OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

開發新界，精簡程序
加快土地房屋供應

二零二一年七月二十三日

Research • Advocate • Engage
研究 • 倡議 • 推動

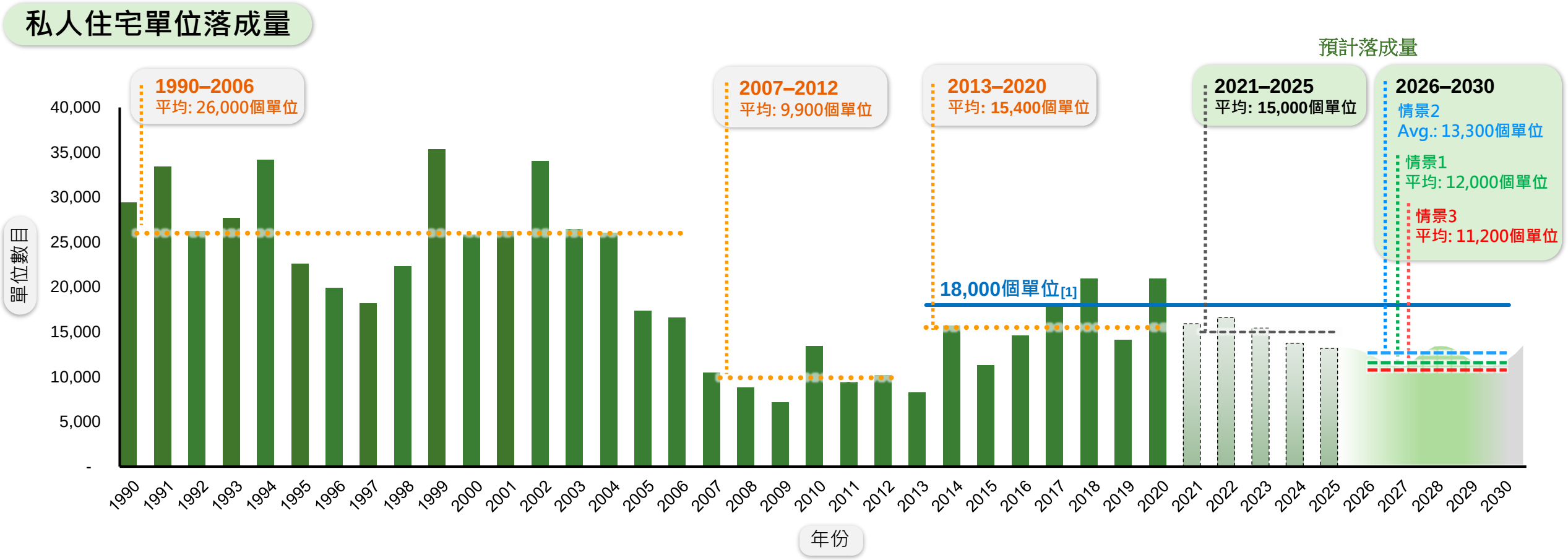
OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

第一部分

土地房屋供應現狀

未來十年私人住宅供應將續創新低

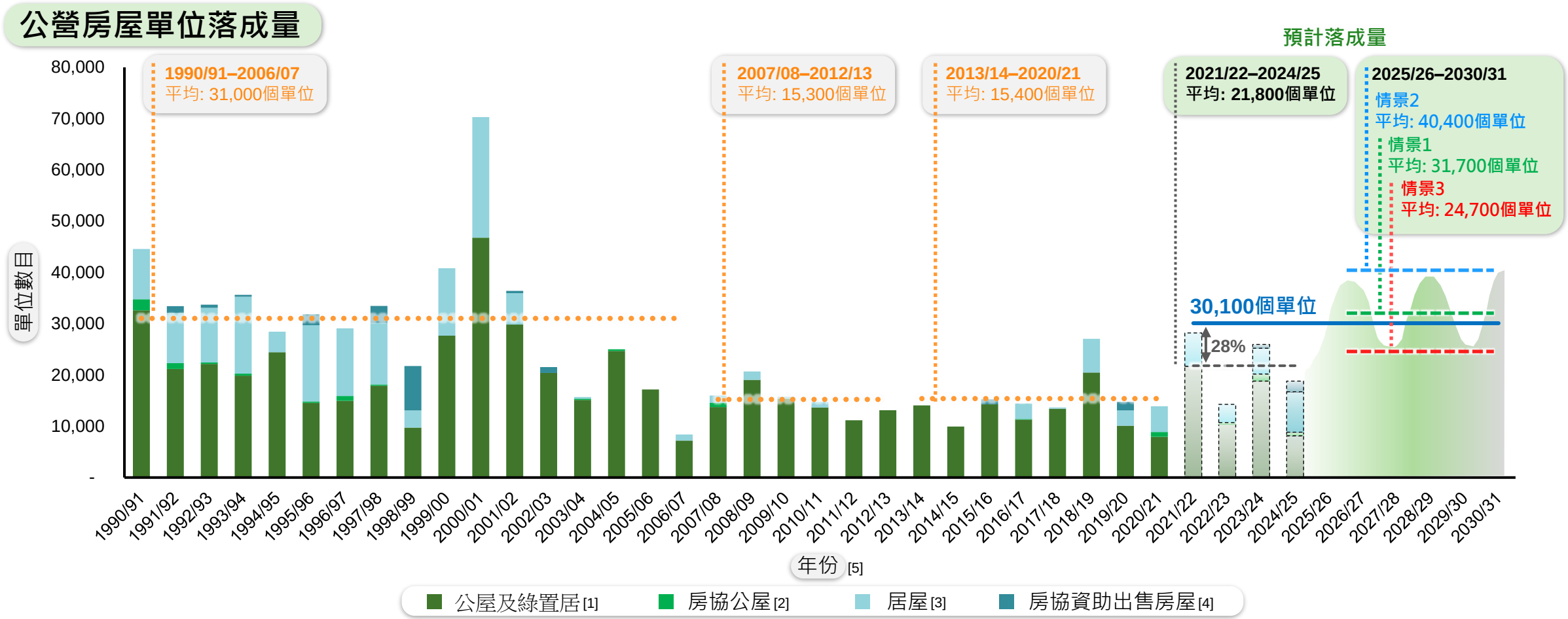


註：[1] 2017 年《 長策 》 所訂的供應目標

資料來源: 差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商的公開資料，以及團結香港基金

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

未來十年公營房屋供應將頭輕腳重?



註: [1] 公屋和綠置居是指香港房屋委員會推出的「公共租住房屋」和「綠表置居計劃」單位。
[2] 房協公屋是指香港房屋協會推出的「出租屋邨」、「郊區公共房屋」及在2018/19年度以後落成的「長者安居樂住屋計劃」。
[3] 居屋是指由香港房屋委員會發展的「居者有其屋計劃」單位
[4] 房協資助出售房屋是指香港房屋協會的「資助出售房屋項目」、「住宅發售計劃」、「夾心階層住屋計劃」及在2018/19年度之前推出的「長者安居樂住屋計劃」。
[5] 香港房屋委員會和香港房屋協會按財政年度報告公營房屋落成的時間框架，而差餉物業估價署則按曆年報告私人房屋的落成情況。

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

資料來源：運輸及房屋局、香港房屋協會，以及團結香港基金

識別能在中短期增加房屋供應的選項

要追回過去的累計短缺，尚欠約
120,000單位

公私營房屋
預計供應約
180,000單位

公營　私人

51% 改劃
20% 新發展區
15% 重建
10% 鐵路
4%　其他

2021-2025

公私營房屋
預計供應約
230,000單位

通過拆墻鬆綁、精簡行政及審批程序，壓縮發展流程
提前落成120,000單位

公營　私人

52% 新發展區
22% 改劃
10% 重建
9%　鐵路
7%　其他

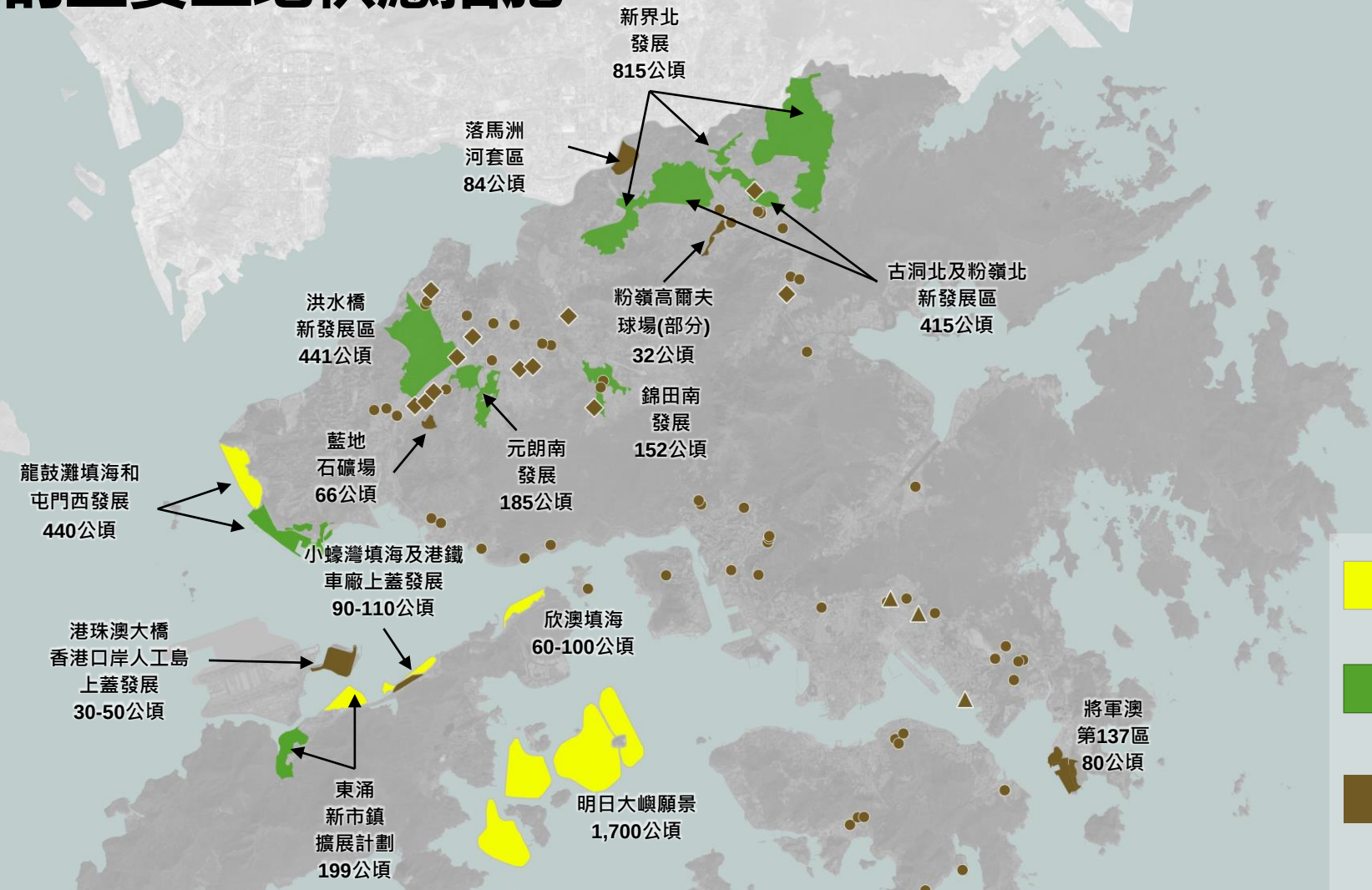
2026-2030

2030+

短期 → **長期**

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.
資料來源：發展局土地供應專責小組、規劃署、立法會，以及團結香港基金

政府規劃的主要土地供應措施



填海(2,290公頃)

新市鎮、新發展區及其他大型發展項目(2,200公頃)

個別用地或地群發展(590公頃)

- 58幅擬改劃用途的用地 (200公頃)
- 3個寮屋區 (7公頃)
- 12個棕地群 (95公頃)

