

《市區重建策略》檢討

「公眾參與」階段報告 - 行政摘要

1 背景

政府於 2001 年根據《市區重建局條例》(第 563 章) 20 條公布《市區重建策略》，為市區重建局（市建局）的工作，提供指引。《市區重建策略》指出市區重建是為了解決市區老化問題，改善舊區居民的居住環境，並應落實「以人為本」的工作方針。

為著回應社會近年來的發展和市民對市區更新的期望亦逐漸轉變，並對保育活化尤其熱衷，發展局局長於 2008 年 7 月 17 日宣佈進行廣泛及深入的《市區重建策略》檢討，以配合社會最新的發展。檢討的公眾參與過程分為「構想」、「公眾參與」及「建立共識」三個階段，為期兩年。此報告詳列在「公眾參與」舉辦過的公眾活動，並總結收集的市民意見。

2 公眾參與項目內容

我們策劃並開展了一系列宣傳活動和渠道，以提供準確和相關的背景資料，並邀請各界積極參加公眾參與活動和交流意見，以期獲得更為平衡的公眾意見。

	活動	內容及備註
標準項目		
1	公眾參與階段諮詢摘要	我們製作了小冊子介紹《市區重建策略》檢討的背景、檢討方法/過程、以及細述在「構想」階段中確認的七大議題。小冊子不僅提供關於現有政策的基本資訊，亦包括在「公眾參與」階段開始前公眾對不同議題的意見、可供借鑑的海外經驗等。該小冊子在公眾參與的宣傳活動以及參與伙伴合作計劃的機構所開展的活動中派發，亦可於市區更新匯意坊和各區民政事務處索取。
2	巡迴展覽	總共八場巡迴展覽，總共錄得參觀人次 14,082、收集到 400 張意見卡、23 段錄影片段以及 1,088 幅兒童畫作。其中，影片、照片和兒童畫作已上載至《市區重建策略》檢討網站。
3	結構式面談訪問	在巡迴展覽期間，亞太研究所對參觀人士進行了隨機抽樣結構式面談訪問，共完成 886 份有效問卷。
4	公眾論壇	舉行五場公眾論壇，共有 478 人參加，參與人士包括學生、伙伴合作計劃機構代表及媒體。平均每場論壇有 7 個來自公眾（大多是關注/受影響單位）、專業人士、立法會議員和區議員的簡報 ¹ 。

¹來自發展局、市建局的代表和督導委員會成員均有出席所有論壇，並親身觀察討論過程。每場公眾論壇的公眾簡報的錄影片段（及匯報用的投影片，如有使用的話）、討論問題(如有)、討論摘要（中文及英文）及相片，已上載至《市區重建策略》檢討網站。

5	專題討論	共舉辦了8場專題討論，討論會以公眾簡報及小組形式進行，平均每場有60人參加 ² 。
6	與專業學會和其他團體進行簡報會及會議	發展局和市建局代表主辦及出席了相關會議，對象包括土地及建設諮詢委員會、中西區區議會、城市規劃委員會、分區諮詢委員會，以簡介公眾參與活動的概況並徵詢他們的意見。 專業團體獲邀與發展局和市建局代表進行會面，目的是聽取專業意見，並詳盡解釋《市區重建策略》檢討的相關議題。七場會議經已順利舉行，包括以下團體：香港土地行政學會、香港園境師學會、香港總商會、英國特許建築設計技師學會香港分會聯同香港建築設計技師學會、香港建築師學會、英國特許建造學會和英國特許皇家測量師學會香港分會。大多數團體均於會後遞交書面意見。
7	海外考察團	作為政策顧問的港大團隊進行了有關6個亞洲城市的政策研究。當局舉辦了分別前往東京和上海的考察團，讓主要持份者組別取得這些城市市區更新經驗最新的第一手資料。
8	政府宣傳短片	在「構想」階段中製作的政府宣傳短片於2009年5月至7月重新播出。
9	傳媒 — 電台節目	在商業一台播出總共8集、每集90秒的資訊廣播時段，以及一連10集、每集30分鐘的贊助節目。聲帶可於《市區重建策略》檢討網站下載收聽。
10	傳媒 — 報章報道	督導委員會、學者、專業人士及其他公眾人物就著電台贊助節目的內容發表了一系列共8篇文章，報章亦刊登了16篇相關新聞報道。
11	傳媒 — 報章廣告	報章廣告分兩次刊登 — 第一次於2009年5月初在明報、南華早報和頭條日報刊登；第二次於2009年9月在都市日報、南華早報和星島日報刊登。
12	傳媒 — 其他節目	督導委員會成員及嘉賓於2009年12月獲邀參與香港電台節目「左右紅藍綠」。 香港電台電視部節目「鏗鏘集」和明珠台節目「明珠檔案」的攝製隊採訪了某些公眾參與活動。
13	《市區重建策略》檢討網站	網上論壇和網誌在公眾參與階段共錄得1,082個留言。這些留言已轉交中大亞太研究所進行分類和分析。

