

《市區重建策略》檢討
公眾參與階段
專題討論三：重建發展中的政府參與和私人參與
討論摘要

日期： 2009 年 6 月 27 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 1002 – 1003 室
出席人數： 56 人（包括督導委員會委員 1 人，發展局及市建局代表共 10 人以觀察員^{註1}身份出席，及來自香港測量師學會的小組主持共 6 人）

公眾簡報摘要

簡報一

題目：重建私人多層樓宇的挑戰

講者：發展局首席助理秘書長(規劃及地政) 4 — 羅志康先生

講者指香港跟其他城市相似，要由公營部門和私營市場共同參與，才能有效地做好市區重建。香港的都市老化速度很快，每年平均有 500 幢樓宇達到其設計使用年期(即 50 年)，單靠公營部門，例如市區重建局(市建局)等，並未能全面處理舊樓失修的問題。

事實上，香港有很多重建項目由私營機構進行，但面對相當多困難。香港像世界其他大城市一樣，有很多多層大廈，大廈單位業權分散，到樓宇要維修或重建時，往往因為眾多業主不能達成一致意見而不能成事。政府於 1998 年通過《土地（為重新發展而強制售賣）條例》(簡稱「強拍」條例)，條例容許在一個地段上獲得九成以上業權的業主同意，可向土地審裁處(審裁處)申請強制拍賣作重建。申請人必須向審裁處證明基於樓宇的樓齡或維修狀況，該樓宇有重建需要，而且申請人已採取合理步驟收購餘下的一成業權。審裁處若同意申請，會發出強制售賣令，通常會以公開拍賣的方式出售整個地段，爭取最高賣價。至今，審裁處只發出二十宗強制售賣令。

發展局建議降低以下三類地段的申請門檻至八成業權：(一)地段上只剩餘一個單位未能收購；(二)地段上所有樓宇均達 50 年樓齡或以上；(三)座落於非工業區並建有達三十年或以上工業大廈的地段。不過，講者強調重建不是活化舊工業區的唯一方法，局方正研究其他活化工廈的方案，例如改裝。

^{註1} 觀察員為發展局及市建局代表，他們出席聆聽意見，並對某些事實及資料作出澄清或補充。他們的意見或言論並不會被納入為有效意見。

簡報二

題目：發展密度與強制拍賣

講者：「環保觸覺」主席 — 譚凱邦先生

講者表示，他支持有規劃及合理的重建。他指出，利東街重建項目在節能、環保等方面，比以往的項目有很大進步。以往市建局的重建項目，大多會盡用分區計劃大綱圖內的地積比率和高度，所以重建後的樓宇一定比周邊樓宇龐大。

講者以一些實例指出以往土地發展公司（土發公司）遺留下來的項目不符合現在市民對市區重建的期望。其中位於河內道的項目，儼如「尖沙咀的一幅巨牆」，阻礙通風和陽光。另一例子是朗豪坊，它是旺角最阻風的建築物，截斷了奶路臣街這通風廊。此外，還有荃灣七街重建，以及海桃灣重建項目，單是樓宇平台已超出該區原來的舊樓高度。

他指出，每次重建都會令地積比率增加，市區重建未能改善居民的生活環境。所以「環保觸覺」反對無規則、無限制、不能改善問題的重建項目。

不過，他認為近來市建局的重建項目已有改善，比私人發展更好，建議重建項目不應盡用地積比率，可把餘下的地積比轉移到郊區或邊緣地區發展。長遠來說，市建局應該擔當促進者的角色，讓更多居民參與，在決定重建前進行諮詢，瞭解受影響居民的意願。

講者又認為暫時不應放寬「強拍」的門檻，因會讓人有逼走小業主的感覺。而且「強拍」樓宇通常會以底價成交，小業主得到的賠償不多。

簡報三

題目：強制售賣門檻

講者：第一太平戴維斯估值及專業顧問有限公司 — 陳超國先生

「強拍」的原意是本着公平及平衡的原則，讓小業主聯合出售物業、分享重建價值，也讓發展商將物業拆卸、推動市區重建。舉例說，一幢樓宇四個單位，分開出售各可賣得 1,000 萬元，即共 4,000 萬元；但若小業主統一業權聯合出售，當樓宇清拆、重建後，價值可達 8,000 萬元。一般而言，要聯合出售成功，重建價值要比舊樓的原來價值至少高出 1.5 倍。發展商會考慮業權併購所需的時間、樓齡及大廈本身的情況；假如樓齡太新的話，即使發展商收購了九成業權，也未必可以引用「強拍」條例收回餘下業權，所以發展商對收購未必感興趣。

