
資料摘要

香港的土地供應

撮要

- 住房供應緊絀是近年物業市場熾熱及樓價飆升的主要因素。政府表示，透過增加土地供應以增加住房供應，是當局確保物業市場健康平穩發展的首要政策重點。
- 為善用現有土地，政府宣布了多項短中期措施。這些措施包括行政長官為增加房屋土地供應而在 2013 年《施政報告》中宣布推出的 10 項措施。上述措施的其中 7 項旨在提供超過 300 公頃用於住宅發展的土地，按已知發展情況推算，可於短中期提供約 128 700 個住宅單位。
- 政府為增加房屋土地供應的短中期措施包括：
 - (a) 將 36 幅合共 27 公頃的政府、機構或社區用地及其他政府用地改作房屋發展，以興建約 11 900 個單位；
 - (b) 將 13 幅合共 57 公頃沒有植被、荒廢或已平整的綠化地帶改劃作住宅用途，供興建約 23 000 個單位；
 - (c) 將 16 幅合共 30 公頃的工業用地改作住宅用途，以興建約 20 400 個單位；
 - (d) 落實市區重建局的重建發展項目，可提供約 4.9 公頃土地以興建約 4 700 個單位；

-
-
- (e) 進行在錦田南西鐵錦上路站和八鄉維修中心、合共約 33 公頃土地的住宅發展規劃，提供約 8 700 個單位；
 - (f) 加快進行 4 個前寮屋區及石礦場的用地發展，包括(a)前鑽石山大磡村寮屋區、(b)前茶果嶺高嶺土礦場、(c)前南丫島石礦場，以及(d)安達臣道石礦場，提供約 27 公頃住宅用地，可興建約 15 000 個單位；
 - (g) 加快行政審批程序及作出其他配套，以便進行城市規劃委員會過去 3 年所批准的 57 項住宅發展項目，涉及約 130 公頃土地以興建約 45 000 個單位；
 - (h) 把沒有作預定用途的土地改為進行其他發展以善用現有土地；
 - (i) 在規劃方面許可的情況下，盡量提高未批出或未撥用的住宅用地的發展密度；並檢討與批地和評估地價有關的行政程序；
 - (j) 考慮放寬在薄扶林區及半山區現時仍然生效的延期履行權行政措施；以及
 - (k) 在啟德發展區預留約 35 公頃的土地作發展住宅用途。

政府為增加房屋土地供應的短中期措施

| 措施 | 所涉大約土地面積(公頃) | 新單位供應量(估計) |
|--|--------------|----------------|
| • 改劃土地用途 | | |
| (a) 政府、機構或社區用地以及其他政府用地(36幅) | 27 | 11 900 |
| (b) 綠化地帶(13幅) | 57 | 23 000 |
| (c) 工業用地(16幅) | 30 | 20 400 |
| • 推行市區重建局重建項目 | 4.9 | 4 700 |
| • 推展錦田南西鐵錦上路站和八鄉維修中心的住宅發展用地規劃工作 | 33 | 8 700 |
| • 加快4幅前寮屋區及石礦場用地的發展 | 27 | 15 000 |
| • 加快行政審批程序及作出其他配套，以便進行城市規劃委員會過去3年所批准的57項住宅發展項目 | 130 | 45 000 |
| 總計 | 309 | 128 700 |
| • 把沒有作預定用途的土地改為進行其他發展 | | |
| • 提高未批出或未撥用的住宅用地的發展密度，以及檢討與批地和評估地價有關的行政程序 | | |
| • 放寬薄扶林區及半山區的延期履行權行政措施 | | |
| • 啟德發展區共涉323公頃土地，當中約35公頃用作住宅發展 | | |

- 政府已宣布計劃大規模開發新土地，建立充裕的"土地儲備"以應付未來需求。就此，當局將計劃落實以下項目，以增加日後的土地資源：
 - (a) 發展新界東北新發展區，涉及共 787 公頃的土地在(a)古洞北、(b)粉嶺北及(c)坪輦／打鼓嶺；
 - (b) 發展洪水橋新發展區合共 790 公頃土地；
 - (c) 發展新界北大片未開發的土地，冀建設一個規模與粉嶺或上水新市鎮相若的現代化新市鎮；
 - (d) 擴展東涌新市鎮；
 - (e) 把北區和元朗的荒廢農地改作房屋發展用途。現時政府選定位於(a)元朗南、(b)古洞南、(c)缸瓦甫，以及(d)粉嶺／上水第 30 區的用地進行規劃及工程研究；以及
 - (f) 透過在維多利亞港以外填海及發展岩洞關拓新土地：
 - (i) 填海可提供達 2 000 至 3 000 公頃的土地，透過(a)在 5 個選定的近岸地點填海，包括龍鼓灘、小蠔灣、欣澳、青衣西南及馬料水，產生約 600 公頃土地；及(b)興建人工島涉及約 1 200 至 2 400 公頃土地；以及
 - (ii) 發展岩洞，把 4 項政府設施包括沙田污水處理廠、鑽石山食水及海水配水庫、西貢污水處理廠，以及深井污水處理廠遷往岩洞，以騰出約 34 公頃土地。

潛在長遠土地供應

| 發展項目 | 估計土地面積 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 新發展區 <ul style="list-style-type: none"> (a) 新界東北 —— 古洞北 (b) 新界東北 —— 粉嶺北 (c) 新界東北 —— 坪輦／打鼓嶺 (d) 洪水橋 | 450公頃 166公頃 171公頃 790公頃 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 新界北 | — ⁽¹⁾ |
| <ul style="list-style-type: none"> • 東涌新市鎮擴展區 | 287公頃 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 北區及元朗 <ul style="list-style-type: none"> (a) 元朗南 (b) 古洞南 (c) 缸瓦甫 (d) 粉嶺／上水第30區 | 200公頃 — ⁽²⁾ — ⁽²⁾ — ⁽¹⁾ |
| <ul style="list-style-type: none"> • 在維多利亞港以外填海，從 5 個已選出的近岸填海地點及人工島建立土地儲備 | 2 000至3 000公頃 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 岩洞發展—搬遷 4 項政府設施至岩洞 | 34公頃 |

註：(1) 有關規劃研究尚未展開，故並無有關發展用地的估計面積。

(2) 有關發展項目所提供的土地面積不詳。

1. 引言

1.1 住房供應緊絀，一直是近年物業市場熾熱及樓價飆升的主要因素。政府表示，透過增加土地供應以增加住房供應，是當局確保物業市場健康平穩發展的首要政策重點。自2010年起，政府已透過由財政司司長擔任主席的房屋用地供應督導小組，統籌及督導有關開闢房屋土地資源的工作¹。2012年8月，政府再設立1個兩級的長遠房屋策略組織架構，當中包括長遠房屋策略督導委員會，以及在督導委員會下設立1個跨部門工作小組。

1.2 由於長遠房屋策略極為重要，立法會房屋事務委員會於2012年12月3日成立長遠房屋策略小組委員會。小組委員會於2012年12月18日的會議上要求資料研究組進行有關香港土地供應的研究，以便委員商議相關事宜。本資料摘要的目的，是向小組委員會提供有關香港現有土地用途及土地政策和行政的背景資料。本摘要亦涵蓋現有土地供應來源，並詳述政府為增加房屋土地供應而採取的政策措施。

2. 土地用途

2.1 根據最新可用數據，截至2011年年底，香港的土地總面積達110 800公頃，當中約24%(26 500公頃)為已發展土地。如**表1**所示，土地總面積餘下的76%為非建設土地(84 300公頃)。

¹ 房屋用地供應督導小組最近改組為土地供應督導委員會。新委員會負責統籌全港各種用途土地的開發和供應計劃，並因應需求變化調整土地供應。

表1 —— 香港的土地用途(截至2011年年底)

| | 大約面積 (公頃) | 佔土地總面積 的百分比(%) ⁽¹⁾ |
|--------------------------------|----------------|----------------------------------|
| A. 已發展土地 | | |
| (1) 住宅 | 7 600 | 6.9 |
| 私人住宅 ⁽²⁾ | 2 500 | 2.3 |
| 公屋 ⁽³⁾ | 1 600 | 1.4 |
| 鄉郊居所 ⁽⁴⁾ | 3 500 | 3.2 |
| (2) 商業 | 400 | 0.4 |
| (3) 工業 | 2 600 | 2.3 |
| 工業用地 | 700 | 0.6 |
| 工業邨 | 300 | 0.3 |
| 貨倉和露天貯物 | 1 600 | 1.4 |
| (4) 機構／休憩用地 | 5 000 | 4.6 |
| 政府、機構和社區設施 | 2 500 | 2.3 |
| 休憩用地 ⁽⁵⁾ | 2 500 | 2.3 |
| (5) 運輸 | 5 600 | 5.1 |
| 道路 | 4 000 | 3.6 |
| 鐵路 | 300 | 0.3 |
| 機場 | 1 300 | 1.2 |
| (6) 其他都市或已建設土地 | 5 300 | 4.7 |
| 墳場及火葬場 | 800 | 0.7 |
| 公用事業設施 | 700 | 0.6 |
| 空置發展／正在進行建築工程的土地 | 1 600 | 1.4 |
| 其他 | 2 200 | 2.0 |
| 小計 | 26 500 | 23.9 |
| B. 非建設土地 | | |
| (1) 農地 | 5 100 | 4.6 |
| (2) 魚塘／基圍 | 1 700 | 1.5 |
| (3) 林地／灌叢／草地／濕地 ⁽⁶⁾ | 73 800 | 66.6 |
| (4) 荒地 | 700 | 0.6 |
| (5) 水體 | 3 000 | 2.7 |
| 小計 | 84 300 | 76.1 |
| 總計 | 110 800 | 100.0 |

