



香港

市區重建

規劃環境地政科
一九九六年六月

I. 綱要

這份政策文件列出政府針對市區重建所採取的即時及長遠策略。文件內容是檢討市區重建工作的結果，而這項檢討則由下述三項主要因素促成 -

- (a) 市區越來越多破爛樓宇；
- (b) 有需要改善市區環境、紓緩擠逼、提高基建及房屋標準；及
- (c) 重建現存建築物的速度現正減慢，因為可供重建的破舊和低層建築物逐漸消失，而零星和分散業權等問題更增加了徵集土地、安置租戶及財政上可行性的困難。

2. 政府已推行市區重建計劃多年。香港房屋協會（房協）於一九七四年展開其市區改善計劃。一九八八年，當局成立了土地發展公司（土發公司）來加速市區重建過程。香港房屋委員會（房委會）在市區重建方面也扮演了重要的角色，尤其是在重建其屋邨和提供房屋方面。不過，這次檢討並不着眼於房委會，因其工作主要是應付香港社會對公屋的需求。

3. 在某一程度上，所有這些機構均補充及促進私人發展商所扮演的重要角色，即担任重建老化市區的工作。檢討的結論是我們不能繼續如以往一般依賴私營機構進行市區重建。徵集土地越來越困難，而重建中層樓宇的可行性越來越趨於邊際化，令私人發展商更難於担任重建的工作。

4. 若要避免市區環境嚴重惡化，以致生活質素下降、擠逼、房屋標準降級和經濟活動放緩等情況，政府必須積極參與，最低限度也要間接參與市區重建。

5. 我們現正面對大量私人樓宇迅速老化。假設目前的重建率維持不變，估計在 10 年時間，便約有超過 40%（即 26 萬個單位）的市區私人樓宇將超過 30 年樓齡及相當殘舊，（目前殘舊樓宇只佔 20%，約 113,000 個單位）。雖然土發公司一直成績優良，但我們不認為該公司在目前的運作模式下，可以有足夠的規模或效率來處理市區重建的問題。

6. 因此，我們建議一套即時措施，立刻為市區重建注入資源（特別是提供安置用途的土地）及更有效地發揮有關機構的潛能。這些措施包括 -

- (a) 土發公司與房協合作，後者會作為安置方面的代理，負責改善安置的標準和提供更多的選擇；使前者可集中進行規劃、徵集土地和落實工程計劃等工作。

- (b) 批出約兩公頃土地予房協來發展約 2,000 個額外單位，以支持土發公司目前正在規劃的工程。
- (c) 進行連繫地盤的試驗計劃，以測試其可行性，若要進行一項財政上不可行的市區重建計劃，則批出另一幅發展用地來補貼，藉以產生利潤來抵銷市區重建計劃的虧損。
- (d) 在規劃環境地政科成立一個市區重建專責組，以加強各有關方面的協調，及監察市區重建新政策和工程的實施。

長遠而言，為加速及擴大市區重建範圍，我們建議考慮以下措施 -

- (a) 把土發公司提升為法定的市區重建局；
 - (b) 為應付長遠需求而提供額外的安置用地；
 - (c) 制訂法例使分散業權的樓宇業主能易於進行拆卸重建；
 - (d) 採取方法鼓勵現時的樓宇進行翻新和美化工程，以代替拆卸重建。
8. 這些建議的目的是要應付我們今天所面對的問題，更重要的是：若果今天不採取行動，日後我們將會面對更大的問題。

II. 背景

9. 一九九五年七月，政府發表了市區重建的公眾諮詢文件，提出一套全面的建議去加快重建。諮詢工作於一九九五年十一月十五日完成，諮詢結果摘要見附件 A。

10. 雖然與世界其他地方相比，香港相對來說仍是一個新興的城市，但較舊的已建設區的老化問題已日益引起關注。除了建築物變舊的問題外，這些地區大多是在採用現代城市規劃之前已發展，而人口亦可能超出原本的規劃及設計，基礎設施通常亦不足夠，區內一般缺乏遊憩用地及社區設施。殘舊的建築物，亦常引致居住環境惡化。交通擠塞、居住地方擠迫、嚴重的環境問題、生活質素下降及其他市區老化的「病徵」，都是本港較舊地區隨處可見的現象。由於市民對社會的期望提高及生活水準改善，此等舊區的情況，並不符合今日社會的期望。這正顯示出市區重建的需要，這些計劃將會涉及大規模清拆、重新規劃及重建殘舊地區。從重建計劃中我們可取得規劃得益，包括更佳的市區設計、改善的社區設施及房屋。

市區重建的定義

11. 當年的地政總署城市規劃部在一九八三年擬備的文件中，對市區重建作出以下的定義 -

「...依照為市區重建而擬備的綜合規劃圖的新設計進行的大規模的清拆及重建，以改善...廣大殘舊地區的環境質素的規劃、程序及計劃...」

12. 文件提出此定義，把市區重建及原址市區改善計劃作出比較，市區改善計劃屬於較小規模及只可以在市區作出有限改善的工作。對市區設計極其量只作出有限的改變，而且主要是着眼於重建個別建築物，或提供一些政府/團體/社區設施。

13. 無論採用那一個定義，市區重建的顯著特點是 -

- (a) 相對來說較為大規模；
- (b) 其目標在於改善整體市區環境，而不只是提供某些設施或重建個別建築物；

- (c) 一般涉及零星的業權的物業。政府通常會在一定程度上參與工作，包括收回土地；
- (d) 其目標在於達致全面的規劃得益；及
- (e) 引致財政上的承擔及某程度的社會滋擾。

14. 香港的市區重建非常倚重私營機構。船塢、發電站及油庫在短時間內，重建為具有綜合設施的大型屋邨。殘舊的建築物已重建為設計矚目的現代商業大廈。現時所有新落成的住宅單位約有一半是由重建得來，可見私人發展商對市區重建的重大貢獻。

15. 不過，市區內可用作大規模重建的船塢或發電站已寥寥可數。而且，大部分層數較少的舊建築物已零星地被重建，對規劃、交通網絡、社區設施及服務卻並未改善。在過去，此等物業提供了重建的機會，因為所涉及的法定業權較少，比較易於全數收購，而其發展得益亦使重建有利可圖。此等層數較少的樓宇拆卸淨盡後，重建機會便大為減弱，因為要徵集 10 至 15 層高的建築物的分散業權較為困難，而且重建得益較少，從而減少或消除了利潤。再者，需要重建的樓宇，人口密度較高，需要安置的住戶及商號因而增加。這使重建過程更加複雜和昂貴。

