

《審計署署長第四十五號報告書》 — 第 3 章

西灣河土地發展項目

撮要

1. 香港西灣河一幅面積約 12 200 平方米的土地(下稱西灣河土地)，在二零零一年一月以招標方式售予一名發展商(下稱西灣河土地發展商)，作價 24.3 億元。西灣河土地的契約條件訂明，西灣河土地發展商必須以獲發還款項的方式提供下述政府房舍：(a)一個淨運作樓面面積不少於 1 500 平方米的水警基地附屬地方；及(b)一個公共交通總站，包括一個公共交通交匯處和一個過境巴士站。

投標前有關計算建築樓面面積的查詢

2. **未有公布投標前的查詢** 二零零零年十一月底，一名準投標者(非中標者)在截標前，要求地政總署澄清政府房舍是否不計入建築樓面面積內。在徵詢屋宇署意見後，地政總署通知該名準投標者政府房舍“應計入”建築樓面面積內。儘管地政總署把各準投標者的查詢和該署的回覆記錄在案，但審計署無法找到記錄顯示地政總署曾公布這些查詢和回覆。*審計署建議地政總署署長應在賣地截標前，公布所有有關如何計算建築樓面面積的查詢和給予準投標者的回覆。*

西灣河土地發展密度

3. **原本的住宅建築樓面面積上限為 85 720 平方米** 一九九八年十一月，城市規劃委員會的都會規劃小組委員會研究對鰂魚涌分區計劃大綱草圖第 S/H21/9 號的擬議修訂，決定是否同意把西灣河土地由政府／團體／社區用途重劃為“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”，當時都會規劃小組委員會獲告知該幅土地可建大約 1 000 個住宅單位。根據規劃

署的計算，上述住宅單位數目相等於 85 720 平方米的許可住宅建築樓面面積上限。其後，規劃署回覆地政總署關於草擬契約條件的查詢時建議，就住宅用途而訂定的建築樓面面積下限為 80 000 平方米，提供約 1 000 個住宅單位，每個單位平均面積為 80 平方米。據現時所知，該幅土地結果發展為五幢 61 至 64 層高的大廈，共 2 020 個住宅單位，總住宅建築樓面面積為 135 451 平方米。由於西灣河土地的預計人口已增加，令該發展項目內所提供的人均鄰舍休憩用地減少。審計署建議，鑑於有必要更有效規劃土地用途和控制人口密度，規劃署署長應：(a) 在切實可行範圍內，因應公共設施的數量，在有關的分區計劃大綱圖內訂明建築樓面面積上限；及(b) 在出售土地前，先更新規劃署就提供區內公共設施所進行的評估。

提供政府房舍

4. **公共交通總站擴展至預留地區** 一九九八年十一月，在規劃水警基地附屬地方期間，建築署通知有關的決策局／部門，根據其評估，水警基地附屬地方內的 71 個停車位所需的面積約為 3 200 平方米。有關部門均認為，建築署評估的 3 200 平方米的面積是過大。一九九八年十一月底，警務處接納用地面積為 1 500 平方米的水警基地附屬地方的建議平面布置。建築署亦確定“預計的工程規定能夠達到”。根據附於契約條件的水警基地附屬地方工程規格附表，水警基地附屬地方內應設有淨運作樓面面積不少於 1 500 平方米的 71 個停車位。在西灣河土地售出後，代表西灣河土地發展商的認可人士聲稱，要符合工程規格附表就水警基地附屬地方所指明的規定，必須獲得額外空間，以及公共交通總站須擴展至“侵佔”在對比圖則上指定為“擬供通往上層的人口大堂和其他設施之用的預留空間”（下稱預留地區）。

5. 鑑於公共交通總站須擴展至預留地區，該名認可人士在二零零一年七月要求獲得額外地方，以交換撥作公共用途的部分預留地區。二零零一年八月一日，建築事務監督同意批出額外地方予西灣河土地發展商，以換取把部分預留地方撥作建設公共交通總站之用。雖然有關部門均指出，修訂平面布置和聲稱擴展至預留地區一事，源於代表西灣河土地發展商的認可人士本身的設計，但建築署表示，沒有理由拒絕該名認可人士的建議，其中一個原因是對比圖則“不依比例”。審計署建議建築署署長應在出

