

《審計署署長第四十五號報告書》— 第3章

西灣河土地發展項目

摘要

1. 香港西灣河一幅面積約 12 200 平方米的土地(下稱西灣河土地)，在二零零一年一月以招標方式售予一名發展商(下稱西灣河土地發展商)，作價 24.3 億元。西灣河土地的契約條件訂明，西灣河土地發展商必須以獲發還款項的方式提供下述政府房舍：(a)一個淨運作樓面面積不少於 1 500 平方米的水警基地附屬地方；及(b)一個公共交通總站，包括一個公共交通交匯處和一個過境巴士站。

投標前有關計算建築樓面面積的查詢

2. **未有公布投標前的查詢** 二零零零年十一月底，一名準投標者(非中標者)在截標前，要求地政總署澄清政府房舍是否不計入建築樓面面積內。在徵詢屋宇署意見後，地政總署通知該名準投標者政府房舍“應計入”建築樓面面積內。儘管地政總署把各準投標者的查詢和該署的回覆記錄在案，但審計署無法找到記錄顯示地政總署曾公布這些查詢和回覆。審計署建議地政總署署長應在賣地截標前，公布所有有關如何計算建築樓面面積的查詢和給予準投標者的回覆。

西灣河土地發展密度

3. **原本的住宅建築樓面面積上限為 85 720 平方米** 一九九八年十一月，城市規劃委員會的都會規劃小組委員會研究對鰂魚涌分區計劃大綱草圖第 S/H21/9 號的擬議修訂，決定是否同意把西灣河土地由政府／團體／社區用途重劃為“其他指定用途”，註明“住宅附連公共車輛總站、商業及社區設施”，當時都會規劃小組委員會獲告知該幅土地可建大約 1 000 個住宅單位。根據規劃

署的計算，上述住宅單位數目相等於 85 720 平方米的許可住宅建築樓面面積上限。其後，規劃署回覆地政總署關於草擬契約條件的查詢時建議，就住宅用途而訂定的建築樓面面積下限為 80 000 平方米，提供約 1 000 個住宅單位，每個單位平均面積為 80 平方米。據現時所知，該幅土地結果發展為五幢 61 至 64 層高的大廈，共 2 020 個住宅單位，總住宅建築樓面面積為 135 451 平方米。由於西灣河土地的預計人口已增加，令該發展項目內所提供的人均鄰舍休憩用地減少。審計署建議，鑑於有必要更有效規劃土地用途和控制人口密度，規劃署署長應：(a) 在切實可行範圍內，因應公共設施的數量，在有關的分區計劃大綱圖內訂明建築樓面面積上限；及(b) 在出售土地前，先更新規劃署就提供區內公共設施所進行的評估。

提供政府房舍

4. **公共交通總站擴展至預留地區** 一九九八年十一月，在規劃水警基地附屬地方期間，建築署通知有關的決策局／部門，根據其評估，水警基地附屬地方內的 71 個停車位所需的面積約為 3 200 平方米。有關部門均認為，建築署評估的 3 200 平方米的面積是過大。一九九八年十一月底，警務處接納用地面積為 1 500 平方米的水警基地附屬地方的建議平面布置。建築署亦確定“預計的工程規定能夠達到”。根據附於契約條件的水警基地附屬地方工程規格附表，水警基地附屬地方內應設有淨運作樓面面積不少於 1 500 平方米的 71 個停車位。在西灣河土地售出後，代表西灣河土地發展商的認可人士聲稱，要符合工程規格附表就水警基地附屬地方所指明的規定，必須獲得額外空間，以及公共交通總站須擴展至“侵佔”在對比圖則上指定為“擬供通往上層的入口大堂和其他設施之用的預留空間”（下稱預留地區）。

5. 鑑於公共交通總站須擴展至預留地區，該名認可人士在二零零一年七月要求獲得額外地方，以交換撥作公共用途的部分預留地區。二零零一年八月一日，建築事務監督同意批出額外地方予西灣河土地發展商，以換取把部分預留地方撥作建設公共交通總站之用。雖然有關部門均指出，修訂平面布置和聲稱擴展至預留地區一事，源於代表西灣河土地發展商的認可人士本身的設計，但建築署表示，沒有理由拒絕該名認可人士的建議，其中一個原因是對比圖則“不依比例”。審計署建議建築署署長應在出

售一幅備有由發展商提供政府／團體／社區設施的土地前，在合適的情況下，確保政府／團體／社區設施的設計規定依比例妥為繪畫在平面布置圖則上，以便納入該土地契約條件內。

地盤分類

6. **發展密度在地盤分類更改後有所增加** 一九九九年一月，屋宇署向地政總署指出，根據《建築物條例》，西灣河土地為乙類地盤。一九九九年十二月，地政總署在契約加入特別條件，令西灣河土地符合丙類地盤的標準。該特別條件訂明，一處面積約為 194 平方米的地方(沿該幅土地東南界線伸延，闊 4.5 米)會劃定為非建築用地，以及在任何時間均開放予公眾通行。在這情況下，地政總署和準投標者或認為須把該非建築用地從地盤面積扣除，才可以計算地積比率和上蓋面積。事實上，地政總署在估計底價時，已經把該用地從地盤面積扣除。不過，在西灣河土地售出後，建築事務監督在二零零一年八月一日舉行的建築事務監督會議上，同意西灣河土地為丙類地盤，而西灣河土地發展商亦無須把土地界線內的非建築用地劃定為街道。結果，隨着建築樓面面積增加，西灣河土地的發展密度也因而增加。審計署建議屋宇署署長應在土地出售前，與其他有關政府部門澄清是否有足以影響地盤分類的因素，以及考慮徵求法律意見，澄清與地盤分類有關的法律歧義後，才為其他政府部門提供意見。

批出豁免地方

7. **契約條件沒有提及政府房舍應否計入建築樓面面積內** 一九九九年十一月，在擬訂西灣河土地契約的特別條件擬稿期間，屋宇署告知地政總署，政府房舍(即公共交通總站和水警基地附屬地方)應計入建築樓面面積內。然而，這項資料卻沒有納入該幅土地的契約條件內。二零零一年八月一日，經擴大的建築事務監督會議召開(兩名大學教授應邀列席，以便提出獨立的意見)，審議由代表西灣河土地發展商的認可人士提出的申請，以確定政府房舍應否計入建築樓面面積內。會上意見紛紜。二零零一年十月，經徵求法律意見後，建築事務監督決定准許公共交通總站不須計入建築樓面面積內，但水警基地附屬地方則須要計入。審計署建議屋宇署署長應：(a) 在土地出售前，就有關法律根據有存疑的事項(例如在本個案中有關豁免計入建築樓面

面積內的事宜)徵求法律意見，然後才向其他政府部門提供意見；及(b)就委任外界觀察員列席建築事務監督會議的安排，制定一套程序和準則。審計署也建議地政總署署長應視乎情況，在土地契約條件內明確規定會否把須興建的政府房舍計入建築樓面面積內。

批出額外地方

8. 決定批出額外地方 二零零一年八月一日，建築事務監督會議召開，討論由代表西灣河土地發展商的認可人士提出，要求獲批額外地方，以交換撥作公共用途的地方的申請。會上該名認可人士指出，由於需要更多地方來興建水警基地附屬地方，公共交通總站須擴展至地面層的預留地區。此外，西灣河土地發展商建議把沿東南界線伸延的狹長地帶，撥作公共通道用途，方便公眾進出該公共交通總站。在考慮過建築事務監督會議與會者的意見後，建築事務監督同意批出額外地方，以換取：(a)把位於東南界線的部分狹長地帶(即報告書第 7.2 段圖三內的 D1 區)撥作連接公共交通總站的公共通道；及(b)把預留地區內的地方(即圖三內的 D2 和 D4 區)撥作公共交通總站用途。二零零一年九月一日，建築事務監督核准有關的建築圖則，並批出上述額外地方，以換取撥作公共用途的土地。

9. 二零零二年三月，地政總署對建築事務監督批准預留地區撥地，表示詫異。該署認為批出額外地方屬過早的決定，政府應予撤回。在二零零二年四月二十三日舉行的建築事務監督會議上，建築事務監督維持其於二零零一年八月一日所作的決定。在該段時間，地政總署再與有關部門多番商議。它們認為政府沒有要求興建更大的水警基地附屬地方，而修改水警基地附屬地方平面布置的建議由西灣河土地發展商自行提出。運輸署亦指出，代表西灣河土地發展商的認可人士的設計影響到公共交通總站的面積和平面布置。二零零二年六月和十一月，地政總署法律諮詢及田土轉易處質疑政府可否根據已批出的額外地方的十足價值徵收補價，因契約條件並無規定建築樓面面積上限，而該些額外地方則屬根據《建築物條例》處理的法定事項。其後，地政總署核准政府房舍的修訂平面布置，補價為 600 萬元。審計署建議，對於涉及政府／團體／社區設施的發展項目，屋宇署署長應在批出額外地方以換取撥作公共用途的地方前，諮詢有關的政府部

門，並取得它們的共識，尤其是地政總署。審計署亦建議，鑑於建築事務監督可批准不屬契約條件範圍的優惠，為了在這方面保障政府的利益，地政總署署長應視乎情況，在契約內納入規定建築樓面面積上限的條款。

當局的回應

10. 當局大致上接納審計署的建議。

二零零五年十一月

第3章

屋宇署
地政總署
規劃署
建築署

西灣河土地發展項目

香港審計署
二零零五年十月二十二日

這項帳目審查是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第四十五號報告書》共有九章，全部載於審計署網頁
(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

西灣河土地發展項目

目 錄

	段數
第 1 部分：引言	1.1
背景	1.2
帳目審查	1.3 – 1.4
鳴謝	1.5
第 2 部分：投標前有關計算建築樓面面積的查詢	2.1
地政總署的指引	2.2
未有公布投標前有關計算建築樓面面積的查詢	2.3 – 2.5
審計署的意見	2.6 – 2.8
審計署的建議	2.9
當局的回應	2.10
第 3 部分：西灣河土地發展密度	3.1
背景	3.2 – 3.7
都會規劃小組委員會得知西灣河土地可建 1 000 個住宅單位	3.8 – 3.12
審計署的意見	3.13 – 3.25
審計署的建議	3.26 – 3.27
當局的回應	3.28 – 3.29
第 4 部分：提供政府房舍	4.1
提供政府房舍	4.2 – 4.3
水警基地附屬地方的規劃	4.4 – 4.13
更改政府房舍的設計	4.14 – 4.17
沒有理由拒絕擬議的平面布置	4.18 – 4.24
審計署的意見	4.25 – 4.30
審計署的建議	4.31 – 4.32
當局的回應	4.33 – 4.34
第 5 部分：地盤分類	5.1
地盤分類	5.2 – 5.6
更改西灣河土地的地盤分類	5.7 – 5.9
建築事務監督會議接納丙類地盤分類	5.10 – 5.14
審計署的意見	5.15 – 5.18
審計署的建議	5.19
當局的回應	5.20

目 錄 (續)

	段數
第 6 部分：批出豁免地方	6.1
背景	6.2 – 6.7
建築事務監督會議意見紛紜	6.8 – 6.16
公共交通總站不計入建築樓面面積內	6.17 – 6.21
審計署的意見	6.22 – 6.26
審計署的建議	6.27 – 6.28
當局的回應	6.29 – 6.30
第 7 部分：批出額外地方	7.1
背景	7.2
要求以撥地換取額外地方	7.3 – 7.8
決定批出額外地方	7.9 – 7.27
審計署的意見	7.28 – 7.30
審計署的建議	7.31 – 7.32
當局的回應	7.33 – 7.34
	頁數
附錄	
A : 大事年表	47 – 48

第1部分：引言

1.1 本部分闡述這項帳目審查的背景，並概述其目的及範圍。

背景

1.2 香港西灣河一幅面積約12 200平方米的非工業用途土地(下稱西灣河土地見圖一)，在二零零一年一月以招標方式售予一名發展商(下稱西灣河土地發展商)作住宅發展(註1)，作價24.3億元。西灣河土地的契約條件訂明，西灣河土地發展商必須以獲發還款項的方式(註2)提供下述政府房舍：

- (a) 一個淨運作樓面面積不少於1 500平方米的水警基地附屬地方；及
- (b) 一個公共交通總站，包括一個公共交通交匯處和一個過境巴士站。

帳目審查

1.3 審計署最近就上述住宅發展項目進行帳目審查。審查工作集中在以下幾方面：

- (a) 投標前有關計算建築樓面面積(註3)的查詢(第2部分)；
- (b) 西灣河土地發展密度(第3部分)；
- (c) 提供政府房舍(第4部分)；
- (d) 地盤分類(第5部分)；
- (e) 批出豁免地方(第6部分)；及
- (f) 批出額外地方(第7部分)。

註1：西灣河土地在鯉魚涌分區計劃大綱圖劃為“其他指定用途”，註明“住宅附連公共車輛總站、商業及社區設施”。該幅土地擬作住宅發展，並提供公共交通交匯處、商業設施、公眾停車場和政府設施。發展商可按市場需求，靈活決定發展組合，即作住宅和商業用途的建築樓面面積。