過去三十年來的市區重建發展

六十年代前的重建工作

16. 早於十九世紀末期，政府策動在太平山、摩羅下街及九如坊等地區進行「貧民區清拆計劃」。一九五九年當局製備了部份大坑村的發展藍圖，將面積較小的地段合併、重新鋪排地段界限及提供其他設施，包括街市大樓、學校及遊憩用地等。不過，就如往後常見的模式一樣，由於居民認為其重建物業的權利會受到影響而提出反對，致令有關的發展藍圖由銅鑼灣分區計劃大綱圖取代時，其中原有的大部份社區設施計劃已遭放棄。這個早期的建議計劃顯示出政府在進行市區重建時所面對的困難，即如何平衡私人 and 公眾利益。這個問題今日不但仍然存在，而且變得更為複雜，因為人口密度增加，租戶的安置需求、土地的經濟價值和社會的期望亦隨著時間而日益提高。

六十年代的試驗計劃區

17. 六十年代初，隨處可見的破爛建築物、內城住宅區的擠逼及不健康的情況促使政府進行一項重建試驗計劃。一九六四年，政府成立了一個貧民區清拆工作小組。一九六五年，工作小組建議將上環劃為市區重建區，指定了一個地點為試驗計劃區。當局更指令城市規劃委員會為市區重建區製備法定規劃，以改善居住環境、交通流量及提供所需的社區設施等。

18. 收回受影響物業的工作分 4 期進行。首期集中徵收需要進行道路擴闊工程的用地。後期徵收得來的用地則售作商業/住宅發展，或用作提供社區設施用途。

19. 試驗計劃大致上已達到目標。不過，由於缺乏安置資源和資金來徵集物業，整項計劃需時超逾 10 年才完成。今天，重建計劃仍然需要一段冗長的時間。通常需時要 4 至 5 年來完成一項空置用地的發展，中型重建計劃則需 10 年或更長的時間來完成。面對常有波動的香港樓市，重建計劃的財務風險變得更大。

七十年代的重建工作

20. 將上環劃為市區重建區後，當局亦考慮「環境改善區」的構思。環境改善區的主要目標是提供更多土地來興建政府/團體/社區設施，從而改善環境。當時的假設是由業主或私人發展商重建現存的殘舊建築物。多個地區，包括試驗計劃區以外的前市區重建區、灣仔、油麻地、石硤尾、大角咀、長沙灣和堅彌地城均被劃為環境改善區。一九七三年，市區重建及環境改善統籌委員會負責全面統籌及規劃環境改善區的工作。

21. 不過，環境改善區計劃推行數年後，依然無法解決較廣泛的市區老化問題，包括如何重建殘舊建築物及解決土地偏低或過度運用等問題。

綜合重建區

22. 七十年代後期，當局劃出「綜合重建區」來落實綜合重建計劃，綜合重建區是確認須進行優先重建工程的地區。這計劃與市區重建區構思的主要不同之處是透過讓私人業主參與而非政府收地的方法，來徵集土地。尖沙咀「四街」便是綜合重建區的例子。

23. 「四街」內差不多所有土地均屬不可續期契約，當時期限亦將屆滿。土地業主獲邀根據總綱發展藍圖參與全面發展。不過，業主卻未能就成本分担和重建利益達成協議。此外，由於一些有問題的業權和無法追查的業主，使問題更複雜。當時一些租戶不願接受現金補償，而當局又未能提供安置單位，結果，雖然經過多番磋商，計劃亦未能有任何進展。

24. 重建沿北角海濱一帶的舊工業區和貨倉是綜合重建區的另一個例子。在這項重要計劃中，遷徙大量住戶的問題並不存在。由於土地業權為單一業權，故達成協議並不十分困難。重建過程進行順利，昔日的工業區和貨倉用地今天已變成和富中心、城市花園和海峯園。

25. 綜合重建區的經驗顯示出在涉及分散業權用地的情況下，讓業主參與計劃所面對的限制。即使有機會獲得相當利潤，但是要眾多業主就重建計劃的條件，尤其是在分担成本和分攤利潤等問題上達成協議，實行起來十分困難，甚至並不可能的。有些業主根本對重建計劃不感興趣，他們寧願保留物業的現時狀況。

香港房屋協會（房協）

26. 房協是主要的市區重建代理，於一九七四年展開市區改善計劃。在這計劃下，市區的殘舊建築物會被收購/收回及重建為新式樓宇。這些新樓宇連同改善了的政府/團體/社區設施，大大改善了重建區內的居住環境。

27. 根據市區改善計劃，若物色到認為適合重建的用地，房協便會先嘗試以磋商方式收購受影響物業。若房協已運用一切合理方法收購所需物業而不成功，政府或會代房協徵收有關物業。收回物業後，政府將以私人協約方式將整個工程地盤批予房協，而房協則向政府繳付該地的全部市值地價。

28. 待重建工作完成後，房協會先以折扣價將單位售予其租戶及受市區改善計劃工程所影響的人士。剩餘單位會以市價售予市民。

29. 在落實市區改善計劃構思後的頭幾年，房協一般集中進行中、小型計劃。汲取較多經驗後，房協開始集中於較大型的全面重建計劃，包括油麻地六街重建計劃及馬頭角綜合發展區計劃。

30. 迄今，房協已完成了 28 項市區改善計劃，在中西區、灣仔、筲箕灣、香港仔、油麻地及深水埗建成了 4,800 個樓宇單位。目前仍有兩項興建中的計劃。

土地發展公司（土發公司）

31. 為要加速市區重建步伐和促進私人機構參與，當局於一九八八年成立土發公司。該公司為一獨立法定機構，依循審慎的商業原則運作。《土地發展公司條例》載列了下述土發公司的目標：透過負責進行、鼓勵、推廣和促進市區重建，藉以 -

