

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)452/15-16(05)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2016年1月26日舉行的會議

有關增加土地供應的措施 的背景資料簡介

目的

本文件旨在提供背景資料，說明政府當局增加土地供應的措施，並綜述議員自2012-2013年度立法會會期以來就此課題提出的意見和關注事項。

背景

2. 在1970年代至1990年代期間，政府當局透過填海及在新界鄉郊地區平整土地發展新市鎮，增加本港可發展土地的面積。據政府當局所述，於1985至2000年期間，當局已透過填海的方式造地逾3 000公頃。在過去10年，透過填海及平整土地新增的可發展土地及各類物業的供應放緩。在2000至2013年期間，透過填海產生的土地有大約570公頃。在2004至2013年期間，香港的人口由680萬人增至722萬人，但新落成住宅單位卻由2004年的47 000多個縮減至2013年的29 200多個，2007年的相關數目更低至19 000個¹。

3. 過去數年，房屋發展用地供應短缺，引致物業價格飆升，以及公共租住房屋(下稱"公屋")輪候冊上申請人數眾多。行政長官在2012年8月30日宣布一系列共10項短期及中期措施(附錄I)，以加快供應資助及私營房屋單位。在2012年9月，政府當局委任長遠房屋策略督導委員會。該委員會就制訂長遠的房屋

¹ 立法會CB(1)407/14-15(01)號文件
(<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/devcb1-407-1-c.pdf>)

策略向政府提出建議。政府當局在2014年12月16日公布長遠房屋策略，表明當局會以48萬個單位作為未來10年(即在2015-2016至2024-2025年度)的總房屋供應目標，當中包括29萬個公營房屋單位及19萬個私營房屋單位。在2015年12月，政府當局發表《長遠房屋策略》2015年周年進度報告。該報告述明，就2016-2017至2025-2026年度的10年所訂定的房屋供應目標已調整至46萬個，包括28萬個公營房屋單位及18萬個私營房屋單位²。

4. 至於作經濟發展用途的土地資源，2013年施政報告述明，政府當局會供應更多商業用地和設施，以促進本港不同經濟活動進一步發展³。

增加土地供應的措施

5. 政府當局在2013年1月22日向發展事務委員會(下稱"事務委員會")簡介2013年施政報告內相關的政策措施時，向委員詳細闡述當局在短、中及長期增加土地供應的多管齊下策略。在2014年1月29日及2015年1月27日的會議⁴上，事務委員會聽取政府當局匯報就採取上述策略推行措施的進度。政府當局為增加土地供應所採取的措施及精簡涉及各項土地行政程序的措施，載於政府當局於2015年1月⁵就"增加土地供應"提交事務委員會的文件(附錄II)。

短至中期的土地供應措施

6. 政府當局為增加土地供應採取的短至中期措施主要包括：容許可發展用地增加發展密度；進行土地用途檢討，以檢視全港現時空置、作短期租約或不同的短期或"政府、機構或社

² 立法會CB(1)335/15-16(01)號文件
(<http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/hg/papers/hgcb1-335-1-c.pdf>)

³ 當局在2013年施政報告公布，政府當局會全面、創新及決斷地處理商業土地供應短缺的問題。發展局、財經事務及庫務局和運輸及房屋局等相關政策局會進行推動和協調的工作，以將中環及灣仔現有政府辦公大樓及"政府、機構或社區"設施用地改作商業用途，並加快推動機場島北商業區的發展。

⁴ 2014年1月29日的會議為發展事務委員會及房屋事務委員會的聯席會議。

⁵ 立法會CB(1)407/14-15(01)號文件
(<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/devcb1-407-1-c.pdf>)

區"用途的政府土地，以及綠化地帶用地；及促進／加快現有土地上的發展／重新發展。

容許可發展用地增加發展密度及進行土地用途檢討

7. 一如2014年施政報告所述，政府當局已在其土地用途檢討中物色大約150幅具房屋發展潛力的用地⁶，並擬於2014-2015至2018-2019年度的5年內把當中大部分的用地推出作房屋發展用途，以提供逾21萬個單位，當中超過七成為公營房屋。據同一份施政報告所述，當局會局部放寬薄扶林南(即近華富邨一帶)的發展限制，以進行新的公營房屋發展項目，以及促進華富邨重建。此外，除人口比較稠密的港島北部及九龍半島外，在規劃條件許可的情況下，位於市區主要地區和新市鎮內其他發展密度分區的房屋用地的最高住用地積比率，大致上可適度調高約兩成。

