

2006年3月28日

參閱文件

立法會
規劃地政及工程事務委員會

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

目的

本文件向委員提供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，以供備悉。

背景

2. 在二零零五年三月二十二日的立法會規劃地政及工程事務委員會會議，房屋及規劃地政局局長應議員的要求答允檢討現行容許以地契修訂的方式更改私人協約批地的土地用途的政策。

現行政策

私人協約批地的本質

3. 大部分可作工商或住宅發展的土地，都是透過公開拍賣或招標出售。除此以外，我們也會在具備充分理據以符合政府的既定政策，並切合本港經濟、社會和社區需要的個別特殊情況下，以私人協約方式向私營或非政府機構批出土地作指定用途。所有以這種方式直接批出的土地，均須通過嚴格的政策審核，經周全考慮，證明符合公眾利益後，由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所訂定的批核準則，逐一審批。

4. 私人協約批地一般都有特定用途，在批地文件內註明。當局會視乎所作用途的性質，徵收象徵式地價、優惠地價或十足市值地價。下文按所徵收的地價，列舉不同類別的私人協約批地的例子：

(a) 象徵式地價

- (i) 教育用途：學校、高等教育院校；
- (ii) 福利用途：社會福利、安老院；
- (iii) 醫療衛生用途：診療所、醫院；
- (iv) 住屋用途：例如房屋委員會的租住公屋。

(b) 優惠地價

- (i) 教堂、廟宇等慈善用途；
- (ii) 住屋用途：資助房屋（例如由香港房屋協會興建的租住屋邨）。

(c) 十足市值地價

- (i) 公用事業用途；
- (ii) 特殊工業用途；以及
- (iii) 住屋用途：例如鐵路公司物業發展。

5. 除上述類別以外，尚有少量的私人協約批地由有關的政策局及部門基於個別政策考慮後提交行政會議批准。所考慮的基本因素包括：私人協約批地的發展建議是否符合政府的既定政策，或會否有助達到既定的政策目標；評估建議可帶來的經濟或其他效益；建議是否具策略重要性；提出私人協約批地的時機是否適當；以及申請人是否具備落實有關建議的財力等。

6. 總括來說，透過私人協約批地的方式去批出的土地個案數目並不多，亦是在比較特殊的個別情況下才會獲得批准。在私人協約批地上進行的發展，必須符合土地批出時有關規劃圖則許可的用途，或符合城市規劃委員會其後就有關規劃圖則批出的發展許可或所作的修訂。有關發展必須按批地的指定用途進行，確保地盡其用。承批人須證明有財力落實有關發展計劃。相關的政策局及部門亦須在政策上給予明確支持，私人協約批地的申請才獲受理。私人協約批地的申請，須提交行政會議審批，或在行政會議所轉授的權力下，由獲授權當局按個別情況作出考慮。當局會視乎情況在批地條件中列明規限。這種以私人協約批出土地的政策由來以久，且行之有效。經過多年實踐，有關政策能有效確保土地資源因應本港的社會和經濟發展得以善用，能適時和適切地滿足本港在經濟、社會和社區方面的需求。

涉及私人協約批地的修訂地契所通過的政策審核過程和考慮

7. 這幾十年來，香港無論在經濟、社會及民生方面，都經歷了很大的轉變。隨着經濟轉型，市民生活水平不斷提昇以及城市建設發展，一些早年以私人協約批出的土地，原來指定用途已經變得不合時宜，不再需要維持原有用途。承批人如打算把批租地段改作其他用途或發展，必須向當局申請修訂地契。每個個案獲得批准與否，則須通過嚴格的政策審核，根據每宗申請的情況，證明符合公眾利益後，由行政會議逐一審批，或在行政會議轉授的權力下，由當局按個別情況作出考慮。一般來說，更改私人協約批地的土地用途申請要符合以下的情況，才會獲得考慮：

