

2018年9月20日

## 造地制度建基公平合理 前瞻策略发展新界土地

智经研究中心（智经）今日发表《加快造地建屋 善用新界土地：完善规划及地政政策》研究报告，旨在从公平合理性、透明度、效率和效益三方面，检视在造地过程中所涉及的六个主要政策范畴，包括规划、征地、补偿、契约修订、换地及土地补偿，并就完善土地与城市规划及土地行政政策，加快造地过程，提出可行建议。

智经于本年4月发表《市民对发展香港房屋土地及以公私营合作发展房屋意见调查》（下称「意见调查」），发现近八成（79.1%）受访市民认同香港发展更多土地兴建房屋具迫切性。该「意见调查」所搜集的数据为是次研究报告奠定了坚实基础。智经相信惟有透过建构一套全面有效的规划及土地行政政策，加强透明度及公众监察，方能有效地解决土地及房屋问题。

智经副主席及是次研究召集人刘鸣炜说：「土地供应专责小组公众咨询将于数天后结束。过去数月，公众的讨论似乎特别集中在个别土地选项上。事实上，没有单一选项能够成为突破现时房屋困局的灵丹妙药，因此智经尝试从更宏观的角度作出客观分析，探讨如何优化土地与城市规划及土地行政政策，尽可能缩短『生地』变『熟地』所需的时间，多管齐下，尽快纾缓及解决本港房屋土地问题。」

智经于2018年5至8月与24位来自不同专业界别的代表（包括规划、工程、建筑、测量、估价、法律、学术、房屋地产发展及公共行政等），进行了13轮深度访谈。经整合分析后，智经从三个政策层面，包括（一）土地与城市规划；（二）征地及补偿；以及（三）契约修订、换地及土地补价，剖析三者落实时所遇到的困难，并提出合共十三个建议，当中七个主要建议的详情如下：

### 政策层面（一）：土地与城市规划

在规划理念方面，政府过往主要采用「需求主导」思维配合城市发展，缺乏「备用容量」应对未来各种不明朗的因素，并出现运输基建发展落后于人口增长的情况。根据智经估算，2007至2016年间本港人口数目增加6.3%，而同期的公共道路及铁路长度只增加了5.1%。至于新界土地的规划，受运输或基础设施、环境、地形或土力状况等限制，导致地积比率偏低，发展潜力受限，未能达致「地尽其用」。

在改划土地用途方面，城市规划委员会（下称「城规会」）的工作日渐繁重，2008至2017年间经审理的申述书和意见书数目升逾一倍，由8,083份大幅增至18,700份。此外，由于城规会须在法定期

限内完成规划程序，在 2016 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期间，城规会辖下乡郊及新市镇规划小组委员会共举行 46 次会议，共涉及 1,009 宗个案申请，总时长为 8,308 分钟，即平均每次开会约 3 小时，平均仅以 8.2 分钟处理每宗申请。在人手、时间紧绌的情况下，影响规划审批的效率和效益。

### **建议一：引入土地储备机制 持续达成造地目标**

智经认为当局应以「创造容量」的理念制订房屋土地政策，为未来发展预留弹性，未雨绸缪，才能避免陷入临渴掘井的窘境。为确保政策具延续性，智经建议由政府主导规划，建立土地储备机制，确保土地来源具多元性、土地使用具针对性和灵活性，以及土地管理具系统性。当局可设定短中长期及概念规划下的造地目标，包括土地储备面积、数量及相应时间表，并作定期检讨及更新，实践规划愿景。

### **建议二：基建配合释潜力 增加新界地积比**

智经认为政府应增加运输及基础设施等配套（例如铁路站或其他主要运输交汇处），以提升新界土地的可使用容量，才能「追落后」，回应市民急切的住屋需要。同时，政府应因地制宜进行土地平整工程，在基础设施容量和规划条件许可下，善用具发展潜力的新界土地。

### **建议三：引入委员自荐制 城规工作更到位**

智经建议引入委员自荐制度，让公众人士自荐成为城规会成员，协助处理规划事务，藉此亦可鼓励公众参与规划过程，缔造共识，招纳具不同专业知识的社会人士，令城规会更具公信力。为了让自荐制度更公平公开地实施，当局可成立遴选委员会，负责（1）拟订招募和甄选机制，包括申请资格、评审准则、申请名额等，以罗致合适人选；以及（2）监督自荐制度的运作情况，并订立检讨时间表，以评估自荐制度之成效。

## **政策层面（二）：征地及补偿**

当规划程序完成后，政府可引用《收回土地条例》征用私人土地作公共用途发展，并须向受收地影响人士作出合理补偿。政府过往征地不乏先例，但在全面征地时亦会面对不少挑战，包括须平衡公共利益和私有财产权，并须确立「公共用途」才可合法征地，加上商讨补偿的过程需时，若未能合法、合理征地及补偿而引起法律争拗，更会拖慢征地程序。

