

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

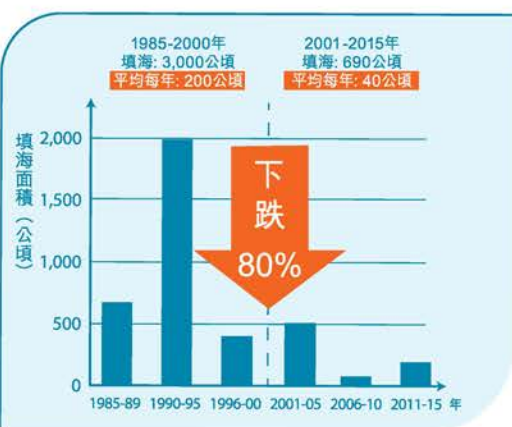
土地供應專責小組
2018年4月

土地匱乏，如何解決？

土地短缺問題近年一直困擾香港。在1,111平方公里的總土地面積中，已建設的只佔24.3%(270平方公里)，包括房屋(6.9%)，其餘75.7%為非建設或未建設的土地。根據《香港2030+》¹研究，香港長遠欠缺最少1,200公頃土地(超過60個維多利亞公園)，不單房屋用地，各類社區設施、運輸基建以至工商業用途的土地供應均有所不足。

若果目前正進行中及已規劃的發展項目(包括改劃用地及新發展區)延誤或規模減少，土地不足的缺口將進一步擴大。此外，我們實在有需要建立土地儲備，預留空間和彈性，以滿足各種社會發展需要，包括改善人均居住面積及加強社區配套設施的提供。因此，**土地供應專責小組認為，香港長遠欠缺的不單只是1,200公頃土地，實際短缺遠較此數字為高。**

現時土地短缺問題已迫在眉睫。問題的癥結，在於造地(包括填海)速度於千禧年以後明顯放緩，落後於人口及住戶數目的持續增長，亦趕不上經濟發展的步伐。



自2000年起，再沒有新的新市鎮落成

荃灣 屯門 沙田 天水圍
大埔 元朗 粉嶺 / 上水 將軍澳 東涌

1970年代 1980年代 1990年代 2000年代

註：1. 由規劃署開展的《香港2030+：跨越2030年的規劃遠景與策略》研究。

土地短缺衍生各樣民生問題，涉及每個市民，「貴、細、擠」是不少人面對的居住苦況，租金貴亦扼殺了不少企業的生存空間。**短中期的土地供應及房屋用地的短缺情況尤為嚴峻。**在2007年至2016年間，平均每年房屋落成量只有約25,700伙，較前10年的相應數字，下跌了超過五成。未來十年，公共房屋落成量只有23萬7千個單位，低於28萬的供應目標。市民平均要輪候4.7年才獲編配公屋；近21萬名市民居住在劏房等環境惡劣的居所，其中包括3萬多名15歲以下的兒童。



為了就開發土地資源集思廣益，土地供應專責小組於2017年9月成立，期望透過公眾參與活動凝聚社會共識，就整體土地供應策略向政府提出建議。

專責小組懇請公眾就以下問題發表意見，推動社會共同解決土地供應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，你有其他增闢土地的建議嗎？

土地供應選項

● 專責小組認為有**18個土地供應選項**有潛力提供額外²土地供應。
專責小組把這18個選項分成以下三大類：

- **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)

短中期選項

1. 棕地發展

- 現時新界約有1,300公頃的棕地。政府正規劃及推展的新發展區項目涉及當中約540公頃(包括新界北發展範圍內約200公頃)的棕地，而規劃署就其餘760公頃棕地的研究正在進行中。
- 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。
- 餘下的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，包括交通和其他基礎設施的容量、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。

2. 利用私人的新界農地儲備

- 根據粗略估計及從坊間得來的資料，各大型發展商相信擁有不少於1,000公頃的新界農地。現時發展商須就個別新界農地改作房屋及其他用途提交規劃申請及契約修訂或換地申請，發展規模往往受限於交通基礎設施的容量。若能善用這些私人土地，相信對房屋供應可帶來正面的影響。
- 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礎設施，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。
- 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。



註：2. 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。

3. 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途

- 現時有66幅私人遊樂場地契約用地，當中27幅用地由私人體育會持有，共佔地約341公頃。專責小組認為社會可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，是否可以釋放個別用地作其他用途。
- 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、基礎設施能否配合、不同持份者的意見等。
- 粉嶺高爾夫球場是私人遊樂場地契約用地的一個例子，佔地172公頃。政府聘請的研究顧問曾在《發展新界北部地區初步可行性研究》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，並曾提出「局部發展方案」(發展當中32公頃土地)及「全面發展方案」(發展全部172公頃土地)。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。



