

檔號：CB1/BC/6/97

1998年3月27日內務委員會會議文件  
《土地(為重新發展而強制售賣)條例草案》  
委員會報告

## 目的

本文件旨在匯報《土地(為重新發展而強制售賣)條例草案》委員會的商議工作。

## 背景

2. 多種因素促使政府檢討其市區重建策略，該等因素包括市區部分地區日漸殘舊、有必要改善市區環境，以及現有舊建築物的重建工作減慢。政府在 1995 年 7 月至 11 月進行公眾諮詢後，在 1996 年 6 月發表《香港市區重建》政策綱領，當中載列一套短期和長遠落 M 市區重建問題的全面性建議。其中一項長遠建議是制定法例，使在須優先拆卸重新發展的地段中擁有明顯多數份數的人，即使在未獲取少數份數擁有人的法定權益的情況下，仍然可以售賣整個地段。

## 條例草案

3. 條例草案的主要條文如下 --

1. 使在地段的不分割份數中擁有不少於 90% 的人(下稱"多數份數擁有人")可向土地審裁處(下稱"審裁處")提出申請，要求作出一項為重新發展該地段而以公開拍賣的方式強制售賣該地段所有不分割份數的命令；及
2. 賦權審裁處可在若干條件已符合的情況下作出售賣令，並就下列事宜發出有關的指示：地段的售賣及購買、租賃的終結(包括支付賠償)、受託人的委任、售賣所得收益的運用及地段的重新發展。

## 法案委員會

4. 內務委員會在 1998 年 1 月 23 日會議上同意成立法案委員會，研究條例草案。夏佳理議員獲選為法案委員會主席。法案委員會與政府當局舉行了 12 次會議，並曾與 5 個團體的代表會晤和接獲 5 份意見書。法案委員會的委員名單，以及曾與法案委員會會晤的團體名單分別載於附錄 I 及 II。

## 法案委員會的商議過程

5.考慮到市區重建進度緩慢，加上收購殘舊物業的權益以進行重建的工作因業權欠妥，或業主下落不明、未立遺囑而去世或索價過高等問題而困難重重，各委員支持條例草案為利便私人發展商參與加快市區重建工作而立法的目的。法案委員會明白到，條例草案對私人產權會帶來重大影響，故此詳細研究了當中涉及的政策及技術事宜。法案委員會就各主要事項進行商議的過程載於下文各段。

## 與《基本法》及《人權法案》的關係

6.委員察悉，《基本法》第六條及第一百零五條分別對私有財產權依法受到保護，以及個人在其財產被依法徵用時得到補償的權利予以保障。《香港人權法案條例》(下稱"《人權法案》")第十四(一)條規定，任何人的私生活及住宅等均不得受到無理或非法侵擾。鑑於條例草案的效力可使私人物業擁有人被迫出售其土地權益，以便進行私人重新發展計劃，委員質疑條例草案是否與《基本法》及《人權法案》的有關規定相符。政府當局解釋，理應從條例草案可以加快市區重建的過程和改善環境，從而帶來較廣泛的公眾利益此一角度，對條例草案作出考慮。鑑於條例草案已規定受影響的有關方面有權就強制售賣其物業提出反對，並已載有條文，就向受影響人士作出公平恰當的賠償作出規定，政府當局相信《基本法》第一百零五條的精神已獲體現，而條例草案亦沒有抵觸《人權法案》。在此方面，委員察悉，迄今並無任何案例關乎為私人重新發展的目的侵佔私人產權而需要對《基本法》第六條及第一百零五條作出詮釋。此外，委員會察悉，按香港律師會的意見，條例草案並無違反《基本法》的有關條文。

## 最低收購水平

7.對於把最低收購水平訂為某地段的不分割份數不少於 90%是否恰當的問題，法案委員會曾進行激烈辯論。出席會議向法案委員會申述意見的團體大部分均認為建議的百分比限制太大，儘管條例草案訂有條文授權行政長官會同行政會議可藉憲報公告，將某地段類別的百分比降低至不少於 80%。委員察悉該等團體關注的問題是，即使有關百分比減至不少於 80%，就某些一幢只有 4 個單位的建築物而言，成功收購其中 3 個單位的權益(即不分割份數的 75%)的擁有人，仍未達到最低收購下限，不得申請作出售賣令。

