

立法會發展事務委員會 促進私人參與土地重新發展的建議

目的

本文件向委員匯報有關根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(《條例》)降低指明地段類別的強制售賣土地申請門檻建議的公眾諮詢結果，以及擬議的未來路向。

背景

2. 根據《條例》，任何人士如擁有地段的不分割份數佔總數不少於 90%，可向土地審裁處申請命令，強制售賣整個地段。為進一步促進私人參與土地重新發展，我們在 2006 年發出公眾諮詢文件(副本載於**附件 A**)，建議根據《條例》的現行機制¹，訂明下述三種類別的地段可採用不少於 80%的不分割份數作為較低的強制售賣土地申請門檻(下稱「較低申請門檻」) —

- (i) 地段上只剩餘一個單位未能收購 —— 這建議有助私人參與重新發展一些有 5 至 9 個單位的樓宇²。這類樓宇一旦僅餘一名業主基於種種理由而拒絕出售其單位，而由於餘下的單位佔樓宇總不分割份數的 10% 以上，整個重建項目便會停滯不前；
- (ii) 地段上所有樓宇的樓齡均達 40 年或以上 —— 這建議可推動舊樓重建。我們根據屋宇署發出樓宇修葺令的數據，建議把這類地段列為指明類別。有關數據顯示，近年超過三分之一的修葺令是發給樓齡達 40 年或以上樓宇的業主；或
- (iii) 地段上有業主下落不明／無法聯絡 —— 這建議有助私人重建有業主無法聯絡的地段。我們建議涉及下落不明／無法聯絡的業主的不分割份數應最少佔有關地

¹ 根據《條例》第 3(5)和(6)條，行政長官會同行政會議可藉憲報公告，指明若干地段類別可採用不少於 80%的較低申請門檻，有關憲報公告屬於附屬法例。

² 對於有超過 9 個單位的樓宇，剩餘的最後一個單位佔樓宇總不分割份數的 10% 或以下(即現行不少於 90%的申請門檻已經適用)；對於少於 5 個單位的樓宇，剩餘的最後一個單位佔樓宇總不分割份數超過 20%(假設剩餘的最後一個單位佔總單位數目的百分比，粗略相等於該單位的不分割份數佔總不分割份數的百分比)。

段總不分割份數的 10%，使申請人仍須透過協商和協議方式盡量收購單位，而不會因該地段有業主下落不明／無法聯絡而得益³。

我們建議屬於上述三種類別任何一類的地段均可採用較低申請門檻。

公眾諮詢結果

3. 在為期三個月的諮詢期內，我們舉辦了兩次公眾論壇、兩次業主團體討論會，以及一次小組討論會，與會人士包括學者、業主代表及建築專業人士。我們並諮詢了當時的立法會規劃地政及工程事務委員會、土地及建設諮詢委員會，以及各區議會的正副主席。我們又出席了由不同區議會⁴所舉辦的四個簡介會／會議，以及由香港測量師學會主辦的業界論壇。此外，我們在 2006 年 4 月 21 至 30 日期間進行電話意見調查，訪問了 1 000 多人，又透過民政事務局所設立的公共事務論壇網上討論平台搜集意見。

4. 諮詢結果顯示許多意見支持政策的整體方向，贊成降低強制售賣土地申請門檻，以促進私人參與土地重新發展。有關數據與電話意見調查的結果(約 66%受訪者支持推行建議以促進私人參與土地重新發展)一致。諮詢結果亦顯示市民關注政府為保障私人物業業主權益所採取的措施。

5. 電話調查結果顯示受訪者明顯支持建議的三種地段類別，不過，諮詢結果則顯示這方面的意見紛紜。就建議所接獲的意見，有關數據摘錄於附件 B，電話意見調查的結果則載於附件 C。

詳細分析

地段上只剩餘一個單位未能收購

6. 在諮詢期內，社會並沒有就訂明這類地段可採用較低申請門檻的建議，表達強烈關注。我們只接獲少量的回應。因此，我們建議訂明只剩餘一個單位而未能收購的地段類別可採用較低申請門檻。至於有多少樓宇可受惠於這個建議，我們未有相關的資料，但目前共有超過 2 萬幢樓高 9 層或以下的私人樓宇。

