

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)639/18-19(01)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2019年3月1日舉行的特別會議

有關土地供應專責小組公眾參與活動 的最新背景資料簡介

目的

本文件旨在就土地供應專責小組("專責小組")進行的公眾參與活動提供背景資料，並綜述發展事務委員會("事務委員會")委員就土地供應相關事宜表達的意見和關注。

背景

2. 土地短缺問題困擾香港多年。房屋發展用地供應嚴重短缺，引致物業價格飆升，以及公共租住房屋("公屋")輪候冊上申請人數眾多。根據差餉物業估價署於2019年2月公布的臨時數字，私人住宅物業價格指數在2018年升至377.3的高位(較1999年的100增加277.3%)。截至2018年12月底，約有150 200名一般公屋申請人，其平均輪候時間為5.5年，超出香港房屋委員會就輪候時間所訂目標(即一般申請人首次獲編配單位的時間平均約為3年)。

土地供應專責小組進行的公眾參與活動

3. 在2017年8月，行政長官委任跨界別的專責小組¹，任期為18個月，由2017年9月1日開始(並於2019年2月28日終結)。專責小組以全面而宏觀的方式檢視土地供應選項，並推動社會各界就不同選項的利弊和優次進行討論，從而建立共識。專責小組的職權範圍載於**附錄 I**。

¹ 專責小組由行政長官委任的 22 名非官方成員及 8 名官方成員組成。

4. 在2018年4月26日，專責小組展開為期5個月的公眾參與活動，以廣邀社會各界就專責小組識別的18個土地供應選項及其他有關土地供應的事宜發表意見。²該18個土地供應選項列於**附錄II**。

5. 在2018年9月24日，專責小組向行政長官提交有關進行公眾參與活動的初步觀察所得。³專責小組認為，社會普遍認同增加土地供應作不同用途為刻不容緩，亦同意有需要增加土地以建立日後的土地儲備。

6. 在預期專責小組最終報告會在2018年年底備妥期間，行政長官在其2018年施政報告公布多項土地供應計劃，當中包括"明日大嶼願景"⁴、發展棕地、"土地共享先導計劃"及活化工業大廈。在2018年10月23日的事務委員會政策簡報會及會議上，部分委員批評上述施政報告繞過專責小組的建議。政府當局表示必定會考慮專責小組其後提交的報告中所載的建議。

委員表達的主要意見及關注

7. 在2018年5月29日的事務委員會會議上，當局向事務委員會簡介專責小組的公眾參與活動。事務委員會並在2018年9月19日舉行一次特別會議，聽取123名個別人士/團體代表就有關課題表達意見。委員亦在事務委員會會議上討論相關土地供應事宜時表達意見。下文各段綜述委員就相關事宜表達的主要意見及關注。

本港的土地需求

8. 委員察悉，政府當局在"《香港2030+:跨越2030年的規劃遠景與策略》"研究("《香港2030+》研究")下估算，長遠而言，

² 就上述公眾參與活動推出的專題網站：
<https://www.landforhongkong.hk/tc/index.php>

³ 專責小組的初步觀察所得載於：
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201809/24/P2018092400714.htm?fontSize=1>

⁴ 據政府當局所述，"明日大嶼願景"的其中一項新措施是展開研究，探討透過在交椅洲和喜靈洲附近分階段填海，興建多個面積合共約為1 700公頃的人工島，以發展一個住宅和商業樞紐，供大約70萬至110萬人居住，而首階段的房屋單位預計可於2032年入伙。
(資料來源：立法會 [CB\(1\)15/18-19\(01\)](#)號文件)

本港到2046年將會面對欠缺至少1 200公頃用地的情況。他們詢問，當局如何得出及是否高估有關數字。

9. 政府當局解釋，根據政府統計處截至2017年10月的人口及家庭住戶推算數字，本港整體人口會持續增長，直至在2043年達到822萬的頂峰。為配合本港的發展需要，政府當局進行《香港2030+》研究，以就香港跨越2030年的整體空間規劃及土地和基建發展，探討策略和可行方案。根據《香港2030+》研究，未來30年的土地需求將不少於4 800公頃。計及所有已落實及已規劃的發展項目所能供應的大約3 600公頃土地，香港長遠直至2046年仍欠缺至少1 200公頃土地。

