

## 土地供應專責小組

### 空置政府土地和 以短期租約方式出租及以臨時政府撥地方式批出的土地

#### 目的

本文件向工作小組成員簡介處理空置政府土地，並透過短期租約和臨時政府撥地(臨時撥地)使用土地的現行安排，以便小組成員探討該等用地作為土地供應來源的潛力。

#### 土地用途規劃和土地資源編配

2. 香港土地資源，尤其是可供開發土地資源，相當珍貴。透過規劃土地用途和土地發展的框架，政府善用可供利用的土地資源，以滿足社會的需要。概括而言，規劃機制指定和規管可供利用土地(特別是法定圖則所劃分的土地用途地帶)的規劃意向和准許用途。為配合規劃圖則所預計的發展，道路和其他基礎設施會予以興建。如有需要，會透過公共工程開拓所需用地，以供發展。就新發展區而言，上述程序一般須經過全面的規劃及工程研究。至於已建設地區，規劃方面的土地用途檢討亦可重新指定土地改變用途。

3. 發展地帶(例如住宅，商業，工業，其他指定用途註明「商貿」，政府、機構或社區，休憩用地用途等)的用地，會根據不同途徑撥作不同用途，供長期發展(即預計發展期限至少為地帶內的建築物或設施的使用期)。一般而言，供私營界別長期發展的土地(例如私人住宅、私人寫字樓、工業及公用設施等)，以批地方式批出；供政府部門長期發展的土地(例如基礎建設、學校、醫院、福利設施、公園和康樂設施、圖書館及體育設施等)，則以政府撥地方式批出。在某些情況下，某些公共機構獲批出或

轉歸土地之前，可藉短期租約方式獲得土地，以進行工程(例如機場三跑道系統、公營房屋用地及鐵路發展工程等)。

## 空置政府用地

4. 有些在發展地帶的用地雖然可供發展，但根據規劃的長期發展計劃未能即時落實(例如：基於服務規劃、需求、撥款或其他原因)；又或用地已預留作日後之用(主要為「政府／機構／社區」用途)。政府通常會設法把該等處於「過渡期」的可供利用土地，盡可能作有效益的臨時或短期用途，以避免用地閒置，從而達到地盡其用的目的。一般準則是，該等臨時或短期用途不得妨礙已規劃的長期發展或長遠用途<sup>1</sup>。該等用地通常會透過短期租約(供私人機構承租)或臨時政府撥地(供政府部門使用)方式，作臨時或短期用途。

5. 與此同時，有些用地或土地在發展地帶內，但不可分開處置；有些在非發展地帶(例如綠化地帶)內，不擬作發展；又或有些並無任何規劃或規劃程序正在進行的範圍內，而該等用地或土地目前並無已規劃用途或其他用途。有些空置土地或許在執管行動和清理非法佔用的政府土地後而產生。政府部門或社會個別人士可能爭相求用該等用地，作各項不屬永久發展的臨時或短期用途。視乎任何既定準則和適用安排而定，該等用地也許適合以短期租約或臨時政府撥地形式，批出作臨時或短期之用，或其他用途。然而，須注意的是，該等用地或土地一般不會視為適合或可供發展。

6. 一般來說，任何沒有批出作私人發展的土地(以批地或短期租約的方式)、沒有撥作政府用途的土地(以政府撥地或臨時撥地的方式)，或非由政府部門管理的土地(例如郊野公園及公共道路)，均視為未批租和未撥用的政府土地。除了位於已建設區和郊野公園之間的山坡上的大片未批租和未撥用政府土地，在多個土地用途地帶內，還有多幅零碎小塊的未批租和未撥用政府土地，這些土地有些是位於已建設區用來分隔開已批出或已撥用發展用地和其他政府或公共設施，有些是位於鄉郊地區夾在村屋、

---

<sup>1</sup> 一般來說，除相關法定圖則和用途地帶另有規定外，在市區和新市鎮範圍內的臨時或短期用途可長達五年，而無須符合相關用途地帶的准許用途。然而，在鄉郊地區範圍內的臨時或短期用途，通常須與相關用途地帶相容，或須取得城市規劃委員會的規劃許可。