²來自發展局和市建局的代表及督導委員會均以觀察員身份出席活動並細心聆聽公眾意見。公眾簡報用的投影片的錄影片段、討論題目、中文及英文討論摘要以及專題討論的照片均已上載至《市區重建策略》檢討網站。

	活動	內容及備註
創新項目		
1	伙伴合作計劃	<p>伙伴合作計劃分為兩個階段，第一及第二階段各有 9 間及 14 間伙伴合作機構，每個伙伴合作機構均獲最高一萬港元的資助。計劃目的是教育公眾以及伙伴合作機構的目標受眾。</p> <p>第一及第二階段的報告已上載至《市區重建策略》檢討網站，並陳列於市區更新匯意坊內。</p>
2	市區更新匯意坊	<p>市區更新匯意坊於2009年3月25日由發展局局長主持揭幕儀式，正式對公眾開放。匯意坊是一個訊息和資源中心。伙伴合作機構開展的一些活動也是以匯意坊作為場地。該處也配備電腦和設有展覽展示板，方便公眾人士獲取最新訊息。</p>

3 公眾於「公眾參與」階段表達之意見

從結構式及非結構式問卷調查途徑蒐集所得的意見和建議，均悉數轉交香港中文大學香港亞太研究所(亞太研究所)作整理及分析。截至「公眾參與」階段完結為止，我們共收到 2,376 份意見書。經過濾重複遞交及與檢討無關的文件³，香港中文大學確認其中 2,077 份為有效的意見書。一如「構想」階段，公眾意見已按照七大主要議題分類，其他無法歸類的意見則列於「其他」部份。

(a) 市區更新的願景與範圍

- 主流意見認為市區更新應能改善人民的生活質素及整個城市。
- 給予意見人士幾乎一致支持「地區為本」的市區更新模式和整體的城市規劃。
- 有 64.2%的巡迴展覽問卷調查受訪者表示，最重要是要考慮設置更多公用設施。
- 在巡迴展覽問卷調查中，有 67.7%受訪者同意《市區重建策略》應該顧及工業樓宇及海傍用地。
- 很多人士(包括一些專業團體在內)認為，市區更新可帶來經濟上的得益，或能改善經濟，但其中亦有公眾和專業人士持相反意見。
- 就選擇未來重建項目而言，不少人士和專業團體贊成優先考慮市民的意願、樓齡及樓宇狀況。
- 公眾對重建步伐的意見存在分歧，但多數意見認為現時整體的市區更新項目進展太慢。

³ 重複遞交的文件，指由同一團體或個人循多個途徑提交的同一意見。與檢討無關的文件，則指毫無意義或與市區更新無關的意見或建議(例如網站上不明所以的言詞、查詢意見是否收到等)。

- 市建局採取的「以人為本」方針得到認同，但有意見指出此方針應不僅協助直接受重建項目影響的人士，亦應涵蓋鄰近地區的居民。
- 一些專業學會指出市區重建不應被視作減輕貧困的方法，而它亦非社會福利。
- 有意見呼籲政府妥善協調市區更新政策，使之與其他相關的房屋及城市規劃政策互相配合。
- 除增加綠化和公共空間之外，亦應減低屏風效應、建築密度和樓宇高度，並保育更新項目範圍內的文化、歷史和特色。另有意見指應簡化當區的交通網絡。
- 一些專業學會提出了較具體的建議，例如為維多利亞港和海濱地區設計整體計劃，並將現有的重建項目與東南九龍發展計劃相融合，長遠而言有助可持續的市區更新。
- 有專業學會認為，以數量為導向的城市規劃/發展模式應該改為以質量為導向。

