

研究報告撮要

《市區重建策略檢討》
市區更新政策研究

2009年3月



香港大學

羅致光博士
陳祖為教授
徐永德博士
黃於唱博士
李迦密先生
周朗怡小姐

研究報告撮要

研究的背景

1 於2008年中，香港特別行政區政府發展局開展了其市區更新策略的檢討工作。作為檢討工的一部分，香港大學的研究隊受委託進行多個亞洲城市行的市區重新策略的研究，包括了南韓首爾、日本東京、新加坡、台北、上海及廣州。

2 這項研究的主要目標是探討所選亞洲城市的市區重新政策及推行經驗，以作為香港在檢討其市區更新策略時的一些參考。

3 這項研究包括了文獻的研究，及於2008年10月至11月間探訪所選城市，並與當地推行市區更新的有關機構、持份者、學者及受影響人士會面。

4 「市區更新策略」(以下簡稱「策略」)要求市建局「採取全面綜合的方式，藉著重建、復修和保存文物古蹟等方法，更新舊區面貌」¹。市建局根據其「策略」確立了四大業務策略(4Rs)：重建(Redevelopment)、復修(Rehabilitation)、保育(pReservation)及活化(Revitalization)。

影響市區更新進度的主要議題

5 是項研究的目的是透過探討外地的市區更新經驗，鑒定可供香港參考/學習及與香港實質情況相關及適用的選擇方案，以供「策略」檢討公眾參與階段討論，是項研究旨在處理下列各個議題：

政府、商界、公民社會組織、市民的不同角色

6 有人倡議市建局應只擔當促進者的角色，協助公眾重建破舊的樓宇，市建局亦可因應當地居民需要進行土地徵集工作。另一方面，亦有人認為市建局應加快市區重建的速度。

7 市建局的成立是為處理市場未能充分處理的市區更新問題，而非為應付私人市場內所存在的相關問題。市建局的成立是為解決土地發展公司²而非私人市場所面對的障礙，雖然兩者所面對的障礙可能類似。外地如何處理私人市場問題的經驗，將具參考價值。

¹ 「策略」第7段。

² 土地發展公司是於1988年根據《土地發展公司條例》成立。

8 雖然市建局近年已加強社區參與的工作，但社會人士(包括公民組織、專業團體及受影響人士)要求在市區更新的規劃、設計、推行、財務安排及擁有權等過程中有更多參與。另一方面，由於市區重建涉及龐大的財務利益，當局須在重建項目的保密與公眾參與兩者間取得平衡。

9 在不同範疇的市區更新工作，公營部門的角色或有不同。再者，這些範疇會不斷發展，就如市容、街貌、舊樓維修、保留現有社會網絡，以至活化本土經濟等等都成為社會愈來愈重視及不斷參與討論的議題。

財務安排

10 為達至市區重建計劃長遠能財政自給的目標，政府除向市建局注資外，亦撥地予該局，並只收取象徵式的地價，以作支援。

11 市建局的主要收入，來自徵集所得土地的投標價減去重建項目的支出(包括收購及其他運作開支)後的盈餘。隨著公眾對降低發展密度(特別是市建局項目)的要求愈來愈殷切，這方面的收入日後將會逐漸減少。加上預期日後重建方面的收入可能減少，而保育、復修、甚或活化工作的開支均會增加，市建局如何可以維持財政自給便成為一個問題。

12 財務安排牽涉賠償政策，與外地一樣，這個議題在香港一向甚具爭議性。賠償政策往往涉及公共房屋政策、土地政策、發展權益等等。賠償水平或選擇，如「樓換樓」、「店換店」及「業主參與計劃」等會是市區重建策略檢討其中一個議題。

對市區更新的不同意見

13 「大多數」的意見不一定是明顯的。有不少個人與團體反對進行任何拆卸，亦有不少個人與團體支持重建。在不少市區重建個案中，不同持份者對於重建都持有不同意見，如自住業主傾向支持重建，而地面店舖營運者則支持復修。

