

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)337/19-20(02)號文件

檔號：CB1/HS/1/19

工業大廈政策相關事宜小組委員會

2020年1月21日舉行的會議

有關活化工業大廈的背景資料簡介

目的

本文件提供有關活化工業大廈("工廈")的背景資料，並綜述議員自2012-2013年度立法會會期以來，在立法會、發展事務委員會("事務委員會")及其他委員會/小組委員會的會議上就此課題提出的意見及關注事項。

背景

2. 據政府當局所述，由於香港經濟轉型，許多工廈即使並非空置，也未被善用。城市規劃委員會("城規會")多年來均有檢視並擴闊工廈的規劃准許用途，¹並將過剩而合適的工業用地改劃成新的"其他指定用途"註明"商貿"("商貿")(允許辦公室、商業及非污染工業用途並存)或其他地帶。工廈的空置率雖然不高(2018年底為6.3%)，²但某程度上是由於不合法定規劃制度及/或土地契約條件的非工業用途日漸增多所致。再者，許多老舊工廈不符合現代消防安全標準，而工業及非工業用途並存則使部分工廈的消防安全風險進一步惡化。

¹ 這類工廈指分層工廈、工業——辦公室樓宇及其他為工業用途而建的建築物，而其所坐落地段的契約指定作工業及/或倉庫用途；或契約不限其指定用途。城規會按香港的社會及經濟發展需要，不時檢討及修訂規劃制度"工業用途"的定義。舉例來說，與工業程序有關的訓練、設計、研究和發展現在已視為"工業用途"。另外，"藝術工作室"、"與工業用途有關的辦公室"、"設計及媒體製作"、"影音錄製室"及"資訊科技及電訊業"現已成為"工業"地帶的經常准許用途(所有直接提供服務或貨品者除外)。

² 資料來源：差餉物業估價署的《[香港物業報告2019](#)》。

2010 至 2016 年間實施的活化工廈措施

3. 政府當局於在 2010 年 4 月推出為期 3 年的一系列有時限活化工廈措施(下稱"活化計劃")，鼓勵工廈業主改裝整幢工廈或推展重建計劃，提供更多樓面面積作合適用途，以配合香港不斷轉變的社會及經濟需要。政府當局於 2011 年 9 月完成活化計劃中期檢討，並延長活化計劃 3 年至 2016 年 3 月 31 日為止。活化計劃的相關主要措施載於**附錄 I**。

4. 據政府當局所述，³截至 2016 年 3 月(即該 6 年計劃結束時)，地政總署合共收到 171 宗活化計劃申請(不包括申請人撤回及中止的個案)；截至 2019 年 4 月，共有 133 宗申請獲得審批(當中已簽立土地文書的共有 110 宗)。該些已獲審批的申請，待改裝或重建工程完成後，可提供超過 2 170 000 平方米的樓面面積作非工業用途，包括約 200 000 平方米的樓面面積作酒店用途、約 50 000 平方米的樓面面積牽涉住宅用途及約 1 920 000 平方米的樓面面積作商業用途(如辦公室、食肆、商店及服務行業、資訊科技及電訊業、教育機構、研究所、設計及發展中心、康體文娛場所等)。活化計劃獲審批申請的主要地區分布情況如下：

地區	已獲批/已簽立土地文書申請的分布(約)
九龍東	44.4%
荃灣及葵青	18.0%
九龍西	7.5%
北區	7.5%
其他	22.6%

2018 年推出的活化工廈新措施

5. 在檢討活化計劃的成效後，行政長官於 2018 年施政報告宣布，政府將會重啟活化計劃(下稱"新活化計劃")，從而更有效運用現有工廈，善用珍貴的土地資源，並更有效地解決消防安全和違規使用的問題。新活化計劃包括以下 6 項主要措施：

