



立法會秘書處
資料研究組

資料摘要

新加坡及台灣收地前的 的工商業務重置措施

IN08/20-21

1. 引言

1.1 由於香港未來 10 年仍欠缺 815 公頃土地，但棕地面積現時卻多達 1 580 公頃，社會幾近已有共識，認為應把部分棕地撥作房屋建設。¹ 有別於海外棕地通常被長期荒廢的情況，本港的棕地大體上仍然存在着活躍的經濟作業，當中九成用作各類型工商業活動(例如貯物場、工場及停車場等)，並提供 52 000 個職位。² 雖然政府可引用《收回土地條例》(第 124 章)，收回棕地重新發展，但社會關注到業權人及佔用者或會就此提出司法覆核，或需"長達 8 至 9 年"才可解決爭議。³ 儘管政府曾在 2018 年 7 月優化特惠補償安排，但棕地業權人和作業經營者仍然認為金額過低，缺乏吸引力。⁴ 因應土地供應專責小組("專責小組")在 2018 年年底提出加快收地的建議，政府正研究新的措施，把棕地作業經營者重置到其他用地的多層樓宇繼續經營。⁵

1.2 應劉國勳議員委託，資料研究組就選定地方受收地影響的業務經營者的重置措施，進行研究。有鑒世界各地對"棕地"一詞的定義，與香港相去甚遠，是項研究將探討選定地方政府因公共工程而收回私人土地(即不限於棕地)前，為業務經營者推出的重置措施。⁶ 選取了新加坡及台灣作進一步研究，原因包括：(a)兩地在過去 30 年已有既定的重置政策；及(b)兩地的社會經濟背景及發展與香港大體相若。本資料摘要首先回顧本港的棕地發展政策，繼而論述新加坡及台灣的重置業務經營者措施，並附以簡明列表，以便參考(附錄)。

¹ Task Force on Land Supply (2018)。

² 海外棕地一般為(a)廢棄或受污染的前工業用地；及(b)具潛力重新發展的已發展土地。香港的棕地則大多為前農地，因農業活動式微而改作其他用途。請參閱 Legislative Council Secretariat (2015b)。

³ GovHK (2018)。

⁴ 東周刊(2018)及 Legislative Council Secretariat (2019)。

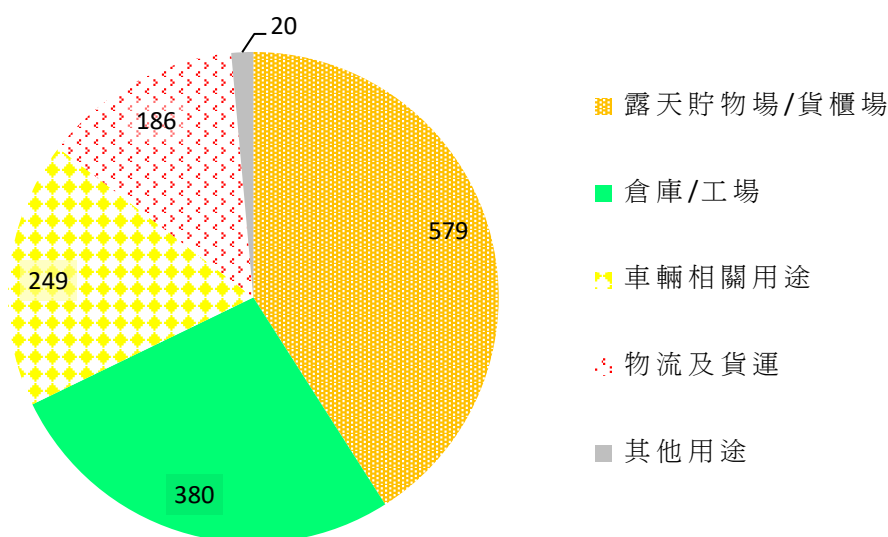
⁵ GovHK (2021)。

⁶ Metro Vancouver (2012)、McKinsey & Company (2014)、GovUK (2014)及 World Bank (2016)。

2. 香港重新發展棕地的近期政策

2.1 香港的棕地大多是位於新界的前農地，大部分(84%)由私人擁有，卻欠缺妥善規劃及基建配套。⁷ 隨着法庭於 1983 年就新界農地用途作出指標性的裁決，該等土地獲准作"其他合資格用途"，包括工業活動。⁸ 1991 年 1 月，當局修訂《城市規劃條例》(第 131 章)，儘管對新界的該等土地用途作出管制，以符合法定城市規劃圖則的規定，但由於當時港口業務急速發展，因此其後 20 年仍有大量農地被改作工商業用途。**根據 2019 年完成的一項規劃署委託的顧問研究，香港共有 1 580 公頃棕地，其中 1 414 公頃(即 89%)用於低密度工商業活動。由於棕地租金低廉，加上露天環境，吸引不少有相關運作需要的作業人士進駐。**具體而言，營運中的棕地約有 41%用作貯物場，27%用作倉庫及工場，另有 18%用作車輛維修及泊車用途(圖 1)。這些棕地作業共為本港經濟提供 52 000 個職位。

圖 1 —— 2019 年香港棕地的經濟用途(以公頃計算)



註："其他用途"包括電影製作室、工地/地盤辦公室等。
資料來源：Planning Department。

⁷ 數字僅指營運中的棕地。請參閱 Planning Department (2019)。

⁸ 根據高等法院於 1983 年就 *Attorney General v Melhado Investment Ltd.* 一案作出的裁決，只要有關"發展"不包括任何構築物，土地業權人可按現有契約條款，把土地用於農業以外的其他用途(例如露天貯物場)。

2.2 政府表示，鑒於棕地分布零散及形狀不規則，重新發展棕地絕非易事，當中亦涉及"成本高昂的配套基建設施"。⁹ 2007-2014 年期間，政府曾反覆討論重新發展新界北新發展區約 600 公頃棕地的議題，但歷時逾 10 年迄今仍未有寸進。¹⁰ 2018 年年底，專責小組推算香港未來 10 年將欠缺 815 公頃土地，並建議在發展土地時優先考慮"棕地發展"的選項。這個政策選項具備多項明顯優點，包括(a)發展棕地"有非常強大的民意基礎"；(b)能夠在較短時間內提供大量棕地發展房屋；及(c)有助理順新界土地用途問題及改善鄉郊環境。¹¹ **行政長官接納該項建議，而 2020-2021 年度財政預算案亦預計未來將逐步重新發展逾 860 公頃棕地，作房屋發展及其他用途。**¹²

