

2005年5月24日
立法會財政委員會及
規劃地政及工程事務委員會聯合會議

會上提出的關注及要求的資料

政府的回應

問(a)：以批地形式補貼屬商業運作的機構，例如兩間鐵路公司及機場管理局(機管局)，這種做法並不可取，因為無法確定所牽涉的實際金額。以私人協約方式批地的安排亦缺乏透明度及問責性，未能讓公眾有效地監察。請當局進行檢討，並以直接注資取代以批地形式的補貼安排。

答(a)：關於該兩間鐵路公司，當局已在1999年11月提交地下鐵路條例草案委員會的文件中闡明立場。該份文件載於附件A，以供參考。

假如鐵路項目在特許專營期內，其總收入現值在扣除非經常及營運開支後少於非經常開支，則會被視為財政上不可行。這個不足之數稱為財務差額。按需要向兩間鐵路公司批地，以彌補鐵路項目的財務差額，這種做法證實甚具效益，使鐵路公司能在獲得合理回報的情況下建造和營運鐵路，以及服務乘客大眾。鐵路公司能持續以商業運作方式建造和經營鐵路，最終可讓政府在作出最少參與和投資下，為香港提供鐵路服務。

鐵路與物業互相配合的模式亦具運作效益，使鐵路發展項目中鐵路部分與物業部分之間的銜接能取得最佳的效果。由於鐵路公司會自動參與其鐵路項目沿線車站的物業發展項目，因此會在建造鐵路時提供所需適切的物業備置工程。若把車站上蓋的用地分開出售以進行物業發展，由於處理物業發展工程與鐵路運作間的銜接需涉及額外工作，很可能會引致額外的費用。

物業發展權須按個別個案的理據逐一考慮，不會自動批出，亦非給予鐵路公司的一種補貼。補貼的形式可指從公帑撥出一筆款項或政府放棄一筆應收取的款項。政府把物業發展權批予鐵路公司，會徵收十足的市值地價，因此並不屬於任何形式的補貼。

我們必須指出，政府不能透過股本注資來彌補鐵路項目的財務差額。股本注資會增加資金成本，鐵路公司便必須提高其項目的回報率。一旦出現財務差額，股本注資只會令項目的財務差額擴大。較可行的方法是提供非經常補助金，這基本上是給予鐵路公司的一筆現金津貼，政府將不會獲得任何回報。日後的項目出現財務差額，政府當會作個別考慮，以決定應否給予非經常補助金或其他財務方式，以替代批出車站上蓋的物業發展權，或同時批出車站上蓋的物業發展權。

至於機管局，機場島在 1995 年根據具法律效力的批地契約批予機管局，以發展香港國際機場，年期至 2047 年為止。批地契約對土地用途作出嚴格規管，訂明機場島只准作機場運作、機場支援及與機場有關的發展。機管局已承擔超過 100 億元的土地平整費用，而這筆費用一般由政府支付，因此，這項批地安排並非給予機管局的補貼。

問(b)：兩間鐵路公司有沒有把物業發展所得收益補貼車費？如有的話，金額有多少及計算方法如何？

答(b)：批出物業發展權是其中一種方法，彌補財政不可行的鐵路項目財務差額。這項安排是爲了在投資新鐵路項目時，爲股東帶來與所涉風險相稱的商業回報，否則新項目便會變得不可行而無法落實。這項安排並非爲了補貼某個項目的車費。

根據相關條例，兩間鐵路公司須按照審慎的商業原則經營其業務。在釐定車費時，鐵路公司須審慎考慮各項因素，例如當前的經濟狀況、經營環境、市民的負擔能力、市場競爭等。

問(c)：以私人協約方式批地是否有任何準則？如有的話，有哪些準則？

答(c)：大部分可作工商或住宅發展的土地，都是透過公開拍賣或招標出售。除此之外，我們也會在具備充分理據的情況下以私人協約方式，直接批地予一些非政府組織或私營機構作指定用途，以符合政府的既定政策，並滿足本港經濟、社會及社區需要。所有以這種方式直接批出的土地，均須通過嚴格的政策審核，經周全考慮，證明符合公眾利益後，由行政會議逐一審批，或由獲授權當局按照行政會議所訂定的批核準則，逐一審批。

