

(譯本)

檔號：DEVB(PL-UR)1-150/77

立法會參考資料摘要

以人為先 —— 從地區出發，與民共議的市區更新工作方針

《市區重建策略》檢討

引言

在二零一零年九月二十一日之會議上，行政會議建議，行政長官指令 –

- A
- (a) 採納並公布載於附件 A 經修訂的《市區重建策略》擬稿，進行為期兩個月的公眾諮詢。該擬稿已涵蓋在二零零八年七月至二零一零年六月期間進行的廣泛公眾參與過程中取得的廣泛共識；以及
 - (b) 原則上同意把啓德發展區內一至兩幅可供建造 1 500 至 2 000 個小型及中型單位的用地以反映批地條款的十足市值批給市區重建局(市建局)，以便有效推行為受市建局重建項目影響的自住業主提供「樓換樓」選擇。

理據

改變的需要

2. 在《市區重建局條例》獲通過實施以及立法會財務委員會通過「補償」方案和向市建局注資 100 億元後，市建局在二零零一年五月接管了前土地發展公司(土發公司)負責的本港市區更新的工作。二零零一年十一月，當局頒布《市區重建策略》，為市建局的工作提供指引。

3. 在二零零一年至零九年期間，市建局展開了 38 個重建項目(包括前土發公司在市建局成立時已公布但尚未展開的全部 25 個項目)。總計，市建局每年平均重建 65 幢舊樓，並透過上述重建項目提供約 12 000 個新單位、逾 328 000 平方米商用地方、辦公室及酒店、約 53 000 平方米政府、機構或社區設施，以及逾 26 000 平方米休憩用地。

4. 市建局過往十年的重建工作一直備受爭議，市民更就某些重建項目(例如利東街／麥加力歌街發展計劃)向城市規劃委員會提出抗爭、請願或反對。一些受市建局項目影響的業主和租戶、關注團體和不少立法會議員對市建局處理市區更新項目的手法表示關注，並要求作出改變。他們主要的關注事項或批評為：在確定重建項目時採取由上而下的方式，忽略社區參與對當區的特色和居民的社區網絡造成破壞；市建局的四大業務策略(即重建發展、樓宇修復、舊區活化及文物保育)失衡，過於偏重重建發展；沒有提供補償選擇，未能滿足受影響業主對維持社區網絡或分享重建項目潛在價值的期望等。此外，市建局予人的一般印象只是另一個私人發展商，而不是以人爲本和以社會使命主導的公營機構。這些意見和情緒也正正反映本港社會價值的轉變和政治發展情況，例如市民對政府和公營機構的透明度和責任承擔的要求日高、渴望優質的城市環境，以及對保留以往事物、歷史建築和本地文化充滿熱忱。如這些挑戰未獲適當處理，將繼續窒礙市區更新的進度，並會延續社會的不安情緒。

《市區重建策略》檢討

5. 基於上述背景，發展局局長於二零零八年七月公布全面檢討《市區重建策略》。檢討工作分三個階段進行：「構想階段」透過公眾參與，以確定市區更新的願景及須予處理的事項；「公眾參與階段」就已確定的七大課題徵詢公眾意見；以及「建立共識階段」提出十個新的初步取向，以達成廣泛共識。有關公眾參與活動的重點簡述如下-

- (a) 爲期兩年的檢討讓持分者有充裕時間參與和公開討論。發展局曾在整項工作的各階段共七次徵詢立法會發展事務委員會的意見；

- (b) 成立由發展局局長擔任主席，並由來自不同界別的十位非官方成員組成的督導委員會，負責帶領和監察檢討過程，並提出建議；
- (c) 委聘一家政策顧問公司，負責研究和建議不同政策方案。這次檢討共進行了七項專題研究；
- (d) 委聘一家公關顧問公司，負責建議和舉辦多項活動蒐集公眾意見。活動除了聚焦小組討論、公眾論壇、巡迴展覽和電話問卷調查等傳統方式外，還包括網上論壇、匯意坊、伙伴合作計劃和電台節目等創新的途徑；以及
- (e) 邀請七個市區區議會積極參與，就所屬地區進行地區願景研究，以配合這項檢討。

公眾參與過程及上述重點的詳情，載於發展局就每個階段所編印的刊物(見附件 B)。

B

主要建議

6. 建立共識階段的刊物中闡述了督導委員會對七項主要的市區更新課題的意見，並把有關意見歸納為十項初步取向以建立共識。這些建議獲得廣泛支持(附件 C 所載電話意見調查結果可茲證明)。我們按照在建立共識階段接獲的意見，優化了上述十項主要建議，並已按這些建議修訂《市區重建策略》，在往後公布。有關建議現於下文載述。

C

- (a) 《市區重建策略》作為政府策略並由市建局、各持份者及其他參與者各自擔當不同角色

雖然現時的《市區重建策略》並無訂明只適用於市建局，但事實上當該策略於二零零一年公布時已交予市建局，為該局擬訂業務綱領提供指引，以符合《市區重建局條例》第 21(3)條的規定。市民日益期望當局能採用全面綜合的方法進行市區更新，協調四大業務策略，在重建發展、樓宇復修、文物保育與舊區活化之間取得最佳的平衡。為回

應市民這些期望，經修訂的《市區重建策略》開宗明義指出，包含了四大業務策略的多元化市區更新不應只由市建局負責進行，所有其他持份者(包括政府內各有關的局和部門、有關的區議會、香港房屋協會(房協)、私人發展商、樓宇業主、專業人士及非政府組織)亦應參與。同樣，我們仍會把經修訂的《市區重建策略》交予市建局，為該局擬訂其業務綱領提供指引，以符合《市區重建局條例》第21(3)條。

(b) 設立「市區更新地區諮詢平台」（「諮詢平台」）

(i) 爲了在市區更新的規劃階段實踐「以人爲本」、「由下而上」、「從地區出發」的方針，在經修訂的《市區重建策略》下，在舊區會設立屬諮詢性質的「諮詢平台」。「諮詢平台」的成員將由政府委任，並由一名熟悉市區更新事宜的專業人士出任主席。「諮詢平台」將獨立於區議會，由規劃署提供秘書及專業支援。預期「諮詢平台」將以全面綜合的方式，從地區出發，按當區特色，向市建局、政府部門及其他相關團體提供建議。「諮詢平台」在提出任何有關市區重建項目的建議前，會先舉辦廣泛的公眾參與活動及進行多項的規劃和相關研究，包括社會影響評估。關於「諮詢平台」運作的詳細資料載於附件 D。推行市區重建項目時，相關的區議會將會繼續成爲重要的諮詢渠道。

D

(ii) 有人關注到，選定重建項目的資料未必能夠保密，可能會被人不恰當地使用。構思中的「諮詢平台」只會就區內需進行市區重建的範圍提出建議；如市建局接受其建議，該局會決定有關範圍內個別重建項目的優先次序和確實的重建時間表。市建局在決定是否及在何時展開重建項目前，除了會考慮「諮詢平台」反映的區內意見及由「諮詢平台」主導進行的社會影響評估研究的結果外，亦會根據該局就樓齡 30 年或以上樓宇進行的樓宇狀況調查結果考慮所涉樓宇的狀況、居民的生活環境以及市建局本身的人力和財政狀況加

以考慮。市建局在落實任何重建項目前，都會如現行做法般遵照《市區重建局條例》尋求財政司司長批准。

- (iii) 《市區重建策略》在二零零一年公布時，市建局接手的重建清單內有 225 個項目，包括前土發公司已經公布的 25 個項目。這 25 個項目現時已全部展開，有部分更已完成。在其他的 200 個項目中，市建局公布並展開了 16 個，而其餘項目則從未披露。修訂後的《市區重建策略》不會要求市建局負責展開其餘 184 項未經披露的項目，而日後的重建項目將在參考「諮詢平台」建議後選定。我們建議以九龍城作為成立「諮詢平台」的試點，因為該區有為數不少保養欠妥善的樓宇，而市建局在該區已經進行的項目亦不多。我們同時建議稍後把「諮詢平台」的設立擴展至另一地區。在試驗階段，市建局、房協及有關部門應繼續進行已展開的市區更新項目或區內要求即時處理的項目。

(c) 以重建發展和樓宇修復作為市建局的核心業務

- (i) 雖然宏觀的市區更新工作應沿用四大業務策略，但在經修訂的《市區重建策略》下，市建局應以樓宇復修和重建發展作為其日後工作的重點。原則上，在樓宇復修和重建發展兩者當中，應以前者為先，盡量減低失修樓宇對公眾造成的潛在危險。然而，由於失修樓宇為數眾多(本港樓宇主要是以鋼筋混凝土建造，物料會隨着時日自然耗損)，公眾的樓宇安全意識和業主對樓宇維修責任感薄弱，加上樓宇老化問題日益嚴重，經修訂的《市區重建策略》倡議，重建發展仍然是市區更新的主要工作，並應繼續作為市建局的核心業務之一。
- (ii) 過去十年，市建局協助復修的舊樓超過 500 幢，為有關業主提供了專業意見及適度的經濟援助。此外，政府在二零零九年五月推出「樓宇更新大行動」，市建

局是兩個執行機構之一，並正協助復修另外的 800 多幢樓宇，積累不少經驗。為履行經修訂的《市區重建策略》下以樓宇復修為核心業務的工作方針，市建局計劃在市區設立多個樓宇管理及復修資源中心，為業主提供一站式服務。一如以往，市建局會委派專責團隊協助業主成立業主立案法團，支援民政事務總署的工作。該局亦會管理現時為有需要業主提供的政府貸款和資助。如有需要，市建局會在取得財政司司長批准其業務計劃／業務綱領內的有關建議下，為復修計劃投放更多資源，以配合政府政策。我們會確保市建局和房協在向全港業主提供樓宇管理及維修支援方面互相配合。

(d) 市建局在保育和活化方面的角色

- (i) 市建局近年除了在重建項目範圍內進行文物保育工作外，也在其重建項目範圍外推行保育項目，前者有莊士敦道重建項目的和昌大押，後者包括茂蘿街、上海街和太子道西的唐樓。然而，我們有需要按照政府二零零七年實施的全面文物保育政策重新審視市建局在保育方面的角色。因此，在經修訂的《市區重建策略》下，市建局日後的文物保育工作，原則上應局限於其重建項目的範圍內。此外，該策略又建議，市建局在推行文物保育項目時，應參考政府的文物保育政策，着重與非牟利機構以伙伴合作模式活化有歷史價值的建築物，並讓公眾有更多機會分享活化的成果。不過，我們參考過市建局的意見後，優化了《市區重建策略》中有關市建局在保育中的角色，給予市建局在開展文物項目方面若干靈活度，倘政府在政策上支持或提出要求(例如中環街市項目)，該局可進行獨立的文物保育項目，並可與牟利機構合作，推行一些富意義的保育計劃。
- (ii) 活化其實是市區更新的宏觀目標和成果，需要多方持份者的參與，市建局不能獨力承擔。市建局日後作為「諮詢平台」的成員，將可就活化工作提供意見。如

市建局認為「諮詢平台」建議的活化措施適當，會協助推展有關措施，但一切須視乎其財政及其他方面的能力而定。

(e) 市建局在重建項目中的角色－「執行者」及「促進者」

- (i) 市建局在重建項目中，從規劃、收購、安置，以至與合作發展商一起推行發展項目(因塌樓而由市建局開展的馬頭圍道／春田街重建項目將會是市建局首個獨自進行，不邀約合作發展商參與的重建項目)，一直擔當「執行者」的角色。經修訂的《市區重建策略》提出市建局會維持這角色，惟市建局需考慮「諮詢平台」的意見；有關的重建樓宇一般須為殘舊失修的樓宇；居住環境惡劣；有關地盤的面積一般應足以進行較具規模的發展，務求在規劃上能為廣大市民帶來更多裨益。
- (ii) 在這個重建模式下，重建項目可由市建局提出，或為回應業主的訴求而進行，即「需求主導」的重建模式。市建局採取「需求主導」的重建模式，是一項回應社會訴求的新建議。社會上有訴求認為業主應可向市建局要求重建，以貫徹「以人為本」的精神和與民共議的方針。不管重建是由市建局提出或由需求主導而進行，市建局會沿用現行程序以及現行給予受影響業主的補償安排，並會承擔安置或補償受影響租戶的責任。為完成收地，市建局還可根據《收回土地條例》以書面向發展局局長提出申請，要求她建議行政長官會同行政會議收地。對於在這個模式下進行的重建項目而言，有關用地是否具備重建潛力(例如地積比率方面的得益)並非決定性因素。市建局會繼續評估其財政及其他方面的能力，然後才決定是否尋求財政司司長批准進行這類項目。
- (iii) 過去受市建局項目影響的業主，一直要求以各種「業主參與」形式參與市建局啟動的項目，從而分享他們地段的「重新發展潛力」。然而，我們在建立共識階

段的討論中已再三指出，不能援引《市區重建局條例》和《收回土地條例》所賦予的公權去收地，並動用公帑去重建地段，以達到令個別業主受惠於地段的「重新發展潛力」的目的。因為就政策而言，這種做法是沒有理據的。此外，市建局作為一個以社會使命為本的機構，在選定推展重建項目時不應拘泥於重建地段的潛在價值。只有在着力解決市區老化問題，改善受影響居民的居住條件，規劃更理想的市區環境，並同時確保受影響的業主獲得合理的補償和特惠金，以及向受影響的租戶提供適當的協助下，市建局才有援引公權、動用公帑的理據。因此，在市建局根據《市區重建局條例》進行的重建項目中，推出某些業主所要求的「業主參與」安排，並不恰當。

- (iv) 儘管如此，共同擁有樓宇業權的業主(各擁有有關地段業權的不可分割份數)可聯合起來，把他們的物業售予有興趣進行重建的發展商，或自行安排重建。就這方面來說，主流民意普遍認同市建局可擔當「促進者」的角色，協助這些業主統一業權，以啟動由業主發起的重建。如情況需要，市建局可協助業主把個案提交土地審裁處，根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》，申請強制售賣有關地段。由於市場上有專業機構提供有關的收費服務，協助業權分散樓宇的業主統一業權，以聯合或強制售賣方式，售賣有關地段，市建局在提供「促進者」服務時，亦將會收費。為免提供同類型專業服務的機構批評市建局有關角色會造成不公平競爭，市建局不會積極爭取擔當「促進者」的角色，例如主動接觸有關業主。在市建局向有關地段提供「促進者」服務之前，有關樓宇必先獲「諮詢平台」建議應予重建。由於促進重建的過程可能相當漫長，並且或會失敗，市建局需要制訂保障措施，容許市建局「退出」這類由業主啟動的重建項目。由於市建局人手有限，局方只會在評估人手和其他方面的能力後，才提供「促進者」的服務。為免誤會，市建局是不能就這些重建項目提出收地申請，亦沒有義務向受影響的業主及租戶提供安置或其他形式的補償。

- (v) 由於市建局在重建中可擔當不同的角色，情況複雜，經修訂的《市區重建策略》不會列出運作細節，好讓市建局靈活制訂所需安排，再向業主公布。

(f) 給予住宅自住業主及空置或出租住宅單位業主補償

目前，在政策上並無理據，而且未見有明顯壓力(來自過往市建局項目或現時項目受影響的業主除外)，促使我們改變現時以重置同區七年樓齡樓宇的價值作為受市建局重建項目影響的住宅自住業主計算補償和自置居所津貼的基準。同樣，考慮到自置居所津貼的背後理據(需酌情恩恤處理的特殊情況除外)，我們認為在政策上並無理據，去支持改變現時住宅自住業主及空置或出租住宅單位業主所得補償和特惠金的差異。經修訂的《市區重建策略》會繼續維持現有差異，但政府要求市建局在評估出租住宅單位業主領取全數自置居所津貼的資格時，以體諒角度去處理有需要人士的個案，例如體恤處理需要依靠出租單位的租金維生的長者業主。

(g) 提供「樓換樓」選擇，但無法安排「舖換舖」

- (i) 社會上普遍要求當局向受重建項目影響的自住業主提供現金補償以外的選擇，以滿足他們回遷原區、以保存社區網路的期望。為回應這些強烈的訴求，在修訂的《市區重建策略》下，市建局會在現金補償和特惠金以外，向自住業主提供「樓換樓」選擇。安排「樓換樓」的用意不是要提高補償水平，而是向自住業主提供多一個選擇。新的單位會以市價出售。因此，「樓換樓」並非以新樓換舊樓。選擇「樓換樓」的業主仍會獲發放以重置同區七年樓齡單位價格計算的補償和特惠金，唯一分別在於業主將與市建局簽定協議，以獲發放的金額購置一個新單位。「樓換樓」選擇的要點載於附件 E。

(ii) 督導委員會已全面考慮向受重建項目影響的商戶(業主或租戶)提供類似安排的可行性，但認為有關安排並不可行。舉例來說，每個商舖的位置、面積及運作需要都不同，而且市建局須遵守地契及規劃要求，以及各項建築規例、消防和安全規定，因此要保證在重建項目內提供相若的舖位並不可能。此外，由於需要幾年的時間才能為受重建項目影響的商戶於日後的發展項目內提供舖位，因此「舖換舖」仍無法解決商戶首要關注的不會中斷營業的問題。反之，經修訂的《市區重建策略》要求市建局為商戶提供更多協助，以便他們復業。舉例來說，市建局會協助受影響商戶在重建項目附近物色合適處所，好讓他們在搬遷後，在區內繼續營業。在重建項目完成後，市建局亦會協助受影響的商舖業主租用或購買項目內的舖位。除了這些下游措施，預期「諮詢平台」在上游會確定區內經濟蓬勃的地點，避免因建議重建這些地點而破壞該區的本土經濟。

(h) 協助在凍結人口調查時屬已登記的合資格租戶

市民一致支持市建局制訂更妥善的政策措施，承認該局在凍結人口調查時已登記為合資格租戶身分人士，以便日後安置他們或給予他們補償和特惠金。這做法可防止業主在市建局進行凍結人口調查後和完成物業收購前，逼令租戶遷出或提前中止租約，造成真正受影響的租戶獲安置或補償和特惠金的權利遭到剝削的情況。

(i) 盡早進行社會影響評估和從獨立資金來源支付社區服務隊

(i) 市民一致支持應盡早就重建項目的潛在社會影響進行一定形式的整體評估，以協助有關方面作出決定。這將有助「諮詢平台」確定重建有關地區會否帶來難以補救的壞影響，例如破壞區內經濟活動或社會和文化特色。「諮詢平台」需負責早日進行這些社會影響評估。根據現行做法，市建局會進行兩個階段的社會影響評估，即在重建項目開展前，以避免對居民造成滋