可持續的市區發展

14 經濟、社會與環境的相互關係為市區發展及市區更新政策定下方向，而當中社會因素的重要性日漸增加，與經濟及環境差不多同樣重要。《市建局條例》雖然已訂明必需進行社會影響評估，但市建局的重建工作，仍經常被人認為破壞了市區結構、本土特色和社會網絡。可持續發展與社會影響是市區重建策略檢討的重要議題。

規劃與重建過程

15 很多業主和租客關注到市建局需要較長時間進行規劃，才可展開收購程序。在市建局一些現有的重建項目中，這個過程可以歷時數年。一些業主由於種種原因不能等待，要在市建局出價前出售樓宇。再者，經常有人指稱，有租客在市建局進行戶口凍結調查前被迫遷，所以有要求市建局「先收購後規劃」。

市區老化的速度

16 現時的市區重建策略計劃市建局要在成立後20年間，重建2,000幢樓宇，而市建局在過往七年只重建了500幢樓宇，遠低於目標。另一方面，在未來十年，每年平均約有500幢樓宇到達其設計使用期限(即50年³)。在公營及私人市場進行重建的速度，遠低於樓宇老化的速度。我們需要在市區更新策略的檢討中探討處理這個問題的適當策略。

市建局的工作範圍

17 在成立市建局時已定出九個目標區為市建局的工作範圍，而其他地區則由建築事務監督推行預防性維修策略。市區更新一方面在香港所有市區都要面對的問題；只是程度上各有不同；另一方面，訂定優先次序則屬於政策和行政決定。如何揀選優先地區亦會是要檢視的問題。

研究內容與方法

18 研究包括六個亞洲城市：南韓的首爾、日本的東京、新加坡、台北、上海和廣州。選舉這些城市的原因之一，是這些城市鄰近香港及在歷史上城市間的緊密文化交流。

19 **文獻研究**：研究隊進行桌面文獻研究，包括了現時在報刊、研討會報告、書籍，以及互聯網和網站資訊所得的資料。

20 研究隊亦參與市區更新策略檢討督導委員會、市建局及發展局不同層面的討論。

21 參加「公眾參與」的過程：研究小組在整過市區重建策略檢討過程中與「公眾參與」顧問緊密合作。研究小組成員亦以觀察員的身份參與「公眾參與」顧問所安排的聚焦小組的討論；協助策劃外地考察活動；參與策劃及作為市建局於2008年12月15日舉辦的全日有關外地市區更新經驗研討會上的講者。

22 研究小組會利用現有及建立新的海外學術網絡，以協助資料的搜集。

23 研究小組進行實地考察各城市。由於有不少政策文件不一定可以透過電郵或互聯網

³ 樓宇的50年設計使用期限並不代表樓宇只可使用50年。經適當的維修，樓宇的使用期可顯著延長。

上獲取，特別是有關東京和首爾的中英文文獻有限，實地考察有其必要。透過實地考察，可獲取一些網上缺乏的資料，並可訪問不同的持份者。市區更新項目的相片亦可以顯示市區更新所帶來的視覺影響。訪問的持份者包括：

- 推行市區更新的公營部門主要官員：視乎制度的複雜性，包括來自多過一個公營部門的多名官員。
- 主要持份者：訪問人士及團體，包括在市區更新方面的學者、專業人士、倡議組織的主要人物，以及參與選定市區更新計劃的商界人士。
- 受影響人士：受相關市區更新計劃影響的居民和商業營運者。視乎個別城市的市區更新計劃類別而定，每個城市選取一個或以上的更新計劃，例如活化、復修、及重建計劃等，選取原則視乎這些計劃的重要性和代表性。

