

(香港測量師學會的意見書)

立法會規劃地政及工程事務委員會 法定圖則上的“綜合發展區”地帶

- 1.0 與綜合發展區地帶有關的主要問題有二：其一為業權／土地徵集問題，其二為進行重新發展的鼓勵措施。據有關綜合發展區的政府文件所載，現時有5類地帶已確定屬綜合發展區，它們分別為：
- 1.1 按半官方機構和私人發展商的要求而指定的用地；
 - 1.2 因應就法定圖則提出的反對意見而指定的用地；
 - 1.3 位於政府土地上並已經／將會撥作私人發展的用地；
 - 1.4 為確保可實施全面管制(尤其是基於環境理由)而指定的用地；及
 - 1.5 原為改善鄉郊地區環境而指定但其發展密度和土地用途須予檢討的用地。
- 2.0 上述問題與首3類用地並無關係，因此，在該等用地進行發展將頗為輕易。然而，該等問題卻會妨礙對最後兩類用地進行重新發展的工作。結果，從政府文件的表2——114幅“綜合發展區”用地的現況可見，屬該兩類用地的所有土地均未獲核准總綱發展藍圖。本會現謹擬就該兩類綜合發展區表達意見。
- 3.0 事實上，要求綜合發展區內所有業主組成合營發展公司，幾乎絕無可能。這方面的若干主要障礙如下：
- 3.1 就業主在合營發展公司所佔股份達成協議；
 - 3.2 業主根本不可能就每一物業的改契或換地前地價達成協議；
 - 3.3 部分物業的租約年期可能很長，要求租戶遷走可能須作出鉅額賠償；
 - 3.4 業主在支付地價方面的財政能力；
 - 3.5 就重新發展進行融資(尤其是在現時的經濟環境下)，以及為籌集資金作出所需的擔保；

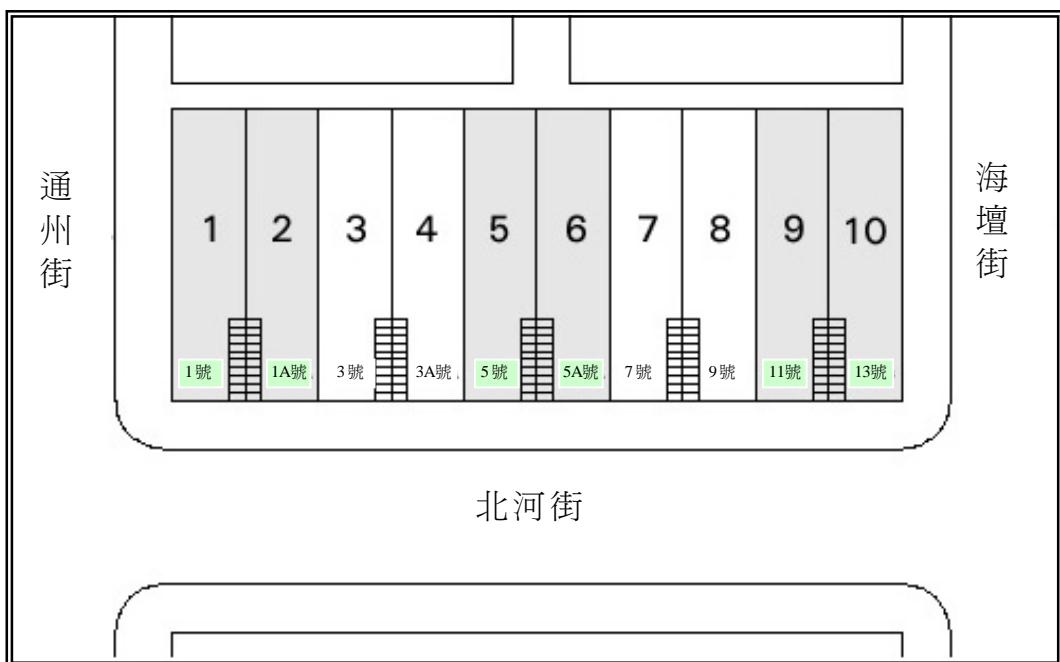
- 3.6 業主缺乏專業知識及不瞭解規劃申請、換地和重新發展程序；
- 3.7 在重新發展進行期間，業主是否有經濟能力支持下去，直至發展工作完成。在不少情況下，由業主簽立合營計劃協議至發展工作完成的整段重新發展期，最少共需時6年。很多時，所需時間更可能會遠超6年；
- 3.8 在業權方面可能會產生法律問題，例如因業主未有立下遺囑而去世所引起的問題；
- 3.9 若其中一個單位的業權出現問題，整項重新發展計劃可能會因此而停頓下來；及
- 3.10 此外，尚有很多同樣難以解決但相對較為輕微的社會或情感問題。
- 4.0 協助私人機構徵集土地
- 4.1 為方便私人機構在舊區進行市區重建，以及重新發展政府決定須進行市區重建的地區，市區重建局(下稱“市建局”)應考慮讓私人機構負責收購或收回妨礙進行綜合發展的物業。
- 5.0 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》
- 5.1 眾所周知的是，徵集土地是冗長的過程。政府明白到問題所在，遂制定了《土地(為重新發展而強制售賣)條例》。然而，本會察覺該條例的現有條文存在若干瑕疵。
- 6.0 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的現有條文
- 6.1 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》在1999年6月7日開始生效。以現有草擬方式而言，《土地(為重新發展而強制售賣)條例》只適用於屬政府租契標的之地段或地段的任何分段(下稱“地段”)。多數份數擁有人(有關的解釋載於下文)可向土地審裁處申請作出一項為重新發展某地段而強制售賣該地段所有不分割份數的命令。多數份數擁有人所指的是擁有有關地段超過90%不分割份數的人，或就座落於兩個地段而由一條共用樓梯所連接的兩幢建築物而言，擁有該兩個地段90%不分割份數的人。由於適用範圍非常狹窄，因而出現很多困難，並對《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的應用範圍造成極大局限。

