

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。