

## 土地供應專責小組

### 新界鄉村式發展

#### 目的

本文件旨在向成員提供位於新界規劃作「鄉村式發展」土地的概況，及考慮是否可善用該等土地作更密集式發展時的相關因素。

#### 背景

##### 小型屋宇政策

2. 在小型屋宇政策下，一般而言，年滿 18 歲，父系源自 1898 年時為香港新界認可鄉村居民的男性原居村民，可以一生人向當局申請一次，在其所屬鄉村內的合適土地上建造一所小型屋宇自住<sup>1</sup>。現時，全港共有 642 條認可鄉村。

3. 自小型屋宇政策於 1972 年實施以來，截至 2017 年 9 月，地政總署總共執行了 42 131 宗小型屋宇批約，另有 8 823 宗申請正在審批當中，及 2 707 宗申請有待審批。根據過往 10 年(即 2007-2016 年)獲准的小型屋宇申請，約百分之八十六的個案涉及以建屋牌照方式批出的私人土地。以私人協約方式批出的政府土地佔約百分之十一，而涉及換地方式批出的申請佔少於百分之三。

---

<sup>1</sup> 若有村民擁有自己的土地，他可申請建屋牌照，透過在自己的土地或與政府換地以興建小型屋宇。若該村民沒有擁有任何土地，他可在政府土地上(如有)申請私人協約。現時，小型屋宇不得超過 3 層，而上蓋面積不得超過 65.03 平方米。

## 「認可鄉村範圍」與「鄉村式發展」地帶

4. 一般而言，小型屋宇的興建限於行政上劃分的「認可鄉村範圍」及法定規劃圖則劃為「鄉村式發展」的地帶內。「認可鄉村範圍」是指在 1972 年 12 月 1 日實施小型屋宇政策之前，在該認可鄉村興建的最後一間鄉村屋之邊沿起計 300 呎的範圍。此外，「鄉村式發展」地帶內的土地主要供原居村民興建小型屋宇之用。劃訂「鄉村式發展」地帶時，當局會考慮一系列規劃因素，包括現有的鄉村和「認可鄉村範圍」、當區地形、現有民居的分布概況、用地特點及周邊的環境、環境方面的限制，以及預計未來十年的小型屋宇需求<sup>2</sup>。「鄉村式發展」地帶的邊界未必與「認可鄉村範圍」的一致。
5. 現時，全港約有 700 個「鄉村式發展」地帶，總面積約 3 380 公頃，當中主要覆蓋 642 條認可鄉村（圖 1）。截至 2017 年 10 月，約六成的「鄉村式發展」土地由私人擁有，而約四成則位於政府土地之內。附件一 按地區列出「鄉村式發展」地帶的分布。社會上有些人士不時誤解以為位於「鄉村式發展」地帶內逾 900 公頃未批租或撥用的政府土地（按 2012 年編製的未批租或撥用政府土地的統計資料）被閒置及浪費。須留意的是，當中相當部分為已建小型屋宇間的空隙或通道、斜坡、或其他零碎或形狀不規則地塊。即使個別地塊較為完整，它們的發展受限於地形、地區及基建限制等。附件二 透過兩個例子闡釋為何該等未批租或撥用的政府土地不是全數適合作發展小型屋宇，遑論其他型式發展。
6. 合資格的原居村民在相關「認可鄉村範圍」或「鄉村式發展」內申請興建小型屋宇可獲考慮。如擬建小型屋宇地點超出「認可鄉村範圍」，但位於相關法定規劃圖則內劃為「鄉村式發展」的地帶，而該「鄉村式發展」地帶是包圍或與該「認可鄉村範圍」重疊，申請亦可獲考慮。就位於認可鄉村範圍內但於「鄉村式發展」地帶外的用地而言，視乎擬興建小型屋宇的用地所屬土地用途的要求，申請人可向城市規劃委員會(城規會)遞交規劃申請。如獲得規劃許可，該小型屋宇申請亦可被考慮。

