

立法會發展事務委員會

推展土地供應策略的周年報告

引言

發展局早前就政府在二零二一/二二年度增加土地供應工作的最新進展，向行政長官會同行政會議作出了周年匯報。接近年的安排，我們現把周年報告傳閱供委員備悉。

多管齊下的土地供應策略

2. 為解決逼切的房屋問題，第五屆政府於初上任時成立了土地供應專責小組(專責小組)，以凝聚社會共識，從而制訂土地供應的整體策略。專責小組建議並獲政府全面接納的八個優先土地供應選項¹，以及其他由現屆政府公布的土地供應措施，為政府多管齊下的土地供應策略奠定基礎。

3. 有關策略初見成果。政府於二零二零年覓得足夠土地，滿足《長遠房屋策略》下公營房屋單位的十年公營房屋需求，為多年來首次。在二零二一年底，政府公布已覓得約 350 公頃土地，以在未來十年(即二零二二/二三年度至二零三一/三二年度)提供約 330 000 個公營房屋單位，足以滿足同期內約 301 000 個公營房屋單位的需求。

4. 未來十年的公營房屋供應主要來自新發展區及大型發展項目(約佔 39%)、已經/將會改劃作公營房屋發展的個別用地(約佔 36%)，以及其他項目(約佔 25%)，包括發展棕地群、重建香港房屋委員會(房委會)工廠大廈，及發展小蠔灣車廠用地部分上蓋等。在這

¹ 專責小組建議的八個土地供應選項包括(a)加快發展棕地；(b)釋放新界私人農地的發展潛力；(c)發展粉嶺高爾夫球場位於粉錦公路以東 32 公頃用地作房屋用途；(d)加快進行近岸填海項目研究；(e)加快進行面積約 1 000 公頃的中部水域人工島研究；(f)繼續進行岩洞和地下空間發展及研究；(g)推展新發展區項目；以及(h)展開內河碼頭用地及屯門沿海地區的研究。

個十年期後，各個規劃中的項目(例如新田/落馬洲發展樞紐、新界北新市鎮和文錦渡，以及交椅洲人工島)將會在房屋供應上擔當重要角色。

香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略

5. 維持穩定的土地供應和物色新的供應來源對本港的持續發展至為重要。為此，《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》研究(《香港 2030+》)闡述了香港由二零一九年至二零四八年的全港空間發展策略。

6. 《香港 2030+》的最終報告已在二零二一年十月公布。該報告指二零一九年至二零四八年間的土地需求約為 6 200 公頃，而在政府多管齊下的土地供應策略下可得出的土地供應共 7 300 公頃，足以滿足預期的土地需求。此估算供應包括約 3 200 公頃的土地供應，以及中至長期約 4 100 公頃的可能供地項目。有關估算整體供應足以應付中長期的土地短缺，同時預留空間，應對未來不斷轉變的情況。

主要土地供應措施

7. 估算土地供應主要由下文所述各項正進行或相對處於成熟規劃階段的土地發展項目所產生。

新發展區/新市鎮擴展

8. 政府繼續努力推展各項新發展區/新市鎮擴展項目，由二零二三年起提供合共接近 230 000 個單位，其中包括 -

- (a) **東涌新市鎮擴展** - 東涌東填海工程於二零一七年年底展開，二零二三年將可完工。自二零二零年以來已移交的填海用地共有六幅，分別供房委會作公營房屋發展，以及供地政總署進行賣地。首批居民預計將於二零二四年入伙；
- (b) **古洞北/粉嶺北新發展區** - 現正全力推展第一階段發展的用地清理工作和地盤平整及基礎設施工程，私人住宅及公營房屋的首批居民預計分別於二零二三年和二零二六年入伙；

- (c) **洪水橋/厦村新發展區**—第一期發展工程於二零二零年七月展開。第一期工程涉及興建為受影響居民而設的專用安置屋邨，屋邨將由二零二四年起入伙；以及平整首批土地，以興建可供棕地作業使用的多層工業樓宇；以及
- (d) **元朗南**—元朗南發展項目計劃分三期提供約 33 000 個房屋單位(包括約 22 000 個公營房屋單位)。我們已於二零二二年六月十日獲立法會批准第一期工程，以及第二期和部分第三期的詳細設計工作的撥款申請，並將隨即開展有關工作。第一期發展項目可於二零二八年提供約 4 300 個公營房屋單位。

