

《市區重建策略》檢討

上海研究考察 (2009 年 3 月 26 至 28 日)

簡短報告

1. 背景

- 繼政策研究顧問 (香港大學研究隊) 對六個亞洲城市進行政策研究後，為讓主要持份者能取得有關其他城市進行市區更新工作的第一手資料，我們舉辦了兩次研究考察。上海是其中一個選定進行考察的城市。
- 市區重建局主席張震遠先生率領的代表團一行 26 人，成員包括《市區重建策略》檢討督導委員會委員、市區重建局 (市建局)《市區重建策略》檢討委員會成員、市建局分區諮詢委員會委員、發展局及市建局代表。
- 由公眾參與顧問 (世聯顧問公司) 統籌的兩天半考察活動包括與當地政府官員、學者和在上海市具市區更新經驗的商界人士會晤。除此以外，也實地考察了一些重建及文物保育項目。
- 會議和座談的摘要以及代表團成員所表達的關注和意見總結如下。

2. 講者：上海市住房保障和房屋管理局局長劉海生先生

時間：2009 年 3 月 26 日下午

地點：上海市住房保障和房屋管理局

講題：市區重建的歷史和策略，賠償與回遷

摘要

- 上海舊區改造歷史可追溯至上世紀三十年代，政府為解決住房困難，以拆卸重建為主。「零星拆建」是當時主要的重建形式，因此舊區整體面貌改變不大，年均拆除舊住房約 8.7 萬平方米。直到上世紀九十年代，上海才開始大規模舊區改造。
- 90 年代初以危棚簡屋改造為主，重點改善沒有衛生間及煤氣供應的住房，約有 48 萬戶受益。稍後配合「十五」計劃，加快改造了全市中心城區。市政府於 2000 年制定了《上海市城市房屋拆遷管理實施細

則》，確定了舊區改造房屋拆遷補償安置，以被拆房屋市場評估價為標準，受益居民約 28 萬戶。至 2005 年底，「十一五」計劃展開，配合大規模市政基礎設施建設，拆遷項目加快進行，但動遷越來越困難，成本也越來越高。

- 不同的改造方式

1. 舊住房成套改造

改革開放初期，上海住房為成套(即配有衛生間及廚房)的比例只有 31.6%，政府與企業(大部分是國有企業)對建築物進行局部改造，增加居住面積，至 2008 年住房成套率已提升至 95%。

2. 平改坡和綜合平改坡

中心城區的老式工房以紅屋頂為特色，這類樓房建築標準低，日久失修；政府在 1999 年開始對此進行大型改造，擴建並添加配套設施，如防雨隔熱，並美化外觀；截至 2008 年，全市完成改坡改造共 1,664 萬平方米，平改坡綜合改造為 1,211 萬平方米。

3. 綜合整治

為提高居民生活素質，市政府替舊區失修住戶進行整治，成套改造、改善配套、恢復歷史建築風貌等。從 03 至 05 年期間，共綜合整治了 5 萬 6 千多戶。

4. 「保留」、「保護」及「改造」

市政府從 2003 年開始對歷史文化風貌區進行保留保護及改造，保護管理組織機構為市房局、市規土局市文管委，並設有市保護委員會，統籌協調歷史文化風貌區及優秀歷史建築保護工作。當中有 140 幢屬市級文物保育單位。往後會陸續公布優秀歷史建築名單，擴大保護範圍。

- 中凱城之光重建項目在 2000 年展開，2002 年啓動，佔地約 6 萬 4 千多平方米，以弄堂工廠為主，牽涉約 150 個各類單位須動遷居民約 3000 戶。以「拆一還一」原區安置為原則，但對貧困戶有特別照顧，受影響住戶可得到過渡期補貼或入住過渡房。

- 回遷安置在實踐上存着問題，不少居民，寧願選擇補償金到其地區買較大的單位，不選擇原區安置，因為基於「拆一還一」，回來後住房面積基本不會增加。由於房型設計等因素，亦難以滿足居民原地安置的需求，居民的搬回率只有 15%。