<sup>2</sup> 未來十年的小型屋宇需求由個別鄉村的村代表提供，以供政府參考。

7. 不時有疑問關注小型屋宇的未來需求。根據現行的做法，相關村代表會被要求提供未來十年小型屋宇的需要，以供規劃署參考作劃訂法定規劃圖則上的「鄉村式發展」土地，或供城規會審批有關小型屋宇發展的規劃申請之用。縱使如此，獲得的有關資訊只是規劃署和城規會處理個案時考慮的眾多因素之一。實際上，小型屋宇政策的實施是以可供申請建小型屋宇的土地為限，而非以提供足夠土地供估計的合資格原居村民申請為目標。

## 「鄉村式發展」地帶的發展潛力及限制

8. 有見適合興建低密度的三層屋宇的土地並非無限，有意見關注小型屋宇政策的可持續性。亦有人提出在普羅大眾對住宅房屋（包括公私營房屋）需求殷切的情況下，低密度的小型屋宇發展能否善用珍貴的土地資源。

## 鄉村擴展區

9. 為了使鄉村發展有更妥善的規劃及解決未擁有土地的原居村民的住屋需要，政府於 1981 年推出「鄉村擴展區」計劃。在「鄉村擴展區」計劃下，政府會根據鄉村發展藍圖，在政府土地及收回的私人土地上平整合適的用地，而合資格村民可申請以私人協約方式批租這些政府土地興建小型屋宇。多年來，政府發展了 36 個「鄉村擴展區」，提供約 2 000 幅小型屋宇用地，當中批出了近 1 800 宗小型屋宇批約。雖然「鄉村擴展區」計劃自 1999 年被凍結，以待小型屋宇政策檢討，有建議認為與個別單一散佈在不同用地的小型屋宇申請相比，「鄉村擴展區」能提供更佳佈局和基建規劃，及更善用「鄉村式發展」地帶內土地。

## 提高小型屋宇發展的發展密度

10. 「鄉村式發展」地帶本質上屬低密度發展，每所屋宇的高度上限為三層（8.23 米）。鑑於土地資源珍貴，有建議認為應容許小型屋宇作高層數發展以提高其發展密度，從而更佳地善用同等數量的土

地，並達到顧及原居村民的需要的政策目標。

11. 在探討是否可提高「鄉村式發展」地帶內的住宅發展密度時，一如其他新建房屋發展項目，其中一個重要考慮因素是周邊地區現有的運輸網絡、基建設施（例如供水系統、排污系統）及其他「政府、機構或社區」設施能否承受新增人口，以及（若否）適當地增加容量在技術上是否可行。值得留意的是，在劃訂「鄉村式發展」地帶時，除了上文第 4 段所述的因素外，其他一系列因素，包括個別鄉村的位置、與周邊土地用途是否協調、城市設計、環境及地形限制、基建設施的提供等亦已被考慮。建議透過容許小型屋宇作高層數發展以增加發展密度，即使用地面積不變，仍須進行詳細的技術評估以確認其可行性。

12. 在規劃考慮之外，我們注意到社會上可能會討論高層數小型屋宇發展會否與小型屋宇政策下原住鄉村的鄉郊格局相違背。

13. 現時，符合《建築物條例（新界適用）條例》（第 121 章）尺寸規定的現有小型鄉村屋宇，均獲豁免於《建築物條例》（第 123 章）及其附屬法例的若干規定，特別是有關施工前須事先獲得屋宇署批准及同意的規定。任何改變小型屋宇發展模式的建議，均相當可能導致該等屋宇偏離現有的第 121 章所訂的規定，從而令它們須受第 123 章下有關樓宇規管制度的全面監管。除非為此等密度提高的小型屋宇另訂專屬計劃或法定規管制度，否則此等「小型屋宇」均須遵從所有適用於其他一般住宅發展項目的樓宇規定，例如樓宇高度、上蓋面積、地積比率、照明及通風等。

