

居民主導 成果共享  
市區更新策略研究報告

目錄

行政撮要

I. 前言

II. 市區衰敗問題的背景

- A. 樓宇急促老化
- B. 舊區市容破落
- C. 房屋管理欠佳
- D. 樓宇維修欠妥善規管
- E. 不可持續的建築環境

III. 市區重建策略呈現的問題

- A. 「4R」的不平衡發展
  - a. 重建－政策傾斜
  - b. 復修－真心假意
  - c. 保育－似有還無
  - d. 活化－聊勝於無
  - e. 工作範圍－無限延伸
- B. 財政自給原則和私人參與
  - a. 利潤最大化的迷思
  - b. 「勾結」私人發展商
  - c. 預期虧損
- C. 「物業發展主導」模式
  - a. 「推土機式」模式
  - b. 高地積比率
  - c. 市區景觀備受破壞

- d. 重建區「士紳化」
- D. 收回土地/業權和賠償政策
- a. 「七年樓齡」的不足之處
  - b. 缺乏利潤分享機制
  - c. 漠視商戶無形資產的價值
- E. 區域規劃階段缺乏社區參與
- a. 忽略社區聲音
  - b. 策略規劃階段未能有效吸納社區意見
  - c. 社區網絡解體
  - d. 社會影響評估粗疏
  - e. 社區服務隊
  - f. 分區諮詢委員會
- F. 缺乏全盤的舊區樓宇復修計劃

#### **IV. 政策建議**

- A. 政府牽頭
- B. 居民主導
- C. 「4R」的出路
- a. 復修優先及相關措施
  - b. 居民主導的重建方式
  - c. 區議會主導活化計劃
  - d. 削除保育功能
- D. 向都會區以外分散發展

**附錄 1：**公共專業聯盟在 2009 年 4 月 15 日立法會發展事務委員會就市區重建策略檢討作出初步回應(只有英文版)

**附錄 2：**市建局重建項目的地積比率(香港及九龍)

**附錄 3：**新市區重建局的職能

## 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。若要公眾參與取得具體成果，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住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。

## I. 前言

1. 本港的市區重建工作雖已由土地發展公司（下稱「土發公司」）轉移至市區重建局（下稱「市建局」），社會上批評的聲音未嘗間斷，顯示當年訂定的市區重建策略未孚眾望，尤其是市建局重建物業破壞城市景觀，「推土機式」發展模式違反保育原則，強制收樓與「以民為本」宗旨相違背。即使市建局較前重視保育及活化工作，也是毀多於譽。從內部角度而言，市建局也面對財政資源緊絀，難以應付所有「4R」（即重建、復修、保育及活化）核心工作。市區重建工作可說舉步維艱，市建局需要重新定位，市區重建策略需要與時並進，才能更好地應對社會環境及政府政策改變帶來的衝擊。

2. 社會風氣的轉變使發展與保育的矛盾愈形激化。近年，公民社會和市民大眾就文物古蹟保育觀念出現覺醒，他們關注的範圍甚至延伸到非物質價值方面，例如人際及社區網路、集體回憶、以至日常生活及謀生方式。他們勇於公開表達保育反面的訴求，甚至訴諸社會運動，當中最突出的例子，是 2007 年保育天星和皇后碼頭事件。在保育意識日益昂揚的社會氣氛下，以推土機模式進行大規模拆遷的市區重建項目，例如利東街等，引起了連串抗爭。文物古蹟保育在市區更生過程中的重要性愈見明顯，有關當局必須認真對待處理。

3. 都會核心維港兩岸一帶的發展壓力預計會愈來愈大。在《香港 2030：規劃遠景與策略最後報告》中（下稱《香港 2030 報告》），特區政府指出「（未來）市區核心區仍會是發展及市區活動的焦點」又明確交待「未來房屋用地的供應主要會在已建成地區，包括都會區（可容納約四成的新增人口）」。<sup>1</sup>有關發展策略會進一步加劇市區擠迫的情況，這與市民希望未來的市區具備良好建築和生活環境的期盼背道而馳。另一方面，新界地區的經濟和社會活力遠遜市區；更嚴重的是很多新界居民因工作與居住地點錯配而導致失業，造成新界地區失業率偏高的情況。

4. 在可預見的未來，目前都會核心殘舊樓宇所在的土地，勢將成為市區內最重要的土地供應來源，大大增加了市區的發展壓力。問題的關鍵在於終審法院於 2004 年判決，要求日後在維港的填海工程必須通過「凌駕性公眾需要」測試，自此再難透過維港兩岸填海增加土地供應。都會核心一帶舊區樓宇一般沒有用盡地積比率，對地產發展商而言甚具發展潛力，將成為競逐的對象，市區發展密度將大大提高，對城市景觀及環境造成負面影響。凡此種種，均顯示市區重建策略需改弦易轍。

---

<sup>1</sup> 《香港 2030：規劃遠景與策略最後報告》行政摘要，19-20 頁。

5. 可是，現時進行中的市區重建策略檢討能否引領市區更新邁向正確的方向，實屬疑問。問題的根源在於特區政府把市區重建問題切割處理，市區重建策略檢討只涵蓋市建局管轄範圍，也就是作為公營部門所管轄的範圍，現實的情況是私人發展商正在全港範圍內進行拆卸重建工程，這些工程對城市生態環境的破壞並無獲得針對處理。另一方面，特區政府在這段時間親自或透過其他諮詢架構進行了多個與城市發展有關的諮詢及檢討，包括可持續發展委員會名為「優化建築設計 締造可持續建築環境」的公眾諮詢，及發展局的《土地(為重新發展而強制售賣)條例》申請門檻的檢討，均是意義深遠，而且相互影響的。幾個隸屬發展局的政策議題被分割處理，以致一些更高層次的政策方針被剔除在市民公眾審視範圍以外，更影響新政策框架的整全性，及尋求優化政策可供考慮的選項。

6. 基於此，公共專業聯盟採取整全角度探究市區更新問題，市區重建策略檢討只是其中一個組成部份。本智庫同時分析了建築環境、全港發展策略等問題，希望能為市區更新建立一個新方向，進而使香港發展為一個可持續的及世界上最可宜居城市之一。本文將集中介紹市區重建策略方面的研究成果，兼及全港發展策略的相關部份。

7. 公共專業聯盟一直積極參與社會上的有關市區重建發展方面的討論，並提出專業意見。在 2009 年 4 月 15 日立法會發展事務委員會的特別會議上，本智庫就市區重建策略檢討作出初步回應，指出以往市區重建經驗出現的重大失誤，包括：

- 全港發展策略千瘡百孔；
- 堅持高地價和高密度發展模式；
- 在策略性規劃階段缺乏社區參與；
- 社區網絡解體；
- 差劣的專業表現；
- 政府與市建局之間的角色交錯。(參看附錄 1)

8. 在 2009 年 8 月 29 日，我們舉行了一次公眾論壇，分享階段性研究成果及改善市區重建模式的建議，並徵求相關持份者和與會人士的意見。是次討論會相當富啟發性，有助研究人員驗證了一些想法，也有助改善原來的建議。本報告希望發揮拋磚引玉的作用，可以為社會各界進一步探討市區更生路向的討論基礎。

9. 本研究報告分為四個章節：除引言部份外，第二章勾劃出過去本港城市發展的問題與市區衰敗的情況；第三章概括陳述過去十年市區重建過程中出現的林林總總的問題；第四章介紹本智庫改革市區重建策略的建議，從整全的

角度出發，倡議復修優先策略，建立一套讓市民廣泛參與的市區更新模式，使各界社會人士均能分享到市區更新的成果，並且有助香港建設成世界上最宜居城市之一。



## II. 市區衰敗問題的背景

1. 若干本地學者警告：「在本港眾多問題中，城市衰敗勢將嚴重影響社會和經濟發展，需要及早關注；」<sup>2</sup>社會上很多批評意見把矛頭指向市區重建局及其前身土地發展公司所進行的重建項目。若從較宏觀的角度分析，城市衰敗所衍生的種種問題，與過去半個世紀的社會及經濟發展息息相關的。

### A. 樓宇急促老化

2. 二次世界大戰後，本港人口急劇增長，爲了應付住屋需求，社會上出現了大量質素差劣的住宅樓宇。直至七十年代中期，港英政府才制定建築物條例和設立屋宇署規管樓宇的質素。然而，有關措施未能減緩建築物的自然損耗，以致舊區殘破樓宇的數目持續增加。

3. 近年樓宇老化問題日趨嚴重。在 2007 年，本港樓齡超過 30 年的私人樓宇約爲 13 000 棟，佔全港私人樓宇總數的三成四；部份樓宇存在結構安全問題，部份更相當殘破，威脅到市民大眾的安全，情況令人憂慮；在 2005 至 06 年間，屋宇署發出的樓宇修葺令中，有八成是針對這批老化樓宇的。<sup>3</sup>按照現時的趨勢估計，十年後樓齡超過 30 年的私人樓宇將超過 22 000 棟，<sup>4</sup>故此以拆卸重建作爲應對城市衰敗的策略，顯得不切實際。

### B. 舊區市容破落

4. 很多舊區市容破落殘舊，部份是樓宇失修殘破造成的，部份則源於社區公共空間和設施不足。雖然本港的建築環境受到《香港規劃標準與準則》的規限，但都會核心內很多舊區實際上未能達到最基本的規劃標準，當中公共空間不足問題最爲顯著。在九個舊區中，有六個的人均「鄰舍休憩用地」或「地區休憩用地」低於每人一平方米的標準。灣仔區更是兩種人均空間用地都未達到有關標準，該區在過去數年間進行了多個高密度地產發展項目，致使該區的情況較其他地區嚴重。詳情請參閱以下圖表：

---

<sup>2</sup> Eddie C. M. Hui, Joe T. Y. Wong and Janice K. M. Wan, "A Review of the Effectiveness of Urban Renewal in Hong Kong," *Property Management*, Vol. 26, No. 1 (2008), pp. 25-42.

