

香港亞太研究所

加強法定公營機構的 認受性過程

比較市區重建局和土地發展公司

何俊傑



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

加強法定公營機構的認受性過程

比較市區重建局和土地發展公司

何俊傑

香港中文大學
香港亞太研究所

作者簡介

何俊傑為香港中文大學社會學系研究生。他的研究興趣包括社會運動、組織社會學、社會網絡、政治社會學及社會理論。他的碩士研究論文關於社會運動聯盟。

鳴謝

作者十分感激那些匿名朋友的支持、舊區社工聯席編輯組、蔡文傑和張翠玉的協助，以及Tim Hallett (Indiana University社會學系) 提供一篇未出版的文章，啟發作者對Recoupling的理解。

© 何俊傑 2007

ISBN 978-962-441-192-8

版權所有 不准翻印

加強法定公營機構的認受性過程

比較市區重建局和土地發展公司

引言

政府如何加強法定公營機構的認受性呢？根據政府的新聞通告，香港有223個法定機構，其中46個為諮詢委員會、15個為非政府部門的公共機構、5間為公營公司、47個為規管委員會和機構、52個為上訴委員會，以及43個信託、基金和資助計劃諮詢和管理委員會（立法會，2005:2259）。土地發展公司（簡稱土發公司）或市區重建局（簡稱市建局）是法定機構之一，¹本文嘗試透過分析重組土發公司的過程，去找出可能影響公營機構架構、權力、運作，以及認受性的因素和機制。

市建局於2001年取代土發公司負責市區重建工作。直至2006年7月，市建局和香港房屋協會（簡稱房協）開展了30個重建項目，²表一及表二顯示市建局直至2006年12月底已收回十個重建項目的土地，它的收地速度比土發公司穩定。再者，市建局在重建綜合發展區的時間比土發公司較快。表面觀之，市建局的表現較土發公司理想。在第五個年度（2005/06），市建局更成功錄得累積高達港幣15.5億的盈餘，抵銷過去土發公司約27億的過度虧損，但市建局暫時平均每年收回的土地面積只較土發公司多約981平方米（表二）。另外，土發公司在接收荃灣七街及西環五街等項目前，除了發展儲備外，累積盈餘達1,400萬（表三），而政府在1995年的《市區重建》諮詢文件也認同土發公司的財務條件不俗，並鼓勵它自行進行重建項目（規劃環境地政科，1995）。難怪當年土發公司行政總裁石禮謙說：「我自己一個人用政府俾嘅三千一百萬，做到依家有十億留番俾市區重建局，而且沒有為市建局留下包袱。……

表一：土發公司和市建局的執行項目和地盤面積

土發公司			市建局		
執行項目	年份 ¹	地盤面積 (平方米)	執行項目	年份 ²	地盤面積 (平方米)
李節花園 ³	1994	1430	保安道/順寧道	2006	1380
高雅閣 ³	1994	860	福榮街/福華街 ⁴	2006	1362
高雋閣	1996	110	櫻桃街 ⁴	2006	4327
太源閣	1993	520	必發道/洋松街	2006	1236
忻怡閣	1994	260	新填地街	2006	533
居仁閣	1994	290	必嘉園	2006	250
皇后大道中152號 ³	1993	220	第一街/第二街	2006	3522
西港城	1991	1250	利東街/麥加利歌街	2006	8893
豉油街	1994	800	莊士敦道 ⁴	2006	2062
銀城廣場 ³	1996	710	皇后大道東	2006	380
彌敦道/登打士街 ³	1997	790			
園圃街雀鳥花園	1997	2980			
新紀元廣場 ³	2000	7526			
曦華樓	2000	1039			
中環中心 ³	2000	8816			
寶其利街	2000	402			
皇后街	2000	7965			
加惠民道	2000	728			
亞皆老街/上海街	2000	11976			
窩打老道/雲南里 ^{3,5}		3869			

注：1. 竣工或建築工程進行中的年份。

2. 清場階段已完成（在2006年底）。

3. 土發展公司在1989年2月公佈的八個重建項目。

4. 市建局於2002年1月11日公佈的三個重建項目。

5. 此項目的業權在土發年代仍未被收回。

資料來源：土地發展公司（2000:62, 64）。

（土發項目）做得係快係慢見仁見智，人哋點講人哋嘅事，自己行自己條路。」（《香港經濟日報》，2000）再者，土發公司比市建局採用更多元化的市區重建模式，讓不同持份者參與市區重建和發展。究竟土發公司以前的工作有什麼問題？為何

表二：土發公司和市建局的年均收購項目和土地面積

	土發公司的項目 (1989-2000)	市建局的項目 (2002-2006)
收回重建項目所用的總年數	12	5
已收回土地的重建項目數量	19	10
收回的土地面積 (平方米)	45692 ¹	23945
平均每年收購的項目數量	1.6	2
平均每年收回的土地面積 (平方米)	3808	4789

注：1. 撇除園圃街雀鳥花園及窩打老道/雲南里兩個項目。

資料來源：同表一。

特區政府需要重組這間公營機構？在重組過程中，政府需要回應外界什麼文化訴求？而市區重建的模式又為何在這個過程中趨向單一化？本文首先介紹由土發公司演變成市建局的脈絡，然後分析政府在「加快重建」的方針下，如何藉着塑造公營機構（市建局）的運作架構和市區重建模式以回應外界的文化訴求。這些文化訴求主要在政府、專業團體、地產商、居民組織和議會互動下產生。分析後，我會嘗試綜合一個簡單的模型說明政府如何加強公營機構在市區重建的權力和認受性，令公營機構更容易推行市區重建的工作，及更傾向採用公私合作夥伴的模式。最後，我會將結論推及其他的公營機構，建立公營機構的類型。

理論與方法

組織社會學有一主流學派，稱新制度主義，它主要分析組織的外部環境，特別是規則、價值規範和文化（例如國家法例、主流文化、社會運動等）如何影響組織的運作架構及其認受性（Scott, 2001）。由於機構需要建立自己的身份和品牌，以取得機構內工作人員及其他機構對自己的認同和支持，所以機構領導層會參考其他「優良的組織形態」重組本身的架構和運作，例如由高學歷的專業人士組成董事局，以加強外界

表三：土發公司與市建局的營運表現，1987/88-2005/06（千元）

土發公司年代				市建局年代					
年度	除稅後盈餘/ (虧損)	累積盈餘/ (虧損)	發展儲備	長期計息 負債	年度	除稅後盈餘/ (虧損)	累積盈餘/ (虧損)	政府注資	儲備
1987/88	(2,611)	(2,611)	—		2001/02	(553,565)	(2,714,175)	—	(2,714,175)
1988/89	1,754	(857)	—		2002/03	(221,373)	(2,935,548)	2,000,000	(935,548)
1989/90	49,740	1,883	47,000		2003/04	(75,019)	(3,010,567)	4,000,000	989,433
1990/91	6,337	5,220	50,000		2004/05 (調整後)	3,002,087	(23,865)	6,000,000	5,976,135
1991/92	25,955	6,175	75,000		2005/06	1,576,611	1,552,746	8,000,000	9,552,746
1992/93	(53,082)	(46,907)	75,000						
1993/94	119,561	2,654	145,000						
1994/95	84,725	7,379	225,000						
1995/96	56,992	13,098	275,000						
1996/97	20,413	13,511	295,000						
1997/98	332,108	15,619	625,000	1,319,398					
1998/99 (調整後)	(426,438)	(215,537)	725,000	4,179,756					
1999/2000 (調整後)	(231,132)	(15,595)	725,000	4,328,549					
2000/01	(417,671)	944	290,790	5,296,541					

資料來源：土地發展公司（歷年）；市區重建局（歷年）。

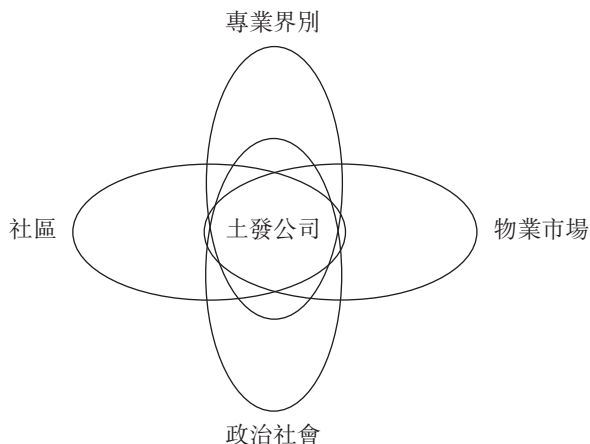
對組織的信心，促進交易、建立關係和改善組織的營運表現（Abzug and Galaskiewicz, 2001）。如果組織正面對外界的批評、或受新政策和法例的影響，領導層便可能調整組織的架構、運作模式，甚至目標，以滿足外界的要求及避免可能出現的不信任。因此，為了生存，組織會依循一些主流文化或模仿典型的運作模式，以符合外界對組織的期望。這套理論強調即使機構的表現沒有顯著的效率，或未能達致具體的目標（例如醫院的治癒率低、重建局提供同區安置單位的機會率低等），機構只要能吸納制度上的文化價值（例如醫院服務人次高、重建局收地效率高等），即它的架構或工作程序能呈現主流的價值或滿足某些合法的協議，便較易取得外界的認同和支持。

過去，新制度主義學派主要運用這套學說解釋私人機構及非牟利機構的相似架構和表現，筆者覺得這套理論的應用範圍應可包括政府轄下的公營機構，理由是公營機構也面對合法性的問題，它的架構和運作亦受制度規則影響。若公營機構的合法性及問責性受到質疑，它推動工作時將會遇上更多障礙。不同於政府部門，公營機構的特點是在運作上有某種程度的自主性和獨立性，即所謂「去扣」（decoupling）（Meyer and Rowan, 1977:357）。它指機構為了滿足服務的要求，包括提供服務的效率，將滿足制度的要求和日常運作分開。為了達成公共服務的目標，政府會容許某些機構享有較大自由度，令它不需受法例或管治文化太多規範。換言之，它將滿足法例及規則的要求和日常運作保持著鬆散的連繫，即俗語所謂「講一套，做一套」。然而，這種關係須視乎政治社會（包括政府、議員等）、專業界別和市場對公營機構的要求。若公營機構需要滿足來自不同持份者強烈的訴求，例如要求它滿足特定而清晰的「公眾利益」，政府便會加強規範公營機構的執行工作，要求它滿足一些較清晰的公共目標，加強監管它的運作（recoupling）；倘若公營機構需要高度參與市場活動，儘管社會要求它要符合某些「公眾利益」，政府也會避免訂立一些指涉性高（technically specific）的法例規範公營機構的運作，而可能只會推出某些「服務質素的協議或承諾」，讓機構較靈活

地回應市場的變化。透過研究重組土發公司，可以讓我們進一步了解政府如何回應來自市場、社區、專業界別和政治社會的不同文化訴求，如何再造主流文化，及如何改變公營機構的運作模式。

過去，新制度主義者只集中分析單一的制度文化如何影響公司的架構和表現，但這項研究告訴讀者制度文化的來源是多元的（圖一）；而城市研究的文獻也告訴我們，來自不同領域的持份者對規劃、發展和參與有不同的看法、要求和影響（Chang, 2000; Shatkin, 2000）。因此，筆者會結合這些理論的考慮，分析現時在政治、經濟關係下呈現的不同文化訴求如何影響市建局此公營機構的角色、組織架構、營運表現（累積的盈餘及財務的風險）及工作模式（市區重建的模式）。所謂文化環境是指一些人們依循已久，及不被懷疑的文化符號，根據本文的分析，這些符號會呈現於政府、地產商、專業團體、居民組織和政黨的互動關係下，包括資本主義及管治文化的觀念、政府與發展商應有的關係、官民應有的關係和城市運動的

圖一：影響土發公司重組的多元制度文化來源



訴求。筆者選取了土發公司和市建局作為比較個案，目的是由此了解政府如何為「會介入市場活動及影響民生」一類的公營機構重建認受性。從「土發公司年代」到「市建局年代」，政府透過立法和調整制度的安排，重組新的執行機構，推行市區重建。它逐一回應不同文化的訴求，務求令新的運作架構可體現某種理想的機構模型，即具代表性、專業化、問責性及符合公眾利益。1995年的市區重建諮詢及其後的立法過程，給筆者一個機會分析當時在一連串公眾討論下所產生的文化訴求，探討它們如何影響市建局的建立，及為何在不斷的賠償爭議中，市區重建仍傾向以「公私合作夥伴的模式」進行。

2002年，筆者在一所大學參與一項市區老化及重建的研究，跟隨教授及市建局的社區服務隊（簡稱社工隊）一起探討受重建影響的家庭，了解他們對市區重建的看法。當市建局開展西營盤一、二街重建項目，我亦開始參與居民關注組的行動及接觸市建局的職員。³在爭取受影響人士權益的過程中，居民關注組批評市建局的權力過大、「強搶民產」和賠償安排欠透明度，但運動的訴求卻難取得社會正面的回響。當時，社區工作者及區議員曾向我解釋：市建局不同於土發公司，因為土發公司經常被形容為「土匪」，利用重建去賺錢，而市建局則似乎成功建立了一個「符合公眾利益」的形象，能提供大眾可接受的「賠償及安置制度」，使受重建影響的居民，再難獲得社會人士的支持和同情。

本文的目的，就是分析政府如何為新的公營機構建立認受性，特別集中探討政府在與不同界別的互動過程中，如何回應不同的文化訴求。研究分析單位是機構。筆者透過報章資料及立法會文件（1995-2000）搜集不同界別（包括政府、政府諮詢委員會、商會、學會、學者等）對市建局、市區重建和重建模式的辯論，補足市建局誕生的文化背景空白，及劃分「土發公司年代」（1988-1998）、「過渡時期」（1999-2001）及「市建局年代」（2002迄今）；又透過土發公司及市建局的年報分析兩間機構在架構、運作及重建模式的異同；最後，又用報章資料（1/1995-1/2007）補足作為另類文化的城市運動對市區重