(a) 改善房屋標準；及

(b) 改善環境標準。

32. 土發公司自一九八八年以來，一直扮演市區重建的領導角色，且不斷進行各項計劃，貢獻良多，為社會帶來顯著利益。該公司已完成 8 項此類工程計劃，並購入市面 3 座樓宇來安置受影響的租戶。另有 18 項計劃已深入進行或規劃。透過重建殘舊建築物、改善規劃及現時基建設施和提供極其需要的政府/團體/社區設施，大大改善重建區內的環境。附件 B 內載列了經已完成及仍在進行的土發公司計劃。

33. 土發公司的工作涵蓋整個重建計劃，由擬備重建計劃至徵集土地和安置受影響的居民，以至最後實際進行重建發展。在選擇適合的土地作重建用途時，該公司的目標是在社會裨益和計劃可行性之間取得平衡。

34. 關於徵集土地一事，土發公司亦嘗試以磋商方式收購受影響的物業。當土發公司採取了一切合理程序但仍未能成功收購全部業權時，該公司可向政府申請收回餘下的物業。自一九九零年初以來，土發公司以磋商方式徵集物業的成功率很高，直至目前為止完成的計劃，大約只有 20% 的物業須由政府收回。不過，經驗顯示以磋商方式徵集物業是有限度的。政府收回土地依然為唯一有效和實際的徵集全部有關土地的途徑。

35. 安置方面，土發公司目前的政策是安置所有選擇安置而沒有自置住宅物業或其他居所的受影響租戶。由於某些土發公司的計劃只興建商業樓宇而非住宅樓宇，故完成重建計劃後，也不能提供住宅安置單位，該公司有時選擇在市面購置私人住宅單位作安置用途。安置費用成爲土發公司落實重建計劃的規模和數量的主要限制。

III 今日的市區重建

市區重建的目標

36. 市區重建的主要目標是 -
- (a) 透過拆卸殘舊及破爛的樓宇，興建有適當規劃，提供足夠的交通，及具備其他基本建設及社區設施的新發展區，來改善市區環境及規劃；
 - (b) 確保住宅租戶獲得妥善的安置，商業租戶獲得補償，對社會造成的滋擾減至最低；
 - (c) 透過逐漸減少過份擠迫的市區人口及為不同的發展需求包括住屋，提供土地，使市區土地獲得最佳的運用。
 - (d) 長遠來說，市區重建的目的是避免市區嚴重老化。

市區重建的問題

37. 為達致上述目標，有三項基本的市區重建問題須要處理 -

(a) 徵集土地：

大部分的地段都是分散業權。為把個別物業集成可作綜合重建的地段，首先必須徵集很多獨立的法定產權。這項工作相當困難，有時甚至不可行。如遇有問題的業權及 / 或不可追查的業主，問題會更加複雜。

(b) 安置問題：

市區重建須安置受影響的居民及商戶，因而需要付出高昂的財政及社會代價。根據於一九九六年三月二十八日生效的修訂《業主與租客(綜合)條例》，受影響的住宅租戶的補償率已進一步提高。

(c) 可行性：

一般人相信，重建會帶來很高的利潤。這說法在過去可能是對的，但現時已不再正確。重建後物業的價值，未必能覆蓋重建成本，特別是當發展密度在重建後只有輕微增加或並無增加，甚至減少的時候。由於不少層數較少的建築物已重建，而重建殘舊的中等層數建築物的地積比率得益較少，及在徵集時較困難和較昂貴，因而產生更多問題。

現時的情況

38. 市區老化已影響到不少市區地方。土發公司估計，市區有超過 80 公頃的面積，約 47,000 個住宅單位（受影響居民約 59,000 戶）需要優先重建（附件 C）。即使此等重建計劃半數由私人發展商負責，按照現時的安排，土發公司需要數十年才可重建餘下須優先重建的地區。再者，老化的問題日益嚴重。市區的住宅物業，約有 20%（113,000 個單位）是超過 30 年樓齡的。此等物業，大部分會在約 10 年內不能再用，特別是香港很多私人建築物都缺乏適當的維修，而且此等建築物在興建時，建築標準一般較低。假設現時的重建速度持續下去，到二零零五年，將有 40%（26 萬）以上的私人住宅樓宇會超過 30 年樓齡。如果重建速度減慢，情況將會更為惡劣。

39. 近年，從中國來，不符合入住公共房屋的資格，而且入息較低的新移民，遷入舊私人樓宇的數目不斷增加。因此，將來有更大部分受重建影響的家庭，可能不符合租住公屋的居港年期規定，從而增加安置的困難。由於將有更多新移民抵港，這種趨勢將會持續。

40. 雖然發展商繼續表示對土發公司的計劃有興趣，但有跡象顯示他們漸漸不願意自行進行重建計劃，特別是有高度重建潛力的地點已日漸減少。同樣，房協亦於近年放緩其市區改善計劃。結果，土發公司作為市區重建代理的角色將變得比現時更重要。

41. 不過，雖然土發公司成功地進行附件 B 的重建計劃及自一九八八年起擔任市區重建的主要角色，其現時的經營模式中仍有不少問題。

- (a) 土發公司的概念是假設市區重建在財政上可自供自給。土發公司會在市場集資及根據審謹的商業原則經營。由於重建成本增加及大部分舊而層數較少的建築物已重建，這假設已不再可行，而且真正的重建計劃的邊際可行性已急劇下降。因此，注入政府資源對達致有效和及時的市區重建是很重要的；
- (b) 過去，土發公司與發展商組成聯營企業，進行重建計劃。雖然此舉可利用私人資源進行市區重建，但會令人誤解土發公司是一個為私人利益而進行收地的機制；
- (c) 《土地發展公司條例》規定土發公司在收回土地前，須採取所有合理的步驟收購物業。不過，由於要進行磋商，加上因政府資源限制引致收回土地的延誤，令實行的時間延長及增加計劃的財政風險；及
- (d) 不得令受影響居民無家可歸這項規定，使土發公司的安置成本（現金補償或住屋安置）增加。這使土發公司不得不集中進行安置承諾較低的計劃，但這些地點可能並非最需要市區重建。

42. 由於上述情況，重建計劃所面對的困難、成本及財政危機的增加，土發公司將不能在沒有新經營機制及政府增加支援的情況下，得以具備足夠規模或效率來處理市區重建的問題，及阻止市區老化。

