

第 9 章

香港特別行政區政府

基本工程儲備基金

政府總部

規劃環境地政局

政府部門

地政總署

政府招標賣地的管理工作

香港審計署

一九九九年十月十一日

政府招標賣地的管理工作

目 錄

	段 數
撮要及主要審計結果	
第 1 部分：引言	
背景	1.1–1.2
帳目審查	1.3
第 2 部分：買家沒有完成賣地合約	2.1
背景	2.2–2.3
有關買家財務和技術能力與母公司擔保的招標條款	2.4
就招標公告的規定採取的行動	2.5
取消出售九龍灣土地	2.6–2.9
沒有採取法律行動向買家 A 追討損失	2.10–2.11
地政總署刪去關於投標者財務和技術能力的招標條款	2.12
以招標方式出售鴨脷洲土地	2.13–2.18
廉政公署關注的事項	2.19–2.20
沒有採取法律行動向買家 B 追討到期的欠款	2.21–2.23
審計署對買家沒有完成賣地合約的意見	2.24–2.26
審計署就招標規定提出的建議	2.27
當局的回應	2.28–2.30
第 3 部分：招標出售馬鞍山土地作酒店用途	3.1
背景	3.2
酒店業要求更多優惠條件	3.3–3.5
把土地特別劃作酒店發展用途	3.6–3.12
重劃馬鞍山土地專作酒店用途	3.13–3.18
以招標方式出售馬鞍山土地	3.19–3.26
未來數年酒店房間的供求情況	3.27–3.32
審計署對以招標方式出售馬鞍山土地的意見	3.33–3.37
審計署對以招標方式出售馬鞍山土地的建議	3.38
當局的回應	3.39–3.41
釐定底價	3.42–3.45
審計署對釐定底價的意見和建議	3.46–3.47
當局的回應	3.48–3.49

目 錄 (續)

附錄 A：有關九龍灣土地的大事年表

附錄 B：有關鴨脷洲土地的大事年表

附錄 C：售賣九龍灣土地的賣地章程內的一般條件第 3 條

附錄 D：有關馬鞍山土地的大事年表

附錄 E：審計署顧問估計馬鞍山土地作住宅發展用途的市值

附錄 F：中文版從略

政府招標賣地的管理工作

撮要及主要審計結果

A. 引言 土地是香港最珍貴的資產之一。政府一般選擇以拍賣方式賣地。如果政府要對地段的發展訂定特別要求，或該地段面積極為龐大或價值極高，又或該地段的價值難以確定，在這些情況下，以招標方式賣地或許會較為適宜。在1998-99年度，政府以招標方式賣地所得的收入總額為110.54億元(第1.1及1.2段)。

B. 帳目審查 審計署最近進行帳目審查，以評估政府招標賣地管理工作的效益和確定這項工作是否有改善餘地。審查結果撮述於下文C和D段(第1.3段)。

C. 買家沒有完成賣地合約 在政府招標出售九龍灣和鴨脷洲土地個案中，所涉買家都是沒有實質資產的公司，它們都沒有在獲批標書後完成賣地交易。招標公告的條款訂明，政府可要求買家從其母公司或相聯公司取得一份保證書，證明上述公司會無條件和不反悔地擔保有關土地的發展計劃會妥善和準時完成。不過，地政總署並沒有向買家的母公司或相聯公司取得擔保。因此，政府無法向買家的母公司或相聯公司追討因買家未能完成買賣而招致的損失。就九龍灣土地而言，政府損失了約2.484億元，這是由於該幅土地重售時地價下跌所致。至於鴨脷洲土地則截至一九九九年八月份仍未重售，審計署估計，如果按照原本安排把該幅土地列為私人機構參建居屋計劃的土地重售，政府的損失可能會達1.629億元左右。審計署認為，政府應在批出標書時向中標者索取其母公司或相聯公司的擔保或銀行擔保。審計署也注意到，九龍灣土地的買家投標時沒有提交報表證明其財務和技術能力，違反了招標公告的規定。這項規定至為重要，使地政總署能在批出標書之前，可以審核準投標者的財務和技術能力(第2.2、2.4、2.5及2.24至2.26段)。

D. 招標出售馬鞍山土地作酒店用途 一九九五年七月，當局同意以試驗計劃的方式，特別劃出兩幅土地作酒店用途，藉以鼓勵酒店業興建新酒店。雖然此舉被視為批地政策的一個改變，但行政會議並未獲知會該政策的改變和對財政的影響。把馬鞍山土地特別劃作酒店用途，估計所損失的收入約為6.44億元。馬鞍山土地的投標於一九九八年三月批出之前，酒店業的市場情緒和前景已較一九九五年的預測起了重大改變。不過，政務司司長委員會並未獲知會有關酒店業的這個重大改變。審計署也注意到，當局通常不會為以招標方式賣出的土地釐定底價。不過，舉凡公開拍賣土地，當局會釐定預備出售的地段的底價。如拍賣的出價未達該些地段的底價，當局將會撤回該些地段。審計署認為，當局招標賣地時有必要釐定底價，以保障政府的權益(第3.5至3.8、3.33至3.37及3.42至3.46段)。

E. 審計署的建議 審計署提出了下列主要建議：

- (a) 地政總署署長在批出賣地標書時，應規定中標者要取得銀行擔保或其母公司或相聯公司的書面擔保，擔保金額相等於投標價餘額，以便買家違約時可以保障政府的權益 (第 2.27 段第一分段)；
- (b) 如中標者選擇由母公司或相聯公司提供書面擔保，地政總署署長應嚴格審核其擔保人的財務報表，確保擔保人有足夠財力履行其責任 (第2.27段第二分段)；
- (c) 將土地重新劃定作某類發展 (如酒店) 的用途時，當局應把該建議知會行政會議，並說明該建議對財政上的影響 (第 3.38 段第一分段)；
- (d) 批地政策如有任何重大改變 (例如特別劃出土地作酒店用途)，當局都應提交行政會議請求通過 (第 3.38 段第二分段)；及
- (e) 地政總署署長應考慮在招標賣地時一律釐定底價，及在不必要釐定底價的例外情況下，確保將有關的充分理由以書面記錄下來 (第 3.47 段)。

F. 當局的回應 規劃環境地政局局長大致同意審計署的建議 (第3.39段)。地政總署署長同意現行招標程序有改善的餘地 (第2.29段)，此外亦同意審計署的建議，認為政府應考慮一律為招標方式出售的土地釐定底價 (第3.48段)。從保障收入和資源的角度而言，庫務局局長支持審計署的建議 (第 2.28 及 3.49 段)。

第 1 部分：引言

背景

1.1 香港的土地供應有限，是最珍貴的資產之一。因此，政府必須做到地盡其用，務求以具效益的方式善用土地資源。政府一般選擇以拍賣方式賣地，因為這個方法既簡單又具透明度，而且被認為較有競爭性。不過，如果政府要對地段的發展訂定特別要求，或該地段面積極為龐大或價值極高，又或該地段的價值難以確定，在這些情況下，以招標方式賣地或許會較為適宜。

1.2 賣地章程詳列各項賣地條款及條件，其中可能包括有關土地發展的條件、最低建築樓面面積（註 1）和用途的規定。投標者通常要在憲報刊登招標公告後四個星期內遞交標書。不過，當局也可視乎情況定出一個較長的入標限期。政府通常會在截標日期後一兩個月內批出標書。在 1998–99 年度，政府以招標方式賣地所得的收入總額為 110.54 億元。

帳目審查

1.3 審計署最近進行帳目審查，旨在：

- 評估政府招標賣地管理工作的效益；及
- 確定招標賣地的管理工作是否有改善餘地。

審計署已向一間在土地估值、發展和賣地方面有專業知識的顧問公司（下稱審計署顧問）徵詢專家意見，以協助進行是次帳目審查。

註 1：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。

第 2 部分：買家沒有完成賣地合約

2.1 本部分審查兩宗以招標方式賣地但其後因買家違約而沒有完成賣地合約的個案。

背景

2.2 審計署審查 1997-98 及 1998-99 兩個年度以招標方式售出的土地時，注意到有兩宗因買方其後違約而沒有完成賣地合約的個案。招標公告的一項條款訂明，政府可以要求買方的母公司或相聯公司保證地盤的發展計劃完成，以及就買方沒有完成合約所引致的一切損失，向政府作出彌償。不過，地政總署沒有援引這條款要求作出保證。由於上述兩幅土地的違約買家都是沒有實質資產的公司，政府因而無從追討因買方無法完成合約所招致的損失。這兩宗個案涉及：

- 九龍灣一幅土地 這幅土地(下稱九龍灣土地)位於九龍灣臨樂街和常悅道交界，屬工業／辦公樓宇用地。下文圖一顯示該幅土地的位置；及

圖一

九龍灣土地的位置



資料來源：地政總署的記錄

——鴨脷洲一幅土地 這幅土地(下稱鴨脷洲土地)位於鴨脷洲徑，供發展以住宅樓宇為主的私人機構參建居屋計劃(私人參建計劃——註2)。下文圖二顯示該幅土地的位置。

圖二

鴨脷洲土地的位置



資料來源：地政總署的記錄

2.3 有關招標出售九龍灣土地的大事年表載於附錄 A，有關鴨脷洲土地的大事年表則載於附錄 B。下文表一撮述該兩幅土地的招標結果：

註 2：私人參建計劃於一九七八年推出，作為居者有其屋計劃(居屋計劃)的補充計劃，後者是為公屋住戶及中下入息家庭而設，讓他們以可負擔的價格置業。私人參建計劃的原意，是利用私人發展商的專業知識和資源，興建等同居屋計劃的單位。在私人參建計劃下，政府以招標方式售地予私人發展商。賣地章程除訂明建成私人參建計劃單位的規格，並規定中標者所建單位須售予居屋計劃的銷售對象。

