

市區重建局條例

上訴委員會

上訴個案編號：2022 年第 1 號

就兼善里 / 福華街
市區重建局發展項目 (SSP-017)

有關

姚權峰

上訴人

與

發展局局長

答辯人

上訴委員會： 方文傑先生 (主席)
陳佩英女士 (委員)
李文龍先生 (委員)
李慧玲博士 (委員)
阮肇斌先生 (委員)

列席： 陳志堅先生 (秘書)

代表： 律政司高級政府律師譚治淮先生及政府律師潘思齊先生為答辯人代表，
並傳召證人關以輝先生、王思敬先生及唐溢雯女士宣誓作供

黃雍盛先生為上訴人代表

聆訊日期： 2022 年 9 月 14 日 及 2022 年 10 月 7 日

書面裁決日期： 2023 年 2 月 24 日

裁決

經充分考慮上訴人與答辯人的陳詞後，本上訴委員會（「**本委員會**」）一致決定駁回本上訴，並確認答辯人根據《市區重建局條例》（第 563 章）（「**本條例**」）第 24（4）(a)條，授權市區重建局（「**市建局**」）進行位於兼善里/福華街的 SSP-017 發展項目（「**本項目**」）的決定。就上訴聆訊和作出上訴裁決所需的費用和開支，根據本條例可要求由上訴人支付，但本委員會決定不作出有關命令。

本委員會所作決定的理由如下：

A. 背景

1. 根據本條例第 23（1）及 23（2）條，市建局於 2021 年 9 月 24 日就開展本項目在憲報刊登公告（2021 年第 5872 號）。本項目佔地總面積約 7,377 平方米（「**發展範圍**」）¹，東北面毗連福榮街，東南面毗連昌華街，西南面毗連福華街以及西北面毗連青山道。發展範圍內的建築物於 1959 年落成。根據市建局第二階段的社會影響評估，估計約有 1,497 個住戶及 123 個商戶受本項目影響。
2. 根據本條例第 23（3）條，就（a）本項目的一般性質及影響的說明及（b）劃定本項目的土地界線的圖則，市建局已在本項目兩個月公布期內（截至 2021 年 11 月 24 日），將有關資料存放於指定地點及市建局網站讓公眾查閱。
3. 根據本條例第 24（1）條，任何認為將受本項目影響的人士可於公布期內將其反對本項目的書面陳述書送交市建局。
4. 市建局就本項目共收到 14 份反對陳述書（包括是次上訴的上訴人）及 70 份一般意見陳述書。經審議後，市建局發展項目反對意見評議委員會（「**評議會**」）決定不支持該等反對。市建局繼而致函告知反對人士有關決定及對他們的反對意見所作出的分析及評議，並詢問反對者是否撤回反對。
5. 市建局於 2022 年 1 月 23 日收到上訴人的回覆。評議會經考慮後，決定不支持上訴人的反對意見。市建局根據本條例第 24（3）條於 2022 年 2 月 22 日致函答辯人，並要求答辯人授權市建局進行本項目。
6. 於 2022 年 6 月 13 日，答辯人根據本條例第 24（4）(a)條決定在不對本項目作出修訂下授權市建局進行本項目。市建局於 2022 年 6 月 24 日刊憲（2022 年第 3096 號）公告答辯人的決定。根據本條例第 28（1）條，對本項目提出反對的人如因答辯人的決定而感到受屈，可於該決定公布後 30 天內（即 2022 年 7 月 25 日或之前），向上訴委員會秘書提交上訴通知書，同時將副本送交答辯人。

¹ 上訴人曾對發展範圍的面積與地契紀錄不符提出質疑。答辯人傳召的證人關以輝先生在聆訊中解釋，因發展範圍包括兼善里路段及土地周邊的公家路及行人路段的面積，所以有此差異。