註2：根據特別條件第19(a)條，政府會在設施落成後，就公共交通總站向西灣河土地發展商支付2,930萬元(或一筆相等於實際建築成本的款項，兩者以較少者為準)，以及就水警基地附屬地方支付750萬元(或一筆相等於實際建築成本的款項，兩者以較少者為準)。

註3：建築物的建築樓面面積，指建築物每層(包括地面以下的任何樓層)外牆以內的面積，加上建築物每個露台的面積。計算建築樓面面積時，須把露台的總面積(包括每邊牆身的厚度)和建築物外牆的厚度包括在內。

1.4 帳目審查顯示，有關附設政府房舍的大型發展項目的批地安排，有可予改善之處。

鳴謝

1.5 在帳目審查期間，屋宇署、地政總署、規劃署和建築署人員充分合作，審計署謹此致謝。

圖一

西灣河土地位置



說明： ————— 土地界線

 西灣河土地

資料來源：地政總署的記錄

第2部分：投標前有關計算建築樓面面積的查詢

2.1 本部分探討地政總署在二零零零年年底西灣河土地招標期間，如何處理投標前有關計算建築樓面面積的查詢。

地政總署的指引

2.2 在賣地截止前，準投標者可能不時要求地政總署澄清某幅土地的契約條件。根據地政總署在一九九九年三月二十二日發出的《地政處指引》(該項指引在西灣河土地招標期間已經生效)，地政總署應在賣地截標前：

- (a) 公布該署就涉及契約條件重大歧義的查詢給予準投標者的回覆 / 澄清 (例如刊於報章)；及
- (b) 把所有口頭回覆一一記錄在案，不論是否簡單查詢事項或是否涉及重大歧義。

未有公布投標前有關計算建築樓面面積的查詢

2.3 一九九九年十一月，屋宇署回應地政總署就西灣河土地上的政府房舍（見第1.2段）應否計入建築樓面面積一事提出的查詢，指出根據《建築物條例》（第123章）的《建築物（規劃）規例》第23(3)(a)條，政府房舍應計入建築樓面面積內。

2.4 西灣河土地在二零零零年十月二十七日刊憲招標出售，同年十二月八日截標。同年十一月底，一名準投標者（非中標者）要求地政總署澄清政府房舍是否不計入建築樓面面積內。在徵詢屋宇署意見後，地政總署通知該名準投標者：

- (a) 契約條件沒有指定建築樓面面積上限；及
- (b) 屋宇署認為根據《建築物（規劃）規例》第23(3)(a)條，政府房舍“應計入”建築樓面面積內。

2.5 地政總署把上述查詢和回覆記錄在案。除此之外，地政總署也記錄了因應其他準投標者的口頭查詢作出的類似回覆。但是，審計署無法找到記錄顯示地政總署曾公布這些查詢和回覆。

審計署的意見

2.6 審計署認為地政總署當時應該公布第2.4和2.5段所述的查詢和回覆，原因如下：

- (a) 政府房舍會否計入建築樓面面積內，是影響投標者評估西灣河土地價值的重要資料。如果把政府房舍計入建築樓面面積內，會令該發展項目的住宅建築樓面面積減少，因而影響投標者的投標出價；
- (b) 公布該項資料有助減少日後因這個問題引起的爭議。在本個案中，西灣河土地發展商其後成功要求建築事務監督批准不把部分政府房舍(公共交通總站)計入建築樓面面積內(見第 6 部分)；及
- (c) 提供有關資料，可讓所有準投標者享有公平的競爭環境。

經修訂的《地政處指引》

2.7 二零零二年，地政總署因應審計署在《審計署署長第三十七號報告書》第7章就“公開拍賣土地的管理工作”提出的意見和建議，修訂了《地政處指引》，載明如發現契約條件有任何重大歧義，地政總署會視乎賣地前尚餘多少時間，在政府憲報及／或指定報章公布必須作出的修訂，或以書面方式把必須作出的修訂通知地政總署郵遞名單上的有關各方，但無論採取何種方式，有關資料均會在截標日期前公布或發出。

2.8 為確保在賣地前向所有準投標者提供重要資料，審計署認為地政總署應在《地政處指引》中清楚界定何謂“重大歧義”。

審計署的建議

2.9 審計署建議地政總署署長應：

- (a) 在賣地截標前，公布所有有關如何計算建築樓面面積的查詢和給予準投標者的回覆；及
- (b) 就為保障所有準投標者而需公布的資料，在地政總署的《地政處指引》中，清楚界定“重大歧義”一詞。

當局的回應

2.10 地政總署署長大致上同意第 2.9 段所載的審計署建議。他表示：

- (a) 地政總署只會就一般性質的問題回覆，很少會就計算建築樓面面積事宜(契約條件並未載述的)提供意見，但他同意該署日後在地政總署網站和報章上公布這方面的意見；及

- (b) 他同意在相關的《地政處指引》內作出澄清，以解釋“重大歧義”涵蓋有關建築樓面面積、上蓋面積、建築物高度、停車場要求和提供政府／團體／社區設施的要求等發展規範的任何不明確之處。但是，每宗個案須按個別情況考慮，因此不可能訂出羅列所有情況的一覽表。

第3部分：西灣河土地發展密度

3.1 本部分探討政府就發展西灣河土地所預計的規劃發展密度。

背景

3.2 西灣河土地原先用作公共交通總站。一九九二年七月，政府產業署建議政府把該幅土地售作商業或多層停車場用途，並把新公共交通總站和水警停車設施的發展工作交託發展商負責。

3.3 一九九二年八月，地政總署港島東區地政處表示有意把該幅土地售作商業／位宅用途。規劃署港島規劃處表示，從地區規劃角度着眼，不支持建議的住宅發展，因會令區內人口增加，使原已短缺的社區和教育設施更不敷應用。該處指出，根據當時的鰂魚涌分區計劃大綱草圖(註4)，擬議作住宅發展須經城市規劃委員會審批。

3.4 一九九五年八月，港島規劃處表示不支持港島東區地政處提出把西灣河土地售作商業用途的建議，因該幅土地既處於以住宅為主的地區，又不是指定的新辦公室樞紐。一九九六年二月，港島規劃處回覆港島東區地政處關於該幅土地發展作商業／住宅用途的詢問時補充，除該處在一九九五年八月所述的意見外，還須考慮商業發展或會影響區內的道路交通網絡。

3.5 一九九六年六月，港島東區地政處建議在新公共交通總站上蓋發展住宅項目，以善用西灣河土地的發展潛力。運輸署表示，新公共交通總站應建於地面，所需總建築樓面面積約為11 500平方米。

3.6 **重劃西灣河土地用途** 一九九七年八月，政府為應付龐大的房屋需求和增加房屋供應，決定把西灣河土地納入房屋發展清單內，訂於1999-2000年度出售。規劃署遂就西灣河土地由政府／團體／社區用途重劃為“住宅、公共車輛總站、社區設施和商業”用途，以便進行房屋發展的建議，徵詢港島東區地政處的意見。

3.7 一九九八年四月，港島東區地政處回覆表示不支持提供社區設施，因該等設施會佔用住宅發展的建築樓面面積，並可能影響賣地收入。

註4：分區計劃大綱圖是由城市規劃委員會根據《城市規劃條例》(第131章)條文擬備和發表的法定圖則。這份圖則顯示了個別規劃區內的擬議土地用途和主要道路系統。分區計劃大綱圖中的地區均劃定用途，例如住宅、商業、工業、休憩用地、政府、團體和社區設施、綠化地帶和其他指定用途。

都會規劃小組委員會得知西灣河土地可建 1 000 個住宅單位

3.8 原本的住宅建築樓面面積上限為 85 720 平方米 一九九八年七月，當局修訂鰂魚涌分區計劃大綱草圖第 S/H21/9 號，港島規劃處表示西灣河土地可建 1 008 個住宅單位，每個單位的平均面積為 85 平方米。根據規劃署的計算，“許可住宅建築樓面面積上限”為 85 720 平方米 (註5)。假設每個單位平均有住客 3.5 人，預計人口有 3 528 人。

3.9 一九九八年十一月，城市規劃委員會的都會規劃小組委員會同意鰂魚涌分區計劃大綱草圖第 S/H21/9 號的擬議修訂，把西灣河土地由政府 / 團體 / 社區用途重劃為“其他指定用途”，註明“住宅附連公共車輛總站、商業及社區設施”。都會規劃小組委員會從討論文件得知該幅土地可建“大約 1 000 個住宅單位”。

3.10 一九九九年十一月，規劃署回覆港島東區地政處關於草擬契約條件的查詢時建議，就住宅用途而訂定的建築樓面面積下限為 80 000 平方米，提供約 1 000 個住宅單位，每個單位平均面積為 80 平方米。

3.11 假設五幢 41 層高大廈的住宅建築樓面面積為 107 950 平方米 二零零零年十二月，地政總署估價會議 (註 6) 根據發展項目將包括五幢 41 層高大廈 (1 480 個住宅單位的總住宅建築樓面面積為 107 950 平方米) 的假設，作為評估西灣河土地的底價。

3.12 實際住宅建築樓面面積有所改變 根據二零零五年四月最新一套核准建築圖則，西灣河土地結果發展為五幢 61 至 64 層高的大廈，共 2 020 個住宅單位，總住宅建築樓面面積為 135 451 平方米(見照片一)。

註 5：規劃署的計算有以下假設：

- (a) 西灣河土地面積為 11 536 平方米；及
- (b) 公共交通總站、水警基地附屬地方及其他商業和社區設施(即非住宅建築樓面面積為 39 116 平方米) 將會計入建築樓面面積內。

根據二零零五年四月最新核准建築圖則，西灣河土地的面積為 12 200 平方米，公共交通總站並未計入建築樓面面積內。此外，建築事務監督批出額外地方，而該處的發展項目將不會提供商業和社區設施。結果，住宅建築樓面面積有所增加(見第 3.12 段)。

註 6：估價會議負責評估補價超逾 5,000 萬元的土地評估補價。會議由地政總署副署長(專業事務)擔任主席，成員包括助理署長(估價)、估價組的總產業測量師和高級產業測量師。如有需要，負責個案的分區助理署長和高級產業測量師會獲邀以成員身分出席會議。估價會議亦審議上訴個案。如屬上訴個案，地政總署副署長(一般事務)會出任估價會議主席。

照片一

截至二零零五年七月的西灣河土地發展情況



資料來源：照片由審計署拍攝

審計署的意見

西灣河土地發展密度的改變

3.13 根據最新的核准建築圖則，西灣河土地發展項目可提供 2 020 個住宅單位，每個單位的平均面積為 67 平方米。如按照規劃署一九九八年的估計方法（見第3.8段）計算，估計新增人口可達 5 573 人（註7），而非規劃署在一九九八年七月預計的 3 528 人（見第 3.8 段）。

3.14 關於審計署就發展密度增加而提出的查詢，規劃署在二零零五年九月回覆如下：

- (a) 建築樓面面積增加，成因甚多，包括地盤面積的增加、西灣河土地地盤分類的改變（由乙類轉為丙類）、公共交通總站不計入建築樓面面積（見第 6 部分），以及額外地方的批出（見第 7 部分）；及
- (b) 有一點須予留意，就是每單位的預計平均人口在過去幾年不斷下降。根據現時每單位人口為 2.58 人的假設計算，該發展項目可容納約 5 212 人。事實上，如西灣河土地發展商決定減少單位數量，增加每個單位面積，而住宅建築樓面面積又維持不變，則該發展項目的人口將會減少。

註 7：根據規劃署一九九八年的估計方法，審計署計算的預計人口為：

$$\begin{aligned}
 \text{預計人口} &= \frac{\text{一九九八年七月}}{\text{規劃署假設的}} \times \frac{\text{最新核准建築圖則}}{\text{每單位人口}} \times \text{實際單位數目} \\
 &\quad \times \frac{\text{所示的平均}}{\text{單位面積}} \\
 &= \frac{\text{一九九八年七月}}{\text{規劃署假設的}} \times \frac{\text{最新核准建築圖則}}{\text{平均單位面積}} \times \text{實際單位數目} \\
 &= \frac{3.5}{85 \text{ 平方米}} \times 67 \text{ 平方米} \times 2 020 \\
 &= 5 573
 \end{aligned}$$

人均休憩用地減少

3.15 根據《香港規劃標準與準則》(註 8)：

- (a) 住宅發展密度是把可供使用的土地的發展或人口密度，以量化的形式表示出來；及
- (b) 控制住宅發展密度，是有效規劃土地用途的基本元素。

人口不同的分布情況，對社區和教育設施的提供，以及交通均有重大影響。

3.16 《香港規劃標準與準則》的規劃標準根據人口多寡，設定最起碼須提供的社區設施和基礎建設標準。就此而言，審計署注意到《香港規劃標準與準則》訂明，在市區要提供的人均鄰舍休憩用地面積最少為一平方米。由於西灣河土地的預計人口已增加，令該發展項目內所提供之人均鄰舍休憩用地減少(註 9)。

