

第 6 章 梁展文先生曾參與制訂或執行的重大房屋及土地政策

6.1 梁展文先生在任職政府最後6年期間，先後出任屋宇署署長和房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長。他曾深入參與重大房屋及土地政策的制訂及執行工作，其中一些廣受公眾關注，包括嘉亨灣事件和紅灣半島事件。

6.2 本章載述梁先生在擔任屋宇署署長和房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長期間曾參與制訂或執行的重大房屋及土地政策，以及根據該等政策作出的決定。本章亦講述梁先生在嘉亨灣事件中行使酌情權的事宜及專責委員會的觀察所得。

擔任屋宇署署長期間

屋宇署署長及建築事務監督的職責

6.3 梁展文先生於1999年8月出任屋宇署署長一職，負責掌管屋宇署。當時屋宇署隸屬由規劃地政局局長領導的規劃地政局。作為屋宇署署長，梁先生的主要職務和職責是監督及統籌屋宇署在制訂、推行和檢討全港私人樓宇發展及管制政策和策略方面的工作。他亦就該等事宜擔任政府的主要顧問。

6.4 憑藉《建築物條例》，屋宇署署長擔當建築事務監督的角色。建築事務監督負責施行《建築物條例》和行使該條例所賦予的權力，以監管私人樓宇的安全。根據《建築物條例》及其規例，建築事務監督的主要職責和權力包括：審批新建樓宇的圖則、規管建築工程的設計和建造，以及推行法例，規定業主須修葺樓宇或斜坡和清拆違例建築物。在《建築物條例》下，建築事務監督的職責可由屋宇署署長或其授權的屋宇署人員執行。為使樓宇發展的管制具有彈性，《建築物條例》賦予建築事務監督酌情權，涵蓋範圍包括審批建築圖則、豁免計算建築樓面面積²⁹／上蓋面積，以及給予各項優惠，例如額外建築樓面面積、額外地積比率和上蓋面積。

6.5 建築事務監督在屋宇署人員協助下，根據《建築物條例》及其規例履行本身的法定職務。建築事務監督亦可向建築事務監督會議尋求協助和意見，在有需要時也可徵詢律政司的法律意見。建築事務監督會議提供討論場合，讓建築事務監督就施行《建築物條例》所遇到須由其發出指示的任何具爭議性和重大的問題，作出決定或提供意見。梁先生以屋宇署署長／建築事務監督身份，在建築事務監督會議³⁰及多個其他委員會擔任主席，包括土地及建設諮詢委員會轄下的屋宇建設小組委員

²⁹ 本章載述梁展文先生在嘉亨灣事件中行使酌情權的事宜。就此，本報告採納“建築樓面面積”一詞為“gross floor area”的對應中文用語，這與審計署署長第四十五號報告書、帳委會第四十五號報告書及獨立調查小組的報告所採用的用語相同。在《建築物條例》中，“gross floor area”的對應中文用語則為“總樓面面積”。

³⁰ 建築事務監督會議的成員由屋宇署高層官員擔任，包括屋宇署副署長、助理署長(法律及管理)、負責有關個案的助理署長、輪流出席的一名助理署長，以及擔任秘書的技術秘書(屋宇)。其他相關部門的代表會獲邀出席建築事務監督會議，在席上提供意見。

會，以及屋宇署首長級高層人員會議。他也是多個委員會的成員，包括市區重建局董事會會議，以及土地及建設諮詢委員會。

梁展文先生在擔任屋宇署署長期間曾參與的重大樓宇管制政策

6.6 下文各段重點講述梁展文先生在擔任屋宇署署長／建築事務監督期間曾參與制訂及執行的重大樓宇管制政策。作為屋宇署的首長，梁先生聽取下屬的意見及考慮他們的分析，並就有關政策作出指示，以及策導政策研究。在推行該等政策時，梁先生亦與有關各方、專業人士及相關的政府官員會面，向他們徵詢意見和尋求支持，並出席立法會相關委員會的會議，解釋所涉事宜和回答問題。

