

「更新為未來？」— 香港重建政策的探討和分析

我們是一群九十年代出生的年青人，沒有歷史的包袱，也不認為舊的東西一定要保留，但這個香港重建政策的探討和分析過程中，讓我們更了解和明白如何的重建方式才是真正以人為本，而有關的政策需如何改善，才能達至「更新為未來」的最終目的。

The Hong Kong Council of Social Service
香港社會服務聯會
Hong Kong Social Indicator Project
香港社會指標項目
Young Policy Analyst Programme (YPAP)
青年政策分析員發展計劃(YPAP)

政策分析報告

政策分析項目名稱: 「更新為未來?」 -- 香港的重建政策探討和分析

組員: 唐晞華、梁灝遙、尙穎哲、沃穎琪

目錄

前言	P. 3
研究方法	P. 4
市區重建局的工作	P. 4 - 6
重建的影響	P. 7 - 8
- 對整個香港	
- 對舊區居民	
- 對周邊的社群	
個案睇真D – 重建真的為舊區居民帶來更美好的未來嗎？	P. 9 - 10
市區重建對居民影響的調查研究結果	P. 11
現存重建策略及推行過程出現的問題	P. 12 - 15
- 整體的問題	
- 居民的不滿	
- 市建局的困難	
外國市區重建經驗的參考	P. 16 - 18
「更新為未來」- 讓我們一同建立一個更有效的市區重建策略	P. 19 - 21
結論	P. 22
參考資料	P. 23
鳴謝	P. 24
附錄	P. 25 - 26

前言

香港是一個國際大都會，但在都會區內卻存在超過 9300 幢 30 年或以上樓齡的私人樓宇。預期在未來 1 年內，這類樓齡屆滿 30 年的樓宇數目將增 50 %。而樓宇老化的問題在舊區尤為嚴重，除石屎剝落、牆壁滲水、鋼筋外露外，很多陳舊的設施已不合時宜，部份甚至日久失修，不能使用。若與周邊不斷發展的美侖美奐高廈相比，這些樓宇更顯得格格不入。

雖然政府自 1987 年開始透過土地發展公司（土發公司）聯同私人發展商進行舊區重建和發展的工作，但情況並不理想。為了更有效地解決市區老化的問題，並改善舊區居民的居住環境，當局於 2000 年 7 月制定《市區重建局條例》並使之成為法例。

《市區重建局條例》列出政府的重建政策目標是改善市區居民的生活質素，減少居住在惡劣環境人士的數目。而市區重建將落實「以人為本」的工作方針，政府既會兼顧社會上各方人士的利益與需要，亦不會犧牲任何社群的合法權益。為了推行這項政策，特區政府按《市區重建局條例》（第 563 章）為市區重建提供了一個新架構，市區重建局（市建局）因此於 2001 5 月 1 日正式成立。2002 年 6 月，香港立法會更通過在 5 年內向市區重建局注資 100 億港元，以推行各項市區重建計劃。

市區重建局職責乃落實四個重建策略(統稱 4R)，包括加速舊區重建 (Redevelopment)，促進復修樓齡較高樓宇(Rehabilitation)，透過改善舊區的環境促進經濟發展 (Revitalisation)，及修葺具有歷史或建築價值的樓宇 (pReservation)。由於市區重建涉及大量居民及貴重土地的發展，市建局的舉動備受香港輿論關注。市建局重建工程與普通重建工程另一分別之處是由於市建局為半官方機構，徵收土地時可引用《官地收回條例》，拒絕交回土地者可被控「佔用官地」。

市區重建局肩負著舊區重建發展責任，以「重建為未來」作為口號，並強調執行重建政策「以人為本」的精神，到底市區重建局過去七年的工作，是否能有效地達至當初制定政策的目標？這個政策對受影響居民、舊區周邊社群和整個香港帶來甚麼影響？現存政策在推行時出現了哪些問題？市區重建政策需要作出那些方面的改善？

研究方法

就着以上的市區重建問題，我們四位拔萃女書院同學，於 2008 年 8 月至 10 月期間，採用多種渠道進行了廣泛而深入的資料搜集。首先我們透過互聯網和圖書館查閱了相關文獻、政策諮詢文件和重建新聞，並瀏覽了各個重建關注組的網頁，從而對所研究主題之背景有了基本的掌握，並且勾畫出研究範圍、鎖定研究重點和政策中主要牽涉的問題。接著，爲了深入研究這個主，我們針對性地訪問了社工隊、學者、以及受重建影響的居民，並出席他們的分享會。在聽取各方面的意見之餘，我們也到了幾個要重建的舊區進行實地觀察，以考證各種資料的中肯和可靠程度，爲我們自己的分析奠定基礎。

在資料搜集完成後，我們小心摘取可靠資料、平衡各方的觀點，最終進行了全面的政策分析，以客觀、批判性的態度，從市區重建問題中的幾大觀點：政府的理念、真實的情況、市民的回響、社工隊的看法，正反兩面來進行政策分析。

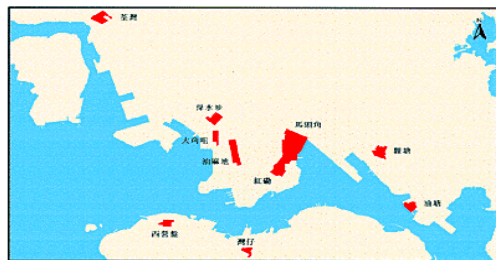
最後，基於我們所做的政策分析，再加上參考外國的經驗，我們提出了政策的具體改善建議，希望能爲這個引起全香港關注的問題帶來新的思維。

市區重建局的工作

一、市建局的角色

根據市區重建策略的文件資料，政府希望透過 20 年的市區重建計劃，達到下列目標：(a) 重建大約 2000 幢破舊失修的樓宇；(b) 改善殘破舊區內超逾 67 頃土地的環境；(c) 安置大約 27000 個受影響租戶；(d) 提供大約 6 萬平方米的休憩用地；(e) 提供約 9 萬平方米樓面面積用作社區及福利設施；及(f) 7 個新校舍

文件內亦清楚指出，市區重建局就是肩負這個重建使命的官方機構，它於成立後需負責重建項目合共 225 個；估計涉及 32 000 個住宅單位和 126 000 名居民。至於重建目標區則有 9 個（見圖），包括(a) 觀塘；(b) 馬頭角；(c) 西營盤；(d) 深水埗；(e) 大角咀；(f) 荃灣；(g) 灣仔；(h) 油麻地；以及 (i) 油塘。



按政策文件顯示，市建局是非常著重平衡受市區更新過程及其工作範疇影響的社會各界人士的利益和需要。局方會以不同方式收集地區人士的意見，例如與居民、專業團體、學者、非政府機構、立法會議員、區議員、地產界、商界、及其他有關人士直接溝通。另外，市建局也成立了多個分區諮詢委員會，成員均來自社會各階層。委

員會的工作是向市建局反映區內居民對市區更新工作的關注及期望，並提供意見。市建局亦會就重建項目進行社會影響評估，界定受影響之人士，並安排措施以助減援因轉變過程所造成的影響。

而為了協助有困難的居民搬遷及重建家園，局方亦特別提供一連串的服務，包括彈性地提高收購按金、協助找尋重置單位、安排過渡貸款、提供臨時居所及存放傢具的地方、延長舊樓交吉期，以及協助搬遷等。至於那些有家庭或個人問題的居民，市建局的前線員工會以關懷的態度悉心處理，加上由局方聘用的市區重建社區服務隊，會向有需要的居民提供專業的輔導和實際的協助。

