

土地匱乏 · 如何解決



增闢土地 你我抉擇

公眾參與活動

www.landforhongkong.hk

土地供應專責小組
2018年4月

目錄

1 前言

- 1.1 土地不足以致供求失衡 02
- 1.2 土地短缺的影響 05
- 1.3 增加土地供應：刻不容緩 08

2 香港的土地需求

- 2.1 香港土地短缺遠較1,200公頃為高 10
- 2.2 各類土地供應均不足夠 12
- 2.3 土地儲備 未雨綢繆 20

3 現行土地供應策略及持續推行的措施

- 3.1 多管齊下的增加土地供應策略 24
- 3.2 土地用途檢討 26
- 3.3 增加發展密度 27
- 3.4 短期租約用地、臨時政府撥地用地及空置政府用地 28
- 3.5 善用空置校舍 30
- 3.6 善用「政府、機構或社區」用地 31
- 3.7 善用工廈 32
- 3.8 檢討及精簡發展管制程序 33
- 3.9 市區重建 33

4 土地供應專責小組的考量

34

5 土地供應選項

- 5.1 棕地發展 36
- 5.2 利用私人的新界農地儲備 40
- 5.3 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途
重置或整合佔地廣的康樂設施 44
- 5.4 維港以外近岸填海
發展東大嶼都會 50
- 5.5 利用岩洞及地下空間 56
- 5.6 於新界發展更多新發展區 60
- 5.7 發展香港內河碼頭用地
長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地 62
- 5.8 發展郊野公園邊陲地帶兩個試點
發展郊野公園邊陲地帶其他地點 66
- 5.9 增加「鄉村式發展」地帶的發展密度 68
- 5.10 於現有運輸基建設施上作上蓋發展
利用公用事業設施用地的發展潛力 70
- 5.11 重置葵青貨櫃碼頭
葵青貨櫃碼頭上蓋發展 72
- 5.12 填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展 74

6 你的意見

76

1 前言

• 1.1 土地不足以致供求失衡

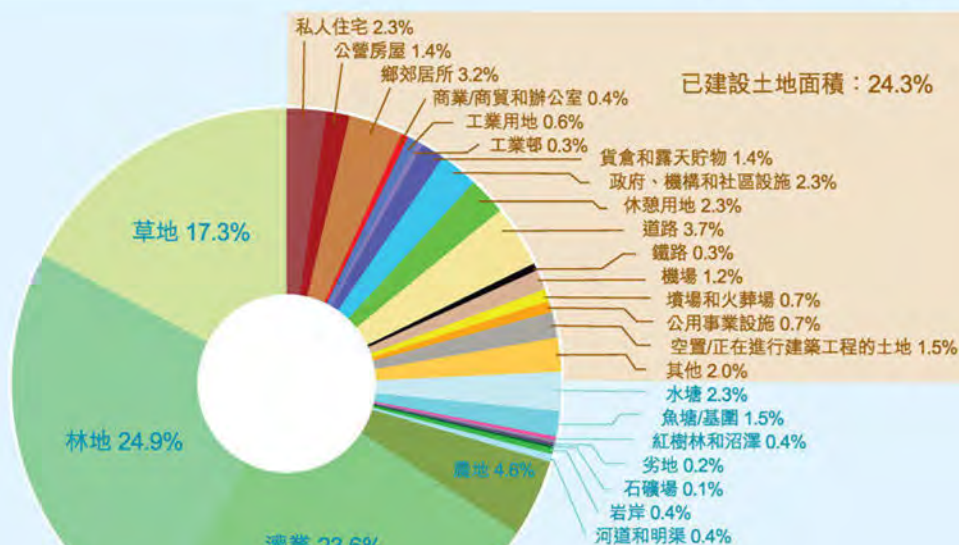
土地短缺問題近年一直困擾香港。市民面對「貴」、「細」、「擠」：樓價高、租金貴、上車難；生活空間狹小擠迫、社區設施不足、營商成本高企，香港房屋、經濟，以至各類用地不足的問題，已經成為大眾最關心的其中一個議題。

香港地勢多山。在1,111平方公里的總土地面積中，已建設土地佔24.3%(270平方公里)，其餘75.7%為非建設或未建設範圍(如郊野公園、濕地、水塘、魚塘等)。已建設土地包括房屋(6.9%)、基建(5.9%)、經濟用地(2.7%)、政府和社區設施(2.3%)及休憩用地(2.3%)等(圖表1)。過去數十年香港經歷了大規模的社會及經濟結構轉變，本港的規劃及土地發展要適時提供充足土地以配合人口、社區及經濟增長，滿足不同的社會需要，從來都是艱鉅的挑戰。

根據政府統計處最新的人口及住戶估算(圖表2)，香港的人口及家庭住戶數目預計會持續增長。根據基線調查，整體人口預計增長至2043年約822萬的頂峰後，會緩慢下跌至2066年的約772萬，但由於平均每戶人數持續下跌，家庭住戶數目較人口的增長速度更快，預計由2016年的251萬升至2046年頂峰的297萬，然後降至2051年的295萬。



圖表1
香港土地用途
資料來源：規劃署

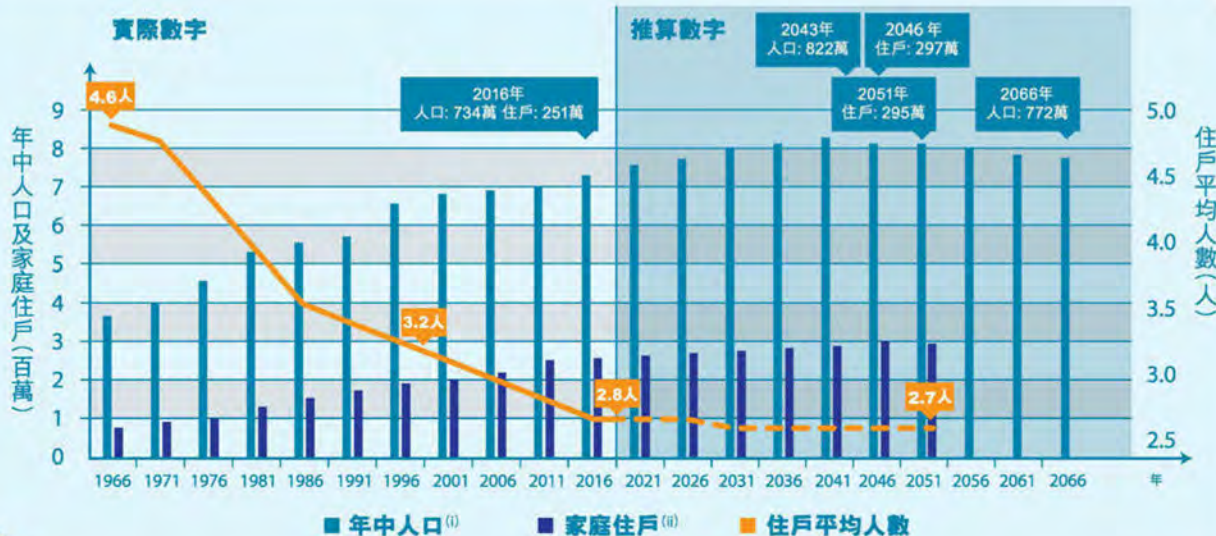


土地總面積為1,111平方公里(包括高水位線下約4平方公里的紅樹林和沼澤)
香港土地面積約有78.7%有植被
香港土地面積約有41.7%屬郊野公園、特別地區及米埔拉姆薩爾濕地

註釋：

有關的土地用途數據已根據2016年12月及2017年1月的衛星圖像[版權持有者：©AIRBUS DS(2016,2017)]、截至2016年年底由規劃署內部調查所得的資料，以及各政府部門的其他相關資料而更新。由於部分土地用途分類的定義和方法不時更新，所以年內的數字未必與往年直接比較。

圖表2
香港人口(1966-2066年)、家庭住戶及住戶平均人數(1966-2051年)
資料來源：政府統計處及專責小組文件第02/2017號



註釋：

(i) 人口的推算數字來自政府統計處2017年9月出版的《香港人口推算2017-2066》。

(ii) 家庭住戶及住戶平均人數的推算數字來自政府統計處2017年10月出版的《至2051年的香港家庭住戶推算》，因此並沒有2056年、2061年及2066年的推算數字。

不過，香港的土地供應卻未能配合同期人口及住戶數目的增長，以及經濟和社會的持續發展。本港的已發展土地自1970年代起一直穩步上升，配合人口及經濟增長帶來的需要。然而，隨着1997年亞洲金融風暴及其後的經濟下滑，自千禧年以來，香港的土地發展速度放緩，導致可發展土地、住宅單位及經濟活動空間的增長，均落後於人口及住戶數目的持續增長，也趕不上其後經濟復蘇的步伐。

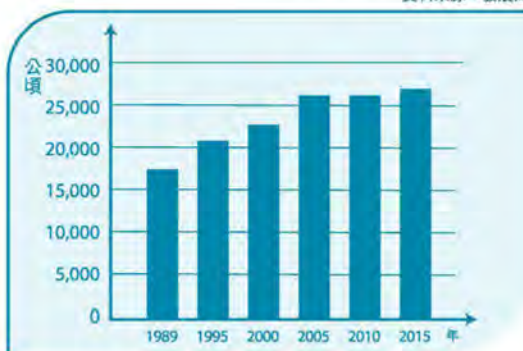
在2005年後， 土地開發的步伐幾乎停頓， 過去10年間已發展土地 面積可謂原地踏步， 導致各項土地資源不足。

如圖表3所示，80至90年代本港土地供應持續增長。1995年至2005年，香港已發展土地的面積共增加了**6,000公頃**（一公頃相等於一個標準足球場），然而，2005年至2015年有關數字卻大跌至只有**400公頃**。若以填海為例，在1985年至2000年間，香港透過填海創造超過3,000公頃的土地，即每年平均約200公頃（相當於2平方公里）。接着，在2001年至2015年的15年間，透過填海產生的土地只有約**690公頃**，相等於每年平均**40多公頃**（圖表4），下跌了八成。

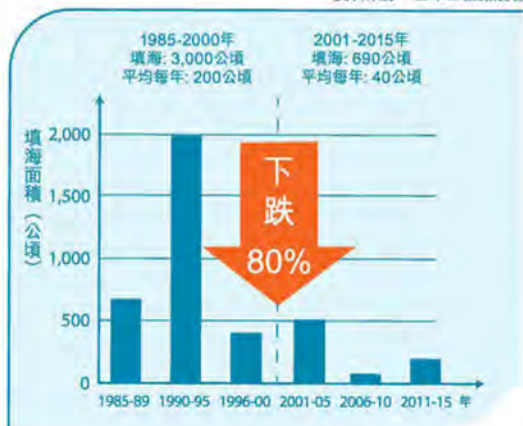
事實上，香港的土地開發與新市鎮發展密不可分：1970年代建立了荃灣及沙田等6個新市鎮，1980年代又發展天水圍和將軍澳等第二代新市鎮；然而，土地

發展速度從1990年代開始明顯放緩，只有東涌新市鎮在這段期間開始落成，也是面積最小的新市鎮（圖表5）。2000年代後，香港再沒有新市鎮落成。展望將來，除了東涌新市鎮擴展外，下一個新市鎮（或稱新發展區）將是預計於2023年開始逐步落成的古洞北及粉嶺北新發展區。

圖表3
已建設土地的總面積
資料來源：發展局



圖表4
過往填海造地的統計
資料來源：土木工程拓展署



圖表5
香港新市鎮發展時序
(以開始有發展落成計)

荃灣 屯門 沙田
大埔 元朗 粉嶺 / 上水

1970年代

天水圍
將軍澳

1980年代

東涌

1990年代

自2000年起，
再沒有新的新市鎮落成

2000年代

1.2 土地短缺的影響

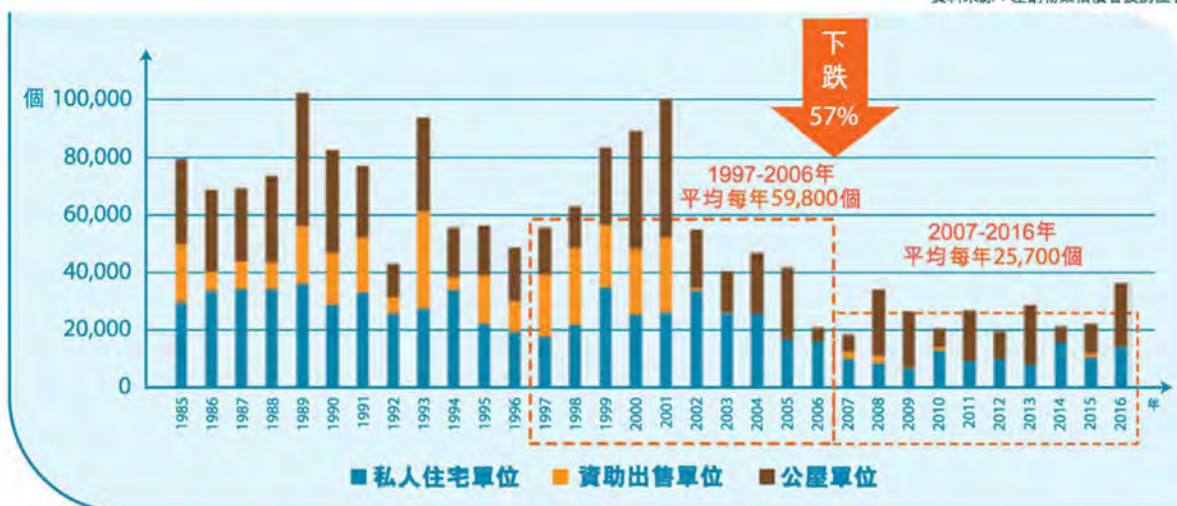
香港土地供應嚴重短缺，無可避免衍生一系列民生問題，直接影響市民的日常生活。

**住屋方面，
土地供應不足，直接
導致房屋用地短缺，
令本港不論公營或私營
的房屋落成量均大幅減少。**

在2007年至2016年間，平均每年住宅落成量只有約25,700個單位，較前10年的相應數字(平均每年59,800個單位)，下跌了超過五成(圖表6)。



圖表6
新住宅落成量，按類型劃分
資料來源：差餉物業估價署及房屋署



**房屋落成量下跌的後果
是租金和樓價在
過去數年顯著上升。**

根據差餉物業估價署2018年3月的數字，整體私人住宅售價及租金指數在2017年分別升至333.9及182.6的高位(1999年兩個指數均為100)(圖表7)。截至2017年底，整體私人住宅空置率約為3.7%，遠低於1996年至2015年期間5%的長期平均空置率。

圖表7
私人住宅的租金及售價指數
(1985-2017年)
資料來源：差餉物業估價署及政府統計處



— 租金指數 — 售價指數
— 綜合消費物價指數

*2018年3月公布的臨時數字

公營房屋的問題 相對嚴峻，一般公屋 申請者的平均輪候時間 高達4.7年。

截至2017年12月底，約有155,100個一般公共租住房屋(公屋)申請者(即家庭及長者一人申請者)，以及約127,800個配額及計分制下的非長者一人申請者。一般申請者的平均輪候時間¹為4.7年，偏離了香港房屋委員會(房委會)為一般申請者訂下平均約3年獲首次編配單位的目標。同時，市民對資助出售單位的需求持續殷切。房委會自2014年起恢復推售居者有其屋計劃(居屋)單位時，均錄得超額申請。以最近2017年的居屋銷售項目為例，約2,100個單位獲超額申請近49倍。

房屋供應短缺、 樓價高企，令香港的 房屋愈來愈難負擔。

根據國際公共政策顧問機構Demographia最新的調查，香港連續8年成為樓價最難負擔的城市，樓價對家庭入息比率達19.4倍。

在租金高企、可負擔的房屋供應不足的情況下，部分負擔不起私人住宅租金的基層家庭或只能租住環境欠佳的「劏房」，甚至基本安全成疑的「工廈劏房」。根據政府統計處的2016年中期人口統計的結果，本港在2016年有近93,000個「劏房」，當中居住了近21萬人口。

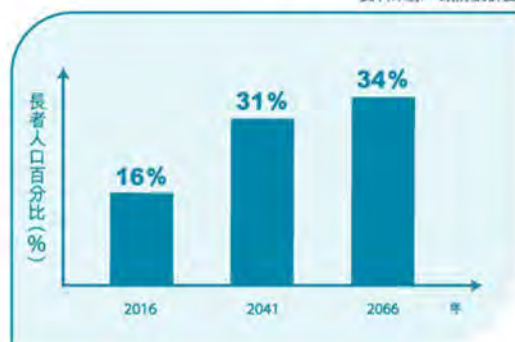
除樓價貴、租金高的困境，根據統計處數字，2016年的香港人均居所樓面面積中位

數只有161平方呎，家庭住戶的居所樓面面積中位數則約430平方呎。

政府、機構或社區用地方面，香港的人口迅速老化，長者人口(即65歲及以上)的比例預計會由2016年的16%，升至2041年的31%及2066年的34%(圖表8)，人口老化將進一步增加對政府、機構或社區設施(如醫院、診所、長者護理設施、安老院舍和公園等)的需求。



圖表8
長者人口(65歲及以上)
資料來源：政府統計處



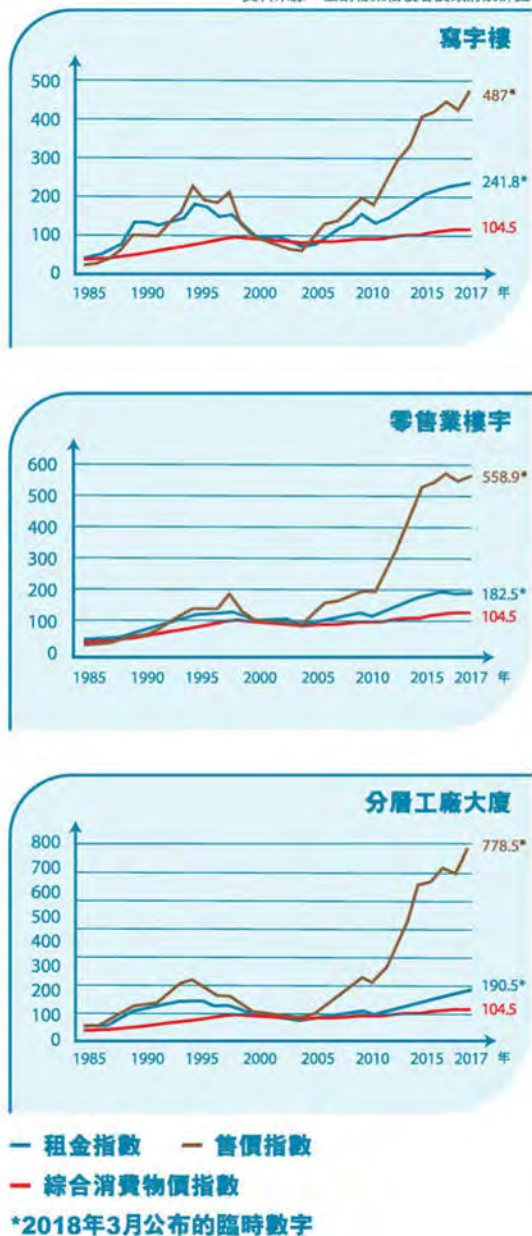
經濟用地方面，香港的本地生產總值在1997年至2003年間經歷了9%的實質累計增長，其後在2006年至2016年間增長加速，錄得約33%的實質累計增幅，惟同期用作經濟活動用途的樓面空間只錄得溫和增長。

註：

1. 輪候時間是以公屋申請登記日期開始計算，直至首次配屋為止，但不包括申請期間的任何凍結時段(例如申請人尚未符合居港年期規定；申請人正等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請；申請人在獄中服刑等)。一般申請者的平均輪候時間，是指在過去12個月獲安置入住公屋的一般申請者的輪候時間平均數。

在此情況下，各類工商業物業的租金及售價指數均呈現上升趨勢。2017年寫字樓、零售業樓宇及分層工廠大廈的租金指數分別為241.8、182.5及190.5；售價指數則分別為487、558.9及778.5，全數為近年高峰(圖表9)。同時，各類工商業物業的空置率近年則逐步回落並呈穩定下降趨勢。

圖表9
工商業物業的租金及售價指數 (1985-2017年)
資料來源：差餉物業估價署及政府統計處



工商業樓宇租金高企，推升了營商成本，嚴重損害香港的競爭力。根據瑞士洛桑國際管理發展學院的《2017世界競爭力年報》，在「價格」一環的評分，香港在63個經濟體中，排名倒數第二。根據國際房地產顧問世邦魏理仕的研究，香港中環甲級寫字樓租金在過去兩年都是全球最昂貴的(圖表10)。

