

**香港中學文憑考試**

**通識教育科**

**獨立專題探究報告**

**探究題目：** 探討政府應否開發郊野公園以解決本港房屋問題

**考試年份：** 2017

**報告字數：** 4229

**注意事項：**

1. 文字模式報告字數不得超過 4500 字；非文字模式報告的觀看時間不得超過 22 分鐘，所附的短文則不得超過 1100 字。計算文字模式報告和短文字數時，不包括封面、目錄、標題、圖、表、相片說明、標點、腳註、註釋、參考資料、書目和附錄。
2. 考生有責任清楚計算其報告或短文的字數，並準確地在本封面註明。
3. 若學生的習作（獨立專題探究報告）被校本評核系統揀選作檢視，學校須確保報告和短文內沒有學生身份和學校的資料。非文字模式報告中，也需要刪去一切能辨識學生身份和學校的資料，包括學生的樣貌。

# 目錄

A. 題目界定	3-4 頁
B. 相關概念和知識／事實／數據	5 頁
C. 深入解釋議題、判斷及論證	6-9 頁
參考資料	10 頁

## A. 題目界定

香港地少人多，房屋供應與社會需求有嚴重落差，房屋供不應求導致樓價與租金因此不斷上升，房屋問題持續惡化。香港每年房屋需求量大約 20,000 至 30,000 間，但近年平均每年新增供應量只有約 18,000 間<sup>1</sup>。公屋輪候冊申請已突破二十八萬，輪候時間由 3 年延長至約 3.5 年<sup>2</sup>。可見本港房屋嚴重供不應求。

為提供可發展用地及長遠的規劃，政府一直提出改變土地用途提供更多住宅用地，以紓緩房屋問題。<sup>3</sup>故此，發展局局長陳茂波 2013 年於網誌中<sup>4</sup>提出開發郊野公園的言論，引起社會各界關注。郊野公園約佔全港土地面積 40%；<sup>5</sup>面對社會房屋的需要，開發可提供大量可發展土地。恒基地產主席李兆基認為<sup>6</sup>，郊野公園佔地大，用 1% 土地發展住宅足以為 10 萬人提供房屋，呼籲社會遷就。

然而，郊野公園一直擔當著「市肺」的角色，是市民的休憩用地，開發將造成污染，影響郊野公園的樹林和多樣化的生態環境剝削不同物種的生存機會<sup>7</sup>，破壞生物多樣性以及香港可持續發展，對市民環境、社會等層面的生活素質造成負面影響，故此市民對開發郊野公園抱有疑慮。此外，學者指出開發需要通過修改法案，行政成本高；同時由於有其他比開發郊野公園成效更高的方案存在，例如釋出軍事用地、填海等效益比開發郊野公園高，開發成效及可行性存疑。

---

<sup>1</sup>蘋果日報 (2013)。《爽通識：香港房屋問題》。2016 年 2 月 10 日取自：

<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20130626/18312997>

<sup>2</sup>蘋果日報 (2015)。《公屋輪候冊破 27 萬平均等三年兩個月才能上樓》。2016 年 2 月 10 日取自：

<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20150207/19032846>

<sup>3</sup>施政報告(2015)。《二零一五年施政報告》。2016 年 2 月 10 日取自：<http://www.policyaddress.gov.hk/2015/chi/index.html>

<sup>4</sup>發展局(2013)。《凝聚共識 覓地建屋》。2016 年 2 月 25 日取自：[http://www.devb.gov.hk/tc/home/my\\_blog/index\\_id\\_32.html](http://www.devb.gov.hk/tc/home/my_blog/index_id_32.html)

<sup>5</sup>新聞公報 (2013)。《立法會一題：土地供應》。2016 年 2 月 10 日取自：

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201310/16/P201310160326.htm>

<sup>6</sup>香港信報 (2013)。《效野公園應否發展？》。2016 年 2 月 10 日取自：<http://www2.hkej.com/property/article/id/100712>