假設一個地盤的重建價值是一億元，共十個業主一起出售其單位，每人可分得一千萬元。若只有九成業主同意出售物業，發展商需要花時間及額外資金收購餘下業權，

造成不少於一成的折讓，故每名業主只可分得約九百萬元。但如果未能收購九成業權，發展商便不能即時引用「強拍」條例，以致風險更高、發展時間更長，即發展商只可支付更少資金作出收購。因此，將「強拍」申請門檻降低到八成，對小業主有更大好處。

發展商不可利用「強拍」條例以賤價收購小業主的業權，因為發展商必須取得九成業權才可以申請「強拍」；要爭取九成業主的同意，收購價必定比個別業權獨立出售的市價高。

簡報四

題目：對政府參與和私人參與重建發展的意見

講者：林傑先生

講者提出，小業主對於「強拍」、去留、重建等，存有很多分歧，現在的機制未能充分或平等地照顧不同業主的意願。他建議讓小業主可選擇參與重建，將自己的業權加入重建項目，並可在重建後留下安居或營商，又或在重建項目預留小部份舊樓單位不作重建只作復修之用，並讓不願參與重建的業主遷入。他認為私人參與不單指發展商，「私人」的定義應擴闊。

簡報五

題目：紐約凱利街案例 — 民間主導的市區更新比政府和財團做得更好

講者：社區文化關注 — 岑學敏先生

講者以紐約凱利街案探討民間主導的市區更新模式，如何比政府及財團做得更有效率及更低成本。凱利街是民間透過創意活化社區的成功例子，令社區發展不致被政府政策破壞。當地政府在第二次世界大戰後，建設很多高速公路，切斷街區、拆卸樓房，幾千名居民被逼遷。1977年，政府計劃拆卸位於凱利街的其中三棟空置樓房，作為清拆其他類似街區的第一步。社區人士抗議，並設立名為「Banana Kelly」（「香蕉凱利」）的社區組織，自發參與整個翻新工程，以代替清拆，換取自己單位復修後的擁有權。該組織向建築公司募捐用剩的水泥來翻新或興建康樂場所和道路，又培訓區內輟學青年為社區進行改善工程。

講者把凱利街以民間自發復修為主導的市區更新，與鄰近不少由政府資助及發展商主導的復修計劃作比較。前者的設計和工程由社區居民合力推動(Do-it-yourself)、成本低，亦符合持續發展概念；發展商所做的則是昂貴的設計。凱利街項目不單在於樓宇翻新，亦創造就業和培訓機會，是發展商的工程所欠缺的。凱利街工程不需要租金資助或稅收補貼，因為居民是通過替社區工作以換取業權；發展商卻向政府提出補貼要求。凱利街項目需時只數年，但發展商的項目則需時很長。

對於何謂私人參與，講者認為應以當區街坊和居民的利益為優先考慮，因為他們最清楚該區的需要。所以，政府應只扮演協調者的角色，提供足夠的資訊和專業協助，協調各政府部門，並且應將權力下放至社區，達致雙贏。

公眾簡報環節期間，有與會者舉出銅鑼灣希雲街溢利油莊冼氏一家的案例，認為「強拍」條例對小業主太嚴苛。他表示專門收購樓宇的金朝陽集團出價 1,500 萬元欲收購溢利油莊舖位。基於當時該舖位市值 2,000 萬元，加上溢利油莊已在銅鑼灣經營超過半世紀，如遷出該區便無法繼續經營，故拒絕該收購建議。金朝陽遂依據「強拍」條例向審裁署提出「強拍」申請，提出以 800 萬元底價收購。最後，雙方循法律途徑解決，但程序繁複，溢利油莊須提交一系列專業報告，花費了 500 萬元，結果敗訴，只剩下 300 萬元。溢利油莊惟有在原址對面租下面積只有一半的舖位繼續營業，營業額大大減少。不過，對於希雲街的案例，亦有與會者強調，根據判詞油莊提出的 2,000 萬元的估計市值不為法庭所接納。