建的影響及其局限。基於上述資料的分析，研究發現政府透過兩種機制去重組公營機構：第一、模仿私人機構和性質相近的公營機構，以建立具靈活性和問責性的公營機構。第二、將公共理念與日常運作「再扣」（recoupling）（包括透過注資、修改法例、規範服務要求、協調各部門及引入現行諮詢的模式）強化及規範執行機構；研究結果除肯定了新制度主義所提出的「模仿機制」（mimetic）外，亦發現「再扣」在重建公營機構認受性中起著強化及規範的作用。

由土發公司變身市建局，政府一方面要加強及規範市建局的權力，例如在法例上要求市建局向立法會交代工作，和向政府遞交每年的業務計劃，另一方面又參考其他不受審計署監管的公營機構，讓市建局可靈活參與商業活動。政府賦予及規範市建局的權力，又透過立法建立劃一的賠償與安置機制，這便造就更有利的條件讓市建局與私人發展商合作推行重建項目，結果令市建局的運作模式趨向單一化。基於公營機構的特質受政治社會、專業界別和市場的影響，本文在最後帶出四種公營機構的類型，並討論進入「市建局年代」後，本地城市運動面對的挑戰。

由靈活度高的土發公司演變到有收地權的市建局

土發公司於1988年成立，是一間自負盈虧、依循審慎商業原則運作的獨立公營機構。在成立初期，它獲得政府一億元借貸，嘗試與地產商合作開展了八個重建項目，雖然土發公司重建的地皮較小（1,400平方米以下），但其營運表現不俗。在1990年代中，由於樓價高企，土地需求殷切，政府希望透過市區重建大量增加土地供應。可是，政府、議員和專業團體都認為土發公司的市區重建步伐緩慢，收購多業權的物業需要很長時間，所以在1995年7月，政府發表了一份《市區重建》諮詢文件，提出三個重建問題：（一）徵收土地的成本和風險很高，重建被拖慢；（二）安置居民與商戶很困難；（三）重建後利潤未必能抵銷收購、安置和發展的成本。這些問題主要是針對

收購綜合發展用途的地皮，例如荃灣七街及西環五街項目。在1996年的市區重建綠皮書中，政府建議將土發公司升格為市建局，加強其進行重建的能力。期間，不同界別發表對未來市建局的看法。1997年，土發公司承擔房協留下來的荃灣七街及西環五街項目，經過「高價」收購（文匯報，2000），以及1998年金融風暴後，土發公司在1997/98至1999/2000年度的長期債項（未出售的資產）錄得港幣43.3億元（表三），再加上土發公司於1998年1月在未經政府同意下宣佈26個重建項目，有報道指政府對此甚為不滿，認為土發公司意圖架空即將成立的市建局（《壹週刊》，2000；《明報》，2002）。

雖然土發公司參與收地和發展有很大的自由度，但卻缺乏政府在制度和法例上的支援，所以權力有限。土發公司在改組前曾出書總結其12年的市區重建經驗（土地發展公司，2000b），強調公司在沒有政府大力支援下，仍能完成多個重建項目。書中歸納了土發公司的三大限制：（一）沒有財力發展一些缺乏發展潛質的地區。由於土發公司要遵守審慎的商業原則，故只能選擇一些具發展潛質的地皮，使許多發展潛質低的舊區被忽略，限制了土發公司進行舊區更生的規模；（二）沒有權力強制收回業權，只能不斷與業主議價，令重建難以開展；（三）沒有資源及權力獲得公營房屋以安置受重建影響的居民，而政府也沒有統籌房屋委員會（簡稱房委會）或其他政府部門向其提供安置單位。此外，土發公司的總結也提及「業主參與發展計劃」有技術上的困難，對加快收地起不到作用。

「重建問題」的描述：重建緩慢及財務風險高昂

為了加快重建，政府逐漸提高重建執行機構的地位和加強它的權力，但仍不能藉此進行大規模及低風險的市區重建。在1995年的《市區重建》諮詢文件裏，政府肯定土發公司繼續用高於市值的收購價收購物業，又同意必須強制收回土地；並建議土發公司繼續與私人發展商合作分擔重建成本及嘗試推行「業主參與發展計劃」，以加快收回土地的速度。後來，在

1996年的政府文件裏，政府提出「連繫地盤」的概念，即用賺錢的地盤補貼虧蝕的地盤。在土發公司強烈要求下，1997年4月港督會同行政局曾通過以十足市值地價批出兩個地盤給土發公司，以協助它展開荃灣七街及西環五街的重建項目（《星島日報》，1996d;《大公報》，1997）。或許因土發公司在荃灣七街及西環五街虧損幾十億，物業市場在金融風暴後又急劇下滑，政府覺得過去的做法仍然存在很大的財務風險，便建議成立市建局和制訂《市區重建局條例》。

政府在1999年施政報告正式宣佈將於2000年成立市建局。1999年10月22日，《市區重建局條例草案》正式刊憲，土發公司暫停所有已宣佈的項目。在這段過渡期間，舊區居民不斷批評政府拖延市區重建，影響他們的生活。

政府又透過提高賠償基準，以換取議員和社會團體接受修訂的法例。新法例刪除限制收回土地的條文——即土發公司需先用盡所有「合理」的方式與業權人商議出一「公平」和「合理」的收購條款，若未果，規劃環境地政科才會批准土發公司引用《收回土地條例》強制收回餘下的業權。但根據《市區重建局條例》，今天的市建局不需與業權人商議，便可向房屋及規劃地政局申請引用《收回土地條例》，以「公共利益」的名義進入業權人的物業，強制收回不願意出售的業權，並將剩餘的業權交由土地審裁署處理。

2000年6月，立法會通過《市區重建局條例草案》，引發反對市建局權力過大的聲音（《香港商報》，2000b）。⁴ 在一眾反對聲音下，政府於2001年3月30日修訂建議（立法會財務委員會，2001），提高賠償基準（由十年樓齡的樓價改到七年樓齡的樓價），獲得立法會財務委員會通過撥款成立市建局，而市建局亦於同年5月成立。政府同時承諾分五年向市建局注資100億（立法會規劃地政及工程事務委員會，2002b），並賦予市建局不需要補地價的權利。2002年6月，政府通過市建局的五年業務綱領，開始向市建局注資20億。同一時期，政府又安排房委會及房協每年分別預留1,000個租住公屋單位予市建局購買，以備

重建區安置居民之用。新修訂的條例賦予市建局強制收地的權力，不單減低收回多業權物業的成本和風險，也縮減了收樓的時間。

政府在回應外界訴求下塑造市建局及重建模式

市建局的成立，代表政府在資源和法例上加強介入市區重建。政府透過提高重建執行機構的地位，增加其權力和財力，市建局在市場上的角色得以確立，吸引地產商參與重建項目，讓市建局更有能力進行大規模的綜合發展計劃。在2005/06年度，市建局終於成功透過物業發展收益彌補過去的巨大虧損。然而，由於香港有「積極不干預市場」的文化，政府不能隨意介入市區重建和物業發展，另一方面，它又需要規範執行機構，訂立收購賠償安置機制等，以滿足各方的要求，結果重建模式便漸漸局限於公私合作夥伴模式。以下簡述政府在增強市建局的權力時需要回應外界什麼文化訴求，從而塑造市建局的角色、運作架構及市區重建模式。

政府在物業市場的角色

一、回應「官商勾結」的指控：積極不干預市場

無論在「土發公司年代」還是「市建局年代」，香港政府一直採「積極不干預市場」的態度推動市區重建（《大公報》，1996a）。在1988年前，市區發展主要由私人發展商帶動。政府不會介入私人發展商主動收購物業重建的項目。倘若私人發展商無意重建，政府便會以各種手段鼓勵私人發展商，例如簡化收地程序等。1988年，政府成立自負盈虧及以商業原則運作的土發公司（Adams and Hastings, 2000），承擔市區重建工作，透過土發公司展開重建項目，政府便不用直接介入物業市場。土發公司若覺得地產商對其地皮沒有興趣，它才會自行重建，否則便會公開招標挑選地產商合作，以分擔重建成本和風險（《文匯報》，1995a；吳家鉅，1996）。過往土發公司曾成立附

屬投資公司與地產發展商合作重建。藉公私合作夥伴模式，給予地產商發展機會及維持物業市場的生機。

若政府賦予土發公司權力，直接協助私人公司發展，便可能惹來公眾和議員的批評。在1995年的諮詢文件中，政府為了避免在某些重建項目上與私人發展商競爭，曾建議土發公司協助私人地產商收地。此建議觸發議員批評政府「官商勾結」（《文匯報》，1995b；《星島日報》，1995b），地產商也不滿自己成為代罪羔羊（*Hong Kong Standard*, 1995），因為他們已表示只會在一些非常特殊的情況下——例如業權不清、業權人離世或業權人要求的價錢不切實際地高於市價等情況下，才會尋求土發公司協助。後來，土發公司向公眾澄清此項建議仍未得政府首肯，土發公司暫時不會透過「官地收回條例」協助私人發展商收地（《大公報》，1995a），風波始息。

政府對「官商勾結」的指控非常敏感，因此在1999年12月市區重建局白紙條例草案委員會裏，政府向議員不斷解釋公私合作夥伴的重建模式並非「官商勾結」；相反，它可借助私人發展商的資源加快重建，又可確保受影響的人士獲得補償和安置。當時議員質詢政府會否把所收回的土地賣給私人發展商，政府解釋只有當收回的土地應用在公共用途時，才會出售給私人發展商（立法會，1999）。同年，在另一場合，議員又質疑政府豁免地產商補地價是補貼發展商，但政府解釋這項措施只為減少市建局的財政開支，和吸引地產商參與重建計劃；更何況土地仍屬市建局所有，故地產商不會因豁免補地價而直接得益（立法會規劃地政及工程事務委員會，1999）。當時規劃環境地政局副局長余志穩更強調：「唔使補地價並唔係益發展商，所有重建利益都係歸市建局。」（《蘋果日報》，2000）政府原則上不會輕易批准市建局出售那些收回的土地，但同時又希望透過與私人發展商合作發展，獲取利潤，使重建的工作得以延續（立法會，2000e）。

透過與不同界別辯論和回應他們的訴求，政府最後建立的是一種所謂「積極不參與市場」的遊戲規則。

二、回應民間的訴求：賠償與安置機制

為了加快重建，政府又協助市建局建立了一套「賠償與安置機制」。這機制猶如許多公營機構的服務協議（service agreement），用以回應社會對土發公司的批評，包括「侵犯私有產權」、「重建令人無家可歸」和「不穩定的財務風險」。1995年的《市區重建》諮詢文件及1999/2000年的《市區重建局條例草案》如何處理收購和安置問題均引起各界討論，經濟學者批評當時（1995年）的收購準則——物業的市價再加某個百分比——較外國的賠償低；若政府引用《收回土地條例》收回少數業權，則有損私有產權。部份專業團體（表四）也認為新例強迫小業主為了「公眾利益」犧牲個人的產權，建議政府應鼓勵「業主參與重建計劃」，讓小業主分享發展成果，及保障其私有產權。在安置方面，居民團體及議員要求「先安置，後清拆」（《大公報》，1995c），土發公司認同政府應安排房協負責安置受影響的居民（Planning, Environment and Lands Branch, 1996），又認為政府有能力在市區提供土地興建安置樓宇，並建議把用作投標的部份住宅用地改為安置受重建影響的居民。後來新修訂的《業主與租客（綜合）條例》將受重建影響下的租客賠償調高到差餉租值的五倍，土發公司亦隨之調整它的賠償準則。

過去，政府雖曾多次修改收地補償的指引，但土發公司可按「審慎理財」的原則自行決定賠償水平。它參考政府的指引，但可用高於市價的「收購價」收購住宅物業的業權，讓自用和出租業主在同區重置物業（立法會財務委員會，1996）。1991至1997年，政府為了加快發放津貼的時間，對發放「自置居所津貼」的準則略作修改，向自用和出租業主一律發放「自置居所津貼」，目的是讓他們在同區重置一所一至三年樓齡與被收購物業面積相若的單位。1996年7月，政府在立法會財務委員會討論發放該項津貼的議題時，發現有多名業主在馬頭圍重建項目刊憲後才搬入重建區，藉此獲取「自置居所津貼」。還有某些業主可能在重建區裏擁有多過一間物業，有見及此，政

表四：不同界別對市區重建、市建局及重建模式的期望及其文化符號，1995-2000

	不同界別的期望	文化符號
背景	● 房屋需求大，樓價又高，故需要加快市區重建，¹增加土地供應，滿足房屋需要。 ● 土發公司由於職權有限，收購業權需要很長時間，發展綜合發展區緩慢，²故需要具有法定權力的機構推行市區重建。故外界要求設市建局加速重建是合理的。³ ● 1999年的施政報告中，「市區重建」被形容為可改善環境和增加房屋供應量。（2005年，施政報告形容「市區重建」為可推動經濟發展的方法。）	「重建問題：慢」、 「高風險」
1 政府	● 要平衡發展商、業主和租戶等利益。⁴ ● 在符合「公眾利益」前提下，政府才能將收回的土地賣給地產商。故市建局在正常情況下不宜擔當徵集土地的代理人。⁵ ● 政府應在市區重建方面扮演更積極的角色，例如提供財政誘因以克服可行性問題。⁶ ● 期望土發公司負責重建發展計劃，房協則負責興建安置樓宇，合作快重建。 ● 政府曾建議土發公司透過《收回土地條例》協助私人發展商收樓，但此議被社會人士批評為「官商勾結」，結果土發公司沒有答應私人發展商的要求，⁷政府也沒有推行上述建議。 ● 政府傾向接納以公私營合作方式推行重建，彼此分擔風險和分享利潤。⁵ ● 政府認為將收回的土地售予發展商是不可取的，因為市建局需要從重建項目中獲取利潤，故要實質參與發展，而重建的模式是自資發展或與發展商合作。⁸	「平衡各方利益」、 「官商應保持距離」、 「公眾利益」