24 在文獻研究及考察中已探討了以下範疇：

- 制訂及推行市區更新政策的制度安排；
- 推行機構的法定及執行權力，其組成及向公眾交代的安排；
- 與規劃及發展有關的土地擁有/租用權的土地法及管理，物業收購或收回的政策方向及權力；
- 市區更新的財務模式，推行機構的財務安排；
- 不同類別的市區更新(即重建、復修、活化及保育)的比重；
- 公營部門(在規劃/促進/發展等方面)、商界、非政府組織及受影響人士的不同角色；
- 推行不同類別的市區更新(包括項目策劃、社區參與及財務安排)所採用的不同手法；
- 不同類別的市區更新所採用的模式(例如屬於法定/自願性質)；
- 賠償及安置政策；
- 法定/非法定的社區參與過程；以及
- 社區參與對市區更新計劃的內容、模式、土地用途、發展密度、及規模的影響。

25 除了探究上述範疇的實際情況及其落實方法外，亦須了解其推行的原因及如何推行。這些城市的價值基礎、政治結構及文化，以至不同持份者間的權力及互動關係，都是我們在評估這些外地經驗可否供香港借鏡的重要考慮因素。

研究的局限

26 這次研究所涉及的議題及與市區更新有關的專門知識範疇甚廣。雖然研究隊伍在香港進行的市建更新有關研究多年，要掌握所選六個亞洲城市的市區更新政策與措施，便須認識這些城市的社會、文化、歷史、法制、政治、經濟及規劃。這可說是對研究隊最大的挑戰。

27 研究首爾及東京時，研究組遇到的最大障礙是語言。除了缺少英語的文獻外，在可用的文獻中（官方出版物及學術刊物），許多英文翻譯的用詞相當不一致。研究組已盡力核實各種資料來源，一是確認譯名所指是否為同一實體，二是釐清說法不同但本質相同的內容。

28 走訪首爾與東京期間，研究隊主要靠翻譯與相關人士進行交流，而翻譯員卻非熟悉市區更新的專業人員。換言之，研究組掌握的資訊準確與否，在頗大程度上受翻譯員在翻譯兩個不同社會與文化的市區更新概念時準確程度的影響。

市區重建過程中各城市的共同點

29 戰後，各個城市普遍經歷了市區快速發展過程。許多城市市區重建初始階段的重點為清除寮屋及改善市區基礎設施。大規模的重建是市區重建早期的主要特徵。近年來，保育及復修的工作日益重要及加速。

30 諸如奧運會（首爾）、亞運會（廣州）這樣的大型國際賽事，將會推動旨在提升城市形像的大規模市區重建工程。

31 在新加坡、首爾、東京及廣州同時發現了另一共同特徵，即早期的市區重建迫使居民遷出市中心，為商業及辦公樓宇讓道，並最終導致市中心在夜間了無人跡，幾乎成為一座死城。這些城市有關當局後又嘗試令居民重新遷回市中心居住。

32 許多城市在市區重建的不同階段均遭遇重重困難，新加坡及東京情況可能稍好。在發展的某一階段，這些城市（如上海、廣州、首爾及台北）的政府試圖將該等問題劃歸私營機構解決。當發現這一方法並不十分奏效後（尤其是在最急需重建的區域），政府又重新扮演起更加重要的角色。現時，這些城市多採用公私營合夥模式。

新加坡的經驗教訓

33 在新加坡，私營樓宇的重建主要由業主及商界負責。為促進私營市場的重建，新加坡政府：

- 於 1997 年降低集體出售（即類似香港強制出售）的規定同意比例，樓齡不足 10 年的樓宇由 100% 降至 90%，樓齡 10 年或以上的樓宇降至 80%
- 在 1988 年及 2001 年間逐漸解除租金管制（亦與香港類似，但略早於香港）

34 我們注意到，新加坡的總體規劃（即新加坡 10–15 年法定土地使用計劃）所反映的整體規劃已為私營市場的重建提供了基本框架及方向。

35 儘管市區重建局早在 1974 年就已將文物保育列入目標內，但旅遊因素致使文物保育工作於 1984 年才正式展開。然而，這種以主題式開發和旅遊為導向的保育模式遭到了批評，被指喪失了社區的本色和活力。

