

## 市區重建 3.0

張量童

2024 年 4 月 13 日

城市是文明社會的產物，現代人類活動的載體。城市也是個有機生長的肌體，當然也逃不過老化的命運；在不同時候有不同種類和不同程度的城市病。

香港自 19 世紀開埠以來，從一個地瘠山多的小漁村，逐步發展成一個自由港和轉口港，1851 年時人口不到 3.3 萬，至 1931 年人口已增至 90 萬。二次世界大戰後，香港城市化進程提速；經歷多次經濟轉型、內地移民湧入，至今香港人口已逾 750 萬。

經歷 180 多年的發展，從前聚居的市區熱點，大都變成人口稠密的舊區，區內各項設施和樓宇老化、街道擠塞、衛生條件欠佳，市區更新和重建無可避免。

在此背景下，港府於 1988 年成立土地發展公司（簡稱「土發公司」），以公營機構模式，專責市區重建，《土地發展公司條例》規定土發公司的財政必須自負盈虧。

首 11 年內，土發公司共落實推行了 30 個重建計劃，其中 16 個已完成，4 個已展開建築工程，進行收購或在積極籌劃中重建計劃有 10 個。早期重建地盤的原來舊樓相對較矮，重建所產生的新增容積率較多，故大部分項目的財務可行性相對健康。

然而，當時的市區重建計劃又逐漸碰到更複雜的賠償和安置問題，商討時間冗長，多個重建計劃受到延誤，令土發公司陷入財政虧損，有必要讓政府增加注資以維持營運。於是，政府於 2001 年成立市區重建局，取代土發公司，藉以加強統籌舊區重建的工作，加快收購業權的進度。不過，舊區重建進度似乎永遠追不上樓宇老化的速度。至 2021 年底，有超過 9000 幢私人住宅樓宇樓齡超過 50 年，佔整體 3.6 萬幢的 25%。預計到 2031 年，50 年樓齡的私人住宅樓宇會增加約 7500 幢，佔總量的 40%。

業權分散，「強拍」門檻又維持在 80%或以上業權、重建新增樓面不多甚或減少、「同區七年樓齡」賠償的緊箍咒是當前市區重建工作的三座大山；加上在「自負盈虧」的魔咒下，時到今天舊區重建工作可謂寸步難行。事實上，市區重建計劃不能也不應只追求項目的高盈利。

在各區都出現「規劃赤字」的今天，舊區重建不只是簡單的「拆舊樓、建新樓」的機械式替代，而是在某一特定區域內，改善社區設施、擴闊行人路和車路、改善衛生環境、改善微氣候環境（如熱島效應）、補充公共和休憩空間、改善因貨車上落貨而造成的交通擠塞等。

近日，市建局行政總監韋志成表示，展望往後一段時間推出招標的項目，會出現「高買低賣」，嚴重影響市建局的財務狀況，更提出有必要向外融資 600 億至 800 億元。筆者對此有極大保留，重建項目持續虧本，又怎能在融資後，有財力去償還本金和利息呢？可見，當前的市區重建模式已經走到盡頭，有需要設計一個新範式去規劃和營運，開闢一條健康可持續的新發展路徑。

筆者建議，市區重新改革，應先針對性解除上述提及的三座大山和魔咒，然後利用一些新的收樓機制，去激活舊樓交易的流通性。

首先，市區重建的執行機制必須擺脫「自負盈虧」的魔咒。既然大多數市區重建都無法達到收支平衡而令市建局財政上持續虧損，政府應考慮市區重建項目所帶來的社會效益和香港整體經濟效益。及此，「市區重建」工作定位應向「市區整合」轉移，市建局的功能亦應轉化成「項目經理，多於發展商」。

市建局應就個別市區更新項目擴展至較大的片區，有利於「減赤、減赤」，即本文前述填補「規劃赤字」的作用。然而，較大的片區開發模式，便需要整合收購更多的舊樓數量。筆者建議，可以從三方面去突破此瓶頸。

一、降低收樓成數的門檻，且應擴展至多幢樓宇合算，而不是按單幢樓宇計算。

二、打破「同區七年樓齡」賠償的緊箍咒，探討不同樓齡的樓宇有不同的賠償機制。

三、活用創新「樓宇業權轉換新開發樓宇發展權」的機制。筆者於十多年前提出建議港府設立新機制，讓個人或公司（包括發展商）所購入的私人樓宇業權，可向政府換取新開發土地（如現今的北部都會區）投標時的一定比例樓面面積的發展權。

此舉可以利用私人市場力量，收購不具高重建價值的舊樓；一方面讓「公公婆婆」可以「賣用」殘破失修的資產，另一方面又可解決各自「落釘」的拉鋸局面。政府通過此機制以「賣新地」去取回舊區貴重地皮的業權，其經濟效益和財務可行性的新增價值，絕對能彌補出售新開發土地所少收的地價。

既然施行以上 3 大舉措能有助於政府整合較大的土地資源，市建局應就個別市區重建（其實是市區重組）項目，向財政司司長提交項目計劃書審議，詳細列明項目開發的內容和損益表，新增改善交通及社區設施所帶來的社會效益，以及相應所需的「社會補貼」金額。財政司司長可在考量項目的各項貢獻，從而批准適切補貼金額的撥款。如此，市建局便可以不受自負盈虧緊箍咒的掣肘，從而籌劃有高度社會效益甚或香港整體經濟效益的「市區重整」項目。

筆者更建議，優化一些現行條例，讓個別發展項目更具成本效益。例如，個別地盤有一定的泊車位數量要求，政府可以在區域邊緣位置建設停車場，而讓個別地塊的項目發展商向政府買「車位招標」；從而少建昂貴的地下車庫，有利於樓宇的設計和布局，又可提高項目的成本效益。此舉更可將一些區內街道改成步行街，增加行人通達性，實行「Park-n-Walk」。

如果土地發展公司年代是「市區重建」1.0，市區重建局現行機制和運營模式應是「市區重建」2.0。筆者上述以「市區整合」的概念，去推動舊區重建和片區改造工作的新範式，提升市區的發展和環境容量與質素，應該是「市區重建」3.0。香港應該與時俱進，以「市區重建」3.0 新範式，同譜市區更新的新篇章。