

土地供應政策意見書

《土地供應政策研究報告 - 要推動副都市中心、及 香港 2050 策略規劃》

2018.09.14

吳永輝 (特首選委、城市規劃師)

Howard Meng (研究助理/UC Berkley 實習生)

1. 要全面針對相關政策，不只於供應土地

政府在土地供應大辯論正確指出港人居住的【貴、細、擠】問題，但土地供應專責小組並沒有針對背後的成因提出長遠的解決方案，而只是局限於提出 18 個土地供應選項。因此，本文件分析多個相關的因素及提出政策方向建議，供進一步研究、討論及落實。

2. 只供應土地不能解決政經結構問題

解決房屋問題，不能簡單地通過增加土地供應來解決，而更須從房屋政策著手。

【貴、細、擠】問題其實是建基於經濟結構、人口成長、房屋需求、政府政策、市場因素等的綜合問題，除了樓價高、租金貴、上車難之外，生活空間狹小擠迫、社區設施不足、營商成本高企，這些都是現實的問題。香港樓價在過去數年持續高企的關鍵原因，其實是基於即低利率政策、熱錢流入、地產過大等經濟因素。

港元跟美元掛勾，實行聯繫匯率，香港必須跟隨美國低利率政策，導致長期以來處於極低借貸利率，在『存款利息低於通脹率』的實質負利率的狀況下，實際上便鼓勵市民把房屋視為保值投資項目，令樓價持續地上升。這種情況並不單只見

於香港，只是香港甚為嚴重。而另一方面，不少私人樓宇小業主已經供完樓宇按揭，便從投資或為下一代置業角度入市。

由於香港沒有外匯管制，受到美國「量化寬鬆政策」及國內資金流走所影響，熱錢大量流入。熱錢涌入所帶來之直接後果便是促成樓價持續上升，不停有資金購入單位令樓價有升無跌。

房地產商財雄勢大，持有大量土地及政經資源，經常出現房地產商坐地起價、囤積居奇等利益操作，加上政府無能，出現「有人沒樓住，有樓沒人住」的現象。

因此，增加土地供應而沒有其他政策配套，並不能改變這政經結構問題，土地供應多了不代表市民可以上樓，小市民得到的利益有限。

3. 不談規劃而只談供地是基本錯誤

從規劃角度看，有人口及經濟因素問題、發展與保育平衡問題、小區規劃配套及交通問題等，是究竟香港要多少土地，及支撐多少人口的問題。落實土地供應方案時沒有全盤考慮便會出事。或許部分社會人士會對《香港 2030+》中所預計的香港長遠直至 2046 年仍欠缺至少 1,200 公頃用地這一估算提出反對意見，但無論從房屋需求或經濟發展的長遠規劃考慮，我們都認為土地需求是剛性需求。雖說單方面的增加土地供應不夠解決諸多問題，但我們依舊需要大量可供發展的土地，以配合人口增長、經濟發展，以及滿足市民上樓置業的期望，從而令香港可持續地發展。開拓土地過程相當漫長，必須具長遠願景的規劃。其實，政府規劃的 1,200 公頃只有約 200 公頃是作房屋用途，而且近日已認同可能低估，即當中有近 1,000 公頃不是住屋用途，但社會對此似乎無興趣討論。

人口持續增長及漸趨老化，勞動力下降，將會為香港社會及經濟帶來巨大的挑戰。在要求政府對長者提供足夠照顧及爭取退休保障的同時，要明白必須有持續的經濟增長，必須有持續的稅收增加，職位及勞動力的增加。為什麼要經濟增長便必須提供土地？這是經濟結構和生產力的另一個深層次的問題，由於香港經濟過於單一，基本上沒有製造業，政府以提供土地作手段最後變成金錢及稅收，其實是沒有新經濟政策之下沒有選擇的選擇。

土地供應必須規劃先行，是現代各國城市發展的普通標準。只談供應土地而不談規劃，不談各種配套，不談交通問題是基本上錯誤的。在收回粉嶺高爾夫球場的討論中，從高爾夫球會的拒絕收回，到全部收回興建 20 萬人住房的各種方案都有人提出。其實該區如果安置 20 萬人，便必須大幅度改善交通網，及提供各種新市鎮居民需要的設施規劃配套，學主要學校，上班要交通，有病要診所，社區

要服務。這些怎可能是各贊成或反對團體講幾句就解決的事？怎可能是即食麵？

若只集中推動新界農地公私合營，或棕地的土地開發來解決土地短缺和建屋需求的話，相關地段會在短時間內湧入過多人口，隨之而來的是小區的公共設施提供問題。容許地產商公私合營下農地起樓，會帶來在未成為開發區的地方各種交通和配套問題，這些都有待解決。

