

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1333/12-13(06)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2013年6月25日舉行的會議

關於私人發展項目內的公眾設施的最新背景資料簡介

目的

本文件載述有關在私人發展項目內提供公眾設施的背景資料，並綜述議員自2009-2010年度立法會會期以來就此課題提出的意見和關注事項。

背景

2. 私人發展項目內的公眾設施大致可分為下述類別：(a)政府、機構及社區設施；(b)公眾休憩空間；(c)行人和車輛通道；及(d)公共交通總站。此等設施落成後部分會交回相關政府部門，其餘須由有關的私人發展商或業主持續管理及保養。

3. 據政府當局所述，規定業主在其私人發展項目內加入公眾休憩空間或其他公眾設施的政策已實施數十年。此項政策有助促進綜合設計、善用土地和更妥善規劃和利用用地；以及令休憩用地的供應能與私人發展項目的預計人口增長配合。業主與政府簽訂的相關合約文件(即地契及／或公用契約)通常列明業主的責任。一般而言，業主須容許公眾合法使用該等設施及確保有關的地方暢通無阻；並須就該等設施進行達致政府當局滿意的管理及保養工作。

政策檢討

4. 自2008年起，有關私人發展項目內的公眾休憩空間的課題廣受公眾關注，因為傳媒曾就某些具爭議性的個案作出報道，例如有關時代廣場和大角咀港灣豪庭的公眾休憩空間的使用，當中涉及拒絕讓公眾使用有關空間、就使用作出嚴苛的限

制和其他管理問題等。市民普遍期望可免費及在無限制下使用公眾休憩空間，惟個別業主表示關注私隱及保安的事宜。市民和物業業主之間的利益矛盾(尤其私人住宅發展項目涉及的情況)備受關注。因此，政府當局在2008年就此課題展開政策檢討。

有關在私人發展項目內提供公眾休憩空間的優化安排

5. 在進行政策檢討後，政府當局在2010年1月舉行的發展事務委員會(下稱"事務委員會")會議上¹，向委員簡介一套為日後在私人發展項目內提供公眾休憩空間作出指引的優化安排，當中包括避免規定在私人住宅發展項目的私人土地上提供公眾休憩空間，以免經常責任會轉嫁至小業主身上。該等優化安排的摘要載於**附錄I**。政府當局表示，當局會繼續接納或要求在商業發展項目下的私人土地提供公眾休憩空間；或在毗鄰的政府土地上提供公眾休憩空間，作為一些海濱地區或未開發用地的私人發展項目的一部分，以配合綜合設計及供市民享用。

在私人發展項目內的公眾休憩空間的設計及管理指引

6. 作為政策檢討的一部分，發展局在2009年2月委聘顧問進行研究，為私人發展項目內的公眾休憩空間訂立設計及管理指引(下稱"該指引")。經過連串的諮詢及修訂工作後，發展局在2011年1月發出該指引²。該指引根據連繫性、合適度及質素的原則提供較優質設計的框架；涵蓋各項管理和運作事宜及標準(例如業主和使用者的權利和義務)；以及就可在私人發展項目內的公眾休憩空間進行的3類活動(包括經常准許活動、須獲管理公司及相關政府部門許可的商業及非商業活動)訂明指引。

私人發展項目內的現有公眾休憩空間的管理

7. 事務委員會部分委員表示支持當局根據優化安排就日後有關提供公眾休憩空間的個案作出的政策修改(即不要求或接納在私人住宅發展項目的私人土地上提供公眾休憩空間)，但他們關注到在私人發展項目內的現有公眾設施的管理。關於該指引在處理違規個案方面的成效，部分委員認為，政府當局只能

¹ 除了在2010年1月的會議外，政府當局亦在2008年12月8日及2009年5月26日向事務委員會簡介有關政策檢討的結果及建議。事務委員會在2008年5月31日及2009年2月16日的特別會議上，收集團體代表就有關在私人發展項目內提供公眾設施所表達的意見。

