



# 香港經濟民生聯盟 回應土地供應專責小組公眾參與活動 建議書 (2018年9月)

## 前言

香港面對土地短缺，不論是經濟、房屋、或是各類「政府、機構或社區」、休憩用地及運輸基建設施等用地均嚴重不足，制約了經濟和民生的發展。根據《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》的估算，香港在未來至少需要 4,800 公頃土地，才可滿足經濟發展、城市規劃和房屋的需要。按現時政府已落實或已規劃的發展項目所能供應的 3,600 公頃土地計算，香港仍欠缺至少 1,200 公頃土地，增闢土地的工作刻不容緩。

鑑於土地缺乏，工商和住宅物業價格高企，令到營商成本飆升，嚴重影響香港的國際競爭力。民生方面，港人的活動和長遠的發展空間長期處於低下水平，是政府改善民生的一大瓶頸。

現時香港人均居住面積僅 160 平方呎，與新加坡、上海、深圳相比，居住面積最小，更大的問題是樓價及租金不斷飆

升，市民上車難、住屋難問題不斷加劇，引發社會不少怨氣；另一方面，特區政府開發土地的工作未有寸進，多個覓地計劃都受到阻撓，政府未能大量開拓土地，令市民對於房屋問題的前景更加憂慮，擔心愈遲愈難上車，令熾熱的樓市更加火上加油，形成惡性循環。

行政長官在 2017 年 9 月成立「土地供應專責小組」，後者於 2018 年 4 月展開為期五個月的公眾參與活動時，提出共 18 個短、中及長期的土地供應選項。香港經濟民生聯盟（下稱「經民聯」）期望社會各界反思香港土地問題。同時，期望新一份施政報告應以增闢和規劃土地配合香港長遠發展作為主調，在考慮眾多增加土地方案，應要在發展和保育之間作出平衡，並要進行全面的規劃和部署，以滿足香港的經濟和民生發展需要，同時應展示解決房屋問題的決心和辦法，從而維持香港國際大都會的地位。

## **二、關於推動公私營合作發展新界農地及棕地的建議**

### **1、短期增加土地供應需依靠新界農地資源。**

解決房屋問題需要長短兼顧，長期靠填海造地，短期靠新界農地，特區政府需善用新界土地資源。

目前，單計各大發展商擁有的新界農地，已經多達 1,000 公頃，這還未包括其他私人擁有的大量農地。這些農地可以在較短時間內開發作為建屋之用，而且成本較相宜。這些土

地囤積多年一直未有開發，一方面由於改劃發展用途極為困難，加上欠缺基建配套及補地價金額高昂，令發展商寧願長期丟空也不進行發展；另一方面在於現時政府收購農地的特惠補償金太低，缺乏競爭力，令業主不願將農地出售給政府。這兩方面的問題亟待解決。

## 2、推動公私營合作發展農地。

鑑於各大發展商擁有大量農地，政府與發展商合作開發新界土地，一般估計可以較利用《收回土地條例》快 3 至 5 年時間。當局應該尋求與發展商合作，以先導計劃形式共同發展農地。

建議政府設立一個具高透明度的公私營合作機制，包括完善現行的更改土地用途及換地機制，並避免出現官僚和重重審核關卡，設立完善的補地價機制；同時要公開招標流程，確保制度公平公正，消除公眾疑慮，並且承諾確保興建半數左右的資助房屋，相信上述安排應該能夠得到社會的支持。

## 3、適度調高收地補償，建立農地儲備。

針對目前香港對「熟地」的龐大需求，新界農地正是最能救近火的近水。政府不應讓寶貴的土地資源長期丟棄。近年地價不斷上升，業主期望有較高的補償金，但由於收回新界農地作公共用途的特惠補償機制缺乏彈性，補償金額過低，導致業主不願出售農地給政府。

建議設立具彈性和透明度的補償機制，並適度調高補償金額；另外，建議把現行的「補地價仲裁先導計劃」恒常化，並加大該計劃運作的透明度。同時提供誘因，容許放寬地積比率和改劃土地用途等，以吸引更多業主交出農地，從而建立農地儲備。

為解決部份農地難以聯絡業主的情況，建議按「土地（為重新發展而強制售賣）條例」制定相應的支援性措施，以便更有效合併農地，加快發展農地。

#### 4、設立重置及合理賠償機制，加快棕地發展。

現時新界約有 1,300 公頃棕地，社會上一直有建議要求政府發展棕地。目前新界的棕地主要用作物料貯存、港口後勤、環保回收場、建造業機械及工場等，這些產業都是社會不能或缺，但又很難在市區覓到地方經營。建議政府以公私營合作發展棕地，就發展棕地作出全面規劃，建立重置及合理賠償機制，為受影響的業界重新覓地經營，減少收回棕地發展的阻力和爭議。

