

2018年9月20日

造地制度建基公平合理 前瞻策略發展新界土地

智經研究中心 (智經) 今日發表《加快造地建屋 善用新界土地：完善規劃及地政政策》研究報告，旨在從公平合理性、透明度、效率和效益三方面，檢視在造地過程中所涉及的六個主要政策範疇，包括規劃、徵地、補償、契約修訂、換地及土地補償，並就完善土地與城市規劃及土地行政政策，加快造地過程，提出可行建議。

智經於本年4月發表《市民對發展香港房屋土地及以公私營合作發展房屋意見調查》(下稱「意見調查」)，發現近八成(79.1%)受訪市民認同香港發展更多土地興建房屋具迫切性。該「意見調查」所搜集的數據為是次研究報告奠定了堅實基礎。智經相信惟有透過建構一套全面有效的規劃及土地行政政策，加強透明度及公眾監察，方能有效地解決土地及房屋問題。

智經副主席及是次研究召集人劉鳴煒說：「土地供應專責小組公眾諮詢將於數天後結束。過去數月，公眾的討論似乎特別集中在個別土地選項上。事實上，沒有單一選項能夠成為突破現時房屋困局的靈丹妙藥，因此智經嘗試從更宏觀的角度作出客觀分析，探討如何優化土地與城市規劃及土地行政政策，盡可能縮短『生地』變『熟地』所需的時間，多管齊下，盡快紓緩及解決本港房屋土地問題。」

智經於2018年5至8月與24位來自不同專業界別的代表(包括規劃、工程、建築、測量、估價、法律、學術、房屋地產發展及公共行政等)，進行了13輪深度訪談。經整合分析後，智經從三個政策層面，包括(一)土地與城市規劃；(二)徵地及補償；以及(三)契約修訂、換地及土地補償，剖析三者落實時所遇到的困難，並提出合共十三個建議，當中七個主要建議的詳情如下：

政策層面(一)：土地與城市規劃

在規劃理念方面，政府過往主要採用「需求主導」思維配合城市發展，缺乏「備用容量」應對未來各種不明朗的因素，並出現運輸基建發展落後於人口增長的情況。根據智經估算，2007至2016年間本港人口數目增加6.3%，而同期的公共道路及鐵路長度只增加了5.1%。至於新界土地的規劃，受運輸或基礎設施、環境、地形或土力狀況等限制，導致地積比率偏低，發展潛力受限，未能達致「地盡其用」。

在改劃土地用途方面，城市規劃委員會(下稱「城規會」)的工作日漸繁重，2008至2017年間經審理的申述書和意見書數目升逾一倍，由8,083份大幅增至18,700份。此外，由於城規會須在法定期

限內完成規劃程序，在 2016 年 4 月 1 日至 2018 年 3 月 31 日期間，城規會轄下鄉郊及新市鎮規劃小組委員會共舉行 46 次會議，共涉及 1,009 宗個案申請，總時長為 8,308 分鐘，即平均每次開會約 3 小時，平均僅以 8.2 分鐘處理每宗申請。在人手、時間緊絀的情況下，影響規劃審批的效率和效益。

建議一：引入土地儲備機制 持續達成造地目標

智經認為當局應以「創造容量」的理念制訂房屋土地政策，為未來發展預留彈性，未雨綢繆，才能避免陷入臨渴掘井的窘境。為確保政策具延續性，智經建議由政府主導規劃，建立土地儲備機制，確保土地來源具多元性、土地使用具針對性和靈活性，以及土地管理具系統性。當局可設定短中長期及概念規劃下的造地目標，包括土地儲備面積、數量及相應時間表，並作定期檢討及更新，實踐規劃願景。

建議二：基建配合釋潛力 增加新界地積比

智經認為政府應增加運輸及基礎設施等配套（例如鐵路站或其他主要運輸交匯處），以提升新界土地的可使用容量，才能「追落後」，回應市民急切的住屋需要。同時，政府應因地制宜進行土地平整工程，在基礎設施容量和規劃條件許可下，善用具發展潛力的新界土地。

建議三：引入委員自薦制 城規工作更到位

智經建議引入委員自薦制度，讓公眾人士自薦成為城規會成員，協助處理規劃事務，藉此亦可鼓勵公眾參與規劃過程，締造共識，招納具不同專業知識的社會人士，令城規會更具公信力。為了讓自薦制度更公平公開地實施，當局可成立遴選委員會，負責（1）擬訂招募和甄選機制，包括申請資格、評審準則、申請名額等，以羅致合適人選；以及（2）監督自薦制度的運作情況，並訂立檢討時間表，以評估自薦制度之成效。

政策層面（二）：徵地及補償

當規劃程序完成後，政府可引用《收回土地條例》徵用私人土地作公共用途發展，並須向受收地影響人士作出合理補償。政府過往徵地不乏先例，但在全面徵地時亦會面對不少挑戰，包括須平衡公共利益和私有財產權，並須確立「公共用途」才可合法徵地，加上商討補償的過程需時，若未能合法、合理徵地及補償而引起法律爭拗，更會拖慢徵地程序。

