

# 行政撮要

## 香港市区更新的成就与挑战

2010年3月



罗致光博士  
徐永德博士  
黄于唱博士  
李迦密博士  
何丽珊小姐

香港大学

## 研究背景

1. 2008 年年中，香港特别行政区政府发展局已着手进行《市区重建策略》检讨。作为检讨工作的一部分，及延续在较早前六个亚洲城市的市区更新策略研究，香港大学的研究队于 2009 年 8 月开始进行有关香港市区更新的成就与挑战研究。
2. 目前的《市区重建策略》在 2001 年 11 月出版。该策略说明了市区更新的原则、目标、市区重建局(简称「市建局」)的角色、收地过程、项目处理的程序(包括社会影响评估、财务安排、发展参数和指引)。政府将《市区重建策略》交给市建局<sup>1</sup>，予以执行。

## 研究目的

3. 这项研究的目的是在我们进行《市区重建策略》检讨期间，就香港在市区更新的过往经验，作出分析和整理。

## 研究范围

4. 虽然就何谓市区更新有不同的看法，要就自市建局成立以来，香港市区更新的成就及挑战作出点算，最恰当的尺度及分析架构应是《市区重建策略》中所列出的有关条款。
5. 这个研究选取数个市区更新的项目，作深入探讨，包括：
  - 重建项目：H15(利东街/麦加力歌街)；K7(观塘市中心)、K2(以土地发展公司与市建局方法的分别为焦点)；
  - 复修项目/创始项目：中星楼(第一个复修项目)、大角咀组群、「楼宇复修物料资助计划」、及「楼宇复修贷款计划」；
  - 文物保育项目/创始项目：茂萝街/巴路士街项目；
  - 旧区活化项目/创始项目：大角咀街道改善计划。

## 研究方法

6. 这项研究大部分的工作，主要是透过文献分析。大部份的文献由市建局提供。要掌握社会人士，特别是邻近市区重建项目的居民及商铺营运者，对市区更新项目的意见，研究进包括了分析由市建局及其它组织就过去的市区更新研究报告内有关资料。

---

<sup>1</sup> 间接摘录自《市区重建策略》的前言。

7. 除上述方法，是项研究亦进行访问及聚焦小组以搜集不同持分者(包括受影响居民、商铺营运者、专业团体、社区及关注团体、市建局职员及政府官员等等)的意见和经验。由于《市区重建策略》现正进行检讨，公众人士的意见及报纸文章提供重要资料，有助公众意见的分析。

## 背景--市建局成立前香港的市区更新

8. 香港土地资源珍贵，除了自然海港及其人口外，土地是香港的主要资源。自早期城市化发展开始，人口过密及居住环境挤迫一直是香港面对的问题。另一方面，尽量利用土地资源及其增值似乎是香港市区发展的主要“原则”。
9. 二次大战前的市区更新工作主要针对居住环境挤迫、公众卫生及防火。如 1894 年太平山区一带(即荷里活道以南、太平山街一带)爆发的鼠疫，以及 1894 年的《太平山收回条例》标志着香港第一项贫民区清拆工程。
10. 二次大战后，1987 年组成土地发展公司(「土发公司」)前，市区更新的工作主要是交由私营市场进行及一系列失败的例子：
  - 遭受地区强烈反对而夭折的 1959 年大坑村项目；
  - 1969 年的历时超过 20 年才落实的上环试验计划地区；
  - 私营市场对 1973 年推行的“环境改善区”计划缺乏兴趣；及
  - 尖沙咀四街(即后期的河内道 K11 项目, 今天的「名铸」)的首份总纲发展蓝图于 1978 年 8 月 21 日已获城市规划委员会原则上核准, 但要到 2009 年才完成重建。
11. 一些“成功”的重建例子为：
  - 香港房屋协会(“房协”)至 1974 年完成超过 30 个细规模的市区改善计划, 如 1980 完成的第一个于石塘咀的美新楼项目；
  - 私营市场密度非常高(地积比率达 12 至 15 倍)及“铅笔式楼宇”的住宅楼宇发展；
  - 私营市场“棕地”(“brown field”)发展项目(如太古城)。
12. 由土地发展政策委员会推动，于 1988 年成立的土发公司的主要角色便是促使市区重建得以加速(即“土地发展”或是“土地循环再用”)。
13. 政府的最低限度介入仍是土发公司的纲领：
  - 只有一亿港元的政府贷款及“以审慎商业原则进行业务”的规限原则；
  - 公私营合作 (PPP) 为运作模式，例如土发公司从四间发展商以土地保证金的形式，取得约 12 亿元(即政府贷款的 12 倍)，开展其首八个项目；

- 结果是变相公私营合作的业主参与模式尝试 (衙前围村(K1)、河内道(K11)及皇后街(H1))

14. 不少土发公司的项目规模颇细，如高俊苑(26个单位)、忻怡阁(46个单位)、居仁阁(48个单位)及宝其利街(54个单位)。截至2001年4月，市建局成立前，土发公司开展共26个项目，以及完成16项，包括一项保育项目(即西港城)。
15. 于1996年6月，香港政府总结“...若没有新的营运机制及更多政府支持，土发公司不能促使有足够规模的社区更新，避免长期的市区退化”，而该文件其中一个建议便是成立一个新的法定机构，即市建局。
16. 2001年5月，市建局正式成立。为市区重建策略定案有关的咨询工作在2001年的8月1日至9月30日进行。参考所收到的百多份意见书《市区更新策略》草拟本经修订后，于2001年11月出版。
17. 《市区更新策略》要求市建局“采取全方位综合的方式，借着重建、复修和保存文物古迹等方法，更新旧区面貌”<sup>2</sup>。市建局根据其《市区更新策略》确立了四大业务策略(4Rs)，即重建(Redevelopment)复修(Rehabilitation)、保育(pReservation)及活化(Revitalization)。

### 利东街/麦加力歌街项目个案 (H15)

18. 利东街/麦加力歌街项目(H15)是其中一项于1998年1月公布的项目，并列为土发公司年报(1997-98)内其中一项「规划中项目」，直到最后一份土发公司年报(2000-01)，它仍然是其中一项规划中项目。地理上，该项目覆盖利东街和麦加力歌街，涉及面积达8,900平方米。其主要里程碑为：