私人協約批地一般都有特定用途，在批地文件內註明。當局會視乎所作用途的性質，徵收象徵式地價、優惠地價或十足市值地價。下文按所徵收的地價，列舉不同類別的私人協約批地的例子：

(a) 象徵式地價

- (i) 教育用途：學校、高等教育院校；
- (ii) 福利用途：社會福利、安老院；
- (iii) 醫療衛生用途：診療所、醫院；
- (iv) 住屋用途：例如房屋委員會的租住公屋。

(b) 優惠地價

- (i) 教堂、廟宇等慈善用途；
- (ii) 住屋用途：資助房屋(例如由香港房屋協會興建的租住屋邨)。

(c) 十足市值地價

- (i) 公用事業用途；
- (ii) 特殊工業用途；以及
- (iii) 住屋用途：例如鐵路公司物業發展。

除上述類別以外，尚有少量的私人協約批地由有關的政策局及部門基於個別政策考慮後提交行政會議批准。所考慮的基本因素包括：私人協約批地的發展建議是否符合政府的既定政策，或會否有助達到既定的政策目標；評估建議可帶來的經濟或其他效益；建議是否具策略重要性；提出私人協約批地的時機是否適當；以及申請人是否具備落實有關建議的財力等。

總括來說，透過私人協約批地的方式去批出的土地個案數目並不多，亦是在比較特殊的個別情況下才會獲得批准。在私人協約批地

上進行的發展，必須符合土地批出時有關規劃圖則許可的用途，或符合城市規劃委員會其後就有關規劃圖則批出的發展許可或所作的修訂。有關發展必須按批地的指定用途進行，確保地盡其用。承批人須證明有財力落實有關發展計劃。相關的政策局及部門亦須在政策上給予明確支持，私人協約批地的申請才獲受理。私人協約批地的申請，須提交行政會議審批，或在行政會議所轉授的權力下，由獲授權當局按個別情況作出考慮。當局會視乎情況在批地條件中列明規限。這種以私人協約批出土地的政策由來以久，且行之有效。經過多年實踐，有關政策能有效確保土地資源因應本港的社會和經濟發展得以善用，能適時和適切地滿足本港在經濟、社會和社區方面的需求。

問(d)：為了能更妥善地規管樓市，政府土地的審批應交由房屋及規劃地政局局長全權負責，其他決策局不應獲授權處理私人土地的審批工作。

答(d)：除了公開拍賣或投標外，所有以其他形式長期批出的土地，均必須獲行政會議按個別考慮的方式或整體批准的方式審批，其他決策局並無權力批准以私人協約方式批地的個案。地政總署署長獲賦予若干權力批出土地契約，以確保所有以私人協約方式批地的安排與已核准的相關政府政策一致。

問(e)：請提供資料，說明有關以私人協約方式批地的補價評估機制，以及使該機制更具透明度及更為公正的方法。

答(e)：修訂地契補價和換地補價的評估工作，由地政總署的合資格的專業估價師負責。他們用以評估因批地條件修訂而令土地增值的方法，

與 1997 年 7 月獲行政會議再次確定的政策一致。土地因批地條件修訂而增加的價值，會按照現有批地條件與修訂批地條件之間的地價差額評估。地政總署亦有嚴謹的指引，讓員工可按政策、程序及理據，以公平合理及一致的做法處理每宗個案。在有關申請獲得批准後，才由估價會議／估價委員會評估補價。有關程序載列於地政總署在 2006 年 2 月 17 日向業界發出的作業備考(見附件 B)。

