

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

發展局早前就主要土地供應措施在二零二零／二一年度的進展，向行政長官會同行政會議作出了周年匯報，有關措施包括土地供應專責小組(專責小組)所建議的八個優先土地供應選項及其他主要土地供應措施，在財政司司長擔任主席的土地供應督導委員會監督下進行。本文件闡述該周年報告，以供委員備悉。

推展進度

專責小組建議的土地供應選項

2. 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

3. 就並未納入新發展區及已知發展項目但具較高可能發展潛力的 450 公頃棕地，規劃署已於二零一九年完成涵蓋當中 160 公頃棕地的首階段檢視工作，並在元朗、屯門和大埔物色了八組棕地羣(涉及上述 160 公頃棕地當中的 36 公頃土地)，作短、中期較高密度公營房屋發展。規劃署亦已於今年年初完成涵蓋餘下 290 公頃具有中度可能發展潛力棕地的第二階段檢視工作，並物色了四組位於上水和元朗的棕地羣(涉及上述 290 公頃棕地當中的 11 公頃土地)，作短、中期內作公營房屋發展。土木工程拓展署自二零二零年六月起已陸續就首批的八組棕地羣展開工程可行性研究，以確立發展參數，並在今年第二季起，陸續就第二批的四組棕地羣展開工程可行性研究。據現階段粗

略估計，上述 12 組棕地羣共可提供超過 30 000 個公營房屋單位。

4. 綜合而言，超過 860 公頃棕地(佔新界棕地整體面積的 54%以上)會陸續發展作房屋及其他土地用途。此外，約 18 公頃鄰近擬建北環線牛潭尾站的棕地及其周邊地區，將會納入今年稍後展開的土地用途檢討。

5. 雖然將有超過一半的棕地會重新發展作房屋及其他土地用途，但棕地作業目前正支援我們經濟的不同行業。對於無法輕易在已發展地區經營的工業或貯物作業，新界棕地正是為它們提供可負擔的營運空間。正因如此，期望淘汰所有新界棕地是不符合現實需要的。就此，現行規劃制度允許部分棕地繼續容納露天作業。

6. 對於因政府發展項目而需要搬遷的棕地作業，我們的政策是向合資格業務經營者作出金錢補償，以在財政上支援他們在公開市場自行作出重置安排¹。政府的一貫立場是不會為個別受影響的用地或作業空間提供「一換一」的調遷安置。我們會藉著重新發展棕地的機會，引導和整合部分棕地作業至能更具土地使用效益，以及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)。

7. 我們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多層樓宇以重置棕地作業的興趣，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。預計顧問會於本年內會完成報告。我們期望在二零二二年内為這些多層樓宇用地的發展模式制定方案，以便洪水橋／厦村新發展區首批多層樓宇用地可在二零二三年完成工地平整工程後開始發展。

¹ 政府除提供金錢補償外(有關補償安排的申請資格和涵蓋範圍在二零一八年獲大幅改善)，亦從規劃和土地事宜上向需覓地重置作業的營運者提供諮詢及協調服務。此外，政府一直在屯門、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，並自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影響的棕地作業提供用地。二零二零年十二月，政府便以短期租約方式招標出租三幅位於元朗和粉嶺的政府土地，以供於二零二二年或以前受相關政府發展項目收地和清拆行動影響的合資格棕地作業經營者承租。

土地共享先導計劃

8. 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。發展局轄下設有土地共享辦事處，為計劃申請人就申請項目提供一站式諮詢和協調服務。最近，計劃已收到三宗申請，申請地點分別位於大埔露輝路及汀角路、元朗蠔洲路（近東成里）及大埔社山路及林錦公路（近林村），共涉及約 12 250 個公營房屋／「首置」單位（具體資助房屋類別將由政府決定）及 5 600 個私營房屋單位和輔助設施。此外，辦事處亦接獲一些具備初步發展建議的查詢，並正與這些倡議人進行交流。我們了解部分倡議人正在準備提交正式申請所需的文件，包括土地擁有權證明、總綱發展藍圖、項目設計(特別是道路和公共設施方面)、相關技術(包括交通、環境、生態和渠務等方面的評估，以及建議的紓緩措施)和財務評估。土地共享辦事處會聯同相關部門提供協調服務，盡力協助倡議人擬備有關文件。