### **提升「鄉村式發展」地帶的類別以作其他用途**

14. 有建議認為，與其零碎地提升「鄉村式發展」地帶內個別用地的發展密度，不如考慮重大改變佔有新界大面積而土地相對平坦的「鄉村式發展」地帶，將「鄉村式發展」地帶改劃作其他土地用途，例如較高密度住宅發展。支持這種提升用途地帶類別說法的其中一個理據是，有如發展新界以至新發展區內棕地密集地區的模式，這做法可提供機會全面檢視及提高「鄉村式發展」地帶內土地的發展潛力，

從而進行必須的基建設施提升，以配合高密度房屋發展及其他善用土地的用途。

15. 由於「鄉村式發展」地帶內的土地分布零散且大小形狀不一，要完全釋放有關地區的發展潛力及進行主要基建工程，難免要進行大量收回及清理土地工作，並將涉及賠償及安置鄉村內合資格土地擁有人及住戶的問題。若要以此方法提升及改變「鄉村式發展」地帶的用途類別，則必須進行詳盡的研究及評估，以確認各方面的可行性。連同有關用途改劃、道路刊憲及環境影響評估等各項必須的法定程序，在能夠提供土地作高密度房屋發展前，建議改劃「鄉村式發展」地帶用途的過程極可能需時至少 10 年方可完成。

16. 除上述規劃及技術因素外，任何有關提升「鄉村式發展」地帶類別以釋出土地作其他用途的建議，均須配合小型屋宇政策加以考慮。正如上文所述，「鄉村式發展」地帶主要是供原居村民興建小型屋宇之用。削減「鄉村式發展」地帶的數目或面積，將引發是否需要相若數量的土地搬遷或安置鄉村的問題，從而導致土地供應互相抵銷，淪為一場零和遊戲。

### **重新檢視小型屋宇政策**

17. 有意見認為，鑑於香港當前情況，應當檢討小型屋宇政策。部分人士認為，香港的土地及房屋嚴重短缺，要應對小型屋宇發展土地需求生生不息的問題，長遠而言實在難以持續下去。

18. 現行的小型屋宇政策行之已久，任何有關檢討無可避免涉及上文提及的法律、環境、土地規劃及土地需求等複雜問題，這些問題均須審慎檢視。任何改變小型屋宇政策的建議，均有可能會引發激烈辯論及爭議，需要時間解決。此外，由於小型屋宇政策正面對司法覆核，政府現階段不宜就可能影響政府處理該案件的議題作出公開評論。

