



多管齊下 政策鬆綁 速啟填海 展新願景

香港土地供應現況及填海備選計劃(桂山島)研究報告

(第2版 2019年12月)



目 錄

1 摘 要	3
2 覓地措施面臨風險挑戰多、開發耗時長.....	7
3 填海造地的價值和長遠優勢	21
4 填海備選桂山島 打造大灣區「中繼島」.....	34
5 附錄 I：香港土地規劃問題之迷思	45
6 附錄 II：香港土地供應短缺問題嚴峻棘手.....	50

1 摘要

香港土地供應嚴重不足所引發的問題愈發嚴峻，市民的生活質量乃至香港的發展均受嚴重影響。發展局與規劃署共同推動的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（以下簡稱「香港 2030+」）顯示，預計香港長遠至 2046 年仍缺少 1,200 公頃土地，其中 815 公頃的短缺預計在 2026 年前便會出現。然而該數字未有考慮市民居住面積增加的訴求，亦未完整考慮人口老齡化令社會需要更多醫療、安老設施等，故實際缺口或遠不止 1,200 公頃。有研究指出，未來 30 年香港需要的土地或達 9,350 公頃；還有研究認為，這一需求或達 12,000 公頃。思路研究會認為，香港土地房屋問題已經迫在眉睫，政府的覓地措施既要能夠做到土地供應充足穩定，也要快速有效。

土地供應不足所帶來的問題直接體現在香港住屋方面，是香港樓價高、港人居住空間小、居住環境擁擠的根本原因之一。數據顯示，香港樓價貴絕全球，香港現時房價比 10 年上漲了將近兩倍¹，而市民的收入 10 年來卻僅微微上漲²。至於居住質量，香港人均居住面積只有 170 平方呎³，普遍低於周邊城市。

樓價及租金不斷上升；輪候公屋的時間已達 5.4 年；「劏房」數目在 2016 年更接近 9.3 萬個，約 21 萬人住在其中。香港社會老齡現時也正逐步加劇，預計到 2036 年，高於 65 歲的長者人口將會增加一倍達 240 萬人；到 2040 年左右，差不多每 3 名香港人中便有 1 名是長者⁴。而樓齡偏高的私人房屋單位數量將達 33 萬個，比現在多近 300 倍。愈發嚴峻的房屋問題，嚴重降低市民生活質量，令市民無法分享經濟成果，也令社會怨氣上升，造成嚴重的社會問題；還會嚴重室

¹ 美林物業：全港樓價走勢，<https://www.midland.com.hk/property-price-chart/>

² 香港特區政府統計處：《工資及薪金總額按季統計報告》（2019 年 6 月），第 49 頁-50 頁。

³ 香港特區政府統計處 2016 中期人口統計數據指，香港家庭住戶的人均居所樓面面積中位數約為 161 平方呎。結合以往其他數據，本研究以本港人均居住面積現時約為 170 平方呎的估算為標準。

⁴ 香港特區政府扶貧委員會：《退休保障 前路共建 諮詢文件》，第 4 頁。

礙香港發展，因為商用樓面、學校、公用文娛體育設施、交通運輸基礎設施等方面均受土地供應不足影響。可預見的土地供應根本無法應付短期及長遠需求。

香港現有土地中有超過40%屬於郊野公園，超過8%屬於保育區，共有近一半土地不可開發。已開發土地佔25%，約270平方公里，剩下的25%中再減去偏遠離島、陡峭斜坡及丘陵地帶，還有各種零碎或形狀不規則地塊和受限於地形、地區、基建和其他配套設施等不適宜發展的土地，可用來大規模建設房屋、發展經濟、加強基礎建設的土地所剩無幾。

雖然香港特區政府已全面接納土地供應專責小組的建議，2019年施政報告中也提出多項措施，多管齊下致力增加土地供應。施政報告還指出，各項計劃開拓的現有土地以及1,200多公頃藉填海所創造的新增土地，加上已規劃的總共約950公頃的新發展區和80多幅正在進行或有待改劃作房屋用途的土地，都是土地供應的重要來源⁵。事實上，這些土地也只能於短中期發揮紓解作用，從根本上解決問題的作用有限。其開發規劃審批程序也複雜耗時，短則需時7年至10年，如在補償、施工等方面遭遇阻力，或是政策發生改變，長則遙遙無期，很難稱之為快速有效。

現有土地儲備正在不斷消耗，可用的覓地措施基本都已使用，所的土地的開發規劃審批又要完成曠日持久的程序，如此境地該如何是好？思路研究會參考了目前已發布的來自官方或民間的多份研究報告，這些報告內容涉及土地、房屋、填海，房地產等多個方面。經過對這些研究報告或研究成果的綜合分析，我們發現，解決土地供應緊張的問題靠單一措施已無法發揮作用，而且經過綜合對比發現，現行的覓地措施在實際操作中普遍存兩大問題，一方面是由於不同的土地性質所導致的在取得土地過程中所需要面對的風險與挑戰。另一個就是，不管通過

⁵ 香港特區政府：行政長官 2019 年施政報告，第 12 頁。

哪種方式，取得土地後皆須面對複雜的規劃審批程序。

所以，我們認為緩解香港土地緊張的問題必須多管齊下，多種措施同步高效推行，既可以擴大土地來源，也能互相彌補不足。同時，政策層面也要拆牆鬆綁，縮短覓地以及土地開發規劃審批時間。另外，越是到了緊急的關頭，處理問題就越不能只顧眼前，否則很容易出現飲鴆止渴、殺雞取卵的情況，必須同時放眼長遠，在緩解眼前緊張局面的同時，力爭將問題徹底解決。

對此，思路研究會提出以下建議：

1. 按照行政長官2019年施政報告中所定目標，詳細做好土地供應短、中、長期規劃並嚴格執行、全力推進；
2. 多管齊下，加快推進現有措施緩解土地來源緊張問題；同時也要正視上述措施所面臨的風險與挑戰，不能過分依賴這些措施；
3. 特區政府應制定詳細中短期覓地建屋目標和時間表，並且定期檢視完成情況、確保有序達至長遠目標。
4. 政策層面拆牆鬆綁，簡化土地改劃或土地開發相關規劃審批程序，縮短土地開發時間。
5. 加快推進填海造地，獲得大量新的土地來源。

表1：土地供應短中長期選項

短中期選項	● 棕地發展 ● 利用私人的新界農地儲備 ● 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途
中長期選項	● 維港以外近岸填海 ● 發展東大嶼都會 ● 利用岩洞及地下空間 ● 於新界發展更多新發展區 ● 發展香港內河碼頭用地

資料來源：香港特區政府發展局、土地供應專責小組

以上簡單概括來說就是，首先必須短中長期措施多管齊下，多方覓地，並制定詳細目標，公具體推進時間表。第二，必須打破政策壁壘，縮短簡化相關手續，令已有土地能夠盡快開發，短期就能發揮作用。第三，做好土地規劃，利用好現有土地。我們必須認識到，香港當前可開發的土地的確太少，即使是擴展現有的新市鎮或推動新發展區，也僅能從長遠方面有限度紓緩緊張的土地壓力。長遠來看，必須繼續大面積填海造地，將餅做大，才能根本解決香港土地問題。

有觀點認為，填海耗時巨大，無助於緩解土地來源緊張的問題。土地供應現時之境況絕非短時間造成，想妥善解決也不可能一蹴而就。填海是徹底解決土地短缺問題的最佳方法，效果比發展現有的新發展區、新市鎮擴展更直接有效。填海所得的土地較平整、廣闊，當中不涉及遷拆、補償、改劃等繁複程序，造地過程更有效率。另外，由填海獲得的大片土地無形中增加了樓市的潛在供應，對於穩定香港樓市，控制飛漲的樓價也能發揮重要作用。

特區政府早前提出了「明日大嶼」願景，行政長官雖然在 2019 年施政報告中表示將會繼續全力推動，然而就現時香港社會情況來看，該計劃面臨著太多來自多方面的不確定因素，短時間內或難有眉目，所以有必要另尋他處、考慮填海新方案作為備選。我們建議，在香港大嶼山西南約 3 海里（約 5 公里）處的桂山島，填海造出 50 平方公里陸地（5,000 公頃），成為「大桂山島」。然後修建橋樑或海底隧道連接香港大嶼山西南部，同時開通快船航線作為交通工具連通桂山島和香港與大灣區。大桂山島應由中央政府進行規劃後，由內地方面負責填海施工，以及按照香港標準興建房屋，其後可以借鑒澳門經驗，租給香港使用，並按照香港法律由港人管理。島上的房屋，初期以公屋和居屋為主，幫助市民盡快上樓。在桂山島填海造地，不但解決了香港土地供應緊張所帶來的住屋問題，也能為香港未來的發展提供充足的土地，有助於香港發展新興產業，加快產業結構轉型，進一步加強與粵港澳大灣區對接。

2 覓地措施面臨風險挑戰多，審批耗時長

由於香港土地需求量大，時間需求緊迫，香港中文大學香港亞太研究所 2018 年曾受委託就市民對發展香港房屋土地及以公私營合作發展房屋進行意見調查，當中僅 2.8%受訪者認為香港沒有迫切需要發展更多土地興建房屋⁶。然而現在時無法找到單一的措施既可緩解短期土地短缺問題，又能提供足夠的土地以滿足未來的而發展需要。所以政府必須多管齊下覓地，並且制定詳細的短期及中長期策略。思路研究會認為，短中長期策略三者並不排斥，可以同步進行。特區政府一方面應繼續堅持推進現有政策，包括繼續改劃 210 多幅土地作房屋用途；積極規劃、推進棕地開發；以及加快推進近期特區政府重新提出的引用《收回土地條例》收回私人業主的閒置土地，大量興建公營房屋「突破困局」；推動舊公屋屋邨重建，增加大量單位。

上述措施皆有助於緩解土地不足的問題，但也必須注意到當中存在不少的挑戰。行政長官在 2019 年施政報告中定下了不少新的目標，這些目標何時能夠達標，完全取決於土地供應速度。而上述措施，普遍具有既定程序繁雜耗時的特點，當中還涉及多項不確定因素，所涉及的成本和時間具有很大的不確定性，稍有意意外便很有可能令原本打算快速紓解壓力的短期計劃，變成久拖不決的問題。在面對這些不確定因素的時候，政府如何能夠佔據主動，加快土地開發速度，以下兩方面尤為重要：

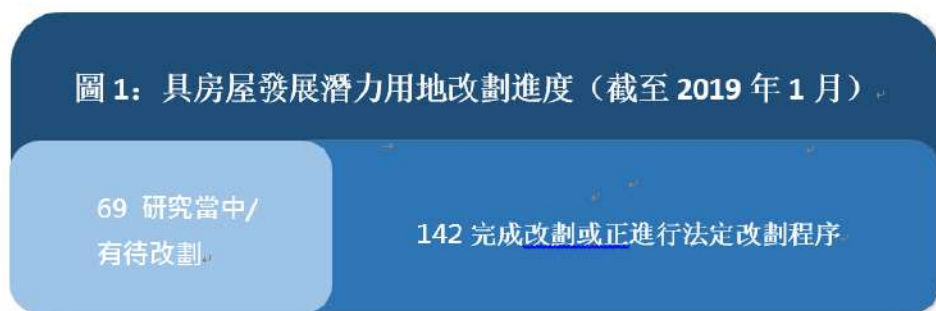
- (1) 制定詳細工作目標，公布工作進度時間表，並定期檢視結果。如施政報告中指出引用《收回土地條例》5 年內收回 400 公頃土地，那麼第一年收會多少土地？與之相關的各項工作都將在什麼時間開展？等內容都需要詳細規劃好，這方面必須加大政策力度。

⁶ 智經研究中心委託香港中文大學香港亞太研究所：《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》，第 9 頁。

- (2) 打破政策壁壘加大政策力度簡化規劃開發審批程序，提高政府各部門的合作效率，令合適的土地得以盡快開發。

2.1 土地改劃

改劃土地用途現時已成為房屋用地的重要來源之一，即更改土地用途，將原本規劃作為非住宅用途的土地改作住宅用地。發展局數據顯示，現時 215 幅具備發展前景可供改劃的土地可提供約 310,000 個房屋單位，其中包括至少 217,000 個公營房屋單位⁷。截至 2019 年 1 月，已經有 142 幅土地完成改劃用途或正進行法定改劃程序，這些土地料可提供約 194,000 個房屋單位，當中包括 152,000 個公營房屋單位；仍有 69 幅用地尚未啟動法定改劃程序，這些土地料可提供 116,000 個單位⁸。另外還有 4 幅土地的改劃申請遭否決。2019 年施政報告中的數字顯示，目前有 82 幅正在進行或有待改劃作房屋用途的土地。



資料來源：香港特區政府規劃署

進行土地改劃必須嚴格依照法定程序，在啟動法定程序前必須先進行「識別可改劃作住宅用途的土地」，即大量細緻的準備工作。相關的準備工作一般有規

⁷ 特區政府發展局：「立法會十五題：房屋用地的資料」

https://www.devb.gov.hk/tc/legco_matters/replies_to_legco_questions/index_id_9815.html

⁸ 團結香港基金：《房屋供應臨斷崖 覓地事急馬行田》，第 4 頁。

劃署主導，土木工程拓展署、房屋署等部門會在有需要的時候共同參與。相關部門會就配套基建、噪音、環保等與土地改劃及相關用途所涉及各範疇進行詳細研究，同時還會與區議會、社會團體、當地居民等主要持份者溝通，了解他們所關注的問題及主要訴求。此後，規劃署會根據研究結果提出發展建議。接下來城規會將就相關建議刊憲、公示，並啟動分區計劃大綱法定修訂程序。最後將所有資料一同交予行政長官會同行政會議核准。

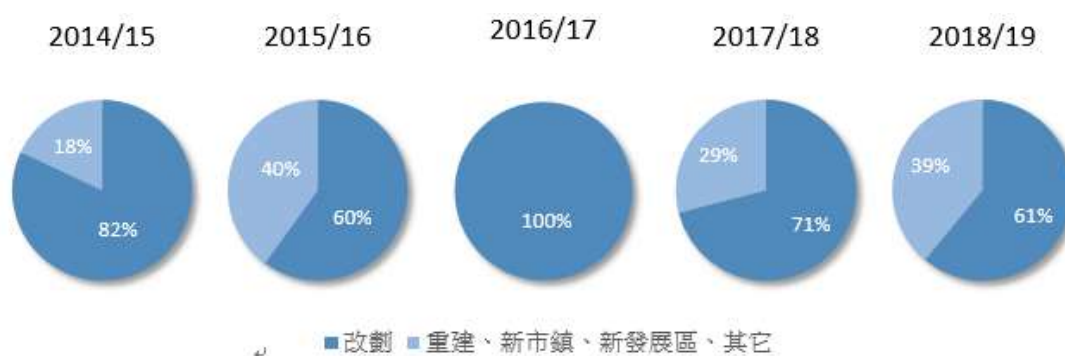
土地改劃程序複雜，涉及的政府部門和各方持份者眾多。從 2018 年已成功完成改劃的土地來看，完成前期準備耗時 41 個月。接下來的法定程序主要包括：分區計劃大綱草圖刊憲、城市規劃委員會法定改劃程序、行政長官會同行政會議批准，分別需時 2 個月至 9 個月不等，一般最少 11 個月，最多 17 個月完成。總的算下來，過往成功完成改劃的土地平均需時 52 個月到 58 個月，即大約 5 年時間。而這僅僅是完成土地改劃流程和建造房屋的相關規劃時間，工程的施工準備時間以及施工時間尚未計算在內。統計資料顯示，在過去五年（2014/15 年度至 2018/19 年度）延誤落成的項目中，75% 來自須改劃用途的土地，可見土地改劃作為土地重要來源，卻較容易受不確定因素影響，用時也較易受政策程序所影響。



