

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)1521/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PL/PLW/1

規劃地政及工程事務委員會 會議紀要

日 期：2006年3月28日(星期二)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：劉皇發議員，大紫荊勳賢，GBS, JP (主席)
劉秀成議員，SBS, JP (副主席)
田北俊議員，GBS, JP
何俊仁議員
何鍾泰議員，S.B.St.J., JP
涂謹申議員
黃容根議員，JP
蔡素玉議員，JP
霍震霆議員，GBS, JP
石禮謙議員，JP
陳偉業議員
李永達議員
李國英議員，MH
林偉強議員，BBS, JP
梁家傑議員，SC
郭家麒議員
張學明議員，SBS, JP

列席議員：梁國雄議員

出席公職人員：議程第IV及V項

房屋及規劃地政局局長
孫明揚先生

地政總署署長
劉勵超先生

房屋及規劃地政局副秘書長(規劃及地政)1
葉文輝先生

列席秘書 : 總議會秘書(1)4
薛鳳鳴女士

列席職員 : 高級議會秘書(1)7
王兆宜先生

議會事務助理(1)7
蕭靜娟女士

經辦人／部門

I 通過會議紀要

(立法會CB(1)1129/05-06號文件 —— 2005年12月17日
特別會議的紀要
立法會CB(1)1130/05-06號文件 —— 2006年1月24日
會議的紀要)

2005年12月17日特別會議及2006年1月24日例會
的紀要均獲得確認通過。

II 自上次會議後發出的資料文件

(立法會CB(1)1134/05-06(01)號文件 —— 政府當局提供的
關於“118CD ——
新界北部雨水排
放系統改善計劃
—— B部分”的資
料文件
立法會CB(1)1135/05-06(01)號文件 —— 政府當局提供的
關於“工務計劃
項目第720CL號
—— 白石角發展
計劃基礎設施工
程 —— 第2C期
L5道路及毗鄰停
車及上落客貨
區”的資料文件
立法會CB(1)1136/05-06(01)號文件 —— 申訴部於2006年
3月15日轉介的
申訴團體就強制
驗樓計劃的關注
事宜

立法會CB(1)1143/05-06(01)號文件 —— 政府當局就“寮屋管制職務由房屋署移交地政總署及加強土地管制及契約執行工作”提供的資料文件)

2. 委員察悉秘書處自上次會議後發出的上述資料文件。

III 下次會議的討論事項

(立法會CB(1)1128/05-06(01)號文件 —— 待議事項一覽表
立法會CB(1)1128/05-06(02)號文件 —— 跟進行動一覽表)

3. 委員同意在訂於2006年4月25日舉行的下次會議討論政府當局提出的下列項目 ——

- (a) 根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》調低強制售賣指明地段類別的申請門檻的建議；
- (b) 添馬艦發展工程；及
- (c) 修訂《水務設施條例》及《水務設施規例》中有關罰款的條文。

為預留足夠時間討論該等項目，委員同意把上述會議的舉行時間延長30分鐘至下午5時。

IV 有關容許以地契修訂的方式更改私人協約批地的土地用途的檢討

(立法會CB(1)1158/05-06(01)號文件 —— 政府當局提供的資料文件)

4. 房屋及規劃地政局局長向委員簡介有關容許以地契修訂的方式更改私人協約批地的土地用途的檢討的結果。

5. 何俊仁議員對政府當局就維持現時對該事的政策所提供的支持理據表示詫異。他質疑政府當局如果因為可能涉及冗長的法律程序而不就違規個案採取重收土地的行動，效果等同不執行批地條件。此舉會引致不良影響，令人以為批地條件無須予以遵從。政府當局在管制土地方面的法定權力將會受損。他認為，如果有關土

地已不再用作相關私人協約批地所准許的用途，政府當局便應根據批地條件行使權力，這樣才會符合公眾利益。他指出，政府當局以往曾終止某些公屋居民的租約及收回某些市民的私人財產，並表示政府當局在行使管制土地的權力時，對市民及發展商應該一視同仁。

