

## 居民主導 成果共享 市區更新策略研究報告

### 行政撮要

1. 市區重建只是全港發展策略以至本港整體發展的一個組成部份，因此特區政府應採取宏觀的視野，訂定更全面的政策框架，冀能為市區更生以至全港發展制訂整全的策略，包括：

- 檢討及修訂全港發展策略，調整都會核心及新界地區的發展密度；
- 改善對建築環境的規範管制，以改善地產物業發展對城市環境的負面影響，俾能提高整體生活質素；
- 確立「居民主導為綱、樓宇復修優先、共享更生成果」的市區更新策略及相關政策配套措施；
- 調整市區重建局「4R」任務。

2. 廣泛而真摯的公眾參與是體現市區更生過程中「居民主導」作用的關鍵所在。整體社會，特別是社區層面以至個別業主居民的參與，對釐定復修還是重建，共建和諧社區是至關重要的。若要公眾參取得具體成果，須具備以下幾項安排：

- 在地區層面組成可持續發展議會，按《在地二十一世紀議程》的設計進行地區性願景構思工作；
- 公眾參與的議題應涵蓋傾向重建還是復修、古蹟與社區網絡保育等敏感議題；
- 從公眾參與過程滙集的意見應獲得尊重和肯定，成為未來規劃的關鍵考慮因素；
- 公眾參與的終極目標是鼓勵業主及住戶以主人翁身份參與樓宇復修甚至舊區重建。

3. 市建局「4R」策略的優次須予以調整，復修應置於最重要的位置。特區政府也應制訂整全的樓宇復修計劃，以確保所有樓宇接受定期檢查，不會因沒錢或沒有能力管理修葺工程而不復修樓宇，及復修後有基本的樓宇管理及保養。具體政策措施包括：

- 盡速完成「強制驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」的立法工作，及落實有關配套措施；
- 整合現時由房協和市建局提供的資助計劃、政府的樓宇更新大行動和擬設立的強制驗樓計劃的相關資助，釐清各自的資助對象。樓宇更新大行動應限於資助那些在強制驗樓計劃下被確認為「有問題」但缺乏管理工程能力的樓宇；

- 屋宇署應提升管理復修樓宇項目的能力，幫助那些無法自行管理維修工程的業主；
  - 協助設立業主立案法團或其他物業管理機制，以改善樓宇管理保養工作，這有助降低建築物出現嚴重破損的機會。
4. 舊區舊樓重建必須妥善處理誰人受惠這核心問題，業主組成「重建合作社」可以體現「居民主導」原則，及有效照顧業主、住戶，以至社會多方面的需要。「重建合作社」的特點包括以下幾方面：
- 業主集體選定「合作重建」方案，監督項目實施，擁有重建股權；
  - 業主集體承擔重建風險，分享重建成果；
  - 個別業主有多元化選擇，例如：提前出售重建股權以套取現金、分享重建利潤、預選樓換樓及舖換舖；
  - 個別住戶可從「合作重建」方案中獲得補償；
  - 政府支持維護社區網絡。
5. 新的重建模式須能兼顧業主任戶以至社會整體利益，同時具有可持續的商業模式，才能在公營及私營重建模式以外創出一條新途徑。「重建合作社」的營運模式概要如下：
- 居民主導、政府促成：業戶集體決定是否重建及選擇重建方案，政府透過重建協作機構資助重建計劃；
  - 環境優先、公益先行：按照可持續發展原則擬定重建方案；以降低地積比率為主，彈性安排地積比率以提供資源滿足社會公益需要；優化規劃設計，改善建築環境；
  - 全面兼顧、社區支援：照顧社區影響、對弱勢住戶提供支援、保存社區網絡、維護地區經濟；
  - 重建協作機構於重建項目完成後，可向業主收取服務費用，但不排除按完成重建項目數量向政府索取資助。
6. 市建局、房協或新設立的重建協作機構在「居民主導」的前提下，協助推行「重建合作社」模式，其具體工作包括：
- 對選定舊區按國際標準進行社會影響評估；
  - 協助業主建立互信及構建網絡，為成立「重建合作社」鋪路；
  - 按照環境優先原則制定「合作重建」方案，供業主選擇；
  - 如有必要，以法定收購權作為輔助「合作重建」的工具，或安排融資及財務管理等。
7. 市建局的職責範圍應進行策略性調整，只有限度負責保育重建區文物古蹟的工作。