資料來源：香港特區政府發展局、城規會及區議會公開文件

在此，我們呼籲特區政府與社會各界應加緊協作，加快土地改劃進度，盡快完成剩餘土地的改劃工作，特區政府也有必要加緊識別和公布更多的具備改劃潛力的土地。我們也建議，特區政府應該就土地改劃進度提出明確的中短期目標、工作計劃，定期檢視工作進度；同時也應該公布有關工作時間表，接受市民的監督。

圖3：2014-2019年度按土地來源劃分的延誤落成公營房屋單位數目



資料來源：香港房屋委員會、城市規劃委員會、立法會及不同報章

2.2 發展棕地

土地供應專責小組 2018 年在「土地大辯論」中，給出了 18 個短、中、長期方案和概念性選項供市民選擇並表達意見。調查結果顯示，在結果短期方案中，「棕地發展」這一項獲得的市民支持度最高，達到了 78.6%⁹。「棕地」在全球各地有不同定義。就香港情況來看，棕地泛指新界一些已改做其他用途的前農地。這些土地現時並非閒置或棄置，多已用於貨物堆放、物流運作、停車場等後勤產業。新界目前約有 1,300 公頃棕地¹⁰，但是其中 340 公頃已納入古洞北/粉嶺北、

⁹ 香港中文大學：《呈交土地供應專責小組之電話民意調查報告》，第 10 頁。

¹⁰ 土地供應專責小組：短中期選項 棕地發展。

https://www.landforhongkong.hk/tc/supply_analysis/brownfield.php

洪水橋及元朗南等新發展區，還有 200 公頃納入了新界北策略發展區。剩下的 760 公頃由於土地較分散，加上地理條件和基建配套的限制，大規模開發的難度比較大。

雖然土地供應專責小組在報告中建議特區政府，盡快制訂對策，以爭取在發展上述 340 公頃棕地以外，再於短中期（即未來 10 年內）及中長期（即未來 10—30 年）分別發展約 110 公頃及 220 公頃棕地；行政長官在 2019 年施政報告中指出，可能具發展潛力，但未納入新發展區或其他發展項目，大部分屬私人擁有的新界棕地，估計約 450 公頃。這些土地較接近現有新市鎮和主要公路及面積較大，包括位於屏山及藍地一帶棕地。

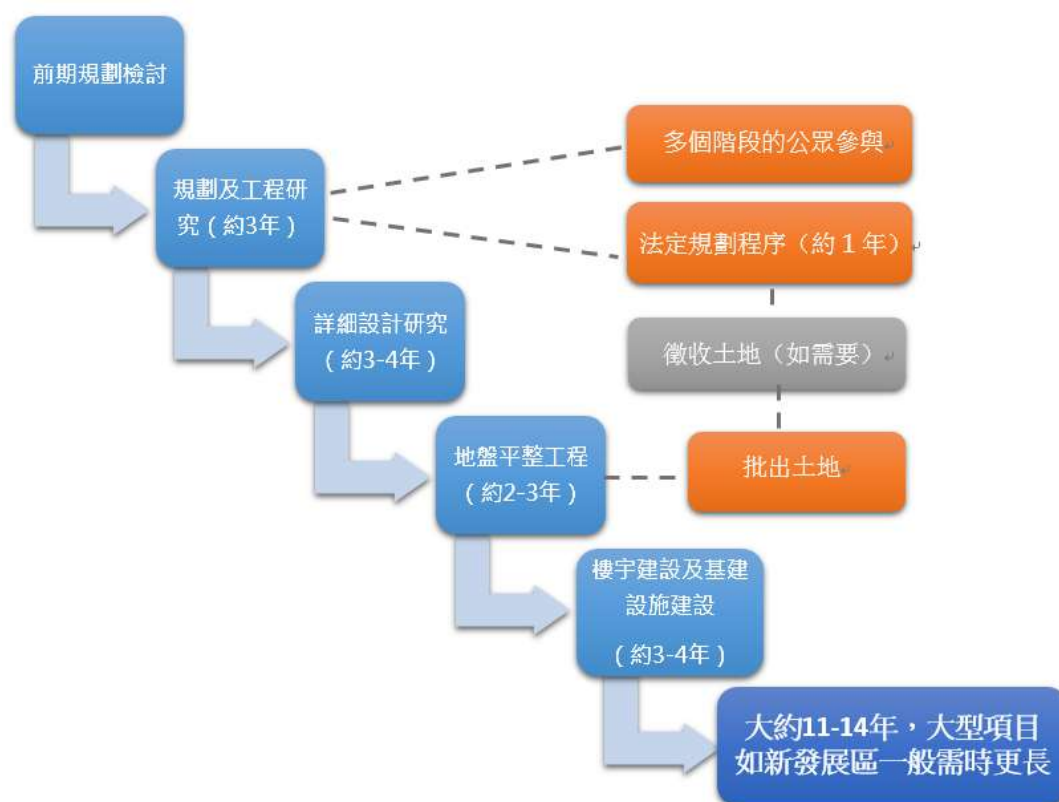
然而事實上，在「棕地」上發展房屋也涉及不少複雜及不確定因素，需要投入大量的時間和經濟成本。要充分發揮棕地的發展潛力，須依靠大規模的綜合規劃，牽涉詳細的工程技術及環境影響研究、多階段的社區參與及諮詢、法定環境影響評估、規劃、道路、排污基建等程序、申請立法會撥款，以及收回私人土地等，這些問題全部解決才能展開工程。土地供應專責小組文件顯示，相關工作從最初的「前期規劃檢討」到最後一步「樓宇建設及基建設施建設」，大約需要 11 年至 14 年時間，如果是新發展區一類的大型項目，則需時會更長¹¹。香港特區政府規劃署於 2017 年進行「新界棕地使用及作業情況研究」，探討棕地作業的分布及現況；土木工程拓展署也同期主導開展關於多層樓宇容納棕地作業的可行性。

另外，棕地普遍缺乏房屋高密度發展的水電、交通、排污等基建配套，需投入大量成本提升相關基建配套。除此之外，棕地普遍屬私人持有，相關補償等問題也是不小的挑戰。比如竹篙灣（現欣澳）地區的收地事件，因政府與業權人就補償問題無法達成一致，進入相應法律程序後，時間竟超過 10 年。可見，發展

¹¹ 土地供應專責小組文件第 10/2017 號。

棕地依然需要投入很高成本並且同樣充斥大量不確定因素。正如土地供應專責小組的報告中所說，棕地開發成敗的關鍵，在於如何加快落實及解決在發展過程中必須面對的問題及不確定性。

圖4：在棕地上建屋的一般程序及所需時間



資料來源：土地供應專責小組文件第 10/2017 號

大量發展棕地，還不得不考慮另一個因素。正如上文已提到，當前很多棕地並非閒置，而是發揮貨物堆放、停車場等後勤用途，以支撐著物流業發展，而物流業又支撐著香港四大支柱產業之一的貿易業。貿易及物流業在香港 GDP 中的佔比一度達 21.5%，高於金融業的 18.9%，專業服務 12.2%及旅遊業的 4.5%。貿易

及物流業僱傭人數一度也佔全港勞動人近 20%，即 727,500 人¹²。而與此相關的產業在市區又很難尋找到合適的土地，所以在大量發展棕地的同時，如果處理不好棕地與物流業之間的關係，必然會影響物流業的發展，進而影響人員就業與香港經濟。

2.3 引用《收回土地條例》發展私人農地

按相關法例，釋放新界大型私人農地發展潛力的方法主要有兩個：一個是政府啟用《收回土地條例》（第 124 章），以「公共用途」的名義，收回包括私人農地在內的土地；另一方法是由市場主導，發展商就其私人農地自行向城規會和政府分別提出規劃申請和契約修訂或換地申請，以改變土地用途（例如由農地改作住宅）及提升發展潛力。

根據現有公開資料顯示，大型發展商合共擁有不少於 1,000 公頃（10 平方公里）新界農地，面積相等於現有全港公私營房屋總土地面積約四分之一¹³。如果這些土地資源可加以利用，將能極大地有助於緩解香港房屋供應土地來源緊張的問題。調查顯示，61.3%的受訪者支持「利用私人的新界農地儲備」，是僅次於「棕地發展」的支持度第二高的選項¹⁴。

2019 年施政報告中明確指出，政府引用《收回土地條例》的收地工作會接踵而來。計及剛動工的古洞北／粉嶺北新發展區、陸續上馬的洪水橋／厦村和元朗南大型發展項目，加上多個公營房屋計劃及其他公共工程。根據當初土地供應專責小組的資料，原本料短中期（約 10 年內）可釋放約 150 公頃的額外土地，中長期（10 至 30 年內）則為 300 公頃。不過 2019 年施政報告中明確指出，目前

¹² 香港特區政府統計處。

¹³ 《星島日報》：美銀美林研究。恆基持有農地面積約 4.2 平方公里，佔比達四成半；新地持有農地面積約 2.8 平方公里，佔比約達三成；新世界則持約 1.5 平方公里；長實居第 4，持有農地約 0.8 平方公里。

¹⁴ 香港中文大學：《呈交土地供應專責小組之電話民意調查報告》，第 11 頁。

已知會收回的私人土地約 700 公頃，預計 400 多公頃會在未來 5 年收回¹⁵。

由於相關土地所處位置及是否相連等情況目前尚未知曉，所以我們只能依靠現有數據估算。現時新界土地的住宅密度比港島及九龍市區低。港島市區土地的純住宅地積比率能夠視情況最高可達 8 至 10 倍；九龍市區土地為 7.5 倍；新界區一般住宅用地的地積比率一般為 5 倍¹⁶。現時新界新市鎮發展成熟，基建交通及設施配套相對完善，絕對有能力承受合理的地積比率增幅，所以按九龍市區的 7.5 倍，以及土地供應專責小組提出的短中期 150 公頃土地估算，可提供約 13 萬伙；若以地積比率僅約 0.86 倍的沙頭角邨為例，能建約 3.4 萬伙。如果只取中間數即約 9 萬伙，則還可利用其他剩餘土地發展私人住宅及其他發展項目，的確有很大的發展潛力。

然而，在展望其短中長期發展潛力的同時，我們也不能忽略引用《收回土地條例》所需要面臨的風險與挑戰。首先，即使依據條例成功收回土地，依然要面對大規模的基礎設計完善工程，成本耗資、耗時巨大。第二，要面對與開發棕地同樣耗時的包括前期規劃在內的各種程序。現時普遍來看，從收地開始直至公屋落成入伙，動輒耗時 10 餘年。如果中間遇到政府相關政策變更，則耗時更長，比如洪水橋相關公屋項目，入伙時距離收地已經過去 16 年；沙田綠怡雅苑入伙時距離收地已過去 21 年，很大程度上是因政府相關政策數次變更。

第三，也是外界爭議較大的，就是有可能會引發土地業權人的司法覆核，從而引發曠日持久的司法糾紛，嚴重影響土地開發進度。

根據發展局在 2018 年 5 月提交的資料，由香港回歸至 2017 年底，20 年來政府曾為 154 個公共工程引用該條例收回土地；154 宗個案中，55 宗是市建局項

¹⁵ 香港特區政府：行政長官 2019 年施政報告，第 10 頁。

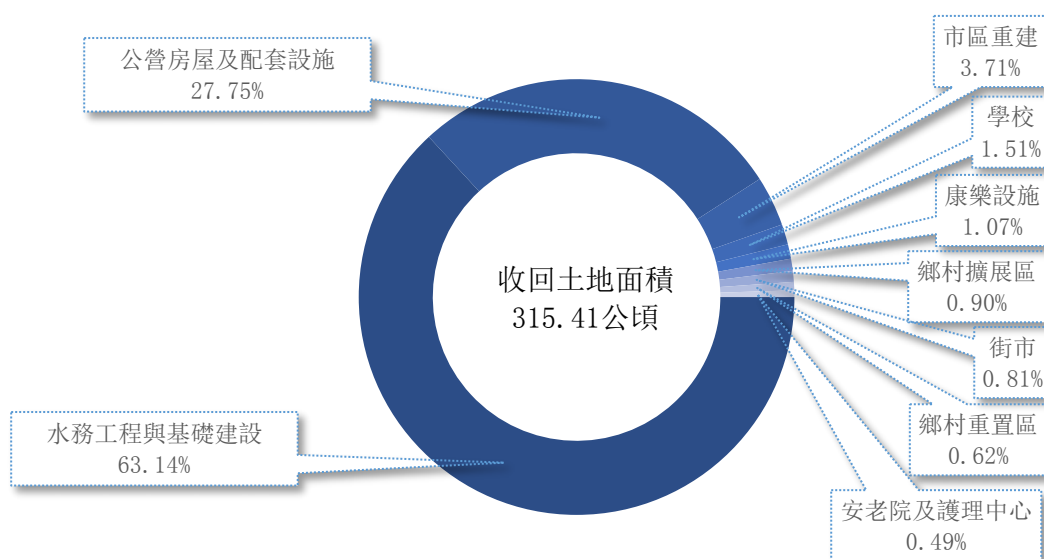
¹⁶ 香港特區政府規劃署：規劃指引。

<http://hk.centanet.com/icms/template.aspx?series=662&aid=86348>

目；土地業權人提出的司法覆核只有 8 宗，而且申請大多在 1 年內就被拒或終止。但是不得不注意，上述 8 宗司法覆核，都是當時的土地發展公司將市區殘破舊樓重新規劃，從而改善整體市區環境的項目，其中有 4 宗其實是同一地段申請（有關新世界地產在河內道 K11 的發展）¹⁷。然而，受歷史影響，新界土地權益問題相當複雜，當中涉及不少歷史遺留的土地權益問題、原居民權益等問題，一旦進入司法覆核程序，曠日持久的風險依然存在。

在較長遠的策略層面，政府已提及將會全速推展各項新發展區以及新市鎮的擴展計劃，估計古洞北和粉嶺北新發展區、東涌新市鎮擴展、洪水橋新發展區，以及元朗南等的發展，共可提供接近 20 萬個單位。可是，這些計劃同樣牽涉复杂的前期準備、補地價等問題，進度難以加快。而且，就算是完成了上述各種複雜的程序，政府成功收回了土地，接下來又將開始前期準備、規劃、刊憲公布等固定程序，如果再計算施工時間，必然又將是一輪漫長的等待。

圖 5：過往引用《收回土地條例》收地用途



資料來源：根據公開資料整理

¹⁷ 另外 4 宗個案中，兩宗涉及灣仔灣仔道/太原街，1 宗涉及堅尼地城新海旁，還有 1 宗涉及深水埗通州街/桂林街。

回歸以來，特區政府引用《收回土地條例》收回的土地總計是多少，至今未有官方未有明確的數字公布。有媒體經查閱政府資料後，計算出總面積為 315.4 公頃，佔全港公營房屋用地不足兩成。事實上，這 315.4 公頃也並非完全用於建造公屋，其中用於「公營房屋及配套設施」的總共是的 87.53 公頃，即 27.75%。政府現時雖然承諾未來收回的土地將 100% 用作興建公營房屋，但多長時間內能夠收回多少地，提供多少單位，多久能夠入伙，仍然都未知，不過可以肯定的是短期內難有眉目。另外，如果收回的土地 100% 都用來建公屋，其他亟待用地並屬於「公共用途」的項目，必承受更大的土地壓力。可見，引用《收回土地條例》覓地，對長遠解決香港土地房屋緊張的作用也有其局限性。

