

《市區重建策略》檢討 公眾參與階段 專題討論一：重建發展與樓宇復修 討論摘要

日期： 2009 年 5 月 16 日（星期六）
時間： 下午 2 時 30 分至 5 時
地點： 香港北角百福道 21 號 香港青年協會大廈 1001 及 1002 室
出席人數： 45 人（包括督導委員會委員 2 人，發展局及市建局代表共 7 人以觀察員身份出席，來自工程界社促會的小組主持共 5 人^{註1}）

世聯顧問代表、主持人麥黃小珍簡介《市區重建策略》檢討背景後，邀請與會者進行公眾簡報及進行小組討論。討論意見要點如下：

公眾簡報摘要

簡報一

題目：香港樓宇 – 1946 至 1980 年建成樓宇的狀態評估

講者：市區重建局（市建局）顧問 Dr. Gordon Anderson（請看附件）

鋼筋混凝土樓宇的壽命有限。空氣中的二氧化碳不斷對混凝土造成腐蝕，而來自混凝土、廁所鹹水沖廁系統、餐廳和廚房等的氯化物更會將對混凝土的腐蝕加速 10 倍。

本評估以建築署 1990 年代的兩份報告作分析，發現在市建局行動區內 7,500 棟超過 30 年樓齡的舊樓中，約有 2,000 棟情況惡劣而約 1,000 棟情況不明。研究亦發現樓齡和老化之間呈明顯關係，除了歲月侵蝕，另一主要原因是香港很多舊樓的混凝土堅固度不足，建築時亦欠缺建築年期的考慮。

當樓宇超越它的經濟及功能使用期時，無可避免須拆卸重建。狀態佳的舊樓可考慮復修，但須留意短期維修的效果可能只能維持 3 – 4 年即要進行下一次維修，對居民造成可觀的經常性支出之餘，對整體的生活質素和樓宇結構可能並沒太大改善。

^{註1} 上述出席人數分類方法於 2009 年 7 月 7 日起採用，本討論摘要於 2009 年 7 月 13 日在《市區重建策略》檢討網頁作出更新。

簡報二

題目：重建及優化舊區以提升香港的市區質素 – 市區環境概覽

講者：香港城市大學講師王煒文先生

香港所有舊區都圍繞維港建築，社區發展因而難有大規模的改變。舊區對城市的發展佈局十分不利。同時由於舊區的設施不足，令舊樓未能恰當地配合土地運用。現時，很多舊樓宇於五十年代建成，但因當時資金不足，材料的品質參差，這些樓宇也就特別容易老化。加上在舊區內居住的往往是年長或低收入的居民；而且舊樓宇一般集結在一起；又涉及複雜的擁有權，因此不易改善。

最備受關注的區域包括筲箕灣、灣仔、香港中西區、油麻地、旺角、尖沙咀、九龍城、新蒲崗、觀塘及荃灣等。王先生指出大角咀最近雖有很多樓宇已獲重建，五十年以上的街道及樓宇仍殘存不少。一些舊區，譬如九龍城和灣仔，則已有明顯的改善。在灣仔，政府已把某些樓宇清拆重建。九龍城則因為舊機場搬遷後，取消部份樓宇高度限制，再經由政府資助，不少舊樓亦自願更新。不過其他區域，例如：西灣河和觀塘，環境仍然很差，因此存在很多重建的空間。

政府資助居民維修樓宇，許多舊的街巷在四、五年前已見改善，環境明顯有進步。

小組討論匯報摘要

小組討論共分五組進行，討論結果如下：

1. 考慮重建或復修的客觀條件

有與會者提出選定某區為重建或復修區域的標準應包括：大廈結構安全程度、居住環境（如人均居住空間）、文物或歷史價值、區內的社區網絡有否遭受破壞、區內獨特的風貌會否減退，或對旅遊業會否造成影響、可持續發展（包括財政可行性、社會成本、公平/公正、分配資源等）、社會影響評估結果等。

有部分與會者認為應考慮居民的想法和情感。利東街的個案顯示，若土地發展公司/市建局已決定重建方案，即使有些居民反對亦不能推翻。對此，與會者認為應有合理渠道讓居民就該區重建與否表達意願，好讓當局進行市區重建前能多聽取居民意見。就九龍城土瓜灣十三街的個案，有與會者表示當區很多居民希望該區獲重建，但計劃遲遲仍未開展。有意見認為在決定該區重建或復修時，要考慮可否加強居民的參與；在重建計劃正式刊憲前，亦應讓居民參與其事。