二、過去七年的工作成果

a. 重建

過去7年，市建局與其策略伙伴－香港房屋協會(房協)已開展了10個新重建項目及25個由前土地發展公司(土發公司)接手的重建項目。完成這35個重建項目後，約有18000名居民的居住環境得以改善。

b. 復修

市建局設立的「發還修葺費用計劃」，向大廈業主發還維修費。藉著這項計劃，即使樓宇可能在幾年內重建，市建局鼓勵和協助業主遵行有關其樓宇的法定命令。市建局也透過各項樓宇復修援助計劃，向業主提供物料及技術上的援助、借貸及資助金，協助合資格的業主自願翻新其樓宇。市建局透過這些計劃，使超過450幢樓宇共約36 000個住宅單位受惠。

c. 保育與活化

至今，市建局的項目共保育了約25幢具歷史價值的樓宇，當中包括位於莊士敦道項目的5幢廣州式騎樓建築被活化再利用作食肆。基於行政長官在2007至08年《施政報告》中宣布把文物保育列為其中一項政府施政重點，並要求市建局保育更多戰前樓宇。因此市建局現正制訂策略，以保育48幢戰前廣州式騎樓建築物。

d. 對社會的裨益

市建局與房協自2001年起所進行的35個重建項目，已經或將會提供超過11000個新住宅單位、約20000平方米的休憩用地、約55000平方米的政府／機構／社區設施(如公共交通交匯處、多用途場館、室內體育館、青年中心、安老院等)。

e. 財政情況

市建局獲政府注資100億元，並原則上同意就重建項目的用地徵象徵式地價，但須獲財政司司長批准。《市區重建策略》內清楚要求市建局「在長遠而言，令市區重建計劃能財政自給」。截至2008年3月底，市建局的財政十分穩健，資產淨值達144億元。這主要歸因於樓市周期，市建局在「沙士」疫情過後收購了若干項目的業權，其後在樓市復蘇後才招標重建。

三、市建局現行收購政策

- a. 市建局的收購政策以政府的收地政策為基礎，住宅物業業主的收購政策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7年樓齡及位於相若地區的單位釐定）的價格與被收購單市值的差額，即為人熟悉的「7年樓」準則。自住業主可以獲得自置居所津貼。出租及空置單位的業主，則可獲得補助津貼，即自置居所津貼的50%。
- b. 住宅租客可獲得以其單位應課差餉租值計算的基本特惠金，再加額外現金；租客本身符合資格，亦可選擇公屋安置以替代現金補償。連同基本特惠金及額外現金，單身租客最少可獲港幣7萬元，而二人或以上家庭則最少可獲港幣8萬元。
- c. 非住宅單位業主及租客的補償政策以物業的市值及應課差餉租值為計算基礎。商用物業自用業主可得物業市值加津貼，津貼額是物業市值的35%，或相等於其應課差餉租值4倍的金額，以較高者為準。此外，自用業主亦可選擇就其營業損失申請補償，以代替上述特惠津貼。出租或空置商用物業的業主可得物業市值加津貼，津貼額是物業市值的10%，或相等於其應課差餉租值的金額，以較高者為準。商用物業租客可獲得應課差餉租值的3倍金額作為特惠津貼，或選擇就其營業損失申請補償。

重建的影響

一、對整個香港

- (利) — 香港可供發展的市區土地短缺，雖然部份舊區的地段已被陸續建成各幢美侖美奐和外型新穎的高樓大廈，但區內仍存在不少日久失修的樓宇，出現鋼筋腐蝕、石屎脫落、外牆滲水、甚至蚊蟲滋生的情況，它們的存在，不但影響市容，亦會助長社會內貧民窟的擴大。市區重建計劃能有效改善香港作為「國際大都會」的整體形象，透過重建、修復，美化了社區的面貌，令市容有所改善，帶來朝氣；並藉着重建清拆過程，騰出珍貴土地，予香港作更有效及長遠的發展及使用。
- (弊) — 很多舊區的樓宇甚具歷史價值，內裏充斥着很多香港的集體回憶。但在市區重建過程中，這些需要保育的文化建築物，一一被推土機所摧毀。而所拆掉的不單是一幢樓宇，還有的是寶貴的社區網絡，和建立已久的社區自然生態。

二、對舊區居民

- (利) — 市區重建不但可以改善區內的環境，也給予居民一個脫離石屎剝落、設施不足、甚至衛生情況欠佳居所之機會。業主和租戶皆可獲得合理的金額賠償，以便遷往環境較理想的樓宇，部份合資格租客則獲安置於公屋。受重建影響的舊區居民即使遇到搬遷困難，也有社工隊為他們提供各方面的協助，並為他們作為與政府之間的橋樑，保障及爭取他們的利益。
- (弊) — 不少舊區居民在區內已居住多年，部份更是幾代人皆居於該處，在別人眼中需拆卸的樓宇，對他們來說卻是人間的樂土。舊的一屋一舖、一事一物，都是他們生命的見證和寶貴的回憶。但在重建的過程中，他們難以參與決策，意見及個別的困難限制也被忽視。他們的去留命運，完全掌握在別人的手中 - 在重建局的限時簽約否則扣減搬遷津貼的政策及《土地收回條例》，都削弱了重建戶的議價能力和談判籌碼。結果即使街坊如何的不願意，除了接受賠償遷出外，根本沒有其他選擇。
 - 居民即使得到賠償金額，亦可能無法購回同區七年樓齡單位，因為區內單位需求急增令樓價暴漲，加上由於賠償金以單位實用面積計算，但區內大部份單位是以建築面積計算，所以居住空間很大機會因而減少，對原單位細小的重建戶十分不利。此外，部份舊區單位或舖位由於用途特別，重建後根本無法在區內找到新舖，結果是被迫結業，又或另遷它區重新建立顧客網絡。另一方面，就算居民的住所狀況得到改善，他們亦未必是市區重建下單向的受益者，因為重建區居民往往要為搬遷付出一定的代價，例如社區連繫遭到削弱、經濟負擔增加、工作或上學受到阻延、習慣的生活方式和社區面貌受到影響、需要從頭適應等。
 - 事實上，過去在多個重建項目中，舊區居民為了捍衛家園，已花去了很多時間和心血。市建局的員工是全職負責重建項目的，而他們卻要同時兼顧沉

重的工作、家庭、及與市建局的職員交涉，以爭增取合理的賠償，使得他們處於一個十分不利的境況，心力交瘁。他們的生活在重建開始前已受嚴重影響。另一方面，重建項目所牽涉的金錢、業權等利益的分配亦有可能造成受重建影響的家庭的成員之間的紛爭，彼此的不信任，破壞和諧的社會氣氛。

