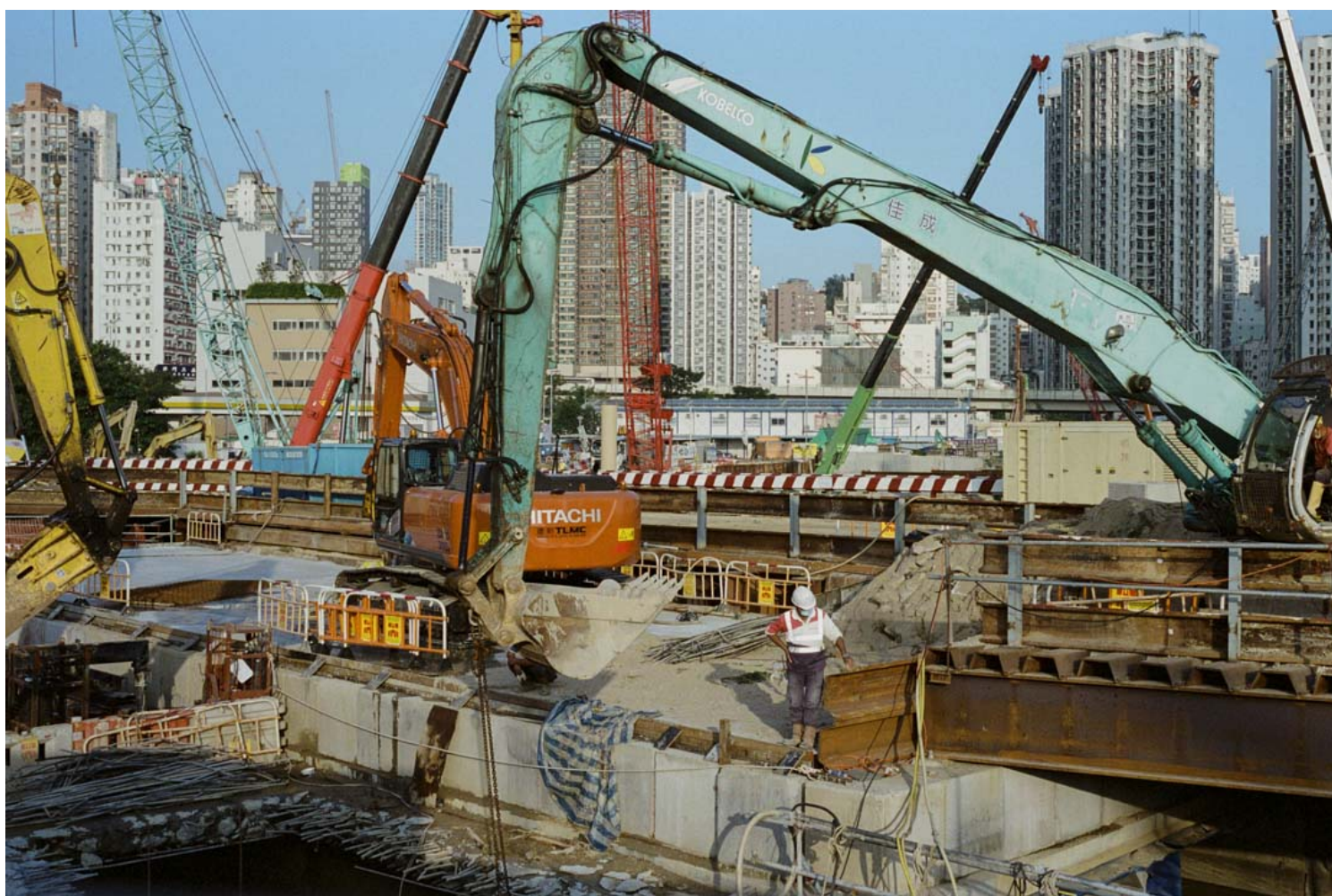


香港 深度

倒退80年？一个颠覆了整个公众参与城市规划的土地发展修订

“他们的意识，就是民意已经不合时宜。没有了申述和对话空间，民众变成了肉随砧板上的肥肉。”