註：(1) 因四捨五入的關係，各項數字的總和未必等同總計數字。

(2) 私人發展商發展的住宅用地(村屋、居者有其屋計劃／私人參建計劃屋苑和臨時房屋區除外)。

(3) 包括居者有其屋計劃／私人參建計劃屋苑和臨時房屋區。

(4) 包括村屋和臨時搭建物。

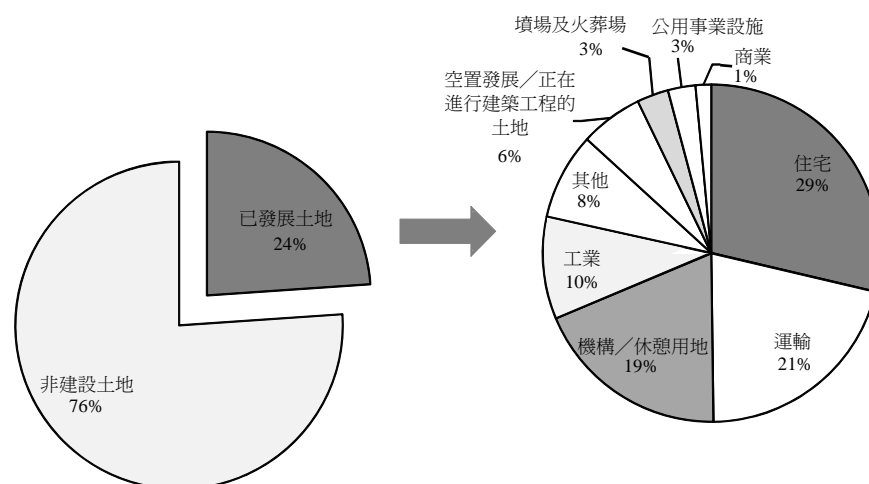
(5) 包括公園、運動場和遊樂場。

(6) 包括高水位線下的用地。

資料來源：規劃署。

2.2 截至2011年年底，在已發展土地的總面積當中，約29%用作發展住宅(請參閱圖1)。另21%的已發展土地用作發展運輸基建(包括道路、鐵路及機場)，19%用作發展政府、機構和社區設施及休憩用地，以及10%用作工業發展。與此同時，有6%的已發展土地被列為空置發展或正在進行建築工程的土地。

圖1 —— 香港的土地用途分類(截至2011年年底)



3. 土地政策及行政

3.1 《基本法》第七條述明政府土地政策的權力來源及法律依據。該條文訂明，"香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配"。行政長官把出租或批出土地，以及執行租契或批地文件的權力轉授予地政總署署長。地政總署署長為地政總署首長，該署轄下設有3個專責辦事處，分別為地政處、測繪處及法律諮詢及田土轉易處。

土地供應策略

3.2 政府一貫的政策是提供穩定及充足的房屋用地。1997年爆發亞洲金融風暴後，香港物業市場出現明顯逆轉，政府其後擱置增加土地供應以達致每年建造最少85 000個單位的計劃。自此以後，當局以市場力量作為管理土地供應的主導策略，盡量不作干預，力求按供求情況作有效調節。在這基礎上，政府土地透過競投出售，而土地價格完全由市場需求決定，並反映物業發展商因應當時市況願意付出的價格。

3.3 面對近年房屋用地供應有限的問題，政府一直積極尋求方法，透過各種措施(如"港人港地")²善用土地。這項政策措施反映行政長官在2013年《施政報告》中提出"適度有為"的理念，即市場在有效運作的時候，政府不會干預，但當市場失效，政府一定要有所作為。

3.4 行政長官在2013年《施政報告》中亦表明，政府決心大規模開發新地，建立充裕的"土地儲備"。土地儲備有助政府更靈活回應社會對土地的需求，並適時應付日後的需求。這點尤其重要，因為土地發展涉及漫長的程序，但社會對土地的需求卻瞬息萬變，經常出現不可預見的變化。

土地供應的來源

3.5 目前，香港有兩個主要的土地供應來源。政府土地透過每年的賣地計劃及以私人協約方式供應。土地亦可來自私人市場，因為物業發展商可根據城市規劃，以修訂契約及換地方式重新發展本身擁有的土地，或在公開市場向其他私有土地業權人購入土地作發展用途³。

² 該措施的目的是在運用珍貴的土地資源作住宅發展時，優先照顧香港永久性居民。

³ 在私人重建項目方面，政府把向土地審裁處申請強制售賣的門檻降低，由持有相關地段不分割份數不少於90%的業權，降低至持有不少於80%的業權。

每年賣地計劃

3.6 在1999年以前，政府土地主要根據每年賣地計劃出售。當時賣地計劃訂有一個時間表，列明就指定土地進行定期拍賣和招標的日期⁴。1999年，政府在賣地計劃以外推出由市場主導的勾地表制度，讓物業發展商彈性決定出售土地的時間及數量，使市場不會承受過量的供應⁵。

3.7 由於房地產市場自亞洲金融風暴後一直疲弱，為恢復市民對房地產市場的信心，政府於2002年11月13日宣布採取一籃子措施，當中包括取消所有原定的土地拍賣，以及暫停勾地表制度至2003年年底。在限期過後，新的土地只會透過勾地表制度供應。

3.8 2003年10月15日，鑒於房地產市場出現初步復蘇跡象，政府決定由2004年1月起恢復勾地表制度。由當時至2010年止，政府只透過勾地表制度出售政府土地。其後於2010年，政府推行土地供應的優化措施，包括有限度由政府主動推出土地拍賣或招標，藉以穩定樓價。政府在某些選定出售土地的賣地條件中指明須建單位數目下限及／或就單位面積作出限制，以增加中小型單位的供應⁶。

⁴ 當時除了賣地計劃外，政府亦於每個財政年度開始前公布4年土地發展計劃，訂明其後4年可供出售的土地總量。

⁵ 根據勾地表制度，地政總署定期公布可供申請售賣土地一覽表。發展商如有意購買勾地表列載的任何土地，須向地政總署提交申請表，並提出該幅土地的"最低價格"。政府若認為"最低價格"可以接受，便會以拍賣或公開招標的形式出售該幅土地。

⁶ 截至2013年4月10日，約20幅住宅用地透過公開招標或拍賣的方式出售，並在賣地條件中訂明限呎及／或最少興建單位數目的要求。在2013-2014年度賣地計劃下於2013年4月至6月出售／將出售的7幅住宅用地中，當局計劃就其中3幅土地訂明須建單位數目下限。

3.9 由於物業價格持續飆升，加上勾地表制度對增加房屋土地供應的影響有限，政府在2011-2012年度賣地計劃中採取較進取態度。除勾地表外，政府亦主動增推用地以招標方式出售。由於上述政策轉變，在2011-2012年度，於賣地計劃下可供出售的住宅用地數目增加至52幅，高於之前數年的相應數字(請參閱表2)。

表2 —— 每年賣地計劃

| 計劃年度 (²) | 按用途劃分的土地數目 ⁽¹⁾ | | | | 滾存供應土地數目 | 總面積 (公頃) |
|--------------------------|---------------------------|-------|----|----|----------|-------------|
| | 住宅 | 商業／商貿 | 酒店 | 總數 | | |
| 2004-2005 | 14 | 3 | - | 17 | - | 13.02 |
| 2005-2006 | 29 | 6 | - | 35 | 11 | 26.85 |
| 2006-2007 | 33 | 12 | - | 45 | 28 | 38.07 |
| 2007-2008 | 33 | 14 | - | 47 | 37 | 38.17 |
| 2008-2009 | 43 | 10 | 9 | 62 | 36 | 59.73 |
| 2009-2010 | 41 | 12 | 8 | 61 | 57 | 60.97 |
| 2010-2011 | 46 | 8 | 8 | 62 | 51 | 44.22 |
| 2011-2012 | 52 | 14 | 5 | 71 | 50 | 64.57 |
| 2012-2013 | 47 | 4 | 2 | 53 | 28 | 54.72 |
| 2013-2014 | 46 | 9 | 1 | 56 | 22 | 50.87 |

註：(1) 住宅用地包括指定作住宅發展和住宅及／或商業發展的用地。商業／商貿用地包括指定作商業、商貿及／或酒店發展的用地。酒店用地包括"只作酒店用途"用地。"只作酒店用途"試驗計劃於2008年推出，旨在鼓勵發展酒店項目，以推動香港的旅遊業。該計劃於2011年轉為永久的安排。

(2) 每年的賣地計劃一般由每年2月／3月開始至翌年2月／3月止。計劃內包括從去年滾存的土地。過去數年，政府曾從賣地計劃抽出4幅土地，用作發展公共租住房屋或居者有其屋計劃。這些土地位於柴灣、梅窩、荃灣及元朗。

資料來源：每年賣地計劃。

3.10 在推行2012-2013年度賣地計劃時，政府繼續以市場為主導，但同時亦按季預先公布政府主動賣地安排。由於政府的取態較以往進取，在2011-2012財政年度至2012-2013財政年度出售的土地數目及所涉土地面積均顯著增加(請參閱表3及4)。尤其值得注意的是，在2011-2012財政年度出售了25幅住宅用地(涉及土地25.62公頃)，而在2012-2013財政年度則出售了22幅住宅用地(涉及土地25.18公頃)，高於之前數年的相應數字。然而，同期只有3幅住宅用地透過勾地表制度勾出：1幅於2011-2012財政年度勾出，另兩幅於2012-2013財政年度勾出。

表3 —— 2004-2005財政年度至2012-2013財政年度按出售土地數目劃分的賣地結果⁽¹⁾

| 財政年度 | 按用途劃分的土地數目 | | | | | 以拍賣方式 | 以招標方式 |
|-----------|-------------------|-------|----|-------------------|----|-------|-------|
| | 住宅 ⁽²⁾ | 商業／商貿 | 酒店 | 其他 ⁽²⁾ | 總數 | | |
| 2004-2005 | 5 | 1 | 0 | 5 | 11 | 6 | 5 |
| 2005-2006 | 3 | 0 | 0 | 6 | 9 | 3 | 6 |
| 2006-2007 | 9 | 0 | 0 | 1 | 10 | 9 | 1 |
| 2007-2008 | 8 | 0 | 0 | 10 | 18 | 8 | 10 |
| 2008-2009 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 2 |
| 2009-2010 | 4 | 0 | 0 | 6 | 10 | 4 | 6 |
| 2010-2011 | 11 | 1 | 0 | 5 | 17 | 10 | 7 |
| 2011-2012 | 25 | 7 | 3 | 4 | 39 | 10 | 29 |
| 2012-2013 | 22 | 2 | 1 | 3 | 28 | 0 | 28 |

註：(1) 根據地政總署網站有關賣地結果的數據編製。

(2) 住宅用途的土地包括指定作(a)住宅發展；(b)住宅及／或商業發展；以及(c)住宅／商業及酒店發展的土地。歸類為其他用途的土地包括加油站、船廠、船隻加油站及物流發展。

表 4 —— 2004-2005 財政年度至 2012-2013 財政年度按所涉土地面積劃分的賣地結果⁽¹⁾

| 財政年度 | 按用途劃分的土地面積(公頃) | | | | 總數 |
|-----------|-------------------|-------|------|-------------------|-------|
| | 住宅 ⁽²⁾ | 商業／商貿 | 酒店 | 其他 ⁽²⁾ | |
| 2004-2005 | 5.86 | 0.47 | 0.00 | 0.70 | 7.03 |
| 2005-2006 | 2.80 | 0.00 | 0.00 | 0.49 | 3.30 |
| 2006-2007 | 7.73 | 0.00 | 0.00 | 0.07 | 7.79 |
| 2007-2008 | 10.61 | 0.00 | 0.00 | 0.85 | 11.46 |
| 2008-2009 | 0.02 | 0.00 | 0.00 | 2.44 | 2.45 |
| 2009-2010 | 5.45 | 0.00 | 0.00 | 0.52 | 5.97 |
| 2010-2011 | 11.66 | 0.85 | 0.00 | 2.53 | 15.04 |
| 2011-2012 | 25.62 | 5.01 | 3.43 | 2.72 | 36.78 |
| 2012-2013 | 25.18 | 1.26 | 0.54 | 3.17 | 30.15 |

