

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(1)1924/99-00號文件

檔 號：CB1/BC/9/99

### 《市區重建局條例草案》委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報《市區重建局條例草案》委員會的商議工作。

#### 背景

2. 1995年7月，政府就市區重建工作發出公眾諮詢文件，提出一系列加快市區重建過程的建議。經諮詢後，政府在1996年6月發表題為《香港市區重建》的政策文件，當中提出多項建議，包括成立一個新的法定機構，負責推行新的市區重建策略。

3. 行政長官在1999年施政報告中宣布將於2000年成立市區重建局，取代現有的土地發展公司，以便實施一套積極而全面的新策略來解決市區老化問題。政府其後於1999年10月22日以白紙條例草案形式在憲報刊登《市區重建局條例草案》，以徵詢公眾意見。

4. 立法會在1999年10月29日成立小組委員會，研究白紙條例草案。小組委員會由17名委員組成，何承天議員及程介南議員分別獲選為正副主席。在1999年11月至2000年2月期間，小組委員會先後舉行了9次會議，並曾會晤15個團體的代表，其間亦接獲22份意見書。政府當局派代表出席小組委員會每次會議，解釋與市區重建有關的主要問題。政府當局又應議員要求，延長白紙條例草案的諮詢期，把屆滿日期由1999年12月3日推遲至1999年12月31日。小組委員會於2000年2月11日向內務委員會提交報告，匯報其商議白紙條例草案的工作。

#### 《市區重建局條例草案》

5. 《市區重建局條例草案》於2000年2月3日在憲報刊登，該條例草案的目的是 ——

- (a) 設立一個名為市區重建局(下稱“市建局”)的法定機構以取代土地發展公司(下稱“土發公司”),負責推行市區重建;
- (b) 訂定市建局的架構、宗旨及權力;及
- (c) 列出市建局擬實施的重建項目所涉及的規劃及收回土地程序。

6. 除了在草擬及技術方面有若干差異外,藍紙條例草案的條文基本上與白紙條例草案的條文相同。

## 法案委員會

7. 在2000年2月18日內務委員會會議上,議員同意成立法案委員會,負責研究《市區重建局條例草案》。議員亦同意,先前研究白紙條例草案的小組委員會委員應成為該法案委員會的委員,而秘書處亦應重新邀請議員加入法案委員會。何承天議員及程介南議員分別獲選為法案委員會正副主席。法案委員會的委員名單載於**附錄I**。

8. 雖然小組委員會曾邀請公眾就白紙條例草案提出意見,而藍紙條例草案與白紙條例草案在內容上並無重大分別,但法案委員會委員認為條例草案影響深遠,因此須再就此徵詢公眾意見。法案委員會於2000年3月16日分別在一份中文報章和一份英文報章刊登廣告,邀請各界就條例草案發表意見,其後共接獲47份意見書,另有29個團體向法案委員會口頭申述意見。法案委員會先後舉行了18次會議,所有會議均有政府當局的代表出席。曾向法案委員會口頭申述意見的團體名單載於**附錄II**。

## 法案委員會的商議過程

9. 法案委員會委員充分了解市區重建是一項艱巨的工作。在1999年,市區約有8 500幢樓宇的樓齡超過30年,該等樓宇的數目在10年內會增加五成。若市區重建繼續以目前的步伐進行,便無法防止市區整體老化,因此,有必要全面檢討和革新現時進行市區重建的方式,以解決土發公司一向面對的困難,包括缺乏適當地點進行有利可圖的發展、徵集土地過程冗長,以及安置資源不足。然而,鑒於市區重建影響深遠,議員認為最重要是確保在採取新方式進行市區重建時,必須符合若干原則。該等原則如下——

- (a) 新的市區重建策略必須能夠改善舊區破落老化的狀況;
- (b) 市建局擁有適當的架構及權力,履行所訂的宗旨;

- (c) 設有適當機制，確保新的市區重建機構就其工作向公眾問責；
- (d) 向市建局提供足夠資源，推行市區重建計劃；
- (e) 重建項目的規劃程序具有透明度，而公眾可參與規劃過程；
- (f) 向受影響的土地擁有人支付公平合理的補償；
- (g) 受影響租戶會獲得適當而負擔得來的安置單位；及
- (h) 由土發公司順利過渡至市建局。

10. 法案委員會委員根據上述各項原則，考慮各團體就條例草案提出的意見和審議條例草案的條文。法案委員會就與上述每項原則有關的主要事宜進行商議的過程，詳述於下文各段。

#### 制訂市區重建策略

11. 議員理解市區重建策略是日後進行市區重建計劃的藍圖，但他們留意到條例草案未有提及市區重建策略和以何方式制訂該策略，並對此表示關注。由於規劃署已在1999年9月完成市區重建策略研究，因此，該項研究的結果及建議在條例草案於2000年2月提交立法會時，應已在條例草案的條文中反映出來。

12. 據政府當局所述，行政長官在1999年施政報告中已公布了市區重建策略的主要綱領，而《市區重建局條例草案》諮詢文件亦載明該等綱領，其中包括重整及重新規劃指定的已建設舊區、設計更有效和環保的運輸網絡、提供更多休憩用地與社區設施、修復日久失修的樓宇、保存文物，以及重建或更新未盡其用的工業區。條例草案第5條所訂市建局的宗旨，在某程度上亦已反映該等綱領。政府當局根據市區重建策略研究的結果，選定了在9個目標區內200個優先重建項目。當局打算在諮詢市建局後確定市區重建策略，然後就該策略發出政策文件，供公眾參閱。

13. 鑒於市區重建策略性質重要，法案委員會委員一致認為當局必須就該策略的制訂徵詢公眾意見。政府當局接納議員的建議，將在條例草案中明文規定在確定市區重建策略前須徵詢公眾意見。為此，當局會動議委員會審議階段修正案，在條例草案中加入新的第17A條。

