

2014年7月16日  
討論文件

## 立法會發展事務委員會

### 補地價仲裁先導計劃

#### 目的

本文件旨在向委員簡介補地價仲裁先導計劃（先導計劃）的實施框架。

#### 背景

2. 土地契約修訂／換地（包括商議補地價）純屬申請人與地政總署之間的合約事宜，只有在雙方同意的情況下才能簽訂合約。土地契約修訂／換地須付的補地價金額是此類合約的重要條款之一。即使雙方經過多年商議，如申請人對補地價金額有異議，有關土地契約修訂／換地申請也不能完成。每宗個案達成補地價協議所需的時間差異很大。根據商議補地價的現行安排，申請人可對地政總署提出的補地價金額提出上訴，次數不限。一般而言，地政總署提出的補地價金額（不論是首次提出或上訴後提出的金額），申請人可在有效期一個月內考慮接納與否。申請人可能根據其當時的商業考慮（例如對市場的展望、現金流轉和項目推行能力），決定是否在某一特定時間完成補地價的商議。雙方均不能強迫對方接納補地價金額。實際上，雙方的分歧可無限期地持續。

3. 仲裁是一個各方同意解決爭議的程序，當中各方同意把爭議交由仲裁庭決議，仲裁庭的決議為最終裁決，並具約束力。仲裁在私下進行，一般以機密方式處理。仲裁機制容許獨立而公正的第三方按照雙方議定的仲裁條款和條件，就補地價金額作出裁決，從而解決雙方的爭議。先導計劃可為申請人及地政總署提供額外途徑，加快雙方就土地契約修訂／換地個案

的補地價金額完成商議，最終有助加快房屋和其他用途土地的供應。

4. 行政長官在二零一四年施政報告宣布引入先導計劃，以便利早日達成土地契約修訂／換地申請的補地價協議，從而加快房屋和其他用途土地的供應。

## 先導計劃的試行期

5. 由於就補地價進行仲裁在香港是嶄新嘗試，當中涉及公共收入，我們認為以先導計劃推行，讓政府能根據經驗檢討長遠安排，實屬審慎做法。我們將由二零一四年八月起實施先導計劃，為期兩年。實施先導計劃可讓政府有彈性優化仲裁機制，並讓政府在汲取相關經驗後，決定是否和如何繼續實施及廣泛應用機制。

## 先導計劃實施框架

### (A) 何時啟動仲裁

6. 《基本法》第七條<sup>1</sup>闡述政府身為香港土地資源保管人的角色。憑藉上述條文，地政總署署長作為私人業主，擁有絕對酌情權決定是否批准土地契約修訂／換地申請，包括是否訴諸仲裁或任何其他機制解決有關補地價金額的爭議。在不損害以上酌情權的情況下，作為先導計劃的一般指引，在雙方經過實質交換意見後，一般是在申請人提出至少兩次上訴後，仍無法就補地價金額達成協議時，申請人或政府均可提出透過仲裁解決補地價爭議，惟必須獲得對方同意才可進行仲裁。這個啟動仲裁安排已考慮到仲裁是解決雙方爭議的機制，並牽涉一定費用。在雙方尚未進行實質討論前，不能過早認定存在不能解決的爭議。根據地政總署在商議補地價方面的經驗，在數次認真的上訴並交換進一步資料後，爭議的事項才會變得明確。

---

<sup>1</sup> 《基本法》第七條訂明：「香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。」

## (B) 個案的優先次序及選取準則

7. 倘若到達上文第 6 段所述的仲裁啟動階段，很多申請人要求訴諸仲裁，導致整體需求超出地政總署、律政司及仲裁員候選人在同一時間處理多宗仲裁個案的能力，地政總署會採取一些準則為個案訂定優先次序，例如：

- (a) 以住宅單位數目的淨增長（例如不少於 200 個）或非住宅樓面總面積的淨增長（例如不少於 20 000 平方米）計算，「產量較高」的個案獲優先處理；
- (b) 補地價金額爭議的差異較大的個案獲優先處理；以及
- (c) 爭議事項較少或爭議性質較為直接簡單的個案獲優先處理。

## (C) 仲裁範圍

8. 仲裁事項僅限於補地價金額。申請人若不同意政府對土地契約的詮釋（例如如何詮釋土地契約下獲批准的「工業」用途）及政府政策（例如應付補地價是修訂土地契約「前」和「後」的價格差額、申請人向受影響居民提出及支付的補償不得從補地價扣除），因而拒絕接納補地價估值，這些關乎政策及影響整個行業的根本問題不得交予仲裁庭裁決。若申請人擬質疑這些根本問題，應訴諸現有途徑，即向政府提出民事法律程序，政府則會在公開法庭提出抗辯。

