



**VERSITECH LTD.**

The University Technology Transfer Company

為支援受《土地（為重新發展而強制售賣）條例》（第 545 章）下強制售賣影響的物業業主而設立的調解先導計劃的顧問檢討

– 最終報告（中文版）[r3a]

致：發展局

港大科橋有限公司

提交日期：二零一四年六月七日

## 免責聲明

本最終報告[r3a]是以“現狀”提交，不提供任何形式的擔保，無論明示或暗示，包括但不限於適銷性或特定用途的默示保證。除在顧問協議中另有約定外，發展局在未經港大科橋有限公司事先書面同意前，不得直接或間接通過推論使用以下名稱或其簡稱、標識、商標或商標名稱，以作文件、出版、廣告或宣傳材料之用：名稱包括港大科橋有限公司、香港大學、香港大學房地產及建設系、顧問團隊成員的任何名稱。

## 文件管理

修定	遞交日期及備註
最終報告 (r1)	2014 年 3 月 3 日 (內部用)
最終報告 (r2)	2014 年 3 月 12 日 (內部用)
最終報告 (r3, r3a)	2014 年 5 月 7 日, 2014 年 6 月 7 日

## 研究團成員：

鄒廣榮教授	研究團領導	hrrbckw@hku. hk
羅致光博士	研究員	hrnwlck@hku. hk
梁慶豐先生	顧問	hfleung@hku. hk
姚松炎博士	研究員	ecyyiu@cuhk. edu. hk

## 辭彙

縮略語	說明
CS	強制售賣
CSLR	強制售賣土地作重建用途
DEVB	發展局
HKU	香港大學
JMHO	聯合調解專線辦事處
LCSRO	土地（為重新發展而強制售賣）條例
PMS	調解先導計劃
REDA	香港地產建設商會
WAD	取消/延期/中止

## 目錄

1	研究結果摘要.....	5
1.1	定性分析總結.....	5
1.2	定量分析總結.....	8
2	建議.....	10
2.1	建議 1 的理據.....	10
2.2	建議 2 的理據.....	12
2.3	建議 3 的理據.....	12

# 1 研究結果摘要

根據 2012 年 12 月 21 日的顧問工作簡介書 (Quot. Ref. PLB(Q) 13/2012) 及 2013 年 3 月 6 日的顧問協議，這最終報告總結了為支接受《土地（為重新發展而強制售賣）條例》( LCSRO ) (第 545 章) 下的強制售賣影響的物業業主而設立的調解先導計劃 (PMS) 的顧問檢討結果 (「研究」)，並就未來路向提出建議，包括引入改善措施/重整計劃/終止計劃等選項。

研究集中調查由 2011 年 1 月 27 日 (從 PMS 的運作期開始) 至 2013 年 4 月 30 日期間的運作資料。但為方便比較的緣故，研究亦會提及較早階段的資料以供參考 (LCSRO 於 1999 年 6 月 7 日起開始生效)。

研究的開始日期為 2013 年 3 月 6 日。初議報告已於 2013 年 3 月 28 日提交，經修訂後已於 2013 年 7 月 8 日獲發展局接納。工作報告於 2013 年 9 月 11 日首次提交，經數次修訂後，最後定稿於 2014 年 6 月 23 日提交。工作報告內容包括評估 PMS 服務範圍的適用性，評估 PMS 的有效性，及識別 PMS 成功率的原因。最終報告的本稿 (r3a) 於 2014 年 6 月 7 日提交，並於 2014 年 9 月 8 日獲發展局局長接納。

## 1.1 定性分析總結

經過與各持份者訪談以及審閱有關文獻，研究發現：

1. 很多小業主對 PMS 的目的可能存有誤解，認為 PMS 是一項由政府成立，用以協助小業主在被收購重建時能獲得最高收購價的服務，但這從來都不是 PMS 的目的。
2. 很多小業主都沒有充分認識調解的目的和調解員的角色，以及調解工作怎樣運作。
3. 大部分因被強制售賣土地以作重建而產生的糾紛均並非通過調解服務解決。大多數收購重建都是自願性質的市場交易。與所有的收購重建個案宗數相比，需要強制售賣 (CS) 的糾紛宗數不多。這些 CS 糾紛通常不涉及小業主是否願意出售他們的單位，而是涉及他們單位的收購價。小業主在 CS 爭議常面對的一個主要問題是到底收購價是否一個公平價格<sup>1</sup>。這個問題的出現，主要是由於缺乏價格信息，特別當類似的舊樓交易宗數非常少，調解亦難以解決價格爭議。因此，透過調解能成功解決 CS 糾紛的個案數目

