

呈交

立法會發展事務委員會特別會議

就"香港土地供應的規劃"之公聽會

2018年9月3日

# 「海上飛地」

一個讓香港繁榮五十年的計劃  
一個讓年輕人創建未來的計劃  
一個讓國家得民心回歸的計劃

以海洋智慧解決香港土地問題

# 「海上飛地」曲線救港的主張

香港房屋供不應求，面對土地不足問題，樓價屢創新高。

民間智庫「博匯」提出在香港以南中國水域填海造地，建立「海上飛地」，大大增加長期土地供應。

香港區域總面積為**2755**平方公里，當中陸地面積僅佔四成，在**1108**平方公里的土地上，又有四成是郊野公園，加上其他的環境或生態敏感地帶、天然丘陵等，所餘可供發展土地十分有限。然而，在**1647**平方公里的水域範圍，基於種種原因，適合填海造地的海牀也相當緊絀。

自**1841**年開埠以來，香港從一個小漁村發展成今天的國際大都會，已是個發展成熟的城市，所餘的發展空間非常有限。

近年，可開發的土地供應異常緩慢，導致房屋供應短缺，經濟發展和社會設施建設受到窒礙，影響民生，情況相當嚴重，令人焦慮。

如此看來，能及時提供足夠的可開發土地，是突破瓶頸、解決香港重大問題的鑰匙。

## 新增供地措施 - 規模不足、時間冗長、成本不菲

總體上，現時政府「多管齊下」措施的大方向是正確的。事實上，各種措施的落實執行是需要一定的程序和時間去協調各持份者的利益和關注點。然而，就政府目前措施以外的增加土地方法，儘管費了很大努力，最後成事也可能是杯水車薪、規模不足、時間冗長、成本不菲。

博匯在2015年12月完成的《優化土地供應 改善住房條件》的土地與房屋供求分析報告中已清楚指出，在扣除政府的「新發展區」和「新市鎮擴展」等計劃用地後，香港只剩餘約53平方公里的土地可供考慮開發，佔全港土地不足5%，同時這些土地大部分都是零散分佈及缺乏基礎設施的。

## 新增供地措施 - 規模不足、時間冗長、成本不菲

上述報告進一步指出，在假設政府所提出的短、中、長措施都能在合理時間內落實的前提下，到**2025**年及以後，香港的房屋供應將持續嚴重失衡；推測到**2050**年時，香港仍將欠**800000**個住房單位。要滿足香港未來的土地需求，以**2050**年為規劃年以及以**1000**萬人為人口目標規模，現時政府措施所能提供的土地供應量相對需求，仍有相當大的缺口，並不是港府所稱的**12**平方公里的數量。

團結香港基金在其《房屋市場前瞻及土地供應策略》、《回應**2030+**》和《土地房屋政策研究》報告中重點指出：在維港以外填海是最有效的土地供應措施；以及香港未來**30**年發展需要增加**96**平方公里的土地供應，去應付實際需求。也有大學教授認為，考慮到未來的人均住房標準也應作適度調高，新增土地供應要超過**100**平方平里，才能滿足實際需要，土地儲備宜寬不宜緊。

為下一代人預留土地儲備資源和空間，讓他們可以規劃自己的未來。

綜合以上，我們認為120 平方公里的用地規模是更具彈性及更符合可持續發展原則。

# 博匯認為 「長遠策略性規劃」還須考慮的10個因素

香港的長遠策略性規劃，除了考慮目前迫切的需求，還須考慮：

- (1) 改善市民人均居住面積和綠化空間；
- (2) 預留「調遷空間」(DECANTING SPACE)，讓因重建舊區或公共屋邨受影響居民得到過渡性住房安排；
- (3) 透過建議的「舊樓業權置換發展權益」機制，利用市場資源，置換新發展區的土地發展權益，讓舊區人口密度得以降低、交通基建和社區設施得以改善，從而盤活市區貴重地皮；
- (4) 新的經濟活動需要土地及產業政策和人口政策支持；
- (5) 改善香港整體生活質素，藉以吸引及留住所需的世界級人才和國際資金；
- (6) 高齡長者能保留在市區居住的機會；
- (7) 「鄰避」(NIMBY) 設施如焚化爐、骨灰安置所等可設置在新規劃區內；
- (8) 讓城、鄉、郊得以有機重組，騰籠換鳥，締造更佳的社會、經濟和環境的綜合效益；
- (9) 提供舉行國際盛事如奧林匹克運動會、國際論壇等場地；
- (10) 為下一代人預留土地儲備資源和空間，讓他們可以規劃自己的未來。