14. 各團體曾向法案委員會提出強烈要求，希望市建局採用以人為本的方針，推行市區重建計劃。議員對此看法深表贊同，並支持在勾劃市區重建藍圖時以市民福祉為依歸的原則。考慮到在條例草案中以法律用語界定“以人為本的方針”一詞的涵義會有實際困難，議員接納政府當局提出的另一做法，就是在全市區重建策略中述明採用以人為本的方針。

#### 修復樓宇(條例草案第5(d)條)

15. 議員完全同意重建樓宇只是恢復市區理想面貌的方法之一。修復樓宇是市區重建不可缺少的元素。對樓宇進行妥善的維修，可改善已建設地區的環境，並減低重建的需要。在此方面，議員察悉當局建議推行樓宇預防性維修法定計劃，該計劃將於今年稍後時間公布，以徵詢公眾意見。根據有關計劃，若舊樓保養不善，該等樓宇的業主須依法對樓宇進行預防性維修。推行該計劃的工作會由市建局及建築事務監督共同分擔。市建局將獲賦權在9個目標區內實施上述計劃，而建築事務監督則負責在全港餘下各區推行該計劃。政府當局表示，收到維修令的樓宇在未來7年不會納入重建範圍。議員認為這是一項合理安排。對於當局計劃在業主有經濟困難而未能支付所需維修工程費用時，向有關業主提供貸款，議員亦表支持。法案委員會察悉，要實行建議中的法定計劃，須對《建築物條例》(第123章)作出修訂。

#### 保存文物(條例草案第5(e)條)

16. 法案委員會歡迎當局按照研究白紙條例草案的小組委員會所提出的建議，在條例草案中把保存文物指明為市建局的宗旨之一。據政府當局所述，在市區重建策略研究中已認定23幢有歷史、文化或建築學價值的建築物須予保存，而該等保存的歷史建築物在切實可行範圍內會盡量作適當的社區用途，使之成為市民生活及活動的一部分，而非只是一些讓人觀賞的歷史遺物。此外，當局亦會考慮把該等歷史建築物用作推廣旅遊業。法案委員會支持上述擬議安排。

17. 至於議員關注到現時公眾未能參與揀選須予保存的地點和建築物，政府當局向議員指出，公眾人士可透過不同途徑提出意見。首先，該23幢建築物是經諮詢古物諮詢委員會後選定的，而古物諮詢委員會的成員來自社會不同階層。該等建築物的地點稍後會連同市區重建策略一併公布，以徵詢公眾意見。若有關建築物所在地區納入憲報公布的擬議重建項目範圍內，公眾人士亦可就當局把該等建築物指定為受保護古蹟提出反對。議員接納上述解釋。

#### 市建局的架構及權力(條例草案第4條)

18. 條例草案規定，市建局董事會須由14名成員組成，包括1名同時是執行董事的主席、2名其他執行董事、7名屬非公職人員的非執行董事，以及4名屬公職人員的非執行董事。所有董事會成員會由行政長官委任。議員主要關注3方面的問題，分別是市建局採用執行董事兼任主席的模式(下稱“執行主席模式”)、董事會內官方非執行董事與非官方董事的比例，以及所有董事會成員由行政長官委任的做法。

## 市建局主席

19. 法案委員會委員一致反對市建局採用執行主席模式的建議。議員深切關注，若市建局董事會主席同時是該局的執行董事，在決策過程中便沒有制衡。法案委員會接見的多個團體亦有類似關注。政府當局就市建局採用執行主席模式所提出的理由是，由於在決策和運作的層面上，執行主席均須為市建局的工作與表現負責，因而可更迅速和有效推行市區重建計劃。現時兩間鐵路公司與證券及期貨事務監察委員會亦採用此模式。

20. 法案委員會委員不信納市建局採用執行主席模式，會有一如當局所述的好處。鑒於市建局董事會所作的決定影響深遠，議員極力主張委任一名非執行主席，負責監督行政總監的工作。為提高公眾對市建局的接受程度，政府當局答應修改建議的市建局董事會架構，採用強制性公積金計劃管理局所用的模式，亦即市建局會有一名非執行主席和一名行政總監，兩人均由行政長官委任。主席會負責引導市建局董事會作出決定，而行政總監作為副主席，則會負責管理市建局的日常事務。政府當局將對條例草案第4條動議委員會審議階段修正案。

## 市建局董事會的成員組合

21. 關於市建局董事會官方董事與非官方董事的比例，議員指出，根據條例草案的原有建議，市建局執行主席與兩名其他執行董事全部由行政長官委任，連同4名屬公職人員的非執行董事在內，共佔市建局董事會14個席位的一半。這會令政府在董事會內有極大影響力。政府當局雖不贊同此種分析，但仍建議把屬非公職人員的非執行董事數目增至不少於7人。經此修改後，該等董事的人數便會多於官方非執行董事連同執行董事的人數。政府當局將就此對條例草案第4條動議委員會審議階段修正案。

## 董事會成員的委任

22. 儘管當局建議對市建局董事會的執行主席模式和成員組合作出改變，但法案委員會部分委員認為該等改變仍未夠徹底。他們對市建局董事會所有成員須由行政長官委任的安排有所保留，因為如此安排會令政府可全權決定應委任誰為董事會成員。有些委員亦對在此種委任制度下的問責關係表示關注。若由行政長官作出委任，獲委任的成員便會在較大程度上向行政長官而非市建局董事會負責。在此情況下，董事會的非執行主席不能罷免由行政長官委任的行政總監和兩名其他執行董事，其權力因而亦會大為削弱。