² 該指引在2011年1月透過立法會CB(1)1085/10-11(01)號文件提交事務委員會供委員參閱，並於2011年2月14日生效。該文件可於下列超文本連結下載 ——
<http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/dev/papers/devcb1-1085-1-c.pdf>

鼓勵業主遵守該指引。部分委員質疑，該指引能否有助達到提升私人發展項目內的現有公眾休憩空間的設計和管理的擬議目的。

8. 政府當局回應時表示，當局會難以要求私人發展項目內現有公眾休憩空間的業主遵守設計指引，但該等指引會適用於私人發展項目內新的公眾休憩空間。至於管理指引，如契約條件訂明，發展商就私人發展項目內現有公眾休憩空間進行的管理工作須“……令地政總署署長滿意”，政府當局可要求有關的發展商遵守該等指引。鑒於私人發展項目內的公眾休憩空間遍布全港，有關的數目甚多，政府當局認為，要確保業主履行責任管理私人發展項目內的公眾休憩空間，由公眾監察是一個有效的方法。為了加強此等設施的透明度，以及鼓勵私人發展項目內的公眾休憩空間使用者就業主／發展商的不當行為向相關部門投訴，政府當局已在地政總署及屋宇署的網站提供有關附有公眾休憩空間的私人發展項目的資料³，包括有關的位置、大小及開放時間。就嚴重違規的個案而言，政府當局強調，當局可採取執法行動及重收處所作為最後的解決方法，但在大部分個案中，送達催辦便箋及警告信便已足夠。

公眾使用私人發展項目內的公眾休憩空間

9. 事務委員會部分委員指出，私人發展項目曾出現的問題包括：業主不願就提供公眾通道(例如升降機及自動梯)連接公眾休憩空間承擔管理和保養費用，以及發展商把公眾通道當作私人通道管理。亦有關注認為，政府當局會難以確保私人發展項目內的公眾休憩空間方便公眾使用，尤其是設於平台的公眾休憩空間。政府當局承認，公眾要進入和使用設於平台的現有公眾休憩空間存在問題。儘管政府當局會致力透過要求業主／發展商在有關場地設置清楚的指示標誌及位置圖，確保私人發展項目內的公眾休憩空間會繼續開放予公眾使用，當局會考慮在特殊及合理的個案中，以體恤的理由豁免業主履行讓公眾使用公眾休憩空間的規定。至於有關未來在私人發展項目內的公眾休憩空間，政府當局向委員保證，有關的設計指引制訂後，可更方便市民使用該等公眾休憩空間。

³ 有關的超連結如下 ——

<http://www.landsd.gov.hk/tc/legco/gic.htm>及
http://www.bd.gov.hk/chineseT/dedicated_areas.html

豁免有關開放私人發展項目內的公眾休憩空間予公眾使用的規定

10. 事務委員會察悉，在特殊的情況下，政府當局可從諒解的角度出發，視乎每宗個案的情況，豁免有關開放若干私人發展項目內的公眾休憩空間予公眾使用的契約規定。為確保公眾利益不會受到不恰當的損害，政府當局規定提出豁免要求的個案必須符合一套準則，當中包括：規定豁免的要求必須由全體業主一同提出，以及獲得相關區議會及分區委員會支持。事務委員會部分委員關注到，要符合有關準則有實際困難，尤其是有關在提交豁免要求前須取得所有業主同意的規定。政府當局回應時表示，由於豁免涉及所有業主的權益和義務，因此，所有業主應共同申請豁免。如獲得地政總署批給豁免，亦應共同執行。

11. 在2013年2月6日的立法會會議上，一名議員提出一項書面質詢，內容是有關政府當局因應大角咀港灣豪庭業主立案法團(下稱"法團")提出有關豁免讓公眾使用公眾休憩空間的要求作出的跟進行動。據悉，該法團未能取得油尖旺西分區委員會的支持。政府當局表示，倘若當局批給豁免，會引致該區的休憩用地減少，故有關的豁免要求須取得相關區議會和分區委員會的支持。政府當局已派代表出席油尖旺區議會和油尖旺西分區委員會的會議，解釋當局就有關私人發展項目內的公眾休憩空間進行政策檢討的結果及按甚麼準則考慮該法團的要求。