# 博匯認為 香港要長遠健康發展 仍需更多土地

規劃人口：1,000萬  
規劃年限：2050年

80萬套住房

經濟新引擎

培養人才

舊區重建調遷

長者社區

「鄰避」設施

第二機場

貨櫃碼頭重置

國際盛事

康體娛樂

公民空間

備用預留

60 SQ KM 綜合住宅、商業用地

5 SQ KM 新興產業園

2 SQ KM 大學城

5 SQ KM 調遷空間

3 SQ KM 醫養社區

5 SQ KM 焚化爐、骨灰龕等

20 SQ KM 三跑最遲2040飽和

5 SQ KM 重置葵青貨櫃碼頭

5 SQ KM 奧運、國際論壇

3 SQ KM 主題公園、體育館

2 SQ KM 城市廣場、文化藝術設施

5 SQ KM 未指定用途的備用空間



120 SQ KM

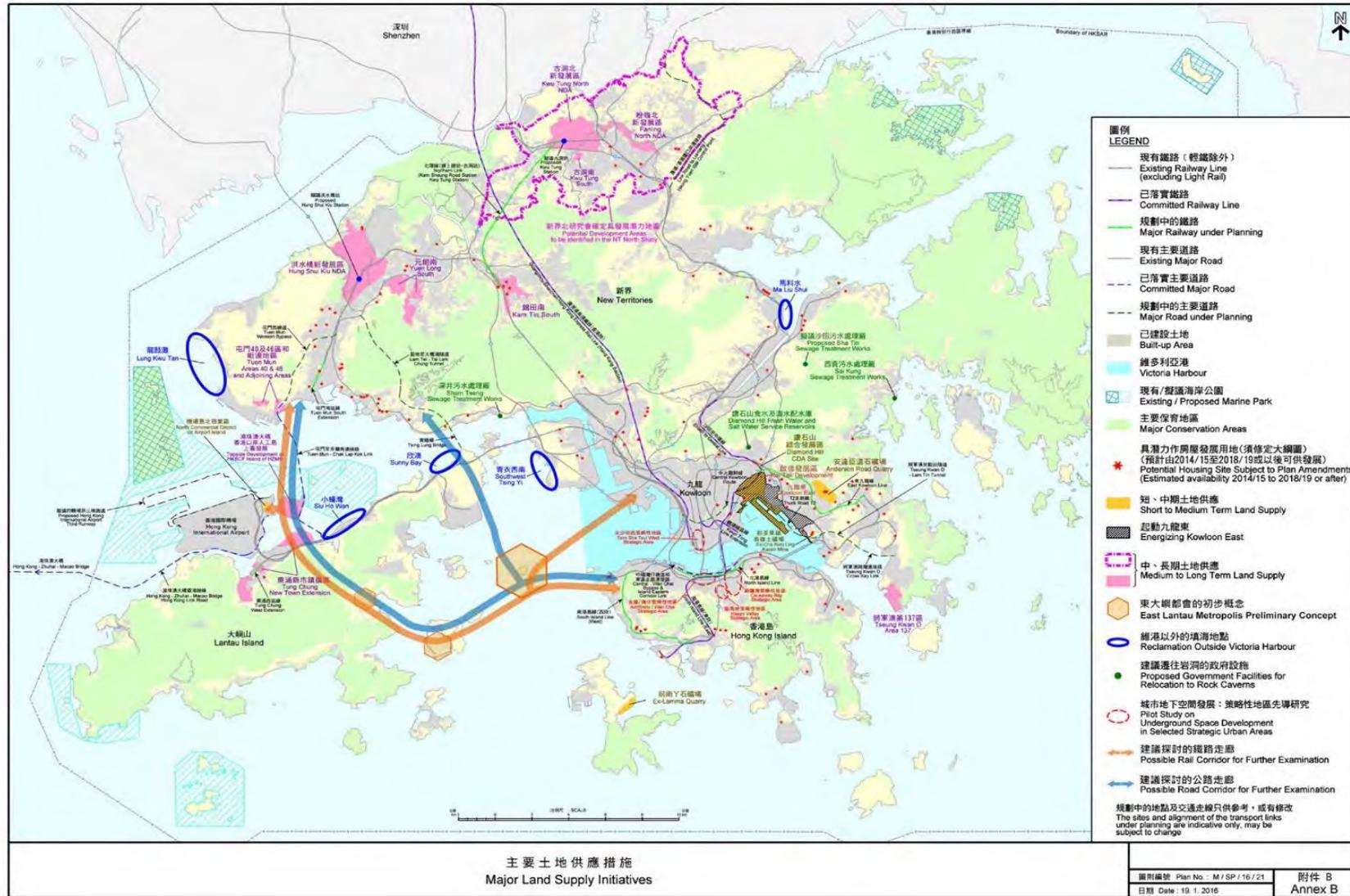
## 跳出框框思考，一勞永逸地解決土荒問題

目前土地供應嚴重滯後，可考慮開發的土地資源，極其稀缺，我們必須採取斧底抽薪的辦法去解決問題。以香港目前狀況，長遠策略性規劃應**突破2047年及本港現時邊界的框框**。

