



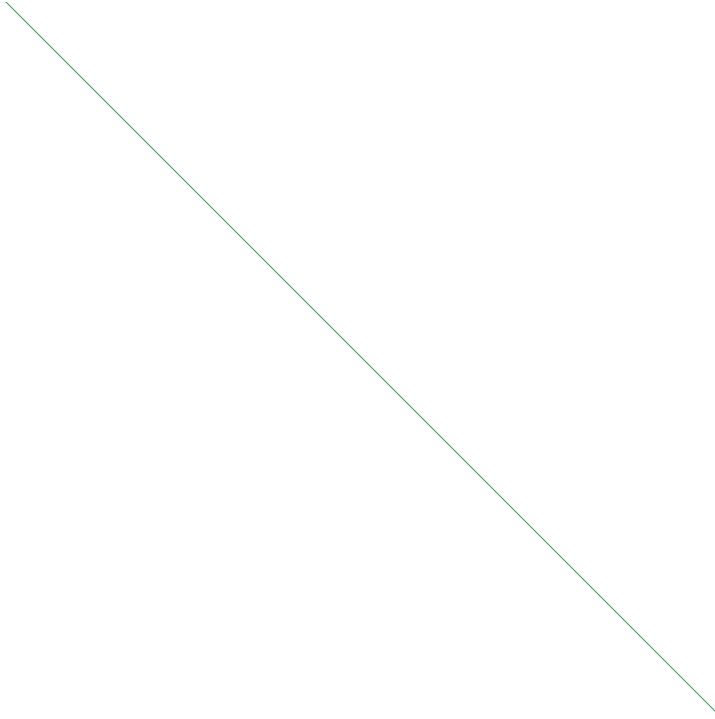
第二部分：  
增加土地供應



# 目錄

---

行政撮要	36
1. 認清事實：土地不足千真萬確，急須解決	43
2. 為何發展變慢？	61
3. 土地發展的更宏觀考慮	65
4. 我們的建議	81
5. 結語：「玫瑰園計劃」的啓示	90

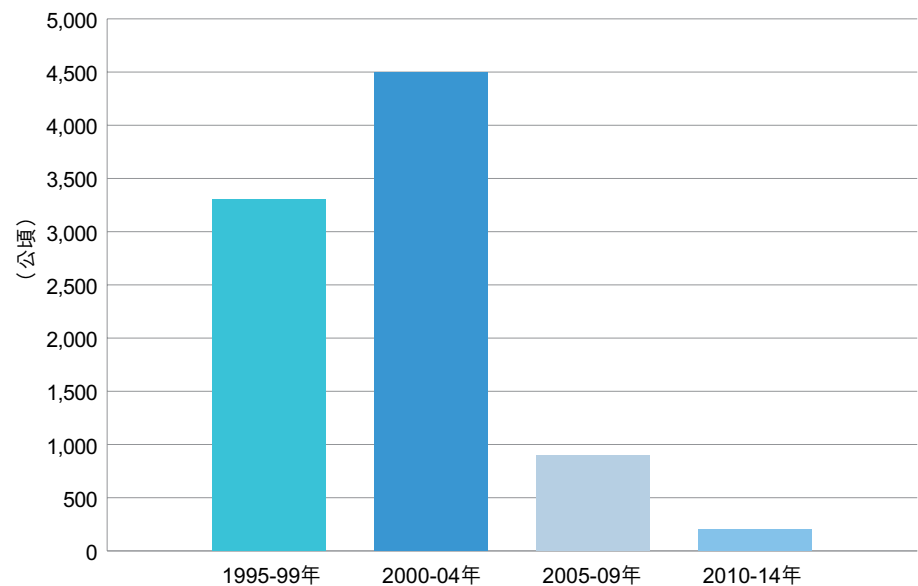


# 行政撮要

## I. 認清事實：土地不足千真萬確，急須解決

香港製造土地的步伐在過去十年間大幅放緩。1995至2004年間香港已發展土地共增加了7,800公頃，有關數字在最近十年大幅減少至只有1,100公頃。

已發展土地增長的情況



註: 由於量度方法有變，已發展土地只包括住宅、商業、工業、政府/機構、休憩、運輸用地。  
資料來源：政府統計處。

由於長期缺乏大型土地發展計劃的落實，從私人住宅施工量、鐵路站上蓋發展以及未撥用或批租的土地分析，政府短期內可供發展的土地已所餘無幾，只能透過城市規劃程序改劃土地用途。但面對地區反對甚至司法覆核，現屆政府要成功達至在10年建屋48萬個單位的目標，仍有一段距離。

住宅用地短缺，近幾年住宅單位供應非常緊絀，令樓價及租金飆升。同時，商業用地供應同樣不足，令本港商業租金遠高於區內其他主要城市。香港核心商業區的寫字樓的租金是亞洲區最高，比北京高近四成，更比新加坡高出近八成。