2.3 **根據 1900 年制定的《收回官地條例》(《收回土地條例》的前稱)，政府有法定權力先向受影響的土地業權人和租戶支付"法定補償"，繼而收回任何私有土地(包括棕地)作公共發展項目。**然而，引用《收回土地條例》並要求現有業務經營者遷離棕地，極具挑戰性，原因有二：

- (a) **法定補償欠缺吸引力：**在現行機制下，土地業權人和佔用土地的經營者均須證明，遷離棕地會令他們承擔巨大營業損失(及搬遷費用和專業費用)，而整個申索過程可能需時三至四年。¹³ 由於地政總署是根據現行土地用途的"公開市場價值"釐定補償金額，因此該金額或遠低於有關土地重新發展後的"預期價值"。¹⁴ 按現行政策，除非土地的重新發展潛力在收地前已獲證明，

⁹ Development Bureau (2017b)。

¹⁰ 劉勵超(2019)。

¹¹ 在專責小組進行諮詢期間，逾八成受訪者表示支持發展棕地的選項。請參閱 Task Force on Land Supply (2018)。

¹² GovHK (2019 及 2020a)及 Development Bureau (2021)。

¹³ 法定補償不適用於 1982 年寮屋管制登記下，暫准存在或獲短期土地文書或租約核准及沒有違反相關條件的棕地作業。請參閱 Development Bureau (2017a)。

¹⁴ 根據終審法院於 2003 年就 *Director of Lands v Yin Shuen Enterprises Limited* 一案作出的裁決，儘管市場參與者或因預期土地將重新發展而願意支付較高昂地價。亦即表示受投機性期望帶動的公開市場價值，或會高於法定補償金額。但在《收回土地條例》下，該等土地市價增幅不會計算在法定補償內。請參閱 Yeung (2014)。

否則政府的法定補償不會考慮該項因素。¹⁵ 棕地作業經營者因而投訴補償額不足以讓他們另覓地方重新開業；¹⁶ 及

(b) **克制地行使收地權**：政府指出，《收回土地條例》"不能隨意引用"，因為該項法例侵犯私有產權，或會受到"耗時長達 8 至 9 年"的司法覆核訴訟挑戰。¹⁷ 由於政府審慎行事，在 1997 年 7 月至 2017 年 12 月的 20 年期間，雖然當局曾引用《收回土地條例》多達 154 次，以收回私人土地，但業權人提出司法覆核的案件僅得 8 宗，而政府在該 8 宗案件全獲判勝訴。政府認為這是由於當局一直"小心謹慎地引用《收回土地條例》收回私人土地"。

2.4 **為了向業權人和佔用者提供更多自願遷出棕地的誘因，政府自 1988 年起向受影響人士提供特惠津貼的選項，以代替法定補償。特惠津貼金額通常高於法定補償，並可於數個月內發放。**特惠津貼以往只發放予 1982 年寮屋管制登記下已登記的棕地作業經營者，故此有關棕地會以"工場"計算特惠津貼額。現時"工場"可獲發的特惠津貼率，大致相等於由差餉物業估價署評估的新界私人分層工廠大廈過去 15 個月平均月租的總和。¹⁸ 然而，該項政策並未涵蓋大量在 1982 年後才開業的棕地經營者，而特惠津貼水平亦被指為偏低。¹⁹

¹⁵ 根據上訴法庭於 2013 年就 *Siu Sau Kuen v The Director of Lands* 一案作出的裁決，除非在事前已證明被收回的物業有可能重新發展，否則不應考慮其預期價值。已證明情況包括：(a)"有關申請人提出把物業重新發展的實際建議"；或(b)"有證據顯示被收回物業附近一帶會重新發展"，以致在"合理可預見的时间"內，有可能進行"一個可行的重新發展計劃"。請參閱 Legislative Council Secretariat (2015a)。

¹⁶ 在收回新界農地時，業權人如拒絕接受政府首次提出的土地補償建議(每平方呎 327-1,090 港元，視乎地點及鄰近用地的相關交易而定)，可自行提出補償金額與政府磋商。如雙方未能達成協議，案件會提交土地審裁處，按公開市場價值釐定最終的法定補償金額(一般不包括土地重新發展的預期價值)。

¹⁷ GovHK (2018)。

¹⁸ 特惠津貼按收回土地上有蓋地方及露天場地的面積作估算。就有蓋地方而言，現行津貼率適用的整體面積不設上限，最低合資格面積為 5 平方米；首 5-25 平方米的津貼額劃一按現行津貼率 10 倍計算。就露天場地而言，津貼額按現行津貼率的六分之一計算，最低合資格面積為 20 平方米，總面積上限為 1 000 平方米。請參閱 Development Bureau (2018)。

¹⁹ 東周刊(2018)及 Legislative Council Secretariat (2019)。

2.5 2018年7月，立法會財務委員會批准政府就特惠津貼安排建議的優化措施，以便進一步鼓勵住戶和業務經營者自願交還私人土地。具體而言，政府放寬棕地業務經營者申領適用的特惠津貼的資格準則，並引入新的“露天/戶外業務經營”特惠津貼項目，又將清拆前持續經營的年期縮短至7年。然而，新津貼項目的現行特惠津貼率，仍與工場的津貼率大致相若。2021年3月，特惠津貼的金額粗略估算如下：在一幅棕地面積僅約25平方米上運作的規模較小的作業經營者，可獲發約12萬港元的特惠津貼。而在一幅面積5000平方米的露天棕地上運作的規模較大的作業經營者，則可獲發約200萬港元的特惠津貼。即使棕地露天面積超過5000平方米，經營者僅可獲發的特惠津貼上限，同為約200萬港元。²⁰