推廣樓宇安全及適時維修

6.7 在2000年年初，當時的規劃地政局成立了專責小組，制訂一套全面的策略，以推廣樓宇適時維修、對付違例建築物和天台非法搭建物，以及規管廣告招牌。該套策略其後納入在2000年10月提出的"發展香港"政策措施內。屋宇署作為負責執行有關政策措施的部門，採取了措施推動樓宇復修和保養，以及對付違例僭建問題。

推廣環保和創新樓宇

6.8 "發展香港"另一重要的政策措施，是修訂《建築物規例》，以期將該等規例現代化及使其更具彈性，從而消除障礙，有利創新樓宇設計和環保樓宇的建造。推廣綠化及環保樓宇的建議包括提供環保設施(例如露台和公用空中花園)，以及鼓勵發展商興建環保樓宇的措施(例如加快審批圖則、豁免將環保設施計入建築樓面面積內、採用環保建築方法興建的樓宇經補地價可獲額外的樓面面積，以及公開嘉許優秀環保樓宇)。在這方面，梁展文先生作為屋宇署署長成立了環保及創新樓宇工作小組，並擔任會議主席；經過該等會議的商議，結果分別在2001及2002年發出《聯合作業備考》第1號和第2號³¹，並採納了豁免環保設施計入建築樓面面積的措施。

檢討《建築物條例》

6.9 政府當局在2000年對《建築物條例》及其規例進行全面檢討。梁展文先生作為屋宇署署長，當時曾參與制訂一些相關的措施，而有關措施其後納入了政府當局在2002年6月提出的有關法例的修訂建議內，藉以理順建築物規管機制、利便執法及改善向公眾提供的服務。各項主要的修訂建議包括：設立小型工程監管制度；就岩土工程師的註冊及規管事宜訂定條

³¹ 《聯合作業備考》第1號於2001年發出，當中列明首批獲豁免計入《建築物條例》所訂建築樓面面積及／或上蓋面積的環保及創新設施所須符合的準則及條件。環保及創新設施包括露台、加闊的公用走廊及升降機大堂、公用空中花園，以及公用平台花園等。《聯合作業備考》第2號於2002年2月發出，當中載列推廣環保及創新樓宇的第二批鼓勵措施，有關設施包括非結構預製外牆、工作平台和設有郵箱的郵件派遞室。

文；闡明關於履行違例建築工程清拆令的責任誰屬；以及賦權建築事務監督就違例建築工程發出警告通知，並在土地註冊處將有關通知登記。

擔任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)和房屋署署長期間

房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)和房屋署署長的職責

6.10 梁展文先生於2002年7月出任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長一職，這是梁先生在2006年1月停止政府職務前最後擔任的職位。作為房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長，梁先生協助房屋及規劃地政局局長制訂和檢討政府在公營和私營房屋發展方面的政策和策略，並支援局長處理有關立法會及房委會的事務³²。梁先生負責督導和統籌政府其他部門／政策局推行各項房屋政策和計劃。他就房屋供應事宜與房協、市區重建局及私人發展商聯繫，並統籌政府各部門的工作，確保有充足的土地供應以滿足住屋需求，以及監察住宅物業市場的情況。梁先生作為房屋署署長，領導和監督房屋署各方面的工作，包括公營和政府資助房屋的發展、建造、編配、管理和銷售事宜，並執行所有其他相關工作，包括出席房委會轄下各主要小組委員會的會議。根據《房屋條例》(第283章)，房屋署署長獲賦予多項法定權力，包括可就房委會

³² 請參閱第3.24段的註10。

出售的單位(例如居者有其屋計劃單位)及房委會獲授權提名購買人的單位(例如私人參建計劃單位)，規定售樓條款及條件。

梁展文先生在擔任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)和房屋署署長期間曾參與的重大房屋政策

6.11 下文概述梁展文先生在擔任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長期間曾參與制訂及執行的重大房屋政策。

