

研究報告

《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

目錄

	頁	段落
第一章	現時香港的市區更新策略 – 背景及議題	1-6 1-29
第二章	研究方法與框架	7-9 30-42
第三章	新加坡的經驗	10-22 43-105
第四章	東京的經驗	23-48 106-249
第五章	首爾的經驗	49-65 250-329
第六章	台北的經驗	66-91 330-432
第七章	上海的經驗	92-126 433-510
第八章	廣州的經驗	127-141 511-576
第九章	總結六個城市與香港相關情況所作的比較	142-157 577-683
第十章	可汲取的經驗、總論及建議	158-167 684-748
	鳴謝	

第一章：現時香港的市區更新策略 – 背景及議題

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。

成立市區重建局以取代土地發展公司

4 《土地發展公司條例》於1987年獲得通過，土地發展公司亦於1988年成立，透過進行、鼓勵、推廣及協助市區更新，以達至為改善香港的房屋水準及居住環境的目的(香港法例第15章第4條)。

5 於1995年7月，香港政府發表一份有關市區更新的公眾諮詢文件，並提出一系列的建議以促進市區更新的過程。香港政府繼而在1996年6月，發表了一份以香港市區更新為題的政策文件。其中一個建議便是成立一個新的法定機構推行市區更新。

6 在1999年的《施政報告》中，行政長官宣佈政府會於2000年成立市區重建局(簡稱「市建局」)，取代土地發展公司(簡稱「土發」)，推行進取而全面的嶄新方略，以處理市區老化的問題。成立市建局以取代土發的原因包括¹：

- 缺乏土地進行有利可圖的重建
- 徵集土地需時
- 缺乏安置受影響住戶的資源
- 土發的法定權力只包括樓宇的重建，而不具有其他市區更新的功能，如樓宇復修。

市區重建局白紙條例草案

7 1999年10月22日，政府就「市區重建局白紙條例草案」刊登憲報，進行諮詢。當時，立法會的內務委員會，成立了一個小組委員會，就白紙條例草案進行審議。政府接納了

¹ 2000年2月11日內務委員會的「研究市區重建局白紙條例草案小組委員會」報告。

小組委員會以下的建議：

- 採用「以人為本」的方案，並盡量減少在市區更新過程中對社會網絡的破壞。政府亦會在進行每項重建項目前，審慎考慮是否需要進行社會影響評估。
- 應包括文物的保育工作²。

8 在市建局的角色上，參與小組委員會公聽會的代表意見出現一個分歧，有些認為政府/市建局在規劃及資源運用方面應更為進取及更具創意，以解決市區老化的問題；有些則認為市建局應只擔當促進者及推動市區更新的角色。白紙條例草案的取向顯然較接近前者。

9 小組委員會提出了一些關注事項，而這些事項至今仍未解決，包括：

- 容許市建局將根據《土地收回條例》收回的土地賣予私人發展商，與根據公眾利益收回土地的大原則並不協調。
- 賠償水平 – 由前「土發」的十年樓齡賠償水平改為由五年樓齡以至新樓賠償水平的建議。

10 小組委員會亦得悉建築事務監督與市建局的分工，即由市建局負責九個行動區的市區更新，而建築事務監督則負責在其他地區推行預防性維修策略。

市建局條例草案

11 市建局藍紙條例草案於2000年2月3日刊憲。草案內容除了一些草擬及技術事項外，大致上與白紙條例草案相同。賠償水平依然是法案委員會及恢復二讀時，討論最為激烈的其中一個問題。

12 於2000年6月26日，條例草案恢復二讀。當時的立法會議員表達了下列的期望和關注，在討論市區更新問題時，這些事項至今仍然存在：

- 賠償水平：大部分有發言的議員都就這個議題表達意見，並要求更高的賠償水平。
- 「市區重建局」的中文名稱似是強調了「重建」而非一個著重平衡的市區更新方向。
- 加強保育：除了個別樓宇外，整條街道、整個地區和「台」的保育亦應在考慮之列。
- 應考慮地積比例轉移的安排，以保育私人建築物。
- 有議員質疑於20年內完成200個項目的可行性，亦有議員要求加快重建速度。
- 原區安置的安排，特別是長者。

² 政府接納立法會議員的意見，將白紙條例草案的第5條修改，訂明須保育具歷史、文化及建築特色的地點和建築物。我們注意到重點是在於保育實體的地點和建築。

- 租客的安置問題，特別是那些不符合房屋委員會條件的租客。
- 市建局與發展商的伙伴關係，更加令人以為存在「官商勾結」的情況。
- 市建局的角色，如市建局只應擔當促進者，或只負責徵集土地然後售予發展商等工作。
- 「財政自給」的原則是否必需或是否可行。
- 市建局只包括行政長官委任的成員。
- 缺乏就市建局項目提出上訴的機制。
- 市建局運作的透明度。

13 草案進行三讀時，只有兩票反對(陸恭蕙議員及梁耀忠議員)。陸議員反對的主要是市建局的角色，她認為一個由市場主導的方向，會更勝於由一個持有產業風險的公共機構來主導。梁議員的不滿主要有三方面，一是市建局強制土地收回的權力，二是在未有一個市區更新策略之前便要通過法例，三是政府所建議的賠償方案³。

「市區重建策略」⁴

14 《市區重建局條例》(第563章)第20條，規定當時的規劃及地政局局長，經諮詢公眾之後才可為市區重建策略(簡稱「策略」)定案。有關的諮詢工作在2001年的8月1日至9月30日進行。參考所收到的百多份意見書修訂「策略」草擬本後，並於2001年11月出版。「策略」說明了市區更新的原則、目的及目標；市建局的角色、土地徵集過程、項目發展過程(包括了社會影響評估、財務安排、參數及指引)。「策略」最後說明：「市區重建策略會定期予以檢討和修訂(每兩至三年一次)。政府會就市區重建策略的修訂先行徵詢公眾意見，方予以定案，以供實施。」。

15 「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」⁵。市建局根據其「策略」確立了四大業務策略(4Rs)：

- 重建(Redevelopment)：加速重建發展，去舊立新，創造更美好的生活環境；
- 復修(Rehabilitation)：促進及鼓勵復修殘舊的樓宇，防止市區老化；
- 保育(pReservation)：保存及修葺具歷史或建築價值的樓宇，並致力保留地方特色；

³ 2000年6月26日立法會會議過程正式紀錄。

⁴ 「市區重建策略」的英文為Urban Renewal Strategy。同樣地，「市區重建局」的英文為Urban Renewal Authority。不過，由於在「策略」中包括了「重建」(第12-13點)、「復修」(第14-15點)和「保育」(第16-18點)三大重點，為避免概念與詞彙的混沌，在這份報告中，除了是直接引述現時「市區重建策略」這份文獻外我們將以「市區更新」配對英文的Urban Renewal。同樣地，在其他城市的文獻中，「重建」與「更新」兩個概念，亦經常被交叉使用。為確保一致性，在描述有關法例或機構的名稱時，報告中會直接使用原名稱；而在其他討論中，「市區更新」代表了廣義的策略，而「市區重建」代表了「市區更新」的策略之一。

⁵ 「策略」第7段。

- 活化(Revitalization)：更新舊區，促進經濟，改善環境，造福社群。

影響市區更新進度的主要議題

16 是項研究的目的是透過探討外地的市區更新經驗，鑒定可供香港參考及與香港實質情況相關及適用的選擇方案，以處理香港市區更新的各個議題，並供「策略」檢討公眾參與階段討論。在鑒定外地可供參考的經驗時，是項研究要處理下列各個議題：

官、商、民的不同角色

17 市建局在市區重建應擔當的角色，自市建局白色條例草案開始，一直至今仍有爭議。一方面，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，市建局亦可被動或主動地進行土地徵集工作，或擔當目前的規劃、設計及發展伙伴角色。另一方面，亦有人認為市建局應擔當更積極的角色及加快市區重建的速度。

18 雖然在「小政府，大市場」的前提下，不會有人期望市建局可獨力承擔市區更新的責任，不過，關於私人市場如何能加快更新步伐的討論亦不多。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「土發」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。

19 自立法會內務委員會成立了研究市建局白紙條例草案的小組委員會後，立法會議員促請政府在規劃及推行市區更新的計劃時，要讓社區參與。政府亦同意採納一個「以人為本」的方向。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，由於市區重建項目涉及龐大的財務利益，當局須在市建局項目的保密與公眾參與兩者間取得平衡。

20 市建局在樓宇復修方面主要擔當輔助與促進的角色，而保育工作則較為行政主導，近期這方面的工作有較多的社區參與。公營部門相對於其他社會界別所擔當的角色，顯然會因應不同範疇的市區更新工作(即重建、復修、保育及活化)而有所不同。要檢視公營部門的角色，便要著眼於市區更新的不同範疇。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的議題。

財務安排

21 為達至市區更新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。不過，公眾期望不斷轉變，對市區更新未來的財務安排將會有顯著的影響。

22 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。

23 社會對文物保存、樓宇復修及活化的要求與日俱增。在2000年6月，當立法會進行《市建局條例》二讀辯論時，多位議員要求擴大保育工作。現時，市建局的保育工作已是「入不敷支」，難以「財政自給」。在成立市建局之時，市建局能否財政自給已受人質疑，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。其他城市在保育方面的融資方法，可提供重要參考。

24 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。在2000年制定《市建局條例》時，亦可說是最主要的議題。當時，「土發」的賠償標準是按同區十年樓齡市價賠償，成立市建局後改為按七年樓齡市價。期間不時有人提出「樓換樓」、「店換店」及「業主參與計劃」的要求。何謂「公平和合理賠償」亦將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

25 「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，只希望一切維持現狀；亦有不少個人與團體支持重建及著重項目推行的效率及土地的經濟效益。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。社區參與過程及市區更新政策有助消除這些差異，是完成市區更新使命的要素。

可持續的市區發展

26 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。市區重建策略的檢討亦應考慮到這方面的問題。

規劃與重建過程

27 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，所以有立法會議員和公眾人士要求市建局「先收購後規劃」。

市區老化的速度

28 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就500幢樓宇進行重建，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⁶)。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

29 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。

參考資料

立法會 (2000年2月11日) 《研究市區重建局白紙條例草案小組委員會報告》，立法會CB(1)939/99-00號文件

立法會 (2000年6月23日) 《市區重建局條例草案委員會報告》，立法會CB(1)1901/99-00號文件

立法會 (2000年6月26日) 《會議過程正式紀錄》

⁶ 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。

第二章：研究方法與框架

國際間採用的市區更新政策和做法

30 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。

31 一方面這幾個城市有著共同的文化元素，特別是傳統中國文化，另一方面這些城市在市區發展歷史、政治體系、政治文化、市區更新的制度結構與土地政策(包括了土地用途策略及業權政策)都各有不同。以市區發展歷史來說，首爾、上海、廣州和東京都遠較香港悠久。不過，首爾和台北與香港一樣，在第二次世界大戰後急遽發展。新加坡和香港在市區發展方面有一個重要的共通點，在六十至八十年代間，公共房屋大規模發展。新加坡有85%的人口居住在公共房屋，比例更勝香港，而當中90%擁有業權⁷。除了新加坡以外，其他選定城市都有多層政府架構，市政府之上還有國家政府。

32 這些城市的市區更新亦各有不同。例如，新加坡政府視市區更新為國家發展的一部分，而日本則視之為經濟發展的工具之一。

研究方法與詳細計劃

33 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。

34 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。

35 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。

36 研究小組會利用現有及建立新的學術網絡，以協助資料的搜集

37 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：

⁷ 在新加坡，由房屋及發展委員會(Housing and Development Board)管理的公屋，出租公屋只佔小部分(約10%)。

- 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。

38 在文獻研究及考察中探討以下範疇：

- 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，以及其他財務工具(如稅務優惠或豁免)；
- 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、保育、發展密度、及規模的影響。

39 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

40 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。

41 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。

42 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。

第3章：新加坡

背景

簡史

43 新加坡島原是一個馬來漁村，分佈於新加坡河入海口一帶，古時偏居於 Sumatran Srivijaya 王國（公元 3 世紀 – 13 世紀）的一隅。16 世紀和 17 世紀分別被葡萄牙和荷蘭佔領，後又被胡先沙蘇丹（Sultan Hussein Shah）控制，直至 1824 年淪為英國殖民地。

44 1942 年 2 月至 1945 年 9 月，新加坡被日本軍隊佔領。戰後，新加坡重歸英國統治。1959 年成為大英帝國屬下的自治國。1963 年，新加坡連同當時的馬來亞聯邦、砂朥越以及英屬北婆羅洲（現沙巴）共組成立馬來西亞聯邦，1965 年宣佈獨立。從 1959 年自治時起，人民行動黨（PAP）在歷次大選中均贏得議會控制權。

45 2008 年中期，新加坡總人口約 484 萬⁸，其中 25% 為非本地居民⁹。

市區更新

46 戰後人口增長，未符標準的房屋、衛生問題以及總體上房屋短缺、清拆及重建等各種問題接踵而至，為新加坡早期市區發展提供了一個大致方向。

47 1964 年，首條市區更新政策出爐。1966 年，市區更新部（URD）成立，隸屬於房屋發展局（HDB）¹⁰。

48 1974 年 4 月，URD 成為一個獨立的法定組織，更名為市區重建局（URA）。新成立的 URA 首次將保存新加坡歷史及建築遺產列為目標¹¹。然而 URA 成立初期，其重點集中在清拆貧民窟及重建新加坡中心區。

49 1989 年，URA 與規劃部及國家發展部的研究統計所（Research & Statistic Unit）合併。同年，《規劃法令》頒佈，URA 正式成為國家文物保育及中央規劃機關。

土地年期

50 雖然一切土地理論上均歸國家所有，但新加坡存在著若干不同類型的土地年期，主要是：永久業權、999 年批租及 99 年批租。另外還有 30 年、50 年、75 年等，這取決

⁸ 新加坡月度統計摘要（2008 年 11 月）

⁹ 在新加坡，「居民」包括公民及永久性居民。

¹⁰ HDB 年報（1967 年）

¹¹ URA 年報（1974 年／1975 年，第 2-3 頁）

於多方面的因素，譬如較短的年期能確保本地區有連貫的長期發展規劃得以在日後實施。永久業權和 999 年批租已相對稀少，99 年批租則成為新加坡最常見的土地租期。

51 根據新加坡土地管理局的規定，土地租約屆滿一般不予續期，除非 URA 認定有助實現特定地區的長期發展目標，並給予支持，方准延期。

新加坡的住房

52 2007 年 81%¹²的新加坡居住人口¹³居住在房屋發展局（HDB）所管理的公屋中。而 95%的公屋由居民所有，79%的居住人口居住在自有的公屋中，僅 2%的新加坡居住人口¹⁴為公屋租戶。相比之下，在香港，18%的居民居住在自有的資助房屋中（由房屋委員會及房屋協會提供），而 31%的居民居住在租住公屋中。

53 就房屋單位數量而言，新加坡私人興建的房屋單位總數相對較少，僅佔房屋單位總數的 21%。多層大廈單位乃為最常見的私人興建房屋形式，約佔私人興建房屋單位總數的 46%。寓所僅佔私人興建房屋總數的四分之一。我們發現新加坡的多層大廈單位及寓所相對較新，始建於 20 世紀 70 年代末。

表 3.1 新加坡 2007 年房屋單位總數

房屋發展局公屋	883,448
所有的私人興建房屋單位	234,812
屋宇（獨立式、半獨立式、露台）	68,460
寓所及多層大廈單位	166,352

在新加坡的重建

54 由於新加坡約於 30 年前才開始興建多層大廈單位及寓所，多層寓所樓宇的失修問題基本上未出現在公共議程中。新加坡的大多數重建主要是針對 HDB 所管理的公屋實施的。

55 私人樓宇的重建主要於私下進行，只要擬建議重建與 URA 所制定的概念規劃及總體規劃¹⁵相一致即可。

¹² 新加坡統計年鑑（2008 年）

¹³ 這些數字不包括不屬於新加坡公民或永久性居民的 25%新加坡人口。這 25%的新加坡人口可能居住在私人房屋或作為家庭僱工居住在新加坡居民家中。

¹⁴ 請注意，數字 81%及 2%是指新加坡居住人口而言，而 95%與房屋單位有關，即 5%的公屋中居住有 2%的新加坡居住人口，而 95%的公屋中居住有 79%的新加坡居住人口。換言之，即居住在租住公屋中的平均家庭人數比居住在自有公屋中的平均家庭人數要少很多。

¹⁵ 概念規劃是指引新加坡未來 40 至 50 年的發展的戰略土地使用及交通規劃，規劃每 10 年修訂一次。這一規劃能夠確保土地供應足夠滿足預計人口及經濟增長需要並提供一個好的居住環境。2001 年版本

56 新加坡政府在促成私人樓宇重建時，基本上運用三條措施，即撤銷租金管制、集體出售及豁免樓宇補償。

解除租金管制

57 租金管制於1947年引入，目的是限制業主加租，或驅趕租金管制物業的租戶。此舉旨在保育租戶在戰後房屋短缺時期不受無良業主的欺壓¹⁶。

58 然而，租金管制亦削弱了業主保養樓宇的積極性，因為他們幾乎得不到追加投資的回報，於是導致樓宇日久失修。

59 1970年出台《受管制樓宇(特別規定)法案》(Controlled Premises (Special Provisions) Act)，允許業主收回自己的租金管制物業作重新發展，同時對騰空住所的租戶予以補償。業主須向租戶賠償局(Tenants Compensation Board)申請收回租金管制物業。如租戶符合賠償資格，賠償局可要求業主賠償租戶。同時，政府須向合資格租戶提供公屋。這一立法上的轉變被視作為解除租金管制的若干限制所邁出的一步。

60 1997年4月3日，新加坡政府宣佈打算於2001年4月之前廢除租金管制。2001年2月23日，《租金管制(廢除)法案》(Control of Rent (Abolition) Bill)呈交新加坡議會審議，不到一個月(2001年3月)相關法律頒佈實施。該法案實際上廢除了《租金管制法案》及《受管制樓宇(特別條文)法案》。當完成相關法案廢止前開始的所有工作後，租戶賠償局退出歷史舞台。

集體出售

61 集體出售(En Bloc)於1994年首見於新加坡(Christudason, 2003)，針對的是多名業主共有的樓宇。集體出售揭開了私人住宅或商業樓宇重建的帷幕，當時的要求是必須獲得全部現有業主的同意。1998年，有關方面作出降低規定比例的提議，經修訂的《土地業權(分層)法案》(Land Titles (Strata) Act，簡稱LTSA)自1999年10月起生效。

62 從那時起，凡樓齡不足10年的樓宇，必須經持有其份數價值、土地份額或土地名義份額不少於90%、及持有全部地塊(不包括任何附屬地塊之面積)或單位之總面積不少於90%的業主書面同意，方可向一項買賣協議下的買方出售全部單位及分權共有物業或

為最近規劃版本。總體規劃為引導新加坡未來10至15年中期發展的法定土地使用計劃，規劃每5年修訂一次並將概念規劃中廣泛的長期策略落實為詳盡的計劃，以引導發展。總體規劃列明新加坡每片土地中的許可用途及密度。總體規劃的最新版本於2008年11月獲批准。

¹⁶ 國家發展部，新聞稿，2001年2月23日

土地¹⁷。樓齡為10年或以上的樓宇，規定比例則為80%。我們注意到，LTSA中並無條文要求STB考慮樓宇狀況（如失修），這與香港有所不同。LTSA賦予STB權力，可駁回並非真誠作出的申請。

63 「分層業權委員會」(STB) 隸屬國家發展部，乃根據《建築物維修及公共財產管理法》(Building Maintenance and Strata Management Act) 第VI部組織成立，負責聆訊以下申請：

- 根據 LTSA 第 VA 部所發出之集體出售令；及
- 有關分層單位或分層發展（包括分權共有物業）所引起之若干種類有關爭執或事宜¹⁸。

64 集體出售遇到的問題：

- LTSA一直頗受爭議。近期一個法律上的挑戰是浩然大廈案¹⁹。案中，少數業主就STB批准的集體出售提起上訴。這個重大的挑戰，其依據來源於憲法，特別是憲法賦予的權利，即「除非依照法律，否則任何人均不能被剝奪其生存或人身自由」，及「法律面前人人平等，任何人均有權受到法律的平等保護」。據此，少數業主應當享有與多數業主同等的權利，以選擇居住地及擁有自己的住所。2008年7月17日，該上訴被新加坡高等法院駁回。
- 據報道，某些業主若不確定是否將有集體出售，特別是附近的相若樓齡的樓宇已被集體出售時，這些業主便會停止投入資金維修自己的樓宇。
- 持異議的業主遭報復事件屢見報端（見圖 3.1）。
- 受集體出售影響的租戶怨聲載道，因為 LTSA 中並無補償受影響租戶的條文。

圖 3.1 集體出售中的報復行爲



來源:《海峽時報》，2008年7月26

豁免樓宇補價

65 過去，新加坡政府在續簽租約時會同時徵收土地補價及樓宇補價²⁰。此舉削弱了業主在租約臨近屆滿前維修或重建地盤的積極性。因為在租約結束時，如樓宇拆毀，則理論上是不應該在續約時繳付樓宇補價。

66 2008年9月，包括住宅樓宇在內的各類建築物均獲豁免繳付樓宇補價²¹。此舉旨

¹⁷ 《土地業權（分層）法案》第84A(1)、84D(2)、84E(3)及84FA(2)條。

¹⁸ 2008年11月31日摘自STB網站：<http://www.mnd.gov.sg/stb/abtus1.html>。

¹⁹ 浩然大廈之爭由來已久。最初STB因2007年8月的一些技術事故駁回了多數業主的集體出售申請，但高等法院於2007年10月作出判多數業主勝訴的裁決。

²⁰ 樓宇補價包括在土地補價中，其對公眾的透明度不高。

²¹ 《海峽時報》2008年2月9日，「Part of lease extension levy waive」

在消除潛潛在的阻礙，以便業主在租約臨近屆滿前主動維修、改善或重建陳舊的物業。

One Shenton Way

圖 3.2 One Shenton Way



來源: <http://Lushhomemedia.wordpress.com>

67 選擇這一案列，並不在於其典型性，而是因為它能體現出 URA 為實施中央商務區（CBD）復興計劃所作的努力，及遵循這個計劃來審批相關的重建項目。

68 One Shenton Way 位於新加坡的 CBD，臨近濱海灣（Marina Bay）。每當夜晚降臨，CBD 便陷入一片沉寂，幾乎沒有任何活動。URA 計劃將人口遷回此區來重振 CBD，即在未來 30 年，使 CBD 人口佔新加坡總人口的比例從現有的 3% 增加到 7%，讓 CBD 恢復活力。

69 1975 年，早先的 Robina House 在這一地盤上落成²²。發展商 City Developments（CityDev）曾計劃於 2000 年在這一地盤上重新興建一幢新的辦公樓宇，且當時此計劃已獲批准。然而，受經濟下滑影響，且無法確保未來之盈利能力，這一計劃最終流產。2005 年，CityDev 計劃在此地盤上興建一幢雙塔公寓樓²³，有 360 個住宅單位，地面為零售單位，藉此為街道注入生機與活力。獲批准的總地積比率為 11.2。由於該計劃與 URA 的 CBD 計劃相一致，當局准予將租期從剩餘的 63 年展延至 99 年，以增加其對發展商和日後的公寓買家的吸引力。

70 在本研究期間，此地盤仍處於建設中，而 CityDev 已於 2006 年末啟動公寓預售。

新加坡的文物保育

71 1971 年，古跡保存局（Preservation of Monuments Board）根據 1971 年 1 月 29 日頒佈的《古跡保存法令》（Preservation of Monuments Act）成立。目前，其隸屬於新聞通訊及藝術部（MICA）²⁴。其主要使命是保存古跡及相關歷史、傳統、考古、建築或藝術古跡資料。古跡保存局同時致力於保育及增加古跡便利設施，以及激發公眾興趣並支援古跡保存。

²² 租期自 1969 年起為期 99 年，到 2005 年還剩 63 年。

²³ 其中的高塔將有 50 層。

²⁴ 國家文物局（NHB）於 1993 年成立，同樣隸屬 MICA，其使命是透過收集、保存及展示物品與記錄，促進公眾對藝術、文化及遺產的意識、鑑賞及認知，結合祖先文化探索新加坡人的遺產傳承和國家認同感。

72 如上文所述，URA在1974年成立時，已將保存列為規劃的要素之一。1976年，URA開始就整個區域的文物保育及復修展開研究。在整個研究區域中，唐人街最為有名²⁵。然而這些研究在本質上仍處於探索階段。

73 因到訪遊客下降，新加坡政府於1984年成立旅遊專責小組（Tourism Task Force），負責研究潛潛在問題並找出可行補救措施。專責小組的建議被納入新加坡的第一個旅遊整體計劃，即旅遊產品發展計劃（Tourism Product Development Plan）中。該計劃將保育唐人街、小印度（Little India）及甘榜格南（Kampong Glam）等族裔圈納入其中。

74 同一時期，URA於1985年對唐人街、新加坡河（Singapore River），小印度及甘榜格南展開了更為詳盡的研究²⁶。URA於1986年發佈的首期《文物保育總體規劃》（Conservation Master Plan）鞏固了這一研究結果。

75 1989年，一項新的《規劃法令》（Planning Act）出台，該法令賦予URA劃定保育區及發行保育區內樓宇或土地保育指引的權力。隨後，在1989年頒佈的《保育規劃》所指定的保育區包括：唐人街、小印度、甘榜格南及新加坡河（包括泊船碼頭（Boat Quay）及克拉克碼頭（Clarke Quay））及住宅區（如翡翠山（Emerald Hill）及Blair Plain），如切（Joo Chiat）及芽龍（Geylang）²⁷等次級殖民地也函括在其中。

76 香港讀者所關注的一個問題為：倘某一樓宇或區域因被URA指定為保育區而可能喪失任何「發展潛潛力」，受影響物業業主能否獲得任何賠償。新加坡政府並不提供任何賠償。當研究組詢問新加坡政府官員及其他知情人士看法時，其回答始終為「新加坡人很順從」。我們注意到在三個保育區（即唐人街、甘榜格南及小印度）於1991年10月所開展的問卷調查中（Kong and Yeoh, 1994），接近半數受訪者（49.1%）認為，保育什麼及如何開展保育應該由國家說得算，但僅有8%的受訪者認為應該給受影響物業的業主和居民一個說法的受訪者認為應該給受影響物業的業主和居民發表意見²⁸。然而，這並不意味著沒有反對的聲音。儘管報章上很少有反對的報道，但研究組却在互聯網上的一些網志誌中，看到了受影響業主和居民表達的不滿。

圖 3.3 唐人街遊客及路邊攤



²⁵ URA 年報，1976年/77年，第31頁

²⁶ URA 年報，1984年/85年，第3頁

²⁷ 檢索於 URA 網站，網址：<http://www.ura.gov.sg/about/ura-intro.htm>，2008年10月31日。

²⁸ 公眾、利益團體及專業團體分別適用其他比例。

77 法律要求 URA 徵詢受影響業主意見，但最終決策由部長作出。

78 根據 URA 提供的資料，新加坡受保育文物包括現時存在 30 年或以上的任何建築。

促進文物保育的措施

79 為鼓勵或促進文物的保育，目前 URA 採取以下若干措施：

- 豁免發展費：在過去，新加坡會對因為政府審批產生的土地增值徵收發展費。如保育區內的任何土地發展是為保育有關土地上的樓宇，且URA有關保育的規定獲完全遵守，URA將豁免發展費。
- 古跡保存局推出「捐款予國家古跡的稅務豁免計劃」，以幫助籌集修復及維持古跡的資金²⁹。自2002年1月1日或之後，上述計劃的捐款者可就捐款獲得雙倍稅務的豁免（捐款價值的兩倍）。
- 豁免泊車位不足的徵費：根據新加坡規劃標準，發展項目須提供停車位，否則將徵收泊車位不足的徵費。就受保育項目而言，可豁免該等徵費。
- 建築樓面面積獎勵計劃（2004年）—對於受地積比率限制的地盤，該計劃准許祖傳平房的業主剔除這些平房的現有建築面積，不計入總體規劃所允許的樓面面積中。此舉旨在鼓勵平房的業主保育這些建築。
- 為促進優質修復工程，URA從1995年1月開始舉辦「市區重建局建築遺產獎」（URA Architectural Heritage Awards）年度評選，以嘉獎那些不僅做到基本保育，更令古跡建築重現昔日光輝且古為今用的業主、專業人士及承包商。

新加坡自發的文物保育

80 URA 在保育歷史遺址及樓宇中一直擔任主導角色，而個人業主也可自發保育其所有的樓宇。

81 首先向URA提出申請，URA將根據個體價值評估申請。截至本研究之日，已有 18 幢個人樓宇及 5 個街區因其業主自願申請保育而被評定為受保育建築³⁰。

82 雖然研究組並不十分明瞭為何新加坡人會自發保育其物業，URA 提供的資料顯示確有許多十分熱衷於保存實體物業所承載的記憶及文化遺產。

唐人街

²⁹ 新加坡政府並不對私有古跡的保育投資任何資金。

³⁰ 資料由新加坡 URA 的聯絡人提供予研究組。

83 如上文所述，保育唐人街的倡議最早由旅遊專責小組於1984年提出。繼《規劃法令》及1989年《文物保育計劃》制定後，唐人街的文物保育地位於1989年得以確定。

84 該地盤由新加坡土地管理局清拆。土地或於租約屆滿收回亦或按市價收購。HDB為居民提供重新安居的機會。除少數經營商返回唐人街的店舖外，基本上所有居民均在別處得到安置³¹，但根據研究組採訪的一名經營商所述，因原居民已在別處安置，經營商們失去多數原有的客戶群。

85 URA 在牛車水（唐人街）及丹戎巴葛施行試驗保育項目。由新加坡土地管理局進行收購。該等試驗項目由URA實施修復工程。而遠東廣場等其他地盤則參與招標，中標者根據URA頒佈的投標文件及保育指引中詳述的規定成功地完成了修復工程。

86 雖然活化再利用被選為唐人街文物保育的基本方法，對但有關保育工作的批評仍不絕於耳。研究組遇到的許多受訪者都用「做作」、「膚淺」及「有形無魂」這樣的詞語來評價唐人街的保育工作。研究組查閱的文獻也持同樣的批評態度。例如，Chang 及 Yeoh（1999年）對唐人街的分析中陳述「政府的景觀美化策略大多流於表面，關注視角局限於那些吸引走馬觀花的遊客的視覺美感和建築元素，而不注重發掘本地的深層生活文化。於是，唐人街作為『新加坡人才去的地方』自然遭到普通民眾的不屑一顧。」

遠東廣場

87 遠東廣場位於臨近唐人街東北角落的中國廣場內，及選擇CBD是用以說明私人機構如何被列為引入文物保育的方式舞台。

圖 3.4 實行文物保育工程後，一名經營商仍在原地盤經營



圖 3.5 遊客在唐人街經修復的店舖拍照



³¹ 撰寫本報告之時，研究組還未確認上述經營者返回原地盤的方式。

88 1995 年該地盤作為空地招標，遠東機構³²贏得投標。根據URA及遠東機構雙方的受訪者所述，遠東機構之所以能中標的一個重要原因，是該機構設想構思留住該地盤的部分原店舖經營商³³，雖然投標中並未指明該規定³⁴。1998 年修復工程完工。此項工程獲頒國際購物中心協會組織的 2000 年第 24 屆「國際設計與開發獎證書」(Design and Development Awards (2000))，並於 2001 年贏取「FIABCI (世界不動產聯合會) 獎」(FIABCI (The International Real Estate Federation) award)。我們注意到兩項獎項均與項目的商業性質關係緊密。

圖 3.6 遠東廣場的露天區被遮掩在一幅玻璃和鋼質結構的天幕下



89 該地盤內有兩處國寶級文物，即改建為大街博物館福德寺 (Fuk Tak Chi Museum) 的中國寺廟，以及新加坡最古老的中國義校翠英書院 (Chui Eng Free School)，該書院改建為由當地戲劇團經營的餐館劇院。此外還有一個露天舞台，以往此處常有中國戲曲表演，後改建為鋼架玻璃覆蓋的涼亭，作為表演及娛樂的場所。廣場共保留 61 家店舖。除每排店舖間原先設有的鋼架玻璃檐篷外，主要的新結構是廣場邊 322 個停車位的停車場。

90 根據遠東機構提供的資料，促使其接手該項目原因有二：盈利水平（雖然有限）以及其對保存新加坡文化遺產的積極性。

91 遠東廣場的主題是食物及娛樂。廣場的空曠地帶常用來舉行節日活動，尤其是有關傳統中國節日的活動（如中秋節）。

92 午餐時間的遠東廣場熙熙攘攘，附近寫字樓前來就餐的人絡繹不絕，而夜間就要冷清許多，因為附近的 CBD 每到夜晚便陷入沉寂。

小印度

93 研究組起初並未選擇小印度作為研究案例。但是在研究採訪過程中，許多受訪者將在小印度及唐人街使用的文物保育方法加以比較。研究組隨後便對小印度進行探訪並收集到若干基本資料。

³² 遠東機構是香港主要地產發展商之一信和集團的成員。

³³ 與唐人街類似，一名返回原地盤的店舖經營商稱他們失去已在別處安置的原客戶。

³⁴ 根據遠東機構提供的資料，吸引原店舖經營商返回廣場需要個人影響力及租金獎勵計劃。

94 於新加坡殖民時期，小印度原為新加坡的《萊佛士計劃》(Raffles Plan) 下劃定為印度移民居住的區域。小印度是印度族群的聚集地，其貿易及食品行業尤其引人注目。歷史上，小印度是印度人(來自印度)前來購買新加坡產品，尤其是黃金飾品之地。如今該地區吸引各個種族的人們慕名而來，或購買獨具印度文化特色的產品，又或品嚐地道的印度咖喱。售賣黃金飾品的店舖在小印度仍然比比皆是。

95 許多人認為唐人街文物保育工程中所用的活化再利用方法流於表面，所保存的僅是實體建築，而過去的生活方式和社會架構均被「摧毀」。他們認為對小印度採用的方法更具有系統性。

96 但是，研究組發現《小印度文物保育計劃》(Little India Conservation Plan) (URA,1995) 的政策與唐人街的政策頗為類似，即「保留及修復具歷史及建築意義的樓宇；改善自然環境並適當引進新特色，以增進該地區的地區特色；保留及改善與民族相關的活動，同時融入與之相容的新活動；以及發動公共及私人部門參與文物保育項目」。

97 如上文所述，許多人認為對小印度所採取的文物保育方法更加有系統性，然而事實上此事却極具爭議。Sim (1996) 認為小印度的文物保育不僅成功的將傳統行業保留下來，而且還有相當比例的原住居民繼續於此定居。另一方面，Chang (2000) 指出文物保育使小印度成為「以遊客為中心的地區，導致店舖及酒樓僅一味迎合消費文化」。「租金過高，令人望而生畏，許多傳統活動紛紛移居別處」。而事實上出售家庭用品及雜貨的低交易額店舖確實被逐步淘汰。顯而易見當地訪客及遊客是光顧小印度的主要群體。以往滿足日常所需的店舖／服務逐漸消失，令當地居民苦不堪言。Chang 還在其研究中進一步闡述中國商人如何佔據經整修店舖而印度人仍經營實施文物保育前的店舖。美體小舖及 7-eleven 等連鎖店也愈來愈普遍。

98 許多作者(如Henderson, 2008年)將對小印度及唐人街實施文物保育所產生的不同後果，歸結位唐人街實施文物保育早於小印度，也就是說主管當局(即URA)已從基層群眾反對聲中認識到過度干預及濫用主題旅遊的弊端。雖然維基旅行³⁵(Wikitravel)中對小印度的描述(即「小印度的乾淨整潔令人驚嘆，其自有特色得以保留，而沒有淪為普通意義上的旅遊景點，小印度是新加坡最繽紛多彩和最引人入勝的去處。」)可能有些誇大其詞，不過走馬觀花的遊客很可能讚同這個觀點³⁶。

圖 3.7 小印度街景，遊客走在狹窄的行人道上



³⁵ 2008年10月31日檢索於 http://wikitravel.org/en/Singapore/Little_India。

³⁶ 研究組承認小印度活力十足、繽紛多彩，但值得思考的是，非印度商人及連鎖店出現於此，是否預示

舊房修復

99 舊房修復並不是對新加坡研究的重點，但是研究組發現：

- 新加坡政府認為修復的責任主要由業主承擔。目前尚未有針對鼓勵維修舊房的獎勵措施或資助項目。
- 2001 年解除租金管制旨在鼓勵業主投資維修及改善其物業情況。
- 2008 年 9 月豁免樓宇補價旨在消除妨礙維修樓宇（尤其是租期即將屆滿的擱置地盤）的事物因素。

從新加坡習得的經驗

100 在對新加坡市區更新的研究中，令人印象最深刻的是其對市區更新機構設置及總體規劃。新加坡的 URA 同時擔任規劃和文物保育職能。雖然新加坡亦有其他相關機構，如處理建築規範與標準及監測與批准樓宇申請的建築局；處理私人分層地契物業集體出售的分層業權委員會；處理土地租賃、收購及土地出售的土地管理局；隸屬於新加坡民防署的消防處等，URA 充當文物保育的中央協調機構和主管當局。向有關政府機構提出的任何有關文物保育及重建申請，均需符合總體規劃並得到 URA 支持。

101 在上述組織架構下，概念計劃及總體規劃所反映的整體規劃，顯然對以私人市場主導的重建，及新加坡政府實施大面積文物保育具有重要指導作用。

102 新加坡政府在私人機構實行重建工程中所起作用有限，而為促進該重建工程，新加坡政府使用到以下三種措施：

- 1997 年降低集體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%。
- 逐漸解除租金管制（1988 年及 2001 年間）。
- 豁免樓宇補價。

103 雖然早在 1974 年 URA 成立之時，文物保育便以列入政府政策及 URA 的目標內，但文物保育真正進入人們視野則是在上個世紀八十年代。多數研究發現文物保育始於 1984 年，其起因為 1983 至 1984 間遊客人數的驟然下降。實際上還有兩個因素不容忽視：其一是回收毗鄰 CBD 一塊面積較大的土地，其二則是於上個世紀七十年代及八十年代期間，新加坡在貧民區清拆及上公屋計劃工作中取得相對成功。這兩個因素減輕重

著小印度的「現代化」及土紳化。在香港，我們都知道印度次大陸族群包括印度人、巴基斯坦人、孟加拉人、斯里蘭卡人等。「印度人」或「小印度」這個詞給研究組的感覺不乏殖民色彩。然而，由於新加坡的官方資料中一概使用「印度人」的稱謂，礙於知識有限，研究組無法確定「印度人」稱謂的背後是否有進一步的族群劃分。

建老舊城區的壓力，允許在更大程度上對此予以保存。研究組發現第一個因素（回收CBD附近的土地）並不適用於香港。

104 發展文物保育和發展旅遊業所帶來的利益是一把雙刀劍。發展旅遊業之利應該與遺產保育相輔相成，從而促進文物保育。但是另一方面，因為過度強調主題旅遊，文物保育工作被批評為虛偽造作，缺乏真實性，也引發本地居民與本地遊客或觀光客之間的利益衝突，尤其是經濟增長導致城市士紳化，排擠了那些原本滿足於本地居民需要的傳統店舖和服務。

105 在新加坡的其他地方，要求文物保育展示其真實性的呼聲很高。

參考資料

Chang, T.C. (2000) “Singapore’s Little India: A Tourist Attraction as a Contested Landscape”, *Urban Studies*, 37(2): 343-366

Chang, T.C., Yeoh, B.S.A. (1999) “ ‘New Asia – Singapore’: communicating local cultures through global tourism”, in *Geoforum*, 30(2), pp 101-115.

Christudason, A (2003) “Optimisation of land use through innovative legislation in Singapore”, Proceedings From The [Pacific Rim Real Estate Society](#) Conference, Ninth Annual Conference, 19th to 22nd January 2003, Brisbane, Australia

Henderson J.C. (2008) “Managing Urban Ethnic Heritage: Little India in Singapore”, *International Journal of Heritage Studies*, 14(4): 332-346

Housing and Development Board, Singapore (1967) *Annual Report*

Kong, L, & Yeoh, B.S.A. (1994) “Urban Conservation in Singapore : A Survey of State Policies and Popular Attitudes”, *Urban Studies*, 31(2):247-265

Land Titles (Strata) Act, Singapore

Ministry of National Development, Singapore (February 23, 2001) *Press Release*

Sim, L.L. (1996) “Urban Conservation Policy and the Preservation of Historical and Cultural Heritage”, *Cities*, 13(6): 399-409

Singapore Department of Statistics (2008) *Year Book of Statistics Singapore*

Singapore Department of Statistics (Nov 2008) *Monthly Digest Statistics Singapore*

Strata Titles Boards website <http://www.mnd.gov.sg/stb/>

The Straits Times (2-9-2008) “Part of lease extension levy waive”

Urban Redevelopment Authority (1995) *Little India Historic District*

Urban Redevelopment Authority website: <http://www.ura.gov.sg/>

Urban Redevelopment Authority, Singapore (1974/75) (1976/77) (1984/85) *Annual Report*

第4章：東京

背景

106 東京原是一個名為江戶的小漁村。1869年，明治天皇遷都江戶，改名東京。

107 今天的東京都是日本的47個都道府縣之一³⁷，下設23個特別區，26個市，5個町及8個村。每個行政單位均有一地方政府，各市及特別區設一位市長及一個議會。2007年10月，東京人口達1,280萬。

108 東京歷史上發生的主要災難是1923年的關東大地震，以及1945年的二戰轟炸，當時半座城市被夷為平地。戰後東京開始重建，1964年奧運會將東京推向世界舞台。

日本市區發展

109 日本從19世紀的明治維新開始，逐漸成為現代化發達工業國家。東京市的市區發展尤為突出。然而，由於地震頻繁且二戰破壞嚴重，許多老式建築已破損不堪。60年代，戰後的日本政府為了加強安全及改善環境，對這些年久失修的建築物進行清拆，系統性地清除貧民區。因此，日本當代背景下的市區更新主要與經濟復甦及進一步改善市區基礎設施，以及預防災難（如火災）及降低由地震引起的潛在破壞性有關。在日本，這被稱為「市街地再開發事業」。

110 在日本，土地主要屬永久業權。過去，日本的土地由眾多的小土地業權人持有，地塊小且形狀不規則，致使很多老城區道路狹窄，小型建築物擁擠，通行困難且極易引發火災。這也解釋了為什麼日本需要進行市區更新，以改善市區基礎設施、安全通道及公共通道。

111 近年來，政府也將其過去持有的公眾用地，如城市房屋地盤³⁸，在重建城市房屋後出售，隨後在定期批租下向私營發展商招標。

112 不斷變化的日本市區發展（重建）策略的演變過程還與日本市區規劃系統的發展一脈相承，而演變過程本身亦與當代日本經濟發展密不可分。

113 80年代後期到90年代初期，日本經歷了由房地產及股票通脹中的過度私人投資引發的「泡沫經濟」。由於大量投機資金流入房地產市場，繼而引發重建熱潮，日本大量

³⁷日本有8個地區及47個都道府縣。

³⁸東京曾提供約26萬個城市住房單位，總面積約1,900公頃，作為低收入家庭的生活保障。這些住房被優先分配給家有長者、精神及／或肢體殘障者的家庭、單親家庭及人口較多的家庭（東京市政府都市整備局（2007），*Urban Development in Tokyo*）。

清除老式建築物，迅速發展小型空地，隨後進行重建項目，因此改變了東京中部的傳統城市風貌。

114 但是，自從80年代後期「泡沫經濟」破裂以來，日本已逾十年經濟增長放緩。日本政府為復甦經濟及糾正不良問題，於2001年起推出「都市再生」政策。從復甦經濟著手，吸引城市房地產投資，這對結構改革來說無疑意味著挑戰。全球化中期，國際競爭愈加激烈，日本政府推出的市區復興政策，透過強調市區發展的作用，對恢復日本整體競爭力，提高人民生活質量十分具有戰略意義。這可以解釋為什麼日本政府近數十年來，一直採取主動支持的態度促進市區發展（重建）。

115 儘管經濟增長減緩，土地價格下跌，但90年代中期以來內城的建造活動卻欣欣向榮，激勵發展商投身於發展項目。市郊化時期，內城的人口密度大幅下降，激發了內城改善住房條件的需求，亦帶動內城的建造活動。地產業在政治及金融領域有重要影響力，亦熱衷於支持地方政府的發展項目（Fujii et al., 2007:248）。在編製發展計劃、提出申請、遵循司法程序等方面，他們通常有地方民間團體難以企及的專長、資訊及財務資源。

116 市級政府及國家政府在促進市區發展（重建）方面與大型企業不謀而合，尤其是該等項目可產生物業稅及大量人口可使地方政府從中央政府獲得更多補助。市級政府及很多內城行政區（即區）也願意鼓勵此發展以拯救下滑的經濟形勢。例如，東京市政府順應形勢提高其樓面面積比率（FAR）津貼。

117 中央（國家）政府還採取放寬某些發展法例規定（如土地使用限制及建築標準）來放寬管制，促進發展，尤其是以經濟復甦為名，加強內城土地利用。2002年《都市再生特別法》（即《都市再生特別措施法》）的實施標誌著中央政府已提出倡議著手市區發展。最重要的是，這項倡議及其他中央政府倡議凌駕於地方（市級）政府條例（如地區計劃條例）之上，放寬或更改《建築標準法》可提高樓面面積比率（FAR），因此所有的這些措施出台後，使得建築物向高層化、容積大發展。

118 本章概述監管全日本（尤其是東京）市區規劃及更新的機制，以及市區更新項目採取的機制及模式的法律及制度框架的演變過程。

119 首先須指出的是，日語中的「城市規劃」並非指規劃「城市」，而更準確的是意味「對正在進行城市化或已完成城市化的區域進行實質性規劃」。日本的城市規劃就市區規劃發展規定以下基本條文，即包括：(i)城市規劃的類型及標準；(ii)規劃進程；(iii)規劃控制；及(iv)市區發展項目。規例及規劃實施的詳情已在另訂法例中指出（Hari Srinivas, n.d.）。例如，《建築標準法》依照分區規劃規管建築活動，《土地整理法》則為經批准城市規劃中指明地盤上的土地整理項目，訂明法律程序（Hari Srinivas, n.d.）。

市區規劃及更新的法律及制度框架

120 以下章節簡要地回顧日本市區規劃機制的演變過程。表4.1為相關法律實施年表。

年份	實施法律
1888 年	《東京市區更新條例》(Tokyo Urban Renewal Ordinance；日：東京市区改正条例) (又稱《東京市區改善法》(Tokyo Urban Area Improvement Law))
1899 年	《農業土地整理法》(Agricultural Land Consolidation Act)
1919 年	《建築標準法》(Building Standards Act；日：市街地建築物法)、《城市規劃法》(City Planning Act)
1923 年	《東京特別城市規劃法》(Special City Planning Law for Tokyo)
1946 年	《戰後特別城市規劃法》(Special City Planning Post-war Law)
1950 年	《國土綜合發展法》(Comprehensive National Land Development Act；日：国土総合開発法)
1954 年	《土地重劃法》(Land Readjustment Law；日：土地地区画整理法)
1963 年	《新住宅區發展法》(New Residential Area Development Law)
1968 年	《新城市規劃法》(New City Planning Law；日：都市計画法)
1969 年	《市區更新法》(Urban Renewal Law；日：都市再開発法) (獲得三分之二的利益相關者，即土地業權人的同意)
1980 年	《新城市規劃法》修訂及《市區更新法》(Urban Renewal Law)
1995 年	《地震災害預防：特別措施》(Earthquake Disaster Prevention: Special measures)
2002 年	《都市再生特別措施法》(Urban Renaissance Special Measure Law)

121 日本的市區更新與其他發達城市社會一樣，是較大市區或城市規劃³⁹機制的組成部分。日本最早的市區更新活動可追溯至19世紀後期，東京的城市平民區爆發一系列重大火災後，東京市政府於1880年設立市區更新局 (Urban Renewal Bureau) (Ishizuka, 1979)。隨後的更新活動與預防火災有關，以及從衛生、居住密度及其他更多方面改善居住條件，改進公路系統。該等活動還在制訂市區規劃法例及機制方面為後來的市區發展打下堅實的基礎。