長遠提供休憩用地

12. 事務委員會察悉，根據有關在未來的私人發展項目內提供公眾休憩空間的優化安排，除非根據《香港規劃標準與準則》現時或預計區內的休憩用地不足，或在特殊情況下有理據支持提供公眾休憩空間作為私人發展項目的一部分，否則城市規劃委員會不應要求或接納在私人發展項目提供公眾休憩空間，以免再出現有關公眾休憩空間的管理問題。就此，事務委員會部分委員促請政府當局考慮推行長期措施紓緩各區公眾休憩空間不足的問題，例如降低市區的發展密度，把空置用地改為公眾休憩空間及興建海濱長廊。政府當局表示，一些在海旁的珍貴地段已預留作興建海濱長廊的用途。當局承諾會繼續致力處理公眾休憩空間不足的問題。

最新發展

13. 應事務委員會要求，政府當局將於2013年6月25日的會議上，與委員討論有關規管私人發展項目內公眾休憩空間的使用的事宜。

相關文件

14. 附有超文本連結的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年6月20日

在未來的私人發展項目內
提供公眾休憩空間的
優化安排摘要⁴

(a) 公眾休憩空間的提供

- (i) 除非根據《香港規劃標準與準則》，目前或預計日後區內的休憩空間不足，或在特殊情況下，從整體的規劃或城市設計的角度進行嚴格評估後，有理據支持提供公眾休憩空間，否則政策局／部門不應建議城市規劃委員會(下稱"城規會")接納或要求發展商在私人土地及／或毗鄰的政府土地上，提供公眾休憩空間，作為私人發展項目的一部分；
- (ii) 即使根據上文第(i)項的原則，可能有理據支持在私人土地及／或毗鄰的政府土地上，提供公眾休憩空間，作為私人發展項目的一部分，但如果發展項目受不限制土地用途契約規管或實際上不可能在土地契約內規定須提供公眾休憩空間，政策局／部門不應建議城規會接納或要求發展商提供公眾休憩空間，因為這些擬議的規劃增益可能難以落實；
- (iii) 作為規則，如住宅發展項目可能出現共有業權的情況，政策局／部門不應建議城規會接納或要求發展商在有關的住宅發展項目的私人土地內，提供公眾休憩空間，而令個別業主須承擔管理和維修保養公眾休憩空間的責任；及
- (iv) 就無須呈交城規會審議，但由地政總署因土地契約的緣故而另外傳閱的發展建議，政策局／部門在提供意見時，上文第(i)至(iii)項的相同原則亦同樣適用。

⁴ 資料來源：政府當局就在私人發展項目內提供公眾休憩空間提交的文件(立法會CB(1)930/09-10(03)號文件)，供委員在發展事務委員會於2010年1月26日舉行的會議上討論。

(b) 因公眾需要而提供的公眾休憩空間的財務責任

- (i) 不論在私人土地或政府土地上，在私人發展項目內提供的公眾休憩空間，建設費用應由發展商承擔；
- (ii) 至於經常費用 ——
 - (1) 如不屬下文第(2)項所述情況，在政府土地上提供的公眾休憩空間，在建成後或在政府要求時(視乎情況而定)應交還政府，而管理和維修保養公眾休憩空間的經常費用，應由政府承擔；
 - (2) 如在毗鄰商業發展項目的政府土地上提供公眾休憩空間，政府可請該商業發展項目的發展商／業主承擔管理和維修保養公眾休憩空間的經常費用。如發展商／業主接受邀請，則應在土地契約訂明承擔經常費用的責任；
 - (3) 如在進行商業發展項目的私人土地上提供公眾休憩空間，根據土地契約，該商業發展項目的發展商／業主須在整段契約期內，管理和維修保養公眾休憩空間；及
 - (4) 不過，如公眾休憩空間規模龐大或佔地甚廣，或提供公眾休憩空間的費用不菲，與整體的發展成本不成比例，政府不應利用這機會要求發展商承擔全部費用，而應酌情考慮承擔提供公眾休憩空間的部分或全部費用(包括建設費用和經常費用)。

