

行政摘要

土地短缺，是香港眾多社會和經濟問題的根源。

房屋危機持續，樓價屢創新高，不少市民「上車」無望，難以建立安樂窩。我們曾作預警，香港正陷入「熟地」供應低、房屋落成低、居住質素低的「三低」死結。如不及時採取果斷措施，社會大眾將要承受居住環境愈來愈差的惡果。

現時土地嚴重匱乏，主要是由於過去20年香港沒有新市鎮落成。自1970年代起，香港通過發展九個新市鎮，創造了大量土地，但是新市鎮發展卻在2000年代遭煞停。現時，香港只有20%陸地為規劃完善的市區，相較深圳的47%和新加坡的73%，城鎮化程度極低。

為了建立更稱心的生活環境，香港必須大膽構想和投資未來。社會上下應同心協力，致力通過多管齊下的方式以增加土地供應。除了填海外，在新界落實大規模發展，亦是創造大量土地供應的可行之道。配合整全規劃和有效的政策，新界新一輪發展將標誌着香港發展的轉折點，使香港正式躋身宜居都會之列，並藉着創科等不同產業，為經濟發展帶來新動力。

土地短缺問題嚴峻，社會各階層一直苦無對策。我們需要通盤的策略視野，以及在宜居環境、經濟發展和可持續發展方面構建願景，以重燃希望並推動變革。若政策配合得宜，香港可以適時創造足夠土地，以實現願景。放眼未來，持之以恆的土地供應必可為社會各界帶來全新機遇、理想，以及更多元化的經濟和社會活動。

規劃未來

團結香港基金會(基金會)按本港實際需要估算，未來30年需要至少9,000公頃土地。計及明日大嶼願景和洪水橋、古洞北／粉嶺北兩大新發展區，香港特別行政區政府(政府)目前已規劃的主要土地供應措施可提供約5,000公頃土地。當中，兩大新發展區已早於十年前重新啟動。然而，基於官僚程序繁瑣及各種原因，落實進度皆比預期慢。

明日大嶼願景是長遠土地供應策略中不可或缺的部分，不僅可在政府與不同持份者協商的過程中，「催化」及加快土地清拆和重置安排，同時可建成全新的策略性運輸網絡，以釋放新界的發展潛力。

然而，策略規劃是持續不斷的過程——土地發展稍有怠慢，便會無法追上未來需求。隨着明日大嶼願景和新界北發展兩個最主要的造地工程預期於數年內陸續展開，我們認為社會有必要開始物色下一輪的新發展區，作為延續。展望長遠發展形勢，我們提出了建構宜居新界的發展藍圖，為2030年代及以後的發展定下具前瞻性且務實可行的路線圖。

當前的房屋危機應如何解決？

嚴峻的房屋危機正是目前土地不足造成的後果之一，在私人市場方面，大量市民居住在天價蝸居，公營房屋方面，輪候時間則愈等愈長。我們已在過往發布的研究報告中審視了短至中期的土地和住屋供應量，並就此提出相應建議。儘管本報告的焦點為長遠土地供應，但當中的建議亦有助於加快現時新發展區項目的推展。

要在未來三至五年的短期內增加住宅落成量，唯一途徑是加快進行「熟地」上的發展項目。但按現時公私營房屋供應放緩的跡象，縱使有現成可用的「熟地」，從收地或買地到竣工的發展周期平均也超過五年。我們建議精簡繁瑣的行政程序，以縮短在「熟地」上發展公私營房屋的周期。

就未來五至十年的中期而言，政府需要加快造好正在籌劃的「熟地」。現時，不論是小型改劃地還是大型新發展區，都需要至少五年十載才能將「生地」變成「熟地」。另一方面，「未劃分山地」大部分屬政府擁有，又沒有明顯的法律限制，我們較早前曾識別出西貢十四鄉的兩幅「未劃分山地」，適合用作房屋發展。¹ 本報告亦會探討不同措施，以期加快在洪水橋和古洞北／粉嶺北新發展區造「熟地」的進度。