9. 為確保仲裁過程集中要點，避免因仲裁雙方及／或仲裁員在過程中提出新事項而令過程變得複雜或拖長，仲裁員將獲提供與個案相關的資料便覽及爭議清單。兩份文件均會以附件形式成為仲裁協議的一部分。資料便覽載列換地／土地契約修訂個案的基本條款及其他相關事宜，包括契約詮釋、政府政策、政府既定估價基準，以及雙方已經同意的其他必要估價元素。因此有關事宜均毋需仲裁。爭議清單載列具體事項（一般關乎用作計算補地價金額的估價元素），由仲裁員在仲裁過程

中考慮，並得出補地價金額。由於爭議清單是根據雙方同意的爭議事項擬定，我們認為只有在雙方同意下方可修訂爭議清單才屬合理（例如在仲裁庭尋求澄清後有明顯需要作出修訂）。

## **(D) 仲裁庭的組成**

### *仲裁員數目*

10. 為加強仲裁庭的公正性及可信性並避免出現個別仲裁員影響力過大的情況，仲裁庭會由三名仲裁員組成。事實上，由三人組成仲裁庭是仲裁的國際趨勢。雖然其中一名仲裁員會擔任主席或主持人以確保仲裁程序得以嚴格遵從，但仲裁庭三名仲裁員在裁決時份量均等。

### *仲裁員的資格／專業背景*

11. 仲裁庭主席將會由法律專業人士出任，可以是退休法官，或在取得專業資格後具備十年或以上經驗的大律師或事務律師。這可加強可信性、公平性和公正性。具備健全法律背景的仲裁庭主席熟悉相關法例，能確保仲裁庭嚴格遵從程序。至於另外兩名仲裁庭成員，他們應屬非常熟悉涉及與香港有關的地價爭議事項的人士。因此，他們必須是估價專業人士，具體而言是在土地事宜及估價方面具備至少十年經驗的專業測量師。

12. 我們不會要求仲裁庭主席或成員須具備仲裁資格。這是基於相當多的現職仲裁員，包括業內經驗豐富和享負盛名的仲裁員，並不具備任何仲裁資格。假如我們為先導計劃設立這項規定，我們會不必要地限制合適人選的數目。儘管如此，我們或考慮安排非強制性短期仲裁課程，讓準仲裁員（尤其是來自測量界的人士）熟悉仲裁的基本原則和程序。

## **(E) 委任機制**

13. 仲裁庭主席將會由政府 and 申請人提名，並須獲雙方同意。具體而言，雙方可各自提名，並透過協商達成共識。至於

另外兩名成員，申請人和政府（即地政總署）將各自提名一名估價專業人士，經對方同意後便可獲委任。

14. 如雙方未能在指定期限內就仲裁員委任事宜達成協議，香港國際仲裁中心會擔任委任當局。這項建議是基於《仲裁條例》（第 609 章）<sup>2</sup>訂明的做法。

#### **(F) 防止利益衝突**

15. 依循國際做法，仲裁員必須就其獨立性和公正性，以劃一表格作出書面聲明，及在作出聲明時披露可能與個案有關連的一切事項，並承諾會在仲裁過程中，持續履行有關披露的責任。仲裁員亦必須聲明沒有就有關的仲裁個案索取或接受，以及承諾不會索取或接受《防止賄賂條例》（第 201 章）所界定的任何利益。仲裁員所簽署的聲明，其內容會提及《仲裁條例》的相關法定條文和國際律師公會編訂的國際仲裁利益衝突指引。國際仲裁業界一般會接納該指引作為管理仲裁員利益衝突的標準。獲委任的仲裁員一旦簽署聲明，並在有關的聲明夾附於由土地契約修訂／換地申請人和政府所簽訂的仲裁協議後，仲裁員便成為仲裁協議的其中一方和受到協議所有條文規限，必須確保有關程序進行得當。持份者一般認為，向公眾披露仲裁員作出的書面聲明會使準仲裁員對接受委任卻步，因而影響雙方物色最適當人選出任仲裁員的機會。考慮到有關意見，上述書面聲明會予以保密。

