

資料文件

立法會發展事務委員會

推展土地供應策略的報告

引言

本文件旨在向委員匯報在財政司司長擔任主席的土地供應督導委員會(督導委員會)監督下，政府推展的土地供應策略工作在二零一九至二零年度的進展，當中包括八個優先土地供應選項及其他主要土地供應措施。

背景及推展進度

土地供應策略

2. 政府在二零一九年二月經行政長官會同行政會議批准後，宣布全面接納土地供應專責小組(專責小組)的建議，並公布詳盡回應，包括更新的土地供應策略以及八個優先土地供應選項。

3. 更新的土地供應策略的核心元素是透過長遠規劃、建立土地儲備及多管齊下的策略，確保香港往後多年有足夠土地可供發展。我們把策略付諸實行時會檢討主要土地用途的長遠需求，並以「全政府」理念，透過高層督導及增強內部協調，確保土地需求預算能顧及香港社會的重點需要和策略方向。

4. 就此，督導委員會自二零一九年四月經重組後擴大了其組成，以涵蓋所有局長。督導委員會其中一項重點工作，是重新評估名為《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》(《香港 2030+》)¹ 的策略性

¹ 《香港 2030+》是一項策略性研究，旨在更新全港發展策略，並提供一個空間規劃框架，以引領香港跨越二零三零年的規劃、土地及基建的發展，並塑造未來的建設及自然環境。在更新全港發展策略時，規劃署於二零一六年根據各局/部門於二零一五至一六年度提供的資料，進行了一次截至二零四六年的整體土地供求分析，並估計在截至二零四六年的 30 年期內，香港將會出現 1 200 公頃的土地短缺。

全港規劃研究中原先估計的房屋、工商業、運輸和公用設施基建、休憩用地，以及各類政府、機構或社區設施於未來三十年的用地需求。考慮到專責小組認為《香港 2030+》原本指出香港欠缺 1 200 公頃土地的估算大大低估了實際情況，我們已要求各政策局／部門採取以願景帶動和具前瞻性的方法重新進行評估，確保在充滿變數的世代有足夠土地支援潛在的政策措施和滿足未來需要，並應付長遠規劃的挑戰。我們預計在二零二零年內完成《香港 2030+》最終策略，並於報告交代經修訂的土地需求評估和短缺數字。

土地供應選項

5. 政府正全力推展專責小組建議的八個優先土地供應選項，詳情載於下文各段。

發展棕地

6. 規劃署於二零一九年十一月發表的顧問研究指出 1 579 公頃棕地當中，逾半(803 公頃或 51%)將會陸續透過政府主導的新發展區和已知由政府或私人界別倡議的個別計劃進行發展。從餘下 776 公頃棕地撇除位於保育相關地帶的 76 公頃，約有 700 公頃零散分布於新界各處，當中的 450 公頃或具較高的可能發展潛力。自行政長官在《2019 年施政報告》宣布政府將收回更多棕地用作興建公營房屋，規劃署就開始檢視該 450 公頃棕地，以物色合適土地在短中期內作高密度公營房屋發展。

7. 就該 450 公頃棕地，規劃署已完成檢視當中首批共 160 公頃，並於二零二零年三月公布檢視結果和後續工作。具體來說，在元朗、屯門和大埔物色到的八組棕地羣，已交由土木工程拓展署（土拓署）於二零二零年第二季起陸續展開工程可行性研究，以確定公營房屋發展範圍和所需的基礎建設工程。這些棕地羣合共涉及約 36 公頃的棕地，並將透過與其他相鄰土地結合（總研究面積共約 63 公頃）以達致更合理的發展布局和增加房屋單位數目。視乎上述工程可行性研究結果，該八組棕地羣有潛力在約 10 年間興建合共超過 2 萬個公營房屋單位²。同時，規劃署正檢視餘下 290 公頃棕地，以物色更多棕地羣作公營房屋發展，預計於二零二零年年底得出結果。

² 數字是根據《香港規劃標準與準則》中訂明的鄉郊地區的最高住用地積比率 3.6 倍所估算。為解決公營房屋短缺的問題，在考慮各項發展限制後，土拓署將在工程可行性研究中進一步探討增加住用地積比率至 6.5 倍是否可行。

8. 現時全港約九成棕地被用作工業和其他行業用途，例如建築、物流及港口後勤、汽車維修和停泊及廢物回收等。我們須妥為處理重新發展棕地導致這些作業需要搬遷的問題。政府的政策是透過向需要搬遷的合資格業務經營者提供金錢補償，以協助他們自行在公開市場作出搬遷安排³。政府的一貫立場是不會為個別用地或作業空間提供「一換一」的調遷安排，但借助調遷的機會，我們亦會引導和整合部分棕地作業至能夠有效運用土地、具備適當配套設施且租金在可負擔水平的處所(例如特別設計和建造的多層樓宇)。

