

## 直接調查報告摘要

### 政府當局執行「半山區發展限制」的情況

#### 背景資料

長久以來，港島半山區一直存在交通擠塞的問題。一九七二年，政府訂立「半山區發展限制」（「發展限制」）的行政措施，限制區內的建築發展，以紓緩交通擠塞情況。這項措施一直沿用至今。本署在調查一宗投訴個案時，關注到政府當局如何執行這項「發展限制」的問題。

2. 有鑑於此，申訴專員在二零零四年八月主動展開直接調查。調查範圍包括：

- (a) 訂立「發展限制」的理據；
- (b) 在執行「發展限制」及監察其執行情況方面，各有關決策局和部門所擔當的角色和責任；以及
- (c) 是否有任何檢討「發展限制」的機制。

3. 由於這項措施所涉的技術性質，兼且政府架構在這段期間經過多次重組，以及固有的錯綜複雜情況，本署耗費了特別長時間來研究相關的背景資料。為此，本署於追查自一九七零年代以來這數十年的有關發展時，遇到一些困難。

#### 「發展限制」

4. 薄扶林與港島西北部之間交通擠塞情況嚴重，而堅道和般咸道為主要通道。一九七二年六月，當時的總督會同行政局遂通過「發展

限制」的行政措施，限制半山區的建築發展，以待進行道路網改善工程。「發展限制」包括下述措施：

- (a) 公眾用地－延遲賣地；
- (b) 受限制批約土地－延遲批准所有可能導致更高密度發展的契約修訂；
- (c) 無限制批約土地－運用《建築物條例》及《建築物規例》賦予的權力，防止進行更高密度的重建計劃。

### **各決策局及部門的角色及責任**

5. 下列各決策局及部門（以及自一九七二年以來他們的前身）均負責參與執行「發展限制」：

- (a) 地政總署－出售政府土地及進行契約修訂；
- (b) 屋宇署－負責《建築物條例》及《建築物規例》的執法行動；
- (c) 規劃署－審批相關分區計劃大綱圖內有關半山區的規劃申請；
- (d) 運輸署－自行或委託顧問公司進行研究，評估有關交通情況；
- (e) 環境運輸及工務局（「環運局」）－整體的統籌工作（包括監察、評估及檢討「發展限制」的需要）；以及
- (f) 房屋及規劃地政局（「房規局」）－是監督(a)、(b)及(c)三個部門的決策局。

