

社聯政策報 Policy Bulletin

2009年5月 第六期

市區重建



香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service

目錄

編者的話

焦點

充滿挑戰的市區重建

分析與觀點

重建規劃必須以社區為本..... 黃英琦

市區重建策略：一個規劃師的願景..... 伍美琴

尋人 - 專業人士們！ 龐婉儀

「社會影響評估」在《市區重建策略》中的重要性 林國偉

《市區重建策略》檢討：「久在樊籠裡，復得反自然」..... 鄧永成

國際比較及統計

編者的話

市區重建關乎舊區居民的生活質素，以至於香港的整體發展。但重建推行多年卻引起不少爭議，包括受影響居民的重置和賠償安排、重建項目的規劃及重建的價值取向等。這些爭議反映出市民對有關的政策措施不滿，亦揭示市區重建其實面對不少困難。2008年7月政府展開檢討《市區重建策略》，社會各界人士紛紛提出建議。

今期政策報，以「市區重建」為題，從公共政策角度去探討市區重建在政策理念、推行策略及政策執行方面種種議題，希望有助公眾全面審視市區重建的挑戰及發展方向。除扼要歸納現時的市區重建的核心問題外，我們請了一些一直參與有關討論的人士，就不同議題發表其觀點，豐富有關討論。

首先，灣仔區議會前主席黃英琦女士認為政府以經濟掛帥，傾向採用「由上以下」、「割裂式」的手法，重建變成將舊區連根拔起，區內的新、舊元素出現嚴重的斷層。黃女士寄望市區重建計劃可以採納「社區為本」的理念，摒棄以往短視功利的思維，按照居民的意願、社區的資源，以有機的方式一步一步「更新」社區。

在推動「由下而上」的手法，香港大學的伍美琴博士則指出市區更新的願景亦可作為有關策略的基礎，不必局限於4Rs的方向。這樣，重建計劃就能超越「樓宇為本」的思維，全面顧及地區的經濟、社會及環境需要，評估內、外在的改變因素。透過跨部門、跨專業的伙伴合作模式，制衡重建過程的官僚作風，促成社區的持續發展和充權。

龐婉儀女士則探討規劃師、建築師、測量師等專業人士在重建的角色。市區重建涉及的層面既廣且深，專業人士的介入可以協助公眾了解規劃的技術分析和參數，並且得到充足的輔助，令公眾諮詢得以落實。專業人士亦可對重建提出更多意見及建議，扮演更積極的角色，推動「以人為本」的重建政策的實踐。

除了以願景作為重建目標，註冊社工林國偉先生重申「社會影響評估」的重要啓導作用。有效的社會影響評估重視公眾參與，以前瞻方式預警重建政策的影響，並研究受影響居民的需要，繼而提出可行的措施滿足居民的需要。

浸會大學的鄧永城博士則從更宏觀的歷史地理維度，檢視過去三十多年來市區重建的核心問題，認為目前的困局源於70年代房產業的興起，「交換價值」成為主要的都市發展觀，對土地價值的重視猶甚於其他公眾利益考慮，政府為確保土地收入，不惜運用技術語言，將重建的過程和價值合理化。鄧博士期望公眾重新考慮「以人為本」的生活價值的重要性，突破思維，走出目前的困局。

市區重建對於一般市民大眾是一個艱深的議題，牽涉的利益又錯綜複雜，社會人士要建立共識並不容易。以上各篇文章從不同角度去剖析市區重建的問題癥結，提出可行的改善措施，希望為市區重建進一步引發建設性的討論。

焦點

充滿挑戰的市區重建

香港市區重建簡介

香港是一個彈丸之地，都市發展的空間十分有限，透過市區重建去改善土地用途及規劃實在無可避免。早年的市區重建歷史，可追溯至19世紀末，太平山、摩羅下街和九如坊等的「清拆貧民區」計劃(葉毅明，2001)；戰後，地產市場和股票市場在60年代後期連結起來，房地產業對本港經濟及政府管治的影響力日增，發展土地既可帶動經濟，亦為政府帶來可觀收入，成為近二、三十年來市區重建的主要動力(見本刊鄧永成一文)。

80年代以前，香港並沒有專門機構負責市區重建工作，加上程序繁複，重建規模一般較小。至80年代中期，經濟快速增長，房地產價格不斷被推高，舊區的發展因而獲得更大動力。政府於1987年成立專責統籌市區重建的土地發展公司，以自負盈虧及市場模式運作。

回歸後，政府因舊區樓宇老化問題日益嚴重的問題，加上重建進度未如理想，特首董建華在1999年的施政報告中，提出加快重建步伐，並在2000年成立市區重建局取代土地發展公司。為提高市建局的重建效率，政府在財政上給予市建局更多的資源和靈活性，亦賦予其更大權力，讓其可根據《收回土地條例》向行政長官提出收地申請。政府又於2001年頒布的《市區重建策略》，一方面訂出市建局「市區更新」、「樓宇復修」、「文物保育」及「活化舊區」的四大業務策略(4Rs)，另一方面，制訂了20年市區重建計劃，為21世紀的發展，選定出九個重建目標區、二百多個重建項目。

事實上，市區重建充滿挑戰。業主、市建局、房協、私人發展商討價還價；加以政黨、議員、政府之間的角力；傳媒報導，引發大眾討論，每當市區重建項目推出，都成為社會衝突的藥引。市區重建究竟發生了甚麼問題？

社區重建政策問題

公共政策討論，必然涉及幾個基本範圍的討論：

1. 政策理念和價值觀
2. 政策推行策略及方法
3. 政策落實和執行(能否達到原來的政策理念、反映核心的價值)

本文試圖以這三個主軸，總結各種問題，以歸納核心的政策議題，聚焦討論。

政策願景和價值觀

從天星、皇后事件，到喜帖街、嘉咸街、波鞋街等重建項目，引發一連串有關市區重建背後的社會願景和價值觀的問題。

以人為本

「以人為本」不僅是市民普遍認同的市區重建原則，同時亦是《市區重建策略》中所列明的工作方針。但不同持份者對「以人為本」各有不同的演繹，要決定以誰為「本」之前，必要先界定「人」所指是誰。「人」除了指受影響的單位業權者外，應否包括區內的租戶、經營者、與區內有聯繫的人士(例如在附近工作的人士、商戶、顧客)?再者，區內的歷史、文化具有社會性，廣

大市民是否也應被列入受影響人士？到底有關項目的最終問責對象是誰？市區是為何及為誰而重建？

改善市民生活質素及都市面貌

市區重建經常強調重建可以改善市民的生活質素。但一個重建項目是改變誰的生活質素呢？至於都市面貌，一個七百萬人的都市，不同人有不同的理想，我們應以誰的理想為依歸？

「參與」、「平等」及「選擇權」

「以人為本」這個概念背後其實隱含了平等、公義等的人文價值觀，「參與」、「平等」和「選擇權」是當中的核心價值。如果沒有平等的發言權和選擇權去保障自身的利益，又怎能落實「以人為本」呢？然而，面對全社區的居民、甚至全香港市民，如何確保「參與」？各持份者有不同的利益，「平等」、「參與」和「選擇權」是否真的會使重建效率減低，使改善受影響居民的生活質素變得遙遙無期？

政策願景和價值觀	
以人為本 改善市民生活質素及都市面貌	「以人為本」所指的「人」包括哪些持份者？ 重建計劃以誰的理想為依歸？ 是否不同持份者都能實際受惠於重建項目？
「參與」、「平等」及「選擇權」	如何保障不同持份者都得到平等的發言權和選擇權？ 如何平衡「平等參與」、「選擇」與「效率」等價值？

策略和方法

重建規劃方法

現時市建局採用割裂的重建模式，把具有發展潛力的地段推倒，然後空降大型商場、地標，為重建區域注入商機及經濟價值（見本刊黃英琦一文）。在這模式底下，當局試圖透過搬遷、賠償、原區安置等手法，把舊區居民的生活問題、社會問題解決，但此舉實際上沒有為整體社區的更新、發展作規劃，又或者對區內問題、社群提出針對性支援。現時以「綜合發展區」(CDA)模式推展的重建計劃到底是解決了區內的弱勢社群的困境和其他的社會問題，還是把他們轉移到其他地區了事？社區內有多少小型商戶、老字號可以受惠於清拆重建？社區網絡又能否保留？重建後，又有多少可以抵受空降而至的大型連鎖集團的競爭？這些都涉及整體重建規劃的方法。地區為本的規劃方式是否可行呢？有沒有其他方法呢？

