

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)456/15-16(02)號文件

檔號：CB1/PS/1/15

公務員建屋合作社樓宇重建事宜小組委員會

2016年1月25日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件就公務員建屋合作社(下稱"合作社")計劃下的樓宇(下稱"合作社樓宇")重建的事宜提供背景資料，並綜述議員自2012-2013年度立法會會期以來，就此課題提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 合作社計劃是由公務員事務局管理的一種公務員房屋福利。政府當局在1952年推行合作社計劃，以優惠地價批出土地，通常是十足市值的三分之一，讓合資格的公務員可透過成立合作社興建住宅樓宇(下稱"合作社樓宇")。有關土地及樓宇的業權由根據《合作社條例》(第33章)成立並經合作社註冊官註冊的相關合作社持有。本港至今已有合共238個合作社成立，承擔合作社樓宇的管理及維修責任。全港合作社樓宇所佔的土地總面積約為30公頃。自1980年代中期以來，再沒有合作社樓宇落成。

有關單位的業權

3. 根據合作社與其社員各自簽訂的分契，合作社社員有權使用有關單位，但並不擁有有關單位的業權。為使合作社樓宇的業權可轉讓予個別合作社社員及解散合作社，政府當局在1987年推出了《交回及重批辦法指引》¹。該指引在1993年由現

¹ 根據《交回及重批辦法指引》，合作社可於取得所有社員同意下解散。

行安排(即《修訂官地租契辦法指引》)取代。根據《修訂官地租契辦法指引》，合作社只要得到75%的社員同意，便可申請解散。個別合作社社員繼而可進行分契手續，以取得其物業及土地的業權。據政府當局所述，截至2015年11月30日，在238個合作社當中，有186個已經解散，52個尚未解散。

重建樓宇時須繳付的土地補價

4. 在曾經成立的238個合作社當中，只有12個合作社的樓宇已重建。重建合作社樓宇一般涉及兩層土地補價。第一層是業主為撤銷合作社單位轉讓限制²而須繳付尚欠政府的三分之二土地補價³。第二層須繳付的地價則涉及相關地盤的地段業權人須修訂地契條款，以充分利用地盤的可建樓面面積，務求用盡相關分區計劃大綱圖所准許的最高發展參數。部分合作社代表及合作社單位業主認為，他們須向政府繳付的土地補價過於高昂。高昂的土地補價增加私人發展商的重建成本，以致減低私人發展商進行重建的意欲⁴。

重建在公務員建屋合作社計劃下發展的樓宇的需要

5. 在發展事務委員會(下稱"事務委員會")於2013年5月28日及7月15日舉行的會議上討論有關合作社樓宇重建事宜時，部分委員指出，大部分合作社樓宇缺乏升降機等現代樓宇設施，因而令行動不便的年長佔用人出入困難。由於這些樓宇的狀況和環境轉差，很多佔用人會歡迎該等樓宇進行重建。部分事務委員會委員認為，鑒於合作社樓宇一般位處市區的優質地點，而政府當局一直致力增加房屋土地供應，因此重建該等

² 根據轉讓限制，合作社樓宇單位業主不得轉讓、抵押、出租、放棄管有或以其他方式處置他們的單位，或就此簽訂任何協議。

³ 據政府當局所述，就已解散的合作社而言，公務員事務局有既定機制容許合作社單位業主申請短期豁免其單位的轉讓限制，讓他們可於繳付尚欠的土地補價前簽訂買賣合約。現行短期豁免安排的有效期為9個月，但若有關業主有需要，可申請再延長。就未解散的合作社而言，有關業主可轉讓"合作社會籍"予其他有興趣並符合資格的公務員，從而遷離合作社單位。在這些情況下並不涉及土地補價。

(<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20150603-translate-c.pdf>，第8871至8877頁)

⁴ 代表／業主在發展事務委員會2013年7月15日的會議上所表達的意見

樓宇，以釋出有關地段的發展潛力，是符合公眾利益的做法。在2013年7月15日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府當局立即展開重建合作社樓宇的計劃，以增加市區土地供應。

