

## 老問題 未解決 — 對《市區重建策略》（擬稿）的回應

1. 《市區重建策略》（擬稿）（以下簡稱《策略擬稿》）所反映的檢討成果，叫人失望。在過去幾年的抗爭，以至歷次諮詢會上的發言中，市民已清楚申述對既有市區重建政策的不滿。可是，《策略擬稿》顯示政府基本上堅持既有做法，包括無意制訂市區更新策略；市區重建局（以下簡稱市建局）維持重重建、輕復修的工作方針；沒有妥善回應為誰重建問題；未能改善賠償爭拗等。

### 無意制訂市區更新策略

2. 顧名思義，市區重建策略就是市區重建策略，市區重建策略不是市區更新策略，更何況從理論層面而言，把市區更新置於市區重建的理念之下，是本末倒置。誠如《策略擬稿》指出，市區更新涉及重建發展、樓宇復修、舊區活化和文物保育四大範疇，參與重建的持份者眾多（第3及4段），但文件內容卻長篇累贅地部署市建局怎樣進行舊樓重建，市區以外的舊樓重建問題如何處理固然沒有交代，其他持份者如何配合整體市區更新也付諸闕如，加上文件內不斷根據《市區重建局條例》對市建局的工作作出具體規範，因此該政策文件實際上只是市建局的工作指引而已。

### 「推土機」重建發展模式繼續橫行

3. 更叫人失望的是，特區政府在「建立共識」階段的諮詢文件曾提出「復修為先」的建議，表示從樓宇安全和可持續發展角度，應以樓宇復修為先（第15頁），也就是說舊樓拆卸重建相對而言會處於次要地位。但在《策略擬稿》中，「復修為先」的建議已經隻字不提，那麼市建局在權衡重建與復修兩者的優次時，何者孰輕，何者孰重呢？特區政府顯然漠視長期以來市民對市建局「推土機」重建發展模式的不滿，擇惡固執，民怨根源未獲處理，日後市區重建項目仍可能舉步維艱。

### 「三無」樓宇無針對復修策略

4. 《策略擬稿》縱然強調「市建局會以樓宇復修為核心業務」，但隨後列出的配套措施，卻顯示特區政府沒有正視問題的決心，因為即使委派了專責團隊協助業主組織業主立案法團，仍可能有不少樓宇無法組成立案法團，

缺乏能力管理樓宇維修工程，日後仍會出現數以千計沒有聘請物業管理公司、沒有成立業主立案法團或其他居民組織的「三無」樓宇，這些樓宇的狀況仍會因無力復修而不斷惡化。其實，本智庫多次建議特區政府把「樓宇更新大行動」幫助的對象改為「三無」樓宇，並由屋宇署協助該等樓宇管理維修工程，<sup>1</sup>俾能徹底解決有關問題，無奈特區政府無意承擔這責無旁貸的工作。再者，《策略擬稿》根本不是市區更新策略，只是市建局的工作指引而已，超越市建局職權範圍的事自然不會在此文件處理。

### 繼續「忽然保育」

5. 文物保育雖然再不是市建局的核心任務，但《策略擬稿》表示市建局仍會參考文物保育政策協助保育歷史建築物，問題是特區政府根本缺乏系統的文物保育政策，又不願透過制定市區更新策略釐清具體政策方向，可以預見未來市區重建局的保育工作很大程度上繼續受特區政府的影響，因應市民的保育訴求作出回應，因而有很大的隨意性。其實，特區政府主要是利用市建局擁有「小金庫」的便利，可以無需立法會審批而取得財政資源協助完成「忽然保育」的突發任務。有關保育政策的構思也背離「地區出發，與民共議」的基本方針，因為社區更新諮詢平台的建議理應是重要的考慮條件之一，但《策略擬稿》沒有重點提及。

### 「豪宅化」與為誰重建

6. 「建立共識」階段的《公眾意見文件》建議，市建局「重建的理據和項目的緩急先後應取決於樓宇狀況，規劃考慮和居民居住情況，而非地段的重建價值，屬社會性的重建行為」（第 17 頁）。然而，《策略擬稿》一方面放棄了「社會性的重建行為」作為市建局的工作目標，另一方面在財務安排中再度重申市建局「會繼續維持財政自給的長遠目標」，卻沒有交代會否向特區政府交託的活化及保育項目收回成本甚至收取服務費，而所謂「政府當局政策上的支持」（第 21 段）不知所指為何，為此市建局自然需積極「創收」，才有充足財力履行本身的職責及特區政府交付的眾多任務。市建局既然擔任地產發展商的角色，最有效的賺錢途徑便是收集市區優質地皮，再交由地產發展商包裝為「豪宅」。