三、對周邊的社群

- (利) — 當一幢幢殘舊不堪，樓齡超過四十年的舊樓被拆掉，對於重建範圍周邊的社群來說，市區重建的確解決了不少困擾了他們多年的舊樓問題，如舊廈單位因長期空置所造成的治安問題、火警、高空襲物、僭建物的威脅等，防止了市區老化造成對舊區周邊居民自身安全的威脅。
 - 市區重建計劃能有效地為重建地址周邊的居民提供更優越的居住環境，使他們的生活質素和對該區的信心提升，因為重建後的社區大多都會較前綠化和有規劃，並設有更多社區設施及休憩用地，交通網絡亦更趨完善，這些轉變大大提高了該區物業對同區及跨區買家的吸引力，令物業交投更加暢旺，有利樓市及經濟。事實上，重建後推出的新樓盤亦有助刺激同區樓價上揚，令該區物業的業主的資產總值增加。而且，如朗豪坊及萬景峰等個案，重建後的原址部分被改變了土地用途，由原先的住宅用地變成商業／商住用地，並提升其格調，從而可向更高檔次之商戶及國際品牌招手，由風燭殘年的舊式住宅搖身一變為時下年青人和擁有較高消費能力人士的聚腳點。對居於周邊的居民帶來了各種方便及正面的影響。
- (弊) — 市區重建項目的落成，勢必帶動該區樓價及租金向上。這樣導致鄰近社區的居民以及商戶需要「捱貴租」，對他們造成財政上的壓力。而且，由於商舖租金上升的關係，商戶之運作成本驟升，令他們轉嫁部分所增加的負擔予客戶，使得區內物價上漲，加重了周邊居住社群的日常開支，對基層市民的影響甚大。

個案睇真D – 重建真的為舊區居民帶來更美好的未來嗎？

市區重建局一直表示自己是本着“以人為本”的理念進行重建工作，可是重建是否真的按照舊區居民的需要和意願來進行嗎？重建真的為舊區居民帶來更好的未來？以下我們列舉了幾個有代表性的個案，讓我們反思以上的問題。

個案一：賠償變還款、租客搬遷後環境更差

一位曾居於深水埗重建區的基層家庭，父親梁先生為三行工人，過去兩年因家人患病而需向親友借下一筆款項，親友看到他們生活淒苦，便暫時不用他們還錢。當戶主接獲重建通知時，他並不感到雀躍，因為他當時所租住的小單位租金便宜，平日上班後也有隔離街坊協助看管年幼的女兒及經常要覆診的妻子，鄰居網絡令他解決了不少生活問題。但無論有多少個不願意，最後他也無奈地被迫接受了搬遷賠償。親友們在知悉他手上有一筆可觀的賠償費後，都紛紛向他追討欠款，使他們一家每天都過著提心吊膽的日子。而由於區內重建後不少樓宇的租金飆升，陳先生被逼要搬到同區另一幢更舊、面積更細小的單位居住，故舊區重建對他一家來說，可算是個噩夢。

詢問到對於市區重建的看法時，梁先生認為業主還有與市建局討價還價的能力，可是租客只有被迫接受賠償方案；再自己想後路。很多時候重建最終只為居民的生活帶來負面影響，可是礙於收入有限，居民無從選擇，更沒有能力抗爭。他表示既然市建局是本着“以人為本”的理念，就應該多為居民着想，尊重居民的去留意願。

個案二：地產市道急升，業主取得的賠償難以在原區另購新單位，唯有舉家遷往陌生的社區、家庭成員被迫轉校、上班之交通時間及開支大增

張先生及妻子和兩個兒子原本住在一個八百多平方尺的自置單位，其所住樓宇被列入重建範圍，張氏夫婦本以為賠償金額應能在同區購回一個面積相若的單位，故對重建看法尚算樂觀，可是事與願違。從接受賠償方案確定，到遷出期限完結的兩年間，由於受地產市道暢旺和區內業主期待重建租戶回流本區置業的影響，同區樓價竟上升了四成。仔細計算預算，張家發現根本不能負擔購買同區單位，因此只好選擇樓價較平及升幅較慢的屯門。

由於張先生在其現職公司已擔任會計文員多年，而且人到中年，實在不願貿然另覓他職，張先生唯有每天要多花近一個半小時交通時間往返工作地點，但此舉令他少了休息以及與家人相聚的時間。另外，張先生兩個就讀小學的兒子若要繼續在原校就讀，每天便要早起一個小時，為了不使孩子過於勞碌，夫婦決定讓兒子轉到屯門區上學。張先生表示家人現正在努力適應新的社區，可是兩個小朋友因離開了好朋友和熟悉的校園，仍然感到十分不捨和不習慣。

個案三：舊區特色店舖無法生存

黃先生為鋼鐵店老闆，在深水埗區經營鋼鐵店多年，他的店舖因被列為市建局重建項目而被迫遷。黃先生多次向市建局表達不願接受賠償，只希望留在原區繼續營

業，因為他實在難以在其它地區找到合適的店舖 -- 店內大型切割機械經常會發出尖銳刺耳的割鐵噪音，若搬遷到市區其他地點經營，肯定會被居民投訴而無法經營。因此他不願意接受賠償，反而希望市建局能在重建完成後，預留單位予他繼續營業，他也樂意補償地價，以便他辛苦建立的店舖得以繼續生存，但最終他的要求並沒有得到市建局的接納。黃先生批評政府只管強行收地重建，沒有考慮小商戶的生存空間，他尋覓多時也未能尋獲租金和地段符合要求的舖位，最終結束了經營了近 30 年的鋼鐵店。

個案四：商戶因覓不到合適的其它營業地點，18 年老字號面臨結業

店主陳鳳英在大角咀經營油炸鬼店長達十八年，舖租約兩萬元。由於英記租用的舖位屬重建項目範圍內，英記及十幾個租戶受影響需遷出。但重建計劃變相逼令像她一樣做小生意的店主結業，因為她現時的租金為每月只需兩萬多元，可是同區相約的舖位租金卻高達五萬元，比原來的貴兩倍多，小商戶根本無法負擔，她因此在搬遷期限屆滿後，依然拒絕遷出。

陳女士表示，她的油炸鬼在大角咀家喻戶曉，深受街坊歡迎；作為店主，她已經經營此舖許久，自己是社區內的一部份，她也和許多街坊建立了深厚的感情。若因為重建而要就此結業，她感到十分不甘心、憤怒、無助和彷徨。陳女士指斥重建計劃沒有理會做街坊生意的小商舖，不僅不能為其帶來任何好處，更斷了他們自食其力地生活的後路，她對計劃感到非常不滿。

個案五：商舖業主希望能在重建後搬回原址繼續營業，以保留艱苦建立的社區網絡卻不得要領，與其它街坊合力與政府抗爭五年，最後仍無功而還。

林先生在利東街經營喜帖生意長達 38 年。他與所有利東街的商戶一樣，聽到市建局要重建這條因聚集了多間喜帖印刷商而被譽為「喜帖街」的傳奇街道，都感到詫異和失望：這條利東街雖然位於舊區，周圍房屋日久失修，但這條街道已經發展出強大的協同力量，只要談起「喜帖」，人們就會立即想起「利東街」。

林先生和其他幾名喜帖街業主為了保留喜帖街，能在日後繼續在與同行一起肩並肩地經營喜帖生意，與市建局抗爭多年。他們向市建局提出一個「啞鈴方案」，建議利東街頭和街尾建立高樓，但保留中間的唐樓，使之成為行人街，藉此令喜帖街的面貌和生機得以保存。居民方面，他們也提出想住新樓的街坊，應有權「以樓換樓」方式或優先在重建新廈中選購單位，而想留在唐樓居住的受重建計劃影響之居民亦可如願。這方案既符合城規會規劃大綱的要求，又保留了一條完好無缺的五十年代街道，和裏面蓬勃的社區經濟，達到保育的目的。林先生和其它業主們更因此而花費了數十萬港幣，聘用建築師預備條文圖則，更不眠不休地做模型和預備資料，可是無論他們如何以理爭取更理想的重建安排，「啞鈴方案」最終仍遭到城規會否決，只納入考慮當中。