122 日本規劃系統始於1888年《東京市區改善法》(又稱《東京市區更新條例》，Jacobs, 2002)的實施。對於現代化的帝國首都東京來說，這是一項全國規劃，為日本隨後的市區規劃機構框架發展打下基礎。從此，市區規劃的權利逐漸集中在中央政府機構

³⁹ 查閱文獻時發現，即便在政府部門／機構網站等來源的「官方」資料中，「市區」(urban)和「城市」(city)規劃，以及「再生」(renewal)和「重建」(redevelopment)這兩組詞語亦存在使用不一致的情況，甚至在相關法例的名稱中亦是如此。本章中，上述二詞將交替使用，涵義相同。

(Watanabe 2007)，近數十年才逐漸轉移至市級機構（詳情見隨後章節）。

123 1919年，《城市規劃法》⁴⁰（又稱《市區規劃法》）頒佈實施，將「城市規劃」的範圍擴大至東京以外的城市。該法訂明一套土地分類制度，就城市基礎設施和公共設施的提供作出指引，確立了日本首個控制城市土地使用的法律框架。

124 同年，《市區建造法》（又稱《城市建造規範》或《建築標準法》）實施，以規管建造建築物、區域、裝置、高度限制，以及拆毀日本所有城市的失修結構(Jacobs, 2002; Watanabe, 2007)。該等法案是第一批凌駕於地方政府級別的法例，由此獲得國家法律的地位(Ishizuka, 1979)。

125 1950年的《國土綜合發展法》規定日本政府須定期制訂國土綜合發展規劃。1954年《土地重劃法》實施，以利用「土地重劃」模式規管發展項目。

126 1968年《新城市規劃法》通過，該法案實際上是對原1919年條例的修訂，更詳細的規定了《城市規劃標準》。該等標準要求城市規劃須依照中央政府頒佈的各項國家及地區的規劃方案進行，而市級規劃須依照該都道府縣的規劃方案進行。這項新法規還透過向都道府縣及城市授予城市規劃的權利，以減低中央政府的控制。

127 市區更新方面，1969年頒佈的《市區重建法》為日本的市區重建提供了整體政策指引，並作出法定要求，規定獲三分之二土地業權人同意方可發起重建項目。

128 1974年，日本實施相關法律後成立國土廳，建立國土規劃系統，以聯合都會區及各區各類已設立機構，配合實施規劃方案(Sorensen, 2002:226)。

129 1980年，《城市規劃法》經修訂後，市級政府引入地區計劃，即為促進市民參與區域層次的市區規劃進程的機制。地方行政機構負責起草規劃方案，但必須採納相關人員的意見。地方議會可制訂地級條例（即地方條例，作為國家條例的補充）以監管區域規劃系統(Akashi, 2007)。

130 1992年，日本制訂《城市規劃修訂法》，引入加強市民參與規劃進程的概念。1992年出台的法案規定所有的城市須透過公眾參與編製總體規劃(Watanabe, 2007)。

131 2002年，日本《城市規劃法》經過修訂，新增了關於私營市場提出規劃建議的法定程序的條文。條文准許土地所有者、非牟利機構及私營發展公司在經三分之二的土地所有者同意後，可建議修訂規劃。另一方面，規劃當局須從速對提呈的建議書作出決策，

⁴⁰ 在《城市規劃法》確立的日本城市規劃框架內，土地使用規劃主要涉及建築用地。而道路、公園等市政基礎設施，則在市政設施規劃框架下另行規劃，不屬土地使用規劃的範疇。

並決定是否修訂法律程序。如當局駁回建議，須在諮詢城市規劃委員會的意見後，告知申請者相關決策及作出決策的原因（Akashi, 2007）。

都市再生

132 2001年5月，日本國家政府設立都市再生（UR）本部。UR是內閣設立的高級別制度架構，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。其目標是從環境、災難預防及國際化角度等方面，採取大膽創新的綜合市區再生措施（如更有效地利用土地），促進21世紀市區更生項目（都市再生本部網站）。這也是日本政府透過開展都市再生項目來吸引私營機構投資，從而刺激國家經濟復甦的策略（內閣官房之內閣公關辦公室，2006b；Tong援引, 2008）。

133 都市再生是一項旨在提升包括經濟、文化、環境及居住方面在內的城市功能的政策，從而最終提高人民的都市生活標準（內閣官房之內閣公關辦公室，2006b；Tong援引, 2008）。

134 2002年頒佈《都市再生特別措施法》，2004年制訂了相應的都市再生基本政策，其基本目標是復興日本城市。有鑒於先前的重建項目大多要經過15-20年的漫長協商（Endoh，個人通訊），這部專項法規縮短了協商時間（減至7-8年），使效率大為提高。這項法律還旨在透過提高地積比率以鼓勵私營發展商開展重建項目，從而獲得重建項目中產生的收益。

都市再生機構（Urban Renaissance Agency）（UR都市機構）

135 都市再生機構⁴¹（UR都市機構）的前身是都市基盤整備公團（Urban Development Corporation），為一家半官方組織。2004年7月1日都市基盤整備公團實施重組，成立了都市再生機構。

表4.2 UR都市機構的發展史⁴²

1955年	日本住宅公團（Japan Housing Corporation）
1975年	成立宅地開發公團（Land Development Corporation）及地域振興整備公團（Japan Regional Development Corporation），取代日本住宅公團
1981年	成立住宅・都市整備公團（Housing and Urban Development Corporation），取代宅地開發公團
1999年	成立都市基盤整備公團（Urban Development Corporation），取代住宅・都市

⁴¹ UR 都市機構的規模：截至 2006 年 3 月 31 日資本為 8,483 億日圓（約 700 億港元），截至 2006 年 4 月 1 日有員工 4,308 人。

⁴²檢索自 UR 都市機構網站：<http://www.ur-net.go.jp/>

	整備公団 日本地方開發公団（Japan Regional Development Corporation）成為政府所屬的地方都市開發整備部門（Regional City Development Division）
2004年	都市基盤整備公団與政府所屬的地方都市開發整備部門合併，成立UR都市機構

136 UR都市機構管轄四大「領域」或「業務範疇」：1)都市再生（甦）；2)居住環境（住）；3)災後重建（興）及4)市郊環境（活）。更確切的說，四個領域透過與私營機構及當地公共機構合作均各自與促進都市再生息息相關；提供充裕的生活空間，撫平地震災難帶來的傷痛及朝向發展新興城市；最終建立「新型市郊居住空間」。

137 UR都市機構在都市再生領域中有五大目標：

- 靈活利用閒置土地，建立多功能社區
- 為後代建立新基礎、以促進人民、產品及文化的相互交融
- 承受地震災害及火災，實現城市安全保障
- 創造舒適的、結合生活和工作的居住空間
- 翻新老式建築物，使城市及生活方式煥然一新

138 UR都市機構目前已削減其在實際UR項目發展及執行中的直接職責（即包括土地收購及建造），並更加側重於促進市區更生⁴³。UR都市機構以下列4種方式向公私機構提供援助：

- 清理和有效利用空地（如工廠用地） — 在與當地的公共團體溝通和接觸的過程中，UR都市機構發揮促進交流和協調作用，協助制定空置土地利用的規劃，就市區規劃提出修訂建議，及盡早確定發展條件和時間表。
- 重新激活及復興城市 — UR都市機構利用其經驗及業務網絡，透過進行各類關於城市翻新的調查（包括制訂都市再生發展計劃），協助各利益方達成協議及刺激私營企業參與發展等，支援地方公共機構及人民。
- 推進重建項目發展：UR都市機構作為一個中立機構，可支持多項活動，如，制訂各利益方之間的協議，刺激私營企業參與發展並建立業務促進體系，擬定業務計劃等。
- 推進公路發展：UR都市機構從規劃階段初期起支持當地公共機構活化城市，並同時代表當地公共機構組織發展公共設施（如公路及公園）。

139 目前，UR都市機構採取更靈活的模式開展工作並根據個案之不同，履行不同的職責及參與不同程度的工作。

⁴³資料於 2009 年 2 月 11 日檢索自 UR 都市機構網站
<http://www.ur-net.go.jp/profile/english/producer/index.html>

東京都都市整備局 (Bureau of Urban Development)

140 在東京市政府，市區更新是東京都都市整備局 (BUD) 的工作之一，東京都都市整備局須負責房屋政策、基礎設施發展、城市規劃及市區發展。如前文所述，雖然都市住房不在本項研究範圍內，但值得一提的是，都市住房的改建的確釋放出土地，令私營機構參與其中，促進了市區重建⁴⁴。

141 BUD還負責土地重劃⁴⁵及市區重建的規劃及實施。

各類規劃級別

142 日本市區規劃機制中有不同級別的規劃方案，分別管轄國家、地區、都道府縣及市級的市區發展。

143 在國家層面，政府責成國土交通省（前國土廳）編製「全國規劃」。1998年，該省制定《21世紀規劃總綱》（Grand Design for the 21st Century），最終定為《全國綜合發展規劃》（Comprehensive National Plan），重點強調主要城市的重建、改造及保持經濟與社會活力的需求。

144 根據全國綜合發展規劃⁴⁶，日本被劃分為8個多層次都道府縣區域。《國家發展法》（National Development Act）規定，這些區域須自行採用與全國綜合發展規劃相符合的發展法律及政策規劃。

145 在都道府縣層面，以東京為例，相關政府部門須制訂與其行政分區、規模較小的多層次中心市區及城市規劃區相關的長遠的綜合規劃。

146 每個都道府縣須建立城市（市區）規劃委員會，該委員會有權監管指定市區發展及控制區域，即「分區」系統，並保證當地所有的綜合總體規劃及市區發展項目符合各個都道府縣的發展政策及規劃方案。

⁴⁴舉例而言，南青山-一丁目區公寓重建項目、甲南-四丁目區第三公寓重建項目、勝哄-一丁目區的地區項目及東村山市本町區項目，均使用了城市住房重建所釋放的土地，這些土地隨後透過招標，以定期批租被售予私營發展商用於重建。

⁴⁵本章的下文將詳細解釋土地重劃。

⁴⁶「基本土地使用總規劃」根據《國土使用規劃法》，將日本的土地分為五類地區，即：都市區、農業區、林區、自然公園及自然保育區。在國土使用規劃框架內，城市規劃區相當於都市區。

分區制度：UPA 和 UCA

147 1968年日本修訂《城市規劃法》，將有關建立分區制度的條文納入其中。城市規劃區域中指定實行城市規劃法的分區涵蓋城市居民超過100,000人。自此以後，日本定期對分區制度進行審核及修訂。《城市規劃法》規定都道府縣須每隔五年負責開展基本城市規劃調查。這些調查是包括分區在內的城市規劃的修訂基準。分區制度，通常稱為「劃界制度」（line-drawing system），旨在防止市區擴張並透過控制市區擴張壓力的膨脹以保證公共投資的有效性。大多數都道府縣首府城市均已採用此分區制度。

148 分區制度的「國家」目標是透過保育產田免受城市化侵蝕，來保證食品安全及自給自足，並促進主要基礎設施發展、預防災害、便利交通、發展工業、保育自然環境，尤其是農業及森林環境。因此，該分區最初由都道府縣根據市政當局制訂的草案決定，而國家政府享有最終批准該等分區的權利（由國土交通省執行）。

149 城市規劃區分為城市化促進區（UPA）及城市化控制區（UCA）。

150 UPA指「已城市化的區域及10年內或10年左右優先發展的區域」，並根據該規劃推進公共投資，如，市區基礎設施發展。土地使用區須涵蓋UPA，規管建築物的使用、密度、形狀等等。

151 UCA指「城市化限制區域」。該區域限制一般投資活動，如住宅及商業使用投資。土地使用區（Land Use Zones）並不涵蓋UCA，且UCA並非為公共優先投資區。

152 市級相關政府機構須根據都道府縣規劃，發展其自身的市級總體規劃。此外，市級還有地區計劃，於1980年根據《城市規劃法》的條文所引入。在日本，「區」指範圍在1至100公頃的鄰近地區。區規劃制度有兩大目的：一是區範圍內的綜合規劃，二是土地業權人及居民參與規劃或社區發展。《城市規劃法》規定，地區計劃須涵蓋有關公共設施改善、建築物建造及其他土地使用在內的條文，並須作好準備工作，保證市區職能涉及災難預防、安全、公共衛生等等，且須作好準備工作，以提升該區特點，及合理使用土地的方式，建立或維持高品質環境（Akashi, 2007）。

153 地區計劃由市級政府決定，且通常首先由土地業權人及居民草擬。地區計劃包括兩個部分：1)遠景陳述；及2)包括規劃細節在內的區改善規劃。最初，土地使用區規例根據《建築標準法》，設立建築最低標準。但是，市級政府為滿足土地業權人的需求及意見，可根據地區計劃制訂地方條例，以便獲得建築當局的同意。這就是說，地區計劃條例可取代土地使用區規例，作為特別區須採納的最低標準。

154 總體而言，國家及地區計劃建立總體政策框架，都道府縣及市級計劃指引地方經

濟及土地發展(Jacobs, 2002)。

市區更新政策架構

155 《市區更新法》使大型城市已建設地區的更新政策得以系統地、切實地貫徹執行，促進了土地的合理、穩妥和有效利用。市區更新法規定市區更新計劃構成市級總體規劃的框架。該法律還授權指定「有效土地利用區」並使地區規劃制度提供監管激勵措施。在該制度及法律框架內，「市區重建項目」作為實際執行市區重建的平台。

市區更新計劃

156 市區更新計劃已被納入促進市區重建總體規劃的框架。該計劃指出及批准實施重建計劃的特別區並採取相應的策略促進重建，並在準備及制訂計劃的過程中，向居民提出重建過程中存在的問題及理想遠景，以便居民達成一致意見。

市區重建項目

157 為促進及便於市區重建項目的執行，包括國家政府在內的公共機構提出針對產權交易的特別稅務措施，並對研究及設計成本、清拆現有建築、公共設施發展及普遍使用結構發展給予補助。

158 市區重建項目僅適用於三種區域：1)土地有效利用區；2)促進重建區；及3)都市再生特別區。另外，還需要其他條件：1)木式結構比例過高，威脅到環境衛生及消防安全；或2)實際樓面面積比率過低，潛在利用率無法達到最優化。

159 「土地有效利用」政策的提出是為改善日本中心城區內非適宜的建築狀況，這些小型木造結構的建築物密集地擠擁在一起，且內部空間密集，極易引發火災事故且土地利用率低。該政策促使拆毀小型結構建築物，建造高層建築物及提供開放式空間，以及改善有關區域的基礎設施。由此觀之，政府提供激勵制度（如放寬管制）以協助私人投資促使高層建築物形式多樣化發展。這些包括按照私人投資的力度，提高樓面面積比率，在提供公共娛樂設施方面（如建造廣場或人行道）改善市區環境質量。

160 「促進重建區」（前稱為「重建特別地區計劃」）是一項具有戰略意義的規劃系統，促使舊工廠及鐵路站場的廢棄地盤轉變為高密度的綜合使用發展地區。該等區域的指定基於改善市區基礎設施及市區設計中潛在貢獻的考量。這些項目主要作為私營企業開展的大型市區重建項目。

161 2002年的《都市再生特別法》引入了「都市再生特別區」這個概念。此項制度僅

適用於特別地區，即國家政府指定的「都市再生緊急改善區」。該制度與國家的政策措施緊密相連。政策目的是透過刺激經濟活力，及為城市創造新的吸引力，令國家重獲競爭力（Akashi, 2007）。其最具意義的特徵是引入法律責任，使地方政府在最後期限（六個月）前履行責任，針對私營企業提出的規劃建議作出規劃決定。根據該計劃，私營企業須就都市再生特別區作出靈活規劃，如此一來，則無須採用現有規劃條例。私營企業提交規劃建議後，地方政府須同城市規劃委員會協商後作出決定。

執行市區土地使用規例及授權發展（重建）項目

162 日本在保證符合市區重建項目的土地使用規劃方面存在兩套機制。第一是「土地發展許可」——就建構建築物而批准市區發展或劃分，旨在根據《城市規劃法》規定的技術標準，保障發展地盤的若干特點及控制城市化控制區內的市區發展活動。

163 第二是「建築物批准確認」——根據相關法律的條文審核建築物設計，並根據《城市規劃法》及《建築標準法》規定的條例，在土地使用、建築物密度、高度及形狀方面就建築物申請頒發合格證書。地方政府負責審核及批准執行相關發展項目（Akashi, 2007）。

164 根據《城市規劃法》，凡有意發起發展（重建）項目的利益相關者（包括原本土地業權人及／或發展商），如該項目涉及改變市區特徵，則必須獲得相關當局的批准。涉及「城市化促進區」內500平方米或以上區域的發展項目及「城市化控制區」內的所有發展項目，無論項目大小，均須向有關當局提出申請；涉及「城市規劃區」中0.3公頃或以上土地的項目，並未劃分為「促進區」或「控制區」，涉及「城市規劃區」以外地盤的1公頃或以上土地的項目亦須受有關當局之規限，惟公共工程、公共當局根據城市規劃決定發起的發展項目、災難預防緊急發展項目及城市化促進區的小型發展項目可獲豁免。

市區重建模式

165 在日本開展市區重建項目，可從兩大方面著手，即：「權利轉換原則」及「土地購買原則」。「轉換」模式實際是「土地重劃」原則（詳情見下文），而「購買」模式允許私營發展商從原本土地業權人手中購買土地權，而地方政府僅充當監管者的角色，保證所涉及的全部利益相關者的利益。

166 公 — 私合夥制（PPP）模式中，如同在實施土地重劃的情況下，地方政府、私營機構及當地土地業權人共同參與開展重建項目。財政模式同樣分為三重策略，其中私營發展商負責建造及規劃成本，當地土地業權人貢獻其土地或建築物，並於重建後獲得新土地、建築物或樓層的權利以作為回報，最後地方政府以各種方式提供若干津貼或財務

鼓勵⁴⁷，尤其是該等項目涉及到建造及／或提供公共設施（如公路，公園等）。

167 截至2008年3月31日止，重建協會（Redevelopment Associations）（即：由土地業權人及發展商參與組成的協會）主導的大多數（57.6%）竣工重建項目，佔日本重建土地的43.2%⁴⁸。

表4.3 截止2008年3月31日止各機構執行的竣工項目

執行機構	項目	區域（公頃）
地方公共機構	119	427.48
重建協會	413	454.65
重建公司	3	5.34
UR都市機構	39	70.33
地方住房合作社	10	11.72
個人	133	82.10
總計	717	1,051.62

土地重劃

168 土地重劃（某些文獻稱為「土地整理」）已在日本、台灣及韓國廣泛推行（Agrawal, 2000）。一般而言，這種方法具有一定的參與性，強調就地發展，由受影響的土地業權人自願貢獻私人資產。所涉及的地區大多需要改善基礎設施和基本服務，故而需要重建（Agrawal, 2000:311）。在日本，只要涉及多名土地業權人，一般都會採取土地重劃的模式⁴⁹（Sorensen, 1999）。

169 該等典型重建項目中，屬於原本業權人的土地並非由發展商所「購買」，但將以修改後的形式作為一項新權益而持續存在，通常作為新發展項目的附屬或部分權益。土地業權人同樣可在最初獲得現金補償。這種方法可刺激土地業權人與發展商訂立合作發展項目，以發起重建；另一方面，可刺激發展商獲得「儲備土地」（又稱「額外土地」，日文稱「保留床」，Fukushima, 2007），即：經政府提出的「樓面面積比率（FAR）」所批准的可獲得的額外土地，以及獲得營運及管理該重建項目的權利並從中獲利（Sakamoto, 1998）。

170 此方法具有明顯的優勢，包括：a)發展區域不存在混亂狀況，由此避免衝突及不滿情緒；b)避免土地收購引起的巨大開支及爭議；c)保留原本土地業權人的土地業權，引發其參與熱情；d)透過自願貢獻土地，提供市區基礎設施及設備；及e)貢獻儲備土地以

⁴⁷本章的下文將作出詳細解釋。

⁴⁸根據日本市區重建協會福島孝治向香港代表團提供的資料（2009年2月10日）。

⁴⁹ Sorensen, A. (1999)「Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo Metropolitan Area」. *Urban Studies*. 36(13):2333-60

作商業用途，作為籌集項目的成本（Sorensen, 1999）。

171 根據Agrawal（2002）的資料⁵⁰，日本的土地重劃項目中，大部分項目是由私營市場透過個人及合作社開展及執行，餘下則由公共機構承擔，即中央或地方政府機構配合私營機構進行重建項目。

172 另一方面，國家政府或地方政府會對大多數土地重劃項目給予補貼。未獲得政府補貼的項目將從銷售儲備土地中收回70%的成本，而剩餘部分主要由管理當局管轄的公共設施共同攤分（Agrawal, 2000）。

土地重劃／權利轉換的法律條文及制度框架

173 1888年的《東京市區更新條例》首次承認土地重劃是一種合法的市區發展手段。面對二戰後迅速興起的再城市化進程和重建，日本於1954年頒佈《土地重劃法》，以監管土地重劃的執行。該法訂明組織建立合作社、土地估價、項目的公眾參與、諮詢、決策和實施的相關要求和程序。

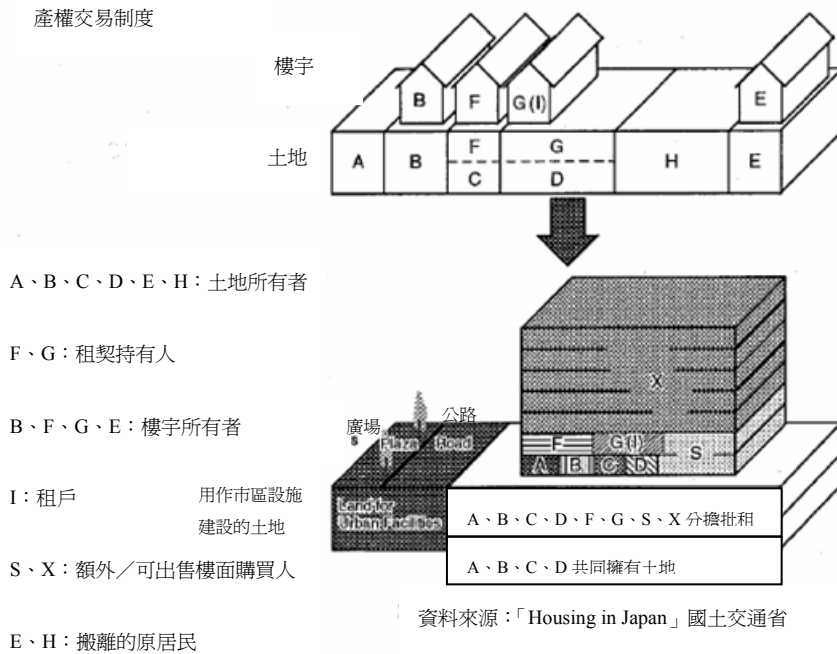
174 根據《土地重劃法》成立的重建協會由發展商、土地所有者及租契持有人構成，實施大多數土地重劃項目。法律規定至少須取得三分之二的土地所有者及租契持有人同意。因此，利益相關者在項目計劃、設計及實施各階段的參與情況和透明度均可得到保障。（中央及／或地方）政府在提供技術協助和監管方面作用重大。UR都市機構在計劃和實施過程中充當協助者的角色。如果政府承擔進行項目，則需設立對有關利益者有足夠代表性的諮詢委員會，（Agrawal, 2000）。

175 儘管法律條文規定，獲得三分之二的受影響所有者一致同意後，項目主管當局可著手實施項目，但事實上，主管當局極少強制餘下利益相關者違背意願來參與項目。所以項目主管當局同所有土地所有者之間展開曠日持久的勸說及商談活動，導致項目實施階段被長期延誤（Agrawal, 2000）。

176 下圖生動闡釋了土地重劃或權利轉換模式下一個重建項目的典型模式及過程。原本土地所有者（A、B、C、D、H及E）及租契持有人（F、G）各自擁有「土地權」參與該項目。土地上的樓宇亦計入該項目的所有權／權利計算中，這些樓宇分別歸屬於土地所有者B和E、租契持有人F和G（及其租戶「I」）。土地所有者及租契持有人（及租戶）在政府的支持下，合作重建此地段。

⁵⁰ 1919年《城市規劃法》實施以來，土地重劃的適用範圍經擴大後，允許公共機構作為土地重劃項目的發起者。而在此之前，僅有私人土地業權人（尤其是農田地主）才被允許發起土地重劃項目（Sorensen, 2002）。

圖 4.1 日本的產權交易制度



177 原有地段經重建後面積減少，因為若干部分的土地被轉讓予政府以建造基建設施（圖中的公路及廣場），樓宇卻建得更加高大雄偉。原本土地所有者A、B、C及D，現在集體擁有該土地，並透過獲得各自的「樓層」（或公寓——如屬多層樓宇的話）的方式，得以保留他們對新樓宇的所有權，故可繼續居於此地。此外，原本土地所有者A、B、C及D，連同原本租契持有人F及G，構成了集體批租；而原本土地所有者E和H因未參與項目，故須搬離該地，並獲金錢補償；至於新的購買人X和S，則是買到經政府批准的額外樓面面積所產生的「額外／可出售樓面」。土地所有者G的原本租戶I可繼續保留其於新樓宇的租賃。

178 在重建過程中，重建協會將於有關地段為原有居民安排臨時住所，為原有商戶提供臨時商舖，亦會為有關臨時住所及商業經營提供財務協助。項目竣工後，原本所有者及商戶可迴遷至新發展地段，並索要有其權享有的公寓及／或商舖。政府制定了詳盡的條文，訂明利益相關者（包括土地所有者、商舖經營者等）獲得補償及補貼的各項條款和方方面面。這有助於加強受影響人士對重建項目的認可和接受度。

179 日本有相關的規範和法律條文要求獲得「三分之二」的原本土地所有者同意，不過，絕大多數重建項目都能取得遠高於這個最低門檻的同意比例。發展商（或者是發展商及抱持同意態度的土地所有者組成的「協會」）與反對者要經過漫長的談判，最終達成妥協。也許是因為日本的文化和社會習俗講求「和為貴」，所以重建過程相對平和。政府亦重視維護社會和諧，有助談判順利進行。

180 對於最終無法接受重建計劃的土地所有者而言，他們可透過「選擇」不參與而退出此項目，即：於重建協會設定的截至日期前向他人出售土地或財產。如果仍有「負隅頑抗」的土地所有者，協會可訴諸法律讓其強制搬遷。然而，據某位知情人士透露，在他研究日本市區重建25年的經驗中，實際僅發生一起捲入法院訴訟程序的案例。

181 對於原先居住在重建地段的租戶而言，這是所有者需解決的事情。這些租戶有機會繼續租賃重建後的新樓宇。如果政府是該項目的發起者或發展商，則應向受影響的租戶提供福利住房或「社會住房」。提供社會住房的方式有以下幾種：政府可向發展商購買重建樓宇的若干樓面用作社會住房，或者地方政府及類似UR都市機構的公共機構可發起社會住房項目。在基於體恤或社會理由的少數情形下，新舊租金之間的差額，由政府補貼。

182 對於願意居住在新重建住宅及商業物業的租戶及所有者而言，他們一般可獲得財務及實質的支持，如提供租金補貼，在附近地區提供用作臨時住所或商業經營的替代住房及商舖，該等補償由發展商及有關利益相關者組建的重建協會／合作社提供。這是鼓勵原本土地所有者／商舖經營者自願參與重建項目的另一種方式。

政府在市區重建中的角色

183 總體而言，在全球化和國際競爭日益激烈的背景下，日本政府採取了一種更為主動的市區發展策略，讓私營市場更有用武之地。自80年代以來，日本政府日漸減低其於市區重建方面的角色，轉而鼓勵「私營機構參與」或倡導公—私合夥制（PPP）。國家政府及市政府將城市視作產生收入、吸引外資、競爭「世界級城市」的強大動力源泉。這種做法被稱為「城市推廣」策略（Brenner, 1999; Waley援引, 2007）。

184 換言之，政府在城市發展上採取的是「企業運作」（私營機構或「資本」）而不是「行政管理」（國家）的辦法，（Harvey 1989；Waley援引, 2007）。政府扮演主動和支持性的角色，鼓勵私營機構參與市區發展（重建）。

185 就土地重劃項目而言，東京市政府扮演多種重要角色：

- 都市計劃決定 — 包括指定重建地區
- 重建項目計劃審批（事業認可），及
- 土地重劃詳情審批（權利變換認可）及補償計劃。

186 除提供法律及制度支持外，政府亦向發展商及各個利益相關者提供廣泛的財務協助。

政府為市區發展提供財務協助

- (1) **政府貸款** — 中央政府、地方政府或金融機構向發展商提供免息貸款。該等財務協助為發展商發起實施發展項目注入現金流，因為發展商僅能在項目竣工後出售儲備土地。在日本，許多市政收入充裕的都道府縣更是如此，他們有能力以長期免息貸款的形式，為發展商提供財務協助。
- (2) **儲備土地的處置** — 就土地重劃而言，在重建中可以獲得額外的樓面面積，稱為「額外土地」或「儲備土地」，它們是從不同的土地所有者或租契持有人收集的若干地段組合而成。另外，政府亦會授予額外的樓面面積比率，相當於額外的財務支持。
- (3) **管理部門分擔公共設施支出** — 對於公共設施建設相關的項目（如公路、公園及類似者），政府可分擔發展商及／或管理部門的成本（最高可達50%）。
- (4) **稅惠制度** — 市政府為發展項目提供若干免稅優惠，使發展商可預先購買土地，及補償受影響的構築物及各個利益相關者（包括土地所有者、租契持有人及租戶）。政府亦可向參與土地轉換重建項目的土地所有者徵收較低稅款（低於50%，稱作「讓渡稅」）。該稅款實際是針對重建項目中變換／出售土地權引起物業價值／收益增值而徵收。

社群參與

187 總體而言，日本的城市規劃有著濃厚的官僚主義色彩，中央政府以政策指揮下級都道府縣和市政府的現象十分普遍，也許是因為中央政府歷來對地方政府缺乏信任（Sorensen, 2002, 2007）。不過，後來發生的一系列問題，亦讓中央政府的信譽遭到挑戰，譬如60-70年代的環境污染嚴重造成疾病蔓延，90年代初的經濟泡沫破裂，以及1995年的阪神大地震。種種問題終於喚起了日本民眾的意識，人們紛紛呼籲構建一個安全的生活環境。所有這一切使中央政府的官僚作風暴露無餘，要求地方自治以主動監督受污染和有害的土地利用的呼聲日益高漲。

188 80年代以來，*machizucuri*（日文「町造」；意為「地區」或「社區」建設）激進主義增加，這是居民社群在地方政府支持下積極參與地區層面市區規劃的表現之一。

189 作為回應，日本政府認可了地方的一些措施。在市一級，1980年推出的「地區規劃」（District Plan），確立了市民參與地區層面市區規劃過程的機制。《1992年城市規劃修訂法》進一步採取鞏固措施，規定所有市政當局編製公眾參與的總體規劃（Watanabe, 2007）。市行政部門負責草擬規劃，並須包含了相關公眾的意見總匯。市議院亦可頒佈市級條例，為制訂地區規劃提供詳細的指引，例如土地所有者或居民提出規劃申請之程

序的相關條文 (Akashi, 2007)。

190 地方城市規劃委員會須編製規劃草案，並徵求公眾意見。隨後，城市規劃建議書編製完成，另一輪為期兩週的公眾諮詢會則拉開序幕，屆時將邀請公眾提交書面意見。建設省及有關部門最終一致批准後，最終城市規劃才能得以實施 (Hari Srinivas, *n.d.*)。

191 另一方面，1998年頒佈的非牟利機構 (NPO) 法律正式認可民間組織的地位及職責，自此以後，志願部門擁有與政府部門及市場／商業部門平等的穩固的法律基礎 (Watanabe, 2007)。

192 此外，1999年頒佈的《地方分權統括法令》(Omnibus Act for the Decentralization of Powers) 改變了城市規劃的格局，將其從原先由中央政府機構控制轉為地方政府職能部門負責 (Sorensen, 2007:79 引用 Ishida, 2006;)。這有助於在市級水平上，增強地方監管力度，激發市民的參與熱情。

193 2002年，日本《城市規劃法》經過修訂，新增了關於私營市場提出規劃建議的法定程序的條文。條文准許土地所有者、非牟利機構及私營發展公司在經三分之二的土地所有者同意後，可建議修訂規劃。另一方面，規劃當局須從速對提呈的建議書作出決策，並決定是否修訂法律程序。如當局駁回建議，須在諮詢城市規劃委員會的意見後，告知申請者相關決策及作出決策的原因 (Akashi, 2007)。

194 除整體市區規劃外，具體的市區重建、市民參與亦有法律和制度機制作保障。例如，市政府發起重建計劃，並邀請各個利益相關者 (包括私營發展商及持有土地業權的居民) 共同參與。這可視作市區重建的三方合作或協作。在宣佈規劃時，一個包括各種利益相關者代表的專題論壇或平台便會成立，讓他們直接參與商議規劃、制定決策及監管重建過程 (Sakamoto, 1998)。

195 此外，《市區重建法》聲明，地區居民 (包括所有者及租戶) 可選擇在重建後繼續居住。因此推測，原居民的社交網絡大部分將保持完整 (Sakamoto, 1998)。這樣可確保有關利益相關者在重建項目中自願參與。

196 如前所述，日本十分重視及尊重土地權，所以發展商及政府部門亦認真對待城市發展 (重建) 過程中的公眾參與情況。政府制定法律及制度框架，確保利益相關者緊密合作，共同協商，亦准許公眾參與商議規劃及實施過程。

197 不過，由於相關的專長、知識和制度機制歷來掌握在中央政府手中，加上國家的建設法規是凌駕於地方條例之上 (Fujii et al., 2007:265)，所以地方的規劃舉措依然要聽命於中央 (Sorensen, 2007)。

保育

198 在日本，政府負責判定古老建築的文化價值。國家政府根據《文化財產保育法》（Law for the Protection of Cultural Properties），提倡指定各種文化財產（包括歷史古跡）。政府還採取多方面的政策，包括為這些文化財產安裝保育、修復和防災設施，及撥出公帑購買和維修歷史古跡（文部科學省，2008）。在東京，在獲得樓宇所有人的同意後，由東京市長選出樓齡50年以上、具有寶貴的建築結構且屬東京重要景觀的建築⁵¹。東京市政府將提供資料並對翻新開支提供補貼。

199 市政府須向文化事務廳下屬的文化事務委員會推薦指定傳統建築或地區，文化事務委員會展開調查和研訊並報文部科學省批准⁵²。

200 根據《文化財產保育法》的條文規定，對被指定為重大文化財產的現存建築所作任何修改，須徵求文化事務專員的同意。保育修繕工作須由重大文化財產所有者或其保管機構實行。文化事務廳為所有者或保管機構提供必要的指導、建議、意見及補貼，以安裝或修繕防火設施及其他所需的防災系統，並定期進行所需的任何其他大小規模的修繕工作，以保持該等設施運行良好。

201 1975年，《文化財產保育法》經修訂增補一項「傳統建築群」的新類別，將保育範圍擴大至整個日本的歷史古城、町及村（包括城堡、驛站小鎮及環繞神殿、寺院的町以及其他具重大歷史意義的地區）。根據該制度，市政當局指定若干地區作為「傳統建築群保育區」，根據《保育條例》（Preservation Ordinance）制訂保育計劃，並呈交國家政府批准。2004年公佈的《景觀法》（Landscape Law）指定「歷史景觀保育區」，將傳統景觀視為文化遺產進行重點保育。

202 中央的文化事務廳和地方的教育委員會為市政保育項目提供指導和意見。他們亦透過向項目提供財務協助支持市政當局，用於：修繕列入保育項目的傳統建築及構築物；改善未列入保育項目的建築及建築物，使其與周圍的歷史和自然景觀協調一致；安裝防災設施；設置路牌。此外，提供稅惠措施亦是另一種支持方式（文化事務廳，2008）。

203 政府可採取財務鼓勵措施，比如：削減稅款或獎勵地積比率，大力保育具歷史及／或文化價值的建築。東京明治生命館就是一個特例，公司竭力保育這座建於1934年並見證日本現代史（第二次世界大戰結束之際用作聯合國指揮部）的建築。公司提出倡議，

⁵¹ 都市規劃局（2007），參考文獻同上

⁵² 在《文化財產保育法》框架內，東京市政府可立法保育文化財產（2009年2月17日檢索自文化事務廳網站 <http://www.bunpa.go.jp/english/index.html>），除國家政府指定的文化財產外，東京市長亦可指定文化財產（都市規劃局（2007），參考文獻同上）。

要求政府將地積比率由8調高至15。然後公司在毗鄰這座古老建築處，建造一座現代化的高層辦公室。政府規定公司應向公眾開放，於是公司開設一間畫廊，展示這座建築的歷史。

204 為保育古老建築的獨特結構和建築形式，當局在建築物條例和規例下制定了一套的規定，容許豁免現代建築規範的要求，以規管經整修文物建築的建築結構安全。

205 為使具有歷史價值和建築風格的指定建築物周邊地帶形成歷史景觀，當局根據《東京市政府景觀條例》（Tokyo Metropolitan Government Landscape Ordinance）制訂了相關指引，要求指定地點周邊100米範圍內的建築項目發展商留意景觀因素。

復修

206 日本政府認為房屋復修及維護乃所有者的主要責任，經修訂的《東京房屋基本條例》（Tokyo Metropolitan Basic Ordinance for Housing）（2006年12月）及經修訂《房屋總體規劃》（2007年3月）清楚指明建築維修相關的兩項政策目標，即：

- 改善可供長期使用的房屋建築⁵³
- 及時適當維修房屋及正確翻新房屋。

207 東京市政府向公寓業主協會公佈及分發「公寓管理指引（2005）」（Guidelines for Condominium Management (2005)）等指導手冊，為其提供重建及翻新工作的顧問支持，還設立一個服務台，為業主提供翻新諮詢服務。

總結語

208 日本市區發展（重建）的經驗特點：首先，日本的傳統規範秩序重視土地所有者的土地權（Sorensen, 2002; Akashi, 2007）。制定法律及行政安排旨在確保於市區發展及更新過程中，保護人民的土地權。政府原來的哲學是只要不造成明顯的外在麻煩，准許土地所有者決定利用土地的方式。結果，日本城市中留下一些「稍顯凌亂的景觀」，這是由於監管法律的「消極」原則所致（Akashi, 2007）。

209 然而，日本政府亦設定城市規劃的制度及法律框架，規管及管制土地使用分區、建築安全及類似者的合規情況，確保城市基建設施配套齊全、建設安全有保障、環境品質更勝一籌。

⁵³ 截至編製本報告時，研究組尚未查找到實現該目標的具體措施的相關文件。根據與 Nakai 教授的個人交流得知，現行的建築守則並未訂明固定的「建築物設計壽命」。

210 90年代經濟泡沫破裂引發經濟下滑後，日本政府為重振經濟，更加積極主動地支持市區發展，因為城市發展是經濟起飛的「動力源泉」，此外日本政府亦注重改善人民生活品質。

211 日本的市區重建模式多種多樣，其中最常見的是公私合夥，由政府提供法律和行政支持，有時給予財政補貼，而私營發展商則提供資本投資於發展計劃，土地擁有者則拿出土地權以供轉換或參與發展項目。

212 依據詳盡周到的法律和行政制度，加之日本人民普遍注重合作或社會和諧，各個利益相關者之間一般可達成共識，縱然商談可能需時，仍有助於發展項目順利開展。

六本木山項目（私營市場主導的重建項目）

213 六本木-六丁目區位於東京 23 區（中心城區），約由 11 公頃的優質市區土地組成，坐落於日比穀（地鐵）線六本木站的西南方。該項目是日本迄今為止最大的私營市場重建項目，涉及約 725,000 平方米的樓面面積（Tong, 2007）。

圖 4.1 六本木山鳥瞰圖



214 1986 年 11 月，東京市政府指定該區為「再開發誘導區」⁵⁴。根據日本市區重建政策（東京市政府，東京都都市整備局，2006），重建地區將被劃分為三類：a) 第 1 類市區（日：第一種市街地再開發事業），b) 重建改善區（第 2 類市區；日：第二種市街地再開發事業）及 c) 再開發誘導區。第一類（即「第 1 類市區」），指須進行系統性重建的地區。第二類「重建改善區」（第 2 類市區）包括第 1 類市區和需統一綜合規劃改善的重建地區以及需積極安排重建的地區。第三類「再開發誘導區」，指重建改善區中重建工作並非迫在眉睫，但重建改善工作是有利的，且預期會對城市基建設施和整個社會帶來良好成效的地區（Tong, 2008）。

215 繼政府將該區定為「再開發誘導區」後，森大廈株式會社及朝日電視台（全國朝日放送株式會社）把握住良機積極參與重建。這是一個「私營市場主導」重建並運用「土地重劃」或「權利轉換」模式的經典案例。發展商森大廈是這個項目的發起人，同時邀請主要土地所有者之一的朝日電視台參與合作重建。

⁵⁴ 六本木山的官方文件中曾譯為「指導重建地區」(Guided Redevelopment Area)。森大廈（2006 年 6 月）

216 該地區佔地 11 公頃，擬建項目區有許多個人身份的土地業權所有者。根據日本市區重建法律及制度框架，所有土地所有者及發展商需組建一個協會，以發起項目並向市政府提交申請。

217 1990 年，該地區的大約 500 名權利持有人及發展商森大廈共同成立了重建籌備協會（Redevelopment Preparatory Association）。1995 年 4 月，市政府批准「城市規劃」，1998 年重建協會正式成立。

218 據市區重建協會的代表、森大廈及兩位大學教授透露，在重建的漫長過程中，曾舉辦一系列公開諮詢活動。首先，籌備協會為原本土地所有者及居民開辦「教育」課程，使其明白重建的性質，了解權利轉換和有關補償的法律條文。

219 另外還與原先對重建項目持保留態度的人士進行了漫長的協商，期間舉行了數百場簡報會。具體而言，為照顧那些不願意或不方便公開表達問題的人士，有關方面開展了廣泛的個人面談，並且安排實地走訪了曾在類似重建項目中（如 1986 年發展的 Ark Hills 項目）有過成功經歷的人士。

220 最終，該區約 400 名權利持有者（原本土地所有者的 80%）參與此項目。不願意參與項目的所有者可獲得補償並搬出該區。在日本重建歷史上，參與項目的權利持有人數目如此之巨實屬罕見。

221 1999 年，所有權轉讓計劃獲批准，2000 年，即指定再開發誘導區的 15 年後，工程開始動工。整體項目於 2003 年竣工。

1986 年 11 月	六本木-六丁目區獲授予「再開發誘導區」稱號
1990 年 12 月	六本木-六丁目市區重建籌備協會成立
1995 年 4 月	宣佈確認「城市規劃」
1998 年 9 月	批准成立六本木-六丁目區重建協會
1999 年 2 月	批准所有權轉讓計劃
2000 年 4 月	工程開工
2003 年 4 月	工程竣工

資料來源：<http://www.mori.co.jp/en/projects/roppongi/background.html>，2008 年 11 月 30 日檢索

222 發展商森大廈成立於 1959 年。80 年代以前，公司主要發展辦公樓宇。80 年代以後，公司開始關注住宅樓宇（方便辦公人員使用的辦公住宅兩用樓）。起初，公司的重

建項目主要是單幢大廈，向個人土地所有者購買土地，其好處是易於管理。後來逐漸由單幢大廈發展到成片開發，這種項目發展策略遂得名為「山」(Hills)。

223 在早年的一個項目中(即1986年的ARK Hills項目)，公司訂立一項雙邊協議，與該地區的主要土地所有者之一朝日電視台交換土地，當時朝日電視台也有意重建陳舊的電視台樓宇。

224 因為發展商致力於建造綜合公路系統，可改善車輛與行人進出該地區的通行狀況，所以項目獲得市政府支持。市政府擁有公路所有權，亦負責重建後路面的維修。

225 該項目使用特殊建築、結構和工程設計及設備以確保防震安全。此外，項目安裝自有發電裝置，並預留空間供地震期間安放難民，並儲備好食物和水，可供附近地區的居民維持三年的生活。「公共」目的亦是此項目的特點，因此市政府的批准和支持不可或缺。

226 根據森大廈高級管理層所述，類似於涉及公共設施的其他重建項目(如本次實例中的公路)，政府會提供補貼(即900億日圓，約佔整個項目總成本28,000億日圓的3%)。補貼金額取決於不同項目的多種因素及條件。就拿六本木山項目來說，因為位於中心城區，所以發展商透過商業租賃及其他方式，易於獲取回報，政府補貼就會較低。而對於遠離中心城區的其他項目，就需有較高的政府補貼。而且，由於東京市政府可獲取公共收入，因此可提供相對充裕的補貼，而對於其他小型市政府而言，不可能經常有能力提供補貼。

227 項目開始前，協會須將項目提交市議會審議，所以項目亦要獲得政界(即市議員)的支持。

228 透過保留地區的綠化地帶，項目亦注意環境保育。因為獲授較高地積比率，因此可建造較高樓宇，公共花園及池塘可保留為綠化地帶。此外，各種樓宇的樓頂花園可減少熱島效應。

229 此外，項目亦須滿足其他公眾預期及目的，尤其在保育方面。原先屬於朝日電視台的公園在重建之後得以保留成為公共花園，並向公眾開放，即使土地權現轉為「集體」所有者擁有，朝日電視台亦是其中的所有者之一。所有者協會集體承擔該等公眾場所的維修工作。

230 對於選擇繼續留在原居所的人而言，重建後的2棟多層新建築將會預留出較大的公寓給他們。而其中某些住戶如果原土地權部分低於重建後部分，可能需「補充」支付較多金額獲得較大公寓。對於拒絕參與重建項目的人而言，他們可能不願住在高層樓

字，或不願等待漫長的重建週期，可獲得補償搬出該區。

231 雖然法律規定三分之二的所有人同意即可，但協會未利用法律條文，強制收回土地權，而是尋求長期商談，直至 80%達成一致。根據多個資料提供者透露，這符合顧及原本土地所有者感受的一般規範，亦與政府重視社會和諧相一致⁵⁵。即使一個政黨（共產黨）對重建項目發表異議，但並未對項目有關群體造成重大壓力。

232 該項目包括 5 棟新住宅樓宇，其中 2 棟預留給原本土地所有者，另 3 棟因重建後地積比率增加而產生的「儲備土地」而得，由項目「實施者」（即原本所有者及發展商組成的「協會」）集體擁有。「額外樓面」可出租獲利，獲得的回報供發展商彌補建築成本及補償費用。

233 項目亦有大量土地用作商業用途 — 辦公室、餐廳、博物館、表演場地以及露天場所，由發展商所有並可用於租賃。六本木山樓宇中，有 6,000 多人在商舖及餐廳工作，亦有 6,000 多人在辦公室工作。

東京市中心項目及虎之門 Common Gate（公營部門發起及私營機構實施重建的案例）

234 兩個項目擁有類似的背景／性質，即均為國家實施項目。土地原歸政府所有，政府邀請有興趣的私營發展商重建地區／樓宇。

圖 4.3 虎之門 Common Gate



235 東京中城是東京赤阪-九丁目區的重建項目。該高層發展項目於 2007 年竣工。發展項目包括東京最高樓宇，各色住宅與商業街區（包括酒店、大型購物中心、辦公室、畫廊及公共休閒場所）。

236 這個項目由政府發起。該塊土地原為政府所有，供軍方辦公之用。政府制定臨時計劃，然後邀請有意向的

圖 4.2 東京市中心圖



⁵⁵這就是日本文化中所謂的「Nemawashi」（日語“根回し”，即“鋪墊工作”的意思）。在這種非正式的過程中，透過與相關人員交流，收集反饋意見及尋求支持，在平和的氣氛下為計劃中的項目奠定基礎。（Wikipedia，<http://en.wikipedia.org/wiki/Nemawashi>，2009 年 2 月 3 日）

私營公司／發展商提交招標書，出價最高者最終獲授重建地區的權利。

237 政府列出的條件之一是重建項目竣工後須對公園進行保育。發展商獲授予公園的土地權，但公園須向公眾開放。

238 虎之門 Common Gate 項目亦由政府發起。原樓宇為政府辦公大樓。政府邀請發展商共同重建該區，以便保育部分古老建築，同時准許發展商新建兩棟高樓。政府與發展商協定，政府在項目完工後，使用其中一座新樓作為辦公大樓，但政府前 19 年需向發展商支付租金，期滿後樓宇才歸還政府。其他私營公司／組織使用另一棟新樓作為辦公大樓，前 30 年需向發展商支付所有租金，期滿後樓宇返還政府。復修後的古老建築即如今的博物館，可供公眾免費參觀。

