

立法會參考資料摘要

加強版傳統新市鎮發展模式下的修訂安排

引言

在二零二三年十一月十四日的會議上，行政會議建議，行政長官指令 –

- (a) 應擴大「加強版傳統新市鎮發展模式」（「加強版模式」）以適用至所有新發展區項目，及擴展「加強版模式」換地適用的新發展區用地以包括不僅住宅及商業用地，亦包括預留作其他用途的用地，如政府指定的產業及私營社會或福利設施用地；以及
- (b) 應修訂「加強版模式」的執行細節，包括作出以下調整 –
 - (i) 容許由政府收回少數第三方土地，並批予換地申請人在新發展區內作統一發展，條件是申請人必須 –
 - 已擁有指定發展用地內九成或以上的私人土地（如指定發展用地為住宅用地，亦須擁有最低面積要求的土地）；以及
 - 提供政府指定的公共設施；
 - (ii) 若換地申請人須提供政府指定的公共設施，容許透過扣減地價支付相關成本；以及

- (iii) 容許受換地申請影響的用地佔用人選擇政府補償及安置方案，而換地申請人須在完成申請時向政府支付全數開支（包括行政費用）。

背景

2. 政府分別於二零一四年及二零一七年公布以「加強版模式」發展古洞北／粉嶺北及洪水橋／廈村新發展區。在此政府主導的發展模式下，一般原則是由政府收回及清理所有已規劃作發展的私人土地，再撥出土地作各種用途，包括批出土地供私人發展。在收回及清理土地之前，政府可容許規劃作私人發展的土地業權人提出原址換地申請，而他們須符合特定的準則及條件。倘若換地申請最終不獲批准，政府會收回該土地，並以招標或其他方式批出市場。

3. 在 2023 年施政報告中，行政長官公布政府會擴大「加強版模式」至所有新發展區，並優化執行安排，包括擴展換地安排至指定的產業用地和私營社區／福利設施用地，以及促成已擁有發展用地內九成或以上私人土地的土地業權人作統一發展。

理據

4. 隨着更多「產業主導」的新發展區項目相繼推出，擴大「加強版模式」至北部都會區內其他新發展區，以及擴展換地範圍可以帶來以下的好處 –

- (a) **提速** – 相比由政府收回然後平整土地並以招標方式推出市場，透過換地落實私人發展的速度或會更快。這是因為新發展區的發展規模較大，政府一般會分階段推展計劃及分批平整用地，而規劃作私人發展的個別用地未必會比其他例如規劃作公營房屋及基礎建設的用地較為優先處理；

- (b) **減輕公共財政的前期負擔** – 如能夠成功完成換地申請，政府將不用支付收回土地方面的開支，而清理及平整土地的開支則會由換地申請人負責（雖然平整土地的成本將計算於補地價內），這將減低政府的前期開發成本，有助改善現金流。申請人先補足地價的安排亦能讓政府早些獲取地價收益；以及
- (c) **符合土地業權人的期望** – 很多土地業權人渴望參與北部都會區內新發展區的發展。採用「加強版模式」可以在符合政府的規劃要求下，容許土地業權人更廣泛參與新發展區的發展。

修訂安排

(A) 擴大「加強版模式」至所有新發展區項目及擴展換地適用範圍

5. 有見上文第 4 段提及的考慮，除古洞北／粉嶺北及洪水橋／廈村新發展區外，政府會在所有其他新發展區項目採用「加強版模式」，例如元朗南、新田科技城、新界北新市鎮、牛潭尾、馬草壟，以及流浮山、尖鼻咀、白泥地區，而可供申請換地的用地將由政府指定。

6. 現時，「加強版模式」下的換地只限於一般住宅及商業用地。為了及早實現產業導向的土地規劃，作為一般原則及視乎個別情況的政策支持，指定發展用地，例如預留作產業發展及適合作私營社會或福利設施發展的用地，日後或可在「加強版模式」下供申請換地，讓土地業權人按照指明的條件進行發展。這些條件可能包括發展用地最小面積要求和准許的確實用途。