- (a) 有關土地先前獲准的用途因時移勢易而變得不合時宜；
- (b) 有關土地的原來用途已透過法定的規劃程序改作其他更合適的用途；及
- (c) 申請人接受按十足市值繳付補價。

在 2001-02 至 2005-06 財政年度，當局合共審批了大約 745 宗修訂地契/換地申請，涉及的金額約為 278 億 6 千萬元，而在該總數當中，涉及私人協約批地申請改變土地用途的修訂地契/換地的個案，在這同一期間則只有 6 宗，涉及的金額約為 14 億零 7 百萬元。

8. 當局會按土地因建議的地契修訂而上升的價值，評估應予繳付的十足市值地價。容許承批人在按十足市值繳付地價後修訂地契的做法，既有靈活性，又可盡早令該幅土地用途符合規劃意向。善加利用一些用途已不合時宜或未盡其用的土地，以切合社會和經濟需求的變化，有助本港經濟、社會和社區的發展。若不是有這項靈活的政策，本港商住樓宇的供應步伐和發展規模便會跟不上需求，而把地區內不斷變化的規劃意向早日付諸實行的工作，亦會受阻。

9. 政府經過研究過去獲批准的個案和類別以及所涉及的政策考慮，基於上述第 7 和第 8 段所載述的理據，決定維持現行的政策。

收回有關土地然後公開出售的實際困難

10. 有建議政府應考慮收回有關土地作公開拍賣或招標。我們研究過三種收回土地的方法，結果顯示沒有一種方法可以確保在一個合理的期間達致收回土地的目標。收回土地涉及一個很冗長的過程，有違善用土地的原則。批地條件一般也載有規定的土地用途被終止或縮減的條款⁽²⁾及轉讓限制。假如有關用地不按原定用途發展，或原定用途被縮減，政府作為業主，有權重收該幅土地。不過，由於涉及無償地收回土地，當局只會在極端情況下（如不遵守批地條件而屢勸無效）才採取這項重收土地措施。承批人亦有權根據《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》（第 126 章），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。

11. 雖然批地條件載有規定的用途被終止或縮減的條款，一旦承批人不再按批地用途使用有關地段，政府便可依法重收地段，但實際上，重收地段需要有確鑿證據，並要為法庭接受。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，因為如果承批人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，政府便要等待申請或呈請的結果，在承批人申請或呈請被否

² 這是因應私人協約批地而訂立的標準條款，旨在規定承批人須按照批地原定用途發展有關地段。倘規定的土地用途被終止或縮減，政府可重收有關地段。

決的情況下，當局才能把土地重收及推出市場。例如一所位於鴨脷洲的學校，該校在 1994 年已經關閉而該土地亦一直空置。及後 10 年，該承批人曾提出數次改變用途的申請，但由於不獲有關當局接納或承批人沒有把計劃付諸實行，因此發展計劃始終無法落實。最後，政府在 2005 年年中決定重收該幅土地。但在 2005 年 11 月，該承批人向行政長官提出呈請，要求就重收土地給予寬免，目前該宗個案仍在處理中。前後已經過長達十二年，而這尚未計及日後處理呈請所需的時間。因此，透過重收土地的方法實際上是困難重重，亦令土地發展的前景變得不明朗。

12. 再者，如果原來的私人協約批地包含承批人一早已持有的私人土地（即有關私人土地通過交還土地以換取重新批地的方式納入該幅私人協約批地），或建議的地契修訂包含以換地形式併入的額外私人土地，則重收土地以作公開拍賣或招標的建議就更不合理，亦難以鼓勵發展商通過合併業權和徵集土地，整合出一幅可供重新發展的土地，從而達到更新舊區的目的。

13. 至於以徵用方式收回私人協約批地，除非政府須收回用地作公共用途，或有關用地對實行規劃圖則的詳細藍圖構成妨礙，否則，我們無權建議當局根據《收回土地條例》或《城市規劃條例》收回以私人協約方式批出的土地。