註：(1) 根據地政總署網站有關賣地結果的數據編製。因四捨五入的關係，各項數字的總和未必等同總計數字。

(2) 售出作住宅用途的土地包括指定作(a)住宅發展；(b)住宅及／或商業發展；以及(c)住宅／商業及酒店發展的土地。歸類為其他用途的土地包括加油站、船廠、船隻加油站及物流發展。

3.11 2013年2月28日，政府宣布由2013-2014財政年度起取消勾地表制度，全面取回主導權，透過現時按季公布定期招標的安排，主動出售土地。

私人協約方式批地

3.12 為符合特定的政策目標，政府一直有透過私人協約方式批地。舉例而言，當局向主要公用事業服務及非牟利教育、醫療及慈善機構批出土地，供該等機構營辦學校、醫院、社會福利及其他社區設施。當局亦以私人協約方式批地予香港房屋委員會(下稱"房委會")及香港房屋協會以興建資助房屋；批地予市區重建局(下稱"市建局")進行已批准的項目(例如近期啟德用地的"樓換樓"安排)；以及批地予香港鐵路有限公司(下稱"港鐵公司")及九廣鐵路公司(下稱"九鐵公司")⁷，在鐵路沿線進行住宅及／或商業發展。所有直接批出的土地，均須通過政策審核，並經周全考慮，證明符合公眾利益。以此方式批出的土地一般附有特定條件，限定土地只供承批人作營運用途。

3.13 **表5** 顯示過去8年按用途劃分透過私人協約方式批出的土地。在這段期間，當局於2005年及2007年至2010年以私人協約方式批出的土地面積大幅增加。這主要是因為當局將由現有公共屋邨佔用的土地批出，以便房委會分拆出售零售及停車場設施，當中並不涉及興建房屋單位⁸。經過2007年至2010年的高峰期後，以私人協約方式批出的土地總面積大幅減少。在2011年及2012年以私人協約方式批出的土地總面積分別只有4.5及4.51公頃。隨着當局恢復推行居者有其屋計劃，預計未來數年將會批出較多土地以開展有關項目。

⁷ 在2007年進行兩鐵合併時，西鐵項目的物業發展權並沒有售予港鐵公司，而是保留予九鐵公司。兩鐵合併後，九鐵公司由政府全資擁有。

⁸ 分拆出售房委會零售和停車場設施的方案首先於2000年提出，目的是令房委會集中資源，以履行為香港提供公共房屋的主要職責。房委會透過把領匯房地產投資信託基金(下稱"領匯基金")上市，分拆出售大部分零售和停車場設施。有關批地於2005年開始，並於2010年完成。

表5 —— 2005年至2012年以私人協約方式批出的土地⁽¹⁾

| 按用途劃分的土地面積(公頃) | | | | | |
|----------------|-----------------------|-------|-------|---------------------|--------|
| 年份 | 住宅 | 商業／住宅 | 機構／社區 | 其他用途 ⁽³⁾ | 總計 |
| 2005 | 97.18 ⁽²⁾ | 3.42 | 4.92 | 0.11 | 105.62 |
| 2006 | 21.88 | 0.00 | 1.12 | 32.18 | 55.17 |
| 2007 | 152.26 ⁽²⁾ | 4.00 | 3.64 | 0.25 | 160.14 |
| 2008 | 107.79 ⁽²⁾ | 4.19 | 6.61 | 0.20 | 118.79 |
| 2009 | 168.75 ⁽²⁾ | 0.00 | 0.91 | 10.47 | 180.13 |
| 2010 | 132.72 ⁽²⁾ | 0.00 | 6.35 | 8.08 | 147.14 |
| 2011 | 0.37 | 0.00 | 3.81 | 0.33 | 4.50 |
| 2012 | 0.66 | 1.34 | 2.13 | 0.38 | 4.51 |

註：(1) 根據地政總署網站有關以私人協約方式批地的數據(於2013年4月10日更新)編製。該網站並無載列2004年的數據。因四捨五入的關係，各項數字的總和未必等同總計數字。

(2) 超過95%的土地批予房委會，以便透過領匯基金分拆出售零售和停車場設施。該計劃歷時數年完成，當中並不涉及興建住屋單位。

(3) "其他用途"包括電力變壓站、煤氣檢查站、鐵路工程、非住宅用途等。

修訂契約／換地

3.14 事實上，本港所有私人土地均由土地業權人按契約持有，而契約是政府與承租人訂立的合約。土地契約訂明土地業權人的義務和責任，以及在規劃、工程和發展方面須符合的要求。承租人如打算把批租地段作有別於地契所規限的其他用途或發展，便須向政府申請修訂地契。根據現行的土地行政政策，土地業權人可向地政總署申請更改現行契約條件，以便根據當時的城市規劃規定，將其土地的發展擴充或改變發展類別。如獲准修訂契約，須繳付一筆補價，款額相等於有關土地根據原有契約條件發展，相對於根據新契約條款發展時在地價方面的差額(如有)。

3.15 表6 開列2004年至2012年的契約修訂交易。平均而言，期內涉及繳付補價的交易少於45%，其餘則屬技術性契約修訂。

表6 —— 2004年至2012年的契約修訂交易⁽¹⁾

| 按用途劃分的交易數目 | | | | | | | | |
|------------|----|-------------------|-------|----|-------|-------------------|-----|---------|
| 年份 | 住宅 | 商業 ⁽²⁾ | 商業／住宅 | 工業 | 機構／社區 | 其他 ⁽³⁾ | 總計 | 涉及補價的交易 |
| 2004 | 35 | 21 | 19 | 7 | 7 | 16 | 105 | 53% |
| 2005 | 21 | 5 | 11 | 5 | 8 | 22 | 72 | 60% |
| 2006 | 29 | 15 | 13 | 5 | 11 | 31 | 104 | 49% |
| 2007 | 39 | 4 | 14 | 5 | 12 | 54 | 128 | 55% |
| 2008 | 45 | 18 | 23 | 3 | 13 | 121 | 223 | 25% |
| 2009 | 30 | 12 | 12 | 2 | 13 | 58 | 127 | 33% |
| 2010 | 39 | 6 | 10 | 5 | 12 | 36 | 108 | 48% |
| 2011 | 24 | 5 | 5 | 0 | 22 | 27 | 83 | 45% |
| 2012 | 25 | 6 | 4 | 1 | 15 | 37 | 88 | 34% |

註：(1) 根據地政總署網站有關契約修訂交易的數據(於2013年5月15日更新)編製，當中並不包括小型屋宇的個案。

(2) 商業用途涵蓋"商業"、"商業／多層停車場"、"商業／加油站"及"商業／其他用途"的分類。

(3) 其他用途包括加油站、鄉村式發展、倉庫、停車場、酒店、非住宅用途等。

3.16 土地發展亦可透過換地方式予以批准。土地業權人可交回現時持有的土地，以換取1幅新用地，通常是原址換地⁹。政府會對該幅新用地施加當時實行的批地條件，確保有關發展計劃符合最新的規劃要求。如要原址換地，所申請土地必須(a)不可合理地獨立轉讓或發展，以及(b)沒有可預見的公共用途。此外，有關發展商必須按十足市值繳付補價，使政府所得的財政收入不低於透過獨立轉讓所得的收入¹⁰。

⁹ 換地的方式有兩類，即原址換地及非原址換地。就原址換地而言，交出的土地必須與政府新批出的該幅土地的某部分重疊。就非原址換地而言，交出的土地無需與當局批出的土地重疊。

¹⁰ 請參閱GovHK(2008)。

3.17 **表7** 開列2004年至2012年按用途劃分的換地活動，而有關換地普遍以換作住宅發展為主。尤其值得注意的是，政府於2011年透過換地批出的住宅用地達29.37公頃，是2004年至2012年間按年所批土地面積之冠，亦較2010年以此方式批出的土地面積增加超過兩倍。在批出的29.37公頃土地中，有17.6公頃是就元朗錦田 1 幅批地進行的交易，有關補價約為70億港元。

表7 —— 2004年至2012年的換地活動⁽¹⁾

| 年份 | 按用途劃分的新批地段面積(公頃) | | | | | | 總面積 |
|------|------------------|------|-------|------|-------|-------------------|-------|
| | 住宅 | 商業 | 商業／住宅 | 工業 | 機構／社區 | 其他 ⁽²⁾ | |
| 2004 | 18.39 | 0.06 | 0.45 | 0.00 | 0.49 | 0.45 | 19.85 |
| 2005 | 10.19 | 0.00 | 2.02 | 0.00 | 1.11 | 0.21 | 13.54 |
| 2006 | 18.93 | 0.36 | 0.00 | 0.00 | 0.28 | 4.04 | 23.62 |
| 2007 | 23.00 | 0.00 | 1.05 | 0.00 | 0.91 | 7.84 | 32.80 |
| 2008 | 5.19 | 0.03 | 0.26 | 0.83 | 0.00 | 1.49 | 7.80 |
| 2009 | 10.02 | 0.32 | 0.13 | 0.41 | 1.87 | 0.66 | 13.41 |
| 2010 | 8.44 | 0.13 | 14.39 | 1.06 | 1.14 | 0.12 | 25.27 |
| 2011 | 29.37 | 0.00 | 0.22 | 0.53 | 0.16 | 0.08 | 30.35 |
| 2012 | 0.99 | 4.16 | 10.63 | 0.09 | 0.56 | 0.44 | 16.87 |

註：(1) 根據地政總署網站有關換地交易的數據(於2013年4月15日更新)編製。

(2) 其他用途包括鄉村式發展、倉庫、酒店、加油站、其他非住宅用途等。

私營房屋發展

3.18 按上文所述的土地供應安排，私人房屋供應的主要來源為：(a)政府在賣地計劃下直接售出的土地；(b)須修訂土地契約或換地的發展項目；(c)市建局項目；及(d)地鐵公司／西鐵項目。此外，部分住宅單位來自無須修訂土地契約或換地的私人重建項目。**表8** 顯示在2004年至2012年間批出的私營房屋土地的估計建屋量¹¹。

