

《市區重建策略》檢討 公眾參與階段 專題討論六：公眾參與

日期：2009年8月15日(星期六)
時間：下午2:30至5:00
地點：香港北角百福道21號，香港青年協會大廈1001-1002室
出席人數：60人(包括《市區重建策略》檢討督導委員會委員2人，發展局、市區重建局、香港中文大學香港亞太研究所代表及香港大學學生共10人以觀察員^{註1}身份出席，及來自香港規劃師學會共6位的小組主持人)

公眾簡報摘要

簡報一

講者：《市區重建策略》檢討督導委員會(督導委員會) 委員 — 關則輝先生
題目：公眾參與多面體

講者認同公眾對是次檢討的訴求 — 提高市區更新項目的透明度、發放和分享資訊及加強公眾參與。這些都符合香港社會的民主及問責精神，有利於增加項目的認受性。他建議就香港的社區重建必須找出可以落實的具體可行方案，不可議而不決。

講者比較其他亞洲城市的經驗，指在東京私人重建物業需得到三分之二的業主同意，而上海更需75%^{註2}。不過，整個重建計劃用上的時間亦因而延長，像六本木的市區更新項目共花了17年，而赤羽站西口項目甚至用上40年時間。時間越長，變數越多，風險則越大；這些都是公眾必須考慮的。此外，公眾討論亦要考慮如何增加參與度但又不會鼓勵投機。

簡報二

講者：H19 業主及租客權益關注組 — 談基廸先生
題目：業主參與，理所當然

講者認為業主參與是理所當然的，在以前的市區重建中，可能會說由於業主在重建後會搬離而不需要參與，這說法現在並不恰當。業主參與或公眾諮詢，最重要

^{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。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。

^{註2} 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。

講者又指市區重建項目，先由中央收購、再投標出售，在本質和財務上也是投機活動，只是政府或市區重建局(市建局)想排除其他投資者或投機者；但香港基本法並沒有為「投資者」、「投機者」下定義。講者認為市建局的思維守舊，不大願意跟受影響人士溝通，也適應不到新的挑戰，建議在思維甚至企業文化上作修改。

簡報三

講者：中西區關注組 — 羅雅寧女士

題目：公眾參與

講者認為市區重建影響著我們的居住環境，所以一個社區的每一名成員都是持份者。講者指在 2007 年參加了 H19 史丹頓街、永利街重建項目的社區參與工作坊，觀察到只有極少數該區周邊的居民出席，認為一個重建項目影響最大的正是周邊的人與環境，但講者指他們卻未被邀請參與。工作坊中，市建局提出四個方案，雖表示不是四選一，但最後也選了其中之一；四個方案都是高密度的，市建局解釋政府已批准此密度。結果一個經過公眾諮詢的項目，最後受到逾千人去信城規會反對，因為大家都覺得它破壞了環境。

講者又指曾參與 H18 卑利街/嘉咸街項目 2008 年的公眾座談會，很多與會者反對重建模式及規模，亦對一些重要規劃問題提出質疑，但市建局稱已決定了，不可修改，要討論的是如何彰顯社區及市集特色。反對該項目的還包括一些專業團體，例如規劃師學會與建築師學會，但市建局依然推行不合適的方案。市建局亦未能提供文物影響評估與社會影響評估。即使諮詢區議會，講者亦表示是將規劃及收購作綑綁式的諮詢；她指市建局希望賺錢又擁有極大權力，本質上有矛盾，亦阻礙市場運作、間接製造市區老化及分化居民。她表示公眾應考慮是否需要由市建局負責市區更新，而市區更新亦非只有重建一種做法，應通過詳細的市區及樓宇老化研究，由市場及業主主導決定哪區需要復修、重建，即人民規劃，而市建局只擔當輔助角色。另外，她質疑市建局發債超過 80 億，會否窒礙將來市建局改組以至廢除市建局，而假設市建局繼續存在又是否預設的議題。

簡報四

講者：關注重建舊區(觀塘)居民協會 — 袁潤輝先生

題目：專業人士說三道四

講者指督導委員會委員李頌熹在 8 月 1 日《市區重建策略》檢討專題討論時表

示用金錢補償最簡單，足以讓觀塘區業主購買一個自住加一個出租單位^{註3}；但事實上沒有可能。

他指現行的收購模式存在不少問題，例如據規定每名業主最多可獲三個單位的全數自置居所津貼，但又指出基於一般情況下，業主理應與配偶、子女等同住；他了解業主如何能取得三個單位的自置居所津貼。