16. 我們亦會在仲裁協議加入防止串謀條文，例如訂明仲裁員在沒有得到授權的情況下，不得與個案的任何一方討論，及要求仲裁員匯報在仲裁程序以外與個案的任何一方作出的任何溝通。

17. 就政府應否引入仲裁後任命管制，防止仲裁員接受作為申請人的發展商及／或政府日後提出的任命，作為「延後利

---

<sup>2</sup> 根據藉以實施《聯合國國際貿易法委員會國際商事仲裁示範法》第 11 條的《仲裁條例》第 24(1)條，如仲裁雙方不能就委任仲裁員的程序達成協議，或雙方未能按約定的委任程序達成協議，任何一方可要求香港國際仲裁中心作出委任，但不得再對該中心的決定提出上訴。

益」，所有經諮詢的持份者（包括法律界）並不贊同這項建議，並指出若實施這項建議，會令仲裁員卻步，不願意參與先導計劃，因此有關建議實不可行。事實上，在本地及國際仲裁業界，不論有關的仲裁個案何等重要，這類仲裁後任命管制未有所聞。考慮到國際做法，我們認為偏離慣常做法並不切實可行。另外值得注意的是，一直以來仲裁的前提是仲裁雙方合理地信任獲委任為仲裁員的專業操守，而有關仲裁員分別由其所屬的專業機構所規管。

### **(G) 防止申請人在仲裁過程中或在作出仲裁裁決後不履行責任的措施**

18. 為確保仲裁能確實額外增加土地供應，我們會引入措施，防止申請人在仲裁過程中或在接獲裁決後不履行責任。就此，如申請人在仲裁過程中反悔或不按仲裁所裁決的補地價簽立土地契約修訂／換地，我們要求申請人須向政府支付經政府最後評定的補地價的 15%。在這個金額中，我們擬在簽署仲裁協議時先收取申請人至少 10% 現金作為保證金，其餘 5% 可以履約保證形式提交，只在申請人不履行其責任的情況下才兌現。我們認為有必要要求申請人支付高於在一般土地契約修訂／換地個案（即補地價金額已獲接納而毋需進行仲裁）的 10% 按金。概念上，考慮到按金的目的是減少申請人因裁決不利而拒絕簽立土地文件及進行發展的風險，先導計劃應要求申請人作出較高程度的承擔。為進一步減少申請人透過其他方法逃避仲裁協議下的責任，我們會就有關地段的轉讓及股權轉讓（如申請人是一家公司）施加限制，直至申請人根據仲裁協議簽立有關土地契約修訂／換地文件。

### **(H) 估值日期及仲裁時限**

19. 由於評估補地價金額需顧及當時市況，故此政府的既定做法是採納當日日期，即就補地價金額作出決定時蒐集最新的市場證據（包括交易記錄），作為估值日期；有關決定有效一個月，供申請人考慮是否接納。由於仲裁程序歷時至少數月，期間市場或會出現變化，故此作為申請人的發展商及政府向仲裁庭提出的補地價或不再是當時市價。另一方面，倘若容許仲

裁任何一方或雙方經常提出更新，仲裁過程將會變得複雜或漫長。因此，我們會把仲裁庭首次成立的日期定為估值日期。

20. 為免在上述訂定日期所評估的補地價金額變得太過時，仲裁庭須於指定時限內作出裁決。知悉我們的目標是在數月內完成每個仲裁個案，部分業內專家建議政府可考慮把先導計劃下的仲裁個案，按照「只以文件為依據」的程序進行，原因是仲裁事宜的範圍狹窄（只限於補地價金額）以及須盡快就市場敏感的補地價金額作出決定。然而，其他人認為這項限制或會使作為申請人的發展商同意進行仲裁的意欲下降。在平衡不同意見後，我們計劃按個別情況，與申請人議定合適的時限。作為一般參考，我們預計就「只以文件為依據」進行程序而毋需聆訊的相對簡單個案，仲裁庭會在成立後大約十星期內作出裁決。如有需要，仲裁庭在進行「只以文件為依據」程序期間，仍然有權向雙方徵求口頭上的澄清。附件載有流程示意圖。至於需要進行聆訊的個案，指定時限或需延長至少數星期。倘若在仲裁過程中，仲裁庭認為需要偏離指定時限，則應提供理據並徵求仲裁雙方同意；視乎能否就延期達成協議及延期時間，仲裁雙方亦可能需要保留對估值日期作出相應調整的權利，以反映未能預見的延期。

