



香港城市更新 土地强制售卖制度及 对内地启示研究

Land Compulsory Sale in Urban Regeneration of
Hong Kong and its Inspiration over Mainland China

钟澄 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

香港城市更新 土地强制售卖制度及 对内地启示研究

Land Compulsory Sale in Urban Regeneration of
Hong Kong and its Inspiration over Mainland China

钟澄 著



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

香港城市更新土地强制售卖制度及对内地启示研究 /
钟澄著. —北京:法律出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8930 - 0

I. ①香… II. ①钟… III. ①城市土地—销售—土地
法—研究—香港 IV. ①D927.658.230.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 322218 号

香港城市更新土地强制售卖
制度及对内地启示研究

钟 澄 著

责任编辑 周丽君
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2016 年 2 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 10 字数 220 千

印次 2016 年 2 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8930 - 0

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者序

当城市发展到一定阶段后,无论是基于城市功能的调整、城市规划的改变还是建筑物老化,其旧城区的更新改造都是必然的。从世界各国已经经历过都市更新的城市来看,更新都是基于政府对城市未来发展的规划,对现有的建筑物进行拆除、重建或不同程度的修缮改造。改造方式主要分为政府主导、私人配合和私人主导、政府引导两种模式。在我国,城市中的国有土地所有权属于国家,根据现行的法律法规,大规模的拆除、重建类旧城改造模式主要是由政府通过征收、收回或收购土地使用权,再将土地使用权通过公开竞争方式出让给开发商,根据新的城市规划进行建设。在这一过程中,政府扮演着征收者、规划者、出让者和监督者的重要角色,起着绝对性的主导作用。

深圳虽然是一座年轻的城市,但是由于高速城镇化发展,在建市 30 年后已经面临着新增土地资源枯竭的困境,城市未来发展必须依

靠对旧工业区、旧商业区、旧住宅区和城中村的二次开发。深圳作为一线城市土地价格高企,且在发展过程出现了大量历史遗留用地和违法建筑问题,而政府主导的旧城改造既给政府带来了资金、人力和行政风险上的巨大压力,也不能适应这座城市高度发达的市场化氛围。2009年,在广东省获得国土资源部特批可以协议方式出让“三旧”改造用地后,深圳抓住机遇,制定了以政府引导、市场运作为主要思路的《深圳市城市更新办法》。由此,深圳的城市和房地产发展进入了更新时代,城市更新成为牵动一座城市的话题。

根据《深圳市城市更新办法》及其实施细则和配套文件的规定,一个经政府批准的城市更新单元内如果以拆除重建的方式进行更新,则只能由单一主体实施,且单一主体必须获得更新单元内全部不动产权益,再通过协议方式从政府手中获得单元内土地的使用权进行开发建设。实践中单一主体大多为实力较强的房地产开发企业,其也在事实上承担了项目评估、前期申报、城市更新单元规划编制等工作,而在与更新单元内小业主进行不动产权益收购谈判时,却往往面临“行百里者半九十”的困境,对于少数坚持不售卖自己物业或要价过高的小业主在法律上无能为力。

而站在小业主的角度,在市场行为中不愿售卖自己的不动产,原本也是无可厚非的事情。不过,实践中大多数小业主并非不愿进行更新,而是在利益诉求上与开发商无法达成一致,从而形成谈判僵局。无论是开发商、已签约或未签约的小业主,还是整个片区发展、政府行政管理都面临着成本的增加和机会的流失。而对于此种僵局,由于国家层面对于此种商业拆迁(私人征收)行为没有具体的法律规定,因此,没有一种机制来打破这种僵局并较好地平衡各方利益。

