



深度 一週精選

評論

伍美琴：「明日大嶼」填海計劃，為什麼不是香港理所當然的首要選擇？

用上數千億甚或更多的資源去破壞海洋生態，建成一個可能會被氣候變化肆虐的人工建設，這種不負責任、不可持續的開發行為是筆者不能苟同的。

2018-10-11



政府還將研究人工島附近的「交椅洲」與「喜靈洲」兩地的分階段填海，並提出1700公頃的填海面積。圖為愉景灣觀景台遙望下的填海區域。攝：林振東/端傳媒

編者按：香港特首林鄭月娥十月十日發表任內第二份施政報告，主張在大嶼山對出中部水域興建面積達1700公頃的人工島。政策一出，隨即成為輿論的爭議焦點。伍美琴教授第一時間撰文，從殖民地填海政策歷史出發分析，力陳現今填海政策不可行。

由於本文事關重大公眾利益，伍教授聲明無償為端撰稿，我們特別設置全文免費閱讀，歡迎您轉發並參與討論。

10月10日，香港特首林鄭月娥發表上任後第二份施政報告，其中房屋土地政策成為各界關注重點。適逢歷時5個月的土地大辯論上個月剛剛結束，但土地供應專責小組的最終報告還沒有出來，林鄭便宣布了兩大增加土地供應政策，其中一

項是「明日大嶼」填海造地願景計劃。這項計劃在原有的「東大嶼都會」人工島計劃之外，新增研究「交椅洲」與「喜靈洲」兩地的分階段填海，並提出**1700公頃**的填海面積，首階段在**2025年**展開。

在不少人眼中，「填海」是一項理所當然的工程——香港向來有填海的傳統，現在的不少土地都是填海而來，而港人總抱怨香港面積有限、居住空間狹小，那麼通過填海增加土地，不應該是一件衆望所歸的事情嗎？

此一邏輯，在由香港前特首董建華設立的香港智庫「團結香港基金會」日前所發布的一條宣傳片中展露無遺。宣傳片由香港老牌藝人劉德華配音，講的就是東大嶼計劃能解決香港土地及住房問題，甚至上升到重新刺激香港經濟活力、重奪國際都會榮光的高度。但片子出來之後，被不少民間研究人士質疑，欲以一個填海計劃掩飾香港長期存在的諸如地產商囤地、土地壟斷、棕地浪費、丁地被鎖住、閒置官地被隱藏、炒樓投機嚴重等等的土地分配及施政問題。

然而，港府始終我行我素，並在**10日**的施政報告中「升級」了此項填海計劃。到底「填海」在香港是怎樣的發展軌跡，為何在今日仍有這麼多爭議，大嶼山填海計劃又有什麼問題？筆者嘗試在下文解釋。



林鄭月娥發表任內第二份《施政報告》，主題為「堅定前行 燃點希望」，下午召開記者會，進一步闡述其施政理念。攝：Stanley Leung/端傳媒

填海，殖民政府的唯一選擇

擁有大部分新界土地的「原居民」不好應付，殖民者沒有選擇，只能通過不斷地填海來滿足城市擴張的需要；另一方面，殖民政府也沒有積極性去為「借來的地方」謀長遠規劃。

很多人認為香港一直是靠填海來應付城市「發展」需要，所以填海是理所當然。持這個看法的人，可能是沒有弄清楚殖

民者（港英政府）選擇填海的始末。

鴉片戰爭之後，中方割讓了香港，但是當時英國的外務大臣巴麥尊勳爵曾批評說：「香港只是塊硬石頭，連一間屋子也沒有」。1868年，英國通過戰爭把九龍半島也掠奪過去，直至1898年，英國租用「新界」99年。而後者，也是香港1997問題的由來。