<sup>7</sup>星島教育(2013)。《移山填海起高樓？——保衛我們的郊野公園》2016 年 2 月 10 日取自：

[http://stedu.sheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22](http://stedu.sheadline.com/sec/sec_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22)

## 探究目的/原因

開發郊野公園以解決本港房屋問題仍在討論階段，面對環境與發展的爭議，必須謹慎平衡方能使社會步向可持續的發展。本人期望透過文本研究分析去了解社會各持者對開發郊野公園以解決本港房屋問題的觀點，並分析開發郊野公園的成效及可行性，從而判斷政府應否落實方案。

## 焦點問題

1. 現時房屋問題的狀況？
2. 不同持分者對開發郊野公園持什麼觀點？
3. 開發郊野公園的成效及可行性如何？政府應否以此方法去解決本港房屋問題？

## B. 相關概念和知識／事實／數據

**可持續發展：**既能滿足我們現今的需求，又不損害子孫後代能滿足的發展模式。

追求在環境、社會和經濟的需求之間取得平衡，<sup>8</sup>在開發郊野公園一事上，香港政府需要衡量發展是否合乎環境發展、社會發展、經濟考量、後代的利益以及現今的需求，再決定應否開發郊野公園以解決房屋問題。稍後將會以此為分析開發郊野公園的利弊。

**生物多樣性：**指各式各樣的生命相互依賴著複雜、緊密而脆弱的關係。同時具有生態與經濟、科學與教育等價值。<sup>9</sup>郊野公園包括了海岸公園、保護地，以及大量樹林，蘊藏本港各種動植物棲身，物種豐富，甚具生態價值。若郊野公園被開放以作住宅用途將破壞棲息地，影響生物多樣性。稍後將會以此為分析開發郊野公園的利弊。

**土地運用：**即按照不同用途規劃土地的使用。政府因應社會變化和城市規劃而更改土地用途，確保土地有合理發展（現時土地用途主要可分為住宅、商業、草地、濕地等類別。）<sup>10</sup>在此議題中，因為住宅用地不足，而引發開發郊野公園的討論，正是探討政府應否為房屋問題將郊野公園用地改變為住宅用途。

**公眾利益：**指社會大眾的整體福祉或需要<sup>11</sup>。在本議題中，開發郊野公園所釋出的土地可用以紓緩社會房屋問題，滿足基層的需要；同時亦剝削社會大眾的綠色空間，損害大眾利益；也存發展商利用開發土地興建豪宅，方案未必能為社會帶來市民經濟可負擔的房屋，產生影響社會大眾福祉的疑慮。

**價值衝突：**指由社會持分者由於不同價值而產生的矛盾和衝突。<sup>12</sup>社會對房屋迫切的需求和環境保護之間的矛盾，造成環境與發展的價值觀出現衝突。此為是次爭議的根本原因。

---

<sup>8</sup>星島教育(2013)《移山填海起高樓？——保衛我們的郊野公園》2016年2月10日取自：  
[http://stedu.sheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22](http://stedu.sheadline.com/sec/sec_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22)

<sup>9</sup>台灣國家公園(2009)《何謂生物多樣性?》2016年2月10日取自：  
[http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128&Itemid=149](http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=149)

<sup>10</sup>星島教育(2014)。《備戰文憑試系列——香港土地發展》2016年2月10日取自：  
[http://stedu.sheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22](http://stedu.sheadline.com/sec/sec_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22)

<sup>11</sup> MBA 智庫百科(不詳)。2016年2月10日取取自：

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E5%88%A9%E7%9B%8A>

<sup>12</sup> MBA 智庫百科(不詳)。2016年2月10日取取自：

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%BB%B7%E5%80%BC%E5%86%B2%E7%AA%81>