3.17 **審計署有關西灣河土地規劃參數的查詢** 二零零五年五月，審計署向規劃署查詢西灣河土地的規劃參數。

3.18 **規劃署的回覆** 規劃署在二零零五年七月和九月表示：

- (a) 1 000 個單位的預算是根據西灣河土地的面積、假設地積比率和平均單位面積推算出來，而當時該幅土地已包括在房屋用地供應督導委員會所擬備的建屋用地清單內。不過，有關預算並不代表該幅土地可建單位的上限(註 10)；
- (b) 分區計劃大綱圖的擬議修訂，在提交城市規劃委員會前，會先發給各部門傳閱，徵詢它們的意見。為此，規劃署通常須擬訂假定計劃，列出可行的發展組合和一套參數，以便其他部門從不同的技術層面評估計劃是否可接受；
- (c) 假定計劃根據一套規劃假設擬備，僅屬粗略預算，並不代表要定下確實單位數量的規劃意向。發展商可因應市場需求，靈活地決

註 8：《香港規劃標準與準則》是一套有關應用規劃研究、擬備／修訂規劃圖則和管制發展的指引。

註 9：除了鄰舍休憩用地，《香港規劃標準與準則》同時指出須要提供的人均地區休憩用地面積最少為一平方米。

註 10：不過，審計署注意到，規劃署在一九九八年七月計算出 1 008 個住宅單位的數目，是以西灣河土地的 85 720 平方米許可住宅建築樓面面積上限(見第3.8段)和 39 116 平方米非住宅建築樓面面積作為基礎。

定合適的發展組合(住宅和商業建築樓面面積的組合)和單位面積的大小；

- (d) 規劃整個住宅發展項目時，要求根據《香港規劃標準與準則》的標準提供鄰舍休憩用地，並非罕見做法；
- (e) 規劃署在一九九九年十二月按照每人一平方米的標準和估計單位數目釐定出2 880平方米休憩用地的規定(一項契約規定)。由於實際單位數目超出估計，居住人口可能增加，對鄰舍休憩用地的需求更加殷切。新增人口對休憩用地的額外需求，可由毗鄰地區的休憩用地應付；
- (f) 根據《香港規劃標準與準則》，住宅和商業／住宅發展項目內供住戶使用的地面和平台休憩用地，均計入休憩用地內。在一九九九年，該發展項目的平台並未計入休憩用地內。如根據《香港規劃標準與準則》把平台視為休憩用地計算，鯉魚涌的休憩用地足以應付該區的預計人口；及
- (g) 按照規劃署最新評估，根據《香港規劃標準與準則》計算的社區和教育設施需求，可由該區現有或已計劃的設施應付(註11)。

3.19 改善土地用途規劃 審計署注意到，由規劃土地用途至出售土地，可能有時間上的差距。審計署認為，為了更有效地控制人口密度，以便提供足夠的社區設施和基礎建設，規劃署應在臨近賣地前，重新評估社區對公共設施的需求。重新評估時，應考慮區內設施是否足夠，而非着眼於一項發展項目。

落實預計發展密度的重要性

3.20 二零零三年十月，規劃署聯同香港中文大學建築系，以及本地和國際專家進行了《空氣流通評估方法可行性研究》。二零零五年五月，規劃署公布該項研究報告，述明落實土地預計發展密度的重要性。報告發現，高而“巨大”的建築物互相緊靠，形成一道“有效的防風牆”，成為一項香港市區要面對的問題之一。研究建議的質素指引包括避免阻擋海風和陸風，以便改善通風效果。

3.21 規劃署表示，當局在展開研究前，已推行多項改善氣流措施(例如發出規劃指引、修訂分區計劃大綱圖和制定建築物高度限制)。規劃署將在二零零五年修訂《香港規劃標準與準則》內有關改善氣流的部分。

註11：審計署注意到，規劃署在一九九九年十二月指西灣河土地附近缺乏鄰舍休憩用地，因此應在該幅土地上自行提供足夠鄰舍休憩用地。

在契約條件內加入預計發展密度收效更大

3.22 審計署歡迎政府努力在新發展項目中落實土地發展規定。然而，以修訂分區計劃大綱圖所需的時間和人力來看，直接在契約條件內加入發展密度（如政府已作出預計的話），或許收效更大（註 12）。

3.23 **審計署的查詢** 二零零五年六月，屋宇署回覆審計署的查詢時表示，建築事務監督在審批修訂申請或行使酌情權時，會考慮所有相關因素，包括密度、建築物體積和基礎建設等所受的影響。參照經公布的規劃意向，會有助建築事務監督在評估密度、建築物體積和基礎建設所受的影響後，作出決定。

3.24 此外，屋宇署也表示，建築事務監督不能單以違反規劃意向為由，拒絕核准整套建築圖則。違反規劃意向本身並不是不予批准的理由。根據《建築物條例》第 16 條，違反任何根據《城市規劃條例》所製備並經核准的圖則或草圖（圖則表達了規劃意向），是不予批准的理由之一。

3.25 在二零零五年四月的一個會議上，房屋及規劃地政局、屋宇署、地政總署和規劃署贊同：

- (a) 根據“規劃圖則的規劃意向”，公共交通總站應計入建築樓面面積內，除非分區計劃大綱圖已有明文規定可予豁免，或該項豁免已在規劃許可範圍內；及
- (b) 建築事務監督在行使“給予公共交通總站豁免計入建築樓面面積”的酌情權時，應以規劃意向為依據。

審計署的建議

3.26 審計署建議規劃署署長應：

- (a) 鑑於有必要更有效規劃土地用途和控制人口密度，以期有充足的社區設施和基礎建設：
 - (i) 在切實可行範圍內，因應公共設施的數量，在有關的分區計劃大綱圖內訂明建築樓面面積上限；及

註 12：一九九三年十月的《審計署署長第二十一號報告書》指出，在出售土地的契約條件內加入政府的規劃意向，十分重要。在該特定個案中，花園道一幅土地的契約條件存有漏洞，致使政府未能達成有關發展該幅土地的規劃意向。結果，有關發展商興建了一幢 31 層高的樓宇，而非政府預計的六至七層高樓宇。

- (ii) 在出售土地前，先更新規劃署就提供區內公共設施所進行的評估，以及如有需要，把結果通知有關的政府部門；及
- (b) 視乎情況，在出售土地前，就土地上的發展項目的建築樓面面積上限，向地政總署署長提供意見。

3.27 審計署建議 地政總署署長應視乎情況，在契約條件內加入《香港規劃標準與準則》的土地發展規定。

當局的回應

3.28 規劃署署長大致上同意第 3.26 段所載的審計署建議。他表示：

- (a) 規劃署的現行做法，是視乎情況把建築樓面面積上限或最高地積比率加入分區計劃大綱圖的不同地帶內。假如預計的最高地積比率或建築樓面面積上限只在經採納的發展藍圖內訂明，便會視乎情況將之加入契約條件內；
- (b) 規劃署的現行做法，是定期更新就個別地區提供公共設施所作出的評估，以便配合地區設計圖的擬備和修訂工作。假如發現缺漏，便會在落實賣地條件前，先通知地政總署署長；及
- (c) 規劃署的一貫做法也是就土地發展項目的建築樓面面積上限，向地政總署署長提供意見。

3.29 地政總署署長同意第 3.27 段所載的審計署建議。他表示，在契約條件內加入《香港規劃標準與準則》的土地發展規定，正是地政總署的現行做法。不過，如果土地發展規定與提供政府 團體 社區設施相關，但有關的使用部門因缺乏發展計劃或未獲批准撥款，無法承擔該等設施的保養和管理責任，則地政總署在諮詢有關的使用部門後，便不會規定須根據契約條件提供該等設施。

第4部分：提供政府房舍

4.1 本部分探討在西灣河土地上提供政府房舍的事宜。

提供政府房舍

4.2 正如第1.2段載述，根據契約條件中的特別條件第12條，西灣河土地發展商須以獲發還款項的方式提供下列政府房舍：

- (a) 一個淨運作樓面面積不少於1 500平方米的水警基地附屬地方；及
- (b) 一個公共交通總站，包括一個公共交通交匯處和一個過境巴士站。

4.3 **水警基地附屬地方的停泊車輛規定** 根據附於契約條件的水警基地附屬地方工程規格附表：

- (a) 該處應設有警務處處長和建築署署長所批准的“71個或其他數目的停車位”；及
- (b) 停車位的設計應讓警務處車輛能夠“利用前波方式直接、安全和順暢地進出停車位及疊放車輛，也可在有需要時用作存放船隻的地方”。

水警基地附屬地方的規劃

要求提供1 500平方米用地予水警基地附屬地方

4.4 一九九八年九月，有關方面在政府產業署辦公室舉行會議(註13)，商討水警港口分區總部設施的撥款和重置事宜。警務處提出，水警需要可停泊大約71架車輛(包括貨車、客貨車、房車和電單車)的地方，作為長期的運作地方。所需面積的要求已獲政府產業署全面審核和批准。

4.5 一九九八年十一月五日，來自政府產業署、港島東區地政處、港島規劃處、建築署、運輸署和警務處的代表舉行會議，結論是水警屬意位於西灣河土地地面層的一幅可用面積約為1 500平方米的正方或長方形用地。

平面布置草圖顯示需要的面積為3 200平方米

4.6 在一九九八年十一月五日的會議後，建築署通知有關的決策局／部門，根據其評估，71個停車位所需的面積約為3 200平方米。該署也夾附了顯示停車位位置的平面布置草圖。

註13：會議由政府產業署高級產業經理擔任主席，出席的部門代表來自當時的庫務局、港島東區地政處、建築署和警務處。

建築署評估得出的 3 200 平方米面積被認為過大

4.7 港島東區地政處和政府產業署均認為，建築署評估的3 200平方米的面積是過大。港島東區地政處要求建築署研究可否利用該層的特高樓底，安排車輛以層疊方式停放。

4.8 一九九八年十一月中，建築署在收到運輸署就公共交通總站而擬訂的委託部門工程計劃綱要初稿後指出：

- (a) 大型客貨車的體積影響到停車位和車輛轉向所需的地方；及
- (b) 要提供足夠的空間供車輛運行和停泊，至少需增設多一停泊樓層。

警務處接納用地面積為 1 500 平方米

4.9 一九九八年十一月底，警務處接納設於地面層，用地面積為1 500平方米的水警基地附屬地方的建議平面布置。政府產業署則表示沒有其他意見。據此，委託部門工程計劃綱要內預留了1 500平方米予水警基地附屬地方。該份工程計劃綱要載述，建築署已確定‘預計的工程規定能夠達到並將成為工程計劃初步可行性研究的基礎’(註14)。該份工程計劃綱要夾附於一九九九年九月的“西灣河公共交通交匯處、過境巴士站及水警基地附屬地方的《工程計劃初步可行性研究報告》”。

準投標者認為 1 500 平方米面積不可行

4.10 在二零零零年十二月八日投標截止前，一名準投標者(並非西灣河土地發展商)在二零零零年十一月告知地政總署，如果停車位平面布置的設計規定“只用前波進出”(見第4.3(b)段)停車位，要在1 500平方米的最小淨運作樓面面積內提供水警基地附屬地方工程規格附表所規定的所有設施，並不可行。

4.11 二零零零年十一月初，警務處在回覆地政總署的查詢時同意，停車位沒有必要採用“只用前波進出”的設計模式，只要水警基地附屬地方進出口不受影響便可。

地政總署就責任問題的意見

4.12 二零零零年十一月，地政總署指出：

註 14：工程計劃初步可行性研究的程序在一九九四年開始實施，協助清晰地界定工程的範圍，以及就所需成本、時間和資源作切合實際情況的估計。就這個個案而言，保安局和當時的運輸局，以及路政署、運輸署、建築署、警務處和地政總署均有參與工程計劃初步可行性研究。

- (a) 在擬定特別條件和工程規格附表時，建築署須注意有關政府／團體／社區方面的規定。就這個個案而言，建築署應負責確保工程規格附表的規定全都可以實施(註15)；
- (b) 政府房舍的大小和合適程度是在工程計劃初步可行性研究(見第4.9段)完成後決定，地政總署的角色便很可能只限於確定交付西灣河土地事宜；
- (c) 除非在提供有關房舍方面出現重大缺失(例如房舍不能在許可的地積比率和上蓋面積之內設置)，否則，地區地政會議(註16)質疑設置政府房舍是否恰當，將會是有欠公允和不甚合宜；及
- (d) 在這方面，假如結果顯示建築署人員在“只用前波進出”的停車位設計事宜上有疏忽之處，地政總署會請建築署留意地區地政會議未獲提醒一事。

