

煥然一新：

未來土地和房屋發展項目的 互補發展倡議

2021年8月

煥然一新：未來土地和房屋發展項目的互補發展倡議

Rejuvenating the New Territories:

Complementary Development Proposal for Future Land and Housing Projects

引言

政府一直指尋找新的土地興建可負擔房屋相當困難。與此同時，其實民間亦一直尋找更進步的方法妥善利用現有土地資源。2018年，民間土地資源小組（Citizens Task Force on Land Resources; CTF）發表立場文件，回應政府土地供應專責小組（Task Force on Land Supply; TFLS）的諮詢。民間土地資源小組的立場文件闡釋香港土地問題所在，並提出可持續的解決方案，建議利用補充性的土地供應方案，即利用棕地、發展商土地儲備和未善用的政府土地，以及在南塘近岸填海。本研究文件延續上次的立場文件，詳細介紹這些土地選項的選址，以及如何加以善用。相對政府建造人工島和發展郊野公園等有違公眾意見的方案，本研究會概述所有目前遭到忽視的可用土地發展方案，並評估各種方案的發展潛力。本研究提出14幅可作進一步規劃和發展的土地群（land clusters），有助補足土地發展的建議，以期妥善解決短期和中期最嚴重房屋問題。

「2020年土地資源綜合資料庫」：本研究將上述的可用土地資源以網上公開地圖上載到此資料庫，開放資料讓公眾以不同格式使用。

公開地圖：<https://arcg.is/05u4HH0>

主要數字（數字經四捨五入，相加未必與總數相等）

可用土地資源： 1,965公頃 ¹	未有落實規劃的棕地： 1,336公頃 ²	每個大於2公頃的相連地塊總面積達1,480公頃，佔全部可用土地資源的75%	14個土地群面積共 563公頃
	發展商囤地： 197公頃		
	未善用政府土地： 290公頃		
	潛在套丁土儲： 141公頃		

¹ 已剔除現有新發展區的範圍。新界北發展區和新田落馬洲發展樞紐等仍未開始收地或尚在研究的計劃則未有剔除。即使再剔除後者，可用土地面積仍達1,612公頃。

² 棕地數字小於綠色和平和本土研究社在《失棕罪：香港棕地現況報告2021》中提出的1958公頃，因為部分棕地可以同時屬於其他土地類型，例如囤地，因此我們將其計算作其他土地類型，而非棕地。詳見〈研究方法〉一節。

四類土地資源

如上述網上資料庫所示，以下四類型的土地資源面積合共達1,965公頃：

1. 發展商囤地(197公頃)：當中包括可能是發展商擁有或囤積的土地，惟規模和確切位置從未完整公開。本研究參考以下資料，嘗試尋找發展商囤積的部分土地³：(1)過去未被接納的住宅規劃申請和改劃申請(即申請遭到拒絕、延遲，或由申請人撤回)，以及未補地價或尚未動工的申請；(2)2010至2020年的土地交易新聞。
2. 潛在套丁土儲(141公頃)：包括列作「鄉村式發展」區，並呈現特定地段分割的特徵的空置丁地(即地塊已分割成三個或更多的長方形地塊，每塊面積為1,000至1,500平方英尺。)根據過往案例，擁有此特分割特徵的地段通常被視作違規「套丁」的重要步驟。這些土地資源應更妥善規劃，同時避免濫用丁屋政策的問題，改善其在鄉郊環境的功能。
3. 未善用政府土地(290公頃)。當中包括未被充分利用的短期租約用地(short-term tenancy sites)、臨時政府撥地(Temporary Government Land Allocation; TGLA)和未獲分配的政府土地。資料最初於2018年編制，並在2020年更新。
4. 棕地(1,336公頃)。包括2020年新增棕地，但不包括目前新開發區內的棕地和公營房屋計劃等其他政府項目用地。

