



## 华研智库政策研究报告

2025 年 7 月

### 《城市翻新法案》：在发展需求与公民权益间寻求平衡

随着马来西亚城市化进程的不断深入，许多主要城市正面临着严峻的挑战。吉隆坡、槟城等大都市的基础设施日趋老化，土地资源愈发紧张，原有的城市结构已难以满足现代居民日益增长的需求。老旧社区普遍存在建筑物失修、公共设施匮乏、交通拥堵和环境污染等问题，这不仅影响了居民的生活质量，也制约了城市的整体发展潜力，因此，城市翻新已成为一项刻不容缓的任务。

城市翻新并非单纯的物理空间重建，它是一个涉及社会、经济、文化等多重维度的复杂过程，需要协调多元利益相关者的诉求。在此背景下，马来西亚政府提出了《城市翻新法案》草案，预计在 2025 年 7 月提呈国会寻求通过，旨在为城市更新提供一个统一的法律框架，推动翻新项目有序进行。然而，该草案自提出以来便引发了广泛的社会讨论，反对党也趁机炒作这项课题。

然而，外界关注和担忧这项法案并没有着眼在其核心症结点，即法案中监督与问责机制的显著缺失。在缺乏有效制衡的情况下，翻新过程可能过度向开发商利益倾斜，而居民尤其是低收入群体的权益将难以得到充分保障。本文旨在深入剖析该法案草案的内容，评估其潜在的社会影响，并借鉴国际成功经验，为构建一部更公平、透明、可持续的法案提出具体建议。

#### 法案的必要性与核心内容解读

制定《城市翻新法案》是解决当前城市发展困境的必要举措。首先，许多老旧住宅区的基础设施，如水电供应、电梯、照明等已严重老化，建筑结构亦存在安全隐患，直接威胁居民的生命财产安全。其次，在私人物业翻新方面，现行法律框架常要求获得 100% 业主的同意，这在实践中几乎无法实现，导致许多有价值的翻新项目因少数业主的反对而陷入僵局，严重阻碍了城市更新的步伐。



此外，通过在现有城市区域内进行集约化更新，法案有助于遏制“城市蔓延”（Urban Sprawl）的趋势，缓解因郊区无序扩张而带来的交通拥堵、耕地流失和环境污染等问题。从经济层面看，城市翻新项目能有效刺激投资，带动建筑、设计、管理等相关产业发展，创造大量就业机会，为城市经济注入新的活力。

### 法案主要内容

《城市翻新法案》草案为城市更新设定了清晰的法律框架。其核心内容包括：

1. 四种翻新类型：法案明确界定了四种不同的翻新路径，即城市开发（Urban Development）、城市再生（Urban Regeneration）、城市振兴（Urban Revitalisation）和城市保护（Urban Conservation）。这使得项目可以根据具体情况，如土地用途、建筑状况和社区需求，选择最合适的更新模式，避免“一刀切”的弊端。
2. 执行与监管机制：法案建议设立一个由联邦和州政府代表组成的执行委员会，负责审批和监管所有翻新项目。此举旨在确保项目能在统一、透明的框架下进行，提高行政效率。
3. 业主同意门槛：为破解当前“100%同意”的困局，草案提出了新的同意门槛：楼龄30年以下的建筑需获得80%业主同意；30年以上的建筑需获得75%业主同意；对于被认定为废弃或破败的特殊建筑，门槛可进一步降至51%。
4. 社会影响评估（SIA）：草案强调了社会影响评估的重要性，要求项目方必须考虑，翻新对社区结构和原居民利益的影响。然而，草案并未就如何实施有效的公众参与机制以及评估的具体执行细则做出明确规定，留下了执行上的模糊空间。

### 公众疑虑剖析——信任赤字与历史教训

尽管法案旨在解决实际问题，但其在民间，特别是中低收入群体中，引发了强烈的疑虑和反对声浪。这些担忧并非无的放矢，而是根植于深刻的社会现实与历史经验之中。



公众的核心焦虑在于对政府执行力和公信力的“信任赤字”。过去，马来西亚不乏失败的城市更新案例，例如一些项目因管理不善或利益冲突而中途停摆，沦为“弃置工程”，使原居民的居住环境改善承诺落空。更有甚者，部分原计划用作廉价住房的项目，在建成后被开发商转为高端住宅出售，导致原居民因无法负担高昂价格而被迫迁离，未能分享到翻新带来的红利。

这些不良先例，成为了公众心中挥之不去的阴影。在这些案例中，居民普遍反映在决策过程中缺乏知情权和参与权，补偿标准不明确、不公平，导致部分低收入家庭在搬迁后陷入更艰难的境地。因此，公众最大的担忧是《城市翻新法案》是否会重蹈覆辙，成为一个以牺牲普通居民利益来满足开发商和政府经济目标的工具。