4.13 **向投標者發出的陳述** 二零零零年十一月二十日，地政總署向準投標者發出陳述，表示水警基地附屬地方停車位並非必要採用“只用前波進出”的設計模式。

更改政府房舍的設計

公共交通總站擴展至預留地區

4.14 二零零一年一月四日，西灣河土地以投標方式售出。在二零零一年八月一日的建築事務監督會議(註17)上，代表西灣河土地發展商的認可人士(註18)指出：

註 15：審計署注意到港島東區地政處確曾就水警基地附屬地方所需面積提出意見(見第4.7段)。

註 16：地區地政會議由有關地區的地政總署助理署長擔任主席，成員包括負責有關事宜的地政專員、個案負責人和其他有關政府部門的代表。地區地政會議的職權範圍包括在參照整體土地政策和地政處指示後，考慮批地的條款及條件。

註 17：建築事務監督會議為建築事務監督提供途徑，讓他就《建築物條例》在執行上出現的一些事項作出決定或提出意見。建築事務監督由屋宇署署長擔任。有關的事項包括：
(a)屋宇小組委員會的決定；(b)針對建築事務監督的決定向上訴審裁處正式提出的上訴；及(c)就屋宇署助理署長和副署長的決定而提出的上訴或覆核要求。建築事務監督會議由屋宇署署長擔任主席，成員包括屋宇署副署長、助理署長(支援)、助理署長(個案負責人)和另一名助理署長。

註 18：認可人士指姓名列於根據《建築物條例》第3(1)條而備存的認可人士名冊內的建築師、工程師或測量師。

- (a) 夾附於契約條件的對比圖則上編配給水警基地附屬地方的用地面積，未能切合實際情況。要符合工程規格附表就水警基地附屬地方所指明的規定，必須獲得額外空間；及
- (b) 公共交通總站須擴展至“侵佔”在對比圖則上位於地面層並指定為“擬供通往上層的入口大堂和其他設施之用的預留空間”(下稱預留地區)。

4.15 **建築事務監督批出額外地方** 鑑於公共交通總站須擴展至預留地區，代表西灣河土地發展商的認可人士在二零零一年七月要求獲得額外地方，以交換撥作公共用途的部分預留地區。

4.16 在二零零一年八月一日的建築事務監督會議上，建築事務監督同意批出額外地方予西灣河土地發展商，以換取把部分預留地區撥作建設公共交通總站之用(見第 7 部分)。

興建政府房舍

4.17 在二零零一年八月一日的建築事務監督會議後，建築署、運輸署和路政署認為，政府房舍是可按照對比圖則和工程規格附表興建。這些部門指出，修訂平面布置和聲稱擴展至預留地區一事，源於代表西灣河土地發展商的認可人士本身的設計，並非契約上的規定。地政總署不同意批出額外地方。

沒有理由拒絕擬議的平面布置

4.18 二零零二年六月六日，屋宇小組委員會 III(註 19) 會議討論上述政府房舍。代表西灣河土地發展商的認可人士在會上指出，不可能以對比圖則的原先設計來符合有關的規定。他同時表示，就通風效果，以及車輛和行人的交通而言，其建議會達致較佳的安排。屋宇小組委員會 III 的主席指令，該事項純粹牽涉契約事宜，因此應在地政總署內部解決。

4.19 **認可人士的建議偏離工程規格附表的規定** 在舉行屋宇小組委員會 III 之後，地政總署認為，該名認可人士所提出的建議顯然偏離工程規格附表的規定。因此，地政總署詢問建築署會否反對要求該名認可人士改回原本的水警基地附屬地方平面布置。二零零二年六月底，建築署回覆表示，沒有理由拒絕該名認可人士的建議，原因如下：

註 19：屋宇小組委員會 III 由地政總署副署長(專業事務)擔任主席，成員包括來自建築署、屋宇署、路政署、運輸署、規劃署的代表，以及地政總署的高級產業測量師(建築圖則)。委員會的職權範圍包括審議建築圖則、總綱發展藍圖和日常的建築事宜。

- (a) 夾附於契約條件的對比圖則“僅供參閱”，而且“不依比例”。在對比圖則上的線條不應當作水警基地附屬地方的確實界線；
- (b) 該名認可人士建議的 2 028 平方米淨運作樓面面積，並未大大超出所規定的 1 500 平方米面積；及
- (c) 假如西灣河土地發展商須在狹長土地上設計水警基地附屬地方，便不可有效地用雙重層疊方式停放車輛，停車位的數目或有需要減少，屆時，可由警務處決定減少停車位數目或要求該發展商提交另一項建議(例如以其他層疊方式停放車輛)。

減少停車位數目和以層疊方式停放車輛的方法未獲跟進

4.20 從地政總署的記錄所得，地政總署並未要求警務處和建築署進一步研究可否減少停車位數目和以層疊方式停放車輛。地政總署在向準投標者發出的陳述(見第4.13段)中，並沒有載述政府會同意減少水警基地附屬地方的停車位數目。

地政總署並沒有批准政府房舍的建築圖則

4.21 根據契約條件的特別條件第13條，有關的政府房舍建築圖則應由地政總署署長核准。二零零二年七月，地政總署認為代表西灣河土地發展商的認可人士所提交的政府房舍建築圖則未能符合對比圖則的規定，因此並沒有予以批准。

4.22 **認可人士的論點** 二零零二年九月初，該名認可人士告知地政總署，不可能以原本的平面布置來符合有關提供政府房舍的契約條件。他又指出，經修訂的政府房舍平面布置(連額外地方)已在二零零一年九月一日獲建築事務監督核准。

4.23 地政總署回覆該名認可人士時表示：

- (a) 有關的政府部門認為對比圖則所訂明的平面布置是可行及可達到；及
- (b) 建築事務監督根據《建築物條例》核准建築圖則，屬獨立事項。這項核准不應理解為無須就契約規定另行要求地政總署核准。

不可能嚴格遵守對比圖則

4.24 二零零二年十一月，地政總署的法律諮詢及田土轉易處提出，任何就對比圖則所示平面布置作出的修訂，均應當作對工程規格附表的修訂。有關的修

訂須事先經地政總署核准，且當局或會徵收補價(見第7部分)。二零零三年一月，建築署和運輸署均向地政總署確定，新的平面布置可以接納，建築署更承認不可能嚴格遵守按對比圖則訂定的計劃。警務處也表示，在技術事項方面會以建築署的意見為依歸。二零零三年九月，在西灣河土地發展商繳付600萬元補價後，地政總署批准修訂工程規格附表內對比圖則的平面布置(見第7.26及7.27段)。

審計署的意見

4.25 **審計署的查詢** 二零零五年五月中，審計署詢問建築署為何認為1 500平方米的最小面積已經足夠，以及代表西灣河土地發展商的認可人士既聲稱不可能在獲編配的地方提供有關的水警基地附屬地方設施，地政總署有否就此向建築署徵詢意見。

4.26 二零零五年五月，建築署表示：

- (a) 水警基地附屬地方工程規格附表所載的1 500平方米最小淨運作樓面面積，是從警務處的委託部門工程計劃綱要推算出來(見第4.9段)。在達到警務處的房舍要求方面，該工程規格附表容許作出靈活處理，在警務處同意下以層疊方式停放車輛和只提供部分停車位；及
- (b) 地政總署曾就此事向建築署徵詢意見。當時，建築署說，由於工程規格附表容許靈活處理，該名認可人士所提出的建議，符合最小淨運作樓面面積為1 500平方米的規定。工程規格附表載明須提供的停車位總數，但並沒有詳細說明如何達到。該名認可人士可選擇提供比下限為大的淨運作樓面面積，或是減少停車位數目(須經警務處同意)和／或以層疊方式停放車輛。這些事宜已全部向港島東區地政處和警務處轉達。

以層疊方式停放車輛和減少停車位數目的方案未獲跟進

4.27 **以層疊方式停放車輛** 儘管建築署指出可以採用車輛層疊停放的方法(見第4.19(c)段)，而且契約條件也容許這個方案(見第4.3(b)段)，但審計署未能從地政總署的記錄發現任何探討這個方案的研究。

4.28 **減少停車位數目** 在下述情況出現時，地政總署並沒有要求警務處和建築署進一步研究減少停車位數目方案(見第4.20段)：

- (a) 地政總署指建築署評估的 3 200 平方米面積過大 (見第 4.7 段)；及
- (b) 建築署說並無理由拒絕有關的水警基地附屬地方平面布置(見第 4.19 段)。

由於政府沒有跟進此事，地政總署在二零零零年十一月二十日向準投標者發出的陳述並沒有包括這個方案。

契約條件訂明的水警基地附屬地方面積是否足夠

4.29 地政總署表示，在擬定西灣河土地的特別條件和工程規格附表中，查核政府房舍設計規定的工作需予改善(見第4.12(a)段)。地政總署又說，假如地區地政會議在通過該幅土地的契約條件前已獲提醒，此事本可在較早階段被發現和避免(見第4.12(d)段)。審計署注意到，從一開始，建築署便已指出 1 500 平方米面積不敷應用(見第 4.6 至 4.8 段)。但是，有關的部門沒有採取任何行動，以修改水警基地附屬地方面積或減少停車位數目的方法解決問題。

4.30 審計署注意到，建築署已閱悉委託部門工程計劃綱要初稿並確定能夠達到預計的工程規定(即水警基地附屬地方的面積為 1 500 平方米 見第 4.9 段)。但是，建築署後來又指出，因對比圖則“不依比例”，所以沒有理由拒絕代表西灣河土地發展商的認可人士建議的水警基地附屬地方平面布置(見第 4.19 段)。

審計署的建議

4.31 審計署建議建築署署長應在出售一幅備有由發展商提供政府 / 團體 / 社區設施的土地前：

- (a) 在合適的情況下，確保政府 / 團體 / 社區設施的設計規定依比例妥為繪畫在平面布置圖則上，以便納入該土地契約條件內；及
- (b) 如果建築署認為將納入契約條件的政府 / 團體 / 社區設施原本設計規範不可能落實，通知地政總署或有關的政府部門，以便修改和最後擬定該等設計規範。

4.32 審計署也建議地政總署署長，如對原本的建議有懷疑，在合適的情況下，應在截止投標前與有關的政府部門商討其他可行方案，以便落實政府 / 團體 / 社區設施的設計規定。

當局的回應

4.33 建築署署長同意第 4.31 段所載的審計署建議。

4.34 地政總署署長大致上同意第 4.32 段所載的審計署建議。他指出，如果準投標者對政府 / 團體 / 社區設施的設計規定是否可行有疑問，地政總署會把此等疑問轉介至有關的使用部門，然後由該等部門考慮是否尋求其他可行的設計，以及負責採取行動。地政總署會把該等部門的考慮結果通知準投標者，並會在有關的土地最終獲安排出售（註20）前公布有關資料，讓所有準投標者都知道該等影響原本的擬議政府 / 團體 / 社區設施設計規定的事項。

註 20：根據「供申請售賣土地儲備表」制度，發展商如對表內任何土地有興趣，可提供一個建議底價向政府申請購買該地。假如政府認為建議的底價可以接受，當申請人簽署一份承諾書以保證會以底價競投該地，並繳付一筆按金後，政府便會在憲報刊登賣地公告。

第5部分：地盤分類

5.1 本部分探討根據《建築物條例》，西灣河土地的地盤分類。

地盤分類

背景

5.2 圖二是位置圖，顯示緊連西灣河土地的街道。一九九八年四月，屋宇署通知規劃署：

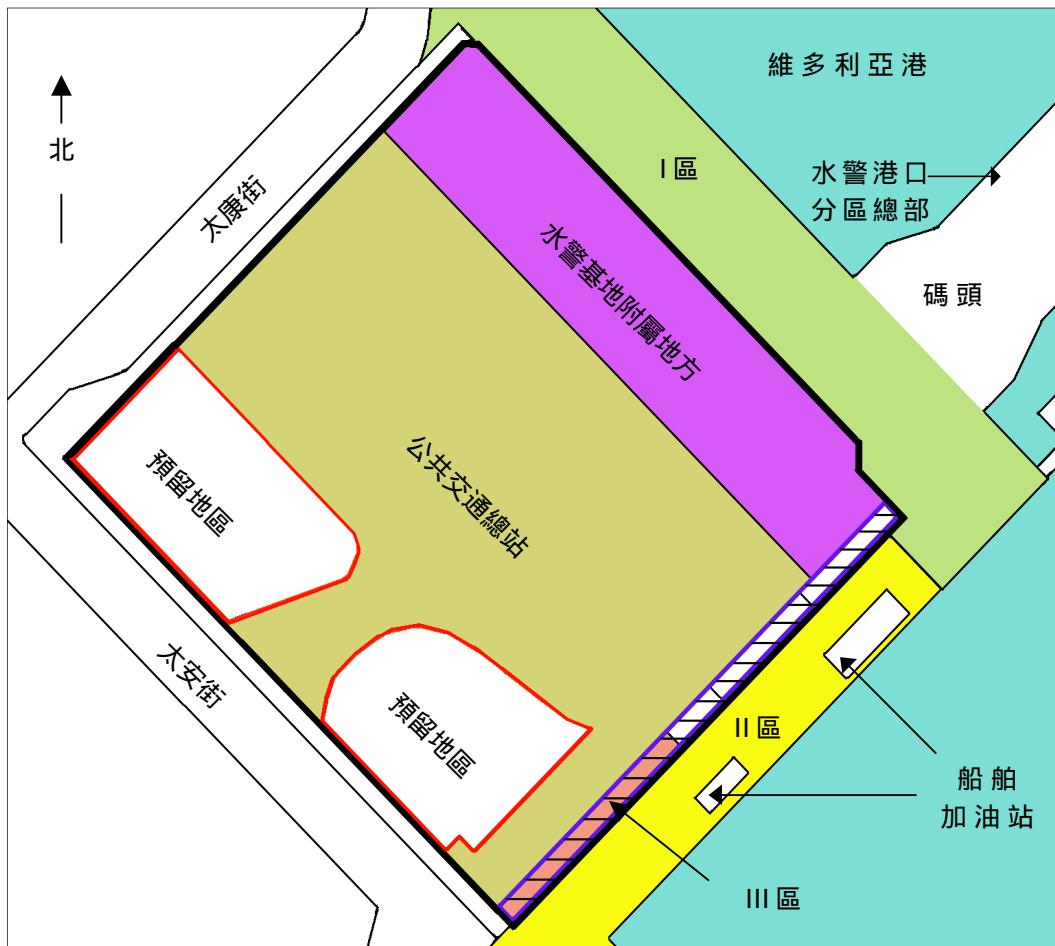
- (a) 西灣河土地緊連兩條街道，形成一街角地盤，可根據《建築物(規劃)規例》發展至乙類地盤的密度(註 21)；
- (b) 如在位於東北界線(即圖二中的 I 區)和東南界線(即圖二中的 II 區)的其中一幅或兩幅地帶上築建不少於4.5米闊的公共道路，並在入伙紙發出前完成工程，則該幅土地可發展至丙類地盤的密度(見註 21)；及
- (c) 為符合丙類地盤的標準，發展商的另一做法是建議沿東北或東南界線築建一條 4.5 米闊的街道。擬建的街道面積不應計入地盤面積。