擾的方式進行評估，以及須在公布項目當日展開並在三日內完成的詳細評估。日後，市建局會在決定重建區某重建項目的重建時間表前，進行不會對居民造成滋擾的社會影響評估，或如認為適當的話，以「諮詢平台」早前所作社會影響評估的結果作為基礎進行更新評估。此外，市建局須在項目開始時進行更詳細的評估(可能會重新命名為紓緩措施評估)，以了解受影響業主、住宅租戶和商戶的需要。

- (ii) 現時，協助受市建局重建項目影響的租客及住戶的社區服務隊，是直接由市建局撥款聘用的。社會服務界非常關注社區服務隊與市建局之間的主事人／代理人關係，容易使他們被視為市建局收購隊伍的一員，因而令受影響業主／租戶對他們產生懷疑。社會工作者明確表示，假如不能與受助人建立互信，他們難以提供個案工作服務。這點亦得到一些學術界人士及立法會議員認同。為了回應他們的關注，社區服務隊所需開支日後將由信託基金支付(詳情見下文第 7 段)，而社區服務隊則會向信託基金的信託委員會而非市建局負責。

(j) 市建局的財政自給原則

- (i) 長遠而言，市建局的市區更新計劃應財政自給仍然是政府的政策宗旨。雖然政府視財政自給的原則為公營機構良好管治基石的立場獲公眾認同，但不少人認為，由於市區更新令市民獲益，財政自給的原則不應削弱市建局履行市區更新這項社會使命的能力。正如經修訂的《市區重建策略》所述，當局會要求市建局集中以重建發展和樓宇復修為其核心業務。這做法不應削弱市建局的財政能力，因為根據經修訂的《市區重建策略》，文物保育和舊區活化這兩項開支帶動項目不再是市建局重點工作的業務。為應付「需求主導」的情況，市建局或會推行利潤相對較低的項目。但經修訂的《市區重建策略》沒有更改補償及安置方案(「樓換樓」選擇是以現金補償的同等價值為基礎

的選擇)，而該方案是市建局工作其中一個主要的成本組成部份。至於擔當「促進者」角色方面，市建局會收取費用，因此市建局擔當這個新角色應不需額外財政資源。

- (ii) 受惠於物業市道上揚，市建局現時財政十分穩健，截至二零一零年三月三十一日，該局總資產淨值達 167 億元。此外，考慮到市建局只可承辦其財力和其他能力範圍內許可的項目，以及市建局的業務綱領和業務計劃須尋求財政司司長批准的法定要求，我們不認為有需要更改市建局財政自給的原則。儘管如此，將來在評估市建局市區更新工作的價值時，亦應考慮有關項目本身及對鄰近地區所帶來的經濟效益。

市區更新信託基金

7. 為提供穩定獨立的經費來源，以支援經修訂的《市區重建策略》預期的各項支援工作，我們將根據《市區重建局條例》第 6 條設立信託基金。該基金的日常運作將獨立於市建局。我們會委任獨立人士出任新成立的信託基金委員會委員，並會確保此信託基金在監察及財務報告方面具透明度。由於市建局目前及預期的財政情況穩健，我們建議市建局向信託基金注資五億元。信託基金的應用範圍應在《市區重建局條例》第 5 條的市建局宗旨之內，不單可支援「諮詢平台」為協助制訂從地區出發的市區更新藍圖所進行的各項活動，例如進行社會影響評估、政策研究、舉辦公眾參與活動等，以及聘用上文特別提及的社區服務隊所需的費用，而且亦可資助由市建局以外的其他團體根據新藍圖進行的文物保育及地區活化活動。信託基金委員會會就這些用途按每宗申請的個別情況作出考慮。如有需要，當局可能會要求市建局再向該信託基金注資。

使用啓德用地以推展「樓換樓」計劃

8. 市建局與房委會和房協為受影響租戶提供的安置安排多年來一直行之有效，尤其是由於公屋單位供應相對較多，因此，無論從實際或政策上考慮，市建局都無需自行發展作租住用途的樓宇。不過，啓德發展計劃用地可適時地為市建局提供「首個解決方案」以便向受重建項目影響的自住業主提供「樓

換樓」的選擇。任何原址「樓換樓」建議方案需時最少六至七年才能實現，由於業主須在重建項目的施工期間另覓居所租住，他們參與「樓換樓」方案有可能不切實際。為使「樓換樓」方案更切實可行，行政長官會同行政會議原則上同意把啓德內一至兩幅合適用地，以能反映在批地條件中訂明擬建樓宇類別和面積的十足市值地價，批給市建局。我們最新的政策意向，是在啓德提供實而不華、居民負擔得來以及合乎環保耐用原則的單位，實用面積由 40 至 60 平方米不等，有關呎數是被收購作重建的一般單位的面積。市建局需要按批地條件，支付能反映擬建樓宇類別和面積的十足地價，並以市價向自住業主出售單位。雖然在啓德提供單位並非一項原區「樓換樓」安排，但受市建局項目影響的自住業主所原居的社區網絡會得到保留，因為同樣選擇「樓換樓」的志同道合左鄰右里會一起在啓德發展的同一社區內居住。

9. 當局在啓德物色到的首幅合適用地，位於北面停機坪，毗鄰公共租住房屋發展項目。該幅用地部分可在二零一三年年中供發展樓宇之用。視乎設計，用地可興建約 1 000 個實而不華、居民負擔得來及合乎環保耐用原則，面積由 40 至 60 平方米不等的中小型單位。由於市建局會向在二零一一／一二年起至二零一六／一七年(預計啓德單位的落成時間)受重建項目影響的自住業主提供參與「樓換樓」的選擇，及向有關業主提出收購價的同時決定當時供他們選擇的啓德單位的售價，這些業主可在市建局發放補償及特惠金予他們時鎖定啓德新單位的價格。這項安排有助保障參與的業主，避免他們因樓市暢旺引致樓價飆升而受到影響，因此，預計自住業主會歡迎這項安排。我們預料藉着向市建局批出一至兩幅用地，以提供 1 500 至 2 000 個單位，相信足以有效推行「樓換樓」建議方案。這一兩幅用地亦無須一次過批出。當市建局在市區某個舊區進行重建時，部分重建單位可作為日後附近的另一重建項目的「樓換樓」單位之用。由於相關的項目位處可接受的距離之內，自住業主的社區網絡得以保存。如罕有地啓德尚餘少量單位空置，市建局會支付該等單位所有的維修保養費用。市建局會再把這些單位作其他用途，以促進市區重建。

經修訂的《市區重建策略》

10. 經修訂的《市區重建策略》擬稿載於附件 A，將進行為期兩個月的公眾諮詢，才落實推行。實施經修訂的《市區重建策略》建議，無需修改《市區重建局條例》。

建議的影響

11. 建議對財政、公務員、經濟、環境和可持續發展的影響載列於附件 F。討論文件的兩項建議均符合《基本法》的規定，包括有關人權的條文。建議對生產力沒有影響。

F

公眾諮詢

12. 在為期兩年的《市區重建策略》檢討的三個階段中，當局進行了廣泛的公眾諮詢。有關詳情載於第 5 段。

宣傳安排

13. 經修訂的《市區重建策略》的文本擬稿已在二零一零年十月十三日開始展開為期兩個月的諮詢。當局並會同時發出立法會參考資料摘要和新聞稿。作為宣傳的一部分，發展局局長與市建局主席會共同主持記者會。

背景

14. 行政長官在一九九九年的《施政報告》中公布政府會以嶄新、積極的手法處理市區更新事宜，並計劃成立市建局，負責實施政府的市區更新計劃，以取代土地發展公司。這套新方案的目標，是採用更全面綜合的方式，藉着重建、復修和保存文物古蹟等方法，更新舊區面貌。二零零零年七月，《市區重建局條例》頒布實施，並於二零零一年五月成立市建局。《市區重建局條例》第 20 條訂明，發展局局長可不時就進行市區重建而擬備《市區重建策略》，並須在所擬備的《市區重建策

略》定案前諮詢公眾。現行的《市區重建策略》在二零零一年十一月公布後，已交予市建局作為其業務綱領的政策指引。

15. 根據二零零一年的《市區重建策略》，市建局須負責推行市區重建計劃，包括 200 個新項目和 25 個土發公司尚未完成的項目。在二零零一年二月的會議上，行政長官會同行政會議指令應修訂自置居所津貼的計算基準，把重置單位的樓齡由約十年改為約七年；業主就出租單位（或出租面積）獲得的「自置居所津貼」，應改稱為「補助津貼」以免產生混淆或誤解；以及應採納新修訂自置居所津貼/補助津貼申領資格準則和數額。此外，在二零零二年五月的會議上，行政長官會同行政會議指令市建局獲得財政司司長批准的業務綱領及業務計劃不時獲得財政司司長批准的新項目所涉及的市區重建地段，在原則上可以象徵式地價批予市建局，但須獲財政司司長信納有此需要。

16. 過去十年，當局不斷推行政策、法例和措施以促進市區更新，包括由私營機構進行的重建工作，以及建築物維修和文物保育。有關工作的概覽載於附件 G。

G

查詢

17. 如對這份摘要有任何查詢，請聯絡發展局首席助理秘書長(規劃及地政)4 蘇翠影女士（電話：2848 2656）。

發展局

二零一零年十月

以人為先 —

從地區出發，與民共議的
市區更新工作方針

市區重建策略
(擬稿)

發展局
二零一零年十月

前言

《市區重建局條例》(第 563 章)第 20 條訂明，發展局局長須在《市區重建策略》定稿前諮詢公眾。

首份《市區重建策略》經過為期兩個月的公眾諮詢後，於二零零一年十一月公布，並交給市區重建局(市建局)，作為一份指引，供該局擬備每年度的業務綱領擬稿，以提交財政司司長批准。

現擬備了經修訂的《市區重建策略》擬稿，當中納入了二零零八年七月至二零一零年六月進行廣泛公眾參與期間所建立的基本共識。在經修訂的《市區重建策略》文本定稿及公布前，現請公眾就擬稿提出意見。經修訂的《市區重建策略》定稿後，亦會交給市建局，供該局擬備業務綱領草案時作指引。業務綱領草案須經財政司司長批准。市建局在擬備業務綱領時，須依循本文件所載指引。

請於二零一零年十二月十三日或之前，以郵遞、電子郵件或傳真方式把你對經修訂的《市區重建策略》擬稿的意見送交：

地址：香港花園道美利大廈 9 樓

發展局

市區更新組

電郵地址：enquiry@ursreview.gov.hk

傳真號碼：2845 3489

市區重建策略

解決市區老化的問題

- 引言
- 1 香港的樓宇正迅速老化。目前，全港約有4 000幢樓齡達50年或以上的樓宇。在未來十年，這些樓宇的數目更會按年遞增500幢。儘管政府、專責機構如市區重建局(市建局)和香港房屋協會(房協)、業主立案法團及相關專業機構已不斷努力，本港舊樓的情況依然不理想，對公眾安全構成威脅。
 - 2 為了解決市區老化的問題，並改善舊區居民的居住環境，當局於二零零零年七月制定《市區重建局條例》(第563章)成為法例。該條例為推行市區更新提供一個新架構。市建局於二零零一年五月一日成立。
 - 3 《市區重建策略》是政府的策略。在這個策略下，市區更新並不是零星拆建的過程，政府會採取全面綜合的方式，藉着重建發展、樓宇復修、舊區活化和文物保育等方法(四大業務策略)，更新舊區面貌。
- 《市區重建策略》作為政府的策略

- 4 為了在四大業務策略之間取得更佳的平衡和協調，除了市建局外，其他持份者／參與者(包括政府有關的政策局及部門、相關區議會、房協、私營機構(業主、發展商)、個別業主、專業人士及非政府機構)亦應該參與推行《市區重建策略》。市建局在擬備其業務綱領擬稿時，會依循《市區重建策略》的指引。

市區更新目標

- 5 市區更新的主要目標如下—

- (a) 重整及重新規劃有關的市區範圍；
- (b) 在有關的市區範圍內設計更有效和更環保的地區性交通及道路網絡；
- (c) 確保有關市區範圍內的土地用途能互相配合；
- (d) 將破舊失修的樓宇重建為符合現代標準而又設計環保的新式樓宇；
- (e) 推動市區的可持續發展；
- (f) 推動有需要維修的樓宇進行復修；
- (g) 保存具歷史、文化和建築學價值的樓宇、地點及構築物；
- (h) 在切實可行的範圍內保存地方特色；

- (i) 在切實可行的範圍內保存區內居民的社區網絡；
- (j) 為有特別需要的人士，例如長者和弱能人士，提供特別設計的房屋；
- (k) 提供更多休憩用地和社區／福利設施；以及
- (l) 以具吸引力的園林景觀和城市設計美化市容。

6 政府在進行市區更新時，會緊守以下重要原則—

- (a) 因進行重建項目而物業被收購或收回的業主必須獲得公平合理的補償；
- (b) 受重建項目影響的住宅租戶必須獲得妥善的安置；
- (c) 市區更新應使整體社會受惠；以及
- (d) 受重建項目影響的居民應有機會就有關項目表達意見。

「以人為本，從地區出發，與民共議」的工作方針

7 進行市區更新時，應採用「以人為本，從地區出發，與民共議」的工作方針。儘管市區更新一直是以改善市區居民生活質素為主要目標，市區更新的願景應涵蓋可持續發展及優質城市的概念(包括適當的發展密度、城市規劃、城市設

計、綠化、本土文化、文物保育、海港美化等)，亦須具前瞻性，配合香港的長遠發展。

市區更新地區諮詢平台

- 8 當局將會設立一個新的諮詢平台，稱為市區更新地區諮詢平台(下稱「諮詢平台」)，以加強地區層面市區更新的規劃。「諮詢平台」將以全面及綜合的方式向政府建議以地區為本的市區更新工作，包括市區更新及重建的範圍、需要保育的目標，以及進行更新的模式等。過程中，「諮詢平台」會舉辦多項廣泛的公眾參與活動，並進行各項規劃及相關研究，包括社會影響評估。
- 9 「諮詢平台」將由政府委任，主席由熟悉市區更新工作的專業人士擔任，成員包括區議員／分區委員會成員、專業人士、區內具規模的非政府組織和商會，以及市建局和有關政府部門的代表。規劃署則為「諮詢平台」提供秘書處服務及專業支援。
- 10 「諮詢平台」可運用擬設立的市區更新信託基金的資源，進行各項研究工作及舉辦公眾參與活動。「諮詢平台」亦會

透過不時的會議和以合作項目的形式，與相關區議會互動。

市建局的角色

引言

11 《市區重建策略》包括重建發展、樓宇復修、文物保育和舊區活化，市建局應以「重建發展」和「樓宇復修」為其核心業務。

問責制與透明度

12 市建局必須向公眾負責，並積極回應社會的訴求。市建局的董事會應向公眾負責，運作亦應公開及具透明度。

13 為加強市建局的問責性及透明度，市建局會繼續向董事會各董事發出申報利益的指引。董事會會考慮在切實可行的範圍內，公開進行會議。市建局亦會繼續設立獨立的帳目稽核小組。

14 在全面綜合和從地區出發的方針下，市建局會改變以往重建目標區的概念，繼而支持在舊區成立的「諮詢平台」。在全面實施「諮詢平台」的模式前，「諮詢平台」會在一兩個區首先試行，其間市建局會繼續進行已提出或因應地區要求須即時處理的市區更新項目。

重建

- 15 市建局會參照「諮詢平台」的建議及考慮本身的人力及財政狀況，以開展重建項目。該局會遵照《市區重建局條例》的規定，在把任何重建提議納入其業務綱領及業務計劃前，先尋求財政司司長批准。
- 16 市建局日後的重建工作將以更多元化的模式進行，以回應業主的訴求。市建局會根據相關的框架，擔當「執行者」或「促進者」的角色—
- (a) 市建局可自行提出開展重建項目(市建局作為「執行者」)；
 - (b) 市建局可就大廈業主聯合建議在其地段／大廈開展重建項目的事宜作出回應(市建局作為「執行者」)；以及
 - (c) 市建局可向業主提供顧問服務，並收取服務酬金，以協助業主集合土地業權，開展由業主自發的重建項目(市建局作為「促進者」)。
- 17 在推行由市建局執行的重建項目方面，市建局在決定執行個別重建項目的優先次序時，應考慮以下各項因素—

- (a) 建議重建項目的範圍是否破舊失修，及「諮詢平台」是否認為項目急須重建；
- (b) 有關樓宇是否缺乏基本衛生設施或因欠缺妥善管理和保養維修以致有火警的潛在危險；
- (c) 在建議重建項目範圍內，居民的居住環境是否令人滿意；
- (d) 能否透過重新規劃和重整建議項目範圍，使區內環境得到改善；
- (e) 重建工作能否改善建議重建項目範圍內的土地運用；以及
- (f) 建議重建項目範圍內的樓宇是否可以復修。

《市區重建策略》所載述的收地過程、補償及安置政策將適用於市建局執行的重建項目。

- 18 在推行由市建局促進的重建項目方面，市建局可就業主自發重建的項目，向他們提供顧問服務，先決條件是「諮詢平台」亦認為有關地點有需要進行重建。這些項目將按現行的市場機制及其他適用的法例，如《土地(為重新發展而強

制售賣)條例》，進行。在這些由市建局擔任促進者的重建項目中，市建局將不涉及安排收購、補償、安置或收地工作。

樓宇修復

19 妥善為樓宇保養維修是更新舊區的重要環節。樓宇復修不但有助改善市區環境、紓緩拆卸重建的逼切性，同時亦切合政府的可持續發展政策。

20 市建局會以樓宇復修為核心業務，並會向業主提供全面協助，以鼓勵業主妥善保養和維修物業。市建局的樓宇復修策略將包括在舊區設立大廈資源中心，為業主提供一站式服務；委派專責團隊協助業主成立業主立案法團；以及為有需要的業主提供全面經濟援助。

文物保育

21 市區更新應包括文物保育。市建局應保存市區更新項目範圍內的歷史建築物，文物保育工作應包括—

(a) 保存和重修具歷史、文化和建築學價值的樓宇、地點及構築物；以及

(b) 保留有關社區的原有地方色彩和不同地區的歷史特色。

市建局只會在得到政府當局政策上的支持或提出要求時，才會進行在其重建項目範圍以外的獨立文物保育項目。

- 22 市建局進行文物保育項目時，會參考政府的文物保育政策。市建局會注重與非牟利機構以伙伴模式合作(但如建議值得推行，不排除與私人機構進行這類伙伴合作)，以及讓公眾有機會享用經活化的歷史建築。

