

# 研究市區重建局白紙條例草案

## 小組委員會

---

### 當局對各個組織

在 1999 年 11 月 19 日和 24 日的小組委員會

### 會議上所提出的主要關注事項的回應

#### (1) 市區重建策略

##### (i) 策略的制定

規劃署最近完成了《市區重建策略研究》，該研究從每幢樓宇的樓齡、實際狀況和消防安全設計來考慮優先重建問題，確定了 200 項優先重建項目，並劃定了 9 個市區重建區，建議全面重整這些舊區和重新規劃。規劃環境地政局正根據這份研究制定市區重建策略，為日後的市區重建計劃定出發展路向。一旦成立了市區重建局（市建局），政府會向市建局發出一份市區重建策略綱領，作為市建局擬備重建計劃的依據。

我們的策略是透過及時的市區重建，不斷把本港市區的結構更新。市區重建策略的主要內容包括：

- (a) 重整及重新規劃特定的舊市區；
- (b) 設計更有效和更具環保效益的地方運輸及道路網絡；
- (c) 為與四周不協調的土地用途作出重新安排；
- (d) 提供更多休憩用地和社區設施；
- (e) 將失修樓宇重建為設計新穎、符合現代標準的新樓宇；

- (f) 重修保養市區重建區內極須修葺的樓宇；
- (g) 保存在市區重建區內具歷史、文化和建築價值的地點和建築物；以及
- (h) 重建未獲充分利用的工業區或使這類工業區恢復蓬勃的經濟活動。

市建局將會根據政府的市區重建策略綱領來擬備一份事務計劃，臚列未來 5 年建議的重建項目。市建局“在擬備事務計劃草案內各提案及項目的計劃時，須依循局長（即規劃環境地政局局長）不時擬備的市區重建策略（即市區重建策略綱領）中列明的指引。”（《市區重建局條例草案》（白紙條例草案）第 18(3) 條）

規劃署《市區重建策略研究》的摘要載於附件。

(ii) 用語

政府一向以“市區重建”一詞泛指市區的翻新、重建、修復、更新以至復興等工作。市民亦明白而接受這個詞語；因此，規劃環境地政科在 1995 年 7 月發表的公眾諮詢文件和 1996 年 6 月發表的“香港市區重建”政策文件也曾使用這詞語，而現行法例如《土地發展公司條例》（第 15 章）亦同樣使用。

“市區重建”的定義包括：

- (a) 市區重建；及
- (b) 市區修復。

我們認為“市區重建”一詞較“市區更新”等時尚名稱更為有用和合適。

(iii) 市區重建的概念

我們同意市區重建的概念必須包括保存文物一項。我們建議將白紙條例草案第 5 條修訂，在第 5(d)條後加入新的附屬條文，條文規定如下（暫定）：

“(e) 保存具有歷史、文化或建築價值的地點和建築物；以及 ”

(iv) 以人為本的宗旨

我們的政策是要採用以人為本的精神推行市區重建，但“以人為本”一詞卻難以法律語言界定。既然條例草案無法明確界定“以人為本”的所指，採用這詞便無甚幫助。

(v) 樓宇維修

我們同意，妥善維修樓宇是全面更新舊市區的重要環節。樓宇的重修可改善市區環境，並減少重建的需要。我們現正制定新的樓宇預防性維修計劃的建議，稍後會徵詢市民的意見。如建議獲得支持，我們便會引進法定計劃，規定業主為日久失修的舊樓進行預防性維修工程。推行這項計劃的責任會由屋宇署和市建局分擔。市建局會獲得授權在 9 個指定的市區重建區執行樓宇預防性維修計劃。為了推行這項計劃，我們須修訂《建築物條例》（第 123 章）。

(2) 政府 / 市建局在市區重建的角色

(i) 私人機構的角色

市建局可藉以下方式進行重建項目：

- (a) 自行進行（即擔當發展商）；
- (b) 聯同聯營合伙人進行；或
- (c) 透過向私人發展商出售土地（全部或部分）以進行重建。

我們預期上述(b)項將成為市建局推行重建項目的主要模式。私人發展商將會以市建局聯營合伙人的身分，在推行市區重建計劃方面擔當重要的角色。

(ii) 輔助角色

我們不是建議政府 / 市建局在市區重建方面所擔當的角色只限於輔助私人機構。市建局將負責進行政府的市區重建策略及為期 20 年的市區重建計劃。儘管私人機構在進行市區重建方面擔當重要角色，但我們不應完全依賴私人機構。市建局會獲提供足夠資源，使能推行已制訂的市區重建計劃。

