

研究初议报告

《市区重建策略检讨》 市区更新政策研究

2008年9月



香港大学

罗致光博士
陈祖为教授
徐永德博士
黄于唱博士
李迦密先生
周朗怡小姐

背景

成立市区重建局以取代土地发展公司

1 于1995年7月，香港政府发表一份有关市区更新的公众咨询文件，并提出一系列的建議以促进市区更新的过程。香港政府继而在1996年6月，发表了一份以香港市区更新为題的政策文件。其中一个建議便是成立一个新的法定机构推行市区更新。

2 在1999年的《施政报告》中，行政长官宣布政府会于2000年成立市区重建局(简称「市建局」)，取代土地发展公司(简称「土发」)，推行进取而全面的崭新方略，以处理市区老化的問題。成立市建局以取代土发的原因包括¹：

- 缺乏土地进行有利可图的重建
- 征集土地需时
- 缺乏安置受影响住戶的资源
- 土发的法定权力只包括樓宇的重建，而不具有其它市区更新的功能，如樓宇复修。

市区重建局白紙條例草案

3 1999年10月22日，政府就「市区重建局白紙條例草案」刊登宪报，进行咨询。当时，立法会的內务委员会，成立了一个小组委员会，就白紙條例草案进行审议。政府接纳了小组委员会以下的建議：

- 采用「以人为本」的方案，并尽量减少在市区更新过程中对社会网络的破坏。政府亦会在进行每项重建项目前，审慎考虑是否需要进行社会影响评估。
- 应包括文物的保育工作²。

4 在市建局的角色上，参与小组委员会公听会的代表的意見出现一个分歧，有些认为政府/市建局在规划及资源运用方面应更为进取及更具创意，以解决市区老化的問題；有些则认为市建局应只担当促进者及推动市区更新的角色。白紙條例草案的取向显然较接近前者。

5 小组委员会提出了一些关注事項，而这些事項至今仍未解决，包括：

- 容许市建局将根据《土地收回條例》收回的土地卖予私人发展商，与根据公众利益收回土地的大原则并不协调。
- 赔偿水平 – 由前「土发」的十年樓龄赔偿水平改为由五年樓龄以至新樓赔偿水平的建議。

6 小组委员会亦得悉建筑事务监督与市建局的分工，即由市建局负责九个行动区的市区更新，而建筑事务监督则负责在其它地区推行预防性维修策略。

¹ 2000年2月11日內务委员会的「研究市區重建局白紙條例草案小組委员会」报告。

² 政府接纳立法會議員的意見，將白紙條例草案的第5條修改，訂明須保育具歷史、文化及建築特色的地點和建築物。我們注意到重點是在於保育實體的地點和建築。

市建局条例草案

7 市建局蓝纸条例草案于2000年2月3日刊宪。草案内容除了一些草拟及技术事项外，大致上与白纸条例草案相同。赔偿水平依然是法案委员会及恢复二读时，讨论最为激烈的其中一个问题。

8 于2000年6月26日，条例草案恢复二读。当时的立法会议员表达了下列的期望和关注，在讨论市区更新问题时，这些事项至今仍然存在：

- 赔偿水平：大部分有发言的议员都就这个议题表达意见，并要求更高的赔偿水平。
- 「市区重建局」的中文名称似是强调了「重建」而非一个着重平衡的市区更新方向。
- 加强保育：除了个别楼宇外，整条街道、整个地区和「台」的保育亦应在考虑之列。
- 应考虑地积比例转移的安排，以保育私人建筑物。
- 有议员质疑于20年内完成200个项目的可行性，亦有议员要求加快重建速度。
- 原区安置的安排，特别是长者。
- 租客的安置问题，特别是那些不符合房屋委员会条件的租客。
- 市建局与发展商的伙伴关系，更加令人以为存在「官商勾结」的情况。
- 市建局的角色，如市建局只应担当促进者，或只负责征集土地然后售予发展商等工作。
- 「财政自给」的原则是否必需或是否可行。
- 市建局只包括行政长官委任的成员。
- 缺乏就市建局项目提出上诉的机制。
- 市建局运作的透明度。