### C. 深入解釋議題、判斷及論證

討論焦點在於如何理解房屋供應的需要性和郊野公園對香港的價值。當中不同持份者有不同看法，主要是因為角色及其價值觀不同。這個議題是十分爭議，當中還涉及利益資源的分配，但我個人認為政府不應開發郊野公園以解決本港房屋問題。因為從環境和可行性兩方面來說，開發郊野公園都不應是解決本港房屋問題的方法。

#### 環境

二零一五年的《施政報告》指出，香港房屋不足的根本原因是可發展用土地供應短缺，<sup>13</sup>建議撥出適量的郊野公園土地作發展，透過減少郊野公園土地來建屋。香港地少人多，可發展土地不足。根據文匯報報導，預計香港未來 30 年需要開發超過 9,000 公頃的土地，才可應付大約 120 萬的人口增長、經濟發展和社會設施的需要，建議特區政府大力增加土地供應。說明面對香港現時房屋短缺，土地緊絀，社會資源不足難以應付社會需要。基本居住、經濟發展、安老及公共醫療服務設施等項目需要大量土地的供應才能滿足。

目前，一些發展商囤積土地，丁屋和棕地的問題有待解決，加上政府欠缺長遠土地規劃，根本沒法提供市民可負擔的房屋，導致近年房屋供應嚴重短缺。然而，釋放郊野公園土地後，發展商會否在郊野公園土地的優勢興建豪宅，富人隨之購入、炒賣，以賺取更多盈利，目前是未知之數。正如前天文台台長林超英表示：「向郊野公園要地，剝削廣大市民的生活質素，結果是公眾共有資產變成少數人的享受和地產商的一次性盈利。」<sup>14</sup>可見，開發郊野公園只會犧牲了市民的公共綠色空間，同時也未能解決中底下階層市民的住屋問題，更剝削了對市民在環境以及社會層面的生活素質造成負面影響。

況且開發最後可能只令小部份人得益，未必能為社會帶來市民經濟可負擔的房屋，反而令社會付出沉重的成本，剝削的社會大眾的福祉。郊野公園一直作為「市肺」的角色，同時亦有自然保育、保護生態多樣化用途。根據報導，開發令市民損失一個免費消閒的綠色空間。<sup>15</sup>此外，釋放郊野公園土地後，成為產商

<sup>13</sup>施政報告(2015)。《二零一五施政報告》。政府網站。2016 年 4 月 04 日取自：

<http://www.policyaddress.gov.hk/2015/chi/p70.html>

<sup>14</sup>林超英(2015)。《【立場新聞】林超英：打郊野公園主意的人們，你們太沒有水平了》。港文集。2016 年 4 月 4 日取自：  
<http://hktext.blogspot.hk/2015/10/country.html>

<sup>15</sup>林超英(2015)。《【立場新聞】林超英：打郊野公園主意的人們，你們太沒有水平了》。港文集。2016 年 4 月 4 日取自：  
<http://hktext.blogspot.hk/2015/10/country.html>

發展和富人炒賣從中得益之嫌<sup>16</sup>。剝削了可發展成為公營房屋以及社會建設的土地，同時亦犧牲了市民的公共綠色空間，以及付上大量時間和金錢等社會成本。

作為政府，當然有責任解決香港房屋供應不足的問題，認為需要討論是否開發郊野公園以供土地應付社會房屋需要，長遠推動社會發展。不過，郊野公園具有很高的生態價值，開發將對環境造成不可逆轉的破壞，破壞香港永續發展的平衡。根據資料，郊野公園特別在保護生物多樣性方面發揮了永續發展的作用。比起城市土地發展，郊野地區的自然生態則以「不發展」的方式作永續發展，<sup>17</sup>再者，開發郊野公園的工程龐大，造成的污染令生態圈受到破壞，影響生物多樣性，最終對自然造成不可逆轉的破壞。在發展社會的同時，剝削了子孫後代珍貴自然資源是不可接受的。故此，為維護本港環境可持續發展以達長遠效益，政府不應開發郊野公園。