B. 上訴

7. 上訴委員團秘書於 2022 年 7 月 25 日接獲就本項目唯一的上訴（即是次上訴）。答辯人於 2022 年 8 月 24 日向上訴人及上訴委員團秘書提交反對通知書。上訴委員團秘書於 2022 年 8 月 29 日，通知上訴人及答辯人於 2022 年 9 月 14 日就該上訴個案舉行聆訊，並要求上訴人及答辯人於聆訊日期前的 7 天或之前（即 2022 年 9 月 7 日或之前），向上訴委員團秘書提交及互相向對方送達將在聆訊中提供使用作為證據的證人陳述書及文件等。上訴人及答辯人於 2022 年 9 月 7 日分別向上訴委員團秘書提交有關文件。
8. 2022 年 9 月 14 日上訴聆訊開始前，答辯人向本委員會即場提交一份補充證人陳述書。而上訴聆訊開始時，上訴人亦即場向本委員會提交一份補充文件。上訴人解釋因於 9 月 7 日提交的文件，準備時間不足，希望透過此補充文件對答辯人提出包括行政失當等的指控。答辯人亦解釋，補充證人陳述書的內容主要是回應上訴人 2022 年 9 月 7 日提交的專家證人陳述書內提及的市建局行政總監於 2019 及 2021 年撰寫有關本項目的網誌，希望本委員會能更全面理解該網誌的背景。
9. 考慮雙方皆於聆訊當日提交他們認為重要的補充文件，本委員會決定將聆訊押後至 2022 年 10 月 7 日舉行，而雙方亦應本委員會的規定於 2022 年 9 月 28 日提交就雙方的補充文件的回應。
10. 根據本條例第 28（3）條，上訴委員團秘書須編定聆訊上訴的日期、時間及地點。聆訊的日期須在他收到該通知書後的 30 天至 60 天內，並給予上訴人及答辯人不少於 14 天的通知。根據本條例第 28（5）條，上訴人及答辯人須在聆訊上訴日期前的 7 天或之前向上訴委員團秘書提交及互相送達作為證據的證人陳述書、文件的副本等。
11. 本委員會認為上訴人及答辯人在聆訊當日即場提交補充文件的選擇非常不理想。
12. 本委員會建議，儘管本上訴聆訊之舉行及其他安排均符合本條例的要求，日後若情況許可，上訴委員團秘書應及早通知及提醒上訴人準備聆訊文件及證人陳述書等，以讓上訴人有充份時間準備（以 21 天時間為理想）。

C. 上訴人及其上訴理由

13. 上訴人所提出的上訴理由可歸納如下：
 - (1) 市建局在本項目執行程序上有問題。市建局行政總監於網誌指出本項目單獨進行重建執行上會入不敷支，須結合昌華街/長沙灣道 SSP-018 發展計劃（「**SSP-018 項目**」）一併規劃重建才可行。但是次聆訊只是基於憲報公告 2021 年第 5872 號以本項目作考慮，而沒有包括 SSP-018 項目的資料。答辯人在 2022 年 8 月 24 日提交的反對通知書中限制上訴人不能提及 SSP-018 項目，只容許上訴人以本項目作反對，是行政失當。

- (2) 市建局推行重建的理由並不充份。屋宇署已介入為發展範圍內的建築物進行大廈維修，建築物結構仍然是穩定，個別單位的失修並不反映兼善里實際狀況。本項目將發展為私人住宅而不是首置房屋，不符合公眾利益。
 - (3) 上訴人及其家人於發展範圍內持有七個物業單位業權。由於本項目單獨重建是入不敷支，以及基於現行市建局的賠償方案下，上訴人及其家人獲得的賠償會較基本法第 105 條所提及的真實價值為低，使上訴人受到重大委屈。
14. 上訴人及其委任授權代表均有親自出席聆訊，答辯人授權代表及其傳召證人均有親自出席聆訊或透過視像會議遙距出席聆訊，所有人均在宣誓下作證。

D. 行政失當

15. 上訴人認為答辯人在 2022 年 8 月 24 日提交的反對通知書中限制上訴人不能提及 SSP-018 項目，只容許上訴人以本項目作反對，但市建局對外公布則是本項目和 SSP-018 項目一併重建，令上訴人和公眾混淆，是行政失當。
16. 答辯人澄清從沒有禁止上訴人於上訴理據中提及 SSP-018 項目作為上訴理由，惟認為上訴人需指出因答辯人的授權決定而感到受屈。本條例並沒有訂明任何發展項目必需單獨進行，而不能將鄰近發展項目或計劃一併規劃作重建用途。答辯人並引用 *葉國成 對 懲教署署長[2021] HKCFI 2908* 一案中，高等法院原訟法庭李運騰法官指出，當個案涉及「酌情考慮事項」時，應給予決策者適當寬闊的判斷空間。
17. 答辯人在作出授權時已知悉市建局將會在本項目鄰近開展 SSP-018 項目，並同意在規劃主導的市區更新模式下，市建局將兩個項目一併重建能夠全面重組土地用途及加強提升該區的連接性，以彰顯規劃裨益和為整個社區帶來協同效應，符合本條例所訂的市建局宗旨及《市區重建策略》所訂立的市區更新目標。
18. 根據本條例第 5 (b) 條，市建局的宗旨為「透過將老舊失修區重建成經妥善規劃，並（如適當的話）設有足夠交通設施、其他基礎建設及社區設施的新發展區，從而改善香港的住屋水平及已建設環境，以及已建設區的布局」。
19. 按經修訂的《市區重建策略》，市區更新並不是零星拆建的過程，政府會採取全面綜合的方式，藉着重建發展、樓宇復修、舊區活化和文物保育等方法，更新舊區面貌。而市區更新的主要目標其中包括「重整及重新規劃有關的市區範圍」及「確保有關市區範圍內的土地用途能互相配合」。
20. 關於上訴人行政失當的指控，根據本條例第 23 (5) 條，市建局可視乎情況以發展計劃或發展項目方式推行重建項目。事實上，市建局於 2021 年 9 月 24 日宣佈一併發展本項目及 SSP-018 項目，亦透過公開的規劃資料及市建局行政總監網誌等，向公眾說明本項目及 SSP-018 項目一併發展的安排，背後的考慮及合併發展的優點，並沒有隱瞞。然而在執行上，兩個項目因應本條例的規定而有所不同。本項目是根據本條例第 26 條以**發展項目**方式推行，答辯人根據本條例 24 (9) 條，授權市建局進行本項目及就該授權刊憲。而 SSP-018 項目則根據本條例第 25 條以**發展計劃**方式推行，實施機制與以發展項目方式推行的本項目不同，亦無須取得答辯人的授權以進行 SSP-018 項目。