36 我們注意到，文物保育及整體市區規劃均由一個政府機構（URA）負責，這使得新加坡能夠實施大面積文物保育。

首爾的經驗教訓

37 由於城市重建初期發生社會及政治衝突，從 80 年代到 2002 年，首爾市政府已著力置身重建事外，重建工作主要在業主和私營市場的主導下進行。不過，政府在「新市鎮」項目中再次發揮積極作用，因為在 80 年代及 90 年代，完全由私營主導的重建致使樓宇越建越高、建築過於密集、建築物數量不斷增加、公用設施匱乏，及交通狀況惡化。另外，首爾中心區於 80 年代所進行的重建十分不協調，重建後低層住宅單位為高層辦公樓宇所取代，導致夜間商業中心了無人跡。

38 首爾都政府發起透過「新市鎮」項目重建首爾的老市鎮，而規劃則以區級為起點。為項目委任的總規劃人在早期規劃階段便要紮根於社區。

39 新市鎮項目的各個案例研究均表明，地方的關注點主要集中於重建的融資／經濟回報。從全面的重建計劃到復修與重建相結合，不同項目根據自身不同的情況而採用不同的方法。

40 市政府可發行住房債券為重建項目融資。

41 北村傳統韓國房屋（「韓屋」）是較為成功的自發性文物保育案例。這部分歸因於建築規範放寬、提供復修貸款、保育小組積極地監察，及該地區嚴格的高度限制（因其位於宮殿附近）。而位於首爾其他地方的韓屋卻未能取得同樣的成功。

東京的經驗教訓

42 該經驗教訓主要與重建有關。

43 東京市區重建的特點為由上而下定下重建及規劃方案，再由下而上作詳細規劃，以及業主與商界合夥。政府提供協助及財務鼓勵。

44 業主參與重建計劃是東京的特點之一。大部分業主是重建組織的成員，而亦可在

重建後，搬回原區居住。

45 對東京的觀察符合以下理解：

- 日本文化注重和諧一致，
- 達成共識通常需要一段很長的時間，
- 業主須分擔重建的融資風險，及
- 有足夠的空間提供額外地積比率作為獎勵。

台北的經驗教訓

46 台北的重建模式與 80 年代至 2002 年的東京和首爾極為相似。政府在最高長官（市長及副市長）領導下，主要發揮規劃、監管及促進作用，由市民及發展商發起重建。與東京一樣，台北提高容積及增加密度作為獎勵。台灣政府為重建協會及公司提供低息貸款，而台北政府亦會提供補助，以補償該重建協會的部分管理及規劃成本。

47 然而，過往措施僅主要適用於小規模項目及高端住宅區，而對公共設施的改善卻十分有限。2008 年成立一間新的都市更新開發公司（市政府擁有 40% 所有權），旨在對那些最需要重建但過往數年遲遲未能動工的地區進行重建。

48 觀察所得，在台北還有強大的社區組織，以及過往數年台灣和台北當局透過本土文化與本土認同增強台灣文化的努力。

49 我們亦注意到，重建協會與發展商成立的重建公司為股份有限制，而這不同於本次研究中的其他城市。其對未來土地所有權及長期重建工作的影響值得進一步研究。

50 台灣政府提供補助以支持向公眾開放之私人遺址的管理、維護及修葺。法律亦規定政府須補償被列為保育區的私人財產的價值損失，並制訂法律條文允許向外轉移遺址內的容積。

廣州的經驗教訓

51 歷史上，廣州的重建經歷了若干階段：從完全由公營主導到以私營主導為主，以及目前的混合方式。當前方式的特點是在市政府高層（包括市長在內）領導下，由地區發起重建。政府主動介入市區重建，特別是在規劃、收購及補償，以及居民安置階段。發展商參與項目設計及重建工作。

