



官商勾結向前走 市區重建莫遲疑

Roll Forward on Privileged Engagement
Delay No More to Urban Redevelopment

回應《市區重建策略檢討》「建立共識」階段展望文件
Respond to the Government Future Direction Paper for the Consensus
Building Stage of the Urban Renewal Strategy Review

本土研究社
Local Research Community

人民規劃行動

行政摘要

1. 市區更新的終極目標—追求經濟價值

政府高舉「改善市民生活質素」的旗幟宣傳市區更新，卻以「生活水平」偷換「生活質素」的概念，張冠李戴。生活水平(Standard of Living)和生活質素(Quality of life)為兩個不同的生活優劣評估概念。生活水平(Standard of living)一般以實際金錢收入或貧窮程度來量度；而生活質素(Quality of Life)，除要符合基本生活水平，還包括非物質生活元素，如社區網絡、鄰里互助關係、休憩空間、文化、社交生活、環境質素的優劣，即一切直接或間接構成愉快生活居住環境的因素。

多年來，政府的市區更新目標與社會的實質訴求貌合神離。《檢討》至今，不單未有疏理根本立場分歧，反而繼續模糊爭拗焦點，混淆視聽。虛掩的背後，只為延續政府心中的終極目標——追求經濟價值。

2. 「復修為先」的市區更新策略—將錯就錯

原來所謂舊樓結構不安全，純屬美麗誤會。因應社會普遍認為「樓齡大、結構壞」，《檢討》並列「復修」與「重建」為市建局的主要業務策略，並以復修為重，舒緩「市區老化引致的樓宇安全問題」。然而，最近屋宇署巡查全港樓齡五十或以上的樓宇後發現，只有兩幢大廈需要緊急維修，證明大部分樓齡高的樓宇結構仍屬安全。

奇怪的是，雖然「復修」是未來重點策略，局方卻未有提出建議改善現行政策。現行樓宇維修政策，只要求業主進行最基本、達最低度安全標準的「吊鹽水式」維修工程，而未有強制要求業主定期維修樓宇，從根本上加強大廈結構耐用性。若不改善現行措施，大廈結構只會逐漸難敵年月侵蝕，終於需要清拆重建。箇中原因，乃由於市建局須自負盈虧，依賴重建項目的利潤收入，故執行項目須追求經濟回報，而偏向執行具高度發展潛力和利潤的重建計劃。以樓宇「老化」使清拆重建變得合理化，過往只是掩飾市建局追求利潤的藉口，今後卻將錯就錯，繼續任由樓宇失修。

除非政府停止「吊鹽水式」復修措施，並以改善大廈及其周圍環境的整體規劃為政策宗旨，增撥資源為舊樓業主提供更多專業支援，否則，市建局強調的「樓宇復修先於重建」，不可能成為改善居民生活質素的策略，而只是順利過渡至清拆重建和破壞社區生活的「策略性部署」。

3. 假借民主之名，進一步發展特權政治 / 官商勾結

《檢討》文件中建議三種模式啟動重建，包括(1)地區諮詢平台、(2)業主建議市建局執行項目、(3)業主邀請市建局為項目促進者。表面上三種模式皆具開放權力的成份，然而核心的問題卻是，權力向誰開放？

(1) 以行政主導的方式，發展「地區功能組別」，隨時駕空區議會

地區諮詢平台由政府委任，成員可發展為「地區功能組別」；另一邊廂，規劃署與市建局在財務及行政上緊密合作，則可以「行政主導」的方法，利用委任制度駕空區議會，操縱地區重建意願，違背業主自決的民主規劃精神、民間多年來要求的「城市規劃民主化」的進程。

(2) 《檢討》鼓勵業主「以本傷人」進行併購，用市建公帑賠償租客，「明益」地產商業業主可邀請市建局執行項目，讓發展商於前期併購、後期招標，零風險下重重獲益。由於一般業主沒有足夠財力集合業權，難以按此機制啟動重建。相反，發展商成為大贏家，一來因其坐擁私人屋苑公共地方的業權，二來可以其豐厚財力併購統一業權，兩途皆令地產商成為大業主。先邀請市建局介入項目，待局方引例用公帑收購和趕走租客，再以強拍購入餘下業權後，地產商不需花任何時間心力，便能入標投取項目發展權。

(3) 發展商「甩身」，小業主「擋災」

新政策雖然提及「業主參與」，但建議未有涉及業主參與項目規劃，無法改善重建地區的環境。而且，不論業主出售業權或與發展商合作，重建計劃雖由發展商主導，但去留爭議卻會在業主之間爆發，製造社區矛盾。新政策只是利用大多數小業主，迫使少數小業主出售家園物業，掩蓋發展商「強搶小業主財產」的事實。

(4) 公帑資助個人及發展商投資，投機活動程序化

現時建議地區諮詢平台，以「地區為本」策略為名，先行公佈重建項目的優次，變相提供消息予投機者及發展商，於重建區更集中及劇烈地炒賣物業。過程破壞社區網絡、維修協議等社區元素，重蹈觀塘裕民坊及荃灣七街重建項目的覆轍。即使當局深明此道理，《檢討》卻未有任何杜絕投機活動的建議措施，違反市建局存在之目的(self-defeating)——改善生活質素，而非助長物業投機。

4. 以現金換取家園，是重建爭拗問題的盲點

(1) 優化租戶補償方案 實為合理化剝削

表面上，市建局已賠償租客失去家園的損失，甚至提供公屋建立新家園。事實上，局方並無協助租客保存家園，亦無任何措施協助租客繼續原區生活；只以現金價值「利誘」租客遷離社區。更甚者，發放的賠償，為帶有恩惠(favour)性質的特惠金(ex-gratia payments)，而不是為清拆社區、破壞家園和居民損失社區生活而負責。

