

## 立法會參考資料摘要

### 政府就土地供應專責小組報告的回應

#### 引言

A  
B 在二零一九年二月十九日的會議上，行政會議**建議**，行政長官指令接納土地供應專責小組(「專責小組」)就土地供應策略及土地供應選項的建議，以及通過政府對專責小組報告的詳盡回應(載於附件 A) (專責小組報告載於附件 B)。

#### 理據

##### 專責小組的建議

2. 經過五個月的廣泛公眾參與活動後，專責小組於二零一八年十二月三十一日向政府提交報告，就土地供應策略作出建議，並提出八個值得優先研究和推行的土地供應選項。在土地供應策略方面，專責小組建議政府：

- (a) 制訂完善及持續的土地供應機制，包括不受外在因素影響地持續造地、較頻密更新及由政府最高層在策略層面督導整體土地供求情況的檢視工作，以及精簡造地及土地供應的程序；
- (b) 推行多管齊下的土地供應策略，同時推展各個短、中、長期的土地供應選項；
- (c) 以長遠及宏觀的目光與思維，建立土地儲備；以及
- (d) 在開發及規劃土地時，綜合及充分考慮各個重要的原則，包括在發展及環境保護之間取得平衡、透過提升基建設施創造容量及釋

放發展潛力、加強與持份者溝通、透過「一地多用」模式善用土地等。

詳情列載於報告第 5.2 至 5.8 段。

3. 至於在短、中、長期提供額外土地供應的選項方面，專責小組建議政府優先研究和推行以下八個土地供應選項 –

短中期選項(即有潛力於未來大約 10 年內提供額外土地)

- (i) **棕地發展**：棕地發展獲社會普遍支持，專責小組認為應視作為土地供應策略下優先及重點推展的選項。不過，專責小組強調這不是「手到拿來」的容易選項，認為政府應就發展棕地制訂整全政策，以及妥善處理棕地作業者的關注，以減低過程當中的阻力(報告第 5.16 至 5.21 段)；
- (ii) **利用私人的新界農地儲備**：專責小組認為在有充分理據的情況下繼續引用《收回土地條例》(第 124 章)收回私人土地進行各項發展的同時，公私營合作模式可作為另一個工具，以釋放新界私人農地的發展潛力；在業權經已整合的情況下，公私營合作模式應能於短中期內釋放土地作其他發展。專責小組建議政府就公私營合作制訂一套公開、公平及透明的機制處理申請，同時就項目中公營房屋所佔比例訂下指標，以彰顯公眾利益(報告第 5.29 至 5.35 段)；
- (iii) **利用私人遊樂場地契約用地(契約用地)作其他用途**：就 27 幅由私人體育會持有的契約用地，專責小組備悉政府將連同民政事務局就契約用地的政策檢討結果及其他相關因素，考慮這些契約用地的未來用途。就佔地 172 公頃的粉嶺高爾夫球場而言，專責小組認為政府值得優先研究及考慮收回該球場位於粉錦公路以東的 32 公頃用地；專責小組未有就該 32 公頃用地的用途作出具體建議，並認為政府應透過詳細的前期研究，小心考慮及平衡社會上就用地的可行用途、用地的生態、保育、文物價值以至其休憩及康體功能等範疇的不同意見(報告第 5.44 至 5.50 段)；

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)

- (iv) **維港以外近岸填海**：專責小組認為填海可創造新土地以增加土地供應，故支持於五個建議的近岸地點填海，包括屯門的龍鼓灘、北大嶼山的小蠔灣和欣澳、沙田的馬料水及青衣西南。政府應作充分的前期研究及土地用途規劃，以及制訂合適措施，以緩減填海工程對環境、生態及鄰近社區的影響(報告第 5.59 至 5.64 段)；
- (v) **發展東大嶼都會**：專責小組認為「東大嶼都會」在創造大片新土地作綜合規劃及發展以滿足香港的長遠利益、擴闊策略性運輸基建網絡及建立土地儲備方面，均有其重要的策略意義。因應於專責小組公眾參與書冊中提及的填海面積，專責小組支持於中部水域建造約 1 000 公頃的人工島，並建議政府盡快展開各項前期研究及規劃工作，以回應社會關注的事項，包括對生態及海洋環境的影響、成本及氣候應變(報告第 5.72 至 5.77 段)；
- (vi) **發展岩洞及地下空間**：專責小組備悉發展岩洞及地下空間能帶來多方面效益，建議政府繼續物色及研究具成本效益及合乎社會整體利益的岩洞及地下空間項目(報告第 5.83 至 5.86 段)；
- (vii) **於新界發展更多新發展區**：專責小組備悉新發展區項目有助整體及全面地規劃一個地區的發展，政府應盡快推展已規劃的項目，包括古洞北／粉嶺北新發展區，以及早日啟動新界北的前期研究及規劃工作(報告第 5.91 至 5.93 段)；以及
- (viii) **發展香港內河碼頭用地**：專責小組建議政府應研究及考慮綜合規劃內河碼頭用地以及屯門西沿海地區的土地，包括龍鼓灘填海所得土地，以便作全面及靈活的規劃(報告第 5.98 至 5.101 段)。

4. 至於包括發展郊野公園邊陲地帶在內的其他土地供應選項，在為期五個月的公眾參與活動期間獲得較少公眾支持或未廣受公眾關注，專責小組認為其優次應較上述八個選項低，但長遠而言，政府可考慮是否需要進一步研究該等其他選項的可行性及優劣之處。政府可因應實際情況和參考專責小組就個別選項的建議，以提供更多資料供社會再作討論。專責小組亦就改善持續推展的土地供應措施作出了一些觀察，包括善用空置土地

及使用率偏低的土地資源、提高房屋用地的發展密度，以及簡化發展管制等，有關觀察載於報告第六章。

## 政府的回應

### 土地供應策略

5. 土地是城市發展的重要策略資源，這點在香港尤其顯著。香港的已建設土地範圍有限，只有約 270 平方公里，但卻容納了 740 萬人口及各類經濟和社會活動。政府完全同意專責小組有關土地供應策略的建議。我們認為必須制訂更健全和以願景帶動的土地供應政策，為我們的覓地工作提供指引，確保適時提供足夠的土地以配合香港的發展。考慮到專責小組指現正進行的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（《香港 2030+》）<sup>1</sup>研究提及香港欠缺 1 200 公頃土地屬嚴重低估了本港的長期土地需求；社會廣泛支持建立土地儲備（近 85% 的隨機電話調查回應表示支持）；以及市民強烈希望改善生活環境，政府的土地供應策略會包含以下元素：

- (a) 不單是房屋，其他多種困擾香港的問題均源於土地不足，這些問題刻不容緩，必須由整個社會共同解決。因此，政府在這方面的核心策略是**持續增加土地供應**。即使出現短期經濟變動或物業價格波動，我們仍應該秉持這個政策方針並貫徹始終；
- (b) 透過長遠規劃和建立策略土地儲備，確保香港在多年以後仍有足夠土地可供發展，政府責無旁貸。一直以來，我們的目標是提供足夠空間以**應付預期的人口增長和配合已承諾的設施供應標準**。今後，我們亦應以**建立土地儲備**為目標，這是為了讓設施供應標準有更大的改善空間，為香港這個高密度、都市化城市締造優質生活環境和促進經濟增長；預留空間以**應付無法預計的情況和把握突如其來的機遇**；以及**加強政府適時而有效地提供土地的能力**，以應付香港不斷轉變的需要，讓香港在穩健發展的過程中可

---

<sup>1</sup> 《香港 2030+》是一項通常每十年進行一次的規劃研究，旨在更新全港發展策略，對上一次是在二零零七年公布的發展策略。最新一次《香港 2030+》研究在二零一五年展開，並且在二零一六年十月至二零一七年四月進行為期六個月的公眾參與活動。是次研究估計，香港長遠約需 4 800 公頃土地作建屋、經濟發展及各種基建及設施之用。由於已計劃及持續進行的各項措施估計只能提供約 3 600 公頃土地，長遠來說，估計香港仍欠缺最少 1 200 公頃土地。研究尚未完結，現正進行的技術評估和更新早前土地需求預測的工作會在二零一九年完成。未來 30 年的全港發展策略暫時預計可在二零一九年下半年敲定和公布。

避免可能出現的瓶頸情況。為此，規劃署應獲賦權作更進取的土地需求預測，在更新土地供求情況的推算時納入土地儲備的概念；

- (c) 政府應繼續採用**多管齊下策略**，藉此擴闊本港土地資源，盡量減低對個別土地來源的依賴，並使土地供應策略的推展更有確定性；
- (d) 考慮到落實新增土地供應所需的籌備時間甚長（如規劃、進行研究、公眾參與、收回／清理土地及建築工程等），我們的土地供應策略應包括**及早展開一切所需的影響評估及研究，並預留空間**根據研究結果及最新情況，**檢視土地用途建議及實施時間表**；以及
- (e) 土地必須有良好基建配套，才能充分發揮發展潛力。政府應採取**基建主導及創造容量**的方式以規劃和提供策略性運輸基建，從而鼓勵盡早發展，並為增長提供足夠緩衝，即使某些基建設施項目從經濟角度未能達至最佳效益，以及在發展初期未能用盡容量。為此，我們應更好**結合土地用途規劃及基建投資決定**，務求可在適當情況下增強基建設施周邊的土地用途，並採納更長、更合理的時間去評估相應基建投資的成本效益。我們亦會善用**資本、科技及創新意念**來克服土地限制。

6. 政府應以**高層領導**有關監督和協調土地供求的評估及各種土地用途的策略規劃工作，使土地得以從策略角度規劃和預留，而且可以適時提供以滿足本港的短、中和長期需求。為此，我們會擴大現時由財政司司長出任主席的土地供應督導委員會<sup>2</sup>的組成和職權範圍，並由該委員會探討以下範疇的事項：

- (a) 採取以願景帶動和具前瞻性的方法重新評估本港在房屋、經濟、社區和康樂方面的土地需求，當中須顧及公眾對改善住屋和優質生活環境的期望、維持香港經濟競爭力所需的空間、長者及其家人在人口老化情況下的需要，以及政府因應以上事項而需要訂立的土地儲

---

<sup>2</sup> 土地供應督導委員會為政府內部常設委員會，協調規劃發展和統籌土地供應等事宜。委員會（包括重組前的房屋用地供應督導小組）自二零一零年年底成立以來，一直督導各項土地供應措施的制定和落實工作，以及就個別與土地供應相關的跨局事宜作出協調。委員會成員包括負責發展（包括規劃地政及工務）、房屋、運輸、環境和財經事務的相關決策局局長和部門首長。

備目標。經修訂的評估結果將納入《香港 2030+》研究的最終發展策略，並於二零一九年下半年公布；

- (b) 督導以基建帶動發展及創造容量的方式進行規劃和提供策略性運輸基建設施的工作，以及土地用途規劃和基建投資決定的綜合考慮；
- (c) 考慮大型發展項目應否採用其他撥款和執行安排，如是又應如何進行；以及
- (d) 協調跨局進行的工作，並監察工作進度，以確保當局適時而有效地實施和推展土地供應策略。

### **就專責小組建議的土地供應選項的具體回應**

7. 政府全盤接納專責小組建議應優先研究及推行的土地供應選項，下文第 8 至 19 段列出我們就選項的回應要點，以便參考。

#### **加快發展棕地**

8. 重新發展棕地一直是政府多管齊下土地供應策略中的重要一環。就 1 300 多公頃棕地而言，政府在古洞北/粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區及元朗南發展中積極推動當中約 340 公頃的發展。涵蓋新田／落馬洲一帶的新界北新發展區研究第一期預計於 2019 年第三季展開，並將探討發展當中的棕地（見下文第 18 段關於新發展區選項的部分）。至於其餘尚未包括在現時或擬議新發展區內的 760 公頃棕地，政府將於 2019 年中進行研究，以評估它們的發展潛力，並優先把當中具房屋發展潛力的土地交由相關部門作進一步研究。

9. 有別於外國棕地已被長時間空置的一些例子，香港大部分棕地仍有活躍經濟活動，是我們產業鏈的一個重要部分；期望未來它們會全部在香港消失是不設實際的。要令棕地可用作其他發展，我們需要考慮實施安排，因應我們的經濟及社會需要，促使一些作業在香港其他地方以具土地效益及環保的方式繼續經營。就此，我們短期內將會完成兩項有關棕地的研究，一項關於新界棕地作業的分布及現況，另一項關於以多層樓宇安置棕地作業的可行性。政府會參考顧問的建議，並與有關決策局進一步討論後，制定政策措施以推動多層樓宇的發展及提供誘因令棕地作業遷往這些多層樓宇，並在 2019 年內連同研究報告一同公布。

## 釋放私人農地的發展潛力

10. 二零一八年施政報告概述了土地共享先導計劃（先導計劃），旨在釋放私人擁有的新界農地作短中期的公私營房屋發展，並建議先導計劃的申請項目不少於六至七成的新增樓面面積應用作公營房屋，而合理的基建工程費用可從地價中扣減。按照二零一八年施政報告所訂下的概括方向及專責小組的建議，政府現正就先導計劃的執行框架擬訂更具體的準則及其他細節，以期於尋求行政長官會同行政會議批准後，於二零一九年下半年接受申請。

## 發展粉嶺高爾夫球場 32 公頃用地作房屋用途

11. 從推廣體育發展的角度而言，粉嶺高爾夫球場為高爾夫球運動發展作出貢獻（包括作為本地高爾夫球精英運動員的主要訓練場地及舉辦國際高爾夫球賽事的場地），亦向很多非政府組織及公眾開放其設施。另一方面，我們亦認同高爾夫球運動作為體育政策的一部分不會因粉嶺高爾夫球場局部發展方案而無法推廣，而由於短中期房屋土地供應的嚴重短缺，政府必須全力覓地，不會放棄每一個有潛力於這關鍵時期作出貢獻的選項。

12. 經考慮專責小組就發展粉嶺高爾夫球場作為一個短中期選項的建議，我們決定發展粉嶺高爾夫球場位於粉錦公路以東 32 公頃用地作房屋用途（公營房屋為重點），並就此於二零一九年下半年開展詳細技術研究，確立在短中期內最多可提供的房屋單位數目；支援此發展所需的基建設施；找出在環境、生態及其他方面所面對的限制，制定緩減措施將所有已知的影響減至可接受的程度；以及制定執行計劃，當中包括落實時間表及所需成本。我們的目標是於二零二零年底或二零二一年初完成研究工作。基於上述決定，有關粉嶺高爾夫球場的續約安排將不適用於該 32 公頃用地，而我們只會於粉嶺高爾夫球場現有契約於二零二零年八月到期時，為該 32 公頃用地訂立一個為期三年的特別過渡安排。在此特別過渡安排結束後，該 32 公頃土地將復歸政府。

13. 至於粉嶺高爾夫球場其餘 140 公頃用地，政府沒有計劃改變其土地用途，因為任何涉及收回整個球場的方案均會影響政府的體育政策。此外，正如專責小組指出，收回其餘 140 公頃球場用地，將有重置球場的需要及面對大量生態、文物保育及基建上的限制。此外，在長遠而言有其他土地供應來源的前提下，投放資源全面收回粉嶺高爾夫球場亦非良好政策及符合成本效益。於粉嶺高爾夫球場現有契約於二零二零年八月到期時，就粉嶺高爾夫球場的續約安排只適用於該 140 公頃用地。根據私人

遊樂場地契約政策檢討的結果，該契約將續期至二零二七年六月底，並徵收象徵式地價及免收行政費用，以及實施經修訂的私人遊樂場地契約用地條款，例如進一步“開放設施”規定及提升管治措施。

### 加快進行在中部水域發展人工島的研究

14. 現時 270 平方公里的已建設土地中，約四分之一(70 平方公里)為填海所得土地。大型填海計劃過去一段時間近乎完全停頓，是近年土地供應大幅減少的主因。為解決迫切的土地短缺問題及有效地建立土地儲備，我們有需要重啟填海工程，在無須收地及遷移現有土地使用者的情況下，創造大片新土地。新加坡濱海灣的發展經驗正好顯示填海能有效支援土地庫的建立<sup>3</sup>。我們認為獲得專責小組支持及作為「明日大嶼願景」(「願景」)一部分的 1 000 公頃交椅洲人工島計劃，對香港的長遠未來有龐大的策略重要性。

15. 擬議的交椅洲人工島能提供較大片的土地以便規劃各種社會所需的用地，帶來大量規劃上的好處。該計劃亦可提供 150 000 至 260 000 個房屋單位(當中七成為公營房屋)，以解決房屋短缺問題，同時亦可發展成第三個核心商業區，提供約 200 000 個優質就業機會。該計劃所建造的空間，亦有助減低市區的人口密度、活化舊區及提供現時供應標準下所要求但供應未能完全到位的社區及社福設施。事實上，額外的空間將提供契機，讓我們進一步改善各項供應標準，以滿足社會的期望及應對不時變化的情況。該計劃一個重要之處，是提供一個絕佳的機會加強道路及鐵路網絡，大幅紓緩新界西北地區居民所面對的交通壓力。經考慮專責小組的建議，政府會就交椅洲人工島面積約 1 000 公頃的填海計劃以及相關基建開展詳細研究，並會於二零一九年上半年向立法會申請撥款。

### 加快進行近岸填海研究

16. 至於近岸填海，政府建議就屯門龍鼓灘及其鄰近一帶和北大嶼山的欣澳及小蠔灣<sup>4</sup>的填海項目進行詳細研究，並計劃在二零一九年下半年向立法會申請撥款。由於青衣西南的填海選址面對的限制甚大，政府不擬推展該項目。此外，馬料水填海項目亦會暫緩推展，以在稍後檢視如何回應就交通影響及房屋比例的關注。

---

<sup>3</sup> 因應其現有核心商業區的潛在發展，新加坡政府採納具前瞻性的發展策略，於 70、80 及 90 年代期間在核心商業區旁填海合共 360 公頃。

<sup>4</sup> 位於小蠔灣的填海項目將會是一個小規模工程項目，包括興建一條與北大嶼山高速公路並行的新高速公路。



### 繼續進行岩洞和地下空間發展／研究

17. 政府會積極推展把沙田污水處理廠和鑽石山食水及海水配水庫遷往岩洞的工作，並會繼續進行有關在已揀選的策略性地區發展城市地下空間的先導研究。

### 推展新發展區項目

18. 倘若立法會財務委員會於二零一九年中之前審批撥款，政府將全速推展古洞北／粉嶺北新發展區項目。我們亦計劃於二零一九年下半年就推展洪水橋新發展區項目提交撥款申請，以及於二零一九年內啟動就元朗南發展項目的法定規劃程序。此外，規劃署計劃於二零一九年第三季就新界北新發展區第一期發展（包括新田／落馬洲地區）開展詳細研究。

### 開展有關內河碼頭用地及屯門西的研究

19. 政府會研究內河碼頭用地的發展潛力和可行土地用途，作為屯門沿海地區(包括上文第 16 段所述的龍鼓灘填海項目)研究的一部分。

### 其他土地供應選項:郊野公園邊陲地帶

20. 政府備悉發展郊野公園邊陲地帶的選項未能獲得大多數市民支持，以及專責小組沒有將發展郊野公園邊陲地帶列入建議選項之一。考慮到社會上的強烈保留以及專責小組指出發展郊野公園邊陲地帶較其他中長期選項涉及更多困難和更複雜，加上我們有迫切需要集中注意力及資源於專責小組建議的優先選項，我們現階段不會繼續尋求改變郊野公園邊陲地帶的土地用途，並會與房協商討其就兩個特定選址的發展可行性研究項目<sup>5</sup>在完成已展開的實況調查工作後，無需要繼續推展。這是因為即使繼續推展相關研究，在現時的情況下相信意義不大，亦非審慎運用珍貴資源之舉。

---

5 上屆政府於二零一七年五月邀請房協進行有關郊野公園邊陲地帶的生態及技術研究。研究由房協運用其本身資源進行，範圍包括大欖及水泉澳兩個研究地點，分別位於大欖郊野公園及馬鞍山郊野公園的邊陲範圍，面積均約為 20 公頃。房協的研究主要探討兩個研究地點的生態、景觀與美觀價值、康樂潛力、發展潛力，以及發展公營房屋和其他公共設施的主要技術因素和實際限制。

## 建議的影響

21. 建議符合《基本法》，包括有關人權的條文。建議對財政、公務員、經濟、可持續發展、環境、家庭及性別的影響，載於附件 C。

## 公眾諮詢

22. 專責小組向政府提出的建議，建基於其在二零一八年四月二十六日至九月二十六日舉行、為期五個月的公眾參與活動期間所收集到的公眾意見。公眾參與活動期間，專責小組透過多個渠道及不同形式收集意見，當中包括傳統的實體問卷、互動性較高的網上問卷、覆蓋面較廣的隨機抽樣電話調查，以及專責小組成員與市民及持份者的直接對話。專責小組共舉辦／出席了 145 場與公眾及不同持份者交流的公眾參與活動，當中包括會議、工作坊、公眾論壇、講座、交流會及外展活動。另外，專責小組亦在全港 18 區舉辦了 40 場巡迴展覽。於公眾參與活動期間，專責小組亦在二零一八年五月二十九日及九月十九日<sup>6</sup>諮詢立法會發展事務委員會。

23. 在公眾參與活動結束時，專責小組共收集到近十萬份意見，包括超過 29 000 份問卷、約 3 000 個隨機抽樣的電話調查訪問和超過 68 000 份從其他渠道收集的公眾意見(當中九成以上來自聯署運動)。公眾參與活動的詳情，包括香港大學社會科學研究中心的獨立分析及收集到的公眾意見，已列載於專責小組報告之附錄中，並已上載於專責小組網頁 [www.landforhongkong.hk](http://www.landforhongkong.hk)，供公眾參閱。

## 發佈安排

24. 政府將召開記者會及發出新聞稿，公布對專責小組報告的回應。發展局亦會向立法會發展事務委員會匯報，會議安排待定。

## 背景

25. 專責小組於二零一七年九月成立，從宏觀角度檢視土地供應的來源和不同的土地供應選項。由行政長官委任的 22 名非官方及八名官方成員來自不同界別，包括規劃、工程、建築、測量、環境、學術、智庫、社會服務、房屋發展和地區行政。經分析在為期五個月的公眾參與活動期間

---

<sup>6</sup> 立法會發展事務委員會召開的特別會議，聽取團體代表的意見。

所收集到的意見後，專責小組於二零一八年十二月三十一日向政府提交報告。

## 查詢

26. 如對本摘要有任何疑問，請與發展局首席助理秘書長(規劃及地政)周可喬女士聯絡（電話：3509 8805）。

發展局

二零一九年二月二十日

政府就土地供應專責小組（專責小組）  
報告內的建議及主要意見的回應

(A) 專責小組就土地供應策略的建議  
(報告第 5.2 至 5.8 段)

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)	政府回應
<p>1. 政府應採取有不同元素的土地供應策略。 (第 5.2 至 5.8 段)</p>	<p>✓ 政府完全同意專責小組有關土地供應策略的建議。我們認為必須制訂更健全和以願景帶動的土地供應政策，為我們的覓地工作提供指引，確保適時提供足夠的土地以配合香港的發展。</p> <p>✓ 考慮到專責小組指現正進行的《香港 2030+》研究提及香港欠缺 1 200 公頃土地屬嚴重低估了本港的長期土地需求；社會廣泛支持建立土地儲備；以及市民強烈希望改善生活環境，政府的土地供應策略會包含以下元素：</p> <p>(a) 政府的核心策略是<b>持續增加土地供應</b>。即使出現短期經濟變動或物業價格波動，我們仍應該秉持這個政策方針並貫徹始終；</p> <p>(b) 我們的土地供應策略目標是提供足夠空間以<b>應付預期的人口增長和配合已承諾的設施供應標準</b>。我們亦應以<b>建立土地儲備</b>為目標，這是為了讓設施供應標準有<b>更大的改善空間</b>，為香港這個高密度、都市化城市</p>

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)	政府回應
	<p>締造優質生活環境和促進經濟增長；預留空間以應付無法預計的情況和把握突如其來的機遇；以及加強政府適時而有效地提供土地的能力，以應付香港不斷轉變的需要；</p> <p>(c) 政府應繼續採用<b>多管齊下策略</b>，藉此擴闊本港土地資源，盡量減低對個別土地來源的依賴，並使土地供應策略的推展更有確定性；</p> <p>(d) 考慮到落實新增土地供應所需的籌備時間甚長，我們的土地供應策略應包括及早展開一切所需的影響評估及研究，並預留空間根據研究結果及最新情況，檢視土地用途建議及實施時間表；以及</p> <p>(e) 政府應採取<b>基建主導及創造容量的方式</b>以規劃和提供策略性運輸基建，從而鼓勵盡早發展，並為增長提供足夠緩衝。為此，我們應更好<b>結合土地用途規劃及基建投資決定</b>，務求可在適當情況下增強基建設施周邊的土地用途，並採納更長、更合理的時間去評估相應基建投資的成本效益。我們亦會善用<b>資本、科技及創新意念</b>來克服土地限制。</p> <p>✓ 為加強由政府<b>高層領導</b>的監督和協調土地供求的評估及各種土地用途的策略規劃工作，政府將會<b>擴大現時由財</b></p>

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)	政府回應
	<p>政司司長出任主席的土地供應督導委員會的組成和職權範圍，把所有需要土地以推行其政策目標的決策局局長和政府經濟顧問包括在內。擴大後的土地供應督導委員會會探討以下範疇的事項：</p> <p>(a) 採取以願景帶動和具前瞻性的方法重新評估本港在房屋、經濟、社區和康樂方面的土地需求，當中須顧及公眾對改善住屋和優質生活環境的期望、維持香港經濟競爭力所需的空間、長者及其家人在人口老化情況下的需要，以及政府因應以上事項而需要訂立的土地儲備目標；</p> <p>(b) 督導以基建帶動發展及創造容量的方式進行規劃和提供策略性運輸基建設施的工作，以及土地用途規劃和基建投資決定的綜合考慮；</p> <p>(c) 考慮大型發展項目應否採用其他撥款和執行安排，如是又應如何進行；以及</p> <p>(d) 協調跨局進行的工作，並監察工作進度，以確保當局適時而有效地實施和推展土地供應策略。</p>

(B) 專責小組建議值得優先研究和推行的土地供應選項

(報告第 5.9 至 5.101 段)

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
<b>發展棕地</b>		
2.	棕地發展應作為優先及重點推展的選項之一。 (第 5.16 段)	✓ 發展棕地作其他具土地效率的用途，一直是政府多管齊下的土地供應策略的關鍵要素。
3.	政府應就發展新界棕地制訂整全政策；確定新界北約 200 公頃棕地的發展潛力；就其餘 760 公頃未有包括在現時規劃及發展項目的棕地，物色當中具發展潛力的地塊；優先發展靠近現有已規劃的新發展區及運輸基建設施的棕地，並考慮適度提升這些地塊附近一帶的基建設施。 (第 5.17 段)	✓ 政府會繼續推動已規劃新發展區項目所涵蓋 340 公頃棕地的發展。當中有關古洞北／粉嶺北及洪水橋新發展區主要工程的撥款申請，會分別在二零一九年上半年及下半年向立法會提交。元朗南發展的法定規劃工作亦會在二零一九年展開。 ✓ 至於新界北所涵蓋的 200 公頃棕地，政府會在二零一九年第三季展開涵蓋新田／落馬洲地區(包括 65 公頃棕地)在內的新界北新發展區第一期研究。 ✓ 至於在已規劃/規劃中新發展區以外餘下的 760 公頃棕地，規劃署將於二零一九年年中開展內部研究，以評估其發展潛力，並優先把當中具房屋發展潛力的棕地交由相關部門跟進及研究。
4.	必須妥善處理棕地作業者的關注。 (第 5.18 段)	✓ 同時，兩項有關棕地的研究(一項關於棕地的分布及使用情況，另一項關於利用多層樓宇容納棕地作業的可行性)預計會於短期內完成。政府會因應顧問的建議和與相關決策局進一步商討的結果，制訂政策措施以推動發展多層樓宇並鼓勵棕地作

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
		業搬遷至多層樓宇。我們的目標是於二零一九年內一併公布研究結果及政策措施。
<b>利用私人的新界農地儲備</b>		
5.	政府應就公私營合作訂下公開、公平及透明的具體機制，以釋放新界私人土地的潛力。  (第 5.30 及 5.31 段)	✓ 2018 年施政報告概述了土地共享先導計劃(先導計劃)，旨在釋放私人擁有的新界農地作短中期的公私營房屋發展，並建議先導計劃的申請項目不少於六至七成的新增樓面面積應用作公營房屋，而合理的基建工程費用可從地價中扣減。
6.	就公私營合作項目下公營房屋部分所佔的比例訂下明確指標，而社會所得的不應少於政府在項目中投放於提升基建設施的公帑。  (第 5.32 段)	✓ 按照 2018 年施政報告所訂下的概括方向及專責小組的建議，政府現正就先導計劃的執行框架擬訂更具體的準則及其他細節，以期在尋求行政長官會同行政會議批准後，於 2019 年下半年接受申請。
<b>利用私人遊樂場地契約用地作其他用途</b>		
7	優先研究及考慮收回粉嶺高爾夫球場(「高球場」)粉錦公路以東 32 公頃用地。  (第 5.47 段)	✓ 政府將發展粉嶺高爾夫球場位於粉錦公路以東 32 公頃用地作房屋用途(公營房屋為重點)，並就此於 2019 年下半年開展詳細技術研究，確立在短中期內最多可提供的房屋單位數目；支援此發展所需的基建設施；找出在環境、生態及其他方面所面對的限制，制定緩減措施將所有已知的影響減至可接受的程度；以及制定執行計劃，當中包括落實時間表及所需成本。
8	長遠而言，是否有需要進一步發展餘下 140 公頃的高球場用地作其他用途，政府有需要考慮重置球場的合適地點、重置所需的時間、對球	