註 21：《建築物(規劃)規例》第2 條列出三類地盤的定義。該規例附表1 則指明這三類地盤的住用和非住用建築物的最高准許地積比率：

- (a) 甲類地盤 指並非乙類地盤，亦非丙類地盤，而緊連一條不少於4.5米闊的街道或緊連多於一條該類街道的地盤。住用建築物的最高准許地積比率為8倍，非住用建築物則為15倍；
- (b) 乙類地盤 指緊連兩條不少於4.5米闊的街道的街角地盤。該街角地盤除非有最少40%的地盤界線緊連兩條街道，否則不能視作緊連兩條街道。住用建築物的最高准許地積比率為9倍，非住用建築物則為15倍；及
- (c) 丙類地盤 指緊連三條不少於4.5米闊的街道的街角地盤。該街角地盤除非有最少60%的地盤界線緊連三條街道，否則不能視作緊連三條街道。住用建築物的最高准許地積比率為10倍，非住用建築物則為15倍。

圖二

緊連西灣河土地的街道位置圖



說明：—— 西灣河土地界線

- 水警基地附屬地方 在對比圖則上顯示的水警基地附屬地方
- 公共交通總站 在對比圖則上顯示的公共交通總站
- I區 位於西灣河土地東北界線的I區
- II區 位於西灣河土地東南界線的II區
- III區 III區為契約條件所劃定的非建築用地，面積約為194平方米
- 非建築用地

資料來源：地政總署的記錄

西灣河土地獲視作乙類地盤

5.3 一九九九年一月，屋宇署總屋宇測量師在進行實地視察後，向地政總署指出西灣河土地為乙類地盤。屋宇署認為該幅土地並無丙類地盤的特點，原因如下：

- (a) 分區計劃大綱草圖第 S/H21/10 號已把位於東北和東南的狹長地帶(即在圖二內的 I 區和 II 區)劃作“休憩用地”。《屋宇署手冊》註明，根據《建築物(規劃)規例》第 2 條，就地盤分類而言，休憩用地不獲接納為街道；
- (b) 擬議興建的散步長廊(在 I 區和 II 區)仍未定案。由於船舶加油站仍未遷離，根據《建築物條例》，該處不可當作街道；
- (c) 根據律政司對同樣涉及地盤分類的另一發展項目所給予的意見，建築事務監督應考慮個案當時的事實和情況，而不是未來發展的可能；及
- (d) 關於 I 區和 II 區未來的散步長廊，公眾是否獲給予通行權，尚屬未知之數。

劃定非建築用地以符合丙類地盤的標準

5.4 一九九九年九月，港島東區地政處詢問屋宇署，為善用土地的發展潛力，如採納下列建議，西灣河土地可否轉為丙類地盤：

- (a) 建議一：把 II 區一部分分類為《建築物(規劃)規例》所訂明的街道；及
- (b) 建議二：把一處闊 4.5 米的地方(即圖二中的 III 區)分類為街道，其長度則按最少有 60% 的界線緊連該街道的標準釐定。計算地積比率和上蓋面積時，應把該處從地盤面積扣除。

5.5 一九九九年十月，屋宇署回覆如下：

- (a) 建議一未能令西灣河土地符合丙類地盤的標準，因 II 區並非《建築物條例》第 2 條所訂明的街道；及
- (b) 至於建議二，III 區可獲視作《建築物條例》所訂明的街道，但須符合下列條件：
 - (i) 計算地積比率和上蓋面積時，把 III 區從地盤面積扣除；
 - (ii) 獲得有關部門(例如運輸署和路政署)的支持；

- (iii) 在 III 區之上和之下均不可進行建築工程；
- (iv) III 區應在任何時間均開放予公眾通行；及
- (v) 臨街面的地盤界線佔整體地盤界線達 60%。

5.6 **加入特別條件** 一九九九年十二月，地政總署在契約加入特別條件，令西灣河土地符合丙類地盤的標準。該特別條件訂明，面積約為 194 平方米的 III 區會劃定為非建築用地，以及在任何時間均開放予公眾通行。二零零零年十二月，地政總署估計該幅土地的底價時，把 III 區從用於計算建築樓面面積和地積比率的地盤面積扣除。

更改西灣河土地的地盤分類

5.7 二零零一年一月，地政總署以招標方式售出西灣河土地。二零零一年三月，代表西灣河土地發展商的認可人士告知屋宇署，在計算地積比率時，不應把 III 區從地盤面積扣除，因就地盤分類而言，應視 II 區為街道。

5.8 **建築圖則不獲核准** 二零零一年四月，該名認可人士提交的建築圖則，以該幅土地為丙類地盤作根據。建築事務監督不核准該建築圖則，並指該幅土地為乙類地盤。二零零一年七月，該名認可人士再次提交建築圖則，仍以該幅土地為丙類地盤作根據。鑑於該名認可人士的聲稱，屋宇署要求港島東區地政處確定 II 區的土地情況 / 用途。

5.9 二零零一年七月，港島東區地政處回覆如下：

- (a) II 區包括兩幅土地，批予一間油公司作船舶加油站用途，為期 21 年（由一九九一年五月三日至二零一二年五月二日）。根據二零零一年二月二日在憲報刊登的鰂魚涌分區計劃大綱圖第 S/H21/14 號，兩幅土地都劃作“其他用途”，註明為“船舶加油站”；及
- (b) II 區其他部分劃作“休憩用地”。

建築事務監督會議接納丙類地盤分類

5.10 **認可人士的論點** 二零零一年八月一日，建築事務監督召開建築事務監督會議（見第 4.14 段註 17），審議西灣河土地的地盤分類。在該建築事務監督會議上，代表西灣河土地發展商的認可人士講述自己的理由和論點，其中包括對 II 區的下述意見：

- (a) II 區為闊逾 4.5 米的通道，用作緊急車輛通道，連接兩個船舶加油站、公眾登岸地點和水警港口分區總部，符合《建築物條例》所載的街道定義；及
- (b) 分區計劃大綱圖第 S/H21/14 號把 II 區劃作“休憩用地”，並確定其永久用途。

5.11 **規劃署的意見** 在該建築事務監督會議上，港島規劃處表示：

- (a) 規劃意向是把 II 區發展為散步長廊，連接計劃在愛秩序灣興建的長廊和鯉魚涌公園；
- (b) 水警所使用的碼頭擬待騰空後闢作康樂地區範圍，而 II 區則成為通往碼頭的緊急車輛通道；及
- (c) 在分區計劃大綱圖中，除兩個船舶加油站外，II 區被劃作“休憩用地”。

5.12 **地政總署的意見** 在該建築事務監督會議上，地政總署代表表示，在一九九九年擬備標書時，港島東區地政處曾要求屋宇署澄清可否把 II 區分類為街道。屋宇署當時的回覆指 II 區不可視作《建築物條例》第 2 條所訂明的街道。為了使西灣河土地符合丙類地盤的標準，闊 4.5 米的 III 區遂被指定為用作公共通道的非建築用地(見第 5.6 段)。

5.13 **建築事務監督會議與會者的意見** 建築事務監督會議認為：

- (a) II 區為通往船舶加油站的現有緊急車輛通道，以及通往公眾登岸地點的通道，具備街道的特徵，並將繼續用作通往船舶加油站和公眾登岸地點的通道；
- (b) 規劃意向是把 II 區發展為海濱散步長廊。碼頭會闢作康樂地區範圍，而 II 區則會是通往碼頭的緊急車輛通道；及
- (c) 除具備街道的特徵外，鑑於上述 (a) 和 (b) 項，II 區亦可確定為符合《建築物條例》所載的永久性質。

5.14 在考慮上述的意見後，建築事務監督同意 II 區為《建築物條例》所訂明的街道，以及同意西灣河土地為丙類地盤。二零零一年九月一日，建築事務監督核准以該幅土地屬丙類地盤為根據的建築圖則。建築事務監督沒有規定西灣河土地發展商須把 III 區從用於計算地積比率和上蓋面積的地盤面積扣除。

審計署的意見

發展密度在賣地後有所增加

5.15 **審計署的查詢** 二零零五年五月，審計署就西灣河土地的地盤分類和發展密度有所增加一事，徵詢屋宇署的意見。同年六月，屋宇署表示：

- (a) 根據照片記錄，通道(II 區)的實際情況在賣地前後大致相同；
- (b) 建築事務監督會議在二零零一年八月一日所作的決定：
 - (i) 裁定西灣河土地為丙類地盤；
 - (ii) 意味着發展密度上限較假設個案的密度為高(註 22)；及
 - (iii) 並非為要提高西灣河土地的發展密度。地盤分類的確定，是根據《建築物條例》的條文而決定。地盤分類確定後的發展，包括該幅土地的發展密度有所增加，是建築事務監督會議的決定自然衍生的結果；
- (c) 總屋宇測量師在一九九九年一月所作的決定(見第5.3段)，確實為建築事務監督會議二零零一年八月一日的決定所推翻；及
- (d) 屋宇署審定緊急車輛通道、通道或公共通道是否屬於街道時，會考慮所有有關因素，並會考慮《認可人士註冊結構工程師作業備考》第 263 號(註 23)所載指引，決定就地盤分類而言何謂街道。

5.16 **III 區的面積計入地盤面積內** 根據《建築物(規劃)規例》，西灣河土地的地盤分類決定准許地積比率，而准許地積比率又決定發展潛力(即總建築樓面面積)和土地的價值。審計署歡迎地政總署擬提高西灣河土地發展潛力的做法，即建議在該土地界線內提供一條街道(即III區)，令該幅土地符合丙類地盤的標準(見第5.5(b)段)。根據契約，III區應劃定為非建築用地，在任何時間都開放作公共通道。因此，地政總署和準投標者或認為須把III區從地盤面積扣除，才可以按丙類地盤類別計算地積比率和上蓋面積。事實上，地政總署在估計底價時，已經把III區從地盤面積扣除(見第5.6段)。不過，在二零零一年八月一日召開的建築事務監督會議(即西灣河土地售出後)上，建築事務監督同

註 22：二零零零年十二月，地政總署估計底價時，把面積為194平方米的地方從假設發展項目的地盤面積扣除(見第5.6段)，令到西灣河土地符合丙類地盤的標準。

註 23：在二零零一年十月發出的《認可人士註冊結構工程師作業備考》第263號說明，街道的性質(即屬私人或公眾街道)會影響土地的地盤分類。

意西灣河土地為丙類地盤，而西灣河土地發展商亦無須在土地界線內提供一條街道(即 III 區)。因此，在計算地盤面積時，無須扣除 III 區的面積。隨着建築樓面面積增加，西灣河土地的發展密度也因而增加。

5.17 審計署認為：

- (a) 在賣地前決定地盤分類方面，屋宇署應與其他政府部門澄清是否有足以影響地盤分類的相關因素。舉例來說，屋宇署應先與規劃署澄清與西灣河土地毗鄰的土地的計劃用途，才決定地盤分類(見第 5.11 及 5.13 段)；及
- (b) 屋宇署後來決定改變西灣河土地的地盤分類，即在計算地盤面積時計入 III 區的面積，令到該幅土地的發展密度在售出後增加，這做法或對競投西灣河土地的其他投標者不公平。

