

郊園邊陲起屋紓樓荒

— 今日香港 + 能源科技與環境 —

本港缺乏土地資源，居住面積偏低，面對高樓價，年輕人大嘆「上樓難」。行政長官梁振英在最近的施政報告中建議，發展郊野公園中低生態價值、低景觀價值的邊陲地帶，作公營房屋、非牟利老人院等非地產用途，為此展開21個月研究。有人認為，此舉可紓緩香港土地供應緊張，亦有人認為，香港尚有許多棕地有待發展，不應動用郊野公園土地，以免破壞生態。不同的持份者對此有何意見？發展郊野公園又會引起哪些持份者衝突？

■何彩艷 資深通識科老師

背景

盼打破「劃地為牢」觀念

目前，郊野公園約佔香港土地總面積的四成，是住宅用地總面積的6倍。自1976年通過了「郊野公園條例」到如今，香港共擁有24個郊野公園。

據統計，截至2046年，全港尚欠1,200公頃可供發展土地。政府預計5年內公營房屋建屋量接近9.5萬個單位，數字未及長遠房屋策略10年目標的一半。另一邊廂，城、鄉、郊、野之間發展密度差異亦愈來愈大，城市人口稠密，市民生活空間狹小，梁振英希望市民「打破劃地為牢的舊觀念」，反思郊野公園的土地利用，增加土地供應，從根本解決房屋短缺。

此項建議引起社會廣泛討論。在可行性方面，興建公營房屋需考慮交通運輸、鄰近配套能否滿足公屋高密度的人口、排污系統、發展郊野地區的造價等

因素。政府已邀請房協研究郊野公園邊陲地帶土地的生態價值及發展潛力，將會動用過千萬元，就大欖郊野公園及馬鞍山郊野公園周邊範圍的兩幅共40多公頃的土地進行技術及生態研究，需時21個月。

新界棕地近半個九龍半島

除了發展郊野公園，社會還討論其他較少爭議的替代方案。根據《新界棕土研究及土地發展方略》研究報告，在2011年，棕地主要分佈在新界4個區域內，分別是元朗區、北區、屯門區及大埔區。新界棕地總面積接近半個界限街以南的九龍半島。不過有人認為，由於涉及業權及使用權，棕地發展有困難。

政府4月中建議將收地特惠津貼由寮屋拓展至棕地，讓棕地上的合資格工商經營者獲得一個能夠迅速申領補償的新途徑，希望有助新發展區計劃能夠迅速落實。同時，規劃署正就新界棕地使用及作業現況研究進行委託顧問的工作，有關研究預計於2017年上半年展開，期望可於2018年底前完成。

除棕地外，還有預留丁屋發展的1,200公頃用地、約700公頃高爾夫球場用地、較少的軍事用地等，各項土地面積約共2,600公頃。

概念鏈接

郊野公園

香港現有24個郊野公園和22個特別地區，佔地443平方公里。郊野公園受《郊野公園條例》保護，目的是為了保護生態，及向市民提供郊野的康樂和戶外教育設施。在2014年，約有1,120萬人次前往郊野公園遠足、燒烤及露營等。郊野公園除了擁有珍貴的動植物外，亦發揮着市肺及保護集水區的功效。

