

立法會參考資料摘要

補地價仲裁先導計劃的改善措施

引言

在二零二零年三月三十一日的會議上，行政會議**建議**，行政長官**指令**—

- (a) 在補地價仲裁先導計劃(先導計劃)下完成仲裁後，申請人應付的補地價金額，不超過根據地政總署及申請人在仲裁過程開始前最後一次提出的補地價金額建議而訂出的上限及下限；以及
- (b) 經採取上述的改善建議，以及其他微調措施(見下文第 15-20 段)後，先導計劃應延長兩年，至二零二二年十月二十三日。

理據

先導計劃的背景

2. 透過土地契約修訂／換地作私人發展／重建，一直是房屋和其他用途土地供應的重要來源。契約修訂／換地屬於發展商(申請人)與地政總署(以地主的私人身份行事)之間的合約事宜，在雙方經商議及同意的情況下簽訂。申請人須付的補地價金額是此類合約的重要條款之一。就金額達成協議所需的時間，可能大大延長商議過程。

3. 為向發展商及地政總署提供額外途徑，加快雙方完成補地價金額商議，從而加快房屋和其他用途土地的供應，行政長官在二零一四年施政報告宣布引入先導計劃，目的是鼓勵以仲裁的方式—一個雙方同意的解決爭議程序—解決補地價的爭議。在先導計劃下，獨立的仲裁庭會決定應付的補地價金額，而裁決對雙方均有約束

力。先導計劃在二零一四年十月推出，初期試行兩年。計劃其後於二零一六年及二零一八年兩度延長，直至二零二零年十月為止。

4. 至今，業界對先導計劃反應未見熱烈。截至二零二零年五月，地政總署已主動就 16 宗土地契約修訂／換地申請個案，發出合共 33 次邀請，以在先導計劃下進行仲裁，當中只有一宗個案進行仲裁。

5. 業界反應冷淡，難有確實的解釋。一般而言，發展商參與仲裁，意味著必須接受仲裁庭決定的任何補地價金額，當中涉及風險。這有別於一般商議補地價過程中，發展商對完成商議的時間以及當時的應付補地價金額有所控制(因其有權拒絕接受地政總署提出的補地價金額)。我們收到有關先導計劃的意見當中，最常提及的關注，是仲裁裁決的補地價金額，可能比地政總署在補地價商議階段提出(即具約束力的基本條款建議書(條款建議書)¹中所提出)的金額更高的風險。

6. 為提升先導計劃的使用率，以增加土地供應，行政長官會同行政會議批准就先導計劃下的個案，設定應付補地價金額的上限及下限。

應付補地價金額的上下限

7. 上下限金額會於仲裁過程開始前，在申請人及政府雙方同意下訂定，以下列方式訂定應付補地價的範圍：

- (a) 仲裁庭裁定的金額若處於上限與下限之間，則以仲裁庭裁定的金額為補地價金額；
- (b) 仲裁庭裁定的金額若高於上限，則以上限作為補地價金額；及
- (c) 仲裁庭裁定的金額若低於下限，則以下限作為補地價金額。

¹ 條款建議書是地政總署向土地交易(包括土地契約修訂、換地、以私人協約方式批地等)的申請人提出的建議書，當中包括應付的補地價金額。申請人一旦接納該建議書，便等同與地政總署訂立具約束力的合約。

8. 上限會訂為地政總署在簽訂仲裁協議之前，在最後一份條款建議書中提出的補地價。申請人就補地價提出一次上訴後²，雙方均可邀請對方在先導計劃下透過仲裁解決補地價爭議。如果另外一方原則上同意(在此階段尚未簽訂仲裁協議)，地政總署會再向申請人發出一份條款建議書(連同補地價金額建議)，並附有擬議的仲裁協議，以供對方接納。如申請人在這階段決定接納並簽署仲裁協議³，則地政總署在最後一份條款建議書中提出的補地價將成為先導計劃下的補地價金額上限⁴。

