

民主思路就增闢發展與住宅用地之意見

題要

前言

1. 土地發展之相關考慮
2. 土地短缺之事實及嚴重性
3. 建議發展策略要點
4. 建議策略之相關考慮
5. 結語

前言

香港土地供應嚴重短缺，證諸住宅樓宇價格和租金不斷飆升，同一趨勢亦出現於商用、辦公室及其他空間，升勢更有甚於居住空間。增闢土地供應以滿足本地整體發展需要，實屬燃眉之急，刻不容緩。

土地供應專責小組就所制訂的研究報告，展開公眾諮詢，應大大有助於增闢足夠用地，以及物色合適地點供香港未來發展的需求；唯政府務須清晰闡明發展願景，以及分析在不同方案之間的取捨之道，俾使市民能就方案的實際利弊進行討論，可惜報告在這方面並無著墨。

本地居住條件每況愈下，是否需要就此問題加以改善，是直接影響土地發展策略的重要元素。未來土地供應若能改善市民居所和工作的空間分佈，將對整體社經發展大有裨益。土地供應方面缺乏彈性乃現今世界各大都會所面對的難題，且往往是樓價和租金狂飆的起因。有關政策的挑戰，在於如何以靈活有效的政策工具，簡化相關審批及規管程序，從而加快增闢土地。

此文件就本港土地發展詳述我們的意見。我們認為改善居住條件以及其他用途空間應納入香港發展願景之中；展開填海工程，尤其在大嶼山以東建造人工島，乃未來社會經濟發展之必需要素。與此同時，改變新界農地用途以作發展之用亦屬土地發展策略的核心一環。

我們深信上述願景合乎香港市民和政府所期，謹此呼籲政府當局詳細分析闡明發展願景，並與社會大眾同心協力實現此願景。

民主思路

1. 土地發展之相關考慮

土地供應專責小組四月發表社會期待已久的報告，援引早前在《香港 2030+》研究中，有關整體土地供應短缺約 1200 公頃的預測；亦同時指出該研究大有可能低估了實際所需的房屋用地、經濟用地、政府/機構/社區用地、休憩用地、運輸及基建設施用地，但並未提供應該相應增加的開拓土地面積，或建議如何應付未來供應不足。

專責小組現正就早前估計缺地數量提出供應選項，收集公眾意見；然而，小組對每一選項的利弊並無提出實質討論，也未能針對各選項如何能夠滿足或有助滿足短缺之數作出務實的評估或推算，亦無提及其中相關理據或資料以供公眾考慮。

報告令人失望之處，主要有下列三方面：

首先，報告未有提及香港的未來發展策略或臚列出任何目的或宗旨，更莫論為何需要制定這些目的、宗旨。專責小組建議推行為期五個月的「諮詢」，廣被稱為「土地供應大辯論」，可惜未能引起各界進行有意義的辯論。小組採用民粹手法只向公眾提供選擇題「問卷」，好比餐單一份，未能鼓勵公眾深入探討本質上極其繁雜的重大議題，更難望市民提出深思熟慮、可資政府參考的意見，從而令政府制訂出能具廣泛認受性的土地政策。試問單憑餐單式的公眾諮詢，是否最終便能說服各方作出妥協而達成協調方案？又或者依靠一兩個方案便足以破解刻不容緩的缺地困局？公眾又從何或為什麼達成以上之結論？

我們認為，僅僅列出土地供應選項，而未能提供任何關於箇中原理的指引原則或長遠宗旨，根本無法產生任何具實質意義之發展策略。即使未有具體目標，亦須先訂定目的或宗旨，還須就如何取捨各項宗旨以達發展目的、如可達至短期、中期及長遠目標，以及每一階段的時間表等課題展開討論。我們認為，任何建議如未能包括以上所言之有系統性討論，實難期望社會能就此達至任何政治共識。

第二，雖然報告中形容居住環境「細」和「擠」，但對於長遠發展宗旨而言，卻未有論及如何改善新建住宅單位的人均居住空間。要是增闢 1200 公頃土地（姑勿論此數是否足夠所需），亦未能於十年或之後改善我們的居住環境，那為何不好好利用這次機會，就覓地訂出更積極進取的方案？

報告對此毫無論述，是否便代表我們需要接受改善居住條件並非發展目的之一？是否要接受繼續受「寸金尺土」、諸多局限的房屋困境長久不變之苦？答案肯定是：不！

第三，報告僅於一般發展策略之外，列舉 12 個土地供應選項，卻沒有提出如何解決拖延發展的阻力。眾所周知，發展土地需時，其中涉及程序繁多，在香港如此開放多元的社會，無論施行哪個選項，有關決定總會遭反對而備受延誤。

要界定不同用地供應的先後緩急，既須考慮經濟成本和工程難度，亦須顧及規管審批過程可能出現的阻延。從速取得公眾支持以找出創新方案，加快取得所需用地，應為公眾參與的一大宗旨，可惜至今這一切仍未見落實。