8.為處理團體代表提出的該類特定情況，法案委員會曾審慎研究將某地段的不分割份數下限減至 75%的建議。部分委員認為，倘若 75%的收購下限只限適用於樓高 4 層每層一個單位的建築物，而當中只有一名少數份數擁有人拒絕出售其單位，則此項建議可予接納。然而，對於把該調低的百分比下限延伸至適用於其他情況，該等委員則有所保留，因為在一幢多層建築物中，合共持有 25%不分割份數而拒絕出售其權益的擁有人，可能為數甚多。委員注意到，即使是土地發展公司(下稱"土發公司")在近年進行的重建計劃，

土發公司亦是在購得有關土地的 80%至 90%權益後，才要求規劃環境地政局局長向行政長官會同行政會議建議，根據《官地收回條例》(第 124 章)收回有關土地的餘下權益。委員雖然承認加快市區重建會為公眾帶來利益，但亦確信尊重個別擁有人的產權同樣重要。根據政府當局的意見，在須予重建的殘破建築物之中，只有 4 個單位的建築物為數不多，而且日漸減少。法案委員會考慮到當局的意見，認為不宜只為處理一類特定情況而修改最低下限。就此，法案委員會亦考慮過另一方案，在條例草案中規定，倘若在某建築物中只有一個單位的權益尚未收購成功，已購得其餘單位權益的多數份數擁有人可申請作出售賣令。鑑於該項安排會對 3 層高的丁屋及只有兩個單位的處所帶來嚴重影響，委員認為此方案並不可取。在權衡利弊後，法案委員會最終接納條例草案所建議的最低收購下限。但應委員的建議，政府當局同意在計算最低下限的百分比時，某地段的任何公用部分均不得計算在不分割份數內。政府當局會就條例草案動議修正案，以達致此目的(條例草案第 3 條)。

## 適用範圍

9.鑑於 90%的下限適用於單一地段，部分委員及各團體關注到此舉預計會帶來的後果，就是"單幢"式發展計劃數量大增，但就綜合城市規劃和市區重建的角度而言，此情況絕不理想。法案委員會討論過以下做法是否可行：准許擁有相連地段合共的不分割份數平均達 90%的多數份數擁有人申請強制售賣該等地段，以期進行整體發展計劃。雖然法案委員會大部分委員支持綜合重建的概念，但他們關注到上述做法倘獲採納，可能在某些情況下，有關申請人雖持有合共不分割份數達 90%，但在其中一個地段卻可能並無收購任何不分割份數。該等委員認為，在此情況下，純粹基於綜合重建的理由迫使該地段的所有擁有人在違反本身意願下售賣其物業，缺乏理據支持。由於條例草案並無禁止在各地段中均持有 90%不分割份數的多數份數擁有人提出一項售賣令申請，以便一併重新發展有關地段，法案委員會接納最低收購百分比應只適用於某地段本身。然而，為了解決因兩幢在不同地段的建築物由一條擬供其佔用人共同使用的樓梯連接而引起的技術問題，政府當局接納委員的建議，在條例草案中規定最低收購水平應為有關建築物各自座落的地段的不分割份數相加後平均達 90%(條例草案第 3 條)。

## 作出售賣令的準則

10.在作出售賣令時，審裁處必須信納售賣該地段是為使其得以重新發展，而基於現有發展的齡期或維修狀況，或規劃環境地政局局長指明的其他理由，該地段理應重新發展。此外，多數份數擁有人亦已採取所有合理步驟以獲取該地段的所有不分割份數，包括以公平合理的條件商議購買該等份數(條例草案第 4 條)。政府當局向委員保證，該等理由並非詳盡無遺，審裁處會考慮其他與申請有關的因素，例如：迫售賣該地段會否對少數份數擁有人造成不必要的困難。然而，須予考慮的因素不得包括租客所處的困境。為免此方面有任何含糊之處，委員同意政府當局的建議，在條例草案中明文規定，審裁

處在裁定一項申請時，不得把《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)中關於租客在其租賃被終止或在有他人尋求將該租賃終止的情況下享有的權利的任何條文，納入考慮之列。鑑於在證明是否已採取"所有"合理步驟以獲取所有不分割份數，或在聯絡下落不明的業主以進行商議的事情上存在不少困難，法案委員會大部分委員建議，就有關目的而言，採取合理步驟以獲取"已知"的少數份數擁有人所擁有的不分割份數已屬足夠，政府當局接納此項建議。羅祥國議員對於刪除在"合理步驟"之前的"所有"二字有所保留。

