

致：香港特別行政區發展事務委員會
由：岑學敏

就《土地(為重新發展而強制售賣)條例》下的申請門檻的意見

2009年7月16日發展事務委員會特別會議

發展局於2009年6月16日向立法會提交文件CB(1)1947/08-09(05)(下稱文件)，建議對《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(下稱條例)作出修訂。根據政府的文件，該條例的修訂將會容許以下三個類別的地段可採用不少於80%的較低申請門檻：

- (a) 地段上只剩餘一個單位未能收購；
- (b) 地段上所有樓宇的樓齡均達50年或以上；以及
- (c) 坐落於非工業地帶並建有樓齡達30年或以上工業大廈的地段。

本人反對政府提出的修訂，更反對政府誤導公眾。

1. 修訂缺乏理據，政府誤導公眾

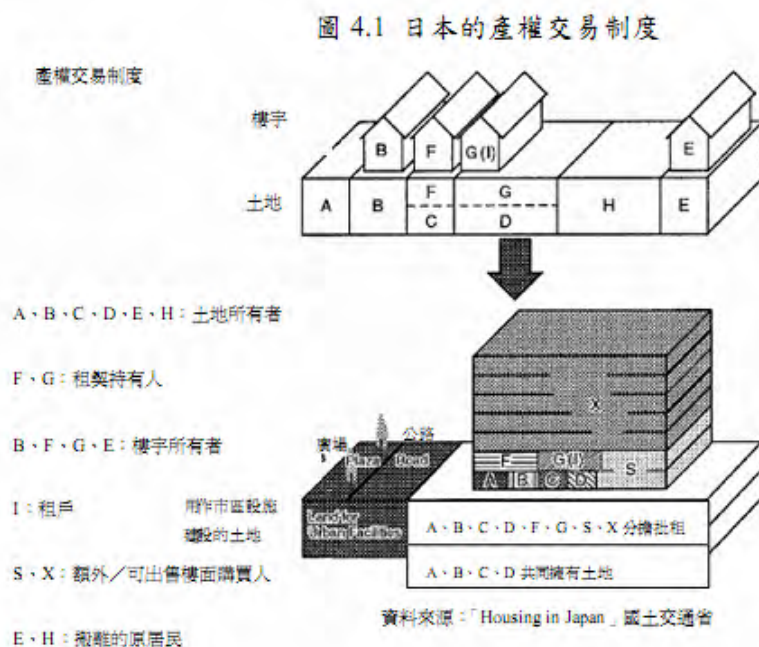
政府在文件中的第10段提到：

「根據對其他亞洲城市的市區更新政策和做法所進行的研究，香港在進行私人重建時須取得現有業主同意的比率是最高的。在東京、首爾、上海和廣州，一般須取得三分之二的現有業主同意；在台北則視乎該區在市區更新優次，須取得擁有土地及建築樓面面積50%至75%的業主同意。至於新加坡，樓齡在10年或以上的樓宇，有關門檻是須取得擁有物業80%的業主的同意，樓齡為10年以下的樓宇則須取得90%。」

政府以上述說法，試圖合理化降低強制拍賣的門檻，是斷章取義、誤導公眾的。事實上，根據政府所聲稱引述的《市區重建策略檢討的亞洲城市市區更新政策》研究報告(下稱報告)中，不少地方所採取的都不是強制拍賣，而是在足夠百分比的業權人同意以後，即可開展私人重建計劃，需要經過規劃程序、舉辦公聽會，及可讓業主參與、並有配套安排受影響戶回遷。

例如：在東京，超過三分之二業主同意後，並不是強制拍賣餘下的三分之一，而是成立重建協會，讓所有業權人參與重建項目：「根據《土地重劃法》成立的重建協會由發展商、土地所有者及租契持有人構成，實施大多數土地重劃項目。

法律規定至少須取得三分之二的土地所有者及租契持有人同意。」（報告第174段）。儘管如此，在實際操作上，「主管當局極少強制餘下利益相關者違背意願來參與項目」（報告第175段）。當這個私人重建開展後，不同的業權人是拿出自己的份數，在政府的支持下，參與這個發展，並保留他們對新樓宇樓層的擁有權（即「樓換樓，業權參與」），在重建的過程中，亦會獲得臨時安置和有回遷的安排；至於不參與重建計劃的業主，則可以拿取賠償；而租戶亦可於完成重建後回遷。（詳細參閱報告第177-178段與圖4.1）東京的做法，雖然門檻是三分之二，但它要求資訊公開、有協商過程、業主有權參與重建、租戶也得到保障，報告第245段亦提及：「若我們朝著所有者參與重建項目的方向發展，日本的『土地重劃』理念當可為香港借鑑。」。這和香港的強制拍賣不同。



