

有關「強化東大嶼都會」計劃之書面呈請

填海造地如超級麵粉 未規劃易發展

麥萃才 香港浸會大學財務及決策系副教授

通常談到樓市，人們喜歡用麵粉用來比喻土地。如果說麵粉比麵包貴，意思是新的土地成交價，甚至是比現樓的價格還要貴，這情況或許有人認為不合理，但其實反映地產發展商對樓市的樂觀情緒。

麵粉是基本食材，但麵粉亦可製成多種不同食品，可以是唐餅，也可以是西餅；可用作脆炸漿，也可以造成麵粉公仔；可製成幾元一個的豬仔包，也可做一件酒店高級西餅，賣數十元。所以麵粉本身是百變的，有着多種用途。但麵粉不只一種，而有多種，可按蛋白質含量的高低劃分，分別為高筋、中筋、低筋。不同筋度的麵粉，可以做出不同種類的食品。麵粉也可加進不同添加劑，改變麵粉特性。如果麵粉加入膨脹劑，就成為了自發粉，主要用來製造包點；如加入澱液化酵素，就可以有助發酵，用來製造麵包；加入維生素 C 可加強蛋白質的相互作用，增加麵糰的筋性；加入黃豆粉就能使麵粉天然顏色變淡，製造出來的饅頭更白！

土地形狀大小地段 限制用途

以麵粉中蛋白質含量多少作為土地的比喻，就是指地皮的先天質素，例如是否背山面海、土地的形狀、大小，所處的地段等，都限制了土地的用途。例如臨海較佳的地皮，可以做休憩空間、建豪宅、酒店、寫字樓；一些土地較

大面積但稍為偏遠的，可以用作較大型的規劃，例如工業發展，或建成衛星城市。這時要看土地（麵粉）本身的質量而因材處理。

至於土地上的添加劑，就是政府在規劃時，所劃定使用用途。香港的城市規劃系統主要由規劃署及城市規劃委員會（城規會）管轄。規劃署為發展局其中一個行政署，分為全港規劃處及地區規劃處。全港規劃處主要負責全港性的規劃，包括制定全港發展策略及制定規劃標準。而地區規劃處則負責協助城規會的運作，協助制定法定圖則及處理規劃申請。

其中一種法定圖則，就是分區計劃大綱圖（Outline Zoning Plan, OZP）。例如把土地劃為農地（AGR），那土地的用途就只能與農業有關；劃為工業（I），就只能建工廈或工業的廠房；劃為住宅用地，例如 R（A），便只能建造住宅及最低三層物業可作為商業用途。不同的應用場景（土地劃分），會為業主帶來不同收益，而土地的價值就會由法例上土地所能進行的經濟活動而釐定。

規劃土地 如麵粉加不同添加劑

土地一旦被規劃，就等於在麵粉裏加進不同添加劑，以適應土地的特殊用途。例如自發粉內裏加入膨脹劑，適合做饅頭、蛋糕、油條等食物。但假若不做這些食物，自發粉可否做水餃皮、麵條類產品呢？答案是不可以，因為製作之時會產生氣體，造成對面筋的破壞，使餃子破皮，麵條斷裂等。

同樣地，已被規劃（Zoning）的土地，能轉做其他用途嗎？答案是原則上可以；如能把自發粉中的膨脹劑剔除出來，麵粉就能還原至其原本模樣，可轉

做其他用途。問題是這種還原方式有幾複雜？有幾費時？又是否合乎成本效益？同樣地，政府可以把已被規劃的土地用途更改，但不能夠隨便更改，要通過城規會的認可，才能改變。

更改原本的土地用途，究竟有幾大困難？那要看持份者的利益變化及分布。改變土地用途，等於改變遊戲規則；一旦改變遊戲規則，那贏家與輸家就可能改變。如牽涉利益增損重大，那持份者必定盡力爭取，不許改變，結果意見會反映在城規會內。例如在公屋旁有一個很少人使用的露天球場，原本為康樂用途，既然少人使用，在缺乏公屋建屋地皮的情況下，把土地改劃為住宅用途，興建多一座公屋，讓更多市民可以受惠。這本應是個良好的更改土地使用意圖。而為了補償消失的球場，在新建公屋基座將興建室內運動場，讓附近居民可以繼續打球，而且是有空調的運動場，硬件上更加改進。原以為這種補償附近居民應無大損失，會同意土地改劃，但結果會是出人意表的，湧現「大量」反對。

土地改劃 周邊持份者也會反對

既已受到社會資助，居住在公屋的居民為何要反對把鄰近土地多建一幢公屋？原因可以是（1）不想前面景觀受阻，由球場景變成樓景；（2）不想更多人入住，令到路面交通更加擠迫，商場及屋苑設施更多人使用，攤分原有居民的權益；（3）不想社區更多低收入階層入住，有機會影響治安；（4）補償性的室內運動場要數年後才能建成，由現在至建成前居民沒有運動場所使用（但明明現有露天球場使用量偏低！）。以上情況，說明了改劃土地困難之處，不單是那幅被規劃土地上面的持份者反對；而且是土地周邊的持份者也會群起反對！

土地規劃的大綱圖是公眾已知的事項，等於大家都已知的遊戲規則。而大眾參與這遊戲，是最初大綱圖已定下來才參與的，所以大家並沒異議。持份者會有合理期望，這塊地劃為住宅地，理應建住宅；若是政府、社區及機構用地（GIC），理應建設社區設施。為何政府要把原本 GIC 用地改劃成住宅用途？原區市民減少了社區設施之餘，還要承受更多的居住人口壓力？

如果居民反映這些疑慮，城規會又怎可隨便讓土地改劃用途？土地的規劃應根據未來經濟活動的估算進行，例如預計十年、二十年之後，商業活動增加，工、農業活動減少，所以把土地劃多些做商業，少些劃作工、農業用途。有誰會想到一個地方會再工業化？例如德國提倡的工業 4.0，利用互聯網作高端，按客戶要求的生產模式，香港也大有可為。如在工廈養花尾龍躉，作無水耕種，究竟是農業還是工業？今日不知明日事，預測往往有誤差，容許改劃土地是正常做法，可惜現實上困難重重。

社會分化嚴重 改劃談何容易

土地供應專責小組所提出 18 個選項內，撇除概念性選項，其他多是改劃土地用途。如得到民意授權，亦即得到大部分持份者支持，方案獲得城規會通過的機會才大增。可惜現在社會分化嚴重，少數不服從多數，甚至出現少數騎劫多數現象，所以要改劃，談何容易。就算成功，所花的時間亦會比想像中長，除非有一個更有效率的仲裁機制。除非是全新土地，未被規劃的，發展起來才較容易。

在土地供應專責小組提出 18 個選項內，真正能提供全新土地的有：（1）維港以外近岸填海；（2）發展東大嶼都會，及（3）利用岩洞及地下空間。第一及第二項都是填海，第三項是岩洞及地下空間。例如岩洞空間，能增加新

的樓面面積，但不適合住宅、商業用途，只能作政府設施，例如污水處理、廢物處置等。當然原有設施能搬進岩洞，原有土地可騰出來供政府處理，但實質上也要通過改劃程序，所面對的困難無變過！

土地簡單分為兩種：已被規劃及未被規劃。前者是已附加添加劑的特殊麵粉，只能用作指定用途；而後者稱之為超級麵粉，因為完全無添加。換句話說，沒有被規劃的土地才是超級麵粉！除了填海之外，暫時想不到有其他選項，能夠產生新增而又沒有被規劃的土地，亦即超級麵粉！