8. 在2014年1月事務委員會相關會議上討論有關土地供應的措施時，部分委員質疑，鑒於地區可能出現反對意見，政府當局能否透過改劃所物色的大約150幅具潛力用地的用途，達到在5年內興建21萬個住宅單位的目標。他們強調，在增加房屋土地供應的過程中，政府當局須就提供區內的房屋及社區設施及處理當區居民關注的事宜(特別是關乎交通及環境影響的事宜)求取平衡。此外，亦有意見認為，香港人一直致力調低住宅發展項目的核准地積比率，以期改善居住環境的質素，增加房屋用地地積比率的建議會令他們多年來的努力付諸東流。

9. 政府當局向委員保證，在達到建屋目標方面，當局非常重視市民的支持和合作。關於改劃或發展具房屋發展潛力的用地，當局會與社區各持份者合作，以解決相關的問題。自2014年4月起，發展局已聯同相關政府部門開始諮詢各區議會，並向各區議會提供資料，說明在其相關地區內須修訂圖則的具房屋發展潛力用地的整體情況。至於增加住宅發展密度的措施，政府當局表示，能否調高某幅用地的地積比率及有關比率可上調的幅度，會視乎相關政府部門將進行的規劃檢討和技術評估結果而定。如情況適用，亦須按法定規劃機制，取得城市規劃委員會的所需批准。

⁶ 立法會CB(1)407/14-15(01)號文件附件D載述該150多幅用地的地域分布，以及按地區劃分的估計建屋量及房屋類別。

促進／加快現有土地的發展／重新發展

10. 政府當局在短至中期增加土地供應的另一項主要措施，是就前安達臣道石礦場、前南丫石礦場、前鑽石山寮屋區(大磡村)及前茶果嶺高嶺土礦場的發展進行規劃。政府當局建議就安達臣道石礦場用地擬議發展項目的土地平整及相關基建工程進行詳細設計及工地勘測工程。事務委員會考慮此項建議時，部分委員關注到，該用地的發展潛力會否受該區的交通容量所限，令珍貴的土地資源不能以有效率的方式運用。至於前南丫石礦場，部分委員表示，一如在建議發展大綱草圖所建議，當局只會在該用地提供700個資助房屋單位，對解決現時的房屋短缺問題作用不大，但在該用地進行的房屋發展項目(包括私營房屋)卻可能會對環境造成很大影響。他們又認為，由於渡輪票價高昂，很可能超出居民的負擔能力，因此在該用地提供居者有其屋計劃(下稱"居屋")單位或許並不切實可行。

11. 政府當局表示，安達臣道石礦場用地的發展密度(即地積比率為3至6.3倍)是當局考慮區內道路網絡的最高交通容量及保留大上托山脊線的需要後訂定。至於前南丫石礦場，建議發展大綱草圖有關提供700個居屋單位的建議，已計及索罟灣居民的要求(即當局應在區內提供更多市民可負擔的房屋單位)。根據當局在進行相關公眾諮詢工作期間接獲的意見，公眾普遍認為不適宜在南丫島興建公屋，因為渡輪票價可能會對公屋居民帶來沉重的財政負擔。若在南丫島提供私營房屋單位，市民便可選擇居住在休閒及鄉郊的環境。

12. 根據增加土地供應的多管齊下策略，房屋土地來源包括市區重建局(下稱"市建局")進行的重建項目，以及鐵路物業發展項目。在審核2014至2015年度及2015至2016年度開支預算的財務委員會特別會議上，部分委員關注到，於過去數年，推出市場發售的鐵路沿線物業數目有限，而部分市區重建項目(例如觀塘市中心重建計劃)的進度亦緩慢。

13. 政府當局表示，市建局花了不少時間落實觀塘的市區重建項目，是因為除了向業主收購物業外，市建局亦希望為並非相關物業業主但受該重建項目影響的人士制訂一個他們可接受的安排。就鐵路物業發展項目而言，自2010-2011年度以來，合共6個西鐵物業發展項目已成功招標⁷。至於香港鐵路有限公司(下稱"港鐵公司")擁有的物業發展項目，該上市公司有酌情權決定

⁷ 該6個項目包括：南昌站、荃灣西站五區(城畔)、荃灣西站五區(灣畔)、朗屏站(北)、荃灣西站六區及朗屏站(南)。

(資料來源：立法會CB(1)407/14-15(01)號文件)

