

《市區重建策略》檢討督導委員會

委員建議在「公眾參與」階段提出討論的主要事項

委員的建議(1)

1. 政府應否減輕其在市區更新方面的角色？
2. 政府應否把促進私人機構參與市區更新視作較優先處理的工作？
3. 應否讓原來的業主／居民選擇「原區安置」？
4. 負責市區更新的機關應否同時是市區的規劃機關？
5. 相對於古物古蹟辦事處，市區重建局在文物保育方面擔當甚麼角色？
6. 何謂「活化」，特別是對商業活動頻繁和有大量人流的地區而言？我們應否選擇性地使用「活化」一詞？
7. 現時的社會影響評估是否有用及／或有效？應否進行檢討，使之更具成效？
8. 應否深入探討「轉移發展權益」，以便就有關課題作出明智決定？

委員的建議(2)

我想提出以下主要議題，供公眾論壇和專題討論會討論：

主要原則

- 市區更新應如何配合香港的整體市區發展計劃？應如何使市區更新的工作與市區發展工作接軌？
- 市區更新應否以發展主導，而各項目應否以財政自給模式運作？
- 政府應否在市區更新工作擔當主導角色？政府應否資助那些財政上不能自給但可帶來很大社會效益的項目？

持份者與社區參與

- 受影響的單位／商鋪擁有人可否選擇以重建項目的業權作為交換條件？
- 他們能以甚麼方式參與整個項目的發展過程？
- 有何其他方法可令受影響的持份者對更新項目產生更大的歸屬感和感到自豪？

委員的建議(3)

在研究的下個階段，我認為應集中研究未來路向及如何訂出可解決認定問題的務實策略。我已在 2008 年 8 月 21 日的電郵中提出應予關注的課題，供委員會進一步研究。經檢視後，我把這些事項重新組合，並另外補充幾項如下：

- a) 市區更新的定義與範圍；
- b) 參與市區更新的機構及其相關角色；
- c) 檢討影響市區更新的政府政策；以及如何促進私營機構參與市區更新；
- d) 市區更新的業務模式；
- e) 規劃過程；
- f) 市區更新項目對發展商的吸引力；
- g) 尚未明朗期；
- h) 整合土地與樓宇的過程；
- i) 轉移地積比率；以及
- j) 以發行債券作為融資方法

我會在下文發表對上述課題的意見。這些意見未必全面，應由顧問提出一個能切合整體的全面建議。我相信委員會應特別注意或關注這些課題。

a) 市區更新的定義與範圍

我們應把市區更新的涵蓋範圍擴展至包括樓宇整段使用期間的用途、管理和維修保養，正如為市民提供涵蓋生、老、病、死的全面醫護服務一樣。我會在下文 c)段闡述。

b) 參與市區更新的機構及其相關角色

參與市區更新的機構不應局限於市建局、政府的決策局和部門。

房協

房協的角色十分重要。我建議應認真考慮加強房協在翻新與復修方面的角色，亦應考慮就房協在這方面的角色給予法定支援，令其有承擔及有認受性來履行任務。

發展商

發展商的角色亦不容忽視，因為最終還是由發展商擔當執行機構。從其他城市汲取的經驗顯示，在市區更新過程中，政府與發展商之間的合作至為重要。

團體擁有的特別用途土地

有些團體很久以前已獲撥作特別用途(宗教、慈善、特別工業等用途)的土地。這些團體通常都擁有尚有發展潛力的土地。政府政策應予配合，鼓勵而非限制重新發展這類土地。在多個市區更新案例中，須予拆卸的現有樓宇，其地積比率過高，以致財政可行性不大吸引。如附近有上述類別的土地，政府應考慮採用「掛鈎發展地盤」模式，以便容許更大彈性的設計和增加財政可行性。

c) 檢討影響市區更新的政府政策；以及如何促進私營機構參與市區更新

現行的政府政策、做法和管制發展的法例，過於側重發展和重建。如有人擬更改某幢現有樓宇的用途，或改建該樓宇，所涉及的規劃、土地及建築物審批程序相當繁複和耗時，變相不鼓勵業主或住客對樓宇作出任何改變。現時的構思是更著重活化、保育和復修。政府如不改善現行的做法、政策和法例，便無法有效落實上述政策。特別是規劃申請、契約修訂和商討地價等程序需時超過 2 年。市場瞬息萬變，政府應設立一個平台，方便業主和住客合法地更改樓宇用途及進行改建。

