

# 研究初議報告

## 《市區重建策略檢討》 市區更新政策研究

2008年9月



香港大學

羅致光博士  
陳祖為教授  
徐永德博士  
黃於唱博士  
李迦密先生  
周朗怡小姐

## 背景

### 成立市區重建局以取代土地發展公司

1 於1995年7月，香港政府發表一份有關市區更新的公眾諮詢文件，並提出一系列的建議以促進市區更新的過程。香港政府繼而在1996年6月，發表了一份以香港市區更新為題的政策文件。其中一個建議便是成立一個新的法定機構推行市區更新。

2 在1999年的《施政報告》中，行政長官宣佈政府會於2000年成立市區重建局(簡稱「市建局」)，取代土地發展公司(簡稱「土發」)，推行進取而全面的嶄新方略，以處理市區老化的問題。成立市建局以取代土發的原因包括<sup>1</sup>：

- 缺乏土地進行有利可圖的重建
- 徵集土地需時
- 缺乏安置受影響住戶的資源
- 土發的法定權力只包括樓宇的重建，而不具有其他市區更新的功能，如樓宇復修。

### 市區重建局白紙條例草案

3 1999年10月22日，政府就「市區重建局白紙條例草案」刊登憲報，進行諮詢。當時，立法會的內務委員會，成立了一個小組委員會，就白紙條例草案進行審議。政府接納了小組委員會以下的建議：

- 採用「以人為本」的方案，並盡量減少在市區更新過程中對社會網絡的破壞。政府亦會在進行每項重建項目前，審慎考慮是否需要進行社會影響評估。
- 應包括文物的保育工作<sup>2</sup>。

4 在市建局的角色上，參與小組委員會公聽會的代表意見出現一個分歧，有些認為政府/市建局在規劃及資源運用方面應更為進取及更具創意，以解決市區老化的問題；有些則認為市建局應只擔當促進者及推動市區更新的角色。白紙條例草案的取向顯然較接近前者。

5 小組委員會提出了一些關注事項，而這些事項至今仍未解決，包括：

- 容許市建局將根據《土地收回條例》收回的土地賣予私人發展商，與根據公眾利益收回土地的大原則並不協調。
- 賠償水平 – 由前「土發」的十年樓齡賠償水平改為由五年樓齡以至新樓賠償水平的建議。

6 小組委員會亦得悉建築事務監督與市建局的分工，即由市建局負責九個行動區的地區更新，而建築事務監督則負責在其他地區推行預防性維修策略。

---

<sup>1</sup> 2000年2月11日內務委員會的「研究市區重建局白紙條例草案小組委員會」報告。

<sup>2</sup> 政府接納立法會議員的意見，將白紙條例草案的第5條修改，訂明須保育具歷史、文化及建築特色的地點和建築物。我們注意到重點是在於保育實體的地點和建築。

## 市建局條例草案

7 市建局藍紙條例草案於2000年2月3日刊憲。草案內容除了一些草擬及技術事項外，大致上與白紙條例草案相同。賠償水平依然是法案委員會及恢復二讀時，討論最為激烈的其中一個問題。

8 於2000年6月26日，條例草案恢復二讀。當時的立法會議員表達了下列的期望和關注，在討論市區更新問題時，這些事項至今仍然存在：

- 賠償水平：大部分有發言的議員都就這個議題表達意見，並要求更高的賠償水平。
- 「市區重建局」的中文名稱似是強調了「重建」而非一個著重平衡的市區更新方向。
- 加強保育：除了個別樓宇外，整條街道、整個地區和「台」的保育亦應在考慮之列。
- 應考慮地積比例轉移的安排，以保育私人建築物。
- 有議員質疑於20年內完成200個項目的可行性，亦有議員要求加快重建速度。
- 原區安置的安排，特別是長者。
- 租客的安置問題，特別是那些不符合房屋委員會條件的租客。
- 市建局與發展商的伙伴關係，更加令人以為存在「官商勾結」的情況。
- 市建局的角色，如市建局只應擔當促進者，或只負責徵集土地然後售予發展商等工作。
- 「財政自給」的原則是否必需或是否可行。
- 市建局只包括行政長官委任的成員。
- 缺乏就市建局項目提出上訴的機制。
- 市建局運作的透明度。