日期	详情
13.8.1997	规划环境地政科核准土发公司拟备发展计划
22.6.1999	行政长官会同行政会议核准发展计划图
19.9.2003	城市规划委员会采纳规划大纲
17.10.2003	市建局进行户籍调查
9.1.2004	市建局发出收购建议
23.6.2006	城市规划委员会经咨询湾仔区议会及市建局后落实及核准规划大纲
22.5.2007	城市规划委员会核准提交的经修订的总纲发展蓝图

### 达到市区重建策略的目标

<sup>2</sup> 《市区更新策略》第7段。

19. H15 项目的开展和实行与政府执行《市区重建局条例》及制定《市区重建策略》是一致的，即兑现承诺，完成由土发公司以往公布的 25 个项目。

20. H15 项目在何种程度上达到市区重建策略中详细列出的 12 项目标表列如下：

	目标	成绩
a	重整及重新规划指定的重建目标区	根据地区为本的规划研究 - 「湾仔总纲构想」采纳以地区为基础的发展方法
b	设计更有效和更环保的地区性交通及道路网络	在利东街辟设行人专用区，兴建地底信道连接港铁及提供不占路面的停车位与上落货区。把位于交加街和春园街交界的垃圾收集站及公厕迁进地盘内，将改善春园街一带的行车信道
c	确保土地用途能互相配合并配合社会发展	搬迁垃圾收集站及公厕
d	将破破旧失修的楼宇重建为符合现代标准而又设计环保的新式楼宇	包含环保特色，例如水冷式空调、洗盥污水循环再用系统、太阳能系统等
e	推动市区可持续发展	在经济及环境方面的成绩较明显及较少争议，但关于社会方面的可持续发展则具争议
f	推动复修有需要维修的楼宇	不适用
g	保存具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及建筑物	保存区内三幢战前铺屋(二级历史建筑物)，重新使用作合适用途
h	在切实可行的范围内保存地方特色	保留街头铺屋的高度、规模及风格以保存原有街景。为保存动态街头特色，会保留街道的动态混合用途包括商业、零售、餐厅等
i	保存区内居民的社区网络	<p>这是项目内其中一最具争议的部分。市建局所作的努力包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 为将来的住宅楼宇设计面积更小的单位，单位平均面积约为 52 平方米(总楼面面积)，亦会提供总楼面面积少于 50 平方米的单位，让原来的居民更有机会能负担购买在 H15<sup>3</sup>内的新单位</li> <li>· 建议保留 B 地盘的 non-residential 土地，可能用作社会企业或社会资本项目，以便保存旧湾仔的社区网络及建立社会资本</li> <li>· 一幅可售楼面面积达 3,000 平方米的非住用土地将成为</li> </ul>

<sup>3</sup>就原来的自用业主将来是否能负担购买该些单位这一问题未知之数。举例来说，于 2010 年头撰写这份报告之前，市建局的项目嘉荟轩录得 7 宗交易，单位面积由 449 至 585 平方呎的售价为每平方呎 \$11,357 至 \$13,799

		由婚嫁主题店铺组成的「姻园」，容许原先占用可售楼面面积大概 1,400 平方米的喜帖商户重返该处。故此，铺位的供应在照顾潜在利益方面应该绰绰有余。不过，商户会否重返重建后的地区仍是未知之数 <sup>4</sup>
j	为有特别需要的受影响人士，例如长者和弱能人士，提供特别设计的房屋	在用地范围内与建安老院暨日间护理中心
k	提供更多休憩用地和社区及福利设施	公众休憩空间:不少于 3,000 平方米 – 社区设施: 搬迁垃圾收集站和公厕 福利设施: 安老院暨日间护理中心
l	以具吸引力的园林景观和城市设计，美化市容	透过在街道辟设行人专用区和休憩空间减少上盖面积，达到区内不同的景观美化改善，包括街道树和观赏种植，以增加绿地面积，并垂直绿化新建大厦的幕墙; 后移建筑线以在庄士敦道及皇后大道东兴建新的广场; 透过拆除利东街一带的低层建筑楼宇以加强行人信道的连贯性

21. 总括而言，尽管我们可以作出稳妥的结论认为 H15 项目达到大部分市区重建策略详细列出的目标，但余下具争议的部分是关于社会层面。就保存社区网络而言，虽然市建局已制定条文致力加强这方面工作的努力，但所有居民及商业经营者已离开该区，而且现时并无任何明确的安排让他们重返该区，鉴于这一事实，能够重新建立那种社区网络的机会成疑。

### 观塘市中心个案(K7)

22. 观塘市中心是有 587,071 人口的观塘区心脏地带以及交通、购物、银行及公共服务的中央枢纽。K7 占地 5.3 公顷。.

23. 重建观塘市中心的初步研究要回到 80 年代土发公司成立之前，观塘市中心被确定为可供重建的地点之一。1990 年规划环境地政科核准土发公司就观塘市中心拟备发展计划，之后土发公司与政府经过一系列的规划研究和讨论，在 1998 年制定了 K7 项目的发展计划草案。直到市建局于 2002 年恢复 K7 的筹备工作前，并没有取得多大进展。

24. 主要发展里程详列于以下:

日期	详情
----	----

<sup>4</sup>在 2007 年 12 月 24 日市建局发出的新闻公布内，市建局主席说:「…希望原来在利东街经营的喜帖铺可以返回重建后的利东街继续营业。」。

1988	规划环境地政科指定观塘市中心为土发公司进行重建的地区。
1989	土发公司委托顾问公司进行观塘市中心重建研究（KTTCRS）。
1995	土发公司的建议已提交给政府，并向区议会介绍了该项目。
1997年12月	根据法例完成冻结人口的登记。
1998年1月	宣布观塘市中心项目成为26个项目之一
2002-2005	在社区的调查研究，倡导开展K7项目。
2005年11月	市建局成立观塘分区咨询委员会（KTDAC）
2005年11月至 2006年10月	紧密接触社区的阶段：观塘社区愿景研究, 社区参与式设计工作坊, 巡回展览, 及设计概念调查
2007年1月	市建局向规划署的地区规划会议（DipCon）提交两份规划大纲（PB）草案
2007年3月	地区规划会议认可的规划大纲。
	根据《市区重建局条例》的规定，市建局在宪报刊登观塘市中心的两份开展项目公告-主地皮及月华街地皮。 根据《市区重建局条例》的规定，市建局进行冻结人口的登记。
2008年7月	行政长官会同行政会议核准发展计划图
2008年8月	市建局向城规会提交两份总纲发展蓝图。
2008年12月及 2009年1月	城规会核准两份总纲发展蓝图。
2008年12月	开始收购。