³ 資料來源：立法會CB(1)900/18-19(01)號文件。

整幢改裝：

- (a) 就限時 3 年內向地政總署提出改裝位於 "商業"、"商貿"及"工業"地帶⁴內而樓齡為 15 年或以上的整幢工廈，作相關分區計劃大綱圖列明的准許用途的申請，免收地契豁免書費用；附加的條件是業主須指定經改裝樓面面積的 10%劃作政府要求的特定用途，例如與文化藝術界、創意產業、創新科技界、社區服務設施或體育及康樂用途等相關的用途；

重建：

- (b) 政策層面上容許放寬最高核准非住用地積比率，上限為 20%，以提供誘因，推動重建於 1987 年前落成⁵而位於主要市區及新市鎮⁶"住宅"地帶以外的工廈；但個別申請須獲城規會批准，以及符合《建築物(規劃)規例》(第 123F 章)所准許的最高非住用地積比率；

利便已整幢改裝且不存在工業用途的工廈提供過渡房屋：

- (c) 通過彈性處理規劃、地契和樓宇設計規定(包括免收作過渡房屋指定用途而須繳付的地契豁免書費用)，促成民間提出的過渡房屋方案，即在位於"商業"、"綜合發展區"、"商貿"和"住宅"地帶內，把已經或即將整幢改裝以用作非工業

⁴ 根據政府當局在2018年12月的估算，全港有超過1 160幢位處這3個用途地帶的工廈或會符合資格，當中約有330幢屬單一業權。

⁵ 消防處在1987年修訂《最低限度之消防裝置及設備守則》，以規管此後落成的大廈的消防裝置及設備，當中包括將安裝自動花灑系統的要求，擴至所有1987年3月1日後落成的工廈或在該日期之後首次向建築事務監督遞交建築圖則以供審批的工廈。

⁶ 主要市區包括香港島、九龍及新九龍、荃灣、葵涌及青衣。新市鎮包括沙田、大埔、粉嶺/上水、屯門、元朗、天水圍、將軍澳及東涌。

用途的工廈(無任何樓齡限制)部分或全幢用作提供過渡房屋；

准許把現有工廈作非工業用途的其他措施：

- (d) 就現有工廈的個別單位而言，在設定期限(起初為 5 年)內放寬申請地契豁免書政策，准許有秩序地把單位用作指定的文化藝術界、創意產業及創新科技界用途⁷(業主無需另行申請地契豁免書及繳付地契豁免書費用)，前提是該用途必須屬規劃制度下已准許的用途；
- (e) 在顧及公眾安全的前提下，擴闊緩衝樓層的准許用途，除現時其他准許用途外，涵蓋"電訊機樓中心"及"電腦/數據處理中心"用途，以促成業主局部改裝工廈低層樓層為非工業用途；及
- (f) 公布地契內註明的"倉庫"用途具更廣闊的定義，除現時其他准許用途外，可涵蓋"貨物裝卸及貨運設施"及"可循環再造物料回收中心"用途。

6. **附錄 II** 載列新活化計劃下各項措施的實施時間表和詳情。

議員提出的主要意見及關注事宜

7. 議員曾於發展事務委員會及房屋事務委員會轄下成立的跟進本地不適切住屋問題及相關房屋政策事宜小組委員會("小組委員會")的會議上討論活化工廈及相關事宜。下文各段綜述議員提出的主要意見及關注事宜。

改裝整幢工廈作過渡性房屋

8. 事務委員會委員察悉，根據新活化計劃，已經或將會整幢改裝作非工業用途的工廈可部分或全幢用作提供過渡性房屋單位。部分委員認為，為鼓勵民間主導在整幢經改裝工廈進行

⁷ 准許用途包括"藝術工作室"、"辦公室(影音錄製室)"、"辦公室(設計及媒體製作)"、"辦公室(只限於"特定創意產業)"及"研究所、設計及發展中心"。

非牟利過渡性房屋的項目，政府當局應資助有關的改裝費用，因為如工廈業主須承擔相關費用，有關項目對他們將不具吸引力，部分業主或會把改裝費用轉嫁予日後的租戶。此外，事務委員會亦於 2018 年 12 月 19 日的會議上通過一項議案，促請政府研究可否以關愛基金出資為工廈完成內部裝修，並加入租約條款，訂明租金水平以租戶家庭總收入的 25% 作為上限。

