

《市区重建策略》检讨

督导委员会

拟在「公众参与」阶段提出讨论的主要事项

目的

本文件载述拟在《市区重建策略》检讨的「公众参与」阶段提出与公众讨论的主要事项。

背景

2. 我们曾于 2009 年 1 月 22 日的督导委员会会议上提交督导委员会文件编号 3/2009(见附件 A)。该文件载述在《市区重建策略》检讨的「构想阶段」就现行的《市区重建策略》及市区更新计划搜集所得的公众意见。下一步工作是决定应就哪些主要事项广邀市民表达意见，并订定可选择方案，以期在「公众参与」阶段达成共识。

3. 为了能更彻底讨论有关的主要事项，我们已安排在 2009 年 3 月 9 日举行督导委员会特别会议。我们较早前已邀请委员建议一些主要事项，以便在《市区重建策略》检讨的「公众参与」阶段与市民共同讨论。6 名委员已就此提供了多项意见(见附件 B)。

拟定的主要事项

4. 在考虑于「构想阶段」搜集所得的公众意见及委员的建议后，我们建议在《市区重建策略》检讨的「公众参与」阶段集中讨论以下各段所载的事项。

(1) 市区更新的愿景与范围

- 市区更新与香港的整体市区发展规划之间的关系，以及如何确保这两个层面的规划工作得以配合。
- 市区更新的范围应涵盖楼宇在使用期各阶段的用途、管理及维修保养。政府现时的政策和法例(在规划、地政及建筑审批过程方面)主要着眼于发展与重建，未能为有意更改现时用途或改建现有楼宇的业主提供充分协助。
- 市区更新范围不应只限于住宅区，我们亦须顾及旧工业区、街道外貌、海旁与码头。但怎样的组织架构才能适切地监督其规划及执行？
- 曾进行市区更新的旧区是否难免被仕绅化；抑或主要视乎市区重建局(市建局)现时的做法？
- 市区更新项目可提供宝贵机会，就理想的市区设计和建筑设计立下典范。《市区重建策略》须订立哪类规定使上述愿景得以落实？

(2) 市区更新的四大业务策略

- 以甚么准则决定选定作市区更新的旧区应采用哪种市区更新策略或混合式策略(即重建发展、楼宇复修、文物保育或旧区活化)？有建议认为有关准则应包括但不限于现

有的楼宇状况；对现存社会网络的影响；现存的历史建筑物或场地；现时的发展密度等因素。

- 《市区重建局条例》主要着眼于重建发展(甚少提及楼宇复修及文物保育，而旧区活化更完全没有提及)。是否需要修改该条例，为市建局的长远工作提供一个较佳的法律架构？此外，亦有需要为「旧区活化」提供更精确的定义，因为「活化」一词有时会与「美化」互用。
- 《市区重建策略》包括一些较进取的目标，例如在 20 年内重建约 2 000 幢正在老化或日久失修的楼宇及安置约 27 000 个租户。观乎市建局自 2001 年以来的工作进度，这些目标是否实际？
- 应更重视复修旧楼的工作，因为有助保存地区特色与社区网络。政府与市建局应否更积极鼓励旧楼业主维修保养及复修其楼宇；抑或基于维修楼宇属业主责任，故政府在这方面应更审慎运用公帑？
- 市建局能否以收回成本的原则进行更多复修和维修保养工作？
- 市建局是否进行文物保育的合适执行机构？新的文物保育政策下有多个机构参与，包括古物咨询委员会、活化历史建筑咨询委员会、文物保育专员办事处及古物古迹办事处，相对于这些机构，市建局应担当甚么角色？
- 应否提供诱因，推动业主参与保育已评级的文物建筑？
- 现行就复修及活化所作的咨询安排是否令人满意？

(3) 不同持份者的角色

- 市建局 - 市建局不应推行可由私人发展商负责的项目。即使那些会由公营部门负责的市区更新项目,也应考虑应否由市建局继续担任独家代理。
- 香港房屋协会(房协) - 我们应认真考虑加强房协在复修及楼宇维修保养方面的角色,包括在这方面就其角色给予法定支持,以加强其承担和公众认受性。
- 私人发展商 - 政府与发展商的合作对市区更新十分重要,因他们毕竟是项目执行者。发展商主要的关注是拟进行重建的项目的落实程度(正式的规划审批及完成项目所需的时间)。我们需要设立一套业务模式,以方便不同持份者的参与。
- 个别业主 - 我们应协助并鼓励他们积极参与重建发展、楼宇复修及文物保育,此举有助保存现有的社会肌理和减少冲突。
- 政府 - 有建议认为政府相对于私营机构,应反思是否在市区更新方面继续担当牵头角色;抑或负责物色应进行市区更新的地区及订定先后次序,然后交由市场处理。另有建议认为政府应在策略性基建设施方面投资更多,以促进及激发私营机构自发地进行渐进式的市区更新。

(4) 补偿、安置和收地

- 受市区更新项目影响的住宅物业业主相对于商铺业主,以及业主相对于租客,双方往往有不同的利益。应如何平衡彼此的利益?

