

每 5 年重建 750 棟增 1.1 萬單位 為舊區「拆彈」換新貌

舊區居民要安居 舊區重建須加快

——關於推動大規模舊區重建的研究報告

香港經濟民生聯盟

2023 年 11 月

口號：舊區居民要安居 舊區重建須加快

提要：

香港樓宇老化問題嚴重。樓齡達 50 年或以上、已經超過設計使用期限的私人樓宇，由 2010 年的 3,900 幢增加至 2020 年的 8,700 幢，即平均每 10 幢樓宇就有兩幢「超齡」，預計到了 2040 年更達到驚人的 21,700 幢，當中大批舊樓為 60 年代興建的問題「鹹水樓」，為樓宇結構安全帶來極大隱患。此外，不少舊樓亦屬於缺乏管理的「三無大廈」，單位被改裝成劏房亦十分普遍。在舊樓、「三無大廈」和劏房問題「三重打擊」下，導致香港不少舊區出現各種衛生、管理、治安問題，不但影響市民安居，更威脅市民生命財產安全，成為香港「計時炸彈」。

經民聯建議特區政府應該盡快部署並開展大型舊區整體重建計劃，為舊區「拆彈」。據市建局五年業務綱領，將開展約 650 幢樓宇的重建工作，平均每年 130 幢。我們認為，有關力度需要加大，如果平均每年重建增加至 150 幢，5 年內重建 750 幢舊樓，不但可以加快舊樓舊區的重建進度，提供逾 1.1 萬個住宅單位，至少可供約 3 萬人居住，而且單是建築工程就可直接提供接近 1 萬個就業機會，連帶創造的物業管理、零售、餐飲、個人服務等的就業和商業機會，將帶來可觀的社會和經濟效益。特區政府應該以大規模重建舊樓為契機，對舊區進行重新規劃，不僅徹底解決舊樓和舊區各種問題，令舊樓居民告別惡劣居住環境，真正實現安居夢，而且增加住宅單位供應，加快解決房屋頭號民生難題，提升香港整體形象。為此，經民聯特提出推動舊區整體重建十一大建議：

- (1) 全面檢討《市區重建策略》，設立舊區重建 KPI，每 5 年啟動 750 幢舊樓重建；
- (2) 建議修例明確規定市建局的職責是以重建為運作最高指導原則和主核心業務；
- (3) 注資市建局，成立重建專項基金，解決重建的資金問題；
- (4) 「同區 7 年樓齡」補償機制不宜改動，既避免引起新的爭議，又可以為業主放售單位予市建局提供足夠誘因；
- (5) 推動樓市全面「撤辣」，減省重建成本；

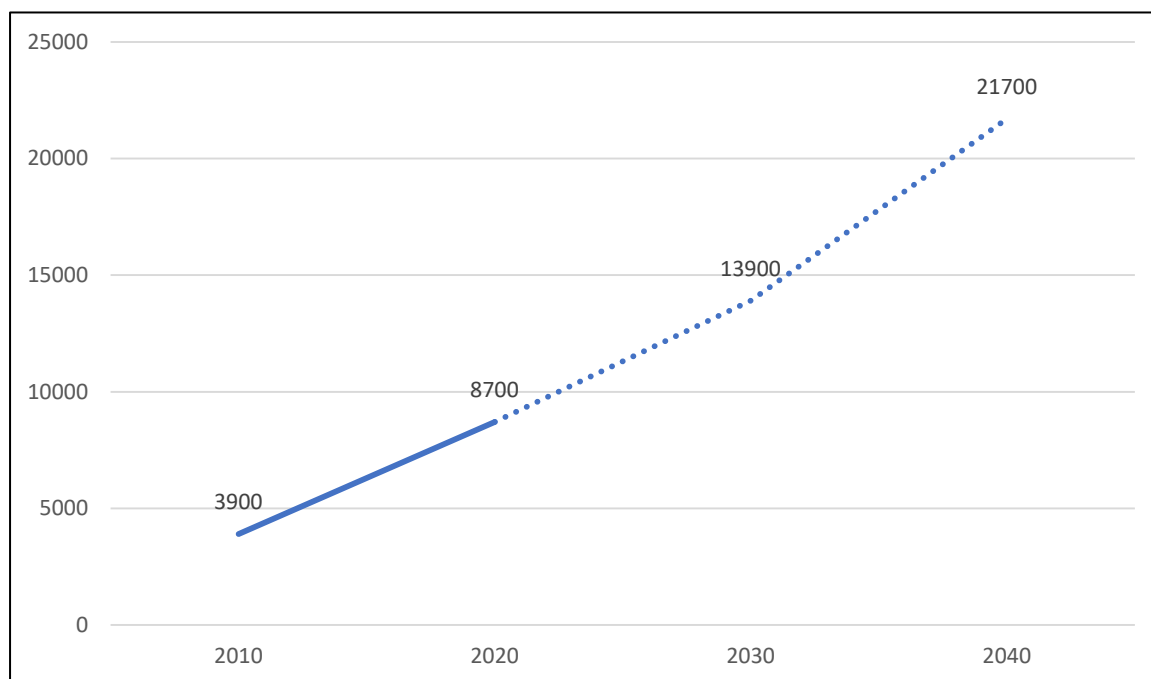
- (6) 放寬有迫切需要重建的舊樓強拍門檻，加快重建進度；
- (7) 放寬地積比，提升樓宇高度，增加市建局和發展商重建意欲；
- (8) 加強公私營協作，大型計劃可以由市建局收購，發展商重建；
- (9) 重建後須提供足夠社區設施和休憩用地，「一地多用」善用土地資源；
- (10) 多管齊下，協助業主維修舊樓；
- (11) 推行申報制，冷氣機支架、晾衣架等「輕微僭建」在申報後可暫緩執法，為小業主提供自行整改時間。

一、舊區重建必要性和緊迫性

1、舊樓和舊區問題已成為香港的「計時炸彈」。

香港樓宇急速老化。根據屋宇署記錄，樓齡達 50 年或以上的私人樓宇由 2010 年底的 3,900 幢、佔私人樓宇總數 8.9%，大幅增至 2020 年底的 8,700 幢、佔比 19.6%，每年平均增加 480 幢，並推算將增至 2030 年的 13,900 幢、年均增加 520 幢，以及 2040 年的 21,700 幢、年均增加 780 幢。至於樓齡達 70 年或以上的私人樓宇，則由 2010 年的 800 幢增加至 2020 年的 1,000 幢，並預計將錄得超過 6 倍的驚人增幅，於 2040 年底增加至 6,400 幢。

圖一：樓齡達 50 年或以上的私人樓宇數目



資料來源：屋宇署

作為市民居住之所的私人住宅樓宇，以及兼具住宅和非住宅用途的綜合用途樓宇，老化程度更是高於全港其他用途樓宇的平均數。屋宇署數字顯示，截至 2022 年底，在全港近 36,000 幢私人住宅和綜合用途樓宇當中，有 7,940 幢樓齡逾 50 年，佔比 22%。油尖旺、九龍城、灣仔、中西區和深水埗為擁有最多樓齡逾 50 年的私人住宅和綜合用途樓宇的 5 個地區，數目為 907 至 1,557 幢不等，佔全區同類樓宇比例高達 38%至 64% 不等。

表一：2022 年樓齡逾 50 年的私人住宅和綜合用途樓宇數目
和佔整體私人住宅和綜合用途樓宇數目比例

地區	數目	佔比
油尖旺	1,557	64.42%
九龍城	1,313	44.78%
灣仔	1,099	52.48%
中西區	1,001	38.40%
深水埗	907	47.51%
南區	427	15.20%
東區	377	30.23%
荃灣	234	30.51%
北區	232	13.62%
觀塘	189	40.04%
黃大仙	176	51.01%
元朗	120	2.13%
西貢	115	4.32%
大埔	76	2.34%
沙田	50	2.76%
離島	30	2.01%
葵青	27	8.79%
屯門	10	0.66%
全港	7,940	22.07%