在現行制度上，審計署不時就土地收益進行審核，政府帳目委員會亦會密切監察。此外，廉政公署及申訴專員亦扮演制衡及監察的角色。

問(f)：以私人協約方式批地作指定用途的個案必須加以監察，確保有關土地作指定用途。倘若在批出土地契約一段時間後，有關土地並非作指定用途，則當局應執行契約條件，收回有關土地。

答(f)：若有明確證據，顯示承批人違反私人協約批地關於終止或縮減規定土地用途的條款，而有關該私人協約批地的政策考慮仍然有效，在承批人拒絕糾正有關違反批約條款的情況下，當局會採取行動重收有關地段。

問(g)：有關以協約方式批地的情況的資料。

答(g)：當局已在 2006 年 3 月 28 日舉行的立法會規劃地政及工程事務委員會會議上向委員提供有關以私人協約方式批地的情況。

問(h)：有關下列類別土地的資料：

- (i) 以私人協約方式批地作非牟利用途，並徵收象徵式或優惠補價，但有關土地只限某幾類人使用，有違相關的契約條件；以及
- (ii) 以另一幅土地交換以私人協約方式批出的土地，而有關土地後來被出售牟利。

答(h)：(i) 在以私人協約批地的個案中，我們並無發現有任何土地是按象徵式／優惠補價批出作非牟利用途，而有違契約條件，讓有關土地只限某幾類人使用。

- (ii) 在以私人協約批地的個案中，我們並無發現有以另一幅土地交換以私人協約方式批出的土地，而有關土地後來被出售牟利。

問(i)：就以私人協約方式批地的個案執行終止土地用途條款進行檢討的資料。

答(i)：當局在 2006 年 3 月 28 日舉行的立法會規劃地政及工程事務委員會會議上已向委員提供有關容許以地契修訂的方式更改私人協約批地的土地用途的檢討結果。

《地下鐵路條例草案》委員會 物業發展權

目的

一九九九年十一月十一日，《地下鐵路條例草案》委員會舉行會議，席上有委員要求政府提供更多資料，說明政府在適當的情況下，把有關鐵路工程計劃的物業發展權批予地下鐵路公司(地鐵公司)的現行政策。委員並要求政府解釋，這項現時適用於九廣鐵路公司及地鐵公司的政策；在地鐵公司私有化後，為何會繼續適用於地鐵公司。現應上述要求提交本文件。

背景和論據

鐵路與物業計劃的綜合發展

2. 基於規劃、安全和技術方面的理由，政府認為在適宜的情況下把車站及車廠上蓋和毗鄰土地的物業發展與鐵路工程作為一個綜合的發展計劃，是可取的做法。過去二十五年，地鐵公司一直負責設計和建造車站及車廠上蓋的樓宇，政府認為這個安排是最能善用資源的做法。

3. 由地鐵公司負責整個車站地盤，就能以最適當的方法設計鐵路及上蓋物業的發展計劃，並能善用空間。地鐵公司會在動工前預先擬訂總綱計劃，並會在最

適當的時間，以最具效率的方法完成所需的基礎設施（例如與鐵路車站連成一體的樓宇地基、公共事業管道敷設及行車道等設施），以配合發展計劃和有關的工程。這個綜合協調的發展方式，可確保該公司能順利完成每項發展計劃。

4. 把物業與鐵路綜合發展，對鐵路的安全和運作都有保障。由一個機構同時管理鐵路和有關的物業發展，責任的劃分就非常明確，絕不會含糊不清。如物業發展方面一旦發生會影響到鐵路的事件，有關機構即可妥為處理。

5. 政府認為賦予地鐵公司綜合發展車站及車廠上蓋物業與鐵路工程的安排，能兼顧在規劃、建造工程及鐵路營運方面的各種考慮。這些考慮因素在地鐵公司私有化後仍然有效。我們認為應保持這個在過去四分之一個世紀行之有效，並且令市民獲益的政策。