在重新定位的房屋政策公布後處理居者有其屋計劃及私人機構參建居屋計劃剩餘單位

6.12 房屋及規劃地政局局長在2002年11月13日立法會會議上發表房屋政策聲明，將政府的房屋政策重新定位。重新定位的房屋政策旨在促進物業市場的運作效率，以及恢復市民對物業市場的信心，當中涵蓋9項一系列的新措施，包括停建和停售居屋計劃及私人參建計劃單位。在停建和停售單位的政策下，政府當局須處理居屋計劃及私人參建計劃約25 000個剩餘單位，包括紅灣半島和嘉峰臺兩個未完成的私人參建計劃項目的單位。有關該兩個項目的詳情載於第7章。房屋署成立了專責小組，研究居屋計劃及私人參建計劃剩餘單位的處理事宜。在梁展文先生擔任主席的房屋署高層人員會議³³，以及房屋及

³³ 高層人員會議是房屋署的定期內部會議，討論房屋署職權範圍內的事宜。會議主席為房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長，成員包括各副署長和部分助理署長。

規劃地政局局長擔任主席而梁先生為成員之一的首長級高層人員會議³⁴上，討論了關於處理居屋計劃及私人參建計劃剩餘單位的建議。

香港房屋委員會將零售和停車場設施分拆出售

6.13 為了讓房委會淡出商業營運，把資源集中於履行其提供資助公共房屋的主要職責，以及協助房委會應付短期及中期的經費需求，行政會議在2003年7月決定，政府應尋求房委會原則上的同意，將房委會的零售及停車場設施分拆出售，而分拆出售設施的淨收益屬房委會所有。房委會其後同意透過安排領匯基金上市，分拆出售180項零售及停車場設施。定於2004年12月進行的首次上市工作，因兩名租住公屋租戶就房委會分拆出售資產的法定權力申請司法覆核而押後。在終審法院的有關法律程序於2005年7月完結後，上市工作重新展開，領匯基金於2005年11月上市。

6.14 為推展分拆出售計劃，房屋署成立了商業樓宇分拆出售督導委員會，負責監察分拆出售商業樓宇計劃的準備和行政工作，以供房委會審批，並在政策事宜上作出指示。梁先生擔任該委員會的主席，曾就審議的事宜提供指導意見和作出決定。他亦在房委會轄下的產業分拆出售督導小組、上市及後勤支援小組、甄選小組和策略夥伴甄選小組，以成員身份參與相

³⁴ 首長級高層人員會議是當時的房屋及規劃地政局的定期內部會議，討論與該局負責的政策範疇有關的事宜。

關事項的討論。此外，梁先生曾多次出席立法會有關事務委員會的會議，闡述分拆出售計劃及回應議員的提問。

規管未建成一手私人住宅物業的銷售安排和有關銷售說明書的資料提供

6.15 在梁先生擔任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長期間，房屋科曾與地政總署、消費者委員會、地產代理監管局和香港地產建設商會攜手合作，推行措施以加強規管未建成一手私人住宅物業的銷售安排和銷售資料中須提供的資訊。在制訂相關的政策措施時，梁先生就重要事宜向負責人員作出指示和提供意見，並代表房屋科與業界及有關各方商討。

興建及維修租住公屋的相關政策

6.16 梁先生在擔任房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長期間，曾參與制訂及推行與興建及維修租住公屋有關的重要政策，包括在2001年進行的公屋租金政策檢討。該項檢討在2002至2005年因有租戶就房委會押後檢討轄下屋邨租金的決定提出司法覆核法律程序而暫停。檢討工作在2006年恢復進行，結果當局設立了一個新的租金調整機制，按照反映公居住戶入息水平變化的入息指數調整公屋租金。梁先生作為房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長及房屋署高層人員會議的主席，聽取有關人員報告上述檢討和法律程序的進