<sup>3</sup> <[http://www.devb-plb.gov.hk/chi/publication/mbi\\_full\\_paper.htm](http://www.devb-plb.gov.hk/chi/publication/mbi_full_paper.htm)>

<sup>4</sup> Eddie C.M. Hui, Joe T.Y. Wong and Janice K. M. Wan, "A Review of the Effectiveness of Urban Renewal in Hong Kong," *Property Management*, Vol. 26, No. 1 (2008), pp. 25-42; 和 立法會發展事務委員會，《強制驗樓計劃及強制驗窗計劃目標樓宇、檢驗項目及運作程式》，(立法會文件編號: CB(1)570/08-09(07))，

< <http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0624cb1-1602-5-c.pdf> >。

(平方米)

地區	人均鄰舍休憩用地	人均地區休憩用地
東區	1.34	0.97
灣仔	0.88	0.97
中西區	0.60	1.15
油尖旺	0.61	1.60
九龍城	0.95	1.47
黃大仙	1.94	0.80
觀塘	1.80	0.74

備註：灰色方格內顯示人均空間面積為少於一平方米的地區。

(資料來源：〈康文署申 193 億 4 年推 29 新工程 825 公頃休憩地發展無期〉，《明報》，2009 年 2 月 12 日)

### C. 房屋管理欠佳

5. 殘破老舊樓宇很大程度是管理不善造成的。在 2003 年，多達 8 000 棟私人多層舊式樓宇沒有任何形式的管理，約佔私人樓宇總數的五分之一。<sup>5</sup>近年業主立案法團數目的增長幅度有限，現時只有 16 267 棟樓宇成立了業主立案法團<sup>6</sup>，較 2003 年只增加了二千餘棟，間接反映整體私人樓宇管理的改進程度相當緩慢。自 2002 年 10 月至 2008 年 9 月間，每年平均約有 280 棟樓宇成立業主立案法團，<sup>7</sup>但在 2009 年 8 月至 11 月間卻錄得較快的增長，在 4 個月內共成立了 117 個業主立案法團。近期業主立案法團增長較快的原因，可能與「樓宇更新大行動」有關，問題是有關資助計劃完結後業主立案法團增長趨勢能否延續下去，頗成疑問。

### D. 樓宇維修欠妥善規管

6. 大廈或單位業主有責任保持樓宇結構處於良好狀態，<sup>8</sup>這是無容置疑的。政府部門則負起督導及監察的角色。事實上，政府規管的範圍僅限於為私人樓宇訂定安全、衛生和環境方面的準則，執行相關條例，提供樓宇管理手冊、私人樓宇的最佳管理方法等資料冊，供市民參考。<sup>9</sup>從法例規管層面而言，現時

<sup>5</sup> 在 2003 年，14 000 棟(37%) 和 12 400 棟(32%)樓宇分別設立了業主立案法團或某類居民組織。請參看 香港特別行政區新聞公報，《立法會十六題：單幢式私人住宅大廈的環境衛生》，2003 年 5 月 28 日，<[http://www.buildingmgt.gov.hk/tc/reference\\_materials/10\\_3\\_1.htm](http://www.buildingmgt.gov.hk/tc/reference_materials/10_3_1.htm)>。

<sup>6</sup> 民政事務總署的〈香港私人大廈電腦資料庫〉的數據資料，2009 年 12 月 7 日登入。

<sup>7</sup> 2003 至 08 年間，每年約有 280 棟樓宇成立了業主立案法團。參看香港特別行政區新聞公報，《立法會九題：大廈管理》，2008 年 11 月 5 日，

<<http://www.info.gov.hk/gia/general/200811/05/P200811050097.htm>>。

<sup>8</sup> <<http://www.bd.gov.hk/chinese/documents/code/bmg/ch2.pdf>>

<sup>9</sup> <<http://www.bd.gov.hk/chinese/documents/code/bmg/bmg.htm>>

沒有法例要求業主為所持有的物業定期進行檢查維修，而有關樓宇質素的法例和法規的規管範圍也相當狹窄，監管範圍主要涵蓋未經批准的搭建物、危險招牌、升降機安全、水質污染，與及或不合消防、斜坡、電力和氣體安全規格的搭建物等。<sup>10</sup>

7. 很多業主維修及復修樓宇的意識相當薄弱，這種情況在沒有業主立法團的樓宇尤為普遍。業主每每在樓宇出現嚴重失修情況或收到強制修葺令時，才肯進行最低限度的維修。特區政府雖然覺察到問題的嚴重性，並主動提供有限度的財政支援，有關措施能否有效改善市區環境，尚有待觀察。

#### E. 不可持續的建築環境

8. 私人發展商在全港範圍內進行地產發展和重建項目，對建築環境有很大影響。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，以謀取最大利潤；這批新建成的建築物已嚴重破壞整體建築環境及和城市景觀，負面影響包括：

- 建在高平台之上的摩天大廈；
- 造成屏風效應；
- 過高的地積比率；
- 佔用公共空間；
- 造成交通擠塞等等。

9. 新建成樓宇的負面影響，公民社會活躍份子對此固然不滿，附近居民更身受其苦，遂自發組成形式式的社會運動，包括舉辦市民公聽會，組織關注組、抗議遊行，以至提供另類發展方案。在眾多社區抗爭運動中，最引人注意的是半山區的西灣台、合和中心二期（前稱為「Mega Tower」），和北角京華道項目，他們備受詬病的原因如下：

地產項目	問題
西灣台	屏風樓
合和中心二期	造成更多交通擠塞 佔用公共空間
京華道	過高的地積比率

<sup>10</sup> <<http://www.bd.gov.hk/chinese/documents/code/bmg/ch2.pdf>>

### III. 市區重建策略呈現的問題

#### A. 「4R」的不平衡發展

##### a. 重建－政策傾斜

1. 市區重建局在成立之初，推出「4R」策略，以取代土發公司備受批評的以重建為主的策略。但從該局過去數年的具體運作看來，其工作重點顯然與最初的承諾背道而馳；「物業發展為主的重建策略」仍佔主導地位。2001年公佈的《市區重建策略》的225項重建計劃，基本上都是把原有舊樓拆卸重建。<sup>11</sup>相對來說，其餘「3R」（復修、活化和保育）在市建局的優次排序中，顯然處於次要地位，這是市建局備受詬病的原因所在。

2. 另一方面，市區重建發展的進度也較預期慢。在《市區重建策略》提及的225個計劃中，只有49個已付諸實行，部份已落成售出，部份則尚在建造中。市建局顯然無法在未來十年完成餘下的重建工程。根據報章報導，市建局的消息人士認為，「香港有那麼多舊樓，其實是沒可能『做曬』。過去曾定下重建二百個項目的目標，一直沒有對外公佈，其實亦一樣可以『抹掉』。」<sup>12</sup>由此可見，市建局的工作範圍有頗大的調整空間，尤其是重建的優次問題。

3. 從國際發展經驗看來，不少歐洲國家鑒於重建發展對社區造成或多或少的破壞，早在1970年代便陸續放棄以重建為主的市區重建策略。<sup>13</sup>比較而言，香港所訂定市區更新目標，遠遠落後於國際形勢及社會思潮。

##### b. 復修－真心假意

4. 市建局推出「4R」策略初期，沒有設計相應措施以推廣樓宇復修，遲至2004年才設立「樓宇復修物料資助計劃」和「樓宇復修貸款計劃」，提供誘因鼓勵市民主動復修樓宇。獲有關計劃資助完成復修的樓宇，在2006和2007年各有100棟，截至2009年3月，先後有490棟樓宇已完成復修或在建築當中。相對於數以千計的舊區殘破樓宇，市建局資助復修樓宇的效用，無異於杯水車薪，更何況市建局沒有足夠資源應付龐大的復修需求呢！

<sup>11</sup> 市區重建局，《市區重建策略》，(香港：市區重建局，2001)。

<sup>12</sup> 〈拆舊樓惹爭議 設小組檢討策略市建局研重保育減重建〉，《星島日報》，2008年2月12日，A6頁。

<sup>13</sup> I. Elander, "Policy Networks and Housing Regeneration in England and Sweden," *Urban Studies*, Vol. 32, No. 6 (1995), pp. 913-34; and C. Wood, "Urban Renewal: The British Experience", in R. Alterman and R. Cars., (eds), *Neighbourhood Regeneration: An International Evaluation*, Mansell, London, pp. 44-69.