IV 未來的路向

43. 我們建議引進一套即時措施，協助及加速進行已規劃的市區重建計劃。長遠來說，我們考慮對現時的安排作出更多基本的改變，增加市區重建的速度及規模。

即時措施

徵集土地

增加土發公司的收購價

44. 現時，土發公司的做法是提供高於市價的收購價，以便利進行收購住宅物業。另外，亦會付予業主津貼，使他們能在附近購買另一個大小相若的單位。此項津貼與政府的自置居所津貼相類似，是向受收地影響的住宅業主提供的特惠津貼。

45. 為向業主提供更多選擇，我們認為在可行的情況下，土發公司應提供其發展項目的新單位，作為代替現金補償的另一種選擇。

46. 至於非住宅物業，土發公司現時的政策是給予業主高於物業市價 10% 至 20% 的現金補償。我們認為這種做法應繼續。

47. 「以鋪換鋪」的交換方法，即向商用業主在重建地點或其他地方提供新的物業，但是，由於計劃的建築時間、位置、大小及設計等問題，這種做法大多數並不可行的。

收回土地

48. 要為綜合重建徵集土地，在很多情況下，收回土地是無可避免的。公眾一般認為，對於有問題的業權、不可追查的業主及業主要求的價錢不設實際地高於物業的市價等問題，這是唯一可行的方法。因此，我們認為政府為土發公司及房協的計劃進行收地的方法應繼續採用。由於關注到《土地發展公司條例》是否有足夠的條文確保收地是為公眾而非私人利益，我們將繼續定期檢討現時處理土發公司收地申請的程序。我們最近引進的一項改善方法是指派獨立測量師，評估及協助政府研究土發公司的收購價是否公平合理，政府才考慮批准收地的申請。

土發公司推動私人計劃

49. 目前，土發公司可根據《土地發展公司條例》列明的程序，進行一項需要收地的重建計劃，及找聯營的合夥人合作。如果土發公司已採取所有合理的步驟，但仍不能以磋商方式收購全部所需的物業，可要求規劃環境地政司提議收回土地。

50. 我們原本建議如果發展商的計劃有重大的規劃得益，但未能收購所有需要的物業時，可要求與土發公司組成聯營公司進行計劃。

51. 不少人關注到這建議將使到私人發展商可使用政府的收地權力。再者，如果准許持有大部分業權的業主出售整個地段及把土發公司提升為市區重建局（見第 69 及 74 段），徵集土地將會有新途徑，從而減少了土發公司作為私人計劃推動者的需要。

52. 因此，我們認為此建議不應推行。但土發公司可繼續與聯營的合夥人進行其發起的計劃，使私人資金可用於市區重建。如毋須收回土地，應准許土發公司與私人發展商合作。

53. 為增加住宅單位的供應，我們亦要求土發公司在未來更集中於住宅樓宇的發展。

業主參與重建計劃

54. 邀請業主以交換物業來換取得以分享重建計劃的權益的形式來參與重建，是具吸引力的，此舉可減少業主對重建的抗拒及令他們可分享重建計劃的成果。不過，如果地段的業權分散，要說服許多業主同意重建及重建的條件是相當困難的。

55. 不過，我們贊同土發公司在可行的情況下提出此方案，特別是對可作個別重建的單一地段業主，或在財政上或其他方面有能力參與的業主。

遷置

安置受土發公司計劃影響的住宅租戶

56. 目前，土發公司在加快其重建計劃所面對的其中一項主要限制，就是缺乏安置資源。因此，我們會引入新安排，使房協成為土發公司計劃的安置代理。此舉可結合兩個機構的專門知識，及在安置單位的位置及類別方面，向受清拆影響人士提供更多選擇。

57. 初期，政府會以完整市價的三分之一向房協批出 3 幅土地（在需要時，須得到土地委員會的同意），興建約 2,000 個安置單位，此單位數目，將足以應付現時已規劃的土發公司計劃的需求。由於新單位的規劃及興建需時 4 至 5 年，房協會同時使用其現有的居住單位，在此期間內安置受土發公司計劃影響的租戶。更長遠來說，我們須考慮進一步批出土地，安置受日後市區重建計劃影響的住宅租戶的需要。

58. 批出 3 幅土地給房協將可 -

- (a) 提供一批安置單位，支持日後土發公司進行的市區重建計劃；
- (b) 減低土發公司的安置成本，從而使其可以進行具有更大的安置承諾的計劃；
- (c) 使土發公司能夠加快處理現時因缺乏安置單位而受到限制的計劃，以便加快市區重建；及
- (d) 使房協根據現有屋邨的管理基礎，接手安置單位的長期管理，及向受影響租戶提供更多安置單位選擇。

59. 受影響住宅租戶如不接納現金補償及並無住宅物業或另一住所，現時都會獲得土發公司安置，土發公司計劃日後的安置安排將會是 -

- (a) 有關在另有住所及物業業權方面，土發公司的規定將會維持不變；
- (b) 如租戶的入息超過房協租住單位的入息標準，只可得到現金補償；及

- (c) 符合入息標準的受影響租戶，有資格得到現金補償或安置。選擇安置的將獲安置到在以優惠地價批出的土地上興建的單位或房協現時的租住單位，在搬遷時，亦會得到搬遷津貼。他們將會是房協的租戶，根據房協的租金政策繳交獲資助租金。

由於資助住屋只應提供給真正有需要的租戶，因此必須進行入息審查。此舉有助合理分配有限的住屋資源。由於房協的入息標準比房委會的為高，超過標準而只符合現金補償資格的住戶，遷往私人住宅應無困難。

60. 至於土發公司和房協之間的合作條件，土發公司將負責支付優惠地價，興建安置單位的費用，進行凍結調查和評估住戶是否符合安置的資格。房協將會負責建築和管理安置樓宇。

受私人機構重建計劃影響的住宅樓宇租客

61. 根據《業主與租客（綜合）條例》，因私人機構重建計劃而要搬遷的住宅樓宇租客，有權得到一項法定補償，補償款額是根據樓宇應課差餉租值乘以某一個倍數來計算的。立法局於一九九六年三月二十八日提出有關下述倍數的決議案 -

<u>應課差餉租值部份</u>	<u>倍數</u>
應課差餉租值的首 3 萬元	7
應課差餉租值的第二個 3 萬元	5
應課差餉租值的第三個 3 萬元	3
第三個 3 萬元以上的部份	1

