



制定短中長期措施，多元覓地增加供應  
對香港未來土地供應方案建議

2018年5月





# 目錄

## 制定短中長期措施，多元覓地增加供應 對香港未來土地供應方案建議

頁碼	
2	前言
3	1 增加土地解決房屋問題
3	1.1 紓緩公屋輪候的緊張情況
4	1.2 協助舊屋邨重建問題
5	1.3 改善居住環境的願景
6	2 《長策》公私營房屋比例短期內應要達標
6	3 建立向前推進的土地儲備策略
6	4 常設專責小組跟進土地供應情況
7	5 對土地供應的建議方案
7	5.1 增加地積比率，提高住宅大廈的設計高度；
8	5.2 善用短期租約土地興建過渡性房屋；
8	5.3 善用「一地多用」增加房屋供應；
8	5.4 限制囤積農地，支持公私營合作興建更多公營房屋；
9	5.5 收回高爾夫球場，作高密度住宅發展；
9	5.6 支持郊野公園邊陲興建公營房屋；
10	5.7 審慎處理「棕地」問題；
10	5.8 發展“地下城”，紓緩地面土地需求壓力；
10	5.9 支持以填海造地為主要土地發展方向；
11	5.10 重置貨櫃碼頭，釋放住宅用地。
11	結語
12	附件：公屋聯會土地供應研究小組成員名單

# 制定短中長期措施，多元覓地增加供應

## 對香港未來土地供應方案建議

### 前言

現屆政府上任後，隨即成立土地供應專責小組，期望讓社會進行“大辯論”，凝聚共識，尋找可供發展土地的主要方向。目前，香港房屋供應短缺，關鍵在於可供發展房屋的土地供應不足，根據《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景及策略》(下簡稱“《2030+》”)中，政府提出目前至 2040 年後，香港新增土地的需求應不少於 4,800 公頃，但已落實及規劃的項目只得 3,600 公頃，尚缺 1,200 公頃，不過，本會認為有關覓得的土地屬樂觀預測，發展仍存在不穩定因素。本會認為，提出 1,200 公頃土地的欠帳仍未足夠，尤其是對於紓緩積壓日久的公屋輪候申請宗數，推動舊型公共屋邨重建，都需要更多土地興建公營房屋作緩解，故有必要進一步增加土地供應的總量。

土地供應短缺令房屋問題十分嚴峻。根據政府去年底公佈的《長遠房屋策略》，推算在 2018/19 至 2027/28 年度的十年間，房屋供應目標為 46 萬間，當中 28 萬間為公營房屋，18 萬間為私營房屋，而在最新一份《財政預算案》中，於未來五年公營房屋預計建屋量約為 10 萬間，包括約 7.5 萬間出租公屋及 2.5 萬資助出售單位，與《長策》五年目標的 14 萬間，欠缺約三分之一；而且，自 2014 年公佈《長策》起，實質的公私營建屋量未曾達標，積存了不少住屋需求，“欠帳”問題積存日久，也須清還欠帳。