9 草案進行三讀時，只有兩票反對(陸恭蕙議員及梁耀忠議員)。陸議員反對的主要是市建局的角色，她認為一個由市場主導的方向，會更勝於由一個持有產業風險的公共機構來主導。梁議員的不滿主要有三方面，一是市建局強制土地收回的權力，二是在未有一個市區更新策略之前便要通過法例，三是政府所建議的賠償方案<sup>3</sup>。

### 「市區重建策略」

10 《市區重建局條例》(第563章)第20條，規定當時的規劃及地政局局長，經諮詢公眾之後才可為市區重建策略(簡稱「策略」)定案。有關的諮詢工作在2001年的8月1日至9月30日進行。參考所收到的百多份意見書修訂「策略」草擬本後，並於2001年11月出版。「策略」說明了市區更新的原則、目的及目標；市建局的角色、土地徵集過程、項目發展過程(包括了社會影響評估、財務安排、參數及指引)。「策略」最後說明：「市區重建策略會定期予以檢討和修訂(每兩至三年一次)。政府會就市區重建策略的修訂先行徵詢公眾意見，方予以定案，以供實施。」。

11 「策略」要求市建局「採取全面綜合的方式，藉著重建、復修和保存文物古蹟等方法，更新舊區面貌」。市建局根據其「策略」確立了四大業務策略(4Rs)：

---

<sup>3</sup> 2000年6月26日立法會會議過程正式紀錄。

- 重建(Redevelopment)：加速重建發展，去舊立新，創造更美好的生活環境；
- 復修(Rehabilitation)：促進及鼓勵復修殘舊的樓宇，防止市區老化；
- 保育(pReservation)：保存及修葺具歷史或建築價值的樓宇，並致力保留地方特色；
- 活化(Revitalization)：更新舊區，促進經濟，改善環境，造福社群。

## 影響市區更新進度的主要議題

12 是項研究的目的是透過探討外地的市區更新經驗，鑒定可供香港參考及與香港實質情況相關及適用的選擇方案，以處理香港市區更新的各個議題，並供「策略」檢討公眾參與階段討論。在鑒定外地可供參考的經驗時，是項研究要處理下列各個議題：

### 官、商、民的不同角色

13 市建局在市區重建應擔當的角色，自市建局白色條例草案開始，一直至今仍有爭議。一方面，有人倡議市建局應只擔當促進者的角色，協助公眾重建破舊的樓宇，市建局亦可被動或主動地進行土地徵集工作，或擔當目前的規劃、設計及發展伙伴角色。另一方面，亦有人認為市建局應擔當更積極的角色及加快市區重建的速度。

14 雖然在「小政府，大市場」的前提下，不會有人期望市建局可獨力承擔市區重建的責任，不過，關於私人市場如何能加快重建步伐的討論亦不多。市建局的成立是為處理市場未能充分處理的市區更新問題，而非為應付私人市場內所存在的相關問題。市建局的成立是為解決「土發」而非私人市場所面對的障礙，雖然兩者所面對的障礙可能類似。外地如何處理私人市場問題的經驗，將具參考價值。

15 自立法會內務委員會成立了研究市建局白紙條例草案的小組委員會後，立法會議員促請政府在規劃及推行市區更新的計劃時，要讓社區參與。政府亦同意採納一個「以人為本」的方向。雖然市建局近年已加強社區參與的工作，但社會人士(包括公民組織、專業團體及受影響人士)要求在市區更新的規劃、設計、推行、財務安排及擁有權等過程中有更多參與。另一方面，由於市區重建涉及龐大的財務利益，當局須在重建項目的保密與公眾參與兩者間取得平衡。

16 市建局在樓宇復修方面主要擔當輔助與促進的角色，而保育工作則較為行政主導，近期這方面的工作有較多的社區參與。公營部門相對於其他社會界別所擔當的角色，顯然會因應不同範疇的市區更新工作(即重建、復修、保育及活化)而有所不同。要檢視公營部門的角色，便要著眼於市區更新的不同範疇。再者，這些範疇會不斷發展，就如市容、街貌、舊樓維修、保留現有社會網絡，以至活化本土經濟等等都成為社會愈來愈重視的議題。

