

黃偉綸先生  
發展局局長  
發展局  
香港 添馬添美道 2 號  
政府總部西翼 18 樓

尊敬的黃局長：

### 補地價評估機制檢討

修改地契條款或換地曾經是本港住宅土地供應的主要來源之一，但自 2000 年以來，通過這途徑所提供的住宅單位數量明顯下降，發展商對須要補地價的發展項目興趣亦已大幅下滑。

業界普遍認為地政總署和發展商就補地價金額的分歧是導致發展商減少進行補地價項目的其中一個主要因素。因此香港測量師學會產業測量組成立了檢討補地價金額評估機制工作小組，檢視現行機制的情況和提出改善建議。現附上工作小組的第一階段工作報告，供局長參考。

報告指出可考慮以標準地價的全新機制，替代現行的評估機制。如局長認為建議可行或值得深入探討其可行性，工作小組樂意提供進一步更深入的調研，分析在其他國家或地區執行標準地價的現行情況，以提供更詳細的資料給局長研究。



陳超國

香港測量師學會

產業測量組

檢討補地價評估機制工作小組召集人

二〇二〇年三月十八日

副本抄送： 財政司司長陳茂波  
地政總署署長陳松青

#### 總辦事處 Head Office

香港上環干諾道中111號永安中心12樓1205室  
Room 1205, 12/F Wing On Centre,  
111 Connaught Road Central, Sheung Wan, Hong Kong  
Telephone: 2526 3679 Facsimile: 2868 4612  
E-mail: info@hkis.org.hk Web Site: www.hkis.org.hk

#### 北京辦事處 Beijing Office

中國北京市海澱區高樑橋斜街59號院1號樓  
中坤大廈6層616室 (郵編：100044)  
Room 616, 6/F, Zhongkun Plaza, No.59 Gaoliangqiao Xiejie,  
No.1 yard, Haidian District, Beijing, China, 100044  
Telephone: 86 (10) 8219 1069 Facsimile: 86 (10) 8219 1050  
E-mail: info-bjo@hkis.org.hk Web Site: www.hkis.org.hk

## 補地價評估機制檢討

### 1. 背景

過去本港不少住宅項目均是透過修訂官契條款或換地提供發展機遇，遠者有錦綉花園、城市花園、和富中心、黃埔花園，較近者有灝景灣、海怡半島。

但近年發展商對進行修訂官契條款或換地的發展項目數目大減，香港測量師學會（以下簡稱“學會”）相信政府與發展商就修訂官契條款或換地所需的補地價金額評估存在巨大差異是其中一個主要原因。

學會產業測量組早前成立了補地價評估機制檢討工作小組，就以下各範疇進行探討：

- (i) 尋找現行補地價評估機制（包括仲裁安排）的不足之處；
- (ii) 尋找改善現行機制的方法；
- (iii) 探討釐定補地價的其他替代方法；
- (iv) 分析“補地價前的地價”，如扣除期望價值（如農地及工業用地）啟示和對有效使用土地的影響。

### 2. 現行補地價評估機制

本港的物業發展大致上均受以下三個範疇所規限：

- 建築物條例（由屋宇署負責）
- 城市規劃（由規劃署負責）
- 政府土地契約條款（地政總署負責）

部份政府土地契約存在限制發展用途及密度的條款，例如：

- 只限工業及/或倉庫用途
- 建築物高度不得高於三十五呎

社會進步及環境變遷可能會令過去某些土地用途變得不合時宜。在符合建築物條例及城市規劃的大前題下，土地持有人可以向地政總署申請變更政府土地契約的發展限制，以容許更改用途限制或更高發展密度，一般以修訂契約 (modification of lease) 或換地 (exchange of land) 方式進行。

無論以修訂契約或換地方式進行，均需就有關發展限制的變更支付補地價。

根據地政總署的服務承諾，土地持有人向地政總署遞交修訂契約或換地的有效申請後的二十二周後會收到臨時契約條款要約 (provisional offer of basic terms)，否決通知書或原則上同意處理意向書。

#### 總辦事處 Head Office

香港上環干諾道中111號永安中心12樓1205室  
Room 1205, 12/F Wing On Centre,  
111 Connaught Road Central, Sheung Wan, Hong Kong  
Telephone: 2526 3679 Facsimile: 2868 4612  
E-mail: info@hkis.org.hk Web Site: www.hkis.org.hk

#### 北京辦事處 Beijing Office

中國北京市海澱區高樑橋斜街59號院1號樓  
中坤大廈6層616室 (郵編：100044)  
Room 616, 6/F, Zhongkun Plaza, No.59 Gaoliangqiao Xiejie,  
No.1 yard, Haidian District, Beijing, China, 100044  
Telephone: 86 (10) 8219 1069 Facsimile: 86 (10) 8219 1050  
E-mail: info-bjo@hkis.org.hk Web Site: www.hkis.org.hk