52 雖然社區參與依然有限，但是這種參與的必要性和實際行動卻日漸增多。在當前調查研究過程中，新收購及補償正處於進展階段。

53 市級及區級政府在規劃及審批過程中扮演重要角色，且大多直接涉及國有財產。

上海的經驗教訓

54 市政府最高長官的領導及各部門的協調被視為上海市區重建的重要因素。上海將市區重建視作該市策略發展的一個重要部分。

55 上海政府有一項拆卸破舊危險建築物的實務，並將這些土地列入政府「土地備用區」。

56 上海為具有歷史價值的地區的整體規劃作了大量努力，有時還會把文物保育納入到有利可圖的綜合發展項目中，發動私營機構參與。

教訓總結

57 綜合規劃 – 許多其他亞洲城市均有明確的文物保育及重建的綜合規劃，而這對私營主導市區重建尤為重要。

58 城市競爭力 – 在許多城市中，市區重整對其整體策略發展競爭力至關重要。政府最高長官的參與起關鍵作用。

59 公營主導或私營主導：許多城市在不同的市區重建階段採取了不同的方法。首爾、廣州和上海在達到一定階段後，一度把市區重建策略從公營主導轉為以私營主導為主，後來又全部回歸到以公營主導的市區重建為主，輔以私人合夥。而在台北，意識到以私營主導為主的策略在處理最需要重建的地區上存在不足後，當局近年來已嘗試糾正這個問題。東京及新加坡基本上仍為私營主導，但新加坡的私營市場較公屋市場偏小。

60 現有開發密度：本項研究中的城市，其開發密度均不及香港。這些城市均可提高地積比率作為對私營部門的主要獎勵。然而，提高地積比率的方法在香港的可行性十分之低。而香港建於六十年代末期及七十年代之樓宇，大多的可發展空間已用盡，重建的難度便更加高。

總結（重建）

61 在這些城市（除東京及新加坡外）中，市區更新經驗反映了以私營主導為主的重建所存在的局限性，近年亦要擴大公營的參與。

62 私營主導重建的同意門檻以香港為最高，達到 90%。東京及首爾的同意門檻為三分之二；而台北的同意門檻則視乎重建的重要性，從 50% 到三分之二不等；上海和廣州同意門檻為 2/3。在新加坡，樓齡 10 年或以上的樓宇為 80%，樓齡不足 10 年的樓宇則為 90%。

	規定的土地業權人同意的門檻%
新加坡	樓齡為 10 年或以上的樓宇為 80%。樓齡不足 10 年的樓宇為 90%
東京	三分之二
首爾	三分之二
台北	<ul style="list-style-type: none"> ● 迅行劃定區域：50% 的業主合共擁有 50% 的土地及建築樓面面積 ● 公告劃定區域：60% 的業主合共擁有三分之二 (66.7%) 的土地及建築樓面面積 ● 其他未劃定區域：三分之二 (66.7%) 的業主合共擁有四分之三 (75%) 的土地及建築樓面面積
上海	三分之二業主合共擁有建築物總面積三分之二
廣州	

63 我們發現，在研究的所有城市中，只有上海採用「土地儲備」方法。然而，我們亦注意到，上海的每項收購及拆卸一般僅涉及一棟樓宇中的少量住宅單位。香港的情況卻非如此，大部分樓宇都涉及多個單位，而「土地儲備」亦非現時市區重建局權限之內。

64 在許多城市中，由下而上規劃及重建取決於強化的社區及獲賦權的區政府。而香港似乎並不具備這一先決條件。

總結（保育）

65 其他亞洲城市的文物保育主要由政府主導（規劃、劃定／分區、支持及收購），私人參與實施。

66 我們已經看到嚴格的高度限制及降低分區用途的實例，但未發現公眾強烈反對的跡象⁴。許多城市都採用保育區內地積比率轉移。僅台北採用文物保育區外容積移轉；雖然上海有關規條亦容許相類似的安排，不過在這個研究過程中，我們並找不到有曾予以施行的具體例子。