³ 假如下落不明／無法聯絡的業主的單位數目，只佔地段的總不分割份數的 2%，則指明有關地段可採用較低強制售賣申請門檻便等同協助申請人收購額外 8%的不分割份數。

⁴ 包括灣仔區議會轄下的規劃、交通和環保委員會、東區區議會、深水埗區議會轄下的房屋事務委員會，以及中西區區議會。

7. 在擬備有關的憲報公告時，我們會為這種地段類別訂明「單位」的定義。我們計劃把佔有不分割份數而不屬於大廈公用部分的建築部分視為「單位」。不過，我們建議即使泊車位、天台、外牆和地庫佔有不分割份數而又不屬於公用部分，均不視為「單位」。此舉是為確保在根據這種類別地段採用較低申請門檻時不會受到不必要的限制⁵。為妥善地為這種地段類別訂明「單位」的定義，我們正在向有關專業團體徵求意見，也歡迎委員提供意見。

地段上所有樓宇的樓齡均達 40 年或以上

8. 在公眾論壇和業主團體討論會上，有許多自稱住在舊樓的與會人士對建議大表贊同，認為是改善居住環境的良機。部分與會人士要求對樓齡在 50 年或以上或甚至樓齡更低的樓宇進一步降低申請門檻至 75% 或以下。業界也普遍支持這類地段採用較低申請門檻。

9. 然而，不少回應者認為僅是樓齡未必足以用來判斷樓宇是否需要重建，他們認為樓齡達 40 年或以上的樓宇，如果維修保養得宜，無需提早重建。

10. 因應上述關注，我們希望指出，根據《條例》，即使某人已收購地段上 90% 的不分割份數或已按照擬議的較低申請門檻收購 80% 的不分割份數，他亦無權強迫餘下業主出售其物業。他只能啟動機制，向土地審裁處作出申請，而土地審裁處在判斷重新發展有關地段的申請是否合理時必須考慮多項因素，當中包括現有發展的「齡期或維修狀況」。換言之，土地審裁處有責任保障業主的權益。事實上，在 2007 年 3 月，土地審裁處拒絕了一宗強制售賣土地命令的申請，該申請涉及兩幢樓高 6 層而樓齡達 47 年的樓宇。土地審裁處駁回申請的理由，是申請人未能以樓宇的齡期或維修狀況令土地審裁處信納該地段應重新發展。此個案明確反映了土地審裁處的角色，在審批有關強制賣地的申請前，必須考慮樓宇的狀況，確保進行重新發展是合理的。

11. 由於《條例》現時賦予土地審裁處的權力已提供足夠的保障，我們建議維持有關提議，訂明這類地段可採用較低申請門檻。截至 2007 年年底，本港約有 9 000 幢樓宇的樓齡達 40 年或以上，實施上述建議可幫助促進私人參與重新發展當中殘舊失修的樓宇，亦有助加快重新發展殘舊失修的工業大廈，以配合香港的經濟需要。

⁵ 根據這項建議，申請人如已成功收購地段超過 80% 的不分割份數，但未能收購餘下的一個單位和若干泊車位，他仍可向土地審裁處申請採用較低門檻強制賣地。

地段上有下落不明／無法聯絡的業主

12. 許多意見對指明這類地段的建議表示不同方面的關注，特別是有關「下落不明／無法聯絡的業主」的定義，以及申請人通知業主所需採取的程序。雖然可以採取某些步驟和程序，以追尋這類業主的下落，但是他們仍憂慮可能會有業主被誤以為「下落不明／無法聯絡」。他們擔心當局難以設立一套通知機制，足以保障因種種原因而未能聯絡上的業主的私有產權。

13. 另一方面，亦有其他意見，特別是來自業界的意見，要求我們撤消有關下落不明／無法聯絡的業主的人數應最少佔地段不分割份數 10% 的擬議規定，他們認為這項規定會造成不必要的限制，有違促進私人參與土地重新發展的原意。

14. 由於公眾及業主對「下落不明／無法聯絡的業主」的地段類別所帶來的影響未能放心，而且有關建議的成效存疑，因此，我們認為較審慎的做法是暫時撤消這個建議類別。不過，我們日後可因應就其他類別的地段推行較低申請門檻所得的實際經驗，按需要再作研究。