---

<sup>1</sup> 公共專業聯盟：《居民主導 成果共享—市區更新策略研究報告》，2009 年 12 月，第 IV 章，第 11 段，及公共專業聯盟：《市區更新策略補充方案》，2010 年 7 月，第 7 段。

7. 由於《策略擬稿》沒有明確交代日後重建項目的市場定位，刪去「社會性的重建」的目標後，又沒承諾興建「實而不華」樓宇供「樓換樓」之用，使居民對政府建議在重建項目附近安排「樓換樓」計劃缺乏信心，他們普遍擔心新建樓宇會「豪宅化」，無力繳付新舊樓宇的差價，所謂金錢補償以外的新增選擇只是徒託空言而已。
8. 其實，本智庫曾順應有關「社會性的重建」的構思，建議市建局選擇一些不具高度經濟價值但急需重建的項目，興建居屋級數的樓宇，新樓宇與重建前的社會經濟水平比較接近，大大拉近價格差距，使原業主商戶居民較易返回原區居住，保留社區網絡及社區經濟。<sup>2</sup>這樣的安排才能使受重建影響的居民直接受益，有助消弭矛盾。

### 賠償爭議還是化解不了

9. 《策略擬稿》提供的「樓換樓」選項，在「建立共識」諮詢階段已被批評得體無完膚，因為市建局基本上仍維持同區七年樓齡賠償額的標準，居民被要求補回新舊單位的差價才能「樓換樓」，才能返回原區居住。拒絕「鋪換鋪」的賠償安排，則使失去鋪位者甚至失去營生途徑。更大的矛盾是，市建局因房產價格飆升，與地產商賺得豐厚利潤，使受重建影響的市民覺得重建成果受到剝削。本港地產價格的整體趨勢向上，而貧富懸殊愈形嚴重，致使生活於城市破陋地區的市民自然更珍惜僅餘的資產，務求把握機會謀取較多賠償供日後生活所需，這是無可口非的；可以預見，未來每次舊樓收購都會演變為激烈的爭取賠償抗爭。倘若市建局興建「實而不華」，或更具體而言居屋質素的樓宇，供「樓換樓」之用，相信有助化解賠償矛盾。

### 反對增添商業性「促進者」角色

10. 為配合推廣業主參與重建模式，《策略擬稿》建議市建局在原有的「執行者」角色以外，增加「促進者」角色，可以向業主提供顧問服務以換取服務報酬。必須指出的是，擬議的「促進者」角色不會運用任何公權力，所協助的重建項目也不具備特殊社會公益意味，既然有關業務是純商業性行為，市建局作為公營機構，由公帑資助，自然不應參與，更何況與私人公

---

<sup>2</sup> 詳情參看公共專業聯盟：《市區更新策略補充方案》，第 12 段。

司直接競爭，實有違市場主導及公平競爭原則。故此，本智庫反對市建局以純商業模式提供重建顧問服務。

11. 本智庫認為業主參與重建模式比較理想，因此也建議市建局有條件地擔當「促進者」角色，若有關重建項目能否帶來更大的公眾利益，及按照「環境優先、公益先行；全面兼顧、社區支援」原則進行重建，我們是樂觀其成的。<sup>3</sup>

### 「與官委代表共議」不等同「與民共議」

12. 《策略擬稿》建議設立市區更新諮詢平台（以下簡稱諮詢平台），作為體現「與民共議」的策略性措施。可是，諮詢平台的成員都是由政府委任，缺乏認受性和代表性，完全不符合規劃民主化原則，也難以贏得市民的信任和支持。基於此，由這些官位委代表主持公共參與活動、社區影響評估等的結果也很難取信於民。在此呼籲特區政府必須改變諮詢平台的產生辦法，放棄官委成員改由民選代表替代，再輔以獨立的秘書處、社工隊及財政來源，才能有效扭轉其負面形象。<sup>4</sup>