圖表10
主要城市甲級寫字樓租用成本
資料來源：世邦魏理仕

主要城市	每月每呎 港元	2017排名	2016排名
香港(中環)	197	1	1
倫敦(西區)	139	2	2
紐約(曼哈頓)	132	3	9
香港(西九龍)	124	4	5
北京(核心商業區)	119	5	4
北京(金融街)	111	6	3
東京(丸之內/大手町)	105	7	6
紐約(南曼哈頓)	102	8	-
新德里(拉吉夫廣場)	100	9	7
上海(浦東)	87	10	10

註釋：以1美元兌7.8港元換算



● 1.3 增加土地供應：刻不容緩

要解決香港土地不足的問題，不能一蹴即至。香港在過去數年透過多管齊下的措施增加土地供應，短中期方面主要透過更改土地用途和增加發展密度，合共可提供超過38萬個住宅單位。中長期方面，各個新發展區和新市鎮擴建，以及潛在鐵路物業發展項目，可提供超過22萬個住宅單位及超過860萬平方米的工商業樓面。

**一方面，
政府必須繼續以
多管齊下的策略，
持之以恆造地，
另一方面，我們須
加倍努力追回過去的
滯後和現時的短缺。**

社會必須有充足的土地供應，滿足各式各樣的社會民生需求，包括覓地興建公私營房屋、商舖寫字樓、創業空間、社福設施包括安老院舍、醫療設施、休憩空間等。在應對現時土地短缺的問題時，我們亦需要為香港的未來和下一代未雨綢繆，不能短視、見樹不見林。鑑於規劃及發展大型項目的過程動輒需要超過10年，增闢香港土地供應的工作實在刻不容緩，任何規劃均要兼顧短、中、長期的需要。





香港的土地供應短缺，造地需時亦長。我們不乏增加土地的建議及策略，但對眾多土地供應選項的利弊、取捨和優次，社會卻欠缺共識。在此基礎上，土地供應專責小組(下簡稱專責小組)於2017年9月成立，由行政長官委任22名非官方成員及8名官方成員，任期由2017年9月至2019年2月，為期一年半。專責小組的成員來自不同專業界別，包括規劃、工程、建築、測量、環境、學術、智庫、社會服務、房屋發展及地區行政的代表。

專責小組認同香港現時和長遠均面對土地短缺的問題，會以全面、宏觀的態度去檢視土地供應的來源，評估土地供應選項及開展公眾參與活動，以推動公眾就不同選項的利弊和相對優次進行討論，並就不同選項作出取捨。專責小組的目標是凝聚社會最大共識，以公眾參與收集到的意見為基礎，擬訂概括綱領，就整體土地供應策略及不同土地供應選項的優次，向政府提出建議。

土地供應專責小組

2018年4月

2 香港的土地需求

2.1 香港土地短缺遠較1,200公頃為高

若要應付本港各方面需求，香港土地明顯不足：樓價及租金不斷上升；輪候公屋的時間已達4.7年；「劏房」數目在2016年更接近93,000個。

專責小組檢視了《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》（下簡稱《香港2030+》）研究對土地需求和供應的估算。根據《香港2030+》研究，未來30年的土地需求將不少於4,800公頃，而計及所有已落實或已規劃的發展項目所能供應的3,600公頃，預計香港長遠直至2046年仍欠缺至少1,200公頃用地（圖表11），即超過60個維多利亞公園的面積。

i

● 規劃署在2015年開展《香港2030+》研究，主要是更新全港發展策略及空間規劃框架，為未來的規劃、土地及基建發展以至建設及自然環境的塑造提供指引。

● 《香港2030+》於2016年10月底展開為期6個月的公眾參與活動，當局正詳細分析收集到的意見，以及進行各項技術評估。

圖表11
直至2046年的整體土地供求估算(公頃)

資料來源：規劃署

	直至2026年			2026 – 2046年			
	需求	供應 ⁽ⁱ⁾	短缺	需求	供應 ⁽ⁱ⁾	短缺	總短缺 ^(v)
住宅用地 ⁽ⁱⁱ⁾	768	660	-108	902	780	-122	-230
經濟用地 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	196	61	-135	262	141	-121	-256
基建及設施用地 ^(iv)	1,661	1,089	-572	931	783	-148	-720
各類用地總計	2,625	1,810	-815	2,095	1,704	-391	-1,206

註釋：

(i) 供應部分已假設所有預計的土地供應項目均能順利推展(包括撥款、收地、賠償、安置及建設等)。住宅用地當中涉及不少現時預計的私人發展/重建項目，這些項目的實際推進進度視乎市場因素。

(ii) 住宅用地需求部分並未考慮社會對改善居住空間的訴求。

(iii) 只包括預計會出現短缺的三類市場主導經濟用途(即商業核心區甲級寫字樓、一般工業及特殊工業)和一些與工業和商業相關的非市場主導用途(即工業邨、科學園、港口後勤設施、會議展覽設施及食品批發市場)。並未計及易受外在因素影響而需求波動較大的用途(如零售)，及有關政策局在評估時並未掌握長遠土地需求的用途(如會議展覽設施)，以及尚待進行顧問研究以確定土地需求的用途(如建造業和回收業相關設施)。

(iv) 包括各類政府、機構及社區、休憩用地及運輸和基建設施。並未反映最新的政策所引致的額外用地需求(如安老服務計劃方案評估長者安老設施需求的增長)。

(v) 因為(ii)、(iii)及(iv)，總短缺為最少的數字。

就4,800公頃的土地需求及《香港2030+》研究所採用的背後假設，專責小組注意到有關估算偏向保守，未有充分計及多項因素，包括市民對改善人均居住面積的訴求、人口老化令醫療及社福服務需求較預期增長快、市區重建步伐或需加快、部分行業的土地需求未有計算在內等。

就3,600公頃的土地供應，專責小組亦理解當中存在相當的不確定性。第一，透過土地用途檢討物色的210多幅具房屋發展潛力的土地，截至2018年3月初，約三分之一仍未展開改劃程序，而部分用地亦可能因地區對「插針樓」的反對意見而須縮減發展規模，甚或擱置改劃。第二，落實古洞北/粉嶺北、洪水橋、元朗南等新發展區計劃時，預期會遇到不少挑戰，包括申請立法會撥款、收地賠償及遷拆重置等，發展項目的時間表和規模很可能有所調整。上述兩類主要土地供應來源倘若未能如期或全數落實，最終土地供應將較預期少及遲。

考慮到土地需求或較估算高，而供應方面則存在不確定性，

**專責小組理解
至少1,200公頃
的土地短缺數字
是保守估算，
並相信實際
短缺數字遠較
1,200公頃為高。**

但傾向在此基礎上推動公眾參與的工作。

**土地供求不應只看
面積，短缺的
時間性同樣重要，
要結合兩者才能
適切地解決問題。**

舉例來說，1,200公頃當中，約815公頃的短缺預計在2026年前便會出現(圖表11)，而其中約108公頃為房屋用地的短缺(圖表12)，可見解決土地短缺問題，實屬刻不容緩。

目前已落實或規劃的主要發展項目預計只可提供60萬個單位²，仍缺230公頃以滿足未來30年的住屋需求，尤其在較後年期，除人口及住戶數目的持續增加，市區重建亦相信會是住屋需求的主要原因。

圖表12

直至2046年的住宅用地供求估算

資料來源：規劃署

註釋：

- (i) 住宅用地需求部分並未考慮社會對改善居住空間的訴求。
- (ii) 供應部分已假設所有預計的土地供應項目均能順利及如期推展(包括撥款、收地、賠償、安置及建設等)。
- (iii) 2016-2026年的公私營房屋需求主要是根據《長遠房屋策略2015年周年進度報告》中的10年(2016/17-2025/26年度)房屋供應目標而推算得出，即合共46萬個單位。房屋需求推算涵蓋四大需求因素，包括住戶數目淨增長、受重建影響的住戶、居住環境欠佳的住戶，以及其他因素。
- (iv) 當中有關私營房屋的土地供應估算涉及不少現時預計的私人發展/重建項目，這些項目的實際推進進度視乎市場因素。
- (v) 2026-2046年的公私營房屋需求大致採用《長遠房屋策略》的推算方法。就居住環境欠佳的住戶而言，在2016年存在的這一類住戶的房屋需求已涵蓋在首10年(即2016-2026年)的房屋需求推算內。概念上，任何其後新組成的住戶(包括新出現的居住環境欠佳的住戶)對房屋的額外需求，均會反映在「住戶數目淨增長」的推算中。

住宅用地(公頃)			
	需求 ⁽ⁱ⁾	供應 ⁽ⁱⁱ⁾	短缺
直至2026年 ⁽ⁱⁱⁱ⁾			
公營房屋	257	208	-49
私營房屋	511	452	-59 ^(iv)
合計	768	660	-108
2026-46年 ^(v)			
公營房屋	300	228	-72
私營房屋	602	552	-50 ^(iv)
合計	902	780	-122
2016-46年			
公營房屋	557	436	-121
私營房屋	1,113	1,004	-109
總計	1,670	1,440	-230

註：

2. 短中期方面，政府主要透過更改土地用途和增加發展密度，合共可提供超過38萬個住宅單位。中長期方面，各個新發展區和新市鎮擴建，以及潛在鐵路物業發展項目，可提供超過22萬個住宅單位。

2.2 各類土地供應均不足夠

不論是房屋、經濟，或是各類「政府、機構或社區」、休憩用地及運輸基礎設施用地，現時政府估算的土地供應均未能完全滿足有關的需求。專責小組對《香港2030+》就不同類別用地的供求估算的主要觀察如下：

(1) 房屋土地

專責小組備悉《香港2030+》就房屋需求的預測主要以《長遠房屋策略2015年周年進度報告》供應目標為基礎。根據2014年公布的《長遠房屋策略》，政府會每年更新房屋需求推算，訂定逐年延展的10年供應目標，以反映最新的整體情況，並非因應過去因供應短缺而累積的需求³而訂定。《香港2030+》研究估計，香港直至2046年的30年間總房屋需求約為100萬個單位。

誠如上文所述，房屋土地的供應非常緊絀，而各項措施的落實亦存在相當的不確定性。**公營房屋方面的问题相對突出及嚴峻。**根據最新推算，未來10年(2018/19至2027/28年度)的總房屋供應目標為46萬個單位，最主要的房屋需求來自住戶數目淨增長及居住環境欠佳的住戶。46萬個單位的目標中，六成(28萬)為公營房屋單位，四成(18萬)為私營房屋單位。

然而，已覓得的土地只可供興建約237,000個公營房屋單位，與28萬的目標相比有約43,000個單位的短缺。

必須指出，上述43,000個單位的短缺是假設所有已覓得的土地能如期順利推出作建屋之用。古洞北及粉嶺北、洪水橋和元朗南三個新發展區的房屋發展計劃中，都包括不少於五成的公營房屋，合計估算可供應達85,000個單位。根據現時規劃，這些新發展區應分別於2023、2024及2027/28年開始入伙。

若任何一個新發展區因為清拆、安置或其他不同問題而出現延誤，則未來10年公營房屋的供應缺口會不止43,000個單位。

截至2017年12月，約有155,100個一般公屋申請者，以及約127,800個配額及計分制下的非長者一人申請者。一般申請者的平均輪候時間為4.7年，偏離了房委會為一般申請者訂下平均約3年獲首次編配單位的目標。面對社會對公屋的需求持續殷切，公屋輪候時間可能更長。

註：

- 按《長遠房屋策略》的推算模式，若有意獨立成戶的市民(如新婚夫婦)因房屋供不應求而未能成事，他們一般會繼續居於現有住所(如與父母同住)。由於他們仍有意獨立成戶，其房屋需求將反映在「住戶數目淨增長」中，並在逐年延展的推算過程中計入總房屋需求內。若上述人士因房屋供應不足而選擇遷往不適切居所(如「劏房」)，其房屋需求亦會反映在「居住環境欠佳的住戶」中，並計入總房屋需求內。故此，政府認為上述推算模式並不會因為房屋持續供不應求而低估長遠房屋需求。

上述數字很大程度反映一個客觀現實，

即使尋覓到建屋土地，有關的規劃和工程準備以至建築都需要時間。事實上，要物色可即時作房屋發展的「熟地」⁴愈來愈困難。

在非「熟地」上發展房屋則大多涉及複雜及不確定因素，例如(i)進行規劃及工程研究和公眾諮詢；(ii)處理法定規劃程序；(iii)完成詳細設計後，為政府工程取得立法會的撥款批核；(iv)進行收地及清拆和作出安置；(v)提供及重置設施；(vi)進行地盤平整工程及興建基建設施；以及(vii)進行建築工程等(圖表13)。

圖表13
在非「熟地」上建屋的一般程序及所需時間
資料來源：專責小組文件第10 / 2017號



註：

4. 熟地一般指有關土地已有合適規劃，不需進行收地、清拆、重置現有設施、地盤平整或提供額外的基建設施。



然而，有關估算並未計算用以應付未能預見情況而需要的緩衝/應變的容量、可能出現的其他房屋政策措施，以及長遠提升宜居度和增加市民居住面積的願景等。

根據政府統計處公布2016年中期人口統計，現時香港的家庭住戶的居所樓面面積中位數約430平方呎，人均居住面積中位數則為161平方呎。若我們希望改善市民人均居住面積，當然需要更多土地。有關額外的房屋土地需求現時未有計算在《香港2030+》研究內。

從最保守的角度看，若未來土地供應未能適時填補《香港2030+》預計約230公頃的房屋土地需求，加上現有土地供應項目的不確定性，房屋土地供求的缺口將會進一步擴大，嚴重影響市民的住屋情況和日常生活。

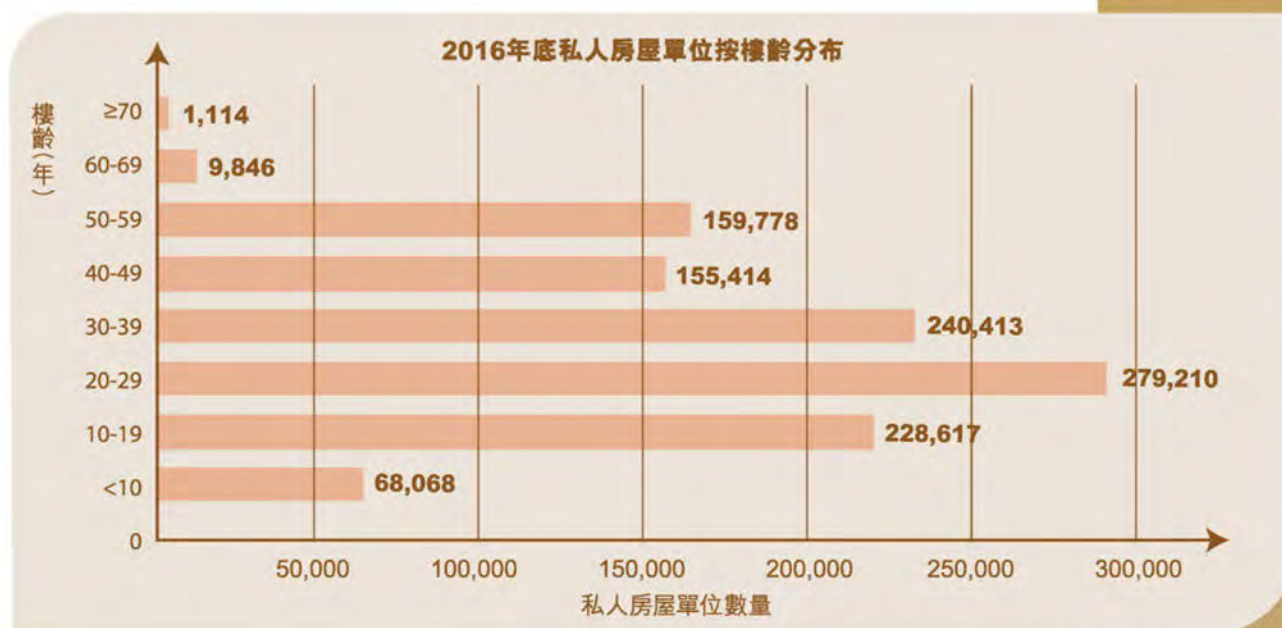
公屋申請者的平均輪候時間將無可避免地進一步延長，私人住宅的租金和價格亦可能持續上升，社會亦更難有空間探討如何可以長遠增加市民的人均居住面積，以改善擠迫的生活環境。

另一方面，本港未來市區更新或重建的需要及規模可能大幅增加，特別是當現存樓宇於未來二、三十年逐漸步入「老齡化」。根據目前的樓宇樓齡分布(圖表14)，並假設不拆卸現有房屋，估計到了2046年，樓齡達70年或以上的私人房屋單位數目將由目前約1,100個，增加至326,000個，增加近300倍。這些樓宇大部分集中在市區舊區。

《香港2030+》研究估算，未來30年將有318,200戶因為居住單位需要重建而須搬遷，當中22,200戶原本居於公營單位。專責小組認為，這估算可能低估了公營房屋方面的重建需要。無論政府現時是否有重建計劃，這些公營房屋樓宇仍然會不斷老化，產生重建的需要。

重建私人住宅樓宇需時一般甚長，主要原因是整合分散業權的過程冗長、賠償及重置租戶/安置佔用人，以及進行必須的發展程序也需相當時間。部分地盤重建後或會增加房屋供應，但面對漫長且規模日漸擴大的市區重建，實際上必會導致本港對房屋單位供應出現額外需求。原因包括等待重建的樓宇單位長期空置、建造工程期間令住宅單位數目減少，以及現有佔用人因重建而需要調遷等。部分地盤重建後或會作非住宅用途，因而減少房屋供應。

圖表14
現時私人房屋樓齡狀況
資料來源：專責小組文件第02/2017號





此外，基於不同因素，如舊樓的地積比率超出現行城市規劃就有關用途和建築物條例所准許的發展密度，已拆卸的住宅樓宇在重建後未必會增加地積比率，在此情況下，重建項目對調遷空間及土地的需求可能會有所增加。

香港老化樓宇日漸增加，加上目前的市區更新規模不大，專責小組指出，整個社會只能透過加大市區更新的力度，處理包括老舊的私人及公營房屋，才可令大範圍老舊的市區(特別是市區的舊區)得以活化，紓緩市區老化問題，並改善生活環境。政府需要積極審視未來應對樓宇老化的策略，並適時推出合適的措施。

市區重建步伐最終可能會因應新政策和措施而出現改變。故在《香港2030+》研究下假設市區重建規模所估算的土地需求和供應數字，存在相當的不確定性。



(2) 經濟用地

《香港2030+》進行的《檢討甲級寫字樓、商貿及工業用地的需求》研究⁵，主要推算未來市場主導經濟用地/空間的需求。以地盤淨面積計算，估計整體長遠的經濟用地需求達200公頃。

上述估算並未包括易受外在環境因素影響而需求波動較大的土地用途(如零售和酒店)，文化創意產業對空間的需求亦難以預測。相關的計量模型的估算亦較保守，未能完全反映所有可能影響香港相關用地/空間需求的因素(如內地近年較快的國內生產總值實質增長及經濟結構的轉型)。

事實上，香港的本地生產總值在1997年至2003年間經歷了9%累計的實質溫和增長，其後在2006年至2016年間增長加速，錄得約33%的實質增幅，而作經濟活動用途的樓面空間在同期只錄得溫和增長。舉例而言，由2006年至2016年，私人寫字樓總存量僅增加約17%；私人寫字樓的空置率在2016年只有8.2%，而中區私人寫字樓的空置率更跌至4.1%。私人寫字樓的租金及售價指數在同期亦出現上升趨勢，分別由2006年的117.4及139.3，升至2016年的232.3及426.9。有關租金及售價指數於2017年更進一步升至241.8及487。

過去數年租金水平持續上升，反映甲級寫字樓供不應求。專責小組備悉《香港2030+》研究的估算，未能完全反映因現時經濟活動的樓面空間短缺而導致高租金及高售價，壓抑或未能滿足部分潛在需求的情況(例如外國企業不選擇來港設立辦事處)。此外，國家的新政策如《粵港澳大灣區發展規劃》和「一帶一路」倡議等會進一步增加內地/外國公司對香港寫字樓(特別是甲級寫字樓)的需求。

**因此，
香港整體的經濟用地需求，
應比《香港2030+》的
估算為多。**

另一方面，《香港2030+》就非市場主導經濟用地/空間進行的需求推算，估計相關的長遠土地需求達257公頃，但未包括一些政策局在進行評估時尚未掌握長遠需求的用途(如會展設施)，以及仍在進行研究的某些用途的土地需求(如建造業和回收業相關設施)。

計及市場主導(200公頃)及非市場主導(257公頃)的經濟用地/空間的需求，《香港2030+》預計整體長遠的經濟用地需求達457公頃，而供應只有約200公頃。

註：

5. 該檢討採用的計量模型考慮了樓面面積需求與香港及廣東的本地生產總值預測的實質增長率兩者之間的關係，並按累積潛在需求再作調整，以評估五類經濟用途(包括商業核心區甲級寫字樓、非商業核心區甲級寫字樓、一般商貿、工業及特殊工業)在短、中及長期的總樓面需求。