¹¹ 資料研究組曾要求運輸及房屋局提供有關用於公共房屋發展的土地及其建屋量的資料，惟截至本資料摘要發出當日，該局尚未作出回覆。

表 8 —— 2004年至2012年就私營住宅發展出售的土地的估計建屋量⁽¹⁾

單位數目

| 年份 | 在每年賣地計劃下售出的土地 ⁽²⁾ | 須修訂土地契約／換地的發展項目 | 市建局項目 | 鐵路沿線項目 | 無須修訂土地契約／換地的私人重建項目 | 總計 |
|------------------------------------|------------------------------|----------------------|-------|--------|----------------------|-----------------------|
| 2004 | 5 400 | 5 700 | 1 600 | 0 | 400 | 13 100 |
| 2005 | 2 200 | 5 600 | 900 | 4 600 | 700 | 14 000 |
| 2006 | 1 800 | 800 | 300 | 8 900 | 1 000 | 12 800 |
| 2007 | 6 600 | 4 400 | 300 | 2 700 | 1 100 | 15 100 |
| 2008 | <50 | 3 300 | 1 200 | 4 700 | 900 | <10 150 |
| 2009 | 1 500 | 500 | 300 | 0 | 1 600 | 3 900 |
| 2010 | 5 800 | 7 300 | 1 600 | 1 200 | 2 000 | 17 900 |
| 2011 | 6 700 | 4 000 | 1 300 | 0 | 1 700 | 13 800 |
| 2012 | 6 500 | 700 | 1 200 | 6 600 | 3 000 | 18 000 |
| 2013-2014財政年度透過潛在私人房屋土地供應而估計可興建的單位 | | | | | | |
| 2013-2014 | 13 600 | 3 500 ⁽³⁾ | 1 800 | 5 700 | 1 200 ⁽³⁾ | 25 800 ⁽⁴⁾ |

註：(1) 有關數字為批出土地時的資料。視乎發展商的銷售時間和策略，上述房屋土地供應可提供的單位大致可於其後3至4年落成及在市場發售。

(2) 賣地計劃一般由每年2月／3月開始至翌年2月／3月止，但上表所示有關透過賣地計劃出售土地的統計數字按曆年為編製基準。

(3) 有關數字是根據2003年至2012年這10年內的平均數字作估計。

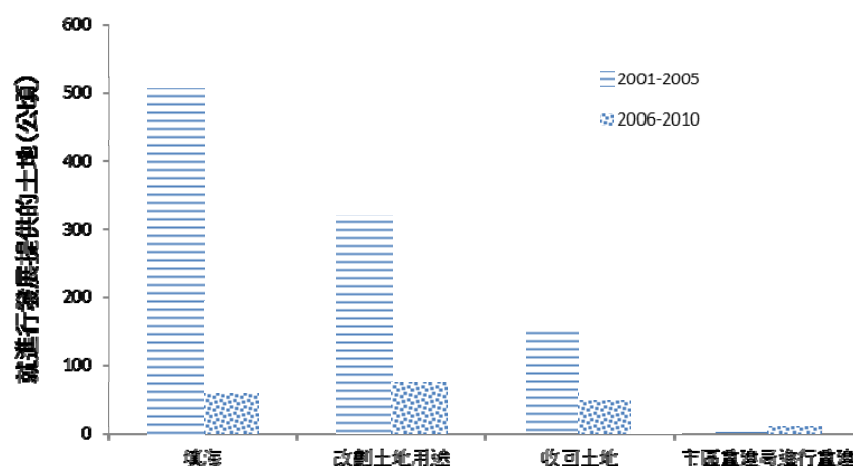
(4) 私人房屋土地的實際供應量，視乎年內政府賣地結果、鐵路物業發展項目及市建局項目的招標結果和發展商簽立土地契約修訂的意願等而定。

資料來源：發展局。

4. 政府的善用土地措施

4.1 在2001年至2010年期間，供進行發展的土地主要來自填海、改劃土地用途、收回土地及市建局進行重建。一如圖2所示，在該段期間的後半期透過上述方式提供的土地面積，大幅少於在前半期提供的土地面積。

圖 2 —— 2001年至2005年及2006年至2010年期間透過不同方式供應的土地



資料來源：發展局。

4.2 在2006年至2010年期間，由於可供發展的土地供應減少，政府於2011年提出六管齊下的土地供應方案，供公眾討論。該6項方案分別為進行重建、改劃土地用途、收回土地、填海、發展岩洞，以及重用前石礦場用地。公眾參與活動第一階段於2012年3月結束。2013年3月21日，當局在記者招待會上就5個近岸填海地點的擬議選址、為興建人工島而進行的研究，以及3個發展岩洞項目的擬議選址開展第二階段公眾參與活動。第二階段公眾參與活動將會為期3個月。

4.3 為增加土地供應，政府亦宣布推出多項短中期措施，以善用現有土地。這些措施包括行政長官為增加及加快房屋土地供應而在2013年《施政報告》中宣布推出的10項措施。政府指出，上述措施的其中7項已知可在短中期提供作住宅發展用途的土地超過300公頃，預計可供興建約128 700個單位(請參閱表9)。

表9 —— 行政長官為增加房屋土地供應而推行的10項措施

| 措施 | 所涉大約土地面積(公頃) | 新單位供應量(估計) |
|--|--------------|----------------|
| • 改劃土地用途 | | |
| (a) 政府、機構或社區用地以及其他政府用地(36幅) | 27 | 11 900 |
| (b) 綠化地帶(13幅) | 57 | 23 000 |
| (c) 工業用地(16幅) | 30 | 20 400 |
| • 推行市建局重建項目 | 4.9 | 4 700 |
| • 推展錦田南西鐵錦上路站和八鄉維修中心的住宅發展用地規劃工作 | 33 | 8 700 |
| • 加快 4 幅前寮屋區及石礦場用地的發展 | 27 | 15 000 |
| • 加快行政審批程序及作出其他配套，以便進行城市規劃委員會過去 3 年所批准的57項住宅發展項目 | 130 | 45 000 |
| 總計 | 309 | 128 700 |
| • 把沒有作預定用途的土地改為進行其他發展 | | |
| • 提高未批出或未撥用的住宅用地的發展密度，以及檢討與批地和評估地價有關的行政程序 | | |
| • 放寬薄扶林區及半山區的延期履行權行政措施 | | |

政府為增加房屋土地供應而採取的短中期措施

改劃土地用途

4.4 規劃署負責物色適合改作住宅用途的土地。一如當局於2012年8月宣布，規劃署已物色 36 幅面積合共 27 公頃的相關土地(包括政府、機構或社區用地及其他政府用地)，並認為該等土地適合進行房屋發展。規劃署已改劃部分該等土地的用途，或正在就改劃部分該等土地的用途進行所需的城市規劃程序。此外，規劃署已就分區計劃大綱圖¹²所示的綠化地帶進行全面檢討，以物色具潛力作房屋發展或其他用途的合適土地。規劃署初步認為綠化地帶內有 13 幅沒有植被、荒廢或已平整的土地適合改劃作住宅用途，所涉面積為 57 公頃。

4.5 規劃署在對上一輪檢討工業用地時¹³，亦發現共有 60 公頃土地可撥作非工業用途。有 16 幅土地(總面積達 30 公頃)被視為適合改劃作住宅用途，其中 13 幅用地已完成或正進行改劃程序，重建後可提供約 14 600 個單位。規劃署亦正加快改劃餘下 3 幅土地的用途，該等土地可提供約 5 800 個單位¹⁴。

¹² 本港的規劃制度包括訂定全港層面的發展策略(即全港發展策略)，以及地區層面的各類法定圖則和部門內部圖則。分區計劃大綱圖屬法定圖則，這類圖則顯示個別規劃區的土地用途地帶、發展參數和主要道路系統。圖則所涵蓋的地區按土地用途分類，一般分為住宅、商業、工業、綠化地帶、休憩用地、政府／機構／社區用途或其他指定用途。

¹³ 政府分別在 2000 年及 2005 年進行第一輪及第二輪檢討。因應該兩輪檢討的結果，約有 253 公頃工業用地已改劃作非工業用途。

¹⁴ 請參閱立法會秘書處(2011)。

4.6 為善用土地，政府亦正在尋求把原有擬議用途未能落實的土地改作房屋發展或其他合適的用途。其中 1 幅已物色的土地位於天水圍第112區。香港房屋協會擬在該幅土地上進行短期用地發展計劃，但一直未能覓得合作夥伴¹⁵。規劃署最近亦完成對空置校舍作出的檢討，初步選出了18所涉及5.17公頃土地的空置校舍，認為適合住宅用途。

市區重建局進行重建項目

4.7 進行重建是增加本港土地供應的主要方法之一。在2011年及2012年，市建局合共進行了11個私人樓宇重建項目，該等項目可供應超過2 400個單位¹⁶。中期而言(即2013年至2017年)，市建局會在其發展項目下合共供應約4.9公頃土地，主要用作住宅發展項目，預計可提供約4 700個單位。

在鐵路沿線進行物業發展項目

4.8 政府將鐵路沿線的土地批予港鐵公司及九鐵公司，透過公開招標方式與物業發展商合作進行住宅或其他發展項目。事實上，鐵路物業發展項目一直是香港土地及房屋供應的主要來源(請參閱表10及11)。

¹⁵ 原先的計劃是透過短期租約形式，在該幅土地上進行短期用地發展計劃，所涉面積合共 3 公頃，目的是透過建立優質退休生活的概念，配合營運長者安居資源中心、康健中心及職業訓練中心等設施，以吸引市民前往天水圍。

¹⁶ 在該11個項目中，預計有7個項目會在2014年至2016年完成，其餘4個項目的建造工程尚未展開。

表10 —— 自2005年至今招標的鐵路沿線物業發展項目

| 批出標書的年份 | 地點 | 住宅總樓面面積(平方米) | 大約單位數目 | 落成年份／預計落成年份 |
|---------|--------------------------------|--------------|--------|-------------|
| 2005 | 日出康城站(第一期) | 136 240 | 2 096 | 2008 |
| 2006 | 日出康城站(第二期) | 309 696 | 4 272 | 2010-2012 |
| | 西鐵 —— 屯門站 | 119 512 | 1 991 | 2012-2013 |
| | 大圍維修中心 | 313 955 | 4 264 | 2010-2011 |
| 2007 | 將軍澳站(第56區) | 80 000 | 1 150 | 2011-2012 |
| | 日出康城站(第三期) | 128 544 | 1 648 | 2014 |
| 2008 | 車公廟站 | 89 792 | 981 | 2012 |
| | 荃灣西站(七區)環宇 | 113 064 | 1 720 | 2013 |
| 2010 | 柯士甸站(地盤C及D) | 119 116 | 1 200 | 2014 |
| 2011 | 南昌站 ⁽¹⁾ | 214 700 | 3 313 | 2017-2019 |
| 2012 | 荃灣西站(五區)城畔 ⁽¹⁾ | 66 114 | 942 | 2018 |
| | 荃灣西站(五區)灣畔用地 ⁽¹⁾ | 167 100 | 2 384 | 2018 |
| | 西鐵 —— 朗屏站(北) ⁽¹⁾ | 48 675 | 832 | 2018 |
| 2013 | 荃灣西站(六區) ⁽¹⁾ | 62 711 | 894 | 2018 |
| 2013 | 西鐵 —— 朗屏站(南) ⁽¹⁾⁽²⁾ | 41 990 | 720 | 2019 |

