



CB(1)243/12-13(27)
新界鄉議局
HEUNG YEE KUK NEW TERRITORIES

新界沙田石門安睦街三十號
30, ON MUK STREET, SHEK MUN, SHA TIN, NT, HK
TEL: 2336 1151-2, 2338 8818, 2336 8659 FAX: 2338 3125

傳真及電郵

檔案編號: HYK 33/03/07/1247

日期: 二零一二年十一月二十七日

香港特區立法會
發展事務委員會
各位委員台鑒:

新界鄉議局致立法會的意見書-----
要求特區政府以「傳統新市鎮」模式發展新界東北新發展區

相信立法會各位委員均十分清楚，特區政府就「新界東北新發展區規劃和工程研究」的諮詢文件指出，將引用「傳統新市鎮模式」收地以及居民安置構思，其收地模式已引起社會各界人士關注，反對意見強烈，官民矛盾激化。

本局作為特區政府就新界事務的法定諮詢機構，官民重要橋樑，有責任協助排解官民糾紛，保障所有鄉民(包括原居民及居民)的權益。本局經內部討論，歸納成本函夾附之《要求特區政府以「傳統新市鎮」模式發展新界東北新發展區的意見書》，謹向立法會提出意見。

本局之建議及意見，關乎新界居民之和諧穩定、安居樂業等重大福祉，期望各位委員予以重視，倘予以支持，誠為市民之福，不勝感盼之至。

新界鄉議局主席: 劉皇發
副主席: 張學明
林偉強
(秘書處代行)



新界鄉議局就要求特區政府以「傳統新市鎮」模式 發展新界東北新發展區的意見書

甲、 前言

- (1) 本局對新界東北新發展區計劃的立場；
- (2) 本局的法定職能；
- (3) 本局對新界新市鎮發展歷程中，作出的努力及貢獻。

乙、 歷史背景資料

- (4) 1898 年《展拓香港界址專條》規定，徵地「應從公給價」；
- (5) 英國殖民地政府港督卜力承諾「商業和地產利益必獲得保障」；
- (6) 《收回土地條例》「收回作公共用途」的定義；
- (7) 賠償必須充份反映土地潛在價值；
- (8) 《基本法》保障香港居民原有的生活方式五十年不變；
- (9) 「換地權益書」制度。

丙、 本局的分析和建議

- (1 0) 分析政府「傳統新市鎮模式」收地的好處及弊端；
 - (10.1) 政府以「傳統新市鎮模式」收地的好處；
 - (10.1.1) 有利於政府掌握土地供應的主導權和整體規劃；
 - (10.1.2) 紓緩發展商土地囤積居奇，影響房屋供應；
 - (10.1.3) 政府整體收地，然後推出私人市場，為庫房帶來豐厚收益；
 - (10.2) 政府以「傳統新市鎮模式」收地存在的弊端；
 - (10.2.1) 不能有效平衡土地業權人、鄉民、發展商等的各種權益；
 - (10.2.2) 違反「公共用途」的質疑；
 - (10.2.3) 不息的司法風險，必將引致發展延誤；
 - (10.2.4) 政府應具備解決在執行收地時，面對迴響的準備；
- (1 1) 恢復「換地權益書」制度的優點；
- (1 2) 建議應採用「現金賠償」及「換地權益書」雙軌並行，達致多贏；
- (1 3) 先安置，後清拆，全面顧及受影響人士的生活安排。

丁、 總結

- (1 4) 要求特區政府必須對收地方式作出慎重的考量；
- (1 5) 與立法會合作以善用本局的職能及經驗；
- (1 6) 建議立法會要求特區政府成立專責小組。

甲、前言

特區政府就「新界東北新發展區規劃和工程研究」的諮詢文件指出，將引用「傳統新市鎮模式」收地以及居民安置構思，其收地模式已引起社會各界人士關注，反對意見強烈，官民矛盾激化。本局作為特區政府就新界事務的法定諮詢機構，官民重要橋樑，有責任協助排解官民糾紛，保障所有鄉民(包括原居民及居民)的權益。本局經內部討論，歸納成本文，謹向立法會提出意見，並期望得到各位委員的支持。

(1) 本局對新界東北新發展區計劃的立場

本局在大原則上，支持政府提出新界東北三合一發展計劃，認為該計劃能有助緩和土地供應、房屋需求問題，認為良好的計劃可推動地區經濟發展，若能配以適當的規劃，發揮其地域優勢，更可在中港經貿融合及互動上發揮積極作用。目前政府提出的計劃，當中涉及頗多細節問題，特別是規劃原則、發展模式、收地方式、安置鄉民及居民等等，須要作出進一步討論或辯證，本局日後將會提出具體建議。