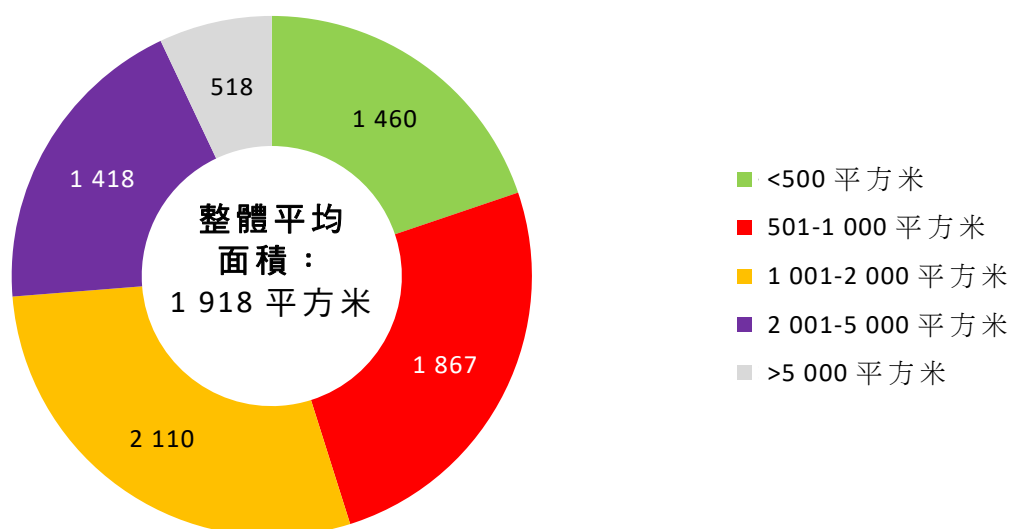
2.6 政府以往沒有為棕地作業經營者制定重置政策，但現正考慮採取新措施，以加快開發棕地。2018年年底，專責小組建議制訂全面的棕地作業經營者安置政策。政府採納建議，並於2019年11月完成相關可行性研究，並依此在洪水橋和元朗南預留共72公頃土地作重置用途，當中大部分土地將用作興建多層工業樓宇，少量則預留作露天作業場地。由於首批用地預期最早可於2023年完成平整工程，多層樓宇可望於2027年或之前落成啟用，配合當局於2028年起較大規模地清拆棕地作業。²¹目前，政府正進行市場意向調查，收集經營者對多層樓宇建議的意見。該項調查預計於2021年完成。

²⁰ 在新的特惠津貼安排下，露天場地的最低及最高合資格面積分別增至20平方米及5000平方米，而有蓋地方的最低合資格面積及津貼金額計算方法，則與工場特惠津貼的準則相同。以2021年3月的情況為例，若棕地的有蓋地方和露天場地的面積均符合相關最低資格要求(即分別為5平方米及20平方米)，可獲發約12萬港元特惠津貼。若棕地的露天場地已達最高合資格面積(5000平方米)，並另有30平方米有蓋地方，則可獲發則可獲發200萬港元特惠津貼。

²¹ GovHK (2021)。

2.7 **以多層樓宇容納棕地作業的新措施，無疑為重置棕地作業經營者邁出重要一步，但卻仍未能完全釋除各方疑慮。**²² 首先，政府以“尋覓經營地點是市場行為”為由，拒絕為受影響作業經營者提供“一換一”調遷安排。對此，棕地作業經營者擔心他們未必能夠負擔新建多層樓宇的租金。²³ 第二，由於半數(43%)的作業者是因為露天環境才選擇在棕地上經營，他們的業務未必能夠與多層樓宇的佈局相容。第三，有意見認為，收地的法定補償和特惠津貼僅屬杯水車薪，不足以讓作業者另覓地方經營。第四，即使申領特惠津貼資格的最短佔用期已於 2018 年縮短至 7 年，截至 2021 年仍有四分之一受訪棕地作業經營者無法符合要求。²⁴ 第五，特惠津貼的露天場地面積上限為 5 000 平方米的規定，被指對規模較大的棕地作業經營者不公平。舉例而言，貨櫃場的平均面積可多達 7 900 平方米(圖 2)。²⁵ 第六，涉及分租協議的棕地作業者，並沒有資格獲得任何補償。

圖 2 —— 2019 年按面積劃分的營運中香港棕地數目



資料來源：Planning Department。

²² South China Morning Post (2020)。

²³ GovHK (2020b)。

²⁴ Planning Department (2019)及 Legislative Council Secretariat (2019)。

²⁵ Planning Department (2019)、大公報(2017)及東方日報(2019)。

3. 新加坡徵用土地前的工商業務重置措施

3.1 新加坡政府自建國後一直主動徵用土地，以清拆寮屋、興建房屋及發展基建。在 1960-1980 年代的高峰期，新加坡政府曾徵收多達三成的國土，安置 316 000 個住戶及業務經營者，累計開支高達 26 億新加坡元(150 億港元)。即使寮屋清拆行動在 1990 年代結束，政府徵地仍是整體土地供應的重要來源。新加坡的棕地，主要是預留作日後工業用途的堆填區舊址，當中不涉及任何重置安排。²⁶ 因此，本節集中討論新加坡為公共發展項目而徵用的非住宅用地，當中衍生的業務重置問題。

3.2 **新加坡於 1966 年制定《土地徵用法》，賦權政府收回土地，並按公開市場價值向受影響人士作出補償。**該法例其後曾作出數次修訂。目前，新加坡土地管理局是執行《土地徵用法》的主導機構，但具體重置安排則主要由建屋發展局(下稱"建屋局")及裕廊鎮管理局負責。²⁷ 自 2000 年代起，新加坡政府致力將舊工業區重建成高密度工業邨，以騰出部分土地興建房屋，因為當地認為重新發展工業用地，較填海造地更具成本效益。²⁸

3.3 新加坡於重新發展工業區時，須引用《土地徵用法》，並向現有佔用者作出金錢補償，情況與香港的收地過程相若。回顧過去 50 年，新加坡政府在徵用土地過程中，似乎向現有佔用者提供較多支援，特別是在協助業務經營者覓地重置業務方面。新加坡收地過程的最新概況如下：