(2) 官方版「樓換樓」轉嫁風險，增加小業主負擔

當局建議的「樓換樓」補償安排，只是偷換概念的敷衍措施，沒有真正回應市民原區重建家園的訴求。民間要求真正以人為本的措施，保存社區網絡、多元化補償選擇、居民可參與規劃重建項目、分享成果。而局方的建議，卻沒有任何居民參與規劃的成份，「樓換樓」條件亦十分苛刻。重建一般需時四年，居民遷出後沒有任何中途住屋支援或現金賠償，待重建完成方可獲得居所，期間須自行租住單位，增加小業主負擔；如重建後物業的價值高於業主的賠償（基準為同區七年樓齡呎價），業主便須補回差額，門檻極高，業主基本上要再重新「供樓」才能繼續原區生活。

(3) 政府拒絕「舖換舖」，卻掠奪商戶對社區特色的貢獻為文化資本

雖然政府強調，重建後仍能保留社區原有生活和特色，如發展「姻園」主題商場保留「囍帖街」特色。然而，重建引起租金及生活費上漲，令原來的商戶和居民被迫遷離社區，連根拔起社區文化的基本元素。局方拒絕「舖換舖」，無視社區經濟及原有居民生活對社區文化的深遠影響，未有提供任何保存家園或社區生活的可行方案。可見，所謂「保留社區特色」，並非出於對傳統或文化的尊重，只為掠奪商戶經營所得的文化成果，為其土地增值，化為官、商獲取更多利潤的資本。

5. 總結及建議：

(1) 《檢討》應以「重建者有其屋」為宗旨

若市建局推展重建項目真正以「保存社區生活」為原則，則應考慮以「重建者有其屋」為宗旨，讓所有受重建影響的住戶和商戶，不論身份為租客、自住業主或商店東主，都能選擇在原區繼續生活。以自住業主為例，市建局可將重建項目的單位以折讓價格售予業主；即業主購入重建單位時毋須另行補回差額，鼓勵業主繼續原區生活；租客則可向市建局或房協申請入住重建項目內一些可供出租的公營單位。既保留社區網絡，亦增加市區內可負擔房屋(affordable housing)的供應。為防止原本業主利用重建項目投機獲利，市建局可實施轉讓限制，業主出售單位前須向市建局補回差價。

(2) 小市民被拒諸門外的「資本的競賽」

市區重建政策及《檢討》，其實皆一脈相承本港土地發展史，是一場以土地為資本的「金錢遊戲」。由於居民缺乏足夠資本參與這場競賽，根本無法以個人力量阻止政府利用市區重建來破壞他們的家園和社區。這些對既有生活的破壞，政府是無論如何也不能以現金價值去衡量和補償；失去社區和家園的居民，生活質素得不到改善之餘，更因重建後百物騰貴、社區關係變得冷漠等問題而漸向下流。

官商勾結向前走 市區重建莫遲疑

回應《市區重建策略檢討》「建立共識」階段展望文件

引言

發展局近日發表最新的《市區重建策略檢討》文件(下稱《檢討》)，就市區更新的目標及策略、市建局的角色、啟動重建程序的機制、補償及安置政策等方面提出新建議，並嘗試為市區重建政策「凝聚共識」。在這重要關頭，本土研究社為《檢討》建議提出一些根本性及方向性的提點：

1. 政府市區更新的終極目標－追求經濟價值

一直以來，政府高舉「解決市區老化，改善市民生活質素」¹的旗幟，作為推動市區更新的核心價值；尤其強調以「拆卸－重建」的市區更新模式，改善市民的生活質素。可惜，政府既未為「解決市區老化，改善市民生活質素」兩項原則提供一個嚴謹而令人信服的定義²，也從未詳細闡釋政府如何透過「拆卸－重建」模式改善市民的生活。

(1) 「生活質素」和「生活水平」的張冠李戴

生活的優劣可透過生活水平(Standard of Living)和生活質素(Quality of life)兩個不同的概念來評估：生活水平(Standard of living)³一般以實際金錢收入或貧窮程度

¹ 早在一九九六年，當時的規劃環境地政科便在《香港市區重建》政策文件內，提出市區重建需解決市區老化的問題，以改善香港市民的生活質素。

² 雖然政府在《市區重建策略》制訂市區重建的目標，包括將破舊失修的樓宇重建、保存地方特色和區內居民的社區網絡，以及一些量化標準如需重建的樓宇數目和需提供的休憩用地等；但是，但《市區重建策略》內並未提及居民的生活質素將會有何改善(例如增加公營房屋以解決租戶的需要)，以及量化的改善目標。

³ Standard of Life (SOL) A Standard of Living Index has been published annually since 1980 by

來量度的；生活質素(Quality of Life)⁴除須符合基本的物質生活水平外，還包括非物質生活，包括社區、休閒、文化、社交生活、環境質素的優劣。

雖然政府推動市區重建時強調以改善「生活質素」為宗旨，但實際卻側重於量度生活在經濟及金錢上的價值。官方委託學術機構進行的《市建局重建項目追蹤研究》的結果，便反映出政府以金錢價值量度市區重建的成效：

「深水埗海壇街重建項目的追蹤研究的初步結果反映大部份受影響人士於搬遷後仍居於深水埗區。從分析二十八個自住業主的個案顯示，有大約百分之五十七業主選擇重置面積較小單位，有大約百分之七十九選擇重置樓齡較高（二十年以上）的二手單位，但同時有大約百分之四十六留起多於一百萬元補償金額。大部份的租客及自住業主均表示搬遷後的生活環境有所改善，實際的適應情況一般較原先預計或擔憂為佳。」

初步研究結果只比較受重建影響的居民，在重建前後的居所面積、居住大廈樓齡，以及他們如何分配因重建而獲得的賠償費用。然而，這些資料完全沒有反映居民能享用的社區空間、獲得的鄰里互助和生活開支等改變情況，並未能充分解釋居民在重建前後的「生活環境」或生活質素如何得到改善。

社會經濟研究於二零零六年進行的另一項研究，《市區重建對居民生活質素的影響意見調查》則填補了這個空白。計劃針對曾居住在灣仔、西環、筲箕灣、深水埗及長沙灣合共的五十五名業戶和三十名租戶。結果顯示，搬遷後，有近八成住戶面對生活開支增加的問題，包括租金及管理費用增加；約五成住戶認為他們於有需要得到現時鄰居或街坊的幫忙較以前少。另一方面，近四成住戶認為他們較

International Living

⁴ 生活質素(Quality of Life) Gregory, Derek; Johnston, Ron; Pratt, Geraldine et al., eds (June 2009). "Quality of Life". *Dictionary of Human Geography* (5th ed.). Oxford: Wiley-Blackwell.

