

(譯本)

政府總部
發展局
規劃地政科



Planning and Lands Branch
Development Bureau
Government Secretariat

香港添馬添美道 2 號
政府總部西翼

West Wing,
Central Government Offices,
2 Tim Mei Avenue, Tamar,
Hong Kong

本局檔號 Our Ref. DEVB(PL-CR) 4-35/18 Pt.2

電話 Tel.: 3509 8831

來函檔號 Your Ref. CB4/PAC/R63

傳真 Fax : 2127 7630

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
政府帳目委員會秘書
(經辦人：朱漢儒先生)

朱先生：

立法會政府帳目委員會
就審計署署長第六十三號報告書第七章
在私人發展項目中提供公眾休憩空間的研究

2014 年 12 月 16 日致發展局局長來信收悉。經歸納其他相關部門的意見後，我獲授權就來函綜合回覆如下。為方便委員參考，本文將按來函段落編排順序作出回應：

第 2 部分：私人發展公眾休憩空間的暢達程度

- (a) 私人發展公眾休憩空間的提供，一般根據《香港規劃標準與準則》所載有關提供公眾休憩空間的指引。有關指引已顧及相關地區的人口數字和對休憩空間的相對需求。當局不認為私人發展公眾休憩空間的使用率是決定其需要的關鍵因素。由於私人發展公眾休憩空間同時具

備其他功能，例如為建築物林立的地區提供視覺調劑及緩衝空間，以及提供寬敞而寧靜的環境讓市民放鬆，因此休憩空間的質量，不應單以使用率和人流作衡量。事實上，擠迫的休憩空間不可能提供可享受的環境。單以使用率或單靠維持或增加使用率實不能全面衡量私人發展公眾休憩空間的「表現」。

私人發展公眾休憩空間的使用率受多種因素影響，例如當區居民人數。必須注意的是，某些私人發展公眾休憩空間於早年落成，部分的設計以現今標準而言的確未算理想。為改善新私人發展公眾休憩空間的設計，並從上述個案中汲取經驗，當局在 2011 年發表並公布《私人發展公眾休憩空間設計及管理指引》（《指引》），務求推動業界採納方便暢達的設計，提升市民使用及享用私人發展公眾休憩空間的方便程度。此外，為提升公眾對私人發展公眾休憩空間的認知，我們透過地政總署及屋宇署網頁發放有關私人發展公眾休憩空間的資訊。就此，我們會繼續與相關部門合作探討如何更有效地發放私人發展公眾休憩空間的資訊。

至於地政總署對私人發展公眾休憩空間的視察方面，若地契條款訂有提供私人發展公眾休憩空間的規定，地政總署有其監察角色，以確保相關業主遵守地契規定；換言之，有關業主必須按照規定開放私人發展公眾休憩空間供市民享用。如有違反地契規定的情況，地政總署會尋求有關業主作出修正。目前，地政總署會定期在 60 個私人發展公眾休憩空間進行年度視察，亦會在接獲投訴或轉介個案後，到私人發展公眾休憩空間作跟進視察；該署會繼續留意定期視察安排的安排，並會視乎資源的情況，考慮不時作出適當微調。

- (b) 審計報告內的有關建議與兩宗私人發展公眾休憩空間個案（即“公眾休憩空間 1”及“公眾休憩空間 31”）有關。就「公眾休憩空間 1」而言，地政總署在 2014 年 9 月及 11 月兩次突擊檢查，均發現閘門開啓。不過，該署亦在 2014 年 12 月 17 日致函提醒土地承批人須把私人發展公眾休憩空間的閘門時刻保持開啓，以供公眾使用。至於“公眾休憩空間 31”方面，根據地契規定，承批人須容許公眾人士進出和使用私人發展公眾休憩空間。地政總署會提醒承批人，其根據地契規定開放該公眾休憩空間的責任。這是一項須持續執行的任務，地政總署會繼續透