註：包括私人住宅樓宇，以及由房協和市建局興建的資助房屋。

資料來源：屋宇署

當中不少舊樓更是「三無大廈」，即沒有業主立案法團、沒有任何居民組織、沒有管理公司的大廈。根據民政事務總署數字，截至 2022 年 12 月，全港共有 2,943 幢「三無大廈」，佔全港私人住宅和綜合用途樓宇 8%。最多「三無大廈」的 5 個地區依次為中西區、深水埗、油尖旺、九龍城和北區，各區均有逾 300 幢，其中深水埗的「三無大廈」更佔全區私人住宅和綜合用途樓宇高達兩成，其餘 4 區連同黃大仙的「三無大廈」比例亦超過一成。

表二：2022 年「三無大廈」數目

和佔整體私人住宅和綜合用途樓宇數目比例

地區	數目	佔比
中西區	393	15.07%
深水埗	393	20.59%
油尖旺	386	15.97%
九龍城	341	11.63%
北區	315	18.49%
元朗	235	4.17%
大埔	234	7.20%
灣仔	193	9.22%
西貢	115	4.32%
東區	73	5.85%
南區	68	2.42%
荃灣	67	8.74%
黃大仙	49	14.20%
屯門	36	2.37%
觀塘	20	4.24%
離島	12	0.80%
葵青	10	3.26%
沙田	3	0.17%
全港	2,943	8.18%

註：「三無大廈」數目乃根據民政事務總署人員在執行日常聯絡職務中獲取的資料整理所得，不包括單一業主擁有並可自行管理的「三無大廈」。

資料來源：民政事務總署、屋宇署

此外，舊樓單位被改裝成劏房、板間房和俗稱籠屋的床位寓所等劣質居所亦十分普遍。根據 2021 年人口普查，全港共有 108,000 多個俗稱劏房的分間樓宇單位，五大「重災區」依次為油尖旺、深水埗、九龍城、荃灣和東區，首 3 區劏房數目更多達 11,000 多個至 26,000 多個不等，佔全港劏房總數達 55%。人口普查亦顯示，全港共有 215,000 多個劏房居民，油尖旺、深水埗和九龍城再度位列三甲，前兩者的劏房居民人數更超過 4 萬，佔全區人口超過一成。

表三：2021 年分間樓宇單位數目

地區	數目
油尖旺	26,266
深水埗	22,371
九龍城	11,038
荃灣	6,484
東區	5,838
觀塘	5,387
元朗	4,552

灣仔	4,302
葵青	3,694
中西區	3,604
北區	3,571
大埔	3,252
黃大仙	2,433
屯門	1,844
沙田	1,365
南區	1,036
離島	704
西貢	461
全港	108,202

資料來源：政府統計處

表四：2021 年分間樓宇單位居住人數和佔整體人口比例

地區	人數	佔比
油尖旺	49,653	15.98%
深水埗	44,498	10.32%
九龍城	22,109	5.38%
荃灣	15,562	4.86%
觀塘	11,738	1.74%
東區	11,180	2.11%
元朗	9,413	1.41%
葵青	8,653	1.75%
北區	7,007	2.26%
灣仔	6,632	3.98%
大埔	6,268	1.98%
中西區	6,092	2.58%
黃大仙	5,825	1.43%
屯門	3,970	0.78%
南區	2,211	0.84%
沙田	2,174	0.31%
離島	1,970	1.06%
西貢	754	0.15%
全港	215,709	2.91%

資料來源：政府統計處

以上數字說明，全港各區均面對不同程度的舊樓問題，以及由此衍生的「三無大廈」和劏房等劣質居所問題，例如灣仔樓宇老化相對顯著，北區「三無大廈」比例較高，荃灣和東區劏房問題比較突出，中西區、黃大仙和觀塘就同時面對舊樓、「三無大廈」和劏房問題其中兩項。至於油尖旺、深水埗和九龍城 3 個地區，就面對舊樓、「三無大廈」和劏房問題同樣嚴峻的「三重打擊」，情況最為惡劣。

總體來說，舊區問題可歸納為以下 4 方面：

(1) 舊樓超過使用期限，日久失修，大批舊樓更為 60 年代興建的問題「鹹水樓」，樓宇結構安全存在極大隱患，直接威脅市民生命財產安全。

香港樓宇主要採用鋼筋混凝土建造，一般設計使用期為 50 年，換言之全港有接近 8,000 幢私人住宅和綜合用途樓宇已超過設計使用期限。舊樓經過數十年以至逾半世紀的重度使用和風吹雨打，絕大部分亦缺乏定期保養維修，單位內部、走廊樓梯甚至外牆已出現明顯折舊，牆身破裂、石屎剝落、鋼筋露出等情況屢見不鮮。「三無大廈」沒有法團或居民組織處理保養維修事宜，殘破程度比一般舊樓更甚。而未有按照圖則把單位改建成劏房，肆意拆牆拆柱，除了破壞樓宇結構，亦因居住人數遠超設計上限，令樓宇額外承重，增加樓宇倒塌的風險。

市區重建局於 2022 年公布的油麻地及旺角地區研究（油旺研究）結果顯示，在 212 公頃研究範圍內的 3,350 幢樓宇中，約 65%樓齡超過 50 年，其中 47%的樓宇狀況為「欠佳」、「失修」和「明顯失修」。市建局於今年 9 月交代深水埗地區規劃研究最新進展亦指出，研究範圍內的 1,800 幢樓宇中，約七成樓齡已達 50 年或以上，當中樓宇狀況屬「欠佳、欠缺及長期欠缺維修及保養」更多達九成。

2010 年，紅磡馬頭圍道唐樓倒塌，造成 4 人死亡的嚴重事故，震驚全港。2017 年，紅磡機利士南路唐樓露台在黃色暴雨警告下倒塌。而在今年夏天，全港多區接連發生舊樓石屎剝落事故，多個途人受傷送院，旺角更曾經在 9 日內錄得 3 宗同類事故。這些事件都反映舊樓失修所隱藏的安全風險。

更要看到的是，不少舊樓均為 60 年代興建的問題「鹹水樓」。有工程界人士表示，當時淡水供應不足，政府實施制水措施，除了限制市民日常生活用水量，建造業界亦備受影響。一般而言，樓宇需要以無雜質食用淡水拌和混凝土建造，但由於當時受制水措施所限，加上正值建屋高峰期，不少承建商因此「就地取材」，使用海水拌和混凝土。即使至 60 年代後期淡水供應逐漸回復正常，部分承建商因海水成本較低，加上當時缺乏嚴格監管，在建造過程中繼續以海水取代淡水。

工程界人士指出，海水中的鹽分會加速鋼筋材料腐蝕，對樓宇結構造成負面影響，因此，理論上「鹹水樓」的使用期限比一般樓宇的 50 年更短，實際上「鹹水樓」老化速度和程度亦比一般樓宇更快、更嚴重，而近海地區較為潮濕的氣候亦有機會導致情況更為惡化，例如南區的香港仔和田灣。「鹹水樓」樓宇結構安全成疑，除了困擾樓宇內的居民和商戶外，亦給鄰近居民以至途人的生命安全帶來極大隱患。2010 年倒塌的馬頭圍道唐樓，正是在 60 年代「鹹水樓」盛行之時建成。