6.2 在香港的舊區，有很多建築物仍然座落在面積少於100平方米的細小地段上，並以共用樓梯連接起來。在上海街、新填地街及灣仔，這類建築物可說比比皆是。

7.0 一個假設的例子

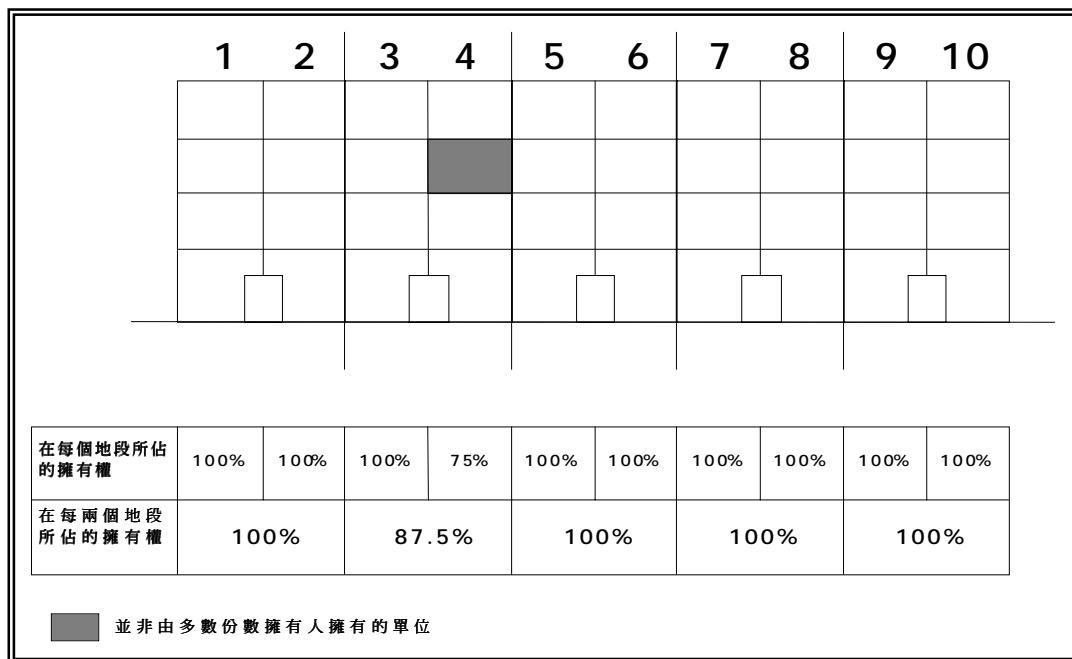
7.1 以位於通州街、海壇街及北河街交界處的街區為例，該處有一列共10幢，每幢樓高4層並以共用樓梯相連的樓宇。本會擬利用該街區作為假設的例子，以闡述和《土地(為重新發展而強制售賣)條例》有關的問題。該街區的圖則如下，由於有關樓宇的編號頗為複雜，本會將把該等樓宇稱為1至10號樓宇：