9 草案进行三读时，只有两票反对(陆恭蕙议员及梁耀忠议员)。陆议员反对的主要是市建局的角色，她认为一个由市场主导的方向，会更胜于由一个持有产业风险的公共机构来主导。梁议员的不满主要有三方面，一是市建局强制土地收回的权力，二是在未有一个市区更新策略之前便要通过法例，三是政府所建议的赔偿方案³。

「市区重建策略」

10 《市区重建局条例》(第563章)第20条，规定当时的规划及地政局局长，经咨询公众之后才可为市区重建策略(简称「策略」)定案。有关的咨询工作在2001年的8月1日至9月30日进行。参考所收到的百多份意见书修订「策略」草拟本后，并于2001年11月出版。「策略」说明了市区更新的原则、目的及目标；市建局的角色、土地征集过程、项目发展过程(包括了社会影响评估、财务安排、参数及指引)。「策略」最后说明：「市区重建策略会定期予以检讨和修订(每两至三年一次)。政府会就市区重建策略的修订先行征询公众意见，方予以定案，以供实施。」。

11 「策略」要求市建局「采取全面综合的方式，借着重建、复修和保存文物古迹等方法，更新旧区面貌」。市建局根据其「策略」确立了四大业务策略(4Rs)：

³ 2000年6月26日立法會會議過程正式紀錄。

- 重建(Redevelopment): 加速重建发展, 去旧立新, 创造更美好的生活环境;
- 复修(Rehabilitation): 促进及鼓励复修残旧的楼宇, 防止市区老化;
- 保育(pReservation): 保存及修葺具历史或建筑价值的楼宇, 并致力保留地方特色;
- 活化(Revitalization): 更新旧区, 促进经济, 改善环境, 造福社群。

影响市区更新进度的主要议题

12 是项研究的目的是透过探讨外地的市区更新经验, 鉴定可供香港参考及与香港实质情况相关及适用的选择方案, 以处理香港市区更新的各个议题, 并供「策略」检讨公众参与阶段讨论。在鉴定外地可供参考的经验时, 是项研究要处理下列各个议题:

官、商、民的不同角色

13 市建局在市区重建应担当的角色, 自市建局白色条例草案开始, 一直至今仍有争议。一方面, 有人倡议市建局应只担当促进者的角色, 协助公众重建破旧的楼宇, 市建局亦可被动或主动地进行土地征集工作, 或担当目前的规划、设计及发展伙伴角色。另一方面, 亦有人认为市建局应担当更积极的角色及加快市区重建的速度。

14 虽然在「小政府, 大市场」的前提下, 不会有人期望市建局可独力承担市区重建的责任, 不过, 关于私人市场如何能加快重建步伐的讨论亦不多。市建局的成立是为处理市场未能充分处理的市区更新问题, 而非为应付私人市场内所存在的相关问题。市建局的成立是为解决「土发」而非私人市场所面对的障碍, 虽然两者所面对的障碍可能类似。外地如何处理私人市场问题的经验, 将具参考价值。

15 自立法会内务委员会成立了研究市建局白纸条例草案的小组委员会后, 立法会议员促请政府在规划及推行市区更新的计划时, 要让社区参与。政府亦同意采纳一个「以人为本」的方向。虽然市建局近年已加强社区参与的工作, 但社会人士(包括公民组织、专业团体及受影响人士)要求在市区更新的规划、设计、推行、财务安排及拥有权等过程中有更多参与。另一方面, 由于市区重建涉及庞大的财务利益, 当局须在重建项目的保密与公众参与两者间取得平衡。

16 市建局在楼宇复修方面主要担当辅助与促进的角色, 而保育工作则较为行政主导, 近期这方面的工作有较多的社区参与。公营部门相对于其它社会界别所担当的角色, 显然会因应不同范畴的市区更新工作(即重建、复修、保育及活化)而有所不同。要检视公营部门的角色, 便要着眼于市区更新的不同范畴。再者, 这些范畴会不断发展, 就如市容、街貌、旧楼维修、保留现有社会网络, 以至活化本土经济等等都成为社会愈来愈重视的议题。

