

守望 牧職

香港基督徒學會
Hong Kong Christian Institute

05

香港九龍旺角塘尾道54-58號永利工業大廈9樓901室 | 2398-1699 | info@hkci.org.hk / www.hkci.org.hk

第5期 2022.8 ■ 督印人：龔立人 ■ 主筆：何嘉衡

可否持續發展？ 思考香港都市發展

何嘉衡
研究及出版幹事

今期《守望牧職》希望能透過香港土地規劃的現況與問題，與讀者一同探討如何能建立更宜居的城市，筆者傾向相信，更好地規劃土地利用和更公平地利用土地和空間，才是不惑的出路。

前言

「香港地少人多」這句話，相信不少人是「細細個都已經聽過」，近年「土地供應問題」更加成為某種類近Meme的萬用語（Meme指在網路上爆紅，有共鳴的幽默圖文），只要提出與香港有關的問題，都總會有人以「土地供應問題」為答案，引來哄笑，可見土地問題有多深入人心。原因很淺白，大多數香港人都在面對高樓價、高租金、居住環境狹小、休憩空間不足、泊車空間不足等，各種看似與土地供應相關的問題。

看似為了解決種種「土地供應問題」，香港政府多次就此作公眾諮詢，例如2016年《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》以及2018年坊間稱之為「土地大辯論」的土地供應諮詢。顯而易見，兩次土地供應諮詢都沒有為香港的土地供應政策和城市規劃帶來太大改變，除了政府因此而提出「明日大嶼」的願景外，香港人仍舊要面對高地價政策和生活空間不足所帶來的嚴重後果；甚至有論者認為兩者是2019年反修例運動的導火線，最終激化年輕人對社會和政府的不滿（先不論「經濟因素主導所有社會運動」這個看法有多空洞和蒼白無力）。

在城市發展過程中，香港需要發展更多土地，然而因歷史及政治因素，香港無法像世界其他大城市，透過向市郊擴展而增加城市面積（1997年以前深圳河以北土地與香港分屬不同政權，不像紐約、東京、倫敦等城市可以直接向市郊擴展），所以如何更有效利用香港範圍以內的土地，甚至如何「產生」更多土地，一直以來都是歷年來香港政府非常重要的任務。

時至今日，利用或增加土地的方法，不論是市區重建、填海和發展郊野公園邊陲地帶，都受到不同程度的質疑。有民間組織在2010年前後直言香港土地供應並非不足，而是有大片面積土地沒有好好利用，例如新界棕地、市區的臨時用途土地，以及丟空的政府用地（例如舊政府宿舍、市區軍事用地等）；若能好好利用那些土地，根本就不需要透過嚴重破壞生態及不可逆轉的方法來增加土地。

要解決香港土地供應問題，破壞生態，重新開發舊區卻破壞社區，製造更多新的土地卻也製造了「空間不公義」，種種手法真是無可避免的嗎？今期《守望牧職》就是希望能透過香港土地規劃的現況與問題，與讀者一同探討如何能建立更宜居的城市，筆者傾向相信，更好地規劃土地利用和更公平地利用土地和空間，才是不惑

的出路。

城市與城市規劃的意義

土生土長的香港人或許很少會思考「何謂城市？」這個問題，連帶也就不會深入思考城市規劃與自己以及身處的社區彼此間的關係。不過近十多年發生的連串社會運動，可以說是喚醒了只是看著自己腳步生活的港人，開始關心城市規劃和發展出了什麼問題，對我個人和身處的社區有什麼影響。

首先，保育歷史建築物的爭議近年屢見不鮮，很早前有皇后碼頭（2007年），之後有前深水埗配水庫（2020年）、北角皇都戲院（2021年），相信港人仍然記憶猶新；而保育具特殊意義的社區或建築也是民間與政府屢有攻防的議題，例如囍帖街（原名利東街，2005年11月香港政府收回業權並重新規劃）、土瓜灣（市建局於2008年已策動重建，至今有十二個重建計劃落成及展開）。目前仍在「吹風」的是，自2005年以來多次有風聲要收地的欽州街小販市場（又稱深水埗布藝市場），以及已於2021年市區重建局公布的《油旺地區規劃研究》中劃入將活化的油麻地果欄，後者應該將引致重要的議題攻防。¹

同等重要的是城市發展與生態之間的平衡，近年高鐵、機場三跑、大埔龍尾泳灘這些工程，諮詢期間已有民間聲音批評香港政府「先破壞，後保育」的發展模式過於落後。接下來政府想要推動「新界北部都會區」和「明日大嶼」計劃，當中保育環境也是眾多民間群體反對計劃的主因，特別是明日大嶼計劃填海範圍非常廣大，將嚴重破壞海洋生態，所以引來更多民間反對聲音。香港中文大學地理與資源管理學系伍美琴教授接受筆者訪問，表示明日大嶼計劃與中央政府推動的生態保育方針相違背，也無視廣東省政府近年對珠三角及附近一帶水域的保育政策。

不難發現，爭議背後隱含港人對「我們居住都市的將來」之心願：希望在發展過程中，不要將具歷史和特殊意義的建築全部推倒，因為它們承載了香港的歷史，能讓人了解過去；希望城市的發展過程顧及生態，保育郊野和海洋環境，是因為除了人類，其他生物也有在香港安居樂業的權利。伍美琴提到現代應有的城市發展觀念與這些期望非常切合，城市並非不要發展，而是發展應該「精緻」一點，例如政府官員要有「可持續發展」概念，要平衡各方利益，以公義作原則來規劃，而其他既得利益群體也應在過展中「有意義地賺錢」。