8. 區議會比市建局更適合處理市區活化問題。為此，特區政府應賦予區議會更多權力及資源，包括：

- 讓區議會擁有由非公務員隊伍組成的獨立秘書處；
- 整合所有小型工程的資源以推動活化計劃；
- 每一個區議會應擁有自己的規劃師或相關專業人士，協助制訂更能切合社區需要及可行的發展計劃。

9. 市區重建局應改名為市區更新局，以體現其工作方向及工作方式的轉變，日後工作重點應放在樓宇復修及重建兩個方面，在樓宇復修方面扮演支援者角色，提供財政資源、項目監督方面的支援，在市區重建方面則扮演促進者的角色，協助貫徹居民主導、環境優先、公益先行原則。

10. 市區重建會加重市區發展密度及壓力，只有透過調整全港發展佈局，特別是正面處理都會區與周邊地區（尤其是新界地區）的空間發展失衡，問題才能徹底解決。特區政府應考慮採取比較分散的土地利用模式，有限度改變新界地區《分區計劃大綱圖》所規限的土地用途，把更多社會和經濟活動和人口從都會區遷至新界，更致力提升新界地區的經濟活力及就業機會，從而減輕市區的壓力。其中一個值得深入探討的方向，是本智庫建議的「副都市中心」策略。

公共專業聯盟

2009年12月

## 市區更新策略補充方案

1. 市區重建策略檢討進入「建立共識」階段，近日發表了《公眾意見總結及展望文件》（以下簡稱《公眾意見文件》）。公共專業聯盟一直跟進市區更新策略檢討，並在去年 12 月發表題為《居民主導 成果共享—市區更新策略研究報告》，希望特區政府能確立「居民主導為綱、樓宇復修優先、共享更生成果」的市區更新策略及相關政策配套措施。
2. 本智庫認為《公眾意見文件》勾畫的新策略藍圖有頗多不足之處，主要問題包括：未能涵蓋市區更新的主要政策範疇、未能體現社會可持續性、未能有效化解重建利益分配的矛盾、未能採用參與式規劃以體現「以民為本」原則等。以下是本智庫對《公眾意見文件》較詳細的回應。

### I. 願景

3. 誠如《公眾意見文件》指出，市區更新的執行者不限於市區重建局（以下簡稱市建局），還應包括相關的政策局/部門、區議會、公營機構、私營部門、個別業主、專業人士及非政府機構，因此**擬議的市區更新策略不應限於市建局的未來業務策略，其他方面則含糊其詞。**
4. **市區更新策略的涵蓋範圍更應擴及昔日市建局 4R 以外的政策措施，包括：**
  - 特區政府應制訂一套整全的保育政策，設立專責機制，以平衡發展和保育兩者之間的矛盾，市建局只負責重建範圍內值得保育的古蹟；
  - 改善市區建築環境，利用可持續發展委員會進行相關檢討的機會，針對私人發展商近年在設計房屋時肆意利用規劃準則與指引的灰色地帶的流弊，以矯正地積比率過高、樓宇造成屏風效應等問題；
  - 特區政府應讓地方行政擴權。
5. 可持續發展的理念強調追求經濟發展的同時，需兼顧環境質素及社會平等。《公眾意見文件》著墨最多的是市區重建，顯示市區更新的主要作用仍是配合發展需要提供更多土地。基於此，**擬議的市區更新策略應涵蓋市區更新各方面的策略，包括市區整體環境質素、私營部門的角色與責任等，及保障社會平等的目標，例如：適當平衡社會整體與原業主租客的利益、保障少數人的權益、避免商業集團霸佔更新的成果等；更重要的是要羅列具體政策措施，俾使可持續發展的理想得以全面貫徹執行。**

6. 市區更新還需妥善解決「為誰更新」的問題。過去的市區重建模式嚴重削弱社會資本，重建戶的居住環境無大改善，社會網絡卻被重建摧殘得支離破碎；市區重建更被批評破壞城市環境，甚至蒙上助紂為虐、協助地產商掠奪民產的惡名。擬議的市區更新策略宜適當平衡社會整體與原業主租客的利益，既要保障少數人的權益，更要避免商業集團霸佔更新的利益，同時要兼顧市區的整體環境。

