

市區重建

公眾諮詢文件

規劃環境地政科
一九九五年七月

市區重建

引言

目前實有需要制訂嶄新政策、計劃和制度來促進市區重建，以便在90年代餘下數年及未來均能夠處理逼切的市區老化問題。

2. 大部份的市區經已受到市區老化問題的困擾 - 殘舊建築物、擠塞、環境惡劣、土地使用率過高或偏低 - 並須要進行市區重建。

3. 但是，市區重建是一項需要長時間和大量資源的工作。重建不單是把殘舊的建築物翻新或拆卸重建，而且是須要發展支援的基建設施，例如道路、公共設施及污水處理設施等。由於這工作牽涉的問題廣大深遠，以及政府在工務計劃及其他方面的承擔，全面推行市區重建必需一段很長的時間。

市區重建的目標

4. 雖然市區重建的定義很難清楚界定，但一般來說，都涉及相當大規模的市區重整，而不是零星地重建個別建築物或設置特定設施。重建目標包括：

- (a) 透過提供更多遊憩用地、社區及其他設施來改善市區環境和基建設施；
- (b) 改善市區規劃、道路網絡和其他基建設施；
- (c) 取代或翻新殘舊建築物；
- (d) 更有效地運用土地；
- (e) 降低樓宇和人口密度，以期減低對交通及其他基建設施構成過大的壓力；

(f) 提供土地作各種用途，例如建屋；及

(g) 重建某一特定地帶，由於毗鄰地方物業價值獲得提升，而今私人重建更為可行，藉此鼓勵私人發展商加速重建工作。

5. 這些目標不是經常互相配合的。例如(d)項及(e)項可能會互相矛盾，雖然更有效運用土地並不一定代表增加發展的密度。市區重建的目標是長遠持久的，今天進行的重建工程或許日後也須要再進行重建。

市區重建的困難

6. 市區重建有三個基本困難：

(a) 徵集土地 - 收集零星土地及涉及眾多業權的個別物業，成為面積較大而又可供全面重建的用地；

(b) 安置問題 - 需要安置受重建影響的居民及商戶；及

(c) 可行性 - 重建物業的市值不是經常足以支付徵收現時物業、安置及發展所需的費用（請參看下文第9段）。

7. 徵集土地的困難是由於很多多層大廈的單位都屬個別業主所有，任何人士有意重建，均須徵集許多個別法定業權。即使能徵集大部份業權，但只要功虧一簣，重建計劃將無法推行。在此情況下，大規模重建計劃便會變得困難和須承擔財務風險了。

8. 許多時候，市區重建的其中一項最棘手的問題便是安置舊建築物內的租客。通常，業主會在經過艱難而冗長的協商過程後，把物業以滿意的價格售予發展商。某些業主會出售交吉物業，但許多卻不會。因此，發展商要收樓便須與租客磋商交吉條件。根據《業主與租客（綜合）條例》，發展商須付予租客最基本的補償金額，但發展商為求順利清拆，通常會給予較最基本補償為高的數額，不過，租客通常都難以用原本的租金數額租到另一住宅。隨著舊建築物不斷重建，租金不斷上升，故低租金單位越來越少，而低收入的租客或會被逼遷離市區，且在某些情況下，居民因須遷離家庭、社區及工作地點而陷入困境。要求把這類居民原區安置於資助出租單位的壓力亦日益增加。

9. 由於層數較少可供重建的樓宇越來越少，而重建的焦點亦轉移到層數較多的樓宇之上，因此可行性問題越來越嚴重。收購和安置這類樓宇居民的費用較高，而從重建所得的發展利潤則較少。目前有些面積龐大的地帶須要進行市區重建，但由於需要降低發展密度，令到其發展潛質不足以彌補成本（更不要說產生利潤）。其實，在某些情況下，如將土地改為更有價值的用途（例如由住宅改為商用），及改善樓宇質素，或可提高計劃的可行性。不過，上述更改若廣泛推行，便會造成大量市民可負擔的市區樓宇單位被商業樓宇或貴價住宅單位所取代的局面。