(b) 市區更新的四大業務策略

- 市區更新不應僅以重建發展為主導，應更重視樓宇復修、舊區活化和文物保育。巡迴展覽問卷調查證實了公眾對文物保育和樓宇復修的支持，其支持率分別達到 **43.1%**和 **41.5%**。
- 有提出意見人士認為，四大業務策略的比重應因應不同因素而有所區別，包括項目的地點。
- 意見一致同意政府須協助樓宇復修個案，但對是否為此提供財務支援存在分歧。部份人士認為樓宇保養維修是業主的責任，而非政府的責任。
- 保育工作方面，不少人士認為保育舊樓原有的外觀、內部設計、功能和當區特色十分重要。
- 儘管某些專業學會認為現時的四大業務策略之間的協調令人滿意，有部份人士仍然認為復修應獲優先考慮，而重建則應是最後的解決方案。
- 在挑選項目方面，有數個專業學會建議危樓或衛生條件差劣的樓宇應獲優先考慮重建。巡迴展覽問卷調查則顯示，選擇項目的最重要標準為樓宇的破舊程度。此意見亦得到一些專業學會的支持。
- 一些專業學會指出，須採取一個保護歷史建築的整體政策，並在城市規劃中指明哪些地方需獲得保育。某個專業學會建議，在設定保育或活化的標準之前，應諮詢區議會、社區領袖、受影響居民及專業人士。

(c) 持份者的角色

- 在市區更新的所有持份者當中，市建局的角色最備受關注。批評意見主要指市建局忽略公眾意見，在現有安排下問責性不高。
- 有些人士建議除市建局外，亦應推動私營機構參與市區更新，而市建局與私人發展商在市區更新的工作上應有分工。
- 很多提出意見人士認同市建局不應擔當發展商或代理人的角色，而應該作為促進者，例如提供專業服務。然而，巡迴展覽的問卷調查結果顯示對此意見並不一致，**25.6%**受訪者支持市建局作為執行者，**31.6%**支持其作為促進者，而 **39.1%**認為市建局應兼任執行者和促進者兩個角色。
- 有較多意見要求市建局加速於舊區進行市區更新或收回破舊樓宇的工作。
- 有較大比例的提出意見人士及數個專業學會建議，政府應將強制售賣土地的門檻由九成降低至八成，以加快更新或重建工作的步伐。但亦有市民擔心此舉將令發展商或市建局得益。
- 關於政府的角色方面，不少人士認為政府應該在市區更新工作中擔當更積極的角色，包括建立平台以收集有關市區更新的公眾意見。部份人士認為由政府主導的重建工作會更具效率。有數個專業學會希望政府的干預能夠協助創造新的重建模式，這對業主的參與至關重要。然而，亦有很多人士要求政府擔當較小的角色，並讓市場主導。
- 不少人士贊成「大市場，小政府」的原則，認為由私營機構執行市區更新更佳。然而，就政府是否應完全退出市區更新工作，社會並未能達至共識。
- 一些提出意見人士，包括專業學會和社區組織認為，受影響的業主應有權參與重建項目，方式是透過自行建造樓宇或通過業主參與。有 **49.4%**的巡迴展覽調查受訪者支持這個觀點。
- 有專業學會建議市建局與香港房屋協會(房協) 和香港房屋委員會(房委) 加強溝通，為市區更新匯集資源。市建局尤其應與房協進行協調，因為後者在復修方面更具經驗。

(d) 補償及安置

- 大部份人士建議向受影響業主和租戶提供更多非現金補償選擇，尤其是「樓換樓」和「舖換舖」。巡迴展覽問卷調查亦得出類似結論(**85.8%**)。有 **74.9%**的受訪者表示即使政府要支付更多公帑，他們依然支持上述意見。