- 2 非法定諮詢委員會
 - 土地及建設諮詢委員會認為市建局不應為地產商收地，它不應隨便將土地賣給地產商。「官商應保持距離」
 - 期望市建局與地產商合作推行重建。
- 3 土發公司
 - 土發公司主席認為未來的市建局委員應像現時般以專業人士為主，太多基層人士加入會引起爭拗，令收樓進度緩慢，亦會令市區重建問題政治化，土發公司的透明度已足夠。⁹
 - 在回應「土發公司與地產商勾結」的責難時，土發公司說收購程序是「你情我願」，土發公司提出的收購價往往比地產商的估價高。再者，重建發展可提供許多公共空間。
 - 居民參與重建只會拖慢重建。居民若有意見，可以在規劃環境地政科遞交重建計劃給城規會時發表，委員會自會考慮他們的意見。¹⁰
 - 強烈要求政府支援，例如盡快實行連繫地盤計劃，或提供土地作安置用途。¹¹
 - 加快重建，透過公私營合作分擔成本。¹²
- 4 地產商商會
 - 害怕市建局壟斷重建項目，與地產商「搶生意」，建議未來市建局可與地產商合作發展，分攤利潤或以合理價格收購地產商手上的業權。¹³商會又認為合作模式能協助市建局最快取得發展回報。
 - 市建局應該只負責收地和清場，其他發展工作應由地產商承擔。¹⁴
 - 期望市建局透過公開招標邀請地產商參與發展。¹⁵
 - 商會認為需要加快重建，而出售土地給地產商發展最能達到此「公共利益」。
 - 建議政府在一些中小型重建項目與中小型地產商合作發展，否則未來重建項目會被大發展商壟斷。

「不應介入自由市場」、「依市場方式辦事」、「加快重建」

表四：不同界別對市區重建、市建局及重建模式的期望及其文化符號，1995-2000（續）

	不同界別的期望	文化符號
5 測量師	- 市建局應類似大型私人發展商，組織上應具備一般私人發展公司的規模，並且要有一些可以發和受重建影響居民情緒的公關人才。不過，市建局日後收益，需要預留部份作安置居民之用；而選擇發展的項目，也應配合政府整體規劃。這兩點便是市建局與私人發展商的分別。¹⁶ - 政府要清楚界定哪些項目由市建局執行，哪些可由私人發展商經營，避免重建項目給市建局壟斷，扼殺私人發展商的生存空間。¹⁷ - 市建局比土發公司掌有較大權力，且由政府注資，其運作等同於一個半官方機構，商業利益回報應接受公眾監管，重建所得的利潤應保留在市建局作週轉及長期營運之用，其運作的透明度應較現時高。¹⁶	「具效率及專業的私人發展商」、「不應介入自由市場」、「高透明度」
6 地產代理	- 市建局權力非常大，一定要有足夠監管，董事會成員應包括小業主、消費者代表、社區及環保團體、專業人士等。¹⁸ - 市區重建對地產業務有幫助。¹⁹	「諮詢架構」
7 專業學會	- 建築師學會、地產行政學會認為市建局不應參與物業發展，變成強大的「專業官僚體系」；它只適宜協助和監督重建計劃，以免地價被扭曲。 - 為了保障小業主的產權，可鼓勵小業主和發展商參與發展。收地後，可以用股權或債券的方式換取小業主的業權，這可讓業主即時套現，又或保留投資權利。²⁰ - 規劃師學會認為政府應設中央統籌機制，協助私人發展商收地。²¹ - 規劃師學會鼓勵私人機構參與重建。²²	「政府不應參與物業市場」、「尊重私有產權」、「非官僚化」、「專業委員會」

● 不贊成將市區重建交由土發公司全權處理，此舉只會增加土發公司的工作負擔，使其架構不斷膨脹，最終成為一個龐大的官僚機構，結果未能靈活處理重建事宜。

● 規劃師學會建議成立一個類似房委會的機構，專責市區重建，其架構可以參考房委會運作，並引入各方專業人才，專責釐訂有關重建的方向及調配資源，而房協則負責安置工作。²³

● 不應只講拆樓，建議復修。

8 社會服務機構/居民團體

● 要加快重建，必先制訂一套能保障業主與租戶的優惠政策。

● 只顧發展商利益，不顧草根市民的權益。

● 董事局成員要有民意代表。

● 期望在重建過程中有居民參與。²⁴

「賠償」、「安置」、「居民參與」、「董事會代表性」

9 議員

● 有政黨擔心市建局權力過大，而且職權會與環境地政科重疊，故必須有監察和投訴渠道，以防市建局成為獨立王國。²⁵

● 市建局的董事會應有立法會議員，以確保有適當的制衡。⁸

● 倡議土發公司應有更高透明度，例如委任民選立法局議員或區議員出任土發公司管理層，又土發公司須透露與私人發展商之間的交易。

● 土發公司利用政府的權力收回業權，以圖謀取暴利。

● 市區重建不能單靠私人發展商，政府大規模介入更事半功倍。²⁶

「透明度」、「監管」、「董事局要有各階層的代表」

表四：不同界別對市區重建、市建局及重建模式的期望及其文化符號，1995-2000（續）

	不同界別的期望	文化符號
10 學者	• 強迫小業主賣出物業幫助市區重建，私有產權便得不到保障，香港所謂商業自由社會的稱號會蕩然無存。建議促進業主參與重建計劃，士發公司在重建後的利益在扣除開支後，應平均分給小業主。²⁷ • 期望在重建過程中有公眾參與。 • 公私合作解決舊區重建，由發展商承擔安置的成本。²⁸	「私有產權」、「公眾參與」
11 社論	• 由於市建局將增加權力，期望市建局設立諮詢架構，讓地區團體投訴有門。 • 要討論市建局是否受立法會監察。	「諮詢機制」

- 資料來源：1. 《星島日報》（1997）。
2. 《文匯報》（1997b）。
3. 《大公報》（1996d）。
4. 《文匯報》（1996a）。
5. 立法會（2000c）。
6. 規劃環境地政科（1995）。
7. 《大公報》（1995a）。
8. 立法會（2000e）。
9. 《大公報》（1996c）。
10. 劉曼薇（1997）。
11. 《星島日報》（1996d）。

12. *Hong Kong Standard* (1996)。
13. 《星島日報》(1996c)。
14. The Real Estate Developers Association of Hong Kong (1999)。
15. 《星島日報》(1996a)。
16. 《文匯報》(1996c)。
17. 《文匯報》(1996b)。
18. 《星島日報》(1996e)。
19. 《大公報》(1995d)。
20. 《星島日報》(1996b)。
21. 《大公報》(1995e)。
22. 立法會 (2000b)。
23. 《星島日報》(1995c)。
24. 旺角街坊會陳慶社會服務中心舊區重建組 (2000)；聖雅各福群會市區重建社會服務隊 (2000)。
25. 《星島日報》(1996f)。
26. 《大公報》(1996b)。
27. 《大公報》(1996e)。
28. 吳家鍵 (1996)。

府提議收緊該項津貼的發放準則。1997年7月，政府修改「自置居所津貼」的計算基準，把重置單位的樓齡改為十年，並進一步收緊政策——確定「自置居所津貼」為「有住屋需要的津貼」（立法會財務委員會，2000h），只容許自用業主獲得全數「自置居所津貼」，而出租業主只能獲取50%「自置居所津貼」，出租業主的津貼其後改名為「補助津貼」。對於那些空置單位，除非業主能證明那單位是他/她唯一的物業，否則，政府不會向業主發放「自置居所津貼」。雖然政府收緊補償，土發公司在荃灣七街和西環五街項目仍決定用五年樓齡的賠償基準。資深社工告訴我，前土發公司行政總裁石禮謙亦會因應個別情況提高賠償額。

1999年，政府提出「先收地，無議價」的建議，希望加強市建局的收地權力和穩定它的收購成本。透過立法會的討論，政府強調賠償足夠讓住宅業主在同區重置十年樓齡（根據1997年政府訂立的賠償基準）、面積與收購物業相若的單位。後來，在居民團體要求下，市建局提高賠償基準至七年樓齡的樓價，又引用測量師學會的「專業知識」訂立標準估價指引，保證估價公平和合理（立法會規劃地政及工程事務委員會，1999）。在安置方面，政府統籌房委會及房協提供安置單位，並保證提供賠償選擇——即金錢補償或安置單位給受影響的租戶。對一些不能遷出的重建戶，包括老弱傷殘的個案，政府便沿用過去土發公司的「以人為先」的重建概念，要求市建局透過不同的搬遷津貼和措施（例如過渡性低息貸款）或提供房屋安置合資格的居民，以減低逼遷對住客的影響。政府又成立社工隊處理重建帶來的搬遷問題，如透過社工隊向有困難的家庭提供輔導及轉介等支援。最後，立法會在2001年通過設立一套「賠償和安置」機制。在這機制下，市建局需要向自用住宅業主發放一筆以「七年樓齡為賠償基準」所評估的津貼。當時，政府在財務委員會上表示這項「自置居所津貼」應足夠在同區購買一個七年樓齡的單位（立法會財務委員會，2001）。但政府為了維持市建局的「靈活性」，所以沒把賠償指引寫入法例內。結果，市建局現在可把「七年樓齡的賠償基準」詮釋

為「假設的七年樓齡」賠償（市區重建局, 2006），即賠償水平只要符合計算公式，雖然不足重置同區、七年樓齡、與重建物業實用面積相若的單位，仍屬合理。

優良公營機構的特徵：效率

一、專業團體的文化訴求：效率、專業、不干預市場、非官僚化

在1996年市區重建諮詢期間，不同的專業團體就未來市建局的角色紛紛發表意見。它們期望執行機構參與物業發展的工作時，享有較大的自由和彈性。例如：測量師期望它的性質和規模像「大型私人地產商」，可以靈活運作，但亦要招攬一些公關人才以緩和受重建影響居民的情緒（《文匯報》，1996c）。規劃師學會則期望不要加重土發公司的工作量，否則它只會變成欠缺靈活性的「官僚」機構（《星島日報》，1995c）；在架構方面，他們建議市建局參考房委會邀請專業人士組成委員會，並加強房協及私人地產商的合作。建築師學會在1999年市建局條例草案委員會也表示市建局不應參與物業發展，否則會變成強大的「專業官僚體系」，它只適宜鼓勵、協助和監督私人發展商參與重建計劃；而地產行政學會更補充若市建局參與重建計劃，會扭曲市場對重建項目「地價」的訊息。

政府也同樣期望市建局可靈活地以商業運作原則與私人發展商合作。它更要求市建局採取審慎理財的原則和注重成本效益運作，長遠地可達至財政自給（立法會規劃地政及工程事務委員會, 2002b; 《信報財經新聞》，2002）。根據《市區重建局條例》，市建局就像土發公司「不得被視為政府的僱員或代理人，亦不得被視為享有政府的地位、豁免權或特權。」它以一間「獨立的」和「具彈性的」私人公司身份，可獨自或與地產商合作參與重建。

二、地產商的文化訴求：不壟斷重建項目、不參與物業發展

雖然專業團體和地產商認同市建局參與市區重建工作時需要足夠的資源和靈活性，但地產商不贊成市建局的角色過份

膨脹，以免收窄前者的物業市場。在1996年市建局成立前，地產商已擔心未來市建局會壟斷市區重建項目（《星島日報》，1996c, 1996e）。到了2000年，地產商會和相關的學會更表示市建局只需負責收地的工作，盡量減少參與發展，以免干擾市場及與地產商競爭（Hong Kong General Chamber of Commerce, 2001; Hong Kong Institute of Real Estate Administration, 2001）。倘若「市建局」企圖獨自進行重建優質地皮，它會受到地產商和測量師學會等批評「與民爭利」。例如在市建局成立初期，曾表明有三種重建方式，包括：（一）市建局獨資重建；（二）市建局與發展商合作；（三）收購地皮出售予發展商重建。發表後，立刻惹來地產建設商會的不滿，商會要求市建局只負責收地，而非作為發展商（《東方日報》，2001a; 《信報財經新聞》，2001; 《星島日報》，2001; 亞視新聞, 2002）。2002年3月，房協以公營機構的身份參與競投市建局的項目，測量師學會便公開批評它與發展商競爭（亞視新聞, 2002）。因此，在同年6月20日，政府公佈公營房屋架構檢討報告書，建議房協成為市建局的策略夥伴，以解除房協的地產商角色。在這種政經關係下，政府傾向不讓市建局變成私人發展商，獨立發展，以免惹來地產商的批評，但為了延續市區重建的工作，它鼓勵市建局以公私合作夥伴的模式進行重建。

優良公營機構的其他特徵：「問責」、「受監管」、「符合公眾利益」、「互相制衡」、「有民意代表」

在市建局成立前，不同界別人士（例如規劃師學會、議員、測量師、地產商、學者和居民組織等）已表示擔心市建局的權力將會過大，恐怕變成「獨立王國」、「官僚化」和「壟斷」重建等，因此提議加強監管市建局。雖然土發公司主席不希望受立法會監管，但政府為了回應各界的意見，重新制訂《市區重建局條例》，規範和加強市建局的權力和責任。一方面，市建局按賠償準則進行收購和賠償；另一方面，它也要按法例、管治程序及政策，履行法定的「公共責任」。自市建局

成立後，市建局比土發公司更強調「審慎理財」、「以人為本」及「向公眾問責（透明度）」的文化。

一、監管市建局、保障「公眾利益」

政府為了監督市建局依從市區重建策略推行重建（以呈現「公眾利益」的要求），它規定市建局每年向財政司司長遞交業務計劃及業務綱領，得財政司司長批准後，才可以展開計劃內的項目（立法會，2000d），履行市區重建策略的藍圖。再者，市建局所有董事會成員要按《市區重建局條例》向公眾申報利益，行政總裁和執行董事需應立法會的邀請出席回答立法會議員的提問。同時，市建局也要依法例在每個財政年度前預備財務報告，增加「透明度」。作為公營機構，它的財務和行政工作分別受財政司司長及申訴專員公署所「監管」。

