

# 與民共議

## ——反思東九龍啟德發展計劃

● 鄭炳鴻

### 一 引言

回顧香港自1997年回歸以來所走過「一國兩制」的道路，絕對不是平坦無阻的，但作為一項管治創新，我們身處其中，可說是亦驚亦喜。在多變而未明的政治處境中推動「與民共議」的社區發展理念，要麼是依樣畫葫蘆，模仿日本的「造町」經驗，又或是參照台灣的「社區營造」模式；要麼是另覓蹊徑，按香港自身條件發展出一套可行的方法，在現有的規劃框架中尋找發力點，促成「由下而上」的公民參與。

若以「社區營造」的概念為出發點，筆者認為在香港較早階段的有關實踐是仿照台灣而進行的，例如由2003年灣仔的「利東街重建」等計劃開始，在舊社區面臨重建時，呈現為以社區內街坊配合不同社區組織及專業人士，從自身利益出發抗衡「由上而下」的發展方向。而這些社區營造的案例，雖然得到眾多社區持份者

支援，卻在經濟回報的強大誘因下服從了「市場規律」，只留下實踐經驗，以及後來演化出如「藍屋」等保育項目，卻並未廣泛影響政府或市區重建局以「發展為先，社區次之」的重建思維。

雖則如此，因為種種政治忌諱，漸趨成熟的公民社會在沒有先例可援的情況下，在地區上推動與民共議的社區文化既是一項嘗試，也是一個冒險。那為甚麼在沒有任何實質支援下，東九龍啟德發展計劃的「協商規劃」能夠得到市民認同，相對順利地展開，而不像新界東北發展計劃般困難重重，又或如西九龍文化區發展般要推倒重來？作為「與民共議」理念的推動者，筆者經歷了長達十年與不同社區人士及政府官員的交往，從「毫無頭緒」到「難捨難離」的社區營造經驗中，大概可以領略到一些竅門，並希望藉着文字的梳理與更多對「公民社區」發展感興趣的讀者分享當中的經驗。

## 二 啟德回憶·社區營造

位於昔日啟德機場側的黃大仙東頭村是筆者成長的地方，一個平凡的草根社區，旁邊是別名「彩虹河」的啟德明渠，以往是「臭」名遠播的排污水道，但卻承載着不少童年回憶。還記起與童年玩伴在污水中遊玩，或是沿河的夜行探險，這些記憶的點滴，是驅使筆者在事隔多年後重新檢視並思考這條水道能為東九龍社區帶來甚麼改善的原動力。通過對曾經生活過的社區的延伸觀察，並從人文關懷的角度出發，不經意間發現這道人文景觀不僅在進行改善工程後可望成為一條清溪，更具潛力成為社區變革的引子。因此，在深入研究及與當區區議員接觸後，在沒有涉及任何政治訴求或個人利益的情況下，出於希望更加了解及幫助改善這個滿載記憶的地方，筆者投身參與了這個營造另類社區的過程。

事緣啟德機場搬遷後，政府開展了啟德發展計劃的第二階段諮詢，2006年筆者在黃大仙區議員林文輝及立法會議員陳婉嫻的推動下，一同構想如何可以促進啟德新區與周邊舊區（包括觀塘、黃大仙、土瓜灣等）的融合，因而組織了一系列研討會，倡議通過周邊現存的社區連結而貫通啟德重建的脈絡，帶動人流從而產生多元的本土經濟。由於以往啟德機場是行人止步的禁區，自身沒有成型的社區，所以對於其未來的發展，必先考慮如何與周邊產生有機的結合，即如何貫通成為一個整體。在這種非預設的情況下，啟德明渠成為了自然而然的連結，而在我們進一步推敲及研究後，發現它可以將分布在東九

龍區內的不同地標串連，形成有意義的「水綠文化廊」。

啟德發展計劃的第二階段諮詢引進了不同社區持份者的意見，筆者關注到啟德明渠的生態意義在連結新舊社區的可塑性，於是在2007年間帶領香港中文大學建築學系研究生團隊進行了以生態為本的城市設計，並於2009年間成功推動政府以生態修復的概念改造河道。因為河道的線性流向，正巧串連上游的大磡村發展為「活水公園」，成為流水源頭，並可望如鏈條般接連中游的衙前圍村及下游的啟德發展新區。期間，筆者嘗試以社區教育為切入點，並於2010年成功獲得環境局支持進行多元環境藝術教育活動。