3. 講者： 上海市規劃和國土資源管理局副局長胡俊先生
歷史風貌保護處處長谷士揚先生
時間： 2009 年 3 月 27 日上午
地點： 上海市規劃和國土資源管理局
講題： 總體的政策和工作方針

摘要

- 上海市規劃和國土資源管理局是新的部門，把規劃和國土資源管理放在一起，希望強化政府管理，消化內部矛盾和衝突，統一目標和合作，增加執行政策的彈性，提高溝通，達到有效的政策執行。
- 上海市政府 2001-2010 年的十年計劃裡，達到了不少目標，2010 年上海世界博覽會(世博會)及深水港等都對城市發展帶來動力。國務院剛發表了將上海打造成四大中心：分別是國際金融中心，航運中心，經濟中心和貿易中心，上海將會成為揚子江三角的樞紐。
- 上海市人口現約為 1,880 萬，城中心區約有 560 萬常住居民，現有約 200 多萬方里可規劃開發，市政府對土地使用及開發規劃非常關注。
- 近年上海市急速發展，當中以上海市西面、黃浦江兩岸重建及浦東開發帶動，浦東以高尖端科技發展，市政府以中心城區改造為主。動遷原則以公平公正，讓市民方便安心為重點。
- 發展要點：
 1. 加強中心城區的競爭力
 2. 兩浦兩岸以動遷帶動發展，重基建(例如公路網絡的發展)，2012 年前增加基礎建設，浦東機場增建第 3、4 和 5 跑道，「軌道交通」模式發展
 3. 在外環郊區建新城鎮，鼓勵名牌中學大學及醫院向郊區遷移或在郊區設立新院舍
 4. 加強環境保護及綠化
 5. 強調社區和諧，多聽意見
 6. 發展農村(以財政轉移或補貼的方式，讓農民生活得到保障)
- 國家政策是發展原動力，加上投資者的參與，承擔了發展的風險。
- 上海以立法方式，在全市現劃出 12 個歷史文化風貌區，制定並實行

了地方保護條例。列入保護範圍的風貌區所在區縣政府也在積極組織編制保護規劃。對於保留、保護建築也在加大日常的嚴格管理和搶救性修繕力度。對優秀建築、文物、歷史建築的保育非常重視，以修繕形式保留，並以點、線、面手法加以確立。配合規劃、文物管理，道路的保留及改善，確保歷史風貌得到保存。

代表團成員所表達的關注和意見

對歷史建築保護，有沒有一套客觀的規範？

- 歷史文化建築分五類：第一類是文物類；第二類是優秀歷史建築；第三是保留歷史建築；第四類是一般歷史建築；第五類是其他建築。
- 保護歷史建築首先需要對項目有充分的瞭解，第二是確立其歷史檔案資料，第三是實地考察每一幢歷史建築。

公眾如何參與保護歷史建築？

- 上海暫時甚少公眾參加保護歷史建築，而主要是上報希望保留。

誰負責歷史建築的維修費用？

- 業主、國家貸款或投資者(如有的話)。

怎樣協調舊城改造和整體規劃？

- 上海市的城市規劃管理局(規管局)負責規劃，而並沒有特區分「舊城改造計劃」和「新城開發」。現時六個區都有分區規劃，規劃時確定了保留的面積，新建的容量等。
- 近期也有專項規劃，就是舊區改造，尤其是經濟適用房和配套商品房。在舊區改造中最大的問題是動遷成本，近年上海的房價越來越高，動遷成本也越來越大。原有的建築質量差，而且人口密度高，如須改善居住環境但卻沒有相關政策配套，只按照市場運作甚難推動舊區改造。自 2004 年起，規管局開始配套商品房基地，即政府先預留土地作動遷一部分居民之用。

