

# 《市区重建策略》检讨

## 「公众参与」阶段报告 - 行政摘要

### 1 背景

政府于 2001 年根据《市区重建局条例》(第 563 章) 20 条公布《市区重建策略》，为市区重建局（市建局）的工作，提供指引。《市区重建策略》指出市区重建是为了解决市区老化问题，改善旧区居民的居住环境，并应落实「以人为本」的工作方针。

为着响应社会近年来的发展和市民对市区更新的期望亦逐渐转变，并对保育活化尤其热衷，发展局局长于 2008 年 7 月 17 日宣布进行广泛及深入的《市区重建策略》检讨，以配合社会最新的发展。检讨的公众参与过程分为「构想」、「公众参与」及「建立共识」三个阶段，为期两年。此报告详列在「公众参与」举办过的公众活动，并总结收集的市民意见。

### 2 公众参与项目内容

我们策划并开展了一系列宣传活动和渠道，以提供准确和相关的背景资料，并邀请各界积极参加公众参与活动和交流意见，以期获得更为平衡的公众意见。

	活动	内容及备注
标准项目		
1	公众参与阶段咨询摘要	我们制作了小册子介绍《市区重建策略》检讨的背景、检讨方法/过程、以及细述在「构想」阶段中确认的七大议题。小册子不仅提供关于现有政策的基本信息，亦包括在「公众参与」阶段开始前公众对不同议题的意见、可供借鉴的海外经验等。该小册子在公众参与的宣传活动中以及参与伙伴合作计划的机构所开展的活动中派发，亦可于市区更新汇意坊和各区民政事务处索取。
2	巡回展览	总共八场巡回展览，总共录得参观人次 14,082、收集到 400 张意见卡、23 段录像片段以及 1,088 幅儿童画作。其中，影片、照片和儿童画作已上载至《市区重建策略》检讨网站。
3	结构式面谈访问	在巡回展览期间，亚太研究所对参观人士进行了随机抽样结构式面谈访问，共完成 886 份有效问卷。
4	公众论坛	举行五场公众论坛，共有 478 人参加，参与人士包括学生、伙伴合作计划机构代表及媒体。平均每场论坛有 7 个来自公众（大多是关注/受影响单位）、专业人士、立法会议员和区议员的简报 <sup>1</sup> 。

<sup>1</sup>来自发展局、市建局的代表和督导委员会成员均有出席所有论坛，并亲身观察讨论过程。每场公众论坛的公众简报的录像片段（及汇报用的投影片，如有使用的话）、讨论问题（如有）、讨论摘要（中文及英文）及相片，已上载至《市区重建策略》检讨网站。

5	专题讨论	共举办了8场专题讨论，讨论会以公众简报及小组形式进行，平均每场有60人参加 <sup>2</sup> 。
6	与专业学会和其他团体进行简报会及会议	<p>发展局和市建局代表主办及出席了相关会议，对象包括土地及建设咨询委员会、中西区区议会、城市规划委员会、分区咨询委员会，以简介公众参与活动的概况并征询他们的意见。</p> <p>专业团体获邀与发展局和市建局代表进行会面，目的是听取专业意见，并详尽解释《市区重建策略》检讨的相关议题。七场会议经已顺利举行，包括以下团体：香港土地行政学会、香港园境师学会、香港总商会、英国特许建筑设计技师学会香港分会连同香港建筑设计技师学会、香港建筑师学会、英国特许建造学会和英国特许皇家测量师学会香港分会。大多数团体均于会后递交书面意见。</p>
7	海外考察团	作为政策顾问的港大团队进行了有关6个亚洲城市的政策研究。当局举办了分别前往东京和上海的考察团，让主要持份者组别取得这些城市市区更新经验最新的第一手资料。
8	政府宣传短片	在「构想」阶段中制作的政府宣传短片于2009年5月至7月重新播出。
9	传媒 — 电台节目	在商业一台播出总共8集、每集90秒的信息广播时段，以及一连10集、每集30分钟的赞助节目。声带可于《市区重建策略》检讨网站下载收听。
10	传媒 — 报章报道	督导委员会、学者、专业人士及其他公众人物就着电台赞助节目的内容发表了一系列共8篇文章，报章亦刊登了16篇相关新闻报道。
11	传媒 — 报章广告	报章广告分两次刊登 — 第一次于2009年5月初在明报、南华早报和头条日报刊登；第二次于2009年9月在都市日报、南华早报和星岛日报刊登。
12	传媒 — 其他节目	<p>督导委员会成员及嘉宾于2009年12月获邀参与香港电台节目「左右红蓝绿」。</p> <p>香港电台电视部节目「铿锵集」和明珠台节目「明珠档案」的摄制队采访了某些公众参与活动。</p>
13	《市区重建策略》检讨网站	网上论坛和网志在公众参与阶段共录得1,082个留言。这些留言已转交中大亚太研究所进行分类和分析。

