



1. 引言

1.1 政府目前根據《收回土地條例》(第 124 章)、《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)及《鐵路條例》(第 519 章)等相關法例的條文收回私人土地作公共用途。因土地／物業被收回而遭剝奪相關管有權的業主，及／或在相關土地擁有權益的人，例如租戶等，均有權根據相關法例條文，就被收回的土地及建築物(如有的話)的公開市場價值或其他土地權益獲得法定補償。公開市場價值指"由自願的賣家在公開市場出售該土地而預期變現可得的款額"。¹

1.2 政府亦已訂立特惠土地補償及特惠津貼的制度，作為法定補償以外的另一選擇，以(a)回應受影響各方的合理需要；及(b)減少他們提出法定補償申索的需要。有關各方如不接納當局提出的特惠補償建議，可繼續就法定補償提出申索。

1.3 地政總署在釐定屬共有業權的地段／建築物的法定補償時，所採取的做法是參考經批准建築圖則／改建及加建圖則所顯示的用途，以及租契許可的用途，評估個別單位在收回有關地段／建築物當日的公開市場價值(即個別單位的現有用途價值)。就屬單一業權的地段／建築物而言，當局會評估其現有用途價值及重新發展的價值，並會以兩者當中的較高價值作為建議的法定補償。²

1.4 發展事務委員會將於日後的會議上討論有關政府在評估法定補償時對屬單一及共有業權的地段／建築物採取不同處理方法的事宜。為方便討論上述課題，事務委員會在 2014 年 10 月 28 日的會議上要求資料研究組研究海外地方在評估被收回物業的價值時採取的做法。³ 本資料摘要研究英國的英格蘭、澳洲的新南威爾斯州、

¹ 《收回土地條例》第 12(d)條。

² 請參閱 Lands Department (2013)。

³ 事務委員會亦要求資料研究組研究香港及英聯邦國家在解決因收回土地而引致的糾紛方面所採取的機制。資料研究組為此擬備了另一份題為"解決因收回土地而引致的糾紛"的資料摘要(IN04/14-15)。

加拿大的安大略省⁴及新加坡在評估被收回物業的價值時採取的做法。資料研究組選定英格蘭、新南威爾斯州及安大略省進行研究，是因為三者均為普通法司法管轄區，而選定新加坡進行研究，則因為當地的社會經濟狀況與香港相近。

2. 香港如何評估被收回物業的價值

2.1 在香港，當局在評估被收回物業的法定補償時所須依循的原則，載於各相關法例及法院就相關收回土地(下稱"收地")個案作出判決當中。《收回土地條例》訂明，須向被收回土地的業主支付的法定補償按土地被收回當日的公開市場價值計算。然而，有關補償不得考慮下列情況：(a)收地屬強制性(第12(a)條)；(b)有關土地受城市規劃圖則的指明條文影響的事實(第12(aa)條)；(c)任何不符規劃的土地用途(第12(b)條)；及(d)預期獲得或頗有可能獲得批出、續發或延續任何特許、許可、契約或許可證，但若非因該土地被收回，便可按應有權利確使可獲批出、續發或延續者，則屬例外(第12(c)條)。

2.2 規管收地補償的法律條文由普通法的原則予以補充。該等普通法原則包括：

- (a) 推定法律不容許收地時不給予補償；
- (b) 不會考慮因為收地的計劃而引致土地價值增加或減少；
- (c) 如被收回的土地具發展潛力，業主有權把發展價值納入其土地的價值內評估；
- (d) 業主有權按土地的最大及最合適的用途估算其土地的價值⁵；及
- (e) 申索人可按土地現時最低限度的價值另加騷擾補償提出申請，或按有關土地的發展價值提出申請。⁶

⁴ 在澳洲及加拿大，收地程序受個別州／省及領地所制定的法例規管。

⁵ 在香港，普通法的最合適用途原則"受《收回土地條例》第12(c)條規限為，根據政府租契、政府新批出的租約或其他業權的用途契諾可作的合法用途"。請參閱 Cruden(2009)。