(2) 舊樓喉管老化、缺乏管理，衛生情況欠佳，舊區鼠患、店舖阻街、後巷堆積雜物等問題橫生。

舊樓喉管老化，常見滲漏甚至爆裂的情況，帶來積水導致的蚊患、異味甚至排泄物外漏等問題，新冠疫情期間更淪為病毒傳播的缺口。肆意改建劏房，加建廁所而亂駁喉管，加上喉管隨住戶人數超預期增加而不勝負荷，更令問題加劇。而劏房不乏短期租客，流動性高，維持大廈公用地方以至單位內部整潔意識普遍較弱，亦令舊樓衛生情況變差。

此外，不少舊區居民都反映區內「三無大廈」林立，在欠缺管理公司、沒有管理員、又沒有安裝閉路電視監察的情況下，不少住戶常將垃圾棄置梯間甚至天井，既發出惡臭，也招惹蟲鼠。有旺角大南街一帶的「三無大廈」居民更反映，雖然區內有大廈曾成功聘請清潔公司負責清潔事宜，但由於環境太惡劣，清潔公司拒絕繼續承辦，居民只有將垃圾棄置於附近的公眾垃圾桶旁，導致該區成為棄置家居廢物的黑點。

事實上，舊區整體衛生情況亦未如理想。環境及生態局的資料顯示，全港 108 個鼠患主要黑點當中，深水埗、油尖旺和九龍城各佔 10 個，並列榜首；2022 年食環署處理 77,000 多隻老鼠，油尖旺和深水埗共佔 23,000 多隻；2022 年全年鼠患參考指數，油尖區和九龍城位列三甲；食環署在 2022 年就店舖阻街發出近 16,000 張定額罰款通知書，油尖旺和深水埗分別排行全港第一和第三。

政府在 2022 年 8 月啟動「打擊衛生黑點計劃」，着力清理全港 700 多個衛生和街道管理黑點。然而，計劃開展超過一年，舊區的多個衛生黑點市容未見明顯改善。以深水埗為例，基隆街、大南街、北河街和桂林街一帶仍有店舖阻街問題，順寧道一帶雜物、膠箱仍隨處可見，地上不時有積水。而在九龍城，有居民亦反映紅磡差館里和觀音街一帶後巷長期堆積大量雜物，傳出惡臭，並引來不少蚊蟲和老鼠。南區香港仔市中心發展歷史悠久，亦面對同樣問題，東勝道和成都道一帶的後巷縱使加強清潔，衛生情況依舊惡劣。大埔雖然在 2022 年全年鼠患參考指數中排行榜尾，今年上半年更錄得 0%，但居民反映舊樓林立的廣福道正是鼠患黑點，常有老鼠入屋，質疑數據可信程度。

表五：鼠患主要黑點數目

地區	數目
深水埗	10
油尖旺	10
九龍城	10
元朗	9
觀塘	8
荃灣	8

灣仔	7
黃大仙	6
沙田	6
中西區	5
葵青	5
離島	4
屯門	4
北區	4
西貢	4
東區	3
南區	3
大埔	2
全港	108

資料來源：環境及生態局

表六：2022 年食環署收集死鼠和捕獲活鼠數目

地區	收集死鼠數目	捕獲活鼠數目	總數
油尖旺	6,639	6,862	13,501
深水埗	4,132	5,842	9,974
觀塘	2,037	3,779	5,816
屯門	1,747	2,681	4,428
東區	1,363	2,982	4,345
灣仔	1,402	2,915	4,317
元朗	1,550	2,723	4,273
九龍城	1,915	2,271	4,186
荃灣	906	2,903	3,809
黃大仙	1,298	2,481	3,779
中西區	1,885	1,873	3,758
北區	1,041	2,281	3,322
大埔	1,692	957	2,649
沙田	1,298	1,253	2,551
離島	1,002	882	1,884
葵青	692	1,007	1,699
西貢	746	794	1,540
南區	465	936	1,401
全港	31,810	45,422	77,232

資料來源：環境及生態局

表七：2022 年全年鼠患參考指數

地區	指數
黃大仙	6.6%
油尖	5.5%

九龍城	5.1%
葵青	4.1%
北區	3.8%
元朗	3.6%
旺角	3.4%
觀塘	3.2%
屯門	3.1%
中西區	3.0%
深水埗	3.0%
離島	2.9%
沙田	2.9%
灣仔	2.7%
荃灣	2.6%
東區	2.4%
南區	2.4%
西貢	1.5%
大埔	0.9%

資料來源：環境及生態局

表八：2022 年食環署就店舖阻街發出定額罰款通知書數目

地區	數目
油尖旺	2,491
元朗	2,201
深水埗	1,893
荃灣	1,360
觀塘	1,197
大埔	963
葵青	905
屯門	888
東區	775
黃大仙	674
灣仔	615
九龍城	586
南區	358
北區	282
沙田	229
西貢	186
中西區	185
離島	0
全港	15,788

資料來源：環境及生態局

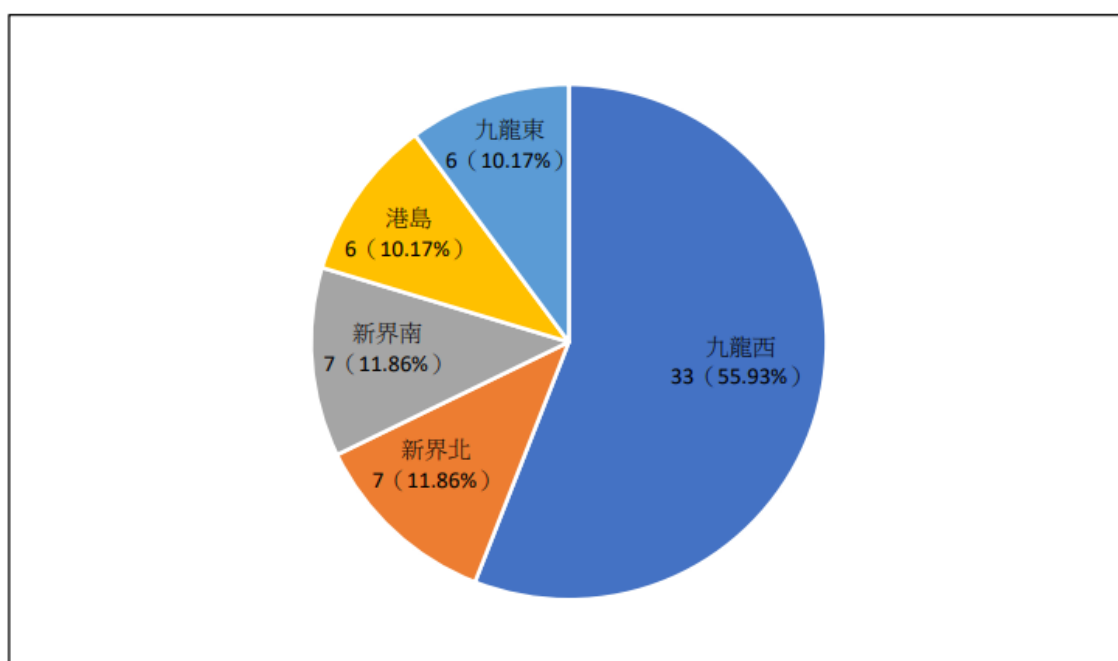
(3)「三無大廈」不設防，易生罪案，舊區行劫、爆竊、搶掠、扒竊等案件頻生，治安為人詬病。

不少舊樓為「三無大廈」，缺乏管理，出現無大閘、無保安員、無閉路電視系統的保安問題，不法之徒在「三無大廈」自出自入，品流複雜，滋生黃、賭、毒等不良行為，更容易發生罪案。有旺角「三無大廈」居民反映，大廈保安員有助預防罪案發生，對於大廈治安極為重要，即使大廈附近有警察巡邏，往往只能在罪案發生後才趕抵大廈現場處理，但「三無大廈」卻沒有辦法聘請保安員。同時，部分「三無大廈」儘管門口安裝大閘，但亦未能完全阻截陌生人潛入大廈；部分「三無大廈」大閘更曾出現不翼而飛、被人刻意破壞的情況。