### 达到市区重建策略的目标

25. K7 项目在何种程度上达到市区重建策略中详细列出的 12 项目标表列如下： .

	目标	成绩
a	重整及重新规划指定的重建目标区	观塘市中心的综合发展区地带，旨在透过重整街道布局、提高土地利用效率，达到改善市中心的房屋、环境和交通情况以及提高市中心的活力，并提供政府、机构或社区设施和公众休憩用地。
b	设计更有效和更环保的地区性交通及道路网络	设立公共交通交汇处的目的，是要容纳各种交通工具，而在市中心辟设行人专用区，是要降低目前紧张的人车争路情况以及改善因混合排队等车的乘客而被挤得水泄不通的行人道。
c	确保土地用途能互相配合并配合社会发展	自从1979年港铁进入观塘兴建，面对观塘道的楼宇住客便严重受到铁路 / 交通噪音的影响。 在观塘道重建非住宅用途（商业）的楼宇，也能作为市中心的「隔音屏障」。
d	将破旧失修的楼宇重建为符合现代标准而又设计环保的新式楼宇	在 1988 年发现残破楼宇时，只有 21 至 27 年楼龄。楼宇至今的情况已经恶化。
e	推动市区可持续发展	随着东九龙人口的逐渐增长，重建项目将扩大观塘市中心的容量，以应付未来的需要。此外，增加休憩和绿化用地、使用水冷式空调系统和更新能源，并采用各种设计特征将对环境有显著效益。但是，在重建过程对社区

		网络整体的破坏也受到批评。
f	推动复修有需要维修的楼宇	不适用于 K7 内的地区。从 2004 年 11 月至 2008 年 5 月，在 K7 附近的 14 幢楼宇已参与了市建局的各项复修项目。
g	保存具历史、文化和建筑学价值的地点及建筑物	在咨询期间，仅裕民坊花园及其内的树木被认为是值得保留的。但是，在规划的后期，市民提出额外的要求，包括月华街地皮及政府合署的树木也要保留。
h	在切实可行的范围内保存地方特色	观塘市中心主要的地方特色，是跟其作为观塘草根市民的交通、购物和银行中心有关。在规划过程中，这些都是重要的参数。然而，一些批评者评论说，重建计划将导致 K7 内的工人阶级被中产阶级的居民取替。有关 2010 年潜在置业人士可否买到经济房的公众讨论，会对 K7 重建后期的各类房屋单位供应构成影响。在核准的主地盘总纲发展蓝图内，现时计划的单位平均面积仍然是 80 平方米。而提供「街坊」式的街道商店和小贩市场的措施，是要保存项目区内的当地特色。
i	保存区内居民的社区网络	在这一方面召来了倡议组织的批评。市建局计划为一间面积有 1,300 平方米的社会企业提供更多空间，旨在保存和强化当地的社区网络。
j	为有特别需要的受影响人士，例如长者和伤残人士，提供特别设计的房屋	不包括在本项目内。
k	提供更多休憩用地和社区及福利设施	公众休憩用地将由现时提供的约 2,650 平方米增加至 8,700 平方米。 扩大诊所的住宿 40% 以及拥有占地 16,700 平方米、双层有盖的公共运输交汇处。
l	以具吸引力的园林景观和城市设计，美化市容	采用的设计原则包括楼梯式建筑物高度轮廓、层叠式的建筑和地标建筑，而增加绿化和美化休憩用地的环境也已被纳入设计当中。除了多层零售商场和街铺内的专门零售外，还包括零售用途、约 15,000 平方米的传统街铺与行人专用区并排，与现有街铺的规模相称。

26. 总括而言，正如市建局的其它重建项目一样，尽管我们可以作出稳妥的结论认为 K7 项目已达到大部分市区重建策略详细列出的目标，但余下具争议的部分是关于社会层面，特别是对社区网络的影响。

27. 虽然社区参与过程可被视为是相当成功。然而，补偿问题甚至在规划过程开始以来，便已缠扰整个重建项目。但是，这显然不只是 K7 的问题，而是市建局在其赔偿政策上的问题。

#### 文物保育及茂萝街 / 巴路士街个案

28. 研究的这部分并非为评核香港进行的整体保育工作，而是简要概述了土发公司及市建局范围内的保育工作。

### 土发公司的保育工作

29. 虽然土发公司条例<sup>5</sup>内并未有清楚地说明「保育」是否「市区重建」的职能之一，但土发公司的一项明确政策，是要尽可能保留香港的建筑文物，而土发公司亦「视保留有历史或建筑价值的楼宇为其主要的角色之一」<sup>6</sup>但其所作出的努力却很有限，包括：

- 保育西港城 (建于 1906 年);
- 复制李节街 (湾仔) 建筑物门面，以仿真原有旧建筑物的独特建筑门面;
- 计划保留衙前围村的天后庙 (不是围村)，作为以表达重视庙宇多年来的宗教和历史价值的一种姿态;
- 保留窝打老道 / 云南里项目中，现存最古老、有 100 年历史的政府抽水站建筑物 (「红砖屋」)。

### 市建局的保育工作

30. 在 1999 年白纸条例草案的法案委员会讨论之时，政府接受了委员会成员的建议，修订白纸条例草案以明确规定了保护历史、文化和建筑遗址及构筑物，作为其目的之一，强调的是实物选址和构筑物。

31. 市建局为「保存具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物」，特别是在其重建项目的范围内及附近，已作出明确的努力。但是仍有部分倡议组织及地区组织认为其努力不足。其工作包括了：

- 在庄士敦道项目和利东街项目，总共包括 8 幢战前商铺楼宇<sup>7</sup>的保育项目;
- 保存沿嘉咸街三幢没有保育级别的骑楼式唐楼、另一幢在威灵顿街的建筑门面以及在嘉咸街 / 卑利街项目内的街景;
- 保存在太原街和交加街的露天市集;
- 保育太原街项目内的旧湾仔街市的核心要素;
- 在衙前围村项目的保育公园主题内，保存围村门楼、牌匾、寺庙和若干村屋;
- 保育茂萝街 / 巴路士街内一组二级历史建筑的楼宇;
- 与房协合作保育“蓝屋”;
- 保育在士丹顿街 / 永利街项目以及余乐里 / 正街项目的一系列建筑物