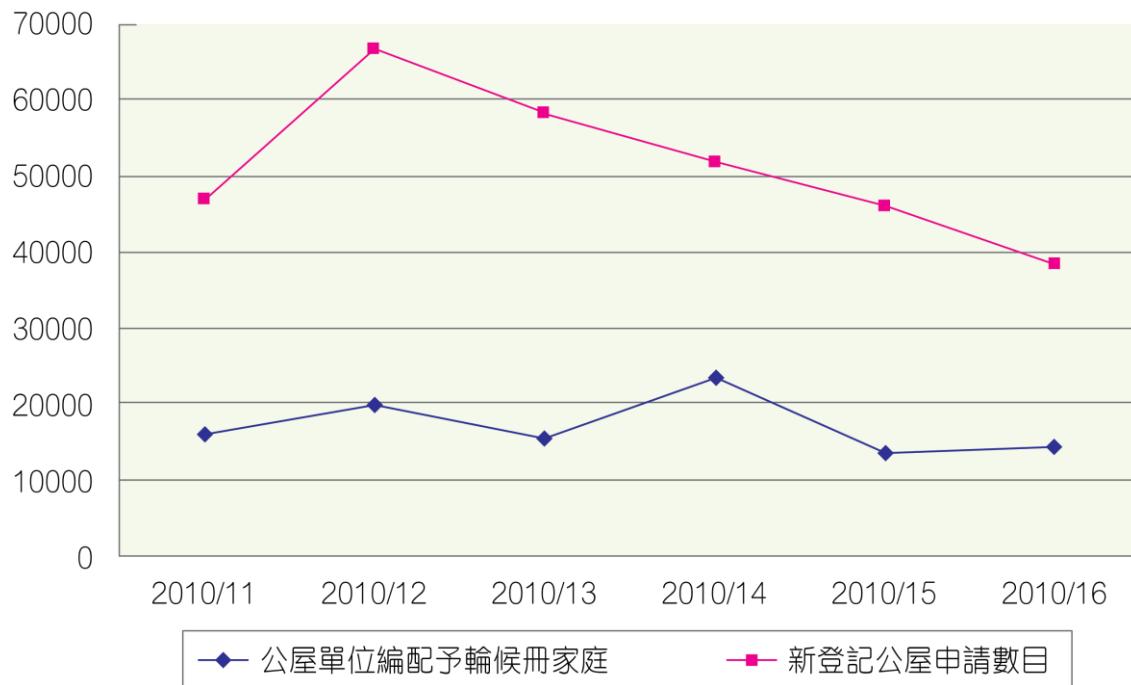
## 1 增加土地解決房屋問題

### 1.1 緩緩公屋輪候的緊張情況

在公屋輪候情況來看，以 2010/11 至 2015/16 年度作分析(圖表一)，每年公屋單位編配予輪候冊的申請人，平均為 1.7 萬間；然而，在期間的新登記申請者，平均每年達到 5.1 萬宗(包括一般家庭及非長者單身人士)，平均每年缺 3.4 萬間；若供求緊張情況持續，推算未來 10 年，將有 30 萬間公屋單位供應的缺口；另一方面，目前已有 28 萬宗公屋申請積壓，若要在未來 10 年清理有關的積壓問題，即需要不少於 28 萬間公屋單位。要消弭新增公屋申請宗數，以及縮減輪候冊的人龍，未來 10 年合共要增加不少於 60 萬間公屋單位，若以 1 公頃土地提供 1,000 個單位的估算，最少須要有 600 公頃的土地，這些房屋供應必須透過新增的土地作補充。

未來 10 年的公屋欠數預測 ( 包括一般家庭及非長者單身人士 )	目前輪候冊申請宗數 ( 包括一般家庭及非長者單身人士 )	須要的房屋單位總數	每年平均須新增供應
320,000 間	280,000 間	600,000 間	60,000 間

圖表一、房委會公屋單位實際編配予輪候者及每年新登記申請公屋數目之比



圖表二、從房委會於 2010/11 年度至 2015/16 年度的各年公屋實際編配情況統計：

年度	單位編配予公屋 輪候冊/公屋申請 者(一般申請者及 非長者一人申請 者)	新登記一般 申請數目 *	新登記配額 及計分制下 申請數目 *	總數*	供應短缺 (全部申請 者)	供應短缺 (一般家庭 申請者)
2010/11	15,900	26,500	20,300	46,800	-30,900	-10,600
2011/12	19,789	33,200	33,400	66,600	-46,811	-13,411
2012/13	15,551	28,700	29,500	58,200	-42,649	-13,149
2013/14	23,307	28,000	23,800	51,800	-28,493	-5,393
2014/15	13,391	25,500	20,600	46,100	-32,709	-12,109
2015/16	14,282	23,600	14,700	38,300	-24,018	-9,318

\* 數字為每年度的 7 月至翌年的 6 月期間。

## 1.2 協助舊屋邨重建問題

另一方面，關於屋邨重建的情況，在《2030+》文件中，提出未來在公營房屋中，會受重建影響的住戶約為 14,800 戶。根據房委會 2013 年底進行了 22 條高樓齡屋邨的重建檢討，22 條屋邨涉及的單位戶數約有 76,500 個，而上述的屋邨若至 2026 年，全部屋邨的樓齡已屆 48 年或以上，而到 2040 年，則樓齡年屆 50 年或以上，屆時重建的需求必然殷切，數字或低估了實際需要。