7.2 假設在深水埗進行住宅發展項目



7.3 在上述例子中，所有樓宇均樓高4層，整個街區共包括40個業權。若發展商擁有該40個業權中的39個，《土地(為重新發展而強制售賣)條例》便不適用。下圖顯示有關樓宇的擁有權分布情況。

7.4 深水埗住宅發展項目的擁有權分布情況



7.5 若發展商未能收購其中一個單位，其在有關地段所佔的擁有權將僅得75%。若以兩個地段計算，發展商亦僅佔八分之七或87.5%業權，仍較《土地(為重新發展而強制售賣)條例》所訂的90%擁有權下限少2.5%，因而不能引用《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的條文。

8.0 擁有權下限可降低至80%

8.1 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》載有一項規定[見該條例第3(5)及(6)條]，訂明行政長官會同行政會議可就某地段或某類別的地段，指明多數份數擁有人所佔擁有權的百分比應低於90%，只要所指明的百分比不少於80%便可。雖然這是一項合理的規定，而且可解決上文所述的問題，但行政長官會同行政會議迄今從未發出此類公告。

9.0 香港測量師學會的建議

- 9.1 香港測量師學會建議修訂《土地(為重新發展而強制售賣)條例》，以便在多數份數擁有人擁有某地段或某些地段超過90%業權份數的情況下，土地審裁處必須作出強制售賣的命令，只要其信納多數份數擁有人有意重新發展有關的強制售賣地段，或可能收購有關地段的任何其他各方將相當可能會重新發展有關地段。
- 9.2 在擁有權介乎80%至90%的情況下，除了須符合上一段所述的規定外，土地審裁處亦必須信納就市區重建而言，重新發展有關地段會帶來規劃增益及令公眾受惠。若土地審裁處信納已符合上述所有規定，便會作出強制售賣的命令。

10.0 重新發展“計劃”

- 10.1 除上述建議外，香港測量師學會亦建議引入“計劃”的概念。
- 10.2 在上述例子中，1至4號樓宇將不獲納入重新發展方案內，只有共佔6個地段而地盤總面積約為600平方米的5至10號樓宇，才可以單一項目的形式重新發展。即使除了其中一個單位外，發展商已擁有1至4號樓宇所有單位，該4個地段也不可併入為重新發展計劃的一部分。因此而出現的結果是一般稱為“單幢式發展”的情況。
- 10.3 當發展商最終收購了4號樓宇餘下的一個單位後，在1至4號樓宇的地段將進行另一項規模更小的“單幢式發展”。若該地點將重新發展為兩幢樓宇，該兩幢樓宇的實用率均會有所減少，因為每幢樓宇必須建有獨立的樓梯和升降機槽。從較廣義的角度而言，這情況並不理想，因為須把資源用於闢設有關樓宇的公用地方，而該等地方並非居住空間。

10.4 香港測量師學會建議把《土地(為重新發展而強制售賣)條例》中“地段”一詞的定義改為“計劃”。計劃所涵蓋的建築物數目，可多達多數份數擁有人建議重新發展的樓宇數目，但有關計劃的規模須經審裁處核准。該工作可以由土地審裁處擔任，但亦可由另一審裁處負責(請參閱下文第12.0節)。多數份數擁有人雖可隨意就計劃所涵蓋土地的界線提出建議，但他必須向審裁處證明其方案確可帶來規劃增益及公眾利益。

10.5 在上述例子中，大家都會想到，審裁處應明白到若批准把有關計劃的涵蓋範圍伸展至整個街區，亦即同時包括1至10號樓宇，將具有一定的好處。本會相信這正是《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的立法原意。