7. 為個別新發展區制定「加強版模式」下的換地安排時，我們會按每個新發展區實際情況及相關政策局的政策考慮，決定可供申請換地的用地，以及其詳細要求或準則。

(B) 修訂「加強版模式」的執行細節

8. 為進一步利用市場力量加快新發展區的發展，同時保障受影響佔用人的權益，我們會就「加強版模式」的執行安排作以下調整 –

I. 容許收回少數第三方土地以批予換地申請人

9. 「加強版模式」下的換地申請須符合指定的面積及土地業權要求。根據古洞北／粉嶺北及洪水橋／廈村新發展區已公布的換地準則，就劃作住宅用途的用地而言，換地申請人須擁有指定住宅用地內不少於 4 000 平方米的土地，使該住宅發展具合理規模。至於洪水橋／廈村新發展區內預留作商業及混合商住用途的用地，換地申請人須擁有指定用地內全部私人土地，從而在合理規模下全面發展有關用地。

10. 但根據經驗，現行要求或會構成下列困難，令換地申請人難以完成申請或無法達致更全面的發展布局 –

- (a) 由於洪水橋／廈村新發展區內商業或混合商住用地的面積一般較大，加上區內普遍存有其他第三方土地（包括祖堂地），換地申請人往往難以購得指定發展用地內的所有私人土地以進行換地；以及
- (b) 住宅用地方面，我們留意到換地申請人會嘗試購得面積遠高於 4 000 平方地最低面積要求的土地作換地，以期盡量發展較大的範圍。規模較大的發展有助善用土地的發展潛力及促進更統一、更佳的布局，值得支持。然而，也因為區內普遍存有其他第三方土地包括祖堂地，用地面積愈大，申請人愈難以購得用地內所有私人土地。在一些個案中，申請人未能購得指定發展用地內的所有私人土地，或會留下一些面積細小而政府無法在收回後分開批出的剩餘第三方土地。在該等情況下，視乎這些剩餘第三方土地所在位置，我們或

會拒絕該申請¹，或要求申請人大幅縮減其發展用地面積，以使剩餘土地的面積足以讓政府合理批出。如屬後者情況，即使申請人已統一用地內的大部分業權，該用地仍會被人為地分成兩份，令住宅發展較不協調及理想。

11. 為透過換地提早落實發展及達致更佳的發展規模和布局，我們會放寬上述準則，容許政府收回少數第三方土地後，批予換地申請人發展整幅用地²。申請人須符合以下兩項條件³ –

條件一：擁有指定發展用地內九成或以上的私人土地

12. 就商業及混合商住用地，我們會放寬上述準則，倘若換地申請人在指定發展用地內購得九成或以上的私人土地，政府會考慮處理該換地申請，並收回餘下一成或以下的第三方土地，批予申請人以發展整幅用地。換地申請人須就整幅發展用地，包括由政府收回的一成或以下的土地，繳付十足市值的補地價。

13. 至於住宅用地方面，同樣地，倘若換地申請人在用地內購得九成或以上的私人土地，並同時符合現行擁有不少於 4 000 平方米土地的要求，政府會考慮收回餘下一成或以下的第三方土地，批予申請人統一發展整幅用地。換言之，在修訂安排下，若申請人能同時符合九成業權門檻及不少於 4 000 平方米的要求，可以發展整幅住宅用地。如申請人只符合不少於 4 000 平方米的要求，仍然可以在符合其他現行準則的情況下，就用地內部分佔不少於 4 000 平方米的範圍作規模較小的發展。