(iii) 業主參與計劃

為使業主參與計劃切實可行，業主必須準備承擔風險及任何盈虧。根據經驗所得，由於所涉及的風險過高，故該計劃不大適合用於小業主。不過，在受重建項目影響的土地上擁有較大權益的人或機構則可考慮參加計劃。

(iv) 向業主提供的經濟援助

我們認為政府不適宜向業主提供經濟援助，協助他們自行重建樓宇。

(3) **公眾參與**

(i) 白紙條例草案

我們希望可向市民提供建議的詳情。白紙條例草案列出了法律架構，而市區重建計劃亦會透過法律架構由市區重建局予以落實。我們相信提供一份詳盡的諮詢文件連同有關的白紙條例草案，是諮詢市民的有效辦法。

(ii) 社區參與

市民將會參與制定和修訂市區重建策略。規劃署亦會定期檢討及修訂《市區重建策略研究》。市民更會有機會參與有關的檢討過程。

(iii) 市區重建社區服務隊

我們了解到成立市區重建社區服務隊的優點。根據土發公司的經驗，有關服務隊可以促進市區重建過程和作為土發公司與受影響的業主和租戶之間的橋樑。我們有意向市建局提出建議，在 9 個重建區內每區設立一隊市區重建社區服務隊，以便為受市建局重建項目影響的居民，提供意見和援助。在首項重建項目展開前，有關服務隊應已準備就緒。

(iv) 公眾意見／資料

市建局將會擬備計劃，以期收集公眾意見。該局會公開重建項目的資料，供市民參閱。

(v) 資源中心

有關成立一個由多個界別的專業人才所組成的資源中心的建議，未來的市建局將會加以考慮。

(4) **市區重建局的結構**

(i) 市建局董事會

根據白紙條例草案第 4 條（市建局董事會的設立），市建局董事會成員包括：

- (a) 一名主席，他同時是執行董事（即執行主席）；
- (b) 兩名其他執行董事（其中一人可獲委任為副主席）；
- (c) 7 名非執行董事，須屬非公職人員；以及

(d) 4 名非執行董事，由公職人員出任。

由於市建局將會負責落實大量重建、重修和保護建築物項目，成立一個設有執行主席和兩名執行董事的董事會（類似地下鐵路公司和九廣鐵路公司的安排）是適宜的。主席和兩名執行董事在市建局的管理和運作方面會有關鍵作用，直接為市建局的工作負責。

(ii) 保護建築物建築師

我們同意市建局的保護建築物項目應由保護建築物建築師負責。

(iii) 財務總監

我們贊成市建局的財務總監的委任應獲市建局董事會批准。

(iv) 市建局董事會

市建局董事會是有社區代表性的，其成員將會包括建築業專業人士。我們尚未考慮市建局董事會個別成員的人選。待當局頒布《市區重建局條例》後，臨時市建局董事會將會於明年 6 月獲得委任。

(5) 市建局的公眾問責性

(i) 向公眾負責

為確保市建局的公眾問責性，白紙條例草案內已包含了以下條文：

- (a) 市建局董事會成員須申報利害關係，由市建局將該等申報記入登記冊內，供公眾人士查閱。白紙條例草案這條條文（草案第 7 條）增加市建局的透明度和問責性。
- (b) 市建局在討論一些可能影響公眾利益的事務時，市建局董事會的公職人員有責任指出相關的公眾利益（白紙條例草案第 8 條）。這條條文確保市建局在討論事務時，能顧及公眾利益。
- (c) 市建局的主席和兩位執行董事須出席立法會、其屬下委員會和小組委員會的會議，並回答會上所提出的問題（白紙條例草案第 9 條）。這條條文加強公眾監察市建局的能力，亦增加市建局作為公共機構的問責性和透明度。
- (d) 市建局將受到申訴專員的管轄（白紙條例草案第 32(4) 條）。