<sup>2</sup>来自发展局和市建局的代表及督导委员会均以观察员身份出席活动并细心聆听公众意见。公众简报用的投影片的录像片段、讨论题目、中文及英文讨论摘要以及专题讨论的照片均已上载至《市区重建策略》检讨网站。

	活动	内容及备注
创新项目		
1	伙伴合作计划	伙伴合作计划分为两个阶段，第一及第二阶段各有 9 间及 14 间伙伴合作机构，每个伙伴合作机构均获最高一万港元的资助。计划目的是教育公众以及伙伴合作机构的目标受众。  第一及第二阶段的报告已上载至《市区重建策略》检讨网站，并陈列于市区更新汇意坊内。
2	市区更新汇意坊	市区更新汇意坊于2009年3月25日由发展局局长主持揭幕仪式，正式对公众开放。汇意坊是一个讯息和资源中心。伙伴合作机构开展的一些活动也是以汇意坊作为场地。该处也配备计算机和设有展览展示板，方便公众人士获取最新资讯。

### 3 公众于「公众参与」阶段表达之意见

从结构式及非结构式问卷调查途径搜集所得的意见和建议，均悉数转交香港中文大学香港亚太研究所(亚太研究所)作整理及分析。截至「公众参与」阶段完结为止，我们共收到 2,376 份意见书。经过滤重复递交及与检讨无关的文件<sup>3</sup>，香港中文大学确认其中 2,077 份为有效的意见书。一如「构想」阶段，公众意见已按照七大主要议题分类，其他无法归类的意见则列于「其他」部份。

#### (a) 市区更新的愿景与范围

- 主流意见认为市区更新应能改善人民的生活质素及整个城市。
- 给予意见人士几乎一致支持「地区为本」的市区更新模式和整体的城市规划。
- 有 64.2%的巡回展览问卷调查受访者表示，最重要是要考虑设置更多公用设施。
- 在巡回展览问卷调查中，有 67.7%受访者同意《市区重建策略》应该顾及工业楼宇及海傍用地。
- 很多人士(包括一些专业团体在内)认为，市区更新可带来经济上的得益，或能改善经济，但其中亦有公众和专业人士持相反意见。
- 就选择未来重建项目而言，不少人士和专业团体赞成优先考虑市民的意愿、楼龄及楼宇状况。
- 公众对重建步伐的意见存在分歧，但多数意见认为现时整体的市区更新项目进展太慢。

<sup>3</sup> 重复递交的文件，指由同一团体或个人循多个途径提交的同一意见。与检讨无关的文件，则指毫无意义或与市区更新无关的意见或建议(例如网站上不明所以的言词、查询意见是否收到等)。

- 市建局采取的「以人为本」方针得到认同，但有意见指出此方针应不仅协助直接受重建项目影响的人士，亦应涵盖邻近地区的居民。
- 一些专业学会指出市区重建不应被视作减轻贫困的方法，而它亦非社会福利。
- 有意见呼吁政府妥善协调市区更新政策，使之与其他相关的房屋及城市规划政策互相配合。
- 除增加绿化和公共空间之外，亦应减低屏风效应、建筑密度和楼宇高度，并保育更新项目范围内的文化、历史和特色。另有意见指应简化当区的交通网络。
- 一些专业学会提出了较具体的建议，例如为维多利亚港和海滨地区设计整体计划，并将现有的重建项目与东南九龙发展计划相融合，长远而言有助可持续的市区更新。
- 有专业学会认为，以数量为导向的城市规划/发展模式应该改为以质量为导向。

