

2018年12月19日
討論文件

立法會發展事務委員會

活化工業大廈的措施

目的

本文件旨在向委員簡介行政長官於《2018年施政報告》所公布重啓活化工業大廈¹(工廈)計劃的措施。

背景

2. 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)多年來已不斷檢視並擴闊工廈的規劃准許用途²，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(2017年底為6.1%³)，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。這類工廈不包括特殊的工廈，例如工業邨內的工廈、貨櫃碼頭內的倉庫及房屋委員會興建的分層工廈，以及坐落在個別地段以支持特殊工業的工廈(例如貨物裝卸、造船及修船、存油、煉油及生產相關化學副產品、製造聚苯乙烯塑料、製造及存儲氯氣、氫氣及紡織化工等)。

² 多年來，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下「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)。有關規劃制度下的定義及分區計劃大綱圖的修訂，不會影響舊工業地段的地契上已訂立的土地用途限制條款(主要限作工業及／或倉庫用途)。至於地契是政府就個別土地與土地承租人所訂立的私人合約，必須根據適用於合約詮釋並經確立的法律原則作出解釋。

³ 資料來源：差餉物業估價署。

3. 為了就工廈轉型注入更多動力，政府在 2010 年 4 月實施了一系列活化措施，鼓勵業主改裝整幢工廈或推展重建計劃。截止 2016 年 3 月，亦即該六年計劃結束時，地政總署共收到 172 宗申請⁴。至今共有 129 宗已獲批(而當中已簽立土地文書的有 109 宗)，約佔整體工廈數目的 8%。這些已獲批的申請，待改裝或重建工程完成後，可提供超過 2 100 000 平方米的樓面面積，以配合香港不斷轉變的社會和經濟需要。在檢討上一輪活化計劃的成效後，政府決定重啓計劃，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。

措施概要

4. 新計劃包括以下六項措施—

整幢改裝

- (a) 就限時三年內向地政總署提出改裝位於「商業」、「商貿」及「工業」地帶內而樓齡為 15 年或以上的整幢工廈，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；

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》所准許的最高非住用地積比率；

⁴ 不包括已由申請人撤回及中止的個案。

⁵ 1987 年前落成的工廈指全幢或部分建於 1987 年 3 月 1 日或之前，或按照在該日期或之前首次向建築事務監督遞交以供審批的建築圖則興建的合資格工廈。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。

為免生疑問，上文(a)及(b)項所述的措施，亦同時適用於申請重建和改裝整幢位於「工業」地帶內的現有工廈，以便這些工廈能符合現時的樓宇標準，用作一般「工業及／或倉庫」及／或「現代工業用途」⁷，而非只用作在相關分區計劃大綱圖可准許的非工業用途。

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用途的工廈(無任何樓齡限制)的部分或全幢提供過渡房屋；

其他准許把現有工廈作非工業用途的措施

- (d) 就現有工廈的個別單位而言，在設定期限(起初為五年)內放寬申請地契豁免書政策，准許有序地將單位用作指定的文化藝術界、創意產業及創新科技界用途(業主無需另行申請地契豁免書及繳付地契豁免書費用)，但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；以及
- (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。

⁷ 就本文而言，「現代工業用途」包括現時在分區計劃大綱圖上的「工業」地帶可准許的一系列用途，例如直接支援工業營運的辦公室、資訊科技及電訊業、研究所、設計及發展中心、實驗室(醫療化驗所除外)、檢查及測試中心、影音錄製室、設計及媒體製作、洗衣、乾洗、剪裁或貨物修理工場、汽車修理工場、驗車中心及車輛測試中心、貨物裝卸及貨運設施、附屬於工廠的陳列室、在地面樓層的汽車陳列室、可循環再造物料回收中心等。近年出售的工業用地的地契條件，除包括傳統的工業及倉庫用途外，亦包括上述的「現代工業用途」。

措施詳情

(A) 整幢改裝位處「商業」、「商貿」及「工業」地帶而樓齡達 15 年或以上的工廈

5. 現時有多幢工廈被整幢改裝用作一系列非工業用途，包括商業、辦公室、零售及餐飲設施、酒店等，成功例子有目共睹。截至 2018 年 9 月，如上文第 3 段所述，地政總署在上一輪活化計劃下已批准及簽立土地文書的 109 宗申請當中，共有 95 宗涉及整幢改裝工廈。我們會按照已於 2016 年 3 月 31 日截止的上一輪活化計劃所訂定的相同條件，即就位於「商業」、「商貿」及「工業」⁸地帶而樓齡至少達 15 年的工廈，免收於該大廈在其整段使用期內或直至現行契約屆滿前(以較早者為準)就整幢改裝以改變用途的地契豁免書費用。地政總署將於 2019 年初起接受申請，為期三年。