二、仿效其他公營機構設計「互相制衡」的架構

在2000年《市區重建局條例草案》委員會裏，政府與不同界別的團體曾就市建局的架構發生爭議，原先市區重建白紙條例草案委員會建議市建局的董事局要有一位非執行主席及一位行政總裁，以確保「適當的制衡」。但政府批評土發公司董事會模式不善，建議設立一位執行主席及兩位執行董事，以應付市建局大規模的重建工作。當時土發公司反對設立一位執行主席，以免董事會主席的權力不受約束。可是政府反駁說參考了其他公營機構，例如地下鐵路公司和九廣鐵路公司，才決定市建局採用執行主席的模式。但立法會議員認為機場管理局、房委會和強制性公積金管理局均有一名非執行主席，而且非執行主席若表現不佳可隨時被撤換。由於土發公司不滿政府批評土發公司的領導架構，主席發表公開信支持非執行主席的模式運作良好。再者，他亦表示主席和行政總裁擔任不同職務是國際趨勢，可讓主席監督行政總裁執行日常的運作，以確保有適當的「權力平衡」。過去（1992年）土發公司管理局的主席由立法局議員擔任，到了1995年，主席則由前立法局議員擔任，其目的就是體現監察行政總裁的工作。經過討論後，政府參考

強制性公積金管理局，建議董事局有一位非執行主席及一位行政總裁，兩人均由行政長官委任。不同於「土發公司年代」，他們的薪酬福利條件及僱傭合約全由行政長官根據表現決定，「以確保市建局能有效率地執行工作並符合公眾利益」（立法會, 2000f）。

三、董事會要「有民意代表」、「專業化」和「具社會代表性」

除了反映內部互相制衡外，執行機構的董事會也要體現「有民意代表」和「專業化」的價值。在「土發公司年代」，管理局成員（參考1995年）包括四位來自商界、一位來自社工界、兩位立法局議員、三位政府官員、一位來自法律界，一位來自測量界和一位來自建築界。相比土發公司，市建局的董事局有更多議員和專業人士參與，例如四位非執行董事來自代表「民意」的立法會議員，其餘13位非執行董事（非公職人員）則來自不同界別（例如規劃界、建築界、學界、測量界、商界、法律界、會計界等）及四位非執行董事（公職人員）來自政府部門（例如規劃署、地政署、屋宇署和民政事務署），由於董事局可體現「不同界別的代表」，所以它可以告訴公眾它的執行政策經過具代表性的董事局通過，故「公平公正」並非「黑箱作業」。

再者，市建局又仿效房委會設立專業委員會，負責策略性事務、補償及安置政策、財務、規劃發展及文物保護、社區事務及公共關係、覆核賠償政策、薪酬政策和內部審計等，又委任不同界別的專業人士和學者參加委員會。可是在這些界別中並沒有居民代表，據政府和前土發公司主席解釋：居民擔任董事會成員會有「利益衝突」，或使問題變得「政治化」（《大公報》，1996c；立法會, 2000g），拖慢重建進度，所以董事會成員不宜有居民代表。而市建局日後會委任居民代表參與分區諮詢委員會發表意見，以滿足「居民參與」的要求。整體而言，這種架構設計是「呼應」社會團體、專業團體及議員對公營機構董事會的文化要求——例如它要呈現「代表性」、「互相制衡」、「問責性」和「符合公眾利益」的價值。在這種架

構下，當董事會通過行政部門提出建議，便意味着市建局所採用的「公司政策」得到「社會各專業界別接受」。

四、仿效其他公營機構「靈活」參與經濟活動

然而，當公營機構要參與經濟活動時，政府便轉過來按「不干預經濟活動」的傳統讓市建局可靈活運作。例如原來公營機構的財務狀況需要受審計署監管，可是政府卻容許市建局不受審計署監管。政府向立法會議員解釋，市建局在與地產商組成合作夥伴時，會以「謹慎的商業原則」運作，若它受審計署監管，營運便會受到影響，因此政府引用其他不受審計署監管的公營機構如土發公司、機場管理局、地下鐵路公司和九廣鐵路公司等例子遊說議員接受這種安排。⁵再者，除了像土發公司有權選取重建區、調整賠償的措施及執行政程序、審查補償資格、邀請發展商投標、選擇合適的發展商等，市建局更可以直接向城市規劃委員會（簡稱城規會）申請更改重建規劃大綱圖，又可以在「符合公眾利益」條件下出售土地，「靈活性」極高。

市區重建的營運表現和重建模式

一、營運表現：收地效率指標

執行機構在《市區重建局條例》下重組後，它的權力增強了，能以較穩定的時間表完成收購工作。相比於「土發公司年代」那種不穩定的收購時間表（例如觀塘中心重建項目在1990年代初公佈，至2006年仍未開始），現時市建局在每個項目所需的「清場」時間約為二至三年，大大穩定了收購每個項目的時間。由於收地成本變得可以預計，財務風險下降，市建局有更好的條件吸引地產商與它合作，分擔建築成本和分享利潤。表三顯示，市建局不單在2005/06年度開始累積盈餘，且除稅後盈餘更比土發公司在各年度的累積盈餘超過十倍。可見若經濟好轉，市建局那種大規模的重建將會以幾何級數增加它和私人發展商的利潤，讓市建局可以開展更大規模的綜合性發展項目，實現它的「4R」遠景：重建（redevelopment）、

保育 (pReservation)、更生 (revitalization) 和復修 (rehabilitation)。然而，這不表示土發公司的營運表現沒有效率，相反，雖然它只動用政府的3,100萬港元進行重建，但在較弱的收地權力下（1995/96年度）仍錄得1,300萬的累積盈餘和成立2.7億的發展基金（Adams and Hastings, 2000）。同時它歸還給政府共（直至1995/96年度）1,500萬港元。由於土發公司需按政府的要求接收房協遺留下來的項目，而剛巧樓市又在1998年金融風暴後下滑，所以它才暫時承受巨大的債項。

二、重建模式：物業發展

「市建局年代」與「土發公司年代」的分別是，市建局需要履行許多外界對它的要求（除了上述制度外，委員會又要進行「社會影響評估調查」、保存古蹟、鼓勵公眾參與規劃設計等），但是，香港市區重建一如以往是物業發展及建築更新。當市建局遷走舊區居民後，便邀請私人發展商參與競投重建項目。市建局根據《城市規劃條例》制訂規劃大綱圖，規限重建的土地用途和發展密度，令發展商須按該區的規劃意向提出發展建議。若市建局更改重建項目的規劃用途，須按《城市規劃條例》遞交規劃申請和其他專業報告。完成規劃大綱圖及收地後，它便會邀請發展商遞交發展意向書及篩選合適的發展商，之後，合作雙方便商議發展後的分紅比例。透過物業發展，市建局聲稱達至在《市區重建局條例》下訂明的目標和要求，分別是「審慎理財」（包括分擔風險和累積盈餘）和「改善社區環境」；而政府則盡量創造有利的「營商環境」（structure of incentive），例如不要求地產商補地價（Wong, 2003），又不要求市建局在標書上附加任何「企業責任」等條文，⁶以增加物業發展的吸引力。可以說，香港的市區更新是一種土地規劃，也是「官商配合」的結果。⁷

三、重建模式：傾向以公私合作夥伴發展

另一方面，雖然市建局的組織架構有很大的改變，又邀請更多專業人士加入董事會和委員會，但是架構上的改組並沒有

造就更多元的市區重建模式。相反，在「市建局年代」，重建模式更趨單一化。相比「土發公司年代」，土發公司由於資源及權力有限，曾嘗試多種重建模式，例如初成立時，土發公司嘗試用公私合營的模式進行八個重建項目，又選擇某些細地皮獨力重建。後來，在1990年初又嘗試「業主參與重建計劃」。雖然該計劃反應冷淡，但政府及學者仍敦促土發公司再作嘗試，以加快重建的可能性（《大公報》，1995b；《星島日報》，1995d），故在1996年土發公司再度推出「業主參與重建計劃」，這次計劃效果較第一次理想（在河內道計劃，有80%的業權人參與）。其實，這類「參與重建」就彷如股票投資（《星島日報》，1995a），是一種眾多業權人集體投資發展的方式，非業權人不可參與，參與的業權人交出物業作為投資，並要分擔發展成本。當重建物業完成及出售後，業權人便可按其所佔比率分享利潤和承擔虧損（《文匯報》，1997a）。這種參與計劃主要由私人發展商推動，參與其中的少數業主因所佔業權比例小，所以難以影響項目的發展和設計，有別於「市民參與規劃」，強調集體參與和改造環境的人文理念。經過試驗（河內道重建項目11年始完成），土發公司認為要同時徵集和結合業權的工作相當困難，再者，由於小業主要分擔重建項目的巨大發展風險，故政府認為這種模式對小業主未必適合，也有保留（立法會，2000a）。到了「市建局年代」，加強了收地權力，市建局更傾向採用公私營合作的重建模式，又因害怕被地產建設商會批評「壟斷重建項目」，故盡量不採用獨資重建的方式。同時，市建局又用「實行上有困難」為理由拒絕推行「樓換樓」、「參與發展」及「原地安置」計劃，結果重建模式更趨於單一化。

四、「公眾參與」的模式：按《城市規劃條例》及諮詢架構施行

在現時的市區重建模式下，受影響的居民彷彿與有關規劃和發展的事宜沒有直接關係（《明報》，2006a）。他們只需等待賠償、安置和搬遷，地區的發展和規劃和他們沒有直接關係。在1995年的《市區重建》諮詢文件裏，「公眾參與」未列

入討論的議程。到了1990年代末，部份學界及社會服務機構開始提出「公眾參與」的市區重建。在《市區重建局草案條例》委員會裏，外界（特別是居民團體及社會服務機構）也向政府要求「居民參與」重建。政府則解釋，當重建計劃按《市區重建局條例》刊憲後，如果受影響人士對重建計劃有意見，可以在指定時間內向房屋局提出意見；如果重建計劃涉及更改規劃大綱圖，市建局會按《城市規劃條例》遞交規劃申請，屆時公眾也可以向城規會表達相關的意見（立法會規劃地政及工程事務委員會，1999）。除此之外，市建局成立後，嘗試透過舉辦規劃設計比賽、規劃設計工作坊、諮詢委員會及展覽等，邀請社會賢達和公眾發表意見。市建局期望透過這些法例和諮詢回應「公眾參與」的訴求。

結果，市建局以公私合作夥伴形式進行重建，傾向鼓勵業主離開社區，並要求他們忍受短暫的滋擾。2001年規劃地政局局長曾俊華曾說：「市區重建難免會為市民的生活帶來滋擾。正所謂『破舊立新』，我們明白到居民若不遷出，樓宇若不拆卸，市區重建就無法進行。社會人士亦會理解到這些滋擾是在所難免的。不過，我們必須找出方法，既可順利地推行重建計劃，又可把滋擾減至最少。」（香港特別行政區政府新聞公報，2001）即使有些地區的居民，例如利東街和麥加利歌街的居民嘗試扭轉局勢，參與發展，他們也需要透過專家和社會團體的協助，才能撰寫合規格的報告。得到城規會接受申請後，居民才有機會向城市規劃委員解釋心目中的理想方案。再者，申請人也被假設為有條件進行發展工作，否則規劃申請的合法性亦會受到質疑。因此，在現時的制度下，居民參與規劃仍然相當困難。

集體行動對市區重建的影響

一、集體行動的規模

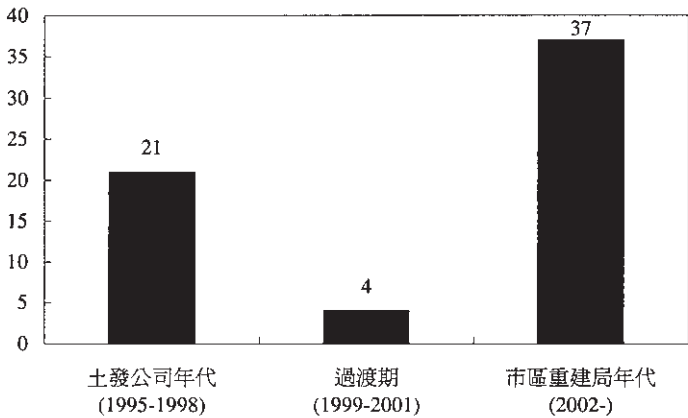
城市運動理論上可創造新的文化符號，抗衡甚至改變當時「政經關係」、「官民關係」和「公營機構」的文化符號。本

節集中探討社會行動對市區重建的影響。在「土發公司年代」和「市建局年代」，市區重建的集體行動（簡稱重建行動）一直存在，但數量看來並不多。由於資料主要來自報紙電子搜尋器的資料庫（例如 Wisenews 和 Hong Kong NewsBot），而電子搜尋器未必能包羅所有已刊登在報紙的重建行動，所以筆者只搜集到62段有關1995至2007年1月間重建行動的報道。如圖二所示，即使政府透過制訂法例及政策支援市區重建的工作，重建行動並沒因此而減少。在「土發公司年代」，較多重建行動有逾百人參與（圖三），這可能由於土發公司正開展一些面積大的項目，又或當時政府就市區重建展開諮詢，均令較多居民結集一起。相反，在「市建局年代」，較多重建行動的參與人數只有11至30人，這可能因為市建局在不同階段展開不同重建項目，令不同區的居民很難集結一起，初看這種差異相信是存在的。⁸

二、集體行動的訴求及形式

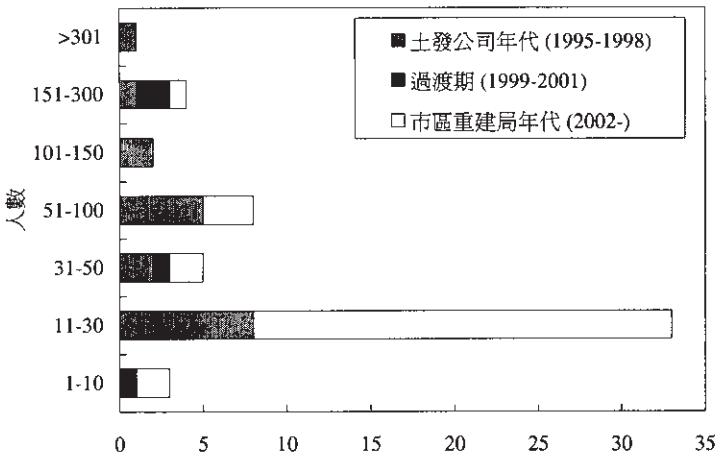
根據初步資料，現時的重建行動變得零碎和分散，而市區重建一直最受爭議的地方是「賠償和安置」及「加快重建」的問題，所以政府主要透過建立賠償安置的機制和制訂《市區重建策略》回應在「土發公司年代」和「過渡期」出現的集體訴求包括「賠償安置」、「加快重建」及「市建局權力過大」等問題，到了市建局年代，除了「加快重建」和「賠償與安置」的訴求，受重建影響的居民更控訴市建局「逼遷」和要求「樓換樓，舖換舖」（圖四）。圖五更顯示，在「土發年代」和「過渡期」重建行動主要以「請願」、「遊行」和「申訴會」的模式進行，今天已轉變成典型的社會行動模式，政府或執行機構對此已習以為常，而近期在某些地區的行動模式則開始以「藝術活動」、「參與規劃發展」等形式進行。可能因為遊行人數少，所以組織者需要改變策略。整體而言，數據顯示過去的重建行動主要根據居民的切身需要，回應「賠償」、「安置」和「拖延重建」的問題，雖然部份人士要求政府採用「業主參與發展計劃」，讓居民分享重建後的成果，但由於集體行