6. 房屋及規劃地政局局長表示，政府當局所做的是檢討一項現行政策，研究是否有需要把該項政策改變。政府當局並非引入一項新政策。由於私人協約批地所涉及的土地是以地契形式持有，相關情況與終止公屋租約的情況不同，因為公屋居民只屬於租戶身分。就私人協約批地而言，雖然政府當局有權根據相關的地契條款及個案情況(例如違反批約條款及容許承批人有機會糾正違反批約條款的證據)重收土地，但政府未必可因此而在每宗個案均成功重收有關土地。承批人有權向原訟法庭提出申請，或向行政長官提出呈請，要求就重收土地給予寬免。政府當局在行使其權力時有很多限制。即使是證據確鑿的個案，要透過引用終止或縮減規定土地用途條款來重收土地，不但有許多潛在困難，過程本身也可能曠日持久，更遑論哪些沒有確鑿證據的個案。地政總署署長補充，涉及的承批人並非只限於發展商。以鴨脷洲的學校用地為例，其承批人是個辦學團體。他又指出，政府當局收回私人土地然後出售，社會人士未必接受此舉是符合公眾利益。

7. 何俊仁議員表示，儘管有關土地屬私人財產，但該土地如果不再用作私人協約批地所訂的指定用途，政府當局便應採取行動。政府當局應嘗試簡化重收土地所涉及的法律程序。

8. 李永達議員指出，透過地契修訂，一些大型私人屋邨現時是興建於原先設計作非住宅用途(例如碼頭及油庫)的土地之上。他擔心申請人就更改私人協約批地的土地用途所支付的地價，低於透過公開拍賣所取得的市場地價，令地契修訂被用作為一道後門，並可能為政府當局惹來利益輸送的指控。他認為政府當局應停止有關政策。否則，利益輸送的惡劣形象將會揮之不去。他建議縮短日後的地契的年期，並於批地條件內加入若干條款，把沒有約束的收地權授予政府當局，就像授予貨櫃車停車場短期租約的情況一樣。政府當局應避免令人覺得它是偏袒發展商。

9. 房屋及規劃地政局局長澄清，大部分獲改作住宅用途的土地先前都不是以私人協約方式批出的土地。地契修訂申請需要符合政府當局文件(立法會CB(1)1158/05-06(01)號文件)第7段所載述的三個條件，才

會獲得考慮。在承批人可保留土地現有用途但相關用途未可令地盡其用的情況下，政府當局會考慮所有相關規劃因素，然後容許善用有關土地，以改善周圍的環境。如果施加更嚴厲的條件，承批人可能因此而不願作出地契修訂申請，令相關土地被繼續用作與周圍環境不相配的用途。由於許多以私人協約方式批出的土地都是在很久之前批出，在批地當時的情況必須予以認可。政府當局不能單方面修訂地契。此事與政府當局的意向或決心無關，因為必需取得雙方同意，才可進行該事。地政總署署長補充，如果有確鑿證據證明批地條件未獲遵守，政府當局會立即採取行動。但即使在該情況之下，有關程序仍可能相當複雜。就新的私人協約批地而言，地政總署已加強“終止或縮減規定土地用途”條款。

10. 郭家麒議員對政府當局決定維持現行的政策表示失望，並認為政府當局即使在有證據證明批地條件未獲遵守的情況下，仍不重收以私人協約方式批出的土地，此舉是不能接受的。他認為現行政策對發展商有利。他對私人協約批地的地契修訂程序中用以釐定地價的機制表示關注，並質疑按該機制釐定的地價是否真正的市場價格，因為過往某些個案的地價低得令人難以置信。他表示公眾心目中是懷疑地政總署的官員可能對發展商提供方便，當中並可能存在利益輸送。他認為把相關土地公開拍賣或招標是最恰當的做法，因為循該途徑取得的價格才真正是有關土地的市價。他詢問在“終止或縮減規定土地用途”條款被加強後，現行收回土地的複雜程序會否獲得簡化。