潛在總供應

5,080公頃

資料來源：發展局、規劃署

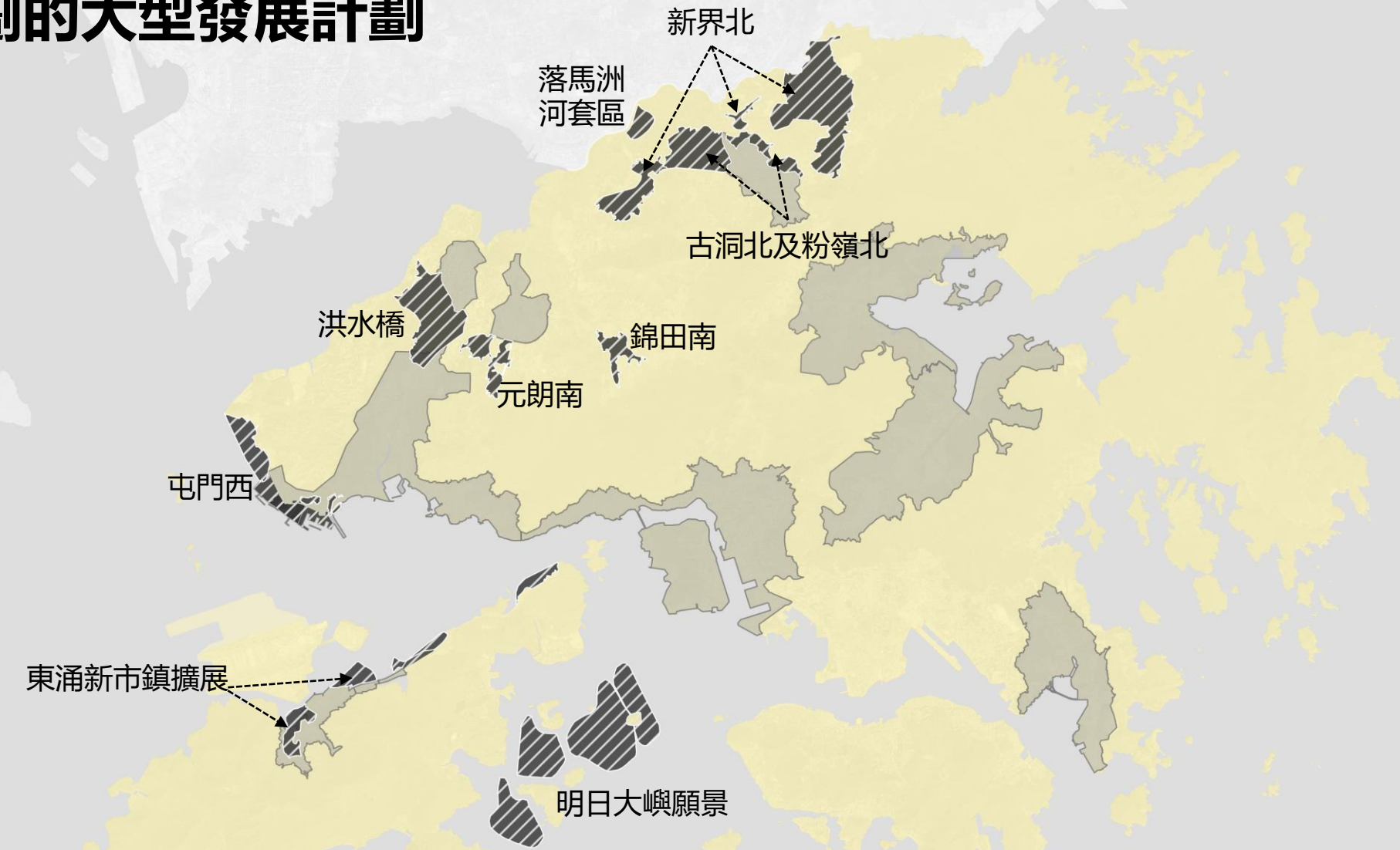
OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