油麻地一个大型建筑工地。摄：林振东/端传媒



梁越 

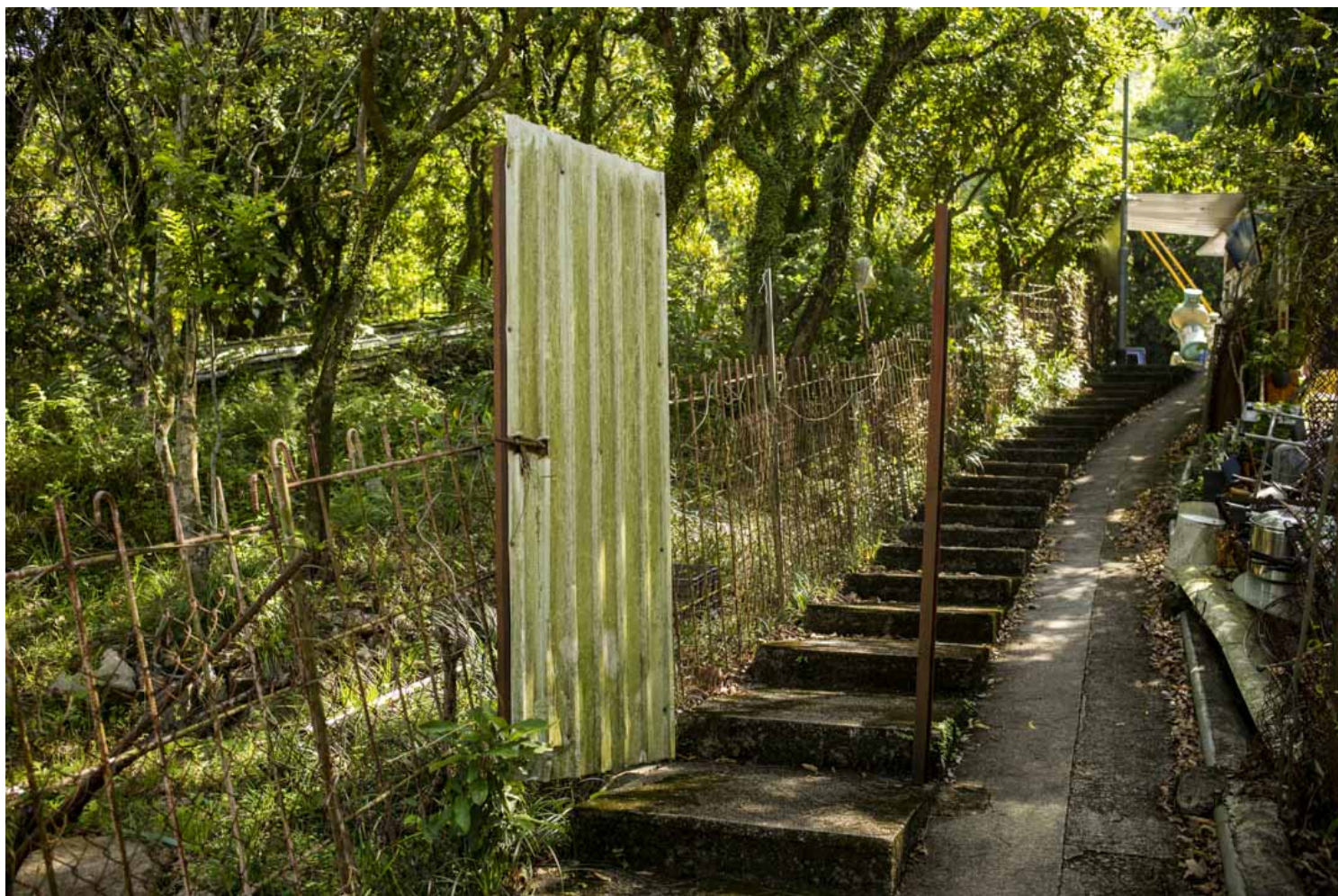
端传媒记者 梁越 发自新加坡 | 2022-04-08

今年3月，香港发展局局长黄伟纶及常任秘书长（规划及地政）宁汉豪于立法会发展事务委员会，向议员解释政府就精简土地发展的法例修订内容。对于这个牵涉5条法例、共20组修订的构思，绝大部分议员于发言期间，均表示同意。