若未來土地供應未能適時填補《香港2030+》預計最少約256公頃經濟用地的短缺，加上現有土地供應項目的不確定性，經濟用地供求的缺口將會進一步擴大，窒礙香港的持續經濟發展和市民的就業。

**具體而言，
用作經濟活動的
樓面空間明顯短缺，
現時高租金及
高售價的情況
預計會持續，
這會進一步損害
香港的競爭力。**

此外，需要較廉價樓面空間的新興產業(特別是創新科技及初創企業)，亦可能會因為經濟用地空間持續短缺，經營成本高企而未能在本港全面發展，繼而影響香港經濟的轉型，甚至市民就業及創業的機會。



(3)「政府、機構或社區」用途、休憩用地和運輸基礎設施

專責小組備悉《香港2030+》估算香港的「政府、機構或社區」用途、休憩用地和運輸基礎設施用地，長遠將會有720公頃，另加約67萬平方米樓面面積的短缺。然而，有關估算並未包括：(i)最新政策而引伸的土地用途需求(如安老服務計劃方案下的新增安老設施需求、幼稚園政策下的新增空間需求)；及(ii)有關政策局在進行評估時並未掌握部分用途的長遠需求(如高等教育和部分醫療設施)。

另外，專責小組備悉《香港2030+》建議分別採用較高的每人3.5平方米及每人最少2.5平方米的比率，分別作為「政府、機構或社區」設施及休憩用地土地需求的策略性規劃，以改善未來新增人口的社區設施及休憩用地在土地和空間方面的供應。但值得注意的是，上述較高的人均「政府、機構或社區」和休憩用地目標，只採用作粗略計算今後新增人口對相關設施的土地需求。事實上，隨着人口老化，現有人口對醫療和安老服務設施及休憩空間的需求均會有所增加。因此，上述提升規劃標準的目標有上調的空間。

總的來說，香港未來就相關設施的土地需求，可能會比現時估算的為多。若未來「政府、機構或社區」用途、休憩用地和運輸基礎設施用地的供應，未能適時填補《香港2030+》預計約720公頃的短缺，加上現有土地供應項目的不確定性，有關用地供求的缺口將會進一步擴大，影響市民的日常生活和所需設施的發展，未能適時提供有關服務以照顧市民的生活所需。

**香港人口
持續老化引發的
各項新增設施和
服務需要，亦可能
缺乏發展空間。
另外，市民普遍
希望增加休憩用地和
康樂設施的願景
亦難以落實。**



2.3 土地儲備 未雨綢繆

專責小組認為，屬中長期土地供應主要來源的新發展區和新市鎮擴展等發展項目，由研究、規劃設計以至落實，動輒需要10年至15年，過程充滿變數，實際落實時間和土地供應數量往往落後於預期。

正因為造地需時，如果在出現土地短缺情況時才去覓地，必定已經太遲，重蹈現時「捉襟見肘」的覆轍。

**因此香港實在
有需要建立土地儲備，
未雨綢繆，
在土地需求規劃方面
預留彈性或緩衝容量，
以備不時之需。**

舉例而言，在長遠建立一定的土地儲備後，政府將可更靈活規劃和適時按需要提供不同用地，令市場有更平穩及持續的土地供應。土地儲備亦可協助香港提高整體的發展容量，以應對不可預知的各項經濟機遇和挑戰，並預留足夠空間落實新措施，達致改善市民居住環境、建設宜居城市的願景。

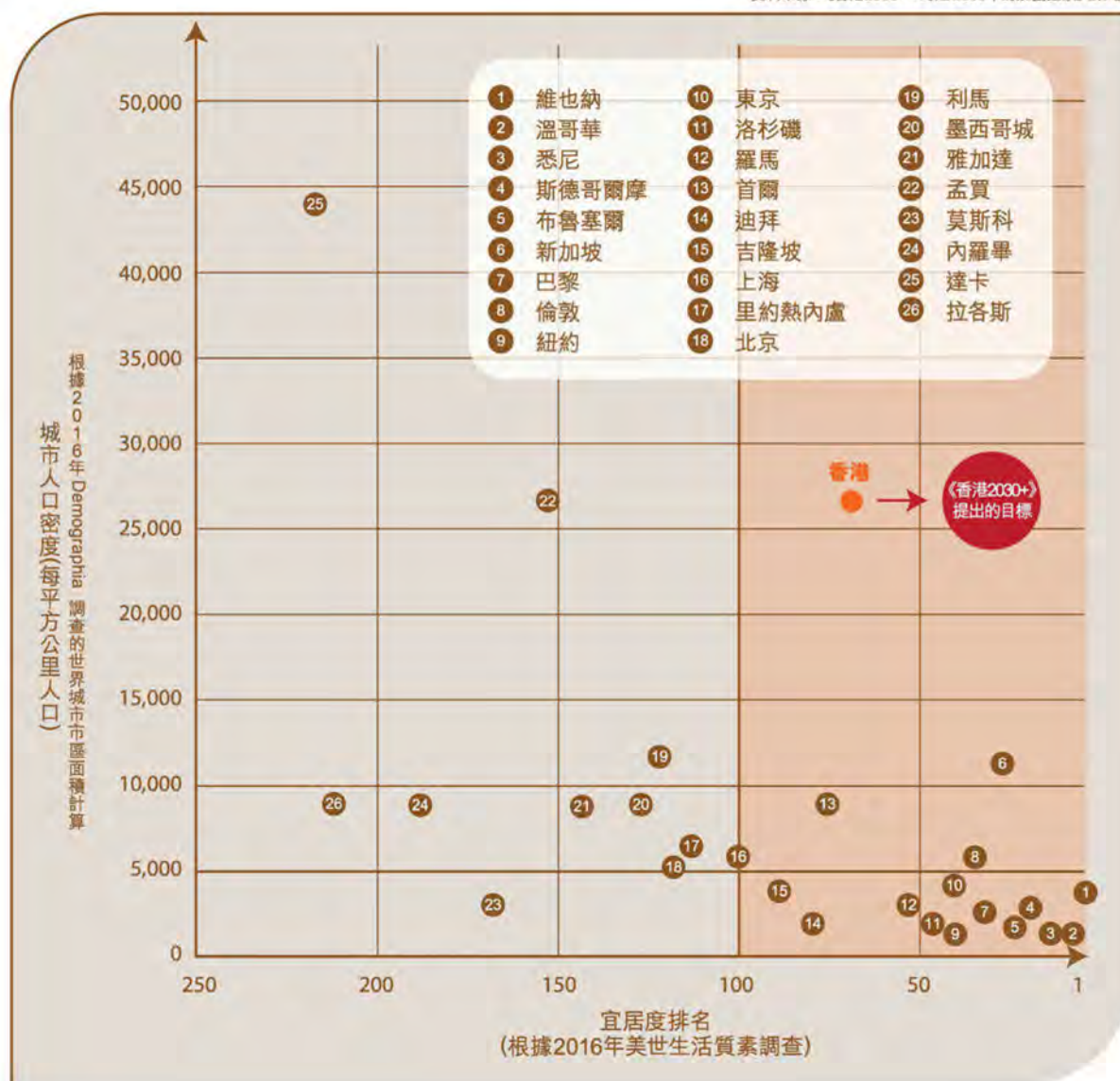
因此，專責小組認為，社會應考慮在《香港2030+》的需求推算基礎上，加大覓地力度，以建立土地儲備。

宜居度方面，按國際機構的調查，一般來說，人口密度愈高，城市的宜居度排名愈低。如圖表15所示，所有宜居度較香港為高的城市，其已發展土地的人口密度均約為每平方公里1萬人或以下，遠低於香港的約2.7萬人。與倫敦、紐約、東京等國際城市比較，香港的人口密度至少高出5倍。因此，假

如不降低香港的人口密度(亦即開拓及發展更多土地)，相信要有效提升香港的宜居度將非常困難。相反，在已發展土地不變的情況下，只依賴把土地重新利用(例如把現時的休憩用地、政府設施等改建為住宅)，最終只會令今天已極高的密度進一步增加。

圖表15
城市宜居度比較矩陣圖

資料來源：《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》



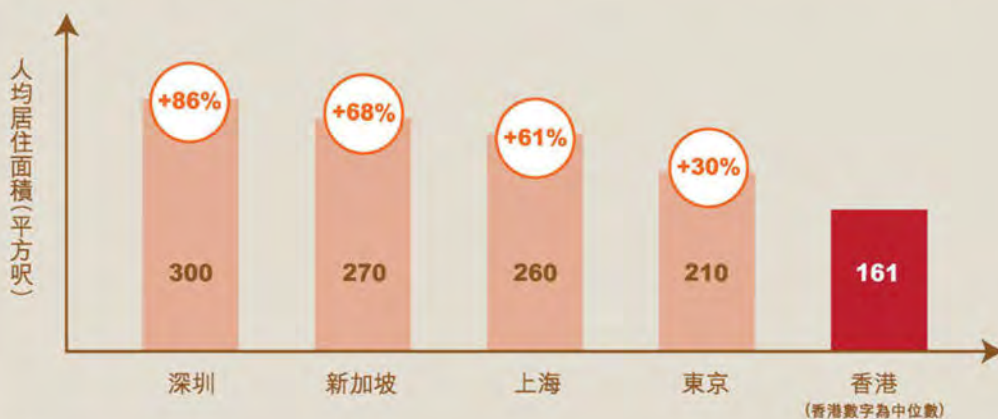
具體來說，若市民有共識要「住鬆啲、住大啲」，增加目前人均160多平方呎的居住面積中位數(圖表16)，甚至進一步提高「政府、機構或社區」設施及休憩用地的規劃標準，而另一方面亦希望提供更多空間促進香港經濟競爭力和多元發展，並長遠降低營商、創業成本，則香港未來需要的新增可發展土地將遠多於現時估算的至少1,200公頃，這亦正好印證建立土地儲備的重要性。

要建立土地儲備，土地供應量必須高於土地需求，做到有土地盈餘，才談得上建立儲備。然而，觀乎現時本港各項物業空間，不論住宅、商業、政府設施等，均仍極度緊絀，若只滿足《香港2030+》所推算的至少1,200公頃的「規劃短缺」，是不足以建立土地儲備。



圖表16
選定國家/城市的人均居住面積比較

資料來源：政府統計處、《南華早報》、《深圳商報》、日本房產網及Statista





必須強調，以上土地需求數據只是預測數字，而背後有多項假設，導致準確預測未來的難度甚高。

現時香港土地供不應求的情況，正好說明低估土地需求的後果比高估的嚴重得多。

土地供應增加需時，一旦他日出現供不應求，而土地儲備又不足夠的話，要迅速在短期內找到新土地填補短缺幾乎是不可能的任務。相反，即使高估了土地需求，多出的土地仍可撥作儲備，以應對市場或社會環境的變遷。

為免重蹈覆轍，政府在推展土地供應措施時必須撇除任何短期經濟波動影響，而土地規劃及開發工作亦必須及早開展並持之以恆。政府不僅要全力追加土地供應，以扭轉現時土地供求失衡的情況，更要繼續進行土地用途規劃以便香港可持續發展，從而制定穩定的發展策略和建立土地儲備。



3 現行土地供應策略及持續推行的措施

3.1 多管齊下的增加土地供應策略

專責小組認為，沒有單一的措施既可處理土地短缺問題，又能提供足夠的土地以滿足所有已知或未知的發展需要。當專責小組和社會一起商討不同選項的優次時，亦備悉政府會繼續採取多管齊下的策略，全力推動各項現行造地措施(圖表17)，以增加土地供應。

短中期主要措施
(約需時5年至10年)

↓
可提供
逾38萬個
房屋單位

中長期主要措施
(約需時10年或以上)

↓
可提供
逾22萬個
房屋單位

未計及一些仍在探討或研究階段的新土地/空間來源[如維港以外填海、具發展潛力的岩洞、地下空間及兩個建議的策略增長區(即東大嶼都會及新界北)]，正如第2章所述，

假設上述多管齊下的措施及項目全部能夠順利及按時落實，香港仍欠缺至少1,200公頃土地。

當中短中期的土地短缺尤為嚴峻，約為800公頃，主要是過去十多年的土地拓展工作大幅放緩，令土地供應未及到位。

面對短中期的土地短缺，除了有潛力帶來額外增長的土地供應選項外(見第4章)，

專責小組曾檢視一些政府現正持續推行的措施，認為政府應貫徹推行對短中期供應有關鍵作用的措施，包括繼續改劃餘下210多幅土地作房屋用途，爭取持份者的支持，讓土地供應能如期到位。

就其他例如善用空置校舍、精簡發展管制程序等措施，雖然對大幅增加土地供應未必有明顯幫助，但專責小組認為政府仍須全力落實這些措施，盡量縮窄短中期的供求差距。下文將列出這些措施的內容。

圖表17
現行土地供應措施一覽
資料來源：規劃署

短中期土地供應措施			
	預計可發展土地面積 (公頃)	預計住宅單位供應量/ 經濟發展樓面面積	已計入 3,600公頃的 土地供應 預算?
土地用途檢討 ⁽ⁱ⁾	500	逾310,000個單位	✓
啓德發展區	320	50,000個單位/230萬平方米 ^(iv) 商業樓面面積	✓
鑽石山綜合發展區	7.42	4,050個單位	✓
前南丫石礦場項目	20	1,900個單位	✓
已作實推展的鐵路物業發展項目 ⁽ⁱⁱ⁾	18	12,000個單位	✓
市建局的市區重建項目 ⁽ⁱⁱⁱ⁾	2.38	3,310個單位	✓
起動九龍東	7	68萬平方米商業樓面面積	✓
中環新海濱	19	20萬平方米商業樓面面積	✓
短中期總數 (估計)		逾38萬個單位 逾300萬平方米經濟發展樓面面積	
中長期土地供應措施			
	預計可發展土地面積 (公頃)	預計住宅單位供應量/ 經濟發展樓面面積	已計入 3,600公頃的 土地供應 預算?
古洞北和粉嶺北新發展區 ^(v)	320	60,000個單位/84萬平方米工商業樓面面積	✓
東涌新市鎮擴展	196	49,400個單位/87萬平方米商業樓面面積	✓
洪水橋新發展區 ^(v)	441	61,000個單位/637萬平方米工商業樓面面積	✓
元朗南發展 ^(v)	185	28,500個單位/57萬平方米工商業樓面面積	✓
鐵路物業發展中長期潛在項目 ^(vi)	54	逾21,000個單位	✓
港珠澳大橋香港口岸人工島上蓋發展	香港口岸人工島：150	最多達50萬平方米商業樓面面積	✓
中長期總數 (估計)		逾22萬個單位 逾860萬平方米經濟發展樓面面積	
其他長期土地供應措施			
	預計涉及土地面積 (公頃)	預計發展時間	已計入 3,600公頃的 土地供應 預算?
維港以外近岸填海項目	• 欣澳：60-100 • 龍鼓灘：220-250 • 馬料水：60 • 小蠔灣：60-80 • 青衣西南：有待研究	欣澳/龍鼓灘/馬料水：2030年之前 青衣西南/小蠔灣：有待研究	✗
東大嶼都會 ^(vii)	1,000	2030年以後	✗
新界北 ^(viii)	720	2030年以後	✗
將軍澳第137區	80	有待研究	✗
岩洞及地下空間發展	沙田污水處理廠：28 西貢污水處理廠及深井污水處理廠：3.2 荃灣二號食水配水庫、鑽石山食水及海水 配水庫、油塘食水及海水配水庫群：14	有待研究	✗

註釋：

預計可發展土地面積、住宅單位供應量、經濟發展樓面面積、供應年份及發展時間均可能有所調整。

(i) 約210幅具房屋發展潛力的用地(已包括前茶果嶺高嶺土礦場用地、安達臣道石礦場用地及錦田南公營房屋發展項目)。

(ii) 不包括西鐵八鄉維修車廠用地及潛在物業發展項目(例如小蠔灣車廠)。

(iii) 涵蓋預計會在2017/18年度至2021/22年度5年間招標的已開展市建局住宅項目。

(iv) 這是啓德發展區估計商業樓面面積，當中包括規劃中約180萬平方米商業樓面面積，以及約50萬平方米規劃中的政府辦公室樓面面積和現正使用的商業/政府辦公室樓面面積。

(v) 古洞北和粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區及元朗南發展涵蓋約340公頃棕地。

(vi) 包括八鄉維修車廠及小蠔灣車廠。

(vii) 《香港2030+》建議的策略增長區。

(viii) 《香港2030+》建議的策略增長區，新界北發展區涵蓋約200公頃棕地。

3.2 土地用途檢討

土地用途檢討是一個持續的過程，旨在於規劃條件許可的情況下，在現有土地及沒有發展計劃或已無需作原來預留用途的用地中，物色具潛力作房屋及其他用途的用地，並更改有關土地用途。政府經過過去數年持續進行的土地用途檢討，已物色到分布全港18區逾210幅合共約500公頃的用地，可供興建逾31萬個房屋單位。

- 政府所物色的210多幅用地包括現時作短期租約的政府土地，又或在「政府、機構或社區」、「綠化地帶」、「康樂」、「農業」、「休憩用地」、「其他指定用途」及「工業」地帶內具房屋發展潛力的土地。

- 當中亦包括一些處於「未決定用途」地帶內屬過渡性質，並正待研究方可決定其長遠用途的用地。

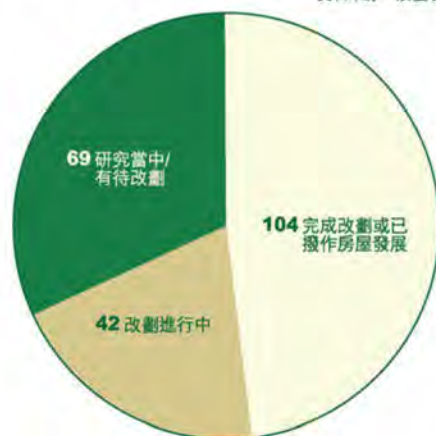
- 土地用途檢討涉及各種規劃及技術因素，包括交通影響、環境影響(例如噪音及空氣質素)、通風及視覺影響、基建設施容量、重置受影響設施等。
- 由決定改作房屋用途至用地可以建屋，當中需要通過不同過程，包括規劃程序(例如改劃土地用途和提交規劃申請)及其他法定程序(例如就道路工程刊憲)，同時或須進行收地、清理土地及基建工程(例如申請撥款進行土地平整、提供或提升道路或其他基建設施)。

這500公頃的潛在房屋土地已全數計入《香港2030+》對未來30年的土地供應量估算。

以用地數目統計，政府大致完成了一半的改劃工作(圖表18)。專責小組預計，餘下一半的改劃工作或會遇到不少挑戰，但這500公頃土地對滿足短中期的房屋需要相當重要。專責小組希望政府能盡量回應區議會的關注，做好解說工作之餘，亦同時希望社會能以香港整體利益為重，支持這些改劃工作。

圖表18
逾210幅具房屋發展潛力用地改劃進度
(截至2018年3月初)

資料來源：規劃署



另一項檢討是「綜合發展區」。「綜合發展區」旨在鼓勵發展商合併土地作綜合規劃和發展，但增加土地供應的作用有限。城市規劃委員會(下簡稱城規會)會定期檢視「綜合發展區」的發展情況，並會考慮改劃為其他合適用途，或將發展區拆細，務求加快用地的發展步伐。

3.3 增加發展密度

另一個可較快增加房屋供應的方法，是增加發展密度。事實上，2014年《施政報告》中已提出，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，位於主要市區和新市鎮的其他「發展密度分區」內房屋用地的准許最高住用地積比率，可整體地提高約兩成。

增加發展密度須取得城規會批准。地積比率只會在尚有發展容量，並在因上調地積比率而產生的影響，特別是交通負荷能獲解決或舒緩的情況下，才會獲批增加。在2012年年中至2017年年底期間，城規會已批准涉及49幅房屋用地的放寬發展密度申請，令單位供應量增加約10,540個。



3.4 短期租約用地、臨時政府撥地用地及空置政府用地

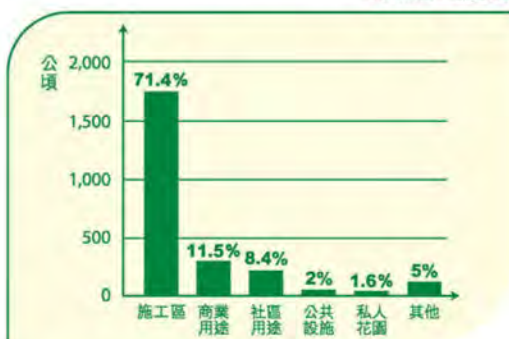
政府會設法把暫時不需用作長遠發展的政府土地，盡可能作有效益的臨時或短期用途，以避免用地閒置，達到地盡其用的目的。該等用地通常會透過短期租約(供外間機構承租)或臨時政府撥地(供政府政策局/部門使用)方式，作臨時或短期用途。