如何推展其項目。考慮到私人房屋土地供應緊張，政府當局會繼續鼓勵港鐵公司加快推行其項目。

長遠土地供應措施

14. 政府當局為增加土地供應而推行的長遠措施包括在古洞北和粉嶺北⁸及洪水橋發展新發展區，以及東涌新市鎮擴展計劃⁹。當局現正進行各項檢討北區和元朗荒廢農地的研究(包括元朗南房屋用地規劃及工程研究)，以物色更多合適的用地作房屋發展用途。政府當局亦正就發展大嶼山進行規劃，以及探討在維多利亞港(下稱"維港")以外的合適地點填海¹⁰及岩洞和地下空間的發展¹¹。此外，當局亦已展開"發展新界北部地區初步可行性研究"，以及在錦田南西鐵錦上路站和八鄉車廠上發展住宅的規劃。

15. 事務委員會部分委員認為，由於落實長遠土地供應的措施需時，有關措施不能解決迫切的房屋短缺問題。他們不同意政府當局透過提出甚具爭議性的建議(例如進行填海及推行會影響大量現有居民和農戶的新發展區項目)增加土地供應。他們認為，政府當局應考慮其他可用於進行房屋發展項目的土地來源，包括根據私人遊樂場地契約批出的土地(例如粉嶺高爾夫球場)、行政長官粉嶺別墅的用地、棕地、預留作鄉村式發展及軍事用途的土地等。部分委員強調，政府當局須先訂定全港發展策略，然後才就個別地區進行規劃。

⁸ 財務委員會於2014年6月27日批准政府當局的建議(即就古洞北新發展區及粉嶺北新發展區前期地盤平整和基礎設施工程，進行詳細設計及工地勘測)。

⁹ 政府當局在2015年7月22日的會議上向發展事務委員會簡介洪水橋新發展區的建議發展大綱圖；並在2015年12月22日尋求事務委員會支持當局的建議(即就推展東涌新市鎮擴展計劃進行詳細設計及工地勘測工程)。

¹⁰ 當局於2013年6月就"優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞"完成兩個階段的公眾參與活動後，已確定可進一步探討5個可考慮的近岸填海地點(即北大嶼山的欣澳和小蠔灣、屯門龍鼓灘、青衣西南及沙田馬料水)，以及在港島與大嶼山之間的中部水域興建人工島。

¹¹ 財務委員會於2014年7月11日批准政府當局的各項撥款建議，以進行搬遷鑽石山食水及海水配水庫、深井污水處理廠及西貢污水處理廠往岩洞的可行性研究。此外，財務委員會亦在2015年4月17日的會議上批准一項撥款建議，以就發展4個策略性市區地區(即尖沙咀西、銅鑼灣、跑馬地和金鐘／灣仔)的地下空間進行先導研究。

16. 政府當局同意，全港發展策略對土地用途規劃至關重要。當局已在2000年代進行"香港2030：規劃遠景與策略"研究，以檢討全港的發展策略¹²。目前，當局正按照"香港2030：規劃遠景與策略"研究最後報告的建議，推展多個土地發展項目，例如落實古洞北、粉嶺北及洪水橋新發展區的項目。除了大型的新發展區項目，政府當局一直進行各項以地區為本的規劃及工程研究，以釋放合適用地的發展潛力。該等具發展潛力的土地主要位於新界鄉郊地區，涵蓋幅員廣泛但未盡用的棕地。當局進行相關研究(例如涉及現時用作露天貯物、倉庫及工場用地的元朗南房屋用地規劃及工程研究)，是旨在把棕地改作其他更有系統和更配合周遭環境的用途，務求更地盡其用。

17. 政府當局表示，相關政策局／部門現正就有關私人遊樂場地契約的政策進行檢討。與此同時，亦把粉嶺高爾夫球場及行政長官粉嶺別墅納入"發展新界北部地區初步可行性研究"的範圍內。儘管當局曾計算出，截至2012年6月為止，扣除在"鄉村式發展"土地用途地帶內約1 200公頃的未批租及未撥用政府土地上的道路／通道、人造斜坡及簡易臨時撥地後，共有約933公頃未批租及未撥用的政府土地，該等土地包括斜坡、通道、村屋間的空隙及其他一般不適合用作發展的地方。關於軍事用地的用途，政府當局在2015年1月27日的事務委員會會議上解釋，在1997年以前駐港的英軍在香港回歸中國前已把無須再作防務用途的軍事用地交回香港處理。本港現有的軍事用地均須作防務用途。政府當局沒有計劃改變該等用地的用途¹³。

