

各位議員:

關於立法會發展事務委員會之市區重建策略檢討文件

你們好!

我們是 H15 關注組。

關注組已成立達六年，成立的時候，是一班 H15 重建項目（即灣仔利東街／麥加力歌街項目）內的住戶及舖戶。由於 H15 項目的重建令 \多街坊覺得市建局和政府沒有提供合理的選擇給受影響的人士，亦由於區內老人家很多，較年輕而又熱心的街坊擔心老人家無法應付繁複的政府程序，故成立小組以關注重建。關注組在市建局還未公開諮詢之前，就已逐家逐戶做了調查，又開了區內的居民大會，以收集街坊意見，發現 \多街坊在有選擇的情況下，皆願離開這一區生活，於是，關注組邀請專業人士協助，草擬了香港首份由下而上、居民參與的民間規劃方案，亦即「啞鈴方案」。此舉當時受到廣泛的媒體報告，亦贏得了 \多公眾的了解和支持，故，有 \多義工相繼加入支持關注組的街坊。更獲得規劃師學會的年度銀獎(學會從未頒發金獎)。然而,市建局及城規會始終不接納。現今，關注組已為利東街的項目盡了最大的努力，雖然利東街的社區網絡逃不過被拆散，民間規劃的方案遭到官方多次的拒斥，但是，關注組的街坊和義工都從幾年的經驗之中，了解到香港市區重建的政策和執行，對弱勢社群的不公義，故此，關注組現在將關注的目光，投向整個香港的都市可持續發展的問題上，繼續努力。

我們知道，其實在立法會通過市區重建局條例並成立市區重建局（下稱市建局）時，已指明政府應每兩、三年，就要對市區重建策略加以檢討，但，現在卻已早就過了這個時間。現時立法會開始討論，我們認為實屬有益社會之事。關注組現正在整理我們對這幾年市區重建進行過程的，現在，首先將一些重要的、原則性的部份整理出來，希望各位議員可以參考我們這些過來人的意見，並認清楚在市建局書寫得極其美麗的《市區重建策略》背後，整個策略和政策的執行，是如何地有問題。

另外兩份附件是我們的初步意見書及其目錄。煩請過目參考。

謝謝。

並祝

工作愉快

h15 關注組

市區重建策略檢討  
H15 關注組  
意見書簡要  
目錄

頁數	內容
1	甲：草擬人簡介及草擬文件背景
1-2	乙：《市區重建局條例》、《市區重建策略》、《收回土地條例》、《城市規劃條例》及其關係
2	丙：關注組認為社會應考慮的大原則：「可持續發展」、「人權視野中的以人為本」、「草根民主」、「一個負責執行的公營部門的應有責任」
2	<u>1) 可持續發展：與世界視野接軌，重新審視舊區文化</u>
2	1.1) 與世界視野接軌
2-3	1.2) 重新審視舊區的價值
3-4	<u>2) 人權視野中的「以人為本」：「權利」(RIGHT)與利益／利潤(INTERESTPROFIT)理當為兩種不同的概念</u>
4	2.1) 受影響的人包括：
4	2.2) 為何優先以受影響的人為本？
4	2.3) 「權利」與「利益」的分別
4	<u>3) 草根民主：生活的主導權、充份的知情權和不在受強權脅迫之下的抉擇權</u>
4-5	3.1) 社區規劃權—掌握生活的主導權
5	3.2) 充份的知情權之下作抉擇的權利
5	3.3) 在不受強權脅迫之下作抉擇的權利
5	<u>4) 一個負責執行公營部門的應有責任</u>
5	4.1) 公帑應用以資助與公共目標相關的機構
5	4.2) 執行部門的行政責任
6-8	附件一：《市區重建研究系列一：深水埗 K20-K23 項目社區研究報告》節錄(有關可持續發展部份)