事實上，香港的所有空間都面臨嚴重短缺，各類物業的空置率幾乎都創回歸以來的新低，反映營商者/ 創業者實已把本港硬件中所有能善用的最後一點餘裕都幾乎耗盡。

商業租金高企，嚴重打擊本港經濟競爭力。跨國企業把業務重置 (relocate) 到香港的成本乃全球最高，比新加坡高六成，甚至是上海的2.7倍。

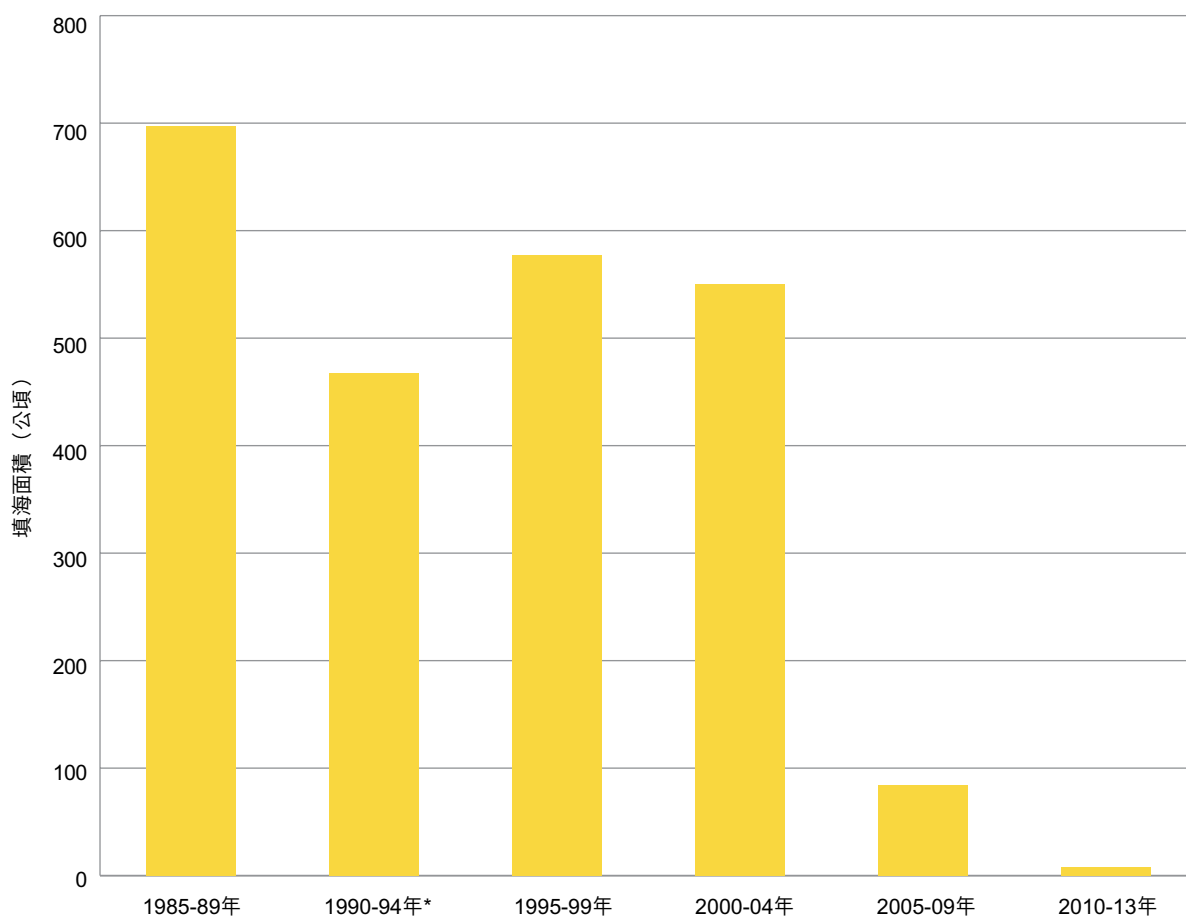
土地供應不足也影響民生。1997年至2013年，公營醫院病床的總數只增加了4%，但人口卻增加了11%，年齡中位數增加了8歲，對醫療服務的需求理應有增無減。面對人口老化，香港的醫療體系勢將不勝負荷。

## II. 為何發展變慢？

### 1. 填海近乎停頓

填海向來都是香港新增土地的主要來源之一。過去十年的新增已發展土地當中，估計超過四成來自填海。然而填海進度卻在最近十年大幅減慢、甚至幾乎停頓。

1985-2013年期間本港填海的情況



註：(\*) 不包括赤鱗角及西九龍的1,274公頃填海土地。

資料來源：立法會研究部、發展局。

## 2. 官僚程序制肘

### (i) 綜合發展區 (Comprehensive Development Area, 簡稱CDA)

「綜合發展區」(Comprehensive Development Area, 簡稱CDA)的任何發展都必先獲得城市規劃委員會(城規會)許可,以促使綜合發展。然而,CDA往往因為業權分散,難以整合;加上相關審批欠缺客觀透明的準則,以致耽誤多年都未能發展。現時,有待完成審批的CDA,面積超過200公頃,可發展面積超過6,800萬平方呎。

### (ii) 政府審批過程

本港所有發展項目的審批,主要由規劃署、地政總署和屋宇署主管。三個部門的審批範圍有所重疊,但各自的技術定義卻未必一致。而且,審批過程要徵詢其他政府部門的意見,部門間的溝通與請示往往造成延誤。

