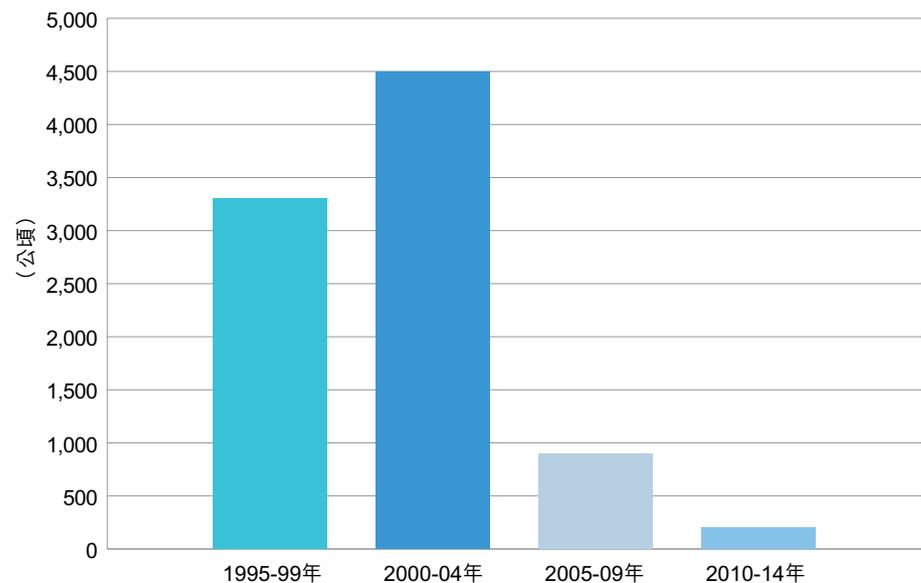


# 行政撮要

## I. 認清事實：土地不足千真萬確，急須解決

香港製造土地的步伐在過去十年間大幅放緩。1995至2004年間香港已發展土地共增加了7,800公頃，有關數字在最近十年大幅減少至只有1,100公頃。

已發展土地增長的情況



註: 由於量度方法有變，已發展土地只包括住宅、商業、工業、政府/機構、休憩、運輸用地。  
資料來源：政府統計處。

由於長期缺乏大型土地發展計劃的落實，從私人住宅施工量、鐵路站上蓋發展以及未撥用或批租的土地分析，政府短期內可供發展的土地已所餘無幾，只能透過城市規劃程序改劃土地用途。但面對地區反對甚至司法覆核，現屆政府要成功達至在10年建屋48萬個單位的目標，仍有一段距離。

住宅用地短缺，近幾年住宅單位供應非常緊絀，令樓價及租金飆升。同時，商業用地供應同樣不足，令本港商業租金遠高於區內其他主要城市。香港核心商業區的寫字樓的租金是亞洲區最高，比北京高近四成，更比新加坡高出近八成。