表一

九龍灣和鴨脷洲兩幅土地的招標結果

	九龍灣土地	鴨脷洲土地
土地面積	1 889 平方米	9 301 平方米
批出標書日期	一九九七年十月三十一日	一九九七年十一月二十一日
中標者	出價最高的投標者(買家 A)	出價最高的投標者(買家 B)
投標價	2.9 億元	3.51 億元
買家繳付的按金	2,000 萬元	3,510 萬元
繳付投標價餘額的到期日	一九九七年十一月二十八日	一九九七年十二月十九日
政府取消賣地的日期	一九九七年十二月二日	一九九八年一月十九日
土地重售日期	一九九八年六月十九日	(註 2)
重售價	4,680 萬元	(註 3)
估計損失	2.484 億元 (註 1)	1.629 億元 (註 4)

資料來源：地政總署的記錄

註 1：損失包括因該幅土地重售時地價的下調差額，以及相關的利息費用(見下文第 2.9 段)。

註 2：確切日期仍未公布，但估計會在一九九九年年底。

註 3：這幅土地至今仍未重售(見下文第 2.23 段註 10)。假設這幅土地只限重售作私人參建計劃用途，審計署估計重售價可達 2 億元左右。這個售價是參照一九九九年年中地政總署對紅磡灣一幅私人參建計劃土地的估定地價計算出來。

註 4：估計方法如下：

	百萬元
原本投標價	351.0
加：一九九八年一月二十日(取消賣地之翌日) 至一九九九年四月二十七日(政府放棄追討的日期) 期間損失的利息	47.0
減：該幅土地的預計重售價(見上文註 3)	(200.0)
減：買家 B 已繳付但其後被沒收的按金	(35.1)
	162.9
	162.9

有關買家財務和技術能力與母公司擔保的招標條款

2.4 售賣九龍灣和鴨脷洲兩幅土地的招標公告訂明如下：

- 買家的財務和技術能力 “ 標書必須附有報表，證明投標者有足夠財務和技術能力履行賣地章程訂明的買家的所有責任 ” ；及
- 母公司或相聯公司的擔保 “ 如果政府提出要求，買家須從其母公司或其他相聯公司 取得一份保證書，證明上述公司會無條件和不反悔地擔保有關地段的發展計劃會按照賣地章程的規定妥善和準時完成，以及就買家因違反或不履行賣地章程訂明的責任而令政府招致或由此引起的一切損失、賠償、開支和費用，向政府作出彌償。擔保的形式必須符合香港特別行政區法律並獲地政總署署長批准。此外，擔保須於該宗土地買賣完成交易時或之前送達署長。 ” (註 3)

就招標公告的規定採取的行動

2.5 下文表二列出地政總署就招標公告的規定採取的行動。

表二

就招標公告的規定採取的行動

	九龍灣土地	鴨脷洲土地
買家的財務和技術能力	買家 A 只提交了 A 公司 1996–97 年度的年報，買家 A 在投標表格填報 A 公司為其母公司，但沒有提交證明投標者的財務和技術能力的報表。	私人參建計劃投標委員會 (註 4) 得悉買家 B 符合招標規定，即買家在投標時必須一併提交證明其財務和技術能力的報表。
母公司或相聯公司的擔保	並無取得買家 A 的母公司或相聯公司所作出的書面擔保。	雖然地政總署已請買家 B 留意須提供公司擔保、履約保證書或銀行擔保，但買家 B 並無提交書面擔保。

資料來源：地政總署的記錄

註 3：私人參建計劃進行的招標，招標公告也訂明：“如買家有在香港特別行政區境外成立的母公司或相聯公司，而政府又提出要求，買家須向其母公司或相聯公司取得 一份可為政府接納的履約保證書或銀行擔保。”

註 4：私人參建計劃投標委員會由房屋局局長出任主席，成員包括庫務局局長，房屋署署長，地政總署署長，建築署署長，規劃署署長，以及房屋委員會轄下的居者有其屋小組委員會和建築小組委員會的主席。委員會的主要職能是審議標書、甄選中標者或在無法選出合適投標者時另定安排。

取消出售九龍灣土地

2.6 **要求延長繳付投標價餘額的限期** 一九九七年十一月初，買家 A 在中標後不久即要求地政總署延長簽署賣地章程和繳付投標價餘額的限期。買家 A 表示銀行的貸款政策突然更改，它需要多點時間與銀行安排融資事宜。地政總署土地行政會議（註 5）批准買家 A 的要求，並把簽署賣地章程的限期延長至一九九七年十二月四日，以及把繳付投標價餘額的限期延長至一九九七年十二月十八日，條件是買家 A 必須繳付較最優惠貸款利率高 2% 的利息。不過，買家 A 在一九九七年十一月表明不同意繳付利息，並要求地政總署把簽署賣地章程和付款的限期再延長至一九九八年三月底。土地行政會議拒絕了買家 A 的要求。地政總署法律諮詢及田土轉易處表示，由於買家 A 的反建議不獲接納，因此繳付投標價餘額的限期應維持在原本的一九九七年十一月二十八日。如果買家 A 未能於一九九七年十一月二十八日繳付投標價餘額，政府會取消是次賣地並沒收買家 A 的按金。

2.7 **取消賣地** 買家 A 未能於一九九七年十一月二十八日繳付投標價餘額。地政總署於是在同年十二月通知買家 A，政府決定取消是次賣地和沒收 2,000 萬元投標按金。根據賣地章程內的一般條件第 3 條（詳情見附錄 C），政府保留向買家 A 追討重售該幅土地所引致的一切損失和費用（註 6）的權利。

2.8 **買家 A 的母公司的法律責任** 一九九八年一月，地政總署九龍東區地政專員就買家 A 的母公司對重售土地引致的損失所須承擔的法律責任，徵詢法律諮詢及田土轉易處的意見。該處回覆如下：

- 只要母公司沒有以主事人的身分簽署文件或沒有被要求作出公司擔保或其他保證，在法律上與投標事宜沒有有任何關聯，則投標者與其母公司便是兩個獨主的法律實體。任何關於母公司的詳情只可視為一般的資料；及
- 事件中的投標者為買家 A。其母公司並無作出任何擔保、保證或在法律上有份參與。因此，母公司無須對買家 A 未能完成賣地合約負上法律責任。

2.9 **向買家 A 追討損失** 一九九八年四月，地政總署以招標方式重售九龍灣土地。一九九八年六月，該幅土地以 4,680 萬元投標價賣給出價最高的買家 C。同年七月，地政

註 5：地政總署土地行政會議由地政總署副署長（一般事務）出任主席，成員包括副署長（專業事務）、助理署長（視乎情況而定）、助理署長（法律事務）和高級產業測量師（技術資訊）。會議的職權範圍是審議影響個別土地交易的特定事項。

註 6：損失包括投標價餘額的利息、地價的下調差額和有關的利息費用。

總署向買家 A 發出一張 2.457 億元的繳款通知書 (註 7)，追討因重售土地所引致的損失。不過，買家 A 到一九九八年八月十二日的限期還沒有繳清欠款。地政總署於是再向買家 A 發出另一張 2.484 億元 (包括逾期期間的利息) 的繳款通知書，要求於一九九八年九月十七日或之前繳清欠款。地政總署通知買家 A，如未能在限期前繳清繳款通知書所示的欠款，政府會採取法律行動追討損失。不過，買家 A 還是沒有在限期前繳清欠款。

沒有採取法律行動向買家 A 追討損失

2.10 地政總署進行的公司和土地查冊顯示，買家 A 是一間在一九九七年成立的有限公司，擁有名義資本 1 萬元，在香港並無房地物業。地政總署認為很難透過訴訟追討損失。律政司向地政總署提供以下意見：

- 在一般情況下，並不值得向新成立並只擁有名義股本和沒有房地物業或其他物業的空殼公司 (註 8) 作出法律行動；及
- 在買賣交易中，除非違約買家的空殼公司已提交母公司的擔保或其他銀行擔保，否則除了沒收已繳付的按金外再難獲得其他形式的賠償。

2.11 一九九九年二月，土地行政會議決定不採取法律行動。至於日後以招標方式賣地時是否必須取得買家的母公司的擔保，土地行政會議認為當時無須規定這類擔保，因為：

- 鑑於當時的物業市道疲弱，此舉會產生反效果和打擊信心；及
- 收取按金的目的，是要“在出現違約情況時得到補償”。不過，這宗個案中損失的金額高於按金金額，主要是由於未能盡速安排重售土地所致。

在審計署進行調查之後，地政總署現正要求庫務局局長批准註銷這筆 2.484 億元款項。

註 7：地政總署評估的總額為 2.457 億元，計算方法如下：

	百萬元
原本投標價 (2.9 億元) 與重售投標價 (4,680 萬元) 的差額	243.2
加：一九九七年十一月二十八日至一九九八年七月 十六日期間未繳付的原本投標價餘額的利息	20.4
加：一九九八年七月十六日至一九九八年八月十二日 期間原本投標價與重售投標價的差額的利息	2.1
減：買家 A 已繳付但其後被沒收的按金	(20.0)
	總額 245.7
	245.7

註 8：“空殼公司”是指由秘書公司或會計師樓成立的現成公司。

地政總署刪去關於投標者財務和技術能力的招標條款

2.12 一九九七年十二月，地政總署決定，在正常情況下，撤銷準投標者在投標時須一併提交財務和技術能力報表的規定(見上文第 2.4 段第一分段)，理由如下：

- 核實這些報表的資料並非地政總署的一貫做法；
- 地政總署向中央投標委員會(註 9)作出推薦時，投標者所提交報表的內容通常不屬考慮的因素；
- 地政總署唯一關注的，是投標價是否可以接受以及投標價會否清付；及
- 此舉與拍賣的一貫做法一致。

一九九八年一月，規定提交財務和技術能力報表的條款自招標公告中刪除。不過，就出售私人參建計劃土地而言，該條款仍保留在私人參建計劃招標公告內。

以招標方式出售鴨脷洲土地

2.13 **出售上述土地作私人參建計劃用途** 鴨脷洲土地是以招標方式出售作私人參建計劃用途。當局是按加權得分制度審核投標。買家 B 出價最高，也取得最高分數。一九九七年十月，私人參建計劃投標委員會同意把標書批予出價 3.51 億元的買家 B。