<sup>1</sup> 部分被訪小業主希望政府在 PMS 計劃下提供免費物業估價服務。

只佔所有 CS 糾紛的一小部分。

4. 小業主並沒有太大誘因通過調解方式解決 CS 糾紛，因為：

一. 小業主與大業主(收購者)之間不存在任何維持長期和諧關係的社會誘因。

二. 小業主以調解方式解決 CS 糾紛的經濟誘因很細：

I。幾乎所有 CSLR 的訴訟案件，即假如小業主沒有出席土地審裁處聆訊，無論最後結果如何，都不會導致法庭發出針對小業主的訟費命令。因此會形成小業主有合理期望，認為即使不採任何行動，只讓土地審裁處決定拍賣物業底價，亦不會令他們花費太多。

II。由於缺乏價格信息，小業主寧願讓土地審裁處評定物業底價，而不選擇通過調解達成協議。因為他們認為前者成本微不足道，但其結果則是可以通過拍賣進行市場測試和確認物業的市價。

III。當房地產市道蓬勃，小業主會期望延遲協議會獲得更高的收購價。當市場回落，小業主會期望迅速與大業主通過更便宜，更快捷和非正式的途徑，如談判，以達成協議。

5. 在所有嘗試利用調解來解決 CS 爭議的案例中，只有一小部分是使用 PMS 計劃進行調解（這也與定量分析的數據一致）。

6. 相對於自由市場提供的調解服務，由 PMS 提供的調解服務的收費結構顯得不夠靈活。

7. PMS 的調解服務收費為一固定收費標準，是經由政府與聯合調解專線辦事處協商確定（隨著調解員的一般收費的轉變，現在 PMS 收費比部份在公開市場上提供的調解員服務收費為高）。PMS 調解服務與公開市場的競爭因而處於弱勢，尤其是當 PMS 的調解服務不時也是由同一批在公開市場提供調解服務的調解員提供。

8. 小業主使用 PMS 服務的其中一個主因是小業主認為 PMS 較為可靠和公正，這不純是因為 PMS 由政府提供經費運作。由政府資助的 PMS 旨在加強公眾對調解的認識，瞭解調解作為另一種解決糾紛的機制，可以在土地審裁處

的聆訊前，透過調解去處理 CS 糾紛。由聯合調解專線辦事處管理的 PMS，也支援培訓專業調解員處理這些 CS 調解案件，並提供已接受培訓的 CS 調解員名單。聯合調解專線辦事處提供的調解服務的獨立性和公正性是建基於聯合調解專線辦事處的中立性以及當中約束調解員的不同專業行為守則。這些調解員多數是組成聯合調解專線辦事處的專業機構的成員，他們的行為均受到各自的專業機構的守則所約束。

9. 大業主有強烈的財務動機與小業主達成協議。有部份甚至願意支付小業主的調解費用<sup>2</sup>。然而，受訪者也表示，調解可能不是解決 CS 糾紛的有效方法。在許多情況下，進行調解的大業主的目的是向土地審裁處展示，他們已經盡了最大努力解決與小業主的糾紛，以符合由土地審裁處發出的 2011 實務指示，以便申請 CS 命令。

10. 合資格的 CS 調解員的供應數量並不短缺。與 CS 相關的調解服務的需求一直下降，而合資格的 CS 調解員數量則顯著上升。

11. PMS 的教育和宣傳工作的重要性一般獲公認，但是往往難以達至成本效益。原因是 CSLR 只會影響極少數的物業業主，透過大眾媒體所做的宣傳，通常難以符合成本效益。

12. PMS 下提供的四項支援服務，即管理調解申請和調解個案；調解申請和調解個案的諮詢服務；宣傳和訓練 CS 調解員；就 CS 的調解提供公眾教育。各項服務需要截然不同的專業知識和經驗，若想找到單一服務提供者能精通所有四方面的工作，是一項幾乎不可能的任務。其實沒有必要把 PMS 的四項服務捆綁結合在一起，委予單一服務提供者。當服務捆綁在一起招標，市場上能夠符合資格競投 PMS 合同的服務提供者數目有限。在第三次的招標合約中，PMS 的服務合約已分為兩份 - ( 1 ) 提供管理和諮詢服務，以及 ( 2 ) 提供宣傳及公眾教育服務。結果批出兩份合約，由兩個服務提供者提供服務。

13. PMS 的四項主要工作的服務要求，已在合約內清楚規定，但對其質量控制卻沒有作出明確要求，儘管兩個服務提供者已根據規定提供服務。

14. 當三種地段類別的申請 CS 門檻從 90% 降低到 80 %，調解服務需求激

---

<sup>2</sup> 地產建設商會於 2011 年 3 月 6 日宣佈，假如其會員是申請強拍的大業主，他們願意 “為參與 PMS 調解計劃的小業主支付合適部分的調解費用，即使他們不符合政府的資助條件。” (<http://www.reda.hk/press-releases/pilot-mediation-scheme>). 根據 PMS 統計數據，過去已有 5 宗由大業主自願代小業主支付調解費和申請費的個案。其中，有 3 宗的大業主為地產建設商會會員，說明有非會員亦願意代小業主支付調解費。