過定期和突擊檢查，監察該兩個私人發展公眾休憩空間是否有保持開放。

- (c) 在現行規劃制度下，發展商如欲發展一些在相關法定圖則中劃為第二欄用途的用途地帶，便須根據《城市規劃條例》（第 131 章）（《條例》）向城市規劃委員會（城規會）提出申請。特別是針對劃為「綜合發展區」的用途地帶，申請人須同時提交載有擬議發展詳情的總綱發展藍圖，當中須包括擬議私人發展公眾休憩空間（如有的話）的設計及園景美化計劃。根據《條例》，有關規劃申請須作出公布，為期三星期，期間公眾可就擬議發展計劃提出意見；若發展計劃包含私人發展公眾休憩空間，則公眾亦可就該公眾休憩空間提出意見。接獲的所有公眾意見，都會提交城規會審議。

除上文所述外，若地契條款訂有提供私人發展公眾休憩空間的規定，則地政總署會在接獲擬議私人發展公眾休憩空間的設計後，徵詢其他相關部門的意見和建議；如有關設計涉及核准規劃方案，則地政總署亦會諮詢規劃署，並會參考該署的意見，然後才考慮是否根據地契規定批准有關方案。此外，相關部門就擬議設計作出考慮時，亦會參考《指引》的規定。

- (d) 政府在 2010 年 1 月公布未來提供私人發展公眾休憩空間的優化安排，列明提供私人發展公眾休憩空間並可獲城規會及相關部門接納的特定條件。優化安排的重點，在於提供清晰的框架，訂明日後於發展項目內提供私人發展公眾休憩空間的安排。至於私人發展公眾休憩空間的設計方面，正如上述第(a)及(c)段所述，我們已在 2011 年公布《指引》，以推動業界就私人發展公眾休憩空間的設計採納最佳的做法。各部門在考慮發展商提交的私人發展公眾休憩空間設計建議時，會參考《指引》內容。

政府認為上述優化安排，致力在使用和享用私人發展公眾休憩空間的公眾利益及私人發展項目業主對有關私人發展公眾休憩空間的權利和義務方面謀取適當平衡。我們認為優化安排行之有效，在現階段沒有計劃就安排進行另一項檢討。

第 3 部分：私人發展公眾休憩空間的管理及保養

- (e) 就根據地契提供的私人發展公眾休憩空間而言，有關的及
- (f) 建築物業主一般須按照相關地契條款管理並保養私人發展公眾休憩空間，並達到地政總署或其他相關批准當局滿意的水平。地政總署透過定期或突擊檢查，以及視乎需要採取跟進行動，執行相關地契條款。除定期視察外，公眾的監察是確保私人發展公眾休憩空間的相關業主履行妥善管理及保養責任的有效方法。在接獲關於私人發展公眾休憩空間管理及保養不善的投訴後，地政總署會就投訴進行調查，並視乎情況參考其他相關部門的意見和《指引》的內容，就如何妥善管理和保養私人發展公眾休憩空間向相關建築物業主提供意見。地政總署並會作出跟進，確保業主修正違規情況。該署會就嚴重的違規個案發警告信；倘若相關建築物業主經屢次勸喻和警告後仍不遵守契約規定，則該署會考慮採取恰當的執行契約條款行動及 / 或法律行動。

在 2010 年至 2014 年間，地政總署合共接獲 28 宗針對 12 個私人發展公眾休憩空間的管理及保養不善問題的投訴；所有違規情況全都已獲修正或處理。

第 4 部分：私人發展公眾休憩空間資訊的發放

- (g) 就根據地契提供的私人發展公眾休憩空間而言，地政總署在 2008 年 3 月展開行動，逐步識別自 1980 年起獲發「合約完成證明書」（又稱「滿意紙」）的私人發展項目中的公眾休憩空間。來函要求提供沒有納入《公眾休憩空間清單》的私人發展公眾休憩空間（即在 1980 年以前設置的私人發展公眾休憩空間，或不論獲發「合約完成證明書」與否的所有私人發展公眾休憩空間）的詳情。這是一項艱巨的任務，因為我們目前沒有備存這些私人發展公眾休憩空間的清單。如要鉅細無遺的檢視所有舊地契，以釐定每幅用地是否設有私人發展公眾休憩空間，則必需花上大量時間和資源才可完成。由於透過此工作發現的私人發展公眾休憩空間應寥寥可數，故我們對有關工作可否符合成本效益存疑。