4. 要討論《副都市中心》發展及《香港 2050》策略規劃

我主張同時處理香港另外兩個重大規劃問題，一是《副都市中心》發展，另一個是《香港 2050 規劃》，這兩個都是策略規劃問題，大陸則叫戰略規劃。

策略規劃是為要回應滿足重要的社會政治經濟大環境的快速改動，或為了達至一些重要的政策改變，前者是回應，後者是領導，有時是兩者並存。香港歷史上重要的策略規劃包括公屋和新市鎮興建、及 1989 政局不穩下推出的十大基建或稱玫瑰園計劃。

《副都市中心規劃》

現在具體影響民生便是南北交通問題，亦是副都市中心規劃問題。舊的維港兩岸都市中心 CBD 已經不合時宜，每天由北往南上班的市民，無論在東線或西線，都會感覺到這幾年漸漸又塞車起來。只有解決過度集中在維港兩岸發展的舊格局，方是中長期的出路。

筆者於 2008 年執筆《重構城市佈局 副都市中心發展策略》的規劃設想，當時主張高鐵總站在新界中部錦上路一帶以推動副都市中心的發展，現在高鐵落成，惟特區至今未能擺脫發展重心放在維港兩岸的舊格局，導致進一步加大都會核心的發展壓力。

因此香港應探討「副都市中心規劃」發展，以疏導和紓緩過度集中發展的舊有模式，降低全港發展失衡的情況。可供考慮的選址，一是在洪水橋發展區再擴展但土地供應有一定限制；二是早年提出在錦上路高鐵總站向元朗東南及錦田一帶擴展但現已經失去這機會，要考慮取得另一大地塊則是收回石崗軍營；三是進行大規模在中部水域填半個香港島出來的東大嶼都會填海提案；四是新界北由禁區是粉嶺上水一帶發展。這些都需要全面發展、產業、人口、環境等的評估，是大的改變，所以是策略規劃。

《香港 2050》

在 2017 年 7 月，發改委與粵港澳三地政府簽署了《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》。香港將按十三五規劃為粵港澳大灣區提供金融、航運和貿易服務，而大灣區亦將有助香港經濟多元發展，特別是在創新科技和創意產業方面。新發展有帶來新機遇的可能性，其可行性則須靠特區政府調整全港發展策略。

而 2018 年 9 月通車的高鐵，則為香港與 100-500 公里的節點間的城市提供緊密的連接，將來這種中距離為主的交通旅次是主要的，近的便可另選地鐵列車或汽車了，媒體在談高鐵通車時普遍在大談往北京上海多少時間及費用，都是對錯重點的。在高鐵網絡的節點城市之間。因為方便、準時、合理價格因素，高鐵網絡的節點城市人口互動緊密，這既是互相合作的，亦是互相競爭的。

香港要面對的競爭，既是在亞太區的世界競爭，亦是在高鐵沿線大灣區城市之間的競爭。面對亞太區的世界競爭，則要聯合大灣區內的城市，這麼便有分工的需要，產業鏈垂直整合的需要，人才資金的需要。而就本港的競爭力，涉及人力、成本、再工業化、工業 4.0、智慧城市、人工智能、智慧交通等因素，這是要有高層推動，社會參與，建立共識的策略規劃 strategic Planning 的過程。

5. 確立普羅市民住屋與市場脫鉤政策

特首提出新一期居屋與市價脫鉤的方向是正確的，但這不應該只是一時對策，更應該確立普羅市民住屋與市場脫鉤政策。

建議確立長遠的政策改變，將土地劃撥出來做資助房屋，而其價格與市價脫鉤，改為按申請者負擔能力定價。參考新加坡的做法，將居住市場及私營市場分開，政府負責普通居民的居住問題。起步做法，可按家庭入息 4 成來彈性調整折扣率，改變過往以市價 7 折出售的做法。可以進一步討論的，包括政府較長期供應量承諾、是否有不同的轉售限制，例如只給有需要人士（如綠表白表）或轉售回政府，但限制愈多則流轉率愈低。而促進流轉亦是應該考慮的。

政府已逐步開始處理（如綠表置居計劃恆常化）。於 6 月 29 日，特首林鄭月娥說：「為了令資助出售單位對中低收入家庭而言更可負擔，我們會透過以下方法修改居者有其屋（居屋）定價機制下的負擔能力測試：進行負擔能力測試時，將採用非業主住戶的家庭每月入息中位數（現時約 39,500 元（扣除強積金供款））作參考點，取代白表家庭申請者的入息限額（現時為 57,000 元（扣除強積金供款））；及確保可負擔的單位數量由 50% 增加至最少 75%。如果我們在 2018 年居屋出售計