在屋邨重建問題上，長策及《2030+》報告有關受重建影響的公營房屋住戶，約共 2.2 萬戶，若計及房委會多條舊屋邨重建所需，估計須提供多約 5 萬個單位作為遷置資源，粗略計算涉及不少於 50 公頃土地。此外，房協轄下亦有多條老齡化的屋邨，同樣面對重建的需要；再且，有部分居屋屋苑、「租置計劃」屋邨亦逐步老化，雖然今天未有重建的迫切性，但也須要未雨綢繆，考慮未來相關屋苑重建的需要。

### 1.3 改善居住環境的願景

目前，香港的人均居住面積中位數約為 160 平方呎，較鄰近地區如新加坡等的為小。近年香港地產商紛紛興建「納米樓」，令居住空間狹小的情況更形惡化；即使在房委會轄下的公屋租戶的居住面積，據 2017 年的統計數字，人均居住面積亦只有 13.2 平方米，仍然遠低於其他亞洲地區。增加居住空間，改善居住環境應是香港人的願景之一。上屆特首梁振英在其參選政綱中，亦提出「制定長遠目標，由偏遠地區的公共屋邨開始，在土地供應開始充裕及公屋輪候情況好轉時，逐步提升最低公共編配面積標準，以改善公屋居民的居住環境」，因此，進一步增加土地供應，並提高公屋的編配面積，有利於實踐改善居住環境的願景。

綜合上述重要因素，本會認為在興建公屋的額外土地需求上，估計新增不少於 650 公頃的土地，以紓緩公屋申請及回應重建屋邨的未來需求。

## 2 《長策》公私營房屋比例短期內應要達標

去年，政府公佈了《長遠房屋策略》周年進度報告，仍然維持未來十年房屋需求目標為 46 萬間，公私營房屋比例亦維持在 60 比 40，本會對此失望。而在今年的《財政預算案》中，財政司司長已表示，於 2018 至 22 年的五年期間，估計私人住宅單位的落成量每年平均約 20,800 個，較《長策》建議的 1.8 萬間，超出 2,000 多個單位。反觀公營房屋方面，預計未來五年公營房屋的建屋量約為 10 萬間單位，較《長策》建議的 14 萬間，少了三成。從相關數字計算，即未來五年，公私營房屋的比例，將會為 49 比 51，各佔一半，在較長時間下偏離了《長策》建議的比例。

誠然，總房屋供應量在未來的 5 年甚至更長時間都未必可以達到《長策》目標，但在公私營比例上政府卻可力求達標，把部分私營土地調撥至興建公營房屋之用，如興建居屋、綠置居等資助出售房屋，為市民提供更多可負擔的單位，同樣可回應市民的置業訴求。

## 3 建立向前推進的土地儲備策略

香港可供發展的土地嚴重不足，問題源自於過去開發土地的步伐幾乎停頓，是政府失職、失責所造成！以填海為例，於 2000 至 2015 年期間，透過填海產生的土地只有 690 公頃，平均每年 40 多公頃，較 1995 年至 2005 年期間下跌了八成。前車可鑑，香港發展離不開土地的支持，土地開發應是持續性的，建議應參考《長遠房屋策略》的做法，以十年期的向前推進方式，計算香港土地的需求，建立起土地儲備庫，支持香港的長遠發展需要。

## 4 常設專責小組監督土地供應情況

專責小組的任期為 18 個月，在提交報告後便告完成歷史任務，但土地供應是一個長遠性的議題，持續與民溝通，凝聚共識，因時制宜，檢討跟進實有其必要性，而且可繼續探討其他土地供應的來源。本會建議政府應設立專責委員會，持續跟進土地供應的問題。

## 5 對土地供應的建議方案

過去多個月來，專責小組探討了約 18 個土地供應來源的方案，但當中不少涉及長遠的規劃。本會認為，應採取多元措施，增加土地供應，特別是短期土地供應，緩解燃眉之急。以下是本會對於土地方案的意見：