## **徵詢意見**

19. 請成員備悉在新界劃作「鄉村式發展」用地的發展潛力及在規劃和發展方面的挑戰，並就此提供意見。

**發展局**

**2017 年 12 月 14 日**

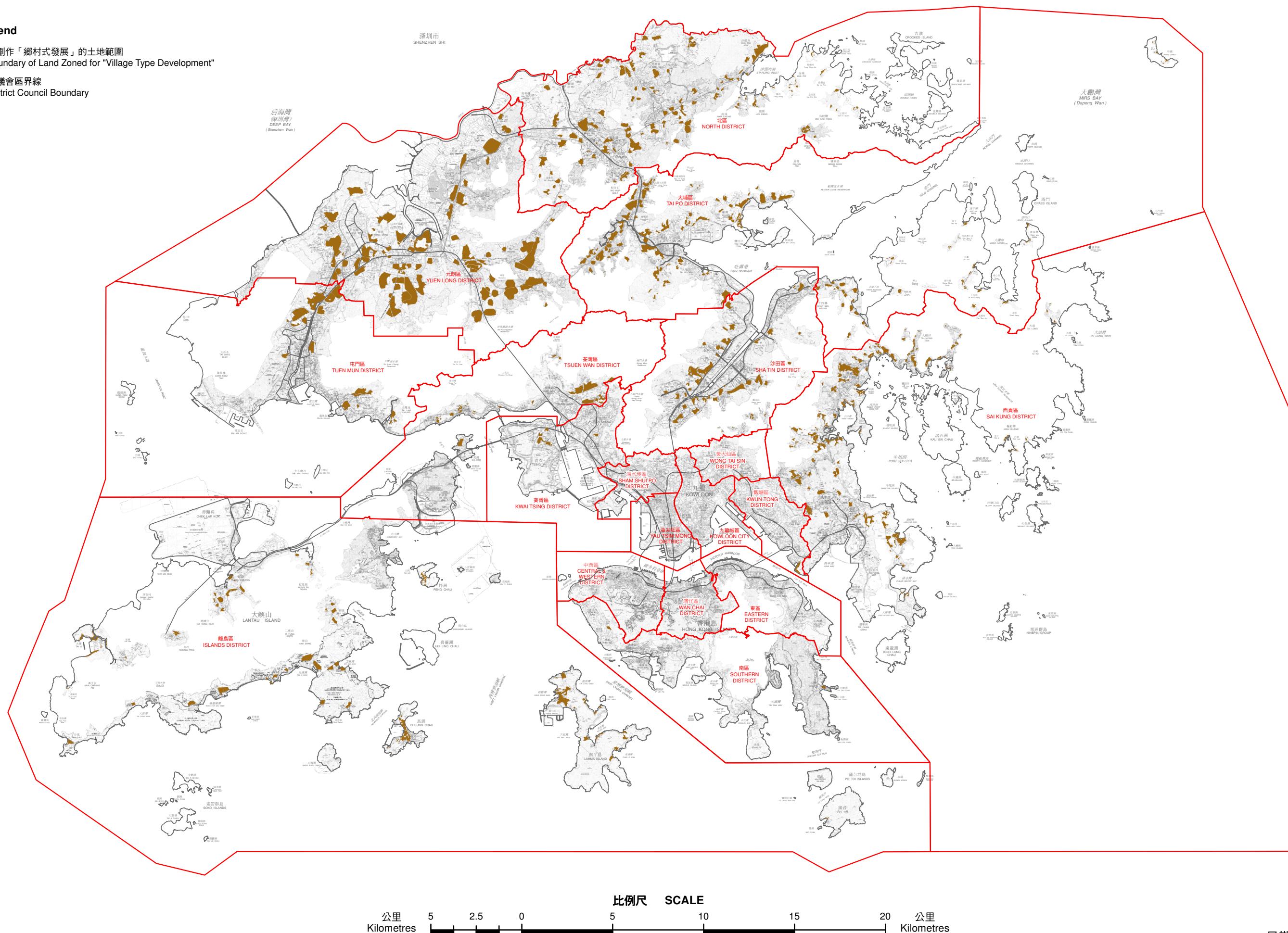
# 「鄉村式發展」地帶的分佈

## Distribution of "Village Type Development" Zone



### 圖例 Legend

- 規劃作「鄉村式發展」的土地範圍  
Boundary of Land Zoned for "Village Type Development"
- 區議會區界線  
District Council Boundary