23. 政府當局向議員保證，市建局董事會成員會由社會各界人士擔任，以代表社會上不同階層的利益。董事會亦會有成員來自立法會，一如現時土發公司董事會的情況。至於委任行政總監及兩名其他執行董事的事宜，由於他們也是董事會成員，因此由市建局董事會以外的

權力機關作出委任和釐定他們的薪酬福利條件會較為恰當。雖然行政總監是由行政長官委任，但他會就其工作向主席及董事會負責。在評估執行董事的工作表現和決定應否延續他們的僱傭合約時，行政長官會徵詢主席的意見。

24. 李永達議員表示可能會對條例草案動議修正案，規定所有屬非公職人員的非執行董事包括主席的委任須經立法會批准。

25. 李卓人議員表示可能會對條例草案動議修正案，訂明市建局董事會的4名非執行董事由立法會議員互選產生。李議員認為其建議可確保市建局董事會具代表性。

### *市建局董事會成員的薪酬*

26. 鑒於市建局董事會的行政權力和職能甚為廣泛，議員強調必須在委任非執行董事前，向將獲委任的人士清楚述明他們日後所須付出的時間和承擔的責任。關於此點，議員曾討論市建局董事會成員的薪酬事宜。法案委員會大部分委員認為，由於公眾期望市建局董事會主席要付出甚多時間和承擔重大責任，出任主席的人士理應獲得合理酬勞。議員察悉，現時土發公司主席與非執行董事每年獲得的酬金分別為10萬元和65,000元。政府當局建議把市建局董事會主席的薪酬定於政府首長級薪級表第8點的四分之一或五分之一。目前首長級薪級表第8點職位的年薪為2,172,600元。

27. 至於市建局董事會行政總監和兩名其他執行董事的薪酬福利條件，議員察悉當局已委託顧問在此方面作出建議。政府當局目前的構想是，該等人士的薪酬福利條件不會與政府首長級薪級表掛鈎。當局認為，若提供公務員的薪酬福利條件，實無法吸引私人機構的適當人選擔任該等責任重大的職位。部分議員不同意此分析，並提醒政府當局在釐定市建局董事會3名執行董事的薪酬福利條件時切勿過份慷慨。法案委員會的意見是，市建局執行董事的薪酬福利條件應與他們的職責相稱。

### 向公眾負責

28. 除了在市建局董事會成員組合中設定制衡機制外，法案委員會委員亦曾研究其他可藉以監察市建局工作的措施，並提出多項建議，以加強市建局向公眾交代其工作的問責性。有關詳情載述於後。

### *申報利害關係(條例草案第7條)*

29. 議員贊成條例草案的條文規定市建局董事會成員須申報利害關係，而市建局須備存申報利害關係登記冊，供公眾人士查閱。然而，議員關注到條例草案如何處理市建局董事會成員就董事會正在考慮的事宜披露其利害關係的情況。條例草案容許該等成員在獲得出席會議

的大部分成員准許下，可參與董事會就該事宜進行的討論，以及就有關該事宜的任何問題投票。此項安排有別於土發公司目前採取的做法，也就是土發公司成員若如此申報利害關係，在任何情況下均不得投票。法案委員會贊成現時土發公司在此方面所訂的嚴格規則，並要求政府當局按照《土地發展公司條例》(第15章)有關條文的內容修改條例草案第7條。政府當局答應此事，並會對條例草案第7條動議修正案。

### 公開舉行市建局董事會會議

30. 為提高市建局運作的透明度，法案委員會討論過該局的董事會會議應否以公開形式舉行。政府當局向議員指出，舉行公開會議存在實際困難，因為在董事會會議上會討論某些性質敏感的事宜，例如實施重建項目的優先次序與時間表、重建區的劃界及評審市建局工程的標書。

31. 部分議員明白過早公開政府當局所述的以上資料，並非可取的做法，但他們認為有些事宜是市建局董事會可以公開討論的。鑒於議員關注此事，政府當局答應向市建局建議定期舉行公開會議，搜集公眾人士對市區重建相關事宜的意見，以及匯報其工作情況。

32. 李永達議員表示可能會對條例草案動議修正案，規定除非市建局認為其會議不適宜以公開形式進行，否則市建局的所有會議均須以公開形式進行。

### 出席立法會會議(條例草案第9條)

33. 議員歡迎當局在條例草案中加入條文，規定市建局董事會主席及執行董事須應邀出席立法會轄下委員會及小組委員會的會議。鑒於市建局會採用非執行主席模式，政府當局建議在該條文中以“行政總監”取代“主席”，理由是非執行主席並非全職擔任該職位，因此無法經常出席立法會轄下委員會或小組委員會的會議。政府當局亦擔心，若非執行主席須向立法機關答辯，可勝任主席的人選便會十分有限，因為有些公眾人物並不習慣被公開質詢。此外，非執行主席亦不及行政總監熟悉市建局的日常運作。

34. 法案委員會部分委員認為政府當局的解釋未能令人信服。他們認為，由於市建局主席會擔當重要角色，負責引導董事會作出決定，故此是解釋市建局所訂政策的最適當人選。立法會只在有需要時才邀請市建局董事會主席和執行董事出席其轄下委員會或小組委員會的會議，此情況相信不會經常出現。由於按現時方式草擬的條例草案第9條已規定身為執行董事的行政總監須出席立法會轄下委員會及小組委員會的會議，因此，法案委員會部分委員表示，他們並不支持政府當局提出的委員會審議階段修正案。