上述水平較先前以單一數率 1.7 乘應課差餉租值的補償水平高出許多。加幅可為受影響租戶帶來實質的財政資助。

62. 有人建議政府應為因私人機構重建計劃而要搬遷的租戶提供出租公屋。不過，此舉需大幅擴展出租公屋計劃，而在現時的資源限制下，這是不切實際的建議。此外，若為受私人計劃影響的租戶直接提供出租公屋，便會形成插隊，此舉會對房委會的輪候公屋總登記冊上其他住戶不公平。不過，根據房委會的提前安置計劃，輪候公屋總登記冊的申請人若在一般單位分配前 6 個月內因重建計劃或清拆計劃而須搬遷，則最多可提前 6 個月獲得安置。理由是避免「重覆遷徙」。我們會請房委會考慮提前 12 個月安置受影響人士。由於發展商收回樓宇需要一段時間，故此，提早 12 個月安置的建議可讓受重建影響的合資格租戶，更有可能在重建計劃進行前搬往出租公屋。

商業租客及業主商戶

63. 對於補償商業租客和業主商戶，土發公司具備有一套準則及採取靈活方式。該公司亦為那些非正規業務經營者，諸如僭建後巷工場，發放特惠津貼。這個靈活方式一直收效良好，故應繼續沿用。

64. 為受影響的商戶提供免息或低息貸款來協助他們遷業的建議，會帶來繁重的行政負荷，而且如果拖欠比率偏高，是項計劃便會很昂貴。因此，我們認為發放特惠津貼讓商戶自行遷徙或結束業務已經足夠，毋須再進一步考慮貸款計劃的構思。

可行性問題

連繫地盤的試驗計劃

65. 除非發展密度大幅增加或更改為較有價值的土地用途，否則許多重建計劃看來都不會有利可圖。徵集土地、安置/遷徙租戶、清拆現有建築物和興建新樓等費用，均令重建計劃所得的利益，不及發展空置用地般吸引。由於層數較少可供重建的樓宇越來越少，可行性問題便越加嚴重。雖然在某一程度上，問題可因當局建議以較低地價批出安置用地予房協而得以稍微紓緩。

66. 若要進行市區重建計劃，政府須要提供進一步協助。因此，我們提出連繫地盤的方法，即若重建用地本身無利可圖，則以發展另一幅空置用地的利潤來補貼。是項建議涉及以私人協約方式以市價批出政府用地予土發公司，以便補貼無利可圖的市區重建計劃。重建無利可圖的用地引致的虧蝕可由發展有利潤的用地所得的利潤抵銷。為測試這項構思的可行性，我們會選擇一項試驗計劃，並詳細審議其財政可行性。在此階段，是項安排只會適用於土發公司。

市區重建專責組

67. 為加強統籌各方面的工作和監察落實市區重建的新政策，當局將於今年稍後在規劃環境地政科成立市區重建專責組。這個專責組將會 -

- (a) 監察落實即時措施，並就此等事項諮詢有關方面的意見；
- (b) 制訂及檢討市區重建策略和政策，其中包括制訂 69 段至 76 段所載的長遠建議；

- (c) 找出重建地點及定下優先次序；
- (d) 界定工作的性質和範圍（拆卸重建、翻新或改善）；
- (e) 審查土發公司提交的計劃；
- (f) 統籌及監察各重建機構的工作；及
- (g) 舉辦公眾宣傳活動來協助市民了解市區重建的新政策。

這個專責組的成員由多種專業人員組成，包括具有土地行政及城市規劃經驗的人員。

長遠建議

68. 為避免日後市區出現嚴重的老化問題，我們會深入考慮以下的長遠措施。

設立法定市區重建局

69. 如上文 38 至 42 段所載，現有的機制所能進行的市區重建工作的規模和速度，無法避免市區大部份地區出現嚴重老化的情況。考慮到其他國家的經驗，我們建議考慮把土發公司提升為市區重建局（市建局）。市建局應為法定機構，財政脫離政府獨立，及具有以下權力 -

- (a) 向城市規劃委員會申請批准，把有需要進行市區重建的地方劃為綜合發展區（發展區）；
- (b) 為各發展區擬備發展藍圖；
- (c) 在發展區內收購物業；
- (d) 有需要時，向政府會同行政局建議收回發展區內的物業，及進行收地和清拆樓宇；

- (e) 與房協合作，安置受影響的住宅租客。
- (f) 配合政府每年賣地計劃及工務計劃，把已清拆土地重建或出售發展，發展需提供有關的基礎設施；及
- (g) 管理建議中的市區環境美化基金（見第 70 至 73 段）。

如獲得財政司批准，市建局可保留售賣在發展區內收回土地所得的收益，以支付日後計劃的費用。另一方法是，政府可依照整體資源分配程序，以每項計劃計算另外注入資金。當局將會審慎研究這項建議對收入和開支的影響。

美化市區環境：翻新與拆卸重建

70. 把樓宇翻新或進行適當維修，可大大延長樓宇的壽命。不過，香港許多私人樓宇都沒有適當的管理和維修，因而縮減了樓宇的壽命。把殘舊的樓宇翻新有時也是代替拆卸重建的另一可行辦法，因為對受影響的居民來說，翻新所造成的滋擾遠比拆卸重建為小，但同時卻可以改善環境和減低重建市區的需要。

71. 我們正考慮修訂下列條例，以使私人樓宇的壽命得以延長 -

- (a) 《建築物條例》，以規定業主定期檢查樓宇，如發覺有結構上的缺點，須予糾正；及
- (b) 《建築物管理條例》賦予業主立案法團更大的權力，以對樓宇的公共地方進行改善或翻新。

72. 雖然維修私人物業的責任由業主肩負，但政府基於市區環境美化的緣故，也可參與其事。我們建議成立一項市區環境美化基金，此項基金將由建議中的市區重建局管理。成立有業主法團的私人商住樓宇單位的業主可向基金申請低息或免息貸款，為公共地方進行翻新及/或改善樓宇的公共設施。貸款將按照業主所佔的土地權益分攤，在指定的時間內，分期歸還。政府會在土地註冊處登記每個單位的貸款，以確保任何業主出售樓宇前，必須先償還所欠負的貸款。此項基金可由政府貸款基金或由市區重建局所積聚的盈餘撥款成立。