9. 下限將訂為在地政總署或申請人其中一方邀請對方透過先導計劃進行仲裁以解決補地價爭議之前，申請人在最後一輪補地價上訴中提出的還價。

A 10. 在啟動仲裁程序中設定上下限的流程示意圖，載於附件 A。

11. 上下限金額在簽訂仲裁協議後不得修訂。這對於為仲裁雙方提供確定性，是有需要的。

12. 為避免影響仲裁庭就應付補地價的獨立裁決，上下限金額不會向仲裁庭披露。換言之，仲裁庭會按其獨立判斷，決定其認為合適的補地價金額，包括一個超出上限或下限的金額。但如果裁決的金額超出上下限，上文第 7 段中事先訂定的安排將適用。

13. 就補地價金額設定上下限一事，我們考慮到以下各點—

- (a) 仲裁裁定的補地價金額高於地政總署的最後一個補地價金額，其可能性儘管不大，對申請人而言的確是個風險，減低他們進行仲裁的意欲。消除這項減低申請意欲的因素，可鼓勵更多個案參與先導計劃，從而避免珍貴的土地資源長期間

² 先導計劃的啟動門檻，將由兩次補地價上訴降低至一次上訴，見下文第 15 及 16 段。

³ 在這階段，申請人亦可決定接納地政總署的補地價建議以完成商議，或繼續進行一般商議程序而不進行仲裁。

⁴ 申請人須同時簽署仲裁協議及進行仲裁同意書，後者會使上下限的安排生效。

置，加快土地供應，同時有助政府及地產業界累積透過仲裁解決補地價爭議的經驗；

- (b) 如設定上限，而裁定的補地價金額高於上限，是否意味政府損失了收入？這樣的討論僅屬學術性質，因為如果不設上下限，我們無法確定申請人當初會否進行仲裁，以及如果繼續進行一般補地價商議，雙方最後能否達成任何協議。而由於裁定的補地價金額亦有機會低於下限，可以說雙方面對的風險是均等的；
- (c) 申請人最後一口出價會否過低，以致出現一個不合理的下限？首先，仲裁是一個雙方同意下進行的程序，仲裁雙方均有全權決定是否進入仲裁，抑或繼續進行傳統的補地價商議。此外，只有當仲裁庭裁決的金額比下限更低時，下限金額才會產生作用。但如果仲裁庭作出此裁決，則意味著該下限金額事實上並非「過低」；以及
- (d) 設定上限和下限無須改動仲裁庭的程序及權限，因我們並非要將仲裁庭的裁決規限到上下限之間。換句話說，仲裁庭會在不會得悉上下限的情況下，繼續按照現時機制，基於雙方提出的證據和論據，以獨立、不偏不倚的方式裁定應繳的補地價金額。這亦有助我們收集資料，了解仲裁裁定的補地價金額是否通常介乎上限與下限之間，抑或經常超出上下限。如屬後者(雖然發生的機會不高)，我們可進一步檢討和調整安排，以更有效保障政府利益。

其他微調措施

14. 除了就應付補地價設定上下限外，經參考先導計劃實施至今的經驗及持份者的意見，我們會推行以下微調措施，以改善先導計劃的運作。

(i) 降低啟動門檻

15. 現時，申請人與政府「一般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，均可邀請對方同意透過仲裁解決

補地價爭議。設立這個啟動門檻，是因為在雙方尚未實質交換意見前，不應過早認定存在不能解決的爭議。

16. 雖然有需要保留啟動仲裁的門檻，以供雙方在進行仲裁前交換意見，我們會將啟動門檻由現時兩次上訴**降至一次上訴**，從而使雙方可更早參與先導計劃。完全取消啟動門檻，則不利於進行仲裁程序，因為仲裁亦需要雙方同意需爭議的具體事項，然後才由仲裁庭作出裁決。