4. 講者：同濟大學鄭時齡教授

時間：2009 年 3 月 27 日上午

地點：香港駐上海經濟貿易辦事處

講題：保護歷史文化風貌

摘要

- 上世紀六十年代人口膨脹，當時政府並沒有規管房子的改造。到八十

年代初，市政府才開始改善房屋問題，例如為沒衛生間的房屋增建衛生間，兩層加建為三層等。

- 上海目前總土地面積為 6,300 萬平方公里，常住人口約 1,800 萬，還有 400 萬的流動人口。有三個因素影響發展過程：
 - 1) 浦東的發展——1990 年開始發展浦東。過去黃浦江一帶是工廠、倉庫、碼頭，經過改革開放，黃浦江成為城市的中心。從 2000 年開始，市政府將沿江碼頭水岸規劃為公共開放空間。
 - 2) 2010 年上海世博會——世博會的選址定於黃埔江邊有特別重要的意義，該地點離市中心五公里，非常方便，以往是工廠倉庫用地，透過改造及建設，把黃浦江由過去一個工業用地改為生活用地，推動市民生活質素的提升。
 - 3) 市政府在 2000 年底提出郊區發展，建設衛生城及社會主義新農村。舉辦設計比賽，邀請外國的設計師參與建設郊區。
- 上海市規定住宅高度不能超過一百米，但不少開發商希望建築有標誌性的建築物。至今上海市 13,114 幢高層建築中卻有 777 幢為超高層建築。
- 上海市密度非常高，而且非常不平均。最高密度的地區每平方公里住 49,000 多人，但上海市平均是每平方公里 2,000 多人。鑑於建築密度過高，整個城市比較擠迫，政府自 2005 年起增加公共開放空間，進行綠化及減少容積。
- 建設過程中，市政府及相關機構提出要保護文物及歷史建築，在郊區也劃出文物保護區。現在上海市共有 12 個歷史文化風貌保護區，632 幢優秀歷史建築，2,138 座歷史建築，9,343 座建築將被保留。郊區則劃出 32 個歷史文化風貌區。雖然保護文物的同時也會影響城市的開發，但相比 20 年前，保育的議題越來越受到重視。
- 根據《上海市優近代建築保護管理辦法》及《上海市歷史文化風貌區和優秀歷史建築保護條例》，市政府宣布了一系列保育及保護歷史建築政策，當中 12 個歷史文化風貌保護區包括：
 - 1) 外灘歷史文化風貌區(101 公頃)
 - 2) 人民廣場歷史文化風貌區(107 公頃)
 - 3) 舊城歷史文化風貌區(199 公頃)
 - 4) 南京西路歷史文化風貌區(115 公頃)
 - 5) 衡山路－復興路歷史文化風貌區(775 公頃)

- 6) 愚園路歷史文化風貌區(223 公頃)
 - 7) 虹橋路歷史文化風貌區(481 公頃)
 - 8) 山陰路歷史文化風貌區(129 公頃)
 - 9) 提籃橋歷史文化風貌區(29 公頃)
 - 10) 龍華路歷史文化風貌區(45 公頃)
 - 11) 新華路歷史文化風貌區(34 公頃)
 - 12) 江灣歷史文化風貌區 (458 公頃)
- 市政府並劃定了 144 條歷史風貌道路，其中 64 條道路不容許任何改動。
 - 黃浦江濱水空間規劃：從黃浦江上游開始，其中一座 1883 年開設的水廠予以保留。這規劃帶動了蘇州河一帶的地區，其中蘇州河規劃設定了 200 米之內不能改動或增加建築，並增加公共空間。
 - 上海現有 75 個創意產業中心分布全市。當中成功的如八號橋和田子坊，但也有不成功的例子。位於泰康路的田子坊，是 1926 年由法國人建築，自 1999 年開始，不同國家及國籍的創作人包括建築師，時裝設計師和藝術家等紛紛進駐，令田子坊成爲了一個創意產業集中地。附近地鐵站將於 2009 年年底開通。
 - 建設世博會推動了城市建設，加速公共交通基礎設施建設，也讓市民重視文化事業、公共空間、歷史文化建築保護和環境保護等。