政府當局在2015年5月提交的初步建議方案

6. 在2015年5月26日，政府當局向事務委員會簡介3個初步建議方案，以協助重建合作社樓宇(下稱"初步建議方案")，包括:(a)由香港房屋協會(下稱"房協")按"不虧蝕"的原則(即房協在進行合作社樓宇重建計劃時，預計從有關計劃取得的總收益最少能支付所有發展及收購成本和開支)推出一個先導計劃(下稱"先導計劃")，把合作社樓宇重建作資助出售單位的用途；(b)請市區重建局(下稱"市建局")設立專項輪候安排，讓合作社單位業主向市建局提交中介服務(先導計劃)(下稱"中介服務")的申請⁵；及(c)整合地政總署的現行工序，以便評估有關重建合作社樓宇所涉及的土地補價。有關建議方案的詳情載於**附錄I**。

重建在公務員建屋合作社計劃下發展的樓宇的先導計劃

7. 在2015年7月16日，事務委員會舉行一次特別會議，聽取公眾就協助重建合作社樓宇表達意見。出席該會議的合作社代表及單位業主普遍認為，在房協先導計劃下的建議方案不能接受。事務委員會委員察悉，先導計劃會以需求主導的形式推行(即由業主自行向房協提出申請，而參與有關計劃的資格準則包括要求提出申請的合作社單位業主須於合理時間內齊集相關地段100%業主的參與)。他們認為，有關要求的門檻甚高，幾近不可能達到。

8. 政府當局解釋，由於先導計劃旨在回應部分希望其樓宇重建的合作社單位業主的訴求，因此房協理應在相關合作社樓宇所有業主均擬進行重建的情況下，才着手重建有關樓宇。政府當局表示，當局訂定須齊集100%業主參與的要求，亦因為目前約有500名在職公務員居於合作社單位內。此外，亦考慮到能夠繼續在合作社單位居住，是他們有權享有的房屋福利。

⁵ 市建局已成立一間名為市區重建中介服務有限公司的全資附屬公司，以推行中介服務(先導計劃)，協助業權分散的樓宇業主集合業權，開展重建項目。就市建局提供的此項服務而言，佔有關地盤內每個地段至少50%或以上不分割份數的業主，方可聯合提出申請。市建局擔當的角色只限於進行統籌工作，以協助有關樓宇的業主集合80%至90%的業權在市場聯合出售，但不會參與進行收購相關樓宇業權的工作。

9. 政府當局認為，合作社樓宇一般都保養良好，如房協的先導計劃接納只有80%或90%業主參與的申請，房協最終將須承擔不獲土地審裁處根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)發出強制售賣令的風險，或必須以更高的代價收購餘下20%或10%的物業業權，以致有關項目可能因而無法推行或出現嚴重虧蝕。政府當局表示，當局會繼續與房協探討可行的未來路向，以處理某些特殊情況(例如業主失蹤或已離世的業主並無預立遺囑，導致合作社未能取得100%的業主參與)。

10. 根據房協的先導計劃，合作社樓宇重建計劃會按擬議的"不虧蝕"原則推行，而房協會就重建所需的地契修訂向政府繳付土地補價。部分事務委員會委員質疑此項計劃的吸引力，因為房協提出的收購價在扣除須向政府繳付的土地補價後，令合作社單位業主無法在同區購買面積相同的重置單位。他們建議，除了容許參與該項計劃的合作社單位業主購買房協的"住宅發售計劃"第二市場單位外，政府當局應考慮向他們提供較多種類的房屋選擇，例如讓他們優先購買居者有其屋計劃(下稱"居屋")的單位，以及讓他們遷回將在重建地盤興建的資助出售單位。

11. 政府當局表示，合作社地盤的整體重建潛力並非如想像般高。截至2015年6月，在184個已解散的合作社中，178個合作社地盤(涉及173個合作社)尚未進行重建，粗略估計約有85個此等地盤具重建潛力(即重建計劃可能不會招致虧蝕)⁶。悉數重建該85個地盤最多會獲得約23萬多平方米額外樓面面積。假設每個重建後新單位的面積約為50平方米，淨增長將約為4 000多個單位，平均每個地盤約50多個單位⁷。政府當局認為，邀請房協按"不虧蝕"的原則推行先導計劃的建議方案，令政府當局無須動用公帑資助合作社樓宇重建。鑒於資助出售單位(例如居屋單位)是珍貴的公共資源，當局應審慎分配，以滿足低收入住戶的需要，容許參加先導計劃的合作社單位業主購買房協"住宅發售計劃"第二市場的單位，而非讓他們在購買其他資助出售單位方面享有優先權或優惠，將可盡量減低先導計劃對合資格購買居屋單位的準置業者的影響。