除了因為新界只是「租來的地方」，還有就是在1899年，英國接管香港後，新界原居民曾經努力反抗，有所謂「六日之戰」，不過沒有成功。所以跟中國大陸一樣，香港也有「城市」和「鄉村」這兩種不同的政治經濟。對於殖民者來說，他們面對兩個香港：一個是割讓來的香港島和九龍半島（和填海而來自動歸公的沿海新市鎮）；另外一個是佔了香港大部分土地卻只是租借而來的「新界」。因為擁有大部分新界土地的「原居民」不好應付，殖民者沒有選擇，只能通過不斷地填海來滿足城市擴張的需要；另一方面，殖民政府也沒有積極性去為「借來的地方」謀長遠規劃。（註1）

政府沒有給擁有土地的「新界」原居民「發展」的機會，亦即沒有通過積極的全盤規劃去運用新界土地來滿足城市發展的需要，所以新界用地一直雜亂無章和沒有效率。

這個歷史背景說明，香港從來沒有好好去規劃和使用新界的土地。60年代，香港發生暴動，之後政府希望用住屋來穩定民心，所以推出「十年建屋計劃」。但是住屋建在何方？政府於是發展通過包括填海手段造就的「新市鎮」。在這其中，雖然政府已經儘量通過填海來造地，但還是會影響到一些原居民土地，於是又在70年代初推出「小型房屋政策」（編按：丁屋政策，是香港新界原居民的男性後人（即「男丁」）獲准在私人土地興建的房屋），以安撫受影響的居民。

80年代香港發生「生發案」，時任鄉議局主席劉皇發（鄉紳）不滿政府限制其在農地上置放建築鋼條，便把政府上訴至英國樞密院，法庭判政府敗訴，讓新界原居民有理由合法地把農田變成貨場收租，以致今日棕土片片（編按：棕土泛指已荒廢或遭破壞的農地及工業用地）。當然，如果不是這樣，可能政府也不會把《城市規劃條例》申延至新界，但是，政府根據條例所做的也只是「控制」土地而已，並非整全的規劃。

事實上，筆者綜合政府發布的數據（參見下文），可知香港還有96.8平方公里（9680公頃）土地未有規劃。但由於政府沒有給擁有土地的「新界」原居民「發展」的機會，亦即沒有通過積極的全盤規劃去運用新界土地來滿足城市發展的需要，所以新界用地一直雜亂無章和沒有效率。加上新界原居民的男丁有建小型（三層七百呎）房屋的權利，也引起一般只能蝸居的市區居民不滿，引致「城鄉」矛盾。