未來方向

15. 因應公眾諮詢的結果和上述的分析，我們打算透過憲報公告訂明以下兩類地段可採用不少於 80% 的較低申請門檻：

- (i) 地段上只剩餘一個單位未能收購；或
- (ii) 地段上所有樓宇的樓齡均達 40 年或以上。

我們計劃盡快向立法會提交有關的憲報公告，該憲報公告屬於附屬法例。

發展局
2008 年 1 月

根據《土地（為重新發展而強制售賣）條例》
就強制售賣指明類別地段
調低所須不分割份數的申請門檻的建議

目的

本文件闡述當局擬議根據《土地（為重新發展而強制售賣）條例》第 3（5）及（6）條，指明三個類別的地段可採用不少於 80% 的不分割份數作為強制售賣的申請門檻，以促進重新發展該類地段的工作。

背景

2. 政府致力解決樓宇老化的問題。我們十分重視促進私人參與土地重新發展的工作，作為解決樓宇老化的全面性策略中的一環。

3. 為此，《土地（為重新發展而強制售賣）條例》（下稱《條例》）（第 545 章）在 1998 年制訂，並於 1999 年實施。簡而言之，該《條例》訂明，凡任何人士（以承按人以外的身分）擁有某地段不少於 90% 的不分割份數，可向土地審裁處申請為重新發展而強制售賣該整個地段。截至 2005 年年底，根據該《條例》作出售賣令的申請共有 19 宗，其中 5 宗獲土地審裁處批准，4 宗正在處理中，其餘的則被中止或尚待決定。土地審裁處並無備存有關申請被中止的原因的資料，但據我們了解，部分申請被中止是因為有關申請人已經與餘下單位的業主達成買賣協議。

4. 鑑於私人為重新發展而徵集土地的過程冗長，而結果又難以預計，是他們工作的主要障礙之一，我們認為可進一步利用《條例》的現有機制，以協助他們徵集土地的工作。《條例》第 3（5）及（6）條訂明，行政長官會同行政會議可藉憲報公告指明某些類別的地段可採用不少於 80% 的不分割份數作為較低的強制售賣申請門檻。該憲報公告屬於附屬法例，須經由立法會審議。我們認為可借助這個機制，進一步促進私人參與重新發展工作。相關的法例條文載於附件。

擬議的地段類別

5. 在制訂有關建議時，我們明白有需要在促進私人參與土地重新發展的工作與保障個人私有產權之間，取得審慎而細緻的平衡。就此，基本法第 6 條訂明，私有財產權須依法獲得保護。

6. 基於以上所述，我們建議下列三個類別地段可根據《條例》採用不少於 80% 的不分割份數作為強制售賣的申請門檻——

- (i) 地段上只剩餘一個單位未能收購；
- (ii) 地段上的樓宇的樓齡均達 40 年或以上；或
- (iii) 地段上有下落不明／無法聯絡的業主。

地段上只剩餘一個單位未能收購

7. 有意見認為私人重新發展 5 至 9 個單位的樓宇時，一旦僅餘的一名業主基於種種理由而拒絕出售單位，整個重建項目便會裹足不前。這是由於尚餘單位佔這類樓宇總不分割份數的 10% 以上。有鑑於此，我們擬議以「地段上只剩餘一個單位未能收購」為指明地段類別，可採用不少於 80% 的不分割份數的較低強制售賣的申請門檻。此舉應有助重新發展一些有 5 至 9 個單位的典型舊樓¹。我們並未備有這類樓宇的數目，然而，目前有超過 20 000 幢樓高 9 層或以下的私人樓宇。

地段上的樓宇的樓齡均達 40 年或以上

8. 一般來說，樓宇會隨時間老化，而老化速度則視乎維修保養的情況而定。由於樓宇各個組件均有特定的使用期限，我們認為樓齡是客觀的準則，藉以初步評估重新發展的需要。

9. 本港目前有超過 7 500 幢樓齡達 40 年或以上的私人樓宇（約佔私人樓宇總數的 20%）。屋宇署在 2003 年及 2004 年所發出的法定修葺令²中，約有 40% 是發給這些舊樓的。雖然舊樓的實際狀況十分視乎其保養是否妥善，上述法定命令的數字反映破舊失修情況