21. 上訴人亦在聆訊期間多次重申，如本項目是與 SSP-018 項目合併發展，他並不會提出上訴。顯然，上訴人對兩個項目合併發展並無意見。
22. 因此，本委員會認為市建局將本項目及 SSP-018 項目一併發展，是符合《市區重建策略》所訂定的市區更新目標，及本條例第 5 條所列明的市建局的宗旨。而答辯人在作出授權時，是在知悉市建局將兩個項目一併發展下考慮，並基於本條例訂明的程序，授權進行本項目，並沒有行政失當之處。

E. 重建的理由不充份

23. 上訴人認為發展範圍內的部份建築物已由屋宇署介入進行大廈維修，建築物結構仍然是穩定，而市建局亦未有提供如樓宇狀況報告、樓宇結構調查報告或估值報告等支持其重建計劃，上訴人亦指出其擁有單位已符合消防安全建築規定。而且，本項目將發展為私人住宅而不是首置房屋，並不符合公眾利益，因而認為重建的理由並不充份。
24. 答辯人傳召的證人王思敬先生就發展範圍內的建築物有以下評估：
 - a. 發展範圍內的現有建築物於 1959 年間落成，樓齡已達 63 年;
 - b. 根據市建局樓宇維修管理信息系統的樓宇狀況資料顯示，發展範圍內的 90 幢樓宇內有 35 幢被界定為「欠缺維修及保養」，樓宇結構及其他部分均有破損，失修狀況由大廈外牆擴散至大廈內部公用地方; 部份樓宇內外均有老化迹象，樓宇內部有明顯殘舊破損、結構性裂痕、混凝土剝落、鋼筋銹蝕外露等情況;
 - c. 發展範圍內全部大廈均沒有電梯裝置，多幢樓宇的天台均發現有非住用的搭建物及漏水情況。樓宇內亦有很多原有單位被分間為小型「劏房」單位，影響單位結構安全，構成消防安全潛在危險及衛生問題;
 - d. 從 2009 年「樓宇更新大行動」、2018 年「樓宇更新大行動 2.0」及「消防安全改善工程資助計劃」，及至 2021 年的「樓宇排水系統維修資助計劃」的經驗所見，均顯示發展範圍內大部份業主對組織維修欠缺積極性及漠視政府部門發出的命令，因而需要屋宇署介入維修;
 - e. 部份已維修的外牆再度出現破損及滲水，混凝土爆裂情況在附近未被維修的地方陸續浮現。
25. 按經修訂的《市區重建策略》，市區更新的願景應涵蓋可持續發展及優質城市的概念（包括適當的發展密度、土地用途規劃、城市設計、綠化、本土文化、文物保育和海港美化等），亦須具前瞻性，以配合香港的長遠發展。而市區更新的主要目標其中包括「將破舊失修的樓宇重建為符合現代標準而又設計環保的新式樓宇」。
26. 上訴委員會於上訴個案編號 2016 年第 1 號、2 號、4 號及 10 號裁決指出:

第 35 段 「…市建局的項目必然在邏輯上符合為公共用途而進行的條件。市建局的其中一個宗旨，就是解決市區老化的問題，以及改善老舊市區居民的生活條件，事實上，廣大社會也會從市區重建中受惠。…」