物業發展權並非一種補貼

6. 我們必須指出物業發展權並非給予地鐵公司的一種補貼。一般而言，補貼的形式，可以是透過從公帑撥出一筆款項或政府放棄一筆應收取的款項等形式支付。然而政府把物業發展權批予地鐵公司，會徵收十足的市值地價，因此不可說是一種補貼。

7. 地鐵公司從物業發展方面得到的利潤，是來自該公司與發展商所攤分的利益。地鐵公司把車站及車廠上蓋的發展計劃招標時，發展商須同意把一部分利潤與地鐵公司分享。地鐵公司可分享利潤的多寡，須視乎市況而定。地鐵公司因而須要承擔發展上的風險及財政風險。

把物業發展權公開招標

8. 有委員提出以下意見：-

- (a) 由於物業發展權並非通過公開招標的方式批出，政府沒有就這些發展權取得十足市值；以及
- (b) 政府應考慮把物業發展權公開招標，並把招標後得到的現金，以貸款或股本形式注入地鐵公司。

9. 正如上文已清楚說明，雖然物業發展權並非以公開競投形式批出，但無礙政府向地鐵公司收取十足的市值地價。對地價進行評估，是地政總署工作的一部份。署方的專業估價人員，會對不同形式的土地交易進行估價，並要求發展商根據評估的結果支付有關地價或

費用。在批予地鐵公司物業發展權時，地政總署亦會運用同樣的評估地價方法，並同時參考性質相類，可資比較物業最近期的公開市場交易價格。此外，如把物業發展權公開招標，鐵路公司與獨立發展商之間在配合上可能出現問題，這可能會壓低投標價格。舉例來說，獨立發展商可能會在其成本中加入一個因素，就是與鐵路公司的協調問題以及鐵路公司可能提出申索所涉及的額外開支。因此，公開招標並不能保證政府所取得的地價，會較通過與地鐵公司直接磋商所得的價錢為高。

10. 正如上文第 9 段指出，根據第 8 段(b)項建議進行公開競投而獲得的地價，不一定比通過地政總署的專業評估而評定的地價為高。再者，地鐵公司獲取來自與發展商攤分的收益，對公司按審慎商業原則並且無需依賴政府資助的經營模式，至為重要。假若政府透過把物業發展權公開競投，並把收益以股本或借貸形式注入地鐵公司，該公司便須要負上向政府提供商業回報或市場利率等額外的財務承擔。假若政府放棄收取商業回報或市場利率，無形中便等於向地鐵公司提供補貼。

11. 此外，上述建議亦涉及把物業發展權的投標收益，特別指定用於地鐵公司的鐵路計劃，在沒有通過法律賦權的情況下，這樣做等於把政府一般收入預先撥作指定用途。這個建議與公共財政條例不符。

結論

12. 一直以來地鐵公司所進行的物業發展工作，不但促進了地鐵站和車廠上蓋的物業發展，還令地鐵沿線湧現不少新社區。地鐵公司除了籌劃物業發展計劃之外，更負責大部分地基建造工程，以及提供其他一般基礎設施。另一方面，物業發展計劃也為鐵路系統帶來首批乘客。我們認為，地鐵公司在私有化後，應繼續承擔把鐵路和物業計劃綜合發展的工作。因此，在適宜的情況下，我們會沿用現行政策，繼續把車站和車廠上蓋及毗鄰土地的物業發展權批予地鐵公司。目前政府就發展這類物業的土地向地鐵公司徵收十足市值地價的政策，亦會維持不變。

----- 完 -----

運輸局

一九九九年十一月十七日

[譯文]



地政總署
地政處
作業備考

第 1/2006 號

與契約修訂交易⁽¹⁾有關的土地補價評估程序

土地及建設諮詢委員會轄下土地小組委員會曾討論有關簡化契約修訂交易的土地補價評估程序，以及如何提高其透明度。根據有關討論結果，並諮詢香港測量師學會後，本署已檢討有關的現行程序，並施行多項新措施。