伍美琴認為更有一個嚴重問題，就是管治者可能一開始就不相信規劃，因而沒有全盤而長期的計劃，大概這也是歷史遺留下來的問題。² 本港的規劃署不但要到1990年才成立，首要任務本應全盤檢視香港的城市規劃，但拖延至2004年才完成第一階段檢討，可惜沒對城市規劃有多大影響，而曾經承諾的第二、三期和及後檢討至今依然無影無蹤。另外，就算近兩年排上日程的「北部都會區」計劃，起初也並非以此名目開展，而是以「鄉村活化」宣之於世，可見政府可能根本沒有新界北部地區全盤規劃大綱，只是因應近年社會和經濟轉變而急急將零星的計劃發展區合併成為一個「大計劃」。

除了都市規劃不符合市民的期望和需要，香港城市發展造成眾多爭議和衝突的另一個主因，就是規劃者與居民欠缺溝通機制，沒有有效反應意見的渠道和監督方法，也就是沒有合理有效的諮詢機制和選舉制度。伍美琴相信當社會愈多人提出訴求，城市規劃問題就愈有可能改變，例子是香港政府在規劃出兩個被視為「規劃災難」的新市鎮，即將軍澳和天水圍後（無意貶低這兩個地區，純粹是指城市設計不符合現代都市規劃概念），因為民間「劣評如潮」，其後的發展和規劃，沒有再出現有意消滅街道，將人們迫上天橋，要在與天橋連接的商場穿梭往來生活的情況；這算是不斷有人反映城市規劃問題後的「成果」。

伍美琴亦指出與公共利益相關的政策，包括城市規劃，社會不同群體都理所當然是持份者；而不同持份者有不同角度思考問題，所以才會有不同訴求。因此，城市規劃應該要經過公開討論後才實施，這樣在討論過程中各群體才能互相了解，消除基於無知而產生的說法，也能消除分歧。基督徒群體也是社會的持份者，不少教會和機構通常在社區內佔有土地（指的是建築物），例如目前天水圍新市鎮和油尖旺舊區內有不少教會和教會機構，如果基督徒也能對所在的社區已有的，或將來可能產生的規劃問題發聲，會不會能夠更在地，更與社區有進一步的連結？

伍美琴是基督徒，她認為「有尊嚴的生活」是上主要求的，聖經也能找到相關教導，所以基督徒既然也是社會和社區的持份者，應該努力促進城市發展為人們帶來有尊嚴的生活。舉例基督宗教強調「關顧窮人」，既然現今政府常以「興建更多公屋單位，縮短輪候時間」為由，進行土地規劃和開發土地，基督徒群體或機構能否在過程中，監督政府有否真正落實縮短公屋輪候時間的承諾，惠及更多貧窮和基層市民？又或者基督徒有沒有嘗試向政府和公眾提出，社會上有些資源應該彼此分享——包括土地資源，不應該悉數落入私人手中，成為財團「賺到盡」的工具？相信這些都是教會和基督徒群體可以持續關注的社會事務，好讓教會群體能夠更「貼地」，更與香港社會同行。

新界都市化過程的規劃問題

| 天水圍公營街市 |

現代香港都市化的重要象徵，可算是新界的新市鎮。自1950年開始，政府在新界各區規劃並發展新市鎮³，以緩解市區土地不足和人口過分密集兩大問題。早年的觀塘、荃灣、沙田、屯門；到後來的將軍澳、馬鞍山、天水圍、東涌，加上最新的新區如洪水橋和新

界北區，的確緩解了香港島和九龍半島市區人口過於稠密的問題，可惜同時又造成了新問題。

開發新市鎮或新區不可少的一步，是拍賣新開發土地上已規劃興建私人樓宇的土地，不少商人和投資者會預先收購大量周邊的土地⁴，以便日後興建大型建築物、大型私人屋苑、商場等，從而賺取當中的差額。這種運作模式多年來近乎是「行之有效」，甚至不少新發展區的居民和投資者都因此獲得不錯的投資回報，例如沙田、屯門、馬鞍山等地區便是很明顯的例子。不過，近年社會有不少聲音質疑這種土地開發方式，指有「官商勾結」之嫌，甚至認為是政府與「地產霸權」合作的象徵。

筆者與香港本土研究社成員黃肇鴻談過，他以天水圍作例子，解釋為什麼天水圍的都市規劃會讓人覺得是「官商勾結」，最主要的原因是天水圍區內並沒有如其他地區，在規劃中設定了公營街市用地；於是居民只能幫襯超級市場或價格較貴的私營街市，不然就只能跨區到元朗或屯門，但居民的生活開銷大增和極為不便。

黃肇鴻表示要找到指控「官商勾結」存在的實質證據十分困難，因為無從找到相關文件、會議紀錄或是影片能證明政府官員曾收取來自發展商的利益或金錢；同樣亦不會有證據證明發展商曾向政府要求新市鎮的規劃不能有什麼設施，只是居民在每天的生活經驗中很容易察覺到天水圍最初的都市規劃，比較像是在按發展商的需要而非居民的生活需要。

雖然天水圍確實需要公營街市，但至今天水圍仍舊只有數個私營街市和一個被居民認為選址不便，而且貨物不多的露天街市。政府在2018年才在施政報告中公布將於天水圍南區興建第一個公營街市。2018年與天水圍最早入伙的公共屋邨之間相隔超過二十年，這二十多年間，早已有不少該區居民、區議員、民間組織向政府反映