第二部分：

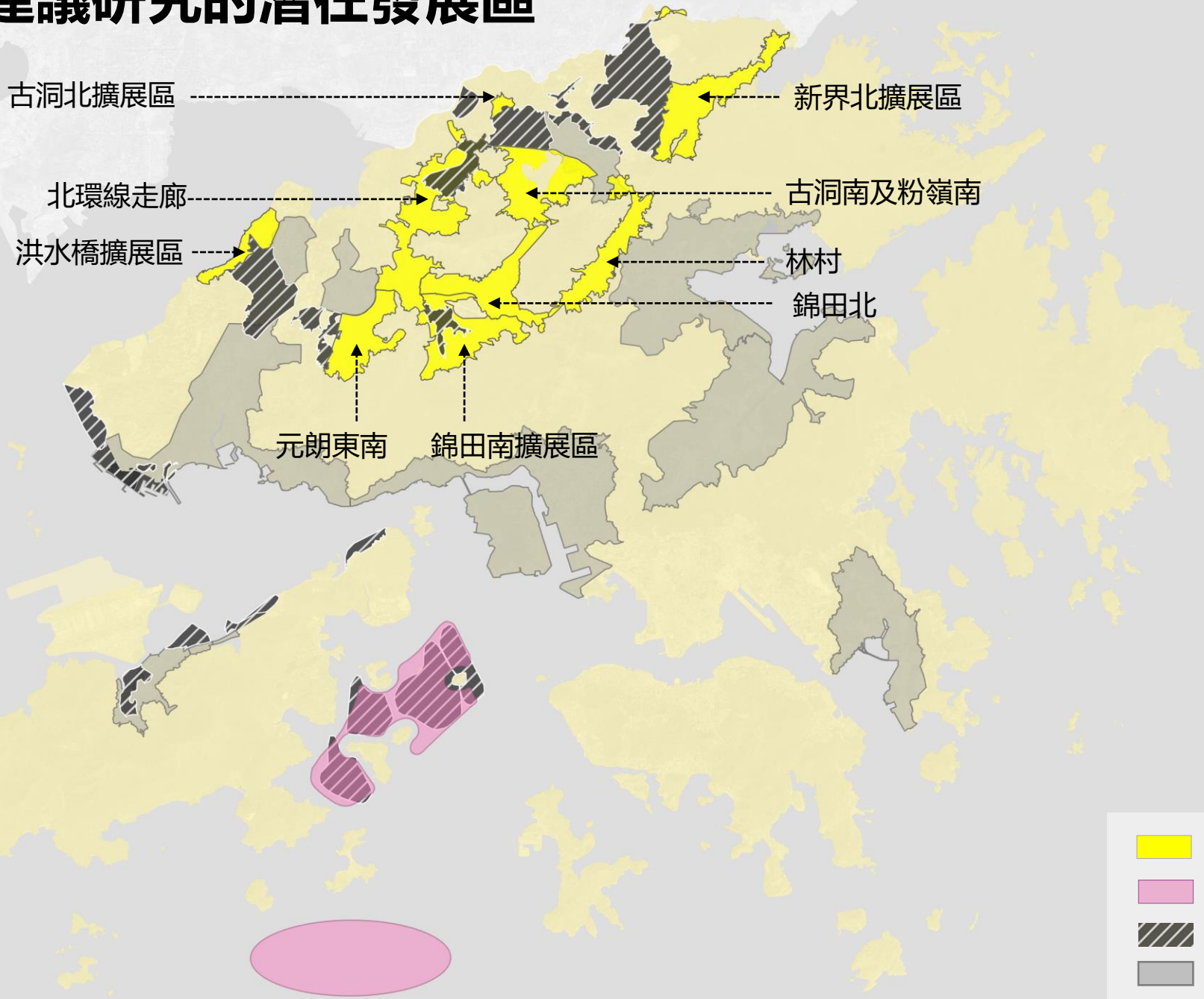
開發新界，加快新發展區落成

政府規劃的大型發展計劃



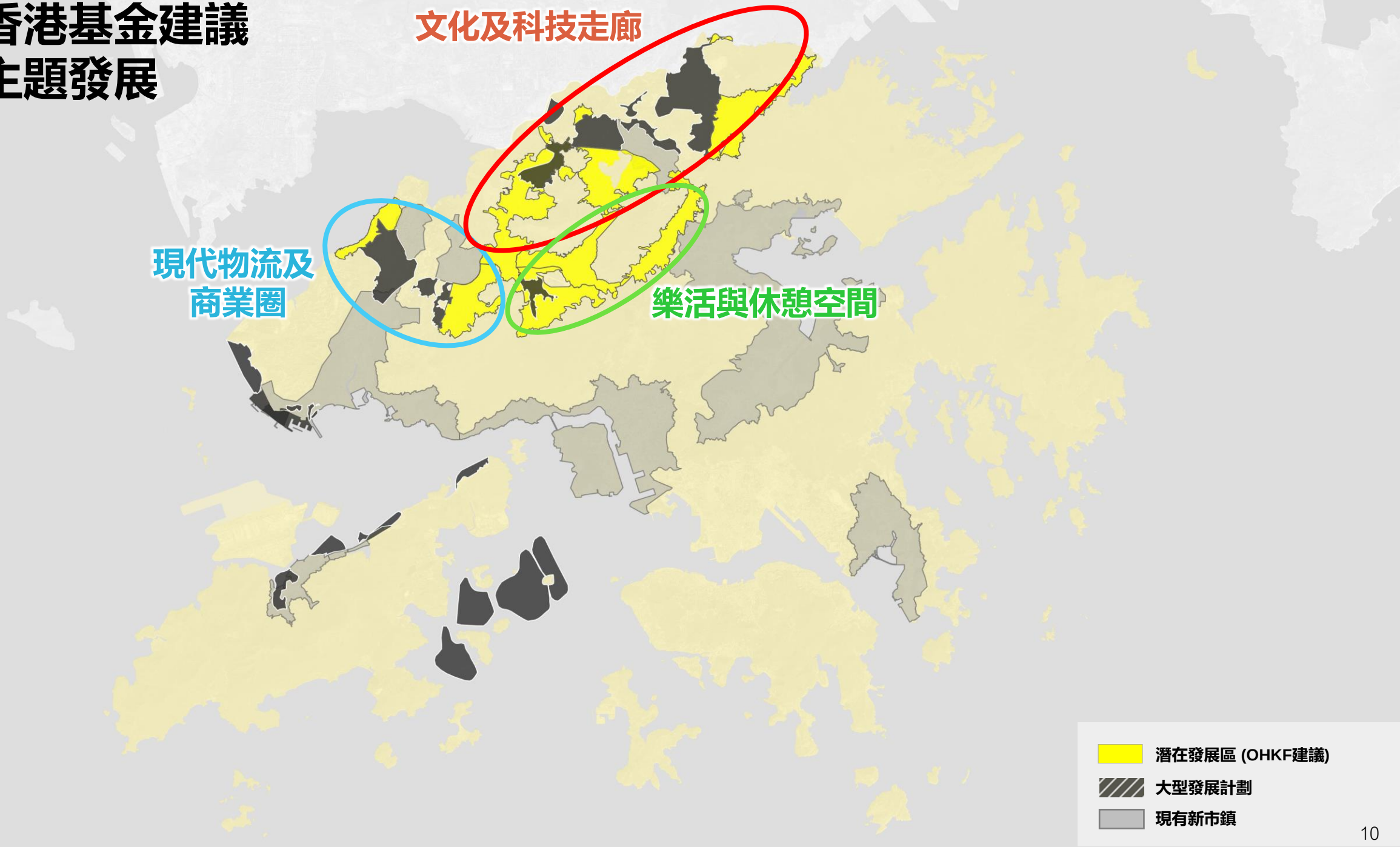
資料來源：規劃署及團結香港基金

團結香港基金建議研究的潛在發展區

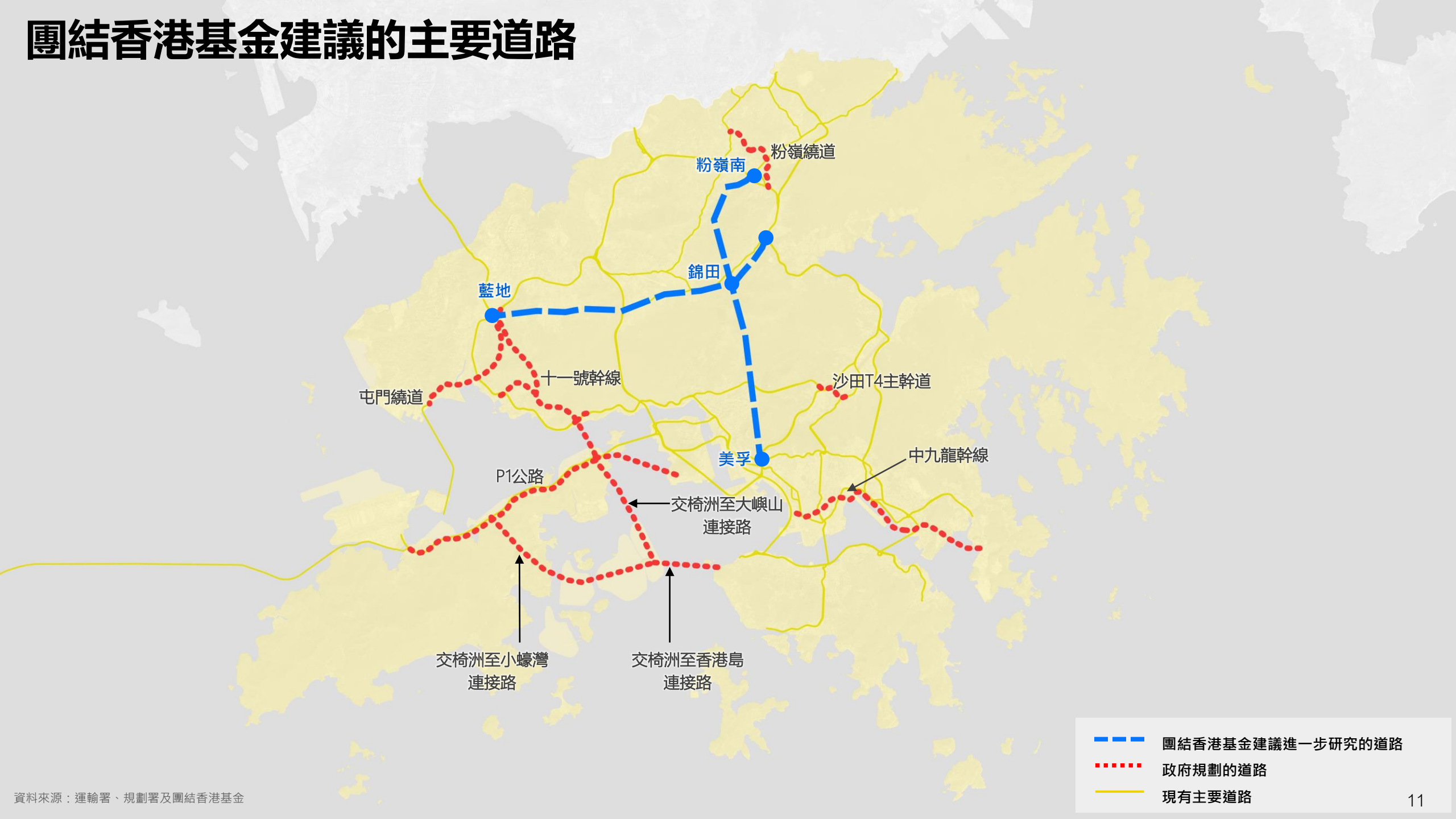


資料來源：規劃署及團結香港基金

團結香港基金建議
三大主題發展

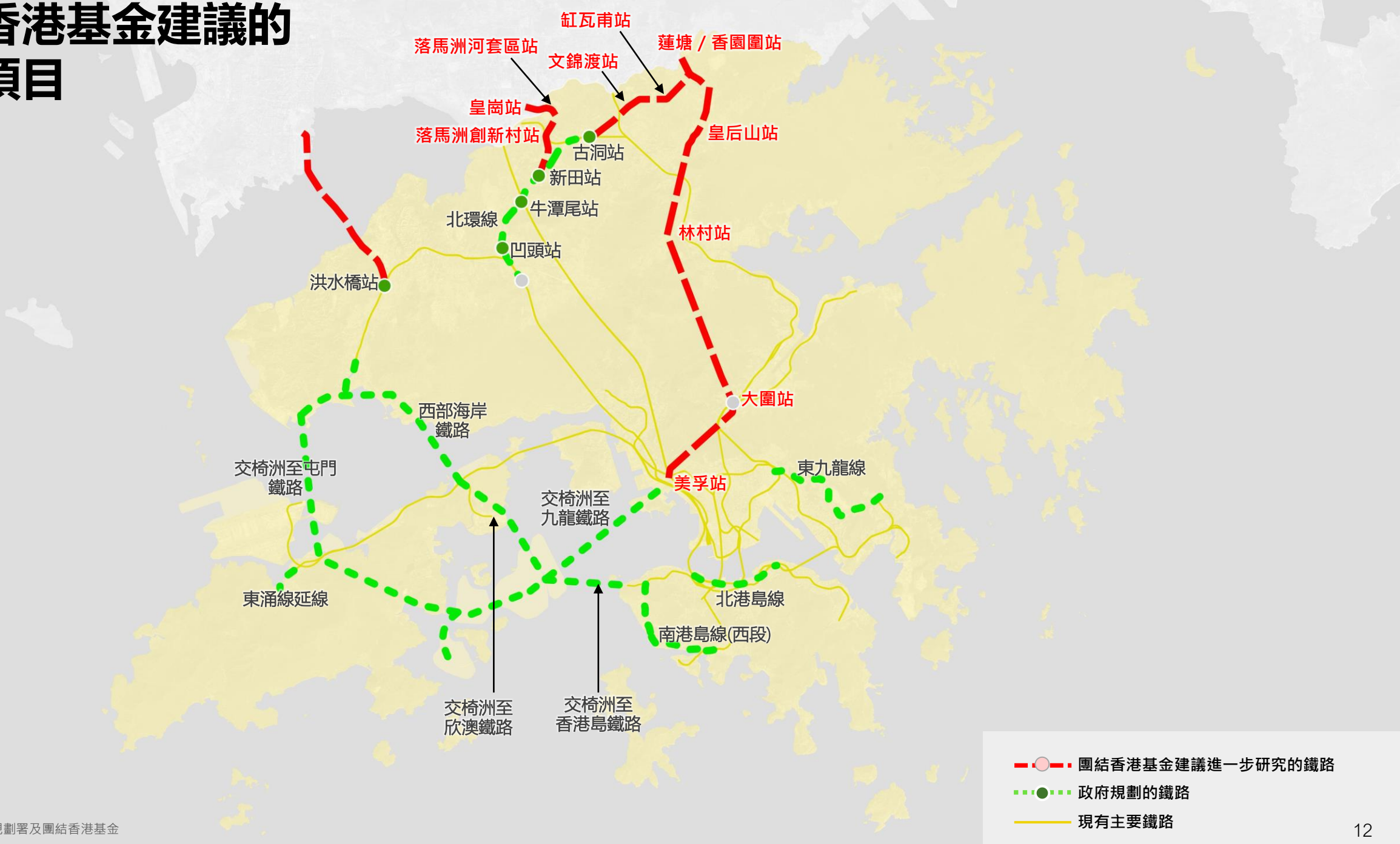


團結香港基金建議的主要道路



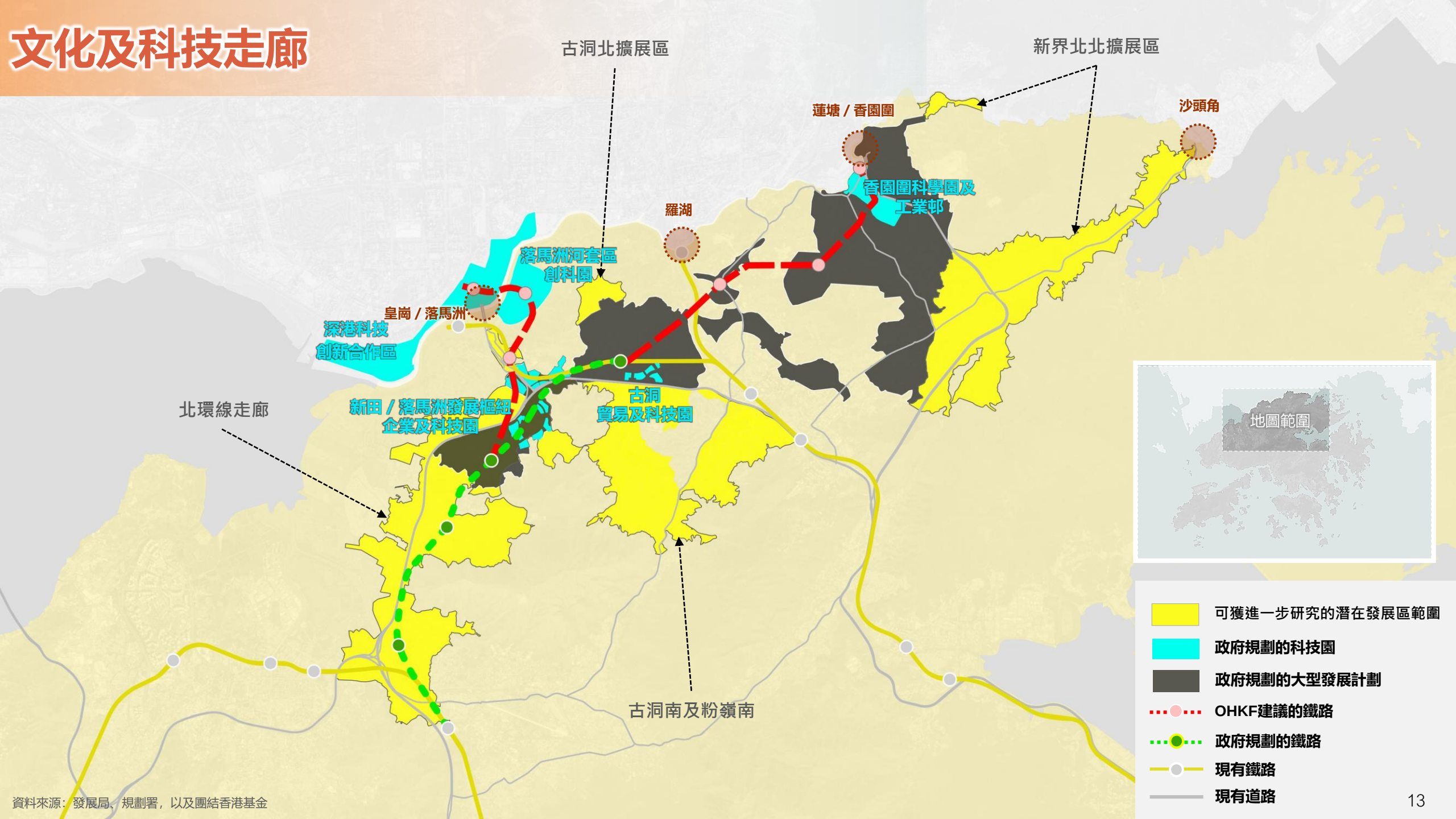
資料來源：運輸署、規劃署及團結香港基金

團結香港基金建議的鐵路項目



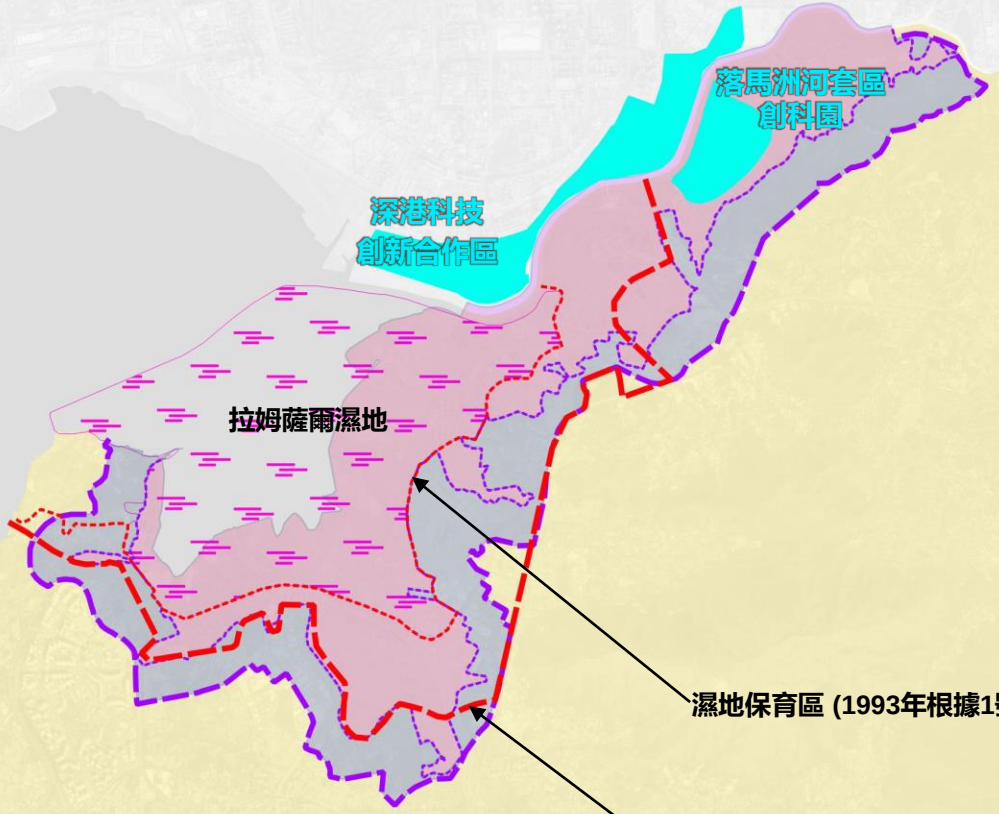
資料來源：運輸署、規劃署及團結香港基金

文化及科技走廊



資料來源：發展局、規劃署，以及團結香港基金

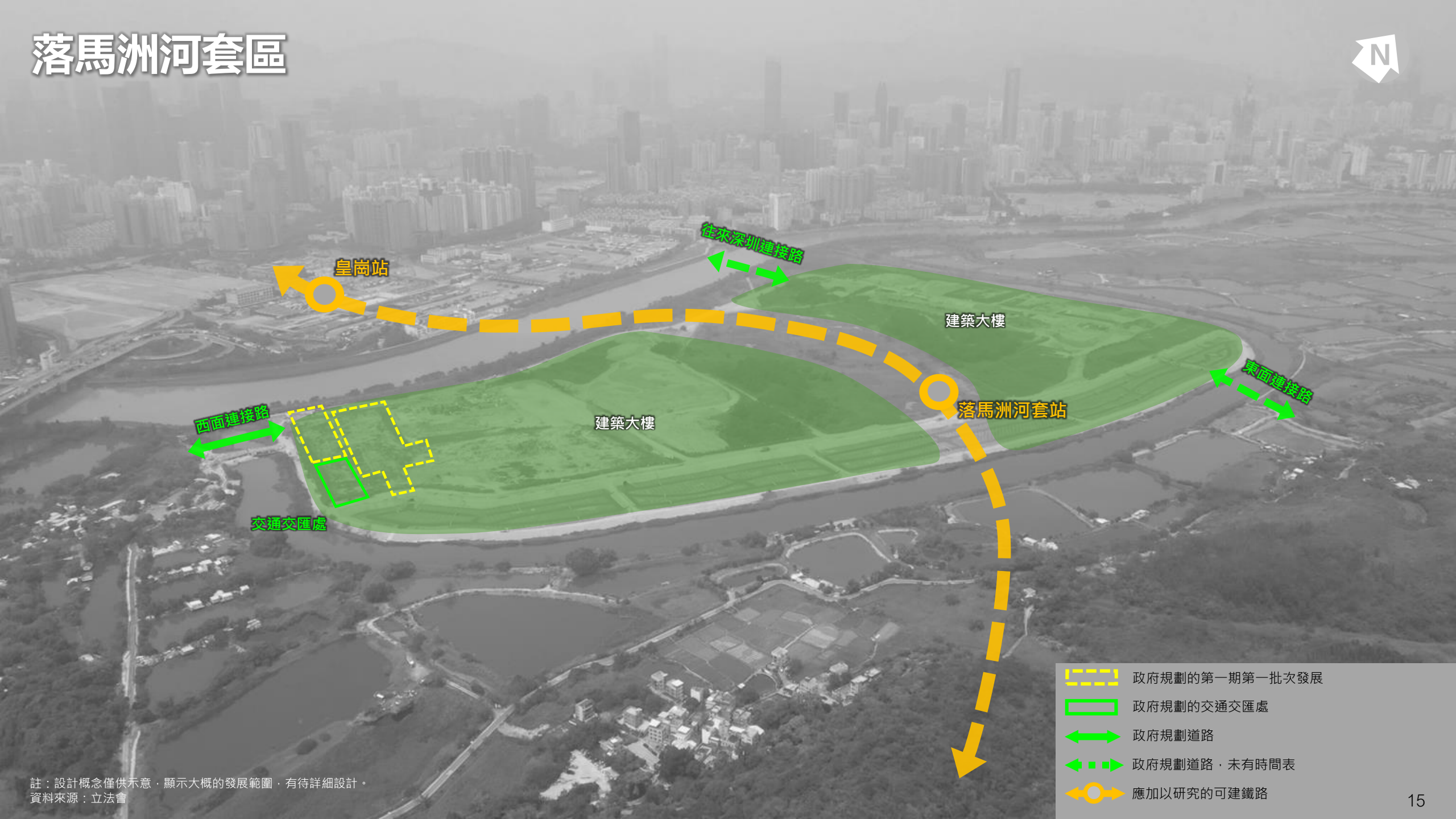
文化及科技走廊



拉姆薩爾濕地
濕地保育區 (1993年根據1號緩衝區界定)
濕地緩衝區 (1993年根據2號緩衝區界定)
濕地保育區 (2014年修訂)
濕地緩衝區 (2014年修訂)
政府規劃的科技園

