

測量師學會倡定期檢視分區大綱圖 主動改劃土地解住屋難

程序架床疊屋 城規愈拖愈慢

覓地新思維 之二

精簡規劃程序 各界建議摘要

優化項目推展過程

- 城規會避免重複的諮詢意見
- 規劃署和城規會應簡化公眾參與階段，將規劃概念圖、初步發展大綱圖、發展大綱圖、分區計劃大綱圖四部曲中的規劃概念圖減省，並把公眾諮詢由四次減至兩次
- 政府應加快審核發展所需的評估，如環境影響評估、交通評估，並督促各部門同步公布結果

優化政府組織架構、機制

- 由發展局牽頭，領導運輸及房屋局、環境局作上述的整體規劃
- 統一由房委會牽頭公營房屋的造地及建設，同時亦需負責
- 優化補地價機制
- 完善收地工具箱，如土地債券、土地重整

加強「由上而下」的整體規劃

- 政府主動定期檢視全港分區大綱圖，比如每半年、一年去檢視一次，因應社會需求主動改劃土地
- 城規會定期檢視大綱圖內已規劃的基建，如公路是否有落實等
- 擴寬分區的土地用途，甚至引入「白色地段」(white zone)

資料來源：測量師學會、團結香港基金、劉國勳
整理：香港文匯報記者 明其道

收地機制

補地價可優化

政府不必「食晒」

規劃過程中，取得土地也是重要一環，政府過去一年屢屢使用《收回土地條例》這把「尚方寶劍」來收地，但亦會遇到有關土地的持份者反對，有建議認為政府與其不斷「硬收地」，不如回應有關持份者的需求，具體措施包括完善收地工具箱，比如加入土地債券、土地重整等選項；優化補地價機制；及檢討重置及賠償方案，鼓勵自願搬遷，達至雙贏局面。

團結香港基金土地及房屋研究主管葉文祺日前接受香港文匯報訪問時指出，政府可考慮透過土地債券提高私人市場參與的積極程度，正如早年的甲類/乙類換地權益書(Letter A/B)，在新市鎮發展中擔當重要角色。他進一步解釋，土地債券是由政府以債券代替現金的賠償方案，換取土地業權人手上的土地以便整合發展；待發展完成後，原有的業權人可以換取熟地。

可省收地時間 減賠償爭執

由於不涉及即時現金賠償，業權人可換取日後已升值的土地，且土地債券亦可在二手市場進行交易，具增值潛力，對業權人吸引力極大，政府便可節省收地時間及減低賠償爭執。

葉文祺形容，土地債券是換地權益書的優

《城市規劃條例》上一次修訂已是2004年，當時表明主要目的是精簡和加快城市規劃程序；及增加透明度和公眾參與。近20年過去，增加公眾參與的目標很大程度上做到了，但香港的城規工作與精簡及加快似乎愈行愈遠。香港測量師學會日前接受香港文匯報訪問時表示，香港過去十多年添加多重諮詢程序、公眾參與，但特區政府各部門協調性不足，架床疊屋的程序使香港城市規劃愈拖愈慢，政府必須大刀闊斧精簡程序，長遠而言，規劃應「由下而上」改成「由上而下」，政府應主動定期檢視全港分區大綱圖，比如每半年、一年檢視一次，因應社會需求主動改劃土地，才有望縮短發展時間、降低建築費，令樓價回調，解決市民的住屋問題。

●香港文匯報記者 明其道

化版，因換地權益書限制換地比例，例如乙種換地權益書是用五平方呎農地換兩平方呎屋地，且不設使用限期，但土地債券的換地比例可以更具彈性，並設使用限期，以免政府的地債愈滾愈大。

至於土地重整則是一種土地交換機制，鼓勵土地業權人向政府交出較為零散、不工整及不適合發展的土地，以換取一幅在原區重新規劃、土地面積較小但較具發展潛力的土地。

除了直接收地，修改地契條款或換地也是本港住宅土地供應的主要來源之一，但後兩者往往因價錢談不攏而僵持不下，結果土地發展時間被大幅度拉長。測量師學會上屆會長暨土地政策小組主席劉振江表示，現行補地價機制是政府「食晒」土地的增值部分，比如若將一幅每呎價值500元的農地，改劃成每呎上萬元的住宅地，政府就會要求發展商每呎補足9,500元地價：「你(政府)拎到盡，發展商賺咩咩？佢仲要交工程費、建築費等等，自然無動力改劃。」

測量師學會規劃發展組主席林家輝建議，政府優化補地價機制，「唔好拎到盡」，並公布每區標準地價，即農地改劃成住宅地的標準價錢、工業地改劃成住宅地的標準價錢等，以減少政府和業主、發展商就應補價錢的爭議。

▲今年7月底，有發展商向政府提出申請，建議在大埔露輝路及汀角路兩幅共3.2公頃土地，興建1,642伙住宅，當中逾1,100伙為公營房屋或首置單位。



測量師學會規劃發展組主席林家輝日前接受香港文匯報訪問時表示，目前改變土地規劃申請，每次起碼消耗三年至十多年，他認為主要原因在於目前的規劃是「由下而上」，業主或發展商提出改劃申請後，政府不會主動提供任何協助：「業主或發展商在缺乏政府主導支援的情況下改劃是舉步維艱，要用大量時間去研究、技術評估去說服政府官員，只求他們不反對，不奢求他們支持。」即使土地共享先導計劃，政府已積極配合，發展商也要花逾一年時間準備才能提交申請。

