
議案辯論參考資料摘要

檢討《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的運作

1. 背景

1.1 為鼓勵更多私人發展商參與土地重新發展工作、加快市區重建步伐，政府於本年 4 月 1 日起放寬 3 個類別地段的強制售賣申請門檻，把根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)所規定的門檻，由持有某地段不少於 90% 的不分割份數降至 80%。該 3 個類別的地段包括：

- (a) 地段上每個單位各佔該地段不分割份數的 10% 以上；
- (b) 地段上所有樓宇的樓齡均達 50 年或以上；及
- (c) 地段座落於非工業地帶而地段上的所有工業大廈的樓齡均達 30 年或以上。

1.2 政府在 2006 年提出降低強制售賣指明地段類別申請門檻的建議，並先後在 2008 年和 2009 年對建議內容作出修訂，本年年初透過憲報刊登公告，以附屬法例形式提交立法會。在這段期間，立法會曾於不同場合討論有關事宜，包括發展事務委員會(前稱規劃地政及工程事務委員會)和本年 1 月 29 日在內務委員會轄下成立以研究該附屬法例的《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》小組委員會。由於涉及私有產權問題，政府的修例建議引起社會關注，在商議的過程中，議會內外意見紛紜，主要論點是如何在舊樓重建及保障小業主利益之間取得平衡。

1.3 綜合各方對修例的意見，支持者認為降低門檻有助發展商統一業權發展，加快市區重建，改善樓宇老化問題，令舊樓原本座落的地段達至更大的使用效益，長遠可釋出更多土地，紓緩土地供應壓力；而且小業主可藉補償另覓新居，改善居住環境，免除舊樓維修保養的沉重負擔，從而減少樓宇結構危機。反對者則指修例漠視私有產權，偏幫發展商，降低小業主議價能力，導致更多不公平收購。有業主擔心一旦被迫搬遷，在區內建立已久的鄰舍或生意網絡會遭受破壞。亦有保育和環保團體指，降低門檻會加速具香港歷史色彩的地區和老字號的消失，取而代之是高樓和「屏風樓」。

1.4 儘管有關修訂經已生效，關於強制售樓的問題在社會上仍然備受關注。一些社會人士和關注組織認為法例未有加入保障小業主的合理機制，促請當局作出檢討。亦有受影響的舊樓業主自發組織起來，持續向政府表達意見和爭取應有的權益。

2. 事件的最新發展

2.1 在立法會審議上述附屬法例時，發展局曾承諾會引入調解機制，以協助小業主在較為對等的平台上與申請強制售賣土地的人士協商。本年 11 月，該局表示已與律政司和由 8 個主要提供調解服務的機構組成的聯合調解專線辦事處有限公司緊密合作，計劃年底設立處理強制售賣土地個案的調解先導計劃，讓提出或打算提出強制拍賣申請涉及的各方進行自願性調解。計劃以 1 年為試驗期，由政府提供財政支援。此外，司法機構正草擬「實務指示」，向申請強制售賣土地的人士介紹如何在案件進入土審前進行調解。

2.2 較早前，開業逾 50 年的深水埗兩發麵廠因申請拍賣門檻下降而傳出面臨強制出售的消息，擔心可能因此被迫結業。發展局及後澄清，雖然麵廠佔該地段 14% 業權，但該廠所在大廈僅 30 多年樓齡，加上樓上每個單位所佔的業權分數只是 5%，並不符合八成強制拍賣門檻，即表示發展商需要集齊九成業權，才可以向土地審裁處提出申請。就此，有輿論要求政府更清楚地解釋條例。發展局表示會委聘一間社會福利機構，針對長者業主提供外展服務，又計劃在稍後時間推出一套短片，向他們講解物業收購的一般做法，並會按他們的意願，將其個案轉介測量師等專業人士徵求意見。

3. 關注事項

3.1 雖然降低申請強制拍賣門檻的附屬法例經已生效，但相關主體法例內的條文未有改變，本參考資料摘要就該附屬法例實施後的情況和社會對現行法例的整體性關注重點概述如下。

公眾對條例的理解不足

3.2 有意見指，兩發麵廠擔心被強制拍賣的事件，多少反映社會大眾對條例的認識不足，因而遭受困擾，促請當局在條例宣傳上多做工夫，使小業主清楚知道強制拍賣條例的運作及局限，避免引起誤解；同時盡力防止有不良份子利用一些業主對法例的不熟悉而造成不公平交易。