沒有公營街市的問題，但公營街市目前仍只在規劃過程中。

同時，天水圍在規劃之始就被劃分成南、北兩區，政府計劃公營街市建在南區，那麼北區居民仍舊只能幫襯超級市場或私營街市。若要到南區的公營街市，有區內居民預計，步行需約20至30分鐘⁵，單是對年老的長者已構成重擔，其他體弱多病和弱能人士也有困難；若乘車前往的話，每日來回的交通費對基層市民而言又是不輕的負擔。

綜合而言，香港的新發展區大多美其名「官商合營」，政府除了規劃公營房屋、基本生活設施、學校、醫院、交通網絡等日常的必須設施外，亦會預留土地予地產商興建私營樓宇和商場等。此舉即使不容易證實有官商「勾結」，但城市規劃中的不公平之處，甚至是不合理之處卻是明顯的，天水圍沒有規劃公營街市，正是有力的例證。黃肇鴻表示這種規劃上的不公平所帶來的後果，往往只會由整體社會和基層市民承受，造成不少人的生活困難。

| 屯門公路塞車 |

近年新界發展也造成了一個頗為明顯的弊端——「塞車」。不論新界東、西，還是觀塘、將軍澳等九龍區，塞車的情況都日趨嚴重，而部分地區的塞車問題其實也是可用規劃不周來解釋。

以屯門公路為例，由規劃到現在，基本上都是新界西北部地區連接市區的唯一高速公路。雖然新界西還有青山公路（通常被稱為下路，屯門公路則是上路），但青山公路並不是高速公路⁶，又會繞經很多地區，所以屯門、元朗和天水圍的居民若要前往市區，不論是自行駕駛或是乘搭交通工具，基本上只會選擇屯門公路。問題是近30年新界西部發展使「屯元天」三地的人口大增（特別是屯門區），可是新市鎮的發展速度根本回應不了人口增長，遂出現就業機會不足、娛樂消遣的種類和數量不足等問題，間接迫使居民要離開

屯門區，前往港島或九龍半島才能工作和娛樂；所以使屯門公路塞車問題惡化，成了不少「屯元天」居民的惡夢。

政府於80年代開始展開研究規劃，最後由「三號幹線（郊野公園段）有限公司」（現今由新鴻基地產持有）於1995年開始興建大欖隧道，建造目的是為了讓居住在天水圍和元朗的駕駛者有更快捷的高速公路網絡前往九龍和港島區。在隧道興建前，政府預計大欖隧道每日行車流量約14萬架次，但從運輸署的「交通運輸資料月報」可見，通車至今大欖隧道每日使用車輛平均架次沒有超過10萬架次⁷，根本沒有起到分流屯門公路的效果。大欖隧道「不受歡迎」的主因是隧道收費太貴，與屯門公路相較之下完全沒有吸引力，特別是對工商用車輛而言。

至於西鐵，則是因為設計上車站較少，不少「屯元天」居民要再使用區內交通網絡接駁才能乘搭，相較在區內開設多年的巴士和村巴，西鐵不是多數市民通勤的第一選擇，導致2003年西鐵通車初期載客量不足，直到2009年西鐵線總站紅磡啟用，以及沿線車站上蓋物業（元朗、荃灣西和南昌等站的上蓋物業）陸續入伙後，載客量才開始上升，到2017、18年載客量才有望飽和。

新界西兩項重要的交通網絡規劃，本來都是為了舒緩屯門公路塞車問題，方便居民出入市區，但最終因為各種規劃的失缺，以及居民多年來的通勤習慣，使屯門公路塞車問題沒有得到根本改善。雪上加霜的是，近年政府將屯門掃管笏、小欖一帶土地規劃為低密度住宅區，讓地產發展商興建別墅和低密度住宅屋苑，例如滿名山、珺瓏灣、帝御等。可以預見這些低密度屋苑的業主和居民都會以車代步，當陸續入伙後，該地段和屯門公路塞車問題會變得更嚴重。

筆者向伍美琴教授請教，為什麼看似政府已經有專責規劃部

門，也有一定規劃指引，但近年仍會出現彷彿根本沒有考慮交通情況的規劃？她認為這與香港政府官僚架構有關。因不同政府部門承擔了不同職能，例如交通網絡規劃與土地利用規劃分屬不同部門，所以在各自進行規劃時，通常只會按手上拿著的数据作出相關決定，並沒有多角度整合。加上不少政府的数据往往滯後於現實或是與現實有非常大的出入⁸，也沒有認真聽取民意的有效機制⁹，所以很多時候新發展區都會有不同的規劃和設計問題，甚至有上述的城市規劃災難。

若然規劃沒有「以人為本」，就不會切合居民的生活需要，最後惡果也由當區的居民承擔，用很長時間來「習慣」不便。由第一代新市鎮觀塘，到近年的天水圍、洪水橋，都隱約見到規劃者可能沒有仔細考慮共住一個社區的居民，會各有不同的生活狀況，例如社會階層、收入、工作等背景；更不用說預計新發展區的未來將會有什麼面貌，預估社區的需要。因此，一些很基本的便民規劃，彷彿都不在考慮範圍之內，造成很多新市鎮發展初期的社區問題。

