

香港房屋政策評議會的信頭

房屋評議會對市區重建局條例草案的意見

香港房屋政策評議會就政府所發表的《〈市區重建局條例草案〉諮詢文件》及有關的新市區重建方針，有以下意見：

1. 政府推諉過去市區重建問題的責任

- 特首在九八年十月的《施政報告》指以往負責市區重建的土地發展公司並未能有效的推行市區重建，使市區重建的速度追不上舊區樓宇老化的速度。而規劃環境地政局在九九年十月推出的《〈市區重建局條例草案〉諮詢文件》亦將以往市區重建的失敗，歸咎於以下四方面：
 - (a) 缺乏有利可圖的重建項目；
 - (b) 市道不景氣；
 - (c) 受影響的業主拖延土地徵集過程；
 - (d) 土地發展公司的安置資源有限。
(見《〈市區重建局條例草案〉諮詢文件》第2頁第3段)
- 然而，根據房屋評議會從規劃環境地政局及土地發展公司方面得悉，以往市區重建未能有效開展，除了(1.1)的四個原因以外，主要還是政府對市區重建及土地發展公司的態度，以及政府內部高度官僚架構和作風的問題。造成對重建效果不理想的結果：
 - (a) 政府在土地發展公司成立之初，認為市區重建是一盤賺錢的生意，但又同時害怕土地發展公司日後會擁權坐大，因此在《土地發展公司條例》上加以限制土地發展公司的條文（包括土地發展公司須要以「謹慎商業理財原則」來進行有關重建項目，而有關項目又必須由政府多次審核才得批准），使土地發展公司的工作欠缺彈性；
 - (b) 政府不直接注資到土地發展公司，使土地發展公司必須依賴私人發展商合作，才可推展工作。然而，當地產市道陷入低潮及「有利可圖」的項目減少時，市區重建自然停滯不前；
 - (c) 政府部門在協助土地發展公司徵集土地的程序十分審慎及緩慢，以避免背上強搶民產的形象，使收地時間往往要經過一段頗長的時間才可以完成，令重建成本及風險增加。
- 政府基於上述兩個原因，建議加強市區重建局將來收地的權力和時間，及會向參與重建的私人發展商提供優惠。然而，這兩度新「板斧」的釐訂，都是針對土地發展公司的權力限制不足及市區重建的經濟效益問題，完全迴避政府過去對市區重建取向出現偏差和官僚體系對市區重建的障礙。

2. 市區重建局理念出現的問題

- 規劃環境地政局官員在立法會及公開場合表示，市區重建局將會「以人為本」作為重建的原則。然而，在《〈市區重建局條例草案〉諮詢文件》中，羅列出市區重建計劃的主要目的包括：
 - (a) 改善市區環境及布局設計，增加社區設施；
 - (b) 充分利用土地以應付各種發展需要；
 - (c) 防止市區老化，促進個別樓宇的維修和改善；
 - (d) 保存具歷史、文化及建築價值的建築物；
 - (e) 進行促進和利便市區重建的其他工作。

（見《〈市區重建局條例草案〉諮詢文件》第 3 頁第 6 段）

上述的目的，完全沒有強調市區重建局如何能讓受重建影響的居民直接改善其生活質素，只是強調了各項環境及樓宇質素等「非人本」的改善，「以人為本」的原則究竟在那個目標中可體現呢？

- 在《市區重建局條例草案》內，沒有建議設立機制讓市民對市區重建提出訴求及參與的渠道。而市區重建局董事會成員只由特首委任，完全沒有民意基礎。房屋評議會擔心市民對市區更新的訴求根本無法反映，更莫說「每個以香港為家的人，都應參與其事」（節錄自規劃環境地政局局長蕭炯柱）。

3. 市建局「強搶民產」將激化社會矛盾

- 政府一方面對將來協助市區重建的私人發展商提供諸多優惠，以吸引他們參與市區重建的工作，但另一方面為加快收地的速度及限制受影響業主議價的時間，建議市建局對受影響業主的賠償作出較嚴苛的對待。
- 據政府透露，受市區重建影響的業主將會獲得賠償一筆能在同區內購回同面積十年內樓齡樓宇的款項。而被列作重建的樓宇在政府刊憲後 90 天便會自動成為官地。業主則可以在 90 天後繼續與政府議價。誠然，有關的安排根本沒有考慮以下的實際情況：
 - (a) 因政府是強制性收樓，業主將失去決定是否出售物業的自由；
 - (b) 按建議，政府將會以立法及行政手段強制向業主收樓，並會將土地拍賣予私人發展商。若政府從中獲利，則可能背負「強搶民產」以作牟利的惡名；
 - (c) 政府以同區十年樓齡樓宇價格作為賠償準則，但政府並沒有界定「同區」的定義；

