

《市區重建策略》檢討督導委員會

2009年3月9日(星期一)在中區政府合署(西翼)822室
舉行的特別會議記錄

出席者

林鄭月娥女士	發展局局長(主席)
陳炳釗先生	
何喜華先生	
關則輝先生	
李頌熹先生	
龍炳頤教授	
吳永順先生	
黃英琦女士	
羅志康先生	發展局首席助理秘書長(規劃及地政)(秘書)

列席者

楊立門先生	發展局常任秘書長(規劃及地政)
袁民忠先生	發展局副秘書長(規劃及地政)
伍謝淑瑩女士	規劃署署長
譚贛蘭女士	地政總署署長
區載佳先生	屋宇署署長
張文韜先生	發展局局長政治助理
陳婉雯女士	發展局局長政務助理
羅義坤先生	市區重建局行政總監
譚小瑩女士	市區重建局執行董事
李愷怡女士	規劃及研究經理
葉柔曼女士	發展局助理秘書長(市區更新)
關慧玲女士	發展局助理秘書長(市區更新)
羅致光博士	政策研究顧問(香港大學研究隊)
何麗珊女士	政策研究顧問(香港大學研究隊)
麥黃小珍女士	公眾參與顧問(世聯顧問行政總裁)
袁建國先生	公眾參與顧問(世聯顧問總監)
李瑞雲女士	公眾參與顧問(世聯顧問副總經理)

缺席者

張仁良教授

譚鳳儀教授

黃景強博士

負責人

議程 1：通過上次會議記錄

會上通過 2009 年 1 月 22 日上次會議記錄。

議程 2：擬在「公眾參與」階段提出討論的主要事項 (督導委員會文件編號 6/2009)

2. 主席感謝委員在會議前提出意見。為方便討論，本文件已把委員的意見分列在 8 個題目下。主席請委員表達意見。

(1) 市區更新的願景與範圍

3. 委員普遍認同市區更新範圍不應只限於住宅區，亦須顧及舊工業區、街道外貌、海旁區等，應考慮由哪個機構推行不同的活化模式才是適當。

4. 部分委員建議應讓地區組織，例如區議會及非政府機構，在地區的更新工作中扮演牽頭的角色。主席指出，大埔林村「以地區為本」的更新工作便是一例，而當局亦正考慮在大澳以類似的計劃進行活化。她同意應讓其他社區組織知道他們也可參與「以地區為本」的市區更新。

5. 一位委員表示，各組織之間應有適當的職責分工，以免《市區重建策略》擴展成包羅萬有的市區規劃政策。主席表示，市區更新涉及不同的機構，例如發展局、城市規劃委員會、香港房屋協會(房協)。由於房協一向在市區重建和樓宇的維修保養方面擔當一定的角色，她建議委員可在檢討過程中處理房協在市區更新中的定位問題。
6. 一位委員建議為地區制訂策略時，應先考慮其地區特色，例如保存社區網絡和歷史建築物。
7. 一位委員建議，新《市區重建策略》的指導性原則應清晰明確，應以如何使香港成為更適宜居住的城市為主要原則。有委員認為行政長官已在其 2007 年的《施政報告》中闡述了有關的方向。
8. 主席表示，上述的指導性原則在現行的《市區重建策略》中並不明顯，現行策略較為著重如何應付市區老化的問題。她同意新《市區重建策略》的指導性原則應以生活質素、可居住城市和可持續發展等多個因素為主導。
9. 一位委員補充說，透過建立共識，可把上述指導性原則變成具體的規劃和設計原則。另一位委員表示，由於每個地區各有特色，故必須制訂一套機制，讓不同社區人士參與，為其所屬地區訂定規劃的優先次序。
10. 主席繼而請委員就市區更新帶來仕紳化的挑戰，並就如何既能活化舊區又可保存現有社區發表意見。

11. 一位委員指出，市區重建局(市建局)只是落實《市建局條例》的規定。條例規定市區更新計劃長遠來說應財政自給，這使保存現有社區的工作有時難以進行，因為市建局必須從市區重建項目獲得收益，以支援市區重建計劃。

12. 一位委員建議，與重建項目相比，復修舊樓可讓更多現有居民留下。但另一位委員指出，《市建局條例》並不容許市建局在完成發展項目後，繼續擁有有關物業，所以即使市建局協助復修舊樓，業主仍可待樓宇復修後加租，迫使原有住客遷出。

13. 其他委員建議，保存原有社區的關鍵在於提供更多原區安置的選擇。舉例來說，政府與市建局可考慮把復修後的樓宇改為一些因其他市區更新項目而遷出的長者可負擔的居所。