(ii) 容許透過陳述評論另一方的論據

17. 在二零一五年唯一一宗在先導計劃下完成的個案中，政府和申請人向仲裁庭提交估值報告後，仲裁庭指示雙方作出書面陳述，評論對方的估值報告。該程序十分有用，因為這提供了一個機會，讓雙方指出另一方的估值報告中所載的特定事項，而有關事項可能是仲裁庭之前未必會注意到的。因此我們會把這做法納入為仲裁程序中的標準程序，讓政府和申請人作出陳述，評論對方的估值報告。在時間方面，參考二零一五年有關個案的經驗，我們認為應給予雙方兩個星期時間準備有關陳述。在這個新規定下，仲裁庭預計會在其成立後的 12 個星期內作出裁決(而非現行框架下的十個星期)。

(iii) 增潤地政總署的「參考便覽」

18. 為協助業界了解先導計劃的運作，地政總署公布了「**補地價仲裁先導計劃參考便覽**」(參考便覽)。

19. 向業界提供更多資料，可利便他們考慮採用先導計劃。與此同時，部分潛在申請人希望仲裁過程能夠保持於補地價商議程序同樣的機密性，因此我們必須確保披露更多資料的做法，不會窒礙這些潛在申請人考慮參與仲裁，這一點甚為重要。

20. 我們會參考先導計劃下完成個案所獲得的經驗，以及業界對機密性的關注，增潤參考便覽的內容。任何有關完成個案的資料披露均會按個別情況考慮。舉例而言，參考便覽或可包括個案地段位置和地段編號、獲委任的仲裁庭成員名單、仲裁過程實際所需時間和應付補地價金額等。這些額外資料有助先導計劃的潛在使用者決定，先導計劃下的仲裁對其個案能有何幫助。

修訂後的實施框架

B 21. 因應以上改善措施，我們已修訂在二零一四年公布的先導計劃實施框架。經修訂的框架連同流程示意圖，載於附件 B(經最新修訂的事項以底線顯示)。

推行時間表

22. 行政長官會同行政會議在二零二零年三月作出決定後，我們已完成先導計劃下相關文書(如仲裁協議範本)的修訂。我們計劃在二零二零年八月初起推行各項改善措施。為了有充份時間累積經驗，原訂於二零二零年十月二十三日結束的先導計劃，將繼續以試行形式推行兩年至二零二二年十月二十三日。

建議的影響

C 23. 有關影響載於附件 C。

公眾諮詢

24. 我們在二零一四年推出先導計劃前諮詢了相關的持份者⁵。在提出上述的措施前，我們已考慮持份者在先導計劃推出後提出的意見和建議。我們已於二零二零年七月七日向土地及建設諮詢委員會簡介各項改善措施。委員認同就應付補地價金額設定上下限的安排值得推行，認為有助鼓勵業界使用仲裁機制，以解決就土地契約修訂及換地申請的補地價金額爭議，從而加快土地供應。

⁵ 他們包括土地及建設諮詢委員會轄下地政小組委員會、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、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。