要求延期繳付投標價餘額

2.14 一九九七年十一月二十一日，地政總署通知買家 B 它出價 3.51 億元的標書獲得接納。地政總署亦通知買家 B，它須按照招標公告的條款提交擔保、履約保證書或銀行擔保。

2.15 同日(即一九九七年十一月二十一日)，中央投標委員會收到買家 B 一九九七年十一月十三日的來信，表示鑑於香港面對嚴峻的金融危機，銀行不願為該工程項目提供融資。買家 B 建議修訂賣地章程，使它可以暫緩繳付投標價餘額，直至私人參建計劃的單位可以推出發售或銀行貸款利率回復正常才繳付。

2.16 一九九七年十一月二十六日，土地行政會議拒絕買家 B 的要求。地政總署向買家 B 提出反建議，它可在一九九八年一月十九日或之前繳付投標價餘額，但須繳付較最優惠貸款利率高 2% 的利息。一九九七年十二月，買家 B 重申在取得銀行融資方面遇到困難，要求把限期再延長多兩個月至一九九八年三月十九日，並同意繳付寬限期間的利息。不過，地政總署不接納這項要求，並通知買家 B 須在一九九八年一月十九日或之前繳付投

註 9：中央投標委員會由庫務局局長出任主席，成員包括政府物料供應處處長、工務局局長或其代表、律政司一名成員和一名庫務局副局長。中央投標委員會負責就接納投標事宜向庫務局局長作出推薦。

標價餘額，以及在一九九七年十二月十八日或之前繳付利息。如果買家 B 不遵從上述規定，政府會取消賣地，並沒收按金。一九九七年十二月十九日，買家 B 向政府繳付一筆 320 萬元的款項，作為一九九七年十二月十九日至一九九八年一月十九日寬限期間投標價餘額的利息。

2.17 *取消賣地* 一九九八年一月，買家 B 通知地政總署，由於環境變更和一些無法控制的外在因素，它再無法履行合約。買家 B 辯稱合約因受挫失效而終止，有關各方應解除合約。它要求退回已繳付的按金和利息。由於買家 B 沒有在到期當日繳付投標價餘額，地政總署在一九九八年一月十九日通知買家 B 取消賣地，並沒收已繳付的按金和利息。買家 B 須負責償還政府由此而引致的任何損失。地政總署不接納買家 B 辯稱合約受挫失效的說法。

2.18 *與出價第二高的投標者聯絡* 此外，為盡量減低該幅土地的發展計劃受到延誤，地政總署接觸出價第二高的投標者買家 D，以確定萬一買家 B 不履行合約時它會否接受這項投標。在一次非正式的會議上，買家 D 告訴地政總署，如果投標價能由 2.43 億元減至 7,200 萬元，它才會接受這項投標。地政總署認為這個減幅不能接受。

廉政公署關注的事項

2.19 當買家 B 未能完成買賣的消息公布後，廉政公署防止貪污處處長向地政總署提出以下查詢：

- 除沒收按金外，地政總署還採取了什麼行動來保障政府的權益；
- 要求中標者向政府提供其母公司就如期完成發展作出的書面擔保，是否一項正常規定；及
- 在要求該母公司就鴨脷洲土地作出擔保一事上，作了什麼安排。

2.20 地政總署回覆，表示沒有取得買家 B 的母公司的書面擔保。有見及此，廉政公署向地政總署建議：

- 日後以招標方式賣地時，地政總署應考慮定下標準規定，如果買家是一間附屬公司，它須取得其母公司的書面擔保。這個做法可保障政府免受因買家未能完成買賣而招致的損失；及
- 如果准許買家押後簽署賣地章程，除了要向買家徵收投標價餘額的利息外，還應規定買家須提供書面擔保，作為延期的條件。

沒有採取法律行動向買家 B 追討到期的欠款

2.21 地政總署進行的公司及土地查冊顯示，買家 B 是一間在一九九七年成立的有限公司，繳足股本僅有 100 元，而且在本港沒有房地物業。有關買家 B 未能完成鴨脷洲土地買賣一事，法律諮詢及田土轉易處表示：

- 由於買家 B 沒有任何資產，透過法律訴訟得到的判決，相信難以強制執行；
- 買家 B 可在政府取得禁制令或判決之前賣掉資產 (如有的話)，從而逃避它須向政府承擔的責任。提出法律訴訟並不能阻止買家 B 賣掉其資產；及
- 在批出標書之前，可要求中標者提交母公司的擔保。

2.22 一九九八年五月，土地行政會議決定不採取法律行動向買家 B 追討因未能完成買賣而招致的任何損失。為保障政府的權益，土地行政會議認為，私人參建計劃投標的按金數額應該增加。不過，私人參建計劃投標委員會在一九九九年三月決定，私人參建計劃的投標按金數額 (即投標價的 10%) 應維持不變，因為中標者須在標書批出兩星期內提供母公司的擔保。

2.23 *放棄向買家 B 追討損失* 一九九九年一月，地政總署要求庫務局局長批准放棄向買家 B 追討損失。地政總署亦再就此事徵詢法律意見。律政司贊同法律諮詢及田土轉易處的看法，並建議地政總署日後考慮要求買家給予較大筆的按金或銀行 / 母公司的擔保。一九九九年三月，地政總署回覆庫務局的查詢時表示：

- 為免再發生同類的違約事件，私人參建計劃投標委員會在一九九九年三月通過建議，規定中標者須在標書批出 14 日內提交母公司的擔保。這項規定會納入日後的私人參建計劃標書內；及
- 地政總署沒有估計有關損失，因為鴨脷洲土地不擬重售作私人參建計劃用途 (註 10)。

一九九九年四月，庫務局局長批准地政總署放棄向買家 B 追討損失的要求。

審計署對買家沒有完成賣地合約的意見

沒有援引要求母公司作出擔保的條款

2.24 審計署察覺到九龍灣和鴨脷洲兩幅土地的違約買家都是新成立的空殼公司，在香港沒有房地物業。買家 A 擁有的名義資本僅有 1 萬元，以 2.9 億元投標價投得九龍灣土地。買家 B 所持的繳足股本僅為 100 元，以 3.51 億元投標價投得鴨脷洲土地。根據賣

註 10：鴨脷洲土地被認為較適合進行首項混合式發展試驗計劃。根據這項計劃，買家完成發展後，須免費向政府提供 30% 的實用面積作為居屋單位，售予香港房屋協會所提名的符合資格買主。

地的招標公告，政府有權取得買家的母公司或相聯公司所作的擔保。不過，地政總署在批出標書時並沒有取得這類擔保。雖然九龍灣和鴨脷洲兩幅土地的賣地章程都有授權政府追討因買家未能完成買賣而招致的所有損失，但由於兩名買家都沒有任何實質資產，政府無法追討損失。事件中，政府損失了 2.484 億元，主要是由於九龍灣土地重售時地價下跌所致。至於鴨脷洲土地，審計署估計因地價的下調差額和放棄徵收利息而蒙受的損失合共 1.629 億元（見上文第 2.3 段表一）。審計署支持廉政公署和律政司的看法，認為應向中標者取得母公司或相聯公司的擔保或銀行的擔保，以便就投標者違反或不履行賣地章程規定的責任而招致的損失，向政府作出彌償。

2.25 審計署注意到，地政總署已從售賣鴨脷洲土地一事中汲取教訓。日後進行私人參建計劃招標時，中標者須在標書批出 14 日內提供母公司的擔保。不過，對於非私人參建計劃的賣地招標，地政總署尚未決定是否加入類似規定，援引招標公告的條款，要求買家向其母公司或相聯公司取得書面擔保。

投標者的財務和技術能力

2.26 審計署察覺到買家 A 投標時沒有提交報表證明其財務和技術能力，違反了招標公告訂明的規定。由於沒有這類報表，地政總署無法審核投標者的財務狀況和技術能力。審計署認為，以招標方式售賣非私人參建計劃土地時，不宜在招標公告中刪除有關財務和技術能力的條款。這項規定至為重要，使地政總署能在批出標書之前可以審核準投標者的財務和技術能力。此外，這條款亦可保障政府的權益。這項規定也與售賣私人參建計劃土地招標公告的現行規定一致，即投標者須提交報表，證明他們有財務和技術能力完成私人參建計劃的發展。

審計署就招標規定提出的建議

2.27 審計署建議地政總署署長應：

- 在批出賣地標書時，規定中標者要取得銀行擔保或其母公司或相聯公司的書面擔保，擔保金額相等於投標價餘額，以便買家違約時可以保障政府的權益；
- 如中標者選擇由母公司或相聯公司提供書面擔保，嚴格審核其擔保人的財務報表，確保擔保人有足夠財力履行其責任；
- 在賣地的招標公告中重新加入有關財務和技術能力的條款，令政府有權要求買家提交證據，證明它有財務和技術能力履行賣地章程規定的責任；及
- 嚴格執行招標公告的規定，要求買家提交有關其財務和技術能力的證據。如上述規定獲得豁免，必須以文件充分說明所持理據。

當局的回應

2.28 庫務局局長支持審計署的建議，從保障收入和資源的角度而言，地政總署署長批出賣地標書時，應要求中標者提供銀行擔保或其母公司或相聯公司的書面擔保，擔保金額相當於投標價的餘額。她又表示，售賣九龍灣和鴨脷洲兩幅土地的例子，正好說明買方一旦違約可令政府損失重大。