另外,地政總處計算改變土地用途所需要補的地價金額,機制並不透明。業界近年有聲音指有關的計算基準和參數,可能未必反映最新的現實情況,令有意改變土地用途的發展商卻步,變相拖慢發展。事實上,近年的契約修訂及換地交易宗數及住宅單位供應,確比之前明顯下降。

## III. 土地發展的更宏觀考慮

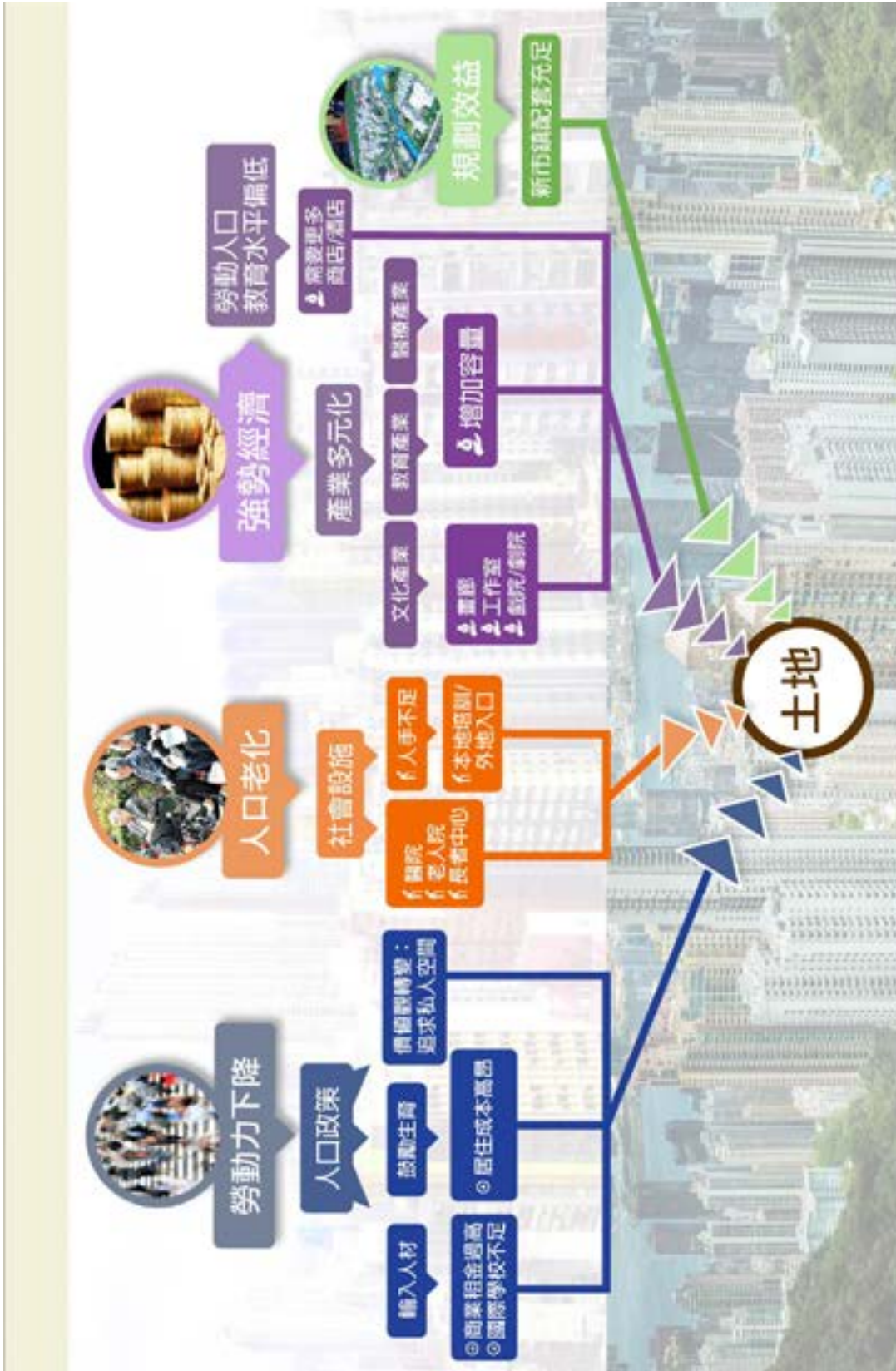
土地發展不只是關於找到足夠的土地興建所需建築物,還需要額外的「騰挪」空間,例如足夠空間安置現時居於舊樓的居民、或是準備重建/搬遷的設施等。故此,在計算未來土地需求時,其實還要加入「自然空置」的考慮。而且,要能夠在住宅區的附近提供充足的配套設施以及就業機會,該區的土地要有一定的規模。

即使香港人口不再增長,若要令700萬港人的人均居住面積及平均享用到的配套設施增加40%,便需要額外5,800公頃的土地,等於兩個大埔新市鎮。而香港的人口將在30年後增至822萬,按此推算,土地需求將超過9,000公頃,比三個沙田新市鎮還大。

最樂觀的估計,目前已知的土地供應項目最多可以提供共約5,000公頃的土地,其中包括未有詳細規劃的各填海工程及新界北發展區約2,000公頃。若發展過程沒有任何阻礙(包括如期獲得立法會撥款、沒有司法覆核挑戰等),確是有望解決土地供應不足的燃眉之急。然而,若要令港人的人均用地提升,追回90年代的增長速度,則還有一大段距離。