在某些案例中，城規會規定如更改現有樓宇用途便須減低樓宇的體積。這類政策實際上是阻止業主因應市場變化而改動現有樓宇。我建議政府採用「不溯既往」的政策豁免現時的樓宇體積規限。

d) 市區更新的業務模式

e) 規劃過程

f) 市區更新項目對發展商的吸引力

我一向主張檢討最終應為市區更新訂定一套業務模式。市區更新的重點似乎都放在規劃、社會、政治和財務等方面。我的看法是，推行一項市區更新項目通常需時 7 年，與經濟的周期吻合。這意味項目在經濟高峯期展開，可能會在經濟低迷時完成。因此，項目展開時所評估的財政可行性與完成後的財政能力可能大相逕庭，若真的存在這種情況，雖然個別項目仍須評估財政可行性，但這確實顯示就宏觀的市區更新策略而言，評估財政可行性的用處不大。

我說的業務模式，是指一種營運的方式，這種營運方式能提供足夠的彈性，並能顧及市區更新各方參與者所關注的問題。舉例來說，發展商主要關注的是發展建議的**落實程度**，即重建用途和所需的*時間*。發展商在未獲正式的規劃許可之前不會樂意作出任何合理的財政承諾，因為項目的財政可行性會視乎項目的地積比率、用途和落成後的設計而定。檢討過程中協調各方和持份者所關注的問題是發揮平衡作用的重要步驟。如有需要，我樂意與相關人士進一步討論這個課題。

g) 尙未明朗期

尙未明朗期對非住宅物業業主影響頗大。我曾參與某項收回工業樓宇計劃，由於政府在實際收回樓宇的幾年前便公布收回計劃，有關樓宇受到尙未明朗期嚴重的負面影響。計劃公布後，小規模經營者遇上重大的財政和營運困難，又得不到應有的賠償；其交易伙伴拒絕給予信貸，並把訂單給予其他前景較明朗的公司。當時這些公司的老闆因生計受影響而流淚的情景仍歷歷在目。更苦不堪言的，是他們獲得的賠償額是按正式通知收回日期的估值計算，距首次公布收回相隔數年，而他們的業務已大受打擊。

商鋪的情況亦一樣。

檢討的目標之一必須能解決上述問題，特別是政府現時的策略是要鼓勵和方便中小企業營商。

h) 整合土地與樓宇的過程

政府現正考慮降低引用《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(條例)的申請門檻。我建議委員會考慮下述提議：

- 1) 容許條例可同時適用於多幅地段，而不是按逐幅地段引用條例。倡議者可提出把數幅地段甚至政府用地合併的「方案」。這樣會有助推行更多綜合發展而不是單幢式發展。應成立特別審裁小組評估該類方案在規劃上的裨益，並裁定應否通過方案。
- 2) 條例亦應適用於整合土地，因為新界有很多有業權問題(例如業主下落不明)的土地。
- 3) 在考慮新加坡的做法和本地的情況後，我建議把土地的申請門界定為 70%，樓齡超過 25 年的樓宇為 80%；少於 25 年則 85%。

i) 轉移地積比率

我想這個課題不用多作解釋。我們可考慮設立一套與舊的「乙種換地權益書」相若的制度，讓歷史建築物的擁有人把發展潛力的權益轉讓予第三者。至於可轉移的程度則須訂立規則處理。

j) 以發行債券作為融資方法

政府及／或市建局應考慮發行長期債 以資助進行市區更新。我們應在討論上文 d)項的業務模式時同時討論這個課題。

以上是我對部分較具爭議性的課題的意見。我樂意在檢討委員會即將舉行的第四次會議討論這些課題；或與局方成員進行小組討論。

委員的建議(4)

- 1) 市區在「重建」或「更新」或「保存」或「活化」後被「仕紳化」是否在所難免；或是否必然結果？市建局是否「元凶」？
- 2) 我們的社會瞬息萬變，社會價值觀亦隨之轉變，須知道隨機應變才是求存之道。在現行僵化的市區重建策略和欠靈活的市區重建局條例下，市建局如何「應變」？
- 3) 現時有關市建局的法例條文大部分只側重於「重建」，關於其他三個業務策略的內容幾乎付諸厥如。市建局長遠來說如何處理這個問題？
- 4) 市建局作為執法(市區重建局的條例)機制，每次擬收回物業時必須事先張揚。因此，與發展商不同，市建局不事先公布便不可進行收購；以致須要賠償的樓價往往高於市價 3 至 4 倍。市建局其實是「雙輸」。公眾對此有何觀感？市建局每次推行項目所蒙受的損失都是納稅人的金錢；我想提出的問題見下文第(5)段。
- 5) 市建局推行項目的原意是為落實四大業務策略，而項目無須任何土地成本。換言之，即是由納稅人補償另一批業主。日後，市建局重建的少層數住宅物業項目(坐落中區核心地帶連優美花園的 4 或 5 層樓高的物業)的發展商與業主便漁人得利，坐享其成，尤其是在二手市場方面。政府有何對策？

委員的建議(5)

