

行政撮要

香港市區更新的成就與挑戰

2010年3月



羅致光博士
徐永德博士
黃於唱博士
李迦密博士
何麗珊小姐

香港大學

研究背景

1. 2008 年年中，香港特別行政區政府發展局已著手進行《市區重建策略》檢討。作為檢討工作的一部分，及延續在較早前六個亞洲城市的市區更新策略研究，香港大學的研究隊於 2009 年 8 月開始進行有關香港市區更新的成就與挑戰研究。
2. 目前的《市區重建策略》在 2001 年 11 月出版。該策略說明了市區更新的原則、目標、市區重建局(簡稱「市建局」)的角色、收地過程、項目處理的程序(包括社會影響評估、財務安排、發展參數和指引)。政府將《市區重建策略》交給市建局¹，予以執行。

研究目的

3. 這項研究的目的是在我們進行《市區重建策略》檢討期間，就香港在市區更新的過往經驗，作出分析和整理。

研究範圍

4. 雖然就何謂市區更新有不同的看法，要就自市建局成立以來，香港市區更新的成就及挑戰作出點算，最恰當的尺度及分析架構應是《市區重建策略》中所列出的有關條款。
5. 這個研究選取數個市區更新的項目，作深入探討，包括：
 - 重建項目：H15(利東街/麥加力歌街)；K7(觀塘市中心)、K2(以土地發展公司與市建局方法的分別為焦點)；
 - 復修項目/創始項目：中星樓(第一個復修項目)、大角咀組群、「樓宇復修物料資助計劃」、及「樓宇復修貸款計劃」；
 - 文物保育項目/創始項目：茂蘿街/巴路士街項目；
 - 舊區活化項目/創始項目：大角咀街道改善計劃。

研究方法

6. 這項研究大部分的工作，主要是透過文獻分析。大部份的文獻由市建局提供。要掌握社會人士，特別是鄰近市區重建項目的居民及商舖營運者，對市區更新項目的意見，研究進包括了分析由市建局及其他組織就過去的市區更新研究報告內有關資料。

¹ 間接摘錄自《市區重建策略》的前言。

7. 除上述方法，是項研究亦進行訪問及聚焦小組以搜集不同持分者(包括受影響居民、商舖營運者、專業團體、社區及關注團體、市建局職員及政府官員等等)的意見和經驗。由於《市區重建策略》現正進行檢討，公眾人士的意見及報紙文章提供重要資料，有助公眾意見的分析。

背景--市建局成立前香港的市區更新

8. 香港土地資源珍貴，除了自然海港及其人口外，土地是香港的主要資源。自早期城市化發展開始，人口過密及居住環境擠迫一直是香港面對的問題。另一方面，盡量利用土地資源及其增值似乎是香港市區發展的主要“原則”。
9. 二次大戰前的市區更新工作主要針對居住環境擠迫、公眾衛生及防火。如 1894 年太平山區一帶(即荷里活道以南、太平山街一帶)爆發的鼠疫，以及 1894 年的《太平山收回條例》標誌著香港第一項貧民區清拆工程。
10. 二次大戰後，1987 年組成土地發展公司(「土發公司」)前，市區更新的工作主要是交由私營市場進行及一系列失敗的例子：
 - 遭受地區強烈反對而夭折的 1959 年大坑村項目；
 - 1969 年的歷時超過 20 年才落實的上環試驗計劃地區；
 - 私營市場對 1973 年推行的“環境改善區”計劃缺乏興趣；及
 - 尖沙咀四街(即後期的河內道 K11 項目，今天的「名鑄」)的首份總綱發展藍圖於 1978 年 8 月 21 日已獲城市規劃委員會原則上核准，但要到 2009 年才完成重建。
11. 一些“成功”的重建例子為：
 - 香港房屋協會(“房協”)至 1974 年完成超過 30 個細規模的市區改善計劃，如 1980 完成的第一個於石塘咀的美新樓項目；
 - 私營市場密度非常高(地積比率達 12 至 15 倍)及“鉛筆式樓宇”的住宅樓宇發展；
 - 私營市場“棕地”(“brown field”)發展項目(如太古城)。
12. 由土地發展政策委員會推動，於 1988 年成立的土發公司的主要角色便是促使市區重建得以加速(即“土地發展”或是“土地循環再用”)。
13. 政府的最低限度介入仍是土發公司的綱領：
 - 只有一億港元的政府貸款及“以審慎商業原則進行業務”的規限原則；
 - 公私營合作 (PPP) 為運作模式，例如土發公司從四間發展商以土地保證金的形式，取得約 12 億元(即政府貸款的 12 倍)，開展其首八個項目；

- 結果是變相公私營合作的業主參與模式嘗試(衙前圍村(K1)、河內道(K11)及皇后街(H1))

14. 不少土發公司的項目規模頗細，如高俊苑(26個單位)、忻怡閣(46個單位)、居仁閣(48個單位)及寶其利街(54個單位)。截至2001年4月，市建局成立前，土發公司開展共26項項目，以及完成16項，包括一項保育項目(即西港城)。
15. 於1996年6月，香港政府總結“...若沒有新的營運機制及更多政府支援，土發公司不能促使有足夠規模的社區更新，避免長期的市區退化”，而該文件其中一個建議便是成立一個新的法定機構，即市建局。
16. 2001年5月，市建局正式成立。為市區重建策略定案有關的諮詢工作在2001年的8月1日至9月30日進行。參考所收到的百多份意見書《市區更新策略》草擬本經修訂後，於2001年11月出版。
17. 《市區更新策略》要求市建局“採取全方位綜合的方式，藉著重建、復修和保存文物古蹟等方法，更新舊區面貌”²。市建局根據其《市區更新策略》確立了四大業務策略(4Rs)，即重建(Redevelopment)復修(Rehabilitation)、保育(pReservation)及活化(Revitalization)。

利東街/麥加力歌街項目個案 (H15)

18. 利東街/麥加力歌街項目(H15)是其中一項於1998年1月公佈的項目，並列為土發公司年報(1997-98)內其中一項「規劃中項目」，直到最後一份土發公司年報(2000-01)，它仍然是其中一項規劃中項目。地理上，該項目覆蓋利東街和麥加力歌街，涉及面積達8,900平方米。其主要里程碑為：