上述提及的天水圍公營街市和新界西交通網絡，都可以看見規劃中往往有「奇妙」的缺失，又或是向部分利益集團傾斜的情況。不論規劃有否以人為本，有沒有所謂「官商勾結，利益輸送」，又或是應否更陰謀地推論政府想透過「價錢」達到分流目的¹⁰，現況就是大欖隧道因收費高昂而失去分流屯門公路車流功能；天水圍沒有規劃公營街市，市民被迫在超級市場和領展私營街市之間二擇一，也只能「捱貴菜」；而民間自發的「天光墟」又被政府部門視為破壞市容、不符合公共衛生，希望除之而後快的眼中釘。

政府在規劃發展過程的缺失引致的不公不義，正如本土研究社成員黃肇鴻所說的，後果往往由市民承擔，並且造成他們生活上的諸多不便。不過規劃不公並不是只在發展區完成後才由居民的生活中反映出來，某些地區在規劃和正式發展時，就已經出現大小小小

的不公現象和製造了特權階級，以致整個發展區由規劃到完成，各個環節都構成社會爭議，甚至爆發大型抗爭事件。相信近年讓人最印象深刻的是興建高鐵時爆發的菜園村事件（2011年），不少市民當年或多或少也有參與相關抗爭活動和遊行。

新界發展過程中的不公義

歷年新界土地發展，反映政府一直對原居民村落與非原居民村落的待遇非常不同，不論是收地賠償，還是接納民意，態度上都見差別。鄭家駒撰寫的〈香港新界原居民特權身份的 史建構過程〉¹¹一文指出：「政府在新界公共建設規劃過程裡，通常會選擇先犧牲非原居民村落，而不會選擇拆遷原居民鄉村，兩者首先在賠償安置上（即財產權益）已有很大的差別待遇。根據《收回土地條例》，原居民特別享有原村搬遷、換地機制、土地及房屋賠償、暫時租屋費，以及一些不是條例或任何法例認可，但在政策（政治）上認可的賠償，如風水賠償；高鐵撥款甲龍村建風水橋事件是一例。相對之下，非原居民同是香港市民，若鄉郊居所因公共用途收回，若是私地還可有賠償，然而房產不獲賠償，只作上公屋安置。」

新界原居民看似擁有與其他地區居民與別不同的待遇，基本上也是歷史因素使然。當年，港英政府在建立香港島、九龍半島及新界治權後，由於滿清政府與英國簽訂的國際條約內容不同，港英政府最初對待香港島、九龍半島和新界的華人就已有不同態度。甚至在1970年代為了城市發展而開發新界土地時，決定實施「新界小型屋宇政策」（俗稱丁屋政策）以換取新界原居民支持。這種對待新界原居民態度上的差異，至今對香港整體土地規劃和發展仍有影響。

「反對興建高鐵」一事中備受關注的菜園村，村民也是以非原居民為主。在高鐵規劃過程中，根本沒有諮詢菜園村任何一個村民，菜園村就被政府劃入預定的高鐵計劃中，成為日後的高鐵車廠

及緊急救護站，可說是極為不公義。當時在菜園村居住超過60年的村民希望繼續於村內生活，因而進行不同形式的抗爭

行動，過程中得到社會大眾關注和支持，引發大型示威和集會。可惜最後政府仍然沒有接納村民的訴求，村民被迫離開原來的菜園村，遷往「菜園新村」。村民相信政府所以會將高鐵車廠選址在菜園村，主要是因為它的居民大多並非新界原居民，相較之下容易成功。¹²

據黃肇鴻的了解，政府目前會以《收回土地條例》在新界收地發展，因為收地理由涉及「公共利益」（就是在收地後會興建公屋單位，縮短基層人士輪候公屋時間），所以就算遭到受影響村民入稟申請司法覆核，挑戰規劃決定，亦不曾有過成功的案例令發展計劃受阻。目前最主要的問題是政府一方面以「尊重私有土地」為由，不向地產發展商收取他們一早囤積的新界農地和棕地，用以興建更多住宅或其他土地用途；另一方面卻常向小地主和非原居民收地，這種情況屢見不鮮。

政府在民間壓力下，終於在近年承諾發展新界棕地，以紓緩香港住宅用地不足問題，甚至在2018年的「土地大辯論」後，減少向社會宣傳香港將面臨土地供應嚴重不足問題。不過黃肇鴻表示，在近年棕地收地過程中，香港政府充分表現「有權沒用盡」的管治問題，因為明明同樣是棕地，若是小地主或非新界居民所擁有或是租借的，很容易就會被收回配合大型開發計劃；但若是大地產商持有就很大機會被「放過」，這種手法最終使新界土地發展從開始就存在不公平，引來大眾質疑的聲音。

近年每當政府想開發一些容易引來爭議的土地，例如「綠化地帶」，或是具生態價值的土地時，就會利用「興建更多公營房屋」作理由，例如政府在2020年向沙田區議會建議，於馬鞍山開發7幅「綠

化地帶」土地用作住宅、政府機構或社區用途，並興建超過7千個公屋單位。黃肇鴻指出，不過從實際例子可見，政府每次以「興建更多公營房屋」為理由開發土地後，公營房屋面積往往只會佔新開發區的一小部分，而更多土地卻因為經過了「生地變熟地」過程¹³，價值（價錢）提升不少，間接令土地持有者和大量囤積土地的發展商得利。更不用說在政府政策改變下，「公營房屋」的定義已經擴闊不少，在一般香港人理解中對基層最有幫助的「公屋」單位愈來愈少¹⁴，基層輪候公屋的時間相應愈來愈長。黃肇鴻認為近年政府提出所謂「興建更多公營房屋解決公屋輪候時間過長」的理由來開發土地，實在是蒼白無力，反而在不少發展區盡見當中的不公不義。

