

西灣河內地段  
第 8955 號發展項目  
獨立調查小組報告

二零零六年四月

(報告以英文本為準)

**西灣河內地段第 8955 號發展項目獨立調查小組**  
**INDEPENDENT COMMITTEE OF INQUIRY ON THE**  
**SAI WAN HO DEVELOPMENT ON INLAND LOT NO. 8955**

香港禮賓府  
中華人民共和國  
香港特別行政區  
行政長官  
曾蔭權先生, GBM

行政長官先生：

**西灣河內地段第 8955 號發展項目的調查**

謹代表西灣河內地段第 8955 號發展項目獨立調查小組提交報告，以供審閱。

調查小組的主要結論是：前任建築事務監督梁展文先生酌情批出額外地積比率，是以《建築物條例》和其附屬規例為依據，酌情權行使得當。此外，梁先生所作的決定令有關地盤得以作為“丙類”地盤發展，我們認為，就此指摘梁先生並無理據。

有關他根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，決定准予豁免，不把公共交通總站計入該地盤的總建築樓面面積一事，我們認為，這規例引用失當。不過，過往確有個案以這規例為據，豁免計算公共交通總站的面積，而梁先生在作出決定前，亦曾徵詢法律意見。他所作的決定，是以過往案例、法律意見和建築事務監督會議的意見為根據。雖

然，所作決定或會因人而異，但梁先生是參照了有關意見才作出如此決定，因此，出現任何差錯，也不應歸咎於他。

我們曾把上述決定對發展項目的高度、體積和密度的影響，與按屋宇署、地政總署和規劃署的政策，根據《建築物條例》第 42 條准予豁免的發展項目的規模作一比較。根據比較結果，我們察悉，法例對發展項目的管制未能達到預期的效用，這種情況令人關注。

我們在報告中就恢復法例方面的管制以及其他事宜，提出了建議。



主席

馬天敏法官

鄭漢鈞

委員鄭漢鈞博士

陳健強

委員資深大律師陳健強先生

二零零六年四月十八日

# 目錄

	頁數
引言	i
報告摘要	iv
第一部 背景	
第一章 有關部門的角色	1
第二章 選取內地段第 8955 號作發展用途	7
第三章 為投標工作作準備	9
第四章 招標	19
第二部 建築事務監督作出的決定及行使的酌情權	
第五章 建築事務監督作出的決定及行使的酌情權	24
第六章 把該地盤列為“丙類”地盤的決定	31
第七章 接納撥供大部分“預留地區”的決定	41
第八章 撥供部分“附加黑色交叉線的粉紅部分”	51
第九章 申請政府房舍(公共交通總站及水警基地附屬地方)不須計入建築樓面面積內	53
第十章 檢討建築事務監督的決定和契約的特別條件	73
第三部 意見及建議	
第十一章 就有關部門可如何更好地履行職務而提出的建議	82

鳴謝		(1)
附件		
附件一	內地段第 8955 號的對比圖則	(3)
附件二	獨立調查小組刊登的廣告	(4)
附件三	獨立調查小組邀請提供協助的政府決策局和部門 以及在調查小組席前口頭作供的證人名單	(5)
附件四	相關的法例章節	(6)
附件五	附加黑色斜線的粉紅部分和附加黑色交叉線的粉 紅部分的位置圖	(11)

## 引言

### 獨立調查小組成員

1.           主席   終審法院非常任法官  
                  馬天敏先生, GBS
- 委員   鄭漢鈞博士, GBS, JP
- 委員   資深大律師  
                  陳健強先生

### 委任獨立調查小組

2.           行政長官在二零零五年十一月十六日委任獨立調查小組，小組的職權範圍載於下文。

### 職權範圍

3.   (a)   就西灣河內地段第 8955 號發展項目建築圖則方面的申請，剖析核准地盤分類、公共交通總站豁免計入建築樓面面積及因應預留地區撥供公眾作通道用途而給予額外建築樓面面積的程序，包括建築事務監督如何行使及在何種情況下行使其酌情權；
- (b)   因應(a)項的結果，檢討建築事務監督的酌情權是否恰當行使，及有關部門日後在上述方面可如何更好地履行職務，並就此作出結論及建議；以及

- (c) 約在三個月內就上述事項及有關的結論和建議，向行政長官提交報告書。

### 內地段第 8955 號的位置

- 4. 西灣河內地段第 8955 號發展項目(該地盤)的位置見附件一的對比圖則(摘錄自招標文件)。

### 工作方法

- 5. 獨立調查小組就調查工作擬備工作程序指引。程序指引先說明委任事宜及職權範圍，然後列出各項指引如下：
  - (a) 獨立調查小組並非法定組織，證人作供無須宣誓，小組議事亦不採用公開形式；
  - (b) 獨立調查小組歡迎及會邀請有關人士就調查事項作供。證供應先以書面提交；
  - (c) 獨立調查小組可邀請已提交書面證供的人士及其他人士前來口頭作供，以協助調查。獨立調查小組可向口頭作供的證人提問，提問結束後證人均有機會提供進一步的證供，以作澄清或解釋；
  - (d) 任何向獨立調查小組口頭作供的人士，均可由法律顧問或其他顧問陪同，但不得由別人代言；
  - (e) 獨立調查小組聽取的口頭證供均會錄音，並作書面記錄。證人或陪同證人的人士不可以使用任何電子記錄儀器；

- (f) 一切事實的爭議，由獨立調查小組在衡量相對的可能性後定奪；以及
- (g) 獨立調查小組報告初稿所載的調查結果或意見若對任何人不利，獨立調查小組會讓這些人士審閱有關章節，並給予機會作進一步陳述。
6. 我們刊登廣告(見附件二)徵集意見書，其後收到香港地產建設商會及一位公眾人士的來信(該人士並無提供地址或聯絡辦法)。
7. 我們接到來自香港建築師學會、香港工程師學會、香港規劃師學會和香港測量師學會的意見書，這些意見書主要是就“有關部門日後可如何更好地履行職務”提出建議。
8. 我們得到的證供材料主要來自與規劃、招標及其後的發展項目相關的部門檔案；政府有關部門提交的陳述及它們就小組提出書面問題及跟進問題的答覆；以及有關部門的現任及／或前任署長和他們的同事，口頭向我們作供。附件三載有名單，詳列小組邀請提供協助的政府部門和前來口頭作供的人士。
9. 我們因此收到許多部門檔案、陳述、對具體問題的書面答覆及口頭證供的書面記錄。我們相信小組已收到向有關方面要求應提交的所有相關文件。我們沒有理由另有異議。
10. 我們的工作受時間所限，特別是調查期間遇上公眾假期(聖誕節和農曆新年)，小組成員需要兼顧其他手頭上的工作，以及需要遷就證人出席作供的時間。然而，我們不論何時均得到有關部門和人士通力合作，他們提供文件和回答書面問題的效率，只有香港人才做得到。



# 報告摘要

## 引言

1. 本摘要並非行政摘要，不可取代報告原文。摘要旨在向讀者說明事件概況，以便讀者更易了解詳情。

## 選取該地盤供住宅發展

2. 因應行政長官提出每年興建 85 000 個單位的政策，當局在一九九八年選取了當時在鰂魚涌分區計劃大綱圖內劃作“政府／團體／社區”地帶的內地段第 8955 號，認為該地盤不但適宜供住宅發展，亦宜作供政府及社區用途。其後，在鰂魚涌分區計劃大綱圖內，該地盤改劃作“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”地帶。

## 規劃意向

3. 規劃署、地政總署和屋宇署是負責出售政府土地和管制有關發展項目的主要部門。由一開始該地盤的規劃意向已是在《建築物條例》及根據條例制定的規例容許的範圍內，地盡其用。

## 發展項目的管制

4. 有關發展政府土地的管制共分三層：
- (a) 規劃署協同城規會，安排在有關的分區計劃大綱圖內，列明規劃意向或限制。若對某地盤訂有規劃意向，規劃署會與地政總署安排在招標的特別條件內反映這些意向；

- (b) 地政總署以業主身分賣地，並草擬特別條件，這些條件就是日後的契約條件。署方可施加任何合法的限制；以及
- (c) 當局通過《建築物條例》和《建築物(規劃)規例》，管制可建的建築樓面面積，從而管制發展項目的高度、體積和密度。管制的方法是規管地盤面積、上蓋面積和地積比率。根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，建築物的指定部分可獲豁免，不受建築樓面面積上限的限制。此外，發展商也可根據《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，把地盤一些面積撥供公眾作通道用途。發展商從而可得到額外地積比率，相等於所撥供的建築樓面面積的五倍(假如撥供的地方是在地面層)，以作補償。

5. 《建築物條例》第 42 條也是相關的條文。若“情況特殊而適宜”，建築事務監督可對條例和其附屬規例的條文作出變通，即可豁免不能根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條獲豁免的設施。根據上述三個部門發出的聯合作業備考和屋宇署的其他《認可人士及註冊結構工程師作業備考》，某些環保用途、美化市容用途、康樂設施的提供及類似用途，可按有關政策，獲考慮不計入建築物的建築樓面面積上限。

## 特別條件

6. 由地政總署擬備的招標特別條件訂明，私人住宅單位佔地最少 80 000 平方米，以及水警基地附屬地方淨運作樓面面積為 1 500 平方米。除此之外，特別條件並無就整個發展項目訂明建築樓面面積上限，亦沒有訂明公共交通總站所佔面積或為供設置通往上層的電梯和其他設施的地區定出面積的大小。有關的對比圖則載有地面層的平面圖，但卻不依比例。

7. 由一開始地政總署的意向已是該地盤會作為“丙類”地盤發展，以地盡其用。

## 招標

8. 中標價為港幣 24.3 億元，較底價高出 31%或 5.8 億元。其後，發展商就公共交通總站及水警基地附屬地方改動其圖則，但圖則卻因而未能符合對比圖則。在支付一小筆補價後，金額為港幣 600 萬元，改動獲得批准。

## 建築事務監督作出的決定和行使的酌情權 — 今次調查的主題

9. 發展商提交的圖則不獲屋宇署和地政總署批准。

10. 發展商的認可人士提出申請，建築事務監督其後作出有關的決定如下：

- (a) 該地盤是“丙類”地盤，因為一段闊逾 4.5 米的政府土地是“街道”，該處除了已指定為休憩用地外，也是通往船舶加油站的緊急車輛通道。這符合規定。地政總署的意向是該地盤會作為“丙類”地盤發展，但“附加黑色斜線的粉紅部分”應闢設為所須的街道；
- (b) 發展商圖則所示被公共交通總站佔用的“預留地區”，由發展商撥出，應予接納。發展商並獲得額外地積比率以作補償。該公共交通總站的設計比原來更為環保、寬闊和怡人。接納撥供符合公眾利益；
- (c) 連接公共交通總站行人通道旁的“附加黑色交叉線的粉紅部分”，由發展商撥供公眾作公共通道用途，換取額外地積比率，

應予接納。公眾在“附加黑色交叉線的粉紅部分”，並無通行權；

- (d) 根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，公共交通總站不用計入地盤的建築樓面面積內；以及
- (e) 水警基地附屬地方須計入地盤的建築樓面面積內。

11. 建築事務監督作出這些決定，首先是由二零零一年八月一日的建築事務監督會議提供意見。該次是擴大了的建築事務監督會議，除了認可人士及其組員應邀闡述其申請外，還有兩位獨立顧問應邀出席，以增加過程的透明度。

12. 有關豁免公共交通總站的申請，建築事務監督押後決定，以便徵詢法律意見。建築事務監督會議在二零零一年十月二十二日再次召開，建築事務監督在考慮法律意見和與會人士的意見後，決定公共交通總站獲得豁免。

### 調查小組的結論

13. 調查小組仔細研究這些決定和有關理由後，認為除了豁免公共交通總站的決定外，其餘的決定無論從事實和行使酌情權的角度來看，均屬恰當合理。

14. 有關豁免公共交通總站的申請，帶給建築事務監督不少難題，因為：

- (a) 以往如何處理公共交通總站，並不一致；
- (b) 公共交通總站的建築樓面面積，有時會根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，獲得豁免；以及

- (c) 法律意見表示，建築事務監督若認為公共交通總站事實是純粹為停泊汽車和汽車上落客貨用途而建，則《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條便適用。

15. 調查小組雖然認為該決定是錯誤的，但根據有關情況，不應歸咎或批評建築事務監督梁先生。縱使其他人的決定或會不同，但按過去的個案和法律意見，梁先生可自行決定根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，豁免公共交通總站。在這個重要的背景之下，該決定屬合理。

16. 調查小組理解，對條例和規例的詮釋，因人而異，差別也可以很大。不過，我們認為《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條適用的情況，僅限於有關設施是為主建築物和其佔用人提供(而且不是過量提供)。該決定即使在事實方面屬合理，但公共交通總站並非為主建築物和其佔用人提供。公共交通總站不屬該規例的範圍。無論如何，該項設施完全是過量的。

## 後果

17. 有關的各項決定，使發展商獲得 19 937 平方米的額外樓面面積，發展項目的體積和密度因而增加，大約是五幢大廈各幢增加八個樓層，單位數目約為 280 個。

## 正確了解有關決定

18. 建築事務監督所作的這些決定，必須加以正確了解。由於這些決定似乎令人覺得其中一些負面後果，是增加建築物的高度、體積和密度，故調查小組須全面地了解是否有其他因素導致這個後果。建築事務監督除了根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條給予豁免外，也根據屋宇署、規劃署及地政總署一同推廣的政策給予其他豁免，以期透過豁免一些設施的建築樓面面積(包括露台、更

寬闊的走廊、更寬敞的升降機大堂、公用的空中花園、公用的平台花園及其他類似設施)，鼓勵發展商興建“環保及創新的樓宇”。此外，當局也訂有政策，鼓勵提供其他美化市容設施、康樂場地(例如會所)及遊樂場地等。只要引用《建築物條例》第 42 條，這些設施也可豁免計入建築樓面面積內。毫無疑問，這是值得嘉許的政策，可惠及有關建築物的許多居民，改善他們的生活。可是，後果也隨而產生，豁免愈多，建築物的高度、體積和密度也就日益增加。

19. 在本個案中，上述政策與我們審視的建築事務監督決定相比之下，根據前者豁免計算的建築樓面面積比後者多。

20. 與調查小組的職權範圍相關的一點是，法例對發展項目施加的管制放鬆了，原因不單是由於建築事務監督就公共交通總站錯誤引用《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，也因為基於良好動機削弱了《建築物條例》第 42 條施加的管制。

## 建議

21. 若今次的發展項目於高度、體積和密度均屬過量，原因就是法例管制不足，故須恢復對建築樓面面積上限的管制。

22. 這可以從幾方面着手，其一是檢討法例，並修訂《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，列入環保設施、美化市容設施及類似設施，一律根據規例予以豁免。此舉還可避免在一般的情況下引用《建築物條例》第 42 條，從而讓法例可以嚴謹執行。

23. 規劃署協同城規會應施加管制，在分區計劃大綱圖內加入適當的限制。此外，規劃政策亦應在契約的特別條件中加以反映。參與政府土地發展和相關管制的部門也須加強溝通合作。在契約條件中訂明可豁免的建築樓面面積上

限、可批出的額外樓面面積上限及總建築樓面面積的上限，都是當局現正積極考慮的措施。我們贊成加以跟進。

24. 特別條件如能清楚列明對發展商的要求，對建築事務監督行使酌情權方面，會大有幫助。假如有意把某地盤作為某類地盤發展，則應加以說明。同樣地，假如有意把政府房舍計入或不計入建築樓面面積內，亦應加以說明。總而言之，原則就是草擬特別條件時，要盡量清晰明確。

25. 當局應從速跟進現已展開的工作，研究設定建築樓面面積和豁免建築樓面面積的上限，作為管制方法。

26. 最後，在管制這類發展項目時，應在局方領導之下，促進部門之間的協調合作。當局現正採取相應步驟，邁向這個目標。

# 報告



# 第一部

## 背景

## 第一章

### 有關部門的角色

#### 先前的報告書

1.1 審計署署長和政府帳目委員會較早時已分別就這地盤的出售和發展事宜，發表報告書。從調查小組的職權範圍可見，該兩份報告書的焦點與調查小組的工作頗有分別。我們並無提述審計署署長和政府帳目委員會的結論，因為今次的調查是獨立的調查。

1.2 我們在仔細考慮非正式的口頭證供和超過 30 束的文件後，得出本身的結論。

1.3 關於政府土地的規劃、出售及發展事宜，獨立調查小組一一研究主要參與部門的廣泛角色。小組須要研究由建築事務監督行使酌情權所作出的一些決定，而這些酌情權並非憑空而行使的。建築事務監督根據《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》行使酌情權的規限，已分別在法例本身或招標的特別條件內訂明。地政總署負責擬訂招標的特別條件，而中標發展商的契約亦受這些條件約束。在擬訂特別條件時，地政總署會考慮其他相關部門的需要。這些特別條件也會反映規劃署對有關地盤的規劃意向。此外，規劃署與城市規劃委員會負責擬備的相關分區計劃大綱圖也可能載有一些其他條件。

1.4 我們現要談到參與的四個主要政府部門，即房屋及規劃地政局、規劃署、地政總署和屋宇署，焦點所在是這些部門在出售政府土地供發展方面的角色，它們在此事上有不同的職能。

## 房屋及規劃地政局

1.5 規劃署、地政總署和屋宇署的一般政策由房屋及規劃地政局制定，這些部門按本身的角色和有關的法例執行政策。在規劃事宜上，局方會制定一般政策，並因應社會環境的變遷和宏觀規劃因素，不時對《城市規劃條例》作出修訂建議。局方的政策是土地發展時要實現規劃意向，但實際發展階段的規劃意向則由規劃署決定。

1.6 地政總署按年擬備供出售及發展的政府土地一覽表，該表必須獲局方通過。政府出售土地的既定政策是舉行公開拍賣或招標，價高者得。

1.7 凡遇上在政策方面有影響的事宜，局方會向部門發出指引，而部門執行局方的政策時，亦可以向局方請示。

1.8 局方有需要解決部門提出或涉及部門的問題，並致力促進部門之間的合作和協調。為此，局方定期舉行跨部門會議。

1.9 局方會成立專責小組和工作小組，促進部門之間的協調。這些小組主要處理關於審批程序和發展用地的整體管理。

## 規劃署

1.10 規劃署為城市規劃委員會(城規會)提供支援服務，兩者共同負責整體的城市規劃。城規會依據整體的規劃原則擬備各類圖則，為土地的發展及用途提供指引，並予以管制。

1.11 一般來說，焦點並不是就個別地盤訂定規劃限制，但任何地盤如有規劃限制皆屬規劃署的職責範疇。發展項目的上蓋面積、體積、密度、和高度等，受《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》管制。一直以來，這些管制從整體管

制的角度來看，均被視為足夠。此外，密度是按地區加以管制，即土地可坐落於高、中或低密度發展地區。地積比率也是按地區加以規管。調查小組現須研究的土地坐落於高密度發展區內。

## 地政總署

1.12 政府的既定政策，是以價高者得的方式出售政府土地，供私人發展。

1.13 地政總署的角色是掌管和安排出售發展用地，並在各種限制條件之下盡量取得理想的售價。這些限制條件包括規劃署訂定的規劃意向、相關的分區計劃大綱圖、其他相關部門的要求，以及法例(《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》)的規定。

1.14 因此，在招標階段時，土地的發展要符合：

- (a) 招標的一般條件(每宗個案大致相同)；以及
- (b) 招標文件內的特別條件，這些條件旨在配合特定的要求，例如以上提及的幾項。

1.15 根據我們得到的證供，基於要盡量取得理想的土地售價，地政總署會盡可能避免在特別條件內施加限制。署方的想法是特別條件內的限制愈少，發展商便愈有可能以更高價格博取機會，期望可令建築事務監督根據法例賦予的權力增加建築樓面面積，因而得益。發展商能否達到目的，則十分視乎其認可人士的設計技巧及說服能力，以及在個別情況下其法律顧問的支援。

1.16 根據《建築物條例》及有關規例施加整體管制，一向被視為足夠及適宜。足夠的原因是即使建築事務監督給予額外建築樓面面積，上蓋面積及地積比率的上限亦足以管制建築物的高度、密度及體積。適宜的原因是每幅土地確切

如何發展，可由發展商和它的認可人士決定，一方面可造就別具創意的發展方法，另一方面又可使建築設計更為多元化。雖然這種管制並非針對個別地盤及其需要，但整體上本港受惠於這種管制，這一點調查小組是同意的。

1.17 賣地的特別條件就是日後的契約條件。地政總署作為業主，可按本身的選擇在契約內施加任何合法的限制，並因而有責任確保發展商履行契約條件。發展商日後如有意修訂這些條件，須向政府補付地價。

## 屋宇署

1.18 建築事務監督(屋宇署署長)根據《建築物條例》及有關規例所賦予的種種法定權力及職能，負責規管和管制各項發展項目的一切技術事宜(包括建築物的規劃、設計、建造和相關工程)。其工作焦點在於確保法例和安全規定獲得遵行。

