

## 《市区重建策略》检讨

上海研究考察 (2009 年 3 月 26 至 28 日)

### 简短报告

#### 1. 背景

- 继政策研究顾问 (香港大学研究队) 对六个亚洲城市进行政策研究后, 为让主要持份者能取得有关其它城市进行市区更新工作的第一手资料, 我们举办了两次研究考察。上海是其中一个选定进行考察的城市。
- 市区重建局主席张震远先生率领的代表团一行 26 人, 成员包括《市区重建策略》检讨督导委员会委员、市区重建局 (市建局) 《市区重建策略》检讨委员会成员、市建局分区咨询委员会委员、发展局及市建局代表。
- 由公众参与顾问 (世联顾问公司) 统筹的两天半考察活动包括与当地政府官员、学者和在上海市具市区更新经验的商界人士会晤。除此以外, 也实地考察了一些重建及文物保育项目。
- 会议和座谈的摘要以及代表团成员所表达的关注和意见总结如下。

#### 2. 讲者: 上海市住房保障和房屋管理局局长刘海生先生

时间: 2009 年 3 月 26 日下午

地点: 上海市住房保障和房屋管理局

讲题: 市区重建的历史和策略, 赔偿与回迁

#### 摘要

- 上海旧区改造历史可追溯至上世纪三十年代, 政府为解决住房困难, 以拆卸重建为主。「零星拆建」是当时主要的重建形式, 因此旧区整体面貌改变不大, 年均拆除旧住房约 8.7 万平方米。直到上世纪九十年代, 上海才开始大规模旧区改造。
- 90 年代初以危棚简屋改造为主, 重点改善没有卫生间及煤气供应的住房, 约有 48 万户受益。稍后配合「十五」计划, 加快改造了全市中心城区。市政府于 2000 年制定了《上海市城市房屋拆迁管理实施细则》, 确定了旧区改造房屋拆迁补偿安置, 以被拆房屋市场评估价为标准, 受益居民约 28 万户。至 2005 年底, 「十一五」计划展开, 配合大规模市

政基础设施建设，拆迁项目加快进行，但动迁越来越困难，成本也越来越高。

- 不同的改造方式

1. 旧住房成套改造

改革开放初期，上海住房为成套(即配有卫生间及厨房)的比例只有31.6%，政府与企业(大部分是国有企业)对建筑物进行局部改造，增加居住面积，至2008年住房成套率已提升至95%。

2. 平改坡和综合平改坡

中心城区的老式工房以红屋顶为特色，这类楼房建筑标准低，日久失修；政府在1999年开始对此进行大型改造，扩建并添加配套设施，如防雨隔热，并美化外观；截至2008年，全市完成改坡改造共1,664万平方米，平改坡综合改造为1,211万平方米。

3. 综合整治

为提高居民生活素质，市政府替旧区失修住户进行整治，成套改造、改善配套、恢复历史建筑风貌等。从03至05年期间，共综合整治了5万6千多户。

4. 「保留」、「保护」及「改造」

市政府从2003年开始对历史文化风貌区进行保留保护及改造，保护管理组织机构为市房局、市规土局市文管委，并设有市保护委员会，统筹协调历史文化风貌区及优秀历史建筑保护工作。当中有140幢属市级文物保护单位。往后会陆续公布优秀历史建筑名单，扩大保护范围。

- 中凯城之光重建项目在2000年展开，2002年激活，占地约6万4千多平方米，以弄堂工厂为主，牵涉约150个各类单位须动迁居民约3000户。以「拆一还一」原区安置为原则，但对贫困户有特别照顾，受影响住户可得到过渡期补贴或入住过渡房。

- 回迁安置在实践上存着问题，不少居民，宁愿选择补偿金到其地区买较大的单位，不选择原区安置，因为基于「拆一还一」，回来后住房面积基本不会增加。由于房型设计等因素，亦难以满足居民原地安置的需求，居民的搬回率只有15%。

3. 讲者： 上海市规划和国土资源管理局副局长胡俊先生  
历史风貌保护处处长谷士扬先生  
时间： 2009年3月27日上午  
地点： 上海市规划和国土资源管理局  
讲题： 总体的政策和工作方针