4Rs之間的平衡和協調

市建局的四大業務策略(4Rs)，包括「市區更新」、「樓宇復修」、「文物保育」及「活化舊區」，但實際情況運作時，卻是「1個大R、3個細R」，只側重推土機式的清拆重建。對舊區樓宇復修，市建局的態度一向較為消極。其實，「樓宇復修」是市建局的四大業務策略之一，當局是否應該有更多的支持和承擔？當局是否應提供更多誘因，鼓勵業主參與？或應否透過立例，去加強樓宇保養的要求，確立業主的責任？到底應該按甚麼原則、機制去決定某重建項目應採用的方法？4Rs應如何落實？

重建地積比率

市建局為了財政自給而提高重建項目的地積比率，增加市區發展的密度，無助改善舊區環境。當然，盲目將地積比率降低，亦未必合乎社區居民生活的利益，亦減低公共設施的使用效率。如何化解地積比率高低的矛盾？如何決定重建項目的地積比率？

社會影響評估及公眾參與程序

本來社會影響評估和公眾參與是確保居民的需要重建規劃階段時就得到重視，但現時的做法卻是「先規劃、後諮詢/評估」，公眾諮詢及社會影響評估能否發揮其應有作用？抑或淪為對重建規劃的補救措施？這種做法，是否有違「以人為本」的發展方針？能否採取「先諮詢、後重建」的方式，讓市民參與制訂地區重建藍圖？

政策推行策略及方法	
重建規劃方法	<ul style="list-style-type: none"> 重建計劃最終是要解決區內社會問題，還是把的弱勢社群轉移到其他地區了事？ 重建計劃有沒有考慮區內的社區網絡，小型商戶，老字號所受到的影響？如何保障及協助他們？ 整體規劃或地區為本的方式是否更能兼顧各持份者的利益？
4Rs之間的平衡和協調	<ul style="list-style-type: none"> 應該按照甚麼準則、機制去決定重建項目應採用的業務策略和方法？如何區開4Rs？
重建地積比率	<ul style="list-style-type: none"> 如何化解地積比率高低的矛盾？ 重建項目的地積比率是否會受其他因素影響？
社會影響評估及公眾參與程序	<ul style="list-style-type: none"> 「先規劃、後諮詢/評估」、公眾諮詢及社會影響評估能否發揮作用？

落實和執行

即使按現時的重建的模式，在深入探討現時市建區的市區重建目標以及其二十年的市區重建計劃目標後，亦可清楚看見兩者之間出現嚴重落差(見下表)，反映市建局在執行重建的時候，完全忽略相關的過程、行動、策略等細節，令《市區重建策略》理想不能實現。

市區重建目標	二十年的市區重建計劃目標
<ul style="list-style-type: none"> 垂構和重新規劃目標地區； 垂構設計更有效、更環保的交通和道路網絡； 理順土地使用； 重新發展破舊的樓宇成為合乎現代化標準和環保標準的新建築； 促進市區可持續發展； 促進有需要維修的樓宇的維修； 保育具歷史、文化及建築價值的建築物； 盡力保育本地特色文化； 保存社區網絡； 為有特別需要的社群如長者及殘疾人士提供特別設計的住屋； 提供公共空間和社區/福利設施；及 透過優美景觀及市區設計改善都市面貌。 	<ul style="list-style-type: none"> 重新發展2000幢舊樓宇； 改善67公頃舊市區居住環境； 協助27 000住戶上樓； 提供約 60 000 平方米的公共空間； 提供約90 000 平方米樓面面積作為社區和福利設施之用； 提供7所新建學校。

資料來源：《市區重建策略》，第六及六段。

市區重建的營運模式

市建局一直努力重建舊區，大型發展商則受惠重建所創造的商機，引起「官商勾結」的批評及受影響人士的不滿。市建局利用公共資源，可運用權力收回土地，權力是否過大？應否設立公開的、具公信力的機制，讓公眾監察及提出建議？市建局需按照自負盈虧的原則運作，重建工作往

往著眼於商業利益多於居民的福祉。應該維持目前的做法還是放棄自負盈虧的原則，並額外注資給無利可圖但合乎公眾利益的重建項目？

在統一業權後，市建局把業權轉移到私營發展商，後者可說是在公帑的支持下，承辦風險極低、利潤極高的商業業務。重建項目是大面積的發展計劃，合作對象多是大地產商，小型發展商根本無從參與其中，容易造成不公平的現象。此舉是否有偏幫大型發展商之嫌？

市建局／政府及其他持份者的角色

市建局是擁有獨立行政權力的「半政府」法定機構，在重建事務上有多重身份，包括公共政策執行者、產權界定者、擁有者、分配者、生產者等角色，權力之大無容置疑，而且當中涉及有太多利益衝突，難免有官商勾結之嫌，市建局的公眾認受性是一大疑問，如何確保公眾利益？政府的有關政策局又有何角色？市區重建的責任問題，是市區重建的核心問題。現是由市建局獨攬多種權力，由上而下進行重建，一方面其他持份者無法參與，另一方面，他們亦無法透過參與，實踐自己的權利、履行自己的責任。市區重建應由誰去承擔經費？若市場不感興趣，當局根據甚麼理由利用納稅人的金錢投放到重建項目上？居民是否應該為改善自己的生活環境負上更大的責任？又他們可以行使甚麼應有的權利。

收購、賠償的準則及安排

在現時重建的過程中，根據受影響住戶的身份、住宅用途、以及物業數目等因素，可以衍生出幾十個不同的賠償方案！¹ 這種安排會否讓一般市民感到過份繁複？又是否公平？局方在提出收購價時，如何確保受影響居民明白這些方案及其背後的估價方式？

在重置單位估價方面，市建局擔當主導角色，當事人難免感到估價方式不客觀。現時市建局的機制下，居民對賠償的不滿只能表示接受與否，否則就要交予法庭判決(吳家鎰，2004)。以往的重建模式，受影響居民要為賠償、搬遷而勞心，部份人甚至被迫離開土生土長的地方，令他們感到得不償失。市區重建的社會成本，集中由舊區居民承擔，似乎發展商和政府才是重建的大贏家(蔡建誠，1997)。以人為本，究竟是為那些人？這安排是否令居民處於更不平等的關係中？如此，雙方如何可以建立互信？

最為受影響人士所詬病的，是賠償政策欠缺靈活性，市建局對受影響人士作出金錢上的賠償，估價只側重物業市值，但此安排是否合乎所有居民、商戶的利益？例如：舊區地舖商戶的生計依賴長久以來建立的客戶網絡、舊區較相宜的租金，甚或是該區的特色行業、社區網絡和鄰里文化。這些都是他們辛苦積累的無形資本，是現時重建賠償所未能兼顧的。最終，市民有多少選擇？原區安置、「樓換樓」、「舖換舖」等期望和意向，在現時的重建制度下如何得到實現？若被迫遷出，他們的生計會否受到打擊？他們又是否有義務為重建計劃而犧牲自己的利益？當局應否考慮引入更具彈性的賠償方式，包括「樓換樓」、「舖換舖」，讓當事人有更多選擇？

公布重建安排及居民參與

很多居民對現時重建過程感到不滿，市建局為求經濟效益，或以防止投機及「落釘」等活動為理由，延至最後階段才公布重建項目，令受影響居民，尤其是弱勢社群在重建公布前無所適從、公布後又為搬遷、賠償而憂心忡忡。舊區的環境和市民生活質素需要有所改善，但如何能確切掌握社會及受影響人士的期望？獨特的家庭生活階段(family life stages)、經濟和就業狀況、社區網絡等的個人背景，產生很多不同的需要或期望。現時有沒有足夠的渠道讓市民去反映其需要？有沒有有效的參與平台，讓這些不同的期望得以表達、整合、以至引進到重建規劃中？

市區重建社區服務隊

《市區重建策略》建議在每一目標重建區內成立一隊市區重建社區服務隊，以獨立運作方式，為

受影響居民提供協助及意見。可惜，服務隊大多數是在重建項目公布後才進入重建區內，令其角色局限在補救性的工作上。而且，服務隊的資源來自市建局，大大局限了其組織、動員社區居民參與的功能。服務隊可否在不同持份者當中，扮演更積極的角色？如何維持其獨立性？

量度市民生活質素

市區重建局一直標榜其重建工作，對改善市民質素有莫大的貢獻。但亦有很多居民組織及非政府團體質疑這種說法。爭論的原因是各項重建工作從開展至完成，都沒有有系統的追蹤研究，量度居民從重建計劃開始至計劃完成的過程中是否有足夠的空間去實踐其應有的權利，被安置後，他們的生活質素又是否真的得到改善。政府是否應該邀請獨立團體、學者進行有關的研究呢？