公眾參與活動及土地供應選項

10. 委員就專責小組的公眾參與活動及土地供應選項所表達的意見不一。部分委員批評有關的公眾參與活動偏頗及誤導市民，而專責小組就土地供應選項亦有預設立場。他們認為，專責小組透過只加入政府屬意的選項，選擇性地提出該等土地供應選項。部分委員批評在公眾參與活動中所採用調查問卷的設計，規限回應者在預設的土地供應選項中作出足夠選擇，以達到提供合共1 200公頃的最低土地供應目標。他們又詢問，如回應者選擇的選項未達到上述最低土地供應目標，以及/或加入所列選項以外的土地供應建議，專責小組會如何處理有關的回應。

11. 專責小組表示，該項調查是專責小組聯同一名本地大學教授設計。該名教授獲委聘為專責小組的意見蒐集和分析獨立代理人。有關的"短中期"及"中長期"選項，預期可釋放總面積合共接近3 300公頃的額外土地，從而向市民提供了真正及自由的選擇。上述意見蒐集和分析獨立代理人將會分析就問卷調查作出的回應(包括量性及質性的意見)。此外，回應者亦可在所列出的選項以外提出有關土地供應的建議。專責小組會因應收集到的意見，就整體土地供應策略及不同土地供應選項的優次，擬訂有關建議的概括綱領提交政府當局。

12. 在事務委員會會議上就各土地供應選項進行的討論，主要圍繞下列較為具爭議性的選項：

發展棕地

13. 目前，大型棕地群密集於新界北部及西北部地區。該等棕地主要用作港口後勤設施、露天貯物服務、工場等各式各樣的工業活動，被視為與周圍環境不相配合。部分委員促請政府當局積極考慮收購棕地作發展用途。然而，考慮到棕地作業構成物流業重要的一環，對不同的經濟行業或工業而言，亦發揮支援的作用，部分委員關注到土地發展項目對現有棕地作業的影響。他們質疑，政府當局擬把受影響棕地作業遷往多層大廈的建議是否可行。有建議認為，龍鼓灘的擬議近岸填海選址將適合用於容納不能遷入多層大廈的棕地作業。

14. 政府當局表示，當局一直在新界鄉郊推展一系列大型土地發展項目，當中涉及大面積的棕地。舉例而言，古洞北及粉嶺北新發展區有大約50公頃棕地、元朗南的發展有超過100公頃的棕地，而洪水橋新發展區的棕地則有大約190公頃。政府當局已就該等發展項目展開各項規劃研究。上述研究的其中一個主旨，是把這些棕地改作其他更有組織、更配合周遭環境和更地盡其用的用途。在此期間，土木工程拓展署已展開可行性研究，探討可否以多層大廈容納洪水橋新發展區的受影響棕地作業。與此同時，政府當局不排除有可能及需要把某些在實際運作上未能遷入多層大廈的作業安置在合適的空地，並已在洪水橋新發展區預留24公頃土地作此用途。規劃署亦在2017年年初委託顧問展開新界棕地使用及作業現況研究。有關研究結果將會提供有用的資料，讓政府當局制訂有關處理棕地的政策。在2018年10月23日的事務委員會政策簡報會及會議上，政府當局表示，兩項正就棕地作業進行的研究預期會在未來數個月完成。

利用新界的私人農地儲備

15. 儘管委員不排除有需要充分利用新界的私人農地儲備，部分委員對於透過公私營界別合作模式把有關私人土地釋放的建議表示有所保留。有委員關注到，私人發展商可能屯積土地，亦可能會引致官商勾結的情況出現。部分委員認為，政府當局反而應援引《收回土地條例》(第124章)下的法定收回土地權力收回土地作發展用途，以及在有關發展方面擔當牽頭的角色。

16. 專責小組向事務委員會委員表示，根據在公共領域取得的資料，相信主要發展商在新界所持農地不少於1 000公頃。專責小組認為，社會各界可討論應否及應如何採取公私營界別合

作模式，以善用新界私人土地(尤其是農地)的發展潛力。至於應用《收回土地條例》，專責小組察悉，在確立"公共用途"(例如進行新發展區項目及發展公屋)後，政府當局引用法定權力收回私人土地時，一直依循《收回土地條例》的精神及條文審慎行事。

