

《市區重建策略》檢討

公眾參與階段

專題討論七：社會影響評估及社區服務隊

日期：2009年9月26日(星期六)
時間：下午2:30至5:00
地點：香港灣仔駱克道3號，香港小童群益會502室演講廳
出席人數：91人(包括發展局及市區重建局(市建局)代表共10人以觀察員^{註1}身份出席，及來自社會福利界共6位的小組主持人)

公眾簡報摘要

簡報一

講者：社會影響研究小組 — 王小姐
題目：社會影響評估(SIA)的6大原則

講者引述美國學術論文提出的社會影響評估六個原則：(一)深入了解受影響地區的背景，包括透過公眾參與識別受影響人士，並收集該區的基本資料、歷史背景等；(二)關注社會民生因素，包括公眾的提問、社區文化、重建造成的影響、區內弱勢團體的意見、通過專家辨識問題；(三)監別研究和分析方法，因為前者直接影響研究結果，亦要保持透明度以增加說服力；(四)搜集資料要定量和定質，確保資料完整性；(五)對負面影響提出紓緩方法，並設評估和監察機制；(六)透過社會影響評估保障所有人不受損失，並提供框架予決策者決定政策，故必須在公佈計劃前進行。

簡報二

講者：王浩賢先生
題目：理想的社會影響評估方法

講者稱，社會影響評估是市建局根據《市區重建策略》進行的法定程序，目的是全面評估項目所引起的社會影響，以及受影響居民的社區連繫和安置需要，共分為兩個階段。第一個是非公開的^{註2}、於項目刊憲前進行，涵蓋項目範圍的人口及經濟特點、居住環境、社區設施、歷史文化、對潛在影響以及紓緩措施的初步評估等。講者就這部份提出質疑：為何進行非公開的社會影響評估、進行方式、分析方法、由誰評核和研究報告的內容；講者亦指由於此評估是非公開的，公眾無從得知利弊和應否支持有關項目。

^{註1} 觀察員為發展局及市建局代表，他們出席聆聽意見，並對某些事實及資料作出澄清或補充。他們的意見或言論並不會被納入為有效意見。

^{註2} 在政府刊憲前進行的「非公開」或第一階段社會影響評估是指該評估是在項目尚未公佈時，以該項目及週邊社區的社會經濟和地區特色資料作分析，因此不會公開地進行評估工作，但當項目公開刊憲後，隨即進行詳細或第二階段的社會影響評估。這「非公開」的第一階段及詳細的第二階段社會影響評估亦會連同城規會申請文件一併遞交，讓公眾人士審閱和提出意見。

講者續指項目刊憲後，即進行第二個公開性的評估，詳細針對當區受重建影響的居民，包括人口特徵、安置需要、住屋意願、弱勢人士的特殊需要、社區網絡等。他以順寧道的評估報告闡述當中存在的問題，包括：評估方法有問題、缺乏文獻支持、資源來源不詳、問卷過份簡化導致研究不深入、缺乏對周邊社區影響評估等。至於紓緩措施，是基於現行政策制定的，講者認為並沒新意或誠意。

簡報三

講者：觀塘市中心區業主立案法團大聯盟 — 王一民女士

題目：委任社工隊的機制要徹底改革

講者指社區服務隊(社工隊)的服務對象應為重建區的居民，作為他們與市建局溝通的橋樑，專責反映重建引起的種種社會、家庭和賠償等問題。但是，她表示社工隊的真正老闆卻是市建局，造成行政及財政壓力。行政壓力方面，市建局一直控制著由甄選、聘請以至續聘社工隊的過程，導致社工隊難以盡力提供服務。她以觀塘區社工隊為例，表明其反客為主、把市建局視為服務對象。由於社工隊全由市建局出資，所以與居民關係疏離，亦未能堅持其價值觀和信念、為居民爭取保障。故她建議社工隊應由獨立機構統籌，加強公眾及重建區居民的信任。

此外，她稱觀塘分區諮詢委員會是非法組織，因沒有業主參與，即使向社工隊投訴亦於事無補，因為該分區諮詢委員會主席本身也是社工。

簡報四

講者：香港大學社會工作及社會行政學系 — 徐永德博士

題目：社會影響評估

講者表示政府在 2000 年頒佈《市區重建局條例》時引入社會影響評估，而美國也是到上世紀九十年代才把社會影響評估確認成為一個有系統化的研究方法，目的是預測、防止、減小問題並作出補救。但他指出，社區影響評估並未必能令所有人都不受影響。而本港亦需時來改進社會影響評估。