## 財政安排

35. 議員認為向市建局提供足夠資源，是成功推行未來市區重建計劃的先決條件。法案委員會贊成採取建議的一系列財政及非財政措施，以提高市區重建項目在財政上的可行程度，尤其是在物業市道回落的時候。該等措施包括：豁免補地價；市建局重建項目的政府／機構／社區設施所佔面積，獲豁免計入建築樓面面積內；放寬地積比率限制，使地積比率可達到《建築物條例》及其規例所容許的最高水平；以及把重建項目連繫起來，以有利可圖的項目補貼可能虧蝕的項目。政府當局表示，採取該等措施是為了使市建局長遠來說能自負盈虧。

### 市建局重建項目的實施模式

36. 因應上述長遠目標，法案委員會委員曾審慎評估政府當局考慮採用的3種實施重建項目的模式，分別是把土地售予私人發展商進行重建、與私人發展商合作重新發展有關土地，以及由市建局自行實施重建項目。按照政府當局的分析，以拍賣或招標方式把土地批給私人發展商進行重建，可確保市建局最快獲得資本回報和有充足的現金流量，但此模式長遠上不能應付市建局工作的財政需要，因為有關土地只能按其現有價值而非在重新發展後的十足價值出售。鑒於收回土地所涉費用甚高(當中包括向業主作出補償和安置租戶所需的費用)，有關土地的售價很可能不足以支付該等費用，以致對市建局造成淨虧損。基於此緣故，市建局不能如某些團體建議般純粹作為徵集土地的代理人。然而，在某些情況下，例如為避免零星地重建土地，把收回的土地售予私人發展商會符合公眾利益。為確保在符合公眾利益的情況下處置收回的土地，政府當局接納議員的建議，亦即在條例草案中清楚訂明，行政長官會同行政會議如認為為公眾利益起見而有需要把收回的土地出售，可批准市建局出售有關土地。當局將對條例草案第25條動議委員會審議階段修正案。

37. 議員接納市建局在大部分情況下，以合營夥伴方式與私人機構合作進行重建項目。若採用此模式，市建局不但可利用私人機構的資源和專業知識，還可與該等機構分享從重建項目所得的利潤及分擔當中所涉及的風險。只要所收回土地的業主願意承擔進行重建的財務風險，議員贊成應讓他們有機會參與重建項目。雖然市建局會採用合夥方式作為實施重建項目的主要模式，但議員亦贊同一點，就是在若干情況下，如評估結果顯示某重建項目無利可圖，惟進行該項目從社會角度而言是可取的，市建局便須自行實施該重建項目。

38. 雖然政府的長遠目標是使市區重建工作能自負盈虧，但議員認為重要的是政府在有需要時會向市建局貸款和注資。條例草案已在此方面訂立條文(第10及11條)，議員對此表示滿意。



## 帳目及審計安排(條例草案第16條)

39. 專業會計師曾批評條例草案處理帳目及審計安排的方式過於寬鬆。議員贊同他們的意見，認為有需要訂明市建局備存妥善帳目，以及擬備和審計財務報表的詳細程序。政府當局接納此建議，因而把有關條文重新擬寫，供議員審議。議員信納經修改的條例草案第16條與新的第16A和16B條足以解決專業人士所關注的問題。政府當局將動議有關的委員會審議階段修正案。

40. 在此方面，議員曾研究市建局應否納入審計署署長負責審查的範圍內。政府當局的看法是，市建局須以合營夥伴方式與私人發展商合作，按商業的原則運作，因此不宜對該局採用與政府部門相同的衡工量值評估標準。為解決議員關注的問題，政府當局承諾向市建局建議在局內設立獨立的審計組，該審計組每年擬備的報告應提交立法會審閱。

## 規劃程序

### 業務綱領(條例草案第18條)與業務計劃(條例草案第19條)

41. 條例草案規定市建局須於每個曆年終結前，將按照市區重建策略所列指引擬備的業務綱領草案與業務計劃草案呈交財政司司長批准。業務綱領草案應訂明未來5個財政年度的建議項目計劃、重建項目的實施時間表及財務安排。同類資料亦應在業務計劃草案中訂明，但業務計劃所涵蓋的期間為下個財政年度。

42. 議員理解財政司司長在決定應否批准業務綱領草案或業務計劃草案時，須考慮有關草案對資源造成的影響。然而，他們對賦權財政司司長修改業務綱領草案與業務計劃草案的條文，卻有所保留。議員的看法是，業務綱領草案與業務計劃草案在呈交財政司司長前，應已經過市建局董事會詳細討論，而藉著董事會內的4名官方非執行董事，政府當局的觀點亦應已納入考慮範圍。財政司司長如對有關草案有任何疑問，應把該等草案發回市建局，由該局作出修訂，而非自行作出修改。政府當局接納議員的建議，將財政司司長在此方面的權力撤銷。當局會就此對條例草案第18(4)及19(5)條動議委員會審議階段修正案。

43. 議員亦曾研究應否把經批准的業務綱領和業務計劃公開的問題。鑒於業務綱領和業務計劃內會有性質敏感的資料，例如劃定擬議項目的土地界綫及推行重建項目的優先次序等，法案委員會接納經批准的業務綱領和業務計劃應予保密。

## 反對及上訴機制(條例草案第21條)

44. 議員在發展項目的規劃程序中發現兩項不善之處，分別是提出反對的期限過短，以及沒有上訴機制。發展項目是指該項目無須修改有關分區計劃大綱圖所示的規劃用途。條例草案訂立了法定途徑，讓公眾人士可在憲報公布發展項目的一個月限期內，就有關項目向市建局提出反對。市建局會考慮反對書，並須在公布期屆滿後3個月內，將其對該等反對書所作的評議及沒有撤回的反對書呈交規劃地政局局長考慮。凡規劃地政局局長對擬議發展項目作出修訂以處理某項反對，那些不在原有計劃範圍內但受修訂計劃影響的人士，可在規劃地政局局長送達有關修訂的書面通知後14天內提出反對。議員認為建議的反對期太短，以致沒有合理時間擬備詳細的反對書。此外，無論有關人士是受原有計劃還是修訂計劃影響，他們提出反對的時限理應相同。法案委員會建議把上述兩種情況的反對期延長至兩個月。政府當局同意此事，並會為此對條例草案第20(1)及21(7)條動議委員會審議階段修正案。