Source: 報告第35頁

台北的做法亦和東京相類近，都是業權參與的私人重建。在開展市區重建前，土地業權人必須舉行公聽會並登報通知包括整個社區在內的各利益相關者該聽證會的時間及地點，及在各直轄市、縣政府或鄉公所公開展示詳細的業務計劃30天，當中包括所有回遷和租客上的安排也要詳列。在公示期間，市民及有關利益相關者（包括整個社區）可向都市更新審議委員會提出意見，以供審議。報告第367段指出：

「就土地業權人發起之更新項目，權利變換主要在各土地業權人之間進行，政府並不牽涉其中（第29—43條）。當業務計劃獲批准並經公佈後，土

地業權人或其實施者須草擬一份權利變換計劃以供政府審批。權利變換計劃須載明如何在土地業權人之間分配重建成本及開支，及如何分發日後土地／樓面所有權及／或出售該等所有權所產生之利潤。一般而言，成本及回報乃是根據權利變換計劃中土地業權人權利價值之相關比例進行分配。權利變換計劃獲批後，如土地業權人不滿該權利價值，應向主管部門提出申請。而相關主管部門應處理不同意見，並商議決定。」

同樣地，台北的做法亦要求資訊公開、有協商過程、業主有權參與重建、租戶得到保障，這亦和香港的強制拍賣不同。條例是以強制售賣的方式去開展的市區重建，重建過程不需經過規劃、公眾；而業主及租客更沒有權利可以參與項目的設計、發展的機會，使現金賠償成爲市區重建的唯一補償方式。而這種做法除了將小市民排拒於社區規劃之外，更是完全漠視了私人重建對社區及小業主的一些質性的影響，如社區網絡、社區生態被破壞、士紳化現象（基層因發展而被迫搬離本區）等。

2. 政府刻意忍瞞強制拍賣的負面影響

政府在文件中，一方面誤導公眾，讓公眾誤以爲香港強制拍賣的門檻高，另一方面亦刻意忍瞞強制拍賣的影響。政府現在所提倡的修訂，即在部分情況下容許不少80%已被收購，亦可強制拍賣剩餘的份數；其80%的百分比，是參考新加坡的。新加坡的做法，是當八成（10年樓齡或以上）或九成（10年樓齡以下）的業權人同意，即可「集體出售」(En Bloc)全部單位，報告685段亦指這種做法類似香港的強制拍賣。

然而，在新加坡的案例中，報告64段亦詳列「集體出售」的負面影響。

「集體出售遇到的問題：

- LTSA一直頗受爭議。近期一個法律上的挑戰是浩然大廈案。案中，少數業主就STB批准的集體出售提起上訴。這個重大的挑戰，其依據來源於憲法，特別是憲法賦予的權利，即『除非依照法律，否則任何人均不能被剝奪其生存或人身自由』，及『法律面前人人平等，任何人均有權受到法律的平等保護』。據此，少數業主應當享有與多數業主同等的權利，以選擇居住地及擁有自己的住所。2008年7月17日，該上訴被新加坡高等法院駁回。
- 據報道，某些業主若不確定是否將有集體出售，特別是附近的相若樓齡的樓宇已被集體出售時，這些業主便會停止投入資金維修自己的樓宇。
- 持異議的業主遭報復事件屢見報端。
- 受集體出售影響的租戶怨聲載道，因為LTSA中並無補償受影響租戶的條文。」

報告已詳列新加坡集體出售的負面影響，包括：侵害私有產權、在法律上受爭議、影響樓宇質素、分化社區、破壞社會和諧、無法保障租客等，而這些負面影響在香港的強制拍賣亦有發生。政府在文件中，卻刻意忍瞞現存條例的漏洞及所帶來的負面影響，而欲透過降低門檻，加快市區重建，這是和完整的《市區重建策略》檢討相違背。故此，本人對此條例的修訂提出反對。

最後，本人謹此呼籲：

1. 反對政府就條例提出的修訂
2. 重新檢討條例現存的流弊
3. 收購資訊必須公開、透明
4. 引入完善的業權參與制度
5. 保障受強制拍賣所影響的租戶

岑學敏
2009/7/15