社會影響評估十分複雜，涵蓋物質及非物質性的因素。前者包括賠償額、因重建導致商舖遷出或結業及令員工失業等。這些財政損失或涉及整個社區、甚至社會，例如朗豪坊重建計劃，究竟是否有利整體經濟發展或就業機會呢？非物質性的因素卻包括集體回憶、社區網絡及保育等較複雜的課題。

社會影響評估應包含甚麼人、範圍是否要擴大，例如當區附近受影響居民、涉及的非物質性因素，均有待研究。假如範圍擴大，時間和成本便相對增多。時間性方面，講者認為如果評估過早進行的話，可能引發投機或「落釘」情況，所以須平衡評估的公開程度。他亦提出公眾須考慮應否由獨立機構執行、或由市建局負責，抑或其他形式進行相關評估。他認為任何事情都有利有弊，問題是怎樣取得平衡，希望集思廣益，改善社會影響評估。

簡報五

講者：關注舊區住屋權益社工聯席 — 伍斯安先生

題目：社區服務隊 / 服務模式

講者指出，社工隊的職責是協助重建區居民順利遷出。可是，問題在於重建項目已經公布，社工隊所能做的有限，較難得到街坊的信任。他表示，理想的社區服務模式應與市區更新理念一致，就是改善生活質素，以協助和推動居民參與市區更新及社區規劃、尊重不同持份者的選擇權為原則，務求提供足夠資源、切合社區需要。

社工隊的服務對象包括受重建影響的住戶和商戶、重建區附近的居民、社區持份者以及關心社區建設規劃的人士。社工隊介入整個地區，透過與持份者接觸，消除分歧和協調各方利益，協助當區人士參與並制訂當區的更新方式。當要進行市區更新計劃時，社工隊會提供情緒支援，協調法律、樓宇估值和建築設計等專業協助。

他認為市建局應輔助及促成民間主導的市區更新項目，提供資源讓住戶及商戶參與，並協調地區性的 4Rs 工作。另外，他促請當局批准社工隊及早介入社區，改善相關政策，最終達致生活質素的改善。

簡報六

講者：明愛徐誠斌學院 — 賴建國先生

題目：社會工作於市區更新的角色及功能

講者提出市建局及香港房屋協會聘用的社工隊所面對的困難，包括缺乏獨立性、角色混淆和資源不足，導致難以與居民或商戶建立信任、定位不清、經驗未能傳承。

他引述社會工作者註冊局《註冊社會工作者守則》，說明社工有責任維護人權及促進社會公義、為市民謀取最大福祉、首要責任是對服務對象負責、讓其了解本身的權利及承擔。社工的專長是建立關係、集結社區資源、連繫不同群體、倡議政策改善，故應加以善用，以鼓勵公眾參與制訂和改善社會政策及制度；當問題出現時，他們有責任反映事實和倡導政策修訂。

至於社工在市區更新上的角色，他憶述前社會福利署署長余志穩曾說，社工必定站於街坊那邊，提供幫助。

他期望社工隊可真正獨立、及早介入重建項目、獲得足夠資源、鼓勵居民參與、促進政策改善、實行跨專業合作。他鼓勵街坊監察社工隊的運作，提出訴求並參與討論。

簡報七

講者：觀塘市中心區重建業主立案法團大聯盟 — 劉偉忠先生

題目：重建對家庭的影響

講者講述了數個親身目睹的故事，藉此說明重建挑起很多家庭矛盾、揭開不少家

庭的瘡疤，是社會影響評估、甚至社工亦解決不到的。他促請市建局認真體會這些問題，避免以苛刻條款令街坊更難受，更不要把補償說成社會福利，因為如果是社會福利，市民還可選擇不接受，但重建卻是逼遷，市民無可選擇。

簡報八

講者：香港社會服務聯會市區重建策略檢討工作小組 — 鄧仲華先生

題目：社會影響評估及社區服務隊

講者描述重建區街坊的苦況：(一)他們大多為弱勢社群，經濟能力及支援網絡較弱，所承受的壓力比普通的搬遷沉重；(二)補償解決不了所有問題、形式選擇不多、居民和業主未能掌握第一手資訊，需要社工隊協助；(三)賠償政策未能全面保障弱勢社群及租客的利益，因租住權管制撤銷後，重建往往令租客要承受昂貴租金或被逼遷。