18. 除了就房屋土地供應提出的關注事宜外，議員亦曾在立法會及其轄下的委員會就欠缺進行經濟活動的發展空間(即辦公室、零售、酒店及物流用途的用地、車輛停泊設施等)提問。議員曾於2015年10月14日的立法會會議上提出一項質詢，問及除香港島的核心商業區及擬在九龍東設立的另一個核心商業區外，政府當局發展其他核心商業區的詳細計劃。發展局局長回覆時表示，為配合本港長遠的社會及經濟發展需要，行政長官在2014年施政報告中公布，政府當局會探討有何方法開發大嶼山東部水域

¹² 在2007年完成的"香港2030：規劃遠景與策略"研究更新香港的全港發展策略。行政長官在其2015年施政報告中公布，發展局和規劃署正透過探討香港在2030年後的整體空間規劃、土地及基建發展的策略和可行方案，更新上述研究。

¹³ 政府當局在其有關"增加土地供應"的文件(立法會CB(1)407/14-15(01)號文件)中表示，《駐軍法》第13條規定，香港駐軍用作軍事用途的土地，經中央人民政府批准不再用於防務目的，會無償交由香港特別行政區政府處理。

及鄰近地區，以發展一個"東大嶼都會"。據政府當局所述，"東大嶼都會"有潛力容納約40至70萬人口，並會成為本港第三個核心商業區，推動經濟發展及提供就業機會。根據初步估計，如推行大嶼山所有重點發展項目(包括東涌新市鎮擴展計劃、機場島的北商業區、港珠澳大橋香港口岸人工島上蓋發展¹⁴、小蠔灣填海、欣澳填海¹⁵及"東大嶼都會"¹⁶)，大嶼山的職位將可由現時的94 000個增至約47萬個。

最新發展

19. 政府當局會在定於2016年1月26日舉行的事務委員會會議上向委員簡介各項土地供應措施的最新情況。

相關文件

20. 附有超連結的相關文件一覽表載於**附錄III**。

¹⁴ 財務委員會於2015年1月16日批准一項撥款建議(即就港珠澳大橋香港口岸人工島上蓋的擬議發展進行規劃、工程及建築研究及相關的工地勘測工程)。

¹⁵ 工務小組委員會曾於2014年11月26日的會議上通過一項議案，以中止討論有關欣澳填海的規劃及工程研究和相關工地勘測工程的政府當局建議(即PWSC(2014-15)34)。該項目其後於2015年1月9日的小組委員會會議上被否決。

¹⁶ 工務小組委員會在2014年6月、7月、10月及11月的相關會議上考慮政府當局的下列建議：即進行策略性研究以探討在中部水域興建人工島(包括發展"東大嶼都會")的可行性(PWSC(2014-15)11)。在11月26日的會議上，政府當局撤回該項建議。

立法會秘書處
議會事務部1
2016年1月19日

行政長官在2012年8月30日就加快供應
資助及私營房屋單位公布的10項短期及中期措施

短期措施(6至12個月)

1. 加快出售香港房屋委員會的剩餘居者有其屋計劃(下稱"居屋")單位
2. 以資助出售房屋單位的形式提供青衣青綠街的單位
3. 加快審批預售樓花申請
4. 政府繼續在2012年10月至12月的季度賣地計劃主動出售土地
5. 把柴灣工廠大廈改建作公共租住房屋(下稱"公屋")的用途，以及重建兩幢工業大廈。

中期措施

6. 繼續出售餘下4 000個"置安心"計劃的單位
7. 將當局原先在啟德發展區預留作"樓換樓"計劃用途的部分用地撥作發展居屋
8. 把一幅尚未訂定發展計劃的長沙灣休憩用地改劃作發展公屋的用途
9. 把36幅"政府、機構或社區"用地及其他政府用地改作住宅用途
10. 探討根據城市規劃機制及《建築物條例》把工業用地／工業大廈改作住宅用途的潛力

資料來源：政府新聞處在2012年8月30日發出的新聞公報

(<http://www.info.gov.hk/gia/general/201208/30/P201208300549.htm>)

增加土地供應的措施

據政府當局於2015年1月就"增加土地供應"提交發展事務委員會的資料文件¹⁷所述，政府當局一直致力按多管齊下的方式優先推展各項措施，以增加土地供應。該等土地供應措施包括

短至中期的土地供應措施

1. 在規劃條件許可的情況下增加發展密度
2. 土地用途檢討
3. 以公眾利益為前提放寬發展限制
4. 發展前鑽石山寮屋區及石礦場用地
5. 市區重建項目
6. 鐵路物業發展項目

長遠土地供應措施

7. 古洞北和粉嶺北新發展區
8. 東涌新市鎮擴展
9. 洪水橋新發展區
10. 北區和元朗的荒廢農地
11. 錦田南發展項目
12. 在維港以外填海
13. 岩洞及地下空間發展
14. 發展新界北部地區