本研究多次強調,土地並不只是用來滿足住屋需要。我們應該明白幾乎所有社會經濟問題,其實都是環環相扣,互有關連,而且都有一個共通問題:土地不足。

解決社會經濟的問題超越土地供應的範疇。但土地供應肯定是解決方案的其中一個重要元素。以安老政策為例,就算我們有完美的政策、無暇的監管、無限的醫療與安老院人手供應也好,若然沒有新的醫院、新的安老院、新的長者社區中心,面對人口老化,要讓長者生活過得更好,都只會是緣木求魚。



## IV. 我們的建議

### 1. 心態改變：了解土地短缺的事實，客觀、冷靜、實事求是審視土地供應途徑

(i) **填海**：現時，政府已識別六個具發展潛力的填海區，但要滿足我們中、長期的發展需要，似乎還有一定距離。故此，香港難以避免要繼續填海工程。社會是時候重新討論，在如今選定的六個填海區以外，是否應納入更多地點。

(ii) **改劃土地用途**：雖然改劃土地用途在規劃效益的角度未必最理想，不過土地短缺是事實，而且解決問題需時不短。既然樓價高、租金貴是全港市民都面對的問題，解決問題的方法「人人有份」也無可厚非。隨着65歲以上的長者人數增加一倍有多，而其他大型土地發展項目都未完成，我們又要到哪裡找到足夠土地建急需的醫院、安老院、長者社區中心？

(iii) **郊野公園**：我們絕對同意（一）綠色空間對香港有無庸置疑的重要性；（二）不應該、亦不可能把大部分郊野公園釋放以供發展之用。然而，今天郊野公園的範圍是按40年前的《郊野公園條例》所劃。政府可以成立一個多方平台，建立科學的基準和方法，全面審視所有郊野公園的生態價值、服務、用途等，決定是否有需要修改郊野公園的覆蓋範圍；同時定期審視土地供需的平衡、社會經濟需要等因素，考慮發展一些本來被劃作郊野公園的土地。

(iv) **棕地**：在土地短缺的情況下，任何可能的來源都應盡量利用。可是，發展棕地一樣需要收地、進行交通、環境等技術研究，最後還是要通過城規會的審批，才可發展。若要把棕地作為土地供應的主要策略，似乎有點過分樂觀。

(v) **其他改變土地用途的方法**：任何有可能更有效利用的土地資源都應該加以考慮。事實上，新界北發展研究中，也包括了粉嶺高爾夫球會和行政長官的粉嶺別墅的土地；發展局也正檢討「丁屋」政策。不過，這些方法都非一時三刻可以見效。而且，就算假設這些方案能解決眾多複雜的法律、憲制、理念等問題，能夠全部實現，這些土地大都疏落地分布在不同地方，未必能達到規劃上的規模效益。

再者，政府目前的長遠土地供應項目，包括仍在計劃中的所有填海方案及新界北發展，最樂觀也只能提供約5,000公頃土地，和上述的長遠目標逾9,000公頃仍有距離。除非其他方案能額外提供4,000多公頃土地，否則，我們實應支持各種增加土地供應的方法，包括發展新市鎮、填海和發展郊野公園。

### 2. 建立長遠土地儲備，應付未來社會、經濟、民生需要

物業市場與其他市場不同，無法快速改變產量以應付市場突如其來的改變。若政府每次只能在發現樓價過高時才作出反應，往往都會太遲。因此，香港應著手建立土地儲備，並設立機制決定何時調撥儲備中的土地應市，甚至寧可「備而不用」，都總好過只能「後知後覺」地作出反應。

### 3. 改革CDA制度，盡快釋放土地發展潛力

為了有效運用珍貴的土地資源，而且作為一個可以在較短期內提供土地的方法，應全面檢討及改革CDA的制度。

(i) 未來的CDA：我們建議，日後除了市區重建局的重建項目地皮之外，城規會不應把其他地皮劃為CDA，減少對發展的限制。若規劃署認為某區應該綜合發展，可把其認為關鍵的規劃參數（planning parameters）規限下來。若擬發展的項目符合這些要求，便不需額外向城規會申請。另外，為了全面體現土地的價值，未來所有拍賣及招標的土地不應加入CDA的地段。

(ii) 現存的CDA：城規會可按個別CDA的大小、業權分散程度等，為發展申請人收集一定比例的業權定下某個期限（例如兩年），若到期時申請人仍未能收集指定比例的業權，城規會便應把原本的CDA劃分成更小的分區，或者容許該區分期發展。對於一些已劃作CDA很長時間的地皮，城規會可用上述的建議制度，把它們改劃作其他指定用途。另外，正在規劃中的新界新發展區中，應由政府負起全面規劃的責任，改劃作指定用途，並加上必要的規劃參數限制。

把規劃參數加進規劃大綱圖中，程序上等同改劃土地用途，同樣要經過相關的城市規劃程序，諮詢並處理不同政府部門的專業意見，有機會令項目的最終樓面面積較少。不過，這最起碼有客觀的既定程序可依，減低不確定性，較能確保發展完成（哪怕規模較小），比個別CDA耽誤了20年以上較為可取。