舊區治安亦往往為人詬病。2023年1月至6月，警方在九龍西總區錄得最多行劫、爆竊、搶掠和扒竊等令居民損失財產甚至安全受到威脅的嚴重案件，其中行劫和扒竊案件更是多於其他總區的總和。而九龍西總區的範圍，正正包括舊樓林立的油尖旺、深水埗和九龍城。

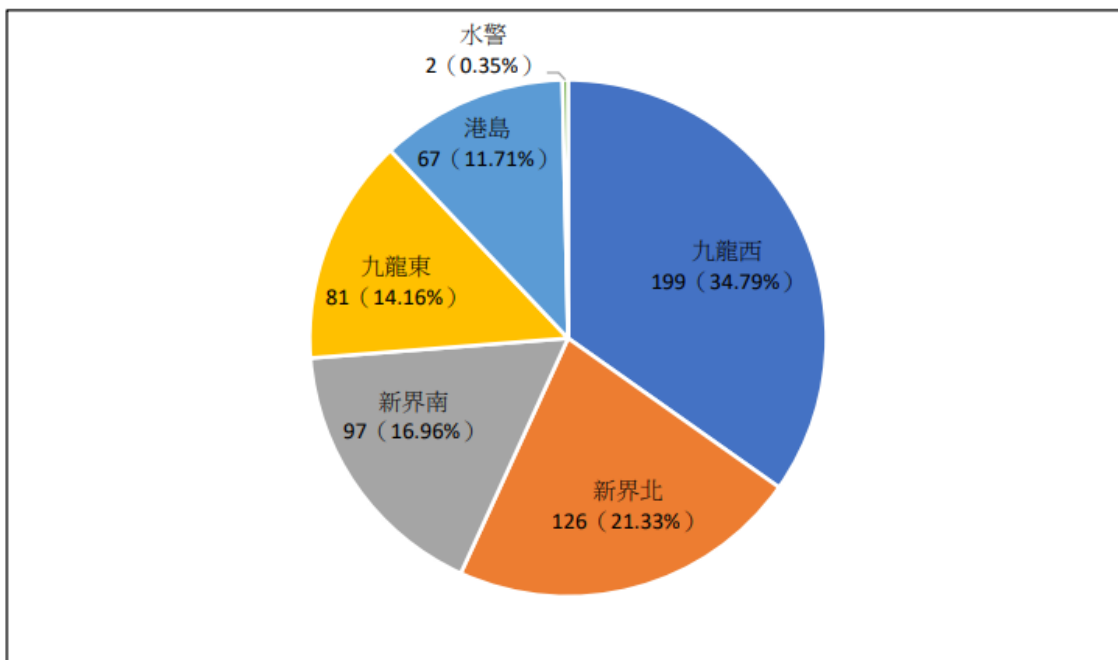
例如深水埗，區內暴力傷人和行劫案件頻生；惡勢力侵佔居民權益，肆意長期霸佔路邊泊車錶位；童黨問題嚴重，未成年人士鬧事毆鬥並不罕見，有的更參與販毒、爆竊等違法行為；主要由少數族裔人士組成的「南亞幫」成為新興惡勢力，區內曾在短短不足5小時內先後發生4宗「南亞幫」相關的罪案，包括藏有槍支、傷人、盜竊和搶劫。