---

<sup>5</sup> 在第 4 条中，土发公司的目的包括「(b)从事该等活动及履行该等功能，可能需要作出承诺、鼓励、促进和辅助市区重建」

<sup>6</sup> 土发公司 1989-90 年度的报告第 5 页。

<sup>7</sup> 包括 7 幢有柱的骑楼建筑以及 1 幢有阳台的悬臂式骑楼建筑。

32. 于 2008 年 9 月，市建局宣布根据城市规划条例，打算保留两组分别位于上海街 / 亚皆老街及太子道西 / 园艺街共 10 幢战前骑楼式唐楼。自 2009 年 6 月开始，市建局邀请了总共 16 幢骑楼式唐楼的业主，参加一项试验性的自愿收购计划或自愿复修计划。

#### 茂萝街 / 巴路士街个案

33. 茂萝街 / 巴路士街活化项目是市建局根据《市区重建局条例》在湾仔进行的一个保育项目，包括一组 10 幢战前唐楼。
34. 项目规划大纲在 2005 年 7 月获城规会核准，透过复修和改善茂萝街楼高四层的 6 幢建筑物，提供约 20 个分间单位给个人用户，每个单位约 450 平方呎，以促进文化创意产业。在巴路士街的四幢破旧楼宇，将被拆卸以作主题公众花园，及保留楼群的门面，以保持项目区的历史性主题。
35. 2008 年 8 月，在茂萝街 / 巴路士街的最后租客迁出。市建局打算任命一位营运者管理租户和由更广泛的艺术社区使用该项目的楼面面积，并举办活动，以促进艺术和文化。市建局相信，租金可以维持管理和保养的费用。

#### 旧区活化及大角咀个案

36. 活化是市建局 4Rs 策略之一。我们留意到“活化”一词在土发公司年代，并没有出现过，即使在《市区重建策略》(2001),活化一词仍未出现。“市区活化”一词经常与一些词语交替使用，如“市区更新”、“都市再生”，甚至“市区重建”。
37. 市建局就“活化”一词所下的定义为『透过适当的途径，改善不同地区的经济和环境状况，为地区带来新气象』；为收活化之效，市建局『以全面规划方式，与合作伙伴及持份者同心协力，利用重建发展、楼宇复修及保育文物的工作，改善市区的生活质素...为旧区注入新的色彩』<sup>8</sup>。换言之，其它 3Rs 的结合会为旧区带来活化的景象。
38. 在市建局的执行上，活化项目是那些没有被辨识为重建发展、楼宇复修及保育文物的项目，并且往往与以下的事宜有密切的关连：实际环境的改善，尤其是在街道的层面，以及组织活动去加强社区使用公共休憩用地。
39. 至今，市建局已公布了六项旧区活化项目，即是，
- 上环更新计划：上环坊项目

---

<sup>8</sup> 下载自市建局网站，2010 年 1 月 11 日。

- 街道改善计划：位于中西区的东街
- 街道改善计划：大角咀区
- 旺角街道区活化计划：包括花墟道、通菜街、洗衣街、花园街，以及奶路臣街，计划预算于 2011 年开始
- 茂萝街 / 巴路士街项目（亦被视为保育项目之一）
- 石水渠街 / 庆云街 / 景星街（市建局与房屋协会合作项目，即是“蓝屋”项目，亦被视为保育项目之一）

40. 除了上述六个项目被市建局列为其活化项目之外，市建局亦视以下的项目作为其活化工作的一部分：

- 美化工程扩展至西港城邻近以中草药、燕窝，以及海味闻名的街道。（2002-03 年）
- 位于砵兰街 / 奶路臣街的街道改善工程，以及在朗豪坊外的农历新年除夕倒数活动。（2004-05 年）
- 在万景峯重建计划（2006-07 年）附近的街道改善措施，包括沿河背街和众安街一带改善交通、重新铺盖地面、种植新的植物、改善街道照明和街道设施（2008-09 年）
- 改善河内道附近街道的项目（2006-07 年）。
- 「百草图」的启用作为皇后街重建项目的一部分（2006-07 年）
- 活化中环街市

41. 我们留意到上述活化项目都是致力于各个与市建局重建、复修和保育有关的项目。而其它类似的项目也在草拟中，例如百子里活化计划(邻近卑利街/嘉咸街项目)，太原街/交加街市集(与太原街和利东街重建项目有关)，以及在大角咀和深水埗区邻近各市建局重建项目的各个项目。

### *大角咀街道美化工程个案*

42. 大角咀是九个市区更新的目标区之一，其中包括了好几个重建项<sup>9</sup>目及多个复修项目。

43. 虽然大部分重建及街道美化工程都仍在进行中，位于如埃华街、大全街和大角咀道等街道的路面、街道设施，照明和绿化的改善工程已经完成。

44. 全部是次研究的被访者都觉得大角咀区的生机活力增加了，因为大角咀区最近出现了一些变化，例如提供了中产房屋、一些受欢迎的食肆进入该区，以及其它改善环

---

<sup>9</sup> 它们是樱桃街项目(K3)、杉树街/晏架街项目(K32)、福全街/杉树街(TKT/2/001)、洋松街/松树街项目(K31)、和必发道/洋松街项目(K30)。

境的工程。大角咀的街道美化项目，与很多其它属于不同政府单位的新发展措施和环境改善项目同时进行，很多居民都无法清楚地分辨这些项目谁属。此外，上述不同层面的改善是互相关连的，虽然难以独立地评估市建局道路美化工程的影响，大部分被访者同意大角咀的环境，如大同新邨一带，已大大得到了改善，并且他们也提及市建局道路美化工程的效益是因素之一。

45. 不过在一些绿化工程完成后，市建局负责保养这些花盆，试验期为一年，之后市建局按照计划尝试将日常营运和保养的责任移交该区的有关当局，但并不成功。原因之一是保养费用昂贵，并且是政府部门或区议会长期的承担。终于，在试验期届满时，市建局将花盆移走，赠送给非政府组织和学校。
46. 从大角咀的例子可见，基于市建局差不多是按项目来营运，而政府部门则往往受制于本身之经常预算的限制，因此涉及经常开支的活化项目，除非可从个别所属政策局取得资金支持，否则难以持续。因此，要达致活化项目的长远成效，必须取得不同政府部门的合作，建立一个融资机制，供应有关项目在地区层面的非标准设计单元的经常开支。
47. 然而，有很多美化工程，只要它们是根据现存政府部门的委托而改善现存的设施，那么任何进一步的未来经常性负担都会是最小的，并且可由现存政府部门的营运预算吸纳，例如，改善铺路材料和扩阔路面等。这类的工程会变得更具有持续性。

