

財務委員會討論文件

2002年6月21日

資本投資基金 新總目「市區重建局」

請各委員批准在「資本投資基金」項下開立為數100億元的新承擔額，用以注資市區重建局，以便該局推展市區重建計劃。

問題

市區重建局(下稱「市建局」)沒有足夠資金推展市區重建計劃。

建議

2. 規劃地政局局長建議委員批准在「資本投資基金」項下開立為數100億元的承擔額，用以注資市區重建局，以推展市區重建計劃。

理由

(A) 需要政府的財政支援

3. 本港有些地區的樓宇破舊失修，居民居住環境欠佳，急需進行重建，故政府成立市建局，負責在這些地區推展重建項目。很多項目的重建潛力有限，部分項目徵集土地所需的成本可能會高於有關土地進行重建後的價值。此外，很多重建項目的徵集土地工作困難重重，未能吸引私人發展商。

4. 市建局已根據《市區重建局條例》中過渡性條文的規定，接管土地發展公司(下稱「土發公司」)的所有資產和負債，包括進行中的項目。市建局在運作初期的財政狀況不大穩健，主要是由於市建局從土發公司接管的其中一個進行中的項目出現虧損。市建局估計，十個進行中的土發公司項目完成後，所虧損的總額約達 17 億元。

5. 為推展市區重建計劃，市建局須透過與私人發展商合資或向銀行借貸等方式籌集資金。此外，該局亦需要政府提供財政支援。

6. 我們根據市建局經核准的 2002 至 2007 年五年業務綱領和 2002-03 年度周年業務計劃所定的目標，評估市建局推展市區重建計劃所需的政府財政支援。我們在進行評估時所考慮的因素如下－

- (a) 長遠的目標是市區重建計劃應以財政自給的方式進行；
- (b) 市建局在市區重建、促進復修和保存文物古迹等方面的工作預計所需的財政資源；以及
- (c) 政府的財政狀況。

市建局業務綱領和業務計劃內的工作計劃和有關的財政預測，撮述於附件。

附件

(B) 政府的財政支援

7. 市建局在定期提請財政司司長批准的業務綱領和業務計劃中，列明新項目所涉及的市區重建用地。政府向市建局提供財政支援的措施之一，就是原則上以象徵式的地價把用地批予該局，惟該局必須令財政司司長信納有關項目確有此需要。市建局在經核准的業務綱領和業務計劃中列為安置居民所需的用地，原則上同樣也可以象徵式的地價批予該局，惟該局亦須令財政司司長信納確有此需要。政府在地價方面的補貼，會在市建局的帳目反映出來。

8. 此外，為解決市建局當前的財政需要，並讓該局在穩健的財政狀況下推展市區重建計劃，我們建議委員批准政府在「資本投資基金」項下開立一筆為數 100 億元的承擔額，用以注資市建局。

(C) 政府提供財政支援的影響

9. 提供擬議的注資安排，加上政府可以象徵式的優惠地價向市建局批出市區重建用地和安置居民的用地，足見政府大力支持市區重建計劃。政府提供這筆巨額資助，改善本港市容，充分顯示政府決心提高舊區居民的生活質素和改善本港的居住環境。

10. 政府給予市建局的實質支援，包括注資和以象徵式地價把用地批予該局，應可令市建局以較低息率借貸，並可視乎情況所需，與發展商合資經營，以便籌集其餘所需資金，推展各項市區重建計劃。市建局估計，倘若得到政府的資助，並在市場上籌得所需資金，到 2014-15 年度(該局首份業務綱領所載各項目的發展期屆時已經結束)，該局便可達致收支平衡，並會有 100 億元現金結餘，而且沒有負債。這與我們的長遠目標相符，即是市區重建計劃應該財政自給。

對財政的影響

11. 如委員批准開立為數 100 億元的承擔額，我們建議在 2002-03 至 2006-07 五個財政年度內分期注資市建局。

監察機制

附件 12. 市建局業務綱領內的財政預測，是以該局所作的各項假設為根據(請參閱附件第 3 段)。物業市道的走勢、利率的變動、建築成本的增減，以及個別項目實際上的推展模式等因素，對財政預測的結果和推展個別重建項目在財政上是否可行均有重大影響。當中利率和物業市道走勢等因素，又會受到宏觀的經濟環境所影響。政府每年審核市建局的業務綱領草案和業務計劃草案時，會密切監察該局在推展市區重建計劃方面的表現和財政狀況。