6. 目前，一些非工業界別已在傳統工廈內營運，以受惠於其相對較低的商業租金。為了釋除某些非工業界別可能受工廈改裝工程影響或難以負擔改裝後較高租金的疑慮，日後免收豁免書費用將附帶一項額外條件，即我們會要求業主把經改裝總樓面面積的 10%，指定劃作符合相關大廈公契的特定政策主導用途。具體而言，特別豁免書的條款會訂明，業主須把該等指定的樓面面積用作支援由政府⁹決定的指定用途(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)，而就劃作指定用途的樓面而言，租戶應付的租金及租約的其他條款和條件(如租期)會由業主和租戶自由協商。此指定用途的安排，將有助於為特定界別提供合理可負擔的空間。地政總署會就獲批的申請施加合適的豁免書條款，以便日後能夠管制確實違反條款及業主將劃作特定用途的樓面空置的情況。

⁸ 我們估計全港有超過 1 160 幢位處這三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。

⁹ 為此，發展局會主持一個由不同決策局和部門的代表組成的跨部門委員會，以評估由改裝整幢工廈申請人提出的「指定用途」建議。委員會會評估個別申請人就指定的經改裝樓面面積 10%所建議的指定用途，統籌各決策局／部門建議用途的整體優次，並決定「指定用途」的具體細節，以作為地政總署對批准該申請的附加條件。在作出決定時，委員會將考慮經改裝工廈的定位、准許的規劃用途、建築物的位置、鄰近環境、屋宇設計、所在地帶、市場需求和相關政策考慮因素。

(B) 政策層面上放寬最高核准地積比率，上限為 20%，以提供誘因推動工廈重建

7. 重建現有工廈有助落實一些規劃增益及促進工業區轉型。從公眾安全角度而言，我們認為有需要優先鼓勵重建 1987 年前落成的工廈，因這些工廈的消防裝置未達現今標準¹⁰。因此，除了促成整幢改裝外，我們應鼓勵業主重建工廈，以便在可行的情況下運用較高的地積比率、增加設計和建築靈活性，以期更善用土地，並加快一些前工業區的轉型。

8. 2014 年 1 月，政府公布一項有關釐訂部分位於主要市區和新市鎮「住宅」地帶用地最高住用地積比率的規劃政策，令有關最高住用地積比率可提高，上限為 20%¹¹。我們決定延伸類似放寬地積比率的安排，以提供誘因推動重建在 1987 年前落成，並位於主要市區及新市鎮「住宅」地帶以外的工廈，但個別申請須符合《建築物(規劃)規例》所准許的最高非住用地積比率¹²及經城規會考慮。具體而言，如 1987 年前落成的工廈位於主要市區及新市鎮「住宅」地帶以外的地段，且在分區計劃大綱圖列有地積比率限制¹³，城規會可考慮批准個別地段在重建作工業／商業用途時，可按經提高的非住用地積比率，但提高地積比率須經技術評估在基礎設施容量、技術限制及相關的規劃原則和考慮方面確認其可行。個別申請須在由 2018 年 10 月 10 日起計限時三年內向城規會提出，並須在規劃申請獲批後三年內完成契約修訂(及須付十足土地補價)。

9. 為免生疑問，有關在整幢改裝後免收豁免書費用和就重建而言放寬地積比率的安排(如上文第 5 至 8 段)，同時適用於「工

¹⁰ 現時全港有大約 1 000 幢於 1987 年前落成的工廈，其中約 280 幢屬單一業權。

¹¹ 按 2014 年《施政報告》公布，視乎城規會就個別個案的考慮，現有工廈如坐落劃為住宅用途的用途上，其最高住用地積比率已可提高，上限為 20%。

¹² 為免生疑問，任何根據《建築物(規劃)規例》第 22(1)或(2)條獲得的額外樓面面積，在重建 1987 年前落成的工廈項目時，並不會用作計算擬議提高 20% 非住用地積比率後的新增樓面面積。

¹³ 現時，《香港規劃標準與準則》訂明一般工業或商貿用途的地積比率核准幅度通常為 5.0 至 12.0(適用於主要市區)，以及 3.5 至 9.5(適用於新市鎮)。在非住宅地帶內的工廈可重建至有關分區計劃大綱圖註釋所指定的最高地積比率或現有建築物的地積比率，兩者中以較高者為準。現有建築物的地積比率是指用地上的建築物重建前，該建築物在核准建築圖則上標示的地積比率。部分用地在分區計劃大綱圖上的地積比率限制，或會低於現有建築物的地積比率(如有關分區計劃大綱圖是在該建築物的建築圖則獲批後才為地積比率設限)。