政策推行策略及方法	
市區重建的營運模式	<ul style="list-style-type: none"> 市建局自負盈虧原則是否應該改變？ 如何保證不同發展商的公平參與？
市建局／政府及其他持份者的角色	<ul style="list-style-type: none"> 市建局的多重角色及多種權力，應如何平衡和監察？ 如何協調市建局與其他持份者、政策局的關係和責任？
收購、賠償的準則及安排	<ul style="list-style-type: none"> 市建局在收購、賠償的安排上如何做到「合情合理」？有關的準則應否予以檢討，使之更切合居民的實際需要和期望？
公布重建安排及居民參與	<ul style="list-style-type: none"> 市建局有沒有提供足夠的時間和渠道，讓受影響人士的意見可以反映到重建規劃過程？是否需要改將公布重建的程序？
市區重建社區服務隊	<ul style="list-style-type: none"> 如何解決服務隊的角色衝突和獨立性問題，使他們可以扮演更積極的角色？
量度市民生活質素	<ul style="list-style-type: none"> 是否應該進行有系統的追蹤研究，量度重建計劃對居民的實際影響？

參考資料

1. 吳家鎰(2004)。市區重建如何轉危為機。香港：太陽報。4月14日。
2. 梁啟智(2008)。市區重建的異想天開。香港：明報。10月25日。
3. 葉毅明(2001)。《深水埗市區重建計劃賠償及安置評估研究: 研究報告》。香港:深水埗區議會。來源 [ssp.had.pbase.net/ssp_d/chinese/doc/.../Urban Renewal/UR Appraisal.pdf](http://ssp.had.pbase.net/ssp_d/chinese/doc/.../Urban%20Renewal/UR%20Appraisal.pdf)
4. 蔡建誠(1997)。市區重建，誰的重建?香港：星島日報。1月6日。載於 <http://www.franklenchoi.org/commentary/redevelopment.htm>

註1：收購、賠償準則概要可參閱房協的有關市區重建項目網頁 <http://www.hkhs.com/urp/ch/property/property.htm>

重建規劃必須以社區為本

黃英琦

由土發公司至市區重建局，政府採用的是「斬件」和「割裂」的重建概念，長官們攤開偌大的社區地圖，選擇最具發展潛力的一、兩條街道，然後大筆一圈，就把它變成「綜合發展區」，提交城規會審批。之後，「綜合發展」的工作，就是由土發公司或市建局負責收購分散的業權，整合業權和地契，目的是讓官方的重建單位成為單一業主。

土發公司和市建局的有形之手，就這樣肢解了最老的灣仔舊區，被重建的船街部分(H16)，利東街和麥加力哥街(H15)和灣仔道部分(H9)，相距不足一公里，但當局卻從未以整體規劃作為考慮。這樣的重建手法，是個把社區「異化」的過程，其弊端已有不少論述。本文嘗試歸納重點，並呼籲公民社會在市區重建策略檢討中，能夠多研究和思考以社區為本的重建規劃。

由上而下、割裂式的重建，首先摧毀的是社區經濟，立足社區多年的小商戶老字號無奈結業，自食其力的小本經營全面萎縮。重建後的綜合發展區，是另一套商業運作，傾斜於商場和全球化品牌，再沒有傳統小商戶賴以生存的地舖、樓梯舖和市集。其次，它把舊區熟悉的人、景物和社區網絡，連根拔起；它缺乏夥伴思維，不重視社區意見，因為在「先收購後賣地」的營運模式中，「社區」自然會乾手淨腳的遷出、離去。三，是環境的惡化。綜合發展必定大幅增加樓宇的密度和高度，原來的六層高唐樓變成四、五十層高的住宅樓宇和商場，社區的交通、日照、空氣流通、治安等都會變差。

綜合發展的目標，是經濟掛帥，追求賠償予居民和售賣給發展商之間的價格「水位」，是俐落和徹底的「再造社區」，並非有機的更新。綜合發展非常功利，只取「靚地」，不會垂青位於城市邊緣的殘舊建築物。在綜合發展的概念裡，舊的社區被淘汰，市建局有「強制收購」的尚方寶劍，商戶或住戶都沒有還手能力。

最近，我認識了在旺角波鞋街經營「文明體育用品公司」的老先生，這間公司在體育界很有名，無論是學校辦運動會或社區辦足球比賽，都會幫襯他買獎盃。波鞋街的收購大致完成，但老先生留守到最後，仍未接受收購條件。他固執的說，我經營體育用品多年，我只希望不受干擾，繼續經營下去。他的堅持令人動容，但我明白，無論老先生拖延多久，最終也要失望離場。這就是當下重建政策的核心問題：它歧視舊人老店，它製造斷層，讓社區的新與舊之間不能延續和傳承。

因此，我倡議社區為本的重建更新模式(district-based renewal)，由居民參與制訂社區的發展藍圖開始。

「發展藍圖」，就是描繪社區的未來。究竟我們想要一個怎樣的社區？社區發展背後應有怎樣的原則：健康、可持續、人人安居樂業，還有呢？更仔細的問題，需要各持份者的參與和回應：社區有那些傳統行業和特色手藝，它們需要怎樣的空間改善營商環境？社區有那些「地方」(包括街道、里弄、樓宇、廟宇、老樹、生態、景點)是社區的標記和眾人的集體記憶，需要我們的關心和保存？社區有那些故事和傳統需要每一代的參與和繼續發揚？

以社區為本的規劃，步伐是緩慢的，是分階段、一步一步的更新社區。當這條街道進行工程，居民和商戶可以有秩序的遷移到另一邊，盡量減少影響。社區為本的規劃早已包含四個R的策略，這邊的樓宇可以拆卸重建(Redevelop)，那邊是文化地標，需要保育(pReserve)。右邊的房子稍為復修就可以繼續居住(Rehabilitate)，左邊的工業小區需要改變土地用途，進行活化(Revitalize)，成為文化創意產業的聚落(cultural clustering)。

社區為本的藍圖規劃，也是個必須「勾結」各方的過程，政府、商界和居民願意坐在同一圓桌，

沒有地位的高與低，大家接受理性的討論空間，務求把各方的分歧縮窄，可以求同存異。

為何以「社區為本」？因為社區的網絡，社區的鄰舍關係，社區的空間比例，皆是最人性化，是我們感到最舒服和最能反映「每天的生活圈子」的尺度。

在日本東京，重建由社區出發，政府與居民先制訂全面的規劃策略。東京六本木山的重建，不單讓社區擁有現代化的建築，而是整體優化居民的生活，提升經濟動力和生態環境。

在英國，要成功推行市區更新，需要先與多元持份者制訂「全社區的發展藍圖」。近年的重建策略，更走出了戴卓爾時代的私有化重建理念，讓社區有一定的「話事權」，讓重建成為民主的過程。呼應這理念，英國近年的市區更新已包含社會共融(social inclusion)及以鄰舍(neighbourhood)為本的推行手法。

在我擔任灣仔區議會主席期間(2004-07)，眼見灣仔處於新舊轉變的交叉點，需要較宏觀的視野進行規劃，遂在區議會內成立「灣仔發展藍圖」工作小組，就灣仔的未來發展進行諮詢，聽取持份者的意見，並委約聖雅各福群會與香港浸會大學進行研究。

研究報告就是一份「以灣仔為本」的社區規劃和發展藍圖初稿，縱有不足，但也可以在此基礎上繼續努力。可惜，今天已沒有人願意積極跟進。

由發展局主催的市區重建策略檢討，為「社區為本」的思考，提供了重要的空間和平台。當下的重建策略是「多輸」的局面；以社區為框架，以可持續發展理念為指導思想的方向，讓社區在重建更新中可以得到整體的提升，讓社區能持續發展，值得我們多研究，並設計適合香港社區的過程和方案。