财务安排

17 为达至市区重建计划长远能财政自给的目标, 政府除向市建局注资外, 亦拨地予该局, 并只收取象征式的地价, 以作支援。不过, 公众期望不断转变, 对市区更新未来的财务安排将会有显著的影响。

18 市建局的主要收入，来自征集所得土地的投标价减去重建项目的支出(包括收购及其它运作开支)后的盈余。随着公众对降低发展密度(特别是市建局项目)的要求愈来愈殷切，这方面的收入日后将会逐渐减少。

19 社会对文物保存、楼宇复修及活化的要求与日俱增。在2000年6月，当立法会进行《市建局条例》二读辩论时，多位议员要求扩大保育工作。现时，市建局的保育工作已是「入不敷支」，难以「财政自给」。在成立市建局之时，市建局能否财政自给已受人质疑，加上预期日后重建方面的收入可能减少，而保育、复修、甚或活化工作的开支均会增加，市建局如何可以维持财政自给便成为一个问题。其它城市在保育方面的融资方法，可提供重要参考。

20 财务安排牵涉赔偿政策，与外地一样，这个议题在香港一向甚具争议性。赔偿政策往往涉及公共房屋政策、土地政策、发展权益等等。在2000年制定《市建局条例》时，亦可说是最主要的议题。当时，「土发」的赔偿标准是按同区十年楼龄市价赔偿，成立市建局后改为按七年楼龄市价。期间不时有人提出「楼换楼」、「店换店」及「业主参与计划」的要求。何谓「公平和合理赔偿」亦将会是市区重建策略检讨其中一个议题。

对市区更新的不同意见

21 「大多数」的意见不一定是明显的。有不少个人与团体反对进行任何拆卸，只希望一切维持现状；亦有不少个人与团体支持重建及着重项目推行的效率及土地的经济效益。在不少市区重建个案中，不同持份者对于重建都持有不同意见，如自住业主倾向支持重建，而地面店铺营运者则支持复修。社区参与过程及市区更新政策有助消除这些差异，是完成市区更新使命的要素。

可持续的市区发展

22 经济、社会与环境的相互关系为市区发展及市区更新政策定下方向，而当中社会因素的重要性日渐增加，与经济及环境差不多同样重要。《市建局条例》虽然已订明必需进行社会影响评估，但市建局的重建工作，仍经常被人认为破坏了市区结构、本土特色和社会网络。市区重建策略的检讨亦应考虑到这方面的问题。

规划与重建过程

23 很多业主和租客关注到市建局需要较长时间进行规划，才可展开收购程序。在市建局一些现有的重建项目中，这个过程可以历时数年。一些业主由于种种原因不能等待，要在市建局出价前出售楼宇。再者，经常有人指称，有租客在市建局进行户口冻结调查前被迫迁，所以有立法会议员和公众人士要求市建局「先收购后规划」。

市区老化的速度

24 现时的市区重建策略定下市建局要在成立后20年间，重建2 000幢楼宇，而市建局在过往七年只重建了400幢楼宇，远低于目标。另一方面，在未来十年，每年平均约有500幢楼宇到达其设计使用期限(即50年⁴)。在公营及私人市场进行重建的速度，远低于

⁴ 楼宇的50年设计使用期限并不代表楼宇只可使用50年。经适当的维修，楼宇的使用期可大幅延长。

楼宇老化的速度。我们需要在市区更新策略的检讨中探讨处理这个问题的适当策略。

市建局的工作范围

25 在成立市建局时已定出九个目标区为市建局的工作范围，而其它地区则由建筑事务监督推行预防性维修策略。市区更新一方面是香港所有市区都要面对的问题；只是程度上各有不同；另一方面，订定优先次序则属于政策和行政决定。如何拣选优先地区亦会是要检视的问题。