### c. 保育—似有還無

5. 市建局保育方面的表現實在強差人意，在市建局的網頁列載了 12 項保育計劃，三項是土發公司年代遺留下來的，分別是：西港城、莊士敦道 60-66 號，和船街 18 號。其餘的九項，均是在 2007 年公民社會發動激烈保育行動後才陸續推出的：皇后大道東 186-190 號、太子道西、上海街／亞皆老街、餘樂里、嘉咸街／永利街 10-12 號、必利啫士街、茂羅街／巴路士街、藍屋，及最近宣佈劃入保育範圍的中環街市。

6. 令人沮喪的是，幾項已落實的保育計劃未能使古蹟活化，也並非完全開放讓公眾享用，保育改造後的風格又與周遭環境格格不入。灣仔和昌大押的保育方式，受到社會人士的廣泛批評；灣仔街市大樓只保育前廳部份，建築物的其他部份都被拆毀。市建局在保育方面表現不濟，顯然缺乏宏觀視野及有關專業知識，這也與政府欠缺一套市區古蹟保育政策有關。

灣仔和昌大押已改裝成爲一間消費昂貴的高級餐廳。更甚者，該餐廳的東主對是否開放原應是公共空間的屋頂，擁有最終決定權。

7. 在 42 個市區重建項目中，無一曾進行過正規的古蹟影響評估，原因是《市區重建局條例》並無相關規定。此外，沒有一項市建局的重建工程被介定爲受《環境評估報告》規管的項目，或被納入爲發展局主要基建工程監管指引監管範圍因而需要進行的古蹟影響評估。市建局在近期開展的士丹頓街/永利街，和在利東街/麥哥利街項目進行了古蹟影響評估，相信與公眾人士對古蹟保育施加壓力有關。<sup>14</sup>

### d. 活化—聊勝於無

8. 在「4R」中，活化項目的數量是最小的。市建局至今只有六項活化項目，全都是在過去三年公佈的。<sup>15</sup>再者，中西區的東街、大角咀區以至旺角項目都是「街道改善計劃」，主要是改善街道上的設施和美化街道景觀，能否活化附近社區和帶動經濟發展，頗成疑問。發展局、灣仔區議會及市建局合作推行以地區爲本的活化計劃，<sup>16</sup>最近編制了兩條灣仔文物徑，主題分別是「建築主題」及「生活氣息」，並把有關資料印製成地圖及上載專門網頁，及在建築物附近架設簡介，問題是該等措施實質上是包裝宣傳技倆，對活化古蹟增值有限。

<sup>14</sup> 向市建局直接查詢的電郵，2008 年 6 月 3 日。

<sup>15</sup> 市區重建局活化項目：<<http://www.ura.org.hk/html/c804000t1e.html>>。

<sup>16</sup> 該活化計劃是發展局轄下活化灣仔舊區專責委員會負責統籌的，市建局擔任秘書處。請參看灣仔文物徑網站，<<http://www.wcheritage.org.hk/>>。

凡此種種，都是回應公眾保育與活化古蹟訴求的修補性措施呢！

#### e. 工作範圍－無限延伸

9. 在過去兩年間，市建局無論在保育古蹟以至推動環保方面，不遺餘力，其實很大程度上是響應施政報告的號召，成為特區政府政績的一部份。2008年6月，市建局宣佈動用15億元購入上海街及太子道西30棟唐樓，以擴大保育戰前廣州式騎樓建築。<sup>17</sup>2009年5月，市建局額外投入五千萬元，在灣仔利東街項目落實建築物能源效益設計。同年10月，市建局更為配合政府「保育中環」的構思，計劃斥資5億元改建翻新中環街市。雖說前述保育項目均在「4R」範圍之內，但保育戰前廣州式騎樓是特區政府新指派的任務；中環街市本來在勾地表內，肯定不在市建局保育項目考慮之列。

### B. 財政自給原則和私人參與

#### a. 利潤最大化的迷思

10. 根據《市區重建策略》訂定的財務模式，市區重建計劃長遠而言是希望能夠自給自足，即使市建局並非以盈利為目標，重建以外其他「3R」項目估計都會虧錢的，需要從重建項目賺取利潤來補貼虧錢項目。從2004/05至2007/08財政年度，市建局共錄得近七十億港元的盈餘，利潤最大化的思維為市區重建帶來林林總總的問題，包括不熱衷進行其餘「3R」項目、忽略「以人為本」原則等。

#### b. 「勾結」私人發展商

11. 在49個市建局重建計劃中，有41個是與私人發展商合作發展的，而私人發展商最擅長的是利用項目設計和操控市場以謀取最大利潤。既然私人發展商樂意承擔設計、建築、市場推廣等方面的工作，市建局面對公眾問責時，便順理成章把責任推卸到發展商身上。社會輿論普遍認為，市建局協助地產發展商方面表現出色，但在捍衛公眾利益方面卻相當不濟。

#### c. 預期虧損

12. 市建局過去數年雖然獲利甚豐，但自2007年開始加強保育、活化和復修工作後，影響收支平衡。這些項目不單不會帶來利潤，反而會對市建局造成沉重經濟負擔，更何況市建局要承擔愈來愈多政府交托的保育環保任務呢！另

---

<sup>17</sup> <30幢廣州式騎樓 市局15億活化>，《香港經濟日報》，2008年6月17日，A24頁。

一方面近期推出的重建項目規模愈來愈大（譬如說觀塘市中心），收購價也愈來愈高，財務風險隨之上升。市建局 2008 年的業務計劃已清楚表明，有需要尋求外界財政資源，<sup>18</sup>並在 2009 年 7 月成功發行爲數 15 億元的定息債券。長遠而言，市建局能否取得足夠的資金，以應付所有「4R」範疇的開支，頗成疑問。

### C. 「物業發展主導」模式

13. 社會輿論普遍認爲，現時市區重建的運作安排主要受制於「物業發展主導」的發展模式。<sup>19</sup>重建項目爲了遷就物業市場的需要，偏重拆卸重建、推高地盤發展潛力，和爭取最大整體經濟回報，「透過提升土地運用的密度，把低質素的樓宇轉換成高質素和/或密度的樓宇，來增加整體的利潤」。<sup>20</sup>

#### a. 「推土機式」模式

14. 市建局的重建項目採取「推土機式」的操作模式，罔顧建築物對社區的非物質價值，一概拆卸然後重建，許多特色街道也難逃被商業和住宅發展項目取代的命運。至今爲止，最少有六條街道在過去數年間陸續消失，包括在上環的元安里和餘樂里、尖沙咀的康和里旺角的雀仔街、上環的松秀東街和松秀西街、荃灣的西樓街。<sup>21</sup>隨著「觀塘中心區」重建項目逐步開展，仁信里、同仁街，和裕民坊也會隨之消失。

上環的元安里是香港最早期的報紙《華僑日報》的報館所在地，其舊址已建成恆基兆業的荷里活華庭。

灣仔清溪里和街上的小型露天市場，其舊址已改建成一幢名爲皇后大道東 248 號的樓宇。

上環的同文街以前是工業用料的批發集中地，部份地段被長江集團用於重建中環中心，該條街道已被新建築物割斷成「掘頭路」。

<sup>18</sup> 立法會發展事務委員會，《市區重建局的工作進展》，2009 年 6 月 23 日，立法會文件編號：CB(1) 1951/07-08(04)。

<sup>19</sup> 請參看 Mee Kam Ng, "Property-led Urban Renewal in Hong Kong: Any Place for the Community," *Sustainable Development*, Vol. 10, No. 3(2002), pp. 140-146; Edwin H. W. Chan, Grace K. L. Lee, "Contribution of urban design to economic sustainability of urban renewal projects in Hong Kong," *Sustainable Development*, Vol. 16, No. 6 (2008), pp. 353-364; Bo-sin Tang and Roger M. H. Tang, "Development control, planning incentive and urban redevelopment: evaluation of a two-tier plot ratio system in Hong Kong," *Land Use Policy*, Vol. 16, No. 1 (1999), pp. 33-43。

<sup>20</sup> Edwin H.W. Chan and Grace K. L. Lee, "Contribution of Urban Design to Economic Sustainability of Urban Renewal Projects in Hong Kong," *Sustainable Development*, Vol. 16, (2008), No. 353-364。

<sup>21</sup> "Old Streets Being Wiped Off Map," 《南華早報》，2008 年 8 月 18 日，1 頁。

新世紀廣場落座永昇街舊址，以前售賣鹹鴨蛋著名，故別名「鴨蛋街」，街上還有一家傳統茶樓—得雲茶樓。

朗豪坊吞嚥了「雀仔街」，以往很受雀鳥愛好者歡迎，他們還會帶同心愛的雀鳥到雲來茶樓品茗呢！。

15. 市建局對保存地區特色毫無誠意，重建利東街這案例可算是典型例子。利東街匯集了多家印刷店，以印刷喜帖而馳名。印刷店舖東主認為，店舖遷離後會喪失現有的業務網絡，但市建局堅持先拆毀街上樓宇，日後再讓他們遷回新廈恢復營業，條件是需要繳付市值租金。

#### b. 高地積比率

16. 「優化土地用途」是市區重建的目標之一，但市建局默許私人發展商肆意扭曲其本意，在許多合作重建項目大幅提高地積比率，問題嚴重程度已大大超越了可接受的水平。<sup>22</sup>這些重建項目興建高聳的、高密度的樓宇取代原來低矮的樓宇，重建後的地積比率大大超越《香港規劃標準與準則》訂下的最高水準。2001 至 2008 年間，市建局在香港和九龍進行了 41 個全重建項目中<sup>23</sup>：

- 重建項目的平均地積比率上升了三倍，從重建前的 1：3 上升至重建後的 1：9；(參看附錄 2)
- 39 個重建項目（包括港島區全部重建項目，及在九龍區百分之九十三的重建項目）超過了最高地積比率的規定。(見表一及表二)

值得關注的是，在 39 個超過認可的最高地積比率的項目中：

- 10 個的地積比率是相當於或超過 10；
- 23 個的地積比率是介乎 9 至低於 10；
- 6 個的地積比率是介乎 8 至低於 9 的 (詳見表二)。

<sup>22</sup> 地積比率的定義，是指建築物的總樓面面積(《建築物(規劃)規例》所界定者)與建築物所在地盤的面積(地盤淨面積)構成的比率。

<sup>23</sup> 這些項目包括了由市建局和私人發展商合作的重建項目、由市建局和香港房屋協會合作的重建項目，和由以前土發公司參建的項目，也包括所有在 2009 年 3 月 31 日或之前已完成或有待完成的工程；資料來源是從市建局的重建項目的地積比率列表。請參看立法會發展事務委員會，《市區重建局的工作進展》，2009 年 6 月 23 日，