利用私人遊樂場地契約用地作其他用途

17. 事務委員會委員察悉，對於應否收回粉嶺高爾夫球場(當中有172公頃土地以私人遊樂場地契約持有)作房屋發展或其他用途，公眾的意見南轅北轍：有意見認為，該幅私人遊樂場地契約用地只令少數特權人士受惠，因此應收回有關用地作普羅大眾可受惠的用途；然而，有反對意見辯稱，粉嶺高爾夫球場是本港可用於主辦國際高爾夫球錦標賽的唯一合規格場地，因而應予保留。因此，委員關注到，公眾對此事意見不一，政府當局會如何化解有關的分歧。委員察悉，民政事務局現正就私人遊樂場地契約政策進行6個月的公眾諮詢。⁵他們亦詢問，如民政事務局進行公眾諮詢的結果及專責小組的建議不一致，政府當局會如何作出協調。

18. 專責小組表示，民政事務局就私人遊樂場地契約政策進行的檢討，主要以私人遊樂場地契約用地對體育發展的貢獻作為焦點，而專責小組關注到，私人體育會持有的私人遊樂場地契約用地，可否成為一個增加土地供應以推行房屋或其他發展項目的可行選項。因此，專責小組的角色是臚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、挑戰及時間表，以協助社會抉擇。專責小組相信，社會研究此事項時可考慮不同的角度，以及在個別用地對體育發展的貢獻及增加土地供應之間求取平衡。

在維港以外填海及發展東大嶼都會

19. 部分委員公開表明反對擬議填海項目(尤其是在馬料水填海及就發展東大嶼都會填海)⁶。他們質疑有關的發展費用高

⁵ 在民政事務委員會於2019年2月25日的會議上，民政事務局提交有關"私人遊樂場地契約政策檢討公眾諮詢結果匯報"的文件(立法會 [CB\(2\)846/18-19\(01\)](#)號文件)。

⁶ 東大嶼都會是在《香港2030+研究》的規劃研究下建議的一個策略增長區。東大嶼都會的擬議發展涉及在香港島與大嶼山之間的中部水域興建人工島，預期可提供逾1000公頃發展土地。

昂，並且關注到相關環境影響。部分委員詢問，政府當局會否考慮在制訂及落實全面的棕地發展政策前，暫緩有關發展東大嶼都會的研究，並採取"棕土優先"的政策。⁷

20. 專責小組強調，土地短缺的問題並無單一解決方法，必須以多管齊下的方式增加土地供應。關於發展東大嶼都會，政府當局表示，東大嶼都會是本港跨越2030年土地供應的其中一個主要來源，而當局在發展東大嶼都會前，會推行有關在各個新界新發展區項目下發展棕地的計劃。由於規劃及發展大規模的土地發展項目(例如發展大嶼山及東大嶼都會)需時較長，政府當局有責任為本港可持續發展制訂日後的計劃。

發展岩洞和地下空間

21. 在2018年3月27日的事務委員會會議上，當局諮詢事務委員會有關為搬遷鑽石山食水及海水配水庫和沙田污水處理廠往岩洞而進行前期工程的撥款建議。⁸委員當時普遍支持搬遷合適的政府設施往岩洞，從而騰出珍貴的地面土地資源。他們並問及當局在本港發展岩洞的整體策略。關於搬遷鑽石山食水及海水配水庫和沙田污水處理廠後所騰出的用地，委員建議當局應透過進行公眾參與活動及諮詢，就相關土地日後用途的規劃蒐集公眾的意見。

22. 政府當局表示已制訂具策略性的全港"岩洞總綱圖"，以作為有助發展岩洞的規劃工具。"岩洞總綱圖"劃定了48個在地質條件考慮及現行規劃角度上均適合發展岩洞的策略性岩洞區。政府當局的目標是令項目倡議人得悉策略性岩洞區存在及該等岩洞區的重要資料，讓他們可物色合適的岩洞用地進行其項目。至於就所騰出用地進行的規劃和發展，政府當局會分別進

⁷ 工務小組委員會("小組委員會")在2014年6月、7月、10月及11月的會議上，考慮政府當局就進行策略性研究以探討可否在中部水域興建人工島(包括發展東大嶼都會)的建議(即PWSC(2014-15)11)。在2014年11月26日的會議上，政府當局撤回該項建議。政府當局在2015-2016年度的立法會會期向小組委員會重新提交該項建議為PWSC(2016-17)35，但小組委員會未及在該立法會會期內最後一次的小組委員會會議上討論該項目。

