

土地供應專責小組秘書處  
香港添馬添美道 2 號政府總部西翼 17 樓

電郵：[tfls@devb.gov.hk](mailto:tfls@devb.gov.hk)

## 長春社對土地供應選項及相關議題之意見

土地供應專責小組由 2018 年 4 月起就香港土地供應問題展開公眾諮詢，以下為長春社對《增闢土地，你我抉擇》公眾參與書冊的內容及相關議題的意見：

### 郊野公園不是選項

前特首梁振英先生在 2017 年發表的《施政報告》中，曾提出研究郊野公園邊陲地帶建公屋。其後，政府多次將郊野公園和住屋問題對立，更於 2018 年 5 月邀請香港房屋協會（房協）就兩幅郊野公園邊陲地帶土地進行技術及生態研究。與此同時，發展局土地供應專責小組（小組）於 2017 年 9 月成立，並羅列出共十八個選項進行「土地大辯論」，當中「發展郊野公園邊陲地帶兩個試點」及「發展郊野公園邊陲地帶其他地點」分別被列作中長期選項和概念性選項。

長春社強烈反對政府提出發展郊野公園的計劃，首先，本社不滿政府一直利用「郊野公園邊陲地帶」一詞，令公眾產生錯覺以為政府只是發展郊野公園外的土地，而非郊野公園。然而，環保團體翻查房協的研究範圍，發現所謂的「邊陲地帶」正正位於郊野公園範圍內，發展「郊野公園邊陲」就是發展郊野公園。假如今天「郊野公園邊陲地帶」被發展，將會打開郊野公園的缺口，鄰近已發展「邊陲地帶」的郊野公園範圍會繼而成為新的「邊陲地帶」，成為下一個發展目標，郊野公園最終會被慢慢蠶食。本社重申，郊野公園有明確的界線，向來並無分為「邊陲地帶」或「核心區域」。是次諮詢將郊野公園分拆為三個不同的選項，包括「兩個試點」、「其他試點」和「填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展」，試圖在多方切入，當「兩個試點」的先例一開，就會順理成章開發「其他試點」，甚至是「填平船灣淡水湖」。發展郊野公園與《郊野公園條例》的立法原意背道而馳，亦破壞現時行之有效的保護區制度，立下不良先例。政府不應再利用「邊陲地帶」概念或將郊野公園「分拆上市」去得寸進尺，入侵脆弱的生態環境。

第二，政府一邊廂正進行「土地大辯論」尋求社會對發展郊野公園議題的共識，另一邊廂已開始就發展郊野公園進行可行性研究，可見政府一直都希望發展郊野公園。房協是一個以提供房屋為目標的機構，政府委託房協進行可行性研究的做法有欠公允和說服力。有關研究試點的選址，房協曾指出他們是根據三個原則（交通配套、已有基礎設施及附近有房屋項目）而選定大欖郊野公園和馬鞍山郊野公園兩地，然而，這些原則由房協及政府單方面訂立，未有在「郊野公園及海岸公園委員會」、地區甚至社會上作討論或諮詢。另外，房協前行政總裁黃傑龍曾表示「當研究完成後，有關報告將呈交政府作考慮，期望能為社會提供客觀資料作未來的討論基礎」，即使撇除前述角色衝突的問題，但是研究仍未完成的時候，「土地大辯論」已進入尾聲，

市民在缺乏足夠資訊下，又如何進行客觀討論和分析？

第三，現時環境評估的制度未能有效保護重要生境。雖然房協的技術及生態研究按照「環境影響評估程序的技術備忘錄」進行，但是在郊野公園內總有較低生態價值和較高生態價值的地點，相信顧問公司很容易就能在郊野公園內找到「低生態價值」的地方。然而，這個「相對低生態價值」的郊野公園範圍並不同「絕對低生態價值」，以郊野公園內「較低生態價值」的範圍去作為發展理據的做法並不科學，也不合理。