## 市區重建策略檢討

### H15 關注組

#### 甲：草擬人簡介及草擬文件背景

H15 關注組已成立達六年，成立的時候，是一班 H15 重建項目（即灣仔利東街／麥加力歌街項目）內的住戶及舖戶。由於 H15 項目的重建令許多街坊覺得市建局和政府沒有提供合理的選擇給受影響的人士，亦由於區內老人家很多，較年輕而又熱心的街坊擔心老人家無法應付繁複的政府程序，故成立小組以關注重建。關注組在市建局還未公開諮詢之前，就已逐家逐戶做了調查，又開了區內的居民大會，以收集街坊意見，發現許多街坊在有選擇的情況下，皆願離開這一區生活，於是，關注組邀請專業人士協助，草擬了香港首份由下而上、居民參與的民間規劃方案，亦即「啞鈴方案」。

此舉當時受到廣泛的媒體報告，亦贏得了許多公眾的了解和支持，故，有許多義工相繼加入支持關注組的街坊。現今，關注組已為利東街的項目盡了最大的努力，雖然利東街的社區網絡逃不過被拆散，民間規劃的方案遭到官方多次的拒斥，但是，關注組的街坊和義工都從幾年的經驗之中，了解到香港市區重建的政策和執行，對弱勢社群的不公義，故此，關注組現在將關注的目光，投向整個香港的城市可持續發展的問題上，繼續努力。

我們知道，其實在立法會通過市區重建局條例並成立市區重建局（下稱市建局）時，已指明政府應每兩、三年，就要對市區重建策略加以檢討，但，現在卻已早就過了這個時間。現時立法會開始討論，我們認為實屬有益社會之事。關注組現正在整理我們對這幾年市區重建進行過程的，現在，首先將一些重要的、原則性的部份整理出來，希望各位議員可以參考我們這些過來人的意見，並認清楚在市建局書寫得極其美麗的《市區重建策略》背後，整個策略和政策的執行，是如何地有問題。

#### 乙：《市區重建局條例》、《市區重建策略》、《收回土地條例》、《城市規劃條例》及其關係

2001 年 5 月，立法會通過《市區重建局條例》，成立了市建局，賦予它一系列的責任與權力，而條例中要求市建局定下一套《市區重建策略》，並進行公眾諮詢，而在公眾諮詢完結後，市建局便必須按照《市區重建策略》的原則和指引來執行市區重建的實務。同時，根據政策，這份策略書，每兩、三年便應檢討一次，只是現在自市建局成立以來，已一早過了期限。

在《市區重建局條例》中指明，市建局是一個自負盈虧的公營機構（亦即不是政府部門），其主要工作包括 4Rs，亦即「revitalisation（市區更新）、redevelopment（市區拆建）、(p)reservation（市區保育）、rehabilitation（樓宇復修）」。同時，政府當年打著「以人為本」的大原則，說服了立法會賦予了它一個非常大的公共權力《收回土地條例》，亦即是，當市建局無法說服該重建區的業主放棄其物業時，可以動用《收回土地條例》（俗稱「尚方寶劍」），強迫將相關的土地及其上之物業收歸公有。另外，政府在市建局成立首五年合共注資 100 億元，而市建局的重建項目可以免補地價，粗略估計，涉及公帑數百億元（20 年內 225 個項目）。

在這個前題下，市建局公營機構的角色，是應該與地產商有所不同，而是要肩負眾多公共責任，亦即是《市區重建策略》當中所列明之眾多社會目標。然而，作為一個肩負眾多社會目標，同時又具備可以強迫收回市民血汗買來之物業的市建局，卻竟然是在一種可以說毫無監管的情況下去運用其權力，值得注意的是，《市區重建策略》中的「市建局角色」：

「市建局必須向公眾負責，並積極回應社會的需要。市建局的董事會應重視向公眾負責，其運作亦應公開及具透明度。」

「為加強市建局的透明度及問責性，市建局應向董事會各董事發出申報利益的指引。董事會應考慮在切實可行的範圍內，公開其會議。市建局亦應成立一個獨立的帳目稽核小組。」

而法例雖然要求市建局就訂立要進行公眾諮詢，但當年，影響未來 20 年 225 個重建項目的《市區重建策略》，在約兩個月內，便已諮詢完畢。而法例所訂下的增訂／修改條例的要求，只是：「在修改或修訂該策略前，局長(按:指規劃及地政局局長,早幾年為孫明揚,現在則應改為發展局局長林鄭月娥)如認為該等修改或修訂的性質是屬輕微、技術性或微不足道的，則無需諮詢公眾。」還有，在市建局以後所進行的有關諮詢中，「局長如認為披露某項資料並不符合公眾利益，則無需披露該項資料」(香港法例第 563 章第 2 及 3 條)。

