

土地供應專責小組

利用私人土地的潛力

目的

本文件旨在向成員提供一些與如何促進利用私人土地的潛力相關的考慮因素。

背景

2. 根據一些粗略估計及從坊間得來的資料¹，各大型發展商相信擁有不少於 1 000 公頃的新界農地，面積相等於現有已建設區中用作公／私營房屋單位土地面積的約四分之一²。倘若能善用這些面積龐大的空間，定能對本港房屋供應帶來重大正面的影響。若我們決意在短中期增加土地供應，社會便應慎重考慮如何更快地把這些私人用地撥作房屋發展用途。

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：(a) 根據《收回土地條例》(第 124 章)以法定方式收地，正如推展新發展區及其他大型發展項目的做法一樣；以及(b)進行契約修訂或換地申請，此舉則視乎私營機構的意願。

¹ 根據相關發展商年報／網站發表的資料，截至 2016 年，各大型發展商合共擁有約 1 000 公頃農地。

² 在合共 111 100 公頃的總土地面積中，約 3.7% 土地（相等於約 4 111 公頃）是用作公營及私營住宅用途。

4. 行政長官在其競選政綱中建議「利用私人發展商的土地儲備」，作為土地供應專責小組研究的土地供應選項之一。行政長官在10月發表其上任後首份《施政報告》中介紹「港人首次置業先導計劃」時表示：「現在看來，『首置』的土地來源將會是私人發展商擁有或從政府購買得來的土地。」政府的初步構思，是透過地契條款，要求發展商在其擁有或從政府購買得來的土地上作混合發展。作為一個開端，政府計劃在2018年度於賣地計劃中出售的一幅位於觀塘安達臣道的住宅用地提供約1 000個「首置」單位和約700個私人住宅單位。有關在該用地由私營界別提供「首置」單位的詳情，將於2018年年中敲定及公布。這種要求私人發展商在提供私人住宅之餘，同時提供可負擔房屋的做法，正是一種政府有意探討的公私營合作模式。

公私營合作模式

5. 就新市鎮／主要發展區一類大型土地發展項目而言，公私營合作模式在香港並非全新概念。部分例子包括：

(a) **發展沙田**：在1970年代中期，私人發展商獲邀投標參與發展沙田。有關建議為四家發展商組成聯營，負責進行一幅56公頃用地的填海、地盤平整及建造工程。工程完成後，70%土地被轉交政府作公共房屋及基建發展之用，而其餘部分則由私人發展商留作發展一個大型私人屋苑，即其後的沙田第一城，合共提供10 642個私人住宅單位。

(b) **私人機構參建居屋計劃（私人參建計劃）**：在1978年推出的私人參建計劃下，私營界別參與提供出售資助房屋單位，以補充居者有其屋（居屋）計劃下的單位供應。政府向私人發展商招標出售土地，發展商須根據訂明規格及標準（例如單位數目和大小、建築設計、屋宇設備裝置等）負責設計和興建單位。香港房屋委員會（房委會）會就所興建的每平方米實用面積向發展商繳付預先設定的保證價格以作回報。發展商須按房委會釐定的價

格，把私人參建計劃下的單位售予房委會提名的買家，而買家所須符合的資格準則和須遵守的轉售限制與適用於居屋單位者相同。雖然私人參建計劃給予發展商自由度擬訂發展項目的布局，以全面發揮及運用有關用地的潛力，但由於該計劃為確保單位質素良好而向發展商提供的經濟誘因有限，所建單位曾出現質素問題。私人參建計劃於政府 2002 年為房屋政策重新定位時中止告終。

- (c) **混合發展試驗計劃**：在 1998 年推出的混合發展試驗計劃下，政府向私人發展商招標出售政府用地，由發展商負責設計和在同一用地上興建私人單位及資助出售房屋單位。私人發展商須根據訂明規格及標準，興建相當於發展項目實用面積 60% 的單位，當中一半單位（即相當於發展項目實用面積 30%）會隨機選定為資助出售房屋單位。香港房屋協會（房協）獲政府邀請管理混合發展試驗計劃。發展商須以一元的象徵式代價把選定的單位轉交房協，然後按居屋定價準則釐定的價格把資助出售房屋單位售予合資格買家。在混合發展項目下隨機選定部分單位作為資助出售單位，可預防出現劣質單位。政府於 2000 年售出兩幅位於鴨脷洲和長沙灣的用地予私人發展商作混合發展。自政府的房屋政策於 2002 年重新定位後，混合發展試驗計劃亦隨即中止，該兩個項目當時正在興建的所有單位，最終以私人單位出售，即鴨脷洲的深灣軒及西九龍填海區的碧海藍天。