#### 4. 政府拆牆鬆綁，加快審批

(i) **加入審批時間限制**：為了加快審批流程，地政總署應明文設定審批時限，若指定期限過後，則自動視為圖則獲批。同樣原則亦適用於地政總署徵求其他政府部門意見的流程，即設下時限，若逾期無回覆，則假設有關部門沒有意見。

(ii) **清晰界定各審批流程的要求**：政府應與業界洽談，為審批程序中牽涉的主要圖則，釐訂簡化、清晰的審批要點要求，政府和業界嚴格遵守。

(iii) **增加補地價計算機制透明度**：政府應加強與業界溝通，盡量增加計算補地價方法的透明度，以求令不同的計算參數（例如預測未來建築成本、估算市場營銷成本等）能較準確地反映市場的最新情況和趨勢。

(iv) **整合審批流程**：政府應把地政總署的審批圖則與其他行政功能（如處理地區投訴）更好分隔，建立專注和專業的審批團隊，以加快審批流程。長遠而言，政府可考慮根據不同的發展流程，設立一站式的架構處理審批，以清晰界定主管的審批部門，協調其他政府部門，避免重複審批。作為參考例子，政府在2012年中成立了起動九龍東辦事處，由發展局主導，提供一站式支援，將九龍東轉型為另一個核心商業區。

## V. 結語：「玫瑰園計劃」的啟示

1989年，時任港督衛奕信在施政報告提出「香港機場核心計劃」，這項坊間稱為「玫瑰園計劃」的基建項目，在規劃和實行的過程中，社會一定作出過不少關鍵但困難的共同抉擇。而最後，我們面對當時的社會、經濟、民生問題，權衡輕重後，都贊成為了香港的長遠發展，「玫瑰園計劃」有其必要。

26年前，我們決定共同為這個美好未來努力。26年後的今天，為了香港人能得享較佳的社會設施和居住環境，為了讓我們的長者得到適切的醫療和安老照顧，為了我們的經濟有足夠的活力供年青人發展，面對一樣關鍵但困難的選項——你，會如何抉擇？

# 1.認清事實： 土地不足千真萬確，急須解決

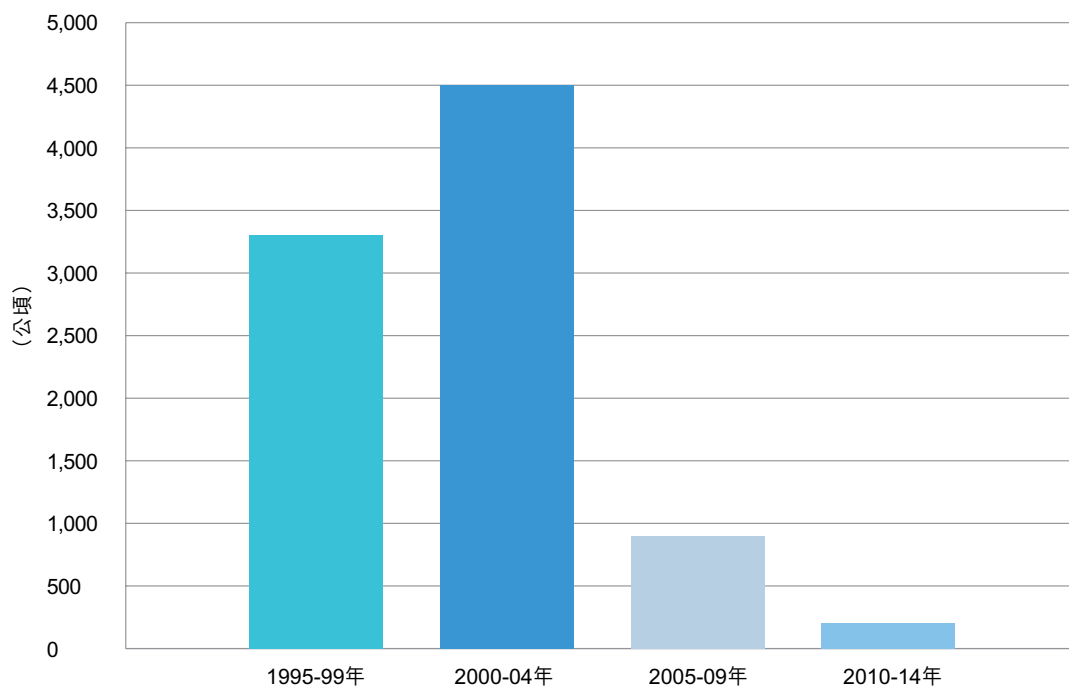
本研究的上一部分詳細闡述了「補貼置業計劃」的政策倡議，冀望透過改革本港房屋政策，協助更多市民置業。有關計劃旨在提高現時公營房屋系統的效率，改善整體房屋市場的流動性，最終讓更多香港家庭能分享經濟繁榮的成果。

追本溯源，房屋問題離不開土地供應。因此，研究的本部分將詳細探討土地供應的議題，並嘗試提出相關的政策建議。然而，現時社會上對於（一）土地供應不足的嚴重性和迫切性；及（二）土地發展涵蓋的遠不止房屋一個範疇的事實，認知似乎都有所不足。有鑑於此，本章先闡述因土地不足帶來一連串的社會經濟問題的相關數據和事實，作為本研究的背景。