⁶ 據政府當局所述，該85個合作社地盤主要位於九龍城、東區、灣仔及深水埗區。
(<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20150603-translate-c.pdf>，第8871至8877頁)

⁷ 立法會CB(1)860/14-15(06)號文件
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/dev20150526cb1-860-6-c.pdf>

邀請市區重建局重建有關樓宇的建議方案

12. 部分事務委員會委員質疑，由於合作社單位業主在提出中介服務申請方面所面對的主要困難在於集齊物業業權作重建用途，設立專項輪候安排讓合作社單位業主向市建局提交中介服務申請的初步建議方案，如何能有助促進合作社樓宇重建。政府當局表示，市建局通常會優先就破舊及嚴重失修的樓宇提供中介服務。由於合作社樓宇的保養相對較為良好，故不會獲優先提供上述服務。如市建局就其中介服務設立專項輪候安排，讓合作社單位業主提出申請，合作社樓宇進行重建的機會可能較大。

13. 有建議認為，政府當局應邀請市建局推行一項計劃，以需求主導的方式重建合作社樓宇。政府當局回應時表示，市建局的宗旨是透過進行、鼓勵、推廣及促進市區更新，改善香港的住屋水平。若市建局優先重建合作社樓宇，令一些失修情況更嚴重、有更大迫切性重建的樓宇進行重建的機會受影響，有關的情況並不恰當。由於部分合作社地盤有良好的重建潛力，合作社單位業主可根據市建局的需求主導重建項目(先導計劃)就重建提出申請，而有關的申請或會獲市建局挑選(如有關申請符合所需的準則)。

評估土地補價

14. 部分合作社代表／單位業主質疑，政府當局聲稱合作社社員尚欠政府三分之二的土地補價，有關的法律依據成疑。另有意見認為，早年給予合作社社員的土地補價優惠是他們任職公務員時獲提供的僱員福利，而豁免就重建合作社樓宇繳付土地補價不會導致違反"防止雙重房屋福利"的規則。

15. 據政府當局所述，合作社的土地是以批地時該土地十足市值的三分之一的優惠條件批出，這點已清楚記錄在多項內部紀錄中⁸。政府當局表示，如減免有關撤銷合作社單位轉讓限制

⁸ 根據政府當局的資料，1986年1月14日政府與高級公務員評議會職方代表舉行第20次會議的紀錄載錄了政府與高級公務員評議會就前行政局的決定(即批准把單位和土地業權由合作社轉讓予合作社社員，並批准合作社社員其後在若干條件規限下出售、出租或以其他方式處置有關單位和土地業權的決定)舉行的會議。該份紀錄的第10段述明：".....合作社土地以十足市值三分之一批出。"另一個例子是1969年6月13日(星期五)政府與當時成功申請並獲分配龍翔苑(在"政府為公務員興建樓宇計劃"下的一個發展項目)單位的公務員代表在前行政局會議廳舉行會議的紀錄。該份紀錄的(h)段述明：".....由於土地是以十足市值三分之一的優惠條件批出，因此買方不得把單位轉租圖利....."。兩份內部紀錄的副本載於立法會CB(1)1211/14-15(01)號文件附件B及附件A。

(http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/dev20150716c_b1-1211-1-c.pdf)

或在重建合作社樓宇時修訂地契條款而須繳付的土地補價，會偏離政府一貫的政策和做法。由於合作社樓宇的狀況與市區其他舊樓的狀況相比，其重建需要並非最為迫切，若要以優惠地價的形式促進合作社樓宇重建，難以有理據支持當局在政策上予以優先考慮。