增，需求或會導致私人市場提供的調解服務供不應求，當局於是引入PMS。此外，當時市民對使用調解來解決CS糾紛的知識或信心仍然相對較低。因此，政府在這早期的階段向PMS注入資金是有一定的理據。然而，在PMS運作三年後，合資格的調解員數目已大幅增加。此外，在制定《調解條例》和《香港調解守則》後，制度上對使用調解服務的支援已有改善。調解員的素質和調解過程中的信息成本已顯著降低，公開市場應有足夠能力處理有關CS調解服務的需求。

15. 最後，我們發現PMS的宣傳和公眾教育服務是並不符合經濟效益的，因為一般市民與CSLR沒有關係，直至他們的物業被收購才需要服務。所以通過教育廣大市民來介紹PMS的工作可能不會奏效。更合適的方法應該交由從事社會服務的機構與外展工作的社工，藉著他們長期與舊樓業主的關係和從事廣泛外展服務的經驗，將更有效提供宣傳及公眾教育的服務。

## 1.2 定量分析總結

### a. 使用率

據申請各方自願提供的CSLR個案資料，從2011年2月15日至2013年3月31日期間的所有CSLR申請個案（司法機構資料來源）<sup>3</sup>，有94宗嘗試透過調解解決糾紛。在這94宗調解中，只有12宗（或13%），採用PMS提供的調解服務。有37宗（39%）由不知名（未有報告）的調解提供者提供。如果扣除這些案件，通過PMS提供的調解服務只有21%。這證實了定性分析中有關PMS的使用率較低的分析。

由JMHO提供的數據顯示，截至2013年4月30日，有6宗小業主根據PMS提供調解費用資助計劃，申請發還調解費用；但當中只有2宗獲批准。

### b. 成功率

所有上述提到的94宗調解個案中，只有11宗（12%）獲成功調解，其中只有2宗是通過PMS提供調解服務（司法機構資料來源）。由於94宗調解案件中有12宗是由PMS提供調解服務，PMS的成功率為 $2/12 = 17\%$ 。這個成功率比12%的平均水平為高，雖然這是基於一項樣本數量不多的觀察。

---

<sup>3</sup>但是應當注意，根據JMHO統計，PMS下處理個案的數量比這裡顯示的數目為多。這是因為有些報告給司法機構的調解個案沒有識別調解援助的來源，他們可能實際上是經PMS服務處理的。

### c. 合格的 CS 調解員的數目

經過 PMS 舉行 5 次培訓班後，現時在 PMS 網站內列載有 225 名經過訓練的 CS 調解員，符合資格從事調解強制售賣糾紛。CS 調解員培訓課程的需求預計將會下降，特別是假如提交給法庭的土地強制售賣申請數目繼續有下降趨勢。

當 PMS 推出的第一年，年度預算案中專門用於培訓 CS 調解員的預算為歷年最高。隨著 CS 調解員人數越來越多，有關的預算支出已減少。

2011-12 年度	港幣 300,000
2012-13 年度	港幣 137,349
2013-14 年度	港幣 31,933

注：減少預算也預示 CS 調解員訓練課程的需求下降。

## 2 建議

當三類指定的地段的強制售賣申請門檻由 90 %業權降低至 80 %時，申請強制售賣個案激增。PMS 的引入更好地宣傳和教育了公眾，特別是小業主，有關調解作為一種另類排解糾紛方法，以處理一旦面臨大業主向土地審裁處申請強制售賣他們的物業的情況。基於此，PMS 承擔並完成了歷史使命。

鑑於自 2011 年引進 PMS 後的情況有變化，如果該計劃是要繼續按其目前的形式繼續，可能並非對受影響的小業主和社會整體最有利。我們建議目前的 PMS 進行如下革新：

### 建議 1

終止提供政府經費以用作（1）管理，（2）諮詢服務及（3）透過 PMS 提供與合資格長者小業主的調解資助。

### 建議 2

終止提供政府經費用作培訓 PMS 調解員和認可處理強制售賣個案調解員的專業資格。

### 建議 3

政府應繼續資助宣傳及公眾教育工作，並以競投方式選擇非牟利機構作為服務提供者。該合約應為 2-3 年期，並應制定指標用以監察服務提供者的表現。

#### 2.1 建議 1 的理據

- a. 在引入 PMS 的時候，以調解作為一種解決小業主與大業主之間因強制售賣申請引起的衝突的方法的成本非常高。有關的高成本因而減低了調解達至雙贏協議的潛力。這有可能會減慢重建的速度，對整體社會不利。這些成本包括：（1）有關調解的資訊成本，如調解的目的、操作細節及成效等；（2）找尋雙方（尤其是小業主）都能接受的調解員的成本。PMS 提供的（1）行政及（2）諮詢服務旨在降低這些成本，在過去幾年，PMS 成功促進了使用調解以解決大小業主之間的糾紛，從而推

