

# 《市区重建策略》检讨 公众参与阶段 专题讨论六：公众参与

日期：2009年8月15日(星期六)  
时间：下午2:30至5:00  
地点：香港北角百福道21号，香港青年协会大厦1001-1002室  
出席人数：60人(包括《市区重建策略》检讨督导委员会委员2人，发展局、市区重建局、香港中文大学香港亚太研究所代表及香港大学学生共10人以观察员<sup>註1</sup>身份出席，及来自香港规划师学会共6位的小组主持人)

## 公众简报摘要

### 简报一

讲者：《市区重建策略》检讨督导委员会(督导委员会)委员 — 关则辉先生  
题目：公众参与多面体

讲者认同公众对是次检讨的诉求 — 提高市区更新项目的透明度、发放和分享资讯及加强公众参与。这些都符合香港社会的民主及问责精神，有利于增加项目的认受性。他建议就香港的社区重建必须找出可以落实的具体可行方案，不可议而不决。

讲者比较其他亚洲城市的经验，指在东京私人重建物业需得到三分之二的业主同意，而上海更需75%<sup>註2</sup>。不过，整个重建计划用上的时间亦因而延长，像六本木的市区更新项目共花了17年，而赤羽站西口项目甚至用上40年时间。时间越长，变数越多，风险则越大；这些都是公众必须考虑的。此外，公众讨论亦要考虑如何增加参与度但又不会鼓励投机。

### 简报二

讲者：H19 业主及租客权益关注组 — 谈基廸先生  
题目：业主参与，理所当然

讲者认为业主参与是理所当然的，在以前的市区重建中，可能会说由于业主在重建后会搬离而不需要参与，这说法现在并不恰当。业主参与或公众谘询，最重要

<sup>註1</sup> 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。香港中文大學香港亞太研究所負責分析《市區重建策略》檢討中收集的有效意見，其代表出席是為方便分析工作。而香港大學學生則出席觀摩學習。他們的意見或言論並不會被納入為有效意見。

<sup>註2</sup> 此規定正在試行階段，現時上海的法定最低要求為三分之二。

的是高透明度。

讲者又指市区重建项目，先由中央收购、再投标出售，在本质和财务上也是投机活动，只是政府或市区重建局(市建局)想排除其他投资者或投机者；但香港基本法并没有为「投资者」、「投机者」下定义。讲者认为市建局的思维守旧，不大愿意跟受影响人士沟通，也适应不到新的挑战，建议在思维甚至企业文化上作修改。

### 简报三

讲者：中西区关注组 — 罗雅宁女士

题目：公众参与

讲者认为市区重建影响着我们的居住环境，所以一个社区的每一名成员都是持份者。讲者指在 2007 年参加了 H19 史丹顿街、永利街重建项目的社区参与工作坊，观察到只有极少数该区周边的居民出席，认为一个重建项目影响最大的正是周边的人与环境，但讲者指他们却未被邀请参与。工作坊中，市建局提出四个方案，虽表示不是四选一，但最后也选了其中之一；四个方案都是高密度的，市建局解释政府已批准此密度。结果一个经过公众谘询的项目，最后受到逾千人去信城规会反对，因为大家都觉得它破坏了环境。

讲者又指曾参与 H18 卑利街/嘉咸街项目 2008 年的公众座谈会，很多与会者反对重建模式及规模，亦对一些重要规划问题提出质疑，但市建局称已决定了，不可修改，要讨论的是如何彰显社区及市集特色。反对该项目的还包括一些专业团体，例如规划师学会与建筑师学会，但市建局依然推行不合适的方案。市建局亦未能提供文物影响评估与社会影响评估。即使谘询区议会，讲者亦表示是将规划及收购作捆绑式的谘询；她指市建局希望赚钱又拥有极大权力，本质上有矛盾，亦阻碍市场运作、间接制造市区老化及分化居民。她表示公众应考虑是否需要由市建局负责市区更新，而市区更新亦非只有重建一种做法，应通过详细的市区及楼宇老化研究，由市场及业主主导决定哪区需要复修、重建，即人民规划，而市建局只担当辅助角色。另外，她质疑市建局发债超过 80 亿，会否窒碍将来市建局改组以至废除市建局，而假设市建局继续存在又是否预设的议题。

### 简报四

讲者：关注重建旧区(观塘)居民协会 — 袁润辉先生

题目：专业人士说三道四

讲者指督导委员会委员李颂熹在 8 月 1 日《市区重建策略》检讨专题讨论时表

示用金钱补偿最简单，足以让观塘区业主购买一个自住加一个出租单位<sup>註3</sup>；但实际上没有可能。

他指现行的收购模式存在不少问题，例如按规定每名业主最多可获三个单位的全数自置居所津贴，但又指出基于一般情况下，业主理应与配偶、子女等同住；他不了解业主如何能取得三个单位的自置居所津贴。

