

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)939/99-00號文件

檔 號：CB1/HS/1/99

2000年2月11日內務委員會會議文件

研究市區重建局白紙條例草案小組委員會報告

目的

本文件旨在匯報研究市區重建局白紙條例草案小組委員會的商議工作。

背景

2. 1995年7月，政府就市區重建工作發出公眾諮詢文件，提出一系列加快市區重建過程的建議。經諮詢後，政府在1996年6月發表題為《香港市區重建》的政策文件，當中提出多項建議，包括成立一個新的法定機構，負責推行新的市區重建策略。

3. 行政長官在1999年施政報告中宣布將於2000年成立市區重建局(下稱“市建局”)，取代現有的土地發展公司(下稱“土發公司”)，以便實施一套積極而全面的新策略來解決市區老化問題。政府其後於1999年10月22日以白紙條例草案形式在憲報刊登《市區重建局條例草案》，以徵詢公眾意見。

白紙條例草案

4. 《市區重建局條例草案》旨在為市建局的設立及運作訂立法律架構。

小組委員會

5. 在1999年10月29日內務委員會會議上，議員同意成立小組委員會，負責研究白紙條例草案。政府當局應議員要求，同意延長條例草案的諮詢期，把屆滿日期由1999年12月3日推遲至1999年12月31日。

6. 何承天議員與程介南議員分別獲選為小組委員會正副主席。小組委員會的委員名單載於**附錄I**。小組委員會先後與政府當局舉行了

9次會議，並曾會晤15個團體的代表，其間亦接獲22份意見書。小組委員會接見的團體名單載於**附錄II**。

小組委員會的商議過程

7. 鑑於條例草案的研究工作在時間上相當緊迫，小組委員會未有深入探討條例草案在草擬方面的技術問題，而把注意力集中在與市區重建有關的概括事宜及未來市建局的運作上。小組委員會的商議過程綜述於下文各段。

設立新機構的需要

8. 小組委員會研究的主要問題之一，是有否需要設立一個新機構取代土發公司。小組委員會承認，土發公司在進行市區重建計劃期間的確遇到不少困難，包括缺乏適當地點進行有利可圖的重建項目、徵集土地過程冗長，以及安置資源不足。然而，委員質疑以市建局取代土發公司會否有助政府進行更積極的市區重建及修復計劃。部分委員認為可透過對現行法律及組織架構作適當修改，加強土發公司的法定權力和增加其可用資源，藉此解決上述問題。

9. 然而，政府當局卻有不同看法。當局強調，土發公司在成立時獲委予法定職責，僅藉重建樓宇方式進行市區重建項目，而日後成立的市建局則會同樣著重樓宇的重建和修復工作。如要保留現行法律架構，以實施各項新的市區重建措施，《土地發展公司條例》(第15章)內幾乎每項條文均須予修訂，才能達到預期目的。

市區重建策略

10. 不少向小組委員會提出意見的組織指出，諮詢文件及白紙條例草案均未有載述政府當局擬採取的新市區重建策略，因此難以評定條例草案是否解決市區老化問題的良方。政府當局解釋，規劃署剛完成一項市區重建策略研究，並已於1999年11月向公眾發表研究結果，以徵詢意見。該項研究旨在為制訂都會區的市區重建策略提供所需資料。政府計劃在市建局成立後向該局發出市區重建策略綱領，而市建局會根據該份綱領擬備市區重建計劃。

11. 小組委員會籲請政府當局採取以人為本的方針制訂市區重建策略。小組委員會委員完全認同市區重建是涉及多方面的事情，其範圍遠較樓宇拆卸和重建為廣。此外，亦有需要讓社會人士參與制訂市區重建策略，以及策劃和推行市區重建計劃。為盡量避免在進行市區重建的過程中擾亂現有社區網絡，政府當局應審慎衡量進行可持續性評估的需要，尤其應研究需否進行社會影響評估，然後才展開重建項目。該等評估的結果將會清楚顯示，在舊區重建個別樓宇或整批樓宇是否改善有關居民生活質素的最佳方法。

