

立法會發展事務委員會 促進公務建屋合作社的重建

前言

1. 公務員建屋合作社〔以下簡稱『合作社』〕樓宇的重建一直是社會關注的問題。近日住宅樓價持續上升，住宅發展用地供應緊張，合作社地皮的運用更受重視。發展局就促進合作社樓宇重建向立法會發展事務委員會提交研究結果和建議。
2. 本人一直積極參與市區重建工作，亦曾參與合作社樓宇的併購，對合作社樓宇重建面對的困難有一定理解，現藉此機會向委員會表達意見。

主要障礙

3. 不少合作社樓宇業主過去不斷努力籌組聯合出售物業與發展商，但成功案例甚少。根據本人的經驗，合作社聯合出售或重建的主要困難如下：
 - (i) 發展商對土地(為重新發展而強制售賣)條例(以下簡稱『強拍條例』)是否適用於仍未取消官契上的買賣限制的業權存有極大疑問。
 - (ii) 取消官契上的買賣限制須繳付相等於市值三份之二的補地價，賣樓收益被蠶食了一大部份，大幅降低業主換樓的能力和意欲。
 - (iii) 政府評估增加建築面積的補地價金額往往態度進取，發展商覺得無利可圖而對須補地價項目不感興趣。

土地(為重新發展而強制售賣)條例

4. 一般情況下，如發展商獲得了一幢大廈的八成或九成業權，可根據強拍條例申請強制售賣，迫使剩餘的業主出售其業權，以便大廈可進行重建。
5. 發展商過去曾取得法律意見，指出強拍條例是否適用於合作社樓宇中尚未取消官契上的買賣限制的業權存有極大疑問。

6. 強拍不能改變官契上的條款，如官契上列明只可作住宅用途，強拍後官契上的用途限制仍然生效，有關地盤仍只可作住宅用途。如此類推，官契的買賣限制不能通過強拍而失效。小業主既然反對強拍，當然不會主動申請取消買賣限制。土地審裁處雖有權在強拍令上附加指示，但土地審裁處是不是可以不理會公務員享有住房福利的權益而指令受託人代表小業主向地政署申請取消買賣限制和代支付補地價金額？即使土地審裁處願意發出有關指示，上訴庭和終審法院會否亦認同有關裁決？因沒有相關案例，而法律意見卻十分負面，發展商態度審慎，不願冒險，只願意收購百分百業權同意出售的合作社項目。
7. 因香港的土地管理制度為業主與租客的關係，地政署可能有權接受受託人的取消買賣限制申請並代表有關業主支付補地價。但有關業權持有人仍有權向法院申請禁制令或提出訴訟，挑戰有關決定。

公務員住房福利

8. 合作社機制可說是一種公務員住房福利。如果合作社樓宇單位業主是現職公務員並可享有住房福利，現行的法律框架下可否強迫他出售物業？如果可以的話，他便被變相剝奪了公務員的住房福利。公務員如果是住在政府提供的宿舍，如果宿舍因重建而被迫遷，公務員也可獲分配其他宿舍，以確保他可繼續享有住房福利。
9. 無論如何，現職公務員的合作社單位業主售樓與發展商須支付巨額補地價，並失去住房福利，財務上可能得不償失，因此多會抗拒被收購。

取消買賣限制的補地價

10. 合作社樓宇的官契上有買賣限制，只可轉售與合資格的公務員，並不可在市場出租及出售。若申請取消買賣限制，須繳交相等於地價的三分之二的補地價金額。
11. 過去政府評估合作社單位取消買賣限制的補地價有兩條方程式，當單位的地價高於單位的現用值時，補地價金額為相等於地價的三分二。但當單位的地價是低於單位現用值時，地政署會給與一個相等於單位現用值和新樓市值的比例的折讓。上述兩條方程式如下：

