

2009年4月15日  
討論文件

## 立法會發展事務委員會 《市區重建策略》檢討

### 目的

本文件匯報我們就《市區重建策略》檢討所認定的主要事項，這將成爲在檢討的「公眾參與」階段推行的公眾參與計劃的議程。

### 背景

2. 政府在諮詢公眾後，在2001年11月公布《市區重建策略》，爲市區重建局(市建局)的工作提供整體政策指引。由於市區更新涉及眾多複雜的社會及經濟課題，而這些課題與市民對生活質素的價值觀與訴求息息相關，並隨時日改變，政府決定就《市區重建策略》進行全面檢討，以確保《市區重建策略》可繼續反映社會各界在市區更新方面的訴求和優先次序。

3. 政府於2008年7月展開《市區重建策略》的全面檢討，檢討約需兩年完成。正如我們先後在2008年6月和2009年1月向委員所作的簡介，檢討過程分爲三個階段：第一階段－「構想」(2008年7月至2009年1月)、第二階段－「公眾參與」(2009年2月至12月)及第三階段－「建立共識」(2010年1月至4月)。我們現已完成「構想」階段，並正進入「公眾參與」階段。

### 政策研究的進度

4. 爲了直接了解其他城市如何制訂及推行市區更新工作、這些城市所面對的挑戰，及所採納的解決方法，我們在2月中舉辦了一個東京考察團，以及在3月底到上海進行另一次考察。這兩個考察城市是由政策研究顧問建議的。參加兩個考察團的人士包括《市區重建策略》檢討督導委員會成員、市建局《市區重建策略》檢討小組委員會成員，以及市建局分區諮詢委員會中同時身爲區議員的成員。

5. 兩次考察的行程包括與當地負責市區更新的政府官員、熟悉本課題的學者，以及曾參與市區更新項目的私營機構業內人士會面，並實地考察選定的市區更新項目。由政策研究顧問所撰寫的政策研究報告及由公眾參與顧問所撰寫的考察報告均會上載《市區重建策略》檢討的專題網站供公眾閱覽。

## 公眾參與階段的議程

6. 由於這次《市區重建策略》檢討是一項全面和沒有預設議程的工作，我們加入了為期 7 個月的「構想」階段，以便不同持份者及公眾人士可提出檢討應予研究和詳細討論的主要事項。我們在「構想」階段共舉行了 20 個聚焦小組及為不同持份者而安排的特別會議，以便我們能與社會人士共同訂定檢討的議程。

7. 我們已在向 2009 年 1 月 20 日的發展事務委員會會議提交的文件中，概述不同持份者在「構想」階段中提出的主要事項。《市區重建策略》檢討督導委員會(督導委員會)根據市民所提出的事項，於 2009 年 3 月 9 日舉行會議，討論檢討往後階段的議程。督導委員會建議我們進一步研究能否就市區更新訂定「以地區為本」的策略，並提議了一系列議題，讓我們在檢討的「公眾參與」階段廣邀市民參與討論。這些議題分為 9 個專題，現列載如下：

### 專題 1：市區更新的願景和範圍

- 再探市區更新的指導原則 — 生活質素、可持續發展、「以人為本」的工作方針及和諧社會。
- 再探和擴大市區更新的範圍，讓我們以地區為本活化舊區，而非單專注於個別失修樓宇。市區更新不應局限於更新住宅區，我們也可視乎情況把工業樓宇和海濱地區涵蓋在內。
- 研究為每個地區訂定「以地區為本」的市區更新策略是否可行，包括如何邀請地區人士和相關政府機構參與訂定「以地區為本」的策略；怎樣的機構組織架構才是適當；以及哪一種才是可持續的推行模式。

## 專題 2：重建相對於樓宇復修

- 有否一個涵蓋不同的市區更新模式的理想組合，能適用於各區？抑或一個地區最理想的模式應取決於該區的地方特色？
- 當我們為個別地區制訂市區更新策略時應考慮哪些相關因素？如何界定失修樓宇？在指定某舊區應重建或復修時，應考慮哪些客觀條件(如樓宇狀況、對現有社會網絡的影響、歷史建築物的保育、現有發展密度等)？
- 市建局日後應擔當什麼角色？是項目推行者或只是促進者？
- 我們如何鼓勵私人業主採取更積極的態度維修保養他們的樓宇？
- 現行的《市區重建局條例》有否給予市建局足夠權力為私人樓宇進行樓宇復修？