代表團成員所表達的關注和意見

公眾有否提出需要保育保護哪些建築或地區？

- 如公眾提出，當局會作出相應調查，而有關程序是既定的。

遇上開發商要清拆那些歷史建築，而政府卻希望保留，是否需要補償？

- 若牽涉的面積大，雙方會就賠償提出磋商；但一般情況是開發商情願保留歷史文化建築，因爲這是項目的最大賣點，並可提高項目的吸引力。
- 有些情況是批地補償，不會作現金賠償。

新天地的個案，有甚麼藉得學習？

- 容積率轉移的政策可作參考，但有限制。

如果政府要把歷史建築買下來，怎樣定價？

- 由專家定價。

5. 講者： 上海市城鄉建設和交通委員會秘書長徐建群先生
住宅建設協調處處長冷玉英女士

時間： 2009年3月27日下午

地點： 上海市城鄉建設和交通委員會

講題： 重建專案的規劃與實施
浦東徐家弄的公眾諮詢

摘要

- 上世紀九十年代開始舊區改造，但只集中處理危棚簡屋改造；2000年後開始新一輪舊區改造，配合「十一五」計劃，全市共清拆危舊房7,000萬平方米，約120萬戶改善了居住環境。2005年開始，上海住房價格越漲越高，令改造更困難。
- 舊區改造的概念由市中心伸展到全市。政府的架構去年重新改組，城鄉也納入規管。設立了協調處，更重視住房的統籌。
- 2007年實施擴大舊區改造機制，試行事前諮詢制度，在試點啟動改造前，須按市建設交通委、市住房保障房屋管理局製定的舊區改造事前徵詢制度的規定，展開兩輪徵詢。試點有兩個，浦東的（塘一、塘二小區）改造項目徵詢制度非常成功，但楊浦區的卻不成功。
- 兩輪徵詢：
 - 1) 第一輪：為期兩個月，徵詢改造區內居民的意見，需取得90%受影響居民同意，才進行第二輪徵詢；
 - 2) 第二輪：為期一個月，徵詢居民房屋拆遷補償方案意見，期間需要取得75%受影響居民同意，否則改造計劃便取消。
- 舊區改造機制採取「可做可不做」的原則，如徵詢過程不能取得特定百分比的居民同意，政府會取消計劃。事前諮詢制度要求通過的百分比，至今仍有爭論。

代表團成員所表達的關注和意見

賠償及收購價是否跟隨市場價格而改變？

- 基本上按照協定的收購價格，遇上市況改變，例如價格下調，則仍依

照原定價格收購賠償；相反，區政府也會因應情況上調，以不影響收購為原則。

反對聲音不一定來自受影響居民嗎？

- 上海來說，持反對意見的以受影響居民居多。

如果非改造不可怎辦？

- 非改不可的項目一般屬市政府項目，無須諮詢民意。

6. 講者：石庫門里弄建築群建業里代表朱勁松先生

時間：2009年3月27日下午

地點：愚園路190號

講題：古蹟保護專案復原與改建

摘要

- 「建業里」為現存上海最大的石庫門里弄建築群，建造於1930年至1938年，清水紅磚、馬頭風火牆、半圓拱券門洞形成鮮明的建築特色。復原工程為迎世博的重大保護項目工程之一。
- 保護專案啟動前，原來設計居住260戶的社區內36個單位已經入住1,050家住戶。由於長期處於超負荷使用狀態，房屋出現了牆體開裂、木色件腐爛、防潮層失效等問題。部分居民破牆開店也使「建業里」的環境遭到破壞，一些原有的紅磚牆面、石庫門門扇門楣已不復存在。
- 這項目佔地面積17,894平方米，現有建築面積23,272平方米；分為東、西兩弄進行改造，按照「修舊如故留其真」的要求，保留西弄較完好的里弄住宅群（4萬塊磚頭），改建成酒店式公寓，復建東弄破損較為嚴重的里弄建築群。