開發新界土地是香港城市發展重要而且不可或缺的一環，香港各階層都從中或多或少得益，但問題是整個規劃和發展過程不透明，政府不但不諮詢相關土地的居民意見（例如興建高鐵和新界東北發展區），也沒有設立從下而上有效反映香港民間意見的機制¹⁵，甚至會具差別對待不同持分者。還有的是，部分發展區的規劃離地又過時，配套未完善已推送市民移居，更有向地產商「利益輸送」之嫌。這些規劃發展出現的弊病，後果由整體香港社會承擔，真是目前政府團隊急須反思和作出改變的任務。

可「持續」填海？

目前全球擁有海岸線的國家都在關注全球增溫導致海平面上升，以及因此帶來的嚴重後果，可是香港政府仍然急於在大嶼山東部進行大型填海計劃，並向社會宣傳「明日大嶼填海計劃」是香港未來城市發展中的重要一環；不少關注填海造地和相關生態及氣候問題的民眾都無法理解。伍美琴教授不認為當中一定是有什麼特別政治任務，或什麼不可告人的「陰謀」，該是香港政府一直以來的「惰性」造成。

香港政府依賴填海造地以創造庫房收入和增加可使用土地，早於1950年代就一直在發生。1950年開始發展新市鎮，基本上所有新市鎮都經歷過大規模的填海工程，包括觀塘至九龍灣、荃灣、葵青、屯門、沙田、馬鞍山等。填海得來的新土地，對政府而言是非常「好用」，因為一來不用收地賠償，二來不用擔心有特殊地質狀況而用不著；當時的社會環境又孕育不出反對填海保護海洋的聲音，加上填海得來的用地比原生的土地價錢便宜得多，難怪歷任香港政府團隊都非常樂意以填海方式增加土地供應，同時創造更多政府收入。

更大的推動力是，填海和進行相關基礎建設的過程可以帶動政府支出，方便計算入經濟發展數字，同時又可以帶動龐大的工程產業鏈，成為經濟增長的動力，一舉多得。若細看香港政府推動明日大嶼計劃的說辭，不難看到上述的理由，也就是不少官員提到明日大嶼計劃時所說——計劃將「帶動經濟發展，為庫房帶來龐大收益」。

基建帶動城市經濟的發展思維，在現今看來實在過於落後，不符合可持續發展概念，因此填海工程一直會引起社會關注、爭議和反對。九七前的香港立法局就曾為維多利亞海港立法，是為《保護海港條例》，旨在保護維港範圍內不會再有大规模填海工程。¹⁶可惜香港政府往往繞過法律行事，不會考慮為什麼社會希望叫停填海工程，例如明日大嶼計劃中，東大嶼填海範圍就明顯地止於保護海港條例所規範的維港範圍，不多也不少，以繞過法例的規範。

另外，就算填海決策被壓力群體以司法方式挑戰，就如上述提及的土地收回司法覆核一樣，只要有「公眾利益」為理由，香港政府基本上就會立於不敗之地。中環繞道填海工程就曾被民間團體的司法覆核挑戰，最後工程還是因為「解決」中環塞車問題關乎公眾利益而繼續進行。只是，中環塞車問題是否只能以中環繞道的方式

解決，本來就可以商榷，近年坊間也有呼聲希望政府可以參考世界各個大城市的處理方式，例如限制單雙車牌號碼車輛分日進入特定區域、特定時間限制車輛進入容易塞車區域等，只可惜到了今日政府還是全無動作，只是不斷重複過往改善中西區交通問題的動作，也就是不斷興建更多新道路，完全沒有創新或是從根源改善問題的打算。可見以填海造地嘗試解決不同的城市問題，同樣是香港政府一直以來施政的「惰性」使然。

當然反對的聲音不是一面倒，政府宣布明日大嶼計劃之後，不少專業人士團體馬上表示支持，例如香港工程師學會，其新任會長甚至在接受媒體訪問時表示，工程師能解決明日大嶼可能面對的問題和坊間對相關氣候和環境問題的質疑，可說是非常自信。¹⁷ 只是市民仍然不解信心的基礎從何而來，當國際上有大型填海工程失敗的案例，例如杜拜大型填海工程棕櫚島和世界島，雖然曾被認為是現代工程奇蹟，但2008年金融海嘯後，工程不但沒有資金完成，更被發現兩大人造島均在下沉¹⁸，所以明日大嶼填海工程備受質疑也是意料中事。只是在目前的社會環境下，質疑政府規劃可能被「上綱上線」控以干犯什麼什麼「罪行」，又會有人出來質疑為何從前沒人反對填海，現在才反對；在這種似是「誰大誰惡誰正確」的風氣下，明日大嶼計劃實在太有可能在不遠之將來上馬，相信香港市民很快就可以見證質疑明日大嶼填海計劃是否杞人憂天，只是到時才想補救方案大概為時已晚。

能否改變現行的城市規劃？

指出了城市規劃和發展的問題，可有想過「唔想咁樣，可以點樣？」或者再進一步問，應該怎樣？我和我所屬的群體在其中可以怎樣參與？

現代化都市興起至今，世界各地都有學者和關心生活與文化的

都市人在思考城市發展和規劃怎樣可以更合適居住，以文字表達又最廣為人知的可算是珍·雅各所著《偉大城市的誕生與衰亡：美國都市街道生活的啟發》¹⁹，二十世紀末的作品至今仍影響人們對都市規劃和城市化的想像。有的作品的主張看似非常激進，例如認為過於刻板的城市規劃並非好事，「失序」和自由開放的「生長」更適合城市。²⁰ 活在香港的我們可能無法理解「失序」和自由開放的「生長」有什麼好處，因為大家已習慣在被規劃的社區裡生活，也習慣了被布置的生活場景。