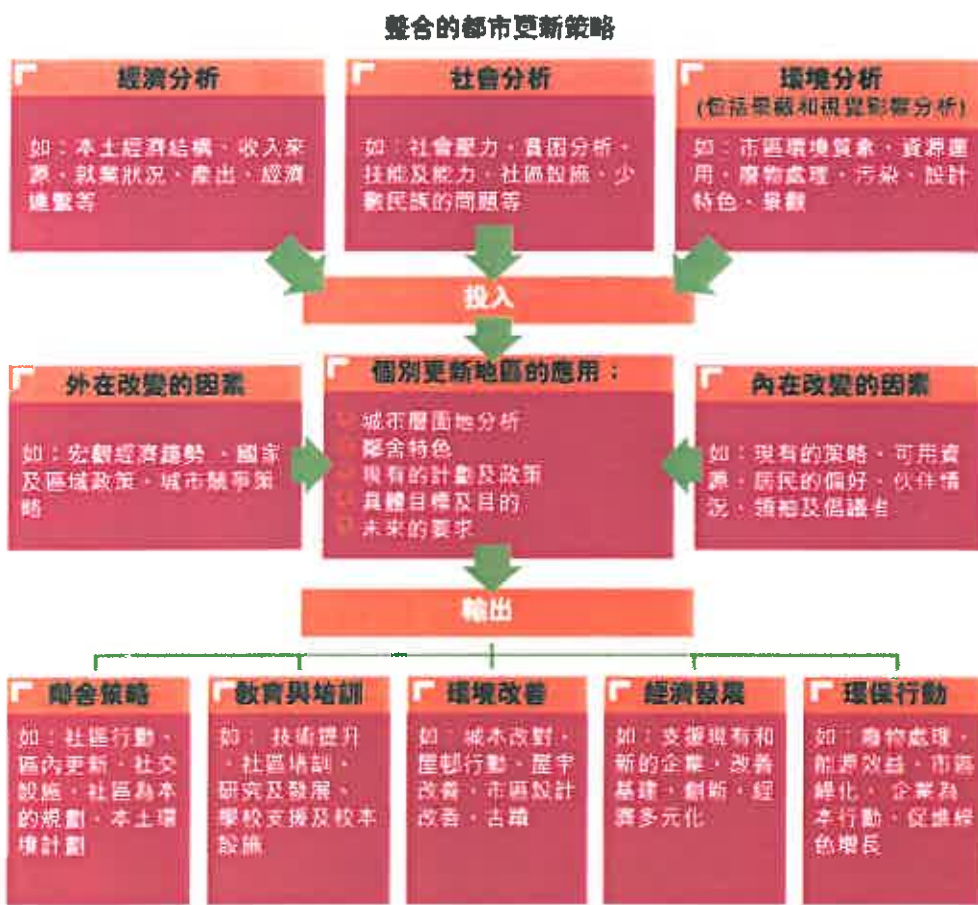
筆者為灣仔區議會前主席、香港當代文化中心主席。

市區重建策略：一個規劃師的願景 伍美琴

願景

願景得源於對現實問題的認知、整理和反思。願景是對於未來發展的想象和追求。願景催促我們找尋那由現實通向夢想的可行途徑。在今期的其他文章中，我們已探索和整理出香港在都市更新中面對的問題。現在讓我與各位分享一下我對香港市區更新的願景。請注意：我說的是市區更新—不單是市區重建，也不限於市建局的4'R's'。

早在2000年，Roberts and Skyes出版他們的「市區更新手冊」後，我便愛上了他們的分析框架：



整合的市區更新策略

上圖帶出了一個十分重要的訊息：市區更新的需要和途徑得就地區的具體情況「度身訂造」。市區更新策略不該由社區以外的機構或長官按他們期望的效果強加於社區。理想的策略需要結合全面的地區研究，居民的參與和合作，以反映他們對自身居住空間未來發展的嚮往、盼望和願景。只有這樣，才能擺脫「樓宇為本」的重建模式，達致市區更新策略中訂定的目標。

因此，我們需要鼓勵地區團體及區議會發揮更重要的角色。與其把資源繼續給予市建局按既有的方式推行各式重建項目，不如把資源給與地區團體透過創新的方法，鼓勵居民參與，重構他們的社區。如果能仔細探索社區的需要，我們會不難發現除了四個“R”以外，還可以以不同途徑更新

我們的城市。

引進新的市區更新模式

現時的市區重建模式，最大的贏家是發展商，但這絕對不是市區更新策略的目的。最大的輸家，可說是我們這些納稅人，因為我們期望辛苦掙來的錢可用於改善市民的生活，卻發現自己在整個過程中，並沒有發言權。最受影響的就是那些最沒有能力應付突如其來的重建計劃的市民。而對於那些珍惜本土人文氣息和社區網絡的人來說，現時的重建策略可說是破壞有餘、建設不足。

也許現在正是我們構思一些能夠建立社會、環境和經濟資本的市區更新方法的時候。既然現在的重建項目都是納稅人科款的，我們就不要把所有的社區都「士紳化」。在更新的過程，我們可否「降低門檻」，創造條件，減輕成本，鼓勵居民集體參與，活化自己的社區，並分享市區更新的成果，這樣就不用擔心發展商沒有利潤可圖而使更新項目不能推展。讓居民自己構思新的方法，既可以滿足社區的期望，又可提升社區居民的對社區的歸屬感和承擔，自然能杜絕「釘子戶」投機取巧的行為，使社區內居民的需要可以自由、公開、透明地提出來，並透過討論和協商，得到有效的回應。居民亦可以透過這樣的過程，提升其管治能力，促進社區的發展，建立本土身份認同，創造一個可持續發展的社區和本土經濟。

如何起動？

歸源索始

地區為本的更新，需要很多的專業支援：評估社區的發展、了解居民需要、尋找解決方法以及規劃更新策略與行動。海外經驗告訴我們，地區建設需要社區規劃師及社區研究員團隊。除了可以製造就業機會外，社區資料庫可以協助地區人士本區的狀況。這個團隊亦可成為居民集體思考社區未來發展的催化劑。在整個過程中，居民亦可以學習尊重別人的意見、談判的技巧和協商共識的方法，對社區長遠發展有正面意義。亦只有透過這個過程，才能在社區中建立互信和社會資本。誠然，只有互信的社區，才能達至成功的社區更新。

合作伙伴

改變現時由上而下的重建模式，將會有很多好處：

- 計劃更新項目，不再需要偷偷摸摸，大家可以公開討論各種可能性的好與壞；
- 可以在計劃更新之前進行真正的可持續發展影響評估（不單是社會影響評估）；
- 更新既以改善居民生活、建立可持續社區為目的，意味著社區居民亦要在資源和時間各方面有所承擔，必能有效杜絕投機取巧行為；
- 地區大概仍然需要市建局專業的支援，但市建局的角色或許需要改動；
- 地區仍然需要發展商，但是社區可能需要一些小規模的發展商，那些真正的「社區建設者」；
- 地區文化和特色將有更大的機會獲得保存；
- 更新過程能為社區充權，讓居民感到自豪。

既然現在進行的重建項目都有賴納稅人金錢的投入，何不嘗試一些另類的更新方案，讓新的構思能夠落實到社區更新之中。以下是一個我比較喜歡的伙伴合作模式，取自International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)於1996制定的框架，政府可以成立跨部門的委員會推行社區持份者的規劃策略以克服官僚架構各自為政的限制：

可持續市區規劃的伙伴合作模式



資料來源：ICLEI 1996, p 19.

立法與行政支援

要實現上述的理想，下列的工作必不可少：

- 政府需要即時採取行動，強制物業持有人維修破舊物業；
- 提供必須的立法或行政支援
- 提供資源讓在提出社區為本的更新策略之前，在社區進行研究及規劃；
- 研究促進業主或住客參與地區更新項目的具體機制；
- 研究為社區提供低息貸款的方法，協助社區的更新工作；
- 檢討市建局在上述模式推行時的角色功能，又或由發展局另闢途徑與現行機制一同協作。

真正的對話...

過去數十年，香港藉由上而下的規劃方法把城市成功建立起來。惟時至今日，我們愈來愈意識到這種方法不能為地區需要發聲，更不尊重地區居民多年來一點一滴累積得來的人文生活空間，我們必須認真檢討我們過去的功過，為未來的發展與不同持份者開展真正的對話！

參與書目

International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) (2004), *The Local Agenda 21 Guide: An Introduction to Sustainable Development Planning* (Toronto: ICLEI).

Roberts, P. & Sykes, M.(eds)(2000) *Urban Regeneration: a handbook* (London: Sage Publishing).