亦有與會者指出居民情感會隨著時間變遷，不能只以某一個時期居民表達的情感作為考慮的依歸。有與會者指出在決定重建時市民的訴求，跟現在市民的訴求亦

可能有所改變。在決定重建時縱使有大部份居民支持，進行時可能仍會有部份居民反對。因此最重要的是平衡各方持份者的意見。

有關區議會的角色，有與會者認為區議會未必能代表居民意願，因此希望有機制可以令居民直接參與諮詢及決策過程。但亦有與會者表示，區議會是由當區居民選出，極具代表性，對諮詢過程十分重要。亦有提出專業團體和區內居民可互相交流觀點，參與社區重建或復修，以及參與決策過程。有與會者認為市建局以往的運作過於機械化，亦太集中於重建發展。如只依靠重建發展的方法，市區更新的步伐會減慢。有與會者亦認為，重建發展未必是最佳方案。如果資源運用和分配恰當，樓宇復修可延長樓宇物質和功能上的壽命。但有部分卻認為樓宇進行局部復修，長遠並不可行。

有與會者指出，政府應彈性在市區重建項目中補貼以改善公共設施，優化社區規劃。私人發展商通常不著重交通規劃及社區設施；而市建局在規劃用地時，用作社區用途的土地則較多（例如觀塘項目）。但這做法則會令重建成本提高，不利市建局自給自足。

2. 「以地區為本」的更新模式

有關舊區更新策略，有與會者認為應按照「以人為本」和「以地區為本」的方針舉辦更多諮詢活動，讓更多居民參與。他們亦認為需要一個恰當的機制去聆聽和理解市民及持份者的觀點。這機制必須可信、合法、公平和公開。另外，有與會者認為，「重建發展」主要涉及拆卸舊樓及蓋建新建築物；相反，「市區更新」則著重改善區內居民的生活環境，所以「市區更新」的方法帶來社區發展，較為理想。

不少與會者表示，進行保育及更新時，應顧及整個地區的規劃。但區內的居民可能持不同觀點，所以要同時顧及整體社會和個別居民的需要甚為困難。

有部分與會者認為保育歷史建築時應把地區特色，例如獨特的文化、功能及特徵等，納入考慮之列。有關 4Rs 的協調，有與會者認為應該視乎地區特點、經濟價值，混合不同市區更新的方案，靈活運用不同模式，達致同一目標。有與會者認為不應只偏重商業元素，然而，亦有與會者認為若投入大量資金也不能活化該區時，以重建發展方式進行市區更新便較為理想。政府亦應該採取三維(three-dimensional)的市區重建或更新方案。以觀塘為例，若要保留觀塘作為區內交通樞紐的功能，又同時要加添社區設施和進行商業活動，便需要採取「向高空發展」的方案，「向高空發展」亦可解決舊區居住環境擠迫問題。

有與會者表示新發展或重建地區，例如天水圍，可能出現多種社會問題。市建局的主要目標區域均屬舊社區，因此決定使用 4Rs 中的哪一策略前，應先通過認真研究和考慮。

3. 失修樓宇的定義

有與會者認為判斷一座樓宇是否破舊建築物時，應該考慮建築物功能上、物質上及經濟上的壽命，因為每一座大廈都有其功能壽命週期，這些都應在重建或復修前加以重新確認及考慮。因此，評估樓宇狀況時應該有一套由專業團體協助制訂的系統，評估大廈結構、功能和經濟壽命的狀況。

具體來說，有與會者建議如何界定失修樓宇的定義：任何接獲屋宇署發出修葺令或指導函(advisory letter)、樓齡高、復修樓宇的成本效益低 (即復修的費用比拆卸高，應採取拆卸方案) 的樓宇，均在此列。亦有與會者建議成立「樓宇失修分級制度」，以減少持份者之間的衝突。

4. 復修時要考慮的社會經濟(socio-economic) 因素

有與會者提出復修破舊樓宇對「社會經濟」的影響，包括受影響地區的社區網絡、居民的生活情況、文物及歷史價值、建築價值、環境考慮等。

在復修時，要考慮一幢樓宇或一個建築群在功能上及經濟上的壽命周期，若業主只在個別單位內部進行維修，未必能符合整體社會的訴求及需要。

有與會者認為除了私人業主外，市建局、發展商等也應該負責提高地區居民的生活質素，除了改善樓宇外，亦要改善各項社區設施，如：交通網絡。

樓宇保養有賴多方配合，很多時候須成立法團方能有效推動。雖然政府已設有樓宇復修資助計劃，但業主始終未必願意自掏腰包，因而阻礙復修進行，法團的角色因而更為重要，可以即時處理潛在危險及籌集資金，促進重建過程。

5. 如何在重建發展及樓宇復修兩者中作出選擇

有與會者認為決定重建發展抑或樓宇復修，應考慮樓宇的破舊程度、危險程度及對社會的影響 (例如業主意向)，而不只是考慮建築上的技術因素。

6. 鼓勵私人業主參與維修保養的策略

就鼓勵私人業主參與維修保養，有與會者認為樓宇復修是業主的責任，且有迫切性，應通過教育、公眾宣傳及政府補助讓私人業主承擔保養樓宇的責任。有意見提出應考慮如何協助弱勢社群進行樓宇復修，譬如：市建局向長者業主提供資助進行樓宇復修。

