發佈：2012-07-16, 週一 17:01
點擊數：6128

壹、都市發展概略

香港原是一個小漁港，在150多年的英國殖民地統治下，發展成為國際大都會和金融中心。香港初期的發展主要集中在維多利亞海港兩岸，於香港島中環一帶設立政府山，興建政府總部及商業寫字樓，作為政治、商業區；在九龍半島的尖沙咀、旺角則興建大小商廈，發展商貿，尖沙咀碼頭設有火車總站，鐵路運輸沿旺角和新界等各站通往中國大陸；九龍東部則設有啟德機場，作為香港對外的空運設施。

居住方面，早期的私人住宅主要集中在港島區的西環、上環、灣仔、筲箕灣，以及九龍的大角咀、深水 、觀塘、旺角；公營房屋則隨着首個以市鎮概念發展的香港島華富邨，陸續擴展至各區。

香港發展工業時期，港島南部的香港仔、九龍東部的觀塘、九龍灣，以及九龍西部的長沙灣、深水 陸續出現大大小小的工廠大廈。當香港由工業轉型至商貿及財經金融中心，殖民地政府透過在維港兩岸填海，提供土地發展灣仔會議及展覽中心、甲級寫字樓、國際金融中心，以及相關的基礎配套設施，包括道路、隧道及大橋。隨着香港的經濟及規劃發展，以及市區不斷老化，香港需要持續地進行市區更新和重建的工作。

貳、市區重建局

有關重建出租公共屋邨的工作，是由官方的香港房屋委員會和半官方的香港房屋協會負責，其他方面的工作是以市場主導，例如重建工廈、商廈或商住大廈、酒店等，主要由大業主提出重建的建議，至於業權分散的私人住宅大廈，在2001年前是由土地發展公司（"土發"）負責，及後改由市區重建局（"市建局"）負責。市建局又與房協簽訂合作備忘錄，由房協推動7個位於深水 及筲箕灣的重建項目。[1]

土發在推動市區重建時，須按審慎商業原則運作，因此遇到重大困難，包括尋找適當地點進行有利可圖的重建項目、徵集土地過程冗長和缺乏資源安置受影響人士。因此，政府於1996年發表"香港市區重建"政策文件，建議改由擁有更大權力的法定機構（市建局）取代。

市建局於2001年5月成立，獲賦廣泛權力，包括可根據《收回土地條例》直接收回所需土地（俗稱市建局的「上方寶劍」）、向政府借貸、豁免市區重建地段補地價、放寬重建地區的地積比率，以及在計算建築樓面面積時豁免重建地區內的政府/機構/社區設施所佔的面積。[2]

市建局的重建工作是更全面地涵蓋整個目標重建區，當中包括重建破舊樓宇、修復樓宇和保存目標區內具歷史、文化或建築價值的建築物，即所謂「4R」策略（Redevelopment, Rehabilitation, pReservation and Revitalisation），以實踐更廣泛的市區重建目標。

政府在成立市建局時，根據樓宇年齡、消防安全及社區實際狀況，確定在9個目標區內優先進行約200宗重建項目，並預計可在20年內完成。市建局進行市區重建計劃至今已11年，曾協助不少舊樓進行修復工程，亦已展開51個重建項目及16個保育活化項目，但亦被批評重建工作進展緩慢，特別是在處理土發遺留下來的25個重建項目，因為至今只重建和出售其中9個項目。[3]

Phoca PDF

市建局的工作，毀譽參半，有人因重建能改善居住環境而高興，但亦有不少市民因未能獲得合理賠償，又認為重建破壞社區網絡，或令他們無法經營原來生意而感到憤怒，其中最為社會關注是利東街重建項目（H15市區重建計劃）。

參、利東街重建計劃抗爭運動

利東街（英語：Lee Tung Street），俗稱喜帖街（囍帖街）或印刷街，是一條已消失的街道，它位於灣仔，是昔日著名的印刷品製作及門市集中地，尤其以印刷喜帖著名。