讲者又认为市建局在「制造」旧楼，例如观塘重建已计划了二十年，而楼宇也变得残旧，然后市建局便借口说因楼宇残旧，所以补偿不多。他无法明白估价报告是如何计算出来的。

### 简报五

讲者：中西区区议会 — 郑丽琼议员

题目：对重建区周边的影响

讲者以数个案例说明市区重建对周边的影响，并指在重建前社区人士往往不清楚重建规模及影响的深远：H1 及 H2 项目，即现在的中环中心和新纪元广场，重建后虽然对游客来说是地标<sup>註4</sup>，但是光污染严重；帝后华庭项目，熟食中心的抽风系统影响旁边的中草药园；H18、H19 及 H20 项目，即嘉咸街、史丹顿街及第一、第二街等，现在建了屏风楼。重建项目的影响总是由周边的居民承受，他们亦没有反对的余地。即使区议员也要被迫接纳规划，而社区人士往往花不少资源，才可争取到少许权益。

她认为香港有很多有心人关心市区重建。而政府把最好的土地「割让」给市建局，还给受影响人士的却是完全用不着的地方。

### 简报六

讲者：明爱徐诚斌学院 — 赖建国先生

题目：促进公众参与 — 市区更新的基石

讲者介绍在外国早于 1969 年已有人提出公众参与的整个架构。他表示公众参与可按程度分为多种模式：从无参与状态，类似中国大陆的情况；到象征式参与，这是香港政府较常见的做法，就像是次《市区重建策略》检讨的公众谘询；继而到真正的民众参与，即行使民权甚至有伙伴式合作，共同规划；到最高层次的公众参与，即人民规划，由人民完全掌握整个政策。

---

<sup>註3</sup> 李頌熹先生就這點澄清他的原意是指用金錢補償最簡單，因為補償額「足以讓觀塘區業主購買兩個較舊的單位，一個自住，一個出租」。

<sup>註4</sup> 中環中心及新紀元廣場的正確項目編號為 H6 和 H3。

讲者解释公众参与对市区重建的重要性：第一，市区重建很多时是非市民自愿的，它干扰生活，影响深、广而长远，涉及不同范畴，包括政府、非政府、民间、社区组织等；第二，市区更新的过程充满不确定性，消息混乱；第三，市区更新的结果改变受影响人士的生活模式及社区环境。

他指出时市区重建中有公众参与的元素，包括社会影响评估、分区谘询委员会、立法会发展事务委员会，及是次《市区重建策略》检讨，但他表示市建局负责的社会影响评估参与性低、透明度低，分区谘询委员会欠代表性，社工队的资源及独立性不足，立法会发展事务委员会又没有专责委员会负责，公众参与只停留在谘询层面。他建议未来方向是由下而上，从地区居民需要出发；提供多种参与途径，包括地区谘询、社会影响评估、有关部门与居民定期会面；为受影响人士提供资源，包括社工、规划、测量、法律、建筑等专业支援与独立财政资助，及成立社区参与规划中心。

#### 简报七

讲者：观塘市中心区重建业主立案法团大联盟 — 刘伟忠先生

题目：公众参与

讲者表示最初市建局与政府就地积比率问题争持不下，以可能亏本为由，不想重建观塘区；该区受影响人士遂积极参与，希望加快落实重建。后来市建局提供数个方案，更说明某些方案会亏本，要求街坊选择。政府施加压力，将地积比率由**12**倍降至**9.5**倍及调低楼宇高度。至于有关补偿、楼宇测计估价等，市建局则拒绝让公众参与。

他认为观塘区项目是真正由下而上的公众参与，因不少街坊及业主立案法团每月举行会议，分享资讯，做得比市建局还要多。透过社区人士努力参与，市建局接受了观塘区一次过重建，九个月内成功收购超过八成业权。但可惜的是市建局没有再去研究这个问题、总结经验。

#### 简报八

讲者：创建香港 — 司马文先生

题目：持份者与矛盾

讲者表示物业价值因成为市建局的项目而提升：业主不再诚实，因为他们都想自己的物业成为市建局项目而取得赔偿，而当区区议员也不会诚实，因为他们想得到获赔偿人士的选票。所以当宣布市建局项目时，带来的问题不是投机，而是偏见。