## 摘要

- 上海市规划和国土资源管理局是新的部门,把规划和国土资源管理放在一起,希望强化政府管理,消化内部矛盾和冲突,统一目标和合作,增加执行政策的弹性,提高沟通,达到有效的政策执行。
- 上海市政府 2001-2010 年的十年计划里,达到了不少目标,2010 年上海世界博览会(世博会)及深水港等都对城市发展带来动力。国务院刚发表了将上海打造成四大中心:分别是国际金融中心,航运中心,经济中心和贸易中心,上海将会成为扬子江三角的枢纽。
- 上海市人口现约为 1,880 万,城中心区约有 560 万常住居民,现有约 200 多万方里可规划开发,市政府对土地使用及开发规划非常关注。
- 近年上海市急速发展,当中以上海市西面、黄浦江两岸重建及浦东开发带动,浦东以高尖端科技发展,市政府以中心城区改造为主。动迁原则以公平公正,让市民方便安心为重点。
- 发展要点:
  1. 加强中心城区的竞争力
  2. 两浦两岸以动迁带动发展,重基建(例如公路网络的发展),2012 年前增加基础建设,浦东机场增建第 3、4 和 5 跑道,「轨道交通」模式发展
  3. 在外环郊区建新城镇,鼓励名牌中学大学及医院向郊区迁移或在郊区设立新院舍
  4. 加强环境保护及绿化
  5. 强调社区和谐,多听意见
  6. 发展农村(以财政转移或补贴的方式,让农民生活得到保障)
- 国家政策是发展原动力,加上投资者的参与,承担了发展的风险。
- 上海以立法方式,在全市现划出 12 个历史文化风貌区,制定并实行了地方保护条例。列入保护范围的风貌区所在区县政府也在积极组织编制保护规划。对于保留、保护建筑也在加大日常的严格管理和抢救性修缮力度。对优秀建筑、文物、历史建筑的保育非常重视,以修缮形式保留,并以点、线、面手法加以确立。配合规划、文物管理,道路的保留及改善,确保历史风貌得到保存。

## 代表团成员所表达的关注和意见

*对历史建筑保护，有没有一套客观的规范？*

- 历史文化建筑分五类：第一类是文物类；第二类是优秀历史建筑；第三是保留历史建筑；第四类是一般历史建筑；第五类是其它建筑。
- 保护历史建筑首先需要对项目有充分的了解，第二是确立其历史档案资料，第三是实地考察每一幢历史建筑。

*公众如何参与保护历史建筑？*

- 上海暂时甚少公众参加保护历史建筑，而主要是上报希望保留。

*谁负责历史建筑的维修费用？*

- 业主、国家贷款或投资者(如有的话)。

*怎样协调旧城改造和整体规划？*

- 上海市的城市规划管理局(规管局)负责规划，而并没有特区分「旧城改造计划」和「新城开发」。现时六个区都有分区规划，规划时确定了保留的面积，新建的容量等。
- 近期也有专项规划，就是旧区改造，尤其是经济适用房和配套商品房。在旧区改造中最大的问题是动迁成本，近年上海的房价越来越高，动迁成本也越来越大。原有的建筑质量差，而且人口密度高，如须改善居住环境但却没有相关政策配套，只按照市场运作甚难推动旧区改造。自2004年起，规管局开始配套商品房基地，即政府先预留土地作动迁一部分居民之用。

#### **4. 讲者：同济大学郑时龄教授**

**时间：2009年3月27日上午**

**地点：香港驻上海经济贸易办事处**

**讲题：保护历史文化风貌**

#### **摘要**

- 上世纪六十年代人口膨胀，当时政府并没有规管房子的改造。到八十年代初，市政府才开始改善房屋问题，例如为没卫生间的房屋增建卫生间，两层加建为三层等。
- 上海目前总土地面积为 6,300 万平方公里，常住人口约 1,800 万，还有 400 万的流动人口。有三个因素影响发展过程：
  - 1) 浦东的发展——1990 年开始发展浦东。过去黄浦江一带是工厂、仓库、码头，经过改革开放，黄浦江成为城市的中心。从 2000 年开始，