土地共享先導計劃去年5月6日接受申請，相隔一年多才接獲首宗申請，發展局今年7月23日公布南豐發展轄下的金鹿置業有限公司提出申請，建議在大埔露輝路及汀角路兩幅共3.2公頃土地，興建住宅共1,642伙，當中逾1,100伙為公營房屋或首置單位。

「未見官已打咗幾百大板」

曾處理過綜合發展區(Comprehensive Development Area)申請的他進一步分享其所見所感，指出除了時間外，申請者的花費亦相當龐大：「業主主要請一批顧問包括圖則師畫個總體布局計劃(master layout plan)，還要請城市規劃師、交通顧問、環境顧問、基建顧問、景觀顧問、土地測量師、土木工程師、結構工程師等等去研究，顧問費起碼幾百萬(元)。」他形容是「未見官已經打咗幾百大板」，結果變相只有大發展商才敢申請改劃，很多土地資源都被「鎖死」。

可免「下而上」費時又費錢

林家輝建議，長遠而言，政府應將規劃概念改為「由上而下」，主動定期檢視全港分區大綱圖，比如每半年、一年去檢視一次，因應社會需求主動改劃土地，免除「由下而上」產生的費時、費錢問題：「比如政府若預測未來5年至10年都唔夠房屋，就應該看勻各區大綱圖，做整體規劃，之後將地改用途或者加大地積比，私人發展或公營發展就可以減省一些程序，例如毋須每個項目做環評，因為政府都做咗。」

他並舉例，現時在大埔墟火車站有不少三四層樓高的住宅，是安置因興建船灣淡水湖的村民：「咁多年來都是三四層高，但業主無可能冇咁多時間同金錢去改劃，所以一直維持原狀，十分浪費土地資源，如果政府主動話可以提高地積比，發展商都會即刻傾重建，那就可以釋出一部分土地資源。」



●左起：林家輝、劉振江 香港文匯報記者 攝

靈活用地

倡引「白地」概念 擴闊劃分範圍

香港每份分區計劃大綱圖均附有一份註釋及一份說明書，說明各個地帶經常准許的土地用途(第一欄用途)，以及城規會批准進行的土地用途(第二欄用途)。有意見認為土地用途被劃分得太細，以致幾乎任何發展都要提交改劃申請，影響發展速度。有立法會議員建議將劃分範圍擴闊；有智庫更提出政府引入「白色地段」(white zone)的概念，即未有具體指定用途的土地，作土地儲備之用。

現時的分區大綱圖，土地用途一般劃為住宅、商業、工業、休憩用地、綠化地帶等，但每項土地用途又會再細分為多個類別。以住宅為例，註釋會再細分為商業/住宅(C/R)、住宅甲類至戊類等類別。若計及其他土地用途(包括細分類別)，更多達36種。若發展項目完全吻合第一欄用途則可順利發展；只吻合第二欄用途，業主要根據第16條提出規劃許可申請；如果兩欄均沒有不合土地用途，則要根據第12A條提出修訂圖則申請，後兩類情況即是外界常聽到的改劃



●劉國勳 香港文匯報記者 攝

申請。

劉國勳：土地用途劃分太細

民建聯立法會議員劉國勳日前接受香港文匯報訪問時認為，上述的土地用途被劃分得太細：「住宅有6個不同分類，商業、工業也如是，劃分太窄令到彈性空間太小，如果政府的容許情況劃闊啲，唔需要走漫長城規程序。」

應考慮混合發展可能性

對此，團結香港基金進一步提出引入「白色地段」的概念。團結香港基金土地及房屋研究員許雅婷接受香港文匯報訪問時解釋，現時的土地用途無法適應市場需求的轉變，亦無法促進綜合發展，比如「商業」用途的土地主要允許辦公室、酒店、商店及服務；藝術工作室、媒體製作辦公室和研究中心只能落戶「工業」用途的土地，但此等範圍一般欠缺餐廳和休閒場地。她說，隨著商業和工業的分野變得模糊，特區政府應考慮更多混合用途發展的可能性。

「白色地段」的概念源於新加坡市區重建局於1995年正式推行，政府不預設土地用途，而是由市場決定用途；政府只在「白色地段」的賣地或招標條款中，列明各種發展必須符合的參數和要求，比如許可的最大總建築面積和總容積率上限、建築高度上限、租賃期等，只要符合要求，發展並不受限，且毋須補地價。

以濱海灣南部的一幅空地為例，土地從30年前已展開填海計劃，發展成第三期中央商務區。新加坡政府為善用空間，不會閒置白色地段，或任由土地雜草叢生，而是會平整土地，種上草皮，放置寫有「國有土地」的告示牌，同時開放公眾使用，不少國有土地都可見民眾在內散步、做運動，直至需要發展才關閉。