比例尺 SCALE

公里 Kilometres 5 2.5 0

5 10 15 20 公里 Kilometres

圖 Plan 1

日期 Date: 21-11-2017

**按區議會分區劃分的「鄉村式發展」地帶面積**

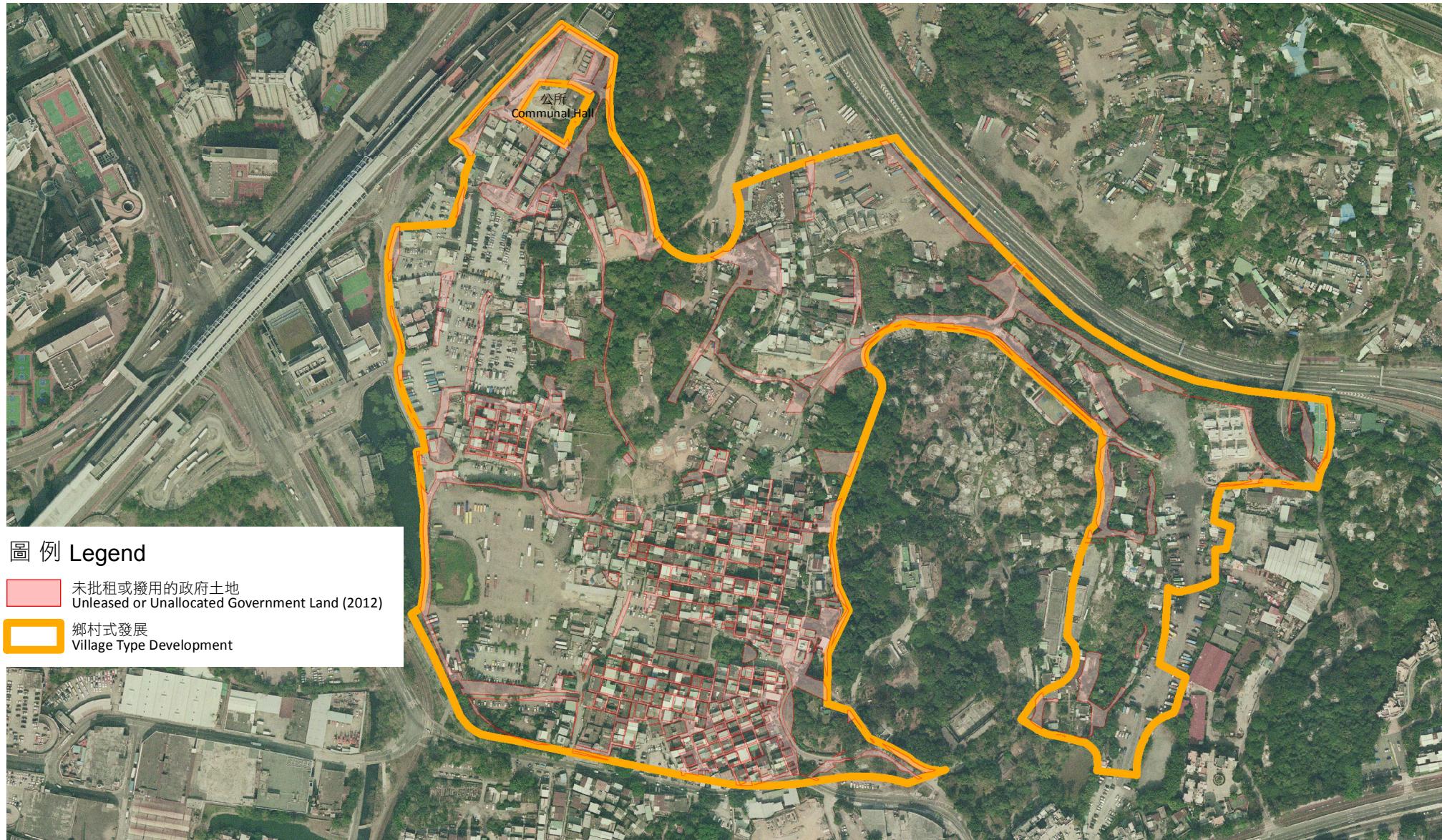
(截至 2017 年 11 月 29 日的情況)

區議會	總面積 (公頃)
離島區	266
葵青區	20
觀塘區	8
北區	503
西貢區	349
沙田區	219
南區	5
大埔區	448
荃灣區	96
屯門區	226
黃大仙區	1
元朗區	1 236
<b>總計：</b>	<b>3 378</b>

元朗屏山 Ping Shan, Yuen Long

附件 Annex 2

N  
北



航空照片 Orthophoto (Dec. 2015 Release)