資料來源：發展局、規劃署，以及團結香港基金

落馬洲河套區



註：設計概念僅供示意，顯示大概的發展範圍，有待詳細設計。
資料來源：立法會

在兼顧保育的前提下，重新制定適合濕地緩衝區的規劃準則

現行針對濕地的政策**既非保育亦無助發展**

濕地面積：**3,000公頃**
(香港土地總面積的**2.7%**)

濕地保育區現時的狀態

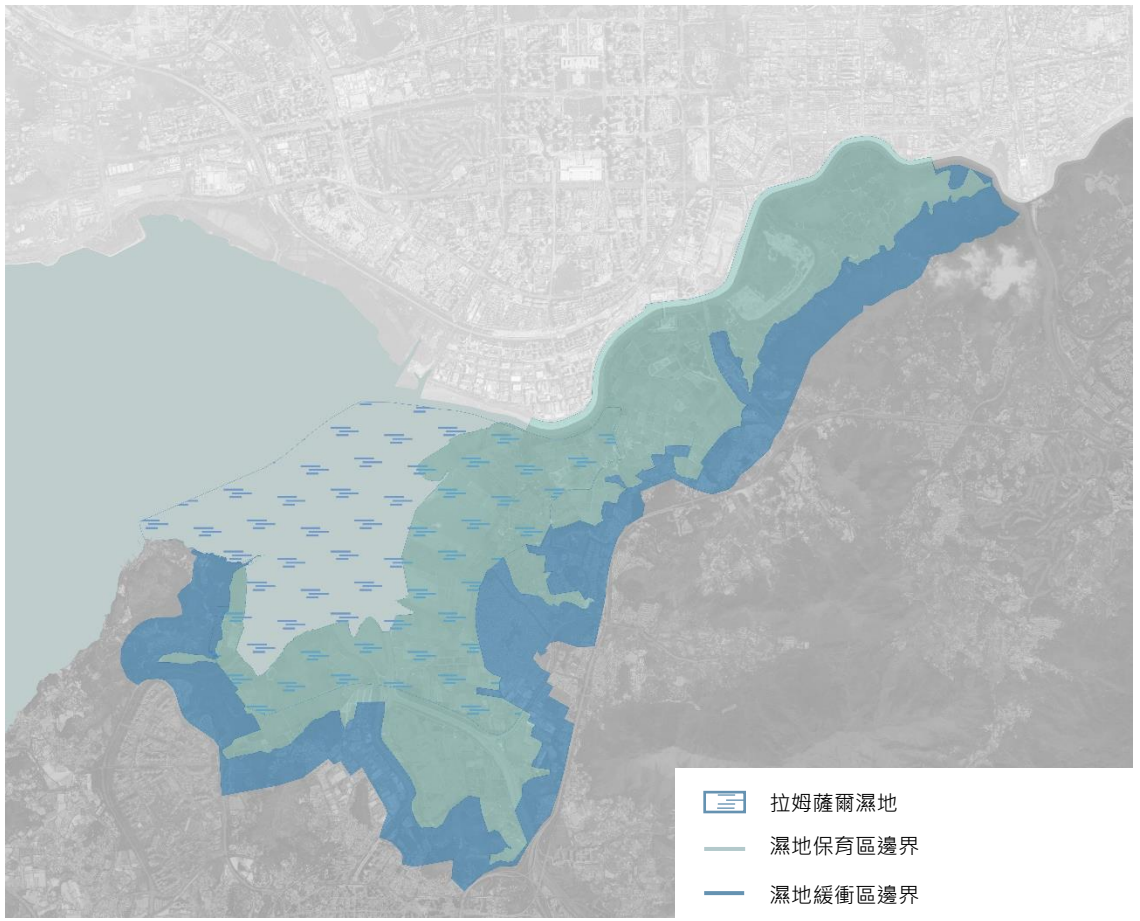
被雜草覆蓋的荒廢魚塘

荒廢魚塘上長滿植被

濕地緩衝區現時的狀態

非法填塘

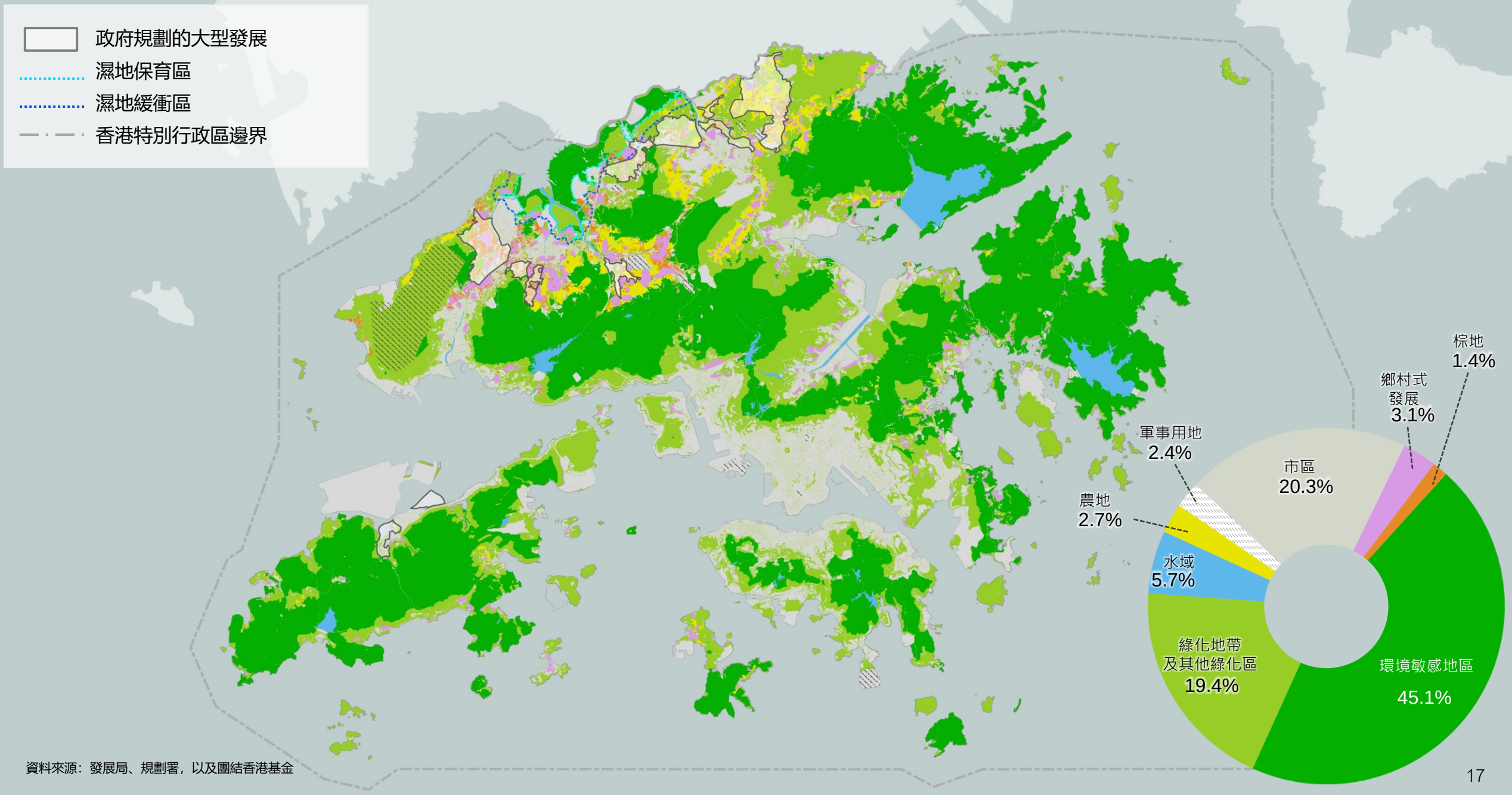
與鄰近用地不兼容的棕地



資料來源：規劃署、團結香港基金
圖片來源：GovHK、規劃署，以及Google 地球

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

香港的土地用途分佈



資料來源：發展局、規劃署，以及團結香港基金

新市鎮發展速度大不如前

2000年代以前的新市鎮項目

	大埔	元朗	粉嶺/上水	天水圍	將軍澳	東涌
首次提出作為新市鎮發展	1972	1960	1976	1982	1982	1989
第一批人口遷入	1981	1967	1982	1992	1988	1997
需時（年）	**9**	**7**	**6**	**10**	**6**	**7**