一位灣仔喜帖街的業主慨歎：「我們無意跟市建局過不去，我們只是希望保衛我們辛苦建立的家園。為何政府不能與我們好好地談，詳細了解一下我們的看法，為何市建局可以無視我們的社區產業權？」幾間搬到與利東街幾條街之隔的喜帖商表示，沒有了原本的凝聚力，近期生意並不理想。

市區重建對居民影響的調查研究結果

一、《市區重建對居民生活質素的影響》意見調查

此項調查由社會經濟政策研究所於 2006 年 2 月至 3 月間藉結構性問卷以電話調查方式進行。調查的對象為曾住在灣仔、西環、筲箕灣、深水埗或長沙灣五個地區，並受市建局重建項目影響而需搬遷的租戶和自用業戶，目的是收集居民搬遷前後生活質素的資料，以評估市區重建對居民生活質素的影響。

該調查成功訪問了 55 名業戶和 30 名租戶，而調查結果顯示：

- a) 遭重建影響而搬遷後，有 79% 住戶面對生活開支增加的問題，包括對租戶來說租金增加及對業戶來說樓宇管理費用增加的問題。
- b) 與未重建時的情況比較，最多住戶認為他們居住地點有改善的地方依次為衛生狀況，其次是景觀、光線、開揚度、實用度和空氣質素，最少住戶認為噪音問題有所改善。
- c) 此外，分別有 33% 和 27% 住戶於搬遷後面對交通時間增加或交通費增加的問題。而亦有分別 39%、27% 和 27% 的住戶認為與未重建時的情況比較，買餸、上班和子女上學時的步行路程較以前遠，反映重建對被訪家庭的社區生活有一定的影響。
- d) 與未重建時的情況比較，分別有 57%、53% 和 47% 住戶認為他們於有需要得到現時鄰居或街坊的幫忙較以前少、得到更少的生活所需消息、甚至減少與鄰居或街坊互相打招呼。另一方面，亦有 35% 住戶認為與未重建時的情況比較，他們較少能夠於有需要時，從非同住親人處得到幫忙。換言之，對不少住戶來說，市區重建對其原有的社會支持做成一定程度的衝擊。

二、「港大政策 2 1」居民重建情況調查

「港大政策 2 1」在過去兩年進行了一項追蹤調查，跟進深水埗重建區街坊在搬遷後的生活情況，並以個案形式進行調查，結果顯示大部份街坊的生活都得不到改善。雖然賠償金額十萬驟眼看來似乎相當不錯，但事實上居民是得不償失。例如其中一位被訪者租用的一間車房原先只是六千多元租金，兼且前舖後居，但重建後在別的地方租用同樣大小是車房舖位卻要一萬六千元。

從不同的調查結果及前述的個案顯真 D 顯示，我們發覺原來舊區重建並非如政策文件所想，能有效及全面地改善居民的生活。相反地，原來重建計劃為不少舊區居民帶來了困擾，也破壞了他們原先平靜有序，互助互賞的生活模式。

以下就讓我們一起看看到底現存市區重建出了甚麼問題。

現存重建策略的問題

一、整體的問題

a. 割裂的市區重建政策，未能配合整個社區的可持續發展

市區重建策略的基本缺陷，就是政府不明白、不理解都市可持續發展是都市發展和重建的最佳策略，只是將市區重建工作簡單化、官僚化或行政化。這絕對可從過往市區重建所發表的計劃內容看到：所有重建計劃內容及成效指標都是有關樓宇、設施新建重建的數量，全無國際上慣例的可持續發展的數量或質量指標，內容包括的如改建多少舊樓，建多少新的住宅樓房，建多少學校，多少平方米的空地（只是狹狹地考慮 open space 不是公共空間的 public space），似乎全是由市建局及相關部門自己評定。而僅有的內容：改善舊市區的環境質量，亦只含糊抽象地說改善，不敢對改善的質量水平有所承擔。

b. 評估欠深入，諮詢擺姿態

清拆重建的計劃不應只針對一小區，而是應視之為整個城市規劃的一部份，現時清拆舊區的評估，進行並不深入及全面，更沒有將清拆社區而引來之各方面影響進行仔細的討論和處理。市建局過去多年的所謂諮詢，皆是有形而無實，部份更是「假諮詢」，因此得不到社區的支持和居民的祝福，反而不斷面對各方的指責和批評。事實上，我們發現在 2006 年 4 月，市建局為籌劃觀塘裕民坊重建項目，首次向當地居民發行一份名為《觀塘路》的地區報章，報章上列出多名「業主」、「商人」、「街坊」均支持重建工作，企圖為觀塘重建計劃造勢，惟事後有傳媒揭發，不少支持重建的市民訪問，均屬虛構。市建局為此事件而道歉，但指報章為外判公司承辦，市建局對偽造民意一事毫不知情，答覆令市民大眾感到氣結。

c. 急功近利，市建局擁有雙重角色

市區重建的價值，在於能對一些舊市區作出更新、注入活力原素，透過「取長補短」，改善居民生活，並令整個香港能持續發展。可惜的是：現時市建局作為政府執行市區重建的代表，卻也是一個會賺取重建利益的公營機構，更同時享有定義重建區內私有／公共產權的權力，雙重角色實在存在明顯的利益衝突。

市區重建局提出重建的原則為綜觀和整體性，依靠再發展、重新振興和保育傳統遺產的方法來推行，在實際執行的過程卻似乎轉換為簡單化的房地產項目發展。

「以人為本」，「可持續發展」變成為商業掛帥，利潤為先。這情況反映在市區重建局近年眾多項目中，明顯地與私營發展商的房地產發展項目，本質上已沒有多大的分別。市建局現已淪為另一個龐大的地產發展商，3000 元收地，重建後 7000 - 8000 元賣樓，收益可觀，亦因此而出現市建局在七年間，可以坐擁資產淨值達 144 億元之鉅的原因，但由於這些收益都是從壓榨舊區居民利益而得，難以令人接受。

d. 推土式的重建方法，摧毀歷史文化與集體回憶

香港的市區重建，彷彿就是架重型推土機。它給人一個深刻印象，便是重建等於摧毀重來，這樣令不少具價值的社區及獨特的建築物在香港從此永久消失。無論是從前的土發公司及或近期市建局的重建項目，均有同一個特色，便是完全清拆舊區，並興建龐大及高度密集的商場及屋苑。土發公司當年清拆砵蘭街，興建高聳入雲的朗豪坊。此外，又全面清拆荃灣七街所有樓宇，並興建屏風式的萬景峯。現時市建局進行中的旺角波鞋街及觀塘市中心重建項目以及深水埗北河街、海壇街及桂林街等項目中的社區，都是極有歷史價值，現在卻要面對全面摧毀的厄運。由於不少具特色的社區已因市區重建而逐漸被毀滅，而落成的建築物均嚴重破壞社區景觀及居民的生活質素，故此，過去多年，社會人士都要求當局早日全面檢討市區重建政策，並應以復修、保護社區歷史及市民集體回憶為重建的首要任務，避免港人的集體回憶被毀。

e. 社工隊直屬市建局，身份角色現混淆

重建政策文件列明市區重建局需聘請社工隊，為受重建清拆影響之居民提供協助，並作為重建局及弱勢居民之間的溝通橋樑。但由於社工隊隸屬市建局，需聽命於局方，因此除了安排上樓和搬遷，解決他們個人及家庭問題，及為他們申請各類資助外，社工隊的最大責任，便是要街坊盡快騰出單位，接受賠償。故此當社工隊遇到居民認為重建安排不合理而提出反對，並需要組織其它街坊作出抗爭時，社工便遇到角色上的衝突。事實上，受重建影響居民亦會因社工隊受聘於市區重建局，而對他們抱有懷疑的態度，這樣對社工隊推展有效溝通及提供專業的助人工作過程，造成很大的障礙。

