

今日香港+能源科技與環境

郊園建屋 行政長官於日前發表的施政報告，當中第七十二段提及香港並不缺乏土地，而是缺乏可供發展用的土地，意即導致香港今時今日土地不足問題的主要因素，並非自然因素，而是人為因素。該段落同時指出，其中一個導致缺乏可供發展用的土地的因素為「把大量土地規劃為非發展用途，包括郊野公園」。從中可以推論，為了解決近年房屋供應嚴重不足的問題，政府將會從問題成因着手，將郊野公園重新規劃成住宅用地。到底「把大量土地規劃為郊野公園用地」是否導致近年房屋供應嚴重不足的最主要因素？而政府在規劃土地用途時又應該考慮甚麼因素？下文將作詳細探討。

■東華三院陳兆民中學 劉卓恩老師
聖公會梁季彝中學 古俊彥老師

擬拓郊園 遭聯署反對

其實早於2013年9月，發展局局長陳茂波便曾於網誌《局長隨筆》題為《凝聚共識 覓地建屋》的文中指出：「發展郊野公園過往會被視為禁區、甚至禁忌，今天又是否完全不可碰、不可談呢？」提出發展郊野公園以解決房屋供應嚴重不足的問題。為此，14個環保保育團體發表聯署回應陳局長，一方面建議「先開發『棕地』、『丁地』、高爾夫球場用地及軍事用地，以滿足未來10年總房屋供應建議目標的47萬個單位需求」，另一方面要求政府承擔起保育自然生態的責任。

「棕地」經濟價值低 土地規劃「龜速」

下文將分項解釋導致房屋供應不足的5項因素。

1. 郊園佔地多
就如行政長官在施政報告當中提出，香港把大量土地規劃為非發展用途，包括郊野公園。香港有70%土地為綠化地區，當中約50%來自郊野公園。發展郊野公園的建議遭一些社會人士和環保團體批評。

2. 公營房屋不足
現時，公營房屋和私營房屋比例約為4比6，並不切合香港目前貧富懸殊的情況，公營房屋數量不足以滿足基層家庭需求。政府在發展土地時卻沒有適量增加公營房屋，例如啟德發展用地超過320公頃土地中，只有不足3%用作興建公屋，比用作興建酒店和低密度豪宅的地皮還少。

3. 未善用「棕地」
棕色土地指露天貨櫃、臨時倉庫等已破壞土地，經濟價值較低。新界現存棕地803.2公頃，另外，政府空置土地為4,000公頃，短租土地則約2,000公頃，總數相當於4個九龍半島的面積。

4. 丁屋地佔土地儲備六成
目前政府房屋土地儲備中，約六成（1,200公頃）為丁屋用地，扣除一些斜坡等不可使用的土地外，還有高達932公頃用地。現任政務司司長林鄭月娥曾提議2047年終結丁屋，最終礙於丁權持有人的反對而無疾而終。

5. 土地規劃進度慢
審計署去年公布《第六十二號報告書》，提出多個案例指出政府土地規劃進度緩慢，例如石硤尾東頭邨重建，住戶早於2012年9月全部遷出，有關地皮至今仍未動工，反映房屋供應受政府行政效率影響。



發展局局長陳茂波月初回應施政報告提問時稱，本屆政府不會做郊野公園的發展工作。圖為香港南端的郊野公園蒲台島。資料圖片

劃地須符基本法 切合民意

政府規劃土地用途時須：

1. 審視社經效益

香港缺乏可供發展用的土地，令基層市民受住屋問題所困。劃房數目由2013年的6萬多個升至2014年的8萬多個，基層市民生活條件日益惡化，造成社會分化。政府應考慮這些土地狀況所帶來的社會、經濟問題，並以規劃土地用途作為其中一種解決方法。

2. 確保可持續發展

政府有責任確保香港能可持續地發展，在規劃土地用途時要確保該規劃對這一代有益，同時又不會損害後代的利益，並能平衡經濟、社會和環境三方面的發展。例如，政府將郊野公園發展成住宅用地時，須考慮如何補償後代因而損失的休閒康樂機會，如何補償因此而損失的生態環境。

3. 符合基本法和相關法律

在法治的概念下，政府推行的政策必須符合香港基本法及其他相關法律，才算可行。例如，政府在收回丁權時，必須考慮香港基本法第四十條訂明，新界原居民的原有合法傳統權益，在香港主權移交後仍然受到保護，若執意收回，可能會引發丁權持有人以司法覆核形式挑戰。

4. 切合民意

作為一個「以民為本、從善如流」的政府，政府在規劃土地用途時不單要考慮社會大多數市民的意見，同時為了保障少數權益，亦應考慮個別受影響業界及居民的意見，從而令土地規劃更切合民意，政策推行更為暢順。例如，政府決定將郊野公園發展成住宅用地前應考慮經常使用郊野公園的市民及環保團體的意見。



社會人士意見



雷鼎鳴（香港科技大學經濟學系教授）
香港土地資源極為珍貴，用這麼大比例的土地去支持平均每年每人頂多十多個小時的行山，是否愚蠢之極？用另一角度看，大多數不大使用郊野公園之人正在大幅地用昂貴的租金去補貼行山。這是否社會中另類不公？

陳啓宗（恒隆地產董事長）

我也不贊成把整個郊野公園都用來興建房屋，但香港人要懂得取捨，不能要面又要底，要政府增加供應的同時，卻又不准開發土地，希望大家都能讓步。

林超英（前天文台台長）

郊野公園（所在的地理位置）交通不便，沒有

就業機會，根本不宜普羅大眾居住，興建公屋新城只會出現愁城困坐，居民孤立無援，製造人間悲劇和社會問題，我們以前受過的痛苦教訓還不夠嗎？還要再重複？郊野公園建樓房，只可能是低密度豪宅，供有車出入的人家購買和入住，實質上「只顧及有能力以高價置業的人」。