事實上，香港的所有空間都面臨嚴重短缺，各類物業的空置率幾乎都創回歸以來的新低，反映營商者/ 創業者實已把本港硬件中所有能善用的最後一點餘裕都幾乎耗盡。

商業租金高企，嚴重打擊本港經濟競爭力。跨國企業把業務重置 (relocate) 到香港的成本乃全球最高，比新加坡高六成，甚至是上海的2.7倍。

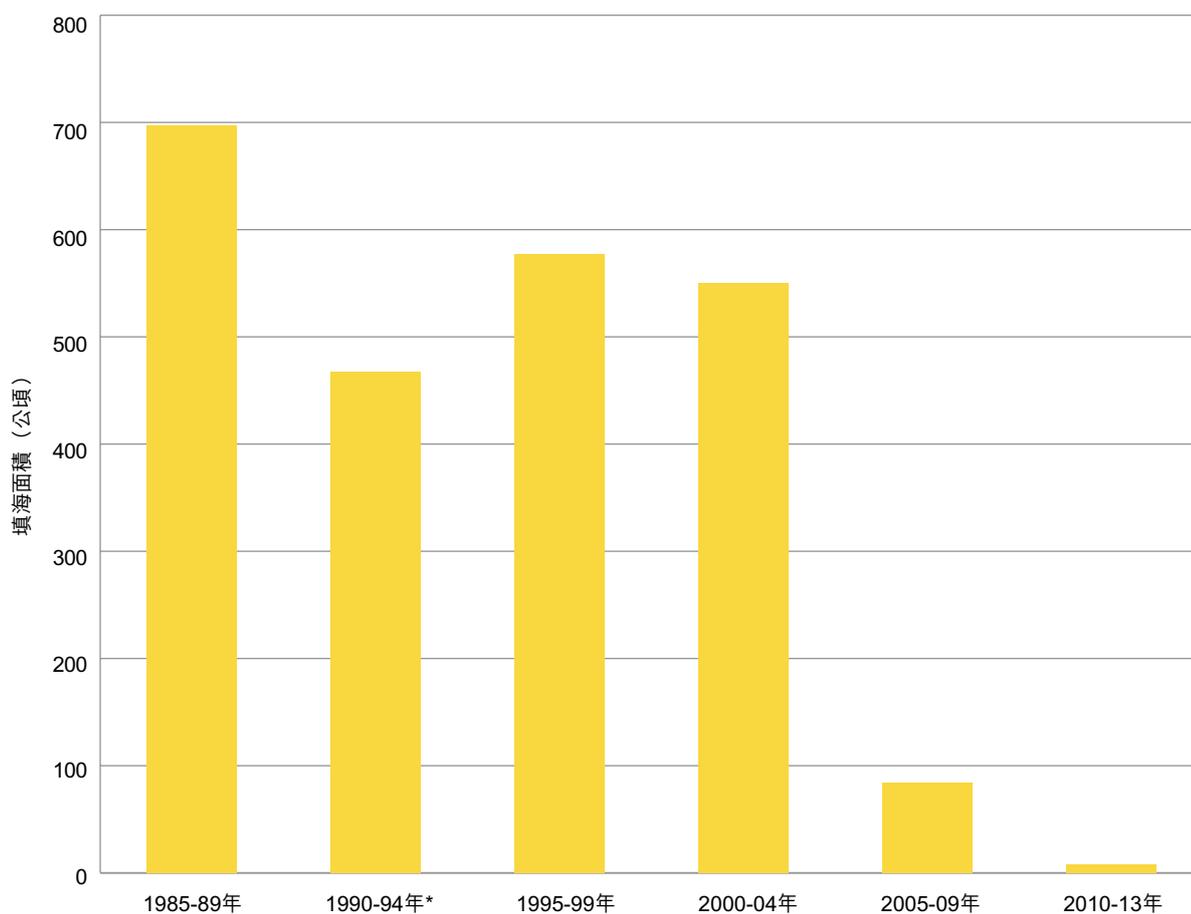
土地供應不足也影響民生。1997年至2013年，公營醫院病床的總數只增加了4%，但人口卻增加了11%，年齡中位數增加了8歲，對醫療服務的需求理應有增無減。面對人口老化，香港的醫療體系勢將不勝負荷。

## II. 為何發展變慢？

### 1. 填海近乎停頓

填海向來都是香港新增土地的主要來源之一。過去十年的新增已發展土地當中，估計超過四成來自填海。然而填海進度卻在最近十年大幅減慢、甚至幾乎停頓。

1985-2013年期間本港填海的情況



註：(\*) 不包括赤鱗角及西九龍的1,274公頃填海土地。

資料來源：立法會研究部、發展局。

## 2. 官僚程序制肘

### (i) 綜合發展區 (Comprehensive Development Area, 簡稱CDA)

「綜合發展區」(Comprehensive Development Area, 簡稱CDA)的任何發展都必先獲得城市規劃委員會(城規會)許可,以促使綜合發展。然而,CDA往往因為業權分散,難以整合;加上相關審批欠缺客觀透明的準則,以致耽誤多年都未能發展。現時,有待完成審批的CDA,面積超過200公頃,可發展面積超過6,800萬平方呎。

### (ii) 政府審批過程

本港所有發展項目的審批,主要由規劃署、地政總署和屋宇署主管。三個部門的審批範圍有所重疊,但各自的技術定義卻未必一致。而且,審批過程要徵詢其他政府部門的意見,部門間的溝通與請示往往造成延誤。