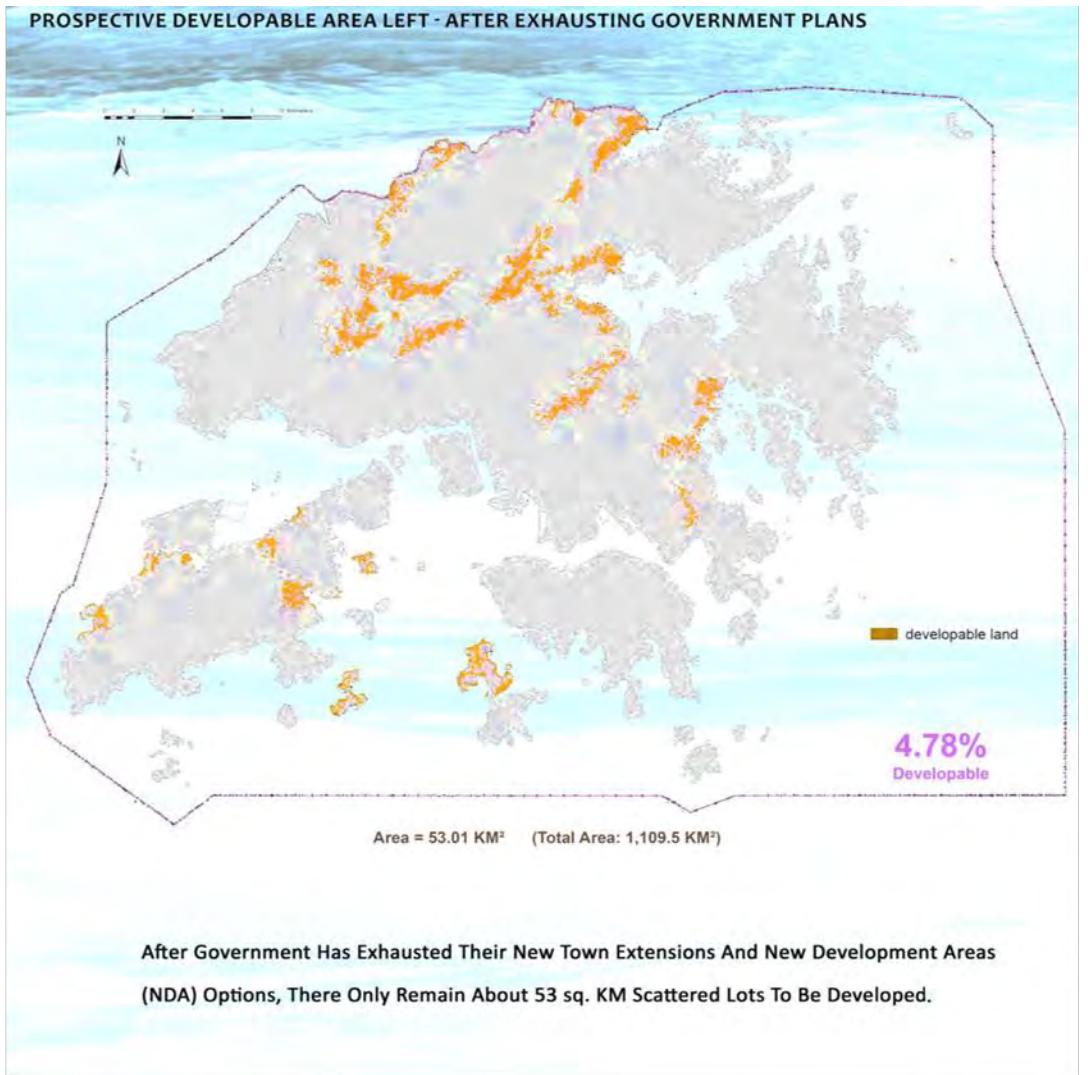
香港三面環海；北面是人煙稠密的深圳，西面是繁忙的珠江河口，東面是風景美麗的自然生態環境，南面的南中國海則一望無際，海闊天空。所以，香港未來的空間發展應該是「一路向南」。正所謂「靠山吃山、靠海吃海」，解決土荒問題，得用人類長期以來探索和利用海洋的智慧。