由市建局執行的重建項目的收地過程

- 收回土地
- 23 根據《市區重建局條例》，市建局可向發展局局長提出申請，要求局長建議行政長官會同行政會議，收回為進行市區更新而所需的土地。
- 24 《市區重建局條例》訂明申請收回土地的時限。就發展項目而言，市建局必須在發展局局長授權進行有關項目後的12個月內，提出收回土地申請；就發展計劃而言，在市建局根據《城市規劃條例》(第131章)擬備的圖則獲得行政長官會同行政會議根據同一條例第9條核准後的12個月內，市建局必須提出收回土地申請。設定申請時限的目的，是要

確保市民在一定的時限內，便知悉其物業會否被收回。

- 以協議方式
收購土地
- 25 儘管市建局可根據《市區重建局條例》，為進行重建而申請收回土地，但在向發展局局長提出申請前，市建局應考慮以協議方式收購所需土地。收購行動應在項目獲核准後，但在有關土地復歸政府所有之前進行。
- 給住宅業主的補
償
- 26 給住宅自住業主和空置及出租住宅業主不同的補償及特惠金的安排會繼續存在。市建局在維持兩者現存的差異的同時，亦會在審查業主的資格時，從體恤角度去評核具特殊情況的出租住宅業主(例如依靠出租物業維持生計的長者業主)可否得到與自住業主同樣水平的特惠金。
- 27 市建局會在其重新發展項目原址或附近提供「樓換樓」選擇，作為給住宅自住業主的現金補償及特惠金以外的選擇。由於這是一項替代選擇，「樓換樓」選擇下的現金值將等同於現金補償及特惠金選擇下所應支付的金額。

協助商舖經營者 28 市建局會在重建項目地段附近物色合適
及商舖業主 處所，以協助受影響的商舖營運者能遷
往同區另一處所繼續營業，並會協助受
影響的商舖業主在完成的重建項目內租
用或購置舖位。

由市建局執行的重建項目的處理

規劃程序 29 根據《市區重建局條例》，市建局可採
用發展項目或發展計劃的形式進行重建
項目。公眾可根據《市區重建局條例》
就發展項目提出反對，或根據《城市規
劃條例》就發展計劃提出反對。法例已
列明處理有關反對意見的程序。

30 按照《市區重建局條例》第21及22條的
規定，市建局須擬備一份業務綱領草
案，列明擬於未來五年實施的項目，以
及一份周年業務計劃草案，列明將於下
一個財政年度實施的項目，並須每年把
有關業務綱領草案和業務計劃草案呈交
財政司司長批准。

凍結人口調查 31 根據《市區重建局條例》第23(2)條，
市建局項目(發展項目或發展計劃)首次
在憲報刊登的日期，將作為該項目的開
始實施日期。公布項目的開始實施日期

的目的，是讓市建局可參照這個日期，根據其政策決定受影響人士領取特惠津貼和獲得安置的資格。

32 市建局會在項目的開始實施日期進行凍結人口調查，以核實受影響人士領取特惠津貼和獲得安置的資格。這項調查應於當日或最多數日內完成，並必須全面而準確，以免有「假冒居民」魚目混珠，入住重建區，濫用安置資源。

33 為貫徹市區更新是要改善殘舊失修樓宇居民居住環境的目的，市建局會致力協助那些在凍結人口調查後、市建局完成收購前遭業主迫遷或中止租約而喪失安置資格的租戶，並為他們安排轉介。

社會影響評估

34 「諮詢平台」在建議重建為優先方案前，會盡早開始進行社會影響評估。市建局在執行任何特定重建項目前，會更新這些由「諮詢平台」完成的社會影響評估的結果。

35 市建局將進行以下的社會影響評估研究—

(a) 在政府憲報公布建議重建項目前，以避免對居民造成滋擾的方式，進

行社會影響評估，以更新「諮詢平台」早前進行的社會影響評估結果；以及

(b) 在政府憲報公布建議項目後，進行詳細的社會影響評估，包括建議的紓緩措施。

36 在政府憲報公布建議項目前，「諮詢平台」或市建局進行的社會影響評估須包括以下各主要方面—

(a) 建議項目範圍的人口特點；

(b) 該區的社會經濟特點；

(c) 該區的居住環境；

(d) 該區經濟活動的特點，包括小商舖及街頭攤檔等；

(e) 該區的人口擠迫程度；

(f) 該區設有的康樂、社區和福利設施；

(g) 該區的歷史背景；

(h) 該區的文化和地方特色；

(i) 就建議項目對社區的潛在影響所進行的初步評估；以及

(j) 所需紓緩措施的初步評估。

37 在政府憲報公布建議項目後，市建局須

就以下各主要方面進行詳細的社會影響評估，並包括建議的紓緩措施—

- (a) 受建議項目影響的居民人口特點；
- (b) 受影響居民的社會經濟特點；
- (c) 受影響居民的安置需要；
- (d) 受影響商戶的搬遷需要；
- (e) 受影響業主和租戶的住屋意願；
- (f) 受影響業主和租戶的就業狀況；
- (g) 受影響業主和租戶的工作地點；
- (h) 受影響業主和租戶的社區網絡；
- (i) 受影響家庭子女的教育需要；
- (j) 長者的特殊需要；
- (k) 弱能人士的特殊需要；
- (l) 單親家庭的特殊需要，尤其是有年幼子女的單親家庭的特殊需要；
- (m) 建議項目對社區的潛在影響所進行的詳細評估；以及
- (n) 所需紓緩措施的詳細評估。

38 在政府憲報公布建議項目後，市建局會隨即進行凍結人口調查，而大部分詳細社會影響評估所需的數據，亦可在進行

凍結人口調查的過程中一併收集。當市建局根據《市區重建局條例》第 24 條提交發展項目時，應同時向發展局局長提交詳細的社會影響評估報告。市建局根據《市區重建局條例》第 25 條提交發展計劃時，亦應同時向城市規劃委員會提交詳細的社會影響評估報告。市建局並應把報告內容公開，供公眾參閱。

市區更新信託基金 39

當局會成立一個信託基金，由市建局提供撥款，資助「諮詢平台」舉辦的各項活動、為受市建局執行的重建項目影響居民提供援助和意見的社區服務隊的支出，以及按個別情況考慮下批核、由參與在市區更新範圍內進行文物保育和地區活化的非政府機構及其他持份者申請的項目。社區服務隊會直接向信託基金的信託委員會匯報。政府將委任獨立人士出任信託委員會委員。委員會在監察社區服務隊及發放有關信託基金的財務報告的資料方面，均會保持高透明度。

財務安排

40 市建局在推行市區更新計劃時，會繼續維持財政自給的長遠目標。

41 政府將繼續透過以下措施向市建局提供

支援：

- (a) 已注入市建局的 100 億元；
- (b) 豁免重建地段的地價；
- (c) 豁免安置用地的地價；以及
- (d) 政府提供的貸款。

42 根據《市區重建局條例》第10(4)條的規定，市建局須以應有的謹慎和盡其應盡的努力處理其財政。

《市區重建策略》檢討的相關刊物

- B1. 市區更新：共議、共享
- B2. 「公眾參與」階段諮詢摘要
- B3. 「建立共識」階段公眾意見總結及展望文件



市區重建策略檢討

市區更新 共議、共享



2008年7月



香港特別行政區政府
發展局



香港的市區更新

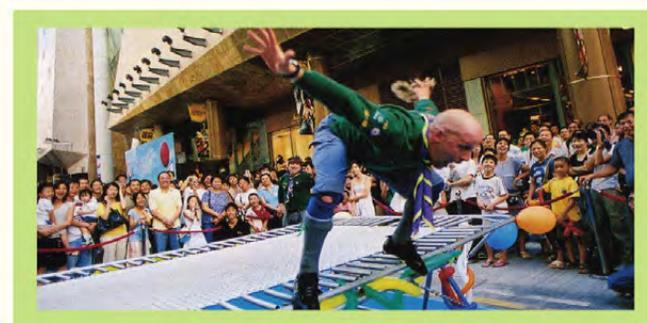
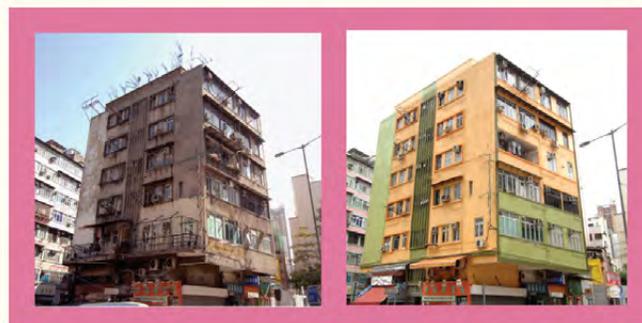
香港跟大部分已發展城市一樣，現正面對樓宇老化和市區日漸殘舊這個艱巨問題。部分市民正在破舊的地區居住或謀生，這些地區極需進行市區更新和環境改善。

政府在2001年成立市區重建局(市建局)，其使命是為香港締造優質及充滿活力的居住環境，在這個世界級都市建設理想家園。政府亦同時發表了《市區重建策略》，為市建局的工作提供整體的政策指引。



市建局的工作與成績

過去7年，市建局採用4大「業務策略」，即**重建發展**、**樓宇復修**、**舊區活化**與**文物保育**，以更新本港市區。



市建局與其策略伙伴香港房屋協會 — 迄今已完成的工作如下：

- (a) 透過推展35個重建項目(其中6個涉及保育元素)及2個保育項目，為約18,000名居民改善居住環境

市建局 — 迄今已完成的工作如下：

- (b) 透過推行多項復修計劃，使超過450幢樓宇大約36,000個住宅單位的住戶受惠
- (c) 保育超過25幢歷史建築物作活化再利用

在完成以上35個重建項目的同時，提供約20,000平方米的公眾休憩用地及約55,000平方米的政府、社區和福利設施，如青年中心和護理安老院。

有關現行《市區重建策略》和市建局工作的詳情，請瀏覽有關網頁www.ursreview.gov.hk 和 www.ura.org.hk。



市區更新新紀元

自2001年以來，市民對市區更新所能帶來的效果，以及如何達致這些效果的途徑，在看法上出現了很大變化。加上本港有大批舊樓(目前約有15,000幢私人樓宇的樓齡達30年或以上，並會在10年內增至22,000幢)，使我們有必要徹底檢討現行的市區更新計劃。

《市區重建策略》—— 檢討

政府已展開《市區重建策略》的全面檢討。這次檢討並沒有預設議程，而是透過3個階段的公眾參與，逐步推行：

第1階段

構想

2008年7月至2009年1月

- 訂定須檢討的主要事項與議程。
- 進行聚焦小組討論，並透過不同渠道蒐集民意。
- 舉辦公眾研討會，分享海外經驗。

第2階段

公眾參與

2009年2月至2009年12月

- 讓更多公眾參與討論有關市區更新的事項和解決辦法。
- 舉辦巡迴展覽、公眾論壇；深入探討各事項的專題小組；以及設立網上論壇。

第3階段

建立共識

2010年1月至2010年4月

- 覆檢公眾對不同事項和方案的選擇與取向。
- 就《市區重建策略》應修訂的範圍和方向歸納出主流意見。
- 辦工作坊，廣邀所有活躍的參與者和市民大眾出席。

第一階段 —— 構想

我們現正處於「構想」階段。我們需要你的協助，共同訂定議程。

市區更新是一項觸及社會和經濟層面，並涉及眾多持份者的重要發展課題。下圖是社會人士對市區更新所持有的不同意見的點滴。

我希望能透過重建，全面改善舊區面貌，並更好地利用僅有的土地資源。

保存歷史文物、地方特色及社區網絡是十分重要的。

周詳的規劃過程，並讓公眾廣泛參與，有助建立社區共識。

香港是一個現代化都市，城市發展必須具前瞻性。

應向受影響的業主和租戶提供更好的賠償方案。

市區更新工作由私人樓宇業主和發展商進行，會較為合適。

我在思考社會應該為市區更新付出甚麼代價。

我的小本生意只適宜在舊區經營，為何把我連根拔起？

以上的不同訴求反映了市區更新工作所牽涉的各種衝突，甚至矛盾。因此，市區更新工作必須審慎平衡以下各種訴求：

- 個別業主或租戶的利益和需要與公眾利益
- 審慎可持續性的財務安排與補償要求
- 發展與保育

齊來思考

請各位齊來思考以下一些關於市區更新的問題：

- 除重建外，樓宇修復亦是更新舊區的一個可行辦法。不過，當樓宇超越它的建築和經濟有效使用期時，最終仍須拆卸重建。我們應怎樣及何時在這兩者之中作出選擇？
- 重建可能會破壞舊區環境和受影響居民的社區網絡，但同時，重建卻可在已發展的地區提供公眾休憩用地和社區設施，從而為原有社區注入生氣。究竟公營機構應推行多少重建工作？
- 「採用『以人為本』的工作方針進行市區更新」、「保存社區網絡」及「地方特色」的涵義，因人而異。社會能否就如何達致這些目標達成共識？
- 市民要求的低密度發展、保育和保存社區網絡，均有一定經濟代價。社會願意為此付出多少代價？
- 如何讓公眾盡早參與重建和保育項目的規劃工作，同時防止投機者趁機遷入重建項目以申索補償？
- 更新市區，特別是進行重建，可翻新和美化舊區，但在改造過程中，難免會使一些小本生意無法經營下去。如何紓緩有關的影響？
- 政府、市建局、市民和私人機構應如何合作互補，達致更新市區的目標？

由你來說 — 掌握資訊、齊來參與

市區更新是締造優質城市生活的重要元素。讓我們齊心合力，共同制訂新的、可持續的《市區重建策略》：

請瀏覽

www.ursreview.gov.hk

網頁，以掌握更多資訊

●
報名參加工作坊，共同制訂議程

●
透過附上的問卷或其他方法，
提出你們的寶貴意見

聯絡方法

地址：發展局
香港中環花園道
美利大廈9樓
(來郵請註明：
《市區重建策略》檢討)

電郵：enquiry@ursreview.gov.hk

傳真：2845 3489

電話：2848 2718

網址：www.ursreview.gov.hk

為協助我們制訂《市區重建策略》檢討的議程，請填妥及交回以下問卷：

1. 市區更新應為社區帶來甚麼效益？在研究可持續的市區重建策略時，應考慮甚麼因素？

2. 市區更新目前較依賴重建工作，復修、保育和活化方面的比重相對上較少。應否檢討這些不同工作之間的比重？哪方面應進行檢討？

3. 應否檢討項目揀選程序？揀選時應否取決於大多數市民的意見？我們應研究哪些範疇，以回應少數意見？

4. 現行策略規定市建局長遠來說必須財政自給。這種以財政自給模式推行市區更新工作有否需要檢討？

5. 現時市建局的角色有否需要檢討？在市區更新方面，私人機構與政府應擔當甚麼角色？

6. 應否檢討目前重建與保育方面的補償方法？公平的補償方法應包含哪些主要元素？

7. 其他意見

姓名(可選擇留空): _____

聯絡方法(可選擇留空)：(電郵或郵寄地址、電話號碼等)：

請把填妥的問卷及 / 或其他意見送交：

郵寄方式：發展局
香港中環花園道
美利大廈9樓
(來郵請註明：《市區重建策略》檢討)

電郵方式：enquiry@ursreview.gov.hk

圖文傳真：2845 3489

可從www.ursreview.gov.hk 網頁下載問卷

如有意參加各項公眾參與活動，請在下列方格內填上“✓”號：

是(以上文所述方式聯絡) 否

「公眾參與」階段諮詢摘要

2009年2月至12月



目錄

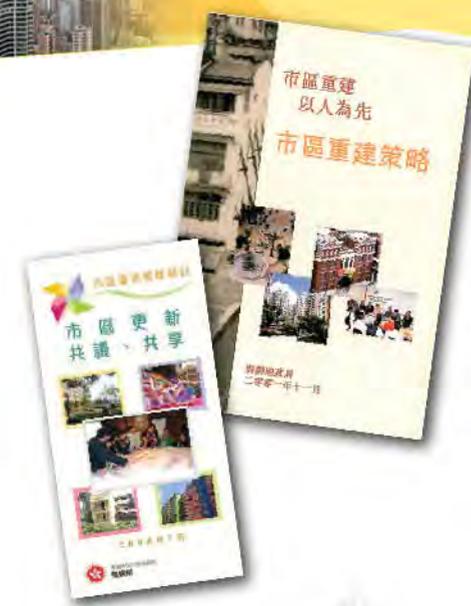
1.	背景	P.2
2.	檢討模式及過程	P.4
3.	市區更新的願景與範圍	P.6
4.	市區更新的四大業務策略	P.9
5.	持份者的角色	P.12
6.	補償及安置政策	P.18
7.	公眾參與	P.21
8.	社會影響評估及社區服務隊	P.23
9.	財務安排	P.25



1. 背景

香港跟大部分已發展城市一樣，面對樓宇老化和舊區設施不足這些艱巨的問題。部分市民正在破舊的地區居住或謀生，而透過市區更新，可以改善舊區的環境並重新注入活力。

1988年土地發展公司（土發公司）成立，重點處理香港的市區老化問題。2000年6月立法會通過《市區重建局條例》，為成立市區重建局（市建局）奠定基礎，並列明其成立宗旨、權力、職責，以及項目實施的程序。2001年5月市建局成立，取代土發公司，其願景是為香港締造優質及充滿活力的居住環境，在這個世界級都市建設理想家園。



經諮詢公眾後，政府於2001年11月公布《市區重建策略》，為市建局的工作提供整體的政策指引。《市區重建策略》列明市區重建的目的是改善市區居民的生活質素，說明市區重建應落實「以人為本」的工作方針，並臚列：

- 市區重建的主要目標
- 市建局的角色—政府訂定重建目標區、市建局推行重建、樓宇復修及保存文物古蹟
- 收地過程—以協議方式收購土地，最後可向政府申請收回土地
- 項目處理—規劃程序、凍結人口調查、分區諮詢委員會、公眾諮詢、社會影響評估、社區服務隊
- 財務安排及規劃參數