(2) 本局的法定職能

本局於一九二六年成立，有八十六年悠久歷史；香港法例第 1097 章《鄉議局條例》，賦予本局法定諮詢機構地位，法定職能為：

- (a) 促進和加深新界區的人之間的互相合作及了解；
- (b) 促進和加深政府與新界區的人之間的合作及了解；
- (c) 為新界區居民的福利及繁榮而就社會及經濟的發展向政府提供意見；
- (d) 鼓勵遵守對新界區居民有益並有利於維持公眾道德的所有風俗及傳統習慣；
- (e) 執行行政長官所不時邀請執行的職能。

(3) 本局對新界新市鎮發展歷程中，作出的努力及貢獻

五十年代之後，本港工商業急劇發展，政府積極發展新市鎮，大量徵用新界原居民土地，鄉民為此離鄉別井；期間，本局肩負官民橋樑的重任，使香港新市鎮龐大發展計劃及各項重大基建工程，得以順利進行。政府數十年來發展新界新市鎮的歷程當中，本局一直高度參與並發揮關鍵作用，全面掌握相關工作的焦點和核心，具豐富的處理經驗，作出卓越建樹。新界

九區新市鎮，例如沙田、屯門、荃灣等等，均是在本局支持、協助、調解下，方能得到原區居民及持份者的支持，得以順利發展，完成有關計劃。

乙、歷史背景資料

（4）1898年《展拓香港界址專條》規定，徵地「應從公給價」

1898年，滿清政府與英國簽訂《展拓香港界址專條》，租借界限街以北土地，為期九十九年，至1997年6月30日止。《專條》列明，「議定在所展界內，不可將居民逼令遷移、產業入官，若因修建衙署、築造炮台等，官工需用地段，皆應從公給價。」。

（5）英殖民政府港督卜力承諾「商業和地產利益必獲得保障」

及後由1900年起，英殖民政府迫令新界鄉民交出原清朝永久地契改以1905年發出的年期至1997年之集體官批租約取代，遇到鄉民群起反抗。時任港督卜力（Blake）採懷柔政策，發文通告鄉民鄭重作出保證：「你們的商業和地產利益，必獲得保障。」，強調政府對保障鄉民的“商業和地產”權益的重要承諾。這個重要承諾，後來分別體現在《中英聯合聲明》和《基本法》的條文中。

（6）《收回土地條例》「收回作公共用途」的定義

英國殖民地政府於1900年訂立的《收回官地條例》，列明土地要用作「公共用途」才能收回。特區政府成立後，《條例》易名為《收回土地條例》。根據《條例》第2條「收回作公共用途」包括：收回衛生情況欠佳的物業，以確使經改善的住宅或建築物得以在其上建造，或確使該物業的衛生情況得以改善；為與香港駐軍有關的任何用途而作出的收回；為行政長官會同行政會議決定為公共用途的任何類別用途而作出的收回，不論該用途是否與以上的任何用途同類。

原本用作鄉村及居住用途的土地，政府收回及規劃作住宅用途，之後重新以公開招標或拍賣方式出售，是否屬於「公共用途」，執行上存在很大爭議。

(7) 賠償必須充份反映土地潛在價值

關於《條例》12(aa)及 12C 條，政府因「公共用途」而徵收的私人土地，作出的賠償，不會考慮土地潛在價值，本局的一貫立場是不同意的。因為這樣做，明顯與《展拓界址專條》中列明的徵地「應從公給價」的原則及港督卜力所公告的「商業及地產利益，必獲得保障」背道而馳。

「基本法」第 105 條：「香港特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時，被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故延遲支付。」。本局認為「從公給價」應包括土地的潛在價值，上述 12(aa)及 12C 條與“展拓界址專條”、“卜力文告”、“中英聯合聲明”、“基本法第 105 條”明顯有所抵觸。

(8) 基本法保障香港居民原有的生活方式五十年不變

基本法第五條規定，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變；第四十條規定，“新界”原居民的合法傳統權益受香港特別行政區的保護。由於政府計劃以「傳統新市鎮模式」進行收地的方式，將會使鄉民及居民失去長久以來賴以維生的土地，村莊被破滅，謀生方式被迫徹底改變，引致生活方式和睦鄰關係的粗暴沖擊。可以預見，「傳統新市鎮模式」收地，是嚴重違反基本法的要求，必將引發另一個高度的政治危機。