許多的決定，是取決於高官及市建局董事會的操守和判斷：「應(該)」、「積極」、「重視」，而其透明度的指引則是「董事會應考慮在切實可行的範圍內」和「局長如認為...」換句話說，市建局的問責性，是在一個不公開的環境底下進行的。

最後，重建或更新所涉及的，都是城市規劃，而在《市區重建策略》之中的第 22 條(有關規劃程序的部份)更列明：「市建局可採用發展項目或發展計劃的形式進行重建項目。公眾可根據《市區重建局條例》就發展項目提出反對，或根據《城市規劃條例》就發展計劃提出反對。」同時，根據條例，市建局要公佈一個地區為重建區，亦要先通過城市規劃委員會(下稱「城規會」)一關。然而，城規會卻全部委員都是在不公開的情況下委任的成員，問責性非常低。

同時，H15 關注組親自經歷過遞交一個由下而上的規劃方案申請許可的整個過程，發現城規會非常封閉：

2004 年 H15 關注組比市建局和政府都更要早就進行了全區的大型訪問調查和公眾諮詢會，在反覆的努力下，得出了香港首個由下而上，民間規劃的市區更新方案。這個方案獲多方好評，甚至獲規劃師學會頒發年度銀獎(學會未頒過金獎)，然而市建局始終不理會和不採納。於是街坊自己去向城規會提出規劃許可申請，雖然城規會一向都不會要求申請者一定要實行其規劃(香港許多發展商都提過最終沒有實行的規劃方案)，但面對街坊，城規會委員卻要求關注組要有可能最終實踐到其規劃，並說市建局是最終的大業主，市建局不接納該意見，則成為城規會不批核規劃許可的重

要原因。換句話說，一但一個地方成為重建區，它和裡面的人將會變成怎樣，就是市建局說了才算。

從這個過程中，根本就驗證了香港整個城市規劃到底掌握在什麼人手中，而大眾生活其間的城市空間，市民根本無從參與。

### 丙：關注組認為社會應考慮的大原則：「可持續發展」、「人權視野中的以人為本」、「草根民主」、「一個負責執行的公營部門的應有責任」

在《市區重建局條例》中，我們可以見到，相關市區重建的工作之決定，往往是依靠市建局董事會及政府官員對《市區重建策略》的理解和其道德操守作為判斷事物的標杆，但對《市區重建策略》裡意義較為廣泛的指引和原則(例如何謂「以人為本」、何謂「妥善安置」、何謂「在切實可行的範圍內」等等)，卻從未公開他們到底基於何種公共價值觀來判斷、理解，以至執行。

我們認為，在牽涉到如此重大的公眾權利的情況下，一個健全的民主社會，不應容許這種「高層說了算」的情況出現。同時，為堅持公平公開公正的原則，關注組這份檢討書在進入直接的檢討內容之前，會向公眾交代我們到底用何種原則和公共價值，來理解《市區重建策略》內的條文，及我們如何理解有關的政府部門及公營機構所應履行之責任。

#### 1) 可持續發展：與世界視野接軌，重新審視舊區文化

##### 1.1) 與世界視野接軌：

最近香港有學者為深水埗重建區做了一個詳細的社區研究報告，當中有一段提及國際視野下的「可持續發展」，並指出香港在意識上落後於國際視野處，關注組認為非常有價值，很值得大家參考，故在獲得作者同意下，將相關內容全文放在附件內照錄之，以供各位市參考。