隨著時間及社會發展，市民對市區更新的目標和期望、實施的方法及其所能帶來的果效，在價值和優先順序上有所改變。但我們仍然面對樓宇老化及生活環境惡劣的問題，因此我們必須全面檢討現行的《市區重建策略》，以確保它能繼續為香港未來的市區更新工作，提供有效和符合社會需要的指引。



2. 檢討模式及過程

《市區重建策略》的檢討是由發展局倡導，並由發展局局長擔任主席的督導委員會督導，委員會的10名委員皆是來自不同專業和社區背景的獨立人士。市建局和顧問則提供支援，協助推行檢討。

檢討於2008年7月展開，整個檢討預計為期兩年。在沒有預設議程下，我們期望透過3個階段的公眾參與，逐步推行：

第1階段：構想

2008年7月 - 2009年1月

- 訂定須檢討的主要課題與議程
- 委託顧問研究亞洲城市的市區更新經驗（新加坡、東京、首爾、台北、上海、廣州）
- 透過聚焦小組、專業團體和機構的座談會、市區更新亞洲經驗分享研討會、網上論壇及其他渠道蒐集民意

第2階段：公眾參與

2009年2月 - 2009年12月

- 讓市民更廣泛地參與討論有關市區更新的課題和方案
- 舉辦巡迴展覽、街頭訪問、公眾論壇、專題討論、電台節目、民意調查
- 與伙伴機構、各界團體合作，舉辦連串公眾參與及教育活動

第3階段：建立共識

2010年1月 - 2010年4月

- 覆檢公眾對不同課題和方案的選擇與取向
- 就《市區重建策略》應修訂的範圍和方向歸納出主流意見
- 舉辦工作坊，廣邀所有曾參與較早階段討論及其他有興趣的人士出席



自《市區重建策略》檢討展開以來，公眾人士於「構想」階段提出了以下主要的檢討議題：

- 1 市區更新的願景與範圍
- 2 市區更新的四大業務策略
- 3 持份者的角色
(公、私營機構和業主參與重建)
- 4 補償及安置政策
- 5 公眾參與
- 6 社會影響評估與社區服務隊
- 7 財務安排



3. 市區更新的願景與範圍



現行政策

根據現行《市區重建策略》：

- 市區重建的目的是改善市區居民的生活質素
- 工作方針是「以人為本」
- 在9大目標區進行重整和重新規劃工作

公眾意見

- 市區更新的願景應取決於香港的長遠定位，並作為城市規劃及經濟發展策略的一部份
- 市區更新應擴展至工業區及《市區重建策略》現有目標區以外的區域
- 應在地區層面規劃市區更新
- 應加強「以人為本」工作方針，以保存社區網絡，及紓緩士紳化*對小市民及小本生意的影響
- 實質考慮(例如發展密度、城市設計、本土文化、文物保護、交通影響)



*士紳化是指一個舊區在更新後地價及租金上升，引致較高收入人士遷入，取代原有低收入者及小本經營者。

9大目標區



各地經驗

多個亞洲城市以提升競爭力、推動經濟發展及改善生活環境質素，為市區更新的目標

- 新加坡** 國家發展的重要一環，發展旅遊業亦推動了文物保育工作
- 東京** 推展城市復興及刺激經濟復甦，提升樓宇的防震、防火能力
- 首爾** 改善城市結構及生活環境質素，提升城市競爭力
- 台北** 更新城市功能、改善生活環境及促進公眾利益
- 上海** 根據城市的較長遠整體定位及發展策略進行城市更新
- 廣州** 提升城市地位，近年旅遊業發展亦推動了文物保育工作



新加坡

新加坡市區重建局是新加坡的中央規劃及保育機構，負責城市規劃、城市設計、文物保育、售賣土地、發展審批，以至海濱地區的管理、活動策劃及推廣，圖為新加坡的濱海灣/克拉碼頭



首爾

首爾積極提升其城市競爭力

東京致力提升樓宇的防震質素



東京

3. 市區更新的願景與範圍

仔細再想想

從灣仔重建想起：

在過去十多年間，前土發公司和市建局在灣仔進行了多個重建項目。這些項目互不相連，而在不同時間啟動規劃和收購，因此受項目影響的居民和商戶很難在同區找到居所或舖位。舉例說，即使一些利東街的居民和喜帖店東主希望能遷至數街之隔的市建局莊士敦道和船街重建項目，亦未能如願。

問題：

- 市區更新的規劃可否「以地區為本」？即是說，考慮灣仔的更新規劃時，便應涵蓋整個灣仔，而決定4Rs的比重亦應以整個社區的特色和需要出發。
- 「以地區為本」的規劃藍圖，背後應有甚麼理念？**可持續發展**的概念，應否包括在其中？
- 若地區內有**舊工業區**和**海濱地帶**，在規劃更新藍圖時，應否兼顧？
- 市區更新的規劃可否**分階段落實**，讓社區有機會自發地、漸進地演變？



4. 市區更新的四大業務策略

現行政策

- 市建局採用四大業務策略（4Rs）更新本港舊市區；即：
重建發展（Redevelopment）
樓宇復修（Rehabilitation）
文物保育（pReservation）
舊區活化（Revitalisation）
- 重建：決定優先次序時考慮的因素包括樓宇的狀況；居民的居住情況；區內的環境及土地運用等
- 復修：提供復修津貼、貸款及物料資助業主進行復修
- 保育：有歷史、文化、建築學價值的樓宇、地點及構築物。目標是發揮建築物的功能，而非僅是變成歷史文物展品



- 《市區重建條例》及《市區重建策略》主要著眼於重建發展，較少提及樓宇復修及文物保育，亦鮮有涵蓋舊區活化
- 現行《市區重建策略》要求市建局在20年內推行200個新項目和優先啟動25個前土發公司尚未開展或完成的項目。市建局至今已開展及部份完成了43個項目（包括25個前土發公司項目）



4. 市區更新的四大業務策略



公眾意見

- 有要求增加樓宇復修、文物保育及舊區活化方面工作的比重，認為這將有助保存本土特色和現有社區網絡
- 亦有促請盡早重建安全欠佳及環境衛生惡劣的樓宇
- 有懷疑市建局20年內推行225個項目的目標是否切實可行，尤其是在長遠而言應財政自給的方針下
- 應改善四大業務策略之間的整合，訂定選用個別業務策略的指引（如樓齡、樓宇狀況、歷史價值等）



各地經驗

主要以重建為主，近年對於文物保育及樓宇復修的呼聲漸高

新加坡 重建主要集中於公共房屋（已佔房屋市場大部份），文物保育工作相比其他城市開展較早及較快

東京 重建為主，文物保育、樓宇復修及舊區活化近年亦日受重視

首爾 重建為主

台北 法案條例主要與重建相關，近年市民對文物保育及樓宇復修的要求日高

上海 早期以重建為主，90年代起文物保育亦日見重要

廣州 重建為主，文物保育及樓宇復修近年漸有討論



台北對文物保育的要求日高



上海於90年代起更重視文物保育

仔細再想想

在過往的市區更新經驗中，既有市民反對某些重建項目，希望以樓宇復修代替；亦有居民不滿只協助他們進行樓宇復修，而要求早日進行重建。

問題：

- 樓宇應復修或進行重建，要考慮甚麼因素？4Rs的比重，應否按各區特色而定？

- 在樓宇復修、文物保育和舊區活化方面，政府、市建局和業主應各自負起甚麼責任？
- 現時市建局是否已有足夠法定權力，有效推行4Rs中各項工作？
- 未來的市建局應主要是市區更新的執行者，還是促進者？



5. 持份者的角色



現行政策

- **政府**：負責整體土地用途規劃；諮詢公眾，訂定及檢討推動市區更新的措施及政策，包括制訂《市區重建策略》；近年加強推動文物保育，包括推行活化歷史建築伙伴計劃
- **法定機構/非官方機構**
 - 市建局：推行重建發展、樓宇復修、文物保育和舊區活化工作
 - 房屋協會(房協)：推行樓宇復修；協助市建局進行個別重建發展項目，提供安置單位予受市建局重建項目影響人士；推行轄下出租屋邨的管理、重建及復修
 - 房屋委員會(房委會)：提供安置單位予受市建局重建項目影響人士；推行公共屋邨的興建、管理、重建及復修



- **私營機構**：私人參與重建發展，收購業權份數達90%則可申請強制拍賣進行重建
- **業主**：有責任管理及維修物業
- **業主、租戶及地區人士**：參與市區更新，共議、共享(見公眾參與部份)



公眾意見

- **政府**：關於政府應否在市區更新擔當牽頭角色有不同意見，亦有建議增加基建投資以助業主及私營機構自發地以漸進形式進行市區更新
- **法定機構/非官方機構**
 - 市建局：可研究加強其促進者的角色，包括進行地區規劃及協助業主重建
 - 房協：應加強其樓宇復修工作
 - 應加強市建局、房協及屋宇署之間的協調，並加強在安置受影響居民方面的合作



- **私營機構**：建議透過放寬強制售樓的要求、稅務寬減或轉移發展權加強其市區更新的角色
- **業主**：建議容許參與市建局的重建項目，亦有建議強制樓宇維修，甚或強制保育文物



5. 持份者的角色

各地經驗

重建發展

政府主導或私人主導

東京及新加坡均為私人主導，其他研究城市則經歷由政府主導，過渡至私人主導，再轉變為公私營混合模式

新加坡 公營房屋為主，私營房屋重建發展以私人主導，但數量不多

東京 私人主導，政府透過增加地積比率等作鼓勵

首爾 1980-90年代透過增加地積比率鼓勵私人重建，卻導致發展密度及高度不斷增加，交通變差。2000年代開始實施公私營綜合發展模式

台北 1990年代開始，政府鼓勵私人參與重建，但只能成功吸引一些高級住宅區的小型項目。政府遂於2008年成立台北市都市更新開發公司（40%政府資本，60%民間資本），在私人缺乏興趣的地區推動重建



東京

上海 2003年開始政府採取土地儲備模式，先徵收土地，拆除舊有建築；再適時投放市場予私人發展

廣州 近年加強政府在規劃、拆遷補償及監控方面的角色，私人發展商則負責設計與建築

私人重建所需的業主同意比例

研究城市中私人重建所需的業主同意比例由50%至80%不等

新加坡	80% (10年樓齡或以上)
東京/首爾	2/3
台北	1/2-2/3 (視乎重建的優先次序而定)
上海	2/3 (法定最低要求)
廣州	2/3 (法定最低要求)
	70% (試行階段)



廣州

業主參與

業主參與重建見於東京、首爾及台北，由業主與私人發展商合作推行，政府在有需要時提供支援

東京 過程比較和諧，但協商時間長，期間經濟若出現波動往往需要重新協商（例如六本木重建需時17年、赤羽車站西口地區重建需時40年）

首爾 業主、租客及發展商衝突頗多

台北 業主參與重建項目，以營造和諧社會。然而能成功推動的只限於較富裕地區的小型項目

其他研究城市 未見業主參與重建



首爾

5. 持份者的角色

各地經驗

樓宇復修

首爾 / 台北 政府向市區更新優先區
提供借貸或資助

其他研究城市 樓宇保養為業主的責任

文物保育

- 研究城市的文物保育基本上屬政府主導、私人參與
- 研究城市均有設立歷史文化保存區或風貌區，並於其中訂立發展限制（如高度、地積比率）
- 政府的角色包括：規劃、文物和文物保育區的確認與分級、訂立限制、提供資助或支援、甚至收購物業

台北



台北



首爾



首爾



仔細再想想

香港不少舊樓重建都是透過市場力量，由私人業主和發展商完成；政府有法律條例幫助業主統一業權進行重建；而市建局則負責一些在整合業權、地區規劃，或財務承擔方面挑戰較大的項目。

問題：

- 重建應否也採用「大市場、小政府」策略，即政府或市建局只應提供適當的環境，而讓私營機構擔當主要重建的角色？



- 香港的多層樓宇，大多業權分散，市建局應否協助業主統一業權，自行進行重建？
- 應否容許市建局「先收購、後規劃」？或為了市區更新有關的目標，長期持有物業？
- 應否容許小業主參與公營機構的重建項目？他們是否有足夠能力理解和承擔有關的發展風險？

6. 補償及安置政策



現行政策

- 現時市建局的補償安排是參照立法會財務委員會於2001年通過的有關政策而制訂
- 自住業主：市價 + 自置居所津貼（總數以7年樓齡假設單位樓價為標準）
- 非自住業主：市價 + 補助津貼
- 非住宅業主：市價 + 津貼（35%市價）
- 住宅及非住宅租客：特惠金或特惠津貼
- 合資格住宅租客可獲房委會或房協提供安置單位
- 市建局亦因應市民訴求引進了其他補償安排，例如「住宅單位認購意向安排」讓受影響的自住業主登記意向，將來可優先選購新發展項目的單位，並對商舖營運者發放營商特惠津貼
- 根據《市區重建策略》，儘管市建局可根據《市區重建局條例》為進行重建而申請收地，在向發展局局長提出申請前，市建局應考慮以協議方式收購所需土地。收購行動應在項目獲核准後進行。截至2008年6月，在已完成或接近完成收地的18個重建項目中，約有八成的業權是由市建局以協議方式購入，其餘則透過收地得來



公眾意見

- 一些受影響業主認為現時補償不足夠，亦有市民認為太寬鬆，各方意見不一
- 有要求更多補償方案的選擇，例如「樓換樓」、「舖換舖」、業主參與重建計劃
- 有要求於項目公布前先作賠償
- 有業主於公布重建項目後根據現時《業主與租客（綜合）條例》跟租客終止租賃，有意見認為對租客保障不足
- 有懷疑讓市建局有權就市區更新項目申請強制收地是否合理

各地經驗

- 新加坡** 補償或安置安排屬私人協議性質，無法例規定
- 東京** 個別補償安排（如「樓（舖）換樓（舖）」）由業主和發展商組成的重建協會協商制訂，政府或都市再開發機構在有需要時提供協助；租客的補償和安置屬私人協議，重建協會亦可決定讓租客於重建後繼續租用。業主可透過業主和發展商組成的重建協會參與重建，業主會獲得重建後返回原地的優先權，此優先權可自由買賣；業主和租客可獲搬遷津貼；指定重建區須興建出租房屋安置租客
- 首爾** 業主可透過業主和發展商組成的重建協會參與重建，參與或不參與重建的業主的補償安排由重建協會制訂，但須經政府批准；租客可獲補償
- 台北**



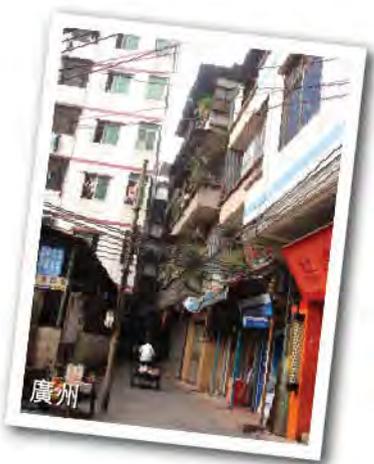
6. 補償及安置政策



各地經驗

上海 業主可選擇接受現金補償（市值加25%-30%獎勵）、跨區域異地安置，或就近安置；租客可選擇異地續租

廣州 業主可選擇接受現金補償（市值加獎勵，政府正研究補償新清水樓（即並無裝修的單位的樓價）、異地永遷或原址回遷；部份租客可選擇異地續租或現金補償



仔細再想想

我們常聽到受市區更新項目影響的業主要求以「樓換樓」或「舖換舖」，取代現金賠償。

問題：

- 受重建影響的居民和商戶應有「樓換樓」、「舖換舖」的選擇權嗎？選擇「樓換樓」、「舖換舖」的居民和商戶應該獲發租金津貼，直至新樓落成嗎？這些將增加重建成本，作為納稅人，你願意支持嗎？

- 對自住和把物業出租的業主，補償金額應一視同仁嗎？
- 市民要求降低市區發展密度，因而令重建收益減少，收購成本卻無相應減少，現行的補償政策能否持續？
- 受重建影響的居民應該得到原區安置嗎？



7. 公眾參與

現行政策

市建局藉不同渠道，由規劃至收購的不同階段，進行公眾參與工作，包括：

- 設立分區諮詢委員會
- 進行社區訴求意見研究、問卷調查
- 舉辦簡介會、講座、座談會、社區工作坊、巡迴展覽
- 與區議會和地區團體緊密聯繫
- 若涉及規劃申請或更改分區計劃大綱圖，則須按照《城市規劃條例》規定的程序，諮詢公眾
- 由於賠償安置涉及大量公帑，在開展更新項目時，必須先作凍結人口調查，才公開諮詢有關人士及公眾



公眾意見

- 建議加強從制訂政策以至落實項目期間的公眾參與（例如參與確定市區更新目標區，挑選市區更新項目，及擬定採用的業務策略）
- 建議邀請受影響地區人士，「以地區為本」物色可推行市區更新的目標區
- 建議由社區組織監察市區更新計劃
- 有認為加強公眾參與可增加項目的認受性，但亦有擔心此舉可能減慢市區更新的步伐，並吸引投機者進駐

7. 公眾參與

各地經驗

- 新加坡** 並無有關規定
- 東京** 重建項目須諮詢公眾
- 首爾** 須進行公開聆訊
- 台北** 居民意見作為劃定重建區的考慮因素之一，須公開展示重建計劃讓公眾發表意見
- 上海** 重建計劃須對外公布，經蒐集的公眾意見亦須公布；正試行向受影響居民進行兩輪諮詢，才決定是否有足夠支持進行重建



考察團到訪東京六本木山

廣州 正試行向業主、住戶進行問卷調查，公布規劃方案，召開業主大會

(有關私人重建所需的業主同意比例，請參閱持份者的角色章節)

仔細再想想

受市區更新項目影響的居民，都希望能盡早知道並參與有關規劃，但過早公布項目又可能會吸引投機者進駐(俗稱「插釘」)，不必要地增加收購和安置的困難和成本。這兩者之間存在矛盾。

問題：

- 如何在盡早讓**公眾參與**和**避免投機**之間取得平衡？
- 「以地區為本」的規劃需要怎樣的**公眾參與機制**配合？如何確保**參與者的代表性**？
- 市建局應否先取得一定比例的**業主和居民同意**後，才進行重建？
- 如何能既**鼓勵公眾參與**，又保持**市區更新的速度**？



