

**《市区重建策略》检讨
公众参与阶段
专题讨论三：重建发展中的政府参与和私人参与
讨论摘要**

日期： 2009 年 6 月 27 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 1002 – 1003 室
出席人数： 56 人（包括督导委员会委员 1 人，发展局及市建局代表共 10 人以观察员^{注1}身份出席，及来自香港测量师学会的小组主持共 6 人）

公众演示文稿摘要

演示文稿一

题目：重建私人多层楼宇的挑战

讲者：发展局首席助理秘书长(规划及地政) 4 — 罗志康先生

讲者指香港跟其它城市相似，要由公营部门和私营市场共同参与，才能有效地做好市区重建。香港的都市老化速度很快，每年平均有 500 幢楼宇达到其设计使用年期(即 50 年)，单靠公营部门，例如市区重建局(市建局)等，并未能全面处理旧楼失修的问题。

事实上，香港有很多重建项目由私营机构进行，但面对相当多困难。香港像世界其它大城市一样，有很多多层大厦，大厦单位业权分散，到楼宇要维修或重建时，往往因为众多业主不能达成一致意见而不能成事。政府于 1998 年通过《土地（为重新发展而强制售卖）条例》(简称「强拍」条例)，条例容许在一个地段上获得九成以上业权的业主同意，可向土地审裁处(审裁处)申请强制拍卖作重建。申请人必须向审裁处证明基于楼宇的楼龄或维修状况，该楼宇有重建需要，而且申请人已采取合理步骤收购余下的一成业权。审裁处若同意申请，会发出强制售卖令，通常会以公开拍卖的方式出售整个地段，争取最高卖价。至今，审裁处只发出二十宗强制售卖令。

发展局建议降低以下三类地段的申请门槛至八成业权：(一)地段上只剩余一个单位未能收购；(二)地段上所有楼宇均达 50 年楼龄或以上；(三)座落于非工业区并建有达三十年或以上工业大厦的地段。不过，讲者强调重建不是活化旧工业区的唯一方法，局方正研究其它活化工厦的方案，例如改装。

^{注1} 观察员为发展局及市建局代表，他们出席聆听意见，并对某些事实及资料作出澄清或补充。他们的意见或言论并不会被纳入为有效意见。

演示文稿二

题目：发展密度与强制拍卖

讲者：「环保触觉」主席 — 谭凯邦先生

讲者表示，他支持有规划及合理的重建。他指出，利东街重建项目在节能、环保等方面，比以往的项目有很大进步。以往市建局的重建项目，大多会尽用分区计划大纲图内的地积比率和高度，所以重建后的楼宇一定比周边楼宇庞大。

讲者以一些实例指出以往土地发展公司（土发公司）遗留下来的项目不符合现在市民对市区重建的期望。其中位于河内道的项目，俨如「尖沙咀的一幅巨墙」，阻碍通风和阳光。另一例子是朗豪坊，它是旺角最阻风的建筑物，截断了奶路臣街这通风廊。此外，还有荃湾七街重建，以及海桃湾重建项目，单是楼宇平台已超出该区原来的旧楼高度。

他指出，每次重建都会令地积比率增加，市区重建未能改善居民的生活环境。所以「环保触觉」反对无规则、无限制、不能改善问题的重建项目。

不过，他认为近来市建局的重建项目已有改善，比私人发展更好，建议重建项目不应尽用地积比率，可把余下的地积比转移到郊区或边缘地区发展。长远来说，市建局应该担当促进者的角色，让更多居民参与，在决定重建前进行咨询，了解受影响居民的意愿。

讲者又认为暂时不应放宽「强拍」的门槛，因会让人有逼走小业主的感觉。而且「强拍」楼宇通常会以底价成交，小业主得到的赔偿不多。

演示文稿三

题目：强制售卖门槛

讲者：第一太平戴维斯估值及专业顾问有限公司 — 陈超国先生

「强拍」的原意是本着公平及平衡的原则，让小业主联合出售物业、分享重建价值，也让发展商将物业拆卸、推动市区重建。举例说，一幢楼宇四个单位，分开出售各可卖得 1,000 万元，即共 4,000 万元；但若小业主统一业权联合出售，当楼宇清拆、重建后，价值可达 8,000 万元。一般而言，要联合出售成功，重建价值要比旧楼的原来价值至少高出 1.5 倍。发展商会考虑业权并购所需的时间、楼龄及大厦本身的情况；假如楼龄太新的话，即使发展商收购了九成业权，也未必可以引用「强拍」条例收回余下业权，所以发展商对收购未必感兴趣。