讲者建议将谘询改变方向，涵盖地区性规划，包括研究区内欠佳的地方、低使用率的土地、哪些是残破楼宇、应否成为市建局项目及可否由私人市场负责重建。假如市建局只被视为重建的最后方法，那偏见便不存在。只要没有偏见、保持高透明度、明确申报利益，就能平衡社会利益。那样，社会便会变得合理。

对于破旧失修的楼宇，大多数业主应有权决定是否清拆；至于不太破旧的楼宇，个别住户应有权选择继续居住。而当偏见消失、目标诚实，重建过程就会更好，绝不会把改善城市的过程拖慢。但如果市建局提供赔偿，便会「收买」市场，讨论就会变得不诚实及有偏见。

《市区重建局条例》意味着只要业主等到物业破旧至无法维修的地步，市建局便会提出收购，所以很多人都不愿意维修自己的物业。当局应惩罚那些任由物业破旧失修的人，发放全港破旧失修的大厦名单，以起阻吓作用。没有能力负担维修费用的人应获福利援助。

#### 简报九

讲者：H15 关注组 — 叶美容女士、伍锦超先生

题目：业权参与

讲者邀请与会者、市建局及世联顾问代表出席旧区重建业主联会在 9 月 12 日中午于裕民坊公园举行的公众论坛，就公私营参与重建的方向讨论。

讲者指公众参与对重建最重要。香港的重建像倒退回十七、八世纪，财阀抢夺土地，导致贫富悬殊问题越趋严重。讲者希望市建局有改善，不可闭门造车；否则举办多少谘询会、进行顾问研究、检讨都没用。最后，市民只可迁离香港。

讲者认为重建要尊重当区居民的意愿，给予参与权，做到由下而上的整区规划，保持公开透明。他们支持在同一地段内「楼换楼」，并指出不会存在「落钉」问题。

#### 简报十

讲者：社区文化关注 — 岑学敏先生

题目：完整的公众参与示范 — 台湾的社区总体营造

讲者指愈把执行和决策权力下放，民众参与度愈高。公众参与有五个层次，最低层次是提供资讯，其次是公众谘询、共同决策、共同行动，而最高层次是支持自

主社区提案，由民间主动规划、政府协助共同执行。目前香港甚至连提供资讯也未能做到，更遑论权力下放，而世界各地却正推行完整的公众参与。

台湾的社区总体营造是很高层次的整体参与。早在 1960 年代进行社区发展，提供公共设施。1980 年代，台湾出现不同社区运动，营造了社区感和认同感，而不少地方则成立文史工作室。至 1993 年，台湾政府为了回应社区运动中对民主化、本土化等诉求，提出社区总体营造概念并落实政策，包括提供资金支援社区组织的社区营造。2000 年后，更加强社区总体营造下的共同体意识、自发参与、由下而上和总体关怀四方面。政府亦设立如社区规划师制度让专业人士提供协助。

讲者建议香港政府应投放更多资源奖励民间自发的社区凝聚，使社会发展更符合社区需要，有助社会的民主化。香港可考虑设立社会建筑师或社会规划师平台，让社区居民较易找到专业协助。政府亦应调拨资源让民间及专业团体开办社区规划相关课程，协助社区参与都市更新。

## 简报十一

讲者：观塘市中心区业主立案法团大联盟 — 王一民女士

题目：「楼换楼、铺换铺」最实际及以人为本

讲者质疑市建局进行收购的合理、公平性，及是否做到「以人为本」；认为市建局声称不可滥用公帑等都是借口。市建局财政状况不公开透明，不如从前的土发公司。

她指观塘项目是由下而上的公众参与，但市建局出价后，公众却难于参与或与市建局接触。谘询平台作用不大，例如观塘分区谘询委员会已没有业主代表。她认为真正的业权参与是大众诉求。现时市建局就补偿的测计估价过低，又克扣自置居所津贴，做法不合理，她要求给予受影响人士公平待遇。

## 小组讨论摘要

### 1. 公众参与的形式

有指现时市建局往往没给重建区业主和居民心理准备便突然宣布收购重建，造成很多冲突及问题。一些组别认为应由下而上谘询重建区内及附近街坊的意见，包括规划设计和楼宇密度，建立表达意见的渠道，让他们享有制订重建方案的权利。亦有组别认为必须有九成业主同意才可考虑进行重建。

有与会者表示公众参与必须「以人为本」，当局应研究如何落实执行，并必须确保社区能获得足够资源及专业支持以方便进行公众谘询，包括筹集资金及有关规划方面的协助。

另有一些组别建议在地区设立意见收集中心或地区办事处，配备当区的规划模型，提供区域性资讯，让公众人士和当区居民可了解未来规划，以便参与讨论；亦可提供网上讨论平台以增加透明度。