¹⁷ 立法會CB(1)407/14-15(01)號文件
(<http://www.legco.gov.hk/yr14-15/chinese/panels/dev/papers/devcb1-407-1-c.pdf>)

15. 發展中部水域人工島(包括"東大嶼都會")

16. 大嶼山發展諮詢委員會

其他增加土地供應和加快土地發展的措施

17. 精簡土地行政程序

18. 補地價仲裁先導計劃

19. 起動九龍東

20. 港珠澳大橋香港口岸人工島上蓋發展

增加土地供應的措施

相關文件一覽表

會議日期	委員會	文件／會議紀要
2012年10月24日	立法會	一項有關"發展新發展區"的口頭質詢(第2號) [議事錄 ，"第375頁"]
2012年11月9日	發展事務委員會及 房屋事務委員會	政府當局就"行政長官在2012年8月30日宣布的一系列有關房屋及土地供應的短中期措施"提交的文件[文件] 會議紀要[會議紀要]
2012年11月14日	立法會	一項有關"公屋供應"的書面質詢(第16號) [議事錄 ，"第1310頁"]
2012年12月12日	立法會	一項有關"改變工廠大廈所在土地或樓房的用途以增加房屋供應"的口頭質詢(第3號) [議事錄 ，"第2456頁"]
2013年1月22日	發展事務委員會	政府當局就"2013年《施政報告》發展局的政策措施"提交的文件[文件] 會議紀要[會議紀要]
2013年2月20日	立法會	一項有關"私人住宅的供應"的書面質詢(第13號) [議事錄 ，"第4850頁"]
2013年5月29日	立法會	一項有關"善用新界土地的措施"的書面質詢(第18號) [議事錄 ，"第9062頁"]

會議日期	委員會	文件／會議紀要
2013年5月30日	長遠房屋策略小組委員會	政府當局就"政府增加房屋土地供應的措施"提交的文件[文件] 會議紀要[會議紀要]
2013年6月26日	立法會	一項有關"住宅單位的供應"的書面質詢(第22號) [議事錄 ，"第10039頁"]
2013年7月3日	立法會	一項有關"商業用地的供求情況"的書面質詢(第14號) [議事錄 ，"第10396頁"]
2013年7月3日	立法會	一項有關"發展地下空間"的書面質詢(第10號) [議事錄 ，"第10386頁"]
2013年10月16日	立法會	一項有關"香港的土地資源"的口頭質詢(第1號) [議事錄 ，"第342頁"]
2013年11月6日	立法會	一項有關"將棕土用於住宅發展"的口頭質詢(第2號) [議事錄 ，"第1264頁"]
2013年11月6日	立法會	一項有關"2013-2014年度的新住宅單位供應"的書面質詢(第18號) [議事錄 ，"第1342頁"]
2013年12月18日	立法會	一項有關"土地供應督導委員會"的書面質詢(第11號) [議事錄 ，"第3379頁"]
2014年1月28日	發展事務委員會	政府當局就"2014年《施政報告》及施政綱領有關發展局的措施"提交的文件[文件] 會議紀要[會議紀要]

會議日期	委員會	文件／會議紀要
2014年3月31日 及4月1日至4日	財務委員會	審核2014至2015年度開支預算的報告
2014年10月22日	立法會	一項有關"公共康樂及社區設施的供應"的書面質詢(第18號) [議事錄 ，"第482頁"]
2015年1月5日	房屋事務委員會	運輸及房屋局發表的"長遠房屋策略"及"長遠房屋策略截至2014年12月的最新推行進度"[文件]
2015年1月27日	發展事務委員會	政府當局就"2015年《施政報告》及施政綱領有關發展局的措施"提交的文件[文件] 政府當局就"增加土地供應"提交的文件[文件] 會議紀要[會議紀要]
2015年1月28日	立法會	一項有關"確保房屋供應的措施"的書面質詢(第13號) [議事錄 ，"第3708頁"]
2015年3月27、30 及31日及4月1日 及2日	財務委員會	審核2015至2016年度開支預算的報告
2015年10月14日	立法會	一項有關"發展大嶼山及"東大嶼都會""的口頭質詢(第4號) [議事錄 ，"第39頁"]
2015年12月9日	立法會	一項有關"以短期租約租出政府土地的數據"的書面質詢(第18號)

會議日期	委員會	文件／會議紀要
2016年1月4日	房屋事務委員會	政府當局就"《長遠房屋策略》2015年周年進度報告"提交的文件[文件]