16. 委員曾在2015年7月16日的會議上詢問，就有關的土地補價而言，當局是否按類似的條款及條件就合作社樓宇及"政府為公務員興建樓宇計劃"(下稱"興建樓宇計劃")下的樓宇(包括廣播道的龍翔苑及觀塘的康利苑)批出土地。政府當局回應時解釋，在所有已解散合作社的修訂契約內，有關須就撤銷轉讓限制的標準條款繳付尚欠土地補價的條文，是根據政府當局於1993年1月向所有合作社發出的《公務員建屋合作社單位的土地業權轉讓予個別社員指引》(修訂官地租契辦法指引)的契約修訂標準通知書而制訂⁹。就處置興建樓宇計劃的單位而言，亦有一套關於繳付地價的相類指引，即政府當局於1998年1月就兩個興建樓宇計劃發出，並在其後於2007年9月修訂的《財政司司長法團將政府為公務員興建樓宇計劃的樓宇及土地業權轉讓予個別分租租契持有人指引》¹⁰。政府當局表示，根據為合作社及興建樓宇計劃的單位而制訂的兩套指引，當局會採用相若的公式評估須在處置有關單位前繳付的尚欠地價。

有關促進在公務員建屋合作社樓宇計劃下發展的樓宇重建的議案

17. 部分事務委員會委員認為，政府當局應採取特別的一次性安排處理合作社社員或合作社單位業主面對的問題，不應受既定的政策所規限。在2015年7月16日的會議上，事務委員會通過一項議案，促請政府當局在通過該議案後的6個月內，制訂及公布較2015年5月26日有關"重建公務員建屋合作社樓宇"的建議方案更符合公義、更體恤受影響退休公務員及更切實可行的方案。政府當局其後就該項議案向事務委員會提供書面回應，表示當局會考慮委員及團體代表在會議上提出的意見，亦會聯同

⁹ 有關指引的副本載於立法會CB(1)1211/14-15(01)號文件附件D。
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/dev20150716cb1-1211-1-c.pdf>

¹⁰ 該指引的相關摘要副本載於立法會CB(1)1211/14-15(01)號文件附件E。
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/dev20150716cb1-1211-1-c.pdf>

房協和相關的決策局、部門及機構，在初步建議方案的基礎上訂出更具體的細節，以期在6個月內再向事務委員會作出匯報¹¹。

最新發展

18. 政府當局將於2016年1月25日舉行的會議上，就有關促進合作社樓宇重建的建議方案向小組委員會匯報最新情況。

相關文件

19. 附有超文本連結的相關文件一覽表載於**附錄II**。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年1月20日

¹¹ 立法會CB(1)1241/14-15(01)號文件
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/dev20150716cb1-1241-1-c.pdf>

政府當局就促進在公務員建屋合作社樓宇計劃下 發展的樓宇重建所提出的建議方案

就上述目的提出的3個初步建議方案載於政府當局向發展事務委員會提交，以供委員在2015年5月26日會議上討論的文件¹²。該等方案的內容如下——

香港房屋協會的重建合作社樓宇先導計劃

2. 政府當局與香港房屋協會(下稱"房協")初步研究由房協推出一個先導計劃，協助合作社樓宇重建。建議的計劃框架大致如下——

- (a) 房協會以"不虧蝕"(不虧蝕是指房協在考慮重建計劃時的預計收益最少能支付所有發展及收購成本和開支)的原則推出一個先導計劃，把合作社樓宇重建作資助出售單位的用途，並按現行政策就重建所需的地契修訂向政府繳付土地補價；
- (b) 該項計劃會以"需求主導"形式進行，由業主自行向房協提出申請；
- (c) 房協會就計劃訂立準則，包括要求提出申請的合作社單位業主須於合理時間內齊集100%業主參與，而地盤亦必須達一定的面積大小，以達致發展及規劃效益；
- (d) 房協會向地政總署繳付合作社業主於原地契下尚欠政府的三分之二土地補價，並以市價向業主收購其合作社單位。根據"不虧蝕"的原則，房協可向業主提出略高於市價的收購價(例如達到高於市價的10%左右)，以收購該等合作社單位；及
- (e) 在可行情況下，政府當局可考慮容許有關業主購買房協"住宅發售計劃"第二市場的單位。