11. 房屋及規劃地政局局長表示，郭家麒議員對地政總署官員作出的指控是很嚴重的。如果沒有證據支持，他要求郭議員收回他的言論。郭議員澄清，他說的情況只是懷疑，並表示確有個案報導，因而令公眾懷疑政府當局是否有輸送利益。房屋及規劃地政局局長表示，即使是懷疑亦需要有證據支持，因為相關言論對地政總署的官員極不公平，而他們並無機會在此處作出抗辯。他堅持郭議員應收回他的言論。郭議員表示不會收回他的言論。房屋及規劃地政局局長表示，他可能就此事作出投訴。地政總署署長表示，郭議員的言論純屬猜測，他指地政總署官員可能向發展商提供方便，而其言下之意是，有關人員期望此舉可令他們在離開政府後獲得個人利益。他代表地政總署全體員工正式提出抗議，因為有關指控並無證據支持，對他們極不公平。主席表示，根據秘書的意見，他沒有權力命令郭議員收回他的說話。然而，他已指示秘書把政府當局就郭議員所作言論提出的意見記錄在案。

12. 涂謹申議員表示，曾有地政總署官員在離開政府後為發展商工作，而社會人士亦確實懷疑在地契修訂個案中有利益輸送存在。另一方面，亦有投訴謂地政總署就地契修訂開出的條款過於苛刻。在重收土地方面，他認為政府當局不應以行政或法律程序複雜作為不對違規個案採取行動的藉口。某幅土地如不再作其指定用途，政府當局便應採取一切方法予以收回，不應讓有關的承批人保留該幅土地於日後作其他用途。他希望政府當局竭盡所能，就法律及行政複雜的個案尋求解決方法。他指出，雖然涉及私人協約批地的地契修訂個案數目可能不多，但在地契修訂後可於有關土地上建造的住宅單位數目可能相當龐大。此外，更改私人協約批地(例如現時用作電話機樓的土地)的土地用途的申請日後可能會大量增加。

13. 房屋及規劃地政局局長回答時表示，政府當局已探討收回土地的各個可行方案，但相關程序通常說易行難。在不作出賠償的情況下收回私人物業，必須向法院提出明確的證據，並須獲得法庭接納。如果涉及賠償，與承批人談判以自願交回土地的方式收回土地，只不過是以一個談判程序取代另一個談判程序，即由就修訂地契的補價，變為就交回土地的代價與承批人談判。兩者之間的分別不大。

14. 田北俊議員認為，把不再用作相關私人協約批地所訂特定用途的土地重收是合理之舉。事情的爭論點是補繳的地價是否反映有關土地的市價。為提高地契修訂程序的透明度，他表示政府當局應公布相關詳情，包括每宗地契修訂個案補繳的地價，以便公眾可確定相關補價是否恰當。地政總署署長回答時指出，地政總署已在該署的網站上按月公布各類批地(包括私人協約批地)在土地註冊處完成註冊後，就地契修訂補繳地價的資料。市民亦可從土地註冊處取得有關地契修訂的詳細資料。此外，田議員亦建議政府當局考慮就每宗地契修訂個案作出正式公布。地政總署署長表示政府當局會考慮該建議。地政總署署長又指出，將公開拍賣所得地價與地契修訂的補價比較並不恰當，因為前者涉及政府土地，而後者則涉及私人土地。在釐定地價時，政府當局會評估現行地契條件下的地價與經修訂的地契條件下的地價的差額。

15. 陳偉業議員表示，在過去20年，私人住宅單位的土地供應差不多有三分之一是來自地契修訂。他認為透過地契修訂更改私人協約批地的土地用途的安排是偏袒發展商的利益。發展商寧願與政府當局商討地契修訂須補繳的地價而不願以其他方法取得土地作發展之用，

顯示地契修訂對他們而言是利潤較為豐厚的方案。他認為政府當局聲稱就地契修訂補繳地價是一項公平的安排是欠缺事實支持的。他指出，許多獲批出的土地是用作貨櫃碼頭、船塢、鋼廠、發電廠及交通總站等，因而涉及大量土地資源。維持現行政策等同合法及永久地輸送利益。就各類私人協約的批地條件，他質疑為何對某些類別較為嚴格，但對其他類別則較為寬鬆。他表示，以私人協約方式批出的土地如不再作其指定用途，政府應收回有關土地然後公開拍賣，這才是恰當的做法。