講者又認為市建局在「製造」舊樓，例如觀塘重建已計劃了二十年，而樓宇也變得殘舊，然後市建局便藉口說因樓宇殘舊，所以補償不多。他無法明白估價報告是如何計算出來的。

簡報五

講者：中西區區議會 — 鄭麗瓊議員

題目：對重建區周邊的影響

講者以數個案例說明市區重建對周邊的影響，並指在重建前社區人士往往不清楚重建規模及影響的深遠：H1 及 H2 項目，即現在的中環中心和新紀元廣場，重建後雖然對遊客來說是地標^{註4}，但是光污染嚴重；帝后華庭項目，熟食中心的抽風系統影響旁邊的中草藥園；H18、H19 及 H20 項目，即嘉咸街、史丹頓街及第一、第二街等，現在建了屏風樓。重建項目的影響總是由周邊的居民承受，他們亦沒有反對的餘地。即使區議員也要被迫接納規劃，而社區人士往往花不少資源，才可爭取到少許權益。

她認為香港有很多有心人關心市區重建。而政府把最好的土地「割讓」給市建局，還給受影響人士的卻是完全用不着的地方。

簡報六

講者：明愛徐誠斌學院 — 賴建國先生

題目：促進公眾參與 — 市區更新的基石

講者介紹在外國早於 1969 年已有人提出公眾參與的整個架構。他表示公眾參與可按程度分為多種模式：從無參與狀態，類似中國大陸的情況；到象徵式參與，這是香港政府較常見的做法，就像是次《市區重建策略》檢討的公眾諮詢；繼而到真正的民眾參與，即行使民權甚至有伙伴式合作，共同規劃；到最高層次的公眾參與，即人民規劃，由人民完全掌握整個政策。

^{註3} 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」。

^{註4} 中環中心及新紀元廣場的正確項目編號為 H6 和 H3。

講者解釋公眾參與對市區重建的重要性：第一，市區重建很多時是非市民自願的，它干擾生活，影響深、廣而長遠，涉及不同範疇，包括政府、非政府、民間、社區組織等；第二，市區更新的過程充滿不確定性，消息混亂；第三，市區更新的結果改變受影響人士的生活模式及社區環境。

他指出現時市區重建中有公眾參與的元素，包括社會影響評估、分區諮詢委員會、立法會發展事務委員會，及是次《市區重建策略》檢討，但他表示市建局負責的社會影響評估參與性低、透明度低，分區諮詢委員會欠代表性，社工隊的資源及獨立性不足，立法會發展事務委員會又沒有專責委員會負責，公眾參與只停留在諮詢層面。他建議未來方向是由下而上，從地區居民需要出發；提供多種參與途徑，包括地區諮詢、社會影響評估、有關部門與居民定期會面；為受影響人士提供資源，包括社工、規劃、測量、法律、建築等專業支援與獨立財政資助，及成立社區參與規劃中心。

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：公眾參與

講者表示最初市建局與政府就地積比率問題爭持不下，以可能虧本為由，不想重建觀塘區；該區受影響人士遂積極參與，希望加快落實重建。後來市建局提供數個方案，更說明某些方案會虧本，要求街坊選擇。政府施加壓力，將地積比率由 12 倍降至 9.5 倍及調低樓宇高度。至於有關補償、樓宇測計估價等，市建局則拒絕讓公眾參與。

他認為觀塘區項目是真正由下而上的公眾參與，因不少街坊及業主立案法團每月舉行會議，分享資訊，做得比市建局還要多。透過社區人士努力參與，市建局接受了觀塘區一次過重建，九個月內成功收購超過八成業權。但可惜的是市建局沒有再去研究這個問題、總結經驗。

簡報八

講者：創建香港 — 司馬文先生

題目：持份者與矛盾

講者表示物業價值因成為市建局的項目而提升：業主不再誠實，因為他們都想自己的物業成為市建局項目而取得賠償，而當區區議員也不會誠實，因為他們想得到獲賠償人士的選票。所以當宣佈市建局項目時，帶來的問題不是投機，而是偏見。

講者建議將諮詢改變方向，涵蓋地區性規劃，包括研究區內欠佳的地方、低使用率的土地、哪些是殘破樓宇、應否成為市建局項目及可否由私人市場負責重建。假如市建局只被視為重建的最後方法，那偏見便不存在。只要沒有偏見、保持高透明度、明確申報利益，就能平衡社會利益。那樣，社會便會變得合理。