- 增加地積比率，提高住宅大廈的設計高度；
- 善用短期租約土地興建過渡性房屋；
- 善用「一地多用」增加房屋供應；
- 限制囤積農地，支持公私營合作興建更多公營房屋；
- 收回高爾夫球場，作高密度住宅發展；
- 支持郊野公園邊陲興建公營房屋；
- 發展“地下城”，紓緩地面土地需求壓力；
- 支持以填海造地為主要土地發展方向；
- 審慎處理「棕地」問題；
- 重置貨櫃碼頭，釋放住宅用地。

### 增加短期土地供應建議

#### 5.1 增加地積比率，提高住宅大廈的設計高度

在短期增加土地供應的建議上，本會期望措施應在未來的 5 至 10 年內發揮效果。據房委會 2017/18 至 2021/22 年度的公營房屋建設計劃，在未來的 5 年期間，平均每年的公屋單位落成量約為 15,000 萬間，居屋約 4,700 間，遠遠落後於《長策》建議的公營房屋供應目標。本會建議，在規劃興建公營房屋的用地上，應進一步提高地積比率，增加最多兩成的樓宇面積，提高住宅大廈的設計高度等，平均每年可增加多約 4,000 個公營房屋單位。

## 5.2 善用短期租約土地興建過渡性房屋

據資料顯示，政府現時大約有 5,300 份短期租約用地，總面積約為 2,450 公頃。當中大多數空置政府用地均為處於「過渡期」的土地資源，難以作長期用途。不過，最近香港社會服務聯會獲地產商在深水埗區捐出一幅蚊型的地皮，推展「組合屋」這類過渡性房屋計劃，約提供 100 個單位予基層市民申請入住。特首林鄭月娥在去年的《施政報告》中，提出會協助非牟利機構研究在閒置土地興建預製組合屋，本會認為政府可多利用這類短期租約的土地，如預留超過 5 年閒置的非住宅用地，應轉為興建組合屋予基層市民或作為青年宿舍，回應市民住屋的需求；此外，政府亦可研究措施，鼓勵私人發展商提供更多閒置土地，增加過渡性房屋供應，令成效事半功倍。

## 5.3 善用「一地多用」增加房屋供應

在《財政預算案》中，財政司司長提出在「政府、機構或社區」用地貫徹落實「一地多用」的多層發展模式，本會支持有關措施。除了整合政府機構設施外，也可以研究與住宅作混合發展。目前，在食環署轄下共有 101 個公眾街市，地處便利地區，若善用街市上蓋，加建住宅大廈，也並非不可能；再者，社區會堂、室內游泳池、公共圖書館，以至運輸基礎設施等上蓋，也同樣可以研究加以善用。本會建議，政府應盡快展開研究，以及制定政策，採用「一地多用」的模式，提供更多住宅單位，達至地盡其用。

### 增加中期土地供應建議

## 5.4 限制囤積農地，支持公私營合作興建更多公營房屋

在中期增加土地供應的建議上，本會期望措施應在未來的 10 至 20 年內發揮效果。據 2016 年政府統計，全港共有 5,100 公頃農地，而大地產商手握近逾千公頃的農地儲備，未作發展規劃。本會認為，為限制囤積有關的農地，建議可制定措施，規限發展年期，若於限期屆滿時仍不作發展，政府可徵收閒置稅，甚或動用《收回土地條例》，收回相關的農地作房屋發展。

除給「大棒」外，也可給予「胡蘿蔔」誘因，以增加發展農地建屋的誘因。在專責小組討論的其中一個方案中，是關於以公私合營模式發展土地。誠然，社會上有意見批評公私合營的模式，是「明益地產商」，利益輸送。本會認為，若透過公開、公平的方式，訂立機制及準則，監督落實，在一定土地規模的情況下，參考過去的「私人參建居屋計劃」方式，促成公私營合作，互有承擔，較目前停滯不前為宜。本會認為，政府可先訂立先導計劃，穩步推動有關土地發展的工作。