⁸ 自2010年起，政府當局展開了多項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創造空間。鑽石山食水及海水配水庫和沙田污水處理廠是當局為研究可否把設施遷入岩洞而物色的其中一些政府設施。

行規劃及工程研究，屆時會就所騰出用地日後的土地用途進行公眾諮詢。

在新界發展更多新發展區

23. 部分委員不同意政府當局透過提出具爭議性的新發展區項目增加土地供應，因為有關項目會影響大量現有居民和農戶。他們認為，政府當局應考慮其他可用作房屋發展的土地來源，包括根據私人遊樂場地契約批出的土地、棕地、預留作"鄉村式發展"及軍事用途的土地。部分委員認為，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。

24. 政府當局同意，全港發展策略對土地用途規劃至關重要。目前，當局正按照於2007年完成的《香港2030：規劃遠景與策略》研究("《香港2030》研究")最後報告的建議推行多個土地發展項目，例如有關古洞北、粉嶺北及洪水橋新發展區的項目。建基於《香港2030》研究，發展局及規劃署進行《香港2030+》研究，就香港的整體空間規劃及土地和基建發展探討策略和可行方案，以期配合本港跨越2030年的長遠社會及經濟發展需要。擬議東大嶼都會及新界北部地區是在《香港2030+》研究下建議的兩個策略增長區。有關發展新界北部地區的初步可行性研究，旨在透過善用從禁區釋放的土地及區內其他未開發的土地，為新界北部地區制訂一個概括的規劃框架。該項研究已於2018年2月完成。⁹

25. 專責小組表示，儘管在"鄉村式發展"地帶內有逾900公頃未批租和未撥用的政府土地，當中有頗大部分涉及現有小型屋宇之間的空隙或通道、斜坡，以及其他零碎或形狀不規則地塊，令該等土地不適合作大規模發展用途。關於使用軍事用地，政府當局表示，本港所有現有軍事用地均需用於防務用途，政府當局沒有計劃就該等用地的用途作出任何更改。

26. 部分委員認為，政府當局應檢討小型屋宇政策。政府當局於2018年5月回應時表示，由於小型屋宇政策關乎一宗正在進行司法覆核的案件，政府當局認為不宜就相關事宜作出任何公開評論。

⁹ 有關發展新界北部地區初步可行性研究的報告可於下列網站瀏覽：
<https://www.cedd.gov.hk/tc/reports/fsNTN/index.html>

發展郊野公園邊陲地帶

27. 在2017年施政報告中，時任行政長官表示，儘管當局會增加生態保育用地及郊野公園的總面積及提升郊野公園的康樂及教育價值，社會亦應考慮分配小部分生態及公眾享用價值相對較低、位於郊野公園邊陲地帶的土地，作興建公營房屋及非牟利老人院等非地產發展用途。

28. 儘管事務委員會部分委員表示支持時任行政長官就郊野公園邊陲地帶發展潛力向公眾作出的上述呼籲，他們關注到，政府當局會如何在發展與保育之間求取恰當平衡。另有部分委員反對使用郊野公園範圍內的土地作房屋用途的建議，並認為政府當局首先應發展新界的棕地，以增加土地供應。

29. 政府當局強調，當局並無具體計劃更改郊野公園的任何特定範圍及特別地區作其他用途。相關政策局及部門將會就此事宜展開初步研究，以推動有關討論。為此，上屆政府於2017年5月邀請香港房屋協會運用本身的資源，就兩幅郊野公園邊陲地帶用地進行生態及技術研究(包括發展公營房屋及老人院的潛力)。該兩幅位於大欖及水泉澳的用地分別涵蓋大欖郊野公園及馬鞍山郊野公園約20公頃土地。