圖二：重建行動的數量，1/1995-1/2007



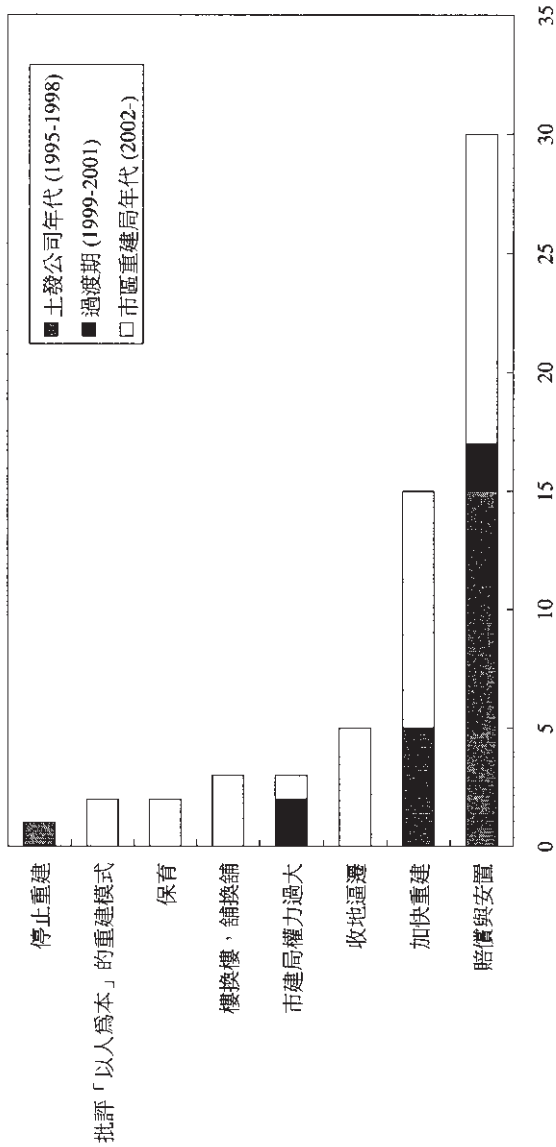
資料來源：筆者搜集自報紙電子搜尋器資料庫。

圖三：重建行動的參與人數，1/1995-1/2007



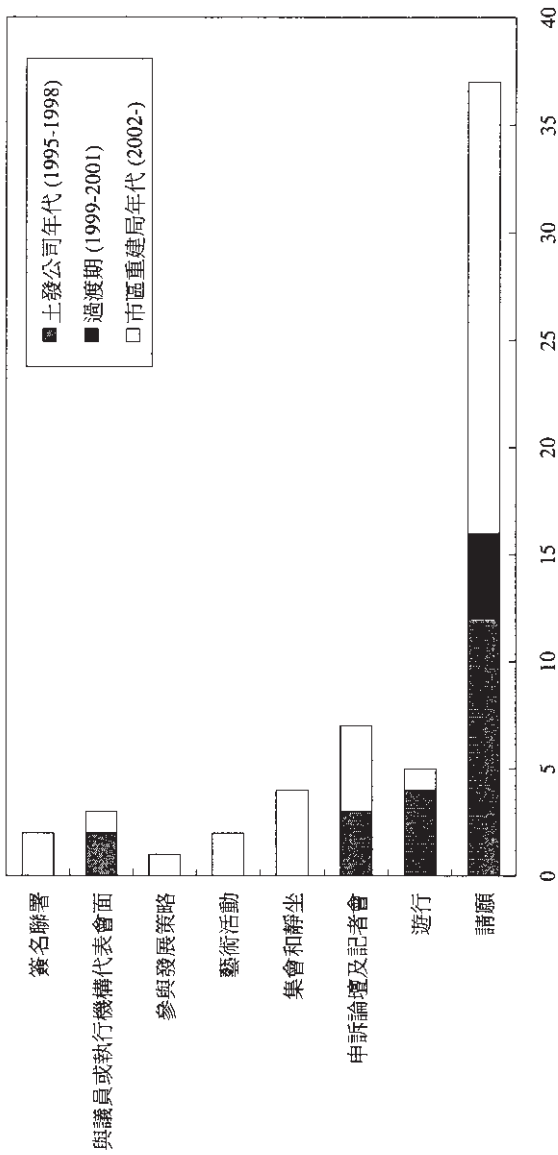
資料來源：筆者搜集自報紙電子搜尋器資料庫。

圖四：重建行動的主要訴求或抗議，1/1995-1/2007



資料來源：筆者搜集自報紙電子搜尋器資料庫。

圖五：重建行動的行動模式，1/1995-1/2007



資料來源：筆者搜集自報紙電子搜尋器資料庫。

動主要來自居民對賠償及安置的訴求，它暫無力量挑戰主流的重建模式。

三、執行機構調整公關架構及賠償機制

在這些重建行動中，議員、學者、社會服務團體和居民團體一直向政府及執行機構表達許多有關重建的意見，而政府也作出回應及相應的調整。表五顯示，當政府及執行機構面對外界的抨擊時，它會調整現有賠償細節、成立諮詢委員會、建立社工隊，以及選取一些與「使命」相關的計劃（例如文化保育的計劃）建立或改善社區關係，以維持或贏取外界的支持。然而，重建行動並沒有改變市區重建的模式，仍然維持舊有「物業市場」與「管治」的界線，主要的文化符號仍圍繞改善「賠償與安置」的機制，雖然2005至2006年灣仔利東街及麥加利歌街項目的居民團體透過設計規劃方案提出「爭取原區居住權及營商權」及批評市區重建的模式，但市建局以石水渠街的「藍屋」、「黃屋」（《成報》，2006）、茂蘿街及巴路士街項目等保育工作，回應灣仔居民對市建局不作保育的指責。可是，這種保育工作並沒有創造空間給那些業主和租戶參與發展，相反，重建仍舊以公私合作夥伴的形式進行。而「公眾參與」的方向則透過推動灣仔諮詢委員會、區議會、民政事務處、地區團體和專業人士合作參與保育工作。居民仍不能直接參與公營機構或/和地產商的重建計劃，而那些委員會和規劃工作坊只成為競逐社會名譽地位的場所及滿足程序的工具。

總結及理論意義

表六比較土發公司與市建局的制度環境、架構、重建模式和營運表現，表七是根據這比較總結得出的分析架構。總括而言，市建局的認受性建立在回應各方的文化訴求：（一）遵守資本主義的實踐（「不干預市場活動」），謹守「參與物業發展」但不造成「壟斷發展」的界線；（二）建立「具民意代表」、「專業化」及「可自我制衡」的董事局；（三）透過

表五：外界的反應與政府和執行機構的回應

	外界的反應	政府和執行機構的回應
1	1995年，社區組織協會批評私樓租戶在重建中賠償只有1.7倍的差餉租值，要求私人發展商重訂最少與土發公司一樣的賠償金額。全港舊區重建受害者聯會 ¹ 和堅尼地城五街重建租客聯會也要求合理安置和賠償。	1996年立法會通過《業主與租客綜合條例》提高給予受重建影響租客的賠償。在2002年劃一的賠償制度提供金錢補償或公屋安置。 在1996-1997年土發公司聘用兩支社工隊處理重建帶來的問題。
2	2000年，有社會服務團體建議新執行機構設立委員會，成員有議員和居民代表，以監察市建局的工作。	市建局設立分區諮詢委員會，讓居民及公眾人士參與及提供意見。 ²
3	2001年，社會服務機構等要求政府實施社會影響評估。	政府口頭承諾在凍結人口調查時進行社會影響評估，評估重建區有沒有「老弱傷殘搬遷等問題」，目的是協助受影響人士順利搬遷。
4	自2003年居民及議員等指出現時的重建賠償不足夠讓居民在同區購回七年樓齡、面積相若的單位，有違最初立法原意。	市建局重新釐清舊有賠償的定義，界定七年樓齡的賠償只是「同區」的「虛擬七年樓齡單位」的價值，並不保證賠償可購回同區七年樓齡、面積相若的單位。
5	重建區居民提出原區樓換樓、尺換尺和舖換舖的建議。	政府和市建局打算用居者有其屋 ³ 或房協的夾屋作為可交換，或可以優惠價購買的物業提供給重建區受影響居民，結果均未落實。
6	居民組織要求原區樓換樓和舖換舖。2004年6月，灣仔利東街及麥加利歌街居民更要求補差價搬到毗鄰船街重建項目。	市建局表示「無法做到」及「沒有此機制」，因為在標書上沒有規定發展商如何售責樓宇。

- 7 2005年，灣仔利東街及麥加利歌街居民集體設計一市區更新規劃方案——「啞鈴方案」，提議如何保留部份建築物 and 利東街的「喜帖行業」特色，並爭取原區居住權和營商權。
- 8 自2005年團體開始提出保留社區網絡、樓換樓和補換舖方案、社區參與，和保留歷史文物等要求。⁵
- 9 2004年7月9日，立法會通過《業主與租客綜合（修訂）條例》，把1996年的賠償準則全部取消。後來重建租戶因租約期滿被業主加租和勒令搬走，⁷租戶聯盟便要求市建局根據舊有的賠償指引補償給他們，即單人最少的賠償是7萬。

資料來源：1. 《文匯報》（1996d）。

2. 《大公報》（2005）。

3. 《新報》（2006）。

4. 《香港經濟日報》（2005b）；《文匯報》（2006a）。

5. 吳家鍵（2005a, 2005b, 2006）；《星島日報》（2005）；《明報》（2006b）；香港特別行政區政府新聞公報（2006）；陳惜姿（2006）；陳景輝（2006）；黃康顯（2006）；韓潔瑤、蕭曉華（2006）；羅慶鴻（2006）。

6. 《成報》（2006）。

7. 《星島日報》（2006）。

市建局名義上參考保留利東街建築群，⁴但繼續引用《收回土地條例》強制收回業權，將居民清場，結果居民仍然只得一種選擇——收取賠償，離開重建區。

自2006年市建局開始舉辦一些重建規劃工作坊，鼓勵社會人士參與和表達意見，以協助局方草擬重建區的規劃大綱圖。它用石水渠街「藍屋」、「黃屋」、⁶茂蘿街及巴路士街項目作為保育工作的示範；又推動灣仔諮詢委員會、區議會、民政事務處及地區團體和專業人士合作參與保育工作。

市建局提出給予租戶搬遷補助金，該補助金是三個月公屋單位租金，即單人的賠償金額約7,500元。

表六：比較土發公司與市建局的制度環境、架構、重建模式和營運表現

		土發公司年代	市建局年代
組織外部環境			
1	政府的資本主義及管治文化符號	- 奉行「積極不干預」政策 - 不干預商業原則的運作 - 官商應保持距離 - 依市場方式辦事 - 不能在沒有賠償下侵犯私有產權 - 設立諮詢架構、監察制度	- 奉行「積極不干預」政策 - 不干預商業原則的運作 - 官商應保持距離 - 依市場方式辦事 - 不能在沒有賠償下侵犯私有產權 - 設立諮詢架構、監察制度
2	政府與發展商應有的關係	政府提供土地和透過法例規範發展，發展商則按法例要求發展土地	政府提供土地和透過法例規範發展，發展商則按法例要求發展土地
3	官民應有的關係	- 逐漸民主化 - 增加諮詢架構	- 逐漸民主化，在60位立法會議員中，30位由直選產生 - 增加諮詢架構
4a	城市運動的訴求	租客的賠償與安置訴求	業主與租客的賠償的訴求
4b	城市運動的參與人數	- 住宅業主對賠償準則的訴求 - 因為某些重建項目較大和政府展開諮詢，故參與行動的人數較多	- 居民參與重建及保育的訴求 - 因為各區重建項目展開時間不一，故參與行動的人數較少
4c	行動組織	行動組織以社會服務團體的居民關注組和聯會為主	行動組織以居民關注組和聯會為主，再加上新一代的具彈性、沒有固定架構的團體

建立認受性的要素

1 模仿其他機構

2a 專業規劃制度的配合

- 城規會審批反對重建草圖的理由¹ (由上而下)
- 城規會審批土地用途的改變

2b 政府的實質支援

- 政府注資港幣1億元
- 政府沒有協調部門支援土發公司

私人機構

2c 立法過程：修改收回土地條例

- 要用盡所有合理的程序收地，包括「合理」和「公平」的協商，才可向港督會同行政局申請收回土地
- 申請收回土地時，要向規劃環境地政局交代清場的影響及安置的可能性評估
- 收回有關土地要促進公眾利益

2d 立法過程：建立賠償準則

- 參考政府收地的賠償自定賠償準則
- 參考測量師學會的估價方式

組織的特徵，架構及運作特徵

1 執行機構身份

- 法定公營機構
- 不是政府的代理人，也不享有政府的地位、豁免權或特權

私人機構和其他公營機構

- 城規會審批反對重建草圖的理由¹ (由上而下)
- 城規會審批土地用途的改變
- 政府注資港幣100億元
- 不需補地價
- 協助市建局與房協建立策略伙伴關係
- 要求房協及房委會提供安置單位²
- 取消「要有『合理』和『公平』協商」的條文
- 申請收回土地時，要向房屋局交代清場的影響及安置的可能性評估
- 收回有關土地要促進公眾利益
- 參考土發公司的賠償準則³
- 經過立法局討論和通過以七年樓齡作為賠償的基準，⁴ 建立賠償準則一律處理侵犯產權的問題
- 參考測量師學會的估價方式
- 法定公營機構
- 不是政府的代理人，也不享有政府的地位、豁免權或特權