### 5.5 收回粉嶺高爾夫球場，作高密度住宅發展

粉嶺高爾夫球場佔地 172 公頃，在政府所聘請的研究顧問進行的研究報告中，評估全面發展用地，可興建 13,200 個住宅單位，以及增加 12,000 個就業職位，容納 37,000 人口。誠然，高爾夫球場對運動發展有其重要的貢獻，本會建議可透過換地方式，重置高爾夫球場；長遠應收回整幅粉嶺高爾夫球場用地，以高密度的模式作公營房屋發展，大幅增加住宅單位供應。誠然，目前新界東面對塞車問題極之嚴重，若居住人口持續增加，將令問題惡化，本會建議可分階段收回及發展高爾夫球場，但同時須解決當區交通擠塞問題，完善配套設施。

### 5.6 支持郊野公園邊陲興建公營房屋

發展郊野公園的建議在社會上頗具爭議，房協正研究兩個約 40 公頃的郊野公園邊陲地區。目前，郊野公園及特別地區佔地 44,300 公頃，佔全港土地總面積的 40%，比例相當之高。環境及生態保育固然是非常重要，但隨著香港經濟及人口的發展，土地需求將會相當殷切，為平衡發展所需，一些生態價值較低的郊野公園邊陲位置，本會支持可作研究發展，若能撥出不多於 3% 的用地郊野公園用地，已可大大紓緩土地不足的問題，而有關用地應以興建公營房屋為主，反對把珍貴的地段撥作興建私人住宅，最後淪為豪宅或大宅後花園。

## 5.7 審慎處理「棕地」問題

「棕地」問題在社會上存在不少爭議。收回「棕地」作發展，涉及複雜問題，包括賠償、拆遷及重置等問題。現時「棕地」上仍有不少作業，包括：露天貯物、物流運作、停車場、回收場、物料貯存等等，正支持著本地多個行業的運作。處理「棕地」不單單涉及土地供應的問題，亦涉及到環境污染及安全問題。本會認為，政府長遠應積極對「棕地」上的作業作出綜合性規劃及重置安排，制定「棕地」政策，避免令「棕地」進一步擴散，透過整合從而釋放更多土地，配合發展需要。

## 5.8 發展“地下城”，紓緩地面土地需求壓力

政府早於 2009 年提出發展地下空間，而土木工程拓展署於 2011 年完成《善用香港地下空間可行性研究》，亦建議將部分政府設施，如污水處理廠搬移至岩洞，騰出地皮作其他發展。本會認為，可考慮把商場、政府建築物、停車場、油庫等設施，深入至地下城中，紓緩地面土地的需求壓力。

### 增加長期土地供應建議

## 5.9 支持以填海造地為主要土地發展方向

在長期增加土地供應的建議上，本會認為應在未來的 20 至 30 年內發揮效果。填海造地在香港並非新鮮事物，現時香港的九個新市鎮中，有六個包括：荃灣、沙田、屯門、大埔、將軍澳及東涌等，均是在填海的土地上興建的。而香港約 6% 的土地面積是透過填海取得，容納了 27% 的全港人口及 70% 的商業活動，可見填海造地是相當的重要。然而，遺憾的是，在 2000 至 2015 年的 15 年間，填海造成的產量處於低水平，每年平均只有 40 多公頃，“缺地”情況嚴重。政府亦提到，認為填海是建立土地儲備以應付社會不斷變化的最合適措施，且是切實可行的方法；因此，政府應多透過在維港以外填海造地，並以發展“新市鎮”的概念，配合香港人口增長帶來的各項土地需要。

另對於維港以內填海，問題可能更為敏感。不過，目前維港的範圍，東起油塘，西至荃灣、青衣等區，幅員廣泛，發展受到相當大的制約。本會認為，除了探討維港以外進行填海外，維港以內填海，如縮減填海禁區的範圍，或在禁區邊陲進行填海，也應開放予社會討論，實事求是。

### 5.10 重置貨櫃碼頭，釋放住宅用地

葵涌貨櫃碼頭港口及後勤用地佔約 380 公頃，幅員甚廣，更重要的是位處於較近市區位置，以過去啟德舊機場為例，位處於市區心臟地帶，在搬遷後騰空的土地，興建了不少住宅以及郵輪碼頭，為香港經濟注入新動力。葵涌貨櫃碼頭第一個泊位建於 1972 年，至今已近 46 年，至最近的 9 號碼頭，也投入服務近 15 年。為提升港口基建設施，支持本港港口運輸業的發展，重置貨櫃碼頭有其必要性。政府應該制定相關的時間表，推動工作，釋放珍貴用地，較於碼頭上蓋興建房屋為佳。