9. 發展局在二零二零年五月委聘顧問展開市場意向調查，評估市場對發展和營運上述有助重置棕地作業的多層樓宇的興趣，並了解私人市場對這種多層樓宇的融資和發展模式的意見。市場意向調查所得出的分析能補充早前由土拓署進行的多層樓宇研究，有助政府制訂在已預留的土地上發展多層樓宇的未來路向，例如元朗工業邨毗鄰的一幅用地和洪水橋／厦村新發展區中三幅屬首批於二零二三年可供發展的用地(請參閱下文第 16 段)。

土地共享先導計劃

10. 政府主導的收回土地和改變土地用途工作，會繼續是我們的核心理造地策略。土地共享先導計劃(先導計劃)能與政府主導的造地工作相輔相成，利用私人市場的能力、效率和專業知識，盡早釋放並非座落於政府進行發展研究的範圍但已整合業權的私人土地，從而加快短中期房屋供應。先導計劃的實施框架已獲行政長官會同行政會議通過，並於二零二零年五月初推出以接受申請，為期三年，計劃下可獲批准的私人土地總上限為 150 公頃。政府在計劃下將會促進基建提升以增加發展密度，而發展商／土地擁有人須將透過增加發展密度而新增的總住用樓面面積中最少七成撥作公營房屋或「港人首次置業」發展，並為此把經平整的土地交予政府進行該等房屋發展。發展商／土地擁有人亦須負責興建基建和若干社區設施，以支援整項公私營房屋發展，建造和相關費用經政府部門審核並接納為必須和合乎成本效益後，會從發展有關私人房屋和附屬商業設施所需繳付並以十足市價評估的地價中扣減。

³ 政府除提供金錢補償外(有關補償安排在二零一八年獲大幅改善)，亦從規劃和地政角度向需尋找用地重置作業的營運者提供諮詢及促進服務。此外，政府亦在屯門、元朗和新界北的政府土地中物色臨時用地，以容納部分須搬遷的棕地作業，並計劃於二零二零年下半年開始分批循局限性招標、以短期租約方式向受政府發展項目影響的棕地作業出租有關用地。

11. 先導計劃的顧問小組由主席黃友嘉博士及九名來自不同背景的成員組成，為審批先導計劃的申請提供獨立和第三方意見。只有獲顧問小組支持的個案才會提交行政長官會同行政會議作進一步考慮。

12. 發展局轄下已成立土地共享辦事處，這個由跨專業的政府人員組成的專責隊伍為先導計劃申請人提供一站式聯絡平台。土地共享辦事處透過協調所有相關決策局／部門，協助並加快處理和推展先導計劃項目，目標是在收到先導計劃申請起計大約四年至六年半之間提供房屋土地作建屋用途。土地共享辦事處這三年所得的運作經驗及市場反應，或能為成立類似架構以推行其他發展項目的構思提供參考。

粉嶺高爾夫球場

13. 政府於二零一九年九月展開一項技術研究，目的是要確定粉嶺高爾夫球場位於粉錦公路以東 32 公頃用地於短中期內最多可提供的房屋單位數目(側重於公營房屋)。該項研究現正如期進行，預期將於二零二一年年初完成。研究的重點之一，是評估在毋須擴闊粉錦公路的情況下可分配給該幅用地的剩餘交通容量。顧問公司亦正進行一項環境影響評估，包括樹木和生態調查，以查找發展對環境的影響，並建議如何透過規劃設計或緩減措施以避免或減少這些影響。

14. 當整個粉嶺高爾夫球場的土地契約於二零二零年八月到期時，政府將為該 32 公頃用地訂立一個為期三年的特別過渡安排。在此為期三年的過渡安排結束後，該 32 公頃土地將復歸政府，並可配合現正研究的擬議房屋發展的動工時間。

新發展區／新市鎮擴展

15. 政府會繼續努力推展各項新發展區／新市鎮擴展項目，由二零二三年起分階段提供合共超過 21 萬個單位。當中，東涌東填海工程於二零一七年年尾展開，首幅經填海而得的房屋用地已於二零二零年三月可供建屋，可望於二零二四年首季建成一萬個公營房屋單位。此外，隨着古洞北／粉嶺北新發展區於去年展開收地工作，第一階段的 68 公頃私人土地已於二零一九年年尾復歸政府。我們正全力推展有關的地盤平整及基建工程，目標是首批私人房屋及公營房屋的居民可分別在二零二三年及二零二七年入伙。東涌東填海工程及古洞北／粉嶺北新發展區亦是二零二零至