日期	詳情
13.8.1997	規劃環境地政科核准土發公司擬備發展計劃
22.6.1999	行政長官會同行政會議核准發展計劃圖
19.9.2003	城市規劃委員會採納規劃大綱
17.10.2003	市建局進行戶籍調查
9.1.2004	市建局發出收購建議
23.6.2006	城市規劃委員會經諮詢灣仔區區議會及市建局後落實及核准規劃大綱
22.5.2007	城市規劃委員會核准提交的經修訂的總綱發展藍圖

達到市區重建策略的目標

² 《市區更新策略》第7段。

19. H15 項目的開展和實行與政府執行《市區重建局條例》及制定《市區重建策略》是一致的，即兌現承諾，完成由土發公司以往公布的 25 個項目。

20. H15 項目在何種程度上達到市區重建策略中詳細列出的 12 項目標表列如下：

	目標	成績
a	重整及重新規劃指定的重建目標區	根據地區為本的規劃研究 - 「灣仔總綱構想」採納以地區為基礎的發展方法
b	設計更有效和更環保的地區性交通及道路網絡	在利東街闢設行人專用區，興建地底通道連接港鐵及提供不佔路面的停車位與上落貨區。把位於交加街和春園街交界的垃圾收集站及公廁遷進地盤內，將改善春園街一帶的行車通道
c	確保土地用途能互相配合並配合社會發展	搬遷垃圾收集站及公廁
d	將破破舊失修的樓宇重建為符合現代標準而又設計環保的新式樓宇	包含環保特色，例如水冷式空調、洗滌污水循環再用系統、太陽能系統等
e	推動市區可持續發展	在經濟及環境方面的成績較明顯及較少爭議，但關於社會方面的可持續發展則具爭議
f	推動復修有需要維修的樓宇	不適用
g	保存具歷史、文化和建築學價值的樓宇、地點及建築物	保存區內三幢戰前舖屋(二級歷史建築物)，重新使用作合適用途
h	在切實可行的範圍內保存地方特色	保留街頭舖屋的高度、規模及風格以保存原有街景。為保存動態街頭特色，會保留街道的動態混合用途包括商業、零售、餐廳等
i	保存區內居民的社區網絡	這是項目內其中一最具爭議的部分。市建局所作的努力包括： 為將來的住宅樓宇設計面積更小的單位，單位平均面積約為 52 平方米(總樓面面積)，亦會提供總樓面面積少於 50 平方米的單位，讓原來的居民更有機會能負擔購買在 H15 ³ 內的新單位 建議保留 B 地盤的非住用土地，可能用作社會企業或社會資本項目，以便保存舊灣仔的社區網絡及建立社會資本 一幅可售樓面面積達 3,000 平方米的非住用土地將成為

³就原來的自用業主將來是否能負擔購買該些單位這一問題是未知之數。舉例來說，於 2010 年頭撰寫這份報告之前，市建局的項目嘉薈軒錄得 7 宗交易，單位面積由 449 至 585 平方呎的售價為每平方呎 \$11,357 至 \$13,799

		由婚嫁主題店舖組成的「姻園」，容許原先佔用可售樓面面積大概 1,400 平方米的喜帖商戶重返該處。故此，舖位的供應在照顧潛在利益方面應該綽綽有餘。不過，商戶會否重返重建後的地區仍是未知之數 ⁴
j	為有特別需要的受影響人士，例如長者和弱能人士，提供特別設計的房屋	在用地範圍內與建安老院暨日間護理中心
k	提供更多休憩用地和社區及福利設施	公眾休憩空間:不少於 3,000 平方米 – 社區設施: 搬遷垃圾收集站和公廁 福利設施: 安老院暨日間護理中心
l	以具吸引力的園林景觀和城市設計，美化市容	透過在街道闢設行人專用區和休憩空間減少上蓋面積，達到區內不同的景觀美化改善，包括街道樹和觀賞種植，以增加綠地面積，並垂直綠化新建大廈的幕牆; 後移建築線以在莊士敦道及皇后大道東興建新的廣場; 透過拆除利東街一帶的低層建築樓宇以加強行人通道的連貫性

21. 總括而言，儘管我們可以作出穩妥的結論認為 H15 項目達到大部分市區重建策略詳細列出的目標，但餘下具爭議的部分是關於社會層面。就保存社區網絡而言，雖然市建局已制定條文致力加強這方面工作的努力，但所有居民及商業經營者已離開該區，而且現時並無任何明確的安排讓他們重返該區，鑒於這一事實，能夠重新建立那種社區網絡的機會成疑。

觀塘市中心個案(K7)

22. 觀塘市中心是有 587,071 人口的觀塘區心臟地帶以及交通、購物、銀行及公共服務的中央樞紐。K7 佔地 5.3 公頃。
23. 重建觀塘市中心的初步研究要回到 80 年代土發公司成立之前，觀塘市中心被確定為可供重建的地點之一。1990 年規劃環境地政科核准土發公司就觀塘市中心擬備發展計劃，之後土發公司與政府經過一系列的規劃研究和討論，在 1998 年制定了 K7 項目的發展計劃草案。直到市建局於 2002 年恢復 K7 的籌備工作前，並沒有取得多大進展。
24. 主要發展里程詳列於以下:

日期	詳情
----	----

⁴在 2007 年 12 月 24 日市建局發出的新聞公布內，市建局主席說:「…希望原來在利東街經營的喜帖舖可以返回重建後的利東街繼續營業。」。

1988	規劃環境地政科指定觀塘市中心為土發公司進行重建的地區。
1989	土發公司委託顧問公司進行觀塘市中心重建研究 (KTTCRS)。
1995	土發公司的建議已提交給政府，並向區議會介紹了該項目。
1997年12月	根據法例完成凍結人口的登記。
1998年1月	宣布觀塘市中心項目成為26個項目之一
2002-2005	在社區的調查研究，倡導開展K7項目。
2005年11月	市建局成立觀塘分區諮詢委員會 (KTDAC)
2005年11月至 2006年10月	緊密接觸社區的階段：觀塘社區願景研究, 社區參與式設計工作坊, 巡迴展覽, 及設計概念調查
2007年1月	市建局向規劃署的地區規劃會議 (DipCon) 提交兩份規劃大綱 (PB) 草案
2007年3月	地區規劃會議認可的規劃大綱。
	根據《市區重建局條例》的規定，市建局在憲報刊登觀塘市中心的兩份開展項目公告—主地皮及月華街地皮。 根據《市區重建局條例》的規定，市建局進行凍結人口的登記。
2008年7月	行政長官會同行政會議核准發展計劃圖
2008年8月	市建局向城規會提交兩份總綱發展藍圖。
2008年12月及 2009年1月	城規會核准兩份總綱發展藍圖。
2008年12月	開始收購。

