

財務委員會討論文件

2009 年 4 月 24 日

總目 138—政府總部：發展局(規劃地政科)

分目 700 一般非經常開支

新項目「樓宇更新大行動」

請各委員批准一筆為數 7 億元的非經常開支新承擔額，用以推行「樓宇更新大行動」。

問題

在金融海嘯下，建造業受到嚴重衝擊。私人建造工程放緩及工人從外地回流香港，都令失業率飆升。與此同時，隨着經濟放緩和失業率上升，破舊樓宇的業主很可能更難適時進行維修和保養工程，這不但會令這些舊樓的安全水平降低，威脅到公眾安全，而且會進一步減少建造業維修和保養工人的就業機會。

建議

2. 發展局局長建議以 10 億元推行一項一次過的「樓宇更新大行動」(下稱「更新行動」)，協助約 1 000 幢破舊樓宇的業主在未來兩年進行維修和保養工程。發展局局長建議開立為數 7 億元的非經常開支新承擔額，作為政府在更新行動的分擔款項，其餘的 3 億元將由香港房屋協會(下稱「房協」)和市區重建局(下稱「市建局」)平均分擔，即各分擔 1 億 5,000 萬元。

3. 雖然我們估計，根據目標樓宇的平均單位數目、所需維修工程的平均費用，以及長者與非長者業主相比的數目的一些假設，更新行動可惠及約 1 000 幢破舊樓宇，但我們的目標是充分利用擬議為更新行動而設的 10 億元，盡可能資助最多的樓宇。

理由

4. 根據政府統計處公布的統計數字，在 2008 年 12 月至 2009 年 2 月期間，建造業的失業率達 9.8%，其中地基及上蓋工程業的失業率為 8.4%，裝修及保養工程業的失業率為 14.2%。在目前的經濟環境下，一些破舊樓宇的業主可能不願投放財政資源進行所需的樓宇維修和保養工程。這些樓宇的安全狀況會繼續惡化，不單對樓宇佔用人構成危險，亦危及過路人。此外，眾多破舊樓宇的存在，亦有損香港市容。

5. 立法會議員及社會上各個持份者，特別當財政司司長就《2009-10 年度政府財政預算案》進行諮詢時，普遍的意見認為，促進樓宇保養是為建造業界創造更多就業職位的務實方法。基於這建議對公眾會帶來好處，在這方面作出的一次過政府開支，普遍被視為雙贏的方案。

6. 房協和市建局一直推行多項資助計劃，推廣樓宇的維修和保養。根據這兩個機構多年來的經驗，樓宇沒有業主組織及／或樓宇內有失去聯絡的業主、長者、低收入和不合作的業主，往往會妨礙在舊樓進行自願性的保養工程。即使樓宇已經成立業主立案法團(下稱「法團」)，亦往往因為無法聯絡部分業主或有業主拒絕／無力支付所需攤分的費用，而導致大型維修和保養公用地方的工程無限期押後甚至告吹。此外，部分樓宇的法團亦可能不活躍或已停止運作。這些情況在舊樓、應課差餉租值低的樓宇和沒有法團的樓宇更為嚴重。部分這類樓宇亦沒有遵從屋宇署發出的修葺令。這些樓宇的公用地方的安全水平和居住環境極不理想，假如失修情況持續，可能會變得危險；若業主在目前的經濟環境下怠於處理，情況可能會更加惡化。

目標

7. 在這經濟下滑的期間，作為一項「保就業」的針對性措施，達到為建造業界的維修和保養工程業創造更多就業機會，以及促進樓宇安全、美化市容和改善生活環境的雙重目標，政府建議與房協和市建局合作，在未來兩年以 10 億元推行一項「樓宇更新大行動」，提供津貼及一站式技術支援，協助約 1 000 幢舊樓(包括沒有法團的舊樓)的業主進行維修工程。這項一次過的特別行動會為破舊樓宇的業主提供針對性的財政支援，以進行維修和保養工程；如這些樓宇業主無法自行組織進行維修工程，屋宇署會採取配合行動，強制進行所需工程。更新行動會以「樓宇為本」，按既定的客觀準則有效率地選定目標樓宇。