市區重建代理

10. 本港有數個機構現時或過去均曾擔當市區重建代理的角色 -

- (a) 一直以來，大部分的市區重建計劃都是由私人發展商所承擔。這些計劃很明顯是為賺取利潤，因此，發展密度會很可能被提高，而不是減低。同時，私人發展計劃的規模相對地較小，而且通常是集中興建單一建築物，對規劃設計及基本建設改善不大。不過，私人機構的貢獻亦不容忽視。據估計，近年有超過一半的新落成私人單位是由私人重建計劃產生的；
- (b) 土地發展公司於1988年成立，是第一個專責市區重建的代理機構。政府只給予土地發展公司有限的資助（1億元貸款作為最初的運作經費），《土地發展公司條例》使土地發展公司可以獲取政府的收地權力，惟必須在進行徵收受計劃影響的物業時，已採取一切合理程序，包括以公平合理的價錢商討收購該物業。能取得收地權對土地發展公司的運作很重要，亦使其能吸引私人資源參與市區重建計劃；及
- (c) 房屋協會亦曾經推行市區改善計劃。這些計劃規模較小，集中在市區提供更多質素較佳的房屋，而並非進行綜合市區重建。不過，一般來說，這些計劃對市區重建都有重要的貢獻。

建議

11. 第12至31段的建議是為了達致第4段所列的目標及解決已發現的問題而提出的。所有有關土地發展公司計劃的建議，只適用於在採取新安排後才開始的新計劃。進行中的計劃，仍會根據現有的安排繼續進行。

徵集土地

增加直接收購價

12. 在土地發展公司的計劃中，其中一個方便徵集土地的方法是把最初的收購價增加至高於市價。土地發展公司已開始採用這方法，而且成績令人鼓舞。我們建議繼續採用這種做法。

收回土地

13. 由於業權問題及業主不時有過高的期望（他們以其物業的重建潛力而不是以其目前的賣價來衡量物業的價值），因此雖然增加收購價有助於徵集土地，但仍不能完全解決問題。唯一能確保可以徵集土地的方法是強制收回無法收購的物業。

14. 雖然強制收回土地需要大量資源、時間，且具爭議性，但為要加快市區重建，採用這方法是無可避免的。我們建議繼續為土地發展公司的計劃進行收地。

土地發展公司推動私人計劃

15. 目前，大部分土地發展公司的計劃都是與私人發展商合作的。有關方面曾提出問題：在土地發展公司財政狀況日益鞏固，而將來更能獨立進行發展計劃的情況下，該公司日後是否應繼續現時的做法？

16. 不過，完全禁止土地發展公司與私人機構合作是不正確的，私人機構的財力及其他資源對市區重建的幫助很大。因此，我們建議土地發展公司應在自行進行計劃的同時，不應只作為這些私人計劃的支持者，而應增強促進私人重建計劃方面所扮演的角色。當發展商的計劃能帶來重大規劃利益，卻不能收購所有有關物業時，該發展商應可接觸土地發展公司，進行合作計劃。發展商須資助土地發展公司以商討方式及正常的安置計劃收購餘下的物業。土地發展公司可從發展商的資本、其他資源及與發展商分擔財務風險中得益。政府會訂定土地發展公司接受計劃的標準，及由土地發展公司董事局中的政府官員，確保有關標準獲得切實執行。《土地發展公司條例》內有關收回土地的管制將繼續適用。

業主參與重建計劃

17. 一直以來，我們都建議讓業主參與重建計劃，以達成土地徵集作重建的目的。論點在於由業主聯合起來，每人付出本身物業的價值，待重建完畢，各自按比例收回利潤。業主參與重建計劃有多個優點：

- (a) 減低直接收購物業的需要，因而減少強制收地的需要；
- (b) 容許業主分享重建的利潤，有助於消除對重建計劃的抗拒；及
- (c) 有助於分散重建計劃的財務風險。