達到市區重建策略的目標

25. K7 項目在何種程度上達到市區重建策略中詳細列出的 12 項目標表列如下：.

	目標	成績
a	重整及重新規劃指定的重建目標區	觀塘市中心的綜合發展區地帶，旨在透過重整街道佈局、提高土地利用效率，達到改善市中心的房屋、環境和交通情況以及提高市中心的活力，並提供政府、機構或社區設施和公眾休憩用地。
b	設計更有效和更環保的地區性交通及道路網絡	設立公共交通交匯處的目的，是要容納各種交通工具，而在市中心闢設行人專用區，是要降低目前緊張的人車爭路情況以及改善因混合排隊等車的乘客而被擠得水泄不通的行人道。
c	確保土地用途能互相配合並配合社會發展	自從1979年港鐵進入觀塘興建，面對觀塘道的樓宇住客便嚴重受到鐵路／交通噪音的影響。 在觀塘道重建非住宅用途（商業）的樓宇，也能作為市中心的「隔音屏障」。
d	將破舊失修的樓宇重建為符合現代標準而又設計環保的新式樓宇	在 1988 年發現殘破樓宇時，只有 21 至 27 年樓齡。樓宇至今的情況已經惡化。
e	推動市區可持續發展	隨著東九龍人口的逐漸增長，重建項目將擴大觀塘市中心的容量，以應付未來的需要。此外，增加休憩和綠化用地、使用水冷式空調系統和更新能源，並採用各種設計特徵將對環境有顯著效益。但是，在重建過程對社區

		網絡整體的破壞也受到批評。
f	推動復修有需要維修的樓宇	不適用於 K7 內的地區。從 2004 年 11 月至 2008 年 5 月，在 K7 附近的 14 幢樓宇已參與了市建局的各項復修項目。
g	保存具歷史、文化和建築學價值的地點及建築物	在諮詢期間，僅裕民坊花園及其內的樹木被認為是值得保留的。但是，在規劃的後期，市民提出額外的要求，包括月華街地皮及政府合署的樹木也要保留。
h	在切實可行的範圍內保存地方特色	觀塘市中心主要的地方特色，是跟其作為觀塘草根市民的交通、購物和銀行中心有關。在規劃過程中，這些都是重要的參數。然而，一些批評者評論說，重建計劃將導致 K7 內的工人階級被中產階級的居民取替。有關 2010 年潛在置業人士可否買到經濟房的公眾討論，會對 K7 重建後期的各類房屋單位供應構成影響。在核准的主地盤總綱發展藍圖內，現時計劃的單位平均面積仍然是 80 平方米。而提供「街坊」式的街道商店和小販市場的措施，是要保存項目區內的當地特色。
i	保存區內居民的社區網絡	在這一方面召來了倡議組織的批評。市建局計劃為一間面積有 1,300 平方米的社會企業提供更多空間，旨在保存和強化當地的社區網絡。
j	為有特別需要的受影響人士，例如長者和傷殘人士，提供特別設計的房屋	不包括在本項目內。
k	提供更多休憩用地和社區及福利設施	公眾休憩用地將由現時提供的約 2,650 平方米增加至 8,700 平方米。 擴大診所的住宿 40% 以及擁有佔地 16,700 平方米、雙層有蓋的公共運輸交匯處。
l	以具吸引力的園林景觀和城市設計，美化市容	採用的設計原則包括樓梯式建築物高度輪廓、層疊式的建築和地標建築，而增加綠化和美化休憩用地的環境也已被納入設計當中。除了多層零售商場和街舖內的專門零售外，還包括零售用途、約 15,000 平方米的傳統街舖與行人專用區並排，與現有街舖的規模相稱。

26. 總括而言，正如市建局的其他重建項目一樣，儘管我們可以作出穩妥的結論認為 K7 項目已達到大部分市區重建策略詳細列出的目標，但餘下具爭議的部分是關於社會層面，特別是對社區網絡的影響。

27. 雖然社區參與過程可被視為是相當成功。然而，補償問題甚至在規劃過程開始以來，便已纏擾整個重建項目。但是，這顯然不只是 K7 的問題，而是市建局在其賠償政策上的問題。

文物保育及茂蘿街／巴路士街個案

28. 研究的這部分並非為評核香港進行的整體保育工作，而是簡要概述了土發公司及市建局範圍內的保育工作。

土發公司的保育工作

29. 雖然土發公司條例⁵內並未有清楚地說明「保育」是否「市區重建」的職能之一，但土發公司的一項明確政策，是要盡可能保留香港的建築文物，而土發公司亦「視保留有歷史或建築價值的樓宇為其主要的角色之一」⁶但其所作出的努力卻很有限，包括：

- 保育西港城(建於1906年);
- 複製李節街(灣仔)建築物門面，以模擬原有舊建築物的獨特建築門面;
- 計劃保留衙前圍村的天后廟(不是圍村)，作為以表達重視廟宇多年來的宗教和歷史價值的一種姿態;
- 保留窩打老道／雲南里項目中，現存最古老、有100年歷史的政府抽水站建築物(「紅磚屋」)。

市建局的保育工作

30. 在1999年白紙條例草案的法案委員會討論之時，政府接受了委員會成員的建議，修訂白紙條例草案以明確規定了保護歷史、文化和建築遺址及構築物，作為其目的之一，強調的是實物選址和構築物。

31. 市建局為「保存具歷史、文化和建築學價值的樓宇、地點及構築物」，特別是在其重建項目的範圍內及附近，已作出明確的努力。但是仍有部分倡議組織及地區組織認為其努力不足。其工作包括了：

- 在莊士敦道項目和利東街項目，總共包括8幢戰前商舖樓宇⁷的保育項目;
- 保存沿嘉咸街三幢沒有保育級別的騎樓式唐樓、另一幢在威靈頓街的建築門面以及在嘉咸街／卑利街項目內的街景;
- 保存在太原街和交加街的露天市集;
- 保育太原街項目內的舊灣仔街市的核心要素;
- 在衙前圍村項目的保育公園主題內，保存圍村門樓、牌匾、寺廟和若干村屋;
- 保育茂蘿街／巴路士街內一組二級歷史建築的樓宇;
- 與房協合作保育“藍屋”;
- 保育在士丹頓街／永利街項目以及餘樂里／正街項目的一系列建築物

