

《市區重建局白紙條例草案》意見書

新世紀論壇經濟組（30-12-1999）

1. 重建市區更新香港

1.1 香港特別行政區長官董建華在 1999 年《施政報告》中揭櫫將香港建成世界級大都會的遠景宏圖。要朝著這個目標邁進，新世紀論壇認為先決條件在於重建市區，改變香港目前舊樓林立、綜合規劃未盡完善的市區面貌，從而令香港經濟、社會和環境獲得不可多得的更新契機。

1.2 根據政府就市區重建事宜發表《市區重建局白紙條例草案》，政府將於 2000 年成立市區重建局(市建局)，取代土地發展公司(土發公司)。毋庸諱言，土發公司一直以來收地進度緩慢，大大拖延了市區重建的步伐，以市建局取而代之是必須的。

1.3 不過，對於《市區重建局白紙條例草案》所闡述的市建局角色、市建局的財務安排、市區重建的安置安排，以及樓宇維修保養等四個範疇的內容，新世紀論壇都有一些意見和建議：第一、市建局的角色只適宜集中於收回土地的工作上；第二、市建局的財務安排不宜只著眼於自負盈虧的尺度上；第三、市建局不應自行提供市區重建的資源，原區安置觀念需要與時並進；第四、積極推行樓宇維修計劃。

2. 市建局應集中收地

2.1 根據《市區重建局白紙條例草案》，市建局職能無所不包，從規劃、收地、安置、發展到維修都主領其事，實際上除收編土發公司外，還兼負部分地政總署、規劃署和屋宇署的職能，變相成爲一個龐然大物，重蹈房委會的「大機構」和架構臃腫的流弊，有違政府現時藉著服務外判及房屋署等部門私有化計劃實現的「小政府」目標。從這角度看，即使政府讓市建局成爲「一局三署」不外爲了令政府編制內有關部門精簡化，而市建局集「多署」職能於一身亦仿似能提高效率，實質卻會種下臃腫大機構的禍根。

2.2 鑑於之前市區重建步伐所以緩慢，主要原因在於土發公司與業主在收地權益談判上沒有一個法定時限，以致曠日持久地拉鋸，結果費時失事。因此，取代土發公司的市建局應該將職能集中於收地方面。這樣，市建局既不會變成龐然大物，又可集中精力加快收地，大大增加市區重建的行政效率。收地後，市建局直接將土地交還政府，由政府重撥其他部門處理，及把部分土地推出市場重售。

2.3 除了集中精力收地外，市建局還可兼負研究職能，憑其掌握手裡的市區重建目標地區內個別建築物的第一手資料，鑑定區內哪些樓宇需要清拆重建，哪些樓宇需要維修保養，以及哪些建築物具歷史、文化價值等。市建局可將研究結果提交規劃署及有關部門處理，這種做法的好處是更能發揮宏觀性綜合規劃發展的「一條龍」效應，使市區重建目標區內會擁有設施新穎的樓宇、保養妥善的建築物，以及具有歷史與文化價值的社會資產。

2.4 相反，如果依照《市區重建局白紙條例草案》的提議，市建局將執掌市區重建目標地區內的規劃，其他地區的規劃則仍由規劃署負責，那將造成地區與地區之間的規劃互不配套的局面，使政府現時致力推行的綜合規劃發展概念難以實現。

3. 市建局不應自負盈虧

3.1 據《市區重建白紙條例草案》，就財務安排而言，市建局將要自負盈虧。不過，新世紀論壇認為，這項原則不是鐵板一塊。因為一個大前提是，市區重建是政府一個任重道遠的目標，政府不應單純從賺與蝕的財務問題著眼，更應認知市區重建所帶來的社會及經濟效益絕不能斗量。例如居住環境改善後將令市民身心康泰，從而減少醫療費用；交通網絡重新妥善規劃將改善塞車情況，帶來分秒必爭的經濟效益。因此，在市區重建所衍生的社會及經濟效益足以抵銷破損舊區所衍生的社會及經濟損失的前提下，政府實在不應拘泥於自負盈虧的原則，相反更應注資給市建局。

3.2 事實上，即使仍困囿於自負盈虧的想法，政府注資入市建局也不會是一門賠本生意。雖知市建局收地後，政府將土地拍賣，撇除某些土地因用途所限(如規劃為公園用途的土地)或因賣地市場價格浮動而不能回本的因素，但若以香港地少人多的格局，樓價及地價長遠而言是處於上升軌上，則政府賣地收益理應能超越對市區重建的注資。而且，土發公司過往虧本的一個原因，乃在收地過程過於冗長，以致增加財務負擔。市建局若能縮短收地過程，虧損的風險也會相對降低。