更好的土地建議

目前仍有大量比明日大嶼更好的土地資源：本研究集合各種公共和官方資料，找出1,965公頃的土地資源：(1)棕地、(2)發展商囤地、(3)未善用政府土地，以及(4)潛在套丁土儲，四者規模幾乎是明日大嶼願景土地供應量(1,000公頃)的兩倍，並且遠遠大於承諾在未來十年用於發展公營房屋的土地(330公頃)。

這些土地資源中，至少**75%**適合用作規劃和發展：在1,965公頃的獲選土地之中，超過75%(1,480公頃)是大於2公頃的大型土地群，適合作更好的規劃和發展，再次反駁政府現有土地零散的說法。

14個應作全面規劃和妥善使用土地群(563公頃)：透過空間分析(見下文)，從1,965公頃的土地之中篩選出14個土地群(563公頃，平均約40公頃)。14個地塊的詳細土地資源類型可參見附錄。

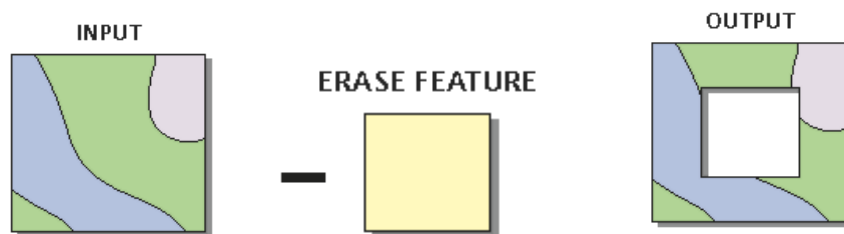
空間分析顯示14個土地群的地塊相連(相距20米以內)，毗鄰主要道路(距離主要道路和高速公路不超過1,500米)。兩項特點都是評估發展潛力和準備進一步規劃和發展的主要準則。

³ 數據尚未包括發展商數百公頃位置未明的土地儲備。

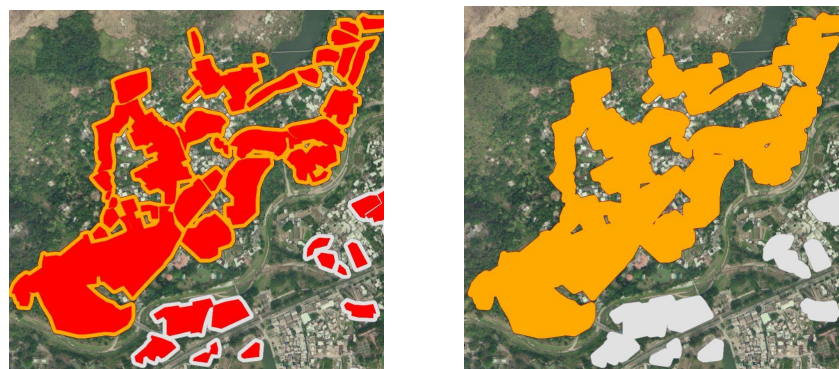
研究方法:空間分析

我們利用土地資源資料庫進行了以下空間分析:(1)「疊加和擦除」(overlay and erase) 以確保資料準確, (2)「融合緩衝」(dissolve and buffer)以顯示地塊之間的接近性, (3)「緩衝」(buffer)以顯示地塊和地塊群的可達程度。

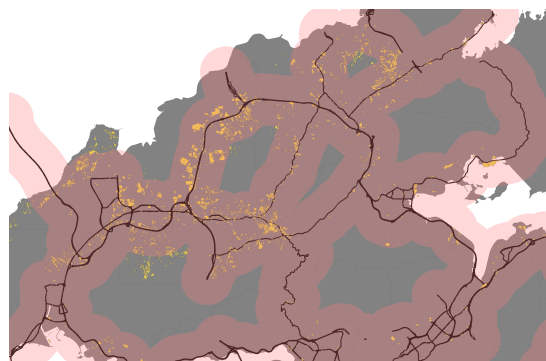
1. 疊加和擦除(overlay and erase):疊加空間資料時便會產生重疊部分。為取得更準確資料重疊部分可以以ArcGIS中的「擦除」功能處理。重疊部分根據以下資料優先順序為準:(1)潛在套丁土儲、(2)發展商囤地、(3)未善用政府土地、(4)棕地。舉例來說, 如果土地同時由 (1) 潛在套丁土儲和(4)棕地覆蓋時, 該塊土地會被視為(1)丁地。