16. 房屋及規劃地政局局長解釋，政府當局曾研究多個方案，然後才決定維持現行的政策，因為收回以私人協約方式批出的土地有各項實際困難存在。此事與政府當局是否有決心無關。在涉及私人協約批地的地契修訂審核工作中，也會涉及許多程序、考慮因素及負責當局。地政總署會向相關政策局查核原先的政策支持理據有否被其他因素取代，以及原有的用途是否已不合時宜。如要將私人協約批地原本的土地用途改作其他較佳用途，必須透過法定的城市規劃程序予以確認。關於利益輸送或批地條件嚴謹程度有別的指控都只是沒有證據的猜測。

17. 副主席表示，完善的檢討不應僅是得出只維持現行政策的結論。他詢問政府當局有否尋求法律意見及從法律角度探討各項可行措施，以堵塞涉及私人協約批地的地契修訂的漏洞。他又詢問，訂立固定年期及指定用途的地契會否是個可行的解決方案。至於估價所需要的時間，他轉述相關界別的意見，表示應把所需時間縮短，並詢問可否就估價設立一個法定期限。

政府當局

18. 地政總署署長回答時答允就私人協約批地條款中主要條款(尤其是“終止或縮減規定土地用途”條款與“開始運作”條款)新舊文本的分別提供比較。就訂立固定年期及指定用途的地契可否解決相關問題一事，他指出，無論契約的年期為何，進行法律程序的可能性都是一樣。若干短期租約亦曾引起法律程序，而相關情況通常涉及法律爭拗，並遠較預期的情況複雜。至於估價所需要的時間，他解釋，有關程序可能涉及政府當局與承批人之間冗長的談判。政府當局會盡量要求最高補價，以保障公眾利益及公帑，而承批人則會爭取把補價降至最低。政府當局不會為求加快談判程序而接納較低的補價。政府當局曾探討在估價方面聘用第三者，採用由專家釐定價格的機制的可行性，但當局經過詳細考慮後並無採用該構思，因為政府當局與地產界均對該機制有保留。

(會後補註：政府當局提供的書面回應已於2006年4月12日隨立法會CB(1)1296/05-06號文件送交委員參閱。)

19. 蔡素玉議員對透過地契修訂更改私人協約批地的部分或全部用途的現行機制表示關注。她認為以私人協約方式批出的土地如果可透過地契修訂而改作其他用途，此舉並不符合公眾利益，因為從私人協約批地的地契修訂取得的土地補價及不上從公開拍賣取得的地價。她質疑政府當局如無法重收已不再用作指定用途的私人協約批地，政府當局可如何採取措施把有關土地改作其他更佳用途。承批人只將土地閒置，不就把有關土地改作其他用途申請地契修訂的情況甚至亦有可能出現。她認為以象徵式地價或優惠地價批出的土地的用途的任何改變均應由政府當局而不是由承批人決定，並詢問政府當局可如何透過在批地條件中加入適當的條款以確保可達致該目的。

20. 房屋及規劃地政局局長回答時指出，不同種類的私人協約批地的地價水平各有不同(即象徵式地價、優惠地價及十足市值地價)，視乎使用的性質而定。蔡素玉議員提及獲批作油庫用途的土地屬於上述最後一個類別，需要支付十足市值地價。在批出土地時，政府當局會在地契內訂明一個年期，讓承批人可在一段指定期間內使用有關土地。地政總署署長補充，批地條件內包含例如年期及“終止或縮減規定土地用途”條款等限制。雖然政府當局可在土地不再作指定用途時重收有關土地，但承批人有權提出呈請，要求就重收土地給予寬免。

21. 石禮謙議員表示，地契修訂個案中並無利益輸送，政府當局應向公眾澄清此點。相反，地政總署在地契修訂相關事宜上對發展商甚為苛刻。發展商在這方面須面對很多問題，而部分發展商更因此而撤走在本港的投資。他建議政府當局檢討有關情況，以改善本港的營商環境。他表示，政府當局在地契修訂個案中釐定的補價通常超逾市價，而發展商沒有不同意的空間。政府當局應在這方面設立一個仲裁機制。

