

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)160/19-20(04)號文件

檔號：CB1/PL/DEV

發展事務委員會

2019年11月26日舉行的會議

有關"土地共享先導計劃"的背景資料簡介

目的

本文件旨在就"土地共享先導計劃"提供背景資料，並簡述立法會議員就此課題表達的意見和關注。

背景

利用新界的私人農地儲備

2. 一如行政長官2018年施政報告所引述，¹一些公開資料及粗略估計顯示，私人發展商合共擁有不少於1 000公頃的新界農地。

3. 目前，釋放新界大型私人農地發展潛力的方法主要有兩個，即(a)發展商向城市規劃委員會("城規會")提交規劃申請，以及向政府提出契約修訂或換地申請，以改變其新界土地的用途及提升有關用地的發展潛力；及(b)政府以"公共用途"根據《收回土地條例》(第124章)收回有關土地。²

4. 據政府當局所述，在當局須就發展項目(例如工務計劃項目)收回及清理土地時，受影響的私人土地業權人或合法租戶，可根據相關香港法例(包括《收回土地條例》、《道路(工程、使用及補償)條例》(第370章)等條例)申索補償(一般稱為"法定補償")。

¹ 資料來源：[行政長官 2018 年施政報告](#)第 III 章"房屋及土地供應"

² 資料來源：https://www.landforhongkong.hk/tc/supply_analysis/private_land.php

5. 除法定補償外，政府亦向合資格的受影響各方提供各類非法定特惠補償、安置安排及特惠土地補償。³就私人農地的業權人而言，當局會根據適用的分區補償率提出特惠補償建議，作為完全並最終解決一切可根據相關適用條例而提出的法定申索。在此制度下，新界劃分為4個補償分區(即甲、乙、丙和丁區)⁴，其位置標示於"計算補償率分區圖"。各新界分區地政處均存有分區圖，可供市民查閱。各補償分區的補償率是按農地基本定率⁵的不同百分比為依據；當局在釐定補償率時會考慮土地的潛在用途、所在地點及與新市鎮發展區的距離，以反映土地的合理價值。

行政長官2018年施政報告

6. 據政府當局所述，⁶在2018年之前的5年，城規會處理了20多宗就新界私人房屋發展項目改劃用途地帶提出的申請，合共涉及約40公頃土地。由於基建配套不足、規劃方面的考慮或地區人士反對，只有7宗申請獲得批准。獲批申請涵蓋約18公頃

³ 地政總署發出的一本小冊子(載於<https://www.landsd.gov.hk/en/rehouse/pamphlet.pdf>)概述相關安排。

⁴ 此4個分區的制度於1985年獲財務委員會("財委會")批准，財委會並於1996年檢討和改善此制度(請參閱[FCR\(96-97\)79](#))。該4個分區的定義如下：

- 甲區 —— 新市鎮發展區(即憲報公布新市鎮分區計劃大綱圖所示的新市鎮界線範圍內的地區)和受全港性主要工程影響的地區；
- 乙區 —— 因其位置接近毗鄰藍圖區擴大範圍或基於其已知的市鎮發展潛力，可能會在短期內納入市鎮發展的地區；
- 丙區 —— 並無計劃進行市鎮發展及不大可能受藍圖區日後擴大範圍影響的地區，但當局或須就市鎮設計發展直接有關的目的或地區改善計劃而在有關地區進行收地；及
- 丁區 —— 未有包括在其他分區內的地區。

⁵ 農地的基本定率(由2019年10月1日起)為每平方呎1,158元([第6048號公告](#))。不同分區的特惠補償率如下：

- 甲區 —— 基本定率的120%
- 乙區 —— 基本定率的75%
- 丙區 —— 基本定率的50%
- 丁區 —— 基本定率的30%

⁶ 資料來源：[行政長官2018年施政報告](#)第III章"房屋及土地供應"及[立法會CB\(1\)15/18-19\(01\)號文件](#)