⁶ 請參閱 Special Committee on Compensation and Betterment (1992)。

2.3 據地政總署所述，對於應採取甚麼基準評估發展價值，可參考上訴法庭在 2013 年 7 月就 *Siu Sau Kuen v The Director of Lands* 一案作出的判決。上訴法庭在該判決中裁定，在決定就被收回物業支付的補償應否包括發展價值時所採用的準則如下：*在權衡相對可能性的情況下*，相關證據有否顯示，截至收回物業當日為止，被收回的物業有可能重新發展。該判決亦裁定可藉下列情況證明被收回的物業有可能重新發展：**(a)**"有關申請人提出把物業本身或把該物業與其他物業合併後重新發展的實際建議(或由於沒有提出有關建議而顯示沒有可能重新發展有關物業)"；或**(b)**"有證據顯示被收回物業附近一帶會重新發展(不論是否附有重新發展被收回物業的計劃為證據)，只要附近一帶會重新發展的證據足以證明，在合理可預見的時間內，有可能進行一個可行的重新發展計劃，以把被收回物業本身或將之與其他物業合併後重新發展"。⁷

2.4 因應相關法律條文及相關法院案例所確立的原則，地政總署在釐定屬**共有業權**的物業的法定補償時所採取的方法，是根據既定的估價做法，評估該類物業的現有用途價值。至於屬**單一業權**的地段／建築物，地政總署考慮到，若證實重新發展更有利可圖，有關的業主通常會選擇重新發展其地段／建築物。在該等情況下，由私人主動提出重新發展的可能性較高，當局因而會評估有關地段／建築物的現有用途價值及重新發展的價值，並會以兩者當中的較高價值(即反映更有利可圖方案的價值)作為建議的法定補償。

2.5 然而，地政總署表明會研究每宗補償個案的獨特事實及情況。如前業主認為在其物業被收回當日，該物業屬有可能重新發展的建築物的一部分，該業主須提供相關的證據(例如是否有經批核的重新發展方案)，以證明存在重新發展的可能性。

3. 選定海外司法管轄區如何評估被收回物業的價值

3.1 關於評估被收回物業的價值時所採取的做法，選定司法管轄區的相關收地法例並無任何條文指明，應採取不同方法評估屬**單一**及**共有業權**的被收回物業的價值。如有關當局有就收地補償發出指引，相關的指引亦沒有訂明該規定。

⁷ 請參閱 *Siu Sau Kuen v Director of Lands, CACV 180/2012*。

3.2 在選定的海外司法管轄區中，評估被收回物業的價值的原則由相關的收地法例及案例法訂定。除非相關法例另有規定，否則在第 2.2 段提述的普通法補償原則亦適用。一般而言，被收回物業的價值按有關物業在收回物業或就物業估價當日的市場價值予以評估。下文各段闡述選定海外司法管轄區就評估被收回物業的價值所採取的做法，尤其是在進行有關評估時會否及如何計算被收回物業的發展潛力。

英國英格蘭

3.3 在英格蘭，釐定收地補償的原則由法例(包括《1961 年土地補償法令》(*Land Compensation Act 1961*)及《1965 年強制購買法令》(*Compulsory Purchase Act 1965*))和案例法訂明。根據《1961 年土地補償法令》，被收回的物業的價值是以進行估值當日⁸的公開市場價值為基礎進行估算，不會考慮因收地以進行發展計劃而引致土地價值增加或減少。如因物業用於違法用途，或用於有損處所佔用人健康或有損公眾健康的用途，而令物業的價值增加，則有關增幅可予剔除。

3.4 被收回物業的公開市場價值可按物業的現有用途作出評估。然而，若能證明即使沒有導致須收回有關物業的計劃，該有關物業的發展價值亦已存在，則經評估的價值可反映該物業的發展價值。如聲稱被收回物業具有發展價值，須以有關發展的實際⁹或假設規劃許可，以及市場對有關發展的需求，證明有關物業確實具發展價值。¹⁰

3.5 與香港的規管架構不同，英格蘭的收地法例訂明，法定規劃假設在收回具發展潛力的土地時可予適用，藉此避免須在權衡相對可能性的情況下評估日後會否取得所需的許可和批准。相關的法例訂明不同形式的假設規劃許可，當中包括：**(a)**根據收購當局所提發展建議而就被收回土地給予的許可；**(b)**當地規劃當局就向其提交的申請所核證的發展許可。如沒有實際或假設的發展許可，在評估被收回物業的價值時，可考慮在進行估值當日獲批出發展許可的機會或可能性。¹¹

⁸ 為評估補償額而進行估值當日指：**(a)**收購當局取得物業管有權的日期或土地業權歸屬於收購當局的日期；及**(b)**作出評估的日期，當中以最早的日期為準。