### 复修及大角咀中星楼个案

48. 虽然原则上公众大多同意业主应承担最终责任，保养他们的楼宇以及承担所涉及的费用<sup>10</sup>，但香港有很多楼龄高而残旧的楼宇急需维修和修葺。制定公共政策以利便和致使香港的旧楼得以复修是必须的，并且符合公众的利益。房协和市建局是香港现时两个执行此公共职能的团体，在 2000 年代开展的计划有：

市建局	楼宇复修贷款计划 楼宇复修物料资助计划 楼宇复修资助计划
屋宇署	楼宇安全贷款计划
房协 <sup>11</sup>	楼宇管理资助计划 家居维修贷款计划 楼宇维修资助计划
香港特别行政区政府 (由房协负责推行)	长者维修自住物业津贴计划

<sup>10</sup> 房屋及规划地政局(2005a)，《强制验楼公众咨询》，香港房屋及规划地政局。

<sup>11</sup> 直至 2008/09 年度，房屋协会已向超过 3,800 幢楼宇约 185,000 个单位提供了融资和技术援助，以及协助业主成立了超过 900 个业主立案法团(《香港房屋协会年报》，2009 年)。

49. 2009年2月26日，发展局局长进一步加快复修工程，推出「楼宇更新大行动」<sup>12</sup>，并且在2009-10年度香港特别行政区预算案中为该「楼宇更新大行动」拨备7亿元。连同房协和市建局每个机构拨款1亿5千万元，协助约1,000幢残旧楼宇的业主进行楼宇修葺工程。「楼宇更新大行动」其后扩大规模至20亿元，以协助总共约2,000幢楼宇为目标。当局在2010-11年度预算案中进一步编配5亿元额外资金给这个计划。不过，「楼宇更新大行动」只是一次性的措施，有其特定目标和目的，并非解决香港楼宇破旧问题的长远措施。再者，推出该计划是以它为解决失业问题的措施之一，尤其是建造业界的失业问题。

### 中星楼个案

50. 自推行有关计划以来，截至2009年3月，在大角咀(TKT)一共有8个和15个复修项目已分别按照楼宇复修贷款计划和楼宇复修物料资助计划竣工。中星楼是第一座楼宇作为上述计划的试点。
51. 大角咀推行复修工程所遇到的困难包括：
- 业主对楼宇保养的意识普遍偏低；
  - 只有数层高和少量单位的小型楼宇中，每名业主须支付的楼宇保养费份额是一个大的数目；
  - 不少业主为入息微薄的长者；
  - 「失踪」业主、空置单位、非法天台居住单位、非法分隔单位等等，令致在这些情况下要就修葺和保养事宜作出集体决定非常困难；
  - 这些楼宇当中不少并不符合现行的建筑物安全标准，倘若他们要进行任何重大翻新工程，他们便须遵守现行建筑物标准的规定，因而须要付出更为昂贵的投资资金，这是很多业主无法负担的；
  - 基于在这些旧楼的业主人数不多，实在难以找到愿意加入业主立案法团服务的业主，尤其是要他们处理复修的事情。
52. 位于大角咀中汇街63号的中星楼(图7.1)建于1966年。2003年初，中星楼业主立案法团收到屋宇署发出的修葺令，在获得楼宇复修物料资助计划支持和房屋协会的贷款的情况下，整体复修工程于2004年1月完成。
53. 中星楼的业主立案法团面对的困难包括：
- 要就复修问题，达成共识是一件难事(如有些低层业主不想分担修葺楼宇天台

<sup>12</sup> 香港特别行政区(2009)《「楼宇更新大行动」创造大量就业机会》

<http://www.info.gov.hk/gia/general/200902/26/P200902260208.htm> 新闻公报 2009年2月26日(于15/12/2009检索)。

的费用。而另一方面顶层的居民则希望使用较佳也即是较为昂贵的物料修妥天台);

- 财务和个人的问题造成很多冲突和不信任;
- 日常需要进行「紧密监管」的工作;
- 业主立案法团要寻求法律意见, 透过小额审裁处向八个业主提出诉讼。

54. 根据被访者所提供的资料, 当收到修葺令后, 中星楼的业主为楼宇的状况进行了更仔细的检查, 终于, 所进行的修葺工程较屋宇署修葺令所规定的还要多。复修后, 楼宇安全和水管等楼宇设施的运作也改善了。与此同时, 复修工程亦加强了楼宇业主对楼宇管理的认识和警觉性。

55. 中星楼的复修工程竣工后, 各单位的物业租值和价值大幅上升<sup>13</sup>。不过, 自非典型肺炎流行病过后, 香港的物业价值已大幅升值, 因此难以将复修工程对物业价值变化的影响分隔出来作单独研究。参考了一些本地的研究, 楼宇复修对物业价值的正面影响与中星楼个案的正面影响是一致的。如一个本地研究所显示<sup>14</sup>, 楼宇复修对大角咀及其它一些地区的物业成交量有正面的影响。该研究的结果也发现, 复修工程对楼龄旧但已复修之住宅楼宇的物业价值有显著的贡献。

## 市区更新的成果

### 重建

56. 如上述, 总括而言, 早年的市区重建在土发公司成立之前的进度未如理想。而成立土发公司的目的是为了加快市区重建及土地的「循环再用」。不过, 正如政府于 1996 年进行的检讨结论指, 土发公司进行的市区重建规模及速度不足以避免长远的市区老化。有见及此, 遂有成立市建局的构想, 并于 2001 年成立。

57. 在市建局成立的首八年间(2001-2009)开展了 41 个项目, 包括全部 25 个前土发公司的项目<sup>95</sup>。在市建局的年代, 重建步伐看来已加快, 但当我们想到该 25 个前土发公司的项目的一些准备工作在土发公司的年代已开始, 而在市建局成立之前, 政府亦已进行一些早期项目选址的工作(即该 200 个项目), 因此市建局于 8 年间接《市区重建局条例》开展的 16 个项目与土发公司于 13 年间开展的 25 个项目基本上没有太大分别。

---

<sup>13</sup> 根据中星楼业主立案法团成员提供的资料, 该楼宇复修工程竣工后, 有一个单位的租金由 4,600 港元增加至 5,300 港元。

<sup>14</sup> 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.