業」地帶內工廈的申請，以整幢改裝或重建作一般「工業及／或倉庫」及／或「現代工業」用途，而非只用作在相關分區計劃大綱圖可准許的非工業用途。此舉有助保留部分「工業」地帶內的工業用樓面，支援工業發展。

(C) 促成「商業」、「綜合發展區」、「商貿」及「住宅」地帶內由民間主導改裝整幢工廈作過渡房屋建議

10. 行政長官在 2018 年 6 月 29 日宣布六項房屋政策措施，其中一項是由運輸及房屋局(運房局)主持一個專責小組，提供一站式的統籌支援，以協助及促成非政府機構在不同處所(包括舊工廈)推動非牟利過渡房屋項目，為未獲分配公屋或有其他住屋需要的基層市民提供較合適的居所。

11. 如獲運房局專責小組支持的過渡房屋項目位於已經或即將整幢改裝以用作非工業用途的工廈(無任何樓齡限制)的部分或全幢，並在「商業」、「綜合發展區」、「商貿」和「住宅」地帶內，在顧及公眾安全的情況下，政府會彈性處理規劃及樓宇設計等規定，並免收作過渡房屋用途的地契豁免書費用。具體而言，就這些獲運房局專責小組支持的過渡房屋項目而言 —

- (a) 城規會已同意在位於市區及新市鎮地區永久建築物，包括在上述四個地帶內已整幢改裝的工廈，作為期不超過五年的過渡房屋，可視為屬分區計劃大綱圖內經常准許的臨時用途¹⁴；
- (b) 建築事務監督可按《建築物條例》行使權力，就整幢改裝為過渡房屋單位的工廈，豁免若干住用建築物關於上蓋面積、地積比率、空地、通道巷與天然通風及採光等要求，條件是項目已獲非政府機構或社會企業承諾確保妥善管理及落實其他補償措施¹⁵；以及

¹⁴ 為免產生疑問，根據鄉郊地區大綱圖《註釋》的規定，在鄉郊地區土地作為期三年或以下的過渡房屋用途，必須取得城規會的許可，除非該用途在相關地帶的《註釋》內列明為經常准許的用途。城規會的公告，可參閱 <https://www.info.gov.hk/gia/general/201811/26/P2018112600307.htm?fontSize=1>。

¹⁵ 屋宇署於 2018 年 10 月向業界發出通函 (https://www.bd.gov.hk/chineseT/documents/circular/CL_GMEBPTH1c.pdf)，指出署方考慮到舊式住宅樓宇在規劃及設計上的局限，會針對位於這些樓宇的合資格過

- (c) 就設於整幢改裝工廈的非牟利過渡房屋計劃而發出的特別豁免書¹⁶，免收地契豁免書費用。

(D) 放寬豁免書申請政策以准許文化藝術界、創意產業及創新科技界的用途

12. 正如上文所述，很多現有工業地段均限制工廈只許作「工業及／或倉庫」用途。雖然按照規劃制度，一些在部分工廈內常見的用途在大部分用途地帶內或屬第一欄的准許用途(無需作規劃申請)，但就載有上述用途限制的土地契約而言，這些用途其實違反地契條款。為了支援一些新興界別(包括文化藝術界、創意產業及創新科技界)的發展，及回應現有用戶對安全和合法場地的需求，我們會放寬地契豁免書申請政策，以准許三類在工廈個別單位內出現的用途，但前提是該用途為分區計劃大綱圖上該用地所屬地帶「第一欄」的准許用途(即經常准許用途)。該三類指定的准許用途包括(a)「藝術工作室」；(b)「辦公室(影音錄製室)」、「辦公室(設計及媒體製作辦公室)」或「與工業用途相關的辦公室」(只限於特定創意產業)；以及(c)「研究所、設計及發展中心」。為免生疑問，此放寬豁免書申請政策下的三類指定的准許用途，均不包括在工廈單位內直接提供顧客服務或貨品的處所，因這些活動會吸引客戶或外來訪客¹⁷。