香港在经历了一百多年的发展后,到了 20 世纪八九十年代同样面临老旧都市重建的问题,也同样采取了公营机构主导和私人收购重建两种方法,而后者也同样面临谈判僵局的问题。为此,香港立法会制定了《土地(为重新发展而强制售卖)条例》,通过规定目标地段建筑物拆除重建的条件和拟实施重建者获得地段内不动产权益的比例门槛及相应法律程序,赋予已取得至少 80% 以上不动产权益的私人向司法机关——土地审裁处申请发出强制售卖整个地段的命令,再通过确定各方业主之间不动产权益比例和地段公开拍卖底价,以及相应程序的设置,保障小业主和租客的经济利益,使得其在被强制出售自己的物业后生活水平不会降低。《条例》施行后,香港的私人重建开始提速。当然,这一制度是否有帮偏开发商之嫌,动用公权力协助私人重建是否属于公共利益范畴,公开拍卖是否能够达到市场价格等问题也都有讨论的余地。

内地与香港实施的同为土地公用制度,因此,在该项问题上可以在一定程度上学习香港的立法思路和一些具体制度设计。本书通过对香港相关法律和法院判例的分析,系统研究了为重新发展强制售卖土地制度,并通过对深圳情况的分析,提出借鉴香港经验,完善深圳相关制度的思路和具体政策建议。

深圳作为国家改革开放的试验田和先行先试的排头兵,其城市更新制度的建立和后续完善政策的探索,无论正面经验抑或负面教训,都是我国城镇化发展的重要积累,将为全国的城镇化建设提供重要参考。