第四，世界各地均意識到自然環境的重要，邁向自然保育的大方向，多國亦正根據《生物多樣性公約》的目標和規定，制定不同的自然保育政策，以保護珍貴的天然資源。因此，政府提出開發郊野公園的計劃將會是一大倒退。一邊廂政府指大欖郊野公園的邊陲地帶生態價值較低，因此有潛質作發展，另一邊廂漁護署近年正積極推展「植林優化計劃」以配合《生物多樣性公約》。本社是其中一個參與計劃的機構，植林区正位於大欖郊野公園內。另外，本社以往也參與了漁護署的「企業植林計劃」，在大欖郊野公園與不同企業合作舉辦多個植樹和護林項目，負責策劃揀選樹種、規劃植樹地區，並有策略地種植本地樹種，經過多年的努力，大部分樹苗已逐漸長大，當地已從一個光禿禿山坡演變成一片片小樹林。再者，其他環保團體在近年亦於大欖錄得 127 種蝴蝶，可見其生態價值不容忽視。若政府認為該地「生態價值較低」，其實大可着手改善生態環境，就如通過上述植林計劃提升生物多樣性，而非以「生態價值較低」作為發展的理由。

第五，本社並不支持社會上部分人士所提出的「可加可減機制」或「整體無損機制」。這些機制藉發展所謂低生態價值的郊野公園土地，換取保育高生態價值地點，然而，生態環境是一個環環相扣和複雜的系統，生境不能被切割成一塊塊的獨立個體或單純簡化為一兩個數字，需考慮整個環境的完整性和穩定性。一些相對較低生態價值的地方亦具有緩衝城市與較高生態價值地方的作用，失去這些緩衝區域亦會影響原本較高生態價值的地方。

第六，前特首梁振英在任內曾提出「思考利用郊野公園內小量生態價值不高、公眾享用價值較低、位於邊陲地帶的土地用作公營房屋、非牟利的老人院等非地產用途」，反映政府在發展郊野公園的討論上已有前設，有別於其他土地選項，政府在是次公眾諮詢文件中更特別強調郊野公園邊陲地帶可用作公營房屋及公共設施用途，多次將環境保育與基層住屋問題對立，刻意製造社會矛盾。早在 1992 年，聯合國有關可持續發展的重要文件《21 世紀議程》已經指出，享有適當住屋是基本人權，政府應在不破壞環境的情況下規劃土地。郊野公園是不論貧富也可免費享用的綠色空間，是不少市民在忙碌生活中喘息的空間。本社強調郊野環境對市民的生活質素同樣重要，土地分配不公比土地供應不足對基層住屋的影響更深。

第七，除基層住屋問題外，政府亦將環境保育與安老問題對立。本社認為本港的安老問題源於安老規劃不完善，而非無法釋出的郊野公園土地。現時《香港規劃標準與準則》中未有列明長

者社區照顧及支援設施的人口標準（為指定人口提供的設施的數量，通常以比率表示），可見安老設施和服務一直欠缺長遠的規劃，即使擁有再多的土地供應，亦只屬治標不標本，不能改善現時安老設施和服務不足的問題。因此，政府不應再誤導公眾增加土地供應就是所有社會問題的金石良藥，公眾應認清問題的根源和焦點。本社促請政府加快落實《安老服務計劃方案》的各項行動，特別是把以人口為基礎的安老服務的規劃比率加入《香港規劃標準與準則》，讓長者老有所依。

再者，根據世界衛生組織於 2007 年發出的「全球老年友好城市建設指南」(Global Age-friendly Cities: A Guide)，「擁有大面積的綠地被視為作為老年友好城市最應具備的條件之一」。香港有 85% 的人口居住在距離郊野公園 3 公里的範圍內，不少鄰近市區的郊野公園正正是長者休憩和晨運的重要空間，這個特點亦有助香港成為更「老年友好」的城市，亦對長者的身心健康有正面的影響。

日前，小組主席黃遠輝在《主席隨筆(9月4日)》網誌上表示小組曾與長者就土地供應進行交流，當中「他們特別強調不希望安老院舍建於郊野公園邊陲地帶，亦不希望到香港境外地方養老。原來『老友記』擔心建於郊野公園邊陲的安老院舍位置偏遠，遠離原來的社區網絡，交通不便亦令子孫難以經常探望，更不要說搬到香港境外」，可見長者亦對於在「郊野公園邊陲地帶」興建安老院舍有保留，希望政府能「從善如流」，不再一廂情願將郊野公園視為安老院舍的最佳選址或繼續利用公眾對長者的同情心，合理化開發郊野公園的計劃。