表六：比較土發公司與市建局的制度環境、架構、重建模式和營運表現（續）

	土發公司年代	市建局年代
2 架構	- 董事局 - 根據1995/1996年土發公司的年報，董事局有16名成員，1名公司主席，1名公司總裁，2名是議員，3名是公職人員，其它成員則來自法律界、大學、社福界、測量界和私人企業。	- 董事局設非執行主席和行政總裁、4名代表「民意」的非執行董事、13名來自各界的非執行董事及4名來自政府部門的非執行董事，以回應「監察平衡」、「有民意」、「專業」和「符合公眾利益」的訴求 - 設立八個委員會，分別負責策略性事務、補償及安置政策、財務、規劃發展及文物保護、社區事務及公共關係、覆核賠償政策、薪酬政策和內部審計 - 邀請不同的專業人士和學者成為委員 「審慎理財」 - 需要每年撰寫業務計劃及業務綱領，取得財政司司長同意，才可進行每年的重建項目，內容包括建議及將進行的項目、資源的數量、預計的支出與收入、安置單位的數量、貸款的數目，市建局不應開展業務計劃外的項目⁵ - 受審計署、申訴專員公署及立法會監管 - 申報利益 - 增加營業額（如出售物業，與地產商分賬等） - 控制直接成本⁶（如削減職員、⁷薪酬要跟從市場價格⁸和降低收購成本）
3 立例對公營機構的規限	「審慎理財」 - 可自由開展重建項目 - 若進行沒有盈利的項目，要獲得財政司同意 - 需要向財政司匯報每年的工作及財政	
4 公司營運的方式	- 增加營業額（如出售物業，與地產商分賬等） - 控制直接成本（如收購成本等） - 取得國際品質保障的認可	

- 5 社區關係或以人為本的重建
 - 設立熱線
 - 設立地區辦事處
 - 自1997年嘗試建立兩支社工隊
 - 設立地區辦事處
 - 設立分區諮詢委員會，⁹促進居民參與¹⁰
 - 設立重建社工隊¹¹
 - 進行內部的社會影響評估及戶籍調查
 - 舉行居民會，工作坊等
 - 利用保育項目促進分區諮詢委員會與區議會、地區團體等聯繫和參與
 - 透過收購及賠償來重建
 - 一口價賠償，協商空間存在，但已大大減少
 - 劃一收購準則，以七年樓齡作為基準
 - 訂立標準估價指引及設立上訴機制
 - 房委會及房協預留及出售公營房屋給市建局以作安置之用
 - 公私營合作（即與發展商合作或收購地皮出售予發展商，6項）或與社會服務團體合作（1項）
 - 收購成本較穩定
 - 徵集土地的面積較大
 - 雖然承接了土發公司22億的虧損，但是設局第五個年度，其累積盈餘已高達1.55億¹⁴
- 重建的模式及公司的營運表現
- 1 收購方式
 - 透過收購物業來重建
 - 根據收回土地條例，需要與業權人協商
 - 賠償的彈性較大
 - 用五年樓齡或十年樓齡作為計算賠償的基準
 - 2 安置的方式
 - 公司自建物業安置租戶及提供標準補償
 - 1996年後，房協答應提供房屋作安置之用
 - 3 市區重建的模式¹²
 - 獨立完成（11項）
 - 公私營合作（10項）
 - 業主參與重建計劃（1項）
 - 4 公司的營運表現及財政風險
 - 不穩定的收購成本、財政風險很高¹³
 - 徵集土地的面積一般較小
 - 1996/97年除稅後盈餘達至1,400萬

表六：比較土發公司與市建局的制度環境、架構、重建模式和營運表現（續）

	土發公司年代	市建局年代
5 徵集土地的速度及穩定性	● 由1989至2000年，每年平均為1.6個項目清場 ● 每年平均收回土地的面積3,808平方米 ● 未必能展開已宣佈的項目，收購時間不穩定	● 由2002至2006年，每年平均為2個項目清場 ● 每年平均收回土地的面積4,789平方米 ● 每個已公佈的項目能以二至三年時間完成清場工作，令收購時間變得穩定

注釋及資料來源：1. 《星島日報》（1999）。
2. 《星島日報》（2002）；《蘋果日報》（2002）。
3. 《香港商報》（2000a）。
4. 《大公報》（2001）。立法會以31票比24票通過成立市建局的財務承擔。
5. 《東方日報》（2002）。
6. 《太陽報》（2001）；《文匯報》（2001）。金融風暴後，政府面對財赤，要求重組所有政府部門及公營機構，市建局也不例外，要進行內部調配、資源增值、自然流失和開源節流等措施。
7. 《東方日報》（2001b）；2005-2006年市區重建局年報。
8. 《蘋果日報》（2001）。
9. 立法會規劃地政及工程事務委員會（2002a）。
10. 吳家鍵（2001）。
11. 《明報》（2001）。社工隊其實是社區關係的一部份。
12. Adams and Hastings（2000）。
13. 《文匯報》（2003）。
14. 營業額的增幅及累積盈餘的上升受惠於自2004年香港經濟的改善。

立法過程訂立服務協議，即「賠償與安置機制和指引」，回應「侵犯私有產權」的指責及「安置無家可歸者和協助搬遷」的訴求；（四）提供排難解紛的服務和建立「委員會」或「諮詢架構」讓議員、專業人士和居民發表意見；（五）透過法例要求市建局定期向政府遞交業務計劃及定期向立法會報告，以符合政策所訂明的「公眾利益」；（六）透過立法過程增加注資及加強收地權力，以回應「收地緩慢」和「財務風險高」的「重建問題」。

由於發展商和專業團體要求政府不要干涉物業市場，導致市建局不能輕易自資發展（會招來「壟斷市場」的批評）或賣地給地產商發展（會引來「官商勾結」的指控）。相反，對於土發公司，因為它面對收地的困難，所以會嘗試用其他重建模式，例如「業主參與重建計劃」。因此，由「土發公司年代」到「市建局年代」，重建模式並沒有顯著改變，相反更趨向單一，並再造一種「積極不干預市場」的主義。

相比其他私人機構和非牟利機構，公營機構的架構和運作會較多受政府的規則所塑造。對於某類「需要參與市場活動」和「影響民生」的公營機構（例如市建局），政府會透過：

（一）模仿相近的公營和私人機構，令新的機構可體現「高透明度」、「受監管」、「具民意代表」、「具溝通渠道」、「需符合公眾利益」、「可自我制衡」、「專業化」、「靈活性高」等具「普遍性」的管治價值；（二）將公共理念與日常運作「再扣」，令公營機構按法例或營運指引運作，包括規範它參與物業市場、訂立服務協議及建立官民溝通渠道等，但同時又要讓它有參與市場的靈活性，即既要達至較多含糊的公共目標（例如給予受影響重建居民公平合理的賠償、保存區內的居民社區網絡、保存地方特色等），又要進行經濟交易（例如講求收地效率、再發展的速度、利潤等）。通過這個「再扣」的過程，政府加強公營機構的合法性，及再賦予「自由市場」和「公眾利益」新的內涵。

2006及2007年，香港政府提出合併地鐵公司和九廣鐵路公司。為了兩鐵合併，政府在諮詢過程中回應許多團體和議員

表七：建議的分析架構：土發公司與市建局的比較

概念		描述	土發公司年代	市建局年代
組織外部環境				
1	政府的資本主義及管治文化符號	對經濟活動及管治的實踐	-	-
2	政府與發展商應有的關係	在土地發展的分工	-	-
3	官民應有的關係	政治架構及諮詢架構	-	-
4a	城市運動的訴求	關注組或聯盟的訴求	-	*
4b	城市行動的參與人數	參與人數傾向下降	-	+
4c	行動組織	由社會服務團體組成的居民關注組到居民關注組 加彈性組織	-	+
建立認受性的要素				
1	模仿其他機構	私人機構或/和其他公營機構	-	+
2a	專業規劃制度的配合	按《城市規劃條例》進行重建及「公眾參與」	-	-
2b	政府的實質支援	財政及協調各部門	-	+
2c	立法過程：修改收回土地條例	收地的準則	-	+
2d	立法過程：建立賠償準則	有否經過議會討論達成的共識	-	+
組織的特徵，架構及運作特徵				
1	執行機構身份	法定身份	-	-
2	架構	董事局的組成及設立新委員會	-	-
3	立例對公營機構的規限	政府減少/加強對機構的控制	-	+
4	公司營運的方式	理財及效率	-	+
5	社區關係	增設相關架構	-	+

重建的模式及公司的營運表現

1	收購方式	由收購協商變成劃一賠償制度	-	+iii
2	安置方式	預留公營房屋	-	+iii
3	市區重建的模式	公私營合作為主	-	iv
4a	公司的營運表現	累積盈餘上升	+	+v
4b	財政風險	下降	-ii	+
5a	徵集土地的整體速度	每年平均收回土地的面積上升	-	~
5b	徵集土地時間的穩定性	由收購時間不穩定變成需二至三年時間清場	-	+

注：- = 存在；+ = 變動。

* = 有變化，但不顯著。自2005年開始，報章報道顯示有些團體開始提倡居民參與規劃及保育。

~ = 有變化，但暫時不顯著。

i = 筆者並沒有獨立分析「官民關係」，粗略說，香港的政治架構由1988至2002年是開放的和半民主化，諮詢架構不斷增加，所以筆者界定它沒有很明顯的改變。

ii = 自1997年由累積盈餘突然變成巨額負債，故財政風險很高。

iii = 形式沒有變，內容及意義改變。

iv = 沒有變化，但傾向更單一化。

v = 土發公司在接收房協荃灣及西環項目前，累積盈餘也上升。在市建局年代，受經濟增長和收地權力加強的影響，市建局的累積盈餘也大幅上升。

就兩鐵的服務質素、票價機制、專利權、前線員工待遇安排等提問，過程與重組土發公司相若。不同的是，兩鐵公司享有較大自由度參與市場活動，例如可上市集資，但同時又要滿足鐵路服務及安全的要求，所以政府在草擬合併公司的法例時，需訂立一些具靈活性的法例或服務承諾，只規範合併公司提供良好和有效率的鐵路服務等；此外，同時要求它按綜合營運協議（Integrated Operating Agreement）滿足已訂立的服務要求及接受政府鐵路安全系統的監察。⁹ 然而，政府並沒有將違反服務要求的懲罰機制寫入協議內。為了更適應經濟變化的波動，兩鐵公司又建議訂立票價調整機制，使它每年可因消費及勞動市場的變化而調整票價，減少其財政受政治社會所影響。

倘若政治社會對公營機構有很強的要求，而該機構並沒有參與物業發展，政府便有較大機會訂立指涉性高的法例，以規範公營機構的運作，例如房委會的《房屋條例》便包含一條指涉性高的條例，即「整體公屋租戶的租金與入息比例中位數不可高於百分之十」。這條例大大規限了房委會加租的權力，房委會於2007年試圖刪除此例，可是房委會現時參與物業市場活動低，當它試圖刪除條文中「中位數不高於百分之十」時，居民團體及議員便立即批評它妄顧公屋居民的生活負擔，圖謀加租，因此，房委會修例將會遇上一定的阻力。

基於「再扣」或「解扣」（uncoupling）會因應政治社會的壓力和參與市場的程度而有差別，而政治社會的壓力度又與民主化程度有直接關係，故此，以下我設香港的半開放式民主實踐為不變項，並提出法定公營機構的四種類型和假設，以待未來研究進一步驗證（表八）：

第一類是指那些受較多規範、主要滿足較清晰公共目標的機構。假設1：假如政治社會對公營機構及它所提供的服務有很強的要求，同時執行機構又較少參與市場活動，或它所嵌入的環境有較少市場導向的專業團體參與，政府便會透過注資、訂立指涉性高的法例或指引等，加強及規範執行機構的權力。雖然這類機構享有較多權力，但要嚴守法例、指引及向政府（或公眾）問責，故運用規則的靈活度較小。它不能為了達成某些

表八：法定公營機構的理論類型

「再扣」(recoupling)		「解扣」(uncoupling) 過程	
←		→	
來自政治社會的壓力對策		參與市場活動的程度或所嵌入的環境與市場導向的專業團體的關係	
低/弱		高/強	
↑	↑	(一) 機構類型：受較多規範、需滿足較清晰的公眾目標 特徵： • 比類型 (二) 和 (三)，它有較少自主空間 (較多指涉性高的規條、靈活性低) • 多受政府及規條監管 • 享有較大獨立權力	(二) 機構類型：受較多規範、滿足較多含糊的公眾目標、強調效率指標 例子：香港交易所、地鐵公司、市建局 特徵： • 比類型 (一)，它有較多自主空間；但比類型 (四)，它有較少自主空間 (較多概括性規條，靈活性高) • 多受政府或規條所監管 • 享有較大獨立權力
		(三) 機構類型：受較少規範、只需滿足較含糊的公眾目標 例子：再培訓局、社會工作者註冊局、影視署 特徵： • 比類型 (一)，它有較多自主空間；但比類型 (四)，它有較少自主空間 (或較少問責的規條，但靈活性低) • 少受政府及規條所監管 • 享有較少獨立權力	(四) 機構類型：受較少規範，主要強調效率指標、滿足較少公眾目標 例子：土發公司、房協 特徵： • 比類型 (二) 和 (三)，它有較多自主空間 (較少問責規條，靈活性高) • 少受政府及規條所監管 • 享有較少獨立權力

使命而忽視已有的規則，否則可能產生很大的政治回響，故需要政府重新修例，賦予它新的權力。

第二類是指那些受較多規範、要滿足較多含糊的公共目標、又要強調效率指標的機構。假設2：假如政治社會對公營機構及它的服務有較強的要求，同時執行機構需要高度參與市場活動，或它所嵌入的環境有較多市場導向的專業團體參與，結果政府會透過注資、訂立概括性的法例或指引等，加強及規範執行機構的權力。一方面，公營機構需要按較多指引辦事以接受政府（或公眾）問責；另一方面，它可較靈活地滿足規則的要求，或創造新的運作指引。公營機構的例子：地鐵公司、市建局、機場管理局、香港交易所。