二、居民的不滿

a. 重建決策過程欠民主、公平和監察，輕視受影響居民的意見

在決定那些地區應保留，那些地區應清拆，甚至清拆計劃的優先次序，市民大眾在現有的重建過程中根本無法參與決定社區更新路向。整個重建政策的視野，完全沒有尊重過舊區內原有生態的活力，不論是社區網絡、社區經濟或者是社區產權，在推土式的重建方法之下，這些寶貴的社會資本被完全消滅。事實上，當重建機制一開啓，執行部門就只會集中和業主、租客和商戶計算他們可得的賠償額，他們的業務會因重建損失多少錢等等。對於街坊來說，除了接受賠償，他們根本沒有其它可供選擇的餘地，市建局也不會關心個別受影響居民的特殊情況，甚至連居民提出的一些有利該區發展和重建的好建議，也一一被拒諸於門外。

b. 漠視社區網絡乃街坊之長期社會資本

政府一直以為城市空間是一張白紙，以為空間是透明的，可以不斷擦掉重劃不斷販售，卻忽略了社會網絡不是輕易可以「重建」。珍·雅可布斯在她的《美國大城市的生與死》一書中提到：從上而下的城市規劃和重建會撕裂複雜的人際網絡，摧毀

自生自足的社區。政府若把原來的居民分散遷移到不同的新廈，並不會使他們過得更好，只能讓他們迷失以往維生的方法。

其實社區網絡和社區經濟兩者息息相關，很多舊區內小商戶的殷實經營，實在為社區帶來許多無法以金錢交換的貢獻。社區網絡是小本商舖的重要社會資本，同時也是樓上低收入戶的社會資本，大家互相依存。一但小舖從舊區中撤離，社區網絡便會受到破壞，不單打擊小商戶的業務，更同時影響周邊舊區的低收入戶，加重他們的生活成本。現時的重建計劃明顯地未將保存社區網絡列為重要考慮範疇，是為重建政策其中一項最引人咎病之處。

c. 公佈重建的安排甚擾民

現時的市區重建地區是到最後一刻才公佈的。對社區而言，所導致的情況是一連串不能預期而急促的轉變。政府聲稱為了杜絕職業地產「落釘」公司，及避免有人故意住在重建區等賺錢，因此不會預早宣佈重建區的地點，而在重建公佈後便會立即啟動重建機制。但到現時為止，沒有資料顯示政府這種即時宣佈即時啟動的方式，真正能有效避免落釘公司；然而，這樣做的所有負面後果卻全由因租金便宜而居於該區的低下階層市民及殷實的小商戶所承受，因為在宣佈重建後，馬上會亦引致區內租金及樓價大幅飆升，又或者封盤。無論是在租金或客流方面，這種公佈消息的手法對社區的影響是顯著的。這不僅大大增加了社區人士為了維持社區網絡的財政壓力，而且也令一群對此沒有預備，亦無能力承擔突如其來的壓力的商戶，忍受巨大的損失，這絕對是市區重建的一大嚴重政策遺漏。

d. 舊區居民「想留的不能留」，感覺像是被「踢人球」

市建局官員在重建宣佈後，只關心如何盡早令居民遷離及賠償金額的問題，不斷叫居民「開個價」，以賠償因重建而引致的損失。居民若不「提出一個賠償金額」，就會被控告「霸佔官地」，到了法庭，法官只需要處理他是否「霸佔官地」，而無需處理其他問題。根據以往很多重建區的案例，法官大多判居民敗訴；即使不判居民敗訴，法官也只是叫市建局再仔細處理一下才再上庭。如果這些不願走的人士到土地審裁署求助，土地審裁署亦只會判決賠償金額是否得宜的問題，而不是處理是否可留下的問題。

現時重建的手法是一貫官僚處理「問題」的作風，部門「各自為政」、「各施各法」，結果，市區重建只有持狹隘的思想，欠缺了全面的視野和承擔，導致重建政策割裂，不能解決居民受重建影響連鎖及多方面的問題，甚至讓居民覺得被不同部門「踢人球」。那麼聲稱「以人為本」的市區重建，亦當然無法達成它的目標。

e. 估價方式欠公允，補償金額不公平

在賠償方面，居民的最大考慮點是市建局對受影響物業的估價方式。現時，市建局會委派測量師，以單位的建築面積為準，進行估價，以提出收購建議，而市建局亦會資助業主自行聘請測量師作估價。原則上，若兩方之估價有異，業主可與市建局進行磋商，議定最終收購價。現實中，業主的估價大都比市建局的出價為高，但經協

商後的成交價卻偏向貼近局方原來之收購價，因而難免令市民對局方之估價有所懷疑，聯想到局方有以測量師之估價壓價之嫌。

三、市建局的困境

a. 「財政自給」的要求帶來限制與工作障礙

市區重建策略第三十五條「財政自給」的要求，為市建局工作造成一大障礙。市建局既然要「自負盈虧」，自然要謹慎處理財政，亦必須透過各個項目牟利。於是，加大地積比率以盡量增加樓面面積就成為擴大利潤的必要手段；而在發放所謂「同區七年樓齡」的特惠津貼時，亦未必會充分反映樓宇所在地基的潛在發展價值。這情況無可奈何地令市建局與居民之間因此存在著一股張力，而市區重建策略中「以人為本」的基本方針，也因為要追逐利潤而難以完全實現。

b. 「先規劃，後收地」作業模式令市建局舉步為艱，重建步伐被迫拖慢

市區重建策略第二十一條列明市建局需以「先規劃，後收地」的作業模式。當中規定「收購行動應在項目獲核准後，而有關土地復歸政府所有前進行」。市建局為求「財政自給」增大利潤，需要提出超高地積比率的高密度建築方案來融資，但高密度建築方案又往往被城市規劃委員會所否決，面對法定程序及輿論的阻力，令規劃過程曠日持久。一天過不了規劃一關，市建局一天就不能收地賠償，在這種有違正常市場規律的「先規劃，後收地」模式下，重建遙遙無期，居民唯有乾着急，到真正拿到賠償時，由於樓價隨着發展而飆升，他們已不再可能買入區內或附近地區相近面積的七年樓齡樓宇。

外國市區重建經驗的參考

其實自 70 年代開始，讓居民參與規劃和舊區重建，就已經成為世界上很多城市規劃的新典範。從英國、歐陸到北美，一個又一個的都市老區都以民主開放的精神去諮詢居民想要一種怎麼樣的重建；甚至不厭其煩地召開各種會議和工作坊，邀請市民一起動手動腳參與規劃設計，為的就是要從保留原有社區的角度出發，為居民提供他們想要的生活。這股潮流並沒有局限在「先進」國家，近年連很多被港人認為比較落後的亞非拉地區，一樣正在開展居民參與規劃的實驗。而離我們近一點的台北，甚至把住民參與規劃列作舊區重建的必要程序。

以下是其中三個國家的重建方式及與香港的市區重建作比較：

1. 美國 — 匹茲堡市市區更新局 (Urban Redevelopment Authority)