另外,地政總處計算改變土地用途所需要補的地價金額,機制並不透明。業界近年有聲音指有關的計算基準和參數,可能未必反映最新的現實情況,令有意改變土地用途的發展商卻步,變相拖慢發展。事實上,近年的契約修訂及換地交易宗數及住宅單位供應,確比之前明顯下降。

## III. 土地發展的更宏觀考慮

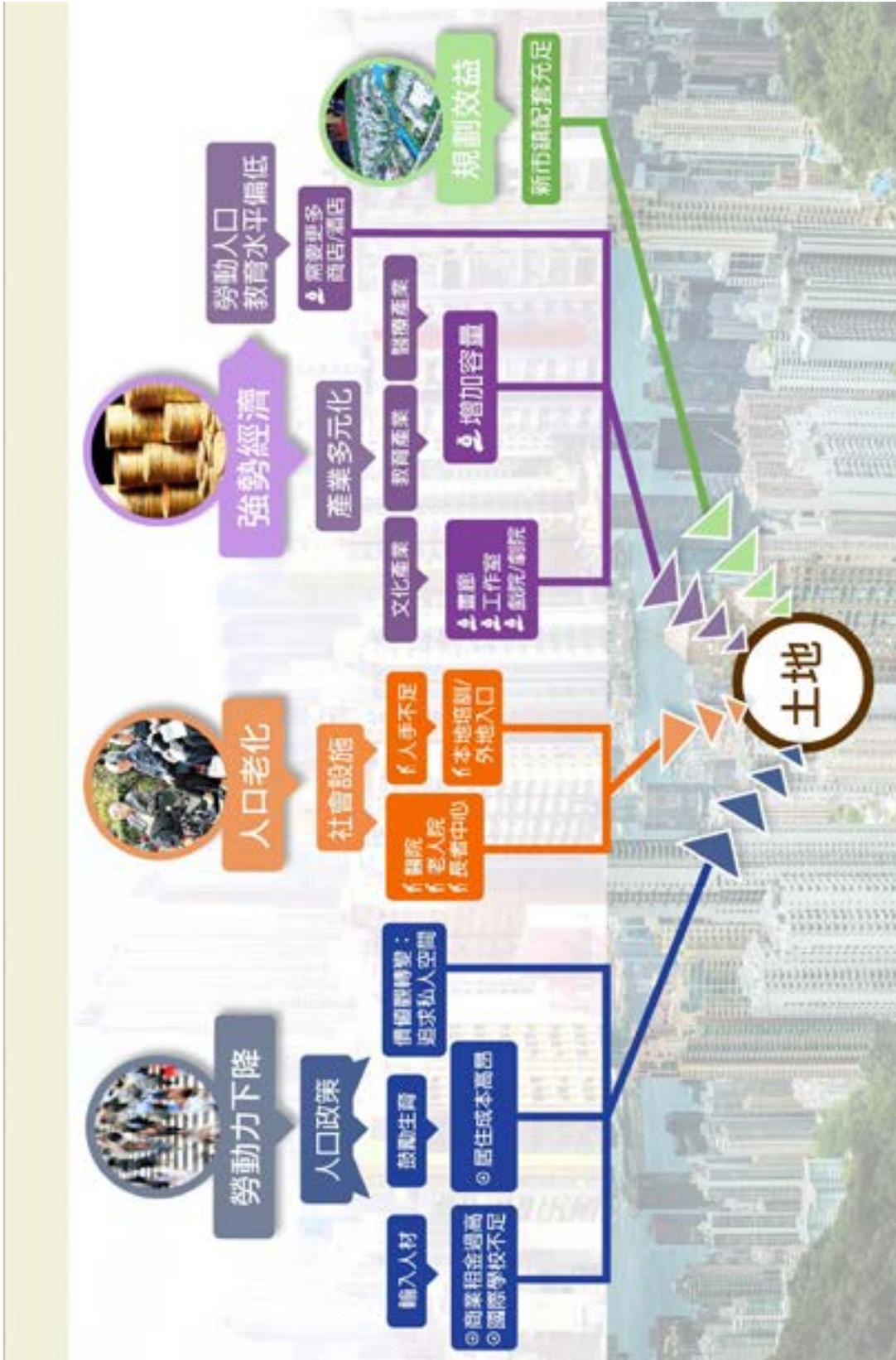
土地發展不只是關於找到足夠的土地興建所需建築物,還需要額外的「騰挪」空間,例如足夠空間安置現時居於舊樓的居民、或是準備重建/搬遷的設施等。故此,在計算未來土地需求時,其實還要加入「自然空置」的考慮。而且,要能夠在住宅區的附近提供充足的配套設施以及就業機會,該區的土地要有一定的規模。

