專家解鎖「北部都會區」成功關鍵

8招破供地難 快7年上樓

施政報告跟進

新一份施政報告提出「北部都會區」願景，計劃額外開拓約600公頃土地，新增供應近100萬個單位。對小市民而言，求的只是一個安樂居所，何時能「上樓」才是最關心的問題。香港文匯報記者邀請團結香港基金土地及房屋研究主管葉文祺，深入剖析未來「北部都會區」的建設中，在「土地變房屋」上有「三重枷鎖」，他提出8項解決建議（見表），包括仿效私企引入KPI（關鍵績效指標）、縮減諮詢次數、收地與規劃設計同步進行等，破解基建不足、與持份者利益衝突、政府部門效率低下等積弊，讓「生地」到「上樓」的時間，由現行的17年縮短至10年。 ●香港文匯報記者 黎梓田

◀葉文祺指，「北部都會區」要成功，必先解開「三重枷鎖」，包括基建不足、持份者利益衝突，以及程序效率低下。

發展「北部都會區」8項解難建議

面對「三重枷鎖」

基建不足：
施政報告提出增設5條鐵路，但仍不足夠，東鐵線及屯馬線將有負荷過重問題

與持份者利益衝突：
將補地價標準化延伸至新發展區，放寬祖堂地出售門檻，下調舊樓強拍門檻。措施皆針對土地擁有者而制定，土地使用者未有特定措施覆蓋，面對搬遷時有各自訴求

程序效率低下：
政府引入部門、程序作為問責標準，以致2000年後發展的新市鎮，平均需時17年時間

解決建議

- **增設南北鐵路：** 香園圍－大圍－美孚
- **增設東西幹線：** 屯門藍地貫通至大埔林村
- 政府須因應不同訴求而制定方案，讓相關土地使用者願意配合
- 縮減公眾諮詢次數
- 收地及規劃設計同期進行
- 仿效私人公司為部門引入關鍵績效指標
- 為項目設立專責部門或法定組織、項目經理
- 採納混合私人發展模式

團結基金建議研究新界北鐵路及幹線

團結香港基金土地及房屋研究主管葉文祺表示，「北部都會區」若要成功，必先解開「三重枷鎖」，包括基建不足、持份者利益衝突，以及程序效率低下。首先，在基建不足的問題方面，政府已在施政報告中提出方案，建議增設5條鐵路。

增設南北鐵路及東西幹線

5條鐵路包括：洪水橋至前海的港深西部鐵路、流浮山至白泥的自動捷運系統、北環線支線伸延至新皇崗口岸、港深創科園、並從古洞站東延至羅湖、文錦渡及新界北新市鎮、東鐵線伸延至深圳羅湖並在現有羅湖站至上水站之間增設羅湖南站。另施政報告也建議東鐵線在白石角設站。

葉文祺認為除了5條鐵路之外，東鐵線及屯馬線仍有負荷過重的問題。隨着「北部都會區」的建設，政府應增設南北鐵路以及東西幹線。其中南北鐵路可以由香園圍—大圍—美孚，讓北部居民可以更快到達市區；而東西幹線可以由屯門藍地貫通至大埔林村，並釋放附近未納入都會區平地的發展潛力。

多方案減與持份者利益衝突

政府在施政報告中亦有回應土地持份者的需要，特首提出將補地價標準化延伸至新發展區，另亦建議放寬祖堂地出售門檻。香港測量師學會產業測量組主席陳致馨亦表示，標準金額補地價計劃，可讓業主及發展商在收購重建時，於補地價金額上可以有更大程度掌握，從最近的數宗補價個案可見，項目申請補價時間，平均節省約12個月。

●陳致馨

陳致馨認為，現時農地「原有價值」（Before Value）作價每呎約300元，估價有機會低於實際市值。他建議目前農地「原有價值」，應以地皮是否鄰近公路作考慮，並以500米距離作分水嶺，若農地鄰近公路500米內，每呎作價約1,000元，若於500米之外，每呎作價則為約800元，可讓發展商拿捏及掌握發展成本，加快釋放新界的發展潛力，有效增加土地及房屋供應。