宣傳安排

25. 我們會為業界及持份者安排簡介會，以協助他們理解有關先導計劃的改善措施，然後才落實推行。有關經修訂的先導計劃的參考便覽將上載於地政總署的網頁。

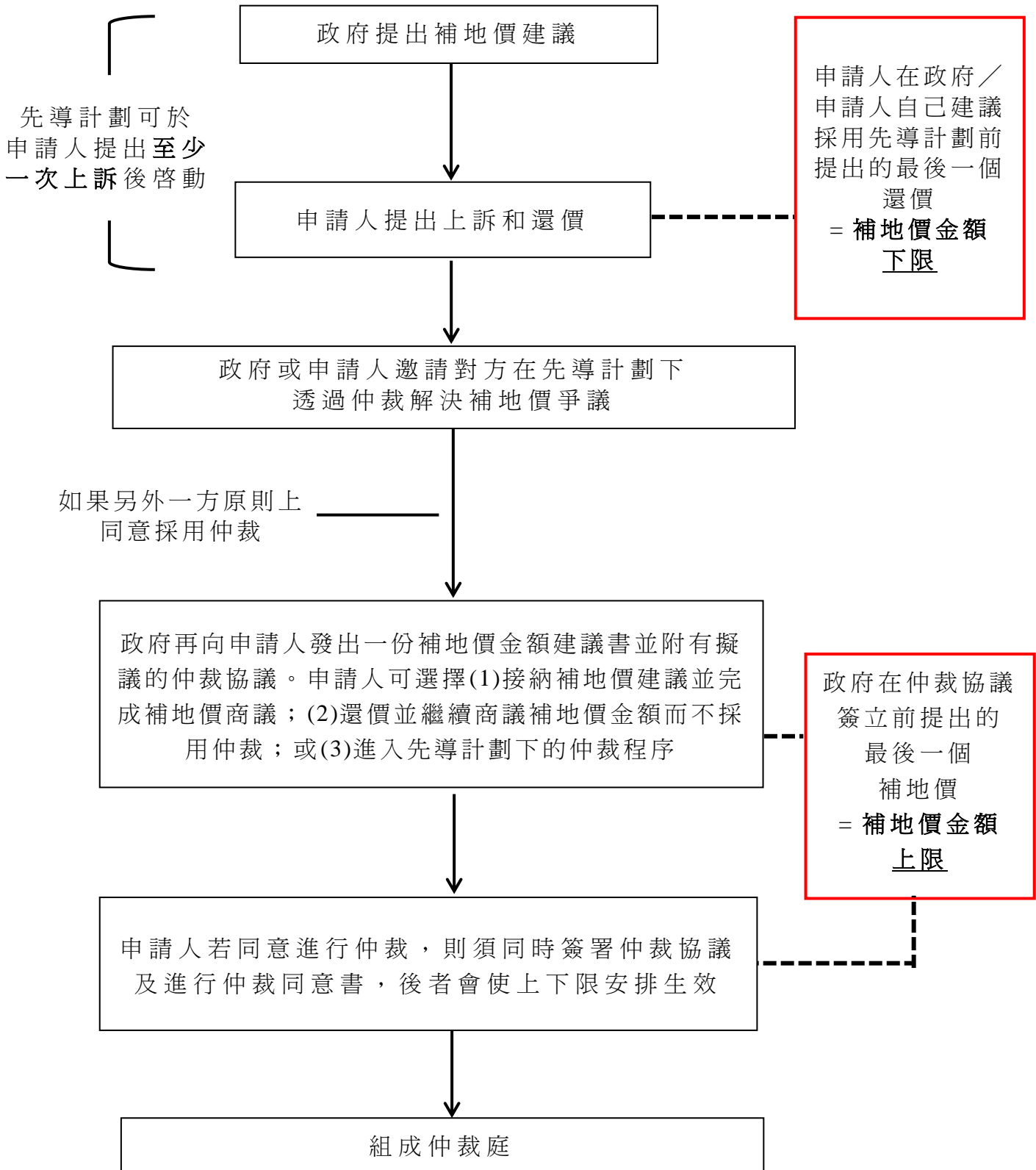
查詢

26. 如對本摘要有任何查詢，請聯絡發展局首席助理秘書長(規劃及地政)胡偉文先生(電話：3509 8804)。

發展局

二零二零年七月十七日

在先導計劃下就補地價金額設上下限的流程示意圖



經修訂的先導計劃實施框架摘要

經修訂的先導計劃實施框架如下：

(A) 何時啟動仲裁

在土地契約修訂／換地的申請人提出一次上訴後，雙方仍無法就補地價金額達成協議時，申請人或地政總署均可邀請對方同意透過仲裁解決補地價爭議。

(B) 個案的優先次序及選取準則

倘若達到上文(A)段所述的仲裁啟動門檻，很多申請人要求進行仲裁，導致整體需求超出相關部門及仲裁員候選人在同一時間處理多宗仲裁個案的能力，則應優先處理下述個案：

1. 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)計算的「高產量」個案；
2. 補地價金額爭議的差異較大的個案；以及
3. 爭議事項較少或爭議性質較為直接簡單的個案。