故此，我們提出在水域建立**「海上飛地」**這個治本的方案，一勞永逸地解決香港土地短缺問題。

# 政府現時主要土地供應措施



# 扣除政府計劃用地後 剩餘可考慮開發土地面積



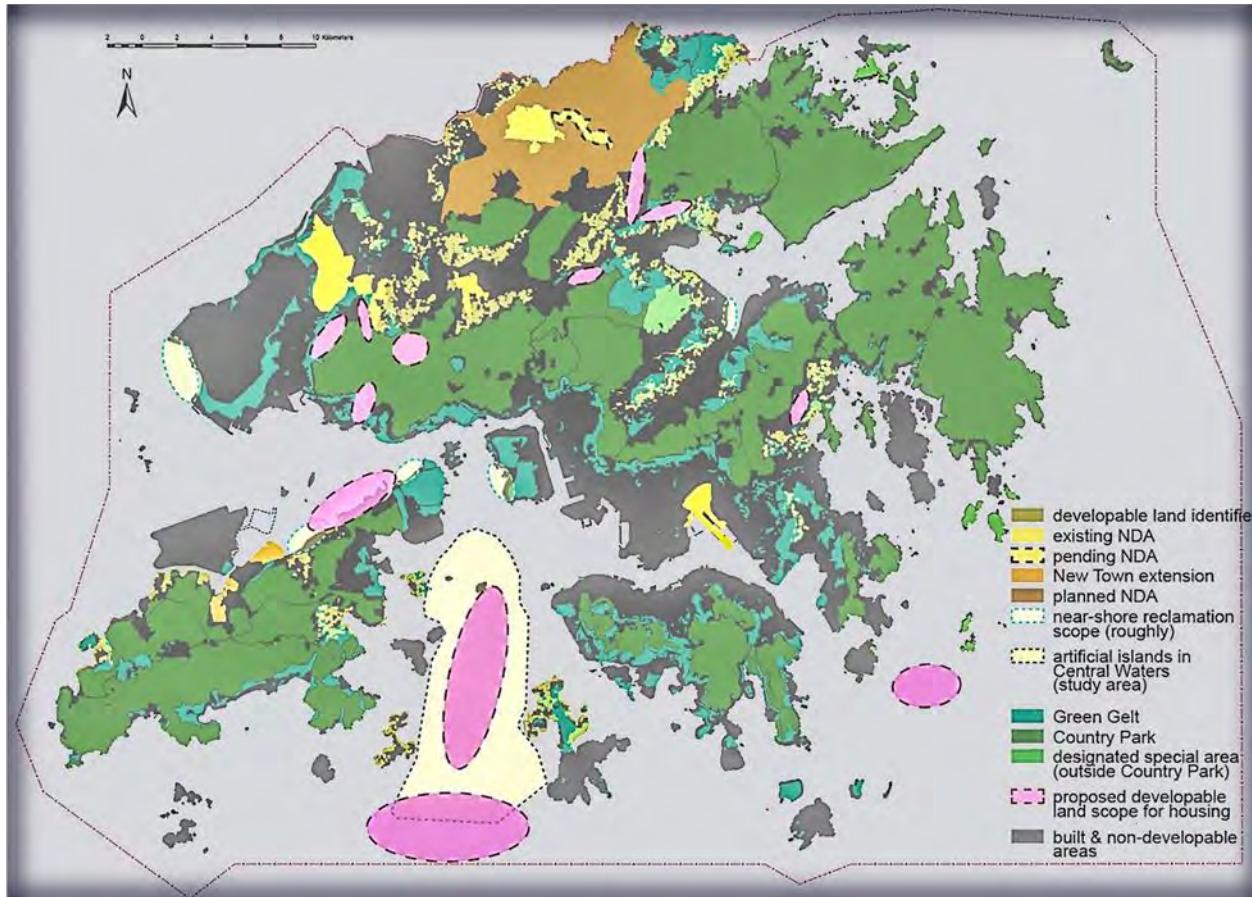
扣除

政府計劃中的「新市鎮擴展」  
及「新發展區」用地

僅餘

53平方公里可考慮開發用地

# 博匯報告指出 政府計劃以外的其他可考慮填海和開發用地



考慮到水域中的各種限制，  
可供考慮開發的  
填海造地範圍  
不超過40平方公里。

可供考慮開發的  
郊野公園邊陲土地  
不超過15平方公里

# 博匯《香港2050願景》報告中提出的發展方案



# 跳出框框思考 一勞永逸解決土荒問題

# 博匯建議 的兩個方案

- (1) 建立「海上飛地」- 在香港以南中國水域填海造地
- (2) 建立「漂浮社區」- 在香港東南水域利用改裝郵輪及建設漂浮平台



# 1. 「海上飛地」

# 「海上飛地」

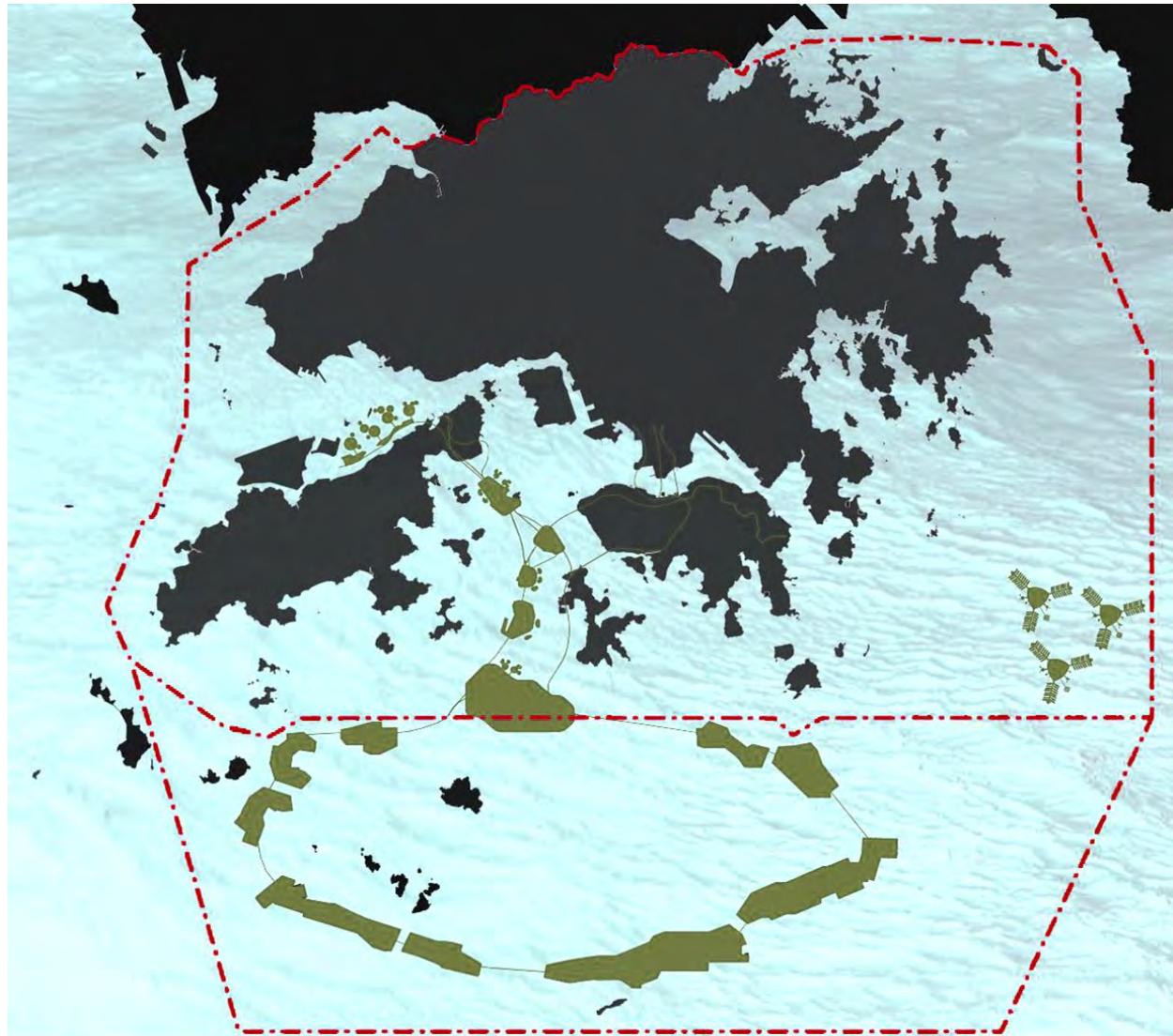
博匯建議：

在現時香港版圖南端向南伸展約35至75公里的海面，

在屬於珠海市行政區範圍的伶仃島、擔桿島和萬山群島一帶，在現有島嶼上及海域填海造地約120平方公里。

注: 現時總體面積2,755平方公里，  
水面面積1,647平方公里, 土地面積1,108平方公里

擴展後的總體面積4,055平方公里，  
水面面積2,827平方公里, 土地面積1,228平方公里



## 「海上飛地」

博匯建議在現時香港版圖南端向南伸展約35至75公里的海面，在屬於珠海市行政區範圍的伶仃島、擔桿島和萬山群島一帶，在三個現有島嶼及海域上填海造地約120平方公里，建立「海上飛地」。

現時本港土地發展主要是向北發展鄉郊土地，鮮少有向南發展的規劃。計劃擬創造120平方公里的可發展土地，大約相等於香港現時已建設的土地的一半。此等土地由9個改造天然小島及部分填海而成的人工島組成。