在香港，哪些地區需要重建是由市建局內部釐定，市民並不能參與其中。按照市建局的規劃策略，它是按照區內樓齡、樓宇失修程度、基建配套是否足夠、居民的生活狀況等方面考慮，可是這一切審查都只是依靠官方數據、官方觀點出發，真正居民的聲音卻沒有考慮。至於如何重建，也是全權由市建局決策，市民只可以用《市區重建局條例》或者《城市規劃條例》提出反對聲音，勝算甚低。少了居民的參與，以上兩項市區重建政策大大造成了居民和政府之間的衝突。

與香港相反，美國匹茲堡市建局則完全由民間主導。那些重建的地區以及重建項目內容都是由區內居民決定。在殘舊或者有需要進行維修重建的舊城區裏，居民自己商討重建方案，例如應該重整街道、綠化小區還是樓宇復修都由居民決定。然後，居民把意見向當地的市建局提出，便可申請專業支援，請測量師或則師把居民意念整合為可行的方案，提交政府審批，最後以政府的貸款完成。

其實居民才是重建中主角，匹茲堡市的做法能夠達到以居民想要的生活為根本，從保留社區出發，既實質切合居民的需要，又能夠大大減低因為居民和政府意見不符而造成的衝突，增添社會和諧。

2. 西班牙 — 畢爾包市的亞班多爾巴拿(Trinitat Nova)計劃

Trinitat Nova 是位於西班牙首都巴塞羅拿 Nou Barris 區的一個社區。它在 1950 年建立起來，是一個為由農村來的基層勞工所設的一個社區。由於當時並無任何城市規劃，當地交通網絡並不完善，缺乏社區設施及公共空間，而且當新建築物選址時並無考慮到社區未來的發展，導致樓宇和樓宇之間的不協調，和對日後交通等方面的發展造成阻礙。至於樓宇方面，因為建築時只顧慮到成本之高低，樓宇的用料素質極度差劣，在建成不久已出現漏水及供水問題。另外，每個單位的面積亦相對細小，由 30 至 60 平方米不等，亦即約 320 至 650 平方尺不等，而平均每個單位住有 5 至 6 人，環境相當狹窄。

當地於 1999 年重建時，清拆了舊有樓房，重新建設社區，解決長久以來的種種問題。社區亦鋪設了完善的交通網絡，如地下鐵路及公路，和增加了公園等公共空

間，令居住環境作大幅度改善。同時，重建當局亦引入了「社區參與計畫」(Community Plan)，鼓勵該處居民積極和直接地參與重建，促進受影響業戶與政客的聯系，令他們得以由重建之始已能對新社區的規劃提出己見，並得以實踐，使得最終新社區在落成後能得到居民的廣泛認同。而且，Trinitat Nova 的重建是著眼於社區的未來，而並非只是以新樓宇去替換日久失修的房屋，使該處成為可持續發展的社區。此項計劃不單是發展文化藝術區，也包括整理河流、街道、廣場等更新舊區工作。負責計劃的 Ria-2000 公司，由中央、地方政府及公營機構組成，集合了不同政策部門的參與，也有效地使大部分持分者包涵共融，擁抱更新。

事實上，較大型的重建計畫可令社區的質素全面提升，而這效果正好反映在 Trinitat Nova 的重建項目上。所以，市區重建局應儘量減少單一大廈的重建項目，令重建不只為重建，而是儘量徵集面積較龐大的土地，以進行完整規劃，以使受影響地區的居民的生活質素能帶來正面的作用。另一方面，相對香港的重建方案，Trinitat Nova 在重建時所推行的「社區參與計畫」使得重建過程更加透明和民主，也照顧到居民的想法和憂慮，而這正是香港重建項目所缺乏的。本港進行的重建大都由政府提出方案，與私人發展商合作，但過程中卻欠缺居民和政府雙方的一個正式的溝通和商討之渠道，市民的意見絕少被納入重建方案之中，正是俗語所云：「意見接受，行動照舊。」因此，市區重建局應參考西班牙的做法，引進類似「社區參與計畫」的做法，令受影響居民所提出對新社區、對賠償等意見獲得真正的考慮，促使他們對重建計畫的認同感提高，藉此減低當中的磨擦，共建和諧社區。

3. 英國—倫敦投幣街(Coin Street CSCB)計劃

這個位於倫敦市中心的重建區，整個重建工程由居於該區的 4000 名居民於 1984 年發動，目的是將社區更新活化。過程中成立投幣街社區建築 (CSCB) 和投幣街社區建設者。前者是使倫敦南岸發展成為一個更美好的生活，工作和訪問的地方的計劃目標，後者則是一家由志願機構營辦的社會企業，更的就是協助推行 CSCB 計劃。CSCB 改變了一個基本上已廢棄的 13 英畝網站成為一個欣欣向榮的居民綜合使用區，為當地居民創造了新的、商店、畫廊、餐館、咖啡館和酒吧、一個公園、河濱走廊、體育設施、舉辦節日和活動等，並通過提供的各類型社區服務，給予家庭托兒支持，青少年學習和企業支持。

與香港那麼極為強調主導性的市區重建相比，倫敦投幣街最值得我們學習和借鏡的地方，就是政府在重建工作上的積極不干預政策和態度。我們看見整個計劃都是由居民所推動，由居民當家作主，進行社區營造和社區創新，甚至重建後的社區設施也由社區居民自行管理。過程中的志願團體負責統籌工作，而發展項目則交由發展商執行。這個投幣街計劃充份凸顯了非政府機構的組織能力，和及映政府在重建中所需扮演的，只是一個融資的角色，和在政策上作出相應的配合。

4. 台灣—都市更新計劃

根據以上的報告，我們可以看到地產商多數會在重建區築起高樓大廈及大型商場以獲取最大利益，卻完全忽略了環境保護的重要性。在香港的重建區，如：荃灣區、觀塘區等，我們不難發現四周都聳立着富有時代感的高樓大廈和商場。長此下去，

香港只會給人一種商業化的感覺，而失去了原有的文化。其實，過份地商業化會使社會整體水平不平衡，甚至抹殺了下一代認識歷史的機會。在這範疇，台灣的重建政策很值得本港借鑑。台灣都市更新重任，以「翻轉軸線、西東並舉、重現風華」、「更新窳陋、改善家居、再現優質」為更新目標，希望藉由都市機能更新、地區環境再造及公司合夥推動都市的改造，縮短「舊」與「新」市區的距離，平衡地區發展，更希望藉由健全都市更新法令機制及透明、標準化之都市更新審議制度，有效率的推動都市更新，使之成為親水、科技、歷史、人文、活力、健康之永續城市。