- (a) **為重置業務經營者作出長遠規劃：**新加坡土地管理局於 2011 年成立跨部門的土地徵用委員會(下稱"土地徵用委員會")，成員來自律政部及主要相關公營機構(包括建屋局、裕廊鎮管理局和市區重建局)的高級官員。土地徵用委員會職責如下：**(a)**審視徵用土地的建議是否確有必要；及**(b)**就收地時間和管理工作(包括重置措施的可行性)提供意見。土地徵用委員會向內閣提交建議作最後審批前，往往需要一至兩年時間考慮徵地及安置計劃的細節；²⁹

²⁶ Chan (2011)。

²⁷ 裕廊鎮管理局負責徵用私人土地及其後安置工作，以開發新的工業用地。請參閱 Centre for Liveable Cities Singapore (2019)。

²⁸ Chan (2011)。

²⁹ Centre for Liveable Cities Singapore (2014)。

- (b) **為業權人提供靈活和切合需要的特惠金：**
《土地徵用法》訂定的法定補償主要是支付予業權人(而非租戶)。此外，新加坡亦自 1982 年起向業權人發放特惠金。有別於香港的特惠津貼，新加坡的特惠金是在法定補償之上，額外發放給業權人的"心意金"，讓他們在土地被徵用後情況不致"變得更差"，亦不會出現財政困難。特惠金的金額會因應個別經營者的需要而各有不同，特別是當法定補償金額遠低於業權人未償還的按揭貸款時；³⁰
- (c) **為租戶提供靈活的特惠金：**建屋局及裕廊鎮管理局轄下的工業邨租戶，亦可獲發特惠金，每家公司約獲得 48,000 新加坡元(277,440 港元)，以支付重置費用。此外，租用土地業權用地的工廠，或可獲得另一筆補償金，相當於餘下租期的市值租金。然而，只有由新加坡國民全資擁有，並在清拆前已經營至少 15 年的受影響作業，才符合資格領取特惠金。若然出現急需徵地以致通知期較短的情況，特惠金的金額亦會相應提高。³¹ 此外，租用私人工業用地的經營者的特惠金，亦包括支付搬遷及重新安裝設備的費用；
- (d) **把作業者重置到群聚用地：**自 1997 年起，建屋局及裕廊鎮管理局已按作業類別，分階段收回舊工業區的用地，並把同類行業(如車輛維修場、食品工廠等)重置到新建多層樓宇，後者附設符合個別行業經營要求的共用設施。將相同價值鏈的作業集中重置到綜合大樓，既可促進業務合作，又可節省前期資金。受影響經營者通常可留在原處所，直到重置單位落成為止。以裕廊鎮管理局的汽車中心及家具中心為例，它們最近於 2019-2020 年期間相繼落成，受影響經營者正陸續遷入並重新開業；³²

³⁰ Yu (2003) 及 Parliament of Singapore (2015)。

³¹ 舉例來說，兀蘭工業園於 1995 年重建時，清拆通知期只有短短 18 個月。為加快收地過程，當局將 562 個受影響租戶可獲發的特惠金金額，調高至每戶 52,000 新加坡元(300,560 港元)。請參閱 Yu (2003) 及 Housing and Development Board (2012)。

³² 以家具中心為例，該中心佔地兩公頃，提供 63 個組裝合成單位，面積由 500 平方米至 3 000 平方米不等。每個單位均設有廠房空地、閣樓辦公室或接待區、多用途門店樓層及綜合上落貨泊位。請參閱 Parliament of Singapore (2014 及 2017b) 及 The Business Times (2016)。

- (e) **興建特別設計的多層工業樓宇作為重置選址**：為增加土地資源的價值，裕廊鎮管理局把重新發展工業用地的地積比率，由 1970 年代的 0.5 提高至目前的 2.5，並興建特別設計的"層疊式/坡道式"多層樓宇，安置原先在小型獨立排式廠房經營的業務。該等多層樓宇通常具有下列特色：(i)樓高 5-9 層，每層樓面的負荷量較大，樓底亦較高；(ii)單位面積大小不一，切合用戶的實際運作需要；(iii)貨車可經由坡道直達每層各單位，並設有上落貨區；(iv)天台有專為工人而設的宿舍；及(v)專門為特定作業設計共用設施，例如在食品製造綜合大樓提供中央石油氣供應及自動氣壓廢物處置系統；³³
- (f) **提供重置單位優惠租賃及購買條款**：重置到新工業綜合大樓內的業務，可享有若干優惠條款，通常包括：(i)獲優先編配重置單位；(ii)如新綜合大樓的市值租金較現有處所為高，租戶可享最長 8 年的分段租金優惠；³⁴ (iii) 2-6 個月免租裝修期；(iv)較長的租賃期，最長可達 20 年，而非一般的 3 年租約；及(v)重置單位的買家可享 3%-5%的樓價折扣，並按較短的 30 年租契計算的較優惠回售價格；³⁵ 及
- (g) **專責安置小組**：當局會成立專責安置小組，協助受影響業權人和經營者(i)另覓處所；(ii)申索補償；及(iii)制訂裝修計劃，並按個別情況提供進一步的租金援助。³⁶

³³ Centre for Liveable Cities (2013)及 Jurong Town Corporation (2021)。

³⁴ Parliament of Singapore (2017b)。

³⁵ Parliament of Singapore (1998)、Yu (2003)、Housing and Development Board (2012)及 Centre for Liveable Cities (2019)。