12. 政府當局察悉小組委員會的意見，並答允在市區重建策略綱領中採取以人為本的方針，亦即把人放在首位。

13. 小組委員會又留意到，白紙條例草案並無提及保護文物一事，但行政長官在1999年施政報告中卻提到，保護文物是市區重建的重要一環。經商議後，政府當局接納了委員的建議，對白紙條例草案第5條作出修改，明文規定須保存具歷史、文化及建築價值的地點及構築物，作為市建局的宗旨之一。

市區重建的運作模式

14. 各個團體就政府／市建局在市區重建工作中的角色表達了不同意見。有些組織認為，政府不但應協助私人機構進行重建項目，而且應在規劃及運用資源方面採取更積極的態度和更具創意的做法，以解決市區老化問題。另一方面，部分組織認為市建局應負責促進和推動市區重建。該局的主要職能應是透過徵集土地及安置受影響居民，協助私人機構參與重建工作。除非用盡了一切方法也未能吸引私人機構參與，否則市建局不應擔當發展商的角色。

15. 小組委員會察悉，政府當局有意採用3種主要模式進行重建項目：市建局可自行實施重建項目、以合營夥伴方式與私人機構合作進行重建，或把土地售予私人發展商進行重建。政府當局表示，市建局負責執行市區重建策略，但私人機構在有關過程中亦會擔當重要角色。受影響樓宇的業主只要願意分擔重建項目的發展費用，便會獲得參與重建項目的機會。

16. 在此方面，小組委員會與各個團體均關注到，市建局可能會把土地售予私人發展商進行發展。條例草案容許市建局在行政長官會同行政會議事先批准的情況下，出售根據《收回土地條例》(第124章)收回的土地。鑑於收回土地的原有目的是使市建局能夠實施重建項目，在收回土地後把有關土地售予私人發展商，實難符合《收回土地條例》所界定收回土地作公共用途的基本原則。政府當局解釋，為免重建項目零碎分散，在某些情況下把收回的土地售予私人發展商，或以該幅收回的土地與私人發展商交換土地，是符合公眾利益的做法，而購買有關土地的私人發展商須支付公平市價。

修復及維修樓宇

17. 小組委員會歡迎當局把修復樓宇列為市區重建工作的重要部分。對樓宇進行妥善的維修保養有助全面重建舊區。政府當局表示，樓宇預防性維修法定計劃預計會在今年稍後時間公布，以徵詢公眾意見。根據有關計劃，若舊樓保養不善，該等樓宇的業主須依法對樓宇進行預防性維修。推行該計劃的工作會由市建局及建築事務監督分擔。市建局將獲賦權在9個市區重建目標區內實施上述計劃，建築事務

監督則負責在全港餘下各區推行該計劃。不過，該項安排令各個團體關注到市建局與建築事務監督在此方面如何作出協調。小組委員會察悉，要實行建議中的計劃，便須修訂《建築物條例》(第123章)；因此，小組委員會要求政府當局在公布擬議計劃以徵詢公眾意見時提供詳細資料，說明可如何解決上述備受關注的問題。

向公眾負責

18. 鑑於市建局須執行重要職責，小組委員會委員關注到如何加強市建局對公眾的問責性。小組委員會察悉，白紙條例草案內有條文作出以下規定：市建局董事會成員須申報利害關係、就如此申報利害關係備存登記冊供公眾人士查閱、市建局主席及兩名執行董事須出席立法會轄下委員會及小組委員會的會議，以及市建局在申訴專員的管轄範圍內。小組委員會又察悉，各個團體關注到現時沒有措施讓公眾人士監察市建局的工作。小組委員會認為，為解決與公眾問責性有關的問題，有需要從根本檢討最高權力當局(即市建局董事會)的成員組合。

19. 白紙條例草案建議市建局董事會須由14名成員組成，包括1名同時是執行董事的主席、2名其他執行董事、7名屬非公職人員的非執行董事，以及4名屬公職人員的非執行董事。市建局主席擔任執行董事的職務，有別於土發公司現時運作所用的非執行主席模式。雖然兩間鐵路公司目前也是採用執行主席模式，但小組委員會部分委員對於由主席執行行政職能有所保留，因為這會削弱而非加強市建局對公眾的問責性。政府當局答允重新考慮此事。