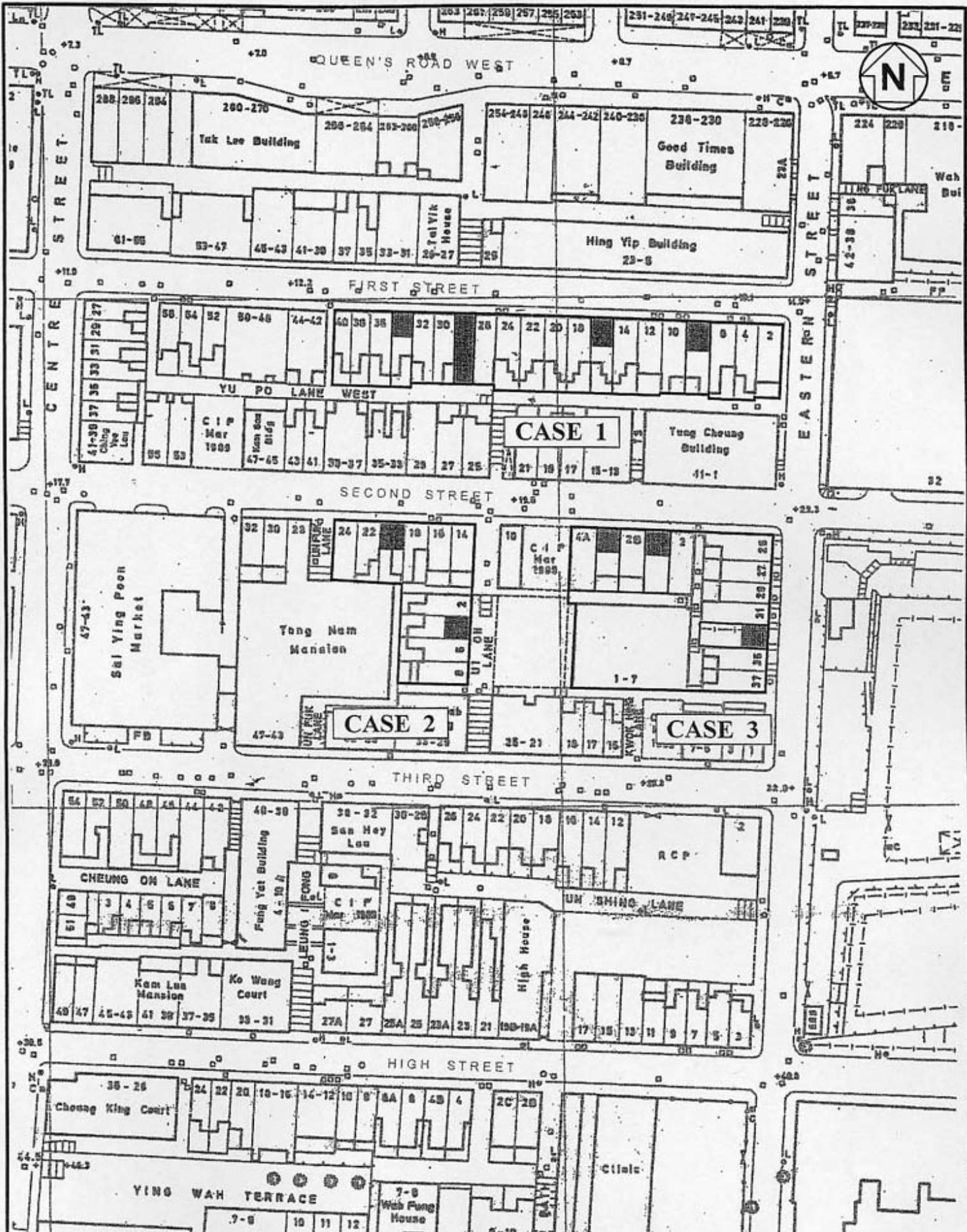
11.0 引用“計劃”概念的例子

11.1 在第7頁圖1中，本會利用若干假設的例子，闡明把“計劃”的精神納入《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的益處。

11.2 個案1顯示多數份數擁有人無法收購圖中陰影部分物業的若干業權。因此，多數份數擁有人將無法進行綜合發展。若能進行綜合發展，將可大大改善區內環境。

11.3 在個案2中，擁有權分布情況令多數份數擁有人沒可能向政府申請刪除匯安里2號北面的小巷，亦沒可能把黑色虛線範圍內所有地段重新發展為一幢樓宇。

11.4 個案3的擁有權分布情況，令郭興里1至7號的發展潛力難以全面發揮，同時亦令黑色虛線範圍內所有地段不能一併進行發展。



TITLE: FIGURE 1

SCALE:
N.T.S.