国际间采用的市区更新政策和做法

26 我们计划研究六个邻近亚洲城市，分别是南韩的首尔、日本的东京、新加坡、台北、上海和广州。

27 上述城市在市区发展历史、政治体系、政治文化、市区更新的制度结构与土地政策(包括了土地用途策略及业权政策)都各有不同。以市区发展历史来说，首尔、上海、广州和东京都远较香港悠久。不过，首尔和台北与香港一样，在第二次世界大战后急遽发展。新加坡和香港在市区发展方面有一个重要的共通点，在六十至八十年代间，公共房屋大规模发展。新加坡有85%的人口居住在公共房屋，比例更胜香港，而当中90%拥有业权⁵。除了新加坡以外，其它选定城市都有多层的政府架构，市政府之上还有国家政府。

28 这些城市的市区更新亦各有不同。例如，新加坡政府视市区更新为国家发展的一部分，而日本则视之为经济发展的工具之一。我们建议除标书所列的五个城市外另加首尔，是由于首尔的公民社会组织发展与香港相似，亦可以说较香港更激进和具战斗性。

澳门

29 研究小组亦曾考虑是否应包括澳门在内。澳门采用十分全面的文化遗产保育政策，这方面可以说是比香港更胜一筹，但澳门没有明文规定一套市区重建政策、策略或是相关的市区更新制度结构。澳门政府亦似乎开始体会到市区更新多方面的问题，而由于作为世界遗产地点所受到的规限，澳门政府所面对的条件，亦与香港政府所面对的不同。有关澳门的研究只可局限于保育方面的研究，而非市区更新。故此，研究小组并没有建议将澳门包括在外地研究范围之内。

南韩首尔

30 在过往数十年间，市区更新在首尔甚具争议性。市区更新可说是始于六十年代的僭建物清拆。清拆、赔偿、安置、甚至是新市镇发展都是经常引起争议甚至达暴力程度的抗争。这亦是2008年南韩大选的议题之一。市政府和国家政府之间的分工，亦持续有争议。现时，把破旧住宅区划为市区更新地点，属于市政府的权力范围。

⁵ 在新加坡，由房屋及發展委員會(Housing and Development Board)管理的公屋，出租公屋只佔小部分(約10%)。

31 在1989年，政府颁布临时法「市区贫穷居住环境改善法案」⁶，目的是要改善市区中贫穷地区的居住环境，鼓励居民主动改善环境及透过公营参与清拆计划，让更多居民可获调迁。虽然计划最初是想减少目标社群的抗拒，但结果仍是引起居民与政府间激烈的冲突。在推行计划前，由政府指定哪个地区进行居住环境改善。计划分两类：个别房屋改善计划及多家庭房屋改善计划。在个别房屋改善计划中，由居民自行进行重建，政府大幅放宽建筑规限，并提供500万至700万韩圜的低息贷款(息率平均约为银行贷款利息的一半)。第二类计划涉及多个住户，而由于牵涉业权及物业市场潜在利润等问题，这类计划最具争议性。

台北

32 政府在市区更新的主要角色聚焦于活化工作，而在重建中只扮演辅助的角色。主要的推动工作由台北市都市更新处负责。现时台北的市区重建政策重点为更新策略地区及屋邨，鼓励私人市场进行重建，将市区空间转型及成立市区重建的机制。

33 在最近的「新社区景象」，透过专业人士的协助，鼓励各社区自行订立发展愿景及行动计划。台北市政府在规划上提供协助，并为特定社区推行环境改善项目。

34 台北市政府亦协助非政府机构设立及运作社区规划中心，以协助居民进行社区规划的工作。

日本东京

35 市区更新被视为经济发展的主要工具之一，获日本政府高度重视。近期的市区更新工作由城市活化委员会⁷推动，该委员会由首相担任主席，国土交通大臣为副手，负责透过与私人企业合作，为主要都市(如东京、大阪)建构更新计划，作为政府刺激经济措施的一部分。

新加坡

36 新加坡视市区重建为国家发展计划的一部分。新加坡的市区重建局拥有规划、土地政策、土地收回(包括整合和出售)，以及推行市区更新的权力。新加坡政府在市区更新的介入程度较是次研究所包括的其它城市为高，但争议性最少。新加坡有85%的人口住于公屋，当中90%拥有业权，可见新加坡政府以为市民提供居所为己任。近期发展较为特别之处是新加坡计划在未来40年将居民移迁内城，使市中心的人口密度加倍，以及在过往20年庞大的保育工作。截至2008年3月31日为止，新加坡保育了55项国家纪念文物及超过6 823幢楼宇。