粉嶺高爾夫球場

9. 政府於二零一九年九月展開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，以期確立於短中期最多可提供的房屋單位數目(側重於公營房屋)，研究現已接近完成。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。顧問公司進行了環境影響評估，包括樹木和生態調查，以確認發展對環境的影響，並建議如何透過規劃布局設計或緩減措施以避免或減少這些影響。待研究完成後，我們會盡快諮詢相關持份者，以及進行必需的法定程序。

10. 與此同時，政府為該 32 公頃位於粉錦公路以東的用地訂立了一個為期三年的特別過渡安排。在過渡期於二零二三年九月結束後，該 32 公頃土地將復歸政府所有，以配合擬議發展的展開。

新發展區／新市鎮擴展

11. 政府繼續努力推展各項新發展區／新市鎮擴展項目，由二零二三年起分階段提供合共接近 23 萬個單位，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年底展開，工程進展良好，二零二三年將可完工。當局已於二零二零年三月移交首幅填海用地作興建房屋之用，以期從二零二四年第一季起分期建成 10 000 個公營房屋單位。立法會財務委員會已於二零二一年二月批准第一期的工地平整及基礎設施工程的撥款。工程目標是於七年內完成，並預計由二零二四年起分階段完成。在二零二一／二二年度，當局在賣地計劃中納入了一幅東涌東商業用地，另香港鐵路有限公司(港鐵公司)亦正為一幅預留作鐵路物業發展的私營房屋用地安排土地文書和招標工作；
- (b) **古洞北／粉嶺北新發展區**：隨着第一階段發展工程範圍內的 68 公頃私人用地於二零一九年年底復歸政府，我們現正全力推展發展用地的清理工作和地盤平整及基礎設施工程，以期可讓私人住宅及公營房屋的首批居民分別於二零二三年及二零二六年入伙。古洞北／粉嶺北新發展區亦在二零二零／二一年度及二零二一／二二年度的賣地計劃中，在每個財政年度均提供一幅可供推售的私人住宅用地；
- (c) **洪水橋／廈村新發展區**：財務委員會於二零二零年六月批准有關撥款後，我們從二零二零年七月起陸續開展第一期發展工程，包括收回約 12 公頃私人土地。預計第一期發展工程可從二零二四年起分期完成為受影響居民而設的專用安置屋邨，以及在二零二三年完成首批多層樓宇的土地平整工程。這批多層樓宇預計於二零二七年左右落成，將有助當局容納需要遷離的棕地作業，令日後的清理工作進展更為暢順；以及
- (d) **元朗南**：法定規劃程序已完成，第一期發展的道路及排污設備工程的刊憲工作亦已展開。我們目標是在二零二八年落成第一批公營房屋單位，預計整個發展項目在二零三八年全部完工後，可提供約 33 000 個房屋單位(包括約 22 000 個公營房屋單位)。為重置棕地作業，項目亦已預留約 11 公頃土地劃作興建多層建築物及露天儲物用途。

12. 政府亦積極落實新界北新發展區。第一期發展涵蓋新田／落馬洲發展樞紐的研究已於二零一九年九月展開，旨在為擬議發展提供規劃及工程框架。該發展樞紐涉將會充分利用擬建北環線在新田的擬建鐵路站所釋放的潛力，建造一個新社區，初步估計可提供約 31 000 個單位和 64 000 個職位。至於餘下階段(包括新界北新市鎮和文錦渡物流走廊)的發展，初步估計有潛力容納不少於 200 000 人口和提供約 134 000 個就業機會。考慮到新界北位處策略性的邊境位置，由此前往深圳和粵東地區極為方便，我們在規劃該新發展區時會探討可否為產業提供經濟用地，以把握大灣區發展帶來的機遇。政府已於二零二一年七月十六日得到立法會財務委員會的撥款批准，進行新田／落馬洲發展樞紐的勘查研究和詳細設計，以及餘下階段(涵蓋新界北新市鎮和文錦渡物流走廊)發展的規劃及工程研究，相關工作即將展開。

