

《市區重建策略》檢討

督導委員會

擬在「公眾參與」階段提出討論的主要事項

目的

本文件載述擬在《市區重建策略》檢討的「公眾參與」階段提出與公眾討論的主要事項。

背景

2. 我們曾於 2009 年 1 月 22 日的督導委員會會議上提交督導委員會文件編號 3/2009(見附件 A)。該文件載述在《市區重建策略》檢討的「構想階段」就現行的《市區重建策略》及市區更新計劃蒐集所得的公眾意見。下一步工作是決定應就哪些主要事項廣邀市民表達意見，並訂定可選擇的方案，以期在「公眾參與」階段達成共識。

3. 爲了能更徹底討論有關的主要事項，我們已安排在 2009 年 3 月 9 日舉行督導委員會特別會議。我們較早前已邀請委員建議一些主要事項，以便在《市區重建策略》檢討的「公眾參與」階段與市民共同討論。6 名委員已就此提供了多項意見(見附件 B)。

擬定的主要事項

4. 在考慮於「構想階段」蒐集所得的公眾意見及委員的建議後，我們建議在《市區重建策略》檢討的「公眾參與」階段集中討論以下各段所載的事項。

(1) 市區更新的願景與範圍

- 市區更新與香港的整體市區發展規劃之間的關係，以及如何確保這兩個層面的規劃工作得以配合。
- 市區更新的範圍應涵蓋樓宇在使用期各階段的用途、管理及維修保養。政府現時的政策和法例(在規劃、地政及建築審批過程方面)主要著眼於發展與重建，未能為有意更改現時用途或改建現有樓宇的業主提供充分協助。
- 市區更新範圍不應只限於住宅區，我們亦須顧及舊工業區、街道外貌、海旁與碼頭。但怎樣的組織架構才能適切地監督其規劃及執行？
- 曾進行市區更新的舊區是否難免被仕紳化；抑或主要視乎市區重建局(市建局)現時的做法？
- 市區更新項目可提供寶貴機會，就理想的市區設計和建築設計立下典範。《市區重建策略》須訂立哪類規定使上述願景得以落實？

(2) 市區更新的四大業務策略

- 以甚麼準則決定選定作市區更新的舊區應採用哪種市區更新策略或混合式策略(即重建發展、樓宇復修、文物保育或舊區活化)？有建議認為有關準則應包括但不限於現

有的樓宇狀況；對現存社會網絡的影響；現存的歷史建築物或場地；現時的發展密度等因素。

- 《市區重建局條例》主要著眼於重建發展(甚少提及樓宇復修及文物保育，而舊區活化更完全沒有提及)。是否需要修改該條例，為市建局的長遠工作提供一個較佳的法律架構？此外，亦有需要為「舊區活化」提供更精確的定義，因為「活化」一詞有時會與「美化」互用。
- 《市區重建策略》包括一些較進取的目標，例如在 20 年內重建約 2 000 幢正在老化或日久失修的樓宇及安置約 27 000 個租戶。觀乎市建局自 2001 年以來的工作進度，這些目標是否實際？
- 應更重視復修舊樓的工作，因為有助保存地區特色與社區網絡。政府與市建局應否更積極鼓勵舊樓業主維修保養及復修其樓宇；抑或基於維修樓宇屬業主責任，故政府在這方面應更審慎運用公帑？
- 市建局能否以收回成本的原則進行更多復修和維修保養工作？
- 市建局是否進行文物保育的合適執行機構？新的文物保育政策下有多個機構參與，包括古物諮詢委員會、活化歷史建築諮詢委員會、文物保育專員辦事處及古物古蹟辦事處，相對於這些機構，市建局應擔當甚麼角色？
- 應否提供誘因，推動業主參與保育已評級的文物建築？
- 現行就復修及活化所作的諮詢安排是否令人滿意？

(3) 不同持份者的角色

- 市建局 - 市建局不應推行可由私人發展商負責的項目。即使那些會由公營部門負責的市區更新項目，也應考慮應否由市建局繼續擔任獨家代理。
- 香港房屋協會(房協) - 我們應認真考慮加強房協在復修及樓宇維修保養方面的角色，包括在這方面就其角色給予法定支援，以加強其承擔和公眾認受性。
- 私人發展商 - 政府與發展商的合作對市區更新十分重要，因他們畢竟是項目執行者。發展商主要的關注是擬進行重建的項目的落實程度(正式的規劃審批及完成項目所需的時間)。我們有需要設立一套業務模式，以方便不同持份者的參與。
- 個別業主 - 我們應協助並鼓勵他們積極參與重建發展、樓宇復修及文物保育，此舉有助保存現有的社會肌理和減少衝突。
- 政府 - 有建議認為政府相對於私營機構，應反思是否在市區更新方面繼續擔當牽頭角色；抑或負責物色應進行市區更新的地區及訂定先後次序，然後交由市場處理。另有建議認為政府應在策略性基建設施方面投資更多，以促進及激發私營機構自發地進行漸進式的市區更新。