20. 除了建議在市建局董事會內採用的執行主席模式外，屬公職人員的非執行董事數目亦引起小組委員會委員關注。市建局主席與2名其他執行董事由行政長官委任，連同4名屬公職人員的非執行董事在內，共佔市建局董事會半數席位。委員擔心該成員組合可能會使政府在董事會內有極大影響力。政府當局雖不贊同此見解，但仍答允檢討建議的成員組合。小組委員會又要求政府當局留意各個團體的意見，就是市建局董事會成員應代表社會上不同階層人士。

財政安排

21. 小組委員會察悉政府當局為提高市區重建項目在財政上的可行程度而考慮採取的措施，包括豁免補地價、在計算建築樓面面積時豁免市建局重建項目的政府／機構／社區設施所佔面積，以及放寬地積比率限制，使地積比率可達到《建築物條例》及其規例所容許的最高水平。政府當局表示，如有需要，政府會願意考慮向市建局貸款甚至注資，以期市建局長遠來說能夠自負盈虧。

22. 根據政府當局的評估，在未來20年，市建局推行200個優先重建項目將無須動用公帑。部分委員對此表示懷疑。他們與部分組織均

關注到，市區重建是一個持續的過程，並會對資源構成重大影響。雖然政府當局對未來20年市區重建計劃的收支預算進行了非常概略的分析，並已提供有關數據，但小組委員會認為，如沒有每個項目的詳細資料，實難以深入研究此事，而該等資料在現階段被視為機密資料。因此，部分委員對於推行市區重建計劃所需的財政費用仍感關注。

規劃程序

23. 白紙條例草案建議，市建局可藉“發展計劃”或“發展項目”方式實施重建項目。要進行發展計劃，須修改分區計劃大綱圖有關該項目用地的規劃用途，但進行發展項目卻無須作此修改。多個組織對於該兩類項目各有不同的反對機制表示關注。

24. 就發展計劃而言，白紙條例草案並無設立提出反對的途徑。政府當局表示，由於進行發展計劃須修改有關的分區計劃大綱圖關乎該項目用地的規劃用途，因此須由城市規劃委員會(下稱“城規會”)批准。如對發展計劃有任何反對意見，可根據《城市規劃條例》(第131章)提出，該等反對意見將按該條例予以處理。城規會須考慮任何就草圖(即白紙條例草案現時建議的發展計劃)提出的反對，並須將曾作修訂或不曾作修訂的草圖連同列出未有撤回的反對意見的附表，一併呈交行政長官會同行政會議考慮。然而，小組委員會察悉，部分組織認為城規會在處理反對意見時較注重規劃事宜，而甚少顧及其他與人有關的因素。因此，該等組織要求在條例草案內訂定條文，設立就發展計劃提出上訴的途徑。

25. 至於發展項目，條例草案讓公眾人士有機會於市建局在憲報刊登有關項目的公告的一個月限期內提出反對。市建局會考慮反對意見，並須在公布期屆滿後3個月內將任何未有撤回的反對意見呈交規劃地政局局長。規劃地政局局長有權就是否准許進行發展項目作最終決定。對於現時沒有針對規劃地政局局長的決定提出上訴的途徑，小組委員會深表關注。政府當局解釋，白紙條例草案相對於現行制度已是一大改進，因為在現行制度下，即使要就土發公司的發展提案提出反對，也沒有任何正式程序，而再為上訴機制增添一層架構，亦難免會拖延審批過程。小組委員會不接納上述解釋。委員向政府當局指出，市建局與土發公司的一大分別在於市建局獲賦權申請收回發展項目所需的土地，而無須與有關業主進行磋商。在此情況下，實有必要設立一個獨立機構或凌駕規劃地政局局長的機關來檢討局長所作的決定，以確保在進行任何發展項目前已充分兼顧個人和公眾的利益。小組委員會要求政府當局考慮就發展項目訂立較長的提出反對期限，以及設立針對規劃地政局局長的決定提出上訴的途徑。