⁵ 在第4條中，土發公司的目的包括「(b)從事該等活動及履行該等功能，可能需要作出承諾、鼓勵、促進和輔助市區重建」

⁶ 土發公司1989-90年度的報告第5頁。

⁷ 包括7幢有柱的騎樓建築以及1幢有陽台的懸臂式騎樓建築。

32. 於 2008 年 9 月，市建局宣布根據城市規劃條例，打算保留兩組分別位於上海街／亞皆老街及太子道西／園藝街共 10 幢戰前騎樓式唐樓。自 2009 年 6 月開始，市建局邀請了總共 16 幢騎樓式唐樓的業主，參加一項試驗性的自願收購計劃或自願復修計劃。

茂蘿街／巴路士街個案

33. 茂蘿街／巴路士街活化項目是市建局根據《市區重建局條例》在灣仔進行的第一個保育項目，包括一組 10 幢戰前唐樓。
34. 項目規劃大綱在 2005 年 7 月獲城規會核准，透過復修和改善茂蘿街樓高四層的 6 幢建築物，提供約 20 個分間單位給個人用戶，每個單位約 450 平方呎，以促進文化創意產業。在巴路士街的四幢破舊樓宇，將被拆卸以作主題公眾花園，及保留樓群的門面，以保持項目區的歷史性主題。
35. 2008 年 8 月，在茂蘿街／巴路士街的最後租客遷出。市建局打算任命一位營運者管理租戶和由更廣泛的藝術社區使用該項目的樓面面積，並舉辦活動，以促進藝術和文化。市建局相信，租金可以維持管理和保養的費用。

舊區活化及大角咀個案

36. 活化是市建局 4Rs 策略之一。我們留意到“活化”一詞在土發公司年代，並沒有出現過，即使在《市區重建策略》(2001),活化一詞仍未出現。“市區活化”一詞經常與一些詞語交替使用，如“市區更新”、“都市再生”，甚至“市區重建”。
37. 市建局就“活化”一詞所下的定義為『透過適當的途徑，改善不同地區的經濟和環境狀況，為地區帶來新氣象』；為收活化之效，市建局『以全面規劃方式，與合作夥伴及持份者同心協力，利用重建發展、樓宇復修及保育文物的工作，改善市區的生活質素...為舊區注入新的色彩』⁸。換言之，其他 3Rs 的結合會為舊區帶來活化的景象。
38. 在市建局的執行上，活化項目是那些沒有被辨識為重建發展、樓宇復修及保育文物的項目，並且往往與以下的事宜有密切的關連：實際環境的改善，尤其是在街道的層面，以及組織活動去加強社區使用公共休憩用地。
39. 至今，市建局已公布了六項舊區活化項目，即是，
- 上環更新計劃：上環坊項目

⁸ 下載自市建局網站，2010 年 1 月 11 日。

- 街道改善計劃：位於中西區的東街
- 街道改善計劃：大角咀區
- 旺角街道區活化計劃：包括花墟道、通菜街、洗衣街、花園街，以及奶路臣街，計劃預算於 2011 年開始
- 茂蘿街／巴路士街項目（亦被視為保育項目之一）
- 石水渠街／慶雲街／景星街（市建局與房屋協會合作項目，即是“藍屋”項目，亦被視為保育項目之一）

40. 除了上述六個項目被市建局列為其活化項目之外，市建局亦視以下的項目作為其活化工作的一部分：

- 美化工程擴展至西港城鄰近以中草藥、燕窩，以及海味聞名的街道。（2002-03 年）
- 位於砵蘭街／奶路臣街的街道改善工程，以及在朗豪坊外的農曆新年除夕倒數活動。（2004-05 年）
- 在萬景峯重建計劃（2006-07 年）附近的街道改善措施，包括沿河背街和眾安街一帶改善交通、重新鋪蓋地面、種植新的植物、改善街道照明和街道設施（2008-09 年）
- 改善河內道附近街道的項目（2006-07 年）。
- 「百草圖」的啓用作為皇后街重建項目的一部分（2006-07 年）
- 活化中環街市

41. 我們留意到上述活化項目都是致力於各個與市建局重建、復修和保育有關的項目。而其他類似的項目也在草擬中，例如百子里活化計劃（鄰近卑利街/嘉咸街項目），太原街/交加街市集（與太原街和利東街重建項目有關），以及在大角咀和深水埗區鄰近各市建局重建項目的各個項目。

大角咀街道美化工程個案

42. 大角咀是九個市區更新的目標區之一，其中包括了好幾個重建項⁹目及多個復修項目。

43. 雖然大部分重建及街道美化工程都仍在進行中，位於如埃華街、大全街和大角咀道等街道的路面、街道設施，照明和綠化的改善工程已經完成。

44. 全部是次研究的被訪者都覺得大角咀區的生機活力增加了，因為大角咀區最近出現了一些變化，例如提供了中產房屋、一些受歡迎的食肆進入該區，以及其他改善環

⁹ 它們是櫻桃街項目(K3)、杉樹街/晏架街項目(K32)、福全街/杉樹街(TKT/2/001)、洋松街/松樹街項目(K31)、和必發道/洋松街項目(K30)。

境的工程。大角咀的街道美化項目，與很多其他屬於不同政府單位的新發展措施和環境改善項目同時進行，很多居民都無法清楚地分辨這些項目誰屬。此外，上述不同層面的改善是互相關連的，雖然難以獨立地評估市建局道路美化工程的影響，大部分被訪者同意大角咀的環境，如大同新邨一帶，已大大得到了改善，並且他們也提及市建局道路美化工程的效益是因素之一。

45. 不過在一些綠化工程完成後，市建局負責保養這些花盆，試驗期為一年，之後市建局按照計劃嘗試將日常營運和保養的責任移交該區的有關當局，但並不成功。原因之一是保養費用昂貴，並且是政府部門或區議會長期的承擔。終於，在試驗期屆滿時，市建局將花盆移走，贈送給非政府組織和學校。
46. 從大角咀的例子可見，基於市建局差不多是按項目來營運，而政府部門則往往制肘於本身之經常預算的限制，因此涉及經常開支的活化項目，除非可從個別所屬政策局取得資金支持，否則難以持續。因此，要達致活化項目的長遠成效，必須取得不同政府部門的合作，建立一個融資機制，供應有關項目在地區層面的非標準設計單元的經常開支。
47. 然而，有很多美化工程，只要它們是根據現存政府部門的委託而改善現存的設施，那麼任何進一步的未來經常性負擔都會是最小的，並且可由現存政府部門的營運預算吸納，例如，改善鋪路材料和擴闊路面等。這類的工程會變得更具持續性。