<[http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623\\_panel\\_paper\\_1\\_appendix.pdf](http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623_panel_paper_1_appendix.pdf)>。



表一：市建局的重建項目的地積比率與  
《香港規劃標準與準則》規定的最高地積比率比較#

	港島區	九龍區	總計
《香港規劃標準與準則》規定的最高地積比率	8*	7.5	
超越《香港規劃標準與準則》規定的最高地積比率的市建局重建項目（個）	11	28	39
市建局全重建項目的數目（個）	11	30	41
超越在《香港規劃標準與準則》規定的最高地積比率的市建局重建項目的百份比	100%	93.3%	

# 除特別註明者外，重建項目是指不包括含有保育成份的重建項目

\*「甲類地盤」的地積比率，「甲類地盤」是指毗連一條寬度不少於 4.5 米的街道的地盤

表二：市建局重建項目的地積比率統計

	地積比率				總數
	7-7.99	8-8.99	9-9.99	≥10	
<b>市建局和私人發展商合作的重建項目</b>					
港島	0	1	0	5	6
九龍	2	2	16	1	21
小計	2	3	16	6	27
<b>市建局和香港房屋協會合作的重建項目</b>					
港島	0	1	0	1	2
九龍	0	1	4	0	5
小計	0	2	4	1	7
<b>土發公司進行的項目</b>					
港島	0	1	1	1	3
九龍	0	0	2	2	4
小計	0	1	3	3	7
<b>總計</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>23</b>	<b>10</b>	<b>41</b>

（參看附錄 2）

### c. 市區景觀備受破壞

17. 部份市區重建計劃不但無助改善市容，更與周邊環境格格不入，破壞原來的市區景觀。一些新建樓宇高度過高，造成屏風效應，阻礙空氣流通；前述的種種情況，在市建局與私人發展商合作的項目尤其嚴重。舉例來說：

- 荃灣萬景峰的公共空間，被樓宇和購物商場所包圍；<sup>24</sup>
- 河內道項目的公共空間，部分地段闊度僅 16 米，更被一個簷篷遮蓋，其餘部份位於一條四層樓高的行人天橋，看來像商場內的有蓋通道多於讓公眾享用的空間；<sup>25</sup>
- 2005 至 2008 年間，灣仔區內最少有 5 個重建地盤計劃興建逾 20 層的高樓。<sup>26</sup>

### d. 重建區「士紳化」

18. 市建局的重建計劃造成重建區士紳化的現象，眾多舊區樓宇居民未能搬回重建後的單位，原因是新建的樓宇都是「豪宅」呢！重建後的購物商場也有類似情況，由於租金昂貴，商鋪一般致力吸引區外高消費顧客，反而忽略附近草根街坊的需要，例如觀塘新市中心的佈局、荃灣的萬景峰均是。<sup>27</sup>

## D. 收回土地/業權和賠償政策

### a. 「七年樓齡」的不足之處

19. 以「七年樓齡」作為賠償準則的安排，是經過長期仔細的考慮協商，及公眾人士、持份者和立法會議員的廣泛參與而制定的，但社會上至今對土地/業權收回的賠償機制仍有眾多不滿聲音。部份業主及居民甚至批評，有關賠償機制是把他們「迫遷」至其他不太理想的地方。

根據現行收購政策，住宅物業業主可獲得包括提供物業市值的補償和自置居所津貼或補助津貼。自置居所津貼為假設重置單位（按七年樓齡及位於相若地區的單位釐定）的價格與被收購單位市值的差額，即為人熟悉的「七年樓齡」準則。自住業主可以獲得全額自置居所津貼。

<sup>24</sup> “Hanoi Road Project Lacks Open Public Space, Says Green Group,” 《南華早報》，2008 年 2 月 26 日，3 頁。

<sup>25</sup> 〈休憩地「不見天」環團促改善〉，《香港經濟日報》，2008 年 3 月 26 日，A27 頁。

<sup>26</sup> 〈灣仔重建潮被轟製屏風團體促設特別區引入高限保舊城風貌〉，《明報》，2008 年 11 月 6 日，A6 頁。

<sup>27</sup> 〈理大共融社區研究批評重建方案割裂〉，《明報》，2008 年 12 月 17 日，A8 頁。

擁有空置單位或單位並非100%出租的業主，可獲得補助津貼。單位部份用作自住部份出租的業主，補助津貼額是自置居所津貼的75%；擁有出租單位和空置單位的業主，獲發補助津貼款額是自置居所津貼的50%。<sup>28</sup>

20. 許多業主投訴重建區隔鄰的物業價格突然大幅上升，賠償金額不足夠購買一個面積相近的單位的。最新的樓宇成交紀錄顯示，在 13 個已完成的市建局住宅重建項目中，呎價全部在五千元以上，更有七個的呎價在七千元以上。詳細資料請參看下表：

	最近五次的樓宇成交					平均價
	港元/平方呎	港元/平方呎	港元/平方呎	港元/平方呎	港元/平方呎	港元/平方呎
帝后華庭	6,596	7,725	8,283	6,879	8,680	7,633
窩打老道8號	5,740	5,290	6,291	5,137	5,787	5,649
泓都	7,855	5,855	7,252	6,009	8,045	7,003
尚翹峰	10,470	8,315	7,558	10,153	8,893	9,078
萬景峰	6,461	5,854	6,020	5,771	6,287	6,079
怡峰	7,982	8,574	8,017	--	--	8,191
御凱	8,269	7,109	8,721	9,302	8,306	8,341
嘉薈軒	13,631	12,234	10,598	11,275	10,134	11,574
海桃灣	5,891	6,091	8,035	11,469	7,392	7,776
豐盛居	5,166	6,207	5,066	5,361	5,005	5,361
MOD 595	5,009	5,118	5,402	--	--	5,176
I-Home	6,448	4,914	4,638	5,010	6,017	5,405
海峯	5,560	6,774	6,564	5,112	4,671	5,736

資料來源：<http://www.centadata.com>，在 2009 年 12 月 1 日登入。

21. 物業價格急升帶動租金上揚，直接加重重建區居民在原居住地附近另覓居所的負擔。綜合業主居民對現金賠償機制的投訴，他們的不滿主要有以下兩點：

- 很多樓面面積沒有納入獲賠償的面積內；
- 拒絕把考慮非物資價值納入獲得賠償的範圍，例如維繫社區網絡的價值等。

<sup>28</sup> 立法會發展事務委員會，《市區重建局的收購政策及相關事宜》，立法會文件編號 CB(1)297/07-08(04)

<<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev1127cb1-297-4-c.pdf>> 和《收購物業計算基礎圖解》，<<http://www.ura.org.hk/html/c906000t9e.html>>。

## b. 缺乏利潤分享機制

22. 另一極具爭議性的問題是，業主能否分享重建衍生的利潤。現時「七年樓齡」的規例沒有考慮預期投資回報問題，更沒有相應的利潤分享機制。翻看過去的歷史，前土發公司曾邀請業主參與發展計劃，作為推動市區重建的一種新嘗試。根據上述計劃，業主可以參與重建發展，得以分享重建所得利潤，但也需承擔相關的風險，參與的方式可分為分擔成本和不分擔成本兩種。可是，該試驗計劃以失敗告終，沒有落實執行。

1990年，前土發公司向皇后街重建項目的業主提出現金補償或讓業主參與重建發展兩個建議方案，由於沒有業主願意參與，該試驗計劃最後無疾而終。<sup>29</sup>

1998年4月，土發公司再度推出業主參與重建發展計劃，供河內道的業主考慮，同樣提出了一套業主參與重建發展計劃和現金賠償的方案。<sup>30</sup>由於私人發展商提供的收購賠償條件非常吸引，大部份業主選擇把物業售與該發展商。結果，市建局向該發展商而不是向個別業主進行收購。<sup>31</sup>

23. 市建局最近建議，「在個別情況下，若可以為項目帶來效益，市建局會考慮與受影響業主共同發展重建項目。」<sup>32</sup>衙前圍村項目經常被市建局引用作為與業主合作重建的範例，實際上該項目七成的土地業權已被一個大業主所收購。為了令有關重建計劃得以繼續進行，市建局只好向該私人發展商商討合作發展。

24. 問題的關鍵在於許多業主認為他們除了擁有業權外，更擁有發展權。倘若賠償機制剝奪他們分享重建利潤的權利，他們寧願直接與私人發展商交易，透過市場機制兌現業權的全部權益。市建局未能與業主就利潤分享問題達成協議，不但使業主參與重建發展計劃功敗垂成，相信也是收購衙前圍村失敗的主要原因。因此，市建局日後設計市區重建計劃時，需要考慮業主冀望分享重建利潤的訴求。

<sup>29</sup> 市區重建局，《市區重建二十年》，(香港，市區重建局，2008年)。

<sup>30</sup> 土地發展公司，《土地發展公司主席報告》，(香港，土地發展公司，1998年)。

<sup>31</sup> 〈市局研檢討重建角色〉，《香港經濟日報》，2008年3月4日，A25頁。

<sup>32</sup> 立法會發展事務委員會，《市區重建局的收購政策及相關事宜》，2007年11月。

### c. 漠視商戶無形資產的價值

25. 「七年樓齡」賠償規定備受商戶詬病的原因是，有關賠償安排只考慮個別單位的物業價格，卻置其他因素不顧，例如在計算賠償金額時，不包括顧客群的經濟價值以至商業網絡的價值。<sup>33</sup>這種做法會嚴重影響重建區商戶東主的賠償額，波鞋街的重建爭議便是一個好例子。