筆者為香港大學建築學院都市規劃及設計系副教授。

尋人 - 專業人士們！

龐婉儀

最近發展局就市區重建策略的回顧進行諮詢，有從事社工的朋友對我說，希望邀請與市區重建有密切關係的專業人士就這議題發表公開意見，但反應並不熱烈。他們得到的印象是專業人士不願意公開討論他們的立場，社工朋友對這現象不明所以，希望我能提供答案。

其實，除了社工朋友有這個問題外，曾經有其他朋友，在有關發展的議題上，亦有同樣的經驗。對於這現象，雖然我沒有答案，但我嘗試在這裡作一些解讀。

專業人士何以專？

首先，這裡提到的專業人士，包括規劃師、建築師、測量師等，這些專業人士因為他們的專業學識、訓練及工作上實際累積的經驗，對香港規劃及地產發展有關的問題有深刻的認識，亦因為工作的關係，經常與政府有關部門商討、聯絡協調，對於政府部門的運作有較透切的了解。

不要以為香港地產商經常高据香港以及世界的富豪榜，便以為地產發展是一門簡單的行業，實際情形是，由規劃、地契、入則、施工到完成項目的過程中，往往要與數個局、十多個政府部門週旋、商討及配合。很多時花了不少功夫，以為目標在望，但政府一次改組，之前的工作可能白費了一半，又要由頭開始，這情形有如在濃霧中身在迷宮摸索。不過地產商財雄勢大，旗下有不少專業人士，負責在迷宮中殺出一條財路。

這些累積的經驗及人脈關係，事實上得來不易。故此他們對很多議題，不單明白問題的癥結外，還深明解決的方法及阻力在那裡：甚麼可為、甚麼不可為、怎樣將不可為變成可為等等。

我自己有這樣的經驗：一個朋友家族的物業遇到問題，我試圖向他解釋整個規劃及發展的程序，他聽得一頭霧水，最後投降說：「怪不得要專業人士來收拾殘局」。請注意，這位朋友是大學畢業生，亦有自己的事業，但對於走迷宮，真是一竅不通。這件事反映出，對於一般市民而言，規劃發展的過程已經不易掌握，更何況要洞悉其中的漏洞？談何容易，非專業不行！

工作影響言論？

另一方面，以規劃師為例，大部份在港執業的規劃師都在政府工作，一小部份在公營機構，餘下的大都是顧問公司，而顧問公司的工作來源，大都是政府、公營機構或私人發展商。其他建築師及測量師，在政府工作的比例雖然較低，但工作的來源大致相同。至於工作來源有沒有影響公开发表意／立場的意欲，這個因為沒有做過調查，故此不得而知。

接觸層面不同

市區重建本身涉及的層面既廣且深，由規劃、收購、安置、土地政策、施工、樓宇復修、以至文物保育等等，遠比一般發展商或社工涉獵的工作範圍為廣。社工接觸面一般為受影響的居民，例如業主賠償公平與否、租戶能否得到合理安置、商戶及居民搬遷後的生計會否受到嚴重影響、社區網絡受到的破壞等這些較軟性的議題。規劃、建築等專業人士接觸的層面，則主要為重建區及周邊的規劃、密度、高度、社區設施、發展參數、社區特色等這些影響將來社區面貌的硬件。

不過，兩者關注的層面雖然不一樣，但共同的目標都是希望「以人為本」的重建模式得到落實，須知市區重建局法例清楚訂明，市區重建的目的是要提昇舊區居民的居住水平，以及改善舊區的環境。前者是社工界關注的問題，而後者則為其他專業人士所關注，兩者是相輔相成，是成功的市區重建策略不可或缺的元素。

諮詢疲於奔命

自填海及天星這些重大事件受到公眾關注後，政府好像爲了補償以前的諮詢不足問題，這幾年對不少與市民居住環境及影響香港將來面貌的議題，作出廣泛諮詢，例如啓德的規劃、中環新海濱的規劃設計、文物保育、西九文化區等這些較爲重要的議題。但亦有很多較小規模的諮詢，主要涉及地區性的規劃發展，諮詢論壇、工作坊無日無之，專業人士在這些諮詢的角色，重則擔大旗、輕則亦要提供充足的輔助，總之，爲了這些「諮詢」可算是疲於奔命，有時連週末都無私地奉獻給大眾。

專業人士是否因爲太多的諮詢而犯了「厭諮詢症」，以至不願在諮詢場合以外發表意見？我沒有答案，我只願望這些無日無之的諮詢，能夠真的在改善環境方面發揮到作用，對香港的將來有正面的影響，而不是一場跟一場的“show”。

專業人士可扮演的角色

須知重建後的市區，對香港將來的面貌有重大的影響。由於重建區的地點都在市中心，地盤規模相對私人項目的大，採取甚麼重建的模式就直接或間接地改變或提高區內的吸引力及特色。

市民對過去二十年香港市區重建，有哪些是表示認同、有哪些咎病？市民對市區發展的願景是甚麼？是一個商場化的市中心？或是一個多元化的面貌？是否需要維持舊城區的建築肌理？區內有特色的街道是否需要保留？推土式重建是否合適？區內小型工/商業怎樣處置？還有其他密度、高度等種種問題理應在市區重建策略檢討中，經過一個全面而深切的討論達到一個共識。市區變化的面貌，雖然未必百分之百由規劃城市設計來決定，但規劃及設計可以爲市民製造一個整體框架和場境，促進市民願景的落實。

上面提過，專業人士在規劃發展方面，以其專業知識及累積的經驗，絕對可以扮演一個重要的角色，除了提出及分析問題的癥結外，亦可以提出解決的辦法。雖然在這過程中，可能與個別政府部門持有不同的意見或甚至令他們尷尬，以至可能損害將來的工作關係，但今天有個別政府部門已採取較爲開放的態度，對於新的意見思維，雖然未必立刻接受，但經過一段時間的沉澱、過濾，當好的意見得到大部份市民的支持時，政府亦會以「爲善不甘後人」的態度，作出一些改善的措施。但如果根本沒有好的、或可行的意見提出，又從何作出改善呢？

香港的諮詢文化，仍然處於萌芽的階段，需要各方人士的努力灌溉，才能向成熟期邁進，使香港得以享受成果。當然，這過程可能要經過一段頗長的時間，個別人士的利益可能稍爲受損，但爲香港長遠發展及未來挑戰著想，這都是值得付出的代價。

作者爲資深城市規劃師。

「社會影響評估」在《市區重建策略》中的重要性

林國偉

醞釀了差不多6年的「《市區重建策略》檢討」終於出籠，這份姍姍來遲的諮詢文件¹提出一個為期2年檢討過程，分為「構想」、「公眾參與」及「建立共識」三個階段進行。發展局期望在未來兩年，透過這檢討過程，蒐集各持份者對香港市區更新的意見，為香港締造優質的居住環境的同時，保留城市的獨特風貌及地區文化。

回想2001年底，規劃地政局於成立市區重建局(市建局)，並在法案委員會審議法案過程中，強調市建局「以人為本」，在收購、賠償及安置政策上跟過去「土地發展公司」更強調社會目標(Social Objectives)，當時的立法局議員對由學者及社工團體提出的「社會影響評估」(Social Impact Assessment)概念十分重視，而規劃局亦接受意見，在市區重建局的重建計劃中加以引入，使市區重建局更能照顧公眾利益，尤其減低市區重建對舊區弱勢社群的影響。

在香港，社會影響評估較為陌生，但在西方發達國家而言，則是發展了三十年的評估方法，亦有就社會影響評估成立的國際學術組織，而美國、加拿大及澳洲等西方國家已把社會影響評估納入法例，視為規劃的法定程序。

但社會影響評估是什麼？它有什麼重要性？過去市區重建局進行的社會影響評估成效有怎樣呢？我們嘗試用以下的篇幅介紹：

社會影響評估的重要性

社會影響評估的功能是評估一項工程或政策所產生的社會影響；社會影響包括：受影響居民的工作、學業、休憩、人際關係、經濟活動、交通、文化、歷史等所有和受影響居民生活有關的範疇。

在重建過程中引入社會影響評估的目標為：

- 1. 了解弱勢社群需要：**
透過調查研究受影響居民的生活，了解弱勢社群需要，並由重建機構制訂出可行建議措施，減低對受影響居民所帶來的衝擊。
- 2. 促進公眾參與：**
在評估的過程中，評估員特別強調公眾參與，促進受影響居民就工程或政策參與規劃，合力制訂可行改善方案，透過評估過程共同建立社區歸屬感。
- 3. 增進社會和諧：**
亦可減低居民的無力感及憂慮，使計劃更有認受性，更可促進減低社會衝突的可能(如反對興建精神病康復者中途宿舍等)。
- 4. 減少社會成本：**
進行社會影響評估可就計劃帶來的影響作出評估，提出適當措施，減少計劃帶來的負面影響，這其實可大大減輕計劃的社會成本，在社會問題未顯現已有預防計劃，避免日後亡羊補牢(如屯門、天水圍之經驗)。

社會影響評估分為策略性非介入式(Strategic non-intrusive SIA)和計劃為本式(Project Based SIA)，前者以整個社區出發，了解整體社區需要、社區文化及社群之間的互動，並建議社區更新方案；

後者則以個別計劃出發，深入受計劃影響的社群，並建議具體方案，兩種方案互相補足，期望能針對社區宏觀和微觀需要解決問題。

從上文所述，執行社會影響評估對市區重建計劃十分重要，就如「環境影響評估」一樣，它能預警社會問題的出現，它更促進各持份者的積極參與，共同建立可持續發展社區。但從過去進行社會影響評估的市區重建計劃中，又是否能發揮社會影響評估的功效呢？