對經濟的影響

13. 進行市區重建會為建造業、相關的行業和專業服務帶來大量商機和就業機會。重建計劃若有私人發展商參與，亦會為房地產行業締造不少商機。進行重建項目預計所需的開支，可增加本地經濟的整體需

求，從而提高本地生產總值。整體來說，推行更完善的地區規劃後，區內重建物業和現有物業的價值亦會相應提高。新落成的樓宇質素較佳，還附設更完善的社區設施。

對環境的影響

14. 現時，市區部分土地用途不合時宜，亦未能互相配合，進行市區重建可幫助改善這方面的問題。透過重建，可改善區內的交通網絡和設施，已建設的地區經重建後，由於闢建了公眾休憩用地和政府／機構／社區設施，居民的生活環境亦得以改善。整個社會亦因而受惠。

背景資料

15. 香港正面對市區老化的問題。在 2001 年，都會區¹內約有 9 300 幢樓齡超過 30 年的私人樓宇；未來十年，這類樓宇的數目會增加一半，達到 14 000 幢左右。

16. 《市區重建局條例》在 2000 年 7 月獲制定成為法例。市建局在 2001 年 5 月成立，負責推展市區重建計劃，當中包括政府《市區重建策略》所確定的 200 個項目，以及 25 個土發公司尚未完成的項目。

17. 根據該條例的規定，市區重建工作包括重建日久失修的樓宇，推動修復舊樓宇的工作，以及保存有歷史、文化或建築價值的建築物。這項政策的主要目標，是改善舊區的環境和區內居民的生活質素。政府已在《市區重建策略》內為市區重建計劃訂立下列目標—

- (a) 重建大約 2 000 幢破舊失修的樓宇；
- (b) 改善殘破舊區內 67 公頃土地的環境；
- (c) 安置大約 27 000 個受影響租戶；

¹ 都會區包括港島、九龍、荃灣和葵青。

- (d) 提供大約 60 000 平方米的休憩用地；
- (e) 提供樓面面積約 90 000 平方米的社區／福利設施；以及
- (f) 興建七所新校舍。

18. 我們在 2002 年 5 月 31 日諮詢立法會規劃地政及工程事務委員會。議員普遍支持建議的注資安排。

19. 部分議員關注到市建局須向房屋委員會(下稱「房委會」)所支付的發展成本，以便房委會提供空置單位，安置受市建局項目影響的居民。我們解釋，政府就市建局提出的擬議財政支援方案已考慮到所需的安置成本(按現時的支付方式計算)。根據現行的架構體制，屬於法定機構的市建局和房委會應衷誠合作，共同議定雙方都同意的安排。日後如有需要和有充分理由，我們會檢討有關安排。

20. 部分議員詢問市建局可否提高補償款額。我們解釋，市建局是根據規劃地政局局長在 2001 年 3 月的財務委員會會議上所提出的補償基本原則釐定收購價。

規劃地政局
2002 年 6 月

市區重建局
首份業務綱領和財政預測

《市區重建局條例》(下稱「《條例》」)訂明，市區重建局(下稱「市建局」)須在每個財政年度開始前，向財政司司長提交業務綱領草案和業務計劃草案，以供審批。業務綱領草案臚列該局在未來五年擬推展的項目，業務計劃草案則臚列在下一年度推展的項目。為盡快展開市區重建計劃，以達到市民期望，財政司司長在 2002 年 1 月批准市建局在提交首份業務綱領草案和業務計劃草案前，先行推行土地發展公司(下稱「土發公司」)三個尚未完成的項目，作為「前期項目」。其後，市建局在 2002 年 3 月 18 日，把業務綱領草案和業務計劃草案提交財政司司長審批。業務綱領草案涵蓋 2002 年 4 月 1 日至 2007 年 3 月 31 日期間開始推展的項目；業務計劃草案則涵蓋 2002 年 4 月 1 日至 2003 年 3 月 31 日期間開始推展的項目。兩份草案均在 2002 年 3 月 28 日獲得財政司司長批准。