(C) 仲裁範圍

仲裁事項僅限於補地價金額。

(D) 委任仲裁庭

仲裁庭由三名仲裁員組成。仲裁庭主席會由政府 and 申請人提名，並須獲雙方同意。至於另外兩名成員，則政府和申請人各自提名一名估價專業人士，經對方同意後便可獲委任。

(E) 防止申請人不履行責任的措施

如申請人在仲裁過程中(即在簽立仲裁協議後)反悔或不按仲裁所裁決的補地價簽立土地契約修訂／換地，或在仲裁金額超出上下限時，不按上下限金額簽立土地契約修訂／換地，申請人向政府支付的保證金(經政府最後評定的補地價的 15%)會被沒收。政府亦會就有關地段的轉讓或股權轉讓(如申請人是一家公司)施加限制，以阻嚇並防止申請人不履行責任。

(F) 仲裁時限

仲裁庭首次成立的日期將定為估值日期。仲裁庭應在成立後大約十二星期內作出裁決(當中包括兩星期時間，讓雙方向仲裁庭提交各自的估值報告後，提供陳述以評論對方的報告)。在正常情況下，應進行「只以文件為依據」的仲裁程序而毋需進行口頭聆訊。有關流程示意圖載於附錄。

(G) 應付補地價金額

先導計劃下每宗個案的應付補地價金額，將會設定上限及下限，金額會於仲裁過程開始前，在雙方同意下訂定。

上限會訂為地政總署在簽訂仲裁協議之前最後提出的補地價。下限將訂為在地政總署或申請人其中一方邀請對方透過先導計劃進行仲裁之前，申請人在最後一輪補地價上訴中提出的還價。上下限金額將不會向仲裁庭披露。

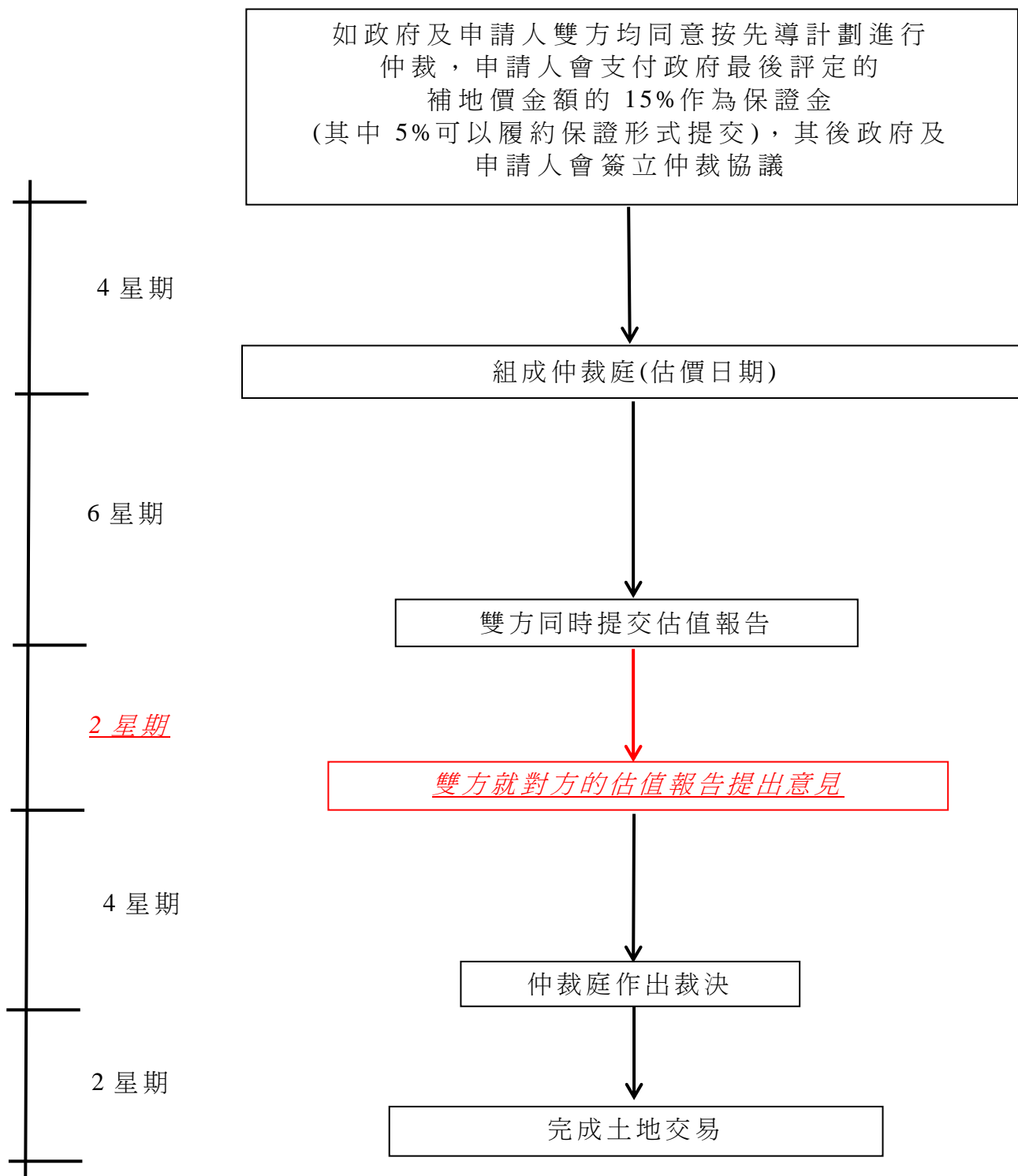
仲裁庭有權按其獨立判斷，裁定一個恰當的補地價金額，包括一個超出上限或下限的金額。