公眾諮詢在開放社會不可或缺；然而，在缺乏清晰論述之發展策略下，社會能對公眾諮詢結果有何寄望？要是公眾意見一窩蜂反映偏頗黨派立場，公眾參與活動只會淪為

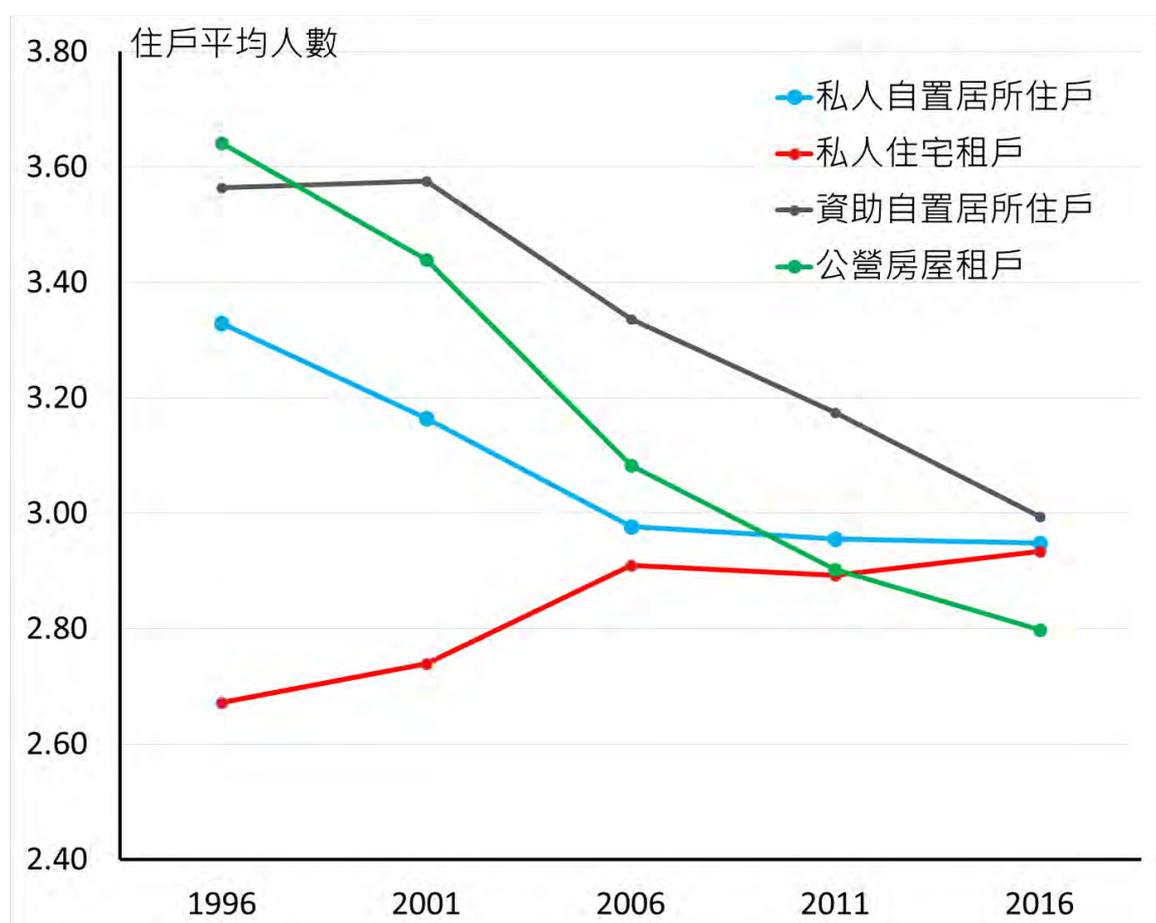
一場麥高風式之口號政治角力。在這關乎香港未來的全民福祉議題上，難道社會單靠這種口號政治便能一錘定音？我們的答案當然是：不！

2. 土地短缺之事實及嚴重性

香港極度缺乏土地供應，乃不爭事實。每一私人住宅（以下簡稱私樓）單位內的居住人數日增，無疑是房屋供應不足的最可靠指標；私樓出租單位環境侷促，正正反映房屋短缺。公營房屋條例規定，公屋單位只能供直系親屬居住，因此，所有其他需求唯有靠私營出租房屋滿足。