作者

2016 年 2 月 14 日

目 录

导论/1

0.1 研究背景和意义/1

0.1.1 研究背景/1

0.1.2 研究意义/6

0.2 研究思路和方法/6

0.2.1 研究思路/6

0.2.2 研究方法/7

0.2.2.1 比较法学方法/7

0.2.2.2 法注释方法中的条款关系解析 方法/8

0.2.2.3 法实证方法/9

0.3 本书的创新和不足/9

0.3.1 创新点/9

0.3.2 不足点/11

第1章 香港土地强制售卖制度的背景和立法概述/13

1.1 制度建立的社会背景/13

1.1.1 市区建筑物老化/13

1.1.1.1 香港土地管理情况概述/13

1.1.1.2 香港市区建筑物老化/14

1.1.2 开发商购买老旧物业的困境/17

1.1.2.1 政府主导都市更新的不足/18

1.1.2.2 私人主导都市更新的困境/19

1.2 立法概述/20

1.2.1 立法过程和主要概念/20

1.2.1.1 立法过程/20

1.2.1.2 立法中的主要概念/21

1. 多数份数拥有人和少数份数拥有人/22

2. 地段、建筑和物业/23

3. 重新发展/24

1.2.2 立法思路/25

1.2.2.1 申请/27

1.2.2.2 土地审裁处的裁决/27

1.2.2.3 售卖/28

1.2.2.4 分摊和售卖收益的运用/28

1.2.3 立法意义和影响/29

1.2.3.1 《条例》的实际效果/29

1.2.3.2 《条例》与《基本法》的关系/30

1.2.3.3 与人权立法的关系/32

1.2.3.4 对司法机关财政和人手的影响/33

1.2.3.5 对经济和环境的影响/33

1.3 本章小结/35

第2章 开发商申请法院发出强制售卖令的前提条件/37

2.1 成为多数份数拥有人/37

2.1.1 《条例》要求的多数比例和授权/37

2.1.1.1 《条例》的规定/37

2.1.1.2 各界的观点/38

1. 私人开发商的观点/38

2. 律师的观点/39

3. 立法委员会结论/40

2.1.2 《公告》对比例的降低和适用范围/41

2.1.3 目标建筑物无须实体存在/43

2.1.4 多数份数拥有人必须共同申请/44

2.2 作出估值报告/45

2.2.1 评估市值的定义/46

2.2.2 作出估值报告的目的/47

2.2.3 估值时点的要求/48

2.2.4 估值的假设条件/50

2.3 开发商进行注册和通告/51

2.3.1 注册、通告的方式和要求/51

2.3.2 通告的目的/52

2.4 强制售卖令适用于多个地段的条件/54

2.4.1 《条例》的规定/55

2.4.2 申请人已100%拥有地段可否纳入强制售卖范围/57

2.4.2.1 Bond Star 案中的否定性结论和提示意见/57

2.4.2.2 Fairtex 案的改变和 Supergoal 案的肯定性结论/60

2.5 不动产权益转让不影响案件审理/63

2.6 本章小结/64

第3章 法院作出强制售卖令的条件和内容/66

3.1 信纳少数份数估值公平合理/66

3.1.1 对目标地段(建筑物)现用价值的评估/66

3.1.1.1 评估 EUV 的方法/68

1. 普遍使用的比较法(市场法)/68

2. 收益法(投资法)/70

3. 其他方法/71

3.1.1.2 评估范围/72

3.1.1.3 评估对象的用途定性/72

1. 按照批准用途评估/73

2. 按照使用现状进行评估/75

3.1.1.4 比较单元(可比实例)的选择/76

1. 位置/77

2. 用途/79

3. 交易时间/79

4. 是否正常交易/80

5. 其他考虑因素/81

3.1.1.5 修正因素/81

3.1.1.6 空地估价方法/83

3.1.1.7 典型案例展示/83

1. *Fineway Properties Ltd. v. Sin Ho Yuen Victor* 案/84

2. *Good Faith Properties Limited and others v. Cibeau Development Company Ltd.* 案/89

3.1.2 如何确定少数份数的估值公平合理/91

3.2 信纳标的地段理应更新/92

3.2.1 关于龄期/94

3.2.1.1 对“龄期”概念解释的演变/94

3.2.1.2 早期案件中的模糊处理/95

- 3.2.1.3 2006 ~ 2009 年案件中试图设定判断标准/96
 - 1. Good Trader 案中提出概念/96
 - 2. Intelligent House 案中提出经济寿命测算方法/98
 - 3. Fineway Properties 等案中对经济寿命测算方法的质疑和反复/100
- 3.2.1.4 2010 年后案件的综合考量标准/102
- 3.2.1.5 判断龄期的总结/105
- 3.2.2 关于维修状况/106
 - 3.2.2.1 维修状况的含义/106
 - 3.2.2.2 具体案件中的观点/107
 - 1. 申请人须承担维修状况的经济测算举证责任/107
 - 2. 考量维修成本与维修后提升价值对比/108
 - 3. 考量“维修成本与维修后提升价值对比”及“维修成本与建造类似新建筑无成本对比”/109
 - 4. 维修状况威胁公共安全时不再考虑经济测算/115
 - 5. 经济因素以外因素的考量/116
- 3.2.3 被申请人不提出异议时的笼统考虑/118
- 3.3 信纳申请人已尽力购买少数份数/120
 - 3.3.1 申请人申请强制售卖令后可否继续发出收购要约/121
 - 3.3.1.1 早年案件的观点/121
 - 3.3.1.2 近年案件的讨论/121
 - 3.3.2 如何确定多数份数拥有人提出的条件公平合理/126
 - 3.3.2.1 一般判断方法/126
 - 3.3.2.2 “权利合并价值”和“最后一间补偿金”问题/128
 - 1. 权利合并价值问题/128
 - 2. “最后一间补充金”问题/132
 - 3.3.2.3 申请人已获得相邻地段是否影响报价/132
 - 3.3.2.4 私人报价与政府征收报价不具有可比性/133
 - 3.3.3 申请人如何与少数份数拥有人联系为合理/134

- 3.3.3.1 一般判断方法/134
- 3.3.3.2 无法联络被申请人时的处理/134
- 3.4 强制售卖令的内容/135
 - 3.4.1 指定受托人/135
 - 3.4.2 售卖目标地段的底价/137
 - 3.4.2.1 底价的含义和评估方法/137
 - 1. 剩余价值法/138
 - 2. 比较法/142
 - 3.4.2.2 土地审裁处确定底价时的考虑因素/143
 - 1. 对重新发展的假设和比较实例的选取/143
 - 2. 是否考虑与邻近楼盘合并的可能/146
 - 3. 利润空间/148
 - 3.4.2.3 被申请人的抗辩/148
 - 3.4.2.4 土地审裁处确定的 RDV 是终局的/148
- 3.4.3 其他可能的命令内容/149
- 3.4.4 强制售卖令的送达和公告/152
- 3.5 本章小结/153

