

《市区重建策略》检讨 公众参与阶段 专题讨论七：社会影响评估及社区服务队

日期：2009年9月26日(星期六)
时间：下午2:30至5:00
地点：香港湾仔骆克道3号，香港小童群益会502室演讲厅
出席人数：91人(包括发展局及市区重建局(市建局)代表共10人以观察员^{注1}身份出席，及来自社会福利界共6位的小组主持人)

公众简报摘要

简报一

讲者：社会影响研究小组 — 王小姐
题目：社会影响评估(SIA)的6大原则

讲者引述美国学术论文提出的社会影响评估六个原则：(一)深入了解受影响地区的背景，包括透过公众参与识别受影响人士，并收集该区的基本资料、历史背景等；(二)关注社会民生因素，包括公众的提问、社区文化、重建造成的影响、区内弱势团体的意见、通过专家辨识问题；(三)鉴别研究和分析方法，因为前者直接影响研究结果，亦要保持透明度以增加说服力；(四)搜集资料要定量和定质，确保资料完整性；(五)对负面影响提出纾缓方法，并设评估和监察机制；(六)透过社会影响评估保障所有人不受损失，并提供框架予决策者决定政策，故必须在公布计划前进行。

简报二

讲者：王浩贤先生
题目：理想的社会影响评估方法

讲者称，社会影响评估是市建局根据《市区重建策略》进行的法定程序，目的是全面评估项目所引起的社会影响，以及受影响居民的社区连系和安置需要，共分为两个阶段。第一个是非公开的^{注2}、于项目刊宪前进行，涵盖项目范围的人口及经济特点、居住环境、社区设施、历史文化、对潜在影响以及纾缓措施的初步评估等。讲者就这部份提出质疑：为何进行非公开的社会影响评估、进行方式、分析方法、由谁评核和研究报告的内容；讲者亦指由于此评估是非公开的，公众无从得知利弊和应否支持有关项目。

^{注1} 观察员为发展局及市建局代表，他们出席聆听意见，并对某些事实及资料作出澄清或补充。他们的意见或言论并不会被纳入为有效意见。

^{注2} 在政府刊宪前进行的「非公开」或第一阶段社会影响评估是指该评估是在项目尚未公布时，以该项目及外围社区的社会经济和地区特色资料作分析，因此不会公开地进行评估工作，但当项目公开刊宪后，随即进行详细或第二阶段的社会影响评估。这「非公开」的第一阶段及详细的第二阶段社会影响评估亦会连同城规会申请文件一并递交，让公众人士审阅和提出意见。

讲者续指项目刊宪后，即进行第二个公开性的评估，详细针对当区受重建影响的居民，包括人口特征、安置需要、住屋意愿、弱势人士的特殊需要、社区网络等。他以顺宁道的评估报告阐述当中存在的问题，包括：评估方法有问题、缺乏文献支持、资源来源不详、问卷过份简化导致研究不深入、缺乏对周边社区影响评估等。至于纾缓措施，是基于现行政策制定的，讲者认为并没新意或诚意。

简报三

讲者：观塘市中心区业主立案法团大联盟 — 王一民女士

题目：委任社工队的机制要彻底改革

讲者指社区服务队(社工队)的服务对象应为重建区的居民，作为他们与市建局沟通的桥梁，专责反映重建引起的种种社会、家庭和赔偿等问题。但是，她表示社工队的真正老板却是市建局，造成行政及财政压力。行政压力方面，市建局一直控制着由甄选、聘请以至续聘社工队的过程，导致社工队难以尽力提供服务。她以观塘区社工队为例，表明其反客为主、把市建局视为服务对象。由于社工队全由市建局出资，所以与居民关系疏离，亦未能坚持其价值观和信念、为居民争取保障。故她建议社工队应由独立机构统筹，加强公众及重建区居民的信任。

此外，她称观塘分区咨询委员会是非法组织，因没有业主参与，即使向社工队投诉亦于事无补，因为该分区咨询委员会主席本身也是社工。

简报四

讲者：香港大学社会工作及社会行政学系 — 徐永德博士

题目：社会影响评估

讲者表示政府在 2000 年颁布《市区重建局条例》时引入社会影响评估，而美国也是到上世纪九十年代才把社会影响评估确认成为一个有系统化的研究方法，目的是预测、防止、减小问题并作出补救。但他指出，社区影响评估并未必能令所有人都不受影响。而本港亦需时来改进社会影响评估。