徐永德(2007)便指出，因為市區重建局條例立法太倉卒，當時建議的社會影響評估並未就技術及時間規範作全面考慮，加上社會影響評估又往往是公佈重建後才進行，而非在重建計劃開始前作出預防性的研究，以致評估成效大打折扣²，加上法例並沒有訂明哪一個政府部門負責監察執行社會影響評估中的建議，結果社會影響評估變成例行公事，筆者便看過在一個社會影響評估報告中，有一半居民(老人家為主)預期此項目會為就業帶來的「壞影響」(包括對日常生活構成不便、交通問題及失去工作機會等)，但居民仍需搬離灣仔區到東區公屋安置，所謂「你有你評估，我有我重建！」兩者可以毫無關係。

建立真正「以人為本」《市區重建策略》

筆者認為「以人為本」應為《市區重建策略》的整體內容及方向。然而，「以人為本」已成為老生常談，無論現時政府至市區重建局對「以人為本」都有不同的演繹，從社會工作專業角度，我們認為「以人為本」的《市區重建策略》應該由社會影響評估的執行及監察開始：³

1. 社會影響評估應以可持續發展社區為目標

現時市建局所執行的社會影響評估以補救性(Remedial)為主，筆者認為推動市區更新，應以可持續發展社區為目標。生活質素既包括但不止催生及發展人的社交支援網絡；亦涵蓋促進社區建設、環境保育、增加社區歸屬及投入感、以至社區和整個都市的文化生活傳承。

2. 執行策略性非介入式社會影響評估

(Strategic non-intrusive SIA)

為了讓社會影響評估更全面及整體社區需要，筆者建議執行策略性非介入式社會影響評估(Strategic non-intrusive SIA)，由專業社工及大學負責，在各舊區進行研究，透過社區參與式的工作坊或聚焦小組，針對社區需要，發展社區文化特色，從而建立社區共識，擬定社區發展藍圖，為社區更新訂立方案。

3. 應廣泛包括受市區發展及更新的持份者

既然我們要將「以人為本」作為市區發展及更新的主旨，首先便必須要界定這些「人」是指誰，方能以他們為本。筆者認為這些「人」應包括居於受影響區內的住戶，不論其身份是業主還是租戶，天台居民還是後巷樓梯底住戶；區內經營者，不論是街舖、樓梯舖、排檔、街邊檔，還是前舖後居、樓上舖等；擁有上述業權者，不論是自住業主、出租業主，還是空置業主等；及周遭與該區有聯繫及互動的人士，不論是受影響區域邊緣的住戶及商戶，還是在區內及附近工作人士和閒逛人士等。因為上述人士均會受到市區發展及更新的不同程度影響，而該等影響會直接或間接牽連到其生活質素，故必須將他們列入為需要關注人士。

4. 應設立獨立的監管機制

既然市區重建局可引用土地收回條例、制定及執行收購、賠償或安置政策權力，監察執行社會影響評估實有其必要性，跟「環境影響評估」不同，社會影響評估並沒有訂明負責監察的政府部門，筆者建議由發展局成立獨立及不同層面的監管機制，監管市區重建局落實執行社會影響評估的報告建議。

5. 應設立追蹤研究

為使市區更新或發展能真正惠及受影響人士，有系統地跟進及了解該批人士在發展過後的生活質素轉變亦非常重要。筆者建議就著每項發展項目都應該進行追蹤研究(tracking study)，使執行者及社會大眾了解受影響人士的生活是否得到改善，從而完善未來推動市區發展的工作。

6. 重新定立社會服務的角色及功能

市區重建社會服務隊（服務隊）目前主要在宣佈重建後才會進入該區內開展工作。此安排把服務隊的角色限制在補救性工作上，只能協助居民搬遷及適應新環境。再者，現時服務隊的資源直接來自市區重建局，隊伍的獨立性經常受到居民及社區人士的質疑。整個制度和服務安排，不但完全忽略服務隊在促進地區內不同持份者對市區更新的參與及提供意見方面所能夠扮演的積極角色，而且影響社區各持份者及居民與服務隊之間的互信。

為了更有效進行社會影響評估，筆者建議重新檢討服務隊的工作範疇及其資助機制。服務隊的工作除了是處理個案外，更應採取更積極及主動的方式介入於市區更新中，協助組織居民積極參與，建立相互對話的平台，表達對市區發展的意願。

結語

或許是時候我們重新反思「市區更新」這議題，不要再為所謂經濟發展而放棄舊區僅餘的社會資本(Social Capital)及文化遺產(Cultural Heritage)；相反，有關部門應建立有參與的機制和討論的空間，透過進行社會影響評估(Social Impact Assessment)，搜集工作、學業、休憩、人際關係、經濟活動、交通、文化、歷史等所有和受影響人士生活有關範疇的資料，並利用這些舊區的財產(Asset)，邀請持份者(Stakeholders)參與，重新建立有生氣及發展潛質的舊區，這也是公民社會的展現。

筆者望發展局全面檢討「市區重建策略」(Urban Renewal Strategy)，並能真正放棄以往只著重經濟發展的市區重建導向，制訂有效的方法及計劃，建立真正「以民為本」的市區重建政策。

筆者為聖雅各福群會註冊社會工作者。

1. 規劃地政局於2001年11月發表的「市區重建策略」指出該策略將定期(每兩年至三年一次)予以檢討和修訂，並先行徵詢公眾意見，距今已超過6年。

2. 見徐永德(2007)，市區重建社區服務隊評析〉載於關注舊區住屋權益社工聯席編《書寫重建-市區重建服務彙編》。香港：立法會議員張超雄辦事處。

3. 參考香港社會服務聯會(2009)《市區重建策略》檢討:「以人為本」的《市區重建策略》

《市區重建策略》檢討：「久在樊籠裡，復得反自然」

鄧永成

本文從歷史地理的維度，指出現今香港以發展交換價值為圭臬的市區重建困局，皆源自一個70年代開始形成的土地發展體制，在過去三十多年主宰本地發展而造成的。要打破這個困局，必須破舊立新，認真真構思新思維，建設香港城市的烏托邦，而不是故弄玄虛，巧立名目，或東施效顰，企圖修修補補舊有體制了事。這，正正是這次《市區重建策略》檢討給與我們的真正歷史任務。

發展局自去年7月開展的《市區重建策略》檢討諮詢，照（官方）報導，首階段諮詢結果顯示多方要求放棄以高密度推土式重建，倡議增加保育計劃「比例」。除了著眼於類似的技術問題外，本文提出一種更寬闊的歷史地理維度，來審視《市區重建策略》檢討諮詢，探討一個自70年代開始形成、以地產商為主導、透過歷代政府各方政策推波助瀾的「土地發展體制」(land(re) development regime)，說明它如何在市區大肆重建，使香港城市化起了質性的變化。被捲進這巨輪的市民，日常生活無不改變過來，有能力者為求自保紛紛搶購物業，其他則被排斥淪為社會邊緣人，一些更要在城市的邊陲過其「開荒牛」的生活。

「土地發展體制」之故

自1968年地產市場與股票市場勾連以後，香港社會起了質變。隨著遠東、金銀、九龍等三所新交易所的成立，華資企業有了上市籌資的機會，使它們可以在地產市場大展拳腳，又透過收購兼併，漸漸形成以地產為首的資本集中及集約，左右經濟命脈。地產商的市值攀升、股價上漲，繼而吸引更多（內外）資金流向股市。地產與股市互相扯動而上漲，政府財政收入亦倍增。一旦經濟不景氣，地產與股市下跌，政府財政收入亦會大減。政府的管治與房地產興衰兩者深深地連繫在一起。

隨著新市鎮計劃在新界鋪天蓋地展開，發展商開始強烈要求政府多撥土地¹。政府也順應「民意」，成立土地闢增特別委員會，發表年度報告，羅列未來數年全港每年可供開發土地的數量，開啓了政府更有系統地向發展商供應土地之門。

香港前途明朗化後，在維持經濟繁榮這個大前提下，房地產成為「龍頭」產業。可是，中英《聯合聲明》限制每年可批出土地面積不得超過50公頃，發展新界的潛力大減。經過搜索枯腸，政府發現內城可供重建土地的面積竟達3,270公頃之多。89年公布的《都會計劃》，更把發展內城訂為香港日後的主要城市發展策略。

其後的發展，是讓在88年成立的半官方機構土地發展公司（建基於87年的《土地發展公司條例》）來統籌市區重建²。回歸後，特首董建華要把香港建成為「亞洲世界城市」，在99年的施政報告中提出加快市區重建，但有調查卻顯示由重建供應的私人住宅數量自80年代末以還一直下跌，要解決這個問題，便要減低回收土地的難度風險，政府遂透過一系列的行動，計有99年開展的《市區重建策略研究》、2000年頒布的《市區重建局條例》、同年成立的市區重建局、及01年11月頒布的《市區重建策略》，以《市區重建策略》來主導市區重建工作。