8. 社會影響評估及社區服務隊

現行政策

根據現行《市區重建策略》，市建局須在：

- 政府憲報公布建議項目前進行非公開的社會影響評估，內容包括有關地區的人口特徵、社會經濟特點、社區和福利設施、文化和地方特色等，初步評估項目對社區的潛在影響及所需紓緩措施
- 政府憲報公布建議項目後進行凍結人口調查，公開收集數據，進行詳細的社會影響評估。內容包括受影響居民(特別是長者、弱能人士及單親家庭等)的需要，詳細評估項目對社區的潛在影響及所需紓緩措施



- 市建局已在觀塘、深水埗、油麻地、尖沙咀、旺角、黃大仙、九龍城、大角咀及中西區成立市區重建社區服務隊。服務隊由專業社工組成，為受影響居民提供協助，及為有需要居民跟進個案

公眾意見

- 應加強社會影響評估(例如評估的細節和覆蓋範圍)
- 建議進行重建後的追蹤研究
- 應檢討社區服務隊的聘任方法，以加強其獨立性



8. 社會影響評估及社區服務隊

各地經驗

- 台北 社會影響評估是環境影響評估一部份
- 其他研究城市 並無社會影響評估的要求



仔細再想想

現時的社會影響評估由市建局進行，而社區服務隊亦由市建局直接聘任。有意見擔心這樣會影響它們的獨立性。

問題：

- 怎樣才能**加強社會影響評估**在決策過程中的作用？
- 有否需要進行**追蹤研究**？
- 現行聘任社區服務隊的方法，會否令社工有潛在**角色衝突**？可以怎樣改善？
- 在「以地區為本」的更新規劃下，**社區服務隊的角色**又應有甚麼改變？

9. 財務安排

現行政策

- 根據現行《市區重建策略》，政府的目標是在長遠而言令市區更新計劃（包括四大業務策略）能財政自給。市建局須每年呈交5年的業務綱領及下年度業務計劃予財政司司長批准
- 政府共注資100億元予市建局
- 政府在市建局項目範圍內批出政府土地，以及就發展項目的任何潛在增益，只徵收象徵式補價
- 市建局在規劃、安置居民及收地完成後，會邀請發展商參與營建，運用他們的市場經驗提升項目質素



公眾意見

- 社會人士對市區更新現行的財政自給模式意見紛紜
- 支持者認為使用公帑須謹慎；反對者則認為這只會迫使市建局爭取最大商業利益，亦令其欠缺財力推行一些無利可圖但具社會效益的項目
- 有建議考慮投放更多公共資源，例如政府再注資、轉移發展權或把更新項目和其他發展地盤掛鉤的方法





9. 財務安排

各地經驗

新加坡 新加坡市區重建局主要擔當規劃、管理、審批等工作，由政府負責經常性開支；政府以豁免若干收費等鼓勵保育

東京 政府提供免息貸款、分擔公共設施建造費、增加地積比率及提供稅務豁免，以鼓勵私人重建；政府提供資助、稅務優惠及增加掛鈎發展地盤的地積比率以鼓勵保育



台北

首爾 政府透過貸款和增加地積比率鼓勵私人重建，亦有直接注資大型重建項目（名為「新市鎮」）

台北 政府透過貸款、稅務優惠和增加地積比率鼓勵私人重建；亦透過收購物業、換地、轉移發展權及補償等方法鼓勵保育



上海



廣州

各地經驗

上海/廣州 除私人直接申請重建外，政府亦會進行物業收購、土地平整，然後將土地使用權售予發展商；政府亦通過轉移地積比率鼓勵保育

仔細再想想

市建局一直透過充份利用重建項目的發展潛力，以其部份重建收益，津貼其他無利可圖，但對社會有價值的項目；務求在長遠而言，市區更新計劃能財政自給。但發展潛力未用盡的舊區日漸消失，市民對降低發展密度的要求卻越見強烈。

問題：

- 應否維持「長遠而言，財政自給」這目標？若否，如何維持市區更新計劃能長期運作？
- 應怎樣演繹財政自給：只計算項目的直接財務收益，抑或兼顧項目為地區帶來的間接經濟利益（如半山行人電梯）？
- 應否研究其他方法，如「轉移發展權」、「掛鈎發展地盤」？



東京



首爾



首爾



市區重建策略檢討

市區更新 你我有份 我們誠邀大家發表意見！

請瀏覽《市區重建策略》檢討網頁 www.ursreview.gov.hk，以掌握更多資訊
歡迎報名參加公眾論壇及專題討論會，並參與網上論壇，提出你的寶貴意見

聯絡方法

地址：發展局

香港中環花園道美利大廈9樓（來郵請註明《市區重建策略》檢討）

電郵：enquiry@ursreview.gov.hk

傳真：2845 3489

電話：2848 2718

網址：www.ursreview.gov.hk

《市區重建策略》檢討 - 「公眾參與」階段 巡迴展覽、公眾論壇及專題討論系列

系列 1 展覽 2009年5月7日至11日 旺角朗豪坊4樓 通天廣場	展覽 2009年5月14日至18日 深水埗港鐵站 (近A、B出口)	論壇 1 2009年5月30日 尖沙咀海防道九龍公園 香港文物探知館	專題 1 重建發展與樓宇復修 2009年5月16日 北角百福道21號 香港青年協會大廈	專題 2 文物保育與舊區活化 2009年6月13日 灣仔太原街38號 市區更新匯聚坊
展覽 2009年6月11日至15日 銅鑼灣時代廣場 地面展覽場	展覽 2009年6月25日至29日 香港港鐵站	論壇 2 2009年7月18日 灣仔駱克道3號 香港小童群益會	專題 3 重建發展中的政府參與 和私人參與 2009年6月27日 灣仔太原街38號 市區更新匯聚坊	專題 4 補償及安置政策 2009年7月4日 灣仔駱克道3號 香港小童群益會
展覽 2009年9月20日至24日 黃大仙(場地待定)	展覽 2009年9月3日至7日 九龍灣(場地待定)	論壇 3 2009年9月12日 觀塘翠屏道3號 基督教家庭服務中心	專題 5 業主參與重建發展 2009年8月1日 灣仔軒尼詩道15號 溫莎公爵社會服務大廈	專題 6 公眾參與 2009年8月15日 灣仔太原街38號 市區更新匯聚坊
展覽 2009年9月17日至21日 青衣港鐵站	展覽 2009年10月8日至12日 荃灣荃新天地高層地下	論壇 4 2009年10月24日 荃灣大河道72號 荃灣大會堂文娛廳	專題 7 社會影響評估及 社區服務隊 2009年9月26日 灣仔太原街38號 市區更新匯聚坊	專題 8 市區更新財務安排 2009年10月31日 灣仔太原街38號 市區更新匯聚坊
總結 論壇 5 2009年11月21日 香港島(場地待定)	巡迴展覽 星期四至星期一 上午11時30分至晚上8時30分 (朗豪坊除外：上午11時至晚上11時) 公眾論壇 / 專題討論 星期六下午2時30分至5時			



香港特別行政區政府
發展局
2009年5月



「建立共識」階段

公眾意見總結及展望文件

目錄



	頁
1. 前言	1
2. 政策背景及發展	2
3. 公眾共議模式及過程	4
4. 專題研究	6
5. 七大課題 凝聚共識	12
6. 後續工作	26
7. 附件：	
(一) 香港市區更新政策發展概覽	27
(二) 市區重建策略檢討督導委員會成員名單	29

1. 前言

《市區重建策略》的檢討工作已進入最後和最重要的「建立共識」階段。在過去二十多個月，我們完成了「構想」和「公眾參與」階段，廣泛聆聽各界的意見、期盼和願景；我們和區議會及社區團體以伙伴合作形式探討市區更新的議題；我們也通過傳媒和更廣泛的公眾溝通。這本小冊子匯聚公眾在上一階段就七個課題表達的意見，亦綜合了專題研究的結果和我們的分析，從而歸納出十個初步取向，為未來的市區更新策略和市區重建局工作定位。我們仍會通過工作坊、電話調查、總結會議等活動與公眾凝聚共識。我們誠邀大家踴躍回應。



市區重建策略檢討督導委員會
二 一 年五月



2. 政策背景及發展

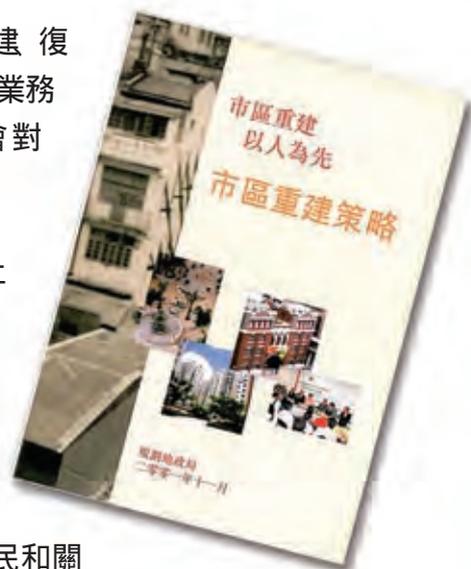
《市區重建局條例》(第563章)第20條規定發展局局長就市區重建而擬備《市區重建策略》，並在策略定案前諮詢公眾。現時的《市區重建策略》是政府在2001年11月經諮詢公眾後頒布。按照這份策略，市區重建的目的是改善舊區居民的生活質素，並應落實「以人為本」的工作方針。策略進一步指出市區重建並不是零星拆建的過程，政府會採用全面綜合的方式，藉着重建、復修和保存文物古蹟等方法，更新舊區面貌。現時的《市區重建策略》全文可參閱《市區重建策略》檢討的專題網頁 www.ursreview.gov.hk

現行策略賦予市區重建局(市建局)的角色，以「重建」為主導。策略文件訂明市建局須通過重建控制市區老化，在20年內推行包括200個新重建項目和25個前土地發展公司(土發公司)經公布但尚未開展的重建項目。按現行策略，市建局在樓宇復修和保存文物古蹟的角色，亦主要集中在其重建項目範圍內，或為鼓勵尚有一段時間才會重建的樓宇的業主進行適當的維修保養。儘管如此，

市建局已採取重建、復修、保育、活化的業務策略來回應社會對市區更新的訴求。

過去幾年，社會上保育意識提昇，公眾普遍認為有需要檢視以重建為主導的市區更新策略。一些舊區居民和關

注團體對市建局推行的個別重建項目，表達了強烈的意見。財政司司長分別在2008-09及2009-10的財政預算案發言中指出，由於近年市民對文物保育、保存社區網絡和樓宇復修日益重視，重建在舊區更新中扮演的角色須予重新檢討，而重建不可能亦不應該是唯一或主流的方案。



在保育方面，行政長官在2007年10月公布了新的文物保育政策聲明及一系列文物保護措施。過去3年，發展局先後推出了文物影響評估機制、成立文物保育專員辦事處、推出活化歷史建築伙伴計劃，將政府提供的維修資助由法定古蹟擴展到私人擁有的獲評級歷史建築及成功保護了數個私人擁有的歷史建築。

此外，為保障公眾安全和在可持續發展的大前提下，政府亦加強了在樓宇復修的立法、執法和支援工作，發展局、屋宇署、香港房屋協會（房協）和市建局均推出了不同的措施，這方面的工作在近年尤為顯著，包括2008年5月推出的10億元「長者維修自住物業津貼計劃」、2009年完成修訂建築物條例推行的小型工程監管制度、2009年5月推出的20億元「樓宇更新大行動」計劃，稍後會再注入額外

5億元，和2010年初開展的強制驗樓和強制驗窗的立法工作。

近年，各區區議會亦積極討論和倡導更全面的地區活化，把區內富有特色的景點、文化活動和歷史建築串連起來，推動街道美化和綠化工作，務求建設更以人為本、新舊共融和充滿活力的社區。

有關香港市區更新政策發展的概覽見附件（一）。

為配合上述的發展，以及回應市民對市區更新的期望，發展局於2008年7月展開《市區重建策略》的全面檢討工作，並以兩年時間進行廣泛的公眾參與。有關的公眾參與共分三個階段進行，詳情見下文「公眾共識模式及過程」。

我們希望通過是次檢討，與社會大眾一起討論市區更新應採取的策略，以確保市區更新能與時並進，更符合社會的期望，並為市建局和其他有關機構的未來工作提供指引。



3. 公眾共議模式及過程

市區重建策略檢討督導委員會(委員會)負責監察和指導《市區重建策略》的檢討工作。發展局局長擔任委員會主席。委員會的10名委員是來自不同專業和社會背景的獨立人士。委員會成員名單見附件(二)。此外,市建局特別委任的政策顧問和公關顧問則支援檢討工作推行。

是次檢討分三個階段進行,即「構想」階段(2008年7月至2009年1月)、「公眾參與」階段(2009年2月至2009年12月)和「建立共識」階段(2010年1月至2010年年中)。檢討更通過公眾論壇、專題討論、巡迴展覽、電台節目、伙伴合作計劃,並設立專題網頁和「市區更新匯意坊」等方式,收集公眾意見。三個階段完成後,我們會整理資料,在2010年年底前更新和修訂2001年公布的《市區重建策略》。檢討至今已進行的主要公眾參與活動及計劃見表一。



表一：主要公眾參與活動及計劃一覽表

活動 / 計劃	推展日期	場次 / 項目	累計參與人數, 如適用
「構想」階段(2008年7月至2009年1月)			
聚焦小組討論 / 特別會議	2008年9月-2009年1月	舉行共20場與學者及專業人士、倡導團體、區議會、商會及法定團體等的聚焦小組討論 / 特別會議	約310人
《市區重建策略》檢討網頁	2008年7月推出	作為《市區重建策略》檢討向公眾提供資訊的平台	截至2010年3月, 瀏覽人次約共193,430
網上論壇	2008年10月推出	作為《市區重建策略》檢討收集公眾意見的渠道	截至2010年3月, 共收到約1,560份意見
「公眾參與」階段(2009年2月至2009年12月)			
設立「市區更新匯意坊」	2009年3月開始	為《市區重建策略》檢討向外開放的場地, 可供舉行會議、工作坊或講座	
巡迴展覽	2009年5月 - 10月	於香港島、九龍東、九龍西及荃灣8個地點舉行	約14,100人
公眾論壇	2009年5月 - 11月	於香港島、九龍東、九龍西及荃灣舉辦5場公眾論壇	約480人
專題討論	2009年5月 - 10月	就8個不同專題舉辦8場專題討論	約540人
伙伴合作計劃	2009年2月 - 11月	20個伙伴團體推展共23個項目	約10,000人
資訊廣播時段	2009年2月 - 6月	8星期內作時段播放	
電台節目	2009年4月 - 7月	10集30分鐘節目	
「建立共識」階段(2010年1月至2010年年中)			
電台節目	2010年2月 - 3月	共6次電台節目, 包括: <ul style="list-style-type: none"> • 發展局局長聯同「市區重建策略檢討督導委員會」委員出席一連四集商業一台的「市區更新多聲道」節目 • 發展局局長出席香港電台英文頻道Backchat節目 • 發展局局長聯同市建局主席出席商業一台「政經星期六」節目 	
	2010年4月	<ul style="list-style-type: none"> • 發展局局長接受香港電台第一台專訪, 談市區更新的挑戰 	

整個檢討的模式、過程及有關活動的摘要會分階段上載於《市區重建策略》檢討的專題網頁 www.ursreview.gov.hk

4. 專題研究

為了令檢討更為客觀 更具理論和實證基礎，委員會進行了一系列專題研究，研究的結果 / 初步結果如下：

表二： 專題研究的目的及研究結果

研究名稱	(1)其他亞洲城市市區更新政策研究(已完成)
研究目的	研究與本港情況較為接近的六個亞洲城市(首爾 東京 新加坡 台北 上海及廣州)的市區更新經驗
研究結果摘要	<ul style="list-style-type: none">• 許多其他亞洲城市均有明確的文物保育及重建的綜合規劃，而這對私營主導市區重建尤為重要。• 這些城市的經驗反映了雖然實際的比重有所分別，但市區重建都須涉及公營部門和私營機構的參與• 是項研究涉及的城市，其開發密度均不及香港。因此，這些城市均可以藉提高地積比率，鼓勵或促使私營機構參與舊區重建。由於香港社會日益關注發展密度，提高地積比率為舊區重建提供足夠誘因，在香港將日益困難。• 復修方面，是項研究涉及的亞洲城市中，除首爾都政府和台北市政府向市區更新重點地區分別提供貸款和補貼外，私有樓宇的保養和維修主要是由私人負責。• 其他城市在其規劃過程中，有指定優先重建的地區，而香港現時並無此安排。雖然在《市區重建策略》中，有列明目標區，但涉及市建局在目標區內的具體樓宇群或小區計劃則列為敏感及高度機密。這是由於市建局進行的項目涉及不少公帑和財務利益，避免和減少濫用是保密的重要考慮。這亦與市建局的補償較市價為高，使投機者有利可圖有關。以上保密的關注，亦成為業主特別在早期規劃中可以參與的主要障礙。所以要考慮增加業主參與的可能時，透明度與補償的問題須一併考慮

首爾

新加坡



研究名稱	(2)樓宇狀況調查(仍在進行)
研究目的	研究旨在更新在市建局區內30年樓齡或以上私人樓宇結構狀況的資料,並了解有關樓宇住戶的居住情況,作為市建局日後在決定重建項目時的參考因素。
初步研究結果摘要	初步研究顯示,根據抽樣調查結果推斷,在市建局區內的約7,000幢樓宇中,約有1,900幢有不同程度的破舊或失修。

東京

上海



4. 專題研究

研究名稱	(3)香港市區更新成就與挑戰(已完成)
研究目的	這研究以2001年《市區重建策略》為基準,分析市建局推行現行市區更新的四大策略(即重建、復修、保育及活化)的成果,及面對的挑戰。
研究結果摘要	<p>重建</p> <ul style="list-style-type: none">• 市建局在8年間開展了41個項目,而土發公司在13年間只開展了25個項目。市建局有助加快市區重建的步伐,重建的速度仍難以趕得上本港樓宇的老化。• 大部份前土發公司的重建項目在市建局接手後備受爭議,公眾參與過程變得更加重要。• 大多數受影響的住宅自住業主歡迎重建,但商舖業主則不然。• 重建項目的保密性備受批評,市民認為需要增加項目的透明度。• 在補償方面,有業主要求「樓換樓」、「舖換舖」。 <p>復修</p> <ul style="list-style-type: none">• 市建局及房協曾於過去10年分別通過各項計劃協助506及377幢樓宇進行復修。• 復修方面的主要挑戰是確保業主可承擔維修樓宇的責任。 <p>保育</p> <ul style="list-style-type: none">• 市建局在保育方面的角色並未獲清楚界定;而市建局在其重建項目以內及以外,均有進行保育。• 市建局在重建項目中,有採取新措施以盡量保存當區特色,亦有嘗試保存社區網絡。• 保育方面的主要挑戰是財政上的可持續性存疑。 <p>活化</p> <ul style="list-style-type: none">• 活化項目一般需要依賴區議會的支持,大角嘴的活化項目為其中一例。• 市建局在活化方面只宜開展有關項目,隨後需由其他機構接手推行管理。 <p>財務安排</p> <ul style="list-style-type: none">• 長遠來說,有需要檢討市建局是否能財政自給。