### **(I) 仲裁裁決**

21. 仲裁庭會考慮所有提交的證據，作出仲裁裁決。仲裁庭的裁決不會受任何預先訂定的上限或下限所規限。仲裁庭須透過共識或過半數票的方式達致恰當的仲裁裁決。

### **(J) 保密**

22. 有建議認為披露「詳列理由的仲裁裁決」，即不僅披露裁決結果，而且披露導致該裁決結果的理據，有助增加仲裁程序的透明度，並為其他補地價商議個案提供有用的參考。另一方面，我們諮詢過的持份者幾乎全部認為，仲裁的本質屬機密，仲裁員一般不得披露任何與仲裁個案有關的事宜，而在作出仲裁裁決後，他們的職責便會完成。很多持份者亦認為有需要保護在土地契約修訂商議中涉及的商業敏感資料。值得注意的是，土地契約修訂／換地的商議，包括商議補地價的過程，

一向是申請人與地政總署（以地主的私人身分行事）的私人合約事宜。仲裁程序基本上是延伸及充實現行私人合約程序，因此應採用相同程度的保密機制。

23. 在平衡不同意見後，我們會採用慣常做法，將仲裁過程保密。然而，我們會透過土地契約修訂／換地文件在土地註冊處的常規註冊披露依據仲裁裁決繳付的補地價金額。在同意進行仲裁時，我們會保留權利，在有關土地契約／換地個案依據仲裁裁決簽立後，向公眾披露有關仲裁個案及獲委任的仲裁員的資料。我們會根據經驗及在閱覽先導計劃下的仲裁報告後，檢討是否及如何公布哪些有一般參考價值的仲裁考慮因素供業界或公眾參考。

### **(K) 仲裁費用**

24. 雙方須承擔其本身的法律及其他費用。仲裁程序的費用（雙方本身的費用除外），包括仲裁庭的費用和開支（涵蓋聘用三位仲裁員的費用），應由雙方平均分擔，除非仲裁庭酌情認為其他分配方法更為恰當。

### **(L) 對仲裁裁決的質疑**

25. 《仲裁條例》限制法庭在仲裁爭議方面的干預，並訂定一份詳細清單，列明法庭可就仲裁過程作出干預的所有情況<sup>3</sup>。如原訟法庭判決對仲裁員的質疑得直，原訟法庭可撤銷仲裁庭所作的裁決<sup>4</sup>。此外，原訟法庭可按《仲裁條例》第 81(1) 條載列的理由撤銷裁決<sup>5</sup>。仲裁協議亦會明文規定《仲裁條例》

---

<sup>3</sup> 根據《仲裁條例》第 12 條方得以實施的《聯合國國際貿易法委員會國際商事仲裁示範法》第 5 條列明，由本法管轄的事情，任何法院不得干預，除非本法有此規定。

<sup>4</sup> 根據《仲裁條例》第 25(2) 條，只有存在引起對仲裁員的公正性或獨立性產生正當懷疑的情況或仲裁員不具備當事人約定的資格時，才可以申請仲裁員迴避。

<sup>5</sup> 根據《仲裁條例》第 81(1) 條，有下列情形之一的情況，仲裁裁決才可以被撤銷：(a) 仲裁協議的當事人有某種無行為能力情形；(b) 仲裁協議在法律上是無效的；(c) 未向當事人發出指定仲裁員的適當通知或仲裁程序的適當通知，或因他故致使其不能陳述案情；(d) 裁決處理的爭議不是提交仲裁意圖裁定的事項或不在提交仲裁的範圍之列，或者裁決書中內含對提交仲裁的範圍以外事項的決定；或(e) 仲裁庭的組成或仲裁程序與當事人的約定不一致。

附表 2 第 4 條及第 7 條可供適用，讓仲裁程序的一方有權以有嚴重不當事件影響仲裁庭、仲裁程序或在仲裁程序中作出的裁決為理由，向原訟法庭申請質疑仲裁裁決<sup>6</sup>。

## 諮詢

26. 我們已就上述框架諮詢相關持份者，包括香港測量師學會、英國皇家特許測量師學會、香港地產建設商會、香港大律師公會（部分以個人名義出席的成員）、香港律師會、香港國際仲裁中心、香港仲裁司學會和香港調解仲裁中心。另外，我們亦諮詢了土地及建設諮詢委員會轄下地政小組委員會。上述團體普遍支持或不反對上述框架，其個別意見已納入框架，並載於上文各段。

