

# 提6建議增土地供應 規劃及覓地添新思維

# 新地倡釋綠地 10%可倍增公營屋



## 施政報告前瞻

本港房屋緊缺問題嚴峻，已影響到社會民生發展，近年各界均高度關注土地房屋供應問題，中央領導人亦數度提及香港的房屋短缺問題，並明言期盼香港能早日告別劏房及籠屋。新鴻基地產作為本港主要土地持份者，近日以書面形式回覆香港文匯報，提出六大建議，期望政府的新《施政報告》釋放不同土地用途的潛力，如祖堂地、綠化地帶、濕地緩衝區等（見表），其中提到即使只釋放10%綠化地帶，已經有約1,600公頃土地，可建120萬伙公營房屋，相當於現時80萬伙公屋和40萬伙資助房屋的總和。

●香港文匯報記者 顏倫樂

新地認為香港目前在廣義上並不缺乏土地，而是在釋放現有土地上，被各種條條框框綁手綁腳，影響土地及房屋供應。例如在釋放不同土地用途的潛力方面，現時祖堂地出售機制過於複雜和僵化，法例要求全部宗族人士同意才可出售的做法已不合時宜，集團認為政府應制定新的法例，完善祖堂地的買賣及司理選舉制度，令原居民更易選出司理，當大部分宗族成員同意時，便可出售祖堂地，加快土地供應。

### 籲降低祖堂地出售門檻

集團期望特區政府在規劃及覓地上加入新思維，參考內地舊城改造的經驗，在確保尊重私人產權的前提下，統籌新界鄉村改造事宜。通過借鑒舊改項目「政府主導，市場運作」的模式，引入私人市場力量，於新界鄉村用地選取合適位置，整村改造。

### 10%綠化地帶可建120萬伙

集團認為政府應善用綠化地帶的潛力，重新檢視目前的綠化地帶，尤其是由政府持有的綠化地帶，建議將部分綠化地帶劃劃，以興建優化的首置盤等資助房屋，協助中產家庭置業。新地認為，即使只釋放10%綠化地帶，已經有約1,600公頃土地；如釋放25%（4,000公頃）已可增加

本港住宅用地面積50%。

假設用於興建住宅，根據目前新發展區的發展密度，每一公頃可建大約750個單位。那麼1,600公頃綠化地帶可建120萬個公營房屋單位，令目前的公營房屋單位數目（80萬伙公屋和40萬伙資助房屋）倍增。

新地又特別提到釋放濕地的潛力，指1997年完成的「后海灣地區魚塘生態價值研究」報告（報告內提出需於不久後作出檢討），已超過20年未作出檢討。當年政府只是簡單地將「濕地保育區」以外的500米範圍劃為「濕地緩衝區」，直言有關規劃很「隨意」，甚至《城規會規劃指引》和《環境影響評估條例》下的緩衝區界線亦不一致，導致濕地區內的土地大量被凍結。

### 濕地緩衝區規劃過時

不少在「濕地保育區」或「濕地緩衝區」的荒廢魚塘有污水流入、布滿野草，甚至長滿外來入侵植物，生態價值成疑。在「濕地緩衝區」內的魚塘許多已被填平，甚至淪為露天貨倉，部分地區的環境更因露天貯物用途日趨惡化。得悉發展局公布會檢討有關「濕地緩衝區」的規劃指引，新地希望政府早日理順濕地規劃指引，達到「有保育，有發展」的雙贏局面。

## 新地「增供應」六大建議

- 檢討祖堂地出售機制及善用鄉村地
- 善用綠化地帶（Green Belt）的潛力
- 加快基礎建設
- 檢討濕地的潛力
- 容許發展商盡早參與新發展區的發展
- 推出土地債券以鼓勵業權人交出土地

● 新地建議善用私人市場力量，容許發展商參與興建地盤附近的基礎設施，加快發展。資料圖片



● 新發展區發展時間冗長，部分項目耗時接近三十年。圖為洪水橋新發展區效果圖。資料圖片

加快整個流程，及早釋放更多土地發展潛力。此外，政府亦應容許發展商在分區計劃大綱圖刊憲前便啟動換地程序，提供確切可行或不同規模的換地或土地重整空間，令各持份者可以更快及更容易地集合零散的土地，公平分享重整和發展土地的效益，避免因土地分散而令發展裹足不前。