3.3 惟有報導指，雖然發展局稱已和香港房屋協會合作，透過其轄下的物業管理諮詢中心向小業主提供協助，但由於缺乏宣傳，大部分市民不知道有這項服務。發展局表示，強制拍賣門檻降低後，房屋協會截至 10 月底共收到 183 個關於條例的查詢，當中以九龍城區最多。

收購舊樓手法

3.4 有意見指，隨著申請拍賣門檻下降，發展商收購舊樓的意欲和步伐可能會增加，令人對發展商或其代理的收購手法更表關注。地產代理監管局早前表示，降低強制拍賣門檻後，該局有收到投訴，指有代理以高壓手段收購舊樓。資料顯示，土地審裁處今年以來共接獲 15 宗申請強制拍賣個案，已超越去年全年的 7 宗申請個案逾倍，而大部分申請在降低門檻後提出，兩宗為持有九成業權以下的個案。

3.5 因應日漸頻繁的舊樓收購活動，地產代理監管局於本年8月就地產代理參與收購舊樓發出執業通告，列出從業員應遵循的法例要求和行為準則。其中一項指引訂明代理不得滋擾業主，亦不應聘請非持牌代理人進行游說工作。同時，代理須提供最新及準確的資料，不能在未經小業主書面許可下，張貼任何有關收購的橫額、海報等。雖然該局未有硬性定下滋擾的細節內容，但建議小業主若遇上滋擾時先通知警方，而該局會根據警方的處理內部紀律處分有關代理。

3.6 其他針對業界不良手法的指引包括要求從業員避免安排賣方簽署一份在重要的交易條款上(包括樓價、訂金、成交日期等)漏空的臨時買賣合約，而且必須向小業主表明買家的身分和是否代表買賣雙方行事，同時亦須向客戶披露因處理物業而獲得的金錢或其他利益。

強制拍賣地段的定價

3.7 自《土地(為重新發展而強制售賣)條例》於1999年生效至2010年1月期間，土地審裁處共收到64宗強制售賣土地申請，並發出21項強制售賣令。除了1項售賣令被撤銷之外，其餘20宗拍賣個案中，有18宗以底價成交，只有兩宗個案高於底價出售。雖然有意見指數據顯示土地審裁處在審批申請上把關嚴謹，但亦有意見認為由於九成成交個案均在沒有競投對手的情況下由申請拍賣者(發展商)以底價奪得全部業權，所以強制拍賣無法反映物業的真正價值，建議以投標或其他方式售賣地段。此外，有評論質疑，即使在降低門檻前，申請強制拍賣人士須取得樓宇九成以上業權，尚且出現不少低價成交的情形，在門檻降至八成後，小學主的叫價能力會進一步被削弱。而且，即使小學主不滿拍賣底價而提出抗辯，過去不少案例顯示，反對者最終敗訴之餘，還要繳付對方一定比例的堂費，動輒過百萬元。故公眾難免對現行法例是否能保障小學主私有產權存有疑慮。

地段合併發展價值

3.8 有專業人士認為，大多數小業主只懂得比較地產商收購時出價是否比舊樓買賣價為高，而甚少考慮收購價相對於「重新發展價值」是否合理。雖然土地審裁處在審理重建申請時會考慮發展商是否向小業主付出合理價錢，並有權重新釐定價格，而該處亦有1名專業估價師為法官提供意見，但法官只能基於控辯雙方提交的資料作出裁決，無法主動調查研究，更無法例授權考慮地產商合併地段後的發展價值。一般來說，發展商拼購多個相連地段再作重建，土地價值將大增，但小業主所得的賠償卻往往不成比例。

審裁準則

3.9 有意見指私人發展商多以地段是否具有較高的重新發展潛力和回報決定收購目標，而部分被收購的舊樓結構良好，甚至剛完成大廈維修。資料顯示，20宗強制拍賣的成交個案所涉及的地段以半山區、銅鑼灣、大坑及灣仔為主，只有少部分位於有較多舊樓需要重建的地區，包括深水埗、油尖旺及大角咀等。故現行條例沒有真正針對改善樓宇失修問題，無助加快舊區重建的進度。

3.10 此外，上訴庭早前審理銅鑼灣希雲街一宗強制拍賣上訴個案時，雖然小業主被判敗訴，但法官在判辭中亦特別質疑土地審裁處以經濟價值衡量樓宇應否重建的做法，認為這因素不屬於強制拍賣條例的要求，而其衡量的標準亦不清晰。

4. 立法會參考文件

4.1 此事項已由《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》小組委員會、發展事務委員會(前稱規劃地政及工程事務委員會)、內務委員會及立法會會議跟進。小組委員會、委員會、內務委員會及立法會會議曾研究的相關文件的超連結載於**附錄**。