專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
	<p>場的生態及文物保育價值的影響，以及支援其他發展所需的基建配套等。</p> <p>(第 5.49 段)</p>	<p>✓ 我們的目標是於 2020 年底或 2021 年初完成研究工作。基於上述決定，有關粉嶺高爾夫球場的續約安排將不適用於該 32 公頃用地，而我們只會於粉嶺高爾夫球場現有契約於 2020 年 8 月到期時，為該 32 公頃用地訂立一個為期三年的特別過渡安排。在此特別過渡安排結束後，該 32 公頃土地將復歸政府。</p> <p>✓ 至於粉嶺高爾夫球場其餘 140 公頃用地，政府沒有計劃改變其土地用途。於粉嶺高爾夫球場現有契約於 2020 年 8 月到期時，就粉嶺高爾夫球場的續約安排只適用於該 140 公頃用地。根據私人遊樂場地契約政策的檢討結果，該契約將續期至 2027 年 6 月底，並徵收象徵式地價及免收行政費用，以及實施經修訂的私人遊樂場地契約用地條款，例如進一步“開放設施”規定及提升管治措施。</p>
<b>維港以外近岸填海</b>		
9.	<p>專責小組原則上支持在五個擬議的近岸地點(即屯門龍鼓灘、北大嶼山小蠔灣和欣澳、沙田馬料水及青衣西南)填海造地。</p> <p>(第 5.60 段)</p>	<p>✓ 政府建議就龍鼓灘、欣澳及小蠔灣的項目進行詳細研究<sup>註</sup>，並計劃在二零一九年下半年向立法會提交撥款申請。</p> <p>✓ 馬料水填海項目會暫緩推展，以在稍後檢視如何回應就交通影響及公私營房屋比例的關注。</p>
10.	<p>政府必須進行充分的前期研究及規劃，以及按法定機制展開環境影響</p>	<p>✓ 由於青衣西南的填海選址的可行用途及潛力受到附近的危險設施(例如油庫等)限制，政府不擬推展該項</p>

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
	評估，並制訂合適措施，緩減填海工程對環境及生態的影響。  (第 5.63 段)	目。  註：小蠔灣填海是一個小規模道路工程項目，主要是興建一條與北大嶼山公路平行的新高速公路。
11.	政府應透過可行性及規劃研究提供更多資料及分析，特別是就現有交通基建的承載力是否足夠，以回應居民的切身關注。  (第 5.64 段)	
發展「東大嶼都會」		
12.	專責小組認為「東大嶼都會」在創造大片新土地作綜合規劃及發展以滿足香港的長遠利益、擴闊策略性運輸基建網絡及建立土地儲備方面，均有其重要的策略性意義。  (第 5.72 至 5.74 段)	<p>✓ 政府會就推行作為「明日大嶼願景」一部分的交椅洲填海建造約 <b>1 000 公頃</b> 人工島及相關基建進行詳細研究，並會於二零一九年上半年向立法會提交撥款申請。</p> <p>✓ 政府知悉公眾對興建人工島的關注。我們會於將來的研究中進行所需的實地勘測、技術研究及交通和環境影響評估等，然後制定詳細方案。研究過程期間將會進行公眾參與活動，提供更全面的信息諮詢公眾並收集他們的意見和建議。</p>
13.	政府必須回應及小心處理興建人工島對環境及海洋生態的影響、所需的成本及時間，以及人工島是否能夠抵禦氣候變化及極端天氣的影響。  (第 5.75 段)	
14.	專責小組認為發展「東大嶼都會」1 000 公頃人	

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
	<p>工島計劃是解決中長期土地短缺的主要措施，政府應盡快展開各項前期研究及規劃工作，以收集更多資料及數據，以決定下一步的工作。</p> <p>(第 5.76 段)</p>	
<b>利用岩洞及地下空間</b>		
15.	<p>專責小組支持政府繼續物色合適的岩洞及適合發展地下空間的項目，並繼續推展所需的研究及規劃工作，小心考慮如何物色及推展具成本效益及合乎社會利益的項目。</p> <p>(第 5.86 段)</p>	<p>✓ 政府會積極推展把沙田污水處理廠和鑽石山食水及海水配水庫遷往岩洞的工作，並會繼續進行在已選定的策略性地區發展城市地下空間的先導研究。</p>
<b>於新界發展更多新發展區</b>		
16.	<p>政府應盡快推展已規劃的新發展區項目。</p> <p>(第 5.93 段)</p>	<p>✓ 政府會繼續推展古洞北／粉嶺北和洪水橋新發展區項目，以及元朗南發展。倘若立法會財務委員會於二零一九年年中之前審批相關撥款申請，古洞北／粉嶺北新發展區的第一期收地和基建工程將會於二零一九年下半年開始，讓居民於二零二三／二四年開始遷入。政府會於二零一九年下半年就洪水橋新發展區項目的主要工程申請撥款。元朗南發展項目的法定規劃程序亦會於二零一九年內啟動。</p> <p>✓ 此外，政府會於二零一九年第三季就新界北第一期發展（包括新田／落馬洲發展樞紐）開展詳細研究。</p>
17.	<p>政府應按「以人為本」及「政策先行」的角度，探討如何優化推展新發展區時的各項措施。</p> <p>(第 5.93 段)</p>	

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
		<p>至於位於坪輦／打鼓嶺／恐龍坑的新界北新市填餘下範圍，則會於稍後決定進行詳細研究的時間。</p> <p>✓ 政府在二零一八年五月推出措施，對受政府發展清拆行動影響的住戶和業務經營者提供的特惠補償和安置安排作出調整。立法會已批准這項有助促成新發展區發展的建議。</p>
<b>發展香港內河碼頭用地</b>		
18.	<p>政府應整全考慮屯門西沿海地區(包括內河碼頭用地、龍鼓灘填海用地，以及鄰近工業及特殊工業設施)的土地用途，並研究如何理順及重新調配不同用地上的作業，以大大增加規劃上的彈性。</p> <p>(第 5.99 段)</p>	<p>✓ 政府會在二零一九年下半年向立法會尋求撥款，展開屯門沿海地帶(包括內河碼頭用地)的重新規劃研究，作為擬議龍鼓灘填海項目詳細研究的一部分。</p>

(C) 專責小組就其他土地供應選項的意見

(報告第 6.1 至 6.50 段)

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
<b>重置或整合佔地廣的康樂設施</b>		
19.	專責小組認為重置和整合佔地廣的體育及康樂設施並未獲社會普遍支持。  (第 6.6 段)	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ 政府備悉專責小組對此選項的觀察。</li><li>✓ 儘管政府無意大規模地採用這選項或以此作為增加土地供應的主要方法，但政府同意專責小組的觀察：如個別佔地廣闊的體育及康樂設施用地值得以「一地多用」的模式重置和整合以地盡其用，而若此舉又能夠為社會帶來整體效益，政府會就有關建議進一步諮詢有關區議會及區內持份者。</li></ul>
<b>發展郊野公園邊陲地帶</b>		
20.	此選項雖然於電話調查中獲得過半數受訪者支持，但於其他渠道(包括問卷)中顯示支持度明顯較低，收集到的意見亦以原則性反對為主。  (第 6.14 段)	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ 政府備悉專責小組對此選項的觀察。</li><li>✓ 考慮到社會上的強烈保留以及專責小組指出發展郊野公園邊陲地帶較其他中長期選項涉及更多困難和更複雜，加上我們有迫切需要集中注意力及資源於專責小組建議的優先選項，我們現階段不會繼續尋求改變郊野公園邊陲地帶的土地用途。</li></ul>
21.	與其他中長期選項相比，發展郊野公園邊陲地帶所需要處理的事項及門檻無疑較多及繁複，過程中受到法律挑戰的可能性不宜低估。  (第 6.15 段)	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ 我們會與房協商討其就兩個特定選址的研究項目在完成已展開的實況調查工作後，無需要繼續推展。</li></ul>

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)	政府回應
<b>增加「鄉村式發展」地帶的發展密度</b>	
<p>22. 專責小組認為這是難以優先推行的土地供應選項。然而，從地盡其用的角度而言，政府可在涉及小型屋宇政策的司法覆核審結後，考慮小型屋宇政策是否有檢討的空間。</p> <p>(第 6.24 段)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 政府備悉專責小組對此選項的觀察。</li> <li>✓ 政府會繼續留意小型屋宇政策司法覆核的發展。</li> </ul>
<b>於現有運輸基建設施上作上蓋發展</b>	
<p>23. 專責小組認同善用運輸基建設施上方空間作其他發展的大方向，但認為較可取的做法，是在規劃運輸基建設施的階段，綜合考慮上蓋發展的需要及可行性，同步處理運輸基建設施和上蓋房屋發展的規劃和設計，以更好地融合兩者的功能及減少複雜的介面問題。</p> <p>(第 6.31 段)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 政府備悉專責小組對此選項的觀察。</li> <li>✓ 政府會於設計和實施新運輸基建設項目時探討按個別情況進行上蓋發展是否可行，並考慮「一地多用」的原則，以善用土地。</li> <li>✓ 政府亦會繼續進行已規劃在現有運輸基建作上蓋發展的項目，包括有潛力於中長期提供不少於 14 000 個公私營住宅單位的小蠔灣車廠上蓋發展項目。我們亦會繼續研究其他現有運輸基建設施（包括鐵路設施）上蓋的發展潛力。</li> </ul>
<b>利用公用事業設施用地的發展潛力</b>	
<p>24. 專責小組認為政府應適時檢視個別公用事業設施用地是否仍然發揮原有作用，以及相關用地是否具發展潛力(包括是否有潛力作上蓋發展)，</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 政府備悉專責小組對此選項的觀察。</li> <li>✓ 政府在按照現有機制、於包括電話機樓等公用事業用地的土地契約到期前檢討相關土地契</li> </ul>

專責小組的建議／觀察 (報告內相關部分)		政府回應
	特別是面積較大及位處市區的地塊。  (第 6.36 段)	約時，將會審視是否需要保留有關用地作原有用途，亦會視乎情況和參考該區的相關規劃研究，以檢討個別用地(特別是位置優越而面積較大的用地)的發展潛力(包括上蓋發展的潛力)。
<b>葵青貨櫃碼頭用地</b>		
25.	專責小組認為重置貨櫃碼頭及上蓋發展的選項對解決短中期以至中長期土地短缺的幫助不大，但長遠而言，政府可因應香港、內地(特別是大灣區)以至鄰近區域的物流、海運及港口業的最新發展、香港港口需求以及整體的土地供求情況，探討是否值得進一步研究重置碼頭的方案。  (第 6.43 段)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 政府備悉專責小組對此選項的<b>觀察</b>，特別是關於重置葵青貨櫃碼頭的意見。</li> <li>✓ 葵青貨櫃碼頭是香港主要的港口設施和經濟基建設施，支持本港的貿易和物流業發展。由於重置如此大型的基建設施是一個涉及多方面影響及介面問題的重大項目，政府會優先處理其他土地供應選項的工作。</li> </ul>
<b>填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展</b>		
26.	專責小組不建議採納填平部分船灣淡水湖作為一個土地供應選項。  (第 6.50 段)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 政府備悉專責小組對此選項的<b>觀察</b>。</li> <li>✓ 政府無意實行這個選項。</li> </ul>

發展局  
二零一九年二月



# 多管齊下 同心協力

土地供應專責小組報告

2018年12月



**土地供應專責小組報告**  
**目錄**

	頁數
前言 .....	1
行政摘要 .....	3
第一章 土地供應專責小組 .....	7
第二章 刻不容緩的土地供應 .....	13
第三章 公眾參與活動 .....	17
第四章 整體觀察及考量 .....	26
第五章 就土地供應的建議 .....	31
土地供應策略 .....	31
棕地發展 .....	39
利用私人的新界農地儲備 .....	44
利用私人遊樂場地契約用地作其他用途 .....	48
維港以外近岸填海 .....	54
發展東大嶼都會 .....	59
利用岩洞及地下空間 .....	64
於新界發展更多新發展區 .....	68
發展香港內河碼頭用地 .....	71
第六章 土地供應的其他意見 .....	75
重置或整合佔地廣的康樂設施 .....	76
發展郊野公園邊陲地帶 .....	78
增加「鄉村式發展」地帶的發展密度 .....	82
於現有運輸基建設施上作上蓋發展 .....	85
利用公用事業設施用地的發展潛力 .....	88
葵青貨櫃碼頭用地 .....	90
填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展 .....	93
優化現行及持續推展的措施 .....	95
其他意見 .....	98
結語 .....	101
附件一 土地供應專責小組成員名單及職權範圍	
附件二 18 個土地供應選項	
附件三 問卷範本	
附件四 電話調查問卷內容	
附錄 (可於小組網頁 <a href="http://www.landforhongkong.hk">www.landforhongkong.hk</a> 下載)	
(一) 公眾參與報告 (包括香港大學社會科學研究中心的獨立分析)	
(二) 香港中文大學香港亞太研究所的電話調查報告	
(三) 公眾意見	

## 前言

香港的土地資源匱乏，但社會、經濟及民生發展「無地不行」。土地短缺問題近年尤其困擾香港。「貴」、「細」、「擠」的生活困境每況愈下，除了公私營房屋捉襟見肘，各類經濟用地以至交通基建及社區設施用地供應亦長期滯後。土地供應不足絕非陳腔濫調，而是迫在眉睫的社會民生問題。

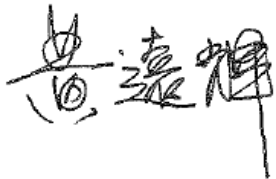
土地供應專責小組（小組）於 2017 年 9 月成立，透過專業及客觀分析，以回顧過去、檢視現在、展望未來的視野，將土地供應短缺的現實情況、未來 30 年的需求估算，以及各個有潛力增加土地供應的選項及其利弊鋪陳出來，與民共議，嘗試收窄社會分歧，凝聚最大共識，共同打破土地短缺的困局。

增加土地供應實在刻不容緩，故小組自成立以來全速檢視土地供應的來源，並於 2018 年 4 月至 9 月展開為期五個月的公眾參與活動，以「增闢土地，你我抉擇」為題，提出 18 個土地供應選項供社會討論及取捨。公眾參與活動以全方位、跨界別及多渠道的方針進行，從規模、覆蓋面以及社會關注度而言，相信是近年來最廣泛及具代表性的公眾諮詢工作之一。更重要的是，這次公眾參與活動承載著廣大市民對香港未來的期盼，提升了社會對土地資源的認知，亦引發了各界就土地規劃、分配及權益的熱烈討論，其深遠影響實在不言而喻。

這份報告是小組經梳理及考慮超過 29 000 份問卷、3 000 個隨機抽樣的電話調查訪問以及接近 70 000 份公眾的意見，並根據來自不同界別及背景的小組成員所見所聞，以及成員累積多年的經驗、專業知識及視野而撰寫。除了就 18 個選項的意見外，小組亦分析及整理社會人士提出的其他建議，供政府參考。如此大型的公眾諮詢難以盡善盡美，但市民的積極參與一直是小組前行的最大動力及提出各項建議的堅實後盾。正如早前承諾，今次公眾參與活動中收集的數據及意見，將會全面公開。小

組的報告絕非簡單的「搬字過紙」，而是透過全面剖析社會上的主流意見及共識，匯聚形成的整全土地供應策略及可行選項建議。

在此，我感謝所有關注土地供應議題及參與各項活動的眾多持份者，其中不乏從來沉默的大多數，還要特別感謝曾向小組提出寶貴意見或者填寫問卷的市民。小組能於有限任期內與社會各界共同商議錯綜複雜的土地供應選項，並共謀突破根深蒂固的土地短缺困局，實在有賴各小組成員全力以赴，以及各政府部門的鼎力支持。回顧在土地上我們共同走過的足跡，除了無言感激，實也令我感到榮幸至極。

Handwritten signature in black ink, reading '黃遠輝' (Wong Yuen-ho).

土地供應專責小組主席

黃遠輝, S.B.S., J.P.

2018年12月

## 行政摘要

- (1) 土地供應專責小組（小組）於 2017 年 9 月成立，由行政長官委任 22 名非官方成員及 8 名官方成員組成。小組的主要工作是檢視和評估各個土地供應選項，並透過廣泛的公眾參與活動，提升社會對土地供應及土地短缺問題的認知，推動公眾就這些議題進行討論及作出取捨；以及收窄不同持份者之間的分歧，逐步凝聚增加土地供應的主流共識，並根據收集得來的公眾意見，就整體土地供應策略及土地供應選項的優次向政府提出建議。詳情見**第一章**。
- (2) 小組認為政府的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》研究所提出本港長遠欠缺 1 200 公頃土地的估算過於保守，並預計實際土地短缺數字應遠高於 1 200 公頃，當中以短期的土地短缺情況尤為嚴峻。此外，小組提倡開發較預計短缺更多的土地，以建立土地儲備，讓政府能夠因應未來的實際情況及發展需要，適時及靈活地推出及調配土地資源作不同用途，以及應對各種不能預見的機遇及挑戰。詳情見**第二章**。
- (3) 小組強調增闢土地必須多管齊下，彼能滿足土地的規模及落實時間上的參差，以及社會對不同用地的需求。為此，小組提出了 18 個有潛力提供額外土地的選項，分別是四個短中期選項、六個中長期選項及八個概念性選項，並於 2018 年 4 月 26 日至 9 月 26 日開展為期五個月以「增闢土地，你我抉擇」為題的公眾參與活動，廣邀社會各界就這些選項及其他土地供應議題發表意見。詳情見**第二及第三章**。
- (4) 公眾參與活動期間，小組以多形式、多渠道及有系統地收集公眾意見，包括 185 場與市民及持份者直接交流的公眾參與活動、網上及實體問卷及電話調查等，公眾亦可透過郵寄、傳真、電郵、電話或

親身提交意見。在公眾參與活動期間，小組共收到超過 29 000 份問卷及 68 300 份透過其他渠道提交的意見，並透過隨機抽樣的電話調查成功訪問了 3 011 位市民。詳情見第三章。

- (5) 小組觀察到市民普遍認同土地短缺問題刻不容緩，亦同意不能單靠個別選項解決問題，必須採取多管齊下的方式打破土地短缺的困局。此外，大部分市民亦認同未雨綢繆，支持開發更多土地，以建立土地儲備。詳情見第四章。
- (6) 經仔細分析及研究在公眾參與活動期間從不同渠道收集到的意見後，小組就整體土地供應策略及值得優先研究及推行的土地供應選項，作出建議。詳情見第五章。
- (7) 土地供應策略方面，小組建議政府應：
  - (7.1) 制訂完善及持續的土地供應機制，基本元素包括：
    - (i) 持續造地
    - (ii) 定期及較頻密地更新及檢視整體土地供求情況
    - (iii) 盡量提高土地供求資料的透明度
    - (iv) 研究如何理順及精簡造地、土地供應以至建造設施的程序及加快造地
    - (v) 考慮如何促成多元化的土地發展模式。
  - (7.2) 推行多管齊下的土地供應策略，同時推展各個短、中、長期選項，透過開拓多個及多種土地來源，確保土地供應持續而穩定，並能滿足不同時段出現不同用途的需要。
  - (7.3) 以長遠及宏觀的目光與思維，盡早展開規劃工作，以便建立土地儲備，以備不時之需及提供規劃彈性和空間。

(7.4) 在開發及規劃土地時，充分及綜合考慮以下土地供應原則：

- (i) 兼顧環境，均衡發展
- (ii) 創造容量，基建先行
- (iii) 預留彈性，靈活規劃
- (iv) 以人為本，充分溝通
- (v) 三維發展，一地多用
- (vi) 控制成本，創造效益

(8) 土地供應選項方面，由於短中期土地短缺情況非常嚴峻，而短中期選項較少及存在不確定性，小組認為除非有強烈理據，否則不應輕易放棄任何一個短中期選項。而由於中長期選項研究及落實需時更長，為確保中長期持續的土地供應，以及長遠建立土地儲備，政府亦必須馬上展開各個選項的研究及籌劃工作，以便日後能於不同時段，滿足各種的土地需求。就此，小組建議政府優先研究及推行以下土地供應選項。

<b>短中期選項</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 棕地發展</li><li>- 利用私人的新界農地儲備</li><li>- 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途</li></ul>
<b>中長期選項</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- 維港以外近岸填海</li><li>- 發展東大嶼都會</li><li>- 利用岩洞及地下空間</li><li>- 於新界發展更多新發展區</li><li>- 發展香港內河碼頭用地</li></ul>

註：以上選項按公眾參與書冊第四章所列次序排列

- (9) 至於其他選項，小組認為長遠而言，政府可按實際情況及參考小組就個別選項的建議，考慮是否有需要進一步研究這些選項的可行性及利弊，以提供更多資料供社會再作討論。小組亦檢視了政府持續進行的增加土地供應措施，並就個別措施提出優化建議。詳情見第六章。
- (10) 此外，尚有部分意見超出小組職權範圍，以及大量其他意見牽涉利用現有土地、改善土地行政或土地財政安排等。透過小組詳細分析及整理後，這些意見分別歸納在第四及第六章內，以供政府日後制訂相關政策時參考。其餘意見將全數收錄於報告 附錄三。

# 第一章 土地供應專責小組

## 背景

- 1.1 行政長官於其競選政綱提出，要解決房屋問題，必須開拓土地。在這方面，社會需要集思廣益，當中難免涉及妥協及取捨，以達至共識，找出一個最符合社會整體利益的方案。因此，行政長官提出成立一個以專業人士主導的專責小組，邀請社會各界以全面、宏觀的態度去檢視土地供應的來源，尋求各種可行方案，梳理並鋪陳各方案的優劣及資料，促進社會就開拓土地的議題進行全面討論並作出抉擇。
- 1.2 小組於 2017 年 9 月成立，任期至 2019 年 2 月。由行政長官委任的 22 名非官方及 8 名官方成員，來自不同界別，包括規劃、工程、建築、測量及環境，以及學術、智庫、社會服務、房屋發展及地區行政。建基於政府多管齊下的土地供應策略，小組的職責是檢視和評估各個土地供應選項並開展公眾參與活動，以推動社會就不同選項的利弊和優次進行討論，並根據收集得來的意見，就整體土地供應策略及土地供應選項的優次提出建議，供政府考慮。
- 1.3 小組的成員名單及職權範圍見 附件一。自成立以來，小組召開了 31 次會議，以及 13 次為籌備公眾參與活動而召開的工作小組會議。



## 挑戰

- 1.4 香港 1 111 平方公里的土地面積當中，只有 24.4% 為已建設的土地<sup>1</sup>。目前未發展的土地，除已規劃或研究中的發展項目，大部分為擁有生態、景觀及歷史／文化資產的地方（包括郊野公園、具特殊科學價值地點、自然保育區等），亦有不少偏遠離島及不宜作高密度發展的陡峭斜坡和丘陵等。除此種種，可作發展的土地確實不多。
- 1.5 社會上有意見指香港並不缺乏土地，關鍵在於善用現有土地。不過，小組認為即使在規劃、運用及管理已發展土地方面存在改善空間，但現時房屋用地、商業樓面及社區休憩設施供應樣樣緊絀，進行土地規劃時往往顧此失彼。單單依靠修改目前部分用地的用途或理順若干規劃、土地行政或建設程序，或許能釋放部分土地作更迫切的用途，但難以全面扭轉「貴、細、擠」的苦況，更遑論滿足未來發展的需求及為社會帶來希望及轉機。
- 1.6 香港土地短缺的問題已迫在眉睫，甚至到達水深火熱的地步。土地供應過去曾出現「斷層」的情況，故未能配合人口及住戶數目的增長，以及經濟和社會的持續發展，衍生一系列的社會問題<sup>2</sup>，遺害深遠。為了解決上述的問題，小組訂定了以下的目標及願景。

---

<sup>1</sup> 詳情見規劃署網頁 [https://www.pland.gov.hk/pland\\_tc/info\\_serv/statistic/landu.html](https://www.pland.gov.hk/pland_tc/info_serv/statistic/landu.html)。

<sup>2</sup> 詳情見公眾參與書冊第一章。

## 目標

### 提升認知，推動討論

- 1.7 近年，樓價及租金不斷攀升，市民越搬越遠，越住越細。衣食住行的開支上升，某程度上反映了土地匱乏而導致的社會成本。土地短缺不單加重了住屋及營商的負擔，亦侵蝕市民的生活質素及社會的競爭力。儘管如此，市民對土地需求、供應來源及發展程序的認知普遍不足，由土地短缺造成的生活困擾日積月累，令不少市民產生無助感及怨氣。
- 1.8 小組的其中一個主要任務，就是要提升公眾對土地供應情況的認知，向社會剖析香港現正面對的土地短缺問題，讓更多市民瞭解到問題的廣泛性及嚴重性，從而推動社會各階層、群體及持份者，以至「沉默大多數」積極參與，討論土地短缺問題及探討解決良方。具體而言，小組主要按以下方向邀請公眾發表意見：
- 1.8.1 向政府建議一套能大幅增加土地供應的方案，不單為滿足最少 1 200 公頃的土地短缺，更應放眼於覓得更多土地作為儲備，從而提供緩衝及彈性，以滿足社會長遠需要及市民的期望；及
- 1.8.2 土地供應方案應多管齊下，既需要短中期選項解決燃眉之急，亦應有中長期及概念性選項，以確保持續土地供應。

### 收窄分歧，凝聚共識

- 1.9 在多元社會，市民就同一議題抱不同的看法，乃正常不過。基於個人的背景、信念、階層及訴求各有差異，不同人士考量土地短缺問題的原則及重點，自然有所不同。小組深明這個道理，因此推動公眾參與的目的，並非要大眾認同單一的解決問題方案，亦非要透過

辯論輸贏從而說服任何一方以達成一致共識，而是透過公眾參與，締造機會讓各方多聽多講，冀望大家都能為解決土地問題各讓一步，從而收窄彼此間的分歧，逐步凝聚增加土地供應的主流意見。

## 願景

### 讓香港成為宜居、具競爭力及可持續發展的城市

#### 宜居

- 1.10 要建構宜居城市，我們需要為市民提供適切居所，而合理的居住空間是基本條件。現時，公屋輪候時間長達 5.5 年，近 21 萬基層市民住在劏房等擠迫及環境惡劣的居所。根據政府統計處的數字<sup>3</sup>，2016 年香港家庭住戶的居所樓面面積中位數約 430 呎，人均居住面積只有 161 呎。對很多市民而言，香港難言宜居。作為一個國際大都會，這住屋情況絕非理想。
- 1.11 香港以高密度、集約及便捷的都市生活聞名於世，但一般來說，人口密度越高，城市的宜居度越低<sup>4</sup>。香港現時的人口密度約為每平方公里 2.7 萬人，與倫敦、紐約、東京等國際城市比較至少高出五倍。善用現有土地，並適度提高發展密度，固然屬短期內增加可用土地的權宜之計，但無法降低（甚至會增加）整體人口密度，令生活環境變得更加擠迫。小組認為，開拓及發展更多土地而非純粹依賴改變現有已發展土地的用途，逐步降低香港的人口密度及提供合理的居住空間，才是提升宜居度的治本之法。

---

<sup>3</sup> 政府統計處 2016 年中期人口統計。

<sup>4</sup> 詳情見公眾參與書冊第二章圖表 15。

1.12 宜居不單是提供合理的居住空間，還需要各項基建及社區配套設施，譬如足夠的休憩及公眾康體設施，以及完善的鐵路及道路網絡，讓市民起居出行更舒適及方便，不需飽受塞車之苦。各項社區及福利設施，特別是因人口老化導致需求上升的長者及醫護設施，更是不可或缺。然而，土地短缺令我們無法提供及改善更多基建及社區配套設施，甚至不得不將部分預留興建這些設施的用地改變用途，以興建房屋。只有突破土地不足的瓶頸，我們才能進一步優化各項設施的規劃，令香港成為宜居的城市。

### 具競爭力

1.13 市民要安居，也要樂業。不論是就業、創業或營商，均需要利好的經濟環境，促進各行各業的發展及增加就業機會。土地是大部分經濟活動的載體，無論是需各類工商業樓宇、辦公室及零售樓面的傳統行業，或是講求創新、共享及靈感交流的新經濟，均需要不同規模及類別的空間。足夠的經濟用地，乃推動香港可持續發展、提高競爭力的重要基礎。