1.19 屋宇署負責協助建築事務監督依法履行各項法定職務。此外，建築事務監督亦可向建築事務監督會議尋求協助和意見，必要時也可徵詢律政司的意見。

1.20 建築事務監督亦有責任審批建築圖則，以確保符合《建築物條例》及有關規例。

1.21 就本發展項目而言，在投標程序完成後，便是透過建築事務監督執行法例以及所行使的酌情權及所作的決定作出管制。這正是我們需要審視的範圍。有關的酌情權和決定是由梁展文先生(前屋宇署署長及建築事務監督)在其任內行使和作出的。

## 管制概要

1.22 扼要來說，管制共分三層：

- (a) 規劃署協同城規會可要求在分區計劃大綱圖訂定限制，其中或會包括建築樓面面積和建築物高度的限制。此外，規劃署亦可為達到規劃意向，要求在招標的特別條件施加限制。
- (b) 地政總署作為土地業主，訂定賣地的特別條件，這些條件就是日後的契約條件。在這方面，地政總署代表政府，一如所有其他業主，可按本身的選擇在契約內施加合法的條件。
- (c) 最後一層管制是透過《建築物條例》、《建築物(規劃)規例》，以及建築事務監督根據法例作出的決定或行使的酌情權。我們會描述這方面對發展項目施加的限制。

1.23 本地盤便是受到法例管制。規劃意向是讓地盤在法例容許的上限內發展，地盡其用，不受其他限制，以便招標取得最高的售價。

## 法例概要

1.24 地盤面積是管制的基礎，該面積通常就是有關土地的面積，但在地盤內關設的街道則不會計入地盤面積內，這就是今次調查中唯一與地盤面積有關的一點。地盤面積根據《建築物(規劃)規例》第 23(2)條釐定。

1.25 地盤分類。上蓋面積、高度和地積比率是按地盤的分類規管。本地盤是作為“丙類”地盤發展。“丙類”地盤的定義載於第 6.22 段，而有關上蓋面積及地積比率的規例，則載於《建築物(規劃)規例》第 19、20、21 條及附表 1。

1.26 地盤面積中可以建造建築物的百分比，就是准許的上蓋面積；建築物的建築樓面面積除以地盤面積，就是地積比率。

1.27 上述因素構成基本的管制。不過，根據《建築物(規劃)規例》第 22 條，發展商若撥出地盤在地面層的範圍，不將之用作建築用地，而改為撥供公共通道，便可以超越地積比率，但是否接納發展商的撥供，要由建築事務監督決定。若監督接納，發展商可獲額外的地積比率，通常是撥供的建築樓面面積的五倍(假如撥供的地方是在地面層)，以補償其損失。

1.28 《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條訂明建築物的建築樓面面積。

1.29 《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條規定，建築事務監督若信納樓面空間是純粹為指定用途而建或擬純粹用於指定用途，可不把該樓面空間計算入建築樓面面積內。停泊汽車、汽車上落客貨就是例子之一。

1.30 調查小組認為上述的《建築物(規劃)規例》第 23(3) (b)條，容許建築事務監督不計算某些指定設施，但設施必須是為主建築物或佔用人而建，而且並非過量。本報告稍後會更詳細討論這一點。

1.31 最後，《建築物條例》第 42 條授權建築事務監督可對條例的條文作出變通，即給予豁免。監督必須在有人提交申請後才可行使該項權力，而且必須認為“情況特殊而適宜”。

1.32 這條文與管制發展項目有關，因該條文授權建築事務監督，在少數情況下，准許豁免受條文約束，從而放寬有關管制。

1.33 上述法例的文本載於附件四。

## 第二章

### 選取內地段第 8955 號作發展用途

2.1 一九九七年，行政長官提出每年興建 85 000 個單位的政府政策。這個龐大計劃促使當局檢討港島及其他地方可供發展的土地。

2.2 當時，該地盤在鰂魚涌分區計劃大綱圖內劃作“政府／團體／社區”地帶。當局認為該地盤不但適宜興建政府房舍，亦適宜作住宅發展。因此，規劃署採取步驟，把該地盤劃作“其他指定用途”地帶。

2.3 一九九八年十一月二十七日，規劃署把建議提交都會規劃小組委員會。該部門文件第 3.4.1(b)段註明：

“現建議把該地盤由‘政府／團體／社區’地帶改劃作‘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’地帶，以便重建該地盤作住宅用途，並附設公共交通總站、社區會堂、社會福利及教育設施、商業用途及公眾停車場。該地盤可提供約 1 000 個住宅單位，並已納入二零零零年的政府賣地計劃內。”

2.4 都會規劃小組委員會同意，應把新擬訂的鰂魚涌分區計劃大綱草圖，以及當局就該地盤及其他部分所作的擬議修訂，連同經修訂的說明書(註明城規會在分區計劃大綱草圖上就土地用途所訂的規劃意向和目的)展示，以供公眾查閱。

2.5 在上述法定程序完成後，很多區內居民對有關發展提出反對意見。他們理所當然地指該地盤的發展會遮擋海港景觀，減低其單位的價值，增加區內的人口密度，以及引發多種不良後果。

2.6 鑑於反對人士眾多，城規會遂成立聆訊反對小組委員會。聆訊在一九九九年上半年進行，但所有反對意見均不獲接納。當時的共識是建議的改劃土



地用途恰當，以及沒有充分理據就該地盤將來興建的建築物的布局及高度設定法定規劃管制。撮要而言，反對意見不獲接納的原因如下：

- (a) 整體規劃目的是整體社會的利益比私人利益更重要；
- (b) 發展項目的密度受《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》所管制，以確保現有毗鄰建築物的日照及間距不受過度影響；
- (c) 該地盤原本劃作“政府／團體／社區”地帶，地積比率為 15 倍，在改劃土地用途後，住宅地積比率則減至八至十倍；
- (d) 擬議的分區計劃大綱圖已顧及有關發展對環境、運輸及社區設施的負面影響；以及
- (e) 由於香港發展迅速，不可以期望永遠擁有海景。

2.7 我們認為，不接納反對人士的理據的原因與本調查相關，因為這些原因顯示規劃意向貫徹始終，即容許該地盤在相關法例許可的上限之內充分發展；以及該發展項目受《建築物條例》及《建築物(規劃)規例》*管制*。

2.8 一九九九年八月二十日，分區計劃大綱草圖提交城規會審議。城規會同意根據《城市規劃條例》第 8 條把草圖呈交行政長官會同行政會議核准。

2.9 一九九九年十月二十六日，行政長官會同行政會議根據《城市規劃條例》第 9(1)(a)條，核准鯽魚涌分區計劃大綱草圖編號 S/H21/11A，並在一九九九年十一月五日在憲報公布有關決定。

2.10 在這份新的分區計劃大綱圖內，該地盤被劃作“其他指定用途”，註明作“住宅附連公共車輛總站、商業及社區設施”發展。

### 第三章

#### 為投標工作作準備

3.1 一九九八年七月十四日，港島規劃專員為準備修訂鰂魚涌分區計劃大綱草圖時，就該地盤訂出發展規範如下：

**“西灣河船碼頭土地擬議發展的發展規範(項目 B)”**

地盤總面積	103 米 x 112 米 =	11 536 平方米 (須扣除 360 平方米以闢建區內道路)
地盤面積		11 176 平方米
停車場 <sup>#</sup>		5 590 平方米
地下	公共交通總站	
	(建築樓面面積)	3 800 平方米
	過境交通總站連附屬設施	
	(建築樓面面積)	4 000 平方米
	社區會堂設施	
	(建築樓面面積)	1 260 平方米
	商業	
1 樓	商業	
2 樓	幼稚園／幼兒園設施	
	社會福利設施 (安老院與兒童及青年中心暨自修／閱覽室)	
3 樓及以上	住宅	
	非住宅地積比率上限：3.5 倍	
	非住宅許可建築樓面面積上限：39 116 平方米	
	住宅用途	
	住宅許可地積比率上限：7.67 倍	
	住宅許可建築樓面面積上限：85 720 平方米	
	單位數目：1 008 個(平均單位面積 = 85 平方米)	
預計人口		3 528 人

\* 地盤分類尚待屋宇署確定。

<sup>#</sup> 地庫的建築樓面面積只供闢設公眾停車設施及水警專用的 71 個停車位之用，住戶專用的附屬停車位不計入建築樓面面積內。”

3.2 港島東區地政專員在一九九八年十一月十四日致運輸署助理署長(市區)的便箋中指出，地區規劃會議已在一九九八年十一月九日通過，準買家須在該地盤東南面築建一條 4.5 米闊的公共道路。這個做法可令該地盤發展作為“丙類”地盤發展。該便箋並要求運輸署修訂其平面圖以作配合。

3.3 上述擬議發展規範與本調查相關，因為在隨後為投標工作作準備時，住宅發展的建築樓面面積與預期建成的單位數目始終維持不變，而據我們所知，當局自決定政府房舍應只局限於地面層的公共交通總站及水警基地附屬地方後，便再沒有重新研究這些數字。政府房舍的總建築樓面面積與日後在地面層落成的政府房舍面積大致相若，但總體數字實不可與最後的發展作比較時作為依據。

3.4 該地盤的規劃意向貫徹始終，唯一的限制，是經修訂的鯪魚涌分區計劃大綱圖就土地用途所作的限制。除此以外，整體的規劃意向是在《建築物條例》及其附屬規例許可的上限內充分發展該地盤，以確保取得最佳售價。

3.5 在這種背景之下，地政總署遂着手為投標擬備特別條件及契約文件，就日後出售和發展該地盤訂定明確條款。

### **擬備特別條件**

3.6 有關發展項目涉及多個政府部門，每個部門都可按本身的特定需要，要求在投標文件中加入特別條件。在此，我們只須研究那些與梁先生作為建築事務監督其後行使酌情權有關的特別條件。

3.7 一九九八年十二月，該地盤“初步訂於二零零零年三月出售”。為了配合這個時限，港島東區地政專員在一九九八年十二月七日把擬納入該地盤的政府房舍方案(其後已作修訂)提交相關部門傳閱。根據建議，有關政府房舍包括：

- (a) 一個公共交通交匯處；
- (b) 一個過境巴士站；
- (c) 水警基地附屬地方；
- (d) 提供青少年服務的地方；
- (e) 一所輕度弱智人士宿舍；
- (f) 兩所安老院；
- (g) 一所社區會堂；以及
- (h) 一所教育中心。

3.8 在同一份便箋中，港島東區地政專員表示，納入上述所有政府房舍會延誤賣地文件的定稿工作，可能難以達到興建 1 000 個單位的預期目標。

3.9 最重要的是，他又同時提出一個問題(其後更積極跟進)，那就是日後的發展商可否在東南面界線闢建一條道路，令該地盤成爲“丙類”地盤，並藉此把地積比率由九倍增加至十倍。

3.10 就最後這一點，屋宇署總屋宇測量師(房屋拓展)在一九九九年一月八日致函港島東區地政專員，指出東南面海旁的土地已劃作“休憩用地”地帶，不可被視爲地盤分類用途所指的街道，故該地盤屬“乙類”地盤。

3.11 一九九九年六月十二日，港島東區地政專員把特別條件初稿送交各有關部門傳閱，以蒐集意見。

3.12 這份初稿摘要如下：

- (a) 該地盤上所有建築物的建築樓面面積設有下列(留空以供日後填寫)；

- (b) 擬建的政府房舍包括：
- (i) 一個公共交通總站，建築樓面面積設有下列(同樣留空)；
  - (ii) 建築樓面面積不少於 1 500 平方米的水警基地附屬地方；
  - (iii) 淨運作樓面面積不少於 593 平方米的一所社區會堂；
  - (iv) 設有 50 個宿位而淨運作樓面面積不少於 534 平方米的一所宿舍；以及
  - (v) 兩所合共設有 150 個宿位的安老院，淨運作樓面面積設有下列(留空)；
- (c) 該地盤上的政府房舍建築樓面面積不應計入總建築樓面面積內；
- (d) 必須在東南面的界線鋪設公眾有通行權的道路，附設街道設施、照明、排水。有關位置即在夾附的草圖的粉紅部分以附加黑色斜線顯示，而該草圖則為對比圖則的前身；以及
- (e) 就上文第(d)項的條件，另有條文訂明不得根據《建築物(規劃)規例》第 22(1)條或其他條文，要求增加上蓋面積或地積比率。

3.13 納入有關“附加黑色斜線的粉紅部分”的條文，似乎旨在令有意投標的人士清楚明白，該地盤會作為“丙類”地盤發展。事實上，在上述一九九九年六月十二日的便箋中，港島東區地政專員要求屋宇署總屋宇測量師(港島東)“在劃出‘附加黑色斜線的粉紅部分’後，就該地盤的分類提供意見”。

[“附加黑色斜線的粉紅部分”的位置見附件五。]

3.14 一九九九年六月二十四日，總屋宇測量師(房屋拓展)回覆說，假如符合下列條件，該部分可視為街道：

- (a) 闊度不得少於 4.5 米；
- (b) 垂直而言，上面並無障礙物(包括建築工程)；
- (c) 在計算地積比率及上蓋面積時，地盤面積須扣除該部分的面積；
- (d) 該部分須與一條公共街道相連；以及
- (e) 運輸署、路政署與消防處並無反對意見。

3.15 特別條件擬稿的下一個版本於一九九九年十一月五日被傳閱。其中包括以下的重要修訂：

- (a) 納入“免生疑問”條文，訂明在計算上蓋面積及地積比率時，不可以把“附加黑色斜線的粉紅部分”計算在內。(這無疑是要遵照總屋宇測量師(房屋拓展)在一九九九年六月二十四日提出的意見)；
- (b) 增加一項有關私人住宅建築樓面面積下限的條文，面積有待確定；以及
- (c) 減少政府房舍，擬建的政府房舍只限於地面層的公共交通總站及水警基地附屬地方。

3.16 這份擬稿保留了政府房舍不應計入總建築樓面面積的條文，但當被問及對這項特別條件有何意見時，總屋宇測量師(房屋拓展)在一九九九年十一月十八日回覆說：

“根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條，政府房舍須計入建築樓面面積內。”

3.17 這個答覆未夠全面，因為當中既無提及《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，亦無提及《建築物條例》第 42 條的條文。不過，我們會在第四章再行研究這個答覆。

3.18 地區地政會議在一九九九年十二月三日及十七日舉行，由相關部門決定應否通過特別條件的最後擬稿。擬稿在會議前已提交各相關部門傳閱。這份擬稿已作出下列的進一步修訂：

(a) 訂明私人住宅單位的建築樓面面積下限為 80 000 平方米，數字由規劃署一九九九年十一月十九日的便箋提供：

“……為提供約 1 000 個面積平均為 80 平方米的單位，類似毗鄰太安街興建中的‘住宅(甲類)’發展項目。一如你所知，該地盤已納入房屋用地供應督導委員會的用地表內，目前的建議旨在確保建屋量。”；

(b) 訂明公共交通總站的建築樓面面積下限為 7 490 平方米；

(c) 政府房舍不計入建築樓面面積內的條文略而不提；以及

(d) 與特別條件擬稿夾附一起的地區地政會議要點指出：

“要符合資格列為‘丙類’地盤，在計算上蓋面積及建築樓面面積時，須扣除‘附加黑色斜線的粉紅部分’。”

說明這點的“免生疑問”條文仍然保留。

3.19 屋宇署並沒有派代表出席這個敲定特別條件擬稿的地區地政會議，因為高級屋宇測量師(港島西)在會前去函表示，就《建築物條例》而言，屋宇署對擬稿並無意見。

### 地區地政會議後的特別條件擬稿

3.20 在一九九九年十二月地區地政會議通過特別條件後，經通過的特別條件擬稿又再作修訂，定稿後才用於招標。會議後所考慮過的條文如下：

- (a) 公共交通總站的建築樓面面積下限略而不提，這是二零零零年七至八月間政府產業署署長、路政署總工程師(港島)與港島東區地政專員在公文往來後達成的共識，原因是公共交通總站內的巴士停泊處等的指定規格已載於工程規格附表，只要加以遵守，發展商在設計方面當可享有更大的自由度；
- (b) 公共交通總站豁免計入建築樓面面積的條文略而不提。這點是由政府產業署署長提出。他詢問港島東區地政專員是否要把政府房舍計入總建築樓面面積內。有關的回覆是：按總屋宇測量師(房屋拓展)的意見，根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條，政府房舍應計入總建築樓面面積內。特別條件擬稿並沒有改動；
- (c) 批准一項條文，限制發展商根據《建築物(規劃)規例》第 22(1)條把“附加黑色斜線的粉紅部分”及“附加黑色交叉線的粉紅部分”用作撥供地段，或要求額外的上蓋面積或地積比率。此外，加入免生疑問條文，禁止發展商把“附加黑色斜線的粉紅部分”計入上蓋面積及建築樓面面積內，並訂明計算上蓋面積



及建築樓面面積時，“附加黑色交叉線的粉紅部分”應計算在內；以及

[“附加黑色斜線的粉紅部分”及“附加黑色交叉線的粉紅部分”的位置見附件五。]

- (d) 其後，港島東區地政專員與地政總署法律諮詢及田土轉易處高級律師(港島東區)經商議後，決定剔除上文(c)段所述的條文(除了有關“附加黑色斜線的粉紅部分”的免生疑問條文)，讓買家可根據《建築物(規劃)規例》，向建築事務監督合理地爭取額外的上蓋面積或地積比率。不過，到了二零零零年九月十四日，連有關“附加黑色斜線的粉紅部分”的免生疑問條文也被剔除了，當時的考慮是《建築物(規劃)規例》有關計算上蓋面積的事宜屬建築事務監督的職務，所以覺得不需要透過契約處理。

3.21 這些略而不提的條文與其後建築事務監督行使的酌情權有關。地政總署認為特別條件的限制愈少，土地的售價便可望愈高。剔除這些條文與這個想法一致。

### 工程規格附表與對比圖則

3.22 工程規格附表與對比圖則是特別條件的一部分。特別條件第(12)條規定，政府房舍必須按照相關的工程規格附表建造。每份工程規格附表均規定，房舍必須按照特別條件、工程規格附表及對比圖則建造(見附件一)。有關地面層政府房舍的原有平面圖，附於一九九八年十一月二十四日運輸署就公共交通總站擬備的委託部門工程計劃綱要。在此以前，該署向地政總署傳閱綱要初稿，並把地政總署在一九九八年十一月十四日提出的要求納入綱要。有關要求促請運輸署注

意，除闢設公共交通總站及過境巴士站(以後統稱公共交通總站)外，發展項目地面層須預留供設置通往上層的入口大堂。地政總署指出，當時所說的上層包括“住宅部分、商業部分，以及政府／團體／社區設施，例如社區會堂、幼稚園／幼兒園設施、教育及社會福利設施……”。

3.23 在同一便箋中，發文人指出，一九九八年十一月九日的地區規劃會議同意，準買家須在該地盤東南面闢設一條公共道路，使該地盤成為“丙類”地盤，並要求運輸署為此修訂平面草圖。

3.24 按照地政總署的意見擬備平面圖編號 HT6554 時，太安街旁的地方註明為“供設置通往上層的入口大堂和其他設施的預留空間”。該圖採用的比例是 1 比 500。

3.25 招標文件工程規格附表所附的對比圖則由路政署繪製。首份對比圖則的日期為二零零零年六月二十一日，以運輸署的圖則編號 HT6554 為藍本。依據運輸署的圖則，太安街附近的地方這個時候註明為“供設置通往上層的入口大堂和其他設施的建議預留空間”。不過，當時政府房舍已被局限於地面層，並只包括公共交通總站及水警基地附屬地方。預留供設置入口大堂的地方，現在只可供主建築物使用。這些預留地方從沒有重新指定用途、重新考慮或縮減面積。

3.26 在二零零零年六月二十一日至二零零零年八月三十一日(即最後一份對比圖則的日期)，該圖曾按其他部門的建議加入一些無關重要的輕微修訂，最後的一份對比圖則是“僅供參考”，而且“不依比例”。

3.27 由於特別條件、工程規格附表或對比圖則均無註明水警基地附屬地方及公共交通總站的確切面積，因此註明為“供設置通往上層的入口大堂和其他設施的建議預留空間”(“預留地區”)的部分，純供身為上層唯一佔用人的發展商使用，但在招標時，“預留地區”的大小面積是不確定的。

3.28 結果，“預留地區”的大小由認可人士在其建築圖則初次確定。圖則根據《建築物條例》提交建築事務監督，之後獲核准。此外，地政總署署長也在發展商為修訂圖則支付港幣 600 萬元補價後，根據契約條件核准這些圖則。