如仲裁庭裁定的金額處於上限和下限之間，則裁定的金額為應付的補地價金額。如仲裁庭裁定的金額高於上限或低於下限，則以先前訂定的上限或下限作為應付的補地價金額。

(H) 仲裁費用

政府及申請人須承擔其本身的法律及其他費用。在正常情況下，仲裁程序的費用應由雙方平均分擔。

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



註：
由組成仲裁庭到作出仲裁裁決：12 星期

先導計劃改善措施的影響

對基本法的影響

由於政府對何時及如何採用先導計劃保留酌情權及控制，以及可選擇是否與個別個案的承租人進行仲裁，因此先導計劃的改善措施修訂符合《基本法》，包括有關人權的條文。

對財政及公務員的影響

2. 在不太可能的情況下，仲裁裁決的金額高於應付補地價金額的上限，政府損失的收入只屬象徵性質，理由是申請人最初根本沒有接受地政總署最後一個補地價金額建議(即上限)。我們無從肯定申請人繼續與政府商議而不選擇按先導計劃進行仲裁的話，最終是否能就補地價金額達成協議。另一方面，設定應付補地價金額下限，在仲裁裁決金額一旦低於申請人最後一次反建議金額時，可減低政府面對的風險。

3. 改善措施或為先導計劃帶來更多申請，因此地政總署和其他相關部門(如律政司)將需要更多人手，以及仲裁相關開支的額外撥款。地政總署已獲分配額外人手。如有需要，其他相關部門可透過現有機制提供理據以尋求額外資源。

對經濟的影響

4. 先導計劃的改善措施可提升先導計劃的使用率，以及可促成整個土地契約修訂/換地的程序，有助供應土地作住宅及非住宅用途，滿足本港社會經濟方面的需求。

與內地關係及相關的公關措施

5. 改善措施不會影響與內地關係，無須相關的公關措施。

其他影響

6. 改善措施對生產力、環境、競爭、家庭及性別沒有影響。除了上文第四段所述的經濟影響外，對可持續發展沒有明顯影響。