14. 若政府主動提出與承批人談判重收土地，承批人是可以拒絕的，就算答應考慮，都必會與政府討價還價，所需時間不但由政府控制，更是無可預測。更重要的是，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。政府當然也沒有理由付出比現有用途更高的價值，以換取承批人交回土地。如果政府要付出高昂的代價，去換取有關土地，則可能得不償失。

15. 在此情況下，我們只能在容許承批人申請更改土地用途或不容許之間，作一抉擇。選擇前者，可讓我們實施規劃意向和收取補價；選擇後者，則平白讓土地繼續按原有用途使用土地，即使有關用途已變得不合時宜，而希望早日實行規劃意向則變得遙遙無期。由於原先批出土地所作用途的理據已不復存在，不容許承批人更改用途會令土地未能地盡其用，使用價值亦遠比理想用途為低。如果繼續執行地契所規限的用途直至約滿為止，對任

何一方，不論是政府、承批人還是社會均無好處，亦無法配合香港的發展步伐。

確保補地價符合市民的最佳利益

16. 有關私人協約批地的修訂地契申請，如獲得政府批准，申請人是須要按十足市值繳付補價的。在補地價方面，我們有一套既定的機制和程序，確保最終的結果是符合市民的最佳利益。

(a) 增加透明度

17. 在與申請人的談判過程中，地政總署署長所擔當的是私法中業主的角色，以這身分參與洽談合約，當中涉及商業敏感資料。如果把有關談判細節公開，地政總署的談判地位便會受損。儘管如此，地政總署在可行的範圍內會盡量公開有關資料，包括

- (i) 透過傳媒簡報會簡介地價評估機制；
- (ii) 發出有關地價評估程序的作業備考；及
- (iii) 由二零零一年一月起，地政總署透過其部門網站，公開發布已簽立的契約修訂和換地個案資料。由二零零五年三月起，該署的公開資料庫擴大至包括私人協約批地。現時，市民可以查閱有關地段位置、土地用途、批地簽辦日期和已繳付的地價等土地交易詳情。

(b) 地價評估

18. 修訂地契補價和換地補價的評估工作，由地政總署的合資格的專業估價師負責。他們用以評估因批地條件修訂而令土地增值的方法，與一九九七年七月獲行政會議再次確定的政策一致。土地因批地條件修訂而增加的價值，會按照現有批地條件與修訂批地條件之間的地價差額評估。地政總署亦有嚴謹的指引，讓員工可按政策、程序及理據，以公平合理及一致的做法處理每宗個案。在有關申請獲得批准後，才由估價會議／估價委員會評估補價。有關程序載列於地政總署在二零零六年二月十七日向業界發出的作業備考(見附錄)。

19. 在現行制度上，審計署不時就土地收益進行審核，政府帳目委員會亦會密切監察。此外，廉政公署及申訴專員亦扮演制衡及監察的角色。

加強終止或縮減規定土地用途條款

20. 有建議認為，地政總署日後在以私人協約方式批地時，應加強終止規定土地用途條款，訂明一旦地政總署署長認為有關土地已不再用作私人協約批地准許的用途，該幅土地便會自動復歸政府所有。地政總署現已就新批地個案加強終止規定土地用途條款，規定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，不受約束、不可推翻，並對承批人具約束力。

21. 若有明確證據，顯示承批人違反私人協約批地關於終止或縮減規定土地用途的條款，而有關該私人協約批地的政策考慮仍然有效，在承批人拒絕糾正有關違反批約條款的情況下，當局會採取行動重收有關地段。

文件呈閱

22. 請議員備悉本文件的內容。

房屋及規劃地政局

地政總署

2006年3月



地政總署
地政處
作業備考

第 1/2006 號

與契約修訂交易⁽¹⁾有關的土地補價評估程序

土地及建設諮詢委員會轄下土地小組委員會曾討論有關簡化契約修訂交易的土地補價評估程序，以及如何提高其透明度。根據有關討論結果，並諮詢香港測量師學會後，本署已檢討有關的現行程序，並施行多項新措施。