### 財務安排

17 為達至市區重建計劃長遠能財政自給的目標，政府除向市建局注資外，亦撥地予該局，並只收取象徵式的地價，以作支援。不過，公眾期望不斷轉變，對市區更新未來的財務安排將會有顯著的影響。

18 市建局的主要收入，來自徵集所得土地的投標價減去重建項目的支出(包括收購及其他運作開支)後的盈餘。隨著公眾對降低發展密度(特別是市建局項目)的要求愈來愈殷切，這方面的收入日後將會逐漸減少。

19 社會對文物保存、樓宇復修及活化的要求與日俱增。在2000年6月，當立法會進行《市建局條例》二讀辯論時，多位議員要求擴大保育工作。現時，市建局的保育工作已是「入不敷支」，難以「財政自給」。在成立市建局之時，市建局能否財政自給已受人質疑，加上預期日後重建方面的收入可能減少，而保育、復修、甚或活化工作的開支均會增加，市建局如何可以維持財政自給便成爲一個問題。其他城市在保育方面的融資方法，可提供重要參考。

20 財務安排牽涉賠償政策，與外地一樣，這個議題在香港一向甚具爭議性。賠償政策往往涉及公共房屋政策、土地政策、發展權益等等。在2000年制定《市建局條例》時，亦可說是最主要的議題。當時，「土發」的賠償標準是按同區十年樓齡市價賠償，成立市建局後改爲按七年樓齡市價。期間不時有人提出「樓換樓」、「店換店」及「業主參與計劃」的要求。何謂「公平和合理賠償」亦將會是市區重建策略檢討其中一個議題。

### 對市區更新的不同意見

21 「大多數」的意見不一定是明顯的。有不少個人與團體反對進行任何拆卸，只希望一切維持現狀；亦有不少個人與團體支持重建及著重項目推行的效率及土地的經濟效益。在不少市區重建個案中，不同持份者對於重建都持有不同意見，如自住業主傾向支持重建，而地面店舖營運者則支持復修。社區參與過程及市區更新政策有助消除這些差異，是完成市區更新使命的要素。

### 可持續的市區發展

22 經濟、社會與環境的相互關係爲市區發展及市區更新政策定下方向，而當中社會因素的重要性日漸增加，與經濟及環境差不多同樣重要。《市建局條例》雖然已訂明必需進行社會影響評估，但市建局的重建工作，仍經常被人認爲破壞了市區結構、本土特色和社會網絡。市區重建策略的檢討亦應考慮到這方面的問題。

### 規劃與重建過程

23 很多業主和租客關注到市建局需要較長時間進行規劃，才可展開收購程序。在市建局一些現有的重建項目中，這個過程可以歷時數年。一些業主由於種種原因不能等待，要在市建局出價前出售樓宇。再者，經常有人指稱，有租客在市建局進行戶口凍結調查前被迫遷，所以有立法會議員和公眾人士要求市建局「先收購後規劃」。

### 市區老化的速度

24 現時的市區重建策略定下市建局要在成立後20年間，重建2 000幢樓宇，而市建局在過往七年只重建了400幢樓宇，遠低於目標。另一方面，在未來十年，每年平均約有

500幢樓宇到達其設計使用期限(即50年<sup>4</sup>)。在公營及私人市場進行重建的速度，遠低於樓宇老化的速度。我們需要在市區更新策略的檢討中探討處理這個問題的適當策略。

### 市建局的工作範圍

25 在成立市建局時已定出九個目標區為市建局的工作範圍，而其他地區則由建築事務監督推行預防性維修策略。市區更新一方面在香港所有市區都要面對的問題；只是程度上各有不同；另一方面，訂定優先次序則屬於政策和行政決定。如何揀選優先地區亦會是要檢視的問題。

### **國際間採用的市區更新政策和做法**

26 我們計劃研究六個鄰近亞洲城市，分別是南韓的首爾、日本的東京、新加坡、台北、上海和廣州。

27 上述城市在市區發展歷史、政治體系、政治文化、市區更新的制度結構與土地政策(包括了土地用途策略及業權政策)都各有不同。以市區發展歷史來說，首爾、上海、廣州和東京都遠較香港悠久。不過，首爾和台北與香港一樣，在第二次世界大戰後急遽發展。新加坡和香港在市區發展方面有一個重要的共通點，在六十至八十年代間，公共房屋大規模發展。新加坡有85%的人口居住在公共房屋，比例更勝香港，而當中90%擁有業權<sup>5</sup>。除了新加坡以外，其他選定城市都有多層政府架構，市政府之上還有國家政府。

