

沒有普選的香港, 可持續發展只是空談?

黎廣德, 公共專業聯盟主席
2007年9月14日香港中文大學逸夫書院

各位老師、各位同學:

今天很高興能來到中文大學跟大家見面。今天的講題, 是「沒有普選的香港, 可持續發展只是空談?」在大學裏跟年青人談這個題目特別有意思, 因為我們今天爭取普選, 是為了你們年青人明天有權普選; 我們今天爭取可持續發展, 是為了你們年青人明天可持續發展。

「可持續發展」可能是目前香港最前衛但又最少人理解的概念。當保育人士保衛天星碼頭皇后碼頭時, 他們說是為了香港的「可持續發展」; 當政府官員堅持拆毀天星碼頭皇后碼頭時, 他們說是為了香港的「可持續發展」; 當特首執意將可持續發展議會變為環境局的附庸時, 他一樣說是為了香港的「可持續發展」。

還記得五年前, 我帶領香港非政府組織代表團到南非約翰內斯堡出席「可持續發展世界首腦會議」前夕, 發了一篇文章到某報; 編輯來電, 語帶擔憂的說: 「你可否將『可持續』換一個較簡單的說法? 我的讀者若看到這樣的用字, 肯定馬上就跳到下一頁去」我跟他說, 若他要報章的業績「可持續發展」, 便得開始教育讀者何謂「可持續發展」。

另一個有趣的小插曲是關於「Sustainable Development」這名詞的中文翻譯的。我們初成立「香港可持續發展公民議會」時, 曾考慮過究竟應採用台灣譯法的「永續發展」, 還是國內譯法的「可持續發展」。最後, 我們選擇了政治正確的國內譯法, 雖然我們都認為台灣譯法更準確亦更有詩意。但是, 政府的選擇卻極為吊詭, 他們

把” Sustainable Development Unit” 譯作「持續發展組」，將「可持續發展」的「可」字刪掉了。與其說是用詞不當，我寧可相信這是潛意識不慎露底：政府過去只顧持續不斷的「發展」，對「可持續」與否置之不理。幸好，「可持續發展委員會」的譯法沒有重蹈覆轍，所以，委員會主席鄭維健先生可以慶幸自己領導的是一個正確的委員會，雖然這委員會被置於一個錯配的政策局，轄下有一個錯配的秘書處。

我希望這一切都成為過去。愈來愈多人明白到「可持續發展」必須建基於三大支柱上：人 (people)、地球 (planet) 及繁榮 (prosperity)，亦即涵蓋了社會、環境及經濟範疇。但較少人明白的是可持續發展的第四大支柱：體制架構。

我們都以兼顧經濟繁榮、環境保育及社會公義為理想目標，但我們都知道三者不會從天而降。那麼，培養合適條件的「酵素」在哪裏？把三者緊扣在一起的萬能膠在哪裏？推動這一切的「摩打」在哪裏？

「可持續發展」這概念首先於 1987 年在聯合國《布倫特蘭報告》(The Brundtland Report) 中正式提出，然後在 1992 年的里約熱內盧地球高峰會 (Rio Earth Summit) 上獲得國際社會確認——那大概是人們還相信經濟增長可造福人群的熱情最高漲的一個全球會議；那時，人們充滿希望，相信經濟增長能消滅貧窮、扭轉社會排斥、穩定對地球資源的耗用。但後來，全球化加劇，貿易及投資屏障被拆除，全球經濟急速增長，但人們的良好願望卻一一幻滅。公義社會與美好環境，都沒有自動出現。

相反，情況急速變壞，連最擁抱市場主導的《經濟學人》雜誌，去年都不得不作出嚴正警告：若勞動力回報相對資本回報持續下跌，發達國的選民很快會視自由化與全球化的實驗為災禍，然後背棄自由貿易並逼使其政府改變現有政策。

我們已認識到，經濟增長能否帶來可持續發展，在乎是否有一個能調節市場與保障民主決策的體制。

這是里約熱內盧地球高峰會後十五年來我們得到的最重要教訓 — 制度與管治機制極其重要，是支撐著可持續發展的第四大支柱。這第四大支柱，賦予經濟增長合法性，令發展過程以人為本。這支柱建基於一套民主的制度，讓每一個人都可對影響自己生活的決策擁有決定權。它取決於更透明的決策過程及更廣泛的民眾參與。它倚賴切實的機制確保人民可以監管一切發展的決定。很明顯，要豎立經濟、環境、社會這三大支柱，若欠缺民主體制這第四大支柱，便注定失敗。