圖二：2023年1月至6月警方各總區行劫罪案數字



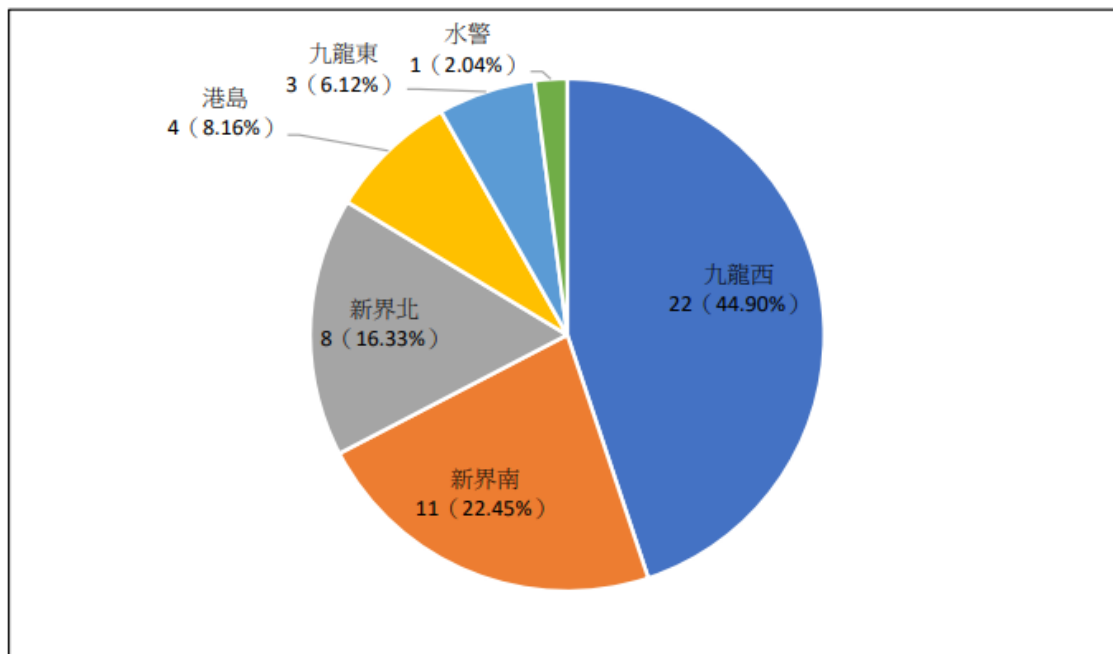
資料來源：警務處

圖三：2023年1月至6月警方各總區爆竊罪案數字



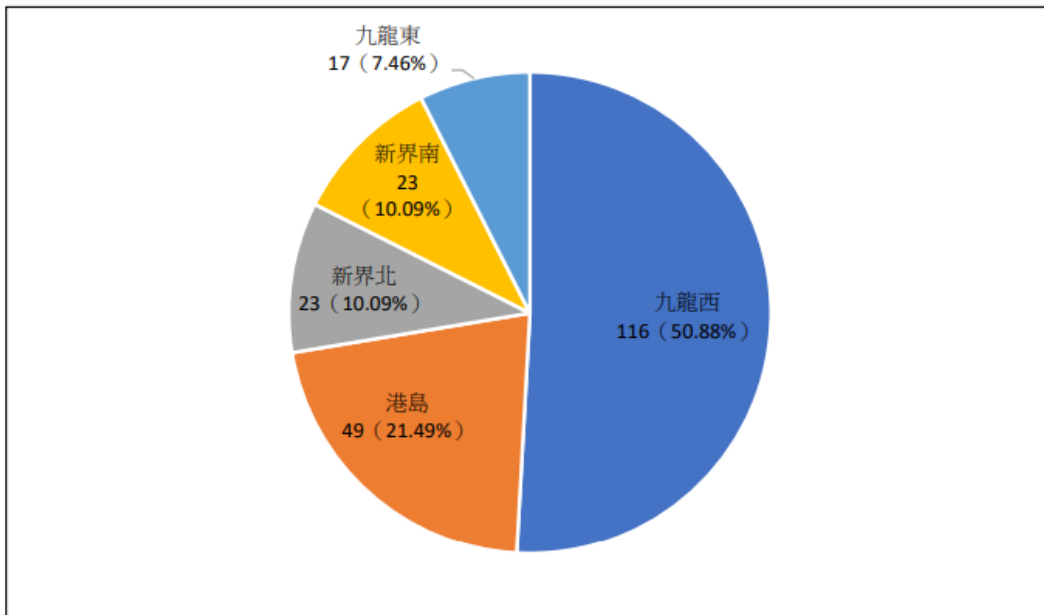
資料來源：警務處

圖四：2023年1月至6月警方各總區搶掠罪案數字



資料來源：警務處

圖五：2023 年 1 月至 6 月警方各總區扒竊罪案數字



資料來源：警務處

(4) 舊區社區設施和配套不合時宜，醫療、安老、康樂等設施供應短缺，與現行規劃標準存在相當距離。

舊區以逾半世紀前的標準、應付當時所需的要求規劃和建設，隨着城市發展和人口增長，區內社區設施和配套已不合時宜、不敷應用。市建局油旺研究結果顯示，研究範圍內的公共休憩用地嚴重不足，只有 16 公頃，人均約 1.13 平方米，與現行規劃標準的每 10 萬人最少 20 公頃、人均最少 2 平方米要求相比仍欠 19 公頃。此外區內交通網絡繁忙，34 個主要路口中有 6 個已超過剩餘交通容量，另有 6 個已接近容量飽和點，同時普遍缺乏泊車設施，內街違例泊車問題嚴重。

《香港規劃標準與準則》(《準則》)載列政府用以釐定各類土地用途和設施的規模、位置及用地規定的準則，確保規劃過程中可預留足夠土地配合社會及經濟發展，以及提供合適公眾設施滿足市民需要。多個舊區特別是油尖旺、深水埗和九龍城，社區設施在不同程度上未能滿足按照《準則》推算的要求。例如長者社區照顧服務，《準則》提出須為每 1,000 名 65 歲或以上長者提供 17.2 個資助服務名額，但以 3 區長者人口推算，各區仍欠 300 多個至 500 多個名額。醫療和康樂設施供應亦出現短缺情況，其中油尖旺和九龍城就各欠 1 間普通科門診診所。

有深水埗和九龍城街坊反映，區內只有 1 所普通科門診診所提供夜診服務，求診非常不便。此外，目前全九龍只有 2 所分別位於紅磡和觀塘的衛生署牙科街症診所，深水埗居民需要跨區就醫，同時面對牙科街症服務名額不足的困境。

表九：油尖旺、深水埗和九龍城部分社區設施供應情況

設施	按《香港規劃標準與準則》推算的要求	供應	相差
油尖旺			
普通科門診診所	4 所	3	-1
院舍照顧服務	1,184 個資助床位	1,298	+114
社區照顧服務	956 個資助服務名額	601	-355
體育館	5 至 7 個	6	-1 至+1
11 人足球場	4 個	2	-2
深水埗			
普通科門診診所	5 所	6	+1
院舍照顧服務	1,874 個資助床位	1,663	-211
社區照顧服務	1,513 個資助服務名額	1,141	-372
體育館	7 至 9 個	8	-1 至+1
11 人足球場	5 個	4	-1
九龍城			
普通科門診診所	5 所	4	-1
院舍照顧服務	1,757 個資助床位	2,539	+782
社區照顧服務	1,419 個資助服務名額	867	-552
體育館	7 至 9 個	5	-4 至-2
11 人足球場	5 個	6	+1

資料來源：規劃署、政府統計處、醫院管理局、勞工及福利局、康樂及文化事務處、文化體育及旅遊局

2、舊區重建可徹底拆除「計時炸彈」，並帶來巨大社會和經濟效益。

經民聯認為，舊樓和舊區問題積重難返，單靠對舊樓進行復修、翻新，在僅有的空間「見縫插針」增加社區設施，以及在現有衛生、治安等問題尾大不掉的情況下加強掃蕩執法，只能短暫治標，無論是舊樓居民、商戶，以至在舊區工作、上學的市民，甚至只是路過的途人，都難以安居樂業，並承受「計時炸彈」隨時「爆炸」、造成財產損失甚至生命受到威脅的風險。透過大規模開展舊區重建，既可根治問題徹底「拆彈」，亦可帶來龐大社會和經濟效益：

(1) 杜絕安全隱患，為進退不得的舊樓業主解困。

樓齡逾 50 年的舊樓本身已超出設計使用期限，加上「三無大廈」和劏房問題令老化情況加劇，樓宇狀況如非特別良好，拆卸重建能從根本上解決安全問題。至於老化程度比一般樓宇更嚴重的「鹹水樓」，有工程界人士指出，「鹹水樓」的維修和加固工作也比一段樓宇困難，包括重鋪鋼筋、向地台和重灌混凝土等「大工程」，因此造價較高，而且效果往往未如預期，在成本效益和樓宇安全上皆不甚可行，重建是治本方法。

雖然當局有多個支援舊樓進行復修的計劃，鼓勵業主自行維修大廈，但沒有法團、沒有任何居民組織的「三無大廈」獲得這些援助的難度甚高。以市建局的「樓宇復修綜合支援計劃」為例，其中「強制驗樓資助計劃」、「公用地方維修資助」、「『招標妥』樓宇復修促進服務」、「樓宇排水系統維修資助計劃」和「水安全計劃資助計劃」，均要由法團提交申請，如未有法團則必須由全體業主提交申請。

個別業主雖然可以申請「樓宇更新大行動 2.0」、「優化升降機資助計劃」、「有需要人士維修自住物業津貼計劃」、「家居維修免息貸款」和「樓宇安全貸款計劃」，但這些計劃也有限制：「樓宇更新大行動 2.0」僅限於由屋宇署按風險評估結果選出的樓宇；「家居維修免息貸款」和「樓宇安全貸款計劃」僅為貸款而非津貼或資助；「有需要人士維修自住物業津貼計劃」僅限於符合入息及資產限額 60 歲或以上長者、長者生活津貼受惠人、綜援或傷殘津貼受助人申請。

同時，不少舊樓業主當年窮盡積蓄購入單位，現時已經退休且銀根有限，即使有津貼或貸款，高昂的維修費用往往令他們卻步。在大多數業主不肯斥資維修的情況下，將對樓宇狀況和居住質素造成惡性循環。業主礙於樓宇殘破不堪而難以將單位放售，亦因此無法申請公屋，重建是他們走出困境的唯一途徑。

(2) 根治社區「老、大、難」問題，令居民實現安居夢。

舊樓重建後以全新姿態示人，居民除了可告別樓宇結構問題外，喉管重新鋪設、使用最新物料有助降低衛生風險，公用地方和走廊增加照明、優化設計亦可消除治安隱患。原本沒有升降機的唐樓實現升級，大大便利長者和行動不便者出入。透過成立法團或業主委員會等居民組織，聘請管理公司和清潔公司，完善大廈管理，居民毋須擔心大廈「三不管」，可以安心構築安樂窩。

至於較具規模的舊區重建，則可針對區內現存問題和居民需求，並作出宏觀、整體的規劃，透過重整區內土地，重新編配不同土地用途的比例、位置、地盤和樓面面積，增加社區設施供應，擴大綠化和休憩空間，改善人車環境，從而根治社區「老、大、難」問題，令區內居民實現安居夢。

例如在觀塘，針對市中心車流遠超道路負荷、人車爭路、休憩空間不足等問題，市建局在規劃觀塘市中心重建計劃第二及第三發展區（即住宅凱滙和商場裕民坊 YM²）時，在項目基座部分劃出約 14,690 平方米，用作新公共運輸交匯處和現代化小販市集，以及 7,100 平方米用作綠化休憩空間，規模為未有觀塘市中心重建項目的 2 倍多，同時透過在項目周邊進行道路改善工程和行車改道措施，以及擴闊行人路，處理困擾已久的交通難題。