動重建。隨著近年這些成本已經下降，因此需要政府繼續資助 PMS (1) 行政及 (2) 諮詢服務的經濟誘因已經大大降低。成本下降的原因包括 (1) 在制定《調解條例》的過程中，促進了公眾對調解的認識和瞭解，及 (2) 經訓練後能處理強制售賣個案的合資格調解員的數目的增加 (目前共已有 225 名)。

- b. 引入 PMS 是為了促進調解作為自願解決爭議的可行方法之一。然而，按我們的研究結果，無論是定性或是定量分析，均沒有顯示調解能非常有效地解決強制售賣的糾紛。雖然數據有限，研究發現就強制售賣申請個案所進行的調解的成功率只有 12 %。在同一期間，審訊前申請取消，延期或終止 (WAD) 的個案，比起成功調解的個案數量多達一倍。這表明，即使已向土地審裁處遞交申請的個案，雙方除了用調解方法之外，還有多種其他方法，能成功解決糾紛，而毋須土地審裁處判決。
- c. 小業主缺乏財務和非財務誘因，為解決與大業主的糾紛而採用調解。這是因為小業主與大業主之間不需要維持任何長期的業務關係或社會關係，故並無誘因在決定時會為了維持雙方關係而作出考慮。加上過去多宗土地審裁處的相關判決中，多數沒有向小業主發出支付訟費令，這意味著透過土地審裁處解決爭議對小業主而言並無成本負擔。對一些小業主而言，土地審裁處的裁決甚至可能是一個更佳的選擇，因為他們認為土地審裁處能夠為樓宇的拍賣底價做出公正的判決，並通過市場拍賣來測驗和確定售賣價格。
- d. 儘管一些小業主認為 PMS 能夠為他們提供獨立的調解服務，PMS 所提供的調解服務宗數只佔所有調解個案的一小部分 (根據由當事人自願提供給司法機構的統計數字，在強制售賣的調解個案中，只有 13 % - 21 % 是經 PMS 提供服務的)。這表明，儘管是由政府資助，PMS 的服務並不像那些由市場提供的服務具競爭力。PMS 提供的服務的使用率相對較低的原因可能是因為 PMS 的調解收費標準缺乏靈活性。此外，即使終止 PMS 的管理和諮詢服務，一直負責 PMS 管理及顧問服務的聯合調解專線辦事處，作為本港一個由八大調解服務的專業機構組成的辦事處，仍將會自行繼續為強制售賣個案的市民提供調解服務信息，和進行需要的轉介。
- e. PMS 的其中一個目的是提供援助給長者小業主。然而，有申請這項資助的受影響的長者小業主數量只屬少數。至今只有 6 名長者申請，其中只有 2 名符合資產及入息審查標準，並已獲得批准。值得注意的是，

一些大業主，包括知名發展商也願意，並曾為小業主，不論其年齡和入息，提供這項資助。因此，即使政府停止這項資助，影響應該不大。

## 2.2 建議 2 的理據

- a. 現時 PMS 的網站上列載了合共 225 位調解員的名單。相比 CS 調解服務的需求，這不是一個小數目。相對強制售賣的調解服務需求，這個調解員數目應該算是一個相當大的數字，尤其是當強制售賣令的申請數目持續下降。
- b. 如果對強制售賣作重建的調解員的需求再次激增，市場上現有多個組織可提供相關的課程，滿足需要。對於政府只補貼強制售賣的調解員的培訓，而不補貼其他類型調解員的培訓，是難以解說的。既然這些培訓課程能夠為學員增值，其培訓費用理應由學員自行承擔。

## 2.3 建議 3 的理據

- a. 宣傳和教育可以降低信息成本，有助提高強制售賣作重建用途的政策透明度，讓小業主瞭解自己的權利。它讓小業主在作出決定時可掌握充份資訊。隨著越來越多小業主掌握有關資訊，明白自身權益，了解可採取的途徑及明瞭行動的後果，小業主和大業主之間的糾紛數量可能會減少，而解決糾紛所花費的時間亦可以縮短。這可能會加快重建步伐，從而造福整個社會。與大業主比較，小業主通常在信息上處於較為不利位置。政府作為資訊提供者，為了平衡雙方因信息不均而作出干預的行為是有理據的。
- b. 鑑於強制售賣作重建用途的本質，服務提供者需要具有與舊樓業主溝通的社會網絡，能夠採取更積極的行動，直接找出並接觸潛在的受影響的小業主。