劃採用新的負擔能力測試，單位將以『評估市值』的 52%出售，而非原來的 70%。」

新政策下，負擔能力測試不再以 5.7 萬元入息上限作為量度，而以家庭每月入息中位數作準。2018 年出售居屋售價將由 7 折變為 52 折，日後居屋售價不再與市價有直接關係。至於綠置居的定價，則會比居屋再便宜 10%，假設居屋是 52 折，綠置居則會是 42 折。我們支持這政策的改變。

6. 引入外地人限購制度

一個資本主義的特色、或說問題，就是不能排除房屋土地的可以自由流通買賣，即是不可以投資或投機炒賣、有房屋及土地的可以賣，但亦可以不賣，即是某程度上囤積的本質。針對地產商，政府雖然提出一手樓空置稅、局部限制囤積(最少銷售比例)等措施，但效果成疑；另一類推高樓價的人士，便是本地買家或炒家，但這卻是難以處理的；餘下可以設限的便是外地買家。

因香港沒有外匯管制而導致國際及中國大陸的熱錢流入，進一步推高了樓價。從中央政府對人民幣匯率實施改革後，逆轉了港元兌換人民幣的優勢；保守估計人民幣兌港元已超過 25% 的升值幅度，即在內地中產及富裕人士眼中香港房價相對抵買。在近十多年內，中國經濟快速增長，造就了不少暴發戶。在兌換率逆轉和國內富人階層增加的兩者結合下，內地「有錢人」基於匯率優勢及為保障自身財產以應付國內還未完善的制度，到香港買樓投資將在一段時間之內仍然是一個選項，所以不難發現，有不少新出樓盤都不乏內地投資者，從而把香港樓價再推向高峰。

因此要引入非香港居民限購政策，其實限購在一些國家都已經握行，並不是什麼新鮮事，至於如何限購，限什麼人不能購多少，限什麼單位？這些都需要政府去研究及提出方案，供公眾諮詢。

7. 土地供應方案

7.1 土地供應專責小組：十八個土地供應方案

政府提出十八個土地供應，我們更提出其他可行方案，供社會考慮。其實最終一定是多管齊下以各種可行方法供應土地的，以下先介紹土供組的方案，詳情在其網站：

短中期選項：(即有潛力於未來大約 10 年內提供額外土地)

1. 棕地 (短中期：110 公頃；中長期：220 公頃)
2. 公私合營 發展新界農地 (短中期：150；中長期：300 公頃)
3. 私人遊樂場地 (短中期：60；中長期：120 公頃)
4. 重整佔地廣闊的康樂設施 (短中期：3；中長期：14 公頃)

中長期選項：(即有潛力於未來大約 10 年至 30 年內提供額外土地)

5. 維港以外 近岸填海 (450 公頃)
6. 東大嶼都會 (1000 公頃)
7. 岩洞及地下空間 (40 公頃)
8. 重整屯門 內河碼頭 (65 公頃)
9. 兩個郊野公園邊陲地帶 (40 公頃)
10. 於新界發展更多新發展區 (520 公頃)

概念性選項：(即暫時未能確定其可提供額外土地的時間和數量)

11. 增加「鄉村式發展」用地發展密度
12. 重置葵青貨櫃碼頭
13. 發展葵青貨櫃碼頭上蓋
14. 其他郊野公園地帶
15. 填平船灣淡水湖
16. 道路上蓋發展
17. 電話機樓及公共設施用地
18. 綜合發展內河碼頭及鄰近用地

7.2 部份軍事用地交回香港發展

現時駐港解放軍共有十九處軍事用地，總共佔地約二千七百多公頃，其中六處位於香港島（中環軍營和軍用碼頭、赤柱軍營、三軍司令官邸、正義道軍營和西區軍營）、四處位於九龍（槍會山軍營、九龍東軍營、歌和老街和昂船洲軍營）以、及九處位於新界（石崗軍營、石崗村、新田軍營、潭尾軍營、新圍軍營、新圍／大嶺練靶場、青山練靶場、大澳軍營及赤鱲角軍事運輸中心）。

根據《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》第 13 條訂明，特區政府如有需要將香港駐軍的部分軍事用地轉用於公共用途，可以向中央人民政府提出，再經



中央政府批准。

政府聲稱軍事用地並沒有閒置是錯誤及與事實不符的。民主黨尹兆堅議員已經去信國家主席習近平，指出由於軍事用地使用不足，建議將位於維港兩岸的部份軍事用地搬遷至新界鄉郊地區，及把土地交回香港政府作發展之用。