早於1999年，官方的香港城市規劃委員會已有意將利東街一帶發展成綜合發展區。2004年初，市建局正式將利東街及其附近一帶納入H15市區重建計劃，引起居民迴響。當區居民曾提出「樓換樓，舖換舖」的補償原則，但不為政府接受。不少人更認為該區的樓宇並非特別殘舊，沒有需要即時進行重建，很多人更憂慮重建計劃會摧毀利東街和灣仔舊區的傳統特色。

居民獲得社工的協助，成立H15關注組，透過召開居民會、張貼海報標語、舉行論壇、約見立法會議員，並以絕食抗議行動表達不滿和引起社會關注。關注組又向規劃專業人士尋求協助，撰寫從居民角度的重建規劃方案（
又稱「啞鈴」重建方案[4]
），提交城市規劃委員會審批。這是首個由居民設計的市區重建方案，著重保留舊區原貌，惟城市規劃委員會以方案不夠專業為理由而拒絕考慮。

雖然利東街最後復歸政府所有，但H15關注組的抗爭行動令政府採納了「啞鈴方案」的部分規劃設計，並對日後的市區重建運動有重要的參考價值，他們更經常接受傳媒及學生訪問，分享和傳承利東街重建抗爭運動的經驗。[5]

H15關注組的抗爭亦鼓勵了更多聲音關注市區重建。政府於2008年檢討市區重建策略，不少團體重提「樓換樓，舖換舖」的補償原則。市建局只願意提供另類補償方案，讓業主優先選購市建局興建的住宅單位，與「呎換呎、樓換樓」的訴求仍有距離。

自這次檢討，市建局除了自行展開重建項目，更擔當「執行者」或「促進者」的 角色。在業主「需求主導」下，市建局可應業主聯合建議，主動按照《市區重建局條例》，使用公權和公帑來啟動重建工作，或向業主提供中介人服務，協助他們匯集土地業權出售，促進重建工作。[6]市建局新的重建策略能否加快推動市區更新工作，仍有待驗證。

肆、政府應檢討強拍條例

市建局的市區重建進度一直備受批評，而其工作只局限於政府預設的九個目標區，令很多重建工作要依賴私人項目。而私人重建項目每每受制於樓宇單位業權分散的問題，根據《土地（為重新發展而強制售賣）條例》（俗稱"強拍條例"），發展商必須取得樓宇的九成業權同意，才可申請強制出售樓宇，進行重建。

Phoca PDF

政府於2010年建議修訂《土地（為重新發展而強制售賣）（指明較低百分比）公告》，希望將三個類別的申請強制售賣業權百分比由90%降至80%，只要有人取得不少於80%業權份數的同意，便可申請強制拍賣有關地段。[7]建議於2010年3月在立法會通過。

降低強拍門檻後，地產公司積極進行收購行動，增加收購價吸引小業主出售物業，但有些是用威迫利誘和提供誤導資料，誘使小業主放棄議價而出售物業。

民主黨知悉一些情況，如地產代理哄騙小業主只要收購了八成便可申請強拍，但樓宇其實不屬於新公告涵蓋的範圍，更有人訛稱已收購了八成，可申請強拍，誘使小業主早些放售以免日後售價降低，有些人更以滋擾性行為，威嚇小業主盡快出售物業。當立法會審議降低強拍門檻，民主黨提出要先檢討強拍條例，改善運作機制，才能保障小業主權益，但不被接納。

強拍的目的是要促進舊區更新、重建失修舊樓，若將它變成強迫小業主在不情願下售賣資產的功具，可能會加快舊樓變得更殘破不堪，就是好心做壞事。

民主黨促請政府當局盡快檢討強拍條例，考慮規定土地審裁處應以樓宇結構安全是否會影響公眾安全及適合居住為強拍的首要條件。土審處亦須徵詢建築事務監督，決定樓宇是否有危險或會變得危險，是否會影響居民及或公眾安全因而需要重建。我們認為條例亦應規定申請者須先透過調解機制與小業主商討，若未能達成共識才申請強拍。我們支持透過獨立調解制度，讓小業主有機會與大業主磋商合作發展或賠償方案，以加強保障小業主的權益。

