

# 我們不缺土地 缺的是策略規劃

伍美琴

近日有關土地規劃的議題弄得沸沸騰騰。筆者有幸拿到大學教育資助委員會的研究項目，在新加坡住了3個月

以研究他們在土地資源短缺下的規劃與發展。「大辯論」在即，在討論的過程，我發現大家對於規劃有很多迷思，所以希望在此分享一些看法。

## 規劃地方 需反思發展是什麼

很多人以為把土地分配作不同用途就是規劃。其實規劃是一個很具挑戰性、有趣和長期的過程，土地分配只是這過程中比較下游的部分。沒有上游的努力和創新思維，在下游不斷把土地收集和再分配，只會使問題重複出現。要好好規劃一個地方，需要深刻反思「發展」是什麼。香港沒有共同制訂願景的經驗，也許我們可以參考新加坡經驗。

1965年新加坡被馬來西亞驅逐出聯邦，被迫獨立。那時國家沒有資源，又要解決民生房屋就業問題，在聯合國幫助下，1971年出台了第一版的策略規劃，整合環境、土地利用和交通以建立多元經濟。1985年，新加坡政府已基本解決房屋問題。1991年的策略規劃已是新加坡本土製作，強調以保育和城市設計讓新加坡「華麗轉身」。為解決城市心臟的擁擠，他們把發展推廣到島國四面，規劃房屋、就業、教育和生活娛樂一應俱全的社區。而他們也同時在市中心周邊填海，用了二三十年來推敲用途以使國家和人民得到最大益處。相信策略規劃和願景，在實踐時按着形勢轉變而作適當調整，是新加坡發展成功之道。

畢竟願景只是規劃的第一步，如何由現況邁向願景？我們得對現況有深刻了解，做出來的規劃才會有靈魂。



伍美琴：城市建設是一個涉及社會、經濟、文化和政治權利角力的過程。唯有以人民利益為出發點，才能達至多贏局面。（資料圖片）

因為我們一同經營的空間會產生一種使用價值，孕育我們，叫我們與土地連結、與人建立關係，使我們更具文化內涵、積累人情味和地方特色。所以我們的規劃不能一味把現況推倒重來，一定要小心研究、因地制宜，不能只根據統一的規劃準則來做具體方案。

## 「經濟增長是最大利益」是無知說法

要達成願景需要多方努力，政策配合不可或缺。城市空間的「製造」涉及許多政策範疇下的規章制度和社會約定俗成的做法與想法，所以城市建設是一個涉及社會、經濟、文化和政治權利角力的過程。唯有以人民利益為出發點，才能達至多贏局面。

但是什麼是人民利益呢？很多人以為經濟增長就是人民最大利益，所以認為郊野公園是浪費土地。這真是一種無知的說法，這些人大概不知道自然生態服務是我們賴以維生的必需品！據 Costanza 和他的團隊發表的研究

（註），2011年全球生態系統的服務價值達125萬億美元。2014年全球生產值也只有107.5萬億美元。新加坡致力保護和加強生物多樣性，整個城市的75%地方為集水區，行走在星洲的大街小巷，最感動我的是無論貧富，環境質量分別不大——這算是一種「綠色民主」吧？

## 「香港缺地」是規劃迷思

中國人常說「安居樂業」，以人民為本的規劃就是如何在保育生態的同時可以使大家安居和有一份可以有尊嚴地生活的工作。新加坡政府以國民利益為本，在規劃中大刀闊斧地把土地用來建造房屋和工業用途。星洲不以市場去解決大部分新加坡人的安居問題，720平方公里的土地，用了整整100平方公里建房子來容納500萬人（包括100萬外勞）。回看香港，我們的私人和公營住宅用地合共只有42平方公里，住了幾百萬人，難怪港人要「窩居」。

說到這裏，很多人就會說：所以我們要創造土地，使港人可以改善居住環境。我們從小就被灌輸「香港地小人多」，所以要移山填海，創造雙倍土地以滿足城市發展。難怪我們的建成區的62%土地來自填海。其實「香港缺乏土地」也是一個規劃迷思，香港的建成區面積是城市的24.3%（約270平方公里）。政府把其餘的都劃成農地、林地、灌叢、草地、濕地、荒地和水體，共841平方公里；減去463平方公里的郊野公園、保育地帶和米埔，理論上仍有378平方公里。我們怎麼可能是欠缺土地呢？我們不思考如何好好規劃現有土地（尤其是那些遭破壞、生態價值為負數的土地），還常常打大自然的主意，向山向海取地，不惜摧毀維持我們生命的生態資源，我們真是枉為地球富裕的一群。

我也聽過另一種迷思：零碎地段如棕土是不可能有效利用的。我想只有不認識規劃設計的人才會這樣胡說。規劃的第一個原則就是要豐富現有環境，一般棕土都在有利位置，交通方便、土地比較平坦、水電一應俱全，但是棕土的運作多少會影響附近居民生活作息和環境質素，這些生態已被破壞的土地着實需要更新。而在棕土上對於我們社會經濟有利的各類經濟活動，應該通過全港的策略規劃，闡出最合適土地和基建來滿足這方面的需求，以有效運用珍貴的土地資源。

經濟發展應該是為了有更美好的環境和可以讓人民有尊嚴地生活，工業革命以來人類不但沒有做好這一點，甚至捨本逐末，只追求金錢增加，不惜犧牲環境和他人幸福，以致世界出現了極大的貧富不均現象。國際樂施會2018年報告《請回報勞動，不是酬謝財富》談到去年世界創造的財富，82%落在最富有的1%人手中；而地球一半人口卻與這些財富無緣。所以推行較小規模的發展，使生態環境復

蘇，提供居住及本土經濟（包括復興農業）發展的空間，正符合去年聯合國「新城市議程」的核心內容——不讓任何人、任何地方和任何生態「掉隊」！

## 只求增地 不可能讓城市持續發展

如愛因斯坦所言：「我們不能用相同的思維去解決這思維所產生的問題。」只求增加土地，不去建立為人民謀福祉的願景，訂立長遠規劃，調動各持份者的創意、想像力和經驗，同心去建設一個我們可以驕傲地傳承予我們子孫的香港，是不可能讓我們的城市持續發展的。新加坡第一任總規劃師以100年的單位作規劃，因為他認為「在往後的千百年，新加坡人會世代代住在這土地上」。也許如此，新加坡人可以用一個世紀為限，在2061年與馬來西亞的買水合約期滿後，將不假外求，實行用水自給自足。

香港不缺土地。要讓我們的人民安居樂業，缺的是長遠願景、化「危」為「機」的決心和各持份者（也許包括你和我）同心同德地去解決困難，以推行和實踐我們的共同願景。

註：Costanza, R., et al. (2014). "Changes in the global value of ecosystem services," *Global Environmental Change*, 26:152-158.

作者是香港中文大學地理與資源管理學系教授、城市研究課程主任