##### 1.2) 重新審視舊區的價值

根據以上國際社會對可持續發展的觀點與角度，關注組認為應全盤重新審

視舊區的生活和文化在香港的存在，到底在社會公義、經濟發展之平衡、文化多元等不同方面，有何貢獻，然後才可以重新想像將來的城市發展方向。

### 社區網絡：有鄰里的社會的重要性

在一個變化急速的商業社會之中，人與人之間變得越來越疏離和冷漠；消費社會中，人的生活質素變成只有物質，如此，整體社會的文化生活和精神健康的水平一定會下降。一個仍然有鄰里關係的、保有著守望相助精神的社區生活，其實對人的生活質素，是非常重要的。而在當前這種商業社會之中，這種社區安全感對人的生活質素之重要性，相比之下更是清晰可見。

我們所談的社區網絡，未必代表住家家戶都感情深厚，而是一種空間和時間的蘊釀而成的熟悉感和安全感——正正因為這未必是因為感情深厚，所以一但拆散，便難以再生出那種安全感和熟悉感。這些社區網絡具體的體現，可舉數例，譬如樓梯檔或靠牆舖所扮演的社區看更的角色；樓上樓下互相協助購物、看顧小孩等的非正規經濟模式；社區成員有信心在發生事故時，不會無人知曉無人理會的安全感；小商舖之間因地近之便而互相無應所造就的成本下降等等。這些都是要經歷大家長時間共同生活在某一個空間之內，才可以成就的一種社會資本，亦正是社會和諧的重要來源，放棄這種社會資本，對整體社會而言，其實是一個重大損失。

### 為中下至草根階層提供天然的社會安全網

社區經濟的發展，包括較低租金容讓商舖以較低的價錢售賣貨品、社區網絡內的非正規的互助經濟等，其實都是無形的社區資產，讓中下至草根階層的住戶，能夠維持較低的生活成本，實為天然的社會安全網，亦無須花費納稅人的金錢。同時，有許多小本經營的小商舖，若因重建要重購或重租地方營商，幾乎不可能（因為重建會令地價飆升，亦打散其顧客網絡），這些小商舖本來很可能養活全家，至少量員工，若店主要結業的話，員工失業不在話下，甚至店主自己也可能跌入勞動市場變成非技術勞工，變成低收入戶，這樣不是增加了社會問題嗎？

### 中小企發展和傳統手工藝之溫床

由於舊區的租金長期維持於一個穩定的低水平，讓許多小本經營業者可以

藉由舊區而起步發展事業，絕對有助於香港的經濟多元發展。

同時，由於科技的發展和消費社會的蓬勃，傳統的手工藝因而式微，但如作為有遠見，及懂得保護本土文化，讓之可以可持續發展的政策，應該見到舊區的持續低水平租金，是傳統手工藝的天然溫床。由此可見，舊區的存在有助於文化的多元化，以及市民選擇生活方式的多元化，亦符合上述國際社會所談的可持續發展的元素。

### 支援上層經濟的區域

曾協助 H15 關注組製作啞鈴方案的建築師羅建中，曾於一次訪問中指出，舊區對整體香港經濟是很有貢獻的，因為社區網絡其實也是經濟網絡。

他認為，世界上許多重要的城市都會有舊區，因為舊區通過長時間蘊釀，建立了千絲萬縷的經濟關係，羅先生以他們在灣仔告士打道的公司舉了一個極佳的例子：「舊區提供了便宜的住宅和做小生意的可能，這些便是支援著整個市中心經濟，令到這個城市可以有效率地運作...其實，拆舊區對香港作為一個金融中心的經濟都有破壞性，比如我們寫字樓的以前的女工就是住灣仔舊區的，如果你迫她搬走到好遠的地方，會令到她無法繼續在這裡工作，以一位中老年女士來說，可能會有就業問題，如此，其實對整體經濟也有影響...再舉一例，我們是做建築的，如果把舊區拆掉，我們便無法再可以快速和低價地去灣仔舊區的印刷公司印圖，因為如果一重建就全變成船街那種豪宅的話，小型印務公司一定挨不住貴租，於是我們也要跑到柴灣去印，這也是增加了我們的成本。」

單以上述幾個舊區在當今香港的存在價值而言，有遠見、有可持續發展的視野的政府，應該了解舊區這些優良潛質，設法加以發展和完善，而不是破壞。同時，就著 1.1 部份所提及的國際社會對經濟發展的理解，我們應該理解到，「經濟發展是遠比經濟增長更為廣泛的概念」。