假设一个地盘的重建价值是一亿元，共十个业主一起出售其单位，每人可分得一千万。若只有九成业主同意出售物业，发展商需要花时间及额外资金收购余下业权，

造成不少于一成的折让，故每名业主只可分得约九百万元。但如果未能收购九成业权，发展商便不能实时引用「强拍」条例，以致风险更高、发展时间更长，即发展商只可支付更少资金作出收购。因此，将「强拍」申请门槛降低到八成，对小业主有更大好处。

发展商不可利用「强拍」条例以贱价收购小业主的业权，因为发展商必须取得九成业权才可以申请「强拍」；要争取九成业主的同意，收购价必定比个别业权独立出售的市价高。

演示文稿四

题目：对政府参与和私人参与重建发展的意见

讲者：林杰先生

讲者提出，小业主对于「强拍」、去留、重建等，存有很多分歧，现在的机制未能充分或平等地照顾不同业主的意愿。他建议让小业主可选择参与重建，将自己的业权加入重建项目，并可在重建后留下安居或营商，又或在重建项目预留小部份旧楼单位不作重建只作复修之用，并让不愿参与重建的业主迁入。他认为私人参与不单指发展商，「私人」的定义应扩阔。

演示文稿五

题目：纽约凯利街案例 — 民间主导的市区更新比政府和财团做得更好

讲者：社区文化关注 — 岑学敏先生

讲者以纽约凯利街案探讨民间主导的市区更新模式，如何比政府及财团做得更有效率及更低成本。凯利街是民间透过创意活化社区的成功例子，令社区发展不致被政府政策破坏。当地政府在第二次世界大战后，建设很多高速公路，切断街区、拆卸楼房，几千名居民被逼迁。1977年，政府计划拆卸位于凯利街的其中三栋空置楼房，作为清拆其它类似街区的第一步。社区人士抗议，并设立名为「Banana Kelly」（「香蕉凯利」）的社区组织，自发参与整个翻新工程，以代替清拆，换取自己单位复修后的拥有权。该组织向建筑公司募捐用剩的水泥来翻新或兴建康乐场所和道路，又培训区内辍学青年为社区进行改善工程。

讲者把凯利街以民间自发复修为主导的市区更新，与邻近不少由政府资助及发展商主导的复修计划作比较。前者的设计和工程由社区居民合力推动(Do-it-yourself)、成本低，亦符合持续发展概念；发展商所做的则是昂贵的设计。凯利街项目不单在于楼宇翻新，亦创造就业和培训机会，是发展商的工程所欠缺的。凯利街工程不需要租金资助或税收补贴，因为居民是通过替社区工作以换取业权；发展商却向政府提出补贴要求。凯利街项目需时只数年，但发展商的项目则需时很长。

对于何谓私人参与，讲者认为应以当区街坊和居民的利益为优先考虑，因为他们最清楚该区的需要。所以，政府应只扮演协调者的角色，提供足够的信息和专业协助，协调各政府部门，并且应将权力下放至社区，达致双赢。

公众演示文稿环节期间，有与会者举出铜锣湾希云街溢利油庄冼氏一家的案例，认为「强拍」条例对小业主太严苛。他表示专门收购楼宇的金朝阳集团出价 1,500 万元欲收购溢利油庄铺位。基于当时该铺位市值 2,000 万元，加上溢利油庄已在铜锣湾经营超过半世纪，如迁出该区便无法继续经营，故拒绝该收购建议。金朝阳遂依据「强拍」条例向审裁署提出「强拍」申请，提出以 800 万元底价收购。最后，双方循法律途径解决，但程序繁复，溢利油庄须提交一系列专业报告，花费了 500 万元，结果败诉，只剩下 300 万元。溢利油庄惟有在原址对面租下面积只有一半的铺位继续营业，营业额大大减少。不过，对于希云街的案例，亦有与会者强调，根据判词油庄提出的 2,000 万元的估计市值不为法庭所接纳。