這個關於啟德明渠的發展概念經過筆者的經營後，成了社區教育的起點——通過在地的關注，同步發掘社區資源，並鼓勵分布在區內的學校以社區藝術（如風車裝置、社區導賞）為手段，以活動教育的形式策略地推進環境教育。其中值得一提的是，在缺乏研究資源下，由社區自發組織，經由當區學校校長的協助，一種互補互助的學習環境在逐步構成，當中關鍵的是如何將學習與身處的城市環境衍生互動而生活的關係。因為啟德機場一帶的用地正處於待發展階段，而周邊舊社區又可提供資源，問題是如何配合兩者在城市發展的機遇及訴求而互相補足，當中一項重要議題是「利用社區的文化及環境資源創造可持續的未來城市環境」。而新舊社區的互融，並非單憑人為參與就能達成，反之可更多地借助在地的自然生態環境從而吸引更廣泛的人文關注，亦即是「七分自然三分造」的概

念，由自然的力量經過人文參與而組成有機的城市環境，而非人為地擺設自然元素；是自然通過生態修復進而「邀請」社區不同持份者投入整個社區營造過程。

這種稱為「社會—生態」(socio-ecological)的互動，由靜默無聲的醞釀到大肆張揚的行動，正是新型社區文化的演進。在筆者策劃的社區營造過程中，由生態、教育到文化層面的逐步深入，正是要改變現行由上而下「想當然」的地方規劃模式，而代之以「人文景觀」的塑造思想。或許這種理想主義的情景在初發的時候，仍屬「癡人說夢」的囈語，但當這幅以啟德明渠為自然結連的圖像在社區內運轉起來，卻產生了驚人的塑造力，如凝聚了周邊新蒲崗社區內文藝創作空間的力量，借用沿河的空間作

自發的表演。另外，因為周邊學校社群的參與而衍生很多對河岸的想像及利用，如進行生態考察、檢測河水酸鹼度的科學實驗等。凡此種種，都是建基於借用社區資源而產生的有機對話。若從實用的層面看，是重新利用身邊的條件，但從更抽象的角度來看，就是在發展社區文化的內容，重新建立人和地的關係，亦即對現代思維中功能分割及人地分離的設定作了一次重新檢視，同時借用歷史脈絡及生態系統再次定義「人居於地」的存在意義。

### 三 生態環境·公民社區

若然沒有生態修復的現象，大概東九龍的發展也只不過是以往新市鎮



當以啟德明渠為自然結連的圖像在社區內運轉起來，卻產生了驚人的塑造力。(圖片由Marta Bohlmark設計及提供)

規劃的複製品，但正是生態系統在市區內的修復而誘發人文系統的配合，驅使筆者重新思考城市發展的另類模式——即以「共生」(co-habitat)為核心，連接新舊社區，在發展的脈絡中以「水、綠」為主題，推動現存與未來社區的互動，同時思考不同社群共生共榮的可能，否定以集中功能而導致排他的單一發展模式。這種有機的社區發展，促使公共空間的領域成了重要的共生場所。可以說，後工業時代的共生形態在東九龍得以重現是透過多元改變達成的。

其中「公民社區」的倡議是建基於「共構」、「共建」、「共享」的理念，其過程可以分為三大階段：

第一階段是「研究探索，綱領點題」。以社區內深厚的人脈感情網絡為開始，筆者在與個人、社團及不同持份者的對談中形塑了東九龍的歷史、脈絡及社區的想像，通過在地仍然有迹可尋的地標，以現存但互不相干的文化片斷為初稿，如大磡村的「三寶」(大觀園四號石屋、前皇家空軍飛機庫、機槍堡)、衙前圍村、寨城遺址等，嘗試以「水、綠、文化」為軸線，形成互為關聯的步行路線。由最初的設想，進而發展為具創造力的生活網絡，是經過多次與規劃及政府部門溝通從而得以確認的。另外，為了點題地開展整個行動，我們在2007年9月底將啟德明渠命名為「啟德河」，以改變社區中人們的固有概念。由「點」到「線」的延伸，「水綠文化廊」把不同的歷史、文化點連貫為有意識的城市綱領；而又由「線」到「面」將不同社群的作用互補，運用並發揮可即及的社區資源，如工業區內的文創組織、中小學校的師生