7. 與上海市人民政府副秘書長兼商務委員會主任沙海林先生會面

時間：2009年3月27日晚上

地點：上海市人民政府大樓

摘要

- 沙海林先生曾任盧灣區委書記，任職時，該區有達二萬個住戶沒有衛生間設施，在區內推展舊區改造後，沒有衛生間設施的住戶減半。居民的生活得以改善。

- 上海舊區改造剛開始時是採取推倒重來的方法，當時居民的居住環境差，舊區改造後生活得到很大的改善，故當時較容易推行改造。現在上海房價上漲了很多，賠償成本是一個問題。
- 保留歷史風貌、文化承傳是另一個問題。上海值得保留的建築物多，風格也很不同。如果從延安高架由東向西走，會先看到老城廂一帶具中國建築特色的房屋，漸漸會看到中西融合的石庫門，再往西走便是西式的花園洋房。
- 關於賠償，上海居民在拆遷時可以投票選擇評估公司評估其住所的價值。一般賠償是物業市值再加二至三成。他認為香港受重建影響的業主賠償相等於七年樓齡物業的金額十分優惠，是上海不可能承擔的。

8. 講者：上海市盧灣區政協副主席兼區發改委主任陳永亮先生

時間：2009年3月28日上午

地點：田子坊

講題：田子坊翻新與創意

摘要

- 位於盧灣區泰康路的田子坊是上海創意產業園區活化的成功例子，以共建、共治、共享；商、旅、文三者連動的概念發展。建築群以石庫門建築為主；自1999年開始由名畫家黃永玉及陳逸飛進駐後，漸漸吸引中外不少藝術家和創意人遷入；今天在田子坊工作生活的創意人來自26國家地區；就業人口約為880人，共有671戶，其中約有332戶出租開店。
- 田子坊是上海一塊「文化濕地」，2006年獲頒發中國最佳創意地區。
- 田子坊由區政府、商家協會及業主共同管理，住戶出租事宜需經商家協會辦理，以保留該區特色為優先。現有約三成原居民居住，而區政府負責維修及改善居民生活環境。
- 未來朝著文化遊覽、歷史風貌和創意風華三線發展及宣傳。

為甚麼田子坊是比較成功的創意園區？

- 因為田子坊是原創地，地點好。這裡強調文化底蘊，並加上政府的配套。

有甚麼問題？

- 商家和居民的矛盾。

居民出租還是自住？改造費用誰付？如何確保是原住民受惠？

- 原居民多以出租收取租金較多。
- 改造費由政府支付。
- 政府有戶口資料，確保原居民可受惠。

誰會幫助業主或商戶出租？

- 商家協會協調出租事宜。政府則負責環境改善。

9. 講員：瑞安房地產發展有限公司規劃及發展總監陳建邦先生

時間：2009年3月28日上午

地點：新天地一號會所

講題：太平橋重建計劃 - 重建新天地時遇到的困難及解決方案

摘要

- 新天地發展源自太平橋重建項目，面積為125萬平方米。瑞安房地產上世紀八十年代進駐上海，九十年代初得到上海市政府批准重建。
- 市政府基本上同意將太平橋內所有危樓清拆，經考察工程後，決定保留部分歷史建築，並以混合商業住宅模式進行開發。
- 早期開發動遷，一個月可動遷幾千戶，但現在動遷一幢單位，可歷時三年。新天地項目，至今仍有達60%在發展中。
- 國內開發重建需按國情及時機而調節，開發條件可分宏觀及微觀兩方面，宏觀方面，需要配合中國政策，微觀方面，需要和市政府一起協商討論，因為以往沒有相關法例和條例或案例參考，因此在開發中有許多彈性，像消防通道的規定，也是在開發重建過程中與有關單位協商討論，然後才定下消防條例。