即使香港人口不再增長,若要令700萬港人的人均居住面積及平均享用到的配套設施增加40%,便需要額外5,800公頃的土地,等於兩個大埔新市鎮。而香港的人口將在30年後增至822萬,按此推算,土地需求將超過9,000公頃,比三個沙田新市鎮還大。

最樂觀的估計,目前已知的土地供應項目最多可以提供共約5,000公頃的土地,其中包括未有詳細規劃的各填海工程及新界北發展區約2,000公頃。若發展過程沒有任何阻礙(包括如期獲得立法會撥款、沒有司法覆核挑戰等),確是有望解決土地供應不足的燃眉之急。然而,若要令港人的人均用地提升,追回90年代的增長速度,則還有一大段距離。

本研究多次強調,土地並不只是用來滿足住屋需要。我們應該明白幾乎所有社會經濟問題,其實都是環環相扣,互有關連,而且都有一個共通問題:土地不足。

解決社會經濟的問題超越土地供應的範疇。但土地供應肯定是解決方案的其中一個重要元素。以安老政策為例,就算我們有完美的政策、無暇的監管、無限的醫療與安老院人手供應也好,若然沒有新的醫院、新的安老院、新的長者社區中心,面對人口老化,要讓長者生活過得更好,都只會是緣木求魚。



## IV. 我們的建議

### 1. 心態改變：了解土地短缺的事實，客觀、冷靜、實事求是審視土地供應途徑

(i) **填海**：現時，政府已識別六個具發展潛力的填海區，但要滿足我們中、長期的發展需要，似乎還有一定距離。故此，香港難以避免要繼續填海工程。社會是時候重新討論，在如今選定的六個填海區以外，是否應納入更多地點。

(ii) **改劃土地用途**：雖然改劃土地用途在規劃效益的角度未必最理想，不過土地短缺是事實，而且解決問題需時不短。既然樓價高、租金貴是全港市民都面對的問題，解決問題的方法「人人有份」也無可厚非。隨着65歲以上的長者人數增加一倍有多，而其他大型土地發展項目都未完成，我們又要到哪裡找到足夠土地建急需的醫院、安老院、長者社區中心？

(iii) **郊野公園**：我們絕對同意（一）綠色空間對香港有無庸置疑的重要性；（二）不應該、亦不可能把大部分郊野公園釋放以供發展之用。然而，今天郊野公園的範圍是按40年前的《郊野公園條例》所劃。政府可以成立一個多方平台，建立科學的基準和方法，全面審視所有郊野公園的生態價值、服務、用途等，決定是否有需要修改郊野公園的覆蓋範圍；同時定期審視土地供需的平衡、社會經濟需要等因素，考慮發展一些本來被劃作郊野公園的土地。

(iv) **棕地**：在土地短缺的情況下，任何可能的來源都應盡量利用。可是，發展棕地一樣需要收地、進行交通、環境等技術研究，最後還是要通過城規會的審批，才可發展。若要把棕地作為土地供應的主要策略，似乎有點過分樂觀。

(v) **其他改變土地用途的方法**：任何有可能更有效利用的土地資源都應該加以考慮。事實上，新界北發展研究中，也包括了粉嶺高爾夫球會和行政長官的粉嶺別墅的土地；發展局也正檢討「丁屋」政策。不過，這些方法都非一時三刻可以見效。而且，就算假設這些方案能解決眾多複雜的法律、憲制、理念等問題，能夠全部實現，這些土地大都疏落地分布在不同地方，未必能達到規劃上的規模效益。

再者，政府目前的長遠土地供應項目，包括仍在計劃中的所有填海方案及新界北發展，最樂觀也只能提供約5,000公頃土地，和上述的長遠目標逾9,000公頃仍有距離。除非其他方案能額外提供4,000多公頃土地，否則，我們實應支持各種增加土地供應的方法，包括發展新市鎮、填海和發展郊野公園。