最新發展

30. 專責小組於2018年12月31日就整體土地供應策略及土地供應選項，向政府提交其題為"多管齊下，同心協力"的最終報告。¹⁰專責小組認為，實際欠缺的土地應遠多於政府在《香港2030+》研究下估計的1 200公頃。鑒於土地短缺問題刻不容緩，專責小組留意到，社會普遍認同，並無單一方法可解決有關問題，當局須以多管齊下的方式打破土地短缺的困局，並有必要開拓更多土地，以建立日後的土地儲備。就此，專責小組就土地供應策略建議多個方案，當中包括：制訂一個完善及持續的土地供應機制；採取多管齊下的土地供應策略，同步推展各個短、中和長期的土地供應選項；透過盡早展開規劃工作建立土地儲備；及在開拓及規劃土地時，充分和全面地考慮各項重要原則。

¹⁰ 專責小組的報告可於下列網站瀏覽：
<https://www.landforhongkong.hk/tc/views/index.php>

31. 至於土地供應選項，專責小組建議政府優先研究和推行社會普遍支持的8個土地供應選項，即：

- (a) 3個短中期選項：(i)發展棕地；(ii)利用新界的私人農地儲備；及(iii)利用私人遊樂場地契約用地作其他用途；及
- (b) 5個中長期選項：(i)於維港以外近岸填海；(ii)發展東大嶼都會；(iii)發展岩洞及地下空間；(iv)於新界發展更多新發展區；及(v)發展香港內河碼頭用地。

32. 政府在2019年2月20日宣布，當局全面接納專責小組就土地供應策略及8個值得優先研究和推行的土地供應選項所提出的建議。

33. 在將於2019年3月1日舉行的事務委員會特別會議上，政府當局會向事務委員會簡介政府就專責小組報告作出的回應。

相關文件

34. 附有超連結的相關文件一覽表載於**附錄III**。

立法會秘書處
議會事務部1
2019年2月27日

土地供應專責小組

職權範圍

- (i) 檢視土地資源的供求。
- (ii) 檢討及就優化已公布的短、中及長期土地發展措施提出建議，並檢討及評估其他土地供應選項及相對優次。
- (iii) 提升公眾對土地供應有關事實和限制的認知。
- (iv) 推動公眾全面討論不同土地供應選項的利弊，並就屬意選項和有關選項的優次建立共識。
- (v) 擬訂概括綱領，就優化整體土地供應策略及不同土地供應選項的優次提出建議，供政府進一步考慮。

資料來源：

https://www.devb.gov.hk/tc/boards_and_committees/task_force_on_land_supply/terms_of_reference/index.html

土地供應專責小組識別的18個土地供應選項

短中期選項(即有潛力於未來大約10年內提供額外土地)

1. 棕地發展
2. 利用私人的新界農地儲備
3. 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途
4. 重置或整合佔地廣的康樂設施

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)

5. 維港以外近岸填海
6. 發展東大嶼都會
7. 利用岩洞及地下空間
8. 於新界發展更多新發展區
9. 發展香港內河碼頭用地
10. 發展郊野公園邊陲地帶兩個試點

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)

11. 長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地
12. 發展郊野公園邊陲地帶其他地點
13. 增加"鄉村式發展"地帶的發展密度
14. 於現有運輸基建設施上作上蓋發展
15. 利用公用事業設施用地的發展潛力
16. 重置葵青貨櫃碼頭

17. 葵青貨櫃碼頭上蓋發展

18. 填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展

資料來源：土地供應專責小組於2018年4月發表的公眾參與書冊——
[增關土地，你我抉擇。](#)

土地供應專責小組公眾參與活動

相關文件一覽表

會議日期	委員會	文件
2018年5月29日 2018年9月19日	發展事務委員會	<p>土地供應專責小組於2018年4月發表的公眾參與書冊——增闢土地，你我抉擇。</p> <p>土地供應專責小組就土地供應專責小組公眾參與活動提交的文件 [立法會CB(1)996/17-18(04)號文件]</p> <p>立法會秘書處就增加土地供應的措施擬備的文件(最新背景資料簡介) [立法會CB(1)996/17-18(05)號文件]</p> <p>2018年5月29日的會議紀要 [議項V]</p> <p>發展局及土地供應專責小組就土地供應提交的文件 [立法會CB(1)1389/17-18(01)號文件]</p>
--	--	<p>題為"多管齊下，同心協力"的土地供應專責小組報告</p> <p>有關政府就土地供應專責小組報告的回應的立法會參考資料摘要 [檔案編號：DEVB(PL-CR) 13/2006]</p>