少能夠於有需要時，從非同住親人處得到幫忙。約三成住戶於搬遷後，增加了交通時間或交通費、買餸、上班和子女上學時的步行路程也較以前遠。

比較兩個研究的結果便可發現，對不少住戶來說，即使市區重建能提高居民的物質生活水平，卻對非物質生活和環境，如日常生活和在社區原有的社會支持等，造成一定程度的衝擊。

除此之外，政府每次進行市區重建項目或推動與市區重建相關的政策都備受社會爭議，甚至引發不少社會事件。例如立法會審議修改《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)（將啟動強制土地拍賣機制所需的業權份數由九成降至八成）時，便有市民到場示威。這些事件更有力地證明，政府理解的「生活」與市民的生活實況相距甚遠。前者只集中在金錢和物質價值；而後者，則包括非金錢物質的生活，如休憩空間、社區設施和鄰里互助的關係等等。因此，以經濟價值掛帥的市區重建不但未能改善生活質素，更在一定程度上破壞受重建影響家庭的社區生活。多年來，政府的市區更新目標與社會的訴求只是貌合神離，《檢討》至今仍不梳理根本的立場分歧，反而繼續模糊爭拗焦點，混淆視聽。虛掩的背後，只為延續政府心中市區更新的終極目標——追求經濟價值。

2. 「復修為先」的市區更新策略——將錯就錯

市建局實行的政策，都是按《市區重建策略》制訂，故可視《市區重建策略》與市區重建局推行的措施為現時最主要的市區更新政策。根據《市區重建策略》，市建局透過四大業務策略，即重建、復修、活化和保育，達到市區重建的目的——解決市區老化問題，改善市區居民的生活質素。所以，今次《檢討》內容也包括檢視四大業務策略之間的協調和優先次序。

根據政府委託香港大學社會工作及社會行政學系進行的《市區更新政策研究》，現時市區老化問題嚴重：「在未來十年，每年平均約有五百幢樓宇到達其設計使用期限(即五十年)。在公營及私人市場進行重建的速度⁵，遠低於樓宇老化的速度。」市區老化會引致樓宇安全問題，危及居民和公眾的性命安全。為處理這個問題，政府在《檢討》內建議，四大業務策略中以「復修」和「重建」為主，並列成為市建局的主要工作，而樓宇復修則列為最優先處理的工作。

(1) 「樓齡大、結構壞」，純屬美麗誤會

樓宇失修會直接危害大廈居民和公眾的性命安全，故樓宇安全可視為評估市民生活水平和生活質素的一項重要指標。社會普遍認為「樓齡大、結構壞」，樓齡⁶與樓宇安全和生活質素有直接關係：較高的大廈樓齡通常會較易老化，引起較大的結構安全風險，增加居民性命安全的風險。而且，公眾認為相比新建成的洋樓，舊樓的大廈設施一般較落後和不足，也可能會降低舊樓居民的生活環境質素，故市建局同樣以樓齡高的大廈數量為標準，決定須要優先進行重建的目標地區。《市區重建策略》內劃定的九個重建目標區⁷大多舊樓林立，例如九龍城區有約一千一百幢五十年樓齡或以上的大廈，數目為全港之冠。

可是，最近屋宇署因應馬頭圍道四十五號J樓宇倒塌事件，巡查全港所有樓齡五十年或以上的樓宇後，發現全港約四千幢五十年或以上樓齡的大廈當中，接近一半的樓宇的狀況並無「明顯欠妥」的地方，另外一千二百幢只有輕微的欠妥之處；至於需要進行緊急維修的大廈，只有兩幢。可見，雖然本港的樓宇復修政策並不完善，但大部分樓齡高的樓宇，結構仍屬安全。結果反映，樓齡與樓宇安全並沒有必然關係，樓齡高的大廈並不等於結構不安全。若大廈結構安全，即使大廈設

⁵ 根據《市區更新政策研究》內提供的數據，現時市建局自成立以來只重建五百幢樓宇。

⁶ 香港樓宇以鋼筋混凝土建築為主，建築物的設計標準齡期一般為五十年。

⁷ 九個重建目標區分別是觀塘、馬頭角、西營盤、深水埗、大角咀、荃灣、灣仔、油麻地及油塘。

施未能優於新建的洋樓，居民卻會因為熟悉的社區人際網絡和較低的生活開支等原因，選擇繼續在原来的住所生活。

(2) 《檢討》重復修，「吊鹽水」式復修政策改善建議卻留白

香港絕大部分的建築物都以鋼筋混凝土建造。物料會因外界環境而腐蝕，樓宇因而老化，削弱樓宇的結構安全。妥善的樓宇養護，能減低混凝土和鋼筋的腐蝕速度，增加結構的耐久性，從而延長樓宇的可使用年期。樓宇復修不但能減少清拆重建，符合可持續發展的原則；更能避免因清拆重建而逼使居民搬離社區，有效保存社區的生態和人際網絡。因此，完善的樓宇復修措施，能有助同時達到解決市區老化、保存社區生活和改善居民生活質素等目標。

