

討論文件

2015 年 5 月 26 日

立法會發展事務委員會 促進公務員建屋合作社的重建

目的

在 2013 年 7 月 15 日的發展事務委員會會議上，委員通過一項有關「重建公務員建屋合作社」的議案，促請政府立即展開重建合作社計劃，以增加市區土地供應，並提交雙方可接受的可行方案。本文件旨在向委員匯報自當日的會議後，政府就促進公務員建屋合作社樓宇重建所進行的研究結果和建議。

背景

2. 公務員合作社樓宇業主要求政府介入協助重建合作社樓宇，他們列舉的主要原因包括：

- (a) 公務員合作社樓宇普遍位於市區而且建得不高，具重建潛質。重建將可釋放所涉土地的可重建樓面面積，從而增加住宅單位數目以紓緩緊絀的供應；
- (b) 公務員合作社樓宇業主認為須根據地契向政府繳付尚欠政府的 2/3 土地補價高昂，令私人發展商向合作社樓宇業主收購單位的成本提高，因而阻礙私人發展商提出重建；及
- (c) 合作社樓宇樓齡一般很高，不少超過 50 年，欠缺現代建築設施，包括升降機，年老業主出入有困難。

3. 發展局和相關部門及機構深入研究協助重建公務員合作社樓宇的理據及可行方案，發現有很大困難。我們的主要考慮如下。

主要考慮

減免地價

4. 公務員合作社樓宇業主多次提出減免地價的訴求。公務員合作社的重建一般涉及兩個層次的土地補價。第一層是業主為撤銷合作社樓宇轉讓限制而須繳付尚欠政府的三分之二土地補價。第二層是假如在重建有關地盤時地段業權人須修訂地契條款才能增加地盤的可建樓面面積，用盡規劃大綱圖所准許的最高發展參數，則該業權人須向地政總署提出申請，並就該修訂地契條款補地價。第一層補價是業主對政府的欠款。第二層補價，實與一般私人地盤的重建發展情況無異。對兩者的任何減免均偏離一貫的政府政策和做法，必須要有充分理據支持。

土地供應

5. 我們曾嘗試在增加土地供應的前提下，考慮是否有足夠理據偏離一貫的政府政策以協助合作社樓宇重建。然而，經研究後，我們發現儘管有部份合作社地盤未有用盡有關地盤的地積比率上限，但合作社樓宇的整體重建潛質卻並未如想像般高。

6. 就已解散但未就地段進行重建的173個公務員合作社(涉及178個合作社地盤)而言，並非所有地盤都有重建潛質。如以已重建的公務員合作社地盤參數作參考，一般而言只有重建比率(把樓宇重建後的樓面面積與現有合作社樓面面積比較)達2倍或以上的項目才有機會達到收支平衡或有所盈餘。在這178個公務員合作社地盤當中，粗略估計只有85個具有重建潛質(即重建可能不用虧蝕)，而重建全部這85個地盤則最多只可獲得約23萬多平方米額外樓面面積(因為85個地盤分散，未必能一併重建，況且地盤各有其限制，所以實際可增加面積可能會較少)。如以每個重建後的新單位約50平方米面積計算，淨增長約為4 000多個單位，平均每個地盤約50多個單位。此外，這些合作社樓宇的狀況跟一些市區內的舊樓的狀況相比，又並非最迫切需要重建。故此，以少收地價形式去補貼重建合作社樓宇，難以在政策上予以優先。事實上，其他舊樓地盤重建後亦能釋放額外樓面面積，如他們也要求政府補貼重建，我們又應如何？面對有限的公共資源，政府是否應優先處理那些破舊失修的樓宇呢？

由市區重建局重建

7. 合作社業主曾經提出，要求由市區重建局(市建局)協助重建。正如我們以往曾多次解釋，市建局的宗旨是透過進行、鼓勵、推廣及促進市區重建，改善香港的住屋水平。市建局優先協助的是那些破舊及嚴重失修的樓宇。公務員合作社樓宇普遍有較良好的保養，相對而言，重建的需要沒有那麼迫切。假如市建局在其他更具迫切重建需要的舊樓行列當中插入優先處理合作社樓宇重建，並不合適。然而，合作社樓宇同樣可申請市建局的「需求主導」計劃，若合乎資格，可被揀選參與該計劃。

缺乏基本設施

8. 至於有部份合作社業主指現時合作社樓宇缺乏現代樓宇基本設施，包括升降機，令他們出入不便，加劇重建的需要和急切性。這些情況，我們很理解。然而，在一些舊樓也有同樣情況，甚至出現環境惡劣的劏房，比起相對寬敞及環境較佳的合作社樓宇，他們更需政府協助。事實上，現時合作社樓宇業主若有需要遷離合作社樓宇，有以下方式。就已解散的合作社而言，有關業主可向政府補回三分之二地價然後在市場上出售其單位。公務員事務局有既定機制容許有關業主申請短期豁免其單位的轉讓限制，讓他們在繳付土地補價前簽訂買賣合約。現行的短期豁免有效期為九個月，但若有關業主有需要，可申請再延長。就未解散的合作社，有關業主可通過轉讓「合作社會籍」的方法轉讓單位使用權予其他有興趣並符合資格的公務員，從而遷離合作社樓宇，當中並不涉及土地補價。他們把合作社的樓宇套現後，可按需要選擇搬遷到面積較小但有升降機設備的樓宇居住。

初步建議方案

9. 基於以上的考慮，我們有很大困難動用公帑去補貼重建合作社樓宇。

10. 儘管如此，考慮到委員希望重建合作社以釋放土地增加房屋供應的意見、部分合作社業主要求重建其樓宇的訴求，以及部分合作社地盤重建後可增加房屋供應，我們嘗試探討可否由公營機構在不涉及額外財政開支下協助合作社業主重建樓宇。

香港房屋協會「重建公務員樓宇先導計劃」

11. 政府與香港房屋協會(房協)初步研究由房協推出一個先導計劃，協助合作社重建。建議的計劃框架大致如下：

- (a) 房協以「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及開支)的原則試行計劃，把公務員合作社地盤重建作「資助出售房屋」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) 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) 房協會訂立準則，包括要求作出申請的合作社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) 房協會向政府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單位。在「不虧蝕」的大前提下，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);及
- (e) 在可行情況下，考慮容許有關業主購買房協的「住宅發售計劃」第二市場的單位。

建議的先導計劃可提供多一條渠道，讓合作社業主以略高於市價出售其單位，並按需要有機會在二手市場購入房協發展的資助出售房屋。同時，合作社地盤重建後，也可為社會增加資助出售房屋供應。我們將會邀請房協為計劃釐定細節。

市區重建局「促進者」計劃

12. 我們亦會向市建局提出建議，設立專項輪候安排，讓公務員合作社樓宇業主在齊集持有 50%或以上業權份數的業主同意下，向市建局提交「促進者」服務申請，通過市建局協助業主齊集 80%或以上業權，聯合出售予私人發展商，進行重建。

地政總署作出行政安排以方便補價申請

13. 我們亦會要求地政總署整合現行工序，容許有意向合作社樓宇業主進行收購重建的發展商，在合作社樓宇業主的授權下，向地政總署提出修訂地契申請，以便同時確定合作社樓宇業主尚欠政府的三分之二土地補價金額及修訂地契條款所須補價的金額，方便他們評估有關的重建方案。

徵詢意見

14. 現請委員就上述的初步建議方案提出意見。

發展局
2015 年 5 月