- 提出意見人士普遍認為租戶的權利被忽視。
- 54% 的巡迴展覽問卷調查受訪者認為以 7 年樓齡單位為基礎的補償是公平的。然而，一些人士認為市建局現時劃分自住業主和投資業主的補償方案不公平、不合理和不透明。他們建議對所有類型的受影響業主提供「公平或合理」的補償。
- 通過結構式和非結構式調查渠道收集的公眾和專業意見均普遍支持原址安置，(尤其是長者原區安置)。具體來說，有專業學會建議房協於重建區附近興建受津貼的出租單位來安置受影響居民。當重建完成後，舊業主可依照市場價格或租金，優先購買或租用重建後的店舖或單位。
- 很多人士聲稱市建局以公眾利益為名，濫用收回私人物業的權利。
- 然而，有部份人士及數個專業學會表示，「樓換樓」、「舖換舖」作為補償方案並不公平且不可行。另有專業學會強調，「樓換樓」並非指以舊樓換新樓，否則這便意味著要給予比七年樓齡假設單位價值更高的補償。

(e) 公眾參與

- 公眾對採取「由下而上」的公眾參與模式，並擴大諮詢範圍有強烈訴求。有專業學會提議，應將「以人為本」的公眾參與策略延伸至社區，以照顧有關持份者的期望。另有專業學會認為，應為受影響人士提供各種專業支援與獨立財務資助，並成立社區參與規劃中心。
- 有專業學會建議，在實行「由下而上」的模式時，要考慮經濟價值、社會期望及環境影響等因素。
- 公眾普遍同意加強諮詢過程的公開性和透明度。
- 一些人士和專業學會建議市建局採取「先諮詢，後重建」的方式，亦有建議指出政府應在諮詢公眾前尋求專家的支持。
- 有專業學會表示，在後期應有更多社區參與，為最終方案達成共識，並建立對社區的擁有感。
- 然而，一些團體提出，促進公眾參與時要特別審慎，以免鼓勵投機。

(f) 社會影響評估及社區服務隊

- 較大比例的人士以及某些專業學會/社區組織認同有需要進行社會影響評估，以確認受影響居民的需要及市區更新項目對附近地區居民的影響。有提出意見者認為社會影響評估應該在重建計劃公佈前

進行。在巡迴展覽的結構式問卷調查中，60.2%受訪者支持進行追蹤（或跟進）調查。一些專業學會相信，追蹤調查有助了解重建後誰得益、誰受影響。

- 不少人士認為社區服務隊由市建局出資及管理的模式，存在角色衝突，遂建議社區服務隊不應由市建局聘任。然而，意見認為社區服務隊在協助受影響居民方面，擔當關鍵角色。
- 某些專業學會/ 社區組織建議，社會影響評估的過程應該更加透明，而其研究範圍和報告方式需獲重新界定並作出調整。

(g) 財務安排

- 主流意見（包括某些專業學會的意見）顯示市建局現有的財務安排似乎促使它透過市區更新項目追求利潤，因此有需要檢討。57.6%的巡迴展覽問卷調查受訪者認為政府應向市建局提供更多資源，但亦有專業學會擔心目前耗用大量補貼的市區更新模式會對公帑造成過大的負擔。
- 數個專業學會認為市區重建屬於社會使命多於商業投資，因此對市建局維持財政自給的模式必須改變。
- 有些人士以及幾個組織表示，長遠而言，市建局應繼續自負盈虧只是理論而已。有學會提議，詮釋自負盈虧模式時，應考慮包括對重建區、其周邊甚至整個香港所帶來的社會與經濟利益。
- 一些專業學會認為財務問題不是首要考慮，公眾利益更為重要，所以建議進行社會成本/效益分析。

(h) 其他

- 一些人士，包括個別專業學會，質疑政府對是次諮詢的誠意以及公眾參與活動的成效。
- 很多人士及專業學會/ 社區組織均認為，香港應該借鑒其他地方的市區更新經驗，如中國內地、美國和台灣。
- 有專業學會提議成立「城市設計專題討論小組」，以確保地區和社區層面的城市設計和發展能配合經濟和社會發展政策。

4 總結及備註

「公眾參與」階段提供了不少平台和機會，讓公眾仔細考慮於「構想」階段確認的七大

主要議題，包括市區更新的願景與範圍，四大業務策略，持份者角色，補償及安置，公眾參與及財務安排。儘管意見紛紜，它們可大致被歸納在幾個主要政策範圍之內，作為擬訂未來方向的依據。這些政策方向及方案將成為持份者於檢討過程的下一個、即最後公眾參與階段的實質討論基礎。

-完-