復修及大角咀中星樓個案

48. 雖然原則上公眾大多同意業主應負擔最終責任，保養他們的樓宇以及承擔所涉及的費用¹⁰，但香港有很多樓齡高而殘舊的樓宇急需維修和修葺。制定公共政策以方便和致使香港的舊樓得以復修是必須的，並且符合公眾的利益。房協和市建局是香港現時兩個執行此公共職能的團體，在 2000 年代開展的計劃有：

市建局	樓宇復修貸款計劃 樓宇復修物料資助計劃 樓宇復修資助計劃
屋宇署	樓宇安全貸款計劃
房協 ¹¹	樓宇管理資助計劃 家居維修貸款計劃 樓宇維修資助計劃
香港特別行政區政府 (由房協負責推行)	長者維修自住物業津貼計劃

¹⁰ 房屋及規劃地政局(2005a)，《強制驗樓公眾諮詢》，香港房屋及規劃地政局。

¹¹ 直至 2008/09 年度，房屋協會已向超過 3,800 幢樓宇約 185,000 個單位提供了融資和技術援助，以及協助業主成立了超過 900 個業主立案法團(《香港房屋協會年報》，2009 年)。

49. 2009年2月26日，發展局局長進一步加快復修工程，推出「樓宇更新大行動」¹²，並且在2009-10年度香港特別行政區預算案中為該「樓宇更新大行動」撥備7億元。連同房協和市建局每個機構撥款1億5千萬港元，協助約1,000幢殘舊樓宇的業主進行樓宇修葺工程。「樓宇更新大行動」其後擴大規模至20億元，以協助總共約2,000幢樓宇為目標。當局在2010-11年度預算案中進一步編配5億元額外資金給這個計劃。不過，「樓宇更新大行動」只是一次性的措施，有其特定目標和目的，並非解決香港樓宇破舊問題的長遠措施。再者，推出該計劃是以它為解決失業問題的措施之一，尤其是建造業界的失業問題。

中星樓個案

50. 自推行有關計劃以來，截至2009年3月，在大角咀(TKT)一共有8個和15個復修項目已分別按照樓宇復修貸款計劃和樓宇復修物料資助計劃竣工。中星樓是第一座樓宇作為上述計劃的試點。
51. 大角咀推行復修工程所遇到的困難包括：
- 業主對樓宇保養的意識普遍偏低；
 - 只有數層高和少量單位的小型樓宇中，每名業主須支付的樓宇保養費份額是一個大的數目；
 - 不少業主為入息微薄的長者；
 - 「失蹤」業主、空置單位、非法天台居住單位、非法分隔單位等等，令致在這些情況下要就修葺和保養事宜作出集體決定非常困難；
 - 這些樓宇當中不少並不符合現行的建築物安全標準，倘若他們要進行任何重大翻新工程，他們便須遵守現行建築物標準的規定，因而須要付出更為昂貴的投資資金，這是很多業主無法負擔的；
 - 基於在這些舊樓的業主人數不多，實在難以找到願意加入業主立案法團服務的業主，尤其是要他們處理復修的事情。
52. 位於大角咀中匯街63號的中星樓(圖7.1)建於1966年。2003年初，中星樓業主立案法團收到屋宇署發出的修葺令，在獲得樓宇復修物料資助計劃支持和房屋協會的貸款的情況下，整體復修工程於2004年1月完成。
53. 中星樓的業主立案法團面對的困難包括：
- 要就復修問題，達成共識是一件難事(如有些低層業主不想分擔修葺樓宇天台

¹² 香港特別行政區(2009)《「樓宇更新大行動」創造大量就業機會》

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200902/26/P200902260208.htm> 新聞公報 2009年2月26日(於15/12/2009 檢索)。

的費用。而另一方面頂層的居民則希望使用較佳也即是較為昂貴的物料修妥天台);

- 財務和個人的問題造成很多衝突和不信任;
- 日常需要進行「緊密監管」的工作;
- 業主立案法團要尋求法律意見，透過小額審裁處向八個業主提出訴訟。

54. 根據被訪者所提供的資料，當收到修葺令後，中星樓的業主為樓宇的狀況進行了更仔細的檢查，終於，所進行的修葺工程較屋宇署修葺令所規定的還要多。復修後，樓宇安全和水管等樓宇設施的運作也改善了。與此同時，復修工程亦加強了樓宇業主對樓宇管理的認識和警覺性。

55. 中星樓的復修工程竣工後，各單位的物業租值和價值大幅上升¹³。不過，自非典型肺炎流行病過後，香港的物業價值已大幅升值，因此難以將復修工程對物業價值變化的影響分隔出來作單獨研究。參考了一些本地的研究，樓宇復修對物業價值的正面影響與中星樓個案的正面影響是一致的。如一個本地研究所顯示¹⁴，樓宇復修對大角咀及其他一些地區的物業成交量有正面的影響。該研究的結果也發現，復修工程對樓齡舊但已復修之住宅樓宇的物業價值有顯著的貢獻。

市區更新的成果

重建

56. 如上述，總括而言，早年的市區重建在土發公司成立之前的進度未如理想。而成立土發公司的目的是為了加快市區重建及土地的「循環再用」。不過，正如政府於1996年進行的檢討結論指，土發公司進行的市區重建規模及速度不足以避免長遠的市區老化。有見及此，遂有成立市建局的構想，並於2001年成立。

57. 在市建局成立的首八年間(2001-2009)開展了41個項目，包括全部25個前土發公司的項目⁹⁵。在市建局的年代，重建步伐看來已加快，但當我們想到該25個前土發公司的項目的一些準備工作在土發公司的年代已開始，而在市建局成立之前，政府亦已進行一些早期項目選址的工作(即該200個項目)，因此市建局於8年間按《市區重建局條例》開展的16個項目與土發公司於13年間開展的25個項目基本上沒有太大分別。

¹³ 根據中星樓業主立案法團成員提供的資料，該樓宇復修工程竣工後，有一個單位的租金由4,600港元增加至5,300港元。

¹⁴ Hui, E.C.M., Wong, J.T.Y. & Wan, J.K.M. (2008) The Evidence of Value Enhancement resulting from Rehabilitation, *Facilities*, 26 (1/2): 16-32.