作為務實的做法，地政總署已接納審計署的建議，把該署已知的私人發展公眾休憩空間納入《公眾休憩空間清單》內，並已提醒轄下人員，在工作期間保持警覺。地

政總署的目標，是在定期更新《公眾休憩空間清單》時，把這些已知的私人發展公眾休憩空間的詳情納入清單之內。該署預定下一次在 2015 年第一季更新並發表新的《公眾休憩空間清單》。

- (h) 當地契條款所訂明必須履行的責任業已完成，而地段業權人提出申請，當局便會發出「合約完成證明書」。就分階段發展的地段而言，當局於有關地段的最後階段發展完成，而所有地契條款訂明必須履行的責任都已履行之後才發出「合約完成證明書」，這做法並不罕見。此外，間或亦有情況是即使建造工程已經完成，但地契條款訂明必須履行的所有責任尚未全部履行。舉例來說，“公眾休憩空間 32”地段的最後階段工程在 2010 年完成，但當局至今仍未接獲有關該地段「合約完成證明書」的申請。至於“公眾休憩空間 33 及 34”方面，當局已接獲有關地段的「合約完成證明書」申請，並正予以處理。

地段業權人有責任遵守地契條款訂明必須履行的所有責任，並向當局提交「合約完成證明書」申請。地政總署如接獲由已履行地契訂明所有責任的地段業權人提出之「合約完成證明書」申請，會盡快處理。

至於因為未能提供「合約完成證明書」而沒有納入地政總署《公眾休憩空間清單》的私人發展公眾休憩空間方面，該署未能提供這些公眾休憩空間的資料，原因載於上文第(g)段。

- (i) 政府已採取措施，改善私人發展公眾休憩空間資訊的發放，以便利市民享用公眾休憩空間及作出監察。我們自 2008 年 3 月起編製設有公眾休憩空間的私人發展項目資訊，並上載至地政總署及屋宇署的網頁，供市民瀏覽。相關資料包括公眾休憩空間的地址、面積、所處位置、開放時間，以及相關的位置圖等。此外，我們亦已把《指引》上載於網頁，以便市民及私人發展公眾休憩空間的業主參考。
- (j) 政府未能提供因地契或公用契約沒有訂明相關條款而沒有納入《公眾休憩空間清單》的私人發展公眾休憩空間的數目。與上文第(g)段所述理由相若，如要取得來函要求的資料，當局將須檢視大量檔案，相關部門亦因而須進行大量工序，以找出規劃條款中訂有提供私人發展公

眾休憩空間的規定，但地契條款卻沒有如此訂明的個案，涉及的工作艱鉅而複雜。

至於當局在接納發展商就提供私人發展公眾休憩空間而提交的承諾書之前，應先確保有關承諾書在法律上能有效執行方面，則需視乎個案的情況而定，倘若日後出現這種情況，相關部門會按需要先行徵詢法律意見。政府在 2010 年公布優化安排的其中一部分，是政府部門會視乎有關的私人發展公眾休憩空間規定能否透過在地契中加入適當條款予以執行或付諸實行，決定是否要求或接納提供私人發展公眾休憩空間。一般來說，如規劃申請獲城規會核准及規劃許可內訂有提供私人發展公眾休憩空間的規劃許可附帶條件，則規劃署會視乎情況，建議在地契內訂明提供私人發展公眾休憩空間的條款。此外，規劃署亦會透過由屋宇署轉介呈交的相關建築圖則，審視發展計劃並確保該計劃已履行規劃許可附帶條件。