【圖 1】顯示 1996 至 2016 年私樓租戶平均居住人數持續上升，而其他三類房屋使用權住戶（私人自置居所住戶、資助自置居所住戶、公屋租戶）則持續下跌。

圖 1 1996 - 2016 年以房屋使用權劃分住戶平均人數



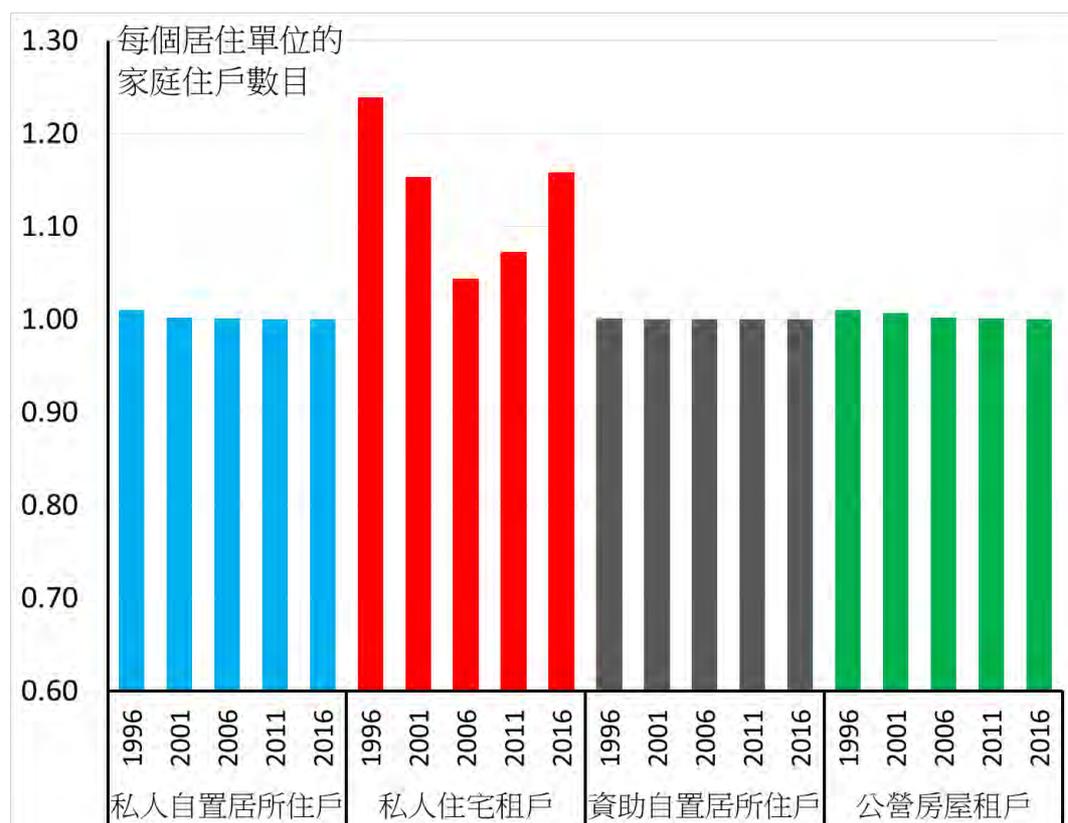
資料來源：香港人口普查及中期人口統計

註：住戶平均人數以每個家庭住戶的平均人數作界定；共住比率以每個居住單位內的家庭住戶數目作界定。

從【圖 2】可見 1996 至 2016 年 20 年間四類住宅的共住比率（即居住於同一單位的住戶人數）走勢。私人自置居所住戶、資助自置居所住戶、公屋租戶的共住比率一直維持在 1.0 水平；私樓租戶則在首 10 年期間由 1.24 降至 1.04，但跌勢在 2006 年後逆轉，持續上升至 2016 年的 1.16 水平。

私樓出租單位環境愈見狹隘，更足證房屋供應不足，分間樓宇單位（俗稱劏房）租戶人數只升不降，也是另一表徵。居住條件每況愈下、樓價日益難以負擔，均是房屋短缺情況愈來愈嚴峻引發的現象。

圖 2 1996 - 2016 年以房屋使用權劃分共住比率



資料來源：香港人口普查及中期人口統計

然而，土地嚴重短缺並非單單影響私樓租戶居所擠迫問題。中環商廈售價高達四、五萬元一平方呎，更足見本地不僅住宅空間供不應求，辦公室和商用空間也極度匱乏。

【圖 3】顯示住宅物業價格升勢不及工廠大廈、零售店舖和辦公室凌厲；後者所需土地及空間需求顯然遠高於前者。

圖 3 1993 - 2018 年首季各類物業的實質物業價格指數（1999 年=100）



資料來源：香港差餉物業估價署

「寸金尺土」實在對社會公平和經濟增長此兩大核心價值帶來極嚴重負面影響。無論擁有哪種物業，財富持續水漲船高，非業主則淪為「無產一族」。中等收入階層為置業或租樓而付上高昂代價，實質生活水平亦因此下滑，甚至面臨「瀕窮」境地；未能受惠者瞠乎其後，社會不均日趨惡化。樓價租金雙高的重擔在各階層的負擔能力而言並不平均，而此等不均正是進一步引起社會不滿之主要原因。

再者，整體經濟前景亦隨之受到打擊。這是因為唯有增值最高，提供高薪厚職的企業才能在昂貴的營商環境中有利可圖。換言之，提供基本就業機會及為日後優越職位培育接班人的職位已愈來愈少。商業發展停滯不前，是近 20 年來造成中等收入階層工資增長放緩的主要因素之一；逼於商業現實，辦公室及商用空間租金高企，亦同時正在扼殺優職數目之增長。由此可知，增加土地供應，對吸引投資以創造有利年輕人的理想職位至關重要。

從宏觀角度而言，土地供應亦關乎香港未來經濟發展。「一帶一路」及大灣區發展項目，不單是工人和企業走出香港的機遇，也是吸引海外公司，包括創意及創新科技密集企業來港投資的良機。香港長遠經濟繫於覓地發展，以確保未來繁榮造福全民，而非只惠及社會少數。

值得強調的是，土地短缺至少產生兩大後果。第一，房屋變得難以負擔。第二，企業難以在租金高企環境中生存，逼使其縮減人手，以至質優且富經驗的員工更見缺乏，而員工亦因優職削減引至收入下降，難以負擔昂貴居所。面對如此惡性循環，我們必須設法尋求突破之道。