第4章 强制售卖令的实施/156

- 4.1 购买目标地段的方式/156
 - 4.1.1 当事人自行达成协议/157
 - 4.1.2 公开拍卖竞得/157
 - 4.1.2.1 公开拍卖的合理性/157
 - 4.1.2.2 拍卖人的指定/158
 - 4.1.2.3 竞购者价款的支付/158
 - 4.1.2.4 流拍的处理/160
 - 4.1.3 租赁关系终止/162
 - 4.1.3.1 不受“买卖不破租赁”的限制/162

- 4.1.3.2 租客交回物业管有权的义务/164
- 4.1.4 地段权益的转让及购买者的义务/165
- 4.2 拍卖收益的分配和使用/167
 - 4.2.1 支付拍卖和受托人费用开支/168
 - 4.2.2 对租客的赔偿/168
 - 4.2.2.1 对租客利益的关注/168
 - 4.2.2.2 租客只能获得现金赔偿/169
 - 4.2.2.3 租客所获赔偿额度的厘定/170
 - 4.2.2.4 由份数拥有人分别支出,受托人实际支付赔偿/171
 - 4.2.2.5 租客不交回物业管有权不能取得赔偿金/174
 - 4.2.2.6 租客的申请登记时限/175
 - 4.2.2.7 租客无权参加申请强制售卖令主程序/176
 - 4.2.3 分配给份数拥有人/176
- 4.3 强制售卖令的无效/177
- 4.4 本章小结/178

第5章 对内地城市更新的借鉴意义/180

- 5.1 以深圳市为代表的内地城市更新遭遇的问题/180
 - 5.1.1 深圳市城市更新遇到的困境/181
 - 5.1.1.1 深圳市拆除重建类城市更新现状/181
 - 5.1.1.2 拟成为实施主体房地产开发企业的困境/183
 - 5.1.2 相关可能方法的障碍/184
 - 5.1.2.1 政府组织实施或征收/185
 - 1. 现行法律的规定/185
 - 2. 实践中的问题/186
 - 5.1.2.2 相关部门居中调解/187
 - 1. 专家意见+调解模式/188
 - 2. 调解+仲裁/188