土地，估計可供應約2 800個房屋單位。與此同時，根據政府確立已久的政策，如政府進行公營房屋發展或提供基建設施的發展計劃涵蓋有關私人土地，政府會繼續根據《收回土地條例》收回有關私人土地。

7. 為更善用已規劃政府發展項目未涵蓋的私人擁有地塊，以及早日釋放其發展潛力，行政長官在其2018年施政報告宣布，當局會訂定一個以公平和高透明度作為基礎的"土地共享先導計劃"框架，以在短中期透過公私營界別合作同時滿足市民公營和私營房屋的需要。行政長官2018年施政報告作出多項建議，包括在"土地共享先導計劃"下提出的申請中，不少於60%至70%的新增總樓面面積須用於興建公營房屋，並可從地價中扣減證明為合理的基建設工程費用。發展局負責就"土地共享先導計劃"制訂可行的安排，並會在有關過程中參考土地供應專責小組("專責小組")⁷所提交的報告。

土地供應專責小組的建議及政府當局的回應

8. 專責小組在2018年12月31日向政府提交報告，在當中提出多項建議，包括政府應就公私營界別合作制訂一個公開、公平及具透明度的詳細機制，以發揮新界私人土地的潛力；以及當局應就公私營界別合作項目下公營房屋所佔比例訂定明確指標，而社會獲得的裨益亦不應少於政府就提升相關項目基建設施所投放的公帑。

9. 政府當局因應專責小組的建議作出回應時表示，按照行政長官2018年施政報告所訂的方向指示及專責小組的建議，政府當局現正就實施"土地共享先導計劃"的框架擬訂更具體的準則及其他細節，以期在尋求行政長官會同行政會議批准後，於2019年下半年接受申請。

⁷ 在2017年8月，行政長官委任專責小組，任期為18個月，由2017年9月1日開始。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。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，以邀請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。專責小組的報告載於：
<https://www.landforhongkong.hk/tc/views/index.php>

10. 行政長官2019年施政報告⁸發放更多有關實施"土地共享先導計劃"的細節。據政府當局所述，"土地共享先導計劃"的目標是利用市場的規劃和建造力量，以期盡早釋放已整合業權、但政府就擬作公共用途土地進行的發展研究尚未涵蓋的私人土地，以加快短中期房屋供應。有關的主要特點綜述如下：

- (a) *實施時間表*——政府當局在未來數個月會聽取持份者的意見，目標是在2020年年初接受申請。當局會在有限期的3年內接受在"土地共享先導計劃"下提出的申請；
- (b) *就將會處理的土地所設定的上限及不會包括的土地*——在"土地共享先導計劃"下合共可批核的私人土地將以150公頃為上限。位於郊野公園及6個環境易受破壞的用途地區，⁹以及在新自然保育政策下12個須優先加強保育地點清單上所涵蓋的地區("優先保育區")，¹⁰將不符合資格參加"土地共享先導計劃"。此外，如申請涉及的用地，與政府屬意就使用土地作公共用途而完成、正在進行或即將展開的發展研究所涵蓋的用地範圍重疊，當局亦不會接受相關申請；
- (c) *土地共享安排*——有關項目須具一定規模，可額外提供50 000平方米的總樓面面積，以及新建最少1 000個房屋單位。政府會就改善基建提供協助，以容許較高密度的發展。新增總樓面面積當中最少70%須撥作推行政府屬意的公營房屋或"港人首置上車盤"項目，餘下土地則可保留作私營房屋發展用

⁸ 資料來源：[行政長官 2019 年施政報告第 III 章"土地供應"及立法會 CB\(1\)38/19-20\(01\)號文件](#)

⁹ 該 6 個環境易受破壞的用途地區包括自然保育區、海岸保護區、其他指定用途(綜合發展包括濕地修復區)、其他指定用途(綜合發展及濕地改善區)、其他指定用途(綜合發展及濕地保護區)及具特殊科學價值的用地。