截至2017年9月，共有約5,300份短期租約，用地面積合共約2,450公頃。以面積計算，大部分用作公營機構(例如房委會、香港機場管理局等)的工地/施工區，合共涉及1,750公頃，其中1,640公頃是用於機場三跑道工程。待建造工程完成後，與基建相關的短期租約用地會交由負責的機構管理

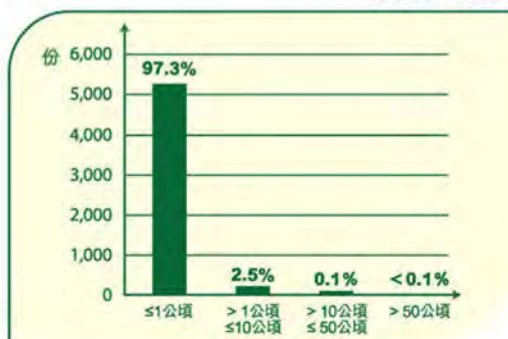
有關設施。其他短期租約的主要用途包括商業用途(282公頃)和非牟利社區用途(205公頃)，外界較關心的私人花園用途則佔40公頃(圖表19)。

在5,300份短期租約用地當中，大多是面積細小的零碎土地(圖表20)，以用地數目計算，其中逾八成是面積少於500平方米的地塊，並不適宜獨立發展，而當中大部分用地面積均劃為「政府、機構或社區」、「綠化地帶/自然保育區/郊野公園/海岸保護區」、「休憩用地」或「其他指定用途」地帶(如污水處理廠和散步長廊等)。

圖表19
截至2017年9月，
短期租約合共佔地2,450公頃
資料來源：地政總署



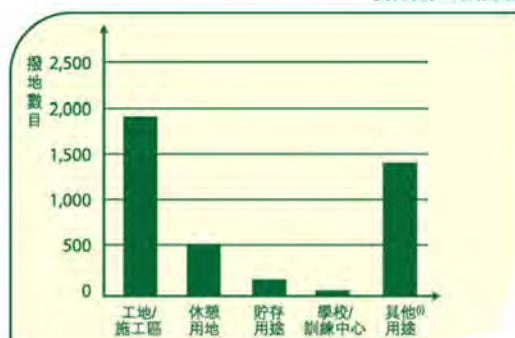
圖表20
截至2017年9月，
約5,300份短期租約
資料來源：地政總署



臨時政府撥地用地是臨時撥予個別政府政策局/部門的政府土地，用以進行特定工程或用途。截至2017年9月，在約4,000個合共約3,340公頃的臨時政府撥地當中，大部分均用作工地/施工區(約1,950個合共約2,850公頃)以進行政府工程，如興建道路等。在臨時撥地期限屆滿時，工地通常會成為未來基建設施的一部分(粗略估算，作為工地/施工區的用地中，約三分之二面積的土地預計會成為基建設施的一部分)。其餘的臨時政府撥地正支援不同的政府及公共用途(圖表21)。

圖表21
截至2017年9月，
約有4,000個臨時政府撥地

資料來源：地政總署



註釋：

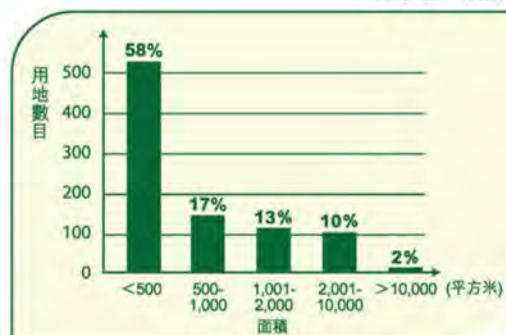
(i) 化學廢物處理中心、駕駛考試中心、直升機升降處、配水庫、汽車扣留中心及其他政府設施。



任何沒有批出作私人發展的土地(以批地或短期租約的方式)及沒有撥作政府用途的土地(以政府撥地或臨時撥地的方式)，或非由政府部門管理的特定用途土地(由政府部門管理的特定用途土地例子包括郊野公園及公共道路)等，均視為**未批租和未撥用的空置政府土地**。截至2018年1月，空置政府用地共有863幅(包括28幅空置校舍用地)，合共約100公頃。這些用地不少是由於實際情況和技術限制，不能作有效益的臨時用途而空置。這些用地的清單已上載地政總署網頁，供非政府機構申請作綠化或社區用途(圖表22)。此外，2018至19年財政預算案已預留10億元，協助租用這些空置政府用地的非政府機構進行復修工程。

圖表22
截至2018年1月，
可供申請的863幅空置政府土地
(面積分布)

資料來源：地政總署



總括而言，作為持續的土地用途檢討工作，政府會檢視短期租約用地、臨時政府撥地和空置政府土地的長遠用途，並從中物色能作房屋或其他用途的土地。這些土地很多已有長遠發展計劃並按時推進，部分用地則因實際情況(如位置偏遠、面積細小而零碎)和技術限制(如形狀奇特、地形起伏、涉及斜坡)，未必適合作高密度發展以作為主要土地供應選項之一。

3.5 善用空置校舍

政府的中央調配機制會檢討空置校舍用地並建議作合適的長遠土地用途(圖表23)。截至2017年5月，規劃署已按中央調配機制進行三輪檢討，並確認了183幅空置校舍用地的長遠用途(圖表24)。當中七成以上的用地面積少於3,000平方米(圖表25)，亦坐落於較偏遠的鄉郊位置，缺乏交通和基建配套設施。

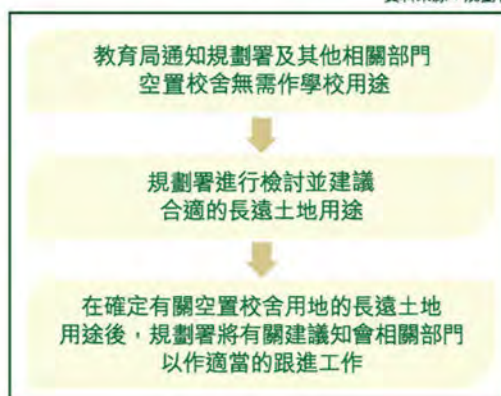
專責小組認為，規劃署在年度檢視空置校舍長遠用途實施進度時，以及就個別情況的變動，有空間考慮重新檢視空置校舍的長遠用途，作為住宅或其他用地供應。

在空置校舍用地的長遠用途有待確定或落實前，相關部門會適切地安排用地作臨時或短期用途。如上文所述，地政總署會將可供非政府機構租用作非牟利用途的空置校舍資料於網上發放。



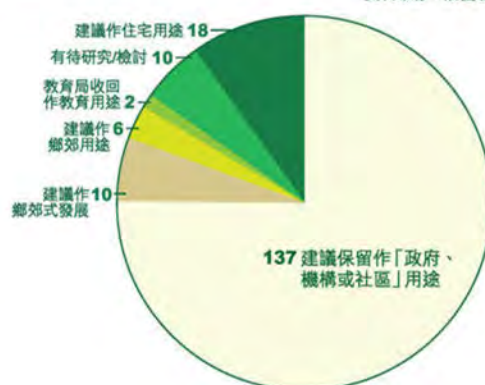
圖表23
檢討空置校舍的中央調配機制

資料來源：規劃署



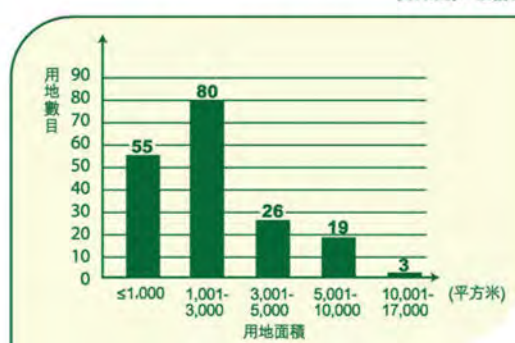
圖表24
183幅空置校舍用地概覽
(按建議的長遠用途分類) (截至2017年5月)

資料來源：規劃署



圖表25
183幅空置校舍用地概覽
(按用地面積分類) (截至2017年5月)

資料來源：規劃署





● 3.6 善用「政府、機構或社區」用地

一般而言，在分區計劃大綱圖上劃為「政府、機構或社區」地帶的土地，是用以提供政府或其他公共設施，配合當地居民及/或地區、區域，以至全港的需要。大部分以中低密度發展的「政府、機構或社區」用地在高密度的城市環境中，可發揮緩衝空間和視覺調劑的作用，而這些用地不少同時位於通風及景觀廊，對於維持城市中良好的通風及視覺通透度至關重要。政府在重建或發展「政府、機構或社區」設施時會貫徹地盡其用原則，善用發展密度及鼓勵多用途共用「政府、機構或社區」用地。

有建議表示，應增加發展密度或重新發展現有「政府、機構或社區」用地。如適量增加發

展密度而不會對周圍地區帶來景觀、空氣流通、交通、環境及基建等方面的不良影響，這建議是值得考慮的。重新發展未被善用的「政府、機構或社區」用地，以高層大樓代替原先低矮建築物，並為市民提供更多元化服務固然可取，但要小心考慮如何重置現正運作的「政府、機構或社區」設施，確保市民能繼續享用公共服務。

為更有效使用土地資源去整合和提供更多「政府、機構或社區」設施，發展局和相關政策局或部門正探討如何在政府內部加強現有協調多用途「政府、機構或社區」設施項目的機制，以更有效地落實「一地多用」的多層發展模式。



● 3.7 善用工廈

自2001年起，已有約260公頃的工業用地按《全港工業用地分區研究》的建議，改劃為其他不同用途，包括約179公頃用地改劃作商貿用途、18公頃改劃作住宅用途、12公頃改劃作「綜合發展區」，以及51公頃用地改劃作「政府、機構或社區」、休憩用地及其他用途。此外，於2010年至2016年推行的活化工廈計劃，已批出99宗整幢改裝及14宗重建工廈的申請，待相關工程完成後，可合共提供約186萬平方米的經改裝或全新樓面面積作非工業用途(例如酒店、辦公室及住宅發展)。

上述改劃及活化工作的成果，即使未必一定能夠帶來大幅度的土地供應淨增長，但有助提升整體土地運用的效率，以及更好地運用現有土地資源，以配合現時經濟發展和社區需要。

有見及政府正考慮重啓工廈活化計劃，專責小組建議政府循不同方面研究利便工業大廈轉型並釋放土地資源，包括建議消防處以消防安全分析，向業界提供安全但比較容易實行的活化改裝意見。



3.8 檢討及精簡發展管制程序

現時，規劃署、地政總署及屋宇署分別於規劃、土地行政及樓宇管制的範疇，處理私人發展項目的申請。隨着不同監管制度多年來的演變，以及它們各有不同的目標及重點，在不影響該三個部門各自的法定程序和技術要求下，實有空間整合和理順各部門在審批發展項目採用的標準和技術定義。

專責小組備悉發展局成立了督導小組研究該事宜，並已整理業界在過去就審批發展項目程序所提出的意見和建議，下一階段會擬定精簡或改善現行發展管制制度的建議，並會在過程中積極諮詢業界意見。



3.9 市區重建

透過綜合規劃，市區重建能重整及重新規劃市區範圍，確保土地用途能互相配合，並設計更有效和更環保的地區性交通及道路網絡；過程中亦能加入社區/福利設施和休憩用地，並盡量保存和活化具歷史、文化和建築價值的樓宇、地點及構築物。

視乎個別項目的情況，重建由規劃至落成一般約需7年至11年。雖然完成的重建樓宇應可帶來房屋供應，但住戶遷徙需時甚長（一般重建項目由住戶開始遷徙至新單位落成需時至少5年至6年），這會帶來額外的房屋及土地需要。此外，由於大部分具高重建價值的用地已在過去數十年重建，老舊樓宇日後重建而增加的地積比率愈趨減少。因此，老舊樓宇拆卸重建未必會大量增加新單位數目或總樓面面積。

基於《市區重建策略》的主要目標，市區更新應被視作回應市區老化問題及改善舊區居民居住環境的策略，而並非一個有效途徑去提供穩定及具效益的土地供應。

4 土地供應專責小組的考量



土地發展需時，並無單一選項可解決整體土地供應問題，亦沒有選項是完美，故須多管齊下增加土地供應。社會籌謀解決方案時須整體平衡各選項所帶來的發展效益、成本、提供土地所需時間及其他潛在問題。

自2017年9月成立以來，專責小組討論了超過20個土地供應措施或選項，當中部分為政府現正持續推行的措施，對增加額外⁶的土地供應未必有明顯幫助，詳情已在第3章臚列。其中的18個土地供應選項(見第35頁)，專責小組認為它們有潛力提供額外的土地。在這些選項當中，專責小組備悉政府曾就個別項目及/或相關土地用途的政策進行研究及規劃，亦曾就部分建議諮詢公眾意見。有些選項則由社會上不同持份者提出或倡議，部分屬概念性，故具體可行性有待詳細研究。

各選項可提供土地的時間性有所不同，部分或有潛力於短中期或中長期提供，個別概念性選項可提供土地的時間及數量則未能確定。為滿足長遠土地需求及發展需要，社會亦應就這些概念性建議發表意見。此外，有個別選項或涉及多於一個發展方向，而相關發展規模、所面對挑戰，以至預計可提供土地的時間或會相異。

就18個有潛力提供額外土地的選項，專責小組探討了其發展效益、成本、預計提供土地時間、挑戰及發展需注意事宜、外國經驗，以及過往政府有關公眾參與/諮詢/研究的主要結果/建議等。專責小組把這18個選項分成以下三大類：

1. **短中期選項**(即有潛力於未來大約10年內提供額外土地)
2. **中長期選項**(即有潛力於未來大約10年至30年內提供額外土地)
3. **概念性選項**(即暫時未能確定其可提供額外土地的時間和數量)

這些客觀事實和數據，現逐一列載於第5章內，供公眾參考及討論。

專責小組懇請公眾在5個月諮詢期內就如下問題發表意見，以便其後撰寫的報告準確反映市民屬意的增闢土地選項組合，推動社會共同解決這長時間困擾香港的大難題：

1. 任何增闢土地的選項均會對不同持份者帶來不同程度的影響。你認為社會應作怎樣的通盤思考，才能平衡持續發展及其他需要，進而尋找到符合社會最大利益的土地供應模式？
2. 直至2046年的估算，香港至少欠缺1,200公頃土地(即超過60個維多利亞公園的面積)，而且沒有單一增闢土地選項可以完全滿足需要，你認為香港應選取怎樣的多管齊下方案？
3. 短中期的土地供應形勢最為嚴峻。在平衡不同選項的發展效益、成本及落實時間等因素後，請問你在切實可行的選項中，如何作出取捨？
4. 有意見認為香港需要增闢額外的土地來作土地儲備，以滿足各種不可預見的需求和持續改善居住環境的所需。你同意就建立土地儲備展開前期研究工作，未雨綢繆嗎？
5. 個別土地供應建議仍在概念性階段，存在着不少技術限制及不確定性，而解決相關問題需時。你認為政府應如何訂定這些選項的優次？
6. 除了已列選項的意見外，你还有其他增闢土地的建議嗎？

註：

6. 即未有包括在《香港2030+》研究中預計約3,600公頃的土地供應中。

● 短中期選項 (即有潛力於未來大約10年內提供額外土地)



● 中長期選項 (即有潛力於未來大約10年至30年內提供額外土地)



● 概念性選項 (即暫時未能確定其可提供額外土地的時間和數量)



5 土地供應選項

5.1

短中期

棕地發展



● 何謂「棕地」？



「棕地」在各地有不同定義。以英國及美國為例，棕地是指閒置及受污染的前工業用地。就本港而言，棕地泛指新界一些因農業活動衰落而改作其他用途的前農地。

棕地並非閒置用地，常見的土地用途包括露天貯物、港口後勤用途（包括貨櫃車場及貨櫃場）、物流運作、停車場、車輛維修場、回收場、鄉郊工場、建造業機械及物料貯存等。這些作業大部分屬本地必需的工業，但難以在市區覓得運作空間。



此外，香港的棕地分布零散，大小不一，形狀不規則，多數夾雜村落、寮屋、常耕或休耕農地、魚塘，亦缺乏支援高密度發展的基建配套如交通、排污等。

i

現時棕地面積及分布

- 根據初步估算，新界約有1,300公頃的土地可視為棕地，佔香港土地總面積約1%。有關數據有待規劃署正在進行的新界棕地使用及作業現況研究確認。
- 政府正規劃及推展的大型發展項目，包括古洞北/粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區、元朗南及新界北，已涵蓋約540公頃的棕地。

大型發展項目	估計發展面積	估計受影響棕地面積	預計住宅單位供應數目 / 人口	預計居民入住年份
古洞北及粉嶺北新發展區	320 公頃	50 公頃	60,000個	2023 - 2031
洪水橋新發展區	441 公頃	190 公頃	61,000個	2024 - 2038
元朗南發展	185 公頃	100 公頃	28,500個	2027 - 2038
新界北具發展潛力地區	720 公頃	200 公頃	人口： 約 25.5/35萬	2030年以後
總計	約1,666公頃	約540公頃	約15萬個住宅單位 及新界北約25.5/35萬人口	

- 其餘約760公頃的棕地，散布於新界鄉郊各處，例如屏山、橫洲、錦田、八鄉、石崗、牛潭尾、新田、龍鼓灘。政府將參考規劃署的棕地研究結果及公眾意見，探討如何適當地處理這些棕地。

棕地分布圖



● 發展效益

發展棕地可理順新界鄉郊土地用途，改善鄉郊環境，帶來環境效益。

發展棕地對保育造成的影響會較低。雖然棕地往往須連同夾雜其中的農地、寮屋、魚塘等一併發展，但整體而言較容易在不涉及生態敏感地帶的情況下提供可發展土地。

部分常見於棕地的工業如建造業、物流業、車輛維修業及回收業對土地仍有需求。

政府在發展棕地的同時，須預留額外用地予這些行業，以地盡其用的方式（如特別設計的多層工業樓宇）供他們繼續營運，惟部分作業（如大型建築機械貯存）或需要繼續以露天方式運作。

由於在收回棕地作房屋發展的同時，需要另覓土地供這些行業運作，土地淨增長將會減少。以洪水橋新發展區為例，在收回約190公頃棕地的同時，須在新發展區預留61公頃作港口後勤、貯物、工場及現代物流用地。

● 發展成本

由於棕地大多屬私人土地，發展棕地涉及收地及補償費用。而部分棕地或受到污染，需進行土地除污工程。

大部分棕地缺乏支援高密度發展的基建配套，須投放大量資源來提升基建設施如道路、排水系統、防洪設施等。

部分行業如建造業、物流業、回收業、車輛維修業等，過去一直依賴棕地每平方呎月租約數元的低廉租金在露天場地經營。棕地亦為當區提供就業機會。發展棕地將無可避免導致部分現有經營者結束營業，或以較高的營運成本轉型至其他地區的多層工業樓宇繼續營運。一些規模較小或利潤微薄的經營者可能會因此被淘汰，相關行業鏈的營商成本亦將會增加，部分工種或會減少。上述的經濟及社會成本須由整個社會共同承擔。



● 挑戰和不確定性

並非每塊棕地都有潛力作高密度發展。除已被多個新發展區項目涵蓋的大型棕地群外，其餘面積較小而形狀不規則的棕地散布於新界鄉郊各處，並夾雜於農地、村屋和寮屋之間，零碎發展難以產生規模經濟的效益。

要充分發揮棕地的發展潛力，須依靠大規模的綜合規劃，牽涉詳細的工程技術及環境影響研究、多階段的社區參與及諮詢、法定環境影響評估、道路、排污基建等程序、申請立法會撥款，以及收回私人土地等，才能展開工程，需時最少超過10年。

大部分棕地屬私人擁有(包括集體擁有的祖堂地)。政府行使《收回土地條例》(第124章)及其他法定權力收回土地作公共發展用途時，需要按相關程序處理，需時較長，過程亦具挑戰性。

要另覓地方容納棕地作業並得到當區居民支持，殊不容易。社會上對於政府應否補貼建議中的多層工業樓宇的建造和營運亦有不同的意見。在釋放土地發展、保留工業生存空間、照顧現有營運者生計，以及妥善運用公帑等各方面如何取捨，社會需要有廣泛的共識。

🔑 要點

1. 棕地並非閒置用地，大部分正用作本地必需但難以在市區覓得空間的工業用途。收回棕地作發展要同時考慮如何安置有意繼續營運的棕地作業者。
2. 政府正規劃及推展的大型發展項目，包括古洞北/粉嶺北和洪水橋新發展區、元朗南及新界北，已涵蓋約540公頃的棕地，是未來土地供應的主要來源之一。
3. 至於餘下760公頃棕地是否適宜作房屋發展，不能單看土地面積，還要考慮多項因素，包括交通和其他基建設施的容量、房屋發展和周遭環境的相容性、土地能否容納其他民生設施以支援居民的日常需要，以至如何處理現行棕地作業者。因應規劃署的棕地研究結果，政府會考慮這些棕地的發展潛力。