土審處應獨立進行估值，並考慮合併綜合發展後的地段價值，改用公開投標制度，確保小業主能獲得合理補償。

伍、東九龍和啟德的更新發展

除了由市建局和私人發展商進行市區重建，政府在重置大型基礎設施時，亦是進行大型市區重建的難得機會。如當啟德機場於1998年遷往大嶼山赤 角後，於東九龍騰出一大片土地，供規劃發展之用。

啟德發展計劃涉及320公頃土地，供政府、公營機構及社區設施、住宅、商業和休憩用地之用。啟德發展分階段完成，主要基礎設施包括郵輪碼頭、都會公園、公共租住房屋、供市建局用作「樓換樓」的土地、多用途體育場館、醫院、沙中線站及T2路主幹線，以及觀塘海濱長廊等。[8]

啟德發展規劃更帶動社會討論如何利用市區更新來推動整個東九龍的發展機遇。民主黨曾先後於2000、2005及2006年，向政府提出多項發展建議，改造這個被遺忘的社區，使它成為具優質生活質素和具商業發展潛質的社區。[9]

我們認為，九龍東的規劃發展應顧及啟德舊機場的歷史，鄰近的歷史文化如宋皇臺、藝術文化如牛棚藝術村、九龍城飲食文化等，亦甚具本土特色，是值得保留和延續，更有助推動旅遊

Phoca PDF

業發展。

民主黨又建議設立一條文物徑，串連區內具歷史文化特色的旅遊景點，包括牛棚文化區、宋皇臺及九龍寨城公園。我們認為應該在重建的都市空間創造大眾化的文化平台，給創意工業或文化事業發展，促進本土文化發展，再把宋皇臺石刻放回原址，讓公眾回顧這段宋朝歷史。文物徑鄰近將興建多用途體育館，□集歷史、文化、體育和旅遊設施，帶動本土多元發展。

九龍東發展區的另一個天然特色是其連綿11公里的海濱長廊，民主黨促請政府當局改善海灣的水質，以配合新城區的整體發展。

民主黨亦建議沿舊啟德機場跑道及海濱長廊，興建一條架空單軌輕鐵；對內，市民可乘搭架空輕鐵到重建後的啟德城中心、都會公園、郵輪碼頭及旅遊休閒中心，鳥瞰海岸景色；對外，輕鐵可接駁往沙中線及觀塘延線，更可延伸至尖沙咀及鯉魚門，帶動進出這區的人流。

架空輕鐵不但在運輸方面具成本效益，在環保方面亦有助推動無煙城市，減少廢氣排放。從保留歷史和集體回憶的角度出發，架空輕鐵概念，再配以飛機主題的列車，在舊跑道上空「飛馳」，更可將航空文化延續於啟德的未來發展之中，如果政府能興建一個較具規模及特色的航空列車站，就更相得益彰。

為加強重建社區的環保生活元素，民主黨建議沿着海濱設置單車徑，供休閒活動，並在城區內興建單車專用通道、單車停泊站、行人專用區等，讓公眾能夠安全及方便地使用單車作為往返區內及附近港鐵站的交通工具，推動綠色交通。

民主黨又建議政府藉着重新規劃發展，整合散落在全港各區的政府部門，在啟德設置政府商業綜合用途區，騰出政府寫字樓及土地，紓緩其他商業區辦公室供不應求的問題。

經過多輪的公眾諮詢，政府吸納了部分民間意見，加入較多環保元素，例如以「零填海」為基礎、降低發展地積比率[10]、增加公共空間[11]
、原址保育龍津石橋、改善海灣水質，以及把啟德明渠轉化為綠化河道等。政府於去年10月宣佈「起動九龍東」計劃，把九龍東包括啟德機場舊址、觀塘和九龍灣，發展成第二個商業核心區，又提出環保連接系統，用架空輕鐵連貫區內重要設施和接駁鄰近港鐵站，架空輕鐵的概念和部分走線與民主黨的建議不謀而合。[12]

我們希望藉着重置政府部門，可在九龍東建立一個具經濟效益的商貿區，吸引更多商業活動，提供充足就業機會，使這區成為香港的一個副都市中心，不單是商業旅遊區，亦是適合市民居住、就業、休憩的地方。