2. 核准的業務綱領包括 42 個項目，即土發公司全部 25 個尚未完成的項目，以及政府的市區重建策略所確定的 17 個項目。進行這些項目，會有超過 6 200 個業權和大約 10 400 個租戶受到影響，所涉的土地面積約為 13.5 公頃，可供興建接近 18 000 個單位。這 42 個項目完成後，合共可提供總樓面面積約為 1 000 000 平方米住宅用的地方，以及總樓面面積約為 220 000 平方米非住宅用的地方。此外，這些項目亦會提供約 13 400 平方米的公眾休憩用地，以及樓面面積約為 39 200 平方米的政府、機構或社區設施。這些設施包括安老院、學校、室內體育館和青年中心、社區表演會堂、弱智人士宿舍、街市、公廁和垃圾收集站。

3. 市建局在制定業務綱領內的財政預測時，作出了多項假設。根據各項假設，該局預期業務綱領所載的 42 個項目，整體來說，在財政上是可行的。這與我們的政策相符，即長遠來說，市區重建計劃應以財政自給方式推行。所作的主要假設如下－

- (a) 政府會以象徵式地價批出市區重建用地¹和供市建局進行安置的用地；

¹ 其中一個項目無須向業主作出補償和進行安置，故這個項目的用地除外。

- (b) 政府會向市建局注資合共 100 億元，而市建局會在 2002-03 至 2006-07 年度期間以等額提款方式分五期提取這筆款項；
- (c) 採用與發展商各佔一半的合營方式作為代表模式²，根據這個模式，市建局假設發展商會在開始推展項目時，負擔已徵集的土地的一半地價，而其後的發展成本和利潤亦會與市建局平均攤分；
- (d) 進行資金流量預測時並沒有假設日後會出現通脹／通縮情況；42 個項目的收購成本和總發展價值均以 2001 年 9 月的估價數據作為計算基礎；以及
- (e) 銀行貸款和現金盈餘的利率分別為年率 6 厘和年率 4 厘³。

4. 根據上述假設，市建局預計上述 42 個項目的總發展價值約為 532 億元，而推展項目期內的總發展成本則約為 379 億元。總發展成本的分項數字如下－

收購成本	177 億元
現金補償和安置成本	34 億元
建築成本	168 億元
	<u>379 億元</u>

除上述發展成本外，市建局還預留了一筆為數 4 億元的款項，用以進行復修、美化環境和保存文物古迹的工作。

5. 除政府提供的財政支援外，市建局亦須向市場貸款，以籌集資金推展項目。根據市建局首份業務綱領所載，在 2009-10 年度的推展項目高峰期，市建局的貸款額估計為 96 億元。

6. 如按上文第 3 段(c)項所述的假設，以市建局與發展商各佔一半的合營方式推展重建項目，上述 42 個項目對市建局的財政影響如下－

² 市建局推展個別項目時會採用三個模式，分別是由市建局自行推展、與私人發展商以合營方式推展，以及在徵集土地後直接把土地出售。市建局會考慮個別項目的特色和其他相關因素(如當時的市況)，才決定實際會採用哪個推展模式。

³ 市建局是根據擬備業務綱領時的市場情況，以及上文(a)至(d)項所述的假設情況，預測在市場上籌集資金須付的利率和銀行存款可賺取的利率。

<i>收益</i>	
地價的 50%	105 億元
總發展價值的 50%	<u>266 億元</u>
<i>總收益</i>	<u>371 億元</u>
 <i>成本</i>	
全部收購成本	177 億元
全部現金補償和安置成本	34 億元
建築成本的 50%	84 億元
復修、美化環境和保存文物古迹	4 億元
成本	
營運費用 (員工開支、辦公室開支等)	31 億元
機構的利息開支	24 億元
<i>總成本</i>	<u>354 億元</u>
 總收益	 371 億元
<i>減去：總成本</i>	<u>354 億元</u>
<i>盈餘</i>	17 億元

7. 倘若把十個正在進行的土發公司項目所涉及的 17 億元虧損計算在內，市建局估計，到 2014-15 年度(首份業務綱領所載各項目的發展期屆時已經結束)，該局便可達致收支平衡，並會有 100 億元現金結餘，而且沒有負債。

8. 倘若沒有政府的注資，市建局估計，假設以該局與發展商各佔一半的合營方式推展重建項目，上述 42 個項目中只有九個項目在財政上可行。如市建局可在五年期內獲得 100 億元的注資，由於可減低利息開支，市建局估計共有 15 個項目在財政上可行。