6. 在海外經驗方面，倫敦的房屋供應亦一如香港般供不應求。因此，倫敦不少年輕人均置業無門。為加快房屋單位的供應，倫敦市市長於 2017 年 8 月調整了規劃制度，規定若發展商能自發在項目中提供 35% 或以上的可負擔的房屋而不涉公帑資助，則可受惠於加快規劃申請程序。此一改變提供強烈誘因令發展商達到供應 35% 可負擔房屋的門檻，從而大幅提升房屋供應的確定性及提供機會避免漫長而變化不定的建樓可行性商討。此舉預料可通過規劃制度提供更多的可負擔房屋，並確保發展項目加快進行。

7. 部分本地論者認為，擬議的公私營合作模式會引起「官商勾結」的疑慮。他們認為，這建議只會令多年前以低廉地價購入土地的發展商獲利。部分人表示，公私營合作的安排會導致鄉郊式發展擴散，進一步削弱本地農業及對具高生態價值的用地構成威脅。

8. 在《施政報告》發表後的傳媒訪問中，行政長官進一步闡述公私營合作的概念：政府可透過提供支援高密度住宅發展的基建設施，以善用發展商擁有的用地（大部分為新界農地）作更具效益的用途。作為交換條件，發展商須把其發展項目中一定數目的房屋單位指定為資助房屋單位。行政長官亦清楚表明，不會提供任何減免地價優惠 — 發展商須繳付能反映十足市值差額的補地價金額，以反映在擬議住宅用途下及按原有契約條款訂明的土地用途下的地價差額。

公私營合作模式涉及的相關考慮因素

9. 由於現時並無任何可以利用私人土地儲備的公私營合作模式計劃，私人發展商一直透過向城市規劃委員會（城規會）提出規劃申請，以期提升其新界土地的發展潛力。在部分個案中，有關規劃申請失敗而回，主要原因是土地用途不協調及基礎設施容量不足。至於獲得規劃許可的個案，除非政府剛巧正在進行惠及較廣大地區（而非僅該私人用地範圍）的重大基建升級工程，否則有關私人發展項目按地積比率計的發展規模相對較小。

10. 至今，我們曾就公私營合作模式得悉下列建議 —

- (a) **提供基建，就較大範圍的地區同時照顧發展商及政府的利益：**政府應更積極地在私人土地周邊大範圍的地區提供基建設施，從而釋放房屋供應，或為於較大地區進行較高密度發展提供容量。
- (b) **發展商的付出：**為證明政府如在(a)項所論有必要投資於基建項目，參與公私營合作的發展商須在證明高密度發展與當地規劃相容的情況下，承諾在其私人土地上興建

一定比例的可負擔房屋（例如「港人首置上車盤」甚或是居屋單位），並將有關單位按政府事先設定的規格售予合資格人士。換言之，私人土地不應只用作私人發展，而應提供政府指明的房屋及其他設施。除了利用他們的土地之外，發展商亦可利用其建築及市場推廣的專長，以提供可負擔的房屋。

- (c) **規劃及地政事宜**：現有的城市規劃及土地行政機制將繼續適用。首先，農地的規劃需改作「住宅」或其他用途，並在適當情況下提升發展密度。城規會將保留在此方面作出決定的權力。其次，向政府就被要求及許可的發展繳付十足市價後，須修改批地契約中訂明的土地指定用途。
- (d) **公平及透明度**：任何有興趣的發展商均可申請參與。有關機制必須公開、公平及透明，以確保客觀及前後一致地評審有關申請，以期確保達致所訂目的，並釋除公眾對可能出現官商勾結的疑慮。

11. 社會可考慮一個按上述框架提出的公私營合作模式是否值得推行。對普羅大眾而言，有關模式可更有效率地提供更多可負擔的房屋，從而紓解房委會及房協提供資助房屋的壓力，並使建築設計更多元化。改善後的基礎建設亦會同時惠及現有和新增人口。對政府而言，對基礎設施的新增投資可釋放未被善用的私人土地資源供房屋及其他發展，從而減低在「多管齊下」的土地供應策略下對開闢土地的依賴。對發展商而言，則可以在他們同意撥出部分土地作可負擔房屋的前提下，將土地用作更有效益的用途。發展商可從提高其私人發展的發展密度得益之餘，基建提升亦可帶來更多可負擔房屋，為公眾帶來更大裨益。

12. 關於 10(b)段，另一種建議是發展商將部分土地交予政府，由政府負責建築工程及其後的銷售安排。這個建議的缺點是政府將未能利用私營機構的專長及多元性。

13. 關於第 10(d)段，政府並無個別私人土地擁有人（包括發展商）所持土地儲備的詳細資料。為保持**公開**及**公平**，我們需要訂立**透明的機制及具有指明的準則**，釐定哪些私人土地可透過申請被挑選為公私營合作項目。例如，在訂定這些準則時，我們可考慮—