- (k) 政府的主要意向，是提高市民對私人發展公眾休憩空間的認識，並確保能方便市民享用私人發展公眾休憩空間。為此，我們在地政總署及屋宇署網頁公布有關私人發展公眾休憩空間的資訊。此外，正如上文第(a)段所述，我們會繼續與相關部門一同研究更多有效的方法，以提高市民對私人發展公眾休憩空間的認知。
- (l) 除非地契條款中訂有條文，否則地政總署不可強制業主為私人發展公眾休憩空間豎設指示牌。倘若地契條款沒有規定，地政總署最多只可鼓勵業主豎設私人發展公眾休憩空間的指示牌，但不能作出任何強制規定。如相關建築物業主在接獲地政總署建議後仍拒絕豎設指示牌，該署可考慮與相關部門接觸，探討是否可在附近的政府土地豎設指示牌。
- (m) 《指引》在 2011 年公布，並會應用於新設立的私人發展公眾休憩空間，但當局可稍為彈性處理，視乎個別發展項目情況所需，容許設施有不同的標準水平。如把《指引》納入地契條款，則一旦出現違規情況，地政總署只可透過重收土地執行有關的地契條款。倘若須重收整幅土地，則做法並不相稱；倘若只重收設有私人發展公眾休憩空間的部分土地，又或把該部分土地重新轉歸政府所有，則做法有所偏離讓地段業權人承擔其經常責任的

意向。此外，於地契附加的條款的詳細程度亦做成實際限制，因為地契條款的有效期或長至 50 年之久，而《指引》卻只屬參考性質，內容會不時作出檢討。

事實上，現時在地契加入有關私人發展公眾休憩空間的條款中，一般會規定地段業權人須提供私人發展公眾休憩空間，並「達到地政總署署長滿意的水平」；而與私人發展公眾休憩空間相關的規劃條件，通常規定業權人須提供私人發展公眾休憩空間，並達到規劃署署長滿意的水平。相關部門在考慮地段業權人所提交的建議及相關圖則，以決定是否就私人發展公眾休憩空間相關事宜給予批准時，會視乎情況參考《指引》。

- (n) 自《指引》在 2011 年公布以來，已分發予設有公眾休憩空間的私人發展項目的業主立案法團及管理公司、專業團體、業界組織（包括香港地產建設商會），以及 18 區區議會。從發展商及設有私人發展公眾休憩空間的發展項目業主所提交的文件（包括私人發展公眾休憩空間的擬議設計及開放時間、豁免提供活動的申請等）中顯示，發展商及業主均有參考《指引》內容。政府接納審計署的建議，將考慮如何進一步提高私人發展公眾休憩空間業主對《指引》的認識和鼓勵他們採納《指引》。
- (o) 在 2013 年，有 3 個分區地政處因為資源所限而沒有完全遵從地政總署指示進行私人發展公眾休憩空間的年度視察工作。為確保分區地政處全面遵從相關指示，地政總署已加強監察機制，要求各分區地政處向地政總署總部提交年度報表，匯報私人發展公眾休憩空間視察工作的進度，以及主要視察結果和已採取的跟進行動。
- (p) 附件載有本局就審計報告所涵蓋建議的行動計劃，供委員參考。

發展局局長

(賴子堅



代行)

2015 年 1 月 13 日

副本送(連附件)：

財經事務及庫務局局長

審計署署長

地政總署署長

屋宇署署長

規劃署署長

(譯本)