2. 融合緩衝:使用ArcGIS融合緩衝功能(Dissolve and buffer)。設定20米的融合緩衝區, 把20米範圍內不同類型的地塊 (紅色) 集成更大的土地群 (橙色)。



3. 緩衝:利用ArcGIS的緩衝工具, 在主要道路和高速公路的折線資料(polyline data)與地塊/地塊群之間設置1,500米的緩衝區, 從而分析地塊/地塊群的可達度。我們透過上述的空間分析⁴, 篩選出面積大於2公頃、鄰近主幹道(1,500米範圍內) 的14個土地群。



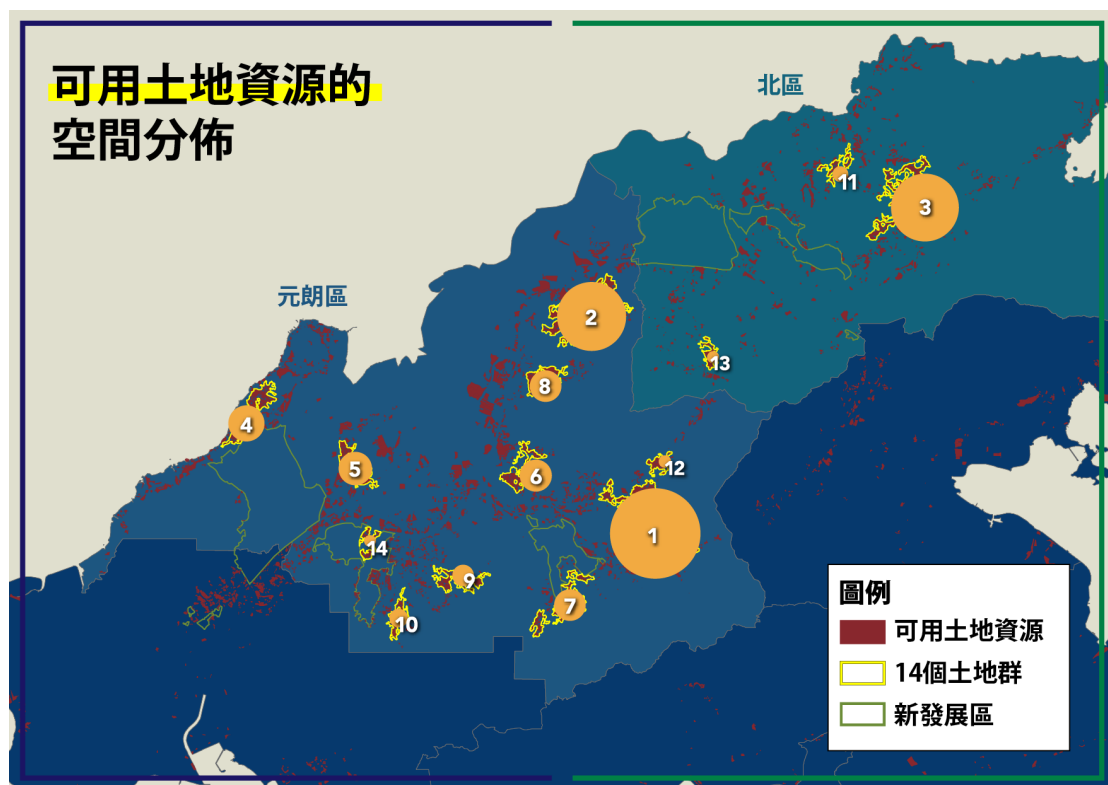
⁴ 本土研究社曾在2018年發表研究報告, 分析棕地開發潛力, 按照鄉村式公屋平均用地面積 (1.6公頃) 推算, 面積大於2公頃的土地群會被視為具有開發潛力。