2018年10月10日，立法會門外有民間團體示威，要求發展棕地。攝：Stanley Leung/端傳媒

官僚迴避處理新界複雜問題

從現實可見，無論是港英政府還是現在的香港政府，都是不會主動去處理這些問題的。

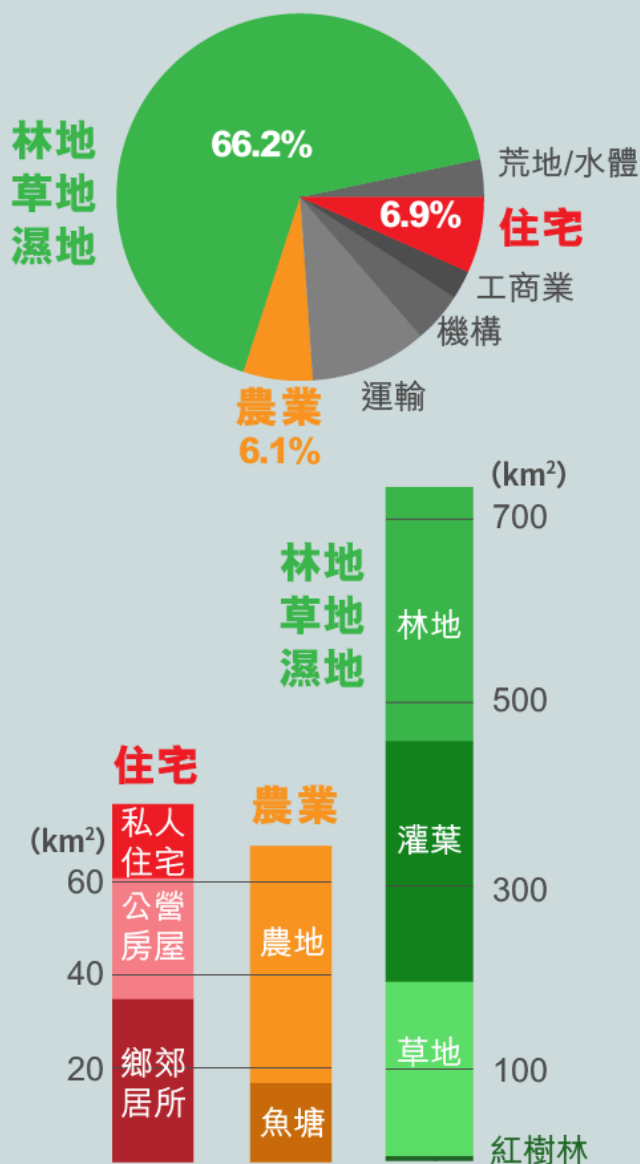
上世紀80年代，筆者曾經在政府工作，也曾與原居民打交道，開會時曾遭惡言相對。所以筆者明白，一般公務員不願意去處理新界事務，覺得費時失事，視新界為燙手山芋，避之則吉。經過幾十年的發展，今天新界的情況，更形複雜，除了很多原居民在使用土地過程中利益瓜葛糾纏不清外，其中還有為發展商屯積土地的各路人馬，以及為數不少的願意奮力保護自己家園的非原居民。要處理新界這個爛攤子，除非能有具超常魄力和政治智慧及擁有長遠願景和理想的領導人，否則，一般政治人物應該都只會將問題視若無睹，把問題掃到地毯之下，留給「後代」解決。

新界土地不只分配不勻，一部分原居民不愛惜土地資源的情況也著實令人擔憂。新界很多的土地淪為棕土，而鄉村聚落也失落了往昔因地制宜而形成的風貌和特色。很多的小型房屋只依錯綜複雜的地塊而建，沒有規劃設計，更枉論基礎建設、公共空間、地方和社區營造等。而從現實可見，無論是港英政府還是現在的香港政府，都是不會主動去處理這些問題的。

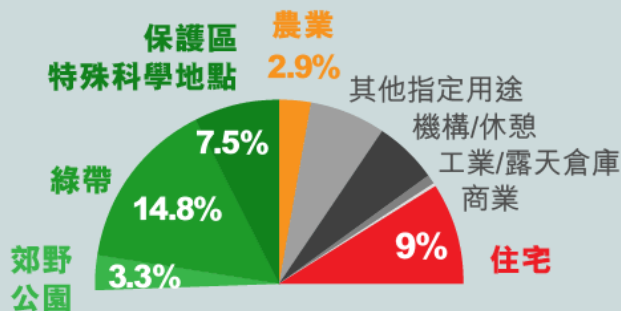
香港的土地用途分布 (實際及規劃分區)