<sup>95</sup> 此时此刻若把市建局于其成立后首八年所完成的项目及土发公司于 13 年间所完成的项目作比较将有欠公平, 原因是各项目需要多年时间来完成, 而很多由市建局完成的项目乃由土发公司开展。

58. 与此同时,《市区重建局条例》要求将“土发公司尚未完成的 25 个项目应获得优先处理”,而我们亦应注意到很多前土发公司的项目在市建局的年代变得颇具争议,例如衙前围村(K1)、「波鞋街」(K28)、观塘市中心(K7)、「喜帖街」(H15)、卑利街 / 嘉咸街(H18)及永利街 / 士丹顿街(H19)等。随着对社区参与及文物保育的需求日益增长,社区及不同持份者对于能够充份参与的需要亦与日俱增。当社会人士对文物保育的看法改变,区议会早年对开展项目的支持亦随之减退。以往曾有区议会促请市建局加快重建步伐,其后由于它们要代表社会人士的声音,故在审查市建局的建议时变得更为苛刻,且需时更多。这些年来,向城市规划委员会提交就有关市建局项目的申述亦有所增加。这些有关社区和政治的转变最少可解释为何市建局就很多前土发公司的项目需用上 6 至 7 年的时间才可正式公布项目开展的部分原因。
59. 正如观塘市中心项目的个案所示,当市建局就社区参与方面加紧努力的同时,倡议组织及社区团体对能够参与的要求亦与日俱增;尤其是,他们要求能够参与地区与社区为本的规划,以及重建地盘与计划的选择。这些都是市区重建策略检讨中须处理的问题。
60. 假如我们考虑到由市建局按《市区重建局条例》开展的项目数目足以比得上<sup>96</sup>土发公司开展的项目数目,再加上很多前土发公司项目的复杂性和受争议程度,我们可以总结:事实上,市建局已加快了市区重建的步伐。
61. 不过,根据《市区重建策略》(市区重建策略 2001),目标为在 20 年的时间重建 2,000 幢楼宇,即平均每年重建 100 幢楼宇。在研究进行时,市建局已重建超过 500 幢楼宇<sup>97</sup>。这数字对很多人来说似乎相当可观,但仍然低于每年重建 100 幢楼宇的目标。

## 复修

62. 市区老化是数十年来公众一直关注的问题,早年的讨论主要是与重建有关,但相当明显,一方面我们的重建计划进度未如理想,而另一方面,倘若我们容许市区老化及楼宇失修以这样的步伐继续下去,在这城市居住很快就会变得不安全。虽然《市区重建策略》(2001)清楚述明楼宇复修作为市区重建工作一部分的重要性,当中却只提及市建局须考虑为受重建项目收地影响的业主推出一项修葺费用发还计划。屋宇署的工作主要是关于要确保现代楼宇标准获得遵从,以及在急切危险时保障公众安全。

---

<sup>96</sup> 每年大概两个项目。

<sup>97</sup> 正如下文所述,2009 年是市建局投入运作的第八个年度,重建步伐明显加快。在 2009 年,市建局及其合作伙伴房协重建了 105 幢楼宇。在研究进行时,市建局已开展了 31 个重建项目及协助房协代表市建局推展另外 7 个项目。这 37 个重建项目合共涉及 520 幢楼宇。

63. 楼宇复修物料资助计划、楼宇复修贷款计划及其它市建局协助业主保养楼宇的工作是市建局推行的新措施，已超越了《市区重建策略》(2001)的要求。
64. 在过去数年，市建局已为 506 幢楼宇提供协助，而房协亦已为 377 幢楼宇提供协助，成果确实相当超卓(参阅表 8.1)。另外，近期由政府推行的「楼宇更新大行动」计划已覆盖市建局楼宇复修计划差不多 800 幢楼宇，但相比香港总共有 18,000 幢楼龄 30 年或以上的私人楼宇<sup>98</sup>，这些数目仍是很小。假如这些计划以更广泛的规模推行，我们可能会面对一项风险，就是所有业主在主动把他们的楼宇保养得更好之前，都会预期得到政府介入。除非我们期望管治方针由「大市场、小政府」变为「大政府、小市场」，否则这样只会令我们现存的私人楼宇将来的状况变得更坏。

### 文物保育

65. 直到《市区重建局条例》制定后，保育才被视为市区重建重要的一部分。正如《市区重建策略》(2001)述明，市建局的市区重建工作需达到三项目标，分别是：
- 保存具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物；
  - 在切实可行的情况下尽量保留地方特色；
  - 保留原有的社区网络；

#### *保存具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物*

66. 我们可以总结：就市建局不同的重建项目如庄士敦道项目、利东街、衙前围村等而言，市建局为「保存具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物」已作出明确的努力。
67. 此外，市建局在茂罗街 / 巴路士街的工作及近期就保留在市建局重建项目范围以外的战前唐楼所作的努力可视为市建局已较在「重建中保育」踏前一步。保留上海街 / 亚皆老街及太子道西 / 园艺街的战前唐楼显然与其它市建局项目不太相关。再者，市建局在 2009 年 6 月及 7 月邀请共 16 幢唐楼业主参与的自愿收购或自愿修葺的试验计划与新加坡市建局的工作已相当近似。

#### *在切实可行的情况下尽量保留地方特色*

68. 这一点或许是市建局工作中最具争议的其中一部分，有些批评人士甚至指责市建局是破坏地方特色的机构。一方面有人要求维持原有的地方特色不变，与此同时亦有

---

<sup>98</sup> 当谈及《市区重建策略》检讨，在目前这研究进行之时，一项有关政府及其它公共机构在楼宇保养方面的工作的研究正在进行，现时并无数据显示业主本身在什么程度上在没有公共机构的协助下已主动复修他们的楼宇。

人要求清理原先并未尽加利用的地盘以腾出空间发展。

69. 从多个重建项目来看，虽然市建局未能尽取民意，但已是很清楚地作出努力吸纳部分的意见。例如在 K7 个案中，市建局在规划上保留观塘居民在交通、购物和银行服务方面等的中心枢纽、将小贩市集和街头购物作为观塘市中心的部份特色。在 H15 个案(「喜帖街」)中，市建局采纳了部分意见，即沿将来辟作行人专用区的利东街一带重新兴建低层建筑，模仿利东街的现有街景，及发展一主题购物设施，名为「姻园」。在 K28 个案(「波鞋街」项目)中，市建局建议重新发展一「运动城」，而在 H18 个案(卑利街 / 嘉咸街项目)中，市建局承诺透过分段发展及在项目中期与完成之后为现有经营者提供设施及商铺，以保留市集的活力及可持续性，并且建议在新设计中保留嘉咸街的街景。
70. 不过，市建局被指责破坏了很多传统行业及不受欢迎的行业，而这些行业亦是难以搬迁的(例如轮胎铺)。此外，我们亦注意到正如 H19 个案(士丹顿街 / 永利街)中颇能说明的是，在漫长的规划过程中，公众人士对文物保育的态度随时间过去已有很大的变化。

