

立法會 CB(1)702/19-20(04)號文件

香港社區組織協會(SoCO) 工廈住屋關注組 致工業大廈政策相關事宜小組委員會 意見書

第一部份－工廈用地規劃及轉型問題

1. 一成半工廈用途成謎，市區熟地未能確定用途成「大嘍鬼」

雖然規劃署及差餉物業估價署的資料顯示，工廈空置率近年已回落(6.3%)，但當中除了如是因為不少工廈轉為用作非現用地契准許用途外¹，當中竟有約一成半比率的樓面面積因為資料不足而未能就用途分類，部份地區甚至達兩成。例如規劃署在 2014 年的工業用地研究報告中，商貿用地中新蒲崗及觀塘未有資料的樓面面積達 99 萬平方米，佔當區總樓面面積的 22%²，更比整個商貿區的空置面積為高 (91 萬平方米)；而位於九龍區的住宅用地，包括馬頭圍、大角咀、油塘及長沙灣四區中，未有資料的樓面面積亦高達 19 萬平方米，佔四個地區總面積的 24.4%³，全港共有 401 萬平方米樓面面積的工廈用途成謎，難以得知是真實荒廢或是正進行非准許用途而逃避申報。

2. 土地用途改劃「住宅」多時，「佛系」轉型未見成事

政府多年前已察覺及預測工業式微而展開了工業用地研究及進行改劃，然而礙於業主發展意向，土地用途改劃與往後的轉型兩者未有必然性。故此，不少位於市區已被政府改劃多時的「住宅」及「綜合發展」用地至今仍然可見工廈林立，兩類用地共佔約 55 公頃⁴，共 184 幢工廈，樓面面積達 277 萬平方米。雖政府早已認定在長遠規劃上，該些區域應發展為住宅及綜合用途，可是現行政策下，即使土地改劃多年，在尊重業主意願及自由市場發展下，政府及市建局等亦未有任何成功的行動去主導轉型，亦未設任何獎罰機制去促進市場轉型。多次提出「房屋問題為重中之中」及「無地建屋」的政府，繼續以「佛系」轉型方式去對待此類市區用地，未有積極促進已落實規劃為「住宅」用地轉型。

3. 「活化工廈」獎罰兼備加快商業轉型，過渡性房屋發展卻欠實質政策支持

但另一邊廂，住宅用地以外的工業大廈轉型就得到政府的政策實質支持——發展局於 2018 年重啟的活化工廈計劃——為吸引業主參加，計劃分別就合資格重建的工廈提供放寬 20% 非住用地積比率為誘因，及以免收地契豁免書費用為整幢工廈改裝作准許用途的誘因，同時獎罰兼備地限制 10% 經改裝樓面面積需劃作政府要求特

¹ 立法會。CB(1)337/19-20(01)號文件：2020 年 1 月 21 日討論文件立法會工業大廈政策相關事宜小組委員會新一輪活化工廈措施的推行情況。網上資料自：https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs03/papers/hs0320200121cb1-337-1-c.pdf

² HKSAR. (2014). Report on 2014 Area Assessments of Industrial Land in the Territory. Types of Predominant Uses in Industrial Buildings within "OU(B)" Area. Retrieved from https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/industrial_report_2014/appendices/app4_3.pdf

³ HKSAR. (2014). Report on 2014 Area Assessments of Industrial Land in the Territory. Types of Predominant Uses in Industrial Buildings within "R(E)" Area. Retrieved from https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/industrial_report_2014/appendices/app5_6.pdf

⁴ Report on 2014 Area Assessments of Industrial Land in the Territory. Land Area, No. of IBs and GFA. Retrieved from https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/industrial_report_2014/appendices/app6_2.pdf

定用途⁵。然而上述整幢改裝只適用於位於「商業」、「商貿」及「工業」地帶內而樓齡為 15 年或以上的整幢工廈，持有位於「住宅」及「綜合發展」兩區工業的業主不但未能參與轉型，而又因為過渡性房屋未有實質政策支持及缺乏類似上述網綁式的發展誘因，故即使發展局已容許彈性處理規劃及樓宇設計等及過渡期間免收地契豁免書費用，業主亦礙於投資金額及潛在風險過高而租金回報低等等因素，令其對由民間團體而非官方主導的改裝工廈作過渡房屋計劃不顯興趣，以致計劃推出至今仍未有一宗申請提交。