(9) 「換地權益書」制度

在一九六〇年代至八〇年代，香港拓展新界新市鎮以容納迅速增加的人口，透過本局歷屆同人及當時政府的努力不懈，確立了一套「換地權益書」的傳統收地制度，多年來一直行之有效，體現了港英政府早年的上述承諾，政府得以節省大量收地賠償的現金流。

「換地權益書」基本有兩類，包括甲類(Letter A)及乙類(Letter B)，甲類適用於協議自動交回給政府的土地，乙類則適用於政府以「收回官地條例」收地時採用。基本做法是按被徵用的土地面積計算，以五比二的比例，按情況向業權人發出甲類或乙類「換地權益書」，業權人可在日後政府推出新界土地拍賣或招標時，以換地權益書代替現金繳付地價。政府會每半年公布不同年期的「換地權益書」的最新價值，而換地權益書可轉讓，發展

商收購換地權益書，會按市價付款給土地業權人，讓土地業權人分享地價升值的成果，亦避過了 12(aa) 及 12C 條不考慮「潛在價值」所引發的爭拗。

丙、本局的分析和要求

特區政府以所謂「傳統新市鎮模式」進行收地，鄉民及居民激烈抗議的焦點，在於不滿當局未能就收地賠償及鄉民安置方面作出符合民意的安排。本局認為，政府提出的「傳統新市鎮模式」收地方案，存在許多弊端，茲分析如下：

(10) 分析政府計劃的新界東北「傳統新市鎮模式」收地的好處及弊端

(10.1) 政府以「傳統新市鎮模式」收地的好處

(10.1.1) 有利於政府掌握土地供應的主導權和整體規劃。本局認為，假如由政府向新發展區影響所及的所有私人地段整體收回，能夠確保整個規劃所及地區，得以按時順利完成，這是有利於政府掌握新開發土地的供應量和基建設施時間表，有利於政府掌握土地供應的主導權；

(10.1.2) 紓解發展商土地囤積居奇商業行為必將影響房屋供應。假如由發展商收購農地後，只要符合政府規劃，便以「原地換地」方式，向政府申請發展，發展商有可能等待市價低或對其有利的時機，才向政府申請補地價等手續，這樣做，土地發展的主導權及房屋的供應數量和步伐，則難於由政府主導或調控。

(10.1.3) 政府整體收地，然後推出私人市場，有機會為庫房帶來豐厚的增值收益。

(10.2) 政府以「傳統新市鎮模式」收地存在的弊端

(10.2.1) 不能有效平衡土地業權人、鄉民、地產商等的各種權益

- 政府計劃的傳統收地模式的問題在於條例 12(aa) 及 12C 條的演譯，一方面沒有讓原有的土地業權人參予或分享未來發展的得益；另一方面，賠

償基礎不反映土地的潛在價值；土地業權人被徵收土地後，不能再分享地區發展的利益，必然會受到土地業權人的反對。

- 政府劃一收地然後賣出，剝奪發展商原定發展的計劃和預期收益，形成政府與發展商爭利，難於得到發展商的認同。

(10.2.2) 違反「公共用途」的質疑

- 《收回土地條例》第2條明確規定，政府收回私人土地，必須是基於公共用途。儘管該法例賦予政府徵地權力，本局認為政府有責任確保在收地時，不會任意強行剝奪市民的私有產權。
- 政府收回土地用作興建公共房屋或基建設施是合理的，但倘若政府強行迫遷居民收地，然後用於將來拍賣作私人住宅發展，以「公共用途」為名，勢必面臨法律挑戰。

(10.2.3) 不息的司法風險，必將引致發展延誤

政府計劃的「傳統新市鎮模式」收地，表面上可以達到強勢儘早落實土地發展，但實際上會在刊憲收地之前，被業權人依循法律程序申請司法覆核等，將導致發展延誤。

(10.2.4) 政府應具備解決在執行收地時，面對迴響的準備

政府如強行收地，即使具有足夠的收地經驗和人才，仍有可能在「傳統新市鎮模式」收地時，產生大量的政治及社會抗爭等問題。以菜園村為例，政府收地需時，地盤平整和搬遷問題叢生，新發展區內700多公頃土地的平整和搬遷，恐怕未能在預期的時間內完成。