5.18 **近期發展情況** 關於根據《建築物條例》就地盤分類而言所須符合的街道準則(註 24)，審計署注意到，屋宇署已在《2005 年建築物(規劃)(修訂)規例》中，修訂就地盤分類而言的“街道”準則。該規例於二零零五年六月三十日在憲報刊登，同年七月六日提交立法會，按先訂立後審議的程序處理(註 25)。修訂規例將於二零零五年十二月三十一日生效。

審計署的建議

5.19 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 在土地出售前，與其他有關政府部門澄清是否有足以影響地盤分類的因素；
- (b) 考慮徵求法律意見，澄清與地盤分類有關的法律歧義後，才為其他政府部門提供關於賣地的意見；及
- (c) 考慮《2005 年建築物(規劃)(修訂)規例》就地盤分類訂明需符合的街道準則，以期在賣地前清楚確定土地的發展密度。

註 24：二零零一年十月的《審計署署長第三十七號報告書》也提出了地盤分類的問題，就此，屋宇署同意修訂《建築物(規劃)規例》所載的街道定義。

註 25：附屬法例可按先訂立後審議的程序處理，即先在憲報刊登，然後在立法會會議上提交立法會省覽。立法會可在附屬法例提交後 28 天內舉行的會議上，藉決議修訂附屬法例。這段審議及修訂附屬法例的期間稱為審議期限。除在有關的附屬法例另有規定外，附屬法例在憲報刊載當天生效。附屬法例一直有效，除非修訂該附屬法例的決議獲得通過，以及直至該決議在憲報刊登之日。

當局的回應

5.20 屋宇署署長同意第 5.19 段所載的審計署建議。他表示：

- (a) 屋宇署已採用新程序，凡賣地、換地或修訂契約個案涉及的地盤分類事宜，只由建築事務監督會議給予意見；及
- (b) 屋宇署會考慮《2005 年建築物(規劃)(修訂)規例》就地盤分類訂明需符合的街道準則，以期在賣地前清楚確定土地的發展密度。

第6部分：批出豁免地方

6.1 本部分探討根據《建築物條例》就發展西灣河土地批出豁免地方的事宜。

背景

6.2 **把政府房舍計入建築樓面面積內** 一九九九年十一月，正當地政總署把西灣河土地特別條件擬稿交予各政府部門傳閱以徵詢意見期間，屋宇署告知地政總署，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍(即公共交通總站和水警基地附屬地方—見第1.2段)應計入建築樓面面積內(另見第6.22段)。

6.3 《建築物條例》第42條授權建築事務監督，如認為情況特殊，可藉書面通知，准予就《建築物條例》條文作出變通。建築事務監督獲授權力：

- (a) 批出額外地方，使到超逾准許地積比率的建築圖則得以核准(下稱額外地方)；及
- (b) 豁免把撥作公共用途的地方計入建築樓面面積內。

6.4 二零零一年二月和三月，代表西灣河土地發展商的認可人士向屋宇署查詢，根據《建築物條例》，政府房舍可否不計入建築樓面面積內。

6.5 **屋宇署的意見** 二零零一年三月，屋宇署一名高級屋宇測量師表示：

- (a) 屋宇署採取的整體方針，是公共交通總站應計入建築樓面面積內；及
- (b) 建築事務監督在行使有關變通和豁免的酌情權時，應尋找可證明有關申請有充分理據的特殊情況，例如：
 - (i) 維護公眾利益；
 - (ii) 保障或提高衛生和安全標準，或保護和改善環境；
 - (iii) 改善住客或附近居民的生活質素；及
 - (iv) 顧及司法上的考慮因素，包括法治制度和衡平法規則，即先例個案或法庭裁決。

二零零一年三月中，一名總屋宇測量師表示，當局根據《建築物條例》第42條准許豁免把政府房舍計入建築樓面面積時，只考慮特殊情況或設計。一般來說，政府房舍應計入建築樓面面積內。

6.6 **首次提交的建築圖則** 二零零一年六月，建築事務監督不核准代表西灣河土地發展商的認可人士所提交的建築圖則，該建築圖則不把政府房舍計入建築樓面面積內。建築事務監督認為，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍應計入建築樓面面積內。

6.7 **再次提交的建築圖則** 二零零一年七月三日，該名認可人士再次提交建築圖則，並再度不把政府房舍計入建築樓面面積內，理由如下：

- (a) 有關地方純粹用於停泊汽車和汽車上落客貨用途。根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條(註26)，有關地方可不計入建築樓面面積內；
- (b) 有關地方只供公眾和政府使用，西灣河土地發展商不可從中得益，更被剝奪最具價值的地面層空間。這些空間如用作商店或其他出租用途的話，均可帶來收益；及
- (c) 契約條件沒有訂明應把公共交通總站計入建築樓面面積內。

建築事務監督會議意見紛紜

6.8 二零零一年八月一日，經擴大的建築事務監督會議(註27)審議代表西灣河土地發展商的認可人士在二零零一年七月三日提交的建築圖則，以確定政府房舍應否不計入建築樓面面積內。兩名大學教授獲邀以觀察員身分列席會議，以便提出獨立的意見。

6.9 在二零零一年八月一日的建築事務監督會議上，除提出上文第6.7段所述的理由外，代表西灣河土地發展商的認可人士也指出：

- (a) 西灣河土地契約只指明建築樓面面積下限，但沒有規定建築樓面面積上限。西灣河土地發展商應有權善用《建築物(規劃)規例》許可的發展潛力；
- (b) 西灣河土地發展商在遞交標書時確實認為，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條，公共交通總站無須計入建築樓面面積內；

註26：《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條訂明，在釐定發展項目的建築樓面面積時，建築事務監督如信納任何樓面空間純粹為停泊汽車和汽車上落客貨用途而建，或擬純粹用於停泊汽車和汽車上落客貨等用途，則可不計算該樓面空間的面積。

註27：經擴大的建築事務監督會議的與會者包括所有屋宇署拓展(1)部總屋宇測量師和有關政府部門代表。在二零零一年八月一日的建築事務監督會議上，代表西灣河土地發展商的認可人士和該發展商的代表講述自己的論點，並回應建築事務監督會議與會者的詢問。在講述完畢後，該名認可人士與組員在與會者審議有關個案前先行退席。

- (c) 儘管根據契約，提供公共交通總站是已知的責任，但這未必指為履行責任，便要失去根據《建築物條例》充分善用發展潛力的權利；及
- (d) 水警基地附屬地方內的泊車處是水警港口分區總部職能上的附屬設施。

6.10 **屋宇署的慣常做法** 屋宇署總屋宇測量師 港島東表示，屋宇署的慣常做法，是把公共交通總站計入建築樓面面積內。

6.11 **發展密度增加受到關注** 在該建築事務監督會議上，港島規劃處表示，由於契約規定須提供公共交通總站，不把該總站計入建築樓面面積內，也不會為公眾帶來任何利益。港島規劃處反而關注到，假如公共交通總站不計入建築樓面面積內，發展密度便會增加。

6.12 **地政總署的意見** 在同一個建築事務監督會議上，港島東區地政處表示：

- (a) 契約條件只指明住宅建築樓面面積下限。有關發展項目的地積比率是由屋宇署根據《建築物條例》負責管制；
- (b) 在擬備契約條件期間，屋宇署以書面確認，根據《建築物(規劃)規例》，政府房舍應計入建築樓面面積內；
- (c) 地政總署在評估投標底價時，以政府房舍會計入建築樓面面積內為根據；及
- (d) 地政總署回覆若干準投標者的查詢時稱，根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條，政府房舍應計入建築樓面面積內。然而，西灣河土地發展商未有就此提出查詢。

6.13 **教授的意見** 其中一名列席的教授認為，對於應否把公共交通總站計入建築樓面面積內，發展商(西灣河土地的多名投標者)或感到無所適從。他表示，疑點的利益應歸於西灣河土地發展商。

6.14 **建築事務監督會議押後決定** 由於建築事務監督會議的與會者意見紛紜，擔任建築事務監督會議主席的建築事務監督指令，在就此事作出決定前，須就《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條的適用範圍徵求法律意見。

6.15 二零零一年八月一日，代表西灣河土地發展商的認可人士撤回他在二零零一年七月三日所提交的建築圖則。翌日，他再次提交相同的建築圖則，但已把政府房舍計入建築樓面面積內。

6.16 有關豁免計入建築樓面面積事宜的法律意見 二零零一年八月中，屋宇署根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)及(b)條，就上述事宜徵詢律政司的意見。按照在二零零一年十月接獲的法律意見，屋宇署認為，公共交通總站符合《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條內“停泊汽車、汽車上落客貨”字句的意思。有關的法律意見要點如下：

- (a) 應首先令建築事務監督信納，任何樓面空間純粹為停泊汽車和汽車上落客貨用途而建，或擬純粹用於停泊汽車和汽車上落客貨用途。這是關乎事實的問題，可憑所提交的圖則或設計等文件確定和證明是否屬實；
- (b) 建築事務監督隨後應考慮是否不把該樓面空間計入建築樓面面積內。在行使這方面的酌情權時，建築事務監督應考慮每宗個案本身的情況，並基於當時的公眾利益需要，就每宗個案作出決定；
- (c) 在援用《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條時，建築事務監督會把《建築物條例》第16條考慮在內。在根據《建築物條例》第16條拒絕核准建築圖則方面，並無提及考慮契約限制一事；及
- (d) 建築事務監督應考慮有關個案的情況，並按指引和政策行使酌情權，但不應為求貫徹執行而不顧個別個案的情況。

公共交通總站不計入建築樓面面積內

6.17 規劃署的關注 在收到法律意見後，在二零零一年十月二十二日舉行了另一次建築事務監督會議，討論不把政府房舍計入建築樓面面積內的事宜。在該會議上，港島規劃處表示：

- (a) 由於契約訂明須提供公共交通總站，不把公共交通總站計入建築樓面面積內，不會為公眾帶來任何額外利益；及
- (b) 假如不把公共交通總站計入建築樓面面積內，則擬議的樓宇體積高度便會增加。鑑於樓宇位於海濱，在視覺上影響更大。

6.18 建築事務監督會議其他與會者的意見 在同一個會議上，其他與會者表達以下意見：

- (a) 屋宇署在考慮律政司的意見後認為，公共交通總站屬停泊汽車和汽車上落客貨的樓面空間範圍內；
- (b) 在行使酌情權時，建築事務監督應研究不把該樓面空間計入建築樓面面積內，會否不符合公眾利益；

- (c) 提供公共交通總站的安排定必符合公眾利益，否則，運輸署和規劃署不會建議提供該設施。不把公共交通總站計入建築樓面面積內的做法，不會損害公眾利益；
- (d) 根據律政司的意見，透過《建築物條例》實施發展管制一事，與契約條件無關。因此，純粹因西灣河土地發展商須遵守約定提供公共交通總站，而認為准許不把該總站計入建築樓面面積內的做法不符合公眾利益，似乎並不合理；
- (e) 當局並沒有法定的城市規劃管制西灣河土地的建築樓面面積和發展項目的體積。建築樓面面積只受《建築物(規劃)規例》規管。如有任何要進一步限制建築樓面面積或發展項目體積的規劃意向，則應該已在契約內載明。在這情況下，當局不宜根據《建築物條例》處理規劃署所關注的事項；及
- (f) 儘管當局已有內部指引說明如何處理不把停車位計入建築樓面面積內的情況，但對於建築事務監督會如何處理不把公共交通總站計算在內的情況，則無論政府內部或業界，都未獲發清晰指引。

6.19 在二零零一年十月二十二日的建築事務監督會議上，建築事務監督決定不把公共交通總站計入建築樓面面積內。此外，他也作出指令，有關處理此事（即公共交通總站應否計入建築樓面面積內）的屋宇署內部指引和《認可人士註冊結構工程師作業備考》，都須從速檢討，並向業界重發。

水警基地附屬地方應計入建築樓面面積內

6.20 至於水警基地附屬地方，建築事務監督會議與會者注意到該地方並非附屬於西灣河土地發展項目的主要用途。建築事務監督決定，水警基地附屬地方應計入建築樓面面積內。

公布經修訂的《認可人士註冊結構工程師作業備考》第 13 號

6.21 二零零五年八月一日，屋宇署公布經修訂的《認可人士註冊結構工程師作業備考》第 13 號。該份修訂備考說明，根據規劃署的規劃意向，除非有關的規劃圖則或規劃許可另有規定，公共交通總站應計入建築樓面面積內。

審計署的意見

契約條件沒有提及政府房舍應否計入建築樓面面積內

6.22 一九九九年十一月，在擬訂西灣河土地契約的特別條件擬稿期間，屋宇署告知地政總署，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍(即公共交通總站和水警基地附屬地方)應計入建築樓面面積內(見第6.2段)。然而，這項資料卻沒有納入該幅土地的契約條件內。