¹² 立法會CB(1)860/14-15(06)號文件
<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/dev20150526cb1-860-6-c.pdf>

3. 建議的先導計劃可提供另一渠道，讓合作社單位業主以略高於市價出售其單位，並按需要有機會在第二市場購入房協"住宅發售計劃"的單位。同時，在合作社地盤重建後，也可為社會增加資助出售單位的供應。政府當局將會邀請房協為該計劃釐定細節。

市區重建局的中介服務(先導計劃)

4. 政府當局會向市建局提出建議，設立專項輪候安排，方便合作社單位業主提出申請。合作社單位業主在齊集持有50%或以上物業業權的業主同意後，可在中介服務(先導計劃)下向市建局提交中介服務申請。透過市建局的協助，業主一旦齊集有關地盤的80%或以上物業業權，便可安排聯合出售其物業予私人發展商，以進行重建。

地政總署作出行政安排以方便就繳付地價提出申請

5. 政府當局會要求地政總署整合現行工序，容許有意向合作社業主收購物業業權及重建合作社樓宇的發展商，在合作社單位業主的授權下，向地政總署提出修訂地契申請，並確定就清還業主尚欠政府三分之二土地補價而須繳付的金額，以及為重建該地盤修訂地契條款所須繳付的金額，以便私人發展商自行對有關的重建方案進行評估。

重建在公務員建屋合作社計劃下發展的樓宇

相關文件一覽表

日期	會議／事件	參考資料
2013年1月23日	立法會	議事錄 —— 關於重建公務員建屋合作社興建的樓宇的口頭質詢(第4號)(第3509至3517頁) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm0123-translate-c.pdf
2013年1月23日	立法會	議事錄 —— 關於公務員建屋合作社興建的樓宇的書面質詢(第16號)(第3602至3611頁) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/counmtg/hansard/cm0123-translate-c.pdf
2013年4月11日	-	政府當局就公務員建屋合作社計劃向發展事務委員會提供的資料文件(立法會CB(1)849/12-13(01)號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/dev/papers/devcb1-849-1-c.pdf
2013年5月28日	發展事務委員會	會議紀要(立法會CB(1)56/13-14號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/dev/minutes/dev20130528.pdf
2013年7月15日	發展事務委員會	會議紀要(立法會CB(1)282/13-14號文件) http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/dev/minutes/dev20130715.pdf 政府當局就2013年7月15日會議上通過的議案所作的書面回應(立法會CB(1)1721/12-13(01)號文件)

日期	會議／事件	參考資料
		http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/dev/papers/dev0715cb1-1721-1-c.pdf
2015年3月18日	立法會	<p>議事錄 —— 關於重建公務員建屋合作社樓宇的書面質詢(第10號)(第5176至5178頁)</p> http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20150318-translate-c.pdf
2015年5月26日	發展事務委員會	<p>政府當局就促進公務員建屋合作社計劃下的樓宇重建所提供的文件(立法會CB(1)860/14-15(06)號文件)</p> http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/dev20150526cb1-860-6-c.pdf <p>會議紀要(立法會CB(1)1212/14-15號文件)</p> http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/minutes/dev20150526.pdf
2015年6月3日	立法會	<p>議事錄 —— 關於重建公務員樓宇先導計劃的書面質詢(第21號)(第8871至8877頁)</p> http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/counmtg/hansard/cm20150603-translate-c.pdf
2015年7月16日	發展事務委員會	<p>會議紀要(立法會CB(1)1307/14-15號文件)</p> http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/minutes/dev20150716.pdf <p>政府當局就2015年7月16日會議上通過的議案所作的書面回應(立法會CB(1)1241/14-15(01)號文件)</p> http://www.legco.gov.hk/yr14-15/c

日期	會議／事件	參考資料
		<p data-bbox="790 250 1406 327">hinese/panels/dev/papers/dev20150716cb1-1241-1-c.pdf</p> <p data-bbox="790 369 1406 454">政府當局的跟進文件(立法會CB(1)1211/14-15(01)號文件)</p> <p data-bbox="790 465 1406 584">http://www.legco.gov.hk/yr14-15/c/hinese/panels/dev/papers/dev20150716cb1-1211-1-c.pdf</p>