## 徵詢意見

27. 請委員備悉先導計劃實施框架，並提出意見。

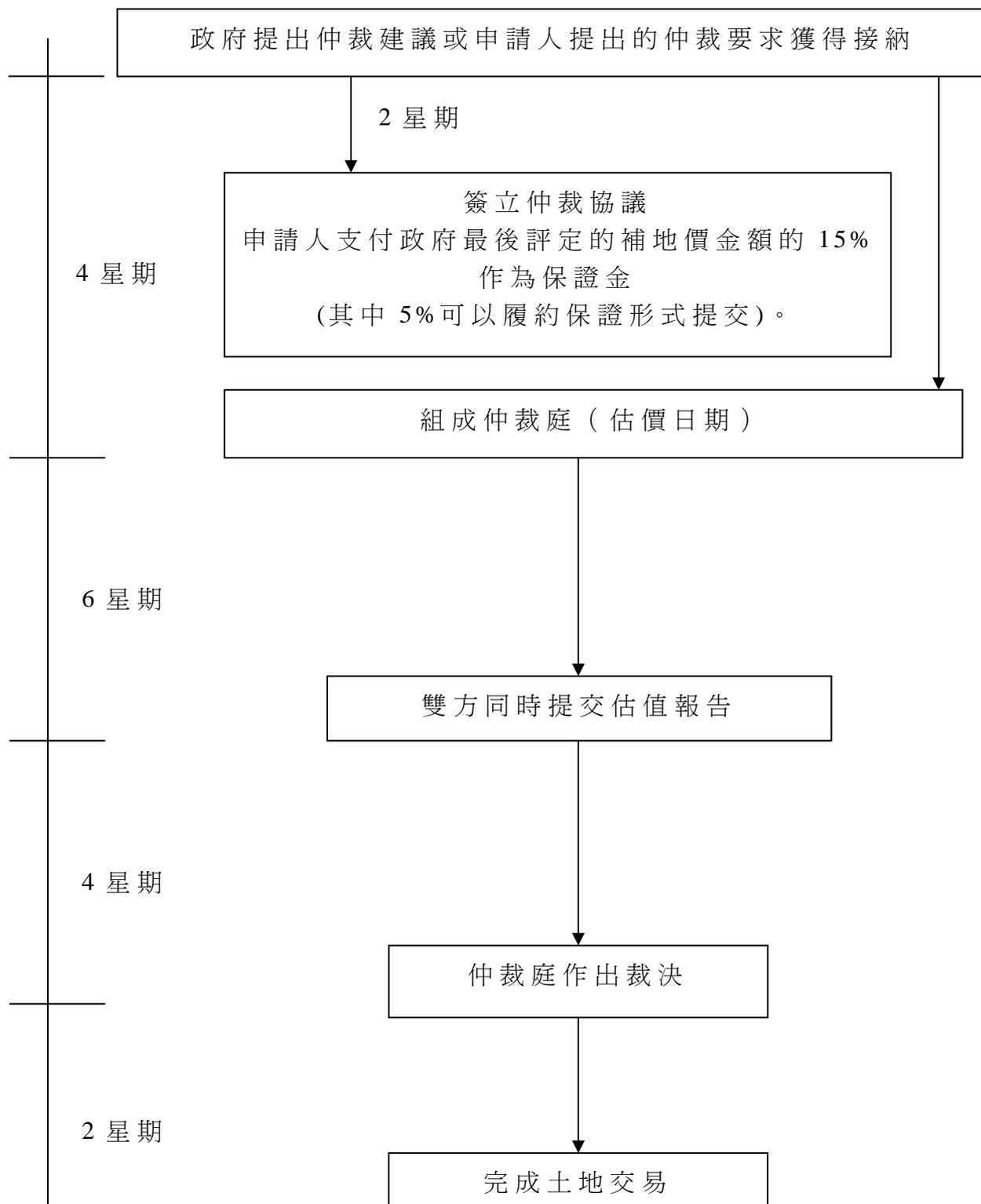
## 發展局

二零一四年七月

---

<sup>6</sup> 根據《仲裁條例》第 99 條，仲裁協議可明文規定附表 2 第 4 條及第 7 條及其他條文可供適用。

仲裁程序流程示意圖  
(按照「只以文件為依據」進行程序的簡單個案所作的樂觀估計)



註：

由簽立仲裁協議到作出仲裁裁決：12 星期

由組成仲裁庭到作出仲裁裁決：10 星期