## 第四章 招標

4.1 特別條件最後包括以下條文：

- (a) 私人住宅建築物的總建築樓面面積不可少於 80 000 平方米。特別條件第(9)(c)條；
- (b) 公共交通總站須按照工程規格附表及對比圖則建造，但並無註明應否計入建築樓面面積內。特別條件第(12)(a)(i)條；
- (c) 水警基地附屬地方亦須按照工程規格附表及對比圖則建造，但淨運作樓面面積不得少於 1 500 平方米，而且並無註明應否計入建築樓面面積內。特別條件第(12)(a)(ii)條；以及
- (d) “附加黑色斜線的粉紅部分”和“附加黑色交叉線的粉紅部分”須闢設“鋪築通道”，但上文提及的限制則略而不提。特別條件第(25)(a)條。

4.2 契約條件沒有提及一些事項：

- (a) 在該地盤上興建的建築物的建築樓面面積上限；
- (b) 公共交通總站的建築樓面面積下限；
- (c) 公共交通總站和水警基地附屬地方應否計入建築樓面面積內；

- (d) 為使發展項目成為“丙類”地盤而當作街道建造的“附加黑色斜線的粉紅部分”，在計算上蓋面積及／或地積比率時是否不計算在內；以及
- (e) 對比圖則所示的“預留地區”的大小。

## 招標的特別條件

4.3 招標的特別條件就是所立契約的條件。有關條文對身為業主的政府和身為發展商的買家都有約束力。這些條件提供了框架，發展商其後可據此向建築事務監督申請，要求建築事務監督根據《建築物條例》和《建築物(規劃)規例》行使酌情權並作出決定。

4.4 我們在上文已提及，當局是在一九九八年首次考慮改劃該地盤的用途，以供發展私人住宅和政府房舍，而從那時起，規劃意向便是地盡其用，以便取得最高的售價。

4.5 為此，當局加入條文，以確保圖則上“附加黑色斜線的粉紅部分”會進行鋪築，並且不計入上蓋面積和地積比率所涵蓋的範圍內。當局又加入條文，防止發展商根據《建築物(規劃)規例》向建築事務監督申請，要求額外的建築樓面面積或上蓋面積。

4.6 此舉旨在令所有準投標者清楚明白，該地盤會作為“丙類”地盤發展，“鋪築通道”在該地盤東南面的界線形成一條街道，以符合成為“丙類”地盤的必要條件。

4.7 為了達到地盡其用以取得最高售價的政府政策，上文所述有關“鋪築通道”及其他種種限制條文都予以剔除。港島東區地政專員在二零零零年九月七日指出：

“……契約並無訂明建築樓面面積上限，我們的意向是容許買家在《建築物(規劃)規例》的上限之內發展有關地段，以及……容許買家自由地設計發展項目，只要他能夠就設計提出理據，便可根據《建築物(規劃)規例》，要求額外的上蓋面積或地積比率。”

## 準投標者的查詢

4.8 二零零零年十月十八日，當局刊登憲報公告及報章廣告，就該地盤進行招標。賣地條件是公開讓各界人士查閱的，並以郵遞方式送交一批發展商。

4.9 二零零零年十一月二十八日，一名準投標者致函地政總署，指出特別條件並無說明政府房舍(公共交通總站、過境巴士站及水警基地附屬地方)是否獲得豁免，並不計入建築樓面面積內，並指出在其他一些個案中，公共交通總站及旅遊巴士總站均獲得豁免。他要求署方證實這些設施是否獲得豁免。

4.10 二零零零年十一月三十日，地政總署署長依據屋宇署署長在一年前，即一九九九年十一月十八日的書面意見，發函通知該名準投標者：“據屋宇署署長所述，根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條，政府房舍須計入建築樓面面積內。”

4.11 二零零零年十二月一日，地政總署與該名準投標者通電話。毫無疑問，該名準投標者認為上述書面回覆並未令人滿意。根據所引述的規例，公共交通總站不會獲得豁免，但卻未提到規例第 23(3)(b)條，也沒有提及，雖然可能性不大，但建築事務監督可根據《建築物條例》第 42 條行使豁免權力。根據地政總署檔案所記，該名準投標者的代表詢問，在一般情況下，政府房舍是否有機會根據規例獲得豁免。地政總署詢問該名代表是否指根據《建築物條例》獲得豁免，她回答是，而地政總署的代表回應表示他並不知道，因為他並非建築事務監督。

4.12 其他發展商據聞亦可能曾作類似查詢，但地政總署的檔案內並無有關記錄。若確有這些查詢，所得答覆定必相同。

4.13 無論如何，這個答覆並無向沒有提出查詢的準投標者公開。我們就處理這類查詢的正確程序沒有意見。我們知悉地政總署已考慮過該署的慣常做法。這個問題亦與建築事務監督就本個案行使酌情權並無關係。

4.14 地政總署的答覆未夠全面，未能令人滿意，但不大可能會嚴重誤導任何準投標者。業內任何顧問，尤其是認可人士，都清楚知道這個答覆既不詳盡，又無幫助，因為答覆並無提及政府房舍可根據哪些條文，在向建築事務監督申請後獲得豁免。

4.15 中標者並沒作出這樣的查詢。因此，要指出的，就是根據其認可人士所說，發展商是在公共交通總站不計入建築樓面面積的基礎上投標的。

## 底價與售價

4.16 二零零零年十二月七日(即截標日期前一天)，地政總署署長主持估價會議，以核准該地盤的市場估值，從而通過政府出售該土地的底價。會上決定的底價是港幣 18.5 億元。

4.17 上述估價所依據的基礎值得注意。有關的公開市場價值是以“回顧分析”方法來評估的。

4.18 我們注意到，回顧分析作出多項假設，其中包括：

- (a) 該地盤會作為“丙類”地盤發展，“附加黑色斜線的粉紅部分”不會計入上蓋面積及地積比率內；

- (b) “附加黑色斜線的粉紅部分”可列為街道，不計入地盤面積內；
- (c) 發展項目包括五幢 37 層高的住宅樓宇，地面層是零售商店、政府房舍、停車場、康樂設施及休憩用地；
- (d) 住宅樓宇每層各有八個單位，合共提供 1 480 個單位，每個單位的平均面積約為 73 平方米；
- (e) 公共交通總站與水警基地附屬地方會計入建築樓面面積內；以及
- (f) 總建築樓面面積估計為 126 116 平方米，總住宅建築樓面面積在扣除政府房舍及公眾停車場後為 107 950 平方米。

4.19 中標價為港幣 24.3 億元，較底價高出逾 31%。換言之，中標價比地政總署在作出比較後精心計算所得的市場價格高出港幣 5.8 億元。

4.20 其後，發展商因其圖則與對比圖則不符，於是支付一小筆補價，金額為港幣 600 萬元，以便當局批准圖則。

4.21 然而，發展項目其後的規模，遠遠超出地政總署在截標前一天評估市場價值時所預期的。在建築事務監督就適當的地盤分類、政府房舍應否計入建築樓面面積內，以及批出額外的地積比率作出決定後，以其後的發展來說，政府實際所得的是否發展項目的真正價值，我們會在第十章討論。



## 第二部

# 建築事務監督作出的決定 及行使的酌情權

## 第五章

### 建築事務監督作出的決定及行使的酌情權

5.1 我們接着考慮建築事務監督作出的以下決定：

- (a) 該地盤屬“丙類”地盤；
- (b) 發展商應把註明為“供設置通往上層的入口大堂和其他設施的建議預留空間”的“預留地區”，撥供公眾用途(而政府亦應接受這項安排)，以換取額外的地積比率，但不會另外獲得補償；
- (c) 發展商應把通往公共交通總站的出入口地方(即圖則上“附加黑色交叉線的粉紅部分”)撥供公眾作通道用途，以換取額外的地積比率，而政府亦應接受這項安排；
- (d) 不應把公共交通總站計入該地盤的建築樓面面積內；
- (e) 應把水警基地附屬地方計入該地盤的建築樓面面積內；以及
- (f) 發展商應把位於主水平基準以上 11 米的擬建公用行人道撥供公眾作通道用途(而政府亦應接受這項安排)，以換取額外的地積比率，但多少則須另行商議。

5.2 其後發展商並無跟進主水平基準以上 11 米的行人道一事。我們無須再討論這項決定。

5.3 除了水警基地附屬地方應計入該地盤的建築樓面面積內的決定外，上述的每一項決定都對發展商有利，結果發展商獲得原先沒有的建築樓面面積。

5.4 總括而言，就上述地盤發展所作出的決定有下列影響：

- (a) 該地盤列為“丙類”地盤而非“乙類”地盤，建築樓面面積便以十倍而非九倍的地積比率計算。但是，如上文所述，規劃意向由始至終是令該地盤可作為“丙類”地盤發展；不過，有關意向卻是基於“附加黑色斜線的粉紅部分”會建成為街道。如果“附加黑色斜線的粉紅部分”發展成為街道，這部分便不會計入地盤面積內。建築事務監督裁定在東南面界線的政府土地乃“街道”，即是令“附加黑色斜線的粉紅部分”歸入該地盤，因而須計入地盤面積內。這亦間接令建築樓面面積增加 1 940 平方米；
- (b) 公共交通總站不須計入建築樓面面積內的決定，使建築樓面面積增加了 7 297 平方米；以及
- (c) 撥供公眾作通道用途的兩個地方，即“附加黑色交叉線的粉紅部分”（面積為 108 平方米）和獲批額外地積比率的部分“預留地區”（面積為 2 032 平方米），面積合共為 2 140 平方米。發展商因撥供這兩個地方而獲批相等於建築樓面面積五倍的額外地方（合共 10 700 平方米），以作補償。

[上述數字來自建築事務監督在二零零四年六月十五日核准的最後審訂建築圖則編號 230。]

5.5 因此，建築事務監督按這些決定批出的額外建築樓面面積，保守計算為 19 937 平方米。

5.6 這些決定令到發展項目的體積增加，大約是五幢大廈各幢增加八個樓層，相等於一幢樓高 40 層的大廈，增加的單位數目約為 280 個。這些數字根據發展項目落成後每幢大廈每層樓面的實際單位面積和單位數目計算出來。我們會在第十章，就這些決定和其他豁免對發展項目體積的影響，以及落成建築物的整體體積，作出比較。

5.7 我們接着詳細考慮建築事務監督所作出上述每項導致建築樓面面積增加的決定。

5.8 建築事務監督在二零零一年八月一日的建築事務監督會議上審議有關要求。

### 建築事務監督會議－成員組合

5.9 建築事務監督會議的成員組合和目的，載於屋宇署有關“常務委員會和會議”的第 2.3 號指令。該指令第 5 段(一九九九年二月)訂明：

#### “建築事務監督會議

5. 該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(法律及管理)、負責有關個案的助理署長，以及輪流出席的一名助理署長，並由技術秘書(屋宇)擔任秘書。該會議提供討論場合，讓建築事務監督就執行《建築物條例》所遇到的既受爭議，又屬重大，且須由他個人給予指示的問題，作出決定或提供意見。”

5.10 英文本第 5.10 段中的“DB”為屋宇署署長，“DDB”為屋宇署副署長，AD/LM 為助理署長(法律及管理)，“AD”為助理署長，“TS/B”為技術秘書(屋宇)。

5.11 該會議實際運作時，其他相關部門的代表亦會應邀出席，提供意見。

## 二零零一年八月一日的建築事務監督會議

5.12 這是一個擴大了的建築事務監督會議，理由是建築事務監督須作出的決定既複雜又重要。因此，屋宇署委派了副署長、四名助理署長和四名總屋宇測量師出席會議，亦有代表出席的其他部門包括規劃署、地政總署、運輸署、路政署和消防處。此外，兩名教授亦應邀擔任外界觀察員。

5.13 誠如梁先生在會議開始時解釋，邀請兩名教授擔任觀察員，其職責是向建築事務監督提供公正及獨立的意見。他表示，擴大這次建築事務監督會議，是考慮到個案的複雜性，也藉此增加決策過程的透明度。除了上述人士外，其他與會人士還包括認可人士及其組員、業權人代表和業權人所聘顧問的代表。除會議的秘書外，與會人士合共 27 人。

5.14 擴大了的建築事務監督會議審議了由代表發展商的認可人士提交的幾項申請。發展商投得契約，該契約故意不限制發展商利用各個公開的途徑，只要發展商能提出理據，說服建築事務監督批出所需面積，發展商便可根據《建築物條例》和《建築物(規劃)規例》盡量爭取所需的上蓋面積、地積比率和額外地積比率(建築樓面面積)。

### 建築事務監督行使酌情權的角色

5.15 在調查過程中，就建築事務監督如何行使其酌情權，出現了幾個個別問題。我們認為宜獨立處理這些問題。

## 梁展文先生的“雙重身分”

5.16 梁先生作為屋宇署署長和建築事務監督的兩個身分需要作些解釋。根據法例，屋宇署署長就是建築事務監督。梁先生在作供時就他的“雙重身分”作出解釋。身為屋宇署署長，即掌管部門事務的部門首長，他負責部門的運作；而身為建築事務監督，他根據《建築物條例》和規例履行責任和職務。他說：

“ 我認為很多難題都源自身兼兩職這個情況。一方面，身為屋宇署署長，我是公務員，也是一個執行部門的首長。

身為屋宇署署長，我有責任為政府保障庫房的收益，這是毫無疑問的，而我也須依循上司的命令和指令行事。根據《公務員事務規例》，我必須這樣做。身為屋宇署署長，我有責任 — 我負責執行行政管理職務，負責妥善管理屋宇署，以及有效和完善地安排部門的工作。這是擔當行政管理人員的角色。

不過，身為建築事務監督，我有責任執行有關條文，要公平、公正和合理地引用、執行和運用《建築物條例》的條文。建築事務監督的職責，是運用《建築物條例》所賦予的權力。他必須根據《建築物條例》所定的權限行事。他接到任何 — 某項申請個案後，必須根據個案的理據、個別情況和事實作出決定。

建築事務監督不可能接受上司的命令或指令。這是絕對不可能發生的，而身為建築事務監督，他一定不能容許有這情況出現。

當然，涉及公帑的事宜往往關乎公眾利益；但在公帑這個問題上，當建築事務監督處理申請個案時，他必須從個案着眼，加以考慮。”

5.17 調查小組認為他對自己兩個身分的描述恰當。我們沒有任何補充。

## 屋宇署的意見和建築事務監督的決定並不一致

5.18 梁先生對兩個角色的描述，說明了他為何須在必要時作出與本身部門早前意見不同的決定。本報告的稍後部分會提及在以建築事務監督的身分作出決定時，梁先生曾先後兩次作出與屋宇署早前意見不一致的決定。

5.19 第一次是關乎應否把公共交通總站計入建築樓面面積內的問題。屋宇署曾向地政總署提供意見，根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條，公共交通總站須計算在內。我們在報告的其他章節已指出，這項意見未見全面。梁先生其後根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，決定豁免公共交通總站計算在內。

5.20 第二次則關乎地盤的分類。問題涉及該地盤東南界線劃作“休憩用地”的一段政府土地是否街道。屋宇署認為，該段土地並非街道，但其後梁先生作為建築事務監督，根據建築事務監督會議的意見，決定把該段土地列為街道。

5.21 正如梁先生在作供時指出，或許有充分理據引致上述差異。就應否計入公共交通總站的問題而言，屋宇署的意見在當時來說是正確的，但因未夠全面而可能有誤導成分。當他以建築事務監督身分根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條就此事作出決定時，他掌握了更全面的資料。再者，他是經過深思熟慮和考慮過法律意見後，才就有關事宜作出決定。

5.22 梁先生也是在掌握更多資料後，才作出該幅政府土地是街道的決定。屋宇署在提供意見時，並不知悉該幅政府土地是通往船舶加油站的緊急車輛通道。正如梁先生在作供時所述：

“我不可能，絕對不可能因為我身兼屋宇署署長便自圓其說：‘我們較早時提供這樣的意見，但現在，我們顯然要作出不同的結論。看來，我最好還是堅持當初的意見和調整 和根據該項意見作出決定。’ 這樣做根本上是錯的。”

在以建築事務監督的身分根據有關條例履行職責時，一般來說，所作的決定通常是前後一致。不過，如早前的決定是在沒有充分資料或理據不足的情況下作出的，則不能爲了顧全先前的決定而阻礙建築事務監督履行職責。這是正確的做法。

### **契約條件與建築事務監督的酌情權**

5.23 一如我們在上文所述，用作招標的特別條件，其後成爲規管業主(即政府)與發展商之間合約關係的契約條件。當建築事務監督接獲要求他根據法例行使酌情權的申請，他便會根據有關條例所賦予的權力和責任作出考慮。

5.24 建築事務監督在行使酌情權時，不受契約條件所限制。對他來說，該份契約與他互不相干。因此，在這個發展項目中，發展商申請撥供“預留地區”，但作爲業主的地政總署認爲把公共交通總站的範圍擴展至“預留地區”毫無必要，而且有違契約。發展商或可因此而得到對其有利但有違契約條件的決定。發展商其後須向地政總署申請修訂契約，或向當局申請修訂對比圖則。此一個案的發展商正是這樣做。《建築物條例》第 14 條訂明，契約條件不會因建築事務監督的決定而改變。

5.25 當然，實際上，發展商會先慎重考慮，然後才尋求建築事務監督作出有違契約條款的決定，因此舉不會帶來好處。此外，實際上建築事務監督會時刻謹記契約的條件，作爲參考背景，但這並不表示他是受契約所限。他並不受到這些限制。



## 第六章

### 把該地盤列為“丙類”地盤的決定

#### 背景

6.1 現詳加研究就此事擬備特別條件的事宜。為方便理解，我們在有需要時會重覆已在第三及第四章的提述。

6.2 正如我們曾間接提及，該地盤的分類問題最初是在一九九八年十一月九日的地區規劃會議上提出的。會議當時同意在該地盤的東南面築建一條公共道路。這樣，該地盤便會成為“丙類”地盤。一九九八年十二月七日，港島東區地政專員重提這個問題。港島東區地政專員在發給各有關部門的便箋第 2.1 段中指出，沿該地盤東南界線、闊 4.5 米而之前顯示為“道路”的一段土地，會包括在該地盤範圍內。她並提出以下問題：

“... 請運輸署助理署長(市區)、路政署總工程師(港島)和港島規劃專員考慮和回應是否確有需要沿東南界線築建此路，以及日後的發展商是否能自行決定築建此路，從而讓有關地盤成為‘丙類’地盤，又或在認為在設計上有需要時重新設計此路。”

6.3 港島東區地政專員在第 2.3 段提出，如沒有沿東南界線築建道路，該地盤能否成為“丙類”地盤。她要求總屋宇測量師(港島東)提供意見。

6.4 一九九九年一月八日，總屋宇測量師(房屋拓展)回覆指出，該地盤沿海濱一段已劃作“休憩用地”，不能被視為地盤分類用途所指的街道，故該地盤屬“乙類”地盤。

6.5 一九九九年六月十二日，港島東區地政專員發出便箋，把招標特別條件的擬稿交予有關方面傳閱。他在便箋中重提上述論點。他指出，買家須在該

地盤東南面“附加黑色斜線的粉紅部分”鋪設公眾有通行權的道路。特別條件內亦載有“免生疑問”條文，訂明不得因履行鋪設通道的責任而根據《建築物(規劃)規例》第 22(1)條要求額外上蓋面積或地積比率。這些條文顯然旨在向發展商闡明上述範圍須闢作街道，使該地盤可成為“丙類”地盤。根據《建築物(規劃)規例》第 23(2)(a)條，該部分作為街道，不會計入地盤面積內，因此亦不會計入上蓋面積、地積比率或額外地積比率內。

6.6 正因如此，港島東區地政專員在便箋中要求總屋宇測量師(港島東)就闢設“附加黑色斜線的粉紅部分”後如何給該地盤分類，提供意見。

6.7 總屋宇測量師(房屋拓展)在一九九九年六月二十四日回覆，表示：

“‘附加黑色斜線的粉紅部分’如符合下列條件，可視為街道：

- 闊度不得少於 4.5 米。
- 垂直而言，上面並無障礙物(包括建築工程)。
- 在計算地積比率及上蓋面積時，地盤面積須扣除該部分的面積。
- 該部分須與一條公共街道相連。
- 運輸署、路政署和消防處並無反對意見。”

他亦指出，“根據《建築物(規劃)規例》，“丙類”地盤指緊連三條闊度不少於 4.5 米的街道的街角地盤，並有最少 60%的地盤界線緊連該三條街道。”

6.8 一九九九年九月十日，港島東區地政專員向總屋宇測量師(房屋拓展)發出便箋，指出：

“2. 為能盡量提高上述地段在建屋量和土地收益方面的發展潛力，我現正設法找出可行方案，使上述地段成為符合《建築物(規劃)規例》的‘丙類地盤’。採用下列建議能否使上述地段成為‘丙類地盤’，謹請提供意見。

(i) 建議一

- 我們能否把附圖 I 內‘附加黑色交叉線的有色部分’所示的現有行人路／散步長廊歸類為符合《建築物(規劃)規例》的街道。
- 特此告知，這個部分在上述地段界線以外，闊度按上述圖則所示超過 6 米。此外，這個部分會連接附圖 II 內擬建的愛秩序灣填海區散步長廊。附圖 II 是路政署的愛秩序灣填海區道路工程計劃的摘要副本。