審計署署長第六十三號報告書第七章
在私人發展項目中提供公眾休憩空間

有關審計署建議的跟進行動計劃

段號	審計署的建議	政府的擬議行動
2.24	<p>發展局局長應提醒有關的決策局／部門，需要：</p> <p>(a) 日後就提交城規會審批的發展項目計劃提供意見時，如計劃涉及將私人發展公眾休憩空間設於公眾不容易到達的地方，應盡可能避免建議委員會接納該等計劃；及</p> <p>(b) 日後接納或要求在發展項目中提供私人發展公眾休憩空間時，應盡可能採取措施，確保有關規定可以有效執行，如透過在土地契約中加入適當條款予以落實，或透過由發展商提交在法律上能有效執行的承諾書。</p>	<p>關於(a)項，發展局將於 2015 年上半年內提醒其他有關部門，如發展項目建議的私人發展公眾休憩空間設置於遠高於地面水平的平台及公眾不容易到達的地方，應盡可能避免建議接納該等計劃。</p> <p>關於(b)項，政府在 2010 年公布優化安排的其中一部分，是政府部門會視乎有關的私人發展公眾休憩空間規定能否透過在土地契約中加入適當條款予以執行或付諸實行，決定是否要求或接納提供私人發展公眾休憩空間。</p>
2.25	<p>地政總署署長應採取行動，要求有關的建築物業主根據相關的土地契約條款，在“公眾休憩空間”的開放時間內，保持通往私人發展公眾休憩空間的入口閘門開啓，以方便公眾進出私人發展公眾休憩空間。</p>	<p>截至 2015 年 1 月初，相關分區地政處已發信予“公眾休憩空間 1”的業主，提醒他們根據土地契約，業主有責任開放私人發展公眾休憩空間。致“公眾休憩空間 31”業主的信件將於 2015 年 1 月底前發出。</p>
3.8	<p>地政總署署長應採取行動，加強地政總署對私人發展公眾休憩空間的視察，並要求相關的建築物</p>	<p>相關分區地政處將於 2015 年 1 月底前發信予“公眾休憩空間 4 及 15”的業主，要求他們妥善保養有</p>

段號	審計署的建議	政府的擬議行動
	<p>業主妥善保養有關場地，適時修理破爛的家具和裝置。</p>	<p>關的私人發展公眾休憩空間，並適時修理損毀的設施。相關分區地政處將繼續向上述兩個私人發展公眾休憩空間的業主跟進。</p> <p>各分區地政處將於 2015 年第一季內發信予所有根據土地契約提供私人發展公眾休憩空間的業主，提醒他們妥善保養有關的私人發展公眾休憩空間。</p>
3.19	<p>地政總署署長應：</p> <p>(a) 日後如有機會，應採取行動，要求有關的建築物業主把私人發展公眾休憩空間的每天開放時間延長至不少於 13 小時（即在 2011 年公布的《私人發展公眾休憩空間管理指引》《指引》所訂明的標準）；</p> <p>(b) 提醒地政總署人員日後批准私人發展公眾休憩空間的每天開放時間時，考慮《指引》所訂明不少於 13 小時的標準；及</p> <p>(c) 日後如要批准把私人發展公眾休憩空間的每天開放時間縮短至少於 13 小時，須先考慮有關區議會的意見。</p>	<p>地政總署將於 2015 年第一季內向各分區地政處發出指引，以反映審計署的建議。</p>
3.25	<p>屋宇署署長應安排屋宇署人員視察有關的“公眾休憩空間”，以免被佔用作私人用途。</p>	<p>屋宇署將繼續安排視察，以免轄下的私人發展公眾休憩空間被佔用作私人用途。關於“公眾休憩空</p>

段號	審計署的建議	政府的擬議行動
		<p>間 40”，截至 2015 年 1 月初，大廈管理一方已在該私人發展公眾休憩空間的有關位置張貼告示，表明有關地方對公眾開放。</p>
4.15	<p>地政總署署長應：</p> <p>(a) 採取行動，把“公眾休憩空間 32、33 及 34”及其他尚未發出合約完成證明書的私人發展公眾休憩空間納入地政總署的《公眾休憩空間清單》內；</p> <p>(b) 如日後出現修訂土地契約的機會，盡可能採取行動，在相關的土地契約中加入關於提供並保養私人發展公眾休憩空間的條款；及</p> <p>(c) 盡可能把所有根據有關土地契約而提供並已知道的私人發展公眾休憩空間，不論啓用年份，全部納入《公眾休憩空間清單》內，供公眾查閱。</p>	<p>關於(a)項及(c)項，地政總署將於 2015 年第一季對《公眾休憩空間清單》更新時，把“公眾休憩空間 32、33 及 34”及根據土地契約而提供並已知的同類私人發展公眾休憩空間納入清單內。地政總署將繼續根據既有資料更新清單。</p> <p>關於(b)項，地政總署將指示分區地政處在未來把握機會，在土地契約中加入關於保養並提供私人發展公眾休憩空間予公眾使用的條款(例如當地段業權人申請修訂土地契約時)。</p>
4.16	<p>發展局局長應提醒各決策局／部門須：</p> <p>(a) 日後在接納發展商就提供公眾設施而提交的承諾書之前，應先就有關承諾書在法律上能否有效執行徵詢法律意見；及</p> <p>(b) 如有任何規劃條件不能納入土地契約，應探討可否以其他方法使規劃條件可以有效執行，例</p>	<p>政府在 2010 年公布優化安排的其中一部分，是政府部門會視乎有關的私人發展公眾休憩空間規定能否透過在土地契約中加入適當條款予以執行或付諸實行，決定是否要求或接納提供私人發展公眾休憩空間。</p>