站在政府角度，精简似乎势在必行。土地和房屋问题缠绕香港多年，政府认为其中一个原因，是规划程序过于繁复费时，并将矛头指向公众参与，以及“重复”执行的程序。有关修订包括将多轮城市规划委员会制订图则时的公众参与程序缩减为一轮申述；毋须立法会拨款，即可启动收地及赔偿；容许“边规划、边填海”等。

关注修例的民间团体则持反对意见。同月，12个环团及关注组织举行联合记者会，指政府推卸责任。随着3个大型发展项目：油旺重建、明日大屿及北部都会区蓄势待发，团体担忧，在精简程序的框架下，公众对整个香港的城市规划，将无从置喙。

“不只是你不能入submission（提交申述），其实都带来颇深远的影响。”本土研究社成员陈剑青表示，是次精简，是根本性地改变了香港城市规划的本质。端传媒采访了有关团体，去厘清此次精简到底改变了什么；条例更替背后，又隐含了香港各界别对于规划权力的何种角力。



进入马鞍山村的一个路口。摄：林振东/端传媒

马鞍山村的胜仗，证明公众申述时间有多重要

访问前，马鞍山村关注组的阿康和阿轩先走到马鞍山村旁的一间屋子，放下随身物品。这间屋子的主人，是一名80多岁的婆婆，自50年代末已定居于此。一年半前，她的屋子，以至整条村落，面临政府的改划发展。她对记者说，假如这里被政府收回，她将死不瞑目。

阿康、阿轩及其他人通过城规会原有的多重公众参与程序，令事情不至如此。2020年10月，政府就马鞍山分区计划大纲刊宪，公布在马鞍山郊野公园绿化带划出8幅土地，用作住宅，或政府、机构或社区等用途。其中一块划作私营发展土地，正是这条具70年历史的马鞍山村。当年，马鞍山矿场曾为香港矿业重地，亦是日本企业在二战后首个海外商业据点；矿工的家属则于马鞍山村落脚，形成社区。随着矿业式微，年轻村民迁出以另谋生计，该村余下数十户居民。

在现行条例之下，城规会制订图则时，涉及至少3轮公众参与，分别为书面申述、就申述提出意见、再就上述意见进行聆听。假如城规会决定就建议作出修订，则会再举行进一步申述和聆听。此外，所有公众均可参与上述程序，整个公众参与为期11个月，如有需要，城规会可向行政长官申请延长6个月。



矿工三代的阿康，每星期总有4、5天回村居住。作为村内少数年轻的村民，他肩负了协助村民系统性地表述意见的重责。在他的朋友阿轩、村民以及各个相关团体的努力下，2021年8月，他们取得极其罕见的胜利：城规会接纳反对意见，驳回改划为私人住宅的计划。阿康和阿轩都认为，是次胜利的要素，是多轮公众参与所赋予的时间。

“某程度上是因为有第二、第三轮，我们才有更加多时间去做准备。”由2020年10月知悉事件，到2021年7月最后一次申述，在这9个月内，每轮申述之间，阿轩和阿康要熟读复杂的城规程序、改划文件、历史及生态资料；与其他团体商议如何表达各自擅长的领域，以免重复；为引起公众关注而举办街站、导赏团、参加墟市；在最后一轮申述，他们惊觉有城规会委员竟仍不熟悉马鞍山村的历史价值，故连夜访问村民，再通宵整理意见。

本来，上述经验有望应用到其他面临规划的个案，然而，精简修订的出现令其化为泡影。根据修订内容，政府认为公众申述的现行安排“相对冗长”，意见亦多是“重复”；发展局希望将所有公众参与“合而为一”，只邀请公众作一轮的申述。同时，为了令“讨论更加聚焦”，本来开放参与的公听会议，改为授权城规会决定邀请何人出席。