2.4 加快公屋重建 增加供應量

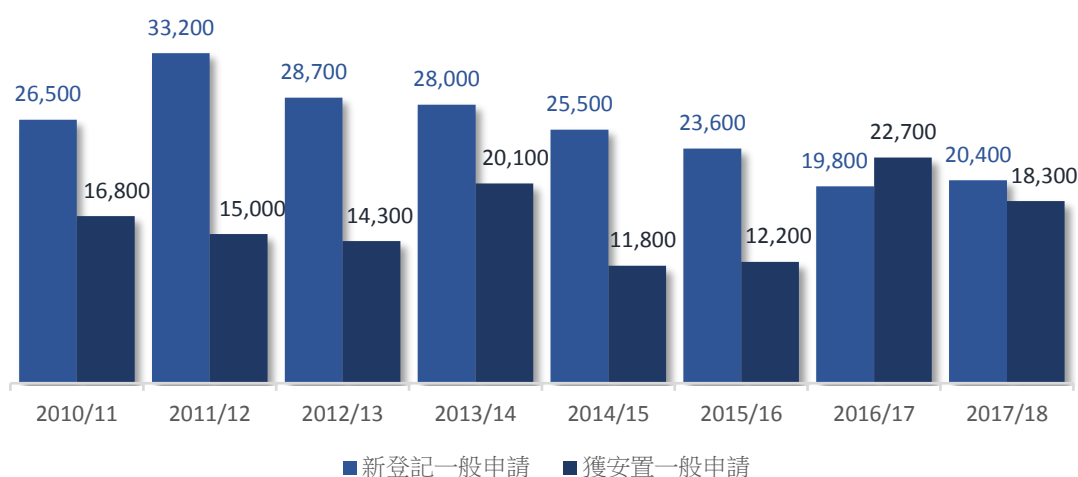
土地供應緊張導致公營房屋的供應出現嚴重問題，公屋尤甚。公屋申請現時已接近 30 萬宗，一般申請者平均輪候時間達 5.4 年。有資料顯示，截止 2017/18 年度，過去 8 個年度的公屋新登記一般申請及獲安置一般申請數字中，7 個年度均為新登記申請多於獲安置申請，即安置進度跟不上需求。2019 年施政報告中提出了不少短中期支援措施，比如增加過渡性房屋、提供租房津貼、重啟「租置計劃」、增加「綠置居」、放寬「白居二」等等¹⁸。眾所周知，公營房屋供應中最為緊迫的正是公屋。公屋是基層及低收入家庭的住房安全網，是有實效的扶貧措施，所以我們也建議對於公屋供應考慮長期支援計劃。

如果在覓地的同時能夠提高現有已開發土地的利用率，或提升公共屋邨的單位供應量，也能一定程度上緩解房屋緊張的問題，可視為長期支援計劃。現時不少舊屋邨因為種種原因未能夠用盡地積比率，修建樓層不高，提供的單位數量仍

¹⁸ 香港特區政府：《行政長官 2019 年施政報告》，第 5-7 頁。

有提升的潛力。如今隨著機場搬遷，很多地區的樓宇限高逐步解除，加上施工技術的進步，通過屋邨重建提升單位供應量，有助於一定程度上緩解公營房屋所面臨的嚴峻問題。比如位於深水埗石硤尾的白田邨，其較舊的 8 座在重建後預計提供 5,650 個單位，增加了 2,150 個，增加了約 61%；長沙灣元州邨重建後提供單位 7,800 個，增加了 2,798 個，增了約 56%。

圖6：新登記一般申請及獲安置一般申請（宗）



資料來源：香港房屋委員會

房屋委員會在 2013 年完成檢視轄下 22 個非拆售高樓齡屋邨的重建潛力，其中 19 個屋邨勘察結果顯示，樓宇結構安全及所需的修葺方案合乎成本效益，決定保留。然而如果這 19 個屋邨進行重建，按照綜合發展區最高住用地積比率 6.5 倍，以及每個單位平均面積 400 平方呎估算，將能夠提供更多提供 135,000 個單位，增加約 205%¹⁹。有研究指出，上述 19 個屋邨的重建如能落實，將能夠解決現時公屋輪候冊上至少一半的申請，大幅縮短輪候時間²⁰。另外，屋邨重建還能

¹⁹ 香港特區政府規劃署：《香港規劃標準與準則》，第 17 頁。

²⁰ 香港經民聯：《推動公屋重建研究報告》，第 9 頁。

同時解決舊屋邨維修費用越來越高的問題。

不過願景雖然美好，但重建屋邨也存在不少困難與挑戰。首先便是重建屋邨需時甚長。一般來說房委會會正式啟動重建前 3 年公布項目，然後於樓宇請拆前 30 個月開始安置相關居民。結合過往經驗來看，屋邨由公布重建到正式落成，短則 7 年-8 年²¹，長可達 13 年-14 年，平均需時約 10 年²²。第二，安置受影響居民相當困難。根據房委會「重建高樓齡公共租住屋邨的優化政策」，房委會為受影響居民提供安置單位，盡可能安排遷住在原區的公屋單位。19 個屋邨中，石硤尾邨受影響單位最多，共 9,200 個，按平均每戶 3 人計算，即 27,600 人需要原區遷置，工作難度相當大。屋邨重建，工作極為繁瑣、龐雜，短時間內不容易取得突破性進展。這種做法較類似於早前的一種觀點，即透過提升地積比率、「一地多用」等方法，進一步提高已發展土地的利用率。但這些方法的弊端就是會進一步加劇人口密度，必然會加重各種公共設施的負擔，也會降低市民生活質量，令居住環境更加擁擠。不太適合大規模推廣。

2.5 政策拆牆鬆綁，目標循序漸進

綜合以上幾方面分析，目前能夠想到的增加土地供應、緩解土地緊張的方式雖然都有很大發展潛力，但從土地供應長遠來看仍屬於針對問題修修補補，不能徹底根治。同時，這些方法皆須經過繁雜的審批、規劃程序，面對各種不確定性，動輒耗時巨大。雖目標可期，一旦發生意外，原本的短期目標極有可能久拖不決，長期目標更有可能變為遙遙無期。

現時在土地房屋問題上，《長遠房屋策略》（以下簡稱「長策」）會每年更新

²¹ 房委會：《白田邨第 7 及第 8 期重建清拆第 1、第 2、第 3 及第 12 座的執行安排》。文件號：SHC27-12, CPC16-12-TC

²² 房委會：《清拆白田邨第 9、第 10、第 11 和第 13 座的建議遷置及相關安排》。文件號：SHC43-17, COC21-17R

長遠房屋需求推算，訂定逐年延展的 10 年房屋供應目標，然而卻沒有針對短期的細緻工作規劃。「不積跬步，無以至千里。」長期目標需要靠腳踏實地的基礎工作達成，是靠一個一個的短期目標組合而成。僅制定長遠目標，不制定相應的短期目標，必然影響基本工作規劃，導致政策制定缺乏系統性和連貫性，實施過程中也無法隨時檢視和調整，最終影響長遠目標的達成。有研究顯示，根據「長策」定下的目標，2013-2017 年房屋供應累計短缺達 99,000 單位，由沒有短期目標，只能根據十年目標計算平均值，即是每年都未達平均目標。另據預計，未來的 5 年仍難達到「長策」定下的相關目標。如果一早能夠根據《長遠房屋策略》制定短期目標，並積極檢視、及時調整，相信缺口不會累積到如此之大。

在土地問題上，政府似乎一直也沒有常態化的制定明確長遠目標的相關機制，遑論短期目標。甚至如上文所說，連究竟依據《收回土地條例》收回了多少地都未有明確的官方數字。行政長官在 2019 年施政報告中指出未來會聚焦新界 450 公頃新界棕地，以及 5 年內收回 400 公頃私人土地，用作公營房屋和大型發展項目。特區政府有如此決心和魄力，樹立如此宏大的目標，的確令人振奮。但也要看到，行政長官 2018 年施政報告曾表示，將於年內完成已啟動的棕地作業研究，以便制訂政策和擬訂執行安排。可直到如今，相關研究結果仍未出爐，下一步工作何時能夠啟動仍是未知數。2019 年施政報告也指出，規劃署會優先檢視上述 450 公頃土地中的 160 公頃較接近現有基建設施的棕地可否作公營房屋發展，以便於年底開展進一步的技術評估。如果有關研究檢視的結果或研究報告仍不能按時完成，那未來又該如何是好？所以我們再次呼籲，特區政府不但要根據大目標制定詳細的小目標，以及每個小目標完成的時間表，並要向市民公布，以督促特區積極檢視完成情況和積極修正，保證夠循序漸進地逐步達至最終的目標。

政府定下的目標，能否達標取決於土地供應速度。而與土地發展有關的規劃審批程序過於繁複、耗時太長，正是拖慢土地房屋供應速度的主要原因之

一。土地發展規劃審批必須依法依規完成相關程序，保證公平、公正、透明，這毫無問題，但我們建議應適當減免、合併一些重複程序；並且合理統籌，很多能夠同步進行的環節盡量同步進行，以提高效率。據了解，特區政府發展局已成立「精簡發展管制督導小組」，並 2019 年於 5 月底公布第一批精簡發展項目審批安排。未來會繼續推進相關程序簡化。業界估計若一併落實有關簡化程序，能夠縮短 6 個月至 9 個月審批時間。

現時的土地規劃審批程序由多個部門負責，不同部門對審批時有不同標準和定義，對發展項目有不同的要求，申請人須於不同的部門奔波游說，時間成本很高。所以我們呼籲特區政府應成立統一的相關土地規劃協調部門，統一接收土地發展申請，並負責在各部門及申請人之間協調、溝通，盡量縮短相關審批程序。另外，既然政府目前已下定決心引用《收回土地條例》收回土地，那麼能否在與土地私人持有者商洽的同時，就開始進行相關與發展有關的相關規劃與準備程序呢？建議政府優化統籌，讓部分相關部門的工作並行，如城規會和規劃署毋須待一部門工作完成後，另一部門才能開展工作。

行政長官在 2019 年施政報告中表示，建議採取一套公正、嚴謹和具透明度的審批機制，包括由跨專業公務員團隊全面審視申請，然後由一個新成立、具公信力的社會人士組成的顧問小組提供意見，最後由行政長官會同行政會議審批。我們希望這套新的新機制能夠發揮作用，提升土地供應速度。



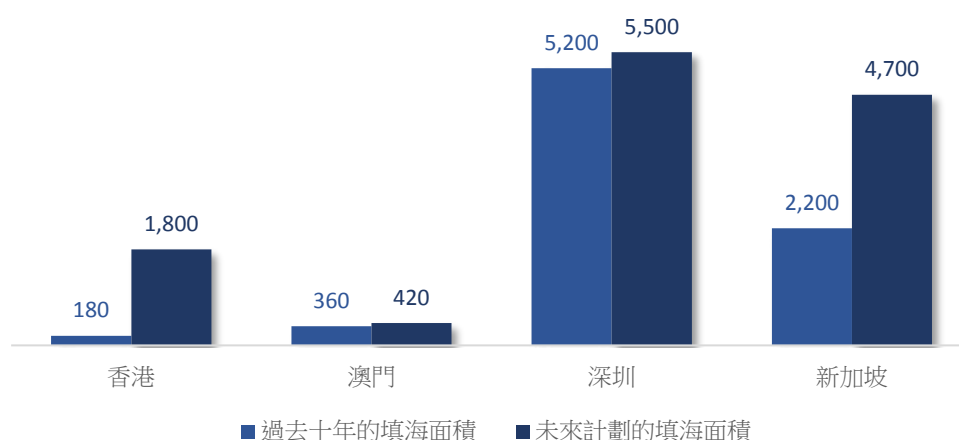
3 填海造地的價值和長遠優勢

3.1 部分發達國家和地區的填海情況

目前主要的土地利用基本都是圍繞現有土地展開，盡可能多、盡可能快地利用現有土地。然而，香港可供開發的土地也並不是很多，同時土地短缺問題並非僅僅體現在房屋方面，經濟、各類「政府、機構或社區」、休憩用地和運輸基礎設施用地均不足，若想根治土地不足的問題，就長遠來看，在做好短中長期措施的基礎上，特區政府必須加快推進填海造地，拓展新的土地來源。大面積填海是解決土地短缺問題的最佳方法，長遠來看效果更直接有效。原因是，由大面積填海所得的土地面積大且規整，也較平整、廣闊，當中不涉及遷拆、補償、改劃等繁複程序，造地過程更有效率，也是最具發展潛力的土地來源。

填海把原有的海面填進泥土以產生陸地，對於香港這種山多平地少的城市，填海是一個很有效製造平地作為市區發展的方法。全球不少沿海的國家和地區，都是使用這個方法大規模製造陸地。資料顯示，香港在填海造地方面，近年來遠遠落後其他地區。

圖7：部分發達國家和地區近10年及未來10年填海情況（公頃）



資料來源：立法會秘書處、新加坡土地管理局、澳門統計暨普查局、深圳市規劃和國土資源委員會

3.1.1 新加坡

新加坡是世界上填海造地比例最高的國家之一，多達 24% 的國土通過填海而成。1965 年剛脫離馬來西亞時，新加坡的國土面積只有 578 平方公里，而現在，新加坡的國土面積是 719.1 平方公里，未來還要增加到約 777 平方公里，這些新增的土地均是由填海所得。

早在 1819 年殖民地時期，新加坡就開始填海造港口。新加坡脫離馬來西亞聯邦之後，為容納不斷增加的人口，以及刺激經濟發展，新加坡政府繼續大刀闊斧進行填海。據統計，1960 年至 1980 年間，新加坡填海面積達到 43.47 平方公里（約相當 1.3 個澳門）。

進入 21 世紀之後，新加坡填海規模進入高速模式。至 2014 年，新加坡的填海面積已達 100 餘平方公里。新加坡政府未來還積極準備繼續填海。填海為新加坡的經濟發展、民生福祉，乃至社會穩定，發揮了重要作用。今天，新加坡許多外界耳熟能詳的建築和地區，都是在填海而來，比如新加坡港、樟宜機場、濱海金融區、濱海灣、東海岸公園、裕廊化工島、大士南工業區等等。新加坡房屋用地早在 2010 年時便已有 10,000 公頃，比香港多達 30%。如果說新加坡土地供應充足、房價並不畸高、社會矛盾較少，應該歸功於「填海造地」。

3.1.2 深圳

與香港僅一河之隔的深圳，始終是一座不斷生長的城市。深圳 1997 平方公里的轄區內居住了超過 1,100 萬常住人口。經濟和人口的膨脹，需要土地擴張，而深圳最為匱乏的就是土地資源。包括鹽田、蛇口、赤灣、媽灣等深水港區，深圳國際機場、福田區、南山區、寶安中心區及西部通道在內的等區域所需的土地，均全部或部分來自於填海造地。深圳建市近 40 年的時間裡，填海面積接近 100

平方公里。在深圳，填海造地與經濟發展之間，已形成了良性的雙向互動：一方面，經濟發展帶來的土地需求，催生了填海造地的行為；另一方面，填海所造的土地，為經濟發展創造了空間。

深圳的填海工程始於 1990 年，深圳河入海口處的一小片陸地已現雛形，廣深高速公路也已開工建設。此後，為建設福田保稅區倉庫和堆場，深圳共填海約 2.74 平方公里。此後，深圳的大規模填海工程逐步拉開序幕，深圳濱海大道全長 9.6 公里的快速幹道，其中有 7.6 公里是填海而成。有了濱海大道將大海隔開，福田區和南山區新增了至少 4 平方公里土地面積。