市政府将沿江码头水岸规划为公共开放空间。

- 2) 2010 年上海世博会——世博会的选址定于黄浦江边有特别重要的意义，该地点离市中心五公里，非常方便，以往是工厂仓库用地，透过改造及建设，把黄浦江由过去一个工业用地改为生活用地，推动市民生活质素的提升。
  - 3) 市政府在 2000 年底提出郊区发展，建设卫生城及社会主义新农村。举办设计比赛，邀请外国的设计师参与建设郊区。
- 上海市规定住宅高度不能超过一百米，但不少开发商希望建筑有标志性的建筑物。至今上海市 13,114 幢高层建筑中却有 777 幢为超高层建筑。
  - 上海市密度非常高，而且非常不平均。最高密度的地区每平方公里住 49,000 多人，但上海市平均是每平方公里 2,000 多人。鉴于建筑密度过高，整个城市比较挤迫，政府自 2005 年起增加公共开放空间，进行绿化及减少容积。
  - 建设过程中，市政府及相关机构提出要保护文物及历史建筑，在郊区也划出文物保护区。现在上海市共有 12 个历史文化风貌保护区，632 幢优秀历史建筑，2,138 座历史建筑，9,343 座建筑将被保留。郊区则划出 32 个历史文化风貌区。虽然保护文物的同时也会影响城市的开发，但相比 20 年前，保育的议题越来越受到重视。
  - 根据《上海市优近代建筑保护管理办法》及《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》，市政府宣布了一系列保育及保护历史建筑政策，当中 12 个历史文化风貌保护区包括：
    - 1) 外滩历史文化风貌区(101 公顷)
    - 2) 人民广场历史文化风貌区(107 公顷)
    - 3) 旧城历史文化风貌区(199 公顷)
    - 4) 南京西路历史文化风貌区(115 公顷)
    - 5) 衡山路—复兴路历史文化风貌区(775 公顷)
    - 6) 愚园路历史文化风貌区(223 公顷)
    - 7) 虹桥路历史文化风貌区(481 公顷)
    - 8) 山阴路历史文化风貌区(129 公顷)
    - 9) 提篮桥历史文化风貌区(29 公顷)
    - 10) 龙华路历史文化风貌区(45 公顷)
    - 11) 新华路历史文化风貌区(34 公顷)
    - 12) 江湾历史文化风貌区 (458 公顷)
  - 市政府并划定了 144 条历史风貌道路，其中 64 条道路不容许任何改动。

- 黄浦江滨水空间规划：从黄浦江上游开始，其中一座 1883 年开设的水厂予以保留。这规划带动了苏州河一带的地区，其中苏州河规划设定了 200 米之内不能改动或增加建筑，并增加公共空间。
- 上海现有 75 个创意产业中心分布全市。当中成功的如八号桥和田子坊，但也有不成功的例子。位于泰康路的田子坊，是 1926 年由法国人建筑，自 1999 年开始，不同国家及国籍的创作人包括建筑师，时装设计师和艺术家等纷纷进驻，令田子坊成为了一个创意产业集中地。附近地铁站将于 2009 年年底开通。
- 建设世博会推动了城市建设，加速公共交通基础设施建设，也让市民重视文化事业、公共空间、历史文化建筑保护和环境保护等。

### 代表团成员所表达的关注和意见

*公众有否提出需要保育保护哪些建筑或地区？*

- 如公众提出，当局会作出相应调查，而有关程序是既定的。

*遇上开发商要清拆那些历史建筑，而政府却希望保留，是否需要补偿？*

- 若牵涉的面积大，双方会就赔偿提出磋商；但一般情况是开发商情愿保留历史文化建筑，因为这是项目的最大卖点，并可提高项目的吸引力。
- 有些情况是批地补偿，不会作现金赔偿。

*新天地的个案，有甚么藉得学习？*

- 容积率转移的政策可作参考，但有限制。

*如果政府要把历史建筑买下来，怎样定价？*

- 由专家定价。

5. 讲者： 上海市城乡建设和交通委员会秘书长徐建群先生  
住宅建设协调处处长冷玉英女士
- 时间： 2009 年 3 月 27 日下午
- 地点： 上海市城乡建设和交通委员会
- 讲题： 重建项目的规划与实施  
浦东徐家弄的公众咨询

### 摘要

- 上世纪九十年代开始旧区改造，但只集中处理危棚简屋改造；2000 年

后开始新一轮旧区改造，配合「十一五」计划，全市共清拆危旧房 7,000 万平方米，约 120 万户改善了居住环境。2005 年开始，上海住房价格越涨越高，令改造更困难。

- 旧区改造的概念由市中心伸展到全市。政府的架构去年重新改组，城乡也纳入规管。设立了协调处，更重视住房的统筹。
- 2007 年实施扩大旧区改造机制，试行事前咨询制度，在试点激活改造前，须按市建设交通委、市住房保障房屋管理局制定的旧区改造事前征询制度的规定，展开两轮征询。试点有两个，浦东的（塘一、塘二小区）改造项目征询制度非常成功，但杨浦区的却不成功。
- 两轮征询：
  - 1) 第一轮：为期两个月，征询改造区内居民的意见，需取得 90% 受影响居民同意，才进行第二轮征询；
  - 2) 第二轮：为期一个月，征询居民房屋拆迁补偿方案意见，期间需要取得 75% 受影响居民同意，否则改造计划便取消。
- 旧区改造机制采取「可做可不做」的原则，如征询过程不能取得特定百分比的居民同意，政府会取消计划。事前咨询制度要求通过的百分比，至今仍有争论。