社会影响评估十分复杂，涵盖物质及非物质性的因素。前者包括赔偿额、因重建导致商铺迁出或结业及令员工失业等。这些财政损失或涉及整个社区、甚至社会，例如朗豪坊重建计划，究竟是否有利整体经济发展或就业机会呢？非物质性的因素却包括集体回忆、社区网络及保育等较复杂的课题。

社会影响评估应包含甚么人、范围是否要扩大，例如当区附近受影响居民、涉及的非物质性因素，均有待研究。假如范围扩大，时间和成本便相对增多。时间性方面，讲者认为如果评估过早进行的话，可能引发投机或「落钉」情况，所以须平衡评估的公开程度。他亦提出公众须考虑应否由独立机构执行、或由市建局负责，抑或其它形式进行相关评估。他认为任何事情都有利有弊，问题是怎样取得平衡，希望集思广益，改善社会影响评估。

简报五

讲者：关注旧区住屋权益社工联席 — 伍斯安先生

题目：社区服务队 / 服务模式

讲者指出，社工队的职责是协助重建区居民顺利迁出。可是，问题在于重建项目已经公布，社工队所能做的有限，较难得到街坊的信任。他表示，理想的社区服务模式应与市区更新理念一致，就是改善生活质素，以协助和推动居民参与市区更新及社区规划、尊重不同持份者的选择权为原则，务求提供足够资源、切合社区需要。

社工队的服务对象包括受重建影响的住户和商户、重建区附近的居民、社区持份者以及关心社区建设规划的人士。社工队介入整个地区，透过与持份者接触，消除分歧和协调各方利益，协助当区人士参与并制订当区的更新方式。当要进行市区更新计划时，社工队会提供情绪支持，协调法律、楼宇估值和建筑设计等专业协助。

他认为市建局应辅助及促成民间主导的市区更新项目，提供资源让住户及商户参与，并协调地区性的 4Rs 工作。另外，他促请当局批准社工队及早介入社区，改善相关政策，最终达致生活质素的改善。

简报六

讲者：明爱徐诚斌学院 — 赖建国先生

题目：社会工作于市区更新的角色及功能

讲者提出市建局及香港房屋协会聘用的社工队所面对的困难，包括缺乏独立性、角色混淆和资源不足，导致难以与居民或商户建立信任、定位不清、经验未能传承。

他引述社会工作者注册局《注册社会工作者守则》，说明社工有责任维护人权及促进社会公义、为市民谋取最大福祉、首要责任是对服务对象负责、让其了解本身的权利及承担。社工的专长是建立关系、集结社区资源、连系不同群体、倡议政策改善，故应加以善用，以鼓励公众参与制订和改善社会政策及制度；当问题出现时，他们有责任反映事实和倡导政策修订。

至于社工在市区更新上的角色，他忆述前社会福利署署长余志稳曾说，社工必定站于街坊那边，提供帮助。

他期望社工队可真正独立、及早介入重建项目、获得足够资源、鼓励居民参与、促进政策改善、实行专业合作。他鼓励街坊监察社工队的运作，提出诉求并参与讨论。

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：重建对家庭的影响

讲者讲述了数个亲身目睹的故事，藉此说明重建挑起很多家庭矛盾、揭开不少家

庭的疮疤，是社会影响评估、甚至社工亦解决不到的。他促请市建局认真体会这些问题，避免以苛刻条款令街坊更难受，更不要把补偿说成社会福利，因为如果是社会福利，市民还可选择不接受，但重建却是逼迁，市民无可选择。

简报八

讲者：香港社会服务联会市区重建策略检讨工作小组 — 邓仲华先生

题目：社会影响评估及社区服务队

讲者描述重建区街坊的苦况：(一)他们大多为弱势社群，经济能力及支持网络较弱，所承受的压力比普通的搬迁沉重；(二)补偿解决不了所有问题、形式选择不多、居民和业主未能掌握第一手信息，需要社工队协助；(三)赔偿政策未能全面保障弱势社群及租客的利益，因租住权管制撤销后，重建往往令租客要承受昂贵租金或被逼迁。