台灣政府共有六項重建計劃：第一項是淡水河整治關連計劃。政府認為親水的都市是創造城市競爭力之成功關鍵，藉由河岸空間的整體規劃及週邊地區公共環境的改善，連接河岸與附近街區，提供市民親水空間及優質水域景觀。第二項是高新科技及文創園區發展計劃。政府以建造世界級科技產業中心為目的，帶動台北市成為全球高科技產業在亞洲的企業營運總部、研發中心、人才育成中心及運籌中心，並創造台北市知識經濟的新世紀。第三項是西區風華再現計劃。政府希望透過整體規劃、整體景觀改善及行銷計畫、商家輔導，將擁有豐富人文歷史及人情味色彩的西門町打造成為具流行文化的特區，串連西區的歷史、人文資源景點，形塑具深度的文化觀光網絡。第四項是大稻埕古城再現計劃。大稻埕是從十九世紀發展起來的河港聚落，為台北市早期發展三市街（艋舺、大稻埕、臺北城）之一，且為三市街中唯一仍保有傳統風貌與傳統產業之街市。為重現大稻埕昔日繁華，政府擬結合藍色公路及淡水河岸觀光據點，以街區特色產業及豐富的歷史、人文特色為基礎；並引入新的活動形式及新的族群，讓大稻埕地區化身為復活的台北古城，成為台北市全新的觀光重鎮。第五項是型塑故宮瑰寶大道計劃。政府透過拓寬更新人行道、連結策略空間點、融入故宮意象、連結周邊觀光資源及生態環境特色等，讓中山北路經福林路至至善路這條通廊成為參訪地區自然生態、人文藝文空間與時空故事的經典路徑。最後一項是松菸「巨蛋」及「文化園區」計劃。台北文化體育園區將創造成為娛樂休憩、運動競賽與文化古蹟共存、空間活化再利用之建築環境典範，以加速台北市國際化的腳步。文化園區內原松山菸廠多處古蹟，將進行修復後徵求文化產業進駐。

由此可見，台灣政府在提升台北市的經濟的同時，亦不忘發展親水、科技、歷史、人文、活力、健康等範疇，這代表了台灣政府不只在乎經濟是否蓬勃，還在乎市民生活上、行為上、感情上和心理上的歸屬感與參與意識。對他們來說，文化古蹟、環境跟經濟同樣重要，所以不能只發展一方而犧牲其他方面。香港亦應效法台灣，不要只顧獲利而忽略大家的集體回憶及文化，而不應破壞自然環境。畢竟，香港要在社會、環境及經濟三方面達至平衡才有望成為永續城市。

「更新為未來」 - 讓我們一同建立一個更有效的市區重建策略

經過細心分析現時香港市區重建的問題，和參考上述各國市區重建的經驗，我們認為市區重建工作應在很多方面作出改善，以便達到重建的理想目標。

1. 著重可持續發展的大原則，明白重建是整個城市發展規劃的一部份

可持續發展，顧名思義，就是將社區原有的優點，予以保留，再在好的環節上面，再加以發展，至於一些需要改善的東西，則予以改善——這樣才是「可持續」。發展局及市建局官員必須清楚警覺過往多年來所運用的推土式重建發展模式的危險和引致的問題，並以史為鑑，同時亦要明白及認同保育也是發展的一部份。事實在，無論重建項目的大小，它都屬於整個城市規劃的一部份，當中對任何社區透過重建而對作出的轉變，皆需配合香港的本土文化及城市特色，而非割列地作獨立項目的籌劃，這裏才能在完成各個重建項目後，做別彼此呼應，為整個香港帶來更新和活力。

2. 在重建前進行全面的社區影響評估和研究

社區更新的規劃，並不是在一塊空地上畫圖，而是要全面地對該社區內的各種需要與問題加以掌握，才能勾劃出理想的內容。過程中牽涉的，不是簡單的一個步驟，而是包括政策厘定、計劃細節探討、圖則設計等。但必須緊記，任何重建計劃的落實前，必須計算重建對社區帶來在文化、保育、交通、污染、就業、經濟，社區服務各方面的成本代價總和 (aggregated costs)，考慮如何將透些社區的成本代價減低和找出處理方式，才可正式落實計劃。在進行這些評估和研究時，更需要符合科學化和客觀化兩大原則，而相關的報告亦需提供予社區人士參考，以作為諮詢及尋求重建共識方案的基礎。

3. 增強民間主導，使重建過程更加透明和民主

從外國的成功例子可見，加強社區（尤其重建居民）的參與是重建計劃成功與否的關鍵所在。其實舊區應如何重建，那些建築物需留，那些應走，應該透過集體參與去決定，因為「民間智慧不可渺」，況且社區生活不純是「物質環境」的問題，還涉及社區內的社會關係和社會支持的存在、數量和質素等範疇；市區重建不應只是一個拆毀的過程，還涉及對受影響地區和居民的狀況、特點、需要和意願的理解、關注和尊重，特別需要邀請對這幾方面能提供寶貴意見的人士，從一開始便參與市區重建的規劃過程，事實上沒有人誰受重建影響的居民更熟悉社區的情況、動力、潛質、問題和改善的方向。除非當局從來不打算聆聽這些居民的聲音。當局理應讓舊區居民參與及分享重建的成果，而不是容許他們淪為商業利益主導的市區重建政策下的犧牲品。

4. 重建過程需特別關注保留社區的原生態及社區網絡

很多重建區的原生態，例如：蓬勃的互助互惠式的非正規經濟、社區安全網對區內弱勢社群的自發照顧、小型商業在區內與低收入戶互相依存、租金便宜令低下

階層有機會置業、自發的不浪費精神與物資循環再用的習慣等等。既然社區的原生態有如此多自我發展的能力，一個可持續的市區更新方向，應該是協助區內將其多元、互助、物資循環等優點，給予協助和鼓勵其發展。另一方面，社區網絡是社會的寶貴資產，對舊區居民尤為重要，因比必需盡力加以保留，絕對不應隨便摧毀。

5. 市建局劃清角色，避免出現利益衝突

政府應考慮重新厘定市建局的角色，以引入「從下而上」的社區更新思維及決策過程，並解除對市建局「自負盈虧」的束縛，責成它轉型為具前瞻的促進者，從旁協助和催生城市更新項目，而非自己一把抓收地重建和投資。

政府大可將當年成立市建局時政府注資的一百億元成立貸款基金，協助社區研究並實施可行的社區更新方案，並讓區議會在新的社區更新策略中負責整合地區上有關規劃及社區更新的意見。新《策略》更可鼓勵規劃、建築、工程、測量及法律等專業群體在區議會的層次上主動作出支援。當社區內任何有關改造社區的意見，可先在區議會內由專業人士整理成可行的初步方案，並由市建局提供貸款，協助這些初步方案尋找更高層次的專業諮詢，以便吸引發展商參與計劃。一旦有發展商願意參與其中，市建局就為工程提供第二層貸款又或貸款信用保證，讓來自社區的更新構想變成現實。

在這種流程中，我們將會看到重建計劃源自居民的意念，區議會在當中可積極參與，又為專業人士及發展商創造更多商機。市建局則可專心為貸款基金把關，並發揮協調與促進社區更新計劃的功能。這種讓不同持份者均有充分參與的過程，肯定遠較先由市建局自訂方案、再借地區諮詢委員會將幾乎既定事實通知社區的做法可取。

6. 為重建居民提供更多的選擇及合理的賠償

a. 提供「樓換樓」計劃

對於那些不願接受現金賠償的居民，市建局應為他們提供其它的選擇，「樓換樓」計劃絕對是個值得考慮的方案。此計劃建議市建局撥發一批在將建成的新樓宇中的單位，作為重置單位，而受影響的自住業主將從中獲分發大小相約的重置單位。而若業主所選擇的單位面積和其原來的單位有所出入，市建局或該名業主將需要補回其中之差價。在重建過程中，若業主需遷出其原來的單位，市建局可提供臨時房屋供業主租住。