#### **(b) 市区更新的四大业务策略**

- 市区更新不应仅以重建发展为主导，应更重视楼宇复修、旧区活化和文物保育。巡回展览问卷调查证实了公众对文物保育和楼宇复修的支持，其支持率分别达到 **43.1%**和 **41.5%**。
- 有提出意见人士认为，四大业务策略的比重应因应不同因素而有所区别，包括项目的地点。
- 意见一致同意政府须协助楼宇复修个案，但对是否为此提供财务支持存在分歧。部份人士认为楼宇保养维修是业主的责任，而非政府的责任。
- 保育工作方面，不少人士认为保育旧楼原有的外观、内部设计、功能和当区特色十分重要。
- 尽管某些专业学会认为现时的四大业务策略之间的协调令人满意，有部份人士仍然认为复修应获优先考虑，而重建则应是最后的解决方案。
- 在挑选项目方面，有数个专业学会建议危楼或卫生条件差劣的楼宇应获优先考虑重建。巡回展览问卷调查则显示，选择项目的最重要标准为楼宇的破旧程度。此意见亦得到一些专业学会的支持。
- 一些专业学会指出，须采取一个保护历史建筑的整体政策，并在城市规划中指明哪些地方需获得保育。某个专业学会建议，在设定保育或活化的标准之前，应咨询区议会、社区领袖、受影响居民及专业人士。

### (c) 持份者的角色

- 在市区更新的所有持份者当中，市建局的角色最备受关注。批评意见主要指市建局忽略公众意见，在现有安排下问责性不高。
- 有些人士建议除市建局外，亦应推动私营机构参与市区更新，而市建局与私人发展商在市区更新的工作上应有分工。
- 很多提出意见人士认同市建局不应担当发展商或代理人的角色，而应该作为促进者，例如提供专业服务。然而，巡回展览的问卷调查结果显示对此意见并不一致，**25.6%**受访者支持市建局作为执行者，**31.6%**支持其作为促进者，而 **39.1%**认为市建局应兼任执行者和促进者两个角色。
- 有较多意见要求市建局加速于旧区进行市区更新或收回破旧楼宇的工作。
- 有较大比例的提出意见人士及数个专业学会建议，政府应将强制售卖土地的门坎由九成降低至八成，以加快更新或重建工作的步伐。但亦有市民担心此举将令发展商或市建局得益。
- 关于政府的角色方面，不少人士认为政府应该在市区更新工作中担当更积极的角色，包括建立平台以收集有关市区更新的公众意见。部份人士认为由政府主导的重建工作会更有效率。有数个专业学会希望政府的干预能够协助创造新的重建模式，这对业主的参与至关重要。然而，亦有很多人士要求政府担当较小的角色，并让市场主导。
- 不少人士赞成「大市场，小政府」的原则，认为由私营机构执行市区更新更佳。然而，就政府是否应完全退出市区更新工作，社会并未能达至共识。
- 一些提出意见人士，包括专业学会和社区组织认为，受影响的业主应有权参与重建项目，方式是透过自行建造楼宇或通过业主参与。有 **49.4%**的巡回展览调查受访者支持这个观点。
- 有专业学会建议市建局与香港房屋协会(房协) 和香港房屋委员会(房委) 加强沟通，为市区更新汇集资源。市建局尤其应与房协进行协调，因为后者在复修方面更具经验。

### (d) 补偿及安置

- 大部份人士建议向受影响业主和租户提供更多非现金补偿选择，尤其是「楼换楼」和「铺换铺」。巡回展览问卷调查亦得出类似结论 (**85.8%**)。有 **74.9%**的受访者表示即使政府要支付更多公帑，他们依然支持上述意见。