45. 條例草案未有就建議發展項目訂立上訴機制，備受議員批評。議員察悉，如藉發展計劃方式實施重建提案，由於進行發展計劃須對有關的分區計劃大綱圖作出修改，因此要由城市規劃委員會批准。對發展計劃提出的反對和上訴會根據《城市規劃條例》(第131章)的規定處理。然而，就發展項目而言，所有反對意見均會由規劃地政局局長考慮，其所作的決定為最終決定。議員深切關注一點，就是在考慮反對個案時如沒有獨立的第三者提供意見，處理反對程序的公正程度和公信力便會受到質疑。政府當局關注到，為上訴機制再添一層架構勢必拖慢整個審批過程。議員雖認同此點，但一致認為不應為求快捷方便而犧牲此過程應有的公正本質和公信力。任何反對意見均須以公平、公正和具透明度的方式處理。由於市建局有權申請直接收回重建項目所需的土地，而無須與有關的土地擁有人磋商補償事宜，因此上述原則尤為重要。

46. 為糾正處理反對程序的欠妥之處，政府當局同意為發展項目設立法定上訴機制。根據建議的安排，對發展項目提出反對的人如因規劃地政局局長就其反對意見所作的決定而感到受屈，可向由行政長官委任的非官方成員組成的上訴委員會提出上訴。在接獲上訴個案後，委員會主席會提名其本人或副主席與其他4名委員會成員組成上訴委員會，以公開形式對上訴進行聆訊。上訴委員會可命令上訴當事人支付上訴委員會就上訴作出裁定所涉的費用和開支。議員滿意當局就提出上訴及對上訴進行聆訊所建議的詳細程序。政府當局將動議委員會審議階段修正案，在條例草案中加入新的第23A及23B條。

## 社會影響評估

47. 各團體共同向法案委員會提出要求，認為有需要為市建局建議的每個重建項目進行社會影響評估。議員一致支持此觀點。隨之而來的問題是，該項評估應在何時進行，而評估範圍應包括甚麼。基於

實際理由，議員贊同政府當局的意見，認為不能在憲報公布重建項目前進行社會影響評估，否則便可能有人混水摸魚故意遷入重建區。為防止建議實施重建項目的地點無意中外洩，政府當局提議分兩個階段進行影響評估。在建議重建項目公布前會進行初步影響評估，待建議重建項目在憲報公布後，則會進行詳細影響評估。初步影響評估會重點探討擬議重建區在歷史、社會、經濟、文化及社區方面的一般特徵，而詳細影響評估則會集中評估受影響居民的特有情況和需要。兩項評估的結果均會在憲報公布重建項目後公開讓公眾查閱。規劃地政局局長在決定是否授權進行擬議項目時，會把評估結果納入考慮範圍。議員支持建議的安排，而該項安排將在市區重建策略中訂明。

#### 就收回的土地向土地擁有人作出補償

48. 與土發公司不同，市建局無須與受影響的土地擁有人磋商補償事宜，即可要求規劃地政局局長向行政長官會同行政會議提出建議，請其根據《收回土地條例》(第124章)收回土地。議員理解為了社會整體利益著想，這是一項必要的措施，用以解決過去多年土發公司在進行市區重建時遇到的徵用土地過程冗長的問題。雖然如此，公眾人士所提出的關注仍然合理，即強制收回土地是侵犯私人產權，不論此舉的意圖是如何良好。在此情況下，保障土地擁有人合法權益的唯一方法，是向他們支付公平合理的補償。

#### 住宅物業

49. 因此，《收回土地條例》現時所訂收回土地的補償公式對日後市建局的重建項目來說是否公平合理，是法案委員會研究的核心問題。根據現行公式，住宅樓宇業主可獲支付按被收回物業的公平市值計算的法定補償。自住業主在獲得法定補償之餘，亦有資格領取自置居所津貼。這是一項向自住業主支付的特惠津貼，讓他們有能力購買同區10年樓齡而面積與收回的物業相若的單位。至於出租單位，所支付的自置居所津貼則為十足數額的一半。任何人無論持有多少個房屋單位，在每次收地行動中最多只能獲發兩筆自置居所津貼。

50. 法案委員會在有關補償一事上接獲頗為分歧的意見。有少數團體認為，現行補償公式應適用於市建局的重建項目。該等團體擔心，提供過於慷慨的補償方案，會助長在9個目標重建區內炒賣舊樓之風，亦會增加重建工作的成本，以致拖慢市區重建的整體步伐，因為進行市區重建的快慢，須視乎是否有資源可用而定。另一方面，不少社會服務機構和居民協會要求改善現行補償公式。該等團體強調，受影響業主的樓宇一旦成為重建目標，有關業主除交出其物業外別無選擇，因此他們應獲得足夠的補償，以彌補在非自願情況下放棄物業。再者，若政府當局有誠意改善舊樓居民的居住環境，所給予的補償額應可讓該等居民有能力購買較新的重置單位，而非僅夠購買10年樓齡的房屋單位。有關團體向議員提出一系列要求提高補償額的建議以供考慮，所建議的補償計算基礎由全新單位到樓齡為3至5年的單位不等。該等