展情況。他亦出席房委會及立法會有關事務委員會的會議，匯報有關法庭案件的進展，以及檢討公屋租金政策專責小組委員會的檢討結果。梁先生參與的其他政策包括：由2003年8月起實施的扣分制，在扣分制下，公屋租戶如在其居住的屋邨干犯指明的違例事項，會受罰而被扣分，最後可導致當局終止有關住戶的租約；以及在2005年公布的全方位維修計劃，為公共屋邨推行新的維修保養策略。在該兩項政策上，梁先生監察和指導政策方向，並就該等政策的推行向負責人員提供意見。

嘉亨灣事件

6.17 上文所述顯示，梁展文先生在擔任屋宇署署長和房屋及規劃地政局常任秘書長(房屋)／房屋署署長期間，曾深入參與和指導制訂重大的房屋及土地政策，而該等政策對社會大眾及房地產界均有重要影響。根據《建築物條例》，梁先生憑藉其建築事務監督的身份，在管制和規管樓宇發展方面獲賦予酌情權。其中一宗梁先生行使該等權力的個案，是位於西灣河的嘉亨灣發展項目。

6.18 作為建築事務監督，梁展文先生曾行使酌情權，向嘉亨灣發展項目的發展商批出建築樓面面積寬免。由於此事深受公眾關注，專責委員會認為有需要研究梁先生在嘉亨灣事件中行使酌情權，與他離職後加入房地產機構工作是否有任何關連，以及會否出現利益衝突的情況。

6.19 專責委員會察悉，審計署、帳委會和獨立調查小組曾就各自職權範圍內的事宜，對嘉亨灣事件進行調查，並分別發表報告，載述調查結果及觀察所得、結論和建議³⁵。專責委員會參考過這些報告，以及向政府當局取得與該事件有關的資料。鑑於過往已進行詳細調查，而且亦有大量資料可供查閱，專責委員會認為無需舉行研訊向證人取證，並決定透過上述資料進行研究。

梁展文先生在嘉亨灣事件中憑藉建築事務監督獲賦予的酌情權所作的決定

6.20 嘉亨灣發展項目的發展商是溢匯國際有限公司，該公司為恒基兆業地產公司集團(下稱"恒基集團")旗下的公司。嘉亨灣發展商在2001年1月透過投標購入有關用地，作價24億3,000萬元，並於2005年4月完成該住宅發展項目。

6.21 梁展文先生曾以建築事務監督身份行使《建築物條例》賦予建築事務監督的酌情權，就嘉亨灣發展商提出的申請作出多項決定。該等決定備受公眾關注。下文簡述梁先生藉行使酌情權作出決定的背景及結果。

³⁵ 有關審計署、帳委會和獨立調查小組就嘉亨灣事件進行的調查，詳情可參閱審計署署長第四十五號報告書、帳委會第四十五號報告書，以及獨立調查小組的報告。

公共交通總站不計入建築樓面面積與水警基地附屬地方計入
建築樓面面積內

6.22 有關用地招標的契約條件訂有該發展項目的住宅建築樓面面積下限，但沒有規定許可建築樓面面積上限。另一方面，發展商須在該用地上興建政府房舍，包括公共交通總站及水警基地附屬地方，但招標條件沒有指明該等政府房舍應否計入建築樓面面積內。在該用地出售前，地政總署回覆準投標者的查詢時引述屋宇署的意見，指政府房舍"應計入"建築樓面面積內。在該用地售出後，梁展文先生於2001年10月22日建築事務監督會議上決定根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條³⁶，同意發展商的要求不把公共交通總站計入建築樓面面積內。梁先生亦決定在計算建築樓面面積時，把水警基地附屬地方計算在內。梁先生當時的決定是基於多項考慮因素，其中包括：關於公共交通總站應否計入建築樓面面積內，這方面並無清晰的規定或指引，以及他認為在有關用地上興建公共交通總站，是符合公眾利益的做法。