圖 4.4 明治生命館

明治生命館（保育及重建）

239 明治生命館是一項同時涉及保育古老歷史遺產建築與發展新建築的項目。原本土地所有的公司發起重建項目。公司需設法保育始建於 1934 年、具西式風格的明治生命館。該建築見證了日本的現代史，因為第二次世界大戰接近尾聲之際，同盟國將其用作總司令部／最高指揮部。公司主動要求政府將地積比率由 8 調高至 15。因此，公司可在毗鄰這座古老建築處，建造一座現代化的高層辦公大樓。政府規定公司應向公眾開放，於是公司開設一間畫廊，展示這座建築的歷史。



240 該項目形成「雙贏」格局，藉此，政府可保留歷史遺產，而公司可透過獲得額外地積比率得到財務利益，將額外樓宇面積轉讓予其他公司及商業機構。比如，公司將一二層樓作為自用辦公室，新發展樓宇的其他樓面轉租經營商舖及餐廳。

241 為維持古老建築的原本風格及建築形式，政府制定靈活變通的建築守則。然後，公司除需遵守政府規例外，還需耗費大量心力建造適當設施，以確保結構安全以及使用方便。

242 這個實例表明，日本政府的政策傾向於利用政策措施，鼓勵維修古老建築，而非直接向所有者及發展商提供財務補貼。

研究總結

243 日本的城市發展進程固然有其特定的社會經濟和歷史背景，但日本的市區重建經

驗仍可為香港提供多方面的借鑑。

244 首先、土地權利在日本受到高度重視和尊重，從社會文化和法律制度兩方面保障地權。重建過程中的「權利轉換」或「土地重劃」模式，即為最佳例證。在此模式下，原本所有者可參與發展項目，並在重建後獲給予相若份額的土地／單位權利。同時，這也給那些願意留在原居所的人提供了一定保障，避免其他拆遷模式中經常發生的「仕紳化」問題。

245 雖然香港實行不同的批租制度，其居民並不擁有土地，但在租期內卻享有土地使用權。若我們朝著所有者參與重建項目的方向發展，日本的「土地重劃」理念當可為香港借鑑。

246 在此方面，日本政府特別是我們案例研究中的東京市政府，採取了一種協商與勸導的策略，藉此尋求有關各方的支持。「這種策略體現出日本由來已久的管治傳統，即尊重民意，也反映出政府的『行政引導』發揮著相當大的作用。」(Fujii et al., 2007:265)

247 其次，在承認原本土地所有者的權利下，由土地所有者和地產發展商共同成立發展協會／合作社或顧問委員會（針對政府發起的項目），發揮項目「實施者」的作用，確保這些所有者和利益相關者自願地、有效地參與到重建項目的規劃和實施中。協會享有獨立法律實體的地位，可與所有利益相關者簽訂協議。而政府則在協會的成立及隨後的發展方案審批上，提供制度支持。

248 再者，提供財務和切合實際的支持（租金補貼、臨時住所及商舖），讓原本土地所有者或商戶有臨時住所或維持經營，使其願意參與重建項目。這能減少初期協商階段來自於這些利益相關者的阻力，避免因為環境和社群的遷移及錯置造成的種種問題。

249 最後，重建過程的各方面高度透明。對此，由利益相關者組建的重建協會／委員會功不可沒。另外，政府制定的補償和財務補貼規則，亦讓利益相關者知悉重建過程中各自享有的權利和權益。協會／委員會亦發揮積極作用，組織公開聽證會，及與有關的利益相關者個別聯絡，以游說他們接納和參與項目。所有這些工作均高度透明，有助促進利益相關者的互信與信心。

參考資料

日本政府文化事務廳 <http://www.bunka.go.jp/english/index.html>。

Agrawal, P. (2000) Urban land consolidation: a review of policy and procedures in Indonesia and other Asian countries. *GeoJournal* 49: 311–322。

- 國土交通省國土技術政策綜合研究所都市研究部 都市計劃研究室室長明石達生的個人通訊。
- Akashi, Tatsuo (2007) *Urban Land Use Planning System in Japan*. (東京：日本國際協力機構；合作：國土交通省)。
- Akito Murayama (2007) Civic movement for sustainable urban regeneration: downtown Fukaya City, Saitama Prefecture. In Sorensen, A. and Funck, C. (2007). (Eds.) *Living Cities in Japan: citizens' movements, machzukuri and local environments*. London, New York: Routledge. Pp. 206-23。
- Aspects of Comprehensive, Environmentally Conscious Housing Design -- Urban Renaissance Agency. JFS Newsletter No.62 (October 2007)
<http://www.japanfs.org/en/mailmagazine/newsletter/pages/027920.html>。
- 東京市政府東京都都市整備局 (2006) : *Urban Development*。2006年10月11日，取自東京市政府東京都都市整備局網站：
<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/plan/pe-011.htm>。
- 東京大學教授 Endou, Kaoru 的個人通訊。
- Fujii, Sayaka, Okata, Junichiro and Sorensen, A. (2007) Inner-city redevelopment in Tokyo: conflicts over urban places, planning governance and neighborhoods. in Sorensen, A. and Funck, C. (2007). (Eds.) *Living Cities in Japan: citizens' movements, machzukuri and local environments*. London, New York: Routledge. Pp. 247-66。
- 日本市區重建協會研究部總經理福島孝治的個人通訊。
- 福島孝治 (2007) : *Mechanism of Property Right Conversion in Japanese Urban Renewal Law System*。(東京：日本市區重建協會)。
- 福島孝治 (2009) : 市街地再開發事業の概要 (2009年2月10日對一個香港訪問團的演講)。
- 日本政府 (2009) : *Urban development project in Japan*。(建設省城市廳；日本土地重劃協會)。
- Hari Srinivas, n.d. *Japan Urban Observatory*.
<http://www.gdrc.org/uem/observatory/index.html>。
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geographiska Annaler Series B*, 71: 1-15. cited in Waley 2001。
- Hiromichi, Ishizuka (1979) The slum dwellings and urban renewal scheme in Tokyo.
http://www.ide.go.jp/English/Publish/De/pdf/81_02_05.pdf。
- Jacobs, A.J. (2002) Integrated Development Planning, Supportive Public Policies, And Corporate Commitment: A Recipe For Thriving Major Cities In Aichi, Japan. *Journal of Urban Affairs*, 24(2):175-196。
- Kishii, Takayuki, 1993: Land readjustment projects implemented by cooperatives in Japan (於印尼峇里島第七屆土地重劃和市區發展國際研討會上的發言)。

- Minerbi, L., P. Nakamura, K. Nitz and J. Yanai (eds.) (1986), *Land Readjustment: The Japanese System: a reconnaissance and a digest.*, Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain in association with the Lincoln Institute of Land Policy。
- 日本政府文部科學省 <http://www.mext.go.jp/english/bunka/index.htm>。
- Mori Building (2008) Roppongi Hills.
<http://www.mori.co.jp/en/projects/roppongi/background.html>。
- 東京工業大學大學院社會理工學研究科社會工學專攻教授中井檢裕的個人通訊。
- Sakamoto, S. (1998). Urban redevelopment methods in Japan. In G.S. Golany, K. Hanaki & O. Koide (Eds.), *Japan Urban Environment*. New York: Pergamon. Pp.303-323。
- Schwartz, F.J. (1998), *Advice and Consent: The Politics of Consultation in Japan*, Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press。
- Sorensen, A. (1999). Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo Metropolitan Area. *Urban Studies*. 36(13):2333-60。
- Sorensen, A. (2002). *The Making of Urban Japan: cities and planning from Edo to the twenty-first century*. London, New York: Routledge。
- Sorensen, A. and Funck, C. (2007). (Eds.) *Living Cities in Japan: citizens' movements, machzukuri and local environments*. London, New York: Routledge。
- Takeo Ochi, 1998: Japanese experience of urban development by land readjustment (於華盛頓的日本及亞洲市區發展經驗交流會上的發言)。
- 國土交通省國土技術政策綜合研究所都市研究部 都市計劃研究室室長明石達生的個人通訊。
- 內閣官房之內閣公關辦公室 (2006a) : *Prime Minister of Japan and His Cabinet: Urban Renaissance Headquarters*。2008年10月12日，取自內閣官房之內閣公關辦公室網站 http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/tosi/index_e.html。
- 內閣官房之內閣公關辦公室 (2006b) : *Prime Minister of Japan and His Cabinet: Basic Policies for Urban Renaissance*。2008年10月12日，取自內閣官房之內閣公關辦公室網站 http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/tosi/kettei/040416kihon_e.html。
- Tong Suk Chong (2008) : *The Urban Redevelopment Policy in Tokyo: Case Studies of Roppongi Hills and Tokyo Midtown Projects* (於2008年度多元文化研究座談會上的發言；嶺南大學，2008年2月2日，香港)。
- Urban Renaissance Strategy for the Kansai Metropolitan Area – appealing and open to the world (n.d.) <http://www.kkr.mlit.go.jp/kensei/eng/index09.html>。
- Watanabe, Shun-ichi, J. (2007) Toshi keikaku vs. machizukuri: emerging paradigm of civil society in Japan, 1950-1980. In Sorensen, A. and Funck, C. (2007). (Eds.) *Living Cities in Japan: citizens' movements, machzukuri and local environments*. London, New York: Routledge. Pp.39-55。

第 5 章：韓國首爾

城市發展簡史

人口增長

250 於 1394 年⁵⁶朝鮮王朝⁵⁷ (1392-1910) 定都首爾，奠定今日首爾之雛型。1910 年日本入侵前的數個世紀，首爾人口一直保持在 20 萬左右。日佔時期，首爾開啟城市化進程，人口一度增至百萬。

251 在 1945 年 8 月二戰結束時，首爾約有 90 萬人口，並開始迅速增長。工業化時期 (1960-1985) 由 245 萬，增至 1985 年的 964 萬。人口激增帶來了龐大的住房及城市發展需求。1992 是一個轉捩點，首爾居民的絕對人數首現下降，後趨於穩定⁵⁸。2007 年中，首爾的居民人數為 1,040 萬。

252 由 1992 年至 1999 年之間，約有 200 萬人移居至首爾週圍的五個衛星城。至 2007 年中期，連同衛星城市，首爾市人口幾近佔韓國人口的 50% (總人口為 5,900 萬，首爾市人口 2,400 萬)。

253 首爾是韓國唯一的特別市。文獻中「首爾都」或「首爾市」常互換使用。一些舊的文獻資料中把首爾政府稱為「首爾市政府」，而在新的文獻資料中已改成「首爾都政府」。理論上首爾作為特別市，應由國家政府直接管轄，但研究發現，許多城市更新工作乃是在首爾都政府的贊助及首爾市長的領導下開展的。而在從政後期，首爾市長當選為韓國總統也絕非鮮見。現任韓國總統就曾擔任首爾市長一職。

分區及規劃流程

254 如上文所述，首爾人口在二戰及朝鮮戰爭後增長迅速，1952 年該市實施分區制度，以調節城市用地。圖 5.1 列示 2007 年首爾分區規劃中的用地分佈⁵⁹：

圖 5.1 首爾用地

區域	面積 (平方千米)	比例 (%)
住宅區	316.69	52

⁵⁶ Kim, Kwang-Joong (ed)2003, *Seoul, 20th Century: Growth & Change of the Last 100 Years*, 首爾發展研究所 (Seoul Development Institute)。

⁵⁷ 「朝鮮王朝」(Chosun Dynasty) 的另一個英語譯名為「Joseon Dynasty」。

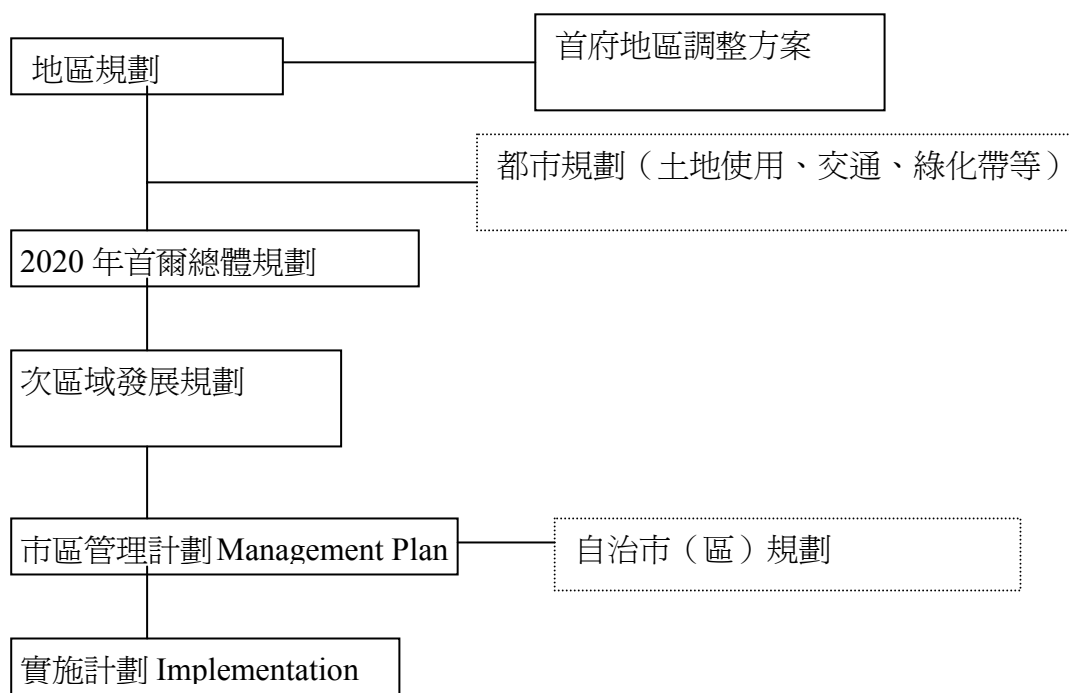
⁵⁸ 首爾發展研究所 (2005) *Changing Profile of Seoul: Major Statistics and Trends*。然而，根據 Choe, Sang-Chuel 於 2003 年所著「Evolution of Modern City Planning in Seoul: 1950-2000」(540 頁)，及首爾發展研究所「Seoul, 20th Century: Growth & Change of the Last 100 Years」(Kim Kwang-Joong 編)一文對韓國知情人士的多次訪問，首爾的人口高峯乃出現於 1991 年。

⁵⁹ 來源：2008 年 10 月 17 日 Yang, Jae-Seob 博士 (首爾發展研究所研究員) 向香港大學研究組所作的演說。

商業區	23.56	4
工業區	20.00	3
綠化區	246.03	41
總計	606.55	100

255 雖然在日佔時期就有了城市規劃，但直到 1990 年才根據《城市規劃法》出台了第一份首爾綜合規劃。

圖 5.1 首爾規劃系統



256 圖 5.1 列示首爾現有規劃系統。

住房發展及都市重整

257 自日佔時期進入城市化與工業化發展階段後，首爾的住房緊缺問題就一直懸而未決。1941 年日本殖民政府以日本住房公司為藍本，成立韓國第一家住房機構，即朝鮮住房公司。朝鮮住房公司的成立具有多方面的重要意義。

258 朝鮮住房公司為韓國及首爾未來的住房發展及重建建立了基本模式：

- 房屋發展中的公共角色：朝鮮住房公司是第一家住房建造公營機構。
- 土地徵集：朝鮮住房公司向現有業主大量購置土地，用作房屋建造。
- 融資模式：政府（就朝鮮住房公司而言，指日本殖民政府）投資 800 萬韓元並發行價值約 8,000 萬韓元的債券。

259 朝鮮住房公司的形成及其運作明顯透露出以下實況：

- 首爾住房緊缺：朝鮮住房公司成立於 1941 年，正值二戰如火如荼之際。當時日本的軍需原料奇缺，而首爾的房屋建設令建材供求更為緊張，不過，日本殖民政府還是盡力推行了首爾的建房計劃。二戰結束前四年內，朝鮮住房公司共建造住房 12,184 套，其中 4,488 套建於首爾⁶⁰。此外，朝鮮住房公司於二戰結束前曾購置大片土地，並於 1945 年韓國光復後將這些土地轉讓予韓國住房公司。
- 首爾土地所有權：日本殖民政府時期，土地所有權歸居民所有，當時朝鮮住房公司需向土地所有者購買土地。

260 朝鮮戰爭後，首爾的房屋不足問題嚴重，並在 80 年代一度成為焦點問題。50 至 70 年代，城市更新的側重點主要放在清拆寮屋及改善未符標準住房上。

城市重建初期

261 如今首爾的業主牽頭重建模式（稱為「合夥重建」），興起於上世紀 80 年代。1984 年 1 月，首爾市政府頒佈 *聯合重建實施指引 (Implementation Guidelines for Joint Redevelopment)*。寮屋業主⁶¹根據指引成立公司⁶²，並選邀一家建築公司⁶³加盟。公司會向合法寮屋業主提供無息貸款以解決臨時搬遷費用，疏散新形成的定居點。重建寓所數目多於原有寮屋單元數目，建成後重建公司將其售予原業主及普通民眾。在上述模式中，首爾政府僅作為規管機構參與其中，業主及私營機構才是重建的主導者。

262 在上述模式中，首爾市政府的收益源於出售寮屋所佔土地及徵收重建期間及完成後各類稅項，稅項包括購置稅、登記稅、教育稅、總合土地稅及項目不同階段（如地盤購置、地盤管有及房屋竣工）的都市計劃稅等。

⁶⁰ Sohn, Sei-Kwan, 2003, "Changes in the Residential Features of Seoul in the 20th Century", in *Seoul, 20th Century: Growth & Change of the Last 100 Years*, edited by Kim Kwang-Joong, Seoul Development Institute.

⁶¹ 有關韓國的文獻中「寮屋」一詞指未經批准而建於私有或公共土地上的建築物（通常不符標準）。「寮屋業主」指聲稱具有建築物業權的人士。「合法寮屋」指受政府「承認」的寮屋，其與登記於香港房屋署的「暫準」寮屋極為類似。撰寫本報告之時，研究組尚未能確認韓國政府是否使用普通法中的逆權管有原則。

⁶² Lee, Jong-Youl, 2000, *The Practice of Urban Renewal in Seoul, Korea: Mode, Governance, and Sustainability*, presented at the 2nd International Critical Geography Conference, August 9-13, 2000, Taegu, Korea.

⁶³ 韓國官方文件常用「建築公司」一詞。顯然不同背景下建築公司所擔角色亦不盡相同。對於私營機構牽頭的項目，「建築公司」提供資金及行事的方式與「發展商」類似，只是建築公司並不擁有該項目。項目的擁有者為重建公司。而下文所述新市鎮發展中，「建築公司」的建築行為更類似於總承建商。

表 5.2 住房營造商稅制

地盤購置	地盤管有	房屋竣工	房屋出售
購置稅 (購置價值的 2%)	總合土地稅	購置稅 (購置價值的 2%)	特別稅 (轉讓收益的 20%)
登記稅 (購置價值的 2%)	教育稅 (登記稅的 20%)	登記稅 (購置價值的 0.8%)	增值稅 (售價的 10%)
教育稅 (登記稅的 20%)	都市規劃稅 (土地價值的 0.2%)	教育稅 (登記稅的 20%)	

(來源：2008 年 10 月 10 日檢索於國土海洋部網站 <http://english.mltm.go.kr/intro.do>)

263 為吸引建築公司參與市區重建，首爾市政府放寬建築規範、允許增加樓面面積比率⁶⁴及寓所高度。重建公司則向作為公司成員的業主分配紅利。然而，建築公司與業主的利益未必總是一致，矛盾在所難免。另一方面，重建公司也要向居民（業主及租戶）支付500萬韓元的補償。

264 上述類型的重建中，業主居民主要可從三個方面獲益，即可按約一半的市價分配到土地所有權（SMG, 2007）⁶⁵，可領取優先購房證（有權優先購買重建後的房屋）以及合共500萬韓元的補償。然而，由於重建後的條件改善，加上市價上漲，大多數業主都會賣掉手中的土地所有權及優先購房證，然後搬遷至本市的其他房價低廉地區。出於同樣的原因，許多租戶亦不得不搬到首爾郊外的寮屋居住。返回重建區的居民估計只有10%⁶⁶至20%⁶⁷。原有社會網絡難免受到破壞。

265 然而，如前文所述，這種做法令租戶怨聲載道。80年代，他們是抗議重建的主要群體，有的鬥爭甚至持續數年之久。

266 雖然上述合夥重建方式使用非常廣泛，但其自身也不無缺陷：

- 樓宇密度：1981年初的標準樓面面積比率（FAR）為1.8，1985年改為2.5，1990年改為4.0⁶⁸。

⁶⁴ 詳情請參閱下節首爾城市商業區重建案例。

⁶⁵ 首爾都政府，「Building the New Town – A Complete Record」，2007年。

⁶⁶ 參見上文所引。

⁶⁷ Kim, W-J. (1997). *Economic Growth, Low Income and Housing in South Korea*, Houndmills, UK: Macmillan Press。

⁶⁸ 同上。

- 樓宇高度：許多「合夥重建」計劃過於強調大規模的建築群，比如站在清溪川畔看山坡上的建築群，其高度堪與遠處群山比肩⁶⁹。



圖 5.2 清溪川邊的建築群

- 缺乏公用設施：由於項目未對重建區域進行長遠規劃，致使學校、公園及其他公用設施不完善⁷⁰。



圖 5.3—示威的店舖租戶（2008 年 10 月 18 日攝於首爾）

- 交通狀況惡化：由於項目缺乏協調性，街道及現有道路網絡連接性不足，加上樓宇過度密集，導致交通狀況惡化⁷¹。
- 社會衝突：首爾城市重建早期，抗議及暴力事件時有發生。1971 年的Gwangyu騷亂就是由大規模拆遷項目引發的⁷²。由於 80 年代首爾市政府不再直接參與城市重建，往往發生在居民及政府間的衝突演化為居民、租戶以及發展商間的衝突。在城市商業區，衝突通常發生在店舖租戶及發展商之間。2009 年 1 月，在龍山區重建項目的一起衝突中，租戶與宣傳組織成員的抗議最後引發大型火災，導致六人死亡（包括一名警察）。

對改善老舊劣化房屋的支持

267 為了給面臨房屋老化和破損的低收入群體改善住房條件，韓國政府推行兩套方案，一是指定房屋重建區，二是居住環境改善項目⁷³。

⁶⁹ Kim, K-J (2001)。同上。

⁷⁰ Kwon, Y-D. (1995) " Problems and improvement directions of current redevelopment practices in Seoul", *Architectural Culture*, June, 1995, Seoul: LKunchuk-Munwhasa (in Korean) quoted in Kim, K-J (2001), op cit, and in Kwon Y-D and Choi S-H (2003) *Security adequate level of infrastructure and public facility provision in the Urban Housing Renewal Projects*, Seoul Development Institute.

⁷¹ Kwon and Choi (2003)參見上文所引。

⁷² Kim, S.H. (1996) " Evolution and characteristics of public housing policies in Korea" , unpublished Ph.D. Dissertation, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University (in Korean) quoted in Kim, K-J " Residential Redevelopment in Seoul: Public Substandard Housing Renewal Program" , in *Urban Management in Seoul*, 2001, edited by Kwon W-Y and Kim K-J, Seoul Development Institute.

⁷³ 相關章節的資料於 2008 年 10 月 1 日自國土海洋部網站 <http://www.moct.go.kr/intro.do> 下載。

268 指定房屋重建區的重建項目同樣採取「合夥重建」模式，由區內居民與建築公司及當地政府組建一個協會，以在重建區建造新屋。政府的職責是在指定重建區建造出租屋來安置租戶，並按9-9.5%的利率根據房屋單位面積從國家住房基金中撥資向業主補償2,500萬-3,000萬韓元（約180,000- 210,000港元）。此項目中，劃定378個重建區域，拆除229個地區的67,000個房屋單元，並建造119,000個房屋單元⁷⁴。

269 在居住環境改善項目的指定區域，未符標準住宅可按業主的意願重建或改善。項目由當地政府或韓國國家住房公司執行。重建或改善老舊房屋的業主每幢房可按6-7.5%的利率獲得2,000萬至3,000萬韓元（約140,000港元至210,000港元）的貸款。建房相關的規例亦會放鬆對這些項目的管制⁷⁵。

首爾城市商業區重建案例

270 朝鮮戰爭後，首爾城市商業區的更新刻不容緩，1965年出台首部《城市規劃法》，當時的總統朴正熙將「城市功能現代化」及「城市商業區重建」定為政府工作的核心要務⁷⁶。

271 1976年頒佈的《城市重建法》（Urban Redevelopment Law）確立了公共及私人責任的基本架構，即公營部門負責制定重建政策及審批重建項目，私營機構承擔重建工程，特殊情況除外。

272 首爾於1979年首次採用城市重建總體規劃，其多數繁華地段均囊括在內。計劃設定商業區的樓面面積比率為8.0，住宅區為2.5。但於同年，首爾的都市地區問題督導委員會（Metropolitan Area Problem Supervising Committee）將主幹道兩旁樓宇的樓面面積比率降至6.7，嚴格控制首爾城市商業區樓宇建設。

273 經修訂的1981年《城市重建法》規定，重建必須徵得三分之二業主的同意，並舉行公開聆訊。

274 首爾分別於1986年及1988年主辦了亞運會及奧運會，兩項大型體育賽事進一步促進了首爾城市商業區的重建。1983年，城市商業區的最大樓面面積比率由6.7升至10.0（城市商業區其他樓宇建設的FAR仍為6.7，江北區為9.0）⁷⁷。在韓國經濟增長和辦公用地需求的帶動下，首爾城市商業區重建時期，低矮的住宅單位紛紛被高聳的寫字樓所取代。

⁷⁴ 國土海洋網站所提供的資料僅更新至1999年末。

⁷⁵ 撰寫本報告之時，研究組仍在定位與該計劃的實施範圍有關的數據。

⁷⁶ Sohn, Jung-mk, 1998 "History of Downtown Redevelopments of Seoul", Gukto, Korea Research Institute for Human Settlements.

⁷⁷ 首爾發展研究所，1995年，*A Study on District Designation in Downtown Redevelopment Areas*。

275 奧運會前的快速重建使首爾城市商業區的居住人口銳減，重建區在夜間幾乎人跡全無。1990年，首爾市政府採納一項新政策，為包含住宅單位的新樓宇提供較高土地使用密度。最大樓面面積比率由10.0重新降回6.7，但住宅房屋的樓面面積比率仍以10.0為限。但由於私營市場未有反應，1993年，最大樓面面積比率增至8.0，住宅區可獎勵2.0。

「新市鎮」發展項目－恩平

新市鎮項目背景

276 首爾市自1970年快速發展，導致江南區及江北區（漢江的南岸和北岸）發展不平衡。由於政府向房地產發展提供稅務優惠，徵收土地閒置稅，鼓勵核心地段的大中型樓宇建設，並集中投資基本建設，江南區的生活質量遠高於江北區。

277 2002年「新市鎮」項目啟動，欲透過重建江北老市區縮短地區差異。換言之，首爾的「新市鎮」發展並非發展新市鎮，而是重建老城，即將「老市鎮」改造為「新市鎮」，其主要目標有二：

- 改善舊房集中住宅區的居住環境及基礎設施。
- 提高地鐵週圍或主幹道兩旁商業區或工業區的土地使用率，重塑城市職能⁷⁸。

278 如上文所述，由於追求利潤最大化及缺乏基礎設施投資，私人引導型的發展會導致樓宇密度過高，「新市鎮」項目力圖糾正這些問題：

	早期重建	「新市鎮」項目
規劃標準	最低要求	綜合設置基礎設施
發展發起人	私營機構	公營機構－私營機構合作
公營機構角色	審批	積極參與
重建單位	取決於盈利能力的分散地塊	社區（分區）
重建方法	主要為重建	多種方法相結合

279 首爾都政府成立新市鎮發展局（New Town Development Bureau），以負責新市鎮項目。

280 最初於2002年10月3日提出發展「新市鎮」的倡議，劃定的重建地盤如下：

指定日期	重建區域	完成日期
2002年10月	試點項目的3個住宅區 （恩平、Wangshibri及吉音）	2010年-2016年
2003年11月	12個住宅區	2012年-2017年
2005年12月	11個住宅區	2015年-2020年

⁷⁸ 首爾市政府新市鎮發展局「首爾新市鎮」（未註明日期）於2008年10月研究組走訪首爾期間提供。

指定程序

281 為研究組提供資料的人士認為，及得官方文件⁷⁹確認，指定程序是一個自下而上的過程。但事實上，指定程序可視為一種經區市兩級諮詢後展開的行政程序：

- 編製計劃書申請報備（新市鎮發展局）
- 通知地區居民
- 諮詢區議會
- 諮詢區規劃委員會
- 向市政府提交申請
- 諮詢相關機構
- 市規劃委員會篩選並審核
- 市政府發出最後決策通知

法律架構：《都市重整促進特別法》⁸⁰（Special Act for the Promotion of Urban Regeneration）

282 立法程序與新市鎮項目同時展開，2005年12月出台《都市重整促進特別法》，旨在簡化拖延項目進度的複雜法律制度和行政手續。為推行特別法，成立了一支專責小組。隨後，首爾市政府又於2006年11月頒佈相應的法律條例。

283 特別法限定「新市鎮」項目重建住宅面積為約500,000平方米，市中心區面積（商業／工業）約200,000平方米。特別法條文包括：

- 撤銷對指定目標區域、樓面面積及建築覆蓋率以及對學校、停車場和小型住宅規定等的限制
- 簡化行政手續，允許法律委託及法律擬製
- 委任總項目經理管理重建項目
- 制定徵收項目資本收益的措施
- 提供基建補貼
- 向私立學校提供優惠待遇（如免除地方稅及發展收費，允許出售市級土地時享受特別折扣）
- 透過調節土地交易及指定區域的營建許可證，制定反投機措施

確定發展計劃程序

284 委任總規劃人後，須執行以下程序：

- 擬定發展計劃

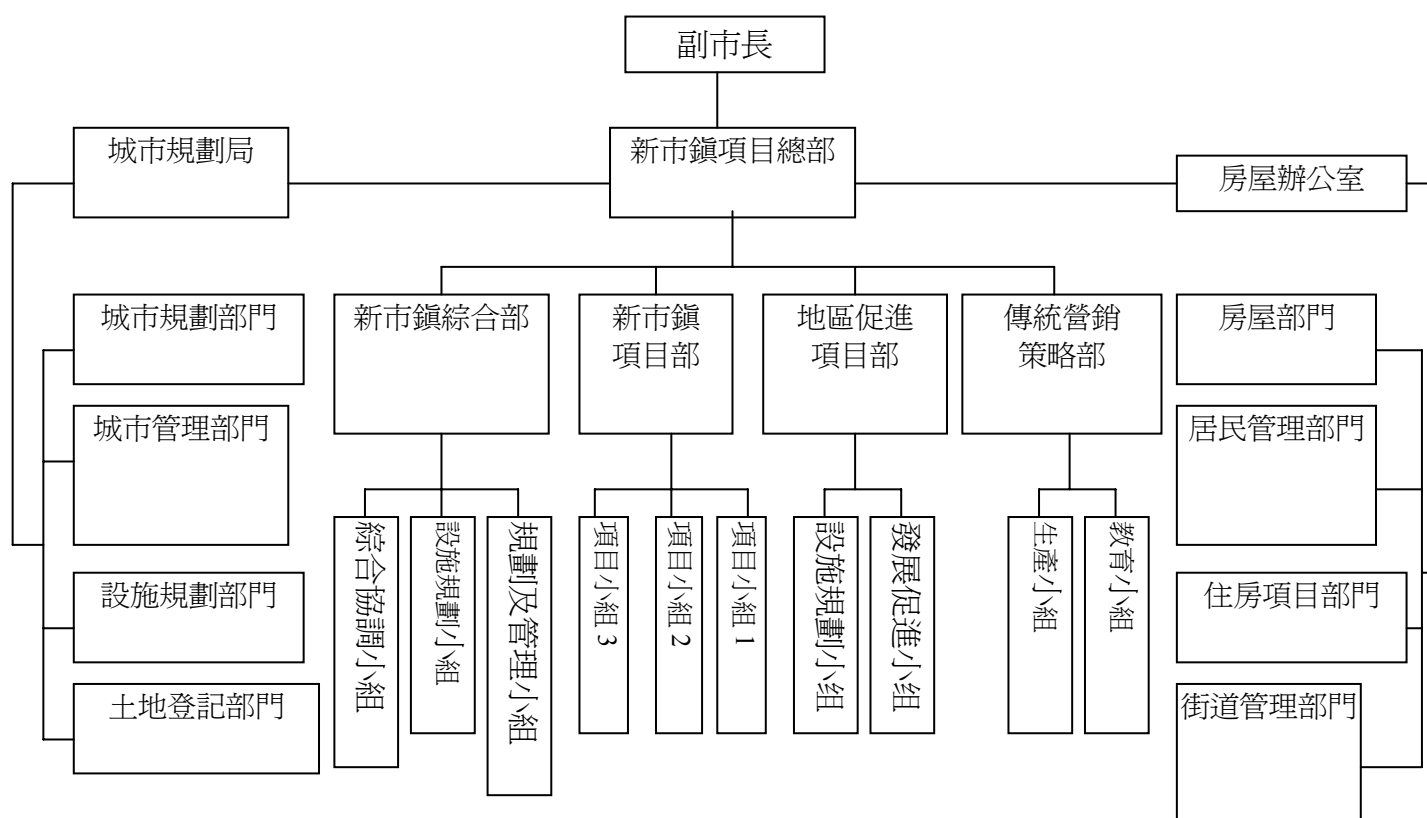
⁷⁹ 首爾都政府新市鎮發展局（未註明日期）*New Town Project of Seoul*，2008年10月研究組走訪首爾期間所獲。

⁸⁰ 亦另有文件譯為《促進都市重建特別法》。

- 向分區居民發佈通知
- 諮詢區議會
- 在目標區域舉行公開聆訊
- 區議會向市政府遞交批准發展計劃的規定（由區議會批署）
- 諮詢相關機構
- 城市規劃及建築聯席委員會審核上述規定
- 市政府批核項目發展計劃並發佈最後通知

285 2002年至2007年期間，項目共獲投資317,368,000,000韓元（約22億港元）。

圖 5.4 新市鎮發展組織結構圖



286 為加強公眾支援，市政府及區政府均成立專責小組，支援新市鎮項目。而在次地區則設立項目支援中心，以提供技術建議及平息各類利益衝突。

新市鎮項目的機構設置

287 組織架構幾經變更，新市鎮項目終於在首爾副市長親自掛帥的新市鎮項目總部運作

下展開。

288 2004年，都市發展公司（Urban Development Corporation）（一家政府機構）更名為首爾住房公司（Seoul Housing Corporation，簡稱SHC），後經重組以滿足新市鎮項目的需要。SHC的主要職責是實施項目及提供行政支援，協調市政府、項目總規劃人與承包商（建築公司／發展商）之間的工作⁸¹。

恩平重建項目

圖 5.5 恩平新市鎮景觀圖



289 恩平重建項目為三個試點項目之一，而恩平區為首爾25區之一。該區位於城中心西北10公里處，通達地鐵，擁有人口472,582人（重建前）。恩平區被視為首爾市最貧困的地區之一。韓國土地估價協會（Korean Association of Land Appraisal）稱，恩平區1998年的寓所價格是首爾所有區域中最低的。

290 1971年，該區被指定為綠化帶區域，但居住在未符合標準房屋中的人口數量仍在增加。為推動重建項目實施，綠化帶條文後被廢除。新市鎮計劃中設計了一個「綠化網絡」，集中了Changreungcheon（一條小河）、Jingwan公園和Galhyeon公園的自然資源。

291 2002年10月，恩平被宣佈為新市鎮試點項目。重建區面積349.5公頃⁸²，涉及8,721戶（其中租戶4,030戶），居民25,100人，房屋4,691幢。2006年11月，當局宣佈恩平項目將於2006年至2009年為42,560名居民提供大約15,200間新公寓。首爾都政府提供的最新資料顯示，該項目將於2011年12月（而非2009年）之前竣工。

292 購置重建所需的土地，或是由市裏出資購買，或是以其他的住宅地塊⁸³、現金補償

⁸¹ 與香港情況不同，該等新市鎮項目中的承包商／發展商僅參與建造過程。而 SHC 管理整個項目的發展及房屋單位竣工後的銷售。

⁸² 這一區域面積與香港天水圍（不包括濕地公園）面積（366 公頃）幾乎相同，但居住人口卻僅為天水圍的 14%。

⁸³ 首爾市政府（2007 年）*Building the New Town – A Complete Record: Wangshibri /Gileum /Eunpyeong New Town Projects*，第 64 頁。

或折價的重置房屋交換獲得⁸⁴。然而，在新市鎮項目發起的談判過程中，當地土地業權人及居民（包括業主佔用人及租戶）疑慮重重，擔心該項目的補償金額不足且政府所支持的搬遷將使其利益蒙受損失。此類問題在恩平項目初始階段，引發了居民及項目營辦商之間的衝突⁸⁵。

293 新市鎮項目的融資由營辦商及市政府提供，市政府有權發行城市發展債券⁸⁶。

294 此次重建計劃非常全面，基本上所有的已存建築物都分三期進行了清拆及重建。這一全面的重建計劃使得建構配備ICT網絡及區域供暖系統的區域成為可能。該項目所涉及工程亦包括修復小河、海濱、散步長廊、行人林蔭道、單車道及步行徑。在整個區域內，38.8%的區域將建成住宅區，2.6%的為商業區，而剩下的58.8%將用於公共事業。以下為此項目所啟用之若干主要設計概念：

多元社區

295 該計劃旨在為一個多元化社區提供住房，有獨立式房屋365幢，及公寓14,835套（包括4,782個出租單位）。

公用設計

296 設計了林蔭道，街區間有公用廣場、休憩區和燒烤公園。

豐富的空中輪廓線

297 高中低層樓宇錯落，分佈於不同區域。

降低區內交通污染

298 遷移主要道路，避免其與生活區交匯。

299 公共交通工具被視為這一地區的主要出行方式。無污染的穿梭巴士連接當地各處，而地鐵及公共捷運巴士則擔當起相鄰區域間的運輸工作。該區內及生活區之間，重金打造的單車道旁還可見到單車停車坪及休憩區。

水循環系統

⁸⁴ 由首爾住房公司的 Jeong Deok Lee 博士在接受研究組訪問時所述。

⁸⁵ 首爾市政府（2007年），參見上文所引，第65頁。

⁸⁶ 同上。在可用資料中，未發現與債券有關的詳細資料。

300 恢復該地區的河流網絡。要求將人工土地覆蓋降至最低。最新研發的混凝土材料可吸收水份，將盡可能運用於該區的道路建設及停車位建設中。公園及單車道用吸水材料打造。遠足徑則以原土或小卵石鋪墊，盡量吸收雨水。

能源更新

301 公共建築物將採用太陽能技術。停車場的安全燈採用太陽能照明，熱水用太陽能加熱，適當時地熱泵亦會派用場。

首爾的文物保育

保育政策

302 1962年，《文化財產保育法》（Cultural Properties Protection Law）出台，用於保育文化財產。

303 同年，《城市規劃法》頒佈，劃定若干特別地區（Special District），其中包括觀賞區（Aesthetic District）（如北村宅）、限高區（Height Limit District）（如景福宮）、保育區（Preservation District）（首爾無此例）等。

304 1986年亞運會、1988年奧運會、1994年首爾建都六百年慶典及2002年世界盃，所有這些項目均促進了歷史文化的保育，許多廟宇、宮殿及首爾城牆均是在此期間復修。然而，首爾發展研究所卻認為這些工作沒有系統的規劃：「首爾市政府的歷史文化保育政策不過是應景之作，而不是遵循系統的、有組織的構架和規劃連貫實施。」⁸⁷

北村韓屋村

305 北村韓屋村位於清溪川以北，景福宮及昌德宮之間。因該地臨近宮殿，在首爾作為朝鮮王朝⁸⁸（1392-1910）首府時期，曾吸引眾多高級政府官員落戶於此。然而如今北村的風貌乃形成於上世紀20至30年代的日佔時期，當時許多高級政府官員的府邸被劃分為若干個較小的韓屋。

圖 5.6 北村的一條巷道



⁸⁷ 首爾發展研究所（2005年）*Historic Conservation Policies in Seoul, Beijing and Tokyo*，第105頁。

⁸⁸ 「朝鮮王朝」（Chosun Dynasty）的另一個英語譯名為「Joseon Dynasty」。

306 關於保育韓屋（傳統韓國房屋）的討論始於1976年，當時首爾市宣佈韓屋為地方文化資產。然而，為配合首爾的發展步伐，許多韓屋在此之前已被清拆。

307 1983年，首爾都政府根據《城市規劃法》將整個北村傳統村劃分為「第四觀賞區」（The Fourth Aesthetic District），並於2000年更名為「歷史文化觀賞區」（Historic Cultural Aesthetic District）。北村傳統村坐落於景福宮所在的限高區內。

308 2001年，SMG啟用自願傳統韓國房屋登記制度，並開始對北村村莊保育項目⁸⁹中的北村實施保育及重建工作。該項目乃根據居民要求發起並獲得SMG的後援。

309 首爾發展研究所（SDI）於2006年所發表的一篇文章⁹⁰中指出，據估計首爾的韓屋數量為20,000幢。但根據SMG的一名官員⁹¹所述，目前的韓屋數量僅為14,000幢左右。其中約900幢位於北村。該官員稱，韓屋的保育運動最初是由北村居民發起的。

310 韓屋保育所面臨的最大困難來自1962年所頒佈的《建築法》（Building Law），隨之所做的建築標準更改使韓屋的復修工作異常艱難。根據SMG接受採訪時所述，政府已調整建築法，以使之適用於木質架構的韓屋，從而令韓屋的保育工作更加切實可行。

311 今時今日，對韓屋清拆的限制已不復存在。在對北村韓屋施行登記制度的情況下，所登記房屋達44.5%。主要的激勵措施是一項貸款計劃，即每復修一幢韓屋，可獲得30,000-60,000美元的貸款⁹²。

312 SMG官員稱，政府現時正在開發一項登記技術，以將韓屋納入其城市規劃中，並以此加強對韓屋的保育力度。

313 SMG曾試圖向居民購買韓屋，後因價格上漲，結果不太成功。現在的北村文化中心，其原址就是當年買到的為數不多的韓屋之一。

314 SDI（2006年）建議將北村的模式推廣至首爾其他韓屋所在的地區。但我們注意到由於北村位處兩座宮殿之間，且施行建築物限高政策，才使得北村韓屋的保育工作易於在一個自願制度下開展，而這一模式顯然並不適用於首爾的其他韓屋。

首爾的景觀復修計劃

⁸⁹ 有時譯為「北村重建項目」。

⁹⁰ Seok Jeong, Ki-Wan Lee, 2006 " Proposed Policy Guidelines for Preserving Hanok Residence in Seoul" , Seoul Development Institute.

⁹¹ Lee Kyungah 女士，房屋局建築部門韓屋組，於2008年10月16日接受採訪。

⁹² 首爾發展研究所（2005年）*Historic Conservation Policies in Seoul, Beijing and Tokyo*，第134頁。

315 雖然景觀復修不是我們的研究重點，但是首爾的環境保育體系中，一些重要的景觀復修計劃依然值得一提。

316 清溪川景觀復修計劃（2002-2005）：拆除遮蓋清溪川⁹³（一條天然河流）的天橋，令這條流經首爾市中心的河流恢復生機。SMG憑藉出色工作，於2004年威尼斯雙年展上獲獎。2007年10月，時任市長李明博⁹⁴與前任美國副總統戈爾共同當選《時代》雜誌「環保英雄」。

317 城牆復修計劃（1975-2005）：修復毀於朝鮮戰爭及城市開發進程中的朝鮮古城牆。除1975年至1980年這段時期外，復修工程從未大興土木，而是逐個城區實施。城牆總長18公里，到2005年已修復10.6公里。雖然中心區的5.1公里已無望修復，但餘下2.4公里將在長期的復修工程中逐步修復。

318 南山景觀復修：此乃首爾建都六百年慶典的核心工程，主要內容是拆除妨礙山景的幾座公寓建築（外國人公寓），遷出山中的軍事基地，及改造五幢貴族韓屋，組成南山韓國傳統文化村。前兩項工作引來不少讚譽，不過韓屋村的改造卻招致批評，被指喪失了韓屋原汁原味的魅力，有弄虛作假之嫌。

與香港的關聯性

重建

319 城市重建的早期歷史要追溯到1980年以前，首爾市政府在其中扮演積極角色，主要負責清拆寮屋及改善未符標準住房。但後來由於社會衝突，首爾市政府基本上置身重建事外，2002年以前僅擔當監管角色。

320 從80年代到2002年，重建工作主要在業主和私營機構的主導下進行。這就導致樓宇越建越高，甚至堪與遠處的高山一較高下。建築過於密集、建築物數量不斷增加、公用設施匱乏以及交通狀況惡化等問題層出不窮。私營市場主導的重建導致居民與政府間的衝突轉變為居民（包括業主及租戶）與項目營辦商之間以及居民與居民間的矛盾。

321 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。首爾市政府採用地積比率政策以「鼓勵」發展商在市中心增加「住宅空間」⁹⁵。

⁹³ 目前清溪川主要有三個水源：漢江（抽水至清溪川）、地下水、及經過中浪污水處理廠處理後達二級水質的水。資料來源：Hwang, Kee-Yeon, *Restoring Cheonggyecheon Stream in the Downtown Seoul*, 2004, Seoul Development Institute。

⁹⁴ 李明博於2007年當選韓國總統。

⁹⁵ 類似的市區商業中心空置現象亦可在全球許多其他城市見到。如新加坡亦試圖將中心商業區的人口比

322 「新市鎮」項目可視為公營部門捲土重來參與首爾重建的標誌。同時我們注意到，兩個新市鎮項目的開展亦與2002年李明博當選首爾市長後主持的清溪川景觀復修項目不謀而合。

323 恩平新市鎮項目是首爾的示範項目，也是整個重建工程的代表。在此期間，原有的住宅樓宇全部被拆除，新樓拔地而起。恩平項目著力塑造一個環境友好、多元社區、街區共享的環境，犯罪預防（閉路電視系統）、能源節約（小區供暖）和ICT設施齊備，從規劃到完工歷時9年。項目竣工後，整個區域舊貌換新顏，成為一個嶄新市鎮。該項目的佔地面積與香港的天水圍相差無幾，而由於進行全面重建，可借鑑許多現代化城市理念，例如天然河流的景觀復修、區域供暖系統、道路系統的重新設計和改道、公用地方和設施的重新設計，以及社區的多元化重組等。

324 首爾一共定立了26個新市鎮項目，其中大多數（17個）位於江北區。從研究可用的英文資料中，可看出大多數新市鎮項目都開展了房屋重建，而恩平新市鎮項目根據《城市發展法》（Urban Development Act）所採用的全面徵收方式非常獨特。舉例而言，鐘路區的敦義門新市鎮佔地僅20公頃，主要是一個市區環境改善項目，旨在拓展首爾中心區的歷史、文化及環境資源，改善公共道路，及改建30幢19-23層的公寓建築⁹⁶。我們同時注意到在該項目中，採用了「合夥重建」模式，即居民組成協會與發展商合作。

325 從文件研究中，可看出當前的首爾都政府在重建過程中，針對各個項目的不同情況採取了不同的方法，從全面徵收到業主參與，從全面重建到部分重建、部分推行城市環境改善項目，可謂因地制宜。

326 在另一個試點新市鎮項目（位於中心區的Wangsibri）中，最初所提議的設想為復修並逐步重建，但這一提議最終因現行的城市及住宅環境管理規例所設定的各種限制而難以施行，因為這些規例無法為復修式重建提供徹底的法律解決方案⁹⁷。法律架構及重建模式須一致方可。最後這一項目全面重建。

327 在首爾法律中，儘管存在補償居民（業主及租戶）並向租戶提供住房的規定，但衝突仍無可避免。我們注意到重建後，業主擁有購買新單位的「優先購房證」。優點是他們可以自由選擇。但現實是，大多數居民都在市場上出售了其優先購房證，並搬遷至其他房價低廉的地區。這就導致了重建後士紳化的出現⁹⁸。此外，重建後所提供的租住樓

例從 3%增加到 7%。見新加坡一章。

⁹⁶ Mael Business Newspaper, 2008 年 2 月 14 日。

⁹⁷ 現行的「城市及住宅環境管理規例」適用於 Wangsibri。然而，該規例是以假定完全拆除及合作重建為前提的。（首爾市，2007 年，「Building the New Town – A Complete Record, Wangsibri/Gileum/Eunpyeong New Town Projects」，第 120 頁）。

⁹⁸ Ha Seong-kyu, 2004 年，” Housing renewal and neighborhood change as a gentrification process in Seoul” 。

宇之租用權受保護期限僅有5年，之後有關單位可在開放市場中出售。

復修

328 居住環境改善項目（又稱城市環境改善項目）採取兩種措施：一是每幢房屋授予2,000萬至3,000萬韓元的貸款，二是項目實施機構（韓國國家住房公司）幫助業主改善或改建舊房。相關的建築法規亦對該等項目有所放寬。雖然這與香港的某些項目類似，但一個根本區別就在於有關措施在首爾僅適用於單幢房屋，而在香港則適用於多層大廈。

文物保育

329 跟其他國家一樣，韓國為保育歷史遺址及修復古跡亦是不遺餘力，然而首爾的文化遺址保育項目卻鮮有出眾之處，惟有北村韓屋村還算值得稱道。這個保育項目的成功，歸功於建築規範的放寬、貸款支持、保育小組的精心呵護，以及將北村韓屋村劃入景福宮附近的限高區。

參考資料

- Choe, Sang-Chuel, (2003) “Evolution of Modern City Planning in Seoul: 1950-2000”, in *Seoul, 20th Century: Growth & Change of the Last 100 Years*, edited by Kim Kwang-Joong, Seoul Development Institute.
- Ha Seong-kyu, 2004, “Housing renewal and neighborhood change as a gentrification process in Seoul”, *Journal of Cities*, 21(5)
- Hwang, Kee-Yeon, *Restoring Cheonggyecheon Stream in the Downtown Seoul*, 2004, Seoul Development Institute.
- Kim, K.J. (2001) “Residential Redevelopment in Seoul: Public Substandard Housing Renewal Program”, in *Urban Management in Seoul*, edited by Kwon W-Y and Kim K-J, Seoul Development Institute.
- Kim, S.H. (1996) “Evolution and characteristics of public housing policies in Korea”, unpublished Ph.D. Dissertation, Graduate School of Environmental Studies, Seoul National University (in Korean) quoted in Kim, K-J (2001)
- Kim, W.J. (1997). *Economic Growth, Low Income and Housing in South Korea*, Houndmills, UK: Macmillan Press.
- Kwon Y-D and Choi S-H (2003) *Security adequate level of infrastructure and public facility provision in the Urban Housing Renewal Projects*, Seoul Development Institute.
- Kwon, Y-D. (1995) “Problems and improvement directions of current redevelopment practices in Seoul,” *Architectural Culture*, June, 1995, Seoul: LKunchuk-Munwhasa (in

Journal of Cities, 21(5)。

- Korean) quoted in Kim, K-J (2001), op cit, and in
- Lee, Jong-Youl, 2000, *The Practice of Urban Renewal in Seoul, Korea: Mode, Governance, and Sustainability*, presented at the 2nd International Critical Geography Conference, August 9-13, 2000, Taegu, Korea.
- Maiel Business Newspaper, February 14, 2008, “Seoul’s Doneuimun New Town to Accommodate 1,887 Households.”
- Ministry of Land, Transport and Marine Affairs website <http://www.moct.go.kr/>
- New Town Development Bureau, Seoul Metropolitan Government (not dated) *New Town Project of Seoul*
- Jeong, Seok, & Lee Ki-Wan, 2006 “Proposed Policy Guidelines for Preserving Hanok Residence in Seoul”, Seoul Development Institute
- Seoul Development Institute (2005) *Changing Profile of Seoul: Major Statistics and Trends*.
- Seoul Development Institute (2005) *Historic Conservation Policies in Seoul, Beijing and Tokyo*.
- Seoul Development Institute, 1995, *A Study on District Designation in Downtown Redevelopment Areas*.
- Seoul Metropolitan Government, (2007) “Building the New Town – A Complete Record”.
- Seoul Metropolitan, 2007, “Building the New Town – A Complete Record, Wangibri/Gileum/Eunpyeong New Town Projects”
- Sohn, Jung-mk (1998) “History of Downtown Redevelopments of Seoul,” Gukto, Korea Research Institute for Human Settlements.
- Sohn, Sei-Kwan, 2003, “Changes in the Residential Features of Seoul in the 20th Century”, in *Seoul, 20th Century: Growth & Change of the Last 100 Years*, edited by Kim Kwang-Joong, Seoul Development Institute.