團體又要求，無論是自住業主還是出租單位的業主，應同樣獲支付十足數額的自置居所津貼。

51. 法案委員會大部分委員認為有充分理由改善現行補償公式。除了業主被迫交出物業固然應獲給予合理補償外，迅速完成重建所需的徵集土地過程所省卻的利息，實完全足以抵消因提高補償額而須支付的額外費用。在此方面，議員察悉根據政府當局提供的資料，若以10年樓齡的重置單位作為計算基礎，200個優先重建項目所需的自置居所津貼總額按今日價格計算，估計為212億元左右。用作計算基礎的重置單位的樓齡每減少一年，預算自置居所津貼總額會增加9億元。

52. 政府當局認為，現行補償公式已屬公平合理。不過，為使受影響業主能夠在同區購買房屋單位，政府當局建議把補償額提高，以樓齡約8至10年的重置單位代替樓齡10年的重置單位，作為計算自置居所津貼的基礎。至於如何劃定樓齡界綫，則視乎在有關重建區交易的物業的年期而定。若區內大部分物業交易所涉單位的樓齡約為8年或以下，自置居所津貼便會參照8年樓齡的單位的成交價計算；若區內的物業交易主要涉及樓齡為10年或以上的單位，自置居所津貼便會按10年樓齡單位的成交價計算。根據上述建議，為期20年的市區重建計劃所需的自置居所津貼總額按今日價格計算估計為221億元左右。

53. 法案委員會不能接納政府當局的建議。議員強烈認為，無論以何方法計算自置居所津貼，必須劃一採用相同的原則。建議的補償機制不但會造成不公平的情況，更會引起不必要的糾紛。部分議員提議按照5年樓齡房屋單位的售價計算補償額。法案委員會大部分委員則建議用8年樓齡的重置單位作為自置居所津貼的計算基礎。政府當局答允考慮法案委員會的意見。

54. 關於申請自置居所津貼的資格準則，部分議員曾要求當局檢討現行規則，亦即出租單位的業主僅獲發一半自置居所津貼，而任何業主在每次收地行動中最多亦只能獲發兩筆自置居所津貼。該等議員關注到，有些業主可能是靠將單位出租賺取收入維生，收回其出租單位或會嚴重影響他們的生計。政府當局的看法是，業主有權獲得按其單位現有價值計算的法定補償，不論有關單位是作自住還是出租用途。該筆補償額足夠用來購買與被收回單位的樓齡和面積相同的重置單位。業主將重置單位出租，同樣可收取與被收回單位相同的租金。業主就首個出租單位所得的一半自置居所津貼，可用來購買較收回的單位更新的單位，從而收取較高的租金。因此，業主的生計在任何情況下均不會因收回土地而受到不利影響。

55. 議員歡迎政府當局提出成立非法定上訴委員會的建議，以回應各團體就自置居所津貼個案的爭議所提出的關注。該上訴委員會會由非官方成員組成，負責聆訊因地政總署署長的決定而感到受屈的住宅物業業主所提出的上訴。地政總署署長的決定可關乎領取自置居所津貼的資格，或在某一個案中自置居所津貼發放數額的計算方式，又或其他相關事宜。上訴委員會會就有關個案作出裁定。如地政總署署長不接納上訴委員會的裁定，該個案便會交由規劃地政局局長作最後決定。

## 非住宅物業

56. 社會團體亦向法案委員會提出要求，希望把非住宅物業的補償額提高。根據《收回土地條例》，非住宅物業的自用業主可獲得按其物業的公平市值計算的補償，另加特惠津貼；如能證明情況屬實，或可選擇就業務損失提出申索，以及申領騷擾補償金。出租樓宇的業主有資格獲得法定補償，數額相等於有關物業的公平市值，但沒有任何特惠津貼。至於非住宅物業的租戶，則會獲發與自用業主所得數額相同的特惠津貼。如能證明情況屬實，他們或可選擇就業務損失提出申索，以及申領騷擾補償金。

57. 法案委員會察悉政府當局承諾檢討非住宅物業的補償機制。在此方面，議員察覺到，有關業務損失的爭議在過去多年一直是收回土地的主要障礙之一。為尋求解決此問題的可行方法，政府當局現正研究可否按非住宅樓宇價值的某個百分率來釐定該等物業的業務損失額。議員歡迎政府當局採取主動積極的態度，但亦指出當局必須採用科學方法來釐定有關百分率，這樣業務經營者才會認為公平合理。

## 困難個案

58. 鑒於物業價格在過去3年大幅滑落，議員注意到支付予住宅或非住宅物業業主的補償額，可能不足以償還按揭貸款。如要補足餘款才能贖回物業，有關業主便可能會破產。部分議員對小生意東主的困境尤表同情，因為他們在遷移業務方面或會有經濟困難。政府當局向議員保證，土發公司從未遇到“負資產”個案。然而，為釋除議員的疑慮，政府當局建議市建局可向受影響的租戶和業主提供過渡性貸款，幫助他們渡過難關。

59. 李永達議員表示可能會對條例草案第12條動議修正案，明確規定市建局在行使其貸款權力時，須考慮因實施市建局項目而受影響的人士和業務經營者的需要。

60. 由於條例草案沒有訂立補償安排，而要改變適用於受收地影響的住宅及非住宅物業的補償公式，須經立法會財務委員會批准，因此，法案委員會委員同意此事應由財務委員會在審議有關事宜時進一步研究。

## 安置受重建項目影響的租戶

61. 安置因實施市建局重建項目而受影響的租戶，是法案委員會要處理的其中一項最棘手問題。據政府當局所述，安置受為期20年的市區重建計劃影響的租戶大概需要16 000個安置單位。平均來說，在推行該計劃的最初5年，每年約需要1 000個單位作安置之用。雖然政府當局曾承諾任何人均不會因實施重建項目而變成無家可歸，而受影響租戶亦可選擇入住不同地區的房屋單位，因為房屋協會(下稱“房協”)及房屋委員會(下稱“房委會”)已答允擔當市建局的安置代理人，但議員堅決