2.29 地政總署署長同意現行招標程序有改善的餘地。他認為九龍灣和鴨脷洲土地這兩宗個案是一九九七年亞洲金融危機下的“犧牲品”。他表示：

- (a) 同意審計署的建議，如招標章程列明須提供保證人的財務報表，當局便須對提交的文件詳加審核；
- (b) 同意審計署所提嚴格執行招標公告規定的建議。當局若向不遵守招標公告規定的投標批出標書，難免要面對其他落選者把事情訴諸法律的風險；
- (c) 考慮現行指引後，會在適合的個案加入要求提供銀行擔保、母公司或相聯公司擔保的規定。現時，私人參建計劃的標準招標章程規定，中標者必須在標書批出後14日內提交上述擔保。不過，當局不認為所有非私人參建計劃的賣地都要提交銀行擔保或母公司或相聯公司擔保。私人參建計劃和非私人參建計劃的情況不同，前者的情況是政府致力在供應資助居所方面達到某一既定目標，至於後者，大多數非私人參建計劃的賣地規定要繳付一筆按金，是為了確保政府並非與“沒有實力的買家”交易。中標者如果違約，政府便會沒收按金，這點應能起足夠阻嚇作用。在市況平穩的情況下，這筆按金應足以彌補差額；
- (d) 政府在投標書內訂定愈嚴謹的財務規定，有意入標的人數亦愈有可能相應減少。這類規定不僅會影響投標價，還很容易使人誤以為招標程序是要令大發展商佔盡優勢；
- (e) 如果是依據某項指定的政策目標把某特定用途的土地推出招標承投，通常會訂明投標者須提出證明，顯示他們在財務和技術方面有履行賣地章程所載的責任。其實，這些因素會根據一套認可評分制度進行標書評審，而這類招標賣地亦須提交中央投標委員會批准。基於這點，當局認為無必要要求每宗賣地的投標者提交報表證明其財務和技術能力；及
- (f) 鴨脷洲土地原已列入1998-99年度有關發展私人參建計劃的售地計劃。然而，政府在一九九八年六月為振興經濟而公布一系列特別紓緩措施之後，1998-99財政年度餘下時間的土地拍賣和招標便告暫停。鴨脷洲土地現已撥入1999-2000年度售地計劃內，以混合發展計劃的用地出售，預定於一九九九年十月

招標承投。由於該幅土地不會再以私人參建計劃發展的用途出售，因此，其估計達 2 億元的重售價 (見上文第 2.3 段表一註 3) 純屬臆測。

2.30 關於審計署對招標規定的建議，律政司司長表示：

——須留意銀行擔保、母公司或相聯公司擔保的措詞；及

——政府或須在擔保有效期內監察作出擔保的保證人是否有足夠資產。

第 3 部分：招標出售馬鞍山土地作酒店用途

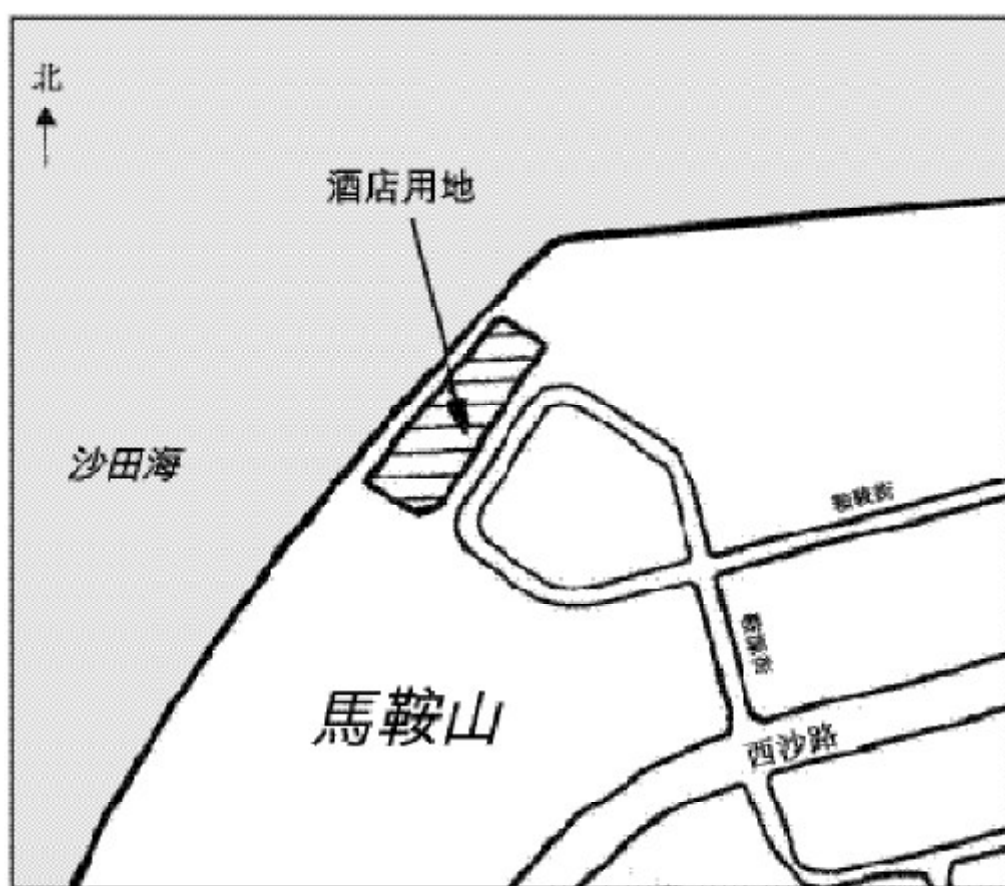
3.1 本部分審查以招標方式出售馬鞍山一幅特別劃作酒店的用地。

背景

3.2 如上文第1.1段所述，政府凡就某一地段的發展施加特別的用途限制，以達到特定的規劃目標，通常選擇以招標方式出售該地段。帳目審查顯示，在出售位於馬鞍山市中心第100區該幅特別劃作酒店用途土地一事上，當局可汲取教訓。下文圖三顯示該幅土地的位置。有關改劃用途和招標出售馬鞍山土地的大事年表，載於附錄 D。

圖三

馬鞍山土地的位置



資料來源：地政總署的記錄

酒店業要求更多優惠條件

3.3 一項由香港旅遊協會委託顧問公司進行，並由規劃署負責管理的顧問研究“香港的旅客及旅遊業研究”(下稱“旅客及旅遊業研究”)，於一九九五年完成。旅客及旅遊業研究估計，在二零零四年年底或之前，本港將會欠缺 16 500 個酒店房間。香港一些酒

店東主當時委託進行的另一份顧問研究也認為，本港酒店房間將會供不應求，在未來十年間將需要增建約14 000個酒店房間。由於興建酒店需要三至四年的籌建時間，因此最早要到 1998-99 年度才會有額外新建的酒店可供使用。

3.4 **酒店房間短缺的原因** 在本港，酒店和辦公室均可建於劃作“商業”或“商業/住宅”用途的土地。發展商有權決定興建能為它的投資帶來最高回報的物業種類。在一九九五年九月之前有些發展商把現有的酒店重建或改建作商業/辦公室用途，理由是這類物業回報較高。當局並無太多為新酒店發展項目提供優惠條件。根據旅客及旅遊業研究，其他種類的物業發展回報較高，是酒店房間預期短缺的原因之一。

3.5 旅客及旅遊業研究建議把酒店發展用地的地積比率，提高至非住宅發展用地的同一水平。不過，在短期和中期來說，單靠這項措施不足以鼓勵發展商興建新酒店，所以有需要“把指定土地劃作酒店用途”，以收相輔相成之效。有鑑於此，旅客及旅遊業研究提出多項建議，包括政府應：

- 把酒店發展用地的地積比率提高至非住宅發展用地的同一水平；及
- 把合適地點的土地特別劃作酒店發展用途。

把土地特別劃作酒店發展用途

3.6 **對於劃定酒店用地引致收入損失的關注** 一九九五年七月，政務司司長委員會審議經濟局提交的旅客及旅遊業研究報告。根據一九九五年七月政務司司長委員會討論文件第 20/95 號，規劃環境地政局和地政總署不贊成改變當時的批地政策。根據當時的批地政策，酒店用地通常包括在分區計劃大綱圖（註 11）上一般的“商業”用途地帶之內，或包括在綜合發展區的大型計劃之內，由城市規劃委員會審議是否批准發展。對於把土地劃作酒店發展用途的建議，規劃環境地政局和地政總署都表示有所保留。政府經濟顧問也同意他們的看法，表示“這會損害市場機制，而且出售指定作酒店用途的土地的價格，會比可作多類發展的土地為低，從而變成提供資助，引致政府收入蒙受損失”。庫務局局長贊成更審慎行事，並質疑旅客人數能否長期維持增長。

3.7 **建議措施** 根據政務司司長委員會討論文件第 20/95 號，有關方面向政務司司長委員會建議下列措施：

- 建築事務監督現行的作業備考和《建築物（規劃）規例》應予修訂，准許酒店用地的地積比率可與非住宅用地的地積比率看齊；及
- 在規劃署轄下應成立專責小組，向城市規劃委員會提交建議，根據分區計劃大綱圖指定把最多六幅合適土地特別劃作酒店發展用途。

註 11：分區計劃大綱圖是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。這份圖則展示了個別地區規劃方案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、機構和社區用途，綠化地帶，或其他指定用途。

3.8 *政務司司長委員會的決定* 在一九九五年七月十七日的政務司司長委員會會議上，政務司司長表示對提高酒店地積比率的建議並無異議。不過，對於把特定土地劃作酒店發展用途的建議，政務司司長表示：

- 政府第一步應加快提高地積比率；
- 她贊同庫務局局長和規劃環境地政局局長的意見，認為政府應審慎行事，不應不必要地干預市場；
- 她勉強同意把一兩幅土地特別留作酒店發展用途以測試市場反應的建議；及
- 在政府作出明確決定前，由經濟局負責向政務司司長委員會匯報物色到的土地數目和詳情。

3.9 一九九五年九月，建築事務監督發出認可人士及註冊結構工程師作業備考 111 號 (註 12)。建築事務監督公布，對於真正的酒店發展計劃，他會積極考慮放寬《建築物 (規劃) 規例》內訂明的地盤上蓋面積和地積比率限制的申請，提升至非住宅用地的標準。為向酒店業提供額外優惠，由一九九六年八月起，計算地積比率時已撇除計算酒店支援設施 (註 13)。

3.10 *行政會議得悉政府扶助酒店業的措施* 行政會議曾獲告知政府扶助酒店業的措施。一九六九年，行政會議獲悉，為了紓緩酒店不足的情況和推動旅遊業，建築事務監督會向真正興建酒店的工程批予優惠，其中一項是在計算整座樓宇的地積比率 (註 14) 時，建築事務監督會豁免計算酒店發展項目中的地庫樓層。一九九八年七月，行政會議也獲知會上文第 3.9 段所述扶助酒店業的措施。