第 6 章：台北

背景

330 台北都會區由台北市、台北縣和基隆市組成。「台北」通常指整個都會區，而「台北市」則指這座城市。為簡約起見，除非另有述明，本章中將會交互使用「台北」及「台北市」的表述，但統指「台北市」⁹⁹。

331 17 世紀初便有漢人來台北居住。1875 年起，台北屬台北府淡水縣管轄，1886 年成為台灣省會。清朝及日佔時期，台北一直是台灣省會。1949 年 12 月，國民黨撤至台灣，定台北為陪都。

332 截至 2009 年 1 月，台北市有人口 260 萬，而整個台北都會區則有 1 千萬人口。台北市政府的行政長官為市長。

333 較之香港，台北市政府的市區更新政策屬市場主導下的分散發展模式。整體而言，在該市最新的市區更新項目中，政府不僅鼓勵公私合夥，亦倡導公民參與。本報告的組織架構如下：台北市區更新史、《都市更新條例》、市區更新過程，最後是寶藏巖和紅樓的兩個案例研究。

台北市區更新史

334 台北市區更新史可分為三個階段：第一階段重點清拆非法屋宇，第二階段重建眷村，第三階段則是鼓勵私人投資市區更新項目。

第一階段：清拆非法屋宇

335 1949 年至 1970 年，大量移民湧入台北，全台人口增長率超過 30%¹⁰⁰，台北的住房需求壓力巨大。雪上加霜的是，當時的國家預算主要向國防傾斜，而不是住房，國防開支約佔國家預算的 85%¹⁰¹，結果只能為移民和難民的住房建設提供有限的財力支持。於是，這些移民和難民便決定自行搭建非法寮屋藉以安身，造成台北的非法建築越來越多。

336 據統計，1958 年台北有非法樓宇 10,000 棟，1963 年增至 52,000 棟。¹⁰²台灣省政府認為這些非法寮屋妨礙了軍事基礎設施的發展，例如 50 年代拆除中華路（台北的主

⁹⁹ 在本章中，「地方政府」一詞系指縣或直轄市政府，亦適用於台北市。「中央政府」指台灣政府。

¹⁰⁰ 黃麗玲「都市更新與都市統理-台北與香港的比較研究」，Thesis，2002 年，第 29 頁。

¹⁰¹ 同上。

¹⁰² 同上。

幹道之一)上的許多寮屋，以便給那些在附近找不到住處的軍士建造居所。¹⁰³台灣省政府和軍方還為此設立「中華城建設委員會」(China Mall Construction Committee)，負責監督清拆寮屋和建造廉租屋給受影響住戶的工作。

337 1962年至1975年，台北建成23棟廉租屋樓宇。¹⁰⁴與第一批廉租屋不同的是，這些房屋完全由台北市政府規劃及出資。然而，這項計劃僅維持了八年，便因房屋數量及質素問題叢生戛然而止。譬如，這些房屋僅能惠及整個台北五分之一需要廉租屋的受影響居民。¹⁰⁵結果，儘管市政府作出努力，但非法建築依然有增無減。廉租屋周圍缺少公園、休憩用地、公共設施及綠化，其質素比寮屋好不了多少，而且許多廉租屋住戶亦無力負擔租金，不少人又輾轉遷回別的寮屋。

338 總括而言，70年代以前台北雖有市區更新政策，實則是服務於國防、道路修建及基礎建設。建造廉租屋非為改善住房條件，而是為重新安置受影響住戶，從而為政府騰出土地修建道路或建設國防。在中央政府的眼中，住宅是私人的問題，應該交由市場解決。政府之所以干預住房建設及更新，主要是出於國防目的。

第二階段：重建眷村

339 戰後的70年代，中央政府對民宅的態度是，民宅應由私營市場機制進行主導¹⁰⁶。因此，中央政府沒有完備的房屋政策，且極少投資房屋領域。

340 在台北，私人供應商主導了70年代的住房供應。在他們的操縱下，地價和房價飆升，中低收入居民可負擔的房屋奇缺。與此同時，國民黨執政的中央政府面臨合法性的問題，迫切需要鞏固其對台灣的統治。兩個問題交織在一起，促使中央政府於1976年決定實施「六年公屋計劃」。¹⁰⁷然而為此計劃收購土地絕非易事，這些土地或價格昂貴，或位置偏遠。中央政府的對策是重建眷村，把它們改為公屋。

341 眷村通常位於城中主要區域，歸軍方所有，故購地方便。因此，重建眷村以作公屋之用不失為一項良策。眷村重建項目由國防部門及省政府撥款。眷村總共佔台北公屋供應的64%。¹⁰⁸

342 總而言之，台北市區更新的第二階段與第一階段相差不大。中央政府與市政府之間體現為中央集中控制的關係。市政府在啟動和實施自身的更新項目時面臨許多阻礙，

¹⁰³ 黃，第29頁。

¹⁰⁴ 同上，第33頁。

¹⁰⁵ 同上，第35頁。

¹⁰⁶ 同上。

¹⁰⁷ 黃，第42頁。

¹⁰⁸ 同上，第43頁。

因為自身的制度、法制和財政資源有限，若沒有中央政府的支持，市政府無法順利完成市區更新項目。舉例而言，中央政府撥給地方政府的資金有限，且主要用於軍隊和基建發展，往往忽略了諸如公園、民宅等地方需求。

343 市政府的更新項目購地難，還有一個原因是市區的部分優質土地都掌握在軍方手中，這些土地常被軍方留為己用。總體而言，中央政府是根據自身的工作重點和政治日程而不是市政府的需要來指導地方的市區更新。因此，唯有在市區更新項目與中央政府及軍方存有共同利益時，市政府才有一定的議價能力。

第三階段：公私合夥

344 台北市區更新的第三階段始於 90 年代。這一時期，中央政府對待市區更新的策略及其與市政府之間的關係出現重大轉變，最明顯的就是中央政府在市區更新項目中鼓勵市政府與私營市場合作，因為中央政府不願繼續作為這些公共服務的唯一提供者。同時，市政府與中央政府均意識到，沒有私營機構的投資，市區更新項目就無法完成，因為兩級政府都缺少足夠的資源和財力滿足市區更新項目之需。¹⁰⁹

345 然而，這種新的市區更新策略在實施過程中亦不乏批評之聲。學術界和民眾指責，市區更新的真正意圖不在改善舊社區，而是吸引私人資本，根本未有顧及市民的需求。他們都不讚成大規模的房地產開發。儘管批評不斷，中央政府却逐漸隱退到協作者的角色，主要作用是協助、資助、立法支持及監督市區更新項目，而市政府在實施這些項目的過程中則變得愈發主動。

346 為正式確認與市政府的這一新關係，中央政府訂立市區更新計劃，以吸引私人資本開發公眾用地，並草擬《都市更新條例》，鼓勵私營發展商參與及介入私人用地。

《都市更新條例》與市區更新過程

《都市更新條例》

347 台北市於 1998 年頒佈《都市更新條例》。此後幾經修訂，2008 年 1 月出台最新的《都市更新條例》。該條例確立了以市場為主導實施市區更新的詳細監管框架。根據該條例第 4 條之規定，市區更新有三種方式：一是重建，系指「拆除更新地區內原有建築物，住戶安置，改進區內公共設施，並得變更土地使用性質或使用密度」¹¹⁰；二是整

¹⁰⁹ 黃，第 46 頁。

¹¹⁰ 《都市更新條例》第 4 條，內政部營建署，互聯網：

http://www.cpami.gov.tw/english/index.php?option=com_content&task=view&id=183&Itemid=16。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

建，系指「改建、修建更新地區內建築物或充實其設備，並改進區內公共設施」¹¹¹；三是維修，系指「加強更新地區內管理，改進區內公共設施，以保持其良好狀況」。¹¹²所有這些方式中的更新項目，通常都是由土地業權人發起。

348 市政府在這三種市區更新方式中扮演了不同的角色。在重建項目中，市政府主要扮演協作者及監管者這類無須直接為該等項目(除獎勵額外容積外，這一點詳述於下文)注資之角色。在整建及維修項目中，市政府則還需資助經批准項目的實施經費。補助經費來自市政府設立的市區更新基金(第18條)。由於台北在更新方面的市區重建經驗引起香港高度關注，故下文將著重分析重建，並列明《都市更新條例》規定的相關主管機構的角色及職能、居民／土地業權人的角色，及市區更新過程。

市區更新的制度框架

349 台北市政府設有24局、6個委員會、12個行政區公所及其他機構，共有約80,000名職員。台北市政府都市發展局負責台北的市區更新。除市區更新事務外，該局亦負責擬備總綱規劃、市區設計及收集規劃所需的數據。¹¹³

350 台北市政府都市發展局下設的台北都市更新處是處理台北市市區更新問題的首要機構。更新處成立於2004年，任務之一是協助私營機構投資於市區更新項目。2004年至2008年，更新處定下市區更新案例376宗，其中批准動工62宗，在建18宗，已完成16宗。¹¹⁴

351 劃定市區更新區的方法有兩種。一是市政府自行劃定更新區。二是市民主動申請重建項目，並自行劃定重建區。

352 下述兩類地區可被地方政府劃定為市區更新區：

- 迅行劃定 – 因地震、火災、風暴等遭受損壞的地區；或為避免重大災害發生的地區；或為配合中央或地方政府重大建設的地區。
- 公告劃定 – 建築物窳陋，存有火災隱患，居住環境惡劣，足以妨害公共衛生及社會治安等地區。

353 經該地區不少於10%的業主（且佔有不少於10%的總土地面積及總樓面面積）同意，業主可以成立一個具有法人地位的協會，以將某一地盤劃為重建區。在遵從《都市

¹¹¹ 同上。

¹¹² 同上。

¹¹³ Ng, Mee Kam 「A Comparative Study of Urban Planning Mechanisms in Hong Kong, Singapore, and Taiwan」, *Progress in Planning*, 第9卷, 2001年, 第33頁。

¹¹⁴ 台北市都市更新處, 互聯網: http://www.uro.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=48ae7a8f。訪問日期: 2008年11月8日。

更新條例》訂明之必要程序（見本章末尾）後，地盤的劃定及市區重建項目須上報地方政府批准。

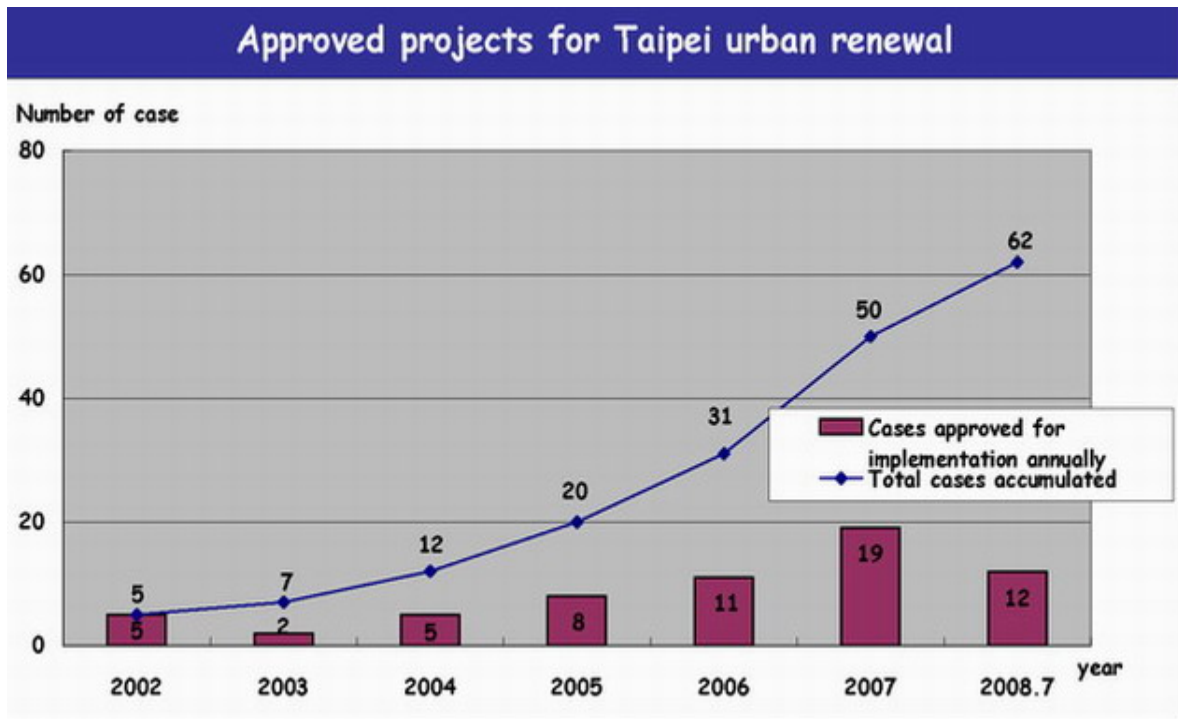
354 除大部分土地為政府所有的地區外，在這兩種情況中（即：不論重建區是地方政府劃定，抑或業主自行劃定），大多數的重建項目均是由業主及私營機構主導實施，並為此設定了不同的同意門檻（詳見下文）。與東京及首爾的情形相似，業主將根據《都市更新條例》成立重建協會，把重建項目交給股份有限公司運作，這就是台北市區重建中的市場主導原則。

表 6.1：2004 年至 2008 年市區重建項目之資料¹¹⁵

劃定的市區 重建區	市政府劃定	市民申請劃定	合計
	218 例	158 例	376 例
	360 公頃	50 公頃	410 公頃
《都市更新 條例》下的 335 例	經批准適用《都市更新條例》		274 例
	協助組建自治的重建任務小組		25 例
	申請市區重建項目（包括權利變換計劃）		145 例
	經委員會批准		69 例
	批准實施		62 例
	在建		18 例
	完工		16 例

¹¹⁵ 資料來源：台北市都市更新處網站：http://www.uro.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=48ae7a8f

圖 6.1：2002 年至 2008 年經批准的台北市區重建項目¹¹⁶



Approved projects for Taipei urban renewal	經批准的台北市區重建項目
Number of case	案例數目
Cases approved for implementation annually	年度經批准實施的案例
Total cases accumulated	累計案例總數
year	年

355 除台北市政府都市發展局及台北都市更新處外，另一重要組織便是都市更新審議委員會。事實上，都市更新審議委員會可能是市區更新過程中最重要的一個機構，因為其職能是審查市區更新計劃的技術及法律事宜，並就該等事宜是否符合政府法規作出決定。

356 根據都市更新審議委員會組織準則，該委員會職責包括評估各種市區更新計劃、調停和調解爭議、變換土地權利，以及有關市區更新的其他事項。¹¹⁷從根本上來說，該委員會乃是審查各類申請是否符合有關市區更新的技術及法律指引的檢查站。委員會對申請進行核證，並將核證結果交至台北都市更新處。屆時，台北都市更新處將代表市政府正式宣佈相關決定。

357 委員會成員均為市區更新方面的專家，設主席和副主席各 1 名，委員 15 至 19 名。

¹¹⁶ 資料來源：台北市都市更新處網站：http://www.uro.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=48ae7a8f

¹¹⁷ <http://w3.cpami.gov.tw/law/law/lawb-27.htm>。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

¹¹⁸主席及副主席可由直轄市市長、市長或縣長擔任，或由市長委任。其餘成員由市長委任，須符合下列資格：市區規劃、建築、景觀、交通、土地開發方面的專家；相關政府機構的成員；及有突出社會貢獻的人士。根據《都市更新條例》第 16 條，委員會「應遴聘學者、專家、熱心公益人士及相關機關代表。」¹¹⁹委員會成員任期一年，屆滿可連任。委員會的經費完全由直轄市、縣政府撥付。

358 值得一提的是，該委員會負責評估市區更新計劃及調停和調解爭議這兩項工作。而此過程再無其他第三方涉足。這也就意味著處理反對市區更新計劃的成員可能就是最先批准該等計劃的人。因此，該成員所作決定的合法性及可信度或會受損。

台北都市更新開發公司

359 由於相對貧窮的地區並未開展市區重建項目，台北市長於 2008 年初推動成立一間都市更新開發公司。這間新公司由市政府（40%）與私營機構及公眾（60%）¹²⁰共同出資，旨在重建窳陋地區¹²¹，而這些地區在數年前就已被劃定，但却從未發起過重建項目。在本次調查之際，此措施乃台北市政府新近推出，故涉及這一過程的相關資料不多。

市區重建過程

360 台北的市區重建有兩種情形：一是被政府劃為更新區的區域，二是未被劃為更新區的區域。在此二種情形中，土地業權人或政府可自行或委托私營發展商針對該地區草擬業務計劃，發起市區更新項目。如政府發起一個項目並委托私營發展商草擬相關業務計劃，政府必須進行公眾評估及投標程序，挑選合適的發展商。

361 如前所述，如土地業權人自行發起市區更新項目，須先向政府提交業務計劃草案以供初審。此過程分為兩步：首先，如土地業權人決定自行發起項目，須成立一個由不少於七名業主組成的重建協會，並向政府申請正式資格（第 15 條）。根據《都市更新條例》，該協會具有法人地位。在得到全體業主中不少於 10% 的業主（且佔有重建項目區不少於 10% 的總樓面面積）支持後，即可向地方政府提交業務計劃草案以供審批。¹²²獲批准後，下一步則是將草案正式定形，成為詳細的業務計劃，當中應明確以下各項：建

¹¹⁸ <http://w3.cpami.gov.tw/law/law/lawb-27.htm>。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

¹¹⁹ 《都市更新條例》，內政部營建署，互聯網：

http://www.cpami.gov.tw/english/index.php?option=com_content&task=view&id=183&Itemid=16。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

¹²⁰ 2009 年 1 月 31 日，摘自 <http://english.taipei.gov.tw/TCG/index.jsp?recordid=10180>。

¹²¹ 「窳」意為腐敗退化。

¹²² 一個重建項目區可以有多个具有不同業務計劃的團體參與其中。在此情況下，這些團體要透過草擬一份業務計劃達成一致，而該計劃須征得項目區過半數（即三分之二）受影響人士的同意。在市場主導法下，這個問題須由受影響人士自行解決，而不能依靠政府。

築物平面圖和設計圖、公共設施的建設和改造計劃、圖則規格說明、財務計劃、管理方法等。

362 尋求批准詳細的業務計劃時，土地業權人須取得全體業權人中一定比例的人數同意。規定的同意門檻視情況而定（第 22 條）。

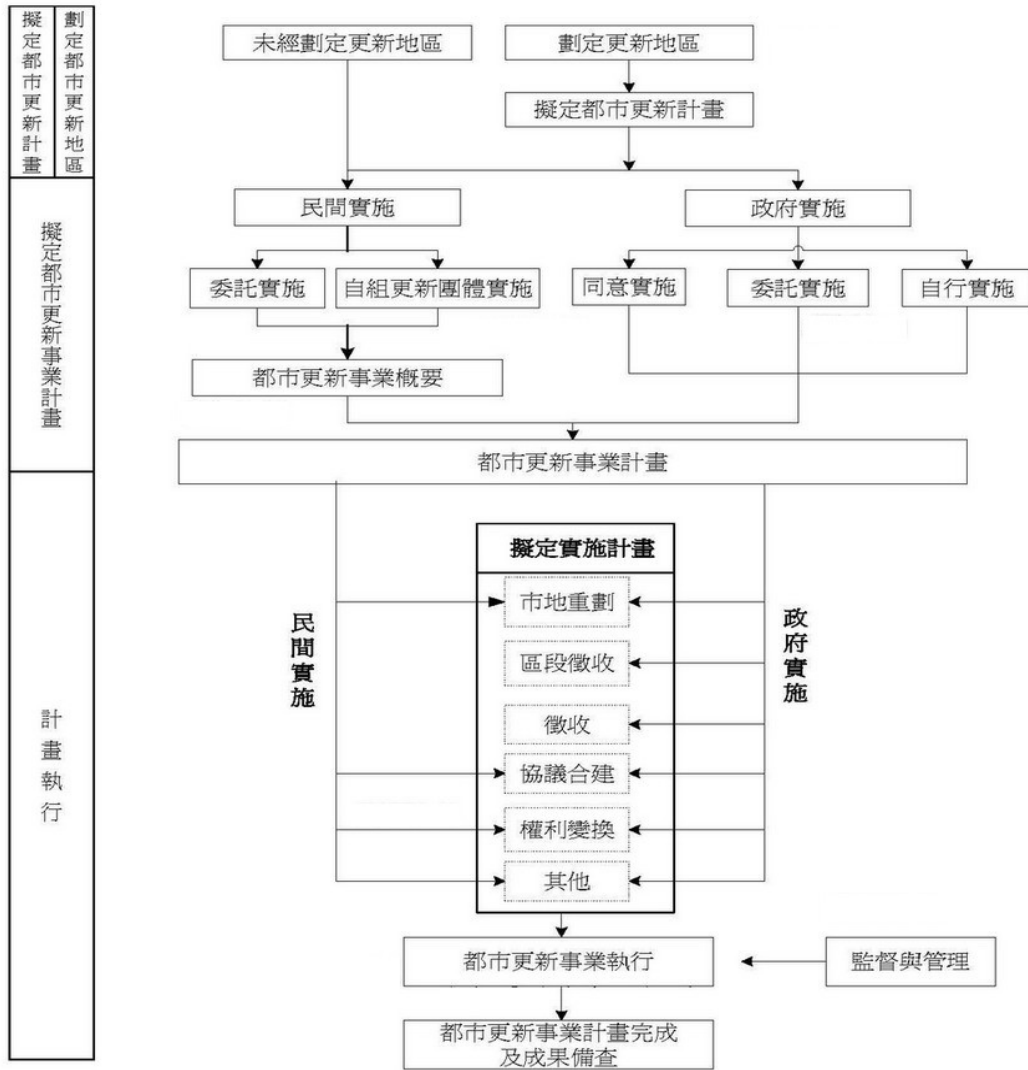
- 政府迅行劃定的更新區：須經不少於 50% 的土地業權人（且佔有不多於 50% 的總土地面積及總樓面面積）同意。
- 政府公告劃定的更新區：須經不少於五分之三（60%）的土地業權人（且佔有重建項目區不少於三分之二（66.7%）的總土地面積及總樓面面積）同意。
- 未被政府劃定的地區：同意比例分別為三分之二（66.7%）及四分之三（75%）。如同意者所佔的土地面積及樓面面積之和超過五分之四（80%），則全體業權人中三分之二的同意比例規定將不再適用。

363 再則，土地業權人必須舉行公聽會並登報通知包括整個社區在內的各利益相關者該聽證會的時間及地點。土地業權人須在各直轄市、縣政府或鄉公所公開展示詳細的業務計劃 30 天。在公示期間，市民及有關利益相關者（包括整個社區）可向都市更新審議委員會提出意見，以供審議。如委員會批准詳細的業務計劃並由台北都市更新處宣佈該項目後，即可開始實施市區更新項目。下圖進一步說明了該過程。

圖6.2：市區重建過程

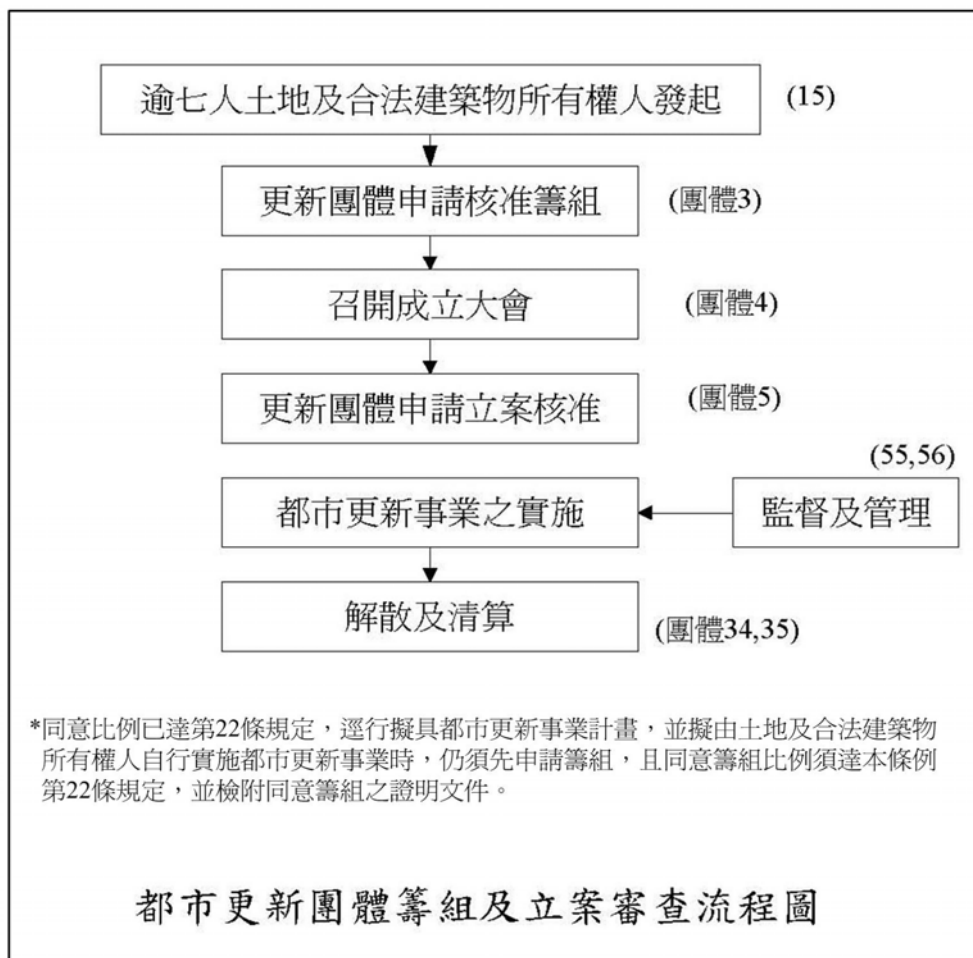
都市更新作業流程

都市更新推動流程分為劃定都市更新地區及擬定都市更新計畫、擬定都市更新事業計畫、與計畫之執行等三個階段，而權利變換計畫則視實際實施方式是否採權利變換方式而定。



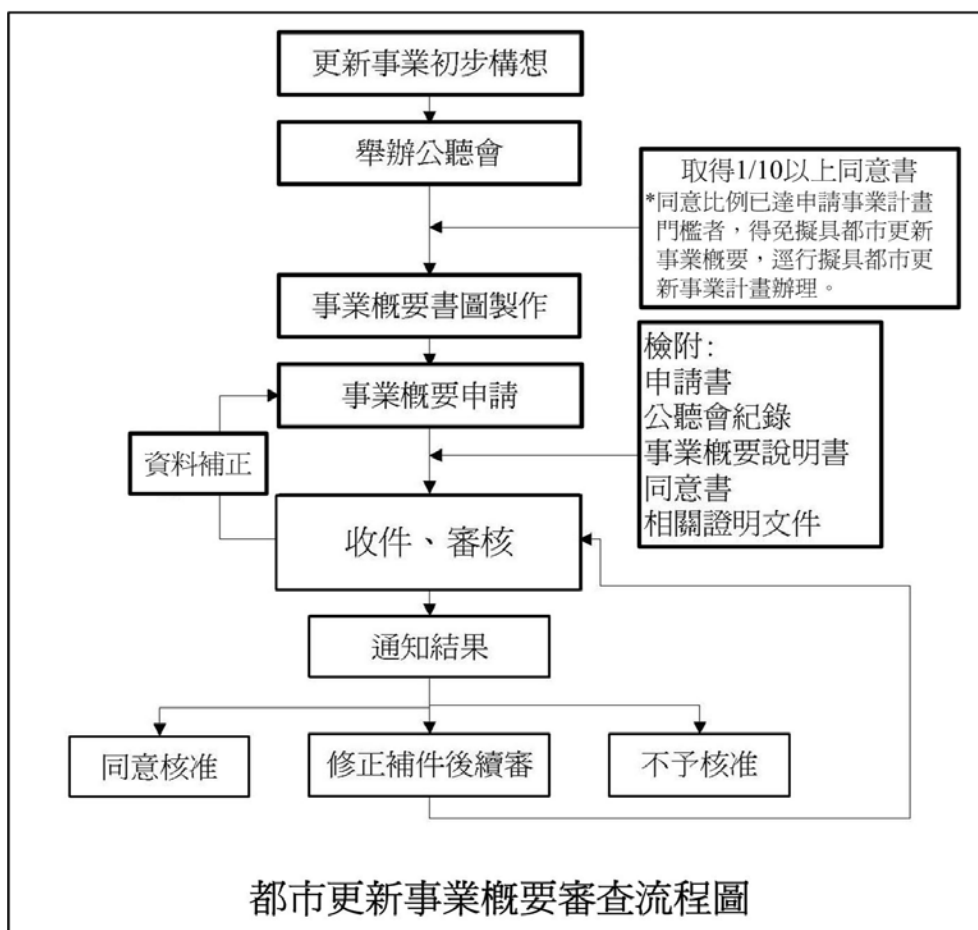
資料來源：台北市都市更新處網站：http://www.uro.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4577d01c

圖 6.3：民間重建團體籌組過程



資料來源：台北市都市更新處網站：http://www.uro.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4577d01c

圖 6.5：將業務計劃草案正式定形為詳細的業務計劃之過程



資料來源：台北市都市更新處網站：http://www.uro.taipei.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4577d01c

收地程序、權利變換及獎勵

364 收地程序在台北並不多見。如為政府發起之項目，通常不需要收回土地，因為此類項目的絕大多數土地歸政府所有。如為土地業權人發起之項目亦不需要收地，而是適用另一種被稱為「權利變換」¹²³的程序（詳見下文）。因此，主要在興建道路或公園這些政府項目，需要佔用市民自有地時，政府才會徵收土地。在此等情況下，政府將按照台北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償及違章建築處理辦法清拆建築，並視具體情況釐定土地業權人之賠償金。¹²⁴

365 需要注意的是，台北複雜的土地所有權致使收地程序頗為困難。在台北，土地歸政府或市民所有。如此一來，某一區域的土地通常可歸眾多業主所有。因此，聯絡所有

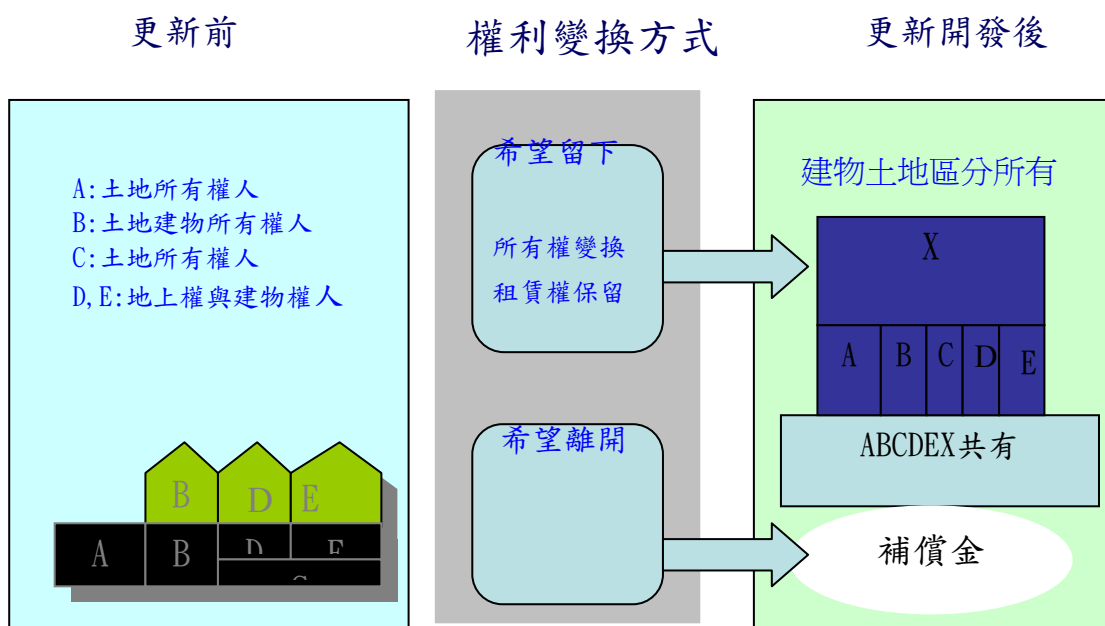
¹²³ 這與日本的土地重劃方式極為相似。相關內容，請參閱第 4 章。

¹²⁴ 台北市舉辦公共工程對合法建築及農作改良物拆遷補償及違章建築處理辦法。互聯網：全文載於 <http://www.law.taipei.gov.tw/taipei/lawsystem/lawshowall01.jsp?LawID=P06B1001-20080711&RealID=06-02-1001>。訪問日期：2008 年 12 月 22 日。

業主並讓他們交還自己的土地以供重建項目之用實屬不易。

366 雪上加霜的是，某些業主低價購進小塊土地（有時甚至是幾平方米）以待土地被劃入市區重建項目。當出台有關項目計劃時，他們便會提升昔日廉價土地之價格。此外，台北市中心地區的大量土地由政府各部門共同擁有。而他們有時不願僅就市區更新之目的交出手中的土地。如前所述，以軍方為例，他們通常不會對無利可圖的重建項目感興趣。

圖 6.4：權利變換計劃¹²⁵

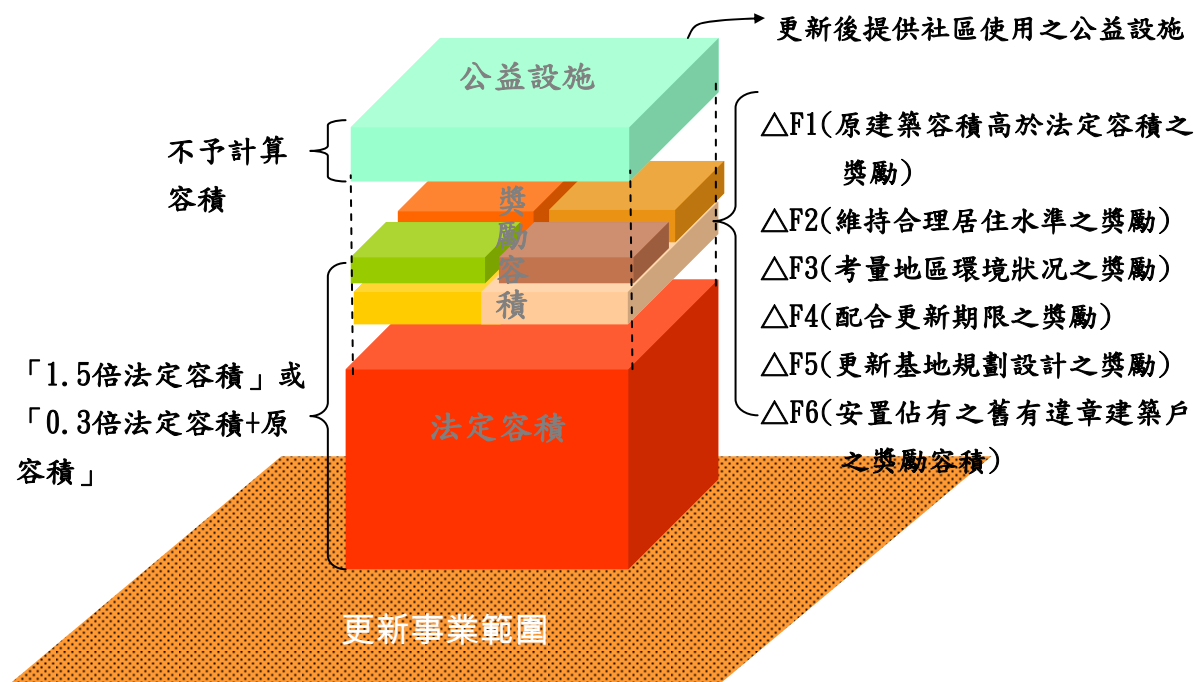


367 就土地業權人發起之更新項目，權利變換主要在各土地業權人之間進行，政府並不牽涉其中（第 29—43 條）。當業務計劃獲批准並經公佈後，土地業權人或其實施者須草擬一份權利變換計劃以供政府審批。權利變換計劃須載明如何在土地業權人之間分配重建成本及開支，及如何分發日後土地／樓面所有權及／或出售該等所有權所產生之利潤。一般而言，成本及回報乃是根據權利變換計劃中土地業權人權利價值之相關比例進行分配。權利變換計劃獲批後，如土地業權人不滿該權利價值，應向主管部門提出申請。而相關主管部門應處理不同意見，並商議決定。

圖 6.5 重建項目的額外容積¹²⁶

¹²⁵ 本圖摘自台北市政府都市更新處更新企劃與經營科科長徐燕興先生所作之演講。徐燕興先生於 2009 年 12 月 15 日在市區重建局舉辦之研討會上作此演講。

¹²⁶ 本圖摘自徐燕興先生所作之演講，同上。



368 實行獎勵計劃有助於土地業權人重建他們的房屋。在此計劃下，政府提供額外容积，並削減由土地業權人發起並經政府批准之項目的稅務。重建之前，該等項目的土地業權人將享有獲得最多 1.5 倍容积的權利。額外容积的獎勵視若干因素而定，如按時完工、重建後能維持合理的生活質素，及該項目是否有助於改善臨近區域的條件。政府亦推出各種稅務的減免措施，如地價稅、地價增值稅及房屋稅（第 44–46 條）。

369 向土地業權人提供額外容积作為獎勵，其優勢在於這種方法不需要支付現金，極大地方便了資金缺乏的地方政府。但此法亦有弊端。放棄收取額外容积費用，意味著給市政府增加了一項成本。更重要的是，這可能會給重建區周邊帶來潛在的負面影響，造成「盲目發展」。譬如，由於相關容积增加，重建區的新樓宇的實際高度可能超過先前擬定的高度。如幾棟這樣的樓宇集中在一個街區，則該區人口密度將隨之上升。這將不可避免地給交通、公共設施及綠地需求帶來新的壓力。此外，這些高樓附近居民的生活環境亦會受影響。舉例而言，他們的窗外視野可能受阻，或他們進出休憩用地受到限制。因此，這些不利的環境可能導致他們的物業價值下降。

市區重建的融資

370 除上述容积及稅收獎勵措施外，政府在行政院國家發展基金¹²⁷下制訂一項計劃¹²⁸，向重建協會及公司提供低息貸款，利率將較台灣郵局¹的兩年定期存款利率低 1%。

¹²⁷ 國家發展基金於 1973 年設立，旨在促進國家發展及改進生產力。

¹²⁸ 該計劃名為「都市更新前置作業融資計劃」。儘管該計劃出自國家發展基金，但實際上資金却是由地方政府（而此處指台北市政府）劃撥。在台灣，國家發展基金的資金來源是一個具爭議性問題。最近（2008 年 10 月），台灣政府透過向台灣郵局儲蓄資金借款 8,000 億新台幣，將國家發展基金的資產提升至 10,000

這項貸款計劃旨在籌集重建項目的啟動資金。

371 為促進台北市區重建的啟動，台北市政府於 2005 年設立一項補助計劃，為未成立重建協會計劃融資最多 300,000 新台幣¹或 30%的管理成本，並在重建協會成立後融資 40%的管理及規劃成本。

372 為實施重建項目，參與項目的業主可組建一個具有申請人地位的市區重建股份有限公司。該公司就重建項目發行的股份或債券將由證券期貨局審批及監督。

租客補償

373 就住宅單位而言，《都市更新條例》(第 37 條)規定業主須補償租客的損失，補償金額等同於一年租金；如租約餘期不足一年，補償金額將等同於租約餘期之租金總額。如為非住宅單位，補償金額等同於兩個月的租金。

台北的文物保育

《文化資產保存法》

374 台灣的遺產保育政策可以追溯至 1982 年。1982 年 5 月 26 日，《文化資產保存法》正式生效。¹²⁹這標誌著中央政府開始致力於保育文化名勝區。時代在變，環境在變，人們對文化遺產的觀念亦發生了改變。然而，2001 年之前政府却一直未更新該項政策。從 2001 年至 2003 年，政府邀集各領域的學者及專家，共同參加了 30 多次會議，旨在更新這項過時的政策。除學者及專家外，政府亦藉郵件之方式通知各機構在所有直轄市、縣(市)辦事處，徵詢有關該保存法未來方向的建議。

375 此外，文化建設委員會多次舉辦公眾活動，加強遺產保育意識。這些活動包括：2001 文化資產年、2002 文化環境年，及 2003 文化產業年。另外，該委員會亦於 2001 年出版了《文化資產保存年鑑》(Cultural Preservation Almanac)，當中收錄了有關 2001 年文化遺產保育研究、活動及案例等資料。

376 總體而言，台灣擁有四種文化遺產策略：保育、復修、技術及國際化。¹³⁰台灣支持保育其豐富的文化。除保育之外，台灣亦認識到需要修復或重建那些逐漸被損蝕的遺址，以符合現代需要。此外，技術在遺產保育中發揮了關鍵作用。先進的保育科學能夠引進更新更好的方法以保育和復修具有歷史意義的遺址。最終，台灣不僅要向其民眾更

億新台幣。

¹²⁹ 文化政策白皮書，互聯網：<http://english.cca.gov.tw/public/Attachment/41131732471.pdf>。訪問日期：2008 年 11 月 10 日。

¹³⁰ 同上。

要向全世界宣傳台灣文化遺產。

377 根據立法院於 2004 年 1 月首次審閱之《文化資產保存法》修訂草案，該項新政策有若干中心主題。首要主題便是團結各行各業，共同保育文化遺產。在台灣，文化遺址由文化建設委員會、內政部、農業委員會、行政院及教育部負責管理。內政部是負責遺產政策的中央機構，而直轄市、縣（市）政府則是負責該項政策的地方機構。不過，不同部門之間時常有規定混淆和重複的情況發生。而這些新的修訂有望使有關程序變得更加井井有條。

378 第二，新修訂旨在重新界定不同類別的文化遺產。按照聯合國文化遺產分類，可分為古跡、歷史建築、聚落、考古遺址、文化景區、民俗、傳統藝術、古物及自然景觀。第三，保存法應載有清晰指引，闡明指定機構如何管理及維修政府持有的遺產物業，亦應詳細列載預算及運作程序。

379 第四，應開展修復工作，確保具有文化意義的建築符合現代安全及城市需要。最後，應就遺址的保護及毀壞制訂全面的酬賞、獎勵及處罰計劃。

380 在下文所載的案例研究中，紅樓屬於第三級古跡。根據《文化資產保存法》，古跡包括古建築、古街市、傳統聚落、考古遺址及其他古代文化遺址。於 2003 年 12 月前，台灣有 556 處古跡，所有這些古跡均被分為三級：國家級（第一級）、省級（第二級）及縣級（第三級）。在這 556 處古跡中，第一級有 24 處，第二級有 50 處，第三級有 222 處。

381 當前古跡復修政策是，古跡應不加修改地保持其原有外貌及文化特徵。如發生損壞，則應按其原貌及文化特徵進行修復。經內政部批准後，可依照其特點採用不同的保育、維修或管理模式。¹³¹同時，中央政府鼓勵重新使用具有歷史意義的建築。譬如，紅樓經修復後被重新用作咖啡館及劇場。

保育區融資

382 公有古跡的修葺及維護將由相關級別政府撥款。根據《文化資產保存法》（第 26 及 27 條），政府應補助古跡的管理、維護及修葺成本，惟該等古跡需向公眾開放。

383 在《文化資產保存法》（第 17 條）下，如私人財產被列為古跡，則相關價值損失將由政府補償，補償金額以商議為準。

¹³¹ 文化政策白皮書，互聯網：<http://english.cca.gov.tw/public/Attachment/41131732471.pdf>。訪問日期：2008 年 11 月 10 日。