段號	審計署的建議	政府的擬議行動
	<p>如要求發展商提出修訂契約申請，藉以將有關的規劃條件納入土地契約，或為此提交在法律上能有效執行的承諾書。</p>	
4.22	<p>地政總署署長應向相關政府部門(例如民政事務總署及康樂及文化事務署)尋求協助，以加強宣傳“公眾休憩空間”。</p>	<p>地政總署將於 2015 年第一季內與民政事務總署和康樂及文化事務署聯繫，探討能否加強宣傳私人發展公眾休憩空間。</p>
5.13	<p>發展局局長應採取積極行動，鼓勵有關業主立案法團及管理公司採納並實施《指引》所載的相關規定。</p>	<p>發展局將於 2015 年上半年聯同其他有關部門，考慮如何推動私人發展公眾休憩空間的業主認識及採納《指引》。</p>
5.25	<p>地政總署署長應：</p> <p>(a) 採取行動，鼓勵相關的建築物業主盡可能在私人發展公眾休憩空間提供有蓋座位、垃圾箱、無障礙通道設施和指示牌，並把有關的重要資訊載列於相關告示牌；</p> <p>(b) 在地政總署網頁公布的《公眾休憩空間清單》內，註明各私人發展公眾休憩空間有否提供有蓋座位和無障礙通道設施；及</p> <p>(c) 如有關的業主拒絕在私人發展公眾休憩空間的場地入口處豎設指示牌及告示牌，考慮在附近的政府土地豎設適當的指示牌及告示牌。</p>	<p>關於(a)項，地政總署將於 2015 年第一季內向表七及表八所載私人發展公眾休憩空間的業主發出須知／信件，建議他們盡量提供有關設施。</p> <p>關於(b)項，地政總署將於 2015 年第一季對《公眾休憩空間清單》作下一次更新時，註明清單上各私人發展公眾休憩空間有否提供有蓋座位和無障礙通道設施。</p> <p>關於(c)項，地政總署將於 2015 年第一季與“公眾休憩空間 4 及 26”的業主商討在場地入口處豎設告示牌。地政總署亦會考慮接觸有關部門，探討能否按個別情況在附近的政府土地豎設指示牌。</p>

段號	審計署的建議	政府的擬議行動
5.32	<p>地政總署署長應：</p> <p>(a)加強行動，確保所有分區地政處均按照地政總署指示，視察私人發展公眾休憩空間；及</p> <p>(b)要求各分區地政處向地政總署總部提交年度報表，匯報私人發展公眾休憩空間視察工作的進度，以及主要視察結果和已採取的跟進行動。</p>	<p>關於(a)項，地政總署將向分區地政處發出指引，提醒人員落實每年進行視察的規定。地政總署總部將在現時每半年一次要求署內人員更新《公眾休憩空間清單》的通知內，提醒署內人員有關進行視察的規定。</p> <p>關於(b)項，地政總署將要求各分區地政處提交年度報表，匯報私人發展公眾休憩空間視察工作的進度，以及主要視察結果和已採取的跟進行動。新安排已於2014年12月實施。</p>
6.11	<p>為改善由屋宇署管轄的私人發展公眾休憩空間的行政和管理工作，屋宇署署長日後應留意屋宇署管轄的新設私人發展公眾休憩空間，並採取措施，確保可以就有關的“公眾休憩空間”有效執行相關的《指引》規定。</p>	<p>屋宇署將於2015年1月底前為此擬備一份內部指示。</p>