³⁶ Parliament of Singapore (2017a)及 Centre for Liveable Cities (2019)。

3.4 新加坡近期收回樓宇層數較少及較舊的德福工業園區，面積約 130 公頃，可作為當地重置政策的最新例子。³⁷ 該項收地行動旨在釋放土地及理順土地用途，以配合未來 20 年附近的新市鎮發展計劃。³⁸ 收地工作自 2012 年起分三階段進行，並以區內 219 家或五分之一屬同類產業群聚的租戶及承租人(大部分為帶土地業權用地的工廠)為首批目標廠戶，他們將陸續搬遷至兩座預計於 2020-2021 年落成，總造價為 13 億新加坡元(75 億港元)的新型"坡道式"綜合大樓，亦即德福工業園及勿洛食品城。這些多層樓宇的設計經諮詢現有經營者後，為其度身訂造。在整套重置方案(例如特惠金、租金優惠及免租裝修期)協助下，經營者於 2021 年陸續分批遷入多層樓宇。³⁹

3.5 新加坡重新發展低密度工業用地，並沒有減少工業用地的整體供應，部分由於當局興建較高密度的多層樓宇取而代之。1990-2020 年期間，公共工業樓面累增 33%至 650 萬平方米。獲重置到樓層較多的多層樓宇的經營者普遍反應正面，他們尤其滿意在清拆前有較長時間(普遍為 5 年)為重置作準備。儘管如此，仍有意見關注到：(a)多層樓宇的重置單位面積較小；(b)租金長遠走高；及(c)裝修和新設備成本較高。新加坡政府正研究措施，進一步提高多層樓宇的地積比率，以便容納更多需要重置的經營者，並為他們提供更完善的設施。⁴⁰

4. 台灣徵用土地前的工商業務重置措施

4.1 1980 年代以前，台灣徵用土地主要是為了清拆寮屋、市區重建及發展基建。1990 年代之後，徵用土地則是為了應付各大城市的都市擴展需要。⁴¹ 到了較近期的 2010 年代，隨着高鐵和捷運等交通基建改善，台灣的地方政府訂下目標，重新發展共 5 萬公頃的前農地，部分用作興建社會房屋。⁴² 該等改變用途的農地上，遍布樓層偏低的舊式工廠和寮屋，並缺乏妥善的城市規劃，情況與香港的棕地相似。

³⁷ 園區內主要作業為食品廠、鋁廠及家具製造廠。

³⁸ 由於該區佔地 800 公頃的空軍基地將於 2030 年或之前搬遷到樟宜，因此政府原址規劃發展新市鎮。請參閱 Urban Redevelopment Authority (2021)。

³⁹ Housing and Development Board (2012)。

⁴⁰ Lee (2012)、AsiaOne (2012)及 Kaushik (2012)。

⁴¹ 李素蘭(2010)。

⁴² 經濟建設委員會(2006)及國家發展委員會(2016)。

4.2 台灣政府於 1936 年制定《土地法》和 2000 年制定《土地徵收條例》(下稱"兩法")，賦權台灣政府徵收土地，並作出法定補償，並於其後作出若干修訂。⁴³ 簡而言之，兩法雖然訂立了中央政府的規管架構，但地方政府仍有空間決定執行細節(例如具體權益和補償準則)，包括受影響經營者的重置安排。

4.3 台灣的補償和重置政策主要特點，概述如下：

- (a) **為重置經營者作出長遠規劃**：根據兩法，地方政府有法定職責，在提交台灣中央政府的土地徵收計劃書中，列明安置受影響居民和重置農耕作業的計劃。不過，地方政府通常亦會安排重置業務經營者。至於具體執行細節(例如補償金額和徵地規模)，則可根據多輪公聽會收到的建議，進行協商和修訂；
- (b) **提供全面的金錢補償**：根據兩法，已登記的經營者可獲頗為全面的法定補償，包括：(i)向經營者兼土地所有權人支付按市價計算的**土地補償**；(ii)向自用土地業權人和租客支付**徵收建築物補償**，金額按受影響物業的樓面面積乘以重建價格計算，不設上限⁴⁴；及(iii)**遷移費**，金額相當於(ii)的 50%-80%。

更重要的是，有別於香港及新加坡的制度，台灣受影響的業務經營者亦有權獲得**營業補助費**，金額相當於最近 3 年稅務申報書上營業淨利潤的平均數。此外，他們亦可領取**設備和原料成本補助費**，用作拆卸及重新安裝設備和機械。⁴⁵ 為加快徵地過程，部分城市(如台北、桃園和高雄)甚至向提前交還土地或自行完成初步拆遷

⁴³ Ministry of the Interior (2011 及 2012)。

⁴⁴ 重建價格由地方政府釐定。以台北為例，視乎有關物業的建築材料和層數，單位成本由每平方米 16,460 元新台幣(4,428 港元)至 33,640 元新台幣(9,049 港元)不等。請參閱 Department of Land Administration (2011a 及 2011b)。

⁴⁵ 營業損失若未能按上述方法釐定，將按下列公式計算：(a)營業面積在 15 平方米以下，一筆過獲發 66,000 元新台幣(17,754 港元)；(b)營業面積介乎 15 平方米至 150 平方米的部分，每平方米獲發 1,100 元新台幣(296 港元)；及(c)營業面積超過 150 平方米的部分，每平方米獲發 660 元新台幣(178 港元)。在香港，雖然當局聲稱法定補償金額已顧及營業損失，但卻沒有訂明相關計算公式。在新加坡，政府不會就營業損失作出任何補償。請參閱 Department of Land Administration (2012)。

的佔用者，發放**獎勵金**，金額相當於上文(b)(ii)段所述補償金額的 20%-50%；⁴⁶

(c) **為未登記的分租戶提供補償**：在清拆土地時，未登記的分租戶亦可獲得部分上述補償費，惟金額較低。舉例而言，曾經繳納營業稅的分租戶可獲上文(b)(ii)及(b)(iii)段所述補償金額的 50%-80%；⁴⁷

(d) **就近重置業務**：對於希望重置業務的自用土地業權人，地方政府必須就近提供用地作回購用途(稱為"抵價地")，而抵價地的售價取決於多項因素(例如土地業權人就收地獲得的法定土地補償、土地開發成本、預留抵價地的總面積、徵地後的地價等)。然而，回購抵價地的業權人將不可獲得上文 b(i)段所述的補償，而且重置用地的面積未必與他們原有使用土地面積完全相同。至於收回用地的租戶，他們亦可表明有意承購重置用地內的土地，惟其申請獲批的優次將較低；