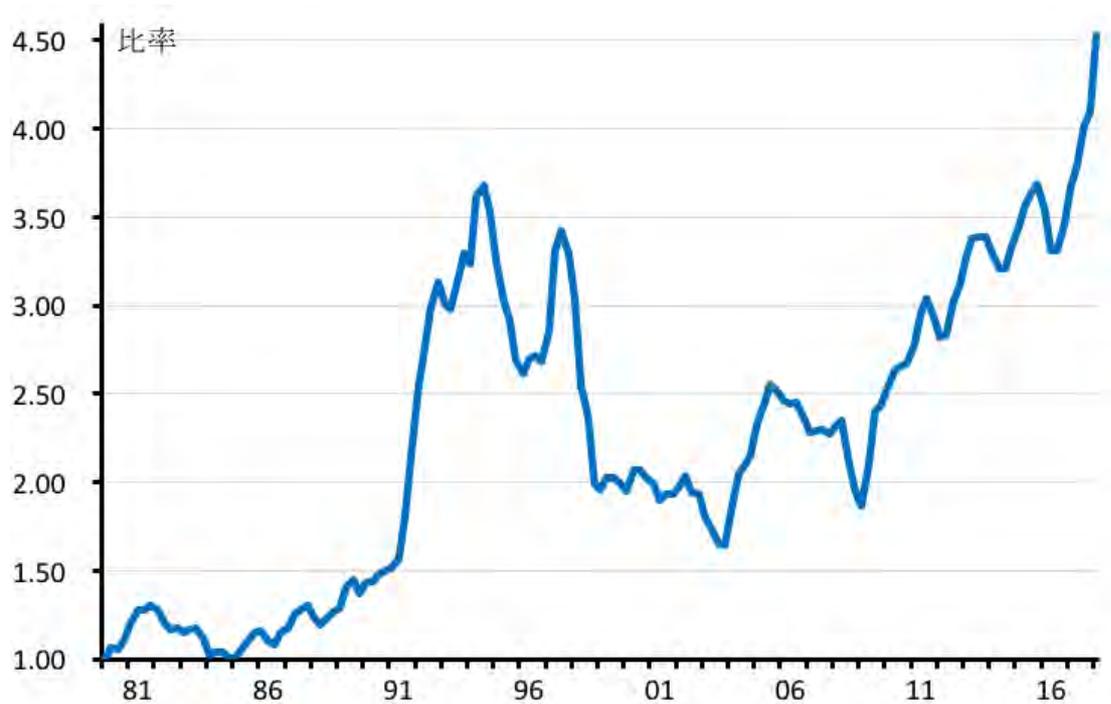
須知第一個後果往往被視為民生議題，但居所昂貴得難以負擔，亦因經濟發展問題（即第二個後果）所致。要解決香港房屋短缺問題，需從民生加上經濟發展一併入手。民粹主義單單著眼於民生方面，實為以偏概全，甚或具誤導之嫌。

一般人認為，房屋短缺似屬近幾年現象，與亞洲金融危機及經濟衰退期間停止土地發展決定有關。此看法其實甚有偏差，因為它假定土地短缺在過去 10 年才冒現。觀乎物業價格與建築成本相對差距，房屋短缺早於 1980 年代後期便已呈現，但公平而言，短缺現象確實在近 10 年來加速惡化；原因在以下幾方面。

物業價格與建築成本差距反映三大元素：一）符合發展項目審批規管要求所需成本；二）土地價值變化；三）發展商利潤。相對差距持續上升，可以是因為三大元素全部或部份有所增加，但均顯示物業市場出現短缺情況所致。

【圖 4】展示 1980 至 2016 年私樓物業價格指數相對建築工程投標價格指數比率的趨勢。這一比例在 1979 年正常化為 1，1980 年代大部份期間相當穩定，幅度一直維持在 1.0 - 1.5，但自 1980 年代末開始上升，及至亞洲金融危機出現前，處於 2.5 - 3.5 的巔峰，但 1997 至 2003 年金融危機及經濟衰退期間，則維持在大概 2.0 水平。

圖 4 1980 - 2017 年住宅物業價格指數與建築工程投標價格指數（1979 年=1）的比率



資料來源：香港差餉物業估價署及利比

註：縱軸顯示香港住宅物業價格指數對建築工程投標價格指數的比率。建築工程投標價格指數根據利比指數與建築署建築工程投標價格指數的平均值。

2016年，比率重上3.5高峰，隨後更飆升至4.5，部份升幅反映市區重建項目及改變新界農地用途的過程，在社會上所遇到的拖延較預期為長。開放公眾參與，每項發展工程勢遭各方反對，有關程序例必政治化，每每導致規管審批的複雜性和不明朗因素變本加厲。此外，政治分化與紛爭更將加深阻延及不明朗程度。

最終造成發展受阻，供應減少，短缺更趨嚴重，而物業價格與建築成本差距相去愈遠。此等現象近30年來持續不斷，造成的累積短缺實在非同小可。增闢土地已成燃眉之急，亟須從速進行，但同時整體社會應了解箇中原因，以免在今後10年甚至20年內重蹈覆轍。

理論上，若社會認同度愈高，理應愈能縮短發展審批程序之時間，但若在程序方面亦能加以適度改革，並且以創新手法增加靈活性，也有一定幫助。由此可見，闡明發展願景，並取得公眾支持，必可令發展過程事半功倍。