⁹⁵ 此時此刻若把市建局於其成立後首八年所完成的項目及土發公司於13年間所完成的項目作比較將有欠公平，原因是各項目需要多年時間來完成，而很多由市建局完成的項目乃由土發公司開展。

58. 與此同時，《市區重建局條例》要求將“土發公司尚未完成的 25 個項目應獲得優先處理”，而我們亦應注意到很多前土發公司的項目在市建局的年代變得頗具爭議，例如衙前圍村(K1)、「波鞋街」(K28)、觀塘市中心(K7)、「喜帖街」(H15)、卑利街／嘉咸街(H18)及永利街／士丹頓街(H19)等。隨著對社區參與及文物保育的需求日益增長，社區及不同持份者對於能夠充份參與的需要亦與日俱增。當社會人士對文物保育的看法改變，區議會早年對開展項目的支持亦隨之減退。以往曾有區議會促請市建局加快重建步伐，其後由於它們要代表社會人士的聲音，故在審查市建局的建議時變得更為苛刻，且需時更多。這些年來，向城市規劃委員會提交就有關市建局項目的申述亦有所增加。這些有關社區和政治的轉變最少可解釋為何市建局就很多前土發公司的項目需用上 6 至 7 年的時間才可正式公布項目開展的部分原因。
59. 正如觀塘市中心項目的個案所示，當市建局就社區參與方面加緊努力的同時，倡議組織及社區團體對能夠參與的要求亦與日俱增；尤其是，他們要求能夠參與地區與社區為本的規劃，以及重建地盤與計劃的選擇。這些都是市區重建策略檢討中須處理的問題。
60. 假如我們考慮到由市建局按《市區重建局條例》開展的項目數目足以比得上⁹⁶土發公司開展的項目數目，再加上很多前土發公司項目的複雜性和受爭議程度，我們可以總結：事實上，市建局已加快了市區重建的步伐。
61. 不過，根據《市區重建策略》(市區重建策略 2001)，目標為在 20 年的時間重建 2,000 幢樓宇，即平均每年重建 100 幢樓宇。在研究進行時，市建局已重建超過 500 幢樓宇⁹⁷。這數字對很多人來說似乎相當可觀，但仍然低於每年重建 100 幢樓宇的目標。

復修

62. 市區老化是數十年來公眾一直關注的問題，早年的討論主要是與重建有關，但相當明顯，一方面我們的重建計劃進度未如理想，而另一方面，倘若我們容許市區老化及樓宇失修以這樣的步伐繼續下去，在這城市居住很快就會變得不安全。雖然《市區重建策略》(2001)清楚述明樓宇復修作為市區重建工作一部分的重要性，當中卻只提及市建局須考慮為受重建項目收地影響的業主推出一項修葺費用發還計劃。屋宇署的工作主要是關於要確保現代樓宇標準獲得遵從，以及在急切危險時保障公眾安全。

⁹⁶ 每年大概兩個項目。

⁹⁷ 正如下文所述，2009 年是市建局投入運作的第八個年度，重建步伐明顯加快。在 2009 年，市建局及其合作伙伴房協重建了 105 幢樓宇。在研究進行時，市建局已開展了 31 個重建項目及協助房協代表市建局推展另外 7 個項目。這 37 個重建項目合共涉及 520 幢樓宇。

63. 樓宇復修物料資助計劃、樓宇復修貸款計劃及其他市建局協助業主保養樓宇的工作是市建局推行的新措施，已超越了《市區重建策略》(2001)的要求。
64. 在過去數年，市建局已為 506 幢樓宇提供協助，而房協亦已為 377 幢樓宇提供協助，成果確實相當超卓(參閱表 8.1)。另外，近期由政府推行的「樓宇更新大行動」計劃已覆蓋市建局樓宇復修計劃差不多 800 幢樓宇，但相比香港總共有 18,000 幢樓齡 30 年或以上的私人樓宇⁹⁸，這些數目仍是很小。假如這些計劃以更廣泛的規模推行，我們可能會面對一項風險，就是所有業主在主動把他們的樓宇保養得更好之前，都會預期得到政府介入。除非我們期望管治方針由「大市場、小政府」變為「大政府、小市場」，否則這樣只會令我們現存的私人樓宇將來的狀況變得更壞。

文物保育

65. 直到《市區重建局條例》制定後，保育才被視為市區重建重要的一部分。正如《市區重建策略》(2001)述明，市建局的市區重建工作需達到三項目標，分別是：
- 保存具歷史、文化和建築學價值的樓宇、地點及構築物；
 - 在切實可行的情況下盡量保留地方特色；
 - 保留原有的社區網絡；

保存具歷史、文化和建築學價值的樓宇、地點及構築物

66. 我們可以總結：就市建局不同的重建項目如莊士敦道項目、利東街、衙前圍村等而言，市建局為「保存具歷史、文化和建築學價值的樓宇、地點及構築物」已作出明確的努力。
67. 此外，市建局在茂羅街／巴路士街的工作及近期就保留在市建局重建項目範圍以外的戰前唐樓所作的努力可視為市建局已較在「重建中保育」踏前一步。保留上海街／亞皆老街及太子道西／園藝街的戰前唐樓顯然與其他市建局項目不太相關。再者，市建局在 2009 年 6 月及 7 月邀請共 16 幢唐樓業主參與的自願收購或自願修葺的試驗計劃與新加坡市建局的工作已相當近似。

在切實可行的情況下盡量保留地方特色

68. 這一點或許是市建局工作中最具爭議的其中一部分，有些批評人士甚至指責市建局是破壞地方特色的機構。一方面有人要求維持原有的地方特色不變，與此同時亦有

⁹⁸ 當談及《市區重建策略》檢討，在目前這研究進行之時，一項有關政府及其他公共機構在樓宇保養方面的工作的研究正在進行，現時並無數據顯示業主本身在什麼程度上在沒有公共機構的協助下已主動復修他們的樓宇。

人要求清理原先並未盡加利用的地盤以騰出空間發展。

69. 從多個重建項目來看，雖然市建局未能盡取民意，但已是很清楚地作出努力吸納部分的意見。例如在 K7 個案中，市建局在規劃上保留觀塘居民在交通、購物和銀行服務方面等的中心樞紐、將小販市集和街頭購物作為觀塘市中心的部份特色。在 H15 個案(「喜帖街」)中，市建局採納了部分意見，即沿將來闢作行人專用區的利東街一帶重新興建低層建築，模仿利東街的現有街景，及發展一主題購物設施，名為「姻園」。在 K28 個案(「波鞋街」項目)中，市建局建議重新發展一「運動城」，而在 H18 個案(卑利街／嘉咸街項目)中，市建局承諾透過分段發展及在項目中期與完成之後為現有經營者提供設施及商舖，以保留市集的活力及可持續性，並且建議在新設計中保留嘉咸街的街景。
70. 不過，市建局被指責破壞了很多傳統行業及不受歡迎的行業，而這些行業亦是難以搬遷的(例如輪胎舖)。此外，我們亦注意到正如 H19 個案(士丹頓街／永利街)中頗能說明的是，在漫長的規劃過程中，公眾人士對文物保育的態度隨時間過去已有很大的變化。