73. 申請貸款的詳情須進一步詳細考慮。在現階段貸款的條件建議如下 -

- (a) 樓宇屬分散業權，進行修葺並非不符合經濟原則；

- (b) 並無逼切需要須進行拆卸重建，以達到更廣大的規劃利益，例如：擴闊道路、提供遊憩用地等；及
- (c) 如沒有援助，大部份業主很可能不能負擔翻新的費用。

由大多數業主發起強制售賣整個地段的辦法

74. 有人建議頒布法例，使須優先拆卸重建的地段的大多數業主，即使有小數業主反對，仍然可以售賣整個地段。售賣收益將按各業主所佔的土地權益或其物業的估值分攤，而購買該地段的買方須負責安置或補償受影響的租客。

75. 我們初步的意見認為這項建議有以下優點 -

- (a) 以競爭方式售賣地段，確保業主可獲得物業的重建價值（而不僅是目前的使用價值），
- (b) 減少收地的需要；收地耗費大量時間和資源，並且往往具政治爭議性；
- (c) 若以信託形式持有基金，可解決有問題的業權和無法追查業主等問題；及
- (d) 促使或協助私營機構參與重建。

76. 建議的弊端如下 -

- (a) 可能損害個別私人物業的權益；
- (b) 如何分攤售樓收益，難以訂定可接受的公式；
- (c) 在財政上不可行的重建地點，問題仍未能解決；及
- (d) 要求發展商安置租戶，很可能使許多計劃不可行，或不具吸引力。

77. 縱然如此，我們相信此項建議仍值得進一步考慮。如果能夠釐訂合適的準則，使這項建議只適用於明顯有需要重建的地區及到達某些樓齡或損壞情況的樓宇和界定必須獲得業主同意的百分比等，這項建議可用作加快市區重建的另一有用機制。

行動計劃

78. 施行上述建議的行動計劃如下 -

<u>建議</u>	<u>行動</u>	<u>展開行動目標日期</u>
1. 以低地價批地給房協以興建安置單位	包括有關批地計劃所載的地點，及若有需要徵求土地委員會的同意	一九九六年底/一九九七年初
2. 在輪候公屋總登記冊上的受影響的住客進一步獲提前分配公屋	就這項建議徵求房委會的同意	一九九六年中
3. 試驗連繫地盤的概念	選擇一個或多個重建計劃作為試驗計劃，以試驗連繫地盤概念的可行性	一九九六年底
4. 在規劃環境地政科成立一個市區重建專責組	向立法局申請批准	一九九六年底
5. 引進一項強制樓宇檢查計劃	就此項建議進行公眾諮詢 引進條例草案，修訂《建築物條例》	一九九六年中 一九九七年中

6. 頒布新法例，賦予業主立案法團更多權力，以進行樓宇公眾地方的改善工程	引進條例草案，修訂《建築物管理條例》	一九九七年中
7. 把土發公司提升為市區重建局	詳細考慮此項建議，及提供意見	一九九七年底/一九九八年初
8. 創立市區環境美化基金	詳細考慮此項建議，及提供意見	一九九七年中
9. 由大部份業主發起強制售賣整個地段	詳細考慮此項建議，及提供意見	一九九七年中

V. 結論

79. 一如在一九九五年七月發表的「市區重建：公眾諮詢文件」內所指出，市區重建並無即時解決的方法。本政策文件所列出的行動，目的在促進及加快市區重建計劃，以改善香港市民的生活質素。行動的目的在盡量利用可提供的公眾資源，並鼓勵私營機構注入資源參與重建，同時亦保障業主和租客的權益。

80. 本文件較早時已提及，許多市區地方已到達殘舊不堪的地步，而現時樓宇的重建步伐卻又漸漸慢下來。為避免在未來 10 年間市區更趨老化，我們需要社會人士的支持，來推行必須的措施。

81. 規劃環境地政科今年稍後成立的市區重建專責組將會負責盡快制訂即時措施的實施細則，和進一步研究長遠的建議措施，在訂定詳細的建議後，我們會進行廣泛的諮詢。

市區重建

公眾諮詢報告

規劃環境地政科

一九九五年十二月

引言

為加速市區重建步伐及應付市區老化問題，實有需要制訂嶄新政策、計劃和制度。針對市區重建的重要性，政府經已制訂一套全面的建議來促進市區重建計劃。

2. 市區重建計劃的公眾諮詢工作於一九九五年七月二十一日展開，並已於一九九五年十一月十五日結束。在諮詢期間，透過各政務處派發了約 7,000 千份諮詢文件。獲諮詢的機構名單見夾附文件 1。當局共接獲 197 份來自個人及團體的書面意見書，其中 50 份為預先印好的信件。立法局於一九九五年十一月十五日就此問題曾作出動議辯論。

3. 這份報告是接獲的意見和建議的摘要。

一般意見

需要加快進行市區重建計劃

4. 回應人士的意見均一致認為有需要加速市區重建的步伐。市民一般都同意市區老化問題在某些地帶已經相當嚴重。

目標和策略

5. 對於政府在諮詢文件內提出的市區重建目標，大部份回應人士均表示認同政府的意見。其他人認為這問題相當學術性，而真正重要的是要在社會廣泛需要與受影響業主／租戶的權利之間，取得平衡。

6. 許多回應人士，包括民主黨、民建聯、香港規劃師學會，均敦促政府制訂組織架構及長遠策略來推行市區重建。否則，便會繼續在欠缺協調和零星的情況下進行，以致失去全面發展的潛在得益。

政府扮演的角色

7. 大部份的回應人士，均認為政府應在促進市區重建方面扮演更積極角色。他們聲稱土發公司和房協不能擔此重任。與其依賴「連繫地盤」概念及以優惠地價批地予土發公司／房協，不如由政府提供其他財政誘因來克服可行性問題，例如貸款保證、減收私人發展商地價，或直接資助。民主黨及民協則呼籲政府就市區重建一事上，放棄「利潤為本」的取向。