至於社工隊面對的限制也不少：(一)社工隊由市建局聘請，影響與居民的關係及居民的求助意欲，阻礙服務進度及成效；(二)由於缺乏信任，社工須花更多資源部署和提供服務，影響工作效率；(三)社工隊到重建時才入區，以致他們只能處理補救性工作；(四)社工隊合約為期兩年，隊員工作不穩定，亦難於累積經驗。

簡報九

講者：香港社會服務聯會市區重建策略檢討工作小組 — 梁倩儀女士

題目：社會影響評估及社區服務隊

講者闡述香港社會服務聯會轄下不同社工組織所成立的工作小組就社工隊角色的討論結果。他們建議實行以下原則：(一)須保持獨立、脫離市建局的撥款及監察，建議發展局成立基金專責撥款及監察；(二)建議以區議會選區劃分服務地區，在人口較稠密的舊區設立社工隊，以高樓齡樓宇為目標，協助居民面對市區更新帶來的影響；(三)讓社工隊更早入區開展服務，方便與街坊建立更好關係。

以往社工隊的對象多為重建區街坊，但如果進行社區更新，服務模式將不同，建議成立「市區更新服務隊」提供服務、提高居民參與度。在社區規劃和建設方面，社工應擔當監察、協助及聯繫的角色。對於重建項目，社工的任務是協助居民尋求專業支援和掌握資訊、協助居民保持溝通、維護居民的合理權益、協助減少項目造成的影響等。復修方面，社工可向街坊及業主立案法團提供專業支援和資訊。此外，活化及保育是近年公眾較注重的課題，其影響可普及至每位街坊甚至整個社區，因此社工隊可提供協助，促進街坊參與。

小組期望的理想服務模式是由居民參與推動整個社區更新過程，包括逐戶探訪、及早與街坊建立關係、推動社會影響評估研究、協助社會關注受影響街坊的需要和意見等。

簡報十

講者：基督教家庭服務中心觀塘市區重建社區服務隊 — 吳先生 (Mike Ng)

題目：沒有提供

講者指出，社工隊的核心離不開撥款制度和信任問題。社工隊和服務使用者(即

街坊)建立互信關係是最為重要的，但在現行撥款制度下則較難實現，難免影響工作進度以及街坊的求助意欲。例如，該中心社工隊的辦公室毗鄰市建局辦公室，令人懷疑社工隊是官員或「間諜」。

另一方面，該中心社工隊 1997 年開始做地區工作，已建立廣闊的人脈網絡。但當市建局社工隊在 2007 年成立後，有些街坊開始產生不信任，懷疑他們倒戈相向，歸入市建局。

他表示，問題根源來自出資，因市建局是社工隊的資助者，形成「雙重效忠」的形象，一方面聽命於市建局，但實際上又服務街坊。他澄清，社工隊的目標是協助有需要人士、處理社會問題，其服務對象是重建區的街坊，堅守服務宗旨、價值觀和操守。

簡報十一

講者：舊區租客大聯盟 — 馮志明先生

題目：沒有提供

講者稱，由於社工隊受聘於市建局，令人懷疑他們是否真心幫助重建區的居民，所以他不敢向其尋求協助。他表示市建局手執一百億元公帑進行重建，卻令市民沒有安樂日子，甚至被逼遷。

簡報十二

講者：H15 關注組 — 陳惠興先生

題目：沒有提供

講者指社工隊問題的源頭是他們受薪於市建局，受到壓力和制肘，令其無法克盡本份。現在社工隊給人的感覺是只替市建局把居民搬遷，至於較實際而跟市建局意願不同的要求，社工隊不怎樣積極協助。社工隊往往在兩年合約期內，只依循相關條例去做，對社會並非好事。

另外，社會影響評估的流程有問題，不知服務對象是誰，而評估報告並不清晰。即使評估完成，結果還是建豪宅，連中產人士也負擔不來。

H15 關注組的共識是社工隊應獨立於市建局以外，市建局只負責出資，不能過問社工隊的行動。他們認為公眾監察是必須的，故該組織將會在 10 月 24 日向公眾發表所做的民間綠皮書。現在正值《市區重建策略》檢討，應對市建局、社會影響評估及其他環節進行監察，以免市民利益受損。

簡報十三

講者：立法會議員 — 陳淑莊女士

題目：沒有提供

講者首先聲明自己是市建局董事局成員，有收取市建局的董事津貼，但她仍然是市民的代表。她認為問題癥結在於市建局怎樣看其角色 — 如果它想改變、優化社區，它的角色就是長期性的，會研究社區特色、保育、規劃需要等；如果它自覺是發展商，那它賺了錢便會走。她指現時的情況已有所改善，例如觀塘社工隊