本社重申郊野公園具有重要的價值，不應隨意發展和破壞。一眾環保團體曾與小組進行會面，黃主席在會上提到需平衡社會上的「大我利益」和「小我影響」，生態環境、生物多樣性等都屬於「小我影響」。然而，本社認為郊野公園並非「浪費土地資源」，而是具有重要的生態保育、康樂、教育、保護水資源和緩衝的功能。香港雖然只是一個彈丸之地，卻擁有豐富的生物多樣性，例如香港雀鳥物種的數量佔全中國鳥類的 35%，而香港亦孕育著不少珍稀物種和獨有種。香港郊野公園在國際間享負盛名，曾入選國際著名的旅遊指南《Lonely Planet》和《國家地理雜誌》的全球最佳遠足徑之一。由一口清新空氣到一口乾淨的食水，郊野公園為我們提供各式各樣和不可或缺的「生態系統服務」，一旦被破壞，將帶來長遠和不可逆轉的影響，絕非黃主席口中所說的「小我影響」。

### 反對填平船灣淡水湖

由於船灣淡水湖位處郊野公園範圍內，填平水塘與發展郊野公園無異，涉及的基建配套亦需佔用周邊的郊野公園，對生態、景觀、儲備食水等帶來不良影響。香港有大約 300 平方公里的土地被列為集水區，用作收集及貯存雨水，當中有 246 平方公里同時被規劃為郊野公園，受到《郊野公園條例》保護，由於郊野公園禁絕發展，正正就能為珍貴的水資源提供最佳的保護。香港有 20% 至 30% 的用水來自本地集水區，加上氣候變化在未來將會加劇，保護本地水資源刻不容緩。

## 農地價值被忽視

本社反對政府肆意開發農地，諮詢文件中「利用私人的新界農地儲備」的部分偏頗，只見提及發展農地的經濟效益，不見農業的價值。農地具有多個重要的功能，首先，本地農業能有助穩定食物的價格和供應。本月超強颱風「山竹」襲港，為香港和鄰近地區帶來重大的破壞，隨氣候變化加劇，極端天氣將在未來帶來更頻繁和嚴重的破壞，這些破壞亦可能包括糧食短缺。由於香港主要依賴進口食物，若進口國受到天災影響，食物價格或會大幅波動，將大大影響民生。第二，支持本地農業能促進生態保育，農地一般被視為低生態價值地方，其實農耕活動能為生物提供各種生境，有助提升生物多樣性。此外，透過親身接觸農地和本地農夫，市民更容易了解和監察食物的生產過程和品質，保障食物安全。以上價值都屬「大我利益」，在文件中卻隻字不提。

政府多次指對使用「公私營合作」模式去發展農地並沒有前設，惟文件卻以大篇幅描述「公私營合作」的建議和效益，對於「使用《土地收回條例》」則只有寥寥數句的描述，反映政府或小組傾向「公私營合作」。現時未有充分理據證明政府額外為公私營合作投入資源，會為社會帶來好處，反而以公帑協助發展商解決交通基建、另設獨立機制審批項目等建議，為發展商除去發展限制，當中過程欠缺透明度，或會削弱城規會為農地把關的工作，亦予人「官商勾結」的感覺。此舉亦有機會誘使地主或發展商加快破壞農地和逼遷農夫，變相鼓勵更多農地遭囤積作發展之用，破壞城鄉規劃。本社特別擔心后海灣一帶的濕地，特別是城市規劃委員會規劃指引下的「濕地保護區」和「濕地緩衝區」，由於該區域同樣是交通不便，假若政府出手解決交通基建及由獨立機制審批，將有機會提高該地被發展的機會，令發展項目入侵具生態價值地點。

政府在 2016 年開始推行《新農業政策》，當中包括「物色及指定具較高農業活動價值的『農業優先區』的可行性及優點，以便這些農地用作長遠農業用途」以及提供財政支援推行促進農業復耕的計劃。直至今年 6 月，政府才就「農業優先區」的研究報告進行招標工作，相信需要至少數年時間才能完成，本社擔心當「土地大辯論」完結後，或有不少具潛力成為「農業優先區」的農地已被納入發展計劃，加上文件內容空洞和過於簡單，沒有考慮農地的實際情況和環境，市民現時難以對農地是否應釋放作發展作出客觀和具體的分析。本社認為政府應先制訂全面農地保護政策及規劃，如禁絕優質農地作非農用發展，而非立即討論如「公私營合作」模式等執行細節。

## 保護海洋、保育大嶼山

政府和小組成員多次於公開場合表達對填海的支持，誤導公眾以為填海勢在必行，本社對此深表遺憾。香港海洋生態資源十分豐富，錄得接近 6000 種海洋生物，可說是「富可敵國」。由於填海對環境必定帶來永久的損失，故本社反對在未有明確理據、目標及研究下貿然填海。

