《審計署署長第四十三號報告書》— 第 6 章

愉景灣和二浪灣的批地事宜

撮要

1. 在一九七零年代，政府批出兩幅位於大嶼山愉景灣和二浪灣的土地，以發展度假勝地和住宅區。愉景灣發展項目的面積約為 6 152 000 平方米，而二浪灣發展項目的面積則為 28 000 平方米。愉景灣發展項目仍在進行中。

愉景灣發展項目概念的改變

2. *原先的發展概念* 一九七三年十二月，行政局得悉愉景灣發展項目的基本概念是建設一個具備各式各樣康樂設施而設備齊全的康樂休憩社區。一九七六年七月，行政局得悉有關的使用條件限制該幅土地只可作度假勝地用途，並容許有限度的商住用途。在考慮契約條件後，行政局建議並由當時的總督下令，應批出該幅位於愉景灣的土地予一家發展商(下稱為發展商 A)，作度假勝地和商住發展，土地補價為 6,150 萬元。一九七七年四月，行政局得悉，契約條件容許該幅土地作低密度發展，最多能提供約 401 342 平方米度假式住宿單位和 140 284 平方米酒店住宿設施。

3. *發展概念的改變* 根據契約條件的規定，愉景灣土地應按照總綱發展藍圖來發展，該藍圖表明發展商 A 提出的發展建議，以便政府批核。一九七七年九月，總綱發展藍圖 4.0 提交予當時的新界政務司考慮。發展商 A 要求：(a) 酒店的建築樓面面積由 140 284 平方米縮減至 32 000 平方米；(b) 剔除建築樓面面積達 401 342 平方米的度假單位；以及(c) 加入建築樓面面積達 524 000 平方米的住宅單位。當時的城市規劃處新界區規劃部在考慮總綱發展藍圖 4.0 時表示反對改變發展概念。一九七八年一月，新界政務司批准總綱發展藍圖 4.0。

4. 一九八五年七月，愉景灣發展項目的認可人士向地政總署建議，把剩餘的酒店和商用建築樓面面積以一換一的方式，轉為住宅建築樓面面積。該認可人士表示，其建議保留了發展一個自住居所社區的概念(且可在自然環境中享用各種康樂設施)。他表示，由於發展概念在過去幾年已經改變，酒店發展項目不應再視為愉景灣發展項目不可或缺的一部分。他要求給予發展項目最大的彈性。當時的地政總署首席政府地政監督表示，該認可人士提交的建議書帶出一個問題，便是應否就這宗個案向行政局匯報，因為愉景灣發展項目已大大偏離建設一個度假勝地，反而更似一個典型的住宅發展項目。當時的政府地政監督表示，或許較佳的策略是先把個案轉介當時的土地發展政策委員會，如有需要，再轉介行政局。

5. 然而在一九八五年十月，當時的發展進度委員會卻同意改變整體發展概念的建議無須獲正式批准。

6. 鑑於愉景灣發展項目自一九八五年起出現重大改變，而事實上該發展項目仍在進行中，因此審計署在二零零四年八月向當局查詢是否需要徵求行政會議通過愉景灣發展項目在概念上的改變。房屋及規劃地政局局長於二零零四年十月回應時表示，行政會議於二零零三年三月十一日通過愉景灣分區計劃大綱圖時，已得悉關於愉景灣的規劃意向。他認為無須再就愉景灣發展概念徵求行政會議通過。審計署建議地政總署署長，就涉及特別發展概念的批地申請而言，該署應在契約條件或其他合約文件中納入有效條文。

在愉景灣發展項目內所提供的設施

7. 一九七三年，行政局在同意進行愉景灣發展項目時，得悉有關方面會興建公眾高爾夫球場，以及 90%康樂設施可供公眾使用。根據契約條件，承批人應在土地上興建和經營消閒度假設施和一些“基本相關設施”，使之可供使用。這些“基本相關設施”包括公眾高爾夫球場和電纜車系統。一九七八年一月總綱發展藍圖 4.0 獲批准後，發展商A申請剔除公眾高爾夫球場和電纜車系統。一九八二年二月，當時的政務司批准總綱發展藍圖 5.0，當中剔除了公眾高爾夫球場。一九八五年二月，地政總署署長批准總綱發展藍圖 5.1 時，又批准剔除電纜車系統。

