

香港特別行政區政府中央政策組

《不同持份者的參與：  
研究廣深港高速鐵路項目事例》

香港大學

2011年2月

## 行政撮要

1. 廣深港高速鐵路(香港段)(高鐵)全長 26 公里，連接香港與內地的高速鐵路網。
2. 高鐵規劃始於 2000 年代初期，政府按慣常做法，在立法會及區議會等進行諮詢，以及刊憲讓公眾查閱。但在 2008 年中開始進行廣泛公共諮詢期間，卻遭受直接影響的持份者及公民社會團體提出強烈反對，而且續漸發展成社會上激烈的爭論及矛盾。
3. 透過網絡動員，數千名反對高鐵人士，當中很多都是以個人身份參與的年青人，在財務委員會進行撥款辯論期間包圍立法會，成功拖延了財委會的決定，並將辯論推到政治的層面。
4. 研究目標為：
  - 檢視並比較網絡參與及傳統公眾諮詢渠道的參與人士、交互性質及結果；
  - 檢視網絡作為帶動公眾參與的工具，對參與廣度和深度的影響；及
  - 提出加強多方持份者參與的方法，令決議過程更有效益。
5. 資料蒐集主要包括立法會會議有關高鐵的文件、分析公眾諮詢所得的意見(包括立法會申訴團體的意見、區議會會議紀錄)，以及網上言論。

## 主要事件及決策過程

### 高鐵事件歷年發展概覽

日期	事件
2000 年 5 月	運輸局局長公布《鐵路發展策略 2000》，當中包括了期後演變為高鐵的區域快線
2001 年 5 月	行政長官在施政報告公布計劃興建一條連貫香港、深圳及廣州的高速鐵路
2002 年 3 月	成立由特區政府及國家鐵道部組成的廣深港高速鐵路規劃小組
2005 年 8 月	九廣鐵路公司在高鐵路香港段的可行性研究報告中提出了共用通道及專用通道兩個方案
2006 年 1 月	行政長官會同行政會議宣布採用共用通道方案。
2007 年 1 月	《「十一五」與香港發展》經濟高峰會行動綱領建議採用專用通道方案
2007 年 8 月	採用專用通道方案的決定在《粵港合作聯席會議》第十次會議會後宣布
2007 年 10 月	行政長官在 2007-2008 施政報告中宣布高鐵路香港段為香港十大建設計劃之一

日期	事件
2008年4月	香港鐵路有限公司獲邀繼續為高鐵進行規劃
2008年5月	申請廣深港高速鐵路香港段的設計及地盤勘測研究撥款獲鐵路事宜小組委員會支持。當時的估計建造成本為395億港元(2009年價格)。
2008年5月	根據《環境影響評估條例》及與香港鐵路有限公司簽訂的環境評估顧問合約規定展開公眾諮詢。對象包括相關區議會、鄉事委員會等。
2008年6月	申請廣深港高速鐵路香港段的設計及地盤勘測研究撥款獲工務小組委員會支持
2008年7月	申請廣深港高速鐵路香港段的設計及地盤勘測研究撥款獲財務委員會通過
2008年11月	鐵路方案刊憲
2008年12月	
2009年12月	菜園村村民開始抗議行動
2009年2月	本港與內地就廣深港高速鐵路技術安排簽署備忘錄
2009年4月	鐵路修訂方案刊憲
2009年5月	
2009年7至8月	《環境影響評估》報告展示及讓公眾查閱
2009年9月	政府在鐵路事宜小組委員會中，匯報估計建造成本增至630億港元
2009年9月	社會各界多個團體及個人參與有關高鐵的爭議
2009年10月	公共專業聯盟提出另一個鐵路方案
2009年10月	鐵路方案獲授權興建
2009年11月	
2009年11月	《反高鐵·停撥款》大聯盟成立
2009年12月	申請廣深港高速鐵路香港段撥款獲工務小組委員會支持
2010年1月	申請廣深港高速鐵路香港段撥款獲財務委員會通過