之後的 10 餘年中，世界之窗南側的華僑城濕地，也從臨海灘涂變成了一片內湖。前海灣原本是面對珠江口伶仃洋的一片灘涂地，為了發展物流經濟也免不了被填。隨着前海合作區的確定，15 平方公里的範圍內，桂灣與前灣兩大板塊的 7.7 平方公里都來自填海。距離不遠的後海也全部是填海造陸而成，隨後華潤深圳灣體育館、深圳灣口岸、深圳灣總部基地等相繼拔地而起。

隨著深圳高速發展，未來土地需求將進一步加大，按照 2016 年 6 月出台的《深圳城市基礎設施建設五年行動計劃(2016—2020 年)》，深圳將再填海 50 平方公里，建設物流、港口、碼頭等相關設施及住宅。

3.1.3 澳 門

澳門的陸地面積可謂捉襟見肘，為滿足高速發展的需要和不斷增大的人口基數，澳門從 19 世紀開始便進行填海造地。截至 2018 年，澳門整體面積已經達到 32.8 平方公里，比 100 年前足足增加了 21 平方公里，增長比例約 300%。

20 世紀 20 年代前後，澳門開始加大填海規模。二戰結束後，全球經濟高速發展，人口數量大幅度提升。在 1959 年到 1969 年的 10 年間，澳門人口從 16 萬

暴增到 24 萬，淨增長比例達到 40%。為應對這一情況，澳門啟動了路氹地區填海工程，將氹仔島與路環島之間徹底填平。

1987 年，澳門機場及其附近填海項目啟動，並於 1996 年基本完工。1997 年，氹城填海項目啟動，並於 2006 年完工。截至此時，路氹地區的陸地面積已經增加了一倍多，達到 19.3 平方公里。2006 年後，澳門特區政府又推出了新的「澳門新城區」填海計劃，預計填海 3.98 平方公里。按照澳門目前的發展速度和人口增速，「新城區」計劃能夠保證澳門 10 年至 20 年的土地需求。

3.1.4 其他國家

類似的例子還有很多，日本戰後新造陸地 1,500 平方公里以上，相當 10 個神戶市區或 20 個香港島。填海地主要用於工業、交通、住宅三大方面。世界三大灣區之一的東京灣區很大一部分就是建在填海地上。

荷蘭堪稱填海造陸最悠久的國家。自 13 世紀至今，荷蘭通過填海獲得土地近 7,000 平方公里，約佔其現今國土面積的 20%。其中 20 世紀時因急劇的生存和發展需要，總共新造了約 2,300 平方公里的土地。

韓國亦熱衷於依靠填海獲得土地滿足發展需求，在上世紀 80、90 年代，韓國先後在韓國西部的黃海沿岸建立了大量的圍海造地工程，如新萬金、石灣、宋都、南陽灣、牙山灣、西南部、光陽灣、洛東河口等，都是韓國填海的產物，其中「新萬金經濟區」面積 28,300 公頃，相當於半個首爾。根據資料顯示，進入 21 世紀之後，2000 年時韓國的國土面積為 9.93 萬平方公里，2018 年時已達到 10.03 萬平方公里，約 1,000 平方公里的土地主要是填海而來。

3.2 填海對於香港的重要意義

事實上，填海造地一直是香港發展所需土地的重要來源。自開埠以來，香港多次進行填海工程。上世紀 80 年代，香港共有逾 4,000 公頃（40 平方公里）土地是填海得來；1985 年至 2000 年期間，政府又通過填海創造了超過 3,000 公頃（30 平方公里）土地。中環、灣仔、銅鑼灣、尖沙咀東、啟德機場、港澳碼頭、九龍灣、觀塘商貿區等繁華地帶，都座落於填海地上。屯門友愛邨及安定村、大埔富善邨及廣福邨、將軍澳彩明苑及尚德邨、沙田瀝源邨及禾輦邨等很多公營房屋項目亦建於填海地之上。如今，這 7,000 公頃填海得來的土地，容納了全港 27% 人口、70% 的工商業活動。

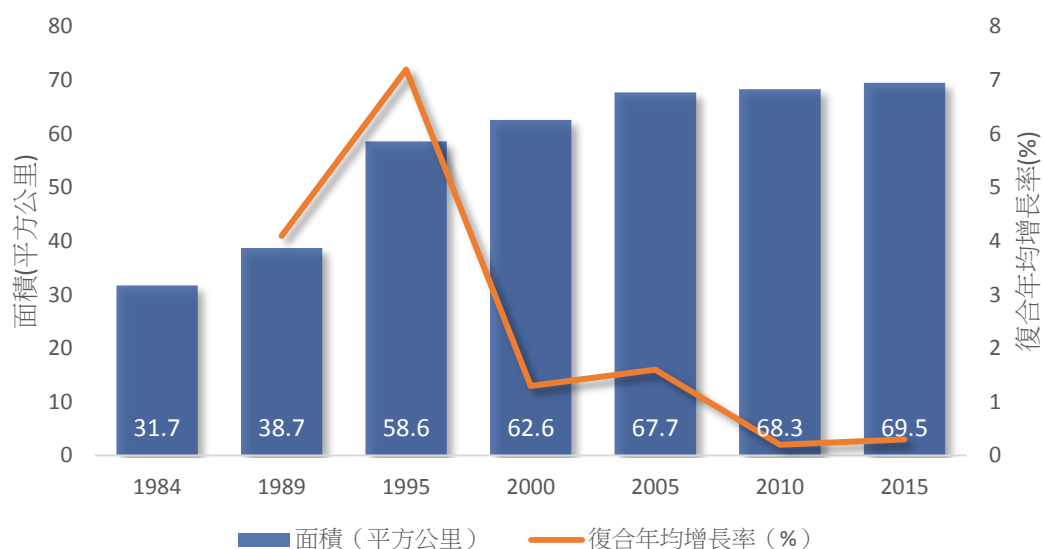
然而近 10 年來，「填海」在香港却突然令人聞之色變，影響香港填海進程最重要的轉折點發生在 2004 年。這一年，保護海港協會在終審法院推翻了香港特區政府的灣仔北填海計劃。終審法院在判詞中指出，填海需要符合以下三個原則：1. 有迫切及凌駕性的當前需要（包括社群的經濟、環境和社會需要）；2. 沒有其他可行方法；3. 對海港的損害減至最少。其中，「有迫切及凌駕性的當前需要」這一項，就令政府的絕大部分填海規劃舉步維艱。

在土地供應專責小組給出的 18 個選項中，而「在維港以外填海」支持度達到 61.1%，「發展東大嶼都會」支持度達 59.8%，都是相對獲得較多支持的選項²³。事實上，如果抓緊啟動填海，一舉便能緩解困擾香港多年的土地來源緊張的問題。



²³ 香港中文大學香港亞太研究所：《呈交土地供應專責小組之電話民意調查報告》第 14、15 頁。

圖8：香港過往填海的累計面積統計



資料來源：香港特區政府規劃署

(1) 有助於穩定香港樓價

據國際公共政策顧問機構 Demographia 於 2019 年 1 月公布的調查結果，香港連續 9 年穩居「全球最難買樓城市」榜首，樓價對入息比率由 2017 年的 19.4 倍進一步惡化至歷史最高的 20.9 倍，即港人不吃不喝 20.9 年才能買得起一個住宅單位，屬於「極度嚴重」、「負擔不起」²⁴。

而填海獲得的大量土地除了能夠增加公營房屋供應外，也有助於增加私人住宅的供應。樓價不斷高升的主因就是供不應求，樓價升得越快就令市民越恐慌，擔心再不抓緊買未來就更買不起，進而樓市就越緊俏，樓價就升得更快。另一方面，房屋供應越緊俏，發展商就越有可能減慢發展速度或縮小供應量，進而進一步刺激樓價上升。如果政府通過填海獲得了能夠滿足未來 20 年的建屋及發展需

²⁴ Demographia: "15th Annual Demographia International Housing Affordability Survey:2019", Page 51.

要的土地，等於樓市的潛在供應增加，發展商為防止手中土地儲備貶值，必然會考慮盡快開發並推出市場，或配合政府收地，這就有可能令樓價穩定下來。與此同時，因為沒有了誘因，政府利用《收回土地條例》收地時，來自發展商的阻力和糾紛也會少很多，有助於提升收地效率。潛在供應增加，也會影響投資者的投資樓市的意欲，進而有助降低大量資本進入樓市催高樓價。

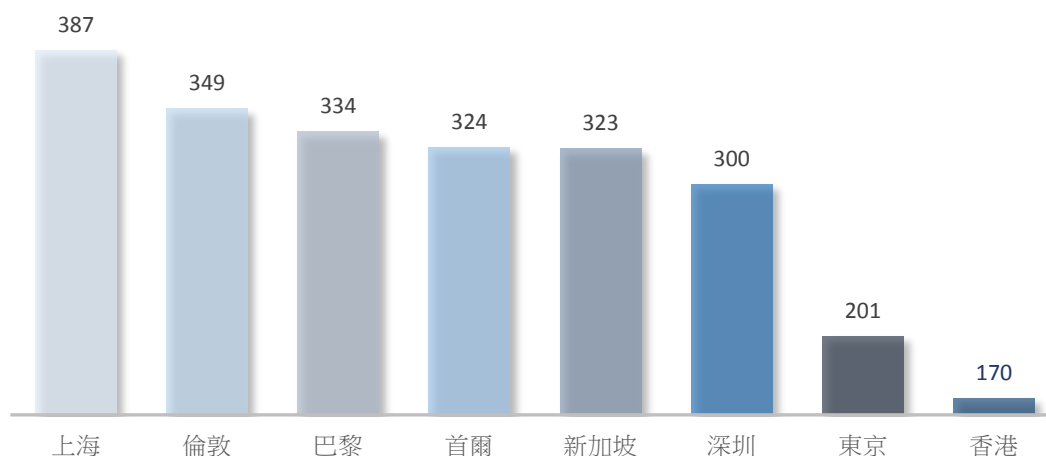
新加坡早前一度推出樓市減辣措施，原因是當地樓價持續下跌多時，為免樓價過度下跌影響經濟，所以減辣。一方面是因為辣招規管買樓意欲，控制需求，同時也得益於政府大量填海，力增供應。因此，在全球資產膨脹，各地樓價上升之際，新加坡的樓價一樣能控制得住。

（2）能夠提升香港市民的生活質素

香港市民住得貴、細、擠，人均只有 170 平方呎的居住面積，如劏房戶的情況更惡劣，人均僅 46 平方呎。而鄰近的同類城市，如上海達到 387 平方呎、新加坡 323 平方呎、深圳 300 平方呎、東京 201 平方呎等等。香港現時的人口密度約為每平方公里 2.7 萬人，與倫敦、紐約、東京等大型國際化都市相比至少高出 5 倍。這樣的居住條件，只能談生存，無從談生活。填海造地還能夠有效降低人口密度。良好的生活素質，除了居住面積要足夠，各種基本配套設施也需要齊備。香港市民除了居住面積緊張，各種配套設施也非常不足。比如香港人均休憩用地僅約 29 平方呎，東京達到 63 平方呎，首爾更是達到了 66 平方呎。



圖 9：全球主要城市人均居住面積(平方呎)



資料來源：香港特區政府統計處、上海市統計局、深圳市統計局、新加坡建屋發展局、日本統計局、韓國國土交通部、法國國家統計與經濟研究所、London Datastore

另外，香港還缺乏足夠的公共體育設施空間。據了解，香港部分運動場的使用率為 99%。總體來看，康文署轄下的體育場地目前幾乎已全面使用，其容量隨時見頂，市民普遍表示，很難預訂康文署的場地。另有團體於 2017 年進行的調查顯示，55% 的受訪者認為政府沒有提供足夠的體育設施。如果靠填海解決土地的制約，穩定了樓價，市民的居住面積就能更大。此外，還可以有更多的土地建造更多的休憩處、運動設施等其他基本配套設施，供市民使用。與此同時，因人口密度過高導致的污染、噪音、交通堵塞、交通擁擠等種種問題也都能夠得到緩解。

(3) 能為香港發展帶來新機遇並為未來發展儲備土地

香港自 20 世紀末成功進行經濟轉型後，一直非常依賴貿易及物流業、金融服務業、專業服務和旅遊業，根據政府統計處 2019 年 5 月公布的數據，這四個行業 2017 年分別佔香港本地生產總值的 21.5%、18.9%、12.2% 和 4.5%²⁵。然而，

²⁵ 香港特區政府統計處：四個主要行業的增加價值佔本地生產總值的百分比。

https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp80_tc.jsp?tableID=189&ID=0&productType=8

經濟過度依賴這四個產業，不免會導致經濟架構過於單薄，導致經濟生態脆弱，產業的高度單一和空心化，嚴重局限香港的發展空間和年輕人的上升空間。有見及此，香港有重塑其他行業的新發展的必要性。

香港科技創新實力雄厚，但緊張的土地供應限制了科創產業的長遠發展。為了讓香港成為全球科技企業擴張計劃的一部分，港府必須能夠提供全面而有競爭力的方案，吸引這些企業選擇香港成為它們建設亞洲業務的首選地。要達到這個目標，不僅需要有卓越的本地創新科技人才，還需要為企業提供充足的土地容量，以應付它們設立辦事處、研發實驗室或數據中心的實際需求。要滿足這些需求，唯重啓大型填海工程能做到，其他 17 個選項都不可能做到，這也是為何填海是較優選項之一的重要依據。

社會上對於填海造地引發的爭議，主要集中在兩方面，第一是環保方面，即社會對於填海破壞生態環境的擔憂。第二是大規模填海耗時太長，耗資太大。

有人認為填海工程往往涉及複雜的環保問題，2018 年 11 月香港工程師、建築師、測量師、園境師及規劃師五個學會都先後表態支持填海方案。香港工程師學會認為，現代工程技術已非常成熟，可減少填海工程對環境的負面影響，不會影響項目的可行性²⁶。而事實上，現時填海技術已相當成熟先進，例如使用「非浚挖式填海方法」的環保填海技術，便可以大大減少浚挖和棄置淤泥，大幅降低對海洋環境的影響。大型基建項目港珠澳大橋工程的香港口岸人工島，部分工程便首次採用了非浚挖式填海方法，盡力維護海洋生態。

大規模填海因為工程量巨大雖然耗時較長，然而正如上文所論述，香港目前的土地短缺的情況已不允許繼續用傳統陸上覓地的方式修補補般解決，需要大片的平整土地才能徹底扭轉這種窘況。而就目前來看，最理想對的辦法就是填

²⁶ HKIE: Views on "Current Land Supply Strategy and Ongoing Initiatives", Page 2.