上海

37 上海在过往三十年高速发展，除香港外，该市的建筑物在国内拥有最高的空中轮廓线。摩天大厦较集中于上海市内环路之内及浦东一带。自1992年市区出现土地市场以来，超过100万名居民迁离上海内城移居外围一带，上海市内地盘处处，这都是九十年代以

⁶ 'The Urban Poor's Housing Environment Improvement Act'

⁷ 委員會在 2004 年成立。

来进行大规模重建的明证。上海的重建计划亦经常引起争议，将居民迁徙至偏远的市郊及赔偿不足是引起抗议的原因。此外，重建破坏当地社区及文化特色，社会上亦不时对此议论纷纷。这些原有特色可能再过十年便全部消失，幸好踏入九十年代后，保育具历史价值的楼宇及地点的问题终于得到重视。与此同时，由于2001年亚太经济合作会议将在上海举行，上海决定推行一个具雄心的翻新城市面貌计划，并透过上海市城市规划管理局及上海文管会的合作，保持发展与保育的平衡。

广州

38 广州像上海一样，在过往三十年间由于高速的经济发展，推动了大规模的城市发展。由于在1987年推行土地政策改革，触发广州市政府大量收购农地，并同时透过批租官地获取可观的地价收益。市区重建由初期的「综合发展计划」转型至现时由畅旺的楼市所带动的物业市场主导。在1995年，广州市政府着手进行发展，目标是要于15年内超越亚洲四小龙。要达至这个目标，广州市须提供更多土地予投资者和物业发展商，并用以发展基础设施建设及社会设施。广州市政府由1998年开展一个分三阶段的市区发展策略，以建构一个更绿化、舒适及具吸引力的城市。为此，市政府推行一连串翻新市容及基建工程，并取缔违例发展项目；复修破落街道与楼宇；净化环境；使交通更加畅达，以及提供更多空间。城市发展的统筹工作依赖一个复杂的系统来运作，即由房屋与土地管理局、民政局及城市规划局透过商讨及合作来进行。

研究方法 with 详细计划

39 文献研究：包括了现时在报刊、研讨会报告、书籍，以及互联网和网站信息所得的数据。

40 与督导委员会、市建局、发展局及曾参与过往制订市区重建策略的政府官员讨论。

41 参加「公众参与」的过程：研究小组将会在整过市区重建策略检讨过程中与「公众参与」顾问紧密合作。研究小组将会尽量以观察员的身份参与专题小组的讨论；协助策划外地考察活动；就初步定于2008年12月15日举行的全日研讨会筹办工作提供建议，并提供数据以便就公众参与阶段制定数据套。

42 联络外地学者和大学：研究小组会利用现有的外地学术网络，并按需要建立新的网络，以协助数据的搜集。由于在日本适用的文献有限，研究小组将会与关西学院大学黎安国教授⁸合作于东京进行实地研究。

43 实地考察：研究小组将会实地考察各城市。由于有不少政策文件不一定可以透过电邮或互联网上获取，特别是有关东京和首尔的中英文文献有限，实地考察有其必要。透过实地考察，可获取一些网上缺乏的数据，并可访问不同的持份者。市区更新项目的相片亦可以显示市区更新所带来的视觉影响。访问的持份者包括：

- 推行市区更新的公营部门主要官员：视乎制度的复杂性，可能包括来自多过一个公营部门的两至四名官员。
- 主要持份者：可能访问数名人士或数个团体，包括在市区更新方面的学者、专业人士、倡议组织的主要人物，以及参与选定市区更新计划的商界人士。

⁸ 黎教授在社會工作及都市研究方面受過訓練。

- 受影响人士：受相关市区更新计划影响的居民和商业营运者代表。视乎个别城市的市区更新计划类别而定，可能会在每个城市选取一个或以上的更新计划，例如活化、复修、及重建计划等，选取原则视乎这些计划的重要性和代表性。