平均需時 ← 7.5 年 →

2000年代以後的新發展區計劃

	古洞北/粉嶺北[1]	洪水橋[1]	東涌新市鎮擴展	元朗南	明日大嶼[2]	新界北
首次提出作為新市鎮發展	2007	2007	2011	2011	2011	2013
第一批人口遷入	2023	2024	2023	2028	2034	2032
需時（年）	**16**	**17**	**12**	**17**	**23**	**19**

← 17 年 →

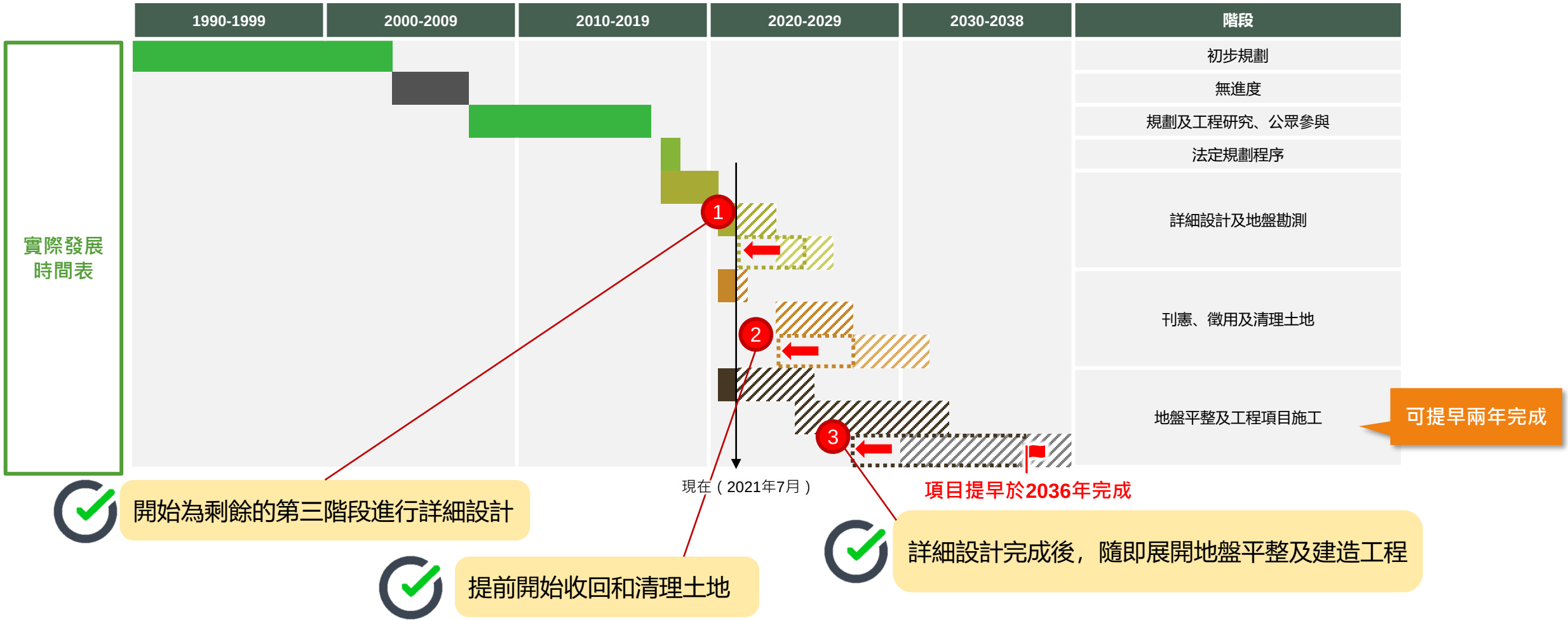
註: [1] 古洞北/粉嶺北新發展區及洪水橋新發展區最初在90年代確立，但在2003年被擱置。兩個發展計劃其後在2007年被重新提出。
[2] 前稱東大嶼都會

資料來源: 城傳立新：香港城市規劃發展史（1841-2015）. 何佩然, and Hong Kong Planning Department

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

如何加快現有的新發展區項目

洪水橋新發展區的發展時間表

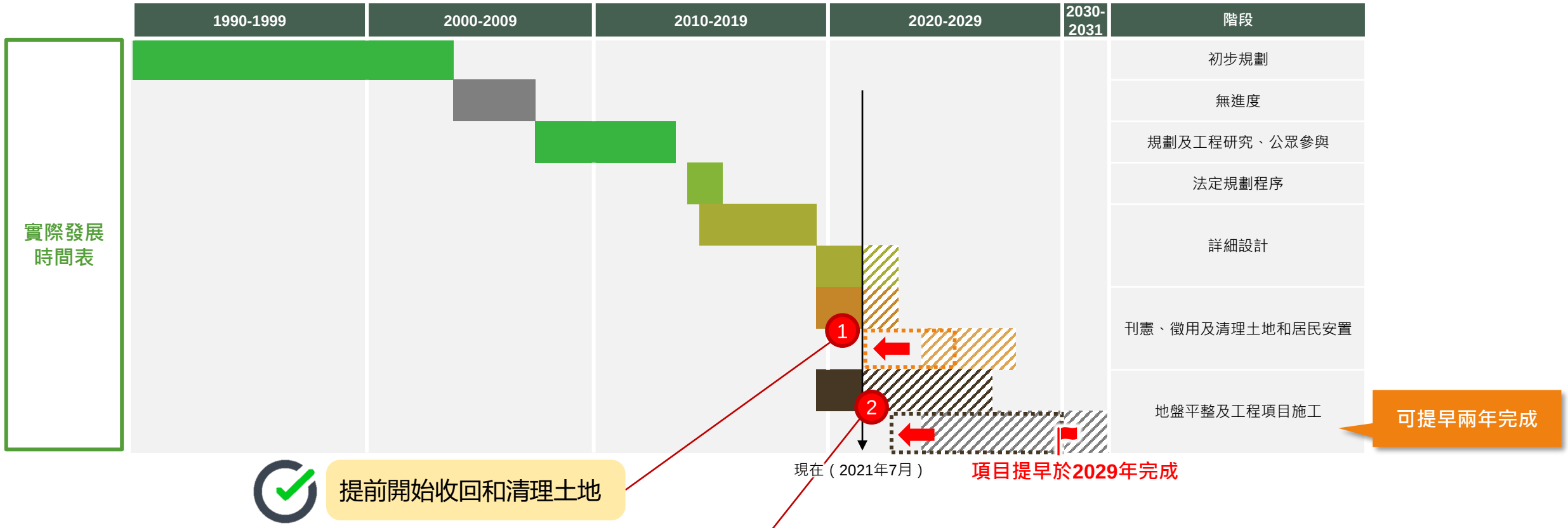


資料來源：立法會

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

如何加快現有的新發展區項目

古洞北/粉嶺北新發展區的發展時間表



資料來源：立法會

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

精簡未來新發展區的推展程序

縮短前期準備工作的時間，讓後續的建築工程得以及早展開

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

成立專責部門以領導新發展區的發展

案例：拓展署

一個跨專業的部門專責推展新市鎮項目

拓展署 (1973—2004)[1]

每個新市鎮都設有專門的項目辦公室

- 制定規劃及發展計劃
- 進行可行性研究
- 就工程計劃按各項法定程序申請批核
- 監督徵用和清理土地的工作
- 管理其區內各項工程計劃
- 對工程實行財務管控

大規模的發展計劃由不同部門攤分

...還有其他許多部門

註: [1] 前新發展拓展署與市區拓展事務署合併為拓展署
資料來源: 政府檔案處，及立法會

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

確立高層次領導，訂立清晰明確的問責機制

房屋用地供應督導委員會 → 2013年改組為 → 土地供應督導委員會

1 清晰明確的問責制

	在新市鎮、策略性發展區和主要發展地區進行的房屋計劃	
房屋類別	公營房屋	私人房屋
平整地盤	拓展署	拓展署
完成建屋	房屋署	地政總署

2 部門之間一致的目標

- 工程監督需要就建屋時計劃向房屋局局長，以至財政司司長負責
- 他們需要嚴格遵從既定的建屋時間表，並將影響工程的問題上報至委員會作決定

負責評估本港的土地需求，並統籌全港不同類別用途土地的開發和供應

問責機制?

跨部門的共同目標?

68,200 平均每年落成的公營房屋和私人房屋 (1999-2003)

設定清晰的土地及房屋供應目標，並明確界定有關執行單位的職責

資料來源: 立法會

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

租戶和佔用人的重置和賠償安排通常是收地的主要障礙

租戶和佔用人不獲法定賠償

例如：高鐵菜園村收地

賠償總額
20億元

土地業權人的賠償額
19.1億元(95.7%)

租戶和佔用人的賠償額
8600萬港元(4.3%)

因賠償不足而導致不滿

菜園村（2008年）　古洞北及粉嶺北（2014年）

為何佔用人不滿現時安排？

三類受影響佔用人

- 棕地營運者
- 寮屋住戶
- 農戶

資料來源：各大報章

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

不同類別的受影響人士需要針對性的重置及賠償方案

棕地營運者

受影響範圍：

- 至少**803公頃**棕地[1]
- 約**25,700**名僱員[2]

現行政策

- 政府認為營運者應自行負責尋找遷移地點
- 洪水橋新發展區項目將收回的**246公頃**棕地，但新發展區只有**60公頃的土地**劃作現代物流用途
- 由2027年起落成的多層大樓，預計可重置部分營運者

團結香港基金的建議

- 設定專門法定機構負責發展部分策略性行業，並建立物流樞紐

註：
[1] 指洪水橋新發展區、古洞北 / 粉嶺北新發展區、元朗南發展及其他政府和私人發展項目內的棕地用地
[2] 受影響僱員人數的計算方式為有營運的棕地工作僱員x(受影響棕地面積 / 有營運的棕地總面積)
資料來源：規劃署，以及立法會

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

不同類別的受影響人士需要針對性的重置及賠償方案

寮屋住戶

受影響範圍：

- 至少**3,734**個住戶[1]
- 至少**8,674**名居民

現行政策

- 每個合資格住戶可獲最多120萬港元現金賠償，並可選擇租 / 買房協單位
- 相較寮屋住戶原有的生活模式，結果仍是較差

團結香港基金的建議

- 改善賠償方案以加快重置
- 在較早階段進行凍結人口登記

註：
[1] 指洪水橋新發展區、古洞北 / 粉嶺北新發展區及元朗南發展內的寮屋住戶
資料來源：立法會

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

不同類別的受影響人士需要針對性的重置及賠償方案

農戶

受影響範圍：

- 至少**103公頃**農地[1]

現行政策

- 農地復耕計劃申請人需要輪候約5年
- 農業園發展過慢，規模過小，預計第一階段**11公頃**農地在2021年完成

團結香港基金的建議

- 更新農業政策，為行業建立更清晰的願景和全面的政策框架
- 藉農業園為據點推動農業科技的研究和教育，以在香港建立一個完善的農業產業鏈
- **加快完成農業優先區顧問報告，以提供可耕地**

註：
[1] 指洪水橋新發展區、古洞北 / 粉嶺北新發展區及元朗南發展內的農地
資料來源：立法會

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

調整特惠補償以減少反對聲音

特惠分區補償制度

A	新發展區及受與全港有關且必須的工程影響的地區
B	可能在不久將來納入市鎮發展範圍的地區
C	沒有計劃作市鎮發展和不大會受藍圖區日後擴大範圍影響的地區
D	未有包括在其他分區內的地區