22. 梁家傑議員詢問，政府當局因應承批人所提申請批准更改私人協約批地的土地用途時，可否在批地條件中多加一項條款，賦權政府以拍賣方式出售有關的土地。如果承批人未能成功投得有關土地，政府當局會從賣地收益中向承批人作出適當的補償。至於加強“終止或縮減規定土地用途”條款，他要求政府當局就該項措施提供更詳細的資料，並說明地政總署認為該項措施有多大成效。

23. 房屋及規劃地政局局長指出，必須取得承批人同意，才可在批地條件內多加一項以拍賣方式出售土地的條款。他看不到承批人有任何誘因會這樣做。地政總署署長表示，地政總署已加強“開始運作”條款及“終止或縮減規定土地用途”條款。就新的私人協約批地而言，地政總署署長就某地段是否已不再用作私人協約批地准許用途的意見是不受約束、不可推翻的，並對承批人具有約束力。新措施會否被認為過於苛刻或能否經得起法律質疑，仍有待觀察。

24. 梁家傑議員表示，承批人應有誘因同意公開拍賣的安排，因為申請地契修訂意味有關土地具有發展潛質。他認為政府當局有足夠理據在批准更改私人協約批地的土地用途申請時加入額外的條款，尤以按象徵式地價或優惠地價批出的土地為然。

25. 何俊仁議員重申，他不能接受以重收土地涉及冗長程序作為不執行批地條件的理據。原則上，如果有證據證明有違規情況，政府當局便應執行批地條件。房屋及規劃地政局局長回答時重申，如果有確鑿證據證明有違規情況，政府當局會採取行動。但即使有足夠證據，相關個案仍可能會拖拉一段很長的時間。

26. 李永達議員詢問政府當局有否任何補救措施或解決方案，以應付透過地契修訂更改例如電話機樓等設施的土地用途的問題，因為日後可能有不少該類申請。他提醒政府當局，讓發展商補繳付低於市場水平的地價而把土地由非住宅用途改作住宅用途，公眾可能會以為政府當局是偏袒發展商。

27. 房屋及規劃地政局局長指出，每份申請均須通過嚴格的政策審核，並須由行政會議或政府當局根據個別案情，因應相關理據、特殊情況及公眾利益加以考慮後逐一審批。公眾不應誤以為所有申請會一律自動獲得批准。

28. 陳偉業議員表示，政府應在各類私人協約批地的批地條件內加入審慎程度一致的土地管制，以確保對所有相關承批人均公正公平。他關注到，如果批地條件內沒有足夠的管制，一些現時用作公共設施或特定工業用途的土地，最終會被承批人透過向城市規劃委員會提交申請而重劃作商業或住宅用途。他表示，就新批的私人協約土地而言，有關的批地條件應訂明該等土地如不再作其指定用途，便應交還予政府。他又表示，應就處

理地契修訂申請設立一個具透明度的機制，並應就該事進行公眾諮詢。

29. 鑒於此事相當重要，委員同意在接獲政府當局提供的進一步資料後，事務委員會日後應再就此事進行討論。

V 檢討申請售賣土地表制度及是否需要恢復定期拍賣土地

(立法會CB(1)1109/05-06號文件 —— 2006-07年度申請售賣土地表及政府當局發出的相關新聞稿

立法會CB(1)1128/05-06(03)號文件 —— 政府當局提供的資料文件

立法會IN20/05-06號文件 —— 資料研究及圖書館服務部擬備的關於“香港的土地供應”的資料摘要

立法會CB(1)1128/05-06(04)號文件 —— 立法會秘書處就“政府土地供應策略並其中特別與申請售賣土地表制度有關之處”擬備的背景資料簡介)

30. 房屋及規劃地政局局長向委員簡介政府當局就申請售賣土地表(俗稱“勾地表”)制度(下稱“勾地表制度”)進行的檢討，以及政府當局就有關建議恢復定期土地拍賣的立場。