二一年度賣地計劃的其中一個土地來源，是首批透過新發展區項目提供可供出售的住宅或商業土地⁴。

16. 此外，立法會財務委員會(財委會)剛於本年六月底批准洪水橋／厦村新發展區第一期工程撥款，我們會在下半年展開有關工程，包括根據行政長官會同行政會議在二零一九年十二月給予的批准收回 12 公頃私人土地。第一期發展工程將提供土地興建為受影響住戶而設的專用安置屋邨，讓該安置屋邨由二零二四年起陸續建成，亦讓撥作興建多層樓宇(預期在二零二七年左右落成)的首批用地得以在二零二三年完成地盤平整工程。這些多層樓宇有助容納需要遷離的棕地作業，讓日後的清拆工作能更順利有序地進行。至於元朗南的發展，法定規劃程序已經展開，我們的目標是在二零二八年落成首批公營房屋單位。

17. 政府亦正積極為新界北新發展區進行研究工作。涵蓋新田／落馬洲發展樞紐的首階段發展研究已於二零一九年九月展開，目的是就擬議發展提供規劃和工程架構。該發展樞紐涉及約 270 公頃土地，將圍繞擬議北環線於新田可能興建的鐵路站發展，初步預計會建成一個約 2 萬個單位的新社區，並提供 8 萬個職位。

中部水域人工島

18. 「明日大嶼願景」的其中一個建議是研究在中部水域鄰近交椅洲興建人工島，填海面積合共約 1 000 公頃。交椅洲人工島能提供約 15 至 26 萬個單位，當中七成為公營房屋。第三個核心商業區亦可座落該處，提供約 20 萬個多元化的就業機會。在採取基建先行的方式下，當局擬進行一項運輸研究，以提供全新的策略性道路和鐵路網絡，將人工島接駁到香港島、大嶼山和屯門沿海一帶。

19. 繼二零一九年五月獲得立法會工務小組委員會(工務小組)的支持後，政府已將中部水域人工島相關研究的撥款申請納入財務委員會會議議程內。政府亦一直努力向公眾解釋該項目的目標和研究方向，並就人工島的發展機會及其城市設計、土地用途和智能、環保及可持續發展措施等，透過不同活動與不同的專業人士和青年人交流意見。

⁴ 包括在二零二零至二一年度賣地計劃的用地分別為兩幅位於古洞北／粉嶺北新發展區的住宅用地及一幅位於東涌東填海區內的商業用地。

重新規劃屯門西

20. 屯門西沿海一帶屬工業用途，包括使用率不高的香港內河碼頭⁵。鑑於香港內河碼頭的船運量可由其他碼頭設施吸納，部分現有泊位若進行填海工程，加上其他工業用途遷移至附近的擬議龍鼓灘近岸填海用地，屯門沿海將有約 220 公頃土地可作重新規劃及發展成為一個涵蓋超過 2 萬個單位及／或作其他有益用途的新住宅社區。另一方面，位於龍鼓灘面積約 220 至 250 公頃的近岸填海用地擬劃作工業用途，為當地社區提供工作職位。除了容納現時屯門西的工業用途，龍鼓灘的擬議發展同時亦可提供多層樓宇用地，以更集中、有系統和有效率的方式容納工業運作，當中包括因當局的新發展區項目及其他發展計劃而須遷離的棕地作業。

21. 由於龍鼓灘及屯門西兩個擬議發展計劃之間能產生協同效應，而兩者亦將共用相同的運輸系統及其他基建設施，政府計劃進行一項同時涵蓋這兩個發展項目的整體研究。二零二零年一月，立法會發展事務委員會支持我們就綜合研究的撥款申請，惟工務小組在今屆立法會會期內的最後一次會議上未能處理該項目。政府會繼續努力，爭取在將來展開此研究。

近岸填海

22. 除了龍鼓灘，其他在維多利亞港以外的近岸填海地點包括小蠔灣和欣澳⁶。由於小蠔灣填海工程目的是為配合連接東涌和北大嶼山公路的 P1 公路的興建工程，因此該填海建議會作為 P1 公路計劃的其中一部分推行。政府在二零二零年一月就 P1 公路進行工程研究(包括所需填海工程)的撥款申請諮詢立法會發展事務委員會，惟工務小組在今屆立法會會期內的最後一次會議上未能處理該項目。政府會繼續努力，爭取在將來展開此研究。另一方面，擬議的欣澳填海工程主要旨在造地發展休閒和娛樂樞紐。政府會適時就有關規劃及工程研究尋求撥款。