(e) **為獲重置的自用土地業權人提供稅務優惠**：上述自用土地業權人若承購重置用地內的土地，可獲豁免徵收土地增值稅。他們若日後轉售土地，亦可獲減免 40%的土地增值稅。此外，回購抵價地的地價稅，在首兩年亦獲減半；⁴⁸ 及

(f) **提供專屬的業務重置服務**：為協助相關業務經營者，台灣的地方政府提供度身訂造的重置服務，以切合其實際需要，當中包括(i)尋找重置用地的顧問諮詢服務；(ii)協助申請各項補償；(iii)為失業人士提供生涯規劃和經濟援助；及(iv)為中小型商戶提供低息貸款。

⁴⁶ 莊書銘(2007)及桃園市政府(2021)。

⁴⁷ 臺北市政府法務局(2017)、高雄市政府(2018)及桃園市政府(2021)。

⁴⁸ 臺北市政府地政局(2021)。

4.4 2010 年代在桃園和台北的徵地工作，可作為台灣重置政策的近年例子。為進行桃園機場捷運 A7 站的第一期土地發展工程，當局於 2011 年收回車站附近約 185 公頃用地，以興建新市鎮，並於 2020 年年底完成，涉資 160 億元新台幣(43 億港元)。由於收回土地中，約有 63 公頃用於樓層偏低的工廠、貯物場和工場，台灣政府以上文論述的多管齊下措施，進行相關徵地工作。雖然受影響經營者普遍歡迎該等措施，但亦有投訴指未獲提供足夠的權益，而重置抵價地亦供應不足。⁴⁹ 台灣最近期的多項重要徵地計劃，包括佔地 2 600 公頃的桃園航空城園區和台北社子島的 300 公頃用地，亦採取相類的安置做法。⁵⁰

4.5 2001-2019 年期間，全台灣被徵用的土地約為 6 700 公頃，其中 64%位於六都(如台北市和高雄市)。⁵¹ 根據公眾可知的有限資訊，台灣受徵地影響的業務經營者，似乎對補償及重置政策沒有強烈意見。

5. 觀察所得

5.1 在香港，社會普遍認同收回面積多達 1 580 公頃棕地的若干部分，以作房屋發展用途。現時約九成的棕地用作各類型工商業活動。雖然《收回土地條例》可強制收回該等土地，但這或涉及漫長的司法覆核程序。儘管政府於 2018 年 7 月優化特惠補償安排，但不少棕地作業經營者仍然認為補償金額缺乏吸引力。政府正研究新措施，把棕地作業重置到多層樓宇，方便經營者繼續營運。

⁴⁹ 另有意見就下列事宜表示關注：未登記的作業應享有更多權益；應預留更多重置抵價地；應提高評估補償金額工作的透明度；及應向經營者進一步提供協助，以尋找既合適又價格低廉的重置用地。請參閱內政部(2011)及自由時報(2017)。

⁵⁰ 桃園市政府(2019)及監察院(2020)。

⁵¹ 台灣六都即台北市、新北市、桃園市、台中市、台南市和高雄市。請參閱內政部地政司(2020)。

5.2 在**新加坡**，政府對受收地影響的業務經營者，採取多管齊下的策略，當中包括(a)為重置業務經營者作出長遠規劃；(b)為業權人和租戶提供靈活和切合需要的特惠金；(c)集中重置類近作業，以完善價值鏈；(d)興建特別設計的多層樓宇，並提供切合經營者獨特運作需要的設施；及(e)提供優惠租賃及購買條款。

5.3 在**台灣**，地方政府同樣採取多管齊下的策略徵收土地。其安置政策重點在於：(a)徵地工作須按法定重置政策進行；(b)提供全面的金錢補償；及(c)當局須按法定要求就近預留抵價地，供自用土地業權人回購，並向其提供稅務優惠。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
梁志傑
2021年4月14日
電話：2871 2129

資料摘要為立法會議員及立法會轄下委員會而編製，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。詳情請參閱刊載於立法會網站(www.legco.gov.hk)的責任聲明及版權告示。本期資料摘要的文件編號為 IN08/20-21。

選定地方徵用土地前的工商業務重置措施

	香港	新加坡	台灣
1. 主要法例	《收回土地條例》	《土地徵用法》	《土地法》和 《土地徵收條例》
2. 金錢補償及優惠的主要特點			
(a) 法定補償	✓	✓	✓
(b) 特惠補償	✓	✓	✗
(c) 搬遷費	✓ ⁽¹⁾	✓ ⁽¹⁾	✓
(d) 拆卸及重置設備補貼	✗	✓ ⁽¹⁾	✓
(e) 營業損失補償	✓ ⁽¹⁾	✗	✓
(f) 租賃及購買優惠	✗	✓	✗
(g) 稅務優惠	✗	✗	✓
(h) 提前交還土地獎勵金	✗	✗	✓
(i) 分租戶權益	✗	✗	✓
3. 重置業務政策的主要特點			
(a) 長遠重置規劃	✗ ⁽²⁾	✓	✓
(b) 受影響作業群聚重置	✗	✓	✗
(c) 多層樓宇作重置之用	✗ ⁽²⁾	✓	✗
(d) 指定回購抵價地	✗	✗	✓
(e) "一換一"安置服務	✗	✓	✓

註：(1) 項目歸入釐定法定補償或特惠補償的考慮之列。

(2) 政府現正研究相關措施，以便未來執行。

資料來源：Development Bureau、Jurong Town Corporation、Parliament of Singapore 及 Ministry of the Interior。