(1.1) 恢復「換地權益書」制度的優點

「換地權益書」的目的，是與業權人以一個未來的時間和地點「交換」及「徵用」其現有的土地。「換地權益書」及其彈性是過往新市鎮得以成功落實的關鍵。恢復「換地權益書」制度的優點為：

- 「換地權益書」使業權人可透過向政府提交「換地申請」，從而獲得參與日後新市鎮發展的機會。
- 「換地權益書」反映土地發展的潛在價值，可讓土地業權人分享到地價升值的成果，亦避過了12(aa)及12C條不考慮「潛在價值」所引發的

爭拗。

- 「換地權益書」能有效地減少土地業權人反對收地的訴訟。

(12) 建議採用「現金賠償」及「換地權益書」雙軌並行，以達致多贏

為使特區政府能掌握土地開發的主導權，避免發展商控地的弊端，同時減少各業權人的抗拒，本局建議在現金賠償制度之外，同步沿用當年發展新市鎮時行之有效的「換地權益書」制度。土地業權人可以作出選擇，認為其權益已得到政府的重視和合理安排，才會作出積極支持。

- 可讓業權人選擇以全部收取現金方式作賠償，如選擇現金，應按現行收回農地制度安排，予以甲級收地價作特惠補償。
- 建議引入換地權益書制度，換地權益書可自由轉讓，當政府推出同區住宅用地以拍賣或招標方式出售時，可以這些換地權益書代替現金繳付地價。
- 另外，亦可允許業權人，選擇一半收取現金賠償，一半收取換地權益書。

(13) 先安置，後清拆，全面顧及受影響人士的生活安排

如同各位立法會議員一樣，本局深切關注受上述發展所影響的鄉民及居民的權益，認為特區政府應未雨綢繆，對現有已納入計劃內的鄉民及居民的安置及賠償作出安排。並事先對原有鄉民及居民的安居樂業，以及生活方式的鉅變，作出妥善的照顧，譬如規劃原居民鄉村的搬遷，對原有的非原居民以寬鬆靈活的方式（包括豁免資產審查等）安置，方可進行清拆行動。對於目前有關當局「只談規劃，不談安置」的做法，本局認為是本末倒置。

丁、總結

(14) 特區政府必須對收地方式作出慎重的考量

新界原居民和居民，植根在發展區居住了數百年至數十年不等，氏族聚居，開枝散葉，田園廬墓，世代相傳，對地方有無比深厚的歸屬感情，他們的傳統文化，傳統生活方式，絕不容許強行撕裂和摧毀，因此當局必須高度關注發展計劃對社區群體的劇烈沖擊，進行妥善安排。假若特區政府不妥善處理各類業權人和居民的訴求，勢必引發強大反響及不絕訴訟。這些抗

爭行動將對新發展區的政策落實，構成重大拖延，以及沉重的社會代價，亦可能因延誤導致發展成本大幅上升。這並不符合政府所期望的「有序、可控和儘早落實」新發展區的理念，更將無助於特區政府的施政成效，蒙受發展計劃被拖延而浪費的時間和金錢，最終損失的是香港市民。

綜合上述分析，本局認為在目前形勢下，只有恢復「換地權益書」制度才能平衡兼顧各方利益，因而本局要求立法會敦促特區政府採用「現金賠償」及「換地權益書」雙軌並行，達致多贏結果。

(15) 與立法會合作以善用本局的職能及經驗

本局在政府與原居民及非原居民之間的協調和溝通角色，都是昔日新市鎮成功發展的核心要素，而且本局確保了新界區居民之間能和諧相處的局面，令新市鎮的發展，得到廣大市民的支持。

過往，本局在港府發展新市鎮及「收地」過程中，高度參與當中的工作，發揮了重要作用。現在，對於新界東北新發展區計劃，本局同樣可以履行法定職能和運用豐富經驗，發揮積極作用。本局非常樂意與立法會緊密合作，調解在新界東北新發展區收地和發展過程中，產生的一切問題，解決官民矛盾，構建和諧社會。

(16) 特區政府應成立專責小組

建議立法會要求特區政府立即成立專責小組，研究上述所提及各環節，務求建立一套「官、鄉、商、民」皆可接受的共贏方案，以便日後特區政府開發新界土地時，避免激烈抗爭行動及訴訟不絕的不良局面，力謀發展計劃在和諧社會氣氛下，得以順利開展。

新界鄉議局

二零一二年十一月二十七日