## 專題 3：文物保育及活化

- 市建局是否推行文物保育的適合機構？對比其他文物保育機構，例如古物諮詢委員會、活化歷史建築諮詢委員會、文物保育專員辦事處和古物古蹟辦事處，市建局應擔當什麼角色？
- 如何鑑定無形文物及評估其保育需要？
- 市建局的保育目標應否限於其發展項目地區內的文物建築，還是市建局應擔當更主動的保育角色？
- 如何能有效協調保育工作與其他市區更新計劃？
- 保育和活化工作是否必然會導致「士紳化」？
- 文物建築的業主在保育這些建築物方面應擔當什麼角色？如何鼓勵私人業主在保育方面擔當更積極角色？

#### 專題 4：私營機構相對於公營機構在重建方面的參與

- 如何在公營和私營機構參與市區更新方面求取適當平衡？政府透過《土地(為重新發展而強制售賣)條例》鼓勵私營機構重建市區的失修樓宇。市建局是否在重建失修樓宇方面與私營機構競爭？
- 市建局在現有業主整合業權方面應否擔當促進者的角色，讓這些業主可根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》公開拍賣這些舊樓，作重建之用？
- 應否容許市建局在公布發展計劃或完成詳細的項目規劃前收購物業及作出補償？
- 我們如何通過市場力量推動私營機構自發地進行漸進式的市區更新，即採取循序漸進的過程而非突如其來的模式(例如半山蘇豪區)？
- 當一幢高樓大廈超越它的建築和經濟有效使用期時，到底是私人業主還是公營機構須負責重建？如大廈所在的地段發展潛力已用盡，又會如何？

#### 專題 5：補償和安置政策

- 現時「按 7 年樓齡重置單位」為計算基準的補償方案是否可持續，尤其是公眾的訴求是希望降低重建項目的樓宇高度和發展密度？如長遠來說這方案未能持續，還有什麼方法？
- 市建局應否提供更多補償選擇，例如在市區更新項目完成後提供「樓換樓」和「鋪換鋪」，以協助保存現有的社區網絡？應否在建築期內為業主提供租金津貼和不便津貼，並應由誰負責有關費用？
- 如容許「舊樓換新樓」(加上在重建期內發放租金津貼(如有的話))，這將形成一個全新和更高的補償標準。我們應否把同一標準擴展，讓選擇現金補償的人士同樣受惠？倘

若有關開支由公帑支付，公眾又是否願意承擔所隱含的更高的市區更新成本？

- 自住物業、出租物業和空置物業的補償額應否不同？
- 住戶如在市區更新項目已開展後才遷入居住，應否獲發安置津貼或獲編配公屋單位？
- 市建局應否採納原區安置政策？而這是指同區還是在同一項目範圍內安置？

### **專題 6：業主參與重建**

- 我們應否採納一個提倡業主更多參與市區重建的政策？倘若在項目範圍內不大可能進一步增加發展密度，或如須提供社區設施作為重建的一部分，又會否出現問題？
- 在香港進行重建一般涉及多層大廈業權分散的問題。這會否為業主參與重建更添困難？
- 應否要求業主分擔重建的財政風險？是否全部現有業主都能明白及處理所涉及的風險，尤其是重建項目一般歷時 5 至 6 年之久才能完成？
- 鑑於每個項目的重建過程需時甚久，我們應否設立任何退出機制，讓參與重建的業主可在重建項目完成前選擇退出？
- 鑑於重建項目過程需時甚久，應何時及如何向參與重建的業主發放金額？
- 目前，政府通過在項目範圍內批出政府土地，以及就發展項目的任何潛在增益只象徵式收取補價來支持市建局的項目。我們應否讓市建局保留有關利益，使其可繼續進行其他市區更新工作，而非與參與重建的私人業主分享當中利益？