14. 一位委員表示，很多地區正在透過市場力量進行市區更新。適當的政府政策和措施可有助推動這類自發和漸進式的轉型。另一位委員則認為政府不能完全倚賴市場，反而應收購舊樓，把它們轉為出租房屋，並提供資源和設立機制，協助現有居民適應轉變。

15. 主席總結委員的意見如下：

(a) 市區更新的範圍應更廣闊；不單以各幢日久失修的樓宇為更新目標，而應從活化地方或地區的觀點來考慮市區更新的需要及模式。也可視乎情況把海濱區及舊工業樓宇涵蓋在內；

- (b) 市區更新的指導性原則應參照行政長官在其《施政報告》中所強調的生活質素、可持續發展、「以人為本」工作方針和發展和諧社會等觀點；
- (c) 市區更新的方法同樣重要。各個地區應各自有一套市區更新策略、一個適當的組織架構來推行策略，以及一個可持續的推行模式；
- (d) 一般來說傾向於有機更新，即通過循序漸進的過程逐步改變，而非一次過地大規模改變現有社區。

16. 一位委員認為應把繁多的議題過濾和聚焦，讓公眾可有系統地進行討論。主席表示需要擬備一份問題的清單，並載有說明或選擇方案，以協助公眾在「公眾參與」階段進行討論。

發展局

(2) 市區更新的四大業務策略

17. 主席表示市建局過往的工作重點在於重建，因為該局曾承諾優先推展前土地發展公司所公布的 25 個項目。但市建局近年開始愈來愈重視保育；而政府、市建局及房協亦在推動樓宇復修方面付出更大努力。

18. 一位委員指出，現行的《市建局條例》或未能提供足夠的法定權力，讓市建局進行復修、保育和活化工作。這對市建局造成一定困難，例如市建局不能迫使業主合作進行樓宇復修項目。委員認同不可賦予市建局凌駕其他政府機關決定的權力。政策研究顧問表示，台北與首爾並沒有一所如香港市建局的執行機構；另一方面，雖然新加坡的市建局具有制訂政策的權力，但亦須尊重其他政府機關的意見。

19. 一位委員表示，他希望日後的市建局能邀請公眾參與討論整個地區的市區更新計劃，而不是按逐幢建築物或逐個項目範圍來考慮是否需要更新。其他委員同意四大業務策略只代表四種市區更新方法，不應為所有地區設定四大業務策略的同一比重。四大業務策略的比重應視乎社區網絡等地方特色而定；不同地區可採用不同的市區更新策略。委員亦注意到，活化可作為市區更新的整體目標，而另外三個策略則是不同模式的更新工作。

20. 一位委員補充說，為地區制訂市區更新策略之前，應先邀請地區人士參與訂出擬保存的街道風貌和傳統行業等，例如哪一群組的舊樓應予復修，哪個地點應交由非政府機構進行活化。

21. 現時不同方面的市區更新工作由不同界別或機構參與，例如私營機構參與重建、古物諮詢委員會參與文物保育及房協參與建築物復修等。主席請委員就如何統籌這些機構的角色給予意見。

22. 一位委員表示，由於每個市區更新項目可能涉及不同的更新方法，過份嚴格地界定角色可能引致執行問題。委員建議市區更新項目不應受制度的框框所限，而負責項目的小組可委聘所需的專家協助他們落實議定項目的目標。

23. 一位委員補充說，應先由政府負責為各區制訂策略，並擬訂包括財政模式和執行機構的業務計劃，然後才交由規劃署為該地區進行實際規劃。

24. 一位委員詢問在「以地區為本」的規劃模式中，市建局是否需要繼續擔當現時整合土地的角色。有委員建議應由發展局負責策略性規劃，由市建局協助該局推行相關的市區更新政策。發展局可撥地交由市建局管理，讓市建局可獲收益支付其他活動所需。另一位委員建議市建局可組成附屬公司，管理「以地區為本」的項目。

25. 政策研究顧問提醒委員，《市區重建策略》日後所面對的挑戰與過往不同，因為愈來愈多高樓大廈的設計使用期將會屆滿。

26. 主席總結時表示，需要研究如何確保能有效統籌不同的市區更新模式，但無須在現階段決定有關的組織架構。

(3) 不同持份者的角色

27. 至於讓業主參與重建的問題，委員注意到其中最大的挑戰是如何管理小業主所面對的潛在財務風險，特別是發展期較長的項目。因此，必需設計一套小業主容易明白的方案，並可讓他們在項目完成前隨時退出。

28. 一位委員表示，很多受重建項目影響的物業業主從來沒有參與地產發展，他們未必知道如何管理所涉及的風險。有委員提出證券化方案，但部分委員認為待項目完成後，向受影響業主提供項目內的單位，以換取他們同意參與重建項目才是更合適的做法。然而，其他委員指出，推行「鋪換鋪」存在困難，因為店鋪的設計會直接影響其價值。