海。填海造地的確非朝夕之間的事，大面積填海雖然動輒耗時10年。但我們必須未雨綢繆，決不能等到土地真的「透支」那天再臨時抱佛腳。此外，上文的例子可見，現時其他的土地來源，從獲得土地到開發完成多數也需要約10年時間，如果大面積填海不但能扭轉土地供應緊張的窘況，還為未來20、30年的發展做好儲備，相比於10年的時間投入，回報也算可觀。另一方面來看，這也是為什麼我們一直強調需要覓地需要多管齊下，畢竟填海耗時太長，這期間不能停止用常規的方法獲得土地，以解決短時需求。

與此同時，現實香港興建任何大型基建項目需時越來越長，面對來自立法機構、社會、司法等方面的挑戰越來越多。如果繼續拖延大規模填海，那麼將來付出的資金成本和時間成本必將成倍增加，香港終將要付出沉重代價。

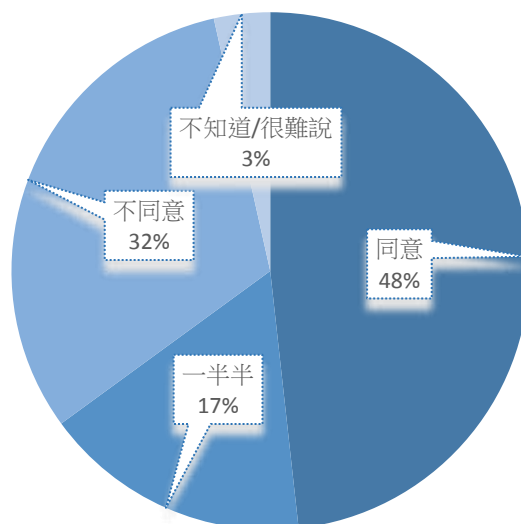
3.3 「明日大嶼」存在的挑戰及不確定因素

2018年，特區政府終於將目光聚焦填海。行政長官林鄭月娥在《施政報告》中，明確提出「明日大嶼願景」的發展項目。在交椅洲和喜靈洲附近分階段填海，建造合共約1,700公頃的多個人工島，可興建26至40萬個住宅單位，供70萬至110萬人口居住，其中7成為公營房屋，預計首階段的住宅單位可在2032年入伙。同年年底，土地供應專責小組在報告中指出，中部水域人工島預計可發展土地面積逾1,000公頃，並可避免影響高生態價值的海岸線。新增土地可作綜合土地用途規劃與設計，提供房屋、商業及工業設施之用。初步估計，可容納40萬至70萬居住人口，並提供約20萬個就業機會。2019年9月20日，發展局局長黃偉綸發表政府回應指出，決定啟動龍鼓灘、欣澳及小蠔灣填海項目。至於「明日大嶼」願景，政府則會先啟動交椅洲1,000公頃人工島的研究，提供15萬至26萬個房屋單位（當中七成為公營房屋）發展成第三個核心商業區，提供約20

萬個就業機會；加強道路及鐵路網絡，大幅紓緩新界西北的交通壓力²⁷。

香港中文大學香港亞太研究所於 2019 年上半年所做的民調顯示，「明日大嶼願景」計劃在香港島與大嶼山之間中部水域填海興建人工島 48.2%受訪者同意在這一帶水域填海，31.5%表示不同意，16.7%回答「一半半」。整體來說，46.7%受訪者支持「明日大嶼」願景。至於支持「明日大嶼」的主要原因，67.5%表示是因為香港土地不足，其次是認為可以改善房屋問題，達 46.8%²⁸。

圖10：是否同意在香港島與大嶼山之間的中部水域填海與興建人工島



資料來源：香港中文大學香港亞太研究所民調

「明日大嶼」願景的確有巨大的發展前景，2019年施政報告中也再次提及相關內容，然而卻也存在風險與挑戰，其中最大的挑戰來自立法會。特區政府2018年年底宣布，將在香港島和大嶼山之間的中部水域展開相關研究，為鄰近交椅洲的人工島進行詳細的規劃及工程研究，以訂定填海範圍、土地用途，以及其技術

²⁷ 香港特區政府發展局：《政府回應土地供應專責小組報告》，2019年2月20日，第11頁。

²⁸ 香港中文大學香港亞太研究所：《中大香港亞太研究所民調：四成七人支持「明日大嶼」 另有三成八人不支持此計劃》，第1頁。

可行性；進行運輸基礎設施研究等工作。研究工作需時約4年，就此向立法會申請研究經費5.5億港幣²⁹。該撥款議案雖獲得工務小組通過並已經提交財委會，然而由於會期安排原因，該議案未能在立法會上一個會期內通過，需在本會期內再審議，目前尚未看到相關排期。然而，因修訂逃犯條例所引發的風波持續至今，香港社會充斥著強烈的對抗情緒，加上立法會內一部分議員從「明日大嶼」願景甫一提出便強烈反對，所以立法會復會後撥款議案能否通過，的確很難說。因中部水域研究牽涉到接下來填海施工細節和工程規劃，如果因沒有經費撥款而無法開展，那麼接下來的填海工程如何是好？

圖11：支持「明日大嶼」願景的原因



注：由於可以多項選擇，總計百分比超過100%

資料來源：香港中文大學香港亞太研究所民調

「明日大嶼」願景因需要建設人工島，所以成本較一般填海項目高。香港特區政府稱，初步工程預算約為6,240億港幣。特區政府過往在大型基建工程方面時常超支，不少預算超10億港幣的項目超支逾40%。保守估計，按「明日大嶼」超支20%計算，工程造價將近7,500億港幣，如此龐大的款項，在立法會申請分段撥款也免不了受到阻礙，很有可能面臨曠日持久的拖延。這還僅僅是撥款方面的

²⁹ 立法會：財務委員會工務小組委員會討論文件，總目705-土木工程 土木工程-土地發展 768CL-中部水域人工島相關研究，2019年5月14日。

拖延，來自於施工方面的拖延尚未計算進去。「明日大嶼」願景本來就屬於長期計劃，首批住宅要2032才可入伙，但實際上要何時才能見到首批住宅的確很難預估。

「明日大嶼」願景在東部大嶼山填海面臨風險，同期開展的龍鼓灘（220公頃-250公頃）、小蠔灣（69公頃-80公頃）、欣澳（60公頃-100公頃）雖然各有發展定位，但因面積太小即難以形成產業規模，也無法對土地供應帶來直接的改變。思路研究會認為，「明日大嶼」願景作為長期計劃，應該繼續推進。與此同時必須尋覓他處，作為新的大規模填海造地的備選計劃。



資料來源：土地供應專責小組

4 填海備選桂山島 打造大灣區「中繼島」

香港的海洋面積達1,647平方公里，不過適合大面積填海的海域並不多，不計「明日大嶼」願景所提到的中部水域，很難再尋找合適的地方作大面積填海之用。所以必須突破思維的限制，利用「一國兩制」及粵港澳大灣區的優勢，向內地租用填海地，這就需要考慮以下問題：

- (1) 填海是否耗資巨大，是否耗時巨大。
- (2) 能否短時間填補土地供應缺口，又能夠為可預見的將來儲備土地。
- (3) 能夠興建多少住宅單位。
- (4) 如何令這片土地配合粵港澳大灣區發展。

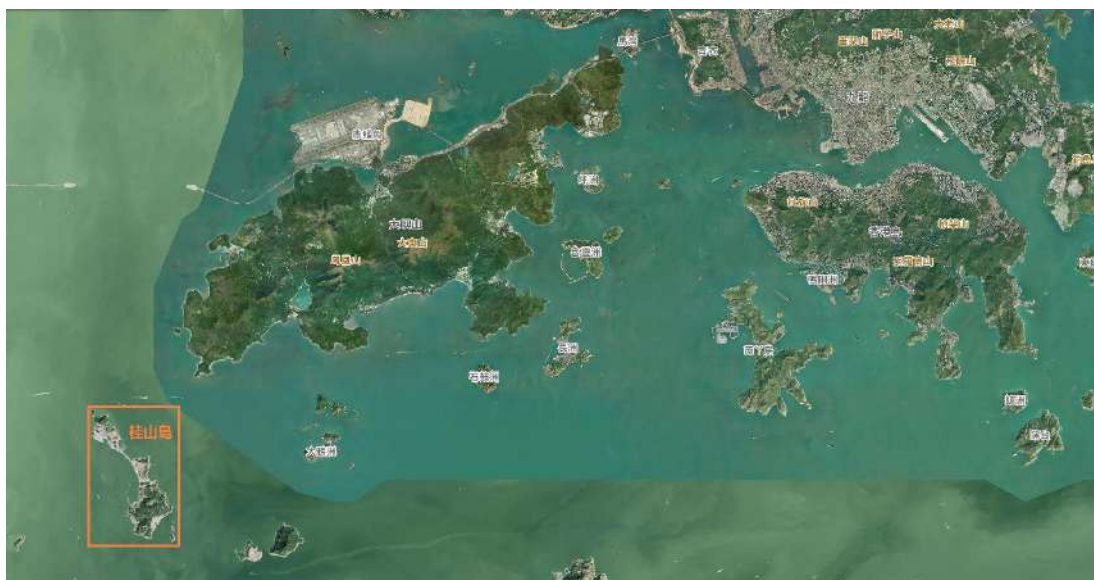
綜合考量上述情況，我們建議，在香港大嶼山以南約3海里處的桂山島，填海造出50平方公里可以容納168萬人的陸地，成為「大桂山島」。大桂山島應由中央政府做出填海規劃後，普遍修建公營房屋（公屋、居屋、「綠置居」等），然後租給香港特區政府管理，讓香港需要等待公屋或居屋上樓的市民在桂山島入住，然後利用橋樑和渡輪作為交通工具連通桂山島和香港與大灣區。這個構想，一方面解決了香港的土地和房屋問題，另外一方面也有助於打破兩地隔閡，以及港人對內地沒有親近感的心態，使得香港人更容易融入大灣區。我們把桂山島填海計劃稱為「大桂山島計劃」，把「大桂山島」稱為香港與大灣區其他城市的「中繼島」。

這一大片土地的使用規劃必須與大灣區發展配合，無論是地理上還是心理上，香港和內地大灣區之間現時欠缺一個「中繼島」。雖然內地設立了幾個港人的創業區，大灣區規劃出台後也有專家想推動香港的夢幻創意城，但是無論怎樣，大部分香港年輕人還是裹足不前，欠缺到內地闖的勇氣。深圳河是一條在許多港人心目中不可跨越的天塹，這裡面有各種制度的、心理的壁壘和對內地的誤解。在

這樣的情況下，需要一個「中繼島」作為香港到其他大灣區城市的跳板和緩衝區，讓香港下一代在地理上離開對香港緊緊的依附，在心理上跨出深圳河的天塹，試圖以大灣區促進香港融入國家的美好願望才能實現。

為了迅速增加大面積土地供應並且為香港和內地大灣區之間設一個中繼島，由中央政府在珠海所轄海域填海造地，並由中央建屋後租給香港，由港人依據香港法律管理，是一個較優的選項。

圖 13：桂山島填海示意圖



圖片來源：香港地理資訊地圖

4.1 桂山島具備的填海優勢

桂山島位於香港大嶼山以南約 3 海里處，距離深圳蛇口約 35 公里，距澳門路環約 20 公里。桂山島屬於珠海市海域，是由珠海萬山海洋開發試驗區管轄的一個旅遊島，沿海岸線有不少淺水區，適合做填海之用。該島與附近的中心島和牛頭島連接之後，陸地總面積約 10 平方公里，目前居民僅 2,000 餘人，開發程度不高。建議由中央出面支持，由珠海市政府成立專門公司以桂山島為中心填海

造地 50 平方公里，加上桂山島原有陸地，形成一個面積 60 平方公里的「大桂山島」。

(1) 桂山島填海耗時較短，成本相對較低。桂山島目前屬於低度開發，居民 2,000 餘人，所以徵地、搬遷、補償等問題相對容易商洽。內地近年填海技術高速發展，吹沙填海技術平均速度可以做到兩個月填海造地 1 平方公里。據媒體報道，2013 年中國在南海吹填的永暑礁，用 18 個月造陸 2.8 平方公里。接着，渚碧礁半年造陸 4.3 平方公里。美濟礁 2015 年 1 月開始吹填，6 個月造陸 5.6 平方公里（560 公頃）。以這樣的填海技術，保守估算不到 20 個月便可以在桂山島完成初步填海 1,000 公頃的目標。

填海成本方面，由於填海工程由內地進行，我們估算總費用可控制在 500 億元人民幣以內。至於環保問題，填海時可加入建造生態海岸線，如在水泥海堤外建造紅樹林，以提高生物多樣性，更好地保護海洋生態環境。

(2) 桂山島具備一定的基建配套。桂山島現有污水處理廠、垃圾處理設施、公路、客運碼頭、還有口岸。桂山島上的萬山港客運站曾經有直通香港的航線，也有口岸辦理出入境事務。珠海市萬山區曾投資 8,000 多萬元人民幣新建桂山客運碼頭和口岸新聯檢大樓，並於 2016 年一度恢復桂山至香港的高速客輪服務³⁰。

桂山島的基礎設施建設未來還將獲得進一步加強。2018 年底，珠海市發展和改革局 2018 年年底在《對珠海市政協九屆二次會議第 20180042 號政協提案的答覆》中指出，珠海市將大力完善各主要海島交通、水電和港口等基礎設施建設，大力推進各主要海島公共碼頭及遊艇碼頭、環島路和直升機停機坪建設。積極推進桂山島環島公路、桂山島濱海大道南公路項目、加快建設桂山海上穿梭巴士總站等。還將推進旅遊交通基礎設施建設，在開通香港-桂山島航線基礎上進一步

³⁰ 國務院新聞辦公室：「一帶一路」中的珠海看點。

<http://www.scio.gov.cn/ztk/wh/slxy/31213/Document/1437106/1437106.htm>

加密航線，增加海島往來航班航次，落實桂山-香洲港夜航航班，下一步計劃繼續增加澳門、珠三角重要城市和萬山群島之間的島-陸交通航線，使萬山群島旅遊融入粵港澳大旅遊體系³¹。

從長遠來看，如果按照地積比率為 3，建造 60 萬個平均面積 1,000 平方呎的住宅單位和逾 1 億平方呎的商業樓面面積，再加上充足的休憩用地，需要用地 2,200 公頃。在桂山島填海 5,000 公頃，將對解決香港土地不足，並為未來做好土地儲備有很大幫助。

桂山島填海地可考慮由內地按香港標準建造房屋，再按合理價格轉售給香港使用。前期建議以公營房屋為主，公屋、居屋和「綠置居」等按比例規劃建設，既解決居住問題，又滿足市民當業主的需要。從居屋方面來看，施工成本按照每呎 2,000 元港幣的價格，1,000 平方呎單位為 200 萬港元，再計入其他成本，屆時可按照 300 萬港幣的價格出售，相信對於市民，尤其是年輕人將會有巨大的吸引力，對於消弭社會怨氣能夠發揮巨大作用。若在填海過程中同步進行設計規劃等工作，我們估算，最多 5 年時間首批公營房屋便可拔地而起。

從中後期開始，可以適當引入發展商，啟動公私合營模式，從而發揮填海地的商業價值。在此需要注意的是，在發展住屋時一定不能讓發展商過早介入，這方面可以吸取福建平潭綜合試驗區的教訓。由於有發展商過早介入，使得平潭綜合試驗區在 2010 年剛開始規劃時房價就已經升到 1 萬元 1 平方米，導致大部分的後發優勢都喪失了，政治和經濟作用都大減。

土地供應專責小組在報告中的概念性選項部分，提出「重置葵青貨櫃碼頭」這一選項，即將葵青貨櫃碼頭整體遷出，原址可以騰出大約 380 公頃土地進行其他用途報告指出，遷移葵青貨櫃碼頭至其他位置，可提供契機以提升港口基建設

³¹ 珠海市發展和改革局：對珠海市政協九屆二次會議第 20180042 號政協提案的答覆。
http://www.zhdpb.gov.cn/zfwf/xxbszn/201812/t20181219_50276884.html