陸、市區更新和與民規劃

從灣仔利東街H15計劃和啟德發展計劃，我們體會到市民積極參與城市規劃的重要性。只要市民願意參與，提出他們的規劃建議，都市更新便可以確實地回應市民的生活需要及對理想城市的訴求。

啟德發展規劃歷時十載，規劃署規劃師陳國榮先生在一個公眾分享會上回顧整個發展歷程

Phoca PDF

時表示，雖然建設進度緩慢，但最終上馬的啟德機場發展計劃是包含民間的經驗與意見。[13]

他指出，由於當年民間對維港兩岸填海提出很多反對聲音，政府在發展舊機場用地時，不得不考慮民間參與和意見，規劃署最後以不填海為基礎，全面檢討整個規劃。

啟德規劃由政府與社區組織主導；政府設立共建維港委員會和東南九龍發展計劃檢討委員會，專責制定公眾參與的策略。在民間參與方面，觀塘及九龍城兩個區議會均成立專責小組，更有啟德發展民間聯席、土瓜灣十三街啟德關注組和九龍城關注啟德發展居民組等民間團體。

在公眾參與方面，規劃署以展覽、網頁、三維電腦模型，讓公眾對發展計劃表達意見，同時亦針對不同對象，透過諮詢會，收集民間意見，包括地區論壇，聽取受影響市民的意見、與不同專業部門和鐵路部門舉行簡報會，聽取他們的專業意見，又舉行社區工作坊，讓不同背景的民間和專業團體交換意見，把想法轉化成可行的方案。規劃署並以公眾論壇、圓桌會議及專家問答等方式，處理不同渠道收集得來的意見。

民間亦自發舉行研討會，商議一些將新發展區和舊區連結的方案，加入到啟德發展計劃中。民主黨亦多次向政府提交規劃概念發展意見書。

規劃署陳國榮是這樣回顧啟德發展規劃歷程：要打造出一個人人稱道的啟德，幾乎是不可能的事，但聽一聽民間的聲音，計劃就能包含了居民們真心的願景，因此雖說啟德計劃花了10年光陰，卻能綜合民間的意見，不能不說是一個值得期待的成功例子。

放眼未來，我們必須持續推動與民規劃，加強市民參與規劃發展的工作，都市更新運動才能「以民為本」，既為市民提供適切的生活環境，亦能配合社會發展的需要。

作者劉慧卿為民主黨立法會議員

[1] 見http://www.hkhs.com/urp/ch/bg/bg.htm。

[2] 見立法會研究市區重建局白紙條例草案小組委員會的1999年11月9日會議紀要。

(http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/hc/sub_com/hs01/minutes/hs010911.pdf)

[3] 香港大學「香港市區更新的成就與挑戰」研究報告及市建局網頁資料 http://www.ursreview.gov.hk/tch/doc/Achievements%20n%20challenges%20in%20UR%20Final%20CHI%20report%20100505.pdf; http://www.ura.org.hk/tc/projects/redevelopment.aspx

[1] H15關注組的「啞鈴」重建方案，是將新住宅大樓，如「啞鈴」般分佈在利東街南北兩端入口，避免形成「屏風」效應。

[2] 關注組把他們的抗爭經過輯錄成書本和錄像：黃幡翻飛處 - 利東街民主規劃運動紀錄片DVD，見www.leetungvideo.wordpress.com。

Phoca PDF

[3] 見http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/plw/papers/a1659c03.pdf。
[1] 見http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/subleg/brief/6_brf.pdf。

[1] 見http://www.ktd.gov.hk/。

[2] 見http://www.dphk.org/?p=5573; http://www.dphk.org/?p=4892 http://www.dphk.org/?p=4718。

[3] 住用建築物的最高地積比為5倍、商業區的非住用建築物的最高地積比為3.5倍至9倍。

[4] 設有都會公園、海濱長廊。

[5] 見http://www.devb.gov.hk/tc/issues_in_focus/energizing_kowloon_east/index.html。
[1] 見文匯報 2007-12-20副刊文章。

Phoca PDF