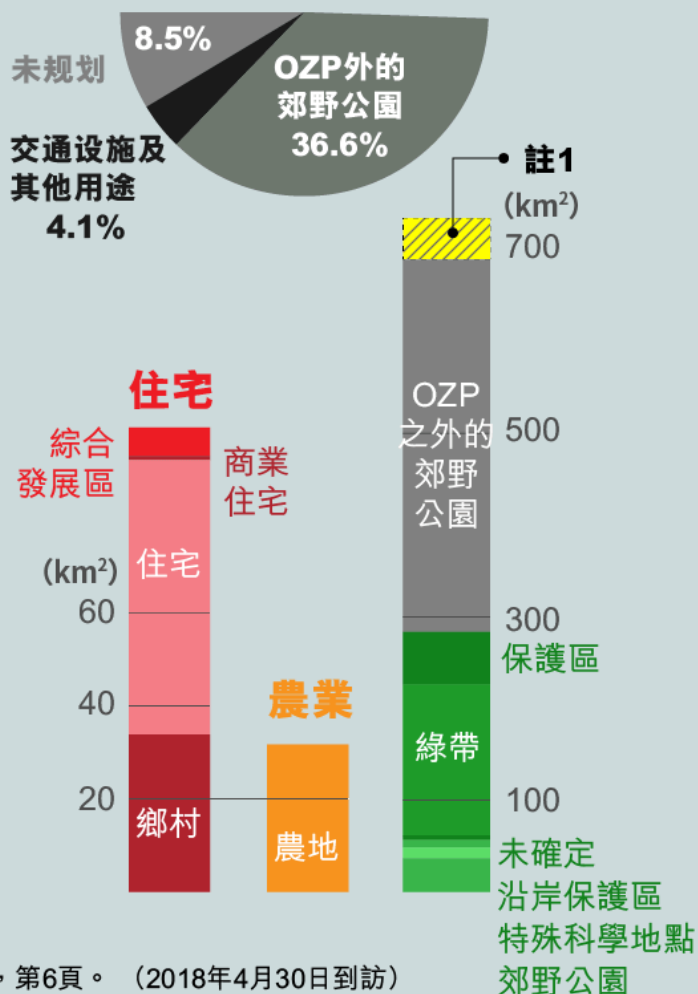
現有土地用途



規劃土地用途



不在規劃圖裡的用途



資料來源：

現有土地用途：來自《2017年香港年鑑》，附錄，表29，第6頁。（2018年4月30日到訪）

規劃土地用途：從法定規劃網站編制。（2018年7月到8月到訪）。

註1：有46.3平方公里（4630公頃）是在分區計劃大綱圖和指定郊野公園範圍以外的林地/灌叢/草原/濕地。圖：端傳媒設計部

與其說我們缺乏土地，倒不如說我們的規劃失當，根據《2017年香港年鑑》及法定規劃網站可得上表，筆者解讀如下：

- 香港尚未規劃的土地面積為96.8平方公里（9680公頃）：香港已經規劃的土地用途僅佔562.2平方公里，包括36.7平方公里的郊野公園。郊野公園總面積為443平方公里，所以分區計劃大綱圖外的郊野公園的土地面積是406.3平方公里（443 - 36.7）。562.2 + 406.3平方公里 = 968.5平方公里。此外，有45.7平方公里為交通設施等用途。換句話說，香港有96.8平方公里（1,111平方公里 - 968.5平方公里 - 45.7平方公里）的土地未被

規劃。這部分沒有規劃的土地大部分在新界，約佔香港建成區（271平方公里或香港土地的24.4%）的35.7%。

- 規劃為住宅用地的面積比現有住宅用地多17平方公里（1700公頃）：現有住宅用地僅佔77平方公里（6.9%），而規劃的住宅用地為99.8平方公里。單是公私房屋用地，我們就應該有59平方公里（不包括綜合發展區和商業/住宅），遠遠超過現有土地用途中用作公營和私人住宅用途的42平方公里。要知道，所有公營房屋所佔的土地都只是16平方公里（1600公頃）。
- 規劃為農地的面積僅為31.7平方公里（3170公頃），但現有的農地和魚塘用地面積為68平方公里（6800公頃）。之間的差異是36.3平方公里（3630公頃），比鄉郊居所佔用的35平方公里（3500公頃）還要多。這片土地在哪裏？
- 我們規劃的保育和綠化帶為283.4平方公里（28,340公頃）。實際上香港有736平方公里（73600公頃）的土地為林地/灌木叢/草地/濕地。除去406.3平方公里（40630公頃）位於分區計劃大綱圖（OZP）之外的郊野公園，仍有46.3平方公里（4630公頃）是在分區計劃大綱圖和指定郊野公園範圍以外的林地/灌木叢/草原/濕地。這些土地比用於私人和公營房屋的所有土地（42平方公里或4200公頃）為多。