## 代表团成员所表达的关注和意见

*赔偿及收购价是否跟随市场价格而改变？*

- 基本上按照协议的收购价格，遇上市况改变，例如价格下调，则仍依照原定价格收购赔偿；相反，区政府也会因应情况上调，以不影响收购为原则。

*反对声音不一定来自受影响居民吗？*

- 上海来说，持反对意见的以受影响居民居多。

*如果非改造不可怎么办？*

- 非改不可的项目一般属市政府项目，无须咨询民意。

6. 讲者：石库门里弄建筑群建业里代表朱劲松先生

时间：2009 年 3 月 27 日下午

地点：愚园路 190 号

讲题：古迹保护项目复原与改建

## **摘要**

- 「建业里」为现存上海最大的石库门里弄建筑群，建造于 1930 年至 1938 年，清水红砖、马头风火墙、半圆拱券门洞形成鲜明的建筑特色。复原工程为迎世博的重大保护项目工程之一。
- 保护项目启动前，原来设计居住 260 户的社区内 36 个单位已经入住 1,050 家住户。由于长期处于超负荷使用状态，房屋出现了墙体开裂、木色件腐烂、防潮层失效等问题。部分居民破墙开店也使「建业里」的环境遭到破坏，一些原有的红砖墙面、石库门门扇门楣已不复存在。
- 这项目占地面积 17,894 平方米，现有建筑面积 23,272 平方米；分为东、西两弄进行改造，按照「修旧如故留其真」的要求，保留西弄较完好的里弄住宅群（4 万块砖头），改建成酒店式公寓，复建东弄破损较为严重的里弄建筑群。

## **7. 与上海市人民政府副秘书长兼商务委员会主任沙海林先生会面**

**时间：2009 年 3 月 27 日晚上**

**地点：上海市人民政府大楼**

## **摘要**

- 沙海林先生曾任卢湾区委书记，任职时，该区有达二万个住户没有卫生间设施，在区内推展旧区改造后，没有卫生间设施的住户减半。居民的生活得以改善。
- 上海旧区改造刚开始时是采取推倒重来的方法，当时居民的居住环境差，旧区改造后生活得到很大的改善，故当时较容易推行改造。现在上海房价上涨了很多，赔偿成本是一个问题。
- 保留历史风貌、文化承传是另一个问题。上海值得保留的建筑物多，风格也很不同。如果从延安高架由东向西走，会先看到老城厢一带具中国建筑特色的房屋，渐渐会看到中西融合的石库门，再往西走便是西式的花园洋房。
- 关于赔偿，上海居民在拆迁时可以投票选择评估公司评估其住所的价值。一般赔偿是物业市值再加二至三成。他认为香港受重建影响的业主赔偿相等于七年楼龄物业的金额十分优惠，是上海不可能承担的。

8. 讲者：上海市卢湾区政协副主席兼区发改委主任陈永亮先生  
时间：2009年3月28日上午  
地点：田子坊  
讲题：田子坊翻新与创意

### 摘要

- 位于卢湾区泰康路的田子坊是上海创意产业园区活化的成功例子，以共建、共治、共享；商、旅、文三者连动的概念发展。建筑群以石库门建筑为主；自1999年开始由名画家黄永玉及陈逸飞进驻后，渐渐吸引中外不少艺术家和创意人迁入；今天在田子坊工作生活的创意人来自26个国家地区；就业人口约为880人，共有671户，其中约有332户出租开店。
- 田子坊是上海一块「文化湿地」，2006年获颁发中国最佳创意地区。
- 田子坊由区政府、商家协会及业主共同管理，住户出租事宜需经商家协会办理，以保留该区特色为优先。现有约三成原居民居住，而区政府负责维修及改善居民生活环境。
- 未来朝着文化游览、历史风貌和创意风华三线发展及宣传。

### *为甚么田子坊是比较成功的创意园区？*

- 因为田子坊是原创地，地点好。这里强调文化底蕴，并加上政府的配套。

### *有甚么问题？*

- 商家和居民的矛盾。

### *居民出租还是自住？改造费用谁付？如何确保是原住民受惠？*

- 原居民多以出租收取租金较多。
- 改造费由政府支付。
- 政府有户口资料，确保原居民可受惠。

### *谁会帮助业主或商户出租？*

- 商家协会协调出租事宜。政府则负责环境改善。

9. 讲员：瑞安房地产发展有限公司规划及发展总监陈建邦先生  
时间：2009年3月28日上午  
地点：新天地一号会所  
讲题：太平桥重建计划 - 重建新天地时遇到的困难及解决方案