雖然地政總署聲稱於 2018/19 年度，上述的服務承諾百分之九十八達標，但由發出原則上的同意處理意向書到發出臨時契約條款要約需時多久並沒有服務承諾規限，而且大部份涉及全地段改變用途的修訂契約或換地申請均不會在申請後二十二週內收到臨時契約條款要約。

上述臨時契約條款如要約獲接納，地政總署會評估補地價金額並於約四到六個月後發出有約束力的契約條款（包括補地價金額）要約（offer of basic terms (including premium amount)），如申請人接受有關補地價評估，便可於三至四個月後支付有關金額以完成整個補地價程序。

如申請人認為補地價金額評估過高，可以提出上訴，約六個月後有結果。如果仍不滿意，可再提出上訴。理論上，可提出無限次上訴，每次需時約六個月處理。

補地價金額由地政總署估價組的測量師負責初步評估，然後提交估價會議審批（評估金額不高於一億五千萬元可由估價委員會（Valuation Committee）審批）。如申請人提出上訴，新的補地價評估由地政總署估價組的測量師負責初步評估，再提交估價會議審批。估價會議由地政總署約 9 位測量師組成，由副署長當主席。

補地價金額是土地於變更發展限制前和後的價值上的差異。測量師須進行兩項評估：

- (1) 涉案用地現在的市場價值，即變更發展限制前的價值；及
- (2) 假設發展限制已被修訂及假設政府已提供所需的基建設施(如適用者) 後涉案用地的現行市場價值。

以上兩個評估值的差異便是所需補地價金額，即是：

$$\begin{array}{rcl} & \text{於更改發展限制後的土地價值} & \text{(After Value)} \\ \text{扣減} & \underline{\text{更改發展限制前的土地價值}} & \underline{\text{(Before Value)}} \\ = & \text{補地價金額} & \text{(Premium)} \end{array}$$

### 3. 現況下的土地價值評估

上文提及補地價金額為涉案土地的現在市場價值和修改政府土地契約上的發展限制後的土地價值的差價。

理論上，補地價前後的土地價值評估均是市場價值為基礎，即是假設土地在市場上公開出售的買賣價格。

然而，地政總署評估涉案土地的現在市場價值（即補地價前的價值）時可能並非直接參考類似土地的實際市場成交價格。依據地政總署的說法，土地的市場成交



價往往包含了改變用途的期望價值(註：期望價值包含地契可能被修改的潛在發展價值)，但在評估補地價前的土地價值時，應假設不能修改土地契約的發展限制，因此應該扣除上述潛在發展價值。

根據學會會員處理補地價項目的經驗，地政總署評估補地價前的價值遠低於類似土地的實際市場成交價，例子如下：

東九龍區工業用地成交價	約\$6,000 - \$7,000 (樓面地價)
地政總署評估同區工業用地價值	約\$2,000 (樓面地價)
新界農地成交價	約\$1,000 (呎價)
地政總署評估同區農地價值	約\$200 (呎價)

然而，要判斷潛在發展價值在實際成交價中所佔的份數相當困難，因此容易造成地政總署和發展商就補地價金額的評估的分歧。

由於地政總署的現況下土地評估遠低於市場成交價格，發展商以市場價格收購工業用地再補地價作為商業發展並不化算。發展商的工業用地收購價已包含了潛在發展及改變用途的價值，但地政總署評估工業用地時卻把潛在價值扣除，發展商變相在收購工業用地和補地價時重覆支付了潛在價值。

如果發展商業以每呎\$6,000 樓面地價收購工業用地，再加上補地價金額，總土地成本可能遠高於商業用地的市場價格，因此發展商業並沒有誘因進行補地價發展項目。

發展商欠缺意欲發展補地價項目對社會有不良影響。政府近年大力打造東九龍商業區，但區內仍有不少早年落成的工廈有待重建，而且工廈上落貨時段對區內道路造成嚴重擠塞，工業環境亦與商業環境不匹配。

另一方面，新界大量棕地可適合作住宅發展用途，幫助解決住宅供求失衡的情況。唯現行補地價評估機制並不反映農地的真正市價，很多棕地的替代用途價值，如貨櫃場、露天倉、停車場等，均遠高於政府評估農地價格水平，因此發展商沒有足夠誘因發展棕地。

如果地政總署在評估農地或工業用地時接納市場成交價為評估基礎，即是發展商如以高價收購農地或工業用地，多付的收購金額可於補地價金額全數扣除，在此情況下，發展商不介意以更高價格收購農地或工業用地，最終政府庫房會因補地價收入減少而有所損失。