⁵ 二零一八年，香港內河碼頭的靠泊量使用率僅為 20%。

⁶ 當局已暫緩馬料水的擬議填海工程，有待在較後時間進行檢討，以回應有關公眾對交通影響和房屋類別組合的關注。

岩洞和地下空間發展

23. 政府正推展兩個岩洞發展先導計劃，作為增加土地供應的另一項長期措施。為重置沙田污水處理廠到沙田女婆山岩洞而進行的前期工程已於二零一九年二月展開，為其後進行的岩洞主體建造工程作好準備。政府會適時委聘顧問進行研究，以制訂沙田污水處理廠搬遷所騰出的 28 公頃土地用途，並會諮詢持份者。至於把鑽石山食水及海水配水庫遷往竹園北邨以北山坡內岩洞，相關的勘查研究、設計及工地勘測工程已於二零一八年十二月展開並正在進行。政府亦已在二零一九年八月展開研究，探討該配水庫騰出約四公頃土地的未來用途，並會適時諮詢持份者。

24. 此外，政府已在二零一九年三月就位於大嶼山、青衣或其他合適地點，展開有關策略性岩洞區的規劃及工程可行性先導研究，以推動未來岩洞發展。

25. 根據地下空間發展先導研究⁷的中期結果，政府已在二零一九年八月完成為期三個月的公眾參與活動，就於九龍公園建造多用途地下空間(內設行人網絡及各種商業及公共設施)的概念方案，收集公眾意見。政府正分析所得意見，以期在二零二一年完成先導研究。

《二零一九年施政報告》建議的其他主要土地供應措施

26. 《二零一九年施政報告》重申以政府主導的收地工作為核心的造地策略，並公布一系列措施，通過法定收地在短中期內提供更多土地興建公營房屋。與棕地有關的措施已載述於上文第 6 至 9 段，其他有助增加土地供應的措施的進展在下文匯報。

三個市區寮屋區

27. 有關把三個分別位於茶果嶺村、牛池灣村和竹園聯合村的市區寮屋區重建為公營房屋發展(輔以社區設施和基建配套)的研究正如期進行。三個地點的土地總面積超過七公頃(其中一成屬私人土地)，視乎研究結果，預計可興建 6 300 個公營房屋單位。我們將於二零二一年完成研究後

⁷ 經考慮二零一七年二月完成的公眾參與活動所得意見，先導研究建議優先推展尖沙咀西的九龍公園概念方案。其他正在研究的地下空間發展地點包括銅鑼灣、跑馬地和金鐘／灣仔。

展開改劃程序。我們亦正作出安排，以便適時向受影響居民講解實施程序和時間表，以及補償安置等安排。

已規劃作高密度房屋發展但未有發展計劃的私人土地

28. 我們正檢視在分區計劃大綱圖已規劃作高密度住宅發展，但土地擁有人仍未有確切發展計劃的「綜合發展區」或「住宅(甲類)」地帶用地，涉及約有 10 組地塊。相關政府部門正在評估當中哪些適合作公營房屋發展。我們預計在二零二零年年中左右會公布初步看法，其後再按需要進行詳細研究，以確定獲選用地的發展規模和時間表，以及所需的配套設施。

善用「政府、機構或社區」用地

29. 政府現正檢視超過 300 幅共佔地 300 多公頃預留作單一公共設施的「政府、機構或社區」用地，並對當中未有發展計劃的用地提出建議，務求地盡其用。這些建議包括以「一地多用」模式發展多用途公共設施大樓、以混合模式發展住宅和公共設施，或保留作特定的政府設施。我們計劃在二零二一年年中前完成檢視當中預留作教育、文化體育、社福、社區會堂、公共交通交匯處等有較大機會同時容納不同設施的用地，這些用地合共佔所有檢討用地中約一半的面積。

30. 此外，為協助非政府機構善用其未有盡用的土地，以及促進這些用地上低矮建築物的重建，政府已邀請市區重建局(市建局)按現時為私人樓宇業主提供重建中介服務的經驗，為非政府機構提供顧問及中介服務。有關土地在進行重建時可按「一地多用」模式引入混合住用、教育、社福及／或其他社區用途。市建局聯同發展局已開始接觸各主要非政府機構，推廣該項中介服務。

總結

31. 請委員備悉政府推展多管齊下的土地供應策略及措施的工作進度。

發展局

二零二零年七月