

立法會特別會議意見書

議題：政府透過在維多利亞港以外填海及籍發展岩洞增加土地供應的策略

政府 2011 年 11 月就「優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞」計劃開展第一階段公眾參與活動。2012 年 1 月，政府提出了 25 個「可考慮的」填海地點，計劃到 2 月 29 日「第一階段公眾參與活動」完結後，根據收集得的意見提出 10 個選址作進一步考慮。我認為政府在填海相關議題的構思和諮詢方法上都有一些嚴重的問題，望能藉此機會提出，以供討論：

1. 擅自決定「填海不需要是最後一個選擇」是錯誤和不公的

早在 2007 年，政府就「香港 2030 規劃遠景與策略」諮詢市民對填海的意見。當時參與諮詢的市民一致認同填海應該是**增加土地供應的最後一個選擇**。可惜的是，儘管民意已經很清楚，儘管香港測量師學會亦指出政府如善用土地的話根本完全無須填海，政府在設計現今「優化土地供應策略」時，卻**擅自決定填海不需要是最後一個選擇**。政府的解釋是：香港不是不夠土地，而是重建舊樓及收地成本既高又費時；填海的話，則不需要處理複雜的業權就可以得到土地，且不用賠償，造價較收地低。

這原因如果由發展商道出，尚且可以理解；可是，作為政府，宗旨應該是「以人為本」。如政府所說，無論採用什麼方式取得土地，都會傷害個人、社區和環境。在「以人為本」的社會，適當賠償受影響人士是重要的考慮。填海跟收地一樣會損害很多人和社區，可是受影響人士不獲任何賠償。如果政府選擇填海的首要考慮是要**選擇不受法律保障的群體和環境來作犧牲品**，實在違反「以人為本」的精神。其實重建舊樓、收地等如以正當的程式進行，給予合理賠償和妥善安置，才是**和諧社會和人權的基石**；為保護環境多花一些金錢，亦是文明國家都接受的做法。

2. 政府淡化了填海對個人、社區和環境的禍害

很多人以為填海的害處不過是令某些人失去海景，這種理解是單純和表面的：填海需要傾倒大量泥沙入海，除了令生態滅絕、漁業消亡外，更會令社區空氣煙塵瀰漫，居民患上呼吸道疾病（我本人曾住在填海區，並有家人因而患上哮喘，搬走後才有好轉）。此外，海洋亦有天然冷氣機的功能，可減低市區的溫度。環保團體「綠色力量」歷時九年的研究發現，市區每離開海岸 1 公里，溫度就會上升 3°C。西九填海後，海岸線外移，市中心的溫度上升了近 2°C。夏天時，本來近海的市區變成煉獄，逛街的樂趣頓失；市民的冷氣費亦變相增加；長年累月的填海和建築工程完成後，高樓大廈和汽車更多，空氣勢必更惡劣。政府稱所有發展方式都會對居民造成若干影響，欲將問題輕輕帶過，但填海區面積之大，好比在居民旁邊建了一個人造沙漠。跟填海造成的空氣污染、噪音和溫度差別相比，拆掉幾棟樓宇的影響可說是「望塵莫及」。

政府所提出的 25 個「可考慮的」地點，都有重要的物質或非物質價值：一些處於離島的，是稀有物種的棲息或出沒之地；一些處於市區的，是供所有香港人休憩、接觸自然的市區沙灘；一些長有淨化水質的紅樹林，又或是孕育魚類，支撐漁業之地；一些即使是人工海岸，也能舒緩都市人日夜面對石屎森林的精神緊張。海岸不是住海景樓市民的私人財產，而是惠及整個社區以至全港市民的公有資源。正因如此，填海如毀掉郊野公園一樣，確實應該是最後一個選擇。

3. 原因、結果兼欠奉的「土地儲備」是不負責任的

政府 2007 年就「香港 2030 規劃遠景與策略」，諮詢市民，諮詢報告亦指建立「土地儲備」議題甚具爭議性，收集得的意見反映實際問題不少，故須「與關注團體作進一步商討」，才能決定實質的方案。政府今次推出「優化土地」計劃，同樣無視之前諮詢所得的民意，擅自決定應該建立土地儲備。政府指土地儲備是為應付不時之需，尤其是現今缺乏人口政策，難以預測未來人口。政府亦指，即使市場對土地的需求減少，仍會繼續填海，而填海後得到的土地會待適當時機才推出。在無需求的情況下建立用途不明的「土地儲備」，等政府日後想到用途後再來「諮詢」市民，變相是要鄰近填海區的市民長年累月住在生態沙漠旁邊，飽受風沙酷熱煎熬。填海，除了應該是無選擇才用到之外，更不宜用來建立「土地儲備」。受填海影響的居民已經不獲賠償，更要為了不明原因、不明用途而蒙受損失，難以心服。海岸，亦是全港市民的公有資源。政府如真要破壞海岸，更應像動用公帑一樣，先道出原因及用途，讓市民有權決定是否合理，才可動工。

以填海建立「土地儲備」固然不恰當，但「土地儲備」本身亦是一個不負責任的概念。甚多市民質疑政府不表明土地用途，日後很有可能將土地儲備賣給發展商建豪宅；另一方面，「先造地，後規劃」的政策，其實有無限誇大填海好處之嫌；各界人士均期望「土地儲備」能實現自己的夢想兼解決香港所有問題，故鼓吹填海。這種「受益人不明」的政策可能短期內能博取廣大市民支持，可現實是填海造出來的土地其實不多，等真正規劃時，很多市民不但會發覺自己的「支票」無法兌現，更損失了人人共用的天然資源。到時，政府當真會出現危機！就算政府真的別無選擇要填海，規劃時應先考慮受影響社區的需要，下一步才牽涉其他持分者。如果政府近期多項發展計劃遭市民反對，更應和這些受影響的市民更緊密合作，改善規劃不足之處，而不是索性放棄規劃。政府先與居民合作，將規劃做好，自然能博取廣大市民支持，亦盡了政府的本分。

「填海選址」分化香港市民

儘管填海違反很多市民意願，現在第一階段諮詢無論多少人反對填海，政府第二階段都會照樣從 25 個「可考慮的」填海地點挑 10 個出來作進一步考慮。這種「方便預設結果通過」的諮詢有欠開放、公允，並有分化市民之嫌：只要市民反對 25 區任何 1 區填海，就等於變相支持政府在其他區內填海，扭曲了民意。很多人的恐慌心理被政府利用了，以為「要保護自己區的海灘，就要支持政府在其他區填海」。令社會不同區域、不同團體和不同階層對立，對香港長遠發展禍害無窮。先例既開，以後的不公政策都可如此推行，令民間反對聲音失去團結。犧牲的除了屬於全香港的天然資源外，還有社會和諧和「民意」本身的意義。望政府明白，現階段填海應該是最後一個提供土地供應的選擇。在需求不明、用途未卜之時就圈出考慮地點，並要這些地點彼此競爭，是不恰當的。

我的建議如下：

1. 將填海設定為增加土地供應的最後一個選擇。
2. 放棄建立不負責任的「土地儲備」，以「先規劃，後動工」為原則。
3. 停止「填海選址」，維護香港和諧。

提交者：李庭芳