28 這些城市的市區更新亦各有不同。例如，新加坡政府視市區更新為國家發展的一部分，而日本則視之為經濟發展的工具之一。我們建議除標書所列的五個城市外另加首爾，是由於首爾的公民社會組織發展與香港相似，亦可以說較香港更激進和具戰鬥性。

### 澳門

29 研究小組亦曾考慮是否應包括澳門在內。澳門採用十分全面的文化遺產保育政策，這方面可以說是比香港更勝一籌，但澳門沒有明文規定一套市區重建政策、策略或是相關的市區更新制度結構。澳門政府亦似乎開始體會到市區更新多方面的問題，而由於作為世界遺產地點所受到的規限，澳門政府所面對的條件，亦與香港政府所面對的不同。有關澳門的研究只可局限於保育方面的研究，而非市區更新。故此，研究小組並沒有建議將澳門包括在外地研究範圍之內。

### 南韓首爾

30 在過往數十年間，市區更新在首爾甚具爭議性。市區更新可說是始於六十年代的僭建物清拆。清拆、賠償、安置、甚至是新市鎮發展都是經常引起爭議甚至達暴力程度的抗爭。這亦是2008年南韓大選的議題之一。市政府和國家政府之間的分工，亦持續有爭議。現時，把破舊住宅區劃為市區更新地點，屬於市政府的權力範圍。

---

<sup>4</sup> 樓宇的50年設計使用期限並不代表樓宇只可使用50年。經適當的維修，樓宇的使用期可大幅延長。

<sup>5</sup> 在新加坡，由房屋及發展委員會(Housing and Development Board)管理的公屋，出租公屋只佔小部分(約10%)。

31 在1989年，政府頒佈臨時法「市區貧窮居住環境改善法案」<sup>6</sup>，目的是要改善市區中貧窮地區的居住環境，鼓勵居民主動改善環境及透過公營參與清拆計劃，讓更多居民可獲調遷。雖然計劃最初是想減少目標社群的抗拒，但結果仍是引起居民與政府間激烈的衝突。在推行計劃前，由政府指定哪個地區進行居住環境改善。計劃分兩類：個別房屋改善計劃及多家庭房屋改善計劃。在個別房屋改善計劃中，由居民自行進行重建，政府大幅放寬建築規限，並提供500萬至700萬韓圓的低息貸款(息率平均約為銀行貸款利息的一半)。第二類計劃涉及多個住戶，而由於牽涉業權及物業市場潛在利潤等問題，這類計劃最具爭議性。

## 臺北

32 政府在市區更新的主要角色聚焦於活化工作，而在重建中只扮演輔助的角色。主要的推動工作由臺北市都市更新處負責。現時臺北的市區重建政策重點為更新策略地區及屋邨，鼓勵私人市場進行重建，將市區空間轉型及成立市區重建的機制。

33 在最近的「新社區景象」，透過專業人士的協助，鼓勵各社區自行訂立發展願景及行動計劃。臺北市政府在規劃上提供協助，並為特定社區推行環境改善項目。

34 臺北市政府亦協助非政府機構設立及運作社區規劃中心，以協助居民進行社區規劃的工作。

## 日本東京

35 市區更新被視為經濟發展的主要工具之一，獲日本政府高度重視。近期的市區更新工作由城市活化委員會<sup>7</sup>推動，該委員會由首相擔任主席，國土交通大臣為副手，負責透過與私人企業合作，為主要都市(如東京、大阪)建構更新計劃，作為政府刺激經濟措施的一部分。

## 新加坡

36 新加坡視市區重建為國家發展計劃的一部分。新加坡的市區重建局擁有規劃、土地政策、土地收回(包括整合和出售)，以及推行市區更新的權力。新加坡政府在市區更新的介入程度較是次研究所包括的其他城市為高，但爭議性最少。新加坡有85%的人口住於公屋，當中90%擁有業權，可見新加坡政府以為市民提供居所為己任。近期發展較為特別之處是新加坡計劃在未來40年將居民移遷內城，使市中心的人口密度加倍，以及在過往20年龐大的保育工作。截至2008年3月31日為止，新加坡保育了55項國家紀念文物及超過6 823幢樓宇。