(ii) 建議二

- 我們能否把附圖 III 內一個闊 4.5 米的‘附加黑色交叉線的有色部分’歸類為街道，並成為上述地段的一部分。請注意，這個部分的長度會按上述地段有最少 60% 的界線緊連該等街道的標準而釐定。
- 計算地積比率和上蓋面積時，這個部分不應計入地盤面積內。
- ...
- 特此告知，我們的原意是容許發展商在附圖 III 內‘附加黑色斜線的有色部分’上建築。這個‘附加黑色斜線部分’屬於地盤面積的一部分，計算地積比率和上蓋面積也計及這個部分。

3. 在收到本便箋副本後，請運輸署助理署長(市區)、路政署總工程師(港島)及消防處處長告知，上述建議一和建議二所述的擬議‘附加黑色交叉線的部分’能否視作符合《建築物(規劃)規例》的街道。……”

[建議一的“附加黑色交叉線的有色部分”是指在該地盤東南面界線毗鄰“附加黑色斜線的粉紅部分”及“附加黑色交叉線的粉紅部分”的一段政府土地。建議二的“一個闊 4.5 米的附加黑色交叉線的有色部分”是指“附加黑色斜線的粉紅部分”。請參閱附件五。]

6.9 一九九九年十月十二日，總屋宇測量師(房屋拓展)回覆指出，就建議一而言，有關地盤不能列為“丙類”地盤，因為現有的散步長廊(即“附加黑色交叉線的部分”)並非街道。至於建議二，圖 III 中闊度不少於 4.5 米的地方(即“附加黑色交叉線的部分”)可視作符合《建築物條例》的街道，但必須符合下列條件：

- (a) 在計算上蓋面積和地積比率時，該處面積不應計入地盤面積內；
- (b) 獲得其他相關部門支持；
- (c) 在該部分之上和之下均不可進行建築工程；以及
- (d) 該部分應在任何時間均開放予行人和車輛使用。

他並補充說，如形成街角的臨街面和附加交叉線的部分的地盤界線佔整體地盤界線達 60%，則該地盤可列為“丙類”地盤。

6.10 一九九九年十一月五日，港島東區地政專員把重新擬訂的招標特別條件送交有關方面傳閱。其中一項條件訂明發展商須在“附加黑色斜線的粉紅部分”和“附加黑色交叉線的粉紅部分”的地面層築建一條附設街道設施的公眾有通行權的道路，而附帶條件是：發展商不得藉撥供這些地方以換取額外的上蓋面積或地積比率。免生疑問條文也訂明，在計算該地段的上蓋面積和建築樓面面積時，“附加黑色斜線的粉紅部分”的面積不應計算在內。

6.11 有關安排的用意很清晰，就是藉着把這些地方鋪築為街道，令該地盤可作為“丙類”地盤發展。

6.12 一九九九年十一月十八日，總屋宇測量師(房屋拓展)發便箋給港島東區地政專員，重申先前對闢設街道的意見，而供一九九九年十二月三日及十七日地區地政會議傳閱的特別條件擬稿，仍然載有買家須放棄根據《建築物(規劃)規例》要求額外給予上蓋面積或地積比率的規定。此外，在這擬稿內仍然載有條文，

訂明在計算上蓋面積和建築樓面面積時，“附加黑色斜線的粉紅部分”不會計算在內；但增加一項條文以訂明，在計算上蓋面積和建築樓面面積時，“附加黑色交叉線的粉紅部分”則會計算在內。

6.13 自此以後，地政總署法律諮詢及田土轉易處高級律師(港島東區)與港島東區地政專員繼續磋商此事。二零零零年九月七日，港島東區地政專員就有關發展商須放棄要求額外上蓋面積或地積比率的條文致函高級律師：

“我建議刪除這兩段條文，因為契約並無訂明建築樓面面積上限，我們的意向是容許買家在《建築物(規劃)規例》的上限之內發展有關地段，以及(ii)我們的意向是容許買家自由地設計發展項目，只要他能夠就設計提出理據，便可根據《建築物(規劃)規例》，要求額外的上蓋面積或地積比率。”

6.14 其後，上述各人再進行商討，同意應再刪除另一項條文。二零零零年九月十四日，港島東區地政專員致函法律諮詢及田土轉易處高級律師，確認有關的同意事項，內容如下：

“這條條文應予刪除，因為‘附加黑色斜線的粉紅部分’是否可根據《建築物(規劃)規例》計入建築樓面面積和上蓋面積內，屬建築事務監督的職務，無須透過契約處理。”

6.15 結果，特別條件的最後定稿刪除了有關“附加黑色斜線的粉紅部分”和“附加黑色交叉線的粉紅部分”的免生疑問條文，也刪除了防止買家可根據《建築物(規劃)規例》要求批出上蓋面積和地積比率的條文。

6.16 刪除這些條文後，有關的特別條件沒有再傳閱給屋宇署批核或徵求意見。有關條文原本是地政總署在聽取屋宇署的意見後才加入，目的是確保有關發展項目成爲“丙類”，從而提高售價。地政總署其後似乎認爲，如果讓發展商

自行決定能否根據《建築物(規劃)規例》爭取利益，要求額外的上蓋面積和地積比率，則發展潛力會更佳，可以地盡其用，售價自然更高。

6.17 中標的發展商之所以能夠指兩個粉紅部分東南面的一段土地是街道，而不是把粉紅部分當作街道，可能就是因為這些條文被刪除了。這樣，“附加黑色斜線的粉紅部分”便可計入地盤面積內。

6.18 代表發展商的認可人士在中標後聲稱，在“鋪築通道”的毗鄰地方是一條街道，因此，可據此要求把該地盤作為“丙類”地盤發展，而並非按照地政總署原先設想的理據提出要求。

## 地盤分類

6.19 代表發展商的認可人士所提交的建築圖則，在二零零一年六月不獲核准。

6.20 有關圖則不獲核准，其中一個原因是圖則把該地盤當作“丙類”地盤，而“附加黑色斜線的粉紅部分”則計入地盤面積內。在這些情況下，這個部分不能發展成為街道(街道不能計入地盤面積)。結果，屋宇署認為該地盤是“乙類”地盤。認可人士申辯時堅稱該地盤屬“丙類”地盤，理由是位於該地盤東南面界線的政府土地屬法例所界定的街道。其主要論點是該處是通往船舶加油站的緊急車輛通道。屋宇署的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》指出，“街道”應擁有“永久”性質這個元素。他聲稱由於空置政府土地，在鯉魚涌分區計劃大綱圖上是劃作“休憩用地”，因此這符合“永久”性質這個元素。

6.21 建築事務監督當前要議決的問題是，位於該地盤東南面界線的土地，是否確實符合法例對“街道”所下的廣泛定義。

## 相關法例

6.22 “丙類”地盤指有 60%的界線緊連三條街道的街角地盤，而有關街道至少闊 4.5 米。(見《建築物條例》第 2(1)條及《建築物(規劃)規例》第 2(1) 和 2(1)(b)條。)

6.23 根據《建築物條例》第 2(1)條，街道的定義是：

“‘街道’ (street)包括任何坊、短巷或巷、公路、里、道路、道路橋、行人路或通道(不論是否能穿過的)，或其任何部分；”

而根據《建築物(規劃)規例》第 2(1)條：

“‘街道’ (street)包括任何行人路、私家街道及公眾街道”。

## 討論和作出決定

6.24 根據建築事務監督會議二零零一年八月一日會議的記錄，認可人士曾提出以下論點：

- (a) 該地盤的東南面有一條闊逾 4.5 米的“通道”；
- (b) 這條通道是通往兩個船舶加油站的緊急車輛通道；
- (c) 經通道可前往公眾登岸地點和水警港口分區總部；
- (d) 分區計劃大綱圖把這條“通道”劃作“休憩用地”，所以可以確定其屬永久性質；以及
- (e) 因此，這條通道符合《建築物條例》中有關“街道”的定義。

6.25 各部門代表分別提出以下意見：

- (a) 總屋宇測量師(港島東)提交一份建築物區劃圖則，指現時東南面一幅部分已鋪築的土地屬車輛通道，但通行權則未有批出；
- (b) 港島規劃專員告知與會人士以下各點：
  - (i) 在分區計劃大綱圖中，除了船舶加油站外，所謂的“通道”劃作“休憩用地”；
  - (ii) 規劃意向是把該“通道”發展為一條直通愛秩序灣和鰂魚涌公園的散步長廊；以及
  - (iii) 長遠而言，水警所使用的碼頭會闢作康樂地區範圍，而該“通道”很可能會用作通往碼頭的緊急車輛通道；
- (c) 地政總署產業測量師(筲箕灣)提出以下意見：
  - (i) 位於東南面的一段土地，部分屬水警用地，部分則屬未批租及未撥用的政府土地；
  - (ii) 訂定招標特別條件時，屋宇署告知港島東區地政專員，該幅政府土地不可視作《建築物條例》第 2 條所指的街道，而為了符合“丙類”地盤的標準，該地盤東南角一段闊 4.5 米的土地，會預留用作非建築用地及公共通道；以及



(iii) 根據船舶加油站的契約，該處不得闢設車輛通道；以及

(d) 消防處指出，雖然在船舶加油站的核准建築圖則內沒有顯示有關通道，但該通道是通往加油站的現有緊急車輛通道。

6.26 與會人士隨即交換意見，以供建築事務監督參考。總括而言，有意見認為有關通道是通往加油站的現有緊急車輛通道，也是通往公眾登岸地點的通道。雖然該處不得闢設車輛通道，但是加油站的職員會使用該通道出入，而核准圖則亦顯示，加油站有一個門口通往該通道。因此，結論是有關通道具備“街道”的特徵，並會繼續用作通往船舶加油站和公眾登岸地點。

6.27 此外，規劃意向是把該通道發展為一條用作公共通道的海濱散步長廊，而該通道亦擬用作緊急車輛通道。

6.28 基於以上各點，該通道具備“街道”的永久性質這點是可予接納的。

6.29 經討論後，大部分與會人士認為，該通道可被視作《建築物條例》所指的“街道”。建築事務監督梁先生聽取各方意見後，同意並決定該地盤屬“丙類”地盤。

#### **調查小組就有關地盤分類的決定所得出的結論**

6.30 買家有可能是基於該地盤屬“丙類”地盤而釐定其投標金額，包括該地盤可作為“丙類”地盤發展的可能性，就是利用東南面界線的一段政府土地作為“街道”。這樣，“附加黑色斜線的粉紅部分”便不須撥供街道，並可計入地盤面積內。

6.31 特別條件擬稿曾經一度非常清楚地訂明“附加黑色斜線的粉紅部分”是街道，令該地盤可作為“丙類”地盤發展。但是，後來為了依循取得最高售價的政府政策，我們所指的條款略而不提，特別條件便刻意地被改得毫不明確。

6.32 結果，發展商便能夠成功地提出論據，指位於東南面的毗鄰政府土地為“街道”，而“附加黑色斜線的粉紅部分”和“附加黑色交叉線的粉紅部分”都屬於該地盤的一部分，可作上蓋面積、地積比率和(其後可見)額外的地積比率計算之用。

6.33 規劃意向(即該地盤根據《建築物條例》和《建築物(規劃)規例》作為“丙類”地盤盡量發展)得到落實，儘管並非如草擬特別條件時所預期者。

6.34 建築事務監督的決定，與屋宇署之前提出休憩用地並非《建築物條例》所界定的街道的意見，兩者並不一致，但這項決定是在建築事務監督會議上聽取各方論據，並依從大多數與會人士的意見而作出的。

6.35 從地政總署與屋宇署初期的往來書信，可以清楚看到地政總署希望把“附加黑色斜線的粉紅部分”當作所需的街道，使該地盤可作為“丙類”地盤發展。在最終的特別條件中，屋宇署所提出的意見並沒有包括在內。

6.36 我們認為，身為建築事務監督，梁先生無須因這項決定而受到批評。這項決定是經過討論和爭辯後達成的，並非不合理，而且依從了大多數人士的意見，在公開的情況下得出。梁先生本人肩負根據法例作出決定的責任。

## 第七章

### 接納撥供大部分“預留地區”的決定

7.1 二零零一年七月三日，發展商重新提交一般建築圖則，當中顯示地面層的平面設計，“預留地區”中只有一小部分(334 平方米)用作闢設通往上層發展項目的大堂及升降機，其餘則納入公共交通總站及水警基地附屬地方的設計內。

7.2 認可人士在二零零一年八月一日的建築事務監督會議上闡述，並力陳對比圖則內劃作公共交通總站及水警基地附屬地方的範圍太小，令發展商無法符合工程規格附表的其他規定。他提交的文件包括一份對比圖則，其中劃作“預留地區”的總面積是 2 218 平方米。他亦提交了一份稱為“切實的地面層平面”的圖則，顯示水警基地附屬地方的淨運作樓面面積佔地 2 203 平方米，理由是要有額外的地方，才能根據工程規格附表提供足夠的停車位。公共交通總站因而須擴展至涵蓋大部分“預留地區”。

7.3 在建築事務監督會議上，總屋宇測量師(港島東)向與會人士分發擬議的建築圖則，並簡述有關背景。

7.4 運輸署指出，建築圖則內公共交通總站的平面設計是由下列情況引致：

- (a) 水警基地附屬地方須予擴大，以符合工程規格附表的規定；
- (b) 該地盤界線外的公共行人徑改建為景觀美化地方，因而須在公共交通總站內重設行人徑；以及
- (c) 公共交通總站的面積，較工程規格附表所規定的大。

該署代表承認，若設計不包括第二及三項建議，對比圖則內的“預留地區”或足以供作原定用途。然而，他亦同意，擬議的公共交通總站面積較大，在運作方面會比原本設計為佳。

7.5 規劃署亦認為，擬議的公共交通總站比原本的設計為佳，該署代表贊成撥供“預留地區”以換取額外的地積比率的做法。

7.6 另一方面，地政總署指出，工程規格附表是由各有關部門提供，而工程規格附表和對比圖則都是賣地章程的一部分。因此，在修訂或更改工程規格附表前，買家須先獲地政總署署長批准，而署長會就修訂或更改諮詢有關的政府部門。

7.7 討論期間提出的意見如下：

- (a) 對比圖則上劃作水警基地附屬地方的範圍不足夠，發展商難以符合工程規格附表的規定，因此，公共交通總站須南移；
- (b) 重新設計的公共交通總站面積較大，比原本的設計為佳；
- (c) 在原來的行人徑設置景觀美化地方，並把位於公共交通總站內的行人徑遷移的安排應予鼓勵；以及
- (d) 發展商撥供地面層的地方，應獲得補償，因為這些地方原可供作其他用途。

## 二零零一年八月一日建築事務監督會議決定就“預留地區”批出額外地方

7.8 建築事務監督梁先生在聽過與會人士的意見，其中包括地政總署提出的論點後，就有關事宜作出考慮，決定應接納撥供“預留地區”作公共交通總站之用，以換取額外的地積比率，條件是發展商須承諾，除了獲批的額外地方外，不再向政府索償，以及公共交通總站的平面設計須獲政府所有有關部門接納。

7.9 翌日，認可人士致函屋宇署，就有關撥供“預留地區”的決定備案，除了劃作大堂及升降機的地方之外，要求相等於地積比率五倍的額外地方，作為補償。

7.10 我們留意到，圖則其後作出相應修訂，並在二零零一年九月一日獲屋宇署根據“簡化的查驗制度”審批通過。

### 地政總署與“預留地區”

7.11 地政總署基於執行契約條件是職責所在，表示工程規格附表及對比圖則的任何修訂均須獲該署批准。二零零一年十二月四日，港島東區地政專員發文給所有有關部門，指出除非事先獲地政總署署長書面批准，否則地段業權人不得修訂工程規格附表。地政專員指出，由於提交的圖則的平面設計與對比圖則不同，他請受文人就下列事項提出意見：

- (a) 圖則是否與工程規格附表及對比圖則相符？以及
- (b) 該地段業權人能否按照工程規格附表及對比圖則建造政府房舍？如不能的話，請各部門說明，在賣地前由各有關部門最終確定的工程規格附表是否有任何錯處。

7.12 此外，有關便箋亦指出，政府房舍若可按照工程規格附表建造，則必須依從附表，因為地段業權人要求撥供“預留地區”作公共用途，以換取額外的地積比率，這或會令政府損失收入。

7.13 建築署、運輸署和路政署的回覆均確認水警基地附屬地方及公共交通總站可按照工程規格附表及對比圖則建造，並指出擴展至“預留地區”只是由地段業權人的設計造成。

7.14 二零零二年二月七日，港島東區地政專員發文給總屋宇測量師(港島東)，歸納諮詢政府其他有關部門所得的意見，並指出根據其部門的法律意見，政府可修訂對比圖則上政府房舍及／或“預留地區”的平面設計，但這些修訂不會導致須根據賣地章程向地段業權人作出補償。

7.15 他總結如下：

“基於以上所述，我們認為並無需要如建議般撥供‘預留地區’。因此，儘管地段業權人的認可人士可就水警基地附屬地方及公共交通總站提出令各有關部門均滿意的修訂平面設計，但所謂‘撥供預留地區’實際上並無需要，因為政府有酌情權修訂對比圖則。”

7.16 港島東區地政專員在二零零二年三月一日再次致函總屋宇測量師(港島東)，大致上是重申先前提出的事項，並總結如下：

“5. 基於以上的考慮因素，本處認為就‘撥供’而建議批出額外的地積比率肯定是過早的決定，甚或建基於錯誤的考慮因素，因此，政府應予撤回，並就此知會地段業權人／認可人士。

6. 請盡快告知貴署擬就此事會採取什麼行動。”

7.17 二零零二年三月二十七日，港島東區地政專員再次發文，不滿仍未收到回覆。他提醒總屋宇測量師(港島東)，他建議政府要撤回批出額外地積比率的決定，並指出：

“根據個案的現況，依本人所見，假如容許發展項目獲准按現時的方式展開，但額外地積比率的問題卻未解決，則公眾大有可能批評政府在全無充分理由的情況下優待發展商。”

他請屋宇署在二零零二年四月十二日前覆實擬採取什麼行動。

### **二零零二年四月二十三日的建築事務監督會議**

7.18 在地政總署施壓下，建築事務監督會議再次召開，以重新考慮撥供地面層的地方為公共交通總站的問題。屋宇署、規劃署、地政總署、運輸署和路政署均有代表出席。

7.19 總屋宇測量師(港島東)在會上展示發展項目地面層的平面圖及對比圖則，然後向與會人士簡述背景，包括有關的往來公文。

7.20 地政總署重申對建築事務監督批出額外地積比率的憂慮，並告知與會人士，發展商已向該署申請修訂工程規格附表，理由是公共交通總站若不佔用至少部分“預留地區”，則難以符合附表。另一方面，建築署表示，水警基地附屬地方可按照工程規格附表建造，偏離對比圖則只是由業權人的設計造成。因此，根據建築署的意見，發展商無權因偏離原有工程規格附表及對比圖則這點而要求補償。

7.21 地政總署又指出，對比圖則不依比例，所以質疑如何能確定批出額外地積比率的範圍。

7.22 運輸署力言公共交通總站可按照工程規格附表建造，並展示草圖，顯示公共交通總站內供栽種花木和人車流通的面積是過剩的。該署代表表示，只要扣除這些過剩的面積，公共交通總站的最終面積便與工程規格附表所訂的相若。

7.23 路政署表示同意，但從維修的角度來說並不反對偏離附表的建議，只要能夠清楚劃分公共交通總站與屬於發展商的範圍便可。

7.24 不過，規劃署重申他們在二零零一年八月一日的建築事務監督會議上提出的意見，指出從規劃的角度而言，擬議的公共交通總站在運作及環保設計方面均較對比圖則所示的更為理想。該署對撥供“預留地區”以換取額外的地積比率表示支持。

7.25 與會人士隨即交換意見，其間提及對比圖則只屬初步草圖，用以顯示政府房舍不同部分在地面層的分布，而且工程規格附表亦只是列出政府房舍的最低要求。不過，會上亦指出工程規格附表與對比圖則是契約的一部分，對地段業權人和政府同樣具有法律約束力。地政總署同意，發展商是否有權根據契約獲得補償是由該署決定，但應否特許給予額外地積比率，則由建築事務監督決定。

7.26 按運輸署所指，建議的公共交通總站的過剩面積是供闢設景觀美化地方或作人車流通之用，以改善環境及人車的交通流量。規劃署重申較早前提出的意見。與會人士留意到，建議的公共交通總站在技術上獲所有有關部門接納。

7.27 與會人士同意，提供景觀美化地方及面積較大的公共交通總站，可使公眾受惠。接納認可人士撥供“預留地區”的建議，實屬符合公眾利益。再者，發展商撥供的地區，原可供作其他用途，因此可根據《建築物(規劃)規例》第 22(1)條，以這些地區換取額外的地積比率。