政府完全沒有任何理由讓公眾感到香港是缺乏土地，政府應該做的是立刻處理那些還沒有規劃、規劃得不好和規劃了但是沒使用的土地。

上述所有數字均顯示香港並非土地不足，但在規劃和分配土地用途時，存在極其嚴重的問題。縱然人力資本是香港最重要的資產，但我們卻使用極少量的土地來容納香港的居民（3.7%土地用於容納市區600多萬的人口）。倉庫和露天倉庫的土地面積為16平方公里，與我們用於容納所有公營房屋的面積相若。所以，政府完全沒有任何理由讓公眾感到香港是缺乏土地，政府應該做的是立刻處理那些還沒有規劃、規劃得不好和規劃了但是沒使用的土地。



2018年10月8日，土地公義聯合陣線到禮賓府示威，抗議東大嶼山填海計劃。攝：林振東/端傳媒

大嶼填海計劃的不可持續性

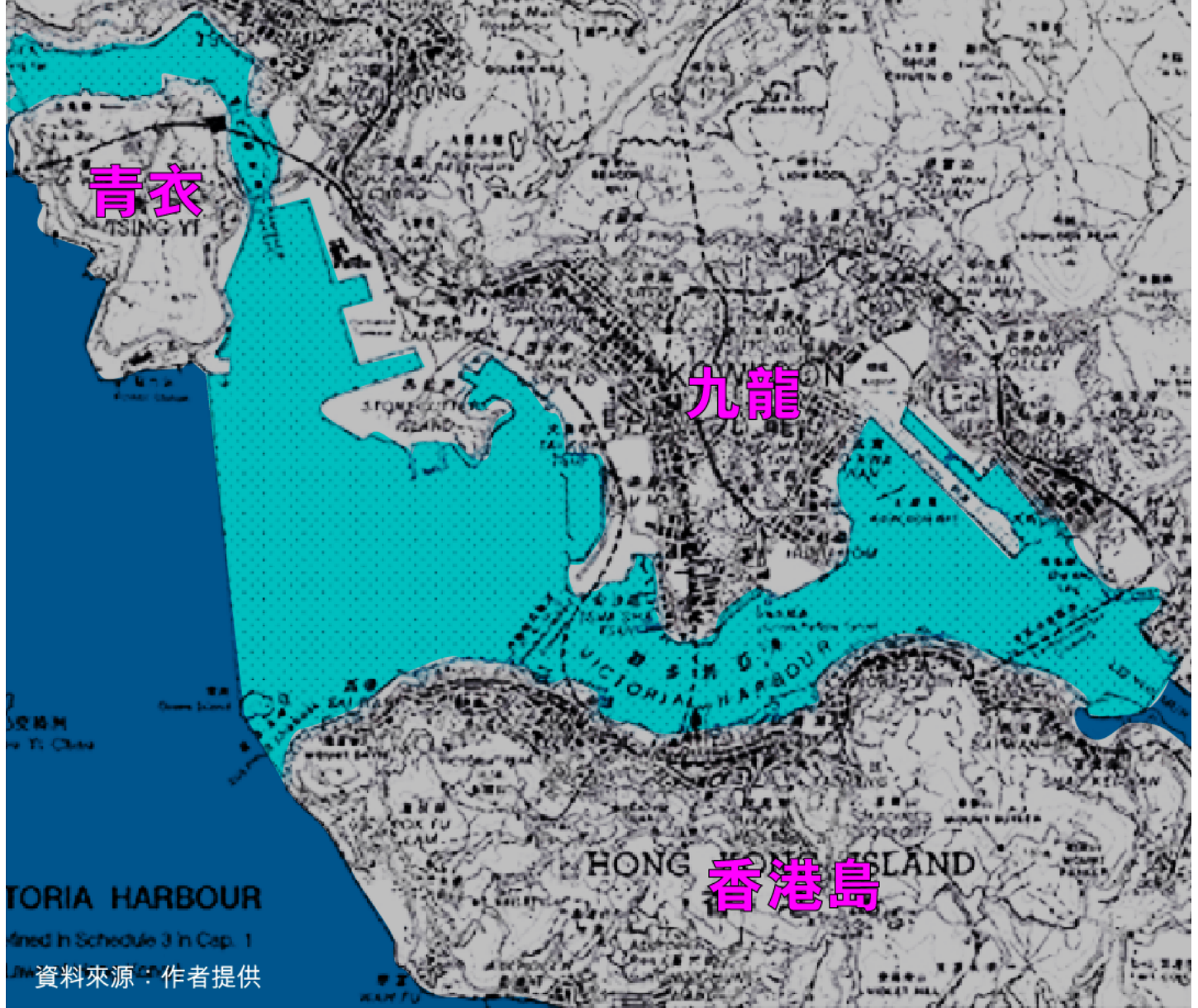
以前的填海不是在沿岸就是把小島移平再進行填海，從沒有試過像東大嶼都會這般，在海中央填海，這是一種「無中生有」。