67 許多亞洲城市在維護保育區的真實性上，需要定立程序與機制以給予豁免現代建

⁴ 在新加坡個案，公眾的反對只可在網站日誌上找到，並沒有刊登於報章上

築規範及規例的要求。新加坡個案較為清楚地展示了市區重建局如何協調各類其他政府部門（如建築當局及消防處）的規定。

68 研究發現，不同城市中有一個共同的趨勢，即越來越多人熱衷於真實而有生命力的保育文物。

69 許多城市均為復修私有保育建築提供貸款。

總結（復修）

70 本次研究的亞洲城市中，除了首爾都政府和台北市政府向市區更新重點地區分別提供貸款和補貼外，私有樓宇的保養和維修主要是由私人負責。

71 由於更新危房的需要，上海和廣州在有關復修的法律及規例相對上比較詳細。舉例來說，法律規定重要樓宇改造或裝修需要三分之二的業主同意。

總結（政府角色）

72 我們注意到，不同城市的政府角色因時間而異。雖然各城市現有的市區重建模式各不相同，但我們觀察到兩個共同特徵，即重視法律框架及綜合規劃（包括重建及保育），及市政府最高長官的領導，而此有助於協調不同政府部門及各局的工作及司法管轄權。

73 就參與實施市區重建項目的範圍而言，不同城市的政府角色各有不同。東京政府極少涉足項目實施，相反，首爾都政府在開發及實施新市鎮項目中扮演相當重要的角色。同時，我們亦注意到，私人市場主導的市區重建模式（即業主和發展商參與組建重建協會）在東京、首爾及台北極為相似。

總結（私營市場）

74 在東京、首爾及台北，發展商/建築公司與業主組成協會共同開展重建項目。這些發展商/建築公司為重建項目提供技術及資金。在廣州及上海，政府負責清拆及土地組合，而發展商負責重建。在新加坡，該模式與香港採用的強制出售模式十分相似（除就強制出售設定的業主同意門檻較低外）。

75 在若干城市（新加坡、東京、廣州及上海）中，私營部門在開展文物保育方面扮演了重要角色。東京明文規定的政策是充份利用私營市場的靈活性及私人公司的資源。在台北，容積移轉促使私營部門參與文物保育工作。

總結（社區）

76 在首爾、東京及台北，業主在重建中發揮重要作用。儘管模式非常相似，但結果卻截然不同。首爾經歷了嚴重的衝突，近期首爾龍山（Yongshan）的一個重建項目爆發的衝突即為一例⁵。由於強勁的社區發展，台北重建進程相當成功，但僅限於小規模項目及相對較富裕的地區。該模式在其發源地東京的效果似乎更佳。同一模式的不同應用結果讓我們清楚地意識到，政治、社會及文化背景在市區重建策略的制訂中佔有重要地位。

77 為使業主參與文物保育工作，新加坡、首爾及台北的教訓均值得借鑑。

學習外國經驗的局限

78 在從其他城市學習經驗的過程中，我們應時刻銘記各城市之間的政治、社會、經濟及文化差異、市區重建的不同階段以及開發密度之間的差別。特別是：

- 土地政策的差別（所有權、租賃政策）—例如，香港實行批租制。在東京、台北及首爾，土地大多屬永久業權。
- 政府架構（國家、省、直轄市、區）—例如，香港基本上只有一個政府層級，而區「管理」主要屬諮詢性質。在首爾、東京、上海及廣州，區級政府的資源更為充份，且擁有相對較大的管理及決策權。
- 政治架構（選舉制度）—首爾和台北的市長競選中，對於大型項目以及市區重建策略或方法的訴求體現得十分明顯。新加坡政府則是根基牢固，保證了政府貫徹實施長期策略的能力。
- 較之其他城市，香港地方社區的力量相對薄弱。
- 社會及政治文化—例如，日本講求以和為貴，香港則是強調多元化。另外還有首爾的社會衝突。
- 在相關公共政策及項目實施中發展商的規模及影響，例如香港擁有大批實力雄厚的發展商，這是其他城市通常所不具備的。
- 香港現存樓宇密度極高，無法像東京、首爾及台北一樣用於獎勵以私營主導為主的重建。

建議總結

79 是次研究的目的是從所選亞洲城市的市區更新政策與措施，找出可供學習的地方，而非指出那些政策應在香港實施，後者應是在市區更新策略檢討的公眾參與及建立共識過程中所決定。在上述的段落中，研究隊已列出可供市區更新策略檢討督導委會參