他續補充說，迄今公開拍賣的 20 個案例中，有 18 個是以底價成交，因為參與拍賣的都是大發展商，小型發展商難與大發展商匹敵。他重申現行的法律機制存有太多漏洞。他代表的 H15 關注組要求當局修訂有關法例，並暫緩向立法會發展事務委員會提交把門檻降低至八成的建議。發展局羅志康指出，拍賣底價是根據審裁處評估土地的重新發展價值而定，已反映土地的發展潛力。據資料顯示，獲批出拍賣的底價平均是現樓價的 1.8 至 2.2 倍。由於成交價是經公開拍賣而訂定，所以不能單因土地以底價成交便斷言成交價不公平。假如大部份業主贊成出售業權，而有小部份反對，業主們惟有申請「強拍」，循法律途徑解決分歧。審裁處在考慮有關申請時，最重要的因素是從樓齡及維修狀況考慮大廈是否有重建需要。以往判詞顯示若大廈需要花大筆費用進行維修，但維修後樓宇的增值比維修費還要低，審裁處便會考慮批准重建。

小組討論匯報摘要

小組討論共分六組進行，匯報摘要如下：

1. 市區更新過程中公私營參與的平衡

部份與會人士指出，理想的城市發展及社區更新模式是：政府、社區和小市民應該互相協調，秉持公平和平衡的原則；政府必須尊重民意，讓居民有機會參與；有意見認為政府與社區的角色應該「平起平坐」。亦有與會者認為政府有責任將資源投放在社區，由社區決定進行復修還是重建，地產發展商則可協助進行市區更新及將重建項目推出市場。

不少人贊成公營及私營機構並行參與重建，但亦有與會者質疑發展商和受影響人士之間，因為利益有異，難以公平參與其事。

有與會者特別關注市區更新應是「從下而上」，還是「由上而下」推行。他們認為由最早期的政府機關、市建局前身（即「土發公司」），到現在的市建局，業主一直處於較被動的位置。但現行法律下其實足以發展「從下而上」的市區重建模式。

部份與會者強調小業主在業權更新及收購方面必須有選擇權。現行的收購模式是發展商大多一次過將業權買斷，但基於對社區和物業的感情，很多小業主並不願意遷走。因此，發展商應該與小業主在業權上商量，提供更多選擇，如「樓換樓、舖換舖」；亦要提醒小業主有關決定的風險，讓小業主在有充分資料下作出選擇。

總括而言，大部份與會人士均認同在社區重建過程中社區參與是不可或缺的一環。有與會者認為政府、區議會和立法會可擔當把關角色。亦有組別指出，無論由哪方負責重建，只要達到《市區重建策略》的既定目標就可以了。

2. 「大市場、小政府」原則

不少與會者均認同「大市場、小政府」原則。由於舊樓數目不斷增加，政府不能獨力處理每年 500 幢新增的舊樓，香港需要市場力量以推動市區更新，否則更多責任及財務風險將落在納稅人身上。相比昔日土發公司的年代，現時有更多方法推動樓宇復修或更新，例如香港房屋協會（房協）轄下的「樓宇維修資助計劃」，公營部門要收購私人土地，必須有充分理據。法律方面，「強拍」條例亦為發展商提供渠道解決業權爭議。

有組別指出，即使貫徹「小政府」原則，政府仍有一定責任。政府擁有大量權力和資源，應下放資源鼓勵社區進行重建和更新。「市場」包括每一個人，所以社區內每個人都有權分享經濟成果和社會資源，特別是土地資源。不少與會者提出，政府應提供誘因，如融資或稅務優惠、容積獎勵等，促進小業主與發展商之間的合作，共同發展和推動市區更新。有與會者亦建議政府借鏡外國的社區更新計劃（如紐約凱利街），為舊區創造和提升經濟價值。

另外，也有與會人士指出發展商在重建時大多會盡用地積比率。現時城市規劃大綱草圖中，只有少數有高度或地積比率限制，而且一般樓齡較高的樓宇在地積比率的限制方面亦較寬鬆，所以政府應盡快完成修訂分區計劃大綱草圖的高度及發展密度限制，再處理市區重建問題。

3. 市建局在重建發展中的角色

不少與會者認為市建局應擔當促進者的角色，協助小業主與發展商合作進行發展，加強社區人士的參與，並負責把關、保護小業主或受影響長者，而不是負責盡快清

拆樓宇。但在收回土地的過程中或當樓宇的狀況惡劣必須進行強制售賣時，市建局便應介入。

有小組認為不應由市建局主導重建規劃，應協調發展商與小業主之間達致雙贏。有與會者以油麻地駿發花園為例，當年房協便成功協調業主與發展商透過「樓換樓」、「舖換舖」的方式促成重建。部份與會者曾訪問該區店舖、租客及業主，得悉當進行拆卸時，住戶可選擇先遷往房協或其他公屋單位，或另覓居所暫住；駿發花園落成後，每名擁有一個舊單位的原業主可選擇在駿發花園購回兩個新單位，而租客亦可遷回或在駿發花園買回業權。與會者對於政府早在 20 年前已能做到分階段發展、「樓換樓」和原址安置表示讚賞，亦質疑為何今天難看到同樣的例子。^{註2}

