

《市区重建策略》检讨 公众参与阶段 专题讨论一：重建发展与楼宇复修 讨论摘要

日期： 2009 年 5 月 16 日（星期六）
时间： 下午 2 时 30 分至 5 时
地点： 香港北角百福道 21 号 香港青年协会大厦 1001 及 1002 室
出席人数： 45 人 (包括督导委员会委员 2 人, 发展局及市建局代表共 7 人以观察员身份出席, 来自工程界社促会的小组主持共 5 人^{註1})

世聯顾问代表、主持人麦黄小珍简介《市区重建策略》检讨背景后，邀请与会者进行公众演示文稿及进行小组讨论。讨论意见要点如下：

公众演示文稿摘要

演示文稿一

题目：香港楼宇 – 1946 至 1980 年建成楼宇的状态评估

讲者：市区重建局 (市建局) 顾问 Dr. Gordon Anderson (请看附件)

钢筋混凝土楼宇的寿命有限。空气中的二氧化碳不断对混凝土造成腐蚀，而来自混凝土、厕所咸水冲厕系统、餐厅和厨房等的氯化物更会将混凝土的腐蚀加速 10 倍。

本评估以建筑署 1990 年代的两份报告作分析，发现在市建局行动区内 7,500 栋超过 30 年楼龄的旧楼中，约有 2,000 栋情况恶劣而约 1,000 栋情况不明。研究亦发现楼龄和老化之间呈明显关系，除了岁月侵蚀，另一主要原因是香港很多旧楼的混凝土坚固度不足，建筑时亦欠缺建筑年期的考虑。

当楼宇超越它的经济及功能使用期时，无可避免须拆卸重建。状态佳的旧楼可考虑复修，但须留意短期维修的效果可能只能维持 3 – 4 年即要进行下一次维修，对居民造成可观的经常性支出之余，对整体的生活质素和楼宇结构可能并没太大改善。

^{註1} 上述出席人数分类方法于 2009 年 7 月 7 日起采用，本讨论摘要于 2009 年 7 月 13 日在《市区重建策略》检讨网页作出更新。

演示文稿二

题目：重建及优化旧区以提升香港的市区质素 – 市区环境概览

讲者：香港城市大学讲师王炜文先生

香港所有旧区都围绕维港建筑，社区发展因而难有大规模的改变。旧区对城市的发展布局十分不利。同时由于旧区的设施不足，令旧楼未能恰当地配合土地运用。现时，很多旧楼宇于五十年代建成，但因当时资金不足，材料的品质参差，这些楼宇也就特别容易老化。加上在旧区内居住的往往是年长或低收入的居民；而且旧楼宇一般集结在一起；又涉及复杂的拥有权，因此不易改善。

最备受关注的区域包括筲箕湾、湾仔、香港中西区、油麻地、旺角、尖沙咀、九龙城、新蒲岗、观塘及荃湾等。王先生指出大角咀最近虽有很多楼宇已获重建，五十年以上的街道及楼宇仍残存不少。一些旧区，譬如九龙城和湾仔，则已有明显的改善。在湾仔，政府已把某些楼宇清拆重建。九龙城则因为旧机场搬迁后，取消部份楼宇高度限制，再经由政府资助，不少旧楼亦自愿更新。不过其它区域，例如：西湾河和观塘，环境仍然很差，因此存在很多重建的空间。

政府资助居民维修楼宇，许多旧的街巷在四、五年前已见改善，环境明显有进步。

小组讨论汇报摘要

小组讨论共分五组进行，讨论结果如下：

1. 考虑重建或复修的客观条件

有与会者提出选定某区为重建或复修区域的标准应包括：大厦结构安全程度、居住环境 (如人均居住空间)、文物或历史价值、区内的社区网络有否遭受破坏、区内独特的风貌会否减退，或对旅游业会否造成影响、可持续发展 (包括财政可行性、社会成本、公平/公正、分配资源等)、社会影响评估结果等。

有部分与会者认为应考虑居民的想法和情感。利东街个案显示，若土地发展公司/市建局已决定重建方案，即使有些居民反对亦不能推翻。对此，与会者认为应有合理渠道让居民就该区重建与否表达意愿，好让当局进行市区重建前能多听取居民意见。就九龙城土瓜湾十三街个案，有与会者表示当区很多居民希望该区获重建，但计划迟迟仍未开展。有意见认为在决定该区重建或复修时，要考虑可否加强居民的参与；在重建计划正式刊宪前，亦应让居民参与其事。