認為安置只是最基本的事情。受影響租戶必須在原區或附近地區獲得妥善安置。基於此項原則，議員曾仔細研究政府當局與房協及房委會在此方面所達成的初步協議。

### 安置入住租住公屋單位

62. 政府當局與房協達成的初步協議中的主要規定是，房協須從現有房屋單位或新建住宅大廈中，每年按定額把1 000個租住公屋單位撥給市建局，以供安置受影響的租戶。房協亦會在批給其作安置受影響租戶之用的地點，為市建局興建遷置大廈。此外，政府每5年會向房協提供足夠土地，用來興建與撥給市建局數目相等的單位，而市建局須向房協全數付還所需的建築費用。受影響租戶須符合現時房協所訂的資格準則，才能獲安置入住房協的租住公屋單位。

63. 根據有關的初步協議，房委會亦同意在市建局運作的最初5年，每年按定額向該局提供最多1 000個租住公屋單位及中轉房屋單位，以作安置用途。房委會主要從各區現有公共屋邨偶然空置的單位中，撥出定額所需的單位。此外，政府每5年會向房委會批地，用來興建與撥給市建局數目相等的租住公屋單位及中轉房屋單位，而市建局須向房委會償還有關發展費用。一如與房協所達成的初步協議，受影響租戶須符合房委會的既定資格準則，才能獲安置入住房委會的租住公屋單位。

64. 政府當局表示，上述協定每年撥予市建局的安置單位數額，應足以安置在20年內所有受市建局重建項目影響的租戶。此外，房協亦曾表示樂意按情況所需，提高每年的安置單位定額。就數目而言，議員接納該等每年定額大概亦能滿足需要。然而，他們關注的是，受影響租戶須符合房協或房委會所訂的資格準則，才能獲安置入住該等機構的租住公屋單位。議員察覺到，房協在評審申請入住其單位的人士是否符合資格準則時，採取較為靈活的態度。但房委會在審查有關人士入住租住公屋的資格時，無論他們是在公屋輪候冊上登記的申請人，還是受清拆寮屋或收回土地影響的人士，均嚴格規定其必須符合房委會所訂的準則。

65. 議員認為，由於受影響租戶是被迫遷出其租住的處所，以便市建局進行重建，故此在審查他們入住租住公屋單位的安置資格方面，理應採取寬大的做法。為此，市建局從房協及房委會所得的租住公屋單位，須有若干數目可由該局酌情決定如何分配。如有此安排，市建局便可安置那些差一點便符合資格準則的受影響租戶，以及基於體恤理由安置某些租戶。因此，法案委員會委員一致要求政府當局與房協及房委會進行磋商，以期徵得兩者同意在每年撥予市建局的安置單位定額中預留20%，由該局酌情決定如何分配。

66. 房協樂意接納法案委員會的建議，但房屋署起初對該建議表示有所保留。房屋署提出的理由是，目前只有一套資格準則適用於各類租住公屋申請人，而此項原則早已納入在1998年發表的《長遠房屋

策略白皮書》內。受影響租戶如未能符合房委會所訂申請租住公屋的資格準則，可選擇房協的租住單位、房委會的中轉房屋，又或其他形式的房屋資助，例如參加居者有其屋計劃或自置居所貸款計劃。

67. 議員對房屋署的立場深表失望。鑒於房委會的租住公屋單位遍布全港各區，給予市建局編配彈性，可酌情決定如何分配房委會每年撥予市建局的安置單位定額中的20%單位，對於實現在原區或附近地區安置受影響租戶的目標相當重要。法案委員會採取了連串行動以跟進其要求，包括致函行政長官，以及先後邀請房屋局的代表和房屋局局長出席法案委員會會議。經過法案委員會長時間的認真討論後，房委會轄下策劃小組委員會最終答應議員的要求，同意在每年撥予市建局的安置單位定額中預留20%，由該局酌情決定如何分配，但必須符合若干條件。該等條件計為：市建局須以公開、公平和具透明度的方式行使有關酌情權；須就市建局如何行使其酌情權訂定明確的準則；以及獲市建局酌情編配租住公屋單位的租戶，須與其他房委會租戶一樣遵守相同規則及條件。策劃小組委員會的決定須由房委會在2000年7月6日的會議上通過。

68. 議員認為建議的條件可以接受。他們要求政府當局在與市建局制訂如何行使酌情權的準則時，採取寬鬆的做法，並把房協與房委會撥出的安置單位匯集起來，以便達致最佳效益。

#### 以現金補償代替安置

69. 法案委員會支持政府當局的政策目的，也就是安置受影響租戶而非向他們提供現金補償，才能解決在破落環境中生活的居民的住屋問題。然而，議員亦認為有需要保留現金補償，作為在某些情況下的另一選擇。那些符合租住公屋單位安置資格的租戶，部分可能有其理由不接受安置安排，例如長者可能想到內地回鄉長住。此外，對尚未合資格獲安置入住租住公屋單位的租戶來說，如要他們接受在屯門或元朗的中轉房屋單位，可能會有實際困難，因為該等地區與他們的工作地點及／或其子女的學校距離甚遠。在該等情況下容許租戶選擇現金補償，實合乎情理。為防止任何人得到雙重房屋福利，政府當局建議施加一項條件，規定已領取現金補償的租戶在3年內沒有資格接受任何形式的安置或房屋資助。由於租戶可能會在該3年內透過房委會公屋輪候冊到期獲編配公屋單位，議員建議讓該等租戶可選擇按比例把補償金退還市建局，以便在3年期限屆滿前有資格獲編配房屋。政府當局認為此建議可行，並同意與市建局定出有關的執行細節。