精简土地发展程序建议， 城规会制图缩至一轮公众申述

公布草图供公众申述



公布申述供公众提出意见



就有关申述及意见进行聆听



若城规会就建议作修订



公布修订供公众进一步申述



公布草图供公众申述



城规会视乎需要，
邀请申述人出席会议

精简后

若有反对申述，则进行聆听



呈交行政长官会同行政会议核准

最长可达 17 个月

资源来源：香港城规会、立法会文件



呈交行政长官会同行政会议核准

9 个月



端传媒
Initium Media

对于精简修订的理由，两人表示难以接受。“其实我们都没有11个月……（文件）都来不及看，我们都是在第一轮申述之后才真正了解整件事。”每次申述，他们和其他团体都会安排好各自的主题，以不同层面如历史、文化、生态等划分，正正是为了避免千篇一律。

仅有一轮申述，公众失去了准备的时间和机会，亦未必能够获邀参加会议。“如果只有第一轮（申诉机会），其实什么都不用做了。”两人觉得，政府是次精简，明显有考虑到马鞍山村的胜仗。“老实说，政府会吸收经验，会成长的，向不好的方面……不断尝试，直到有一个你不可能阻止他们的方法。”

“他们知道，时间对我们有多么重要。”阿轩总结。





环团成员在德辅道中发起快闪行动，模拟理想中的街道面貌。图：受访者提供

限制改划申请，“倒退了80年”

精简修订于立法会讨论当天，长春社公共事务经理吴希文忆起，2015年，他和另外十数名环团成员，在中环德辅道中即席铺设绿毡及桌椅，在繁嚣的马路和行人前看书、遛狗。

那年，前政府规划师薛国强根据《城市规划条例》第12A条，向城规会申请将德辅道中的电车路，改划为普通行车线。此事激起众多关注团体和人士反对，其中包括吴希文。“我当时和Paul（司马文）讲笑，我们就照画另一个（改划申请），做无车空间咪得嘢。”

将一条主要干道改为无车空间本是天方夜谭的想法，但在制度内则有了讨论的机会。一众团体共同撰写改划申请，建议将上述路段，转化为行人及电车专区；并联同其他团体一同于德辅道中进行快闪行动，模拟理想中的街道面貌。“无论是要做一条马路，抑或做公共空间、绿化，不同人的想法都可以在制度内讲，这就是12A的特别之处。”吴希文道。

目前，任何人都可根据第12A条，提交修订图则申请供城规会考虑。城规会公布申请后，任何人均可就该申请向城规会提出意见。若果精简修订获通过，这个改划申请权力，将由一般公众手中剥夺，只可由申请地点的现行土地拥有人（或任何取得其同意的人士），或相关公职人员及公共机构提出。另外，在城规会初次考虑改划申请时，亦不会邀请公众提出意见。

将德辅道中变为无车空间的申请，最终不获通过。翻查资料，大部分12A申请都不获通过。由2016至2020年，城规会共接获152宗12A申请，仅同意／局部同意17宗申请。然而，吴希文认为，不应以结果论输赢。“民间透过，例如12A去提意见，可以促发到政府去思考。当然未必是即时成功，但长远是有些助力，会去一个正面方向。”

他以景贤里和政府合署西座的保育事件举例，有关团体都曾就两地以12A提出改划申请。即使同样未获通过，按吴希文观察，政府最后的决定，都有参考到因12A而蕴酿的公众意见再作决定。





景贤里曾开放予市民参观。摄：林振东/端传媒

时间回到2007年，时任发展局局长的林郑月娥宣布景贤里将会成为香港法定古迹，并以换地形式向业主补偿。至于政府合署西座，政府于2012年决定放弃拆卸工程，古物咨询委员会经过投票，将西座列为一级历史建筑，时任主席陈智思表示，委员可能听到公众诉求，因而改变投票取向。

吴希文表示，他不想神圣化12A。“（改划申请）这么技术层面的东西，民间很难input（投入），不像发展商和政府，有很多资源请顾问公司，去做一份很详细的technical report（技术报告）。”然而，某种程度上，12A令各方的意见都得以申述，令公众有机会参与规划：“是一个starting point（起点）。”