至于社工队面对的限制也不少：(一)社工队由市建局聘请，影响与居民的关系及居民的求助意欲，阻碍服务进度及成效；(二)由于缺乏信任，社工须花更多资源部署和提供服务，影响工作效率；(三)社工队到重建时才入区，以致他们只能处理补救性工作；(四)社工队合约为期两年，队员工作不稳定，亦难于累积经验。

简报九

讲者：香港社会服务联会市区重建策略检讨工作小组 — 梁倩仪女士

题目：社会影响评估及社区服务队

讲者阐述香港社会服务联会辖下不同社工组织所成立的工作小组就社工队角色的讨论结果。他们建议实行以下原则：(一)须保持独立、脱离市建局的拨款及监察，建议发展局成立基金专责拨款及监察；(二)建议以区议会选区划分服务地区，在人口较稠密的旧区设立社工队，以高楼龄楼宇为目标，协助居民面对市区更新带来的影响；(三)让社工队更早入区开展服务，方便与街坊建立更好关系。

以往社工队的对象多为重建区街坊，但如果进行社区更新，服务模式将不同，建议成立「市区更新服务队」提供服务、提高居民参与度。在社区规划和建设方面，社工应担当监察、协助及联系的角色。对于重建项目，社工的任务是协助居民寻求专业支持和掌握信息、协助居民保持沟通、维护居民的合理权益、协助减少项目造成的影响等。复修方面，社工可向街坊及业主立案法团提供专业支持和信息。此外，活化及保育是近年公众较关注的课题，其影响可普及至每位街坊甚至整个社区，因此社工队可提供协助，促进街坊参与。

小组期望的理想服务模式是由居民参与推动整个社区更新过程，包括逐户探访、及早与街坊建立关系、推动社会影响评估研究、协助社会关注受影响街坊的需要和意见等。

简报十

讲者：基督教家庭服务中心观塘市区重建社区服务队 — 吴先生 (Mike Ng)

题目：没有提供

讲者指出，社工队的核心离不开拨款制度和信任问题。社工队和服务使用者(即

街坊)建立互信关系是最为重要的，但在现行拨款制度下则较难实现，难免影响工作进度以及街坊的求助意欲。例如，该中心社工队的办公室毗邻市建局办公室，令人怀疑社工队是官员或「间谍」。

另一方面，该中心社工队 1997 年开始做地区工作，已建立广阔的人脉网络。但当时市建局社工队在 2007 年成立后，有些街坊开始产生不信任，怀疑他们倒戈相向，归入市建局。

他表示，问题根源来自出资，因市建局是社工队的资助者，形成「双重效忠」的形象，一方面听命于市建局，但实际上又服务街坊。他澄清，社工队的目标是协助有需要人士、处理社会问题，其服务对象是重建区的街坊，坚守服务宗旨、价值观和操守。

简报十一

讲者：旧区租客大联盟 — 冯志明先生

题目：没有提供

讲者称，由于社工队受聘于市建局，令人怀疑他们是否真心帮助重建区的居民，所以他不敢向其寻求协助。他表示市建局手执一百亿元公帑进行重建，却令市民没有安乐日子，甚至被逼迁。

简报十二

讲者：H15 关注组 — 陈惠兴先生

题目：没有提供

讲者指社工队问题的源头是他们受薪于市建局，受到压力和制肘，令其无法克尽本份。现在社工队给人的感觉是只替市建局把居民搬迁，至于较实际而跟市建局意愿不同的要求，社工队不怎样积极协助。社工队往往在两年合约期内，只依循相关条例去做，对社会并非好事。

另外，社会影响评估的流程有问题，不知服务对象是谁，而评估报告并不清晰。即使评估完成，结果还是建豪宅，连中产人士也负担不来。

H15 关注组的共识是社工队应独立于市建局以外，市建局只负责出资，不能过问社工队的行动。他们认为公众监察是必须的，故该组织将会在 10 月 24 日向公众发表所做的民间绿皮书。现在正值《市区重建策略》检讨，应对市建局、社会影响评估及其它环节进行监察，以免市民利益受损。

简报十三

讲者：立法会议员 — 陈淑庄女士

题目：没有提供

讲者首先声明自己是市建局董事局成员，有收取市建局的董事津贴，但她仍然是市民的代表。她认为问题症结在于市建局怎样看其角色 — 如果它想改变、优化社区，它的角色就是长期性的，会研究社区特色、保育、规划需要等；如果它自觉是发展商，那它赚了钱便会走。她指现时的情况已有所改善，例如观塘社工队