18. 不過，這項構思付諸實行也有多個缺點：

- (a) 要說服一群個別業主同意重建，或他們應獲取利潤的比例，並不容易；
- (b) 業主可分享重建計劃的利潤，但另一方面亦必須按比例承擔財務上的風險。對小業主來說，這風險可能相當重大；
- (c) 個別參與計劃的業主一般會成為重建公司的小股東，故對於如何進行重建，不會有有效的發言權；及
- (d) 除非參與有關計劃的業主眾多，或參與計劃的業主人數較小但控制大部份須要重建的物業，否則，第17段所列的優點將無法達致。

19. 土地發展公司曾試用這方案，但並不成功。雖然這與建議的參與重建條件有關。不過，政府仍然鼓勵土地發展公司在將來的重建計劃中，應繼續慎重考慮容許業主參與發展，作為收購或收地以外的其他徵集土地方法。

20. 在香港，要最有效地推行業主參與計劃，最好是和較大的業主合作，並由土地發展公司作促成人。倘若數名大業主已擁有所需的物業的一定比例，可考慮邀請他們成立一間以土地發展公司為首的聯營公司。土地發展公司將協助徵收餘下所需的物業及安排遷置事宜。我們亦可考慮為受影響的住宅樓宇業主在另一座樓宇提供安置單位，或在計劃落成後，用經重建的樓宇安置他們，以代替收地、收購及參與計劃等方法。

遷置

21. 遷置問題包括住宅和商業樓宇。商戶所遇到的困難與住宅樓宇住戶相似，因為廉價樓宇漸少，他們未必能夠負擔遷入新建成的商廈內，即使業主商戶亦未必能夠用買價或所得的補償獲得遷置。故此，我們建議在每項市區重建計劃中，都應提供不同的選擇方案，包括由發展商以現金或實際安置的方式補償，使受影響人士可另行購買或租賃樓宇，或結束營業等。

住宅樓宇租戶 安置

22. 把受重建計劃影響的租戶安置到資助單位的需求越來越大，但這沒有可能全面實施。這樣做須大大擴充公共房屋計劃。故此，土地發展公司和私人發展商都應繼續給予現金補償來代替安置。不過，要獲得公眾接納重建計劃，必須擴大為受影響住戶安排公屋安置的範圍。現建議以下兩個辦法：

由房屋協會提供安置

23. 過去，房屋協會曾自行承擔市區改善計劃，並提供安置房屋。將來安置受土地發展公司重建計劃影響人士的工作，可由房屋協會擔任，並且負責安置單位的長期管理工作。為使這項建議能夠實行，必須向房屋協會以房協的一般批地條款批出額外土地，為受土地發展公司重建計劃影響的人士提供安置房屋。土地發展公司須繳付地價及建造費用。受土地發展公司重建計劃影響的人士如有特殊理由或渴望遷往另一區域，應盡量讓他們選擇位於不同地點的房屋協會屬下的房屋。縱使不能一定可以這樣做，亦應在某程度上滿足住戶希望獲得在原居處附近安置的要求。

由土地發展公司安置

24. 土地發展公司與房屋協會依照第23段的合作程度，須視乎房屋協會的資源，以及房協本身計劃的負擔。房屋協會的其他工作，（包括夾心階層房屋計劃）不應受到影響將是一項先決條件。要是房屋協會不能完全應付土地發展公司計劃的需求，土地發展公司將須按照目前的做法，繼續為受影響人士提供安置。倘若如此，我們建議為此目的而撥出的土地，撥地條件應與給予房屋協會的相同，但須規定在該等土地興建的樓宇，只能用作安置受土地發展公司單獨推行的重建計劃影響的人士。

現金補償

25. 受私人重建計劃影響的住宅樓宇租戶受到《業主與租客（綜合）條例》的保障，按照現時規定，他們可獲得應課差餉租值1.7倍的補償，這是法定的最低金額，但為了順利取得交吉樓宇，雙方或會達成協議，提供較高的金額補償。增加法定補償金額會帶來一個危機，可能削弱某些計劃的可行性。而且，一些發展商或會為了避免付出昂貴金額而採用一些違法的方法，來取得交吉的樓宇。不過，實際上，發展商亦經常支付高於《業主與租客（綜合）條例》所規定的最低金額。故此，現建議應提高為較小單位根據《業主與租客（綜合）條例》所提供的法定補償金額，但整體的補償須有一個最高限額。