⁵ 2009年1月20日的火災中，五名作為抗議者的租客及一名警察遇難。

考的課題。以下的段落列出市區更新策略檢討中，應加以討論或再進一步研究的議題。

業主參與及同意重建百分比

80 有關業主參與在市區更新策略檢討的討論甚為受到關注。在首爾、東京及台北的模式中，有幾個共通點值得我們考慮其在香港的可行性：

- 指定重建地區：政府透過規劃過程指定不同地區不同重建的優次。而這個規劃過程透明度較高，亦給予市場及業主一個清晰訊息。
- 推行市區更新政策的制度：在指定不同重建優次地區的時，政府亦設立法制、政策、程序及機構以推動及協助業主的參與。由於香港社區一般缺乏組織，而居民一般的社區參與程度甚低，要推行業主參與，便需要有適當措施才可協助業主組織起來。

81 如上述，獲得業主同意可以進行重建的百分比，香港的法定門檻為最高(即 90%)我們要考慮這個百分比是否有需要作出調較，或是最低限度，運用現時法例上容許行政長官可於行政會議以附例的形式，為某些類別的地段定立一個較低(於 80% 至 90% 之間)的百分比。

82 理論上，香港的業主可以引用香港法例第 545 章《土地(為重新發展而強制售賣)條例》來啟動一個重建項目。但由於法例中，要求申請者證明樓宇的齡期或其維修狀況理應重新發展，及申請人已採取合理步驟及以公平及合理的條件試圖獲取該地段的所有不分割份數。現時，所有成功引用 545 章的項目，都是有發展商或投資者的參與才能成事。再者，申請者需要不少專業與技術的支援(如樓宇狀況的工程分析報告、估價報告等)，才能完成整個申請過程。若我們需要考慮如何協助業主的參與及啟動重建，可以參考台北的例子：即為重建項目成立股份有限公司，及為業主提供啟動重建項目的財務資助。

市場主導重建

83 其他亞洲城市以純私營市場主導的重建經驗，大多數都不是十分正面的。雖然首爾、上海和廣州三地的政府都曾經嘗試完全抽離重建的工作，現亦轉回來扮演一個重要的角色。是由於新加坡的私人樓宇市場多屬於高收入群，新加坡仍可以繼續將重建留給私人市場。雖然日本的模式主要是私人市場主導，但亦需要國家政府最高層的領導，於內閣中設立都市再生本部，直接由首相出任主席，內閣官房長官及國土交通大臣為副主席。在台北，在 2008 年成立的都市更新開發公司，亦是試圖填補在市場主導的情況所遺漏下來，最有需要重建而又未能啟動的項目。在市區更新策略的檢討中，重建應否由私人市場主導的辯論仍會繼續，我們亦應考慮上述各城市負面的經驗。

84 我們亦需要留意其他與私人重建項目的其他議題，包括對租客的補償、在重建地段以外的公眾諮詢、規劃的問題(如公共設施、公共空間、密度、避免「鉛筆」樓等等)。

指定優先重建地區

85 其他城市在其規劃過程中，有指定優先重建的地區，而香港現時的情況並沒有如此安排。雖然在市區更新策略中，有列明目標地區，但涉及市建局在目標地區內的具體樓宇群或小區計劃則被界定為敏感及高度機密。由於市建局進行的項目涉及不少財務的利益，其中重要的考慮是要避免濫用。這亦是由於市建局的賠償很多時較市價為高，使投機者有利可圖所至。以上保密的關注，亦成為業主特別在早期規劃中可以參與的主要障礙。所以要考慮增加業主參與的可能時，透明度與賠償的問題須一併考慮。

社群參與

86 社群參與市區更新的要求在各城市都有增加的趨勢。在香港的討論中，雖然就增加社群參與的問題並沒有爭議，除了上述保密的問題外，如何推行社群參與及參與的程度仍有待討論，在未來的市區更新策略的檢討中的社區參與和建立共識的過程中，這個議題亦將會再出現。