14個土地群(563公頃)

面積大、可達度高的土地群:本項研究選出14個土地群作妥善規劃和發展。土地群平均面積約為40公頃,相若於兩個維多利亞公園。這些土地群主要位於新界西(錦田、流浮山)和北區(坪輦、恐龍坑)。

土地群毗鄰政府的發展區:部分選址更毗鄰發展區。政府只需將發展項目的邊界延伸少於1公里,就一併收回土地作更妥善規劃。例如,山廈村和欖口村的13.2公頃土地資源可以納入元朗南新發展區作更妥善的規劃。

棕地「黑點」部分土地群位於十八鄉、沙埔和流浮山等棕地黑點內/附近。規劃署《新界棕地使用及作業現況研究》也曾確認其發展潛力。



我們從1,965公頃的補充土地資源裡挑選出以下14個地點：

	地點	面積(公頃)
1	橫台山 + 八鄉	110.5
2	新田	81.2
3	坪輦	81.6
4	洪水橋新發展區延伸—流浮山	39.9
5	沙埔	35.3
6	屏山北	37.4
7	錦田南發展區延伸	33.7
8	牛潭尾	34.9
9	十八鄉	25.0
10	大棠	20.3
11	恐龍坑	19.9
12	亞公田	15.0
13	蓮塘尾	14.7
14	元朗南延伸	13.2
	總面積	562.6

規劃策略

政府現行的房屋土地發展策略經常被批評為「選擇性收地」、「盲搶地」和「破壞社區生活」，降低土地發展可行性。有見及此，本研究提出新的規劃原則：

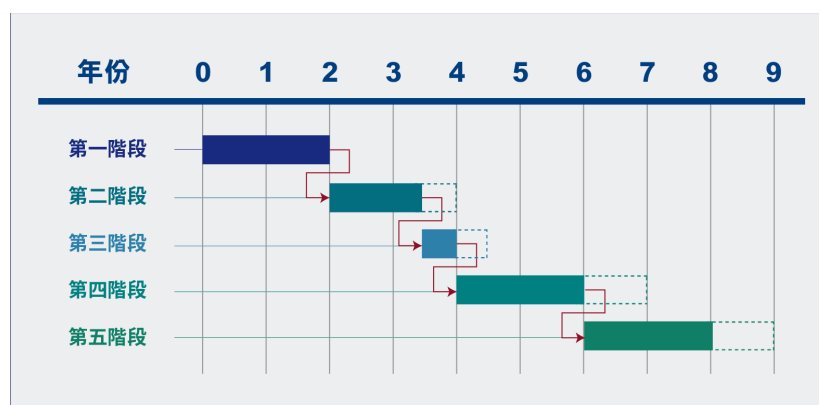
- ✓ **真正尊重社區連繫及特色**：發展範圍應避免干預現有鄉村民居及農地（包括非原居民村及寮屋）以減少爭議，同時保留社區連繫，活化鄉村環境，達致尊重多元社區。
- ✓ **按土地用途收地**：全面分析發展區土地用途，策略性地辨識應優先處理的土地類型，如棕地、圍地、及閒置官地等。避免整片收回(wholesale resumption)，減少爭議。
- ✓ **鄉村式公屋作為選項**：視乎當區的基建承載量，可選擇參考現有的鄉郊地區如長洲及梅窩，興建與四周鄉郊環境相容的低至中密度鄉村式公屋。「細有細做，大有大做」。伴隨的配套應包括適合低至中密度鄉郊環境的交通設施如單車徑及小巴。
- ✓ **以地方為主的規劃研究**：規劃過程以地方為主，讓當區居民參與規劃過程(inclusive planning)，善用地區特色優勢及現有資源，同時反映當區社區需要。
- ✓ **多元經濟**：低至中密度的鄉郊社區可透過乾濕貨街市及小型工廠大廈等經濟活動中心達致原區就業，發揮新界傳統的特色鄉郊經濟，同時改善現時雜亂無章的棕地作業，促進經濟效率。