6.23 二零零一年十月，建築事務監督決定准許公共交通總站不須計入建築樓面面積內，但水警基地附屬地方則須要計入(見第6.19及6.20段)。對於西灣河土地的契約條件未有明確訂明政府房舍應否計入建築樓面面積內，審計署認為做法未符理想。準投標者可能因而對此存疑。事實上，若干準投標者在二零零零年十一月投標期間獲悉，政府房舍(同時包括公共交通總站和水警基地附屬地方)將計入建築樓面面積內(見第2.4及2.5段)。

6.24 二零零五年九月，地政總署回覆審計署的查詢時表示，就沒有在契約條件內訂定建築樓面面積上限條款的個案而言，建築事務監督擁有酌情權，如果認為理據充分，可根據《建築物條例》決定政府房舍會否計算在內，或改變有關的決定，所以地政總署認為不宜在契約條件內訂明會否把須興建的政府房舍計入建築樓面面積內。

財政影響

6.25 審計署估計，不把公共交通總站計入西灣河土地建築樓面面積內，財政影響可達1.25億元(註28)。

委任外界觀察員

6.26 建築事務監督會議的與會者通常都是政府人員(見第4.14段註17)。與會者如有利益衝突，他們必須申報並放棄審議工作。屋宇署回覆審計署的查詢時表示，有關委任外界觀察員列席二零零一年八月一日建築事務監督會議的構思，是在短時間內提出和安排的。由於該項安排前所未有的，屋宇署在委任觀察員方面沒有任何既定程序或準則，也沒有任何有關如何選出該兩名觀察員的檔案記錄。儘管沒有書面記錄顯示該兩名觀察員必須在建築事務監督會議上申報利益衝突，但其中一人確曾申報了本身為香港建築師學會會長的身份。

註28：地政總署在投標前評估西灣河土地的底價為18.5億元，整體樓面價為每平方米17,138元。審計署按此計算出有關公共交通總站的樓面價約為1.25億元。(根據最新的核准建築圖則，公共交通總站的估計面積為7 297平方米。)

審計署的建議

6.27 審計署建議屋宇署署長應：

- (a) 在土地出售前，就有關法律根據有存疑的事項(例如在本個案中有關豁免計入建築樓面面積內的事宜)徵求法律意見，然後才向其他政府部門提供意見；
- (b) 就委任外界觀察員列席建築事務監督會議的安排，制定一套程序和準則；及
- (c) 規定外界觀察員必須申報是否有任何利益衝突。

6.28 審計署也建議地政總署署長應視乎情況，在土地契約條件內明確規定會否把須興建的政府房舍計入建築樓面面積內，以便準投標者在競投土地時能考慮這些資料。

當局的回應

6.29 屋宇署署長同意第 6.27 段所載的審計署建議。他表示：

- (a) 如果發現有不明確的法律事項，屋宇署會徵求律政司的意見，然後才向其他部門提供意見；
- (b) 在西灣河土地個案的外界觀察員委任安排，屬前所未有的。屋宇署相信日後在極罕有情況下，才會委任這類觀察員。儘管如此，屋宇署已就委任外界觀察員的安排，制定程序和準則；及
- (c) 屋宇署已發出指引，規定外界觀察員必須申報是否有任何利益衝突，而這類申報亦將被記錄在案。

6.30 地政總署署長大致上同意第 6.28 段所載的審計署建議。他表示，根據地政總署的現行做法，假如契約條件內有載列建築樓面面積上限的條款，則該契約條件會訂明須興建的政府房舍會否計入建築樓面面積內，以便準投標者在競投土地時能考慮這些資料。

第7部分：批出額外地方

7.1 本部分探討根據《建築物條例》就發展西灣河土地批出額外地方的事宜。

背景

7.2 建築事務監督批出額外地方(註29)，以換取在西灣河土地上的撥地。有關的撥地範圍載於圖三，並撮述於表一。

表一
在西灣河土地內的撥地範圍

所在地點	撥地面積 (平方米)	批出的額外 地方面積 (平方米)
D1 區：位於西灣河土地東南界線	108	540
D2 區：位於西灣河土地的預留地區(註 1)	625	3 125
D3 區：位於西灣河土地的預留地區	24	—
D4 區：位於西灣河土地的預留地區	1 407	7 035
總計	2 164	10 700 (註 2)

資料來源：屋宇署的記錄

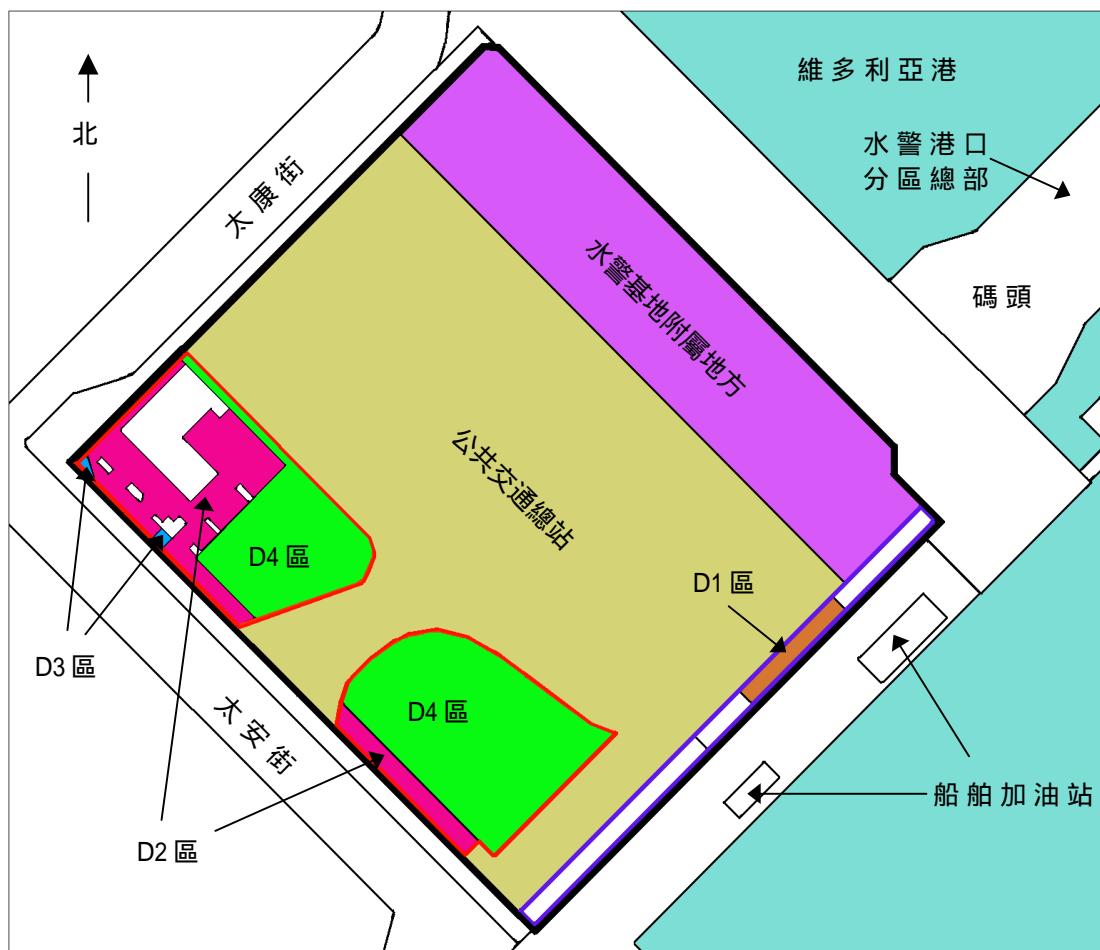
註1：預留地區位於西灣河土地地面層，在對比圖則上指定為“擬供通往上層的入口大堂和其他設施之用的預留空間”(見第4.14(b)段)。

註2：計算方法：(2 164 平方米 – 24 平方米) × 5(見註29) = 10 700 平方米

註 29：《建築物條例》第42條授權建築事務監督，就在地面層撥作公共用途的地方，可批出五倍的額外地方(根據《建築物(規劃)規例》第22(1)條計算)。

圖三

在西灣河土地內的撥地



說明：

- | | | | |
|--|--------------|--|------|
| | D1 區 | | D2 區 |
| | D3 區 | | D4 區 |
| | 對比圖則上顯示的預留地區 | | |
| | 水警基地附屬地方 | | |
| | 公共交通總站 | | |
| | 土地界線 | | |

資料來源：地政總署的記錄

要求以撥地換取額外地方

7.3 二零零一年七月，代表西灣河土地發展商的認可人士申請額外地方，以交換撥作公共用途的地方(見第 4.15 段)。

召開建築事務監督會議審議應否批出額外地方

7.4 在二零零一年八月一日舉行經擴大的建築事務監督會議(見第 5.10 及 6.9 段)上，代表西灣河土地發展商的認可人士指出：

- (a) 由於需要更多地方來興建水警基地附屬地方(見第4部分)，公共交通總站須擴展至地面層的預留地區。當局批出額外地方，以交換撥作公共用途的預留地區，屬合情合理；及
- (b) 至於沿東南界線伸延的狹長地帶(第 5.2 段圖二內的非建築用地)，西灣河土地發展商建議撥作公共交通用途，方便公眾進出該公共交通總站。雖然契約條件已指定該地帶為可行使通行權的地區，但西灣河土地發展商應有權把該地帶撥作公共交通用途，以換取額外地方。

7.5 **運輸署的意見** 在該建築事務監督會議上，運輸署的代表表示：

- (a) 建築圖則內的擬議公共交通總站平面布置，建基於：
 - (i) 須擴大水警基地附屬地方，以符合工程規格附表的規定；
 - (ii) 提供的公共交通總站較需要的為大；及
 - (iii) 由於該幅土地界線外的公共行人徑改建為景觀美化地方，須在公共交通總站內重設行人徑；
- (b) 如果 (a)(ii) 和 (a)(iii) 項所載建議不包括在公共交通總站的新設計內，對比圖則內的預留地區(見第7.2段表一註1)或足以作契約原先預定的用途；及
- (c) 擬議的公共交通總站面積較大，在運作成效方面會比原本設計為佳。

7.6 **規劃署的意見** 在該會議上，港島規劃處稱擬議的公共交通總站比原本的設計為佳，故贊成讓西灣河土地發展商撥出預留地區以換取額外地方。

7.7 **地政總署的意見** 在該會議上，地政總署的代表指出，西灣河土地發展商在修訂工程規格附表前，必須先經地政總署批准。地政總署在給予批准前，會先向有關的政府部門徵詢意見。至於把位於東南界線的狹長地帶(即第5.2段

圖二內的非建築用地)撥作公共通道一事，以及水警基地附屬地方的車輛出口安排，地政總署代表指出：

- (a) 代表西灣河土地發展商的認可人士的建議應予拒絕。契約指定有關地區為非建築用地，也規定西灣河土地發展商須容許公眾在任何時間通行；及
- (b) 契約也規定，西灣河土地發展商須容許警務處的車輛和地政總署署長授權人士在任何時間進出，不受限制。

7.8 **建築事務監督會議與會者的意見** 建築事務監督會議與會者在會議上有以下見解：

- (a) 在位於東南界線的狹長地帶(D1區 見第7.2段圖三)上，只有面對連接公共交通總站的擬建通路的那個部分須用作公共通道；
- (b) 對比圖則上顯示的水警基地附屬地方不能符合工程規格附表所載規定，因此，公共交通總站須南移；
- (c) 重新設計的公共交通總站面積較大，比原本的設計為佳；
- (d) 設置景觀美化地方的安排應獲鼓勵，儘管位於公共交通總站內的公共行人徑因而須予遷移(D2 區 見圖三)，；及
- (e) 西灣河土地發展商把地面層的地方撥作公共用途，應該獲得補償。

決定批出額外地方

7.9 二零零一年八月一日，在考慮過建築事務監督會議與會者的意見後，建築事務監督同意：

- (a) 批出額外地方，以換取把位於東南界線的部分狹長地帶(即第7.2段圖三內的 D1 區)撥作連接公共交通總站的公共通道；
- (b) 接納把預留地區內 D2 區和 D4 區 (見圖三) 撥作公共交通總站用途的建議；及
- (c) 在符合下述條件的情況下批出額外地方：
 - (i) 西灣河土地發展商承諾不再向政府索償；及
 - (ii) 公共交通總站的平面布置為所有有關政府部門接納。

根據截至二零零五年五月的最新核准建築圖則，西灣河土地發展商獲批出共10 700 平方米的額外地方，以換取在D1、D2 及 D4 區撥出土地(見第7.2段表一)。

7.10 **建築圖則獲屋宇署核准** 二零零一年九月一日，建築事務監督核准有關的建築圖則，並批出上述額外地方，以換取撥作公共用途的土地。

7.11 **建築圖則不獲地政總署核准** 二零零一年十月，地政總署拒絕核准上述建築圖則，因建築圖則上的政府房舍並不符合契約的工程規格附表規定。

7.12 二零零一年十二月初，港島東區地政處表示，代表西灣河土地發展商的認可人士要求額外地方，令政府“可能損失收入”，遂要求建築署和運輸署就西灣河土地發展商能否按照工程規格附表興建政府房舍一事，給予意見。港島東區地政處認為，如政府房舍可以按照工程規格附表興建，則西灣河土地發展商便應遵從有關規定。