1.14 事實上，本港的經濟用地供應未能完全迎合過去十多年來經濟增長的趨勢，令各類商業物業（包括甲級寫字樓<sup>5</sup>）供不應求，導致租金及售價持續上升。《粵港澳大灣區發展規劃》和「一帶一路」倡議將鞏固香港作為國際金融中心及貿易樞紐的地位，從而進一步增加內地／外國公司對香港寫字樓的需求。需要較廉價樓面空間的新

---

<sup>5</sup> 根據仲量聯行在 2018 年 9 月發表一篇名為 *Hong Kong land supply: Don't forget about office* 的研究報告，香港甲級寫字樓的空置率在過去 20 年持續下跌，由 1999 年的 11.9% 跌至 2018 年 9 月的 4.2%，中環、灣仔／銅鑼灣及尖沙咀三區的空置率更分別低至只有 1.5%、1.6% 及 1.4%。長期低空置率令甲級寫字樓的租金不斷上升，過去三年，全港甲級寫字樓的租金每年平均上升 6.5%，而中環區的同期升幅更高達每年 9.5%。就未來供應，報告估計香港每年大約需要 20 萬平方米的甲級寫字樓，潛在新樓面供應約有 190 萬平方米，全部依賴政府的賣地計劃，當中約 73% 樓面位於九龍，餘下的 27% 位於港島，而這些供應亦只能滿足全港未來十年的需要。

興產業（特別是創新科技及初創企業），亦可能會因為經濟用地空間持續短缺及經營成本高企，未能全面發展，繼而影響香港經濟的轉型以至整體競爭力。

### 可持續發展

- 1.15 在社會及經濟不斷發展的同時，我們必須顧及可持續發展的理念，考慮環境保育、經濟效益及不同群體的需要，才是最合乎社會整體利益及最有利香港前行的發展策略。要達至可持續發展，小組認為其中一個重要的元素，就是確保土地的供應長期穩定，以提供足夠規劃上的彈性，有助政府作出具前瞻性的長遠規劃，建設智慧、環保、具抗禦力的基建設施及社區格局。
- 1.16 增加各類型土地供應，令香港能夠宜居、宜業、具競爭力及可持續發展，是小組的願景。小組必須強調，增加土地供應並非萬能，不能解決所有社會問題。然而，土地短缺的確深深影響每位市民以至各行各業。充裕、適時及持續的土地供應，能為各項政策及措施提供所需土地資源，從而有條件進一步提升生活質素及促進社會發展，否則所有政策只會淪為空談。

## 第二章 刻不容緩的土地供應

### 土地短缺遠超 1200 公頃

- 2.1 小組在成立之初，檢視了政府在 2016 年開始進行諮詢的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》研究(簡稱《香港 2030+》)對土地供應及需求作出的估算原則、假設、方法及結果。《香港 2030+》預計香港未來的整體土地需求約為 4 800 公頃，包括房屋用地、經濟活動的空間，以及按人口所需而規劃的社區設施配套，但未計算為應付未能預見的情況或在研究階段未能得知的政策措施所引申的土地需求。另一方面，所有現有、已承諾及已計劃的發展雖可應付約 3 600 公頃的土地需求，但倘若這些項目未能如期或全數落實，最終土地供應將較預期減少或延遲。換句話說，香港長遠將缺乏最少 1 200 公頃土地。
- 2.2 小組認為長遠欠缺 1 200 公頃用地的估算過份保守，亦低估了實際需要，因為這估算假設所有現行的土地供應項目(包括改劃用地及新發展區)皆能如期及全數按政府建議的發展規模順利推行，忽略了這些項目存在相當大的不確定性。估算亦沒有計及市民希望「住鬆一點、住大一點」的訴求，更沒有整全考慮人口老化而需要更多安老醫療設施、樓宇老化而需加快市區重建及增加調遷空間等強勁的土地需求。計及凡此種種因素，小組預計實際土地短缺數字應遠高於 1 200 公頃，而這數字尚未包括建立土地儲備所需要的額外土地。

## 短期差距 尤為嚴峻

2.3 香港面對的土地供求失衡問題，不單泛指土地數量，更重要的是時間上的錯配。小組注意到在 1 200 公頃的預計短缺中，約 815 公頃在十年內便會出現<sup>6</sup>，佔整體短缺的 68%，而其中約 108 公頃為房屋用地的短缺<sup>7</sup>；正因土地供應需時，更凸顯了短期差距極為嚴峻。小組認為土地短缺情況的而且確刻不容緩，增加土地供應的工作必須議而有決，並付諸實行。

## 各類土地皆有短缺

2.4 在 1 200 公頃的土地短缺中，住宅用地佔 230 公頃、經濟用地佔 256 公頃，而餘下的 700 多公頃為基建及設施用地<sup>8</sup>。在公眾參與的過程中，有意見認為既然住宅用地的短缺只佔整體的小部分，小組及政府應集中精力先處理住宅用地的短缺，例如建議將一至兩個土地供應選項全數用作房屋發展，優先解決現時水深火熱的房屋問題。

2.5 小組對此並不認同。如果不騰出土地做好基建和社區設施，實際上難以支援及推動大規模房屋發展。正如第一章闡述，完善的規劃需要為社會提供不同用途的土地，並且要作出一個合理的規劃佈局，方可形成平衡及宜居的社區。以沙田新市鎮為例，住宅用地佔比不足 20%，另外約 20%為「休憩用地」和「政府、機構或社區」用地，其餘包括道路基建、經濟用地、綠化地帶、原有鄉村等。由此可見，只片面或「斬件式」地處理房屋用地短缺，將會導致更多其他因規劃失衡而帶來的問題，顧此失彼。

---

<sup>6</sup> 詳情見公眾參與書冊第二章圖表 11。

<sup>7</sup> 詳情見公眾參與書冊第二章圖表 12。

<sup>8</sup> 詳情見公眾參與書冊第二章圖表 11。

## 未雨綢繆 建立土地儲備

- 2.6 眾所周知，造地並非朝夕之間的事。無論是任何一種的造地方法，所需的規劃和發展工序動輒十年，甚至二、三十年。因此，小組希望能建議一套多管齊下的土地供應策略，透過不同方式增加不同類型及涵蓋不同時段的土地供應，才能確保策略不受一些短期變化影響。關於小組所建議的土地供應策略，將在第五至第六章交待。
- 2.7 可動用土地數量的多寡，不單決定香港土地長期「透支」的困局能否徹底解決，亦會影響土地規劃的靈活性。相對於見縫插針式的零碎規劃，較大較多的土地讓我們有更大的空間和選擇，綜合考慮及兼顧不同的土地用途及設施的佈局及互補性。
- 2.8 因此，小組一直提倡除了開發足夠土地滿足現時估算的短缺外，亦有必要建立土地儲備，令政府能夠因應未來的實際情況及發展需要，適時及靈活地推出及調配土地資源作不同用途，既能避免短缺困局再次出現，亦能應對各種不能預見的機遇及挑戰。

## 18 個土地供應選項

- 2.9 沒有單一而無痛的土地供應選項可以完全解決土地短缺問題，多管齊下增闢土地是必然方向。為此，小組提出了 18 個有潛力提供額外土地<sup>9</sup>的選項。這些選項根據預計可提供土地的所需時間，分為三類：

---

<sup>9</sup> 即未有包括在《香港 2030+》預計約 3 600 公頃的土地供應中，詳情請參閱公眾參與書冊第三章。



- 2.9.1 四個短中期選項（即有潛力於未來大約 10 年內提供額外土地）；
- 2.9.2 六個中長期選項（即有潛力於未來大約 10 年至 30 年內提供額外土地）；及
- 2.9.3 八個概念性選項（即暫時未能確定其可提供額外土地的時間和數量）。

2.10 此 18 個選項一覽表，列載於 附件二。

## 第三章 公眾參與活動

- 3.1 小組於 2018 年 4 月 26 日至 9 月 26 日開展為期五個月以「增闢土地，你我抉擇」為題的公眾參與活動，提出 18 個土地供應選項，廣邀社會各界就這些選項及其他土地供應議題向小組提出意見。
- 3.2 正如第一章所述，小組舉辦公眾參與活動的主要目標如下：
  - 3.2.1 提升公眾對土地供應有關資料和限制的認知；及
  - 3.2.2 推動公眾全面討論不同土地供應選項的利弊，並就屬意選項和有關選項的優次建立主流共識。

### 公眾參與報告

- 3.3 為協助籌備公眾參與活動，小組秘書處按政府既定的採購程序，委聘世聯顧問有限公司擔任公眾參與總監，就公眾參與活動的整體策略、目標、公眾參與方式和落實計劃向小組提供專業意見，並負責統籌和監察主要的公眾參與活動和資料的設計及製作，以及分析所有收集到的公眾意見，當中公眾意見分析的工作，由香港大學社會科學研究中心（港大研究中心）負責。此外，小組秘書處亦按政府既定採購程序，委聘香港中文大學香港亞太研究所進行一個隨機抽樣的電話調查。小組秘書處亦委聘了其他服務承辦商，協助製作多媒體宣傳材料、進行推廣及安排展覽活動等。

3.4 為促進社會對土地供應議題的認知，小組製作了以下資料，並於公眾參與活動期間推出<sup>10</sup>：

3.4.1 公眾參與書冊、小冊子及網頁 [www.landforhongkong.hk](http://www.landforhongkong.hk)；

3.4.2 25 條短片，當中包括電視宣傳片，以及介紹土地供應情況、土地短缺及土地供應選項的短片及資訊動畫；

3.4.3 Facebook 專頁及 YouTube 頻道；

3.4.4 11 集電台特約節目；及

3.4.5 12 篇主席隨筆。

3.5 在公眾參與活動期間，小組透過以下主要渠道收集意見<sup>11</sup>：

3.5.1 185 場公眾參與活動；

3.5.2 網上及實體問卷；

3.5.3 隨機抽樣的電話調查；及

3.5.4 公眾透過郵寄、傳真、電郵、電話或親身提交意見。

3.6 小組進行了 185 場公眾參與活動，直接與公眾及持份者接觸，親身聆聽他們對土地供應選項及其他土地供應議題的意見。這些活動包括：

---

<sup>10</sup> 所有公眾參與資料均上載至小組公眾參與網頁。

<sup>11</sup> 收集到的意見主要用作量化分析及質化分析。量化分析主要針對透過電話調查及問卷（除了四條容許受訪者提供開放式答案的問題）所收集到的意見，循其餘渠道所收到的意見（例如公眾論壇、外展活動、與不同持份者的會議/工作坊/講座/交流會的會面紀錄、媒體報導及其他書面意見等）則用作質化分析。

- 3.6.1 4 場公眾論壇；
- 3.6.2 40 場巡迴全港 18 區的展覽，每場 3 日；
- 3.6.3 72 場與不同持份者的會議／工作坊／講座／交流會，包括：
  - 立法會及諮詢及法定組織（15 場）；
  - 區議會（4 場）；
  - 專業團體（24 場）；
  - 關注團體／持份者組織（29 場）；
- 3.6.4 20 場青年外展活動；
- 3.6.5 23 場學校外展活動；
- 3.6.6 12 場社區外展活動；及
- 3.6.7 14 場企業外展活動。

3.7 公眾參與總監向小組提交的公眾參與報告(包括港大研究中心就公眾意見的獨立分析)，見附錄一<sup>12</sup>。下文載列公眾參與的主要環節。

## 意見收集

3.8 這次公眾參與活動可說是近年最廣泛的公眾諮詢工作之一。為顧及不同年齡和背景的市民及其日常接觸資訊的習慣，小組透過多個渠道及不同形式收集意見，當中包括傳統的實體問卷、互動性較高的網上問卷、覆蓋面較廣的隨機抽樣電話調查，以及小組成員出席各類型活動與市民及持份者的直接對話交流等。

### 網上及實體問卷（統稱「問卷」）

3.9 因應土地短缺的情況以及小組提出的 18 個選項，小組聯同公眾參

---

<sup>12</sup> 可於小組網頁下載。

與總監及港大研究中心設計了一份以解決最少 1 200 公頃土地短缺為目標的問卷，邀請市民挑選他們屬意的土地供應選項。按照計劃，公眾參與活動的初期，主要聚焦於宣傳、推廣及教育工作。而實體問卷及網上問卷，分別於 2018 年 5 月底及 6 月初推出<sup>13</sup>。實體問卷（見 附件三）主要於巡迴展覽派發，讓市民於瀏覽資料後填寫。雖然網上問卷與實體問卷基本內容相同，但網上問卷與市民的互動較強，例如在市民選擇土地供應選項後，會就該些選項的總土地面積，即時作出計算及提示，鼓勵但並不強制市民添加選項，市民既可隨時作出更改也可直接提交問卷。此外，網上問卷亦設超連結，方便市民瀏覽相關的額外資訊及短片。除了 18 個土地供應選項外，問卷亦設四條開放式問題，讓市民就土地供應選項、其他土地供應建議及公眾參與活動的安排等事項發表意見。

- 3.10 在公眾參與期間，小組共收到 29 065 份問卷，包括 21 608 份網上問卷及 7 457 份實體問卷。港大研究中心的分析結果顯示，接近八成填寫問卷的市民所選擇的土地供應選項，合共能夠提供的土地面積超過 1 200 公頃，即能滿足最少 1 200 公頃的土地短缺，並有額外土地作為儲備，可見市民普遍瞭解及認同土地短缺問題嚴峻及建立土地儲備的重要性。

### 電話調查

- 3.11 小組委託香港中文大學香港亞太研究所，於 2018 年 8 月中旬至 9 月中旬期間進行一個隨機抽樣的電話調查，從而瞭解市民對 18 個土地供應選項的意見。調查成功訪問了 3 011 位 18 歲或以上的香港居民，當中 2 005 位來自家居固網電話訪問，另外 1 006 位則來自手提電話訪問。同時進行家居固網電話及手提電話訪問的原因，是希望令調查盡量覆蓋更多市民（包括沒有安裝家居固網電話的市

---

<sup>13</sup> 由於公眾參與開展後的第一個月（4 月底至 5 月底）以公眾教育為主，小組希望社會於此階段先掌握土地短缺及各個土地供應選項的資訊，因此用作收集意見的問卷在公眾參與第二個月起（5 月底至 6 月初）才推出。

民)。為使調查資料更能反映香港人口分佈的真實情況，數據已依政府統計處公佈的性別及年齡人口（扣除外籍家庭傭工）的分佈進行加權（weighted）處理。

- 3.12 電話調查的問卷內容見 附件四。調查結果顯示，18 個選項當中，14 個選項的支持度超過五成。由香港亞太研究所向小組提交的電話調查報告（包括調查方法、調查結果及分析），見 附錄二<sup>14</sup>。至於在調查中收集得來的原始數據，亦可於小組網頁下載。

### 公眾參與活動

- 3.13 小組進行了共 145 場與市民及不同持份者的會面，形式包括會議、工作坊、論壇、講座、交流會及外展活動等。每場均有公眾參與總監及港大研究中心的代表記錄與會者發表的意見作分析用途。

- 3.14 專責小組亦於全港 18 區舉辦了 40 場巡迴展覽，每場為期三日，期間小組成員不定期到場，向市民講解公眾參與的內容及聽取意見。

### 其他渠道

- 3.15 在公眾參與活動期間，小組收到主要透過郵寄、傳真、電郵、電話或親身提交的 68 300 份意見，當中超過九成（約 64 400 份）相信為響應個別團體的聯署運動所提交的意見。這些意見的副本已上載至小組網頁。

### 公眾參與活動的成效

- 3.16 小組檢視過公眾參與報告後，作出了認真及仔細的討論。小組的整體考量見第四章，而小組就土地供應策略及選項提出的建議，將在

---

<sup>14</sup> 可於小組網頁下載。

第五至第六章詳述。

- 3.17 經過五個月的公眾參與活動及小組的宣傳，社會普遍關注、瞭解及認同香港正面對嚴重的土地短缺問題，亦願意表達對不同選項的意見及取捨。這可從以下幾點印證：
- 3.17.1 小組在公眾參與期間從不同渠道收集到的意見合共近 10 萬份；
  - 3.17.2 超過 167 萬人次收看小組製作的 25 條短片，另外有超過 21 萬人次瀏覽小組的公眾參與網頁；
  - 3.17.3 電話調查中，超過五成受訪者表示曾經聽過或看過小組的公眾參與活動或展覽內容；
  - 3.17.4 大量媒體報導小組的工作及其他與土地供應相關的新聞及議題；
  - 3.17.5 在電話調查中，18 個選項中 14 個選項的支持度超過五成；
  - 3.17.6 近八成填寫問卷的市民所選擇的土地供應選項合共能夠提供的土地面積超過 1 200 公頃；及
  - 3.17.7 超過八成半電話調查的受訪市民所選擇的土地供應選項合共能夠提供的土地面積超過 1 200 公頃。
- 3.18 小組樂見社會大致掌握香港欠缺最少 1 200 公頃土地的問題，並以此作為起步點，願意作出取捨，盡可能挑選更多他們認為可以接受的選項，以提供多於 1 200 公頃短缺的土地。這對小組制訂一套多管齊下的土地供應建議甚有幫助。
- 3.19 從小組成員的所見所聞（包括與不同人士的會面、公眾論壇及 18 區巡迴展覽中與市民的交流）中可見，即使是普羅大眾，他們對土地供應議題及選項絕不陌生，不少人甚至「有備而來」，展示對土地供應議題的充分瞭解及客觀剖析。

## 香港大學社會科學研究中心的主要分析

- 3.20 按港大研究中心就市民對 18 個土地供應選項的量化意見分析 (圖表 1 至 3)，小組留意到大部分的短中期或中長期土地供應選項，除「重置或整合佔地廣的康樂設施」及「發展郊野公園邊陲地帶兩個試點」兩個外，其餘均獲超過平均五成的受訪者支持。
- 3.21 至於概念性選項方面，全部八個選項在問卷結果中都未能得到過半數的支持，而「填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展」的支持度明顯較其他概念性選項為低（只有 16%）。電話調查中，概念性選項的結果則顯示「發展郊野公園邊陲地帶其他地點」、「葵青貨櫃碼頭上蓋發展」及「填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展」皆未能取得過半數的支持。同樣地，「填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展」的支持度在電話調查中是概念性選項之中最低（只有 23%）。
- 3.22 問卷與電話調查的本質及受訪對象不同。正如本章第 3.9 段所述，問卷的設計內容讓受訪者先參閱及理解各種資料（包括他們的選擇可提供的土地總數）後，才提交屬意的土地供應選項組合；受訪者主動填寫問卷，亦不受時間所限，屬社會內較積極提供意見的一群。相對而言，電話調查以隨機抽樣方式進行，涵蓋住戶及沒有安裝家居固網電話的手提電話一族，能透過較短時間的調查得悉香港整體人口對土地供應選項的概括意見，亦能減少收集數據時的選擇性偏差。兩個意見收集渠道所得的數據均相當廣泛和可信，亦反映社會的理性選擇。
- 3.23 港大研究中心就公眾意見的完整分析，見載於 附錄一 的公眾參與報告的第二部分<sup>15</sup>。

---

<sup>15</sup> 可於小組網頁下載。



圖表 1: 短中期選項的量化意見分析

土地供應選項	問卷		電話調查	
	所有回應 (%)	計及能滿足最少 1200 公頃土地短缺的回應 (%)	所有回應 (%)	計及能滿足最少 1200 公頃土地短缺的回應 (%)
棕地發展	87	91	79	83
利用私人的新界農地儲備	68	79	61	68
利用私人遊樂場地契約用地作其他用途	54	54	61	62
重置或整合佔地廣的康樂設施	33	34	23	24

圖表 2: 中長期選項的量化意見分析

土地供應選項	問卷		電話調查	
	所有回應 (%)	計及能滿足最少 1200 公頃土地短缺的回應 (%)	所有回應 (%)	計及能滿足最少 1200 公頃土地短缺的回應 (%)
維港以外近岸填海	49	58	61	68
發展東大嶼都會	62	78	58	68
利用岩洞及地下空間	43	45	66	68
於新界發展更多新發展區	61	75	78	88
發展香港內河碼頭用地	41	46	65	68
發展郊野公園邊陸地帶兩個試點	28	34	53	57

圖表 3: 概念性選項的量化意見分析

土地供應選項	問卷		電話調查	
	所有回應 (%)	計及能滿足最少 1200 公頃土地短缺的回應 (%)	所有回應 (%)	計及能滿足最少 1200 公頃土地短缺的回應 (%)
長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地	47	不適用 <sup>16</sup>	67	不適用 <sup>16</sup>
發展郊野公園邊陲地帶其他地點	33		48	
增加「鄉村式發展」地帶的發展密度	45		54	
於現有運輸基建設施上作上蓋發展	49		57	
利用公用事業設施用地的發展潛力	42		67	
重置葵青貨櫃碼頭	44		52	
葵青貨櫃碼頭上蓋發展	37		44	
填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展	16		23	

圖表 1 至 3 數據來源：

1. 公眾參與報告（附錄一）第二部分圖表 1.5、1.7 及附件二
2. 香港中文大學香港亞太研究所電話調查報告（附錄二）

<sup>16</sup> 由於概念性選項未能提供潛在土地供應面積的假設數字，因此沒有就計及能滿足最少 1 200 公頃土地短缺的回應的分析。

## 第四章 整體觀察及考量

- 4.1 小組承諾認真聆聽市民的心聲，並將收集到的主流意見，如實反映在此份整全報告中。公眾參與活動的主角是社會大眾，廣泛市民的參與提供更多動力，也是小組提交的建議的依歸。從所有渠道收集到的意見多達十萬份，參與市民數以萬計；小組感受到社會大眾寄予的厚望，必定責無旁貸向政府如實地反映社會的主流意見。就此，調查結果及公眾意見已悉數交予港大研究中心作獨立分析，然後公開予各界人士查閱，務求將意見清晰及真確地呈現出來。以下是小組就公眾意見的整體觀察及考量。

### 普遍認同土地短缺

- 4.2 小組於公眾參與階段深深感受到市民認同土地短缺問題刻不容緩，社會同時意識到不能單靠個別選項解決問題，必須採取多管齊下的方式，以多項短、中、長期選項打破土地短缺的困局。房屋用地短缺問題尤其廣受關注。公屋的平均輪候時間，已於過去一年由4.7年升至5.5年。從多方面的資料（包括過去數月由民間團體所進行的民意調查）顯示，社會熱切期望增加土地供應，加快公營房屋特別是公共租住房屋的興建，亦有不少市民希望樓價及租金可逐步回落至一般市民可負擔的水平。政府必須盡快採取果斷行動，增加土地及房屋供應。
- 4.3 此外，不少工商及專業團體對甲級寫字樓及物流業等用地的短缺、各類型工商業樓宇包括零售店舖的租金及售價高企表示憂慮。另一方面，社福界及非政府機構對增加各項社區設施用地的訴求清晰而強烈，特別是因應人口老化而需求持續上升的長者設施。此外，在討論增加土地供應以提供更多房屋時，不少市民及專業團體均不約

而同地提出優先改善交通基建配套的重要性，亦反映社會意識到除了房屋土地外，其他用途的土地也同樣存在龐大需求。

## 支持建立土地儲備

4.4 導致今天土地供應短缺的主要原因，是香港一直未有落實建立土地儲備，使土地供應往往落後於需求的增長，局限了規劃彈性，並且窒礙了社會及經濟的發展。電話調查結果顯示，接近 85% 受訪者支持或非常支持建立土地儲備，而在問卷調查中，近八成市民所支持的選項合計可提供的土地超過 1 200 公頃，平均數達到約 1 950 公頃，數字遠超估算下的土地短缺。此外，在公眾參與階段收集到的意見，不少指向要長遠解決土地短缺問題，必須依賴土地儲備。因此，社會對建立土地儲備的支持非常清晰。

## 量化及質化分析的糅合

4.5 港大研究中心進行的意見分析包括量化及質化方面。量化分析所涵蓋的意見由問卷與電話調查兩部分組成，雖然兩者進行的形式略有不同，但問題均聚焦於受訪者對 18 個土地供應選項的看法及取捨。從網上及巡迴展覽等渠道收集到的問卷超過 29 000 份，數量眾多且內容豐富；而電話調查的隨機抽樣特性及所得到超過 3 000 個的回應，則可從統計學上反映出普羅市民就個別土地供應選項的支持度。至於質化分析，基本上涵蓋除上述調查外<sup>17</sup>所有書面及口述意見，亦包括媒體有關報導和論述。計及 68 300 份的書面意見及其他渠道所得到的資料，經港大研究中心詳細分析後得出超過 130 萬條質化意見，並連同量化分析結果整合匯報，讓小組綜合考量。

---

<sup>17</sup> 問卷中附帶四條容許受訪者自行提供答案的開放式問題，所得到的資料包括在質化分析中。

- 4.6 小組明白不同形式的意見收集方法，俱有各自不同的優點和限制。正因如此，在進行公眾參與活動時，小組以最大的廣度及深度出發，務求觸及社會上的不同群體，以便凝聚社會上的主流共識。
- 4.7 問卷及電話調查分別反映主動提交及隨機抽樣的市民就土地供應選項的量化取捨，因其對象不同，形式有異，並計及統計差異，兩組數據自然不盡相同，不能混合計算，卻起相輔相成的作用。小組只能從宏觀角度，小心檢視及相互對照兩組數據，進行綜合量化分析。
- 4.8 透過不同渠道、不同形式，由個別市民及各類團體提交的質化意見數量繁多，廣泛涉及土地供應範疇及各個選項，甚至其他社會民生政策。因收集的意見多元，內容豐富，意見多寡不宜簡單轉化為數據，更不能與統計數據混為一談，只能進行綜合質化分析。
- 4.9 正如港大研究中心於公眾參與報告第二部分的第三章提及，在考慮量化及質化分析所得的數據時，必須顧及這兩種分析方法本質上的不同，亦需考慮個別意見收集渠道的特性、優點和限制。量化分析有助我們理解社會整體對小組提出的土地供應選項的取態；質化分析則能夠就這些取態背後的考量及原則提供參考資料，以及覆蓋一些 18 個土地供應選項以外的其他意見。因兩種分析的重心不同，簡單地量計從不同渠道所得的數據及意見，或作數量上的比較，甚或斷定個別渠道收集到的數據及意見較為優越，均不是科學化的做法。小組除了把各類數據及意見相互對照外，亦透過在各公眾參與活動中與市民及持份者的直接交流，掌握社會就各土地供應選項及議題的意見。將各種量化及質化分析糅合並作整體考量，正是小組在公眾參與活動後的最主要工作。

## 小組職權範圍以外的意見

4.10 小組在公眾參與期間收到的意見相當多元化，惟部分屬小組職權範疇以外或者牽涉其他社會民生政策，當中較多人提及的意見包括：

4.10.1 **房屋政策**：有意見觸及現時的房屋政策，當中以增加公營房屋比例的意見較多，例如由公私營房屋單位比例的 6：4 目標，調整至 7：3 甚至 8：2；亦有建議改撥更多賣地計劃中擬作私人房屋發展的地皮或市區重建項目作公營房屋用途。也有正輪候公屋編配的基層市民建議興建大量過渡性房屋，解決燃眉之急。不少市民認為樓價租金不斷上升，建議政府應從需求管理入手，一方面推行租金津貼及租務管制，另一方面應壓抑樓價，例如在賣地條款中加入只許香港居民購買的限制、推出二手樓宇空置稅及資產增值稅等，亦有建議向囤積土地的發展商徵稅。

4.10.2 **人口政策**：有意見指內地居民透過單程證來港，是導致人口持續增長，土地嚴重不足的主要原因。為了長遠解決土地供應短缺問題，有意見認為應該制訂或檢討人口政策，包括收回單程證審批權、減少單程證配額及控制外來人口等。

4.10.3 **「土地公義」**：有意見認為處理土地供應問題時應彰顯「土地公義」。雖然不同人士對於何謂「土地公義」或有不同理解，但相信大致指向社會不能忽視土地規劃與分配不公的問題，以及發展土地不能單以經濟價值作為量度或向利益團體傾斜，同時應保護及尊重少數弱勢社群的權益。

4.10.4 **軍事用地**：小組在公眾參與活動之前已闡述特區政府對軍事用地的立場——軍事用地的使用及管理屬國防事務，現時所有軍事用地均用於防務，並沒有閒置的情況；因此，

軍事用地不是增加土地供應的選項，政府亦沒有計劃尋求改變這些土地的用途。惟在公眾參與期間，仍有意見要求收回軍事用地作其他發展。

4.10.5 **借地或把握大灣區機遇：** 有意見指特區政府可向中央政府要求在特區毗鄰的珠海、深圳或鄰近地方借地（包括水域）或填海（包括海上浮島），建立香港生活區，發展公營房屋以及老人院舍，或用作遷置一些如監獄、污水處理廠等大型設施。亦有意見認為，香港應把握發展大灣區機遇、利用港深廣高鐵和港珠澳大橋通車的便利，重新規劃香港的整體佈局，以實踐一小時生活圈的概念。