市區重建代理

8. 許多回應人士，包括民協及民建聯均對諮詢文件未有交待私人重建計劃所引起的安置及現金補償問題，表示失望。

9. 有關對土發公司的意見主要集中兩點，即該公司出任市區重建的主要代理及其公眾問責性。關於第一點，一些回應者並不支持擴大土地發展公司角色的建議。他們寧願政府或房委會直接負責市區重建。另一方面，一些回應人士卻歡迎土發公司繼續擔任市區重建的主要代理角色，因為該公司具有有關經驗和專業知識。

10. 至於土發公司的公眾問責性，大部份回應人士認為尚有許多需改善之處。許多政治團體倡議該公司應有更高透明度，例如委任民選立法局議員/區議員出任土發公司管理局及透露土發公司及私人發展商之間的交易。

11. 只有少數回應人士就房協扮演的角色發表意見。大部份回應人士要求不應以諮詢工作為藉口，延遲落實分別位於荃灣及堅彌地城的兩項房協重建計劃。

對政府建議的意見

12. 公眾對諮詢文件內列出的建議所提出的意見，摘要如下 -

徵集土地

(a) 建議： 增加直接收購價

意見： 不同團體對「公平合理」的補償持不同意見。他們一般都認為不管是由土發公司獨自負責的計劃，抑或是由該公司與私人發展商合作的計劃，只要運用收回土地或其他「強制」收購產業方式，便應使用同一補償政策。否則，補償數額應由受影響業主與發展商自由磋商。

有少數回應人士，包括香港地產建設商會，支持引用公平市價，若是住宅樓宇，或許略為調高價格。他們反對慷慨地發放特惠津貼予商戶。

一些回應人士，包括民主黨認為受影響的住宅及商舖業主應有權分享物業的重建潛質。

「樓換樓、鋪換鋪」的構思獲最多人支持。不過，發展商一般批評此構思不可行。

(b) 建議： 為土發公司計劃進行收地工作

意見： 大部份回應人士承認需要採取收地的方法來克服徵集土地問題，但須要首先符合若干條件（例如土發公司經已持有大部份受影響物業，並將給予業主公平補償。）

其他回應人士則反對強制收回土地。他們強調必須保障私人產業權利。有關方面應透過磋商和自由收購而達到徵集土地目標。有少數人士認為土發公司時常不能成功收購物業是因為出價遠比合理價格為低。

(c) 建議： 土發公司推動私人計劃

意見： 大部份意見書並不支持由土發公司推動私人機構重建計劃，即讓私人發展商藉著與土發公司合作計劃，間接上有途徑和收地當局取得連繫。諮詢過程中，在為各個團體舉辦的簡報會上，大部份人士均採取類似的立場。有些人更指稱這些安排為「政府與私人發展商勾結」。所持理由包括：小業主的利益將受損、這項建議只會對發展商有利等。

即使香港地產建設商會亦寧可政府代他們直接收地，或落實強制「收購」機制，以確保能克服土地徵集問題。

(d) 建議： 業主參與重建計劃

意見： 大部份回應人士均對業主參與重建計劃的實際可行性有重大保留。

有少數人建議多項方法來促進業主參與重建計劃，例如成立公共信託基金代表小業主，或對土發公司進行監管，避免令到重建計劃承担不合理的財政風險。

遷置

(e) 建議： 房協為土發公司計劃的安置代理

意見： 絕大部份回應人士都贊成這項建議。他們相信是項建議會為受影響的居民帶來較好的安置安排。

不過，一些回應者卻懷疑房協能否勝任，他們更舉出房協延誤落實荃灣及堅彌地城的兩項重建計劃為例。有少數人士認為當局應以較低地價直接批地予土發公司，他們認為牽涉房協，只會令情況更加複雜。

(f) 建議：以優惠地價批地予房協/土發公司

意見：回應人士大力支持這項建議。

(g) 建議：現金補償

意見：公眾一致認為《業主與租客（綜合）條例》訂下的法定補償應該調高。建議補償水平應由應課差餉租值的 1.7 倍提升至 5 倍。香港地產建設商會表示，若能同時簡化向業主取得空置單位的程序，他們會接受恰當的加幅。

(h) 建議：給予商業租戶/業主商戶的補償

意見：有些回應人士，包括民主黨及民建聯認為應為商業租戶提供恰當的特惠津貼，最好能夠「以鋪換鋪」的方法計算。另一方面，部份回應人士，包括香港地產建設商會提醒政府不應在這方面過份保護。他們認為重建是商業租戶應面對的一般商業風險，並無充份理由給予他們慷慨的特惠津貼。有些回應人士更指出「以鋪換鋪」方式不切實際，因每間店鋪的價值、大小、位置和設計均各具特色。

(i) 建議：樓梯底店鋪等非正規商戶

意見：給予受影響的非正規商戶較少補償的建議，獲得一般支持。

可行性問題

(j) 建議：可行性問題

意見：一般認為「連繫地盤」概念是可以接受的建議。不過，許多人關注到這是否足以克服可行性問題。一些回應人士，包括香港地產建設商會認為建議過份欠缺彈性，寧可政府直接資助，而非這類「隱藏津貼」。

諮詢期間收到的其他建議

13. 我們收到回應人士有關加速市區重建的其他建議。

(a) 成立中央統籌機構

回應人士一般認為有需要成立中央機構，統籌不同代理和政府部門所進行的市區重建工作。有人建議新機構應制訂較清晰的市區重建政策和工作計劃。

回應： 我們計劃於一九九六年底在規劃環境地政科成立市區重建專責組。

(b) 市區環境美化

有些回應人士，包括香港規劃師學會指出，市區重建應包括市區環境美化、樓宇翻新及拆卸重建工作。他們表示大型拆卸重建計劃會導致大量居民和商戶遷徙，兩者在財政及社會方面均須付出高昂代價。他們提議政府應考慮如何推廣環境美化來減低拆卸重建的需要。

回應： 我們將會考慮成立市區環境美化基金。

(c) 殘舊工業區

有些回應人士認為應考慮將殘舊工業區的重整工作納入市區重建計劃。

回應： 規劃署現正進行的顧問研究已考慮到這個問題。

(d) 克服徵集土地問題

我們收到兩項有關徵集土地問題的新建議。一項建議提出引進強制收購機制，使持有絕大部份業權的業主能夠如在《公司條例》內的購入公司股份規則下，購入餘下份額 / 物業；另一項建議是修訂法律，以便大多數業主可向法庭申請以拍賣方式出售整幢建築物 / 整幅土地。售賣產業的收益可根據個別單位業主所佔的土地利益和物業評估價格來攤分。