社群，以及多元文化宗教連繫等，均是在看似雜亂無章的草根地區中重新梳理出的脈絡。透過牽動這些脈絡，將複合的多元意識綜合成為可操作的社區行動。

第二階段是「持續溝通，凝聚共識」。針對一般「放煙花式」(高興過後流於表面的參與)的社區行動，筆者刻意將溝通深入不同層面，並通過可觀可賞的生態環境議題，將相關的研究結果編寫成教育材料供社區內學校參考，目的是以社區教育作為基礎，持續地在區內醞釀社區意識與相關行動。同時，因為整個社區營造過程是動態進行的，故時有新的發現，如啟德機場範圍內的龍津橋及土瓜灣宋朝遺址的考古發現，正好豐富了社區的人文內涵，因而吸引了歷史考古學者參與其中。此外，在分享個案經驗中，也引起了不少外地學者及藝術家的興趣，如瑞典皇家建築學院師生的參與，以及英國、丹麥、日本等地對環境藝術有貢獻的學者投入，將本地議題與外地經驗進行對比參考。在考察這些經驗時，社區人士可以自由參與並拓展與相關部門的溝通內容；而在互相反饋中，形成了不少具創意的構想；在參照多元意見後，可以推敲出更切合社區發展的建議。這樣，在不知不覺中凝聚了對社區發展的共識。

第三階段則為「集思廣益，共建未來」。在凝聚共識的基礎上，一些對未來的憧憬成為了社區的共同願望。但在缺乏技術支援下，這些良好意願又何以實踐？所以在推動這些構想時，必須先綜合不同政府部門的技術考慮，然後以深入淺出的提案再與區內人士共同策劃。因為往後必



須按部就班地推動討論及開展社區行動，而非在沒有事實基礎上憑空批評，整個過程是「你進我退，互為體諒」的往還。如大磡村發展方案是在容納公共房屋的前設下，盡可能結合「水、綠、文化」的框架，將原先單一以興建港鐵車廠為主的官方建議推翻，並融合「活水公園」及容納與電影文化相關的「文化一條街」等社區訴求而設計出獨特和富地方色彩的建設。當中的轉捩點是，筆者與地區領袖破格要求由規劃署牽頭組織九個政府部門，以直接對話形式，同步陳述、即時解決以往因部門隔閡而未能協調的問題。通過這類由民間主導的跨部門互動，很多過往礙於功能權限的禁區往往得以打通，共同塑造出民間及政府的意願。

凡此種種，由「民間倡議，政府配合」的情況，從雙方最初沒有共通點，經過集思廣益的磨合過程，最後往往發展成為互相協作的社區夥伴。當中的經歷是漫長的，但在共建未來的共同願景中，社區正在一步一步營造出可供人們共享的未來家園。

#### 四 管治互動·協商規劃

筆者除了體驗到東九龍社區發展以「人文景觀」的角度出發所起的變化外，亦深切反思在城市管治中「管」與「治」的相互關係。即在「管」與「治」之間如何以「社區為本」進行思考，並通過自發性的民間倡導，將固有的「管本位」的單向模式轉化為「治本位」的與民共議。誠然，要實現政府與民間互相尊重的協商管治，必須在互讓互諒的基石上從同理心出發，方可

在具體建設的層面通過共構、共建、共享的過程得以成就。

從對城市發展方向的不確定到共識的建立，在社會價值多元的背景中實在是非常困難。若我們能在千絲萬縷的關係中梳理出一些頭緒，也許對城市日後的地方管治有所啟發。在回顧這些經驗中，我們體會到社區「管治」可從兩方面理解及介入。

首先，「管」是由上而下的，即由掌權者訂立規則並要求市民大眾遵循。在這種情況下，這些規範往往是以防範或禁止為出發點，從而減低城市發展及管理上的複雜性，如以劃一標準及按章施行等思維將某些城市環境定義為行政區域，而不是以人為本，考慮空間及地方的特性，結果是產生一些與地域實際情況抽離的建設，成為了便於管理但缺乏人性的發展。

這種發展模式將現存於地表上人為的痕迹模糊化，同時以較為單一的意志改變理應綜合多元參與的場所，將其定性為某種被賦予的意義，如公園可作休閒用途，但又能否讓人組織集體舞會呢？在現實情況中這類活動多被予以否定。又如當一些沒有特定用途的灰色空間（如天橋底的閒置空間）被民間發掘為表演場所時，一般受眾認為合情合理，但這些場所卻往往因為管治原因而遭到取締。

那麼，我們的城市應否更多地思考如何從「治」的角度來發展及管理呢？即更多地從使用者的觀點來提出更切合實際的訴求，並利用民意基礎作相應調整，以達致在治理框架中釋放出更多與民共享的可能性呢？