中部水域人工島

13. 二零二零年十二月，政府獲立法會批准撥款，進行面積 1 000 公頃的中部水域人工島²相關研究。有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。有關研究會探討利用不同模式和融資方案，以落實與人工島相關的大型基建項目。我們亦會繼續加強宣傳，包括利用網站、社交媒體和傳單等發布與該項目相關的資訊和數據。我們會舉辦不同類型的公眾參與活動，提供全面和科學的資訊，以便市民在掌握資訊的情況下就人工島的發展選項提出意見。

重新規劃屯門西

14. 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填海造地約 220 公頃，以及重新規劃屯門西沿海地區的 220 公

² 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。

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、工業和其他有效益所需用途，有助活化屯門西地區及改善該區居住環境。這個項目有潛力為該區提供超過 20 000 個單位，以及提供用地容納將於未來陸續受新發展區或其他附近的發展項目影響的棕地活動。

15. 二零二零年一月，立法會發展事務委員會支持龍鼓灘填海和重新規劃屯門西地區的規劃及工程研究的撥款申請。我們正審視持分者對增加房屋供應的意見，並會適時向財務委員會申請撥款，開展有關的規劃及工程研究。

其他近岸填海工程項目

16. 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、欣澳和馬料水。政府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。該研究於二零二一年六月展開，預計在 30 個月內完成。為配合興建擬議 P1 公路的小蠔灣填海工程，將會作為該計劃的其中一部分進行。欣澳的填海項目主要為休閒娛樂用途提供多用途場地，考慮到香港經濟遭受到 2019 冠狀病毒病疫情所帶來前所未有的衝擊，尤其是旅遊娛樂事業方面，我們會檢視項目推行的優先次序，適時提交進行規劃及工程研究的撥款申請。至於馬料水填海，我們了解部分持分者對交通影響和房屋類別組合有所關注。

岩洞和地下空間發展

17. 政府正推展多項搬遷政府設施往岩洞的項目。我們已於二零一九年二月展開搬遷沙田污水處理廠到岩洞的前期工程，主體岩洞建造工程亦已於二零二一年七月展開。搬遷鑽石山食水及海水配水庫往岩洞的詳細設計將於今年內完成。政府亦已在二零一九年八月展開研究，探討搬遷該配水庫所騰出約四公頃土地的未來用途，研究將於今年年底完成。此外，我們將於二零二一年下半年至二零二二年初分別展開搬遷九龍灣工務中央試驗所、油塘食水及海水配水庫群和荃灣二號食水配水庫往岩洞的勘查和設計工作。

18. 政府會繼續進行位於大嶼山、青衣及油塘的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。

19. 政府繼續推展有關四個策略性地區的城市地下空間發展先導研究，當中包括尖沙咀西、銅鑼灣、跑馬地及金鐘／灣仔。在考慮所收集的公眾意見後，我們正優化及進一步探討於九龍公園建造多用途地下空間的概念方案，以更有效使用土地並就方案作進一步探討。政府的目標是在二零二二年大致完成該先導研究。

近年《施政報告》涵蓋的其他主要土地供應措施

三個市區寮屋區

20. 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)的研究正按計劃進行。三個地點的土地總面積超過七公頃，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內完成研究後展開改劃程序。由於香港房屋協會(房協)不論在建屋，以至安置居民、綜合社區規劃等方面都富有經驗，因此我們邀請了房協負責推行這三個項目。此外，政府於二零二一年五月分別為三個項目的受影響村民舉行了簡介會。