有關把兩幅土地劃作酒店用途的試驗計劃

3.11 一九九五年八月，經濟局通知政務司司長委員會，表示已覓得六幅適宜劃作酒店發展的土地，該局並建議把其中兩幅撥作試驗之用。在劃定用途後，當局會把該兩幅土地納入售地計劃，並密切監察市場反應。政務司司長委員會同意經濟局建議的下列兩幅土地：

- 沙田第14區第NE4號土地* 這幅土地位於沙田圓洲角 (下稱圓洲角土地)；及

註 12：一九九六年八月，建築事務監督修訂了認可人士及註冊結構工程師作業備考111號 (該作業備考目前仍然有效)。主要的修訂事項是建築事務監督同意，為令酒店運作更暢順，可能有理由對部分特別設施和對酒店運作非常重要的設施，酌情給予豁免計算優惠。例如專為酒店住客而設的車輛上落客區和酒店支援設施。

註 13：酒店支援地方提供的設施，是酒店正常運作所需的獨有和不可或缺的設施。遺漏了這些設施或者提供設施不足，會導致酒店顧客的生活質素下降。可接納的設施包括工作間、儲物地方及酒店職員福利設施。不被接納的設施包括一般公眾人士亦可使用的商店、餐廳、電影院和任何作商業用途 (酒店用途以外) 的設施。

註 14：根據《建築物 (規劃) 規例》，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。一九九五年九月，當局已停止給予地庫樓層優惠。

—— **荃灣第TW4B號土地** 這幅土地位於荃灣楊屋道與馬頭壩道交匯處(下稱荃灣土地)。根據一九九三年十月的荃灣分區計劃大綱圖第S/TW/6號，荃灣土地原先劃作“商業”用途。一九九六年八月，根據荃灣分區計劃大綱草圖第S/TW/7號，城市規劃委員會將該幅土地由“商業”用途重劃作“其他指定用途”註“酒店”。該大綱草圖根據《城市規劃條例》(第131章)第5條展示供公眾查閱。在展示供公眾查閱期間，並無收到反對意見。

以馬鞍山土地取代圓洲角土地

3.12 一九九五年十一月，規劃及土地發展委員會(註15)審議圓洲角發展草圖。委員會認為，圓洲角土地適宜發展公共房屋多於發展酒店，因而決定在沙田另外物色土地供發展酒店。其後規劃署覓得另一幅土地(馬鞍山土地)作發展酒店之用。該幅土地原先預留作水警基地之用，由於該幅土地在馬鞍山分區計劃大綱草圖上已劃作“政府/團體/社區”用途，因此必須改劃用途。規劃署又建議，地政總署應把該幅土地納入1996-97年度售地計劃內。

重劃馬鞍山土地專作酒店用途

3.13 **重劃馬鞍山土地** 一九九六年六月，規劃及土地發展委員會同意把馬鞍山土地重劃作酒店用途，並把該幅土地的地積比率由五倍增至七倍。下文表三撮述有關該幅土地的要點。

表三

有關馬鞍山土地的要點

要點

土地位置	土地靠近海旁，鄰近公共交通總站，建議興建的火車站，並貼近購物中心和馬鞍山市中心。
土地限制	土地下面有含溶洞大理石層。發展成本較高，這點可由提出的投標價反映出來。
酒店房間數目	由於地積比率由五倍增至七倍，可興建設有930個房間的酒店。
刊登憲報日期和收到的反對意見	一九九六年七月，城市規劃委員會批准重劃該幅土地的用途，經修訂的分區計劃大綱圖於一九九六年八月二十三日刊登憲報。當局接獲一項反對意見。城市規劃委員會決定不修訂有關的分區計劃大綱草圖。反對意見交由行政長官會同行政會議決定。

資料來源：地政總署的記錄

註15：規劃及土地發展委員會由規劃環境地政局局長擔任主席，負責監察全港實體發展的一般進度，考慮和核准詳細的規劃大綱、規劃圖和發展計劃圖，以及處理特定的土地政策。

3.14 **行政會議要求提交進一步理由** 在一九九七年九月二十九日的會議上，行政會議轄下的土地及工務小組委員會審議馬鞍山分區計劃大綱草圖第 S/MOS/4A 號和收到的反對意見(註 16)。對馬鞍山土地劃作酒店發展用途的建議是否可行和適宜，小組委員會表示有所保留。不過，小組委員會同意批准該大綱草圖，但須要求香港旅遊協會提交進一步理由。

3.15 **香港旅遊協會提交的理由** 一九九七年九月，香港旅遊協會就該幅土地劃作酒店發展用途一事，提交理由如下：

- 沙田區包括馬鞍山，已獲認定為新的旅遊重點之一。香港旅遊協會認為，沙田區有很大潛力發展為國際聞名的康體旅遊區，因此支持在該處劃出土地供發展酒店之用，以便為遊客提供所需的房間；
- 香港旅遊協會正研究是否可在該處發展一個國際水上活動中心，以提供更先進設施供進行水上項目、比賽和康樂活動之用。其中一幅被認為具發展潛力的土地是位於馬鞍山附近的白石；
- 建議的酒店用地位置適中，鄰近交通網和馬鞍山市中心，也可為區內居民提供服務；及
- 根據分區計劃大綱草圖，該幅土地指定作“其他指定用途”和註明“酒店”，即獲准作發展酒店之用。這與旅客及旅遊業研究的建議一致。如指定作酒店發展用途的土地，土地成本將直接按酒店項目而非商業或住宅項目計算，有助酒店業發展。

3.16 **行政會議的決定** 一九九七年十月，在考慮香港旅遊協會提出的理由後，行政會議建議，行政長官指令應根據《城市規劃條例》批准馬鞍山分區計劃大綱草圖。

根據《城市規劃條例》第 16 條申請批准作商業用途

3.17 地政總署在一九九七年四月向城市規劃委員會提出申請，徵求根據《城市規劃條例》第 16 條(註 17) 批准在建議的酒店發展範圍內的地方作商業用途。下文表四顯示地政總署有關申請的一些要點：

註 16：反對意見所持理由如下：酒店發展與周圍的住宅區不配合、阻擋海景、對交通帶來負面影響，以及出現與擬建酒店發展的商業設施有關的其他問題。

註 17：這是指向城市規劃委員會提出申請，徵求批准分區計劃大綱圖夾附的註釋部分所指明的用途。每幅分區計劃大綱圖夾附的註釋部分所指明的用途必須徵得城市規劃委員會批准。

表四

申請把馬鞍山土地批准作商業用途一事的主要點

要點

目的	徵求批准把酒店發展範圍內的地方作商業用途
最高建築樓面面積	56 000平方米(即地積比率是七倍),其中包括劃作其他用途的建築樓面面積。
劃作其他用途的建築樓面面積	16 000平方米(即地積比率是兩倍)的地方作銀行、零售店舖和娛樂場所等其他用途。
把建築樓面面積劃作其他用途的理由	該幅土地面積雖然大,但該處可否成為旅遊區還有待驗證,而且該處遠離熱門的旅遊區。因此,酒店範圍內應設有娛樂設施和商舖,以增加對發展商的吸引力。

資料來源：地政總署的記錄

3.18 規劃署對該項申請並無提出反對，因為建議在酒店發展範圍內的商業用途與酒店用途和鄰近地區的土地用途大致配合。一九九七年十一月，城市規劃委員會在行政長官會同行政會議批准馬鞍山分區計劃大綱草圖後，批准地政總署的申請。

以招標方式出售馬鞍山土地

3.19 一九九七年十二月，地政總署署長回應規劃環境地政局局長的詢問時表示，會以招標方式出售馬鞍山土地，因為：

- 酒店用地通常是以招標方式批出；
- 該幅土地並非位於最佳地點，同時鑑於近期旅遊業轉淡，預料競投不會踴躍；及
- 鑑於當時的物業市道，該署不希望看見該幅土地可能要從拍賣場中撤回，因為這樣必定會引起公眾莫大關注，並會帶來負面影響。

3.20 **馬鞍山土地的投標價** 一九九七年十一月，地政總署為定出投標按金的數額，估計馬鞍山土地的售價為10.56億元，因此把投標按金定為5,000萬元。一九九八年一月，當局招標出售馬鞍山土地。同年二月，地政總署只接獲兩份標書。買家E提出1.2億元的最高投標價，即相等於每平方米2,150元的樓面價(註18)。

註18：樓面價是指樓宇每平方米(或每平方尺)建築樓面面積的售價。

建議撤回土地並把它重新劃作住宅用途

3.21 **地政總署建議撤回該幅土地不進行招標** 一九九八年二月，地政總署署長要求規劃環境地政局局長考慮撤回該幅土地不進行招標，以便把它重新劃作住宅用途。地政總署署長指出：

- 自完成旅客及旅遊業研究，以及政務司司長委員會在一九九五年七月決定推出兩幅作酒店用途的“試驗”用地後，旅遊業的前景和市場對酒店的看法已有頗大改變；
- 在一九九七年年末發表，有關香港旅遊協會就香港的酒店供求情況進行的研究的最後報告書草擬本指出，連同預期的新酒店發展計算在內，整體的酒店平均入住率只有約70%。某些級別的酒店將有房間過剩。再者，遊客人數在一九九七年下半年大幅減少；及
- 改劃土地作住宅發展(以地積比率為五倍計算)，可提供五百多個單位，地價可達最高投標價的五倍。

3.22 一九九八年二月，規劃環境地政局局長要求規劃署署長評估馬鞍山土地改作住宅用途對該區的影響。他說仍未對地政總署署長的建議作出決定，並要求規劃署署長提供客觀評估。他表示就此事作出決定時會考慮下列各點：

- 政府的公信力** 政府最近極力主張需要更多酒店用地，而馬鞍山土地則適合作此用途。政府更否決了反對該幅土地劃作酒店用途的意見；
- 對投標者的承諾** 投標者是基於他們會在該處經營酒店才遞交標書，故政府必須假設他們確有此意。政府要有非常充分的理由才可拒絕該等投標申請；及
- 向市場發出錯誤信息** 政府應考慮這樣做會否向市場發出錯誤信息，令人誤會政府對酒店的需求過於短視。再者，政府亦須考慮如何滿足長遠需求。