亦有与会者指出居民情感会随着时间变迁，不能只以某一个时期居民表达的情感作为考虑的依归。有与会者指出在决定重建时市民的诉求，跟现在市民的诉求亦

可能有所改变。在决定重建时纵使有大部份居民支持，进行时可能仍会有部份居民反对。因此最重要的是平衡各方持份者的意见。

有关区议会的角色，有与会者认为区议会未必能代表居民意愿，因此希望有机制可以令居民直接参与咨询及决策过程。但亦有与会者表示，区议会是由当区居民选出，极具代表性，对咨询过程十分重要。亦有提出专业团体和区内居民可互相交流观点，参与社区重建或复修，以及参与决策过程。有与会者认为市建局以往的运作过于机械化，亦太集中于重建发展。如只依靠重建发展的方法，市区更新的步伐会减慢。有与会者亦认为，重建发展未必是最佳方案。如果资源运用和分配恰当，楼宇复修可延长楼宇物质和功能上的寿命。但有部分却认为楼宇进行局部复修，长远并不可行。

有与会者指出，政府应弹性在市区重建项目中补贴以改善公共设施，优化社区规划。私人发展商通常不着重交通规划及社区设施；而市建局在规划用地时，用作社区用途的土地则较多（例如观塘项目）。但这做法则会令重建成本提高，不利市建局自给自足。

2. 「以地区为本」的更新模式

有关旧区更新策略，有与会者认为应按照「以人为本」和「以地区为本」的方针举办更多咨询活动，让更多居民参与。他们亦认为需要一个恰当的机制去聆听和理解市民及持份者的观点。这机制必须可信、合法、公平和公开。另外，有与会者认为，「重建发展」主要涉及拆卸旧楼及盖建新建筑物；相反，「市区更新」则着重改善区内居民的生活环境，所以「市区更新」的方法带来社区发展，较为理想。

不少与会者表示，进行保育及更新时，应顾及整个地区的规划。但区内的居民可能持不同观点，所以要同时顾及整体社会和个别居民的需要甚为困难。

有部分与会者认为保育历史建筑时应把地区特色，例如独特的文化、功能及特征等，纳入考虑之列。有关 4Rs 的协调，有与会者认为应该视乎地区特点、经济价值，混合不同市区更新的方案，灵活运用不同模式，达致同一目标。有与会者认为不应只偏重商业元素，然而，亦有与会者认为若投入大量资金也不能活化该区时，以重建发展方式进行市区更新便较为理想。政府亦应该采取三维(three-dimensional)的市区重建或更新方案。以观塘为例，若要保留观塘作为区内交通枢纽的功能，又同时要加添社区设施和进行商业活动，便需要采取「向高空发展」的方案，「向高空发展」亦可解决旧区居住环境挤迫问题。

有与会者表示新发展或重建地区，例如天水围，可能出现多种社会问题。市建局的主要目标区域均属旧社区，因此决定使用 4Rs 中的哪一策略前，应先通过认真研究和考虑。

3. 失修楼宇的定义

有与会者认为判断一座楼宇是否破旧建筑物时，应该考虑建筑物功能上、物质上及经济上的寿命，因为每一座大厦都有其功能寿命周期，这些都应在重建或复修前加以重新确认及考虑。因此，评估楼宇状况时应该有一套由专业团体协助制订的系统，评估大厦结构、功能和经济寿命的状况。

具体来说，有与会者建议如何界定失修楼宇的定义：任何接获屋宇署发出修葺令或指导函(advisory letter)、楼龄高、复修楼宇的成本效益低 (即复修的费用比拆卸高，应采取拆卸方案) 的楼宇，均在此列。亦有与会者建议成立「楼宇失修分级制度」，以减少持份者之间的冲突。

4. 复修时要考虑的社会经济(socio-economic) 因素

有与会者提出复修破旧楼宇对「社会经济」的影响，包括受影响地区的社区网络、居民的生活情况、文物及历史价值、建筑价值、环境考虑等。

在复修时，要考虑一幢楼宇或一个建筑群在功能上及经济上的寿命周期，若业主只在个别单位内部进行维修，未必能符合整体社会的诉求及需要。

有与会者认为除了私人业主外，市建局、发展商等也应该负责提高地区居民的生活质素，除了改善楼宇外，亦要改善各项社区设施，如：交通网络。

楼宇保养有赖多方配合，很多时候须成立法团方能有效推动。虽然政府已设有楼宇复修资助计划，但业主始终未必愿意自掏腰包，因而阻碍复修进行，法团的角色因而更为重要，可以实时处理潜在危险及筹集资金，促进重建过程。

5. 如何在重建发展及楼宇复修两者中作出选择

有与会者认为决定重建发展抑或楼宇复修，应考虑楼宇的破旧程度、危险程度及对社会的影响 (例如业主意向)，而不只是考虑建筑上的技术因素。

6. 鼓励私人业主参与维修保养的策略

就鼓励私人业主参与维修保养，有与会者认为楼宇复修是业主的责任，且有迫切性，应通过教育、公众宣传及政府补助让私人业主承担保养楼宇的责任。有意见提出应考虑如何协助弱势社群进行楼宇复修，譬如：市建局向长者业主提供资助进行楼宇复修。