4.11 儘管上述意見超出小組的職權範疇，不會成為小組建議的一部分，但因意見數目不少，故小組希望羅列這些意見，供政府參考，讓政府在闡述相關政策時作合適說明。

## 第五章 就土地供應的建議

- 5.1 經仔細分析及研究在公眾參與活動期間從不同渠道收集到的大量意見後，小組現就整體土地供應策略及值得優先研究及推行的土地供應選項，作出建議。小組期望這套建議不單可解決眼前的土地短缺危機，長遠提供土地儲備，為推展不同的土地供應選項提供方向，亦可優化土地供應的策略、制度及執行工作，務求治標且治本。

### 土地供應策略

#### 完善及持續的土地供應機制

- 5.2 市民的日常生活與土地供應息息相關，土地短缺所帶來的民生、經濟及社會等各種問題，大家都有切膚之痛。惟土地由「生地」變成「熟地」需要一段頗長時間；沒有選項能繞過前期研究、規劃、諮詢及審批程序，即時提供新增土地。小組提出的 18 個選項中，只有四個有潛力於短中期盡快提供土地，即使全數落實亦不足以完全解決估算的短缺。因此，若等待土地短缺出現才開始覓地造地，我們只會重蹈覆轍，延續今天所面對的困局。
- 5.3 前車可鑒：1995 至 2005 年，香港已發展土地的面積共增加了 6 000 公頃。然而，在下一個十年（即 2005 至 2015 年）有關數字卻大跌至只有 400 公頃。若以麵包和麵粉作為比喻，當我們需要房屋、學校、醫院、安老院舍、公園、球場、停車場、辦公室、倉儲、零售樓面等「麵包」時，才發覺「麵粉」（即土地）不足，往往為時已晚。因此，**小組認為政府必須制訂完善及持續的土地供應機制**，當中應包括以下幾個主要元素：



- 5.3.1 **持續造地**：我們應清楚區分「造地」及「土地供應」兩個基本概念。造地即開發土地，涉及眾多範疇及工序，最基本的是前期及可行性研究、技術評估、公眾諮詢及審批工作，過程需時；越是大型複雜的項目，越應盡早啟動工作，而造地過程（尤其是前期研究）應是持續而不受經濟起伏等外在環境影響，政府亦應展示迎難而上的莫大決心。但造地不代表需要馬上將土地推出作指定用途。若有足夠的土地儲備，政府可以根據社會需要、政策及客觀環境變化隨機而行，適時及彈性地供應土地作各種公私營用途。準確區分上述「造地」及「土地供應」概念，有助社會理性討論各項增闢土地措施的需要及推展時間表。
- 5.3.2 **定期檢視**：政府應定期及較頻密地更新及檢視整體土地供求情況。現時，政府約每十年檢討一次全港發展策略，當中包括土地供求的整體估算，並就此作出策略性規劃的建議。最新一次的全港發展策略檢討及土地供求估算，正是於2016年底公佈的《香港2030+》研究，而上一輪檢討則為2007年敲定的《香港2030：規劃遠景與策略》。小組認為若能較頻密地更新及評估土地供求估算，將有助政府更有效地監察土地供求情況，並應在更新土地需求時加入社會對改善生活空間及公共設施的最新訴求，及就短缺情況作出適時的「預警」，讓社會盡早得悉土地供求的變化及應對之策，包括調節土地供應的步伐。由於整體土地供求估算涉及不同政策局的長遠政策、措施及資源分配，因此上述的策略性規劃工作適宜由政府最高層作跨部門督導，從策略層次檢視本港的發展方向及為滿足土地需求作好準備。

- 5.3.3 **開放透明**：小組認為政府應盡量提高土地供求資料的透明度，並可考慮設立數據資料庫，以提升社會對土地供應情況的認知，以便社會各界在考慮政府提出的土地供應措施及計劃時，能作更客觀及理性的討論。
- 5.3.4 **加快流程**：政府應研究並盡快提出如何理順及精簡由造地、土地供應至建成各類型設施的程序，例如加快審批工作及減少不同政府部門之間的重複審批（本報告第 6.60 及 6.61 段將就此作更詳細論述），確保「麵粉」及「麵包」的供應均能適時到位。政府亦應突破現有框架，研究如何**加快造地**，可考慮的方向包括**成立專責統籌及處理大型開發項目的架構、引入市場力量，以及便利民間推動發展項目等**。
- 5.3.5 **多元發展**：政府可考慮如何於土地資源分配機制中，加入更多社會效益及非經濟元素，例如在合適地點或項目中加強公眾及非政府組織的參與，促使多元化的土地發展模式。

### 多管齊下的土地供應策略

- 5.4 小組強調要解決現時極為嚴峻的土地短缺問題，**土地供應策略必須多管齊下**。由於每個選項的規模、時間性、效益及土地用途各異，並沒有一個選項是「十項全能」，可取代其他選項。因此，多管齊下的土地供應策略之重點，在於如何在選項之間取長補短，互補不足。**開拓多個及多種土地來源，才能確保供應持續而穩定，以滿足不同時段出現不同用途的需要。**
- 5.5 舉例來說，部分涉及已發展土地的選項如改劃土地用途及增加發展密度等，以及一些政府持續推行的土地供應措施，的確可以較快地增加土地供應，但發展規模一般較小，見縫插針式的發展亦自然會

遇到地區的阻力。另一方面，一些如新發展區或填海等涉及大規模開發土地的選項，雖能提供較大片土地作整全規劃，但由於涉及大量研究、規劃及審批程序，以至收地清拆、土地平整和興建基建等，故難以於短時間內增加土地供應。

### 建立土地儲備及盡早規劃

- 5.6 既然儲蓄乃合理不過的概念，適用於個人、商業以至政府財政，那麼在土地這重要的社會資產上，香港豈能僅僅滿足眼前的需求！正如早前的章節提及，小組以至社會普遍支持開發更多土地作為儲備。既然社會願為教育、醫療、社福設施及基建投放資源，未雨綢繆，**小組認為社會亦應該從投資未來的角度建立土地儲備**，不單以滿足 1 200 公頃的眼前短缺為土地供應目標，更需以長遠及宏觀的目光與思維規劃額外土地，及提供更多可隨時動用的「熟地」，以備不時之需及提供規劃彈性和空間。
- 5.7 正如第 5.3.1 段所闡述，考慮到造地需時，即使實際的造地及供應步伐以至規模或需因社會的發展需要而有所調節，**政府亦應爭分奪秒，盡早就不同的選項展開前期研究及規劃工作，蒐集及分析不同類別的資料及數據，作為長遠「規劃儲備」**，一方面有助以科學化客觀評估及考慮個別項目的可行性及成本效益等，另一方面可就社會對個別選項的意見及關注，作出更全面及具體的回應。這些研究只是整個土地發展流程的第一步，最終是否推行，或以怎樣的規模和步伐推行相關項目，可留待社會日後討論和決定，但如果沒有這些前期研究結果，社會將欠缺客觀討論的基礎。小組希望社會支持政府盡快為選項進行前期研究工作，並建立個別選項的可行性和成本效益的資料庫，壓縮推行項目的起動時間，以及讓市民有更多事實和數據來作討論和取捨。

## 充分及綜合考慮各項土地供應原則

5.8 在進行電話調查時，除了 18 個土地供應選項外，小組亦邀請受訪市民回答「如果香港需要發展更多土地，你認為最優先要考慮甚麼因素」的問題。較多受訪者選擇了「對自然環境影響較小」（34.4%），其餘答案按優先次序排列為「可以快些提供土地」（20.5%）、「可提供多些土地」（18.2%）、「對原來土地使用者或社區的影響較小」（13.1%）和「政府付出的公帑較少」（4.6%）。基於上述結果及其他意見，小組認為政府在制訂土地供應策略及推展造地工作時，必須充分及綜合考慮以下原則：

5.8.1 **兼顧環境，均衡發展：**正如本報告第一章強調，在社會及經濟不斷發展的同時，我們必須顧及可持續發展的理念，在開發土地時考慮環境保育及社會上不同群體的需要，並透過客觀事實和科學的過程尋求合適的平衡。事實上，發展及環境保育並非二元對立。具體而言，在落實任何發展計劃前，政府必須詳細考慮該計劃對環境可能造成的影響，並按法定要求（如適用）進行環境影響評估，避免在具高生態價值的土地進行高密度發展，以及制訂相應的環境影響緩減方案等，繼續作出具前瞻性的長遠規劃，建設智慧、環保、具抗禦力的基建設施及社區格局。

5.8.2 **創造容量，基建先行：**不少持份者關注增加土地供應後隨之而來的新增人口對區內交通基建所帶來的額外負荷。同類關注亦經常出現於現時推行的土地改劃工作中。不少新增土地的選項（尤其與新界土地有關的）礙於現有交通基建的容量有限，若不提升現有或增建較大規模的策略性運輸基建設施，這些選項很有可能只是可望而不可即，根本無法釋放潛在的土地資源。交通基建配套是推展土地供應措施及發展項目時必須優先處理的問題。除了在可行情況下提升個別地區的現有交通網絡外，《香港 2030+》倡議一個優化策略性規劃

的方式，透過「創造容量」的規劃概念，不單是為了應付因人口增長和經濟發展而產生的可預見土地需求，還以願景帶動，就包括交通基建在內的各項基建及環境進行規劃，預留額外而合理的容量，以創造發展空間及應變之用。從增加及加快土地供應的角度而言，小組支持以「創造容量」方式進行運輸基建規劃，以基建先行，釋放地區更大的發展潛力，創造更多的可能性。然而，小組備悉若運輸基建項目要預留應變容量的話，將無可避免需要額外資源及成本，例如需要提供更多空間以容納未來額外的鐵路站、道路行車線和分隔式交匯處等運輸基建，又或在啟用初期，基建使用量較其設計容量低。推展「創造容量」這概念時，政府需要突破現有思維，除了按傳統方程式計算基建的回報率，同時亦應考慮基建所帶來的整體社會及經濟效益（包括土地價值），並向公眾解釋相關考慮因素。與此同時，政府應盡快推展各個已規劃的大型交通基建項目，特別是那些有助提升新界交通網絡、支援發展及對外連接的大型鐵路及道路工程，以盡快釋放相關地區的土地潛力。

5.8.3 **預留彈性，靈活規劃：**土地發展特別是大型項目往往存在一定的不確定性，項目的規模及推展時間表或會受到不同因素影響而需要作出調整，例如項目延誤或規模縮減，與原本的計劃有所出入，從而影響原來的土地供應估算。因此，**土地供求的預算宜鬆不宜緊，我們必須規劃多於預計需求的土地，以應付這些不確定性。**正如上文提及，盡早啟動規劃並建立土地儲備，有助我們靈活、適時地調配土地資源，並在有需要時加快土地供應的步伐，以應對最新的發展需要及填補不能預計的供應落差。

5.8.4 **以人為本，充分溝通：**小組多次強調沒有一個土地供應選項是無痛的，任何選項都會對社會上某些市民或群體造成不同程度的影響。社會應在整體的「大我」利益及個別持份者



或群體的「小我」影響之間作出平衡及取捨，政府亦有責任加強溝通及公眾參與度，同時充分考慮及處理受發展項目影響的持份者的訴求，以減少在發展過程中可能遇到的阻力及不確定性，令發展項目能盡快落實及土地供應早日到位。

- 5.8.5 **三維發展，一地多用：**香港寸金尺土，在市區同一地塊上容納不同用途的例子，比比皆是。在新發展區，應加強三維發展，活用土地上方或地下空間的潛力，並在適當情況下多引入「一地多用」的概念，是政府在往後推展規劃工作時值得考慮的原則。小組強調三維發展並不完全等同向高空發展或加建上蓋房屋，而是在符合良好規劃的前提下，充分考慮用地的地點、特徵及附近一帶的土地用途以至地區需求，作出合適的規劃及設計，並在適當地點增加發展密度。舉例而言，在規劃主要幹道或交通交匯處時，可考慮是否適合在其上方興建綠化平台、公園，一方面能透過平台緩減道路帶來的噪音問題，另一方面亦能提供不同類型的社區設施及綠化空間，提升市民的生活質素。
- 5.8.6 **控制成本，創造效益：**大型發展項目往往涉及龐大公帑，政府在規劃這些項目時應小心制訂預算，向公眾清楚闡述項目的成本及效益，當中包括土地潛力及其他未能量化的社會回報，並採取嚴格的項目管理措施，以期項目按原訂時間表及預算進行。此外，政府亦應考慮如何能夠透過發展項目創造各項社會及經濟效益，利用這些項目所帶來的契機創造更多可能性及改善市民的居住環境，例如在推動大型發展項目時，可全面規劃及提升相關以至鄰近地區的交通基建設施，或透過重新規劃現有土地上的作業，理順土地用途、改善環境及提供更多社區設施予居民享用，令公帑用得其所之餘，亦能創造更多價值。

## 小組建議的短中期選項

- 5.9 在考慮如何增加土地供應時，小組認為土地短缺問題刻不容緩，短中期情況尤其嚴峻，欠缺最少 815 公頃，佔 1 200 公頃短缺中的六成多。在 18 個選項當中，只有四個選項有潛力於短中期增加土地供應。事實上，即使全數推展此四個選項，亦無法完全解決短中期的土地短缺。因此，**小組的基本立場是除非有強烈理據，否則不應輕易放棄任何一個選項，特別是有潛力於短中期提供土地的選項。**
- 5.10 基於上述前提及經研究公眾參與期間就此四個短中期選項的意見後，**小組建議政府優先研究及推行當中三個選項，分別是「棕地發展」、「利用私人的新界農地儲備」及「利用私人遊樂場地契約用地作其他用途」**，並會在下文論述這些選項的基本資料、公眾意見概要及小組的綜合考量及建議。至於「重置或整合佔地廣的康樂設施」，則會在第六章論述。

## 棕地發展

- 5.11 棕地在世界各地有不同定義。就本港而言，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。棕地並非閒置用地，大部分正用作本地必需但難以在市區覓得空間的經濟用途，包括露天儲物、港口後勤（包括貨櫃車場及貨櫃場）、物流運作、停車場、車輛維修場、回收場、鄉郊工場、建造業機械及物料儲存等。
- 5.12 現時新界約有 1 300 公頃的棕地，大部分由私人擁有。政府正規劃及推展的古洞北／粉嶺北、洪水橋及元朗南等新發展區，涵蓋約 340 公頃的棕地，而新界北策略發展區涉及另外約 200 公頃。其餘約 760 公頃，散佈於新界鄉郊各處，例如屏山、橫洲、錦田、八鄉、石崗、牛潭尾、新田、龍鼓灘等<sup>18</sup>。這些棕地分佈較為零散，大小不一，形狀通常不規則。由於發展缺乏整體規劃，棕地多數夾雜村落、寮屋、常耕或休耕農地、魚塘，亦缺乏可支援高密度發展的交通、排污等基建配套設施。若要發展棕地，往往需要收回及清理這些土地，過程需時，棕地作業者亦不時有重置的訴求。
- 5.13 儘管棕地散落新界不同地方，但由於總數逾千公頃，一般被視為有潛力於短中期以至中長期增加土地供應的選項，除了上述 340 公頃以外，其他棕地的發展潛力有待進一步研究。小組備悉政府正推展兩項有關棕地的研究，分別涉及新界棕地使用及作業情況，以及利用多層樓宇容納棕地作業的技術和財務可行性，兩項研究預計可於短期內完成。

---

<sup>18</sup> 棕地的概括分佈見公眾參與書冊第 5.1 章(第 37 頁)。



## 公眾意見概要

5.14 量化分析方面，棕地發展在問卷及電話調查的支持度見下表。整體而言，於 18 個選項當中，棕地獲得的支持度最高。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	87%	91%
電話調查	79%	83%

(第 24 頁圖表 1)

5.15 質化分析方面，大部分市民及關注團體均支持發展棕地，當中不少認為棕地多鄰近已發展地區，應能盡快釋出作房屋及其他用途。此外，透過整全規劃，發展棕地既可理順新界鄉郊的土地用途，亦能停止部分棕地作業對環境的持續破壞。因此，不少市民認同「棕地優先」及「先棕後綠」的倡議。至於反對發展棕地或對此有保留的，主要是棕地業者或從事與棕地有關行業（例如物流業）的持份者。他們關注收回棕地後會否有妥善的安置或替代安排，讓業者能繼續經營及維持生計。對於有意見指可將棕地作業整合並遷至多層大廈運作，持份者質疑並非所有棕地作業都能於多層大廈運作，亦擔心日後能否負擔遠較一般棕地昂貴的租金。有意見認為政府應為受影響的棕地業者提供財政支援，以維持他們的生存空間。此外，有部分人士指發展棕地實則困難重重，過程中涉及收回私人土地及處理活躍的經濟作業等問題，存在不確定性，未必能於短期內釋出大量土地作其他用途，因此不應視之為唯一或必然的優先選項。

## 專責小組的綜合考量及建議

- 5.16 從各方面收集得來的意見均顯示，**棕地發展獲社會廣泛支持**。小組認同發展棕地能帶來多方面的效益，除了能釋放已遭破壞及難以復耕的農地作房屋及其他用途外，亦可理順新界土地用途及改善鄉郊環境，一石二鳥。因此，小組認為棕地發展應作為政府**優先及重點推展的選項之一**。
- 5.17 雖然發展棕地看似理所當然，但小組認為**成敗的關鍵，在於如何加快落實及解決在發展過程中必須面對的問題及不確定性**。正如上文提及，政府正規劃及推展並有具體時間表的新界主要發展計劃，已涵蓋合共約 340 公頃的棕地。針對新界北約 200 公頃和餘下散落各處的 760 公頃棕地，政府亦應盡快制訂對策，以爭取在發展上述 340 公頃棕地以外，再於短中期（即未來 10 年內）及中長期（即未來 10 至 30 年）分別發展約 110 及 220 公頃棕地。在推展棕地發展時，小組認為政府應重點處理或考慮以下事項：
- 5.17.1 盡快就發展新界棕地制訂整全政策，大原則應為(i) 優先發展有潛力的棕地作房屋或其他用途；(ii) 保留符合法規的棕地以支援本地行業，但透過較完善的規劃及配套設施，提升棕地的土地使用效率；(iii) 在可行情況下復修位處或鄰近生態敏感地帶的棕地，並避免於這些棕地上作高密度發展；及(iv) 在發展棕地的同時，政府應加強規管及執法工作，避免棕地作業擴散至不符合規劃要求的地帶，並盡快取締及處理非法或違規的棕地使用；
- 5.17.2 盡快確定新界北約 200 公頃棕地的發展潛力及可行性；
- 5.17.3 盡快就其餘 760 公頃未有包括在現時規劃及發展項目的棕地，物色當中具發展潛力的地塊，並優先發展面積較大或分佈較為集中的棕地群；及

5.17.4 優先及加快發展靠近現有已規劃的新發展區及運輸基建設施（例如鐵路或主要道路）的棕地，並考慮適度提升這些地塊附近一帶的基建設施（例如興建或擴闊現有道路），令這些棕地可作較高密度的發展。

5.18 雖然發展棕地普遍獲市民支持，但小組留意到社會較少討論此選項的挑戰和困難。**要釋放棕地潛力，小組認為必須妥善處理棕地作業者的關注，否則棕地發展將會舉步維艱。**以涉及約 50 公頃棕地的古洞北／粉嶺北新發展區為例，由 2008 年重啟規劃至今，已超過十年時間，但現時仍有待申請工程撥款，尚未正式展開大規模的收地程序。這說明一個事實：當一個發展計劃涉及包括棕地在內的現有已發展土地，受影響的持份者除了要求金錢上的賠償外，亦會要求重置安排，而要處理這些訴求絕非容易。小組認為棕地持份者提出的訴求主要涉及兩方面，分別是替代的營運空間以及財政支援。就**營運空間**方面，政府正研究的多層大廈模式相信能容納部分棕地作業，及促使若干作業者以較具效益的土地使用方法，轉型至較高增值的業務，惟多層大廈的租金會遠較一般棕地高昂；現時棕地的租金普遍低廉，反映了缺乏規劃及配套設施的農地價值，這正是不少棕地作業衍生成型的主要原因之一。收回棕地作其他發展，難免會大幅推高現有棕地作業者的營運成本，令部分缺乏競爭力的棕地作業面臨淘汰。

5.19 至於政府應否為棕地作業者提供**財政支援**，小組備悉政府現時已有既定機制，透過法定權力收回私人土地(包括棕地)作公共用途，而受政府發展計劃影響而需要搬遷的合資格商業營運者，可按現行政策獲發補償及特惠津貼。為了回應受清拆行動影響的棕地作業者的關注，政府會向合資格的戶外／露天業務經營者提供新增的特惠津貼<sup>19</sup>，作為提出法定申索以外的選項。小組認為棕地本質上屬商

<sup>19</sup> 見 <https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/fc/fc/papers/f18-48c.pdf>  
附件 1 第 7 至 8 頁。

業運作，因此政府日後探討如何優化現行措施，及處理受發展影響的棕地作業者的重置或補償訴求時，必須小心考慮動用公帑支援商業運作的理據及原則。

5.20 總括而言，棕地發展有利於短中期及中長期釋放相當數量的土地潛力，重新規劃的過程亦可理順現時不協調的鄉郊土地用途及改善環境。上述兩項政府即將完成的棕地分佈及在多層樓宇容納棕地作業的研究，應有助政府物色具優先發展潛力的棕地群及營運空間替代方案。然而，棕地發展的潛力及速度需視乎基建配套設施是否到位，及如何妥善處理受影響的棕地作業等，這些因素均會對全面發展棕地造成一些限制。換言之，**儘管棕地發展有非常強大的民意基礎，但不是「手到拿來」的容易選項。因此，政府在全力推動棕地發展的同時，必須繼續多管齊下，推展其他土地供應選項。**

5.21 小組備悉除了兩項政府正推展的棕地研究外，行政長官於《2018年施政報告》指示發展局統籌有關部門提前研究新界北棕地的發展，並展開其餘 760 公頃棕地的研究，探討這些零散的棕地當中哪些較具發展潛力。小組期望政府早日完成這些研究，並向社會交代結果及跟進工作，回應社會對進一步發展棕地的訴求。

## 利用私人的新界農地儲備

- 5.22 根據一些公開資料及粗略估計，各大型私人發展商相信擁有不少於 1 000 公頃的新界農地<sup>20</sup>。倘若這些龐大的土地資源可加以利用，將能對本港房屋供應帶來重大的正面作用。
- 5.23 目前，釋放新界私人農地發展潛力的方法主要有兩個，一是沿用推展新發展區及其他政府工程項目的做法，由政府確立「公共用途」後引用《收回土地條例》(第 124 章)，收回私人農地。另一方法是由市場主導，發展商就其私人農地自行向城規會提出規劃申請及向政府提出契約修訂或換地申請，以改變農地用途（例如改作住宅）及提升發展潛力；有部分由發展商提出的規劃申請曾被拒，主要原因是土地用途不協調及基建設施容量不足；即使獲批，有關項目的發展規模（以地積比率計）亦有限，未能地盡其用。以過去五年為例，城規會審議了 20 多宗涉及新界土地的私人屋宇發展的規劃申請，共涉及 40 公頃，當中只有七宗（涉及共 18 公頃土地）獲批，估計可提供 2 800 個私營住宅單位，發展密度偏低。就該七宗獲批的規劃申請而言，當中只有部分申請的業權人已向地政總署提交換地申請。
- 5.24 有見及此，小組提出在繼續引用《收回土地條例》收回私人土地進行符合「公共用途」的發展的同時，社會可探討應否及如何透過公私營合作，釋放私人土地（特別是新界農地）的發展潛力作更具社會效益的用途，例如政府應否在私人土地的周邊地區提供基建設施，以促成較高密度的發展，並要求私人發展商在其土地上提供私人住宅之餘，同時提供可負擔資助房屋，以滿足市民的住屋需要。

---

<sup>20</sup> 政府未曾就這些農地的具體分佈進行分析，但小組相信部分或與新發展區或棕地重疊，故潛在新增土地供應可能低於此數。

## 公眾意見概要

5.25 量化分析方面，利用私人的新界農地儲備在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	68%	79%
電話調查	61%	68%

(第 24 頁圖表 1)

5.26 質化分析方面，大部分均支持發展新界農地，以釋放這些土地作房屋發展，但對釋放土地的方式持不同意見。部分意見支持引入一個公開、公平及透明的公私營合作機制，由政府提供基建設施，促成整個地區作較高密度的發展；亦有意見指應就公私營合作下私人發展商需提供的公營房屋數量訂下指標<sup>21</sup>，大原則是公帑的投放與社會的效益（包括在私人土地上提供的公營房屋數量）必須對稱。此外，有意見認為公私營合作機制應讓所有發展商或個別土地業權人申請，以引入競爭，申請亦應由獨立機構審批。

5.27 另一方面，有不少意見反對任何形式的公私營合作，並強調現行透過《收回土地條例》收回私人土地作公共發展用途的機制行之有效，無須引入新安排以取代法定收地機制，以免架床疊屋，並質疑公私營合作有「官商勾結」或利益輸送之嫌。亦有部分意見認為土地發展應以規劃及基建先行，故需由政府而非發展商主導。

5.28 亦有意見突破現有框架，建議採取不同形式及方法收回私人的新界農地，以便更快釋放及更好地整合土地潛力，作持續發展，當中涉及環境、技術及財務層面的挑戰，甚或法律及政治的風險，值得政

<sup>21</sup> 有意見指公營房屋比例應最少佔五成，亦有意見指應為六至七成。



府詳細研究及參考。

### 專責小組的綜合考量及建議

- 5.29 正如小組於公眾參與書冊以至公眾參與活動期間多番強調，**擬議的公私營合作機制及引用《收回土地條例》並無衝突，亦不存在前者取代後者或政府放棄使用公權的考慮**。事實上，政府一直引用《收回土地條例》收回私人土地作公共用途，包括新市鎮發展、公屋發展、興建道路、學校、公園、醫院、福利服務大樓等基建及社區設施。現時至未來數年的幾項大型土地發展項目，包括橫洲發展第一期、古洞北／粉嶺北及洪水橋新發展區裏，政府估計將收回約500公頃的私人土地。
- 5.30 不過，政府引用《收回土地條例》收回私人土地有其法律上的制約，前提是要先為建議收回的地塊確立其「公共用途」。若收回的私人土地純粹用來發展公共房屋，引用《收回土地條例》沒有爭議。但是社會對房屋的需求並不局限於公共房屋，將土地全數用作興建公共房屋亦不符合良好規劃的原則；若以新發展區或新市鎮模式收回土地作整體規劃及發展，所需時間會較長，難以於短中期內增加土地供應，此外亦會進一步將大量新增人口集中於新界區，造成各方面的問題（例如交通基建不勝負荷）。若果私人擁有的土地尚未被納入政府的規劃及發展藍圖，為更快更好地釋放那些已整合業權的私人土地，**公私營合作模式可作為另一個善用土地資源的方向及工具，符合多管齊下增加土地供應的原則**。因此，**小組建議政府應就公私營合作訂下具體機制，以盡快釋放新界私人土地的潛力**。
- 5.31 小組理解在未有具體的執行框架下，有部分市民對透過公私營合作模式發展私人土地的建議存在憂慮。因此，小組認為政府需要引入一套**公開、公平及透明的公私營合作機制**，以客觀及前後一致的準則來評審所有經公開途徑提交的申請，過程中亦應由獨立於政府

的組織負責把關，以釋除公眾對「官商勾結」的疑慮。為盡快推展公私營合作，以增加短中期的土地及房屋供應，小組認為在確保制度公開、公平及公正的前提下，政府不一定需設立額外的法定機構處理公私營合作事宜，但需確保負責把關的機構有足夠的代表性及透明度，以提高機制的公信力。此外，現行所有適用的法定程序及土地行政機制應繼續適用，包括規劃申請及審批，以及修改地契及補地價安排。

5.32 小組認為公私營合作一項重要元素，是政府必須確保公共資源的投放能符合社會的最大利益。鑒於上述框架旨在為釋放私人土地以加快土地及房屋發展，而在短中期公營房屋單位供應緊張的情況下，支持引入公私營合作的市民及持份者普遍期望機制會向公營房屋傾斜，故政府適宜就公私營合作項目下公營房屋部分所佔的比例訂下明確指標，而社會所得的不應少於政府在項目中投放於提升基建設施的公帑，以彰顯公私營合作的公眾利益。

5.33 此外，小組認為政府不宜將位處生態敏感地區或集水區的農地納入公私營合作計劃中，以免破壞或污染這些地區的環境及生態。

5.34 就中長期而言，透過一個社會認可的公開、公平及透明的公私營合作機制，並整合短中期實踐的經驗，有助持續釋放更多的新界農地，靈活應對未來房屋或土地上的需求。

5.35 小組備悉行政長官於《2018 年施政報告》提出「土地共享先導計劃」，並責成發展局局長按一系列原則<sup>22</sup>，盡快制訂一套公平和高透明度的可行方案，以更早釋放、更好利用那些不在政府發展規劃中的私人土地，以在短中期滿足公營和私營房屋的需求。政府亦會在參考小組此份報告後，於 2019 年推出先導計劃。