發展原則	現行做法	建議做法
收地方式	- 整片收回 (wholesale resumption) - 公私合營模式或「原址換地」, 鼓勵發展商囤積土地	策略性收地: 按土地用途, 辨識出適合優先發展的土地, 如棕地及發展商囤地。 - 減少爭議: 避免干預現有鄉村民居及農地 (包括非原居民村及寮屋)。
規劃考慮	- 技術為主: 規劃評估以技術可行性為主 - 鐵路為主: 基建則以鐵路及跨區基建為主	- 社區為主: 以當區社區需要為主, 「無人利益受損」原則 - 利用地區特色優勢及現有資源 - 發展程度以現有基建承載量為根基
房屋類型	- 公私營面積 4:6	- 100% 可負擔房屋 - 低至中密度鄉郊式公屋 (約6-12層)
經濟機會	- 以賣地為收入 - 發展商主導經濟 - 高科技產業	- 以當區社區特色為主的多元經濟 - 重置受影響棕地作業的多層式工廈 - 原區就業, 發揮特色鄉郊經濟, 促進經濟效率
環境	- 只以緩解措施滿足環評報告 - 預留極少農業用地	- 優先利用及保留當地現有自然資源及農地。

用地發展時間表

所有土地均適合用作短至中期(5-10年)發展。每個土地群的發展需時按規模和基礎設施的可用程度而定。(除第1項外, 項目的發展時間或可重疊。)

1. 規劃研究、凍結登記和可行性研究(24個月)
2. 諮詢、改劃和預算審批(18至24個月)
3. 土地收回、補償和搬遷(6至12個月)
4. 土地清理和平整、基礎設施工程(24至36個月)
5. 建築工程、景觀設計和環境修復(24至36個月)



附表

14個選址內各種土地類型的比例

排名	地點	潛在套丁土儲	發展商囤地	未善用政府土地	棕地	面積(公頃)
1	橫台山 + 八鄉	3.5 (3.2%)	1.4 (1.3%)	0.13 (0.1%)	105.5 (95.4%)	110.5
2	新田	/	1.3 (1.7%)	4.8 (5.9%)	75.1 (92.5%)	81.2
3	坪輦	0.7 (0.8%)	2.2 (2.7%)	/	78.8 (96.5%)	81.6
4	洪水橋新發展區延伸 — 流浮山	/	2.9 (7.1%)	/	37.1 (92.9%)	39.9
5	沙埔	2.5 (7.0%)	/	0.7 (1.9%)	32.2 (91.2%)	35.3
6	屏山北	0.8 (2.0%)	12.8 (34.2%)	3.0 (8.0%)	20.8 (55.7%)	37.4
7	錦田南延伸	11.4 (33.9%)	3.7 (11.1%)	/	18.5 (55.0%)	33.7
8	牛潭尾	/	26.1 (74.6%)	/	8.9 (25.4%)	34.9
9	十八鄉	0.4 (1.6%)	/	/	24.6 (98.4)	25.0
10	大棠	1.3 (6.63%)	0.6 (2.8%)	0.1 (0.7%)	18.2 (89.9%)	20.3
11	恐龍坑	0.5 (2.5%)	/	/	19.5 (97.5%)	19.9
12	亞公田	0.8 (5.3%)	/	/	14.2 (94.7%)	15.0
13	蓮塘尾	2.2 (14.7%)	7.3 (50.0%)	/	5.2 (35.4%)	14.7
14	元朗南延伸	4.1 (30.9%)	/	1.7 (13.0%)	7.4 (56.2%)	13.2
	總面積					562.6

(面積以公頃計; 數字經四捨五入, 相加未必與總數相等)