## 2) 人權視野中的「以人為本」：「權利」(RIGHT) 與利益/利潤 (INTEREST/PROFIT) 理當為兩種不同的概念

依據公平的原則，對社會整體無論在社會、經濟、文化等方面有付出和有

貢獻者，應予恰當的保障，我們認為，這是屬於權利的範疇。

在《市區重建策略》裡面的「以人為本」，我們認為，應該是優先以受影響的人為本。

### **2.1) 受影響的人包括：**

這個受影響的人，不單包括重建區內的居民和商舖，也應包括在重建區周邊地帶生活的市民。因為重建後周邊地價飆升，而整個交通、樓宇高度、環境、社區網絡等也會有一個震蕩式的變遷，因而會導致重建區周邊的市民，在生活成本和方式上，也會受到牽連而要改變，因此，他們也應該包括在受影響的人之中。「社區」本來就無須以政府所劃的重建區為界線，地方本來就會發展出自己的社區，這個社區的範圍，不一定會與政府劃定的重建區範圍一樣。

### **2.2) 為何優先以受影響的人為本？**

這是基於公平原則，我們理解這是屬於人權的範疇。

因為，依據上述對社區網絡的理解，一個舊區如果能經濟長時間共同生活而發展成一個複雜的網絡，裡面的每個成員都有一份貢獻。這些貢獻，一來是難以用金錢和數目來衡量，二來對整體社會的平衡發展有利。

因此，如果政府認為社會的發展，需要將這些人驅離這個他們本來有貢獻並有能力貢獻的地方，首先我們該考慮這種發展是否適當與必須；即使是適當與必須，也應優先考慮及提供不同的選擇讓受影響的人士可以在各方面生活質素不會下跌的情況下，繼續生活。事實上，在關注組的經驗中，重建會令受影響的人士，忽然面對一大堆沉重生活的壓力，包括生活成本的上漲、重置物業的困難、面對政府各種程序的不勝其煩、安頓生意和家人的壓力等等，這些問題，真是多一天也嫌多。

如果政策之中，有定明法例，令到有份於該區作貢獻的市民，在重建後，生活質素會下跌的話，我們認為，這是一種「程序的不公義」。程序不公義的意思，就是由於定立工作程序或規則時，欠缺對公義的價值觀的考慮，因而導致法例或政策在執行上，即使執行人員技術上不犯規，仍是包含了根本的不公義。相關的問題將於下部份的細緻檢討中詳述。

### **2.3) 「權利」與「利益」的分別**

在過往幾年中，關注組經常聽到有政府官員或相關的市建局人員，竟然將過去沒有在社區中貢獻，卻希望在重建後在讓區上謀取利益的大財團，也歸類為重建的「持分者」，並且將之與在舊區中生活並因為重建而生活可能受到負面影響的居民和商舖，相提並論，彷彿兩者並無差異。

我們認為，這是混淆視聽的不誠實行為。

「權利」和「利益」應當有相當清楚的劃分，這應該是一種常識。

市建局本身已經獲得納稅人合共 100 億的注資，重建後的項目可免補地價，還擁有可以動用《收回土地條例》的大權，應該有相當的社會責任，而不是以廉價收地後，高價出售予大地產商來謀取利潤。同時，由於舊區的優勢，社區會自然發展出某種品牌（如喜帖街、波鞋街），如果一些負擔得起高昂租金的大財團因這樣想跑來這個區發展，是不應該由政府用公帑去幫他們掃平該區，淘汰交不起昂貴租金但辛苦經營出該區品牌的中小企，而令到這些財雄勢大的財團有機會賺更多錢。