## 上海

37 上海在過往三十年高速發展，除香港外，該市的建築物在國內擁有最高的空中輪廓線。摩天大廈較集中於上海市內環路之內及浦東一帶。自1992年市區出現土地市場以

---

<sup>6</sup> 'The Urban Poor's Housing Environment Improvement Act'

<sup>7</sup> 委員會在 2004 年成立。

來，超過100萬名居民遷離上海內城移居外圍一帶，上海市內地盤處處，這都是九十年代以來進行大規模重建的明證。上海的重建計劃亦經常引起爭議，將居民遷徙至偏遠的市郊及賠償不足是引起抗議的原因。此外，重建破壞當地社區及文化特色，社會上亦不時對此議論紛紛。這些原有特色可能再過十年便全部消失，幸好踏入九十年代後，保育具歷史價值的樓宇及地點的問題終於得到重視。與此同時，由於2001年亞太經濟合作會議將會在上海舉行，上海決定推行一個具雄心的翻新城市面貌計劃，並透過上海市城市規劃管理局及上海文管會的合作，保持發展與保育的平衡。

## 廣州

38 廣州像上海一樣，在過往三十年間由於高速的經濟發展，推動了大規劃的城市發展。由於在1987年推行土地政策改革，觸發廣州市政府大量收購農地，並同時透過批租官地獲取可觀的地價收益。市區重建由初期的「綜合發展計劃」轉型至現時由暢旺的樓市所帶動的物業市場主導。在1995年，廣州市政府著手進行發展，目標是要於15年內超越亞州四小龍。要達至這個目標，廣州市須提供更多土地予投資者和物業發展商，並用以發展基礎建設及社會設施。廣州市政府由1998年開展一個分三階段的市區發展策略，以建構一個更綠化、舒適及具吸引力的城市。為此，市政府推行一連串翻新市容及基建工程，並取締違例發展項目；復修破落街道與樓宇；淨化環境；使交通更加暢達，以及提供更多空間。城市發展的統籌工作依賴一個複雜的系統來運作，即由房屋與土地管理局、民政局及城市規劃局透過商討及合作來進行。

## 研究方法與詳細計劃

39 文獻研究：包括了現時在報刊、研討會報告、書籍，以及互聯網和網站資訊所得的資料。

40 與督導委員會、市建局、發展局及曾參與過往制訂市區重建策略的政府官員討論。

41 參加「公眾參與」的過程：研究小組將會在整過市區重建策略檢討過程中與「公眾參與」顧問緊密合作。研究小組將會盡量以觀察員的身份參與專題小組的討論；協助策劃外地考察活動；就初步定於2008年12月15日舉行的全日研討會籌辦工作提供建議，並提供資料以便就公眾參與階段制定資料套。

42 聯絡外地學者和大學：研究小組會利用現有的外地學術網絡，並按需要建立新的網絡，以協助資料的搜集。由於在日本適用的文獻有限，研究小組將會與關西學院大學黎安國教授<sup>8</sup>合作於東京進行實地研究。

43 實地考察：研究小組將會實地考察各城市。由於有不少政策文件不一定可以透過電郵或互聯網上獲取，特別是有關東京和首爾的中英文文獻有限，實地考察有其必要。透過實地考察，可獲取一些網上缺乏的資料，並可訪問不同的持份者。市區更新項目的相片亦可以顯示市區更新所帶來的視覺影響。訪問的持份者包括：

- 推行市區更新的公營部門主要官員：視乎制度的複雜性，可能包括來自多過一個公營部門的兩至四名官員。

---

<sup>8</sup> 黎教授在社會工作及都市研究方面受過訓練。

- 主要持份者：可能訪問數名人士或數個團體，包括在市區更新方面的學者、專業人士、倡議組織的主要人物，以及參與選定市區更新計劃的商界人士。
- 受影響人士：受相關市區更新計劃影響的居民和商業營運者代表。視乎個別城市的市區更新計劃類別而定，可能會在每個城市選取一個或以上的更新計劃，例如活化、復修、及重建計劃等，選取原則視乎這些計劃的重要性和代表性。