已規劃作高密度房屋發展的私人土地檢視工作

21. 我們已完成檢視已規劃作高密度房屋發展的私人土地。檢視工作涵蓋十組已規劃作「綜合發展區」或「住宅(甲類)」的地塊，地積比率介乎 5 至 7.5 倍，而有關地段的業權擁有人仍未發展的用地。我們於二零二一年五月十三日公布檢視結果，表示政府會根據《收回土地條例》(第 124 章)，收回位於粉嶺及元朗的三組地塊內的私人土地作資助房屋用途。將會收回的 12 300 平方米私人土地，連同毗連約 3 500 平方米的政府土地，預計合共可提供約 1 600 個單位。

善用政府、機構或社區用地

22. 我們現正檢視約 40 幅預留作單一公共設施、未有發展計劃及有潛力用作發展聯用設施的「政府、機構或社區」用地，

能否以「一地多用」模式發展多用途公共設施大樓，或用作住宅／商業／工業等用途。我們的目標是在本年內完成檢視工作，並提出發展建議。

23. 此外，為協助非政府機構善用它們持有但未地盡其用的土地，並促成有關機構重建用地上的低矮建築物，政府已邀請市區重建局(市建局)按其為私人樓宇業主提供中介服務的經驗，為非政府機構提供顧問及中介服務。在完成重建後，可根據「一地多用」模式引入混合住用、教育、社福及／或其他社區用途。市建局於二零二一年一月推出中介服務。目前為止，有數個非政府機構表示對服務有興趣。

港鐵小蠔灣車廠用地

24. 政府已就港鐵公司小蠔灣車廠用地上蓋發展制訂了分區計劃大綱圖，並公布用地可望在中長期提供約 20 000 個住宅單位，當中約一半會是公營房屋(現計劃以資助出售房屋為主)，形成一個具公私營房屋及社區設施，並設有新鐵路站的新社區。港鐵公司和政府部門正全速推展該發展項目，目標是首批約 6 000 個公私營住宅單位可在二零三零年前後陸續入伙。

精簡發展程序

25. 發展局成立的精簡發展管制督導小組(督導小組)，近年致力研究如何在不影響相關法定程序和技術要求下，理順發展局轄下的屋宇署、地政總署和規劃署在審批發展項目時採用的安排和流程。同時，發展局亦在土地及建設諮詢委員會下，成立了一個由十個相關專業學會和團體代表³組成的聯合委員會，以考慮督導小組的擬議措施和提供建議，確保措施能切合業界的需要。

26. 督導小組自成立至今，已透過公布聯合作業備考、部門的作業備考和文件，落實涉及多個課題的精簡審批安排，涵蓋建築物高度限制、園境要求、可持續建築設計指引內的綠化上

³ 十個相關專業學會和團體，包括香港建築師學會、香港工程師學會、香港城市設計學會、香港園境師學會、香港測量師學會、香港規劃師學會、香港顧問園境師協會、香港地產建設商會、建築師事務所商會和香港建造商會。

蓋面積、樓宇間距和樓宇後移的要求、地契內設計和規劃條文的應用、非建築用地的限制及上蓋面積的限制。督導小組亦已就另外三項課題（包括總樓面面積的計算及寬免、地政總署在多個按地契條件批出許可或同意的情況中需否進行補地價、探討於私人發展項目審批時容許業界在更多環節進行自行核證）諮詢聯合委員會，目標是盡快公布落實。

27. 土地發展不單牽涉上述三個部門的審批程序。我們已按《二零二零年施政報告》，擴闊督導小組的組成和工作範圍，納入發展局以外的審批部門，以便更全面地檢視所有範疇的發展審批程序，以及理順各個部門之間與發展相關的規定。擴闊後的督導小組已展開工作。其中，土木工程拓展署引進了一項先導安排，為一些地區的公營房屋發展所進行的工程可行性研究採用定期顧問合約，相關公營房屋項目的發展過程可因而減省約四至五個月採購工程可行性研究所需的時間。此外，我們正與相關部門草擬在擴闊工作範圍下精簡程序和理順規定的其他建議。有關建議將涵蓋多個範疇，包括交通影響評估、規劃許可申請、保育規定等。除了檢視行政程序外，我們亦會檢視能否及如何精簡或加快相關法例所訂的法定程序，包括法定城市規劃及道路工程程序。