### 市區更新諮詢平台是橡皮圖章

13. 另一方面，諮詢平台與市建局之間的權責關係不清。諮詢平台雖然可以「以全面及綜合的方式向政府建議以地區為本的事區更新工作」（第 8 段），但市建局在選擇重建發展項目時，只會「參照」諮詢平台的建議，並非硬性規定必須遵從，也沒有訂立機制要求市建局交待拒絕原因。誠如政府文件顯示，市建局過去一段時間重建舊樓的數目相當有限，每年平均只能重建六十五棟樓宇，那麼諮詢平台的建議的實際作用頗成疑問，可能只是用來合理化市建局心目中擬重建的項目而已。

### 社會影響評估虛有其名

<sup>3</sup> 環境優先、公益先行原則：按照可持續發展原則擬定重建方案，以降低地積比率為主，彈性安排地積比率以提供資源滿足社會公益需要，優化規劃設計，改善建築環境；全面兼顧、社區支援原則：照顧社區影響、對弱勢住戶提供支援、保存社區網絡、維護地區經濟；參看《居民主導成果共享—市區更新策略研究報告》，第 IV 章，第 14 段。

<sup>4</sup> 詳情參看公共專業聯盟：《市區更新策略補充方案》，第 8 段。



14. 《策略擬稿》基本上重覆了十年前制定的社會影響評估內容，只在個別問題上加強了對業主狀況的關注。新方案中較大的動作是要求諮詢平台在建議重建為優先方案前，盡早開始進行社會影響評估。由此可見，官方版本社會影響評估所關注的，是市區重建對市民的影響，並非更廣泛層面市民對市區更新的需要。影響所及，政府委派成立的諮詢平台所做的社會影響評估，相信不會偏離政府的主體想法。其實，特區政府版本的社會影響評估完全偏離了社會影響的根本目的。本智庫曾建議政府參考國際影響評估協會（International Association for Impact Assessment）所提出的一系列國際準則，以改善現行社會影響評估的利弊；特區政府顯然沒有採納。在此舉一例以說明現行社會影響評估制度的不足之處：社會影響評估不應限於發現或消除負面結果，更需做到促進發展和產生更好的發展成果，包括協助整體社區和持份者確定發展目標，構思更新模式的選項、制訂緩解措施，務求使計劃產生最大的正面效果。<sup>5</sup>社會影響評估其實是與民共議的具體體現，市民藉此可以參與建構市區更新的願景，過程可能眾聲喧嘩，意見紛陳，這是特區政府及市建局所不願見。

### 無根的社區服務隊

15. 由於社區服務隊過去隸屬市建局，受重建影響的市民固然對他們抱持懷疑態度，隊內社工對本身的服務對象也感到混淆，根據《策略擬稿》，他們將改為隸屬新設的市區更新信託基金。可是，社區服務隊能否真正服務街坊，頗成疑問，原因包括：社區服務隊既然獨立於市建局，文件中卻沒有為他們重新訂立清晰的任務與使命；市區更新信託基金並非常設部門，難以對社區服務隊提供適切的督導及監督；諮詢平台進行地區性諮詢，組織公共參與活動，及籌辦社會影響評估，都沒有為社區服務隊預留角色。由此可見，社區服務隊在日後市區更新中將難以發揮積極作用。

### 財政至上指導方針

16. 必須指出的是，「財政自給」是整個市區重建策略中最重要指導原則，甚至可能是具有凌駕性的方針。市建局必須籌集足夠的資金滿足收購賠償重建之用，更要提供資金完成特區政府交託的文物保育任務。可是，市建局唯一依賴的是地產收入，相信這是以上種種背離民意的政策取態的原因

---

<sup>5</sup> 詳情參看公共專業聯盟：《市區更新策略補充方案》，第 20 段。

所在。若要糾正市區重建策略的種種流弊，正本清源之法是把「財政自給」改正過來。

### 清查小金庫

17. 市建局擁有一個獨立於立法會監察的小金庫，可以靈活調動資源完成特區政府交辦的文物保育任務，為政府提供了很大的方便。這種情況並不健康，有需要把市建局納入審計署衡工量值審計範圍，以確保財政開支用得其所及提高其成本效益。

公共專業聯盟

2010年11月17日