

《市区重建策略》检讨督导委员会

委员建议在「公众参与」阶段提出讨论的主要事项

委员的建议(1)

1. 政府应否减轻其在市区更新方面的角色？
2. 政府应否把促进私人机构参与市区更新视作较优先处理的工作？
3. 应否让原来的业主 / 居民选择「原区安置」？
4. 负责市区更新的机关应否同时是市区的规划机关？
5. 相对于古物古迹办事处，市区重建局在文物保育方面担当甚么角色？
6. 何谓「活化」，特别是对商业活动频繁和有大量人流的地区而言？我们应否选择性地使用「活化」一词？
7. 现时的社会影响评估是否有用及 / 或有效？应否进行检讨，使之更具成效？
8. 应否深入探讨「转移发展权益」，以便就有关课题作出明智决定？

委员的建议(2)

我想提出以下主要议题，供公众论坛和专题讨论会讨论：

主要原则

- 市区更新应如何配合香港的整体市区发展计划？应如何使市区更新的工作与市区发展工作接轨？
- 市区更新应否以发展主导，而各项目应否以财政自给模式运作？
- 政府应否在市区更新工作担当主导角色？政府应否资助那些财政上不能自给但可带来很大社会效益的项目？

持份者与社区参与

- 受影响的单位 / 商铺拥有人可否选择以重建项目的业权作为交换条件？
- 他们能以甚么方式参与整个项目的发展过程？
- 有何其它方法可令受影响的持份者对更新项目产生更大的归属感和感到自豪？

委员的建议(3)

在研究的下个阶段，我认为应集中研究未来路向及如何订出可解决认定问题的务实策略。我已在 2008 年 8 月 21 日的电邮中提出应予关注的课题，供委员会进一步研究。经检视后，我把这些事项重新组合，并另外补充几项如下：

- a) 市区更新的定义与范围；
- b) 参与市区更新的机构及其相关角色；
- c) 检讨影响市区更新的政府政策；以及如何促进私营机构参与市区更新；
- d) 市区更新的业务模式；
- e) 规划过程；
- f) 市区更新项目对发展商的吸引力；
- g) 尚未明朗期；
- h) 整合土地与楼宇的过程；
- i) 转移地积比率；以及
- j) 以发行债券作为融资方法

我会在下文发表对上述课题的意见。这些意见未必全面，应由顾问提出一个能切合整体的全面建议。我相信委员会应特别注意或关注这些课题。

a) 市区更新的定义与范围

我们应把市区更新的涵盖范围扩展至包括楼宇整段使用期间的用途、管理和维修保养，正如为市民提供涵盖生、老、病、死的全面医护服务一样。我会在下文 c)段阐述。

b) 参与市区更新的机构及其相关角色

参与市区更新的机构不应局限于市建局、政府的决策局和部门。

房协

房协的角色十分重要。我建议应认真考虑加强房协在翻新与复修方面的角色，亦应考虑就房协在这方面的角色给予法定支持，令其有承担及有认受性来履行任务。

发展商

发展商的角色亦不容忽视，因为最终还是由发展商担当执行机构。从其它城市汲取的经验显示，在市区更新过程中，政府与发展商之间的合作至为重要。

团体拥有的特别用途土地

有些团体很久以前已获拨作特别用途(宗教、慈善、特别工业等用途)的土地。这些团体通常都拥有尚有发展潜力的土地。政府政策应予配合，鼓励而非限制重新发展这类土地。在多个市区更新案例中，须予拆卸的现有楼宇，其地积比率过高，以致财政可行性不大吸引。如附近有上述类别的土地，政府应考虑采用「挂钩发展地盘」模式，以便容许更大弹性的设计和增加财政可行性。

c) 检讨影响市区更新的政府政策；以及如何促进私营机构参与市区更新

现行的政府政策、做法和管制发展的法例，过于侧重发展和重建。如有人拟更改某幢现有楼宇的用途，或改建该楼宇，所涉及的规划、土地及建筑物审批程序相当繁复和耗时，变相不鼓励业主或住客对楼宇作出任何改变。现时的构思是更着重活化、保育和复修。政府如不改善现行的做法、政策和法例，便无法有效落实上述政策。特别是规划申请、契约修订和商讨地价等程序需时超过 2 年。市场瞬息万变，政府应设立一个平台，方便业主和住客合法地更改楼宇用途及进行改建。