回顧香港的填海歷史不難發現，以前的填海不是在沿岸就是把小島移平再進行填海，從沒有試過像東大嶼都會這般，在海中央填海，這是一種「無中生有」——粗暴地向海洋直接下手，以人定勝天的姿態去投放資源來建造土地的方式。

「東大嶼」的「誕生」，也許要追溯至回歸前後的一場保護維港的「真相之戰」（truth politics）（註2）。1984年，第一版的香港土地發展策略出台，提出一連串的維港填海計劃。1989年，北京「六四事件」動搖了港人對未來的信心，所以政府推出「玫瑰園計畫」，策劃機場搬遷等十大核心工程，單是西九龍填海，就已經是334公頃。就是當時的這種大規模填海，讓市民驚覺填海會對海港造成破壞，因此「保護海港協會」於1995年成立，舉辦了「保護維港」運動，創辦人更與當時的立法會議員成功在1997年回歸前通過了「保護海港條例」。

2003年，「保護海港協會」就灣仔的填海計畫作出司法覆核，高院判城市規劃委員會（城規會）敗訴，城規會上訴至終審法院。2004年，終審法院裁定，除非有凌駕性的公眾利益，否則不應該在維港保護區內填海。因為這個判決，維港保護區內牽涉填海的規劃都要推倒重來。筆者當時連同其他18個團體，成立了「想創維港」，希望通過對話來建立對維港規劃的共識，也提議當時在發展局做局長的林鄭採用「官、商、民」模式，共同商議維港規劃，促成了「共建維港委員會」的另類運作模式，例如成員由各團體自薦，公眾可以參觀所有會議、閱讀文件，將公眾參與納入到規劃設計中等等。