保留原有的社區網絡

71. 這是市建局重建項目中一備受批評的範疇。
72. 雖然市建局及社區服務隊(社工隊)會協助受影響人士尋找置換居所，但基本上不可能將全區甚或只是大部分居民「移植」到鄰近地點。實際上，市建局及社工隊會根據個別人士意願協助受影響人士尋找置換居所，包括在鄰近地區尋找居所。
73. 基於上述原因，在現時的運作模式下，在市建局的重建過程中，社區網絡必然會受到影響。
74. 在 2009 年，市建局修訂了其社工隊的招標要求，延長安置受影響居民後的跟進服務至六個月，目的是協助受影響人士在重新獲得安置後「重建」他們的社區網絡及盡可能維繫他們與以前的鄰里的網絡。
75. 在 H15 個案中，市建局亦在其總綱發展藍圖中計劃將來的住宅大廈提供較小的單位，總平均單位面積約為 52 平方米(建築面積)，以增加原來的居民能夠負擔購買 H15 內一個新單位的機會，及在 B 地皮提供總樓面面積達 1,000 平方米可能作社會企業或社會資本項目之用，從而協助保留舊灣仔的社區網絡，並建立社會資產。

76. 「住宅單位認購意向安排」(是項 EIPA 安排⁹⁹)在 2007 年 11 月推出。及後，市建局董事會核准把是項 EIPA 安排擴展至適用於所有在其落成的新樓宇內將提供住宅單位的重建項目。至於此政策就協助原來的自住業主遷回項目完成後的地點居住方面的成效仍待評估。
77. 總括而言，正如香港任何住宅樓宇的重建一樣(除了該些由房委會進行的重建)，居民的現有社區網絡都會受到市建局重建項目的不利影響或是「被分散」。另一方面，市建局近年已嘗試消除這些影響，例如在重建地皮提供發展社會企業的用地以加強社會網絡、邀請原來商舖經營者返回完成項目後的地點的計劃、是項安排及修訂社工隊的工作範圍來減輕破壞居民現有社區網絡所帶來的負面影響。

市區更新的主要挑戰

重建發展的挑戰

市區老化及私人樓宇老化

78. 我們應注意一方面雖然市建局並未達到其重建目標，但它已被文物倡議組織及很多公眾人士指責做得「太多」重建工作。在。
79. 我們注意到在 2009 年，重建的速度已經加快。尤其就市建局的工作，相比 2008 年只拆卸了 55 幢樓宇，在 2009 年，市建局及其合作伙伴房協合共拆卸了 105 幢樓宇¹⁰³。同年，私營機構的重建步伐看來亦已加快，但舊樓的總拆卸數目只有 175 幢，而 2008 年的拆卸數目則為 155 幢。在 2009 年，市建局／房協就樓宇重建的市場佔有率為 37.5%(或 3／8)，私營機構的重建步伐顯然仍是非常緩慢。
80. 在過去 10 年，屋宇署收到的危樓數目平均為 7,303 宗(下表 8.3)。儘管這些只是從媒體、公眾人士收到的報告或者是其他政府部門轉介的個案，並不一定反映報告所指的樓宇技術上出現危險，但我們可以看出樓宇安全是公眾極為關注的事情。
81. 到 2010 年，我們有大概 6,500 幢樓齡 40-49 年的樓宇，換言之，在未來 10 年，如果我們仍保持每年重建 200 幢樓宇的步伐，我們每年仍會增添 450 幢樓齡 50 年或

⁹⁹ 在是項 EIPA 安排的試驗計劃中，除於進行凍結人口調查時已與合資格業主同住的直系家屬外，合資格業主的認購意向不可轉移給任何其他人士。此外，若合資格業主的數目比為此目的而預留的單位數目為多，揀樓次序將以抽籤形式決定。合資格業主在行使他們的認購意向時需繳付現行市值。是項安排現乃市建局的既定政策，約 1,100 名自住業主已獲邀參與是項 EIPA 安排，當中約 1／3 人士已表達認購意向。

¹⁰³ 已獲建築事務監督發出拆卸同意書的樓宇(資料摘自屋宇署的月刊)。

以上的樓宇¹⁰²。雖然 50 年是最低的樓宇設計壽命要求，或者從會計角度而言，樓宇會在 50 年的時間完全折舊，但假如樓宇有足夠保養的話，它們便不會只能使用 50 年。不過，鑒於我們香港的舊樓狀況，「老化」非常急速。

82. 鑒於私人樓宇的急劇老化速度、狀況欠佳及緩慢的重建速度，市區重建仍是香港在未來日子一項重大的挑戰。

重建發展 – 列入或除外

83. 重建項目選址及選擇樓宇列入重建計劃的決定往往是一項重大挑戰。
84. 在市建局大部分的重建計劃中，住宅自住業主一般而言都歡迎市建局的重建計劃，但商舖業主卻並不歡迎重建。例如在 K7 的個案，在作出首次收購建議後三個月，即截至 2009 年 3 月 30 日，市建局已取得總共 1,657 個物業權益中的 66%，及住宅物業自住業主的 97% 物業權益。自住業主與非自住業主所得賠償的差別是造成接納收購建議比率主要差異的原因。
85. 商舖與居民通常對重建有著非常不同的反應。傳統或「不受歡迎」的行業會感到難以搬遷到其他地方經營，而重建可能意味著他們要結束生意。即使這正如 K28 的個案（「波鞋街」）般可能並不是一個問題，但商舖業主和經營者仍是較為抗拒這個想法，認為重建影響他們的生意。
86. 根據近期於 2010 年 2 月 24 日開展的馬頭圍道／春田街項目¹⁰⁸的情況，我們注意到雖然不時有列入在重建項目中的商舖經營者表達反對被列入在內，但亦有附近的住宅單位業主（在這個案中是指春田街的另一邊）反對未被列入重建項目內。
87. 其中一項對於市建局最大的批評通常是缺乏透明度及在公布項目選址與範圍之前缺乏諮詢。造成這種「保密」的主要原因是重建可能帶來的龐大財政利益，以及「需要」防止可能出現的濫用。
88. 我們注意到在很多前土發公司的項目中，雖然當中有很多項目已在多年前公布，但執行項目的確實日期並沒有事先公布。在這些情況下或許有「濫用」問題的存在，但我們並無證據證明。故此，主要的保密問題顯然是與施行時間（即由凍結人口調查可證明這一點）而非確實地皮及地皮覆蓋的實際決定有莫大聯繫，並且對確認能獲得賠償及重置單位的合資格人士尤關重要。另一個相關的問題是如果決定選址及