44 將會從文獻研究及考察中探討以下範疇：

- 制訂及推行市區更新政策的制度安排；
- 推行機構的法定及執行權力，其組成及向公眾交代的安排；
- 與規劃及發展有關的土地擁有/租用權的土地法及管理，土地收購或收回的政策方向及權力；
- 市區更新的財務模式，推行機構的財務安排，以及其他財務工具(如稅務優惠或豁免)；
- 不同類別的市區更新(即重建、復修、活化及保育)的比重；
- 公營部門(在規劃/促進/發展等方面)、商界、非政府組織及受影響人士的不同角色；
- 推行不同類別的市區更新(包括項目策劃、社區參與及財務安排)所採用的不同手法；
- 不同類別的市區更新所採用的模式(例如屬於法定/自願性質)；
- 賠償及安置政策；
- 法定/非法定的社區參與過程；
- 社區參與對市區更新計劃的內容、模式、土地用途、保育、發展密度、及規模的影響；以及
- 發展局及市建局可能建議的其他議題。

45 除了探究上述範疇的實際情況及其落實方法外，亦須了解其推行的原因及如何推行。這些城市的價值基礎、政治結構及文化，以至不同持份者間的權力及互動關係，都是我們在評估這些外地經驗可否供香港借鏡的重要考慮因素。

46 研究時亦會搜集各城市進行市區更新的所需成本、成效及效率等資料，以作分析。這些資料可取自其他有關研究，訪問及傳媒報道。

47 研究時間表如下：

	完成目標日期
敲定研究計劃	2008年8月
文獻研究	2008年8月至9月
與外地團體建立聯繫及安排實地考察和訪問	2008年8月至10月中
實地考察	2008年11月初
草擬有關國際經驗及項目研究工作的文件	2008年11月初
敲定講者的邀請事宜	2008年10月底
協助安排海外探訪	2008年11月
參與公眾參與過程	2008年10月開始

完成工作文件	2008 年 12 月
草擬最後報告	2009 年 1 月
為公眾參與階段的資料套提供意見	2008 年 12 月至 2009 年 1 月
完成最後報告	2009 年 2 月

市區重建策略檢討  
市區更新政策  
香港大學研究小組

角色	姓名	分工
首席研究員	羅致光博士	研究項目總監，亦主要負責首爾及新加坡的研究。
副研究員	陳祖為教授	協助發展研究框架、文獻研究、資料搜集及草擬報告，亦主要負責台北的研究。
副研究員	周朗怡女士	
副研究員	徐永德博士	協助發展研究框架、文獻研究、資料搜集及草擬報告，亦主要負責東京研究。
副研究員	黃於唱博士	協助發展研究框架、文獻研究、資料搜集及草擬報告，亦主要負責上海及廣州研究。
副研究員	李迦密先生	
項目經理	何麗珊女士	協助羅博士管理及協調研究計劃。
研究助理	吳佩玲女士及另一名研究助理會在八月底加入。	協助文獻研究、資料搜集及草擬報告。

## 最後報告 – 暫定綱領

		草擬人	研究小組期限	提交期限
第 1 章	現時香港的市區重建策略 – 背景及議題	羅致光	8 月 11 日	8 月 15 日
第 2 章	研究方法與框架	羅致光	8 月 11 日	8 月 15 日
第 3 章	新加坡的經驗	羅致光	10 月 31 日	11 月 15 日
第 4 章	東京的經驗	徐永德	10 月 31 日	11 月 15 日
第 5 章	首爾的經驗	羅致光	10 月 31 日	11 月 15 日
第 6 章	台北的經驗	陳祖為與周朗怡	10 月 31 日	11 月 15 日
第 7 章	上海的經驗	黃於唱與李迦密	10 月 31 日	11 月 15 日
第 8 章	廣州的經驗	黃於唱與李迦密	10 月 31 日	11 月 15 日
第 9 章	總結六個城市與香港相關情況所作的比較	羅致光	11 月 15 日	11 月 15 日
第 10 章	可汲取的經驗、總論及建議	羅致光	12 月 10 日	12 月 31 日