87 地區政府啟動重建項目的例子在首爾、台北及廣州都可以見得到。以香港的情況而論，相關的問題是我們應該先待區議會的功能強化後，才賦予其更多市區更新的功能；還是先授予區議會更多市區更新的權力，作為逐步加強地區行政的其中一步。

租戶的補償

88 在不同的亞洲城市，對租戶補償的法定或是政策有一定程度的差異：由新加坡的全沒規定，以至台北有法定的補償水平計算方法。我們留意到首爾雖然有法規及政策處理租戶的補償，但水平則有待商議，結果其間卻經常出現爭議。在香港的私人市場，大致上與新加坡相同，沒有法定或是政策的規定；而另一方面，市建局項目的租戶補償則有十分清晰的政策規定。如果我們希望私人市場或是業主在未來的市區更新策略中，扮演更積極的角色，我們便要考慮是否有需要在法例上或是政策上，制定更清楚的租戶補償安排。

重建的資金籌措

89 重建的資金籌措有兩個議題：一是重建上財務的誘因。二是運作資本的需求，以應付賠償、收購、規劃及重建的資金需要。

90 幾個城市都是以額外的地積比例，作為主要的財務誘因。但這方面對香港而言，空間並不大，最低限度會是愈來愈細。其他可以考慮的便是稅務的誘因，如東京、首爾及台北的做法。此外，若要鼓勵業主的主動，台北為業主所提供技術和財務上的支援便值得參考。

91 首爾、東京和台北政府為重建項目提供借貸，而台北更進一步容許重建項目可透過成立股份有限公司透過供股或發行債券，以籌措重建資金。若香港要鼓勵業主啟動重建項目，上述方法都可以參考。

社會影響評估

92 研究隊曾嘗試但未能在所選的亞洲城市尋找到使用社會影響評估(SIA)的經驗。SIA 在香港已是一個法定要求，而亦沒有人會反對使用 SIA，主要議題是有關如何進行及如何運用 SIA 作為決策的參考、項目的確定、及項目的推行。這個議題有待日後在香港的具體情況下，作更詳細的研究和討論。

保育與規劃

93 在是次研究中，大部分城市都有推行大型的保育包括了景觀區與文化區的保育，而這些保育的工作是城市規劃的一部分。在檢討香港市區更新策略時，亦可討論應否或能否應用這些外地的經驗於香港。

94 自願式的保育工作在新加坡、首爾、台北及東京都可以找到例子。雖然自願式的保育並不算普遍，這些城市的政府亦試圖及作出措施以促進自願保育，如首爾的借貸，台北的資助，新加坡、台北及東京的地段內的容積轉移，以至台北(上海亦可以)將容積轉移至地段以外。這些措施都可以作為香港的參考。

95 要進行保育的工作，在應用現代建築標準時便需要有一定的彈性，更需要協調不同部門(如建築與消防)的工作。新加坡以市區重建局作為決策及協調部門，是一個好的例子供香港參考。

復修

96 雖然復修私人樓宇主要是業主的責任，其他城市包括首爾及台北亦有措施鼓勵業主保養樓宇。香港亦有發展在這方面的工作，其他具爭議性的議題如強制驗樓及維修在其他城市並不明顯。在香港的市區更新策略檢討中，我們可以較其他城市在這方作更進一步的發展。

結語

97 雖然面對不少研究的限制，及在充份考慮到在理解其他城市經驗時要留意的地方，研究隊仍能在其他城市中找到不少有用的學習經驗。如較早前所提及，這個研究涉及的議題及與市區更新有關的專門知識範疇甚廣，雖然研究隊亦嘗試諮詢香港及其他地方的有關專家，我們仍不可以稱得上在各方面的專家。基於時間及資源的限制，有不少在研究報告提及的地方還需進一步及深入的研究。再者，這些城市的市區更新政策及措施亦正在不斷演變之中，持續學習於各地正在發生的情況，才可以協助我們面對在香港現有的議題。