私人農地、棕地之間等<sup>2</sup>。這些土地通常不會視為適合或可供發展(基於其實際情況和技術限制)，除非經規劃或土地用途檢討後，確定為適合或可供發展。然而，位處或鄰近現有已建設區的未批租和未撥用政府土地，或會適合透過短期租約和臨時撥地的方式，作臨時或短期用途。

## 現況

### 短期租約用地

7. 短期租約是處置用地作臨時或短期用途的方法之一。如上文第3段所述，短期租約用於向公共團體批出用地，以供長期批出土地或永久歸屬之前進行工程。至於上文第4段所述，可透過臨時或短期形式善用的空置政府用地，如具一般商業價值，會以公開招標形式按十足市值租金，以短期租約方式出租作商業用途(例如短期租約停車場、回收場等)。如獲相關決策局支持，空置政府用地(上文第4至6段所述的任何一類)亦可以直接批予個別非政府機構或社區組織，作特定的臨時或短期非牟利用途(例如福利、體育、宗教、市集、綠化、耕種等用途)，並可能有租金減免。

8. 除了以上所述，地政總署會考慮個別申請人就直接批出空置政府土地的短期租約提出的申請，惟必須符合以下基本條件：(i)該政府土地基於位置、地形、用途地帶、面積等因素並不可以獨立出租給其他人士(申請人除外)；(ii)該政府土地在短期內沒有其他用途(甚至未有訂定長遠用途)；以及(iii)該申請屬非居住用途等等。這些空置用地大多數屬於上文第5及6段所述的類別。一般面積不規則而且交通不太方便的土地，批租予毗連地段擁有人，便是這類短期租約的一個例子，通常用作村屋和其他矮層樓宇的私人花園用途。

---

<sup>2</sup> 2012年7月，發展局為回覆立法會議員的提問，就各種土地用途地帶內的未批租和未撥用政府土地，編製了一次過的統計資料，得出該等土地的總面積約有4 000公頃。其後，發展局澄清當中大部分土地，由第4段所述有待長期發展的土地，或第6段所述位於已建設區夾在發展項目之間的零碎小塊未批租和未撥用政府土地所組成。

9. 現時有大約5 300份短期租約，總面積約為2 450公頃，按上文所述用途劃分如下：

- (a) 施工區／工地：1 750 公頃(71%)<sup>3</sup>；
- (b) 社區、教育、體育、宗教和其他非牟利用途：205 公頃(8%)<sup>4</sup>；
- (c) 商業用途(例如收費停車場)、公用事業和其他各類用途：455公頃(19%)；以及
- (d) 私人花園：40公頃(2%)。

附件 I 載有現有短期租約按分區(附件 I(a))，以及用途和面積(附件 I(b))的詳細分項數字。2012 至 2016 年間，新批出的短期租約共有 1 192 份(每年平均約 238 份，實際數字按年略為不同)，當中 855 份(72%)直接批出，其餘 337 份(28%)則以公開招標形式批出。

10. 短期租約的固定租期一般不超過五年(一些個案如有政策理據，則固定租期可較長，最長為七年)，其後按月或按季續批。假如用地在固定租期屆滿時，無須即時用作永久或其他臨時用途，直接批出的短期租約一般可按月或按季續租。至於透過招標承投的短期租約，除非用地餘下可供出租的期限不長，以致不宜重新招標，否則，一般都會按另一個固定租期重新招標。短期租約會於適當時間終止，以落實已規劃的長遠用途或因應環境轉變而應獲優先考慮的另一臨時用途，又或利便於適當地重新招標。

#### 臨時政府撥地(臨時撥地)的用地

11. 臨時撥地(包括簡易臨時政府撥地(簡易臨時撥地))指把某幅政府土地臨時撥予個別政府部門／決策局，進行特定工程或作特定用途。臨時撥地的期限，通常視乎政府項目或用途的性質和要求，以及推行相關長遠規劃用途(如適用)的時間表而定。