城市視角的重要

從上述的前塵往事，不難發現首次《市區重建策略》的出現與香港城市轉型有關。自70年代開始，香港社會漸漸形成以房地產為首的資本集中及集約性經濟。因此，房地產生產不再以使用價值為依歸，而是強調交換價值的大幅度提升；其製成品「樓房」從此以銷售為主，租賃為副。

爲了增加收入，地產商一方面運用支配、利誘、說假(truth and lying)、說服、談判等等權力模式與政府周旋，保證土地的「有序」供應以及保障產權；另一方面說服、利誘或支配樓房用家去持續購置物業。如是者香港居民大量購買新樓房，他們的日常生活也靜悄悄地起了「革命」— 完全由交換價值支配著。

沒有香港城市願景的討論，何來市區重建的願景？故《市區重建策略》檢討，必需往更深層次去討論：政府爲何干預經濟及社會？爲誰干預？爲什麼支持土地發展體制？爲什麼重視土地資本而輕待社會大眾？除了土地發展體制以外，我們還有另類發展模式嗎？社會公義不應提嗎？這些都是大是大非的問題，需要大眾討論的問題。但此等問題，決非《市區重建策略》檢討諮詢第二階段內提及的「市區重建新願景」那麼低層次討論可觸及。唯有提出一個「全面計劃」，選用城市視角，徹頭徹尾進行政治討論，市區重建才可以露出一線曙光。

超越技術、理性與程序

在保證有序土地供應的前提下，政府不惜運用技術語言來說假，合理化其運用權威，操縱資訊、利誘居民、強制收地、支配討論空間，造就重建的必然性及合理性。各種技術報告，以至《市區重建策略》，例必細數香港市區老化問題嚴重，而既然說得那樣滿目瘡痍，一個負責任的政府又豈能袖手旁觀？香港政府藉此制定《市區重建策略》，勾劃出未來20年的重建藍圖。但那只是一個概念化的空間，是一個經過各種專業千錘百鍊的技術分析而得出來的成果，當中只有樓齡比較大、但發展潛力巨的建築物成爲發展的對象，全港大部份舊區無一幸免地成爲重建的工地³。

既然技術語言那麼重要，香港政府也不惜操縱資訊發放，務求重建項目可以順利進行。不少規劃參數和財務指引，被說成是敏感資料，不可披露，免卻重建進程受到破壞。

把重建的動因押注在建築物老化這個焦點上，把本來極需討論的闢增土地議題合理化，就是用知識驅動權威。這論點背後是一種實體環境決定論：城市居民的經濟社會生活受制於實體「劣質」環境，那麼，只要管理好後者，萬事可以迎刃而解。這類論點在《市區重建策略》裡比比皆是。幸而，隨著過去多年全人努力不懈的探索，我們對城市的認識，已遠遠超過這種論點何止千萬里！明顯地，這論調可以協助香港政府就手拿來說假，用知識驅動權威，合理化重建。

過去十多年來，內城成爲重建工地的地點，不勝枚舉，每天都在拆建，引發的問題也不少，反對聲音開始萌芽，一些富啓發性的討論(諸如人民規劃)，更來勢洶洶。有見及此，政府不得不構思可行辦法去轉移視線，不得已來個《市區重建策略》檢討諮詢(本應幾年前便開展的)，並在諸多重建爭論中找來文物保育這個擋箭牌，四兩撥千斤，大談保育、活化，少提重建，引導重建爭論良性發展；具體做法，包括上海街/花園街保育項目及古物古蹟辦事處在今年3月份公布1444棟歷史建築評級。

綜觀上述，不難發現，重視文物保育，只是換湯不換藥、政治上權宜之計。當發現太子道西以及上海街各有10棟「騎樓」樓，值得保留，甬管(舉例)上海街那10棟樓現有的建材銷售經濟活動將因保育計劃而不知何去何從，或它與鄰街及鄰區形成的橫向及直向聯系！只要推行保育計劃，其他的大概都干腳底事。故當我們被諮詢保育計劃比例應否加大之時，決不能掉以輕心，以爲保育計劃多了，推土式重建問題便相對減少，香港居民生活也會好轉；否則，便會掉進技術語言說假的陷阱，從而協助建造一個以交換價值爲主導的空間格局，延續土地發展體制的霸權。

在香港這類型的社會，技術與理性及程序是一個銅版的兩面。既然一切重建行動準則，都寫進法律，而後者從來是公正不倚、理性，只要按著既定程序辦事，不會出岔子。如果反對，那只是少數行爲，不按程序辦事、不理性，是不受歡迎的。亦因此，在這個強調「理性」的社會，連反對無理重建的不少人士及組織，大多如履薄冰，紛紛熟讀相關文件，按程序編制另類規劃方案，上訴城規會及上訴委員會，反對市建局方案。政府訂定這些程序的用意在於保證這些公—公、公—私關係，繼而運用它來說假，如要重建順利，經濟繼續繁榮，香港居民宜理性，按程序辦事。其實，銅版的另一面是，這些程序凝固著不平等關係，一般大眾如按其辦事，甚至依序抵抗，亦翻

身乏術

如果我們在這次《市區重建策略》檢討還停留在這些「拿來主義」式技術、理性及程序語言中打滾，我們還有希望嗎？沒有！唯一的希望在於我們打破這些枷鎖，跳出既定的樊籠。

減少分化、建立「創造性差異」

過去不少非議市建局重建的聲討，都異口同聲地說，市建局徒具「以人為本」之虛名，卻無聽取民眾聲音之實。因此，如要改革《市區重建策略》，建議增加多元性。我對這種看法不敢苟同，關鍵出在對差異有不一樣的解釋。一直以來，日常所講的、與及很多抗爭中爭取的，都是由重建之名而引發的差異，是不著邊際的，反過來會令社會更分化，使土地發展體制的霸權更加穩固。讓我稱這種誘發的差異為「分化性差異」。

《市區重建策略》在具體運作時，就誘發很多分化性差異。舉例說，2001年立法會財委會決議，賠償政策把物業細分為自主物業、出租/空置物業、自用商業單位及出租/空置商業單位等四「類人」，租客賠償也細分為租客租戶公屋安置、租客租戶特惠金發放及商舖租戶等三「類人」；當市建局堅持每一個個案都需要個別處理，「類人」的數目便倍增。加以每一戶都要與市建局簽一分秘密協議，鄰居互不通話，社會分化就更嚴重得多了。

當有心識之士為受影響居民爭取多一點賠償或早日上樓，因而成功地爭取市建局或香港政府在重建法例、細則、辦法等上作修修補補，他們亦應反省，這都無助推動現有重建政策的「全面修改」，反而增加分化性差異，使居民間互相猜疑、減少包容，尤有甚者，你爭我奪，結果造成兩敗俱傷、漁翁得利，土地發展體制霸權得到更空前的鞏固？我們期許的是「創造性差異」，是反現有體制的、是從現有體制的裂縫中爆破出來的，是發自內心、免受商品異化、活生生的在生活過程中領會及理解他人，共同創造出來的差異。問題出在如何把分化性差異成功轉變為創造性差異。上面提及的打破現有體制過份依賴技術、理性等討論是這種轉變的一個基本點，而重新考量日常生活的重要性則是其二。

日常生活作為圭臬

日常生活的重要性，近年已得到或多或少的肯定。不少有識之士，尤其在文化研究學者的薰陶下，深入民間，細說社區網絡，道盡人情世故，編纂動人心弦的、各式各樣「小故事」，從而豐富官方的「大歷史」，這些舉動及其成就是值得嘉許與肯定的。如前述，「以人為本」的「人」是「類人」，而現實世界裡的人是有血有肉、有喜有悲、有思有想（除了交換價值以外）的「個人」，過著各自各精彩的生活，如果還倚賴規劃準則裡按人口比例計算服務設施方法去描述，這些「個人」仍會是面目模糊的「一般人」，因此，有需要改用另類方法弄過清楚。

可是，這類「小故事」多從所謂多元化的視角探索問題，強調一個社區內存著不是一種、而是多種文化，卻又多持著任意主義，殊不知這並不單是多元化與否的問題，而是並未有連結起土地發展體制已入侵我們的日常生活問題。同時，技術、理性、程序以及交換價值等主導下的旋律已開拓殖民化固有生活節奏、旋律，造成資源的不公平再分配，資源向資本傾斜，不斷製造由交換價值支配的抽象空間，受重建影響的不少居民，則不得不遠走他方，離開日常生活的地方，打亂其生活節奏，更甚者，簽了協議書的受影響居民遇上往日鄰居竟成陌路人，心情惡劣得不能再愉快地生活。為什麼這些人連最基本的愉快生活權都沒有？這個殖民化過程活生生地在城市的腹地內進行，我們要做的是，在城市這個層面爭取創造性差異，讓香港居民可以愉快生活。