## 專題 7：公眾參與

- 應否讓公眾及地區人士參與整個市區更新的過程，包括認定項目範圍、規劃以至推行？
- 為避免市場投機及確保善用公帑，《市區重建局條例》下的項目在正式開展前均會保密。我們應如何處理防止投機和讓公眾參與兩者之間可能出現的衝突？
- 我們是否應獲得大多數現有業主的同意後，才開展重建項目？對於反對重建項目的少數業主，我們應如何處理？
- 市建局應否只在現有居民同意市區更新需要及接納擬議更新計劃的地區展開項目？
- 倘若我們為每個地區訂立一個「以地區為本」的市區更新策略，我們應如何設計公眾參與過程，以確保能代表區內不同持份者的訴求？怎樣的機制才能平衡不同意見及解決不同持份者之間可能出現的衝突？
- 如何在公眾參與和推行步伐之間求取平衡？

## 專題 8：社會影響評估和社區服務隊

- 應否把社會影響評估納入公眾參與過程，讓社會影響評估除可找出推行方面的問題及建議緩解措施外，也能加強其在決策過程中的作用？
- 社會影響評估應否「以地區為本」，而非由項目主導，以確保能從更宏觀的角度出發，為整個社區作更好的規劃？
- 應否進行追蹤研究，以評估市區更新在長遠方面對有關業主和居民的影響？
- 在「以地區為本」的規劃模式下，社區服務隊應擔當什麼角色？
- 倘若繼續以市建局資源委任社區服務隊，會否有潛在角色

衝突？

## 專題 9：市區重建的財政安排

- 長遠來說，我們應否繼續為市區更新計劃訂下財政自給的目標？
- 考慮到樓宇復修、文物保育及舊區活化項目一般不會產生任何收入，以持續市區更新計劃，我們如何確保市區更新計劃可持續發展？
- 我們應如何看財政的持續性？舉例來說，我們應否只計算一個項目的直接財政收益，還是我們應從較大範圍評估一個項目的經濟回報，例如半山區的自動扶梯。
- 可否以允許轉移發展權益作為一個加快市區更新的方法？

## 公眾參與計劃

8. 我們現正策劃第二階段檢討－「公眾參與」階段的較大型公眾參與活動，目標是廣邀公眾一同參與討論各主要事項，為香港市區更新的未來方向，建立廣泛的共識。我們將致力透過開放和透明的公眾參與過程，達到這個目標。

9. 為引起公眾的興趣，並就香港的市區更新提供基本資訊，以及鼓勵市民參與討論，我們已委託商業電台製作由我們贊助的有關《市區重建策略》檢討的電台節目，節目會在 2009 年 3 月至 9 月期間播放。

10. 「公眾參與」階段的主要活動包括 8 次巡迴展覽及在 4 個地區舉行的 5 次公眾論壇，該 4 個地區分別為港島、九龍東、九龍西和荃灣。舉行巡迴展覽旨在就公眾在「構思」階段訂出的主要市區更新課題，提供所需的背景資料，並會介紹我們的政策研究中涵蓋的 6 個亞洲城市的相關經驗。此外，亦會特別印製小冊子，向公眾派發，以便向公眾提供背景資料和介紹供討論的主要課題。

11. 我們亦計劃舉辦 10 個專題討論會，每次討論會有特定主題，以作出更深入、更集中的討論。我們希望這有助公眾就主要課題進行有據可依的討論，構思可行方案，以及就未來路向建立共識。

12. 我們理解到部分市民未必能出席已籌劃的專題討論會或公眾論壇，因此我們會在巡迴展覽場地加設咖啡角，讓有興趣的參觀者可即場提供意見。我們亦會安排在巡迴展覽中進行街頭訪問，以蒐集公眾意見。公眾亦可抽空到訪位於灣仔的《市區重建策略》檢討「匯意坊」，參觀展品或出席由伙伴機構或其他對這項檢討有興趣的機構所舉辦的各項公眾參與活動。市民亦可透過《市區重建策略》檢討專題網站的網上論壇，就各市區更新課題發表意見，以及與他人進行互動討論；亦可以較傳統的方式如來信和傳真向我們提出意見。

13. 公眾參與計劃的詳情載於附件。

### **邀請立法會繼續參與**

14. 歡迎委員就《市區重建策略》檢討的主要事項，包括議程、籌劃的公眾參與計劃和未來路向提供意見。

15. 我們希望邀請委員繼續參與《市區重建策略》檢討過程，這是自去年 6 月以來第 4 次在發展事務委員會討論此議題。我們會繼續向委員會匯報檢討進度，並不時邀請委員給予意見。

**發展局**  
**2009 年 4 月**