### **建议四：设早搬多偿计划 增诱因加快收地**

为加快征地，智经建议在现行补偿安排上，推行「早搬多偿津贴计划」，受征地影响的合格人士，除获得一笔特惠土地补偿或特惠津贴外，可在规定时限内额外领取一笔早鸟搬迁津贴。建议领取资格及金额与现行补偿安排挂钩，可厘定为特惠土地补偿的 5%至 10%。以一幅面积 1,000 平方呎、位于新市镇发展区（甲区）的新界农地为例，合资格业权人除获发 1,248,000 元（1,000 呎 x1,040 元

x120%) 的特惠补偿款项外，另可按早搬多偿津贴计划，领取 62,400 元 (1,248,000 元 x5%) 至 124,800 元 (1,248,000 元 x10%) 的额外款项。

### 政策层面 (三): 契约修订、换地及土地补价

土地业权人获准修订契约作住宅发展后，便须缴付土地补价，所付金额相等于地价在契约修订前后的差距。基于合约精神，为保障政府和业权人的利益，土地补价的计算方法和双方磋商过程等详细资讯不会向外界透露。数据显示，在 2007/08 至 2016/17 年度，政府因住宅发展的契约修订及换地所收取的土地补价总额超过 820 亿元，约是政府同期涉及住宅发展的卖地及与土地交易相关总收入(5,412 亿元) 的一成半。由于土地补价是政府主要收入来源之一，若机制透明度低，公众难以全面监察，便无法释除疑虑。

### 建议五： 建立土地资料库 增加机制透明度

为平衡合约精神与公共利益，智经建议政府建立契约修订及换地资料库，并订定完整的披露原则，公开更多有关契约修订、换地及土地补价的资料，包括土地补价的计算方法和双方磋商过程(出价纪录、上诉次数及理据等)。智经认为，建立一套完整的资料披露原则(即具备方便性、及时性、准确性、真实性、完整性、公平性和合法性)，确保有关资料易取、适时、真确，将有助提升契约修订及土地补价机制的透明度，让市民加深了解有关运作，提升其对机制的信心。

在众多土地供应选项中，「利用私人的新界农地储备」及「于新界发展更多新发展区」两个选项涵盖了是次研究有关造地过程的六个主要政策范围。智经就这两个选项在发展香港房屋土地方面的潜力、角色及所遇到的挑战作出分析，并提出相关建议。

### 土地选项一：「利用私人的新界农地储备」

新界有不少于 1,000 公顷的农地为私人发展商拥有，具备发展可负担房屋的潜力。政府表示可提供诱因，吸引发展商与政府合作，利用他们的土地发展私人住宅和可负担房屋，但该种公私合营模式被质疑会造成利益输送，智经的「意见调查」亦显示有近一半受访市民(49.4%)认为公私营合作建屋模式对社会的影响好坏参半；四成多受访市民(41.5%)认为这种合作模式会造成政府向地产商输送利益。此外，推行公私营合作项目涉及多个政策范畴，需要协调不同部门、专家和相关持份者，惟政府现时缺乏相关的统筹及协调。

### 建议六： 策略需「阳光」 用途须利民

要推动公私合营模式发展资助房屋，智经认为必须加强统筹协调，并按公平、公开的原则，在方案设计、执行、监察等各阶段均采取「阳光策略」，释除公众疑虑。智经建议在政府「政策创新与统筹办

事处」下，设立公私合营小组，负责公私营合作房屋发展的统筹、研究、跨部门协调及监察工作。在政府与发展商签订的地契条款中，应列明公私营合作项目详情，令项目具法律约束力，增强市民对公私合营模式的信心。智经建议有关项目以公共用途为先，除提供私人住宅外，应预留土地兴建资助房屋和公共设施，公私营房屋比例不可少于六四比，才能照顾更多基层住屋需要。

### 土地选项二：「于新界发展更多新发展区」

新界未来的新发展区及新市镇扩展项目，将会为本港的房屋及经济发展起关键作用，包括新界东北及西北的新发展区，以及新界北部的策略性增长区，估计人口总数约 73 万。根据过往经验，统筹角色对于开发新市镇至关重要，而过去发展新市镇时采用的「自给自足」和「均衡发展」原则，未能全面提升城市宜居度。故此，未来的新发展区应从愿景带领发展，创造以人为本的宜居城市。

### 建议七：20 分钟生活圈 宜居蓝图助贯穿

智经建议发展新界新发展区时应强调以人为本的原则，加入文化历史、康乐休闲及生态的元素，缔造具蓝绿网络及彩色文化地区的城市。智经建议以「20 分钟社区生活圈」为行动方针，并将此纳入《香港规划标准与准则》中，令当局的设施规划布局，让市民能于 20 分钟的步行距离内，使用不同的公共设施和社区服务，以及享受当区的文化与自然特色，从而鼓励市民活出身心健康的生活模式，缔造真正宜行和易达的宜居城市。

智经副主席刘鸣炜总结说：「加快造地是增加房屋供应的 1.0，是最基本的元素，亦至关重要，因此政府必须采取多管齐下觅地策略，在平衡各持份者的利益和要求下，以公平合理、提升资讯透明度及高效为原则，完善规划及地政政策。造地之余，政府亦必须以灵活及更具前瞻性的规划及土地行政政策来发展香港房屋土地，长远才能创造更宜居、更和谐、更具竞争力的城市。」

如欲了解更多资讯，请浏览报告的专题网页(<http://land.bauhinia.org>)。

###