4. 工業用途已取締，「商貿」用地預見盈餘何以善用

除此以外，政府早於 2000 年就工業轉型引入「商貿」用地的規劃，期望在部份工業區發展無污染工業、一般辦公室及商業用途，至今已改劃的「商貿」用地佔地 199 公頃。根據 2014 年規劃署報告，當年六成商貿用地已轉為儲倉及辦公室用途，工業用途只餘下 7%⁶，顯示用地的原有工業用途已幾乎全被取締。同一時間，規劃署亦有另一報告顯示，按未來工商用地的供應和需求評估，至 2023 年位於非商業核心區的甲級寫字樓及一般商貿將有 17.5 公頃土地盈餘，而至 2041 年兩地的盈餘更上升至 42.8 公頃⁷，而且規劃署其他報告亦有指出一般商貿區的工廈，其實難以吸引大型商業機構進註，同時亦難以回復工業用途。故若此類將有土地盈餘的工業地未儘早作規劃轉型，則屆時該些工廈或隨市場需要而出現不符地契的另類用途，政府到時再嚴打恐怕亦為時已晚。

第二部份－工廈劊房問題

1. 政府嚴打工廈劊房只治標不治本，工廈居民遷走非不為而不能為

就如現時各區工廈，亦已因房策及早年規劃的不妥善而出現劊房叢生亂局。本會曾接觸的工廈劊房遍佈觀塘、大角咀、土瓜灣、長沙灣、甚至港島等，而截至本年一月，屋宇署亦發現有 60 幢工業大廈曾作非法住用用途。然而政府繼續選擇忽略問題主因為可負擔住屋的供應不足，企圖只以增加巡查次數及限制工廈室內改裝工程，以懲罰業主及建築商等方法打擊工廈劊房，但隨著公屋供應繼續大幅落後，私樓租金不斷攀升，政府持續打擊亦無效，即使屋宇署自 2012 年至 2018 年已完成逾 200 次巡查⁸，就違規分間單位發出清拆令，工廈劊房仍然有市有價，甚至打擊過後死灰復燃。居於分間單位的市民收入有限，入息中位數只有 13,000 元，居民難以負擔私樓租金，搬離工廈劊房實非「個人選擇」，非「不為」而是「不能為」，強硬取締工廈劊房及天台搭建物，真正困苦的市民只可由一處惡劣居所搬往另一處環境同樣惡劣，甚至更高風險的地方，問題只是「被隱藏」而根本未有杜絕。

2. 規劃清拆卻無政策支援安置配套，租客背景亦無備存資料作需要評估

若然政府認為工廈作住用用途不可取，安排清拆取締應要規劃預見的時間表及訂定相關支援政策，當中安置及支援應有別於一般突發天災的處理，不應只是至臨

⁵ 立法會。CB(1)337/19-20(01)號文件：2020 年 1 月 21 日討論文件立法會工業大廈政策相關事宜小組委員會新一輪活化工業大廈措施的推行情況。網上資料自：https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/hc/sub_com/hs03/papers/hs0320200121cb1-337-1-c.pdf

⁶ HKSAR. (2014). Report on 2014 Area Assessments of Industrial Land in the Territory. Types of Predominant Uses in Industrial Buildings within "OU(B)" Area. Retrieved from https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/industrial_report_2014/appendices/app4_3.pdf

⁷ 香港特別行政區政府規劃署。2017。檢討甲級寫字樓、商貿及工業用地的需求顧問最後報告。網上資料：[https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/Grade%20A%20Offices/Review%20of%20Land%20Requirement%20for%20Grade%20A%20Offices_Business%20and%20Industrial%20Uses\(Chi\)_FCR.pdf](https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/Grade%20A%20Offices/Review%20of%20Land%20Requirement%20for%20Grade%20A%20Offices_Business%20and%20Industrial%20Uses(Chi)_FCR.pdf)

⁸ 屋宇署。審核 2019-20 年度開支預算－管制人員的答覆（編號 DEVB(PL)113）。網上資料自 <https://www.bd.gov.hk/doc/tc/resources/codes-and-references/notices-and-reports/SFCQ2019/PL113c.pdf>

急之下，才建議有急切住屋需要的人士或家庭入住臨時收容中心的床位，而現時惟一可作安置的收容中心，除環境擠迫、設施簡陋外，更位處環境偏遠的屯門寶田，居民為維持原來的生活、工作及學習，不得不繼續屈居於其他不適切的地方繼續擔驚受怕。另一方面，政府及屋宇署亦未有於執法前了解租客背景及實際需要，而後亦沒有就受執法行動影響的家庭及人口數目及其後安置編製統計數字，導致相關部門未能有效及有效率地，了解及深入分析之前執法所得的租客的社經及家庭背景，反映政府根本無心去為受影響人士作更針對性的拆遷及安置政策規劃。