(3) 大幅增加住宅單位供應，提升土地使用效率。

受制於當時的建築技術水平，或因位處啟德機場航道上受建築物高度限制規管，或因按照當時社會的需要而興建，舊樓普遍樓層不高，單位數量相當有限，造成土地資源浪費。在現時建築技術進步，加上機場搬遷後市區大部分地區解除建築物高度限制下，重建舊樓可透過增加層數，令單位數量有所增長，從而善用寶貴的土地資源，提升土地使用效率。

事實上，無論是由市建局負責的重建項目，抑或是市建局與房協合作的項目，乃至由市建局前身土地發展公司開發、並由市建局完成的項目，樓面面積和估算容納人口比起重建前都有可觀增長。截至今年3月，共有41個市建局參與的項目完成，總樓面面積由重建前約44.5萬平方米增加至重建後約121.8萬平方米，增幅達174%。在重建後的總樓面面積中，69%用作住宅用途，提供14,500多個住宅單位。

表十：截至2023年3月市建局參與並已完成的重建項目摘要

發展形式	重建前		重建後			
	總樓面面積 (平方米)	區內 人口	總樓面面積 (平方米)	住宅樓面面積 (平方米)	住宅 單位	估算容納 人口
市建局	183,912	9,181	419,272	348,006	6,778	18,301
市建局與 房協合作	58,285	2,288	105,116	87,640	1,531	4,134
土發公司 開發、市 建局完成	202,925	13,870	694,527	408,465	6,223	16,803
總數	445,122	25,339	1,218,915	844,111	14,532	39,238

資料來源：市區重建局、房屋局

(4) 舊區展新貌，推動經濟增長，提升城市形象。

多個國際大都會都透過大規模重建舊區，滿足發展需要，同時亦令舊區一洗頹風，成為城市名片。例如在英國倫敦，東部泰晤士河畔的金絲雀碼頭（Canary Wharf）在19世紀一度是世界上最繁忙的港口之一，就業人口超過10萬人，但隨着現代化貨櫃碼頭的興起，傳統碼頭逐漸式微，該處在上世紀70年代的就業人口降至3,000人，碼頭業務也於1980年結束。翌年，英國政府成立倫敦碼頭區發展公司（London Docklands Development Corporation, LDDC），來推動包括金絲雀碼頭在內的船塢區更新和活化。

目前金絲雀碼頭已發展成倫敦另一個大型金融商業區，為多間大型銀行和專業服務公司的全球或歐洲總部所在地，並再度提供超過10萬個就業職位。該處最大發展

商——金絲雀碼頭集團（Canary Wharf Group）於 2018 年委託智庫經濟與商業研究中心（The Centre for Economics and Business Research, CEBR）進行研究，結果顯示由 1987 年至 2017 年，該處帶動所屬的塔村區（Tower Hamlets）經濟產出增加了 466%，速度為同期整個倫敦平均增長水平的 4 倍，就業職位亦增加了 199%。而該處的企業貢獻了高達 404 億英鎊的毛附加值（Gross Value Added, GVA），佔塔村區全區毛附加值的 73%。此外，由 1997 年至 2017 年，該處為倫敦東部的企業、特別是中小企產生了超過 15.9 億英鎊的營業額。

香港亦不乏經濟效益可觀的舊區重建項目。市建局委託工程顧問公司奧雅納（Arup）和物業顧問公司高力國際（Colliers）就荃灣市中心項目（即住宅萬景峯和商場荃新天地）進行經濟影響評估，並於 2010 年發表報告。報告指出，項目於 2003 至 2007 年建築期間，直接提供了 1,227 個就業機會，並產生了 7,900 個間接的就業機會，完工後增加了約 738 個商業零售就業機會，按當時價值計算，每年新增 3.62 億元零售額，同時為香港經濟增加了每年達 1.9 億元的毛附加值。報告亦提到，大部分受訪的萬景峯住戶家庭月入超過 5 萬元，每月共 54% 消費額花在荃新天地和荃灣其他地方。項目亦為荃灣帶來了更多本地訪客，尤其是 25 歲以下、較願意消費的青年，同時吸引了更多遊客。

任由舊區老化，充斥着殘舊建築、破落設施，滋生交通、環境、衛生、治安等各種問題，除了令當區居民受罪，城市形象也會受到損害。特別在香港，舊樓林立的油尖旺、中西區和灣仔，都是位處香港心臟地帶的旺區，大多數旅客都以這些地區作為認識香港的起點，不處理好舊區問題，將為旅客帶來殘破落後的不良印象。重建可為舊區注入活力，使香港心臟地帶煥然一新，提升香港的形象和對旅客的吸引力。

此外，從倫敦金絲雀碼頭的經驗可見，重建可以為舊區賦予新角色、新定位，摒棄陳舊功能，適應時代變化，服務發展所需，推動經濟增長。除了重建本身可帶動地產市場發展，新增的商業、文化、娛樂等功能和設施，有利吸引更多商家和消費者，成為城市經濟的活水。

二、推動舊區整體重建十一大建議

香港不乏像倫敦金絲雀碼頭一樣，將大片市區用地成功改造的案例。坊間俗稱的「十大屋苑」當中，有一半就是由老舊船塢、油庫、發電廠等重建而成，提供數十萬計市民的安居之所，包括太古城、海怡半島、美孚新邨、黃埔花園、麗港城等。例如，黃埔花園和毗鄰的黃埔新邨，前身是黃埔船塢，船塢於 1976 年起分階段關閉，部分用地先重建成黃埔新邨，到 1984 年船塢一方與政府簽署換地條款，翌年正式關閉船塢，原址改建為黃埔花園。兩個屋苑合共為 36,000 多個市民提供安樂窩。可惜的是，香港近年幾乎不見大型舊區重建項目展開。

經民聯促請特區政府盡快部署並開展大型舊區整體重建計劃，大規模重建樓齡 50 年以上、樓宇狀況為「良好」級別以下的私人住宅和綜合用途樓宇，並以此為契機對舊區進行重新規劃，徹底解決舊樓和舊區各種問題，令舊樓居民告別惡劣居住環境，加快處理房屋頭號民生難題，並為舊區帶來新氣象，提升香港整體形象。

具體有十一大建議：

1、全面檢討《市區重建策略》，設立舊區重建 KPI，每 5 年啟動 750 幢舊樓重建。

市建局於 2001 年 5 月成立，特區政府同年 11 月公布首份《市區重建策略》，羅列多項 20 年期的指標：重建約 2,000 幢破舊失修的樓宇；改善殘破舊區內逾 67 公頃土地的環境；安置約 2.7 萬個受影響租戶；提供約 6 萬平方米休憩用地；提供約 9 萬平方米樓面面積用作社區及福利設施；提供 7 所新校舍。

首份《市區重建策略》亦向市建局的重建工作提出指標，要求局方在 20 年內推行 200 個新項目，以及 25 個土發公司尚未完成的項目。然而，截至 2020/21 年度，局方僅能推行 72 個項目，僅達指標 32%；而截至 2023 年 6 月，局方亦只推行 78 個項目。而於 2011 年公布的現行《市區重建策略》，亦未有列出任何有關重建進度的指標。

另外，《長遠房屋策略》2023 年周年進度報告顯示，有 3.6 萬個私人住宅單位建於 1960 年之前，樓齡在 2010 年已屆 50 年，這些單位在 2013 至 2022 年期間的拆卸率僅為 19.2%，即每年平均僅有 690 個單位被拆卸。重建進度未如理想，是香港樓宇急速老化的主因。