(ii) 重建項目的批准

規定每個市建局重建項目必須先經立法會批准才可實施，實不恰當，因為這樣做等於要立法會擔任日常的行政和管理工作。

(iii) 營運基金

市建局董事會負責市建局的運作。由於市建局不屬於政府部門，因此不適宜為市區重建計劃設立營運基金。

(iv) 投訴單位

市建局將定立制度，處理投訴並收集公眾意見。

(6) **財政安排**

(i) **社會責任**

我們同意政府在市區重建方面應擔當關鍵角色。市建局會獲得提供足夠的財政資源及安置單位，來落實政府的市區重建策略及為期 20 年的市區重建計劃。我們亦同意，“市區重建對社會的益處不能以金錢量化”。

(ii) **財務安排**

當局已建議一套財政及非財政的安排，以提高市建局各項市區重建項目在財政上的可行性，包括豁免地價；市建局項目內的政府／機構／社區設施的樓面面積不計算入建築樓面面積之內；以及放寬地積比率限制至《建築物條例》（第 123 章）及其附屬規例所准許的最高限度。同時，政府擬考慮按需要向市建局提供貸款。我們的目標，是要制定一套措施，使市建局在長遠來說能達致財政自給。

(iii) **財政負擔**

正如上文所述，我們的目的是要使市區重建計劃長遠來說能達致財政自給。因此，市區重建計劃不會為政府構成沉重的財政負擔。

(iv) **土發公司**

我們歡迎土發公司支持我們為市建局的建議的財務安排。

(v) **豁免地價**

豁免收取重建項目的地價是政府對市區重建計劃的承擔，因此不會扭曲物業市場的運作。

(vi) 放寬地積比率限制

每宗放寬地積比率限制的申請均須提交城市規劃委員會審核，絕對沒有“雙重標準”的情況。向城規會提交的所有申請均會作個別考慮。

(vii) 帳目

市建局須備存準確詳盡的帳目。在市建局成立及土發公司解散時，土發公司的所有資產及負債，包括固定資產，均會移交市建局。

(viii) 連繫項目

為財政上不可行的項目作出財政安排的方法之一，是把該等項目與可行的項目連繫起來，使該等項目對私人機構更具商業吸引力。在這個安排下，有利可圖的項目可以補貼可能虧蝕的項目。這個方案在若干個案中相當有用。不過，市建局會確保一個項目的延誤不會拖累其連繫項目。

(7) **規劃程序**

(i) 影響評估

市建局在呈交予城市規劃委員會的建議書內將會包括就有關發展計劃對當地的社區、環境、交通情況及市容影響的評估。此外，亦會考慮到重建工作對受影響居民的社群網絡所造成的影響。

(ii) 為期一個月的反對期

一個月的反對期亦屬恰當。

(iii) 上訴機制

目前，為土發公司以“發展提案”形式落實的項目（類似市建局的“發展項目”），並未設有反對／上訴機制，讓市民提出反對或上訴。我們現正考慮是否須設立上訴機制，為反對市建局重建項目的市民提供上訴的渠道。

(iv) 針對發展計劃的反對意見

由於發展計劃涉及修訂分區計劃大綱圖，有關的反對意見須根據《城市規劃條例》（香港法例第 131 章）處理。

(v) 制定 5 年事務計劃和周年業務計劃的基礎

政府制定的市區重建策略，其中一項是要確定須由市建局優先進行的項目。根據市區重建策略綱領，市建局將會擬備一份事務計劃，列明未來 5 年的項目計劃（白紙條例草案第 18 條）和一份周年業務計劃，列出下個財政年度須落實的各個項目（白紙條例草案第 19 條）。市建局並須每年把事務計劃草案和業務計劃草案呈交財政司司長批准。規劃環境地政局將會審核這些計劃草案，並向財政司司長提供意見。

(8) **建築物的重建工作**

(i) 移交發展權

有關移交發展權的建議既複雜而又具有深遠影響，故須審慎考慮，且是超出了白紙條例草案的範圍。

(ii) 重建項目的組合

重建項目的組合模式將會令較小型發展商也有機會與大型發展商競爭。

(9) **樓宇的重修**

(i) **樓宇的預防性維修**

根據市區重建策略，我們除了要重建殘舊的樓宇外，也要注意樓宇的妥善維修。明年初，我們會公布有關法定樓宇預防性維修計劃的建議，並徵詢公眾的意見。如建議獲得支持，便會引進法定計劃，規定業主為日久失修的舊樓進行預防性維修工程。推行這項計劃的責任會由屋宇署和市建局分擔。