施，以及重新設計碼頭布局，使碼頭運作更具效率，並提供足夠泊位和貨櫃堆場空間供大型船隻靠泊及處理轉運貨物，從而維持香港貨運樞紐的長遠競爭力。同時，如果用這 380 公頃土地發展房屋和其他產業，不但地點更為便捷，發展效率也會更高。還能舒緩周邊巨大的交通壓力，改善該地區空氣質量。同時本報告也建議，完全重置葵青碼頭，規劃、施工、協調等方面的難度都較大，原本的 9 個碼頭仍留在原址，僅在桂山島興建未來的十號碼頭，也是值得考慮的選項。

土地供應專責小組在諮詢文件中亦指出，在重置前需預測港口貨運量，以決定新位置、泊位數量以及未來是否需要擴建。諮詢文件同時指出，新港口須緊密連接本港的主要區域，包括連接本港相關策略性海陸運輸網絡。由於用地面積需求較大，諮詢文件提及，很大可能要填海以進行重置。

如果將葵青碼頭遷往填海之後的「大桂山島」，是值得考慮的方案。土地供應專責小組列出了新港口的先決條件，包括以國際港口規劃標準，每個泊位提供 25 公頃的貨櫃堆場以支持碼頭作業；新位置水深必須在圖表基準線以下至少 17.5 米，令大型船舶能停泊；根據現今貨櫃船的大小，泊位長度不得少於 400 米；航道要有足夠水深等等。如果遷往填海之後的「大桂山島」，相信這些問題並不難解決。「大桂山島」由於地處香港外海，本身沒有繁忙的地面交通及海事活動，貨櫃碼頭對空氣質量的影響相信可以較容易達到環評要求。經過填海之後的「大桂山島」總計有 60 平方公里即 600 公頃的陸地面積，周圍大部分水域水深 10 米至 30 米，並且能夠聯通整個粵港澳大區水道。不但可以滿足現實葵青貨櫃碼頭需要的 380 公頃土地，也能滿足未來擴建所需的相關條件。

香港特區政府曾在 2002 年開展過香港港口發展策略的討論，並提出《香港港口規劃總綱 2020 研究》，為香港港口制定未來可持續發展的競爭策略和總綱計

劃，並建議對青衣西南和大嶼山西北為擴建碼頭的潛在選址，作進一步研究³²。此後決定優先研究青衣西南選址作為新貨櫃碼頭的可行性。然而 2014 年，特區政府公布「香港港口發展策略 2030 研究」（「2030 研究」）及「青衣西南部十號貨櫃碼頭初步可行性研究」（「可行性研究」）。其中「可行性研究」指，青衣西南選址的好處，是可以與現有的葵涌及青衣貨櫃碼頭和相關設施產生良好的協同效應，無須與葵青貨櫃碼頭分開運作，而且所需的填海範圍小，亦能更好利用現有的運輸基礎設施³³。不過相關受土木工程拓展署委託的報告指出了不少問題，比如在青衣擴建碼頭，對葵青區空氣質量造成的影響要達到最新的環評要求恐有難度，對汀九大橋、青馬大橋造成的交通壓力或會超標，以及會對周邊海上交通構成影響等³⁴。

如果 9 個碼頭仍留在葵青原址不動，僅在「大桂山島」興建十號碼頭，也是值得考慮的選項，在青衣選址所面臨的問題，交通壓力、空氣污染壓力等問題，仍可迎刃而解。桂山島仍將留有 300 餘公頃土地發展住屋或其他產業³⁵。

然而，重置碼頭這一選項也面臨不少風險與挑戰。首先，葵青貨櫃碼頭與香港的貿易及物流業密切相關，香港近 20% 就業人口投身其中。碼頭位置的重大變動，對香港經濟可謂牽一髮動全身，相關規劃必須慎重。

第二，關於未來港口擴建的十號貨運碼頭佔地約 280.5 公頃，加上原本葵青碼頭的 380 公頃，則「大桂山島」的土地基本用盡，十號碼頭的規模甚至還很有可能因土地問題而受到限制。可用來發展住屋及其他產業的土地也將變為葵青碼頭的 380 公頃。按照本報告原本建議，可由內地公司按照內地的費用在「大桂山島」建屋以降低成本，如葵青碼頭完全在「大桂山島」重置，那麼原址建屋恐將

³² 經濟發展及勞工局：《香港港口規劃總綱 2020 研究（摘要草稿）》，第 13 頁。

³³ BMT Asia Pacific：《香港港口發展策略 2030 研究 行政摘要》，第 20 頁。

³⁴ 土木工程拓展署專責事務（工程）部：《青衣西南部十號貨櫃碼頭初步可行性研究》，第 70 頁。

³⁵ 土木工程拓展署專責事務（工程）部：《青衣西南部十號貨櫃碼頭初步可行性研究》，第 6 頁。

難獲內地支持。

第三，如僅在桂山島興建未來的十號碼頭，那麼十號碼頭與其他就座碼頭的距離則相隔較遠，並且只有水路連接，在碼頭運作方面必須做好相關的規劃與協調。

4.2 連接香港配套交通基建

桂山島位於香港南部水域，該島相對地理位置優越，未來如果能夠成功填海，可以用多種方式連接香港及大灣區各城市。如果填海成功，可開通專門往來桂山島至南大嶼的高速客輪服務，使用與香港往來澳門航線相同的噴射船，預計單程 30 分鐘可將 250 名—300 名乘客從桂山島送到大嶼山西南部；大約 40 分可抵達貝澳；1 小時內可以抵達中環或尖沙咀。首批居民正式在桂山島居住之後，初期應不會超過 3 萬人，與目前愉景灣居民數量相若（20,408 人）³⁶，故初期交通可以高速船為主。

未來居民增加之後，陸地交通方面，可以在桂山島修建約 6 公里長三線雙程分隔車道的跨海大橋或海底隧道，連通桂山島與南大嶼山，然後修建一條約 15 公里長的連接公路，相信半小時內便可抵達東涌。此外，還要修建約 7 公里長的公路連接貝澳與東涌，一定程度上有助於緩解桂山島至大嶼山東南跨海大橋及航運的交通壓力。與此同時，還要在東涌修建直達屯門的鐵路。還應在貝澳修建另一條約 7 公里長的公路，連接青嶼幹線，再過海通往屯門。以上措施，不但可以便捷市民往來桂山島與港九新界，也有助於緩解東涌港鐵站的壓力，也有助緩解青嶼幹線的交通壓力，還可以加強大嶼山與屯門西工業區連接，有助於推動大嶼山的發展潛力。此外，「明日大嶼」願景未來一旦啟動，也可以方便其人工島與

³⁶ 2016 中期人口統計：地區概覽。<https://www.byccensus2016.gov.hk/tc/bc-dp-tpu.html>

港九新界接駁。

未來，隨著人口的增加，若上述交通基建措施不能滿足連接桂山島與大嶼山的交通需求，可以考慮在桂山島北部修建一條長 12.5 公里的接駁大橋，向北連接港珠澳大橋抵達香港赤鱗角。

圖 14：桂山島交通基建構想示意圖



交通基建成本方面，首先是連接桂山島與大嶼山西南的跨海交通線³⁷。如果興建海底隧道，以 1997 年通車的西區海底隧道為例，該隧道長約兩公里，當時的總造價便達 65 億港幣。若結合現時情況考慮，成本未免太高。

如選擇修建大橋，以 2007 年通車的深圳灣公路大橋的成本為參考進行估算。該橋香港段長約 3.5 公里，三線雙程分隔車道，總造價約為 35 億港幣³⁸。考慮連接桂山島與南大嶼山的大橋長約 6 公里，以及前期調查規劃、材料價格、施工成本等個方面因素的變動，我們估算，該橋的總造價為 50 億港幣。如果再考慮未來的維護成本及通行費用，明顯修建大橋更經濟一些。同理，連接大嶼山北部與屯門的跨海交通線，可以修建一條長約 8 公里的跨海大橋，估算造價約為 55 億港幣。

接駁公路方面，因南大嶼山地勢變化相對複雜，所以選擇 2019 年 5 月通車的香園圍公路為參考。香園圍公路總長約 11 公里，由隧道、高架公路和地面道路組成，總造價為 250 億港幣。據此估算，南大嶼山連接東涌的 15 公里長公路，以及連接貝澳連接東涌和青嶼幹線的各 7 公里長公路，總造價分別為 340 億、160 億、160 億港幣。

香港特區政府 2019 年初公布「明日大嶼」願景初步成本估算，其中由三條鐵路組成的西部海岸鐵路，全長 28 公里，總成本達 1,720 億港幣。據此估算，東涌至屯門的約 11 公里長鐵路，造價應為 675 億港幣。

未來，隨著人口的增加，如果上述交通接駁措施難以承受，考慮從桂山島北部修建一條長約 12.5 公里長的大橋，直接接駁港珠澳大橋。參考港珠澳大橋 12 公里長的香港連接線的成本，估算該橋總造價應該在 250 億港幣左右。

³⁷ 計算連接香港的配套交通基建成本，只能依據香港特區政府所公布的現有類似工程的資料，結合現時需求考量，以及現實部分價格因素的變動進行估算。

³⁸ 香港特區政府路政署相關資料。

https://www.hyd.gov.hk/sc/publications_and_publicity/publications/hyd_factsheets/doc/C_Shenzhen_Bay_Bridge.pdf

綜上可見，桂山島填海後配套交通基建總成本，如果不計接駁港珠澳大橋的跨海大橋，約為 1,440 億港幣；若計算該橋在內，則應該為 1,690 億港幣。

4.3 填海地的管理與使用

對於「大桂山島」計劃的啟動以及日後的管理，可參考澳門特區政府租用橫琴島部分土地作為澳門大學新校址的做法³⁹。該項目的發展方案，可由香港特別行政區政府向中央人民政府提出。經過國家發展和改革委員會立項審核後，由中央政府委派專責小組協助籌建。填海造地以及基建配套設施完成後，由特區政府提出請求，經全國人大批准，由珠海市人民政府的將這 50 平方公里填海地的使用權批租給香港特別行政區作城市綜合發展用地。

香港可以租賃的方式獲得該填海地的使用權，租金可以按照「填海成本+合理回報」的方式計算；租期可以是 100 年，期滿後由全國人大批准，可以續租。在租用範圍內，由港人按香港特區法律管理。

澳門大學校董會 2008 年正式向澳門特區政府提交在橫琴島修建新校區的建議。澳門特區政府於 2009 年 4 月，向中央政府提交了《關於請求中央政府同意澳門大學遷建珠海橫琴島並授權澳門特區對澳門大學新校區實行法律管轄的報告》。同年 6 月 27 日，十一屆全國人大常委會第九次會議通過《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》，授權澳門特別行政區政府以租賃方式取得橫琴島澳門大學新校區的土地使用權。同年 9 月，時任澳門運輸工務司司長劉仕堯透露，租用橫琴島的租金總額約為 12 億澳門元⁴⁰。從澳門特區政府正式提出請求到全國人大批准，僅用時兩個多月。在桂山島填海因

³⁹朱世海：《全國人大常委會授權澳門管轄橫琴島澳大校區的法理分析》，《「一國兩制」研究》，第 5 期，年份不詳，第 42 頁-48 頁。

⁴⁰ 人民網：《特區政府 12 億租澳大橫琴校區 基建準備上月啟動》。
<http://hm.people.com.cn/GB/42273/10145983.html>

涉及國家發改委審批，預計 1.5 年內應該能夠完成全部審批程序。

其實，「大桂山島」計劃是一個一石三鳥的政治、經濟舉措，將有很深遠的影響。

第一，現在香港土地緊缺，土地的釋出受政治影響緩不濟急。香港人住房緊缺，又受到內地人才的競爭和內地強大金融流的衝擊，房價高企不下，年輕人很需要國家來幫助。所謂安居樂業，樂業之前還是要先安居。

第二，「中繼島」計劃是讓國家直接在香港人最需要的地方施以援手，讓香港人直接受惠，打破香港一部分年輕人對內地沒有親近感的心態。

第三，無論是地理上還是心理上，如果沒有「中繼島」作為跳板、作為緩衝區，讓香港下一代在地理上離開對香港緊緊的依附，在心理上跨出深圳河的天塹，恐怕試圖以大灣區促進香港融入國家的美好願望將難以實現。

我們認為，桂山島填海造地作為備選計劃倘能落實，將有助於香港擺脫目前的土地困局。濕地、保育區、郊野公園等能夠得到最大限度的保存；土地改劃、棕地開發，乃至於利用《收回土地條例》收地，皆有充足的時間應對清拆、補償，甚至司法覆核，貨櫃碼頭、物流倉儲等行業也將有更廣擴的發展空間；也有助於市民的人均居住面積至少增加到鄰近國家或地區相同的水平，又可以有更多的空間修建休憩處等各類公共設施，提升市民的生活質量。在這接近 6,000 公頃的土地上，有住房、有創客園地、有會展中心，再引進深圳的科技文創產業，讓香港年輕人與祖國的產業、市場、服務完全融合在一起。利用港珠澳大橋與星羅棋佈的珠江口海上陸上交通網，讓「中繼島」成為連接香港和大灣區的支點。

5 附錄 I：香港土地規劃問題之迷思

如果沒有良好的土地發展規劃，不能地盡其用，則不論是填海也好，還是收地也好，覓得土地再多，效果也將大打折扣。雖然我們建議特區政府應該多管齊下，制定好短中長期政策覓地，但是特區政府也必須正視長期以來土地規劃中所存在的大量問題，令千辛萬苦覓得的土地可以高效利用、健康發展。另外，香港特區政府在土地問題上長期處於被動，其主要原因仍來自於經濟發展過度依賴地產的經濟結構問題，政府只有改變這種經濟結構，將土地權利牢牢掌握在手裡，才能扭轉被動的局面。

土地供應專責小組諮詢文件顯示，從現在到 2026 年住宅用地短缺為 108 公頃，而 2026 年至 2046 年將有 122 公頃的住宅用地短缺，總計是 230 公頃。在那 1,200 公頃的土地缺口中，佔比僅為 19.1%。

此外，香港現時已被規劃作住宅用途的土地，只佔全港總面積約 7%，其中私人住宅佔 2.3%，公營房屋佔 1.4%，總計 3.7%（約 43 平方公里），另 3.2% 屬於鄉郊居所（約 35 平方公里）。資料顯示，地政總署由 1972 年實施小型屋宇政策至今只批出 42,333 所丁屋⁴¹。另外，上水鄉議局主席侯志強曾表示，目前全港有原居民及相關利益人士 70 萬名-80 萬名⁴²。這說明香港約 70 萬人居住在約 35 平方公里的土地上，另有 600 餘萬人卻要擠在市區 43 平方公里的公私營房屋裡。丁屋問題不做討論，畢竟當中有歷史遺留的原居民權益問題。然而，600 餘萬人住在 43 平方公里內，足以說明土地規劃存在嚴重問題。

此外，香港新界目前尚有「棕地」約有 1,300 公頃，其中尚未發展的還有 760 公頃。此外，還有約 1,000 公頃農地已被四大發展商持有。2019 年 9 月份以來，

⁴¹ 地政總署：《審核 2018-19 年度開支預算管制人員的答復》。文件號：DEVB(PL)333

⁴² 明報：評論節錄。2016 年 01 月 14 日

<http://news.chil.in.hk/hk/?job=body&sec=eJzb8mS3CwAH0gKY&page=1&path=Q29udGVudF90ZXdzLmNmbT9DaGFubmVspWdiJlBhdGg9MTY4MzM2OTUxOTA1L2dmaDJfZXIuY2Zt&pic=big&date=20160114>

要求特區政府引用《收回土地條例》從發展商手中收地的聲音在民間亦愈發高漲。事實上，特區政府早前如能夠高瞻遠矚，用長選的戰略眼光看待土地規劃，今日也不會有那麼多的農地掌握在發展商的手裡。如果政府能夠早一些發展「棕地」或盡快將具潛力的土地改劃，興建公私營房屋，按佔地 10 公頃，提供個約 4,000 個面積從 152 平方呎-469 平方呎的公屋單位的將軍澳厚德邨為標準，只需要其中 1,000 公頃，便能夠增加供應 40 萬個公屋單位。

可見，如果還按現時的思路來規劃土地，就算能夠成功覓地，如期填補那 1,200 公頃土地的缺口，市民居住「貴、細、擠」的問題有可能解決麼？

有學者曾經撰文指出，在討論香港土地十分匱乏這個問題時有幾大問題值得深思，結合我們的研究及查閱資料，現整理出10大問題：

1. 目前香港已規劃土地用途僅佔562.2平方公里，其中包括36.7平方公里的郊野公園。而郊野公園總面積為443平方公里，減去已規劃的36.7平方公里，分區計劃大綱圖外的郊野公園土地面積則有406.3平方公里。至此，香港尚未規劃的土地面積為142.5平方公里；

2. 特區政府規劃住宅用地的面積有 99.8 平方公里，然而現有住宅用地僅有 7.7 平方公里，佔全港土地面積約 6.9%，其中公營房屋所佔土地只有 16 平方公里；

3. 香港以國際金融中心，卻只有 0.4%土地被劃作商業用途。特區政府今年不斷強調要將香港打造成「國際創科中心」，規劃予工業邨及科技園的面積，卻僅 30 公頃。香港科技園曾經表示會因應 Google 在港建立區域數據中心的計劃向其提供 2.7 公頃土地。然而 Google 方面事後表示，缺乏土地供應不利於長遠策略發展，令公司可能無法受益於規模經濟。所以在香港取消了該計劃。Facebook 方面早前表示將在新加坡投資 10.2 億美元建立亞洲首座資料中心，全因新方能夠提供約 5.5 公頃土地。

4. 規劃的分區工業和露天存儲土地僅 8.8 平方公里，但實際佔地為 26 平方公里，超出部分比容納所有公營房屋的土地還要多；

5. 土地規劃中劃作政府、機構、社區設施、休憩及康樂用地為 62.5 平方公里，但現時只有 51

平方公里土地用作以上用途。剩下的 11.5 平方公里不知所蹤。

6. 交通和其他城市或建成用地佔 112 平方公里，但是「指定用地」規劃僅有 71.4 平方公里，與預期相差 40.6 平方公里。據特區政府解釋，目前 17 平方公里屬於空地或正在進行工程，而 22 平方公里為「其他」用地。這兩種土地用途合併後可容納至少 90%現有的公私營房屋；

7. 原先規劃為農地的面積只有 31.7 平方公里，但現有的農地和魚塘用地面積佔了 68 平方公里，多出了 36.3 平方公里，比鄉郊居所佔用的 35 平方公里還要多，這片土地又是從哪裡分配出來？

8. 香港在發展經濟同時亦有注重保育綠化，目前規劃的保育和綠化帶佔地有 283.4 平方公里。實際上香港有 736 平方公里的土地為林地、灌木叢、草地或濕地，若減去位於分區計劃大綱圖之外，佔地 406.3 平方公里的郊野公園，我們仍有 46.3 平方公里的土地可用於發展，這塊土地的面積比公私營房屋所有土地的總和要多。

9. 近年來土地規劃效率較低，從前期準備、調查研究到啟動規劃，再到開始施工，直至落成，時間動輒超過 10 年。其中若出現政策變更，施工等問題，則延期更多。現有覓地措施對於緊張的土地供應僅勉強發揮抒緩作用，如在建屋方面再耗時持久，必然令原本嚴峻的問題雪上加霜。

10. 相關房屋政策變化草率。除上文提到的洪水橋相關公屋項目及綠怡雅苑，還有洪福邨、祥龍圍邨、安達邨和安泰邨等項目從收地到落成均耗時 10 餘年。此外，特區政府曾於延文禮士道以發展居屋、學校、休憩處等用途收地，現時該項目早已完成，不過居屋或公屋卻不見蹤影，取而代之的卻是私樓和獨立屋。造成上述結果的主要原因皆與政府房屋政策及發展方案出現重大變化有關。

由上述數字可見，香港的土地規劃不但存在利用率低的問題，同時土地分配用途，也存在錯位。特區政府在著手覓地的同時，也要立刻處理那些還沒有進行詳盡規劃、規劃不足和已規劃但未能發揮用處的土地；與此同時，政府在變更房屋政策及發展方案時，也務必要全面考量，顧及正在進行的房屋項目。

如前文所述，不論是發展棕地還是依《收回土地條例》收地，補地價、補償

等問題均是邁不過的檻，相關商談曠日持久，甚至有可能引發司法覆核，也是收地久拖不決的隱患之一。而其本質正是經濟結構問題，正是政府盈收及經濟發展對於地產業的過度依賴，導致大量可開發的土地掌握在私人手裡，進而令政府在進行土地規劃，尤其是開發農地和棕地方面處處陷入被動。20 世紀 70 年代開始，港英政府已發現地產對經濟的重要帶動作用，對 GDP 的貢獻一度接近 20%，亦帶動了製造、建材、運輸及商業等相關行業的發展。20 世紀 80 年代開始，香港經濟開始向金融服務業為核心轉型，不論是商界資本還是普通市民，均將投資房地產作為聚集資本的重要手段。從此開始，地產成為香港民間資本的重要導向，更成為不折不扣的本地經濟第一驅動力。強大的地產資本為政府打開了財源，回看近 10 年的數據，賣地、補地價及印花稅等與地產相關的收入，2009/10 年度已佔政府總收入的 25.7%；至 2017/18 年度，相關收入的佔比達 41.8%。來自房地產的收入佔比如此之高，令特區政府在處理土地問題時陷入了全面被動。同時，由於大量資本流入房地產業，導致香港本地經濟喪失多元發展的機遇，逐步走向單一化。

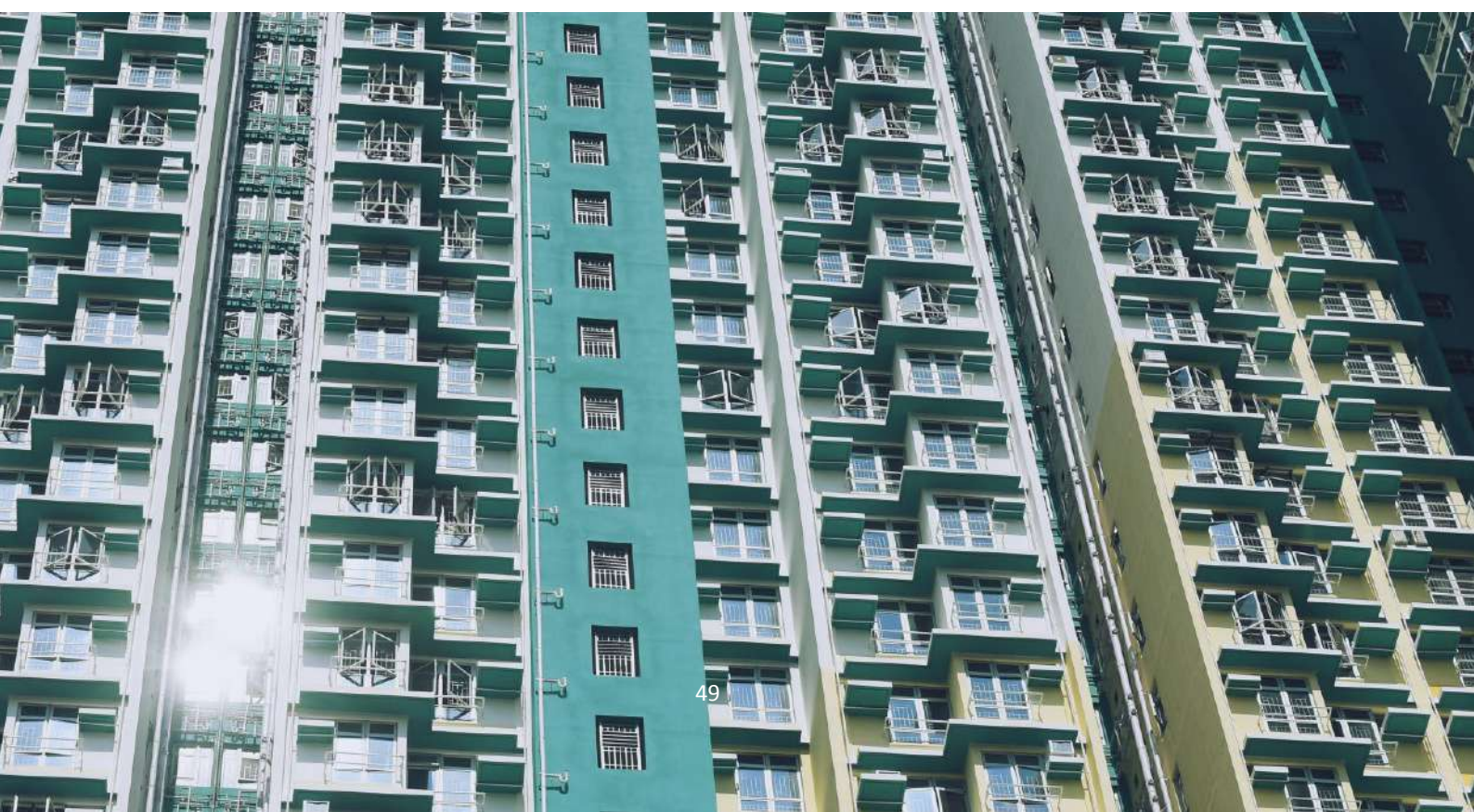
雖然政府可依《收回土地條例》向私人收地，但其中存在特惠補償機制，時任發展局常任秘書長黃偉綸曾在 2017 年指出，「地政總署會根據當時的市場交易記錄及相關物業價格指數調整基本特惠補償率，以反映市場價值的變化」。這反映出，特惠補償機制一定程度上與市場掛鉤。美銀美林早前曾發布報告認為，若政府收回發展商的農地，將可釋放土地價值，有助提升發展商短期盈利表現。假設每平方呎收回價 1,349 元港幣，估計四大發展商分別可獲得約 50 億至 70 億元港幣補償⁴³。該估算雖然誤差較大，但不得不承認，發展商雖然被政府收了地，最終卻有利可圖，無疑在某種意義上是鼓勵發展商大量擁有土地。結果這邊廂政

⁴³ 信報：《政府收農地有補償 發展商盈利可提升》，2019 年 9 月 14 日。

府依法收地，那邊廂發展商繼續增加持有土地，最終仍是政府被動。所以未來必須考慮有效的政策，限制私人大量持有土地，必要時也可考慮將收地補償與市場脫鉤。

住屋是市民的基本生活需要，公營房屋、居屋更是皆屬於基本的社會保障網之中，政府應該將其發展的主動權牢牢掌握在手中，而不是處處受制於發展商。面對樓價高企，公屋、居屋供應緊張，政府要做的是用盡量充足的供應或者潛在供應滿足市民所需，同時穩定樓市；而不是推出各種所謂補貼計劃幫助市民買樓或者利用低估地價、公私合營計劃等方式向高樓價妥協，那只會造成政府和市民皆成輸家的局面。

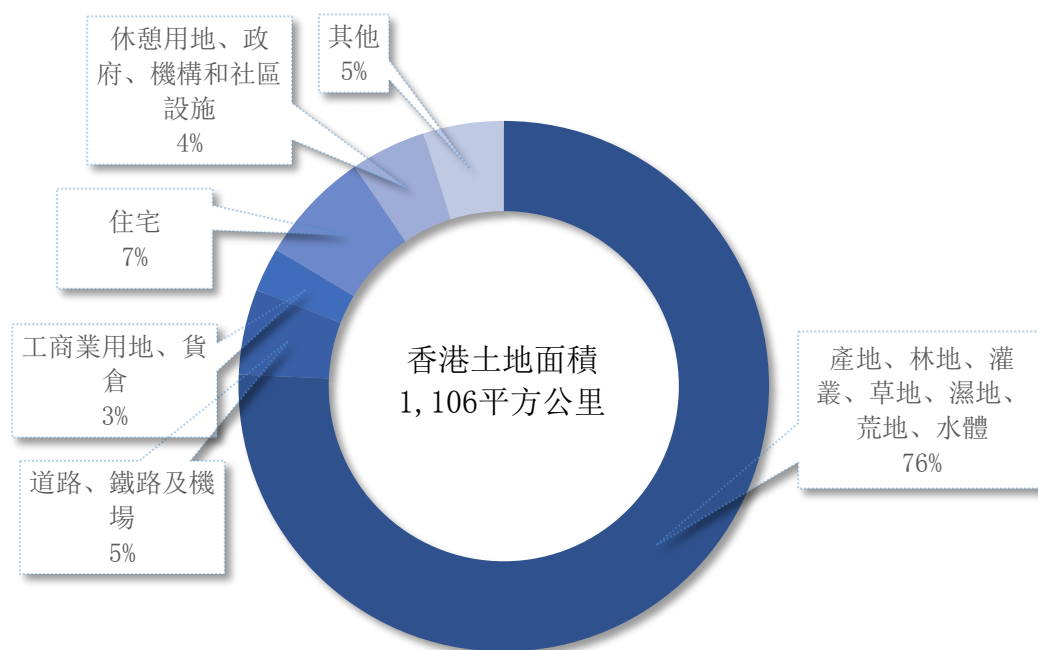
所以綜合來看，香港若要徹底解決土地供應短缺問題，從規劃層面來看，首先必須多管齊下，多方面覓地，尤其是加快推進填海，從根本上保證土地有充足的來源。第二，從房屋、商業、工業等領域全面檢視現行土地政策，做好土地規劃，做到用途合理分配，提高利用效率。第三也是最重要的，特區政府未來必須通過政策將土地主導權牢牢掌握在手裡，不可再被市場牽著鼻子走。



6 附录 II：香港土地供應短缺問題嚴峻棘手

香港的已發展土地自上世紀 70 年代起一直穩步上升，配合人口及經濟增長帶來的需要。自從 2000 年開始，香港的土地發展速度放緩，導致可發展土地、住宅單位及經濟活動空間的增長，均落後於人口及住戶數目的持續增長，也追不上經濟發展的速度。

圖15：香港土地用途



資料來源：香港特區政府規劃署

根據「香港 2030+」的研究顯示，香港在未來 30 年的土地需求將不少於 4,800 公頃，而計及所有已落實或已規劃的發展項目所能供應的 3,600 公頃，預計香港長遠直至 2046 年仍欠缺至少 1,200 公頃用地。另據計算，1,200 公頃當中，約 815 公頃的短缺預計在 2026 年前便會出現，而其中約 108 公頃為房屋用地短缺。

表2：直至2046年的整體土地供求估算（公頃）

	直至 2026 年			2026 – 2046 年			總短缺
	需求	供應	短缺	需求	供應	短缺	
住宅用地	768	660	-108	902	780	-122	-230
經濟用地	196	61	-135	262	141	-121	-256
基建及設施用地	1,661	1,089	-572	931	783	-148	-720
各類用地總計	2,625	1810	-815	2,095	1,704	-391	-1,206