9. 政府當局表示，為方便在新活化計劃下推行提供過渡性房屋單位的措施，建築事務監督可按《建築物條例》(第 123 章)行使權力，豁免過渡性房屋單位符合若干住用建築物在上蓋面積、地積比率、空地、後巷及天然通風和採光等方面的要求。當局彈性實施上述樓宇設計規定，實際上及在若干程度上應會減少提供過渡性房屋單位所涉及的改裝費用。與此同時，運輸及房屋局("運房局")將會主持一個過渡性房屋專責小組("專責小組")，提供一站式統籌支援，協助非政府機構推行非牟利過渡性房屋項目。專責小組將會就過渡性房屋的租金水平進行研究，以及研究應否在政策層面上支援某些社區組織主導把整幢工廈改裝用作過渡性房屋的項目。

10. 事務委員會委員亦就把工廈用作住宅用途的安全事宜及此舉對工業地區所造成的額外交通負荷提出關注。小組委員會委員亦詢問政府當局將會如何處理在缺乏天然採光及通風的改裝工廈提供過渡性房屋單位的方案。

11. 政府當局表示，運房局領導的專責小組會研究各項建議有何優點，並會考慮所有相關因素，例如安全方面的關注事宜及對附近環境帶來的潛在影響。此外，政府當局解釋，獲專責小組支持的過渡性房屋項目如有採取令人滿意的緩解措施(例如加添人工照明及機械通風設施)，當局會考慮豁免有關天然採光及通風的規定。

12. 事務委員會委員及小組委員會委員均認為，獲准改裝為過渡性房屋的工廈僅可作 5 年之用，工廈擁有人未必認為改裝工廈在商業上具吸引力。委員詢問政府當局會否放寬某些申請資格、在 5 年期後讓改裝工廈用作過渡性房屋的項目續約 5 年，或為改裝工廈提供資助(須符合訂明條件)。政府當局表示會密切留意市場對過渡性房屋項目的反應。

把工廈用於藝術和文化產業

13. 在新活化計劃下，經改裝總樓面面積的 10% 將會指定作政府指明的特定用途，例如供文藝界使用和用於創意產業。部分

事務委員會委員詢問政府當局會否進一步提高經改裝總樓面面積指定作指明特定用途的比例，藉以容納更多藝術工作者，以及會否設立監察機制，確保已改裝工廈 10%的經改裝總樓面面積，實際上是用於政府指明的特定用途。

14. 政府當局表示，關於供應指定樓面面積予一些可能會受整幢改裝工程影響的非工業使用者，以及鼓勵業主為樓宇作出有關改裝，政府正在兩者之間小心求取平衡。如新條件過於嚴苛，地政總署可能會收到較少申請。發展局會主持一個由相關政策局和部門代表組成的跨部門委員會，對申請人提出整幢改裝工廈以用作"指定用途"的建議進行評估。地政總署會在日後每宗獲批的整幢改裝申請的豁免書之中加入條款，以確保 10%樓面面積會指定用於政府訂明及要求的特定用途。如果違反條款(包括指定樓面面積沒有用作特定用途或長時間被空置)，政府可要求業主簽訂長期租約，按政府要求或指定的條件和條款(包括要求業主以每年 1 元象徵式租金)把指定樓面面積分租予政府，由政府善用這些空置處所。

15. 部分事務委員會委員建議政府當局提供經濟誘因，以鼓勵工廈業主把工廈"緩衝樓層"下最低 3 層的單位改裝作政府用途或藝術和文化用途。

16. 政府當局表示，與整幢改裝有所分別，就局部把工廈緩衝樓層及其下 3 層較低樓層整個部分進行改裝而言，當局不禁止在經局部改裝緩衝樓層以上的地方進行於消防安全方面風險較大的工業活動。為了增加此等局部改裝的商業效益，政府會擴闊緩衝樓層的准許用途，以涵蓋"電訊機樓中心"及"電腦/數據處理中心"的用途。政府當局會觀察市場反應，適時檢討上述新措施的成效。