### 新發展區規劃建設耗時

目前新發展區發展時間冗長，部分新發展區項目耗時更接近30年。新地認為，由於新發展區分期發展，如完成每期程序才開展下一期規劃，工程會被拖慢，當局應容許發展商盡早參與新發展區的發展，例如在第1期仍在進行時，已可在第2、3期等區域開始換地程序，

## 倡土地債券代替現金賠償 加快收地

其他建議方面，新地建議政府可考慮推出土地債券，提供更大的誘因鼓勵業權人交出土地，因無論新發展區或其他大型發展計劃，往往要花很長時間收集業權整合土地，政府可考慮參考過往的換地權益書制度（Letter A/ Letter B），推出土地債券（Land Bonds），政府在收地時以土地債券取代現金賠償，債權人日後可以土地債券加現金購買政府的熟地，此舉令收地賠償更貼近市場情況，提供更大的誘因鼓勵業權人交出土地。

此外，為加快落實興建道路、鐵路、排污及供水等系統，政府在善用「基本工程儲備基

金」的同時，亦應善用私人市場力量，容許私人發展商參與興建地盤附近的基礎設施，如道路、泵房及運輸交匯處等，認為有助房屋供應盡快到位。

### 新發展區規劃建設耗時

目前新發展區發展時間冗長，部分新發展區項目耗時更接近30年。新地認為，由於新發展區分期發展，如完成每期程序才開展下一期規劃，工程會被拖慢，當局應容許發展商盡早參與新發展區的發展，例如在第1期仍在進行時，已可在第2、3期等區域開始換地程序，

## 團結基金：每年實際需求6萬伙

香港房屋問題令人憂慮。團結香港基金土地及房屋研究主管葉文祺以三句簡單說話總結：「住得貴」、「住得細」、「住得逼」。他慨嘆，今天香港已發展新加坡，甚至超過印度孟買。他認為，遠因是「沙土」後，因經濟問題令整個社會思維都轉向停建房屋，這本無可厚非，但政府卻連最重要的造地都放棄，最後導致無法建立土地儲備應對樓市飆升。他認為在新形勢下，政府應該以問責精神及關鍵績效指標（KPI）來看待房屋問題，令土地供應真正重上正軌。

### 「長遠房策」估算偏保守

《長遠房屋策略》估計未來10年總房屋供應目標為43萬伙，即每年4.3萬伙，葉文祺在接受香港文匯報專訪時認為這個估算偏保守，如要滿足社會需要，實際需求應為每年6萬伙。基金預計未來5年公私營房屋供應約18萬個單位，但要追回過去8年短缺的單位，至少要多12萬個單位。

他提到多個有效增加長遠土地房屋供應的方法，包括坊間常說的發展郊野公園邊陲、搬遷貨櫃碼頭、填海等等，但認為這些都不可能於5年內變成成熟地起樓，要填補中短期供應不足，就只能把一些於2026至2030年已規劃中的23萬個單位提早供應到市場，該基金建議

盡快把當中約12萬伙供應到市場，再加快長遠房屋供應步伐，一步步令供應回穩。

而要提早推出供應，政府供地就必須作出調整，例如通過拆牆鬆綁、精簡行政及審批程序，壓縮整個發展流程。他特別提到，政府應該成立專責部門以領導新發展區發展，又或重組現有部門。好像1973至2004年時，其時政府有一個拓展署來推展新市鎮項目，現在則分由多個政府部門去推展，令效率大幅降低，似一個維持運作的架構多於拓展功能。

### 規劃諮詢程序冗長礙造地

此外，他表示規劃土地時諮詢時間過長，認為可以精簡，又指環評、城規程序等都有縮短時間的空間，預測理順供應時序後，新發展區發展時間可以大幅縮短3至4年。另外，不少新發展區分期發展，為了按部就班，有時個別於第2期已成熟地皮就只能去空，但這只屬浪費，他認為可以先行發展，並委託私人力量協助基建，令整個新發展區盡快成形。

