

經濟及就業委員會 第四次會議

議程第 4 項：解決市區老化問題的工作

目的

本文件旨在向委員闡述政府解決本港市區老化問題的現行工作及推行市區更新的未來路向。

背景

2. 現時都會區內樓齡達 40 年或以上的舊樓約有 9 000 座，其中約有 1 900 座樓宇狀況較差，需要重建或復修。舊樓數目會與日俱增，我們因此需要及時採取有效措施，應付市區老化的問題。

3. 政府一向都積極地解決市區老化的問題，並採取三管齊下的辦法：

- (a) 透過市區重建局（市建局）進行市區更新工作；
- (b) 促進私人發展商參與市區更新；以及
- (c) 培育業主保養樓宇的文化。

4. 業主有責任確保大廈得到妥善管理及維修。然而，我們亦明白到，單靠市場力量未必能完全解決樓宇老化問題。社會上有部分人士，可能需要經濟援助，才能承擔其本身的責任。

市區更新

市建局的工作

5. 政府自 80 年代末期開始，已成立土地發展公司（土發公司）推行市區更新。為加快市區更新，政府於二零零一年五月另立新法例，成立市建局取代土發公司，以新的法律架構和使命推行市區更

新工作。而政府亦在二零零一年十一月頒佈了《市區重建策略》，作為市建局推行市區更新的指引。

6. 土發公司單採用拆卸重建的市區更新模式，但市建局則改用全面綜合的四大工作(4Rs)策略解決市區老化問題，包括拆卸重建失修樓宇、復修保養欠佳的大廈、更新舊區注入社會經濟動力，以及保存市區更新項目內具有建築或歷史價值的建築物。

7. 為了引入更多資源和專業知識以加快市區更新，市建局和香港房屋協會（房協）在二零零二年十二月簽訂諒解備忘錄，展開長期的策略合作伙伴關係，以便推行市區更新項目。此項合作讓兩個機構產生協同作用，提供了一個穩固的基礎，讓兩者充分利用彼此的長處，加快市區更新。

8. 在短短三年間，市建局已開展了 17 個重建發展項目（其中 6 個由房協負責）及 7 個舊區更新項目、協助約 50 座樓宇的業主復修樓宇，以及保存重建發展地區內選定的文物建築。在市建局最新獲批核的 5 年工作計劃中，擬訂重建發展約 640 座樓宇、復修 540 座樓宇、保存約 70 座建築物，以及在 6 個地區進行舊區更新。市建局工作的步伐和範圍遠勝土發公司。土發公司在 13 年間只展開了 25 個重建發展項目，但其中 10 個未能完成，須由市建局跟進。

9. 市建局貫徹以人為本的宗旨推展市區更新計劃。該局僱用社區服務隊協助重建發展項目內感到有困難適應新環境的居民，特別是年老業主或租戶。同時，市建局亦須就新項目進行社會影響評估。

拆卸重建與樓宇復修

10. 我們在推行市區更新政策時，深知一定要不時了解社會對有關政策的看法及接受程度。近年來，社會對由公營主導重建發展的看法似乎漸漸有所改變。社會不再認同全面重建發展是改善街道設計、提昇社區設施及善用珍貴土地資源的有效方法。社會反而日益關注全面重建會破壞香港舊區的歷史文化風貌、擾亂重建地區居民的社區網絡、以及影響該區的經濟活動。最近，可持續發展委員會就有關市區生活空間的公眾諮詢，初步的調查結果顯示超過 70% 的回應人士認同樓宇復修及舊區更新較全面重建更為適切。

11. 由於社會的看法漸漸傾向反對全面拆建的市區更新方式，市建局故此更為注重樓宇復修的工作，務求在改善舊區的生活環境及

樓宇狀況之餘，盡量不會擾亂居民的社區網絡。現時市建局的樓宇復修計劃普遍受到社會、居民及財務機構的歡迎。市建局會繼續推行其全面的市區更新策略，確保在有確切需要重建的地區進行重建，在較適合推行樓宇復修的地區推廣樓宇復修工作，以維繫社區網絡及和諧。市建局會在拆卸重建和樓宇復修兩方面的工作，力求取得細緻的平衡。

私人發展商的參與

12. 要改善舊區，除了市建局在其更新目標區的工作外，私人發展商的參與，無論在過去或未來，都是市區更新的重要動力。在過去 10 年，私人發展商的重建發展項目約有 1 000 個。我們明白到促進私人發展商參與重建的重要性，因此在一九九九年實施了《土地（為重新發展而強制售賣）條例》，以協助私人發展商進行重建發展。簡而言之，該條例容許擁有個別地段大部分業權份數（九成）的人士，向土地審裁處申請強制售賣全個地段以供重建發展。

13. 基於現時市區老化的情況，政府理解到必須促進私人發展商充分參與市區更新。根據《土地（為重新發展而強制售賣）條例》實施後獲得的經驗，我們打算就下調強制售賣某些指定類別地段的已擁有業權分數的建議，諮詢有關業界，以便能進一步促進私人重建發展。但這方面的探討須與保護私人業權的考慮取得平衡。

培育保養樓宇的文化

14. 要根治市區老化問題，政府明白須要培育業主妥善保養樓宇的文化，才能有效地解決樓宇失修的問題。多年來，政府透過立法、執法、支援業主、宣傳和教育，以達到這個目標。