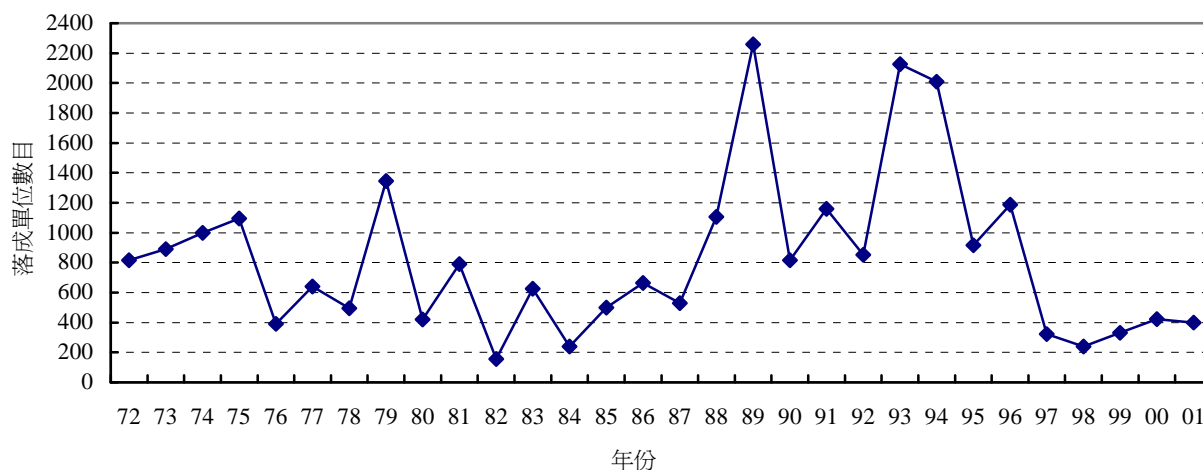
## 「發展限制」的成效

### 住宅單位數目

6. 就交通工程學而言，住宅發展項目所產生的交通流量，基本上與住宅單位數目成正比。

7. 下列表 I 顯示一九七二至二零零一年期間，半山區內受限制或無限制批約土地每年落成的住宅單位數目。

表 I：1972 至 2001 年落成的住宅單位數目



8. 儘管有「發展限制」，區內住宅單位的數目仍不斷增加，特別是在一九八五至一九九六年期間。這清楚顯示「發展限制」未能達到其既定目標；持續的發展及重建，已導致半山區人口上升，交通流量增加。

### 交通情況

9. 當局曾先後於一九七三年、一九八三年、一九八六年、一九八九年、一九九三年、一九九六年（兩次）及二零零五年在半山區進行共八次交通研究。

10. 這些研究顯示，儘管當局實施「發展限制」，多年來半山區的交

通情況一直未如理想。二零零五年完成的第八次交通研究證明「發展限制」無效：

- (a) 各主要路口都出現車龍；
- (b) 差不多所有路段的車速都較港島區的平均車速為低；  
以及
- (c) 道路網的實際負荷量已達到飽和。

## 分析

11. 「發展限制」之所以效用低，或甚至失敗，歸納起來，有下列各種因素。

### *固有條件限制*

12. 半山區只有四幅政府土地尚未批出，故此，延遲售賣政府土地所產生的作用實在有限（參見第 4(a)段）。

13. 半山區大部分私人土地的契約均屬無限制批約（二零零五年的數字為 147 幅無限制批約，28 幅受限制批約），在該些土地上的重建計劃並不需要修訂土地契約（參見第 4(b)段）。

14. 至於無限制批約的土地，上訴審裁小組於一九七二年年底所作的一項決定顯示，當局實不能根據《建築物條例》，以建築密度為理由拒絕批准建築發展計劃（參見第 4(c)段）。

15. 鑑於僅屬行政措施的「發展限制」缺乏成效，立法局在一九七三年八月緊急通過一項決議，以立法手段暫時限制建築物發展，並要求建築事務監督拒絕批出所有首次提交的建築圖則。這項臨時措施於一九七八年撤銷。另一項基於土力工程因素而訂立的限制建築物發展的措施，則自一九七九年生效，至一九八二年撤銷。之後，半山區的建築物發展便如雨後春筍，只是在某程度上受制於一九九零年半山區

西部分區計劃大綱圖就「住宅（乙類）」<sup>1</sup>所訂定的五倍地積比率。

### 部署欠周詳

16. 提出「發展限制」的部門似乎沒有注意到（或沒有適當地正視）前述的各項固有條件限制（特別是第 14 段所述）。

### 主要相關部門支持程度不一

17. **屋宇署**（及其前身）雖不能根據《建築物條例》及《建築物規例》以建築密度為理由拒絕批准建築發展項目，但已執行上述臨時法定限制，有助控制建築發展；**規劃署**在處理半山區的規劃申請時，已諮詢相關的決策局及部門，並已考慮到「發展限制」及其他諸如土地用途協調性、對交通、環境及景觀的影響等因素；**運輸署**則已進行研究，監察交通情況。以上種種做法都對執行「發展限制」有幫助。

18. 至於**地政總署**，本署在調查一宗投訴個案（第 1 段）時發現，該署對於修訂地契方面採取較為「隨意」或「寬鬆」的態度，無形中方便了建築發展，而非加以限制，結果導致區內的交通更繁忙，與「發展限制」的原意背道而馳。

## 有關修訂土地契約的投訴個案

個案涉及的土地包括同屬一份地契的兩個地段。地契訂明，該幅土地上的任何樓宇的高度不得超過 35 呎。此外，根據分區計劃大綱圖，該幅土地上的建築物的核准高度限制為停車場以上十層或現有建築物的高度，以較高者為準。

在接到發展商的申請後，地政總署批准修訂地契，雖維持地契所核准的建築樓面面積限制，但撤銷 35 呎的高度限制。這使原本只可興建一間「屋宇」的土地，變成在三層停車場及其他設施之上可以發展兩幢十層的