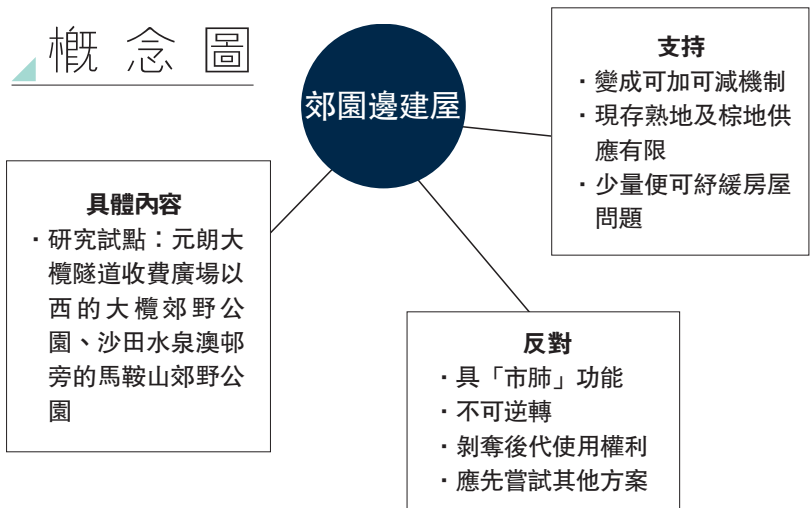
棕地

在香港，棕地是指位於新界的某些農地或鄉郊土地，該等土地大多由私人

擁有，並已荒廢及改作其他與周邊環境不協調的土地用途，包括貨櫃場、停車場、修車工場、物流作業、鄉郊工場、露天貯物、廢料回收場、建造機械及物料貯存等。

棕地發展屬市區規劃過程，目的是透過土地復修及更新，令一些之前受到忽略的土地資源得以地盡其用。例如將會發展的洪水橋、元朗南和新界北的棕地，便是作為增加土地供應的長遠措施。但由於部分棕地在過往的土地利用中已受到污染，故發展棕地需考慮清理環境的成本及業權問題。

概念圖



延伸閱讀

- 《郊邊建宅僅初研 郊園政策從未變》，香港《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2017/05/19/HK1705190029.htm>
- 《增房屋供應 收棕地「別無他想」》，香港《文匯報》，<http://paper.wenweipo.com/2017/04/16/HK1704160032.htm>



元朗大欖隧道收費站西面的郊野公園邊陲是兩個研究試點之一。 資料圖片

模擬試題

資料一

香港土地利用規劃的最大特點是我們擁有大比例的郊野公園土地。目前，郊野公園佔香港土地總面積的四成，是住宅用地總面積的6倍。

在大力做好鄉郊野外保育的同時，本屆政府為滿足迫切的房屋及其他發展需要，多管齊下釋放土地資源，包括新發展區和新市鎮擴展計劃、發展棕地及填海等。現實是，對土地開發項目，社區以至全社會經常有不同意見，在規劃和開發過程中面對種種挑戰和阻力，導致項目延誤、規模縮減，甚至被迫放棄。在土地利用問題上，我們應該將更多具高生態保育價值的土地納入郊野公園範圍，應該增加生態保育及郊野公園土地總面積，以及提升康樂及教育價值，同時也應該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。

資料二

測量師：現時如大欖郊野公園個別地方保育價值不高，為禿頭山，可以考慮將其他有生態價值的地皮作交換，用來興建公營房屋。

大學教授：政府應加快舊區重建，以及考慮善用城市和郊區之間起緩衝作用的農地和綠化帶及未開墾地帶。如政府繼續進行收地、重建、更改土地用途等工作，應能大致解決預測中的土地需求。雖然牽涉的程序較為繁複，但不應捨難取易，向郊野公園和水塘打主意，當這些資源受到永久破壞時則難以逆轉，整個社會需要負上沉重代價。

環保人士：任何發展，只有在其他土地資源都完全耗盡，還要不會剝奪我們後代「快樂地生活，活出生命」的權利之時，才可算合情合理。

地產發展商：郊野公園的土地並非完全不可觸碰，「不能動分毫」的說法太過極端，因為並非所有公園地帶都有人使用。

有效地管理或運用荒廢的郊野公園土地，更能幫助市民置業，只要對環保及環境無大影響，又能解決住屋問題，有利香港整體發展。相信政府會有一套程序及審批的方式，市民無需擔心。

想一想

- 在探討發展郊野公園土地以解決香港房屋短缺的問題中，試指出及解釋不同持份者的立場及他們所反映的價值觀。
- 發展郊野公園會造成持份者之間的什麼衝突？

正反對對碰

贊成發展

目前法律只可擴大郊野公園範圍而不容許縮小，做法未能切合實際情況及需要，認為政府應彈性處理郊野公園用地，變成可加可減機制。

香港土地供應緊張，現時不論填海、市區重建均會遇到阻力，發展生態保育價值不高的郊野公園用地或綠化地帶，僅是利用當中的2.5%土地，便能有效增加住宅用地，紓緩本港土地問題。

