

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

本文件匯報《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

《市區重建策略》檢討的市區更新政策研究
香港大學研究隊進度報告
(截至 2008 年 12 月 31 日)

考察

1. 研究隊由 2008 年 10 月 12 日至 11 月 14 日期間先後前往台北(10 月 12 至 17 日)、首爾(10 月 14 至 18 日)、新加坡(10 月 29 至 31 日)、廣州(11 月 6 至 7 日)、東京(11 月 9 至 12 日)及上海(11 月 12 至 14 日)等 6 個選定城市進行考察。
2. 研究隊物色了超過 50 名人士，在考察當地訪問了他們。這些人士來自政府部門、公共機構、大專院校和非政府組織，並與土地政策、市區更新及文物保育等範疇有關。其餘接受訪問的人士還包括受研究項目的重建發展過程影響的居民與店鋪擁有人。
3. 得到當地政府部門及非政府組織的協助，研究隊得以在各個選定城市物色到最少一個市區重建發展項目和一個文物保育項目，並進行考察。在考察的 24 個項目中，13 個是重建發展項目，11 個是文物保育項目。
4. 事實上，研究隊考察部分重建發展項目時亦同時研究其樓宇復修、舊區活化及文物保育等元素。
5. 正如上文所述，我們的考察包括重建發展項目和文物保育項目。但在新加坡，研究隊的考察重點聚焦在文物保育方面，因為新加坡的私人參與重建發展相對上有限，當地大多是重建發展工業或商業地帶。在新加坡重建發展的公共房屋佔當地整體房屋 85%，而這個課題與現時的研究重點沒有太大關連。直至最近，那些在七十年代業權分拆的發展項目因日漸「老化」，當地才逐漸有私人參與重建發展住宅地帶。
6. 研究隊考察各個城市及研究各選定的項目案例時曾探討以下事項：

制度架構

- 制訂與落實市區更新政策的制度安排。
- 執行機構及其委員會成員組合以至向公眾負責等事宜的法定及執行權力。
- 就規劃與發展而言有關土地擁有權／租住權的土地法例與管理；收購物業或收地的政策方向和權力。
- 補償及重新安置政策

市區更新模式／方法

- 市區更新的財政模式、執行機構的財政安排及其他財政工具(例如提供稅項寬免或稅務優惠)。
- 對各個市區更新範疇(例如重建發展、樓宇復修、舊區活化和文物保育)賦予不同程度的重視。
- 公營部門(規劃者／協作人／發展商等)、商界、非政府組織及其他受影響機構的角色。
- 各個市區更新範疇在推展項目、社會參與及融資等方面所採用的方式。
- 各個市區更新範疇的推展方式(例如以自願／法定方式推行)。
- 社會影響評估的採用。
- 在文物保育範疇處理發展潛質或發展權的方法。

社會參與

- 社會參與過程(以法定／非法定形式進行)。
- 擬訂市區更新項目的內容、模式、土地用途、保育、發展密度及規模的社會參與過程。

市區更新研討會

7. 研究隊除協助市區重建局籌辦在 2008 年 12 月 15 日舉行的「市區更新的模式與挑戰－亞洲經驗分享研討會」外，亦協助邀請海外講者。由於東京與新加坡的受邀講者均未能出席研討會，研究隊的徐永德博士與羅致光博士拔刀相助，在研討會上發表他們有關東京和新加坡的部分研究結果。
8. 羅致光博士亦代表研究隊在研討會上發表研究隊參考其他亞洲城市後所得的初步構想。

研究報告

9. 研究隊已就海外城市研究報告擬備各章的工作擬稿，現正改善和潤飾有關內容。研究隊根據首爾、台北、上海和廣州受邀講者所發表的研究心得，現正進一步完善各章節擬稿，報告預期在 2009 年 1 月底完成。

10. 經與發展局及市建局進行討論後，研究隊同意擬備一份有關英國倫敦南岸的市區更新文件。羅致光博士已在 2008 年 12 月 10 至 12 日前往倫敦考察，在履行他在英國的學術職務後與部分學術界人士和持份者，包括僱主團體、社區組織、國會相關議員和部分居民會面。