對於破舊失修的樓宇，大多數業主應有權決定是否清拆；至於不太破舊的樓宇，個別住戶應有權選擇繼續居住。而當偏見消失、目標誠實，重建過程就會更好，絕不會把改善城市的過程拖慢。但如果市建局提供賠償，便會「收買」市場，討論就會變得不誠實及有偏見。

《市區重建局條例》意味著只要業主等到物業破舊至無法維修的地步，市建局便會提出收購，所以很多人都不願意維修自己的物業。當局應懲罰那些任由物業破舊失修的人，發放全港破舊失修的大廈名單，以起阻嚇作用。沒有能力負擔維修費用的人應獲福利援助。

簡報九

講者：H15 關注組 — 葉美容女士、伍錦超先生

題目：業權參與

講者邀請與會者、市建局及世聯顧問代表出席舊區重建業主聯會在 9 月 12 日中午於裕民坊公園舉行的公眾論壇，就公私營參與重建的方向討論。

講者指公眾參與對重建最重要。香港的重建像倒退回十七、八世紀，財閥搶奪土地，導致貧富懸殊問題越趨嚴重。講者希望市建局有改善，不可閉門做車；否則舉辦多少諮詢會、進行顧問研究、檢討都沒用。最後，市民只可遷離香港。

講者認為重建要尊重當區居民的意願，給予參與權，做到由下而上的整區規劃，保持公開透明。他們支持在同一地段內「樓換樓」，並指出不會存在「落釘」問題。

簡報十

講者：社區文化關注 — 岑學敏先生

題目：完整的公眾參與示範 — 台灣的社區總體營造

講者指愈把執行和決策權力下放，民眾參與度愈高。公眾參與有五個層次，最低層次是提供資訊，其次是公眾諮詢、共同決策、共同行動，而最高層次是支持自

主社區提案，由民間主動規劃、政府協助共同執行。目前香港甚至連提供資訊也未能做到，更遑論權力下放，而世界各地卻正推行完整的公眾參與。

台灣的社區總體營造是很高層次的整體參與。早在 1960 年代進行社區發展，提供公共設施。1980 年代，台灣出現不同社區運動，營造了社區感和認同感，而不少地方則成立文史工作室。至 1993 年，台灣政府爲了回應社區運動中對民主化、本土化等訴求，提出社區總體營造概念並落實政策，包括提供資金支援社區組織的社區營造。2000 年後，更加強社區總體營造下的共同體意識、自發參與、由下而上和總體關懷四方面。政府亦設立如社區規劃師制度讓專業人士提供協助。

講者建議香港政府應投放更多資源獎勵民間自發的社區凝聚，使社會發展更符合社區需要，有助社會的民主化。香港可考慮設立社會建築師或社會規劃師平台，讓社區居民較易找到專業協助。政府亦應調撥資源讓民間及專業團體開辦社區規劃相關課程，協助社區參與都市更新。

簡報十一

講者：觀塘市中心區業主立案法團大聯盟 — 王一民女士

題目：「樓換樓、舖換舖」最實際及以人爲本

講者質疑市建局進行收購的合理、公平性，及是否做到「以人爲本」；認爲市建局聲稱不可濫用公帑等都是藉口。市建局財政狀況不公開透明，不如從前的土發公司。

她指觀塘項目是由下而上的公眾參與，但市建局出價後，公眾卻難於參與或與市建局接觸。諮詢平台作用不大，例如觀塘分區諮詢委員會已沒有業主代表。她認爲真正的業權參與是大眾訴求。現時市建局就補償的測計估價過低，又剋扣自置居所津貼，做法不合理，她要求給予受影響人士公平待遇。

小組討論摘要

1. 公眾參與的形式

有指現時市建局往往沒給重建區業主和居民心理準備便突然宣佈收購重建，造成很多衝突及問題。一些組別認爲應由下而上諮詢重建區內及附近街坊的意見，包括規劃設計和樓宇密度，建立表達意見的渠道，讓他們享有制訂重建方案的權利。亦有組別認爲必須有九成業主同意才可考慮進行重建。

有與會者表示公眾參與必須「以人為本」，當局應研究如何落實執行，並必須確保社區能獲得足夠資源及專業支持以方便進行公眾諮詢，包括籌集資金及有關規劃方面的協助。

另有一些組別建議在地區設立意見收集中心或地區辦事處，配備當區的規劃模型，提供區域性資訊，讓公眾人士和當區居民可了解未來規劃，以便參與討論；亦可提供網上討論平台以增加透明度。

