

# 填海造地建屋 還是建城、建人？

伍美琴

政府在土地大辯論未有共識之先，已撈填海，筆者一點也不驚訝。早在1997年筆者已與同事發表文章，指出歷史上香港發展（增長）都是靠填海（註1）。填海是政府駕輕就熟的工作，也容易處理，因為海洋生態不會即時抗議搗亂，只會在「不勝負荷」時叫人類「埋單」。而且填海得來的土地是政府的，賣地是香港政府財政收入重要來源，當然樂此不疲。雖然大家都知道新界有的是土地：棕土處處（1300公頃），農田荒廢（3680公頃；註2），鄉村規劃基建不全、頗為混亂的低密度發展（3500公頃），發展商囤積約1000公頃土地，合共9480公頃（香港600多萬私樓和公屋住戶也只是佔了4200公頃），但是我們仍好像選擇「集體失明」，只管討論政府陳列的選項和追捧非填海不可的言論。社會科學有一個概念叫「路徑依賴」（path dependency），香港對土地房屋的討論莫過於此。

殖民地政府避免發展租來的新界土地，盡量不跟鄉紳土豪打交道，可以理解。但是作為一個已回歸祖國的國際大都會，城市發展遇到瓶頸、市民沒有土地空間可好好使用，仍對未能有效利用的珍貴土地資源如斯漠視，叫人費解。也許政府覺得跟新界各地主和持份者共議土地發展太具難度？所以政府就只在地產商囤地以後才願意「介入市場」？官僚的心思，我們可以理解；但是這種傾斜大發展商的發展模式，絕對不是香港之福。

## 香港城市規劃的最大失誤

諾貝爾經濟學獎得主費利民教授曾讚揚香港為資本主義的最後堡壘。很多人以為由資本家在我城叱咤就是資本主義。費老曾義正辭嚴、一語中的說，他崇尚的是自由市場（pro free enterprise），不是傾斜商人（pro-business）的制度（註3）。

如果說由1970年代開始香港城市規劃和設計最大的失誤，就是在發展新市鎮和重建市區的過程中，沒有把費老稱道、別具香港特色，又能養活自由市場的空間做好。相反我們把小市民可以



伍美琴：往後發展，請政府高抬貴手，還市民生活空間，讓他們可以使用土地，在自己社區共同解決生活問題，有尊嚴地過日子。（資料圖片）

做買賣、發揮創意和有尊嚴地謀生的空間趕盡殺絕，街道小店小舖和墟市都絕迹。於是我們的城市走上了一條不事生產，只重消費、投機和地產霸權之路。舊區重建後，商舖更新換代，社區更容不下低下階層。新市鎮缺乏與周邊的原社區連結，搬到新城的人沒有營造自己社區的空間，衣食住行都靠「外援」，更遑論提供空間讓居民從事生產活動。所以人人都得長途跋涉回到市中心上班，費時失事，製造交通堵塞和空氣污染，不但影響生活質素，更造成很多家庭問題。

所以往後發展，請政府高抬貴手，還市民生活空間，讓他們可以使用土地，在自己社區共同解決生活問題，有尊嚴地過日子。但是這種有機和人性化的城市發展，在香港已失傳多年，所以很多人以為大片大片開發土地才是發展。這種大範圍開發的理念，無論是填海還是「重建」，其實都不是21世紀城市發展的正路。

## 任何發展應以恢復生態健康為先

港人住慣了「石屎森林」，忘記了大自然是我們賴以生存的基石。沒有生態的服務價值，我們身體也會出毛病，還談什麼社會經濟發展？所以任何發展都應以恢復生態健康為先，就如一個病人要先治病，才可工作或貢獻社會。一個城市沒有恢復生態完整性的策略，只管「路徑依賴」地

以20世紀方式去向海洋生態「殖民」，就算我們可以得逞，有天大自然還是會跟我們算帳。

很多人說新界的發展是遠水不能救近火，因為大家可能認為跟新界朋友作公開透明的互動溝通很難。不過千里之行始於足下，港人要哪一天才會開始學習用一個永續的心態去面對城市發展難題，看到危機中廣闊的可能性呢？要知道在氣候變化陰霾下，全球都在轉型，加緊發展科技，要建低碳城市、房屋、汽車、基建等，好讓人過低生活。為了使發展更正義，各大城市都研究如何縮窄貧富懸殊。而我們未來要建的城市數目遠比現有城市多，誰懂得在還原生態的同時又可滿足城市發展需要，誰曉得建設生態和人性化的人居聚落，誰就不愁沒有推動有意義的經濟發展的動力。20世紀不擇手段、只顧牟取暴利的時代，正被人唾棄。

當然，筆者不是無知，把長遠發展新界的困難簡單化，但是香港沒有盡好世界公民責任，未在自己境內立項整頓環境，就只顧再向大自然「開刀」。作為一個規劃師，實在不能苟同這種行徑。香港真的需要一個長遠目光來發展我們的城市，要重建一個我們每一個人可以引以為傲的城市。

規劃界大師彼得霍爾（Peter Hall）的遺作中有探索創意城市的由來，發現大部分都是移民城市，

因為人都來自五湖四海，所以迸發出一種不會因循守舊的文化。其實這很容易理解，因為願意離鄉別井的人一般都富冒險精神。五六十年代的香港、今天的深圳，都見證這研究出來的規律。

## 一同發揮創意 想像未來

如果在殖民年代我們發展了維港兩岸的東方之珠，成為中國改革開放典範；如果在殖民年代我們繼承了法治精神、尊重人權和普世的核心價值……那麼在新的時期、新的形勢，為什麼我們不能以推動生態現代化、建設以人為本的城市為我們前進的目標？

反正現在政府提供的選項裏都沒有具體發展公屋或解決劏房戶居住難題的承諾，與其重蹈覆轍，得地無所用，倒不如一同發揮創意，對未來作有意義的想像？

如果我們真的希望新界可以有具生態現代化和人性化的發展，而新界地主也希望能把田產永續發展，可以鼓勵他們與專業人士和有興趣、財力的人，按以生態和以人為本的方針規劃發展。如果地主只想收取金錢賠償，又礙於《收回土地條例》只適用於具公眾利益的項目，政府可以考慮收回土地後，把這些土地看為我城的共有資產（commons），設想一個長遠的財務可行方案，如建屋出租、鼓勵房屋合作社發展，提供共居、共享空間……一方面讓市民可以享用土地，一方面又可以有長遠、穩定收入以支持政府各種開支。要知道香港有33萬多中小企業，很多年輕人也想通過創業去解決社會環境問題。只要有好的空間，讓他們學習掌握以生態和以人為本的理念去建設城市和「建立人」的技巧，「一帶一路」就可成為他們更大的舞台，為國家和世界邁向有意義的發展而進發。

註1：Ng, M. K. & Cook, A. (1997). "Reclamation: an urban development strategy under fire," *Land Use Policy*, Vol.14, No.1, pp.5-23.

註2：bit.ly/2LXx00X

註3：bit.ly/2vkCapk ; bit.ly/2Oa8eDm

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