市建局和政府這種做法，根本就遠離起碼的公平與公義概念。

### **3) 草根民主：生活的主導權、充份的知情權和不在受強權脅迫之下的選擇權**

我們要強調草根直接參與的民主，是因為現在的社會將民主全部理解為為代議政制和選舉，卻忽略了草根市民直接參與去掌握自己生活主導的權利。

關注組認為，在市區重建這樣牽涉龐大的民生問題的事件中，受影響的人應該有權決定自己的命運，因此，在重建開始之初，關注組才會用如此大的心力，去逐家逐戶拍門調查大家意願，甚至比市建局更早就在區內開諮詢大會。這一切都是基於我們相信每個人都有一些生而有之的權利，包括決定自己生活方式的權利，這亦與上述聯合國文件中國際社會對於可持續發展中「社會公義」的遠見，不謀而合。

#### **3.1) 社區規劃權--掌握生活的主導權**

我們認為，人生活在一個地方，並不是像一塊積木，可以被當權者喜歡換去那裡就換去那裡。一個人，可以選擇自己生活的地方，可以掌握到自己

生活的主導權，是一個民主社會基本應有的權利。同時，社區的發展，緊密地關係到每個人的生活質素，比如說，是否有大財團有心撥起自己所居住地方的樓價？是否有大財團不理公眾權益在自己的地區中建起屏風樓？是否有公營部門忽然宣佈我家園是重建區，然後賤價就想趕我走？社區裡的公園是否適合我的孩子去玩耍？社區裡的交通設施是否方便？這些都是我們生活釋釋相關的事情，我們應該有權直接參與決策，而不是被有財和有勢的人在某個黑箱中，決定了我們和家人的將來。

可惜，觀乎現在的條例中，許多條例書寫的意識根本就連我們的知情權也剝削，就更別說我們的生活主導權了。在本文件的丁部份中，我們將進一步在相關的條例檢討中，闡述這個「社區規劃權」的意義。

### 3.2) 充份的知情權之下作抉擇的權利

在市區重建裡，知情對於某些社群來說是非常困難的，例如大量的官方文件，怎可叫許多舊區裡的老人家自動看得明白？即使是普通一個受過大學程度教育的人，亦未必可以完全了解整套政策的內容，作為使用公帑進行重建的部門，應有責任主動地，想盡方法地，將所有相關的政策和權利，用簡單的方法介紹給受影響人士；而不是只介紹叫街坊順從它的決定的方式。這是關乎透明度的問題，我們將會在丁部份詳述。

### 3.3) 在不受強權脅迫之下作抉擇的權利

我們認為這一項原本簡單得很，無需說明的常識。無奈，市建局就是手握《收回土地條例》的大權。換句話說，一但你的家園變成了重建區，無論你是否願意，最後市建局可以動用法庭和警察來抬你出去，在完全沒有平等談判的境況下，再加上面對重建時沉重的各方面壓力，到底有多少「願意」接受賠償而離去的人（姑勿論他是不滿意賠償額或是不願意走），是開心滿意地離去呢？

## 4) 一個負責執行公營部門的應有責任

### 4.1) 公帑應用以資助與公共目標相關的機構：

市建局是一個公帑注資的公營部門，要知道市建局本身已有三大利益：

- 政府注資一百億

- 地皮加建不需補地價
- 有權要求行政長官會同行政局頒用《收回土地條例》

在這樣的情況下，我們期望市建局應該是一個非牟利機構，而非現是一個得到政府支助的地產商。意思即是，它理應有賺錢以外更多更重要的成立目標，而這些公共目標許多也已經詳細寫了在《市區重建策略》之中。

### 4.2) 執行部門的行政責任

我們理解市建局，或者經常受到市建局委託而執行部份地區重建的香港房屋協會（下稱「房協」），是一個以公帑運作的公營執行重建的部門，而我們對一個行政部門的理解，就是：

**它有責任，就著一切它該服務的公共目標以及受影響人士要面對的問題，用盡一切方法去想出各種行政和技術上的措施，去解決難題；而不是倒行逆施，經常以「有困難」、「現實問題」為借口，推搪一切要求它達成公共目標的要求，而且又從不解釋「困難」和「問題」何在。**

## 丁) 具體實施建議

這個部份我們還在研究中，有了結果後再通知各位議員，但簡單來說，我們認為廣開市民參與的門路、為街坊提供同區「樓換樓、舖換舖」的選擇（亦即意味了可走可留的選擇權）、公開公正的社會影響評估調查等，是最基本需要改善的地方。