不過，對於急需「上樓」和難以應付高昂樓價但又有置業需要的市民來說，認為政府應透過開發郊野公園可提供廉價房屋。根據星島教育文章，公屋輪候冊的申請數目逼緊 30 萬，而輪候時間也由數年的 3 年延長至 3.7 年，市民遲遲未能「上樓」，可見房屋問題的急切。開發郊野公園可供應大量住宅用地以興建公營房屋，以紓緩房屋問題。此外，香港樓市在 10 年間升幅達 300%，租金上升 157%，而家庭收入升幅只有 73%<sup>18</sup>；反映樓價上升速度已經遠超市民收入升幅，基層市民無法負擔高昂租金。現時香港有居住困難的市民面對沉重的經濟負擔、人均居住面積狹窄、居住環境惡劣等房屋問題，亦嚴重影響市民的生活素質。此外，房屋問題於一直未能有效解決。

然而，解決這問題是否必須開發郊野公園的土地來興建房屋？當然不是。首先，郊野公園與環境的關係密切，一些學者和保育人士認為郊野公園具有很高的生態價值，開發將對環境造成不可逆轉的破壞，破壞香港永續發展的平衡，有損香港的可持續發展。就社會整體利益而言，使用郊野公園用地會犧牲了市民的綠色休憩空間，剝削社會大眾福祉。郊野公園是本港公共休憩的綠色空間，有自然保育、保護生態多樣化、教育、科研等用途。根據星島文章，郊野公園對自然生態而言，扮演着重要的保育角色，特別在保護生物多樣性方面發揮了永續發展的作用。比起城市土地發展，受保護的郊野正是香港永續發展的一大要素，<sup>19</sup>可見郊野公園

---

<sup>16</sup>麥挺(2016)。《覓地起樓：土地「乾塘」 郊園救急？》。文匯報。2016年4月04日取自：

<http://paper.wenweipo.com/2016/03/01/ED1603010024.htm>

<sup>17</sup>星島教育(2013)。《移山填海起高樓？——保衛我們的郊野公園》。星島。2016年4月04日取自 [http://stedu.stheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22](http://stedu.stheadline.com/sec/sec_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22)

<sup>18</sup>星島教育(2015)。《備戰文憑試——香港房屋》。星島。2016年4月04日取自：

[http://stedu.stheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=14629&cat=undefined&subcat=22](http://stedu.stheadline.com/sec/sec_news.php?aid=14629&cat=undefined&subcat=22)

<sup>19</sup>星島教育(2013)。《移山填海起高樓？——保衛我們的郊野公園》。星島。2016年4月04日取自

在保護生有著無法以金錢衡量的價值。

## 可行性

開發工程龐大，需要做勘探、伐林，破壞了環境；建築時的污水和廢料對泥土和水質造成污染；更會造成空氣污染以及噪音污染，大興土木將破壞了動植物的棲息地，生態圈受到破壞，影響生物多樣性。開發郊野公園破壞了城市在高密度發展下的生活素質，破壞了可持續發展的三角平衡。再者，就算真的開發郊野公園以供應土地，也受到硬件配套和法律的限制。根據端傳媒文章，受到「郊野公園條例」保護，郊野公園範圍內所有用途和發展均須取得郊野公園及海岸公園管理局總監同意。<sup>20</sup>在這法例框架下，早前開發郊野公園的先例需時甚久。

現時香港共 24 個郊野公園絕大部分地處山谷和斜坡，建樓需克服難度較高的工程技術問題。郊野公園區域缺乏道路、水電網等基建，要興建高密度住宅舒緩住屋問題需要成本甚高。加上郊野公園的平地多為價值高的濕地，其餘的主要為高山、山坡地區，位置不適合居住及開發。可見開發時，郊園有本質上不足以及成本高昂問題。