⁹ 實際規劃許可指任何在估值當日有效的規劃許可。

¹⁰ 請參閱 Davies (1994 年)。

¹¹ 請參閱 Barnes (2014 年)。

澳洲新南威爾斯州

3.6 在新南威爾斯州，評估收地補償受《1991年土地徵收(公平賠償)法令》(*The Land Acquisition (Just Terms Compensation) Act 1991*) (下稱"《土地徵收法》")所規管。《土地徵收法》規定，獨立的新南威爾斯州總估值師¹² 在釐定向遭剝奪管有權的土地業主作出補償的金額時須考慮若干事項，包括土地在徵收當日的市場價值。

3.7 在新南威爾斯州，土地的市場價值的定義如下：一名自願但並非急於求售的賣家在徵收土地當日將土地出售予一名自願但並非急於購入的買家時，該名買家會就該幅土地支付的金額。不過，有關的價值不包括(a)因收地用作的公共用途或建議用作的公共用途而導致有關土地的價值增加或減少；及(b)因土地用於違法用途而導致土地價值增加，或因州政府在收地作公共用途前進行改善工程而導致土地價值增加。

3.8 實際上，在釐定被收回土地的市場價值時，是以徵收當日的最有利用途(即被收回土地的最大及最合適的用途)為基準。有異於英格蘭的收地法例，新南威爾斯州的收地法例並沒有就規劃假設作出規定。因此，有關當局會根據規劃指引，按有關土地的最可行用途釐定最大及最合適用途的潛力，亦會考慮發展項目在實質上是否可行、是否符合法例規定¹³，以及財政上是否切實可行¹⁴。發展潛力的價值取決於在徵收當日，有關潛力可予以充分發揮的機會有多大。

加拿大安大略省

3.9 在安大略省，《徵用法令》(*The Expropriation Act*)訂明，須根據多項準則計算向受收地影響的物業業主支付的補償額，而有關準則包括土地的市場價值(即一名自願賣家在公開市場上將土地出售予一名自願買家而預期變現可得的款額)。在釐定土地的市場價值時不得考慮下列因素：(a)收購當局會將土地用作哪種特殊用途；(b)因收地進行發展或即將進行發展而令土地價值增加或減少；及

¹² 新南威爾斯州總估值師是由新南威爾斯州總督委任的獨立法定官員，負責監督土地估值制度。在釐定收地補償金額方面，新南威爾斯州總估值師所作的估值會獨立於被收回物業的業主及收購當局。

¹³ 符合法例規定指，舉例而言，根據相關的規劃文書，被收回土地是否已劃作或可能被劃作相關的用途。

¹⁴ 財政上切實可行指，舉例而言，有關發展項目是否可能有利可圖。

(c)因土地用於違法用途，或用於有損土地佔用人健康或有損公眾健康的用途，而令土地的價值增加。

3.10 實際上，在釐定被收回物業的市場價值時，是以最大及最合適用途(即達致最大經濟效益的用途)作為計算基準。與新南威爾斯州相類似，安大略省的收地法例沒有就規劃假設作出規定。因此，若有關土地須改劃用途才能用於最大及最合適用途，則根據規劃證據，假設的改劃工作必須在合理範圍內可行。

新加坡

3.11 在新加坡，收地過程及向受影響各方作出補償的事宜受《收回土地法令》(*The Land Acquisition Act*)(第 152 章)所規管。在 2007 年之前，當局所發放的補償金額是根據在收回物業當日或法定日期(收回物業當日之前的日期)有關物業的市場價值(以較低者為準)計算。在評估被收回物業的市場價值時，以該物業的現有用途的價值，或政府的土地用途圖則所設定的預期持續用途的價值(以較低者為準)為基準。因此，在釐定向遭剝奪管有權的物業業主發放的補償金額時，不會考慮被收回物業的潛在發展價值。

3.12 於 2007 年修訂《收回土地法令》後，在評估被收回物業的價值時，是以真正的買家在合理情況下願意就物業支付的市場價值為基準，並須考慮有關物業的許可用途及在總綱圖則¹⁵下可予實現的潛在價值，而該潛在價值受現行規劃規定及其他因素(例如地點、業權的限制性契諾及物業的狀況等)規限，但不得考慮以相較於總綱圖則在徵收當日所許可或訂定的用途更集約的方式使用土地而帶來的潛在價值。此外，補償金額不會計算的因素包括(a)因收回土地所作的用途而可能令價值有所增加；及(b)可資比較的物業的銷售證據，除非有關各方能證明該等交易屬不涉投機活動的真正交易。