發展棕地

9. 新界約有 1 500 公頃棕地，當中超過 860 公頃已被納入各發展項目作房屋及其他合適的用途。至於在上述發展項目以外、但具較高發展潛力的 450 公頃棕地，規劃署已分別於二零一九年及二零二一年完成兩階段的檢視，並在北區、元朗、屯門和大埔區物色了 12 組棕地群作房屋發展，預計可提供超過 30 000 個公營房屋單位。我們正就這些棕地群進行工程可行性研究，預計由二零二二年起陸續完成。此外，我們已就擬建北環綫牛潭尾站的周邊地區(涉及約 18 公頃零散棕地)展開土地用途檢討，以把握北環綫的潛在發展機遇，並預計將於二零二三年上半年完成檢討。

10. 我們一直按既定政策為受政府發展影響的棕地作業經營者提供財政和行政支援，協助他們重置業務。儘管如此，我們希望藉著發展棕地的契機整合棕地作業，例如以發展多層工業樓宇的方式，為有關業務提供更善用土地、適切並可負擔的營運處所。為此，我們委聘了顧問公司展開市場調查，評估市場對發展和營運多層工業樓宇的意向。我們已在洪水橋/厦村新發展區及元朗預留土地作多層工業樓宇發展，預計當中部分樓面面積可撥作容納受發展項目影響並可兼容的工業用途。我們爭取在今年稍後就擬議的推行安排諮詢立法會發展事務委員會。

土地用途改劃

11. 政府透過持續的土地用途檢討，過去數年物色到逾 210 幅具短中期房屋發展潛力的用地，合共可建逾 310 000 個單位(當中逾 70% 為公營房屋)。截至二零二二年五月，151 幅用地(估計涉及約

216 800 個單位)已完成土地用途改劃或撥作房屋發展，另有 18 幅用地(估計涉及約 67 600 個單位)正在進行土地用途改劃程序。

12. 政府一直致力物色和改劃適合進行房屋發展的用地。為繼續進行《二零二一年施政報告》中公布的一項措施，我們現正檢視約 300 公頃「綠化地帶」用地的土地用途潛力。待今年稍後時間有初步結果後，會隨即展開技術研究，以進一步確定選定用地用作發展的可行性。

其他土地用途檢討

13. 第五屆政府已在多方面加強政府主導的用地規劃，包括 –

- (a) 已規劃作高密度房屋發展的私人土地檢視工作 – 完成檢視後，行政長官會同行政會議在二零二二年四月底授權收回位於粉嶺及元朗的三組私人地塊用作發展資助房屋。該三組地塊正進行土地清理工作，在二零二二年下半年，將可供進行地盤平整和建造工程；預計合共可提供約 1 660 個單位，並預期在二零二七年可供首批居民入住；
- (b) 三個市區寮屋區 – 有關重建三個市區寮屋區的研究已經完成。茶果嶺村的法定土地用途改劃程序已於二零二一年十二月展開，而牛池灣村和竹園聯合村的改劃工作會於二零二二年六月展開。預計三個發展項目可由二零二九年起分階段提供合共 8 700 個公營房屋單位；以及
- (c) 粉嶺高爾夫球場局部發展 – 我們最近完成了就粉嶺高爾夫球場位於粉錦公路以東 32 公頃用地的技術研究，以確立於短中期最多可提供的房屋單位數目(重點考慮作公營房屋)。技術研究建議把該用地北面生態價值較低的部分作公營房屋發展，提供約 12 000 個單位。該用地具較高生態價值的其他部分，則建議作自然保育及康樂及體育用途。有關環境影響評估的法定程序已經展開，而法定城市規劃程序亦已展開。

土地共享先導計劃

14. 政府在二零二零年五月推出了為期三年的土地共享先導計劃，目的是利用私人市場的能力、效率和專業知識，盡早釋放私人土地的發展潛力。截至二零二二年六月，發展局收到五宗申請，共

涉及約 17 300 個公營房屋/「首置」單位及 7 800 私營住宅單位²。各宗申請處於不同的處理階段。視乎申請的成熟程度和土地共享先導計劃顧問小組的建議，我們會尋求行政長官會同行政會議的原則性同意。

小蠔灣車廠用地

15. 為釋放現有土地的發展潛力，第五屆政府一直鼓勵香港鐵路有限公司(港鐵公司)運用創新思維，研究更多利用鐵路用地作房屋發展，以滿足市民的住屋及交通需要。港鐵公司小蠔灣車廠用地上蓋發展第一至第三期(包括 10 720 個私營和 4 280 個公營單位，合共 15 000 個房屋單位)所需的法定程序，包括城市規劃和道路及鐵路工程等均已完成。我們正與港鐵公司進行換地交易程序。在完成換地後，預計港鐵公司會於二零二二年至二三財政年度內就第一批物業發展進行招標，首批住戶於二零三零年前後陸續入伙。當新基礎建設齊備，最後一期發展(涉及 6 200 個公營房屋單位)會在完成第三期發展後推展。