¹ 對於有超過 9 個單位的樓宇，剩餘的最後一個單位佔樓宇總不分割份數的 10% 或以下；對於有少於 5 個單位的樓宇，剩餘的最後一個單位佔樓宇總不分割份數超過 20%（假設剩餘的最後一個單位佔總單位數目的百分比，粗略相等於該單位的不分割份數佔總不分割份數的百分比）。

² 根據《建築物條例》（第 123 章）第 26 及 28 條就危險及破舊樓宇與欠妥排水系統所發出的命令。

在這些舊樓中較為普遍。樓齡達 40 年的樓宇亦往往未能符合現代樓宇的最新標準，無法提供舒適方便的居住環境。

10. 把樓齡達 40 年或以上的樓宇定為指明地段類別，亦有助重新發展那些極可能屬戰前落成而缺乏基本衛生設施的樓宇。由於這些樓宇未能提供最基本的衛生設施，我們認為適宜盡早進行重新發展。至於樓齡達 40 年或以上屬古蹟或暫定古蹟的樓宇，則會根據《古物及古蹟條例》(第 53 章) 予以保護，不會被拆卸。土地審裁處會負責把關，只會在信納重新發展申請具備充分理據及符合其他規定的情況下，才會作出售賣令。

地段上有下落不明／無法聯絡的業主

11. 私人在徵集土地期間所遇到的另一個常見問題，是無法與有關業主取得聯絡。因此，我們建議有下落不明／無法聯絡的業主的樓宇為指明地段類別，可採用不少於 80% 的不分割份數作為強制售賣的申請門檻。

12. 就此，我們認為下落不明／無法聯絡的業主所佔不分割份數應該不可少於 10%，使多數份數擁有人需要繼續透過協商及協議方式盡量收購單位，而不會純粹因為該地段有下落不明／無法聯絡的業主而得益³。

外界就《條例》的其他建議

13. 我們知悉部分人士，特別是業界、專業團體及個別業主，希望當局對《條例》作出更重大的修訂，包括全面調低強制售賣的門檻至不少於 80%，以及把計算門檻的基礎由地段改為「地盤／計劃」。不過，我們對這些建議有所保留，因為立法會在 1998 年經過詳盡及全面的討論後，才就現時以地段為單位的 90% 的不分割份數門檻取得共識。特別是如擬議透過「地盤／計劃」作為基礎，更可能會導致多數份數擁有人雖然擁有該「地盤／計劃」不少於 90% 的總不分割份數，但他在該「地盤／計劃」內的其中一個地段，卻可能根本未能收購任何不分割份數。我們必須在促進重新發展與保護私有產權之間，取得審慎的平衡。

³ 假如下落不明／無法聯絡的業主的單位數目，只佔地段的總不分割份數的 2%，則指明有關地段可採用較低強制售賣門檻（不少於 80% 的不分割份數），便等同協助該地段的多數份數擁有人收購額外 8% 的不分割份數。

14. 此外，亦有意見要求，除了在地段上現有發展的齡期或其維修狀況外，政府應透過訂立規例指明其他理由，讓土地審裁處可基於這些額外理由，決定有關重新發展某地段的申請是否合理。我們認為這些額外的理由需要獲得社會大眾接受，相對客觀及可執行。我們歡迎各界就這方面提出意見。

未來路向

15. 政府期望聽取各界對這些建議的意見，並特別希望專業團體及業界能就對上文第 6 段擬議三類地段的可行性提出意見。我們會透過適當途徑收集公眾意見，包括舉辦公眾論壇，與業主進行小組討論，以及透過互聯網上的「公眾事務論壇」收集中產人士的意見。假如公眾就擬議地段類別取得共識，我們會向立法會提交有關的立法建議。

土地(為重新發展而強制售賣)條例(第 545 章)
第 3(5)、3(6) 和 3(7)條

第 3(5)條

在符合第(6)款的規定下，行政長官會同行政會議可藉憲報公告就屬於該公告中指明的地段類別的地段，指明一個較第(1)款所述百分比為低的百分比，而在此情況下，對第(1)款及本條例的其他條文的解釋，須猶如第(1)款所述百分比已就屬於該類別的地段而由如此指明的百分比取代一樣。