售一幅備有由發展商提供政府／團體／社區設施的土地前，在合適的情況下，確保政府／團體／社區設施的設計規定依比例妥為繪畫在平面布置圖則上，以便納入該土地契約條件內。

地盤分類

6. **發展密度在地盤分類更改後有所增加** 一九九九年一月，屋宇署向地政總署指出，根據《建築物條例》，西灣河土地為乙類地盤。一九九九年十二月，地政總署在契約加入特別條件，令西灣河土地符合丙類地盤的標準。該特別條件訂明，一處面積約為 194 平方米的地方(沿該幅土地東南界線伸延，闊 4.5 米)會劃定為非建築用地，以及在任何時間均開放予公眾通行。在這情況下，地政總署和準投標者或認為須把該非建築用地從地盤面積扣除，才可以計算地積比率和上蓋面積。事實上，地政總署在估計底價時，已經把該用地從地盤面積扣除。不過，在西灣河土地售出後，建築事務監督在二零零一年八月一日舉行的建築事務監督會議上，同意西灣河土地為丙類地盤，而西灣河土地發展商亦無須把土地界線內的非建築用地劃定為街道。結果，隨着建築樓面面積增加，西灣河土地的發展密度也因而增加。審計署建議屋宇署署長應在土地出售前，與其他有關政府部門澄清是否有足以影響地盤分類的因素，以及考慮徵求法律意見，澄清與地盤分類有關的法律歧義後，才為其他政府部門提供意見。

批出豁免地方

7. **契約條件沒有提及政府房舍應否計入建築樓面面積內** 一九九九年十一月，在擬訂西灣河土地契約的特別條件擬稿期間，屋宇署告知地政總署，政府房舍(即公共交通總站和水警基地附屬地方)應計入建築樓面面積內。然而，這項資料卻沒有納入該幅土地的契約條件內。二零零一年八月一日，經擴大的建築事務監督會議召開(兩名大學教授應邀列席，以便提出獨立的意見)，審議由代表西灣河土地發展商的認可人士提出的申請，以確定政府房舍應否計入建築樓面面積內。會上意見紛紜。二零零一年十月，經徵求法律意見後，建築事務監督決定准許公共交通總站不須計入建築樓面面積內，但水警基地附屬地方則須要計入。審計署建議屋宇署署長應：*(a) 在土地出售前，就有關法律根據有存疑的事項(例如在本個案中有關豁免計入建築樓面*

面積內的事宜)徵求法律意見，然後才向其他政府部門提供意見；及(b)就委任外界觀察員列席建築事務監督會議的安排，制定一套程序和準則。審計署也建議地政總署署長應視乎情況，在土地契約條件內明確規定會否把須興建的政府房舍計入建築樓面面積內。

批出額外地方

8. **決定批出額外地方** 二零零一年八月一日，建築事務監督會議召開，討論由代表西灣河土地發展商的認可人士提出，要求獲批額外地方，以交換撥作公共用途的地方的申請。會上該名認可人士指出，由於需要更多地方來興建水警基地附屬地方，公共交通總站須擴展至地面層的預留地區。此外，西灣河土地發展商建議把沿東南界線伸延的狹長地帶，撥作公共通道用途，方便公眾進出該公共交通總站。在考慮過建築事務監督會議與會者的意見後，建築事務監督同意批出額外地方，以換取：(a)把位於東南界線的部分狹長地帶(即報告書第 7.2 段圖三內的 D1 區)撥作連接公共交通總站的公共通道；及(b)把預留地區內的地方(即圖三內的 D2 和 D4 區)撥作公共交通總站用途。二零零一年九月一日，建築事務監督核准有關的建築圖則，並批出上述額外地方，以換取撥作公共用途的土地。

9. 二零零二年三月，地政總署對建築事務監督批准預留地區撥地，表示詫異。該署認為批出額外地方屬過早的決定，政府應予撤回。在二零零二年四月二十三日舉行的建築事務監督會議上，建築事務監督維持其於二零零一年八月一日所作的決定。在該段時間，地政總署再與有關部門多番商議。它們認為政府沒有要求興建更大的水警基地附屬地方，而修改水警基地附屬地方平面布置的建議由西灣河土地發展商自行提出。運輸署亦指出，代表西灣河土地發展商的認可人士的設計影響到公共交通總站的面積和平面布置。二零零二年六月和十一月，地政總署法律諮詢及田土轉易處質疑政府可否根據已批出的額外地方的十足價值徵收補價，因契約條件並無規定建築樓面面積上限，而該些額外地方則屬根據《建築物條例》處理的法定事項。其後，地政總署核准政府房舍的修訂平面布置，補價為 600 萬元。審計署建議，對於涉及政府／團體／社區設施的發展項目，屋宇署署長應在批出額外地方以換取撥作公共用途的地方前，諮詢有關的政府部

門，並取得它們的共識，尤其是地政總署。審計署亦建議，鑑於建築事務監督可批准不屬契約條件範圍的優惠，為了在這方面保障政府的利益，地政總署署長應視乎情況，在契約內納入規定建築樓面面積上限的條款。

當局的回應

10. 當局大致上接納審計署的建議。

二零零五年十一月