(一) 當單位地價高於單位現用值時 (方程式一) :

$$\text{補地價金額} = 2/3 \times \text{單位地價}$$

(二) 當單位地價不高於單位現用值(方程式二) :

$$\text{補地價金額} = 2/3 \times \text{單位地價} \times (\text{單位現用值} / \text{新樓市值})$$

12. 用上述兩條方程式計算出來的補地價金額可以相差很遠。舉例以說明 :

單位面積	:	100 平方米
單位地價	:	\$9,400,000
單位現用值	:	\$9,500,000
新樓樓價	:	\$15,000,000

以方程式一 計算補地價 :

$$\begin{aligned} \text{補地價} &= 2/3 \times \$9,400,000 \\ &= \$6,266,667 \end{aligned}$$

以方程式二 計算補地價 :

$$\begin{aligned} \text{補地價} &= 2/3 \times \$9,400,000 \times \frac{\$9,500,000}{\$15,000,000} \\ &= \$3,968,889 \end{aligned}$$

13. 方程式一和方程式二的分別在於一個頗巨大的折讓比例，上述的舉例中，該折讓達百分之三十七(註： $\$9,500,000 \div \$15,000,000$)。因為地價比現用值低，業主只須支付兩個計算中較低者 (\$3,968,889)。

14. 假設單位地價是\$9,600,000 而不是\$9,400,000，補地價只用方程式一計算：

$$\begin{aligned} \text{補地價} &= 2/3 \times \$9,600,000 \\ &= \$6,400,000 \end{aligned}$$

15. 在上述假設案例中，單位地價如果上升二十萬，補地價金額便因改變計算方法而上升百分之六十一。
16. 據本人理解，地政署過去多使用方程式二評估合作社單位取消買賣限制的補地價，但近年地價上升急速，地政署在很多評估案例中已轉用方程式一。
17. 如果地政署在短時間內由方程式二轉為方程式一評估單位的補地價，因突然沒有了折讓，補地價金額便容易大幅上升，更進一步蠶食賣樓收益，小業主不容易接受。

增加樓面面積的補地價

18. 多年前補地價項目曾是政府地皮以外最大的住宅供應來源，很多大型住宅屋苑都是這類型項目。但近年補地價項目大幅減少，直接影響了住宅供應量。項目大幅減少主因有兩方面，一方面是申請補地價前很多時需要先過城市規劃這一關，而近年社會環保意識日益增加，城規許可的申請程序亦日漸繁複，除了需要提交大量環評報告支持有關申請外，市民亦可就申請提出陳述及反對意見。要申請獲得通過便要擺平大部分反對意見，其難度和風險之高便嚇退了不少發展商。
19. 過了城規後，便可向地政署申請補地價改變官契的用途和發展限制。近年社會極度政治化，動輒指控官員利益輸送與商界，公務員自然明哲保身，處理什麼事情也要想盡辦法降低自身的風險。在評估補地價金額時，地政署官員亦相當進取，以免被指官商勾結。補地價金額如過分進取，發展商惟有不斷上訴爭取可接受的金額評估，甚至放棄補地價項目。
20. 合作社樓宇進行重建如需增加樓面面積亦須補地價修改官契發展限制，但基於政府於評估補地價時的進取態度，發展商對合作社重建興趣不大。

解決方案建議

21. 基於上述的各種原因，合作社樓宇過去成功重建的例子並不太多。為了釋放合作社地皮的發展潛能，充份利用土地資源，政府必須針對性地解決上述問題。本人在下文中建議解決方案。

修改強拍條例

22. 合作社能統一百分百業權聯合出售難度甚高，而房屋協會的重建方案亦須所有業權人同意方可進行，發展商亦不敢收購未達百分百業權同意出售的項目。
23. 為了消除強拍條例適用性的疑惑，可考慮修改強拍條例，使其明確地適用於未取消買賣限制的合作社樓宇，並說明土地審裁處有權頒令受託人代表小數業主向地政署申請取消買賣限制和繳付補地價金額。