在香港，第四大支柱最殘缺的部份是因為欠缺了一人一票的普選制度。就讓我舉一個實質例子。

觀塘裕民坊的重建項目，被政府耽擱多年之後，市區重建局提出重建申請。去年我獲市區重建局邀請，到裕民坊旁的超大型商場 APM 的四十樓鳥瞰這個重建項目；站在那裏，我看到問題亦看到機遇。裕民坊周圍是人口密度極高的公屋及私人屋苑，混雜了一個老舊的工業區；週邊總共住了約五十萬人，是本港第三個平均收入最低的社區。裕民坊擔當了兩大功能：東九龍交通樞紐及最廉價的購物區。

若由你來重建這個市中心區域，你會如何選擇？你會為這個低收入區域提供更多的社區服務，例如社區會堂、藝術表演場地、圖書館及老人休憩空間，保留居民倚賴的廉價商舖，並透過市場力量把工業區轉型、提供就業機會呢？還是，你會把市中心變為更為人煙稠密的所謂「大型豪宅」，建幾幢東九龍最高的住宅大

廈，趕絕路邊小商舖，以建造更多的 APM、更多的商廈、及密封著廢氣的多層巴士小巴總站？

香港選擇了後者。更準確地說，是香港政府選擇了後者。一個並非由五十萬低收入觀塘居民選出來的政府，認為這是對居民最好的選擇。當然，這個選擇將會順道為有權投票給特首的一些特權人士，製造更多的發展機會。

公道一點來說，市區重建局也造過幾個模型讓居民品評一下的。但是居民的選擇只能是「高密度大型豪華設計一號」或「高密度大型豪華設計二號」或「高密度大型豪華設計三號」。這是一種有香港特色的公眾諮詢。

在這個例子中，我們有否兼顧人民的需要、環境的需要、經濟的需要呢？如果沒有，為甚麼？我們能否從尚未豎立的第四大支柱中找到答案？

「缺乏第四支柱」綜合症有兩大危害可持續發展的病徵：（一）對人民不信任，（二）不尊重科學。讓我再舉一些例子。

全賴一些熱心市民及綠色組織環保觸角的大聲疾呼，過去兩年我們突然醒覺到屏風樓的問題。在海旁，矗立着一幢又一幢五、六十層高的大樓，阻礙空氣流通，令背後較矮的住宅內的居民飽受熱島效應折磨。過去百年，香港的市區溫度上升的速度已較全球平均度數高出兩倍，天文台更預期香港於五十年後再無冬天。

為甚麼負責城市規劃的專業人士，不是針對這危機去改善設計，反而繼續興建更多的屏風樓，令情況更加惡劣？難道他們聽不到市民的投訴？不可能，四面八方的憤怒居民已一次又一次向城規會入紙申請改變規劃。難道他們缺乏專業知

識？不可能，城市規劃守則於多年前已清晰說明保留通風及景觀走廊的最佳做法。

答案只能在決策過程中尋找。每個項目的分區計劃大綱圖及規劃大綱，均由規劃署按高層官員由上而下的指示制訂。然後，這些計劃須經城規會審批。城規會的成員雖然大部分為非官方委員，但卻被政府以各式各樣或明或暗的手段緊緊操控。公眾可對計劃提出意見甚至反對，但這個精心佈局的過程，就是要告訴公眾「你輸了與人無尤，這是一場公平遊戲」。

這遊戲究竟是否公平？就由你來判斷。

上月，我為公民黨的準區議會候選人搞了一個工作坊。正如你所預期一樣，這團隊是一班充滿熱誠的專業人士，包括教師、社工、律師等。但是，我與同事卻講解了一整晚才能讓他們勉強學會如何在政府網上找出分區大綱圖，如何區分綜合發展區(CDA)與住宅區(RA)，如何在分區大綱圖末段的註腳中找出高度限制的資料，如何鑑別在分區大綱圖及規劃大綱中相同條件之下的不同法律含義等等。不過，經過三小時的特訓之後，不少成員仍然是腦海一片混亂。

這可能是我講解得差勁所致，但試想像一下一個普通街坊在面對屏風樓的威脅時的苦況：他雖然不用忍受我的三小時特訓，但他是否有能力行使城市規劃條例12a及16條所賦予的權利？他當然可以-若他可以像地產商慣常的做法一樣，花數十萬元聘請一隊專業規劃師及顧問效勞。

遊戲還沒有開始，勝負已定。

或許你會問: 若城市規劃對一個社會能否可持續發展有那麼大的影響, 為甚麼不能讓首當其衝的社區人士, 在城市規劃的過程中有更多的聲音, 例如設立兩層的地區規劃架構來讓基層有更大的聲音?