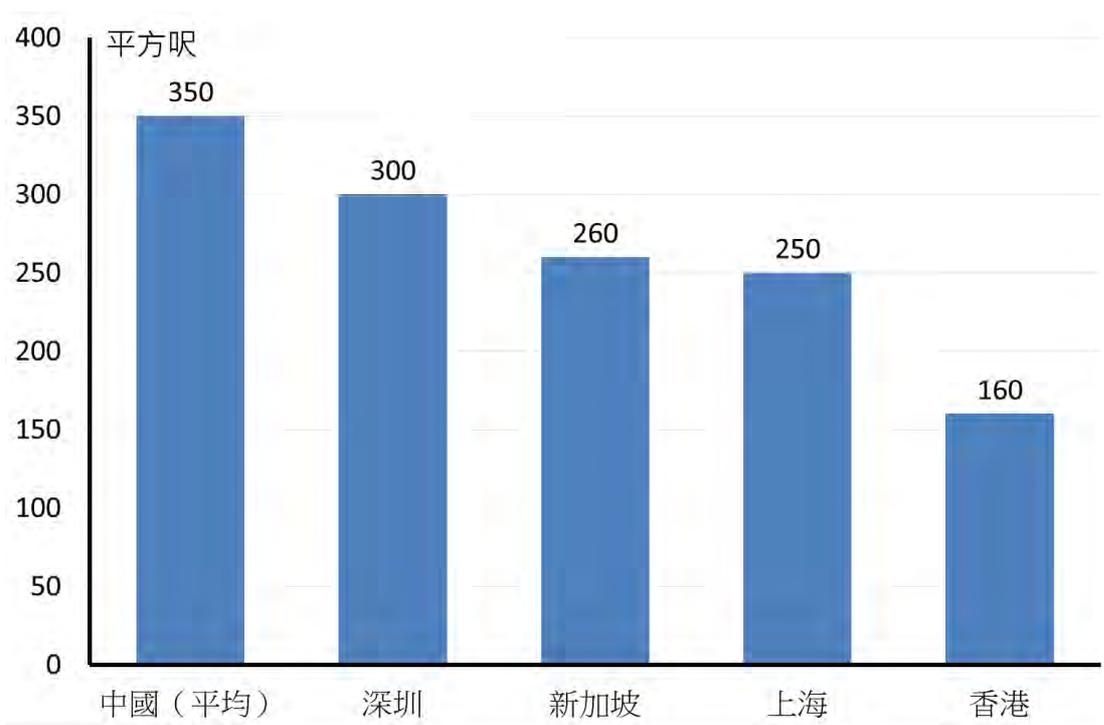
3 建議發展策略要點

經詳細研究，我們深信未來發展在於兩大目的：(1)增加房屋供應從而改善市民的居所條件；(2)增加土地供應，進一步促進經濟發展。就此，須注意的有關原則定必如下：

3.1. 大幅增加人均居住面積

香港日漸繁榮進步，但居住空間不增之餘，反見倒退。以人均居住面積而言，深圳為300平方呎，新加坡與台北同樣為260平方呎，上海為250平方呎，東京和大阪也同樣為190平方呎；與這些大城市比較，唯獨香港最差，僅得160平方呎。土地供應專責小組和《2030+》規劃研究卻令人失望地未有論及這重要課題。放眼未來，我們再也不能置人均居住空間於不理；大幅改善人均居住面積必須成為香港長遠發展目的之一。

圖5 城市人均居住面積（平方呎）



資料來源：團結香港基金《地盡其闢 百堵皆興 屋盡其利 萬家受惠》中引述

香港差餉物業估價署、上海社會科學院、南華早報、中原研究中心

3.2. 高瞻遠矚

土地發展的優先措施，在於針對短缺問題，從速增加土地供應。不過，缺乏改善本地生活及工作環境的策略性願景，土地發展只會流於極度短視。政府應將當前缺地問題轉危為機，藉此闡明未來積極進取的發展宏願，向市民與企業揭示今後去向，以及如何實現願景。

香港未來發展首要考慮不單在土地供應量，還在於如何改善及重新分配居所空間和地域就業機會，藉以改善城市空間效益，以便社會為迎接未來作好準備。一如報告中建議的東大嶼山概念，我們深信大規模填海應有助達標，全面提升長遠規劃的靈活性，此舉可收重塑未來，實現願景之效。

3.3. 方向一致

電力乃一種驅動科技，一直發揮帶動其他一切儀器和科技的作用。現今資訊及通訊科技的作用等同於昔日電力，能夠帶動生物醫療科技、金融科技，以及其他各種科技。發展中經濟體的經濟前途，將日漸倚賴全球價值鏈中資訊及通訊科技帶動的製造業。不少發達經濟體的經濟命運，亦將取決於資訊及通訊科技對服務業的帶動效應。事實上，服務業從集聚化效應中的得益，相信會比製造業更大。

作為以服務業為主的發達經濟城市，香港必須改善空間配置，以便拉近工作與居住地點之間的距離，並成功培育創意藝術家、工程師、金融家、創業家，以推動生物醫學服務、貿易服務、金融服務、娛樂服務等多個領域。人與人之間須易於聯繫，面見接觸，令創新兼生產鏈得以完成最後階段，驅動現代資訊及通訊科技經濟，締造更大社會價值。人與人之間要隨時溝通無間，必須具備充裕的工作、生活，以至居住空間。

我們的願景

有鑑於此，我們深信大規模填海（或如落實發展東大嶼都會概念）應有助於合乎上述倡議的導向原則下成功達標。再者，毫無疑問，全面長遠規劃比零碎措施更具靈活性，為社會重塑未來帶來更大動力，從而實現願景。

因此，我們倡議之土地發展策略必須：

- 清晰闡明長遠策略性願景，並推動適當有關之土地供應政策。
- 配合經濟繁榮趨勢，改善居所條件，並同時處理民生和經濟發展問題。
- 舒緩甲級商用及辦公室空間短缺問題，吸引投資，創造就業，充份利用「一帶一路」及大灣區發展項目的優勢，全面促進經濟繁榮。
- 在大嶼山以東進行大規模填海，以取得面積甚至大於報告所建議的 1000 公頃土地，藉以改善住宅及就業機會的地域分佈，優化工作、生活，以及居所空間。
- 加快改變新界農地用途規劃程序及相關發展審批過程及程序，在公私營協作模式與收回土地方式之間權衡輕重，避免受制於意識形態的考慮。
- 透過公私營協作模式，發展居民認同的社區，並支援在新界的新發展，以配合香港作為大灣區環球都會的前景。
- 立刻大刀闊斧推行發展，為未來建立由政府而非私營發展商掌握的土地儲備。