4. 重置或整合佔地廣的康樂設施

- 現時共有95個佔地廣闊並由康樂及文化事務署管理的體育及康樂場地，包括運動場和體育館、公園、度假營、郊遊區和水上活動中心、戶外游泳池和康樂及體育中心等。這些康體場地的使用率非常高，遷置這些設施會影響當區居民。然而，若遷置個別設施對公眾而言並非不可接受，為達致地盡其用，不應完全排除重置或整合個別設施的可能性。



● 中長期選項



1. 維港以外近岸填海

- 填海造地一直是土地供應的重要來源。填海能創造大片新土地，為新社區作出完善規劃，亦可提供空間重置需遷離市區的特殊工業或其他設施。由於填海不涉及收地及重置等安排，供應時間上較易掌握。此外，最新的填海技術能減低對周遭水質和生態的影響。

- 政府早前的研究中物色了5個近岸填海地點，包括位於屯門的龍鼓灘、北大嶼山的小蠔灣和欣澳、沙田的馬料水及青衣西南，作進一步研究，合共可提供約450公頃土地。

- 要填海造地，須進行可行性研究、規劃及其他法定所需程序等，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及制定相應措施，亦必須滿足相關法定程序的要求。

2. 發展東大嶼都會

- 東大嶼都會是《香港2030+》提出跨越2030年的兩個策略增長區之一，涉及於香港島及大嶼山之間的中部水域拓展土地面積逾1,000公頃的人工島，並提供可連接市區、大嶼山和新界西部的策略性運輸基礎設施，以發展第三個核心商業區及智慧型新市鎮，改善香港的住屋和就業機會的空間分布。



3. 利用岩洞及地下空間

- 在可發展土地短缺的情形下，岩洞和地下空間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。



- 政府展開了多個策略性研究和先導計劃，並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，或可騰出約40公頃土地。

- 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。

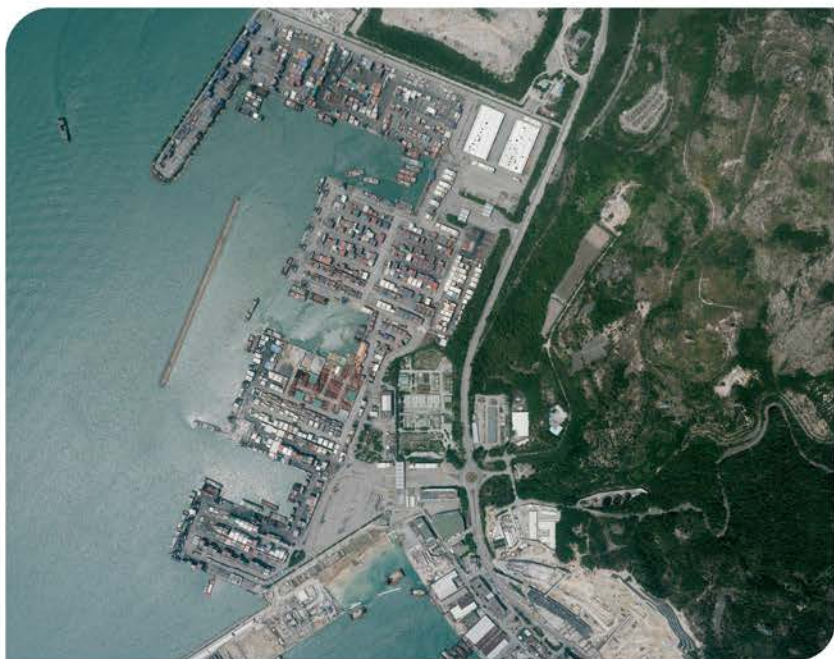
4. 於新界發展更多新發展區

- 1970年代起，香港先後有9個新市鎮落成，提供大量土地作綜合規劃。現時亦有包括東涌、古洞北/粉嶺北、洪水橋及元朗南在內的數個新界新發展區項目正在陸續推展當中，確保可於中長期提供穩定而大量的土地供應。



- 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。其中一個例子為新界北具發展潛力地區，是《香港2030+》提出跨越2030年的兩個策略增長區之一，發展面積約720公頃，當中包括200公頃棕地。

- 相對填海，透過開發現有土地的新發展區項目涉及收地、補償及重置安排，規劃過程需時較長。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。