11. 法案委員會接納團體代表的建議，即多數份數擁有人是否有能力承擔有關的重新發展項目，不應是審裁處考慮的因素之一，因為多數份數擁有人以外的其他人士亦可購買某地段，而審裁處在該地段的購買者提出申請時，可指明一段較條例草案現時所建議的 6 年為長的期間，作為完成重新發展某地段的限期。政府當局將會修正條例草案，以達致此目的(條例草案第 4 條及附表 3)。委員察悉，在條例草案實施後，規劃環境地政局局長會根據所得的經驗，考慮有否需要在建築物齡期及狀況兩個理由之外，指明地段理應重新發展的其他理由。

## 物業價值的評估

12. 根據條例草案的規定，多數份數擁有人在向審裁處申請強制售賣地段時，必須提交一份估值報告，列明有關地段上各物業的評估市值，而物業的市值須是以該物業在空置的情況下及按現行用途作根據而評估的(條例草案第 3 條及附表 1 第 2 部)。該地段上個別物業的評估價值，將用作把售賣地段所得收益分攤予多數份數擁有人及少數份數擁有人的基準(附表 1 第 3 部)。法案委員會的意見是，在評估物業的價值時無需考慮現行用途，因為該等用途可能未經授權；同時，少數份數擁有人除了按條例草案所建議，有權就本身物業的評估價值向審裁處提出爭議外，亦應有權就多數份數擁有人的物業的評估價值提出爭議。為了進一步保障無法尋獲的少數份數擁有人的權益，政府當局同意修正條例草案，以述明審裁處在對強制售賣地段的申請作出裁定時，必須信納少數份數擁有人的物業的評估價值與多數份數擁有人的物業的評估價值比較，不少於公平及合理的價值(條例草案第 4 條)。此外，政府當局亦明白到地產市道變化很快，故此同意在條例草案中訂明有關的估值報告必須是在提出申請當日之前 3 個月內擬備的。

## 售賣地段的方式

13. 根據條例草案所訂的限制，在審裁處作出售賣令當日之後的 3 個月內，有關地段只限以公開拍賣方式按審裁處所批准的底價售賣，而該底價須顧及地段的重新發展潛力(條例草案第 5 條及附表 2)。政府當局解釋，以公開拍賣方式售賣地段既能確保有透明度，又能使地段以最高價成交，委員對此表示理解，但他們認為在地產市道低落時，以投標或其他方式售賣地段所取得的賣價，可能會較拍賣的成交價為高。應法案委員會的建議，政府當局同意，在經審裁處批准及符合審裁處所指明的任何條件的情況下，有關

地段可按該地段每名多數份數擁有人及少數份數擁有人同意的其他方式售賣。如該地段有任何業主下落不明，則該項彈性安排將不適用，以便保障他們的權益，而在此情況下，該地段只可以公開拍賣方式售賣。政府當局又同意接納委員的建議，賦權審裁處在接獲有關申請時，可將地段必須售賣的時限由其作出有關 R 令當日之後的 3 個月延展至 6 個月。如地段在 3 個月或審裁處延展的任何額外限期內仍未售賣，則有關的售賣令將當作已撤銷。政府當局會就條例草案動議修正案，以達致上述目的。

## 地段的購買者

14.雖然條例草案容許多數份數擁有人或少數份數擁有人成為地段的購買者，但委員注意到，就支付買價和解除影響地段的產權負擔方面，條例草案並無任何條文將他們與第三方購買者作出區分。鑑於多數份數擁有人及少數份數擁有人分別擁有地段中若干百分比的不分割份數，委員認為，倘若他們(尤其是多數份數擁有人)成功購得該地段，則規定其必須支付所有不分割份數的全數買價，以至根據買價全數計算的印花稅，並不合理。同一道理，如多數份數擁有人或少數份數擁有人無意解除影響該地段而歸因於他們的產權負擔，條例草案亦不應規定他們必須這樣做。考慮到委員的提議，政府當局同意在條例草案中規定，如多數份數擁有人或少數份數擁有人是地段的購買者，他們只須支付買價中用作購買地段中並非由其擁有的不分割份數的款額部分(新的條例草案第 6 條)。購得地段的多數份數擁有人或少數份數擁有人，將獲准選擇是否解除影響該地段而歸因於他們的產權負擔(條例草案第 10 條)。

15.法案委員會同意，假若購買者沒有履行支付買價的責任，購買者所支付的按金須予沒收，並付予受託人，由受託人為多數份數擁有人及少數份數擁有人利益而持有。按金應按照多數份數擁有人及少數份數擁有人各自的物業的評估價值而按比例分攤。受託人如獲得所有擁有人的書面同意，可提起法律程序尋求補救，以進一步索取損害賠償，並強制購買者履行其購買地段的協議。政府當局會就條例草案動議修正案，以達致上述目的(新的條例草案第 5 條及新的條例草案第 9A 條)。