土地及住宅物業的供應

31. 李永達議員表示，勾地表制度未算成功；發展商提交申請的數目及勾地次數不多，顯示發展商普遍對勾地表制度興趣不大。擁有大量土地儲備的發展商支持勾地表制度，因為他們無須倚靠勾地表制度取得土地。他們可申請將本身土地儲備中個別土地的用途由非住宅改為住宅。另一方面，中小型發展商對於在勾地表制度下提出申請有保留，因為該制度不保證他們可成功投得有關的土地。

32. 房屋及規劃地政局局長回答時指出，勾地表制度是由市場主導，而最重要的是，政府在勾地表內包含均衡的土地組合，發展商對這些土地應感興趣，同時亦能滿足社會的發展需要。在2006-07年度的勾地表中，有多幅不同大小及位於不同地點的土地供各類發展之用。如果發展商有需要及有興趣，他們可透過一個簡單的程序提出申請。因此，所需土地的數量、地點及時間均會由市場決定。他不明白勾地表制度為何被認為欠缺靈活及發展商為何覺得難以從勾地表勾出土地。地政總署署長補充，在勾地表制度下提出申請的風險不會較在定期土地拍賣或招標中競投土地的風險高。採用定期土地拍賣或招標亦不保證中小型發展商有較高成功機會。

33. 郭家麒議員關注到，若只靠勾地表制度供應新土地作住宅發展，住宅單位的供應會完全被發展商操控，何況政府當局已決定不會再建造居者有其屋(下稱“居屋”)單位。他指出，土地拍賣在運作上已有一段長遠歷史，可由市場決定地價之餘，更可確保有足夠的住宅單位供應。住宅單位供應不足會導致物業價格大幅上升，並使該等住宅單位偏離普羅市民的負擔能力。

34. 房屋及規劃地政局局長回答時強調，根據相關的統計資料，未來數年會有足夠的住宅單位供應。由2007年開始，房屋委員會會將超過10 000個剩餘的居屋單位推出發售。房屋及規劃地政局已按季度發放一手市場私人房屋供應的統計資料。

35. 關於定期土地拍賣，李永達議員表示，如果政府當局考慮把商業用地作有限度的定期拍賣，住宅用地亦可予同樣考慮。他認為如果沒有定期土地拍賣，便沒有最新的市場價格。他質疑如果在一段長時間內沒有任何土地拍賣，政府當局可如何釐定可反映市場現時價格的地價。在釐定地價方面，地政總署署長解釋，除土地拍賣外，尚有其他市場指標(例如土地交易、物業交易及建築成本)可在釐定地價時作為參考。地契修訂須補繳的地價及勾地表制度的地價都是採用同一機制釐定。

36. 何俊仁議員建議，若某地區的土地不足，政府當局可透過土地拍賣規管該區的土地供應。他詢問政府當局會否考慮採用其他賣地方法(例如拍賣或招標)，作為勾地表制度的補充措施。房屋及規劃地政局局長回答時表示，勾地表制度是由市場主導，因此，發展商可自行在他們認為適當的任何時候，從勾地表勾出任何土地進行拍賣。對於維持從勾地表勾地作為新土地供應的政策，政府當局業經接獲支持。鑒於勾地表制度一直運作

暢順，政府當局看不到有需要倚靠其他賣地方法作為勾地表制度的補充措施。

保證金

37. 李永達議員指出，在勾地表制度下，提交申請所需的保證金會被凍結兩至三個月，而且不會獲得利息。這項安排可能會減低發展商提交申請的興趣。房屋及規劃地政局局長回答時解釋，所需的保證金只為土地投標價格的10%，並以5,000萬元為上限。與地價的款額比較，保證金的款額不大，屬於象徵形式。

38. 何俊仁議員認為，定期土地拍賣無須提交申請及支付保證金，有較大機會導致成功交易。地政總署署長指出，招標所需的保證金亦會被凍結兩至三個月。就勾地表制度引入各項改善措施後，當出價達到公開市場價值的80%時，拍賣或招標便會啟動，而此舉意味所需的保證金將會降低。相關的處理時間亦已縮短至大約七個星期。部分中小型發展商曾經表示，勾地表制度的保證金或風險並不是一個主要的障礙。

VI 其他事項

39. 議事完畢，會議於下午4時30分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2006年5月18日