波鞋街主要由花園街和附近地段一些五、六十年代的建築物組成，以售賣運動鞋和運動用品的店舖馳名。<sup>34</sup>

2007年3月，市區重建局重新啓動土發公司年代遺留下來的重建計劃，然而，有關計劃遭到很多商戶反對，擔心會影響其商業網絡。一年後，若干個「波鞋街」業權持有人試圖與私人投資者合組財團，洽購市建局波鞋街項目地盤，更主動爭取與市建局商討合作重建，但有關建議並未得到正面回應。

### E. 區域規劃階段缺乏社區參與

#### a. 忽略社區聲音

26. 社會輿論普遍認為，《市區重建策略》提出的「以民為本」方針並無貫徹執行。市區重建項目由於缺乏受影響居民的廣泛參與，以致問題叢生；概括而言可分為以下數項：

- 社區層面至重建計劃啓動執行階段，才得悉計劃的詳細內容；
- 各區普遍缺乏社區空間；
- 《市區重建策略》忽略社區歷史和網絡的重要性；
- 未能有效達至公平處理重建的成本與利益分配；
- 偏重改善城市景觀，忽視可持續性的重要性；
- 忽略改善整體經濟環境。<sup>35</sup>

#### b. 策略規劃階段未能有效吸納社區意見

27. 另一為人詬病的地方是「先公佈 後諮詢」的工作模式，原因是市建局在策略規劃階段沒有諮詢受影響的業主和租客，以致市建局突然宣佈重建計劃

<sup>33</sup> 〈充滿挑戰的市區重建〉，《社聯政策報》，2009年6月。

<sup>34</sup> 〈財團斥5億洽購波鞋街住宅〉，《香港經濟日報》，2008年3月14日，A34頁。

<sup>35</sup> Mee Kam Ng, Alison Cook & Ernest W. T. Chui, "The Road Not Travelled: A Sustainable Urban Regeneration Strategy for Hong Kong," *Planning Practice & Research*, Vol. 16, No. 2 (2001), pp. 171-183.

時，住戶居民難免感到詫異，問題在於市建局為防止重建區的樓宇炒賣活動，刻意在選定重建區和制訂重建方案盡量保密。故此，很多廣為業主和住戶關注的基本問題，例如，支持重建還是復修、能否返回重建區居住、以至重建區的設計、古蹟保育，和維持社區網絡等問題，都沒有獲得應有的重視和處理。許多業主對他們的權利被剝奪感到強烈不滿，認為自己被迫接受市建局的條件。這種「先公佈 後諮詢」的工作模式，顯然與市建局的「以民為本」方針相違背。

### c. 社區網絡解體

28. 在制訂重建計劃及進行重建的過程中，社區網絡結構，尤其是街里社區、個別行業聚落，以至地區商業網絡，往往不受重視，結果在大多數情況下，目標發展區的居民會被遷離原來居住地，社區網路隨之被打破。

### d. 社會影響評估粗疏

29. 根據 2001 年的「市區重建策略」，「市建局應全面評估建議項目所引起的社會影響，以及受影響居民的社區連繫和安置需要，」<sup>36</sup>因在整個諮詢過程中，社會影響評估不是公共參與過程的指定步驟，其有效地興備受質疑，評估過程不受被評估人士監管，也無須他們認同。更重要的是，有關社會影響評估並非按國際標準設計及進行。縱使市建局曾為其重建計劃進行了評估，但在讓市民查閱評估結果的安排並不方便，公眾人士需親自前往其辦事處閱覽。

### e. 社區服務隊

30. 縱使市建局已成立了若干個社區服務隊幫助重建區的居民，但不是每一個目標區域都有社區服務隊的。在 2008 年，九個指定重建區中只有六支隊伍仍在運作。<sup>37</sup>更重要的是，市建局的社區服務隊存在角色衝突。首先，社區服務隊只能在重建計劃公佈後，才進駐重建區開展工作，工作範圍也只限於補救性的工作。再者，他們的獨立性備受質疑。他們受聘於市建局，接受了市建局的資助，有關安排難免制約社會工作隊在社區層面的介入程度。<sup>38</sup>

### f. 分區諮詢委員會

31. 市建局在目標重建區設立分區諮詢委員會，作為地區層面諮詢架構，進一步凸顯社區參與不足的問題。市建局針對市區重建問題，成立了六個分區

<sup>36</sup> 「市區重建策略」， <<http://www.devb-plb.gov.hk/chi/policy/urs.htm>>。

<sup>37</sup> 立法會發展事務委員會，《市區重建局的工作進展》，2009 年 6 月 23 日， <[http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623\\_panel\\_paper\\_1\\_annex.pdf](http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623_panel_paper_1_annex.pdf)>。

<sup>38</sup> 〈充滿挑戰的市區重建〉，《社聯政策報》，2009 年 6 月。

諮詢委員會，問題是這些委員會的業主、租客、區議會、本地非政府組織，和學者代表，都是由市建局委派的，而且會議閉門進行，進一步削弱其認受性。<sup>39</sup>

## F. 缺乏全盤的舊區樓宇復修計劃

32. 舊區殘破樓宇數目眾多，復修費用耗費龐大，非市建局能獨立承擔，更何況市建局要需秉持自負盈虧原則運作的呢！其實，房協作為本港另一重要參與房屋事務的公營機構，也積極參與樓宇復修，該會「樓宇維修資助計劃」資助的復修項目達 810 個之多。<sup>40</sup>

33. 特區政府在 2009 年 5 月推出「樓宇更新大行動」，資助 1 000 棟樓宇進行復修工程及提升樓宇安全(500 個名額供有業主立案法團的樓宇申請，500 個名額供沒有業主立案法團的樓宇申請)，申請者無須入息和資產審查。特區政府後來再注資 10 億元，把資助樓宇的數目增加一倍。<sup>41</sup>

「樓宇更新大行動」是一項「樓宇為本」的資助計劃。經甄選合格樓宇的住用及商用單位業主都會獲得資助，無須接受入息或資產審查。有關計劃的目標樓宇分為兩大類：第一類是有業主立案法團的樓宇；第二類是沒有業主立案法團或是組織維修上有困難的樓宇。

第二類別的樓宇基本上是由屋宇署、房協和市建局代表組成的督導委員會將挑選的，基本資格要求包括業主在組織維修工程上有困難、樓宇結構安全有問題，或在 生設施有破損的樓宇。<sup>42</sup>

34. 必須指出的是，這項計劃的主要目標是「保障就業」。在 2009-2010 年度財政預算案中，財政司司長把這項措施放在「保障就業」的欄目下，更反復強調這是一項紓緩建造業失業問題的措施。<sup>43</sup>由此可見，改善殘舊樓宇的狀況，和製造更佳的城市景觀，只是計劃是次要目標。

<sup>39</sup> Mee Kam Ng, "Property-led Urban Renewal in Hong Kong: Any Place for the Community?" *Sustainable Development*, Vol. 10 (2002), pp. 140-146.

<sup>40</sup> 香港特別行政區新聞公報，《立法會十題：紓緩建造業失業情況的措施》，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200904/29/P200904290190.htm>。

<sup>41</sup> 香港特別行政區政府新聞公報，《發展局局長談「樓宇更新大行動」》，[http://www.info.gov.hk/gia/general/200906/10/P200906100211\\_print.htm](http://www.info.gov.hk/gia/general/200906/10/P200906100211_print.htm)。

<sup>42</sup> 香港特別行政區政府新聞公報，《樓宇更新大行動」正式展開（附圖）》，<http://www.info.gov.hk/gia/general/200905/07/P200905070138.htm>。

<sup>43</sup> 2009-2010 年年度財政預算案，29 段，<http://www.budget.gov.hk/2009/eng/budget07.html>，和香港特別行政區政府新聞公報，《立法會十題：紓緩建造業失業情況的措施》，2009 年 4 月 29 日。

35. 問題的根源在於，特區政府沒有一套長遠解決殘舊樓宇問題的規劃，自然談不上有任何實質承諾。本港現時有超過一萬棟樓齡超過 30 年的樓宇，沒有業主立案法團或任何管理形式的樓宇則多達 8 000 棟。<sup>44</sup>舊區有潛在問題的樓宇實在為數不少，相比之下，獲「樓宇更新大行動」協助改善情況樓宇的數目其實很小。更重要的是，政府迴避了在復修上最辣手的問題，沒有有系統地針對那些沒有業主立案法團的樓宇提供協助，這些樓宇無論在管理質素和管理維修能力方面都比較差。可是，發展局局長反而邀請有業主立案法團的樓宇，去申請原本屬於沒有業主立案法團樓宇的資助名額；雖然她表示這旨在避免浪費資源，也曾呼籲沒有業主立案法團的樓宇要盡快成立業主立案法團，但始終有些樓宇未必能成立法團，當有關計劃的資源耗盡後，這些樓宇只會更加破落，嚴重影響舊區的景觀。

---

<sup>44</sup> 政府沒有統計有多少住宅樓宇沒有任何形式管理組織。資料來源：民政事務總署的電郵回覆，2009 年 6 月。



## IV. 政策建議

1. 從市區重建演進為市區更新，代表整體社會對舊區未來發展的觀念向前邁進了一大步。市建局以至特區政府在語彙上也隨眾納新，問題是有關當局的政策思維及發展方針有否相應作出調整。過去二十年市區重建的歷史教訓清楚顯示，舊區發展並非簡單的把破舊樓宇拆卸重建，其間還牽涉社區網絡、公眾參與、古蹟保育、民生經濟、建築環境、發展密度、樓宇供應、私有產權、全港發展佈局以至長遠發展規劃，問題的複雜程度並非把《市區重建策略》小修小補可以解決。特區政府必須正視社會的新形勢及市區更新林林總總的問題，從根本地改善市民生活居住質素的角度出發，把舊區發展問題結合全港整體長遠發展一併考慮，俾能把香港建成一個世界級的最宜居城市。