恢復現職公務員住屋福利

24. 如果合作社單位業主還是在職公務員而又同意出售其單位作重建用途，政府可考慮批准他們可以重新享有與其職級相稱的住房福利，以提供誘因促使他們出售物業。因為他們已繳付了補地價金額才出售物業，理論上過去享有的地價優惠已全數償還給政府，再享有公務員住房福利亦沒有雙重福利的問題。

採用單一補地價評估方程式

25. 現時評估取消買賣限制的補地價有兩條方程式，兩者得出的評估金額可以相差很遠，容易做成爭拗和打擊業主出售單位作重建用途的意欲。最終令土地資源不能善用。
26. 本人建議如果項目是房屋協會收購作重建為資助出售房屋用途，政府可考慮只採用方程式二進行取消買賣限制補地價評估，增加業主出售單位的誘因。
27. 上述建議表面上看來是優惠了合作社業主，但其實政府一直有使用方程式二，而且最終重建為資助房屋，對社會有利。本人認為重建合作社樓宇應從社會整體利益出發，不應過份執着於不可給與合作社樓宇業主額外的『着數』，而令寶貴的市區土地資源永遠不能充份利用。

訂立標準地價

28. 補地價評估是地政署技術官員的專業判斷，在現時的政治環境，地政署官員怕被指官商勾結，評估補地價金額時十分進取，政府高層亦不敢貿然要求降低評估水平。政府為了解決問題，推出補地價仲裁計劃，希望補地價金額由獨立第三者釐定，免去了地政署官員的心理包袱。本人雖然認同計劃是可行的，但發展商仍對仲裁機制有所顧忌，因此至今仍未見有仲裁個案出現。

29. 為了釋放大量土地的發展潛質，提高住宅用地供應量而冷卻樓市，現行的補地價制度已不能吸引發展商進行補地價項目，因此政府有需要考慮推出全新的機制取代現行機制。本人建議採用標準地價機制，以區域和用途來決定補地價金額，例如在九龍東由工業轉為寫字樓補地價劃一為每呎四千元，在大埔區由農地轉多層住宅每呎五千元。雖然釐定全港各區不同用途的標準地價工作量甚大，但可分區和分用途先後推行，以住宅用途優先推行。標準地價以後每年可作市道調整。
30. 其實標準地價並不是新事物，政府在徵收農地時的特惠補償也是按標準地價計算；而工業樓宇單位就用途改變而繳交的豁免限制費用也是按標準補地價金額計算。如果補地價金額以標準地價計算，發展商可充份掌握整個發展項目的發展成本，如建築費、地盤收購價、補地價費用等，可大幅減少發展風險，有利發展商對須補地價項目重新產生興趣。地盤業主在知道補地價金額後更明白自己的叫價能力，可減少業主與發展商在價格上的分歧，有助地盤買賣及發展以增加供應。
31. 過去發展商與地政署就補地價金額的談判很多時需要三、兩年才可達成共識。因此標準補地價制度便可令發展週期大幅縮短三、兩年，有利住宅單位加快落成和推出市場。地政署官員不用評估補地價金額，省卻的人手可加快處理圖則審批，亦有利住宅供應。
32. 本人相信標準補地價制度亦可吸引發展商再度審視合作社項目的發展機會。發展局建議可預先評估合作社項目補地價金額方便業主尋覓買家，其好處與標準補地價不謀而合。

總結

33. 現時住宅用地供不應求，政府應珍惜所有土地資源，不能以合作社樓宇重建供應住宅單位不多而不尋求有效解決方案。
34. 合作社重建最核心問題是業權整合的困難，修改強拍條例在現今政治環境有相當難度，但不消除強拍條例適用性的疑問，市建局促進者計劃也未必能吸引發展商。
35. 社會當然理解必須公平分配和使用公帑，但政府在處理合作社樓宇取消買賣限制申請若堅持一貫的做法和立場，無助合作社樓宇重建，令土地資源不能充份利用。政府宜採取較彈性的手法，促進合作社樓宇重建。

陳超國

資深測量師

第一太平戴維斯估值及專業顧問有限公司