3.23 **規劃署署長的意見** 規劃署署長同意規劃環境地政局局長的意見。他不贊同把馬鞍山土地由酒店用途改劃為住宅用途。雖然把土地改劃作住宅用途並沒有嚴重又難以克服的技術問題，但他認為該幅土地適宜保留作酒店用途，原因如下：

- 該幅土地適宜作酒店發展** 該幅土地被認為適宜作酒店發展。在合適地點提供酒店設施以支持及促進旅遊業發展，從中所得的長遠利益，不應受短期供求情況損害；
- 城市規劃委員會的公信力** 在馬鞍山分區計劃大綱草圖展示供公眾查閱期間，當局收到一項反對該幅土地劃作酒店用途的意見。城市規劃委員會認為該幅土地適合作酒店用途，最終決定不支持該項反對。鑑於當地居民關注這項發展，在如此短促的時間內改劃該幅土地作住宅用途，可能使城市規劃委員會招致批評，損害其公信力；

- *政府的公信力* 在考慮該項反對意見後，行政長官會同行政會議批准了馬鞍山分區計劃大綱草圖(見上文第3.14至3.16段)。在如此短促的時間內，純粹因為市況暫時低落而改變政府的立場和行政會議的決定，很可能會損害政府的公信力；及
- *酒店業協會和香港旅遊協會的批評* 政府可能會遭受酒店業協會和香港旅遊協會猛烈批評。它們可能批評政府把多幅土地留作房屋用途，卻沒有保留一兩幅儲備土地作酒店用途。

撤回土地的建議不獲接納

3.24 一九九八年二月，規劃環境地政局局長要求地政總署署長繼續進行招標程序，並提交標書舉薦給中央投標委員會考慮。他表示：

- 政府和城市規劃委員會在劃定該幅土地作酒店用途一事上，作出不少努力和提出多項論據。此舉獲得香港旅遊協會支持。行政會議批准改劃這幅土地的用途和否決反對的意見時，也曾考慮這些論據。假如政府此時突然改變立場，其公信力會嚴重受損；
- 仍未充分評估改變該幅土地用途對該區交通和基礎建設所造成的影響；
- 政府以該幅土地更適宜作住宅用途為理由而拒絕接受標書或撤回該幅土地不作招標，相信不為投標者或公眾接受；及
- 政府一向堅稱沒有實行高地價政策，地價是由市場力量決定。政府若以投標價太低為理由而撤回該幅土地，是站不住腳的，尤其是在當時的經濟情況下。政府應相信投標者是本着真誠遞交標書的。

標書提交予中央投標委員會

3.25 一九九八年三月，地政總署署長向中央投標委員會提交投標評估報告。地政總署署長告知中央投標委員會，鑑於馬鞍山土地的位置、旅遊業的暗淡前景和當時的經濟情況，1.2億元的投標價“並非不合理”。他又表示：

- 買家所出的價格，相等於每間酒店房間作價178萬元。雖然這價格似乎較其他酒店交易低，但不能說這價格並非該幅土地的當時市值；及
- 投標價偏低，必然受到以下因素影響：
 - (i) 當時旅遊業正處於低潮。香港旅遊協會發表的統計數據顯示，遊客人數於一九九六年達到1 170萬名的高峰，但於一九九七年卻減至1 040萬名，減幅為11%。有迹象顯示，愈來愈多遊客選擇在私人旅館住宿和停留較短時間，因而影響酒店(所有級別的酒店)的入住率由一九九六年的88%降至一九九七年的76%；

- (ii) 一九九七年十月，香港旅遊協會預計酒店房間在未來三年會大幅增加 44%。由一九九七年至二零零零年期間，酒店數目會由 88 間增至 127 間，而酒店房間則由 34 205 間增至 49 366 間；及
- (iii) 由於有含溶洞的大理石，故可能引致建築成本高昂。

批出標書

3.26 在一九九八年三月舉行的中央投標委員會會議中，政府物料供應處處長建議，鑑於地政總署署長的標書分析和旅遊業暗淡前景，考慮把該幅土地作其他用途可能會更為適宜。他詢問政府應否堅持把該幅土地作酒店用途。中央投標委員會主席說，該幅土地是否繼續出售作酒店用途的問題，應由規劃環境地政局和經濟局決定。鑑於地政總署的分析，他認為在當時的經濟情況下，每間酒店房間 178 萬元的賣價並非不合理。中央投標委員會建議接納買家 E 的標書，投標價為 1.2 億元。一九九八年三月，地政總署通知買家 E 其標書獲得接納。

未來數年酒店房間的供求情況

3.27 *進行顧問研究以獲得酒店供求情況的最新資料* 自旅客及旅遊業研究於一九九五年完成後，有關方面已實施多項措施，鼓勵私營機構發展更多新酒店。在一九九七年年初，明顯有多項新酒店發展計劃在規劃當中。一九九七年五月，香港旅遊協會委聘顧問公司就酒店供求情況進行研究。一九九七年十一月，香港旅遊協會委聘的顧問公司表示，75% 或以上的入住率已可為全球的酒店發展商接受。發展商協會一名代表說，雖然 70% 的入住率在國際間已可接受，但發展商在港從事酒店發展的話，只會接受高於 80% 的入住率。

3.28 *香港旅遊協會預料不會出現酒店房間短缺的情況* 在馬鞍山土地售出後不久，行政長官辦公室曾詢問有關本港酒店房間的短缺情況。一九九八年四月，經濟局局長回應說：

——據香港旅遊協會的資料顯示，一九九八年二月底的酒店房間數目為 33 877 間。香港旅遊協會根據已落實的酒店計劃預測到了二零零二年年底，會有 48 400 個酒店房間，即 43% 的增幅；及

——香港旅遊協會預測二零零二年酒店的入住率為 72%。香港旅遊協會預料在二零零二年之前不會有酒店房間短缺的情況。

3.29 地政總署署長得悉不會缺少酒店房間後，在一九九八年四月表示，應該檢討發售限作發展酒店用地一事。他表示地政總署“從開始便反對這項政策，因為部門認為土地應出售作非工業用途（包括酒店），我們（政府）應該讓市場決定興建酒店還是辦公室。”他促請規劃環境地政局局長及規劃署署長重新考慮他的意見。

3.30 *出售馬鞍山土地不合時宜* 規劃環境地政局局長回覆時表示，他正就延遲出售荃灣酒店用地（見上文第 3.11 段第二段）一事徵詢經濟局局長的意見。一九九八年四月，規劃署表示，由於把酒店的地積比率上限修訂至非住宅用地的標準，因此出現大量興建酒店的計劃，包括很多有關外圍地區的規劃申請和重訂分區用途的要求。不過，上述所有計劃最終能否落實並無保證。規劃署認為出售馬鞍山土地頗不合時宜。除了最近訪港旅客減少外，地產市場的情況亦不樂觀。這些都是一九九五年完成的旅客及旅遊業研究無法預計得到的。出售荃灣土地的時間須予檢討。不過，從規劃的角度來看，規劃署認為仍有需要劃定其他土地作酒店用途。

3.31 香港旅遊協會委託顧問公司進行的研究在一九九八年五月完成（見上文第 3.27 段）。研究的主要結果如下：

- 作出發展酒店的決定並不只基於與旅遊業有關的因素，房地產市道也是主要的考慮因素。在一九九五和一九九六年修改的認可人士及註冊結構工程師作業備考 111 號，令發展商增加對發展酒店的興趣；
- 入住率會由一九九八年的 72% 跌至二零零一年的 69%，預計入住率會在二零零二年後回升；在二零零四年或之前上升至 73%；在二零零六年或之前上升至 80%；及
- 有關酒店房間的整體供求預測，並沒有顯示政府有需要採取即時或進一步行動。不過，為使本港保持競爭力及應付商業中心區對甲級酒店的殷切需求，提供特別劃作酒店用途的土地等優惠措施，或許是可行的辦法。

3.32 *延遲出售荃灣用地* 規劃署署長支持顧問研究的建議。規劃環境地政局局長表示，似乎有需要在分區計劃大綱圖預留專供酒店使用的土地。不過，他打算延遲出售荃灣土地，以便政府有靈活處理的餘地。假如市況持續暗淡，政府可考慮把該幅土地重新劃作發展住宅用途。經濟局局長並不反對更改出售荃灣土地的時間。該幅土地已列入“供申請售賣土地儲備表（註 19）—— 以招標方式出售（一九九九年四月至二零零零年三月）”。

註 19：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，申請人便須簽署一份承諾書以保證會以底價競投該地，並須繳付一筆按金。申請人會獲通知賣地日期，而賣地公告亦會在憲報刊登。假如申請人成功購得該地，按金將用以抵銷部分買價；若不成功，按金便會退還申請人。假如投標價低於底價或申請人未有提交投標書，按金便會被沒收。

審計署對以招標方式出售馬鞍山土地的意見

行政會議未獲告知有關的試驗計劃和批地政策的轉變

3.33 一九九五年八月，政務司司長委員會同意以試驗計劃的方式，特別劃出兩幅土地作酒店用途。一九九八年三月，該兩幅土地之一的馬鞍山土地以 1.2 億元售出。審計署注意到在一九九七年十月，在請求行政會議對馬鞍山分區計劃大綱草圖作出決定的文件內，行政會議獲悉，當局已建議把馬鞍山土地劃作發展酒店用途。不過行政會議並未獲知會上述試驗計劃，批地政策的改變和對財政的影響。審計署認為這樣做並不理想，理由是：

