

土地開發：鄰避效應還是階層矛盾？

郭樺 鄭宏泰

土地開發的選項在公眾中通常面臨兩種矛盾：一是「鄰避效應」(NIMBY, Not In My Back Yard 簡稱，即希望不要在自己家門附近)，公眾整體可能支持某種土地開發項目，但受潛在影響的人會反對在居住社區附近實施項目；二是社會階層的利益差別，即中層和中上層會更傾向保護既得利益，表現為環境和生態保護的訴求，而中下層和基層則可能強調土地資源的公平使用權，表現為不滿土地開發優先富裕階層的「民粹傾向」。

香港土地開發面臨的阻力，也可以為兩種矛盾交織的結果，因為港島、九龍和新界存在土地價值的階梯差，這會造成即使同樣的社會階層，也會因地區土地和住屋價值的差別而存在不同的利益結構。但究竟何為主要矛盾？中文大學香港亞太研究所受「土地供應專責小組」委託進行的電話訪問，則可以讓我們一窺究竟。

將所有受訪者按受訪時居住地分為香港島、九龍和新界住戶三類。如果更多該區住戶對附近的土地開發選項持反對意見，則可視為存在「鄰避效應」。其次，依受訪者居住類型，分為自置物業住戶、私樓租戶和公屋租戶三類，可以簡單粗略地將居住類型視為受訪者的社會階層。

自置物業的住戶是社會中層或中上層，租住私人物業的受訪者可視為中層或中下層，公屋租戶可視為社會基層。如果更多某種居住類型的受訪者支持或反對一項土地開發選項，則可以視為存在「階層效應」。「鄰避效應」和「階層效應」還可以同時重疊，這可視為「交互效應」，例如同是私樓租戶但生活在不同地區帶來態度差別。

新界人撐發展高球場

為分析「鄰避效應」、「階層效應」以及「交互效應」的作用，還要剔除年齡組、性別和調查方式(手機調查還是固網

調查)的作用。以受訪者對土地開發選項的二元選擇(支持或不支持)，構建一個logit迴歸分析模型。模型分析的結果，可以反映受訪者對每一種土地開發選項取態是否受「鄰避效應」、「階層效應」以及「交互效應」的作用。

分析結果發現，並非所有的土地開發選項都存在三種效應。一些具有爭議性的土地開發選項，如受訪者對「發展東大嶼都會」的取態，就沒有統計學上顯著的三種效應。

換句話說，受訪者在這些土地開發項目上的態度差別，可能不能用「鄰避效應」、「階層效應」或者「交互效應」來解釋，此點值得政府及社會整體注意。

「短中期選項」中，更多新界的受訪者支持「利用私人遊樂場地契約用地作其他用途」，而且更多的新界公屋租戶支持「重置或整合佔地廣的康樂設施」，雖然「利用私人遊樂場地契約用地作其他用途」的典型，是粉領高球會土地，但受訪者對此土地開發選項的贊成態度卻沒有「鄰避

效應」。雖然「重置或整合佔地廣的康樂設施」沒有顯著的「階層效應」，但因為列舉項目涉及新界地區，更多新界公屋租戶支持可能突顯「階層效應」。

私樓租戶支持重置碼頭

「中長期選項」中，有更多新界住戶反對「維港以外近岸填海」，反映受訪者的取態有「鄰避效應」。雖然有更多的公屋租戶反對「於新界發展更多新發展區」，但也有更多的九龍或新界公屋租戶支持。這不僅反映該開發項目整體上存在「階層效應」，也存在「階層效應」的地區差別。

「概念性選項中」中，有更多私樓租戶支持「重置葵青貨櫃碼頭」，反映受訪者取態有「階層效應」。而整體上有更多私樓租戶支持「葵青貨櫃碼頭上蓋發展」，但同時也有更多新界私樓租戶反對，這說明該土地開發選項同時受「階層效應」和「鄰避效應」的作用。

整體而言，受訪者對土地開發選項的

取態受「鄰避效應」影響的較少，而受「階層效應」的影響相對較多，尤以私樓租戶和公屋租戶等社會中下層的意見凸出。相對而言，土地開發選項取態差別，可能主要源於不同社會階層，但也存在同樣階層在不同地區的取態差別。可以說，政府在土地供應上面對的阻力，將主要來自於日見高漲的環境保護意識和日見懸殊的貧富差距，以及因各種政治力量糾纏一起所產生的「民粹效應」。

政府對未來土地開發的着眼點，既需要特別關注土地開發和使用上的公平問題，亦要準備面對在一些地區重疊的「鄰避效應」和「階層效應」，以及其與「民粹效應」合流，令理性探討空間收窄，演變或擴散為「奈避效應」(NIABY, Not In Anybody Back Yard)，做成每個方案都因有人反對而無法邁出腳步的結果，最終令諮詢重回原點，開關土地仍舊「得個講字」。

郭樺是香港中文大學香港亞太研究所副研究員

鄭宏泰是香港中文大學全球中國研究計劃共同召集人、社會及政治發展研究中心聯席主任