他续补充说，迄今公开拍卖的 20 个案例中，有 18 个是以底价成交，因为参与拍卖的都是大发展商，小型发展商难与大发展商匹敌。他重申现行的法律机制存有太多漏洞。他代表的 H15 关注组要求当局修订有关法例，并暂缓向立法会发展事务委员会提交把门槛降低至八成的建议。发展局罗志康指出，拍卖底价是根据审裁处评估土地的重新发展价值而定，已反映土地的发展潜力。据资料显示，获批出拍卖的底价平均是现楼价的 1.8 至 2.2 倍。由于成交价是经公开拍卖而订定，所以不能单因土地以底价成交便断言成交价不公平。假如大部份业主赞成出售业权，而有小部份反对，业主们惟有申请「强拍」，循法律途径解决分歧。审裁处在考虑有关申请时，最重要的因素是从楼龄及维修状况考虑大厦是否有重建需要。以往判词显示若大厦需要花大笔费用进行维修，但维修后楼宇的增值比维修费还要低，审裁处便会考虑批准重建。

小组讨论汇报摘要

小组讨论共分六组进行，汇报摘要如下：

1. 市区更新过程中公私营参与的平衡

部份与会人士指出，理想的城市发展及社区更新模式是：政府、社区和小市民应该互相协调，秉持公平和平衡的原则；政府必须尊重民意，让居民有机会参与；有意见认为政府与社区的角色应该「平起平坐」。亦有与会者认为政府有责任将资源投放在社区，由社区决定进行复修还是重建，地产发展商则可协助进行市区更新及将重建项目推出市场。

不少人赞成公营及私营机构并行参与重建，但亦有与会者质疑发展商和受影响人士之间，因为利益有异，难以公平参与其事。

有与会者特别关注市区更新应是「从下而上」，还是「由上而下」推行。他们认为由最早期的政府机关、市建局前身（即「土发公司」），到现在的市建局，业主一直处于较被动的位置。但现行法律下其实足以发展「从下而上」的市区重建模式。

部份与会者强调小业主在业权更新及收购方面必须有选择权。现行的收购模式是发展商大多一次过将业权买断，但基于对社区和物业的感情，很多小业主并不愿意迁走。因此，发展商应该与小业主在业权上商量，提供更多选择，如「楼换楼、铺换铺」；亦要提醒小业主有关决定的风险，让小业主在有充分资料下作出选择。

总括而言，大部份与会人士均认同在社区重建过程中社区参与是不可或缺的一环。有与会者认为政府、区议会和立法会可担当把关角色。亦有组别指出，无论由哪方负责重建，只要达到《市区重建策略》的既定目标就可以了。

2. 「大市场、小政府」原则

不少与会者均认同「大市场、小政府」原则。由于旧楼数目不断增加，政府不能独力处理每年 500 幢新增的旧楼，香港需要市场力量以推动市区更新，否则更多责任及财务风险将落在纳税人身上。相比昔日土发公司的年代，现时有更多方法推动楼宇复修或更新，例如香港房屋协会（房协）辖下的「楼宇维修资助计划」，公营部门要收购私人土地，必须有充分理据。法律方面，「强拍」条例亦为发展商提供渠道解决业权争议。

有组别指出，即使贯彻「小政府」原则，政府仍有一定责任。政府拥有大量权力和资源，应下放资源鼓励社区进行重建和更新。「市场」包括每一个人，所以社区内每个人都有权分享经济成果和社会资源，特别是土地资源。不少与会者提出，政府应提供诱因，如融资或税务优惠、容积奖励等，促进小业主与发展商之间的合作，共同发展和推动市区更新。有与会者亦建议政府借镜外国的社区更新计划（如纽约凯利街），为旧区创造和提升经济价值。

另外，也有与会人士指出发展商在重建时大多会尽用地积比率。现时城市规划大纲草图中，只有少数有高度或地积比率限制，而且一般楼龄较高的楼宇在地积比率的限制方面亦较宽松，所以政府应尽快完成修订分区计划大纲草图的高度及发展密度限制，再处理市区重建问题。

3. 市建局在重建发展中的角色

不少与会者认为市建局应担当促进者的角色，协助小业主与发展商合作进行发展，加强社区人士的参与，并负责把关、保护小业主或受影响长者，而不是负责尽快清

拆楼宇。但在收回土地的过程中或当楼宇的状况恶劣必须进行强制售卖时，市建局便应介入。

有小组认为不应由市建局主导重建规划，应协调发展商与小业主之间达致双赢。有与会者以油麻地骏发花园为例，当年房协便成功协调业主与发展商透过「楼换楼」、「铺换铺」的方式促成重建。部份与会者曾访问该区店铺、租客及业主，得悉当进行拆卸时，住户可选择先迁往房协或其它公屋单位，或另觅居所暂住；骏发花园落成后，每名拥有一个旧单位的原业主可选择在骏发花园购回两个新单位，而租客亦可迁回或在骏发花园买回业权。与会者对于政府早在 20 年前已能做到分阶段发展、「楼换楼」和原址安置表示赞赏，亦质疑为何今天难看到同样的例子。^{註2}