目前大部分棕地是私人土地，當中包括集體擁有的祖堂地，而祖堂地除了受《基本法》保障外，原居民亦希望祖堂地是長遠擁有的土地資產。建議政府可與土地持有人商討，以公私營合作發展棕地，同時亦可在充分考慮原居民的意願，提供足夠收購補償的前提下，探討進一步引用《收回土地條例》，以加快收地效率。另外，現時祖堂往往因為有個別「有份人」反對，而未能出售土地，建議政府探討降低出售祖堂

地「一致決定」門檻的可行性。

### 5. 加強部門之間協調，理順土地供應程序

政府應展現加快增闢土地的決心，建議政府設立高層次跨部門協調機制，理順和加強協調相關政府部門在土地供應方面的職責和程序，以便加快增闢土地的流程。

## 三、 關於填海造地的建議

### 1、在施政報告中提出填海規劃和具體方案。

香港社會的主流民意支持填海。香港的填海已經被耽誤了太多的時間，不能再停留在探討階段，只是一味探討填海的可行性，只會不斷浪費時間。施政報告對於填海不應再議而不決，而應全面提出填海規劃和具體的填海方案及選址，就大嶼山和香港島之間的中部水域興建人工島、馬料水及大嶼山以東等區域的填海提出方案，提交立法會撥款作前期研究，以盡快啟動填海計劃。

政府全面提出長遠的填海規劃，確定更多維港以外的合適選址，有利於統籌安排，加快進度，減低成本。

### 2、結合大灣區建設和打造國際創科中心，填海發展中部人工島。

據土地供應專責小組有關「5加1」填海選址的選項，大嶼山和香港島之間擬議的中部水域人工島，預計可發展土地面積逾 1,000 公頃，並可避免影響高生態價值的海岸線。從發展策略和影響面等角度審視，這個選項最值得考慮。

目前，特區政府擬將人工島初步設定為「東大嶼都會」。我們認為這個人工島不但可作為香港繼中區和九龍東以外第三個核心商業區，更應該配合粵港澳大灣區的建設以及中央支持香港打造成國際科技創新中心的大藍圖，在人工島內撥出一定的土地打造國際創科中心。

在中部人工島發展科技創新產業有多個優勢：一是人工島可連接港珠澳大橋大嶼山接駁口，成為區內重點樞紐；二是人工島可以提供大片平坦土地，為創科發展提供足夠的土地資源；三是人工島鄰近數碼港，有利銜接各種創科活動；四是人工島發展創科產業，可以創造大量職位，帶動人工島的發展。

特區政府應盡快就人工島的規劃進行研究及諮詢，包括島內的公私營房屋比例、人口佈置、創科產業佈局、交通基礎設施、社區配套、環保綠化等，邀請工程師、規劃師、創科業界、環保組織等方面的代表組成人工島策略專家小組，為人工島的發展建言獻策。

### 3、研究發行填海債券，用填海的賣地收益償付。

針對填海造地需要龐大及持續的財政投入，建議政府發

行填海債券籌集資金。有關債券主要用作填海以及各項基建開支，債券年期可以較長，並提供高於通脹的利率，政府可以用填海的賣地收入償付有關債券。

具體來說，發行填海債券有三方面的好處：一是可以籌集大量資金，解決填海成本高企的問題；二是可以讓市民通過購買填海債券的方式參與填海，有利於爭取更多市民支持填海覓地；三是為市民提供多一個穩健的投資渠道，做大香港的債券市場。

#### **四、 關於開發郊野公園邊陲綠化地帶建屋的建議**

1、改劃 3%左右生態價值較低的郊野公園邊陲地帶作建屋之用。

香港現有 24 個郊野公園和 22 個特別地區，佔地 443 平方公里。郊野公園受《郊野公園條例》保護，目的是為了保護生態，向市民提供郊野的康樂和戶外教育設施。建議政府可以因應實際需要更加彈性處理郊野公園用地，在保護郊野公園的大前提下，改劃 3%（約 10 平方公里）生態價值較低的郊野公園邊陲、位處市區與郊野公園之間的「綠化地帶」作為建屋之用。這一安排可以提供 27 萬個單位，對於整體郊野公園的影響也較低，平衡了發展和保育的需要。

2、「棕綠同步」增加土地供應。

在開發郊野公園的問題上，社會上有聲音認為應該「先棕後綠」，優先發展棕地，之後才考慮開發郊野公園邊陲用地。我們認為，香港需要大量土地，拓地應該多管齊下，採取「棕綠同步」，將棕地與郊野公園的綠地同步開發，以增加土地供應。

## 五、加快重建公共屋邨的建議

高樓齡公共屋邨日久失修，經常面對天花剝落、渠道淤塞等問題，居住環境亟待改善，如石硤尾邨。政府早於 2013 年底，為全港 22 條非拆售高樓齡屋邨的發展潛力，進行詳細重建研究。不過，除了華富（一）邨、華富（二）邨和美東邨有較明確的重建計劃外，其他都一直只聞樓梯響。