民众的担忧直指法案草案最核心的缺陷：监督与问责机制的缺失。草案设计的监督权主要集中在政府内部的执行委员会，缺乏一个独立于行政体系之外的第三方机构进行有效制衡。这种“球员兼裁判”的模式，让公众有理由担心在项目执行中可能出现权力滥用、利益输送等问题，而居民的申诉和维权渠道也未能得到明确保障。

### **借鉴国际经验，改良马来西亚模式**

为了构建一部更完善的法案，马来西亚可以从其他国家和地区成功的城市更新实践中汲取宝贵经验。

- 新加坡的经验：新加坡的城市更新由政府强力主导，其城市重建局（URA）和建设局（BCA）紧密协作，确保公共利益始终处于首位。通过“组屋再发展计划”（SERS）等制度，政府为受影响的居民提供了公平、透明的补偿与安置方案，包括保证原址回迁的选择权，从而最大程度地减少了社会冲击。此外，新加坡高度重视居民参与，通过广泛的公共咨询确保翻新计划能真正反映民意。
- 香港的模式：香港于2001年成立了独立的法定机构——市区重建局（URA），专门负责推动和监管城市更新项目。该模式强调区域性的整体规划，而非零敲碎打的单体建筑改造。其“相对换楼”机制为原居民提供了公正的回迁选择，有效保障了居民的基本居住权益。
- 其他国际实践：德国柏林推行的“软城市更新”模式，强调通过修缮和功能提升来改造现有建筑，而非大规模拆除重建，这既保护了城市文脉，也减少了对



居民生活的干扰。美国旧金山则注重建设“混合型社区”，将不同收入阶层的住宅和商业设施融合，以避免“城市绅士化”导致的社会隔离。英国伦敦的城市更新项目则普遍强制要求进行深入的“社会影响评估”（SIA），在项目启动前就识别并设法消解潜在的负面社会影响。

### 对法案的批判性评估与改进建议

综合上述分析，本报告认为《城市翻新法案》草案虽立意良善，但在关键环节存在重大缺陷，必须进行实质性修改才能实现其预期目标。

#### 法案的缺失

1. 缺乏独立的监督机制：这是法案最致命的弱点。仅靠政府内部委员会监督，无法有效防止利益冲突和行政偏差。
2. 补偿与安置条款模糊：法案对居民，特别是低收入群体的补偿标准和安置方案缺乏具体、可操作的规定，使其权益保障流于形式。
3. 公众参与机制不足：虽然提及社会影响评估，但法案未将公众参与制度化、强制化，居民的知情权和参与权未能得到法律的刚性保障。
4. 社会影响评估缺乏强制性：社会影响评估（SIA）的执行缺乏具体细则和强制性要求，可能在实际操作中被架空或流于形式，无法真正发挥其应有的作用。

为使法案更加公正、有效，建议从以下四个方面进行关键性改良：

1. 设立独立的监管机构：借鉴香港经验，应在法案中明确设立一个独立于政府行政体系的城市更新监管局。该机构应被赋予实权，负责监督所有项目的全过程，受理和仲裁居民申诉，并定期向公众发布报告，确保翻新过程的透明、公正。
2. 强化社会影响评估与公众参与：法案应明确规定，任何城市翻新项目都必须强制进行社会影响评估，评估报告须向公众公开，并作为项目审批的先决条件。同时，必须建立法定的公众参与机制，确保在项目的规划、设计和执行各阶段，居民都能通过听证会、社区会议等方式充分表达意见。



3. 明确补偿与安置标准：法案必须制定清晰、公平且具有法律约束力的补偿与安置标准，特别是要为低收入和弱势群体提供特殊保障。应优先考虑“原地安置”或“就近安置”方案，确保居民的生活网络和社会关系不受过度破坏。
4. 注重可持续与环境保护：借鉴德国“软更新”理念，鼓励在翻新中采用绿色建筑技术，注重历史文化遗产的保护与活化，推动城市实现可持续发展。

## 结论

总而言之，《城市翻新法案》的提出是马来西亚应对城市化挑战的必要一步，它为解决老旧社区问题提供了清晰的法律方向和行动框架。然而，一部好的法律不仅在于其目标，更在于其程序的公正与结果的公平。当前草案在监督机制、透明度、公众参与和居民权益保障等方面的严重不足，是其成功的最大隐患。

唯有通过借鉴国际成功经验，设立独立的监管机构，将公众参与和权益保障真正落到实处，马来西亚的城市翻新才能在提升城市硬件的同时，增强居民的获得感与幸福感，最终实现社会、经济与环境的和谐、可持续发展。未来的研究应在法案通过后，通过实地调研，持续追踪其执行效果，为政策的进一步优化提供实证支持。

（本报告为华研智库“马来西亚社会政策研究计划”的部份成果，本文由张玉刚撰写）