## 1.1. 土地供應短缺的事實

宏觀地看，香港發展土地的步伐，在過去十年間大幅放緩，是個不爭的事實。1995年至2004年的十年間，香港已發展土地的面積共增加了7,800公頃。然而，最近十年，有關數字卻大跌至只有1,100公頃。不難理解，隨着造地速度和規模大幅收縮，香港各項物業的供應亦相應大減，也埋下了今天香港各種社會經濟問題的伏線（圖1）。

圖1. 已發展土地增長的情況

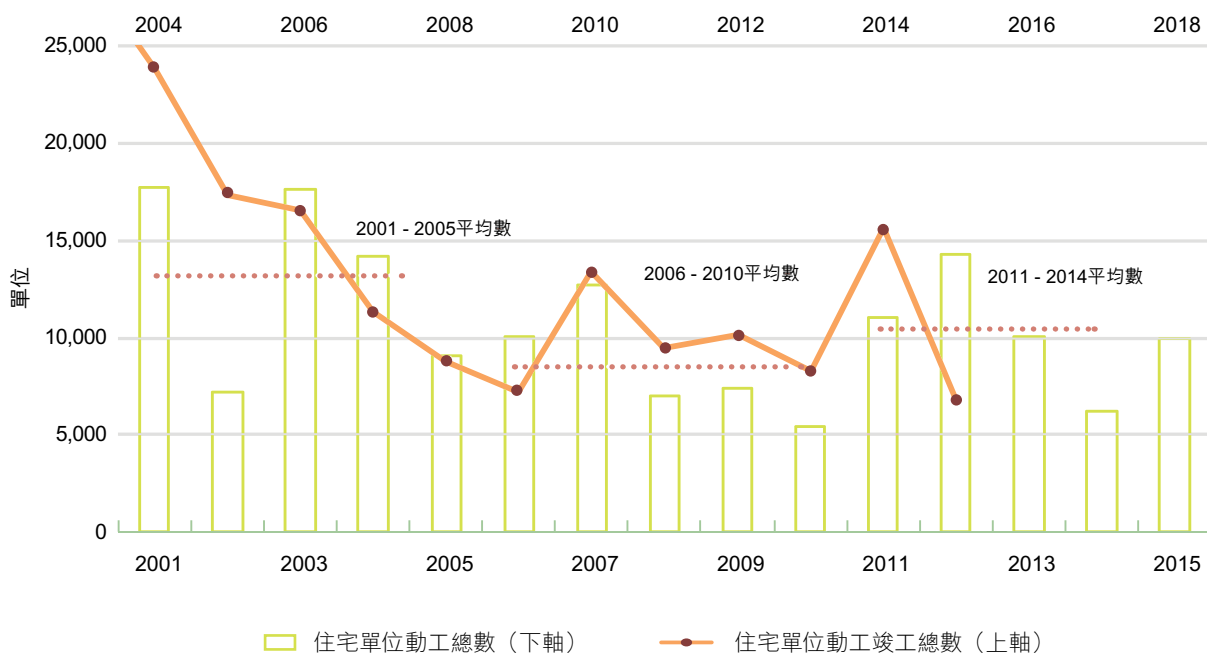


註：由於量度方法有變，已發展土地只包括住宅、商業、工業、政府/ 機構、休憩及運輸土地。  
資料來源：政府統計處。

### 1.1.1. 住宅

先談私人住宅市場。要評估香港未來幾年的私人住宅供應量，可以從施工量數字入手。回顧年度數據，私人住宅落成量滯後施工量大約三年。故此，掌握今天的施工量，便大概可知未來三年私樓落成量的情況。2001至05年間的每年平均施工量為13,200個單位，其後的五年（2006至10年）大減三成多至8,500個（圖2）。把有關時期延後三年，似乎某程度解釋了過去幾年（2009至13年）的私人住宅供應短缺的情況。

圖 2. 住宅單位動工及竣工總數



註：2015年的動工/竣工總數乃截至2015年7月的數字。

資料來源：屋宇署。

到2011至14年，每年平均施工量回升至10,400個，而2015年單是首七個月的施工量亦已達10,000個，但其實有關數字只是和2000年代的平均水平相若。換言之，現屆政府固然已致力增加房屋供應，但始終覓地建屋需時不短，增加供應的成效似乎仍然有待浮現。事實上，2015/16年度的政府賣地計劃當中，合共只提供34公頃的私人住宅土地。

另一個私人住宅短期供應來自鐵路上蓋項目。不過，隨着過去數年多個大型港鐵上蓋項目成功招標（包括日出康城第六至第八期、天榮站、元朗站等），未來五年有待招標的港鐵住宅項目實已所餘無幾（表1），只能展望更長遠的發展項目例如錦上路站、八鄉車廠、以及仍在研究階段的小蠔灣車廠等，但到單位落成至少要到2020年後。