- (a) 有關的公私營合作是否涵蓋具潛力吸納大量人口或提供可觀數量公營房屋的私人用地，以證明具備理由為較大範圍的地區（包括相鄰的政府或私人土地）進行基建提升；
- (b) 是否優先處理能及早供應房屋的用地（包括有合理機會就住宅發展取得城規會規劃許可者，即能證明能符合相關規劃因素，包括土地用途、規劃角度及基建的提供能支援較高密度的發展）；
- (c) 是否優先處理在計及基建費用及修訂地契的補地價款項而進行經濟評估後，屬於較物有所值的項目；
- (d) 有關用地公營及私人房屋比例的分布，是否應參照政府在有關地區的基建投資規模；
- (e) 是否有需要確保項目增加房屋供應所帶來的社會裨益，應與發展商透過公私營合作所獲的額外經濟利益相若；
- (f) 由於一個地區的基建提升也有容量限制，政府將需要檢視經提升的基建是否用作支援透過法定收地（見第 14 至 16 段）而推行更多的用以支援在私人土地的發展，抑或公營房屋項目。

以法定方式收地

14. 部分批評公私營合作模式的人士認為，公私營合作帶來的收入會進一步鼓勵發展商購入及囤積農地。他們寧願政府更廣泛地運用《收回土地條例》訂明的法定收地權力（即把未被善用的私人土地轉為政府土地），藉此牽頭決定何時及如何進行發展。

15. 雖然引用《收回土地條例》的法定收回權力，如常見於發展新發展區和公共房屋發展，是一種可善用私人土地的工具，引用該權力需按照該法例確立「公共用途」。一般來說，作「公共用途」的收地計劃通常包括新市鎮發展、公共房屋發展、政府透過工務計劃發展社區設施如學校、公園、醫院、福利服務大樓等。換言之，在確立有關的「公共用途」之前，政府並無理據及權力引用該條例收回私人土地。

16. 就建議政府收回私人土地以在公開市場批出作私人房屋發展（批出前不涉及公共工程）而言，需在法律等理據方面進一步諮詢法律意見。

地契修訂及換地

17. 除法定收地外，現時地契修訂及換地均設有明確的安排，以便私人發展商推展發展項目。承租人如打算把批租地段作有別於地契所規限的其他用途或發展，即須於統一有關用地的土地業權後向政府申請地契修訂，或由有關用地的所有承租人一併申請地契修訂。至於換地，其原因包括輕微修正地界以至可在不收地的情況下實施部分的城市規劃設計藍圖。概括而言，大部分換地個案屬於原址換地類別，當中涉及將私人土地交回給政府，以便獲批與其交回土地全部或大部分重疊的新批土地。至於非原址換地，所涉及的回土地與新批土地無須重疊。這些非原址換地相對而言是不常發生的，一般而言每宗個案均須由行政會議按個別情況考慮其理據，並作出批核。新批地段的用途及地形會依據有關規劃圖則的規範處理，並顧及有關土地業權的情況。政府亦會收取反映修訂地契或換地導致土地的增值作為補地價。

18. 一般而言，如地契修訂及原址換地是符合按法定規劃框架所核准的圖則／計劃，政府會接受發展商有關的申請。根據《城市規劃條例》（第 131 章），有意人士可按照第 12A 條（「向規劃委員會申請而修訂圖則」）申請（第 12A 條申請）改變原有法定分區計劃大綱圖所載之土地用途及／或發展限制。另外，亦可按照《城市規劃條例》第 16 條（「就圖則而申請許可」）提出申請（第 16 條申請），就任何屬於分區計劃大綱圖第二欄的擬議用途及發展，或輕微放寬地積比率及樓宇高度限制等發展參數，徵求城規會許可。作為獨立機構，城規會在考慮第 12A 條或第 16 條申請時，會充分考慮包括以下各項在內的因素：(i) 擬議用途及發展參數與周邊地區是否協調；(ii) 對周邊環境、交通、景觀及其他相關基礎設施是否有負面影響；以及(iii) 公眾意見。

19. 就原址換地而言，若要將任何額外的政府土地併入重批的地段，均須符合若干條件，包括(i) 在原址換地中涉及的政府土地不可合理地獨立轉讓或發展；(ii) 有關的政府土地並無可預見的公共用途；以及(iii) 發展商必須按十足市值繳付補價，使政府所得的財政收入不低於透過獨立轉讓所得的收入。