### A. 政府牽頭

2. 市區重建只是全港發展策略及本港整體發展的一個組成部份而已，只有特區政府才能訂定宏觀的政策框架，讓市區重建局知所遵循。再者，私人地產發展商近年積極在市區尋求重建發展機會，對城市景觀造成很大的影響。基於此，特區政府在制訂市區重建策略方面，應負上以下幾方面的責任：

- 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；
- 加強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。

### B. 居民主導

3. 發展與保育、重建與復修、改善居住環境與保持社區網絡等問題，經常在舊區重建發展的過程中爭論不休，關鍵在於市區重建局以至特區政府經常越俎代庖，未清晰掌握整體社會或直接受影響人士的意見之前，便匆匆作出決定。解決之道唯有廣泛而真摯的公眾參與，具體安排包括：

- 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，成為未來發展的關鍵考慮因素；
- 公眾參與更深層的目標是推動市民參與地區發展，鼓勵市民以主人翁

身份參與樓宇復修甚至舊區重建，進而分享地區更生帶來的成果。

## C. 「4R」的出路

### a. 復修優先及相關措施

4. 「4R」策略的優次須予以調整，把復修置於最重要的位置。事實上，不僅市區樓宇老化，其他區域的樓宇也有老化問題，因此特區政府應把建築環境老化視作全港性問題，積極協助樓宇進行復修。復修樓宇的優點如下：

- 延長樓宇的服務年期，既省錢，又環保，更有助改善生活環境；
- 保留若干廉價房屋以滿足基層人士的住屋需求；
- 保留地區特色和社會網絡，為經濟和社會多元化發展提供素材及養料等。

特區政府應針對眾多業主不願意或沒有能力復修樓宇的問題，積極介入，從速制訂一個整全的政策，以持續及即時措施改善樓宇老化問題，為樓宇復修提供更多支援，從而舒緩市區衰敗的情況。

### i. 強制驗樓計劃 +

5. 樓宇復修應由業主自發進行改為強制性的恆常工作，原因是業主有責任確保樓宇質素符合建築指引要求。本智庫認為政府建議推行的「強制驗樓計劃」和「強制驗窗計劃」（以下簡稱強制驗樓計劃 +），應納入成為全港復修計劃的一個組成部份。其實，有關立法工作已從 2008-2009 立法年度拖延至 2009 年底，<sup>45</sup>特區政府應盡速完成有關立法工作。

6. 構思中的強制驗樓計劃如能貫徹執行，長遠而言有助處理市區衰敗問題。根據建議的檢查機制，屋宇署將設立一個審查委員會，每季挑選 500 棟樓齡超過 30 年的樓宇（即每年 2 000 棟；但不包括樓高 3 層或以下的樓宇），該等樓宇的業主須委任一名合資格人士負責樓宇的檢查工作，如發現問題須進行相關維修工作。<sup>46</sup>若有關計劃能順利執行，現時 13 000 棟樓齡超過 30 年的樓宇，十年內將陸續得到處理，這個樓宇復修工作最困難的部份將獲得徹底解決。由於該計劃要求業主每十年需重覆驗樓一次，這有助確保樓宇處於良好狀態。但是，強制驗樓僅能幫助發現問題，必須輔以配套措施，才能有效推動復修工作，例如協

<sup>45</sup> 立法會發展事務委員會，《關於強制驗樓計劃及強制驗窗計劃的背景資料簡介》，（立法會文件編號：CB(1)570/08-09(07)）和發展局呈交立法會發展事務委員會文件，《樓宇更新大行動》— 進展和最新情況》，2009年6月，5頁。

<sup>46</sup> 立法會發展事務委員會，《關於強制驗樓計劃及強制驗窗計劃的背景資料簡介》，（立法會文件編號：CB(1)570/08-09(07)）。

助業主解決財務與管理問題。

## ii. 協助設立業主立案法團或其他物業管理機制

7. 目前全港有八千多棟樓宇沒有業主立案法團或任何管理機制，顯示特區政府在促進設立業主立案法團的表現強差人意。強制驗樓計劃無疑為改善全港樓宇管理造就一個契機，當局應採取有力的措施以推動成立業主立案法團或其他形式的樓宇管理架構，例如：

- 民政事務總署轄下的地區大廈管理聯絡小組和房協的物業管理諮詢中心，應利用政府推行強制樓宇檢查的機會，主動聯絡及協助被選中的私人樓宇設立業主立案法團或其他形式的管理架構。
- 為新成立的業主立案法團提供妥善的「跟進服務」，以協助業主處理複雜管理問題甚至可能出現的法律責任問題。這對維持業主立案法團作為一個健康且可持續的管理機制有很大的幫助；即使是相對鬆散的管理機制亦應該設立，最低限度也能幫助處理樓宇的日常管理工作，例如垃圾收集、緊急維修工程等，有助降低建築物出現嚴重破損的機會。

## iii. 財政支援

8. 市區衰敗若干程度上是市區貧窮問題的表徵。對很多舊區業主而言，那些殘破老舊的物業已經是他們最重要的資產，他們沒有穩定的收入來源或現金存款以支付強制驗樓的開支和維修費用。這批業主的境況淒涼，特區政府若採取強硬手段執法，勢將陷於進退兩難的局面。因此，本智庫建議特區政府提供額外資源以落實大規模的復修計劃，以下類別的業主應優先獲得財政支援：

- 樓宇老舊殘破而業主有實質財政困難；
- 沒有業主立案法團或其他樓宇管理架構的樓宇。

9. 特區政府應維持多種形式的財政支援以推動樓宇復修工作，但需整合現時由房協和市建局提供的資助計劃、樓宇更新大行動和擬設立的強制驗樓計劃的相關資助。但需補充的是，屋宇署在執行強制驗樓及進行緊急維修後，有權向業主／法團收回所有相關開支。前述各項資助計劃的功能及資助範圍須有明確的界定，包括：

- 現時房協和市建局給予有困難業主的資助應予保留，較為富裕的業主只可獲取貸款；
- 樓宇更新大行動的資助，應限於幫助那些在強制驗樓計劃下被確認為「有問題」的樓宇。除了已撥出十億元資助 1 000 棟樓宇的維修工作外，特區政府宜增撥最多 70 億元，以協助其餘 7 000 棟樓齡達 30 年以上但沒有業主立案法團的樓宇業主進行維修；

- 房協應履行撥款 40 億元的承諾，以協助強制驗樓計劃+得以順利推行，向合資格的業主提供財政和技術方面支援，<sup>47</sup>資助合資格業主首次強制檢查的全部費用，及視乎情況再給予直接資助或免息貸款，幫助修葺樓宇及窗戶，估計在 13 000 棟目標樓宇中，約有八成符合資格獲得首次驗樓費用的資助。<sup>48</sup>

10. 有關當局應提供「一站式」的技術和財政支援服務，以舒緩受強制驗樓計劃影響業主的焦慮與不安。屋宇署發出強制驗樓通知書時，宜附上驗樓計劃相關資料和有關資助申請表的「資料套」。

#### iv. 屋宇署提升處理復修樓宇的能力

11. 屋宇署若要履行樓宇更新大行動的工作目標，宜把管理維修工程的能力由每年 300 棟樓宇增至 600 棟樓宇。若現時八千棟沒有任何物業管理架構的樓宇均無法自行管理維修工程，該署可能需要超過十年時間才能完成整個計劃。

#### b. 居民主導的重建方式

##### i. 第三條道路—公營與私營重建模式以外

12. 近年很多私人發展商重建的樓宇破壞城市景觀，不符合可持續發展原則，而市建局重建模式也強差人意，因此市區重建需要新的發展模式。比較而言，「居民主導」模式是一個值得探討的方案。然而，很多具體問題必須先行解決，才有機會擴大業主參與重建的範圍，例如：業主之間缺乏互信和協調；他們與地產發展商交易時，在資金和相關知識方面均處於弱勢，故單憑市場力量推動重建的商業模式並不理想。因此，特區政府適度介入可以為新的重建模式創造條件，對促進業主參與重建具有關鍵性作用，具體協助包括扶植新的非牟利重建協作機構，以爭取業主的信任進行重建，及提供某種形式的財政支援等。

##### ii. 重建合作社—基本構思

13. 「居民主導」重建模式主要透過組織「重建合作社」落實進行，業主們可以對重建方案有較大發言權，他們可以設定重建目標及合作社的宗旨，及分享重建的成果，包括部份利潤、搬回重建後的大廈居住等。最重要的是，「居民主導」模式能照顧業主、住戶，以至社會多方面的需要。具體構思包括以下

<sup>47</sup> 《關於強制驗樓計劃及強制驗窗計劃的背景資料簡介》，(立法會文件編號：(CB(1)570/08-09(07))，2 頁。

<sup>48</sup> 《強制驗樓公眾諮詢報告書-公眾諮詢報告書-摘要》，  
<[http://www.devb-plb.gov.hk/chi/publication/mbi\\_summary\\_2007.htm](http://www.devb-plb.gov.hk/chi/publication/mbi_summary_2007.htm)>。

幾個方面：

- 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；支持維護社區網絡。

「建屋合作社」是非牟利法人組織—通常是一間公司，擁有一座或多座住宅樓宇。每個股東起碼擁有一個住宅單位，或類似租務協定的租約。合作社可與其他公司簽訂合同，協助其發展物業或採購所需服務。<sup>49</sup>全球有許多國家設立了建屋合作社。