提早兩個月入區接觸居民。作為優化社區的角色，她希望其資源惠及周邊社區的人士。現在人口凍結調查和社會影響評估由市建局一併做，令社工隊好像在服務市建局而非真正協助社區。她指立法會曾經討論怎樣避免社工隊角色衝突，就是市建局研究注資作為基金，以資助社工隊，甚至做長遠的社區評估、調查。

她贊同社工隊應該獨立，建議提早成立隊伍、做社區研究、了解整個社區，因為重建長遠改變社區和人民的生活，對老街坊的影響尤其深遠，應該盡早疏導可能引致的衝突。

簡報十四

講者：市區重建局執行董事 — 譚小瑩女士

題目：社會影響評估

講者簡介社會影響評估的現行政策。根據《市區重建策略》，社會影響評估分兩階段，即政府刊憲前及刊憲後。第一階段譯作「非公開」社會影響評估，但其用意並非不向公眾公開，只是由英文‘non-obtrusive’翻譯過來，可能較惹人誤會。

第一階段在人口凍結調查前進行，依據政府人口普查結果、實地觀察等間接資料，初步評估該區人口及經濟特點、營商活動、居住環境、擠迫程度、歷史文化、地方特色、社區設施、項目的潛在影響、舒緩措施等。第二階段是依據凍結人口調查時，直接從受影響居民和商戶取得的資料，包括人口特點、安置需要、住屋意願、就業狀況、工作地點、社區網絡、教育需要、項目的潛在影響與舒緩措施，還有長者、弱能人士、單親家庭的特殊需要等。其實內容涵蓋面都相當濶。

市建局會把第一及第二階段的社會影響評估提交城規會和發展局局長考慮，並供公眾審閱和提出意見。市建局亦會透過其他多項影響評估，研究項目較大範圍的交通、環境、景觀、空氣流通、文物影響等。舒緩措施方面，除現金賠償外，更有措施協助商戶將來營商、安置合資格住宅租客及向業主提供住宅單位認購意向安排，亦有社區服務隊跟進個案及追蹤研究。而市建局與社工隊是伙伴的關係。

簡報十五

講者：市區重建局 — 唐溢雯女士

題目：社區服務隊

講者指《市建重建策略》清楚訂明，市建局須在重建目標區成立社工隊，負責為受影響的居民提供協助及輔導服務。社工隊是受委託的社福機構，運作獨立。社工隊的主要服務範圍是區內居民、受影響業主、租客和商戶等，她重申其服務對象並非市建局。

至於居民會留在原區或搬往其他地區，社工隊均會協助他們維持或重建社區網絡。即使居民遷往其他地區，社工隊仍會提供跟進工作，包括了解居民是否適應新環境、協助他們在新社區得到支援或社會福利服務。另外，因業主及租戶在宣佈項目或開始收購時往往有很多困擾和擔心，社工隊會協助居民與市建局商討收購補償、安置等問題，透過社工隊向他們解釋及協調，市建局和居民才可建立互信。

由 2002 年起，社工隊已處理超過 1,400 個個案，另有三百多個正在處理中。她以一些案例說明社工隊盡心盡力幫助居民，改善其生活。

小組討論摘要

1. 社會影響評估的現況、問題及改善方法

部份與會者指重建區居民一般的看法是重建項目對整個社區及當區人士有著長遠影響，但現在的社會影響評估有不足之處：(一)評估達不到「預測」問題的目的，好像有街坊提到 H19 重建區被很多發展商「落釘」，不明白為甚麼評估時預測不到這行為對重建進度的影響；(二)評估未有涵蓋「樓換樓」、「舖換舖」的需要，而這都是很多街坊的心願；(三)評估過程互動元素不多，例如以往政府定期與重建區居民舉行的交流會已不復存在；(四)評估並未提及業主被剝奪私有產權和破壞社區網絡等的感受，不夠全面。

有組別提出社會影響評估應涵蓋更大範疇，包括個人、家庭、生活方式、經濟、環境、社區網絡和補償及安置意願等。

有指若在不同社區、長期進行社會影響評估，就不存在透露風聲而引致「落釘」情況出現。社會影響評估不一定只為重建項目而做，因為它能協助政府更了解社區，亦更了解政策對社區的影響，所以對其他政策亦有幫助。長遠而言應該立法，強制任何重建項目啟動前必須進行及通過社會影響評估。