2. 本作業備考述明新修訂的土地補價評估程序如下：

(i) 土地補價評估的前期階段

一般而言，有關分區地政處會就擬議契約修訂交易發出臨時基本條款及有關條件的建議書，以及業經地區地政會議批准的特別條件擬本。申請人如接受了臨時基本條款建議書，便即啟動土地補價評估程序。

(註：倘有關個案須先行完成法定程序，作為簽立契約修訂文件的條件之一，土地補價評估的實際所需時間便會因應涉及的法定程序進度而作出調整。)

為方便土地補價評估的準備工作，有關的分區地政處應要求申請人或其代理人在正式接受臨時基本條款建議書後，盡快提交他們認為與土地補價評估相關的資料。業經敲定的土地補價評估建議書會送交地政總署總部的估價組，以進行下文

⁽¹⁾ 此處所指的契約修訂交易包括因換地而須作出的契約修訂。

第(ii)及(iii)項所述的工作。

(ii) 審核土地補價評估建議書

估價組收到分區地政處提交的建議書後，便會通知申請人／其代理人，並審核建議書及所有提交的資料，然後轉呈估價委員會／估價會議審議。在這段期間，申請人／其代理人可向估價組直接提交他們認為與土地補價評估有關的額外資料及／或補充說明，但須緊記切勿因此而延誤將土地補價評估轉呈估價委員會／估價會議審議的程序，且不得就土地補價評估與申請人／其代理人進行商議。

(iii) 審議土地補價評估

土地補價評估須視乎所涉及的金額，而決定應上呈估價委員會或估價會議審議並作決定。若申請人就估價委員會之前所通過的評估提出上訴，估價會議亦會審議該上訴個案。

(iv) 就土地補價評估結果發出通知及具約束力的基本條款建議書

有關的分區地政處會簽發具約束力的基本條款建議書，將土地補價金額通知申請人。申請人若不同意有關金額，可就此提出上訴。不過，經上訴後作出的修訂評估，乃按進行重新評估當時的土地價值考慮，因此重新評定的金額可能會與原先建議的金額相同，又或高於／低於該金額。

(v) 審議土地補價評估的上訴個案

有關的分區地政處收到申請人就土地補價評估而提出的上訴後，便會將個案轉介估價組轄下的上訴小組。上訴小組的個案人員向估價會議提交土地補價上訴前，應在不作出任何承諾及不使我方權益受損的基礎上，先與申請人／其代理人溝通，就土地補價評估的各有關方面(包括估價基準、總發展價值、發展項目的建築成本、比較個案／數據，以及有關的交易證明等)交換意見。一般來說，在這項程序的最後階段，個案人員亦會查詢代理人有否收到其客戶的任何指示，就擬議契約修訂交易的土地補價提出最新的反建議。如申請人有提出反建議，個案人員亦應將有關資料納入建議書內，呈估價會議審議。

(vi) 出席估價會議

申請人／其代理人會獲邀出席審議其土地補價上訴的估價會議。個案人員會在申請人／其代理人席前向估價會議成員陳述有關個案，然後由申請人／其代理人就其要求的修訂及曾經以書面形式提交的所有理據作詳細解釋。待申請人／其代理人退席後，估價會議成員便會審議有關個案。

(vii) 就土地補價評估簽發修訂建議書

估價會議就土地補價上訴作出決定，而本署亦已就土地補價評估修訂金額簽發具約束力的建議書後，個案人員可應代理人的要求，披露估價會議所採用但卻與代理人所提出有顯著分別的主要評估準則(包括其建議書有提出但未為估價會議接納的任何主要論據或／及比較個案／數據)。上述程序旨在方便代理人的客戶考慮修訂評估結果。

3. 隨文夾附上述主要步驟的流程表。

地政總署署長劉勵超

二〇〇六年二月十七日

流程表
(與契約修訂交易有關的土地補價評估程序)