雖然如此，現行的樓宇復修措施卻不能確保大廈得到有效的保養。根據政府的樓宇維修政策原則，樓宇維修是業主應負的責任，政府只會聯同其他伙伴機構適當地協助樓宇業主進行維修保養工程，以及對未符合法定要求的個案採取執法行動，確保達到安全標準⁸；因此，只要大廈獲得最基本的保養，業主便不會因為結構或管理狀況而收到任何勘測、維修清拆或其他法定命令⁹。換句話說，政府只要求業主進行最基本的維修工程，如修復牆壁或樑柱的結構性裂縫等，符合最低度安全標準，而不會強制要求業主透過定期維修樓宇，加強大廈混凝土的強度和耐久度，維持樓宇結構的耐用性，從而改善居民周邊的生活狀況。

事實上，香港大部分私人大廈未有成立業主立案法團¹⁰，業主較難自行組織進行樓宇維修；即使大廈設有業主立案法團，亦可能基於缺乏專業知識或技術支援，

⁸ 《樓宇維修資料分析》(督導委員會文件編號 19/2009)，發展局，二零零九年七月

⁹ 屋宇署可根據《建築物條例》(第 123 章)第 26 及 26A 條向一些危險、可變得危險和破舊的大廈發出維修清拆令。

¹⁰ 根據政府在二零零七年提供的數字，全港約有四萬零五百幢私人大廈，當中只有約一萬五千六百幢大廈已成立業主立案法團。

難以選擇大廈所需要的維修工程，但屋宇署卻不會主動介入為這些樓宇提供維修工程的支援。只有當建築物的結構安全危及公眾，屋宇署才會向大廈業主發出勘察、修葺或清拆令，或透過「樓宇維修統籌計劃」/「樓宇更新大行動」，將日久失修的樓宇列作「目標大廈」¹¹，向業主提供技術意見或支援；若大廈未能符合資格，便無法得到屋宇署的專業支援，僅能申請樓宇維修貸款¹²，自行聘請技術顧問和承辦商進行維修工程。在欠缺有組織的支援下，一般業主只會選擇進行花費最少及為期較短的維修工程。由於難以保證這些維修的質素及成效，未必真正能改善樓宇結構的耐用性。長此下去，大廈的管理只會每況愈下，這種情況在較多長者居住的大廈尤為普遍。這是因為長者較難取得樓宇維修支援的相關資訊，以及缺乏樓宇維修的專業知識，使他們難以透過資助或貸款計劃去維修保養他們所居住的大廈，最終令大廈日久失修。

政府強調維修樓宇乃業主責任，並將樓宇失修的責任歸咎業主樓宇維修責任的意識薄弱，實際是為了淡化屋宇署在監察和推動樓宇安全上應扮演的角色。面對一些未有履行其維修責任的大廈業主，屋宇署並不能有效執法¹³，防止他們逃避責任。雖然屋宇署可以向未有履行法定命令的業主提出檢控，但實際檢控的個案只佔已發出的清拆令數目的十分一¹⁴，可見屋宇署的檢控工作不足，未能發揮阻嚇作用，敦促業主執行保養維修樓宇的工作。

此外，本港並無強制驗樓的措施，除業主收到法定命令以外的所有樓宇復修工程均屬自願性質，業主並不須強制定期檢驗及維修其物業，令業主可逃避其樓宇的

¹¹ 屋宇署會將已收到維修令或處於失修或破損狀況的樓宇列為「目標大廈」，並向這些大廈提供針對性的支援。

¹² 「樓宇復修貸款計劃」和「樓宇復修物料資助計劃」分別是屋宇署和市建局正推行的樓宇維修貸款計劃。

¹³ 根據《建築物條例》(第 123 章)，如業主不遵從法定命令屬刑事罪行，最高刑罰為監禁一年及罰款港幣二十萬元。若違法情況持續，會被加判每日罰款港幣二萬元。

¹⁴ 這已是屋宇署根據二零零三年審計署報告內的建議，加強其檢控工作後的比例。在二零零三年或以前，檢控個案約只佔發出的清拆令數目的不足百分之一至百分之三。

維修責任。若樓宇日久失修或老化，業主甚至可因此要求儘快重建，例如將物業出售予私人發展商，透過《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)進行私人重建，或待市建局推動重建計劃時按收購政策出售單位等，徹底逃避其維修責任。因此，強制性樓宇安全的檢驗非常重要。政府最近才向立法會提交《2010 年建築物(修訂)條例草案》，建議在現有的條例加入條文，以推行強制驗樓計劃和強制驗窗計劃；但草案仍在討論階段，相信仍需要相當時間才落實強制檢驗樓宇的措施。

即使市建局在《檢討》建議以「復修」為市區更新的優先策略，但提及業務下的具體工作時，政府只以一句概括：「市建局將配合發展局並聯同房協在技術支援和財政支援上扮演一定角色」，完全沒有詳細列明市建局在日後將採取的新增或改善措施，以達至妥善的樓宇養護。若參照現時市建局或屋宇署推行的樓宇復修資助或貸款計劃，相信《檢討》只會建議市建局、屋宇署或房協繼續推行現有「吊鹽水」式的措施，而不會採取更加積極的行動、推行更完善的樓宇復修策略。最後，大廈結構終難敵年月侵蝕，落於清拆重建一途。

(3) 市建局更有追求經濟回報的迫切性

雖然市建局將較多樓齡高的大廈劃為須優先重建的地區，但相對於考慮地區樓宇結構的安全問題，市建局反而更重視重建項目的經濟回報，作為考慮這些地區是否進行重建的首要因素。