若新發展區和非新發展區均會發展公營房屋，相差甚遠的分區補償是否合理？

可能的解決方案及效益

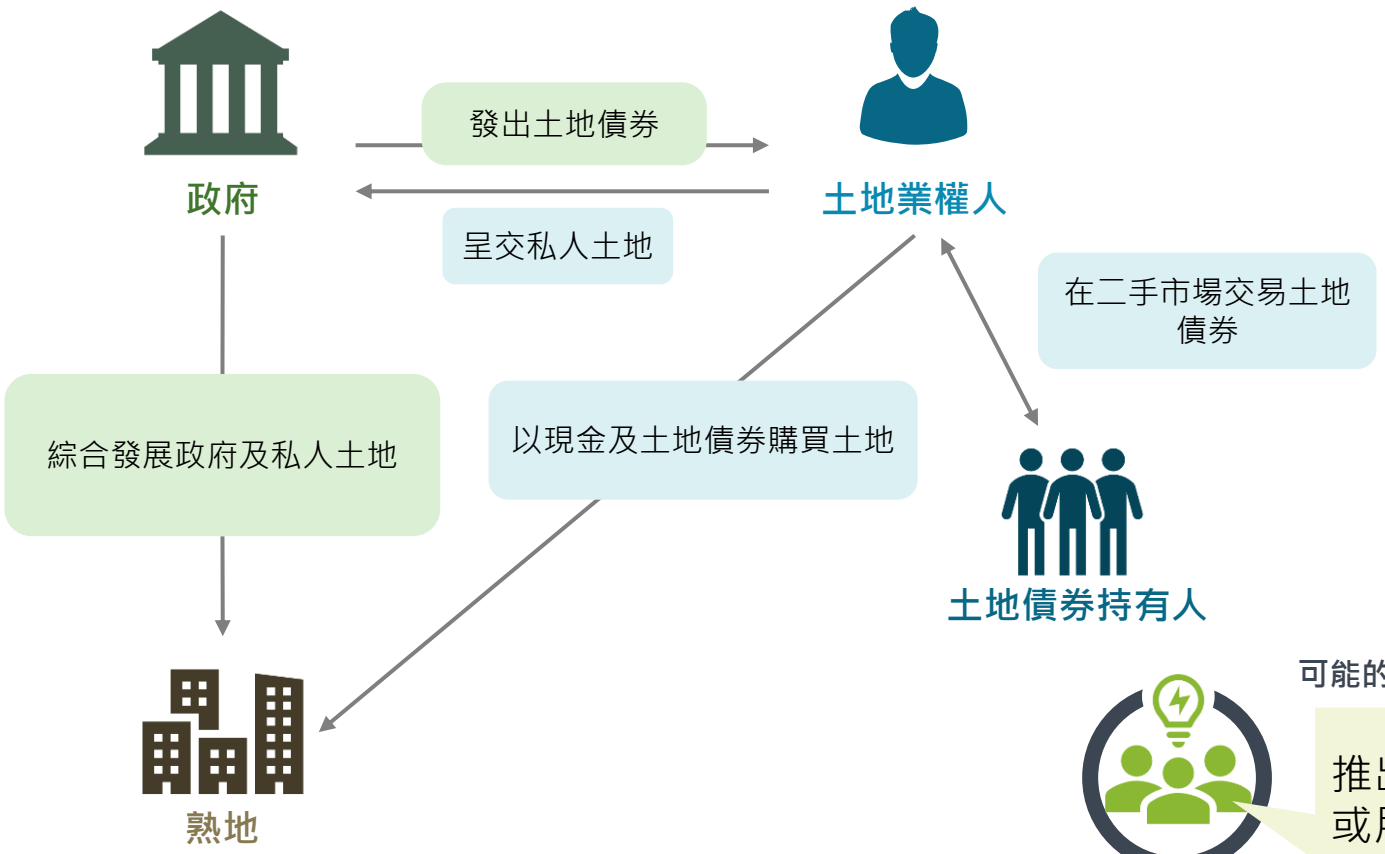
檢討分區特惠補償制度，從而最大限度地減少土地業權人對收地的抵觸

註：政府於2017年5月張貼收回土地公告以在橫洲興建公營房屋；並在2019年9月張貼收回土地公告以在古洞北 / 粉嶺北新發展區開展首階段發展。計算使用了2017年4月及2019年4月的農地基本補償率。
資料來源：地政總署、立法會

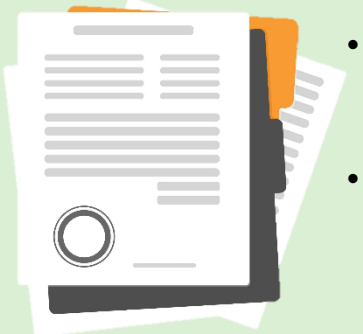
© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

土地債券向業權人提供誘因，鼓勵其將土地交還政府

土地債券的運作機制



本地例子：甲類 / 乙類換地權益書



- 1960年至1983年間向受收地發展影響的新界業權人發出
- 持有權益書人士可按照指定的換地比率換回可建的土地

可能的解決方案及效益

推出土地債券，**鼓勵業權人自願交還閒置土地**供政府發展或用於土地儲備等其他用途

資料來源：立法會及香港大學科斯產權研究中心

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

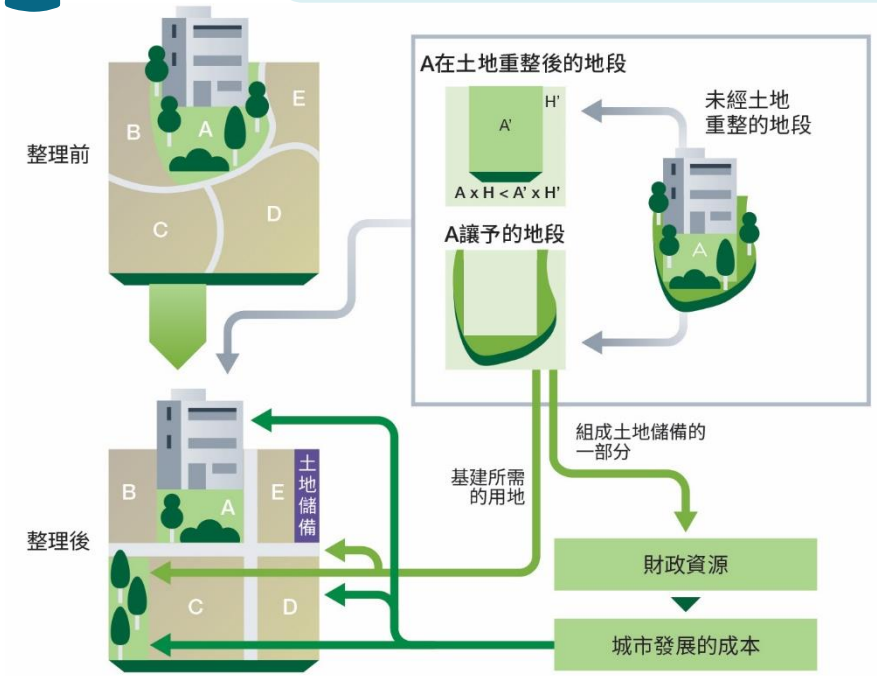
土地重整為土地業權人及廣大社會帶來效益

土地重整的目標

透過透明的換地機制，讓所有持份者都可公平分享重整和發展土地的效益

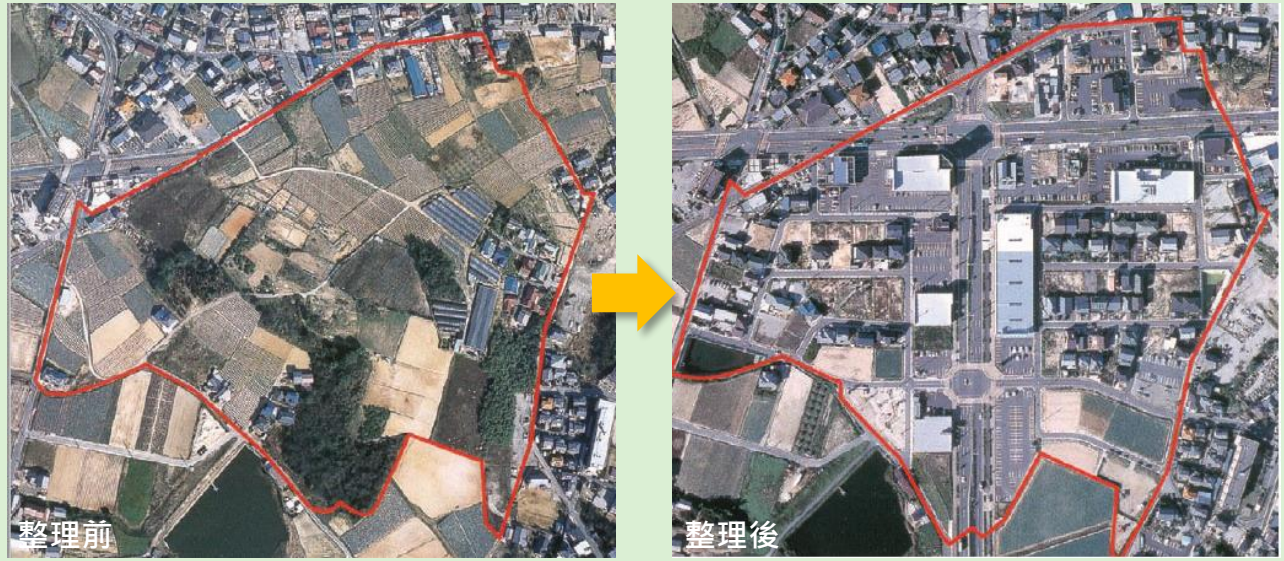
政府 + 基建及公屋使用的土地

土地業權人 + 面積較小但價值較高的地塊



A, A' : 面積　H, H' : 地塊的價值

海外例子：日本愛知縣



可能的解決方案及效益

設立土地重整機制，**以市場力量將**祖堂地等**零碎土地整合作全面發展**

資料來源：日本國際協力機構，及香港大學科斯產權研究中心
圖片複製自：日本國際協力機構，及都市再生機構

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

設立機制以釋放祖堂地的發展潛力

祖堂地

以宗族、家族或堂名義集體擁有的土地，目前因含糊的法律規定而遭閒置

祖堂地面積：**2,400公頃**
(香港土地面積的**2.2%**)

第97章 《新界條例》 —— 第15條

.....每份與任何宗族、家族或堂所持有的土地有關的文書，如由該土地的註冊司理在民政事務局局長面前簽立或簽署，並經民政事務局局長簽署見證，即就所有目的而言，均屬有效，**猶如該份文書是由該宗族、家族或堂的全體成員所簽立或簽署的一樣**.....

克服祖堂地法律障礙的可行方法

- 成立祖堂法團以賦予法律實體地位
- 釐清《新界條例》有關出售祖堂地要求的相關條文
- 設立類似市區重建執行「強拍」收樓的調解機制

投票

可能的解決方案及效益

研究合適方案**以解決窒礙**祖堂地發展**的主要法律障礙**

資料來源：鄉議局、規劃署

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

引入「白色地段」的概念，建立土地儲備以提高土地規劃的彈性

建立土地儲備的概念

- 沒有即時用途且隨時可以動工的政府土地
- 配合不可預見的需要，在規劃土地要求時提供彈性和緩衝

傳統上，西歐國家習慣預先建立土地儲備，現在**不少亞洲國家均有仿傚**

土地供應專責小組倡議**建立土地儲備作未雨綢繆**

在本港，任何土地發展項目推行前必須具分區計劃大綱圖

收地

須有已確立的「公共用途」才可引用《收回土地條例》

填海

政府的行政安排規定，進行填海前須擬備新的分區計劃大綱圖或修訂大綱圖

參考其他地方成功推行的範例，探討合適的土地儲備建立機制

- 成立公共土地儲備機構，專責以市場機制獲取土地
- 修訂行政安排，容許在沒有嚴格預設用途的情況下填海
- 引入「白色地段」的概念，作土地儲備之用

資料來源：Land policies for affordable and inclusive housing（Lawson, J.M. and Ruonavaara, H.）、土地供應專責小組報告、工務局技術通告第13/97號、《前濱及海床(填海工程)條例》，以及《收回土地條例》

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

第三部分:

精簡公私營房屋發展官僚程序

公屋項目延誤的例子：馬頭角宋皇臺道與土瓜灣道之交界位置

馬頭角宋皇臺道與土瓜灣道交界

政府表示有意將用地從較大的「綜合發展區」地帶中劃出，改劃成可作獨立發展的公營房屋用地 — **2014年9月**

分區計劃大綱圖獲得行政長官會同行政會議批准，改劃完成 — **2016年4月**

假如動物管理中心的範圍能於土地改劃時剔出，或政府能更有效管理土地清理工作的進度，有關的土地發展是否能提早進行?