DRAWING NO:



Indicate portion of lots not owned
by the majority owner

DATE:
JAN 2000

11.5 香港測量師學會所提建議的另一好處，是同時可方便重新發展位於新界的土地。從下頁圖2可見，若發展商未能收購一定數目的地段，批地工作將變得非常複雜。元朗和生圍加州花園發展項目中建於池塘樁柱上的棚屋便是一例。該個案中的池塘實際上是一池死水，並同時承接從棚屋排放的廢物甚至污水。

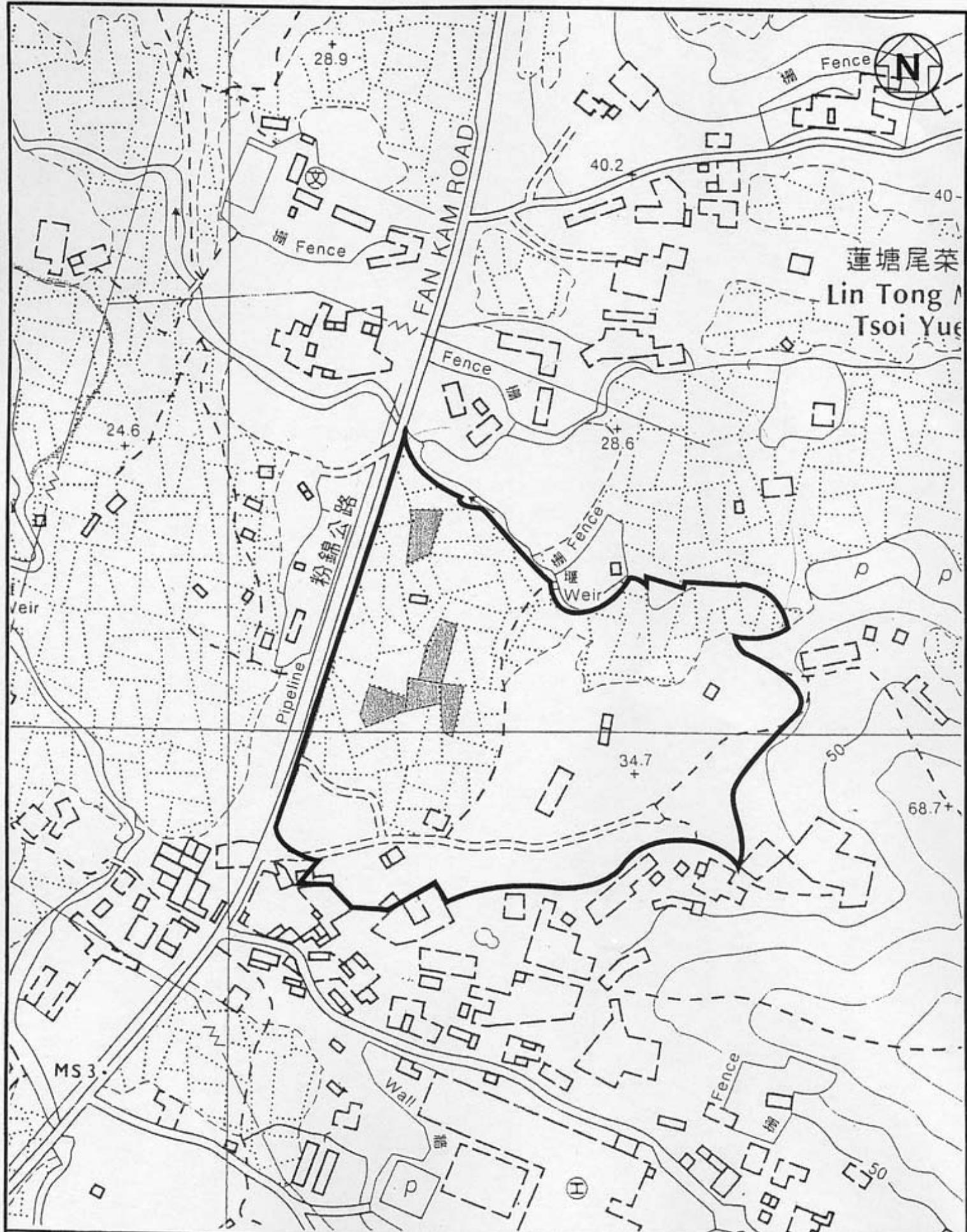
11.6 簡言之，劃定有關計劃所涵蓋土地的界線是一項複雜的工作，並無任何一成不變的規則可供依循。發展商必須證明其建議的界線可帶來規劃增益及令社會大眾受惠。

