

公私合營發展土地 應體現「以人為本」精神

土地大辯論

伍美琴

根據聯合國報告（註1），公私合營賴以成功的要素是政府具備高水準的管治能力、合宜的制度和法律框架，與整個社會擁有豐富的相關經驗。而且一般的公私合營項目是指基建如西隧（註2），很少會在不了解具體土地位置和狀況，連規劃都沒有，就可以確認公私合營是一個好的發展途徑。因為土地不是一般的商品，誰人喜歡可以複製一件買回家。每一塊土地都是獨一無二的寶貴資源。盤古初開時，土地滋潤和孕育生命，叫人類生生不息，它有着重要的使用價值，不能只用金錢衡量。新加坡政府深明此道，把土地買下來，通過謹慎和具遠見的規劃，叫世代國民可以共同享受大地的恩賜。

政府須具備高質素規劃和管治能力

公私營合作只是一個推行規劃的手段。一般是做好了規劃，清楚知道規劃項目的願景、目標和目的，而且訂出相關方案和作出全面評估，確立可行性，項目要投放的資源也有了眉目，才會探討應該用公帑還是利用市場或民間力量去推行。很少會在「十畫未有一撇」的情況下，就能敲定公私合營是最佳選項。換句話說，要推行成功的公私合營項目，政府不但要多做工夫，還要具備高質素的規劃和管治能力。

土地規劃不應該也不能只着眼於地權，更重要的是以人為本，豐富現有地景，因地制宜，順應自然生態地貌，規劃出四通八達、多元化結合居住就業，又能推動本土經濟、合乎投資效益和具備面向未來不確定性的設計。如果連這些基本規劃設計原則都付之闕如，又怎能期待公私合營會出現奇蹟，打造符合21世紀對應氣候變化和可持續發展的人居聚落？根據政府對公私合營發展私人囤積農地的說法，都只是政府負責基建、私人發展商補地價，一切沿用現有一即上世紀——規劃審批制度。作為一個期待香港可以在規劃設計上有所革新及與世界更接軌的規劃師，這種公私合營的想像，我是不敢恭維的。

早於2008年，聯合國歐洲經濟委員會已發表報告，闡明公私營合作不是私有化，需要政府承擔很大責任和建立完善機制才有望成功，如制訂政策框架、測試法律可行性、研究發展基礎、風險評估、資金來源及如何確保過程公正透明等（註3）。通過與不同持份者對話和溝通，該報告整理出七大原則，作為管治公私合營的指引，更強調政府在過程中要確保挑選公私合營對象時公平公正、物有所值、項目對弱勢社群有利、給予各持份者動力和為願意承擔風險的私營部門提供公平回報，更需要訂立談判機制和相關措施，以確保項目和有關服務不會無疾而終。以下試圖探討報告



伍美琴：政府一直以「私人土地可以立刻使用」為由，希望推動這方面的發展。但是要推行成功的公私合營，政府要有非常周詳的部署。（資料圖片）

中各項原則對公私合營發展土地的啓示。

聯合國報告開宗明義提出，政府要清楚釐定公私合營的政策。例如政策目標何在；有什麼核心價值；如何確保官員能夠守護這些價值的完整性；有什麼風險——哪些是可以接受的，哪些是不可以接受的；實施的路線圖和財務安排等；如何保證公私合營是可行、公正和可持續發展。因為公私合營其實等於是政府和市場做生意，似乎有違港府自己定下的「小政府，大市場」口號。如果政府真的想這樣幹，因為官僚架構與市場運作模式不同，就要加大力度培養體制內的人才或引用外援，否則官員不大可能駕馭私人機構，在合約談判和財務安排等方面佔上風。西隧不斷加價的教訓十分深刻，天水圍悲情城市的沉重，都顯示政府官員未有能力在公私合營項目中為市民福祉把好關。聯合國報告提議設立公私合營單位來栽培相關技巧，不過一定要由財務單位和公眾予以監察。

為了保障投資者，優良、適量和簡單的法律十分重要。除了為投資者提供可預測性和安全性，更需要賦予受益人參與法律程序、維權和決策的機會。公私合營開發土地的法律依據，政府好像沒有清楚說明。根據現行制度，一般涉及私人發展的項目都會以商業秘密來做「擋箭牌」，資料不會公開，更遑論讓市民參與決定。

合約內容應公之於世 以便監察

在分擔風險方面，私人部門應承擔它所能承受的風險，政府也得有所承擔和盡量減少大家要面對的風險。所以政府有責任羅列各種風險及其紓緩措施，以作分配風險的參考。此外，公私合營項目需有一個透明、中立和非歧視的過程，通過良性競爭來挑選合營機構；更需平衡時間成本和項目建議質素。而如有貪污腐敗行為，就要嚴懲。所有合約內容尤其是採購方式，都應公之於世，以便市民、媒體監察。以此為原則，只憑土地擁有權，在沒有規劃方案（以論證某地段確實符合發展需要）之下，無條件

地支持公私合營，不但不符邏輯，更容易引致貪腐行為。

政府不能只請市民「填點心紙」

公私合營應該通過問責和透明的制度來體現「以人為本」的精神——改善市民尤其是弱勢社群的生活。如何保障他們是真正的受眾？邀請他們參與、明白他們的需要、提供清晰的成本效益數據、做好核查監督工作等，都可以證明政府是以市民福祉為依歸。也就是說，政府不能只請市民「填點心紙」。

公私合營要結合可持續發展的原則，項目目標必須考慮環境因素，而中標者一定要匹配項目的綠色標準，以減低成本和對地球的影響，所以政府為項目制訂綠色低碳標準是責無旁貸的。如果政府缺乏這方面知識，可以設立「可持續發展顧問」來效勞。

政府一直以「私人土地可以立刻使用」為由，希望推動這方面的發展。但是要推行成功的公私合營，政府要有非常周詳的部署。以筆者的觀察和對規劃及土地開發制度的了解，我們與聯合國提出的管治模式相去甚遠。一意孤行，可能真會「成就」市民大眾擔心的「官商勾結」。

註1：United Nations Economic Commission for Europe (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships*, New York and Geneva: United Nations. (bit.ly/2H9uclN)

註2：Government of Hong Kong, Efficiency Unit (2008). *An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs)*. Hong Kong: Efficiency Unit. (bit.ly/2H9vpcP)

註3：以下的原則，均節錄或啟發自聯合國2008年報告，請參閱註1

（編者按：文章標題為編輯所擬；來稿原題為「『公私合營發展土地』？」）

作者是香港中文大學
城市研究課程主任