城市設計方面，多個人工島環抱中心海域而成一個較大的瀕海湖（lagoon），令城區與水域相呼應、生活空間更添活力和趣味性；分散的群島佈局，更有利於保護自然海洋生態。內湖更是大型水上活動的理想場地。

交通方面，將採用綠色智能交通系統（包括地鐵、公路、及區內的懸掛輕軌系統、無人駕駛捷運系統、自動行人道等），連接中部水域的「東大嶼都會」及南丫島北部，再通達大嶼山、港島及其他區域。預計由中環出發，前往各島嶼，車程僅需半小時至一小時15分。另外，「海上飛地」設有多個渡輪碼頭，往返香港其他區域，如中環、啟德、將軍澳和屯門。

## 「海上飛地」

建議中的「海上飛地」，概念類似澳門特別行政區使用珠海橫琴島上約1平方公里土地作澳門大學校舍用途，其實施安排是根據2009年6月27日，全國人大常委會的決定，授權澳門特別行政區，對該用地範圍，依照澳門特別行政區法律實施管轄。

類似「飛地」概念，在廣東省城市與城市之間，亦有實行。根據2017年9月9日的報導，深圳市以全國第一個「特別合作區」的模式與汕尾市合作，成立「深汕合作區」，合作期限為30年，利用原屬於汕尾市的約468平方公里土地，作深圳市擴建產業發展用地及相關配套設施。據此安排，「深汕合作區」的管理建設工作由深圳全面主導，人事權也劃歸深圳，但行政區劃保持不變，仍由汕尾市管轄。

## 「海上飛地」

類似的填海計劃與規模，近年在中國大陸沿海城市已有先例可循。天津現正進行填海造陸工程，預計到2018年落成，面積將達200餘平方公里。120平方公里的填海規模不算少，但事實上，填海一向是大量增加土地供應的有效方法。新加坡，與香港一樣面對地少人多的問題，多年填海獲得的面積已是立國時面積的23%。澳門的現有土地面積約30.5平方公里，其中填海得來的土地約18.9平方公里，是原來陸地的163%。如果能落實此填海計劃，其120平方公里填海面積，亦只不過是現時香港區域1108平方公里土地總面積的10.8%。至於中國在南海「吹沙填海」的速度，在2015年曾以九個多月時間便將永暑島的2.8平方公里完成。成本方面，初步概算填海及基建按土地面積計每平方公里約300億港元。

填海得來的土地，以更符合宜居的規劃標準建設一個「海上飛地」—「香港2.0」，類似紐約市的新澤西區。120平方公里土地內的60平方公里用作商住用途，其中的10%作道路及基建，30%作綠化用地及公園，30%作社區設施、商業、辦公及新型工業等用途，30%作住宅用途。住宅用地佔18平方公里，容積率（實用面積計）3.0。現時香港的人均居住面積，私人房屋為16.6平方米（是新加坡的34%），公營房屋為13平方米（是新加坡的51%）。建議的「海上飛地」，若果採用人均（實用）居住面積27平方米的標準（中國城鎮人均住房面積為36.6平方米），60平方公里已可容納200萬人。

## 「海上飛地」

這個項目的發展方案，可由香港特別行政區向中央人民政府提出。經過國家發展和改革委員會立項審核，由中央政府委派專責小組協助籌建。填海造地以及基建配套設施完成後，由珠海市人民政府以**70**年期的使用權批租給香港特別行政區作城市綜合發展用地。

香港特別行政區將以租賃方式取得該填海得來的**120**平方公里土地的土地使用權，租賃期限自填海造地工程完成交付日起的**70**年為止。租賃期限屆滿，經全國人民代表大會常務委員會決定，可以續期。

「海上飛地」範圍將行使香港法律。時機成熟，「海」連同周邊水域約共**1300**平方公里區域，可考慮劃入香港特別行政區範圍。

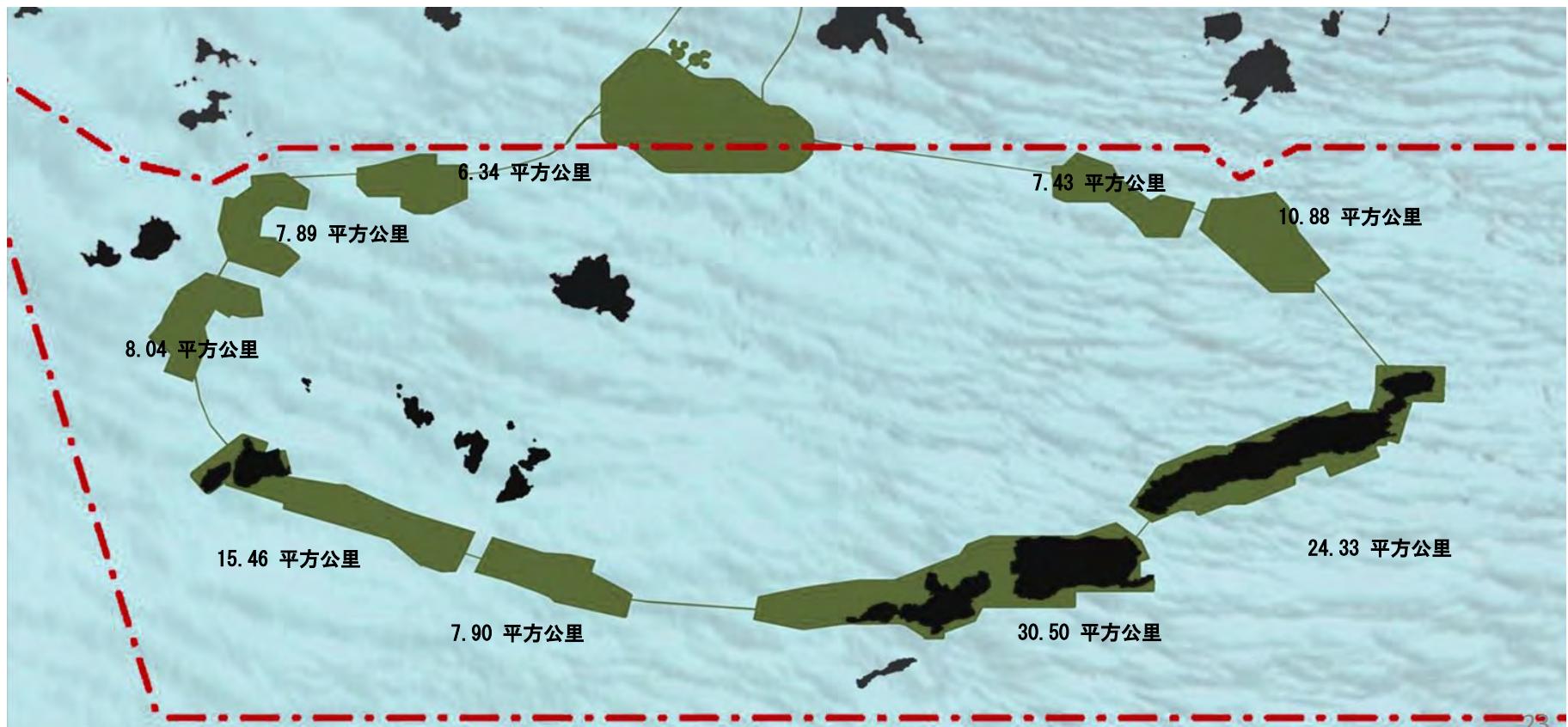
# 填海得來的土地， 以更符合宜居的規劃標準建設一個「海上飛地」—「香港2.0」