註：(1) 就這些住宅發展項目而言，發展商提供的部分單位的實用面積須為50平方米或以下。

(2) 這個項目正在進行招標，截標日期為2013年6月3日。

資料來源：港鐵公司及發展局。

表11 —— 預計將於2013-2014年度餘下時間招標的項目

| 年份 | 地點 | 大約單位數目 |
|------|------------|--------|
| 2013 | 日出康城站(第四期) | 1 500 |
| 2013 | 輕鐵天水圍站 | 1 600 |
| 2013 | 西鐵 —— 元朗站 | 1 880 |

資料來源：港鐵公司及發展局。

4.9 目前，政府正加快進行錦田南西鐵錦上路站和八鄉維修中心的住宅發展項目。該兩幅用地合共佔地33公頃，預計最早可在2014年批出進行發展，以興建約8 700個單位。此外，政府正在就毗鄰面積約110公頃的地方進行工程研究，以確定哪些土地可用來發展公共房屋和私人樓宇。根據初步估計，預計該項目可提供的總樓面面積約為100萬平方米，可建造約15 000個公營及私營住宅單位。

在前寮屋區及石礦場用地進行發展項目

4.10 政府將發展 4 個前寮屋區及石礦場用地，即前鑽石山寮屋區、前南丫石礦場、安達臣道石礦場及前茶果嶺高嶺土礦場。私人發展商或會參與發展以加快工程項目的進度¹⁷。待該 4 項發展項目竣工後，合共將提供約 27 公頃住宅用地，以供興建約 15 000 個單位。

發展密度

4.11 香港公營及私營住宅區的發展密度，是透過限制地積比率加以管制。地積比率界定為建築物的總樓面面積與興建建築物的地盤面積(即地盤淨面積)構成的比率。《建築物(規劃)規例》附表 1 載列香港建築物獲准許的最高地積比率。如要把最高地積比率限制於法定最高水平之下，可透過以下方法實施：

- (a) 在分區計劃大綱圖加入法定管制；
- (b) 訂立機場障礙物高度限制(間接管制)；
- (c) 在新批地契約或經修訂的批地契約加入限制發展的條件；或
- (d) 根據《城市規劃條例》第 16 條批出規劃許可。

¹⁷ 私人發展商或會參與建設該等用地的基建及配套設施，以及在該等土地上興建公營及私營住宅單位。

4.12 為了更善用土地，政府建議在規劃方面許可的情況下，透過放寬地積比率，盡量提高未批出或未撥用的住宅用地的發展密度。最近，城市規劃委員會批准一項根據《城市規劃條例》第16條提出的申請，放寬將軍澳4幅政府用地的發展限制，把兩幅位於北部的用地的地積比率由3.0提高至3.3，以及把兩幅位於南部的用地的地積比率由2.0提高至2.4¹⁸。該4幅土地的地積比率提高後，可額外提供共約433個單位。另外，在2013-2014年度賣地計劃中一些滾存供應的地皮(例如沙田九肚第56A區的用地)，其地積比率亦透過上調最高總樓面面積而有所提高。至於安達臣道石礦場及新發展區的日後住宅發展項目，政府亦正計劃適度增加該等用地的發展密度。

行政審批程序

4.13 自2008年4月起，地政總署實施一系列措施，以簡化及加快與批地及評估地價有關的土地行政程序及審批過程。這些措施包括：

- (a) 在港島西及南區地政處設立專責小組，試行以綜合管理架構方式處理契約修訂及換地申請；
- (b) 簡化評估地價程序；
- (c) 採取快速程序處理第2次及第3次地價上訴個案¹⁹；及
- (d) 同意與申請人進行商討，以加快就地價提出上訴的程序。

¹⁸ 該兩幅位於北部的用地是將軍澳市地段第112號及第124號，而兩幅位於南部的用地則是將軍澳市地段第93號及第126號。將軍澳市地段第112號的用地已在2012-2013年度賣地計劃下透過招標方式出售。

¹⁹ 申請人可在12個工作天內提出反建議及其理據，而地政總署會在24個工作天內作出回應。

4.14 地政總署處理契約修訂及換地工作的現行程序和就該兩項工作所訂的服務目標，分別載於附錄I及附錄II。

4.15 過去3年，城市規劃委員會已批准57項住宅發展項目的規劃申請。當中兩項申請涉及位於上一輪工業用地檢討建議改劃作住宅用途的土地，其餘55項申請涉及共130公頃土地，如全部落實，預計可提供超過45 000個單位。政府承諾會加快行政審批程序及作出其他配套，使單位能盡快推出。

延期履行權的行政措施

4.16 在1970年代早期，當時的總督會同行政局批准有關薄扶林區及半山區的延期履行權行政措施；根據該項行政措施，在該兩區的交通基礎設施未得到充分改善時，政府不得批出新的土地契約或修訂現有契約而導致該兩區的交通量增加。該延期履行權現時仍然生效。由於預計薄扶林區及半山區的道路網絡在不久的將來會有改善，政府已透露其計劃考慮撤銷或放寬該延期履行權行政措施，務求善用土地。

啟德發展區

4.17 啟德發展區包含住宅及商業用地；政府、機構或社區設施；以及大範圍的休憩空間網絡。根據2012年9月核准的分區計劃大綱圖，分別約有34.69公頃及14公頃的土地會分配作住宅發展及商業用途。**表12** 綜述已規劃的土地用途：

表12 —— 啟德的已規劃土地用途

| 已規劃土地用途 | 面積 (公頃) |
|--|---------------|
| 1. 住宅發展 (a) 住宅(甲類)：包括土瓜灣海旁 1 個現有私人樓宇發展及啟德城中心東面界線的兩幅公共房屋發展用地； (b) 住宅(乙類)：中等密度的住宅發展；及 (c) 住宅(丙類)：低密度住宅發展。 | 34.69 |
| 2. 商業 | 14.00 |
| 3. 綜合發展區 | 9.62 |
| 4. 政府、機構或社區 | 37.85 |
| 5. 休憩用地 | 99.38 |
| 6. 其他指定用途(包括郵輪碼頭、體育館、鐵路車站、直升機場、海濱及與旅遊業有關的用途) | 57.72 |
| 7. 主要道路及其他用途 | 69.94 |
| 總計： | 323.20 |

資料來源：GovHK(2012b)。

4.18 為確保土地資源得以妥善運用，政府曾表示會在不影響未來 5 年該區土地供應的前提下，重新檢視啟德發展區的規劃參數，以探討可否增加寫字樓及房屋的供應。

4.19 據政府表示，部分基建設施已定於 2013 年竣工，當中包括將由 2013 年第二季至第四季分期落成的兩個公共租住屋邨(分別位於第一甲區(3.47 公頃)及第一乙區(5.7 公頃))。此外，該區現正進行招標程序的兩幅私人住宅用地會試行“港人港地”的措施。

5. 長遠的潛在土地資源

5.1 近年，政府一直致力累積一定的土地儲備，務使住宅物業市場有平穩的土地供應。一如第3.4段所述，行政長官在2013年《施政報告》中特別強調，政府決心大規模開發新地，建立充裕的"土地儲備"，以便日後及時提取，回應需求。

5.2 政府為增加長遠土地供應而計劃推展的項目包括：(a)發展新界東北及洪水橋新發展區；(b)北區及元朗的市區發展；(c)東涌新市鎮擴展區；(d)發展新界北；(e)在維多利亞港以外填海；及(f)發展岩洞。表13重點載述上述發展項目的潛在土地供應。

表13——潛在長遠土地供應

| 發展項目 | 估計土地面積 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 新發展區 <ul style="list-style-type: none"> (a) 新界東北 —— 古洞北 (b) 新界東北 —— 粉嶺北 (c) 新界東北 —— 坪輦／打鼓嶺 (d) 洪水橋 | 450公頃 166公頃 171公頃 790公頃 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 新界北 | — ⁽¹⁾ |
| <ul style="list-style-type: none"> • 東涌新市鎮擴展區 | 287公頃 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 北區及元朗 <ul style="list-style-type: none"> (a) 元朗南 (b) 古洞南 (c) 缸瓦甫 (d) 粉嶺／上水第30區 | 200公頃 — ⁽²⁾ — ⁽²⁾ — ⁽¹⁾ |
| <ul style="list-style-type: none"> • 在維多利亞港以外填海以產生土地： <ul style="list-style-type: none"> (a) 在已選出 5 個具潛力的近岸地點填海，包括龍鼓灘、小蠔灣、欣澳、青衣西南及馬料水 (b) 興建人工島 | 600公頃 1 400至2 400公頃 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 岩洞發展—擬搬遷 4 項政府設施，包括： <ul style="list-style-type: none"> (a) 沙田污水處理廠； (b) 鑽石山食水及海水配水庫； (c) 西貢污水處理廠；以及 (d) 深井污水處理廠。 | 34公頃 |

註：(1) 有關規劃研究尚未展開，故並無有關發展用地的估計面積。

(2) 有關發展項目所提供的土地面積不詳。

新發展區

5.3 新界東北及洪水橋已被選定為適合的新發展區。在1996年年底完成的全港發展策略檢討中，當局首次研究新界東北新發展區的潛力。其後，於1998年委託顧問進行的《新界東北規劃及發展研究》選定(a)古洞北、(b)粉嶺北及(c)坪輦／打鼓嶺為具發展潛力的適合土地。至於洪水橋新發展區，在2003年完成的《新界西北規劃及發展研究》首次研究該區的發展潛力。《香港2030研究》其後建議發展新界東北及洪水橋²⁰。

5.4 為了開展新發展區的規劃工作，規劃署和土木工程拓展署一般會攜手進行規劃及工程研究，以擬備發展計劃及實施策略。該兩個部門並會進行環境及技術評估，以確保新發展區在環境和技術方面可行。在整個研究過程中並會諮詢市民和相關持份者。新界東北和洪水橋新發展區的規劃及工程研究分別在2008年及2011年展開。有關新發展區的基本發展參數載於**表14**。尤其值得注意的是，新界東北新發展區將提供約535公頃的可發展土地，包括可興建53 800個住宅單位的房屋用地。與此同時，按初步評估推算，預計洪水橋新發展區將會提供超過400公頃的可發展土地。

²⁰ 《香港2030研究》是全港發展策略的一次綜合性檢討，旨在制訂廣泛的規劃框架，為香港至2030年的發展作出指引。

表14 —— 新界東北及洪水橋新發展區的發展參數

| | 土地總面積 (公頃) | 可發展土地面積 (公頃) | 住宅單位 估計數目 | 公私營 房屋比例 (公營：私營) |
|-------------|--|-----------------|--------------|------------------------|
| 新界東北 | | | | |
| 古洞北 | 450 | 251 | 28 700 | 55:45 |
| 粉嶺北 | 166 | 129 | 18 600 | 39:61 |
| 坪輦／打鼓嶺 | 171 | 153 | 6 500 | 0:100 |
| 總數 | 787 | 533 | 53 800 | 43:57 |
| 現況 | 第三階段公眾參與活動在2012年進行，預計有關報告會在2013年年中發表。據發展局所述，在考慮本港的整體利益後，當局會在2013年6月發出經修訂的發展計劃，以把公營房屋比例增至50%以上。 | | | |
| 洪水橋 | 790 ⁽¹⁾ | >400 | - | - |
| 現況 | 第一階段社區參與活動在2012年完成，第二階段活動預計會在2013年年中展開。 | | | |

註：(1) 510公頃為私人土地，280公頃為政府土地。

資料來源：發展局(2012a)及規劃署(2013c)。

5.5 附錄III以圖表說明陸路新發展區的一般規劃及發展過程。據政府表示，預計新界東北新發展區最早可於2019年開始提供土地供房屋發展，住宅單位的建設工程預計由2022年起分階段完成。至於洪水橋新發展區，預計最早可於2021年開始提供土地供房屋發展。

把農地改作房屋發展用途

5.6 政府計劃把北區和元朗的荒廢農地改作房屋發展用途。2012年11月，規劃署及土木工程拓展署聯合委託顧問進行1項有關元朗南的規劃及工程研究，以物色房屋用地作私人 and 公共房屋用途，並進行相關的基礎設施改善工程²¹。當局初步覓得約200公頃具發展潛力的土地作進一步勘查²²。有關土地目前的用途載於表15。

表15 —— 元朗南選定土地目前的主要用途

| | 土地面積 (公頃) | 佔土地 總面積的 百分比(%) |
|-----------------------------|--------------|-----------------------|
| 露天貯物場／工場／倉庫 | 93 | 47 |
| 荒地 | 47 | 24 |
| 住宅發展／鄉郊居所 | 16 | 8 |
| 常耕農地 | 14.5 | 7 |
| 工業用途 | 5 | 2 |
| 其他(包括道路、河溪、公用事業設施、墳地及休憩用地等) | 24.5 | 12 |
| 總計 | 200 | 100 |

資料來源：規劃署及土木工程拓展署(2013a)。

5.7 除了元朗南，政府亦選定位於古洞南、缸瓦甫，以及粉嶺／上水第30區的用地進行規劃及工程研究。就古洞南和缸瓦甫的研究已經開展，至於就粉嶺／上水第30區的研究，則將於2013年年中開展。

²¹ 作為該項工程研究的一部分，為期兩個月的公眾參與活動在2013年4月展開，整項工程研究預期會在2015年年中完成。

²² 選定土地位於元朗新市鎮以南，四周為元朗公路、公庵路和大欖郊野公園。

新界北

5.8 據政府表示，新界北有大片未開發的土地(包括從禁區釋出的土地)，具潛力應付香港的長遠發展需要，尤其是主要交通走廊沿線的地方及現有荒廢的土地，只要提供基建設施，這些土地可作更有效益的用途。為此，規劃署將研究進一步發展新界北的可行性，以發展一個規模與粉嶺或上水新市鎮相若的現代化新市鎮。

東涌新市鎮擴展區

5.9 政府現正就東涌的餘下發展進行1項規劃及工程研究——東涌新市鎮擴展研究，以探討擴展東涌新市鎮的潛力，藉以充分利用該交通樞紐日後可帶來的經濟機遇²³。所研究的範圍涵蓋287公頃土地，而第一階段公眾參與活動已於2012年8月完成。

5.10 根據收集所得的意見，並基於規劃及工程方面的考慮，當局已制訂東涌東及東涌西的初步土地用途方案，以便在第二階段公眾參與活動中進行諮詢。就東涌東的發展，有關研究提出兩個初步土地用途方案：以"宜居城市"為題的方案主要是透過增加擬建港鐵站附近的發展密度以容納更多人口，而以"經濟活力"為題的方案主要為打造東涌成為區域性的商業樞紐，同時供應住宅。東涌西的土地用途方案則以平衡發展和保育為主題。**表16**載列初步土地用途方案。

²³ 請參閱發展局(2013b)。

表16 —— 東涌東及東涌西的初步土地用途方案

| 建議土地用途 | 東涌東 | | 土地面積(公頃) |
|------------|-----|-----|----------|
| | 方案1 | 方案2 | 東涌西 |
| 住宅 | 75 | 70 | 41 |
| 政府、機構或社區設施 | 14 | 13 | 4 |
| 休憩用地 | 19 | 17 | 22 |
| 商業 | 7 | 15 | 2 |
| 道路及其他用途 | 5 | 5 | - |
| 保育相關用途 | - | - | 40 |
| 村落及其他用途 | - | - | 24 |
| 整體 | 120 | 120 | 133 |

資料來源：東涌新市鎮擴展研究網站。

5.11 有關研究建議在東涌東進行填海以提供120公頃的土地，支援該區的發展。在東涌西方面，當局則建議進行適度填海(限於14公頃)，以及利用休耕農地。第二階段公眾參與活動現正進行，並將於2013年7月21日結束。

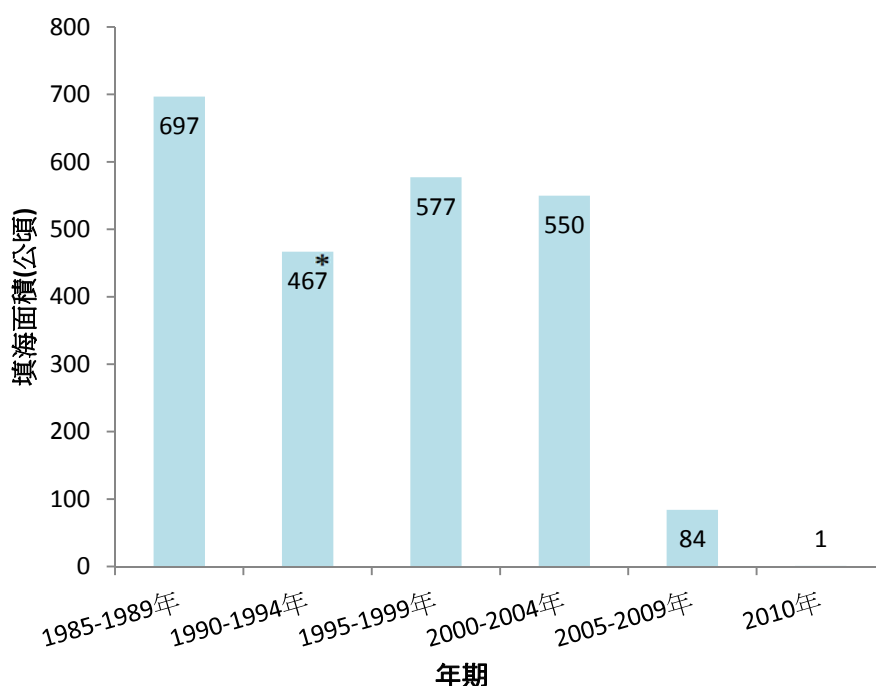
在維多利亞港以外填海及發展岩洞

5.12 政府認為，在維多利亞港以外適度填海及發展岩洞是優化土地供應的兩個可行方法。財政司司長在2011-2012年度財政預算案演詞中公布，當局會預留約3億港元，讓發展局就上述兩個方案的可行性展開研究及邀請公眾參與討論。2011年7月，政府就在維多利亞港以外填海及發展岩洞以增加土地供應展開全面研究。當局就該研究進行兩階段的公眾參與活動：第一階段由2011年11月10日至2012年3月31日進行，第二階段則由2013年3月21日至2013年6月21日進行。

填海

5.13 透過填海增加土地供應在香港一直行之有效。整體而言，香港約6%土地(即大約6 824公頃)來自填海。圖3顯示在不同期間透過填海產生的土地。在1985年至2004年期間，每5年約有500至700公頃土地來自填海。填海其後大幅減少，在2010年只有1公頃土地是透過填海供應²⁴。

圖3 —— 1985-2010年期間本港填海的情況



* 不包括赤鱸角及西九龍的1 274公頃填海面積。
資料來源：優化土地供應策略網站。

5.14 據政府表示，藉由填海得來的新闢土地最適宜用作土地儲備，因為填海不會影響現有的土地用途。在維多利亞港以外填海可合共提供約2 000至3 000公頃土地。第一階段公眾參與活動於2012年完成後，當局選出了5個具發展潛力的近岸填海地點，以便展開第二階段公眾參與活動及進一步的技術研究，該5個地點可提供的土地總面積達600公頃。已選出的5個地點為屯門龍鼓灘、小蠔灣、欣澳、青衣西南及馬料水。

²⁴ 繼於1997年制定《保護海港條例》(第531章)及終審法院於2004年作出裁決後，在維多利亞港內填海關拓新土地受到法律約束，但該約束不適用於維多利亞港以外的其他海域。

5.15 每個具潛力的填海地點可提供的土地面積約數載於**表17**。推行一個填海項目，往往需時超過10年。附錄IV載述進行填海工程的慣常方法。據發展局所述，大嶼山北、屯門及馬料水的填海工程計劃可於本屆政府任期內展開。

表17——具潛力填海地點可提供的土地面積約數

| 具潛力的填海地點 | 可提供的土地面積約數 |
|----------|------------|
| 龍鼓灘 | 200至300公頃 |
| 小蠔灣 | 100至150公頃 |
| 欣澳 | 60至100公頃 |
| 青衣西南 | 80至120公頃 |
| 馬料水 | 30至60公頃 |

資料來源：發展局(2013c)。

5.16 除了近岸填海地點外，政府亦提出人工島方案。就此方面，中部水域(即港島與大嶼山之間的水域)被視為具擴展為新發展區的潛力，但必須提供合適的交通基建設施。建議興建的人工島(適當的面積約為1 400至2 400公頃)，連同近岸填海地點，可作為長遠的土地儲備及其他用途。相關工程預計於2030年後完成。