- 根據一九九五年七月第 20/95 號的政務司司長委員會討論文件顯示，把土地特別劃作酒店用途被視為現行批地政策的一個改變（見上文第 3.6 段）。地政總署亦表示反對這項政策，因為“土地應出售作非工業用途（包括酒店），（政府）應該讓市場決定興建酒店還是辦公室”（見上文第 3.29 段）；
- 政府經濟顧問對此事表示關注（見上文第 3.6 段）。從馬鞍山土地偏低的投標價來看，顧問的憂慮是合理的；及
- 實施試驗計劃會造成重大的財政影響。地政總署曾指出，把馬鞍山土地改為發展住宅，其地價保守估計大約會是最高的投標價的五倍。就此，審計署顧問估計，假如上述土地獲准用作發展住宅，其售價（截至一九九八年二月六日截標當日）應為 7.64 億元。因此，估計限制土地用途造成的收入損失大約為 6.44 億元（即 7.64 億元減去 1.2 億元，詳情見附錄 E）。

政務司司長委員會並未獲悉酒店業回落

3.34 根據一九九五年旅客及旅遊業研究的結果顯示，在二零零四年或之前將會缺乏 16 500 個酒店房間，政務司司長委員會在一九九五年七月同意以試驗方式出售兩幅限作發展酒店的用地。不過，當時並無評估因特別劃地供發展酒店而可能令收入減少所造成的財政影響。審計署認為，這些資料非常重要，應該當時就提交政務司司長委員會，以便他們就改變現行批地政策作出明智決定。

3.35 馬鞍山土地的投標於一九九八年三月批出之前，酒店業的市場情緒和前景已較一九九五年旅客及旅遊業研究的預測起了重大改變，理由是：

- 遊客數目從一九九六年最高峰的 1 170 萬名減至一九九七年的 1 040 萬名，減幅達 130 萬名（11%）；
- 酒店入住率從一九九六年的 88% 下跌至一九九七年的 76%；

——在一九九七至二零零零年間，酒店房間的數目將由34 205間增至49 366間，增幅為44%；及

——未來數年酒店平均入住率預測為70%。這個入住率低於本港發展商認為值得發展酒店的80%入住率(見上文第3.27段)。

不過，政務司司長委員會並未獲知會酒店業這個重大改變，特別是有關遊客數目銳減和酒店房間供應增加的資料。

3.36 一九九八年二月，地政總署署長在收到1.2億元(註20)的偏低投標價後，向規劃環境地政局局長提交意見書，建議撤回馬鞍山土地不進行招標。他並證實，自一九九五年七月政務司司長委員會決定推出兩幅作酒店用途的試驗用地以來，旅遊業的前景已出現劇變(見上文第3.21段第一分段)。因此，審計署認為，當局應將出售馬鞍山土地一事再提交政務司司長委員會，並同時提交各項方案的分析，讓委員會重新考慮，以決定在當時情況下批出標書是否適當。此外，審計署察覺到，政務司司長委員會原先在一九九五年八月批准的兩幅特別劃作酒店發展的用地中，位於圓洲角的土地其後被馬鞍山土地所替代。然而，當局卻未有將這項轉變再提交政務司司長委員會請求通過。審計署認為，政務司司長委員會應獲知會這項更改。

3.37 *當局沒有考慮其他可提供相同酒店建築樓面面積的方案* 根據馬鞍山土地的賣地章程，興建酒店的建築樓面面積最少須為17 600平方米。對於地政總署署長建議把整幅馬鞍山土地改作住宅用地，規劃環境地政局局長並不接納。不過，政府未有考慮其他可行的方案(例如：一項住宅與酒店物業的綜合發展)，以達致提供相同酒店建築樓面面積的政府目標，又可從賣地中賺取更高經濟回報。

審計署對以招標方式出售馬鞍山土地的建議

3.38 審計署建議：

——將土地重新劃定作某類發展(如酒店)的用途時，當局應把該建議知會行政會議，並說明該建議對財政上的影響；

——批地政策如有任何重大改變(例如特別劃出土地作酒店用途)，當局都應提交行政會議請求通過；

——如實際環境與政務司司長委員會作出決定時的環境有重大改變(例如一九九五年政務司司長委員會決定推出兩幅作酒店用途的試驗用地後，酒店及旅遊業

註20：據審計署顧問的評估，以截標當日計算，由於該地盤的特殊條件，利用該幅土地發展酒店或會招致昂貴的成本。

的情況出現變化)，有關的政策局應再向政務司司長委員會提交文件，請求給予新的指示；

——經考慮經濟環境和酒店業市場狀況的變化後，當局應重新評估下列各方面的需要：

- (i) 如期出售荃灣土地 (見上文第 3.11 段第二分段)；及
- (ii) 把另外四幅列為有潛力發展酒店的用地特別劃作酒店用途 (見上文第 3.11 及 3.30 段)；及

——當局應考慮其他既可達到提供足夠酒店建築樓面面積又能令政府獲得最多收入的方案。

當局的回應

3.39 規劃環境地政局局長大致同意審計署所有建議。他表示：

- (a) 有關的決策局有責任在某特定行業的市場情緒和前景出現重大變化時把有關情況告知政務司司長委員會，以及就發展該行業的適當策略諮詢該委員會；
- (b) 在申請售賣土地制度下，荃灣土地已列入 1999-2000 年度的土地儲備表以待發售。出售該幅土地與否將視乎有否發展商提出申請和提出的底價是否可以接受。如果在 1999-2000 年度沒有發展商申請購買該幅土地，政府會與有關的決策局和部門商討，檢討該幅土地的擬作用途；
- (c) 馬鞍山分區計劃大綱草圖 (編號 S/MOS/4A) 和荃灣分區計劃大綱草圖 (編號 S/TW/10A) 分別於一九九七年十月和一九九九年九月提交行政會議，從中行政會議獲悉馬鞍山土地和荃灣土地是特別劃作酒店用途，以助紓緩預期酒店房間短缺的問題；
- (d) 政府的目的是特別劃定土地作酒店用途，以促進酒店 / 旅遊業發展。如當局認為馬鞍山土地不適合興建酒店，另一幅土地也會被挑選作此用途；及
- (e) 一般來說，住宅用地可吸引到較高的出價。不過，把土地劃作不同用途是為了配合規劃的宗旨，就是提供足夠土地滿足本港各項社會和經濟需要。

3.40 經濟局局長表示：

- (a) 旅客及旅遊業研究和由香港一些酒店東主委託顧問進行的顧問研究指出，本港有需要制定措施減少商業發展和酒店發展之間的經濟差歧，以確保市場力量可以刺激足夠的酒店投資；

- (b) 經濟局是負責外地來港旅遊事務的決策局。該局在規劃署的支持下採納了旅客及旅遊業研究的建議，劃出指定供發展酒店的用地，作為解決問題的措施之一；
- (c) 當局在衡量各項有關因素後，才決定試行把兩幅土地特別劃作酒店用途的建議。這些因素包括由此帶來的收入影響和確保旅遊業繼續對香港社會經濟作出重大貢獻的需要；及
- (d) 把土地特別劃作酒店用途的問題應從較長遠的角度來看。當時的市況可說是前所未見的，況且，為配合行業長遠發展需要而制定的計劃應否因市場短期波動而受到影響，是值得商榷的問題。

3.41 規劃署署長表示：

- (a) 在決定應否特別劃出某地作酒店用途時，財政方面的影響是一項考慮因素，但其他有關因素也應一併考慮，例如酒店業對旅遊業的貢獻和酒店房間的預計供求情況等。政府不應因短期的財政影響或市況波動而忽視了長遠利益，就是在合適地點提供足夠酒店房間以配合旅遊業的持續發展；
- (b) 在接獲分區計劃大綱圖以待按照《城市規劃條例》的條文審議通過時，行政會議備悉所有區劃的修訂項目。馬鞍山分區計劃大綱草圖(編號S/MOS/4A)提交行政會議批准時，有關馬鞍山酒店用地的詳情已載列於行政會議備忘錄。事實上，行政會議轄下的土地及工務小組委員會曾質詢在該幅土地興建酒店是否可行和合適，並要求香港旅遊協會提供進一步理由；
- (c) 至於審計署建議當局應重新評估把另外四幅土地特別劃作發展酒店的需要一事，目前只有紅磡灣的兩幅土地仍然指定供發展酒店／酒店式住宅單位。第三幅位於沙田的土地會重新劃作發展私人參建計劃。至於位於中環填海區的第四幅土地，則因整個填海區重新規劃而不再供使用；及
- (d) 為鼓勵投資酒店業和提供足夠酒店建築樓面面積而提出的多個方案，已在旅客及旅遊業研究中詳細考慮。政府會繼續與香港旅遊協會和其他相關機構／部門保持密切聯繫，以探討這些方案是否實際可行。

釐定底價

3.42 舉凡招標賣地，地政總署署長須成立內部估價小組，分析收到的標書，定出有關土地的公平市值，以及就應否批出標書向中央投標委員會作出建議。在聽取中央投標委員會成員的意見後，庫務局局長將決定應否接納標書。不過，政府不一定接納出價最高的或任何標書。

3.43 舉凡公開拍賣土地，當局會釐定預備出售地段的底價。在拍賣日之前，地政總署轄下的委員會(註21)會開會決定該些地段的開售價和底價。如拍賣的出價未達該些地段的底價，當局將會撤回該些地段。

3.44 審計署察覺到，當局沒有為以招標方式出售的土地釐定底價，例如馬鞍山土地、九龍灣土地和鴨脷洲土地等。不過，對於分別在一九九八年四月和五月以招標方式出售的另外兩幅土地(即位於禮頓山和愛秩序灣的土地)，當局都曾在截標當日舉行估價會議(註22)，釐定有關土地的底價。

3.45 為回應規劃環境地政局局長有關釐定最低價格的查詢，地政總署署長於一九九八年四月表示，對於在正常情況下會透過招標方式出售的土地，他們會沿用不釐定底價的一貫做法。至於禮頓山和愛秩序灣這兩幅土地，當局釐定底價，是由於在正常情況下，該兩幅土地會以拍賣形式出售。

審計署對釐定底價的意見和建議

3.46 審計署認為，當局招標賣地時有必要採取類似以拍賣方式賣地釐定底價的做法，以保障政府的權益。如最高的投標價低於底價，政府可考慮撤回該土地，因為政府無須接納出價最高的或任何標書。私人機構的一般做法也是由賣方釐定底價。此外，釐定底價這做法也可作為日後分析投標申請的有用基準。如上文第3.44段所述，當局在招標賣地時釐定底價的做法並不一致。政府曾為禮頓山和愛秩序灣兩幅土地釐定底價，但卻沒有為諸如馬鞍山、九龍灣和鴨脷洲等土地釐定底價。