不過，葉文祺認為以上措施皆為針對土地擁有者而制定，而土地使用者卻未有特定策略覆蓋，一般只有現金補償，而寮屋、農民、棕地使用者等，面對搬遷時都有各自的訴求。他稱，政府可因應不同訴求而制定各種方案，以寮屋居民為例，這類居民的要求主要以覓得居所為主，政府可以在公營房屋中增撥一些資源，讓他們有「上樓機會」；而棕地使用者以及農民，亦可以在洪水橋等地預留土地，讓棕地使用者及農民進行「升級轉型」，以配合大灣區創科發展。

以法定組織專責建新市鎮

政府行政程序效率低下的問題一直存在。葉文祺舉例，在2000年前發展的新市鎮，由規劃至入伙平均只需要7年半時間，例如將軍澳、天水圍及東涌等；而2000年後發展的新市鎮，則平均需要長達17年時間。這是由於政府以部門、程序作為問責標準所致。

此外，葉文祺認為，要有效增加土地供應，政府部門的統籌及執行相當關鍵。特首在施政報告中提到建議增設副司長，在高層次中統籌「北部都會區」以及「明日大嶼」等大型規劃；在工作層次方面，葉文祺建議政府可以進一步設立專責部門或法定組織，例如以前拓展署專責發展新市鎮、機管局專責興建新機場等。

怎樣破解部門效率低下？**仿私企引KPI**

●康山花園是「私人參建居屋」的成功例子之一。 資料圖片

如何增加政府部門效率，從來都是一個困難議題，連特首都承認在催促部門做事時「講到牙血都出埋」。葉文祺認為，如要對公私營項目審批上進行深化改革，就應該在問責的標準上入手。政府可以考慮仿效私人公司，為項目設立一個專責部門或者項目經理，統籌各部門並全權推行，由該專責部門或項目經理承擔問責，減少部門各自為政浪費時間。

設專責項目經理 清晰問責

另外，政府可為各部門訂立KPI「關鍵績效指標」，例如以規劃署每年的改劃土地數目、地政總署每年接納的換地申請數量等，作為績效指標，同時亦可令問責更清晰及加強效率。

施政報告提到將竭力壓縮房委會建屋程序，他建議，採用新採購模式引入承建商一併負責設計及建造，可加快建屋流程，以往的「私人參建居屋」有不少成功例子，例如鰂魚涌康山花園及旺角富榮花園。

其中康山花園由恒隆、新世界、港鐵等公司的合組財團發展，房委會負責監管整個發展過程及推售，港鐵負責物業管理，與私人屋苑康怡花園屬同一個項目，兩個屋苑的樓宇設計及外形相似。屋苑質素良好，自由市場交投活躍，被業界稱為「港島居屋王」。

允私人參建能慳40%工時

而香港大學鄒廣榮教授團隊的研究顯示，通過市場競爭參建公營房屋，計及政府回購價及建築費後，私人財團可出價投標，由中標者負責興建及設計，相信可減低建造費和縮短施工時間平均可達40%，政府採納混合私人參建私樓及公營房屋模式，可以保證私人參建公營房屋質素。

團隊建議，政府可在招標文件上列明住宅單位的大小及數量、非住宅設備（如商舖及停車位）數量及面積上限、住宅單位建成後房委會承諾以一個指定保證價格回購部分建成單位。房委會或房協以隨機抽取方式回購單位，防止私人發展商為了增加利潤額而減省回購單位的發展成本。

怎樣破解冗長規劃流程？**縮減諮詢次數**

不論是公營或私營項目，土地發展難免要經歷冗長的土地審批程序，這亦是市民稱「等到上樓，個孫都出咗世」的擔憂所在。葉文祺指，以公營項目來說，單是前期工程研究以及三輪的公眾諮詢，就要至少6至7年時間，連同傳統的城規過程、環境評估、收地及設計等，由規劃到第一批居民入伙，就可能要等上足足17年。