《市區重建策略》檢討

公眾諮詢

顧問服務

進度報告

世聯顧問有限公司

2008 年 12 月 31 日

1. 引言

- 1.1 繼提交初議報告及進度報告(一)並上載《市區重建策略》檢討網站後，這份進度報告就截至 2008 年 12 月 31 日的各項相關發展及項目提供最新發展情況。
- 1.2 我們會繼續以初議報告的形式匯報最新的進度，即把有關活動分為兩部分：(a)招標文件所指定的活動(下稱「標準項目」)；以及(b)世聯顧問有限公司(世聯)建議的創新和增值項目(下稱「創新項目」)。

2. 標準項目

2.1 聚焦小組討論

2.1.1 我們與發展局及市區重建局(市建局)協定，把構想階段舉行的聚焦小組討論會增至 20 節，至今已舉辦了 18 節。獲邀嘉賓包括學術和專業團體、關注團體、商界人士、受影響人士、政界人士、公眾人士、法定及諮詢團體，以及公共機構。

2.1.2 18 個已舉行的聚焦小組討論會的出席人士包括下述人士：

- ◆ 學者及專業人士(科學及工程範疇) - 建築師、規劃師、工程師、測量師等
- ◆ 學者及專業人士(人文藝術範疇) - 社會工作者、文化藝術的代表、歷史學家等
- ◆ 關注團體 - 政策研究中心、環保組織、保育團體
- ◆ 關注團體 - 地區組織(兩節討論會)

- ◆ 關注團體 - 以英語進行討論
- ◆ 商界人士 - 發展商、香港總商會
- ◆ 受影響人士 - 業主與租戶／關注團體(兩節討論會)
- ◆ 政治團體 - 區議會(兩節討論會)
- ◆ 公眾／關注團體
- ◆ 市建局分區諮詢委員會
- ◆ 商界人士 - 零售商、小販、運輸界等
- ◆ 與市區更新事宜有關的專業團體與組織，包括香港建築師學會、香港房屋委員會、香港房屋協會和土地及建設諮詢委員會

2.1.3 18 節討論會的平均參加人數為 16 人(包括列席公眾人士)、《市區重建策略》檢討督導委員會(督導委員會)成員及來自發展局、市建局及政策研究顧問的代表亦有列席這些由世聯主持的聚焦小組和討論會。應邀／登記出席的參加人數由 3 至 22 人不等。此外，18 節討論會亦有其他人士即場參加(最多 10 人)。

2.1.4 除首 7 次聚焦小組討論會由傳媒人林旭華先生和李錦洪先生主持外，其餘的聚焦小組和討論會則由公眾參與顧問麥黃小珍女士(世聯的行政總裁)主持，並由陳祖為教授和袁建國先生(世聯團隊的資深成員並曾擔任政治新聞編輯)協助。陳教授及袁先生分別協助主持一節討論會。

2.1.5 聚焦小組討論會就有關《市區重建策略》檢討所討論的主要事項，已摘錄於載述主要事項的文件中。

2.1.6 各聚焦小組討論會的記錄摘要一俟準備就緒，便會上

載網站。

2.2 公眾提交的意見

2.2.1 此外，亦有公眾人士把意見直接送交有關當局，或透過《市區重建策略》網站發表對《市區重建策略》檢討的意見。他們的意見與聚焦小組討論會上討論的意見頗為相若。

2.3 宣傳短片

2.3.1 在 2008 年 12 月 9 日首次播出電視宣傳短片及電台宣傳聲帶，有關短片和聲帶會播放至月底。

2.4 「市區更新的模式與挑戰 - 亞洲經驗分享研討會」

2.4.1 上述研討會在 12 月 15 日舉行，多位海外專家及執業者應邀出席，與本港持份者分享有關 6 個亞洲城市，即新加坡、東京、首爾、台北、上海及廣州在市區更新方面的經驗。