舊區整體重建計劃要取得成功，首先要設立明確的關鍵績效指標（KPI），也要制訂機制，確保計劃得以切實執行，KPI 得以按時完成。現行《市區重建策略》由 2011 年公布至已有 12 年，建議特區政府盡快啟動《市區重建策略》檢討和修訂工作，重新加入一系列 KPI，包括重建舊樓數目、安置居民人數、重建後住宅單位數目、重新規劃的舊區面積、新提供社區用地面積和設施數目等。以重建舊樓數目為例，截至 2023 年 6 月，市建局已重建（或已公布重建）1,754 幢失修樓宇，年均約 80 幢；而市建局 2022/23 至 2026/27 年度開展的新重建項目涉及約 650 幢樓宇，年均重建增加至 130 幢，進度稍為加快。建議重建進度進一步加快，有關 KPI 可以 5 年或 10 年為期，每 5 年啟動 750 幢或每 10 年啟動 1,500 幢舊樓重建，年均 150 幢。

以市建局荃灣市中心項目為估算基礎，5 年內重建 750 幢舊樓，單是建築工程就可直接提供接近 1 萬個就業機會，加上項目投資帶來的就業乘數效應，在不同行業間接提供的就業機會更是遠超此數。750 幢舊樓重建後，保守估算可提供逾 1.1 萬個住宅單位，按照現時住戶平均人數 2.7 人估算，有關項目可供逾 3 萬人居住。連同住宅和

基座商業項目創造的物業管理、零售、餐飲、個人服務等的就業機會，加上新商戶的營業額，重建為舊區帶來的社會和經濟效益相當可觀。

2、建議修例明確規定市建局的職責是以重建為運作最高指導原則和主核心業務。

《市區重建局條例》規定，市建局「須以應有的謹慎和盡其應盡的努力處理其財政」；現行《市區重建策略》指出，市建局在推行市區更新計劃時，會繼續維持「財政自給」的長遠目標；首份《市區重建策略》的《規劃參數和財務指引》附件更訂明，市建局在進行個別重建項目時，須按商業原則運作。市建局曾解釋，「財政自給」是透過評估各項營運活動的現金流量，確保局方有足夠資金應付業務需要，而項目綜合收支結算後是否達到既定投資回報目標並非最重要考量，因此「財政自給」沒有「自負盈虧」含意。

然而，有關「謹慎理財」、「財政自給」、「商業運作」的條文，令市建局在考慮是否啟動重建項目時，回報佔了相當比重，與私人發展商無實質分別。對於重建樓宇狀況惡劣、地積比卻所剩無幾的舊樓，市建局往往因預期利潤微薄、甚至可能導致虧損而卻步，忽略在髒亂高危環境下生活的居民的強烈重建訴求，某程度上與局方作為「進行、鼓勵、推廣及促進本港市區更新」的法定機構定位和使命相悖。建議修訂《市區重建局條例》和《市區重建策略》，以推動舊區更新、改善舊區居民生活作為市建局運作的最高指導原則，而非以盈利回報作為主要考量，同時檢討「財政自給」原則，為市建局更大力度進行重建拆牆鬆綁。

此外，現行《市區重建策略》強調，在重建發展、樓宇復修、文物保育和舊區活化四大策略當中，市建局應以重建發展和樓宇復修為核心業務。建議特區政府在《市區重建策略》檢討和修訂工作中，重新定位四大策略，以重建發展作為市建局的主核心業務，樓宇復修作為次核心業務，而文物保育和舊區活化則作為其他業務，藉此作出政策宣示，展示推動舊區整體重建計劃的決心。

3、注資市建局，成立重建專項基金，解決重建的資金問題。

市建局在 2022/23 年度錄得 35.3 億元淨虧損，9 年來首次「見紅」。局方在 2022/23 年度年報指出，未來兩年將加快重建項目的物業收購工作，繼長沙灣兼善里項目的收購工作在今年 4 月展開後，仍有 5 個大型重建項目正在進行規劃程序，待政府批准後便要進行收購，6 個項目加上業務綱領內計劃在未來數年推展的新項目，以及發展大坑西新邨重建項目所需承擔的開支，預計共需約 960 億元的資金，以現時局方約 236 億元的現金儲備，不足以應付相關開支。

今年《施政報告》提出，為協助市建局應付未來資金周轉需要，今年中批准市建

局將借貸上限由原來的 60 億元增至 250 億元，亦會透過向市建局免地價提供合適土地，提升重建計劃的效益及市建局的可用資產。然而，在息口維持高企、樓市持續低迷的情況下，市建局大幅舉債，並以未來「高買低賣」的項目收入用作還債，風險甚高，並非可行之策。

在舊區整體重建計劃中，市建局以全力收購舊樓重建為首要任務，「財政自給」原則再無凌駕性。由於重建規模勢將大增，建議特區政府繼市建局成立初期注資 100 億元後，再度向局方注資，並且成立重建基金，專款專用，為局方的主核心業務提供財政支持。

4、「同區 7 年樓齡」補償機制不宜改動，既避免引起新的爭議，又可以為業主放售單位予市建局提供足夠誘因。

市建局在收購業主自住的單位時，除了會給予業主其單位的市值交吉價外，並會加上一筆自置居所津貼，以協助他們重新置業。自置居所津貼以假設單位價值計算，而假設單位的定義包含數項元素：7 年樓齡；位於質素可資比較的樓宇內；在特點及交通方便程度方面屬類似地區；位於中層；座向一般。坊間稱之為「同區 7 年樓齡」補償機制。如業主不在其物業居住而將之空置，市建局會給予業主物業的市值交吉價及補助津貼，而補助津貼一般為自置居所津貼的 25%至 75%，視乎業主擁有多少物業及其佔用狀況。

在市建局面臨龐大財政壓力下，有意見指「同區 7 年樓齡」補償機制為局方帶來沉重負擔，可持續性成疑，加上近年樓價下調，局方的項目隨時落得「高買低賣」收場，更加不利推展重建工作，應該向下調整。經民聯認為，「同區 7 年樓齡」補償機制推行多年，為業主放售單位予市建局提供足夠誘因，行之有效，不宜改動。倘在現今樓市下行時才提出向下調整，除了引起無謂爭議，更會削弱業主放售單位的誘因，拖慢重建進度。為了舊區整體重建計劃順利推進，「同區 7 年樓齡」補償機制需要堅持。

5、推動樓市全面「撤辣」，減省重建成本。

私人發展商是舊區重建的另一主導力量，但多年來卻受到樓市「辣招」束縛。在收購舊樓單位後，發展商需要繳付高達樓價 30%的印花稅，包括 15%的買家印花稅，以及以 15%新住宅印花稅率計算的從價印花稅。雖然發展商在拆卸舊樓後，可申請退還買家印花稅，以及部分從價印花稅（相當於按新住宅印花稅和第 2 標準稅率計算稅款的差額），但從繳稅至獲退稅需時最少兩年以上，期間的利息成本卻是不可追回，特別是日前貸款和存款息率皆處於高水平，發展商對此尤其敏感。

另外，舊樓單位業主在購入單位 3 年內，如果轉售予發展商用作重建，需要繳付 10%至 20%的額外印花稅，部分業主或因「辣稅」的掣肘，等到 3 年「禁售期」屆滿後才將單位轉售予發展商，拖慢發展商收集業權啟動重建的步伐。

今年《施政報告》提出「減辣」，其中買家印花稅和新住宅印花稅稅率由 15% 減至 7.5%，然而這只代表發展商相關成本減半，仍然需要調動資金應付餘下「辣稅」；額外印花稅「禁售期」由 3 年縮短至兩年，對提速舊樓重建同樣沒有實質效用。建議特區政府在未來數個月樓市持續平穩之下，盡快全面「撤辣」，促進樓市復常健康發展；如果暫時未能全面「撤辣」，也應該對涉及舊樓重建的單位給予「禁售期」豁免，以鼓勵業主釋出單位，加快發展商參與舊區重建。