有學者指出，其實有其他比開發郊野公園成效更高的方案存在。根據文匯報報道，港府要覓地，可向新界的鄉郊地，如農地及丁屋地入手，或釋出部分軍士用地。有人提出，動用 1% 的郊園地建屋，估計能提供 28 萬伙單位，但動用 1% 的海面作填海，則可提供 104 萬伙單位，效益提高了 3 倍。<sup>21</sup> 可見，釋出部份軍士用地即可增升居住人口增至近百萬人，而填海 1% 的土地效益亦比開發郊野公園高數倍。故此，開發郊野公園的成效存疑，同時有其他成效更高的方案存在，故此質疑開發郊野公園的必要性。

此外，開發郊野公園也受到硬件配套以及法律限制的障礙。香港未曾徵用郊野公園土地發展成功，加上受條例的保護<sup>22</sup>，開發受到法律的局限，困難重重，行政成本高昂。郊野公園在地理本質上有所不足，其位置不適合居住及開發。加上相關地區原本缺乏配套，同時缺乏交通、供水、供電設施，需要大量資金和時間的投入，興建高密度住宅舒緩住屋問題需要成本甚高，政府亦未必能撥出龐大的資源，其可行性存疑，故不同意開發郊野公園。

---

[http://stedu.stheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22](http://stedu.stheadline.com/sec/sec_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22)

<sup>20</sup>何雪瑩(2015)。《解決香港房屋問題靠開發郊野公園？別被他們迷惑了》。端傳媒 016 年 4 月 04 日取自：<https://theinitium.com/article/20151210-hongkong-countrypark/>

<sup>21</sup>麥挺(2016)。《覓地起樓：土地「乾塘」 郊園救急？》。文匯報。016 年 4 月 04 日取自：：

<http://paper.wenweipo.com/2016/03/01/ED1603010024.htm>

<sup>22</sup>何雪瑩(2015)。《解決香港房屋問題靠開發郊野公園？別被他們迷惑了》。端傳媒 016 年 4 月 04 日取自：<https://theinitium.com/article/20151210-hongkong-countrypark/>