### 2. 建立長遠土地儲備，應付未來社會、經濟、民生需要

物業市場與其他市場不同，無法快速改變產量以應付市場突如其來的改變。若政府每次只能在發現樓價過高時才作出反應，往往都會太遲。因此，香港應著手建立土地儲備，並設立機制決定何時調撥儲備中的土地應市，甚至寧可「備而不用」，都總好過只能「後知後覺」地作出反應。

### 3. 改革CDA制度，盡快釋放土地發展潛力

為了有效運用珍貴的土地資源，而且作為一個可以在較短期內提供土地的方法，應全面檢討及改革CDA的制度。

(i) 未來的CDA：我們建議，日後除了市區重建局的重建項目地皮之外，城規會不應把其他地皮劃為CDA，減少對發展的限制。若規劃署認為某區應該綜合發展，可把其認為關鍵的規劃參數（planning parameters）規限下來。若擬發展的項目符合這些要求，便不需額外向城規會申請。另外，為了全面體現土地的價值，未來所有拍賣及招標的土地不應加入CDA的地段。

(ii) 現存的CDA：城規會可按個別CDA的大小、業權分散程度等，為發展申請人收集一定比例的業權定下某個期限（例如兩年），若到期時申請人仍未能收集指定比例的業權，城規會便應把原本的CDA劃分成更小的分區，或者容許該區分期發展。對於一些已劃作CDA很長時間的地皮，城規會可用上述的建議制度，把它們改劃作其他指定用途。另外，正在規劃中的新界新發展區中，應由政府負起全面規劃的責任，改劃作指定用途，並加上必要的規劃參數限制。

把規劃參數加進規劃大綱圖中，程序上等同改劃土地用途，同樣要經過相關的城市規劃程序，諮詢並處理不同政府部門的專業意見，有機會令項目的最終樓面面積較少。不過，這最起碼有客觀的既定程序可依，減低不確定性，較能確保發展完成（哪怕規模較小），比個別CDA耽誤了20年以上較為可取。

#### 4. 政府拆牆鬆綁，加快審批

(i) **加入審批時間限制**：為了加快審批流程，地政總署應明文設定審批時限，若指定期限過後，則自動視為圖則獲批。同樣原則亦適用於地政總署徵求其他政府部門意見的流程，即設下時限，若逾期無回覆，則假設有關部門沒有意見。

(ii) **清晰界定各審批流程的要求**：政府應與業界洽談，為審批程序中牽涉的主要圖則，釐訂簡化、清晰的審批要點要求，政府和業界嚴格遵守。

(iii) **增加補地價計算機制透明度**：政府應加強與業界溝通，盡量增加計算補地價方法的透明度，以求令不同的計算參數（例如預測未來建築成本、估算市場營銷成本等）能較準確地反映市場的最新情況和趨勢。

(iv) **整合審批流程**：政府應把地政總署的審批圖則與其他行政功能（如處理地區投訴）更好分隔，建立專注和專業的審批團隊，以加快審批流程。長遠而言，政府可考慮根據不同的發展流程，設立一站式的架構處理審批，以清晰界定主管的審批部門，協調其他政府部門，避免重複審批。作為參考例子，政府在2012年中成立了起動九龍東辦事處，由發展局主導，提供一站式支援，將九龍東轉型為另一個核心商業區。

## V. 結語：「玫瑰園計劃」的啟示

1989年，時任港督衛奕信在施政報告提出「香港機場核心計劃」，這項坊間稱為「玫瑰園計劃」的基建項目，在規劃和實行的過程中，社會一定作出過不少關鍵但困難的共同抉擇。而最後，我們面對當時的社會、經濟、民生問題，權衡輕重後，都贊成為了香港的長遠發展，「玫瑰園計劃」有其必要。

26年前，我們決定共同為這個美好未來努力。26年後的今天，為了香港人能得享較佳的社會設施和居住環境，為了讓我們的長者得到適切的醫療和安老照顧，為了我們的經濟有足夠的活力供年青人發展，面對一樣關鍵但困難的選項——你，會如何抉擇？