6、放寬有迫切需要重建的舊樓強拍門檻，加快重建進度。

私人發展商在收集足夠業權後，會根據《土地（為重新發展而強制售賣）條例》申請強制售賣令，以取得舊樓的所有權益，從而進行重建。2022 年《施政報告》提出放寬強拍申請門檻，按樓齡由八成業權放寬至六成至七成，以加快舊樓重建。今年《施政報告》交代進度，指放寬程度除樓齡外應考慮地區重建的需要，原則是較低門檻應適用於重建迫切性較高的舊區高樓齡樓宇，發展局會闡述最新建議，今年底提出法例修訂草案。

據報道，當局建議根據《分區計劃大綱圖》，將西營盤及上環、灣仔、油麻地、旺角、長沙灣、馬頭角和荃灣 7 個指定地區，納入為有迫切重建需要的舊區：樓齡 50 年或以上但少於 60 年的樓宇，該 7 區門檻由 80%業權降至 70%，其他地區維持不變；樓齡 60 年或以上但少於 70 年的樓宇，該 7 區門檻降至 65%，其他地區亦可降至 70%；樓齡 70 年或以上的樓宇，全港門檻降至 65%。

經民聯認為，有關建議仍然不能滿足舊樓重建的需要：

一是有關建議的強拍標準仍然過高，需要將樓齡 70 年或以上以及樓齡 50 年或以上但有迫切重建需要的樓宇強拍門檻，降至 60%。

二是有關建議忽略了舊樓問題屬於全港性問題的事實，一些舊樓林立的地區如紅磡、香港仔和田灣未被納入放寬範圍，啟動重建依舊困難，因此建議當局在修例草案中，將全港各區一視同仁，以同一標準按樓齡放寬強拍申請門檻。

7、放寬地積比，提升樓宇高度，增加市建局和發展商重建意欲。

部分舊樓發展密度甚高，地積比已接近上限，重建可新增的樓面面積有限，導致市建局和私人發展商因無利可圖而卻步。長沙灣兼善里舊樓群嚴重失修、環境惡劣困擾居民多年，市建局延至 2021 年才公布重建，正是一例。面對同樣困境的土瓜灣「五

街」、「十三街」和佐敦「八文樓」更是重建無期。

建議當局在進行技術研究後，評估在基建、交通、環境等方面對鄰近居民不會構成重大影響下，適度放寬相關舊樓重建後的地積比，並提升樓宇高度，增加住宅單位數目，提高市建局和發展商重建相關舊樓的意欲。例如，今年《施政報告》提出，特區政府正落實市建局油旺研究中的建議，包括移除彌敦道商業地帶的地積比限制。

此外，市建局觀塘市中心重建計劃第四及第五發展區商業項目，在今年2月流標後，試行「垂直城市」概念，並加入住宅發展元素，由「綜合發展區」改劃為「其他指定（混合）用途」，地積比增至12倍，總樓面面積增加25%至270.28萬平方呎，建築物高度亦由主水平基準以上285米增至360米，修訂獲規劃署建議採納。

8、加強公私營協作，大型計劃可以由市建局收購，發展商重建。

規模較大的重建計劃，例如即將開展的油旺重建，單靠市建局難以完成，需要私人發展商參與。在這情況下，除了與發展商合作發展個別項目，市建局亦可以新模式推動公私營協作。例如，由市建局負責收購舊樓，並進行拆卸及土地平整工作，發展工作就由發展商負責。市建局亦可扮演統籌角色，主導重建區內的土地用途分布，確保合適用途、合適數目的社區設施在合適地方設置，同時避免為人詬病的「插針式」新樓再現，提升土地使用效率。

市建局大部分重建項目均與發展商合作，當中以旺角朗豪坊、灣仔住宅薈匯和商場利東街、荃灣住宅萬景峯和商場荃新天地知名度較高，成為區內地標，人流暢旺，帶動舊區更新展現新氣象。建議參考有關成功經驗，在各重建區中挑選合適選址，發展地標式重建項目，為區內其他重建項目提供示範作用。

9、重建後須提供足夠社區設施和休憩用地，「一地多用」善用土地資源。

舊區重建的一個主要重要目的，就是為舊區的社區設施補漏拾遺，滿足居民的生活需要，令他們真正實現安居。舊區重建應嚴格按照《香港規劃標準與準則》，規劃並建設足夠社區設施和休憩用地，同時確保有關設施和用地暢通易達，方便區內不同地方的居民前往使用。

考慮到土地資源有限，舊區重建可採取「一地多用」的發展模式，當新住宅大廈落成後，在基座撥出部分樓面作政府、機構或社區用途。同時亦可在區內中心位置建設綜合大樓，集康樂、幼兒、安老、醫療、社福服務於一身，一站式為居民提供服務。

10、多管齊下，協助業主維修舊樓。

對於等候重建的舊樓，其樓宇安全亦不容忽略。現時特區政府推動舊樓維修的方式以處罰為主，沒有正面推動作用，不少積蓄有限的業主礙於費用高昂、缺乏專業知識，寧願單位被「釘契」，亦不願面對各類修葺令。經民聯認為，除了加強執法，向業主伸出援手更加重要，建議採取一系列措施，協助業主維修舊樓：

第一，逐步擴展市建局九龍城「聯廈聯管」計劃至更多地區，提供更多支援，推動「三無大廈」業主成立法團，籌組樓宇檢驗和維修工程；

第二，組織專門負責「三無大廈」的清潔隊，定期清潔各區的「三無大廈」，並優先將科技應用「三無大廈」的管理上，例如安裝閉路電視系統、防火系統等；

第三，加快檢驗和維修全港各區樓宇，為全港各區樓宇檢驗和維修的進度，訂立更進取的指標，提升樓宇安全，並善用科技探測有問題的大廈；

第四，在地區關愛隊設立專職人員跟進舊樓維修工作，為法團和業主提供專業支援；

第五，強化跨部門合作，並加強與地區組織的溝通，了解居民需要；結合業界力量，為法團及業主提供相關專業支援，例如法律和工程，協助居民處理樓宇維修的相關問題；

第六，放寬「有需要人士維修自住物業津貼計劃」的門檻，取消相關資產審查，令居民不會因經濟困難和「等收樓」而卻步，拒絕維修；

第七，透過講座等途徑，加強向居民宣傳各項有關樓宇復修的資助和支援計劃。

11、推行申報制，冷氣機支架、晾衣架等「輕微僭建」在申報後可暫緩執法，為小業主提供自行整改時間。

由於舊樓以數十年前的標準建設，不少居民基於實際需要，在單位外安裝便利生活的裝置，例如承托冷氣機的支架、晾衣架、接收電視訊號的天線、擋雨的簷篷等，卻因未有按照有關法例正確安裝，構成僭建。有舊樓居民反映，有關情況相當普遍，有年紀老邁的業主接獲屋宇署的清拆令後，頓時彷徨失措。

屋宇署在 2012 年 4 至 12 月推行「新界村屋僭建物申報計劃」，容許村屋業主申報 2011 年 6 月前建成而規模小和風險低的僭建物，並安排合資格人員每 5 年做安全檢驗，除非僭建物變得危險，署方不會要求即時清拆。建議特區政府參考有關經驗，容許市區舊樓業主在指定時間內，主動申報有實際生活需要的小型僭建物，在合資格人員上門檢查、證實無即時危險後記錄在案，暫不要求清拆，為小業主提供自行整改時間。