容積移轉

384 除土地收購及以地易地外，為便於在私人用地及樓宇保育古跡，台灣已於 1996 年修訂《文化資產保存法》，允許容積移轉。同時，政府就容積移轉對有關規劃及市區更新法律作出相應的立法修改。雖然該計劃的最初目的是保育私人財產中的文化遺產，但隨後却擴大為政府無需支付收購費用便可收購儲備土地以作公共設施之用。¹³²

385 在以往的保育案例中，那些既有保育又有改建元素的市區更新項目都有被允許容積移轉的先例，但是，只有當「開發權」能夠從重建區或保育區轉移出來時，容積移轉才更有意義。

386 基本公式為轉移樓面面積的容積乘以移出地盤的該等樓面面積價值，再除以接管地盤的該等樓面面積價值，前提是不得超過規劃機構批准的該接管地盤之最大追加樓面面積比率。¹³³

圖 6.6 寶藏巖



重修

387 以上對「市區更新」的論述，側重點主要集中在重建。如上所述，《都市更新條例》中已制訂重修（即「整建」及「維護」）相關條文。根據《都市更新條例》，復修視為一類市區重建項目，且亦適用之前的大部分相關論述，尤其是有關補助及稅收獎勵¹³⁴的條文。

個案研究

388 在本個案研究中，我們選取台北的兩處案例。一處是寶藏巖，另一處是紅樓。寶藏巖是一個主要由民間社會發起的舊區清拆、重建及保育相結合的案例，而紅樓則是一個由政府牽頭的保育案例。

寶藏巖

圖 6.7 寶藏巖寮屋



¹³² 2001 年的擴展遭致倡導團體及專業團體的強烈批評。

¹³³ 在接管地盤，樓面面積比率可在現有分區計劃之上另增 30%。在特定地區，規劃機構可將這一上限調高至 40% 或（如因文化遺產保育導致容積移轉）50%。

¹³⁴ 如資本增值稅。

389 寶藏巖位於台北市，毗鄰觀音山與新店溪，是坐落於山巔之上的一個小村莊，由數十間徒手建造的磚房構成。山腳附近有一間寺廟。因地勢有利，這裏起初用作抵禦共軍空襲的防空區。40年代，寶藏巖僅有約六戶人家。¹³⁵多為駐紮該區，及決定在此處搭建若干臨時住所以供私用的軍士。當時山坡建築屬違章，但政府以軍事限制區的名義對其寬大處理。這些違章寮屋因此得以保留。大陸戰事結束後，大量移民及難民湧入台北。正如本報告指出，這些移民及難民急需住房。因此許多人便建造違章寮屋居住。寶藏巖便是一例。

390 70年代寶藏巖的居民越來越多，一度的臨時住所集中區開始變為由窄巷與階梯相連的小村莊。在其發展的鼎盛時期，寶藏巖聚集約200家住戶，其中多數為依靠這些廉租屋生活的老年人、戰後老兵、社會下層階級、學生及東南亞移民。¹³⁶儘管他們背景各異，卻是緊密聯繫的社區，他們自己種植菜園，並建立起一種共生式生活。對某些人而言，寶藏巖是代表未來市區的有機社群；而對另一些人而言，是阻礙台北市區更新進程的毒瘤。

391 80年代市政府準備著手新一階段的城市規劃時，寶藏巖一貫默默無聞的低調形像被打破。1993年，市政府決定將寶藏巖重新劃為一個公園，並將清拆通知送達該社區各違章住戶家中。毫無疑問，居民們希望繼續留在寶藏巖，並開始獲得同樣希望保育該社區及其地方特色的知識分子及非政府機構的支持。這標誌著非政府機構（如 OURs）參與的，意圖保育寶藏巖社區的系列活動之開端。

392 實際上，有一連串事件導致保育寶藏巖的努力高漲。首先，1989年，包括學者及普通市民在內的50,000市民參與為期兩天的遊行，表達他們對台北缺乏可負擔房屋的不滿。此舉促致台北兩個非政府機構的形成：崔媽媽基金會與都市改革組織（OURs）。¹³⁷崔媽媽意圖透過留言板幫助學生尋找可負擔房屋，而OURs是首個關注市區政策的非政府機構。其次，1991年該市清除位於14號及15號公園寮屋的行為已經在市內引起若干負面情緒。因此，政府決定清拆另一處寮屋時，公眾的負面情緒再度被激起。

393 市政府對寶藏巖的處理辦法與14及15號公園不同。政府決定將規劃責任從公園及康樂部轉移到文化局。¹³⁸此外，文化局透過向OURs撥付少量運營經費，授權這一非政府機構承擔該項物業的規劃及管理工作。

¹³⁵ 康旻傑「Altered Space: Squatting and Legitimizing Treasure Hill, Taipei」互聯網：

<http://www.culturaldevelopment.net.au/downloads/KangMinJay.pdf>。訪問日期：2008年11月8日，第1頁。

¹³⁶ 同上，第2頁。

¹³⁷ Scanlan, Sean「Page of Taipei History Closes for Overhaul」, *Taiwan Journal*, 2007年1月19日，互聯網：<http://taiwanjournal.nat.gov.tw/ct.asp?CtNode=122&xItem=23720>。訪問日期：2008年11月8日。

¹³⁸ 康，第2頁。

394 源於OURs的一個項目是「寶藏巖共生藝棧」，其中包括以提升寶藏巖形像及公眾支持度為目的的數個不同藝術項目。¹³⁹這些項目包括：寶藏家園（作為社會性住宅的補充，向住戶提供廉租屋）；藝術行動者駐村項目（在社區為藝術家提供工作室，藝術家要主辦展覽、藝術集市及組建各種藝術工作室回饋社區）；國際青年會所（向學生提供可負擔房屋）；及生態建築與環境學習（意圖對居民及當地人進行綠色生活教育）。

395 藝術行動者駐村項目可能是引起公眾和政府最多關注的一個項目。2003年芬蘭地景藝術家Marco Casagrande受邀參與該項目。其駐村期間，高調舉辦大量活動，贏得媒體廣泛關注。2004年，文化局正式批准及公佈，寶藏巖具備歷史價值，當地居民是具備文化意義的社區之組成部分。¹⁴⁰隨後，2006年《紐約時報》將寶藏巖納入台北不容錯過的景點之一。¹⁴¹

396 2006年11月，政府為保育寶藏巖，開始為期兩年的修復工程。由於仍需臨時清空該處，政府相應提出三項方案供當地居民選擇：第一，居民同意搬出寶藏巖，即可獲得720,000元（台幣）的現金補償；¹⁴²第二，居民可獲得360,000元現金補償並於建設完成後搬回寶藏巖，但需支付租金且最長租期僅為12年。12年的期限乃根據中央政府公共住宅政策制訂；¹⁴³第三，居民如符合廉租屋標準，可搬回寶藏巖。據預計，市政府的補償金投入總額可達約9,800萬元。

397 根據可獲知的數據，政府提出這些安排時，寶藏巖約有70家住戶。70家住戶中約半數選擇第一種方案，永久搬離寶藏巖。剩餘一半中，僅17家符合寶藏巖的廉租屋標準。其餘部分住戶將於12年後搬離或已經選擇獲得720,000元現金並永久搬離。

398 值得注意的是，整個事件中，包括市政府、當地居民、一個代表當地居民的地方社團，及若干關注市區更新的外部團體在內的各方之間曾產生大量不信任與猜疑。很難指出這些團體所代表的利益，且其代表的利益可能隨時間改變；他們之間的關係也紛繁冗雜、不斷變化。

¹³⁹ 寶藏巖共生聚落 Treasurehill Artists CO-；互聯網：<http://blog.yam.com/thcoop/category/728034>。訪問日期：2008年11月8日。

¹⁴⁰ 康旻傑「Confronting the Edge of Modern Urbanity – GAPP (Global Artists Participation Project) at Treasure Hill, Taipei」，互聯網：[http://209.85.175.104/search?q=cache:0mSIBtXNCG8J:cct.go.kr/data/acf2005/S2_3\(Asia%2520culture%2520Symposium2\).doc+con-fronting+the+edge+of+modern+urbanity&hl=en&ct=clnk&cd=1](http://209.85.175.104/search?q=cache:0mSIBtXNCG8J:cct.go.kr/data/acf2005/S2_3(Asia%2520culture%2520Symposium2).doc+con-fronting+the+edge+of+modern+urbanity&hl=en&ct=clnk&cd=1) 訪問日期：2008年11月8日，第9頁。

¹⁴¹ 「Police, Protesters Clash at Treasure Hill」，2007年1月31日，互聯網：http://www.ymsnp.gov.tw/HTML/ENG/03news/news_a01_main.asp?sn=49。訪問日期：2008年11月8日。

¹⁴² Scanlan, Sean「Page of Taipei History Closes for Overhaul」，*Taiwan Journal*，2007年1月19日，互聯網：<http://taiwanjournal.nat.gov.tw/ct.asp?CtNode=122&xItem=23720>。訪問日期：2008年11月8日。

¹⁴³ 第十五條，國民住宅出售出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法，內政部營建署；互聯網：http://www.cpami.gov.tw/web/index.php?option=com_content&task=view&id=741&Itemid=95。訪問日期：2008年11月14日。

紅樓

399 紅樓是八角形兩層建築，位於西門町中心。其八面構造顯示中國哲學中八面物體的重要性，昭示宇宙與生命無窮無盡，不斷輪回。¹⁴⁴一樓是一間小型咖啡館及紅樓歷史博物館。二樓是可舉辦現場劇院表演的舞台。紅樓被視為台北最具特色的建築之一，可與市總統府相媲美。

圖 6.8 紅樓



資料來源：<http://www.redhouse.org.tw/>

400 紅樓的位置亦相當重要。西門町是台北的流行商圈，堪稱年輕人最喜愛的一個逛街及購物場所。此外，紅樓旁邊的廣場現在是台北首個男性同性戀公開聚集區。紅樓廣場咖啡館及酒吧林立，名稱皆如Gaydar及G樂園之類，是台北同性戀者活躍的聚集場所。

401 紅樓原本並非劇場。事實上，該樓幾經轉變，順應時代發展。紅樓始建於 1908 年，出自日本建築師近藤十郎之手。是日據時期台北的第一座官方市場，出售各種蔬菜、肉類及日用品。二戰後，紅樓改為滬園劇場，上演中式喜劇與戲劇。紅樓尤以相聲（中國的一種傳統曲藝）表演為特色，極受當地居民歡迎。40 至 60 年代，紅樓是台北最富活力的地點之一。

402 70 年代起至 80 年代末，紅樓日漸沒落。主要原因便是西門町的新電影院數量驟增。這些現代電影院為居民（尤其是年輕人）上映最新大片並配備現代設備，與紅樓的傳統樣式形成鮮明對比。面對競爭壓力，紅樓開始調整自身形像，企圖透過放映香港電影及成人電影提高上座率。儘管如此，80 年代晚期劇場還是關門停業。

403 許多人關注事態發展，1994 年樂山文教基金會執行長丘如華女士、身體氣象館的王墨林，及實踐大學講師顏忠賢等人開展以《紅樓夢、西門情》為主題的系列展演活動，提升紅樓的公眾知名度。¹⁴⁵1997 年時任台北市長陳水扁及內政部正式宣佈紅樓成為第三級古跡，證明這些努力沒有白費。隨後於 2002 年，在馬英九新政府的領導下，紅樓經過修復重新啟用，指定為多功能藝術設施，承載復興台灣傳統藝術文化（如說書、曲藝、雜技及民俗表演）的使命。

¹⁴⁴ Shih, Sandra 「Life is a Cabaret for Taipei's Red House」, *Taiwan Journal*, 2008 年 7 月 17 日，互聯網：<http://taiwanjournal.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=44624&CtNode=122>。訪問日期：2008 年 11 月 10 日。

¹⁴⁵ Shih, 互聯網：<http://taiwanjournal.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=44624&CtNode=122>。訪問日期：2008 年 11 月 10 日。

404 儘管紅樓的用途幾經變換，但仍保持其原有外觀及構造。其極富象徵意義的八角設計及紅色外牆一直延續至今，成為西門町的著名建築。據與文化部簽訂五年合約經營紅樓的紙風車文教基金會副董事 Grace Wang 稱，因建築年代久遠，復修尚存一些難度。他在 2008 年 7 月接受 *Taiwan Journal* 採訪時解釋說整棟樓的所有電線及水管均須更換。其中最大的挑戰是整棟建築的防水。Wang 透露，至今大樓在雨天仍會滲漏。

405 此外，為避免建築內部受損，劇場沒有烹調設備，即使是一樓的咖啡館亦如此。最後，遊客們還會發現，儘管面對著照顧乘坐輪椅人士的呼聲，但劇場依舊未有安裝電梯。原因是，劇場本沒有電梯，新裝一部將破壞建築的原有特色，從而可能改變紅樓的本質。

406 紙風車文教基金會是非營利性組織，在並未獲得文化部資金支持的情況下，投入該項目約 650,000 美元。因未獲有關部門支持，其資金源於私人捐款及自身編排的演出收入。此外，基金會還利用露天廣場組織週末集市，向攤主及需要露天進餐空間的酒吧和餐館收租金。總體而言，紅樓的修復已取得成功。對許多老年人而言，紅樓是一個懷舊之所，他們可以去那參觀並喝一盃下午茶；而對年輕一代而言，則是現場文化表演的會場。新舊融合是保障紅樓永續發展、貼近公眾之關鍵。

公眾參與及社區發展

407 本節關注台北市市區更新的正式及非正式過程中，公眾參與所起的作用。

408 台北市區更新是一個市場主導、自下而上的過程，多數更新案例是由土地業權人（與發展商共同）發起的重建項目。因此，地方政府認為無需積極尋求市民參與，使其決定合法化。然而，《都市更新條例》規定土地業權人須自行舉辦土地業權人、其他利益相關者（如臨近地區居民）及整個社區參與的公聽會。該等公聽會須公告，向全體與會者公開並作出妥當會議記錄。聽證會力求解決衝突；未解決的分歧必須載入會議記錄並寄往都市更新審議委員會研究決議。如需要，委員會可成立工作組會見分歧各方，助其解決爭端。從這個意義上講，市民在市區更新過程中的參與權已經受到法律保護。

409 誠如一些政府官員及民間社會參與者所觀察到的那樣，土地業權人牽頭項目中的此類參與過程（與規模較大且涉及從市民手中收回土地的政府發起項目相比）相對簡便易行。

410 這一現象的產生有若干原因。首先，該等項目規模普遍較小（一至數棟樓宇），因此不大會產生潛在衝突，且倘若確有衝突也較易處理。

411 第二，有時業務計劃草案提交政府前，利益衝突（如有）已妥為解決。在公聽會

之前進行利益調解，可採取兩種方式：其一，土地業權人及居民相互之間的潛在衝突透過發展商，同時也是重建項目合作方得到調節；其二，土地業權人及臨近地區其他利益相關者之間的衝突透過項目所處司法管轄區的里長調解。

412 此處有必要簡要介紹里長的作用及意義。里長是民主選舉的官員，屬台灣地方政府體系中的最低級別。以台北市為例，台北是行政院直管的直轄市，下設 12 區，各區又分為數十個里。例如，北投是 42 個里構成的一個區，共有 86,545 家住戶，249,921 位居民。¹⁴⁶ 平均每位里長代表約 2,000 家住戶及 6,000 位居民。鑑於里的規模較小，獲選里長應十分熟悉其所在地區及當地居民，因而應能幫助調解其成員之間的問題。因此在土地業權人發起的更新項目中，里長是其所在里的土地業權人／發展商及其他利益相關者之間的重要調停人。

413 然而，在里或區級別，里長並非市區更新的唯一政治參與者，還包括社區發展協會及社區規劃師。各里均有至少由里內 30 位居民組成的社區發展協會。由於協會意在提升居民的福利，他們自然會關注其所在里的市區更新事宜。¹⁴⁷ 社區規劃師是志願協助某一地區市區更新的專業建築師。他們須在市政府註冊，註冊後便可參與地區內所有市區更新公聽會並提出專業意見。¹⁴⁸

414 縱觀台北的地方行政及政治，自 1994 年陳水扁當選台北市長以來，在過去的大約十五年裏，社區聯繫與網絡得到極大發展。全市 12 個區和下設的里，均在政府政策的有力支持下，積極培養地方認同，重現本地歷史，推動社區進步，各區的基層組織亦順勢發展壯大。在這漫長的發展過程中，人們腦海中的社區認同和獨特性的觀念，慢慢有了交集融合，這在一定程度上減少了市區重建過程中居民之間可能出現的價值觀碰撞和利益衝突。

415 總之，重建項目的規模較小及發展商、里長、社區規劃師及社區發展協會的利益調解均有助於說明土地業權人發起的重建項目及其正式的公眾參與過程相對簡便易行。

416 台北的整個市區重建過程，也不能說毫無衝突。政府發起的重建項目儘管為數不多，但因規模龐大，所以經常招來爭議及公眾關注。本地居民與區政府或市政府時有價值觀和利益上的衝突，此時本區的基層組織便可在居民與地方政府的談判或鬥爭中大顯身手。

417 毫無疑問，其他非基層組織也可能參與到衝突情形之中。例如，一些市區更新單一問題團體如 OURS（如第 38 節所述）可能從外部參與某一地區，干預並協助其反對

¹⁴⁶ 互聯網：http://www.taipeilink.net/cgi-bin/SM_theme?page=43795c11。訪問日期：2008 年 12 月 27 日。

¹⁴⁷ 視乎所屬的黨派團體，他們與里長之間可能存在協作或者是對抗的關係。

¹⁴⁸ 以北投區為例，該區有三名註冊社區規劃師。互聯網：

http://163.29.37.121/FileUpload/139-426/Documents/2007523C92G93CJ87YP_1.doc。

政府的發展計劃。儘管這些團體通常帶來新的更新意見及策略，他們也可能引起當地居民的質疑，且缺乏合法性。相比之下，基於社區的組織有植根當地的優勢，因而享有相當程度的地方合法性，僅次於里長。這些基層組織與當地居民緊密協作，動員他們積極參與和地方政府的協商或鬥爭；同時，即使這些組織與地方政府立場相對，因雙方均長期相互了解，足以進行可行及有意義的談判或協商。

418 北投區便是一例。該地區有兩個相當活躍的基層組織，即台北市八頭里仁協會（1995年成立）及北投文化基金會（2000年成立）。這些組織的關鍵參與者是醫學博士與教授等長期居住於此的專業人士。他們與當地居民密切合作，且與區政府或市政府建立了複雜的關係。一方面，透過一系列持續的努力，他們成功說服台北市政府保育歷史悠久的公共浴場並將其轉化為今日的北投溫泉博物館；更說服地方政府及居民設立一個非政府團體，控制及管理博物館的日常運營。另一方面，這兩個組織長期參與反對市政府建造有軌電車車站發展當地旅遊業的計劃。儘管政府不斷努力實施該計劃，這項計劃還是最終落空，表明這些基層組織的力量不容小覷。

研究總結

419 與香港相比，台北市政府市區更新政策的顯著不同是台北注重地方分權及市場主導作用。大部分重建項目由居民與發展商聯合發起，並需向台北市政府申請重建許可。市政府轉而主要充當協作者及監管者，而非如同香港的市區重建局（市建局）一樣作為實施代理者為重建項目作出規劃並籌集資金。儘管這種市場主導法是因中央及地方政府缺乏財政資源及政策投入而生成的副產品，如今其已發展成為獲得法律及行政機構支持的一項獨具特色、闡釋明確的政策。因此，考慮該方式能否作為一種可選模式供香港借鑑乃屬情理之中。

420 但考慮該方式給香港帶來的教訓前，我們首先需正確總結自身經驗。自採用《市區重建局條例》以來，便不乏批判之聲，質疑市建局在市區重建行為中的主動態度。時有源於各個領域（居民、非政府機構、業界及立法者）的此類觀點稱，市建局不應獲授予目前活躍的職責及權力，而應承擔協作者的角色，鼓勵地區、居民、發展商及基層組織或非政府機構在重修或重建過程中擔當領導作用。支持這種限制性角色而提出的理由有許多，有些未必互相一致，若干的理由是市建局所作的補償不公、舊區或舊樓居民更加了解其真實需求及鑑於市建局的運營須自籌資金，其決策大多受財務因素驅動。

421 此處並非要討論這些批判觀點的正確性，而是為了指出台北的市場主導法提供的經驗似乎更加符合上述批判觀點所主張的，對市建局另一種角色的理解。如此看來，台北的市場主導法有如下幾個特點值得考慮。首先，此方式下政府的財政及行政責任明顯減輕。居民須積極參與，而發展商則需擬出切實可行的業務計劃，以求獲政府批准。然而，應該注意的是政府絕非僅僅被動批准（或否決）申請。台北市政府有權主動劃定若

干區域，並鼓勵該區居民提交重建計劃書。政府亦經常獎勵額外容積給願意為臨近地區環境作貢獻（如建設公共設施、提供更多公共空間、改善人行道或保育具有特殊歷史或文化價值的建築）的居民及發展商。據稱，採用此方式，政府可積極引導市區重建項目，而無需承擔首要財政或行政責任。

422 其次，台北經驗表明，居民發起的重建項目通常規模較小（一至數棟低層住宅），因此其引發的公眾爭論或爭辯亦較少。相比之下，台北的非政府機構及大眾傳媒將更多批判的目光投向政府發起的公共空間重修或大型重修工程，而非居民發起的小型住宅重建工程。由於此原因及其他原因，後一種重修案例通常較前一種數目更多，竣工更加快速。

423 最後，在市場主導法中，居民及發展商可根據其對自身需求及對社會經濟上下波動引發的財務風險的最佳判斷，在決定重修時間及方法時掌握更多發言權。這即包含了受雙方歡迎的因素：對於居民而言可獲得更多自治權，對政府而言因項目的最終財政損失（或收益）而受到批評（或獎勵）的責任減少。

424 儘管頗具吸引力，市場主導法在台北獲得的也並非一片叫好之聲，少量常見的批判依然存在。第一，如前所述，由於容積顯著增加（最多為 1.5 倍），重建區新樓宇的實際高度可能遠高於先前擬定的高度。如數棟該等樓宇集中在一個街區，該區的人口密度將大幅增加。這將不可避免地給交通、公共設施及綠地需求帶來新的壓力。更有甚者，居民發起的項目通常位於預期經濟收入更高的高品質住宅區，貧困地區因居民或發展商基本無法預見其經濟前景或至少是須面對的經濟風險超出其願意承受的範圍，而不大可能透過此途徑得到重建。因此，此途徑的收益者是境況較好而非境況較差的人群。最後，居民發起的項目因要求居民之間複雜協作，可行規模通常較小。這表明，市場主導法中需要以更加全面、大規模的方式進行重建尚存在困難。

425 以上各點均表明市場主導法的一個嚴重局限：僅適用於零星、小規模、自身即可盈利的重建項目。對於其他種類的個案，如為滿足公眾對綠地、公共空間及公共設施的需求，重建貧困地區、大規模更新舊區，及保育有價值的歷史與文化場所及景觀，仍需要政府或市建局等機構的直接財政支援。不管市場主導法有何優點，仍屬不完備，需要強大的政府參與作為補充。設立台北市都市更新開發公司的需求清楚表明，台北市政府試圖處理該方法中存在的若干限制。

426 需注意的另一要點是尚不清楚市場主導法能否立即應用於香港。兩個城市之間至少存在四點重要不同，導致難於將台北模式應用於香港。

427 首先，台北市政府向居民及發展商提供的主要獎勵是給予額外容積（為原容積的 1.5 倍）。這也是推動市區重建工程，更好滿足公眾需求的主要力量。然而在香港，許多

情況下，這種額外容積獎勵似乎已經透過土地租賃中包含的「開發權」得到有效保障——假如土地租賃中的容積並未充份利用，物業所有者已被給予建造更高樓宇的發展空間。¹⁴⁹因此，在香港現有的政策框架下，政府提供的額外獎勵寥寥無幾，從而亦起不到推動居民或發展商發起重建項目的作用。香港若要鼓勵市場主導法，則需調整政策框架，如將物業管理者的認可度規定從佔總數的 90%調至低於台灣的水平（50%至 75%）。

428 第二，市場主導法中，發展商在與土地業權人共同發起及實施重建項目時起關鍵作用。在台北，地方發展商常為小型經營商，且物業發展視為一般交易。然而在香港，大型發展商都是左右商業景氣的關鍵角色。台灣發展商與居民間的夥伴關係更趨公平合理，任何一方均無法輕易支配另一方。而香港發展商與居民間的關係卻很難與台灣相提並論，香港發展商憑藉其技術、資源及影響力，從一開始便能輕易掌控一個項目。

429 第三，台北（實際上整個台灣）的住宅樓，普遍樓層較低且規模較小。這同樣意味著，土地業權人合作發起及施行重建項目相對容易，而發展商作為中間人所起的策略性作用亦得到削弱。與台灣不同的是香港需要重建的舊住宅樓較高且時有相互依傍的現象。

430 最後，台北的市場主導法有更為廣闊的群眾基礎，而香港則不具備這些特點。過去十五年左右，地方及中央政府採用社區營造政策，社區、區及里在該項政策下繁榮發展。¹⁵⁰對區及里的歷史與獨特性的觀念逐步湧現，慢慢交集融合，從而消解了社區重建中可能出現的潛在價值觀碰撞和利益衝突。同時，一系列積極的參與者，如里長、社區規劃師、社區發展協會及其他基層組織，均可充當調停人（至少在某種程度上）幫助疏通市區重建過程並促進社區參與。然而，香港實施社區重建的地區居民通常缺乏強烈的社區意識或缺少對當地歷史及現時意義的共識。這將使得（政府或土地業權人發起的）市區重建過程及其公眾參與程序相當難以預計及難於管理。

431 我們已經注意到台灣的保育區之外的容積移轉。然而，亦應注意到相關理念、財務及價值觀依然相當複雜。例如，接管地盤的追加樓面面積比率增加 30-50%實際上與提升分區用途作用相當。然而，轉移容積申請的審批過程（如台灣）與修正分區的過程不同（即嚴格程度及透明度均有降低）。從概念上講，如允許接管地盤補足其樓面面積比率，最初不提升其用途的原因無從談起；而如果確實提升其用途，該地區原業權人將已然獲得額外的潛在發展利益。

432 我們還注意到，儘管台北模式主要由業權人及私營機構主導，重建項目仍需經政府主管機構設立的委員會評估及批准，且在此之前法律亦規定項目申請者舉行公聽會並

¹⁴⁹ 當前政治氣候下，可以預見容積率將被進一步壓低，如合和實業及市建局自身的士丹頓街項目即為例證。

¹⁵⁰ 陳水扁任市長（1994-1998）及隨後任台灣總統（2000-2008）期間，該政策得以發展完善及貫徹，這無疑是陳水扁及民進黨建立新的台灣本土認同並與中國大陸認同相抗衡的宏觀策略的一部分。

公示 30 天，且這些公眾觀點需提請委員會審議¹⁵¹。相比之下，香港在強制出售重建土地時，無需舉辦該等公眾諮詢會。

參考資料

《國民住宅出售出租及商業服務設施暨其他建築物標售標租辦法》第十五條，內政部營建署。互聯網：

http://www.cpami.gov.tw/web/index.php?option=com_content&task=view&id=741&Itemid=95。訪問日期：2008 年 11 月 14 日。

<http://w3.cpami.gov.tw/law/law/lawb-27.htm>。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

寶藏巖共生聚落 Treasurehill Artists CO-；互聯網：

<http://blog.yam.com/thcoop/category/728034>。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

文化政策白皮書，互聯網：<http://english.cca.gov.tw/public/Attachment/41131732471.pdf>。訪問日期：2008 年 11 月 10 日。

黃麗玲「都市更新與都市統理—台北與香港的比較研究」，Thesis，2002 年。

康旻傑「Altered Space: Squatting and Legitimizing Treasure Hill, Taipei」，互聯網：

<http://www.culturaldevelopment.net.au/downloads/KangMinJay.pdf>。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

康旻傑「Confronting the Edge of Modern Urbanity – GAPP (Global Artists Participation Project) at Treasure Hill, Taipei」，互聯網：

[http://209.85.175.104/search?q=cache:0mSIBtXNCG8J:cct.go.kr/data/acf2005/S2_3\(Asia%2520culture%2520Symposium2\).doc+con-fronting+the+edge+of+modern+urbanity&hl=en&ct=clnk&cd=1](http://209.85.175.104/search?q=cache:0mSIBtXNCG8J:cct.go.kr/data/acf2005/S2_3(Asia%2520culture%2520Symposium2).doc+con-fronting+the+edge+of+modern+urbanity&hl=en&ct=clnk&cd=1)。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

Ng, Mee Kam「A Comparative Study of Urban Planning Mechanisms in Hong Kong, Singapore, and Taiwan」*Progress in Planning*，1999 年，第 9 卷。

「Police, Protesters Clash at Treasure Hill」2007 年 1 月 31 日，互聯網：

http://www.ymsnp.gov.tw/HTML/ENG/03news/news_a01_main.asp?sn=49。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

Scanlan, Sean「Page of Taipei History Closes for Overhaul」，*Taiwan Journal*，2007 年 1 月 19 日，互聯網：

<http://taiwanjournal.nat.gov.tw/ct.asp?CtNode=122&xItem=23720>。訪問日期：2008 年 11 月 8 日。

¹⁵¹ 在台灣，已獲 100%同意的項目無需舉辦公聽會及公示。

Shih, Sandra 「Life is a Cabaret for Taipei's Red House」, *Taiwan Journal*, 2008 年 7 月 17 日, 互聯網: <http://taiwanjournal.nat.gov.tw/ct.asp?xItem=44624&CtNode=122>。訪問日期: 2008 年 11 月 10 日。

台北都市更新處, 互聯網:

http://www.uro.taipei.gov.tw/cgi-bin/Message/MM_msg_control?mode=viewnews&ts=47fee4b4:138e&theme=3790000000/379560000G/379560100G/uro1-msg&layout=3790000000/379560000G/379560100G/uro1-message。訪問日期: 2008 年 11 月 8 日。

《都市更新條例》內政部營建署, 互聯網:

http://www.cpami.gov.tw/english/index.php?option=com_content&task=view&id=183&Itemid=16。訪問日期: 2008 年 11 月 8 日。

第 7 章—上海

引言

433 由於本研究涉及上海的市區更新策略的發展，決策局及部門的名稱及結構或會隨時間而變動。事實上，研究進行期間，上海市政府正開展一項大型重組工作，其中決策局及部門的名稱及結構均有所變動。決策局及部門的名稱及結構，由於資料來源不同，存在重大偏差。儘管研究小組已盡力對各種資料來源進行多方比較驗證，但仍無法解決所有不一致之處，因為於本研究進行期間，即使是不同決策局及部門最新的互聯網資料，亦不能完全一致。

背景

434 就人口計，上海是中國最大的城市。截至 2006 年，上海人口達 1,815 萬¹⁵²；其中永久性居民為 1,360 萬 (Peng & Cheng, 2005)。人口高度集中在中心區¹⁵³。內環線以內地區，人口密度為每平方公里 40,100 人，內外環線之間地區為每平方公里 20,400 人，近郊區為每平方公里 3200 人，遠郊區為每平方公里 900 人。上海是中國人口密度最高的城市 (彭, 2006¹⁵⁴)。

435 上海的行政級別相當於省級。上海設有 19 個區縣，18 個區、1 個縣。市中心並不是集中在一個地區，而是分散在多個區。主要商業區為黃浦江東岸的陸家嘴、黃浦江西岸的外灘與虹口、盧灣區的新天地與淮海路以及徐匯區的徐家匯。

436 自 20 世紀 90 年代以來，中國經濟發展迅速，並帶動城市經濟的發展。土地改革、住房改革、中央集權、市政府企業化運作的興起以及土地發展商的參與均極大影響了中國市區更新的發展 (Ren, 2008)。

制度架構

437 上海並無單個的部門／決策局發起市區更新計劃。市區更新過程中往往涉及掌管

¹⁵² 中國經濟網網站：http://en.ce.cn/National/environment/200703/08/t20070308_10623217.shtml，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁵³ 鄭時齡(2005)2005 年 7 月於 Urban Age Shanghai Conference 上的演講，引用於彭希哲《上海：城市管理中的人口問題》。

¹⁵⁴ 彭希哲 (2006 年 5 月)《上海：城市管理中的人口問題》。國際全球環境變化人文因素計劃 – 中國國家委員會, 北京, 2006 年 5 月
http://www.ihdp-cnc.cn/En/meeting/Regional_workshop/ppt/Open%20Lectures/Population%20Factor%20in%20Shanghai_Peng.pdf, 檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

規劃、土地、住房、及發展事務的許多政府委員會、決策局及部門¹⁵⁵。如果政府款項牽涉到更新計劃，還須獲得上海市發展和改革委員會¹⁵⁶（簡稱市發改委¹⁵⁷）的批准。該委員會由其前身國家計劃委員會改名，負責經濟規劃及其他國家發展項目。在中國經濟改革前及初期（當時，大多數經濟活動由政府或國有企業規劃與實施），該機構作用顯著。隨著私營經濟迅速發展，發改委隨後限制其在國有經濟部門的職能。

438 上海市城鄉建設和交通委員會¹⁵⁸負責識別及甄選更新項目。對於涉及政府投資的項目（此乃多數情況），項目須待負責政府經濟活動的市發改委批准。

439 上海市住房保障和房屋管理局¹⁵⁹負責識別及監管危樓及失修建築物，並決定補償級別以及監管重建項目的住戶補償及搬遷。最後，其他部門及決策局將介入，批准項目的技術性。上海市規劃和國土資源管理局¹⁶⁰在設定規劃標準及釐定更新項目提議是否已達到規劃標準及要求方面，亦將發揮重要作用。

440 區（當地）政府在市區更新中有著重要作用。其幫助確定更新地點，以符合市政府定下的更新目標及計劃。當項目獲市級機構批准確認時，所涉區政府將成立各相關部門及決策局成員組成的領導小組。該領導小組將負責監管及協調項目。¹⁶¹領導小組執行機構為舊區改造辦公室¹⁶²。圖 7.1 列示區舊區改造辦公室的工作流程。

441 上海市中心面積為 660 平方公里，劃分為 242 個規劃統計區，各區均有地積比率規例與指引、有關社區設施、休憩用地等的規定。通常，市區住宅地積比率不得超出

¹⁵⁵ 根據於 2009 年 2 月頒布的《上海市人民政府印發關於進一步推進本市舊區改造工作若干意見的通知》，上海市政府成立一個市區重建工作小組，成員包括各主要有關委員會、局和部門。由市主要領導為主席，副市長為副主席。

¹⁵⁶ 上海市發展和改革委員會網站：<http://www.shdpc.gov.cn/>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁵⁷ 國家計劃委員會成立於 1952 年，於 1998 年更名為國家發展計劃委員會，並於 2003 年將其他相關部門併入，改組為現在的國家發展和改革委員會。參考：<http://203.207.194.3:82/gate/big5/zfxgk.ndrc.gov.cn/PublicItemView.aspx?ItemID={6711b8c8-fee4-444e-a810-6e74b12d2210}>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁵⁸ 於 2008 年 11 月最新機構改革中，該委員會取代市建交通委。

<http://218.242.144.41:82/gate/big5/www.shanghai.gov.cn/shanghai/node17256/node17679/node17681/userobject22ai12987.html>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁵⁹ 在上海市機構改革後，於 2008 年 11 月取代市房屋土地資源管理局。

¹⁶⁰ 在上海市機構改革後，於 2008 年 11 月取代市城市規劃管理局。其權限包括規劃及儲備。資料來源：<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node2405/node21672/index.html>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁶¹ 領導小組一般由副市長、規劃、住房、金融、水務、綠化、環境保育、居民委員會等部門的代表組成。資料來源：上海閔行網站：<http://big5.shmh.gov.cn:8080/www.shmh.gov.cn/Content.aspx?type=3&id=36411>，檢索日期：2009 年 2 月 12 日。

¹⁶² 重建項目由區縣級政府推行，並由區縣級舊房改造辦公室執行。市區舊樓／房調查結果顯示：市改造辦公室領導區縣級危房改造辦公室制定工作計劃。工作計劃應在計及當地社會經濟水平、破損程度及重建的可行性等考慮因素後設定重建項目的長期及短期目標。

負責重建工作的機構的官方名稱或有不同。例如，在普陀區，由普陀區重大工程建設和舊區改造指揮部辦公室（簡稱重大辦）執行。資料來源：上海普陀區政府公職人員 2008 年 12 月的電郵通訊。

2.5，商業地積比率不得超出 4.0¹⁶³。上海市規劃局前局長毛佳樑亦作出較全面的小區改造指引，其主要強調佔地不多規劃好、房型不大[功能全]、社區配套保基本、因地制宜環境美，如保存古跡。

圖 7.1 舊區改造辦公室的工作流程¹⁶⁴

1. 舊區改造辦公室確認重建地塊，並將有關資料呈交市房地資源局。

↓

2. 市房地資源局審核規劃申請後，會同上海市城鄉建設和交通委員會、上海市計劃委員會、上海市城市規劃管理局、上海市住宅發展局等其他機構代表共同進行現場踏勘，提出會審核准意見。如需提供補充材料，舊區改造辦公室將及時與各開發單位聯絡，並負責編製所需材料。

↓

3. 申報舊區改造的各地塊，若經有關市政府部門批准，舊區改造辦公室將負責將申請批准通知區各有關部門。

資料來源：上海市虹口區舊區改造辦公室工作內，檢索網址：

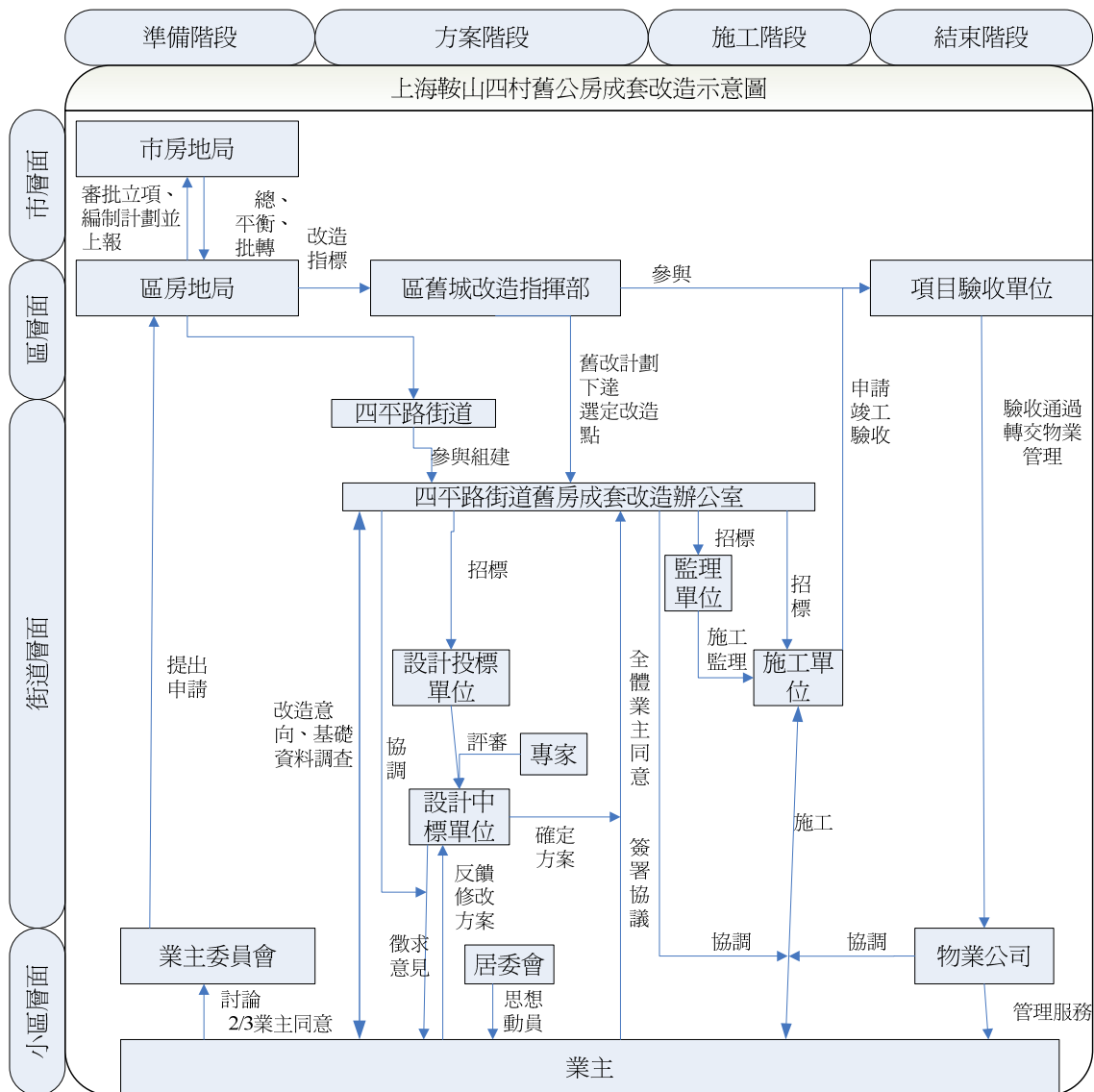
<http://shhkfd.gov.cn/update/jqgz/newswind.asp?id=13>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日

442 圖 7.2 說明涉及建築物重修的市區更新項目流程。然而，涉及拆卸及重建的項目，計劃開展更多來自區政府，而非住戶自己。

¹⁶³ 2008 年 11 月 14 日市城市規劃管理局採訪摘要

¹⁶⁴ 請注意，圖 7.1 中若干決策局及委員會的名稱可予更改，請參閱之前的腳註。

圖 7.2 上海重修項目實例



資料來源：杜甯、曹晟 (2008) 上海鞍山四村舊小區改造 - 鞍山四村舊公房成套改造流程圖

法律架構

中國的土地政策

443 1949 年到 1978 年期間，土地政策的主要特徵是沒收富人（地主）的土地，將其分給窮人。市區土地屬於國家所有，耕地為集體所有。

444 隨著城市擴張，若干先前歸集體所有的鄉郊地區的土地，透過徵地等方式，亦歸國家所有。該等轉讓乃透過向農民提供補償方案的方式完成，包括就業機會、住房補貼、農作物損失補貼以及市區居住許可證。原為小農的農民因擁有市區住戶新身份，而合資格享受福利，亦可獲得若干通常不會提供予農民的資助物品。

445 同一時期，國家將市區土地分配予國有單位。許多國有單位建造工業住宅混合用

途建築物或將工業用途物業建造得極為接近工人住所。因此，許多住宅區受到污染，而生活環境亦受污染（Chen，2007）。

446 推行對外開放政策以後，中國採納土地使用權承包制度。根據1986年《中華人民共和國土地管理法》，中國土地承包制度最重要的特徵是所有市區土地屬於國家所有，所有鄉郊土地屬於農民集體所有。因此，在中國沒有屬私人所有的土地（Chen，2007）。

447 土地使用權制度將土地的使用權與所有權分離。後來，土地使用權可在市場上轉讓與購買。市政府代表國家處理土地使用權並收取出售土地使用權所得款項（Li & Song，2007）。

448 截至2000年，土地及住房發展大部分由市場經濟主導。政府的職能為透過政策及其他措施督導其朝著良性方向發展。2002年4月，國土資源部頒發11號令。自2002年7月1日起，所有用於房地產開發目的的土地使用權可透過拍賣、掛牌或投標出售¹⁶⁵。如果土地閒置一年，將向未開發土地的所有者收取土地閒置費，如果土地閒置滿兩年，則將收回開發土地的權利（Liu，2004）。

土地儲備

449 2004年8月，《上海市土地儲備辦法實施細則》¹⁶⁶頒佈實施，其中規定，擬定開發的土地由土地儲備機構¹⁶⁷收購、補償及實施。根據同年頒佈的《上海市土地儲備辦

¹⁶⁵ 此時，中國所有非農業土地均歸國家所有。然而，政府將土地使用權在一定年限內出讓予土地使用者。土地使用者可透過招標或拍賣方式受讓土地使用權，並與土地管理局簽訂合約。土地使用權出讓最長年限是：居住用地七十年；工業用地五十年；教育、科技、文化、衛生、體育用地五十年；商業、旅遊、娛樂用地四十年；綜合或者其他用地五十年。資料來源：

http://big5.caexpo.org/gate/big5/www.caexpo.org/gb/news/special/investigationgroup/environment/t20050328_35997.html。檢索日期：2008年12月8日。然而，根據《中華人民共和國物權法》（2007年3月16日第十屆全國人民代表大會第五次會議通過）第149條的規定，住宅建設用地使用權期間屆滿的，自動續期。資料來源：http://www.gov.cn/flfg/2007-03/19/content_554452.htm（中文版），或http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/GeneralLawsandRegulations/BasicLaws/P020070330630886879886.pdf（英文版），檢索日期：2008年12月8日。

¹⁶⁶ 政府令第25號（2004年）《上海市土地儲備辦法》第3條：本辦法所稱的土地儲備，是指市、區／縣政府委託土地儲備機構，依據土地利用總體規劃、城市規劃及土地儲備計劃，對依法徵用、收回、收購或者圍墾的土地，先通過實施征地補償安置、房屋拆遷補償安置或者必要的基礎性建設等予以存儲，再按照土地供應計劃交付供地的行為。Asian LII 網站：<http://www.asianlii.org/cn/legis/sh/laws/posmolr471/>。檢索日期：2008年12月8日。

¹⁶⁷ 根據政府令第25號（2004年）《上海市土地儲備辦法》第5條（儲備機構）：市土地儲備中心是市政府設立的土地儲備機構，在本市區範圍內實施土地儲備，負責儲備地塊的前期開發，承辦儲備地塊按計劃供應的前期準備工作。

◆ 各區／縣政府設立一個土地儲備機構，在其區域範圍內實施土地儲備。

◆ 經市政府批准，其他的專門機構可以在特定區域範圍內實施土地儲備。

根據第6條（儲備範圍）：下列土地應當納入土地儲備範圍：

- (1) 灘塗圍墾成陸並經驗收合格的土地；
- (2) 擬轉為經營性建設用地的原國有農用地；
- (3) 擬調整為經營性建設用地的原劃撥國有土地；

法實施細則》(第 15 條¹⁶⁸)，儲備地塊交付供應時，土地儲備機構應當按照上海市土地使用權出讓招標拍賣的有關規定，配合市或區／縣土地管理部門做好向規劃、投資、環保等有關部門書面徵詢意見，編製招標拍賣文件，組織現場踏勘，接受地塊情況諮詢等前期準備工作。

中華人民共和國物權法

450 《物權法》¹⁶⁹以及國土資源部於 2007 年 9 月 28 日頒佈的 39 號令修訂上述第 11 號令。《物權法》以及 39 號令修訂相關權利受國家不同法律及行政法規¹⁷⁰管轄的情形。《物權法》規定公用及私有物業的權利。私人投資者不能在中國擁有土地所有權。「建設用地使用權」取代原「土地使用權」。要在土地的地表、地上或者地下建造建築物，應取得相應的建設用地使用權。該等建設用地使用權應透過投標、拍賣、掛牌的方式授予。

上海市區更新的不同階段

451 上海曾經歷過大規模的都市轉型。更新政策及過程大致可分為以下不同的階段。上海最早的市區更新政策乃為改善危險構築物或危棚簡屋¹⁷¹（許多貧民，尤其是 1949 年之後從周邊城市搬遷到上海的人士）住戶的居住環境。危棚簡屋有幾種類型，用各種材料建造。表 7.1 列示上海市區更新各階段一覽表。

1949 年到 20 世紀 80 年代

452 該時期處於計劃經濟階段，市區更新實際上是市政府的大型項目。市區更新並未投入大量資源。項目由區政府分段開展。

第 1 階段：20 世紀 90 年代至 21 世紀

-
- (4) 擬依法徵用後實行出讓的原農村集體所有土地；
 - (5) 土地管理部門依法收回的閒置國有土地；
 - (6) 市政府為實施城市規劃需要儲備的其他國有土地。

根據第 10 條（儲備地塊的補償安置）：土地儲備涉及房屋拆遷、徵用農村集體所有土地的，應當按照國家及本市的有關規定，辦理房屋拆遷許可、征地補償安置方案審批等相關手續，並按照規定的標準、方式及程序實施補償安置。