---

<sup>22</sup> 詳見《2018 年施政報告》第 69-70 段。



## 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途

- 5.36 現時全港共有 66 幅私人遊樂場地契約用地(下稱契約用地),佔地共約 408 公頃,當中 39 幅(約 67 公頃)已批予社會福利機構、制服團體、體育總會、地區體育會等社區組織和公務員團體,以「半公共」性質的模式營運,其餘 27 幅由私人體育會持有的契約用地佔地約 341 公頃。
- 5.37 小組提出社會可探討在平衡契約用地對體育發展的貢獻及增加土地供應下,是否可以釋放個別契約用地作其他用途。小組以其中一幅(亦是面積最大的)契約用地——粉嶺高爾夫球場為例子,以便社會各界討論發展契約用地作其他用途時需注意的事項及潛在的發展效益及限制。
- 5.38 粉嶺高爾夫球場佔地 172 公頃,現有契約將於 2020 年屆滿。政府的研究顧問曾從技術層面就該用地的發展潛力作粗略評估,並提出了局部及全面發展兩個方案。局部發展方案涉及發展球場位於粉錦公路以東約 32 公頃土地(即舊場其中八洞及球會停車場用地),透過有限度的基建提升,包括改善道路交匯處、污水系統、排水系統及供水等工程,有條件於短中期內提供土地作房屋發展,預計可興建 4 600 個單位,餘下 140 公頃的用地(包括兩個 18 洞球場及舊場 10 洞)仍可繼續支援舉辦國際高爾夫球賽。全面發展方案則涉及發展整個球場用地作房屋等用途,估計可發展 13 000 個單位。由於需要大幅提升策略性交通網絡和基建設施,政府顧問假設全面發展方案將與新界北新發展區共同推行,因此只能於中長期提供土地。

## 公眾意見概要

5.39 量化分析方面，私人遊樂場地契約用地作其他用途在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	54%	54%
電話調查	61%	62%

(第 24 頁圖表 1)

5.40 質化分析方面，大部分意見涉及是否應該收回粉嶺高爾夫球場作其他發展（特別是房屋）方面，公眾就其他契約用地的討論則明顯較少。有關粉嶺高爾夫球場的意見兩極，集中於必須收回球場及不應收回球場這兩個極端。

5.41 支持收回粉嶺高爾夫球場的主要論點如下：

5.41.1 現時房屋用地短缺，而粉嶺高爾夫球場鄰近現有運輸基建設施及已發展地區，收回球場可在短時間內提供較大片土地作房屋發展，特別是公營房屋；

5.41.2 粉嶺高爾夫球場坐落於政府土地，現有契約將於 2020 年屆滿，相對其他涉及私人土地的選項，時間上應可較快騰出土地作其他發展；及

5.41.3 社會對土地的需求甚殷，而私人遊樂場地契約用地只能惠及社會上個別群組或界別，在土地供應不足的情況下，社會的整體利益應有凌駕性。

5.42 反對收回粉嶺高爾夫球場的主要論點如下：

5.42.1 粉嶺高爾夫球場是香港唯一適合舉辦大型國際高爾夫球賽事的場地，而香港高爾夫球公開賽亦自 1959 年起每年於該場地舉行。球場亦是本港精英和青少年運動員的主要訓練場，對香港的體育發展以至香港作為國際城市的貢獻甚大；

5.42.2 球場內有大量樹木，包括可能屬於古樹名木和受保護的品種，同時亦有不少歷史建築、祖墳及金塔。發展球場會影響場內的樹木、生態、文物及自然景觀等。而由於場外現有的道路狹窄，若收回球場作高密度的房屋發展，整個新界北區的交通基建恐怕不勝負荷；及

5.42.3 若要全面發展球場用地，需要大幅提升基建設施，包括擴闊粉錦公路；由於基建設施的提升及改動需時，即使收回球場，亦難以於短期內釋出土地作房屋發展。

5.43 除此之外，亦有少量意見認為可保留粉嶺高爾夫球場的康樂用途，但應增加開放予公眾使用的時間及可惠及的人數。然而，這涉及私人遊樂場地契約用地的管理，本身並不會增加土地供應。

### **專責小組的綜合考量及建議**

5.44 契約用地所涉及的不只是土地供應，同時亦牽涉體育、康樂、生態保育等政策範疇，以至契約用地是否應該進一步向公眾開放的議題。小組的考量主要是從增加土地供應的角度向政府提出建議。

5.45 若以土地面積、契約屆滿時間及其他因素計，粉嶺高爾夫球場這例子很自然地成為有關契約用地的討論焦點。正如上文提及，社會的意見呈兩極化，不同界別就收回或保留粉嶺高爾夫球場均提出不少觀點及理據。

5.46 公眾參與期間收集得來的意見均顯示，不少市民支持收回粉嶺高爾夫球場用地作其他用途（尤其是房屋發展）。另一方面，有體育界及政商界人士指出粉嶺高爾夫球場作為本港唯一適合舉辦大型國際高爾夫球賽事的場地，有其獨特性及重要性，不能輕易忽視或否定球場的生態、文物保育及景觀價值。這個選項正正凸顯了土地不足的情況下，兼顧不同發展需要的難處。

5.47 綜合上述意見，**小組認為就契約用地作其他發展這選項而言，值得政府優先研究及考慮收回粉嶺高爾夫球場粉錦公路以東 32 公頃用地的局部方案**，原因如下：

5.47.1 局部發展方案能於短中期內釋放 32 公頃鄰近現有基建及交通網絡的政府用地，有助紓緩短中期土地嚴重不足的問題；

5.47.2 在局部方案下，餘下 140 公頃的球場用地相信仍有足夠條件可供繼續舉辦國際高爾夫球賽及球員培訓，平衡了土地發展及體育發展的需要，以及部分人士對收回球場或會影響香港作為國際城市形象的關注；及

5.47.3 與全面方案相比，局部方案下如涉及高密度發展，將集中於舊場目前主要用作停車場的部分，對球場的生態及保育功能影響較小。

5.48 小組理解市民普遍認為若收回粉嶺高爾夫球場，用地應改作公營房屋發展。亦有意見指出無論採用局部或全面發展方案，發展密度及建屋量都應進一步提高，以地盡其用。與此同時，也有意見認為於該地發展高密度的公營房屋只能滿足部分需求，但用地上的古樹和多年來因這些林木自然孕育的珍貴生態環境一經破壞，將難以修復，這對社會而言也是損失。因此有意見認為若按局部方案收回土地，用地的原貌和休憩、康體功能可予以保留但應開放予公眾享用。小組認為，政府日後若採納局部方案，需於詳細的前期研究（包括各

方面的技術及環境影響評估)及規劃階段小心考慮和平衡這些意見，以符合社會的最佳效益。

5.49 至於長遠而言，是否有需要進一步發展餘下 140 公頃的粉嶺高爾夫球場用地作其他用途，小組認為政府有需要考慮重置球場的合適地點、重置所需的時間、對球場的生態及文物保育價值的影響，以及支援其他發展所需的基建配套等。另一方面，因為中長期有潛力增加土地的選擇較多，可提供的潛在土地數量及規劃彈性亦較短中期的為大，政府可在研究不同選項的可行性、潛力及優劣時，根據客觀數據及科學分析，就各個選項可提供的土地面積、發展限制及時間、土地用途兼容性及效益等，作較全面的檢視及訂定個別項目的推行優次。

5.50 小組認為 39 幅批予慈善、制服等團體的 67 公頃土地大多位處新界或鄉郊地方，加上土地面積偏小，發展潛力看似不大。27 幅批予私人體育會的土地中，扣除粉嶺高爾夫球場後，餘下 26 幅合共佔地約 170 公頃，當中有位處市區地帶，而大部分的契約會在 2026 年或以後到期。正如上文提及，私人遊樂場地契約用地所涉及的議題同時涵蓋體育政策等範疇。民政事務局就契約用地政策所進行的公眾諮詢於 2018 年 9 月中完結。小組備悉政府在收到小組的建議後，將連同民政事務局的檢討結果，就包括粉嶺高爾夫球場在內的個別私人遊樂場地契約用地的未來用途作通盤考慮。

## 小組建議的中長期選項

- 5.51 中長期選項必須克服很多環境、技術、工程以及落實上的挑戰，才能確定推展的規模及時間，期間亦會面對很多未知之數。為確保中長期持續的土地供應，政府必須馬上展開各個選項的研究及籌劃工作，以便日後能於不同時段，滿足各種的土地需求。
- 5.52 基於上述前提及經研究公眾參與期間就六個中長期選項的意見後，小組建議政府優先研究及推行當中五個選項，分別是「維港以外近岸填海」、「發展東大嶼都會」、「利用岩洞及地下空間」、「於新界發展更多新發展區」及「發展香港內河碼頭用地」<sup>23</sup>，並會在下文論述這些選項的基本資料、公眾意見概要及小組的綜合考量及建議。至於「發展郊野公園邊陲地帶兩個試點」，則會在第六章論述。

---

<sup>23</sup> 將連同相關概念性選項「長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地」一併論述。

## 維港以外近岸填海

5.53 填海造地一直是香港由漁村發展為國際都會的主要土地供應來源。在 1985 至 2000 年期間，香港透過填海創造了超過 3 000 公頃土地，即每年平均約 200 公頃。但在 2001 至 2015 年的 15 年間，透過填海所造的土地（主要是與基建相關的）卻下降至約 690 公頃，相等於每年平均 40 多公頃，這是近年土地供應大幅減少的主要原因。香港國際機場三跑道系統項目涉及填海拓地約 650 公頃，以及剛於 2017 年底展開 130 公頃填海工程的東涌新市鎮擴展計劃，已經是近年最大型的填海和造地建屋項目。

5.54 政府在 2011 至 2014 年期間進行《優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞》研究，包括物色具潛力填海地點，並分兩階段進行公眾參與。根據第一階段公眾參與的結果及概括技術評估（包括環境評估），政府挑選了五個近岸填海地點<sup>24</sup>，包括屯門的龍鼓灘、北大嶼山的小蠔灣和欣澳、沙田的馬料水及青衣西南，進行第二階段的公眾參與，供社會繼續討論。擬議填海面積及用途如下：

地點	初步擬議填海面積（公頃）	初步擬議用途
屯門龍鼓灘	220 – 250	工業及其他用途，包括可供特殊工業使用
北大嶼山小蠔灣	60 – 80	住宅和教育設施
北大嶼山欣澳	60 – 100	休閒、運動、康樂、娛樂和旅遊
沙田馬料水	60	高科技及知識型工業、房屋和其他用途
青衣西南	有待研究	有待研究

<sup>24</sup> 除五個近岸填海地點外，另一個擬議填海點是在大嶼山與香港島之間的中部水域，並會在「發展東大嶼都會」一節論述。

## 公眾意見概要

5.55 量化分析方面，維港以外近岸填海在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	49%	58%
電話調查	61%	68%

(第 24 頁圖表 2)

5.56 質化分析方面，有不少市民、基層代表及工商專業團體支持維港以外近岸填海，主要論據是填海能提供大片土地作整全規劃，一般不涉及收回私人土地及大量的安置及賠償問題，同時亦不影響現有的土地用途，可控性較高。社會認同填海未能解決燃眉之急，但今天的土地短缺很大程度與過去十多年沒有推展大型填海項目有關，如不盡快展開研究及重啟填海計劃，勢難突破當前的困局，另外填海造地亦能為香港建立土地儲備。不少專業團體及人士則認為香港在填海造地方面有豐富經驗，現今的填海技術亦遠較從前先進，相應的緩減及補償措施可減少對環境的影響，而新科技亦可縮短填海所需時間。有不少意見指近岸填海其中一個可取之處，在於所需要投放的基建成本較離岸填海低。另外，有支持填海的團體及人士提出五個填海選址以外其他可考慮的地點，包括吐露港、將軍澳、西貢、屯門（包括青山灣）等，甚至亦有部分人士建議探討於維港範圍、南區或離島填海。

5.57 反對意見大致可歸納為兩類。第一類大部分來自多個環保團體發動的網上聯署運動，這些意見指填海會為環境及海洋生態帶來不能逆轉的破壞。相對其他針對已發展土地的可行選項（例如棕地），填海應為最後的選擇。部分意見質疑填海工程需時，「遠水不能救近火」，對解決當前的土地短缺並無幫助；亦有意見指五個擬議的近



岸填海地點中只有馬料水及小蠔灣可作住宅發展，故填海得來的土地根本無助解決房屋用地短缺的問題。另一類反對意見則針對個別填海選址，當中以馬料水填海的反對聲音較多，主要來自沙田及馬鞍山社區，居民特別關注該區交通配套的承載力不足以應付填海發展所帶來的額外人口，以及對水流、海平面及氣候等負面的環境影響。龍鼓灘填海建議亦受到附近一帶包括龍鼓灘村居民的反對，他們認為堆填區、污泥焚化爐及特殊工業等厭惡性設施已導致區內空氣質素下降，影響居民健康，因此不應再於區內填海以提供工業用地等，加劇該區的交通負荷及進一步破壞龍鼓灘一帶的自然生態及鄉郊環境。

- 5.58 漁民團體及代表對填海深表關注，他們認為目前漁業的生存空間已因近年頻繁的海上工程及設置海岸公園而不斷萎縮，故政府在推展填海計劃時必須小心考慮對漁業發展的影響，包括對漁民作出合理的補償，例如以同等面積彌補因填海而損失的捕魚區或水域，並應從漁業政策角度出發，制訂合適措施確保漁業的可持續發展，例如促進養殖業及推廣休閒漁業。

### **專責小組的綜合考量及建議**

- 5.59 近岸填海並非新事物，而是香港長期行之有效的土地供應方式。香港現時約有 7 000 公頃的土地透過填海取得，佔已發展土地面積的四分之一（或佔全港土地總面積約 6%），容納了約 27%的全港人口和 70%的商業活動。九個新市鎮中，六個涉及填海造地。填海獲得的大片土地既能用作房屋和商業用途，亦是運輸基建等重要設施的主要土地供應來源，例如香港國際機場、港珠澳大橋口岸和西九文化區等均由填海而成。社會對近岸填海有一定的掌握及體會，故不少市民支持推動更多近岸填海項目。
- 5.60 填海所帶來的新增土地能提供較大的規劃彈性，讓政府可從宏觀角度檢視各類用地的需求，並作出整全規劃。18 個土地供應選項

(以至坊間提出的其他土地供應建議)當中，基本上只有與填海相關的選項(包括維港以外近岸填海及發展東大嶼都會)能提供新增土地，而非透過改變現有土地用途或增加密度以滿足需求。因此，填海有助打破目前「零和遊戲」的土地困局，加上填海所得土地由政府擁有，政府對土地供應和使用有全面主導權，能持續和徹底解決土地供應問題。因此，小組原則上支持於五個擬議的近岸地點填海造地。

- 5.61 誠然，現時社會主要關注房屋用地的短缺，而五個擬議的近岸填海選址並非全部適合用作興建房屋。然而，香港所缺的不單是房屋用地，各類經濟及社區設施用地亦有所不足。即使個別近岸填海項目所得土地因位置較偏遠，或與鄰近土地用途不協調等客觀條件，不宜直接用作房屋發展，填海地亦能提供額外空間用作整合或遷置位於其他地方的非住宅設施，從而騰出該等已發展土地作房屋或其他用途。龍鼓灘填海正是一個例子：擬議龍鼓灘填海地點本身雖未必適合作大規模房屋發展，但填海所得土地可用作調配及容納屯門西以至其他地方的工業、特殊工業及規範化的棕地作業等，以釋出這些用地作房屋及其他發展的潛力。
- 5.62 小組理解環保團體、部分地區及市民對填海所造成的環境影響非常關注。正如本報告第一章及本章提及，可持續發展是政府推展任何發展計劃時必須考慮的重要原則，但環境保育與發展並非二元對立，市民對環境生態的關注及重視亦非填海這選項所獨有。固然，政府需積極處理這些意見，其中一項重要工作就是提出數據及科學分析，有理有據地向公眾解釋個別選址的利弊及具體建議。現今填海技術應能減低對環境的影響，有效減少移除海底淤泥對環境的污染，亦可在可行情況下建造人造生態海岸線，提高生態多樣性。
- 5.63 就近岸填海而言，政府必須作充分的前期研究及規劃，以及按法定機制展開環境影響評估，並制訂合適措施，緩減填海工程對環境及生態的影響。政府亦需仔細考慮其他持份者包括漁民團體的意見，並作出適切的回應及補償，以期在社會整體對增加土地供應

的訴求以及個別持份者的關注之間，取得最能符合社會最大利益的平衡。

- 5.64 近岸填海的其中一個優點是可利用及適度提升現有社區及基建設施的容量，以達至較佳的成本效益，但選址越鄰近社區，居民對近岸填海項目的反應就越為強烈。小組認為政府在考慮推展個別近岸填海項目的整體策略及時間表時，應透過可行性及規劃研究提供**更多資料及分析，特別是就現有交通基建的承載力是否足夠，以回應居民的切身關注**。作為中長期的土地供應策略，政府亦應繼續以科學及事實為本的方針，探討社會人士建議的其他近岸填海地點。

## 發展東大嶼都會

- 5.65 正如在「維港以外近岸填海」一節提及，政府在 2011 至 2014 年期間進行《優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞》的研究，物色具潛力填海地點。除了五個近岸填海地點外，研究亦建議在大嶼山與香港島之間的中部水域發展人工島。其後，《香港 2030+》提出於中部水域（交椅洲及喜靈洲一帶）興建人工島以發展「東大嶼都會」，作為推動香港長遠發展的策略增長區之一。
- 5.66 「東大嶼都會」預計可提供的土地面積約 1 000 公頃，可發展成一個新市鎮和香港第三個核心商業區，以容納 40 萬至 70 萬居住人口及提供約 20 萬個就業機會，並會融合創新的城市規劃及設計概念，發展智慧、宜居及低碳社區。此外，透過興建新的策略性運輸接駁基建設施（包括「新界西北—大嶼山—都會區」走廊），「東大嶼都會」有助加強市區、大嶼山和新界西部之間的連接性，亦提供往來香港國際機場的替代運輸幹線。
- 5.67 小組以《香港 2030+》提出的「東大嶼都會」人工島發展規模為基礎，諮詢公眾以此作為其中一個中長期土地供應選項的意見。

### 公眾意見概要

- 5.68 量化分析方面，發展東大嶼都會在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	62%	78%
電話調查	58%	68%

(第 24 頁圖表 2)

- 5.69 質化分析方面，由於發展東大嶼都會本質上是一個較大規模的填海計劃，不少就此選項的意見均與「維港以外近岸填海」相似，這些論點在此不贅。此外，亦有針對興建人工島的方式和其優劣而提出的意見。
- 5.70 不少對填海持正面態度及支持「維港以外近岸填海」的市民，均表示支持「發展東大嶼都會」。與近岸填海相比，支持「發展東大嶼都會」的意見認為人工島能提供的土地更多，可提供的規劃空間及彈性更大，以容納更多類型及數目的房屋、經濟用地及社區配套設施，符合香港的發展需要，興建人工島亦無須考慮與附近一帶的土地用途是否協調的介面問題。不少專業團體及政商界人士均指中部水域接近中環一帶的傳統核心商業區及大嶼山的機場及港珠澳大橋等策略性基建，可配合香港及周邊地區（包括大灣區）的發展機遇，具策略性意義。至於對環境生態的影響方面，他們指中部水域的生態敏感度相對較低，並可透過分拆興建多個面積較小的人工島（而非一個大島），以減低對環境及水流的影響，同時有利城市及景觀設計。此外，有關關注新界發展的人士支持發展東大嶼都會及其新增策略性運輸基建設施，以紓緩現時新界西北與市區之間交通網絡的壓力。另外，有智庫及其他專業人士指為徹底解決土地短缺問題及從成本效益角度考慮，人工島的面積應較《香港 2030+》所建議的 1 000 公頃為大，甚至應增加超過一倍。
- 5.71 反對「發展東大嶼都會」的意見，相當部分與「維港以外近岸填海」類似，當中不少來自環保團體發動的網上聯署運動。有反對意見指東大嶼都會的填海規模龐大，填海工程（包括使用大量海砂）對環境及海洋生態所造成的破壞會更大；亦有意見認為大型填海計劃會加劇海平面上升及氣候變化，更擔心由於近年如強颱風等極端天氣越趨頻繁，位處中部水域的人工島將難以抵受可能出現的巨浪。此外，有不少團體及人士質疑大規模填海造地的需要，並關注興建人工島及大型基建設施所需的高昂成本和時間，較近岸填海甚至其他選項為多，效益不彰，更難以即時紓緩眼前的「土地荒」。他們認

為從成本效益角度而言，應優先推展涉及已發展土地的選項，例如發展棕地。此外，一如「維港以外近岸填海」選項，漁民團體非常關注發展東大嶼都會此大型的填海計劃對漁業的影響。

### 專責小組的綜合考量及建議

- 5.72 「發展東大嶼都會」能帶來不少潛在好處，特別在增加土地供應方面。正如於「維港以外近岸填海」一節所述，市民普遍熟悉填海這個造地方式，而與近岸填海相比，興建人工島的優勢是面對較少鄰近設施或土地用途的制約，可創造更大面積的土地，規劃靈活性更高，是少數能於可控制時間內提供完整「大板塊」的土地供應選項。
- 5.73 小組認同東大嶼都會人工島具策略性意義。規劃方面，交椅洲及喜靈洲一帶位處現時港島核心商業區及大嶼山之中心點，與港島西面只有數公里之遙，能把現有及未來的經濟動力版圖連接一起。日後發展成新一代新市鎮及第三個核心商業區後，中部水域人工島有助理順目前人口及就業機會分佈不均的情況，減少對於新界地區增加房屋發展的過份依賴，同時亦可提供較大的調遷空間，促成較大規模的舊區重建。運輸基建方面，新增的策略運輸基建設施，特別是「新界西北—大嶼山—都會區」走廊，除提供一條由港島前往機場和新界西北更直接和便捷的路線外，也是擴充新界西北至市區的交通網絡難得的機遇，大大疏導屯門公路及西鐵的擠塞情況，而非加重現有運輸系統的負荷。此外，人工島鄰近機場及港珠澳大橋，能把握大灣區發展所帶來的各項機遇。這些策略性效益，尤其是建立第三個核心商業區和大幅擴闊基建運輸版圖，並非其他如發展棕地等土地供應選項所能提供。
- 5.74 小組認為，「發展東大嶼都會」人工島計劃是突破現有各類土地長期短缺困局的主要關鍵。與其他選項比較，由於不涉及收地及重置的安排，興建人工島在時間上的可控性高，換句話說，項目若決定推展的話，即使分期進行，土地供應仍會較其他涉及現有土地的



選項穩定，加上新增土地面積大，人工島計劃在增加土地供應及建立土地儲備方面的優勢尤為突出。從宏觀策略角度出發，政府手握大量的潛在土地供應及充裕的土地儲備，自可掌握土地上的「話語權」，以便因時制宜，按社會及經濟的最新發展需要及目標，主導及調節土地推出市場的數量及節奏。

- 5.75 「發展東大嶼都會」的規模是不少市民及環保團體的主要關注所在。小組理解反對或有保留的意見，大多集中於填海對環境及海洋生態的影響、所需的成本及時間，以及人工島是否能夠抵禦氣候變化及極端天氣的影響。小組認同上述公眾意見都是政府必須回應及小心處理的事項，而現時這方面的資料並不全面。誠然，填海工程或多或少會對環境造成影響，但透過客觀及科學的數據及分析支持，並且有賴所有法定及既定審批程序，包括諮詢相關委員會、技術評估及法定環評等繼續發揮把關作用，應可減低影響。由於社會對氣候變化的關注日增，而普羅大眾對建造人工島的工程技術、規劃及設計考慮、潛在影響，以及大型基建項目的風險及成本管理等可能不甚瞭解，這些都是政府推展人工島發展時需要特別注意及解說的範疇。政府在推展工務及填海項目時，應提出理據及適當的緩減措施，減少工程對環境的影響及提升生態的整體容量，例如劃設海岸公園及建造生態海岸線等。不少專業團體亦提出了各種現代技術及符合可持續發展原則的建造人工島方法。
- 5.76 鑒於上述意見，政府必須經過客觀而嚴謹的研究、評估及審批程序，才能全面回應社會對填海工程的影響及成本等關注。小組理解部分市民認為興建人工島屬「遠水」，難救「近火」。然而，正如小組一直強調，增加土地供應必須多管齊下，凡是社會較多市民支持的選項，都應該盡快展開研究及規劃，沒有等待或空談的空間。小組認為「發展東大嶼都會」人工島計劃是解決中長期土地短缺的主要措施，政府應盡快展開各項前期研究及規劃工作，以收集更多資料及數據，以決定下一步的工作。

5.77 小組備悉行政長官於《2018年施政報告》提出「明日大嶼願景」，涵蓋中部水域的人工島、大嶼山北岸和屯門沿海地帶的重新規劃及填海項目，並配以一套全新的運輸基建網絡貫通各區。政府預計在2019年第一或第二季向立法會尋求撥款，啟動前期研究。作為這個跨越二、三十年的願景之一部分，「明日大嶼」建議於中部水域填海約1 700公頃，政府首階段會先聚焦發展鄰近交椅洲約1 000公頃的人工島。至於餘下鄰近喜靈洲約700公頃的人工島和長洲以南水域，小組備悉政府現時未有具體的推展時間表，但會在上述研究中收集一些基本技術數據，作日後長遠規劃的參考。政府會在考慮小組的報告後才敲定上述研究的細節。而最終的填海範圍，則要視乎政府的研究結果。



## 利用岩洞及地下空間

- 5.78 在可發展土地短缺的情形下，岩洞和地下空間這些隱藏的土地資源可為合適的公共或基建設施提供所需空間，支援部分地面設施的遷置及減少佔用土地。
- 5.79 香港山多而陡，岩石堅固，沿市區邊緣的山地特別適合岩洞發展。如把合適的現有政府設施搬遷入岩洞，既可以騰出地面土地作房屋或其他用途，也可以把與毗鄰土地用途不協調而無須設於地面的設施移走。現有的政府岩洞設施，包括赤柱污水處理廠、港島西廢物轉運站、狗虱灣政府爆炸品倉庫及西區海水配水庫，顯示岩洞方案技術上可行。政府已擬備全港性《岩洞總綱圖》<sup>25</sup>，勾劃出地理上適合發展岩洞的「策略性岩洞區」，以引導和促進香港更廣泛地應用岩洞發展。政府亦已識別了一些在荃灣、沙田和九龍區現存的污水處理廠和配水庫，以便就這些政府設施搬遷入岩洞進行可行性研究及工程，落實後能釋放約 40 公頃的地面土地。當中，立法會財務委員會已於 2018 年 10 月通過就搬遷佔地 28 公頃的沙田污水處理廠往岩洞的第一階段建造工程的撥款。
- 5.80 香港使用地下空間作商業用途，以及設置社區和運輸設施已有多年歷史。這些現有的地下空間一般位處已發展地區，主要來自個別發展項目，例如地庫停車場、商場、行人隧道、鐵路車站及隧道等。這些項目往往未有綜合考慮創建地下空間和相關連接。土木工程拓展署及規劃署正進行「城市地下空間發展：策略性地區先導研究」<sup>26</sup>，揀選了四個策略性地區（即尖沙咀西、銅鑼灣、跑馬地和金鐘／灣仔）進行研究，以評估及辨識在市區發展地下空間的整體好處和關鍵事項，為該等地區制訂地下空間總綱圖，以及擬備合適的概念方

<sup>25</sup> 見土木工程拓展署網頁 <https://www.cedd.gov.hk/tc/cavern/index.html>。

<sup>26</sup> 見該研究的專題網頁 <https://www.urbanunderground.gov.hk>。

案。

### 公眾意見概要

5.81 量化分析方面，利用岩洞及地下空間在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	43%	45%
電話調查	66%	68%

(第 24 頁圖表 2)

5.82 質化分析方面，支持利用岩洞及地下空間的意見主要認為此選項對現有環境及市民日常生活空間的影響較少，並能提供空間讓部分對環境有影響的現有設施遷入，釋放地面土地作其他用途。由於岩洞一般位於遠離民居及社區設施的地點，市民對發展岩洞並不抗拒。地下空間方面，不少意見指其他大城市（例如東京和首爾）亦透過開發大量地下空間，除可提供更多公共空間及商業設施，亦能提供地面以外的替代步行路線，令城市更為四通八達，因此值得支持。反對或有保留的意見，主要針對此選項的高成本及較長的發展時間，得出的土地或空間亦不能直接用作興建房屋，未必符合成本效益。

### 專責小組的綜合考量及建議

5.83 小組認為利用岩洞及地下空間是對環境及社區影響較少的選項。當中，發展岩洞是「一石二鳥」的選項：一方面，在可供發展的地面土地短缺的情形下，岩洞可提供空間容納一些無須設於地面或不受地區歡迎甚至厭惡性的設施，例如維修站、污水處理廠以至靈灰安置所，並解決土地用途不協調的問題；另一方面，搬遷這些設施到較偏遠的岩洞後，騰出來及較鄰近市區的珍貴地面土地可