8. 更新行動的主要目標，是在短時間內為建造業界，特別是樓宇維修和保養業，創造大量就業機會，以紓緩業界相對較高的失業率問題。我們估計，更新行動可在未來兩年為建築和維修工人，以及相關專業及技術人員創造約 10 000 個就業機會。

9. 更新行動是一次過的針對性措施。我們維持樓宇保養基本上是樓宇業主的責任這個原則。政府會繼續通過法例及各項技術和財政支援計劃，推動樓宇維修和保養，以確保香港樓宇的安全。舉例來說，我們在 2009 年 4 月初，把落實小型工程監管制度的規例提交立法會審議，以期在 2009-10 年度實施這制度，為進行小規模建築工程提供簡單而有效的法定程序。此外，我們打算在 2009 年年底，向立法會提交有關強制驗樓及驗窗計劃的法案。屋宇署、房協和市建局會繼續通過各項津貼和貸款計劃，協助業主為其樓宇進行維修和保養工程。

10. 為盡快獲得效益，更新行動會以「樓宇為本」。我們會簡化運作模式，減省繁複的程序，但不會放棄審慎使用為更新行動而預留的公共資源。只要樓宇是根據既定客觀準則獲揀選為目標樓宇，有關樓宇的所有業主便會獲得資助，個別業主無須接受資產或入息審查。針對組織維修工程有困難的樓宇，例如沒有法團的樓宇，屋宇署會直接介入，向有關樓宇發出法定修葺令。如有關命令未獲遵行，屋宇署會安排顧問和承建商進行維修工程，並在扣除業主根據更新行動可獲得的資助後，向業主收回費用。

目標樓宇

11. 更新行動的目標樓宇須符合下列準則 –

- (a) 樓宇為 30 年樓齡或以上的住用或綜合用途樓宇；
- (b) 樓宇的住用單位數目不多於 400 個；
- (c) 市區¹樓宇的住用單位的平均應課差餉租值不多於每年 100,000 元，其他地區的樓宇則不多於每年 76,000 元；以及
- (d) 樓宇處於失修或破損的狀況，需要進行維修或保養工程(例子包括屋宇署已發出法定命令的樓宇)。

12. 目標樓宇會分為兩個類別 –

- (a) 第一類別包括已經成立法團的樓宇。有關法團如認為其樓宇符合上文第 11 段所載的準則，可申請更新行動的津貼，以進行自願性的維修工程。房協和市建局會提供技術意見和協助；以及
- (b) 第二類別包括在組織維修工程上有困難的樓宇，例如沒有法團的樓宇。屋宇署、房協和市建局會參考區議會的意見，主動挑選這些樓宇。

津貼金額

13. 更新行動不設資產或入息審查。申請一經批准或樓宇被選定加入更新行動，有關目標樓宇的業主(包括住用及商用單位)都可獲相當於維修費用 80% 的津貼，上限為 16,000 元。年滿 60 歲的長者自住業主則可獲全數維修費用津貼，上限為 40,000 元。

¹ 為簡化程序，更新行動採用房協現時的區域劃分法，市區包括港島、九龍、沙田、葵青及荃灣。

14. 如更新行動的津貼不足以支付全數維修費用，業主可申請由屋宇署管理的「改善樓宇安全綜合貸款計劃」的貸款，以獲取進一步資助。符合經濟狀況審查的長者自住業主，可申請「長者維修自住物業津貼計劃」下的進一步津貼。這項計劃亦由房協管理，在 2008 年 5 月以 10 億元推行。