120平方公里土地的用途分配：

80平方公里土地為商住用途

40平方公里其他用途

10% 道路及基建用地  
30% 公園及綠化用地  
30% 住宅用地  
30% 政府、社區設施  
和經濟發展用地





**'WORK, LIVE & LEISURE'**

# 「海上飛地」- 居住面積標準

80平方公里的30%為住宅用地

住宅用地佔24平方公里  
容積率 ( 實用面積計 ) 3.0

以人均 ( 實用 ) 居住面積36平方米  
計算可容納200萬人



# 「海上飛地」- 藍綠社區



THE 'DONUT'



1 x NAVY BAY



1 x WKCD



1.5 x TAIKOO SHING



2 x IFC



3 x CWB TYPHOON SHELTER



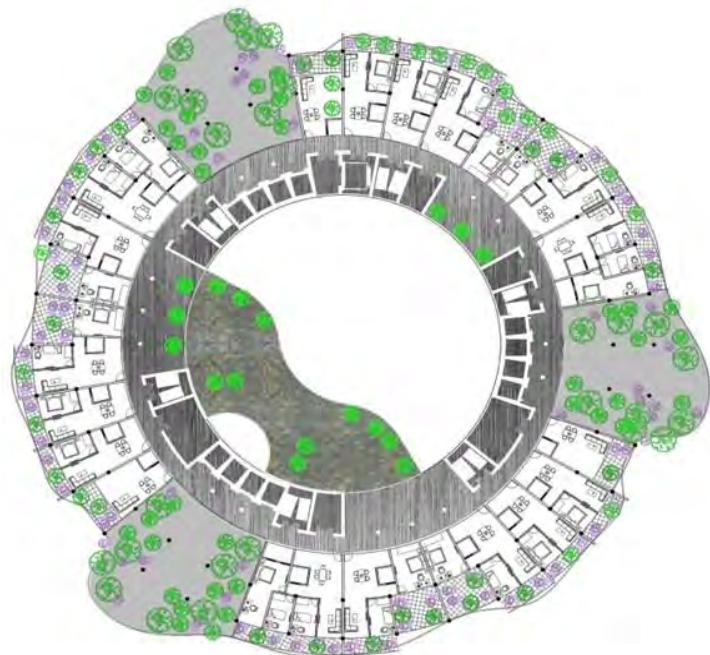
3 x HARBOUR CITY



4 x HKCEC

# 「海上飛地」- 新一代公共房屋

建議海上飛地上，公屋、私屋建築面積比例是60:40，  
公屋、私屋佔地面積比例是40:60，即7.2平方公里土地用  
以興建公共房屋，以容積率4.5計算，公屋有3,240萬平方米樓面，  
人均面積27平方米，可興建48萬套公屋/居屋供年輕人認購，  
解決120萬人的房屋需要