若土地儲備機構對原劃撥給企事業單位使用的國有土地實施收購儲備，則應當按照本市的基準地價並結合土地市場行情，與該單位進行協商，確定補償價格，簽訂收購儲備協議。（Asian LII 網站：

<http://www.asianlii.org/cn/legis/sh/laws/posmolr471/>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日）

¹⁶⁸ 上海市政府網站：

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node17256/node17413/node17416/userobject6ai1443.html>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日

¹⁶⁹ 《中華人民共和國物權法》，前面已引用的文獻。

¹⁷⁰ 請參閱有關國有建築用地租賃出讓的最新法規。中國法律與慣例（2007 年 12 月／2008 年 1 月）第 17-18 頁 http://www.gide.com/front/files/ChinaLawPractice_ConstructionFeature_dec2007.pdf 檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁷¹ 一些翻譯採用「棚戶及簡屋」術語。

453 為回應社會重大變革，第一階段市區更新於 1992 年上海市第六次黨代會後開始（「政協提案引熱議」，2008）。為解決上海的舊住房問題，政府引入著名的『365 計劃』。市、區政府聯手，共拆除總計約 365 萬平方米的危險構築物及危棚簡屋（大部分是貧民住房）。徙置是與拆除相聯的關鍵問題。政府的目標是改善貧民的生活標準。

第 2 階段：「十五」及「十一五」規劃

454 2001 年 8 月，《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》（「111 號文」）獲頒佈（「政協提案引熱議」，2008）。該細則要求市區更新補償標準實行貨幣安置。市區更新亦強調需「拆、改、留」併舉（「政協提案引熱議」，2008）。

455 十五規劃期間，政府計劃重建 1,000 萬平方米失修建築物，最終完成 700 萬平方米。2.8 萬住戶從中受益。此外，修復工程主要在缺乏獨立衛生設施的舊建築單位進行。

第 3 階段：「十一五」規劃

456 對於之前更新階段剩下的 800 萬平方米樓面面積，政府決定按「十一五」規劃及「十二五」規劃分兩個階段拆除，每次 400 萬平方米。此外，「十一五」規劃計劃的 400 萬平方米，2008 年已完成 120 萬平方米（「政協提案引熱議」，2008）。

表 7.1 上海市區更新各階段

階段	計劃名稱	目標及完成情況	特徵
改革前	無	無固定目標	● 零散、政府主導
第一階段 1992 年 -2000 年	365 計劃	計劃重建 365 萬平方米危棚簡屋，全部完成	● 透過優惠措施吸引發展商參與 ● 根據住房面積補償、就近搬遷及遠遷
第二階段 2001 年 -2005 年	「十五」規劃	計劃重建 1,000 萬平方米。完成 700 萬平方米，280,000 住戶受益。	● 2001 年，一級舊里為 530 萬平方米，二級舊里為 1,192 萬平方米 ● 給予發展商少量優惠 ● 貨幣補償及遠遷 ● 拆、改、留併舉
第三階段 2006 年 -2010 年	「十一五」規劃	目標：完成 400 萬平方米二級舊里以下房屋改造 截至 2008 年 7 月，已完成 120 萬平方米	● 中心城區成片二級舊里及簡屋共 874 萬平方米，涉及 564 個地塊，住戶約 40 萬戶。 ● 貨幣補償為主 ● 地盤平整及土地儲備

（資料來源：「政協提案引熱議」2008；Xiao，2005）

市區更新模式

457 市區更新初期，政府將土地使用權出租予發展商，並允許其委託拆遷公司補償及安置住戶（根據 2001 年 11 月 1 日施行的《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》第 17

條，拆遷人可以自行拆遷，亦可委託拆遷公司處理拆遷事宜。2002年1月1日施行的《上海市城市房屋拆遷單位管理實施辦法》規定，合資格拆遷公司須取得上海市房屋土地資源管理局（現為上海市住房保障和房屋管理局）頒發的房屋拆遷資格證書。該等公司應為非牟利性組織，負責清拆建築物、組織簽訂及實施補償、安置協議)¹⁷²。該等公司與發展商極力減少補償金額，由此產生大量投訴及申訴。自2003年以來，毛地¹⁷³（指有居民住房的土地）出讓重整方法逐漸由熟地（指政府已補償住戶，且已拆除土地上的建築物及完成土地平整工程¹⁷⁴）出讓所取代。該等地段的排污設備、供水、道路及交通設施等基建設施已可使用。然後，該等地段會儲備在政府設立的各土地儲備公司。土地使用權將適時透過公開投標或拍賣的方式（類似於用於開發目的的其他地段的方式）投放市場。如此，政府可有效控制土地供應及土地出讓產生的收益。

舊樓改善與重建

458 除第一階段及第二階段市區更新中說明的大規模重建方法外，政府亦推行各種更新／改善計劃。為解決舊樓漏水及隔熱問題，所作改善工作包括『平改坡改造』及『平改坡綜合改造』（「從『戴帽子』到『動手術』上海『平改坡』再擴容」，2002）。「平改坡改造」第一階段自1999年8月開始（孫紅梅，2008）。表7.2列示該計劃所涉建築物數量。

表 7.2 平改坡改造計劃所涉建築物（孫紅梅，2008）

期間	建築物數量	總樓面面積 (單位:平方米)	註解
1999年-2000年	1059	2.11	平改坡項目
2001年-2003年	4648	9.3	平改坡改造及平改坡綜合改造試點工程項目
2004年	1485	2.97	
2005年	1538	3.58	

459 舊房成套改造涉及將50年代建造的共用衛生間與廚房設施的內部公寓轉變為帶獨立衛生間與廚房的成套單元。該等項目與90年代初期啟動，曾獲得荷蘭及法國公司的參與（白滔、包曉雯，1998）。各單元的公寓改建為獨立單元。因此，各層的公寓數量將有所減少。為幫助住戶住回重建的建築物以及補償部分建造成本，在屋頂加蓋兩層。其中一層用於安置不能搬回原始樓層的現有住戶，另一層用於出售，以支付部分改建費用。所涉方：市、區政府及為改建項目供款的住戶¹⁷⁵。

¹⁷² 上海市靜安區房屋土地管理局。關於印發《上海市城市房屋拆遷單位管理實施辦法》的通知。
<http://www.kafd/gpv/cm/InfoShow.asp?Show=2&ID=239>，檢索日期：2008年12月8日。

¹⁷³ 中國工業地產網。<http://www.industrycome.com/news/html/2008/7/11881.html>，檢索日期：2008年12月8日。

¹⁷⁴ 築龍網。<http://news.zhulong.com/dongtai/read26420.htm>，檢索日期：2008年12月8日。

¹⁷⁵ 這是當地街道辦執行的自願計劃。住戶須分攤約40%的成本。然而，尚不清楚集體決策的方式。報道

460 2002 年的另一實例涉及為 2 至 6 層的工房北立面增加升降機井道。緊貼升降機井道的空間預留出來，用作擴大現有廚房面積。南立面把原先的陽台擴成房間，再在陽台外牆增加新的陽台面積。「平改坡綜合改造」最令人關注的是房子本身能否經得起後來增加的升降機及空間的負載。專家意見顯示，該建築物建於條形地基及墊式地基上，且未打樁。故在建築物外面加鋼網，加固舊地基，並在建築物四周打樁，以支援新負載。在新樁上面，新升降機井道、新廚房及新陽台均添加到原單位上，以承載其負載。建築物加蓋一層或兩層，一些住戶往上搬。如此，各住戶每戶額外增加 11 至 14 平方米的樓面面積，每戶住戶根據增加樓面面積的大小支付相應費用，少則 1 萬元，多則 8 萬元。騰出的底樓空間，用作健身室、活動室、圖書館、保健室等社群用途以及其他公用設施（「從『戴帽子』到『動手術』上海『平改坡』再擴容」，2002）。

461 業主委員會提出「平改坡綜合改造」申請，在徵得小區三分之二以上業主的同意後，才會正式開展項目¹⁷⁶。

建造廉租住房的最新舉措

462 2007 年 8 月 13 日，中央人民政府國務院頒發《國務院關於解決城市低收入家庭住房困難的若干意見》¹⁷⁷國發[2007]24 號，要求市、縣政府建造廉租住房，到目前為止，僅向城市低收入住戶（通常為低保戶），亦包括低收入家庭提供。截至 2010 年（「十一五」規劃結束時），為此他們須繳納土地出讓金收益的 10%。與此相關，2008 年初，上海曾嘗試在更新項目中納入廉租住房建設。其中一個舉措是將此引入最佳地段（閘北彭浦新村地區的彭三社區）的工人住所的更新中（「以『舊改新建』方式，上海成熟區嘗試建廉租房」，2008）。該區交通便利，工人住所集聚。佔地面積約 85,400 平方米，是最大的舊住宅區之一。小區共有 55 棟 4-6 層住宅用建築物以及 40 棟非成套建築物，共有住戶約 5,100 戶。小區內建築老舊，建築物牆面滲水、地基下沉嚴重、雨水污水管道堵塞、路面綠化破損，一遇不利的天氣條件，底層住戶滲水情況嚴重，居住環境質量很差。整個更新項目採用重建及重修相結合的方法進行，包括為非成套建築物拆除現有住房、建造獨立的建築物，以就近搬遷若干現有建築物並重修／重建為獨立公寓。業主可獲得單位換單位的就近安置，且他們須以極低的價格購買增加的樓面面積（通常為 1-2 平方米）。對於政府擁有的公寓的租戶，他們可選擇購買新建或重建建築物內的公寓，通常可選擇相同樓層、相同方位、相似樓面面積，但卻可獲得優惠的價格¹⁷⁸。

顯示存在爭議，例如：<http://bbs.smg.cn/showtopic-32026.aspx>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁷⁶新華網（2004-06-11）「上海 30 個舊小區平改坡綜合改造全面推開」

http://news.xinhuanet.com/house/2004-06/11/content_1520296.htm，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁷⁷《廉租住房保障辦法(2007-11-27)》http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-11/27/content_816644.htm，檢索日期：2008 年 12 月 22 日。

¹⁷⁸具體價格尚未確定。根據該社群街道辦舉行的談話論壇，據說成本為每平方米人民幣 1,295 元。該位置市場價預計超出人民幣 10,000 元。當他們搬出處所時，須支付人民幣 1,000 元的轉讓費。請參閱<http://ppxcbbs.shzb.gov.cn/showtopic-98.aspx>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。此外，如果逾 2/3 住戶（即業主或公有住房租戶）同意重建條款，則項目可予進行。剩下的住戶必須同意該等條款。

463 閘北區政府已推倒項目地段內的兩座現存社群設施（菜場及文化館），重建三棟 18 層建築物，為該等合資格人士提供廉租住房。若干其他臨近住宅區亦會受到影響。住戶逐戶搬回廉租住房。剩餘公寓由區政府購買，租賃給該等合資格人士。收入將用於支付整個更新項目的費用。

補償及安置政策

464 受影響住戶的主要問題通常是補償及安置問題。中國國務院下發的《城市房屋拆遷管理條例》（自 2001 年 11 月 1 日施行），在第三章「拆遷補償與安置」中確立整體補償指導原則。（詳情請參閱附錄三）。該法律規定，土地使用權持有人應給予適當補償，但並無界定適當補償的金額，因而地方政府可按照自身特定條件及情況釐定實施細則以及補償金額（Chen, 2007）。

城市住戶的安置

465 上海最早的安置法例在政府的財政支援下執行，主要用於緩解擁擠的生活狀況。上海市政府設立安置計劃 365 計劃（365 Plan），目標是 2000 年前完成重建上海合共約 365 萬平方米的最破舊住房（Chen, 2007）。

466 補償及安置政策可分為三個階段。第一階段以 1991 年《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》¹⁷⁹ 文件為基準。該文件規定，補償須以數人頭為基準計算安置的公寓面積。每名受影響住戶補償的平均樓面面積不少於 12 平方米。

467 此措施是出於對 365 計劃的重建目標『危棚簡屋』內住戶生活環境的考慮。這些建築物與其他發展中國家的寮屋極其相似，由來自鄰省或臨市的農村移民在共和國成立後不久建造。自此之後，他們在上海出生的後代便成為那裡的永久性居民，共同生活在原來或逐步擴建的舊房內。通常這些地方人口密集，家庭成員多，因而政府不得不考慮以數人頭的方式代替建築的樓面面積。此外，這些破舊危險的建築不可能擁有土地使用權，價格極其便宜，若按其價值進行金錢補償，則絕對不足以令他們找到舒適的生活住所。

468 第一輪重建後期及第二輪重建初期均同時採納原地安置及金錢補償。原地安置給予或准許住戶購買重建區內的低價公寓（由政府或發展商建造）。然而，發展商並不支持此方案，原因是這樣會佔用寶貴的土地，否則他們可用以建造更昂貴的建築物進行銷售。住戶可能會感覺新公寓的面積過小不足以滿足生活，因此會搭建非法建築，或被要

¹⁷⁹ 1991 年 7 月 19 日市人民政府頒佈的《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》由 2001 年 10 月 29 日上海市政府頒佈的第 111 號令取代。網站 <http://www.lawyerfc.com.cn/2007.htm>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日

求交納以前從未支付過的管理費。部分人選擇出租公寓，但此做法有違保育重建後原有社會網絡的初衷。2001 年至今，重建項目的大多數住戶均獲得金錢補償或較為偏遠地區的稍大面積公寓¹⁸⁰。然而實際上，若受影響住戶須安置於其他地區，除現金補償外，政府亦須考慮他們的就業、健康服務及其家庭狀況等社會需求¹⁸¹。

469 此外，補償水平更多以市值加上額外補償，而非受影響住戶的數人頭為基準。補償通常因重建項目的位置而異，相當於公寓市值另加 25-30% 的額外補償¹⁸²。事實上，根據數人頭進行的補償方法招致許多人（如住戶的親屬）登記成為住戶，從而分享補償福利。沒有「作弊」的住戶會覺得未獲公平補償。2001 年 11 月 1 日頒佈的《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》，其中規定應以生活空間而非數人頭為計算補償的基準。然而，儘管隨著上海房地產市場的快速發展，補償費水平亦相應提升，但補償仍然不足以維持生計。(Chen, 2007)

470 對於小面積公寓的自住業主及殘舊建築物內、價值通常較低的公共物業的租戶，他們以原物業的面積而非價值為基準被安置於其他地區。有權享有該等安置安排的住戶按上海市政府於 2006 年頒佈的《上海市城市房屋拆遷面積標準房屋調換應安置人口認定辦法》¹⁸³ 管理。該辦法旨在確保僅長期住戶及特殊住戶可予考慮。該文件要求區級及省級房屋管理部門告知公安部門（或警察）有關重建地段的範圍，以便警察可確認受影響住戶的居住狀況¹⁸⁴。

471 2007 年物權法規定處所依法被征收及拆卸的單位或個人的補償¹⁸⁵。補償按第 111 號令《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》釐定，有關條文於國務院第 305 號令《城市房屋拆遷管理條例》中修訂¹⁸⁶。

472 根據上海當前的拆遷條例，業主／承租人可有以下三種選擇：

- 市值加上 25-30% 額外補助的現金補償，或

¹⁸⁰ 根據第 111 號令第 33 條，必須向住戶提供至少兩套經相關政府部門審批的公寓供其選擇。

¹⁸¹ 某論壇內有關於改造後如何處理社會需求的踴躍討論。<http://ppxcbbs.shzb.gov.cn/showtopic-98.aspx>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日

¹⁸² 請參閱 <http://www.dongqianfa.com/Article/yj/gd/200801/558.htm>，了解討論詳情

¹⁸³ 《上海市城市房屋拆遷面積標準房屋調換應安置人口認定辦法（2006 年 7 月 1 日上海市人民政府令第 61 號公佈）》，網站

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node17256/node17261/node17265/node17274/userobject26ai10125.html> 及《上海市城市房屋拆遷面積標準房屋調換應安置人口認定辦法（2006 年 7 月 1 日上海市人民政府令第 61 號公佈）》，請參閱網站

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node2407/node15798/userobject26ai7694.html>

¹⁸⁴ 請參閱 <http://news.sooe.cn/C/2008-2-26/357915.html>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

¹⁸⁵ 第四十二條：徵收單位、個人的房屋及其他不動產，應當依法給予拆遷補償，維護被徵收人的合法權益；徵收個人住宅的，還應當保障被徵收人的居住條件。任何單位或個人均不得截留、挪用、貪污或私自釐定徵收補償。

¹⁸⁶ 「物權法與《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》如何適用」，請參閱網站：

<http://www.sh.gov.cn/shanghai/node2314/node4128/node14739/node14744/userobject30ai16644.html>

- 根據拆遷單位的面積進行安置（應向業主／承租人提供兩套房屋供選擇），或
- 就近安置¹⁸⁷

473 關於承租人的方針如下：

- 私有市場房屋的承租人：
 - (i) 如已達成協議終止租約，業主與拆卸單位之間須作出補償安排；或
 - (ii) 如業主與租戶未能達成協議終止租約，補償須以安置方式作出安排；且業主與原租戶須訂立一份新租約；¹⁸⁸

- 執行政府規定租金標準的公有出租居住房屋的承租人：
 - (i) 如業主（被拆遷人）選擇安置房屋的補償方式，則須與原承租人續訂租賃合約；
 - (ii) 如有關方選擇現金補償，則須終止租約，且應向業主及租戶作出補償。

（請參閱附錄四，了解有關補償規則的詳細說明）

農村住戶的安置

474 不同於城市住戶，農村住戶不僅補償其物業損失，亦補償生產、就業及其他社會福利。農村住戶的補償標準高於城市住戶。每名安置人口的費用標準乃按徵地前三年內所征收土地的平均生產值的四至六倍計算。補償上限通常不超過前三年平均生產值的十五倍。大多數補償均以標準費用為基準，但在極其特殊的情況下，如土地補償及安置補貼不能為農戶提供與安置前相若的生活標準，政府便會將補償增加至徵地前三年平均生產值的三十倍¹⁸⁹。此外，安置的農村住戶亦可享受養老金、醫療保險及失業補助。根據安置計劃，地方政府亦可為其尋找新工作、提供就業培訓、將其遷入城市及提供社會福利等（Chen, 2007）。

475 《中華人民共和國物權法》（2007年）第四十二條規定，徵收集體所有的土地、房屋及其他不動產，應當依法足額支付土地補償費、安置補助費、地上附着物和青苗的補償費等費用，安排被征地農民的社會保障費用，保障被征地農民的生活，維護被徵地農民的合法權益¹⁹⁰。

¹⁸⁷ 根據2009年2月頒布的《上海市人民政府印發關於進一步推進本市舊區改造工作若干意見的通知》要求區政府興建小型及自足的單位作為就近安置受影響住戶。與建、銷售及管理這些單位受政策規限。在較早前的重建計劃如中凱城之光，亦嘗試原址安置，但由於單位偏細，只有約15%的住戶選取原址安置。

¹⁸⁸ 《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》，第三章《拆遷補償與安置》

¹⁸⁹ 檢索網址：<http://www.zhaoshang-sh.com/jkx/2008/11-19/08111993252AK7B4I733ED642B19471.html>，2008年12月8日

¹⁹⁰ 中華人民共和國物權法(2007年)·Asia LII網站 <http://www3.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/rrlotproc379/>。檢索日期：2009年2月13日

商業用物業的補償及安置

476 根據《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》第43條、第44條及第45條，受城市重建影響的非住宅物業業主應根據其物業價值予以補償。如業主為經營商，則將根據其業務狀況及因此招致的投資虧損等因素給予額外補償。若經營商為私人業主的租戶，業主負責對其給予補償。然而，房屋拆遷人¹⁹¹亦補償經營商的投資及業務損失以及搬遷至其他地方的費用。不過，其業務狀況將根據先前於稅項評估時提供的資料判斷。與住宅物業相似，如業主與租戶無法達成協議，業主將根據其物業價值獲得安置形式的補償，而租戶可於安置點繼續其業務經營。

拆卸至保育的過渡

477 Ren (2008) 指出，自20世紀90末以來，有關城市改造的政府政策正穩步過渡至歷史保育。一系列保育法律相繼出台，大量歷史建築物被列為保育物業。

478 上海市現有19處全國重點文物保育單位、及163處省級文物保育單位。上海市政府已公佈具有歷史和文化價值的優秀建築共632處、2138棟，總面積約為400萬平方米。該等建築物建於不同時期，特徵顯著，風格各異。

479 目前，上海市政府已確定44片歷史文化風貌區，其中中心城12片，總面積為27平方公里（表7.1），郊區32片，總面積為14平方公里。此外，144條道路和街巷已被列為風貌保育道路，其中64條風貌保育道路為永不拓寬道路。郊區內已確定4個歷史文化鎮。1986年，上海還被國務院批准為國家歷史文化名城。

480 1991年，上海市政府頒佈《上海市優秀近代建築保護管理辦法》，這是中國第一部有關近代建築保育的地方性政府法令。2002年7月，上海市人大頒佈《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》¹⁹²。該條例規定，受保育的範圍從單個的歷史建築或建築群，擴展至歷史文化風貌保育區。樓齡為30年或以上的建築可被確定為受保育對象¹⁹³。2007年，上海市政府還頒佈《中心城風貌保護道路規劃管理辦法》¹⁹⁴。此外，上海市城市規劃管理局起草「就本市保護歷史風貌街道（道路／小巷）規劃管理

¹⁹¹ 房屋拆遷人指獲准後依法徵用或接管集體所有土地，且已獲取建築物拆遷許可證 (Building Dismantlement License) 的實體或個人

¹⁹² Asia LII 網站：<http://www.asianlii.org/cn/legis/sh/laws/rosmotpotawhcfatehb1294/>。檢索日期：2009年2月13日。

¹⁹³ 該條例第9條：樓齡30年以上並具備以下任何一個條件的建築物可為優秀歷史建築：(1)建築風格、建築技術及施工技術具有建築藝術特徵及科學研究價值；(2)反映上海地區建築的歷史文化特徵；(3)著名建築師的代表作；(4)在國家工業發展歷史上具有代表性的車間、商舖、廠房及倉庫；(5)具有歷史文化意義的其他優秀歷史建築。

¹⁹⁴ 中國上海市網站；

<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node17256/node17261/node17262/node18656/userobject26ai13530.html>
檢索日期：2008年12月8日

工作提出的若干建議(2007年)」。2005年，上海市政府還專門設立歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護委員會。

表 7.1 12 片歷史文化風貌區¹⁹⁵

	地址名稱	行政單位	特徵	面積(公頃)
1	上海市外灘歷史文化風貌區 The Bund	黃浦、虹口 Huangpu, Hongkou	外灘歷史建築群、建築輪廓綫及街道空間 前移民時期的新古典及藝術裝飾建築	101
2	上海市人民廣場歷史文化風貌區 People's Square	黃浦 Huangpu	近代商業文化娛樂建築、南京路人民廣場城市空間和里弄建築 革命地及近代建築	107
3	上海市老城廂歷史文化風貌區 Old City	黃浦 Huangpu	傳統寺廟、居住、商業、街巷格局 傳統中國城市	199
4	上海市衡山路—復興路歷史文化風貌區 Hengshan Road & Fuxing Road	徐匯、盧灣、靜安、長寧 Xuhui, Luwan, Jingan, Changning	花園住宅、里弄、公寓 前法租界的花園別墅	775
5	上海市南京西路歷史文化風貌區 West Nanjing Road	靜安 Jingan	各類住宅和公共建築 前國際移民	115
6	上海市愚園路歷史文化風貌區 Yuyuan Road	靜安、長寧 Jingan, Changning	花園、里弄住宅和教育建築 殖民時期帶有中西風格的建築	223
7	上海市新華路歷史文化風貌區 Xinhua Road	長寧 Changning	花園住宅 花園別墅	34
8	上海市虹橋路歷史文化風貌區 Hongqiao Road	長寧 Changning	鄉村別墅 殖民時期的鄉村別墅	481
9	上海市山陰路歷史文化風貌區 Shanyin Road	虹口 Hongkou	革命史跡、花園、里弄住宅 近代上海人住宅	129
10	上海市江灣歷史文化風貌區 Jiangwan	楊浦 Yangpu	原市政中心歷史建築群和環形放射狀路網格局 近代城市規劃	458
11	上海市龍華歷史文化風貌區 Longhua Road	徐匯 Xuhui	烈士陵園和寺廟 革命地及宗教寺廟	45
12	上海市提籃橋歷史文化風貌區 Tilanqiao Road	虹口 Hongkou	特殊建築和里弄住宅、宗教場所 二十世紀三、四十年代的猶太區	29

公眾參與過程

481 Xiao (2005年)表示，近年愈來愈多公眾參與上海城市更新規劃過程及立法規定。2003年，上海市城市規劃立法第26條訂明，聽取公眾意見應加入城市規劃當中。規劃草案應對外公佈，並且通過公共論壇、會議或其他聆訊方式聽取公眾意見。「公眾」是指普通大眾或將受該項擬建議重建直接影響的有關人士。由於資訊及技能的參差不齊，政府、發展商及其他受影響方等各利益相關者不同程度地參與各類事件的政策編製及執行過程。

482 2006年，上海市政府就城市更新項目中制定徵詢民意的試行程序¹⁹⁶。該等程序規

¹⁹⁵ (上海市中心城12片歷史文化風貌區) 資料來源：Ren, 2008；張艷華, 2007年；上海市政府, 2008年

¹⁹⁶ 根據：《上海市制定控制性詳細規劃聽取公眾意見的規定(試行)滬規法〔2006〕626號》：

「第四條(聽取公眾意見的工作程式)」、「第五條(規劃草案的展示)」、「第六條(規劃草案展示的內容)」。

定，規劃草案應對外公佈，以徵求公眾意見。其後應對有關意見進行分組，並且決定應予以接受、部分接受或拒絕的意見。蒐集結果後亦應向公眾公佈。相關機構不會考慮未進行該等程序的有關規劃¹⁹⁷。規劃草案應包括規劃面積、規劃基礎、發展目標、規劃功能佈局及規劃控制主要指標等資料，而主要指標包括建議土地使用、建築密度、高度限制、地積比率、綠地、基礎建設及公共服務設施（如適用）。此外，有關程序規定公共論壇或聆訊中必須包括住戶代表、相關部門及其他有關利益相關方。

483 2008年，浦東區政府公佈，其已在擬進行城市更新區試行兩輪徵詢程序（上海市人民政府，2008年）。在第一輪的徵詢程序中，其設定的目標是獲得至少85%的住戶同意此項重建項目¹⁹⁸。第一輪試行十分成功，人數比例達87.1%。第二輪徵詢程序則在與住戶簽訂協議期間舉行。至少須有75%的住戶簽署協議。最終，在截止時間前已達到75%的目標，此次徵詢程序亦取得圓滿成功。因此，重建項目可繼續開展。項目一旦確定，則將立即對不贊成此項目的住戶作出強制性補償及安置。

項目研究一：上海新天地

484 上海新天地為上海盧灣區太平橋重建項目的一期工程，該項目總佔地面積為51公頃。新天地的城市核心開發項目總樓面面積為110萬平方米，包括寫字樓、住宅物業、酒店、零售店、娛樂及文化設施（瑞安集團網站¹⁹⁹）。

485 開發前，新天地是一片擁擠而殘破的石庫門舊屋。這些石庫門老屋具有獨特的建築設計，最初由歐洲建築師設計，後經改建，將歐洲建築特徵（如法式窗戶及灰磚）與中式建築元素（如庭院及石門）融為一體。在石庫門的早前設計中，石門由兩塊木製厚板及風格突出的石頭門框組成，門上裝有巨大銅環，且上方刻有石雕，這是通向室內的主要入口。庭院位於石庫門後面，向內依次為客廳、後院、廚房及後門。樓上佈局與地下相似，臨街房屋通常為舖面，而後面的房屋則為民居（Ren，2008）。

486 該項目最初由瑞安啟動並實行控制性規劃。瑞安向政府租得土地後，拆遷安置公司負責安置原有住戶。瑞安須向該公司提供支付住戶補償及安置的費用。據報章報導，是次拆遷共涉及約2,300戶，8,000名住戶，費用高達人民幣6億元（華夏經緯，2004年3月15日²⁰⁰）。「『上海姑爺』羅康瑞250億打造『新天地』，2004」。對於尚未開發

「第七條（收集公眾意見的方式）」、「第八條（座談會和論證會）」。請參閱

<http://www.shnhgh.gov.cn/front/showinfo/showinfo.aspx?infolid=ac65d028-035a-4f7c-9e9c-e908568ae43d&categoryNum=003002&siteid=1>。欲了解規劃過程監控詳情，請瀏覽

<http://www.863p.com/Article/ArcTech/200612/26203.html>

¹⁹⁷ 然而，其並非表示有關計劃應獲得大多數受影響住戶的同意。

¹⁹⁸ 這僅為試行徵詢程序，且尚無任何有關項目實施前獲取受影響住戶同意的管理方針。

¹⁹⁹（上海新天地）：瑞安集團網站 <http://www.shuion.com/cht/SOL/pptdev/xin.asp>，檢索日期：2008年12月8日。

²⁰⁰ “『上海姑爺』羅康瑞250億打造『新天地』”檢索日期2008年12月8日，

的餘下地塊，其補償金額已達成協議，各家住戶人數亦已確定。

487 上海新天地自 2001 年開放以來，一直是上海的頂級娛樂中心及熱門旅遊景點（Ren, 2008）。該項目旨在「從巴黎蒙瑪特中獲得啟發」，採用「古今相融」設計概念，在大眾化的現代流行基礎上保留傳統建築風格。新式石庫門房屋集合各種高級餐廳、酒吧、店鋪、專門店及服務式公寓（瑞安集團）。

488 採訪時從瑞安代表處獲悉，政府負責該項目地盤的基礎設施建設，而發展商負責該項目地盤內學校及公園等部分公用設施的建設。此外，政府對部分規劃參數作出修改（如降低整體地積比率），且須遵守新頒佈標準，從而減少可建造及出售的公寓套數。

489 該設計透過部分使用石庫門的建築外形及結構，消除古老、擁擠、殘舊及城市貧窮的形象，體現「古今相融」概念，從而保留里弄住宅的風格。Tsai (2008) 認為，上海新天地雖有保留其歷史特徵以吸引遊客觀光，但同時亦進行商業發展及高檔住宅區開發，這已喪失里弄真正的風格。保育、翻新、複製舊式建築的費用極之龐大，據某預測²⁰¹，建設新天地的費用為每平方米人民幣 20,000 元。最初，投資者對該項目並無十分大的信心，瑞安就該項目獲取財務支援面臨困難。最終，瑞安擁有人只能從自身資金中抽資。目前，新天地住宅公寓的價格列居上海首位。

<http://big5.huaxia.com/sw/szjy/00186306.html>

²⁰¹ 參閱 <http://big5.huaxia.com/sw/szjy/00186306.html>

圖 7.3. 上海新天地保留建築示例



資料來源：<http://www.shuion.com/cht/SOL/pptdev/xin.asp#s>

圖 7.4. 整齊排列的石庫門原貌及石庫門翻新工程添加的新式屋頂結構



資料來源：Tsai (2008) 論文

http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1115&context=hp_theses

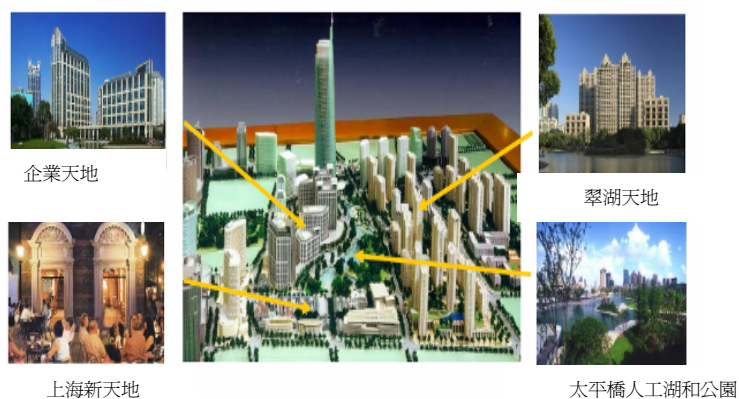
士紳化

490 Ren (2008) 指出，上海新天地的士紳化情況與其他地方存有差異。首先，當時大多數重建計劃實際均由市政府及區政府牽頭及管理，新入住者主要為具有負擔能力的富裕階層，而非專業及受教育人群，且新入住者並非居住在方便上班的市中心，而是選擇

預期會出現物業升值及財富回報的地點。然而，共同點是重建只是將城市貧困人群搬遷至其他地方，這樣缺乏社會保育。

搬遷過程及補償

圖 7.5. 太平橋項目
上海太平橋



資料來源：羅康瑞先生於 2008 年 9 月 22 日《金融時報》在上海舉辦的城市再生峰會 (Urban Regeneration Summit Conference) 上的 PowerPoint 陳述。

圖 7.6 新天地的一座保留建築物



據羅康瑞先生所述，該建築物內有逾 36 戶住戶，他們從第一次踏足此地起就一直住在這裡。

491 在本個案研究中，上海新天地重建項目的原有住戶被安置於市郊，而此過程僅歷時 1.5 個月，按當前標準而言屬相當迅速。然而，補償金按居住面積而非家庭人數計算，不足用以購買市區公寓。由於補償金以居住面積為基準，人口較多的家庭可能無法負擔足夠全家人生活的公寓。發展商並無直接參與樓宇拆遷，而是向拆遷公司²⁰²支付一筆

²⁰² 研究過程中，研究小組無法確定發展商及區政府在聘請該等公司中所負的責任。

費用，用以補償居民並拆遷房屋 (Ren, 2008)。

492 據 Ren (2008) 的資料，部分居民曾抱怨拆遷公司打爛他們的窗戶、毆打居民、切斷水電、在現場丟棄拆遷垃圾，促致產生衛生問題，但居民因害怕遭警察拘捕而未作反抗。事實上，在中國許多城市的重建項目中，此類抱怨相當普遍。法庭已審理若干宗拆遷公司串通估值師，將拆遷費用（補償金的釐定基礎）釐定為低於市值的案件，案件中拆遷公司均被判有罪²⁰³。

項目研究二：提籃橋——上海市提籃橋歷史文化風貌區

493 提籃橋歷史風貌保育區位於虹口區，是上海中心城地區的一個觀光點，受 2005 年政府頒佈的歷史文物保育規則的嚴格保育。該保育區總面積為 32 公頃（其中 14 公頃為住宅區），共有 5,365 戶住戶，12,375 人口²⁰⁴。

圖 7.8. 該區的歷史文物建築(舟山路)

圖 7.7. 提籃橋監獄



494 租界時期，虹口類似一個非統治區，呈現出多元文化。另外，該區還有大量特別的戰爭歷史遺址，當中包括現時屬於上海猶太難民紀念館的摩西會堂舊址；20 世紀 30 年代的遠東第一監獄提籃橋監獄。

495 西籍猶太人於 19 世紀下半葉首次踏足上海。其後，俄籍猶太人實施逃亡計劃，於 19 世紀 80 年代末至 20 世紀初來到上海。19 世紀 30 至 40 年代期間，歐洲猶太人為逃避納粹迫害，逃至上海。二戰期間，上海約有 31,000 名猶太人 (Warr, 2007)。1943 年，虹口約有 10,000 名中國人及 10,000 名難民，日本驅趕另外 8,000 名難民至虹口的限制區居住 (Warr, 2007)。當時的猶太人區被劃分為無國籍人士區域。與其他難民不同，很多猶太人都是有才能的專業人士。他們設立學校、建立圖書館、出版猶太人報章雜誌。1949 年後，政府著手重新安置猶太人，1957 年，上海僅剩 100 名猶太人 (Warr, 2007)。

²⁰³ 詳見 http://www.sh.xinhuanet.com/2008-10/23/content_14722091.htm

²⁰⁴ 建設新聞網 (2007 年 5 月 17 日)「城市遺產保育與再利用中的房地產開發——以上海市提籃橋歷史文化風貌保育區為例」<http://www.114news.com/build/72/14872-55457.html>，檢索日期：2008 年 12 月 8 日。

496 提籃橋監獄是上海最大的監獄，共有 11 棟 4 層高監樓，920 間 3.4 至 3.6 平方米的監倉。提籃橋監獄內設有工作坊、醫院、行政部門及餐廳。1942 年，監獄曾被日軍佔領，後於 1945 年被國民政府佔用（Warr，2007）。解放後，該監獄成為「監禁及改造罪犯的司法機構」。2005 年，提籃橋監獄在總體規劃中被改建為社區工作坊。

497 是次安排參觀摩西會堂舊址。二戰期間，一批猶太難民來到上海後於虹口定居。其他地方的猶太定居者往往會組建自己的社區，而在上海的猶太人則不同，他們可以融入當地人的生活當中。摩西會堂曾用作難民安置點的禮拜場所。1949 年後，曾用作精神病院及政府辦公室。會堂建築結構的內部佈局已改變。2007 年 3 月起啟動修葺工程，並於 2008 年年中向公眾開放。當地部門投入大量人力物力，盡力回復該建築原貌及內部結構。當中不僅包括回復其內部設計，相關部門在營造原有氛圍上亦花費大量精力（如盡量使用原有磚塊）。

圖 7.9. 提籃橋保存的摩西會堂



498 早在 1991 年，經已制定歷史建築物的保育政策。上海市政府於 1991 年 12 月 5 日公佈當地首個同類型政策——《上海市關於保護及管理近代建築物遺址的辦法》（上海市人民政府，1991）。2003 年，上海市政府頒佈《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》（上海市人民政府，2002），當中提出開發與保育互補的規定。

499 「政府主導，市場運作，社會參與」是保育項目採用的主要方法。根據條例第 6 條規定，就項目設立專項保育資金²⁰⁵。根據 2004 年下發的文件（上海市人民政府，2004），建築文物應由市民、社會推薦，部門篩選，專家評審，政府批准後方可列為優秀歷史建

²⁰⁵ 根據第 6 條規定，市區可利用以下資金（前文已有所述）設立專項保育資金：(1) 市、區及縣財政預算設立的資金；(2) 單位、個人或國內外其他組織的捐贈；(3) 轉讓及出租公有優秀歷史建築物所得收益；(4) 依法籌集的其他資金。

築物（圖 7.8）。公佈專家意見，以向公眾交代結果。相關部門及人士隨後共同決定更新的性質：拆遷、修葺或保育。

圖 7.10. 上海 CBH（城市建築文物）保育系統



（資料來源：張艷華，2007, p.130）

上海市政府歷史建築物及文化保育

500 根據《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》²⁰⁶，應透過控制地積比率等方式維護保育區內和諧的整體環境²⁰⁷，而未剩餘的地積比率可轉移至其他地方²⁰⁸。

501 其他相關拆遷條例仍然適用。例如，就該項目而言，房屋拆遷公告於 2007 年公佈，居民可向本區人民政府或上海市房屋土地資源管理局²⁰⁹提出反對，申請行政復議，或者可於房屋拆遷公告公佈後三個月內向本區人民政府提起行政訴訟。行政復議或行政訴

²⁰⁶ 根據《上海市人民政府-上海市人民政府關於進一步加強本市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護的通知》（滬府發[2004]31 號）文件（1-9-2004），「七、理順保護管理機制，加強統籌協調。市政府決定，成立上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護委員會，以加強對全市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護工作的統一領導和統籌協調。上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護委員會辦公室設在市房地資源局，由市房地資源局、市規劃局和市文管委派員組成，具體落實市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護委員會決定的各項工作。各區、縣政府也要建立相應的組織協調機構。」中國上海網站：<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node17256/node17261/node17312/node17318/userobject26ai2585.html>。檢索日期：2009 年 2 月 13 日。

²⁰⁷ 《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》：

<http://www.for68.com/new/2007/1/li59778014192170023816-0.htm>

²⁰⁸ 根據條例第 17 條規定，「在歷史文化風貌區建設控制範圍內新建、擴建建築，其建築容積率受到限制的，可以按照城市規劃實行異地補償。」研究期間，研究小組無法獲得此類地積比率轉移詳情。

²⁰⁹（本區人民政府或上海市房屋土地資源管理局）

訟期間不停止拆遷的正常進行²¹⁰。

502 另一方面，根據《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》，補償方針為：

- 在保育區內新建、擴建建築，其地積比率受到限制的，可以按照城市規劃規定實行異地補償。（第 17 條）
- 對於執行政府規定租金標準的公用建築物，出租人應當補償／安置承租人。補償應高於該區內其他建築物的補償。
- 受影響私人建築物的租賃合約應按照合約或於提前三個月通知時解除（第 32 條）²¹¹

研究總結

503 同廣州及中國其他城市類似，上海為促進物業發展，亦曾對舊樓實行無限制拆遷。政府及物業發展商所表現的極大關注推動著城區的重建，但對歷史、文化保育及社會發展以及居民利益並無太多考慮。受影響的居民被分散至偏遠的城郊（許多居民不得不等上八至十年左右，方可遷入交通便利的新居），而通常這些新處所缺乏醫療、教育資源、等等。如今，受影響的當地社區居民更懂得且更願意維護及捍衛自身權利，此類重建方式將日漸難以實施。

504 此外，隨著大多數有價值地段的迅速消失，居民開始意識到許多舊樓及記憶亦已隨之消退。上海及其他許多城市對於歷史及文化風貌以及當地社會結構的保育意識日漸強烈。上海亦已採取獨特的措施保育具特殊歷史及文化風貌的十二大地區。該措施可確保對保育及新開發大幅土地的全局考慮。

505 新開發的結果與物業市場的暢旺或衰退息息相關。暢旺時期購買的土地導致衰退時期項目無法全部完工（如 1997 至 1998 年亞洲金融危機期間）。延期會導致部分業主等待重建的時間，因此會引致建築物的進一步陳舊，而居民何時可返回鄰近地區（如有可能）亦會更加不確定。

506 當重建剩餘建築物無利潤回報時，政府須進行復修及重建工作，但過程通常極其緩慢。保育建築物的代價通常十分昂貴。如發展商不能完全利用保育地段內的地積比率，他們通常會獲准將地積比率轉移至其他開發地段，通常是發展商同時在鄰近位置持有的開發地段。

507 上海政府有一項拆遷破舊危險建築物的政策，將政府的儲備土地列入「土地備用

²¹⁰ 「公告公佈之日起三個月內向本區人民法院提起行政訴訟。行政復議，訴訟期間不停止拆遷的正常進行」

²¹¹ 前文所述《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》。

區」，以便日後向市場供應。政府承擔居民的補償及拆遷費用，而不一定必須具備初步重建計劃。該政策可加快居民從破舊建築物搬遷的速度，改善他們的生活條件。有關費用將於更適宜的時機出售土地時回收。

508 與廣州一樣，上海的重建為市政府的關注重點。許多高級政府官員均參與此重建過程，並對此提供更好的統籌及協調。城市新開發不僅為建築物的重建或復修，亦是一次城市再生的過程，與城市整體定位及策略發展有著緊密的聯繫。

509 與廣州一樣，當地區級地方政府在重建地塊的挑選及其實際執行中扮演著更為重要的角色。項目須經市政府審批，以符合其整體規劃。親近社區有利於更深入了解有關社會及歷史風貌的資料，以及取得地方社區網絡的支援。此外，由於項目並非保密進行（事實上，這在中國的可能性很小），居民、專家及其他利益相關者更有機會說出自身需求及選擇。

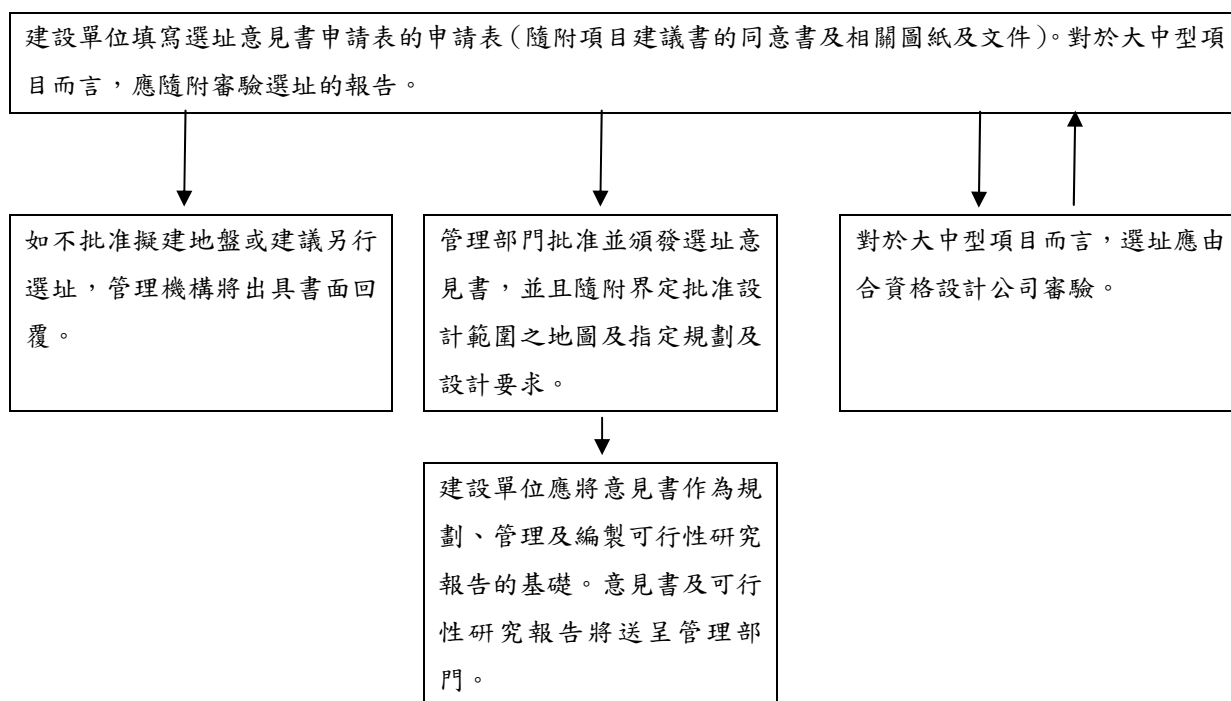
510 在上海，受影響住宅物業的業主可有更多的選擇，如拆遷機構提供現金補償及安排搬至其他地區的單位，部分情況下會提供原地等面積補償。然而，住宅單位業主的現金補償水平僅約為單位市值另加 25-30%。

附錄一：上海城市規劃的管理程序及申請要求

一書兩證系統：

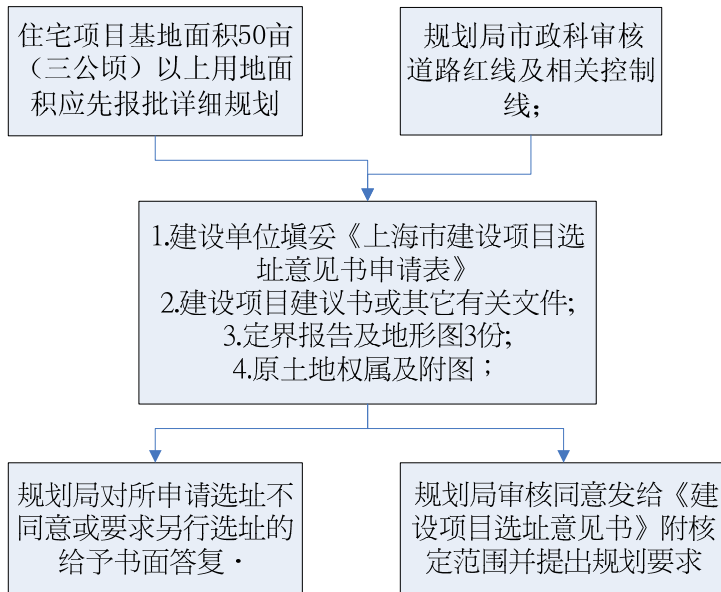
根據《城市規劃法》，規劃項目提交批准時，需有城市規劃管理部門頒發的選址意見書。申請使用土地需有國家管理部門頒發的批准建設項目的文件。收到申請後，城市規劃管理部門將於頒發土地使用許可證前，檢驗建築地盤的範圍及界線。然後，土地管理部門將於項目可能的開工時間前界定建築規劃及設計的要求，並頒發建築項目許可證。

圖 7.11. 一書：參閱選址意見書



資料來源：(Liu & Xiang, 2007, 第 234 頁)

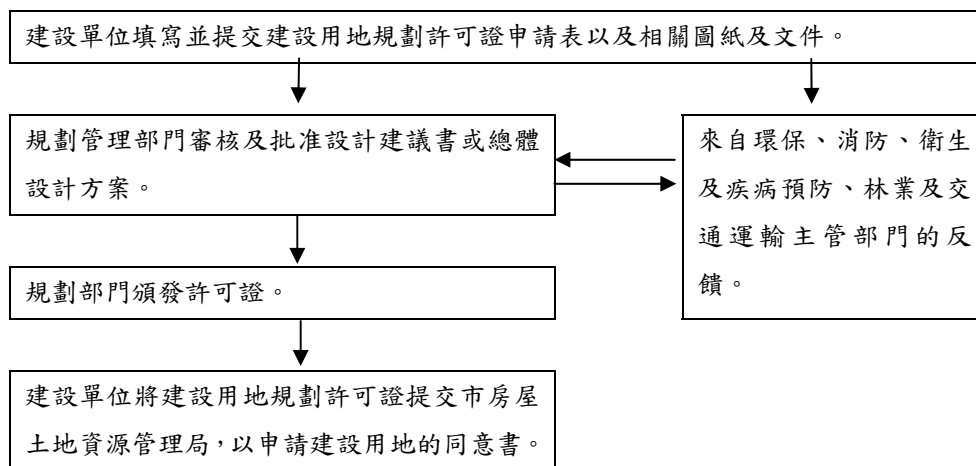
圖 7.12. 選址意見書申請程序



兩證：

(1) 《建設用地規劃許可證》

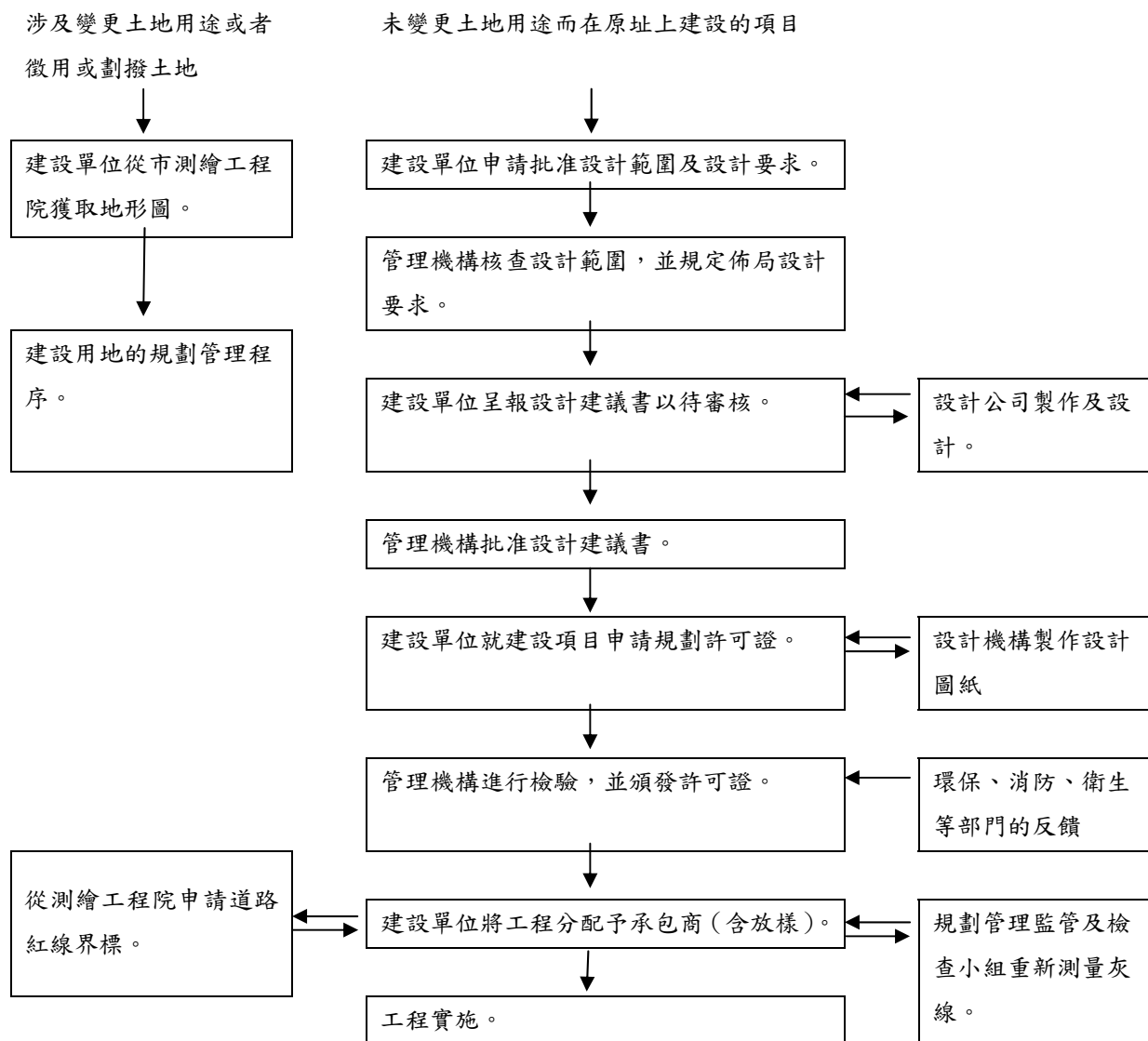
圖 7.13. 申請《建設用地規劃許可證》流程圖



資料來源：(Liu & Xiang, 2007, 第 235 頁)

(2) 《建設工程規劃許可證》

圖 7.14. 申請《建設工程規劃許可證》流程圖



資料來源：(Liu & Xiang, 2007, 第 236 頁)

附錄二：主要法律、法規及準則：

有關土地最重要的國家法律法規（Chen，2007，第 102 頁）

1986	1986 年《中華人民共和國土地管理法》，中華人民共和國主席令第 8 號，於 1999 年 1 月 1 日實施。
1989	1989《中華人民共和國城鎮國有土地使用稅暫行條例》。
1990	《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓和轉讓暫行條例》，中華人民共和國主席令第 55 號，於 1990 年 5 月 19 日實施。
1991	1991 年《中華人民共和國城鎮國有土地使用權出讓轉讓暫行條例》
1993	1993 年《國有土地增值稅暫行條例》
1994	1994 年《中華人民共和國城市房地產管理法》，中華人民共和國主席令第 29 號，於 1994 年 7 月 15 日實施。
1999	《中華人民共和國土地管理法實施條例》，中華人民共和國國務院第 256 號令，於 1999 年 1 月 1 日實施。

資料來源：Chen，2007，第 102 頁

有關土地最重要的上海地方法律法規（Chen，2007 第 102 頁）

1987	1987 年《上海市土地使用權有償轉讓辦法》。
1997 & 2001	1997 年 1 月 1 日實施的《上海市土地使用權出讓辦法》，由上海市人民政府第 101 號令於 2001 年 5 月 14 日修訂並重新頒佈。
1999 & 2002	1999 年 5 月 31 日實施的《上海市土地使用權轉讓暫行辦法》，由上海市人民政府第 119 號令於 2002 年 4 月 1 日修訂並重新頒佈。
2002	上海房屋土地管理局頒發的《關於印發〈本市土地使用金徵收管理辦法〉的通知》，HFDZJ(2002) 第 5 號，於 2002 年 1 月 8 日實施。
2002	上海市人民政府辦公廳《關於印發本市房地產建設項目（招標拍賣用地）審批管理程序改革試行方案》的通知，HFBF(2002) 第 7 號，於 2002 年 2 月 10 日實施。
2002	上海市房屋土地資源管理局《關於印發〈本市土地使用金徵收管理辦法〉的通知》，HFDZJ(2002) 第 242 號，於 2002 年 7 月 1 日實施。

資料來源：(Chen，2007，第 102 頁)

有關移民補償及土地徵用的法律法規

1986	1986 年《中華人民共和國土地管理法》，中華人民共和國主席令第 8 號，於 1999 年 1 月 1 日實施。
1998	1998 年《中華人民共和國土地管理法實施條例》，中華人民共和國國務院第 256 號令，於 1999 年 1 月 1 日實施。
1991	國務院令第 78 號《城市房屋拆遷管理條例》，於 1991 年 3 月 22 日實施，並由中華人民共和國主席令第 8 號修訂並重新頒佈，於 1999 年 1 月 1 日實施。

2004	建設部《城市房屋拆遷行政裁決工作規程》，於2004年1月1日實施。
2004	建設部《城市房屋拆遷估價指導意見》，於2004年1月1日實施。
2002	上海市房屋土地資源管理局《上海市房屋拆遷評估管理暫行規定》，HFDZS(2002)第0067號，於2001年10月16日實施。
2001	上海市人民政府第111號令《上海市城市房屋拆遷管理實施細則》，於2001年11月1日實施。
2001	上海市房屋土地資源管理局、上海市建設委員會及上海市物價局《調整本市徵地土地補償費標準》(通函)，HJS(2001)第51號，於2001年11月1日實施。
2002	上海市房屋土地資源管理局《城市房屋拆遷管理條例釋義》，HFDZC(2002)第40號，於2001年11月1日實施。
2002	上海市房屋土地資源管理局及上海市物價局《城市住宅房屋拆遷補償標準》，HFDZ(2002)第10號，於2002年2月19日實施。
2002	上海市房屋土地資源管理局與中國人民銀行(上海分行)《關於上海城市房屋拆遷貨幣補償安置資金支付和使用有關事項的通知》，HFDZC(2002)第289號，於2002年6月17日實施。
2002	《上海市城市房屋拆遷管理條例》，於2002年11月1日實施。
2003	上海市建設委員會與上海市物價局《關於調整本市各區縣房屋拆遷最低補償單價標準等有關問題的通知》，HFDZ(2003)第162號，於2003年5月8日實施。
2002	上海市人民政府《上海市徵用集體所有土地拆遷房屋補償安置若干規定》，HIFF(2002)第13號，於2002年4月1日實施。
2002	上海市人民政府《上海市集體所有土地拆遷管理實施細則》，HIFF(2002)第13號，於2002年4月1日實施。

資料來源：(Chen, 2007, 第127頁)

附錄三：《城市房屋拆遷管理條例》第三章：拆遷補償與安置

第二十二條 拆遷人應當依照本條例規定，對被拆遷人給予補償。

拆除違章建築和超過批准期限的臨時建築，不予補償；拆除未超過批准期限的臨時建築，應當給予適當補償。

第二十三條 拆遷補償的方式可以實行貨幣補償，也可以實行房屋產權調換。除本條例第二十五條第二款、第二十七條第二款規定外，被拆遷人可選擇拆遷補償方式。

第二十四條 貨幣補償的金額，根據被拆遷房屋的區位、用途、建築面積及其他因素，以房地產市場評估價格確定。

第二十五條 實行房屋產權調換的，拆遷人與被拆遷人應當依照本條例第二十四條的規定，計算被拆遷房屋的補償金額和所調換房屋的價格，結清產權調換的差價。

拆遷非公益事業房屋的附屬物，不作產權調換，由拆遷人給予貨幣補償。

第二十六條 拆遷公用事業用房的，拆遷人應當依照有關法律、法規的規定和城市規劃的要求予以重建，或者給予貨幣補償。

第二十七條 拆遷租賃房屋，被拆遷人與房屋承租人借出租賃關係的，或者被拆遷人對房屋承租人進行安置的，拆遷人對被拆遷人給予補償。

被拆遷人與房屋承租人對借出租賃關係達不成協議的，拆遷人應當對被拆遷人實行房屋產權調換。產權調換的房屋由原房屋承租人承租，被拆遷人應當與原房屋承租人重新訂立房屋租賃合同。

第二十八條 拆遷人應當提供符合國家質量安全標準的房屋，用於拆遷安置。

第二十九條 拆遷產權不明確的房屋，拆遷人應當提出補償安置方案，並呈報房屋拆遷管理部門審核同意後實施拆遷。拆遷前，拆遷人應當就被拆遷房屋的有關事項向公證機關辦理證據保全。

第三十條 拆遷設有抵押權的房屋，按照國家有關擔保的法律執行。

第三十一條 拆遷人應當對被拆遷人或者房屋承租人支付搬遷補助費。

在過渡期限內，被拆遷人或者房屋承租人自行安排住處的，拆遷人應當支付臨時安置補助費；被拆遷人或者房屋承租人使用拆遷人提供的周轉房的，拆遷人不支付臨時安置補助費。

搬遷補助費和臨時安置補助費的費率，由省、自治區、直轄市人民政府規定。

第三十二條 拆遷人不得擅自延長過渡期限，周轉房的使用人應當按時騰退周轉房。

因拆遷人的責任延長過渡期限的，對自行安排住處的被拆遷人或者房屋承租人，應當自

逾期之月起增加臨時安置補助費；對周轉房的使用人，應當自逾期之月起付給臨時安置補助費。

第三十三條 因拆遷非住宅房屋造成停產、停業的，拆遷人應當給予適當補償。

(資料來源：LawinfoChina網站

<http://www.lawinfochina.com/law/displayModeTwo.asp?ID=4872&DB=1&keyword=>，檢索日期：2008年11月29日)

附錄四：上海市城市房屋拆遷補償規則

		房屋調換（應由拆遷人提供兩種選擇）		
		貨幣補償	價值標準房屋調換	面積標準房屋調換***
*住宅房屋	尚未出租的私人住宅	計算方法： （將予拆除房屋在房地產市場上的單位價格 + 價格補助費**） x 將予拆除房屋的建築面積(A)	差價應根據貨幣補償的金額及重新安置房屋在房地產市場上的價格結清。	為業主提供房型的選擇***
	按協商租金標準出租的住宅房屋			
	(i) 業主與承租人之間達成協議，終止租賃合同	向業主支付按(A)計算的補償	不適用	不適用
	(ii) 業主未能與承租人達成終止租賃合同的協議	不適用	拆遷人應向業主提供房屋調換。重新安置房屋應租予原承租人，且業主應與原承租人簽署新的租賃合同。	為業主提供房型的選擇***
	按政府調控租金標準出租的公有住宅物業			
	(i) 業主選擇房屋調換	不適用於業主。	拆遷人應重新安置承租人，而原租賃合同將繼續生效。	
	(ii) 業主選擇貨幣補償	與承租人的租賃合同應終止。		

		房屋調換（應由拆遷人提供兩種選擇）		
		貨幣補償	價值標準房屋調換	面積標準房屋調換***
住宅房屋		<u>對業主的貨幣補償應為：</u> （將予拆除房屋在房地產市場上的估計單位價格 x 將予拆除房屋的建築面積 x 20%）(B)		
		<u>對承租人的貨幣補償：</u> （將予拆除房屋在房地產市場上的單位價格 x 80% + 價格補助費） x 將予拆除房	承租人可根據公式(C)計算的價值選擇價值標準房屋調換	為業主提供房型的選擇***

		屋的建築面積(C)		
非住宅房屋***	非租賃用非住宅房屋	根據將予拆除房屋在房地產市場上的價格	差價應根據貨幣補償的金額及重新安置房屋在房地產市場上的價格結清。	不適用
	按雙方協商及協定的租金出租的非住宅房屋			
	(i) 業主與承租人已達成協議，終止租賃合同	根據將予拆除房屋在房地產市場上的價格	差價應根據貨幣補償的金額及重新安置房屋在房地產市場上的價格結清。	不適用
	(ii) 業主與承租人未能達成協議	拆遷人應向業主支付將予拆除房屋在房地產市場上價格的 20%，並向承租人支付其餘 80%，而租賃合同應終止。	重新安置房屋應租予原承租人。	不適用

*適用單位價格的最低標準。最低標準為在房地產市場上購買與將予拆除房屋處於同一地區的公有住宅房屋的平均市場單位價格，而該等資料應按照區／縣人民政府劃定的區域定期公佈。

**價格補助費的標準應由市價格主管部門擬定，市建設委員會與上海市房屋土地資源管理局（2008 年 11 月重組為上海市住房保障和房屋管理局）

***適用於屬於舊式里弄房屋、簡屋或其他非成套獨用居住房屋的拆遷房屋。

****拆遷人應補償業主或承租人以下費用：

- 按國家或本市規定的價格，補償交通費及設備安裝費，
- 因舊設備無法挽回而購買新設備的費用，及
- 對因拆遷而停產或停業進行合理補償。

釋義：

價值標準房屋調換：調換具有與貨幣補償等值之物業權利的房屋。

面積標準房屋調換：根據將予拆除房屋的建築面積，調換具有於其他位置之物業權利的房屋，在重新安置區域內無需結算差價。

拆遷人：已獲得房屋拆遷許可證的單位。

業主（被拆遷人）：將予拆除之房屋的業主。

承租人：已與業主建立合法租賃關係的單位或個人。

注意：

- 『面積標準房屋調換』中重新安置所需樓面面積的計算

將予拆除房屋的位置等級	重新安置房屋的位置等級		
	4	5	6
1,2,3	30%	60%	100%
4	---	40%	70%

- 房屋的位置等級應由市建設委員會與上海市房屋土地資源管理局界定。如重新安置房屋的建築面積超過需要的重新安置面積，業主或承租人應根據重新安置房屋在房地產市場上的價格就超出部分付款。
- 如進行房屋調換，拆遷人及業主或承租人應就住處的過渡期間達成協議。在過渡期間內，業主或承租人應自行安排住所。
- 過渡期間，拆遷人應向將予拆除房屋的業主或承租人支付搬遷、運輸及重新安裝設備、臨時安置補助費的費用。費用標準應由合資格的市物價管理部門及市建設委員會以及上海市房屋土地資源管理局規定。

資料來源：AsianLII網站：

<http://www3.asianlii.org/cn/legis/sh/laws/rosmotiotaodarouh1092/>，檢索日期：2009年2月12日）

參考資料

Chen, Y. W. (2007). 《上海浦東》: *Urban development in an era of global-local interaction*. Delft: IOS Press.

Li, S. M., & Song, Y. L. (2007). *Displaced residents, housing conditions and residential satisfaction: An analysis of Shanghai residents*. 2008年12月20日, 取自 <http://www.hkbu.edu.hk/~curs/Abstracts%20and%20Fullpapers/05/06.doc>.

Liu, J. (2004年8月25日) New rules influence real estate 《中國日報》。2008年12月8日, 取自 http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-08/25/content_368735.htm.

Liu, W., & Huang, X. (2007). 《上海市政規劃》新加坡: Thomson.

Peng, X. Z., & Cheng, Y. (2005). *Demographic bonus and the impact of migration: The case of Shanghai* (討論稿, 2005年12月卷) **Kitakyushu: The International Centre for the Study of East Asian Development (ICSEAD)**. 2008年12月25日, 取自 <http://www.icsead.or.jp/7publication/workingpp/wp2005/2005-12.pdf>

Ren, X. F. (2008). Forward to the past: Historical preservation in globalizing Shanghai, 《城市與社區》, 7(1), 23-43. 2008年12月20日, 取自 <http://www.asanet.org/galleries/default-file/March08CCFeature.pdf>.

Shanghai to boost cultural protection in the 'Burbs' (2008年8月23日). 《上海日報》。2008年12月25日, 取自 <http://english.cri.cn/2946/2008/08/23/1461s397813.htm>.

Tsai, W. L. (2008). *The redevelopment and preservation of historical Lilong housing in Shanghai*. 美國賓夕法尼亞州賓夕法尼亞大學碩士論文。2008年12月25日, 取自 http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1115&context=hp_theses.

Warr, A. (2007). 《上海建築》悉尼: Watermark Press.

Xiao, D. (2005). 《上海舊區改造政策變化對城市居住構成的影響》(中文)。《城市規劃》, 20(5), 84-87. 2008年12月23日, 取自中國期刊全文資料庫。

上海市人民政府 (1991年12月5日)。上海市優秀近代建築保護管理辦法。2008年12月24日, 取自 <http://www.sh.gov.cn/shanghai/node2314/node3124/node3177/node3181/userobject6ai756.html>。

上海市人民政府 (2002年7月25日)。上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例 (上海市人民代表大會常務委員會公告第七十號)。2008年12月24日, 取自 <http://www.justice.gov.cn/epublish/gb/paper4/2/class000400002/hwz580175.htm>。

上海市人民政府 (2004年9月11日)。上海市人民政府關於進一步加強本市歷史文化貌

區和優秀歷史建築保護的通知 (滬府發〔2004〕31號)。2008年12月24日，取自 <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node11494/node12331/node12343/node12657/userobject26ai2166.html>

上海市人民政府 (2008年5月22日)。浦東徐家弄地塊動遷先問居民，上海舊區改造試點事前徵詢制。2008年12月24日，取自 <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node10851/node10857/node10861/userobject21ai275924.html>。

上海市政府 (2008年8月22日)。市政府新聞發佈會介紹上海開展城市歷史文化風貌保護工作情況。2008年12月24日，取自 <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node9819/node9822/userobject21ai292949.html>

「上海姑爺」羅康瑞 250 億打造「新天地」(2004年3月15日)。華夏經緯網。2008年12月24日，取自 <http://big5.huaxia.com/sw/szjy/00186306.html>。

以「舊改新建」方式，上海成熟區嘗試建廉租房(2008年3月28日)。上海商報。2008年12月24日，取自 <http://news.okfang.com/news/23597.htm>。

白滔、包曉雯 (1998)。淺議上海市的舊房成套改造，城市開發，2，11-13。2008年12月24日，取自中國期刊全文數據庫。

政協提案引熱議、上海舊城改造探索新方案 (2008年7月30日)。第一財經日報。2008年12月24日，取自 <http://news.chinayes.com/NewsBase/20080730/WEB592.shtml>。

張艷華 (2007)。第六章：上海城市建築遺產保護中的政府觀念和措施探討。載於在文化價值和經濟價值之間：上海城市建築遺產(CBH)保護與再利用。北京：中國電力出版社。

從「戴帽子」到「動手術」上海「平改坡」再擴容 (2002年12月8日)。中國房地產報。2008年12月24日，取自 <http://house.focus.cn/news/2002-08-12/34617.html>。

孫紅梅 (2008)。談「平改坡」及「平改坡綜合整治」。上海市建設工程諮詢行業協會，9。 <http://news.chinayes.com/NewsBase/20080730/WEB592.shtml>。

第 8 章 廣州

背景

511 廣州設有 43 個政府職能部門。2005 年重新劃分行政區後，現轄十個行政區及兩個縣級市。2005 年、2006 年及 2007 年末，廣州人口分別為 750 萬、975 萬及 1,005 萬。

512 按照國家標準，房屋結構安全質量分為三類六種：1)危房（全危房和局部危房）2)損壞房（嚴損房和一般損壞房）3)完好房（基本完好房和完好房）（廣州政協，2007）

圖 8.1 危破房



513 廣州市國土資源及房屋管理局估計，2004 年廣州市已記錄在案的樓面面積中有 910,000 平方米存危險隱患，超過 80 年代的估計。

表 8.1 樓宇架構普查（2002-06）：樓宇數目及樓面面積

（單位：數目，10,000 平方米）

年份	全部		危房及嚴損房			
			全部		私有	
	樓宇	樓面面積	樓宇	樓面面積	樓宇	樓面面積
2002	128,960	2,342.7	8,675	96.3	7,098	65.4
2003	157,552	2,899.5	8,455	93.1	7,011	65.0
2004	182,704	3,669.7	7,262	91.1	5,636	61.8
2005	174,459	3,514.0	7,358	81.6	5,736	56.5
2006	186,861	3,536.9	6,424	72.9	4,923	51.3

來源：（廣州政協，2007）

514 廣州危破房驚人增長的緣由不止一二。低租金政策無法激發業主復修舊房的積極性。另外，危破房改造政策不配套不落實也是根由之一（Southcn.com, 21-8-2006²¹²）。

²¹² 2008 年 12 月 20 日摘自 Southcn.com（南方網）「廣州危房 2 年急增 5 倍 全市危房近 60 萬平米」，網址：<http://www.southcn.com/news/dishi/guangzhou/shehui/200608210403.htm>。

515 過去十年，政府平均每年改造「危破房」160,000平方米。2005年後，改造工作步履加快，政府計劃五年內改造910,000平方米（2010年廣州亞運會前完工）。然而，新確認的危破房亦在迅速增加，反映出房屋老化而維修工作不到位的問題。2005年新確認危破房210,000平方米，2006年則增至290,000平方米（表8.1）。

516 廣州市大規模的市區更新始於80年代末。當時，市政府開始著手改造當地社區的危破房。國有發展商加入其中，並受指示對居民補償及重建工作予以資助。這些項目中，居民通常可自主選擇遷回原社區（原地回遷²¹³）。但因許多項目並非商業化運作，國有發展商積極性不高，許多項目一拖再拖。舉例而言，越秀區和荔灣區有兩個始於1988年試點項目，可直到2004年，那裏的居民仍在翹首以盼當初承諾的回遷。越秀試點項目的安置糾紛至今仍未平息（xinhuanet.com, 27-07-2008²¹⁴）。有鑒於這種模式收效甚微，政府遂決定趁基礎建設興起之機把危破房改造工作一並解決（徐建華，2005，第175葉）。

517 1992年至2001年期間，廣州的市區更新項目非常依賴私人發展商的參與，起初十分見效，但是隨即兩個問題接踵而至。其一，發展商得到政府首肯，放寬地積比率限制。受利益最大化驅使，發展商在重建地盤中安插單位過密，導致人口密度急劇上升，歷史建築頻遭破壞。其二，也是更為嚴重的一點，由於經濟滑坡和隨之而來的信貸緊縮，許多重建工作至今尚未完工。自此，私人發展商參與市區更新工程便告一段落。（chinaorg.cn, 16-7-2008²¹⁵ 2008）。

518 2002年以來，政府大力推進清拆貧民窟的工作。政府各部門齊心協力，將大面積區域重建為綠地開放空間和公共集會場所。但由於資金投入不足，進展十分緩慢。截至2008年，廣州仍有超過720,000平方米的危破房²¹⁶。

519 2007年1月，廣州新一屆領導班子上任，市中心區的發展開始受到重視。在此之前，上屆政府把握機遇，從2000年起大力拓展和開發邊沿地帶的市鎮，把部分企業及人口遷址新開發地區，這種策略降低了舊城中心區的人口密度，減緩了原本飛快的舊房改造和清拆步伐。然而，隨著愈來愈多的企業及人口湧入新區，市中心漸顯沒落²¹⁷。於是，新一屆政府決心復興中心區，吸引人口回流。政府強調，中心區建設要以改善質素恢復活力為重心。該策略的核心是荔灣區恩寧路、越秀區東濠涌、海珠區南華西這三

²¹³ 臨遷安置費派發給各業主，用以補貼其租賃費用。有關市區重建補償及安置的新諮詢文件訂明，拆遷人應提供臨時安置補助費，補助費按重建地盤臨近區的租賃價格派發。

²¹⁴ 2008年12月20日摘自xinhuanet.com（新華網），「東風小區居民爭取年內回遷」，網址：http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/gd.xinhuanet.com/dishi/2008-07/27/content_13943044.htm。

²¹⁵ 2008年12月20日摘自chinaorg.cn（中國機構網）「廣州舊城改造擬出台新政」，網址：http://www.chinaorg.cn/new/02_sz_news/2008-07/16/content_5216787.htm。

²¹⁶ 同上。

²¹⁷ 2010年，廣州將舉辦亞運會。亞運會亦會成為政府重建市中心的另一推動力。

個大型更新項目，以及城中村改造²¹⁸。項目資金來源為政府撥款、私人發展商及居民出資相結合。廣州政府從過去單純依賴私人發展商的錯誤中汲取教訓，在上述項目中，政府親自協調，力求作到重建、保育及復修並舉。政府負責居民的安置及補償，從嚴遴選發展商及審查、監督項目，務求符合政府的所有要求及規劃標準。

制度框架

520 廣州出台一系列管轄市區更新的新政策，包括《舊城改造拆遷補償安置辦法》、《舊城更新規劃指引》及《城中村改造規劃指引》，以補充或替換舊條例（徐建華，2005）。

521 廣州並無單個部門或決策局統籌市區重建項目。市區更新中，通常有多個政府委員會、決策局及部門參與，包括管理規劃、土地、住房及發展的政府委員會、決策局及部門。

522 「廣州市建設委員會」（或「市建委」）負責識別及選擇待更新項目。

523 政府投資的項目（多數情況）須經「廣州市發展和改革委員會」²¹⁹（或「市發改委」）批准。市發改委的前身是國家計劃委員會，負責經濟及其他國家發展項目的規劃。在中國改革開放之前以及開放早期，國家計劃委員會作用顯著，當時多數經濟活動均由政府或國有企業規劃並實施。隨著民營經濟的迅速發展，發改委的角色被限制在國營經濟領域。

524 「國土資源和房屋管理局」（或「國土房管局」）負責識別及監管危破房，釐定重建的補償標準並監督對有關居民的補償及安置事宜。最後，其他部門及決策局將參與審批項目的技術性。城市規劃局在設定規劃標準及決定各更新項目提議是否符合規劃標準及規定中扮演重要角色。與上海類似，待項目確認為市級項目後，有關區政府將從相關部門派出代表，成立成片危破房改項目辦公室²²⁰，處理具體評估及補償事宜。該辦公

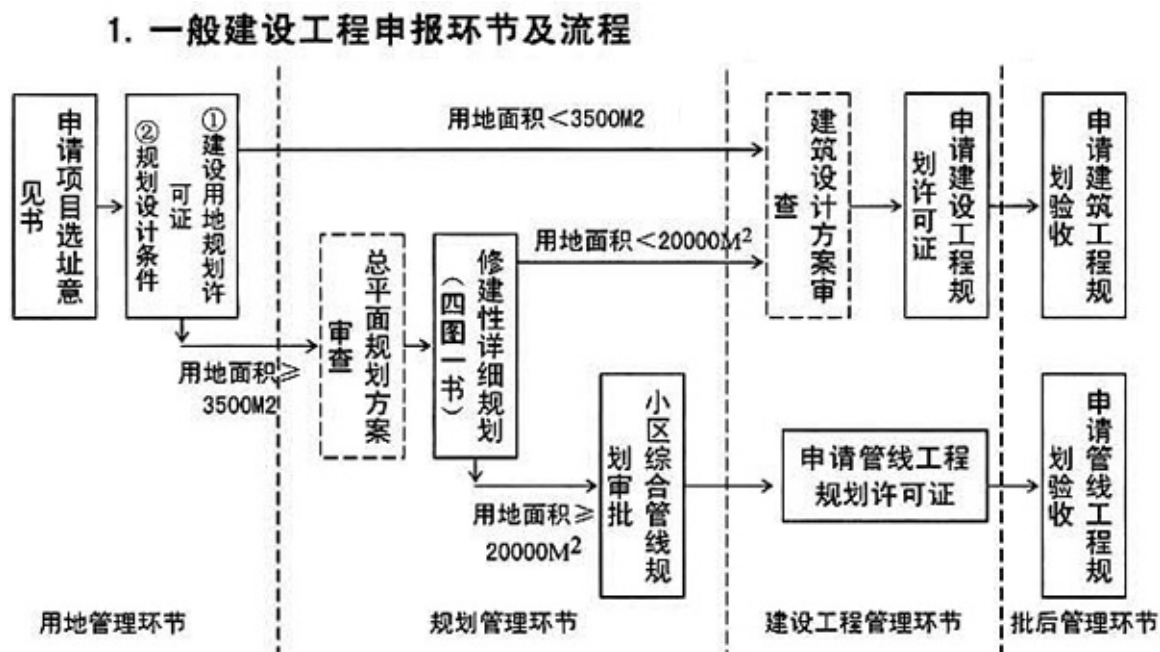
²¹⁸ 城中村是中國特有的現象，即在新開發的市區內零星散佈著村落。城中村的特點為建築低矮且不符標準，衛生狀況惡劣。村內人口密集，多為農民工或低收入青年，經濟活躍但不正規。這些村落所在區域原為農村，後因城市擴張，而在近期劃撥至城區。在中國，城市的土地歸國家所有。而農村的土地歸村民集體所有（由村委會管轄）。雖然土地及村民身份都發生改變，但村民對土地及房屋的權利却出於政治原因未得到正式承認。許多村民從租金（房屋和店舖）及村辦集體企業的股息中獲得豐厚收益。如政府或私人發展商欲發展城中村的土地，必須與「村民」及「村委會」協商，並開出高價。這一現象帶來的結果是，城中村的發展一直非常緩慢。

²¹⁹ 國家計劃委員會成立於1952年，1998年更名為國家發展計劃委員會，2003年與其他有關部門合併，成立現有的國家發展和改革委員會。參考：
<http://203.207.194.3:82/gate/big5/zfxxgk.ndrc.gov.cn/PublicItemView.aspx?ItemID={6711b8c8-fee4-444e-a810-6e74b12d2210}>，檢索於2008年12月8日。

²²⁰ 請參閱海珠區成立該辦公室一例 www.haizhu.gov.cn/site/main/upload/633462663229793750105.doc

室負責項目的實施及協調，並通過招標程序選出供應商，設計並實施項目建設工程。更新項目的申請程序與其他普通項目別無二致（廣州政協，2007）。圖 8.2 列示申請程序。

圖 8.2 一般建設項目的申請程序



來源：<http://www.hzupo.gov.cn/Business.asp?cid=1>

525 到 2005 年，廣州尚未有一項長期的更新政策。其實際做法是先劃定一塊區域，即所謂的歷史老城區，然後對其進行改造及保育。至於需要改造多少舊房，具體要做哪些工作，則沒有清晰的規劃（徐建華，2005，第 175 頁）。

526 由於市區更新項目的實施並無高級別的統籌協調，相關申請須經所有相關部門及各局審批，所以進展緩慢。確定重建地區後，獲得所有必要批准需要一年半的時間（ycwb.com, 2008²²¹）。即便是破損房屋的重建，也要經過與其他普通項目相同的程序，包括項目立項、規劃選址、用地預審、建設用地規劃許可、房屋拆遷許可、建設用地批准、規劃方案設計、規劃報建、施工許可等（廣州政協，2007）。

527 雖然廣州市地房局設有 [廣州市危房改造建設管理所](#)²²²，但該管理所並不負責項目的實際運作。如前所述，項目是由市、區兩級政府或業主自行申請和實施。該管理所的職責在於編製及保存舊房改造項目的完整清單，並負責協調、指導及監督項目實施。同時還負責評估及審批項目，參與安排破損房屋專項改造資金，以及監督這些資金的使用²²³。

²²¹ 2008 年 12 月 20 日摘自 2008 年 6 月 20 日的 ycwb.com（金羊網）「廣州舊城改造現五大難題」，網址：http://ycwb.com/big5/news/2008-06/20/content_1916249.htm。

²²² 2008 年 12 月 20 日摘自 http://www.laho.gov.cn/zwgk/zjzg/jsdw/t20070117_4531.htm。

²²³ 2008 年 12 月 20 日摘自 http://www.laho.gov.cn/zwgk/zjzg/jsdw/t20070320_33939.htm。

528 在 2007 年推出的三大市區更新項目的其中一個項目中，荔灣區政府成立了一個危房改造項目辦公室，由該區的建設、房管、水利、城監、綠化委²²⁴街道辦事處等部門組成，負責項目的實施（focus.cn, 27-3-2007²²⁵）。

529 如前所述，市政府及／或區政府均可對各項目負責。重建項目的規劃工作由市建委進行（徐建華，2005，第 175 頁）。而各更新項目的實施則由各政府部門組成的指定辦公室負責。與香港不同，廣州沒有單個法定機構進行市區更新。例如，越秀區就處理新河浦項目成立了連片危破房改造項目辦公室²²⁶（將在項目一節中討論）。

530 對於涉及房屋清拆及居民安置的項目，項目管理層會把工作轉包予拆遷公司。這些公司與政府頗有淵源，有時就是區政府成立的，負責清拆、安置及補償工作。在私人發展商活躍參與市區更新的 90 年代，拆遷公司都由發展商指派。利益刺激下，他們經常壓低補償金額，不待協商完成就強迫居民和業主搬遷的事件屢有發生。自政府擔負清拆、安置及補償主要責任後，通常根據現存政策執行政序。但是，關於補償水平及安置安排的爭端仍較常見。

法律框架

531 根據中國憲法第 10 條（2004 年修訂），城市的土地歸國家所有；及第 13 條，國家為了公共利益的需要，可以依照法律規定對公民的私有財產實行徵收或者徵用並給予補償。

532 理論上，為謀取公共利益，國家在遵守法律及法規並提供補償的情況下可徵收公民私有財產。而重建破舊房屋及建造基礎設施被視為合乎公共利益的行為。

533 一般以 70 年為期把土地租賃給發展商（住宅用地）²²⁷。在市區更新過程中，發展商可以利用相鄰的屬政府所有的土地，或者是已租給其他發展商（但該發展商在發展項

²²⁴ 廣州規定在市區重建過程中保留 32%的綠化用地，旨在把廣州塑造成一座森林城市。請參閱：<http://www.gz2010.cn/08/0509/12/4BGKO5350078001R.html>。

²²⁵ 2008 年 12 月 20 日摘自 Focus.cn(焦點房地產網)(2007 年 3 月 27 日)，「西關涅槃恩寧路之變 赴港招商收穫十餘意向」，網址：<http://gz.focus.cn/news/2007-03-27/295361.html>。

²²⁶ 武延軍區長（2008 年 4 月 21 日）所作的廣州市越秀區 2008 年「政府工作報告」，資料來源：廣州市越秀區信息網（Yuexiu.gov.cn）。2008 年 12 月 20 日檢索於：

<http://www.yuexiu.gov.cn/public/pop.jsp?templet=6&id=48806>；及廣州日報（2008 年 12 月 28 日）「東山少爺」百年別墅年底迎客，2008 年 12 月 20 日檢索自：

<http://www.huaxia.com/gdtb/gdyw/2008/10/1202956.html>。

²²⁷ 土地使用權出讓年限：居住份額用地 70 年，商業、旅遊、娛樂份額用地 40 年，其他用地 50 年。於 2008 年 12 月 8 日摘自廣州市國土資源和房屋管理局(2006 年 3 月 10 日)廣東廣州市土地掛牌出讓公告，網址：<http://www.chinaref.cn/TouRongzi/tudizhongxin/guangdong/200608/204398.html>。

目完工前破產)的土地。

補償及安置政策

534 根據 2007 年廣州統計年鑑²²⁸提供的 500 份城鎮居民抽樣調查，7%的居民居於租賃公房，2.4%居於租賃私房，10.0%居於原有私房，47.0%居於房改私房，33.6%居住於商品房。數據顯示，業主佔用人在廣州佔很大比例。而在危破房中，居住於租賃公房的居民比例可能更大。然而，即使私人所有的房屋比例較高，補償及安置仍是主要的問題。目前實行的貨幣補償乃根據《廣州市城市房屋拆遷管理辦法》實施。補償根據清拆前物業的市場估值而定。

535 在本研究開展之時，新市區房屋拆遷及安置法規《廣州市危破房改造拆遷補償安置工作指導意見(試行)》²²⁹正處於徵詢民眾意見階段。根據廣州市城市房屋拆遷管理辦公室²³⁰主任劉志偉所述，該條例為行政法規，效力低於國務院法律。事實上，國家有權為了公共利益的需要，依照法律規定收回土地(城市的所有土地歸國家所有)。

536 業主及拆遷人共同委托一名估價人進行評估²³¹。如業主及拆遷人不能達成統一意見，政府採取隨機抽取的方式確定估價人。估價人必須作出以下三個估值：a)現有私人物業每平米的價值；b)(將予拆除房屋每平米的)均價；c)臨近區域新建普通商品住宅的均價。b)與c)之間的差值，即新建普通商品住宅與現有舊房平均單位價值的差值就是「改造獎勵」。給予改造獎勵的目的是為承認業主對重建所作貢獻並對業主由此產生的精神及其他犧牲予以補償。這與香港的特惠金概念不謀而合。個人物業業主所得金額由樓面面積乘以b)與c)之間的差值得出。從概念上而言，業主有權獲得其房屋的市值加上「改造獎勵」。

537 某些情況下，可安排業主原址回遷，允許業主按折扣價格購買不小於原房屋面積的重建房屋。折扣價格通常為原房屋價格加上改造獎勵的 50-60%。如經政府確認，用於回遷的住宅房屋並不充足，改造獎勵將會下調。



圖 8.3 紅格部分為洗村(城中村)的回遷樓宇)

²²⁸ 請參閱 <http://www.gzstats.gov.cn/TJSJ/TJNJ/2007nj/8-9.htm>。

²²⁹ 來源：「廣州市國土資源和房屋管理局：市國土房管局就《廣州市危舊房改造拆遷補償安置工作指導意見(試行)》(徵求意見稿)徵求公眾意見」，網址：http://www.laho.gov.cn/xwzx/rdgz/t20081014_61475.htm

²³⁰ 該辦公室隸屬於國土資源和房屋管理局。其英語譯名來自劉先生的名片。

²³¹ 在香港，對「7年樓」的評估是計算補償的基礎，評估由獨立第三方投票選出的七名評估顧問進行。去除最高及最低估值，取餘下估值的平均值。七名評估顧問姓名及其評估數據將予公開。

圖 8.3 洗村（一個城中村）居民原址回遷的樓宇（用紅線圈出）²³²

538 異地永遷：業主可獲異地房作為補償。由於安置區的房屋每平方米價格通常較低，所以補償的樓面面積要乘以一個係數，以反映出兩地的差價²³³。

539 住房面積較小（低於 40 平方米）的居民，則按 40 平方米予以獎勵。

540 此外還有一種所謂的「搬遷獎勵」，目的是鼓勵業主儘早達成協議。業主在特定時限內同意搬遷即可獲得該獎勵，同意越早，獎勵越高。根據這個擬定的安排，每戶最高獎勵金額為平均單位價格的 15%，區政府可在此範圍內自行設定。例如，在最初三個月內，可以全額獲得搬遷獎勵。若在接下來的三個月內簽署協議，則只能得到 80% 的獎勵。

541 給予租戶的補償僅適用於居於公房的居民。居於私人物業中的租戶不會得到政府的任何補償或獎勵。而就直管公房的租戶而言，符合直管住宅租賃條件的租戶²³⁴將得到貨幣補償的 30%。如租戶不同意，則由政府统一安排與現有住房面積相若的住房給租戶²³⁵。對於不合資格的租戶，依法解除租房合同。基本思想是「買賣不破租」。原業主必須向租戶提供房屋。這種情況下，如業主不能與租戶達成終止租賃的協議，業主不能選擇現金賠償。而只能選擇異地永遷或原址回遷，以履行租賃合約的義務。他們只能在租賃合約到期後，才可出售房屋。

542 每種選項都是有利有弊。例如，選擇回遷的業主也許得不到足夠理想的安置房。在廣州，業主不得不異地購房來安身，這些房屋通常位於老城區郊外的金沙洲或珠江新城。業主得到面積更大的房屋作為補償，却可能遇到工作、上學和就醫不便的問題（ycwb.com, 2-4-2008²³⁶）。

財政模式

²³² 圖中紅線圈出的樓宇是安置城中村洗村「村民」的原址回遷的樓宇。補償逐項議定，通常高於市區居民所得的補償。

²³³ 由於這涉及到安置地區的物業價值，因此可能更具有爭議性。

²³⁴ 意指他們在兩年或更長時間內，屬於廣州的普通居民，家庭成員人均收入低於廣州人均可支配收入，無自有房屋或人均居住面積低於 10 平米。

²³⁵ 這並不容易。例如，在上海，公房拆除重建項目中，78 戶居民中有 5 戶拒簽拆除重建合約，導致重建工程陷入僵局。地方主管當局提請市人大常委会法工委對相關法規作出解釋，答覆為：如出租人的改造方案經改造範圍內三分之二以上租戶同意，即可認定為出租人和租戶協商一致。資料來源：解放日報（2008 年 7 月 21 日）。

²³⁶ 2008 年 12 月 20 日摘自 http://www.ycwb.com/big5/xkb/2008-04/02/content_1848624.htm（金羊網）「兩無兩貴，新社區裏看病上學買菜出行愁煞人」。

543 財政安排幾經變更。80 年代後期，政府曾嘗試運用自有資金並鼓勵國營企業參與其中。1992 年至 2001 年間，私營市場成為主導模式，並在這一時期結束時走向終結。2003 年至 2007 年間，政府重新擔負起改造舊城區的責任，並將側重點放在市中心的危破房上。市中心周邊的新開發項目是發展的重點。2007 年，政府再次把主要精力投入到市中心的更新上，採取一個雙管齊下的策略：在市中心進行綜合更新，將保育與重建相結合，同時推進城中村改造。政府再度邀請私營機構參與到這個進程中，並且嘗試地方參與，讓業主在原先居住的重建區購買新房。在市區更新項目中，政府須負責居民的補償及安置，而不是由發展商與居民協商，以免引起衝突及民怨，造成對抗和引起媒體關注的局面，這種辦法現在已或多或少得到各方的認同。

544 新任市長張廣寧在 2007 年的一次採訪中提到，發展商參與改造老城區改造項目有兩大前提，一是要由政府負責拆遷安置，不能交給發展商來做。二是要由政府限定改造的標準／參數，發展商參與招標時就要拿出方案，房子密度、容積率等都要經規劃評估及審核，不能想建多少就建多少（news.sohu.com, 2007）²³⁷。

545 政府制定出一套新的舊城改造方案。解放中路危破房改造項目中，由市政府及區政府共同向項目注資，而居民則需按每平方米 300 至 500 元的標準繳納複建費，方可重遷回新樓宇公寓。倘其想回遷至面積更大的公寓，則需按每平方米 5,000 至 5,500 元的市價購買額外樓面面積。該項目可用資金共計人民幣 9,500 萬元（ycwb.com, 2008²³⁸）。

政府注入的資金將透過出售及出租地下商業舖位收回²³⁹。



圖 8.4 解放南路旧房改造项目在改造重建后的房子(來源: <http://office.tj.focus.cn/news/2008-06-12/485333.html>)

546 然而，政府開展類似項目的可用資金合計僅人民幣 4 億元左右（2003 至 2007 年的 5 年間），遠不足以涵蓋改造全部破損房屋（2004 年劃定樓面面積 910,000 平方米，見表 8.1）所需費用（廣州政協，2007）。

547 1992 年至 2001 年間，私人發展商曾積極參與到廣州舊區的市區更新項目中，其中重建是主要方式。與上下九路一樣，將重建、復修及保育一並進行的項目極其少見。隨處可見大規模的住宅及商業樓宇拔地而起，原有的舊樓不復存在，然而新建築却甚少考慮要與周圍環境相協調。居民紛紛遷出舊社

²³⁷ 2008 年 12 月 10 日摘自 sohu.com (搜狐新聞)「廣州擬集中力量改造獵德譚村和洗村等城中村」(2007 年 1 月 19 日)，網址：<http://news.sohu.com/20070119/n247703370.shtm>。

²³⁸ 2008 年 12 月 20 日摘自 ycwb.com (金羊網)「廣州舊城改造現五大難題」(2008 年 6 月 20 日)，網址：http://ycwb.com/big5/news/2008-06/20/content_1916249.htm。

²³⁹ 資料來源：「廣州率先在舊城改造引入民眾參與機制」，2004-11-18，中國人民政治協商會議全國委員會辦公廳：<http://www.cppcc.gov.cn/rmzxb/zhxw/200411180038.htm>。

區，歷史和文化的記憶湮滅，鄰裏網絡盪然無存。荔灣廣場便為此類重建的典型（ycwb.com，未標日期²⁴⁰）。

548 近年所開展市區更新項目，大力強調保育及復修建築，維護歷史文化遺產及鄰裏網絡。然而，假如居民無法遷回原來的社區（某些項目的確如此），就很難做到保育社交網絡和傳統文化。

圖 8.5 荔灣區恩寧路的粵式騎樓²⁴¹



各部門的職責

549 在當前的更新模式下，由政府發起重建項目並負責居民的補償、安置事宜。在購置重建所需土地後，政府還將負責對項目設計及建造工程進行公開招標。隨後私人發展商將參與進來。

550 至於其他涉及到補償及安置選項的重建項目，政府設有一個由街道辦事處及居民委員會組成的地方網絡深入到居民之中，他們將參與調解及協商的過程。

551 一般而論，社區鮮有參與重建地區的識別及規劃過程。一旦重建項目敲定，居民將接到通知，獲悉相關規劃及補償安置事宜的協商程序（居民及拆遷公司之間進行）。地方街道辦事處及居民委員會將參與調解及協商的過程，解決居民與拆遷公司之間的衝突。在我們訪問一個項目期間，居民說儘管有關方並未首先就重建徵詢其意見，但他們仍然非常高興項目能夠實施。在香港，重建項目嚴格保密，以免居民搬遷或業主強迫租戶遷出而牟求補償。但在廣州，這方面的訊息是不被當作機密的，主要是因為補償及安置對象僅限於物業業主及國有物業的租戶。私人租戶則由物業業主負責補償。

²⁴⁰ 2008年12月20日摘自金羊網「舊城改造與文化傳承」（未標日期），網址：
http://www.ycwb.com/special/node_4909.htm。

²⁴¹ 資料來源：<http://photocdn.sohu.com/20070321/Img248870568.jpg> 及
<http://photocdn.sohu.com/20070321/Img248870568.jpg>。

552 並未發現要求市區更新諮詢公眾意見的規定。不過，2004 年 1 月頒佈的《廣州市城市房屋拆遷管理辦法》中（共五章 39 條）規定，政府部門要公佈（現場張貼佈告及登報公告）拆遷的範圍、地點、期限、實施者，以及達不成協議時的法律救濟途徑，該法規增強了受影響居民的知情權（徐建華，2005 年，第 177 頁）。

公眾參與過程的緊迫性

553 老式建築的重建有了新的嘗試。解放中路重建項目引入了一種新諮詢模式。該項目於 2005 年確認，2006 年開始施工，並於 2008 年完工。項目由政府發起和設計。項目進入實施階段前，政府須向受影響物業業主發放徵詢調查問卷、公示規劃方案並召開業主大會（所有業主均可參加）。超過 70% 的業主的同意後，政府方可實施項目²⁴²。

上下九路商業步行街

554 廣州的上下九路商業步行街於 1995 年 9 月 30 日開始營運。這條總長 1,200 米的街道一直備受各級政府關注，並得到地方、海外華人與遊客的支持，並逐漸成長為荔灣區乃至整個廣州市的商業、貿易、娛樂及旅遊中心。

555 1997 年，廣州當選為中國旅遊城市，並為首批當選城市之一。從那時起，市政府就向廣州各旅遊相關團體發出具體指示，明確了廣州的旅遊景點和旅遊區相關設施的要求。

556 為恢復步行街原貌，區政府擬定若干需復修及改建的受損物業。舉例而言，2003 年，步行街的瀝青路被有西關麻石街特色的麻石板塊所取代。新鋪的麻石地面營造出傳統又古典的格調。麻石經加工後美觀耐用，質量更佳。自 2002 年 9 月 1 日起，整個上下九路段被定為步行街，投入資金人民幣 1,000 萬元建成一座商場，並製作各種歷史文化雕塑裝點此地。

557 利用「社會資金」（即私人投資）建造了一座高檔商業樓宇及一座四星級度假酒店。這些保育、維修及翻新措施，令這條商業步行街成為集商業與旅遊為一體的著名街道。

558 上下九廣場的一名發展商表示，政府宣佈改造計劃後，他提交了自己的方案並成功中標。他的方案遵從了改造要求，詳細描述了該區完工後的外貌。政府沒有投入啟動資金。發展商要有雄厚的財力來運作這個保育加重建的項目。他找到步行街的業主，商定了雙方都能接受的補償方式和金額，並簽訂改造協議²⁴³。大多數業主願意接受金錢

²⁴² 2004 年 11 月，廣州市國土資源和房屋管理局宣佈，超過 70% 的業主同意，新的破危房重建計劃方能啟動。於 2008 年 10 月 14 日摘自：<http://house.nen.com.cn/76283021518438400/20041120/1548068.shtml>。

²⁴³ 該項目始於 1995 年。那一時期，發展商可與受影響物業業主直接進行協商。

補償，極少數堅持重建後回遷。一期更新工程順利完工，改造過程給發展商帶來了實惠，在經濟上切實可行。二期工程則處於業主協商階段。政府不參與發展商的搬遷活動，但設定了改造標準，包括沿街建築物外立面的保育，以及清拆建築物其他部分後的保育；建築物的重建部分不能超過步行街上原有建築的高度。收回成本相當高昂，因為這條街是區內的商業旺地，每天都有大量客流。

圖 8.6: 上下九路的街景



559 廣州十甫假日酒店有限公司董事王劍先生說，他是政府挑選更新上下九路的發展商之一。他們通過補償現有業主，獲得建築的產權，隨後根據政府要求改造建築。據他所述，他們成功的保育了建築物的正面並在立面之後搭建起新的構造物。事實上，獲得一整片建築後，他們便可對建築進行全面重建。在立面之後，新的商場落地生根。建築物正面原有的窗戶保留下來，但卻無法再被打開。後面的商業建築基本上是圍封的結構。他認為此種保育及改造方式極為困難，且代價不菲，造價較一般的建造項目多出三倍。拆除立面之後的建築物前須作特殊的預防措施。儘管如此，他們仍賺取了建造一間酒店（現已完工並由假日酒店管理）所需的款額。他注意到，沿著這條商業街，一些建築物的正面保存了下來；而另一些則因原有建築無法修補而不得被拆除，並以複製品取而代之。其中的一些建築被完整的保存下來，僅進行了翻新而未實施任何改造。

560 顯而易見，生意的好轉和客流的增加令區政府名利雙收，不單創造了稅收，亦帶來了諸如促進就業、讓商界為社區作貢獻等好處。

新河浦綜合整治項目

561 新河浦社區被劃定為廣州核心歷史文化保育區。新河浦社區內包含一處省級保育區：中共「三大」舊址，以及「春園」、五大僑團、基督教東山堂等七處市級文化保育區。這一區域聳立著許多上世紀20年代所建造的中西風格的特殊建築。那一時期，許多海外華僑紛紛歸國經商，投入到救國事業中。

圖 8.8 該區遺址中的代表建築



圖 8.7 畫家筆下的新河浦綜合整治項目



562 由於一系列人為及自然因素，許多歷史建築狀況堪憂。更新前，許多基礎設施及綠地落後於現代發展步伐。為加快發掘歷史文化資源步伐，保育、利用和改善社區設施，並提高環境標準，廣州市政府安排越秀區政府開展協調工作。更新項目是在該區各組織共同努力下開展的。

563 根據市政府規定，該綜合更新項目分兩期開展。

564 第 I 期以中共「三大」舊址為中心。整個更新區面積約 93,600 平方米。項目於 2007 年 12 月開始，目前已接近尾聲。

565 更新內容包括：

- 樓宇：67 棟樓宇的立面改善工程，總面積 51,498 平方米，其原則是恢復建築原貌。選派特別小組向居民、長期居住在該區的人員以及對建築原貌熟悉的人士收集資料。新粉刷的外牆或元素須與該區的其他建築和諧，並應盡可能與原有色調相近。

- 道路工程：改善 17 條道路。
- 綠地、附屬及公用設施：6,400 平方米。
- 在地下暗敷管道、線路及管道系統：共 85,000 米。

566 第 II 期工程面積為 52,900 平方米。工期自 2008 年 10 月開始，2009 年 1 月結束。更新內容包括：

- 分別修建雨水管及污水管。
- 在地下暗敷管道並進行線路安裝。
- 改善環境：保育歷史文化遺址建築並實施道路綠化工程。

567 指導理念是「整舊如舊」，照此精神對許多中西風格一體的市內房屋進行了重新髹漆及維修，重現了東山區昔日的綠樹紅牆景象。

568 政府在項目開始前宣佈了維修及重建的詳情（越府，2007 年）²⁴⁴。該文件闡述了工程的目標、範圍以及項目的重要細節，以徵詢公眾意見。此外，向居民分發 1,600 份小冊子。透過該資料冊，居民充份了解項目情況、工程期限、管理安排以及服務承諾。其中亦載列一些重要注意事項，提請居民注意交通的重新安排及其他施工期間可能造成的不便。

569 居民代表說，大多數人對政府的保育工作表示支持，並且更新後物業價格上升。政府支付保育或重新髹漆建築外牆所需費用。雨水和污水都聚集在不同的地下沙井中。所有暴露在外的電線都被重新安裝並埋入地下。違例構築物被拆除。所有的安全網檐篷均須清除。同時對受損傳統窗框進行重新髹漆、修葺或更換。柱子上的裂紋以灌漿填補後，再進行粉刷以契合原建築顏色。所有天台上的圍欄都被拆除。政府還對變壓器、空調、曬衣架等有礙建築外觀的物件作出了擺放指引。由政府制定外牆色調，且物業業主不得更改。居民一般都會遵循政府的規定。有些業主還會自費給物業作內部翻新。業主在設計及修改建築內部方面享有更多自由，惟該等修改須遵照規劃指示進行。也有一些業主不願翻新內部樓面，而且拒不拆除建築立面的曬衣架、圍欄及空調。

570 由於項目主要以翻新和保育現存建築的外部架構和外貌，以及改善社區基礎設施為重點，故用於動員及補償現有業主及租戶的費用十分有限。這種模式以政府發起作為一種引導或鼓勵業主主動翻新內部構造和設計的手段，得到了業主的積極響應。

經驗教訓

571 上世紀 90 年代，廣州經歷了為清除貧民窟而胡亂拆除舊建築的時期。政府和私人

²⁴⁴ 於 2008 年 12 月 20 日，摘自越秀區政府 政府辦公室（2007 年 7 月 16 日）《關於全面整治新河浦涌社區周邊環境的通告》25 號，網址：<http://www.yuexiu.gov.cn/filecenter/filelist.jsp?catid=1804%7C3752>。

物業發展商對推動市區重建均表現出濃厚的興趣，而對地方社區的歷史、文化、社會等各方面以及居民的利益則甚少加以考慮。許多受影響居民被遷至較偏遠地區（其中許多需等待 8-10 年方能享受到公共交通帶來的便利）。醫療及教育資源通常亦無法與舊城區比擬。這種重建方法如今已難以推行，因為受影響地方社區的權利意識日益提高，也更加注重伸張權利。

572 舊城中的好地段大多很快耗盡。人們開始認識到，許多古老的建築和回憶都不復存在，這與飛快的工業化時期過後的環境變遷何其相似。對廣州的歷史文化特徵及地方社區社會建構的保育近年來日益受到關注。

573 更新的結果與物業市場的興衰密切相關。繁榮期購置的土地倘遇經濟冷風（例如 1997/8 年的亞洲金融危機），往往導致工程就此擱淺。因為項目推遲，有些業主不得不一再等待更長時間才能輪到重建，結果導致建築破損加劇，或者是回遷（若以回遷為補償方案的話）遙遙無期。事實上，自 2002 年以來，廣州就不再讓私人發展商涉足市區重建項目，這種做法減緩了市區更新的進程，不過政府的重點是拓展城市邊界，並將市中心從舊城區遷至天河區，那裏並不需要大興土木的重建。

574 廣州乃至中國其他城市的市區更新是市政府關注的重點。許多政府高管都參與到這一過程中，可以更好地縱覽和協調整個過程。市區更新不僅是指樓宇的重建或復修，同時也是城市再生的過程，與城市的整體定位及戰略發展緊密相連。

575 區級地方政府在識別有待重建地區及實施項目的過程中，亦扮演著重要角色。更新項目須經市級審批，確保項目符合整體的城市規劃。若能深入社區，將會更好地了解其社會及歷史特色，亦可獲得地方社區網絡的支持。此外，由於項目難以做到保密（這在中國幾乎是不可能的），所以居民、專家及其他利益相關者便有更多時間來表達他們的需要、關切及偏好²⁴⁵。

576 住宅物業的受影響業主擁有更多的選擇，可選擇現金補償，或搬遷至其他地區，惟須就搬遷地區與原地區之間房屋的價值差支付合理代價。在一些案例中，如在廣州解放東路試驗項目中，提供公寓到公寓的就近補償。廣州市政府正計劃向市區重建受影響物業業主提供最慷慨的補償方案，例如透過向業主提供充足現金補償，使其能够在臨近的大城市購買帶有基礎康樂設施的普通新公寓。這種方案在不久的將來付諸實踐後，可以從中學到更多經驗。

²⁴⁵ 在廣州，公眾諮詢尚處試驗階段，有關項目主要由政府撥款和居民出資。對香港而言，如果規劃階段無需嚴格保密，不妨考慮更多地發動地方社區參與討論。

參考資料

- 徐建華 (2005)。香港和廣州：舊城改造的模式及行動者比較，*中山大學學報論叢*，25 (5)，174-179。
- 廣州舊城改造擬出台新政街坊原地回遷將制度化 (2008年7月16日)。中國新聞社。2008年12月24日，取自 http://www.chinaorg.cn/new/02_sz_news/2008-07/16/content_5216787.htm。
- 中國人民政治協商會議 (廣州政協) (2007)。政府主導民生為重進一步完善我市老城區危破房改造工作協 (廣州市委員會專題調研組報告)。2008年12月24日，取自 <http://www.gzxx.gov.cn/cwyz/content.aspx?id=633383513229063750141>。
- 西關涅槃恩寧路之變 赴港招商收穫十餘意向 (2007年3月27日)。南方都市報。2008年12月24日，取自 from <http://gz.focus.cn/news/2007-03-27/295361.html>。
- 包毅 (2006)。土地徵用與房屋拆遷立法比較：以中美兩國為例，*華南農業大學學報 (社會科學版)*，5 (1)，125-130。2008年12月24日，取自中國期刊全文數據庫。
- 廣州舊城改造現五大難題：舊城改造項目逐個睇 (2008年6月20日)。金羊網 - 新快報。2008年12月24日，取自 http://www.ycwb.com/big5/news/2008-06/20/content_1916249.htm。
- 廣州擬集中力量改造獵德譚村和冼村等城中村 (2007年1月19日)。金羊網 - 新快報。2008年12月24日，<http://news.sohu.com/20070119/n247703370.shtml>。
- 舊城改造與文化傳承之廣州檢討 (2007年11月27日)。金羊網 - 新快報。2008年12月24日，取自 <http://city.finance.sina.com.cn/city/2007-11-27/93707.html>。
- 廣州危房2年急增5倍 全市危房近60萬平方米 (2008年10月14日)。資訊時報。2008年12月24日，取自 http://news.dayoo.com/guangzhou/61893/61895/200810/14/61895_4281681.htm。
- 兩無兩貴，新社區裏看病上學買菜出行愁煞人 (2008年4月2日)。金羊網 - 新快報。2008年12月24日，取自 http://big5.ycwb.com/xkb/2008-04/02/content_1848624.htm or <http://gzmsg.focus.cn/news/2008-04-02/451301.html>。
- 越秀舊樓變高檔洋房複建費500元/平方米 (2008年6月16日)。廣州日報。2008年12月24日，取自 <http://news.bbspace.cn/html/news/20080616/529333.html>。
- 東風小區居民爭取年內回遷 (2008年7月27日)。廣州日報。2008年12月24日，取自 http://gzdaily.dayoo.com/page/1/2008-07/27/A4/20080727A4_pdf.pdf。

第9章：六個城市的總結及比較

簡介

577 下述分析主要分為三個範疇：不同的市區更新策略（重建、保育、復修、活化）；不同的利益相關者（政府、商界、受影響社區乃至整個社會）；及歷史演變。市區更新中的舊區活化，往往是重建、保育及復修計劃的結合，因此我們將把側重點放在重建、保育及復修上。誠如第1章所述，圍繞以上的三個範疇有許多值得關心的問題。在以下的分析中，將首先比較幾個城市的市區更新制度框架，然後從重建、保育及復修三方面探討問題。至於歷史演變，下述分析將以當前的市區更新策略為焦點，必要時才會回顧歷史。

578 下述分析中的一個難題是設計一個通用的框架，以便對各個城市進行比較。研究中最初所用的框架乃從現行的市區重建策略（URS）演化而來，針對的是香港的問題，但香港的框架非常獨特，並不適合其他城市，譬如其他城市就沒有類似香港市區重建局的機構。研究組發現，把得自其他城市的資料放在香港的框架內研究，幾乎是不可能的。

579 本研究所包含的不同城市組合，在市區更新的某些方面確實有類似之處，但事實上，沒有任何一種框架能夠充份地涵蓋或描述各城市的市區更新策略。換言之，若是在對各城市的分析中採用一個通用的框架，而這些城市的市區更新架構又各有不同，則勢必造成許多「資料缺口」，難以適用於其他的城市，而且會漏掉各城市的市區更新策略的許多重要方面。不過，既然是比較分析，若是沒有一個通用框架，比較將無從談起。折中考慮，下述分析的框架將會嘗試把各個城市的相關資料歸納在一起，某些涉及其他城市的資料因為並不契合該框架的每個部分，故在本章中予以忽略。

市區更新過程中各城市共有的若干模式

580 戰後，各個城市普遍經歷了市區快速發展過程，導致市區發展的早期許多居住環境未達標準。許多城市市區更新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更新早期的主要特徵。近年來，保育及復修的工作日益重要及加速。

581 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。

582 在新加坡、首爾、東京及廣州²⁴⁶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。

²⁴⁶ 這一現象在廣州相對上並不十分明顯。

583 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市場解決。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。上海、廣州及台北²⁴⁷採用公私營合夥模式，而首爾政府則制訂更加龐大的規劃，準備將首爾舊市鎮重建為新市鎮，同時亦採用公私營合夥模式。

不同城市市區更新的目標

584 增強競爭力、促進經濟發展及提高生活環境質素，是各個亞洲城市市區更新政策中最常見的主題。

新加坡

585 市區更新是國家發展中的一個重要組成部分。概念規劃及總體規劃用於合理調整土地使用以符合國家的發展目標。從市區重建局（URA）隸屬國家發展部並為新加坡規劃機關這一事實中可窺見新加坡市區更新的重要性及其目標。

586 1974 年 URA 成立之初，便將文物保育列為其目標，但是真正推動保育工作大步前進的，却是 80 年代中期旅遊業發展所帶來的經濟利益。

東京

587 東京當代背景下的市區更新主要與經濟復甦有關。設立都市再生（UR）總部的目標是從環境、災難預防及國際化角度等方面，採取大膽創新的綜合市區再生措施促進 21 世紀市區更新項目，從而吸引私營機構投資，刺激國家經濟復甦。

首爾

588 從首爾市區更新政策的討論，不難看出首爾想要提升自身作為一個世界級城市之競爭力的願望。政策目標側重於改善城市肌理及居住環境。例如，新市鎮發展項目的目標就是改善首爾落後地區從住房到教育的生活環境，從而提高生活質素。

台北

589 《都市更新條例》訂明的市區更新目標為：透過市區更新推動市區土地的計劃用途、更新城市機能、改善生活環境以及促進公共利益。

²⁴⁷ 台北都市更新開發公司（政府持有 40% 股權）的成立即為一例。

上海

590 市區更新為城市再生的過程，與城市整體定位及策略發展有著緊密的聯繫。

廣州

591 跟其他城市一樣，廣州的市區更新目標就是要向「亞洲四小龍」看齊。近年來廣州文物保育的進步，顯然與旅遊業的發展密不可分。

制度框架

制訂及實施市區更新政策的制度安排

新加坡

592 國家發展部下設的市區更新局是新加坡的主要規劃及文物保育機構。市區更新政策以概念規劃及總體規劃²⁴⁸為背景。從架構上看，新加坡的市區更新制度安排是我們研究的所有城市中最為簡單的，其高度集中一個政府機構，並由該機構統籌協調。

東京

593 2001年5月，日本國家政府設立都市再生（UR）本部。UR是內閣設立的高級別制度架構，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。UR並非一個執行計劃的行政機構，而是一個用於確保市區更新項目發展必要法律及政策框架得以制訂的架構。而實際的政策則交予都道府縣、市及區域層面的相關政府部門執行。

594 東京市政府的東京都都市整備局（BUD）負責土地重劃及市區重建的規劃及實施。

595 都市再生機構（UR都市機構）的前身是都市基盤整備公團，為一家半官方組織。2004年7月1日都市基盤整備公團實施重組，成立了都市再生機構，並與政府的地方都市開發整備部門合併。UR都市機構目前已削減其在實際UR項目發展及執行中的直接職責（即包括土地收購及建造），並更加側重於促進市區更新，例如清理空地（如工廠用地）加以有效利用、支援地方公共機構及當地居民編撰城市再生發展計劃、促進各利益方達成共識並激勵私營機構參與等。

²⁴⁸ 概念規劃是新加坡的策略性土地利用及交通規劃，指導未來 40-50 年的發展。該規劃每十年修訂一次。最新的概念規劃為 2001 年版。總體規劃是指導新加坡未來 10-15 年中期發展的法定土地利用規劃。該規劃每五年修訂一次。最新版本的總體規劃於 2008 年 11 月獲批准。

首爾

596 首爾的整體市區更新政策的制度框架並不十分清晰。這可能是因為單是首爾的人口幾乎就佔到整個韓國的一半，由此造成國家政府與首爾都政府之間的關係錯綜複雜。在國家層面，國土海洋部顯然在制訂市區發展政策中扮演重要角色；而另一方面，首爾都政府在制訂首爾市市區更新政策中亦非常積極，且有時甚至十分自主。在新市鎮發展中，首爾都政府下設的新市鎮發展局負責制訂政策、評估、審批以及監控相關項目的實施情況。副市長所領導的新市鎮項目總部負責協調首爾都政府下屬的市區規劃辦公室與房屋辦公室之間的工作，並直接監管及實施新市鎮項目。

597 首爾住房公司為一家半官方組織，後經重組，負責實施新市鎮項目並提供行政支援，協調市政府、項目總規劃人與承包商之間的工作。

598 由業主及建築公司組建的一個協會（「合夥重建」）以首爾都政府頒佈的《聯合重建實施指引》為基準，實施大部分重建項目。

599 首爾發展研究所是一家政府資助的研究機構，負責為首爾的發展政策提供研究建議。

台北

600 台北市政府都市發展局下設的台北都市更新處是處理台北市市區更新問題的首要機構。

601 都市更新審議委員會負責審查市區更新計劃的技術及法律事宜、調節爭議、變換重建前後的土地權利，以及與市區更新有關的任何其他事宜。市長或其代表擔任委員會主席。

602 台北都市更新開發公司（市政府佔 40% 股權）成立於 2008 年，旨在推動促進需要重建但尚無私人舉措的地區的市區重建。

603 《都市更新條例》頒佈以來的大多數市區更新項目主要都是業主協會發起，再由參與其中的業主認購股份成立市區重建公司（股份有限公司）負責實施項目。

上海

604 直至最近之前，上海並無單一組織、部門或決策局推動市區更新。在 2009 年 2 月，

上海市政府成立了一個重建的工作小組，包括了主要有關重建的委員會、局、部門及地區代表，由市長與副市長擔任正副主席。重建工作涉及以下委員會及決策局：

- 上海市城鄉建設和交通委員會負責識別及甄選更新項目。
- 上海市發展和改革委員會負責審批更新項目的公共資金。
- 上海市規劃和國土資源管理局負責設定規劃標準及釐定更新項目提議是否已達到規劃標準及要求。
- 上海市住房保障和房屋管理局負責識別及監管危樓及失修建築物、決定補償級別並監管重建項目的住戶補償及搬遷。
- 上海市房屋土地資源管理局下設的上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護委員會，負責歷史文化風貌區和優秀歷史建築保育的行政及協調工作。上海市城市規劃管理局負責審批相關申請。

605 每個重建項目都有一個市級專責委員會，其成員來自市、區兩級的相關部門和各局。區政府則設立一個由相關部門代表組成的城區改造辦公室，負責估價和補償事宜。

606 上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護委員會辦公室負責文物保育工作的行政及協調事宜。

廣州

607 許多政府委員會、決策局及部門，（包括負責規劃、土地、住房及發展的委員會、決策局及部門）常介入城市更新過程：

- 廣州市建設委員會負責識別及甄選更新項目。
- 廣州市發展和改革委員會負責審批涉及到政府投資的項目（大部分項目）。
- 廣州市國土資源和房屋管理局負責識別及監管危樓及失修建築物、決定補償級別並監管重建項目的居民補償及搬遷。該局下設的廣州市危舊房改造辦公室改造辦公室負責編製及保存失修建築物重建項目的完整清單、評估及審批此等項目、就失修建築物重建指定基金提議安排，以及協調、指導及監管項目的實施。
- 當一個項目獲得市級批准後，有關區政府將成立一個舊市區改造辦公室。

實施機構的法定及行政管理權

新加坡

608 URA 現時的權力是由 1989 年的《規劃法令》所賦予的。URA 是國家發展部下屬的一個行政機構。

東京

609 2002 年，日本《城市規劃法》經過修訂，准許土地所有者、非牟利機構及私營發展公司在經三分之二的土地所有者同意後，建議修訂市鎮規劃。

610 2002 年頒佈的《都市再生特別措施法》以及 2004 年制訂的相應都市再生基本政策，旨在透過將協商時間從 15-20 年縮短至 7-8 年，來提高效率，並透過提高地積比率來鼓勵私人發展商開展重建項目。

首爾

611 1976 年頒佈的《城市重建法》確立了市區重建中公共及私人責任的基本架構。

612 新市鎮局及新市鎮項目總部權力由 2005 年頒佈的《都市重整促進特別法》所賦予，該法案界定了重建的市區核心區域及促進城市重建所使用的詳盡條文、程序及措施。

台北

613 《都市更新條例》確立了以市場為主導實施市區更新的詳盡監管框架。該條例訂明瞭組建重建協會及市區重建有限公司的條文。

上海

614 所有相關當局是指政府委員會、決策局及部門。有關當局在市區更新中的權力通常是由法律或規例（如《物權法》、《城市房屋拆遷管理條例》等）所賦予的。

廣州

615 （與上海相同）

在規劃與發展的過程中與土地所有權／承包有關的土地法及主管機關、政策方法及物業購置或收回的權力；

616 在新加坡、上海及廣州，市區土地由國家所有，而土地的使用則由批租制度所管轄。在東京、首爾及台北，除了政府所有的土地外，土地主要由公民所有。

617 在新加坡，99 年批租較為常見，此外還有 75 年甚至是自由買賣之批租。通常情況下，土地租契不予續期，除非續期與發展總體規劃相一致。在上海，70 年批租較為常見。2007 年，法律規定住宅用地租契在 70 年後將自動續期。

618 在本研究所涉及的城市中，重建計劃所規定的業主同意門檻比例在 50%到 90% 之間不等。而在所有的研究城市中，這一比例均遠遠低於香港²⁴⁹。

圖 9.1 由業主所發起的項目所規定的同意門檻%

	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	三分二業主合共擁有建築物總面積三分之二
廣州	

不同類型市區更新的相對重點

619 如上文所述，早期的市區更新主要著眼於重建，大部分為全面改建。近年來，對保育及復修的需求日益增長且更為迫切。不同的城市步調也顯然有所不同。

新加坡

620 與其他城市相比，新加坡政府在文物保育方面顯然走在前面，這要歸功於 URA 身兼規劃及文物保育機構雙職的機制。此外，由於在房屋市場中公營部門規模龐大，大部分重建由公營部門而非私營市場所發起。

東京

621 儘管政策重點並不明確，但重建在都市再生計劃中顯然佔主體地位。而保育、復修及復興的重要性近年來亦日益凸顯。

首爾

²⁴⁹ 根據香港法例 545 章《土地(為重新發展而強制售賣)條例》第三條，多數份數擁有人擁有不分割份數中不少於 90%的情況下才可進行申請；而根據第四條，審裁處須考慮現有發展的齡期或其維修狀況，並信納多數份數擁有人已採取合理步驟及以公平及合理的條件商議購買以獲取該地段的所有不分割份數。

622 大多數的精力都集中在重建上，而復修及保育工作則相對滯後。

台北

623 《都市更新條例》中雖然也提到了翻新和維護，但從該條例的詳情來看，大多數條文都是與改建有關，只是偶爾兼顧到復修。《都市更新條例》就復修所作的補貼規定，後來亦適用於改建。過往十年，學術界和公眾要求重視保育及復修之聲有增無減。

上海

624 顯然，重建是早期市區更新的核心要務。自 90 年代以來，保育的重要性日益凸顯。除第十個五年計劃（2001-2005）提出對缺乏獨立衛生設施的舊建築進行復修及保育外，研究組發現，上海的對政策的討論中關於現有樓宇復修的內容所見不多。但是研究組注意到，修復工程涉及到大規模改造，包括平改坡、增加升降機井道、改造為獨立單位等。

廣州

625 與上海類似，側重點主要放在重建項目上，對保育及復修的討論起步較晚，並通常是因旅遊業發展所需。

重建的主要模式／方法

重建集資

新加坡

626 市區重建中，URA 的職責僅限於審批項目是否遵守現行總體規劃，並不擔當主導角色。

東京

627 東京的重建集資主要由私人負責。重建主要由私營機構及土地所有者主導，政府從以下若干方面提供支持：

- 都道府縣提供無息貸款，為協助發起重建發展項目而注入現金流
- 分擔建設公共設施的成本
- 授予額外樓面面積比率
- 提供免稅優惠，便於發展商購置土地並補償受影響的各利益相關者。

首爾

628 新市鎮項目啟動之前，市區重建主要是私營市場的責任。國家住房基金提供貸款，為重建項目提供經濟支持。增加地積比率也是提高重建項目經濟價值的常用手段。為了鼓勵市中心的重建項目納入住宅單位，有時會向這些項目批出額外地積比率。

629 2002 年至 2007 年間，首爾都政府向新市鎮項目注入 317,368,000,000 韓元的資金。

台北

630 市區重建主要透過私人市場融資。業主成立協會後，項目實施公司（股份有限）透過發行股份及債券融資。透過國家發展基金機制，當地政府還可提供低息貸款資助重建項目。

631 為鼓勵重建，啟用了稅收鼓勵措施及額外容積。台北市政府亦以發還方式給予補助，用於解決重建協會及公司成立初期的成本，包括規劃成本。

上海

632 重建項目至少使用到兩種不同的模式

- 政府收購、清除及建設基本設施，其後將地塊售予發展商，用於重建。政府為徵地及其後的地盤平整提供資金，費用將從出售土地使用權中回收。
- 獲取區政府的資助及市政府的批准後，發展商即發起重建項目。在此案例中，發展商可能提供或獲取必要的資金。

廣州

633 廣州的情況與上海非常相似。

公營部門、商界、非政府機構、受影響團體以及公眾的角色

新加坡

634 重建中，URA 的主要工作是規劃及審批重建項目。重建項目主要由私營市場的發展商實施。

東京

635 市區重建中，政府的職責為設定主要法律及政策架構，指定市區重建區域，提供融資鼓勵措施（貸款、額外地積比率、建設公共設施授予免稅優惠及補助）及審批項目。

636 項目的發起人可以是公營部門、業主或發展商。如項目由公營部門發起，私營機構通常會作為合夥人參與實施重建。此外，由參與重建的土地所有者及發展商所成立的協會，是實施重建項目的主要機構。或者，亦可由發展商向業主購買土地，啟動重建項目。

637 如前文所述，UR 都市機構目前已削減其在實際 UR 項目發展及執行中的直接職責，並更加側重於促進市區重建。於 2008 年 3 月 31 日，在所有已完成的日本 UR 項目中，僅 5.4% 由 UR 都市機構直接進行。

首爾

638 發展新市鎮項目前，政府的主要角色是協作者，重建工作大部分由私營市場主導。2002 年開展新市鎮項目以來，公營部門的參與度有所增加。公私合夥指政府透過新市鎮發展局總攬項目，而作為半官方組織的首爾住房公司負責實施項目的一種模式。

台北

639 台北市政府的職責是迅行及公告劃定市區重建區，而市區重建的實施者主要是業主及私營機構。政府作為協作者，還會提供一定啟動補助和貸款、授予額外地積比率及稅務優惠。相關委員會及政府部門負責評估及審批項目及權利變換計劃。

640 鑒於業主牽頭及私營機構牽頭的方法影響有限，台北市政府成立了台北都市更新開發公司，政府佔 40% 股權，目的是在舊方法不奏效的地區加快當地的項目進度。

上海

641 上海的重建方式幾經變更，起初完全由政府干預，而後純粹由私營市場主導，最後演變成由政府主導，私營機構實施的模式。

642 目前，各級政府各司其職：市政府負責規劃及審批，區政府負責監管及協調。

643 商界負責重建項目的實施。

廣州

644 目前的重建模式中，政府發起重建項目，並負責補償及安置居民。政府收購重建土地後，將項目設計及建設工程公開招標，而後私人發展商將參與其中。

補償及安置政策：

新加坡

645 私營市場的重建主要是業主與租戶之間的私下安排。

東京

646 在土地重劃模式中，土地所有者及租契持有人有權參與成立重建協會。補償條款經重建協會的協商後制訂。經重建協會達成一致後，就可以「公寓換公寓」、「店舖換店舖」或甚至「公寓換店舖」(反之亦然)。未參與的土地所有者及租契持有人可按市價獲得補償，同樣，補償條款經重建協會及個人達成一致後訂立。當地政府機構或 UR 都市機構會在必要的情況下提供指引或資助。訴諸於法律的情況極為罕有。對租戶的補償主要由業主付還。重建協會可自行決定，是否允許原租戶重建後返回重建區。合資格的租戶也可能獲得低成本的城市（公共）房屋，但該補償方式在東京較為鮮見。

首爾

647 合夥模式中，業主可透過與建築公司協同成立重建協會，參與市區重建項目。業主可獲領優先購房證，重新在重建地盤購房。優先購房證可在市場上轉讓。

648 至少在改建期間，業主佔用人及租戶會獲得搬遷的現金補償。

649 在指定重建區，還要在劃定區域內建設出租房，以供租戶回遷。但是該條文對指定重建區外的項目並不適用。

650 租戶，尤其是店舖經營商，由於不滿補償金額，而與項目實施者發生衝突的事件仍屢見報端。

台北

651 土地及樓宇業主的權利受權利變換制度規管。對於未參與重建的業主，根據重建協會提出並經都市更新審議委員會批准的權利變換方案，決定如何補償。

652 《都市更新條例》(第 37 條)中對重建中租戶的補償作出規定。就住宅單位而言，補償金額等同於一年租金；如租約餘期不足一年，補償金額將等同於租約餘期之全部租金。如為非住宅單位，補償金額等同於兩個月的租金。

上海

653 根據上海當前的拆遷條例，業主佔用人可有以下三種選擇：

- 市值加上 25-30%額外補助的現金補償，或
- 遠遷 – 社區設施更加齊全，或
- 原地安置（通常很難實現）

654 租戶將被安排遠遷至面積相若的住房。

廣州

655 本次研究期間，廣州政府正在制訂一套新的業主補償制度，主要是以新房換舊房作為補償，新房價值按周邊新房的當前市價計算。在上海，業主還可選擇就地安置或遠遷安置。

656 對租戶的補償基本上由業主及租戶私下決定。居住於國有物業的租戶可獲得現金或安置補償。補償方式取決於剩餘租賃合約的期限。

社區參與程序

新加坡

657 新加坡並無明文規定要求受影響及鄰近社區參與重建項目。雖然新加坡有許多大型發展商，但研究組在當前研究中並未發現任何業主參與計劃。

東京

658 東京的重建項目雖然是私營市場運作實施，但也離不開社區參與，主要體現在四個不同層面：

- 文化層面，日本文化中存在「Nemawashi」（日文「根回し」，意為鋪墊工作）的傳統，在提出項目後會展開一個非正式的過程，期間與有關人士商議，收集他們的反饋意見及尋求支持。
- 城市規劃層面，《1992 年城市規劃修訂法》要求所有市鎮當局編製公眾參與的

總體規劃。

- 地方規劃層面，1980年，《城市規劃法》經修訂後，推出地區規劃，增加公眾在市區規劃中的參與度。2002年，《城市規劃法》經修訂後增加了條文，准許土地所有者、非政府機構及發展商在經三分之二的土地所有者同意後，建議修訂規劃。
- 項目層面，在土地重劃模式中，原土地所有者是重建協會的基本合夥人。

首爾

659 合夥模式中，《城市重建法》規定，須徵得三分之二的業主同意並舉行公開聽證會。

660 新市鎮項目雖然是首爾都政府發起和指定，但必須諮詢目標地區的居民及區議會的意見，由區議會向市政府提交申請，隨後還要在市一級徵詢相關組織的意見。

台北

661 如《都市更新條例》(第5條)所規定，在決定是否將某區域劃定為市區更新區時，居民的觀點及偏好亦應考慮在內。

662 自陳水扁擔任市長以來，台北的社區發展得到加強。里長、社區規劃師、社區與發展協會以及其他社區組織在社區主導的市區更新過程中，均發揮著協調者的作用。

663 《都市更新條例》訂明瞭獲得業主同意的門檻，及訂明未獲100%業主同意時舉行公聽會的法定法定形式和期限。

上海

664 《上海市城市規劃條例》規定，城市規劃過程中應徵詢公眾意見。並且須透過公共論壇、會議及聽證會等方式，聽取居民、有關部門及有關利益相關者的意見。重建項目開展前，須徵得2/3的業主同意。

廣州

665 在廣州方面，公眾參與程序逐漸形成。公告、民意調查以及與業主召開會議均是使社區及利益相關者參與重建的方法。重建項目開展前，須徵得2/3的業主同意。

文物保育的主要模式／方法

保育融資

新加坡

666 新加坡政府並未就私人物業保育提供任何補助或補償。在文物保育早期，政府的工作僅限於收購有關地塊或在地盤租期屆滿後將其收回，然後將該地盤向私營機構或個人招標，招標條件是新業主必須遵循 URA 有關翻新樓宇的標準。

667 古跡保存局實施免稅計劃，為復修及維護公營部門所有的古跡融資。

668 為鼓勵文物保育，近期新加坡政府豁免發展費及豁免泊車位不足的徵費，並向祖傳平房的業主提供建築樓面面積獎勵計劃，以保存其樓宇。

日本

669 保育修繕工作須由重大文化財產所有者或其保管機構實行。文化事務廳為所有者或保管機構提供必要的指導、建議、意見及補貼。提供稅惠措施及對相鄰地盤授予額外地積比率亦是另一種支持方式。

首爾

670 政府直接出資保存古跡及國家級文物。除首爾都政府收購的少數韓屋外，翻新及維修的費用由韓屋業主承擔。北村的韓屋業主每修復一棟韓屋，可得到約 30,000-60,000 美元的貸款。

台北

671 針對私有遺址的文物保育，台北政府可收購包括土地及樓宇在內的產業或與業主換地，亦可將保育工作留給業主負責，同時補償業主的損失或允許容積移轉，及補貼受保育遺址的管理、維護和修復成本，條件是該等遺址須對公眾開放。

上海

672 上海的文物保育基本上由政府主導。政府負責構建所需法律、法規及相關管理架構。歷史建築由公眾推薦、政府部門遴選、專家評議，最終由政府批准。市級及區級政府可設立指定文物保育基金，資金來源包括各級政府的撥款、捐獻及出售或租賃樓宇所得收入。鼓勵歷史建築的活化再利用，提高保育區的財政永續性。

673 《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》中有關條例規定，保育區內原先准許的地積比率，可以轉移至異地。

廣州

674 保存遺跡及古跡基本上由政府出資進行。廣州對店舖住房交錯的街區的保育曾一度滯後。在廣州上九街及下九街案例中，保育工程是整個步行街改造的一部分，面向私人招標，允許在店舖正面之後搭建新式構築物，作為給予保育工程的間接資助。

公營部門、商界、非政府機構、受影響機構的角色

新加坡

675 URA 是文物保育的規劃及指定機構。新聞通訊及藝術部下設的古跡保存局負責保存古跡。

676 除唐人街的示範項目外，文物保育主要是私營機構及業主的責任。

東京

677 保育主要由政府主導，透過指定樓宇、歷史遺址及地帶進行。主要機構是文化廳下屬的文化事務委員會，文化事務委員會展開調查和研訊。《文化財產保護法》賦權的文部科學省負責審批指定。

首爾

678 雖然保育古跡及國寶是政府之責，但私有韓屋却是由業主負責保育，政府的作用並不積極。不過，在本次研究期間，政府正準備立法保育韓屋。

台北

679 將建築物及遺址列為受保育文化遺產雖然是政府的職責，但我們發現，許多案例中的建築物及遺址得以入選亦離不開本地及專業團體的奔走呼籲。隸屬於內政部的文化建設委員會是負責遺產政策的中央機構，而縣(市)政府則是負責該項政策的地方機構。

上海

680 文物保育工作基本上由政府主導。

廣州

681 與上海情況類似

復修

682 從本次研究的所有城市來看，復修被排在市區重建模式中非常靠後的位置，直到近年來才逐漸興起。

683 在台北及首爾，政府對私人所有樓宇的翻新及維修提供經濟支持。其他城市中，私人樓宇的復修主要是業主的責任。東京政府提供的支持，主要為非物質性及教育性的支持。

第 10 章：經驗教訓、結論及建議

經驗教訓

684 下文闡述了我們從不同的城市研究中汲取的主要經驗教訓，也許可為香港的市區更新所借鑑。儘管「學到」某些教訓，可是這些教訓也許已以相似的方式或相似的方向在香港重演。本章之所以闡述這些「教訓」，是為了提醒我們香港並不是唯一遇到這些問題的城市，事實上，其他城市在此之前就嘗試過類似的策略。

新加坡的經驗教訓

685 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）

686 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。

687 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。

688 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

689 由於城市更新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。

690 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。

691 我們注意到，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。

692 市政府可發行住房債券為重建項目融資。

693 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

694 該經驗教訓主要與重建有關。

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

696 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。

697 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

698 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，台北將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。

699 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），旨在對那些最需要更新但過往數年遲遲未能動工的地區進行重建。

700 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。

701 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。

702 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

703 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。私營發展商參與項目設計及重建工作。

704 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。

705 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

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

707 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」。

708 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

709 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更新尤為重要。

710 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。

711 公營主導或私營主導：許多城市在不同的市區發展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。

712 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市場的主要獎勵。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）

713 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。

714 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；上海和廣州的同意門檻為 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%。

715 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，而這亦非現時市區重建局權限之內。

716 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）

717 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。

718 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²⁵⁰。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。

719 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（如建築局及消防處）的規定。

720 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。

721 許多城市均為復修私有保育建築提供貸款。

總結（復修）

722 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。

723 由於改造危房的需要，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二的業主同意。

總結（政府角色）

724 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更新模式各不相同，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。

725 就參與實施市區更新項目的範圍而言，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）與東京、首爾及台北極為相似。

總結（私營市場）

726 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

²⁵⁰ 在新加坡的個案中，我們僅在網誌中見到反對之聲，並未見諸報端。

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）。

727 在若干城市（新加坡、東京、廣州及上海）中，私營市場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，容積移轉促使私營機構參與文物保育工作。

總結（社區）

728 在首爾、東京及台北，業主在更新中發揮重要作用。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）的一個更新項目爆發的衝突即為一例²⁵¹。由於強勁的社區發展，台北更新進程相當成功，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更新策略的制訂中佔有重要地位。

729 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

730 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、市區發展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更新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。

²⁵¹ 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。

建議總結

731 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

732 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同時，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。

733 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。

734 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

735 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。

736 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

737 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²⁵²。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²⁵³，透明度與賠償的問題須一併考慮。

社群參與

738 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。

739 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

740 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

²⁵² 現時以鄰近住宅「七年樓齡」賠償準則是高於現時被收購樓宇的市價，有時更會較粗發展價值為高。

²⁵³ 廣義來說，除了業主參與重建項目的擁有權外，亦可以包括在規劃、設計、及執行過程中的參與。

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

741 重建的資金籌措有兩個議題：一是重建上財務的誘因，即在現有市場價值、計劃及重建支出、財務風險、及財務成本之上的盈利。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。

742 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。

743 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

744 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

745 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。

746 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。

747 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

748 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

749 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。

鳴謝

研隊特別鳴謝以下多位人士、辦公室及組織。只有他們的幫助，這個研究才能够得以順利完成。

新加坡

1. 鄭堅奮先生，主席，聯設計建築師 (商店持有人)
2. 張南興先生，董事總經理，聯設計建築師 (商店持有人)
3. Mr Chia Boon Pin, 顧問，遠東機構房產公司
4. Mr Kevin Tan, Singapore Heritage Society
5. Dr Lai Chee Kien, 新加坡國立大學建築系
6. Ms Ong Lay Hua, Architect Planner for Central Area, 市區重建局
7. Dr Johannes Widodo, 新加坡國立大學建築系

東京，日本

8. 明石達生先生，國土交通省國土技術政策總合研究所都市計劃研究室長
9. 遠藤薰教授，東京大學
10. 福島孝治先生，研究主任全國市街地再開發協會
11. 中井檢裕教授，東京工業大學
12. 難波，SMG Partners Ltd.
13. 岡田曉子小姐，研究員，全國市街地再開發協會
14. 綿引正宏主席，SMG Partners Ltd. (從前於森大廈株式會社負責六本木項目)
15. 六本木，森大廈株式會社
16. 明治生命館，三菱地所設計公司

首爾，韓國

17. Cheongyecheon Museum
18. Dr Jang Jae-young, Researcher, Advisory Group for City Planning, City Planning Commission, Seoul Metropolitan Government
19. Prof Kim Kwang-joong, Associate Professor, Department of Environmental Planning, Seoul National University
20. Dr Lee Jeong-Deok, General Manager, Seoul Metropolitan SH Corporation (Eunpyeong New Town)
21. Dr Lee Jung-joong (常任企劃團長), Advisory Group for City Planning, City Planning Commission, Seoul Metropolitan Government
22. Ms Lee Kyungah, Hanok Team, Architecture Division, Housing Bureau of Seoul Metropolitan Government
23. Mr Park Dong-hoon, Hi Seoul Greeters, Cultural-Heritage Volunteer Guide

24. Dr Jang Nam-Jong, Research Fellow, Metropolitan Planning Research Group Seoul Development Institute
25. Dr Yang Jae-Seob, Research Fellow, Metropolitan Planning Research Group Seoul Development Institute

台北

26. OURS
27. 中華民國社區營造學會
28. 台北縣文化局
29. 台北市都市發展局都市更新處
30. 台北市文化基金會
31. 台北市八頭里仁協會
32. 專業者都市改革組織
33. 吳佳霖秘書長，寶藏巖社區聚落
34. 陳亮全教授，國家災害防救科技中心
35. 陳博雅系主任，文化大學市政與環境規劃學系
36. 黃健二教授，文化大學市政與環境規劃學系
37. 鄭勝分助理教授，國立台灣師範大學社會教育學系
38. 許世雨副教授，中國文化大學市政暨環境規劃學系
39. 江明修教授，政治大學公共行政學系暨研究所
40. 黃麗美助理教授，國立台北市立教育大學教育系
41. 陳定銘助理教授，國立中央大學客家政治經濟研究所

上海

42. 上海市房屋土地資源管理局
43. 陳建邦先生，規劃及發展總監，瑞安房地產發展有限公司
44. 肖達博士，上海同濟大學
45. 鄭時齡教授，同濟大學建築與城市規劃學院
46. 上海市城市規劃管理局
47. 香港特區政府駐上海經濟貿易辦事處
48. 副處長趙德和先生，上海市建設和交通委員會
49. 陳儉小姐 猶太難民在上海紀念館館長
50. 科長王鴻均先生，上海市虹口區房屋土地管理局權籍管理科

廣州

51. 蔡禾教授，副院長，中山大學政治與公共事務管理學院
52. 陳小泉副局長，廣州市越秀區建設和市政局
53. 劉志偉主任，廣州市城市房屋拆遷管理辦公室
54. 王玉萍中心主任，廣州市荔灣區上下九商業步行街管理服務中心

55. 謝琚老師，廣東工業大學 文法學院社會工作系
56. 嚴啓明副會長，廣州市商業步行街商會
57. 香港特區政府駐粵經濟貿易辦事處
58. 廣州市人民政府外事辦公室，廣州市人民政府港澳事務辦公室
59. 萬志堅，廣州市越山經濟發展有限公司
60. 廣州十甫假日酒店有限公司董事王劍先生
61. 江琮主任，新河浦社區區委
62. 劉遠綜合部部長，廣州市荔灣區人民政府連片危破房改造項目辦公室
63. 黃成軍處長，廣州市建設委員會房地產開發建設處村鎮建設處
64. 黃郁雯，長者服務中心主任，文昌鄰舍康齡社區服務中心
65. 綜治社工龔萍，新河浦社區區委