### iii. 重建合作社的營運原則

14. 新的重建模式須能兼顧業住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開創一條新途徑。重建合作社的營運模式概要如下：

- 居民主導、政府促成：業主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。

### iv. 重建協作機構

15. 特區政府提供的實質幫助之一，是設立一些具公信力的公營或半官方機構，發揮協作者的功能。市建局和房協作為參與最多市區重建的機構，在房屋發展及地區事務上都有豐富經驗，理應在未來的重建工作中繼續扮演重要角色，但屆時主要是輔助業主達成重建願望。再者，他們跟地產市場參競爭者一樣，同樣要按市場規律辦事。有關協作機構的工作範圍包括：

- 對選定舊區按國際標準進行社會影響評估；
- 在居民主導的前提下，協助業戶建立互信及構建網絡，為成立「重建合作社」鋪路；

<sup>49</sup> <[http://en.wikipedia.org/wiki/Housing\\_cooperative](http://en.wikipedia.org/wiki/Housing_cooperative)>

- 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；
- 如有必要，安排融資及財務管理，但不佔股權；
- 參與重建項目管理甚至重建後的物業管理工作；
- 協調政府部門和非政府組織，向弱勢住戶提供社區支援。

### c. 區議會主導活化計劃

16. 比較而言，區議會比市建局更適合推動市區活化工作。許多區議員，尤其是民選區議員，由於長期參與社區事務，與其選區有緊密的聯繫及網絡。他們更可以動員地區商戶、社區領袖，以至一些對地區社經文化狀況有深入認識的人，在地區活化工作中發揮積極作用。這是市建局無可比擬的。

17. 特區政府近年給予區議會更大權力及更多資源，包括管理圖書館、康樂設施等，和負責建設部份地區小型工程，2008年更進一步增加區議會小型工程的撥款，從2007年的3億元增加一倍至6億元。<sup>50</sup>區議會既然獲得額外財政資源，理應善加運用以促進地區的發展，包括用於活化古蹟方面。

18. 本智庫認為，區議會除了加強在文娛康樂活動及區域性小型工程的參與外，在市區活化發展上也可以扮演更積極的角色。事實上，若干地區的區議會已透過加強研究工作，嘗試擬定地區發展計劃，灣仔區便是一個好例子

上屆灣仔區議會 (2004-2007) 對該區社會經濟狀況進行了一連串研究，在 2004 年就區內市區重建問題向市建局提交了建議，強調區議會應在市區更新中擔當「協作者」的角色。

「灣仔區發展藍圖工作小組」成立於 2005 年，由灣仔區議會發起和資助，浸會大學地理系和聖雅各福群會協辦。該小組召開了多次工作坊和公眾論壇，並在 2006 年訪問了 2 000 名灣仔居民；<sup>51</sup>小組研究報告經已由區議會出版。灣仔區議會更主動協助利東街居民，就重建計劃構思合乎居民期望的替代方案。<sup>52</sup>

19. 東區區議會更積極研究把天后一帶的街道活化成為「食街」。根據東區區議會與房協就如何活化天后地區的研究建議，東區區議會會耗資一千三百萬元，在電氣道、留仙街和永興街進行改建工程，把該區活化成為一條主題式「食

<sup>50</sup> <行政會議通過落實區議會檢討安排>，民政事務局新聞公報，  
<[http://www.had.gov.hk/tc/publications/press\\_releases/press\\_20060928.htm](http://www.had.gov.hk/tc/publications/press_releases/press_20060928.htm)>。

<sup>51</sup> “Wan Chai plan was ‘borrowed’ think-tank says,” 《英文虎報》，2007 年 12 月 24 日，10 頁。

<sup>52</sup> <[http://wc.had.pbase.net/wc\\_d/chinese/Hopewell/S\\_h24\\_6/URA\\_paper\\_final\\_draft-4.doc](http://wc.had.pbase.net/wc_d/chinese/Hopewell/S_h24_6/URA_paper_final_draft-4.doc)>

街」。有關街道美化計劃包括加裝雕塑品、重鋪路面、改善街燈和指示牌等。<sup>53</sup>

20. 由此可見，特區政府應賦予區議會更多權力及資源，俾能在市區推出嶄新的活化措施，具體措施包括：

2. 讓區議會擁有由非公務員隊伍組成的獨立秘書處；
3. 整合所有小型工程的資源以推動活化計劃；
4. 每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。

#### **d. 削除保育功能**

21. 文物保護固然是全港性問題，由於近年重建發展在市區以至全港範圍相當活躍，因此尤其值得關注。特區政府應制訂一套整全的政策，並設立專責機制以平衡發展和保育兩者之間的矛盾。市建局只屬於地區性組織，工作重點限於市區範圍，因此不宜承擔保護文物的重責。

22. 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。有關安排符合精簡市建局職責範圍的總體方向，更何況有助減輕該局的財政負擔呢！當然，市建局無需禁絕所有保育工作，假如重建範圍內存在值得保育的古蹟，市建局當然責無旁貸，但保育活化中環街市及上海街唐樓等專項保育活化計劃，便應由政府統領其事。

23. 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。

#### **D. 向都會區以外分散發展**

24. 市區重建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，才能得到根本解決。特區政府應考慮採取比較分散的土地利用模式，把更多社會和經濟活動和人口分散在新界地區，以減輕市區的壓力，冀能從兩大方面改善市區環境：

- 降低《香港 2030 報告》訂下四成新增人口居住在都會區的目標；
- 透過在市區更新地區提供更多公共空間和公共設施，和降低發展密度

---

<sup>53</sup> 〈房協擬斥資美化天后食街〉，《生活區報（香港經濟日報）-港島東》，2008年9月19日，8頁；〈房協搞活天后食街招徠〉，《星島日報》，2009年4月13日，A16頁。

及地積比率，使都會區的景觀得到顯著改善。

25. 若要調整全港發展策略，其中一個值得深入探討的方向，是本智庫在2008年3月提出的，在新界地區建設新商業樞紐以帶領「副都市中心」發展的構思。特區政府宜有限度改變新界地區《分區計劃大綱圖》所規限的土地用途，開拓商機以促進新界地區的經濟活力及創造就業，從而為市區和新界締造「雙贏」的局面。



居民主導 成果共享  
市區更新策略研究報告

**顧問團成員**

黎廣德先生

吳永輝先生

李澤敏先生

**研究小組成員**

陳啓明先生

薛德敖先生

**公共專業聯盟**

**2009年12月**



## **Submission to the LegCo Panel on Development regarding the Review of the Urban Renewal Strategy**

This is a preliminary response by the Professional Commons on the current review exercise related to the Urban Renewal Strategy. At this stage, we focus on the fundamental and structural problems that hindered the development of a healthy and sustainable urban landscape.

### **1. Flawed Strategy in Territorial Development**

Although the Victoria Harbour focused Metro Plan promulgated in the late 1980s was a proper response to the weak confidence and investment before the re-unification with the Mainland, it no longer suits our present needs and even worse adversely affects the spatial development of Hong Kong. Not only most of the major development projects in the short and median term will be built along the shores of the Victoria Harbour, future supply of housing land, according to the “Hong Kong 2030 Report”, will be provided mostly in the urbanized areas, with the majority of them be created through urban renewal. Such a move will result in further intensification of overcrowdedness of the urban area. Against this background, development pressure of the Metro Core would only be resolved through major adjustment in the overall planning for Hong Kong.

### **2. Insistence on High Land Price and High Development Density Model**

Many stakeholders as well as members of the public have casted doubt to the appropriateness of the high land price, high density and low quality approach undertaken by the Development Bureau, Town Planning Board, Lands Department and Planning Department in our town plan and in land management. According to “IMD World Competitiveness Yearbook 2008”, Hong Kong’s ranking was as low as 53 in “Apartment Rent” and 45 (out of 55 economies) in “Office Rent”. High land price leads to high development density, which damages the competitiveness of Hong Kong especially the competing edges of SMEs. It adversely affects our health as well. Our research in cities like Singapore and Shanghai shows that lower density

redevelopment only exists if the Government is willing to accept lower land development return. On the contrary, there is no room for a lower development density if the Government insists to adopt a high land price policy. Continuous high land price policy and high density development will dampen the urbanscape rather than improve it, if the Urban Renewal Authority (URA) and the Government maintain the present model of replacing short storey buildings by high rise, high density blocks of high development ratio. It is contrary to the fundamental principle of urban regeneration in view of public aspiration for better built and living environment. The situation could only be improved as if the Government abolished the high land price policy and the URA scrapped its mentality of full utilization of the permitted plot ratio and restraints be imposed by the Government in granting high development/plot ratio in redevelopment projects.

### **3. Inadequacy of Community Input in the Strategic Planning Stage**

There are many complaints against the “announce first, consult later” approach being adopted by the URA. Such an arrangement has led to numerous problems, ranging from negligence on residents’ acceptance towards redevelopment, controversies over profit sharing and compensation arising from the redevelopment projects, disputes on heritage preservation, and the disintegration of social network. It is obviously deviated from the “people-oriented” approach, the guiding principle of the URA in undertaking urban regeneration. Most of these problems might have a better solution if they could be addressed at the earliest stage, particularly when the strategic planning is still underway.

### **4. Disintegration of Community Network**

The social fabrics, especially the network of the street level communities, are often not considered in the formulation of redevelopment projects or schemes. In most cases, the residents of the targeted development areas would be moved out and the local communities would disintegrate. Greater importance should be given not only to heritage conservation, but the preservation of the community networks as well.