³⁶ 《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條(第19、20、21及22條的補充規定)訂明，為施行第20、21及22條而釐定總樓面面積時，建築事務監督如信納任何樓面空間有以下情況，即可不計算該樓面空間的面積：該樓面空間是純粹為下述用途而建或擬純粹用於下述用途的，即停泊汽車、汽車上落客貨、或垃圾房、垃圾及物料回收房、物料回收房、垃圾及物料回收室、垃圾槽、垃圾漏斗室以及為方便分隔垃圾而提供並令建築事務監督滿意的其他類型的設施、或為電訊及廣播服務而設的接達設施；或該樓面空間是純粹由任何升降機、空調或暖氣系統或任何相類設施的機械或設備所佔用的。

接納發展商撥地作公眾通道用途的建議而批出額外地方

6.23 在有關用地售出後，發展商聲稱公共交通總站須擴展至地面層的"預留地區"，以便有更多空間建造水警基地附屬地方，並建議將被公共交通總站佔用的預留地區撥作公眾通道用途。發展商進一步建議將一幅位於東南界線的土地撥作公眾通道用途，方便往來公共交通總站。就此，發展商要求當局批出額外地方，以便其撥出上述兩個地區³⁷。

6.24 在2001年8月1日建築事務監督會議上，梁展文先生同意向發展商批出額外地方，以換取把兩個有關地區撥作公眾通道用途。屋宇署在2001年9月1日核准建築圖則和批出額外地方。鑑於地政總署表達的關注，在2002年4月23日舉行了另一次建築事務監督會議，重新考慮撥地問題。經討論後，建築事務監督會議維持梁先生的決定，當中的考慮因素包括接納撥地是符合公眾利益的做法，因為重新設計的公共交通總站會更環保、更利便市民使用。

³⁷ 發展商可根據《建築物(規劃)規例》第22(1)條並在獲得建築事務監督同意接納後，將地盤的若干地方撥作公眾通道用途。若撥出的地方是在地面層，發展商可獲批額外地積比率，數目相等於所撥出建築樓面面積的5倍，以作補償。有關額外的上蓋面積及地積比率的計算方法詳列於《建築物(規劃)規例》第22(1)(a)及(b)條內。

將用地列為丙類地盤

6.25 在有關用地出售前，屋宇署認為該地盤屬乙類地盤。為使該地盤成為丙類地盤³⁸，地政總署把沿該地盤東南界線的一幅4.5米闊的土地納入地盤範圍，表明該地方將會發展成街道。屋宇署指出，該地方應劃定為非建築用地，以及在任何時間均開放予公眾通行，而且應從地盤面積扣除，才計算地積比率和上蓋面積。有關用地招標的契約條件未有訂明地盤分類，也沒有指明在計算地積比率和上蓋面積時，不得把非建築用地計入地盤面積內。

6.26 在有關用地售出後，發展商以丙類地盤為根據提交建築圖則，並認為不應把非建築用地面積從地盤面積的範圍扣除，原因是位於地盤東南界線的另一幅政府土地闊逾4.5米，並且是通往船舶加油站的通道，故此是一條街道。在2001年8月1日建築事務監督會議上，梁展文先生同意發展商所指的通道是一條街道，並決定該地盤屬丙類地盤。發展商在計算地積比率和上蓋面積時，無須從地盤面積扣除非建築用地面積。

³⁸ 根據《建築物(規劃)規例》，乙類地盤指緊連兩條不少於4.5米闊的街道的街角地盤。該地盤除非有最少40%的地盤界線緊連兩條街道，否則不能視作緊連兩條街道。丙類地盤指緊連3條不少於4.5米闊的街道的街角地盤。該地盤除非有最少60%的地盤界線緊連3條街道，否則不能視作緊連3條街道。乙類地盤的住用建築物的最高准許地積比率為9倍，丙類地盤則為10倍。

就環保設施及其他完善生活設施批出豁免地方

6.27 政府當局於2000年推出"環保及創新樓宇"政策，目的包括鼓勵發展商在其建築項目中提供環保設施(例如露台、空中花園、加闊的走廊及升降機大堂)和完善生活及公用設施(例如垃圾及物料回收房)。梁展文先生作為建築事務監督，曾根據《建築物條例》第42條³⁹及《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條行使酌情權，就發展商的申請豁免將該等設施計入嘉亨灣發展項目的建築樓面面積內。