此外，有与会者认为在所有旧楼强制性成立业主立案法团，可以提供机制让居民和业主发表意见；有需要时，法团可建议当局恰当地运用权力下令拆卸大厦。另一些与会者认为应立例要求业主强制定期验楼及进行维修，并设立维修基金以资助低收入人士，从而鼓励私人业主参与维修保养。

保养楼宇工作需要政府配合，除了资金投入外，政府也可以与专业团体合作，研究可否延续个别楼宇或建筑群的物质寿命及经济寿命周期。最近政府宣布十亿元资助私人楼宇复修，与会者相信会受社会欢迎，是政府应做的推动工作。

7. 适当运用公帑保养楼宇

与会者认为应该投放更多资源来改善社区的生活环境。

8. 其它意见

- 在重建时无需硬性订立设计规范。
- 有些公众人士倾向以为市建局从市区重建项目中牟利或协助私人地产发展商牟利。市建局的形象有改善的必要。
- 持份者之间常有分歧意见，例如居民和店铺业主可能有不同的需求。
- 赔偿方面，与会者指出若要清拆重建，应考虑以现金赔偿还是原区安置。然而，他们认为两方面均有问题，例如：现金赔偿比较直接，但居民却失去了选择原区安置的权利；即使选择原区安置，要找到合适的单位并不容易。因此希望当局能想出更好的办法。

世联顾问

2009年6月

附件:「香港楼宇 — 1946 至 1980 年建成楼宇的状态评估」演示文稿摘要中文译本 (原文件英文本由顾问 Dr. Gordon Anderson 提供)

演示文稿描述有关建于 1980 年或以前之香港私人楼宇的状况。评估是建基于两份由屋宇署于 90 年代所发表的报告分析结果。透过广泛的目视检查及深入调查, 这些报告记述了约 4,300 幢、建于 1946-1959 年及 13,000 幢、建于 1959-1980 年的楼宇情况, 发现损毁的主要成因为钢筋侵蚀, 加上混凝土碳化及湿气渗入。

演示文稿特别着重那些位于香港旧市区的市建局行动区, 集中讨论优先处理那些可能处于恶劣情况或情况不明的楼宇, 因为这些资料对于将来的建筑测量极为重要。

在楼龄超过 30 年并位于行动区内的 7,500 幢楼宇中, 约有 3,000 幢辨别为需要进一步视察和调查。根据屋宇署的测量结果, 认为其中约 2,000 幢楼宇情况恶劣; 其余千幢楼宇则情况未明, 特别是战前建筑物, 亦会优先进行视察。

根据早前屋宇署报告的分析结果和预测, 现时平均 20% 或以上的旧楼可能处于恶劣的情况, 但由于有些楼宇已决定进行维修, 因此, 未能准确确定复修工作的幅度和质素。

另外, 演示文稿亦指出楼龄和楼宇损毁情况之间的明确关系。一般而言, 楼龄越高, 楼宇处于恶劣情况的机会则越高。在 70 年代末期兴建的楼宇中, 相信只有很小的百分比是处于恶劣情况; 相反地, 在 50 年代兴建的楼宇中, 多达 30% 的楼宇可能处于恶劣情况。而且, 位于香港不同市区的楼宇, 楼宇状态亦有明显差别。

演示文稿强调使用钢筋混凝土建造的楼宇是有使用年限。香港很多旧式楼宇含有低强度混凝土, 当与现今使用特别坚硬及耐用的混凝土建造之楼宇相比, 它们就较易快速地损毁。而且, 原有的楼宇在建筑设计时并没有运用使用年限的概念。相反, 现时的建筑物, 如天桥和其它主要基建, 都拥有长达 120 年以上的设计使用年限, 而设计亦提供更佳的持久性。同样地, 新式楼宇的设计使用年限长达 50 年或以上。可能由于现时已改良的设计标准和使用物料的特性, 这些楼宇的耐久时间比以前长得多, 未见出现香港许多较旧楼宇的明显损毁情况。

情况最为恶劣的旧楼宇需要进行重建, 因为它们已经到了其经济及功能寿命的末期, 而且, 有些楼宇呈现明显的安全风险 (在结构、卫生设备/卫生和防火方面)。这些楼宇大多向住户提供低水平的生活环境。旧楼中质素最好的楼宇可以进行复修, 但必须就维修的预定期限和性质作出更清晰的选择: 它们是短期及暂时性 (最长达 5 年)、中期(5-10 年)、还是长期(10-20 年)? 这些选择都会对复修费用、使用的建筑方法和维修技术有明显的影响。由于价格最低的关系, 最常选择的是短期维修, 但或只能维持 3 至 4 年便需要再次进行维修。这个方法反映对相关损毁过程缺乏认识, 可能会引致重复的高昂开支,

同时并没有为居住环境或结构的耐用性带来任何实质的改善。

-- 完 --