表1. 港鐵物業發展組合

已批出之港鐵物業發展組合		
地點	招標日期	預計落成日期
康城站(第四至七期)	2014至2015年	2020至2022年
大圍站	2014年10月	2022年
天榮站	2015年2月	2021年
南昌站	2011年10月	2017至2019年
朗屏站	2012至2013年	2018至2019年
待批出之港鐵物業發展組合		
地點	招標日期	預計落成日期
康城站	2015至2020年	2020至2024年
黃竹坑站	2015至2020年	2020至2024年
何文田站	2015至2020年	2020至2024年

資料來源：香港鐵路有限公司2015年中期報告。

中線而言，政府可供發展的土地，其實亦已幾乎耗盡。根據發展局的數字，截至2012年中，全港法定圖則劃作住宅用途，但未經批租或撥用的政府土地，共有952公頃。但扣除因各種原因（包括有關土地為道路/ 通道、位於人造斜坡、少於0.05公頃等）而不適合/ 現時未能發展的土地後，其實只有392公頃（表2）。

表 2. 未經批租或撥用的政府土地

未經批租或撥用的政府總住宅用地 <sup>(1)</sup> = 2,153.7公頃								
(一) 未經批租或撥用的政府土地面積								
	住宅(甲類)	住宅(乙類)	住宅(丙類)	住宅(丁類)	住宅(戊類)	商業/住宅	住宅 (甲類至戊類) 及商業/住宅	鄉村式發展
	371.8	209.3	182.4	158.6	11.0	19.4	952.5	1,201.2
(二) 不適合發展、現時未能提供發展或發展潛力較低的土地類別								
道路/通道	171.1	45.8	33.7	11.1	3.9	14.5	286.4	137.3
人造斜坡	55.5	49.2	25.1	17.4	0.5	0.1	141.5	106.9
簡易臨時撥地 <sup>(2)</sup>	29.4	3.6	0.7	2.8	0.9	0.1	37.5	24.1
少於0.05公頃的地塊	50.0	15.8	19.3	6.5	1.9	2.1	95.6	不適用 <sup>(3)</sup>
(三) 扣除以上土地類別後的未經批租或撥用的政府土地								
剩餘土地面積 [= (一) - (二)]	65.8	94.9	103.6	120.8	3.8	2.6	391.5	932.9

註：(1) 住宅用途包括住宅(甲類)至住宅(戊類)、商業/住宅及鄉村式發展地帶的土地。

(2) 簡易臨時撥地一般作有關部門的臨時工地。

(3) 位於鄉村式的發展地帶上面積小於0.05公頃的地塊共無扣除。

資料來源：發展局。

必須注意的是，這392公頃土地並不等於「政府土地儲備」。因為有關土地中，仍然有「不少是形狀不規則的地塊（例如建築物間的空隙、後巷，以及現有發展、公路或其他設施邊旁的狹窄地塊）」<sup>1</sup>，未必可以發展。

而當中適合發展的土地，已納入政府賣地計劃中，例如2013-14年度包括的火炭樂林路地皮、大圍美田路地皮等。

再者，即使不現實地假設這392公頃土地全數可作住宅發展，以《長遠房屋政策》訂下的十年建屋目標，即每年48,000個住宅單位、平均每個單位600平方呎、整體地積比率4倍計算，每年便要用67公頃土地興建住宅。換言之，這392公頃土地最多只能支持5年多的住宅單位供應。

雖然上述數字沒有較近期的官方更新，但觀乎過去三年，本港都沒有大型的 land 發展計劃，而對上一個項目更已是東涌新市鎮。相信住宅用地短缺的情況不會有太大改變。仍在進行中的大型土地供應項目中，預計最快可供遷入人口的，已是2023年的古洞北/粉嶺北新發展區。

現存的住宅用地所餘無幾，中長期的土地供應項目又有待完成，因此政府要在短期內增加土地供應，只能透過城市規劃程序，把一些有潛力發展住宅、但現時並非住宅用地的地段（通常是綠化地帶或政府、機構、社區用地），改劃為住宅用途。根據本年中發表的《本屆政府上任第三年施政匯報》，現屆政府通過檢討土地用途，物色到約150幅用地，若可如期完成相關改劃程序，預計可於2014/15至2018/19年度供興建共超過21萬個單位<sup>2</sup>。

這個數字佔十年建屋目標48萬個單位的四成有多，因此如若能全數成功改劃，政府滿足中短期的房屋供應，其實並非不可能。

可惜，截至2015年6月初，政府只就其中的61幅用地展開了改劃程序，但成功改劃的則只有24幅，共涉及約21,000個單位。若按單位數目計算，是150幅用地總目標的一成左右。改劃土地的進度相對緩慢，正如發展局局長陳茂波所言，是與地區反對聲音有關，通常由於區內居民擔心改劃土地用途對交通、環境等造成影響，因此反對改劃。當局表示，至今已有共三幅分別位於大埔及赤柱的用地改劃申請被城市規劃委員會（城規會）否決（表3）。

更尤甚者，即使改劃成功，也不代表增加住宅供應一帆風順。因為城規會批准改劃後，有關土地依然要面對司法覆核的風險。事實上，過去兩年，有不少例子都是城規會通過改劃用途——甚至土地已經拍賣/招標售出後，有市民對有關決定提出司法覆核，為未來的房屋供應增添變數（表3）。