加上本来设有的多重公众参与程序，吴希文认为，精简前的《城市规划条例》纵使有诸多缺憾，其程序本身是按公平的原则运作。仍不只着重保育的环团，在原有的制度下，其他界别都有参与及表达的权利。2014年，政府拟发展荒废了数十年的锁罗盆村，城规会初期采纳了环团的建议，规划了不少保育区。然而，这项安排引起了锁罗盆村原住民的不满。他们向城规会申述，表示有意向在当地进行复耕。

最终，城规会决定将一部分保育区改划为农业用途。“当然作为环保团体，我们觉得是不合理的，”吴希文道，“但在制度上是公道的。”

城规会于1939年成立，当时的《城市规划条例》明言，需要有不同阶段的公众参与，以及没有筛选的公听会，让公众可以表达意见。“今日竟然将这些都拿走了，有点开玩笑地说，就是倒退了80年。”



长春社公共事务经理吴希文。摄：林振东/端传媒

重建、填海与收地：坏上加坏

精简修订势必影响到香港未来的规划发展项目。根据黄伟纶于今年2月的发言，油旺重建将会于今年展开城规程序，在部分地区的分区计划大纲图提出。

对于旧区街坊自主促进组成员Kelvin和Gloria而言，精简倘若通过，并非末日。因为，本来的城规程序已亦谈不上有多好：“可能是烂橙之中再加多两钱烂橙。”

负责重建的市区重建局，只有在大规模的重建项目，才需要经过城规会程序。根据2011年新修订的《市区重建策略》，市建局重建时，原则上要实践“以人为本，地区为本，与民共议”的工作方针。事实上，当时的市建局亦曾就此进行制度内的尝试。

同年，市建局推出“市区更新地区咨询平台”（District Urban Renewal Forum，简称DURF），并就九龙城区内的市区更新计划收集意见。当时，局方任命了来自不同专业界别，以及区内各阶层区议员等出任委员，并举行不同的咨询小组、工作坊以收集意见。“虽然不是最完美，但技术上来说是一种开放。”

此外，市建局亦曾就此进行制度内的尝试。市建局亦曾就此进行制度内的尝试。

Kelvin表示，即使局方未有邀请街坊团体或者当区居民出任委员，但仍可以通过不同咨询活动发表意见，“仍然是有多一点空间。”

然而，截至目前为止，这个咨询平台只举行过一次，未见于往后的重建项目。



启德道／沙浦道发展重建计划中的旧楼群。摄：林振东/端传媒

长年活跃于重建前线的两人，对规划上的收紧早已见怪不怪。以2003年的利东街重建为例，关注团体H15关注组曾提出香港史上第一个民间自发设计的规划方案：“哑铃方案”，强调“楼换楼，舖换舖”，保留原有的旧区之余，再在旧区两旁兴建住宅大厦，让受影响的居民和商户可以留在社区。此方案于2005年，获得了香港规划师学会周年大奖的银奖。

然而，城规会最终否决该方案，“最后吸纳了什么，就是保留了几幢旧楼。That's it（就这些）。”Kelvin道。

近年的启德道／沙浦道发展重建计划，亦突显了市建局的问题。曾与街坊一同于城规会参加申述的Gloria，曾听到一名中层经理级别的市建局职员表示，“原来会有泰国街坊在场。”然而，在2011年，DURF早已有就当区的人口组成作报告，稍为留意重建发展的相关报导，亦定必知道当地有不少泰裔居民聚

居。另外，在泰裔居民于申述中表示，希望当局可以保留地方特色，安排原区或附近安置时，市建局代表回应，“会找一些泰国餐厅过来”。

对于油旺重建，两人并不乐观。根据市建局于2021年9月公布的“油旺地区研究”，当中未有提及居民原区安置的有关规划。考虑到市建局的往绩，加上精简修订，申述次数被压缩，公众将更难参与规划，“一次机会就是少了一次机会。始终（以前）街坊可以亲身上去讲。”