3.3 在市建局應集中收地的一脈相承理念下，新世紀論壇亦反對《市區重建局白紙條例草案》中有關市建局與發展商合營發展項目的建議。一個最基本的理據是，發展商以利益為著眼點，對有利可圖的市區重建項目必然爭相競奪，對無利可圖的則撒手不管，在具重建價值的低層舊樓日益減少的情況下，這種現象必然出現。

3.4 再者，在綜合發展原則之下，市建局收回的土地，每幅都是大面積的，都是

上市大地產發展商覬覦的「肥肉」，市建局若跟大發展商合作，分享重建項目所產生的利潤，勢必惹來先前被徵收業權的市民針對土發公司發出的「官商勾結」一類批評。相反，市建局若將收回的土地交由政府重新規劃及重售，所得收入全歸入庫房，則真正得益的是大眾市民，這種做法將使市建局和市區重建的認受性得以提高。

3.5 依照《市區重建局白紙條例草案》，市建局獲授權發展的項目全是大面積土地，所以合作對象必定是大地產發展商，小地產發展商無從參與其中。反之，市建局只擔任收地局的角色，由政府重新規劃的過程中，通過土地拍賣及招標機制，兼顧大、中、小型地產發展商的需求與利益，則做法比較公平。

4. 應由房委會及房協提供所有安置資源

4.1 承接市建局將各項權力包攬於一身的論調，新世紀論壇主張，市建局不應自行提供安置資源，而應盡量利用房委會和房屋協會的資源。若此兩機構未能提供足夠合適的單位，則由政府撥地及增撥資源給兩機構建屋。如此，市建局將可免成爲全港第三大租主的角色。

4.2 長期以來，受重建影響的人士都會興起原區安置的訴求。但新世紀論壇認爲要強調的是，隨著交通網絡的日益發達和年青一輩的成長，原區安置的訴求已大大減少。因爲年青一輩不會像老一輩般難以適應新環境，他們亦更能以新的通訊設備和交通設施與外界聯繫，不會因搬遷而失去原來的社會網絡。相反，獲得安置到更美好的居住和社區環境內生活，比起原區安置，應是他們更大的訴求。

4.3 至於長者及傷殘人士，由於生活圈子狹小或不方便之故，則確保他們原居安置，新世紀論壇認同《市區重建局白紙條例草案》中有關爲長者安排原居安置的設想。

5. 積極推行樓宇維修計劃

5.1 根據《市區重建局白紙條例草案》諮詢文件，市區重建的目標之一，是促進個別樓宇的維修和改善，範圍包括樓宇的結構穩定性、外部修飾的完整性以及消防和機電安全等。不過，文件卻沒有明確詳述市建局在這方面的角色。新世紀論壇主張，在市區重建目標區內，市建局應更積極擔當監督及推進樓宇維修計劃的角色。

5.2 市建局應在市區重建目標區內對推行樓宇維修計劃肩負重要職能的主要原



因在於：在香港業主普遍對本身物業缺乏維修保養意識的情況下，屋宇署一直以來推行的自願性樓宇安全檢驗計劃，都未能取得理想成效，自願參與計劃的業主人數比率甚少。另一方面，強制性驗樓計劃又不獲公眾支持。新世紀論壇期望在政府將會推出的預防性維修計劃下，對那些經初步驗樓而確認須維修的樓宇，市建局應推行強制性維修計劃，以避免一經納入重建區，業主便放棄維修的問題。

5.3 強制性樓宇維修計劃由市建局先在市區重建目標區內推行，好處在於：香港業主普遍缺乏對樓宇維修保養的意識，一旦推行強制性樓宇維修計劃，必然引起一定的反響。因此，計劃若由市建局在市區重建目標區內實施，先鎖定和縮窄範圍以起試點作用，計劃引起的社會震撼將會減少。

5.4 至於市區重建目標區內被鑑定毋須拆掉重建的舊樓，市建局同樣應負起促使業主對樓宇維修保養的職責。在這裡，新世紀論壇要提出的是，政府過去沒有即時取締非法僭建物，使有關問題由小變大及惡化，直到今天甚至對公眾構成危險，因此樓宇維修雖是業主的責任，但政府也是責無旁貸的。到最後，除了要強制地責成有關業主維修樓宇外，政府亦應提供誘因，動用公帑，提供配對資金計劃，鼓勵業主對樓宇進行維修。有關成立「改善私人樓宇安全配對資金(Matching Grant)計劃」的建議，新世紀論壇已於本年 12 月 1 日提交給財政司司長。

6. 結語

6.1 市建局將於 2000 年成立，社會各界殷切期望它為香港的市區面貌帶來新氣象。歸根究蒂，市區重建不只是將市區舊樓拆了再起高樓，更應是促發經濟、社會和環境的氣象更新。唯有這樣，香港才能表裡如一地，加入紐約、倫敦等世界大都會的行列。