市建局屬自負盈虧的公營機構，收入來源主要依賴重建項目帶來的利潤，故市建局也會優先執行較有發展潛力¹⁵和較高利潤¹⁶的重建計劃。因此，我們相信，市

¹⁵ 重建項目的經濟發展潛力可由重建地區的位置和土地用途和地積比率等因素決定。

¹⁶ 過去市建局基於商業機密的理由，從未公布過任何重建項目的財務資料，但在市建局最近公

建局在執行重建計劃時，是以經濟發展潛力訂立重建計劃的優先次序。現時市建局已完成或進行中的四十四個重建項目中，十三個項目座落在港島區，但大部分也不是位於屬重建目標區的西營盤¹⁷(有關重建項目的地區分佈，請參閱附錄一)，而多集中在上環及灣仔等具有龐大經濟發展潛力的地區¹⁸。而市建局在落實各項重建計劃前，從未向公眾提供任何實際數據，顯示該地區的樓宇結構安全已達至危害居民或公眾程度，以證明該地區的樓宇必須清拆重建¹⁹。由此可見，市建局是以計劃的金錢回報及土地的經濟發展潛力，作為選定執行重建計劃地區的準則。

(4) 樓宇復修是重建的策略性部署

由於市建局在決定執行重建項目時，土地的經濟價值凌駕於樓宇老化或結構安全，經濟潛力較低的地區內的樓宇(尤其是失修和欠妥的大廈)，政府只會以法定命令或資助計劃等方式要求業主進行最基本的樓宇復修，使之不會出現嚴重的結構問題，危害居民和公眾安全，直至市建局落實該區的重建計劃為止。假使政府日後以「復修」為市區重建的優先策略，必須停止現有「吊鹽水」復修模式，並以改善大廈、周圍環境以至社區設施等整體規劃為政策宗旨，增撥資源於各個由市建局或屋宇署推行的樓宇復修資助或貸款計劃，以及為舊樓業主提供更多有關樓宇復修專業支援，否則，市建局強調的「樓宇復修先於重建」只屬權宜苟安之計；「復修」並不是改善居民生活質素的策略，只是順利過渡至清拆重建、破壞社區生活的「策略性部署」。

布的八個已完成的重建項目的財務資料中，並無任何項目錄得虧損。

¹⁷ 十三個港島重建項目中，只有兩個位於西營盤。

¹⁸ 其餘十一個分別位於西環、中環、灣仔、西灣河及筲箕灣。

¹⁹ 這與過去市建局的計劃保密協議有關：市建局在進行市區重建的人口凍結調查之前，必須保密任何有關該重建計劃的資料，故市建局不需要向公眾提供重建地區的甄選準則或優先次序的詳細資料和數據。

3. 假借民主之名，進一步發展特權政治 / 官商勾結

發展局在《檢討》中建議三種啟動重建的模式，包括(1)地區諮詢平台建議市建局處理項目優次、(2)重建範圍內某地段百份比業主建議市建局執行項目、(3)業主邀請市建局為項目促進者。表面上，三種啟動重建的模式都有開放權力的部份，不過，問題的核心卻是，權力向誰開放？

(1) 以行政主導方式，發展「地區功能組別」隨時駕空區議會

《檢討》建議諮詢平台的成員皆由政府委任，包括區議員、專業人士、區內團體、市建局及政府部門代表，成員可向市建局建議優先處理項目。他們將會成為地區上的「功能組別」，在不須向市民交代的情況下，在重建過程中分得一杯羹。同時，由於「諮詢平台」應獨立於地區的區議會架構，而涵蓋的範圍既不是整個區議會的行政區，亦不是分區城市規劃委員會。相反，規劃署的有關地區規劃處，在資源配合下可為「諮詢平台」提供秘書處服務及規劃專業（包括規劃研究）支援，而市建局亦可為「諮詢平台」提供研究或活動經費。在財務及行政上緊密合作的情況下，規劃署與市建局亦能夠透過此委任制度駕空區議會，操縱地區重建意願，與支持業主自決的民主規劃精神，以及多年來民間要求的「城市規劃民主化」的進程背道而馳。

(2) 鼓勵業主「以本傷人」進行併購，又用公帑賠償租客，「明益」地產商

《檢討》建議重建範圍內某百分比的業主可主動邀請市建局執行項目，並引用補償機制。小業主表面上只要集合其他業主的單位，便可在啟動機制，也可共同分享重建後的經濟成果。然而普通市民按此機制啟動重建很不容易，因為市民一般只會持有個別單位，要在一個地段集合一定業權並非易事。

本港多層大廈(Multi-storey Building)的地權是以「不可分割份數」(Undivided shares)計算的，由於多層大廈單位的間隔大小不同，難以按單位數量平均計算一份，因此以單位的實用面積為計算基礎。單位業主(Flat Owner)擁有其單位的獨佔使用權，同時亦擁有該地段的部份地權。單位業主不可將其部份地權分割出售，所以擁有的只能是不可分割份數。除單位地權外，地段內的共用地方如走廊、大堂等也有不可分割份數。自七十年代起，本港不少大型私人屋苑落成，屋苑內一些貌似共用的地方，如停車場、商場等，實屬於發展商擁有。由是觀之，如《檢討》建議落實，不少樓齡約三十年私人屋苑的大業主，隨時也可以啟動此機制，邀請市建局執行重建。

一方面，不少發展商在本港的私人屋苑仍是大業主；另一方面，只要發展商有足夠的資本進行併購，便可統一業權成為大業主。成為大業主後的發展商可邀請市建局執行項目，市建局透過補償機制妥善處理租客，大業主無須承擔處理租客的風險。換言之，發展商負責前期併購，市建局用公帑負責賠償租客，再向發展商招標。明顯地，無論於前期併購或後期招標，發展商在此過程中重重獲益。