## 確認決定

7.28 身為建築事務監督，梁先生再次考慮相關事項，而該次會議的建議是維持先前的決定。在這種情況下，梁先生表示同意，並維持先前的決定，即接納撥供“預留地區”作公共交通總站的建議，並批出額外的地積比率，條件是業主須承諾不再向政府索償。

## 事件的餘波

7.29 在建築事務監督確認這項決定後，地政總署仍須就發展商申請修改對比圖則一事作出決定。這些事項不屬獨立調查小組的職權範圍，我們只須指出，各部門依然認為可按照工程規格附表及對比圖則的條文建造政府房舍。

7.30 不過，就建築事務監督的決定而言，必須留意當中存在困難；困難之處在於對比圖則不依比例，以及根據契約，“預留地區”內並非供設置通往上層升降機大堂的部分是否已由發展商購入自用，亦屬問題。

7.31 二零零二年六月二十九日，建築署總技術顧問(資助工程)就水警基地附屬地方發文給地政總署，內容如下：

- “(a) 就水警基地附屬地方而言，對比圖則只顯示該地方的位置及出入口。該對比圖則‘僅供參考’，而且‘不依比例’。本署認為，由於對比圖則註明‘不依比例’，圖上的線並非用來硬性規定水警基地附屬地方的規劃範圍。發展商的建議只要不改變水警基地附屬地方及出入口的設計，我們便沒有理由根據對比圖則否決水警基地附屬地方的平面設計。因此，只要不違反上述限制，發展商可根據對比圖則隨意制訂設計方案。
- (b) 水警基地附屬地方的工程規格附表訂明，淨運作樓面面積下限為1 500 平方米。這個面積是根據效益最佳的雙重層疊方式停放車輛計算，未有顧及任何結構限制及其他設計限制。這項安排並無考慮

對比圖則上預留作水警基地附屬地方的位置或地形。1 500 平方米的面積僅為所需停車位及儲物籠的淨面積總和，並不包括牽涉結構限制及其他設計限制的面積。發展商建議的淨運作樓面面積，在扣除因結構限制及其他設計限制而無法使用的面積後，並無大大超出規定的 1 500 平方米淨運作樓面面積。由於工程規格附表只設定淨運作樓面面積的下限，我們不能以淨運作樓面面積太大為理由，否決發展商的平面設計。

- (c) 假如規定發展商在狹長的土地上設計，便不可使用具見效益的雙重層疊方式停放車輛，停車位的數目或會減少，屆時便要由警務處處長決定會接受減少多少停車位，或要求發展商另提建議，例如以其他層疊方式停放車輛，以彌補不足之數。工程規格附表第 1(a)(i)段容許這兩種做法。由於發展商的平面設計符合工程規格附表規定的淨運作樓面面積下限和車輛數目，因此，我們沒有理由根據工程規格附表否決該平面設計。”

7.32 磋商隨之展開，並在二零零三年三月十九日完結。地政總署接納發展商出價港幣 600 萬元，批准與對比圖則不符的圖則。

### 調查小組就撥供“預留地區”的決定所得出的結論

7.33 若對比圖則是有用以劃出 1 500 平方米的長方形範圍，作水警基地附屬地方，實際的附屬地方必會超出該長方形範圍，因為根據規定，附屬地方要有最少 1 500 平方米的淨運作樓面面積。這與建築署的證供一致。淨運作樓面面積會令設計的覆蓋範圍增加。增加多少因個別建築物及其設計而異，但有可能大幅增加。上文曾提及建築署總技術顧問(資助工程)二零零二年六月二十九日的便箋，我們接納他在便箋中提出的意見。

7.34 因此，我們信納，發展商設計的水警基地附屬地方符合工程規格附表和對比圖則。水警基地附屬地方所需的面積導致公共交通總站須南移，並佔用“預留地區”地方。

7.35 一如運輸署在二零零二年四月二十三日的建築事務監督會議上所述，如剔除公共交通總站的栽種花木及人車流通的地方，則可採用佔地比呈交圖則所示者少的設計。不過，既然有足夠空間建造有這些優點的公共交通總站，除了改善環境，也可使人車通行更為暢順，實難以說不應讓公眾受惠。

7.36 這樣便帶來了兩個難題：

- (a) 根據招標文件及契約，“預留地區”是否供發展商使用？
- (b) 無論如何，發展商撥供而又獲政府接納的“預留地區”，面積有多大？

7.37 我們已概述對比圖則和“設置通往上層的入口大堂和其他設施的建議預留空間”所涉部分的由來。圖則上之所以顯示這些部分並有附註說明，是因為當時的計劃是在上層建造大量的政府房舍。當時需要有“預留地區”，供政府房舍和發展商興建的住宅各自設置大堂和升降機。當政府房舍局限在地面層興建，上層便全歸發展商所有。原擬建造較多政府房舍的計劃不論有何理據，對比圖則並沒有因應改變而修訂。發展商可據理力爭，說已購買“預留地區”，並據此投標。

7.38 鑑於對比圖則不依比例，也沒有列出“預留地區”的大小，“預留地區”的面積，必然是建造水警基地附屬地方及公共交通總站後地面層餘下的面積。水警基地附屬地方和公共交通總站須按工程規格附表設計，但於事無補，因為沒有訂明面積上限，而詳細設計工作也是特意留給發展商處理。結果，“預留地區”的面積是由發展商在繪製圖則時確定。無論如何，建築事務監督除了接納發展商的圖則外，別無他法，因為沒有充分理由證明“預留地區”的範圍在劃分上有不對。我們也看不到有這些理由。

7.39 在這種情況下，無可否認發展商確已購買“預留地區”，而建築事務監督決定接納把“預留地區”撥供公共用途的安排，屬合理行使酌情權。因此，發展商亦因此可根據《建築物(規劃)規例》第 22(1)條獲得補償。

7.40 要是在決定政府房舍局限在地面層興建後，重新審議對比圖則，往後有何發展，我們只能推測。對比圖則不依比例，也沒有訂明“預留地區”的大小，加上水警基地附屬地方和公共交通總站並無固定範圍，發展商可能認為這是一個機會，可透過具吸引力的計劃，藉撥供“預留地區”要求額外地方。進取的發展商會這樣做，所付的價格也許已反映出這個“機會”，但究竟如何，卻無從確知。

7.41 下文會談到從這些事件可以汲取什麼教訓。

## 第八章

### 撥供部分“附加黑色交叉線的粉紅部分”

8.1 在二零零零年八月一日的建築事務監督會議上，認可人士亦申請把“附加黑色斜線的粉紅部分”及“附加黑色交叉線的粉紅部分”撥供公共通道用途，方便公眾進出公共交通總站。這亦是通往水警基地附屬地方及水警總部的通道。根據契約條件行人(而非車輛)在“附加黑色斜線的粉紅部分”享有通行權，公眾人士在“附加黑色交叉線的粉紅部分”並無通行權。但該兩個粉紅部分(“鋪築通道”)須提供不受限制的車輛通行權予警務處處長及其人員，以及獲地政總署署長批准的其他租客、佔用人或持牌人使用。

8.2 在地區地政會議考慮有關特別條件時，原意是讓公眾在整段“鋪築通道”上享有行人通行權。不過，大約在二零零零年九月，即港島東區地政專員在同年九月七日向法律諮詢及田土轉易處高級律師發出上文提到的便箋後，情況有所改變。港島東區地政專員在便箋第 2(c)段指出，這條文已予修訂，因為原意並非讓公眾人士在契約年期內使用“附加黑色交叉線的粉紅部分”。

8.3 “附加黑色交叉線的粉紅部分”有行人入口通往公共交通總站，但公眾在該部分卻沒有通行權。

8.4 認可人士申請撥供整段“鋪築通道”以換取額外地方，但地政總署向建築事務監督會議指出，根據賣地章程，“附加黑色斜線的粉紅部分”是劃作公眾有通行權的非建築用地，因此根本不可能考慮撥供該部分，該建議應予拒絕。地政總署代表提醒與會人士，根據賣地章程，“附加黑色交叉線的粉紅部分”容許有限度的通行。

8.5 討論期間談及建築事務監督已決定列為街道的“通路”(在“鋪築通道”的東南界線)。按照長遠的規劃意向，該條“街道”會發展為海濱散步長廊。

在這種情況下，“附加黑色交叉線的粉紅部分”中，只有位於通往公共交通總站通道前的一段才須撥供作通往公共交通總站的通道。發展商的圖則顯示，假如公眾人士要從該處前往公共交通總站，便要經過“街道”再取道公眾有通行權的“附加黑色交叉線的粉紅部分”的一段通道。

### **建築事務監督的決定**

8.6 在考慮會議席上的文件及問題後，建築事務監督梁先生決定，接納撥供部分“附加黑色交叉線的粉紅部分”(即公共交通總站入口前的一段)以換取額外的地積比率的建議，是符合公眾利益的做法。

### **調查小組就撥供部分“附加黑色交叉線的粉紅部分”的決定所得出的結論**

8.7 調查小組認為這個決定無可非議。認可人士申請撥供整個“鋪築通道”以換取額外的地積比率，這樣的要求既過分，又不合理，建築事務監督予以拒絕，實屬恰當。不過，由於公眾在“附加黑色交叉線的粉紅部分”並無通行權，假如不修訂契約或不將公共交通總站與“街道”之間的有限範圍撥供通道，行人便無法取道“附加黑色交叉線的粉紅部分”前往公共交通總站。

## 第九章

### 申請政府房舍(公共交通總站及水警基地附屬地方)不須計入建築樓面面積內

9.1 發展商的認可人士向建築事務監督提出申請，要求不把公共交通總站及水警基地附屬地方計入建築樓面面積內。

9.2 由於特別條件並無提及政府房舍是否要計算在內，也沒有訂明發展項目的建築樓面面積上限，有關問題須由建築事務監督根據法例決定。住宅部分雖有規定建築樓面面積下限，但與此問題互不相干。

#### 認可人士論據的概要

9.3 論據的焦點是《一個充滿環境意識的項目》。認可人士講述背景時指出，契約規定要興建公共交通總站，而契約條件通常會說明公共交通總站是否要計入建築樓面面積內，但有時也會略而不提。該認可人士繼而提及《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，並指出會有個案獲建築事務監督批准，公共交通總站不須計入建築樓面面積內，他續說：

“因此，關於公共交通總站是否須要計入建築樓面面積內，並不一致，令發展商、建築師及行內其他執業人士感到混亂和無所適從。以西灣河內地段第 8955 號而言，契約規定發展項目須包括公共交通總站，但契約條件卻沒有提及該總站是否要計入建築樓面面積內。”

9.4 這是事實。認可人士繼而說發展商入標時的理解是公共交通總站不計入建築樓面面積內，因為：

- (a) 《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條應從寬解釋；
- (b) 在同一發展商過去某個項目中，根據《建築物條例》和批地條件，公共交通總站無須計入建築樓面面積內；

- (c) 其他建築師知道存在先例；以及
- (d) 既然契約條件沒有提及應否計算入建築樓面面積，這便暗示“以《建築物條例》的詮釋為準。”

9.5 認可人士隨後指出十宗以往的個案，全涉及公共交通總站無須計入建築樓面面積內。他說從這些個案來看，政府的意向是容許公共交通總站不計入建築樓面面積內。而當局有時更會批出額外建築樓面面積，作為鼓勵。

9.6 他又分析其他個案，這些個案中的公共交通總站雖然計入建築樓面面積內，但基於種種原因，認可人士均得以地盡其用，無須根據《建築物條例》提出申請。

9.7 他的總結如下：

#### “VI. 總結

1. 關於本發展項目(內地段第 8955 號西灣河船碼頭土地)，賣地章程並無提及公共交通總站是否要計算入建築樓面面積內，因此發展商及認可人士預期本個案會以《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條為準，須建造的公共交通總站無須計入建築樓面面積內。
2. 只要從寬解釋《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，上文第 III 部第 1 至 6 號(附有\*號)提及的發展項目／公共交通總站先例，在契約規定方面，與本個案最為相關。從這些個案，我們可以看見，一直以來，若契約沒有訂明，建築事務監督是會批准公共交通總站無須計入建築樓面面積內，不論契約對建築樓面面積是否訂有更嚴格的管制。



3. 本個案的賣地章程亦無規定建築樓面面積上限，故發展商理應享有《建築物(規劃)規例》附表 1 所訂的發展潛力。鑑於有先例可援，公共交通總站若須計入建築樓面面積內，實可視為削減發展商十足的發展權，故有欠公允。
4. 賣地章程雖已訂明須興建公共交通總站，但履行條件不一定代表發展權受損。
5. 最後，我們曾再度審閱手上的賣地章程和招標公告，並認為政府的確有意讓發展商(或投標者)可更靈活地詮釋發展潛力，以便地盤售價更高，否則政府應已在招標文件訂明公共交通總站須計入建築樓面面積內，一如在近期小西灣的藍灣半島項目中的做法。

**基於以上理由，發展商和認可人士深信公共交通總站不須計算入建築樓面面積合乎情理，而發展商理應享有十足發展權。”**

9.8 為協助建築事務監督，屋宇署擬備了一份文件供其參考，就認可人士的理據提出意見。撰文人員指出，當局根據《建築物條例》對發展項目實施管制，均不受契約條件規限。他指出，在契約沒有訂明建築樓面面積上限的情況下，發展項目會受《建築物條例》和其規例所管制。

9.9 關於根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，不須把有關設施計入建築樓面面積內一事，他表示：

“4. 有關根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，不須把有關設施計入建築樓面面積內方面，值得注意的是，根據《Collins Cobuild English Language Dictionary》，‘停泊’汽車是指‘把汽車駛往一處可供車輛停放一段時間的地方，之後駕車人士通常離去。’因此，巴士總站／公共交通總站顯然不應視作一般停車場，同樣按照《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條處理。再者，屋宇署人員在這方面的做法一致，只會容許供主建築物使用者和住客停泊汽車的停車場不計入建築樓面面積內。”

9.10 他對過往一些公共交通總站的個案所作的仔細分析再一次說明沒有固定的處理模式。在一些情況下，公共交通總站計入建築樓面面積內，但在另一些情況下，則不計算在內；在某些情況下，計算在內與否，對許可的總建築樓面面積並無影響。

9.11 認可人士在二零零一年八月一日的建築事務監督會議上概述上述論點後，與會人士便討論有關申請，所提要點已記錄在案：

**“14. 公共交通總站不須計入建築樓面面積內**

- (a) 總屋宇測量師(港島東)表示，該署的慣例是要求把公共交通總站計入建築樓面面積內，以下的情況則除外：(a) 契約中已明確地准許不作如此計算；或(b)契約已訂明建築樓面面積上限；或(c)在賣地前因應特殊情況而根據《建築物條例》准予豁免建築樓面面積。
- (b) 港島規劃專員認為，由於契約已訂明必須提供公共交通總站，因此公共交通總站不須計入建築樓面面積內，不會令公眾受惠。他略為關注到，如果公共交通總站獲准不計入建築樓面面積內，發展密度會有所增加。
- (c) 地政總署產業測量師(筲箕灣)表示，賣地章程只列明了發展項目的住宅建築樓面面積下限。按照《建築物條例》的規定，屋宇署將負責管制有關發展項目的地積比率。他補充說，在擬備賣地章程階段，屋宇署曾以書面證實，根據《建築物(規劃)規例》的規定，政府房舍應計入建築樓面面積內。地政總署於是根據屋宇署

的意見，以政府房舍應計入建築樓面面積為基礎評估土地標金底價。在這情況下，作為政府房舍的公共交通總站應計入建築樓面面積。他續稱，地政總署曾就一些投標者的查詢，告知他們說，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。他再就主席的查詢澄清說，這幅土地的買家在投標階段沒有就這個問題作出查詢。

(d) 委員交換對問題的意見，並得出以下的見解：

- i) 就四個所引述位於麗港城、德福商場、黃埔花園和南豐中心的例子而言，有關契約已就建築樓面面積上限作出限制。由於根據《建築物條例》，無論公共交通總站是否計入建築樓面面積內，都不會超越《建築物條例》所規定的許可建築樓面面積，因此，就這些個案而言，屋宇署並沒有直接處理這個問題。
- ii) 在得到前稱工務局會議的批准後，位於統一中心的地盤所得的最高地積比率為 18，而所得的額外建築樓面面積，等同契約批作公共交通總站面積的五倍。
- iii) 在認可人士小組報告中所提到的多宗個案，中港城的公共交通總站最可與本個案的公共交通總站作一比較。因為兩宗個案的契約均沒有提到公共交通總站是否須計入建築樓面面積內，而只就發展項目的建築樓面面積訂出下限。根據《建築

物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，中港城的公共交通總站獲准不計入建築樓面面積內，理由是該公共交通總站附屬位於地盤內大堂建築物裏的渡輪碼頭的使用。就考慮中的個案而言，部分委員認為，該公共交通總站用作為附屬於發展項目的主要用途值得商榷。

- iv) 部分委員認為，本個案的公共交通總站與中港城並無分別，建築事務監督沒有理由不根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條作相同的豁免。
- v) 部分委員的觀點是，本個案的公共交通總站內的過境巴士站在性質上與中港城大堂建築物裏的渡輪碼頭相似。據此，部分委員認為，該過境巴士站應計入建築樓面面積內，情形猶如中港城的大堂建築物一般。至於該公共交通總站的餘下部分，則可當作為附屬於過境巴士站的功能，並因此而可根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條得到豁免，無須計入建築樓面面積內。
- vi) 運輸署高級工程師(東區及一般事務)表示，區內的公共交通總站並不附屬於過境巴士站的功能。
- vii) 在評估應否計算入建築樓面面積時，處理政府房舍的方式不應與私人房舍不同。
- viii) 發展商在遞交標書前已知悉若干先例。
- ix) 根據契約，公共交通總站是否計入建築樓面面積內，每宗個案都不盡相同。

- (e) 雷震寰教授注意到，一個值得商榷的地方是，發展商應採取步驟以澄清公共交通總站是否計入建築樓面面積內，因為據他所知，不同的工程計劃處理方式也不一樣；另一個值得商榷的是，當局應在招標前採取步驟澄清這個狀況。從屋宇署對過往個案所作的裁決反映，公共交通總站是否計入建築樓面面積內明顯並不一致。雷教授認為，發展商很可能對公共交通總站是否計入建築樓面面積內也感到困惑，因為契約及《建築物條例》對公共交通總站的處理方式並不一致。在這個基礎下，他認為疑點的利益應歸於發展商。同時，他建議各部門之間應就這不一致的情況作出澄清，並向業界發出指引。
- (f) 主席得悉委員對這個問題的意見紛紜，他**指示**應就有關《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條在這宗個案的應用徵詢法律意見，然後再作決定。”

9.12 隨着會議休會，以便建築事務監督就《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條的適用範圍徵詢法律意見，港島東區地政專員發文給屋宇署總屋宇測量師(港島東)，重申他在會上提出的各點，儘管會上已有決定。他又向屋宇署複述較早前提出的看法，即東南面界線上的政府土地並非街道，以及根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條，公共交通總站要計入建築樓面面積內。

9.13 二零零一年九月二十六日，認可人士亦向屋宇署提交補充資料，“以便貴署審批上述文件”。

9.14 補充資料包括：

- (a) 提交屋宇署署長的文件；
- (b) 御用大律師給予的法律意見；
- (c) 先後七個版本的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》第 13 號，內容關於“《建築物(規劃)規例》第 23(3)條下無須計算在內的總建築樓面面積”；以及
- (d) 有關公共交通總站不須計入建築樓面面積的進一步研究報告。

9.15 認可人士致屋宇署署長的文件附有上述補充資料，他在文件中表示甚為欣賞建築事務監督擴大會議採用“十分開放透明的方式”，並相信這標誌着香港的樓宇規管制度發展向前邁出大步。他提述最新版本的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》，並夾附另一份分析，焦點是公共交通總站以往有否計入建築樓面面積內。

9.16 關於豁免純粹供停泊汽車或汽車上落客貨的建築樓面面積，他的依據是二零零一年發出的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》中以下的一段：

“每宗個案均須按本身的情況考慮，尤其要注意建築物的位置、計劃的佔用用途和為興建各項擬議設施而提出的合理理據。”

9.17 他把討論焦點集中於以下三方面：

- (a) 建築物的位置；
- (b) 計劃的佔用用途；以及
- (c) 為興建各項擬議設施而提出的任何合理理據。

9.18 他據此力陳，並就《認可人士及註冊結構工程師作業備考》中的相關字眼自行作出詮釋。他指出，附設公共交通總站及水警基地附屬地方的建築物地點適中、佔盡地利，是興建住宅的理想地點，理應為所有部門信納。此外，他也指出，該建築物的所在位置適宜附設公共交通總站及水警基地附屬地方以及其他用途，當局一定是考慮過的。

9.19 至於“計劃的佔用用途”，則由規劃署經審慎研究後制定，與分區計劃大綱圖所示的區劃和其他指明用途相稱。

9.20 在說明“為所提供的設施提出合理理據”這點時，他也採用大致相同的說法，指政府房舍所提供的設施理想，符合與環境、鄰近地區、交通和基建相配合這一公共需求。

9.21 至於就以往的公共交通總站所作的進一步分析，除發現處理手法不一致外，沒有什麼得着。唯一可以斷論的，是建築事務監督在根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條行使酌情權時，的確曾經豁免把公共交通總站計入建築樓面面積內。