## II. 復修為先：不夠徹底

7. 發展局雖然啟動了「強制驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」的立法程序，及維持現有的樓宇復修資助及貸款計劃，卻未能為市區樓宇殘破問題提供徹底解決方法。根據民政事務總署的估計，現時約有七千棟「三無樓宇」，<sup>1</sup>土瓜灣塌樓後政府部門巡查了約四千棟五十年樓齡以上的舊樓，及把其中六百棟有維修需要的樓宇納入樓宇更新大行動，故這類樓宇種狀況不明的起碼有三千棟，更重要的是這些樓宇欠缺管理，破損速度相當迅速，但政府並無完整對策。為了貫徹「復修優先」原則，本智庫建議：

- 樓宇更新大行動新增撥款，應主要用於資助那些缺乏管理工程能力的樓宇；
- 針對樓宇失修與物業管理的關係，協助設立業主立案法團或其他物業管理機制，以改善樓宇管理保養工作，及負責進行定期樓宇維修工作；<sup>2</sup>
- 協助樓宇復修是市建局兩大主要任務之一。

## III. 民主化的地區規劃平台

8. 《公眾意見文件》建議設立市區更新諮詢平台（以下簡稱諮詢平台），成員由於是政府委任，因此與文件中倡議的「以民為本」及「由下而上」原則截然違背，顯而易見的是空降的專業人士對地區缺乏認識，所謂地區人士也缺乏廣泛的認受性，只是政府指派的代表而已！更惡劣的是，新組織竟然沒有業主及居民代表，其代表性較目前的分區諮詢委員會更差。為了體現民主規劃原則，構思中的諮詢平台宜作以下根本性改革：

- 每個諮詢平台的覆蓋範圍為兩個區議會；

<sup>1</sup> 「三無」樓宇是指一些沒有聘請物業管理公司、沒有成立業主立案法團或其他居民組織的樓宇；見〈民政事務局長出席2010年地方行政高峰會第二場地區論壇致辭全文〉，《新聞公報》，2010年6月15日。

<sup>2</sup> 參看公共專業聯盟：《居民主導 成果共享—市區更新策略研究報告》，2009年12月，第IV章第C節。

- 成員包括 10 名民選委員；由民選委員委任 3 名居民代表、3 名專業人士（規劃師、社工等）；
- 主要工作包括：主持地區性公共參與（engagement）活動以廣集市民意見、策劃及督導社區影響評估、綜合市民對地區規劃的意見提出分區計劃大綱圖（OZP）修改建議；
- 擁有獨立的秘書處、社工隊及財政來源。

#### IV. 市建局的角色與市場定位

9. 市建局應集中從事復修及重建兩項（即 2R）工作，在特殊情況下，可參與重建區內的活化及保育項目。活化及保育不納入機構的主要使命及任務，是要突顯兩者並非市建局的主業。
10. 《公眾意見文件》曾兩度提及重建價值並非揀選重建區域的關鍵因素，其具體的表述如下：
  - 在市建局執行重建項目的模式一節強調：「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」；
  - 在補償業主政策時再度申明：「由市建局執行的重建項目，不涉及地段的重建價值」。
11. 市建局放棄具高度重建價值的項目，明顯地背離了過去盈利至上的重建策略，是重大的策略性轉變，目前的表述方式過於簡略，難以使公眾明瞭對市區更新及重建方向的影響，及其與補償安排的政策邏輯。市建局應清楚交代該局的業務及市場定位，說明市建局正式退出商業性重建，日後專注於社會性重建，致力改善舊區樓宇殘破問題。當然，市建局可能基於樓宇狀況或業主的的要求而參與個別「有重建價值」的重建項目，而這些項目應該採取業主參與模式進行。
12. 市建局擬建樓宇的類型宜定位在居屋或夾屋的水平。既然市建局主要從事社會性重建，所負責的並非具高度重建價值的地區，為顧及重建區周遭的環境，該等樓宇也不會大幅度「發水」，因此重建後的樓宇價值不會暴升，這有助縮窄與業主就補償預期的矛盾。新樓宇與重建前的社會經濟水平比較接近，從而使原業主商戶居民較易返回原區居住，保留社區網絡及社區經濟。