保護海港條例適用範圍



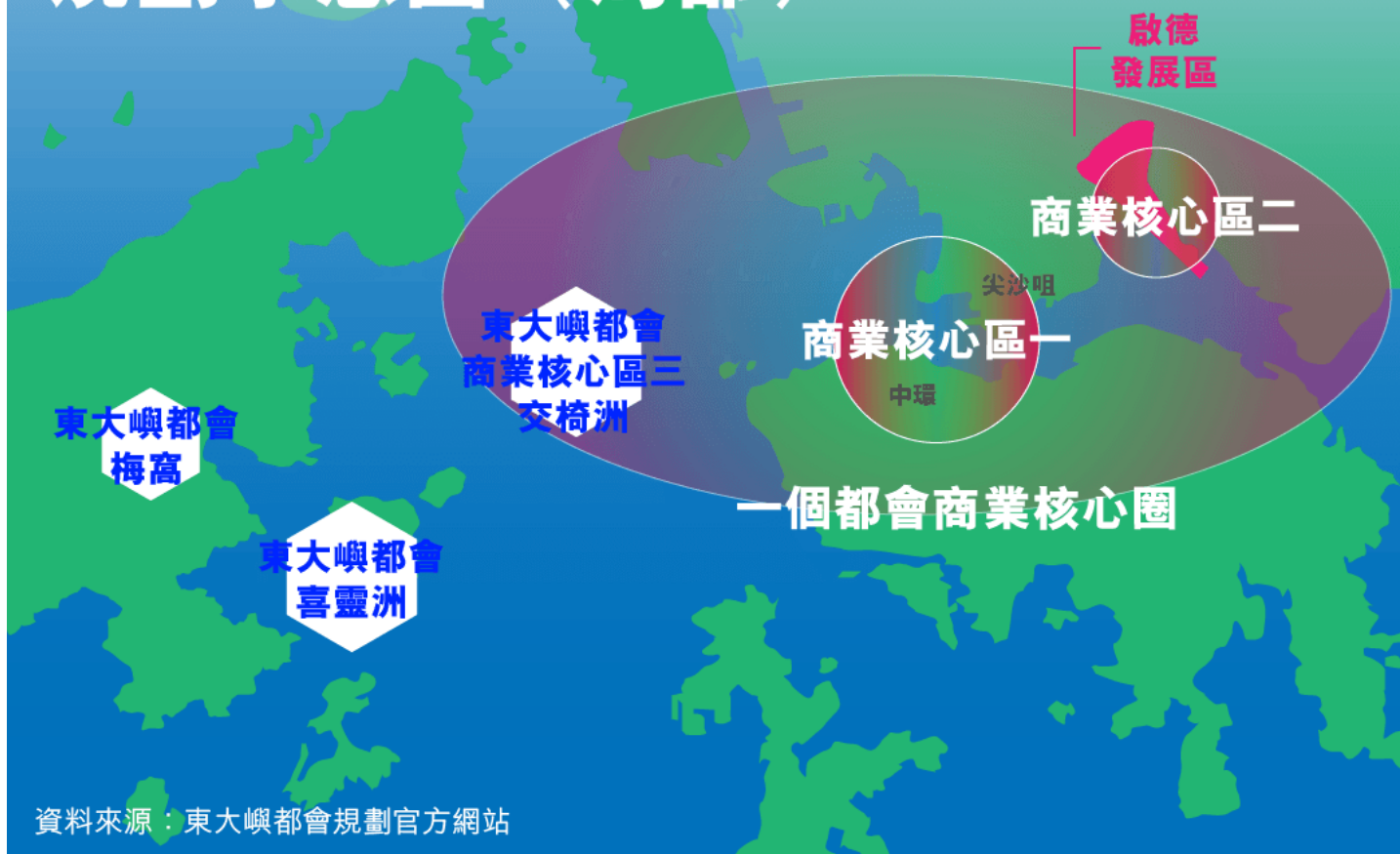
資料來源：作者提供

圖：端傳媒設計部

為了避開維港保護區，東大嶼都會唯有建在保護區的旁邊，要靠基礎建設與香港島和大嶼山連繫。但是根據氣候專家分析，如果地球氣溫上升攝氏2-4度，200年後的水位可能上升4.7-8.9米（註3），東大嶼都會要建多高才能保障這個人工島日後的安全？用上數千億甚或更多的資源去破壞海洋生態，建成一個可能會被氣候變化肆虐的人工建設，這種不負責任、不可持續的開發行為是筆者不能苟同的。

再者，無論選址、規劃內容和規模，政府都沒有說明「明日大嶼」要達致什麼的城市願景。香港在二、三十年後要成為怎樣的都市？在社會、經濟、環境各方面要達到什麼的水準？「明日大嶼」在操作上也讓人聯想到很多問題，例如：政府會有什麼樣的政策配套來實現這個「宏圖大計」？如何讓商業單位遷移到這個地方？高新科技區將設置在河套與深圳相連的邊界，離東大嶼都會甚遠，而港珠澳大橋是沒有連上深圳的。所謂的便利從何而來？政府宣稱會在島上興建很多的公共房屋和安置受重建影響的舊區居民，但又如何保證這些居民將來可以在人工島上安居樂業？