重新想像不一樣的新界

香港要在未來繼續蓬勃發展，便須制訂完善的土地發展方案，以配合房屋、經濟活動、社區設施、康樂空間、運輸和基建等不同土地需要。由於整全規劃和發展的先決條件需大片平地，佔香港陸地面積近90%的新界將會成為香港未來發展的關鍵。

¹ 我們就精簡發展周期中的繁瑣程序及善用「未劃分山地」提出的政策建議，詳見於《造地建房大落後 官僚繁瑣待革新》(OHKF, 2020a)及《土地規劃的不足：住得細、造得少、佔得低》(OHKF, 2018)。

香港的發展模式和城市規劃往往無意中採用了「中環視角」，不但將港島和九龍市區範圍視為核心商業區，也將主要的文化活動和運輸基建置於其中，因此，新界淪為「核心外圍」的城市邊陲地。

不過，當我們突破舊有的思維框架，將規劃視野提升至區域的層面，便會發現新界擁有龐大的發展潛力。例如，新界可以為無法負擔核心商業區飆升租金的行業提供發展空間，使香港經濟更為多元化；亦毗連大灣區，位處策略上的優越位置，當新界發展成熟，更能進一步強化本港貫通中國內地和世界市場的優勢，鞏固香港作為區域樞紐的地位。香港因而能繼續吸引人才、企業和資本進駐，有利長遠可持續發展。然而，只有憑藉通盤視野規劃未來，香港才能抓緊面前的機遇。

邁向城镇化的新界，結合人才薈萃的優勢，有助思想交流和啟發創新，從而推動科技進步和經濟成長，令香港的整體發展更臻成熟。促進城市化有助創新的理念亦獲得知名城市經濟學家如Edward L. Glaeser及Paul M. Romer的支持。²

建構宜居新界的發展藍圖

對此，本報告提出了九個可予進一步研究的潛在發展區，均由現有新市鎮及已規劃的新發展區擴展而來，可在新界形成超過3,000公頃的發展帶，規模不遜於香港市中心。大規模發展帶來全面的規劃，將可藉此興建新的基建，因而充分釋放零碎棕地、農地和其他未盡其用土地的發展潛力。

已規劃新發展區加上擬議的潛在發展區可概括為三大發展主題，與政府現時落實的發展項目的規劃意向相輔相成。

(1) 文化及科技走廊

文化及科技走廊建基於已規劃的新田／落馬洲發展樞紐、古洞北／粉嶺北新發展區和新界北，將可發展範圍延伸至北環線、古洞北擴展區、古洞南與粉嶺南，以及新界北以東。文化及科技走廊毗鄰深圳，處於策略上的有利位置，為已規劃的創新科技樞紐提供擴展空間，吸引企業和學術院校進駐。通過善用新界豐富的文化資源，亦能推動本地的藝術和文化生態圈的茁壯成長。

² 詳情請參考Edward Glaeser on the Economics of Cities and the COVID-19 Pandemic—“On Cities” Masterclass Series [Video] (Norman Foster Foundation, 2021) 及 *Interview on Urbanization, Charter Cities and Growth Theory* (Romer, 2015)。

(2) 現代物流與商業圈

現代物流與商業圈涵蓋政府已規劃的洪水橋新發展區和元朗南發展，以及基金會建議的兩個潛在發展區（即洪水橋擴展區和元朗東南）。因應洪水橋獲定位為新界西北的區域經濟及文娛樞紐，現代物流與商業圈將會進一步擴大洪水橋的發展範圍，規劃方面以提供優質生活環境為重點，藉以吸引專才和企業入駐。

(3) 樂活與休憩空間

樂活與休憩空間橫跨錦田南的公營房屋發展和基金會建議的三個潛在發展區（即錦田北、錦田南擴展區和林村）。這些潛在發展區可為周邊的房屋規劃和近郊社區提供拓展空間，營造親近大自然的生活環境，推廣生態和文物旅遊。

此外，發展藍圖充分考慮了潛在發展區和已規劃的新發展區會如何與城市的整體發展產生協同效應，帶領香港發展更上一層樓。新界的發展藍圖將有助香港把握機遇，突破眾多限制，向世界級宜居都會的宏大願景邁進。