#### *保留原有的社区网络*

71. 这是市建局重建项目中一备受批评的范畴。
72. 虽然市建局及社区服务队(社工队)会协助受影响人士寻找置换居所，但基本上不可能将全区甚或只是大部分居民「移植」到邻近地点。实际上，市建局及社工队会根据个别人士意愿协助受影响人士寻找置换居所，包括在邻近地区寻找居所。
73. 基于上述原因，在现时的运作模式下，在市建局的重建过程中，社区网络必然会受到影响。
74. 在 2009 年，市建局修订了其社工队的招标要求，延长安置受影响居民后的跟进服务至六个月，目的是协助受影响人士在重新获得安置后「重建」他们的社区网络及尽可能维系他们与以前的邻里的网络。
75. 在 H15 个案中，市建局亦在其总纲发展蓝图中计划将来的住宅大厦提供较小的单位，总平均单位面积约为 52 平方米(建筑面积)，以增加原来的居民能够负担购买 H15 内一个新单位的机会，及在 B 地皮提供总楼面面积达 1,000 平方米可能作社会企业或社会资本项目之用，从而协助保留旧湾仔的社区网络，并建立社会资产。

76. 「住宅单位认购意向安排」(是项 EIPA 安排<sup>99</sup>)在 2007 年 11 月推出。及后, 市建局董事会核准把是项 EIPA 安排扩展至适用于所有在其落成的新楼宇内将提供住宅单位的重建项目。至于此政策就协助原来的自住业主迁回项目完成后的地点居住方面的成效仍待评估。
77. 总括而言, 正如香港任何住宅楼宇的重建一样(除了该些由房委会进行的重建), 居民的现有社区网络都会受到市建局重建项目的不利影响或是「被分散」。另一方面, 市建局近年已尝试消除这些影响, 例如在重建地皮提供发展社会企业的用地以加强社会网络、邀请原来商铺经营者返回完成项目后的地点的计划、是项安排及修订社工队的工作范围来减轻破坏居民现有社区网络所带来的负面影响。

## 市区更新的主要挑战

### 重建发展的挑战

#### *市区老化及私人楼宇老化*

78. 我们应注意一方面虽然市建局并未达到其重建目标, 但它已被文物倡议组织及很多公众人士指责做得「太多」重建工作。在
79. 我们注意到在 2009 年, 重建的速度已经加快。尤其就市建局的工作, 相比 2008 年只拆卸了 55 幢楼宇, 在 2009 年, 市建局及其合作伙伴房协合共拆卸了 105 幢楼宇<sup>103</sup>。同年, 私营机构的重建步伐看来亦已加快, 但旧楼的总拆卸数目只有 175 幢, 而 2008 年的拆卸数目则为 155 幢。在 2009 年, 市建局 / 房协就楼宇重建的市场占有率为 37.5%(或 3 / 8), 私营机构的重建步伐显然仍是非常缓慢。
80. 在过去 10 年, 屋宇署收到的危楼数目平均为 7,303 宗(下表 8.3)。尽管这些只是从媒体、公众人士收到的报告或者是其它政府部门转介的个案, 并不一定反映报告所指的楼宇技术上出现危险, 但我们可以看出楼宇安全是公众极为关注的事情。
81. 到 2010 年, 我们有大概 6,500 幢楼龄 40-49 年的楼宇, 换言之, 在未来 10 年, 如果我们仍保持每年重建 200 幢楼宇的步伐, 我们每年仍会增添 450 幢楼龄 50 年或

---

<sup>99</sup> 在是项 EIPA 安排的试验计划中, 除于进行冻结人口调查时已与合资格业主同住的直系家属外, 合资格业主的认购意向不可转移给任何其它人士。此外, 若合资格业主的数目比为此目的而预留的单位数目为多, 拣楼次序将以抽签形式决定。合资格业主在行使他们的认购意向时需缴付现行市值。是项安排现乃市建局的既定政策, 约 1,100 名自住业主已获邀参与是项 EIPA 安排, 当中约 1 / 3 人士已表达认购意向。

<sup>103</sup> 已获建筑事务监督发出拆卸同意书的楼宇(资料摘自屋宇署的月刊)。

以上的楼宇<sup>102</sup>。虽然 50 年是最低的楼宇设计寿命要求，或者从会计角度而言，楼宇会在 50 年的时间完全折旧，但假如楼宇有足够保养的话，它们便不会只能使用 50 年。不过，鉴于我们香港的旧楼状况，「老化」非常急速。

82. 鉴于私人楼宇的急剧老化速度、状况欠佳及缓慢的重建速度，市区重建仍是香港在未来日子一项重大的挑战。

### *重建发展 – 列入或除外*

83. 重建项目选址及选择楼宇列入重建计划的决定往往是一项重大挑战。
84. 在市建局大部分的重建计划中，住宅自住业主一般而言都欢迎市建局的重建计划，但商铺业主却并不欢迎重建。例如在 K7 的个案，在作出首次收购建议后三个月，即截至 2009 年 3 月 30 日，市建局已取得总共 1,657 个物业权益中的 66%，及住宅物业自住业主的 97% 物业权益。自住业主与非自住业主所得赔偿的差别是造成接纳收购建议比率主要差异的原因。
85. 商铺与居民通常对重建有着非常不同的反应。传统或「不受欢迎」的行业会感到难以搬迁到其它地方经营，而重建可能意味着他们要结束生意。即使这正如 K28 的个案(「波鞋街」)般可能并不是一个问题，但商铺业主和经营者仍是较为抗拒这个想法，认为重建影响他们的生意。
86. 根据近期于 2010 年 2 月 24 日开展的马头围道 / 春田街项目<sup>108</sup>的情况，我们注意到虽然不时有列入在重建项目中的商铺经营者表达反对被列入在内，但亦有附近的住宅单位业主(在这个案中是指春田街的另一边)反对未被列入重建项目内。
87. 其中一项对于市建局最大的批评通常是缺乏透明度及在公布项目选址与范围之前缺乏咨询。造成这种「保密」的主要原因是重建可能带来的庞大财政利益，以及「需要」防止可能出现的滥用。
88. 我们注意到在很多前土发公司的项目中，虽然当中有很多项目已在多年前公布，但执行项目的确实日期并没有事先公布。在这些情况下或许有「滥用」问题的存在，但我们并无证据证明。故此，主要的保密问题显然是与施行时间(即由冻结人口调查可证明这一点)而非确实地皮及地皮覆盖的实际决定有莫大联系，并且对确认能获得赔偿及重置单位的合资格人士尤其重要。另一个相关的问题是如果决定选址及