---

<sup>3</sup> 包括批出短期租約予香港機場管理局以供進行三跑道系統的土地平整和相關工程的土地(1 640 公頃)。

<sup>4</sup> 包括批出短期租約予嘉道理農場用作水源保育及農業用途(55 公頃)。

現時，地政總署共批出約 4 000 幅臨時撥地／簡易臨時撥地予政府部門，涉及土地總面積約 3 340 公頃，以便推行政府項目或提供政府服務。為進行政府項目(如興建道路或公路)而須撥出的工地旨在用作落實長遠用途，在臨時撥地期限屆滿時，該工地通常會成為未來基礎設施的一部分(粗略估算，作為工地的用地中，約三分之二面積的土地，預計會成為基礎設施的一部分)。附件 II 顯示臨時撥地按分區劃分的分項數字。2014 至 2016 年期間，新批出的臨時撥地共有 274 幅(每年平均大約有 91 幅，實際數字按年略為不同。)

### 其他空置政府土地

12. 至於有少許潛力(基於用途地帶、實際情況、技術限制或有待基建配套等原因)作有效益用途的空置政府土地，或許適宜供非政府機構作綠化和社區用途。相關分區地政處負責編製該等土地的一覽表，並定期送交相關區議會、分區民政事務處和分區福利辦事處傳閱，以及備存於相關分區地政處供市民查閱。截至2017年6月30日為止，約有912幅該等土地可供非政府機構作綠化和社區用途，土地總面積約為140公頃。附件III載述截至2017年6月30日為止，按各區地政處劃分可供申請作綠化和社區用途的土地數目的分項數字(附件III(a))，以及過去五年接獲和獲批的申請數目(附件III(b))。由於這些用地只有少許潛力作有效益用途，過往接獲和獲批的申請數目並不算高。為盡最大努力善用土地，地政總署計劃就查閱這些用地資料及申請程序的現行安排，作出改善，詳情見下文第14段。

### **觀察**

13. 就空置政府用地的現有安排和情況，以及透過短期租約和臨時撥地使用這些土地的情況，值得注意的觀察如下：

- (a) 大多數空置政府用地均為處於「過渡期」的土地資源，即該等用地已有長遠規劃用途，只是等待批出或撥用作永久發展。很多短期租約和臨時撥地的用地，實際用以進行與永久發展相關的工程。把有待永久發展的用地作臨時或短期用途，可以地盡其用。由於是短期性質，為免影響長遠用途，低密度發展屬無可避免。

- (b) 過去數年，政府透過覓地工作和土地用途檢討，積極物色具房屋和其他發展潛力的用地。適合而可供發展的空置政府用地，特別是位處發展地帶內(如住宅、商業用途等)，已預留作發展用途。其餘用地多數因實際情況和技術限制，而不適宜獨立發展。把該等用地作臨時或短期用途，尤其是社區用途，可善用土地資源。
- (c) 在長期以短期租約或臨時撥地形式批出的空置政府土地中，大部分均劃為「政府、機構或社區」、「休憩用地」或「其他指定用途」地帶。這些土地有些是長期發展仍在規劃中，有些是為應付未來需求而留作儲備。我們設有既定機制，規劃土地用途和檢視該等土地儲備的情況，以確保土地資源得以善用。當土地有待規劃作長期發展或檢視作其他用途時，把這些土地作臨時或短期用途可以善加利用。
- (d) 在空置政府土地中，有一些由於實際情況和技術限制，不能作有效益的臨時用途而遭閒置，例如面積太小、形狀奇特、地形起伏、涉及斜坡、交通不便、位置偏遠、被私人土地包圍、植被茂密或雜草叢生、位處敏感或不協調用途土地附近等。以上難處為非政府機構使用有關土地造成障礙，即使有政策支持以象徵式租金直接批出土地，他們仍難以使用該等欠缺吸引力的閒置土地。