據悉，重建後的華富邨提供的住宅單位可由現時約 9,200 個增加至約 12,200 個，若包括六幅相鄰的土地，最多可提供 21,100 個公營房屋單位。至於美東邨餘下的兩幢舊樓宇，將於 2020 年清拆，兩幢樓宇重建後，單位將由現時的 665 個增加至約 1,900 個，增幅達兩倍。

我們相信，重建高樓齡公共屋邨可以增加公屋單位的數量，原因是以往的公共屋邨地積比率偏低，重建有助地盡其用，紓緩公屋輪候人數的壓力。大部分高齡公共屋邨位於市區，交通便利，加上樓宇樓齡偏高，政府需要耗費大量公帑維修。重建對於庫房、高樓齡屋邨的住戶和輪候冊的人士是三贏方案。

## 六、放寬市區地積比率

當局推行舊區重建時，應加大地積比率，並加快重建進度，以加快房屋供應速度。市建局作為市區重建的「促進者」角色，應專注大力做好舊區重建工作，不應只著眼於發展地段是否有利可圖才策劃發展，宜盡力以締造城市優質生活為己任，策劃各項有利市區重建發展項目，避免淪為地產發展商。政府應注資支持合適的重建項目，以加快市區重建。

香港不少地方以往受到啟德機場的影響，發展高度存在限制。以豪宅別墅為主的九龍塘為例，高度限制大多定於三至四層。另外，九龍不少樓齡偏高的住宅，在機場搬遷後，可望透過重建提升樓宇的高度，減少發展的限制。

政府應積極考慮放寬市區（例如九龍城、九龍塘及啟德）住宅及商業用地的地積比，相信可以釋放該區土地的發展潛力。政府當局需要檢討現行改劃政策，建議容許發展商或經業主同意後，以暫緩補地價方式，改建為更高層數，加快重建進度。同時，政府應進一步研究提高啟德發展區的地積比率。

這個做法可以增加市區的商住樓面面積，變相增加可發展的面積，而且放寬地積比率只需要城市規劃委員會（城規會）通過，所花的時間較短。

## 七、反對發展粉嶺高爾夫球場

我們認為，粉嶺高爾夫球場並不適宜作房屋發展用途，箇中考慮因素包括歷史價值、本土文化、自然生態、體育及旅遊發展。球場內現存有不少歷史建築物，是現今英國以外第二個最古老的球場，加上球場內散布百多個祖墳及金塔，部分的歷史可遠溯到明末清初，現時仍有族人每年前往拜祭，是獨特的本土文化，具有客觀歷史研究、文化承傳及保育的價值和意義。

球場內有超過 30,000 棵樹木，如樟樹、台灣相思、朴樹、鳳凰木、細葉榕、白千層等等，部分屬有年資的老樹，包括 160 棵可能屬於古樹名木和受保護品種，不論任何發展方案，都需要砍伐大量的樹木。

另外，球場每年都會舉行香港高爾夫球公開賽，吸引不少外國球手到香港作賽，同時用作香港隊的訓練基地和培育年輕選手之用。再者，高爾夫球在 2016 年被納入為奧運項目，顯示高爾夫球在世界運動的重要性，貿然收回球場勢必影響香港高爾夫球的發展和香港的國際形象。

根據政府內部完成的《發展新界北部地區可行性研究》，即使全面收回球場發展，可興建的單位數目不多，故應該保留其用途。全面發展高球場並不像坊間所言般容易，仍然需時重置全部或部分用地，而一旦落實亦需要擴闊粉錦公路，

更要遷移輸送東江水的水管，加上以上各項因素，收回球場作為建屋之用並不明智。

## **八、應把居屋與私樓市場徹底脫鉤**

設立「居者有其屋」的原意，是為沒有經濟能力購買私樓的中低收入家庭提供可負擔的自置住房，滿足他們的基本住屋需求。但居屋的定價及轉售政策，卻促使居屋樓價節節上升，甚至成為投資工具，令居屋市場和私人市場的界線逐漸模糊化。建議政府重新釐定居屋的定位，並把居屋與私樓市場徹底脫鉤。建議政府檢討和重整房屋階梯，鼓勵市民置業；並應提供針對性的資助置業措施，檢討以往曾經推出而具有成效的協助市民置業安居的方案，例如可重新推出優化版的「首次置業貸款計劃」和「夾心階層住屋計劃」等。

## **九、考慮鐵路加物業以外的發展模式**

政府應以供應帶動的思維，重新考慮興建荃灣至屯門鐵路，為進一步發展新界西部帶來新動力，相信鐵路沿線可以提供大量新的居住及工商用地。

此外，過往政府曾就發展觀塘線、荃灣線、港島線、機場鐵路及將軍澳支線，向港鐵授予物業發展權，以鐵路加物業發展融資模式興建相關的鐵路。除了滿足運輸需要，亦可透過鐵路發展帶動沿線的社區發展。雖然鐵路加物業發展模

式，能帶動新發展區的誕生，但現時增闢土地迫在眉睫，即使暫未能有鐵路配套，亦需要在土地規劃和發展新社區作出部署，以便更快增闢土地，滿足經濟和民生發展需要。

- 完 -