此外，有建議成立屋宇審查小組以監察各區樓宇狀況，並確定是否應進行保育、復修或重建。該組織的目標應是為大眾市民謀福利、建立優美的居住環境，成員必須獨立而有公信力，包括居民、專業人士、有關政府部門代表、甚至表現良好的業主立案法團，可由選舉產生。

有指現時市建局缺乏監管機制，建議應讓居民代表加入其董事局，增加代表性，亦有建議成立民間諮詢機構進行有效諮詢，另有建議「分區諮詢委員會」應由業主選出或罷免。

部份與會人士不認同讓公眾參與會減慢市區更新的速度。

2. 「以地區為本」的規劃

部份人士建議公眾參與應分為兩個層次 — 地區規劃及對市建局項目的公眾參與，認為只要前者處理得宜，市建局推行其項目便較容易。

各區有不同環境，而只有當區居民才清楚自己的需要，故必須加以尊重。有建議社區人士須找出本區屬於差劣的土地用途，例如破舊的樓宇、殘舊的工業大廈、缺少公共空間和醜陋的海旁等。亦有建議市建局可以發佈全港破舊樓宇的名單並解釋它們殘破的原因。另有部份與會人士建議當局逐家逐戶進行探訪，了解業主和當區居民的需要及意願並加以落實執行。

3. 市建局在重建上的角色

有部份參加者質疑市建局的角色，認為市建局表面上是協助進行市區更新，但卻只投資於有利可圖的地皮，有成為最大投機者之嫌。

個別與會者指市區更新本應是對社會有益的事，但市建局卻與地產發展商勾結，謀取地皮。此外，市建局既然發債就必須要賺錢，這跟其重建的角色互相抵觸。市建局不應採用推土機式重建，亦應協助業主進行樓宇維修、復修或保育。

有與會者建議要解決各個社區的不同問題，政府可通過不同方法刺激市場，例如通過分區規劃大綱圖、建設鐵路、按揭政策、徵收土地稅等；市建局應

在私人市場、社區及業主沒能力進行重建時才介入，擔當促進者的角色，而重建所得利潤應歸業主所有。

4. 公眾參與和投機之間的平衡

有與會者表示，每個重建區難以避免存在所謂「釘王」（即投機者）。市建局可以根據樓契，若業主在凍結審查前七年並無進行樓宇買賣便不須被審查；好處是成本效益高。這樣便可盡早公佈重建項目，盡早讓公眾參與。

一些與會者指出只要透明度高，所有人得到相同資訊而權利均等，投機便不是問題，因公眾都明白投機涉及風險。

有參加者指國內不少重建或社區建設項目以股份制進行，值得香港借鑑：業權持有人可得到股權，或發行債券，讓當區業主、居民及公眾參與重建。這樣，自然會有更多人關心重建，參與人士可協助市建局解決問題，亦減輕市建局負責建設社區設施和賠償等的壓力。

5. 賠償與安置

有與會者表示由於市建局收購重建屬於物業投資，而收購價往往低於市價，因此不可聲稱是以公帑作收購及補貼業主，其實業主的物業是多年辛勞的成果，所以理應對其作合理賠償或提供「樓換樓」、「舖換舖」安置。一些參加者表示補償額不足以讓受影響居民購買面積相若的單位，也未能提供原區安置選擇。

有建議受重建影響的自僱人士需有渠道反映其困難；市建局不應以空置單位等為由剋扣補償。有人促請市建局不要利用手段影響專業人士進行樓宇價值評估，亦有指負責評估樓宇價值以制訂補償額的測量師由市建局聘用，會有利益衝突。有與會者表示以前土發公司會安置受重建影響的租戶，以市建局現時的財力，應盡責地為租戶提供安置，以免他們無家可歸。

6. 其他

- 社工隊的資源由市建局負責，所以未能真正做到與受影響業主及居民溝通的橋樑。
- 《市區重建策略》檢討的議題必須中立，不可有預設立場^{註5}。
- 有與會者要求顧問公司在《市區重建策略》檢討公眾參與活動完結後公開曾出席參與活動的立法會議員、區議員和市建局董事局成員名單。
- 諮詢活動經常是「有問無答」欠缺交流，或會影響公眾參加的意欲。

^{註5} 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。

世聯顧問
2009 年 9 月

-完-