9.22 御用大律師的意見只被提交，但沒有加上任何評論。事實上也無須評論，“從文字上來說”，公共交通總站及水警基地附屬地方兩者的建築樓面面積“可屬於第 23(3)(b)條的……範圍”這一法律觀點清楚不過。他也力陳，政府房舍不須計入建築樓面面積內，是基於“公眾利益”。在結束時，他說：“這宗個案非比尋常。雖然說可就問題酌情作答，但實際上答案一早已定”。

## 律政司的意見

9.23 二零零一年八月十六日，屋宇署去信律政司，徵詢其意見。有關指示概括了事件的背景、問題所在、認可人士提交的文件，以及說明徵詢什麼意見。

9.24 屋宇署提出的主要問題是：

“(a) 根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)和 23(3)(b)條，我們要求把公共交通總站和水警基地附屬地方計入建築樓面面積內的做法，是否正確？”

9.25 二零零一年十月十九日，屋宇署與律政司舉行會議。據屋宇署的檔案所記載：

“高級政府律師表示，《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條適用於公共交通總站，而建築事務監督應行使其酌情權，決定該設施是否可不計入建築樓面面積內。”

9.26 二零零一年十月二十二日，律政司以書面向屋宇署提出意見。這意見在會議開始時向與會人士概述。

### 二零零一年十月二十二日的建築事務監督會議

9.27 建築事務監督收到有關法律意見(二零零一年八月一日舉行的建築事務監督會議因須徵詢法律意見而休會)及屋宇署、地政總署和認可人士提交的更多參考文件。這些文件旨在協助建築事務監督，但或許正因這些文件令他更感混亂。二零零一年十月二十二日，建築事務監督再次召開建築事務監督會議。這是一次例會，出席者包括主席、秘書和其他人士(連同其中一名外界觀察員和一名規劃署代表)。

9.28 地政總署的代表並無列席。由於在早前舉行的會議上，地政總署對有關問題持強硬觀點，現在有外界觀察員在場，但地政總署卻缺席今次會議，實令人感到驚訝。梁先生作供時，回答了小組就此事提出的問題。扼要而言，他說：

(a) 地政總署沒有獲邀出席會議，他認為難以置信；



- (b) 他察覺該次會議並無該署的代表，遂假設有關代表或因事未克出席；
- (c) 地政總署在較早前舉行的會議上已清楚表明立場。該署提到屋宇署的意見，以及該署因而按公共交通總站計入建築樓面面積計算底價；
- (d) 由於時限迫近，故須開會作出決定；
- (e) 地政總署後期已再沒有提出公共交通總站豁免計入建築樓面面積內一事，也沒有再就此事表示關注或提出反對；
- (f) 對於秘書表示對曾否邀請地政總署出席會議一事沒有印象，他感到十分詫異；以及
- (g) 有關地政總署缺席該次會議的問題在四年後(即二零零五年)才首次提出。

9.29 我們對此不再作深究。畢竟已過了一段時間，要梁先生憶述細節，談何容易。地政總署在較早前舉行的會議上所提出的論點，不大可能影響有關決定。對於地政總署沒有出席會議一事，沒有證據顯示背後存在任何陰謀。

9.30 會議開始後，總屋宇測量師(港島東)向與會人士簡介法律意見要點。有一點重要的是，檔案是憑記憶記錄會議的討論，所以未必完全準確；有關記錄可能反映與會人士當時考慮到的要點。根據會議記錄，他說：

“(a) 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。\*

(b) 建築事務監督首先需要信納，任何樓面空間的確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。

- (c) 建築事務監督隨後應考慮是否不須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。
- (d) 《建築物條例》下，就拒絕核准建築圖則方面，並無提述須考慮契約限制。
- (e) 根據《建築物條例》對發展項目實施管制，不受契約條件約束。
- (f) 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。”

\*註：這一點可能沒有清楚表達法律意見的效應，即假如梁先生就(b)點的事實作出決定後，他便可以自行決定應用該條規例。

9.31 其後，總屋宇測量師(港島東)向與會人士簡述以往的個案，並指在某些情況下，建築事務監督曾批准不須把公共交通總站計入建築樓面面積內，但在另一些情況下，則須要求把公共交通總站計入建築樓面面積內。會議繼續進行，根據會議記錄，成員就公共交通總站進行了下列討論：

“4. 港島規劃專員認為，由於契約訂明必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。雖然根據規劃意向，該地盤的建築物體積會受《建築物(規劃)規例》規管，但他關注到假如不把公共交通總站計入建築樓面面積內，則擬議的建築物體積／高度便會增加。鑑於建築物位於海濱，在視覺上影響更大。這個案可能為政府要求的其他公共設施是否計入建築樓面面積內開了先例。

5. 成員備悉由總屋宇測量師(港島東)所提供的額外資料後，提出以下意見：

- (a) 根據法律意見，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。
- (b) 成員信納在所提交的圖則內顯示的擬議公共交通總站，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。
- (c) 《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條明確賦予建築事務監督酌情權，可把這些樓面空間不計入建築樓面面積內。在這情況下，建築事務監督在行使酌情權時，應研究如不把公共交通總站計入建築樓面面積內，會否不符合公眾利益。
- (d) 在這個個案中，提供公共交通總站的安排，肯定符合公眾利益，而不把該公共交通總站計入建築樓面面積內的做法，亦不會損害公眾利益，否則最初運輸署和規劃署也不會建議在該地盤提供公共交通總站。
- (e) 根據律政司的意見，按《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條行使酌情權，不受契約條件約束。因此，在考慮公眾利益的問題上，純粹因發展商須遵守契約規定提供公共交通總站，而認為准許不把公共交通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。
- (f) 現時當局並沒有法定的城市規劃，用以管制該地盤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》的條文規管。在這情況下，許可的建築樓面面積應遵照《建築物(規劃)規例》附表 1 的規定，而可計算在內的面積則根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條處理。如有任何要進一步限制建築樓面面積或體積的規劃意向，應在批出土地予發展商時，在契約條件內載明。在這情況下，當局現時不宜根據《建築物條例》處理規劃署所關注的事項。

- (g) 儘管當局已有內部指引說明如何處理不須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如何處理不須把公共交通總站計算在內的情況，則政府內部及業界都未獲清晰指引。
  - (h) 在以往的個案中，當局在處理是否把公共交通總站計入建築樓面面積內的問題時，做法並不一致，因此並無既定指引或政策可供依循。
6. 雷震寰教授認為，鑑於契約及《建築物條例》對處理公共交通總站的作法並不一致，以致發展商對於公共交通總站可否不計入建築樓面面積內感到混亂。他傾向於把“疑點利益”歸於發展商。”

## 就公共交通總站所作的決定

### 9.32 會議記錄續述：

“7. 經考慮所有相關因素後，成員建議而主席同意，這個案的公共交通總站不計入建築樓面面積內。

8. 主席指示，根據現有的法律意見，以及當局在這個案按《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條考慮不把停車場和上落客貨區計入建築樓面面積內時所採用的原則，相關的現行內部指引和《認可人士及註冊結構工程師作業備考》須予盡快檢討和重新發出。”

## 就水警基地附屬地方所作的決定

### 9.33 與會人士繼而審議水警基地附屬地方的問題，並考慮應否把該處計入建築樓面面積內。會議記錄所載精簡扼要：

“9. 成員得悉，該水警基地附屬地方並不附屬於擬議發展項目的主要用途。

10. 現時已有明確指引訂明，供建築物住戶以外人士使用的停車位應計入建築樓面面積內。因此，根據業界所知和當局一向沿用的現行指引，成員建議而主席同意，應把水警基地附屬地方計入建築樓面面積內。”

## 調查小組就公共交通總站的決定所得出的結論

9.34 我們認為，決定不須把公共交通總站計入建築樓面面積內是錯誤的，相關的理由有兩點：

- (a) 《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條只適用於建築事務監督信納純粹為某些指定用途而建或擬純粹用於某些指定用途的樓面空間。只要閱讀整條規例，當可知道這些用途必須是有利於主建築物或其佔用人。規例原文如下：

“(b) 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。”

只要閱讀整條規例，我們認為，凡不是為有利於主建築物或其佔用人而建者，均不屬規例的範圍。“從文字上來說”，公共交通總站或可符合“純粹停泊汽車或汽車上落客貨”的條文，但說公共交通總站是為主建築物或其佔用人而建造，即使部分佔用人會使用該總站，也實在極為牽強。

我們認為該規例的意思如上所述，但*必須指出*，法例的詮釋可以截然不同，卻皆理由充分。沒有人純就規例的正確意思向我們陳詞或提出論點。不過，我們認為，曾經把規例應用於公共交通總站的前任建築事務監督，這樣做都犯了錯誤；以及

- (b) 無論如何，有關的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》，由梁先生在二零零一年四月檢討後簽署，該備考的第 10 及 12 段載有指引，載明在考慮停泊汽車或汽車上落客貨時，如何應用該規例。備考的內容如下：

“在每宗個案中，該等設施的規模和位置均應與主建築物的平面布置和規模匹配。”

及

“純粹用於停泊汽車、汽車上落客貨的樓面空間不須計入建築樓面面積內，受許多相關因素影響，實難以就這些用途的提供發出全面的指引。每宗個案均須按本身的情況考慮，尤其要注意建築物的位置、計劃的佔用用途和為興建各項擬議設施而提出的合理理據。”

我們對備考的理解是它就 “提供” 作出指引，以決定是否過量。

9.35 建築事務監督的行事必須以法例為依歸，但備考只要符合法例真正的意思，也是大有幫助的。我們認為，該備考能為該規例的應用提供恰當的指引，過量的設施並非為主建築物而提供，因而不屬規例的範圍。

9.36 我們現轉談建築事務監督梁先生為何行使酌情權，批准不把公共交通總站計入建築樓面面積內。

9.37 第一點理由是過去曾有這樣的決定。認可人士的有力陳詞引用了過去一些個案。屋宇署也請建築事務監督考慮其他個案。我們已經解釋過，這些個案並不一致，未能提供可靠指引，只是有些個案引用了《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條。只有一個特殊個案提及公共交通總站是要惠及主建築物。此外，有關備考過去的版本也載明須排除過量的設施，似乎當局把公共交通總站視為特殊類別處理，而備考對該特殊類別並不適用。

9.38 認可人士把焦點放在備考的最後一句，陳詞論及建築物的“位置”、“計劃的佔用用途”及設施的“合理理據”。他就每點概而論之。舉例來說，對於“位置”，他強調海旁用地的性質；對於“合理理據”，他則提出建造公共交通總站對公眾有何好處。這些論點雖然有力，但我們認為有誤導性。要有助於決定提供的設施是否過量，上述三項因素不能概而論之，一定要具體論述。

9.39 癥結所在其實是過去曾根據該規例考慮公共交通總站的問題。

9.40 梁先生向調查小組表示，過去的個案對他無甚幫助，但他注意到，對於如何看待公共交通總站，存在很大的分別，而《建築物(規劃)規例》第23(3)(b)條在相類的情況下曾經加以應用。

9.41 在這個背景下，梁先生所得的陳詞是政府訂明建築物要有公共交通總站，就是“興建有關設施的合理理據”，而公共交通總站按其定義幾乎必定讓公眾受惠。

9.42 他終被說服，認同論點成立，即使發展商根據契約必須建造公共交通總站。此外，認可人士強調，發展商入標時是假設公共交通總站不須計入建築樓面面積內，倘若要計算在內，則會剝奪發展商通常享有的發展潛力，殊不公允。

9.43 第一次建築事務監督會議上的意見莫衷一是，梁先生於是押後決定，以便就《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條是否適用一事尋求法律意見。

9.44 梁先生作供說，收到意見後，他和與會人士對《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條適用於公共交通總站這點，均無懷疑。過去的個案可證實這個觀點。

9.45 他說：

“我或我們沒有懷疑公共交通總站屬第 23(3)(b)條的範圍，其中一個理由是已有許多先例，是按第 23(3)(b)條考慮公共交通總站的問題。”

9.46 被問及有關提供量和無論如何是否過量的問題時，他說：

“若你看看設施後詢問，又或任何人在看看設施後詢問‘它是否附屬設施，供該建築物的居民專用，以便建築物符合居住條件，而居住或功能條件均屬合理’，我會回答‘不是’，不屬這類，一如我先前的解釋。”

9.47 被再追問後，他續說：

“我在這方面的做法，是第 23(3)(b)條不只涵蓋供建築物居民專用的附屬設施。這是我的出發點。我認為第 23(3)(b)條的範圍涵蓋更廣，建築事務監督可行使酌情權，豁免某些設施計入建築樓面面積內。就是如此。以及 ... 他在什麼基礎上豁免該設施。”

9.48 根據建築事務監督會議與建築事務監督梁先生得到的法律意見，《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條適用的情況，可由他自行決定，而以往處理公共交通總站的做法亦證實，他可行使酌情權，決定是否不須把公共交通總站計入建築樓面面積內。換言之，公共交通總站視為特殊類別來處理。

9.49 調查小組追問梁先生，說公共交通總站並非為主建築物而設，而無論如何也是過量的設施，因此不能予以豁免，不將之計入建築樓面面積內。他回



答時清楚指出，他與建築事務監督會議上向他提供意見的其他人士，均把公共交通總站視為獨立類別。被迫問有關過量提供的問題時，他說：

“那麼，在每一宗個案中，公共交通總站 — 在以往審批和處理的所有個案中，根據定義，根據主席先生的定義，公共交通總站對主建築物來說，都會是過量的設施。”

9.50 在這個背景之下，基於公共交通總站惠及公眾，他決定不把公共交通總站的建築樓面面積計算在內。

9.51 調查小組認為，根據梁先生考慮過的法律意見、他研究過的昔日個案，以及他考慮過由認可人士、屋宇署代表及其他與會人士提出的正反因素，梁先生以建築事務監督身分所作的決定，實屬合理，不應受到嚴正的批評。在這方面，我們注意到(正如梁先生當時亦注意到)，契約並無提及公共交通總站是否要計算在內，也沒有訂明建築樓面面積的上限。當然，其他人在同一處境下所作的結論或會與梁先生所作的決定不同，但這點無關宏旨。

### 調查小組就水警基地附屬地方的決定所得出的結論

9.52 與有關公共交通總站的決定相比之下，建築事務監督會議和梁先生均認為有關水警基地附屬地方的決定不難處理。在沒有過去的個案或法律意見造成束縛的情況下，建築事務監督會議提供意見，而梁先生亦接納該意見，即水警基地附屬地方與主建築物沒有關連，提供該地方無論如何也是完全過量的。梁先生按照原則，決定該地方的建築樓面面積要計算在內。

9.53 這個決定與梁先生有關公共交通總站的決定殊不一致，足見梁先生有意無意之間，均視公共交通總站為特殊類別，無須參照有關的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》。梁先生在他的證供中，區別公共交通總站和水警基地附屬地方，說前者明顯和普遍地惠及區內居民，但後者對大眾的益處則較為不明

顯和遙遠。基於上文解釋的理由，我們不接納如此區別，因為水警基地附屬地方一如公共交通總站，完全不屬有關規例的範圍。他的決定是正確的。

## 第十章

### 檢討建築事務監督的決定和契約的特別條件

10.1 當局在一九九八年選取該地盤，認為適宜作住宅發展用途，其後便着手修訂鰂魚涌分區計劃大綱圖，以便該地盤可作“其他指定用途”發展，不設任何其他限制。在規劃初期，當局已把該地盤的規劃意向訂為：在法例許可的範圍內，地盡其用。

10.2 在擬備招標的特別條件時，地政總署也力求在條文內反映上述規劃意向。此舉完全符合為政府土地求取最佳售價的既定政府政策，當中並無困難。地政總署認為在爭取最佳售價的前提下，特別條件的限制愈少，售價便愈高。認可人士都十分精明，絕不會錯過任何增加地盤面積、上蓋範圍、地積比率和額外地積比率的機會。特別條件限制愈少，準投標者便愈看好取得上述好處的機會。這一點可從售價反映出來，本個案的情況或許正是這樣。

### 地盤分類

10.3 地政總署最初的原意是把該地盤作為“丙類”地盤發展，而“附加黑色斜線的粉紅部分”則是所需的街道。凡街道都不可以納入地盤範圍內，草擬條文亦曾一度為此清楚訂明。上述安排都徵詢過屋宇署的意見。然而，屋宇署在提供意見時，並不知道位於東南面的政府土地是緊急車輛通道，而這點對於決定該政府土地是否街道卻非常重要。一如上文所述，招標條件的定稿最終沒有加入地盤面積不包括“附加黑色斜線的粉紅部分”這項草擬條文，認可人士於是得以成功地申請把位於東南面的政府土地列作街道，繼而把“附加黑色斜線的粉紅部分”計入地盤面積內。

## “預留地區”

10.4 政府不會為某幅土地制訂發展計劃。發展計劃須由發展商自行構思，而得出的結果往往更具創意。對比圖則故意“不依比例”，“預留地區”的面積大小也沒有訂明。該等招標文件容許發展商撥供“預留地區”以換取額外地積比率，讓發展商從中受惠。事情的來龍去脈，上文已有交待。事實上，發展商只須撥供在招標中購買的一些土地，便可大大受惠。法例亦訂明發展商在這些情況下可獲得補償。不過，公共交通總站更開揚寬敞、設計更佳或更安全，公眾亦能受惠。

## 撥供部分“附加黑色交叉線的粉紅部分”

10.5 在擬備特別條件時，當局曾一度打算在有關部分闢設公眾有通行權的通道。這個構思後來變為有限度的通行權，令公眾人士沒有了通行權。這改動與公共交通總站的通道問題無關。當時，公共交通總站的設計工作尚未展開。結果，發展商可以藉着把部分地方撥供作公共交通總站通道用途得到好處，從而獲取額外地方。

## 不須把公共交通總站計入建築樓面面積內

10.6 公共交通總站方面亦出現類似情況。正如上文所述，早期的特別條件擬稿載有條文，說明政府房舍(包括公共交通總站)不須計入建築樓面面積內。但屋宇署表示，根據《建築物(規劃)規例》第 23(3)(a)條，公共交通總站的面積須計入建築樓面面積內。因應該署的意見，該條文被刪除，而特別條件的定稿對此事略而不提。

10.7 投標者對這方面的背景當然一無所知，而有關問題亦沒有在特別條件內提及。鑑於過往在處理公共交通總站方面的做法並不一致，難免會有人提出申請，要求公共交通總站不須計入建築樓面面積內。

10.8 在契約內沒有就這方面的問題訂定條文，似乎被視為符合取得最高售價的政策。投標者在釐訂投標價時，會考慮到有機會向建築事務監督申請豁免和申請獲得接納的成數。如中標者指出他是在公共交通總站不須計入建築樓面面積內的基礎上投標這論點可予接受，則從一方面來看，有關政策是奏效的。

## 財政影響

10.9 我們總結本報告之前之部分的有關論點。

10.10 從政府的角度來看，這次招標出售計劃表面看來是成功的。該地盤已獲選取為適宜作包括政府房舍、商住用途在內的綜合發展。為此，鰂魚涌分區計劃大綱圖已作修訂。該地盤的規劃意向，由始至終都是要在《建築物條例》和《建築物(規劃)規例》許可的範圍內，地盡其用，以盡可能取得最高售價。招標特別條件也是以上述兩個目標為本而慎審擬訂的。

10.11 為取得最高售價，契約條件的限制不多，對比圖則也不依比例。這讓中標者可在地盡其用的情況下規劃有關發展項目，亦讓認可人士有機會在法例許可的範圍內，增加建築樓面面積，從中受惠。

10.12 一如所料，認可人士十分精明，他利用一切可供利用的機會，盡取其利。我們無從判斷中標價是如何計算出來，但出價比底價高出甚多。我們只能假定，在開放的市場環境，以及在像本港這樣成熟的地產行業內，所有因素均已考慮在內，而所得的也是最佳市價。

10.13 招標程序完成後所做的一切，對政府的財政幾乎沒有任何影響。建築事務監督所作的任何決定，對政府來說，肯定沒有財政上的影響。因為到了這階段，該地盤已經出售了。他的決定對政府的收益毫無影響。

10.14 假如契約須作出任何修訂，或建築圖則的修訂項目獲核准，則會對政府造成財政上的影響。這些申請會向代表政府(作為業主)的地政總署提出。就這宗個案而言，發展商亦有申請修訂圖則，處理有關申請亦遇到困難，原因之一是對比圖則沒有註明“預留地區”的大小。這些問題到二零零三年年初才得以解決。

10.15 值得注意的是在草擬特別條件時，意向是公共交通總站的建築樓面面積是要計算在內。假如特別條件說明公共交通總站要計算在內，而不是略而不提，則投標價或會較低。發展商後來力言在投標時，其理解是公共交通總站可獲豁免。若實情如此，其出價應已在有限程度上反映這點理解。