2.4.2 作為公眾參與顧問的世聯亦有在場參與蒐集有關《市區重建策略》檢討的公眾意見。是次研討會蒐集所得的意見與聚焦小組討論會上或公眾發表的意見一致。

2.5 改善網站

2.5.1 網站在 2008 年 12 月 10 日進行改善工作，自改善網站後，公眾在網上論壇留言的次數大致上有所上升。

2.6 海外考察

2.6.1 為了深入了解其他城市如何進行市區更新，世聯會為應邀參與人士統籌前往選定城市的海外考察。

2.6.2 政策研究顧問建議在 2009 年二月和三月考察東京和

上海。發展局已發出邀請函，而世聯亦會相應進行聯絡工作。

2.7 《市區重建策略》檢討巡迴展覽

2.7.1 在「公眾參與」階段，我們將在全港進行一連串的巡迴展覽，介紹現行的《市區重建策略》及對 6 個亞洲城市的研究結果。

2.7.2 巡迴展覽將於 2009 年 4 月至 11 月進行，預備工作正進行得如火如荼。我們計劃巡迴展覽將與公眾論壇及專題討論配合進行，以發揮最大的效力。在展覽場地將會安裝攝錄機，讓發表意見變得更容易、更有趣。在週末，我們或會擺設茶座，讓那些有意表達意見的訪客可以坐下來把意見寫下，以及有更多時間交談。在巡迴展覽現場，亦將會進行抽樣調查／訪問。

2.8 公眾論壇及專題討論

2.8.1 我們將在「公眾參與」階段舉行公眾論壇，並藉著在「構想」階段所制訂的議程，讓公眾人士可參與討論與《市區重建策略》檢討有關的事宜。

2.8.2 這方面的規劃及初步預備工作已經展開，並預期於 2009 年 5 月至 12 月期間舉行。

3. 創新項目

3.1 伙伴機構

3.1.1 制訂「伙伴機構項目」旨在擴闊接觸層面，推動公眾在「公眾參與」階段積極參與《市區重建策略》檢討的討論。本項目由世聯顧問提出，並已作出修訂，以符合督導委員會的建議，使接觸面更為全面。

3.1.2 本項目已在 12 月中開始推行。為鼓勵參與，我們分別向區議會、專業團體、專上院校及中學發出邀請信。項目詳情已上載《市區重建策略》檢討網站。

3.1.3 宣傳方面，我們亦已與香港教育城作出安排，香港教育城的網站會附有《市區重建策略》檢討的網站連結。我們已於 2008 年 12 月 12 日發出新聞稿，公布這個項目。

3.1.4 我們會安排日後的宣傳，以引起及維持傳媒／持份者對是項檢討工作的興趣。

3.2 傳媒 - 電台

3.2.1 我們現正敲定與電台的簽約安排，準備在第 2 階段(公眾參與階段)播放宣傳及教育聲帶(每段 90 秒)，以及每個長 30 分鐘的電台節目。有關節目暫定於 2009 年 3 月至 7 月期間播放。

3.3 「電腦網上遊戲」

3.3.1 我們正進行有關製作網上遊戲的招標工作，藉以吸引年青一代。

3.4 匯意坊

3.4.1 我們正進行這項嶄新的試驗計劃，以促進公眾更積極參與。首間匯意坊將設於灣仔太原街，預計於 2009 年 2 月開設。

3.4.2 匯意坊將是一個供社區人士分享及交流意見的地方。設立匯意坊的目的是擴闊接觸層面，並提供一個較為長期的地點供公眾參與《市區重建策略》檢討的討論。匯意坊提供場地給伙伴機構舉行活動，其他機構也可

申請使用匯意坊未有編排活動的時間，舉辦與《市區重建策略》檢討有關的活動。

3.4.3 匯意坊的開放時間計劃為逢星期二至星期日由早上 11 時至晚上 9 時。我們將聘請一名全職人員和一名兼職人員，負責匯意坊的日常運作。

3.4.4 世聯顧問正為其他有興趣使用匯意坊的機構制訂指引，並會制訂活動計劃表，讓各方均得悉將會在該處舉行的活動。有關指引及活動時間的資料將上載網站，供公眾查閱。

X X X