5.發展香港內河碼頭用地

- 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個泊位。近年內河碼頭的貨物處理量逐漸減少，有建議將內河碼頭的用地改作其他用途，以更切合社會當前的需要。

- 內河碼頭所在的屯門西的現有用途，以工業為主。考慮到與周邊用途的兼容性，可考慮利用內河碼頭用地容納工業及與棕地相關的作業，以騰出新界棕地作發展用途。

6.發展郊野公園邊陲地帶兩個試點

- 有建議指可考慮發展郊野公園個別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(如非牟利的安老院舍)。

- 建議是否可取，須視乎很多有關生態、環境、發展潛力等詳細研究及評估，以審慎平衡發展與保育的需要，亦需要符合相關的法定程序的要求，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。

- 香港房屋協會正進行有關郊野公園邊陲地帶土地兩個試點的生態及技術研究，以探討於這兩個試點發展公營房屋及非牟利設施的可行性。兩個試點分別位於大欖及水泉澳，合共佔地約40公頃。

概念性選項

1.長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地

- 內河碼頭附近一帶主要為工業用地，若要考慮利用內河碼頭用地作住宅發展的可行性，可考慮利用鄰近擬議龍鼓灘填海³的契機，整體規劃及重整屯門西面沿海地區的工業用途，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。



2.發展郊野公園邊陲地帶其他地點

- 香港共有24個郊野公園，佔全港土地總面積約40%。除香港房屋協會正進行研究的兩個郊野公園邊陲地帶試點外，有意見指社會應討論開發郊野公園邊陲地帶其他合適地點以增加土地供應，是否一個可以探討的課題。



3.增加「鄉村式發展」地帶的發展密度

- 「鄉村式發展」地帶總面積約3,380公頃，主要覆蓋642條認可鄉村，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。

- 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。若要重新開發「鄉村式發展」地帶內的土地和改劃作高密度發展，難免要進行收地、補償及重置工作，以及基建設施的提供等。



- 有意見認為應容許新界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。

註：3. 為前述「維港以外近岸填海」五個選址之一。

4.於現有運輸基建設施上作上蓋發展

- 有建議指可研究於現有運輸基建設施(例如公路、鐵路及鐵路維修車廠)的上方發展房屋的可行性。



- 於運輸基建設施用地的上方發展房屋，一般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。
- 於現有運輸基建設施上作上蓋發展，須研究及詳細審視多項因素，包括建造高架平台和支撐構築物的可行性、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。

5.利用公用事業設施用地的發展潛力

- 一般而言，政府會在公用事業設施用地的地契期滿前，按現時機制檢視是否有需要保留用地作原有用途。
- 有建議指部分面積較大、位置較佳的公用事業設施用地(例如電話機樓)，如已毋須保留作原有用途，可研究是否具發展潛力(包括將有關用地釋放作其他用途或作上蓋發展)。

6.重置葵青貨櫃碼頭

- 葵青貨櫃碼頭連同鄰近港口後勤設施佔地共約380公頃。有建議指可物色合適地點重置碼頭，以釋放該用地作其他發展。



- 貨櫃碼頭是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。搬遷碼頭方案的關鍵是找到一個合適的重置位置，亦須確保新舊碼頭無縫交接。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。

7.葵青貨櫃碼頭上蓋發展

- 葵青貨櫃碼頭佔地約280公頃。有建議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。
- 在碼頭上蓋加建平台的建議須確保碼頭及港口的運作不受影響，亦須審視現有碼頭私人用地的發展權、技術、環境(包括空氣、噪音和眩光)、景觀及上蓋發展與周邊的相容性等問題。



8.填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展

- 船灣淡水湖湖面面積約1,200公頃，以容量計是香港第二大水塘。有意見提出填平部分船灣淡水湖發展「船灣新市鎮」。有關建議涉及填平約600公頃土地作房屋發展，其餘面積則留作公共空間和儲水用途。
- 船灣淡水湖位處於郊野公園範圍內，各項有關發展郊野公園邊陲地帶的考慮，皆適用於涉及填平船灣淡水湖的建議。

- 水塘在香港供水方面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。在考慮相關方案時，必須慎重評估及考慮相應緩解措施。



你我抉擇 增闢土地



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。

有關是次公眾參與的書冊及其他相關資料亦可以到上述專題網站下載。

**你的參與，你的抉擇，
會影響香港的土地供應以至
長遠發展。請踴躍發表
你對增闢土地方案的意見。**

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。