### **5. Poor Professional Performance**

Despite the fact that there are an ample number of trained and highly paid professionals in the URA as well as in relevant government departments, their performance is not professionally sound if we look at the outcome of our urban

fabric, both in terms of the quantity and quality. Such a situation is attributed to a couple of reasons. For instance, Social Impact Assessments and Cultural and Heritage Impact Assessments are not statutorily required in the Ordinance, so that they do not have significant roles in the administrative procedure of the redevelopment projects. Traffic Impact Assessment and other development studies are always manipulated by the consultants hired by developers in the planning process. The “Hong Kong Planning Standard and Guidelines” aiming at a better environment and urban design are often ignored by the majority of the professionals in planning (representing either the developers or the public sector) in the process. The Town Planning Board is more or less a rubber stamp of the administration (or even the developers) and usually fails to safeguard public interests.

## **6. Role Segregation between the Government and the URA**

On one hand, the principle of self-financing has pushed the URA to act like a property developer. Recently, the URA has been required to pay greater efforts in heritage preservation, etc. On the other hand, government subsidies to several urban regeneration projects in the past couple of months appeared to be the outcome of arbitrary decisions. It is unrealistic to expect urban regeneration as a convenient task, and would involve minimal costs. The Government should help delineate the role of the URA through streamlining its responsibilities and reviewing its self-finance principle. It would be of equal importance for the Government to abandon the “arms length” approach and adopt an enabling role through the provision of a holistic urban regeneration policy and respective financial subsidies.

The Professional Commons is currently examining the details of the problems and consolidating alternative solutions that might help in shaping a new direction on future Urban Renewal Strategy. We will issue a comprehensive set of policy analysis and recommendations in due course.

The Professional Commons  
2 April 2009

## 市建局和私人發展商合作的重建項目

	年份	項目名稱	重建前			重建後		地積比率 增幅 (%)
			地盤面積 (m <sup>2</sup> )	總樓面面積 (m <sup>2</sup> )	地積 比率	總樓面面積 (m <sup>2</sup> )	地積 比率	
1	2002	第一街/第二街 (西環)	3536	15690	4.4	38178	10.8	143.3
2	2002	新填地街 (旺角)	535	2411	4.5	4921	9.2	104.1
3	2003	杉樹街/晏架街 (大角咀)	2328	11802	5.1	20952	9.0	77.5
4	2003	洋松街/松樹街 (大角咀)	2195	10332	4.7	19753	9.0	91.2
5	2003	利東街/麥加力 歌街 (灣仔)	8220	36534	4.4	79697	9.7	118.1
6	2003	必嘉圍 (紅磡)	277	834	3.0	2316	8.4	177.7
7	2003	洋松街/必發道 (大角咀)	1229	6313	5.1	10363	8.4	64.2
8	2003	重后大道東 (灣仔)	378	1806	4.8	3984	10.5	120.6
9	2003	保安道/順寧道 (深水埗)	1394	4898	3.5	12534	9.0	155.9
10	2005	福全街/杉樹街 (大角咀)	560	4071	7.3	5040	9.0	23.8
11	2005	餘樂里/正街 (西營盤)	2156	4140	1.9	16464	7.6	297.7

12-13	2005	荔枝角道/桂林街及醫局街 (2 個項目)	3330	13197	4.0	29538	8.9	123.8
14	2006	麥花臣室內場館 (旺角)	2400	2788	1.2	24768	10.3	788.4
15-17	2006	海壇街/桂林街及北河街 (深水埗) (3 個項目)	7440	25344	3.4	66960	9.0	164.2
18	2007	衙前圍村 (黃大仙)	4637	2051	0.4	37097	8.0	1708.7
19	2007	卑利街/嘉咸街 (上環)	5320	20219	3.8	68300	12.8	237.8
20	2007	觀塘市中心	53500	96104	1.8	401250	7.5	317.5
21	2007	洗衣街 (旺角)	2465	14434	5.9	22185	9.0	53.7
22	2008	晏架街/福全街 (大角咀)	726	3348	4.6	6534	9.0	95.2
23	2008	浙江街/下鄉道 (土瓜灣)	928	5226	5.6	8352	9.0	59.8
24	2008	北帝街/木廠街 (土瓜灣)	776	3772	4.9	6984	9.0	85.2
25		櫻桃街 (土瓜灣)	4510	14416	3.2	43231	9.6	199.9
26		福榮街/福華街 (深水埗)	1384	5129	3.7	12453	9.0	142.8
27		莊士敦道 (灣仔)	1970	7640	3.9	20567	10.4	169.2
		<b>總數</b>	<b>112194</b>	<b>312499</b>	<b>2.8</b>	<b>962421</b>	<b>8.6</b>	<b>230.0</b>

## 備註

1. 截至 2009 年 3 月 31 日為止，市建局和私人發展商合作的重建項目共 31 個項目，上表只載列了 27 個項目的資料。
2. 上環史丹頓街重建項目缺乏重建前資料，無法比較重建前後地積比率的差異，故不載列於表內。
3. 灣仔茂羅街/巴路士街、太子道西/園藝街、和上海街/亞皆老街 3 個項目以保育為主，因此不視為重建項目，故不載列於表內。
4. 地積比率是按以下方程式計算：  
$$\frac{\text{總樓面面積}}{\text{地盤面積}}$$
5. 住宅項目總樓面面積按以下方程式計算的：  
$$\text{總樓面面積} - \text{商業樓面面積} - \text{政府/團體/社區設施面積}$$
6. 部份數據來自發展局的《市區重建局的工作進展》附錄，2009 年 6 月，  
<[http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623\\_panel\\_paper\\_1\\_appendix.pdf](http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623_panel_paper_1_appendix.pdf)>。

## 市建局和香港房屋協會合作的重建項目

	年份	項目名稱	重建前			重建後		地積比率 增幅 (%)
			地盤面積 (m <sup>2</sup> )	總樓面面積 (m <sup>2</sup> )	地積 比率	總樓面面積 (m <sup>2</sup> )	地積 比率	
1	2003	筲箕灣道 (筲箕灣)	1870	9834	5.3	19756	10.6	100.9
2	2003	保安道/懷惠道 (深水埗)	2592	9923	3.8	21219	8.2	113.8
3	2004	青山道/昌華街 (深水埗)	1000	5935	5.9	9000	9.0	51.6
4	2004	青山道/元州街 (深水埗)	2609	14193	5.4	23482	9.0	65.4
5	2004	元州街/福榮街 (深水埗)	2222	10114	4.6	19998	9.0	97.7
6	2004	青山道/興華街 (深水埗)	1382	8286	6.0	12438	9.0	50.1
7	2005	西灣河街 (筲箕灣)	712	3796	5.3	5791	8.1	52.6
		<b>總數</b>	<b>12387</b>	<b>62081</b>	<b>5.0</b>	<b>111684</b>	<b>9.0</b>	<b>79.9</b>

## 備註

- 截至 2009 年 3 月 31 日為止，市建局和和香港房屋協會合作的重建項目共 8 個，上表只載列了 7 個項目的資料。
- 由於石水渠街項目 (藍屋) 是一個保育項目，因此不能視為一項重建計劃，故不載列於表內。
- 地積比率是按以下方程式計算的：  

$$\text{地積比率} = \frac{\text{總樓面面積}}{\text{地盤面積}}$$
- 住宅項目的總樓面面積是按以下方程式計算的：  

$$\text{總樓面面積} - \text{商業樓面面積} - \text{政府/團體/社區設施面積}$$
- 部份數據來自發展局的《市區重建局的工作進展》附錄，2009 年 6 月，  
[http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623\\_panel\\_paper\\_1\\_appendix.pdf](http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623_panel_paper_1_appendix.pdf)。



## 由前土發公司進行的重建項目

	年份	項目名稱	重建前			重建後		地積比率 增幅 (%)
			地盤面積 (m <sup>2</sup> )	總樓面面積 (m <sup>2</sup> )	地積 比率	總樓面面積 (m <sup>2</sup> )	地積 比率	
1	1997	堅尼地城新海旁 (泓都)	6075	24808	4.1	62904	10.3	153.6
2		河內道 (尖沙咀)	8299	27309	3.3	102625	12.4	275.8
3		灣仔道/太原街 (灣仔)	6308	12555	2.0	62310	9.2	396.3
4		皇后街 (上環)	7964	25792	3.2	66233	8.3	156.8
5		窩打老道/雲南里 (油麻地)	3869	6610	1.7	32012	9.0	384.3
6		亞皆老街/上海街 (旺角) (朗豪坊)	11976	40810	3.4	167414	14.0	310.2
7		廣鏞街 (旺角) (百利達廣場)	1607	4190	2.6	15160	9.4	261.8
		<b>總數</b>	<b>46098</b>	<b>142074</b>	<b>3.1</b>	<b>508658</b>	<b>11.0</b>	<b>258.0</b>

## 備註

- 前土發公司進行的重建項目共 10 個，上表只載列了 7 個項目的資料。
- 荃灣楊屋道和加惠民道重建項目缺乏重建前資料，無法比較重建前後地積比率的差異；荃灣市中心項目在香港九龍區以外，故都不載列於表內。
- 地積比率是按以下方程式計算的：  
總樓面面積/地盤面積
- 住宅項目的總樓面面積是按以下方程式計算的：  
總樓面面積—商業樓面面積—政府/團體/社區設施面積
- 部份數據來自發展局的《市區重建局的工作進展》附錄，2009 年 6 月，  
<[http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623\\_panel\\_paper\\_1\\_appendix.pdf](http://www.devb-plb.gov.hk/chi/business/pdf/2009/20090623_panel_paper_1_appendix.pdf)>。

### 新市區重建局的職能