參考資料

香港

1. Development Bureau. (2017a) *Ex-gratia Allowance for Business Undertakings Affected by Government's Development Clearance Exercises*. LC Paper No. CB(1)1003/16-17(03). Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/panels/dev/papers/dev20170523cb1-1003-3-ec.pdf> [Accessed April 2021].
2. Development Bureau. (2017b) *Task Force on Land Supply – Brownfield Sites*. Paper No. 05/2017. Available from: https://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_1054/Paper_05_2017.pdf [Accessed April 2021].
3. Development Bureau. (2018) *Enhance the general ex-gratia compensation and rehousing arrangements to be offered to eligible domestic occupants in squatters and to business undertakings affected by government development clearance exercises*. FCR(2018-19)48. Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/english/fc/fc/papers/f18-48e.pdf> [Accessed April 2021].
4. Development Bureau. (2021) *Using Brownfield Clusters for Public Housing Development (Second Phase Review) and Other Developments*. LC Paper No. CB(1)756/20-21(01). Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr20-21/english/panels/dev/papers/devcb1-756-1-e.pdf> [Accessed April 2021].
5. GovHK. (2018) *LCQ5: Use of Lands Resumption Ordinance by Government*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/201806/27/P2018062700628.htm> [Accessed April 2021].
6. GovHK. (2019) *Land resumption to boost supply*. Available from: https://www.news.gov.hk/eng/2019/10/20191016/20191016_103021_795.html [Accessed April 2021].
7. GovHK. (2020a) *Housing supply to meet target*. Available from: https://www.news.gov.hk/eng/2020/11/20201125/20201125_100622_073.html?type=category&name=2020pa [Accessed April 2021].
8. GovHK. (2020b) *LCQ4: Operations on brownfield sites*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/15/P2020011500506.htm> [Accessed April 2021].

9. GovHK. (2021) *LCQ13: Reprovisioning of brownfield operations and development of the logistics industry*. Available from: <https://www.info.gov.hk/gia/general/202101/27/P2021012700428.htm> [Accessed April 2021].
10. Legislative Council Secretariat. (2015a) *Information note on assessment of the value of resumed properties*. LC Paper No. IN03/14-15. Available from: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1415in03-assessment-of-the-value-of-resumed-properties-20150123-e.pdf> [Accessed April 2021].
11. Legislative Council Secretariat. (2015b) *Essentials on brownfield development*. LC Paper No. ISE10/14-15. Available from: <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/essentials-1415ise10-brownfield-development.htm> [Accessed April 2021].
12. Legislative Council Secretariat. (2019) *Background brief on developing brownfield sites as a land supply option*. LC Paper No. CB(1)160/19-20(07). Available from: <https://www.legco.gov.hk/yr19-20/english/panels/dev/papers/dev20191126cb1-160-7-e.pdf> [Accessed April 2021].
13. Planning Department. (2019) *Study on Existing Profile and Operation of Brownfield Sites in the New Territories – Feasibility Study Final Report*. Available from: https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/Brownfield/Report/Brownfield%20Study_FR_ENG.pdf [Accessed April 2021].
14. South China Morning Post. (2020) *New official figures prompt scepticism over Hong Kong leader's pledge to solve city's housing shortage within 10 years*. 3 December. Available from: <https://www.scmp.com/news/hong-kong/article/3112308/new-official-figures-prompt-scepticism-over-hong-kong-leaders-pledge> [Accessed April 2021].
15. Task Force on Land Supply. (2018) *Striving for Multi-pronged Land Supply – Report of the Task Force on Land Supply*. Available from: [https://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_1171/Report%20\(Eng\).pdf](https://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_1171/Report%20(Eng).pdf) [Accessed April 2021].
16. Yeung, C. (2014) *Hope Value*. *Hong Kong Lawyer*. Available from: <http://www.hk-lawyer.org/content/hope-value> [Accessed April 2021].

26. Lee, A. (2012) *Defu Industrial Estate to be redeveloped in 3 phases*. Available from: <http://sgre.com.sg/defu-industrial-estate-to-be-redeveloped-in-3-phases/> [Accessed April 2021].
27. Liveable Cities Singapore. (2013) *Industrial Infrastructure: Growing in tandem with the economy*. Available from: <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-industrial-infrastructure.pdf> [Accessed April 2021].
28. Liveable Cities Singapore. (2014) *Urban Systems Studies-Land Acquisition and Resettlement: Securing resources for development*. Available from: <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-land-acquisition-and-resettlement.pdf> [Accessed April 2021].
29. Liveable Cities Singapore. (2019) *Urban Systems Studies-Resettling Communities: Creating space for nation-building*. Available from: <https://www.clc.gov.sg/docs/default-source/urban-systems-studies/uss-resettling-communities.pdf> [Accessed April 2021].
30. Ministry of National Development. (2013) *A High Quality Living Environment for All Singaporeans: Land Use Plan to Support Singapore's Future Population*. Available from: <https://www.mnd.gov.sg/docs/default-source/mnd-documents/publications-documents/land-use-plan.pdf> [Accessed April 2021].
31. Parliament of Singapore. (1998) *Redevelopment of Defu Industrial Estate*. Available from: https://sprs.parl.gov.sg/search/topic?reportid=022_19980630_S0004_T0012 [Accessed April 2021].
32. Parliament of Singapore. (2014) *Ministry of Law (Addendum to the President's Address)*. Available from: <https://sprs.parl.gov.sg/search/sprs3topic?reportid=president-address-350> [Accessed April 2021].
33. Parliament of Singapore. (2015) *Land Acquisition (Amendment) Bill*. Available from: <https://sprs.parl.gov.sg/search/sprs3topic?reportid=bill-138> [Accessed April 2021].
34. Parliament of Singapore. (2017a) *Assistance and Compensation for Farmers Affected by expansion of Tengah Airbase*. Available from: <https://sprs.parl.gov.sg/search/sprs3topic?reportid=oral-answer-1761> [Accessed April 2021].

35. Parliament of Singapore. (2017b) *Jurong Town Corporation (Amendment) Bill*. Available from: <https://sprs.parl.gov.sg/search/sprs3topic?reportid=bill-312> [Accessed April 2021].
36. The Business Times. (2016) *JTC Furniture Hub @ Sungei Kadut to be completed end-2018*. 11 March. Available from: <https://www.businesstimes.com.sg/real-estate/jtc-furniture-hub-sungei-kadut-to-be-completed-end-2018> [Accessed April 2021].
37. Urban Redevelopment Authority. (2021) *Paya Lebar Airbase: Co-visioning a Community of the Future*. Available from: <https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Master-Plan/Urban-Transformations/Paya-Lebar-Airbase> [Accessed April 2021].
38. Yu, S. (2003) *Optimising Industrial Land Use: The Case of Enbloc Redevelopment*. Available from: http://www.prres.net/Papers/Yu_Optimising_Industrial_Land_Use_The_Case_Of_Enbloc_Redevelopment.pdf?TB_iframe=true [Accessed April 2021].