¹⁰ 12 個優先保育區包括：拉姆薩爾濕地、沙羅洞、大蠔、鳳園、鹿頸沼澤、梅子林及茅坪、烏蛟騰、塱原及河上鄉、拉姆薩爾濕地以外之后海灣、嶂上、榕樹澳及深涌。

途。土地擁有人會負責興建所需的基建和其他社區設施，以支援整個房屋發展項目，而相關建造費用則會從地價扣減；及

- (d) *審批機制*——申請會經跨專業的政府人員團隊審視，而一個新成立、由具公信力社會人士組成的顧問小組則會提供意見。有關申請繼而會提交行政長官會同行政會議審批。所有城市規劃和其他法定和行政程序會繼續適用，包括規定土地擁有人須就私營房屋發展項目和商業配套設施繳付十足市價的地價。為加快發展速度，修訂土地契約的工作(包括就地價進行的磋商)須在完成法定規劃程序後的18個月內完成。

委員表達的主要意見及關注

11. 委員曾在發展事務委員會("事務委員會")會議上討論有關"土地共享先導計劃"的事宜。下文各段綜述委員就相關事宜表達的主要意見及關注。

就官商勾結表達的關注

12. 部分委員關注到，推行"土地共享先導計劃"可能會引致官商勾結及向私人發展商輸送利益的情況出現。部分委員擔心，此安排會鼓勵私人發展商囤積土地。他們促請政府當局按具有高透明度的機制推行"土地共享先導計劃"，以釋除公眾此方面的疑慮。由於很多私人擁有的地塊分散於不同地點，部分委員從整體規劃角度質疑"土地共享先導計劃"的成效。有意見認為，政府當局應更廣泛引用《收回土地條例》收回私人土地推行新發展區項目，而非推行"土地共享先導計劃"。

13. 政府當局強調，在制訂合適的公私營界別合作模式以協助釋放新界私人農地的發展潛力時，政府當局會致力為公眾帶來最大的裨益、向公眾闡釋有關建議的基礎，並妥為處理有關透明度的關注事宜。與此同時，政府當局表示，以往有多個大型房屋發展項目(例如美孚新邨、黃埔花園及太古城)是採用公私營界別合作的模式推行，當局期望社會對公私營界別合作的模式會持開放態度。至於應用《收回土地條例》，在確立"公共用途"(例如推行新發展區項目及發展公共租住房屋)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。

實施細節

14. 委員期望了解"土地共享先導計劃"的實施細節，包括相關申請程序、釐定從地價扣減基建設施費用的機制，以及透過"土地共享先導計劃"發展的公營房屋會否位置偏遠等。部分委員亦建議，政府當局應檢討就契約修訂申請/換地申請決定地價的準則，以期增加透明度、避免出現爭議及加快處理申請的程序。至於撥出額外的總樓面面積作公營房屋用途，部分委員認為，應將之用於興建公共租住房屋，而非資助出售單位。

15. 政府當局表示，儘管當局仍在擬定"土地共享先導計劃"的實施細節，目前已有既定機制釐定地價。此外，當局已推出補地價仲裁先導計劃，¹¹以提供額外渠道解決有關須就契約修訂/換地申請繳付的地價款額的問題。當局會在有較多個案經仲裁審結後，檢討補地價仲裁先導計劃的成效。至於當局將會提供的公營房屋類別，則視乎資助房屋政策、用地位置和所提供的輔助設施等因素而決定。

16. 鑒於現有土地及建設諮詢委員會¹²由多個大型發展商的代表組成，部分委員認為，在考慮按公私營界別合作所建議的發展項目時，不宜牽涉土地及建設諮詢委員會。他們認為，政府當局應秉承公共行政的傳統，在主動展開有關土地發展項目方面履行本身的角色。