3. 仲裁/188

5.2 深圳建立强制售卖制度的必要性和难点/189

5.2.1 公平高效地解决小业主与开发商之间利益纠纷/190

5.2.2 弥补法律漏洞/190

5.2.3 建立制度的难点/191

5.3 借鉴香港经验时应注意的问题/192

5.3.1 深圳城市更新和香港土地强制售卖对象的区别/193

5.3.1.1 政府统筹角色不同/193

5.3.1.2 更新土地面积的区别/193

5.3.1.3 更新对象选定标准的区别/195

5.3.2 香港土地强制售卖的检讨/196

5.3.3 强制售卖理由与公共利益的关系/197

5.4 深圳建立私人强制售卖土地的要害/200

5.4.1 裁判机关的确定和完善/200

5.4.2 申请拍卖条件/203

5.4.2.1 拍卖城市更新单元的条件/203

5.4.2.2 申请人取得更新单元内不动产权益的数量/203

5.4.3 拍卖对象——全部还是少数?/205

5.4.4 法院审查要点/206

5.4.4.1 更新单元内建筑物市值报告/206

5.4.4.2 开发商尽力与小业主达成协议证明/207

5.4.5 政府行政主管部门的角色/207

5.4.6 拍卖令的内容/209

5.4.6.1 拍卖底价/209

5.4.6.2 拍卖人的确定/209

5.4.6.3 拍卖价款的支付/209

5.4.6.4 租赁关系终止与对承租人的补偿/210

5.4.6.5 拍卖价款的分配/210

5.4.6.6 竞得人的义务/210

5.5 深圳市城市更新不动产强制拍卖办法(建议稿)/211

第一章 总则/211

第二章 城市更新单元和申请人/212

第三章 起诉/213

第四章 法院审理/214

第五章 法院判决/214

第六章 拍卖执行/215

第七章 附则/216

5.6 本章小结/216

本书结论/219

附件一:《土地(为重新发展而强制售卖)条例》中文本/223

附件二:《土地(为重新发展而强制售卖)(指明较低百分比)公告》
中文本/236

附件三:《土地(为重新发展而强制售卖)条例》英文本/238

附件四:《土地(为重新发展而强制售卖)(指明较低百分比)公告》
英文本/250

附件五:《深圳市城市更新办法》/252

附件六:《关于印发深圳市城市更新办法实施细则的通知》/264

案例索引/289

参考文献/295

后记/302

导 论

0.1 研究背景和意义

0.1.1 研究背景

随着高速城市化的进程,深圳市的可开发新增土地已接近极限,根据《深圳市 2013 年度土地变更调查主要数据成果的公报》,^[1]截至 2013 年 12 月 31 日,全市还有约 18,670,000 平方米净增建设用地空间,但部分地区建设用地总量已接近或超过 2020 年规划控制目标数。也就是说,到 2020 年,深圳可开发的新增土地面积不到深圳最小的行政区——福田区 1/3 的面积。^[2] (深圳历年土地使用情况见表 1)与此同时,在原特区内的南山、福田、罗湖和盐田四个行政区,与现代化高楼大厦比邻的是建筑

[1] 深圳市规划和国土资源委员会网站:http://www.szpl.gov.cn/xxgk/tjsj/td/201501/t20150127_103770.html, 2015 年 1 月 28 日访问。

[2] 福田区的面积为 78,800,000 平方米。

密度高、基础设施落后、存在消防安全隐患的城中村;而在原特区外,大量 20 世纪八九十年代建造的厂房已经不再适合深圳产业升级的需要,附近的居住区也同样存在基础设施严重不足的情况。面对这一局面,深圳唯有对已建成区的存量土地进行二次开发,方能继续保持发展势头,做好中国改革开放的试验田和排头兵。

表 1 深圳市历年土地利用分类构成(单位:平方公里)^[1]

年份	辖区面积	农用地					建设用地			未利用地	
		耕地	园地	林地	牧草地	其他农用地	居民点及工矿	交通运输用地	水利设施用地	未利用地	其他土地
1995	1948.69	65.32	221.36	720.09	3.91	/	494.86	37.57	/	166.34	239.24
1996	1948.69	64.65	219.14	715.29	3.91	/	499.74	46.80	/	160.66	238.50
1997	1948.69	64.43	218.53	713.22	3.91	/	505.57	46.81	/	158.65	237.57
1998	1948.69	64.16	217.48	706.92	3.89	/	515.57	47.00	/	158.86	234.81
1999	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2000	1952.85	63.72	275.61	644.78	0.66	/	559.32	60.77	/	121.94	226.05
2001	1952.85	61.47	281.57	615.76	1.91	/	597.88	64.21	/	114.71	215.34
2002	1952.84	60.14	302.62	605.10	0.74	113.02	615.10	73.70	60.18	73.51	48.73
2003	1952.84	46.94	290.25	595.03	0.51	91.69	679.35	74.84	60.12	65.76	48.35
2004	1952.84	45.22	277.90	590.04	0.48	86.26	700.79	77.80	60.44	64.68	49.23
2005	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
2006	1952.84	40.89	264.21	582.03	1.39	75.64	743.07	89.03	59.73	49.60	47.26
2007	1952.84	38.47	254.23	573.44	1.35	72.42	762.02	98.34	59.60	49.93	43.04
2008	1952.84	38.16	249.91	569.87	1.32	70.41	769.85	102.21	59.46	49.20	42.63
2009	1991.63	31.60	236.50	585.78	0.18	75.81	636.96	207.32	49.57	94.43	73.48
2010	1991.64	31.60	236.50	585.78	0.18	75.82	763.63	80.65	49.57	61.78	106.13
2011	1991.64	29.67	225.60	579.14	0.18	72.33	801.77	86.58	44.53	57.76	94.07
2012	1996.78	30.27	224.76	582.03	0.18	61.95	805.26	91.88	45.61	93.75	52.68
2013	1996.78	41.65	213.90	585.19	0.12	68.49	808.66	90.81	45.6	92.39	49.97

[1] 引自《深圳房地产年鉴(2014)》,深圳报业集团出版社 2014 年版,第 119 页。