## 所有權的更改

16.條例草案現時並無任何規定，處理所有權在售賣令申請提出後、地段成功售賣前的一段期間內有所更改的問題。委員明白到此段期間可能為時數月甚至數年，故此，他們認為只要多數份數擁有人或少數份數擁有人所有權繼承人已知悉有關的申請或售賣令(視屬何情況而定)，法例不應禁止轉讓有關地段的權益。只是所有權本身有所更改，不應對申請或售賣令有所影響。然而，在售賣令作出之前，任何一名多數份數擁有人或其所有權繼承人均可拒絕繼續有關的法律程序。在此情況下，該項申請須當作撤銷，而無須理會其他多數份數擁有人在有關地段的不分割份數中所擁有的不分割份數所佔百分比。為確保擬購入有關物業的人士得知該地段的情況，委員建議，除了售賣令外，要

求作出售賣令的申請亦須根據《土地註冊條例》(第 128 章)註冊。政府當局會就條例草案動議修正案，以實施該等安排(條例草案第 2、3 及 4 條)。

### 地段中仍然存續的權利

17. 委員同意有需要確保地段的所有權妥善，以保障購買者，但他們認為條例草案現時的擬議條文不足以解決逆權管有業權及第三者權益的問題。一方面，委員認為個別擁有人所有權欠妥不應被用作阻撓售賣令申請的權宜藉口；另一方面，他們認為重要的是，聲稱在地段中有任何權益的任何一方的權利不應被剝奪，而地段現有的地役權或通道權應予保留。考慮到團體代表的意見，委員建議售賣令不應終絕地段中仍然存續的現有權利，但第三者在個別物業擁有的權益則應延伸至有關物業在售賣收益中分攤的款項，政府當局贊同委員的建議。為此目的，政府當局會就條例草案動議修正案，賦權審裁處可命令受託人鑑於有任何已根據《土地註冊條例》註冊並影響該地段的待決案件而持有售賣收益中的某部分，以及將該等售賣收益付予其所指明的人(條例草案第 4 條)。此外，條例草案亦會增訂條文，表明不得阻止任何聲稱在地段中有任何權益的人就該權益關乎的地段所產生的售賣收益而採取任何行動或提起任何法律程序(條例草案第 10 條)。委員同意，任何有關所有權的爭議及第三者提出的申索應以不同法律程序解決，不在條例草案的範圍內。

### 租賃的終止及向租客作出賠償

18. 根據條例草案，購買者獲賦予法定權力終止在其成為地段的擁有人之前已就該地段之上的處所訂立的任何租契(條例草案第 8 條)。按審裁處的指示，賠償可由購買者、多數份數擁有人或少數份數擁有人付予租客。委員知悉，終止合約下的租賃及要求租客遷出均涉及複雜的問題，會令有意購買地段的人裹足不前，故此，他們認為該等責任不應轉嫁予購買者。考慮到法案委員會的意見，政府當局同意修正條例草案，以規定在有關的購買者成為地段的法定擁有人之日起，任何在之前已訂立的租賃即當作已終止，而租客必須在 6 個月屆滿後交回有關物業在空置情況下的管有。

19. 由於條例草案關乎強制售賣物業以進行私人重新發展，委員認為在安置問題上，不宜與公共重建計劃，或土發公司進行的重建計劃相提並論。在沒有政府協助的情況下，期望地段的購買者安置受影響人士是不切實際的想法。法案委員會所持的意見是，應在金錢上對擁有人、自住業主及租客作出賠償。然而，委員發現條例草案中有關由審裁處所指示的有關方面向租客支付賠償的條文有漏洞。由於審裁處可能命令多數份數擁有人或購買者支付賠償，故此可能誘使一些存心不良的少數份數擁有人偽造租賃，藉以獲取最大利益。委員並指出，少數份數擁有人在售賣收益中獲攤分的款項應足夠向真正租客支付賠償，因為須支付的賠償款額和以公開拍賣方式售賣地段時所根據的底價均是由審裁處決定。為堵塞現有條文的漏洞，應委員的提議，政府當局同意付予租客的賠償應從

身為業主的擁有人在售賣收益中應收的攤分部分支付。在釐定付予租客的賠償款額時，審裁處可參照《業主與租客(綜合)條例》的條文，並考慮租客的申述(如有的話)，以及租客在租賃終止後 6 個月才須交回有關物業在空置情況下的管有所獲得的利益。為利便購買者獲得物業在空置情況下的管有，在受託人信納租客已交回空置的物業前，租客不會獲支付賠償中半數以上的款額。政府當局會動議修正案，以達致此目的(條例草案第 8 及 10 條)。