愉快生活的權利

究竟香港這個城市可否讓其居民有權愉快地生活？如果上文言之成理，那麼，現存的《市區重建策略》是千瘡百孔的，已到了無藥可救的地步，我們唯一的希望是，一起共同參與構思新的城建策略，消除正在運行的土地發展體制霸權，配合城市視角，省卻在技術、理性、程序等討論打

滾，回歸日常生活，增加創造性差異，這樣，我們離達到城市的烏托邦不遠矣！

筆者為香港浸會大學地理系副教授

- 1.當年還屬於太古大班的鄧蓮如，便在77年的財政報告答問大會上提出過這樣的要求。
- 2.不過，其活動範圍，一是不可超越規劃環境地政局訂定的重建政策，二是要滿足在綜合發展區（一種專為促使市區重建及重整土地用途而新增的地帶）內發展項目必須向城規會審批的要求。
- 3.觀塘、馬頭角、西營盤、深水埗、大角咀、荃灣、灣仔、油麻地、油塘等地區

社聯政策報 Policy Bulletin

統計及分析

系統化的市區重建，由年土地發展公司的成立起，至今已經有21年的歷史。為使讀者能夠從宏觀角度，進一步掌握市區重建的背景和進程，今期政策報的「統計及分析」聚焦於本港的經驗，並以圖表握要綜合相關的資料：

[表1. 按市區重建業務策略\(4Rs\)劃分的市區更新歷程 \(1989-2008\)](#)

- [重建發展](#)
- [樓宇復修](#)
- [舊區活化](#)
- [文物保育](#)

[表2. 市區重建局的營業額/收益及盈餘/虧損](#)

[表3. 土地發展公司及市區重建局項目的地積比率](#)

[表4. 市區重建社區服務隊](#)

在此，特別鳴謝「公共專業聯盟」就上述各項提供參考資料和數據整理。

表1. 按市區重建業務策略(4Rs)劃分的市區更新歷程 (1989-2008)

重建發展	
年份	事件
1989	<ul style="list-style-type: none"> ■ 土發公司與私人發展商簽訂協議，聯營發展首期8項重建計劃： <ul style="list-style-type: none"> ● 中環皇后大道中/ 荷庇利街、 ● 上環永樂街/ 皇后大道中、 ● 旺角亞答老街/ 上海街、 ● 油麻地高打老道/ 雲南里、 ● 旺角西洋菜南街、 ● 旺角彌敦道/ 登打士街、 ● 灣仔李節街及 ● 西營盤第三街等項目。
1991	<ul style="list-style-type: none"> ■ 土發公司公布第二期10項重建計劃，包括： <ul style="list-style-type: none"> ● 皇后街、 ● 皇后大道中152號、 ● 太原街、 ● 德輔道中、 ● 廣鑲街及 ● 麥花臣室內場館等項目。
1997	<ul style="list-style-type: none"> ■ 土發公司啟動2個重建計劃： <ul style="list-style-type: none"> ● 荃灣市中心和 ● 堅尼地城新海旁。
1998	<ul style="list-style-type: none"> ■ 土發公司公布港島及九龍10個地區26個重建項目。
2002	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市建局公布推行3個「前期項目」，分別位於： <ul style="list-style-type: none"> ● 灣仔、 ● 大角咀及 ● 深水埗。 ■ 同年並開展2個重建項目： <ul style="list-style-type: none"> ● 旺角新填地街及 ● 西營盤第一/ 二街。
2003	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市建局開展2個重建項目： <ul style="list-style-type: none"> ● 中環士丹頓街/ 永利街及 ● 灣仔皇后大道東； ■ 啟動3個項目： <ul style="list-style-type: none"> ● 灣仔利業街、 ● 大角咀必發道/ 洋松街及 ● 紅磡必雅園； ■ 房協根據與市建局達成的策略夥伴協議，開展2個重建項目： <ul style="list-style-type: none"> ● 韓其禮及 ● 深水埗保安道/ 靈惠道。
2004	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市建局啟動2個大角咀重建項目： <ul style="list-style-type: none"> ● 洋松街/ 松樹街及 ● 杉樹街/ 晏架街； ■ 房協根據與市建局的策略夥伴協議，開展另一個深水埗重建項目。
2008	<ul style="list-style-type: none"> ■ 市建局公布展開兩個重建計劃：

以上圖表參照公共專業聯盟的資料分析及整理。

表2. 市區重建局的營業額/收益 及 盈餘/虧損

年度	營業額/收益 ¹	除稅後盈餘/虧損 ²
2001-2002	155,304	-553,565
2002-2003	82,949	-221,373
2003-2004	225,978	-75,019
2004-2005	4,965,485	3,008,926
2005-2006	2,765,917	1,576,611
2006-2007	536,094	758,711
2007-2008	5,266,017	2,077,601

資料來源：市區重建區歷年年報中的綜合收支表

註1：市區重建局2001-02至2006-07年間的年報中，「營業額」一詞是指市建區的收入；而2007-08年的年報改以「收益」代替「營業額」。

註2：立法會一份文件提供2001-02至2004-05財政年度，另一個版本的市建局營業額/收益 及 除稅後盈餘/虧損數字。參閱有關文件：立法會發展事務委員會 (2008)，市區重建局的工作進展。討論文件：CB(1)1951/07-08(04)。6月24日。<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0624cb1-1951-4-c.pdf>

列印此頁 表公司 表公司及市區重建局項目的地積比率

項目發展模式	項目數量(個)	地積比率	
		重建前	重建前
市建局2001年成立後，與私人發展商合作推行的項目	27	1:2.9	1:6.6
市建局與香港房屋協會合作推行的項目	7	1:5.0	1:9.0
市建局從土發公司接管的項目	8	1:3.0	1:9.6

資料來源：立法會發展事務委員會 (2008)，市區重建局的工作進展。討論文件：CB(1)1951/07-08(04)。6月24日。<http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/plw/papers/dev0624cb1-1951-4-c.pdf>

樓宇復修	
年份	歷程
2003	市建局公布擴大自願樓宇復修試點計劃，協助業主進行預防性復修工程。
2004	市建局推出樓宇復修新措施，包括樓宇復修物料資助計劃和免息貸款/資助計劃，協助舊樓業主改善居住環境。
2006	第100幢參與市建局樓宇復修計劃的樓宇完工。
2007	第200幢參與市建局樓宇復修計劃的樓宇完工。
2008	市建局宣布動用2億5千萬元，推行樓宇復修和地區活化新措施。

註：2009年3月底，第490幢參與市建局樓宇復修計劃的樓宇完工。

舊區活化	
年份	歷程
2005	上環更新計劃首期工程竣工。
2006	市建局宣布斥資1億元，在灣仔茂蔭街展開舊區活化項目，促進香港的文化創意產業發展。
2008	市建局宣布動用2億5千萬元，推行樓宇復修和地區活化新措施。 啟動2個保育暨活化戰前「騎樓」建築的項目，並諮詢公眾對活化再用的意見。

文物保育	
年份	歷程
1990	土發公司展開西港城的保育及重修工程。
2006	市建局宣布以保育暨重建方式，啟動黃大仙區前圍村項目。
2008	市建局宣布擴大保育策略，保育48幢戰前廣州式「騎樓」建築； 啟動2個保育暨活化戰前「騎樓」建築的項目，並諮詢公眾對活化再用的意見； 採取「強化保育元素」的重建模式，推行士丹頓街/永利街項目。

資料來源：市區重建局(2008)，「市區更新二十年」，刊於《邁向市區更新3.0》。香港：市區重建局(http://www.ura.org.hk/usrAtt/228000/pub_past20years.pdf)；有關2009年樓宇復修數字，可參閱：政府新聞公報(2009)，「立法會十題：紓緩建造業失業情況的措施」。4月29日。網頁：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200904/29/P200904290190.htm>

表4. 市區重建社區服務隊

社區服務隊	服務地區	成立日期
第3支社區服務隊	大角咀、深水埗及灣仔	2002年2月
第4支社區服務隊	中西區	2003年1月
第5及第6支社區服務隊	九龍西及港島區	2005年4月
第7支社區服務隊	深水埗	2006年12月
第8支社區服務隊	觀塘	2007年1月

(總計截至2008年)

資料來源:市區重建局(2008),「市區更新二十年」,刊於《邁向市區更新3.0》。香港:市區重建局 (http://www.ura.org.hk/usrAtt/228000/pub_past20years.pdf)

促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第六期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道 15 號溫莎公爵社會服務大廈 13 樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須在轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST