

致：香港特別行政區立法會
發展事務委員會

就《市區重建策略》檢討的意見
(2009年4月15日的特別會議)

現時由市區重建局所推行的市區重建模式，為一由上而下(top-down)的模式，對受影響的社區和民眾只進行口頭上的諮詢(lip-service consultation)和象徵式的參與(token involvement)，欠缺誠意。英國在1981年倫敦布里斯敦騷亂(Brixton Riot)的內部調查報告中，明確指出騷亂的原因在於社區無法參與影響自身的決定，而傳統的由上而下的措施也未能解決社區需要，導致地方無法復興，並建議：「地方社區對於影響自身的決定應享有更多且完整的參與。一個『由上而下』的地方復甦取向無法成功。不論是規劃、提供地方服務、特別方案之經營與財務等，地方社區都應該擁有更完整與有效地參與。」

事實上，現時歐洲、北美洲的主要國家、城市，以致亞洲鄰近地區，如台灣、日本等，都以民間主導、社區參與、政府扶助的方式，進行市區更新。香港在進行市區更新時，亦應該遵從世界上的慣例，落實真正能讓民間參與、社區主導的市區更新。本意見書將分為三個部份，分別是：(甲)民間主導、社區參與的市區更新模式原則；(乙)政府扶助的角色，和；(丙)如何執行民間主導、社區參與的更新計劃。

(甲) 民間主導、社區參與的市區更新模式原則

真正的民間主導、社區參與的市區更新模式，需要符合下列各原則：

1) 由社區開啓計劃

現行由市區重建局由上而下的開啓計劃模式，往往導致社區民眾徬徨，亦會質疑市區重建局推行市區重建的目的。由社區開啓計劃，更清楚社區民眾的需要；如果事實上該社區並無更新需要的話，可以把資源投放在別的地方，更能有效地為社區和民眾帶來裨益。

2) 由社區界定進行更新的範圍大小

民間主導、社區參與的更新計劃，是由社區民眾劃定進行更新計劃的範圍大小，可確保社區原有的多樣性和肌理得以保存，並讓不願意進行更新計劃的民眾，有退出的機會，避免製造社區分化。

3) 由社區指認更新工作的各範疇

由社區民眾提出及主導的都市更新及規劃，範疇會比現時由上而下的市區重建，更能涵蓋社區民眾認為重要的東西，往往更能對不同範疇的事情作出更通盤的考慮。

4) 社區有權聘請合適的規劃師和建築師

社區有權去聘請既可以和社區民眾溝通共事，亦具有專業知識的規劃師和建築師，而非由政府隨意指派一個規劃師。社區有權去聘請合適的規劃師和建築師，好處是這些專業者都能得到社區民眾的信任，能定位為促成者(enabler)、協作者(facilitator)和教育者，而非單純的服務供應者，事半功倍，亦可為社區民眾充權。

5) 更新計劃使得社區民眾成為積極的參與者，能為社區充權

一個真正由民間主導、社區參與的更新方案，是讓社區民眾在整個市區更新的過程中，都能成為積極的參與者，社區民眾因而更加了解整個更新計劃，亦更視之為自己的(sense of ownership)；當社區民眾能真正去執行這個計劃時，亦使得其對這個計劃更有責任感，而社區亦因而得到充權。這樣，落實民間主導、社區參與的更新方案，為社區充權，正是社會民主化的過程中，起著重要的正面作用。

(乙) 政府扶助的角色

為確保民間主導、社區參與的市區更新，能確切地落實，政府有責任為這些更新計劃，提供適當的補助和協作。綜合各地的經驗，政府**最基本需要設立社區補助金和成立一個專門協作社區計劃落實的部門**，香港亦應仿效：

1) 設立社區補助金

社區補助金可採取「配對基金」(matching fund)或其他獎勵的模式，一方面社區民眾有責任為自己提出的更新方案尋求義工或部份經費，同時由政府提供補助，其好處是不會導致社區過於依賴政府的資助，亦不會令社區因為經費不足的問題而無法執行其方案。在西雅圖的鄰里配對基金計劃(Neighborhood Matching Fund)中，社區所貢獻的義務勞動、專業服務、物資、資金均可用來申請以現金作配對補助，可供香港參考。

2) 成立專門協助社區計劃落實的部門

在民間主導、社區參與的市區更新計劃中，專業者不得為所欲為，而是要與使用者合夥並聯手工作，其目標是獲得建設性的對話(constructive dialogue)，而這是

一般規劃部門內的技術官僚和市區重建局所欠缺的。成立一個專門協助社區計劃落實的部門，就是要打破固有的零碎發展和技術官僚態度，為社區民眾提供一個平台。這個專責部門，需要聘請所需的項目經理，每人負責若干地區，負責：

- a) 告知社區民眾關於市區更新的資訊；
- b) 明確告知社區民眾，是否開展更新計劃的決定權在於該社區；
- c) 協助有意進行更新計劃的社區成立規劃小組；
- d) 協助進行顧問招標；
- e) 持續地為社區提供支援和輔助；
- f) 確保社區的計劃符合如建築安全等相關法規；
- g) 確保不同的相關政府部門都在規劃和審議的過程中積極參與；
- h) 作為溝通社區和政府部門，以及政府部門間的重要橋樑

(丙) 如何執行民間主導、社區參與的更新計劃

當民間主導、社區參與的市區更新的原則得到確認，而政府又透過提供不同形式的扶助，提供一個合適的環境時，更重要的是要確保這些由民間主導、社區參與的更新計劃能落實執行。為確保該計劃是真正的民間主導、社區參與、政府扶助，並能確切執行，應採取下列步驟：

- 1) 透過社區民眾的商議，共識進行更新的範圍大小；
- 2) 由社區的不同持份者（包括業主、租客、商戶等）組成社區規劃小組，而該小組需要包含不同持份者的代表，並能充分反映該社區的人口特質。如該社區有不同的弱勢社群，或有學校等機構，在規劃小組的組成中，亦應能反映出來；
- 3) 成立社區規劃小組以後，即可向政府申請第一期的補助金，以進行調研、社區民眾會議，以整合社區的首要關注點，凝聚社區對更新的願景；
- 4) 社區規劃小組需要擬訂詳細的外展計劃，以務求社區裡面的每一份子都會得到相關的資訊，同時務求使社區裡面的每一份子的意見都不會被忽略；同時，政府裡面專門協助社區計劃落實的部門，有責任為社區規劃小組提供外展方面的意見和支援；
- 5) 當基本工作落實，外展亦進行了一段時間，使得社區裡面的每一份子的意見都被尊重和顧及，並成為更新計劃的一部份後，社區規劃小組可再次申請補助金，用作顧問費和外展所需的資金；
- 6) 完成初步計劃後，即進入實際規劃的部份。社區規劃小組需要成立不同的附屬小組，專責更新計劃裡面的不同範疇，如公共空間規劃、交通、房屋、商業活動等；這些附屬小組和顧問合作，準備背景報告，並草擬多個不同

去解決這些問題的方案，而供社區居民選擇；

- 7) 在進行這些研擬後，需要進行公開展覽，社區規劃小組的各個附屬小組需要向社區民眾展覽並報告該些方案，收集社區民眾的意見，而這些意見又將會引導各個附屬小組的工作；同時，這個公開展覽亦是招募更多社區民眾參與和執行更新計劃的時機；
- 8) 展覽會過後，社區規劃小組的各個附屬小組和顧問團隊，需要進行進一步的調研和外展，商討並擬備能達成願景並得到社區民眾支持的方案；
- 9) 該草擬方案需要寄給社區裡面的每一人，並邀請他們投票，選出合適的建議；
- 10) 根據投票的意向，社區規劃小組需要修改其規劃方案建議，並把最終方案提交政府，以備作出適當的政策文件擬訂、法規制定、規劃大綱修訂、規劃用途更改、財政預算等，並提交立法會相關委員會審議。
- 11) 立法會的相關委員會必須連同相關的政府部門，在社區內召開公聽會，確保該方案是獲得社區支持的；而立法會的相關委員會亦有責任，為公聽會中的不同意見調解。最後，由民間主導、社區參與的方案，遂落實成為政策，經立法會通過後，正式執行，而專門協助社區計劃落實的部門亦要承擔監察執行的責任。

民間主導、社區參與、政府扶助落實市區更新，已是大多數先進地區的做法，這樣的市區更新，方可以確保保存社區原有的肌理，而同時為舊城帶來復興的機會；現時市區重建局由上而下的市區重建模式，只會造成更大的貧富差距和仕紳化，並不能為城市帶來真正的復興機會。

陳允中博士
香港科技大學社會科學部助理教授
2009年4月14日