2. 本作業備考述明新修訂的土地補價評估程序如下：

(i) 土地補價評估的前期階段

一般而言，有關分區地政處會就擬議契約修訂交易發出臨時基本條款及有關條件的建議書，以及業經地區地政會議批准的特別條件擬本。申請人如接受了臨時基本條款建議書，便即啟動土地補價評估程序。

(註：倘有關個案須先行完成法定程序，作為簽立契約修訂文件的條件之一，土地補價評估的實際所需時間便會因應涉及的法定程序進度而作出調整。)

為方便土地補價評估的準備工作，有關的分區地政處應要求申請人或其代理人在正式接受臨時基本條款建議書後，盡快提交他們認為與土地補價評估相關的資料。業經敲定的土地補價評估建議書會送交地政總署總部的估價組，以進行下文

⁽¹⁾ 此處所指的契約修訂交易包括因換地而須作出的契約修訂。

第(ii)及(iii)項所述的工作。

(ii) 審核土地補價評估建議書

估價組收到分區地政處提交的建議書後，便會通知申請人／其代理人，並審核建議書及所有提交的資料，然後轉呈估價委員會／估價會議審議。在這段期間，申請人／其代理人可向估價組直接提交他們認為與土地補價評估有關的額外資料及／或補充說明，但須緊記切勿因此而延誤將土地補價評估轉呈估價委員會／估價會議審議的程序，且不得就土地補價評估與申請人／其代理人進行商議。

(iii) 審議土地補價評估

土地補價評估須視乎所涉及的金額，而決定應上呈估價委員會或估價會議審議並作決定。若申請人就估價委員會之前所通過的評估提出上訴，估價會議亦會審議該上訴個案。

(iv) 就土地補價評估結果發出通知及具約束力的基本條款建議書

有關的分區地政處會簽發具約束力的基本條款建議書，將土地補價金額通知申請人。申請人若不同意有關金額，可就此提出上訴。不過，經上訴後作出的修訂評估，乃按進行重新評估當時的土地價值考慮，因此重新評定的金額可能會與原先建議的金額相同，又或高於／低於該金額。

(v) 審議土地補價評估的上訴個案

有關的分區地政處收到申請人就土地補價評估而提出的上訴後，便會將個案轉介估價組轄下的上訴小組。上訴小組的個案人員向估價會議提交土地補價上訴前，應在不作出任何承諾及不使我方權益受損的基礎上，先與申請人／其代理人溝通，就土地補價評估的各有關方面(包括估價基準、總發展價值、發展項目的建築成本、比較個案／數據，以及有關的交易證明等)交換意見。一般來說，在這項程序的最後階段，個案人員亦會查詢代理人有否收到其客戶的任何指示，就擬議契約修訂交易的土地補價提出最新的反建議。如申請人有提出反建議，個案人員亦應將有關資料納入建議書內，呈估價會議審議。

(vi) 出席估價會議

申請人 / 其代理人會獲邀出席審議其土地補價上訴的估價會議。個案人員會在申請人 / 其代理人席前向估價會議成員陳述有關個案，然後由申請人 / 其代理人就其要求的修訂及曾經以書面形式提交的所有理據作詳細解釋。待申請人 / 其代理人退席後，估價會議成員便會審議有關個案。

(vii) 就土地補價評估簽發修訂建議書

估價會議就土地補價上訴作出決定，而本署亦已就土地補價評估修訂金額簽發具約束力的建議書後，個案人員可應代理人的要求，披露估價會議所採用但卻與代理人所提出有顯著分別的主要評估準則(包括其建議書有提出但未為估價會議接納的任何主要論據或 / 及比較個案 / 數據)。上述程序旨在方便代理人的客戶考慮修訂評估結果。

3. 隨文夾附上述主要步驟的流程表。

地政總署署長劉勵超

二〇〇六年二月十七日

流程表
(與契約修訂交易有關的土地補價評估程序)