44 将会从文献研究及考察中探讨以下范畴：

- 制订及推行市区更新政策的制度安排；
- 推行机构的法定及执行权力，其组成及向公众交代的安排；
- 与规划及发展有关的土地拥有/租用权的土地法及管理，土地收购或收回的政策方向及权力；
- 市区更新的财务模式，推行机构的财务安排，以及其它财务工具(如税务优惠或豁免)；
- 不同类别的市区更新(即重建、复修、活化及保育)的比重；
- 公营部门(在规划/促进/发展等方面)、商界、非政府组织及受影响人士的不同角色；
- 推行不同类别的市区更新(包括项目策划、社区参与及财务安排)所采用的不同手法；
- 不同类别的市区更新所采用的模式(例如属于法定/自愿性质)；
- 赔偿及安置政策；
- 法定/非法定的社区参与过程；
- 社区参与对市区更新计划的内容、模式、土地用途、保育、发展密度、及规模的影响；以及
- 发展局及市建局可能建议的其它议题。

45 除了探究上述范畴的实际情况及其落实方法外，亦须了解其推行的原因及如何推行。这些城市的价值基础、政治结构及文化，以至不同持份者间的权力及互动关系，都是我们在评估这些外地经验可否供香港借镜的重要考虑因素。

46 研究时亦会搜集各城市进行市区更新的所需成本、成效及效率等数据，以作分析。这些资料可取自其它有关研究，访问及传媒报道。

47 研究时间表如下：

	完成目标日期
敲定研究计划	2008年8月
文献研究	2008年8月至9月
与外地团体建立联系及安排实地考察和访问	2008年8月至10月中
实地考察	2008年11月初
草拟有关国际经验及项目研究工作的文件	2008年11月初
敲定讲者的邀请事宜	2008年10月底
协助安排海外探访	2008年11月
参与公众参与过程	2008年10月开始
完成工作文件	2008年12月
草拟最后报告	2009年1月

为公众参与阶段的数据套提供意见	2008 年 12 月至 2009 年 1 月
完成最后报告	2009 年 2 月

市区重建策略检讨
市区更新政策
香港大学研究小组

角色	姓名	分工
首席研究员	罗致光博士	研究项目总监，亦主要负责首尔及新加坡的研究。
副研究员	陈祖为教授	协助发展研究框架、文献研究、资料搜集及草拟报告，亦主要负责台北的研究。
副研究员	周朗怡女士	
副研究员	徐永德博士	协助发展研究框架、文献研究、资料搜集及草拟报告，亦主要负责东京研究。
副研究员	黄于唱博士	协助发展研究框架、文献研究、资料搜集及草拟报告，亦主要负责上海及广州研究。
副研究员	李迦密先生	
项目经理	何丽珊女士	协助罗博士管理及协调研究计划。
研究助理	吴佩玲女士及另一名研究助理会在八月底加入。	协助文献研究、资料搜集及草拟报告。

最后报告 – 暂定纲领

		草拟人	研究小组期限	提交期限
第 1 章	现时香港的市区重建策略 – 背景及议题	罗致光	8 月 11 日	8 月 15 日
第 2 章	研究方法与框架	罗致光	8 月 11 日	8 月 15 日
第 3 章	新加坡的经验	罗致光	10 月 31 日	11 月 15 日
第 4 章	东京的经验	徐永德	10 月 31 日	11 月 15 日
第 5 章	首尔的经验	罗致光	10 月 31 日	11 月 15 日
第 6 章	台北的经验	陈祖为与周朗怡	10 月 31 日	11 月 15 日
第 7 章	上海的经验	黄于唱与李迦密	10 月 31 日	11 月 15 日
第 8 章	广州的经验	黄于唱与李迦密	10 月 31 日	11 月 15 日
第 9 章	总结六个城市与香港相关情况所作的比较	罗致光	11 月 15 日	11 月 15 日
第 10 章	可汲取的经验、总论及建议	罗致光	12 月 10 日	12 月 31 日