供地項目

16. 大部分中長期的供地項目來自兩個都會區的潛在土地供應，包括屬維港都會區擴展部分的交椅洲人工島的 1 000 公頃土地，以及北部都會區的接近 2 300 公頃土地。

北部都會區發展策略

17. 與《二零二一年施政報告》同時公布的北部都會區發展策略，提出有關新界北部的發展策略規劃，以解決中長期的土地需求。除了在北部都會區內多項已開展的項目，北部都會區發展策略進一步提出額外的土地發展建議，提供約 600 公頃房屋及經濟用地。參照北部都會區發展策略，當局已於二零二一年十月展開新田/落馬洲發展樞紐(擴展成為新田科技城的一部分)的勘查研究，以及新界北新市鎮和文錦渡(文錦渡重新定位為羅湖/文錦渡綜合發展樞紐)的規劃及工程研究，並預計約兩至三年完成有關研究。當局會於今年內就洪水橋/廈村新發展區擴大範圍至流浮山/尖鼻咀/白泥，以及古洞北新發展區擴大範圍至馬草壟一帶進行新研究。按照目前的情

² 實際可提供的單位數目須經技術評估，並有待政府審批。

況，我們預計可於十年內完成北部都會區內約 40%的發展用地的土地平整工作。

明日大嶼願景

18. 就面積達 1 000 公頃的中部水域人工島³相關研究已於二零二一年六月展開，預計在三年半內完成。研究主要包括為鄰近交椅洲的人工島進行規劃及工程研究，以及進行一項運輸研究，以提供全新的策略性道路和鐵路網絡，把人工島與香港島、大嶼山和屯門沿海地區連接起來。我們預期於二零二二年第四季就四方面提出初步建議，即填海範圍、運輸基礎設施及走線、廣泛土地用途及融資方案，以便諮詢公眾意見。雖然原訂時間表是在二零二七年展開第一期填海工程，以期首批單位可於二零三四年入伙，但精簡相關的法律及行政程序將有助把時間表提前。

龍鼓灘填海/重新規劃屯門西

19. 龍鼓灘近岸填海和重新規劃屯門西沿海地區(包括內河碼頭用地)屬「明日大嶼願景」的一部分，與中部水域人工島計劃下所擬議的策略性運輸網絡相輔相成。這個項目涉及在龍鼓灘造地約 220 公頃，以及重新規劃另位於屯門西的 220 公頃土地。透過上述項目所得的土地有潛力支援不同的土地用途，包括房屋、商業、工業和其他具效益的用途和配套。有關項目亦可利用北部都會區發展策略所帶來的機遇，增加中長期的土地供應。我們正預備在二零二二年內向立法會申請撥款以啟動相關的規劃及工程研究，從而確定填海範圍、土地用途和發展建議。

其他近岸填海工程項目

20. 至於其他近岸填海工程項目，政府已於二零二一年二月獲得立法會批准撥款，進行 P1 公路(大蠔至欣澳段)的工程研究，當中涉及小蠔灣填海工程。政府將於二零二二年七月前展開馬料水填海項目的工程研究，該項目連同沙田污水處理廠遷往岩洞騰出的土地，將可提供約 88 公頃土地，主要作創科發展之用。

³ 交椅洲人工島可提供約 150 000 至 260 000 個單位，其中 70%為公營房屋，並可容納第三個核心商業區，提供約 200 000 個多元化就業機會。

岩洞發展

21. 政府正推展多項搬遷政府設施(例如鑽石山食水及海水配水庫、工務中央試驗所、油塘食水及海水配水庫群、荃灣二號食水配水庫和屯門濾水廠)往岩洞的項目，預計由二零二七年起將陸續騰出超過 40 公頃土地作房屋和其他有利民生用途。為搬遷沙田污水處理廠而進行的主體岩洞建造工程已於二零二一年七月展開，進展良好。

其他優化措施

加快市區更新步伐

22. 為應對樓宇急劇老化問題，我們採取多管齊下的策略，加快市區更新步伐。就規劃階段而言，因應市區重建局(市建局)進行「油麻地及旺角地區研究」(油旺地區研究)的結果及建議，政府的目標是於二零二二年內對相關分區計劃大綱圖提出首批修訂建議，以容許該兩區選定範圍內住用和非住用地積比率互換，以及增加彌敦道商業地帶的地積比率等。此外，建基於油旺地區研究所得的經驗，市建局將於二零二二年第三季委聘顧問，在荃灣和深水埗進行地區規劃研究，以期在兩年左右完成。