70. 關於支付予租戶的現金補償額，議員察悉該金額會由市建局釐定。政府當局已作出承諾，表明補償金額不會低於《業主與租客(綜合)條例》(第7章)所訂的法定補償額。由於合資格或會選擇接受現金補償的人士預期數目有限，所涉及的補償金額會極小，因此法案委員會要求政府當局在制訂租戶的現金補償政策時，把補償金額定得寬鬆一點。

## 其他房屋資助

71. 議員察悉，合資格的受影響租戶會獲得綠表申請資格，以便參加房委會管理的各項資助自置居所計劃，例如居者有其屋計劃、私人機構參建居屋計劃、可租可買計劃及自置居所貸款計劃。

## 過渡安排

### 土發公司未完成的項目(條例草案第31條)

72. 在法案委員會接見的團體當中，不少渴望知悉市建局會如何處理土發公司未完成的項目。在土發公司解散時未完成的項目可分為兩類，一類是正在進行的項目，另一類是已公布的項目。正在進行的項目指那些已開始徵用土地的項目，已公布的項目則是土發公司在1998年公布但尚未展開的項目。若條例草案獲得通過，市建局將會根據條例草案第31條的規定，繼續實施土發公司的7個正在進行的項目，猶如《土地發展公司條例》未被廢除一樣。至於已公布的25個項目，議員察悉市建局會優先進行該等項目，但政府當局未就實施時間表作出任何承諾。

73. 法案委員會得悉並關注到，政府當局已就土發公司已公布的所有項目進行凍結人口調查，但仍未決定在凍結人口調查完成後遷入重建區居住的人士是否有資格接受安置。部分議員認為，為打消人們湧入重建區成為區內新居民和作虛假聲明的念頭，應清楚述明任何人如在凍結人口調查完成後遷入重建區，均沒有資格獲得安置。政府當局察悉此意見，但亦向議員指出，如在進行凍結人口調查多年後才實施已公布的項目，可能會使市建局在法律上受到挑戰。

### 與僱傭有關的事宜(條例草案第32條)

74. 議員察悉條例草案訂有條文，確保在財產、債務及合約等的移轉方面會由土發公司順利過渡至市建局。為此，臨時市建局將於2000年7月成立，為在2000年11月成立市建局進行籌備工作。為使土發公司的僱員安心，政府當局接納法案委員會的建議，在條例草案中加入新條文，清楚訂明凡受僱於土發公司及市建局，在各方面均當作單一項連續受僱。政府當局將動議委員會審議階段修正案，在條例草案中加入新的第32(8A)條。

## 結論

75. 現時有兩項主要事宜仍未完全明朗，其一是住宅及非住宅物業業主的補償安排，其二是房委會會否同意法案委員會的建議，在每年撥予市建局的安置單位定額中預留20%，由該局酌情決定如何分配。有鑒於此，法案委員會部分委員認為，實有必要在條例草案實施前圓滿解決有關問題。為確保議員在下一屆立法會任期會有充足時間處理



上述事宜，該等委員建議有關實施條例草案的生效日期公告須經立法會批准。政府當局強烈反對此建議，理由是該項安排等於需要兩度通過條例草案。然而，涂謹申議員表示可能會就此對條例草案第1條動議修正案。

### **委員會審議階段修正案**

76. 除上文各段提到的主要委員會審議階段修正案外，政府當局亦接納法案委員會的建議，將會動議多項修正案，以改善條例草案的文本。由政府當局動議的委員會審議階段修正案載於**附錄III**。

### **建議**

77. 法案委員會建議在2000年6月26日恢復條例草案的二讀辯論。

### **諮詢內務委員會**

78. 內務委員會在2000年6月23日會議上支持法案委員會的建議，在2000年6月26日恢復條例草案的二讀辯論。

立法會秘書處  
2000年6月23日

《市區重建局條例草案》委員會

委員名單

何承天議員(主席)

程介南議員(副主席)

何世柱議員

何鍾泰議員

李永達議員

李卓人議員

吳亮星議員

夏佳理議員

涂謹申議員

陸恭蕙議員

陳婉嫻議員

梁智鴻議員

梁耀忠議員

黃宏發議員

黃容根議員

劉慧卿議員

譚耀宗議員

馮志堅議員

鄧兆棠議員

總數：19名委員

《市區重建局條例草案》委員會

曾向法案委員會口頭申述意見的組織名稱

- (1) 葵涌私人樓宇居民聯會
- (2) 香港大學城市規劃及環境管理研究中心
- (3) 西九龍土發重建關注組
- (4) 大角咀重建租客權益關注組
- (5) 香港大律師公會
- (6) 香港建築師學會
- (7) 香港規劃師學會
- (8) 香港地產行政學會
- (9) 香港測量師學會
- (10) 香港工程師學會
- (11) 香港房屋政策評議會
- (12) 香港城市重建協會
- (13) 香港基督教女青年會 —— 市區重建社會服務工作隊
- (14) 小業主評權協會
- (15) 十三街重建受影響業主租客聯合大會
- (16) 市區重建聯委會
- (17) 土地及建設諮詢委員會
- (18) 土地發展公司
- (19) 黎自立先生
- (20) 溫文儀測量師行有限公司
- (21) 旺角街坊會陳慶社會服務中心
- (22) 香港地產建設商會
- (23) 關注土發重建居民會
- (24) 關注重建舊區(觀塘)居民協會
- (25) 香港社會服務聯會城市規劃資源小組
- (26) 深水埗區議會
- (27) 聖公會基愛社會服務中心
- (28) 聖雅各福群會團體及社區工作部
- (29) 公屋聯會