此外，有與會者認為在所有舊樓強制性成立業主立案法團，可以提供機制讓居民和業主發表意見；有需要時，法團可建議當局恰當地運用權力下令拆卸大廈。另一些與會者認為應立例要求業主強制定期驗樓及進行維修，並設立維修基金以資助低收入人士，從而鼓勵私人業主參與維修保養。

保養樓宇工作需要政府配合，除了資金投入外，政府也可以與專業團體合作，研究可否延續個別樓宇或建築群的物質壽命及經濟壽命周期。最近政府宣佈十億元資助私人樓宇復修，與會者相信會受社會歡迎，是政府應做的推動工作。

7. 適當運用公帑保養樓宇

與會者認為應該投放更多資源來改善社區的生活環境。

8. 其他意見

- 在重建時無需硬性訂立設計規範。
- 有些公眾人士傾向以為市建局從市區重建項目中牟利或協助私人地產發展商牟利。市建局的形象有改善的必要。
- 持份者之間常有分歧意見，例如居民和店舖業主可能有不同的需求。
- 賠償方面，與會者指出若要清拆重建，應考慮以現金賠償還是原區安置。然而，他們認為兩方面均有問題，例如：現金賠償比較直接，但居民卻失去了選擇原區安置的權利；即使選擇原區安置，要找到合適的單位並不容易。因此希望當局能想出更好的辦法。

世聯顧問

2009年6月

附件：「香港樓宇 — 1946 至 1980 年建成樓宇的狀態評估」簡報摘要中文譯本（原文件英文本由顧問 Dr. Gordon Anderson 提供）

簡報描述有關建於 1980 年或以前之香港私人樓宇的狀況。評估是建基於兩份由屋宇署於 90 年代所發表的報告分析結果。透過廣泛的目視檢查及深入調查，這些報告記述了約 4,300 幢、建於 1946-1959 年及 13,000 幢、建於 1959-1980 年的樓宇情況，發現損毀的主要成因為鋼筋侵蝕，加上混凝土碳化及濕氣滲入。

簡報特別著重那些位於香港舊市區的市建局行動區，集中討論優先處理那些可能處於惡劣情況或情況不明的樓宇，因為這些資料對於將來的建築測量極為重要。

在樓齡超過 30 年並位於行動區內的 7,500 幢樓宇中，約有 3,000 幢辨別為需要進一步視察和調查。根據屋宇署的測量結果，認為其中約 2,000 幢樓宇情況惡劣；其餘千幢樓宇則情況未明，特別是戰前建築物，亦會優先進行視察。

根據早前屋宇署報告的分析結果和預測，現時平均 20% 或以上的舊樓可能處於惡劣的情況，但由於有些樓宇已決定進行維修，因此，未能準確確定復修工作的幅度和質素。

另外，簡報亦指出樓齡和樓宇損毀情況之間的明確關係。一般而言，樓齡越高，樓宇處於惡劣情況的機會則越高。在 70 年代末期興建的樓宇中，相信只有很小的百分比是處於惡劣情況；相反地，在 50 年代興建的樓宇中，多達 30% 的樓宇可能處於惡劣情況。而且，位於香港不同市區的樓宇，樓宇狀態亦有明顯差別。

簡報強調使用鋼筋混凝土建造的樓宇是有使用年限。香港很多舊式樓宇含有低強度混凝土，當與現今使用特別堅硬及耐用的混凝土建造之樓宇相比，它們就較易快速地損毀。而且，原有的樓宇在建築設計時並沒有運用使用年限的概念。相反，現時的建築物，如天橋和其他主要基建，都擁有長達 120 年以上的設計使用年限，而設計亦提供更佳的持久性。同樣地，新式樓宇的設計使用年限長達 50 年或以上。可能由於現時已改良的設計標準和使用物料的特性，這些樓宇的耐久時間比以前長得多，未見出現香港許多較舊樓宇的明顯損毀情況。

情況最為惡劣的舊樓宇需要進行重建，因為它們已經到了其經濟及功能壽命的末期，而且，有些樓宇呈現明顯的安全風險（在結構、衛生設備/衛生和防火方面）。這些樓宇大多向住戶提供低水平的生活環境。舊樓中質素最好的樓宇可以進行復修，但必須就維修的預定期限和性質作出更清晰的選擇：它們是短期及暫時性（最長達 5 年）、中期（5-10 年）、還是長期（10-20 年）？這些選擇都會對復修費用、使用的建築方法和維修技術有明顯的影響。由於價格最低的關係，最常選擇的是短期維修，但或只能維持 3 至 4 年便需要再次進行維修。這個方法反映對相關損毀過程缺乏認識，可能會引致重覆的高昂開

支，同時並沒有為居住環境或結構的耐用性帶來任何實質的改善。

-- 完 --