(3) 發展商「甩身」，小業主「擋災」

即使在新建議中，市建局將會提供「業主參與」方式，但這並非讓業主參與項目規劃、亦不代表市建局會在規劃層面上接納業主的意見，而是指以「業主參與」方式進行重建，即將過往由市建局啟動「拆卸—重建」機制的權力交予業主。建議的措施包括向業主提供顧問服務，協助業主集合業權，並將集合所得的業權招標出售予發展商或與發展商合作，以方便發展商引用強拍條例²⁰進行地段重建。然而，建議措施並無確保業主能參與重建項目的規劃或發展商須接納業主就重建計劃的規劃提出的意見；換句話說，新政策雖然提及「業主參與」，但不論業主出售業權或與發展商合作，重建計劃的規劃最後仍是由發展商主導，新政策只是

²⁰ 《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)

利用大多數的小業主迫使少數小業主出售家園物業，讓發展商免受「強搶小業主財產」的抨擊。由於所謂「業主參與」並不涉及業主參與項目規劃，故無法改善重建地區的環境之餘，更會因為業主之間的業權出售爭議造成地區矛盾，帶頭破壞社區。

(4) 以公帑資助個人投資，使投機活動程序化

市建局是獲政府注資一百億資助推展重建計劃的公營機構，但市建局在擬備業務綱領和重建計劃時既不受立法會監察²¹，現時建議協助推展重建計劃的新政策，例如協助業主集合業權和利用《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)代替強制收回土地進行重建計劃等，都進一步強調與發展商緊密合作，這豈不是將官商勾結的過程曝光及合理化，公然以公帑向發展商輸送利益？

透過重建改善生活，是市區重建局一直奉行的原則。然而，現時建議地區諮詢平台會以「地區為本」的策略，先行對外公開地區內舊區重建的優次，當有能力收購的投機者及發展商了解那些區域將會先行重建，將會令舊區物業投機情況更加劇烈及集中，過程中破壞當區的社區網絡、維修情況等社區元素，將會重蹈觀塘裕民坊及荃灣七街重建項目的覆轍。²²

根據以往經驗，政府明知會有這些投機出現，《檢討》卻未有任何建議杜絕投機活動破壞社區及舊區面貌，違反市建局自身存在的目的 (self-defeating)——為了改善生活質素而非助長物業投機。

²¹ 根據《市區重建局條例》(第 563 章)，市建局只須將五年的業務綱領及下個財政年度的業務計劃提交予財政司司長省覽，並不須提交予立法會省覽。

²² 觀塘裕民坊及荃灣七街都是前土地發展公司的重建項目，觀塘項目中土地發展公司無力處理，在九十年公佈後引來大量的私人投機，如霍氏集團擁有整個項目裡百分之十的物業，一方面公佈後破壞了舊區居民的日常生活、樓宇因而失修嚴重，另一方面亦使重建成本提昇。荃灣項目的情況亦相當類似，在九十年公佈後中斷將項目延期，樓宇失修、大量投機出現密集的板間房，最令人關注的莫過於「一屋廿六伙」的生活環境，更出現多次火災，最後項目直接使土地發展公司陷入財政危機。

4. 以家園套取現金為賠償方法是重建爭拗問題的盲點

由於市區重建的過程中，有很多業主、租客及商戶會因重建項目而受到影響，故此市建局須依照條例，向受影響戶提供現金補償，包括收購物業、向租客提供安置、津貼等。但單以現金價值為賠償的方式無法滿足居民、社會保留社區網絡的訴求，而其實際執行亦出現大量問題。灣仔區議會曾於二零零四年委託香港大學政策二十一有限公司就利東街/麥加利哥街市區重建項目進行研究，並抽樣向住宅業主、租客及商戶進行個案研究。在訪問記錄清楚反映業主對重建後的憂慮：

「抽樣代碼 WH6003

業主並不滿意整個諮詢程序，加上賠償呔價不對，感得不到合理補償……認為以樓換樓或以現時呔價來作賠償安排……業主擔心今次收樓後，失去現時的居所，子女的經濟能力不能應付新式樓宇的租金及支出。而且身體不好，需經常到診所覆診。現只希望能在附近找到舊式樓宇。

抽樣代碼 WH2009

業主表示……不滿意市建局給予的安置及補償安排，因為不想放棄現時的單位及不滿意現金補償，賠款不足買回同區 20 至 20 樓齡的灣仔樓宇。再者，業主之子女也在灣仔居住，亦有緊密聯絡。故此，希望繼續在上址居住。」

由節錄的訪問內容可見，重建區的居民批評政府無視公佈重建項目後，項目附近的物業立即升價封盤，而且重建賠償的測量計算與業主重置物業的時間差距，令業主最終不能於同區重置七年樓齡的物業，只能選擇購買舊樓(樓齡約二十年或以上)或搬離地區，有業主甚至從此變成租客，失去了對居住權及家園的掌握。

(1) 美名優化租戶補償方案 實為合理化剝削

市建局透過人口凍結調查，核實並判斷所有受影響居民的身份，例如租客、自住業主和非自住業主等，以決定每戶受影響居民所得的補償種類和百分比。市建局

會向受影響的租客發放相等於整年租值數倍的現金賠償，如租客合符申請公屋的資格，則可放棄現金賠償，選擇由香港房屋委員會或香港房屋協會提供的公屋安置。表面上，市建局已賠償租客失去家園的損失，甚至提供公屋單位予他們建立新的家園。但是，市建局並無協助租客保存家園，也沒有任何措施協助租客留在原來的社區繼續生活；相反，市建局只以現金價值「利誘」租客遷離社區；更甚者，市建局發放的賠償其實是帶有恩惠 (favour) 性質的特惠金 (ex-gratia payments)²³，而不是為清拆重建社區及破壞租客在該區的住所和生活所帶來的損失負責。