## **對現行安排的改善措施**

14. 為了更加善用土地資源，並讓社會更清楚了解土地的使用情況，我們認為，就可作臨時或短期用途的空置政府土地，提高相關資料的透明度，以及讓非政府機構及其他團體更容易申請使用該等用地，有關做法有好處。地政總署計劃在本年年底之前，公布約 912 幅可供作綠化和社區用途的空置政府土地的資訊，並會考慮簡化非政府機構申請使用該等用地的程序。現時，透過公開招標批出短期租約的資訊，已於地政總署網頁公布。地政總署計劃在解決法律和技術事宜後，公布直接批出的新短期租約，以及直接批出的現有短期租約的續期資訊。

15. 現時，主要在長遠土地規劃用途落實前的空檔時間產生的空置政府土地，是土地供應的主要來源，用以應付臨時和短期用途，滿足社會需要。值得注意的是，就土地用途規劃和土地資源編配而言，須留有緩衝土地儲備，應付未來或突發需要。此外，我們亦需要匯集土地資源，以應付臨時和短期用途的需求(例如工地、倉庫等)。特別是已建設區的發展趨於成熟，可供在「過渡期」使用的空置用地會減少，然而，臨時和短期用途的需要，會因發展和社區所需而持續出現。

16. 此外，為配合不同用途而作出的土地用途規劃和土地資源編配工作，是一個不斷變化的過程。政府會按需要適當地檢討土地用途，以重新評估現有土地的用途，包括檢視短期租約用地和臨時撥地，以增加住宅及其他發展項目的土地供應，這是政府持續執行的工作之一。例如：規劃署進行的土地用途檢討，在過去四年已找到大約210幅用地可改為住宅用途(原本為不同的現有用途地帶，包括「政府／機構／社區」、「綠化地帶」、「其他」等用途。)。該署也檢視了教育局認為無須再作學校用途的空置校舍用地。與檢視該等用地相關和可作社區用途的資料，已在規劃署和地政總署網頁公布。我們會繼續進行這些工作，並以具透明度的方式把可供利用土地資源的資訊公開，以便整個社會得以善用土地。

**發展局**

**地政總署**

**2017年10月6日**

按分區劃分的現有短期租約數目和面積  
(截至 2017 年 9 月)

分區	直接批出的短期租約		公開招標租出的短期租約	
	短期租約數目	短期租約面積(公頃)	短期租約數目	短期租約面積(公頃)
港島東區	139	13	27	5
港島西及南區	350	39	154	15
九龍東區	98	31	33	14
九龍西區	101	56	28	8
離島	473	1 716 <sup>1</sup>	18	5
北區	414	42	36	10
西貢	966	45	35	6
沙田	287	37	23	19
屯門	278	36	27	14
大埔	503	32	22	6
荃灣葵青	197	33	80	110
元朗	1 003	115	29	7
鐵路發展項目的用地	26	36	0	0
<b>總計</b>	<b>4 835</b>	<b>2 231*</b>	<b>512</b>	<b>219*</b>

\* 總面積的數字視乎擬備列表的時間和數據來源。

<sup>1</sup> 包括批租予香港機場管理局以供進行三跑道系統的土地平整和相關工程的短期租約(1 640 公頃)和批租予嘉道理農場用作水源保育及農業用途的短期租約(55 公頃)。

**按用途和面積劃分的短期租約數目**  
(截至 2017 年 9 月)

短期租約的用途	公開招標租出的短期租約面積(數目)	直接批出的短期租約面積(數目)	面積(數目)小計／總數的%
(1) 租住公屋、居者有其屋計劃、其他受資助房屋發展項目、鐵路發展項目及機場基礎建設項目所需的施工區或工地	-	1 750 公頃 <sup>1</sup> (61)	1 750 公頃／ 71% (61 / 1%)
(2) 社區、教育、體育、宗教及其他非牟利用途	-	205 公頃 <sup>2</sup> (511)	205 公頃／8% (511 / 10%)
(3) 收費停車場、露天或有蓋倉庫、循環再造工場、苗圃、商鋪及其他商業用途	219 公頃 (512)	63 公頃 (1 388)	282 公頃／12% (1 900 / 36%)
(4) 公用事業用途(例如電力支站、煤氣調壓站、電視信號轉播站、電訊設施、巴士站設施及其他)	-	50 公頃 (362)	50 公頃／2% (362 / 7%)
(5) 其他用途，例如警衛室、泵房、鋪設海水進水和排水管、通道、餐廳附屬座位區、飼養禽畜、搭建建築地盤臨時圍板等	-	123 公頃 (657)	123 公頃／5% (657 / 12%)
(6) 私人花園	-	40 公頃 (1 856)	40 公頃／2% (1 856 / 35%)
<b>所有短期租約的總面積 (所有短期租約的總數)</b>	<b>219 公頃 (512)</b>	<b>2 231 公頃 (4 835)</b>	<b>2 450 公頃<sup>3</sup>／ 100% (5 347 / 100%)</b>