用作房屋發展或滿足其他社區設施的訴求。此外，岩洞亦適合容納一些需要穩定而安全的地下環境的設施（例如檔案館、貨倉、測試實驗所和數據中心）。發展岩洞及將合適的設施遷入洞內在其他城市亦有不少例子，是一個善用土地及提升整體環境質素的可行方法。

5.84 **發展地下空間則可構建地下連接網絡，改善擠迫地區的連貫性及地面的行人環境。**例如市區鄰近港鐵站的大型公園及休憩用地，便具發展淺層地下空間的潛力。這既可增加行人活動空間，加強地區的連繫（例如接駁車站、商業設施及公眾行人道），有助紓緩路面擠迫的問題；良好的地下空間規劃和有效的地下空間運用，亦可強化與周圍環境的連接性、改善市區環境，及創建空間作多元的商業用途和公共設施，並能長遠地優化珍貴土地資源的發展潛力。

5.85 **成本及發展所需時間無疑是發展岩洞及地下空間時均需要處理的事項。**岩洞發展的建造成本視乎選址的地形、地質條件，以及環境限制等因素而定。假如選址的地質情況較複雜和環境限制較大，可能需要較多的鞏固工程和環境紓緩措施，建造成本亦會相應提高。此外，岩洞的設計高度、大小、結構佈局等需因應擬搬進岩洞內的設施的需要而定，並且直接影響岩洞結構、通行隧道，以及岩洞內的建築設施和屋宇裝備的建造費用。因此，發展岩洞的成本很可能高於其他中長期選項。由於岩洞發展很大機會涉及環境影響評估及郊野公園範圍，亦需通過與城市規劃及環評等相關的法定審批程序，加上建造工程所需時間受項目的規模和技術複雜性影響，一個岩洞項目由構想至實現最少需要十多年，這還未計及個別用地的設施搬入岩洞後該幅土地日後的其他發展。地下空間方面，一般而言開發成本同樣昂貴。相對於地面，設置於地下空間的構築物及設施往往涉及較高昂的運作、管理和維修保養成本。開發地下空間同樣需時甚長，發展過程往往受制於現有都市環境的各種限制，亦需要考慮如何減低在施工期間對現有地面及地底設施可能造成的影響，可能需要分多個階段進行工程。

5.86 雖然如此，正如上文提及，發展岩洞及地下空間除了能提供更多空間及騰出合適用地作其他發展，間接增加土地供應外，同時亦發揮其他特定功能，例如改善社區環境、提供適合的環境予特殊設施、提高行人設施連接度及疏導市區的人流、車流和擠迫情況等，而這些效益往往未必能夠量化。小組認為在衡量此選項的成本效益時，必須整體考慮這些對社會的裨益，不應只著眼於「開發每平方米需要多少成本」的問題。總括而言，在多管齊下增加土地供應的原則下，小組支持政府繼續物色合適的岩洞及適合發展地下空間的項目，並繼續推展所需的研究及規劃工作，小心考慮如何物色及推展具成本效益及合乎社會利益的項目。

## 於新界發展更多新發展區

- 5.87 為確保可於中長期提供穩定而大量的土地供應，政府正推展及規劃數個位於新界的新發展區，包括古洞北／粉嶺北新發展區、洪水橋新發展區及元朗南發展，可發展土地面積達 940 公頃<sup>27</sup>，是香港中長期土地供應的主要來源之一。三個新發展區不涉填海，全是現有土地，當中包括合共 340 公頃的棕地。透過綜合及全面的規劃，新發展區項目可善用土地資源及推動較高密度發展，並有助理順新界鄉郊土地用途不協調問題，改善鄉郊環境。
- 5.88 新界北是《香港 2030+》提出跨越 2030 年的兩個策略增長區之一<sup>28</sup>。《發展新界北部地區初步可行性研究》提出了區內三個具發展潛力地區，包括新田／落馬洲發展樞紐、文錦渡物流走廊及由恐龍坑、香園圍、坪輦、打鼓嶺及皇后山組成的新界北新市鎮，發展面積約 720 公頃<sup>29</sup>，當中包括 200 公頃棕地。

### 公眾意見概要

- 5.89 量化分析方面，於新界發展更多新發展區在問卷及電話調查的支持度見下表。

---

<sup>27</sup> 《香港 2030+》在推算未來 30 年的土地供應時，已考慮了上述新發展區項目的供應。

<sup>28</sup> 另一個策略增長區是東大嶼都會。

<sup>29</sup> 由於具體發展規模有待研究，新界北發展所涉及的 720 公頃土地未計入《香港 2030+》估算的約 3 600 公頃土地供應。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	61%	75%
電話調查	78%	88%

(第 24 頁圖表 2)

5.90 質化分析方面，有支持的意見指透過發展更多新發展區，可整體規劃分佈於新界不同地區的土地，理順現時部分土地雜亂無章的情況，以釋放包括棕地的土地潛力作房屋及其他發展。有意見則指新發展區項目涉及廣泛收地，當中的賠償及安置安排若處理不當，會拖慢新發展區的進度。亦有少量意見指發展更多新發展區會進一步令目前新界的鄉郊風貌消失，並影響農業發展及原有的社區連繫。

### 專責小組的綜合考量及建議

5.91 香港社會對新市鎮／新發展區發展並不陌生。現時，香港近一半的人口（約 350 萬人）居於九個新市鎮中。透過新市鎮或新發展區模式推動一個較大地區的發展，優點是能夠根據最新的政策及準則，作整全的社區規劃，從全港策略發展角度以至地區的特徵及需要出發，適當及靈活地分配不同的土地用途，包括房屋、經濟及各類社區設施用地，同時亦有較大空間提升各項現有社區設施，在容納更多新增人口的同時，改善現有居民的生活環境。在推展新發展區時，政府會以「公共用途」原則引用《收回土地條例》，收回包括農地及棕地在內的部分土地，以配合整體發展，這亦能回應社會對發展棕地及新界農地作更具效益的用途的訴求。

5.92 儘管有主流民意支持，但推展新發展區的過程往往遇上很多挑戰。首先是時間性，新發展區項目涉及大規模的綜合規劃，需要詳細的規劃及工程研究，以及多階段的社區參與。整個規劃及發展過程由研究、制訂規劃大綱草圖、為工程和收地範圍刊憲、申請撥款、收地清拆和安置居民、平整土地和鋪設基建、搭建房屋至居民開始遷



入，需時甚長。以古洞北／粉嶺北新發展區為例，由 2008 年重啟規劃至今，已超過十年時間，但現時仍有待申請工程撥款，尚未正式展開大規模的收地程序。第二是複雜性，現有土地上的寮屋居民、工商業及棕地作業者、農戶等需遷離新發展區範圍，為減低收地清拆的阻力，政府需妥善地處理他們不同的訴求及利益，故可能需時優化現行政策，包括補償及安置方案。梳理眾多意見甚至矛盾的過程可以非常漫長，亦會增加政府的財政開支和可能需要修改原有計劃的規模或發展參數。

- 5.93 儘管困難重重，由於新發展區項目是中長期房屋供應的主要來源之一，小組認為政府應盡快推展已規劃的新發展區項目，包括陸續進入工程撥款及收地程序的古洞北／粉嶺北及洪水橋項目，以及新界北的前期研究及規劃工作，並按以人為本及政策先行的角度，探討如何優化推展新發展區時的各項措施，以減少推行時的阻力。就此，小組備悉政府已在 2018 年 5 月公佈措施，修訂為受到政府發展清拆行動影響的住戶或作業者而設的特惠補償及安置安排，並已獲得立法會批准。長遠而言，透過策略性考量及創造交通基建容量，政府可進一步探討於新界合適地點發展更多新發展區的可行性。

## 發展香港內河碼頭用地

(包括「發展香港內河碼頭用地」及「長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地」兩個選項)

5.94 位於屯門西的香港內河碼頭佔地 65 公頃，屬私營碼頭，合共提供 49 個總長度達 3000 米的泊位，主要處理及集裝經水路來自珠三角地區的貨櫃及貨物，然後運往葵青貨櫃碼頭及香港其他港口設施再行轉運，以及作反向的作業。隨著近年珠三角區內的港口設施急速發展，內河碼頭的貨物處理量逐漸減少。2017 年，內河碼頭的泊位使用率僅為其容量的 24%。扣除雙重處理所產生的吞吐量，純粹由內河碼頭處理的吞吐量約佔香港港口貨櫃總吞吐量 3%。若內河碼頭用地需騰出作其他用途，在完成相關用地所需程序，並按需要提升香港其他港口設施後，內河碼頭的吞吐量有可能在不需要新土地的情況下，由其他本地港口設施所吸納，例如葵青貨櫃碼頭、公眾貨物裝卸區及中流作業用地。因此，社會有空間討論是否應發展內河碼頭用地作其他用途。

5.95 內河碼頭所在的屯門西，土地用途以工業性質為主<sup>30</sup>。考慮到與周邊土地用途的兼容性，若單獨發展內河碼頭用地，不適宜作房屋發展，但可用作工業用途及容納與棕地相關的作業，如物流、修車場、環保工業等，繼而騰空新界棕地作興建房屋或其他發展。另一方面，若考慮重新規劃整個屯門西面沿海地區的工業用地，包括內河碼頭用地及擬議的龍鼓灘填海<sup>31</sup>所得新增土地，透過將不協調的工業用途搬遷至龍鼓灘的填海地，則可探討將內河碼頭用地及毗鄰土地用作房屋發展的可行性。故此，小組將發展香港內河碼頭分為兩個選項，分別是單獨發展碼頭用地的中長期選項，及重新規劃碼頭及鄰近用地以至整個屯門西沿海地區的概念性選項。

<sup>30</sup> 內河碼頭鄰近一帶的工業用途，見公眾參與書冊第 5.7 章（第 65 頁）。

<sup>31</sup> 就龍鼓灘填海的資料及公眾意見，詳情見「維港以外近岸填海」一節。



## 公眾意見概要

5.96 量化分析方面，「發展香港內河碼頭用地」及「長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地」在問卷及電話調查的支持度見下表。兩個選項的支持度相若。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
<b>發展香港內河碼頭用地</b>		
問卷	41%	46%
電話調查	65%	68%
<b>長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地</b>		
問卷	47%	不適用 <sup>32</sup>
電話調查	67%	

(第 24 頁圖表 2 及第 25 頁圖表 3)

5.97 質化分析方面，就此兩個選項所收到的意見相對較少。支持的意見主要從地盡其用的角度出發，指出既然數據顯示內河碼頭的使用量已明顯減少，而其他港口設施有條件吸納其現有吞吐量，則自然應考慮將土地釋出作其他用途。由於市民普遍比較關注房屋短缺的問題，加上屯門西一帶本身已有不少工業用地，因此傾向將內河碼頭用作房屋發展，故較多意見贊成應長遠一併規劃及發展內河碼頭用地及鄰近用地，並藉此改善周邊環境，而非單獨發展碼頭用地作工業用途。另一方面，有物流業人士反對發展內河碼頭，並指只計算內河碼頭的泊位使用率並不能反映實際使用情況(例如於碼頭地上的陸上貨櫃交收及空置貨櫃存放等)，並要求如需發展內河碼頭作其他用途，政府必須考慮重置方案。另外，有居民擔心發展內

<sup>32</sup> 由於「長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地」為概念性選項，未有潛在土地供應面積的假設數字，因此沒有就計及能滿足最少 1 200 公頃土地短缺的回應的分析。

河碼頭及附近用地作住宅用途，會加劇新界西北地區交通網絡的負擔。

### 專責小組的綜合考量及建議

5.98 在土地供應緊張的情況下，「地盡其用」是社會普遍認同的基本原則。小組認為發展內河碼頭用地作其他用途的建議符合此原則。事實上，隨著本港以至內地及附近一帶城市的發展，及其他客觀環境上的轉變，部分用地的原有用途及功能已經大不如前，實有空間及需要認真檢討及研究這些用地應否發展作其他用途。內河碼頭是其中一個例子：面對珠三角區內港口設施的競爭，內河碼頭的使用量明顯降低，剩餘的吞吐量亦可以由其他本港港口設施所吸納。因此，小組支持重新規劃內河碼頭用地作其他用途。

5.99 至於是否只應單獨發展內河碼頭用地，抑或與鄰近用地作長遠整體發展，小組認為前者在土地用途規劃上將面對較大的限制，基本上只能用作工業用途，而屯門西現時及未來已有不少工業用地供應，擬議的龍鼓灘填海所得土地亦是以工業用途為主。此外，政府正規劃及推展一些涉及新界西北地區的大型交通基建項目，包括正在施工的屯門至赤鱗角連接路及研究中的 11 號幹線，有助進一步提升屯門西以至整個新界西北的交通網絡，有利地區的長遠發展。因此，小組認為從綜合規劃角度而言，整全考慮屯門西沿海地區（包括內河碼頭用地、龍鼓灘填海用地以及鄰近工業及特殊工業設施）的土地用途，並研究如何理順及重新調配不同用地上的作業，可大大增加規劃上的彈性，比較可取。這個較全面和徹底的做法，可為內河碼頭和附近用地的發展帶來規模效益，同時解決土地用途的兼容性問題，有空間作工業以外的其他用途（包括興建房屋），亦提供更多空間做好社區規劃。此外，透過重新規劃整個屯門西，政府可從策略性角度規劃交通基建設施，按需要提升現有基建的容量及拉闊整個運輸基建網絡，以支援內河碼頭一帶和新界西北的發展，包括《香港 2030+》提出的「新界西北—大嶼山—都會區」走

廊，把握屯門西重新規劃以及興建中部水域人工島的契機。此外，提供另一條連接新界西北及市區的策略運輸幹道，將有助疏導現有新界西北道路及鐵路網絡的擠塞情況。

5.100 上述的整體規劃，會較單獨發展內河碼頭用地作工業用途需時更長，這亦是小組將此整體規劃的選項定為概念性選項，而單獨發展碼頭用地為中長期選項的原因。然而，**考慮到整體規劃屯門西所帶來的明顯好處，小組認為政府值得研究及考慮整體發展的方案。**

5.101 小組備悉行政長官於《2018年施政報告》提出「明日大嶼願景」，涵蓋中部水域人工島、大嶼山北岸和屯門沿海地帶，包括重新規劃後的內河碼頭區和龍鼓灘等多個發展區，並配以一套全新的運輸基建網絡貫通各區。小組期望透過此發展計劃，能有助重整屯門西沿海地帶的土地用途，以作更符合社會整體需要的發展。

## 第六章 土地供應的其他意見

### 其他選項的意見

- 6.1 除了第五章提及的選項外，社會在公眾參與活動期間對小組提出的其他選項的討論及意見較少，當中個別選項於現階段未獲社會普遍支持，或許因牽涉較複雜的問題而難以確定選項的可行性及提供額外土地的具體潛力有關，因此小組認為這些選項的優次應較第五章提及的選項低。但長遠而言，政府可按實際情況及參考小組就個別選項的建議，考慮是否有需要進一步研究這些選項的可行性及利弊，以提供更多資料供社會再作討論。下文論述這些選項的基本資料、公眾意見概要及小組的綜合考量及建議。

## 重置或整合佔地廣的康樂設施

- 6.2 佔地廣闊的體育及康樂場地一般指每幅佔地 3 公頃或以上、由康樂及文化事務署管理的場地。這類佔地廣闊的公眾體育及康樂場地現時共有 95 個，大致可分為四類：運動場和體育館；公園；度假營、郊遊區和水上活動中心；及戶外游泳池和康樂體育中心，分佈於全港各區，一般廣為公眾使用。
- 6.3 由於公眾體育及康樂場地的使用率高，關閉設施及收回用地會對市民構成影響，並不可取。為地盡其用，小組提出社會可考慮遷置或整合個別設施的可行性，例如有意見指佔地 12.5 公頃的屯門康樂體育中心設施（包括一個高爾夫球練習場、一間騎術學校、一個射箭場和一個歷奇公園），可遷置到其他無須發展的用地上，以釋出原來用地作其他發展用途。另外，亦有意見指可考慮把佔地 3.5 公頃的屯門游泳池重建為一個設有室內泳池的多層綜合場館，以地盡其用。而其中一個可考慮的重置地方，為已修復的堆填區。

### 公眾意見概要

- 6.4 量化分析方面，重置或整合佔地廣的康樂設施在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
問卷	33%	34%
電話調查	23%	24%

(第 24 頁圖表 1)

6.5 質化分析方面，收到的意見相對其他三個短中期選項少，當中反對的較多，指出公眾體育及康樂設施對社區十分重要，改動這些設施（包括搬遷、臨時或永久關閉）會對居民造成影響，減少公共活動空間及影響生活質素，亦有意見提及改動這些設施不利體育普及化。部分支持此選項的意見則認為現時土地短缺，任何選項（特別是短中期選項）均不應輕易放棄。

### 專責小組的綜合考量及建議

6.6 小組認為從各方面收集得來的意見均顯示，「重置或整合佔地廣的康樂設施」並未獲社會普遍支持，主要原因是這些公眾體育及康樂場地的使用率甚高，為普羅大眾的生活一部分，對社區平衡發展及維持生活質素方面有一定作用。即使選項並非建議取消或收回現有康體設施用地，惟大部分市民不同意利用這些社區用地作為解決土地短缺的主要選項。事實上，由於此選項涉及重置或整合設施，正如小組於問卷中指出，考慮到過程中需面對的限制，包括覓地重置、重置所需時間及確保新舊設施無縫交接，此選項的土地潛力相對其他短中期選項為小。

6.7 儘管難以成為值得優先處理的土地供應選項，但小組認為政府若在仔細研究可行性、成本效益及發展時間後，認為個別佔地廣闊的體育及康樂設施用地值得以「一地多用」的模式重置或整合，以增加可供發展的空間及釋放其他用地作更具效益的用途時，必須於地區做好解說工作，詳細說明項目對社區的整體效益，例如在地盡其用的同時，是否能夠提升現有設施或提供更多設施供公眾享用，以及過渡安排，以爭取市民對個別項目的支持。

## 發展郊野公園邊陲地帶

(包括「發展郊野公園邊陲地帶兩個試點」及「發展郊野公園邊陲地帶其他地點」兩個選項)

6.8 現時全港共有 24 個郊野公園，佔香港土地總面積約四成，是香港作為宜居城市的珍貴資產，具有重要社會及生態價值。在 2017 年 1 月的《施政報告》中，時任行政長官表示政府將開展指定約 500 公頃的紅花嶺為郊野公園的工作，並積極考慮長遠保育沙羅洞的可行方法。該份《施政報告》亦提出在增加生態保育及郊野公園土地總面積，提升其康樂及教育價值的同時，社會人士亦應該思考利用郊野公園內少量生態價值不高、公眾享用價值較低、位於邊陲地帶的土地作公營房屋、非牟利的安老院舍等非地產用途。

6.9 上屆政府於 2017 年 5 月邀請香港房屋協會（房協）進行有關郊野公園邊陲地帶的生態及技術研究，以提供客觀分析，供社會就此議題進行理性討論。研究範圍包括大欖及水泉澳兩個試點，分別位於大欖郊野公園及馬鞍山郊野公園的邊陲範圍，兩個試點的面積均約為 20 公頃。除兩個試點外，社會亦有意見指應進一步考慮發展郊野公園邊陲地帶其他生態價值及公眾享用價值較低的地點。故此，小組將發展郊野公園邊陲地帶分為兩個選項，分別是集中於兩個試點的中長期選項，及覆蓋其他地點的概念性選項。

### 公眾意見概要

6.10 量化分析方面，「發展郊野公園邊陲地帶兩個試點」及「發展郊野公園邊陲地帶其他地點」在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	計及能滿足最少 1200 公頃 土地短缺的回應
<b>發展郊野公園邊陲地帶兩個試點</b>		
問卷	28%	34%
電話調查	53%	57%
<b>發展郊野公園邊陲地帶其他地點</b>		
問卷	33%	不適用 <sup>33</sup>
電話調查	48%	

(第 24 頁圖表 2 及第 25 頁圖表 3)

6.11 質化分析方面，相當多意見反對發展郊野公園邊陲地帶，當中大部分來自環保團體發動的網上聯署運動。這些意見強調郊野公園為本港重要天然資產，對生態保育及維護生物多樣性有顯著作用。部分意見指邊陲地帶實質為郊野公園一部分，現時亦沒有科學方法界定何謂邊陲地帶。亦有意見指邊陲地帶是郊野公園主要範圍與已發展地區的緩衝區，若發展這些邊陲地帶，會增加郊野公園生態（包括集水區及水塘）受到污染或破壞的風險。從公眾享用角度而言，不少意見認為郊野公園是香港人的「後花園」，提供免費及令人心曠神怡的休憩及康樂活動空間，故反對縮減郊野公園面積。就兩個試點而言，有意見擔心一旦落實發展兩個試點，會成為一個極壞先例，政府日後或會考慮進一步開發郊野公園其他地方。有意見提出可引入補償機制，在發展部分郊野公園邊陲地帶的同時，將其他具生態價值的地段納入郊野公園範圍，確保郊野公園整體面積不會減少。惟反對發展郊野公園邊陲地帶的人士認為補償機制並不能解決郊野公園完整性受損的問題，反而提出若有地塊具備納入郊野公園的條件，原則上應盡早將其納入，而非作為補償。

<sup>33</sup> 由於「發展郊野公園邊陲地帶其他地點」為概念性選項，未有潛在土地供應面積的假設數字，因此沒有就計及能滿足最少 1 200 公頃土地短缺的回應的分析。



6.12 支持發展郊野公園邊陲地帶的意見，不少來自基層團體、市民、工商業團體及地區組織等，他們認為現時房屋用地嚴重短缺，而郊野公園佔地甚廣，當初劃定郊野公園包括邊陲地帶範圍時並沒有嚴謹的科學驗證或生態評估，社會不應完全排除利用少量邊陲地帶興建公營房屋或作其他公共用途的可能性。有意見支持上述郊野公園土地補償機制，確保郊野公園整體面積不會因發展個別邊陲地帶而減少。他們指出事實上，儘管可發展用地嚴重不足，郊野公園整體面積多年來卻有增無減。

### 專責小組的綜合考量及建議

6.13 正如小組於公眾參與書冊強調，是否發展個別郊野公園生態及公眾享用價值不高的邊陲用地作公營房屋及其他公共用途，必須視乎很多有關生態、環境、發展可行性及發展潛力等詳細研究及評估。社會在考慮是否應該改變郊野公園的任何部分以作為一個可能的土地供應選項時，必須審慎平衡發展與保育的需要。即使最終認為部分郊野公園土地可作為土地供應選項之一，在進行發展之前仍需符合一系列嚴謹的法定要求，包括與郊野公園、城市規劃、環境影響及基建等相關法例，政府亦需諮詢相關委員會及其他持份者。

6.14 雖然「發展郊野公園邊陲地帶兩個試點」於電話調查中獲得過半數受訪者支持，但此選項及「發展郊野公園邊陲地帶其他地點」於其他渠道（包括問卷）中顯示支持度明顯較低，收集到的意見亦以原則性反對為主。這或許與目前缺乏足夠的客觀數據有關，例如未有就各個郊野公園生態狀況的資料庫及公眾享用價值相對較低的土地數量的準確資料，令市民難以掌握發展邊陲地帶的概念或界線，故不願改變現時市民共享的郊野公園資源，甚或犧牲自然保育等重要價值。另一方面，郊野公園不應作任何發展的原則根深蒂固，市民對保護自然環境有一定的追求，亦普遍認為社會尚有其他土地供應選項，尤其是一些涉及已發展土地的選項，現時似乎未有足夠資料可說服公眾為何需要動用郊野公園這選項。

6.15 任何涉及郊野公園土地的發展建議，無論面積多少，均需先進行包括生態、環境及康樂價值評估等研究，以確定有關用地是否合適。改劃郊野公園界線要經過《郊野公園條例》（第 208 章）及《環境影響評估條例》（第 499 章）的法定程序，包括諮詢郊野公園及海岸公園委員會和環境諮詢委員會，並在取得郊野公園及海岸公園管理局的同意後方可進行。雖然過往有動用郊野公園用地作發展的先例，但要滿足法例要求和說服上述組織同意沒有較發展郊野公園邊陲地帶更好的選擇，殊非容易。郊野公園範圍內的相關土地平整、基建及建築工程，亦需要在開展工程前通過環境評估的程序；當中的法定環境評估需進行包括季節性調查在內的詳盡生態調查，務求確定個別項目在自然保育／生態角度均屬可以接受。完成整個涵蓋雨季及早季的生態調查需時至少 12 至 18 個月。與其他中長期選項相比，發展郊野公園邊陲地帶所需要處理的事項及門檻無疑較多及繁複，過程中受到法律挑戰的可能性不宜低估；政府在考慮這個選項的利弊及相對優次時，應以強而有力的科學分析作支持，包括參考房協的研究結果，並就是否可以制訂切實可行的補償機制，作通盤考慮。

## 增加「鄉村式發展」地帶的發展密度

- 6.16 現時全港法定規劃圖則上約有 700 個劃為「鄉村式發展」地帶，主要覆蓋 642 條認可鄉村，大部分位於新界各區。「鄉村式發展」地帶總面積約 3 380 公頃，主要供原居村民興建小型屋宇之用，本質上屬低密度發展。
- 6.17 有意見認為應善用「鄉村式發展」地帶內的土地，包括考慮容許小型屋宇作高層數發展，以提高其發展密度，從而透過相同面積的地面土地，提供更多住宅單位，紓緩房屋短缺的壓力。

### 公眾意見概要

- 6.18 量化分析方面，增加「鄉村式發展」地帶的發展密度在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應
問卷	45%
電話調查	54%

(第 25 頁圖表 3)

- 6.19 質化分析方面，不少意見原則上認同現時新界小型屋宇樓高三層，並不符合地盡其用的原則，因此支持探討容許小型屋宇作較高層數的發展，亦有人認為應考慮把部分新增住宅的樓面空間用作公營房屋用途，令社會整體得益。部分市民及新界團體支持於一些接近現有較高密度發展地區及運輸基建的「鄉村式發展」地帶(例如沙田、大圍及元朗等地區內的「城中村」)先行落實容許小型屋宇作高層數發展的建議，甚至少量意見認為可興建超過十層的「丁廈」。

6.20 另一方面，有意見指「鄉村式發展」地帶內有逾 900 公頃未批租或撥用的政府土地，部分並非零碎，不應忽視其發展潛力。另一方面，也有不少人對進一步增加鄉郊環境的發展密度表示憂慮，認為會影響新界傳統鄉村氛圍及文化承傳。此外，亦有不少意見指政府應整體檢討小型屋宇政策，取消「丁權」或為「丁權截龍」，以長遠釋放「鄉村式發展」地帶的土地作一般較高密度的房屋發展。

### 專責小組的綜合考量及建議

6.21 在考慮如何善用「鄉村式發展」地帶內的土地時，小組集中探討公眾就以下三個主要範疇的意見：第一是「鄉村式發展」地帶內未批租或撥用的政府土地是否有發展潛力；第二是容許小型屋宇作高層數發展的建議是否可行及可取；第三是檢討小型屋宇政策及取消「丁權」是否一個增加土地供應的有效方法。

6.22 現時，位於「鄉村式發展」地帶內有逾 900 公頃未批租或撥用的政府土地<sup>34</sup>，散落於全港 600 多條的認可鄉村，平均而言每條認可鄉村大約有 1.4 公頃的此類土地，當中相當部分為現有小型屋宇間的空隙或通道、斜坡，以及其他零碎或形狀不規則的地塊。即使個別地塊較為完整，它們的發展亦受限於地理環境、基建和其他配套設施等，難以作大規模發展，故並非一個可提供大量發展潛力的土地供應選項。

6.23 容許小型屋宇作高層數發展，原則上可更善用同等面積的土地，同時達到照顧原居村民需要的政策目標，但把現時「鄉村式發展」地帶內的土地作較高密度的房屋發展，無論是加建樓層抑或全面重建，必須視乎地區的基建配套、對環境的影響及「城鄉共融」的規劃原則等，難以「一刀切」的方式處理，再者，**任何涉及小型屋宇政策的建議，關乎一系列法律、規劃、房屋、環境、文化歷史等問**

<sup>34</sup> 按政府於 2012 年編製的未批租或撥用政府土地的統計資料。

題，必須小心處理。

- 6.24 不論是容許小型屋宇作高層發展或是取消「丁權」，均會牽涉一些根本性的政策及法律問題，有可能會引發激烈辯論及爭議，需要長時間解決。考慮到當中涉及的各项問題及用地的發展潛力，小組認為「鄉村式發展」地帶內的土地難以作為優先推行的土地供應選項。然而，從地盡其用的角度而言，政府可在涉及小型屋宇政策的司法覆核審結後，考慮小型屋宇政策是否有檢討的空間。