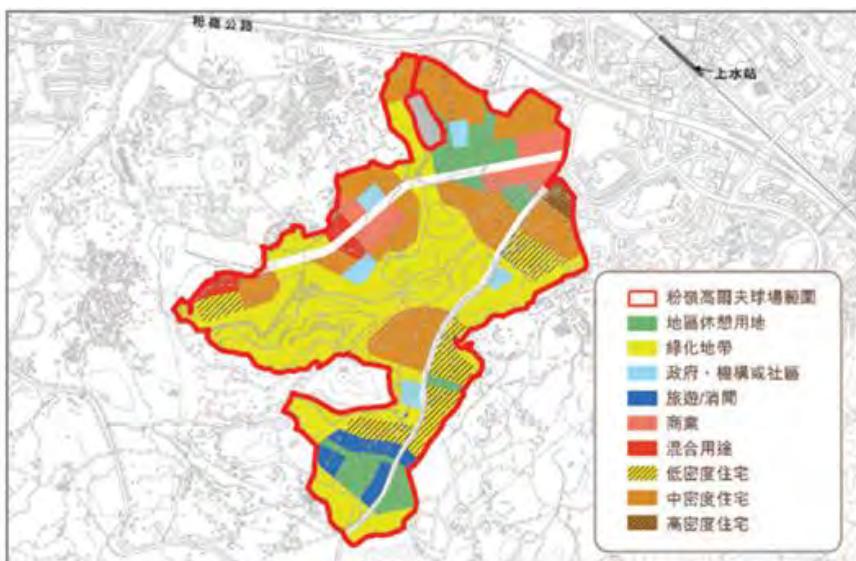
7.3 政府應大力收地發展

政府收地一是指根據《收回土地條例》，政府有權收回任何土地作公共用途，但要作出相應的賠償，收回土地作合適的發展可滿足短中期的土地短缺；二是指收回到期的契約用地。供社區組織和私人體育會興建體育及康樂場地的政府出租土地，主要是香港現存的 66 幅私人遊樂場地契約用地，佔地共約 408 公頃。於下次期滿續約時，主要是按照各區規劃，可以按社會需要續約或通過釋放出這些契約用地佔用的土地作房屋發展。其中一個考慮，便是這些場地如能續約，便需要合理地盡量向廣大市民開放，以補充不足的康樂用地。

新市鎮發展近年幾乎停頓，政府應該加大力度規劃及發展新市鎮的發展區，在新發展區應該維持港英時代的興建模式，即收回土地，不應怯弱面對土地霸權。對於新界農地屯積，雖然在資本主義社會難以禁絕，但政府宜隨著農地在 2047 年到期便加以收回，在未到期的遇到政府發展便加以收地，作出賠償。至於如何收回農地，應及早制訂長遠方案，鼓勵屯積土地而不從事農業的持有人賣回土地給政府。

粉嶺高爾夫球場土地佔地 172 公頃，契約將於 2020 年屆滿。《新界北研究》就粉嶺高爾夫球場探討了兩個發展方案：

1. 全面發展方案：



2. 局部發展方案：發展球場位於粉錦公路以東約 32 公頃土地作房屋發展。



就粉嶺高爾夫球場發展方案，我們認為公眾利益當然大於高爾夫球會的利益，而公眾利益除了作為住宅的利益，亦要考慮綠化、市民打球、保育、歷史紀念價值等，而保留百年歷史的球會亦是一種公眾利益，亦要考慮到發展為大量住宅(如 20 萬人)的各種承載量問題，因此，在不會優先為球會長期續約的前提下，應該盡快進行規劃研究，研究全部發展重置球會、局部發展局部保留，增加開放市民打球等不同方案，以找出最佳的解決方法。

7.4 善用棕地：

泛指新界一些因農業活動衰落而改作其他用途的前農地。於新界約有 1300 公頃的土地，其中已有 540 公頃被逐步開發中。但相對於整體所剩的 760 公頃土地，目前根據土地供應專責小組計劃書，只有短中期 110 公頃及中長期 220 公頃在考慮範圍中。我們支持善用棕地，作發展或保育用途。

- 土地供應專責小組：顧慮到剩餘未被列入開發計劃中的 720 公頃棕地分部零散，大小不一，形狀不規則，多數夾雜村落、寮屋、常耕或休耕農地、魚塘，亦缺乏支援高密度發展的基建配套如交通、排污等，難以產生規模經濟的效益
- 民間土地資源小組：「三分棕地」，將 723 公頃棕地當中的三分之一用作房屋發展（預計可興建 80,000 個單位，讓 23 萬人居住），另三分之一用作重置棕地作業，其餘三分之一進行環境修復後作農業用途。（圖片來源）