6. 在高鐵事件的發展當中，有四個關鍵性的決策影響了日後的公眾爭議：

- 由地區性的鐵路網絡演變成為中國高速鐵路網絡的組成部份；
- 由共用通道方案改為專用通道方案；
- 走線設計及終點站位置；及
- 估計建造成本增加。

#### 對鐵路方案的反對意見及關注

7. 透過正式諮詢渠道提出的意見及關注包括：

- 要求合理賠償(如收回土地、收回地層、破壞風水等賠償)；
- 反對遷拆菜園村；
- 對環境的影響(如空氣污染、噪音問題)；
- 反對走線設計；及

- 要求設立中途站。
8. 在兩個最受網民歡迎討論區內的相關意見及關注包括：
- 質疑方案的成本效益；
  - 反對走線設計；
  - 要求設立中途站；及
  - 要求保存菜園村。

## 個案分析

### 政治社會環境

9. 由於本港的獨特政治及社會環境，許多全港性的規劃都無可避免地要考慮到香港與內地未來的融合，高鐵項目亦是在這背景之下進行規劃及發展。
10. 與此同時，香港社會在二千年中後期亦出現重大變化，公民社會組織及多個臨時組織相繼成立。公眾要求對社會事務有更大程度的參與，特別在規劃及保育等課題上，市民更為關注。
11. 隨著資訊科技的發展，網民使用 web 2.0 作為建立網絡及動員社會運動的技巧日趨成熟，公眾人士就公共事務發聲就更為容易。

### 諮詢範疇

12. 高鐵諮詢過程中所產生的矛盾，其中一個主要問題在於高鐵藍圖基本是香港政府與內地的決定。這可能令人對政府是否有誠意諮詢存疑，影響建立信任關係。
13. 現行以政府主導的模式，持份者未能參與制定諮詢的目標及形式，政府亦因而無法得悉持份者的期望；這往往為諮詢過程帶來阻滯。政府雖然未必一定可以和持份者協議制定諮詢的目標及範疇，但亦必須盡可能將諮詢目標及範疇調節至可讓持份者清晰明白的地步。

### 諮詢計劃及時間

14. 諮詢過程似乎欠缺明確列明目標、範疇、對象及時間表等整體計劃。由於缺乏諮詢計劃，政府多會按自己的工作進程提交討論文件或議案；有時從文件遞交到討論的時間十分短促，甚至是於會議時才呈案。

### 持份者的覆蓋面

15. 隨著社會日益複雜，對公共事務關注的課題就更為廣泛；覆蓋全面的持份者參與，對決策的認受性至為重要。
16. 但持份者不可能、亦無必要有相同程度的參與。持份者分析法是一個實用的分析架構，識別在不同議題的持份者及關鍵人物、他們的關注/需要，以及不同持份者對議題的影響力等。
17. 再者，社會對公共事務亦越來越關注，政府應主動鼓勵公眾參與。廣泛宣傳諮詢活動可加強過程的透明度。網上平台是參考公眾意見有用的途徑。政府亦應考慮將電子化參與成為正規的參與形式。

### 不同平台的特點

18. 參與正式諮詢渠道及在網上平台表達意見的人士有不同特點，意見的重點亦有相異之處。
19. 正式諮詢渠道一般要求較為有系統的表達，直接受影響的持份者和有清晰目標的公民社會團體多採用這方式。以網上平台表達意見的人士來自社會不同階層，意見更為多元化，許多都是因應一件事或一篇報導而作的即時反應。
20. 工作坊或聚焦小組等平台較容易建立對話，可考慮加強這方面的成份。此外，有鑒年青人的網絡文化日盛，政府應更好運用資訊科技去主動接觸這批可能成為持份者的群組。

### 網上討論的特點

21. 高鐵項目成為許多本已對政府管治不滿人士的討論話題，他們認為政府無能力解決包括貧富懸殊日益嚴重等社會問題，因而感到忿怒及不滿。
22. 強烈情緒表達及不正確消息的流傳都是網上討論的特色。負面情緒可能會演變為社會行動，而不正確消息則可能反映他們對政府的不信任。