5.2 利用私人的新界農地儲備

短中期

● 為何探討公私營合作？

根據一些公開的資料及粗略估計，大型發展商合共擁有不少於1,000公頃⁷的新界農地，面積相等於現有全港公私營房屋總土地面積約四分之一⁸。倘若這些龐大的土地資源可加以利用，將能對本港房屋供應帶來重大的正面作用。

目前，釋放新界大型私人農地發展潛力的方法主要有兩個：一是沿用推展新發展區及其他政府工程项目的做法，由政府以「公共用途」引用《收回土地條例》(第124章)，收回包括私人農地在內的土地；另一方法是由市場主導，發展商就其私人農地自行向城規會和政府分別提出規劃申請和契約修訂或換地申請，以改變土地用途(例如由農地改作住宅)及提升發展潛力。在部分個案中，有關規劃申請失敗而回，主要原因是土地用途不協調及基礎設施容量不足；即使獲批，有關項目的發展規模(以地積比率計)亦普遍不大。

i

- 在1970年代中期，私人發展商獲邀投標參與發展沙田新市鎮。由四家發展商組成的聯營公司負責進行一幅約56公頃用地的填海、地盤平整及建造工程。
- 工程完成後，七成土地轉交政府作公共房屋及基建發展之用，其餘部分則由私人發展商留作發展一個大型私人屋苑(即沙田第一城)，合共提供約10,600個單位。

公私營合作模式在香港並非全新概念，過去亦曾有透過公私營合作發展土地的個案，發展沙田新市鎮的個別項目便屬此例。



註：

7. 部分或與新發展區或棕地的土地重疊，故潛在新增土地供應數量可能低於此數。

8. 不計算鄉郊居所土地。

不同人士曾就透過公私營合作模式利用私人土地儲備以提供更多房屋，提出以下建議或應包含的主要元素：

1. 政府提供基建

透過政府提供基建設施，使新增基建能配合私人土地上及周邊地區的新建房屋，並促使更高密度的發展(如提高地積比率)，從而更有效地釋放現有土地的潛力。

2. 發展商的付出

若政府需投資於基建設施以促成公私營合作，參與的發展商應確保較高密度的發展可與當區現有及規劃背景相容，並承諾在其項目中替政府興建一定比例的可負擔房屋(例如「港人首置上車盤」或居屋單位)，而建築及相關費用則由發展商承擔。這模式可利用私營界別在土地、建築與市場推廣方面的專長，為市民提供更多可負擔的房屋，而公私營房屋的比例則取決於政府的政策及基建設施投放的程度。

3. 規劃及地政程序

現有的法定城規程序及土地行政機制將繼續適用。首先，私人農地的規劃需改作「住宅」或其他用途，並在適當情況下提升發展密度，而城規會如常行使在規劃方面的法定權力。其次，發展商需在向政府繳付十足市價後，修改地契內訂明的土地指定用途。

4. 公平及透明度

任何有興趣的發展商均可申請參與。有關機制必須公開、公平及透明，以客觀及前後一致的準則來評審有關申請，並確保公共資源的投放能符合公眾利益和政府的房屋政策目標，以釋除公眾對「官商勾結」的疑慮。





● 發展效益

在公私營合作模式下對基建設施的投資，有助釋放目前未被善用的私人土地資源，以發展更多房屋及公共設施，亦可同時惠及現有和新增的人口。

透過公私營合作模式發展私人土地，應可更有效率地提供更多可負擔的房屋，並使建築設計更多元化。

● 發展成本

發展私人土地的成本主要包括基建支援設施，例如道路、水務、排污、防洪設施等。

公私營合作的安排或加速鄉郊土地的發展。有意見認為這或影響本地農業的發展空間，並對具高生態價值的用地構成威脅。

● 挑戰和不確定性

現時並無任何利用私人土地儲備的公私營合作模式，是否能成事須視乎有關政策、計劃的安排及私營機構的意願。

政府提供基建設施須通過既定程序(包括規劃、設計、申請工程撥款、收地、安置及補償等)，當中的複雜性及牽涉的成本和時間存在不確定性。

有意見認為，公私營合作會鼓勵發展商購入及囤積農地，因此認為政府應更廣泛地運用《收回土地條例》(第124章)的法定收地權力，藉此牽頭進行發展。然而，引用該公權必須按照《收回土地條例》確立「公共用途」；如不能確立有關的「公共用途」，政府不可引用有關條例收回私人土地。



- 一般來說，作「公共用途」的收地計劃，通常包括新市鎮發展、公共房屋發展、政府透過工務計劃發展社區設施如學校、公園、醫院、福利服務大樓等。

有建議認為，公私營合作模式的其中一項主導原則，是項目增加房屋供應所帶來的社會裨益，應與發展商所獲的經濟利益成合宜的比例。

善用私人土地作更具社會效益的用途建基於令人信服的機制。

如確定透過公私營合作發展私人土地的模式可取，政府須訂立公開及公平的機制，考慮如何選定用地以進行公私營合作及決定政府的承擔和公私營房屋的比例。

政府需要訂立客觀的準則，以確保潛在的市場參與者可以公平競爭，同時避免招致「官商勾結」的批評。政府亦須釐訂清晰的準則，以制定發展項目的細節(包括政府需承擔的工務工程、公營及私人單位供應比例、業權及管理安排等)。



要點

1. 社會可探討應否及如何透過公私營合作，更好地善用私人土地(特別是新界農地)，作更具社會效益的用途，例如政府應否在私人土地的周邊地區提供基建設施，促成整個地區(包括私人土地)能作較高密度的發展，並要求私人發展商在提供私人住宅之餘，同時提供可負擔房屋，以滿足市民的住屋需要。
2. 若能善用這些私人土地及私營界別的效率，相信對本港房屋供應(特別是短中期而言)可帶來正面的影響。
3. 有關討論必須建基於政府會為這類公私營合作訂立一套公平、公開和透明的機制，客觀地按照訂定的準則處理各個申請，並挑選符合公眾利益的項目。



5.3

短中期

重置或整合佔地廣的康樂設施
利用私人遊樂場地契約用地作其他用途

● 私人遊樂場地契約用地

現時本港共有66幅私人遊樂場地契約用地(下簡稱契約用地)，佔地共約408公頃，當中39幅(約67公頃)已批予社會福利機構、制服團體、體育總會、地區體育會等社區組織和公務員團體，以「半公共」性質的模式營運，一般沒有規定需要入會才可使用設施；即使要入會，會費亦較低，會員人數亦通常不設上限。這些用地的一般用途包括由慈善團體、宗教團體或青年組織營運的營地和青年旅舍、由體育總會和地區體育會管理的體育設施、制服團體的總部或辦事處，以及公務員工會/職員會康樂設施。

其餘27幅契約用地由私人體育會持有，共佔地約341公頃。近年社會上部分人士認為，應釋出這些私人體育會佔用的土地作房屋發展。

從增加土地供應的角度而言，專責小組認為社會應就此議題作客觀、理性的討論，而不應簡單、概括地說所有私人體育會的用地都應收回用作建屋發展，又或所有都必須保留。



i

- 由於香港過去尤其開埠之初，公共體育及康樂設施嚴重缺乏，政府遂透過契約以免地價或象徵式地價批出土地，供有意推動體育及康樂發展的社區組織和私人體育會興建及營運康體設施。這項安排已實施多年，部分契約用地更營運長逾一個世紀。
- 民政事務局於2014年成立跨部門工作小組，就私人遊樂場地契約政策進行全面檢討。該局於2018年3月公布政策檢討的建議，並就相關建議展開為期6個月的公眾及持份者諮詢。
- 民政事務局建議在考慮有關私人遊樂場地契約下次期滿續約前，逐一詳細檢視個別私人體育會對體育發展作出的貢獻，並要求契約承租人進一步開放設施，以更好地配合及支援香港的體育發展。而專責小組的工作則從土地供應的角度出發，鋪陳所有具發展潛力的土地供應選項(包括私人遊樂場地契約用地)的基本資料、發展效益和成本、挑戰及時間性等，讓社會作出取捨和抉擇。

社會可從不同角度探討，在平衡這些用地對體育發展的貢獻及增加土地供應下，考慮是否可以釋放個別用地作其他用途。

此外，亦需考慮土地有否發展限制、基建設施能否配合，以及不同持份者的意見等因素。如果個別用地有相當的發展潛力，而現有用途同時對體育發展有貢獻，則可能要探討是否可以覓地重置有關設施，因此可能需要一段時間才能釋放這些用地作其他發展。

● 佔地廣闊的政府康樂設施

「佔地廣闊」的體育及康樂場地一般指每幅佔地3公頃或以上、由康樂及文化事務署管理的場地。這類佔地廣闊的體育及康樂場地共有95個，大致可分為四類：(i)運動場和體育館；(ii)公園；(iii)度假營、郊遊區和水上活動中心；(iv)戶外游泳池和康樂體育中心。

這95個體育及康樂場地一般廣為公眾使用。為達致地盡其用，則不應完全排除遷置個別設施這個選項的可能性。

亦有意見指可考慮將現有設施搬遷到已活化的堆填區上，以釋放土地作其他用途。

● 發展效益

專責小組以粉嶺高爾夫球場項目作為例子，探討發展契約用地作其他發展時須注意的事項及潛在的發展效益及限制。選擇此例子的原因，主要基於社會上有意見認為應釋放粉嶺高爾夫球場用地作房屋或其他用途，而該用地在27幅由私人體育會持有的契約用地中面積最大，以及政府聘請的研究顧問亦曾在《發展新界北部地區初步可行性研究》（下簡稱《新界北研究》）中，從技術層面就粉嶺高爾夫球場用地的發展潛力作出了粗略的評估。

粉嶺高爾夫球場土地佔地172公頃，由香港哥爾夫球會以私人遊樂場地契約持有，包括3個18洞的高爾夫球場，現有契約將於2020年屆滿。球場在上水港鐵站以西，最近距離為800米；北面和西面有不少相對低密度的住宅發展項目，東北面則毗鄰較高密度的公營房屋項目清河邨。球場東面和南面多為未發展的常耕農地和鄉郊活動為主的土地。粉錦公路把球場分為兩部分，兩旁廣植樹木，其中東江水水管沿粉錦公路鋪設；該公路是一條雙線行車的狹窄公路，提供雙向行車，沿路不設行人道或單車徑。



《新界北研究》就粉嶺高爾夫球場探討了兩個發展方案：

1. 局部發展方案：建議發展球場位於粉錦公路以東約32公頃土地（即舊場其中8個洞的用地）作房屋發展，並假設餘下140公頃的球場土地仍可有足夠條件和配套設施，以繼續舉辦國際高爾夫球賽。當中較高密度的住宅發展建議設於土地的東北部（毗鄰現時上水新市鎮），而遠離上水新市鎮的位置則建議作較低密度住宅發展。這方案可提供4,600個住宅單位，容納約13,000人。
2. 全面發展方案：建議發展整個粉嶺高爾夫球場作房屋、商業、「政府、機構或社區」、休憩用地，以及旅遊/消閒用途。建議的高中密度住宅發展位於球場北部和東北部，毗鄰上水新市鎮。除了較低密度住宅發展外，球場南部和西部亦會容納商業和旅遊/消閒用途的土地。這方案可提供13,200個住宅單位，容納約37,000人。商業和旅遊/消閒項目則可提供約12,000個就業機會。

專責小組相信兩個方案的建屋數量仍有空間作出調整，但需要詳細評估對交通配套、樹木及文物保育等範疇的影響。

除了上述兩個發展方案外，社會上尤其是體育界人士指出，應全面保留粉嶺高爾夫球場，以繼續進行高爾夫球運動及舉辦國際賽事，並作為高爾夫球精英及青少年運動員的培訓基地；此外，亦有意見認為可將球場部分用地改作向公眾開放的球場或康樂設施。

《新界北研究》就粉嶺高爾夫球場兩個發展方案

就佔地廣闊的政府康樂設施方面，有意見指佔地12.5公頃的屯門康樂體育中心設施(包括一個高爾夫球練習場、一間騎術學校、一個射箭場和一個歷奇公園)，可遷置到其他毋須發展的用地上，以釋出該用地作其他發展用途。另外，可考慮把佔地3.5公頃的屯門游泳池重建為一個設有一些室內泳池的多層綜合場館，以便地盡其用。在可行情況下，政府亦會考慮活化已關閉的堆填區作體育及康樂用途。



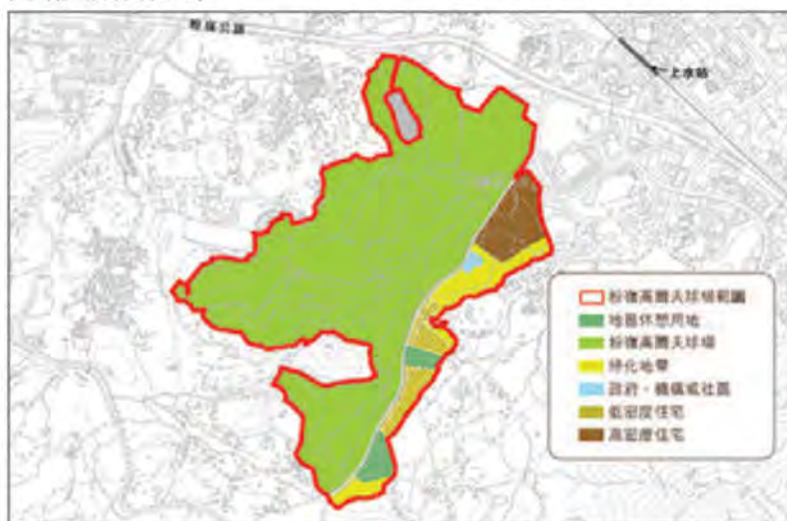
- 全港共有13個已關閉的堆填區。環境保護署(環保署)在1997年至2006年間在這些已關閉的堆填區進行了修復工程，令它們適合發展作其他有利的修復後用途。
- 至今，其中6個已修復堆填區已發展成不同種類的康樂設施，例如佐敦谷公園和晒草灣遊樂場。
- 為加快把其餘7個已修復堆填區發展作有利用途，政府設立10億元「活化已修復堆填區資助計劃」，資助非牟利機構或體育總會，在已修復堆填區發展康樂設施或其他合適的創新用途。

局部發展方案 全面發展方案

位置	粉錦公路 以東範圍	整個粉嶺 高爾夫球場
土地面積	32公頃	172公頃
提供住宅單位	4,600	13,200
可容納人口	13,000	37,000
創造就業職位	840	12,000

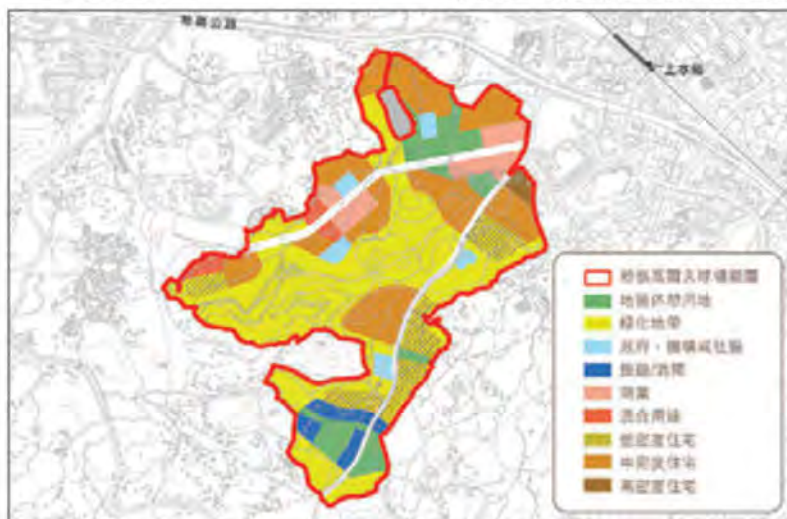
局部發展方案

資料來源：《發展新界北部地區初步可行性研究》



全面發展方案

資料來源：《發展新界北部地區初步可行性研究》



● 發展成本

有關粉嶺高爾夫球場用地，研究顧問的粗略技術評估是局部發展方案可以獨立於新界北發展進行，惟仍需改善道路交匯處、污水系統、排水系統及供水各項基建設施。由於球場全屬政府土地，不涉及收地和清拆，專責小組認為局部發展方案有條件作為短、中期的土地供應選項。如推行全面發展方案，由於需要大幅提升策略交通網絡和基建設施，假設會與新界北發展共同推行，同時亦要考慮是否需要重置球場設施。因此專責小組認為只能作為中長期的土地供應選項。

95個佔地廣闊的政府體育及康樂場地一般廣為公眾使用，大多數毗鄰住宅或商業區，以便市民享用。遷置或重建這些設施會影響當區居民。覓地、重置及所需的可行性研究亦需時。



● 挑戰和不確定性

發展粉嶺高爾夫球場作其他用途時，亦需要考慮以下因素：

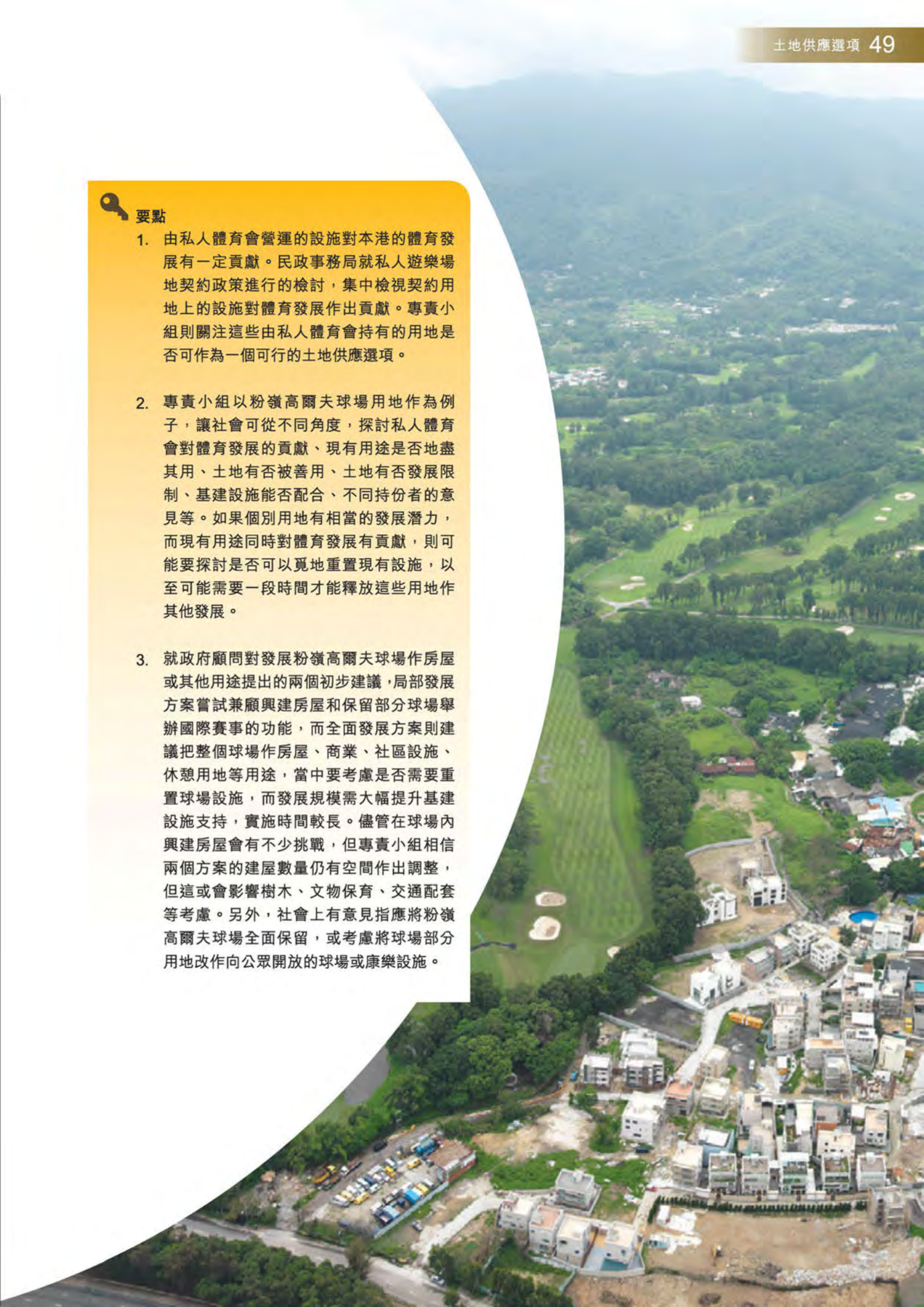
1. 球場內現存有歷史建築群，包括球場會所(二級歷史建築)和小食亭(三級歷史建築)，以及行政長官粉嶺別墅(一級歷史建築)。而其舊場是現今英國以外第二最古老的球場，僅次於印度皇家加爾各答高爾夫球會(Royal Calcutta Golf Club)的球場。此外，球場內散布百多個祖墳及金塔。
2. 球場內有超過30,000棵樹木，包括約160棵可能屬於古樹名木和受保護品種。
3. 在全面發展方案下須擴闊粉錦公路，大量砍伐樹木和適當處理東江水水管。
4. 自1959年起，粉嶺高爾夫球場每年舉辦國際高爾夫球賽(香港高爾夫球公開賽)。目前，粉嶺高爾夫球場是本港唯一一個適合舉辦這項大型國際高爾夫球賽事的場地。球場亦是本港精英和青少年運動員的主要訓練場地。