<sup>1</sup> 包括批租予香港機場管理局以供進行三跑道系統的土地平整和相關工程的短期租約(1 640 公頃)。

<sup>2</sup> 包括批租予嘉道理農場用作水源保育及農業用途的短期租約(55 公頃)。

<sup>3</sup> 總面積的數字視乎擬備列表的時間和數據來源。

現有臨時政府撥地(臨時撥地)

按分區劃分的個案數目及土地面積

(截至 2017 年 9 月)

分區	臨時撥地個案數目 <sup>1</sup>	大約面積 (公頃)
港島東區	296	192
港島西及南區	445	103
九龍東區	306	230
九龍西區	174	61
離島	378	701
北區	412	351
西貢	374	432
沙田	289	41
屯門	161	280
大埔	276	151
荃灣葵青	282	431
元朗	448	219
鐵路發展項目的用地	153	148
<b>總計</b>	<b>3 994</b>	<b>3 340*</b>

\*總面積的數字視乎擬備列表的時間和數據來源而定。

<sup>1</sup> 包括以簡易臨時撥地程序撥出的土地。

## 按分區劃分可供申請作綠化／社區用途的臨時空置政府土地

(截至2017年6月)

編號	分區地政處	用地數目	面積(平方米)	面積(公頃)
1	港島東區	15	101 789	10.18
2	港島西及南區	48	9 731	0.97
3	九龍東區	17	19 413	1.94
4	九龍西區	20	8 520	0.85
5	離島	59	152 933	15.29
6	北區	173	160 442	16.04
7	西貢	36	38 782	3.88
8	沙田	60	57 056	5.71
9	屯門	106	415 550	41.56
10	大埔	20	17 672	1.77
11	荃灣葵青	115	165 834	16.58
12	元朗	243	251 208	25.12
<b>總數</b>		<b>912</b>	<b>1 398 930</b>	<b>139.89</b>

過去五年附件III(a)所述短期租約用地中作綠化或社區用途的短期租約申請數目  
及獲准批予非政府團體的短期租約數目

編號	分區地政處	2012-13		2013-14		2014-15		2015-16		2016-17	
		申請 (個案數目)	批准 (個案數目)	申請 (個案數目)	批准 (個案數目)	申請 (個案數目)	批准 (個案數目)	申請 (個案數目)	批准 (個案數目)	申請 (個案數目)	批准 (個案數目)
1	港島東區	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0
2	港島西及南區	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0
3	九龍東區	1	0	0	2	2	2	1	0	1	1
4	九龍西區	1	0	1	0	0	0	2	0	1	2
5	離島	3	4	0	2	0	0	0	0	0	0
6	北區	3	1	0	1	2	0	5	0	0	0
7	西貢	2	0	2	0	0	0	0	0	1	0
8	沙田	1	0	0	0	3	0	1	2	0	0
9	屯門	2	1	3	1	0	0	1	0	0	1
10	大埔	3	0	3	0	1	0	1	0	1	0
11	荃灣葵青	5	0	0	1	0	0	1	1	0	0
12	元朗	1	3	7	0	5	1	1	0	2	1
<b>總計</b>		<b>23</b>	<b>9</b>	<b>18</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>5</b>

註：由於處理申請需時，相關年份批准的個案數目，未必與該年的申請個案數目互相對應。