10.16 至於與落成樓宇的體積相比之下，政府是否就契約取得十足的價值這個問題，這點超越我們的職權範圍。不過，我們會將今次審視的決定帶來的影響，與根據政策及《建築物條例》第 42 條豁免計算的建築樓面面積，作出比較。

10.17 發展商在投標時知悉《建築物條例》第 42 條容許的豁免，其出價應在一定程度上反映出來。不過，我們留意到屋宇署、地政總署和規劃署根據《建築物條例》第 42 條容許豁免露台、空中花園和類似設施的聯合作業備考，是在二零零一年二月，即投標結束後才發出的。另一份聯合作業備考在二零零二年二月發出，根據“環保政策”容許豁免更多設施，例如非結構預製外牆、公用事業平台和郵件派遞室等。發展商的這些設施獲得豁免，但投標價未必有所反映，因為上述的聯合作業備考是在投標結束後才發出。不過，《認可人士及註冊結構工程師作業備考》第 116 號內有關豁免市容康樂等設施是人所共知的政策，中標價相信已有反映。

10.18 這些是一般事項。我們的意見仍是我們審視的決定，對政府來說，沒有財政上的影響。

### 建築事務監督的酌情權是否恰當行使？

10.19 我們已審視建築事務監督如何決定地盤分類和如何在其餘問題上行使酌情權。我們認為，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。這主要是因為我們對《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條含意的理解，與建築事務監督多年以來所接受和所應用的不同。建築事務監督會議和梁先生是按所得法律意見應用該條文。只有基於公眾利益的考慮因素而把公共交通總站視為特殊類別，才可以合理地認為有關的《認可人士及註冊結構工程師作業備考》並不適用。

10.20 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。他們全已竭力仔細考慮事情，並認為宜就該點徵詢法律意見。我們須重申，沒有人就該點向我們提出法理論據，並要順帶一提奧利弗大法官(Lord Oliver)在 *Hinge Well 有限公司訴律政司* [1988] 一案中，於審視《建築物(規劃)規例》第 23(2)(a)條時指出(1 HKLR 32 at 43)：

“規例第 23 條的表達方式模糊晦澀，以致不能確知該條規例的精神……”

這句說話同樣適用於《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條。

10.21 我們會探討從建築事務監督的決定可以汲取什麼教訓，以及究竟“有關部門日後能否更好地履行職務”。我們首先自問以下的問題。

## 該發展項目是否出了問題？

10.22 發展項目完成後，察而可見的問題之一是其高度、體積和密度均屬過量，沒有受到足夠的管制。這些因素應受法例管制。這亦正是這個發展項目的規劃意向，但一如我們已經解釋，法例容許例外情況，包括“不須計算樓面空間”[《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條]及增加建築樓面面積上限[《建築物(規劃)規例》第 22 條]，以及倘若“情況特殊而適宜”，按《建築物條例》第 42 條對條例的條文作出變通。這些條文一旦應用，建築樓面面積便會增加，而建築物的體積、密度，甚至高度均會隨而增加。

10.23 在這方面，恰當應用《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條和《建築物條例》第 42 條，至為重要，否則法例施加的管制便難以奏效。

10.24 在這一個案中，法例准許的總建築樓面面積有所增加，原因並不只在於我們需要剖析的建築事務監督決定，而是有其他因素。我們略提這些因素，因為有必要在我們審視監督的決定後，正確地了解有關決定所帶來的後果。

10.25 我們要提及的有關因素是：

- (a) 屋宇、地政及規劃三個部門一同推廣的“環保及創新建設”政策。這些部門的聯合作業備考第 1 號豁免計算露台、加闊的走廊及升降機大堂、空中花園及非結構預製牆；
- (b) 《認可人士及註冊結構工程師作業備考》第 116 號豁免計算市容康樂設施。這些設施包括郵件派遞室、兒童遊樂場、小型泳池濾水機房及一些細微的管理設施；
- (c) 《認可人士及註冊結構工程師作業備考》第 207 號就升降機作出扣減；以及



(d) 應用《建築物條例》第 42 條後作出的變通。

10.26 上述每一項設施，均是在對規例作出變通後獲得豁免，否則根據規例便要計算入建築樓面面積。

### 比較獲豁免的建築樓面面積

10.27 根據有關的圖則，實際落成的住宅總建築樓面面積是 135 451 平方米，但這並不反映落成的總建築樓面面積及建築物最終的體積。我們要求取得大略的數字，以便將建築事務監督所作決定對有關體積的影響，與項目落成後的真正體積及與其他豁免帶來的影響，作出比較。由於這些數字並非我們工作的焦點所在，我們只列出約數，請勿視為準確數字。我們只利用這些數字作一般的比較。

10.28 根據這些數字，落成的總建築樓面面積約為 20 萬平方米，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，在上文談到的政策之下，根據《建築物條例》第 42 條獲得豁免。

10.29 這些數字不難理解，我們只要將之與我們審視的決定所涉及的其他數字作出比較，這包括發展商因撥供面積作公共通道而獲補償的 10 700 平方米額外建築樓面面積、地盤面積在納入“附加黑色斜線的粉紅部分”後增加的 1 940 平方米，以及就公共交通總站豁免的 7 297 平方米建築樓面面積。

## 關注法例所施加的管制

10.30 作出比較後，我們的關注是旨在管制建築物高度、體積和密度的《建築物條例》及其附屬規例的條文，因為引用法例的方法而受到削弱。我們已解釋為何認為引用《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條豁免公共交通總站屬錯誤。

10.31 我們要表明無意批評規劃、地政及屋宇三個部門所商定鼓勵環保及創新建設的政策。我們亦不是批評鼓勵增加市容康樂設施和公共空間的目標。這些均是值得嘉許的政策，可以從而改善生活質素。

10.32 我們同意為了達到上述目標，須向發展商提供優惠，否則甚少發展商會把上述設施納入圖則。在今次的發展項目中，可以說有關的政策是成功的。我們唯一關注的是，為了達到政策目標，法例施加的管制是否正遭削弱。

10.33 引用有關規例豁免公共交通總站雖屬錯誤，但根據《建築物條例》第 42 條豁免的面積尚有 31 000 平方米。豁免面積大多數是供環保、康樂及市容等設施之用。這都反映法例的應有管制減弱了。

10.34 有鑑於此，我們列出《建築物條例》第 42(1)條原文如下：

“建築事務監督在接獲有關申請…，如認為因*情況特殊而適宜*藉書面通知准許對本條例的條文作出變通，則可如此變通。”（加重語氣的斜體是後來加用）

10.35 可否恰當地演譯此條文的含意，就一些在《認可人士及註冊結構工程師作業備考》中指定的一般情況，認為適宜並因此對條例作出變通；而不是因為“情況特殊而適宜”，實在大有疑問。不過，這點並非調查小組的工作範圍。

10.36 若嚴格施行法例的管制並依照我們的建議應用《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，以及若根據《建築物條例》第 42 條只在“情況特殊”時給予豁免，則有關建築物的體積可以大大減少。

10.37 各種豁免的累積影響令法例施加的管制有所減少，以致有些主觀的意見認為建築物的高度、體積和密度均屬過量。相比之下，調查小組審視的幾項決定和酌情權的影響實在有限。

10.38 我們提出建議時會再談及此點。

## 第三部

### 意見及建議

## 第十一章

### 就有關部門可如何更好地履行職務而提出的建議

11.1 調查小組的建議關乎以下各項：

- (a) 確保契約條件清晰列明各項要求、投標者確切掌握競投項目的詳情，以及准許的發展方式必須明確，以協助建築事務監督執行其職務；
- (b) 確保貫徹對發展項目的管制，特別是高度、體積和密度。通過法例管制，恰當應用法例，如有需要便修例。通過規劃、分區計劃大綱圖和契約條件管制，三個主要部門要及早徹底協商；
- (c) 從速跟進現已展開的工作，包括為建築樓面面積設置上限和為各項豁免及額外建築樓面面積設置上限，作為管制方法；以及
- (d) 加強現有措施，促進部門與局方之間的協調合作。

11.2 我們接到有關政府部門和業內專業機構和協會所提出與調查工作有關的提議。這些提議可歸納為以下兩大類：

- (a) 加強管制高度、體積和密度的提議；以及
- (b) 改善規劃署、地政總署和屋宇署所依循的程序的提議。

11.3 這些提議和我們提出的建議，全部都會影響到建築事務監督行使酌情權的問題。

## 高度、體積和密度的管制

11.4 基於本報告各章節所概述的理由，假如規劃意向容許發展商在法例許可的範圍內地盡其用，現行做法未必足以有效地管制高度、體積和密度。當有關方面批准給予豁免，儘管出於良好動機，但也可能令建築樓面面積上限超出一般限制，引致不良後果。

## 法例施加的管制

11.5 當局透過法例管制發展項目。這是合理可行和容易理解的制度，香港一直從中受惠。可是，今次調查令我們感到這個制度正遭削弱及變得不肯定。當中的原因也許是《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條的應用對象錯誤，公共交通總站便是一例。此外，於一般的情況下引用《建築物條例》第 42 條豁免一些可取的設施也可能是原因，該條文的用意其實是在情況特殊時用來解決困難。

11.6 在香港，發展政府土地對公帑收入十分重要。我們建議審視有關權力的運用，目標是按需要修訂條文，以及一定要恰當應用條文。凡就法律表達意見，我們在本報告提出的保留均適用。

11.7 不應以制定其他管制方法，來迴避審視和應用法例。

## 其他管制方式

11.8 我們亦建議規劃署和城規會研究高度、體積和密度的管制措施。在實施管制方面，可在適當的情況下加設建築樓面面積上限，也可視乎情況所需加設高度限制。我們同意，加設建築樓面面積上限並不簡單。任何管制措施均須小心擬訂。我們知悉局方現正研究，有關在契約條件中加設建築樓面面積上限的可行性。

11.9 如果建築事務監督其後准予豁免，令建築樓面面積超出上限的話，為建築樓面面積加設上限便可能不奏效。當局須從擬定特別條件入手，以杜絕發展商從中取利。

11.10 規劃署署長向調查小組表示，當局現正考慮為各項豁免的建築樓面面積及額外建築樓面面積設上限。這是恢復管制的另一方法。屋宇署、地政總署和規劃署的聯合作業備考，規定豁免環保設施的上限是總建築樓面面積的 8%，但空中花園及平台花園則不包括入上限之內。

### 特別條件

11.11 我們察悉，特別條件擬稿由地區地政會議通過後又再修訂，但有關部門卻未獲知會。這些修訂中，其中一項是關於“附加黑色斜線的粉紅部分”的條文略而不提，而該部分與建築事務監督關乎地盤分類的決定有關。調查小組認為有關部門應考慮是否要檢討這個做法。

11.12 凡與高度限制或建築樓面面積上限有關的規定，都應在賣地的特別條件內反映出來。

11.13 我們認為，為協助建築事務監督行使酌情權，凡有大型發展項目，規劃署、地政總署和屋宇署都應在局方的指導下，詳加審議各項對建築事務監督行使酌情權可能會有影響的特別條件。早在一九七三年六月之前，根據《建築物條例》第 43 條成立的上訴審裁小組便指出：

“鑑於土地的買入價反映土地的發展潛能，故有關方面大力主張，而本審裁小組也同意，應讓土地買家確切掌握土地的發展限度。”

11.14 當局在擬訂特別條件時，應繼續以上述意見為依歸。如果期望取得某一特定結果，便應擬訂特別條件以求達到目的，即使須增訂條文，以免生疑問，

或即使要防止發展商向建築事務監督提出申請，以取得某些好處。不過，我們也明白，這樣做或會損及爭取最高售價的政策。以本個案為例，當局大可在特別條件內訂明，“附加黑色斜線的粉紅部分”須築建街道，並且不計入地盤面積內，以便該地盤成為“丙類”地盤。訂明“預留地區”的面積大小，則一些有關撥供“預留地區”的問題便可避免發生。此外，如當局的原意是要把公共交通總站計算在建築樓面面積內，則應為此在特別條件內加入條文。我們理解，在上述情況下，土地售價或會降低。若要進一步管制建築物的高度、體積和密度，結果可能就是這樣。

11.15 簡言之，目標是要確保契約條件清晰列明各項要求、投標者確切掌握競投項目的詳情，以及准許的發展方式必須明確。

## 公共交通總站

11.16 我們知悉，自二零零五年七月起，《認可人士及註冊結構工程師作業備考》第 13 號第 12 段已有條文提述公共交通總站：

“建築事務監督通常接受在建築物內提供的公眾和私人停車場及公共交通總站，符合《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條所述停泊汽車或汽車上落客貨空間的含意。”

第 12(ii)段就公共交通總站作出具體規定如下：

### “公共交通總站

在評估不把公共交通總站計入建築樓面面積內，對基建、密度和建築物體積的影響時，建築事務監督會採納規劃署的意見。規劃署指出，根據城市規劃意向，除非有關規劃圖則另有規定，否則，公共交通總站應一律計入建築樓面面積內。因此，一般而言，除非有關規劃圖則或有關地盤的任何指定規劃許可另有指明，否則公共交通總站應一律計入建築樓面面積內。”



11.17 我們已就有關規例的適用情況提出意見。我們察悉公共交通總站仍然在《建築物(規劃)規例》下被視作特殊個案處理。

### 增加指引？

11.18 有部分意見認為，當局應就建築事務監督行使酌情權一事制訂更明確的指引，供所有專業人員備考。他們的論點是，當局必須在更公開的情況下行使酌情權，而有關過程也須具有透明度。這兩點正是梁先生在二零零一年八月一日舉行建築事務監督擴大會議的用意。

11.19 我們雖然贊同此舉的用意，但對於制訂更嚴謹周密的指引和《認可人士及註冊結構工程師作業備考》能否收預期之效，卻有所懷疑。此舉最終可能只為建築事務監督帶來更棘手的問題。梁先生在處理公共交通總站一事上所遇到的問題現可能已不復存在，但卻突顯了在該等情況下顧及“公眾利益”的難度。如何在以公眾利益為依歸的情況下行使酌情權，漫無標準，殊不容易。縱使如此，只要各方妥為理解《建築物(規劃)規例》第 23(3)(b)條，並把條文的適用範圍嚴格限於為主建築物及其佔用人提供設施方面，這些難題便會迎刃而解。

### 建築事務監督應否有權力修訂契約？

11.20 最後，在行使酌情權方面，有建議認為，建築事務監督所行使的酌情權，效力應適用於其他部門。換言之，契約條件可因其裁定而更改。這項建議雖然既吸引又實際，但不可接受。任何雙方所簽訂的合約，第三者是不能更改的，況且，這亦不能配合有關管制土地發展的三層架構。這一點亦帶出我們須審議的下一個問題。

### 程序方面的建議

11.21 有建議認為，當局應加強部門之間的協調合作。

11.22 鑑於負責規劃、出售、發展政府土地的三個部門各有不同的責任和職能，要加強部門之間的協調合作，精簡有關程序，殊不容易。這方面的責任，大多由局方來承擔。局方會召集各部門舉行會議，為促進彼此之間的合作，尋求實際可行的方法。

11.23 實際成果之一，便是由屋宇署、地政總署與規劃署聯合發出的作業備考。聯合作業備考旨在鼓勵發展商在發展項目內加入切合所需的設施，以及協調契約條件和建築事務監督所行使的權力。

11.24 我們亦察悉，各部門在合作上如有困難，局方會設法解決。局方應視乎需要，隨時發揮協調斡旋的功能。

11.25 假如在規劃階段和擬訂特別條件期間實施更多管制，則三個部門便須緊密合作。要達到這個目的，顯然需要設立某些行政架構，但就這方面，我們無法給予有用的意見。一個專業團體有相同的看法，並建議建築事務監督會議的成員組織應包括規劃署和地政總署代表各一名。這項建議無疑值得考慮。

11.26 對於好像今次的大型發展項目，協調合作尤其重要。

## **最終目的**

11.27 最終目的應是確保規劃意向和契約條件公開、明確和公平。對於任何發展項目，有關部門心目中應有一個發展概念，並應確保透過契約條件可實現這個概念。投標者應確切知道所競投的是什麼項目，而中標的發展商亦必須知道所投得的是什麼。對於行事不受契約條件規限的建築事務監督來說，這樣會有助他行使酌情權。申請數目也是會相應減少。

11.28 提高明確程度和減低發展商向建築事務監督提出申請以謀求利益的機會，結果可能是售價較低。但另一方面，當投標者知道確切的發展潛力，競爭

或會更為激烈。這些是關乎政策的問題。我們根據職權範圍提出這些建議，以協助建築事務監督執行其職務。

# 鳴謝

## 鳴謝

今次的調查工作蒙各方協助，小組謹此衷心致謝。鳴謝名單刊於篇末。

小組尤其要感謝朱潘潔雯女士和她的每一位同事。本報告書得以完成，實有賴朱太和全體職員盡忠職守，全力以赴，日以繼夜之餘，更不惜犧牲假期。這種公爾忘私的態度，只有在香港才能體驗。

在此也要感謝公務員事務局法定語文事務部翻譯組，以及房屋及規劃地政局行政組法定語文事務分組。他們也是埋頭苦幹、傾力襄助，同樣亦犧牲假期，令翻譯工作得以按時完成。

名單所列的各大專業學會，提出了寶貴的改善建議，我們謹此致謝。我們也感謝來信的一位市民。

調查小組接觸的政府部門，均樂於提供協助，並與我們通力合作。我們提問後要求部門從速答覆，雖然時間緊迫，幸得部門一一包容。

最後，我們感謝答應口頭作供和回答書面問題的每一位人士，他們雖然要百忙中抽空，但沒有人拒絕我們的邀請。

以下是鳴謝名單：

香港建築師學會

香港工程師學會

香港規劃師學會

香港測量師學會

香港地產建設商會

房屋及規劃地政局

孫明揚先生，GBS, JP

房屋及規劃地政局局長

建築署

余熾鏗先生, JP

建築署署長

吳紹齊先生

建築署高級建築師

屋宇署

張孝威先生, JP

屋宇署署長

許少偉先生

屋宇署總屋宇測量師(港島東)

路政署

麥齊光先生, JP

路政署署長

政府新聞處

地政總署

劉勵超先生, JP

地政總署署長

郭理高先生, JP

地政總署副署長(一般事務)

張耀敬先生

地政總署地政專員(港島東區地政處)

政府物流服務署

法定語文事務部

規劃署

馮志強先生, JP

規劃署署長

黃婉霜女士

規劃署副署長(地區)