補償事宜

26. 不少團體批評，條例草案並無任何關於補償安排的條文。委員明白有需要加快徵集土地過程，以減低重建工作的成本，但他們已

向政府當局明確表示，向受市建局重建項目影響的人士支付的補償額必須公平合理。

27. 據政府當局所述，現時收回土發公司所需物業的補償公式將繼續適用，也就是須根據《收回土地條例》，向住宅物業業主支付按所收回物業的公平市值計算的法定補償。自住業主在獲得法定補償之餘，亦有資格領取特惠津貼。補償總額應使自住業主有能力購買同區10年樓齡而面積與收回的物業相若的單位。在須支付予受影響業主的補償額方面，小組委員會接獲不同建議。部分組織提議補償額應使自住業主有能力購買5年樓齡甚或新建而面積與收回的物業相若的單位。

28. 小組委員會部分委員對於是否需要在條例草案內訂明補償原則有強烈意見。他們認為，就補償事宜作出明文規定將可消除此事所存在的不明確之處，並可紓減受影響人士的疑慮。由於在物業成為市建局的重建目標後，有關業主除交出該等物業外別無選擇，因此，部分委員認為特惠津貼應屬補償方案的必要部分，而不應視乎個別情況而決定支付與否。他們建議使特惠津貼成為法定補償的一部分，並應在法例中載明此點。政府當局不接納該項建議，但答允檢討現時根據《收回土地條例》評定法定補償的原則。

安置事宜

29. 小組委員會歡迎政府當局作出承諾，保證任何人均不會因市建局實施重建項目而變成無家可歸。政府當局預計，在推行市區重建計劃的最初5年大概需要5 000個遷置單位安置受影響居民。小組委員會察悉，政府當局在此方面與香港房屋協會達成了初步協議。根據該項協議，房屋協會將會從現有房屋單位及新建住宅大廈中撥出數目足夠的租住單位，供市建局安置受影響居民。房屋協會亦會在批給其作安置該等居民之用的地點興建暫行遷置大廈。小組委員會委員促請政府當局加快與香港房屋委員會進行磋商，以期獲房屋委員會協助提供安置資源。

30. 小組委員會察悉，政府當局有意鼓勵受影響人士選擇接受安置來代替現金補償。委員同意這是一個正確的做法，可解決居於破落舊區的人士的房屋需要。由於政府當局尚未提出具體做法的建議，小組委員會認為當局應在向立法會提交《市區重建局條例草案》時披露有關詳情。

31. 關於加快重建步伐的措施，小組委員會留意到重建步伐往往受安置資源的多寡支配。政府當局應小組委員會的要求，答允詳細考慮在有待作出安置安排的過渡期間，向那些因市建局進行重建項目而被迫遷出居所的居民發放臨時租金津貼。政府當局又答應考慮小組委員會的建議，讓受影響租戶有資格參加購買私人樓宇單位的貸款計劃。

建議

32. 小組委員會察悉，政府當局已作出預告，表示將於2000年2月16日向立法會提交《市區重建局條例草案》。小組委員會建議成立法案委員會，負責審議該條例草案。

徵詢意見

33. 謹請議員察悉小組委員會的商議結果。

立法會秘書處
議會事務部1
2000年2月8日

研究市區重建局白紙條例草案小組委員會

委員名單

何承天議員(主席)

程介南議員(副主席)

何世柱議員

何鍾泰議員

李永達議員

吳亮星議員

夏佳理議員

涂謹申議員

陸恭蕙議員

陳婉嫻議員

梁智鴻議員

黃宏發議員

黃容根議員

曾鈺成議員

楊 森議員 (於1999年11月12日退出
小組委員會)

譚耀宗議員

鄧兆棠議員

總數：17名委員

研究市區重建局白紙條例草案小組委員會

小組委員會接見的組織名稱

- (1) 香港建築師學會
- (2) 香港園境師學會
- (3) 香港工程師學會
- (4) 香港規劃師學會
- (5) 香港測量師學會
- (6) 香港城市重建協會
- (7) 香港總商會
- (8) 公屋聯會
- (9) 香港社會服務聯會
- (10) 香港房屋政策評議會
- (11) 香港地產建設商會
- (12) 香港大學城市規劃及
環境管理研究中心
- (13) 香港地產行政學會
- (14) 土地發展公司
- (15) 古物諮詢委員會