## 受託人的委任

20. 條例草案就審裁處委任受託人運用售賣收益，以及從售賣收益中支付受託人的費用等事宜作出規定(條例草案第 10 條)。法案委員會察悉，在運用售賣收益前，尚有其他責任需要在受託人協助下履行，包括安排售賣地段及完成售賣地段的正式手續。此外，對於規定被強迫售賣物業的少數份數擁有人，須與提出強制售賣地段申請的多數份數擁有人分擔受託人服務的費用，委員認為並不公平。政府當局同意修正條例草案，賦予受託人更重的責任，並規定不論地段是否成功售出，受託人的費用必須由多數份數擁有人支付。受託人如在履行條例草案所賦予的責任時有任何疑問或困難，可向審裁處提出申請，要求發出指示。為確保有受託人履行有關責任，法案委員會同意受託人應由多數份數擁有人提名，並由審裁處委任。規劃環境地政局局長並可訂立規例，指明在委任受託人時須考慮的事項。政府當局會就條例草案動議有關的修正案，以達致此目的(條例草案第 4 及 12 條)。

## 與售賣地段有關的開支

21. 根據條例草案的規定，為售賣地段而進行拍賣的開支須在售賣收益中扣除(條例草案第 10 條)。委員認為，如地段成功售出，或購買者沒有履行支付買價的責任，而其所支付的按金已予沒收並分給多數份數擁有人及少數份數擁有人，則此項安排並無問題。但倘若並無購買地段的購買者，委員建議支付拍賣開支的責任應由多數份數擁有人單獨承擔。政府當局同意修正條例草案，以達致此目的。政府當局又同意在條例草案中訂明，在適用的情況下，由多數份數擁有人及少數份數擁有人分攤開支的基準，應為以其各自的物業的評估價值而按比例分攤(新的條例草案第 9A 條)。

## 售賣收益的運用

22. 根據條例草案的規定，售賣地段所得的收益會用以解除就須對政府履行的任何法律責任，以及影響該地段的產權負擔，然後才用以向租客作出賠償，以及付予多數份數擁有人及少數份數擁有人(條例草案第 10 條)。法案委員會認為，如擁有人在地段中擁有的不分割份數並無任何尚未履行的法律責任或產權負擔，則建議的次序對他們不公平。為對此不公平的情況作出補救，政府當局會修正條例草案，述明在將售賣收益用以解除任

何法律責任或影響地段的產權負擔時，多數份數擁有人或少數份數擁有人只須就歸因於他們範圍內的該等法律責任或產權負擔付款。

23. 條例草案規定，下落不明的擁有人應得的售賣收益應由受託人以信託方式持有(條例草案第 10 條)。法案委員會認為，此項安排有欠妥善，因為受託人將要無限期提供服務，並會繼續收取費用。政府當局同意在條例草案中增訂條文，規定受託人須將下落不明的擁有人應得的售賣收益，以及審裁處鑑於有待決案件而預留的款項，付予法院。如在 3 年屆滿後，有關的擁有人仍未尋獲及／或待決案件仍未審結，則該等收益須付予政府一般收入。任何人士如聲稱有權獲得該等收益，可向政府提出申索(條例草案第 10 條)。

### **結論**

(並無隨文  
附上)

24. 法案委員會支持條例草案，但政府當局須動議載於附錄 III 的委員會審議階段修正案。

### **建議**

25. 法案委員會建議在 1998 年 4 月 7 日恢復條例草案的二讀辯論。

### **徵詢意見**

26. 謹請議員支持法案委員會的建議。

臨時立法會秘書處

1998 年 3 月 25 日



《土地(為重新發展而強制售賣)條例草案》委員會  
委員名單

夏佳理議員(主席)

王紹爾議員

朱幼麟議員

何世柱議員

何承天議員

何鍾泰議員

林貝聿嘉議員

馬逢國議員

黃英豪議員

楊孝華議員

楊釗議員

楊耀忠議員

葉國謙議員

廖成利議員

劉漢銓議員

簡福飴議員

顏錦全議員

羅祥國議員

蔡素玉議員

總數：19 名委員

曾與《土地(為重新發展而強制售賣)條例草案》  
委員會  
會晤的團體

- (a) 香港地產建設商會
- (b) 香港律師會
- (c) 香港規劃師學會
- (d) 香港測量師學會
- (e) 土地發展公司