(4) 補償、安置和收地

- 受市區更新項目影響的住宅物業業主相對於商鋪業主，以及業主相對於租客，雙方往往有不同的利益。應如何平衡彼此的利益？

- 現時「按 7 年樓齡重置單位」為計算基準的補償方案長遠來說在財政上是否持續可行？這須特別考慮到當市建局著手收購位於發展潛力有限用地的舊樓時，會尤其在分區計劃大綱圖內施加有關樓宇高度及其他發展參數的限制以回應公眾訴求。
- 有人質疑改善日久失修樓宇自住業主的居住環境是否屬於福利問題，應透過社會福利計劃而不是市區更新來處理。
- 我們應為業主探討更多補償方案，包括非金錢上的補償，例如參與重建項目的業主放棄其業權，待重建完成後換取一個單位或商鋪。雖然業主難免須承擔較高的財政風險，但上述安排可有助減少受影響業主的反對聲音。
- 市建局能否在公布重建計劃或項目的詳細規劃之前收購物業及作出補償？這個構思與設立「可開發土地儲備」建議相若，透過設立後者，市建局(或其他機構)在舊區收購物業，為日後的重建項目作準備。此舉有助降低平均收購成本，節省公帑。
- 市建局能否擁有物業，以保存社會肌理或長遠活化的目標？
- 我們能否採用「原區」安置原則安置受影響的業主、住客及商鋪業主？
- 工業大廈的業主在公布收地計劃與進行實際收購期間所受的影響頗大，故應把這段時間盡量縮短。此外，按實際收購時的估值來評估物業補償額並不公平，因為物業(特別是工業用途的物業)的價值可能因公布收購而大幅下

滑。

- 市建局可向政府申請收地 – 這是否合理的做法，是否可以在公眾利益與保障私人物業業權之間取得平衡？

(5) 公眾參與

- 政府應以地區為本方式邀請地區人士參與評估市區更新(採用各個四大業務策略)的需要。
- 如業主與居民在市區更新過程中從規劃至完成各階段均有參與，他們會對項目有歸屬感，亦會感到自豪，但需要在公眾參與與實施步伐兩者之間取得平衡。

(6) 財政安排

- 能否賺取利潤不應是市區更新唯一考慮的因素。我們需要在財政可行性與其他因素(包括社區網絡、最適當的發展密度及保存地區特色)之間取得平衡，以盡量減少仕紳化。
- 鼓勵長遠採用財政自給模式進行市區更新這個目標，或會促使市建局過於著重重建項目是否有利可圖，而忽略了其他有價值的考慮因素，例如只追求高發展密度而不重視優良設計。
- 市區更新應否以發展為主導，並視乎個別項目是否財政上可行？政府應否資助財政上不可行但對社會有重大價值的項目？應如何評估市區更新更廣泛的經濟效益(例如考慮到更新項目以外的影響)？
- 如果我們長遠來說並非以財政自給作為推行計劃的模式，我們如何能確保市區更新計劃能持續推行？

- 政府會否考慮提供新土地予市建局進行發展，以便作出平衡，協助推行一些能保存社區網絡或達致較佳設計但在財政上不可行的項目。
- 政府同意就已批給市建局作推行市區更新項目的土地豁免補地價。這樣豈不是以納稅人的金錢資助市建局重建項目的買家或市建局的合營伙伴？
- 市建局應考慮發行長期債券，以資助其市區更新計劃。

(7) 社會影響評估

- 由市建局進行的社會影響評估，應檢討其現行涵蓋範圍的成效。
- 應進行追蹤研究以評估市區更新對受影響業主和居民的長遠影響。
- 應檢討現行社區服務隊接受資助的形式及問責制度，以確保其效力不會被潛在的角色衝突所影響。

(8) 其他的政策考慮

- 政府應進一步研究就市區更新項目轉移發展權益的可行性。
- 由特殊機構所擁有的土地往往尚有發展潛力。假如有關用地附近有市區重建項目需要進行，政府應考慮採用「掛鈎發展地盤」的方式，以容許項目在設計上有較大彈性及增加項目的財政可行性。

- 政府應考慮容許轉移地積比率(例如設立一套與舊的「乙種換地權益書」相若的制度)，容許歷史建築物的擁有人把發展潛力的權益轉讓予第三者。
- 現行的《市區重建局條例》與《市區重建策略》能否提供足夠的靈活性，讓市建局能夠適應及應付在市區更新課題上不斷轉變與更新的社會價值？

意見徵詢

5. 請委員備悉上文由其他委員提出的建議。我們會詢問委員是否同意在《市區重建策略》檢討「公眾參與」階段的議程中加入上述議題。我們亦會就應如何提出選定議題以助蒐集公眾意見徵詢委員的看法。

6. 發展局及公眾參與顧問在《市區重建策略》檢討下一個階段邀請公眾參與各個論壇時，會集中提出議程內的議題討論。部分議題或須另外進行研究和蒐集資料，特別是上文**第(8)其他的政策考慮因素**下的事項。

《市區重建策略》檢討督導委員會秘書處

2009年3月