另一個令港人失去想像的原因，是我們將金錢看得過分重要。長期關懷社區的孔維樂傳道，認為香港是高舉資本主義的現代城市，人們看追逐私人財產是「人生的意義」，結果失去與他者的連繫與關顧。他表示香港目前的城市規劃，正正有將人從「關係」中分割出來的傾向，就像目前不少社區的公共空間根本不鼓勵市民彼此建立關係，甚至連公園裡的座椅數目也正在減少，不讓人們聚集。有些地區的公共空間需要經過繁複手續才能「申請」使用，區內居民想舉辦聚會也困難重重，更不用說在疫情之下，許多社區活動和參與都無法開展。他表示基督徒理應是重視「關係」的群體，教會也理應是讓人恢復關係的地方，因為三一上主重視關係，也關顧每個人的生命。這一點與資本主義有非常根本的差異，因為上主希望人關心每個他者的需要，而非只關顧自己想關心和所愛的人。

香港各區都有教會的建築物，若基督徒只在那些建築物裡崇拜和團契，從來沒有認真觀察社區，教會對區內居民而言，就只是有十架裝飾的建築物或單位，與他們根本毫無關係，這絕非重視關係的上主樂見的事。既然上主關顧世人，也重視關係，教會和基督徒理應與周圍的環境有所連繫，看到社區和城市中的

有需要的人，從而思考如何善待陌生的他者。在這過程中，思考城市規劃和就社區設計提出意見，都是重要的一環，因為小至

社區內一個垃圾站位置的變動，都可能影響負責清理垃圾的清潔工人，令他們更容易因工受傷；大至新屋邨的交通規劃，更可能是影響上萬人日常生活的嚴重問題。

伍美琴教授說有個很「有趣」的現象，很多人包括學者們，都不會從宗教角度思考土地和規劃問題。她有一篇研究香港馬鞍山礦場的論文，因為當中有不少與教會相關的內容，所以被認為值得商榷。不過在香港城市發展過程中，教會是「證據確鑿」曾扮演非常重要的角色，有些今時今日還存在的聚落，例如愛華村的服務中心（柴灣）、亞斯理村的亞斯理堂社區中心（大窩口）其實都與當年教會為服事貧窮人而興建的基督教新村相關。教會先賢能夠看到有需要者的需要而作出回應，今日的基督徒是否也能對城市規劃和發展所造成的問題作出適當的回應？例如見到日益嚴重的「納米樓」現象，又或是受重建計劃影響的居民，見到他們的鄰里關係被破壞，教會和基督徒會否發聲和作出相應的回應？即使現在香港公民社會相對沉寂，但伍美琴仍然相信，當社會上更多人提出訴求和意見，才愈有可能帶來改變。

對於產生有問題的城市規劃和發展的主因，伍美琴認為是管治者從一開始就沒有用「愛心」管理這個地方，不相信規劃應該要有願景，以建設更好的社會；最終發展政策和規劃並非以人為本，也導致日後政府沿襲一貫政策至今。從歷史可見，從開埠到二次大戰前，港英政府規劃城市發展最主要目的是滿足統治和經濟發展需要，許多決策考慮背後都只是經濟因素，沒有人的因素；城市規劃不是為了讓市民安居樂業，而是為了經濟發展，讓政府和親政府的既得利益集團獲得更多收益，至今仍然如此。二戰後港英政府開始關注民生，但最初興建的徙置大廈，單位沒有獨立廁所和廚房，室內空間極度窄小；規劃這些住宅的官員只著重住宅數量和興建速度，居民的生活需要並非主要的考慮。由此推想，今日被社會廣泛關注的「納米樓」，其實並非石破天驚的新產物，在歷史中早有源遠

流長的「傳統」。不過，隨著市民的知識水平提升和經濟條件增厚，視野拓寬而舊有觀念改變，人們開始將生活空間不足視作問題，遂希望政府能加以改善或是訂定法規，限制不能興建面積太過細小的住屋。值得一提的是，不是市民比過去「反叛」和不支持政府，而是在時空環境改變後，市民對政府有更多期望，而且對於城市有更多不同的想像所致。

至於本土研究社成員黃肇鴻，他歸納近年令香港土地規劃問題變得更尖銳和引來更多社會反對聲音的主因，是政府在城市發展過程中，沒有好好平衡社會各方的利益所致。例如總會有特定團體和人士可以從規劃中獲取大量近乎是不合理的利益，才會引來受影響的市民和其他希望香港城市發展可以向更公平方向邁進的社會人士質疑。他認為社會大眾要更多發聲，透過討論和研究目前香港的「困境」（例如納米樓問題），反映解決問題的意見，致力達致不同程度的社會共識，使政府不得不面對問題和回應訴求，同時也能達到潛移默化改變市民觀念的效果。雖然過程一定會非常漫長，而且成效總不如理想，但總比沒有走出這一步好。例如棕地和納米樓，雖然近年仍沒有得到更好的處理，但經民間團體發聲後，政府也不得不正面回應，曾經承諾會優先發展棕地，也提出了限制納米樓的部分法規（當然實際運作和法規中的魔鬼細節，就是另一個問題了）。