## 附件一

(來源：陳允中、陳劍青、李維怡：《市區重建研究系列一：深水埗 K20-K23 項目社區研究報告》，香港：2008，研究網頁：<http://sspstayplan.wordpress.com>)

政府近年也跟隨國際的風氣，開始強調「可持續發展」，還成立了可持續發展基金，又設網上資源中心等等。然而，「可持續發展」(sustainable development)到底是一個什麼概念呢？它和一般香港人理解的「發展」有什麼分別呢？

「可持續發展」(sustainable development)的概念最先引起世界所注意，應該是由著名的聯合國1987年所發出的可持續發展宣言《布倫特蘭德報告》<sup>1</sup>開始。然而，其實參看聯合國的各種公約與宣言，其實國際上的視野，是一直在向這方面進發的。

在探討何謂「可持續發展」前，或許我們應先解釋一下何謂「發展」。在香港的一般理解中，似乎「發展」是與建一大群高樓大廈、大型公路、國民生產總值增長之類的事物有關。然而，參看聯合國的文件，早於1948年的《國際人權

宣言》(Universal Declaration of Human Rights)<sup>2</sup>，就已清楚列明一連串與個人的發展權利有關的條文，包括人人有權實踐一切在經濟、社會和文上的權利以達致人格發展的權利。

在1986年的《發展權利宣言》(Declaration on the Right to Development)<sup>3</sup>中，更指明了，人人有權參與、貢獻和享受經濟、社會、文化與政府的發展，而社會應當有責任提供這樣一種生活的環境。而「發展的權利」(right to development)，是指讓每個個人可以有自主自決的權利，可以參與製定鼓勵發展的政策，以及平等分享社會的財富等。

由此可見，國際社會對於「發展」並不只理解為「經濟」發展，而是理解為一系列的社會目標，而這系列的社會目標，是與社會中的個人的權利有關的，而權利是包括了「自由」、「自決權」、「合理的生活環境」這些概念的。或再進一步來說，「經濟發展」的定義也是需要大家再反思的，英國學者皮爾斯、馬肯亞及巴比爾在探討可持續發展的經濟藍圖時就提醒大家：「經濟發展是要達到一系列社會目標... (i)個人所經歷的「效益」的進步。「效益」這裡可簡單地理解為『滿意』或『福利』... (ii)維護現有的自由和改進現有自由不充分的地方... (iii)自我尊敬和自我尊重... 從這個方面解釋，**經濟發展是遠比經濟增長廣泛的概念。**」

---

1 [Our Common Future: Report of the World Commission on Environment & Development](http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm) (又名“Brundtland Report”), <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>, 15/3/2008

---

2 United Nations- Universal Declaration of Human Rights, <http://www.hku.hk/law/conlawhk/sourcebook/human%20rights/40255.htm>, 15/3/2008

3 United Nations- Declaration on the Right to Development, <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>, 15/3/2008

(1989:29, 粗字體為筆者所加)<sup>4</sup>

那麼「可持續」的發展，應可理解為現存的人在自己的生命過程中，應可享有逐步提昇「參與、貢獻和享受經濟、社會、文化與政府的發展」，而這些提昇，又不會「損害子孫後代能滿足他們的需求的發展模式。」（聯合國環境與發展世界委員會，《布倫特蘭德報告》，又名《我們的共同未來》，1987）

在國際人權組織〔人權教育伙伴〕（Human Rights Education Associates）的教育資源中，也特別將可持續發展列入重要的教育議程之一，指可持續發展是一種社會應賦予個人的權利：「…是一種提昇經濟、社會、文化與政府條件的權利。全球的生活質素改善，應意味著執行所有令到人人可擁有一有尊嚴的生命，或曰人人可生活於一個尊重並協助實踐所有人權的社會之中。」<sup>5</sup>

在聯合國1987年這份重要的報告書中，其實強調了可持續發展之無法達成，多是基於對經濟與社會公義之忽視，並呼籲為達致可持續發展的願景，我們需要一個鼓勵有效的人民參與的政治系統。因為，為了達致跨代平等（intragenerational equity），亦即不損害子孫後代的發展需求，人們必須有效解除貧窮與弱勢社群的問題，而解除