上述情況正是現行補地價機制的重大缺陷。如問題不得以解決，政府會被指為單方面通過操控農地和工業用地的評估價值來決定補地價金額，不利工業區轉型及棕地發展。



#### 4. 其他現行機制的問題

近年本地的政治生態傾向針對政府和發展商，補地價金額均由地政總署內部評估，易招官商勾結的指控。再者，現時審議初始補地價評估和審議上訴評估會議的成員，大致上一樣，令評估會議審視上訴理據的客觀性和獨立性備受質疑。

評估土地最常用的評估方法有兩個，一為直接比較法，二為剩餘法。地政署評估農地及工業用地時，即使用直接比較法，亦會從實際市場成交價中扣除期望價值 (Hope Value)。如使用假設開發法時，評估過程中使用的參數與市場現實相差甚遠。舉例說，地政署現仍把項目推廣費用 (含物業代理佣金及按法例要求的服務) 限於百分之一以內，然而，住宅項目的推廣費用鮮有低過百分之五。

地政總署缺乏如建築師、工料測量師、地質工程師等其他範疇的專業人士，有關這些方面的爭拗須尋求其他政府部門協助，而其他部門的回應質素及時間並不受地政總署控制。例如申請人指出有關地段的地底有巨大岩層，打造地庫停車場需時甚久及費用高昂，評估地價時應反映這些不利因素，地政總署須把有關地下岩層及額外建築費分別向土力工程署及建築署索取意見。

首次評估於接納了臨時基本條款要約的四至六個月內發出，而每次上訴需時最少六個月。過去幾年香港樓價節節上升，而地政總署又態度強硬，以致很多申請個案需時三、四年才能達成協議，發展週期延誤以年計算，窒礙住宅供應。

雖然申請人及其代理人可以向估價會議陳述評估理據，但現行慣例是由負責有關評估的測量師單獨先行向評估會議陳述，然後再邀請申請人及其代理人加入會議，而且申請人及其代理人陳述完畢後須立即離開，並不可以參與有關其後作決定的討論。上述安排欠缺透明度。沒有充份的溝通也增加申請人上訴的機會。

根據作業備考編號 LAO PN1/2006，負責案件的測量師可與申請人及其代理人交換一切有關評估的數據，以使雙方減少分歧，早日達成共識。但實際上很多署方不同測量師對提供完整數據的要求有不同理解，以致有時分歧難以收斂。

雖然快速上訴機制 (Fast Tracking Appeal Procedure) 可加快某類案件的上訴處理，但有關機制訂立的時限太短促，申請人難以在如此短短十二個工作天內尋找到足夠的新理據提出上訴，亦難以從負責案件的測量師取得足夠數據。

#### 5. 補地價仲裁

補地價仲裁安排自【2012】年推出以來，只有一宗成功案例，反映有關安排並不普遍受申請人歡迎。

仲裁安排只可由地政總署提出邀請，申請人並不能主動提出要求，有關單方面安排欠缺彈性。



根據地政總署就補地價仲裁安排頒佈的文件，仲裁範圍局限於某些數據上的爭議，如新樓售價的分歧，很多評估基準和假設（例如未補地價前的最高地積比率），對地契定義的註釋、公並政策等並不能列入仲裁範圍。然而評估基準的差異往往引致評估結果的重大差異，仲裁範圍限於數據上的差異並不能有效消除地政總署及申請人兩者之間的分歧。事實上，若並非所有評估基準均已有共識，地政總署不會接納仲裁安排。

如申請人同意進行仲裁，申請人及地政總署均須向仲裁小組提交估值報告。地政總署提交給仲裁小組的估值報告並不受以前的補地價金額要約所約束，有可能遠高於以前的要約，因此仲裁小組的裁決有可能高於以前的要約，令申請人大失預算，承擔極高風險。