建議四：設早搬多償計劃 增誘因加快收地

為加快徵地，智經建議在現行補償安排上，推行「早搬多償津貼計劃」，受徵地影響的合資格人士，除獲得一筆過特惠土地補償或特惠津貼外，可在規定時限內額外領取一筆早鳥搬遷津貼。建議領取資格及金額與現行補償安排掛鈎，可釐定為特惠土地補償的 5%至 10%。以一幅面積 1,000 平方呎、位於新市鎮發展區（甲區）的新界農地為例，合資格業權人除獲發 1,248,000 元（1,000 呎 x1,040 元

x120%) 的特惠補償款項外，另可按早搬多償津貼計劃，領取 62,400 元 (1,248,000 元 x5%) 至 124,800 元 (1,248,000 元 x10%) 的額外款項。

政策層面 (三): 契約修訂、換地及土地補價

土地業權人獲准修訂契約作住宅發展後，便須繳付土地補價，所付金額相等於地價在契約修訂前後的差距。基於合約精神，為保障政府和業權人的利益，土地補價的計算方法和雙方磋商過程等詳細資訊不會向外界透露。數據顯示，在 2007/08 至 2016/17 年度，政府因住宅發展的契約修訂及換地所收取的土地補價總額超過 820 億元，約是政府同期涉及住宅發展的賣地及與土地交易相關總收入(5,412 億元) 的一成半。由於土地補價是政府主要收入來源之一，若機制透明度低，公眾難以全面監察，便無法釋除疑慮。

建議五： 建立土地資料庫 增加機制透明度

為平衡合約精神與公共利益，智經建議政府建立契約修訂及換地資料庫，並訂定完整的披露原則，公開更多有關契約修訂、換地及土地補價的資料，包括土地補價的計算方法和雙方磋商過程(出價紀錄、上訴次數及理據等)。智經認為，建立一套完整的資料披露原則 (即具備方便性、及時性、準確性、真實性、完整性、公平性和合法性)，確保有關資料易取、適時、真確，將有助提升契約修訂及土地補價機制的透明度，讓市民加深了解有關運作，提升其對機制的信心。

在眾多土地供應選項中，「利用私人的新界農地儲備」及「於新界發展更多新發展區」兩個選項涵蓋了是次研究有關造地過程的六個主要政策範圍。智經就這兩個選項在發展香港房屋土地方面的潛力、角色及所遇到的挑戰作出分析，並提出相關建議。

土地選項一：「利用私人的新界農地儲備」

新界有不少於 1,000 公頃的農地為私人發展商擁有，具備發展可負擔房屋的潛力。政府表示可提供誘因，吸引發展商與政府合作，利用他們的土地發展私人住宅和可負擔房屋，但該種公私合營模式被質疑會造成利益輸送，智經的「意見調查」亦顯示有近一半受訪市民 (49.4%) 認為公私營合作建屋模式對社會的影響好壞參半；四成多受訪市民 (41.5%) 認為這種合作模式會造成政府向地產商輸送利益。此外，推行公私營合作項目涉及多個政策範疇，需要協調不同部門、專家和相關持份者，惟政府現時缺乏相關的統籌及協調。

建議六： 策略需「陽光」 用途須利民

要推動公私合營模式發展資助房屋，智經認為必須加強統籌協調，並按公平、公開的原則，在方案設計、執行、監察等各階段均採取「陽光策略」，釋除公眾疑慮。智經建議在政府「政策創新與統籌辦

事處」下，設立公私合營小組，負責公私營合作房屋發展的統籌、研究、跨部門協調及監察工作。在政府與發展商簽訂的地契條款中，應列明公私營合作項目詳情，令項目具法律約束力，增強市民對公私合營模式的信心。智經建議有關項目以公共用途為先，除提供私人住宅外，應預留土地興建資助房屋和公共設施，公私營房屋比例不可少於六四比，才能照顧更多基層住屋需要。

土地選項二：「於新界發展更多新發展區」

新界未來的新發展區及新市鎮擴展項目，將會為本港的房屋及經濟發展起關鍵作用，包括新界東北及西北的新發展區，以及新界北部的策略性增長區，估計人口總數約 73 萬。根據過往經驗，統籌角色對於開發新市鎮至關重要，而過去發展新市鎮時採用的「自給自足」和「均衡發展」原則，未能全面提升城市宜居度。故此，未來的新發展區應從願景帶領發展，創造以人為本的宜居城市。

建議七：20 分鐘生活圈 宜居藍圖助貫穿

智經建議發展新界新發展區時應強調以人為本的原則，加入文化歷史、康樂休閒及生態的元素，締造具藍綠網絡及彩色文化地區的城市。智經建議以「20 分鐘社區生活圈」為行動方針，並將此納入《香港規劃標準與準則》中，令當局的設施規劃布局，讓市民能於 20 分鐘的步行距離內，使用不同的公共設施和社區服務，以及享受當區的文化與自然特色，從而鼓勵市民活出身心健康的生活模式，締造真正宜行和易達的宜居城市。

智經副主席劉鳴煒總結說：「加快造地是增加房屋供應的 1.0，是最基本的元素，亦至關重要，因此政府必須採取多管齊下覓地策略，在平衡各持份者的利益和訴求下，以公平合理、提升資訊透明度及高效為原則，完善規劃及地政政策。造地之餘，政府亦必須以靈活及更具前瞻性的規劃及土地行政政策來發展香港房屋土地，長遠才能創造更宜居、更和諧、更具競爭力的城市。」

如欲了解更多資訊，請瀏覽報告的專題網頁(<http://land.bauhinia.org>)。

###