---

<sup>1</sup> 這個地段主要為中密度住宅發展項目。

大廈，亦即較先前的住宅單位數目增加很多。

### 協調不足

19. 環運局最近承認是負責協調及監督「發展限制」執行情況的決策局。然而，該局及其前身均未能顯示所需的領導力或主動性，安排定期評估或全面檢討，或指示有關部門，更嚴格有效地執行「發展限制」。

20. 協調不足造成下列情況：

- (a) 政府當局若能在一九八零年代初期進行適當的檢討，應該早就知悉在無限制批約土地上的發展只能透過立法手段加以控制。
- (b) 作為規劃控制措施的地積比率限制，遲至一九九零年（即第二次法定限制撤銷後八年）才推出。
- (c) 原本可以採取更嚴格的規劃控制有效地限制建築發展，但不知何故卻不獲考慮。
- (d) 地政總署對修訂地契採取的「隨意」或「寬鬆」態度，似乎沒有受到負責統籌的決策科／局（現時為環運局）或其所直屬的決策科／局（現時為房規局）監察。
- (e) 各決策局及部門可自行界定其角色及訂定策略，各自為政。
- (f) 儘管有「發展限制」及地積比率規限，落成的住宅單位數目依然上升。

## 政府架構重組的影響

21. 過去多年，政府架構經歷多次重組，可以說並沒有顧及到有關部門責任的連貫性和執行方面的統籌需要，甚至是令這些問題更為嚴重。在一九七零年代，只由一個決策科（先是屋宇地政科，然後是環境科）負責有關土地、規劃、交通運輸方面的決策；而負責執行有關政策的亦只得工務司署，由該部門統領土地、交通工程、城市規劃及屋宇事宜。工務司署實際上是訂立及執行「發展限制」的統籌部門。然而，政府在一九八二年進行重大的架構重組，把土地及交通／運輸政策劃分給不同的決策科，並且把工務司署的職能分散。此舉等同於摧毀了中央統籌架構，但又沒有設立有效的替代機制，甚至連監察執行「發展限制」的跨決策局或跨部門的工作小組也沒有。

## 結論

22. 這次調查審研執行「發展限制」的成效，重點是在公共行政方面，即執行情況及達至所訂目標的成效。至於是否繼續執行「發展限制」，則屬政策問題，應由政府當局決定。

23. 「發展限制」的原意是好的，可以在進行道路網改善工程之前，紓緩交通擠塞。然而，整項措施構想欠佳，部署欠周詳，其中涉及相當多的固有條件限制。政府多次重組，顯然沒有顧及執行政策時需要有效的統籌，而理應負責統籌的機構（現時為環運局）亦沒有全力以赴，各有關的決策科／局及部門又各自為政，以致未能妥善統籌及有效監察「發展限制」的執行，最終沒有充分地評估或恰當地檢討其成效。

24. 由此可見，就其限制半山區發展的既定目標而言，「發展限制」一開始就注定失敗。

## 建議

25. 鑑於以上所述，申訴專員提出下列建議：

## 成效

- (a) 有關的決策局及部門應考慮所需的措施，以補充、加強或取代「發展限制」。

## 統籌及責任劃分

- (b) 負責統籌的機構（現時為環運局）應：
  - (i) 檢討是否需要繼續執行「發展限制」；以及
  - (ii) 如確定需要繼續執行，應給予有關的決策局及部門清晰指引，以便執行妥當並合作無間。

## 透明度

- (c) 在完成檢討後，政府應就未來的方向發表明確的聲明。
- (d) 有關的決策局及部門應不時告知市民最新的發展或改變。

## 重組的影響

26. 由於「發展限制」在三十多年前已經訂立，因此本報告的一些評論是針對以前的決策科／局及部門，而非現時的決策局及部門。然而，這項政策及過去數十年的經歷為政府提供了架構重組的寶貴經驗，足供日後參考，而政府當局亦可引以為鑑，在推行重要政策時，必須確保有關部門責任的連貫性，以及妥善地統籌執行工作。

## 申訴專員公署

檔案編號：OMB/DI/119

二零零六年九月