提早两个月入区接触居民。作为优化社区的角色，她希望其资源惠及周边社区的人士。现在人口冻结调查和社会影响评估由市建局一并做，令社工队好象在服务市建局而非真正协助社区。她指立法会曾经讨论怎样避免社工队角色冲突，就是市建局研究注资作为基金，以资助社工队，甚至做长远的社区评估、调查。

她赞同社工队应该独立，建议提早成立队伍、做社区研究、了解整个社区，因为重建长远改变社区和人民的的生活，对老街坊的影响尤其深远，应该尽早疏导可能引致的冲突。

简报十四

讲者：市区重建局执行董事 — 谭小莹女士

题目：社会影响评估

讲者简介社会影响评估的现行政策。根据《市区重建策略》，社会影响评估分两阶段，即政府刊宪前及刊宪后。第一阶段译作「非公开」社会影响评估，但其用意并非不向公众公开，只是由英文‘non-obtrusive’翻译过来，可能较惹人误会。

第一阶段在人口冻结调查前进行，依据政府人口普查结果、实地观察等间接资料，初步评估该区人口及经济特点、营商活动、居住环境、挤迫程度、历史文化、地方特色、社区设施、项目的潜在影响、舒缓措施等。第二阶段是依据冻结人口调查时，直接从受影响居民和商户取得的资料，包括人口特点、安置需要、住屋意愿、就业状况、工作地点、社区网络、教育需要、项目的潜在影响与舒缓措施，还有长者、弱能人士、单亲家庭的特殊需要等。其实内容涵盖面都相当阔。

市建局会把第一及第二阶段的社会影响评估提交城规会和发展局局长考虑，并供公众审阅和提出意见。市建局亦会透过其它多项影响评估，研究项目较大范围的交通、环境、景观、空气流通、文物影响等。舒缓措施方面，除现金赔偿外，更有措施协助商户将来营商、安置合资格住宅租客及向业主提供住宅单位认购意向安排，亦有社区服务队跟进个案及追踪研究。而市建局与社工队是伙伴的关系。

简报十五

讲者：市区重建局 — 唐溢雯女士

题目：社区服务队

讲者指《市建重建策略》清楚订明，市建局须在重建目标区成立社工队，负责为受影响的居民提供协助及辅导服务。社工队是受委托的社福机构，运作独立。社工队的主要服务范围是区内居民、受影响业主、租客和商户等，她重申其服务对象并非市建局。

至于居民会留在原区或搬往其它地区，社工队均会协助他们维持或重建社区网络。即使居民迁往其它地区，社工队仍会提供跟进工作，包括了解居民是否适应新环境、协助他们在新社区得到支持或社会福利服务。另外，因业主及租户在宣布项目或开始收购时往往有很多困扰和担心，社工队会协助居民与市建局商讨收购补偿、安置等问题，透过社工队向他们解释及协调，市建局和居民才可建立互信。

由 2002 年起，社工队已处理超过 1,400 个个案，另有三百多个正在处理中。她以一些案例说明社工队尽心尽力帮助居民，改善其生活。

小组讨论摘要

1. 社会影响评估的现况、问题及改善方法

部份与会者指重建区居民一般的看法是重建项目对整个社区及当区人士有着长远影响，但现在的社会影响评估有不足之处：(一)评估达不到「预测」问题的目的，好象有街坊提到 H19 重建区被很多发展商「落钉」，不明白为甚么评估时预测不到这行为对重建进度的影响；(二)评估未有涵盖「楼换楼」、「铺换铺」的需要，而这都是很多街坊的心愿；(三)评估过程互动元素不多，例如以往政府定期与重建区居民举行的交流会已不复存在；(四)评估并未提及业主被剥夺私有产权和破坏社区网络等的感受，不够全面。

有组别提出社会影响评估应涵盖更大范畴，包括个人、家庭、生活方式、经济、环境、社区网络和补偿及安置意愿等。

有指若在不同社区、长期进行社会影响评估，就不存在透露风声而引致「落钉」情况出现。社会影响评估不一定只为重建项目而做，因为它能协助政府更了解社区，亦更了解政策对社区的影响，所以对其他政策亦有帮助。长远而言应该立法，强制任何重建项目启动前必须进行及通过社会影响评估。