梁展文先生藉行使酌情權作出決定的結果

6.28 梁展文先生以建築事務監督身份藉行使酌情權所作出的決定，使嘉亨灣發展項目的建築樓面面積增加。梁先生在地盤分類、對公共交通總站作出豁免，以及批出額外地方各方面行使的酌情權，使發展商獲得額外建築樓面面積合共19 937平方米⁴⁰。此外，憑藉梁先生行使《建築物條例》第42條及《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條賦予建築事務監督的酌情權，發展商透過提供環保設施、完善生活及公用設施等，而獲得約66 000平方米的建築樓面面積豁免。此等寬免措施令該發展項目的樓宇體積、高度和密度有所增加。根據政府原先對該用地

³⁹ 《建築物條例》第42條是關於建築事務監督的豁免權力，該條文第(1)款訂明，建築事務監督如認為因情況特殊而適宜對該條例的條文作出變通，則可應申請而准許變通。

⁴⁰ 根據獨立調查小組報告，有關的分項數字如下：(a)1 940平方米，關乎就地盤分類所作的決定(該地盤視為丙類地盤而非乙類地盤，以致建築樓面面積以10倍而非9倍的地積比率計算)；(b)7 297平方米，關乎不把公共交通總站計入建築樓面面積內；(c)10 700平方米，關乎撥出預留地區及一幅位於地盤東南界線的土地作公眾通道用途。

採用的規劃參數，該處會發展成5幢37層高的住宅大廈，共有1 480個單位，許可住宅建築樓面面積上限為107 950平方米，總建築樓面面積則為126 116平方米。上述用地結果發展為5幢61至64層高的住宅大廈，共有2 020個單位，實際落成的住宅總建築樓面面積為135 451平方米，總建築樓面面積則為200 000平方米左右⁴¹。

專責委員會的觀察所得

6.29 專責委員會研究嘉亨灣事件的目的，是探討梁展文先生以建築事務監督身份在嘉亨灣事件中行使酌情權，與他離職後加入房地產機構工作是否有任何關連，以及會否出現利益衝突的情況。專責委員會察悉，梁先生曾憑藉建築事務監督獲賦予的酌情權，向嘉亨灣發展商批出建築樓面面積寬免，該發展商是恒基集團旗下的公司。專責委員會在研究過程中所掌握的資料，並無顯示梁展文先生在離職後曾任職的4間與房地產界有關的機構，即房協、TCL、方圓地產及新世界中國地產，與恒基集團有關連。

6.30 專責委員會認為，鑑於梁先生過往在政府任職期間曾以其建築事務監督的身份，在管制和規管樓宇發展方面行使酌情權，而其行使酌情權的性質及範圍與房地產行業息息相關，

⁴¹ 根據獨立調查小組報告第10.28段，落成的總建築樓面面積約為200 000平方米，計算方法是把豁免面積加上實際落成的住宅總建築樓面面積(即135 451平方米)。撇除公共交通總站，根據正常應用《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條而豁免的面積超過35 000平方米。公共交通總站也是根據規例的同一條文獲得豁免，面積是7 297平方米。此外，尚有超過31 000平方米，是根據《建築物條例》第42條獲得豁免。

當中包括：批核建築圖則(包括修改建築圖則申請)、決定是否及何時向新落成建築物發出佔用許可證、向違規或危險的建築物或建築工程發出拆卸命令、批核改變建築物用途的申請，以及批核建築樓面面積豁免申請(結果或會使有關地產發展項目的建築樓面面積有所增加)等⁴²，因此，梁先生在離職後加入房地產機構工作，確會影響公眾對建築事務監督行使酌情權是否公平公正的信心。

⁴² 獨立調查小組報告第10.19段指出，"我們[獨立調查小組]認為，不把公共交通總站計入建築樓面面積的決定，是錯誤行使酌情權"，但同時在第10.20段表示，"因此，行使酌情權雖然錯誤，但不應歸咎於梁先生和在建築事務監督會議上向他提供意見的人士"。