第 3(6)條

根據第(5)款指明的百分比不得少於 80%。

第 3(7)條

現宣布—

- (a) 在不影響“少數份數擁有人”的定義的一般性及第(1)(b)款及第 4(1)(b)(i)條的施行的原則下，就本條而言，在計算某人或某些人士(而不論其是否第(1)款提述的人)在某地段擁有的不分割份數所佔百分比時，不得將純粹是關乎該地段的公用部分的不分割份數計算在內；
- (b) 第(5)款所指的公告是附屬法例。

根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》
降低指明地段類別的強制售賣土地申請門檻的建議
諮詢結果

諮詢文件所載建議		諮詢結果 ¹
整體		
1.	建議降低若干地段類別的強制售賣土地申請門檻	<ul style="list-style-type: none"> ● 63%(63 個回應)支持 ● 31%(31 個回應)反對 ● 6%(6 個回應)提出其他意見 合共 100 個回應
建議的三種地段類別		
2.	地段只剩餘一個單位未能收購	<ul style="list-style-type: none"> ● 50%(5 個回應)支持 ● 40%(4 個回應)反對 ● 10%(1 個回應)提出其他建議 合共 10 個回應
3.	地段上所有樓宇的樓齡均達 40 年或以上	<ul style="list-style-type: none"> ● 17%(10 個回應)支持 ● 55%(33 個回應)反對² ● 28%(17 個回應)提出其他建議，包括： <ul style="list-style-type: none"> ➢ 樓宇狀況應列為考慮因素； ➢ 不同樓齡的樓宇應採用不同的賣地申請門檻；及 ➢ 應包括樓齡較低的樓宇 合共 60 個回應
4.	地段上有下落不明／無法聯絡的業主	<ul style="list-style-type: none"> ● 7%(1 個回應)支持 ● 0%(0 個回應)反對 ● 93%(13 個回應)提出其他建議³ 合共 14 個回應

¹ 有關的百分比是根據就相關事宜所收到的回應數目計算支持／反對／提出其他意見所佔的比例。

² 反對建議的主要理由是樓齡達 40 年或以上的樓宇亦可以保養得宜，重新發展這些樓宇未必合理。

³ 部分人士對「下落不明／無法聯絡的業主」的定義表示關注。有些人士要求放寬有關下落不明／無法聯絡的業主最少應佔總不分割份數 10%的規定。

諮詢文件所載建議		諮詢結果 ¹
平衡促進私人參與土地重新發展與保障私人業權的原則		
5.	<ul style="list-style-type: none"> - 支持原則 - 建議反映原則 - 建議未能反映原則 - 提出其他可保持兩者平衡的建議 - 政府應採取措施保障私人物業業主的權益 	<ul style="list-style-type: none"> • 4%(1 個回應) • 7%(2 個回應) • 30%(8 個回應) • 18%(5 個回應) • 41%(11 個回應) <p>合共 27 個回應</p>
其他建議		
6.	<ul style="list-style-type: none"> - 把申請門檻全面降低至 80% - 把申請門檻全面降低至 80%以下 - 把計算申請門檻的基礎由地段改為「地盤／計劃」 - 其他建議／意見，例如： <ul style="list-style-type: none"> ➢ 改善現有機制，防止收購土地時可能出現詐騙行為 ➢ 政府為擁有少數份數的業主提供物業估值服務 ➢ 必須獲得商業和住宅兩類單位大多數(80%)的業主同意，才可提出強制售賣土地的申請 ➢ 政府應就土地審裁處處處理賣地申請時須考慮的因素，制訂詳細指引 	<ul style="list-style-type: none"> • 5%(3 個回應) • 9%(5 個回應) • 16%(9 個回應) • 70%(39 個回應) <p>合共 56 個回應</p>

有關「促進私人參與土地重新發展」的電話意見調查結果
2006年4月21日至30日

[問 1] 你依家呢座樓有幾多年樓齡呢？

	百分比
9年或以下	16.8
10-19年	29.9
20-29年	24.7
30-39年	16.4
40年或以上	6.0
唔知道	6.1
拒絕回答	0.2
總計	100.0