諮詢文件中一直強調市民面對「貴」、「細」和「擠」的住屋問題，但政府提出的五個填海選址中，卻只有部分的小蠔灣和部分馬料水作房屋用途，加上文件中亦未有提及公營和私營房屋的

比率，因此，本社對政府不斷向公眾硬銷填海能解決房屋問題的說法有保留。

政府在 2016 年底至 2017 年初曾就《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（《2030+》）進行公眾諮詢，政府未回應公眾對《2030+》的意見之際，已急於將「東大嶼都會」的概念原封不動地放到「土地大辯論」。本社反對在大嶼山進行任何大型發展，包括「東大嶼都會」。大嶼山作為一個整體，規劃應以保育作為大前提，促請政府實施環團建議的一系列保育措施，捍衛大嶼山豐富的生物多樣性和人與自然的緊密關係。

本社在此再一次表達對發展「東大嶼都會」的意見：

#### 1) 未能充分證明計劃的必要性

政府估計「東大嶼都會」能容納 40 至 70 萬人口，以解決房屋需求問題。2043 年後人口將陸續由 822 萬回落至 2064 年的 781 萬，人口已開始進入萎縮期，住屋需求亦隨之下降，因此，「東大嶼都會」與未來房屋供應未有明確的關係。本社質疑政府以人口持續增長的趨勢作規劃，進行過度發展，漠視環境的承載量。

計劃亦提及「東大嶼都會」將定位為香港的第三個商業核心區，與中環的商業核心區和大嶼山發展產生協同效應。《2030+》「東大嶼都會」的小冊子中指出「東大嶼都會」能「供應土地以滿足甲級寫字樓和其他商業用途」。事實上，根據《檢討甲級寫字樓、商貿及工業用地的需求》顧問報告，非商業區核心區的甲級寫字樓和一般商貿所提供的淨土地面積在短期至長期均有盈餘，而報告亦提及商業核心區和非商業核心區的樓面空間在一定程度上可互換。單從數字上看，非商業核心區的盈餘在短期至長期的盈餘均足以應付商業核心區的短缺，能紓緩商業核心區的甲級寫字樓的短缺。由於部分對辦公室地點敏感的企業傾向留在商業核心區，面對此類情況，政府可考慮研究提升現有具潛力的非商業核心區（如鰂魚涌等）的吸引力，一方面能善用非商業核心區的盈餘，另一方面提供足夠空間應付跨國企業的需求。政府未有充分理據證明興建「東大嶼都會」的需要，由於計劃涉及大規模填海和多項大型基建，本社擔心計劃將淪為另一項「大白象工程」。

#### 2) 關注交通基建對環境的破壞

「東大嶼都會」的策略性道路系統會入侵郊野公園和許多生態敏感地區，為南大嶼山、梅窩等地帶來龐大的發展壓力，本社擔心會增加「先破壞、後發展」，令生態破壞進一步蔓延至大嶼山各個地方。郊野公園、南大嶼山、東涌灣、其他重要生態價值的地點及周邊地區都不應設立新路，而任何道路的興建都須有充分的理據，符合成本效益和確保不會對環境造成嚴重影響，並應先諮詢公眾。

#### 3) 令人憂慮的居住環境質素與就業機會

「東大嶼都會」稱可提供約 1,000 公頃的土地，能容納近 40 至 70 萬人口。假若有 70 萬人同住在 1,000 公頃的土地上，人口密度為每平方公里 70,000 人，「東大嶼都會」將會成為全港最

高人口密度的區域，比 2016 年全港最高人口密度的觀塘區（每平方公里 57,530 人）高出近 1.2 倍。擠迫的環境會為市民的生活質素帶來負面的影響，與《2030+》中所提倡「提升宜居度對促進市民的健康、福祉，以及締造優質生活環境十分重要」相違背。此外，文件中一邊廂提到「為實踐可持續發展，我們需要改造發展稠密的市區，並同時優化新發展區的發展」，另一邊廂卻提出一個比現時市區更稠密的「東大嶼都會」新發展區，令人質疑計劃是否能有效提升本港的可宜居度。