3. 不設風險評估一律取締，政府部門置身事外，任由業主對付租客

再者，政府在執行有關命令時，只依賴由業主或經紀主動與租客處理租約終止的安排，房屋署、屋宇署、地政總處、社會福利署等各個部門未有主動協調及介入租戶安置，只由屋宇署單向以書面通知通知業主進行清拆，硬生生將衝突矛盾轉移至業主及租客身上，一眾租戶有機會去到執法階段的後期仍被業主蒙在鼓內，未能知悉實際清拆及需遷出的時間，難以預早物色單位及安排搬遷。另外，屋宇署在職責上需要保障市民能於安全及衛生的環境居住是理所當然，但於現今社會充斥著房屋不足等等的問題，政府亦未有反思在執行清拆命令時，會否考慮評估工廈劏房的風險程度，於執法的強度、緩急及細節上上有更人性化的考量，暫緩執行較低風險的劏房清拆命令，同時同步發出通知予有關租客，讓基層市民可有更多的時間處理居所上的安排，或尋求有關社會部門的協助，不致被業主及經紀蒙在鼓內，而非如現時般只強硬表明在執法上任何違例的情況必須予以取替後，便無任何跟進。

4. 天台屋為歷史產物，但工業及住宅大廈安置政策卻大相逕庭

除工廈劏房，工廈天台的居民亦欠統一安置。按現行政策⁹，被屋宇署清拆的居民，只要證明其於屋宇署根據《建築物條例》第 24 條送達法定命令前兩年，已居住在於 1982 年 6 月 1 日或之前建成的天台屋，而且符合公屋入息及資產審查，便可獲得入住公屋的資格或提前其輪候年期 2 年。可是，因屋宇署表示工業樓宇包括天台搭建物均不應改作住用用途，故屋宇署於工廈天台採取執法行動時，並不會向受影響的佔用人提供房屋安置。各個地方的天台屋同為該個時代房屋問題而生的歷史產物，雖然基層市民面對同一樣的困境，然而工廈與住宅的安置政策卻大有不同，漠視工廈天台居民的住屋困難。

5. 關愛基金申請門檻高 私樓租貴津貼少 難支援「撥亂反正」

雖然現時關愛基金設有就因屋宇署執法行動而須遷出工業大廈非法住用處所住戶提供搬遷津貼的援助項目，而且獲撥款 443 萬推行，但計劃自 2011 年推行至今已有 8 年，截至 2018 年卻只撥出 53 萬予受影響人士，只佔計劃撥款約一成¹⁰。計劃除 2012 年有 170 宗申請外，其餘七年每年平均只有 11 宗申請。受惠人數少之又少，除了與申請的時間限制及程序有關外，更是因為申請門檻的限制較高。雖然經過多次檢討後，現時津貼 1 人及 2 人或以上家庭的申請門檻是以全港住戶每月入息中位數及中位數的 75% 計算，可是在此計算下，以 2019 年 10 月公佈的入息限制為例，1 人及 2 人家庭的入息分別不能超過 9,000 元及 15,825 元，比公屋申請資助為低，即使該住戶只領取最低工資，只要他有全職工作或兩人均有工作，亦已很有機會超出申請資助。而且，政府表示為免津貼成為鼓勵市民遷入工廈居住的誘

⁹香港房屋委員會。租住房屋小組委員會議事備忘錄－受清拆寮屋及天台違例搭建物影響人士的安置事宜。網上資料自 <https://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/plw/papers/hgcb1-587-c.pdf>

¹⁰關愛基金。援助項目進度 2019。網上資料自

https://www.communitycarefund.hk/download/Progress_of_Assistance_Programmes_tc.pdf

因，項目津貼金額亦只為其他參考計劃的搬遷津貼額的 60%，即 1 人、2 至 3 人、4 人或以上家庭的津貼分別為 5,790 元、9,696 元及 13,494 元，若屋宇署執法及此項目津貼原意是支援市民遷離工廈，試問以現時私樓的租金，上述的津貼金額又豈能足夠住戶應付搬遷時要一次性繳付的一期按金、一期上期及佣金。