誠然，在沒有前設的想像中，任何美好而宜居的環境均是可能的；但

當管治者為了統一管理而減省多元處理程序時，形而上的抽象模式，從辦公室判斷現場處境的決策模式往往造成「離地」，甚或格格不入的設想和措施。當管治者認為「環境」是無人無物、無味無臭的界限時，設計、營造以至管理，均可通過「行之有效」的行政系統來解決；甚或簡化為「通過撥款等同解決問題」的線性思維。可是城市環境是由多元而複合的元素組成，而這些不同的元素又以互通而動態的形式進行着演化，要是單一而獨立地應付，最常出現的情況是「已經提供，無人使用」的困局。

以東九龍發展的經驗為例，很多看似不可能、甚或是妙想天開的構思，都是筆者在關鍵時刻介入，並一直持之以恆地關注及跟進，方能取得初步成效。如大磡村發展方案，這過程既是探索亦是溝通，即由重門深鎖、各自為政的政府部門中，尋求一種良性互動；衍生「管」與「治」互為相應的可能，將部門間縱向的管理思維，連結為與其他部門及群眾互相交流的橫向溝通，體現出「治本位」的宏觀視野。那麼這種民間倡議的「協商規劃」又能否將香港設計成一個與民共享的城市呢？

## 五 我城我在·生活共構

或許經歷了長達一個半世紀的殖民統治，香港市民大眾由被動地接受統治到今天「港人治港」的過渡，仍然充滿着各種疑惑及不確定；而城市設計在缺乏明確方向時，往往會因循常規慣例進行。如要解決房屋問題，並視為重中之重的民生議題時，便會

以「倒模」方式在可用土地上複製，但同時亦可能將相關的其他設計考慮淡化，如東頭村的重建計劃。所以在面對如啟德發展計劃等項目時，若是以「政府提案—民間諮詢—修改敲定—落實進行」這種官方「程序為本」的方法進行，恐怕會變成千篇一律的新市鎮發展模式，但正巧筆者碰上一些熱愛這個社區的區議員、學者及專業人士，在政府預設的規劃框架中，通過多番溝通協商，嘗試從「城市源於歷史，歷史源於生活」的出發點，將社區對當地積累的認知化為更合理的構想，並以「公民社區」的倡議，將對社區發展的概念一步一景地逐漸推進。因此，啟德新區的發展模式及方向就可更加切合社區需求，又能展現未來城市的願景。

這個發展模式的可取之處在於社區人士的積極投入，將本是規劃專員的建設「方案」，在加以理解消化後，以「我城我在」的態度回應，甚或主動提出更為可行的替代方案。除了突破固有「政府提案—民間諮詢—修改敲定—落實進行」的官方程序外，還能在這些節點間拓寬民間意見的多元表達渠道，包括通過與區內多間學校的合作，舉辦研討會、社區藝術工作坊等等，由社區持份者參與這些軟件活動，從而關注並認識他們身處環境的過去與未來。通過推廣社區教育，不但增強社群的在地認知，更可產生不同程度的歸屬感，並賦予他們為其社區投入想像及親身參與改造的機會。那麼，本是暫借的時空，不知不覺成了承載着情感與期盼的現實，即城市規劃不再是形而上的數據分析或功能分區，反之是蘊含歷史、人脈及情感的合理期望，例如

「啟德河」的「水綠文化廊」人文景觀塑造。

## 六 人文景觀·有機規劃

在整個啟德發展計劃中，其中「啟德河」的案例值得我們再三思考。原是排污水道的啟德明渠經過了初步整治後，水質得以改善而成了自然的城市生態河，又因社區反覆的爭辯而倖免於被覆蓋的命運。這段經歷了城市滄桑變化的城市河道經過社區人士的重新發現，塑造成可以承載集體記憶、生態環境、綠色藝術的人文景觀；這正說明「人文生活」與「城市生態」互相尊重、互為裨益的可能性。「啟德河」除了具備排洪功能外，更重要的是藉其重現，說明城市是可以由自然與人力共同建構的，當中除了硬件的構成外，關鍵往往在於如何與社區產生連結，並成為活潑生動的城市場所。宜人的城市不需刻意創造「十大基建」的宏願，反而應着重如何因應社區自身的條件由下而上地倡導共建一個有靈有氣的環境，讓市民可以參與從構想到設計，甚或在營造過程中都能有表達及回饋的機會。

在一般情況下，大部分的城市規劃決策均源於政府部門的內部研究或顧問團隊的分析建議，而由社區起動、以創造性思維開拓的研究及構想，在香港可說是開了先河，其輻射面更涉及社區教育以及綠色文化等範疇。這些經驗說明城市環境的再生並非單靠由上而下的預設及推土式施工，而是建基在人文基礎上的有機演化，當中有明確的主導方向。以啟德發展計劃為例，便是以「連結新舊社