以每戶100平方米算，以今天20,000元/平方米的造價[1]，成本價為港幣200萬元

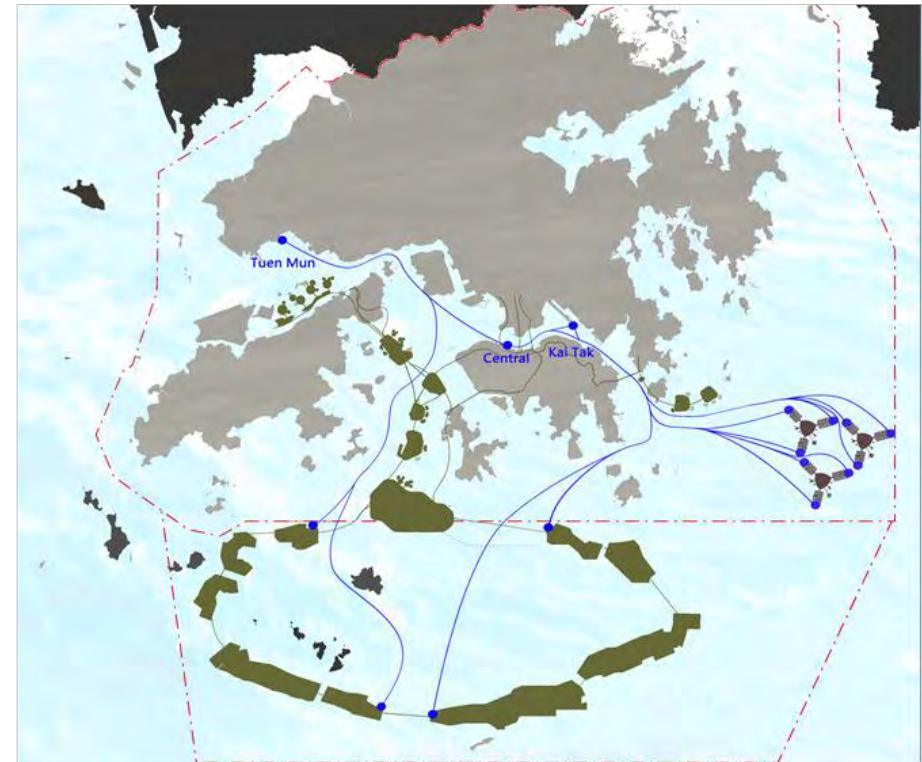
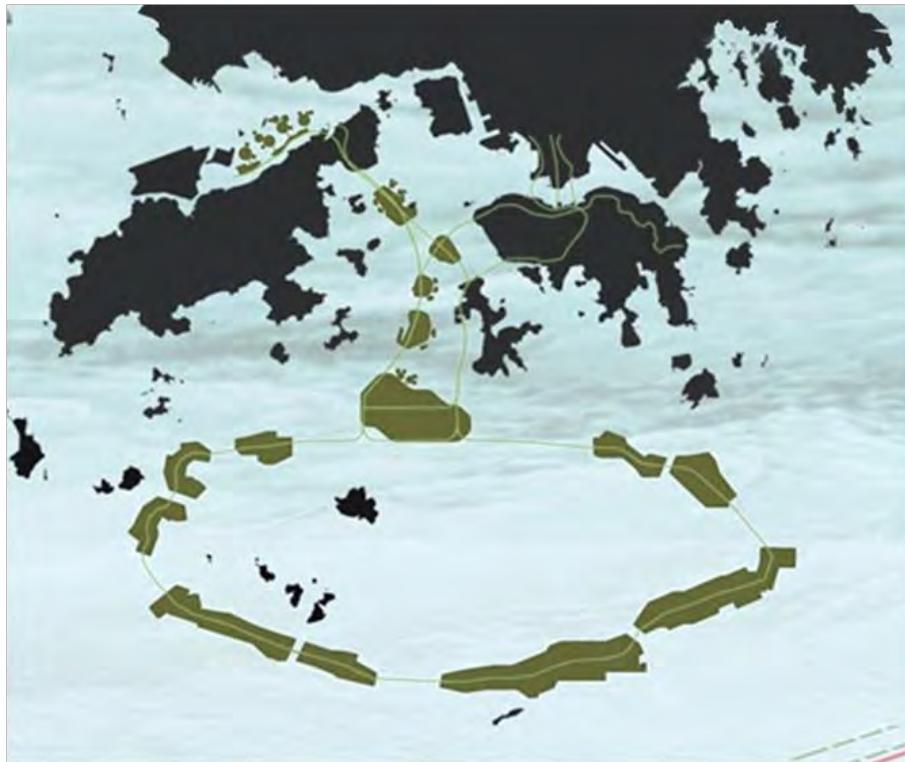


[1] 由中國的施工單位承建

# 「海上飛地」- 綠色交通系統

交通將用綠色智能交通系統（包括地鐵、公路、以及區內的懸掛輕軌系統、無人駕駛捷運系統、自動行人道等），連接中部水域的「東大嶼都會」，再通達大嶼山、港島及其他區域。預計由中環出發，前往各島嶼，車程僅需半小時至一小時15分。

另外，亦設有渡輪碼頭，往返香港其他區域。



## 「海上飛地」的制度安排

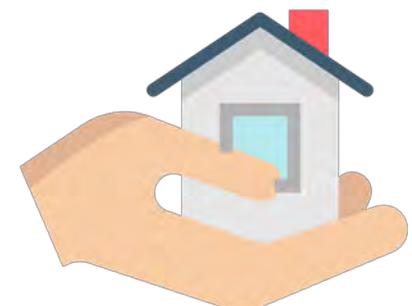
- 珠海市行政區可以批租形式租賃給香港特別行政區
- 管轄權可仿效橫琴島與澳門的模式，在租賃範圍內的管轄權、人事權、後期規劃權和建設權屬香港，通過人大常委會決議落實
- 項目實施方面，建議中央人民政府與香港特別行政區政府商討相關財務安排
- 建議填海造地甚或公屋部分由中國的施工單位承建。香港近年受勞工短缺及其他因素所困，往往工程造價超支、工期延誤；同等的工程，造價往往是中國造價的五倍以上。
- 由中國施工單位完成填海造地及興建公屋後，再將整個地區批租給香港

# 「海上飛地」的社會效益



提供足夠的土地供應  
有助突破長期窒礙社會經濟發展的瓶頸

提供負擔得起的宜居家園、提高生活素質  
減少社會的怨氣



## 總結

提供足夠的土地供應，不僅可為市民提供負擔得起的宜居家園、提高生活素質，更可突破長期窒礙社會經濟發展的瓶頸。

「飛地」的存在由來已久。例如梵蒂岡是在意大利羅馬市內的飛地。中國的例子，如前所述的澳門與橫琴、深圳與汕尾的「飛地」安排。這些例子顯示，「飛地」的性質亦因地而異，因各種需要而異，最終目的都是方便人民、發展經濟、促進文化活動等。