評估地價

20. 除某些公共及／或非牟利用途外，獲批的地契修改及換地申請均須補付地價，而有關地價是根據一套既定程序按十足市值釐定。在與申請人的談判過程中，地政總署署長所擔當的是私法中業主的角色，以這身分參與洽談合約，當中涉及商業敏感資料。然而，為促進有關申請及處理過程，地政總署會發出有關地價評估程序的作業備考，並透過其部門網站公開發布各類資訊，包括接獲的地契修改及換地申請數目，以及完成個案的數目及簡單資料。

農地

21. 具體而言，處理在新界作農業用途的土地轉為其他發展用途和由商業用途的土地轉為住宅用途的地契修訂申請是一樣的，即申請人必須取得所需的規劃許可，或建議的用途是現行規劃制度所容許

的，而發展的規模亦符合有關的規劃意向及限制³。若這類地契修訂的申請獲接納，則在補價方面會反映修訂地契之前根據現行契約條件（包括其所載的用途）所訂地價與在修訂地契之後根據修訂地契條件（包括所容許的新用途）所訂地價的差額⁴。

22. 在審批過程中，相關的發展審批當局會保持聯絡，以確保所有規例均獲遵從。就涉及地契修訂或換地的發展，一般會加入「建築規約」條款，訂明發展商必須在特定時限內完成要興建的建築，視乎發展規模，時限為四年或以上不等。若發展商須按照規劃制度或有關決策局政策指引的規定，在其發展項目內提供公共設施如公園或休憩用地，地契條款內會註明合適的規定，以確保公眾人士能充分享用這些設施。

23. 在涉及由農地改作其他用途發展土地的土地交易中，在改變土地用途前的農地價值，會從土地在改變用途後的價值減去，從而評定應收取的補地價。發展商通常會按照市場上的農地交易價格，為自己的農地爭取更高的價值。然而，市場上的交易價格，幾乎無不反映期望農地可發展作利潤更高用途⁵的「期望值」。根據評估地價的一貫原則，土地價值乃按照現行契約條文評估，意即在評估補地價時，必然不會考慮農地在公開市場交易中可能取得反映農地可作現有契約不允許的其他用途的任何「期望值」；地政總署據此只能按照上述準則評估農地的價值。

³ 就「農業」用途地帶而言，有關住宅的用途，只有「屋宇（只限新界豁免管制屋宇）」可申請第 16 條申請下的規劃許可。

⁴ 最新一次達成協議是在 2017 年 9 月 8 日，就大埔十四鄉西沙 62.3 公頃農地改作商業 / 住宅用途，收取 159 億元地價。有關所有已簽立的換地個案的清單載於地政總署網站 (www.landsd.gov.hk)。

⁵ 地政總署所評估的農地價值與發展商聲稱的價值，差距雖大。然而，由於農地在改變用途後的土地價值甚高，因此對於應收取補地價的整體影響通常並不顯著。

其他意見

24. 上文討論了推行公私營合作可探討的可能「誘因」。一些評論認為應該同時設有「懲罰」制度，以阻嚇或防止一些私人發展商囤積空置土地而沒有推展任何發展計劃。在此方面，一些意見建議徵收稅項（如對未發展土地徵收懲罰性空置稅）或對過了若干時間仍然發展停滯不前的土地徵收罰款。一些評論亦建議，如土地沒有按照分區計劃大綱圖作其所允許的發展，政府不應在契約到期後為其續期。

25. 就不為契約續期的建議，根據香港特別行政區政府於一九九七年七月公布的政策聲明，沒有續期權利的契約（不包括短期租約及特殊用途契約），在期滿時可由香港特別行政區政府全權酌情決定續期 50 年而無須補繳地價。是否續期會考慮相關因素，例如原有契約是否出現嚴重違反地契的情況；如原有契約是基於政策考慮以推動某個範疇（例如個別工業），該政策考慮是否仍然適用等。政府願意聆聽社會就土地狀況（即其是否已發展/將被發展）應否成為考慮續期的因素的意見。

26. 亦有私人市場的聲音要求簡化現行有關規劃、契約修訂、補價評估及建築圖則審批的程序，藉此加快私人土地的發展，在短中期釋放私人土地儲備的發展潛力。雖然不同監管制度上的目的和關注以及演變多年來有所不同，政府認同規劃署、地政總署及屋宇署可能有空間整合和理順各自在審批發展項目的標準和定義，以在不影響相關法定程序和技術要求下簡化批核程序。行政長官已在施政報告中宣佈，將於發展局規劃及地政科下設立督導小組研究該事宜。

徵詢意見

27. 請成員備悉利用私人土地潛力的可能方法，並就此提供意見。

發展局

2017 年 12 月 15 日