謝建菁女士

規劃署港島規劃專員

前任署長

梁展文先生, JP

前屋宇署署長

布培先生, SBS

前地政總署署長

獨立調查小組秘書處工作人員

朱潘潔雯女士

李達潮先生

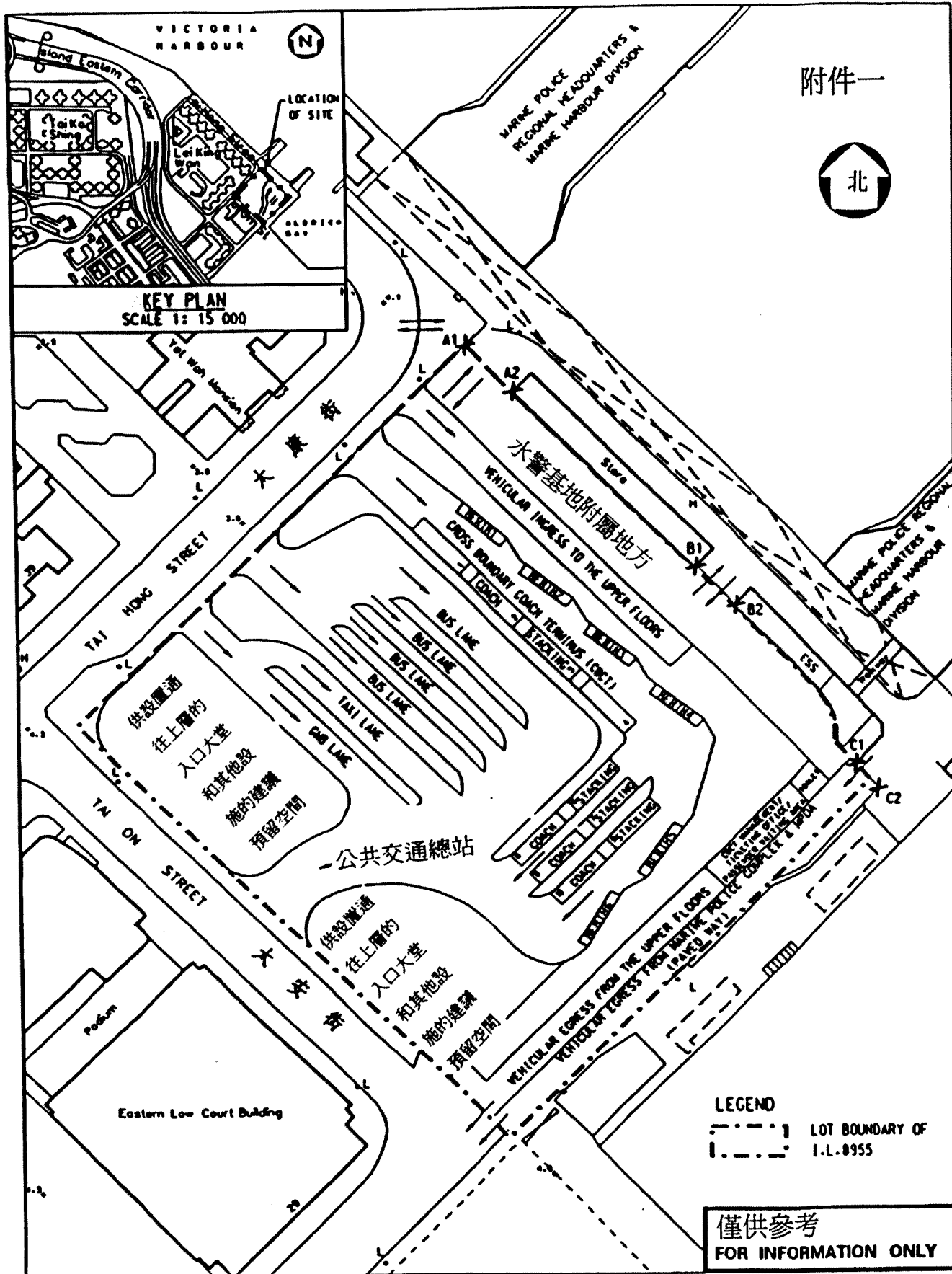
黃保羅先生

顏藝莉女士

黃儉愛女士

梁淑兒女士

# 附件



ANNEXE V

內地段第 8955 號對比圖則

註：譯自英文原文

不依比例  
NOT TO SCALE



獨立調查小組刊登的廣告

## 西灣河內地段第 8955 號發展項目

### 獨立調查小組

香港特別行政區政府行政長官已委任西灣河內地段第 8955 號發展項目獨立調查小組，就該發展項目進行調查。調查小組的職權範圍如下：

- (a) 就西灣河內地段第 8955 號發展項目建築圖則方面的申請，剖析核准地盤分類、公共交通總站豁免計入建築樓面面積及因應預留地區撥供公眾作通道用途而給予額外建築樓面面積的程序，包括建築事務監督如何行使及在何種情況下行使其酌情權；
- (b) 因應(a)項的結果，檢討建築事務監督的酌情權是否恰當行使，及有關部門日後在上述方面可如何更好地履行職務，並就此作出結論及建議；以及
- (c) 約在三個月內就上述事項及有關的結論和建議，向行政長官提交報告書。

獨立調查小組現遊請機構團體、有關人士及市民就上述職權範圍相關事宜以書面提供資料和意見。來函(中英文均可)請寄交調查小組秘書處，地址和聯絡辦法如下：

地址 - 香港花園道美利大廈 17 樓 1711 室  
西灣河內地段第 8955 號發展項目  
獨立調查小組秘書處

傳真號碼 - 2186 8301

電郵地址 - [irisngan@ici.org.hk](mailto:irisngan@ici.org.hk)

查詢電話 - 2186 7667

收到的資料和意見，將交由調查小組考慮。如有需要，請在來函上註明「機密」。提交書面資料和意見的截止日期是 2006 年 1 月 16 日。

獨立調查小組邀請提供協助的政府決策局和部門

房屋及規劃地政局

建築署

屋宇署

路政署

地政總署

規劃署

在獨立調查小組席前口頭作供的證人

**建築署**

余熾鏗先生, JP

建築署署長

吳紹齊先生

建築署高級建築師

**屋宇署**

張孝威先生, JP

屋宇署署長

許少偉先生

屋宇署總屋宇測量師(港島東)

**地政總署**

劉勵超先生, JP

地政總署署長

郭理高先生, JP

地政總署副署長(一般事務)

張耀敬先生

地政總署地政專員(港島東區地政處)

**規劃署**

馮志強先生, JP

規劃署署長

黃婉霜女士

規劃署副署長地區

謝建菁女士

規劃署港島規劃專員

**前任署長**

梁展文先生, JP

前屋宇署署長

布培先生, SBS

前地政總署署長

相關的法例章節

《建築物條例》

第 123 章

42. 建築事務監督的豁免權力

(1) 建築事務監督在接獲有關申請和獲付訂明的費用後，如認為因情況特殊而適宜藉書面通知准許對本條例的條文作出變通，則可如此變通。（由 1959 年第 44 號第 22 條修訂；由 1993 年第 68 號第 20 條修訂）

(2) 根據本條提出的每項豁免申請，須以指明的表格提出，建築事務監督須按申請的實況予以考慮，而無須顧及過去曾批予的豁免。（由 1959 年第 44 號第 22 條修訂；由 1993 年第 68 號第 20 條修訂）

(3) 根據本條批予的准許證，可載列建築事務監督認為必需的條件。

(4) 准許證的批予不得有損於不時由規例訂立的結構穩定性標準及公眾衛生標準。

(5) 本條不適用於第 14 條。（由 1959 年第 44 號第 22 條代替）

(6) 違反或沒有履行或沒有同意根據本條批予的變通或豁免所附帶的任何條件，會使該項變通或豁免失效，而一經如此，則在任何就不遵從本條例條文而提起的法律程序中，不得以看來獲批予該項變通或豁免作為免責辯護。

# 《建築物(規劃)規例》

## 第 123 章

### 附屬法例

#### 19. 關於上蓋面積及地積比率的一般條文

(1) 凡地盤緊連一條不少於 4.5 米闊的街道或緊連多於一條該類街道，就將建於其上的一幢或多於一幢的建築物而准許的最大上蓋面積，須按照第 20 條釐定，而該幢或該等建築物的准許地積比率，則須按照第 21 條釐定。

(2) 凡地盤緊連一條少於 4.5 米闊的街道或不緊連任何街道，將建於其上的任何一幢或多於一幢的建築物的高度，以及就該幢或該等建築物而准許的最大上蓋面積及地積比率，均須由建築事務監督釐定。

(1987 年第 406 號法律公告)

#### 19A. (由 1987 年第 406 號法律公告廢除)

#### 20. 准許上蓋面積

(1) 除第 22 條另有規定外，並視乎建築物的高度—— (1970 年第 78 號法律公告；1987 年第 406 號法律公告)

- (a) 位於甲類地盤上的住用建築物或綜合用途建築物住用部分的上蓋面積，不得超過附表 1 第 2 欄所指明的地盤面積百分率；
- (b) 位於乙類地盤上的住用建築物或綜合用途建築物住用部分的上蓋面積，不得超過附表 1 第 3 欄所指明的地盤面積百分率；及
- (c) 位於丙類地盤上的住用建築物或綜合用途建築物住用部分的上蓋面積，不得超過附表 1 第 4 欄所指明的地盤面積百分率。

(2) 除第 22 條及第 (3) 款另有規定外，並視乎建築物的高度—— (1970 年第 78 號法律公告；1987 年第 406 號法律公告)

- (a) 位於甲類地盤上的非住用建築物或綜合用途建築物非住用部分的上蓋面積，不得超過附表 1 第 8 欄所指明的地盤面積百分率；
- (b) 位於乙類地盤上的非住用建築物或綜合用途建築物非住用部分的上蓋面積，不得超過附表 1 第 9 欄所指明的地盤面積百分率；及
- (c) 位於丙類地盤上的非住用建築物或綜合用途建築物非住用部分的上蓋面積，不得超過附表 1 第 10 欄所指明的地盤面積百分率。

(3) 在符合第 (4) 款的規定下，位於甲、乙或丙類地盤上的非住用建築物或綜合用途建築物非住用部分，不論建築物的高度為何，其上蓋面積在地面水平以上不超過 15 米的高度內，可超過准許上蓋面積百分率。 (1976 年第 294 號法律公告)

(4) 為免生疑問，現宣布凡依據第 (3) 款而超過准許上蓋面積百分率——

- (a) 除第 22 條另有規定外，在超過准許上蓋面積百分率的水平以上，該建築物及其任何部分的上蓋面積，不得超過根據第 (1) 或 (2) 款 (視屬何情況而定) 所准許的上蓋面積；及 (1987 年第 406 號法律公告)

- (b) 除第 22 條另有規定外，整幢建築物的地積比率不得超過准許地積比率。 (1987 年第 406 號法律公告)

(5) 在本條中，“准許上蓋面積百分率”(permitted percentage site coverage)一詞，指根據第 (2) 款准許的最大上蓋面積。

(1962 年 A97 號政府公告)

## 21. 准許地積比率

(1) 除第 22 條另有規定外，並視乎建築物的高度—— (1970 年第 78 號法律公告；1987 年第 406 號法律公告)

- (a) 位於甲類地盤上的住用建築物的地積比率，不得超逾附表 1 第 5 欄所指明的地積比率；
- (b) 位於乙類地盤上的住用建築物的地積比率，不得超逾附表 1 第 6 欄所指明的地積比率；
- (c) 位於丙類地盤上的住用建築物的地積比率，不得超逾附表 1 第 7 欄所指明的地積比率；
- (d) 位於甲類地盤上的非住用建築物的地積比率，不得超逾附表 1 第 11 欄所指明的地積比率；
- (e) 位於乙類地盤上的非住用建築物的地積比率，不得超逾附表 1 第 12 欄所指明的地積比率；及
- (f) 位於丙類地盤上的非住用建築物的地積比率，不得超逾附表 1 第 13 欄所指明的地積比率。

(2) 除第 22 條另有規定外，綜合用途建築物住用部分的地積比率不得超逾以下數字：該建築物若屬非住用建築物而會獲准許的地積比率，與該建築物非住用部分的實際地積比率之間的差距，與該建築物若屬住用建築物而會獲准許的地積比率相乘的積，再除以該建築物若屬非住用建築物而會獲准許的地積比率所得的商數。 (1970 年第 78 號法律公告；1987 年第 406 號法律公告)

(3) 就本條及第 19、20 及 22 條而言，建築物的地積比率為建築物總樓面面積除以建有該建築物的地盤佔有面積所得的商數。

(1962 年 A97 號政府公告)

## 22. 在某些情況下可超逾准許上蓋面積及地積比率

(1) 位於甲、乙或丙類地盤上的任何建築物，如在地面水平至其上不少於 5.5 米或 (如建築事務監督信納不會阻礙使用街道的車輛交通) 3.3 米的高度之間，自建有該建築物的地段與街道緊連的界線向後退入，而在政府同意下，該部分不興建建築物的地段撥供公眾作通道用途—— (1987 年第 406 號法律公告；1988 年第 57 號法律公告)

- (a) 則該建築物或該建築物任何一部分的上蓋面積可超逾准許上蓋面積百分率，但其上蓋面積仍不得超逾相等於以下總和的地盤面積百分率：該建築物或建築物該部分 (視屬何情況而定) 的准許上蓋面積百分率，以及將 1 500 與如此撥供公眾的地段面積相乘的積除以該地盤面積與該建築物高度相乘的積所得的數字，兩者相加所得的總和；及
- (b) 該建築物或 (如該建築物是綜合用途建築物) 該建築物的住用部分的地積比率可超逾准許地積比率，但其地積比率仍不得較該建築物或建築物該部分 (視屬何情況而定) 的准許地積比率大百分之二十以上，或超逾以下總和：該建築物或建築物該部分 (視屬何情況而定) 的准許地積比率，以及將 5 與如此撥供公眾的地段面積相乘的積除以建有該建築物的地盤面積所得的數字，兩者相加所得的總和，兩個比率以較小者為準。  
(1976 年第 294 號法律公告)

(2) 凡任何地段緊連街道的部分因街道擴闊而被政府以協議方式或以根據《收回土地條例》(第 124 章) 收回土地的方式徵用，建築事務監督可准許——

- (a) 建於該地段 (不論屬甲、乙或丙類地盤) 上的建築物或該建築物任何一部分的上蓋面積超逾准許上蓋面積百分率，但其上蓋面積仍不得超逾相等於以下總和的地盤面積百分率：該建築物或建築物該部分 (視屬何情況而定) 的准許上蓋面積百分率，以及將 1 500 與該地段如此被政府徵用的部分的面積相乘的積除以該地盤面積與該建築物高度相乘的積所得的數字，兩者相加所得的總和；及 (1976 年第 294 號法律公告)

- (b) 該建築物或(如該建築物是綜合用途建築物)該建築物的住用部分的准許地積比率超過准許地積比率，但其地積比率仍不得較該建築物或建築物該部分(視屬何情況而定)的准許地積比率大百分之二十以上，或超過以下總和：該建築物或建築物該部分(視屬何情況而定)的准許地積比率，以及將 5 與該地段如此被政府徵用的部分的面積相乘的積除以建有該建築物的地盤面積所得的數字，兩者相加所得的總和，兩個比率以較小者為準。(1998 年第 29 號第 27 條)
- (3) 為免生疑問，現宣布——
- (a) 凡根據第(1)或(2)款任何建築物的一部分超過准許上蓋面積百分率，該建築物任何其他部分的上蓋面積不得超過准許上蓋面積百分率；
- (b) 本條不得視作或解釋作減損第 25 條有關在住用建築物周圍須提供多少空地的條文。
- (4) 在本條中，“准許上蓋面積百分率”(permitted percentage site coverage)一詞，指根據第 20 條第(1)或(2)款(視屬何情況而定)准許的最大上蓋面積。  
(1962 年 A97 號政府公告)

### 23. 第 19、20、21 及 22 條的補充規定

- (1) 就第 20、21 及 22 條而言，建築物的高度是由建築物所臨向或緊連而不少於 4.5 米闊的一條或多於一條街道的平均水平或(如建築物緊連多於一條不少於 4.5 米闊而水平不一的街道)由該等街道中最低的街道的平均水平，量度至建築物最高的實用樓面空間之上的屋頂的平均高度。(1987 年第 406 號法律公告)
- (2) 為施行第 20、21 或 22 條而釐定建有建築物的地盤所佔面積時——
- (a) 無須考慮任何街道或通道巷的任何部分；及
- (b) 撥供公眾作通道用途的任何面積須包括在內。
- (3) (a) 除(b)段另有規定外，就第 19、20、21 及 22 條而言，建築物的總樓面面積為在每層樓面水平(包括地面水平以下的任何樓面)量度所得的建築物外牆以內面積，連同建築物內每個露台的面積(以露台整體尺寸計算，包括其圍邊的厚度)，以及建築物外牆的厚度。
- (b) 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連設施；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。(1987 年第 406 號法律公告；2000 年第 39 號第 7 條)
- (4) 就第 19、20、21 及 22 條而言，如任何綜合用途建築物內唯一的住用部分，是管理員或就該建築物或該建築物所獲提供的設施而受僱的其他人住用的地方(實用樓面空間不多於 50 平方米)，或是以該建築物頂層構成的住所，或兩者兼有，則建築事務監督可視該綜合用途建築物為非住用建築物。(1976 年第 294 號法律公告)

(1962 年 A97 號政府公告；1969 年第 54 號法律公告)

附表 1

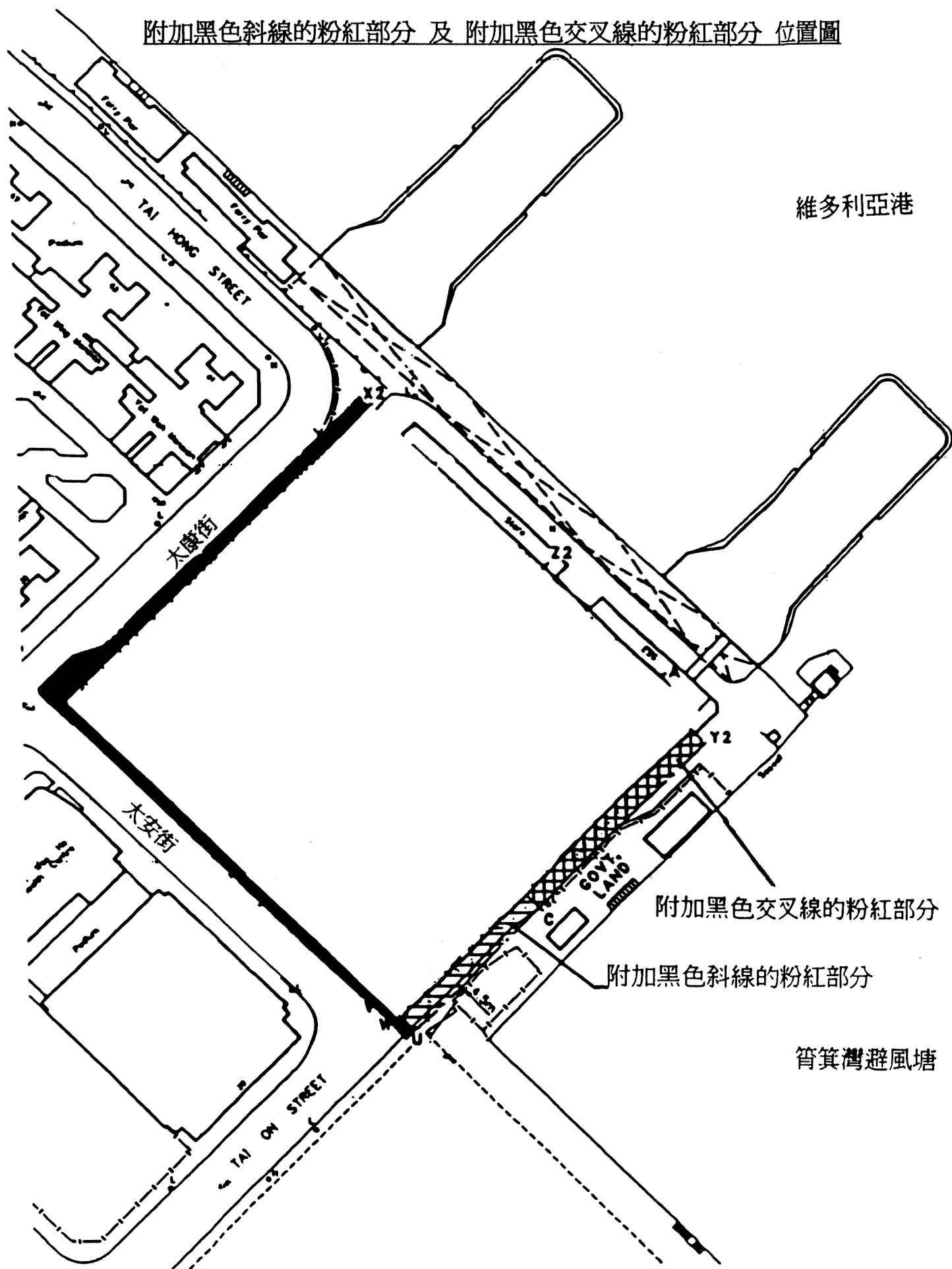
[第 20 及 21 條]

## 上蓋面積百分率及地積比率

建築物高度 (米)	住用建築物						非住用建築物					
	上蓋面積百分率			地積比率			上蓋面積百分率			地積比率		
	甲類 地盤	乙類 地盤	丙類 地盤	甲類 地盤	乙類 地盤	丙類 地盤	甲類 地盤	乙類 地盤	丙類 地盤	甲類 地盤	乙類 地盤	丙類 地盤
不超過 15 米	66.6	75	80	3.3	3.75	4.0	100	100	100	5	5	5
15 米以上但不超過 18 米	60	67	72	3.6	4.0	4.3	97.5	97.5	97.5	5.8	5.8	5.8
18 米以上但不超過 21 米	56	62	67	3.9	4.3	4.7	95	95	95	6.7	6.7	6.7
21 米以上但不超過 24 米	52	58	63	4.2	4.6	5.0	92	92	92	7.4	7.4	7.4
24 米以上但不超過 27 米	49	55	59	4.4	4.9	5.3	89	90	90	8.0	8.1	8.1
27 米以上但不超過 30 米	46	52	55	4.6	5.2	5.5	85	87	88	8.5	8.7	8.8
30 米以上但不超過 36 米	42	47.5	50	5.0	5.7	6.0	80	82.5	85	9.5	9.9	10.2
36 米以上但不超過 43 米	39	44	47	5.4	6.1	6.5	75	77.5	80	10.5	10.8	11.2
43 米以上但不超過 49 米	37	41	44	5.9	6.5	7.0	69	72.5	75	11.0	11.6	12.0
49 米以上但不超過 55 米	35	39	42	6.3	7.0	7.5	64	67.5	70	11.5	12.1	12.6
55 米以上但不超過 61 米	34	38	41	6.8	7.6	8.0	60	62.5	65	12.2	12.5	13.0
61 米以上	33.33	37.5	40	8.0	9.0	10.0	60	62.5	65	15	15	15

(1976 年第 294 號法律公告)

附加黑色斜線的粉紅部分 及 附加黑色交叉線的粉紅部分 位置圖



維多利亞港

附加黑色交叉線的粉紅部分

附加黑色斜線的粉紅部分

筲箕灣避風塘