发展局建议，限定土地业权人方可反对收地，规划与填海可同步进行

精简前

制订图则时，**设多重公众参与程序**

任何人可根据第 12A 条提交修订图则申请

一般会**先拟备土地用途图则**并刊宪，**才启动填海计划**

没有「小型工程」机制，**所有项目均须通过刊宪程序**

一般会**待相关工程拨款获批**，才开始收地及补偿

任何人可就收地提出反对意见

《城市规划条例》

《前滨及海床（填海工程）条例》

《收回土地条例》

精简后

仅邀请公众作**一轮申述**

限定只可由**土地拥有人、获授权者或政府**提出

明文确立两者可**同步进行**

引入「小型工程」机制，**小规模工程可豁免刊宪程序**

明文确立**无须等待拨款获批**，即可收地及补偿；政府可将**土地用于原本公共用途以外的其他公共用途**

限定只可由**土地业权人或占用人**提出

资源来源：香港立法会文件



端传媒
Initium Media

另一方面，香港的生态环境，在精简修订之下亦备受威胁。以北部都会区为例，这片总计面积约3万公顷的

发展区域，包括不少湿地，例如米埔及内后海湾、约1500公顷的湿地。根据修订，政府将获明文赋权，可毋须等待有关工程获批拨款，也可开始收回土地及发放补偿。另外，就收回土地的建议，本来任何人士都可以提出反对意见。精简之后，此权利将受限制，只有被收回土地的业权人及／或其占用人方可提出意见。

另一个对香港生态影响甚广的发展项目“明日大屿”，政府计划以填海方式，建设共计1700公顷的人工岛，初步预算为6400多亿港元。由于费用高昂，以及对生态潜在影响，此项目引起不少争议。

根据精简修订，政府毋须先为填海土地拟备及核准法定图则，已可透过《前滨及海床（填海工程）条例》启动填海计划。另外，发展区亦建议在《前滨及海床（填海工程）条例》下引入“小型工程”机制，以使小规模工程（例如兴建登岸梯级和浮桥）可获豁免法定刊宪程序。

事实上，根据民间团体“坪洲填海关注组”的调查，港珠澳大桥、石鼓洲焚化炉、机场第三条跑道等工程，特首会同行政会议核准城规会的草图，以及和批准填海的决定，已是同日刊宪。日后修订通过，填海程序是否可以早于规划程序进行？所谓“小型工程”的具体定义是什么？吴希文坦言，他未能肯定精简修订的影响。“我不太掌握他们想做什么，（修订）提供的资料很少。”



于2018年落成的港珠澳大桥。摄：林振东/端传媒

可以肯定的是，市民和民间团体的参与必定减少；这些未来的大型发展项目，在没有社会充分讨论底下，仍可以加速推行。“至少我自己会少了机会写信，可能不能再去公听会，因为会有筛选，可能不获邀请。”

他亦表示，暂时未想到可以如何应对是次精简修订。“（日后）我们不是没有机会和政府沟通，但都是倾向 technical（技术性）的，其实没有意思。规划的原意是，我们是否需要这件事，要从源头去说，是否根本没有需要？工程是否应该做？若果不能从规划去做，你根本不是在拯救这个环境，只是在做小修小补。”

由“斗地主”、“斗官僚”，到“斗民间”

在是次精简修订的立法会文件中，发展局声称，精简是“整体加快土地供应策略当中的一环，以满足社会就可发展用地的持续需求。”然而，精简以后，土地供应是否真的加快了？

事实上，在进入城规程序之前，政府内部各部门研究发展土地计划的时间，动辄以年起跳。“有些可能是官僚问题，亦有些是技术上真的不可行，要克服很多技术上的困难才可以做到。”吴希文举例，政府将荃湾近油柑头村的用地改划作私营房屋时，一共用了8.1年时间完成，而公众实际有份参与的时间只占2.8%，即82日。“这些法定程序加快，不代表在前期的行政程序，或者研究都会加快。”

另一方面，本土研究社亦发现，翻查政府一手住宅物业销售信息网，有19个自2015年开始发展的楼盘，至今仍未沽清。陈剑青表示，对比牺牲了公众参与，压缩申述所省下的数个月，对比发展商疑似“囤楼”的7年，“你自己对比一下，若果真的是追求 efficiency（效率），在这里着墨，例如一手楼空置税，不是更有力吗？”