香港特別行政區屬中國不可分割部分，同時又擁有自身的小憲法——「基本法」保障其權益。過去國與國之間、地區與地區之間就「飛地」內的領土主權、管轄權、行政管理權、經濟管理權、建設權等都可以本著實事求是和便利人民需要的原則而達成協定。本建議的「海上飛地」地處珠海市行政區上的水域和島嶼，將來珠海市行政區以批租形式租賃給香港特別行政區，其管轄權可仿效橫琴島與澳門的模式，在租賃範圍內的管轄權、人事權、後期規劃權和建設權屬香港，通過人大常委會決議落實。但如此相對複雜的問題，有必要向市民解說清楚。時機成熟，「海上飛地」連同周邊水域約共1300平方公里區域，可考慮劃入香港特別行政區範圍。

## 總結

項目實施方面，建議中央人民政府與香港特別行政區政府商討相關財務安排；如以成本價出讓給香港特別行政區，然後按亞洲發展銀行年息3%，分50年償還。建議填海造地甚或公屋部分由中國的施工單位承建。香港近年受勞工短缺及其他因素所困，往往工程造價超支、工期延誤；同等的工程，造價往往是中國造價的五倍左右。以「中國技術、中國成本、中國速度」，將來配給48萬套公屋/居屋供年輕人認購，讓120萬人受惠，以每戶100平方米算，每平方米20000元的造價，今天的成本價為港幣200萬元，為目前樓價的十分之一。成本減省直接讓年輕一代受惠，相信到時社會怨氣會大幅消減。

土地供應不足一向是本港發展的一大難題，博匯相信「海上飛地」這個治本治標的方案，均可大大減少土地不足帶來的住房短缺以及解決經濟社會發展的瓶頸問題。長遠而言，土地增加不但將增加市民的生活空間、改善市民的生活質素，還將有利於發展多元化產業，維持香港長期經濟繁榮和社會穩定。看來能解決土地供應問題，香港才有翻身機會。我們深知，我們的建議方案，雖然是技術可行，但在前期規劃設計和建設執行上的協調，還需多方的理解和努力。

## 總結

倘若120平方公里的填海造地計劃能夠落實，香港便可以從現在糾纏不清的困局走出來 — 郊野公園將得到最大程度的保存；棕地問題得有足夠時間去安排現有作業設施的遷移重置以及與營運者磋商補償問題等；舊區更新因有「調遷空間」而達到人口密度降低、交通基建和社會設施得以改善；市民的居住單位不致「越買越貴、越住越細」等。

國家主席習近平於本年六月三十日在慶祝香港回歸二十週年活動致辭時也曾鼓勵香港要「探索發展新路向、尋找發展新動力、開拓發展新空間」。

為香港謀劃未來，要有穿透未來的眼光、要有創新戰略的思維、要有海納百川的胸懷、要有排除萬難的堅毅。我們希望，這個「香港2.0」的「B計劃」能成為眾多土地供應方案的其中一個選項，讓市民大眾分析討論。我們相信，倘若本計劃能普遍獲得市民接受，特區政府是有信心、有能力去推動此建議，從而為下一代創造條件，為香港未來締造一個創新、綠色、開放、共享、和諧的可持續發展世界級智慧大都會。

# 「海上飛地動議」**MARINE ENCLAVE MOTION** 的成立

博匯於2018年1月8日成立了「海上飛地動議」，旨在匯聚眾多關心香港年輕人未來的各界人士，集思廣益，推動《海上飛地》主張。

我們認為此動議的推動，應以年輕人為骨幹，希望覓得一名傑出青年領袖，作為此動議的靈魂領軍人物，較易引起年輕人的共鳴。

「海上飛地」如能實現，不僅為香港120萬年輕人提供宜居和可負擔的住房和工作空間，更為香港經濟發展持續蟄定基礎，為祖國民心回歸工程添磚加瓦。

張量童  
博匯召集人

2018年6月30日

## 張量童簡介

張量童是一位城市設計師、城市發展專家，曾出任多項公職，參與策劃香港和內地多項大型公共基建項目。

張氏早年於香港大學修讀建築和城市設計，並以優異成績畢業；其後以建築師及物業發展顧問身份開始私人執業。自1983年起，屢獲多個國際設計獎項殊榮，其中包括台灣成功大學的「建築優秀人才獎」和珠海航空城市設計國際比賽第一名。

在1992年至1997年間，張氏曾應香港、深圳及珠海的政府邀請出任特邀顧問、諮詢委員會委員或機場項目領導小組成員，協助規劃當地的機場發展項目，當中包括由英國與中國兩國政府共同委任的香港新機場及其有關工程諮詢委員會委員。

張氏一直盡心投入公共事務，曾獲選為香港特區第一屆選舉委員會委員、香港土地及建設諮詢委員會、香港建築師學會副會長，以及被委任為中華全國青年聯合會第八屆委員會委員、新機場及其有關工程諮詢委員會委員、城市規劃上訴委員會委員和香港房屋委員會建築小組成員等。

## 張量童簡介

張氏擁有香港大學建築學文學士、香港大學建築學士、香港大學城市設計碩士（一級榮譽）、香港理工大學科學管理研究碩士學位，目前在理大攻研工商管理博士。

張量童於2010年在香港創立了民間智庫「博匯」，聚集了一眾對香港的成就引以為傲並冀望使這個城市在國際舞台上繼續閃耀的熱心博士生。博匯定期舉行會議，對香港的各種議題和社會面對的挑戰進行客觀分析及討論，務求突破固有框架，從香港長遠利益出發，尋找既創新又切實可行的建設性解決方案。

「博匯」致力研究城市發展課題，曾為香港長遠規劃以及土地、房屋供應完成了《香港2050願景》和《優化土地供應、改善住房條件》等報告。回歸前，作為中環及灣仔填海計劃研究組召集人，是倡導減少填海、保護維港的先鋒之一。

「博匯」也長期研究國家多項經濟社會發展課題。



[www.doctoralexchange.hk](http://www.doctoralexchange.hk)