同樣，市建局只會以現金補償受影響的自住和非自住業主，當中包括住宅單位的市值交吉價及一筆標準的賠償²⁴；一般而言，自住業主可獲得較非自住的業主多一倍的特惠津貼金²⁵。由於自住業主獲得的賠償較非自住的業主多，故個別非自住業主為圖取得最大的賠償，會不擇手段地迫使租客遷離單位，以取得自住業主的身份。例如最近深水埗順寧道項目，便至少十三戶住宅租客²⁶被業主迫遷²⁷。市建局曾指出，若有證據顯示業主濫用補償政策，將會保留權利將有關物業視作出租物業或不向他們提供補償。事實上，只要業主能證明有收回物業的「真正需要」²⁸，市建局便不會採取任何懲處措施，業主便同樣能取得較高的特惠津貼²⁹；

²³ 按字義，‘ex-gratia’是一種作為恩惠，而非出於法律上的義務(done or given as a favour; not from obligation)。

²⁴ 根據市建局的政策，自住與非自住的業主有不同的賠償方式，例子如下：住宅單位收購準則舉例：假設一個住宅單位的市值交吉價為八十萬元，而假設重置住宅單位的價值為二百萬元，自置居所津貼即為一百二十萬元。

²⁵ 每個單位的自置居所津貼金額都會因物業價格而異，但經計算後，自住業主可獲全額(即百分之一百)的自置居所津貼，但出租或空置單位業主卻只能獲得自置物業居所津貼的百分之五十。

²⁶ 受迫遷租戶數目的資料來源：順寧道重建關注組，2009 年 11 月 7 日《回應市建局「優化住宅租客援助措施」公開信》

²⁷ 即使這些租戶早於凍結人口調查時已登記身份，按理他們應有獲法定賠償或安置的法定資格，然而卻因在市建局開始收購其物業前被業主迫遷。這些個案在現行政策下，本應獲得最少七萬元補償或安置公屋的機會。

²⁸ 市建局所指的「真正需要」，其中一個例子就業主收回單位作自住用途，但市建局從未提供任何調查或考慮的準則。

²⁹ 市建局出席二零零四年十一月二十三日發展事務委員會表述的立場。

再加上政府在二零零四年撤銷租住權保障³⁰，業主有絕對的權力在租約期滿後收回物業，逼使租客搬遷，然後遷入自住或由其直系親屬佔用，從而獲得全額自置居所津貼。但是，市建局過往卻一直以在未取重建項目的規劃批准前，無法開始收購物業及安置居民，及沒有法定身份介入業主與租客之間的租約事宜為理由，拒絕採取措施防止租客被業主迫遷。

即使市建局最近提出優化住宅租客的援助措施，向已登記但在收購單位前搬離單位的租戶提供約為十個月的月租搬遷補助金(約四萬元)，但這些「補償」與其他租客所得的特惠金一樣，全屬恩恤措施，反映政府以為現金便能解決一切因清拆重建社區而帶來的破壞，無視租客因家園遭破壞而受到的衝擊。政府先將破壞家園生活的市區重建簡單扭曲為一買一賣的經濟交易，其後由於政策未能有效執行，致使他們在失去家園後，甚至失去現金賠償或安置的機會。市建局這種只以現金價值為唯一基準的賠償政策，不單嚴重破壞鄰里關係，挑起地區矛盾，更將家園和生活的價值換算為經濟價值，只要市建局能向居民賠償清拆其住所的經濟價值，便能使任何清拆重建項目變得合理。

(2) 官方版「樓換樓」 轉嫁風險，增加小業主負擔

市建局在為原自住業主保留社區網絡的考慮下，可在現金補償以外，在《檢討》內建議提供「樓換樓」的安排，並提出初步的具體執行建議；然而，政府認為以「舖換舖」作為補償非住宅業主的方式是不切實際，毫不可行。雖然今次是當局首次提出「樓換樓」的補償安排，但這個官方的「樓換樓」方案並不能達到民間所提的保存社區網絡、使補償選擇多元化及令居民可以參與重建項目的規劃及分

³⁰ 二零零四年以前，政府在《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)內實施了管制租住權的措施，規定業主只可在重建物業或收回物業自住的情況下，才可收回出租物業，否則業主必須與有意續租的租客重訂租賃。但政府在二零零四年以租住權管制妨礙私人租賃市場的自由運作為由，撤銷有關限制。

享重建後成果，令市區重建真正達致以人為本。

a. 增加小業主現金支出

首先，政府在《檢討》指出，接受「樓換樓」的居民在重建期間將沒有任何中途住屋支援，而居民在遷出後亦不能取得任何現金賠償，只能等待重建完成才可獲得居所。故此，居民須在重建期間自行租住單位。一般的重建項目需時四年完成，若以八千元的住屋租金計算，一個業主在重建過程中便須支付三十八萬多元的租金，這對自住的小業主來說可是極大的負擔(Additional cost bared by small owners)。

b. 業主承擔差額風險

此外，《檢討》建議如重建後物業的價值高於業主的賠償，業主便須補回差額以符合七年樓齡的賠償基準。以市建局過往三個位於灣仔、大角咀及深水埗的重建項目為例，根據政府「樓換樓」安排，業主如需要重置一個實用面積五百呎的單位，便須補回約一百二十至一百五十多萬元的差額³¹。由此可見，現時「樓換樓」的建議門檻極高，業主基本上是要再重新「供樓」才能留在原區繼續生活，可見現時《檢討》建議的「樓換樓」安排條件十分苛刻，也沒有任何居民參與重建規劃的原素；所謂的「樓換樓」建議只是偷換概念的敷衍措施，實際內容完全沒有回應社會要求在原區重建家園的訴求，扭曲了「樓換樓、舖換舖」的原意。