研究名稱	(4)市建局市區更新項目的經濟影響評估研究(已完成)
研究目的	以荃灣市中心重建項目作為研究對象,以評估此項目對荃灣區經濟的影響。
研究結果摘要	重建項目能吸引遊人,並加強荃灣各小區的連繫。項目為該區帶來的經濟效益包括在重建階段和重建後在當區增加的就業機會。在建築期間,項目帶來1,227個職位,而完成項目後,則創造了700多個額外商業及零售職位,及約3億元的額外零售收入。此外,在建築期亦帶來約17億元的投資及估計額外14億元的總體經濟利益。其他的包括物業價格調升及政府收入如物業成交釐印收益等。然而,鄰近項目的商戶在重建期間受到一些暫時性的負面影響,項目商場完工後亦對附近的商舖造成競爭,但亦對另外一些商舖帶動更多的生意。

研究名稱	(5)市區更新地區願景研究(已完成)
研究目的	我們邀請了市建局目標區內的7個區議會(即中西區、灣仔、油尖旺、九龍城、深水埗、觀塘及荃灣)進行地區願景研究,以了解各區的市區更新願景。研究的重點是要從地區出發,了解每區的特點,並發掘該區對現行四大更新策略在當區實施的具體期望。
初步研究結果摘要	發展局及市建局於2010年初在馬灣挪亞方舟舉辦區議會「市區更新地區願景研究」交流會。有關的7個區議會在會上交流各區願景研究的初步研究成果,7個區議會對該區的市區更新應採取哪些更新措施的重點/比重各異,但卻各自歸納到當區的特點,並一同體驗「以地區為本」和「由下而上」的重要性。各區已陸續在2010年4月提交願景研究的最後報告。



4. 專題研究

研究名稱	(6)市建局重建項目追蹤研究(仍在進行)
研究目的	就市建局於觀塘市中心重建項目和深水埗海壇街重建項目進行追蹤研究,以了解因重建而搬遷對受影響的居民及商戶帶來的影響。
初步研究結果摘要	<p>深水埗海壇街重建項目的追蹤研究的初步結果反映大部份受影響人士於搬遷後仍居於深水埗區。從分析28個自住業主的個案顯示,有大約57%業主選擇重置面積較小單位,有大約79%選擇重置樓齡較高(20年以上)的二手單位,但同時有大約46%留起多於100萬元補償金額。大部份的租客及自住業主均表示搬遷後的生活環境有所改善,實際的適應情況一般較原先預計或擔憂為佳。</p> 

研究名稱	(7)樓宇維修計劃資料分析(已完成)
研究目的	這研究是就政府部門、房協及市建局現時提供的各種樓宇維修資助計劃進行盤點。研究的目的是探討不同類型的樓宇維修工程所獲的資助概況,及進一步整合各資助計劃的可能性。
研究結果摘要	研究的結論指推行各項資助計劃一般面對的問題包括小業主在樓宇安全及管理方面的意識不足、部份大廈難以成立業主立案法團等。政府會研究如何整合政府和其他機構提供的各資助或貸款計劃。



有關研究對香港的實際情況提供了重要的參考資料，研究報告會分階段上載於《市區重建策略》檢討的專題網頁www.ursreview.gov.hk。

在「公眾參與」階段，公眾討論了以下七個從「構想」階段歸納出來的主要課題，即

- (一) 市區更新的願景與範圍；
- (二) 市區更新的四大業務策略¹；
- (三) 持份者的角色(公 私營機構和業主參與重建)；
- (四) 補償及安置政策；
- (五) 公眾參與；
- (六) 社會影響評估與社區服務隊；以及
- (七) 財務安排。

委員會在歸納公眾意見 和參考其他地區經驗和香港的實際情況後，就有關的七個課題提出的初步建議如下。

¹現行的市區更新四大業務策略包括重建、復修、保育及活化。



5. 七大課題 凝聚共識

七大課題

(一) 市區更新的願景與範圍

- 市區更新的願景應超越現時《市區重建策略》下，以重建為主導來解決市區老化及改善舊區居民居住環境的目標，採取更全面和綜合的方式，更新舊區面貌，並體現不同的社區特色，包括當區的歷史、文化和本土經濟。
- 這願景應涵蓋可持續發展及優質城市的概念(包括發展密度、城市設計、綠化環境、本土文化、文物保育、海港美化等)，亦須具前瞻性，配合香港的長遠發展。
- 市區更新的願景不應只依賴市建局負責執行，修訂後的《市區重建策略》也應提供空間讓私人發展商、小業主及其他機構參與市區更新的工作。
- 應在地區層面規劃市區更新，加強「以人為本」工作方針，並落實「由下而上」的公眾參與。



- 綜合上述的公眾看法，建議在舊區設立市區更新諮詢平台(下稱「諮詢平台」)，加強市區更新的地區規劃工作。該諮詢平台可延續「市區更新地區願景研究」的工作，並參考各區樓宇狀況調查的結果，就當區的城市更新，通過地區規劃工作向當局提出意見，例如：市區更新的範圍、在何處進行重建、哪些地點需要保育以及如何進行等。進一步建議應選擇一兩個舊區試行「諮詢平台」，以總結經驗、優化安排。但在「諮詢平台」機制的試行期間，市建局和相關部門應繼續執行當區或其他區內已開展或有急切需要立刻開展的城市更新項目，以回應地區居民的訴求。



市區更新諮詢平台的職能 組成和運作模式

<p>目的</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「諮詢平台」將以全面及綜合的方式建議地區更新工作 • 以人為本 由下而上,從地區出發,以配合整體的城市規劃,並反映各區的事區更新願景,和區內的意見,增加日後市區更新措施(無論是復修、重建或保育)的認受性及支持度 • 通過一個有專業指導、地區人士參與及由政府部門提供支援的諮詢平台,更有系統地按當區的特色和區內人士的意願進行市區更新
<p>職能</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 建議當區的「市區更新行動區」範圍和策略,包括樓宇復修、重建和保育應在何處進行及地區環境美化等工作 • 就商議事項自行或建議有關部門進行當區的意見調查、規劃研究及公眾參與活動
<p>組成</p>	<p>建議主席是熟悉市區更新的專業人士,由政府委任</p> <p>成員由政府委任,建議包括:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 區議會議員 / 分區委員會成員 • 專業人士 • 區內有相當經驗的非政府組織 / 團體 • 區內的商業團體 • 市建局及有關政府部門代表
<p>運作模式</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 「諮詢平台」應獨立於地區的區議會架構,而涵蓋的範圍亦無需是整個區議會的行政區 • 由於「諮詢平台」並非法定組織,只屬諮詢性質,「諮詢平台」不應定性為分區城市規劃委員會;城市規劃委員會繼續作為唯一制訂法定圖則的組織。而規劃署的有關地區規劃處在資源配合下可為「諮詢平台」提供秘書處服務及規劃專業(包括規劃研究)支援,而市建局亦可為「諮詢平台」提供研究或活動經費。成員可通過「諮詢平台」向市建局、有關政府部門以至私人發展商反映當區的事區更新意見 • 「諮詢平台」會議會向公眾開放
<p>備註</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 過去市建局的重建項目必須保密,例如《市區重建策略》內提及的200個新重建項目從未向公眾披露。在成立「諮詢平台」後,有需要放寬這個保密原則。有關重建範圍的資訊可考慮放寬,但在個別重建項目的執行上,例如啟動時間表可繼續保密。

5. 七大課題 凝聚共識

(二) 市區更新的四大策略

- 現行的《市區重建策略》提出以「重建、復修和保存文物古蹟等方法，更新舊區面貌」。市建局在落實執行上，採用了4R的業務策略，即「重建」(Redevelopment)、「復修」(Rehabilitation)、「保育」(pReservation)和「活化」(Revitalisation)。公眾基本上支持這套多元化策略，並認為四個元素環環相扣，缺一不可。公眾亦已熟悉並接納4R。問題是如何在這四大策略中取得更佳平衡、更好的協調和更多持份者的參與
- 公眾普遍支持市區更新須改變過往著重項目重建的取向，應同樣重視樓宇復修、文物保育和舊區活化工作，並相信較平衡的市區更新策略將有助保存社區特色和網絡，減少爭議
- 有人建議政府更新舊區的工作應正名為《市區更新策略》(Urban Regeneration Strategy)，但無論如何，市區更新將繼續涵蓋4R策略，即「重建」、「復修」、「保育」和「活化」。執行者應包括整個市區更新政策下的其他持份者 / 參與者，而不只局限於市建局。如實際情況許可，這些持份者 / 參與者的角色應該清晰訂明。這些持份者 / 參與者包括：
 - ▶ 政府有關的政策局及部門(如發展局、規劃署、地政總署、屋宇署、房屋署、運輸署、路政署、民政事務總署等)- 通過地區規劃立法、執法、支援及公眾教育等措施，協調市區更新項目的推行，特別是地區活化和樓宇維修。
 - ▶ 相關區議會 - 就當區活化項目、地區更新規劃和執行提供意見，並通過各項小型工程和社區建設活動，配合地區活化及更新工作。
 - ▶ 公營機構(市建局和香港房屋協會等)- 執行及促進市區更新項目的推展，提供技術和財務支援等，特別是重建和復修。
 - ▶ 私營機構(業主、發展商)- 統一分散業權，進行重建發展，在有需要時，按《土地(為重新發展而強制售賣)條例》向土地審裁處提出把地段申請拍賣作重建發展。
 - ▶ 個別業主 - 承擔物業的管理和維修責任，按法例要求並在有需要時尋求協助，進行樓宇檢查和維修。
 - ▶ 專業人士及非政府機構 - 為有需要業主提供支援和專業服務，並積極參與推動文物保育和活化歷史建築的項目。



- 綜合上述的看法，建議市建局根據4R策略，擔當以下角色：



- 「活化」其實是市區更新的宏觀目標和效果，要多類持份者的參與，非市建局能獨力承擔。在城市發展的過程中，舊區「活化」往往因應某些契機會自然發展。中區自動行人天橋系統旁的蘭桂坊和蘇豪區的發展，深水埗區的電腦商場為周邊帶來蓬勃的現象，均完全依賴私人市場的力量。如通過政府行為去帶動一個舊區的活化，重建亦非唯一途徑：協助前工業區轉型、美化海濱、設立康樂文化設施或優化公共空間、建設文物徑等等都是可行的辦法。因此，地區「活化」納入「諮詢平台」的工作目標或更為適合。「諮詢平台」可通過當區商戶和居民的參與，向有關的政府部門提出意見，再由政府部門跟進。而在這個大方向下，市建局作為「諮詢平台」的一位成員，可提議配合整體更新舊區面貌的活化項目，也可成為協助政府部門回應地區活化訴求的執行機構之一（例如市建局參與的荃灣眾安街地區美化工作）。

- 就「保育」一環，近年市建局除在重建項目範圍內進行保育工作外，也在其重建項目範圍以外推行保育項目（如灣仔茂蘿街、上海街和太子道西的唐樓）。然而，市建局在保育方面的角色有需要在政府的文物保育政策下重新審視。在這個政策下，利用經濟誘因而非現金補償來保存私人擁有的文物，與非牟利機構以伙伴合作模式活化歷史建築和提供更多機會讓公眾可享用這些經活化再用的建築是文物保育工作的重要原則。文物保育專員辦事處自2008年成立至今，已成功推展多項文物保育新措施，包括「活化歷史建築伙伴計劃」，讓非牟利機構以社會企業營運模式活化11幢歷史建築（包括原屬於市建局 / 房協的藍屋建築群保育項目）和維修資助計劃，向業主提供資助以維修私人擁有的已評級歷史建築（截至2010年4月已批核9宗申請）等。為了政策的一致性和避免工作重疊，我們建議市建局將來在保育方面的工作，應參考文物保育政策的原則，並專注於其重建項目範圍內，只在特殊情況及獲得發展局支持下才啟動獨立於重建範圍外的文物保育項目。

- 建議「重建」和「復修」為市建局未來工作的主幹。從樓宇安全和可持續發展角度，兩者當中，應以樓宇復修為先，體現「預防勝於治療」，減低因樓宇失修而帶來的公眾風險。然而，由於香港樓宇主要是鋼筋混凝土建築，物料會較易自然變壞，加上業主對樓宇維修責任的意識仍然薄弱，估計很多樓宇已日久失修。在本港樓宇老化問題將日益嚴重的現況下，我們認為在修訂後的市區更新策略和市建局核心工作中，「重建」仍應佔一個重要的位置。在「復修」方面，市建局將配合發展局並聯同房協在技術支援和財政支援上扮演一定的角色。

5. 七大課題 凝聚共識

(三) 市建局在重建的角色

• 根據目前掌握的數據，現在樓齡達50年的樓宇約有4,000幢。未來十年，這些樓宇將每年增加超過500幢，而市建局過去平均每年重建65幢舊樓。此外，在上述的「樓宇狀況調查研究」中，我們推算在全港約18,000幢超過30年樓齡的樓宇，當中有1,500幢的樓宇會有明顯失修的情況。有見及此，並考慮到在「公眾參與」討論中業主對重建自主的強烈訴求，建議市建局應採取更多元化的「重建」模式。除了繼續擔當「執行者」的角色外，也應嘗試提供「促進者」的服務，詳情如下。

- 相對於目前由政府和市建局主導並在保密原則下啟動的重建，建議將來市建局可以有以下三種方式啟動重建：

1. 按「諮詢平台」提出「市區更新行動區」內應予重建的地段，市建局在呈交政府的業務計劃中提出應優先處理的項目（市建局是項目執行者，有補償機制）



2. 重建範圍內某地段 / 大廈某百分比的業主主動向市建局建議啟動重建（市建局是項目執行者，有補償機制）

3. 「業主參與」重建，主動邀請市建局以顧問身份協助，市建局收取服務酬金（市建局是項目促進者，沒有補償機制）

無論是擔當「執行者」或「促進者」的角色，市建局都應考慮下列因素：樓宇狀況、居民的居住情況和「地區更新諮詢平台」的意見。但我們必須指出，市建局協助業主自發以「業主參與」方式進行重建，市建局的參與不應涉及公權（不可使用《收回土地條例》）和公帑（不按市建局的補償機制，並應按市建局提供的服務收回成本）。



- 有關市建局擔當「執行者」和「促進者」的兩種重建模式，詳情如下 —



市建局**執行**重建項目的模式

- 市建局履行公營機構的使命和任務，藉重建改善舊區居民的生活質素
- 重建的理據和項目的緩急先後應取決於樓宇狀況，規劃考慮和居民居住情況，而非地段的重建價值，屬社會性的重建行為
- 在執行這些重建項目時，市建局須採用一套有廣泛應用性的補償機制，並承擔安置或補償住客的責任；市建局也可按《市區重建局條例》，申請引用《收回土地條例》以公眾利益為理由收回土地業權
- 為進一步體現「以人為本」的精神，建議市建局亦可在啟動符合上述客觀條件項目的緩急先後中，考慮業主的意願，例如當重建範圍內的物業業主在取得某個百分比的業主同意下，可主動尋求市建局啟動重建程序，但如果市建局提出收購後的指定時間內未獲得大多數業主接受收購，市建局應有權放棄項目

市建局**促進**重建項目的模式

- 相關的研究顯示，市建局的重建步伐將無法獨力應付樓宇日益老化和舊樓業主期盼通過重建改善生活質素的訴求
- 在「公眾參與」討論中，不少意見認為市建局也可協助小業主自行重建
- 由市建局向業主提供顧問服務，按市場機制及現行法例進行重建，例如協助業主集合土地業權和招標出售予發展商（在適當情況下發展商可引用《土地（為重新發展而強制售賣）條例》），或與發展商合作重建
- 重建為業主自發，業主可分享重建的利潤（特別是如該地段有較大重建價值），屬投資性的重建行為。市建局本身不參與重建，亦不作出收購；不會引用《收回土地條例》，也不涉及市建局的補償及安置安排。但為履行良好的企業指引，會要求進行重建的業主需顧及如何協助受影響租戶。

5. 七大課題 凝聚共識

(四) 補償及安置政策

補償業主

- 根據市建局現行政策，住宅自住業主和非自住業主在現金補償上有明顯分別。兩者皆可得到高於樓價市值的補償。不過，自住業主可獲樓價市值再加全數自置居所津貼；而非自住業主所得的補償，則是樓價市值再加半數的自置居所津貼。這是因為市建局啟動的重建，是社會性的重建行為，補償水平應足夠補償自住業主在同區另覓合適居所之需（自置居所津貼是建基於同區7年樓齡的價值），但要向非自住業主補償全數的自置居所津貼，卻並沒有這個政策的基礎。這方面的差異在過往推行的重建項目中，產生很大的爭議。
- 現行以同區7年樓齡自置居所津貼作為住宅物業業主現金補償基準的做法仍然合適，但大部分人士要求為自住業主提供「樓換樓」這個額外選擇，讓他們可在原區居住，保存建立了的社區網絡。
- 綜合公眾意見，建議在沿用同區7年樓齡自置居所津貼和區分住宅自住業主和非自住業主的前提下，市建局應考慮研究如何協助有特殊情況的住宅非自住長者業主，和為受影響住宅自住業主提供現金補償以外的選擇。當局希望與社會繼續探討「樓換樓」的可行性，以下是一個初步構思。
- 現時市建局的補償機制，大致上依據立法會財務委員會2001年3月有關「自置居所津貼及發予商用物業和合法佔用人的特惠津貼」的決定制定。然而，在重建舊區內有些長者業主只擁有一個或兩個舊樓單位，並依靠出租單位套取生活費養老。現時一刀切的政策把他們視為非自住業主，不獲全數的自置居所津貼，引起他們的不安和關注。建議市建局應考慮研究如何協助這些長者業主。