### 摘要

- 新天地发展源自太平桥重建项目，面积为125万平方米。瑞安房地产上世纪八十年代进驻上海，九十年代初得到上海市政府批准重建。
- 市政府基本上同意将太平桥内所有危楼清拆，经考察工程后，决定保留部分历史建筑，并以混合商业住宅模式进行开发。
- 早期开发动迁，一个月可动迁几千户，但现在动迁一幢单位，可历时三年。新天地项目，至今仍有达60%在发展中。
- 国内开发重建需按国情及时机而调节，开发条件可分宏观及微观两方面，宏观方面，需要配合中国政策，微观方面，需要和市政府一起协商讨论，因为以往没有相关法例和条例或案例参考，因此在开发中有许多弹性，像消防信道的规定，也是在开发重建过程中与有关单位协商讨论，然后才定下消防条例。

### 新天地的成功之处是甚么？

- 新天地的成功源于上海对此类开发项目有需求，上海人将上海市定位为国际城市，上海市民对他们的文化感到骄傲和喜欢。新天地项目让贫困户得到赔偿，生活得到改善。旧式人视之为怀旧，年青人视为时尚地区。政府也视新天地为其中一个突出身份的项目。

### 10. 总结

时间：2009年3月28日中午  
地点：新天地一号会所

### 黄于唱博士总结报告

- 至今，上海仍有约5%住房是没有卫生间和煤气供应的，住在这些房屋的住户约有30万户。
- 过去动迁公司由政府成立，由发展商及政府给予一个总额，再由动迁公司负责向受影响住户赔偿，但当中牵涉不少利益问题。因此，现在动迁

改造及赔偿均由政府负责，赔偿额约按市价再加二至三成津贴。新措施下赔偿方法也变得多元化，更加入了公众咨询。

- 「可做可不做」项目的公众咨询只在试行的阶段，成功案例为浦东徐家弄，但失败的例子是杨浦区。浦东徐家弄余下不赞成重建补偿的居民去向如何尚未有资料。
- 上海市政府现在集中发展郊区及农地，因市区内重建成本提升，困难加大，因此减慢城市发展。
- 关于旧城改造，最近市政府成立旧改领导小组，小组由各主要部门组成，市主要领导为组长，副市长则是副组长。区政府亦有其旧改领导小组/办公室，而区政府是实际推行旧改工作的机关。
- 创意产业区以八号桥及田子坊为最成功例子，前者纯商业模式运作，后者则以居民及区政府为主导，很多居民将其住宅单位改装出租给商户作商业用途。但仍有居民在田子坊内居住。
- 上海以立法方式，订立了历史风貌区保留及优秀历史建筑物保护条例。不过所需修缮这些建筑物的经费尚未到位，暂时只能强制性停止对有关建筑物的改建/拆建。

#### **代表团成员就上海的市区重建例子与香港的相关性发表的意见:**

- 多位成员认为上海市政府在重建项目中的角色清晰，项目的户籍清楚，令争拗减少。但香港市区重建的困局在于任何项目均需要先对外公布，才进行冻结调查。
- 香港的相关政策条例规范较严谨，而上海的政策及配套较灵活。成员一般认为香港与上海是不同的政府架构和模式，而香港可以借鉴的是其运作而非管治方式。
- 数字成员认为就「可做可不做」项目咨询受影响居民可减低冲突。一位成员表示，第一轮的咨询后才激活项目在香港推行可行，但第二轮有关赔偿方案的咨询未必可以达成共识，但若不能获大多数居民支持则放弃，可能可以激发民间互动，反而有助项目推行。亦有成员建议应「先收楼，后规划」。
- 有成员建议香港可以推出较多元化赔偿方法，如「楼换楼」、「铺换铺」。

但亦有成员质疑各地法律，社会结构不同，香港未必能仿效。

- 一位成员认为上海的重建难度较低，而香港的市区一般的地积比率已很高，减低重建项目的吸引力。
- 亦有数字成员认为香港的市区重建项目多须城市规划委员会批准，与上海由行政当局主动推行相比，难免政策的可预测性较低。
- 一位成员认为上海的例子未必能套用在香港，因为需要考虑透明度及时间性。另一位则认为政府应该提供协助、促进发展。政府的工作是要把事情定性、定位、定量。
- 多位成员表示欣赏上海政府对历史文化风貌区的保存及创意产业区的推动，例如八号桥，政府批出 20 年租约，以经济诱因，鼓励私人积极性，令发展商更积极推动。有成员建议香港的旧工厂大厦活化亦可循此方向考虑。

世联顾问公司  
2009 年 4 月