14. 展望未來，視乎與相關政策局就詳細申請準則的討論，由政府考慮收回發展用地內一成或以下的第三方

¹ 例如剩餘第三方土地所在位置佔用了該用地唯一可行的行車出入口。

² 假設用地內的政府土地（如有）亦適合批予換地申請人作發展。

³ 其他「加強版模式」下換地的現行準則（例如是否有出入通道、會否對周邊地區的發展造成負面影響、是否有政府可分開批出的政府土地等）仍然適用。

土地並批予換地申請人的做法，亦可適用於一般住宅及商業以外的指定發展用地，例如作產業發展及私營社會或福利設施發展的用地。

15. 推展新發展區涉及全面及均衡的新市鎮發展，包括用作私人發展的土地，是合乎社會的整體利益，可被視作《收回土地條例》下所定的「公共用途」。《收回土地條例》第 16 條亦賦予政府以私人合約方式批租及批出土地作發展（而換地是其中一種私人合約方式）。換言之，收回第三方土地並通過換地推展新發展區符合《收回土地條例》。放寬上述業權準則將容許政府進一步利用市場力量加快推展新發展區。有鑑於香港的土地供應短缺，在新發展區提早供應不同用途並布局更佳的地塊亦合乎公眾利益。而門檻定於九成的要求相對高，旨在平衡換地申請人及少數業權人的利益。

條件二：提供政府指定的公共設施

16. 就受惠於放寬土地業權準則的換地申請人，他們須按政府要求提供指定的公共設施，例如毗鄰的休憩用地、道路或其他公共設施（如公共運輸交匯處、福利及康樂設施等）。

17. 發展局會與相關政策局／部門揀選適合由換地申請人建造的公共設施，而有關設施的規模相對該發展不會不合比例。我們亦會考慮涉及的建造成本、社會的期望和需要，以及是否有資源應付經常開支。相關地契文件中將會加入條款，以確保申請人會按政府的要求及時間表履行建造責任。一般而言，該公共設施落成後會交回政府營運。

II. 容許從換地申請人的補地價中，扣減建造公共設施涉及的成本

18. 為借助市場力量加快提供公共設施，政府可能要求私人發展商提供公共設施作為其發展／重建項目的一部分的機制，沿用已久。

19. 若換地申請人須在「加強版模式」下建造公共設施（有關要求可能是因應上文第 16 段提及在放寬土地業權準則下定立的要求，亦可能是因為政府認為有此需要而施加），我們會容許以扣減地價支付這些設施的建造。此舉可以讓政府及時在指定時限內完成處理「加強版模式」下的換地申請（即在政府收回土地之前完成），有助加快落實這些設施，讓公眾及早受惠。

20. 按現行機制，相關政策局／部門會小心審核由地價中扣減的建造成本。相關地契文件中亦會加入條款以確保申請人會按相關要求及時間表落成設施。

21. 現行做法要求換地申請人在其發展用地內，或毗鄰其用地的位置提供公共設施。下一步，我們亦可能會考慮探討套用此安排至位於同一新發展區但距離換地用地較遠的公共設施，以惠及更大範圍的用家。

III. 容許受換地申請影響的用地佔用人選擇政府補償及安置方案，而換地申請人須向政府支付全數開支

22. 根據現行安排，為保障受換地申請影響的用地佔用人的權益，換地申請人須向佔用人（包括住戶和商戶）作出補償，而其補償須與政府發展清拆行動下政府的補償相若。此舉旨在確保佔用人所得的補償不會遜於由政府收回土地下作出的補償。政府在二零一八年年中優化補償及安置方案，除了沿用已久的人住香港房屋委員會（房委員）轄下公共屋邨單位的「須通過經濟狀況審查」安置選項外，亦提供人住香港房屋協會（房協）管理的專用安置屋邨的「免經濟狀況審查」選項。有見及此，換地申請人亦須向佔用人提供相若的安置安排或相當於上述安置安排的現金補償。

23. 雖然換地申請人作為發展項目倡議人，有責任清理用地佔用人，但部分佔用人，尤其是受影響的住戶，可能認為換地申請人提供的補償，不能與政府的安置安排作直接比較，因為後者提供包括入住房協／房委會轄下屋邨的實質安置選項。因此，或會有關注認為如果用

地以換地進行發展而不需要由政府收回，相比由政府收回土地的情況下，該用地上的住戶能獲得的補償或安置安排會較遜色。

24. 為了回應此關注，「加強版模式」下的換地申請如被接納作進一步處理，我們會容許合資格佔用人在換地申請人提供的補償，和政府提供的補償及安置安排之間，二選其一。如佔用人選擇後者，換地申請人須按收回成本原則向政府支付全數由政府提供補償及安置所涉及的開支（包括行政費用）。