這些問題，必先要讓貧窮人與弱勢社群有機會去定義他們自己的基本需要（Carter, 2001）<sup>6</sup>。

由此可見，可持續發展並非只是關於「愛護大自然」、「減少污染」、「廢物回收」這類環境問題。國際社會早就看到，環境問題其實就是經濟和社會發展失衡的問題，因此各種文件中提出一連串與「平等」、「公義」、「民主」相關的概念，尤其是連香港政府的可持續發展網頁中所引的《布倫特蘭德報告》中，更有明顯批判那種流行於1970年代的環保主義，指其將自然及環境議題放在比解決貧窮人口需要之上，乃是一種不可持續發展的想法。

然而，香港政府的可持續發展網頁，不單並沒有將有關可持續發展理念中的「平等」、「公義」、「民主」的想法列出來，更將可持續發展定義如一種接近《布倫特蘭德報告》中所批判那種環保主義：

「在香港，行政長官在《一九九九年施政報告》中清楚闡述，若我們要把香港建設成世界級都會，使香港成為一個整潔、舒適、足以自豪的美好家園，我們需要從根本上改變觀念。市民、商家、政府決策局和部門都應該通力合作，一起實踐可持續發展。簡單說，對香港而言，可持續發展的涵義就是：

4 皮爾斯、馬肯亞及巴比爾（1996）*綠色經濟的藍圖* 北京：北京師範大學出版社

5 Human Rights Education Associates, [http://www.hrea.org/index.php?base\\_id=166](http://www.hrea.org/index.php?base_id=166), 15/3/2008

6 Carter, N., "Understanding Sustainable Development" Fathom –source for online learning. Cambridge University Press., <http://www.fathom.com/course/21701763/session2.html>, 15/3/2008

- 在追求經濟富裕、生活改善的同時，減少污染和浪費；
- 在滿足我們自己各種需要與期望的同時，不損害子孫後代的福祉；以及
- 減少對鄰近區域造成環保負擔，協力保護共同擁有的資源。（《一九九九年施政報告》）<sup>7</sup>

這份一九九九年的施政報告，更宣稱是響應聯合國1992年那份呼籲各地政府自定可持續發展計劃的《廿一世紀議程》而寫的。

無獨有偶，《廿一世紀議程》中，偏偏有一個部份是關於「可持續人類群居地」(Sustainable Human Settlements)，主要是關於都市化的問題。這部份裡面有提到為令到城市生活更可持續，政府應令到低下階層有機會「安居」，更加需要在租約上立法保障窮人，以及「保護市民免受不公平的迫遷」(legal protection against unfair eviction)；而對於非正規的居地(informal settlements)及城市中的窮區(urban slums)，應提高其生活質素，以減低公共開支。同時，文件中更有提到減低都市貧窮的方法，就是鼓勵非正規的經濟部門，鼓勵小型商業，如果進行市區更新的話，就應與非政府組織合作為最可行<sup>8</sup>。

其實，如果仔細思量，也不難明白，無論「平等」、「公

義」抑或「民主」的概念，都牽涉到一個重要的概念：「多元」(diversity)。社會生活和經濟生態的「多元化」，很明顯是指向社會權力和資源的平等分配，而不是指向壟斷或向某強勢集團傾斜。當權力與資源都獲得較平等的分配時，才意味社會中每個個人都可以更有能力，去實踐聯合國1986年的《發展權利宣言》中所指的發展權利。

聯合國教育、科學及文化組織在2001年公佈的《國際文化多元性宣言》(Universal Declaration on Cultural Diversity)，就說明了這一點：「文化多元對人類而言是必須的，就如同物種多元對自然世界是必須的一樣。」

---

7 香港特別行政區政府可持續發展網頁，  
<http://www.susdev.gov.hk/html/b5/sd/index.htm>，見於2008.3.13

8 Agenda 21 For Change, <http://www.iisd.org/rio+5/agenda/default.htm>,  
15/3/2008