28. 就活化工廈方面，我們在二零二一年三月推出為期兩年的先導計劃，以標準金額徵收工業大廈(工廈)重建的契約修訂地價。先導計劃旨在透過公布一套標準金額，在地價方面提供確定性，以期加快完成工廈重建所涉及的修契程序，從而推動工廈活化，讓土地早日轉型作更切合社會需要的用途，務求地盡其用。

項目促進辦事處

29. 為加快房屋供應，政府於二零二零年十二月在發展局轄下成立項目促進辦事處，負責促進較大規模(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。辦事處現正監察和跟進約 40 個私人住宅發展項目的規劃、契約修訂／換地、建築圖則及上蓋建築物施工許可申請。在辦事處成立後首六個月內，16 個由辦事處跟進的住宅發展項目已獲批相關申請。

增加土地供應對房屋供應量的影響

30. 在上述多管齊下土地供應策略的共同協力下，政府已覓得 330 公頃土地，足夠提供 316 000 個公營房屋單位，以達成在《長遠房屋策略》(《長策》)2020 年周年進度報告中所載，在未來十年(即二零二一／二二年度至二零三零／三一年度)提供 301 000 個公營房屋單位的目標。這是政府首次預計未來十年的公營房屋供應，能夠達到同期的目標。

31. 未來十年的公營房屋供應主要來自工程已展開的新發展區及東涌新市鎮擴展，以及一些原本預留作私人房屋但由本屆政府改作公營房屋發展的用地(約佔 35%)、多幅在土地用途檢討下已經／將會改劃作公營房屋發展的用地(約佔 40%)，以及其他項目(約佔 25%)，當中包括粉嶺高爾夫球場部分用地和多幅具房屋發展潛力的棕地羣等。在上述 316 000 個單位中，約三分之一(即 108 000 個單位)預計在二零二一／二二年度至二零二五／二六年度的第一個五年期落成。另外三分之二(即 208 000 個單位)預計在二零二六／二七年度至二零三零／三一年度的第二個五年期落成。儘管政府正積極探討精簡發展程序，但期望相關工作能進一步增加未來五年左右的公營房屋供應並不符實際，這是因為需要在五年內落成的房屋的建築工程應已展開或快將展開。為應付短期的公營房屋短缺問題，政府繼續致力透過房屋政策推出紓困措施。展望在這個十年期之後，工程已展開的洪水橋／厦村新發展區及已進入後期規劃階段的元朗南發展會繼續是主要的房屋供應來源，而兩個目前正在研究階段的策略增長區(即中部水域填海及新界北發展)將會在持續提供新土地作發展用途上擔當重要角色。

32. 土地供應需時落實，解決土地及房屋短缺問題無法一蹴而就，因為政府有責任確保發展項目在交通影響、環境影響、大幅遷移現有社區和生活質素等方面不會對現有或將來的居民帶來不可承受的壓力。把一幅「生地」(即原非規劃作房屋發展及／或尚未適合開展建屋工程的用地)變成「熟地」(即可動工用地)，需要經過一系列發展程序。根據過去經驗，改劃一幅涉及收地和清拆的非住宅用地作公營房屋發展的一般過程載於 **附件**。在同一地區同時或接連改劃多幅土地，亦經常會引起地區人士對累積影響的重大關注。由於需要進行整體規劃，大規模發展例如新發展區和填海項目整體的發展過程需時更長。

33. 政府會盡量縮短有關過程。以新界北新發展區第一期發展(涵蓋新田／落馬洲發展樞紐)為例，發展局最近承諾將以展開可行性研究後的五至六年內開始工程為目標。相對古洞北／粉嶺北新發展區及洪水橋／厦村新發展區過去需較長時間（由展開可行性研究後的九至十一年開始工程），這目標非常進取。政府亦正檢視其他精簡發展程序的措施，包括修改有關法例列明的法定要求，以及爭取部分程序同步進行。

總結

34. 請委員備悉政府推展多管齊下的土地供應策略及措施的年度工作報告。

發展局

二零二一年九月

改劃非住宅用地作公營房屋發展所涉及的一般過程