13. 如任何個別工廈單位內的用途符合以下兩項條件，則會被視為指定的准許用途，業主無須另行申請豁免書或繳付豁免書費用 —

- (a) 該用途在相關分區計劃大綱圖內有關工廈所屬用

渡房屋項目，就《建築物條例》的適用予以變通或豁免。倡議人必須提供補償措施，以保障居民享有安全、合理的生活空間。舉例而言，《建築物(規劃)規例》(《規例》)要求住用地方需有窗戶，以提供天然通風及照明；若有符合條件的過渡房屋項目，因樓宇設計難以完全符合《規例》的要求，屋宇署會考慮豁免部分的要求，但同時亦會要求項目倡議人提供人工照明及機械通風設施系統，以及提供符合相關天然通風及照明要求的共用起居室。為確保補償措施持續有效運作，屋宇署會要求倡議人委託認可人士進行年檢。措施亦適用於將整幢工業樓宇改裝而且獲運房局專責小組支持，並以全幢或部分單位作為過渡房屋的項目。

¹⁶ 特別豁免書的年期將訂為五年或以下，以配合過渡房屋在規劃制度下的「臨時」性質。

¹⁷ 以藝術工作室為例，我們的用意是容許藝術家用工作室作為其工作的處所。至於藝術展覽空間或藝術教育中心，由於會吸引外間人流並產生潛在安全問題，故不包括在此准許之內。

途地帶，屬「第一欄」的准許用途(即經常准許用途)；及

(b) 該用途是上文第 12 段所列的指定准許用途之一。

地政總署只會在接獲投訴及諮詢相關決策局後，就有充分證據證明超出准許範圍的違規使用情況發生時才會採取行動。為使工廈單位的業主及租戶能在有確定性的情況下運作，放寬申請豁免書的政策設有時限，有效期為自 2019 年初起計五年（確實日期會透過即將發出的公告公布）。我們亦會在起初五年年期結束前作出檢討。

(E) 擴闊緩衝樓層的准許用途

14. 現時，如工廈設有「緩衝樓層」(通常用作停車場、機電房或空置樓層)將低層與仍然存在工業用途的高層部分完全分隔，在繳付豁免書費用及符合規劃其他相關規定的情況下，我們接受將大廈的最低三層改裝作其他非工業用途，包括商舖及服務行業、餐廳或文化及藝術活動。

15. 為在可行情況下容許工廈作協調的非工業用途，就上述局部將緩衝樓層及以下樓層的整個部分進行改裝而言，我們會放寬緩衝樓層的用途限制，以為局部改裝創造機會。具體而言，就改變工廈緩衝樓層及接連以下樓層用途而向地政總署提出的豁免書申請，緩衝樓層的准許用途將涵蓋「電訊機樓中心」及「電腦／數據處理中心」，惟業主必須符合消防處及其他部門訂明的若干限制¹⁸。我們會繼續和消防處保持聯繫，探討進一步放寬緩衝樓層作其他用途的可行性，並在適當時候按既定機制引入有關措施。

¹⁸ 舉例來說，在緩衝樓層的准許用途須為被消防處接納的低燃燒及人流負荷量，並為現行土地用途地帶或獲城規會規劃許可的准許用途。如有需要，我們會就逃生／進出途徑提出限制。當某一樓層被指定作緩衝樓層，任何進一步更改緩衝樓層的用途只可在獲得有關當局批准下進行。同時，緩衝樓層不可用作直接提供顧客服務或直接銷售貨品(如電訊公司的銷售中心)。此外，任何涉及局部改裝最低三個樓層的豁免書，應在同一業主的同一項豁免書申請中包括改建緩衝樓層，並且整體上在獲批後須受讓與權的限制。

(F) 公布土地契約內註明「倉庫」用途具更廣闊的定義

16. 地政總署已檢視法庭案例，審視能否及如何適當地延伸現有土地契約內註明「倉庫」用途的詮釋，以涵蓋工廈內一些現有的用途。為此，地政總署即將以作業備考公布對契約下「倉庫」用途更廣闊的詮釋，以涵蓋「貨物裝卸及貨運設施」和「可循環再造物料回收中心」¹⁹用途。

17. 地政總署亦曾考慮能否就舊地契下「工業用途」採取更寬鬆的詮釋，但已檢視的法庭案例並未能為此提供足夠支持。然而，我們上述放寬地契豁免書申請政策(即上文第 12 至 13 段所指措施(D))，在無須申請豁免書或繳付豁免書費用的情況下，已可涵蓋一些在地契下一般不被視作「工業」的用途。

實施

18. 目前，政府已就上述措施(C)發出通函及公告。至於其他措施，我們的目標是在 2019 年初發出相關的作業備考及實施文件。

發展局

2018 年 12 月

¹⁹ 目前，業主可申請修訂地契(就整個地段而言)或豁免書(就個別單位而言)，以獲准在純工業處所作「工業」和「倉庫」用途。如果作倉庫用途的豁免或契約修訂獲得批准，經擴闊的「倉庫」用途(即「貨物裝卸及貨運設施」和「可循環再造物料回收中心」)亦會獲得准許。