「樓換樓」- 可考慮模式

目的	由市建局執行的重建項目, 不涉及地段的重建價值, 也非「業主參與」的重建模式。「樓換樓」的安排主要建基於為原自住業主保留社區網絡的考慮, 在現金補償以外, 提供的另一個選擇
對象	住宅自住業主
原則	7年樓齡自置居所津貼為現金補償基準的原則不變, 「樓換樓」的選擇方案也以此現金值為基準
程序	<ul style="list-style-type: none"> 住宅自住業主必須先接受其單位的現金補償金額, 因為其他考慮均以此現金值為基準 如重建計劃下新單位價值高於自住業主應得的現金補償, 則選擇「樓換樓」的業主須向市建局補回差價; 如新單位價值低於現金補償, 則業主可取回差額 市建局會於自願收購出價時列明「樓換樓」的方法及新單位的基本資料 如選擇「樓換樓」, 市建局會將部份的補償金額保留在律師樓, 以作確認
技術問題	一般樓宇買賣有3個重要元素: 價格、面積及位置。由於用作「樓換樓」的新單位在業主決定參與「樓換樓」時仍未興建, 甚至圖則仍未落實, 如何讓業主有足夠資料作決定是一個問題, 當然還有其他地政管理、買賣合約註冊、終止合約等問題有待研究。市建局會積極研究如何為選擇「樓換樓」的自住業主提供更多資料, 確保提供的「樓換樓」是合理可行的另外選擇。
執行方法	<ol style="list-style-type: none"> 市建局可以考慮在重建項目樓宇的低層單位內預留部份特定面積(例如400, 500和600平方呎)單位, 提供作「樓換樓」之用 有興趣業主須接受「新樓單一呎價」, 即單位不會因樓層和座向而令單位與單位之間的呎價有分別 新單位的價值將在業主選擇「樓換樓」安排及其所要的單位面積時落實 當新樓宇落成時, 將以抽籤形式決定揀樓次序 業主需接受+/- 5%面積差異, 如面積加大多於5%, 業主無須補錢; 如面積縮小多於5%, 則業主可獲補償差價。無論新舊單位, 皆以實用面積計算。
備註	自2008年開始, 市建局已推出特別措施, 讓受市建局重建項目影響的自住業主登記表示有興趣可優先以市價購買重建後項目的單位。

5. 七大課題 凝聚共識

(四) 補償及安置政策

- 在商戶方面，除了現行現金補償政策外，建議向商舖業主營運者提供更多協助：
 - 對於依靠該區社區網絡營運的小型商戶，盡力為他們在附近尋找合適地方重新開業；及
 - 為富特色的商舖提供特別租務安排，方便他們返回重建項目內復業
- 與「樓換樓」不同，「舖換舖」在實行上存在更多難以解決的問題，例如：每個店舖無論在地點、面積和營運需要等都各有差異，而由於重建時必須符合土地規劃的考慮和滿足各項建築、消防及安全條例等的要求，在設計上沒有可能保證可在完成的新項目內提供相若的舖位，況且有些店舖現時經營的行業，可能並不切合當區重建後的規劃。再者，由於店舖營運有需要建立客源，如店舖在重建期間已另覓舖位開業，另建客源，相信希望回遷的商戶會很少。

安置租戶

- 市建局自成立以來，一直依賴與香港房屋委員會和香港房屋協會的協議，向受重建影響租戶提供座落市區及新界的公營房屋。
- 根據市建局現行安置政策，凡在市建局項目凍結人口調查時登記的合資格租戶，在其業主與市建局達成交易後，可獲安置。然而，市建局近期一個重建項目，有些業主在凍結人口調查後，拒絕續租，要求租戶在市建局出價並成功收購前遷出。這種行為雖然於法有據，但按市建局現行的補償機制，這種行為並不會為業主帶來額外的得益，但卻令租戶喪失取得補償安置機會的情況。市建局去年為協助這些租戶，特別從體恤角度出發，推出優化方案，提供相等於這些租戶十多個月租金等值的搬遷補助金，協助相關租戶。市建局將密切監察情況，如有需要，建議市建局應考慮研究方案，進一步為這類租戶提供協助，以符合市建局藉重建改善居民生活環境的目標。



(五) 公眾參與

綜合公眾看法，我們已在上述各個範疇加強和提早公眾參與，並為舊區業主開拓更多參與重建的空間。這些突顯公眾參與的措施包括：

- 通過「地區更新諮詢平台」更早把社會和區內人士的意見融入地區的更新工作；
- 鼓勵「諮詢平台」舉辦公眾參與活動，更廣泛地吸納居民意見；
- 提供讓重建區內業主可在符合一定百分比業主同意下主動要求市建局優先執行他們物業的重建；及
- 提供「業主參與」的重建模式，並由市建局作為促進者提供協助。



5. 七大課題 凝聚共識

(六) 社會影響評估及社區服務隊

社會影響評估

- 現時《市區重建策略》內訂明，市建局需針對項目進行社會影響評估，評估分為兩階段。第一階段為公布重建項目前非公開的社會影響評估，初步評估項目對社區的潛在影響及所需紓緩措施；第二階段則為項目公布後針對受影響居民詳細的社會影響評估。我們建議配合以人為本、由下而上及以地區為本的市區更新方向，將來的社會影響評估可分兩個層面進行：
 1. 「地區性社會影響評估」：地區上的「諮詢平台」要先就他們建議的重建範圍或項目進行「社會影響評估」。由於進行這種評估與當局決定進行項目之間可能相隔一段長時間，當局或有需要在針對某些樓宇作出重建決定前再進行跟進評估以更新資料。
 2. 「項目性社會影響評估」將集中釐清及回應在個別項目中受影響住戶的特別需要。有關評估可繼續由市建局進行或考慮交由獨立機構進行。若是後者，則仍應通過市建局在該重建項目進行的凍結人口調查，收集有特別需要住戶的相關資料。由於這類評估在性質上並非影響評估而是紓援措施評估，我們亦建議可為這個層面的社會影響評估另定名稱，以免混淆。
- 有意見認為社會影響評估的內容有需要強化，我們有需要按上述建議，進一步商討評估內容的細節。

社區服務隊

- 公眾普遍存有共識：為受影響居民提供協助是市區更新不可缺少的工作。現時部份社區服務隊社工認為在工作崗位上面對矛盾，主要由於他們覺得由市建局聘任，會有損社區服務隊的獨立性，尤其當他們在倡導權益的工作及處理個案的工作上出現角色衝突。
- 為處理有關社工提出的憂慮，建議可分開處理社區服務隊兩個不盡相同的角色：
 - 倡導權益：社區服務隊所屬機構可派員出席建議中的「諮詢平台」，為地區性社會影響評估作出貢獻，並通過支援重建區內居民，發揮倡導權益的功能。
 - 個案處理：由現時市建局委任社區服務隊隸屬個案管理的社工繼續執行。市建局亦可考慮直接在局內增設社工人手為重建團隊的一員，直接處理個案，以確保有特別需要的受影響住戶得到所需協助。



(七) 財務安排

- 財政自給原則是公營機構良好管治的基石。
- 按現行《市區重建策略》，政府以豁免重建地段的地價和經立法會批核的100億元撥款支持市建局的工作。根據《市區重建局條例》，市建局須以應有的謹慎和盡其應盡的努力處理其財政，以符合政府希望達致市區重建計劃能財政自給的長遠目標。
- 根據文獻，包括在檢討期間完成的「市建局市區更新項目的經濟影響評估研究」，市區重建項目對當區帶來正面的經濟影響，往往比項目本身的財務影響深遠。在「公眾參與」討論中，專家和學者指出要評估市區重建項目是否合乎經濟效益，以決定財務安排，應考慮重建為項目範圍內以及項目範圍外帶來的經濟效益。
- 政府會在總結《市區重建策略》檢討後，制定新的《市區重建策略》時，全面考慮符合公眾利益的財務安排。



5. 七大課題 凝聚共識

凝聚共識

綜合公眾在七個課題表達的意見並參考了委員會上述的分析,你是否認同:

1. 應在地區層面規劃市區更新,加強「以人為本」工作方針,並落實「由下而上」的公眾參與,為此在各舊區設立「市區更新諮詢平台」
2. 《市區重建策略》是政府政策,執行機構不應只局限於市建局;政府有關的部門、公營機構、私營機構、個別業主、專業人士和非政府機構的參與應該更清晰明確
3. 宏觀的市區更新工作應沿用「重建」、「復修」、「保育」、「活化」的4R策略,而市建局作為落實策略的重要持份者,應「重建」及「復修」並重。長遠而言,如舊區老化問題得到紓緩,大眾對樓宇維修的意識因應立法、執法和支援工作有所提高,屆時市建局工作或可以樓宇復修為先
4. 市建局的文物保育工作,原則上應只專注在其重建項目範圍內,並應參考政府的文物保育政策,包括利用經濟誘因而非現金補償來保存私人擁有的文物。與非牟利機構以伙伴合作模式活化歷史建築和為公眾提供更多機會可享用這些經活化再用的建築
5. 市建局除了繼續擔當重建「執行者」的角色,也應為有意自行安排重建的業主提供「促進者」的服務,但這些服務不應動用政府的收地權力,也不應涉及公帑資助



6. 在維持以同區7年樓齡自置居所津貼為住宅物業業主現金補償的基準和區分自住業主和非自住業主的前提下，市建局應考慮研究如何協助有特殊情況的非自住長者業主，令他們可獲得較一般非自住業主較高的自置居所津貼。市建局應考慮為住宅自住業主提供等值的「樓換樓」選擇，讓他們可在原區居住，保存建立了的社區網絡
7. 為商舖營運者提供更多重新開業的協助，和租回重建項目復業的選擇，但對於業主基本上提供現金補償，無法安排「舖換舖」
8. 為確保舊樓租戶可藉著市建局重建改善生活環境，市建局應研究方案，更明確地協助一些舊樓租戶，他們在凍結人口調查時屬已登記的合資格租戶，但其後因不獲業主續租而喪失安置的機會
9. 社會影響評估應分別從地區和項目層面進行，而社區服務隊的倡導權益工作和個案處理工作亦可分開處理
10. 政府在檢視市建局財務自給自足這原則的同時，應充份考慮市區更新工作為項目範圍外帶來的經濟效益



6. 後續工作

2001年公布的《市區重建策略》內臚列的重要原則，除上文另有述及之外，繼續適用。委員會會從現在起到今年年中，繼續聽取市民有關上述建議新方向的意見。

在「建立共識」階段完滿結束後，發展局將在2010年年底草擬新的《市區重建策略》，並就文本諮詢公眾，其後會跟進具體工作。



《市區重建策略》檢討 - 「建立共識」階段工作坊及總結會議

工作坊

日期	2010年5月15日(星期六)
時間	下午2時30分至5時30分
地點	香港浸會大學 浸會大學道9號 陳瑞槐夫人胡尹桂女士持續教育大樓12樓

總結會議

日期	2010年6月5日(星期六)
時間	下午2時30分至5時30分
地點	香港北角百福道21號 香港青年協會大廈9樓演講廳

- 請瀏覽www.ursreview.gov.hk網頁，以掌握更多資訊
- 歡迎報名參加工作坊及總結會議，並參與網上論壇，提出您們的寶貴意見(詳情請瀏覽有關網頁)

發展局局長於2月至4月期間曾出席中、英文廣播電台節目，向公眾解釋「建立共識」階段的初步方向。您可以於《市區重建策略》檢討網頁www.ursreview.gov.hk重溫節目。

7. 附件：(一) 香港市區更新政策發展概覽

日期	事件
1995年7月21日至11月15日	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃環境地政科就「市區重建」進行公眾諮詢
1995年12月	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃環境地政科公布「市區重建」公眾諮詢報告
1996年6月	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃環境地政科公布「香港市區重建」政策文件 政策文件除建議一套即時措施外，亦建議以下的主要措施： <ol style="list-style-type: none"> 把土地發展公司(土發公司)提升為法定的市區重建局(市建局)； 制訂法例使業權分散的樓宇業主能易於進行拆卸重建；及 採取方法鼓勵業主為樓宇進行翻新和美化工程，以代替拆卸重建 當時也有提出為應付長遠需求，要提供額外的安置用地
1998年4月7日	<ul style="list-style-type: none"> 《土地(為重新發展而強制售賣)條例草案》獲臨時立法會通過
1999年6月7日	<ul style="list-style-type: none"> 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》生效
2000年2月	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃地政局轄下的專責小組就樓宇安全及適時維修制定綜合策略
2000年6月27日	<ul style="list-style-type: none"> 《市區重建局條例草案》獲立法會通過
2000年11月至2001年3月	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃地政局轄下的專責小組就樓宇安全及適時維修進行公眾諮詢
2001年4月	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃地政局公布「樓宇安全及適時維修綜合策略」的實施計劃
2001年4月	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃地政局公布屋宇署對僭建物的修訂執法政策
2001年5月1日	<ul style="list-style-type: none"> 《市區重建局條例》(第563章)生效，《土地發展公司條例》(第15章)予以廢除 市建局正式成立，土發公司予以解散
2001年7月	<ul style="list-style-type: none"> 屋宇署推行「改善樓宇安全綜合貸款計劃」
2001年8月1日至9月30日	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃地政局根據《市區重建局條例》，就《市區重建策略》擬稿諮詢公眾意見
2001年11月	<ul style="list-style-type: none"> 前規劃地政局公布《市區重建策略》，為市建局的工作提供整體政策指引
2003年12月	<ul style="list-style-type: none"> 前房屋及規劃地政局就「樓宇管理及維修」進行公眾諮詢
2004年3月	<ul style="list-style-type: none"> 市建局推行「樓宇復修物料資助計劃」及「樓宇復修貸款計劃」
2005年1月	<ul style="list-style-type: none"> 前房屋及規劃地政局與香港房屋協會簽訂諒解備忘錄，由後者推行「樓宇管理維修綜合計劃」，撥款30億元推行樓宇管理及維修，包括向私人樓宇業主提供技術及財政支援；香港房屋協會後來因應當局推行強制驗樓計劃而增撥10億元

7. 附件：(一) 香港市區更新政策發展概覽

日期	事件
2005年1月	• 前房屋及規劃地政局發表「樓宇管理及維修」的公眾諮詢報告
2005年11月	• 前房屋及規劃地政局就「強制驗樓計劃」進行公眾諮詢
2007年5月	• 前房屋及規劃地政局發表「強制驗樓計劃」的公眾諮詢報告,宣布政府會立法推行強制驗樓計劃及強制驗窗計劃
2007年10月	• 行政長官公布新的文物保護政策聲明及一系列文物保護措施
2007年12月5日	• 為推行新的小型工程監管制度的《2008年建築物(修訂)條例草案》在立法會首讀
2008年1月	• 發展局實施文物影響評估機制
2008年1月	• 發展局開展文物保育宣傳運動及啟動專題網站(www.heritage.gov.hk)
2008年2月	• 發展局推出活化歷史建築伙伴計劃
2008年4月	• 發展局成立文物保育專員辦事處
2008年5月	• 香港房屋協會協助政府推行「長者維修自住物業津貼計劃」
2008年6月	• 立法會通過《2008年建築物(修訂)條例草案》,以推行新的小型工程監管制度
2008年7月	• 發展局開展《市區重建策略》的全面檢討
2008年8月	• 發展局推出維修資助計劃為私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助
2009年3月	• 古物諮詢委員會為全港1,444幢歷史建築的建議評級展開公眾諮詢
2009年5月	• 發展局、屋宇署、香港房屋協會及市建局合作推行「樓宇更新大行動」
2009年10月	• 行政長官公布「保育中環」項目
2009年12月	• 屋宇署展開小型工程承建商的註冊
2010年2月	• 發展局就強制驗樓計劃及強制驗窗計劃向立法會提交《2010年建築物(修訂)條例草案》
2010年4月1日	• 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》生效,就三類地段(即(i)地段上每個單位各佔該地段不分割份數的10%以上;(ii)地段上所有樓宇的樓齡均達50年或以上;以及(iii)地段並非位於工業地帶,而地段上所有樓宇均屬工業大廈及樓齡均達30年或以上)訂明較低的強制售賣土地申請門檻,由不少於90%業權降至不少於80%業權。申請人仍須令土地審裁處信納該地段基於現有樓宇的樓齡或其維修狀況,該地段理應重新發展,及多數份數擁有人已採取合理步驟以獲取該地段的所有不分割份數,才可獲審裁處發出強制售賣令。

7. 附件：(二) 市區重建策略檢討督導委員會成員名單

主席

發展局局長

委員

陳炳釗先生

張仁良教授

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

譚鳳儀教授

黃景強博士

黃英琦女士

秘書

發展局首席助理秘書長(規劃及地政)4

列席人士

發展局常任秘書長(規劃及地政)或其代表

規劃署署長或其代表

地政總署署長或其代表

屋宇署署長或其代表

市區重建局行政總監

市區重建局執行董事

市區更新 你我有份 我們期盼和大家凝聚共識!