總結而言，就環境和可行性兩方面來說，都不應用開發郊野公園的方法來解決房屋問題。

## 參考資料

- 施政報告(2015) 《二零一五施政報告》 2016年2月10日取自：  
<http://www.policyaddress.gov.hk/2016/chi/index.html>
- 施政報告(2016) 《二零一五施政報告》 2016年2月10日取自：  
<http://www.policyaddress.gov.hk/2015/chi/index.html>
- 香港特別行政區發展局(2013) 《立法會一題：土地供應》 2016年2月10日取自：  
[http://www.devb.gov.hk/tc/sdev/press/ft\\_index\\_id\\_8014.html](http://www.devb.gov.hk/tc/sdev/press/ft_index_id_8014.html)
- 文匯報 (2015-01-30) 《郊園建屋：建屋地不足 郊園要「犧牲」？》 2016年2月10日取自：  
<http://paper.wenweipo.com/2015/01/30/ED1501300016.htm>
- 蘋果日報 (2013) 。《爽通識：香港房屋問題》。2016年2月10日取自：  
<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20130626/18312997>
- 蘋果日報 (2015) 。《公屋輪候冊破 27 萬平均等三年兩個月才能上樓》。2016年2月10日取自：  
<http://hk.apple.nextmedia.com/news/art/20150207/19032846>
- 新聞公報 (2013) 。《立法會一題：土地供應》。2016年2月10日取自：  
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201310/16/P201310160326.htm>
- 香港商報 (2015) 。《促審視綠化及郊野公園土地》。2016年2月10日取自：  
[http://www.hkcd.com.hk/content/2015-11/10/content\\_3506539.htm](http://www.hkcd.com.hk/content/2015-11/10/content_3506539.htm)
- 星島教育 (2014) 。《備戰文憑試系列——香港土地發展》 2016年2月10日取自：  
[http://stedu.stheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22](http://stedu.stheadline.com/sec/sec_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22)
- 台灣國家公園 (2009) 《何謂生物多樣性？》 2016年2月10日取自：  
[http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com\\_content&view=article&id=128&Itemid=149](http://np.cpami.gov.tw/chinese/index.php?option=com_content&view=article&id=128&Itemid=149)
- MBA 智庫百科 (不詳) 。2016年2月10日取取自：  
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%BB%B7%E5%80%BC%E5%86%B2%E7%AA%81>
- MBA 智庫百科 (不詳) 。2016年2月10日取取自：  
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E5%88%A9%E7%9B%8A>
- 星島教育(2015) 。《備戰文憑試——香港房屋》。星島。2016年4月04日取自：  
[http://stedu.stheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=14629&cat=undefined&subcat=22](http://stedu.stheadline.com/sec/sec_news.php?aid=14629&cat=undefined&subcat=22)
- 麥挺(2016) 。《覓地起樓：土地「乾塘」 郊園救急？》。文匯報。2016年4月04日取自：  
<http://paper.wenweipo.com/2016/03/01/ED1603010024.htm>
- 星島教育(2013) 。《移山填海起高樓？——保衛我們的郊野公園》。星島。2016年4月04日取自  
[http://stedu.stheadline.com/sec/sec\\_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22](http://stedu.stheadline.com/sec/sec_news.php?aid=1094&cat=8&subcat=22)
- 何雪瑩(2015) 。《解決香港房屋問題靠開發郊野公園？別被他們迷惑了》。端傳媒 016年4月04日取自：  
<https://theinitium.com/article/20151210-hongkong-countrypark/>
- 林超英(2015) 。《【立場新聞】林超英：打郊野公園主意的人們，你們太沒有水平了》。港文集。2016年4月4日取自：  
<http://hktext.blogspot.hk/2015/10/country.html>
- 明報(2015) 。《倡撥 5% 郊野建屋 梁錦松：可住 100 萬人》。明報。2016年4月04日取自：  
[http://news.mingpao.com/pns/dailynews/web\\_tc/article/20151025/s00002/1445710467145](http://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20151025/s00002/1445710467145)

題目	分數*	評語
<p style="text-align: center;"><b>S2</b></p> <p>探討政府應否開發郊野公園以解決本港房屋問題</p>	<p>AB: 5 C: 5 PO: 5</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 簡單解說一些相關概念與該探究的關係。</li> <li>● 但研究目的與背景的解說欠詳盡，焦點問題 2 及 3 之間的關係也欠解說。</li> <li>● 焦點問題廣泛，未能明確指出爭議點，也未能具體地展示應否以開發郊野公園改善房屋問題的取捨準則。</li> <li>● 概念部分雖與題目相關，但偏向環境層面的概念為主。</li> <li>● C 部能顯示立場，嘗試從環境及可行性兩個角度作解說，解說尚清晰和合理。</li> <li>● 但論證時，只集中從環境角度去判斷可行性及影響，未論及房屋問題的嚴重性、開發郊野公園的其他方面影響等(例如開發先例、政府的建議方案)，令結論流於表面。</li> <li>● 所引用的二手資料與所持的觀點關係不太相關，例如在第 6 頁，考生引用林超英博士的觀點指在郊野公園建造豪宅可能犧牲市民整體利益，但所引的觀點與其論點關係不大，欠說服力。</li> <li>● 在可行性的解說部分未有深入解釋為何開發郊野公園不可行，反而解釋其他方法的可取之處，偏離原有所持的觀點。</li> <li>● 表達尚算清楚，但註釋的說明較簡單。</li> <li>● 未能善用分段或圖表等豐富討論內容。</li> </ul>

**\*AB: 題目界定和概念 / 知識辨識 (A 及 B 部分)**

**CD/C: 解釋和論證 (C 及 D 部分 / C 部分)**

**PO: 表達與組織 (整份報告)**