檢討地契內有關"工業"及"倉庫"用途的定義和涵蓋範圍

17. 部分事務委員會委員促請政府當局考慮把迷你倉及現代物流納入地契內有關"工業"及"倉庫"用途的定義和涵蓋範圍，以促進現代物流設施的發展。政府當局表示，鑒於以往有違反地契條款的個案，當局會考慮應否及在何種程度上擴大"工業"及"倉庫"用途的涵蓋範圍。

鼓勵重建工廈的措施

18. 關於在政策層面上容許放寬最高核准非住用地積比率(上限為 20%)，以提供誘因，在新活化計劃下推動重建工廈的措

施，部分事務委員會委員要求當局澄清有關詳情，包括位於"工業"地帶的經重建工廈是否只限作工業用途，以及會否考慮收購私人擁有的工業物業以加快重建舊工廈。

19. 政府當局表示，位於"工業"地帶的工廈可重建為新樓宇，以作一般"工業/倉庫用途"及/或"現代工業用途"。此外，建議放寬最高非住用核准地積比率(上限為 20%)，實際上可補償業主因為符合現行樓宇標準而損失的總樓面面積，藉以鼓勵工廈重建。在利用市場力量促成工業區重建及更新的同時，政府當局會密切監察市場的反應，適時檢討措施的成效。此外，政府當局並無計劃收購私人擁有的工廈以進行重建。

立法會議案及質詢

20. 在 2018 年 12 月 5 日的立法會會議席上，議員通過一項題為"研究訂立規管分間樓宇單位的條例"的議案，促請政府當局採取多項措施，包括成立過渡性房屋專項基金，基金用途包括支援改建工廈為分間樓宇單位作過渡性房屋。在 2019 年 2 月 20 日的立法會會議席上，議員通過一項題為"增加過渡性房屋供應"的議案，促請政府當局採取多項措施，包括推出政策，鼓勵私人業主將住宅或整幢工廈改作過渡性房屋。

21. 在 2012 年 12 月 12 日、2014 年 2 月 19 日及 10 月 22 日、2015 年 6 月 10 日及 2016 年 11 月 9 日及 2019 年 12 月 4 日的立法會會議上，議員提出 6 項關於活化工廈的質詢。相關的超連結載於**附錄 III**。

相關文件

22. 相關文件及其超連結的一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2020 年 1 月 16 日

2010 至 2016 年間實施的活化工廈措施

重建

- (a) 降低位於非工業地帶而樓齡達 30 年或以上的工廈，在《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)下申請強制售賣令的門檻，由 90%業權降低至 80%；
- (b) 批准特別契約修訂及以"按實補價"方式(即按最佳用途及重建項目的擬議發展密度)評定土地補價；
- (c) 如修訂契約作重建的土地補價超過 2,000 萬元，業主可選擇按固定利率，分期按年攤付 80%的土地補價，最長為 5 年；及

整幢改裝

- (d) 工廈業主可免繳豁免費用，申請在現有工廈的整段使用期內或現行契約期間(以較早者為準)，改變現有工廈的用途。這些工廈的樓齡應為 15 年或以上，及位於"工業"、"商業"或"其他指明用途"註明"商貿"地帶。

(資料來源：立法會 CB(1)1529/12-13(01)號文件(提交予在第五屆立法會房屋事務委員會轄下成立的長遠房屋策略小組委員會的文件))