不論任何發展方案，政府仍需就所選方案進行詳細規劃及工程可行性研究。

已修復堆填區或可用作社區康樂設施，但在發展上要面對多種技術限制，例如堆填區的表面只能承受有限的重量，並且容易出現不平均沉降，亦不容許進行打樁工程。已修復堆填區一般缺乏適當的行車通道，修復後的用途亦需要符合有關的規劃和土地使用要求。

**要點**

1. 由私人體育會營運的設施對本港的體育發展有一定貢獻。民政事務局就私人遊樂場地契約政策進行的檢討，集中檢視契約用地上的設施對體育發展作出貢獻。專責小組則關注這些由私人體育會持有的用地是否可作為一個可行的土地供應選項。
2. 專責小組以粉嶺高爾夫球場用地作為例子，讓社會可從不同角度，探討私人體育會對體育發展的貢獻、現有用途是否地盡其用、土地有否被善用、土地有否發展限制、基建設施能否配合、不同持份者的意見等。如果個別用地有相當的發展潛力，而現有用途同時對體育發展有貢獻，則可能要探討是否可以覓地重置現有設施，以至可能需要一段時間才能釋放這些用地作其他發展。
3. 就政府顧問對發展粉嶺高爾夫球場作房屋或其他用途提出的兩個初步建議，局部發展方案嘗試兼顧興建房屋和保留部分球場舉辦國際賽事的功能，而全面發展方案則建議把整個球場作房屋、商業、社區設施、休憩用地等用途，當中要考慮是否需要重置球場設施，而發展規模需大幅提升基建設施支持，實施時間較長。儘管在球場內興建房屋會有不少挑戰，但專責小組相信兩個方案的建屋數量仍有空間作出調整，但這或會影響樹木、文物保育、交通配套等考慮。另外，社會上有意見指應將粉嶺高爾夫球場全面保留，或考慮將球場部分用地改作向公眾開放的球場或康樂設施。



5.4

中長期

發展東大嶼都會
維港以外近岸填海

● 為何填海？

填海造地，一直是香港由漁村發展為國際都會的土地供應重要來源。填海能創造大片土地，讓我們較靈活地規劃適切的土地用途，以滿足社會可持續發展的需要。有別於其他土地供應方案，填海既不會對現有土地用途造成重大影響，亦通常不需要收回私人土地及安置居民。截至2016年，香港約有7,000公頃的土地是透過填海取得，佔香港已發展土地面積的25%（佔全港土地總面積約6%）。填海土地容納了約27%的全港人口和70%的商業活動。

在新市鎮的發展中，填海造地擔當相當重要的角色。現時香港9個新市鎮中，其中6個（即荃灣、沙田、屯門、大埔、將軍澳和東涌）均需要不同程度的填海造地才能建成。



龍鼓灘填海預計可發展土地約220公頃至250公頃，用作工業及其他用途。



欣澳填海預計可發展土地約60公頃至100公頃，可規劃及發展為休閒、運動、康樂、娛樂和旅遊匯點。

填海獲得的土地既能用作房屋和商業用途，亦是運輸基建等重要設施的主要土地供應來源，例如香港國際機場和西九龍文化區。

**香港(以至鄰近城市)
多年來依賴填海去
建設城市。**

**在1985年至2000年
期間，政府透過填海
創造了超過3,000公頃
土地，即每年平均
約200公頃。然而，
在2001年至2015年
的15年間，透過填海
所創造的土地只有
約690公頃
(主要是與基建相關的
項目)，相等於每年
平均40多公頃，**

以致近年用作房屋和其他用途的土地供應出現落後情況。

● 搜尋合適填海選址

公眾關注填海對海岸生存環境、海洋生態(例如中華白海豚和珊瑚生境)和漁業資源、港口運作、海上及陸上交通和社區(包括臨海住宅)的影響。因此，政府在考慮任何大規模填海工程時，均會以對環境和當地社區的影響為主要的選址準則。

政府在2011年至2014年期間進行《優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞》的研究，當中包括在全港範圍進行搜尋，以物色具潛力填海地點，並分兩階段進行公眾參與活動。根據第一階段公眾參與活動的結果，公眾普遍支持以「六管齊下」⁹的方式增加土地供應，當中包括填海。公眾大致贊同填海的選址準則，而對環境及當地社區的影響亦被視為最重要的考慮因素。其他共識包括香港須有更多土地以應付房屋需要、締造更佳居住環境和推展基建項目，以及支持建立土地儲備。

基於上述準則及進行概括技術評估(包括環境評估)後，政府挑選了一些維港以外填海的選址，其中5個近岸填海地點包括屯門的龍鼓灘、北大嶼山的小蠔灣和欣澳、沙田的馬料水及青衣西南；此外包括在大嶼山與香港島之間擬議發展人工島的中部水域(以下統稱「5加1」填海選址)，供進一步探討。政府在《優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞》第二階段公眾參與活動中，提供了該些填海地點的資料及收集公眾意見，以作進一步考慮。

此外，社會上亦有人士或團體建議於其他近岸位置填海，例如屯門青山灣及將軍澳等。

1



新加坡土地面積
增加24%
(13,800公頃)



澳門土地面積
增加約160%
(1,900公頃)

- 鄰近香港的新加坡和澳門，近年積極在其附近水域填海造地，新加坡的土地面積因此增加24%(即13,800公頃)，澳門的土地面積更增加約160%(即1,900公頃)。事實上，新加坡的濱海灣金融中心、樟宜機場、工業園區裕廊島及東海灣的土地均來自填海，各填海區域的功能主要是滿足當地不同階段的發展需要。例如裕廊島填海項目於1993年展開，歷時10年，發展為新工業園區用地，現時有過百間石油、石化及化學品公司在區內經營。

註：

9. 包括在鄉郊收地、重建舊區、更改土地用途、重用前石礦場、發展岩洞及填海。

● 發展效益

填海能創造 大片新土地， 可為新社區的 綜合規劃 提供較大彈性。

特別是建立智慧、環保且具抗禦力的發展區。就已發展區而言，在鄰近海域填海所得的新土地可用作新市鎮的擴展，例如正在進行中的東涌新市鎮擴展。

至於相對偏遠的地點，新土地可用作調遷受其他土地供應方案影響的設施，亦可提供空間，重置需遷離市區的特殊工業或厭惡性設施。

1

- 位於屯門最西面的龍鼓灘(下圖①)，預計填海可發展土地約220公頃至250公頃，用作工業及其他用途，包括可供特殊工業使用，及透過整合和提升設施以理順現時棕地地帶的活動。
- 位於北大嶼山的小蠔灣(下圖②)，預計填海可發展土地約60公頃至80公頃，可發展作住宅和教育設施之用。
- 位處北大嶼山的欣澳(下圖③)，鄰近香港國際機場，可連接北大嶼山公路及現有鐵路網絡，前往大嶼山其他旅遊景點如香港迪士尼樂園；預計填海可發展土地約60公頃至100公頃，項目被定位為「東北大嶼旅遊門戶」，可規劃及發展為休閒、運動、康樂、娛樂和旅遊匯點。
- 青衣西南(下圖④)鄰近有不少工業設施及油庫等潛在危險裝置，故填海面積及土地用途有待研究。按現時的布局，該選址暫較適合用作港口設施用途。
- 沙田馬料水(下圖⑤)位處與交通及鐵路網絡有良好連繫的區域，並鄰近香港科學園及香港中文大學，預計填海可發展土地約60公頃，作高科技及知識型工業、房屋和其他用途。





馬料水填海預計可發展土地約60公頃，作高科技及知識型工業、房屋和其他用途。



擬議的中部水域人工島預計可發展土地面積逾1,000公頃。

有別於其他土地供應方案，填海既不會對現有土地用途造成重大影響，通常亦不需收回私人土地及安置居民。填海亦可以建立土地儲備以應付社會不斷變化的需求。

此外，填海能為本地產生的公眾填料提供一個重要的處理途徑。

就上述「5加1」填海選址，中部水域的填海面積最大，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。新增土地可作綜合土地用途規劃與設計，提供房屋、商業及工業設施之用，並配合《香港2030+》引入創新的城市規劃及設計概念，發展一個智慧、宜居及低碳的「東大嶼都會」。初步估計，東大嶼都會可容納40萬至70萬居住人口，並提供約20萬個就業機會。

i

- 中部水域人工島可以在大嶼山和香港島之間的策略位置提供一大片平坦土地，發展為一個新市鎮和一個核心商業區的「東大嶼都會」，以改善香港的住屋和就業機會的空間分布。
- 透過為該發展而興建的新策略性運輸接駁基礎設施，將提供機遇加強市區、大嶼山和新界西部之間的運輸連接性，包括興建《香港2030+》研究下構思中的新界西北－大嶼山－都會區走廊，亦提供往來香港國際機場的替代運輸幹線；同時將加強從傳統核心商業區到珠三角東及西的運輸連接，為整體社會帶來重大的社會和經濟效益。
- 因此，《可持續大嶼藍圖》指出發展東大嶼都會和其他沿大嶼山北岸的近岸填海工程，對香港未來發展具有策略重要性。
- 此外，有意見認為中部水域南部(特別是長洲以南的水域)，亦可研究建造人工島。政府亦計劃在中部水域人工島的研究中考慮此建議。

● 發展成本

填海的成本大致取決於填海選址的水深和發展面積。其餘成本包括基建支援設施(對外連接道路、供水、排污、排水等)、對外運輸基建(特別是人工島)，以及補償(包括與漁民及海魚養殖戶相關的特惠津貼)及重置設施的費用。

填海工程通常需要大量資本投資，過去的經驗顯示，近岸填海是一個成本效益相對比較高的土地供應選項，特別是那些靠近現有運輸網絡，並可與鄰近發展地區共享現有配套基建設施(如供水和污水處理設施)的地點。

由於中部水域未有對外運輸基建設施，所以建造成本相對較高。不過，中部水域人工島可為整個社會創造龐大的社會經濟效益。填海所得逾1,000公頃土地可為香港帶來一個新市鎮和一個核心商業區。為該發展而建造的對外運輸基建設施，亦可加強連接新界西部、大嶼山和市區的交通網絡。

①

- 參考技術研究所得的資料，就5個近岸填海項目，填海連同基建設施的發展成本粗略估算為每平方米15,000元至25,000元(按2017年9月價格計算)。
- 至於中部水域人工島，由於預期需要建造較大規模的對外運輸基建設施，發展成本會較近岸填海項目的估算上限為高。

填海可能對海洋生態、漁業資源、港口運作、海上交通和鄰近道路交通造成影響，因此必須充分考慮上述因素，並在推展填海計劃時進行詳細的技術研究及諮詢持份者，以制定合適的措施，避免或緩減相關影響。

● 挑戰和不確定性

填海在施工階段會因海上工程所釋放的微細顆粒或攪動起海床的沉積物而影響水質。政府會在切實可行的情況下，在填海工程中採用最先進及環保的填海方法，如非疏浚填海及海堤設計；亦會積極研究建造生態海岸線。

i

- 生態海岸線的概念是模仿自然潮間帶的設計，或在人工海岸線上種植紅樹林、建造泥灘、創造人工濕地，以增加附近水體的生物多樣性，提供近水的自然環境予市民享用。
- 政府亦會研究在合適位置敷設人工漁礁，藉以增加水中生物棲息地和豐富漁業資源。

填海地點周邊的捕魚活動和作業可能會因工程而受到限制或干擾。在未來的工程設計及環境影響評估中，政府會優化設計和施工方案，並提出適當的緩解及補償措施，以減低因填海而對鄰近魚類養殖區及漁業可能產生的影響。

政府曾對個別填海選址進行「策略性環境評估」及「累計性環境影響評估」，並研究可能的緩解措施。其中，中部水域較香港其他水域的生態敏感度低，較適合作大規模填海發展之用。誠然，於中部水域填海可能對周邊的多種水質、生態敏感受體及漁業資源造成潛在影響，包括珊瑚群、香港雙足蜥、白腹海鵬、江豚、魚類養殖區等；而接駁的交通基建(包括橋樑及隧道等)也可能對水流及水質造成影響。交椅洲周邊海岸為珊瑚礁的生長地，在發展時可考慮遷移珊瑚至其他合適地點作易地緩解，以補償珊瑚區的損失。

填海項目由規劃至落實完成，需要相當長的時間。要填海造出大片土地，須進行所需的可行性研究，以及規劃和工程研究，當中包括多輪的公眾參與活動，加上其他法定和所需程序、詳細設計及施工，故整個土地發展過程通常需時10年或更長時間。

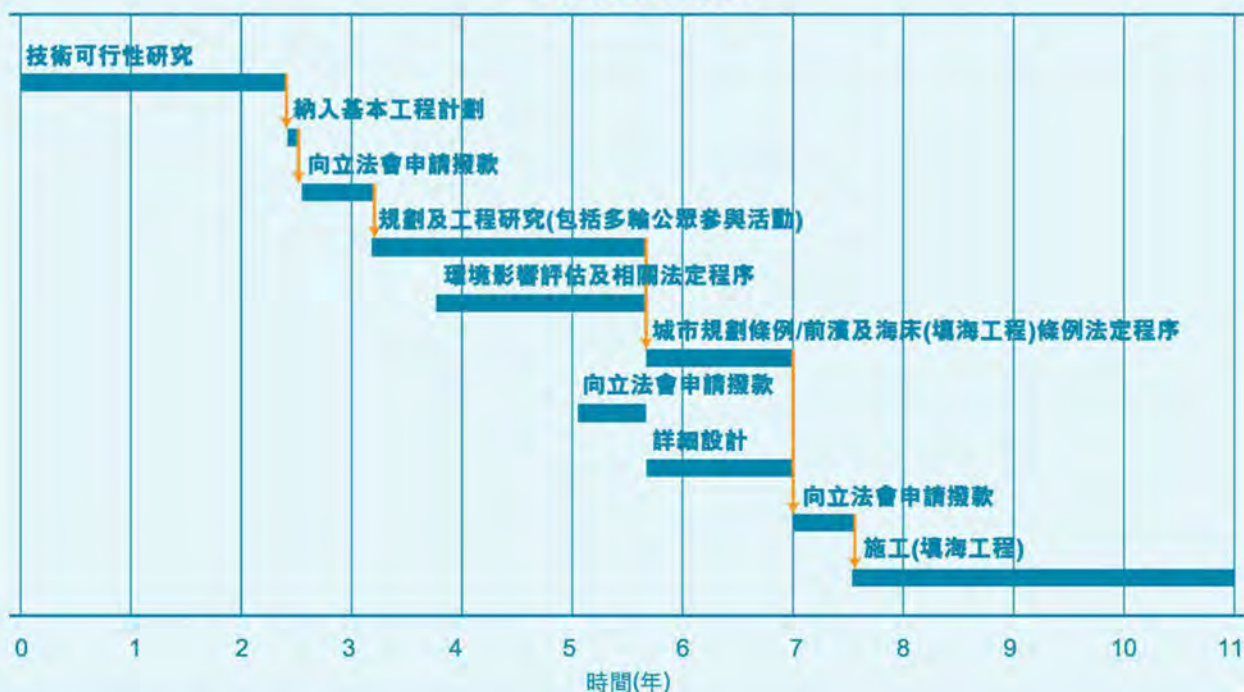


小蠔灣填海預計可發展土地約60公頃至80公頃，可作住宅和教育設施之用。

要點

1. 填海造地一直是土地供應的重要來源。現時香港9個新市鎮中，其中6個(即荃灣、沙田、屯門、大埔、將軍澳和東涌)均大多在填海土地上興建。但過去十多年大型填海工程幾乎停頓，造成今天土地短缺情況。
2. 填海一方面能創造大片新土地，為新社區作出完善規劃，更好照顧市民的日常需要，另一方面可提供空間重置需遷離市区的特殊工業或其他設施，騰出市區土地作其他用途。
3. 有別於其他土地供應方案，填海一般不會對現有土地用途造成重大影響，通常亦不需收回私人土地及安置居民。此外，最新的填海技術能減低對周遭水質和生態的影響。
4. 要填海造地須進行所需的可行性研究、規劃及其他法定所需程序等，通常需時10年或更長時間。研究過程當中必須考慮對海洋生態的影響以及制定相應措施，亦必須滿足相關法定程序的要求。

一般填海工程的時間表



註釋：
本圖表列示一般填海工程的時間表，個別填海工程所需的時間要視乎其複雜性及情況而定。

5.5

中長期 利用岩洞及地下空間

● 發展岩洞可行嗎？

香港山多而陡，岩石堅固，沿市區邊緣的山地特別適合發展岩洞。如把合適的現有政府設施搬遷入岩洞，既可以騰出地面土地作房屋或其他有效益的用途，減少佔用土地，也可以把與毗鄰地面環境土地用途不協調而毋須設於地面的設施移走。

現有政府岩洞設施(包括赤柱污水處理廠、港島西廢物轉運站、狗虱灣政府爆炸品倉庫及西區海水配水庫)，顯示岩洞方案是一項技術上可行的土地供應選擇。

自2010年起，政府展開了多個策略性研究和先導計劃，以探討使用岩洞和地下空間的潛力，為香港的可持續發展提供更多空間。政府已識別了分布於香港各區的48個「策略性岩洞區」，它們均具潛力進行岩洞發展。

政府亦已識別了一些在荃灣、沙田和九龍區現存的污水處理廠和配水庫，以便就這些政府設施搬遷入岩洞進行可行性研究。這些設施均位於已發展地區，並有良好的基建設施網絡。因此，所騰出的土地具有較高發展潛力，並可與鄰近地區的發展產生協同效應。

正研究遷入岩洞的政府設施

政府設施	可騰出地面土地面積 (公頃)
沙田污水處理廠	28
西貢污水處理廠	2.2
深井污水處理廠	1
荃灣二號食水配水庫	4
鑽石山食水及海水配水庫	4
油塘食水及海水配水庫群	6



● 地下空間發展

香港使用地下空間作商業用途，以及設置社區和運輸設施已有多多年歷史。現有的地下空間主要來自個別的發展項目，例如地庫停車場、商場、行人隧道、鐵路車站及隧道等。這些項目往往缺乏宏觀及多層次的整體規劃策略，未有綜合考慮創建地下空間和相關連接。



良好的地下空間規劃和有效的地下空間運用，能強化與周圍環境的連接性、改善市區地面的環境，及創建空間作多元的商業用途和公共設施，並能長遠地優化珍貴土地資源的發展潛力。

● 發展效益

**把合適的活動
移到地底進行，
可以騰出珍貴的
地面資源。**

在地面可供發展土地短缺的情形下，岩洞可提供所需空間容納一些較難找到合適地面土地的設施（例如維修站、污水處理廠和靈灰安置所），以及設置一些適合置於穩定而又安全的地下環境的設施（例如檔案館、貨倉、測試實驗所和數據中心），從而減少佔用土地。

另外，地下採石場有潛力綜合發展成為岩洞土地儲備。透過適當規劃和設計，地下採石場所創造的岩洞空間可用作設置不同種類的公共或私營設施。

發展地下空間可構建地下連接網絡，改善擠迫地區的連通度及地面的行人環境。例如市區鄰近港鐵車站的大型公園及休憩用地，便具發展淺層地下空間的機遇，接駁車站及其他設施。這既可增加行人空間，加強地區的連繫，亦有助舒緩路面擠迫的問題。



- 土木工程拓展署聯同規劃署正進行「城市地下空間發展：策略性地區先導研究－可行性研究」，揀選了4個策略性地區（即尖沙咀西、銅鑼灣、跑馬地和金鐘／灣仔）進行研究，以評估及辨識市區發展地下空間的整體好處和關鍵事項；為該等地區制訂地下空間總綱圖；以及擬備合適的概念方案。



- 外國的經驗顯示，岩洞的應用可涵蓋多種用途，例如：(1) 社區及康樂設施（體育中心、游泳綜合場館）；(2) 貯存設施（檔案館、食品／葡萄酒貯存、油庫、石油氣庫）；(3) 商業及工業設施（數據中心、物流／貨倉、維修站）；(4) 特定設施（例如靈灰安置所、測試實驗所）。