資料來源：香港特區政府規劃署

然而上述數字明顯過於保守，比如沒有考慮改善市民人均居住面積、降低人口密度的長遠願景，人口老齡化令醫療及社福服務需求較預期增長快、市區重建步伐或需加快、部分行業的土地需求等均未有計算在內。有研究認為，未來 30 年香港實際需要的土地達 9,350 公頃；也有數據指出，按照規劃人口 1,000 萬的規模，未來 30 年香港實際土地需求達 12,000 公頃。然而不論是哪種計算方法，都說明如果我們繼續按照現在的方式走下去，30 年後的土地供應與需求之間將出現巨大缺口，香港市民的生活水平將嚴重下降，香港的發展將受到嚴重室礙。

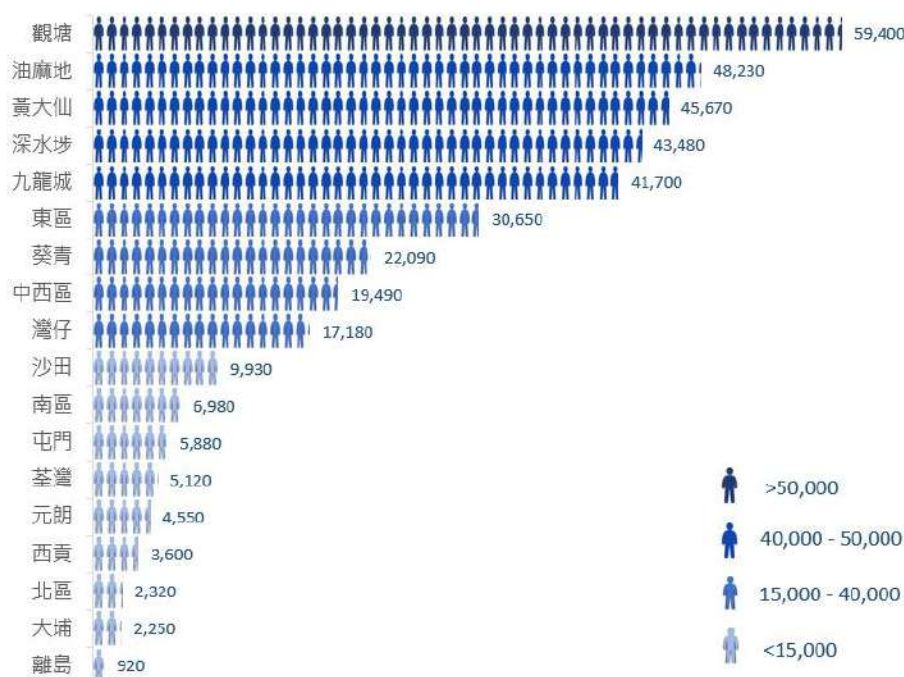
土地供應嚴重短缺，首先受影響是住宅用地，導致香港不論是公營房屋及私營房屋的落成量近年均大幅減少。2007 年至 2016 年間，平均每年住宅的落成量只有約 25,700 個單位（公營加私營）⁴⁴，較前 10 年的相應數字（平均每年 59,800 個單位），下跌了超過五成⁴⁵。另據研究，2013 年至 2017 這 5 年，香港公私營房屋的累計短缺已達 99,000 個單位。還有研究預測，由於用作興建私人住宅的「熟

⁴⁴ 香港特區政府房屋署：公營房屋實質建屋量 <https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/actual-public-rental-housing-production/index.html>

⁴⁵ 香港特區政府差餉物業估價署：「私人住宅-各類單位落成量」。
https://www.rvd.gov.hk/tc/property_market_statistics/completions.html

地」供應急降，以及上蓋工程的開工量明顯減少，2023 年私樓落成量將較 2018 年大跌四成，而未來 10 年公營房屋將累計達到 8.5 萬個單位的短缺⁴⁶。

圖16：香港各區人口密度（每平方公里人數）



資料來源：香港特區政府統計處

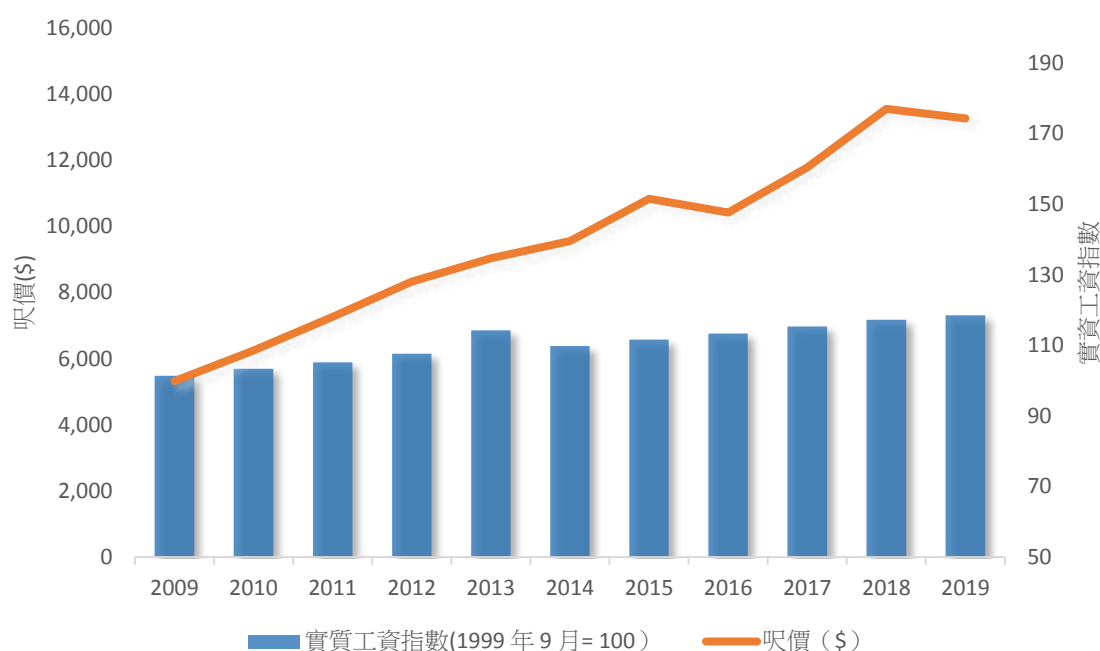
2018 年 12 月底，特區政府公布最新的「長策」，將公私營房屋的供應比例由 6:4 調整至 7:3，而 10 年總房屋供應目標為 45 萬伙，較前一年的 46 萬伙還少了 1 萬伙。即使如此，實際上仍難以覓得足夠土地達。根據「長策」資料，政府目前覓得的土地，於未來 10 年間只能夠興建約 24.8 萬個公營房屋單位，距新比例下 31.5 萬個公屋單位的目標還欠約 6.7 萬個，較去年長策目標推算落後的 4.3 萬個單位進一步擴大⁴⁷。更加不容樂觀的是，目前的 6.7 萬短缺是建立在已覓得之土地能夠如期完成各項前期工作並順利完成屋的基礎之上。

⁴⁶ 團結香港基金：《房屋供應臨斷崖 覓地事急馬行田》，第 3 頁

⁴⁷ 運輸及房屋局：《〈長遠房屋策略〉2018 年周年進度報告》，第 4 頁-第 8 頁。

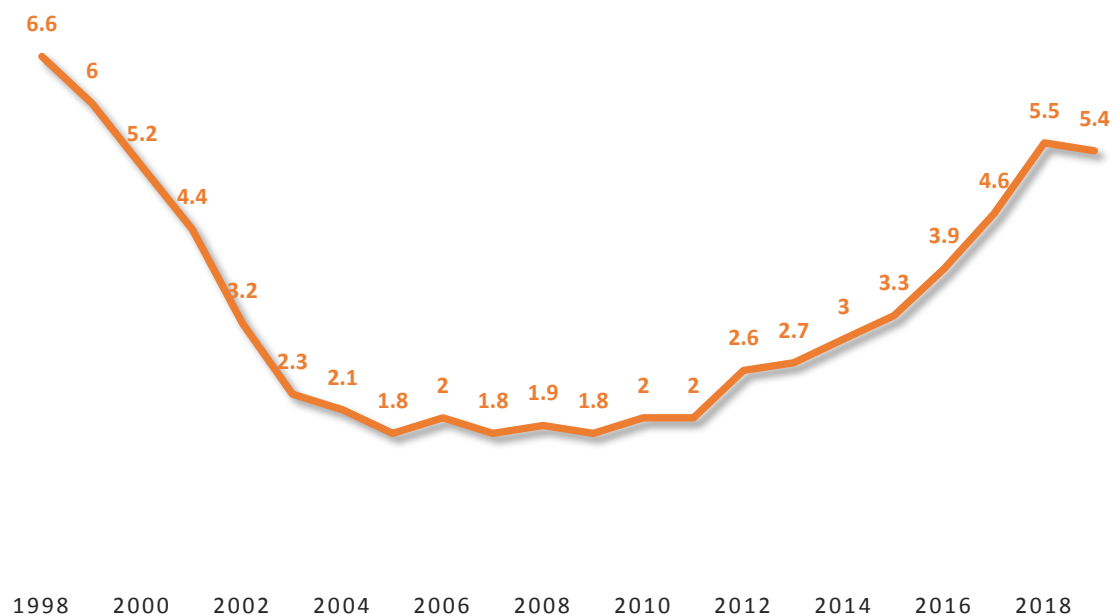
特區政府規劃署資料顯示，古洞北及粉嶺北、洪水橋和元朗南三個新發展區的房屋發展計劃中，都包括不少於五成的公營房屋，合計估算可供應達 85,000 個單位。根據現時規劃，這些新發展區應分別於 2023、2024 及 2027/28 年開始入伙。然而如果任何一個新發展區因為清拆、安置或其他問題而出現延誤，或覓地工作遇到阻滯，則缺口還將進一步擴大。正如上文所提，有研究預測該缺口或會達到 8.5 萬個。事實上，近年一些有意發展為綠置居的項目，比如麗智邨(第一期)、曉明街項目、火炭第一期等等均曾受到過上述問題的影響而導致延誤落成。目前，香港公屋申請近 30 萬宗，一般申請者平均輪候時間為 5.4 年，預計短期內有可能達到 6 年。私樓方面，香港樓價貴絕全球，香港現時房價比 10 年上漲了將近兩倍，而市民的收入 10 年來卻僅微微上漲。

圖 17：近 10 年香港私樓呎價走勢 VS 實質平均薪金指數走勢



資料來源：香港特區政府統計處、美林物業

圖 18：近 10 年一般申請公屋的平均輪候時間走勢（年）



資料來源：香港房屋委員會

表 3：新發展區的房屋發展計劃

	古洞北 及粉嶺北新發展區	洪水橋 新發展區	元朗南發展	新界北 具發展潛力地區	總計
估計發展 面積	320 公頃	441 公頃	185 公頃	720 公頃	約 1,666 公頃
估計受影響 棕地面積	50 公頃	190 公頃	100 公頃	200 公頃	約 540 公頃
預計住宅單 位供應數目 /人口	60,000 個	61,000 個	28,500 個	約 25.5/35 萬人	約 15 萬個住宅 單位及新界別約 25.5/35 萬人
預計居民入 住年份	2023-2031	2024-2038	2027-2038	2030 年以後	2023 年起

資料來源：香港特區政府規劃署

「劏房」數目在 2016 年更接近 93,000 個，近 21 萬人居於其中。根據差餉物業估價署 2019 年 7 月的臨時數字，整體私人住宅售價及租金指數在 2019 年分別升至 394.4 及 197.3 的高位（1999 年時兩個指數均為 100 計）⁴⁸。截至 2017 年底，整體私人住宅空置率約為 3.7%，遠低於 1996 年至 2015 年期間 5% 的長期平均空置率。

除了住屋之外，香港的經濟用地供應在過去十多年來也不能滿足經濟增長的需求，包括甲級寫字樓在內的各類商業物業供不應求，租金及售價持續上升。《粵港澳大灣區發展規劃》和「一帶一路」倡議將鞏固香港作為國際金融中心及貿易樞紐的地位，從而進一步增加內地 / 外國公司對香港寫字樓的需求。需要較廉價樓面空間的新興產業（特別是創新科技及初創企業），亦可能會因為經濟用地空間持續短缺及經營成本高企，未能全面發展，繼而影響香港經濟的轉型以至整體競爭力⁴⁹。

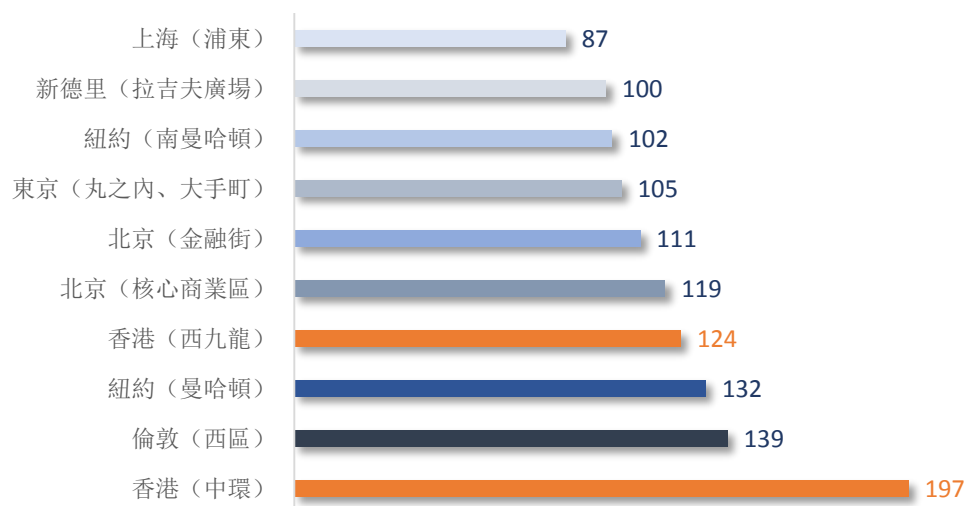
仲量聯行在 2018 年的研究報告中指出，香港甲級寫字樓的空置率在過去 20 年持續下跌，平均空置率由 1999 年的 11.9% 跌至 2018 年 9 月的 4.2%，中環、灣仔 / 銅鑼灣及尖沙咀三區的空置率更分別低至只有 1.5%、1.6% 及 1.4%。空置率長期走低，不斷催谷商用寫字樓租金。過去 3 年，香港甲級寫字樓的租金年平均上漲 6.5%，而中環區同期升幅更高達每年 9.5%。報告指出，未來香港每年需要超過 215 萬平方呎的甲級寫字樓，潛在新樓面供應約超過 2,000 萬平方呎，而這些供應亦只能滿足全港未來 10 年的需要⁵⁰。

⁴⁸ 香港特區政府差餉物業估價署：《香港物業報告每月補編》（2019 年 9 月 30 日），「私人住宅 1.3、1.4」。

⁴⁹ 土地供應專責小組：《同心協力 多管齊下 土地供應專責小組報告》，第 11 頁。

⁵⁰ Jones Lang LaSalle: "Hong Kong land supply: Don't forget about office", Page 3, Page 11.

圖19：全球主要城市甲級寫字樓租用成本（每月每呎：港元）



資料來源：世邦魏理仕

土地供應問題已到非常嚴峻的時刻，然而公私營房屋的供應缺口仍在進一步擴大，公屋輪候時間與日俱增，私樓價格節節攀升，各行業發展、市政建設用地捉襟見肘，可見土地供應問題仍在不斷惡化。





思路研究會

SILK ROAD INSTITUTE

香港上環文咸西街 22-28 號南北行大廈三字樓

2019 年 12 月