執行建築物條例

15. 屋宇署負責確保《建築物條例》的樓宇安全標準和規定獲得遵行。近年來，該署加強執法對付違例建築工程，發出的清拆令增加幾達 6 倍，由一九九八年的 3 500 個增至二零零三年的 24 000 個，期間清拆的僭建物亦由一九九八年的 6 500 個大增至二零零三年的 50 000 個。在二零零四年的首十個月內，屋宇署共發出 22 000 個清拆令和清拆了 30 000 個僭建物。該署除了執法取締個別僭建物外，近年亦展開大規模行動，清拆樓宇外牆的僭建物。

16. 除了執法取締僭建物外，屋宇署亦發出各種指令，範圍遍及樓宇維修、排水管維修、調查私人樓宇損毀情況、維修危險私人山坡和地下設施，以及改善某些商業及住宅樓宇的消防設施。自二零零零年以來，屋宇署根據屋宇維修統籌計劃，統籌不同部門加強樓宇及消防安全的工作，至今約有 550 座樓宇納入該計劃。

促進樓宇管理及維修

17. 除了執法確保樓宇安全和妥善維修外，我們較早時進行樓宇管理及維修公眾諮詢，促使公眾廣泛討論該問題，並就主要原則達到廣泛共識，以便決定未來路向。我們現正分析收到的公眾意見，並將於二零零五年年初發表公眾諮詢報告書。初步分析顯示社會有廣泛共識，認為解決樓宇失修問題是當務之急，但對如何解決失修的問題和由誰人負擔費用則意見不一。社會部分人士也提出強制業主妥善保養樓宇的要求。

18. 初步分析亦顯示舊樓失修的問題並非單是樓宇問題，還牽涉到複雜的社會問題。舉例來說，假如規定業主必須確保樓宇狀況良好，則應探討如何協助年老而又收入低微的業主支付經常性的管理維修開支。為協助舊樓業主，政府現正探討邀請非政府機構如房協，協助該些業主管理和維修樓宇的可行性。與此同時，屋宇署在資源許可下亦會加強執法，以確保賞罰分明。

19. 政府同時亦會繼續促進妥善管理和維修樓宇。民政事務總署會繼續協助業主成立業主立案法團以便能妥善管理樓宇，並透過宣傳加強公眾對優質樓宇管理的意識。該署亦會在二零零五年四月，向立法會提交《建築物管理條例》的修訂建議，以便利業主立案法團的運作，進一步改善樓宇管理。

樓宇安全貸款計劃

20. 在財政支援方面，屋宇署的樓宇安全貸款計劃備有 7 億元，協助業主進行樓宇安全／改善工程。根據該計劃，不論業主是按指令／指示或自願進行樓宇安全／改善工程，均符合貸款資格。可申請貸款的工程包括清拆違例天台搭建物之類的僭建物，以及維修、保養及更換升降機、消防裝置設備及電線等。樓宇安全貸款計劃在二零零一年七月開始推行，取代改善樓宇安全貸款計劃及改善消防安全貸款計劃後，申請數目大增。截至二零零四年十月底，獲批准的申請約共有 8 080 宗，批出的貸款達 2 億 4 千 3 百萬元。

21. 樓宇安全貸款計劃的宣傳工作，包括已在兩條過海隧道巴士線及全港的巴士站刊登廣告，並會繼續為業主委員會、業主立案法團及互助委員會舉行簡介會。由二零零四年十二月開始，亦會在專線小巴上張貼宣傳廣告。屋宇署向業主發出勸告信及／或指令／指示要求他們進行改善工程時，會附上樓宇安全貸款計劃的小冊子，提醒有經濟需要的人士申請貸款。此外，私人執業專業人士亦已知悉該計劃，一向有協助有需要的業主申請貸款，以便進行所需的維修工程。

未來路向

22. 政府深知解決市區老化問題是當務之急。我們會繼續確保屋宇署、市建局及房協各盡其責。但我們深信市區更新最好由市場力量帶動，而私人發展商的角色應該加強。私人發展商憑藉本身的資源、對市場的觸覺及運作彈性，必定可大力推動改善本港的市容和解決市區老化問題。因此，我們另一加快市區更新的工作是探討如何促進私人發展商參與市區更新，但這方面的探討必須與保護私人業權這個重要原則取得平衡。我們打算在二零零五年與有關人士商討方案。

23. 鑑於上文第 10 至 11 段所述社會看法的改變，我們現正全面檢討市區更新政策，包括檢討《市區重建策略》，其中會探討市建局的四大工作(4Rs)的相對比重，務求能更快獲得顯著的成果。我們現正與市建局進行內部檢討，並打算在二零零五年就《市區重建策略》的檢討諮詢公眾。

24. 關於培育保養樓宇的文化，因應樓宇管理及維修公眾諮詢收到的意見，我們現正預備第二階段的公眾諮詢，集中探討引入強制驗樓的可行性。由於實施任何強制措施均必須理由充分及得到社會支持，我們會仔細研究其影響，並與公眾詳盡討論後，才確定推行細節。

徵詢意見

25. 請委員就市區更新日後的大方向提出意見。

房屋及規劃地政局
二零零四年十二月