- 现时「按 7 年楼龄重置单位」为计算基准的补偿方案长远来说在财政上是否持续可行？这须特别考虑到当市建局着手收购位于发展潜力有限用地的旧楼时，会尤其在分区计划大纲图内施加有关楼宇高度及其它发展参数的限制以响应公众诉求。
- 有人质疑改善日久失修楼宇自住业主的居住环境是否属于福利问题，应透过社会福利计划而不是市区更新来处理。
- 我们应为业主探讨更多补偿方案，包括非金钱上的补偿，例如参与重建项目的业主放弃其业权，待重建完成后换取一个单位或商铺。虽然业主难免须承担较高的财政风险，但上述安排可有助减少受影响业主的反对声音。
- 市建局能否在公布重建计划或项目的详细规划之前收购物业及作出补偿？这个构思与设立「可开发土地储备」建议相若，透过设立后者，市建局(或其它机构)在旧区收购物业，为日后的重建项目作准备。此举有助降低平均收购成本，节省公帑。
- 市建局能否拥有物业，以保存社会肌理或长远活化的目标？
- 我们能否采用「原区」安置原则安置受影响的业主、住客及商铺业主？
- 工业大厦的业主在公布收地计划与进行实际收购期间所受的影响颇大，故应把这段时间尽量缩短。此外，按实际收购时的估值来评估物业补偿额并不公平，因为物业(特别是工业用途的物业)的价值可能因公布收购而大幅下

滑。

- 市建局可向政府申请收地 - 这是否合理的做法, 是否可以在公众利益与保障私人物业业权之间取得平衡?

(5) 公众参与

- 政府应以地区为本方式邀请地区人士参与评估市区更新(采用各个四大业务策略)的需要。
- 如业主与居民在市区更新过程中从规划至完成各阶段均有参与, 他们会对项目有归属感, 亦会感到自豪, 但需要在公众参与与实施步伐两者之间取得平衡。

(6) 财政安排

- 能否赚取利润不应是市区更新唯一考虑的因素。我们需要在财政可行性与其它因素(包括社区网络、最适当的发展密度及保存地区特色)之间取得平衡, 以尽量减少仕绅化。
- 鼓励长远采用财政自给模式进行市区更新这个目标, 或会促使市建局过于着重重建项目是否有利可图, 而忽略了其它有价值的考虑因素, 例如只追求高发展密度而不重视优良设计。
- 市区更新应否以发展为主导, 并视乎个别项目是否财政上可行? 政府应否资助财政上不可行但对社会有重大价值的项目? 应如何评估市区更新更广泛的经济效益(例如考虑到更新项目以外的影响)?
- 如果我们长远来说并非以财政自给作为推行计划的模式, 我们如何能确保市区更新计划能持续推行?

- 政府会否考虑提供新土地予市建局进行发展，以便作出平衡，协助推行一些能保存社区网络或达致较佳设计但在财政上不可行的项目。
- 政府同意就已批给市建局作推行市区更新项目的土地豁免补地价。这样岂不是以纳税人的金钱资助市建局重建项目的买家或市建局的合营伙伴？
- 市建局应考虑发行长期债券，以资助其市区更新计划。

(7) 社会影响评估

- 由市建局进行的社会影响评估，应检讨其现行涵盖范围的成效。
- 应进行追踪研究以评估市区更新对受影响业主和居民的长远影响。
- 应检讨现行社区服务队接受资助的形式及问责制度，以确保其效力不会被潜在的角色冲突所影响。

(8) 其它的政策考虑

- 政府应进一步研究就市区更新项目转移发展权益的可行性。
- 由特殊机构所拥有的土地往往尚有发展潜力。假如有关用地附近有市区重建项目需要进行，政府应考虑采用「挂钩发展地盘」的方式，以容许项目在设计上有较大弹性及增加项目的财政可行性。

- 政府应考虑容许转移地积比率(例如设立一套与旧的「乙种换地权益书」相若的制度), 容许历史建筑物的拥有人把发展潜力的权益转让予第三者。
- 现行的《市区重建局条例》与《市区重建策略》能否提供足够的灵活性, 让市建局能够适应及应付在市区更新课题上不断转变与更新的社会价值?

意见征询

5. 请委员备悉上文由其它委员提出的建议。我们会询问委员是否同意在《市区重建策略》检讨「公众参与」阶段的议程中加入上述议题。我们亦会就应如何提出选定议题以助搜集公众意见征询委员的看法。

6. 发展局及公众参与顾问在《市区重建策略》检讨下一个阶段邀请公众参与各个论坛时, 会集中提出议程内的议题讨论。部分议题或须另外进行研究和搜集资料, 特别是上文**第(8)其它的政策考虑因素**下的事项。

《市区重建策略》检讨督导委员会秘书处

2009年3月