此外，社会影响评估应延伸至邻近和周边社区，而非只集中在重建范围。

有参加者认为现行社会影响评估方法不够完善，例如问卷所用字眼或有误导成份、多项选择题的模式不能涵盖所有意见、部份议题(例如社区网络)难以通过问卷形式理解等。建议以聚焦小组、小组讨论以关系网络分析(mapping)等形式，勾画当区人士的生活状况、邻里关系等。评估报告的结尾应加有详细的「建议」部份。

2. 追踪研究

有组别觉得追踪调查很重要，有助了解重建或更新对受影响人士生活有否改善，或有多少居民能回迁。虽然市建局现在也有进行追踪研究，但却有选择性，只调查生活环境得到改善的受影响居民；对于受严重影响的人士，便托词找不到资料或受保密协议限制。所以，须设立独立和全面的追踪研究，可考虑由不同机构、专家、学者或大专院校等负责。有与会者提议透过奖励鼓励迁走了的居民参与追踪研究。^{註3}

^{註3} 就居民对追踪研究的意见，市建局谭小莹女士响应：所谓「追踪研究」，其实并非什么跟踪行动。市建局已经就海坛街项目和官塘项目开展研究。为了中立的原故，市建局选择了香港大学和中文大学进行研究，而为了尊重居民的意愿，亦发信给所有居民，征求他们是否同意参与是项研究。海坛街项目有较多租客的正面响应，但自住业主的响应却不理想。而官塘项目的问题也不少，因为不少居民已经搬离，但市建局仍会尽力进行该项研究。

3. 市区更新中社工队的角色冲突

有指现在的问题症结是社工队欠缺独立性，而大部份与会者都认为社工队须独立，他们应以社区为本，真心为重建区街坊服务。

有组员提出公屋个案，公屋重建社工队的管理、拨款、执行机构各不相同，社工才可真正帮助居民，为他们的福祉发声或抗争。有建议指可由市建局以外的第三方机构拨款、个案由社工队亲自界定，或由香港社会服务联会以招标形式招聘。不过，有指社会影响评估由社工队负责未必是正确做法。

部份与会人士觉得社会影响评估完成后，并没有影响力，即使评估发现很大问题，项目仍会照样进行，社工队只能做补救及疏导居民情绪的工作。亦有表示现时的社工跟进工作未能跳出政策框架以外，譬如当评估到有「楼换楼」需要，社工的跟进工作也做不了甚么。

有组别觉得，社工队畏首畏尾，而资源有限也窒碍其工作，令市民缺乏信心。而一些与会人士则觉得，社工队由市建局出资，所以应由「社区服务队」易名为「市建局客户服务队」或「协调队」。

4. 社区服务队在「以地区为本」规划下的角色

不少组别觉得应加强社区参与、做到由下而上，社区参与模式应是常设的，以不断了解社区及完善规划发展，避免资助期短、欠延续性等问题。可透过设立社区参与规划中心，利用该区原有的社工队，预先组织居民参与，就4Rs策略发表意见。另有组别提出类似建议，就是成立社区发展中心，提供平台让街坊发表对社区发展的期望。当该区需重建时，便可立即向街坊提供帮助。社工应善用专业知识及技巧以集合不同资源，例如专业人士、市建局等的资源，帮助街坊掌握规划资料及表达意见，更能参与规划，亦可减少不满情绪。

部份与会者表示可向外地借鉴，由政府委派专业人士联同社工，走进社区，提供规划协助。如此可给予社区主导权，由下而上参与规划。

5. 其它

- 个别参加者认为社会影响评估报告应公开和让公众易于获取，可将之上载到网页，方便公众查阅。
- 建议从出售重建后楼宇的收益中拨出一定百分比的款项以奖励受影响搬迁的重建区居民，以减低居民和业主的怨愤。
- 有与会者指市建局要明其角色应「以人为本」、「以社区为本」等，但市建局把它扭曲了，变成「以钱为本」，却又不受法律或制度约束；所以市建局应受监管。
- 市建局的角色应是推动业主、街坊自发重建，过程中可透过社工协助。
- 政府强行重建，是强抢、赚钱行为，把原居民逼走，十分不公平。

- 有参加者觉得是次小组讨论时间太短，亦有指市建局无需介绍其项目内社工队的个案。
- 重建应以改善社区、可持续发展为目标，社工队也应以此为目标。

世联顾问
2009 年 10 月

-完-