26. 土地發展公司重建計劃應保留現金補償，作為一項選擇方案。有些受影響的住戶並不需要安置，並願意接受現金，以補償須搬遷及另租樓宇的不便。

商業租戶／業主商戶

27. 在私人重建計劃中，發展商以商業條件與商業租戶／業主商戶磋商補償問題。現時為土地發展公司及房屋協會的重建計劃進行收地，補償商業損失的特惠津貼及遷置條件，並不足以使清拆樓宇進行重建的工作順利進行。經營小本生意的商業租戶／業主商戶辯稱他們因無法負擔遷址帶來的財政負荷而往往因重建而結束營業。有些設在舊樓的店舖只能在廉價鋪位勉強維持。故此，要政府津貼這些不可行的生意，是沒有意義的。

28. 我們需要的是一個為商業租戶／業主商戶提供選擇的機制。可能的選擇包括 -

(a) 除根據《收回官地條例》所給予的法定補償外，提供特惠津貼，使他們能夠 -

- (i) 另租店舖；或
- (ii) 結束營業；或

(b) 免息貸款，提供部份資本投資金額（百分比或金額容後決定），協助開創一項與現有生意規模相若的新生意。

29. 對於非法佔用這些舊樓宇內或附近地方的非正規商戶，或可為他們提供一項類似但金額較小的補償計劃。雖然這些商戶沒有接受補償的法定權益，但是樓宇清拆重建計劃可能會令他們無以為生。倘若不獲補償，他們會被迫結業而面臨困境。上述各項建議的細則及對資源的影響須要進一步審慎研究制定。

30. 我們亦鼓勵土地發展公司採用類似住宅樓宇的安置辦法，即在重建樓宇內或其他商業區內提供以鋪換鋪的方式給予補償。這建議是否可行，須視乎是否有合適的店鋪。我們鼓勵土地發展公司在可能的範圍內提供更多店鋪，以配合這個需要。

可行性問題

31. 由於較高密度樓宇老化和已屆須要重建階段，以致可行性問題越來越嚴重。雖然如此，土地發展公司和私人發展商仍有基於商業基礎進行重建的空間（即使包括上文概述的提高收購價和津貼）。不過，有些計劃確實難以可行，故需採取一些方法來處理這些情況。有人建議土地發展公司的重建計劃應可嘗試「連繫地盤」的方法，即若一幅用地因各種因素而不能獨立重建（例如需要設置更多更好的社區設施等），便可與另一幅可行的用地連合起來發展。土地發展公司將須發展兩幅用地，以一幅用地的利潤來補貼另一幅用地。可行用地的部份發展可用來遷置不可行用地內原來的居民和商戶，而餘下的發展則用來產生盈餘，以支持另一用地的發展。我們提議在現時這方案只可適用於土地發展公司。

政府資源

32. 上述建議的目的是利用土地發展公司和房屋協會來促進市區重建，雖然這樣，政府仍將扮演重要角色，特別是透過工務計劃。如上文第3段所述，市區重建過程將須由建設基礎設施作支持，例如社區及公共交通設施等。因此，政府為工務計劃撥出所需資源的能力，會在某一程度上決定了市區重建的步伐和範圍。

總 結

33. 市區重建問題並沒有即時可以解決的良方。本文件列出的建議旨在促進及加快市區重建計劃及將之引進到下一個世紀，以期改善市區環境、加強規劃及設置基建設施，在更有效運用未發展土地的同時，酌量地減低發展密度，以及增進房屋的數量和水準。這些建議的目的是盡量利用政府和私營機構的資源，使能有足夠的靈活性，提供一系列機制，供具有不同需要及環境的各類工程應用。這些建議亦同時直接針對上文第6段所提到的問題。總而言之，建議的目的是盡量達致公平合理，以期在整體社會的利益和那些受市區重建影響的人士的利益之間取得平衡。

34. 我們歡迎市民及對此有興趣的團體發表意見。意見請於1995年10月15日前寄交中環花園道美利大廈20樓規劃環境地政科。

規劃環境地政科

1995年7月