此外，由於內地港口服務競爭激烈，內河碼頭使用量已大不如前，收回有關土地，以供住宅發展的建議值得支持。本會認為，透過整合及更新港口基建設施，有助維持港口服務業，亦可釋出更多土地，地盡其用。

## 結語

增加土地供應相信是社會的主流意見，關鍵在於選項內容的優次問題。諮詢期至今年 9 月結束後，專責小組便會向政府提交諮詢報告。本會期望，政府能貫徹落實諮詢的結果，制定工作時間表，落實土地供應的方案；此外，諮詢期間可能會引起社會上相當激烈的爭論，本會期望社會各界不應抱著「唯我獨尊」的心態，摒棄偏見，達至民意的「最大公約數」，否則寸步難行，最終只會蹉跎歲月。

# 附件

## 公屋聯會土地供應研究小組

### 成員名單



召集人

文裕明

成 員

洪錦鉉

藍偉良

梁文廣

鄭強峰

黃才立

陳振中

黃碧嬌

胡健民

王志強

陳偉坤

張琪騰

麥富寧

謝偉年

林心廉

黃冰芬

李東江

王俊傑

( 排名不分先後 )

# 制定短中長期措施，多元覓地增加供應

## 公屋聯會對香港未來土地供應方案建議

### 對土地供應的建議方案

#### 短期措施

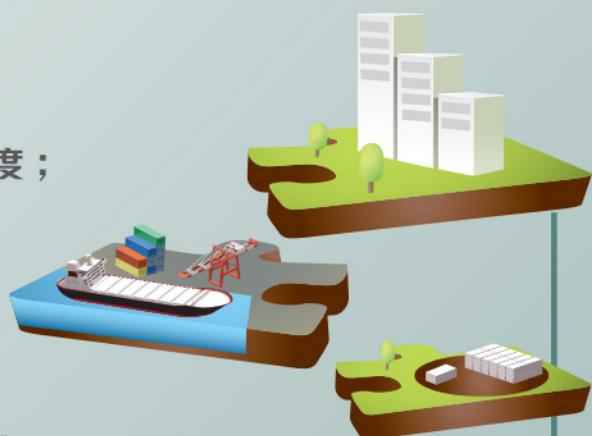
- 增加地積比率，提高住宅大廈的設計高度；
- 善用短期租約土地興建過渡性房屋；
- 善用「一地多用」增加房屋供應；

#### 中期措施

- 限制囤積農地，支持公私營合作興建更多公營房屋；
- 收回高爾夫球場，作高密度住宅發展；
- 支持郊野公園邊陲興建公營房屋；
- 發展“地下城”，紓緩地面土地需求壓力；

#### 長期措施

- 支持以填海造地為主要土地發展方向；
- 審慎處理「棕地」問題；
- 重置貨櫃碼頭，釋放住宅用地



《長策》公私營房屋  
比例短期內應要達標

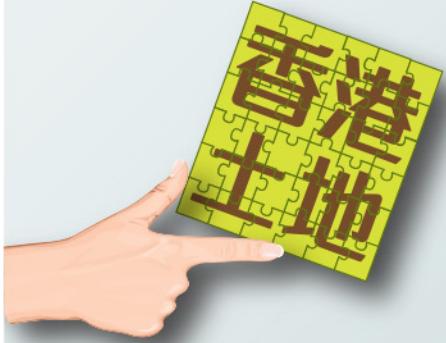
建立向前推進的土地  
儲備策略

常設專責小組跟進  
土地供應情況

### 增加土地解決房屋問題

- 紓緩公屋輪候的緊張情況
- 協助舊屋邨重建問題
- 改善居住環境的願景





## 制定短中長期措施，多元覓地增加供應 公屋聯會對香港未來土地供應方案建議

2018年5月

公屋聯會 | [www.hkph.org](http://www.hkph.org) |

公屋聯會總辦事處：九龍觀塘成業街三十號華富工貿中心三字樓六室  
電話：2950 0291 電郵：[info@hkph.org](mailto:info@hkph.org) 網站：[www.hkph.org](http://www.hkph.org)