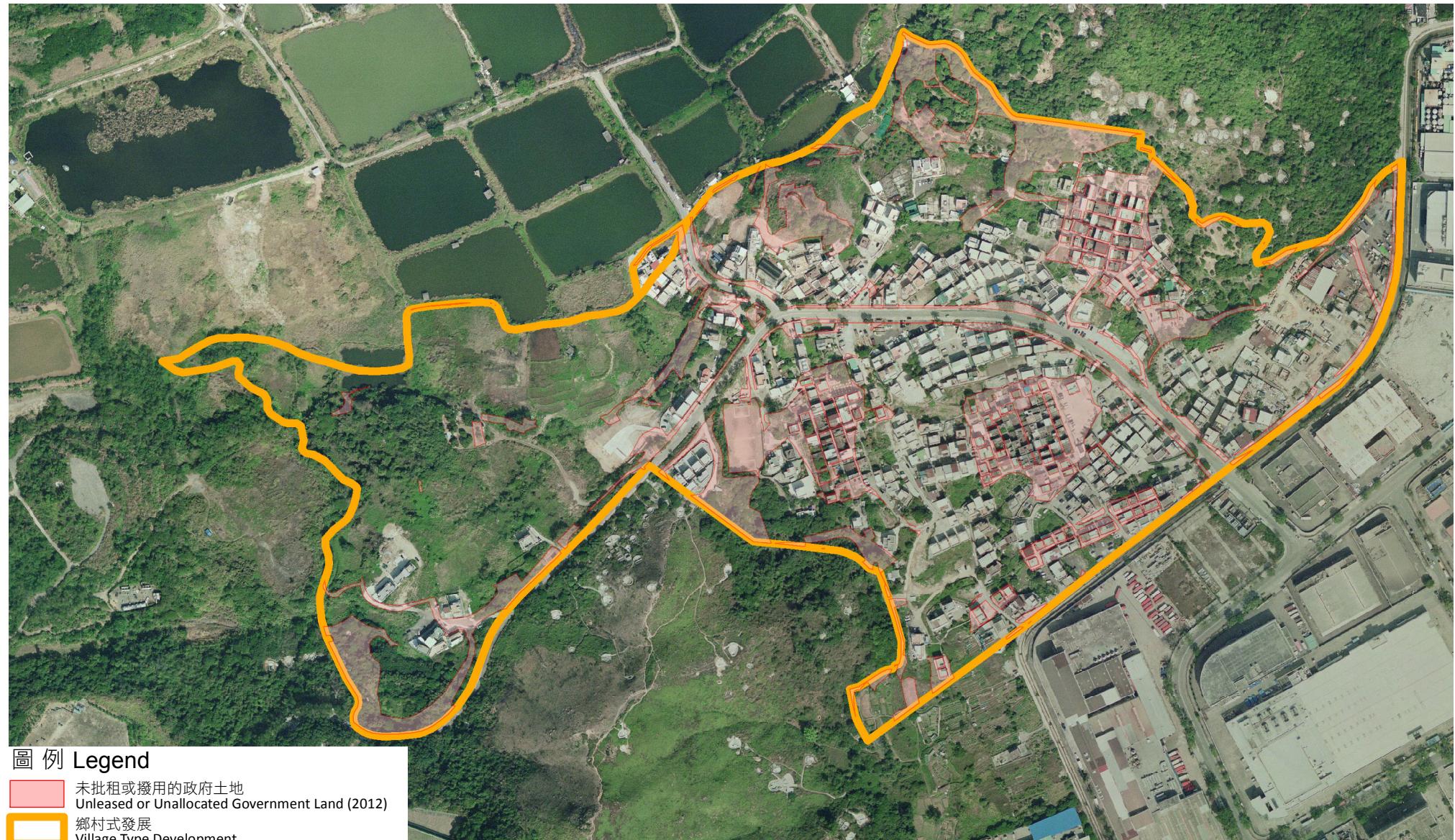
SCALE 1:5 000 比例尺  
米 meters 100 50 0 100 200 300 400 500 米  
meters

只作識別用  
FOR IDENTIFICATION PURPOSES ONLY

日期 Date : 13/12/2017

# 元朗 大井圍 Tai Tseng Wai, Yuen Long

N  
北



## 圖例 Legend

<span style="background-color: #f08080; border: 1px solid black; display: inline-block; width: 15px; height: 15px;"></span>	未批租或撥用的政府土地 Unleased or Unallocated Government Land (2012)
<span style="border: 2px solid orange; display: inline-block; width: 15px; height: 15px;"></span>	鄉村式發展 Village Type Development

航空照片 Orthophoto (Dec. 2015 Release)

SCALE 1:5 000 比例尺  
米 meters 100 50 0 100 200 300 400 500 米

只作識別用  
FOR IDENTIFICATION PURPOSES ONLY

日期 Date : 13/12/2017