

香港社會服務聯會
《增闢土地 你我抉擇》公眾參與
意見書
2018 年 9 月

1 前言

香港社會服務聯會(簡稱社聯)是一個代表超過 460 個非政府社會服務機構的聯會組織，機構會員的服務單位遍佈全港不同地區，為不同年齡組群及有需要的人士提供服務。社聯與機構會員共同信守社會的公義、公平，肯定人擁有天賦的權利，而社會有責任確保每名公民享有基本的社會和經濟資源，發揮潛能；個人亦有義務履行對家庭和社會的責任，自力更生，實現自我。

為回應上述公眾參與諮詢，本會透過跨部門會議、內部的相關委員會、及公開諮詢論壇，鼓勵業界參與討論土地供應專責小組於「增闢土地 你我抉擇」文件中羅列的 18 個短、中、長期及概念性新增土地選項。本文匯集本會諮詢所得的意見，回應上述諮詢文件。

2 就土地問題的基本立場

根據本會的《香港社會發展指數》最近一次的研究結果，香港的經濟發展強勁，但社會發展卻停滯不前，其主因正是日益嚴峻的房屋問題。過去十年公屋輪候宗數持續上升，平均輪候時間增至 5.3 年，連「長者一人申請者」的平均輪候時間也達 2.9 年。同時，住屋開支佔住戶總開支的比例已升至 35.8%，當中租住私樓的基層住戶，其租金佔開支比例達到 44%，他們要壓縮其他生活所需以應付租金開支。

政府一直把房屋問題理解為土地短缺問題，並成立土地供應專責小組進行公眾參與活動，以「增闢土地 你我抉擇」為題鼓勵市民參與所謂「土地大辯論」。經過數個月的社會討論，社會上對本港的土地問題有很多不同的意見。總的來說，有持份者認為本港的土地問題是整體供應問題，亦有另一些持份者認為本港不乏土地，香港的土地問題不是整體供應問題，而是分配問題。

上屆政府推出長遠房屋策略之時，本會曾發表意見，期望政府重點關注土地分配不均問題。至於土地供應問題，我們認為新增土地若能讓基層市民更大受益，在合乎效益及程序公義之下，我們不會反對。在是次大辯論中，這種關於「供應」

和「分配」的爭論進一步激化，反映了社會上的持份者與政府缺乏最基本的互信，本會認為香港的土地問題既已發展成為社會信任問題，有必要就此對症下藥。

3 土地分配不均問題令政府增辟土地困難倍增

以房屋角度而言，土地分配不均最明顯見於公營房屋建屋量，亦見於出售居屋 / 公屋和私人樓宇租金樓價持續上升至不可負擔水平。雖然房屋委員會已著手加建公屋，但建屋量仍落後於長遠房屋策略督導委員會目標。過去十年，除了 2008-09 年外，其餘年份的公屋興建量最多都只及 15,000 多個單位。私樓方面，青年和中產上車無望，基層愈住愈貴、愈住愈細是社會上普遍的共識，無需再多闡述。

就其他社會政策方面而言，本會特別關心社會福利方面的設施和用地。由於政府缺乏長遠福利規劃，沒有機制預留足夠土地開展社會服務，協助社會上各弱勢群。據社會福利署回覆立法會特別財委會議員提問，中度弱智人士宿舍的平均輪候時間超過 11 年；而嚴重肢體傷殘人士宿舍及嚴重弱智人士宿舍的平均輪候時間亦長逾 9 年及逾 7 年。截至去年 12 月底，申請資助護理安老宿位及資助護養院宿位的輪候人數，分別有 31,717 及 6,569 名長者，平均輪候時間約為 2 年，其中津貼或合約安老院舍的平均輪候時間長達 3.25 年。¹

在社區服務方面，根據 2018 年 6 月的數字顯示，長者社區照顧服務的輪候時間分別為 14 個月（家居照顧服務）及 10 個月（日間護理中心）。即使一些已獲撥款的服務設施如特殊學校、精神健康綜合社區中心，或一些公共衛生設施，往往因為被社會負面標籤，經歷多時亦無法落戶社區。

這些例子均顯示，即使開闢了新土地，在沒有完善服務設施規劃和分配機制下，服務無法如期開展，弱勢社群無法得益；部份設施因各種問題而被安置於偏遠地點，亦對服務使用者造成不便，對服務質素亦有負面影響。隨著香港漸漸變成一個高齡社會，本會亦十分關心土地空間之規劃和分配，如何能協助維持家庭和社區的網絡功能，維持適當空間、樓宇密度及安置足夠社區設施以符合公共衛生要求及照顧社區健康需要，以支援高齡化的社會。

4 對土地供應選項的回應

就《增闢土地 你我抉擇》文件提出的開闢土地選項，若有關選項是技術上可行，

¹ 明報新聞網，《中度弱智人士宿舍平均輪候時間逾 11 年》，2018 年 4 月 18 日
(https://news.mingpao.com/ins/instantnews/web_tc/article/20180418/s00001/1524062049547)。

合乎效益、程序公義及環境評估等要求，同時承諾土地分配原則和比例（詳見下文），本會認為可在考慮具體社會需要、項目開展的時間、涉及的技術及收地要求、及對環境造成的可能影響下，按下列優次逐步推行。若政府推出部份次序較先的選項，已足以應付社會對新增土地的需求，其他排序較後的選項則無需開展。