在「公眾參與」階段進一步討論的課題與事項

課題	事項	意見
保存社會網絡	<p>除了金錢賠償外，受影響的業主應否獲提供以下選擇：</p> <ul style="list-style-type: none">• 樓換樓• 鋪換鋪• 鋪換樓• 參與發展 <p>如何才算合理的賠償？</p>	<p>根據從東京汲取的經驗，受影響業主應獲提供這些選擇方案，以減少不必要的糾紛。</p>
可居住城市的城市設計和發展密度	<p>應否把更新的地區作為示範美好城市和建築設計的典範？</p> <p>鑑於更新項目的密度愈高，財政可行性便愈大，發展密度應否成為市區更新的主要考慮因素？</p>	<p>市區更新的項目應尊重地區特色，並依循妥善的城市設計原則進行。須予更新的地區應成為示範美好城市和建築設計的典範。如市區更新項目完全由財政主導，而利潤回報成為最主要的考慮因素，則上述目標恐難達到。</p>

<p>市區更新的範圍</p>	<p>市區更新的範圍應否由住宅區擴展至下述範圍：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 工業區； ● 街道風貌和城市休憩空間； ● 海旁和碼頭； ● 保存歷史建築物和地點？ 	<p>市區更新範圍不應只限於住宅區。舊工業區、舊街和海旁亦可進行更新，成為吸引市民和遊客的熱點。當局現時並無設立機構推行這類措施。</p>
<p>決定進行重建、復修、保存和活化的準則</p>	<p>決定在選定的更新地區進行重建、復修、保存或活化時，應考慮甚麼準則？</p>	<p>準則應包括但不限於：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 對社會網絡的影響； ● 現存的歷史建築物或場地； ● 現有的發展密度； ● 樓宇狀況等。
<p>財政的可持續性</p>	<p>如何平衡財政的可行性與其他因素(包括保存社區網絡、最適當的發展密度及保存地方特色)？</p> <p>可否把政府土地撥予市建局進行發展，以抵償一些未能賺取回報的項目？</p>	<p>不應以利潤作為市區更新唯一的考慮因素，應同時考慮保存社會網絡和地區特色，以減輕仕紳化。</p> <p>市建局不需要承擔那些可由私人發展商推行的項目。</p> <p>業主應承擔妥善維修保養其樓宇的責任，盡量減少動用公帑。</p>

委員的建議(6)

現時的《市區重建策略》檢討十分切合時宜，並有需要訂定一套獲公眾共識作支持的政策，以配合市民對城市規劃、文物保育和加強社會肌理方面不斷轉變的訴求。此外，亦須考慮那些致力保障既得利益的壓力團體和地區組織所帶來的政治影響力。政府和私人發展商的角色亦須予檢討，並須從務實的角度檢視市建局須承擔的項目(部分是土發公司留下來的項目)，以及須在不同持份者的利益之間求取平衡(或大致上得到平衡)，而政府則須訂立能平衡四大業務策略(復修、重建、保存和活化)的目標與公共開支的明確政策。市建局能否確立威信，制訂與落實政策的工作至為重要。

在公眾論壇提出作諮詢的主要課題可分類如下：

(A) 平衡重建與活化

1. 政府會否繼續授權市建局(或市建局與其他政府機構例如房協或房委會合作)繼續為面積細小的舊區進行所需的重建？
2. 市建局(或其延伸機構)會否繼續根據以往訂立的速度進行重建？
3. 市建局應否更著重活化工作，擔當政府的代理人，按收回成本的形式，貸款予業主組織進行樓宇維修保養？
4. 如何鼓勵地區的業主改善現有樓宇的狀況，或參與樓宇重建工作？
5. 政府可否考慮向現時的業主提供誘因，鼓勵他們保存已評級的歷史建築物？

(B) 平衡不同持份者的利益

1. 政府是否已採取足夠措施，對市場力量以尊重但不受其支配的態度，物色須予復修的地區，並就改善工作訂定先後次序的時間表？

2. 如何以經常及持續方式籌措推行市區更新項目所需的資金？
3. 如何在補償方面，平衡商舖與住宅單位擁有人；以及業主與租客之間的對立權益？
4. 就平衡私人物業權益與社會利益而言，公眾是否認為現時有關強制收購的準則整體上合理和可以接受？
5. 要爭取更多地區人士支持重建項目，除直接提供金錢賠償外，是否還有其他誘因？
6. 有何可行方法邀請地區的物業擁有人參與重建項目？

(C) 平衡保存與重建

1. 現時物色歷史文物地點作保育的做法是否足夠和務實？
2. 鑑於公眾愈來愈渴望能保存須予復修的地區的社區肌理，政府可否訂立政策，在地區的失修情況和保存附近的社區肌理之間作出客觀平衡？
3. 對於就外地城市保存社會肌理的做法所進行的研究，我們從中有何體驗？
4. 對於可能須予復修的地區，會否進行更多諮詢，以改善與該區受影響業主／住客的溝通？