津貼用途

15. 津貼須首先用於目標樓宇的公用地方，涉及樓宇結構、消防安全和衛生設施有關的維修及保養工程，包括－

- (a) 維修樓宇結構，例如修葺鬆脫、破裂、剝落或破損的混凝土；
- (b) 維修樓宇外牆，例如修葺破損的批盪和紙皮石；
- (c) 修葺或更換破損的窗戶；
- (d) 維修屋宇衛生設施，例如修葺、維修保養和更換破損的便溺污水管、廢水管、雨水管、通風管及地下排水渠；以及
- (e) 維修破損的消防安全建造和消防裝置及設備。

津貼亦可涵蓋與上文(a)至(e)項工程相關的維修保養工程，包括勘测工程和專業服務；以及有關的附帶或跟進工程，例如因修葺或修復工程所引致的整修及修飾工程。

16. 津貼在支付上文第 15 段所述的工程費用後，餘數可用於公用地方其他的維修及改善工程，包括－

- (a) 清拆違例建築工程和違例天台搭建物；
- (b) 改善樓宇的消防安全建造和消防裝置及設備；
- (c) 改善屋宇裝備及設施，例如修葺、維修保養和更換升降機、電線、煤氣豎管及食水管；

(d) 進行斜坡和擋土牆的維修保養或改善工程；以及

(e) 修葺天台及平台防水層，以及改善滲水問題的工程。

津貼亦可涵蓋與上文(a)至(e)項工程相關的維修保養工程，包括勘测工程和專業服務；以及有關的附帶或跟進工程，例如因修葺或修復工程所引致的整修及修飾工程。

17. 第一類別樓宇的法團須聘請認可人士和合資格的承建商進行樓宇的維修工程，有關招標亦必須符合《建築物管理條例》(第 344 章)的要求和程序進行。我們會諮詢廉政公署，統籌及制訂更新行動的申請程序及運作細則。

18. 津貼不適用於在 2009 年 2 月 25 日(即財政司司長宣讀《2009-10 年度政府財政預算案演辭》當日)前已批出承建商合約的工程。不過，合資格的樓宇的法團仍可申請更新行動的津貼，以進行屬於上文第 15 至 16 段所載範圍內，但已批出合約不包括的其他工程。至於在 2009 年 2 月 25 日或以後批出合約的工程，如有關樓宇符合資格準則，而工程和招標程序亦符合所有訂明的要求，有關樓宇的法團亦可申請參加更新行動。這類申請與所有其他申請，會按擬定的相關程序(見上文第 17 段)審核及訂定優先次序。

19. 更新行動的津貼不適用於重複進行在過去 5 年內曾經完成的維修工程項目，除非有關項目涉及的地方／設施已再次變得破舊。

監察及管制

20. 政府會與房協和市建局緊密合作，確保更新行動順利推行。如委員批准撥款 7 億元推行更新行動，我們會向協助管理更新行動的房協和市建局分期發放政府所承擔的撥款。房協和市建局會分別開設獨立的銀行帳戶儲存有關撥款，並視乎情況，向目標樓宇的法團／業主，或向代目標樓宇進行未被履行的工程的屋宇署發放津貼。房協和市建局會分別負責有關撥款的管理和投資，所得利息會再投入更新行動，用以發放津貼予目標樓宇的業主，以及向房協和市建局發還營運更新行動所需的實付費用²。

² 房協和市建局會為政府承擔管理更新行動的員工開支，並只會從更新行動撥款中收取實付費用，包括法律費用、核數師費用及宣傳活動費用等。

21. 房協和市建局須各自定期提交進度報告，匯報事項包括：更新行動的財政狀況、受惠於更新行動的目標樓宇和業主的數目、已發放津貼的金額、利息及投資收入、投資表現，以及政府所需的其他資料。房協和市建局亦會安排進行帳目及運作情況的審核工作；獨立的核數師亦會為更新行動的帳目進行年度審計。政府、房協及市建局會簽訂合作備忘錄，詳細訂明三方的合作條款。