另一方面，他認為要加快供應推出市場，收地制度亦應該優化，針對不同人士需求作出回

應，而非只懂得以金錢收地。他舉例，一些棕地作業者只想有地方維持運作，政府是否能考慮劃出一個物流園讓他們繼續運作；又例如寮屋問題，能否聯同主理房屋的政府部門，提供房屋給他們可租可買呢？這又會涉及到上述講到，政府應有部門聯合統籌供地及收地等事宜。

### 恢復私人參建居屋加快供應

葉文祺亦建議政府恢復私人參建居屋，加快公營房屋落成進度：「以前做唔好，就應該睇吓點解做唔好去改善，而唔係以前做唔好所以就唔做。」而最近的工廈重建「標準金額」補地價先導計劃，他認為可推廣至私人住宅，加快補地價流程。一直為市場詬病的綜合發展區，則可參考新加坡「白色地段」概念，加快土地開發時間。

他說：「要消滅籠屋及劏房，先決條件是有足夠的土地及房屋供應，所以第一是要加快現有項目，第二是有新增土地供應。我們（團結香港基金）推測本港未來需要至少9,000公頃土地，但即使『明日大嶼』、新發展區進展順利，政府目前亦只能提供約5,000公頃。所以我們之前提議9個新的潛在發展區，增加逾3,000公頃土地，希望大舉造地可以令籠屋或劏房消失。」



● 葉文祺

### 新發展區大範圍土地冗長改劃流程\*

1 一般要先經過3個階段的大型公眾諮詢活動，邀請市民就3個改劃的大綱圖發表意見，分別為「概念規劃大綱圖」、「初步發展大綱圖」及「建議發展大綱圖」。

完成上述3輪諮詢後，政府才制定最終的「經修訂的建議發展大綱圖」又或「發展大綱圖」(ODP)。

有關大型土地改劃研究及公眾諮詢一般需時約兩三年。

2 政府再按ODP繪製出土地用途界線相對簡單的法定「分區計劃大綱圖」(OZP)。

3 按《城市規劃條例》將OZP刊憲，透過將規劃圖則公開展示兩個月以收集公眾意見，亦即就同一土地改劃計劃再諮詢公眾。

展示期屆滿後的9個月內，城規會須把圖則和最終修訂連同有關的公眾申述和意見一併提交行政長官會同行政會議作批核。但城規會可因應特殊情況（如處理反對意見需時），延遲最多6個月才向行政長官會同行政會議提交規劃圖則。

換言之，一張涉及增加房屋用地的規劃圖則往往要花上11至17個月才最終獲核准作實。

4 大範圍的土地改劃還會按《環境影響評估條例》進行法定環境影響評估審議，或進行《道路(工程、使用及補償)條例》的刊憲諮詢，即又再就同一土地改劃計劃，但按另一些法例又再進行公眾諮詢，並由不同部門或機構收集及處理反對意見。

5 如經上述繁複的土地改劃程序而最終得出的住宅用地是被劃為「綜合發展區」(CDA)、「住宅(戊類)」(R(E))、「住宅(丁類)」(R(D))及一些「其他指定用途」(OU)地帶的話，在有關住宅用途地帶內發展住宅前，土地持有人可能須再向城規會作出個別規劃許可申請，即所謂「Section 16」申請。

又再一次諮詢公眾，收集意見，而有關的住宅發展計劃其實在早前冗長的土地改劃程序時已曾遞交城規會審議及諮詢公眾。

6 上述土地改劃及申請程序，所涉及的公眾諮詢程序本已極為重複及冗長，還未計及之後的補地價程序所需時間，基本法定程序已須要大約40星期(約9個月)，另加業權人與政府就補地價金額磋商的時間，可以年計，耗時可以很長。

\*以元朗南發展、洪水橋發展、古洞北及粉嶺北等為例

製表：香港文匯報記者 顏倫樂