另外，有與會者質疑市建局為何不運用「強拍」條例，亦有與會者認為市建局比經紀更有公信力，可擔當促進者，運用「強拍」加快重建。又有組別建議市建局應安排社工隊了解受影響居民的情況，助其解決財務甚至情緒問題。

4. 應否放寬強制拍賣業權的門檻

參與討論人士對於放寬強制拍賣門檻意見頗為分歧。一方面，有與會者認為應尊重樓宇中八、九成希望重建的業主的意願，解決現時收購上的困難（如業權不清），讓他們的單位有機會重建，改善他們的居住環境。有意見認為若擁有整棟大廈業權的大發展商隨時可以重建，而小業主因為「強拍」條例門檻太高而不能如願，便會對小業主不公平。亦有意見表示，既然收購價一般高於現樓價而私人重建的規模一般較細，小業主應有條件在原區購買另一單位。

另一方面，有小組認為「強拍」可接受，亦認同其貢獻。但認為九成門檻已經足夠，不認同將門檻放寬至八成，擔心若沒有足夠配套，會一下子促使很多「強拍」申請，令香港到處都是地盤。

亦有參與人士認為現時的《土地（為重新發展而強制售賣）條例》有漏洞，當局應先修訂有關密度/高度限制的條款、增加休憩地方，再討論放寬「強拍」門檻。該組別並建議政府可要求地產發展商在申請「強拍」前，先遵守一些步驟，例如在收購外給予業主業權參與或「樓換樓」等選擇。應只在發展商未能與小業主達成共識時，才可以進行「強拍」。

又有與會者認為「強拍」條例自 1998 年通過至今，案例太少，其成效未能完全掌握，故對太早放寬有擔憂，建議再加觀察。亦有與會者憂慮，強制售樓會造成嚴重後果，令市民不盡其責任保養物業。另有意見指出，在日本或台灣，雖然若達到某百分比

^{註2} 市建局譚小瑩表示，與會者的表述跟她的理解不盡相同，局方會嘗試邀請房協代表在下一次專題討論簡介駿發花園的個案。

的業主同意即可開展重建，但是餘下的業主仍可選擇參與或不參與（即接受現金），而並非拍賣物業。^{註3}

5. 樓齡高的樓宇的復修或重建問題

有與會者認為當局應向社會發出清晰訊息：定期保養和維修樓宇是業主的責任。當樓齡已超越其物質或經濟壽命時，政府便須介入，提醒業主注意其樓宇的狀況，並督促他們檢驗樓宇。

有意見認為在很多情況下，樓宇的物質壽命往往比其經濟壽命長，而香港便有不少樓宇是在上世紀五、六十年代建成的。雖然政府在有關破舊失修、僭建、危險樓宇等法例的執法工作比以往進步，但仍須有完善的資助制度以協助市民保養其樓宇。

有與會人士指出，現時很多舊區的問題，主要是一些小業主或長者，缺乏資源復修樓宇，政府在這方面可擔當積極角色，例如提供資助、貸款或按揭優惠。此外，有意見認為銀行為樓齡達三十年或以上樓宇按揭時有很多限制，政府可考慮為這類樓宇提供「二按」，或讓長者將業權售予政府，又或在長者身故後容許按揭銀行收回物業。

6. 其他

有與會者指現時市區重建的問題是政府以過長的時間計劃和研究，而沒有徹底檢討香港多年來進行市區重建及更新的情況。其中兩組提及 **4Rs** 應該有優次之分，現時似乎以重建為優先，其牽涉範圍和金額最大。他們認為復修和活化應是優先選擇，其次是社區營造。當某地區或樓宇失修的程度已到達無法挽救的地步時，才進行重建。重建會影響鄰近地區的街坊和環境，政府應多做功夫才進行重建。

有參加者認為發展局應研究歐美成功而具豐富市區重建經驗的城市的個案，不應只局限於亞洲區的經驗。

世聯顧問

2009年7月

- 完 -

^{註3} 市建局譚小瑩指出，台北一般的同意比例為三分之二，至於樓宇賣價或變換土地權利的方案是否公平，則由一個類似香港土地審裁處的委員會決定，該委員會包括學術界及政府人員等。