城市本來就是一個龐大的有機體，有很多獨立而且特性各有不同的生命在其中生活，大家都理應是城市的持份者，對城市發展有意見，希望城市能成為更適合生活的地方是很自然的事。而基督徒作為城市的一員，有來自上主的呼召，理應尊重生命，相信有共善可能的群體。基督徒群體能否在城市生活中扮演更重要的角色，提出不一樣的都市想像，而非只有單單「為那城求平安」？相信在香港將開展兩大都市發展計劃的今日，仍值得每個身處香港的基督徒思考和行動。

注釋

1. 相關更深入的討論，也可以閱讀第三期《守望牧職》〈記憶所繫之處〉。
2. 因為各種因素，港英政府最初管治香港的時候，就沒有什麼長期城市發展計劃，往往見步行步，又以能賺取最大收益為目標，甚至在很早期就已經開始依賴賣地作為政府收入來源。
3. 因為英政府與清廷所簽訂之條約內容，界限街以北土地均屬「新界」，所以今日香港人理解的東九龍，其實也就是當年的新界。
4. 俗稱囤地。目前地產商囤積不少新界的農地，因為香港已經很少人從事農業，所以原本為農地的新界土地，都會成為投資商品。
5. 可閱讀獨立媒體 inmediahk.net 相關報導：〈天水圍爭公營街市十年抗爭 籬一南一北兼建臨時食環街市〉，網址：<https://bit.ly/3yLxlrE>。
6. 也就是有部份路段會有紅綠燈，而車速限制也定得比較低。
7. 有關大欖隧道的車流量統計數字，可參閱香港特別行政區政府運輸署的交通運輸資料月報中的「第三組：隧道、青嶼幹線及汽車渡輪統計數字」，刊登網頁：https://www.td.gov.hk/tc/transport_in_hong_kong/transport_figures/monthly_traffic_and_transport_digest/index.html。如果對香港交通統計數字有興趣讀者，也可以在該網頁選擇查詢每年12月的月報，會看到全年由運輸署所做的每月統計的數字，包括有全港隧道車流量、公共交通工具相關統計、車輛登記、領牌及檢驗等與香港交通有關的統計數字。
8. 長期關注香港城市發展的學者鄒崇銘，便曾在《城規成虧》一書中提出，2015年時任發展局副局長馬紹祥曾於報章回應其所撰寫之文章，馬紹祥在文章提到「香港未來人口增長會放緩，但是推算2041年的香港人口將增至847萬人」，不過鄒崇銘指出2015年香港政府規劃增加土地供應的計算方式，仍然沿用2011年的人口推算（2039年香港將有890萬人口這推估數字）。如果再考慮2019年至今移民潮和疫情影響，2041年香港人口一定不及2011或2015年的推算數字。例如2020年政府統計署發表〈香港人口推算2020-2069〉，推估香港人口將於2041年增至巔峰811萬，然後開始逐年減少，但2022年仍有報導指政府正在根據《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》規劃研究發展策略（香港2030+諮詢文件發表時，政府對香港將來人口的預測是2036年達860萬），可見政府在規劃過程中有參考數據嚴重滯後的問題。
9. 雖然當年灣仔蘭帖街重建時，灣仔區議會曾經嘗試與專業人士合作，完成了一份民間的重建規劃方案，並向政府提交，但政府沒有接納相關意見和報告。至今不論是市區重建、道路網絡發展、新市鎮發展等方面，市民看似能

注釋

- 向城規會反映意見，又或是在市區重建時，在公眾諮詢時發表意見，但從多次土地發展和重建計劃結果可見，市民意見影響甚微。
10. 能負擔更高昂隧道費的駕駛者能使用不會塞車的通道，例如西區海底隧道或者大欖隧道，若是不能負擔隧道費的道路使用者只能使用經常會塞車的屯門公路和紅磡海底隧道。
 11. 可閱讀由鄭家駒所寫的〈香港新界原居民特權身份的 史建構過程〉一文，網址：https://www.ln.edu.hk/mcsln/archive/23th_issue/criticism_02.shtml。
 12. 〈不遷不拆 保衛家園 千人怒撐菜園村〉：<https://www.coolcloud.org.tw/node/47669>，苦勞網，發佈日期：2009年10月18日，擷取日期：2022年3月10日。
 13. 主要是指由政府完成在鄉郊地區建設連接市區的道路、電網、通訊網絡等完善生活機能工程的過程，最終會方便私人發展商在該些土地上興建私人房屋與樓宇，吸引消費者購買或租住。
 14. 例如部份能自由買賣的公屋仍被定義為公營房屋。
 15. 最近還在討論取消土地開發過程中的公眾諮詢機制，縮短開發時間。
 16. 1996年11月22日由時任香港立法局議員、保護海港協會副主席陸恭蕙以私人草案形式提出，在1997年6月獲立法局以大比數通過。
 17. 香港01：〈工程師學會新會長源栢樑：我哋係解決師 明日大嶼可解決〉，刊登日期2020年10月14日，網址：<https://bit.ly/3PgNU3k>。
 18. 'Is it the end of the world? Nasa picture suggests Dubai globe is sinking back into the sea'，網址：<https://bit.ly/3H4xRSE>，DailyMail，發佈日期：2010年2月2日，擷取日期：2022年6月8日。
 19. Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books Edition, 1992.
 20. 另外，還有《被科技綁架的智慧城市》、《城市不服從：以失序設計打開生活想像》等書。
 21. 《城市不服從：以失序設計打開生活想像》的作者帕布羅·森德拉就認為現代城市規劃「淪為權力體系用於確保秩序和控制權的工具」，過度僵化的規劃最終將使城市變得脆弱，無法健康成長。帕布羅·森德拉：《城市不服從：以失序設計打開生活想像》（台灣，行人文化實驗室，2022），頁40-42。