第三類是指那些受較少規範、主要滿足較含糊公共目標的機構。假設3：假如政治社會對公營機構及它的服務的要求較弱，同時執行機構較少參與市場活動，或它所嵌入的環境有較少市場導向的專業團體參與，結果政府會訂定較少條例規範執行機構，其權力也相對較少，自主空間相對大，它可繼續按程序辦事，不需達到理想的目標。公營機構的例子：僱員再培訓局（再培訓局只需提供課程，但未必能協助工人解決就業問題）、社會工作者註冊局（社會工作者註冊局只為符合資格的人士註冊成社工，但未必能確保註冊社工的素質和操守能體現社工的理想價值）。

第四類是指那些受較少規範、主要強調效率指標、滿足較少公眾目標的機構。假設4：假如政治社會對公營機構及它的服務的要求較弱，同時執行機構要高度參與市場活動，或它所嵌入的環境有較多市場導向的專業團體參與，結果政府會在法例上訂定較少條例或指引規範執行機構，其權力相對較少，但是它直接參與市場的空間則較大，可以靈活運用和創造運作指引。公營機構的例子：例如土發公司、房協。

討論：在市建局年代， 城市運動面對的挑戰及其限制

由於市建局需要透過參與市場活動和拆毀舊社區才能完成

市區重建的任務，所以政府需要回應外界不同的文化訴求，令公眾和立法會認同增加市建局的權力和財力。為了回應外界的訴求，政府透過立法，仿效私營機構和性質相近的公營機構以塑造市建局的架構，建立一所「可被社會接受」的公營機構——一所注重理財、非官僚化、專業化、具靈活性和代表性、接受監管、符合公眾利益和可自我制衡的機構。同時，政府亦透過立法和協調政府部門，提供一可被接受的賠償與安置的機制，將市場買賣的關係轉化為收地補償的關係。當市建局在新法例下取得權力，便可以加速收地，選擇一種簡單的、較快回本的及較少爭議性的公私合作夥伴方式進行市區重建，令市區重建模式更趨單一。

公（收地）私（發展）聯營合作的重建模式經歷了17年而屹立不倒，意味着它與香港的經濟發展密不可分，而市建局也靠這種模式成功推展重建項目，償還虧損及累積盈餘。在這種模式下，市建局為政府節省開支和促進社會、經濟的發展，而政府則重新在市區重建確立管治領域，它既「沒有直接參與」市區重建，更沒有協助居民參與保育、更新和發展的工作，但透過市建局成功推行了30個物業發展項目。究竟新的機構是否真的具有「高透明度」、「受監管」、「具民意代表」、「符合公眾利益」、「可自我制衡」、「專業化」、「靈活性高」的管治價值？究竟「公私合作的重建模式」是否對社區和居民真的有利呢？這就不得而知了。

市建局的認受性加強後，它削弱了公眾對受重建影響的居民的支持，但沒有減少強逼收地所帶來的矛盾，因此如果受重建影響的居民覺得舊區對他們的生活很重要，今後便不能只着眼於改善賠償的規則或要求索取更合理的賠償（圖四），否則他們只會被視為「貪得無厭的居民」，相反，居民和社區工作者要倡停止舊區重建、推動「原區樓換樓、舖換舖」的方案或指向實質參與發展的方向。再者，社區工作者可以參與不同運動的經驗，推動新的實踐方案，例如「原地重建公營房屋方案」、「啞鈴方案」（《香港經濟日報》，2005a；《文匯報》，2006b）、「搶救衙前圍村」簽名活動等，改變過往

城市運動的方向。在灣仔利東街及麥加利歌街項目，H15關注組透過設計規劃方案去爭取「參與權」、「居住權」和「營商權」及批評現時「以人為本」的重建模式，儘管H15關注組與其他居民關注組面對同一命運——即一般街坊面對相似的利益處境，當他們接受賠償後，關注組的力量便逐漸瓦解或轉型，但H15關注組嘗試發展新的文化訴求——多元的重建模式（例如居民參與規劃和提出可選擇性的賠償方案），改變公眾對舊區及受重建影響人士的看法，對城市運動的發展有其積極的意義。

然而，現時城市運動的力量仍很難推動市建局開闢新的重建模式，現簡略列出兩點理由：

一、舊有法例被廢除及社會福利制度不斷改善。政府不單取消了舊有的《收回土地條例》，2004年，又修改了《業主與租客（綜合）條例》，取消業主解除租約的限制和法定補償，租戶從此失去保障。結果，新的市區問題自2006年陸續出現，建築商或業主為了重建賠償不再與租戶續約，租戶被逼離開重建區。在《業主與租客（綜合）（修訂）條例》下，市建局大可不必對這批已接受凍結人口登記但被迫離開重建區的租戶作出賠償。市建局可說佔盡優勢，若給予這些租戶微薄的賠償，它便自稱是一個「以人為本」的機構；若租戶「自願」離開，市建局便理直氣壯地說他們既有能力搬屋，便沒有住屋需要。這些城市問題——逼遷、住屋問題，不會像1960至1970年代呂大樂、龔啟聖（1985）形容得那樣簡單和聚焦——貧窮、生活艱苦和缺乏房屋，因為政府已經有不同的機制回應「死人塌樓」的大問題，例如安置機制和社會保障制度等。即使那些被法例削弱甚至剝奪權利的人士，仍可透過其他途徑（例如工作的收入、家庭收入、朋友的支援等）應付逼遷的影響，結果社會問題變得沒有那麼尖銳和明顯。上述城市問題只會顯現在少數承受著幾種不平等待遇的人士身上（例如貧窮被虐的單親媽媽、失業獨居的中年男人），或隱藏及分散在不同的地區（例如不同區域的重建區或私人樓宇）。由於難於組織，所以

在「市建局年代」，大部份集體行動的參與人數只有11至30人左右（圖三），力量非常薄弱。

二、社會機構的變化和彈性團體的誕生。¹⁰除了社會問題有所改變外，社會服務機構也跟以前不一樣。昔日呂大樂所接觸的團體與今天的社會服務機構相比，享有較大的自由度和彈性。相反，今天的服務機構，在與日俱增的競爭環境下，要滿足更多服務的要求和承諾，才能獲得政府部門和基金（例如區議會、民政事務處、社會福利署和信託基金）的認同和支持。為了建立「專業」、「高服務質素」及對社會有幫助的正面形象，它們需依從政府的服務品質指引和外界的主流文化，釐定自己的服務範圍、服務內容和服務對象，以符合社會福利署、公營部門或信托基金人等期望。結果，有些社區工作者將社會問題理解成「資源不足」的問題；有些不想將問題歸咎於管治問題，故只因循官方設定的政策、措施和途徑與政府討論問題；有些忙於應付地區服務的工作，沒有時間整理和分析社會問題、法例、政策之間的關係和提出解決方法；有些只會處理大眾認同的社會問題（老弱、傷殘、貧窮），不想介入一些具爭議性的議題。結果，不同機構對社區問題及解決辦法分析各異，儘管它們服務相似的社群，卻很難發揮最大的協同力量。例如2004年政府就《業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》諮詢公眾，最後只有那些從事市區重建工作的團體表達意見，昔日關心房屋議題的組織和中心竟對該條例草案沒有任何回應。¹¹再者，那些參與團體只團結和照顧自己的「服務對象」：25個重建項目的居民，並沒有聯繫其他租戶去關注新修訂法例對他們的影響，在新的組織環境下（例如：香港業主會（1996-）的出現），難怪立法會可以通過政府提出的《業主與租客（綜合）（修訂）條例》，將社會服務界前輩爭取的成果毀於一旦，結果，今天在新修訂的法例下租客面對逼遷也得不到保障，更遑論安置了。

新環境壯大社會服務機構的規模，同時也漸漸改變了它們的工作取向——由社區組織演變成服務和教育。今天的社會服

務機構有別於昔日的鄰舍層面社區發展計劃隊（1970年代-）、公屋評議會（1970至1990年代）、社區組織協會（1970年代-）和地區居民委員會，而後者逐漸在這種制度化的巨流下衰落、僵化和轉型，¹² 再不能跟進一些「沒有資源處理」的問題。在這種環境下，又衍生了一些資源有限，但具彈性的、沒有固定架構的團體，例如錄影力量、重建監察、獨立媒體網絡、民主戰車等，它們不像從前社區組織只關注某地區居民的切身利益（如賠償與安置問題），也沒有固定的「服務對象」、「服務範圍」和「服務模式」，可以彈性回應不同議題，對權力關係的觸覺性又很敏感，具有提出其他分析和理念方向的條件，例如「人民規劃」、「市民參與」、「參與式民主」等等。新興團體也有限制，它們往往沒有資源長期組織居民，組織的網絡也相對薄弱（從前鄰舍層面社區發展計劃隊超過54隊（香港社會服務聯會，2003），並有同工聯絡網，互相交流消息），又或因資源短缺及環境轉變，不能延續某些耗用資源的抗爭。由於正規的社會服務機構與彈性團體面對的環境不同，無論分析問題、組織方法和策略也有分別，目前暫仍難於互相配合和支持，只有在個別情況下，它們才嘗試聯繫和配合。

鑒於現時不利於城市運動的環境，社會倡議者很難突破現時市建局公私營合作的重建模式和賠償制度，而特區政府只需依舊按着成本效益的原則（例如審慎理財、加快收購業權）及物業發展的原則，便可順利推行市區重建。在這種模式下，「專業」的測量師和規劃師只會視市區重建為一盤物業發展的生意（《明報》，2005；《香港經濟日報》，2005c），由市建局資助的市區重建社區服務隊則只有滿足公營機構收地的功能。¹³ 舊社區的使用價值（包括人際關係、社區網絡等）加快消失，逐漸被金錢化、商品化、古董化和非政治化。所謂生活空間（living place）已變成政府管治的規劃單位（tertiary planning unit）、政客的選區（constituency）、發展商的地盤（site）或地產代理的一手或二手樓花、住宅樓宇、豪宅、商業大廈等。

最後，「社區」一詞只變成社會服務團體賴以生存的「賣點」和「場所」。

注釋

1. 根據《市區重建局條例》，市建局並非政府部門，也不享有政府的特權。它只根據法例完成法例所訂明的要求。但其營運模式與私人公司無異，例如，累積盈餘及減低成本，與發展商分工和分賬。同時，市建局的營運，重建計劃和財務安排俱受政府控制，以減低它進行財務風險高的計劃。再者，它也受立法會、申訴專員公署和審計署所監管。因此市建局是一個「受監管的私人公司」。
2. 詳見立法會規劃地政及工程事務委員會（2006）。
3. 例如林中麟先生、麥振芳先生、莫耀光先生、伍展明先生、楊馬靈先生。
4. 2000年6月25日，300多名舊區居民在彌敦道遊行，反對強行收樓。
5. 詳見政府信函CB1/BC/9/99（2000年6月8日）。
6. 例如預留私人樓宇單位給受重建影響的業主與租戶購買和租住等。
7. 「官商配合」的意思是包括官商合作和沒有合作的情況。
8. 根據t檢定的結果（ $t = 3.244$, $df = 50$, $p < 0.05$ ）。
9. 綜合營運協議含有一些較具體的服務表現要求。
10. 彈性團體意指它有較大空間因應政治環境的變動和突發事件的出現而回應問題。
11. 詳情請參考立法會《2003年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》委員會網頁相關文件（http://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/bc/bc15/papers/bc15_ppr.htm）。
12. 僵化意指動員及舉辦活動能力低；衰落意指組織不再運

作；轉型意指組織功能由社區組織及倡議轉變為服務加倡議。

13. 筆者想強調市區重建社區服務隊的社工很善良，也很努力為受影響居民辦事，可惜服務隊的功能只是協助市建局暢順地收回土地及減少收地對居民的影響。

參考書目

土地發展公司。歷年。《土地發展公司年報》。香港：土地發展公司。

——。2000b。《十二年耕耘市區重建的經驗，1988-2000》。香港：土地發展公司。

《大公報》。1995a。「土地不足妨礙市區重建」，7月27日。

——。1995b。「土發公司運作有失當 測量師陳東岳提建議」，6月7日。

——。1995c。「立局昨討論市區重建 議員促先安置後清拆」，4月4日。

——。1995d。「舊區重建配套設施完善 地產代理業務更多元化」，10月4日。

——。1995e。「譚小瑩談市區重建 提出翻新屋宇建議」，10月24日。

——。1996a。「『土發』無本生意夢難圓 重建局權力膨脹須監管」，6月17日。

——。1996b。「政界支持設重建局 惟須清晰界定權力」，6月16日。

——。1996c。「重建局委員宜專業為主」，7月3日。

——。1996d。「設重建局加速重建合理」，6月24日。

——。1996e。「學者批評文件乏新意」，6月17日。

- 。1997。「土發獲得兩個連繫地盤 補貼兩項重建計劃虧蝕」，4月27日。
- 。2001。「立會通過撥款組市區重建局 同意收地以同區七年樓齡等積單位作賠償基準」，3月31日。
- 。2005。「苦等廿年終露曙光觀塘市民盼『一次過收購』」，11月5日。
- 《太陽報》。2001。「公營機構瘦身遇反彈議員允跟進 市建局被裁15員求復職」，8月30日。
- 《文匯報》。1995a。「私人土發公司合作 重建市區解決安置」，5月25日。
- 。1995b。「議員談市區重建文件 憂官商勾結情況發生」，7月22日。
- 。1996a。「市區重建政策夏季確定」，1月22日。
- 。1996b。「港府加速市區重建，應界定項目發展權」，6月21日。
- 。1996c。「港府須審慎處理市區重建」，7月4日。
- 。1996d。「團體批評重建安置欠妥善」，6月18日。
- 。1997a。「業主參與土發河內道重建」，10月8日。
- 。1997b。「綜合發展區發展緩慢」，1月22日。
- 。2000。「荃灣收地每呎賠逾八千」，2月19日。
- 。2001。「公營機構高層高薪需檢討 立會促政府盡快設檢討監察機制」，12月13日。
- 。2003。「天價索償 重建死症」，8月14日。
- 。2006a。「啞鈴式設計 建4層高小商場 關步行街 利東街保留小舖風貌」，11月17日。
- 。2006b。「灣仔喜帖街 擾攘逾8年」，3月30日。
- 市區重建局。歷年。《市區重建局年報》。香港：市區重建局。