區，共構綠色生活」為出發點；在實踐過程中，則依循社區營造的手法，由下而上地組織及反映社區的意願，並綜合成為有機規劃綱要，如沿着「啟德河」作為發展脈絡，有機地結合在地的文化、歷史及綠色地標，形成有情有景的人文風景線；同時通過在地的重新發現，嘗試融合生活歷史與未來建設，進而將這種理念透過社區教育，如學校師生參與及沿河展覽等多元活動，與區內生活的各階層民眾凝聚共識，一同討論、修改、建議等。由於社區內的建設會持續地影響城市生活的素質及社區特色，本文所論述的「有機規劃」正是要提出：在「改變」與「保存」中的平衡，並必須符合在建立人文景觀時的三項基本原則：

第一，尊重原生地貌。因為人居環境的形成往往是要順應自然的特殊條件，如河道、山坡等，在城市中可以加以利用作為不同的宜居環境；問題在於如何以人工手法回應特有地形及在地情況，而非接受強加之上的規劃要求，如半山區的開發是依山勢發展道路網絡及功能分區等。

第二，結合本土文化。以往市區重建的取向是遷離原有居民以及摒除其中的生活氣息，代之以士紳化的商業模式運作。畢竟在社區內形成的本土文化必須經過長期的積累形成，在重建過程中如何將之結合及重新利用作為規劃元素，進而發揮為人文生活的特色，是要有機地與原住居民共議、共構的，如深水埗的「棚仔」草根布業文化便可以利用作為本土創業墟。

第三，配合人本特質。在設計規劃時，必須「以人為本」，按照基本的人性喜惡，而非因循固有程序或

附加價值取向，如政策導向或宗教價值等。若能擺脫一些被賦予的限制，而更貼近人性共同特質來作考慮的話，那麼城市設計將更能與大眾分享，並得以建立共享的空間平台，如東九龍海濱步道以開放的設計容納多元的活動。

## 七 小管大治·與民共議

從東九龍啟德發展計劃的公民參與經驗來看，在地的實踐是不能或缺的。當中「空間管治」所涉及由建立共識到公民教育的進程，實際上重申了「人」與「地」的關係重構——將現代規劃以科學分析為本所導致的社區割裂，重新組織為有意識的城市脈絡，通過賦權予地區團體及個人，讓多數人都可以在發展前期以不同的方式參與及想像屬於當區的公共建設。其中值得反覆推敲的是，究竟這種「與民共議」的管治文化又能否進一步深化，成為社區營造的基石呢？

首先，在「管」與「治」之間的取捨，必先要培養市民大眾產生「地因人而生，人因地而活」的互惠互存概念，即社區的根本是基於生活，而不是房產或政治。要在城市中重構這種源於農村的鄰里關係，在人們互不相干的現代城市生活模式中，必須通過共同塑造公共空間及社區關注才能實現；在連結社區關懷上，必須經過長期培育及在現實生活中重現地方歷史的文化脈絡。當公民意識的增長與地方衍生密不可分的關係時，即使是身處城市中，大眾也必然守護他們所認定的生活社區，並會持續地豐富及創造更美好的環境。這種培養就是

社區教育的內涵。如在「啟德河」的案例中，由此連結的社區所包含的歷史以及在2014年發掘的宋朝村落遺址，正巧形成考古時間上的延續，亦可引發香港人的身份認同觀念以及作為未來發展的參考。當公民社會能主動地運用社區內的資源並嘗試自發地參與改造及管治時，政府的干預就會相對減弱，社區的民間自覺性反而有所提升，形成「小管大治」的社會風氣。

要促進民間組織達致可以執行地方管治的成熟度，其前設是對當區本土文化的掌握及得到大眾的認同。若然政府能下放權力到區內組織，並試行「公民約章」的在地實踐，相信不少具創意的構思會按不同地區的情況而付諸實現。誠然，當我們的公民社會在不知不覺間漸趨成熟時，一些互助共享的理念如何落到實處，正是需要細化到可操作的層面，亦即「公民社區」的實體。當中必須改革現時以功能主導的執行機構，而採取以地區為本的綜合建設手法，由以往垂直分工的方式，通過地區民間組織協調跨部門的溝通及集結多元共識，並藉由多層次的意見收集，總合成為具體的框架，進而反饋政府執行部門進行技術深化。這就有別於官方程序，其流程為「民間倡導→框架建議→政府綜合→落實進行」；通過由民間起動的建議，直接推動與民共議的管治文化，除了真正回應社區的訴求及實踐在地建設外，更是體現「公民社區」精神邁向民主的一大步！

鄭炳鴻 香港大學建築學院副教授