- I. 棕地發展
- II. 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途(如收回粉嶺哥爾夫球場作住宅社區發展)
- III. 利用岩洞及地下空間
- IV. 發展香港內河碼頭用地
- V. 維港以外近岸填海

就下列兩個選項，本會相信此選項能夠增加土地供應，如有合適的分配原則和機制，將有助解決本港基層住屋的問題；但本會留意到社會上各持份者就其可行性及社會／環境影響，仍然有不少分歧，就相關基本資料或數據的陳述亦未有一致的理解。現階段本會認為這些選項並非完全不能考慮，社會可以基於一致認同的事實和數據，以開放的態度展開更多有建設性的討論。

- I. 於新界發展更多新發展區
- II. 發展東大嶼都會

文件中提及的部份選項，有可能影響到社區居民福祉，又或可能引發重大社會爭議或疑慮，本會反對該些選項：

- I. 重置或整合佔地廣的康樂設施
- II. 發展郊野公園邊陲地帶兩個試點

對於利用私人的新界農地儲備，社會上亦有極大爭議，主要因為大家對公私型合作有極大憂慮，擔心結果是對商界或地主的利益輸送。不少人建議政府在有需要時，以《收回土地條例》收回有關土地，政府對此應積極考慮，相信可以減少不必要的爭議。

由於概念性選項部份的構思未有深入研究或社會討論，本會暫時表示保留，待日後有關構思成熟，又有社會需要，政府可再進行公眾諮詢。

為對應人口高齡化、社會發展及不同社群的福利需要，本會贊同預留土地作土地儲備，以推動更多改善市民生活的政策措施，如增加人均居住面積、落實通用設計以促進傷健和長幼共融等。

5 就未來土地供應與民立約

是次諮詢只聚焦於增加土地供應的方法，本會認為這並不足夠。事實上，在討論如何增加土地供應之時，市民無從得知增辟之土地是否真會如諮詢文件般執行，為不同階層人士創造空間條件，改善他們的生活質素。同時，在過去的大辯論中，市民明顯對政府缺乏信任，深怕政府耗費財政和天然資源去維持發展商和既得利益。本會建議政府主動與民間社會訂立契約，莊嚴承諾開闢土地選項落實後，土地將如何分配。契約內容，最少應包括以下幾點：

5.1 確保增闢土地能照顧到社會不同階層安居樂業的需要，在未來可享有可負擔的適足住房

在未來增加的土地中，加大公營房屋的供應比例。就長遠房屋策略督導委員會提出的公私營住宅比例 6:4，本會認為可再向公營房屋傾斜，同時明確出租公屋與資助出售公營房屋的比例。本會建議出租公屋、資助出售公營房屋、及私人樓宇的建屋目標比例為 4:3:3 (即把公營房屋比例增至 7 成)。

鑑於現時公屋平均輪候時間已超過 5 年，本會認為未來新增的住宅用地，應優先用作興建出租公屋，以追趕出租公屋興建量落後的進度，紓緩公屋輪候者的需要。因此，本會同時建議政府應把新開闢的土地用於出租公屋及出售資助公營房屋；初期的出租公屋、出售資助公營房屋、及私人樓宇的建屋目標比例可以是 4:4:2(即把公營房屋比例增至 8 成)，而隨公屋平均輪候年期回落至政府承諾水平，政府可考慮把相關比例調節至 4:3:3 (即把公營房屋比例調整至 7 成)，以照顧基層的住屋需要。

5.2 政府須檢討及改善《香港規劃標準與準則》，確保有足夠用地應付弱勢社群福利及教育設施需要

《香港規劃標準與準則》理應能作為契約內容的一部份，特別在社會福利服務處所的提供或其他如教育等民生設施方面，應提供清晰的規劃標準與準則，按社區人口狀況，預留土地以設置處所或設施。可惜，現時的《香港規劃標準與準則》在不少的社福民生項目上，規劃標準並不清晰，例如

未有就幼兒、長者及復康設施訂立處所數目與人口比例訂定具體指標，限制了社會福利用地的推算和服務發展，也未能把社會福利服務處所的供應納入地契要求。本會建議政府必須修訂及更新《香港規劃標準與準則》，在藉製訂《安老服務計劃方案》及《復康服務計劃方案》，就相關服務處所擬定規劃指標。

5.3 增加現有土地的使用彈性，容許社福界利用閒置土地或政府建築物作社會服務或社會房屋用途

雖然是次公眾參與活動焦點是新增土地方法，但如何善用現時未有用盡的閒置土地以回應社會需要，也是政府必須跟進的課題。有關課題不單有助社會更善用現時的土地，也有助有效利用未來包括納入土地儲備的新增土地。本會建議在檢討現行城市規劃相關的機制及標準時，要考慮加入增加土地使用彈性的原則或條款，令社會服務機構更容易利用暫時閒置的土地或政府建築物(如閒置學校)作社會服務或社會房屋用途，以回應社會需要。

6 總結：與民立約，向前進發

本會留意到今次公眾參與活動所觸及的範圍及焦點只限於新增土地方法，未有承諾如何從社會公義的角度去提出如何分配新增土地。只談分配，不談供應未必切合實際需要，但只談供應而不談分配亦難以解決政治分歧，無助增加土地供應。土地供應與分配，其實是相輔相承。本會期望能藉著與民立約，政府與市民能建立一定程度的互信，推展土地發展工作（包括供應和分配），為未來香港社會發展，走出重要一步。