目前狀況：

樂善堂申請以短期租約方式推行過渡性房屋計劃 — **2019年7月**

100個過渡性房屋單位（若成功執行） — **2021年**

若改劃後隨即發展土地...

2021-2023年 [1] — **600個公營房屋單位**

註：[1] 假設重置上蓋建築、地盤平整及建築工程需時五至七年

資料來源：區議會、土木工程拓展署、城市規劃委員會、樂善堂，以及團結香港基金

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子：馬頭角宋皇臺道與土瓜灣道之交界位置

航拍相片

實地相片

資料來源：團結香港基金

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

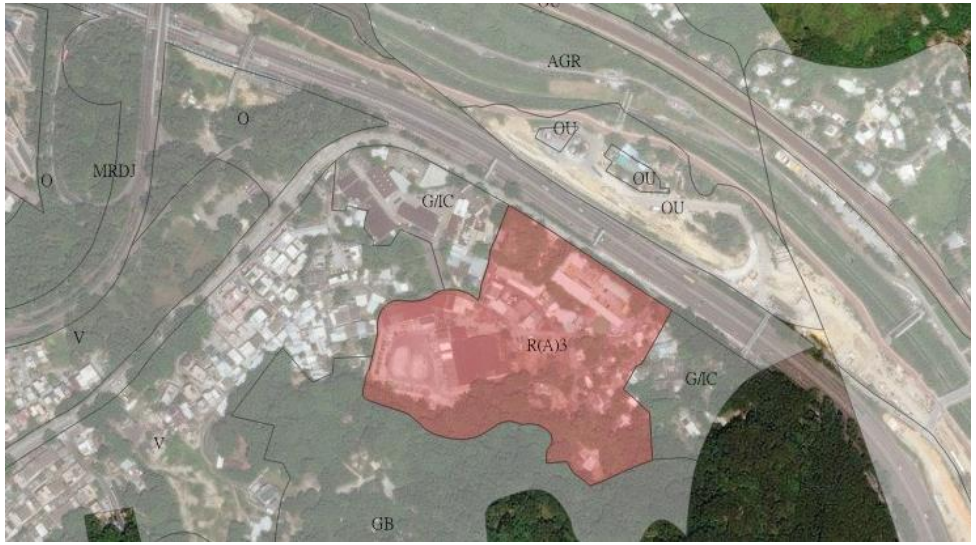
公屋項目延誤的例子：粉嶺 / 上水第48區

粉嶺 / 上水第48區

政府表示有意將該地皮改劃為公營房屋用地，用地一部分為私人擁有 — 2014年6月

土木工程拓展署開始為配套基礎設施進行地盤勘測及設計 — 2015年

分區計劃大綱圖獲得行政長官會同行政會議批准，改劃完成 — 2017年1月



由於分區計劃大綱圖已確立有關土地的公共用途，土地清理及收地的準備及實際執行工作是否已經可以在此時開展？

目前狀況：

政府刊憲，公佈收回土地作公營房屋 — 2021年4月

4,000個公營房屋單位 — 原定2028年[1]

延遲至2029/30年落成

註： [1] 原定的落成日期。
資料來源：區議會、土木工程拓展署、城市規劃委員會，以及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子：粉嶺 / 上水第48區

航拍相片

實地相片

資料來源：團結香港基金

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子： 油塘碧雲道地盤甲及乙

油塘碧雲道地盤甲及乙

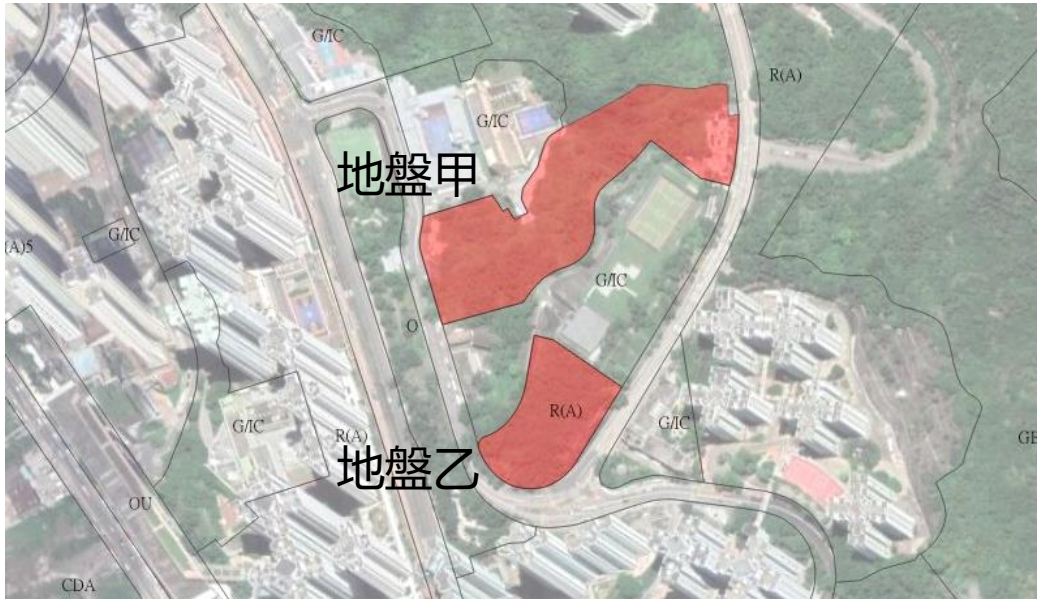
地盤甲已改劃為住宅用地	2011年之前
地盤乙的分區計劃大綱圖獲得行政長官會同行政會議批准，改劃完成	2014年
土木工程拓展署就兩個項目的配套基礎設施進行可行性研究	2015-2016年
土木工程拓展署開始為配套基礎設施進行地盤勘測及設計	2017年

目前狀況：

房委會批出有關建築工程、結構及土力工程及屋宇裝備工程的專業服務的合約	2020年1月
完成土地清理後，土木工程拓展署將交付土地予房委會（此後將開展地基工程）	2023年
3,208個 公營房屋單位	2016/27-2027/28年度

地盤甲的發展是否因要等待地盤乙而被暫緩？

當改劃工作正在進行時，土木工程拓展署可否已可以同時開展可行性研究？



資料來源：區議會、土木工程拓展署、城市規劃委員會，以及團結香港基金

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子： 油塘碧雲道地盤甲及乙

航拍相片

實地相片

資料來源：團結香港基金

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

提高公營房屋項目的透明度及問責性

私人住宅及公營房屋發展項目的資料披露要求之比較

	私人住宅	公營房屋
土地發展程序	✓	✗
提交建築圖則	✓	✗
建築工程動工	✓	✗
建築工程竣工	✓	✗
單位交付	✓	✓

當局應建立一個「一站式」平台，向公眾披露各個公營房屋項目的進度

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

引入市場競爭，提升公營房屋發展的效率

不少學者倡議

以私人參建模式興建公營房屋

香港大學鄒廣榮教授團隊的研究顯示通過市場競爭參建公營房屋，減低建造費和縮短施工時間平均可達40%

政府可以采納混合私人參建私樓及公營房屋模式，保證私人參建公營房屋質素

混合私人參建私樓及公屋模式

- 招標文件上列明住宅單位的大小及數量、非住宅設備（如商舖及停車位）數量及面積上限、住宅單位建成後房委會承諾以一個指定保證價格回購部分建成單位
- 房委會或房協以隨機抽取方式回購單位，防止私人發展商爲了增加利潤額而減省回購單位的發展成本

案例　康山花園

私人參建居屋（PSPS），由恒隆地產、新世界發展、港鐵等公司的合組財團合作發展，房委會負責監管整個發展過程及推售，港鐵負責物業管理

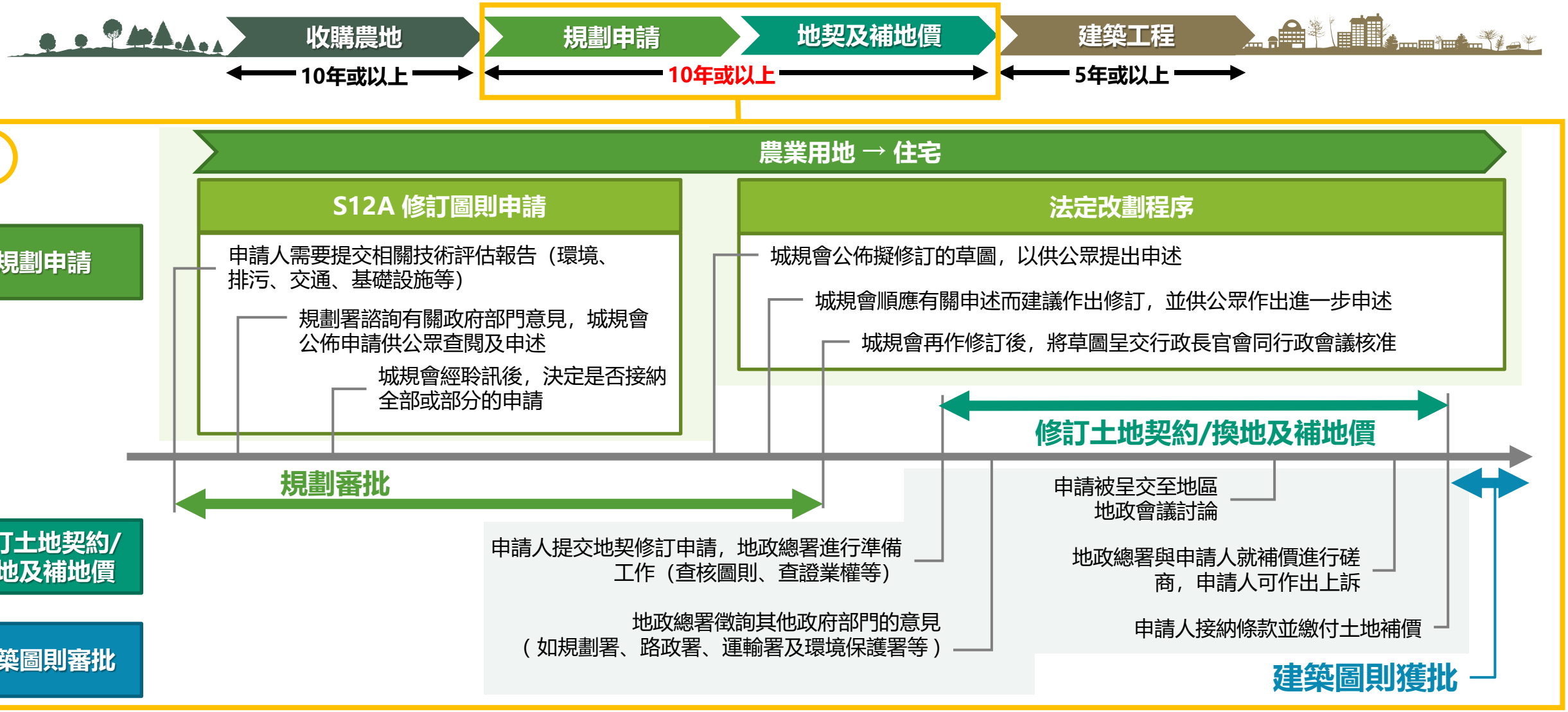
與私人屋苑康怡花園屬同一個項目，兩個屋苑的樓宇設計及外形相似。屋苑質素良好，自由市場交投活躍，被業界稱爲「港島居屋王」