(ii) **職責的分配**

市建局須負責在 9 個指定的市區重建區內推行樓宇預防性維修計劃，而屋宇署亦會緊密合作；二者的職責分配會清楚訂明。

(iii) **財政資助**

根據建議的樓宇預防性維修計劃，業主如無法支付維修及修葺費，可獲得政府協助。

(iv) **公民教育**

我們會繼續促請市民注意樓宇必須安全和妥善維修。我們亦會研究如何以科學化的方法進行預防性維修工程。此外，並列明一般維修標準，供建築業的專業人士參考。

(v) **揀選維修樓宇的準則**

當樓宇預防性維修計劃的建議公布時，我們便會宣布一套準則，以決定向哪些樓宇發出“預防性維修通知”。這套準則將會同樣適用於指定市區重建區以至市區其他地方。

(vi) 古物諮詢委員會

我們大致贊同古物諮詢委員會的看法，同意具有歷史價值的建築物，即使座落於指定的市區重建區以外，又或不屬於重建項目範圍內，亦須保存和維修。而最可取的方案是以小地區為保存的基礎（即如果在小地區內群聚了數座歷史建築物者，即一併予以保存）。

(vii) 其他事宜

香港的按揭制度和改建工程的圖則批核制度並非白紙條例草案的涵蓋範圍，有關事宜必須另行處理。

(10) **土地的收回及處置**

(i) 收回作公共用途

為解決土地徵集的困難和加快落實市區重建計劃，白紙條例草案賦予市建局權力，讓該局可通過規劃環境地政局局長申請“直接收回”所需的土地。收地申請須由行政長官會同行政會議批准（白紙條例草案第 24 條）。受影響的物業業主均會獲得公平的補償。

(ii) 出售收回的土地

請參閱我們提交予小組委員會的文件，文件標題為“市區重建局根據《收回土地條例》（第 124 章）對收回的土地的處置”。

(11) **收地補償**

(i) 評估準則

收地補償爭拗往往是由於估價方法各異而引起的。我們會發出估價指引，讓測量師知道我們如何評估物業的價值。

(ii) 非住宅樓宇業主／租戶的特惠津貼

我們打算檢討向非住宅物業業主和租戶發放的補償方案，並會盡快完成檢討工作。

(iii) 10 年樓齡的單位

受市區重建影響住宅的自住業主，除可得到法定補償外，還可領取特惠津貼，讓他們可以在同區購買一個面積相若、約 10 年樓齡的單位，以取代被收回的單位。對於這個補償方案，公眾意見出現分歧。有些人爭論謂市建局所發放的自置居所津貼應該讓受影響的業主可以在同區購買一個面積相同、樓齡 5 年（或甚至是新樓）的單位，另有些人則認為建議中以“10 年樓齡”為補償原則是可接受的。我們會在諮詢期完結後檢討這個補償方案。

(iv) 情感價值

一個人對某項物業的情感價值，實在難以評估，要以金錢來量化情感價值則更無準則。

(12) **安置**

政府承諾過沒有人會因為市區重建計劃而變成無家可歸。市建局會確保受影響住戶全部都得到妥善安置。我們與房屋委員會、房屋協會在安置問題上的討論進展良好。市建局會與房屋委員會、房屋協會緊密合作，務求全部受影響的住戶都得到妥善安置。

設立貸款計劃，讓受影響租戶可以購買私人樓宇的方案，我們認為並非切實可行，反而安置他們入住出租公屋會更為合適。

(13) **過渡性事務**

我們會確保從土發公司過渡到市建局將是順利和平穩的。

(14) **雜項**

(i) **建築科技**

我們會利用市區重建的機會，提高香港的建築科技和技術。

(ii) **過時的產權負擔**

白紙條例草案所涵蓋範圍並不包括取消過時的產權負擔。這個問題應分開來處理，或許以《土地業權條例草案》來處理會較為恰當。

(iii) **第 545 章**

《土地（為重新發展而強制售賣）條例》（第 545 章）剛在今年年初實施，我們應待條例實施一段時間，才作出檢討。

(iv) **市區重建局與政府的工作關係**

請參閱我們向小組委員會提交的文件，文件標題為“市區重建局與政府日後的工作關係”。

規劃環境地政局

1999 年 12 月 2 日