¹⁰² 雖然 50 年是最低的樓宇設計壽命要求，或者從會計角度而言，樓宇會在 50 年的時間完全折舊，但這並不代表樓宇只能使用 50 年。

¹⁰⁸ 因馬頭圍道 45J 號於 2010 年 1 月 29 日倒塌而進行的項目，及其後因安全理由而拆卸鄰近物業。

施行時間之間的時間相距不合理地漫長，例如像 K7 個案般超過十年，出現的問題將包括因欠缺保養的誘因而令樓宇狀況急劇變差，使居民受苦，亦為商舖經營者帶來疑慮。因此，如果要在作出該些決定時提高透明度及增加社區參與，作決定的時間與施行時間不能相距太遠。換言之，時間不能太長，以避免樓宇狀況變差及業務前景不明，而同時亦不能太短，以防止有可能出現的濫用情況，包括投資者的投機活動及租客被要求提早遷出。

可持續發展

89. 如前所述，在未來十年，每年平均會有 650 幢樓宇達到 50 年的樓齡。為簡化分析，以我們的總私人樓宇數目為 40,000 幢來計算，假如每幢樓宇的最低設計壽命為只可使用 50 年，那麼長遠而言，我們可能需要重建，即每年拆卸 800 幢樓宇。鑒於對惰性建築及拆卸廢料(建築及拆卸廢料¹¹¹)的需求十分低，拆卸 800 幢樓宇將產生大量未有地方安置的建築及拆卸廢料。即使我們可透過譬如說做好預防性質的保養工作及把規定的最低設計壽命由 50 年增加至 70 年來延長樓宇的壽命至 100 年，但長遠來說需要拆卸的樓宇平均數目將仍會是每年 400 幢，始終比已屬高拆卸速度的 2009 年的拆卸數目，亦即只有 280 幢為多。基本上我們正處於兩難局面，拆卸速度太慢將使高樓齡樓宇的數目太多，拆卸速度太快則會帶來處理大量建築及拆卸廢料的一大問題。

賠償政策

90. 這是市區重建最具爭議的問題。正如一般具爭議性的問題，都是與“不患寡而患不均”。自住業住與非自住業主，及住宅與商舖的賠償差異是爭議的原由。要處理這些問題與對“樓換樓”，“舖換舖”，及“業主參與”的要求都是重要的挑戰。

樓宇復修面對的挑戰

91. 現在的重建步伐一方面仍未趕得及本地樓宇的老化速度，另一方面為符合持續發展的原則，復修應該為市區更新的首要目標。鑑於目前香港舊樓的維修狀況，我們應該接受一個事實，就是有不同業主的多層樓宇的保養工作對普通香港市民來說是非常困難的，及可總結出今天的樓宇的保養機制是不足以保持我們的建築環境可以持續發展。主要的挑戰是如何確保業主賦權保養自己的樓宇，以及承擔此責任。

文物保育面對的挑戰

¹¹¹ 雖然理論上大部分建築及拆卸廢料可透過選擇性拆卸方法循環再用(註: 私人機構甚少採用)，但大部分建築及拆卸廢料皆是混凝土，而對再造混凝土的需求是頗為有限(例如道路的路基及行人路的混凝土磚)，而且我們對用作填海工程的公眾填土區需求亦有限。

92. 市建局在保育方面的角色較為含糊，須清晰劃分「重建中保育」及「一般保育」。

舊區活化面對的挑戰

93. 一個社區的朝氣非常倚重蓬勃的私人活動、配套基建及配套基建的持續保養。故此，在整個市區更新全方位取向中，市建局在項目中只可擔當「催化劑」的角色，不能被視為持續的活化機構。在選取、制定和推行項目方面，其中一項主要挑戰是維持活化項目帶來的成果。

融資面對的挑戰

94. 以下新近變更及即將發生的變更對將來市區更新的融資帶來重大挑戰：

- 對減低市區發展密度的要求日漸增加；
- 對獲得更好賠償方案的要求日漸增加；
- 對市建局興建一般業主可負擔的房屋的要求日漸增加；
- 對保育工作的要求日漸增加，而此等工作通常涉及龐大的收購投資、翻新樓宇結構和巨大經常維修開支；
- 將來重建地點會有“用罄”地積比率；
- 最需要重建的地區人口密集，以及差不多用盡了所有發展潛力，從重建項目獲得收入的機會將越來越微，這可從缺乏私營公司參與動機可見一斑。

95. 有鑒於這些轉變及復修和活化項目的融資模式，應檢討市建局在財政上，可否達致長遠的收支平衡。

總結

96. 我們有需要建立一個以地區為本關於市區更新的規劃機制。而項目鑒定、篩選和決定的機制須予以檢討，並且以新機制取而代之。

97. 市建局在重建、復修、保育、及活化項目中的角色須予以檢討，而任何改變應在《市區重建策略》中反映出來。

98. 給與不同類別業主的賠償(是否自用、住宅與商業之分，以及也可能要考慮不同類型和歷史背景的商業活動)亦應予以檢討，以減輕過往已經歷過以及將來可能會出現的衝突。公共界別和私營界別之間的賠償差別也可能是爭執的源頭，尤其是關乎選址和其界線的問題，以及當市建局未來的角色可能包括作為促進者尋找私營機構協助重建。這點也須予以正視。

99. 對我們現存的樓宇復修制度作出更徹底的檢討，顯然是非常迫切的事宜，並且必須是一個更廣泛的檢討。這個檢討可以包括我們與土地和樓宇有關的法例，不同政府部門之間的協調，以及我們關於樓宇管理方面的社區建立策略等等。
100. 基於市建局的角色可能出現的改變，公眾對於不同的市區更新策略所持的態度不斷改變，及未來市區更新的環境的轉變，必須為未來的市區更新建構一個融資模式。