發展岩洞

5.17 行政長官在2009年《施政報告》中公布，展開策略性規劃和技術研究，以便有計劃地開發地下空間，藉此推廣善用岩洞，促進香港的可持續發展。土木工程拓展署於2010年委託顧問進行1項為期1年有關"善用香港地下空間"的研究，以推展有關發展岩洞的措施。這項研究嘗試以新思維探索有計劃地開發地下空間的機會，俾能善用香港的土地資源。根據該研究，本港約64%的土地面積適合發展岩洞，適合程度屬高至中的水平。

5.18 基於上述情況，政府現正研究將沙田污水處理廠遷往岩洞的可行性，以騰出土地作房屋或其他用途。此外，當局再選定另外3項政府設施作為可搬遷往岩洞的先導計劃。該3項政府設施為(a)鑽石山食水及海水配水庫；(b)西貢污水處理廠；以及(c)深井污水處理廠(請參閱表18)。把這些公共設施遷往岩洞後所騰出的土地，其用途及發展參數的詳細建議，會在相關的技術評估完成後制訂。

表18 —— 具潛力作岩洞發展的地點

| 具潛力作岩洞發展的地點 | 佔地總面積約數 |
|--------------|---------|
| 沙田污水處理廠 | 28公頃 |
| 鑽石山食水及海水配水庫 | 3公頃 |
| 西貢污水處理廠 | |
| 方案A (不填海)： | 2.2公頃 |
| 方案B (小規模填海)： | 6.2公頃 |
| 深井污水處理廠 | 1.1公頃 |

資料來源：發展局(2013c)。

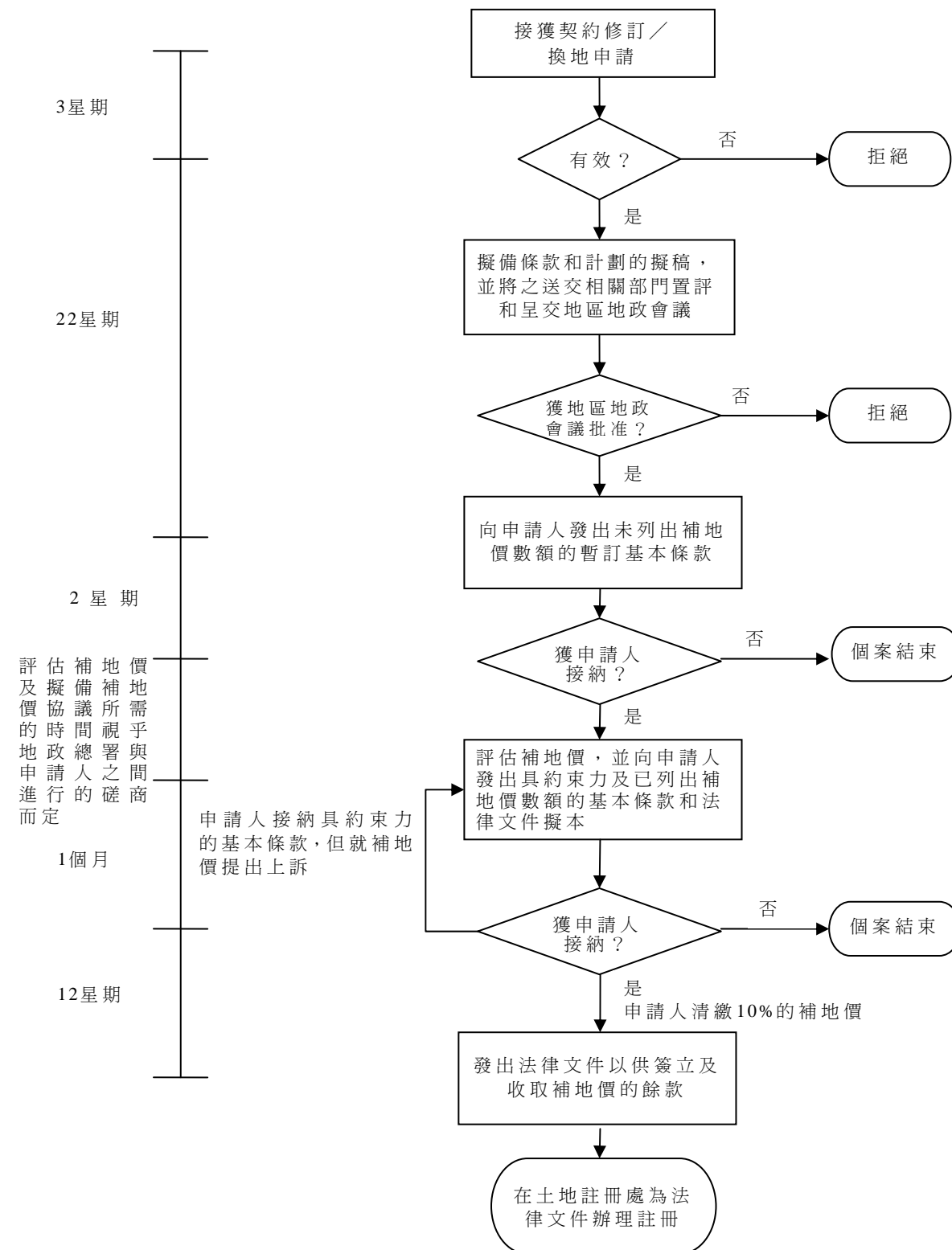
5.19 政府亦正進行另一項香港岩洞發展的長遠策略研究，目標是擬備岩洞總綱圖及制訂政策指引以推動未來的岩洞發展。此外，政府計劃探討香港可發展城市地下空間的潛力，以及揀選試點作進一步研究及公眾諮詢。

吳穎瑜
2013年5月28日
電話：3919 3217

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

附錄 I

處理契約修訂／換地申請的程序



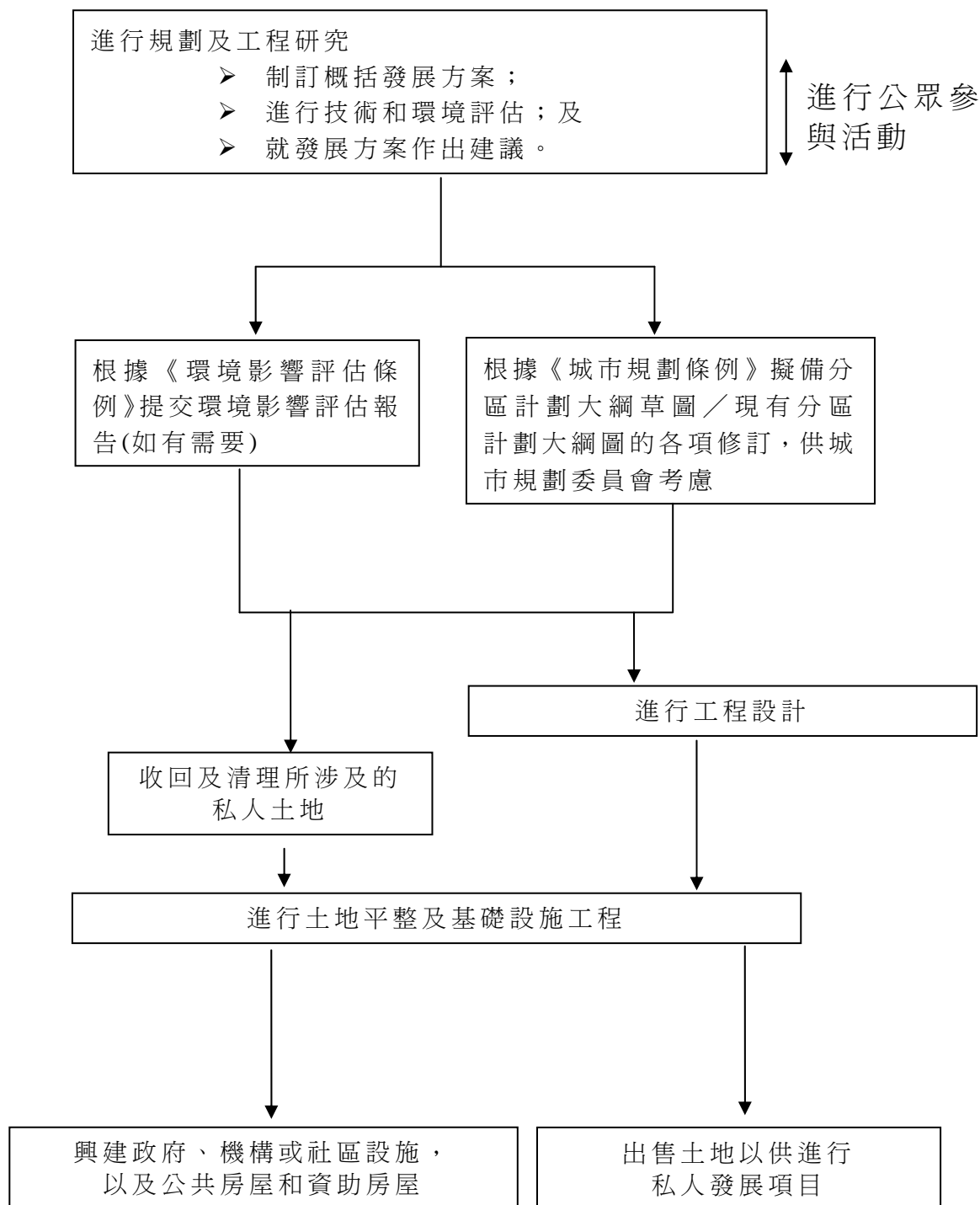
資料來源：發展局。

附錄II**處理契約修訂及換地工作的服務目標**

- (a) 分區地政處收到申請書後，負責處理該個案的人員會在3個星期內通知申請人個案是否可以受理；
- (b) 分區地政處在申請人遞交支持其申請所需的一切資料及文件，並清繳首期行政費後，便會在22個星期內發信給申請人：
 - (i) 否決其申請；或
 - (ii) 提出暫訂基本條款(未列出補地價數額)的建議；或
 - (iii) 原則上同意處理申請，但須先行處理列明的重要事宜及／或法定程序；
- (c) 分區地政處在收到申請人就最終的基本條款及補地價建議所提交具約束力的接納書後，便會在12個星期內發出法律文件，以供簽立；及
- (d) 分區地政處在申請人遞交所需的一切資料及文件，並清繳首期行政費後，便會在12個星期內完成技術性的契約修訂。

附錄III

陸路新發展區的規劃及發展過程



資料來源：發展局。

附錄IV

進行填海工程的慣常方法

| 程序 | 所需時間(月數) |
|---------------------------------|-------------------|
| 進行規劃及工程研究 | 36 ⁽¹⁾ |
| 進行環境影響評估 | 25 ⁽²⁾ |
| 根據《城市規劃條例》進行城市規劃程序 | 15 ⁽³⁾ |
| 根據《前濱及海床(填海工程)條例》(第127章)進行所需的程序 | 13 ⁽⁴⁾ |
| 進行詳細設計及擬備招標文件 | 20 ⁽⁵⁾ |
| 就設計方案諮詢公眾 | 3 |
| 立法會財務委員會審批撥款以進行建造工程 | 3 |
| 批出標書和合約 | 5 |
| 進行填海工程 | 42 ⁽⁶⁾ |
| 所需總月數 | 162 |