地政總署通常會要求仲裁形式限於提交文件，仲裁小組的成員未必能全面掌握項目的發展參數，特別是一些較複雜的項目，他們無法通過聆訊來深切明白雙方的理據。

仲裁結果及其理據是保密的，因此日後的個案並不能引用以前的結果及理據，一方面增加仲裁預備工作的難度，亦令申請人的風險增加。

仲裁涉及聘請仲裁小組和額外評估師，律師的費用，所費不菲。

## 6. 優化現行機制

學會建議下列的優化現行補地價評估機制的措施：

- 在評估現況的土地價值時，應參考同類土地的實際市場成交價格。扣減「期望價值」的做法令評估結果遠離市場現實，打擊發展商申請補地價進行發展。學會理解、接納市場成交價格為評估基礎時，補地價金額可能減少，但實際減少須視乎發展密度，例如在高密度的發展，補地價前的價值對補地價的影響便相對減少。但隨機扣除期望價值，可能影響發展商申請補地價的意欲，最終政府的土地收入及土地供應亦會受到影響。這是現行補地價機制的最關鍵問題，如不獲解決，其他優化措施也只是隔靴搔癢；
- 地政總署應改善現行評估會議的安排，容許由不同成員組成的評估會議處理上訴申請。申請人及其代理人亦應能全程參與有關其個案的會議，以便充分表達其上訴理據及明白評估結果是如何評定，減少雙方的誤解，可望減少上訴數目；
- 當用假設開發法進行評估土地價值時，各項參數應參照市場現實水平。很多數據，例如實際建築費、市場推廣費用等都有可靠的資料支持，地政總署沒有足夠的理由不接受其為評估數據；



- 地政總署亦宜由其他政府部門借調各類專業人士長駐協助解決如建築成本、地質工程等其他專業問題，有助保證這些方面的意見的質素及反饋時間；
- 地政總署測量師應嚴格遵照作業備考編號 LAO PN1/2006 的指引，提供全面的評估基礎及數據與申請人及其代理人，應有助減少雙方分歧，並促進早日達成共識；
- 為了增加效率、一致性和連貫性，地政總署應增加專責補地價評估的測量師隊伍的人手，加快補地價評估工作；
- 快速上訴機制所規限的上訴時限應延長至最少二十個工作天，容許申請人有足夠時間搜集及整理上訴理據，增加達成共識的機會，減少浪費人力和時間處理再上訴。
- 至於補地價仲裁，學會建議應轉為常設機制及考慮下列優化方案：
  - 任何經歷兩次上訴仍未能達成共識的個案，申請人或地政總署均可提出進行仲裁；
  - 擴大仲裁範圍至整個評估範疇，而不只限於某些評估數據；
  - 雙方提交給仲裁小組的評估應有上下限，不能高於或低於他們的最後要約。如市場出現變化，則只可依據物業指數作出調整；
  - 申請人可要求仲裁小組進行聆訊，以便雙方更詳盡向仲裁小組解釋自己的評估及其理據；
  - 仲裁小組的裁決及其理據亦可公開，增加透明度，並供其他個案參考，縮小雙方分歧。

## 7. 其他替代補地價評估機制

地政總署與發展商就補地價評估最重大的分歧是農地及工業用地的價值。因地政總署在評估農地及工業用地時須扣除潛在發展價值，其評估結果往往大幅低於該等用地的市場成交價。

然而學會亦理解地政總署的困境，就是一旦接受了市場實際成交價作為評估農地及工業用地的基礎，等同用多少錢收購農地及工業用地申請改變用途，收購價可在補地價計算過程中全數扣除。長遠而言，補地價金額可能減少而影響庫房收入。

但這個兩難困境不解決，補地價評估的基本問題便仍然存在，難以吸引發展商進行有關項目。土地供應專責小組主席提倡公私合營開發發展商手上的農地，可提供大量住宅單位。但無論公私營單位比例如何，無可避免這些公私合營項目必須



就農地轉化為屋地的補地價金額進行評估。學會認為發展商和政府就補地價金額的分岐可能會拖垮或拖延公私合營項目的進程，不利增加土地供應。

學會認為既然農地及工業用地的評估陷於進退兩難的困境，政府可考慮引入全新的釐訂補地價金額機制，以取代現行評估機制。

不少鄰近國家或地區如國內、澳門、星加坡及台灣等均有使用標準地價制度，行之有效，同樣制度如可以在香港執行，應該可大幅減少因多次補地價評估上訴所帶來的供應延誤。

另一方面，標準地價制度亦可以讓政府以政策主導各地區或多類形的發展的優先方向。當年政府推出免補地價的工廠活化計劃，就是利用免補地價來吸引業主活化工廠。六年的計劃批准了二百多幢大廈的活化計劃，為傳統工業區帶來了新面貌，成績斐然。

免補地價尚且可行，學會認為標準地價制度更加可行。政府可利用標準地價制度促使開發新界農地及公私營合作變得吸引，亦省卻龐大的強制收地開支。標準地價制度相信亦可加快九龍東轉化為第二商業核心區的速度。

如果政府有意深入研究標準地價制度的可行性，學會可以進一步提供其他國家或地區的案例分析。

香港測量師學會  
產業測量組  
檢討補地價評估機制工作小組

二〇二〇年二月十九日

註：工作小組成員包括陳超國測量師（召集人）、李斌測量師、林增榮測量師、梁錦亮測量師、陳東岳測量師、陳致馨測量師、梅啟洋測量師、溫文儀測量師、趙錦權測量師、劉振江測量師、顧慧儀測量師