港府東大嶼都會 規劃示意圖（局部）



資料來源：東大嶼都會規劃官方網站

圖：端傳媒設計部

根據氣候專家分析，如果地球氣溫上升攝氏2-4度，200年後的水位可能上升4.7-8.9米，東大嶼都會要建多高才能保障這個人工島日後的安全？

填海需要的時間很長，如果要抵擋氣候變化和海水上升的影響，肯定造價不菲，而且還會有相當風險。這個路徑不可能解決現在香港人住房的問題，而這種與自然為敵的建設也很可能成為我城長遠的負累。如果我們有資源作這個冒險的投資，為什麼我們不去把現在沒有好好規劃和使用的土地買回來，把它變成我們共同擁有的資產，換一個營運模式（不是只靠賣地），讓香港人可以世代好好去經營？新界是一個不容易解決的問題，但是這也可以看成是一個契機，這大片與中國大陸相連的土地，是擁有扭轉香港命運的潛能。

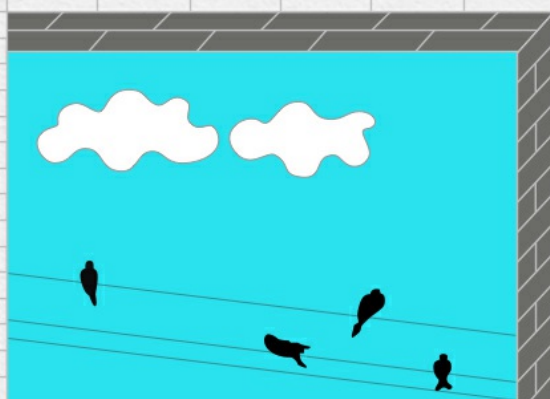
當年香港各界保護維港一役，使維港沒有淪為一條「大渠」，才讓今天的我們仍然可以欣賞美麗的維港景緻。政府強調填海是為了給香港的年輕人希望，卻未能解答眼下最緊迫以及未來需擔憂的真切問題。也許我們只能寄望年輕的朋友去發聲，去說出基於現實、科學論證和思考的願景。但是若果政府只求增加土地而始終缺乏策略性規劃的視野，那麼香港是難望可持續發展的。

（伍美琴教授，香港中文大學地理與資源管理系副主任、城市研究課程主任）

註1: 凡是在1898年（英國開始租借新界）已經在新界落戶的，都算是原居民。

註2: Ng, M.K. (2011), 「Power and rationality: the politics of harbor reclamation in Hong Kong」, Environment and Planning C, Vol.29, pp.677-692.

註3: Li, J. and Agence France-Presse (2015), [Rising sea levels set to displace 45 million people in Hong Kong, Shanghai and Tianjin if earth warms 4 degrees from climate change](#), South China Morning Post, 9 November 2015 (updated 30 November 2015)



付費支持我們

2017年7月，端傳媒啟動了對深度內容付費的會員機制。但本文因關乎重大公共利益，我們特別設置全文免費閱讀，歡迎你轉發、參與討論，也期待你[付費支持我們](#)，瀏覽更多深度內容。

評論

伍美琴

如果你喜歡
就分享給更多人吧



延伸閱讀



伍美琴：香港不缺土地和房屋，而是「患近視」、「患不均」

「土地和住房供應持續嚴重短缺」，是在香港深入民心的「常識」，但根據香港政府發表的數據和資料，這種說法卻值得商榷。



姚松炎：未討論已有結論的香港「土地供應大辯論」

我相信政府的如意算盤是在諮詢完成後，向公眾說明某一兩項最多人選擇的土地供應選項不能滿足各種不同用途，所以必須多管齊下，其他較少人選擇的選項亦會採用，以滿足各類土地需求和短中長期需要。