香港基督徒學會書庫

編號	書名	作者及編者	訂價
HK07	‘One Country, Two Systems’ A Ten-Year Experiment and Beyond	Edited by Rose Wu	\$80.00
BS02	人性的呼喚	郭乃弘著	\$60.00
BS04	馬可福音——十架的光輝	郭乃弘著	\$70.00
BS05	性別意識與聖經詮釋	黃慧貞著	\$70.00
BS07	恩典與界限——加爾文神學詮釋#	陳廣培著	\$120.00
CE02	政治教育在香港（增訂本二版）	梁恩榮／劉傑輝著	\$80.00
CE05	香港政制發展（資料冊）	/	\$20.00
CE06	公民教育——香港再造（會員75折）	梁恩榮／阮衛華	\$108.00
CE07	傘緣未圓	蔡寶瓊／胡露茜合編	\$92.80
CE08	囚錮的社工：15封給社工的信#	邵家臻著	\$98.00
CP01	更新地方教會的策略	郭乃弘著	\$70.00
CP02	崇拜的更新	郭乃弘著	\$60.00
CP03	人格素描與使命實踐【增修版】	翁傳鏗著	\$70.00
CP04	生離死別的牧養關顧（二版）	梁國棟著	\$100.00
CP05	我的牧職	郭乃弘著	\$80.00
CS07	香港教會與社會運動	陳海文等著	\$60.00
CS08	普世教會運動對政治經濟的反省	穆賀蘭／黃洛文譯	\$45.00
CS09	基督教信仰與今日世界經濟	李倩儀譯	\$45.00
CS10	共闢明天	郭乃弘著	\$60.00

本會書籍，非會員正價八折，會員正價七折（特別註明除外）。此優惠只限於本會會址購買。

CS11	基督教信仰與香港社會發展	黃美玉編	\$60.00
CS14	邁向新世紀的香港教會	郭乃弘著	\$70.00
CS16	時代的把脈——福音在香港社會的邊緣人	陳慎慶編	\$60.00
CS17	勸人與神和好——教會的身分	龔立人著	\$80.00
CS18	糾纏的靈性：倫理、社會與宗教	龔立人著	\$80.00
CS19	衝突與融合：後九七的香港教會與社會	陳慎慶等著	\$60.00
CS21	宗教右派（會員75折）	羅永生／龔立人	\$120.00
CS22	人·性Ⅱ誰不是酷兒？	胡露茜／麥明儀合編	\$88.00
CS23	耶穌，政治與公民抗命	歐陽文風著	\$40.00
CS24	在暗角言說上主	龔立人著	\$80.00
CS25	人·性Ⅲ酷兒「釋」經	胡露茜／曾景恒合編	\$108.00
FL02	三十年來情與理	沈宣仁著	\$70.00
FL09	燃夢待天明	郭乃弘編	\$50.00
FL11	既濟與未濟	江大惠著	\$60.00
FL20	大德蘭與婦女靈修	許綺瑩著	\$60.00
FL21	歷代靈修傳統巡禮（二版）	郭鴻標著	\$80.00
FL22	新世紀的神學議程（上冊）二版	郭鴻標、堵建偉編	\$100.00
FL25	我憶故我在（增訂版）	李清詞著	\$60.00
FL27	同性戀的十字架	羅秉祥／龔立人	\$88.00
FL28	我是教會的一根刺——信行三十年文集	胡露茜著	\$128.00

新書

查詢電話：2398 1699，傳真：2787 4765，WhatsApp：9352 0864 聯絡人：鄧淑安女士。

《守望牧職》是新計劃「守望牧職」的其中一種實踐。在香港社會近年不同層面產生的變化中，學會除了實行自身既定的工作計劃，也思考如何支援教牧同工反思他們在社會的角色。就此，我們定下幾個目的：第一，為教牧同工提供對社會議題有厚度的認識，特別是神學和基督徒參與；第二，組織和推動教會與社區對話，甚至尋找合作可能，為建構社區的公民素質和健康的心理質素一同努力；第三，建構神學和信仰反省，豐富對牧職的想像。《守望牧職》正是以文字來實踐這三個目的。

學會每年財赤達五十萬，但沒有影響我們放慢使命。我們仍努力投入建立一個讓人有尊嚴的社會，並支援教會回應上主的使命。我們需要你們的同行。你們一句打氣的話、一點金錢的捐助是我們動力之一。

捐款方法：

- 劃線支票 — 抬頭「香港基督徒學會有限公司」或 Hong Kong Christian Institute Ltd.

請將劃線支票連同姓名及聯絡方法寄往本會地址，或直接存入支票並通知本會。

- 銀行入賬 — 香港滙豐銀行，戶口號碼：196-035927-001。
請將入數紙連同姓名及聯絡方法透過whatsapp（93520864）、電郵或傳真通知本會。

地址：香港九龍旺角塘尾道54-58號永利工業大廈 9/F 901室

電話：（852）2398 1699 | 傳真：（852）2787 4765 | 電郵：info@hkci.org.hk

凡捐款港幣100元或以上，可憑捐款收據申請減免稅款。

守 望 牧 職

守望

牧職