12.0 計劃所涵蓋土地的界線須經審裁處核准

12.1 香港測量師學會建議審裁處的成員應包括一名律師、一名測量師，以及在可能情況下包括一名規劃師，以便從不同角度評估對社會帶來的整體效益。另一做法是委託土地審裁處或城市規劃委員會執行該項工作。

13.0 多數份數擁有人

13.1 在制訂有關程序的細節方面需要作出更詳細的考慮，以確保妥為保障少數份數擁有人的權益。無論如何，在進行公開買賣時，買方(相當可能是發展商)極可能須繳付能夠反映該計劃所有物業的重新發展潛力的價錢，而非個別物業的現有用途價值。在該等情況下，物業的重新發展價值通常遠較其現有用途價值為高，據此而向少數份數擁有人提出的收購價，甚至可能高於市建局或政府根據《市區重建局條例草案》提出的收購價。就少數份數擁有人而言，雖然他們在售價更為吸引的情況下仍可能不願出售其物業，但他們在財政上確有可能因此而得益。



TITLE: FIGURE 2

SCALE:

N.T.S

DRAWING NO:



Lots not owned by the majority owner

14.0 與市建局的比較

- 14.1 香港測量師學會明白有關“計劃”的概念，可能會令政府及市民關注到物業擁有人擁有其物業的權利，會因為行使強制售賣權而遭到剝奪，但本會認為就少數份數擁有人而言，將其名下物業出售予私人發展商或市建局，實際上並無分別。
- 14.2 如根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》出售物業，少數份數擁有人甚至有機會獲提供可反映有關計劃重新發展潛力的售價。因此，本會建議政府及立法會應在保障業權與進行市區重建所帶來的公眾利益之間求取平衡。

15.0 政府過往進行的研究

- 15.1 政府前規劃環境地政科在1994年6月擬備的《土地供應及物業價格專責小組報告書》中建議，只要符合以下準則，當局可藉收回土地提供協助：
- a) 必須證明進行有關發展會帶來重大規劃增益及公眾利益，例如充分利用未盡其用的土地、改善環境基礎設施等；
 - b) 必須先行購入個別物業某一百分比(例如最少85%)的業權，並向城市規劃委員會或行政會議提出證明，使其信納有關方面已採取所有合理步驟，務求以公平合理的條件收購餘下的業權；
 - c) 必須自費為所有受影響租戶提供搬遷安排，而搬遷條件須不遜於土地發展公司提出的收地條件；
 - d) 以十足市價補繳所交換土地(包括所收回物業)的地價；

以上均為建議中可採用的指引。當局亦在報告書中表示，鑑於所涉事宜既敏感亦複雜，在落實上述準則前必須進行更徹底和詳細的討論。

16.0 結論

16.1 以上所述是與重新發展市區土地有關的真實問題。劃定綜合發展區將無助於重新發展市區的土地，相反，此舉實際上會令被劃為綜合發展區的土地無法進行發展。上述做法最低限度可有助於局部解決有關問題。本會希望政府審慎考慮我們的建議。如須提供進一步資料，請致電2802-9339與本會的城市規劃／可持續發展／市區重建委員會主席李頌熹先生聯絡。

香港測量師學會

2002年8月7日

m3708