黃英琦（香港當代文化中心總監）

郊野公園是香港的自然古蹟和文化遺產，若口口聲聲說要減少郊野公園面積，等於說「不如把禮賓府的花園切割部分用來建屋，反正特首和家人使用花園的時間也不多」，是同樣的荒謬。當保護自然的政策有了缺口，郊野公園會被切去一隻手，然後被割下一條腿，出現骨牌效應。



郊野公園：香港政府在1976年制定《郊野公園條例》，並於同年劃定首3個郊野公園，作為康樂及保育用途的公園。目前全港有24個郊野公園，連特別地區總面積佔香港約四成的土地面積。2013年，郊野公園吸引了1,140萬人次遊客遊覽。

棕地：棕色土地指露天貨櫃、臨時倉庫等已破壞土地，經濟價值較低。2011年，棕地主要分布在新界4個區域內，分別是元朗區、北區、屯門區及大

埔區，其中最多棕地的地方為洪水橋，其次為坪輦、新田/落馬州、唐人新村、恐龍坑、八鄉、古洞北及掃管笏。新界棕地總面積接近半個界限街以南的九龍半島。

丁權：年滿18歲，父系源自1890年代新界認可鄉村居民的男性香港原居民，每人一生可申請一次於認可範圍內建造一座最高3層（上限8.22米高），每層面積不超過700平方呎的丁屋，毋須向政府繳付地價，並可獲豁免繳交差餉。丁屋需取得由地政處發出的豁免紙後，才可興建。

「基礎級」中5項原因中哪項是最主要因素，取決於我們以甚麼原則去衡量。

三準則定「最主要因素」

土地量

郊野公園佔地超過4萬公頃，遠高於棕地、空置土地、短租土地及丁屋用地。恒基地產主席李兆基認為，郊野公園佔地大，只要用1%鄰近市區的土地發展住宅，已足夠為10萬人提供房屋。因此，土地佔量最多的郊野公園被劃為非發展用途，是導致房屋供應嚴重不足的最主要因素。

土地價值

相對於郊野公園擁有生態價值、供市民休閒及康樂的價值，棕色用地的經濟價值較為低。根據「公共專業聯盟」早前發表的《新界棕土研究及土地發展方略》，跨境貨運量自2004年開始下跌了25%，被河運方式取代，露天貨櫃、臨時倉庫等棕土用地的需求和經濟價值隨之下跌。因此，土地價值較低的棕色用地未被善加利用，是導致房屋供應嚴重不足的最主要因素。

公平性

每人應享有同等的居住權和土地使用權，然而，丁權持有人不但擁有無需向政府繳付地價興建丁屋的權利，更令政府為其撥備1,200公頃土地作丁屋用途，此舉對其他受住屋問題所困的基層人士並不公平。特權下產生大量房屋土地儲備被撥入丁屋用地，顯示丁權問題是導致房屋供應嚴重不足的最主要因素。



■港府正研究在部分「棕地」上發展多層式大廈，並騰出其餘「棕地」作其他發展。圖為新界元朗錦田的村屋地皮。資料圖片



1. 根據上文，指出施政報告引發的爭議所在。
2. 承上題，列出導致房屋供應嚴重不足的一些因素。
3. 有人認為「把大量土地規劃為郊野公園用地」是否導致近年房屋供應嚴重不足的最主要因素，你同意嗎？為甚麼？
4. 就你所知，政府在規劃土地用途時，可能會遇到哪些困難？應該如何解決？
5. 在發展郊野公園解決房屋不足的問題上，你較認同上述哪一位持份者的意見？解釋你的答案。

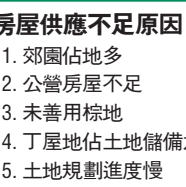


1. 須把缺乏可供發展用地和郊野公園議題連在一起，並指出有人認為後者是導致前者的最主要因素。
2. 試從郊野公園佔地、公營房屋數量、棕地利用、丁屋地佔土地儲備、土地規劃進度5方面回答問題。
3. 試從土地量、土地價值、公平性3方面去衡量「最主要因素」。
4. 開放型問題，可以嘗試從不同規劃所影響到的不同持份者的角度作答。
5. 開放型問題，試先綜合各人士的意見、比較，最後選擇你的立場和解釋。



背景

行政長官於日前發表的施政報告，當中提及香港並不缺乏土地，而是缺乏可供發展用的土地。其中一個導致香港土地不足問題的因素是「把大量土地規劃為非發展用途，包括郊野公園」。



- 1. 郊園佔地多
- 2. 公營房屋不足
- 3. 未善用棕地
- 4. 丁屋地佔土地儲備六成
- 5. 土地規劃進度慢

郊園佔地太多阻發展？

三準則定「最主要因素」

1. 土地量
2. 土地價值
3. 公平性

劃地須

1. 審視社經效益
2. 確保可持續發展
3. 符合香港基本法和相關法律
4. 切合民意

■香港文匯報記者 戚鈺峰



- 1.《局長隨筆：發展「棕地」》，發展局網站，2015年1月25日 http://www.devb.gov.hk/tc/home/my_blog/index_id_109.html
- 2.《中評論壇：香港房屋土地出現了什麼問題？》，中國評論新聞網，2014年6月8日 <http://hk.cmtt.com/cn-webapp/touch/detail.jsp?coluid=1&kindid=0&docid=103154963>
- 3.《陳茂波：本屆政府不拓郊園建屋》，文匯網，2015年1月18日 <http://paper.wenweipo.com/2015/01/18/HK1501180019.htm>

■香港文匯報記者 戚鈺峰