註：(1) 包括甄選顧問所需的6個月+進行公眾參與活動所需的30個月。若在公眾參與活動進行期間接獲不同意見，該段時間很可能會延長。

(2) 包括擬備研究概要(當中包括預留14天供公眾就工程項目簡介提出意見)及進行勘察和初步設計所需的4個月+進行環境影響評估所需的16個月+環境保護署審批環境影響評估報告所需的5個月(當中包括預留30天供公眾查閱報告)。

(3) 包括供城市規劃委員會進行工作所需的2個月+向公眾展示分區計劃大綱圖(以刊登憲報方式展示)所需的2個月+處理申述所需的9個月+行政會議進行審批所需的2個月。若接獲大量申述，該段時間很可能會延長。

(4) 包括刊登憲報所需的2個月+處理反對所需的9個月+行政會議進行審批所需的2個月。

(5) 包括甄選顧問和審批撥款所需的8個月+進行詳細設計和擬備招標文件所需的12個月。

(6) 部分工地範圍可在填海工程展開後30個月交出以供進行發展。

資料來源：發展局。

參考資料

1. CEDD. (2013) *Overview of Kai Tak Development*. Available from: <http://www.ktd.gov.hk/eng/overview.html> [Accessed May 2013].
2. Development Bureau. (2011a) *Administration's paper on Enhancing Land Supply Strategy: Reclamation outside Victoria Harbour and Rock Cavern Development - Stage 1 Public Engagement*. Paper submitted to the Panel on Development of the Legislative Council for discussion on 22 November 2011. LC Paper No. CB(1)323/11-12(01).
3. Development Bureau. (2011b) *Administration's paper on Findings of the Study on the Enhanced Use of Underground Space in Hong Kong*. Paper submitted to the Panel on Development of the Legislative Council for discussion on 24 May 2011. LC Paper No. CB(1)2205/10-11(06).
4. Development Bureau. (2011c) *Administration's paper on Policy and matters relating to private treaty grants*. Paper submitted to the Panel on Development of the Legislative Council for discussion on 25 January 2011. LC Paper No. CB(1)1100/10-11(03).
5. Development Bureau. (2011d) *Administration's paper on PWP Item No. 7712CL - Planning and engineering study on the remaining development in Tung Chung*. Paper submitted to the Panel on Development of the Legislative Council for discussion on 24 May 2011. LC Paper No. CB(1)2205/10-11(03).
6. Development Bureau. (2011e) *Supply of Private Housing Land*. Paper submitted to the Special Meeting of the Panel on Housing of the Legislative Council for discussion on 26 July 2011. LC Paper No. CB(1)2778/10-11(02).
7. Development Bureau. (2012a) *Administration's paper on North East New Territories New Development Areas Planning and Engineering Study - Public comments received from Stage 3 Public Engagement*. Paper submitted to the Panel on Development of the Legislative Council for discussion on 30 October 2012. LC Paper No. CB(1)61/12-13(05).
8. *Development Bureau*. (2013a) Available from: <http://www.devb.gov.hk/> [Accessed May 2013].

-
9. Development Bureau. (2013b). *Development Bureau's supplementary paper on "The short to medium term housing and land supply measures announced by the Chief Executive on 30 August 2012"*. Paper submitted to the Joint Meeting of the Panel on Development and Panel on Housing of the Legislative Council for follow-up on 9 November 2012. LC Paper No. CB(1)481/12-13(01).
 10. Development Bureau. (2013c) *Enhancing Land Supply Strategy: Reclamation Outside Victoria Harbour and Rock Cavern Development*. Available from: <http://www.landsupply.hk/preview/index.php?lang=eng> [Accessed May 2013].
 11. Development Bureau. (2013d) *Land Sale Programme (2004-2005 to 2013-2014)*.
 12. Development Bureau. (2013e) *Powerpoint presentation on 2013 – 14 Land Sale Programme*. Available from: http://www.devb.gov.hk/filemanager/en/content_69/P201302280673_0673_107781.pdf [Accessed May 2013].
 13. Development Bureau. (2013f) *Press Releases: SDEV's speaking notes on works policy areas tabled at LegCo Finance Committee special meeting (10 April 2013)*. Available from: http://www.devb.gov.hk/en/publications_and_press_releases/press/index_id_7778.html [Accessed May 2013].
 14. Development Bureau. (2013g) *Press Releases: SDEV's speaking notes on planning and lands policy areas tabled at LegCo Finance Committee special meeting (10 April 2013)*. Available from: http://www.devb.gov.hk/en/publications_and_press_releases/press/index_id_7775.html [Accessed May 2013].
 15. Development Bureau and Transport and Housing Bureau. (2013) *Government's initiatives to increase housing land supply*. Paper submitted to the Subcommittee on the Long Term Housing Strategy of the Panel on Housing for discussion on 30 May 2013.
 16. *Financial Secretary*. (2010-2013) Available from: <http://www.budget.gov.hk> [Accessed May 2013].
 17. GovHK. (2007) *Hong Kong Yearbook*. Available from: <http://www.yearbook.gov.hk/2007/en/> [Accessed May 2013].

-
18. GovHK. (2008) *Press Releases: LCQ2: Land exchange policy*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/200806/04/P200806040137.htm> [Accessed May 2013].
 19. GovHK. (2012a) *Hong Kong: The Facts*. Available from: http://www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/docs/town_planning.pdf [Accessed May 2013].
 20. GovHK. (2012b) *Press Releases: Draft Kai Tak Outline Zoning Plan approved*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201209/14/P201209140279.htm> [Accessed May 2013].
 21. GovHK. (2012c) *Press Releases: LCQ16: Supply of private housing*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201211/14/P201211140251.htm> [Accessed May 2013].
 22. GovHK. (2013a) *Policy Address. (2010-2011, 2011-2012, and 2013)* Available from: <http://www.policyaddress.gov.hk> [Accessed May 2013].
 23. GovHK. (2013b) *e-newsletter: Infrastructure & Logistics: NT revised plan set for June*. Available from: http://www.news.gov.hk/en/categories/infrastructure/html/2013/01/20130126_095638.shtml [Accessed May 2013].
 24. GovHK. (2013c) *Hong Kong Economy*. Available from: <http://www.hkeconomy.gov.hk/> [Accessed May 2013].
 25. GovHK. (2013d) *Press Releases: Government announces 2013-14 Land Sale Programme*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/2013/03/27/P201303270236.htm> [Accessed May 2013].
 26. GovHK. (2013e) *Press Releases: LCQ7: Land sale programme*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/2013/04/17/P201304170342.htm> [Accessed May 2013].
 27. GovHK. (2013f) *Press Releases: LCQ8: Private recreational leases*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/2013/03/27/P201303270236.htm> [Accessed May 2013].

-
28. GovHK. (2013g) *Press Releases: LCQ13: Supply of private housing*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/20/P201302200394.htm> [Accessed May 2013].
 29. *Lands Department*. (2013) Available from: <http://www.landsd.gov.hk/> [Accessed May 2013].
 30. Legislative Council Secretariat. (2011) *Paper on measures to expand land resources prepared by the Legislative Council Secretariat (Background brief)*. Paper submitted to the Panel on Development of the Legislative Council for discussion on 19 December 2011. LC Paper No. CB(1)599/11-12(05).
 31. Mass Transit Railway Corporation Limited. (2013a) *Annual report*, various issues. Available from: <http://www.mtr.com.hk/eng/investrelation/financialinfo.php#02> [Accessed May 2013].
 32. Mass Transit Railway Corporation Limited. (2013b) Available from: http://www.mtr.com.hk/eng/homepage/cust_index.html [Accessed May 2013].
 33. *Minutes of Meeting of the Panel on Development of the Legislative Council*. (2013) 22 January. LC Paper No. CB(1)735/12-13.
 34. *News.gov.hk*. (2013) Available from: <http://www.news.gov.hk/en/index.shtml> [Accessed May 2013].
 35. PlanD and CEDD. (2013a) *Planning and Engineering Study for Housing Sites in Yuen Long South*. Available from: <http://www.yuenlongsouth.hk/index.html> [Accessed May 2013].
 36. PlanD and CEDD. (2013b) *Planning and Engineering Study on Future Land Use at EX-Lamma Quarry Area at Sok Kwu Wan, Lamma Island – Feasibility Study*. Available from: <http://www.ex-lammaquarry.hk/> [Accessed May 2013].
 37. PlanD and CEDD. (2013c) *North East New Territories New Development Areas Planning and Engineering Study - Investigation*. Available from: <http://www.nentnda.gov.hk/eng/index.html> [Accessed May 2013].

-
38. PlanD. (2011) *Hong Kong Planning Standards and Guidelines*. Available from: http://www.pland.gov.hk/pland_en/tech_doc/hkpsg/full/index.htm [Accessed May 2013].
 39. PlanD. (2012) *Hong Kong 2030: Planning Vision and Strategy: Final Report*. Available from: http://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/hk2030/eng/finalreport/ [Accessed May 2013].
 40. PlanD. (2013a) *2013 Annual Report*. Available from: http://www.pland.gov.hk/pland_en/press/publication/ar_13/en/ar2013_en.html [Accessed May 2013].
 41. *PlanD*. (2013b) Available from: <http://www.pland.gov.hk/> [Accessed May 2013].
 42. PlanD. (2013c) *Hung Shui Kiu New Development Area Planning and Engineering Study*. Available from: <http://www.hsknda.gov.hk/big5/> [Accessed May 2013].
 43. *Replies to initial written questions raised by Finance Committee Members in examining the Estimates of Expenditure 2006-07 to 2013-14. Director of Bureau : Secretary for Development*.
 44. Roger Nissim. (2008) *Land Administration and Practice in Hong Kong*, 2nd ed. Hong Kong University Press.
 45. Town Planning Board. (2012) *Broad Development Parameters of the Applied Use/Development in respect of Application No. A/TKO/94*. Available from: http://www.info.gov.hk/tpb/tc/plan_application/Attachment/20121116/s16_A_TKO_94_0_gist.pdf [Accessed May 2013].
 46. Town Planning Board. (2013b) *Minutes of 1027th Meeting of the Town Planning Board held on 18.1.2013*. Available from: http://www.info.gov.hk/tpb/en/meetings/TPB/Minutes/m1027tpb_e.pdf [Accessed May 2013].
 47. *Tung Chung New Town Extension Study*. (2012) Available from: http://www.tung-chung.hk/eng_index.html [Accessed May 2013].