## V. 賠償方案及業主參與重建

13. 理想的「樓換樓」方案必須具備幾個關鍵因素，才能兼具可行性及獲業主租戶接受，包括：更好地體現七年樓齡賠償原則、讓舊區業主商戶居民的生活得以改善，及實現社會可持續性，具體改良建議包括：
- 實行「樓換樓」及「鋪換鋪」，以維持地方網絡及社區經濟；
  - 業主在建築期獲租金津貼，以落實市建局「沒有人會因為重建而沒有地方居住」的承諾；
  - 凍結期獲登記租客必須獲得賠償。
14. 以上的建議，有助解決歷史問題，也可以為新階段的市區更新策略開拓祥和的社會環境。過去大部份重建項目把舊樓被改建成為豪宅，加上不少項目的樓面面積嚴重「發水」，市建局及參與重建的發展商因此獲得豐厚利潤，業主只是按同區七年樓齡尺價賠償的做法，因此認為被剝削，是不無道理的。基於此，按前述建議作出賠償，相信有助解決歷史遺留下來的問題。
15. 若要有效降低賠償方面的矛盾，業主參與重建是比較有效的做法，其中一個可行的方式是由業主組成「重建合作社」直接參與重建工作，<sup>3</sup>並安排轉售股權的機制，讓不擬參與的業主自由退出。
16. 業主參與重建模式若要成功，市建局以「促進者」角色提供協助，是至關重要的，市建局提供協助的範圍包括使用《收回土地條例》，及提供過渡性貸款或某程度的資助。
17. 業主獲得市建局幫助是有條件的，關鍵在於有關重建項目能否帶來更大的公眾利益，及按照「環境優先、公益先行；全面兼顧、社區支援」原則進行重建。<sup>4</sup>

<sup>3</sup> 參看公共專業聯盟：《居民主導 成果共享—市區更新策略研究報告》，2009年12月，第IV章13段。

<sup>4</sup> 環境優先、公益先行原則：按照可持續發展原則擬定重建方案，以降低地積比率為主，彈性安排地積比率以提供資源滿足社會公益需要，優化規劃設計，改善建築環境；全面兼顧、社區支援原則：照顧社區影響、對弱勢住戶提供支援、保存社區網絡、維護地區經濟；參看《居民主導 成果共享—市區更新策略研究報告》，第IV章14段。

18. 本智庫反對市建局以顧問身份參與重建及收取酬金的做法，因為有關工作，其服務性質與私人公司無異，不具備特殊社會性功能。再者，市建局作為公營機構，又有公帑資助，卻與私人公司進行直接競爭，有違市場主導及公平競爭原則。

## VI. 市建局的財務模式

19. 基於市建局日後主要從事社會性重建工作，其性質愈形接近公營機構，加上日後的重建項目盈利能力較差而賠償額龐大，勢將加重市建局的財政壓力，為此市建局的財政模式宜作以下調整：
- 按自負盈虧原則運作，重建項目只需維持收支平衡，無需創造利潤以支付活化及保育項目的開支；
  - 市建局減少參與重建範圍以外的活化及保育項目，並須收回全部成本；
  - 由於滾存的利潤甚豐，頗長時間內仍可按自負盈虧原則運作；長遠而言，建議每五年進行檢討，有需要時由政府須注資，以確保其財政穩健性。政府注資的理據在於：若重建區內部份土地或樓面面積撥作公共用途，或不盡用地積比率以降低重建項目所在地區的發展密度或樓宇高度，對此政府有責任作出某程度的「賠償」；
  - 把市建局納入審計署衡工量值審計範圍，以確保財政開支用得其所及提高其成本效益。

## VII. 社區影響評估

20. 《公眾意見文件》建議把過去備受詬病的社會影響評估分拆為「地區性社會影響評估」及「項目性社會影響評估」，後者將集中釐清及回應在個別項目中受影響住戶的特殊需要，其實質作用類似紓緩措施評估。無論如何，上述兩項評估的基本構思與國際標準做法相去甚遠。國際影響評估協會(International Association for Impact Assessment)提出了一系列國際準則，間接指出了擬議的社會影響評估中可茲改善的地方：
- 社會影響評估須有助締造一個在生態、社會文化以至經濟層面更為可持續，與及更公平的環境。因此，社會影響評估應發揮促進社區發展、賦權擴權充權、發展社會資本（例如社會網絡和信任）等方面的積極作用；
  - 社會影響評估不限於發現或消除負面結果，更需做到促進發展和產生更好的發展成果，包括協助整體社區和持份者確定發展目標，構思更新模式的選項、制訂緩解措施，務求使計劃產生最大的正面效



果；

- 社會影響評估需建基於當地知識和廣泛地市民參與，有關評估工作理應在規劃階段便開始，重建完成後繼續後續審計；
- 社會影響評估應高度關注公平性的問題，確保社會各界能公平分享市區更新結果，弱勢社群獲得合理安置及補償。

公共專業聯盟

2010年7月