在歐洲, 城市政府往往緊守「決策權從屬於下」的原則 (Subsidiarity Principle), 因為經驗證明最受影響的基層持份者往往做出最好的環境決策。這亦是可持續發展史上的里程碑《里約熱內盧宣言》中的一大原則。

但在一個政府非由市民普選產生的體制裏, 信任人民變得冒極大政治風險。目前的城市規劃制度, 正正反映了這種對人民的不信任。

「缺乏第四支柱綜合症」的第二個病徵, 是「不尊重科學。社會要達致可持續發展, 我們需要優質的科學, 科學能協助我們探索創新的方法, 去把看似互相矛盾的經濟增長、環境質素與社會公義結合起來。

空氣污染指數的爭議就是最佳例子。經過一群知名的專家經年累月的研究後, 世界衛生組織於 2006 年發佈了新的空氣污染指數指引及其對公眾健康的指示。這批專家, 研究了全球各地的數據, 包括香港的重要科學報告, 例如香港大學賀達理教授有關 1990 年政府因強制改用低硫工業燃油而每年救回 600 條人命的研究。

但在世界衛生組織的新指引發佈後不久, 香港政府竟然公開質疑世衛的標準, 辯稱香港乃「特殊例子」, 應有特殊的對待。我不知道這是由於香港的空氣較為特殊, 還是香港人的肺部較為特殊? 但結果香港政府聘請了顧問, 進行了十八個月的研究, 看看世衛的新指引是否適用於本港。誰會認為這些顧問能夠找到一批

比世衛科學家還要聰明的專家? 他們的研究結果, 有可能比知名的世衛專家經年累月的研究結果更科學化更可信嗎?

一個對自身的合法性感到疑慮不安的政府, 逃避科學自是意料之內的事。因為科學可以揭示真相; 而真相往往令當權者難堪。

如果政府誠實地面對科學, 當空氣污染指數達 80(以二氧化氮的水平計算)的話, 看來是符合本港空氣質素指標, 但真相卻是已比世衛標準的危險水平高出百分之一百!

當特首及他的班子要選擇到底應誠實面對科學而向市民發出警告, 還是混淆視聽以掩蓋每年超過 1600 人死於空氣污染的事實時, 他們選擇了後者。如果政府連向市民講真話的意志都欠奉的話, 他們又怎麼可能有勇氣抗衡既得利益、推行認真應付空氣污染的措施?

對這個政府來說, 政治權宜比公眾健康重要。這個政府先天性的缺陷是由於缺乏了第四條支柱——一個令政府更有自信的民主程序, 一個賦予政府更大權力應付特殊利益的民主程序。

說到這裏, 希望我已清楚帶出可持續發展與普選的關係。若你仍在懷疑普選是否能夠確保社會可持續發展, 我可以坦率地告訴你:「不能」民主體制是可持續發展的必要條件、但必非足夠的條件。

我們還需要科學; 我們還需要有創意的思想家與執行者; 我們還需要懂得視企業社會責任為機會而非負擔的聰明商人; 我們還需要獨立敢言不卑不亢的專業人士;

而最重要的是，我們還需要成熟的公民社會，懂得說出人民的所需所想，同時亦會有自信有技巧地與政府及商界合作尋求多贏方案。

這些都不容易做到，但都是必需的。要可持續發展便必須有公眾參與的管治模式，而普選則是公眾參與管治模式的憲制保障。

要達致這個目標，我們不能夠單靠理性分析，還要倚靠源源不絕的熱情，才能面對前面的艱難與挑戰。若你問：為何要對如此難以理解的概念抱有熱情，那就讓我們看看這段短片。

記得兩年前曾跟當時的扶貧委員會主席唐英年有過一場激烈辯論。我問他：你怎能靠一班高收入的官員，坐在舒適的中環辦公室內，單靠案頭文件去了解偏遠地區如天水圍及東涌的窮人的一切問題，然後做出決策？我當時倡議扶貧基金應該下放，容許地區的持分者去決定如何有效分配資源。一如所料，唐先生屬意中央控制。對當權者而言，信任人民永遠是知易行難。

我不知道若唐先生看了這段短片，會否改變想法。這段短片是公民黨一位黨員在去年九月無意中拍得的。那時正掛起了紅色暴雨訊號，你和我大概都安坐家中享受着冷氣。

「紅雨下的拾荒者」：www.youtube.com/watch?v=1yAnKrNsHyg

以人均國民生產總值計（購買力平權）計算，香港是全球第十個最富裕的地區。但是，這是否一個公平公義的社會？我們怎樣才能享有可持續發展的明天？

答案只有一個: 普選。

謝謝。