7.13 **建築署的回覆** 二零零一年十二月底，建築署回覆如下：

- (a) 代表西灣河土地發展商的認可人士的圖則偏離對比圖則和工程規格附表的規定。該項偏差和擴展至預留地區的設計，均源於西灣河土地發展商的設計，而非水警基地附屬地方的規定；及
- (b) 建築署對該發展商是否有權獲得額外地方，沒有意見。

7.14 **運輸署的回覆** 二零零二年二月，運輸署亦指公共交通總站可按照工程規格附表興建，而該名認可人士未能善用預留地區，完全歸咎於他自己的規劃。

地政總署認為撥地既無必要也無需要

7.15 二零零二年二月，港島東區地政處通知屋宇署，對比圖則所示的水警基地附屬地方可按照工程規格附表的規定興建。根據法律意見，政府可修訂政府房舍及／或預留地區的平面布置，而且無須根據契約條件給予西灣河土地發展商補償。港島東區地政處認為，擬議的預留地區撥地既無必要，也無需要。

7.16 **建築圖則已獲屋宇署核准** 二零零二年二月，屋宇署通知港島東區地政處，建築事務監督已於二零零一年九月一日核准上述建築圖則，以及批准把預留地區撥作公共交通總站用途(見第7.10段)。關於契約事宜，港島東區地政處應直接與代表西灣河土地發展商的認可人士聯絡。

地政總署對批准預留地區撥地一事感到詫異

7.17 二零零二年三月，港島東區地政處對建築事務監督批准預留地區撥地，表示詫異。港島東區地政處表示：

- (a) 二零零一年八月一日，建築事務監督會議決定，西灣河土地發展商撥出預留地區以換取額外地方的建議，必須待所有有關政府部門都接納公共交通總站的平面布置後，才可獲得批准。在這方面，港島東區地政處並無確認接納有關建議；
- (b) 要求屋宇署覆實在批出額外地方前是否已獲有關的政府部門同意；及
- (c) 就撥地建議批出額外地方屬過早的決定，甚或建基於錯誤的考慮因素，因此，政府應予撤回。

建築事務監督會議維持其批出額外地方的決定

7.18 二零零二年四月二十三日，建築事務監督會議討論西灣河土地地面層撥作公共交通總站用途的事宜。在考慮下列各點後，建築事務監督會議建議，而建築事務監督亦議決維持在二零零一年八月一日的決定：

- (a) 對比圖則只是初步草圖，顯示地面層各房舍的分布，要連同工程規格附表，才定下政府房舍的最低規定；
- (b) 對比圖則和工程規格附表均為契約(一份對政府及西灣河土地發展商具有法律約束力的協議)的一部分；
- (c) 地政總署代表指出，該署決定發展商是否有權根據契約獲得補償是一回事，而建築事務監督決定是否根據《建築物條例》以批出額外地方的方式給予優惠，則是另一回事；
- (d) 規劃署代表證實從規劃角度來看，擬議的平面布置可帶來改進；
- (e) 擬議的公共交通總站平面布置在技術上已獲所有有關部門接納；及
- (f) 擬議提供的景觀美化地方和較大的公共交通總站範圍，會令市民受惠。接納把預留地區撥作公共用途的建議，符合公眾利益。

7.19 二零零二年四月，地政總署法律諮詢及田土轉易處回覆港島東區地政處有關對比圖則法律效力的問題時表示，西灣河土地發展商並不享有可使用對比圖則所劃定的預留地區的專有權利。法律諮詢及田土轉易處覆實，政府有權核准該發展商提交的政府房舍設計和平面布置，而用作入口大堂和通往上層的通道的地方即使有變，政府亦無須給予任何補償。

屋宇小組委員會III 審議經修訂的對比圖則

7.20 二零零二年六月，港島東區地政處把個案提交屋宇小組委員會III（註30）。屋宇小組委員會III獲悉上文第7.15和7.18(d)段的要點，並注意到下列各點：

- (a) 政府落實預留地區撥地的決定後，按照法律規定，須提供政府房舍予公眾通行。日後或會出現關於撥地的維修責任和改變用途的可能性的問題；及
- (b) 擬議的撥地被視為對地面層平面布置的新安排，以便騰出更多地方興建政府房舍。這項建議和原先對比圖則內的平面布置已獲有關部門接納。

7.21 在屋宇小組委員會III會議上，代表西灣河土地發展商的認可人士再次指出，要符合工程規格附表的規定，對比圖則原先的設計是不可行的。他並指現時提出的建議，在車輛、行人交通和通風方面，均有更妥善的安排。

屋宇小組委員會III 認為修訂對比圖則純屬契約事宜

7.22 二零零二年六月六日，由於屋宇小組委員會III成員並無堅持的意見，該會主席指有關問題純屬契約事宜，應由地政總署內部自行解決。

7.23 在這段時間，地政總署再與有關部門多番商議，所得意見如下：

- (a) 代表西灣河土地發展商的認可人士指西灣河土地發展商須獲額外地方興建水警基地附屬地方，所持的論點“沒有根據”；
- (b) 政府沒有要求興建更大的水警基地附屬地方，而該建議由西灣河土地發展商自行提出。運輸署證實，代表西灣河土地發展商的認可人士的設計影響到公共交通總站的面積和平面布置；及
- (c) 根據契約條件，政府有絕對酌情權修訂工程規格附表，而西灣河土地發展商已同意必定遵照政府的最終決定。因此，除非政府的新規定與原來的規定不相稱，否則發展商不得提出異議。

註30：代表西灣河土地發展商的認可人士亦獲邀出席這次屋宇小組委員會III會議（屋宇小組委員會III的成員組合見第4.18段註19）。

商議政府房舍的建築圖則

7.24 地政總署其後與西灣河土地發展商和其認可人士商議政府房舍的建築圖則。二零零二年十一月，法律諮詢及田土轉易處指出：

- (a) 政府房舍的新設計，令西灣河土地發展商可以改善住宅大廈的設計和平面布置。透過縮減在對比圖則上預留作升降機大堂和其他設施的地方，該發展商便能夠提高極有價值的地積比率，而那些地方本來或沒有太大的價值。不過，契約條件或工程規格附表似乎都沒有就上述的其他設施定下限制；
- (b) 對比圖則本身除了是工程規格附表的一部分外，並無特定法律效力，工程規格附表才是關鍵文件；及
- (c) 就對比圖則所示平面布置作出的任何修訂，均應視為對工程規格附表的修訂。根據契約條件的特別條件第 14(b)條(註 31)，此等修訂須先獲地政總署批准，而該署或會根據特別條件第 57(b)條(註 32)徵收補價。

確定原本的平面布置可否付諸實行

7.25 二零零二年十一月，建築署、運輸署和路政署應港島東區地政處的要求，再次確定政府房舍可按照對比圖則和工程規格附表興建的意見。此外，路政署指公共交通總站的平面布置有所改變，完全是源於西灣河土地發展商的發展計劃。儘管如此，建築署說該發展商有關水警基地附屬地方的建議可視為大致符合對比圖則和工程規格附表。

就核准修訂平面布置評估補價

7.26 二零零三年一月二十七日，地政總署召開估價會議，評估批准更改政府房舍平面布置須徵收的補價，最終決定金額為597萬元。二零零三年三月，地政總署接納西灣河土地發展商出價 600 萬元的建議。

7.27 二零零三年四月，西灣河土地發展商繳付補價。二零零三年九月，地政總署核准對比圖則的修訂平面布置。

註 31：特別條件第14(b)條規定，西灣河土地發展商除非事先獲得地政總署書面批准，否則不得修訂、變更、更改、修改或取替工程規格附表條文。

註 32：特別條件第57(b)條規定，如契約條件訂明須事先獲得政府書面批准或同意，則政府有絕對酌情權，可批准或同意其認為合適的條款及條件，也可予以拒絕。

審計署的意見

在批准預留地區撥地方面有可予改善之處

7.28 審計署認為，建築事務監督在二零零一年九月一日批出額外地方一事（見第 7.10 段），有可予改善之處，原因如下：

- (a) 截至二零零一年九月一日，有關部門對批出額外地方一事並未達成共識（見第 7.17(a) 及(b) 段）；
- (b) 地政總署反對該項建議（見第 7.15 及 7.17 段）；及
- (c) 運輸署指公共交通總站可按照工程規格附表興建（見第 7.14 段）。

保障政府利益

7.29 二零零二年六月和十一月，法律諮詢及田土轉易處質疑政府可否根據已批出的額外地方的十足價值徵收補價，因契約條件並無規定建築樓面面積上限，而該些額外地方則屬根據《建築物條例》處理的法定事項。在本個案中，地政總署批准政府房舍的修訂設計，補價為 600 萬元（見第 7.26 段）。

7.30 審計署認為，出售西灣河土地時所採用的契約條款有可予改善之處。鑑於建築事務監督可批准不屬契約條件範圍的優惠，地政總署應採取措施以保障政府的利益。

審計署的建議

7.31 審計署建議，對於涉及政府／團體／社區設施的發展項目，屋宇署署長應在批出額外地方以換取撥作公共用途的地方前，諮詢有關的政府部門，並取得它們的共識，尤其是地政總署。

7.32 審計署建議，鑑於建築事務監督可批准不屬契約條件範圍的優惠，為了在這方面保障政府的利益，地政總署署長應視乎情況，在契約內納入規定建築樓面面積上限的條款。

當局的回應

7.33 屋宇署署長同意第 7.31 段所載的審計署建議。他表示，在批出額外地方以換取撥作公共用途的地方前，屋宇署會諮詢有關的部門，包括地政總署。屋宇署會考慮與《建築物條例》有關的因素，並會在處理涉及政府／團體／社區設施的申請時，就該等因素取得有關部門的共識。

7.34 地政總署署長大致上同意第 7.32 段所載的審計署建議。他表示，如果經規劃及土地發展委員會核准的相關分區計劃大綱圖、發展大綱圖或發展藍圖限制了某幅土地的建築樓面面積，地政總署的一貫做法是把有關限制收納為契約條件。

大事年表

- 一九九八年七月 港島規劃處表示，西灣河土地可建1 008個住宅單位，每個單位的平均面積是85平方米。許可住宅建築樓面面積上限為85 720平方米。
- 一九九八年十一月 水警屬意位於西灣河土地地面層的一幅可用面積約為1 500平方米的正方或長方形用地。
- 一九九八年十一月 建築署評估，該71個停車位的面積約為3 200平方米。
- 一九九八年十一月 城市規劃委員會的都會規劃小組委員會同意鰂魚涌分區計劃大綱草圖第S/H21/9號的擬議修訂，把西灣河土地由政府／團體／社區用途重劃為“其他指定用途”，註明“住宅附連公共車輛總站、商業及社區設施”。
- 一九九九年一月 屋宇署指出西灣河土地屬於乙類地盤。
和十月
- 一九九九年十一月 屋宇署告知地政總署，根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍應計入西灣河土地的建築樓面面積內。
- 二零零零年十月 招標出售西灣河土地一事刊憲。
- 二零零零年十一月 一名準投標者告知地政總署，如果停車位的設計規定“只用前波進出”，要在1 500平方米的最小淨運作樓面面積內提供工程規格附表規定的所有設施，並不可行。
- 二零零零年十一月 地政總署向準投標者發出陳述，表示水警基地附屬地方停車位並非必要採用“只用前波進出”的設計模式。
- 二零零零年十一月 一名準投標者(非中標者)要求地政總署澄清，政府房舍是否不計入建築樓面面積內。
- 二零零零年十一月 地政總署通知該名投標者，屋宇署認為根據《建築物(規劃)規例》第23(3)(a)條，政府房舍“應計入”建築樓面面積內。
- 二零零一年一月 西灣河土地以招標方式售出，中標價為24.3億元。

附錄 A
(續)

- 二零零一年八月 在建築事務監督會議上，建築事務監督同意西灣河土地為丙類地盤，以及批出額外地方以換取撥作公共用途的地方。
- 二零零一年九月 建築事務監督核准西灣河土地的建築圖則。
- 二零零一年十月 在建築事務監督會議上，建築事務監督決定不把公共交通總站計入建築樓面面積內。
- 二零零二年四月 建築事務監督會議決定維持建築事務監督在二零零一年八月一日作出有關批出額外地方的決定。
- 二零零三年三月 地政總署接納西灣河土地發展商提出就修改工程規格附表內對比圖則的平面布置支付 600 萬元的建議。
- 二零零三年九月 地政總署核准修訂工程規格附表內對比圖則的平面布置。
- 二零零五年四月 當局贊同，根據規劃圖則的規劃意向，公共交通總站應計入建築樓面面積內。
- 二零零五年四月 西灣河土地的實際發展項目包括五幢61至64層高的大廈(2 020 個住宅單位的總住宅建築樓面面積為 135 451 平方米)。
- 二零零五年七月 屋宇署已在《2005 年建築物(規劃)(修訂)規例》中，修訂就地盤分類而言的“街道”準則。