無懼挑戰 邁步向前建立宜居城市

前三代的新市鎮平均只需7.5年的時間便可讓第一批人口遷入，相較之下，近年的新發展區項目則需約17年才能做到這一步。土地發展牽涉眾多複雜的考量，包括基礎設施的承載力、實地條件、鄰近的土地用途、現有佔用人的補償和重置安排，以及其他因素。解決這些問題無可避免會曠日持久，拖慢了新發展區項目的進度。本報告歸納出新界城镇化面對的三大難題，即基建供應不足、持份者利益與發展抵觸，以及土地和房屋的相關政策與規劃不善。

透過重新構想新界的發展，擬議的策略性規劃將新發展區和潛在發展區匯聚成面積廣大的發展帶，賦予香港得以繼續繁榮富強的良機。為了實現這個具前瞻性的願景，值得我們為之全力以赴，去解開錯綜複雜的困境，而這亦說明了投資基建的必要性。本報告提出的政策建議旨為社會和政府提供更多方法，以加快現行和未來新發展區的發展進度。

加快土地發展的先決條件

基建的提供

因應新界將急速發展，政府應加快興建已規劃的運輸基建，開通更多交通走廊以改善新界的對外連繫。當中，明日大嶼願景的策略性運輸網絡將開闢更多路徑，將新界西北與市區連接起來，是釋放新界發展潛力的重要先決因素。本報告亦建議值得進一步研究、可新增主要道路和鐵路，並給予走線建議。

一個城市要運作暢順，基建扮演不可取替的角色，因此基建先行的發展方式，配合適時投資撥款，才能有效促成發展。政府在評估新增交通基建的效益時，應考慮更廣泛的經濟效益，例如商業活動增加、賣地收益和鐵路服務範圍的發展密度得以提升等。此外，我們也敦促政府適時提供、擴建及提升包括污水處理設施等在內的其他基建配套。

持份者利益

近年政府推出發展項目時，每每遭到受影響租戶和佔用人強烈反對。為減緩棕地營運者、寮屋住戶和農戶對發展計劃的抵觸，政府應為每個類別的人士提供特定和具針對性的重置及賠償方案。若土地收回和土地清理的工作可望提早開展和完成，後續的建築工程亦可以盡早開始。

現時，礙於公私營合作渠道不多，新界發展須高度依賴由政府主導的發展計劃。政府應考慮多種整理業權的方法，以制定合適的機制，讓沒有官方計劃的土地可循私人主導的途徑得以發展。本報告參照海外和香港過往經驗，提出了多個方案供政府考慮。

政策及行政

考慮到新界天然資源豐富，政府應制訂合適的政策，積極平衡保育與發展的需要。我們亦呼籲政府全面檢討新市鎮／新發展區沿用的所有主要法定和行政程序，包括公眾諮詢、環境影響評估和城市規劃程序等。

報告亦建議政府檢討其組織架構。由1970至1990年代，為應付急遽的人口增長，香港着手興建九個新市鎮。當時的組織架構能有效統籌不同部門和決策局推動城市化發展，應記一功。面對市民對走出土地短缺困局的殷切盼望，政府應成立專責部門來領導新發展區項目。我們亦建議政府加強在策略性規劃方面的高層督導，並實施成效為本的管理模式以監督造地工作。

憑清晰願景 同心開創土地

城市規劃與我們的福祉息息相關。一個規劃不周的城市切斷了市民與社區的連繫，引起精神壓力；反之，一個悉心規劃的都市能夠激發我們對生活的熱情，鼓勵每個人更加融入社會當中。縱然房屋短缺嚴峻，我們決不能本末倒置，一心為求增加土地供應而忽視了宜居的重要性。社會各界與肩負城市規劃的政府應放眼整體規劃與大型發展，以創造宜居城市為目標。本報告為宜居新界構想了清晰的願景，我們期望此願景可以重燃市民對美好生活的希望，激發敦本務實的行動，在社會的上一心和支持下，讓未來的造地計劃逐一實現。