此外，社會影響評估應延伸至鄰近和周邊社區，而非只集中在重建範圍。

有參加者認為現行社會影響評估方法不夠完善，例如問卷所用字眼或有誤導成份、多項選擇題的模式不能涵蓋所有意見、部份議題(例如社區網絡)難以通過問卷形式理解等。建議以聚焦小組、小組討論以關係網絡分析(mapping)等形式，勾畫當區人士的生活狀況、鄰里關係等。評估報告的結尾應加有詳細的「建議」部份。

2. 追蹤研究

有組別覺得追蹤調查很重要，有助了解重建或更新對受影響人士生活有否改善，或有多少居民能回遷。雖然市建局現在也有進行追蹤研究，但卻有選擇性，只調查生活環境得到改善的受影響居民；對於受嚴重影響的人士，便托詞找不到資料或受保密協議限制。所以，須設立獨立和全面的追蹤研究，可考慮由不同機構、專家、學者或大專院校等負責。有與會者提議透過獎勵鼓勵遷走了的居民參與追蹤研究。^{註3}

^{註3} 就居民對追蹤研究的意見，市建局譚小螢女士回應：所謂「追蹤研究」，其實並非什麼跟蹤行動。市建局已經就海壇街項目和官塘項目開展研究。為了中立的原故，市建局選擇了香港大學和中文大學進行研究，而為了尊重居民的意願，亦發信給所有居民，徵求他們是否同意參與是項研究。海壇街項目有較多租客的正面回應，但自住業主的回應卻不理想。而官塘項目的問題也不少，因為不少居民已經搬離，但市建局仍會盡力進行該項研究。

3. 市區更新中社工隊的角色衝突

有指現在的問題癥結是社工隊欠缺獨立性，而大部份與會者都認為社工隊須獨立，他們應以社區為本，真心為重建區街坊服務。

有組員提出公屋個案，公屋重建社工隊的管理、撥款、執行機構各不相同，社工才可真正幫助居民，為他們的福祉發聲或抗爭。有建議指可由市建局以外的第三方機構撥款、個案由社工隊親自界定，或由香港社會服務聯會以招標形式招聘。不過，有指社會影響評估由社工隊負責未必是正確做法。

部份與會人士覺得社會影響評估完成後，並沒有影響力，即使評估發現很大問題，項目仍會照樣進行，社工隊只能做補救及疏導居民情緒的工作。亦有表示現時的社工跟進工作未能跳出政策框架以外，譬如當評估到有「樓換樓」需要，社工的跟進工作也做不了甚麼。

有組別覺得，社工隊畏首畏尾，而資源有限也窒礙其工作，令市民缺乏信心。而一些與會人士則覺得，社工隊由市建局出資，所以應由「社區服務隊」易名為「市建局客戶服務隊」或「協調隊」。

4. 社區服務隊在「以地區為本」規劃下的角色

不少組別覺得應加強社區參與、做到由下而上，社區參與模式應是常設的，以不斷了解社區及完善規劃發展，避免資助期短、欠延續性等問題。可透過設立社區參與規劃中心，利用該區原有的社工隊，預先組織居民參與，就 4Rs 策略發表意見。另有組別提出類似建議，就是成立社區發展中心，提供平台讓街坊發表對社區發展的期望。當該區需重建時，便可立即向街坊提供幫助。社工應善用專業知識及技巧以集合不同資源，例如專業人士、市建局等的資源，幫助街坊掌握規劃資料及表達意見，更能參與規劃，亦可減少不滿情緒。

部份與會者表示可向外地借鑒，由政府委派專業人士聯同社工，走進社區，提供規劃協助。如此可給予社區主導權，由下而上參與規劃。

5. 其他

- 個別參加者認為社會影響評估報告應公開和讓公眾易於獲取，可將之上載到網頁，方便公眾查閱。
- 建議從出售重建後樓宇的收益中撥出一定百分比的款項以獎勵受影響搬遷的重建區居民，以減低居民和業主的怨憤。
- 有與會者指市建局要明其角色應「以人為本」、「以社區為本」等，但市建局把它扭曲了，變成「以錢為本」，卻又不受法律或制度約束；所以市建局應受監管。
- 市建局的角色應是推動業主、街坊自發重建，過程中可透過社工協助。
- 政府強行重建，是強搶、賺錢行為，把原居民逼走，十分不公平。

- 有參加者覺得是次小組討論時間太短，亦有指市建局無需介紹其項目內社工隊的個案。
- 重建應以改善社區、可持續發展為目標，社工隊也應以此為目標。

世聯顧問
2009 年 10 月

-完-