我們深信，基於供求兩方面考慮，政府必須從速以遠超《香港 2030+》研究所預期的規模覓地。增加供應量之餘，亦必須顧及適當選址，儘可能確保我們策略發展的長遠願景得以實現。

面對的挑戰

我們亦須指出，填海並不能解決一切問題，故亦不應排除可滿足即時需求而又無礙長遠發展的短期措施。事實上，香港現有已開發土地幾已用盡，改變土地用途過程需時，而且荊棘滿途，不能一蹴而就。我們敦促當局在過程和程序方面增強靈活性，加快改變土地用途；並且呼籲全港市民認同這一宏大願景。事實是，若我等未能同心協力，勢難成就如此偉業。

此外，我們認為較進取的土地供應政策，雖有助減輕當前房屋短缺問題，但中等入息階層依然未必即時能夠負擔樓價。為了應對市民收入與樓價差距日益增大，政府必須另訂更有效房屋政策，而不能單靠土地政策收窄差距；此乃獨立議題，不在本文件討論之列。

4. 建議策略之相關考慮

(a) 現行土地發展方案：改變新界土地用途之障礙

任何解決土地供應問題的全面方案，務須探索所有土地來源問題。新界農地目前是最大土地來源，然而改變農地用途需時，成本高昂。

現時由地產發展商及地主擁有的合適農地（部份農地現時用作棕地）理論上屬主要土地供應來源之一（至少 1000 公頃以上），應為發展策略的一大元素。

然而，在實際改變用途上的確存在不少阻力。這是因為並非所有棕地均屬閒置土地，有待發展；散佈各處的棕地大都已供經濟活動之用，並提供就業機會，收回棕地以作公用難免在法律上及操作上遇上重重困難。

公私營協作模式與收回土地相比

事實上，覓地方式應透過公私營協作模式抑或以廣泛並不設目標的收地公用方式進行，已引起各界廣泛關注。

主張收回土地的策略性觀點，原則上與公私營協作模式並無抵觸。不過，要行之有效，政府必須堅守原則，就改變土地用途設定時限，而若未能及時與地主達成協議，便應改為採用收地方案。農地用途一經改變，可作私人發展或公共用途，甚或雙管齊下。這一策略性觀點與以協商補償方式、以高於農地象徵式使用價值向地主徵收農地的模式並無抵觸，用意在於採取較靈活的策略行使收地權，以加快發展程序。

至於個別民粹式觀點，完全反對公私營協作模式，認為地主本身要不是地產商便是原居民，公私營協作只會助長他們圖利，因而主張政府以單一政策收地公用，向地主收回農地後，興建公營房屋，這主觀立場並不可取。此立場之中心點為農地並無其他使用價值，根本毋須給地主多加補償，其背後理念實有違以往法院所作判決。法律一向認為，農地實具超乎現在農業用途之價值，原因是法律不能漠視經當局批准後之潛在土地價值。

處理土地議題有經驗者皆明白，土地非單一商品，每塊地皮各有不同（即或毗鄰也會有差異），將各種地皮合併的方式亦各異。無論在實質上抑或程序上，施行公平補償原則並不容易，是以協商往往曠日持久。在這方面，若公眾以公平為首要考慮則需時更甚。

結果是一般認為由政府收地作公共用途會加快發展速度，實際上卻非必然如此。

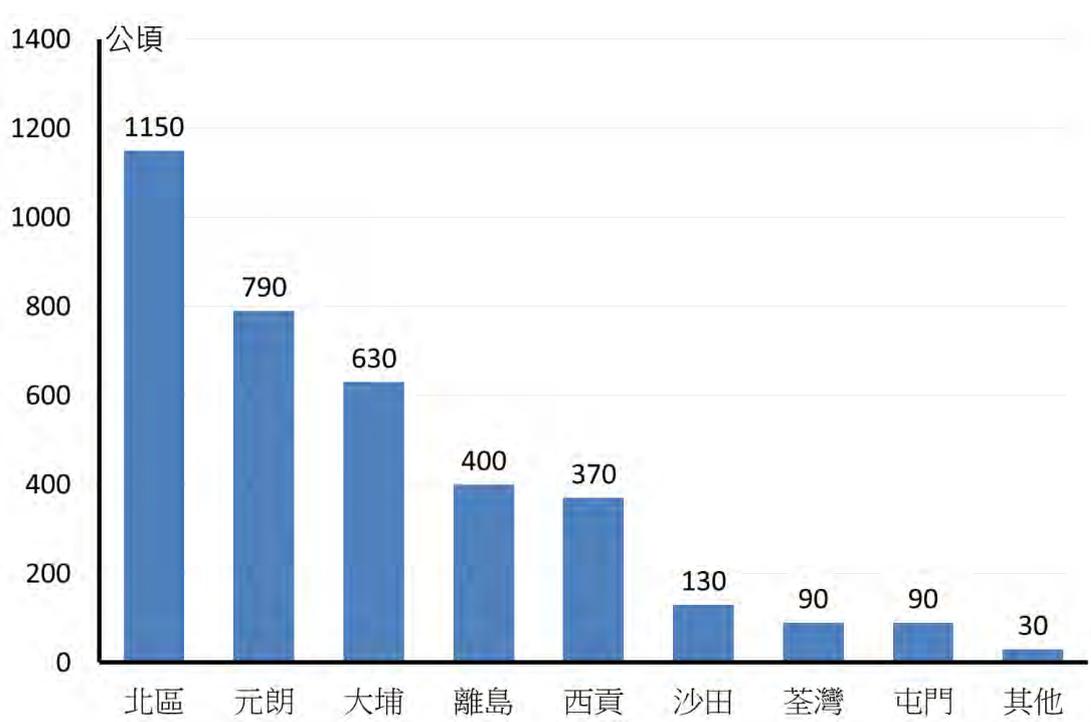
收回大片毗鄰土地作公共用途，往往比預期困難。這是因為新界普遍而言土地業權分散，假如收地後政府動用部份地皮作私營發展用途，則有可能被視作違反收地公用的初衷，甚至牽涉法律訴訟。