私人發展項目內的公眾設施

相關文件一覽表

日期	會議	參考資料
2008年3月5日	立法會會議	議事錄 —— 吳靄儀議員就"地產發展商履行提供公共休憩用地的地契條款"提出的口頭質詢(第3號)(第3430至3435頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0305-translate-c.pdf
2008年4月22日	發展事務委員會	政府當局就"私人發展項目內的公眾設施"提交的文件(立法會CB(1)1273/07-08(04)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0422cb1-1273-4-c.pdf 會議紀要(立法會CB(1)1952/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/minutes/de080422.pdf
2008年4月23日	立法會會議	議事錄 —— 李永達議員就"向準物業買家披露須在私人發展項目內提供公眾設施以供公眾使用的規定"提出的書面質詢(第8號)(第4255至4257頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0423-translate-c.pdf

日期	會議	參考資料
2008年5月7日	立法會會議	議事錄 —— 涂謹申議員就"公眾使用私人土地上的公眾設施"提出的口頭質詢(第3號)(第4774至4780頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0507-translate-c.pdf
2008年5月7日	立法會會議	議事錄 —— 單仲偕議員就"私人土地上的公眾設施的管理事宜"提出的口頭質詢(第5號)(第4785至4791頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0507-translate-c.pdf
2008年5月7日	立法會會議	議事錄 —— 余若薇議員就"私人發展項目內公眾休憩空間的管理"提出的書面質詢(第8號)(第4802至4804頁) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/counmtg/hansard/cm0507-translate-c.pdf
2008年5月31日	發展事務委員會	事務委員會與政府當局及團體代表討論有關"私人發展項目內的公眾設施"的議題 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/plw_g.htm 會議紀要(立法會CB(1)2321/07-08號文件) http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/minutes/de080531.pdf
2008年12月8日	發展事務委員會	政府當局就"私人發展項目內提供的公眾設施"提交的文件(立法會CB(1)319/08-09(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev1208cb1-319-3-c.pdf

日期	會議	參考資料
		會議紀要(立法會 CB(1)611/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/dev20081208.pdf 有關"私人發展項目內提供的公眾設施"的補充文件(立法會 CB(1)367/08-09(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev1208cb1-367-1-c.pdf 跟進文件(立法會 CB(1)770/08-09(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev1208cb1-770-1-c.pdf
2009年2月16日	發展事務委員會	事務委員會與政府當局及團體代表討論有關"私人發展項目內的公眾設施"的議題 http://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/dev/papers/dev_g.htm 會議紀要(立法會 CB(1)1374/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/dev20090216.pdf
2009年5月26日	發展事務委員會	政府當局就"私人發展項目內提供的公眾設施——未來路向"提交的文件(立法會 CB(1)1634/08-09(08)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev0526cb1-1634-8-c.pdf 會議紀要(立法會 CB(1)2717/08-09號文件) http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/dev27170809.pdf

日期	會議	參考資料
		nese/panels/dev/minutes/dev20090526.pdf
2010年1月26日	發展事務委員會	政府當局就"在私人發展項目內提供公眾休憩空間"提交的文件(立法會CB(1)930/09-10(03)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/dev/papers/dev0126cb1-930-3-c.pdf 會議紀要(立法會CB(1)1508/09-10號文件) http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/dev/minutes/dev20100126.pdf
2011年1月	-	政府當局就"有關私人發展項目內公眾休憩空間的設計及管理指引"向發展事務委員會提供的資料文件(立法會CB(1)1085/10-11(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/dev/papers/devcb1-1085-1-c.pdf
2011年5月	-	政府當局就"私人發展項目內提供的公眾休憩空間"向發展事務委員會提供的資料文件(立法會CB(1)2270/10-11(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/dev/papers/devcb1-2270-1-c.pdf
2013年2月6日	立法會會議	議事錄——毛孟靜議員就"豁免一個私人屋苑遵守地契所載須提供公眾休憩空間的條款"提出的書面質詢(第15號)(第4561至4563頁) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm0206-translate-c.pdf