

2009 年 1 月 20 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

本文件滙報《市區重建策略》檢討的進度，並請委員就檢討期間應探討的市區更新主要事宜提供意見。

檢討的背景

2. 政府在 2001 年成立市區重建局(市建局)接替土地發展公司進行市區更新工作。同年，政府經廣泛的公眾諮詢後公布了《市區重建策略》，為市建局的工作提供整體政策指引。

3. 這些年來，社會人士對市區更新的訴求及公眾對落實市區更新工作的意見都有頗大轉變。為了反映不斷變化的情況和公眾訴求，政府認為目前是開展《市區重建策略》主要檢討的適當時機。我們就擬議的檢討運作模式和公眾參與過程諮詢委員(見 2008 年 6 月發出的發展事務委員會文件編號 CB(1)1951/07-08(03))後，已在 2008 年 7 月開展有關檢討。

檢討的方式與過程

4. 正如我們在 2008 年 6 月向委員簡介時表示，我們打算進行徹底的檢討，而且不會預設議程。我們會探討市區更新的不同範疇，而且不限於《市區重建策略》目前的工作，藉以檢視應如何按達成的公眾共識，更新和修訂目前的《市區重建策略》，如有需要，我們亦會考慮修訂《市區重建局條例》。

5. 我們已成立《市區重建策略》檢討督導委員會(督導委員會)，以策導和監察整個檢討過程。督導委員會主席由發展局局長擔任，10 位非官方人士的成員皆在市區更新、城市規劃、文物保育和社區工作方面具備經驗。

6. 這項檢討的主要環節，是一個可以廣納市民大眾積極參與的討論過程，為期約 2 年；我們亦會研究一些與本港情況相若的城市的市區更新經驗。我們已分別委託一家政策研究顧問(香港大學研究隊)和一家公眾參與顧問(世聯顧問有限公司)協助進行檢討。

7. 檢討過程分為 3 個階段，即「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 2009 年 12 月)及「第三階段 - 建立共識」(2010 年 1 月至 2010 年 4 月)。現時構想階段已快將完成，這階段的目的是訂定檢討工作的議程及在其後階段需要討論的課題和事宜。

政策研究的進度

8. 在構想階段期間，政策研究顧問已研究了 6 個與本港情況相若的亞洲城市，即首爾、東京、新加坡、台北、上海和廣州的市區更新政策與做法。蒐集所得的資料可在檢討的公眾參與階段進行充分討論時提供實質而客觀的基礎。

9. 研究包括查閱文獻和實地考察。涉及的市區更新範疇包括機構組織安排、財政模式、土地與稅務政策、不同持份者的角色、市區更新模式、收購和收地政策、補償與安置政策、公眾參與，及其成本效益和效率。研究亦會探討這些城市的基本社會價值和政治結構，以及不同持份者之間的權力關係，從而評估這些海外例子在哪方面可供香港市區更新工作借鏡。

10. 政策研究進度的詳細內容載於政策研究顧問所擬備的進度報告(見附件 A)。

公眾參與進度

11. 蒐集香港市民對市區更新未來方向的意見至為重要。開展檢討後，我們印製了連同問卷的小冊子，並已設立專題網站，發放香港市區更新工作的背景資料，並邀請公眾參與檢討。網站除可作為政府發放檢討進展情況等資訊的平台外，並設有網上論壇，讓公眾以互動方式發表意見。我們已舉行連串的聚焦小組討論環節和會議，以探討相關持份者、公眾、專業團體和法定團體的主要關注課題。我們亦已發放政府宣傳短片，以提高公眾對這項檢討的認知。

12. 市建局於 2008 年 12 月 15 日舉辦一場亞洲市區更新經驗研討會，讓海外專家和執業者與本港持份者分享其心得。參加研討會的人士十分踴躍，超過 300 人。

13. 與此同時，我們正為檢討的第二階段準備較大型的公眾參與活動。我們現正在灣仔設立「市區更新匯意坊」(一間專為檢討而設的社區中心)，為與檢討有關的教育及互動項目提供一個聚焦點。

14. 我們現正透過公眾參與顧問，邀請區議會、專業團體、教育與社區組織加入「伙伴機構計劃」。這個計劃的目的是鼓勵廣大市民積極參與檢討，並激發市民提出更具創意的建議，協助我們為香港的市區更新工作訂定未來方向。我們會邀請有興趣就檢討籌辦活動的機構提交建議書。這些活動可包括展覽、比賽、工作坊、論壇等等。此外，我們亦會採用其他方法積極邀請公眾參與，包括進行巡迴展覽、公眾論壇及專題討論。

15. 公眾參與進度的詳情已載於公眾參與顧問擬備的文件(見附件 B)。

至今收到的公眾意見摘要

16. 迄今為止，不同持份者在構想階段主要提出下述意見：

(a) 願景與考慮因素

- 不少人士提出，市區更新的願景應視乎香港的長遠定位而定，並應列為城市規劃和經濟發展策略的一部分。
- 部分人士則特別關注市區更新過程中發展密度、城市設計(例如樓宇高度、本土特色及公眾空間)、環保及公共交通等因素。部分人士建議進行多些研究，以期探討如何促進相關範疇與政策(例如本地文化、扶貧、文物保育和《業主與租客條例》)之間的協調。
- 「以人為本」模式的定義；發展與生活質素之間的關係；保育和活化社會網絡、本土文化與文物以至本土經濟的重要性等課題均引起頗多的討論。部分人士認為改善失修樓宇的業