發展大片土地只用於興建公營房屋，卻未必是可行上策，因為此政策可能會令該區規劃極度失衡，變成低收入住戶聚居、基礎設施不足的現代貧民窟，進而成為與社會脫節的貧乏社區。

另一方式是只收回小幅地皮來發展公營房屋，然而這卻有降低土地使用效率之虞，難以協調整體發展，甚至出現更嚴重阻延，例如地皮附近缺乏基建設施，但又未能在短期內提供。即使可迅速收地，亦不見得可以迅速發展；此乃因項目賴以成功的關鍵在於相關程序之互相配合，加快其中一環並不同完成一整條發展鏈。

假如發展用地上已有住戶和租戶，則不論採取公私營協作抑或收回土地方式，均必須先作補償和遷置，才可施工。若採取收地方式，政府須直接與該等住戶和租戶磋商，地主則缺乏從中協助的動機。但若以公私營協作模式收地，則由於利益攸關，地主自會樂見其成，主動協助安排隨之而來的補償及遷置事宜。這些也是應考慮因素。

圖 6 截至 2017 年年底新界荒廢農地面積



資料來源：立法會秘書處資訊服務部資料研究組 2018 年

發展商坐擁大批棕地，卻未加發展，其實不難理解。一般看法是發展商無非是囤積居奇。不論此看法屬實與否，發展商高價出售地皮固然有利可圖，但多銷單位、貨如輪轉亦同樣得益。況且囤地過程漫長，發展商無法像政府般強制銷售，亦未必能收購到大片相鄰地皮，若能做到，相信亦會即時用以發展，而非囤積自居，等待更有利，但

卻存在不明朗因素之時機。我們相信，囤地現象大概存在，卻並非阻延發展的唯一因素。

若有發展商難以收購某些地皮加以合併，而政府採取收地公用方式，這會否就能速成其事？答案其實也是未必。這是因為即使政府手中有地，亦難免會有多方持份者爭取游說而出現阻延，啟德機場舊址重建過程即屬一例。

社區建構與公私營協作

在不少國家及地區，以公私營協作發展並不限於興建住宅和提供基本康樂設施，而更包括建構社區。友善發展有助於營造溫馨家園、宜居空間以及社區之感。各社區可營造不同社區特質，讓居民認知並共享其所在社區的特質。

我們認為，綜合以上所見，政府應對參與公私營協作的新界發展商及地主予以鼓勵並給予足夠靈活自主彈性，以便在其發展的地點中，為公私營房屋住戶，營造社區特質。

物業發展的合約本質

最後，私人物業業主權益既受《基本法》保障，在公平補償原則下，以通過協商達成的結果理應最為合適。在無損公眾利益前提下，補償範圍不應只限於有關土地本來用途的價值，而發展後之土地價值也應為考慮之列。這是香港法院一向確認的原則，亦有1983年「生發案」的先例可援。

香港在改變農地用途方面，早已有通過協商而非威迫方式達成補償協議之先例，至今已成優良傳統。以「乙種換地權益書」換取發展用地，既尊重私有產權，亦能借助市場力量降低議價成本，避免昔日的威迫手法。這並非說在涉及公眾利益的大前提下，仍不應採用收地作公共用途的方式，只是說這未必是絕對上策，亦未必是任何情況皆合用之唯一方法。

補償及遷置

農地佔用者分兩大類：一、未開墾土地佔用者以務農為業；二、棕地佔用者則從事各種經濟活動，例如物流運作、貨櫃場、回收場、修車廠、工場等。任何土地發展必需先遷移有關農業及經濟活動，作出補償和遷置安排，發展工程才可展開。

對於補償與遷置未開墾土地上的農戶，已有一套行之有效的辦法，但棕地佔用者的補償問題卻棘手得多。問題之一是如何遷置其中的經濟活動？香港內河碼頭以及毗鄰用地，基本上屬用途兼容的工業區，也就順理成章，適合作為遷移此等活動的地點。

此法固然在在需時、代價不菲，但透過改變用途而釋放大批土地的方案畢竟不多，故此應積極推行，作為整體發展策略一部份，使新界範圍與香港整體發展更趨融合。至於如何對棕地以及內河碼頭區內現有租戶作出補償和遷置，政府亦須及時作出妥善安排。