---

<sup>102</sup> 虽然 50 年是最低的楼宇设计寿命要求，或者从会计角度而言，楼宇会在 50 年的时间完全折旧，但这并不代表楼宇只能使用 50 年。

<sup>108</sup> 因马头围道 45J 号于 2010 年 1 月 29 日倒塌而进行的项目，及其后因安全理由而拆卸邻近物业。

施行时间之间的时间相距不合理地漫长，例如像 K7 个案般超过十年，出现的问题将包括因欠缺保养的诱因而令楼宇状况急剧变差，使居民受苦，亦为商铺经营者带来疑虑。因此，如果要在作出该些决定时提高透明度及增加社区参与，作决定的时间与施行时间不能相距太远。换言之，时间不能太长，以避免楼宇状况变差及业务前景不明，而同时亦不能太短，以防止有可能出现的滥用情况，包括投资者的投机活动及租客被要求提早迁出。

### *可持续发展*

89. 如前所述，在未来十年，每年平均会有 650 幢楼宇达到 50 年的楼龄。为简化分析，以我们的总私人楼宇数目为 40,000 幢来计算，假如每幢楼宇的最低设计寿命为只可使用 50 年，那么长远而言，我们可能需要重建，即每年拆卸 800 幢楼宇。鉴于对惰性建筑及拆卸废料(建筑及拆卸废料<sup>111</sup>)的需求十分低，拆卸 800 幢楼宇将产生大量未有地方安置的建筑及拆卸废料。即使我们可透过譬如说做好预防性质的保养工作及把规定的最低设计寿命由 50 年增加至 70 年来延长楼宇的寿命至 100 年，但长远来说需要拆卸的楼宇平均数目将仍会是每年 400 幢，始终比已属高拆卸速度的 2009 年的拆卸数目，亦即只有 280 幢为多。基本上我们正处于两难局面，拆卸速度太慢将使高楼龄楼宇的数目太多，拆卸速度太快则会带来处理大量建筑及拆卸废料的一大问题。

### *赔偿政策*

90. 这是市区重建最具争议的问题。正如一般具争议性的问题，都是与“不患寡而患不均”。自住业住与非自住业主，及住宅与商铺的赔偿差异是争议的原由。要处理这些问题与对“楼换楼”，“铺换铺”，及“业主参与”的要求都是重要的挑战。

### 楼宇复修面临的挑战

91. 现在的重建步伐一方面仍未赶得及本地楼宇的老化速度，另一方面为符合持续发展的原则，复修应该为市区更新的首要目标。鉴于目前香港旧楼的维修状况，我们应该接受一个事实，就是有不同业主的多层楼宇的保养工作对普通香港市民来说是非常困难的，及可总结出今天的楼宇的保养机制是不足以保持我们的建筑环境可以持续发展。主要的挑战是如何确保业主赋权保养自己的楼宇，以及承担此责任。

### 文物保育面临的挑战

---

<sup>111</sup> 虽然理论上大部分建筑及拆卸废料可透过选择性拆卸方法循环再用(注:私人机构甚少采用),但大部分建筑及拆卸废料皆是混凝土,而对再造混凝土的需求是颇为有限(例如道路的路基及行人路的混凝土砖),而且我们对用作填海工程的公众填土区需求亦有限。

92. 市建局在保育方面的角色较为含糊，须清晰划分「重建中保育」及「一般保育」。

### 旧区活化面对的挑战

93. 一个社区的朝气非常倚重蓬勃的私人活动、配套基建及配套基建的持续保养。故此，在整个市区更新全方位取向中，市建局在项目中只可担当「催化剂」的角色，不能被视为持续的活化机构。在选取、制定和推行项目方面，其中一项主要挑战是维持活化项目带来的成果。

### 融资面对的挑战

94. 以下新近变更及即将发生的变更对将来市区更新的融资带来重大挑战：

- 对减低市区发展密度的要求日渐增加；
- 对获得更好赔偿方案的要求日渐增加；
- 对市建局兴建一般业主可负担的房屋的要求日渐增加；
- 对保育工作的要求日渐增加，而此等工作通常涉及庞大的收购投资、翻新楼宇结构和巨大经常维修开支；
- 将来重建地点会有“用罄”地积比率；
- 最需要重建的地区人口密集，以及差不多用尽了所有发展潜力，从重建项目获得收入的机会将越来越微，这可从缺乏私营公司参与动机可见一斑。

95. 有鉴于这些转变及复修和活化项目的融资模式，应检讨市建局在财政上，可否达致长远的收支平衡。

### **总结**

96. 我们需要建立一个以地区为本关于市区更新的规划机制。而项目鉴定、筛选和决定的机制须予以检讨，并且以新机制取而代之。

97. 市建局在重建、复修、保育、及活化项目中的角色须予以检讨，而任何改变应在《市区重建策略》中反映出来。

98. 给与不同类别业主的赔偿(是否自用、住宅与商业之分，以及也可能要考虑不同类型和历史背景的商业活动)亦应予以检讨，以减轻过往已经历过以及将来可能会出现冲突。公共界别和私营界别之间的赔偿差别也可能是争执的源头，尤其是关乎选址和其界线的问题，以及当市建局未来的角色可能包括作为促进者寻找私营机构协助重建。这点也须予以正视。

99. 对我们现存的楼宇复修制度作出更彻底的检讨，显然是非常迫切的事宜，并且必须是一个更广泛的检讨。这个检讨可以包括我们与土地和楼宇有关的法例，不同政府部门之间的协调，以及我们关于楼宇管理方面的社区建立策略等等。
100. 基于市建局的角色可能出现的改变，公众对于不同的市区更新策略所持的态度不断改变，及未来市区更新的环境的转变，必须为未来的市区更新建构一个融资模式。