主和租客的居住環境屬於福利範疇，應透過社會福利計劃而不是市區更新計劃來改善。

- 亦有市民建議把市區更新範圍擴展至包括工業區及目前《市區重建策略》目標區以外的地區。

(b) 四大業務策略¹之間的平衡與協調

- 有市民要求應更重視樓宇復修、文物保育和舊區活化，以便可更妥善地保存本土文化及社會網絡；而部分人士則支持盡早重建因樓宇管理及保養欠佳引致樓宇安全及環境衛生日趨惡劣的樓宇。
- 不少人士認為應更妥善地協調四大業務策略(例如就決定重建抑或復修制訂有關指引)。

(c) 持份者的角色

- 很多人強調不同持份者在市區更新中應擔當各自的角色。有些人建議市建局無須與發展商合作，大可自行推展有關項目；有些則認為除重建發展外，市建局本身未有足夠能力推展其他三個業務策略。
- 部份人士認為可加強香港房屋協會(房協)在樓宇復修的角色；更妥善地統籌與調整市建局、房協及屋宇署的市區更新工作，並在安置居民方面改善與香港房屋委員會的合作。
- 亦有聲音要求促進私人參與市區重建(例如：簡化強制售賣土地的規定、加快相關的審批程序、提供稅務或土地補價優惠，或轉移發展權益)。
- 有人建議鼓勵居民自行進行重建，由非政府組織、發展商和市建局提供財政和技術協助。亦有人促請在政府協助下，透過業主參與重建項目；強制性維修保養、管理和保險；以及強制性保育等措施加強業主的角色。
- 亦有人促請政府增加對基建和公共設施的投資(例如半山區的自動扶梯)，以吸引私營部門自發地進行漸進式的市區更

¹ 四大業務策略指重建發展、樓宇復修、舊區活化及文物保育。

新。

(d) 補償、重新安置和收地

- 有人建議向業主與租客提供更多補償與安置的選擇，例如「鋪換鋪」和「樓換樓」、原區安置及放寬入住公屋的準則。部分人士建議應在批出法定圖則或發展項目前作出補償與安置。
- 關於目前的補償政策是否太寬鬆或不足夠，各方意見不一。部分人士亦質疑容許市建局申請收地作市區更新的做法是否合理。

(e) 公眾參與

- 有人建議邀請受影響業主、租客和公眾以地區為本物色可推行四大業務策略的目標區。
- 一方面有人認為無論制訂政策、規劃、設計及落實等過程，以至市區更新的社會教育及設立地區組織聯盟以監察市區更新項目，均應讓公眾參與；另一方面則有人憂慮公眾參與過程或會減慢市區更新的步伐。

(f) 社會影響

- 有人建議擴大社會影響評估的範圍至同時包括社會效益與社會成本；涵蓋項目範圍以外的地區；把評估納入公眾參與過程；並在重建發展前後均進行評估。
- 對於現時由市建局就個別項目委託非政府組織設立社區服務隊的安排，有人表示關注，認為這些社區服務隊須同時向受影響的業主與租客及市建局負責。部分人士建議設立獨立機制委任社區服務隊。

(g) 財政安排

- 社會人士對市區更新現行的財政自給模式意見紛紜。部分人士認為這暗示市建局必須增加重建項目的發展密度，亦不會願意改善其補償與安置安排。部分人士則認為市建局應該上

市籌集資金，並應邀請其他機構一起承擔市區更新工作，推展那些無利可圖的重建項目。

- 社會人士對市建局的角色有不同意見：有些人建議政府增加對市區更新的投資(例如把重建地段與新發展地段相連；增加撥給市建局的資源)；其他則建議政府在重建發展上減輕市建局所擔當的角色，而加強私人機構的角色。

(h) 市區更新計劃

- 鑑於有些舊區的居住環境每況愈下，而進行樓宇復修亦有一定限制，有人因此要求加快市區重建的步伐。他們要求儘早公佈已規劃的市區更新計劃，以便受影響居民可盡早安排(例如是否翻新其樓宇)。

(i) 其他

- 有一項建議把《市區重建策略》制訂為法定規例。
- 部分人士建議市建局的市區更新項目應在建築設計上力求完美。

17. 我們會把收到的意見，連同在構想階段餘下時間接獲的其他回應整理成事項一覽表，供廣大市民在檢討的其後階段進行徹底討論。

邀請立法會繼續參與

18. 我們歡迎各位議員的意見。我們定會邀請議員繼續參與整個檢討過程，並會向議員匯報有關的進展，亦會不時蒐集議員的意見，我們預計在幾個月後再向發展事務委員會匯報檢討的進度。

發展局

2009年1月