今後有何對策？

基於上述各種原因，我們必須抱持開放態度，從政策入手，考量增闢每幅土地的處理方法。若公私營協作模式有助加快發展，應予採用；若收回土地看來較具成效，能加快協商程序，則不宜隨便放棄。簡而言之，政府應以最能加快改變土地用途的模式為首選，在有關問題上不應受意識形態或政見左右，尤其土地供應短缺問題已迫在眉睫，單一發展模式未必是唯一良策。

面對嚴峻的缺地荒，政府應竭盡所能，推出嶄新措施，加快一直有礙發展的審批程序，包括盡量清除窒礙凝聚社會共識的絆腳石。

(b) 填海與東大嶼山發展新址

我們希望以上討論能夠清晰闡明，所謂發展新界是最簡單、最全面、最適時的方案，無非是人云亦云的想法，所需措施實不止於此。再者，經濟活動的空間分配，現已高度集中於港島和九龍，要掌握經濟凝聚所產生的協同效益，應選具有便捷通道連接市中心的地點，發展未來的經濟活動。現時可用地區已幾近完全發展，要以市區重建或活化方式增闢空間談何容易。另一方面，將經濟活動地點移離市中心則有欠效率，兼有損發展和增長的潛在利益。

要滿足新界居民每日往返市中心上班的交通需要，只會令現有運輸系統百上加斤。此外，要改善現有各走廊的交通情況，可行方案也極為有限。

換言之，在大嶼山以東填海建造新人工島，興建運輸基建設施加以連接，從經濟或社會角度而言均屬上策，應視為優先發展項目，積極推行。有鑑於此，「東大嶼都會」項目應從速由概念構思階段推進至規劃及工程可行性研究階段。

發展此一新址將提供機會，改善居所與就業的空間分配以及生活環境。將住宅與經濟活動置於交通便利的新址，實際上等於擴闊市區核心地帶，發揮多元效益。既屬全新發展土地，預期障礙（例如要收回已遭佔用的分散地皮）亦會較少。

我們認為，可藉東大嶼都會新址發展智慧型市鎮，新市鎮位置適中，連接市中心及其他地區四通八達，建成另一運輸紐帶，通往大嶼山以至大灣區及周邊地區，為經濟活躍人口打造生活與工作空間，更因佔盡地利，而勢將為區內年輕就業住戶提供優裕而可負擔的公營房屋之居住環境。

圖 7 「東大嶼都會」策略性交通及運輸基建概念計劃



註：修改自大嶼山發展諮詢委員會第一屆工作報告「全民空間」

觀乎下列考慮因素，我們認為此一發展措施在土地發展問題上更能對症下藥：

第一，一旦解決前期規劃障礙，即可按預計項目時間，取得大片土地。現代科技與技術先進，填海工程遠較以往省時環保。大片位置適中填海土地的供應一旦明朗化，對穩定未來物業價格升幅的預期必能收立竿見影之效。

第二，要收回分散又被佔用的地皮，需就補償所有地主和佔用者，以及安排遷置佔用者展開協商，過程極為費時。收地進展往往受制於地皮上進程最慢、最後一幅地終獲安排遷置，才算大功告成。收地難度因地而異，若地皮分散，則更難保證能及時收回一大幅土地。在這個大前提之下，若政府能果斷行事，優先處理，說填海不比收地慢實在毫不誇張。

第三，隨著東大嶼山項目發展提供 1000 公頃，甚至更多的土地，對未來整體土地供應的展望將會改觀，這對於在新界由不同持份者手中收回分散地皮所涉及的不明朗因素和阻延亦會得以改善。

(c) 其他現行方案

由於大部份現行發展土地均屬已佔用土地，發展過程大部份時間將花在協商和審批申請方面。政府的決定一旦受到挑戰，或會涉及多方法律訴訟。有關案件聆訊若能以某方式迅即加以集合，甚或由特定法官以簡化程序加快處理，自然更為理想。

5. 結語

第一，政府應勾劃出符合市民期望、改善目前擠迫的居住環境、促使經濟更趨繁榮的未來發展願景；發展策略應能讓市民明白土地供應選項背後的发展目標。

第二，政府的未來發展目的，必須包括改善市民居所條件。這一關鍵議題務須列作核心發展目的之一。

第三，政府必須清晰闡明上述兩大觀點，向市民大眾廣為傳達，在公眾知情和支持下，制訂以更快速果斷步伐前進的發展策略。這不但可獲公眾支持，更能加強聚焦於土地發展。土地發展更不容受制於備受爭議的審批程序、長期延誤或議而不決的弊病。

第四，大嶼山與市中心以至周邊地區相連相通，對香港今後的發展宏圖舉足輕重。連接各區將更有助香港在「一帶一路」及大灣區發展項目中扮演更重要角色。面積多達1000公頃的人工島固然為理想起點，但不應視作終極目標。事實上，當局還須從速行動，研究更大填海範圍的可行性。

第五，新界發展關鍵無疑繫於改變農地用途，重新全面規劃新界發展，以配合香港整體持續發展的需要。此發展方向必需以目標為本，以務實而靈活的手法，加快審批程序。即使確定以發展大嶼山為主要宗旨，亦不可就此安於現狀，還須在發展策劃方面多所準備，皆因未來需求定將帶來難以預料之需。

未來發展願景必須先獲廣大市民認同，才有望在社會支持下，加快一直緩慢的進程。增闢土地事關重大，刻不容緩，實乃當務之急，不應受政見或意識形態掣肘。

我們熱切期望我們的願景可以得到香港市民和特區政府之認同。