22. 由屋宇署、房協和市建局代表組成的督導委員會將會成立，負責審議特殊個案，包括在確立更新行動的目標樓宇資格，以及在選定目標樓宇和訂出優先次序上，存在複雜性或涉及特別考慮的個案。至於那些難以確定目標樓宇業主合資格領取的津貼額的個案，督導委員會亦會審議。我們會在更新行動推行後 9 個月進行檢討。

對財政的影響

非經常開支

23. 我們會在 2009-10 和 2010-11 兩個年度，以分期繳付均等款額的方式，向房協和市建局發放 7 億元的撥款。如委員批准有關建議，我們會在總目 106「雜項服務」分目 789「額外承擔」項下刪除一筆數額相等的款項，以抵銷 2009-10 年度為推行更新行動所需追加的撥款。我們會在其後財政年度的預算中，在總目 138 項下預留足夠撥款，應付預計所需的現金流量。

經常開支

24. 實施更新行動不會帶來額外的經常開支。房協和市建局會承擔推行更新行動所需的相關員工開支。此外，發展局及屋宇署亦會以現有資源應付有關的人手需求。

推行計劃

25. 為紓緩建造業的失業情況和加快維修破舊樓宇，更新行動有必要盡快推行。如財委會批准 7 億元的非經常開支承擔額，更新行動最快可在 2009 年 5 月實施。推行更新行動的確實日期會在短期內公布。

26. 合資格樓宇的法團可申請參加更新行動的第一類別樓宇，申請期為 1 個月。我們會訂立統一申請程序，方便法團遞交申請。申請期完結後，我們會以電腦抽籤決定合資格樓宇的優先次序。初步估計，第一類別目標樓宇的數目約為 500 幢。為預早通知準目標樓宇的法團，我們已向這些法團郵寄資料單張。此外，房協、市建局和民政事務總署正聯絡個別法團，把更新行動的資料告知他們，並鼓勵他們為申請參加更新行動作好準備。

27. 根據我們的擬議時間表，法團最快可在 2009 年 6 月底前知悉申請結果。在獲得原則上批准成為更新行動第一類別的目標樓宇後，法團須在指定期限內委聘認可人士統籌有關維修工程，以及委聘合資格承建商展開有關工程。房協和市建局會成為有關法團的聯絡點，並為有關業主提供技術意見和支援。這兩個機構亦會負責管理更新行動、監察有關維修及保養工程的進度，以及向法團發放撥款。

28. 至於第二類別樓宇，由屋宇署、房協和市建局代表組成的督導委員會會挑選在組織維修工程上有困難(例如沒有法團的樓宇)，而在樓宇結構安全上出現問題，以及在衛生設施上有破損情況的樓宇，成為目標樓宇。目前約有 300 幢樓宇未有遵行屋宇署發出的修葺令，這些樓宇將會是我們採取行動的首批第二類別樓宇。如樓宇的業主不願意或無法自行進行維修工程，屋宇署會行使法定權力，聘請顧問和承建商，代業主進行有關命令所規定的維修工程。在扣除每個單位在更新行動下可獲得的津貼後，屋宇署會向業主收回餘下的維修和監工費。我們估計這些樓宇的維修和保養工程最快可在 2009 年 6 月逐步展開。

公眾諮詢

29. 我們已在 2009 年 3 月 31 日就更新行動的細節諮詢立法會發展事務委員會。委員對建議表示支持。此外，我們已在 2009 年 2 月 27 日向 18 區區議會主席簡介更新行動，並得到正面的回應。

背景

30. 財政司司長在《2009-10 年度政府財政預算案演辭》中公布，作為一項「保就業」的針對性措施，政府會與房協和市建局合作，推行一項為期兩年，總計 10 億元的「樓宇更新大行動」，提供津貼及一站式技術支援，協助約 1 000 幢舊樓(包括沒有法團的舊樓)的業主進行維修和保養工程。

發展局

2009 年 4 月