(3) 政府拒絕「舖換舖」，卻掠奪商戶對社區特色的貢獻為文化資本

至於讓非自住業主選擇以「舖換舖」方式作為其失去單位的補償，政府在《檢討》內則稱「重建時必須符合土地規劃的考慮……沒可能保證可在完成的新項目內提

³¹ 灣仔莊士敦道項目的實用面積收購呎價為四千二百九十元，重建後的物業建築面積的呎價為五千六百五十五元；大角咀櫻桃街項目的實用面積收購呎價為三千四百三十元，重建後的物業建築面積的呎價為五千五百元；深水埗福榮街項目的實用面積收購呎價為五千零九十三元，重建後的物業建築面積的呎價為五千零九十三元。而一般實用面積與建築面積的換算比率為百分之八十。

供相若的舖位，況且有些商舖現時經營的行業，可能並不切合當區重建後的規劃。」政府否定「舖換舖」的可行性，反映政府漠視商戶為社區網絡所作的角色和其貢獻。商戶和店舖其實是構成社區的重要元素，社區的生態和特色往往與區內的商戶有緊密的關係，過往的利東街和波鞋街³²便是最佳例子。但是，政府否定「舖換舖」的可行性，除因為「舖換舖」在實際運作時會相當複雜外，更因為非住宅業主持有的單位多為投資或用作為營商的資本，相比住宅業主，政府更加會將與非住宅單位業主之間的收購協議視作買賣交易，而不會將商戶視為社區生活文化的一個組成部分。一旦政府在社區啟動重建項目，不單會影響當區的居民，也會令當區的商戶須搬遷；而且，在重建項目完成後，租金可能也會因已增值的地價而相應上漲，可能令商戶無法負擔營商的開支而無法在該區繼續經營，變相消滅社區特色和居民的生活鏈。

雖然政府強調，重建後仍能保留社區原有生活和特色，如發展「姻園」主題商場³³保留「囍帖街」特色³⁴。然而，重建引起租金及生活費上漲，令原來的商戶和居民被迫遷離社區，連根拔起社區文化的基本元素。局方拒絕「舖換舖」，無視社區經濟及原有居民生活對社區文化的深遠影響，更視要求留居原區、參與規劃重建項目的居民和商戶為洪水猛獸，未有為他們提供任何在重建下保存家園或社區生活的解決辦法。可見，所謂「保留社區特色」，並非出於對傳統或文化的尊重，只為掠奪商戶經營所得的文化成果，為其土地增值，化為官、商獲取更多利潤的資本。

³² 利東街是與婚嫁有關的商戶的集中地，尤其以印刷囍帖的商戶最多，故別稱為「囍帖街」；「波鞋街」實際並非特定的街道名稱，而是由於香港登打士街至亞皆老街之一段花園街內有很多售賣運動用品的店舖，故有此別稱。

³³ 市建局在二零零七年十二月宣佈以婚嫁為設計主題的「姻園」計劃，以重現利東街過去以婚嫁行業為主的地區特色。

³⁴ 利東街以喜帖印刷而聞名，市建局因此以婚嫁主題發展重建項目，但卻拒絕原有商舖回遷；洗衣街有「波鞋街」之稱，市建局於日後將發展成體育用品城，但亦拒絕進行原有商舖回遷的安排；和昌大押是莊士敦道項目範圍內的一間傳統當舖，內裡的建築設計極具歷史價值，現被改建成高級食肆。

5. 總結及建議

(1) 《檢討》應以「重建者有其屋」為宗旨

假如市建局在推展重建項目時以保存社區生活為原則，則應考慮以「重建者有其屋」為宗旨，讓所有受重建項目影響的住戶和商戶，不論他們的身份是租客、自住業主或商店東主，都能選擇在原區繼續生活。以自住業主為例，市建局可將重建項目的單位以折讓價格售予業主；換句話說，業主在購入重建單位時毋須另行補回差額，從而鼓勵業主繼續在同一社區居住；租客則可向市建局或房協申請入住重建項目內一些可供出租的公營單位。這樣既可以保留社區網絡 同時也可增加市區內可負擔的房屋(*affordable housing*)的供應；市建局可在出售重建項目單位時實施轉讓限制，若業主欲在公開市場出售該單位，則須先向市建局繳付補價，以防止業主利用重建項目投機獲利。

(2) 小市民被拒諸門外的「資本競賽」

政府向來以「清拆—重建」模式來解決市區老化問題和改善居民生活質素，可是，每當市建局啟動任何市區重建計劃，都會引發社會廣泛的爭議和批評。這全因市建局堅持只以經濟價值去衡量和規劃一個地區的發展潛力，將家園和生活都換算為現金價值，忽略居民在休憩空間、鄰里關係、較低的生活開支等條件而獲得的非物質價值，誤以為只要付出同等(有時甚至是不同等)的現金賠償就能「買起」社區生活和居民的家園，然後將土地重建規劃發展後以更高更昂貴的價格出售。整個過程從來沒有考慮社區需要、沒有打算保留受影響居民的家園，更沒有計劃在重建後當區的居民如何能繼續維持舊有的生活質素，市建局惟一的考慮就是如何增加土地的經濟價值，以賺取最大的盈利。因此，市區重建政策或《檢討》，其實都與香港土地發展史一脈相承，是一場以土地為資本的「金錢遊戲」。由於

居民沒有足夠資本參與競賽，根本無法以個人力量阻止政府以市區重建的方式破壞他們的家園和社區，這些對既有生活造成的破壞，是無論如何也無法以現金價值去衡量和補償；失去社區和家園的居民，生活質素未能透過市區重建改善之餘，更會因重建後百物騰貴或冷漠的社區關係等問題而漸向下流。

重建項目的地區分佈

區域	地區	重建項目數目
九龍西	土瓜灣	4
	深水埗	10
	油尖旺	7
	大角咀	6
	紅磡	1
	小計	28
九龍東	黃大仙	1
	官塘	1
	小計	2
新界西	荃灣	2
	小計	2
港島	上環	5
	灣仔	4
	西營盤	2
	筲箕灣	2
	小計	13
	總計	45

資料來源：立法會發展事務委員會及市區重建局網頁