《檢討甲級寫字樓、商貿及工業用地的需求》顧問報告中指「東大嶼都會」將會塑造成一個「金融及工商業支援服務樞紐」，並利用機場區域和新經濟基建設施帶來的機遇。回顧過去的新機場發展，當年政府為了支援新機場而發展東涌新市鎮，以提供勞動人口。然而，2011 年的統計數字指出，只有不足一成的東涌居民是原區就業，原因是該區欠缺適合居民的就業機會。東涌居民的就業問題尚未改善，便再貿然發展一個定位為香港的第三個商業核心區的「東大嶼都會」，同樣地難以提供多元化的就業機會，以致大量市民需跨區工作，加劇大嶼山交通擠塞、居所與地點分布失衡、空氣污染問題。再者，上文中曾提到政府在未有充分的資料證明計劃的必要性下，便以「能提供 20 萬職位」作為支持發展東大嶼的原因，實存有誤導市民的成分。

### 優先規劃其他土地

政府多次強調香港的棕地分布零散，因此只能提供 110 公頃作「土地大辯論」的選項。然而，民間組織本土研究社於今年 3 月發表有關棕地發展的研究，指全新界共有 1172 公頃可相連發展的棕地，當中約有 723 公頃棕土未納入發展計劃。即使只動用當中三分之一的土地，相信已有助解決劏房戶的住屋問題。此外，棕土的存在導致各種的污染、水浸和交通問題，但政府多次提出發展棕地十分困難，因要解決繁複的業權問題，試圖貶低棕土的發展潛力。惟棕地的出現本源自規劃失誤和漏洞，無論是否存在「土地大辯論」，政府亦應積極解決棕地的問題，本社促請政府優先規劃棕地作房屋用途，並參考民間研究結果，重新審視現時香港棕土的狀況。

除了棕土，本社亦支持優先規劃私人遊樂場地契約用地（例如：粉嶺高爾夫球場）、短期租約用地及政府臨時撥地作短中期及長期的土地需求。

### 公眾諮詢安排欠妥善

這場「土地大辯論」引起社會廣泛討論及重視，對未來相關土地議題有重大啟示，故此整個公眾諮詢的安排更需要檢討。針對諮詢文件，各土地選項的篇幅多少各有不同，例如開發郊野公園邊陲兩個試點已列明具體用途（公型房屋、非牟利的安老院舍），在其他選項卻未有提及；發展私人的新界農地儲備的土地選項一方面未有詳細的農地分佈，一方面又會把討論焦點放在「公私營合作」的執行細節；棕地、私人遊樂場地契約用地、康樂設施、私人新界農地儲備四項短中期及中長期選項，在諮詢文件並未有提及實際可釋放的土地面積，在填寫問卷時則有標明。這種不對等的資訊發佈不但令公眾更加混亂，無充分基礎去作討論，也令人質疑小組或政府對某些選項是否已有既定取態。

針對小組本身，本社留意到小組內的部分成員對一些選項有強烈傾向，亦在坊間成立智庫推銷選項，小組主席雖然已強調部分成員的意見不會凌駕整個小組的建議，但這種安排對小組對外的公信力有負面的影響，更難凝聚共識。

本社也不同意小組應特首要求，提交初步觀察報告的做法。特首指這個做法是方便撰寫施政報告，然而這個為了方便特首的做法是做壞規矩，是犧牲整個公眾諮詢的程序公義。整個公眾諮詢期根本尚未完成，所有網上收集的意見書、電話抽樣問卷等資料也未完全收集齊備及分析，甚至黃主席本人亦指出只是「靠腦去記」當中涉及的意見，在這個基礎下得出來的觀察不論是如何初步，也不是客觀、完整，並無參考價值。小組應將所有意見收集分析後，再提交予特首參考。

### 總結

2015 年，聯合國通過了《2030 年可持續發展議題》，制定了 17 個「可持續發展目標」，除涵蓋今天香港社會關注的住屋議題，也包括良好健康、經濟增長、氣候變化應對、生物多樣性等範疇，要我們的城市邁向可持續發展的遠景，以上範疇的目標以及所涉及的政策，有需要在社會上共同討論及檢討。可惜由「土地大辯論」開始至今，政府不停以增加土地供應作為房屋和社會問題的唯一解決方法。單靠增加土地供應並不足以解決問題，尤其是土地分配的問題，更加需要積極處理，政府應著手改善現時政策上的漏洞和社會的不公義，而非刻意製造社會矛盾。土地的功能不只是發展，土地的價值亦不應局限於經濟層面，還有其他不能以金錢來衡量的價值，保持土地多元的價值和功能為香港市民帶來的不僅是「生存」，而是「生活」。

2018 年 9 月 26 日