¹¹ 當局於 2014 年 10 月推出補地價仲裁先導計劃，為契約修訂/換地個案的申請人及地政總署提供額外渠道，以加快雙方完成就地價款額進行的磋商。據政府當局所述，有關仲裁機制將容許一個獨立而公正的第三方按照雙方議定的仲裁條款和條件，就須繳付的地價作出裁決，藉此亦會有助加快作房屋和其他用途的土地供應。在 2018 年 10 月，政府當局宣布，此項先導計劃將由 2018 年 10 月起延長兩年至 2020 年 10 月為止。

¹² 土地及建設諮詢委員會由行政長官委任，現屆任期由 2018 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日為止。土地及建設諮詢委員會通過發展局局長，就下列事項向政府提供意見：(a)有關規劃、土地和樓宇事項的政策和程序；(b)由非政府機構或私人機構的倡議者提出，具較廣泛經濟或社會裨益的特定發展建議及項目；(c)有助促進"起動九龍東"的政策、措施和特定發展建議；及(d)與上述(a)至(c)項有關的任何其他發展事宜。

17. 根據行政長官2019年施政報告所公布的實施細節，政府當局會成立一個新的顧問小組，為一個審視"土地共享先導計劃"申請的跨專業公務員團隊提供意見。

基建工程的質素

18. 部分委員認為，與專責小組識別的另一些土地供應選項比較，"土地共享先導計劃"是一個可較快增加土地供應的選項。然而，他們關注到將會由參與"土地共享先導計劃"的私人發展商推展的基建工程質素。

19. 關於建築工程的質素，政府當局表示會與建造業議會合作加強建造業的人力培訓工作。

立法會質詢

20. 在2018年6月13日和27日及2019年5月8日的立法會會議上，議員提出有關"土地共享先導計劃"的質詢。有關質詢和政府當局所作回應的超連結載於**附錄**。

最新發展

21. 政府當局將於2019年11月26日舉行的事務委員會會議上向委員簡介"土地共享先導計劃"的實施細節。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部1
2019年11月20日

"土地共享先導計劃"

相關文件一覽表

委員會	會議日期	文件
發展事務委員會	2018年5月29日	<p>政府當局的文件——土地供應專責小組公眾參與活動[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最新背景資料簡介 [立法會CB(1)996/17-18(05)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(1)55/18-19號文件]</p>
發展事務委員會	2018年9月19日	<p>政府當局的文件——土地供應 [立法會CB(1)1389/17-18(01)號文件]</p> <p>立法會秘書處就增加土地供應的措施擬備的最新背景資料簡介 [立法會CB(1)996/17-18(05)號文件]</p>
--	2018年10月10日	行政長官2018年施政報告
發展事務委員會	2018年10月23日	<p>政府當局的文件——《行政長官2018年施政報告》及《施政綱領》有關發展局的措施[立法會CB(1)15/18-19(01)號文件]</p> <p>會議紀要 [立法會CB(1)455/18-19號文件]</p> <p>政府當局因應《行政長官2018年施政報告》有關發展局的政策措施的議案作出的回應[立</p>

委員會	會議日期	文件
		法會CB(1)191/18-19(01)號文件]
發展事務委員會	2019年3月1日	土地供應專責小組報告 政府當局的文件——政府就土地供應專責小組報告作出的回應 [檔案編號：DEVB(PL-CR) 13/2006] 立法會秘書處就有關土地供應專責小組公眾參與活動擬備的文件(最新背景資料簡介) [立法會CB(1)639/18-19(01)號文件] 會議紀要 [立法會CB(1)1371/18-19號文件]
--	2019年10月16日	《行政長官2019年施政報告》
發展事務委員會	--	政府當局的文件——《行政長官2019年施政報告》及《施政報告附篇》有關發展局的措施 [立法會CB(1)38/19-20(01)號文件]

相關立法會質詢和政府當局所作回應的超連結：

日期	立法會質詢
2018年6月13日	尹兆堅議員就" 利用私人的新界農地儲備 "提出的質詢
2018年6月27日	林卓廷議員就" 政府引用《收回土地條例》 "提出的質詢
2019年5月8日	鄭俊宇議員就" 土地共享先導計劃 "提出的質詢