## 於現有運輸基建設施上作上蓋發展

- 6.25 運輸基建設施包括公路、大型道路交匯處、公共交通設施交匯處、鐵路站及鐵路維修車廠等。社會上有建議指應更善用運輸基建設施用地的空間及發展潛力，以增加土地供應。其中一個方案是於這些運輸基建設施作上蓋發展，以興建房屋。
- 6.26 香港不乏於運輸基建設施的上方發展房屋及其他設施的例子，較常見的是鐵路上蓋物業。一般的推展方法，是同步處理運輸基建設施和上蓋房屋發展的規劃、設計和建造工程，以更好地融合兩者的功能及減少介面問題。相反，落成一段時間的運輸基建設施會對上蓋發展的規劃、設計及建造帶來一定的掣肘，較在發展初期便作綜合規劃的情況複雜，而上蓋發展對運作中的運輸基建設施所造成的影響，亦需審慎檢視。

### 公眾意見概要

- 6.27 量化分析方面，於現有運輸基建設施上作上蓋發展在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應
問卷	49%
電話調查	57%

(第25頁圖表3)

- 6.28 質化分析方面，支持此選項的意見主要針對於鐵路上方進行發展，不少人認為在香港有不少於鐵路上蓋作大型綜合發展的例子，包括房屋、商場及辦公室等，一方面能把握鐵路所帶來的便利及效益，另一方面亦能充分利用上蓋空間，增加房屋及其他設施的供應；較少意見觸及於公路上方作上蓋發展的可行性及利弊。對此選項有



保留或持反對意見的市民，則比較關注運輸基建與上蓋發展（特別是房屋）能否相容，例如公路及鐵路的噪音會否影響居民。此外，有意見指在設計及建造現有運輸基建設施時，並沒有考慮於上方作進一步發展，故關注上蓋發展會否令基建設施不勝負荷，以及各項隨之而來的工程、規劃及環境等挑戰。

### 專責小組的綜合考量及建議

- 6.29 於運輸基建設施的上方發展房屋及其他設施，對香港而言並非新事物。除鐵路站上蓋外，亦有不少於大型巴士站及鐵路維修車廠上方進行綜合發展的例子。小組提出此選項的目的，主要是希望社會可探討於現有運輸基建設施用地上作其他發展的可行性，包括由個別社會人士所提出的公路或大型道路交匯處的上蓋發展。
- 6.30 **小組認為在現有及運作中的運輸基建設施上加建上蓋發展，需要克服較多的技術及規劃上的挑戰。**由於在設計時並沒有考慮上蓋發展，日後加設上蓋設施時需面對現有設施所帶來的限制。儘管過去有例子是在已落成的運輸基建設施上加建上蓋及房屋，證明此建議並非技術上不可行，但無可否認落成了一段時間的運輸基建設施會對上蓋發展的規劃、設計及建造帶來一定的掣肘，較在發展初期便作綜合規劃的情況複雜，所需成本亦會大大提高。技術方面，需要處理的問題包括建造高架平台和支撐構築物的可行性。規劃及土地使用方面，則包括土地用途的相容性、對視覺景觀、空氣流通、環境和交通的影響，以及上蓋房屋發展的業權等問題。鑒於高架平台及其相關工程的規模和複雜性，所需的施工期將會較長，整體建築成本亦會較高。部分運輸基建設施更為主要幹道，興建高架平台的話或需要長跨度結構以橫跨現有道路。此外，市區部分主要道路對改善區內通風、引入天然光及消散污染物有一定作用，發展這些道路上方或會影響這些功效，亦可能影響附近樓宇的景觀。

6.31 因此，小組認同善用運輸基建設施上方空間作其他發展的大方向，但認為較可取的做法，是在規劃運輸基建設施的階段，綜合考慮上蓋發展的需要及可行性，同步處理運輸基建設施和上蓋房屋發展的規劃和設計，以更好地融合兩者的功能及減少複雜的介面問題，這亦與小組於本報告第 5.8.5 段提倡的「三維發展，一地多用」概念吻合。即使上蓋發展不會與運輸基建設施同步施工及落成，亦可在設計及建造運輸基建設施時預留所需空間及硬件，以便日後加建上蓋建築物。若考慮在現有運輸基建設施上方作其他發展，政府需進行仔細研究及物色具體選址，亦需要諮詢當區居民及其他持份者的意見。



## 利用公用事業設施用地的發展潛力

- 6.32 社會上有建議指應更充分運用公用事業設施用地的空間及發展潛力，以增加土地供應。其中一個方案是於這些用地作上蓋發展，以興建房屋。一般而言，政府會在這些用地的地契期滿前，按現時機制檢視是否有需要保留用地作原有用途，亦會因應情況，根據相關地區的規劃研究，檢視個別用地（特別是面積較大、位置較佳的用地）是否有發展潛力，包括上蓋發展。
- 6.33 電話機樓是公用事業設施的其中一個例子，現時有 81 幅用地作此類用途<sup>35</sup>，分佈在不同地區，總面積約 17.4 公頃。這些電話機樓用地大多數面積較小，當中只有兩幅逾 4 000 平方米並位處於市區。81 幅用地中 49 幅將於 2025 年或之前租約期滿，政府正檢視及考慮有關用地的未來路向，包括有關政策目標及個別用地情況等各種因素。

### 公眾意見概要

- 6.34 量化分析方面，利用公用事業設施用地的發展潛力在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應
問卷	42%
電話調查	67%

(第 25 頁圖表 3)

<sup>35</sup> 在 1950 年代至 1990 年代間，政府批出 81 幅用地作電話機樓及相關用途，通常以私人協約方式批出相關土地，而有關公用事業公司需繳付十足市值地價。在大部分的租約中，使用者條款一般已規限有關用地作「電話機樓」或「電訊相關」用途；亦有部分用地容許作其他用途，例如附屬辦公室及宿舍。本港於 2003 年全面開放電訊市場，自此，政府沒有再以私人協約方式批出新的土地予持牌機構作電訊相關用途。

6.35 質化分析方面，就此選項所收到的意見相對較少。支持的意見主要從地盡其用的角度出發，指出若這些公用事業設施已無須用作原來的指定用途，政府應考慮在適當時候收回用地或不續約；若果該等用地仍然發揮社會或個別行業所需的用途，則可研究是否可加以整合或採取「一地多用」原則，包括上蓋發展的可行性。有部分意見則關注若於公用事業設施用地作上蓋發展，可能會造成景觀及通風等問題。此外，一如其他涉及增加發展密度的選項，有市民關注若作上蓋房屋發展，地區的交通網絡能否應付額外人流。

### 專責小組的綜合考量及建議

6.36 由於此概念性選項未有提及一些具體的發展方向、發展模式或可行選址，公眾或較少討論此選項是否可取，因此所得意見不多。小組認為這些公用事業設施用地的面積一般較小，以電話機樓為例，81幅用地總面積合共只有 17.4 公頃，發展潛力有限。然而，隨著社會及科技發展以至政策上的轉變，不排除個別用地有另作發展的潛力。小組認為政府應在地盡其用的原則下，適時檢視個別公用事業設施用地是否仍然發揮原有作用，以及相關用地是否具發展潛力（包括是否有潛力作上蓋發展），特別是面積較大及位處市區的地塊。

## 葵青貨櫃碼頭用地

(包括「重置葵青貨櫃碼頭」及「葵青貨櫃碼頭上蓋發展」兩個選項)

6.37 葵青貨櫃碼頭是香港主要的港口設施，位處葵涌、青衣和昂船洲的海旁地帶，共設九個碼頭，佔地合共 279 公頃，分別由五個私人營辦商按不同的土地契約營運。此外，圍繞碼頭範圍約有 100 公頃土地，主要用作港口後勤用途，大部分以短期租約形式出租予營運商，供貨櫃車停泊、貨櫃存放及貨物處理之用，以支援碼頭運作。

6.38 有建議指可將位處市區的葵青貨櫃碼頭遷移至其他位置，藉以更新並提升港口基建設施，同時騰出現有碼頭及港口後勤用地（即合共約 380 公頃的市區土地）作其他用途。另有建議指可考慮在碼頭上蓋加建平台以興建房屋，使現有港口得以繼續運作，同時增加房屋供應。故此，小組將重置葵青貨櫃碼頭及貨櫃碼頭上蓋發展分為兩個概念性選項供公眾考慮。

### 公眾意見概要

6.39 量化分析方面，重置葵青貨櫃碼頭及葵青貨櫃碼頭上蓋發展在問卷及電話調查的支持度見下表。

	所有回應	
	重置葵青貨櫃碼頭	葵青貨櫃碼頭上蓋發展
問卷	44%	37%
電話調查	52%	44%

(第 25 頁圖表 3)

6.40 質化分析方面，較多意見關注兩個選項技術上是否切實可行、經濟效益及發展時間。就重置碼頭方案而言，考慮到碼頭佔地甚廣，對航道水深有既定要求，碼頭運作亦必須具備良好的交通基建配套

支援，不少意見關注能否覓得合適的地點重置碼頭以及所需的龐大發展成本，亦有意見認為如覓得合適的重置土地，何不直接用作建屋或其他用途。此外，有業界人士指葵青貨櫃碼頭對香港的物流、海運及港口業影響舉足輕重，現時貨櫃碼頭每天24小時運作無休，重置方案必須確保新舊碼頭無縫交接，且不影響港口運作。就發展碼頭上蓋方面，業界人士同樣關注工程期間碼頭運作是否將不受影響，不少市民則關注上蓋房屋發展與碼頭四周環境的相容性、能否處理對附近交通、環境（包括空氣、噪音和眩光）及景觀方面的影響等。不少意見認為不論是重置或是上蓋發展方案，均涉及大量技術及規劃上的問題，需時研究及克服，即使最終確定可行，亦只能於較遠期落實，對解決短中期以至中長期的土地短缺沒有太大幫助。

- 6.41 另一方面，有支持這兩個選項的意見認為從建築設計及工程角度而言，大部分技術問題均有解決方法，尤其是上蓋發展或有潛力於中長期提供額外土地。而透過分階段進行重置碼頭或加建上蓋工程，亦有助減輕對碼頭運作的影響。他們認為在未有仔細研究前，不應輕易放棄有龐大土地潛力的選項。

### 專責小組的綜合考量及建議

- 6.42 兩個選項均涉及葵青貨櫃碼頭用地，但小組注意到公眾就兩個選項的關注有所不同。就重置貨櫃碼頭，公眾的支持度相對較高，而社會主要關注重置的地點、過程及期間的影響，小組認為若這些問題得以解決，無可否認重置碼頭可釋放380公頃的市區土地，無須考慮碼頭用地與房屋發展能否相容的問題，而重置後的碼頭亦會更為現代化，配合經濟及業界的持續發展。從香港國際機場於1998年由啟德遷往赤鱗角的經驗，證明遷置大型基建設施並非「天方夜譚」，帶來的長遠經濟效益亦有目共睹，但前期規劃、設計及推展的工作繁多及費時，而遷置碼頭雖然能夠釋放市區土地，但整體而言不會

帶來土地淨增長<sup>36</sup>，要覓得合適的臨海重置地點亦不容易。就碼頭上蓋發展，除了各項工程及技術上的問題外，小組認為公眾對於在一個 24 小時運作的貨櫃碼頭用地上作房屋發展有頗大的保留，特別是相容性及環境方面，相信這是上蓋發展選項的支持度較重置選項低的其中一個主要原因，小組亦認同需時研究及克服這些困難。  
**綜合而言，小組認為重置貨櫃碼頭的選項較上蓋發展可取。**

- 6.43 兩個選項對解決短中期以至中長期土地短缺的幫助不大，但**長遠而言，小組認為政府可因應香港、內地（特別是大灣區）以至鄰近區域的物流、海運及港口業的最新發展、香港港口需求以及整體的土地供求情況，探討是否值得進一步研究重置碼頭的方案。**

---

<sup>36</sup> 這假設遷置後的新碼頭與現時葵青貨櫃碼頭的規模及面積一樣。

## 填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展

- 6.44 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總面積約 2.8%。船灣淡水湖的主要用途是收集及儲存雨水、緩衝或暫存輸入的東江水、調配食水至主要的濾水廠，以及提供策略性儲備。它佔全港水塘總儲存量約 40%，在供水上扮演策略性的重要角色。
- 6.45 有社會人士建議填平部分船灣淡水湖約 600 公頃，以發展「船灣新市鎮」，提供 30 萬個單位，供 80 萬至 120 萬人居住，淡水湖其餘面積留作公共空間和儲水用途。有關建議亦涉及在計劃中的將軍澳海水化淡廠以外，額外興建兩間規模相若的海水化淡廠。

### 公眾意見概要

- 6.46 量化分析方面，填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展在問卷及電話調查的支持度見下表，其支持度為 18 個選項中最低。

	所有回應
問卷	16%
電話調查	23%

(第 25 頁圖表 3)

- 6.47 質化分析方面，大部分意見均反對此選項，尤其關注在水塘上作任何發展都會影響供水的穩定性和可靠性，甚至污染食水，影響市民健康。對於此建議涉及大幅增加海水化淡規模，以維持足夠食水供應，有意見關注這可能會引起其他環境問題，例如大量消耗能源及增加碳排放等。此外，由於船灣淡水湖位於生態和保育價值較高的郊野公園範圍內，市民非常關注填平部分水塘會對附近一帶的生態及環境以至地貌景觀造成不可逆轉的影響。除了大部分市民不認

同水塘作為一個土地供應選項外，水務諮詢委員會亦正式表達強烈反對意見。

### 專責小組的綜合考量及建議

- 6.48 小組認為填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展的選項在各方面所面對的潛在影響及風險甚多。小組注意到公眾普遍認同食水是策略性資源，其供應、儲存及集水功能必須得到適當保護。公眾對填平部分水塘後，能否確保水塘不受破壞及其運作不受影響存有很大疑問。
- 6.49 船灣淡水湖位於郊野公園範圍內，各項有關發展郊野公園的法定程序及考慮，都適用於填平船灣淡水湖的建議。正如本報告就「發展郊野公園邊陲地帶」一章提及，社會現時對透過發展郊野公園邊陲地帶作為增加土地供應選項的反對聲音不少，而船灣淡水湖位於郊野公園範圍內生態和保育價值較高的地段，兼具景觀及康樂價值，公眾支持度因而更低。此外，填平部分船灣淡水湖預計會牽涉高昂成本，當中包括為彌補失去部分水塘對香港食水供應的影響而所需的水務及基建工程，例如增設海水化淡廠、增加東江水供應、重新配置整個供水網絡，以及緩減對郊野公園和其他環境影響的措施等。
- 6.50 基於公眾意見以及上述各項考量，小組不建議採納填平部分船灣淡水湖作為一個土地供應選項。

## 優化現行及持續推展的措施

- 6.51 第五章所建議的選項有助增加土地供應，但不可能即時解決當前水深火熱的土地短缺情況，故**小組認為政府應全力持續推展現行的土地供應措施**，以期收窄眼前土地供求的差距及避免短缺情況惡化下去。
- 6.52 小組樂見行政長官在《2018 施政報告》中提及維持、加強及優化多項持續進行的土地供應措施。正如公眾參與書冊第三章所述，小組已檢視過政府持續進行的措施，以下為公眾參與活動期間較多人提出的意見，以及小組就優化措施的建議。惟小組必須強調，下列措施不會大幅增加土地及房屋的供應，當中不少更變相令現時已發展土地的密度進一步增加，也會對現有的社區及基礎設施構成壓力。因此，**小組認為這些並非徹底解決土地短缺問題的方法。長遠而言，只有拓展更多土地供應的來源才能持續地滿足需求，配合香港的未來發展。**

## 增加發展密度

- 6.53 雖然香港市區已經全面發展，居住密度很高，但不少意見認為由於歷史原因及新界地區的交通基建配套不足，導致發展密度偏低。隨著各種設施的改善及提升，政府可在合適地點增加發展密度，使之能夠較快地額外增加樓面面積，紓緩特別是公營房屋的短缺，同時確保增幅不會對周遭環境構成過度的負面影響。
- 6.54 小組認同適度增加現有土地的發展密度是短期內增加房屋供應及其他可用空間的可行方法，亦合乎地盡其用的原則。小組知悉政府自 2014 年起已落實政策，在可行的情況下增加住宅用地的發展密度最多兩成，較近期及主要的例子是啟德發展區及古洞北／粉嶺北新發展區內八幅公營房屋用地。小組認為，在評估包括基建容量、



環境及生態等各項技術可行性，以及規劃及城市設計角度可包容的前提下，政府可進一步探討增加個別用地的發展密度。

### 善用空置／短期用地

- 6.55 不少意見認為政府未有善用空置用地，或以短期租約及臨時政府撥地方式批出作各種用途的政府土地，故政府應盡快把這些用地改作房屋及社福設施等長遠用途（包括過渡性房屋），亦有意見認為政府應從增加資訊、提供支援及精簡程序等，多方面協助有意善用空置政府用地的非政府機構，達至社會裨益。
- 6.56 小組認為，社會不應過份高估上述三類土地的發展潛力。很多空置政府用地面積小，而短期租約用地及臨時政府撥地目前承載著不同用途（包括基建的施工地、社福用途及停車場），不能假設這些用途可隨時終止或無須另覓地方重置。基於地盡其用的原則，小組同意在可行的情況下應盡量善用上述三類土地及定期公佈相關資訊，以滿足一些短期或過渡性的用地需要。就此，小組備悉政府正積極協助非牟利機構，研究可否於閒置的私人和政府土地興建預製組合屋作過渡性用途。另外，政府已預留十億元，以資助形式協助非政府機構善用空置用地等作非牟利社區用途。可供非政府機構申請作綠化或社區用途的政府用地清單，已上載至地政總署網頁供公眾閱覽。

### 善用空置校舍

- 6.57 有意見指政府應加快將空置校舍改作住宅、過渡性房屋或社區設施，特別是位於市區、交通便捷或面積較大的用地。小組認同政府應持續檢視空置校舍用地的長遠規劃，並加快改作其他更切合社會需要的用途。小組備悉部分位置較佳及面積較大的空置校舍已用作或即將規劃為公營房屋或其他社區設施。至於餘下的空置校舍，尤其是較偏遠或面積較小的用地，雖然個別用地有待長遠發展，但政府會

定期公佈可供非政府機構申請使用的空置校舍清單，以匯聚「民間智慧」探討可發展的方案，而上述善用空置政府用地的資助計劃，亦將適用於空置校舍。

### 活化工廈

- 6.58 工商界認為政府應促成舊式工廈的轉型及重建，除可配合現代工業及新興產業的作業需求外，更可賦予傳統工廈新的生命，納入更多准許用途，並精簡審批程序，例如可落實於改建後的工廈提供過渡性房屋的建議。
- 6.59 小組認同在合乎消防及樓宇安全之前提下，應進一步善用舊式工廈。就此，小組知悉政府即將重新推出活化工廈的措施，回應工商界及社會對善用工廈資源的殷切訴求。在將工廈改裝成過渡性房屋方面，小組備悉政府會彈性處理規劃及樓宇設計等規定，申請人亦無須繳付指定作過渡房屋用途的豁免書費用。

### 精簡發展程序

- 6.60 不少專業人士及業界認為現有土地發展的管制程序冗長及繁瑣，拖慢了發展項目的進程。
- 6.61 小組認同精簡土地發展管制程序能加快土地及房屋供應，以及減少發展過程的不穩定性，因此，政府應檢視及精簡審批發展項目的程序，並整合和理順各部門在審批時所採用的標準和技術定義，務求「拆牆鬆綁」。小組備悉發展局已於2017年成立督導小組，專注精簡轄下部門的發展審批流程，包括如何理順建築物高度限制、綠化覆蓋率及園境要求的審批工作。有關的新安排將於未來一年陸續推出。除此以外，該督導小組會繼續檢視有關總樓面面積的計算、可持續建築設計指引內的樓宇後移和樓宇間距，以及地契以下作出各樣審批是否應計算地價等議題。

## 加快市區重建

6.62 部分意見認為應加快市區重建，包括公共屋邨以至公務員建屋合作社樓宇，並考慮將部分重建後的地盤繼續用作或改作公營房屋。由於需要安置受影響的住戶，重建計劃會在短時間內增加房屋需求，加上整個重建過程漫長，期間重建及重置項目會凍結相關土地的潛力。此外，由於大部分具高重建價值的用地已在過去數十年進行重建，老舊樓宇日後重建能增加的地積比率越趨減少，故重建後不一定能帶來房屋單位的增加。然而，市區重建的目標，在於應對市區老化問題及改善舊區居民的居住環境，其作用無庸置疑，社會對繼續推動市區重建亦有一定訴求。而全面增加土地供應後則可滿足重置居民的先決條件，從而擴大市區重建的覆蓋面，縮短重建項目的流程，扭轉舊區持續老化的局面。

## 其他意見

6.63 除了對 18 個選項及現有措施的意見外，小組在公眾參與期間亦收到不少其他與土地供應有關的建議，並就較多討論的意見，歸納為以下幾個範疇。由於部分意見涉及相當多的規劃、土地行政、法律及財政上的問題，小組認為不應貿然作出定論。政府可參考這些意見，考慮是否有需要作進一步研究。其餘有關土地供應的意見，因篇幅所限，只能全數羅列於 附錄三<sup>37</sup> 中。

## 土地行政

6.64 有數個團體提出與**土地整合**有關的方案。這些建議大致有關建立一套完善及透明的機制，讓土地業權人整合其零散或形狀不規則的地塊，以便進行較完整及有規模的發展，或以私人土地換取政府在重新整體規劃該區後部分土地的發展權。當中有方案建議業權人必

---

<sup>37</sup> 可於小組網頁下載。

須履行承諾，將一定比例的土地交給政府作公營房屋或公共用途，亦需按既定機制補足地價。

6.65 「祖堂地」泛指一些由傳統組織擁有的新界土地，在法例上不屬於任何一個人。根據《新界條例》(第97章)的規定，出售以祖堂名義擁有的土地時，祖堂的註冊司理必須事先取得民政事務專員代民政事務局局長發出的同意書。一般而言，民政事務專員會考慮相關出售土地的申請是否已獲得該祖堂所有持份者的同意，才決定是否發出同意書。有意見認為由於目前出售祖堂地的門檻甚高，不時出現相關祖堂持份者未能達成一致共識的情況，變相凍結了祖堂地的發展潛力，故建議修改或放寬轉售祖堂地的限制，亦可透過包括公私營合作等不同形式，以期在較短時間內釋放祖堂地作其他用途。

6.66 更有建議政府在批租農地到期後不予續約，取回新界土地的供應主導權，釋放大量農地配合新界發展。

### 善用現有土地

6.67 有不少意見認為政府可考慮善用鄉郊、邊境或河套地區，平整山峰，以及透過搬遷或拆卸佔地較廣的設施，以釋放用地作其他用途。其中較多提及的包括預留作迪士尼樂園第二期發展的用地、紀律部隊及懲教設施、大學校舍以及大型公園等。

### 土地財政

6.68 有團體提出**土地債券**的建議，內容與1960至1980年代的「甲／乙種換地權益書」有部分相似：業權人的土地如坐落在政府已規劃發展的地區，可選擇換取其他政府土地，包括將來開闢的新土地及填海地。倡議者認為此舉是一個「遠水救近火」的方法，即以未來的新土地，來換取短期內可以發展的土地。

6.69 亦有建議指政府應該更好地運用香港的財政盈餘作土地發展，為避免經濟周期帶來的影響，可考慮將一部分盈餘成立**土地基金**，以資本方式注資至一所獲政府明確授權負責香港土地開發及供應的「特殊目的」公司（Special Purpose Vehicle, SPV），以長遠落實政府土地供應政策的目標。

## 結語

土地短缺無疑是長期以來困擾香港的老、大、難問題，造成不只樓價貴、租金高、公屋缺等表徵，而且令年輕一代向上流動的機會減少、退休長者難以安享晚年、營商創業者叫苦連天等深層次社會問題。零售、寫字樓、物流設施的價格及租金長期高企，直接或間接影響香港的競爭力，推高物價，殃及民生。目前，樓價實在難以負擔，我們更難負擔長期土地匱乏的蹉跎；如不盡快解決土地短缺問題，香港只會不停內耗，社會發展將寸步難行。

土地供應關乎你我，所牽涉的是眾多持份者的切身利益，以及一系列錯綜複雜的落實問題。小組的工作不僅是透過公眾參與活動，讓社會明白到土地短缺的嚴峻情況及各個選項的資料和優劣，更重要的是希望大家意識到在沒有無痛選項的客觀現實下，必須共同作出平衡及取捨，亦需要防患於未然，令增闢土地的工作能全面、快速及持續地推行。

小組有幸為解決土地短缺問題出一分力，與社會大眾共同出謀獻策。由小組開始成立起，各成員均懷著謙卑心情，並以最大誠意推動此次公眾參與活動。在短短的五個月內，小組樂見社會各界積極參與各項活動，響應小組「增闢土地，你我抉擇」的呼籲，填寫問卷以及提供大量真知灼見，整體收穫遠遠超乎小組的預計。正如小組一直強調，聆聽本身是一個選項。小組在撰寫此份報告時，既反映社會大眾的主流意見，亦沒有忽略小眾及個別持份者的聲音及關注。此份報告建基於充分的民意基礎及多元的民間智慧，小組有信心報告具代表性，能如實反映社會就土地供應議題的主流意見及共識。

小組的工作隨著報告的提交即將結束，也是我們放下土地供應問題爭議的時候。「結束」和「放下」亦意味著另外一個階段的開始。小組期望政府能仔細認真地考慮報告的建議，堅定地落實一套能反映社會主流意見的土地供應策略及土地供應選項。同時，小組懇請社會各界以「多

管齊下，同心協力」的精神，把主流抉擇付諸行動，支持各項增闢土地的工作，令困擾香港多時的土地問題能盡快得以紓緩，繼而徹底解決，讓我們免除土地匱乏之痛，並為下一代帶來新的希望。

\*\*\*\*\*

土地供應專責小組成員名單及職權範圍

成員名單

**非官方成員**

黃遠輝先生, S.B.S., J.P. (主席)  
黃澤恩博士、工程師, B.B.S., J.P. (副主席)  
鄒廣榮教授  
張學明先生, 大紫荊勳賢, G.B.S., J.P.  
馮成章先生  
何喜華先生, B.B.S., J.P.  
許虹女士  
林健枝教授, S.B.S., J.P.  
劉振江先生, J.P.  
梁焯輝教授, S.B.S.  
雷鼎鳴教授, B.B.S., J.P.  
麥凱蕃博士  
吳祖南博士, S.B.S., J.P.  
吳永順先生, J.P.  
彭一邦博士、工程師, J.P.  
曾鈺成先生, 大紫荊勳賢, G.B.S., J.P.  
韋志成工程師, G.B.S., J.P.  
黃傑龍先生  
王坤先生, B.B.S., M.H.  
黃元山先生  
胡定旭教授, G.B.S., J.P.  
余偉業先生

**官方成員**

發展局局長或其代表  
環境局局長或其代表  
運輸及房屋局局長或其代表  
發展局常任秘書長(規劃及地政)或其代表  
發展局常任秘書長(工務)或其代表



土木工程拓展署署長或其代表  
地政總署署長或其代表  
規劃署署長或其代表

秘書

發展局首席助理秘書長（規劃及地政）

### 職權範圍

- (1) 檢視土地資源的供求；
- (2) 檢討及就優化已公佈的短、中及長期土地發展措施提出建議，並檢討及評估其他土地供應選項及相對優次；
- (3) 提升公眾對土地供應有關事實和限制的認知；
- (4) 推動公眾全面討論不同土地供應選項的利弊，並就屬意選項和有關選項的優次建立共識；及
- (5) 擬訂概括綱領，就優化整體土地供應策略及不同土地供應選項優次提出建議，供政府進一步考慮。

18 個土地供應選項<sup>38</sup>

## I. 短中期選項

(即有潛力於未來大約 10 年內提供額外土地)

選項	短中期 土地供 應面積 估算 (公頃)	中長期 土地供 應面積 估算 (公頃)	註釋
棕地發展	110	220	現時新界約有 760 公頃未包括於新發展區項目的棕地。政府就這些棕地的研究工作仍在進行中，故未能就可釋放的土地潛力作詳細估算。若短中期純粹以土地面積的 15% 作為粗略估算的基礎，可釋放的土地約為 110 公頃，而假設中長期可發展多一倍(30%)，則可釋放額外 220 公頃的土地。
利用私人的 新界農地儲備	150	300	<p>根據從坊間得來的資料，各大型發展商相信擁有不少於 1 000 公頃的新界農地<sup>註</sup>。由於政府未曾就這些農地的具體分佈及發展潛力，以及擬議公私營合作的具體模式作研究，故未能就可釋放的土地潛力作詳細估算。若短中期純粹以土地面積的 15% 作為粗略估算的基礎，可釋放的土地約為 150 公頃，而假設中長期可發展多一倍(30%)，則可釋放額外 300 公頃的土地。</p> <p>註: 部分或與新發展區或棕地的土地重疊，故潛在新增土地供應數量可能低於此數。</p>

<sup>38</sup> 個別選項的土地供應面積估算，是小組估算這些選項能提供的額外土地面積（即未有包括在《香港 2030+》研究中預計約 3 600 公頃的土地供應中），部分數字涉及粗略估算及假設，詳情請參閱個別選項的註釋。小組在問卷中及進行電話調查時，均有提供這些數字供公眾參考。