影響

25. 擴大「加強版模式」至所有新發展區項目及其修訂執行安排對經濟、財政、可持續發展及家庭議題的影響載於**附件**。有關安排符合《基本法》的規定，包括有關人權的條文，並對法律、公務員、環境、性別議題及內地的關係沒有影響。

公眾諮詢

26. 自公布於古洞北／粉嶺北和洪水橋／廈村新發展區採用「加強版模式」以來，我們從不同方面收到相關持份者的意見，包括要求放寬面積及土地業權方面的準則。是次安排將會受持份者歡迎，亦同時平衡換地申請人及少數業權人的利益。

宣傳安排

27. 我們會於發出此立法會參考資料摘要的同日發出新聞公報，及就上文第 5 至 24 段的修訂安排發出作業備考。我們亦會適時就不同新發展區下的換地申請發出作業備考，公布詳細申請安排⁴。

查詢

28. 如對本摘要有任何查詢，請聯絡發展局北部都會區統籌辦事處署理規劃及發展組(1)組長劉慧璋女士（電話：3509 8846）。

發展局

二零二三年十二月

⁴ 例如政府將會發出作業備考，闡明在「加強版模式」下洪水橋／厦村新發展區內可供換地的指定用地及申請期限。另外，政府現正處理古洞北／粉嶺北新發展區餘下階段發展內的原址換地申請，上述修訂安排適用於早前已收到但尚未被政府拒絕和換地基本條款建議書尚未發出的申請。地政總署會聯絡相關申請人以作跟進。

加強版傳統新市鎮發展模式下的修訂安排的影響

對經濟的影響

擴大「加強版模式」至所有新發展區項目及其修訂安排，將有助促成更多換地申請，讓政府借助私人力量加速落實新發展區項目，從而加快提供住宅單位、非住宅樓面空間及公共設施，配合香港社會經濟各方面的需求。不過，放寬土地業權準則或會影響部分少數業權人與換地申請人的議價過程。然而，我們認為預期的公眾利益是較為重要的考慮。

對財政及公務員的影響

2. 因應北部都會區內陸續出台的新發展區項目，或會需要額外的開支及人力資源，以收回及清理土地、提供補償及安置、進行地盤平整工程和興建公共設施等。在「加強版模式」下完成更多換地申請，會減少需要由政府收回及平整的土地面積，亦可能會減少需要由政府清理的佔用人。此外，要求換地申請人提供公共設施，亦會減輕政府需要在這方面投放的人力資源。上述措施將會減輕政府的前期支出並改善現金流，亦會減輕部分需要投放於新發展項目的額外人力資源。此舉將有助政府適時及有效地落實發展項目。

3. 換地申請人提供公共設施所涉及的若干成本，可在換地補地價中適當扣減，令土地收入減少。儘管如此，由於從補地價中扣減的金額與由現行機制下透過工務計劃落實公共設施的成本大致相若，因此對整體財政的影響將大致相同。相關政策局／部門將會小心審核由補地價中扣減的建造成本。

4. 在對公務員的影響方面，根據現時的評估，預計對公務員的整體影響不大，如有需要，會在日後根據現有機制尋求額外人力資源。

對環境及可持續發展的影響

5. 修訂安排對環境沒有影響。對於「加強版模式」下獲批換地申請以進行的發展，當局會繼續根據相關環境法例、標準及指引處理任何在環境方面的影響。至於對可持續發展的影響，修訂安排有助促成更多換地申請，加快土地供應以配合住宅、經濟及其他土地用途的需求。

對家庭的影響

6. 修訂安排會加快包括住宅用途在內的土地供應，以期更妥善處理香港殷切的房屋土地需求，因此普遍有利於促進社會上的家庭和諧。

7. 此外，為合資格的受影響用地佔用人提供政府的補償及安置方案作為選項，有助加強保障他們的權益，包括為合資格受影響住戶提供入住房協／房委會轄下屋邨的實質安置選項。