29. 此外，一位委員關注到，由於政府已以象徵式地價批撥政府用地予市建局，如所提建議將進一步資助受市建局重建項目影響的物業業主，有關建議或得不到公眾支持。

30. 委員認為須分辨鼓勵業主參與重建的目的到底是為了協助保存現有社區網絡，抑或保障業主權益。會有助業主參與重建。委員亦察悉到，在項目施工期間，向受影響業主提供租金和不便津貼，是引進業主參與的主要障礙。

31. 政策研究顧問表示，以台北的業主參與重建項目為例，業主可加入居民協會，成為項目的持份者，但他指出重建計劃日後有所變更會影響到這些業主的權益。委員亦察悉到，由於併入項目範圍內的街道，過往的市建局重建項目通常可獲額外的地積比率；但這種做法日後可能不再出現，故市建局未必有大量樓層面積，應付「樓換樓」或「鋪換鋪」的需求。

32. 主席察悉在市建局項目推行「樓換樓」及「鋪換鋪」安排所帶來的挑戰。她請市建局進一步考慮這項建議。

市建局

(4) 補償、安置和收地

33. 主席表示，現時按「7年樓齡」為計算基準的補償方案可予調整的空間有限，但值得研究所建議的「樓換樓」模式可否減低現有業主對賠償的訴求。

34. 一位委員表示，「7年樓齡」的安排應已為受影響的業主提供足夠的賠償。他察悉到有投訴指業主即使按「7年樓齡」方案獲得賠償，亦難以在同區物色重置單位；但他認為這是由於大量受影響業主在同一時間在同區物色重置單位，以致推高樓價。政策研究顧問建議參考根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》定出拍賣價方式，作為「7年樓齡」方案以外另一選擇。

35. 另一位委員建議，督導委員會應考慮是否讓市建局參與策略性收購物業，即收購和持有已公布項目範圍外的物業。此舉可提供用地在原區安置受影響居民。

36. 一位委員亦建議檢討租客的安置安排，及給予自住房業與租住房業的賠償額應否有所分別？

37. 主席總結時表示，「7年樓齡」方案是否可持續採用，應在「公眾參與」階段提出來讓公眾討論。她明白受影響業主一般都希望有更多賠償方案可供選擇，會探究有關機構是否有能力提供更多選擇方案。

(5) **公眾參與**

38. 委員明白公眾參與十分重要，並認為市建局應選擇到居民歡迎進行重建的地區展開工作，而不是將重建強加於居民。然而，部分委員亦理解到有需要在公眾參與與推行步伐兩者之間求取平衡。

(6) 財政安排

39. 主要的問題仍在於我們應否繼續為市區更新計劃定下長遠而言應財政自給這目標。主席指出有些地方的市建局只擔當協作人促進者的角色，而不是負責發展，但所需開支則由公眾支付。

40. 此外，亦有需要從較宏觀角度研究財政的可持續性；舉例來說，可從整個地區的經濟回報來看一個項目的經濟收益，而不只著眼於個別項目的直接財政收益，例如半山區的自動扶梯。

(7) 社會影響評估

41. 一些委員認為現時的社會影響評估過於著重蒐集基本資料，評估影響則嫌不足。一位委員建議，社會影響評估應為決策過程提供資料，而不單是找出執行上的問題和建議舒緩措施的工具。

42. 委員建議，根據「以地區為本」的規劃模式，日後的社會影響評估應採用綜合方式，進行以地區為本的全面影響評估，範圍包括環境、文物和社會評估。此外，這些評估亦應盡早進行，甚或應涵蓋整個目標區，而不只是因應個別更新項目而進行。

43. 主席總結時表示應進行「以地區為本」的更全面評估，而不是按項目進行評估。此外，評估範圍亦不應只限於社會影響。

(8) 其他的政策考慮因素

44. 主席表示政府在運用土地資源方面，例如酒店用地、作教育用途的新發展區土地和私家醫院等，已採取寬鬆的態度，以達致其他社會和經濟目標。政府樂意研究委員的建議，例如掛鈎發展地盤。

項目 3：其他事項

45. 主席告知委員立法會發展事務委員會將在 4 月中就《市區重建策略》檢討舉行特別會議。她表示發展局一直以來均主動地向發展事務委員會匯報檢討的進展，發展局日後仍會繼續主動匯報。

46. 主席向委員簡介「樓宇更新大行動」。這是近期推出的特別行動，向舊樓業主提供額外援助，鼓勵他們維修保養其物業。預計未來兩年會有大約 1 000 幢樓宇受惠於這項計劃。她希望委員支持這項特別行動。

**《市區重建策略》檢討督導委員會秘書處
2009 年 3 月**