8. 有關方面並未評估剔除公眾高爾夫球場和電纜車系統在財政或其他方面的影響。審計署建議地政總署署長應在批准修訂總綱發展藍圖前，評估剔除契約條件所訂明設施的影響，並顧及剔除設施可能會影響有關補價。

總綱發展藍圖的修訂及其對補價的影響

9. **替代設施** 一九七九年，發展商A與新界政務司議定，在愉景灣土地內同一地方或其他地方提供動態公眾康樂設施，以取代公眾高爾夫球場。審計署注意到除了公眾高爾夫球場從總綱發展藍圖 5.0 中剔除之外，其他康樂設施所佔的地方也減少了建築樓面面積 8 500 平方米。審計署建議地政總署署長應在批准剔除總綱發展藍圖的設施(特別是公眾設施)前，訂明發展項目的替代公眾設施的建築樓面面積、地盤面積及其他所需規定。

10. 審計署查證地政總署的記錄後，未能找到發展商A應該提供的具體替代公眾康樂設施的詳細清單，顯示該等設施的面積和位置。此外，有關方面沒有把具體的已建設施與發展商A協議的設施核證，確保這些設施實際上已興建。審計署建議地政總署署長應備存獲批准的替代公眾設施的適當記錄，並作為其後核證設施確已興建之用。

11. **批准修訂總綱發展藍圖的補價** 地政總署獲授權在批准修訂總綱發展藍圖時，收取補價。不過，除了就總綱發展藍圖 5.6、5.7 及 6.0E1 作出的修訂外，審計署未能找到證據，證明地政總署曾就一九九四年六月七日前的總綱發展藍圖的修訂收取補價(包括剔除公眾高爾夫球場的總綱發展藍圖 5.0 和電纜車系統的總綱發展藍圖 5.1)。經查證地政總署的記錄，並無發現當中記載沒有就上述總綱發展藍圖中的修訂作出估價及／或收取補價的原因。審計署建議地政總署署長應在批准修訂總綱發展藍圖時，評估這些修訂所需的補價和收取補價(如有的話)。

愉景灣和二浪灣發展項目的土地界線

12. **劃定土地界線** 一九七五年九月，政府將二浪灣土地批予一家發展商(下稱發展商B)。一九七六年一月，政府劃定二浪灣土地的界線。一九七六年九月，政府將愉景灣土地批予發展

商 A。不過，直至本帳目審查時(二零零四年七月)，即批地 28 年之後，地政總署仍未劃定愉景灣發展項目的土地界線。審計署建議地政總署署長應制定計劃，為已批出但仍未劃定界線的土地完成劃定界線的工作。

13. **愉景灣被侵佔的政府土地** 早於一九八零年代初期，地政總署已察覺到愉景灣高爾夫球場有侵佔土地的情況。審計署認為，約 41 200 平方米的政府土地在沒有授權下被佔用超過 20 年，情況實在有欠妥善。二零零三年十二月，發展商 A 就佔用政府土地清繳 21 年的租金。二零零四年七月，地政總署與發展商 A 就被侵佔的政府土地簽立短期租約。審計署建議地政總署署長應適時採取土地管制行動，消除任何侵佔政府土地的情況。

14. **二浪灣被侵佔的政府土地** 一九七九年，當時的新界民政署發現二浪灣土地有侵佔土地的情況。不過，離島理民府並未把侵佔土地問題通知當時的註冊總署，該署其後在一九八零年三月向發展商 B 發出預售樓宇同意書。後來發現，由於土地屬共有業權，要解決土地界線問題相當困難。

15. 一九八零年十二月，其時，修正土地界線的問題仍未解決，離島理民府便同意簽發完工證，以換取發展商 B 承諾就調整土地界線而支付額外土地補價。審計署注意到註冊總署並未審閱該份承諾書，以及離島理民府同意簽發完工證前，沒有徵詢法律意見。結果，註冊總署表示要求發展商 B 支付額外土地的補價會有困難。審計署建議地政總署署長若發現發展項目出現土地界線問題，應在簽發完工證和預售樓宇同意書前徵詢法律意見。

當局的回應

16. 當局接納審計署的建議。

二零零四年十一月