註：是項民意調查包括 1,007 名居住在出租及自置私人住宅單位的人士。

[問 2] 根據現時法例，私人發展商要收購到有關地段嘅九成業權，先至可以向土地審裁處申請強制售賣整個地段，作重建之用。你贊唔贊成政府放寬限制，如果有關地段祇係剩低一個單位未能收購，就容許發展商嘅收購咗八成物業業權嘅情況下申請強制售賣土地作重建呢？

	百分比
非常贊成	2.3
贊成	45.7
普通	3.4
唔贊成	27.0
非常唔贊成	1.7
唔知道／無意見	19.6
拒絕回答	0.4
總計	100.0

[問 3] 你贊唔贊成政府放寬限制，如果有關地段嘅樓宇樓齡夠 40 年或以上，就容許發展商嘅收購咗八成物業業權嘅情況下申請強制售賣土地作重建呢？

	百分比
非常贊成	2.3
贊成	61.1
普通	2.7
唔贊成	22.1

非常唔贊成	1.2
唔知道／無意見	10.1
拒絕回答	0.5
總計	100.0

[問 4] 咁你又贊唔贊成政府放寬限制，如果有關地段有至少一成業主下落不明或者無法聯絡，就容許發展商畀收購咗八成物業業權嘅情況下申請強制售賣土地作重建呢？

	百分比
非常贊成	1.5
贊成	61.8
普通	2.9
唔贊成	20.3
非常唔贊成	1.2
唔知道／無意見	12.1
拒絕回答	0.3
總計	100.0

[問 5] 整體嚟講，你贊唔贊成政府放寬申請強制售賣土地嘅條件，以促進私人重建樓宇，改善舊區環境呢？

	百分比
非常贊成	2.0
贊成	64.3
普通	5.5
唔贊成	14.8
非常唔贊成	1.0
唔知道／無意見	11.9
拒絕回答	0.5
總計	100.0

受訪者背景列表

1. 住屋類型

	回應人數	百分比
出租私人住宅單位	162	16.1
自置私人住宅單位	845	83.9
總計	1007	100.0

2. 性別

	回應人數	百分比
男	443	44.0
女	564	56.0
總計	1007	100.0

3. 年齡

	回應人數	百分比
18 - 29 歲	177	17.6
30 - 39 歲	212	21.1
40 - 49 歲	298	29.6
50 - 59 歲	176	17.5
60 歲或以上	144	14.3
總計	1007	100.0

4. 教育程度

	回應人數	百分比
未受教育／幼稚園	23	2.3
小學	95	9.4
中學（中一至中三）	119	11.8
中學（中四至中五）	294	29.2
預科（中六至中七）	83	8.2
專上（非學位課程）	125	12.4
大學學位或以上	261	25.9
拒絕回答	7	0.7
總計	1007	100.0

5. 就業情況

	回應人數	百分比
就業	582	57.8
學生	75	7.4
家務料理者	171	17.0
退休人士	140	13.9
待業人士	32	3.2
其他	5	0.5
拒絕回答	2	0.2
總計	1007	100.0

6. 職業

	回應人數	百分比
經理及行政人員	145	24.9
專業人員	108	18.6
輔助專業人員	57	9.8
文員	114	19.6
服務工作及商店銷售人員	67	11.5
漁農業熟練工人	1	0.2
工藝及有關人員	24	4.1
機台及機器操作員及裝配員	17	2.9
非技術工人	16	2.7
拒絕回答	33	5.7
總計	582	100.0

7. 個人每月收入（祇問就業人士）

	回應人數	百分比
\$4,999 或以下	12	2.1
\$5,000 - \$7,999	43	7.4
\$8,000 - \$9,999	50	8.6
\$10,000 - \$14,999	97	16.7
\$15,000 - \$19,999	62	10.7
\$20,000 - \$24,999	67	11.5
\$25,000 - \$29,999	22	3.8
\$30,000 - \$39,999	54	9.3
\$40,000 - \$49,999	18	3.1
\$50,000 或以上	50	8.6
拒絕回答	107	18.4
總計	582	100.0

8. 自己覺得所屬社會階層

	回應人數	百分比
下層	147	14.6
中下層	234	23.2
中層	485	48.2
中上層	86	8.5
上層	6	0.6
唔知道／無意見	39	3.9
拒絕回答	10	1.0
總計	1007	100.0