第 37 段 「市建局必須採取全面綜合的方式，通過重建、修復和保育將舊區加以活化，並不能…等待有如馬頭圍 45 號 J 的塌樓悲劇出現時才採取行動。」

27. 本委員會認同答辯人的說法，樓宇維修乃業主的責任，當建築物日久失修，而業主未能自我組織維修，需要屋宇署介入維修，絕不是理想的處理建築物失修的做法。上訴人聲稱業主因害怕被承判商騙取金錢而不主動維修，只等待樓宇出現結構危險時由屋宇署介入，是沒有承擔業主應有的責任。上訴人或個別業主的物業雖符合法例要求，但不足以否定市建局對發展範圍內的所有建築物（包括公用地方）的全面評估。
28. 市建局基於《市區重建策略》及本條例列明的宗旨推行重建項目，是符合公共用途，亦因此符合公眾利益。因此，本委員會認為上訴人指市建局重建的理由不充份之說法並不成立。

F. 市建局賠償方案對業主不公

29. 上訴人認為因市建局行政總監於網誌指出本項目單獨進行重建將會入不敷支，上訴人及其家人所持有的七個物業將難以收到較合理及較高的賠償額。而在現行市建局的賠償機制下，上訴人可得到的賠償會較基本法第 105 條所提及的以「真實價值」（上訴人將「真實價值」定義為最高用途及最高價值的基準去計算十足市值）為低，使上訴人受到重大委屈。
30. 答辯人解釋，本項目尚未達討論補償的階段，市建局亦尚未就本項目提出任何收購或補償建議。答辯人傳召的證人唐溢雯女士亦就市建局的收購政策作以下解說：
 - a. 現行市建局的收購政策，是以立法會財務委員會於 2001 年 3 月通過的基礎而訂定。
 - b. 每個單位的收購價，由市值價及津貼組成。市值價由市建局委托兩名測量師，參考同區成交作估算，以較高價者作為基準。而津貼則視乎單位佔用情況，如業主將單位作自住物業，可獲得單位市值與同區七年樓齡的差額（即自置居所津貼）。同區七年樓齡的計算，由市建局委托七名測量師作估值，取其平均數而訂定。
 - c. 出租單位或空置單位所獲得的津貼，以自置居所津貼的一個百分比計算（一般為自置居所津貼的百分之二十五至七十五）。
 - d. 因此，重建項目是否達至收支平衡，並不影響市建局對受影響住戶的收購補償政策。
31. 就補償問題，上訴委員會在上訴個案編號 2011 年第 1 及 4 號、上訴個案編號 2012 年第 1-10 號、上訴個案編號 2016 年第 1 號、2 號、4 號及 10 號及上訴個案編號 2021 年

第 1 號已清楚表明，上訴委員會不應亦無權處理與項目有關的收購和補償問題，在此不贅。

32. 按經修訂的《市區重建策略》，市建局在財政上應維持財政自給的同時，政府亦透過不同措施向市建局提供支援。而在推行市區重建項目時，市建局亦須面對樓市波動造成的財務風險，市建局過往亦曾出現赤字。
33. 因此，即使將本項目作單一發展項目考慮，本項目是否收支平衡或具經濟效益，並不是答辯人在決定授權市建局推行本項目時需要考慮的因素。而且，市建局行政總監亦透過網誌解釋，正因考慮項目收支平衡及透過規劃主導以善用土地等因素，而建議將本項目和 SSP-018 項目一併重建。
34. 因此，本委員會認為，上訴人提出本項目作為單一項目在財務上入不敷支，並影響上訴人所獲得的賠償的理據，並不成立。

G. 費用及開支

35. 根據本條例第 28(14)條，在完成上訴聆訊後，上訴委員會除可確認、推翻或更改上訴所針對的決定外，在上訴委員會認為合理和公平的情況下，上訴委員會有權作出命令規定上訴人支付聆訊上訴及作出裁定招致的費用及開支。
36. 由於上訴人提出的三個論點並不成立，在一般情況下，由上訴人支付上訴的費用及開支是公平的。但本委員會認為：
 - a. 上訴人對市建局雖就兩個發展項目一併規劃，但答辯人只授權推展單一項目，公眾及受影響業主對此安排有混淆而提出質疑，有其合理性。這是本委員會首次處理有關爭議。而透過是次上訴釐清有關爭議，能為日後類似個案作參考。
 - b. 在聆訊過程中，上訴人整體表現態度誠懇，並委託專業人士作充份資料搜集支持其論據。

故此，本委員會一致決定上訴人無需支付聆訊及裁定的費用及開支。

(已簽署)

方文傑先生
(主席)

(已簽署)

陳佩英女士
(委員)

(已簽署)

李文龍先生
(委員)

(已簽署)

李慧玲博士
(委員)

(已簽署)

阮肇斌先生
(委員)