2018 年推出活化工廈新措施的實施時間表和詳情

活化措施	時間表 ¹
(a) 整幢改裝	須於 2022 年 3 月 31 日或之前，向地政總署提交申請。改裝工程必須在簽立土地文件後 3 年內完成。地政總署已發出地政處作業備考第 6/2019 號，說明有關詳情。
(b) 重建	須於 2021 年 10 月 9 日或之前，向城市規劃委員會提交申請。申請如獲批准，必須在取得規劃許可後 3 年內，簽立土地文件。重建工程必須在簽立土地文件後 5 年內完成。地政總署已發出地政處作業備考第 2/2019 號，說明有關詳情。
(c) 利用已改裝的工廈提供過渡房屋	沒有設定申請期限。地政總署已發出地政處作業備考第 7/2019 號，說明有關詳情。
(d) 放寬申請地契豁免書政策	於 2019 年 2 月 1 日至 2024 年 1 月 31 日期間推行。政府將於 5 年期限行將屆滿時，檢討政策和考慮是否需要延長期限。發展局已於 2019 年 2 月 1 日公布政策詳情。 ²
(e) 擴闊緩衝樓層的准許用途	沒有設定申請期限。地政總署已發出地政處作業備考第 3/2019 號，說明有關詳情。
(f) 擴闊地契所註明的"倉庫"用途的定義	地政總署已發出地政處作業備考第 1/2019 號，說明有關詳情。

(資料來源：審核 2019-2020 年度開支預算工作中管制人員就議員提問作出的答覆(答覆編號 DEVB(PL)149)

¹ 此列表所載的地政處作業備考可於地政總署網頁下載：
<https://www.landsd.gov.hk/tc/legco/lpn.htm> (只提供英文版本)。

² 發展局 2019 年 2 月 1 日公布"放寬現有工業大廈地契豁免書申請"。

活化工業大廈

相關文件一覽表

立法會/ 委員會	會議日期	文件
立法會	2012年12月12日	會議過程正式紀錄——有關"改變工廠大廈所在土地或樓房的用途以增加房屋供應"的口頭質詢(第3號)(第2456至2464頁)
長遠房屋策略 小組委員會	2013年7月16日	政府當局就"活化工廈"提交的文件 [<u>立法會CB(1)1529/12-13(01)號文件</u>] 會議紀要 [<u>立法會CB(1)191/13-14號文件</u>]
立法會	2014年2月19日	會議過程正式紀錄——有關"活化工廈措施對文化藝術工作者的影響"的口頭質詢(第2號)(第5056至5063頁)
立法會	2014年10月22日	會議過程正式紀錄——有關"活化工業大廈"的書面質詢(第19號)(第488至493頁)
立法會	2015年6月10日	會議過程正式紀錄——有關"向工業大廈內的分間樓宇單位住戶提供的協助"的書面質詢(第14號)(第9196至9199頁)
立法會	2016年11月9日	會議過程正式紀錄——有關"對違反工業大廈地契條款個案採取的執管行動"的書面質詢(第13號)(第225至229頁)

立法會/ 委員會	會議日期	文件
發展事務委員會	2017年10月24日	政府當局就"行政長官2017年施政報告》及《施政綱領》有關發展局的措施"提交的文件 [<u>立法會CB(1)57/17-18(01)號文件</u>]
發展事務委員會	2018年10月23日	政府當局就"《行政長官2018年施政報告》及《施政綱領》有關發展局的措施"提交的文件 [<u>立法會CB(1)15/18-19(01)號文件</u>]
發展事務委員會	2018年12月19日	<p>政府當局就"活化工業大廈的措施"提交的文件 [<u>立法會CB(1)323/18-19(03)號文件</u>]</p> <p>會議紀要 [<u>立法會CB(1)1087/18-19號文件</u>]</p> <p>政府當局就會議席上通過的議案所作出的回應 [<u>立法會CB(1)450/18-19(01)號文件</u>]</p> <p>政府當局提交的跟進文件 [<u>立法會CB(1)900/18-19(01)號文件</u>]</p>
跟進本地不適切住屋問題及相關房屋政策事宜小組委員會	2019年1月22日	<p>政府當局就"紓緩不適切居所住戶住屋困難的措施"提交的文件 [<u>立法會CB(1)485/18-19(02)號文件</u>]</p> <p>會議紀要 [<u>立法會CB(1)706/18-19號文件</u>]</p> <p>政府當局提交的跟進文件 [<u>立法會CB(1)588/18-19(02)號文件</u>]</p>

立法會/ 委員會	會議日期	文件
立法會	2019年12月4日	政府當局就"工廠大廈改裝作過渡性房屋"的口頭質詢作出的 <u>書面回應</u>