加上現存的熟地及棕地供應有限，開發郊野公園土地來建屋，涉及法例修訂、重新策劃以至落實興建，動輒花上20年的時間，現時房屋問題已成為香港主要的社會問題，實在不能再拖。

反對發展

「郊野公園」覆蓋香港所有水塘的集水區，確保本地食水來源的供應及不受污染，具保護集水區、防止水土流失等重要功能，而且為市民提供康樂和旅遊空間。郊野公園亦兼顧生態學研究、動植物保護、防火、保留鄉郊景觀及歷史等價值。

郊野公園還有助發展多元旅遊形態，例如進行考古、地質探索、遠足行山等。這些綠化地帶能調節香港的微氣候，有助抗衡全球暖化，同時兼具「市肺」的功能，透過光合作用，為香港淨化空氣，減低空氣污染。

反對團體認為，政府應先有完整而長遠的人口規劃，否則不斷破壞天然資源以造地只是治標不治本的方法。且郊野公園地勢陡峭，附近配套不足，發展難度較大，在社會有巨大爭議及會破壞自然生態的情況下，政府應優先考慮發展棕地、高爾夫球場用地、軍事用地、丁地等土地，以解決香港土地供應問題。

題目拆解

(a) 同學需要注意的是立場不同價值觀，立場是指持份者是否贊成發展郊野公園土地，價值觀是指立場背後所抱持的理念。例如可嘗試運用「着重保育」、「經濟至上」、「個人主義」、「功利主義」、「着重社會利益」等與價值觀有關的概念字眼，並連繫持份者立場加以解釋。

(b) 在回答持份者衝突題時，同學切勿只把各持份者的意見分段各自表述，而應着重分析持份者間的衝突點。

每段的段落結構應為：一，兩組持份者的衝突點；二，持份者組A的立場、價值觀及理據；三，持份者組B的立場、價值觀及理據；四，說明及解釋他們之間的衝突點。

參考答案

持份者	立場	價值觀
專家	意見不一，有贊成，有反對	着重社會利益，平衡保育及住屋需求： 會造成不可逆轉的破壞，可發展棕地及重建舊區；探討利用郊野公園保育價值不高的邊陲地帶建住宅。
環保人士	反對	着重保育： 着重可持續發展，保持生物多樣性，不應剝奪後代權利，避免不可逆轉的破壞。
地產發展商	贊成	功利主義： 有效地管理或運用荒廢的郊野公園土地，更能幫助市民置業。
政府	贊成	着重解決民生問題： 官員明白保育生態的重要，但傾向支持適度開發郊野公園以容納增加的人口，回應市民的實際需要先於環境。

(b) 衝突點1：環保人士和地產商對「社會利益」理解不同

地產發展商認為，增加土地供應、幫助市民「上樓」才符合整體社會利益，而環保人士認為不應剝削市民及下一化享用郊野公園的權利。

故環保人士和地產商對社會利益的理解不同而產生衝突。

衝突點2：政府和環保人士在「保育」理解不同

環保人士認為，發展郊野公園會破壞生態平衡，即使只是邊陲地區，亦會造成不可逆轉的破壞，不符合可持續發展的原則，更不應有其他替代方案的情況下，向郊野公園的土地開刀。

政府則認為，保育的重要性在於保護高生態價值的地區，而郊野公園邊陲地區生態價值不高，應釋放土地資料用以

建屋，但同時會做好高生態價值地區的保育工作。

故環保人士和政府發展和保育問題上意見不一致。

衝突點3：學者和政府對「發展難度」理解不同

學者認為，郊野公園缺乏基建配套，開發涉及龐大的興建成本及種種技術問題，發展難度較大；而市區重建、開發棕地、高爾夫球場、留作興建丁屋的土地等均較少技術性問題，更能提升現時土地運用的效益。

政府則認為，相比之下，市區重建、開發棕地等方法多涉及業權及使用權問題，在規劃和開發過程中面對種種挑戰和阻力，可導致項目延誤、規模縮減，成效低微。

故他們對發展難度的看法產生衝突。