23. 與此同時，一如《二零二一年施政報告》所宣布，政府已着手進行政策檢討，探討可行措施，以更新和優化《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第 545 章)下的強制售賣機制，從而促進舊樓重建。政府的目標是於二零二二年稍後時間提出相關建議方向，以諮詢立法會和持份者。

活化工業大廈

24. 第五屆政府於二零一八年重啟活化工業大廈(工廈)計劃，並推出了一系列便利措施。當中，市場對兩項有時限措施⁴(即容許工廈重建項目增加核准地積比率不多於 20%和豁免繳付改裝整幢工廈的地契豁免書費用)的反應相當正面，因此政府進一步將措施延長至二零二四年十月。截至二零二二年四月，共有 66 宗重建計劃放寬地

⁴ 其他四項措施包括(1)促成由民間主導改裝工廈作過渡房屋建議；(2)放寬地契豁免書申請政策以准許文化藝術界、創意產業及創新科技界的用途；(3)擴闊土地契約內註明「倉庫」用途的定義；及(4)擴闊緩衝樓層的准許用途。

積比率上限的申請獲批，可提供約 1 382 000 平方米總樓面面積。另外，六宗改裝整幢工廈的申請已獲城規會批准。

以標準金額補地價

25. 政府於二零二一年三月推出為期兩年的先導計劃，為涉及重建一九八七年前落成工廈的土地契約修訂，提供以標準金額計算補地價的選項(工廈先導計劃)。相較傳統地價評估機制，工廈先導計劃着重的是通過事先公布一套標準金額，為地價提供確定性。截至二零二二年五月底，共有十宗合資格土地契約修訂的申請人選擇工廈先導計劃下的標準金額選項。當中，八宗已經與地政總署就補地價金額達成協議，其餘兩宗正在處理中。為了讓工廈業權人有更多時間籌措重建計劃，以及讓政府累積更多經驗進行檢討，工廈先導計劃已獲延長一年至二零二四年三月，期間已公布的標準金額繼續適用。

26. 政府於二零二二年三月宣布，把以標準金額補地價的方式擴展至新發展區內「加強版傳統新市鎮發展模式」下的契約修訂。地政總署已於二零二二年三月底公布適用於古洞北及粉嶺北新發展區餘下階段的標準金額，並會在今年稍後時間公布適用於洪水橋/廈村新發展區的標準金額。政府會根據累積的經驗，考慮把標準金額的方式應用於其他涉及新界農地的發展項目。

精簡程序

精簡發展程序

27. 自本屆政府任期開始以來，發展局轄下的精簡發展管制督導小組(督導小組)一直研究如何盡量統一及理順發展局轄下部門在審批發展項目時所採用的標準和定義。至今，督導小組已就 11 個範疇推出精簡措施，當中涵蓋建築物高度限制、園境要求、地契內設計和規劃條文、上蓋面積限制，以及總樓面面積/地積比率限制。政府其後擴大督導小組的組成和工作範圍，納入其他參與發展審批程序的部門，以便更全面地檢視有關程序。

28. 除行政程序外，我們亦正檢視不同法例中與發展相關的法定程序。發展局已於二零二二年三月公布一系列有關《城市規劃條例》(第 131 章)、《收回土地條例》(第 124 章)、《前濱及海床(填海工程)條例》(第 127 章)、《道路(工程、使用及補償)條例》

(第 370 章)和《鐵路條例》(第 519 章)的法例修訂建議進行諮詢。建議的目的是(a)精簡及縮短若干法定時限；(b)避免重覆執行性質相近的程序；(c)明確授權政府部門可同步進行不同程序；(d)理順不合時宜或不清晰的安排；及(e)精簡各項程序以更有效運用公共資源。若建議得以落實，將有助壓縮日後造地所需的時間。我們現正積極諮詢各持份者，包括法定機構、業界代表、專業學會、智庫及環保組織等，以集思廣益，目標是在二零二二年年底向立法會提交條例修訂草案，以推展各項建議。

項目促進辦事處

29. 為加快房屋供應，第五屆政府於二零二零年十二月在發展局設立項目促進辦事處(辦事處)，協助較大規模(即可提供 500 個或以上單位)的私人住宅發展項目在動工前的發展審批申請。辦事處與各有關政策局和部門專責統籌人員緊密聯繫，確保審批流程暢順。辦事處現正跟進和監察約 50 個私人住宅發展項目的規劃、契約修訂/換地、建築圖則及建築許可申請。截至今年的四月，有 48 個由辦事處跟進或監察的項目已取得相關的批准。這些項目現處於不同階段，暫定涉及的潛在住宅單位供應約 70 000 個。

以供參閱

30. 請委員備悉政府推展多管齊下的土地供應策略及措施的周年報告。

發展局

二零二二年六月