- 提出意见人士普遍认为租户的权利被忽视。
- 54% 的巡回展览问卷调查受访者认为以 7 年楼龄单位为基础的补偿是公平的。然而，一些人士认为市建局现时划分自住业主和投资业主的补偿方案不公平、不合理和不透明。他们建议对所有类型的受影响业主提供「公平或合理」的补偿。
- 通过结构式和非结构式调查渠道收集的公众和专业意见均普遍支持原址安置，(尤其是长者原区安置)。具体来说，有专业学会建议房协于重建区附近兴建受津贴的出租单位来安置受影响居民。当重建完成后，旧业主可依照市场价格或租金，优先购买或租用重建后的店铺或单位。
- 很多人士声称市建局以公众利益为名，滥用收回私人物业的权利。
- 然而，有部份人士及数个专业学会表示，「楼换楼」、「铺换铺」作为补偿方案并不公平且不可行。另有专业学会强调，「楼换楼」并非指以旧楼换新楼，否则这便意味着要给予比七年楼龄假设单位价值更高的补偿。

#### (e) 公众参与

- 公众对采取「由下而上」的公众参与模式，并扩大咨询范围有强烈要求。有专业学会提议，应将「以人为本」的公众参与策略延伸至社区，以照顾有关持份者的期望。另有专业学会认为，应为受影响人士提供各种专业支持与独立财务资助，并成立社区参与规划中心。
- 有专业学会建议，在实行「由下而上」的模式时，要考虑经济价值、社会期望及环境影响等因素。
- 公众普遍同意加强咨询过程的公开性和透明度。
- 一些人士和专业学会建议市建局采取「先咨询，后重建」的方式，亦有建议指出政府应在咨询公众前寻求专家的支持。
- 有专业学会表示，在后期应有更多社区参与，为最终方案达成共识，并建立对社区的拥有感。
- 然而，一些团体提出，促进公众参与时要特别审慎，以免鼓励投机。

#### (f) 社会影响评估及社区服务队

- 较大比例的人士以及某些专业学会/社区组织认同有需要社会影响评估，以确认受影响居民的需要及市区更新项目对附近地区居民的影响。有提出意见者认为社会影响评估应该在重建计划公布前

进行。在巡回展览的结构式问卷调查中，60.2%受访者支持进行追踪（或跟进）调查。一些专业学会相信，追踪调查有助了解重建后谁得益、谁受影响。

- 不少人士认为社区服务队由市建局出资及管理的模式，存在角色冲突，遂建议社区服务队不应由市建局聘任。然而，意见认为社区服务队在协助受影响居民方面，担当关键角色。
- 某些专业学会/社区组织建议，社会影响评估的过程应该更加透明，而其研究范围和报告方式需获重新界定并作出调整。

#### (g) 财务安排

- 主流意见（包括某些专业学会的意见）显示市建局现有的财务安排似乎促使它透过市区更新项目追求利润，因此有需要检讨。57.6%的巡回展览问卷调查受访者认为政府应向市建局提供更多资源，但亦有专业学会担心目前耗用大量补贴的市区更新模式会对公帑造成过大的负担。
- 数个专业学会认为市区重建属于社会使命多于商业投资，因此对市建局维持财政自给的模式必须改变。
- 有些人士以及几个组织表示，长远而言，市建局应继续自负盈亏只是理论而已。有学会提议，诠释自负盈亏模式时，应考虑包括对重建区、其周边甚至整个香港所带来的社会与经济利益。
- 一些专业学会认为财务问题不是首要考虑，公众利益更为重要，所以建议进行社会成本/效益分析。

#### (h) 其他

- 一些人士，包括个别专业学会，质疑政府对是次咨询的诚意以及公众参与活动的成效。
- 很多人士及专业学会/社区组织均认为，香港应该借鉴其他地方的市区更新经验，如中国内地、美国和台湾。
- 有专业学会提议成立「城市设计专题讨论小组」，以确保地区和社区层面的城市设计和发展能配合经济和社会发展政策。

## 4 总结及备注

「公众参与」阶段提供了不少平台和机会，让公众仔细考虑于「构想」阶段确认的七大

主要议题，包括市区更新的愿景与范围，四大业务策略，持份者角色，补偿及安置，公众参与及财务安排。尽管意见纷纭，它们可大致被归纳在几个主要政策范围之内，作为拟订未来方向的依据。这些政策方向及方案将成为持份者于检讨过程的下一个、即最后公众参与阶段的实质讨论基础。

-完-