在某些案例中，城规会规定如更改现有楼宇用途便须减低楼宇的体积。这类政策实际上是阻止业主因应市场变化而改动现有楼宇。我建议政府采用「不溯既往」的政策豁免现时的楼宇体积规限。

d) 市区更新的业务模式

e) 规划过程

f) 市区更新项目对发展商的吸引力

我一向主张检讨最终应为市区更新订定一套业务模式。市区更新的重点似乎都放在规划、社会、政治和财务等方面。我的看法是，推行一项市区更新项目通常需时 7 年，与经济的周期吻合。这意味项目在经济高峯期展开，可能会在经济低迷时完成。因此，项目展开时所评估的财政可行性与完成后的财政能力可能大相径庭，若真的存在这种情况，虽然个别项目仍须评估财政可行性，但这确实显示就宏观的市区更新策略而言，评估财政可行性的用处不大。

我说的业务模式，是指一种营运的方式，这种营运方式能提供足够的弹性，并能顾及市区更新各方参与者所关注的问题。举例来说，发展商主要关注的是发展建议的**落实程度**，即重建用途和所需的*时间*。发展商在未获正式的规划许可之前不会乐意作出任何合理的财政承诺，因为项目的财政可行性会视乎项目的地积比率、用途和落成后的设计而定。检讨过程中协调各方和持份者所关注的问题是发挥平衡作用的重要步骤。如有需要，我乐意与相关人士进一步讨论这个课题。

g) 尚未明朗期

尚未明朗期对非住宅物业业主影响颇大。我曾参与某项收回工业楼宇计划，由于政府在实际收回楼宇的几年前便公布收回计划，有关楼宇受到尚未明朗期严重的负面影响。计划公布后，小规模经营者遇上重大的财政和营运困难，又得不到应有的赔偿；其交易伙伴拒绝给予信贷，并把订单给予其它前景较明朗的公司。当时这些公司的老板因生计受影响而流泪的情景仍历历在目。更苦不堪言的，是他们获得的赔偿额是按正式通知收回日期的估值计算，距首次公布收回相隔数年，而他们的业务已大受打击。

商铺的情况亦一样。

检讨的目标之一必须能解决上述问题，特别是政府现时的策略是要鼓励和方便中小企业营商。

h) 整合土地与楼宇的过程

政府现正考虑降低引用《土地(为重新发展而强制售卖)条例》(条例)的申请门槛。我建议委员会考虑下述提议：

- 1) 容许条例可同时适用于多幅地段，而不是按逐幅地段引用条例。倡议者可提出把数幅地段甚至政府用地合并的「方案」。这样会有助推行更多综合发展而不是单幢式发展。应成立特别审裁小组评估该类方案在规划上的裨益，并裁定应否通过方案。
- 2) 条例亦应适用于整合土地，因为新界有很多有业权问题(例如业主下落不明)的土地。
- 3) 在考虑新加坡的做法和本地的情况后，我建议把土地的申请门槛定为 70%，楼龄超过 25 年的楼宇为 80%；少于 25 年则 85%。

i) 转移地积比率

我想这个课题不用多作解释。我们可考虑设立一套与旧的「乙种换地权益书」相若的制度，让历史建筑物的拥有人把发展潜力的权益转让予第三者。至于可转移的程度则须订立规则处理。

j) 以发行债券作为融资方法

政府及 / 或市建局应考虑发行长期债 以资助进行市区更新。我们应在讨论上文 d)项的业务模式时同时讨论这个课题。

以上是我对部分较具争议性的课题的意见。我乐意在检讨委员会即将举行的第四次会议讨论这些课题；或与局方成员进行小组讨论。

委员的建议(4)

- 1) 市区在「重建」或「更新」或「保存」或「活化」后被「仕绅化」是否在所难免；或是否必然结果？市建局是否「元凶」？
- 2) 我们的社会瞬息万变，社会价值观亦随之转变，须知道随机应变才是求存之道。在现行僵化的市区重建策略和欠灵活的市区重建局条例下，市建局如何「应变」？
- 3) 现时有关市建局的法例条文大部分只侧重于「重建」，关于其它三个业务策略的内容几乎付诸厥如。市建局长远来说如何处理这个问题？
- 4) 市建局作为执法(市区重建局的条例)机制，每次拟收回物业时必须事先张扬。因此，与发展商不同，市建局不事先公布便不可进行收购；以致须要赔偿的楼价往往高于市价 3 至 4 倍。市建局其实是「双输」。公众对此有何观感？市建局每次推行项目所蒙受的损失都是纳税人的金钱；我想提出的问题见下文第(5)段。
- 5) 市建局推行项目的原意是为落实四大业务策略，而项目无须任何土地成本。换言之，即是由纳税人补偿另一批业主。日后，市建局重建的少层数住宅物业项目(坐落中区核心地带连优美花园的 4 或 5 层楼高的物业)的发展商与业主便渔人得利，坐享其成，尤其是在二手市场方面。政府有何对策？

委员的建议(5)

在「公众参与」阶段进一步讨论的课题与事项

课题	事项	意见
保存社会网络	<p>除了金钱赔偿外，受影响的业主应否获提供以下选择：</p> <ul style="list-style-type: none">• 楼换楼• 铺换铺• 铺换楼• 参与发展 <p>如何才算合理的赔偿？</p>	<p>根据从东京汲取的经验，受影响业主应获提供这些选择方案，以减少不必要的纠纷。</p>
可居住城市的城市设计和发 展密度	<p>应否把更新的地区作为示范美好城市和建筑设计的典范？</p> <p>鉴于更新项目的密度愈高，财政可行性便愈大，发展密度应否成为市区更新的主要考虑因素？</p>	<p>市区更新的项目应尊重地区特色，并依循妥善的城市设计原则进行。须予更新的地区应成为示范美好城市和建筑设计的典范。如市区更新项目完全由财政主导，而利润回报成为最主要的考虑因素，则上述目标恐难达到。</p>

<p>市区更新的范围</p>	<p>市区更新的范围应否由住宅区扩展至下述范围：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 工业区； ● 街道风貌和城市休憩空间； ● 海旁和码头； ● 保存历史建筑物和地点？ 	<p>市区更新范围不应只限于住宅区。旧工业区、旧街和海旁亦可进行更新，成为吸引市民和游客的热点。当局现时并无设立机构推行这类措施。</p>
<p>决定进行重建、复修、保存和活化的准则</p>	<p>决定在选定的更新地区进行重建、复修、保存或活化时，应考虑甚么准则？</p>	<p>准则应包括但不限于：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 对社会网络的影响； ● 现存的历史建筑物或场地； ● 现有的发展密度； ● 楼宇状况等。
<p>财政的可持续性</p>	<p>如何平衡财政的可行性与其它因素(包括保存社区网络、最适当的发展密度及保存地方特色)？</p> <p>可否把政府土地拨予市建局进行发展，以抵偿一些未能赚取回报的项目？</p>	<p>不应以利润作为市区更新唯一的考虑因素，应同时考虑保存社会网络和地区特色，以减轻仕绅化。</p> <p>市建局不需要承担那些可由私人发展商推行的项目。</p> <p>业主应承担妥善维修保养其楼宇的责任，尽量减少动用公帑。</p>

委员的建议(6)

现时的《市区重建策略》检讨十分切合时宜，并有需要订定一套获公众共识作支持的政策，以配合市民对城市规划、文物保育和加强社会肌理方面不断转变的诉求。此外，亦须考虑那些致力保障既得利益的压力团体和地区组织所带来的政治影响力。政府和私人发展商的角色亦须予检讨，并须从务实的角度检视市建局须承担的项目(部分是土发公司留下来的项目)，以及须在不同持份者的利益之间求取平衡(或大致上得到平衡)，而政府则须订立能平衡四大业务策略(复修、重建、保存和活化)的目标与公共开支的明确政策。市建局能否确立威信，制订与落实政策的工作至为重要。

在公众论坛提出作咨询的主要课题可分类如下：

(A) 平衡重建与活化

1. 政府会否继续授权市建局(或市建局与其它政府机构例如房协或房委会合作)继续为面积细小的旧区进行所需的重建？
2. 市建局(或其延伸机构)会否继续根据以往订立的速度进行重建？
3. 市建局应否更着重活化工作，担当政府的代理人，按回收成本的形式，贷款予业主组织进行楼宇维修保养？
4. 如何鼓励地区的业主改善现有楼宇的状况，或参与楼宇重建工作？
5. 政府可否考虑向现时的业主提供诱因，鼓励他们保存已评级的历史建筑物？

(B) 平衡不同持份者的利益

1. 政府是否已采取足够措施，对市场力量以尊重但不受其支配的态度，物色须予复修的地区，并就改善工作订定先后次序的时间表？

2. 如何以经常及持续方式筹措推行市区更新项目所需的资金？
3. 如何在补偿方面，平衡商铺与住宅单位拥有人；以及业主与租客之间的对立权益？
4. 就平衡私人物业权益与社会利益而言，公众是否认为现时有关强制收购的准则整体上合理和可以接受？
5. 要争取更多地区人士支持重建项目，除直接提供金钱赔偿外，是否还有其它诱因？
6. 有何可行方法邀请地区的物业拥有人参与重建项目？

(C) 平衡保存与重建

1. 现时物色历史文物地点作保育的做法是否足够和务实？
2. 鉴于公众愈来愈渴望能保存须予复修的地区的社区肌理，政府可否订立政策，在地区的失修情况和保存附近的社区肌理之间作出客观平衡？
3. 对于就外地城市保存社会肌理的做法所进行的研究，我们从中有何体验？
4. 对于可能须予复修的地区，会否进行更多咨询，以改善与该区受影响业主 / 住客的沟通？