另外，有与会者质疑市建局为何不运用「强拍」条例，亦有与会者认为市建局比经纪更有公信力，可担当促进者，运用「强拍」加快重建。又有组别建议市建局应安排社工队了解受影响居民的情况，助其解决财务甚至情绪问题。

4. 应否放宽强制拍卖业权的门槛

参与讨论人士对于放宽强制拍卖门槛意见颇为分歧。一方面，有与会者认为应尊重楼宇中八、九成希望重建的业主的意愿，解决现时收购上的困难（如业权不清），让他们的单位有机会重建，改善他们的居住环境。有意见认为若拥有整栋大厦业权的大发展商随时可以重建，而小业主因为「强拍」条例门槛太高而不能如愿，便会对小业主不公平。亦有意见表示，既然收购价一般高于现楼价而私人重建的规模一般较细，小业主应有条件在原区购买另一单位。

另一方面，有小组认为「强拍」可接受，亦认同其贡献。但认为九成门槛已经足够，不认同将门槛放宽至八成，担心若没有足够配套，会一下子促使很多「强拍」申请，令香港到处都是地盘。

亦有参与人士认为现时的《土地（为重新发展而强制售卖）条例》有漏洞，当局应先修订有关密度/高度限制的条款、增加休憩地方，再讨论放宽「强拍」门槛。该组别并建议政府可要求地产发展商在申请「强拍」前，先遵守一些步骤，例如在收购外给予业主权参与或「楼换楼」等选择。应只在发展商未能与小业主达成共识时，才可以进行「强拍」。

又有与会者认为「强拍」条例自 1998 年通过至今，案例太少，其成效未能完全掌握，故对太早放宽有担忧，建议再加观察。亦有与会者忧虑，强制售楼会造成严重后果，令市民不尽其责任保养物业。另有意见指出，在日本或台湾，虽然若达到某百分比

^{註2} 市建局谭小莹表示，与会者的表述跟她的理解不尽相同，局方会尝试邀请房协代表在下一次专题讨论简介骏发花园的个案。

的业主同意即可开展重建，但是余下的业主仍可选择参与或不参与（即接受现金），而并非拍卖物业。^{註3}

5. 楼龄高的楼宇的复修或重建问题

有与会者认为当局应向社会发出清晰讯息：定期保养和维修楼宇是业主的责任。当楼龄已超越其物质或经济寿命时，政府便须介入，提醒业主注意其楼宇的状况，并督促他们检验楼宇。

有意见认为在很多情况下，楼宇的物质寿命往往比其经济寿命长，而香港便有不少楼宇是在上世纪五、六十年代建成的。虽然政府在有关破旧失修、僭建、危险楼宇等法例的执法工作比以往进步，但仍须有完善的资助制度以协助市民保养其楼宇。

有与会人士指出，现时很多旧区的问题，主要是一些小业主或长者，缺乏资源复修楼宇，政府在这方面可担当积极角色，例如提供资助、贷款或按揭优惠。此外，有意见认为银行为楼龄达三十年或以上楼宇按揭时有很多限制，政府可考虑为这类楼宇提供「二按」，或让长者将业权售予政府，又或在长者身故后容许按揭银行收回物业。

6. 其它

有与会者指现时市区重建的问题是政府以过长的时间计划和研究，而没有彻底检讨香港多年来进行市区重建及更新的情况。其中两组提及 **4Rs** 应该有优次之分，现时似乎以重建为优先，其牵涉范围和金额最大。他们认为复修和活化应是优先选择，其次是社区营造。当某地区或楼宇失修的程度已到达无法挽救的地步时，才进行重建。重建会影响邻近地区的街坊和环境，政府应多做功夫才进行重建。

有参加者认为发展局应研究欧美成功而具丰富市区重建经验的城市的个案，不应只局限于亚洲区的经验。

世联顾问

2009年7月

- 完 -

^{註3} 市建局谭小莹指出，台北一般的同意比例为三分之二，至于楼宇卖价或变换土地权利的方案是否公平，则由一个类似香港土地审裁处的委员会决定，该委员会包括学术界及政府人员等。