總結

3.13 在選定的海外司法管轄區，在評估被收回物業的價值時，是以收回物業或進行估值當日有關物業的市場價值為基準。在評估

¹⁵ 總綱圖則是法定的土地用途圖則，當中標明新加坡的許可土地用途及發展密度。總綱圖則為新加坡的中期發展綱領，每 5 年覆檢一次。

應向遭剝奪管有權的物業業主支付的補償金額時，可考慮被收回物業的發展價值。在英格蘭、新南威爾斯州及安大略省，就發展價值提出申索時必須提供證據，證明被收回物業的發展計劃在收回當日既符合法例規定，亦屬切實可行。相反，在新加坡，就發展價值提出的申索受有關法例所訂的法定限制所規限。

3.14 在英格蘭，就發展價值提出申索可以實際或假設的規劃許可作為理據。有別於英格蘭的做法，其他選定海外司法管轄區的收地法例並沒有就規劃假設作出規定。在新南威爾斯州，申索人就發展價值提出申索時須證明被收回物業的發展計劃在實質上可行、符合法例規定，以及財政上亦切實可行。在安大略省，若被收回土地須改劃土地用途才能發揮其發展潛力，就發展價值提出申索的申索人可能需要提供證據，證明被收回的土地可被改劃土地用途。

3.15 在新加坡，收地法例訂明，不得考慮以相較於總綱圖則在徵收當日所許可或訂定的用途更集約的方式使用土地而帶來的潛在價值。

參考資料

香港

1. Court of Appeal of the High Court of the Hong Kong Special Administrative Region. (2013) *Siu Sau Kuen v The Director of Lands*. CACV 180/2012. Available from: http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=88351&QS=%2B&TP=JU [Accessed January 2015].
2. Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region. (2003) *Director of Lands v Yin Shuen Enterprises Limited and Another*. FACV Nos. 2 and 3 of 2002. Available from: http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=35488&currpage=T [Accessed January 2015].
3. Cruden, G.N. (2009) *Land Compensation and Valuation Law in Hong Kong*. 3rd edition. Hong Kong, LexisNexis.
4. GovHK. (2014) *Press Releases – LCQ2: Government's handling of statutory compensation claims related to land resumption*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201403/26/P201403260474.htm> [Accessed January 2015].
5. *Land Resumption Ordinance*. (Cap. 124). Available from: <http://www.legislation.gov.hk/eng/home.htm> [Accessed January 2015].
6. Lands Department. (2013) *Land Resumption and Compensation in the Urban Area: Guidelines for Owners, Occupiers and Surveyors*. Available from: http://www.landsd.gov.hk/en/images/doc/ulm_resumption.pdf [Accessed January 2015].
7. *Lands Department*. (2015) Available from: <http://www.landsd.gov.hk/en/about/welcome.htm> [Accessed January 2015].
8. Lands Tribunal of the Hong Kong Special Administrative Region. (2012) *Siu Sau Kuen v The Director of Lands*. LDLR1/2010. Available from: http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/ju_frame.jsp?DIS=80767&currpage=T [Accessed January 2015].

9. Lands Tribunal of the Hong Kong Special Administrative Region. (2014) *Highail Company Limited and Others v Director of Lands. LDR5/2009*. Available from: http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/search/search_result_detail_frame.jsp?DIS=92601&QS=%2B&TP=JU [Accessed January 2015].
10. Special Committee on Compensation and Betterment. (1992) *Report of the Special Committee on Compensation and Betterment*. The Government Printer, Hong Kong.

英國英格蘭

11. Barnes, M. (2014) *The Law of Compulsory Purchase and Compensation*. Oxford, Hart Publishing.
12. Davies, K. (1994) *Law of Compulsory Purchase and Compensation*. 5th edition. Croydon, Tolley Publishing Company Ltd.
13. Department for Communities and Local Government. (2010) *Compulsory Purchase and Compensation: Compensation to Residential Owners and Occupiers*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7719/147648.pdf [Accessed January 2015].
14. *Land Compensation Act 1961*. Available from: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/9-10/33/part/IV> [Accessed January 2015].
15. Office of the Deputy Prime Minister. (2004) *Compulsory Purchase and Compensation: Compensation to Business Owners and Occupiers*. Available from: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/11488/147642.pdf [Accessed January 2015].