此外，有建议成立屋宇审查小组以监察各区楼宇状况，并确定是否应进行保育、复修或重建。该组织的目标应是为大众市民谋福利、建立优美的居住环境，成员必须独立而有公信力，包括居民、专业人士、有关政府部门代表、甚至表现良好的业主立案法团，可由选举产生。

有指现时市建局缺乏监管机制，建议应让居民代表加入其董事局，增加代表性，亦有建议成立民间谘询机构进行有效谘询，另有建议「分区谘询委员会」应由业主选出或罢免。

部份与会人士不认同让公众参与会减慢市区更新的速度。

## 2. 「以地区为本」的规划

部份人士建议公众参与应分为两个层次 — 地区规划及对市建局项目的公众参与，认为只要前者处理得宜，市建局推行其项目便较容易。

各区有不同环境，而只有当区居民才清楚自己的需要，故必须加以尊重。有建议社区人士须找出本区属于差劣的土地用途，例如破旧的楼宇、残旧的工业大厦、缺少公共空间和丑陋的海旁等。亦有建议市建局可以发布全港破旧楼宇的名单并解释它们残破的原因。另有部份与会人士建议当局逐家逐户进行探访，了解业主和当区居民的需要及意愿并加以落实执行。

## 3. 市建局在重建上的角色

有部份参加者质疑市建局的角色，认为市建局表面上是协助进行市区更新，但却只投资于有利可图的地皮，有成为最大投机者之嫌。

个别与会者指市区更新本应是对社会有益的事，但市建局却与地产发展商勾结，谋取地皮。此外，市建局既然发债就必须赚钱，这跟其重建的角色互相抵触。市建局不应采用推土机式重建，亦应协助业主进行楼宇维修、复修或保育。

有与会者建议要解决各个社区的不同问题，政府可通过不同方法刺激市场，例如通过分区规划大纲图、建设铁路、按揭政策、征收土地税等；市建局应

在私人市场、社区及业主没能力进行重建时才介入，担当促进者的角色，而重建所得利润应归业主所有。

#### 4. 公众参与和投机之间的平衡

有与会者表示，每个重建区难以避免存在所谓「钉王」(即投机者)。市建局可以根据楼契，若业主在冻结审查前七年并无进行楼宇买卖便不须被审查；好处是成本效益高。这样便可尽早公布重建项目，尽早让公众参与。

一些与会者指出只要透明度高，所有人得到相同资讯而权利均等，投机便不是问题，因公众都明白投机涉及风险。

有参加者指国内不少重建或社区建设项目以股份制进行，值得香港借鉴：业权持有人可得到股权，或发行债券，让当区业主、居民及公众参与重建。这样，自然会有更多人关心重建，参与人士可协助市建局解决问题，亦减轻市建局负责建设社区设施和赔偿等的压力。

#### 5. 赔偿与安置

有与会者表示由于市建局收购重建属于物业投资，而收购价往往低于市价，因此不可声称是以公帑作收购及补贴业主，其实业主的物业是多年辛劳的成果，所以理应对其作合理赔偿或提供「楼换楼」、「铺换铺」安置。一些参加者表示补偿额不足以让受影响居民购买面积相若的单位，也未能提供原区安置选择。

有建议受重建影响的自雇人士需有渠道反映其困难；市建局不应以空置单位等为由克扣补偿。有人促请市建局不要利用手段影响专业人士进行楼宇价值评估，亦有指负责评估楼宇价值以制订补偿额的测量师由市建局聘用，会有利益冲突。有与会者表示以前土发公司会安置受重建影响的租户，以市建局现时的财力，应尽责地为租户提供安置，以免他们无家可归。

#### 6. 其他

- 社工队的资源由市建局负责，所以未能真正做到与受影响业主及居民沟通的桥梁。
- 《市区重建策略》检讨的议题必须中立，不可有预设立场<sup>註5</sup>。
- 有与会者要求顾问公司在《市区重建策略》检讨公众参与活动完结后公开曾出席参与活动的立法会议员、区议员和市建局董事局成员名单。
- 谘询活动经常是「有问无答」欠缺交流，或会影响公众参加的意欲。

---

<sup>註5</sup> 主持人麥黃小珍澄清《市區重建策略》檢討中的議題都是由是次檢討的第一階段 — 「構想」 — 的公眾討論歸納出來的。

世联顾问  
2009 年 9 月

-完-