法例無硬性規定諮詢次數

看似一個簡單的數字，如不作任何改變，要縮短卻比愚公移山難。特首林鄭月娥亦提到，加快土地開發要透過修改涉及城規、填海、路政及收地至少4條法例。

但葉文祺認為，拆牆鬆綁不一定全靠修改法例。以公營項目來說，前期工作如公眾諮詢次數，並非由法例硬性規定，政府可考慮縮減次數，將三輪變為一至兩輪，時間上可節省2至3年；城規過程亦可精簡公眾參與次數，而環境評估則可透過修改環評條例、降低環境評估要求，時間亦可再縮減1至2年。

收地及設計可同期進行

收地及設計方面，政府部門會先完成收地才進行土地設計。葉氏亦建議，不妨將收地及土地設計工作同時進行，這裏亦可再節省1至2年時間。以此推算，整體規劃至入伙的時間可由17年縮短至10年左右。

至於私人發展項目，因涉及補地價的來回談判，很難具體說要花多長時間，有部分補地價項目更「拖足十年」。不過政府提出把補地價標準金額延伸至新發展區，亦能省去「來來回回」的談判，由規劃到落成，估計可以省卻三分之一的時間。

市民對於「北區都會區」的規劃，最關心的是「幾時有得上樓」。葉文祺認為，撇除已規劃發展的洪水橋，在施政報告中提及都會區額外開拓約600公頃土地中，流浮山以及古洞北以北一帶的土地，或成為首批房屋供應，他期望由規劃至首批入伙的時間能控制在10年左右。

地盡其用

新界城鎮化 地積比可睇齊市區

●提高新界的地積比率可將發展效率最大化，但政府亦需考慮交通承受能力。圖為新界皇后山。 資料圖片

在發展的思考角度上，葉文祺認為土地供應要多管齊下，亦必須大規模推進「新界城鎮化」。他解釋，深圳的土地面積已發展了一半，而新加坡更發展了四分三，香港只有兩成是發展完善的市區，比例上相當低，而新界土地更佔了香港九成土地面積，因此「新界城鎮化」是供應房屋的必然方向。

葉文祺提到，「新界城鎮化」的思路是把人們由傳統的「中環視角」，擴大至「大灣區視角」，而發展亦不再以中環為核心，而是以整個大灣區規劃去看，而新界亦會由偏遠地方變成策略發展重鎮，並應以都會區形式發展新界土地。

留意基建配合及環境保育

其中一個以都會區形式發展新界土地的方法，就是將新界的地積比率與市區睇齊，以達至「地盡其用」，將發展效率最大化。他表示，市區的住宅發展地積比率通常為7.5倍或更高，反觀新界地積比率一般只有4至5倍。

不過，擴大新界的地積比率亦有兩大問題，第一是新界土地面積比港九市區更廣闊，而交通承受能力亦會影響地積比率，因此交通配套要求亦比港九較多，如政府在未來大力落實發展新界交通有望可解決問題。

第二是新界擁有多樣化的自然環境，包括郊野公園、濕地及綠化帶，政府相關部門可透過改善城市、樓宇設計，以達至環境友好，另亦可為城市或樓宇設計等制定可持續發展指引，減低發展對自然環境的影響。

做宜居城市缺2000公頃地

可是，政府估算未來全港所需的創科用地約340公頃，但深圳單一個河套區科創園區的規模已經超過300公頃，反映出香港的創科空間「小巫見大巫」。他認為，香港長遠需要9,000公頃土地，才有足夠空間打造宜居城市，而政府所有短中長期的土地供應只有7,300公頃，換言之，香港仍面對近2,000公頃的短缺。

葉文祺指，政府推動新界城鎮化的方向正確，不過「北部都會區」看似規模龐大，惟「雷聲大雨點小」，因為當中大部分都是早已規劃或進行中的項目，真正新增土地只有600公頃，相等於一個新發展區。

他引述團結香港基金7月發布的研究報告，在新界識別出一共3,000公頃的可發展用地，其中「北部都會區」範圍以外的錦田和林村亦有可觀的發展潛力，葉文祺指額外的2,400公頃可發展用地，能夠有效填補香港實際的土地短缺。