9. 上述的財政預測會受不同因素影響，包括利率的波動、物業價格和建築成本的變動，以及個別項目的推展模式。市建局曾就上述因素進行一系列敏感度測試，測試結果載於附錄。

表一：利率變動的敏感度測試

(億元)	基本情況	調低 1 個 百分點	調高 1 個 百分點	調高 2 個 百分點	調高 3 個 百分點
銀行貸款利率	年率 6 厘	年率 5 厘	年率 7 厘	年率 8 厘	年率 9 厘
現金盈餘利率	年率 4 厘	年率 3 厘	年率 5 厘	年率 6 厘	年率 7 厘
收益：					
地價的 50%	105	105	105	105	105
總發展價值的 50%	266	266	266	266	266
總收益	<u>371</u>	<u>371</u>	<u>371</u>	<u>371</u>	<u>371</u>
成本：					
全部收購成本	177	177	177	177	177
全部現金補償和安置成本	34	34	34	34	34
建築成本的 50%	84	84	84	84	84
復修、美化環境和保存文物古迹的成本	4	4	4	4	4
營運費用(員工開支、辦公室開支等)	31	31	31	31	31
機構的利息開支	24	20	30	37	45
總成本	<u>354</u>	<u>350</u>	<u>360</u>	<u>367</u>	<u>375</u>
項目的盈餘／虧損 (總收益減總成本)	17	21	11	4	-4
十個進行中的土發公司項目的虧損	-17	-17	-17	-17	-17
市建局的盈餘／虧損	0	4	-6	-13	-21

表二：物業價格變動的敏感度測試

(億元)	基本情況	上升 10%	下跌 10%
總發展價值	532	584	478
地價	210	231	189
收購成本	177	194	159
收益			
地價的 50%	105	115	94
總發展價值的 50%	266	292	239
總收益	<u>371</u>	<u>407</u>	<u>333</u>
成本			
全部收購成本	177	194	159
全部現金補償和安置成本	34	34	34
建築成本的 50%	84	84	84
復修、美化環境和保存文物古迹的成本	4	4	4
營運費用(員工開支、辦公室開支等)	31	31	31
機構的利息開支	24	25	23
總成本	<u>354</u>	<u>372</u>	<u>335</u>
項目的盈餘／虧損(總收益減總成本)	17	35	-2
十個進行中的土發公司項目的虧損	-17	-17	-17
市建局的盈餘／虧損	0	18	-19

表三：建築成本變動的敏感度測試

(億元)	基本情況	下跌 10%	上升 10%
建築成本	168	151	184
收益			
地價的 50%	105	105	105
總發展價值的 50%	266	266	266
總收益	<u>371</u>	<u>371</u>	<u>371</u>
成本			
全部收購成本	177	177	177
全部現金補償和安置成本	34	34	34
建築成本的 50%	84	76	92
復修、美化環境和保存文物古迹的成本	4	4	4
營運費用(員工開支、辦公室開支等)	31	31	31
機構的利息開支	24	22	26
總成本	<u>354</u>	<u>344</u>	<u>364</u>
項目的盈餘／虧損(總收益減總成本)	17	27	7
十個進行中的土發公司項目的虧損	-17	-17	-17
市建局的盈餘／虧損	0	10	-10

表四：項目推展模式的敏感度測試

(億元)	基本情況	30(市建局)： 70(私營機構) 的合營方式	賣地
總發展價值	50%	30%	0%
地價	50%	70%	100%
建築成本	50%	30%	0%
收益：			
地價	105	147	210
總發展價值	<u>266</u>	<u>159</u>	<u>0</u>
總收益	371	306	210
成本：			
全部收購成本	177	177	177
全部現金補償和安置成本	34	34	34
建築成本	84	50	0
復修、美化環境和保存文物古迹的成本	4	4	4
營運費用(員工開支、辦公室開支等)	31	31	25
機構的利息開支	<u>24</u>	<u>11</u>	<u>6</u>
總成本	354	307	246
項目的盈餘(總收益減總成本)	17	-1	-36
十個進行中的土發公司項目的虧損	-17	-17	-17
減去進行中的土發公司項目的虧損後所得的盈餘	0	-18	-53