7.5 公私合營發展新界農地不能犧牲小市民小業主

就大型發展商合共擁有不少於 1,000 公頃（具體數字不明確/未公開）的新界農地採取措施：一是、必要時引用《官地收回條例》，收回土地推動新發展區的計劃；二是、由市場主導，發展商就其私人農地自行向城規會和政府提出規劃申請和契約修訂或換地申請，以改變土地用途（例如由農地改作住宅）及提升發展潛力。但公私合營有幾個前提，首先是公大於私，即是要配合規劃及資助房屋供應；其次是不能為大地產商發展而犧牲小市民或小業主，具體說便是不可以為了大地產商發展，而收了小業主的地作政府配套，或驅逐小市民；第三是如發展商不合作，則政府可收回其土地作公共用途，唯不能作出售給另一發展商；第四是這種發展帶來規劃交通配套壓力，因此只能在各區有一定限制條件之下進行。以下是較重要的參考意見。

土地監察建議：①確保公共利益，例如發展商的土地有一半給政府，連同政府其他土地，可為整個公私合營計劃提供七成單位用作公營房屋；②為土地供應量設有上限，未來十年內，上限約為 200–300 公頃。如遇不合作發展商，政府應引用《官地收回條例》，收回土地。

團結香港基金：大體意見同上，持支持態度。

民間土地資源小組：反對，不利於農業發展，政府特惠政策可能促使發展商進一步囤積農地。

7.5 填海：

四個選項：中長期中的「維港以外近岸填海」及「發展東大嶼都會」，和概念性建議中的「填平船灣淡水湖」及「綜合發展內河碼頭-龍鼓灘填海」。填海是要審慎支持的。

具體意見如下：

1. 由於香港的確有土地發展的需求，填海亦是一個具體可行的方法，但政府應該進行公開透明的規劃和調研，設立有實權的相關委員會督導，及接受立法會及委員會監督政府提出具體的規劃和土地利用需求，具體個案經公眾諮詢後，立法會可聽取專責委員會報告，加以審理。
2. 我們回顧過去的政府委員會，都是以親建制人士為主，難以取得社會信任，因此其成員應該有民選成分（多年前民主黨要求重要委員會有民選成份，現在普選無期，政府能否考慮提出重要委員會有民選成分？）；
3. 我們提出具體的環保條件，首先，要制訂具體可行的保育中華白海豚計劃，政府曾經制定對中華白海豚的保育及行動計劃，但是講多過做。要保育中華白海豚要投放資源，要劃定保育區，或許需要限制工程，但我們認為社會應該願意付出代價，在未見到政府具體行動及中華白海豚回復增加數量（或至少停止減少）之前我們不會支持任何填海。
4. 其次，填海方案同時要提出具體的海洋保育計劃，例如海洋/海岸保育區增長計劃，爭取相約的保育區面積增長，或者提出一些海上保育補償/研究計劃，例如珊瑚礁補償計畫以補償因為海水暖化及污染令珊瑚減少，或廣東省南中國海保育合作計劃等。

以下是一些重要意見：

土地供應專責小組：有別於其他土地供應方案，填海既不會對現有土地用途造成重大影響，通常亦不需收回私人土地及安置居民。填海亦可以建立土地儲備以應付社會不斷變化的需求。

團結基金：支持推動大規劃填海計劃

環保團體：反對；影響海洋生態，造成污染問題。且由於政府近些年來的發展建設停滯，從現在再開始填海計劃的話，不能短時間內（十年內）提供土地，再加上政府目前尚未就這類填海工程進行詳細研究及成本估算。



「填平船灣淡水湖」

船灣淡水湖位於大埔大尾篤，以容量計是香港第二大水塘，湖面面積約 1,200 公頃，佔全港水塘總面積近半及全港郊野公園面積約 2.8%，佔全港水塘總儲存量約 40%。

因考慮到香港的淡水儲存問題而爭議頗多。支援派提議填平部分船灣淡水湖作發展「船灣新市鎮」。有關建議涉及填平約 600 公頃土地，以興建 30 萬個單位供 80 萬至 120 萬人居住，其餘面積留作公共空間和儲水用途。反對派則考慮到填平船灣淡水湖的建議對香港的供水穩定性和長遠水資源佈局影響深遠，且整個發展過程預計需時超過 20 年，並不能解決當下最重要的短中期土地短缺問題。



[END 全文完]