● 發展成本

岩洞發展的建造成本視乎選址的地形情況、地質條件，以及環境限制等因素而定。假如選址的地質情況較複雜和環境限制較大，可能需要較多的鞏固工程和環境舒緩措施，建造成本亦會相應提高。此外，岩洞的設計高度、大小、結構布局等須因應擬搬進岩洞內的設施的需要而定，並且直接影響岩洞結構、通行隧道，以及岩洞內的建築設施和屋宇裝備的建造費用。

就每平方米地面面積的造價成本而言，岩洞發展可能是最昂貴的土地發展方案(較近岸填海的成本可高出幾倍)。



- 以搬遷沙田污水處理廠往岩洞為例，發展岩洞工程連同相關基建工程的成本粗略估算為每平方米208,000元。
- 若只計算岩洞工程(岩洞的高度由15米至25米不等)，發展成本粗略估算為每平方米77,000元。

地下空間方面，一般而言開發成本同樣較為昂貴。相對於地面構築物/設施，設置於地下空間的構築物及設施往往涉及較高昂的運作、管理和維修保養成本。

地下空間發展須處理的各種技術和實施問題需時，例如消防、土地業權和城市規劃事宜、與現有地下設施(例如鐵路車站)的連接、對地面設施的影響，以及高昂的發展成本等。





● 挑戰和不確定性

岩洞發展成本高昂，推展需時。個別岩洞項目的發展成本會因地點、岩土條件、環境因素及特定的土地用途不同而有所變化。

岩洞發展很大機會涉及一些法定程序(例如《環境影響評估條例》、《郊野公園條例》、《城市規劃條例》等)，加上建造工程受項目的規模和技術複雜性影響，一個岩洞項目由構想至實現可能需時10年至15年。以同一時限和成本而言，岩洞方案可創造的土地空間可能遠少於其他土地供應方案(例如更改土地用途、填海)。

岩洞發展不能即時解決可發展土地短缺的迫切問題，尤其是在岩洞內的地下用地並不適合作住宅用途。

因此，岩洞發展的定位是一種長遠的土地供應來源。

要發展地下空間，首先要妥善處理有關土地用途規劃、工程(包括現有地下管線對工程的障礙、工程對地面設施的影響等)、實施與財務安排及維修管理責任等問題。此外，在市區進行地下空間發展往往受制於現有都市環境的各種限制(包括可供發展用地數目和發展規模等)。

發展地下空間面對的挑戰還包括：在施工期間對現有地面設施可能造成的影響、為配合地下空間發展而須設置的地面構築物所佔用的地面空間，以及對交通、人流和周圍環境的影響，及高昂的發展成本等。



要點

1. 在可發展土地短缺的情形下，岩洞和地下空間這些隱藏的土地資源可為合適的公共或基礎設施提供所需空間，支援部分地面設施的遷置及減少佔用土地，而騰出的地面土地可改作房屋或其他有效益的用途，長遠而言間接增加地面發展的空間。
2. 岩洞和地下空間發展成本高昂，推展需時，而所提供的空間一般並不適合作住宅用途，未必適合作高密度發展的土地供應來源。



5.6

中長期

新發展區
於新界發展更多

● 新市鎮發展



1970年代起，政府建設了9個新市鎮，分別為荃灣（包括葵涌和青衣）、沙田（包括馬鞍山）、屯門、大埔、粉嶺/上水、元朗、天水圍、將軍澳及東涌，合共佔地約17,000公頃。香港近一半的人口（約350萬人）居於新市鎮。

為確保可於中長期提供穩定而大量的土地供應，政府致力推展新發展區及新市鎮擴展項目。這些項目全部位於新界，包括東涌新市鎮擴展、古洞北/粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區、元朗南發展及仍需進一步研究的新界北（以下統稱為「新發展區項目」）。

上述新發展區項目為綜合的大型土地開發及發展工程，東涌主要透過填海造地擴展現有新市鎮。除了新界北外，其餘已完成規劃及工程研究或已進入詳細設計階段。當中古洞北/粉嶺北、洪水橋及元朗南的發展將會把大片棕地、棄耕農地及寮屋區，透過綜合規劃改作高密度發展用途。這些新發展區項目的總面積約有2,521公頃（佔香港土地總面積約2.3%）。

● 發展效益

透過綜合及全面的規劃，新發展區項目（如古洞北/粉嶺北、洪水橋及元朗南）可善用土地資源及推動高密度發展，並協助理順新界鄉郊土地用途不協調問題，改善鄉郊環境；而透過填海獲取土地的東涌擴展項目則可減少因影響現有住戶及作業者所帶來的不確定性。

東涌、古洞北/粉嶺北、洪水橋及元朗南項目是香港中至長期土地供應的主要來源之一。這些項目預計可於2023年至2038年間提供接近20萬個房屋單位，為接近58萬人提供家園；亦會興建超過860萬平方米工商業樓面，提供約24萬個就業機會，並優化區內經濟、工商業及旅遊潛力。《香港2030+》研究在推算未來30年的土地供應時，已考慮了上述新發展區項目的供應。



新界北則是《香港2030+》提出跨越2030年的兩個策略增長區之一。《發展新界北部地區初步可行性研究》提出了區內3個具發展潛力地區，包括新田/落馬洲發展樞紐、文錦渡物流走廊及由恐龍坑、香園圍、坪輦、打鼓嶺及皇后山組成的新界北新市鎮，發展面積約720公頃，可容納人口25.5萬或35萬人，提供約21萬個就業機會。由於仍在概念性階段，新界北發展未計入《香港2030+》估算的約3,600公頃土地供應。

新發展區項目可較具成本效益地處理棕地問題，為整合棕地作業提供契機。例如古洞北/粉嶺北、洪水橋及元朗南3個發展項目便涵蓋約340公頃棕地；發展新界北亦可釋出約200公頃棕地。

● 發展成本

涉及開發現有土地的新發展區項目，需要大量時間及成本進行收地、補償、重置及土地平整(或須包括土地除污工程)，亦需要提供大量交通、基建及社區配套設施。東涌項目則須填海造地。

除棕地作業外，開發現有土地的新發展區項目無可避免地影響現有土地使用者，包括居民、農戶及工商業經營者等。在過程中，須清拆部分居所/設施，影響居民的生活及原來的社區連繫。現時估計古洞北/粉嶺北、洪水橋及元朗南3個發展項目將共影響約3,600個住戶。

● 挑戰和不確定性

大規模的綜合規劃牽涉詳細的規劃及工程研究，以及多階段的社區參與。就需要開發現有土地的新發展區項目而言，整個規劃及發展過程由研究階段至讓居民開始遷入通常需要最少15年，因此只可在中至長期提供土地。

開發現有土地為主的新發展區項目，區內大部分土地為私人擁有(包括集體擁有的祖/堂地)，若要行使法例所賦予的權力收回私人土地作公共發展用途，過程冗長，亦需要較大規模的清拆工作。

1

- 以古洞北/粉嶺北新發展區為例，在發展區範圍內受工程影響的範圍約320公頃，涉及約182公頃私人土地，影響約1,500個住戶、50公頃棕地，以及約28公頃常耕農地。
- 至於洪水橋新發展區，受工程影響的範圍約441公頃，包括約324公頃私人土地，估計受影響佔用人主要包括超過300個棕地作業者、約1,600個住戶、約7公頃常耕農地上的農民，以及橋頭圍的低層工業大廈用戶。

除棕地作業人士外，開發項目會影響不少居民、農戶及工商業經營者等，部分受清拆影響人士要求「不遷不拆」或另撥土地安排遷置，亦有部分人士不滿現行或特設的補償及安置，要求更佳的安排。因此清拆收地過程可能影響推展項目的進度。

以填海為主的新發展區項目方面，大規模填海將引起環境保育及漁業方面的關注。



要點

1. 1970年代起，政府建設了9個新市鎮，提供大量土地供綜合規劃。政府目前致力推展東涌、古洞北/粉嶺北、洪水橋及元朗南的新發展區項目，確保可於中長期提供穩定而大量的土地供應。
2. 開發現有土地的新發展區項目可作高密度發展，善用土地資源，並協助理順新界鄉郊土地用途不協調問題(包括棕地)，改善鄉郊環境。透過填海造地的新發展區項目則可減少收地及搬遷等安排的影響及不穩定性。
3. 整個新發展區項目的規劃及發展過程通常需要最少15年，居民才可逐步遷入。
4. 相對填海，透過開發現有土地的新發展區項目涉及收地、補償、安置及重置安排，會影響不少居民、農戶、工商業經營者等，規劃過程需時較長。

5.7

中長期

及鄰近用地 長遠發展香港內河碼頭用地 發展香港內河碼頭用地

概念性建議

香港內河碼頭



位於屯門西的香港內河碼頭佔地65公頃，屬私營碼頭，一共提供49個總長度達3,000米的泊位，主要處理及集裝經水路來自珠三角地區的貨櫃及貨物，然後運往葵青貨櫃碼頭及香港其他港口設施再行轉運，以及作反向的作業。

近年珠三角區內的港口設施急速發展，使內河碼頭的貨物處理量逐漸減少。在2017年，內河碼頭的泊位使用率僅為其容量的24%。扣除雙重處理所產生的吞吐量，純粹由內河碼頭處理的吞吐量約佔香港港口貨櫃總吞吐量3%。若內河碼頭用地需騰出作其他用途，在完成相關用地所須程序，並按需要提升香港其他港口設施後，內河碼頭的吞吐量有可能在不需要新土地的情況下，由其他本港港口設施所吸納，例如葵青貨櫃碼頭、公眾貨物裝卸區及中流作業用地。



發展效益

由於內河碼頭的貨物處理量逐漸減少，有建議將這幅佔地甚廣而相對交通便捷的用地改作其他用途，以更切合社會當前的需要。

內河碼頭用地所在的屯門西，土地用途以工業性質為主，側重於現代物流、特殊工業及工業用途。考慮到與周邊用途的兼容性，其中一個建議是利用這幅65公頃用地容納工業及與棕地相關的作業，如物流、修車場、環保工業等，騰空新界棕地作發展用途。

除了與附近土地用途互相協調外，工業用途在繁忙時間產生的交通流量較非工業用途少，會對現時已經擠塞的屯門道路網絡帶來較小的額外負擔。

另有建議指出，內河碼頭應用作房屋發展，以滿足社會對房屋用地的需求。然而，如果內河碼頭用地只作獨立發展，新建房屋與現有屯門西的土地用途的協調性會是一個主要問題，鄰近工業發展及道路基建(包括未來屯門至赤鱗角連接路)帶來的空氣質素及噪音問題，或會對居民造成很大影響。

擬議的龍鼓灘填海¹⁰可提供契機，重整屯門整個西面沿海地區的工業用地。透過將不協調用途搬遷至龍鼓灘的填海地，可探討將這內河碼頭用地及毗鄰土地用作住宅發展的可行性。

這個較全面和徹底的做法，可為內河碼頭和附近用地的房屋發展建議帶來規模效益，同時解決土地用途的兼容性問題，提供更多空間做好社區規劃，並從策略性角度去規劃交通基礎設施，以拉闊運輸基礎網絡，創造容量空間，來支援內河碼頭一帶和新界西北的發展。在未有技術評估的支持，單純參考東涌新市鎮擴展¹¹的數據作簡單運算，65公頃的內河碼頭用地或可提供約22,000個住宅單位(現時屯門約有170,000個住宅單位)。



註：

10. 詳情請參閱第52頁。

11. 東涌新市鎮擴展將會在東涌東填海約121公頃作發展，提供40,800個住宅單位。



● 發展成本

若將內河碼頭用地作其他用途，涉及的成本或包括提升其他本港港口設施以吸納內河碼頭吞吐量的費用；土地平整及除污費用(若在現有內灣及近岸填海增加可發展土地，則再加上填海費用)；以及提升基建設施(包括交通及運輸、供水、排污、排水等)的費用。

若將毗鄰不協調用途搬遷至龍鼓灘以全面重整屯門的整個西面沿海地區的土地，則須加上重置相關設施的費用，以及取代某些原本規劃在龍鼓灘的用途的機會成本。

● 挑戰和不確定性

香港內河碼頭用地為私人土地，契約年期會於2047年屆滿。若要在契約屆滿前將這幅用地作其他用途，須尋求合適安排落實建議。

由於屯門交通網絡及港鐵西鐵綫的容量已接近飽和，在考慮將這幅用地用作其他用途時，需要尋求改善方法，分散龐大的交通流量及公共交通需求，以免加劇現時擠塞及擠迫情況。另外亦須解決空氣質素、噪音、基建及公用設施的提供，以及土地業權等問題。新界西堆填區鄰近內河碼頭並共用龍門路出入，發展內河碼頭用地亦需解決堆填區所產生的環境問題。此外，內河碼頭用地受限於香港國際機場三跑道系統的機場高度限制。將內河碼頭用地作住宅發展是否技術上可行，以及有關發展與毗鄰不協調的土地用途落實時間的互相影響，仍有待全面研究確定。

**由於需要時間研究
上述複雜問題，
將內河碼頭用地作
其他用途的方案，
只可成為中至長期的
土地供應選項。**

能否將毗鄰的不協調用途搬遷至龍鼓灘以全面重整屯門整個西面沿海地區的土地，須視乎龍鼓灘填海能否落實，亦需要評估搬遷相關設施的可行性及成本效益、對相關設施現有運作的影響、取代某些在龍鼓灘的規劃用途，以及搬遷後對土地用途兼容性、交通、環境及景觀的影響。由於涉及搬遷現有設施，可能需要更長時間落實這項建議。



要點

1. 屯門西的香港內河碼頭的貨物處理量逐漸減少，有建議將內河碼頭用地改作其他用途，以更切合社會當前的需要。
2. 考慮到屯門西一帶的現有工業用途，可考慮利用內河碼頭65公頃的用地容納工業及與棕地相關的作業，騰空新界棕地作其他發展用途。若要考慮將內河碼頭作住宅發展的可行性，則可透過擬議的龍鼓灘填海所提供的契機，重整屯門整個西面沿海地區，考慮將不協調用途搬遷至龍鼓灘的填海地，以便以綜合及全面的角度探討將內河碼頭用地及毗鄰土地用作住宅發展的可行性。
3. 由於需要時間研究，將內河碼頭作其他用途只可成為中至長期的土地供應選項。而將內河碼頭用地連同擬議龍鼓灘填海項目作整全規劃的方案，由於涉及可行性研究和搬遷現有設施，或需要更長時間。

香港內河碼頭



5.8

中長期

發展郊野公園邊陲地帶兩個試點

概念性建議

發展郊野公園邊陲地帶其他地點

可否發展郊野公園邊陲地帶作公營房屋及公共設施用途？



現時全港共有24個郊野公園，佔香港土地總面積約40%，大部分均位處偏遠郊區，其中約55%為集水區，包含大量陡峭山坡、林地、幽谷等天然地貌及具生態價值的自然生境，平地不多，缺乏大型發展所需的基建設施如公路、供水及排污系統等。

發展效益

郊野公園是香港作為宜居城市的珍貴資產，具有社會及生態價值。在2017年1月發表的《施政報告》中，時任行政長官表示在增加生態保育及郊野公園土地總面積，以及提升其康樂及教育價值的同時，

社會人士應該思考利用郊野公園內小量生態價值不高、公眾享用價值較低、位於邊陲地帶的土地作公營房屋、非牟利的安老院舍等非地產用途。

i

- 上屆政府於2017年5月邀請房協進行有關郊野公園邊陲地帶土地的生態及技術研究，以提供客觀分析，讓社會可就應否考慮利用郊野公園內小量生態價值不高、公眾享用價值較低、位於邊陲地帶的土地作公營房屋、非牟利的安老院舍等非地產用途，進行理性討論。
- 研究範圍包括大欖及水泉澳兩個試點，分別位於大欖郊野公園及馬鞍山郊野公園的邊陲範圍(兩個試點的面積均約為20公頃)。

現時政府仍未備存有關每個郊野公園生態狀況的完備資料庫，亦未有郊野公園內公眾享用價值相對較低的土地數量的準確資料。因此現時未能預計郊野公園邊陲地帶的可發展土地面積或可提供的單位數目。數字上(並純粹作解說用途)，0.1%的郊野公園範圍大約等同40多公頃的土地。根據古洞北及粉嶺北新發展區估計的可建單位數量，0.1%的郊野公園土地估計可提供約7,500個住宅單位。

早於2015年已有人提議，釋出鄰近大欖隧道收費廣場的大欖郊野公園部分邊陲土地作房屋發展。該建議指於該處可平整約60公頃平台，為約9萬人提供居所。香港房屋協會(下簡稱房協)正進行有關郊野公園邊陲地帶土地的生態及技術研究，主要探討兩個試點的生態、景觀與美觀價值、康樂潛力、發展潛力，以及發展公營房屋和其他公共設施的主要技術因素和實際限制。

● 發展成本

開發郊野公園的任何部分作房屋發展，與郊野公園的現有用途並不協調，有違當初設立郊野公園的目標。若郊野公園的完整性受到影響，其生態價值及公眾享用價值可能會受損；如處理不當，會造成自然生態、景觀及康樂潛力方面不可逆轉的改變。

任何涉及郊野公園土地的發展建議，無論所涉面積多少，均須先進行環境研究(包括生態評估)，以確定有關用地是否合適。如需改劃郊野公園界線，要經過《郊野公園條例》(第208章)及《環境影響評估條例》(第499章)的法定程序，包括須諮詢郊野公園及海岸公園委員會和環境諮詢委員會，並在取得郊野公園及海岸公園管理局的同意後方可進行。

郊野公園範圍內的相關土地平整、基建及建築工程，亦需要在開展工程前通過環境評估的程序；當中的法定環境評估需進行包括季節性調查在內的詳盡生態調查，務求確定個別項目在自然保育/生態角度均屬可以接受。完成整個生態調查需時至少12個至18個月(同時涵蓋雨季及早季)。除法定環境評估的要求外，任何對現存康樂設施和康樂發展潛力，以及有關用地的公眾享用價值的影響，亦須全面評估。

若落實發展郊野公園邊陲的土地，發展成本將涉及土地平整和基建設施(道路、水務、排污、防洪措施等)，發展用途亦要經過《城市規劃條例》(第131章)的法定程序。

i

從工程角度而言，在考慮發展合適的郊野公園範圍時，以下各項為重要考慮因素：

- (i) 有關發展對現有基建設施的影響(包括排污設備、排水系統、供水系統、運輸網絡)。
- (ii) 土力工程方面的考慮(包括在山勢起伏的地形進行土地平整工程，以及防治天然山坡危害)。
- (iii) 對現有集水區/引水道及主要地面/地下公用設施(例如地下輸水隧道、架空電纜)的潛在影響。

● 挑戰和不確定性

儘管發展郊野公園一般毋須進行收地或重置現有住戶或設施，然而在展開實際工程(例如基建提升及土地平整)前，政府須進行全面的規劃及工程可行性研究；多個階段的公眾參與以收集持份者意見；各種技術評估，包括交通及視覺影響評估；有關郊野公園、環境影響、城市規劃及基建建設的法定程序及其他必要程序；以及向立法會申請撥款。即使能夠落實發展，規劃及土地開發過程預期需時至少10年，因此只可在長期提供土地。

發展郊野公園邊陲地帶的建議引起了社會不同持份者的爭論。有意見認為，政府應先採納生態及公眾享用價值相對較低的地點作土地供應來源。部分人士建議訂立補償機制以補足任何郊野公園土地及設施的損失，務求在發展與保育之間取得適當平衡。也有意見反對任何模式的郊野公園發展。



要點

1. 是否發展個別郊野公園生態及公眾享用價值不高的邊陲用地作公營房屋及其他公共用途，必須視乎很多有關生態、環境、發展可行性及發展潛力等詳細研究及評估。社會現階段應討論開發部分郊野公園土地以增加土地供應是否一個可以探討的課題，而探討的過程可留意哪些因素。
2. 社會在考慮是否應該改變郊野公園的任何部分以作為一個可能的土地供應選項時，必須審慎平衡發展與保育的需要。
3. 即使最終認為部分郊野公園土地可作為土地供應選項之一，在進行發展之前仍須符合相關的法定要求，包括與郊野公園、城市規劃、環境影響及基建設施等相關法例，政府亦須諮詢相關委員會及其他持份者，因此只可視為長遠的土地供應選項。

5.9

增加「鄉村式發展」地帶
概念性建議
的發展密度

● 何謂鄉村式發展地帶？

現時全港法定規劃圖則上約有700個劃為「鄉村式發展」地帶，當中主要覆蓋642條認可鄉村，大部分位於新界各區。

「鄉村式發展」地帶總面積約3,380公頃，主要供原居村民興建小型屋宇之用。「鄉村式發展」地帶本質上屬低密度發展。劃訂「鄉村式發展」地帶時，當局會考慮一系列規劃因素，包括現有的鄉村和「認可鄉村範圍」、當區地形、現有民居的分布、用地的特點及周邊的狀況、環境方面的限制，以及預計未來10年的小型屋宇需求。「鄉村式發展」地帶的邊界未必與「認可鄉村範圍」一致。