選項	短中期 土地供應 面積 估算 (公頃)	中長期 土地供應 面積 估算 (公頃)	註釋
利用私人遊樂場地契約用地作其他用途	60	120	66 幅私人遊樂場地契約用地佔地約 408 公頃。由於這些契約用地的契約期限有所不同，而有關私人遊樂場地契約的政策檢討仍在進行中，政府亦未曾就這些契約用地的發展潛力展開全面研究，故未能就可釋放的土地作詳細估算。若短中期純粹以土地面積的 15% 作為粗略估算的基礎，可釋放的土地約為 60 公頃，而假設中長期可發展多一倍 (30%)，則可釋放額外 120 公頃的土地。
重置或整合佔地廣的康樂設施	3	14	現時歸類為佔地廣闊並由康樂及文化事務署管理的體育及康樂場地共有 95 個，而佔地廣闊的體育及康樂場地一般每幅佔地 3 公頃或以上，因此這些場地合共佔地不少於 285 公頃。由於這些場地現為公眾使用的康體設施，且大部分使用率甚高，顧及重置或整合面對相當的限制，故只粗略假設當中約 1% (3 公頃) 及 5% (14 公頃) 的土地能分別於短中期及中長期釋放。

## II. 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)

選項	短中期 土地供應 面積 估算 (公頃)	中長期 土地供應 面積 估算 (公頃)	註釋
維港以外近岸填海	0	450	五個建議近岸填海地點，包括龍鼓灘、小蠔灣、欣澳、馬料水及青衣西南，估計合共可提供約 450 公頃土地。
發展東大嶼都會	0	1000	東大嶼都會是《香港 2030+》提出跨越 2030 年的兩個策略增長區之一，涉及於香港島及大嶼山之間的中部水域拓展土地面積逾 1 000 公頃的人工島。

選項	短中期 土地供應 面積估算 (公頃)	中長期 土地供應 面積估算 (公頃)	註釋
利用岩洞及 地下空間	0	40	政府已識別了一些現存的污水處理廠和配水庫，以便就這些政府設施搬遷入岩洞進行可行性研究，或可騰出約 40 公頃土地。
於新界發展 更多新發展區	0	720	新界北是《香港 2030+》提出跨越 2030 年的兩個策略增長區之一，發展面積約 720 公頃，當中包括 200 公頃棕地。
發展香港 內河碼頭用地	0	65	騰出佔地 65 公頃的香港內河碼頭用地，以容納工業及與棕地相關的作業。
發展郊野公園 邊陲地帶 兩個試點	0	40	香港房屋協會正進行有關郊野公園邊陲地帶土地的生態及技術研究，以探討發展公營房屋及非牟利設施的可能性。研究範圍包括大欖及水泉澳兩個試點，合共佔地約 40 公頃。

### III. 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)<sup>39</sup>

- 長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地
- 發展郊野公園邊陲地帶其他地點
- 增加「鄉村式發展」地帶的發展密度
- 於現有運輸基建設施上作上蓋發展
- 利用公用事業設施用地的發展潛力
- 重置葵青貨櫃碼頭
- 葵青貨櫃碼頭上蓋發展
- 填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展

<sup>39</sup> 概念性選項未有潛在土地供應面積的假設數字。

## 問卷範本

## 土地供應專責小組公眾參與活動

# 增闢土地 你我抉擇

### 免責聲明：

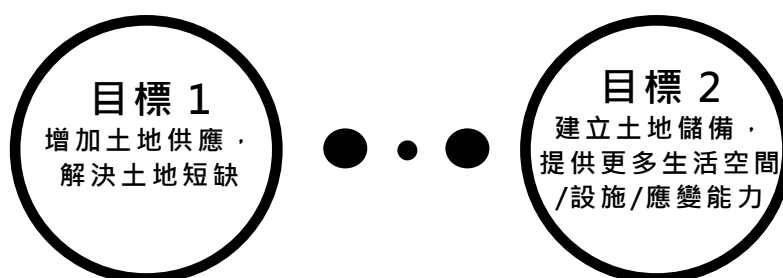
凡在土地供應專責小組（下稱「專責小組」）進行的公眾參與過程中，向專責小組提供意見和建議的個人或團體，將被視作同意專責小組可將部分或全部的內容（包括個人姓名及團體名稱）公布。如你不同意這個安排，請於提供意見和建議時作出聲明。

### 背景：

根據規劃署《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（《香港 2030+》）研究，香港長遠欠缺至少 1,200 公頃用地，即超過 60 個維多利亞公園的面積。專責小組認為實際短缺遠較 1,200 公頃為高，因為估算未有充分計及多項因素，包括市民對改善人均居住面積的訴求、人口老化令醫療及社福服務需求較預期增長快、市區重建步伐或需加快、部分行業的土地需求未有計算在內等。此外，若果目前正進行中及已規劃的發展項目（包括改劃用地及新發展區）延誤或規模減少，土地不足的缺口將進一步擴大。

土地發展需時，並無單一選項可解決整體土地供應問題，亦沒有選項是完美的，多管齊下是必然方向。籌謀解決方案時，社會須整體平衡各個實際可行的選項所帶來的發展效益、成本、提供土地所需時間及其他潛在問題。

專責小組按以下兩個目標，誠邀廣大市民就 18 個土地供應選項提出意見。



### 直到 2046 年的整體土地供應估算

	直到 2026 年(短中期) 短缺(最少)	2026-2046 年(中長期) 短缺(最少)	總短缺(最少)
各類用地 短缺總計	-815 公頃 (約-800 公頃)	-391 公頃 (約-400 公頃)	-1,206 公頃 (約-1,200 公頃)

資料來源：規劃署《香港 2030+》研究



32566

# 土地供應專責小組公眾參與活動

## 增闢土地 你我抉擇

### 主要問題

(請用原子筆或鉛筆填滿所選答案的圓圈)

請選擇你認為可以接受的土地供應選項<sup>1</sup>

專責小組鼓勵市民挑選多個選項，以達致最少或多於1,200公頃額外土地面積的目標，以解決土地短缺問題及有助建立土地儲備。

### 短中期選項(可選多於一項)

(即有潛力於未來大約10年內提供額外土地；這四個短中期選項亦有潛力於中長期提供更多額外土地。)

- |  |   |
|--|---|
| <input type="radio"/> 棕地發展<br>估計額外土地面積：110公頃             | <input type="radio"/> 利用私人的新界農地儲備<br>估計額外土地面積：150公頃 |
| <input type="radio"/> 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途<br>估計額外土地面積：60公頃 | <input type="radio"/> 重置或整合佔地廣的康樂設施<br>估計額外土地面積：3公頃 |

(1) 所有選取的短中期選項的額外土地面積總和：合共 \_\_\_\_\_ 公頃\*

\* 香港短中期土地短缺最少800公頃，由於造地需時，即使推行全部短中期土地供應選項，仍不足以解決土地短缺問題。

### 中長期選項(可選多於一項)

(即有潛力於未來10年至30年內提供額外土地)

- |   |   |
|---|---|
| <input type="radio"/> 棕地發展<br>估計額外土地面積：220公頃              | <input type="radio"/> 利用私人的新界農地儲備<br>估計額外土地面積：300公頃   |
| <input type="radio"/> 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途<br>估計額外土地面積：120公頃 | <input type="radio"/> 重置或整合佔地廣的康樂設施<br>估計額外土地面積：14公頃  |
| <input type="radio"/> 維港以外近岸填海<br>估計額外土地面積：450公頃          | <input type="radio"/> 發展東大嶼都會<br>估計額外土地面積：1,000公頃     |
| <input type="radio"/> 利用岩洞及地下空間<br>估計額外土地面積：40公頃          | <input type="radio"/> 於新界發展更多新發展區<br>估計額外土地面積：720公頃   |
| <input type="radio"/> 發展香港內河碼頭用地<br>估計額外土地面積：65公頃         | <input type="radio"/> 發展郊野公園邊陲地帶兩個試點<br>估計額外土地面積：40公頃 |

(2) 所有選取的中長期選項的額外土地面積總和：合共 \_\_\_\_\_ 公頃

所有選取的選項的額外土地面積總和：(1)+(2) = 合共 \_\_\_\_\_ 公頃\*

\* 如所有選取的選項的額外土地面積總和少於1,200公頃，請考慮選擇更多土地供應選項。

### 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)

請選擇以下你認為可以接受的概念性選項。(可選多於一項)

- |   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| <input type="radio"/> 長遠發展香港內河碼頭用地及鄰近用地 | <input type="radio"/> 發展郊野公園邊陲地帶其他地點  |
| <input type="radio"/> 增加「鄉村式發展」地帶的發展密度  | <input type="radio"/> 於現有運輸基建設施上作上蓋發展 |
| <input type="radio"/> 利用公用事業設施用地的發展潛力   | <input type="radio"/> 重置葵青貨櫃碼頭        |
| <input type="radio"/> 葵青貨櫃碼頭上蓋發展        | <input type="radio"/> 填平部分船灣淡水湖作新市鎮發展 |

<sup>1</sup> 各個選項下的數字，是專責小組估算這些選項能提供的額外土地面積（即未有包括在《香港2030+》研究中預計約3,600公頃的土地供應中），部份數字涉及粗略估算及假設。詳情可參閱附件。



32566

## 其他問題

1. 就專責小組提出的18個土地供應選項，你有沒有其他意見？

2. 除了專責小組提出的18個土地供應選項外，你有否其他增加土地供應的建議？

3. 請就這次公眾參與活動的安排，分享你的建議或意見。

4. 請問你有沒有其他與土地供應相關的意見？

## 個人基本資料

**年齡：**  未滿18歲  18-30歲  31-59歲  60歲或以上

**住屋狀況：**  你居住在自己擁有的物業  你是租客 (私人住宅單位)  
 你是租客 (公營單位)  你所住的物業是由你的家庭成員擁有  
 你所住的物業是由你的家庭成員租的 (私人住宅單位)  你所住的物業是由你的家庭成員租的 (公營單位)  
 其他 (請註明):

**居住區域：**  中西區  東區  南區  灣仔  
 九龍城  觀塘  深水埗  黃大仙  油尖旺  
 離島  葵青  北區  西貢  沙田  
 大埔  荃灣  屯門  元朗  
 其他地區 (請註明):

請於2018年9月26日或之前，透過郵寄(或填寫網上版問卷<sup>2</sup>)提交問卷。

**郵寄地址：** 香港薄扶林  
香港大學百週年校園  
賽馬會教學樓八樓八一五室  
香港大學社會科學研究中心

### 查詢

土地供應專責小組秘書處

**電話：** 35097737

**電郵：** tfls@devb.gov.hk

## 多謝你的參與!

<sup>2</sup>專責小組會於2018年6月推出網上版問卷，詳情請瀏覽 [www.landforhongkong.hk](http://www.landforhongkong.hk)。

附件：土地供應數字註釋

短中期選項

選項	短中期 (公頃)	中長期 (公頃)	註釋
棕地發展	110	220	現時新界約有 760 公頃未包括於新發展區項目的棕地。政府就這些棕地的研究工作仍在進行中，故未能就可釋放的土地潛力作詳細估算。若短中期純粹以土地面積的 15% 作為粗略估算的基礎，可釋放的土地約為 110 公頃，而假設中長期可發展多一倍(30%)，則可釋放額外 220 公頃的土地。
利用私人的新界農地儲備	150	300	根據從坊間得來的資料，各大型發展商相信擁有不少於 1,000 公頃的新界農地 <sup>1</sup> 。由於政府未曾就這些農地的具體分佈及發展潛力，以及擬議公私營合作的具體模式作研究，故未能就可釋放的土地潛力作詳細估算。若短中期純粹以土地面積的 15% 作為粗略估算的基礎，可釋放的土地約為 150 公頃，而假設中長期可發展多一倍(30%)，則可釋放額外 300 公頃的土地。  註 1：部分或與新發展區或棕地的土地重疊，故潛在新增土地供應數量可能低於此數。
利用私人遊樂場地契約用地作其他用途	60	120	66 幅私人遊樂場地契約用地佔地約 408 公頃。由於這些契約用地的契約期限有所不同，而有關私人遊樂場地契約的政策檢討仍在進行中，政府亦未曾就這些契約用地的發展潛力展開全面研究，故未能就可釋放的土地作詳細估算。若短中期純粹以土地面積的 15% 作為粗略估算的基礎，可釋放的土地約為 60 公頃，而假設中長期可發展多一倍(30%)，則可釋放額外 120 公頃的土地。
重置或整合佔地廣的康樂設施	3	14	現時歸類為佔地廣闊並由康樂及文化事務署管理的體育及康樂場地共有 95 個，而佔地廣闊的體育及康樂場地一般每幅佔地 3 公頃或以上，因此這些場地合共佔地不少於 285 公頃。由於這些場地現為公眾使用的康體設施，且大部份使用率甚高，顧及重置或整合面對相當的限制，故只粗略假設當中約 1%(3 公頃)及 5%(14 公頃)的土地能分別於短中期及中長期釋放。



## 中長期選項

選項	短中期 (公頃)	中長期 (公頃)	註釋
維港以外近岸填海	0	450	5 個建議近岸填海地點，包括龍鼓灘、小蠔灣、欣澳、馬料水及青衣西南，估計合共可提供約 450 公頃土地。
發展東大嶼都會	0	1000	東大嶼都會是《香港 2030+》提出跨越 2030 年的兩個策略增長區之一，涉及於香港島及大嶼山之間的中部水域拓展土地面積逾 1,000 公頃的人工島。
利用岩洞及地下空間	0	40	政府已識別了一些現存的污水處理廠和配水庫，以便就這些政府設施搬遷入岩洞進行可行性研究，或可騰出約 40 公頃土地。
於新界發展更多新發展區	0	720	新界北是《香港 2030+》提出跨越 2030 年的兩個策略增長區之一，發展面積約 720 公頃，當中包括 200 公頃棕地。
發展香港內河碼頭用地	0	65	騰出佔地 65 公頃的香港內河碼頭用地，以容納工業及與棕地相關的作業。
發展郊野公園邊陲地帶兩個試點	0	40	香港房屋協會正進行有關郊野公園邊陲地帶土地的生態及技術研究，以探討發展公營房屋及非牟利設施的可能性。研究範圍包括大欖及水泉澳兩個試點，合共佔地約 40 公頃。

## 電話調查問卷內容

### 【自我介紹】

「喂，你好，我哋係中文大學香港亞太研究所打嚟嘅。土地供應專責小組現正就香港土地供應問題做緊公眾參與活動，希望解決土地短缺問題同埋建立土地儲備。我哋受土地供應專責小組委託進行電話問卷調查，希望你可以花少少時間回答一啲有關土地供應嘅問題。呢個調查嘅訪問對象係年齡18歲或以上嘅香港居民，請問你係唔係呢？」【需時8至10分鐘】

\*\*【家居固網調查: 由CHERES問至REPEAT1；手機調查: 由CHKAGE問至REPEAT2】

### 【由CHERES問至REPEAT1: 【家居固網電話調查】】

CHKRES 「請問呢到係唔係住宅單位呢？」【家居固網電話調查】

- 0. 係【按“0”然後按“ENTER”繼續】
- . 唔係【按“CONTROL/END”終止】

NMEMBERS 「為防止樣本偏向某一類人士，我哋想進行隨機抽樣，唔計外籍家庭傭工，請問府上總共有幾多位18歲或以上嘅家庭成員嚟到住呢？即一星期至少有四晚或以上嚟到瞓先計。」【家居固網電話調查】

- 1. 只有一位【跳問 MOBILE】
- 2. 二位
- 3. 三位
- 4. 四位
- 5. 五位
- 6. 六位
- 7. 七位
- 8. 八位
- 9. 拒答【跳問 MOBILE】

SEL\_MEM 「因為依家府上有多過一位合適受訪者，我哋希望所有合資格嘅家庭成員都有同等機會接受訪問，所以想請嚟近最快生日果位聽電話？」

【只限家居固網電話調查】

- 0. 可以【問卷開始】
- . 拒絕回答【"CONTROL/END" 訪問告終】

MOBILE 「你有無用嚟打電話嘅本地手機號碼呢？」【家居固網電話調查】

0. 沒有【跳至 GENDER】
1. 有【跳至 REPEAT1】

REPEAT1 「你有無透過手機做過呢個調查呢？」【家居固網電話調查】

0. 沒有做過【跳至 GENDER，訪問開始】
1. 有做過【訪問結束】

【由CHKAGE問至REPEAT2: 手機調查】

CHKAGE 「呢個調查嘅訪問對象係年齡 18 歲或以上嘅香港居民，請問你係唔係呢？」  
【手機調查】

0. 係【按“0”然後按“ENTER”繼續】
- . 唔係【按“CONTROL/END”終止】

SCREEN1 「請問你係唔係呢個手機號碼嘅主要使用者呢？」

【手機調查】

0. 接聽者為此手機號碼的主要使用者【跳至 LAND】
1. 接聽者非此手機號碼的主要使用者【跳至 SCREEN2】

SCREEN2 「麻煩你請呢個手機嘅主要使用者嚟聽呢個電話呢？」

【手機調查】

0. 主要使用者接聽【按“ESC”回到“自我介紹”】
- 主要使用者不在【暫時結束 --> 重撥】
- 主要使用者不肯接聽【結束】

LAND 「請問你屋企依家有無用家居固網電話呢？」【手機調查】

0. 沒有【跳至 GENDER】
1. 有【跳至 REPEAT2】

REPEAT2 「你有無透過家居固網電話做過呢個調查呢？」【手機調查】

0. 沒有【跳至 GENDER】
1. 有【訪問結束】

【由GENDER問至DIST: 家居固網調查及手機調查】

GENDER 受訪者性別【性別資料由訪問員填寫】：

1. 男
2. 女

AGE 「請問你屬於以下邊個年齡組別呢？」

【讀出 1-6】

- |            |       |
|------------|-------|
| 1. 18-29 歲 | 9. 拒答 |
| 2. 30-39 歲 |       |
| 3. 40-49 歲 |       |
| 4. 50-59 歲 |       |
| 5. 60-69 歲 |       |
| 6. 70 歲或以上 |       |

「土地供應專責小組認為香港最少需要等同 60 個維園嘅額外 1200 公頃土地，並提出咗 4 個短中期選項，有潛力喺未來 10 年內開始增加土地供應。以下想請問你會唔會揀呢啲選項呢？」

Q1 「發展棕地，即發展一啲已經改變為工商業用途嘅農地，例如露天貯物、物流、車輛維修、廢物回收等，估計未來 10 年可以提供約 110 公頃土地，未來 10 至 30 年可以再提供約 220 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q2 「透過同擁有新界私人農地嘅業權人合作，發展呢啲農地，以提供更多私人同公營房屋，估計未來 10 年可以提供約 150 公頃土地，未來 10 至 30 年可以再提供約 300 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q3 「利用私人遊樂場地契約用地，例如由私人體育會營運嘅高爾夫球場、遊艇會及遊樂會，估計未來 10 年可以提供約 60 公頃土地，未來 10 至 30 年可以再提供約 120 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q4 「重置或者整合佔地多嘅政府康樂設施，例如運動場、康樂活動中心等，估計未來 10 年可以提供約 3 公頃土地，未來 10 至 30 年可以再提供約 14 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

「專責小組亦提出咗 6 個中長期選項，有潛力喺未來 10 至 30 年增加土地供應。以下想請問你會唔會揀呢啲選項呢？」

Q5 「喺維港以外近岸填海，例如屯門嘅龍鼓灘、北大嶼山嘅小蠔灣同欣澳、沙田嘅馬料水、青衣嘅西南部，估計未來 10 至 30 年可以提供約 450 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q6 「喺大嶼山同香港島之間嘅水域興建人工島，發展東大嶼都會新市鎮同核心商業區，估計未來 10 至 30 年可以提供約 1000 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q7 「利用岩洞同地下空間，將合適嘅政府設施，例如污水處理廠同配水庫搬入去，以騰出地面土地作其他用途，估計未來 10 至 30 年可以提供約 40 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q8 「喺新界發展更多新發展區，例如新界北具發展潛力嘅地區，估計未來 10 至 30 年可以提供約 720 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q9 「騰出屯門西嘅內河碼頭用地，俾工業同埋用緊棕地嘅工商業用，估計未來 10 至 30 年可以提供約 65 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q10 「發展郊野公園邊陲地帶生態及公眾享用價值較低嘅兩個試點，分別位於大欖同水泉澳，用嚟興建公屋、非牟利安老院等設施，估計未來 10 至 30 年可以提供約 40 公頃土地。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

「專責小組亦提出咗 8 個概念性選項，但因為未有詳細研究，暫時未可以確定提供額外土地嘅時間同面積，但都希望公眾可以就呢啲選項發表意見。以下想請問你會唔會揀呢啲選項呢？」

Q11 「除咗大欖同水泉澳兩個試點，探討發展郊野公園邊陲地帶其他生態及公眾享用價值較低嘅地點嘅可行性。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q12 「長遠發展屯門西嘅內河碼頭用地同埋鄰近土地，特別係碼頭旁邊龍鼓灘填海項目所提供嘅土地，重整屯門整個西面沿海地區，探討興建房屋嘅可行性。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q13 「增加『鄉村式發展』地帶嘅發展密度，例如俾小型屋宇（俗稱丁屋）起高啲。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q14 「喺現有運輸基建設施作上蓋發展，例如喺公路或者鐵路嘅上面興建房屋。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q15 「發展公用事業設施用地，例如電話機樓及車廠，包括改變土地用途，或者做上蓋發展。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q16 「搬葵青貨櫃碼頭去其他地方，騰出土地作其他用途。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q17 「於葵青貨櫃碼頭加建上蓋平台，喺平台上面興建房屋，同時繼續碼頭嘅運作。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q18 「填平部分船灣淡水湖，用嚟發展『船灣新市鎮』。你會唔會揀呢個選項呢？」

- |       |                |
|-------|----------------|
| 1. 會  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 不會 | 9. 拒答          |

Q19 「如果香港要發展更多嘅土地，你認為應該最優先考慮以下邊一個因素呢？」  
【讀出 1-6，只選一項；選項次序隨機顯示】

- |                      |                 |
|----------------------|-----------------|
| 1. 可以快啲提供到土地         | 88. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 提供到多啲土地           | 99. 拒答          |
| 3. 對原來嘅土地使用者或社區嘅影響較小 |                 |
| 4. 對自然環境嘅影響較小        |                 |
| 5. 政府付出嘅公帑較少         |                 |
| 6. 其他（註明）            |                 |

Q20 「你支唔支持發展更多土地作為儲備，嚟改善居住面積同應付預見唔到嘅需要呢？  
係非常支持、支持、唔支持，定係非常唔支持呢？」

- |          |                |
|----------|----------------|
| 1. 非常支持  | 8. 無意見／唔知道／好難講 |
| 2. 支持    | 9. 拒答          |
| 3. 唔支持   |                |
| 4. 非常唔支持 |                |

Q21 「請問你有無喺電視、電台、報章、互聯網，或其他途徑，聽過或者睇過土地供應專責小組嘅公眾參與活動或展覽內容呢？」

- |       |           |
|-------|-----------|
| 1. 有  | 8. 忘記／唔知道 |
| 2. 沒有 | 9. 拒答     |

## 個人資料

HOUSE1 「你目前住緊嘅單位係買嘅定係租嘅呢？」

【買：包括自己買、與他人聯名買、家人親戚朋友買；

租：包括租全個單位及部分單位】

1. 買的【跳問 HOUSE2】
2. 租的【跳問 HOUSE3】
3. 其他（註明）\_\_\_\_\_【跳問 DIST】
88. 唔知道【跳問 DIST】
99. 拒答【跳問 DIST】

【此題只問自置物業的受訪者】

HOUSE2 「呢個單位係你自己買，定係你其他家庭成員買嘅呢？」

【自己買：包括與他人聯名買】

1. 自己買
2. 其他家庭成員買
3. 其他（註明）\_\_\_\_\_
88. 唔知道
99. 拒答

【此題完結後跳問 DIST】

【此題只問租住房屋的受訪者】

HOUSE3 「呢個單位係你自己租嘅公營房屋、你其他家庭成員租嘅公營房屋、自己租嘅私人樓，定係你其他家庭成員租嘅私人樓呢？」

【公營房屋包括出租公屋／中轉房屋／房協出租房屋／居屋／租者置其屋／房協出售房屋】

1. 自己租嘅公營房屋
2. 其他家庭成員租嘅公營房屋
3. 自己租嘅私人樓
4. 其他家庭成員租嘅私人樓
5. 其他，註明：\_\_\_\_\_
88. 唔知道
99. 拒答



DIST 「請問你住喺十八個區嘅邊一區呢？」【不讀出答案，只選一項】

- |                 |                     |
|-----------------|---------------------|
| 10. 香港島 [不透露地區] | 40. 新界西 [不透露地區]     |
| 11. 中西區 [港島]    | 41. 荃灣 [新界西]        |
| 12. 灣仔 [港島]     | 42. 屯門 [新界西]        |
| 13. 東區 [港島]     | 43. 元朗 [新界西]        |
| 14. 南區 [港島]     | 44. 葵青 [新界西]        |
|                 | 45. 離島 [新界西]        |
| 20. 九龍西 [不透露地區] |                     |
| 21. 油尖旺 [九龍西]   | 50. 新界東 [不透露地區]     |
| 22. 深水埗 [九龍西]   | 51. 北區 [新界東]        |
| 23. 九龍城 [九龍西]   | 52. 大埔 [新界東]        |
|                 | 53. 沙田 [新界東]        |
| 30. 九龍東 [不透露地區] | 54. 西貢 [新界東]        |
| 31. 黃大仙 [九龍東]   | 88. 唔知道／未能分類，寫下居住地區 |
| 32. 觀塘 [九龍東]    | 99. 拒答              |

\*\* 問卷已經完成，多謝你接受我的訪問，拜拜！ \*\*

土地供應專責小組

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



## 政府就土地供應專責小組報告的回應

### 對財政及公務員的影響

政府就報告的回應所載的建議未來路向不會即時引起重大的額外財政影響，原因是政府採取的大部分跟進行動都與持續進行的措施、現正進行的項目或計劃進行研究的項目有關。政府回應載列的進一步或擴闊範圍的研究，以及推展的個別發展項目，包括相關評估、規劃及工程，所涉及的額外開支，有待擬訂細節後再作詳細研究和審議。我們會在適當時間按照既定機制申請撥款。

2. 至於對公務員的影響，隨着政府作出回應，公務員的工作量或會有所增加，當中包括但不限於技術評估／規劃及／或工程研究、城市規劃程序、地政工作，包括收地及清拆、設計及建築工程、規劃及提供配套基建設施等。相關決策局／部門會定期檢視人手情況。在有需要而適當的情況下，政府會根據既定資源分配機制爭取額外資源，並提供相關理據。

### 對經濟的影響

3. 政府回應所載的建議未來路向，能展示政府決心增加土地供應以滿足本港各種社會及經濟需要，包括房屋及其他經濟用途。這有助擴大本港的經濟容量及提升其長遠增長潛力。

### 對環境的影響

4. 推行各項增加土地供應的發展項目，難免會在一定程度上為環境帶來額外負荷。為確保擬議發展項目不會對環境造成難以承受的影響，以及增加土地供應不會損及環境質素，在推展發展項目時，政府會繼續遵循相關環保法例、既定指引與準則以及法定程序，並採取所需的措施，以避免、盡量減輕及緩解對環境不利的影響。政府需要時應進行詳盡而針對個別用地的環境評估或法定的環境影響評估，使擬議發展項目在施工前能確定其環境可接受性。此外，推行某些土地供應選項時(包括棕地發展，利用岩洞及地下空間)能理順土地用途或移除棕地或地面上部分對環境有影響的作業，並提供密閉或受規管的空間，以容納若干對環境有所影響的現有設施，將有助改善環境。

## 對持續發展的影響

5. 供建屋和其他發展用途的土地供應增加，將有助更適切地滿足香港在社會、環境和經濟方面的需要。預期各發展項目將改善許多人的住屋狀況和提升香港在經濟方面的競爭力，亦會提供更佳居住環境和更多社區福利設施，改善市民的生活質素(特別是通過提供更多長者設施來應付人口老化問題)，從而促進香港的可持續發展。相關的可持續發展評估及技術評估將視乎情況在個別發展項目中進行。公眾的關注事項(特別是持份者的意見)亦應小心處理。

## 對家庭和性別的影響

6. 房屋土地供應增加，將有助提升和加快公私營房屋供應，從而有助改善家庭的生活條件。值得一提的是，提供更多房屋土地來增加租住公營房屋單位供應，將有助縮短公屋申請人和其家庭成員的輪候時間，這些人當中部分現時的居住情況可能頗為窘迫。為配合房屋供應增加，我們會確保在居民入伙時同步適時提供足夠的配套設施(如社交、康樂、社區和公用設施)。這些設施將滿足家庭成員的住屋和社會經濟需要，並提供家庭有善的環境，以便在工作、家庭和社區責任之間取得更好的平衡。社會福利設施相應增加(包括但不限於託兒和長者服務)，亦將有助提升對婦女(通常是主要照顧者)的支援。

\*\*\*\*\*