新天地的成功之處是甚麼？

- 新天地的成功源於上海對此類開發項目有需求，上海人將上海市定位為國際城市，上海市民對他們的文化感到驕傲和喜歡。新天地項目讓貧困戶得到賠償，生活得到改善。舊式人

視之為懷舊，年青人視為時尚地區。政府也視新天地為其中一個突出身份的項目。

10. 總結

時間：2009年3月28日中午

地點：新天地一號會所

黃於唱博士總結報告

- 至今，上海仍有約 5%住房是沒有衛生間和煤氣供應的，住在這些房屋的住戶約有 30 萬戶。
- 過去動遷公司由政府成立，由發展商及政府給予一個總額，再由動遷公司負責向受影響住戶賠償，但當中牽涉不少利益問題。因此，現在動遷改造及賠償均由政府負責，賠償額約按市價再加二至三成津貼。新措施下賠償方法也變得多元化，更加入了公眾諮詢。
- 「可做可不做」項目的公眾諮詢只在試行的階段，成功案例為浦東徐家弄，但失敗的例子是楊浦區。浦東徐家弄餘下不贊成重建補償的居民去向如何尚未有資料。
- 上海市政府現在集中發展郊區及農地，因市區內重建成本提升，困難加大，因此減慢城市發展。
- 關於舊城改造，最近市政府成立舊改領導小組，小組由各主要部門組成，市主要領導為組長，副市長則是副組長。區政府亦有其舊改領導小組/辦公室，而區政府是實際推行舊改工作的機關。
- 創意產業區以八號橋及田子坊為最成功例子，前者純商業模式運作，後者則以居民及區政府為主導，很多居民將其住宅單位改裝出租給商戶作商業用途。但仍有居民在田子坊內居住。
- 上海以立法方式，訂立了歷史風貌區保留及優秀歷史建築物保護條例。不過所需修繕這些建築物的經費尚未到位，暫時只能強制性停止對有關建築物的改建/拆建。

代表團成員就上海的市區重建例子與香港的相關性發表的意見:

- 多位成員認為上海市政府在重建項目中的角色清晰，項目的戶籍清楚，令爭拗減少。但香港市區重建的困局在於任何項目均需要先對外公布，才進行凍結調查。
- 香港的相關政策條例規範較嚴謹，而上海的政策及配套較靈活。成員一般認為香港與上海是不同的政府架構和模式，而香港可以借鑑的是其運作而非管治方式。
- 數位成員認為就「可做可不做」項目諮詢受影響居民可減低衝突。一位成員表示，第一輪的諮詢後才啓動項目在香港推行可行，但第二輪有關賠償方案的諮詢未必可以達成共識，但若不能獲大多數居民支持則放棄，可能可以激發民間互動，反而有助項目推行。亦有成員建議應「先收樓，後規劃」。
- 有成員建議香港可以推出較多元化賠償方法，如「樓換樓」、「舖換舖」。但亦有成員質疑各地法律，社會結構不同，香港未必能仿效。
- 一位成員認為上海的重建難度較低，而香港的市區一般的地積比率已很高，減低重建項目的吸引力。
- 亦有數位成員認為香港的市區重建項目多須城市規劃委員會批准，與上海由行政當局主動推行相比，難免政策的可預測性較低。
- 一位成員認為上海的例子未必能套用在香港，因為需要考慮透明度及時間性。另一位則認為政府應該提供協助、促進發展。政府的工作是要把事情定性、定位、定量。
- 多位成員表示欣賞上海政府對歷史文化風貌區的保存及創意產業區的推動，例如八號橋，政府批出 20 年租約，以經濟誘因，鼓勵私人積極性，令發展商更積極推動。有成員建議香港的舊工廠大廈活化亦可循此方向考慮。