回應： 這已被視為我們其中一項的長遠建議。

(e) 「原區」安置

公眾對這項建議意見分歧。一些回應人士，例如民主黨及民協支持「原區」安置受重建影響的租戶。其他則承認「同區」安置在很多時候是不可行的。

回應： 土發公司在可行的情況下，已提供同區安置。不過，由於合理的規劃及土地用途原因（例如當需要減少重建地點的人口密度時），此舉有時是不可行的。由房協作為土發公司計劃的安置代理的建議，可使租戶對安置單位的地點有更多選擇。

(f) 房委會 / 私人發展商在安置工作中的角色

有不少回應人士認為房委會對安置受影響的居民，應擔任更積極的角色。此外，私人發展商應有責任透過提供安置單位或向房委會 / 房協「購置」出租公屋，安置受其計劃影響的租戶。正如所料，發展商反對此項建議。

回應： 由於有其他承諾，例如減少輪候公屋總登記冊的平均輪候時間等，房委會並不適宜向受影響居民直接提供出租公屋。不過，為避免在短時間內「重覆遷徙」的困難，我們會要求房委會考慮為受影響居民進一步提前分配住屋（即優先分配租住公屋），由6個月提前至12個月。有關私人發展商的角色方面，根據《業主與租客（綜合）條例》，他們需要向住宅租戶提供現金補償。

(g) 徵收發展稅

一些回應人士提議政府向發展商徵收發展稅，資助提供安置單位及社區設施的費用。

回應： 我們並不推介此方案。正如(f)段所述，發展商已須向受影響的租戶提供現金補償。另外，徵收額外稅項，會使私人機構不願參與市區重建。

總結

14. 一般來說，有很多人支持我們加快市區重建的建議，雖然其中亦有很多回應人士認為諮詢文件缺少重要的細節。

15. 有 4 個「富爭議性」的事項要特別注意。第一是擴大土發公司的角色，包括作為私人計劃推動者的建議。很多回應人士表示，如果有更嚴格的條件，例如要求發展商資助安置受影響的居民及提供政府 / 團體 / 社區設施，他們才會接納此建議。

16. 第二是「原區」安置。雖然我們已努力解釋不可能在每一項市區重建計劃均提供「原區」安置，但仍有人堅持政府或私人發展商須要這樣做。

17. 第三是要求對受私人重建計劃影響的租戶的權利有更大的保障。不少回應人士認為，受私人計劃影響的租戶亦應得到土發公司所提供的同等補償 / 安置。他們表示此事不應有任何「雙重標準」。

18. 最後，一些回應人士表示，政府應制訂清晰及全面的政策，為各市區重建代理提供指引。

政府諮詢過的團體

以簡介形式

- 立法局房屋事務委員會
- 立法局規劃地政及工程事務委員會
- 11 個區議會（9 個市區區議會，以及荃灣和葵青區議會）
- 土地及建設諮詢委員會
- 城市規劃委員會

以傳閱方式

- 香港地產建設商會
- 新界 7 個區議會
- 土地及建設諮詢委員會屬下的四個小組委員會
- 有關專業團體：香港建築師學會、香港工程師學會、香港規劃師學會及香港測量師學會
- 土發公司、房委會及房協

土地發展公司計劃

(A) 已完成工程

地點及 工程代號	重建後可提供的面積		完工日期
	住宅 (單位數目)	非住宅 (平方米)	
豉油街， K104	168	1,245	1994 年 11 月
太源閣， WC4	100	269	1993 年 10 月
忻怡閣， WC5	46	207	1994 年 7 月
第三街， H104	226	1,148	1994 年 6 月
李節街， H105	180	1,365	1994 年 8 月
皇后大道中 152 號	不適用	3,352	1993 年 1 月
西區街市	不適用	1,861	1991 年 12 月
居仁里**	48	不適用	1994 年 11 月

(**) 由房協發展，其後由土發公司購入，用作安置。

(B) 建造中的工程

地點及 工程代號	重建後可提供的面積		目標 完工日期
	住宅 (單位數目)	非住宅 (平方米)	
永樂街， H3	無	103,890	1997年3月
租庇利街， H6	無	130,068	1997年7月
彌敦道， K102	無	12,030	1997年4月
西洋菜街南， K102C	無	10,643	1996年8月
高街， H104A	26	66	1996年7月

(C) 徵集過程中的工程

地點及 工程代號	重建後可提供的面積		目標 完工日期 (年份)
	住宅 (單位數目)	非住宅 (平方米)	
皇后街， H1	850	35,981	2000 年年初
亞皆老街 / 上海街， K2	無	166,535	2001
機利士路， K302			
- 第 I 期			
- 第 II 期	76	532	1998 年年底
	48	1,215	2000 年年底
廣鋪街， K106			
- 第 I 期	144	1,585	1999 年年中
- 第 II 期	50	662	2000 年年初
寶其利街， K114	60	603	1998 年年初

(D) 計劃中的工程

土發公司現有八個重建項目在規劃階段中。在該等項目落實後，可提供 2,388 個住宅單位和 556,790 平方米的樓面面積作非住宅用途。

須予優先重建的市區地帶

區	地盤 面積 (平方米)	受影響 單位	估計受影響 住戶
---	----------------	-----------	-------------

1. 荃灣

荃灣	80,342	3,449	4,096
----	--------	-------	-------

2. 九龍

尖沙咀	31,588	1,165	1,428
油麻地	26,022	2,214	2,839
旺角	179,458	7,298	9,781
深水埗	125,228	7,931	10,668
紅磡	133,376	11,903	4,960
新蒲崗	27,014	1,635	2,089
觀塘	44,086	1,568	2,380
小計	566,772	33,714	44,145

3. 香港

中西區	63,443	3,561	3,855
灣仔及銅鑼灣	63,350	4,129	4,851
北角	18,829	985	1,113
筲箕灣	9,157	564	616
堅彌地城	13,495	524	559
小計	168,274	9,763	10,994

總數

荃灣	80,342	3,449	4,096
九龍	566,772	33,714	44,145
香港	168,274	9,763	10,994
總數	815,388	46,926	59,235