3.47 審計署建議地政總署署長應採取以下措施：

- 考慮在招標賣地時一律釐定底價，以決定政府可以接受的最低價格；及
- 在不必要釐定底價的例外情況下，確保將有關的充分理由以書面記錄下來。

當局的回應

3.48 地政總署署長表示同意審計署的建議，認為政府應考慮一律為招標方式出售的土地釐定底價。其實，地政總署自一九九九年四月恢復賣地以來，一直採用這個程序。

3.49 庫務局局長支持審計署的建議，認為應就所有招標賣地釐定最低價格。

註 21：該委員會由副署長(專業事務)擔任主席，成員包括地政總署的助理署長(估價)、助理署長(區域)、總產業測量師(估價)和高級產業測量師(估價)(委員會秘書)。

註 22：估價會議由地政總署署長擔任主席，成員包括地政總署副署長(專業事務)、助理署長(估價)和估價組的其他有關人員。

大事年表

日期	主要事項
九龍灣土地	
一九九七年二月	地區地政會議批准招標出售九龍灣土地。
一九九七年九月	在截標當日，一共收到九份有關九龍灣土地的標書。
一九九七年十月	庫務局局長根據中央投標委員會的建議，批准接納買家 A 的投標，投標價為 2.9 億元。
一九九七年十月	地政總署署長通知買家 A 該公司已中標，而已付的 2,000 萬元按金已撥作支付部分投標價。
一九九七年十一月	由於在向銀行融資時遇到困難，買家 A 要求九龍東區地政專員延遲簽署賣地章程及批准該公司延遲繳付投標價餘額。
一九九七年十一月	在土地行政會議席上，成員批准押後簽署賣地章程及繳付投標價餘額的日期，條件是買家須繳付較最優惠貸款利率高 2% 的利息。
一九九七年十二月	九龍東區地政專員通知買家 A，政府已決定取消此宗買賣，並保留權利向買家 A 追討因其不履行賣地章程所訂責任而引致的一切損失及開支。
一九九八年一月	法律諮詢及田土轉易處認為買家 A 的母公司在法律上並無參與此宗買賣，因此無須對買家 A 未能完成交易一事負上責任。
一九九八年五月	九龍灣土地重新招標，當局一共接獲七份標書。
一九九八年六月	庫務局局長根據中央投標委員會的建議，批准接納買家 C 的標書，投標價為 4,680 萬元。
一九九八年七月	買家 C 清繳投標價餘額。
一九九八年七月	九龍東區地政專員要求買家 A 支付原來投標價與重售投標價之間的差額和有關的利息。

附錄 A
二之二
(參閱第 2.3 段)

- 一九九八年八月 由於買家 A 在本港的資產只有名義股本而並無任何房地物業，法律諮詢及田土轉易處懷疑即使對買家 A 提出訴訟，也會一無所得。
- 一九九八年十一月 律政司認為，一般來說，對只有名義股本而無任何房地物業或其他財產的新成立空殼公司提出訴訟，可能並不合算。
- 一九九八年十一月 法律諮詢及田土轉易處表示，買家 A 的母公司從未提供任何形式的公司擔保或保證。
- 一九九九年二月 土地行政會議通過，政府不會採取法律行動向買家 A 追討違約金。

大事年表

日期	主要事項
鴨脷洲土地	
一九九六年八月	地區地政會議批准招標出售鴨脷洲土地以供發展私人參建計劃。
一九九七年八月	當局一共接獲五份有關鴨脷洲土地的標書。
一九九七年十月	私人參建計劃投標委員會同意接納買家 B 出價最高的標書，投標價為 3.51 億元。
一九九七年十一月	買家 B 建議修訂買賣該幅土地的賣地章程內的一般條件第 3 條，讓買家可選擇出售有關單位或本地貸款利率回復正常水平後才支付投標價餘額。
一九九七年十一月	地政總署署長通知買家 B 該公司已中標，投標價為 3.51 億元。
一九九七年十一月	地政總署署長通知買家 B，批地及支付投標價餘額的期限將押後一個月，條件是買家 B 須支付較最優惠貸款利率高 2% 的利息。
一九九七年十二月	地政總署署長通知買家 B，最遲須在一九九八年一月十九日清繳投標價餘額，並須在一九九七年十二月十八日或之前支付該筆款項的利息。
一九九八年一月	地政總署署長通知買家 B，由於該公司未能在期限屆滿前繳付投標價餘額，這項買賣已被取消，而已付的按金和利息則被沒收。
一九九八年一月	私人參建計劃投標委員會同意再次招標出售該幅土地。
一九九八年二月	廉政公署建議地政總署署長考慮訂立標準規定：買家如屬附屬公司，須要求其母公司以書面擔保其可準時完成有關的發展計劃。
一九九八年三月	法律諮詢及田土轉易處 (總部) 認為，政府雖可起訴買家 B，但由於該公司並無資產，有關的判決將無法強制執行。
一九九八年五月	土地行政會議同意，政府無法有效地對買家 B 採取任何法律行動。

附錄 B
二之二
(參閱第 2.3 段)

- 一九九九年一月 地政總署署長要求庫務局局長批准放棄對買家 B 追討損失。
- 一九九九年四月 律政司認為，一般來說，對只有名義股本而無任何房地物業或其他財產的新成立空殼公司提出訴訟，可能並不合算。
- 一九九九年四月 庫務局局長批准放棄追討損失。

售賣九龍灣土地的賣地章程內的一般條件第 3 條

一般條件第 3 條如下：

- “ —— 倘買方未能繳付上述地價餘額，政府可強制執行或取消這項買賣；
- 倘取消買賣，違約的買方隨標書提交作為按金及其投標地價的部分繳款的款項，將全數沒收，歸於政府；
- 政府有權可自由在其認為適當的時候和地點，以其認為適當的方式將該地段再次出售。再次出售或試圖再次出售該地段所引致的所有損失及開支，均須由違約的買方補足並繳付，而政府可作為違約金追討。這些損失及開支包括：
- (i) 上述地價餘額的利息，按年利率相等於最優惠貸款利率加 2 厘 (下稱“協定利率”) 計算，收取利息期由該餘額須繳付的最後日期起計，至再次出售後清繳地價餘額當日 (並包括該日) 為止；
 - (ii) 再次出售的賣價比先前賣價的任何不足之數；及
 - (iii) 任何該等不足之數的利息，按協定利率計算，收取利息期由再次出售後清繳地價餘額的日期起計，至清繳不足之數當日 (並包括該日) 為止；及
- 倘再次出售的賣價有任何增加，多出之數得歸政府所有。 ”

大事年表

日期	主要事項
馬鞍山土地	
一九六九年九月	行政會議獲知會，為紓緩酒店不足的問題和促進旅遊業的發展，建築事務監督將為真正興建的酒店計劃提供地庫優惠。
一九九五年八月	政務司司長委員會贊成有關方面的建議，指定兩幅專供發展酒店的用地以測試市場反應。
一九九六年六月	規劃及土地發展委員會同意把馬鞍山土地改劃作酒店用途。
一九九七年八月	地政總署署長促請規劃署署長慎重考慮把馬鞍山土地改劃作住宅而非酒店發展用途。
一九九七年九月	規劃署署長表示，由於該幅土地將用於興建酒店是眾所周知的事，上述建議將會受到公眾抨擊。
一九九七年九月	在行政會議轄下的土地及工務小組委員會會議席上，成員對把該幅土地劃作酒店用途的建議是否可行及適當，表示有所保留。不過，成員同意，如有更充分的理由支持建議的區劃，便應通過有關的分區計劃大綱草圖。
一九九七年十月	在規劃署及香港旅遊協會提交進一步資料後，馬鞍山分區計劃大綱草圖獲行政長官會同行政會議通過。
一九九七年十一月	城市規劃委員會批准地政總署的要求，容許建議的酒店發展計劃可包括商業用途的設施。
一九九七年十二月	規劃環境地政局局長同意以招標形式出售馬鞍山土地。
一九九八年二月	當局在截標當日共收到兩份有關馬鞍山土地的標書。
一九九八年二月	地政總署署長建議當局不要接納有關標書。由於旅遊業的前景轉趨暗淡，市場情緒低落，他建議把該幅土地改劃作住宅用途。
一九九八年二月	規劃署署長不贊成地政總署署長所提出把土地由酒店更改為住宅用途的建議。

附錄 D
二之二
(參閱第 3.2 段)

- 一九九八年二月 規劃環境地政局局長決定，地政總署署長應把標書提交中央投標委員會。
- 一九九八年三月 中央投標委員會表示，該幅土地的用途不應由委員會決定。委員會建議採納買家 E 的標書，投標價為 1.2 億元。
- 一九九八年三月 地政總署署長通知買家 E 該公司已中標。
- 一九九八年三月 馬鞍山土地的賣地章程簽署，土地所有權已交予承批人。

審計署顧問估計
馬鞍山土地作住宅發展用途的市值

一般資料

地盤面積	8 000 平方米	地盤類別	丙類
可建上蓋面積	30.00%	建議樓層數目	13 層
可享地積比率	5 倍	利率	10.25%
最高建築物高度	44.1 米	發展商的利潤	20.00%
最大建築樓面面積	40 000 平方米	專業費用	6.00%
發展期	36 個月	銷售成本	1.00%

截至一九九八年二月六日的估值

發展建議

用途	建築樓面面積 (平方米)	停車位 (數目)	單位價值	整體發展價值
住宅	29 100	—	59,000 元 / 平方米	17.169 億元
私家車停車位	—	265	500,000 元 / 個	1.325 億元
整體發展價值				18.494 億元
減：發展成本				6.206 億元
地價及有關成本餘值				12.288 億元
地價		1.0		
地價利息	發展期 (36 個月) 內 10.25%	0.3401		
發展商的利潤	地價與利息的 20%	0.2680		
			1.6081	
地價餘值 (12.288 億元 ÷ 1.6081)				7.64 億元