——。2006。「收購物業政策：住宅單位」，(<http://www.ura.org.hk/html/c906000t2e.html>)。

立法會。1999。「研究市區重建局白紙條例草案小組委員會會議紀要」，12月6日，立法會CB(1)2113/99-00號文件(http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/hc/sub_com/hs01/minutes/hs010612.pdf)。

——。2000a。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，3月27日，立法會CB(1)1969/99-00號文件(<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc092703.pdf>)。

——。2000b。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，4月3日，立法會CB(1)2023/99-00號文件(<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc090304.pdf>)。

——。2000c。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，4月14日，立法會CB(1)2024/99-00號文件(<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc091404.pdf>)。

——。2000d。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，5月2日，立法會CB(1)2010/99-00號文件(<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc090205.pdf>)。

——。2000e。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，5月15日，立法會CB(1)2012/99-00號文件(<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc091505.pdf>)。

——。2000f。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，5月31日，立法會CB(1)2013/99-00號文件(<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc093105.pdf>)。

——。2000g。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，6月5日，立法會CB(1)2026/99-00號文件 (<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc090506a.pdf>)。

——。2000h。「《市區重建局條例草案》委員會會議紀要」，6月14日，立法會CB(1)2129/99-00號文件 (<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/minutes/bc091406.pdf>)。

——。2005。「會議過程正式紀錄：2005年1月26日」 (<http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/counmtg/hansard/cm0126ti-translate-c.pdf>)。

立法會財務委員會。1996。「基本工程儲備基金：土地徵用 — 自置居所津貼」，7月19日，討論文件：FCR(96-97)50 (<http://www.legco.gov.hk/yr95-96/chinese/fc/fc/papers/fc190750.pdf>)。

——。2001。「立法會財務委員會第十一次會議紀要」，3月30日，立法會FC135/00-01號文件 (<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/fc/fc/minutes/fc300301.pdf>)。

立法會規劃地政及工程事務委員會。1999。「立法會規劃地政及工程事務委員會會議紀要」，10月28日，立法會CB(1)1026/99-00號文件 (<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/panels/plw/minutes/pl281099.pdf>)。

——。2002a。「立法會規劃地政及工程事務委員會2002年1月22日舉行的會議：政府當局就市區重建作出的承諾」，1月22日，立法會CB(1)843/01-02(01)號文件 (<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/plw/papers/plw0122cb1-843-1c.pdf>)。

——。2002b。「向市區重建局注資」，5月24日，文件：CB(1)1828/01-02(01) (<http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/panels/plw/papers/plw0531cb1-1828-1c.pdf>)。

——。2006。「市區重建局的工作」，資料文件：CB(1) 2013/05-06(01) (<http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/plw/papers/plwcb1-2013-1c.pdf>)。

《成報》。2006。「灣仔『藍屋』『黃屋』修葺出租無協調 修老宅揭房協政府混帳」，4月1日。

吳家鎚。1996。「公私合作解決舊區重建」，《星島日報》，4月2日。

——。2001。「市區重建各方要妥協」，《蘋果日報》，11月28日。

——。2005a。「市區重建應着重小區規劃」，《太陽報》，10月10日。

——。2005b。「市區重建應讓居民參與」，《蘋果日報》，8月1日。

——。2006。「市區重建勿拒業主參與」，《太陽報》，3月6日。

呂大樂、龔啓聖。1985。《城市縱橫：香港居民運動及城市政治研究》。香港。廣角鏡出版社有限公司。

亞視新聞。2002。「房協參與競投市區重建項目受到批評」，3月20日 (http://app.hkatvnews.com/content/content.php?news_id=16865.html)。

旺角街坊會陳慶社會服務中心舊區重建組。2000。「旺角街坊會陳慶社會服務中心提交的意見書」，CB(1)1235/99-00(06) (<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/papers/1235c06.pdf>)。

《明報》。2001。「市建局社工隊變社區關係組」，11月12日。

——。2002。「高調公布重建區種惡果」，9月29日。

——。2005。「測量界指政府驗樓計劃誤導」，10月26日。

——。2006a。「太原街市集縮半回復行車」，9月20日。

- 。2006b。「居民愛裕民坊梁家傑提再造觀塘」，4月18日。
- 《東方日報》。2001a。「以民為本」，7月27日。
- 。2001b。「市建局遣散24人多賠5倍」，8月11日。
- 。2002。「立會狂轟市建進展慢」，1月10日。
- 《信報財經新聞》。2001。「地產商反對市建局擔當發展商」，7月23日。
- 。2002。「孫明揚：重新評估市建財力負擔」，7月26日。
- 《星島日報》。1995a。「土發鼓勵小業主參與 尖沙嘴重建添新方案」，3月3日。
- 。1995b。「官商合作或讓重建發霉 土發總裁叫大家提意見」，7月27日。
- 。1995c。「業界建議成立市區重建委會」，9月7日。
- 。1995d。「學者批評土發黑箱作業 促將重建利益全歸於民」，5月29日。
- 。1996a。「土發升格市區重建局 不擔心壟斷舊區發展」，6月14日。
- 。1996b。「地產行政學會贊成加快舊區重建」，6月15日。
- 。1996c。「『壯大』土發會壟斷重建？私人發展商深表憂慮」，7月26日。
- 。1996d。「要求盡速落實『連地』建議 土發警告動用公帑重建」，5月16日。
- 。1996e。「重建局權力非輕監管為要 舊區重建將帶出新景象」，6月18日。
- 。1996f。「須防市區重建局權力過大」，6月16日。
- 。1997。「規劃顧問獻策紓屋困：促設市區重建局」，3月30日。

——。1999。「莊士敦道重建遭反對 城規會稱計畫暫不變」，2月20日。

——。2001。「料不擔當發展商角色」，8月11日。

——。2002。「撥市建局單位房會減價六成」，12月12日。

——。2005。「民間聯盟建議 設歷史文化區」，8月13日。

——。2006。「重建區商戶不滿狂加租」，2月24日。

香港社會服務聯會。2003。「社區發展服務的歷史背景」
(<http://www.hkcss.org.hk/fs/er/Reference/CDHistory.pdf>)。

香港特別行政區政府新聞公報。2001。「市區重建 以人為先」，11月27日。

——。2006。「立法會將辯論支持政府帳目委員會就西灣河土地發展項目所作的結論及建議」，5月15日。

《香港商報》。2000a。「市區重建局半年內成立 收樓賠償沿用土發公司基準」，6月28日。

——。2000b。「指重建局權力過大 居民反對強行收樓」，6月26日。

《香港經濟日報》。2000。「『從前被人鬧 後期求加快收地』 石禮謙離任土發 難捨『兒子』」，6月3日。

——。2005a。「利東街重建圖 奪規劃銀獎」，11月12日。

——。2005b。「利東街部分舊樓獲保留」，11月15日。

——。2005c。「衙前圍村重建 區議會通過 『三寶』獲保留 市建局：立刻啟動重建程序」，11月9日。

規劃環境地政科。1995。《市區重建：公眾諮詢文件》。香港：規劃環境地政科。

陳惜姿。2006。「急救六百五十年老村」，《明報》，9月20日。

陳景輝。2006。「誰的藍屋保育計劃？」，《明報》，4月29日。

- 《壹週刊》。2000。「市建局難產 舊區居民半天吊」，11月30日。
- 黃康顯。2006。「保護文物需周詳規劃」，《大公報》，4月19日。
- 《新報》。2006。「重建業主或可購居屋」，1月21日。
- 聖雅各福群會市區重建社會服務隊。2000。「聖雅各福群會市區重建社會服務隊就『市區重建局條例草案』的分析及意見」，CB(1)1196/99-00(01) (<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/bc/bc09/papers/1196c01.pdf>)。
- 劉曼薇。1997。「加快重建是上佳良策」，《星島日報》，1月17日。
- 韓潔瑤、蕭曉華。2006。「文化資產 照亮深水埗」，《香港經濟日報》，12月7日。
- 羅慶鴻。2006。「社區重建要找平衡因素」，《大公報》，10月4日。
- 《蘋果日報》。2000。「土發總裁：一口價必衝突」，6月30日。
- 。2001。「違背諮詢承諾 工會強烈不滿 市建局薪酬重組方案捱批」，7月19日。
- 。2002。「房委會財雄勢大 舊公屋當新樓賣『不平等條約』 市建局照簽」，8月26日。
- Abzug, Rikki and Joseph Galaskiewicz. 2001. "Nonprofit Boards: Crucibles of Expertise or Symbols of Local Identities?" *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(1):51-73.
- Adams, David and E. M. Hastings. 2000. "Urban Renewal in Hong Kong: The Record of the Land Development Corporation." London: Research Paper Volume 3, Number 7, RICS Research Foundation.
- Chang, T. C. 2000. "Singapore's Little India: A Tourist Attraction as a Contested Landscape," *Urban Studies*, 37(2):343-36.

- Hong Kong General Chamber of Commerce. 2001. "Consultation Paper on Urban Renewal Strategy," 21 September, LC Paper No. CB(1) 2038/00-01(05) (<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/panels/plw/papers/a2038e05.pdf>).
- Hong Kong Institute of Real Estate Administration. 2001. "Consultation on Urban Renewal Strategy: HIREA's Presentation to LegCo Panel on Planning, Lands and Works," 24 September, LC Paper No. CB(1) 2038/00-01(10) (<http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/panels/plw/papers/a2038e10.pdf>).
- Hong Kong Standard*. 1995. "Urban Strategy Angers Developers," 24 July.
- . 1996. "LDC Chairman on Fast Track: Private Sector Financial Support Set to Continue," 7 February.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology*, 83(2):340-63.
- Planning, Environment and Lands Branch. 1996. *Urban Renewal in Hong Kong*. Hong Kong: Planning, Environment and Lands Branch.
- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks: Sage.
- Shatkin, Gavin. 2000. "Obstacles to Empowerment: Local Politics and Civil Society in Metropolitan Manila, the Philippines," *Urban Studies*, 37(12):2357-75.
- The Real Estate Developers Association of Hong Kong. 1999. "Comments of The Real Estate Developers Association of Hong Kong ("REDA") on the Urban Renewal Authority Bill," 30 December, CB(1)1364/99-00(04) (<http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/bc/bc09/papers/1364e04.pdf>).
- Wong, Pui-ling Jessica. 2003. "Study on Urban Renewal Authority Ordinance: The Government, the Private Sector and the Community," Master thesis, University of Hong Kong.

加強法定公營機構的認受性過程

比較市區重建局和土地發展公司

(中文摘要)

政府如何加強法定公營機構的合法性呢？作者運用新制度主義分析土地發展公司的重組過程，探究重建公營機構認受性的機制。香港政府在1995年開始市區重建的諮詢，觸發各界就市區重建的需要和土發公司的限制發表意見，諮詢文件最終引發成立市區重建局和重建模式的討論。究竟政府如何在市區重建的範疇裏加強公營機構的認受性呢？在重組過程中，它的營運又如何逐漸被規限為公私合作夥伴模式呢？研究顯示政府透過兩種機制對來自市場、專業界別和政治社會的不同訴求作出回應，第一、模仿私人機構和性質相近的公營機構，令公營機構體現「高透明度」、「接受監管」、「具民意代表」、「具溝通渠道」、「需符合公眾利益」、「互相制衡」、「專業化」、「靈活度高」的普遍管治價值。第二、「將公共理念與日常運作再扣」(recoupling)（例如透過注資、修改法例、監察重建項目、協調各部門、引入現行諮詢模式等）強化及規範執行機構。研究結論肯定新制度主義所提出的「模仿機制」(mimetic)。再者，研究也發現「再扣」在重建公營機構認受性中起著強化和規範的作用，但不能消除社會的矛盾。當法例加強了市建局的權力，有利它與私人發展商合作，加上弱勢的城市運動，重建模式便趨向單一化。基於「再扣」或「解扣」(uncoupling) 會因應政治社會的壓力和參與市場的程度有差別，本文提出四個公營機構的類型和假設。最後更會討論城市運動在「市建局年代」下面對的挑戰和限制。

Legitimatization of Public Authority

Comparison of the Urban Renewal Authority and the Land Development Corporation

Ho Chun-kit

Abstract

How does the government strengthen the legitimacy of public authority? The author has used the case of the restructuring of the Land Development Corporation (LDC) to understand the re-legitimatization of public authority in Hong Kong. News archives and documents (1/1995-1/2007) have been used to analyze the institutional norms the government adopted to transform LDC into the Urban Renewal Authority (URA), and the outcomes for the URA in terms of its organizational structure, its performance and its mode of “urban renewal.” This study found that (1) in response to demands from professionals, business associations, political elites and urban movements, the government mimicked both private enterprises and other public authorities to instil corporate governance values such as “transparent,” “being monitored,” “public representative,” “communicative,” “professional,” “flexible” and “public interest-oriented”; and (2) the government sought to recouple the relationship between these institutional norms and the organization’s activities through financial support, law amendment, programme monitoring, inter-departmental coordination and the introduction of a top-down consultative procedure in order to strengthen and regulate the new authority. Strengthening the URA has stabilised its project clearance process, but narrowed its mode of urban renewal to public-private partnership and failed to eliminate urban social conflicts. Based on an analysis of the recoupling process, this study brings out theoretical implications for understanding other public authorities and practical implications for urban development under URA.

HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Lee, Paul Siu-nam, PhD (Michigan),
Professor, School of Journalism and Communication

Associate Directors:

Chiu, Stephen Wing-kai, PhD (Princeton),
Professor, Department of Sociology

Sung, Yun-wing, PhD (Minnesota),
Professor, Department of Economics

Tang, Kwong-leung, PhD (UC Berkeley),
Professor of Social Work

Wong, Timothy Ka-ying, PhD (Manitoba),
Research Associate Professor, HKIAPS

HK\$20.00

ISBN 978-962-441-192-8



9 789624 411928