①

按區議會分區劃分的
「鄉村式發展」地帶面積
(截至2017年11月底的情況)

區域	總面積 (公頃)
元朗區	1,236
北區	503
大埔區	448
西貢區	349
離島區	266
屯門區	226
沙田區	219
荃灣區	96
葵青區	20
觀塘區	8
南區	5
黃大仙區	1
總計	約 3,378

①

- 小型屋宇(俗稱丁屋)政策自1972年起實施。在該政策下，一般來說，年滿18歲、父系源自1898年時為香港新界認可鄉村居民的男性原居村民，可以在一生內向當局申請一次，在其所屬鄉村內的合適土地上建造一所小型屋宇自住。每所屋宇的高度上限為3層(8.23米)，而上蓋面積不得超過65.03平方米。
- 一般而言，小型屋宇的興建限於行政上劃分的「認可鄉村範圍」及法定規劃圖則劃為「鄉村式發展」的地帶內，而該地帶是包圍或與該「認可鄉村範圍」重疊。「認可鄉村範圍」是指在1972年12月1日實施小型屋宇政策之前，在該認可鄉村興建的最後一間鄉村屋之邊緣起計300呎的範圍。

● 發展效益

位於「鄉村式發展」地帶內有逾900公頃未批租或撥用的政府土地¹²，但當中相當部分為現有小型屋宇間的空隙或通道、斜坡，及其他零碎或形狀不規則地塊。即使個別地塊較為完整，它們的發展受限於地形、地區、基建和其他配套設施等，這些土地難以作其他形式或大規模發展，故此可進一步發展的土地有限。

有意見認為政府應善用位於「鄉村式發展」地帶的土地作房屋發展，包括考慮容許小型屋宇作高層數發展，以提高其發展密度。

● 發展成本

以更密集式地發展這些土地可能改變現有原住鄉村的鄉郊格局。

若要開發「鄉村式發展」地帶內的土地，主要成本包括土地平整、基建支援設施(道路、水務、排污、防洪措施等)。

①

- 為了使鄉村發展有更妥善的規劃和解決沒有土地的原居村民的住屋需要，政府在1981年推行「鄉村擴展區」計劃。在計劃下，政府根據鄉村發展藍圖，在政府土地及收回的私人土地上平整合適的用地，供合資格村民申請，以私人協約方式批出這些政府土地興建小型屋宇。多年來，政府發展了36個「鄉村擴展區」，提供約2,000幅小型屋宇用地，當中批出了近1,800宗小型屋宇批約。「鄉村擴展區」計劃自1999年被凍結，以待小型屋宇政策檢討。

由於「鄉村式發展」地帶內的土地分布零散且大小形狀不一，要完全釋放有關地區的發展潛力，難免要進行大量收回及清理土地工作，並將涉及補償及安置鄉村內合資格土地擁有人及住戶的問題。

● 挑戰和不確定性

若要提高及改變「鄉村式發展」地帶的用途類別，則必須進行詳盡的研究及評估，以確認各方面的可行性。連同有關用途改劃、道路刊憲及環境影響評估等各項必須的法定程序，建議改劃「鄉村式發展」地帶用途的過程極可能需時至少10年方可完成。任何有關提升/改變「鄉村式發展」地帶類別以釋出土地作其他用途的建議，須配合政府的小型屋宇政策檢討結果加以考慮。

有意見認為，鑑於香港當前情況，政府應當檢討小型屋宇政策。現行的小型屋宇政策行之已久，任何有關檢討無可避免涉及法律、環境、房屋、土地規劃及土地需求等複雜問題，這些問題均須審慎檢視。任何改變小型屋宇政策的建議，均有可能會引發激烈辯論及爭議，需要長時間解決。

此外，小型屋宇政策正面對司法覆核，專責小組認為現階段不宜就可能影響政府處理該案件的議題作出公開評論。

● 要點

1. 「鄉村式發展」地帶的原意主要供原居村民興建小型屋宇(3層為限，最高8.23米)，其整體發展密度相對較低，以反映原住鄉村的鄉郊格局，要改變有關用途並作高密度發展有一定的限制。
2. 現時「鄉村式發展」地帶內未批租或撥用的政府土地，當中相當部分為現有小型屋宇間的空隙或通道、斜坡，及其他零碎或形狀不規則地塊，不適宜作大規模發展。
3. 若要重新開發「鄉村式發展」地帶內的土地和改劃作高密度房屋或其他用途，主要成本包括土地平整、基建支援設施。若涉及搬遷或重置認可鄉村，則要包括收地、補償及重置費用，亦將引發討論是否需要相若數量的土地作搬遷或重置，從而導致土地供應互相抵銷，淪為一場零和遊戲。
4. 有意見認為應容許小型屋宇適量提高發展密度以作較高層發展，從而更善用同等數量的土地，同時達到顧及原居村民的需要的政策目標。

註：

12. 按2012年編製的未批租或撥用政府土地的統計資料。

5.10

概念性建議

利用公用事業設施用地的發展潛力
於現有運輸基建設施上作上蓋發展

● 如何善用運輸基建設施及公用事業設施用地的空間及發展潛力？



社會上有建議指應更充分地運用運輸基建設施(例如公路、鐵路及鐵路維修車廠)及公用事業設施(例如電話機樓)用地的空間及發展潛力，以增加土地供應。其中一個建議方案是於這些運輸基建設施¹³及公用事業設施上作上蓋發展，以興建房屋。

香港不乏於運輸基建設施的上方發展房屋的例子，但一般的做法是同步處理運輸基建設施和上蓋房屋發展的規劃、設計和建造工程，以更好地融合兩者的功能及減少複雜的介面問題。儘管過去亦有例子是在已落成的運輸基建設施上加建上蓋及房屋，有關建議並非技術上不可行，但落成了一段時間的運輸基建設施會對上蓋發展的規劃、設計及建造帶來一定的掣肘，較在發展初期便作綜合規劃的情況複雜，而上蓋發展對運輸基建設施所造成的影響亦須審慎檢視。

至於公用事業設施用地，一般而言，政府會在這些用地的地契期滿前，按現時機制檢視是否有需要保留用地作原有用途，亦會因應情況，根據個別地區的規劃研究，檢視個別用地(特別是面積較大、位置較佳的用地)是否有發展潛力，包括是否有潛力作上蓋發展。

i

- 現時有不少大型屋苑建於鐵路站或鐵路車廠上蓋或周邊用地，政府亦正與香港鐵路有限公司積極探討現有及未來鐵路沿線相關土地的發展潛力。當中，政府已公布港鐵公司的油塘通風大樓用地作上蓋住宅發展，可提供約500個單位。政府亦正考慮在現有鐵路車廠上蓋發展的可行性，包括八鄉和小蠔灣。
- 港鐵公司的研究顯示，小蠔灣車廠的用地在中至長期可提供不少於14,000個住宅單位。推行該發展須在原有位置重置現有鐵路車廠，而在工程期間及工程之後的任何時間，必須維持該車廠的正常安全運作，包括提供列車停泊、維修和其他支援服務。

i

- 電話機樓是公用事業設施的其中一個例子。這些電話機樓用地大多數面積較小，而當中只有兩幅逾4,000平方米並位於市區。

註：

13. 部分坊間建議的潛在位置包括港鐵八鄉車廠、馬料水鄰近香港中文大學的公路上方的沿岸地帶、油蔴地交匯處、美孚新邨東南面的道路交匯處、美孚新邨與貨櫃碼頭之間的道路交匯處。

● 發展效益

發展運輸基建設施及公用事業設施用地的上蓋，可更充分地運用土地的空間及發展潛力。即使相關用地因各種原因不適宜作房屋發展，亦可考慮作其他用途。

例如於上蓋興建休憩或綠化設施，供市民享用，並藉此改善市區環境。

就公用事業設施用地，如已毋須保留用地作原有用途，則可考慮將有關用地釋放作其他用途。

● 發展成本

由於在設計現有運輸基建設施時沒有考慮日後進行上蓋發展，當中須克服現有設施所帶來的限制及挑戰。需要處理的技術問題包括建造高架平台和支撐建築物的可行性；規劃問題則包括土地用途的相容性、上蓋房屋發展的業權問題，以及對視覺景觀、空氣流通、環境和交通的影響等。

鑑於高架平台及其相關工程的規模和複雜性，所需的施工期將會較長，整體建築成本會較高。

至於公用事業設施用地，若要進行上蓋發展，涉及的考慮因素與於運輸基建設施作上蓋發展相若。



● 挑戰和不確定性

部分運輸基建設施為主要幹道，興建高架平台或需要長跨度結構以橫跨現有道路。假若全部或部分的上蓋樓宇坐落於長跨度高架平台上，建築成本會更高。

市區中部分主要道路對改善通風、引入天然光及消散污染物有一定作用，於這些道路上作上蓋發展或會影響這些功效，亦可能影響附近樓宇的景觀。

於運輸基建設施進行上蓋發展的建議須按《城市規劃條例》(第131章)修改法定圖則，亦可能須按《道路(工程、使用及補償)條例》(第370章)作出刊憲。

視乎具體選址的情況，即使於運輸基建設施及公用事業設施上作上蓋發展的建議技術上可行，亦只能視為一個中至長期的土地供應選項。



要點

1. 於運輸基建設施的上方發展房屋，一般的做法是同步處理運輸基建設施和上蓋房屋發展的規劃、設計和建造工程。已落成的設施會對上蓋發展帶來一定的掣肘和挑戰。
2. 若於運輸基建設施或公用事業設施用地的上方發展房屋或其他設施，須研究及詳細審視多項因素，包括建造高架平台和支撐建築物的可行性、上蓋房屋發展與附近環境的相容性，以及對交通、環境、景觀的影響等，亦需要進行所需的法定程序。即使證實可行，亦只可視為中長期的土地供應選項。
3. 面積較大、位置較佳的公用事業設施用地如已毋須保留作原有用途，可研究用地是否具發展潛力(包括作上蓋發展)。

5.11

概念性建議

葵青貨櫃碼頭上蓋發展 重置葵青貨櫃碼頭

葵青貨櫃碼頭



葵青貨櫃碼頭是香港主要的港口設施。香港港口是全球第五繁忙的貨櫃港口，在2017年的貨櫃吞吐量達2,080萬個標準貨櫃單位，當中接近八成由葵青貨櫃碼頭處理。

葵青貨櫃碼頭位處葵涌、青衣和昂船洲的海旁地帶，共設9個碼頭，分別由5個私人營辦商按不同的土地契約以商業模式營運。9個碼頭現提供24個遠洋船泊位，佔地合共279公頃。現時圍繞碼頭範圍約有100公頃土地主要用作港口後勤用途。該等用地大部分以短期租約形式出租予營運商，供貨櫃車停泊和貨櫃存放/貨物處理之用，以支援碼頭運作。

發展效益

有建議將位處市區的碼頭遷移至其他位置，藉以更新並提升港口基建設施，同時可於碼頭原址騰出土地，作其他用途，以應付香港的發展需求。

重置方案可騰出位於市區中心位置約380公頃的土地作其他用途。



遷移葵青貨櫃碼頭至其他位置，可提供契機以提升港口基建設施，以及重新設計碼頭布局，使碼頭運作更具效率，並提供足夠泊位和貨櫃堆場空間，供大型船隻靠泊及處理轉運貨物，從而維持香港貨運樞紐的長遠競爭力。

另有建議指若搬遷貨櫃碼頭難以實行，可考慮在碼頭上蓋加建平台以興建房屋，使現有港口得以繼續運作，同時更有效善用碼頭現有用地。

● 發展成本

若落實重置/搬遷葵青貨櫃碼頭或在碼頭上蓋建屋的計劃，發展成本將涉及收地、補償及重置費用(而很大可能需填海以重置碼頭)；土地平整費用(及適用於碼頭上蓋發展的地基高架平台建造費用)；基建支援設施費用(道路、航道、供水、排污、排水及防洪措施等)。

在重置方案的經濟及財務可行性方面，須詳細評估以確保計劃是具成本效益。經濟可行性的考慮因素包括可能需要收回土地、填海、平整土地及建設配套基礎設施的資本投資、有關騰空用地的價值、重置碼頭的成本，以及重置碼頭對香港港口競爭力的長遠影響。財務可行性考慮因素則包括新碼頭的批租條件、經營新碼頭所得的業務收益、經營成本及勞工成本、市場狀況、整體營商環境、周邊地區的競爭及貨櫃航運與港口業的前景等。

由於搬遷貨櫃碼頭需要大型及深入的研究工作，而規劃及實施搬遷計劃(例如填海及建造基礎設施)亦非短時間內可以完成，必須取得社會及相關持份者的共識，因此方案只能視作為一個長遠的港口發展及土地供應選項考慮。

發展碼頭上蓋方面，需確保碼頭的持續運作不受影響，發展預計會涉及複雜的技術問題及緩解措施，須仔細研究其可行性和成本效益；同時亦應小心審視多項潛在問題，包括現有碼頭私人用地的發展權、對碼頭運作及港口競爭力的影響、上蓋發展與四周環境的相容性、對附近交通、環境(包括空氣、噪音和眩光)及景觀方面的影響等，並需經過《城市規劃條例》(第131章)的改劃程序。

● 挑戰和不確定性

現時葵青貨櫃碼頭279公頃土地屬以不同土地契約持有的私人土地。若要在相關契約在2047年期滿前重新發展有關用地，須先與土地業權人就方案達成共識(包括有關土地的價值)。

就碼頭範圍外約100公頃的港口後勤用地，雖然政府有權終止相關短期租約作長遠發展，然而這些用地是港口作業重要的一部分，在規劃重置葵青貨櫃碼頭時應一併考慮。

重置方案的關鍵是找到一個合適的重置位置，能夠應付行業需求及營運模式，例如新碼頭及航道的水深必須足以讓大型船舶停泊及船隻往來，每個泊位長度不得少於400米及需提供25公頃的貨櫃堆場，以支持碼頭作業，以及有便利的陸路交通連接珠三角的東岸和西岸。參考現時國際間碼頭運作的要求及情況，估計新碼頭用地面積需求較大，很大可能要填海以重置碼頭。

現時葵青貨櫃碼頭每天24小時運作無休，重置方案必須確保新舊碼頭無縫交接，且不影響港口運作。



要點

1. 貨櫃碼頭作為本港經濟發展的重要一部分，港口業僱用全港2.2%的勞動人口，並支持貿易及物流業的發展。在考慮任何改變現有貨櫃碼頭用地以增加土地供應的建議時，應審慎研究其對碼頭運作及香港經濟的影響。
2. 搬遷貨櫃碼頭及在碼頭上蓋加建平台的建議所面對的技術挑戰相當大，必須進行大型及深入的研究工作。即使假設建議會落實，亦只能作為一個較長遠的土地供應選項。



5.12 填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展

概念性建議



● 於船灣淡水湖發展新市鎮？



香港現有17個水塘，總面積約2,400公頃。其中16個水塘在郊野公園之內。

船灣淡水湖位於大埔大尾篤，以容量計是香港第二大水塘，湖面面積約1,200公頃，佔全港水塘總面積近半及全港郊野公園面積約2.8%。

船灣淡水湖佔全港水塘總儲存量約40%，在供水上扮演策略性的重要角色。它的主要用途是收集及儲存雨水、用作緩衝或暫存輸入的東江水、調配食水至主要的濾水廠，以及提供策略性儲備。



- 策略性儲備是為了應對不能預見的供水危機，例如當輸港東江水供水系統出現故障或發生極端乾旱情況。
- 現時香港水塘的儲存量約5.86億立方米，可應付全港4個至6個月的食水用量。其中，最大的兩個水塘為萬宜水庫(儲存量2.81億立方米)及船灣淡水湖(儲存量2.3億立方米)，佔全港水塘總儲存量約87%。

● 發展效益

社會上有人建議填平部分船灣淡水湖作發展「船灣新市鎮」。有關建議涉及填平約600公頃土地，

以興建30萬個單位供80萬至120萬人居住，其餘面積留作公共空間和儲水用途。有關建議亦涉及在計劃中的將軍澳海水化淡廠以外，額外興建兩間規模相若的海水化淡廠。

● 發展成本

「船灣新市鎮」的建議會減低香港供水的穩定性和可靠性，導致策略性儲備由可以應付約4個至6個月的食水用量減少為3個至4個月，削弱了香港應對供水危機的能力，例如當輸港東江水系統出現故障或發生極端乾旱情況。

與香港其他大部分的水塘一樣，船灣淡水湖位處於生態和保育價值較高的郊野公園範圍內。「船灣新市鎮」的建議可能會對環境，包括一些具保育、考古價值的地點、歷史建築、生態敏感地區及重要的生態環境，以至地貌景觀造成影響。

發展船灣淡水湖的成本主要涉及土地平整工程；發展所需的運輸和其他基礎設施(包括供水、排污、電力供應、通訊設備等)；為彌補失去被填平的水塘對香港食水供應的影響而所需的水務及基建工程，例如增設海水化淡廠、重新配置整個供水網絡等；緩減對郊野公園和其他環境影響的措施。

由於船灣淡水湖遠離主要交通網絡，加上受逾10米高水壩的限制，從陸路或海路進行填水塘工程均會受到重大掣肘，工程費用估計會十分高昂。

● 挑戰和不確定性

船灣淡水湖位處郊野公園範圍內，發展部分船灣淡水湖的建議須進行詳細的環境影響評估。

船灣淡水湖位處於《水務設施條例》(第102章)下所公布的集水區內，如要填平作發展用途，水務署須修改相關集水區地圖的界限或範圍。任何大型發展建議因涉及郊野公園和特殊地區，須諮詢郊野公園及海岸公園委員會和環境諮詢委員會，並在取得郊野公園及海岸公園管理局的同意後方可進行。如要落實從郊野公園範圍剔除有關區域，必須根據《郊野公園條例》(第208章)所列明的法定程序進行。初步估計，這項建議要達到整體上不會對環境造成不良影響，將會是一項十分嚴峻的挑戰。填平水塘後的發展亦需要經過《城市規劃條例》(第131章)的改劃程序。

填平水塘作發展用途會減少全港水塘的策略性儲備及總儲存量。香港將需要採用其他水資源，例如海水化淡、增加東江水供應量等，以維持供水的穩定性和可靠性。

①

- 在探討使用海水化淡時，需考慮在沿海地區興建海水化淡廠所需要的土地資源、進水口周邊的海水質素、排水對海洋生態的影響、食水供應網絡功能及運作模式等因素。
- 我們亦須評估因使用海水化淡而大量耗電的可持續性及其對環境的影響，以及供電可靠的安排。
- 由於東江水資源已經接近完全開發使用，我們須小心考慮增加輸入東江水的可行性及額外成本。

將部分船灣淡水湖填平作發展用途而將餘下部分留作儲水用途，與多重屏障的保護水資源的政策相違背。在毗連淡水湖地帶進行大規模的新市鎮發展會對水資源帶來重大的污染風險。

填平部分船灣淡水湖的建議即使獲得公眾支持及證實可行，整個發展過程包括可行性研究、規劃及工程研究、公眾參與及各項法定的程序(包括修訂水塘/郊野公園界限、規劃等)，預計需要超過20年方能完成，只能作為非常長遠的土地供應方案。



要點

1. 船灣淡水湖位處於郊野公園範圍內，故此第66頁至67頁提及的各項有關發展郊野公園邊陲地帶的考慮，皆適用於透過填平部分水塘以建設「船灣新市鎮」之建議。
2. 水塘在香港供水上扮演着策略性的重要角色，填平船灣淡水湖的建議對香港的供水穩定性和長遠水資源布局影響深遠。在決定推行相關方案前，必須慎重評估及考慮相應緩解措施，及原水供應運作模式。
3. 即使「船灣新市鎮」的方案獲得支持及確認可行，整個發展過程預計需時超過20年，只能作為非常長遠的土地供應方案。



6 你的意見



增闢土地，你我抉擇。土地供應專責小組現正進行為期5個月的公眾參與活動，誠邀你考慮上述土地供應選項，並於公眾參與活動期間及於2018年9月26日或之前，透過以下渠道提出你對各個土地供應選項及相關議題的意見。

專題網站 www.landforhongkong.hk

郵寄地址 香港添馬添美道2號
政府總部西翼17樓
土地供應專責小組秘書處

傳真號碼 2868 4530

電郵地址 tfls@devb.gov.hk

查詢電話 3509 7737

我們會在公眾參與期間，舉辦一連串的公眾參與活動，包括公眾論壇、巡迴展覽、工作坊、社區外訪、青年分享、企業接觸等。有關詳情，請瀏覽上述專題網站。

此書冊及其他有關是次公眾參與的資料亦可以到上述專題網站下載。

免責聲明：凡在土地供應專責小組進行的公眾參與過程中，向專責小組提供意見和建議的個人或團體，將被視作同意專責小組可將部分或全部的內容(包括個人姓名及團體名稱)公布。如你不同意這個安排，請於提供意見和建議時作出聲明。

土地供應專責小組
www.landforhongkong.hk