政策建議

第一部份—工廈用地規劃及轉型問題

1. 將房屋迫切需要納入改劃工業用地考慮因素，並由市建局收購重建加速落實轉型
一個城市的發展的確應該平衡住用及工商發展，不能只因為單一迫切需求出現而將整體規劃傾斜，當然工業及商業發展關乎工作機會的提供及行業的發展，其保留及保育實是必要，但因其發展配套要求比住宅低，例如發展製造業及物流發展不需要有醫社配套，其流動性定必比有房屋需要的基層市民為高。其實就發展工業及特殊工業，政府早年已有意放寬粉嶺安樂村的發展密度，同時積極於新界北、藍地石礦場及岩洞地區、機場島及北大嶼山等地作較大型發展，若在工業用地已有其他地方可規劃作業的前題下，政府應該更積極將對房屋的迫切需求納入改劃工業用地考慮因素，提供長遠房屋供應。另外，於已完成規劃的用地，政府及市建局亦應積極研究重啟「工業樓宇重建項目」，不應因早年的觸礁而只將市區更新的責任推予市場，以加速舊式工業區發展。
2. 設立機制綑綁誘因，以過渡性房屋為先助工廈轉型
現時改裝工廈作過渡性房屋項目吸引力不足，而同時已改劃為「住宅」及「綜合發展用地」亦未能成功轉型為永久性房屋，政府應審慎研究當中原因，深入了解提高業主意向的「拉力」因素，並可參考早前推出的活化工廈計劃，以綑綁式機制鼓勵已改劃住宅用地的工業區加速落實規劃用途，例如容許曾作過渡性房屋的工廈，可於之後發展時有限度增加可發展的地積比或扣減部份發展費用等。就此，政府應盡快制訂過渡性房屋政策，確立政策目標，並設立較具吸引力的綑綁誘因，將現時這種必須靠「良心業主」的過渡性房屋項目提升至具持續發展潛力及社會有裨益的計劃，限制業主必須以可負擔租金將經妥善改裝的工廈出租一定年期予有房屋需要人士，以實質政策減少改裝工廈作過渡性房屋項目中的不確定因素，例如年期過短、投資過高、短期租金回報低等風險，同時預留部份名額予各類型受到迫遷及受屋宇署執法命令影響的工廈居民優先入住。
3. 檢討商貿地准許用途，有條件容許住宅發展
因「商貿」地帶推行至今已有廿年，當中實際用途已大幅變動至較為貼近「商業」地帶，在房屋及核心發展區甲級商廈面對短缺之時，政府應重新檢討現有商貿地的准許用途，並考慮參考「商業」用地，將分層住宅列於准許用途第二欄，即准許工廈業主可向城規會申請有條件地發展為住宅，在平衡工商住三方下加促轉型，減少長遠會出現的土地盈餘及屆時因應市場需要而生的違規使用情況。
4. 改善規劃署研究方式，減少「沒有資料」情況出現
為分析工廈實際用途及檢討活化計劃的推展，規劃署已在 2019 年 9 月展開了新一輪的全港工業用地分區研究，研究數據將大大影響政府的長遠規劃，故此資料更應該準確反映現況。因在 2014 年的研究公布後，規劃署就以工廈樓面的長遠需求及整體空置率低為由，建議保留大部分工業地，但當細心查閱數據，卻能發現其實研究中有多區「資料不足」而未能確定用途的情況出現，例如曾擬改劃成住宅

的沙田小瀝源工業區，當年「資料不足」的數字就佔 19.7%，比當區空置率(7.2%)為高¹¹。故此，政府應檢討及改善研究上的限制，務求令資料更能準確反映現況，影響規劃。

第二部份－工廈劊房問題

1. 為工廈劊房及天台屋租戶進行定影調查，訂定安置政策
政府應儘快就工廈劊房住戶進行全面調查，保留受影響租戶的背景資料加以分析及作日後規劃之用。同時各政府部門於巡查及執行有關清拆命令時應更緊密合作，由房屋署及社會福利署作主動介入，了解租戶的情況及為有住屋需要的租戶提供中轉屋或社會房屋安置，以及提供其他實質支援。
2. 在房屋供應仍然緊張之時，屋宇署於巡查時亦應同時進行風險評估，及暫緩於非具高安全風險的工廈住所或天台執行清拆命令。
3. 關愛基金及執行項目的屋宇署應再次檢討及調整工廈搬遷援助項目的申請門檻至公屋申請入息限制水平，及提升資助金額至其他參考計劃之同等水平，以免工廈劊房租戶繼續墮進工廈劊房的循環。

聯絡：胡加沂
呂綺珊
施麗珊

¹¹ HKSAR. (2014). Report on 2014 Area Assessments of Industrial Land in the Territory. Detailed Assessments of Individual "I" Areas: a15 - Siu Lek Yuen. Retrived from https://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/industrial_report_2014/appendices/a15.pdf