台灣

39. Department of Land Administration. (2011a) *Criteria for Assessment of Compensation for Expropriated Constructional Improvements*. Available from: <https://www.land.moi.gov.tw/enhtml/enlawdet/29?elid=104> [Accessed April 2021].
40. Department of Land Administration. (2011b) *Criteria for Assessment of Relocation Fees for Land Expropriation*. Available from: <https://www.land.moi.gov.tw/enhtml/enlawdet/29?elid=107> [Accessed April 2021].
41. Department of Land Administration. (2012) *Criteria for Compensating Loss of Business Due to Land or Land Improvement Expropriation*. Available from: <https://www.land.moi.gov.tw/enhtml/enlawdet/29?elid=106> [Accessed April 2021].
42. Ministry of the Interior. (2011) *Land Act*. Available from: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0060001> [Accessed April 2021].

43. Ministry of the Interior. (2012) *Land Expropriation Act*. Available from: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=D0060058> [Accessed April 2021].
44. 內政部：《變更林口特定區(配合「改善庶民生活行動方案-機場捷運沿線站區周邊土城開發-A7 站區開發案興辦事業計畫」(第一階段)書》，2011 年，網址：<http://60-249-167-226.hinet-ip.hinet.net/upload/fileUrl/2012-04/06/e698b60d-7a23-4dd9-a730-7e38be392749.pdf> [於 2021 年 4 月登入]。
45. 內政部地政司：《統計報表》，2021 年，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/chhtml/report> [於 2021 年 4 月登入]。
46. 桃園市政府：《桃園市工廠與商業搬遷補助費救濟金及營業損失補償費查估基準》，2021 年，網址：<https://law.tycg.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001627> [於 2021 年 4 月登入]。
47. 桃園市政府：《擬定桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫：都市計畫&區段徵收問與答》，第六版，2019 年，網址：https://www.land.tycg.gov.tw/userfiles2/%E5%95%8F%E8%88%87%E7%AD%94_QA-6.pdf [於 2021 年 4 月登入]。
48. 桃園市政府地政局：《桃園航空城附近地區(第一期)特定區區段徵收案：區段徵收問與答——安置措施》，2021 年，網址：<https://lems.chuanhwa.com.tw/10707h/%E5%AE%89%E7%BD%AE%6%8E%AA%E6%96%BD.html> [於 2021 年 4 月登入]。
49. 高雄市政府：《高雄市舉辦公共工程拆遷補償及救濟自治條例》，2018 年，網址：<https://outlaw.kcg.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000427> [於 2021 年 4 月登入]。
50. 國家發展委員會：《國土空間發展狀況報告》，2016 年，網址：[https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC85NjUyL2U3NjVIZjZILTJiZjgtNGVvKNS1iNWl2LTM3MlUzYzYzY1MGY5OC5wZGY%3d&n=5ZyL5Zyf56m66ZaT55m85bGV54uA5rOB5aCx5ZGKLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf](https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC85NjUyL2U3NjVIZjZILTJiZjgtNGVvKNS1iNWl2LTM3MlUzYzY1MGY5OC5wZGY%3d&n=5ZyL5Zyf56m66ZaT55m85bGV54uA5rOB5aCx5ZGKLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf) [於 2021 年 4 月登入]。

51. 經濟建設委員會：《加速推動都市更新方案》，2006年，網址：<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/UR/URG20060125.pdf> [於2021年4月登入]。
52. 監察院：《「臺北市士林區社子島地區開發計畫」調查報告》，2020年，網址：<https://www.cy.gov.tw/CyBsBoxContent.aspx?s=17169> [於2021年4月登入]。
53. 臺北市政府地政局：《區段徵收土地享有那些稅賦減免規定?》，2021年，網址：https://land.gov.taipei/News_Content.aspx?n=D02160304EF80171&sms=87415A8B9CE81B16&s=F6F97B5CD25EAE7 [於2021年4月登入]。
54. 臺北市政府法務局：《臺北市舉辦公共工程拆遷補償自治條例》，2017年，網址：https://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=P06B1001-20170802&RealID=06-02-1001&PN=ALL [於2021年4月登入]。
55. 李素蘭：《台灣區段徵收制度之政經分析》，2010年，網址：<http://ntupoli.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2010/07/finalP95322026.pdf> [於2021年4月登入]。
56. 莊書銘：《臺北市舉辦公共工程對地上建物拆遷補償相關法律問題之研究——第三章》，2007年，網址：<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/bitstream/140.119/35864/7/92301607.pdf> [於2021年4月登入]。
57. 自由時報：《A7 站區段徵收公共工程竣工 鄭文燦：還有諸多問題懸而未解》，2017年9月4日，網址：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2183271> [於2021年4月登入]。

其他

58. GovUK. (2014) *£5 million fund will unlock 100 brownfield sites for new homes*. Available from: <https://www.gov.uk/government/news/5-million-fund-will-unlock-100-brownfield-sites-for-new-homes> [Accessed April 2021].

59. McKinsey & Company. (2014) *A blueprint for addressing the global affordable housing challenge*. Available from: https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Featured%20Insights/Urbanization/Tackling%20the%20worlds%20affordable%20housing%20challenge/MGI_Affordable_housing_Full%20Report_October%202014.pdf [Accessed April 2021].
60. Metro Vancouver. (2012) *Discussion Paper: Best Practices for the Intensive Use of Industrial Land*. Available from: <http://www.metrovancouver.org/services/regional-planning/PlanningPublications/BestPracticesfortheIntensiveUseofIndustrialLandDiscussionPaper29Oct2012.pdf> [Accessed April 2021].
61. World Bank. (2016) *Regenerating Urban Land: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*. Available from: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24377> [Accessed April 2021].