本土研究社的陈剑青。摄：林振东/端传媒

2019年10月，政府一度向立法会提交草案，推行一手楼空置税。然而，在建制阵营议员的反对下，政府于2020年宣布撤回法案。

陈剑青认为，民意成为了发展缓慢的代罪羔羊。其背后原因，与香港不同界别争夺发展规划的主权有关，“这次精简程序，要放在一个宽一点的脉络去看。”

2019年反修例运动之后，中国官媒，例如中央政法委网络媒体“长安剑”等，开始针对香港发展商作出批评。2021年，中央官员亦数度就香港土地房屋问题发声，例如在两会上，中国副总理韩正就多次提及要解决上述问题。同年3月，香港左派建制组织，例如工联会，开始开宗明义批评“地产霸权”，囤积土地以窒碍香港发展，将香港的深层次矛盾，与土地房问题划上等号。

但是，舆论斗了一轮，开始慢慢转变。“会发现有一种力量，将‘斗地主’慢慢转移到‘斗官僚’。”陈剑青道。例如，前地产及建造界议员石礼谦早前接受端传媒访问时指，在规划土地发展时，政府部门的官僚作风，才是效率低下的主因。由董建华带头成立的香港智库组织——团结香港基金，近年亦推出不少研究报告，指土地发展过程中，政府部门有重复咨询和监管、审批标准如补地价时不清晰等问题。例如，因为各部门标准不同，同一幢建筑物的的高度和间距等，规划署、地政总署及屋宇署都需要重复审批。

事实上，过往几年政府都有推出一定程度的精简措施，2018年，发展局成立精简发展管制督导小组，处理部门之间的重复程序问题。

直至今次精简修订，矛头似乎一转，变为针对公众参与：“更多是针对市民表达意见，以及社会蕴酿讨论的空间。”陈剑青指出，压缩申述已剥夺了公众参与规划的机会，其他条例修订，亦给予了政府更大的权力；例如：在合适的规范下，政府可将已收回／征用的土地，用于原本的公共用途以外的其他公共用途：“开始收回时说是兴建马路，之后原来是起公私合营房屋都可以。”而填海这种有机会永久破坏生态环境的举措，只要政府认为有必要，就可以先于规划而行。





被纳入油旺重建计划的渡船角“八文楼”。摄：林振东/端传媒

同时，发展商亦斩获颇多。除了只有土地业权人有权以12A提出改划申请，以及就收地提出反对意见之外，牵涉大量土地的北部都会区发展，在本来的规划框架下，可以预见会出现不少申述和讨论。精简以后，阻力消失，最大得益者，自然是持有大量土地的发展商。根据端传媒早前的报导，截至2021年7月，北环线5个铁路站之中，发展商在4个站的周边持有总面积约363公顷的土地，远超政府将物色的90公顷。

陈剑青认为，这次精简修订，“根本性地改变城市规划的本质……他们的意识，就是民意已经不合时宜。没有了申述和对话空间，民众变成了肉随砧板上的肥肉。”他警告，整个城市将为此付出沉重代价：“就是人们不会留下来，因为这个地方，我没有参与，都不属于我，其实可以随意就走。”

令问题更为严峻的，除了目前的移民潮之外，是民间力量的集体失语。以往应对土地收回改划，制度之外的行动同样重要。透过不同活动以及传媒报导，以唤起公众关注，最终形成舆论压力，在新时代香港已几近失效。

阿康和阿轩都表示，留意到很多留意土地规划问题的同道，最近已不再活跃。“这个世代已经很难做什么事，再加上有太多的创伤，已经不想再做了。你知道做什么都没有用。”

胜利过后，他们本想着，如何进一步保育推广这里的历史文化。如今，在精简修订面前，他们已打消念

头。若果马鞍山村再临改划，“我们的目标已经不是反对改划，而是令大家早点知道件事，令大家在这段路走得没有这么痛苦。”