澳洲新南威爾斯州

16. Brown, D. (1996) *Land Acquisition: an examination of the principles of law governing the compulsory acquisition or resumption of land in Australia and New Zealand*. 4th edition. Sydney, Butterworths.
17. *Land Acquisition (Just Terms Compensation) Act 1991 No 22*. Available from: <http://www.legislation.nsw.gov.au/maintop/view/inforce/act%2022%201991%20cd%200%20N> [Accessed January 2015].

18. *Land and Environment Court Act 1979 No 204*. Available from: <http://www.legislation.nsw.gov.au/viewtop/inforce/act+204+1979+FIRST+0+N/> [Accessed January 2015].
19. The Land and Environment Court of New South Wales. (2013) *Compensation for compulsory acquisition of land overview*. Available from: http://www.lec.justice.nsw.gov.au/lec/issues_in_focus/c ompensation_for_compulsory_acquisition_of_land_overview.html [Accessed January 2015].
20. Valuer General. (2015) *Compulsory acquisitions*. Available from: http://www.valuergeneral.nsw.gov.au/compulsory_acquisitions [Accessed January 2015].

加拿大安大略省

21. Borden Ladner Gervais. (2012) *Ontario Expropriation Association Annual Caselaw Update*. Available from: http://www.franksperduti.com/wordpress/wp-content/uploads/2012/11/Christel-Higgs-Case_Law_Update.pdf [Accessed January 2015].
22. *Environment and Land Tribunals Ontario*. (2014) Available from: <http://www.elto.gov.on.ca/english/default.html> [Accessed January 2015].
23. *Expropriations Act, R.S.O. 1990, Chapter E.26*. Available from: http://www.e-laws.gov.on.ca/HTML/STATUTES/ENGLISH/ELAWS_STATUTES_90E26_E.HTM [Accessed January 2015].
24. *Ontario Expropriation Association*. (2014) Available from: <http://www.oea.on.ca/about.aspx> [Accessed January 2015].
25. RSB Lawyers. (2013) *Ontario Expropriation Association Annual Case Law Update*. Available from: <http://rslawyers.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Ontario-Expropriation-Association-Annual-Case-Law-Update.pdf> [Accessed January 2015].
26. Soloway Wright Lawyers. (2013) *Expropriation Law: A Brief Introduction*. Available http://www.solowaywright.com/sites/default/files/publications_expbriefintroductionpaper_may2_2013.pdf [Accessed January 2015].

新加坡

27. *Appeals Board (Land Acquisition)*. (2014) Available from: <https://www.mlaw.gov.sg/content/ab/en.html> [Accessed January 2015].
28. Centre for Liveable Cities Singapore. (2014) *Urban Systems Studies — Land Acquisition and Resettlement: Securing Resources and Development*. Available from: http://www.clc.gov.sg/documents/uss/USS_Land_Acquisition_and_Resettlement.pdf [Accessed January 2015].
29. Chew, B. et al. (2010) *Compulsory Acquisition of Land In Singapore*. Available from: http://www.sal.org.sg/digitalibrary/Lists/SAL%20Journal/Attachments/498/2010-22-SAcLJ-166-BryanChew_VincentHoong_TayLeeKoon_ManimegaliaVellasamay.pdf [Accessed January 2015].
30. Khublall, N. (1994) *Compulsory Land Acquisition - Singapore and Malaysia*. 2nd edition. Singapore, Butterworths Asia.
31. *Land Acquisition Act* (Cap. 152). Available from: <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3Ad9ce0dc1-ace5-497a-8d75-4973861101dc%20Depth%3A0%20ValidTime%3A01%2F03%2F2012%20TransactionTime%3A30%2F03%2F1987%20Status%3Ainforce;rec=0> [Accessed January 2015].
32. Ricquier, W.J.M. (2002) *Compulsory Purchase in Singapore*. In: Kotaka, T. and Callies, D.L. (ed.) *Taking Land: Compulsory Purchase and Regulation in Asian-Pacific Countries*. Honolulu, University of Hawai'i Press.
33. *Singapore Land Authority*. (2014) Available from: <http://www.sla.gov.sg> [Accessed January 2015].

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
鄭慧明
2015年1月23日
電話：2871 2143

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。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組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。