請瀏覽 www.ursreview.gov.hk 網頁，以掌握更多資訊
歡迎報名參加工作坊及會堂會議，並參與網上論壇，提出您們的寶貴意見
(詳情請瀏覽有關網頁)

聯絡方法

- 地址： 發展局
香港中環花園道美利大廈9樓 (來郵請註明《市區重建策略》檢討)
- 電郵： enquiry@ursreview.gov.hk
- 傳真： 2845 3489
- 電話： 2848 2718
- 網址： www.ursreview.gov.hk

《市區重建策略檢討》－「建立共識」階段

公眾意見電話調查結果摘要

為進一步了解及評估更多市民的意見，我們透過公關顧問公司委託香港中文大學香港亞太研究所電話調查研究室就《市區重建策略》檢討「建立共識」階段公眾意見總結及展望文件中概述的十個初步取向，進行電話隨機抽樣訪問。電話調查在二零一零年五月十四至二十五日期間進行，以 15 歲或以上人士為調查對象，成功調查了 1 005 名隨機抽樣的受訪者，調查結果如下：

初步取向	問題	調查結果
1. 成立市區更新諮詢平台	Q12 有意見認為，喺舊區成立市區更新諮詢組織，以啲區市民嘅意見為依歸，按受影響地區人士嘅意願，去決定更新嘅計劃(即重建定唔重建，或者做唔做保育，喺邊度做等等)。對於呢個建議，你贊唔贊成呢？	贊成／非常贊成：73.3% 唔贊成／非常唔贊成：18.7% 唔知道／其他：8.0%
2. 《市區重建策略》是政府政策	Q2: 有意見認為，市區更新唔應該只係由市建局做，政府嘅有關部門、公營機構、私營機構、個別業主、專業人士同非政府機構都應該參與。你贊唔贊成呢個講法呢？	贊成／非常贊成：84.8% 唔贊成／非常唔贊成：9.9% 唔知道／其他：5.4%
3. 市建局以重建和復修為其核心業務	Q1: 現時市區更新主要包括四方面嘅工作，即重建、樓宇復修、文物保育同舊區活化。如果市建局以樓宇復修同重建為主嘅話，你又贊唔贊成呢？	贊成／非常贊成：82.5% 唔贊成／非常唔贊成：10.7% 唔知道／其他：6.9%

初步取向	問題	調查結果
4. 市建局的文物保育工作	Q3: 依家市建局除咗喺佢嘅重建項目範圍內做保育工作外，亦有專門嘅保育工作，例如上環嘅西港城。如果市建局只專注喺重建項目範圍裏面嘅保育工作，你贊唔贊成呢？	贊成 / 非常贊成：37.0% 唔贊成 / 非常唔贊成：53.9% 唔知道 / 其他：9.1%
5. 市建局的「執行者」和「促進者」角色	Q4: 有人建議，若果某啲舊樓有大部分業主都想重建，佢地就可以組織起嚟主動向市建局提出，由市建局考慮收購，進行重建。你贊唔贊成呢個建議呢？	贊成 / 非常贊成：83.3% 唔贊成 / 非常唔贊成：11.7% 唔知道 / 其他：5.0%
	Q5 有意見認為，一幢舊樓若果有相當百分比嘅業主想重建，佢地就可以搵市建局，由市建局以收費形式向業主提供顧問服務，例如協助業主集合業權然後賣俾發展商，或者同發展商合作重建。你贊唔贊成呢個建議呢？	贊成 / 非常贊成：75.1% 唔贊成 / 非常唔贊成：18.0% 唔知道 / 其他：6.9%
6. 給業主的補償	Q6 除咗現金補償外，有意見認為，市建局應該提供「樓換樓」嘅安排俾受重建影響嘅業主選擇。對於呢個意見，你贊唔贊成呢？	贊成 / 非常贊成：76.1% 唔贊成 / 非常唔贊成：17.6% 唔知道 / 其他：6.4%
	Q7 依家市建局對受影響業主係以七年樓齡單位價值作現金補償，有意見認為，如果自住業主選擇「樓換樓」，所換嘅新單位價值高過原本嘅七年樓齡現金補償嘅話，業主要補番差價。你贊唔贊成呢種「樓換樓」方式？	贊成 / 非常贊成：52.0% 唔贊成 / 非常唔贊成：38.8% 唔知道 / 其他：9.3%

初步取向	問題	調查結果
	<p>Q8 依家市建局重建項目嘅現金補償係樓價市值加埋津貼(即等於七年樓齡單位價值)，唔同種類嘅業主所得嘅津貼都唔同，例如非自住業主比自住業主少。你贊唔贊成繼續推行呢個政策？</p>	<p>贊成 / 非常贊成：62.7%</p> <p>唔贊成 / 非常唔贊成：29.0%</p> <p>唔知道 / 其他：8.4%</p>
	<p>Q9 頭先講過，嗰啲非自住業主所得嘅補償比自住業主少。如果嗰啲非自住業主係長者兼且有特殊情況，你又贊唔贊成佢地可以獲得多啲補償呢？</p>	<p>贊成 / 非常贊成：71.3%</p> <p>唔贊成 / 非常唔贊成：21.5%</p> <p>唔知道 / 其他：7.3%</p>
<p>7. 加強對商戶的支援</p>	<p>Q10 有意見認為，對於受市建局重建影響嘅商戶，市建局應提供特別嘅安排同協助，令佢地可以選擇返番重建完成後嘅項目內租舖。對於呢個意見，你贊唔贊成呢？</p>	<p>贊成 / 非常贊成：78.7%</p> <p>唔贊成 / 非常唔贊成：13.0%</p> <p>唔知道 / 其他：8.3%</p>
<p>8. 補償及安置合資格的租戶</p>	<p>Q11 有人認為，市建局喺進行重建時，必須協助嗰啲已登記嘅合資格住宅租戶，令到佢地唔會因為業主唔同佢地續租，而喪失安置嘅機會。你贊唔贊成呢個意見呢？</p>	<p>贊成 / 非常贊成：75.3%</p> <p>唔贊成 / 非常唔贊成：17.1%</p> <p>唔知道 / 其他：7.6%</p>
<p>9. 社會影響評估及社區服務隊</p>	<p>Q13 有意見認為，市建局喺宣佈重建項目之前，要喺嗰個舊區進行較大範圍嘅社會評估，研究有關項目對社區有乜嘢潛在影響。你認為呢類社會評估應該由市建局定係由頭先提過嘅地區諮詢組織進行好啲呢？</p>	<p>市建局：25%</p> <p>地區諮詢組織：48.4%</p> <p>兩者一起做：14.1%</p> <p>唔知道 / 其他：12.5%</p>

初步取向	問題	調查結果
	<p>Q14 有意見認為，市建局喺重建項目正式公佈後，要進行另外一個評估，主要研究受重建項目影響居民嘅特別需要。你認為呢個評估，應該由市建局定係由獨立機構做好啲呢？</p>	<p>市建局：28.4% 其他獨立機構：55.6% 兩者一起做：4.7% 唔知道／其他：11.3%</p>
	<p>Q 15 現時市建局直接聘用由社工組成嘅社區服務隊，主要負責幫助受重建影響居民喺搬遷時遇到嘅困難，但有意見認為佢哋亦應該協助居民爭取權益。如果市建局請嘅社工只係負責處理個案，由其他機構嘅社工負責爭取權益。你贊唔贊成呢？</p>	<p>贊成／非常贊成：63.0% 唔贊成／非常唔贊成：26.7% 唔知道／其他：10.3%</p>
<p>10. 財務安排</p>	<p>Q16 有意見認為，市建局除咗考慮要維持財務嘅自給自足外，仲要考慮埋市區更新工作為附近地區帶嚟嘅經濟效益。你贊唔贊成呢個意見呢？</p>	<p>贊成／非常贊成：83.5% 唔贊成／非常唔贊成：9.6% 唔知道／其他：6.9%</p>

市區更新地區諮詢平台(諮詢平台)

職能、組成和運作模式

<p>目的</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 諮詢平台將以全面綜合的方式，就地區更新工作，提供建議。 • 以人為本，由下而上，從地區出發，以配合整體的城市規劃，並反映地區對市區更新的願景和意見，增加日後市區更新措施(無論是復修、重建或保育)的認受性及支持度。
<p>職能</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 就有關地區的更新範圍和策略，提供建議，包括應進行樓宇復修、重建或保育的地方，以及地區環境美化等工作等。 • 盡早進行社會影響評估。 • 舉辦公眾參與活動，主動蒐集公眾對在有關地區進行市區更新的意見。 • 建議有關政府部門就相關議題進行地區意見調查、規劃研究及公眾參與活動，以集思廣益。
<p>組成</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 建議主席是熟悉市區更新事宜的專業人士，由政府委任。 • 成員由政府委任，建議包括： <ul style="list-style-type: none"> – 區議會議員／分區委員會成員； – 專業人士； – 區內具相當經驗的非政府組織／團體； – 區內的商會； – 市建局代表；以及 – 有關政府部門。

<p>運作模式及目標地區</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 諮詢平台應獨立於區議會架構，而涵蓋的範圍亦無需是有關區議會的整個範圍。 • 成立諮詢平台的計劃全面實施後，市建局的九個目標地區所包括的舊區均會在諮詢平台的涵蓋範圍內。九個舊區分屬七個區議會，即灣仔、中西區、油尖旺、九龍城、深水埗、觀塘和荃灣。 • 由於諮詢平台只屬諮詢性質，並非法定組織，因此不應被定性為分區城市規劃委員會，而城市規劃委員會將繼續作為唯一制訂法定圖則的組織。 • 如資源許可，規劃署可為諮詢平台提供秘書處服務及專業支援，包括進行和監督由市區更新信託基金資助的規劃研究、項目研究及其他活動。 • 諮詢平台可向市建局、政府部門及其他有關組織提出地區性的市區更新建議。 • 除特定情況另有要求外，諮詢平台的會議會對外公開。會議文件、會議記錄、諮詢平台報告和刊物，以及成員利益申報記錄等，一般都可讓公眾查閱。
<p>備註</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 可考慮放寬有關重建範圍的資訊，但實施細節，例如重建的確實範圍和時間表則會繼續保密。

「樓換樓」選擇的主要特點

(a) 「樓換樓」為受市建局重建項目影響的住宅自住業主提供現金補償及特惠金以外的選擇，使有關業主原居的社區網絡得以保留。選擇「樓換樓」的業主，不應得到高於現金補償及特惠金的待遇。

(b) 為協助住宅自住業主決定是否參與「樓換樓」選擇，市建局會於自願收購出價時，提供「樓換樓」選擇的安排詳情，一般包括下列主要資料：

- 可供選擇的新的單位呎價及面積。這些單位通常位於有關發展項目低層，實用面積為 40 至 60 平方米，與一般被收購作重建之用的單位的面積相近。
- 如業主選擇「樓換樓」，部分現金補償及特惠金會保留在律師行，作為確認業主參與「樓換樓」的意向。
- 參與「樓換樓」方案的業主與市建局達成收購協議並獲發入伙紙後，可以在不受限制下轉售單位。
- 在特殊情況下，市建局會考慮容許選擇了「樓換樓」的業主退出安排。因物業價格調整而要求退出則不會被接納。
- 當新發展項目落成時，將以抽籤形式決定揀樓次序。

建議的影響

對財政及公務員的影響

根據經修訂的《市區重建策略》，市建局在未來會重點推行重建和樓宇復修工作。經修訂的《市區重建策略》不會為政府帶來額外的財政負擔，而市建局會依循立法會通過的財政自給長遠目標，繼續按每年業務計劃／業務綱領批核程序，執行該局在重建和已擴大範疇的樓宇復修方面的新職能。根據《市區重建局條例》建議成立的信託基金，不會為政府帶來任何財政承擔。

2. 市建局在重建方面的新的和多元的角色，不會對其財政構成重大影響。「樓換樓」選擇是按現金補償的同等價值作為基礎計算，因此方案不涉及額外的財政資源。在啓德批出一至兩幅用地以促成「樓換樓」選擇的實施，或會令政府少了部分收入。由於向市建局收取的地價有待批地條款得到確定後才可評估，我們在現階段未能準確評估可能損失的收入。

3. 九龍城將成為市區更新地區諮詢平台（「諮詢平台」）的試點。我們短期內可能再設立第二個平台。為了向「諮詢平台」提供秘書處服務和專業支援，現建議在規劃署轄下增設兩支隊伍。三年試驗期屆滿前，當局會檢討「諮詢平台」的運作，按運作經驗決定是否進一步推展這項計劃，以及有關人手需求。

對經濟的影響

4. 經修訂的《市區重建策略》中的多個特點，包括更清楚表述除市建局外其他機構在市區更新方面的角色、提出「由下而上」的方向，以及建議盡早進行社會影響評估等，都有助促進市區更新工作，從而讓香港寶貴的土地資源發展得更全面，地盡其用。另外，加快市區更新的步伐會為建造業及有關專業服務和行業提供大量就業機會。

5. 由於建議中市建局擔當促進者的新角色時會收費，在市場定位上亦有別於其他業界，故不致引起造成競爭的憂慮。例如，市建局可以填補樓宇業權較為分散這個特定市場的需要，因為業界可能基於成本效益的考慮，對這類樓宇較不感興趣。

6. 上文第 2 段所述，向市建局以收取地價形式批出啓德發展內一至兩幅土地作「樓換樓」之用，會為市區重建帶來新動力，並有助長遠解決住宅樓宇供應的基本問題。

對環境的影響

7. 經修訂的《市區重建策略》訂明設立「諮詢平台」，由該平台建議和督導進行所需的環境影響評估。所有法定和行政規定(包括提交環境影響評估的要求)會繼續適用於日後由市建局執行或促進的重建項目。

8. 日後由市建局執行的市區重建項目一般會在範圍較大的用地進行。這些大型發展項目可帶來較大的規劃裨益，令更多市民受惠。

對可持續發展的影響

9. 經修訂的《市區重建策略》推動以更能體現「以人為本」、「由下而上」和「從地區出發」的方針進行市區更新，整體上符合政府在二零零五年發表名為「香港首個持續發展策略」的文件所訂定的總體指標，即在更新舊區的過程中，充分考慮經濟效益之餘，同時強調提供休憩用地和保留地區社會文化特色和歷史建築物的的重要性。

10. 在進行個別項目時，市建局應遵循可持續發展的指導性原則，包括提供適意的居住環境，以保障香港市民的身體健康和安安全；為社會上不同背景的人提供充足和合適的社會基礎設施，從而建立一個公平和重視道德觀念的社會；保存香港具歷史及建築價值的資產，並促進其價值；積極改善環境質素，盡量減低發展計劃所產生的廢物排放(例如空氣、噪音、水質或陸上污染等)。有關當局會按照《可持續發展評估指引》進行可持續發展評估，並在推行發展計劃前考慮各持份者的意見。

香港市區更新政策發展概覽

日期	事件
1995年7月21日 至11月15日	— 前規劃環境地政科就「市區重建」進行公眾諮詢
1995年12月	— 前規劃環境地政科公布「市區重建」公眾諮詢報告
1996年6月	<p>— 前規劃環境地政科公布「香港市區重建」政策文件</p> <p>— 政策文件除建議一套即時措施外，亦建議以下的主要措施：</p> <p>(1) 把土地發展公司（土發公司）提升為法定的市區重建局（市建局）；</p> <p>(2) 制訂法例，使業權分散的樓宇業主能易於進行拆卸重建；以及</p> <p>(3) 採取方法鼓勵業主為樓宇進行翻新和美化工程，以代替拆卸重建</p> <p>當時也有提出為應付長遠需求，要提供額外的安置用地</p>
1998年4月7日	— 《土地（為重新發展而強制售賣）條例草案》獲臨時立法會通過
1999年6月7日	— 《土地（為重新發展而強制售賣）條例》生效
2000年2月	— 前規劃地政局轄下的專責小組就樓宇安全及適時維修制定綜合策略
2000年6月27日	— 《市區重建局條例草案》獲立法會通過
2000年11月 至2001年3月	— 前規劃地政局轄下的專責小組就樓宇安全及適時維修進行公眾諮詢
2001年4月	— 前規劃地政局公布「樓宇安全及適時維修綜合策略」的實施計劃

2001 年 4 月	— 前規劃地政局公布屋宇署對僭建物的修訂執法政策
2001 年 5 月 1 日	— 《市區重建局條例》（第 563 章）生效， 《土地發展公司條例》（第 15 章）予以廢除 — 市建局正式成立，而土發公司解散
2001 年 7 月	— 屋宇署推行「改善樓宇安全綜合貸款計劃」
2001 年 8 月 1 日 至 9 月 30 日	— 前規劃地政局根據《市區重建局條例》，就 《市區重建策略》擬稿諮詢公眾意見
2001 年 11 月	— 前規劃地政局公布《市區重建策略》，為市 建局的工作提供整體政策指引
2003 年 12 月	— 前房屋及規劃地政局就「樓宇管理及維修」 進行公眾諮詢
2004 年 3 月	— 市建局推行「樓宇復修物料資助計劃」及 「樓宇復修貸款計劃」
2005 年 1 月	— 前房屋及規劃地政局與香港房屋協會簽訂諒 解備忘錄，由後者推行「樓宇管理維修綜合 計劃」，撥款 30 億元推行樓宇管理及維 修，包括向私人樓宇業主提供技術及財政支 援；香港房屋協會後來因應當局推行強制驗 樓計劃而增撥 10 億元
2005 年 1 月	— 前房屋及規劃地政局發表「樓宇管理及維 修」的公眾諮詢報告
2005 年 11 月	— 前房屋及規劃地政局就「強制驗樓計劃」進 行公眾諮詢
2007 年 5 月	— 前房屋及規劃地政局發表「強制驗樓計劃」 的公眾諮詢報告，宣布政府會立法推行強制 驗樓計劃及強制驗窗計劃
2007 年 10 月	— 行政長官公布新的文物保護政策聲明及一系 列文物保護措施
2007 年 12 月 5 日	— 為推行新的小型工程監管制度而制訂的 《2008 年建築物(修訂)條例草案》在立法 會首讀
2008 年 1 月	— 發展局實施文物影響評估機制

2008 年 1 月	— 發展局開展文物保育宣傳運動及啟動專題網站(www.heritage.gov.hk)
2008 年 2 月	— 發展局推出活化歷史建築伙伴計劃
2008 年 4 月	— 發展局成立文物保育專員辦事處
2008 年 5 月	— 香港房屋協會協助政府推行「長者維修自住物業津貼計劃」
2008 年 6 月	— 立法會通過《2008 年建築物(修訂)條例草案》，以推行新的小型工程監管制度
2008 年 7 月	— 發展局開展《市區重建策略》的全面檢討
2008 年 8 月	— 發展局推出維修資助計劃，為私人擁有已評級歷史建築的業主提供資助
2009 年 3 月	— 古物諮詢委員會為全港 1 444 幢歷史建築的建議評級展開公眾諮詢
2009 年 5 月	— 發展局、屋宇署、香港房屋協會及市建局合作推行「樓宇更新大行動」
2009 年 10 月	— 行政長官公布「保育中環」項目
2009 年 12 月	— 屋宇署展開小型工程承建商的註冊
2010 年 2 月	— 發展局就強制驗樓計劃及強制驗窗計劃向立法會提交《2010 年建築物(修訂)條例草案》
2010 年 4 月 1 日	— 《土地(為重新發展而強制售賣)(指明較低百分比)公告》生效，就三類地段(即(i)地段上每個單位各佔該地段不分割份數的 10% 以上；(ii)地段上所有樓宇的樓齡均達 50 年或以上；以及(iii)地段並非位於工業地帶，而地段上所有樓宇均屬工業大廈及樓齡均達 30 年或以上)訂明較低的強制售賣土地申請門檻，由不少於 90% 業權降至不少於 80% 業權。申請人仍須令土地審裁處信納該地段基於現有樓宇的樓齡或其維修狀況，理應重新發展，及多數份數擁有人已採取合理步驟以獲取該地段的所有不分割份數，才可獲審裁處發出強制售賣令。