附錄

2006 至 2010 年有關檢討《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的運作的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
1.	立法會會議	2010 年 11 月 3 日		會議過程正式紀錄 – 第 8 項質詢：《土地(為重新發展而強制售賣)條例》 http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/counmtg/floor/cm1103-confirm-ec.pdf
2.	立法會會議	2010 年 5 月 19 日		會議過程正式紀錄 – 第 5 項質詢：政府的土地發展政策 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0519-translate-c.pdf
3.	立法會會議	2010 年 3 月 17 日		會議過程正式紀錄 – 根據《釋義及通則條例》就修訂《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》而動議的第 2 至 15 項決議案 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0317-translate-c.pdf
4.	內務委員會	2010 年 3 月 10 日	CB(1)1362/09-10	內務委員會文件 – 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》小組委員會報告 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/hc/papers/hccb1-1362-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的運作的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
5.	立法會會議	2010 年 3 月 3 日		會議過程正式紀錄 – 第 2 項議案：改善舊區居住環境 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/counmtg/hansard/cm0303-translate-c.pdf
6.	《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》小組委員會	2010 年 3 月 1 日	CB(1)1259/09-10(02)	政府當局提交"因應 2010 年 2 月 25 日會議席上所作討論而須採取的跟進"的文件 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050301cb1-1259-2-c.pdf
7.	《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》小組委員會	2010 年 2 月 9 日		2010 年第 6 號法律公告 – 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/subleg/negative/ln006-10-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的運作的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
8.	《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》小組委員會	2010 年 2 月 9 日	CB(1)1109/09-10(04)	立法會秘書處擬備的背景資料簡介 http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/hc/sub_leg/sc05/papers/sc050209cb1-1109-4-c.pdf
9.	發展事務委員會	2009 年 7 月 16 日	CB(1)118/09-10	發展事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/minutes/dev20090716.pdf
10.	發展事務委員會	2009 年 7 月 16 日	CB(1)2260/08-09(01)	政府當局提交"促進私人機構參與土地重新發展的建議:《土地(為重新發展而強制售賣)條例》下的申請門檻"的文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev0716cb1-2260-1-c.pdf
11.	發展事務委員會	2009 年 6 月 23 日	CB(1)1947/08-09(05)	政府當局提交"促進私人機構參與土地重新發展的建議:《土地(為重新發展而強制售賣)條例》下的申請門檻"的文件 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev0623cb1-1947-5-c.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的運作的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
12.	發展事務委員會	2009 年 6 月 23 日	CB(1)1947/08-09(06)	立法會秘書處擬備的關於降低《土地(為重新發展而強制售賣)條例》下的申請門檻的建議的背景資料簡介 http://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/dev/papers/dev0623cb1-1947-6-c.pdf
13.	發展事務委員會	2008 年 3 月 6 日	CB(1)2282/07-08	發展事務委員會特別會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/minutes/de080306.pdf
14.	發展事務委員會	2008 年 1 月 22 日	CB(1)605/07-08(03)	政府當局提交"促進私人參與土地重新發展的建議"的文件 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0122cb1-605-3-c.pdf
15.	發展事務委員會	2008 年 1 月 22 日	CB(1)861/07-08	發展事務委員會會議紀要 http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/minutes/de080122.pdf

附錄(續)

2006 至 2010 年有關檢討《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的運作的立法會參考文件

	立法會／委員會	會議日期	文件編號	文件
16.	規劃地政及工程事務委員會	2006 年 5 月 11 日	CB(1)1316/05-06(01)	規劃地政及工程事務委員會文件 – 根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》就強制售賣指明地段類別調低所須不分割份數的申請門檻的建議 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/papers/plw0425cb1-1316-1c.pdf
17.	立法會會議	2006 年 3 月 1 日		會議過程正式紀錄 – 第 11 項質詢：調低為重新發展而強制售賣土地的最低比例 http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/counmtg/hansard/cm0301ti-translate-c.pdf

參考資料

1. *Legislative Council*. (2010) Available from: <http://www.legco.gov.hk/english/index.htm> [Accessed November 2010].
2. Wisers Information Limited. (2010) *LegCo News Clipping Services*. From 1 January 2006 to 26 November 2010.

資料研究部

2010年11月26日

電話：2869 9593

議案辯論參考資料摘要為立法會會議上進行的議案辯論提供背景資料，以供參考。它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等參考資料摘要作為上述意見。參考資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱“行政管理委員會”)所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製參考資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。