此方案絕對是對自住業主的信心保證，因為能確保他們在重建項目進行期間及以後都會有容身之所，無需再為在二手市場選購物業而煩惱。業主也必定可在同區安置，能在自己熟悉的環境下繼續生活，這個方案尤其適合年長的人士，減省他們適應新生活的麻煩。同時，其居所環境亦可大為改善，與市區重建局的目標相符合。而發展商方面，亦非所有受影響的自住業主皆會選擇「樓換樓」一方案，因此所撥出之單位只會佔少數，不會對其利益構成巨大影響。再者，市建局和發展商是有義務向受影響的業主負責，所以此舉作為賠償亦在情理之中。

b. 提供「業權共享、住權歸民」的換樓計劃

除「樓換樓」外政府亦可考慮重建居民的經濟狀況，推出「業權共享、住權歸民」的換樓計劃，這個計劃允許小業主以舊樓向發展商在同區或其他地區換取相同面積的新樓，其差額（新樓價－舊樓補償價）部份可由政府支付，政府再從重建區批地中收回款項。這類樓宇的業權由小業主和政府按出資比例共享，居住權則歸小業主。如果小業主賣掉或出租新樓，便需按業權比重向政府補交樓價或租金。這樣做，可以解決重建區居民的經濟困難和要求，提高市民參與重建的積極性。

c. 處理重建賠償時成立獨立估價機制

為避免在估價當中出現形形式式的誤會或猜疑，引致對重建產生偏見，市建局應成立獨立的估價機制，不再以市建局的名義聘用測量師為重建所牽涉的單位進行估價，而是邀請獨立及有公信力的人士，以及測量師學會的代表去監察估價過程，確保估價得以在公開、透明度高，及不受外來影響的環境下進行。此舉有助提高估價機制的獨立性，消除受影響業主心中的疑竇，從而提高其對賠償建議的相信和接納程度。令重建區居民感覺到市建局的誠意，自會願意與市建局在賠償方面採取比較溫和的態度，令賠償的協議可在較短的時間內達成，有助大大提高收購業權的效率。

7. 成立基金會資助社工隊運作

為保持市區重建社區服務隊的工作獨立性，避免其受到市建局之直接或間接干預，市建局應出資成立基金會，資助社工隊之運作，但該基金會應由與市區重建計畫任何一方都沒有利益瓜葛的獨立人士去監管其運作，並定期作出報告，詳細列明其資源運用情況及工作成果。

如此一來，社工隊的角色可重新定位，毋需在處理個案時受到不必要的制肘，他們的意見也可以比較中肯，可設身處地為市民服務。而且，受影響居民亦會更樂意和願意與其社工作溝通，並對他們有更大程度的信任和對其意見更有信心。這樣，社工隊方可真正發揮其作用，在考慮到市建局及市民的利益的狀況下，盡量與市建局斡旋，令居民更了解重建的過程和細節，和為居民爭取合理賠償，達致雙贏局面。

結論

「更新為未來」是市區重建工作的口號，事實上市區的更新應該為市民帶來新希望、新氣象，而非製造一個個讓人陌生的冷冰冰社區，更不應讓市民在日夜盼望後，無奈地告別熟悉的社區。

從今次探討市區重建策略的工作過程中，我們深感市區重建政策部份已經過時，進行全面的檢討已是急不容緩。我們眼見市建局大部分的重建計劃，或多或少都存在缺陷，從深水埗興華街、灣仔喜帖街、旺角波鞋街、中區嘉咸街、九龍東衙前圍村及觀塘市中心等，到露天市集和街市保育保存，無一不被批評和衝擊；當然，引致這些爭拗出現，政府和市建局責無旁貸，兩者過往的重建工作不被市民認同，這明顯地折射出目前重建政策的疏漏之處，當中亦缺乏「以人為本」的內涵！

整過政策探討分析過程，我們得出的結論是：市區重建的最終問責對象，必須是舊區居民，而不是任何的資本。所以，居民的意願、需要和各種生活習慣，是任何重建計劃的最重要考慮。

我們欣聞發展局於本年七月開始，將會進行一個為期近兩年的市區策略檢討，我們實在希望日後的市區重建工作能真正做到「共議、共享」的效果，我們更期望政府能抱着開放的態度，尊重舊區街坊去留的願意，廣納不同的社區特份者的意見，在重建方案中能全面地考慮重建對保育、文化、交通、染污、民生的影響，以計算各方面的總和成本，厘定重建各項的細節安排，為受重連影響居民提供更多合乎他們需要的選擇。

就讓我們這份政策研究報告擔當起拋磚引玉的角色，令居於香港大都會中的你和我，齊心為改善香港舊區而努力，使香港成為一個更具活力的城市，達至真正的「更新為未來」！

參考資料

書刊：

- 陳偉業，太陽報「重建只懂破壞」：2008年7月5日
- 藍博，香港商報「市區重建當回歸以人為本」：2008年6月20日
- 深水埗重建關注組，〈市區重建社區研究系列 I—深水埗 K20-K23 項目社區研究報告〉香港：2008年3月
- 香港電台公共事務組，香港家書之「市區重建局行政總監林中麟—離別感言」：2007年12月29日
- 市區重建局，〈市區重建局的收購政策及相關事宜〉：2007年11月20日
- 李江，規劃評論「香港市區重建的反思及對深圳的啓示」：2007年11月12日
- 許芷盈，《重見·重建》：三聯書店，2007
- 衛紅，獨立媒體「台北人眼中的香港市區重建神話」：2007年5月16日
- 蘋果日報，生活潮流「深水隱世寶」：2007年2月7日
- 梁家傑網上辦公室，「市區重建策略檢討」動議辯論講稿：2006年5月17日
- 香港社會經濟政策研究所，〈市區重建對居民生活質素的影響意見調查〉：2006年5月
- 梁文道，明報「以消滅社區為己任的市區重建」：2005年5月25日
- 張更立，〈〈城市規劃〉〉「變革中的香港市區重建政策--新思維、新趨向及新挑戰」：2005年06期
- 灣仔區議會，「利東街／麥加力哥街市區重建項目研究報告」：2004年8月
- 王春新，經濟論壇「重建關鍵在轉變城市發展模式」：2003年5月1日
- 立法會議員涂謹申，立法會動議辯論演辭撮要「實踐市區重建承諾」：2002年1月9日
- 規劃地政局，〈市區重建策略諮詢文件〉：2001年7月
- 土地發展公司(各年)土地發展公司年報
- 盧惠明、陳立天，〈香港城市規劃導論〉：三聯書店，1998

網頁：

- <http://www.coinstreet.org/>
- http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Urban_renewal/Urban-Regeneration-in-Trinitat-Nova_1356.html
- <http://www.bp.ntu.edu.tw/index2003.html>
- <http://faculty.washington.edu/jhou/pacrim.htm>
- <http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev1127>
- 香港市區重建局.《市區重建局條例》. <http://www.ura.org.hk>
- 香港房屋與規劃地政局. 市區重建策略. http://www.plan.gov.hk/p_study
- 香港地方 <http://www.hk-place.com/>

鳴謝

明愛徐誠斌書院賴建國先生

拔萃女書院鄭張淑儀老師

香港聖公會麥理浩夫人中心沃馮熾琮女士

聖雅各福群會林國偉先生

深水埗居民 先生

灣仔囍帖街居民

觀塘區裕民坊街坊

附錄



堅尼地城新海旁



第一街／第二街



石水渠街／慶雲街／景星街



灣仔道／太原街



莊士敦道



利東街及麥加力歌街



河內道



麥花臣球場



園圍街雀鳥公園



太子道西／園藝街



上海街／亞皆老街



新填地街



觀塘市中心



衙前圍村



楊屋道



荃灣市中心



順寧道／保安道／興華街



福榮街／福華街



青山道／昌華街



荔枝角道／桂林街