- (d) 重建區內樓宇的年齡都上數十年，業主和政府估價時會有一定困難，而業主收到賠償後未必能在區內找到一個十年樓齡而又負擔得起的單位；
- (e) 就算區內有合適的樓宇，亦可能因為需求突然增加而漲價，令有關業主不能在區內買到合適單位；
- (f) 業主可能有特別需要或處境，例如下一些年紀老邁或做特殊行業的商戶，現金補償根本不能解決他們的問題；
- (g) 業主在未獲得滿意的賠償價或適當的安排前，可能基於法例已被強迫收樓，就算政府強調可訴諸法庭作出訟裁，其議價能力將會被大大削弱。
- (h) 業主所獲得的賠償，並沒有包括樓宇重建後的升值潛力。嚴格來說，業主跟本分享不到重建成果，其對物業的發展權被掠奪了。

- 現時政府建議的方案，對業主而言，只是政府一廂情願以為賠償同區同面積十年樓齡樓價便等於最適當、最公平、最合理的準則。事實上，政府一直沒有考慮於重建時聽取居民的意願和需要，從而作出合適安排。這樣只強化了政府「強搶民產以肥私商」的高壓形象，令日後的市區重建不但激發社會矛盾，更為社會衝突埋下伏線。

4. 空談安置租客誤導居民

- 政府在條例草案內，根本沒有提到一個安置租客的妥善方案，只是特首及各官員一廂情願地企盼房屋委員會及房屋協會能協助受影響的租客。然而至今公營房屋最大的供應者——房屋委員會，一直未有公開作出承諾。評議會擔心公屋安置到頭來會成為欺騙居民的「美麗的誤會」。而居民亦只是一直聽信規劃環境地政局的「片面之辭」。居民的利益在未被充分保障，就被要求支持草案，是一個不負責任的做法及有誤導成份。
- 另外，居民就算在重建時獲得公屋安置，亦可能被迫搬離原區，甚至被編往遠離他們工作及生活的地方，導致這些基層市民失業或加重了生活負擔及社區支援網絡的瓦解。有關的居民在上樓前亦可能需要面對房屋署的種種審查，而最後令他們只獲得編配中轉屋。對他們而言，重建並沒有改善其生活質素，相反只是開始了另一個惡夢。
- 其實在重建安置的問題上，政府同樣沒有顯示在重建前聽取居民的意願。更加無意引入一個較全面社會評估去了解整體社區及居民因重建而引起的問題和需要，從而作出適當的規劃和安排。
- 房屋評議會擔心政府以為「有安置等於一切」，卻忽視胡亂安置只會造成居民日後生活困難。而漠視整體社區居民包括業主、租客、小商戶、社區設施

使用者在市區重建的參與和建立一個從下而上的社區規劃文化，只反映政府進行市區重建仍是以非人爲本的「拆舊屋建新廈」的落伍指導思想。

5. 市區重建局並沒有促進民主參與

- 市區重建局的董事會全由委任產生，完全沒有民意代表及不能真正反映民意，因為這些董事的權力來源是來自政府，根本無需向市民交代及負責，跟以往黑箱作業的土發公司董事局，毫無分別，市民一樣亦無從監察和問責。房屋評議會認為市區重建局的董事會內應有一定比例從議會例如立法會和區議會推選的民選代表，以反映居民的利益及平衡董事會內的官方及其他專業或利益團體意見。另外，房屋評議會認為在地區上應設置機制讓受重建計劃影響的居民及社區其他市民表達意見和參與，而有關意見亦應被反映到董事會內，以體現一個從下而上的市區重建過程。

6. 房屋評議會對未來市區重建的建議

- (一) 在未來負責市區重建工作機構的目標及宗旨內，確立「人本」的原素；
- (二) 政府應該參考聯合國適當住屋權的理念，來制訂市區重建的方向、目標和策略，特別是在尊重私產、強制性收地和遷徙的安置和賠償，公民的知情、資訊和參與的權利方面；
- (三) 我們認為市區重建是一個不合時宜的概念，政府應該以可持續發展爲綱領，建立一個以環境改善、社會質素提昇、有利經濟發展的市區更新政策，令舊城重現新貌，社區重展活力，人民生活質素得以提昇，整體社會可以進步和得以均衡發展。

7. 總結

市區重建局和以往的土地發展公司根本沒有什麼大分別：兩者都沒有民主參與基礎；兩者都是依賴私人發展商；政府對兩者的工作都是認為「有錢賺」。而兩者的唯一分別，就是市區重建局將會有更大的權力動用資源及徵收土地，但對於提升居民生活質素以及加強民主參與則沒有什麼建樹。房屋評議會認為若政府一意孤行，不聽取民眾聲音，不開放參與渠道，只是由上而下的強權壓迫，最後只是造成一幕幕官迫民反的場景。

在即將邁向二千年的時候，特區政府推出一個長達二十年的市區重建大計，卻是一個毫無遠見、欠缺新思維的樣板之作，實在令人失望。房屋評議會在此促請政府，放棄舊有思維方法，同時認真研究本地及其他國家在重建方面成敗的經驗，建立一個真正體現「以人爲本」的市區更新藍圖。讓香港可以真正持續發展，成爲一個人人安居樂業的城市！

香港房屋政策評議會
一九九九年十一月二十日