資料來源：鄒廣榮教授、各大報章

圖片來源：明報財經

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

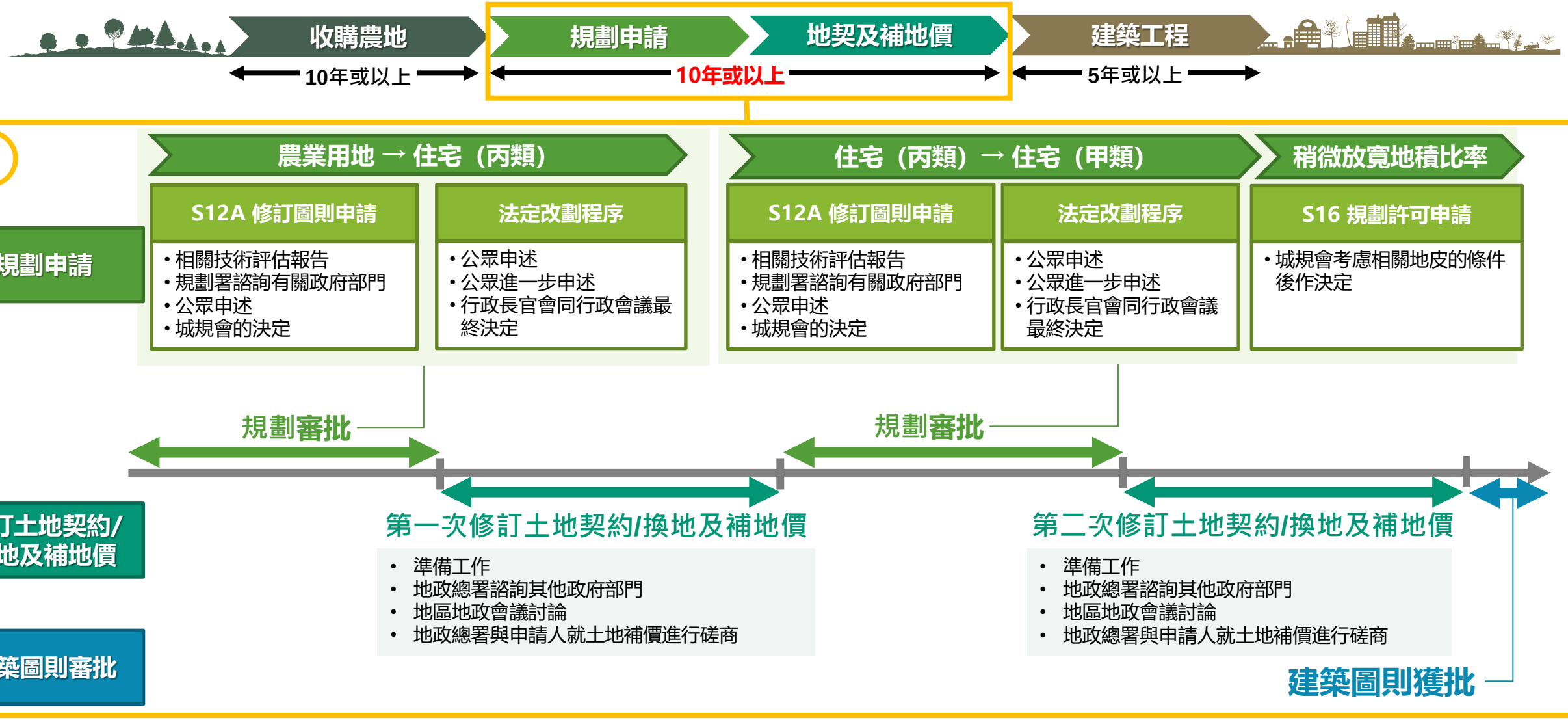
私人發展商造熟地的一般情況



資料來源：城市規劃會、規劃署、地政總署、屋宇署及團結香港基金

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

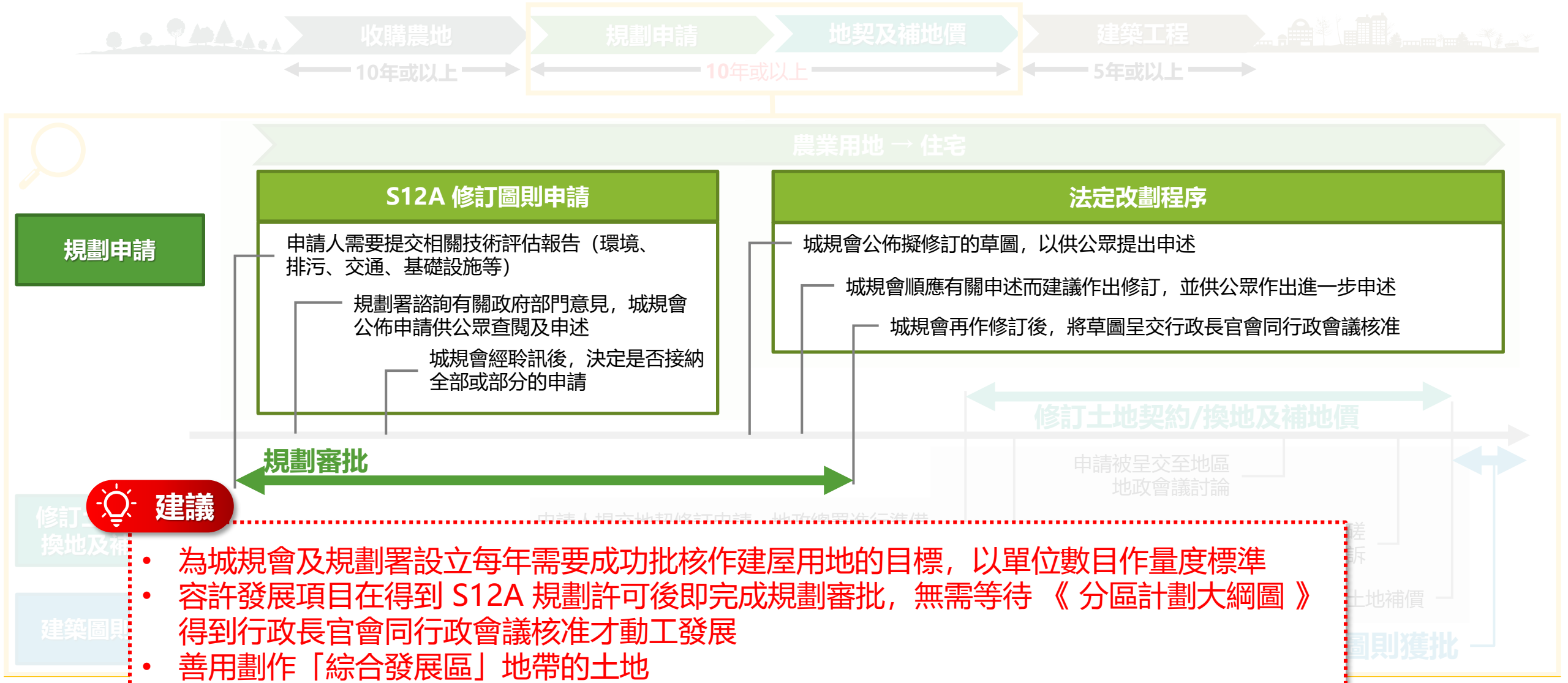
私人發展商造熟地的一般情況



資料來源：城市規劃會、規劃署、地政總署、屋宇署及團結香港基金

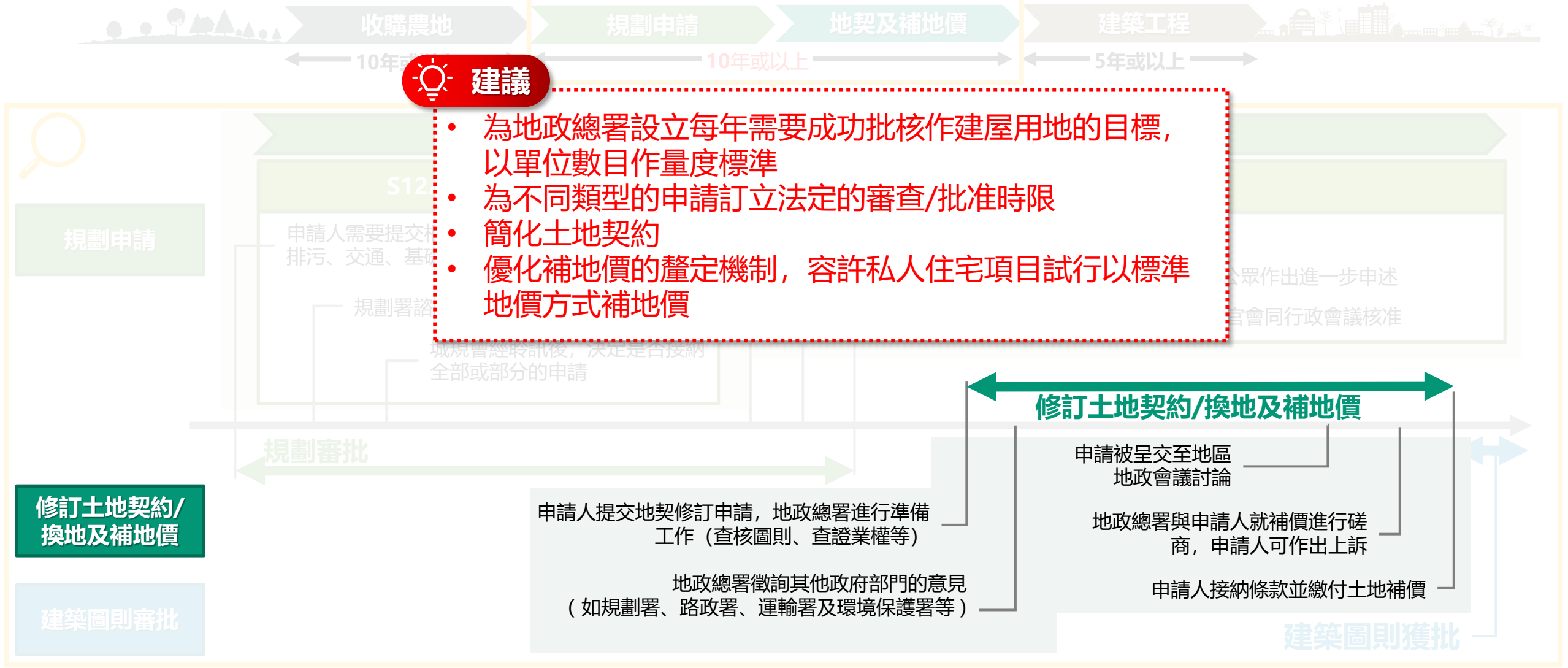
© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

拆牆鬆綁，精簡私人土地發展程序



© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

拆牆鬆綁，精簡私人土地發展程序



資料來源：城市規劃會、規劃署、地政總署、屋宇署及團結香港基金

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

拆牆鬆綁，精簡私人土地發展程序

建議

- 避免重複進行公眾諮詢

地契及補地價 10年或以上 | 建築工程 5年或以上

農業用地 → 住宅

規劃申請

S12A 修訂圖則申請

申請人需要提交相關技術評估報告（環境、排污、交通、基礎設施等）

規劃署諮詢有關政府部門意見，城規會公佈申請供公眾查閱及申述

城規會經聆訊後，決定是否接納全部或部分的申請

法定改劃程序

城規會公佈擬修訂的草圖，以供公眾提出申述

城規會順應有關申述而建議作出修訂，並供公眾作出進一步申述

城規會再作修訂後，將草圖呈交行政長官會同行政會議核准

規劃審批

修訂土地契約/換地及補地價

修訂土地契約/換地及補地價

申請人提交地契修訂申請，地政總署進行準備工作（查核圖則、查證業權等）

地政總署徵詢其他政府部門的意見（如規劃署、路政署、運輸署及環境保護署等）

申請被呈交至地區地政會議討論

地政總署與申請人就補價進行磋商，申請人可作出上訴

申請人接納條款並繳付土地補價

建築圖則審批

建築圖則獲批

資料來源：城市規劃會、規劃署、地政總署、屋宇署及團結香港基金

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

總結：開發新界，精簡程序，加快土地房屋供應

新發展區

香港整體規劃

- 重新制定適合濕地緩衝區的規劃準則
- 審視綠地應佔全港土地的合理比例
- 引入「白區」（white zone）的規劃概念

項目的推展過程

- 精簡公眾參與階段
- 委託發展商建造部分公共基礎設施
- 提高收地、清理土地及安置的效率
- 研究不同整理業權的方法

政府組織架構

- 成立專責部門以領導新發展區項目
- 設定土地及房屋供應目標，明確界定有關執行單位的職責

公營房屋

項目的推展過程

- 引入私人發展商競爭，提高建造效率
- 統一由房委會牽頭公營房屋的造地及建設，同時亦需問責
- 披露項目的關鍵工程進度

私人住宅

規劃研究及審批

- 為城規會及規劃署設立每年需要成功批核作建屋用地的目標
- 容許發展項目在得到 S12A 規劃許可後即完成規劃審批
- 善用劃作「綜合發展區」地帶的土地
- 避免重複進行公眾諮詢

土地行政

- 為地政總署設立每年需要成功批核作建屋用地的目標為不同類型的申請訂立法定的審查/批准時限
- 簡化土地契約
- 優化補地價的釐定機制

© Our Hong Kong Foundation Limited. All Rights Reserved.

OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

開發新界，精簡程序
加快土地房屋供應

二零二一年七月二十三日

Research • Advocate • Engage
研究 • 倡議 • 推動