<sup>1</sup>發展局網頁，[http://www.devb.gov.hk/tc/issues/the\\_land\\_area\\_analysis/response\\_vacant\\_government\\_land/index.html](http://www.devb.gov.hk/tc/issues/the_land_area_analysis/response_vacant_government_land/index.html)。

<sup>2</sup>在這150幅用地外，政府亦已按《2013年施政報告》中所載的土地供應措施，把38幅土地改作住宅用途，共可提供約3.9萬個單位（截至2015年6月初）。

表3. 短期土地供應遇到障礙的選定例子

短期土地供應遇到障礙的選定例子					
地皮	原來土地用途	擬議的發展類型	面積 (公頃)	單位 (個)	原因
大埔 近鳳園	綠化地帶	住宅(丙類)	4.78	620	被城規會否決
大埔 那打素醫院以西	綠化地帶	住宅(甲類)	0.57	680	被城規會否決
赤柱 黃麻角道以東	綠化地帶	未有資料	未有資料	未有資料	被城規會否決
屯門 前掃管軍營	政府、機構或社區設施	住宅(乙類)	5.15	2,610	面臨司法覆核
大埔 露輝路(以東及以西)	綠化地帶	住宅(丙類)	4.13	660	面臨司法覆核
深水埗 延坪道	綠化地帶	住宅(丙類)	2.04	980	面臨司法覆核
元朗站	政府、機構或社區設施、其他指定用途、休憩用地	綜合發展區	3.91	1,876	面臨司法覆核
前旺角街市	政府、機構或社區設施	商業、辦公室或酒店用途	0.121	未有資料	遭司法覆核空置五年
中環街市	商業	其他指定用途(具歷史和建築價值的建築物保存作商業、文化及/ 或社區用途)	0.4153	未有資料	遭兩度司法覆核，空置12年
大埔 荔枝山 山塘路	未有資料	住宅(乙類)	3.99	1,790	面臨司法覆核

資料來源：城市規劃委員會、綜合報章報導。

而且，雖然改劃土地用途困難重重，而在城市規劃效益的角度而言亦未必是最佳選擇，但這作為政府現時可用住宅用地供應的一個重要來源，政府亦惟有把改劃程序未完成、或者面對司法覆核挑戰的土地，也納入賣地計劃之中。事實上，2015-16年度賣地計劃共29幅地皮中，有15幅尚未完成改劃程序。住宅用地供應之短缺，從此又可見一斑。

這對於政府在短中期內增加土地供應的計劃造成極大影響。按最新的情況評估，現屆政府要成功達至在《長遠房屋策略》中公布的10年建屋48萬個單位的目標，仍有一段距離。

按《本屆政府上任第三年施政匯報》的數字，未來5個年度（現時至2019/20年度），房屋委員會（房委會）和房屋協會（房協）預計將落成共95,800個公營房屋單位（包括公屋和居屋），較10年公營房屋建屋目標的一半，即145,000個相差約5萬個或三分之一。

更重要的是，運輸及房屋局局長張炳良指出，現時房委會和房協找到的土地，只能夠供未來10年興建254,000個公營房屋單位，比建屋目標的290,000個相差36,000個或12%。而且，計劃用作興建這25萬個公營單位的土地中，有八成並非「熟地」。值得注意的是，上述政府所物色的150幅有住宅發展潛力的目標改劃用地，可供興建的共21萬個單位中，有七成為公營房屋。換言之，若政府在改劃土地用途期間繼續遭到反對或司法覆核等，連25萬之數能否達成都有疑問（表4）。

表 4. 住宅單位預計落成量

房屋類型		10年目標	現時預計落成量		
			2年 (2015/16 — 2016/17)	5年 (2015/16 — 2019/20)	10年 (2015/16 — 2024/25)
公營房屋	出租公屋單位	200,000	34,500 (40,000)	76,600 (100,000)	沒有資料
	資助出售單位	90,000	3,000 (18,000)	19,200 (45,000)	
公營房屋總數		190,000	37,500 (58,000)	95,800 <sup>(2)</sup> (145,000)	254,000 <sup>(1)</sup> (290,000)
私營房屋		290,000	33,500 (38,000)	沒有資料 <sup>(3)</sup>	沒有資料
所有房屋總數		480,000	70,500 (96,000)	178,800 (240,000)	沒有資料

註：（）括號內數字為假設長遠房屋策略的總建屋目標於10年間平均分布，在期內相應的建屋目標。

(1) 計劃興建有關單位的土地，其中八成並非「熟地」。

(2) 按(1)粗略計算，只有50,800個單位的土地為「熟地」。

(3) 運輸及房屋局只有提供未來3至4年的一手單位潛在供應，最新數字為83,000個。

資料來源：《本屆政府上任第三年施政匯報》、香港電台新聞、運輸及房屋局。

綜合以上所述，即使不理土地的發展情況，把「生地」和「熟地」一併計算，按最新情況審視，政府要達成10年建屋目標已有難度；若然考慮到改劃土地等程序的阻礙，則達標的機會更低。

### 1.1.2. 商業

住宅用地的供應固然短缺，但社會較少有提及的是，香港的商業用地供應，其實甚至更加緊絀。國際房地產顧問世邦魏理仕（CB Richard Ellis）的研究顯示，香港甲級寫字樓2015至19年的每年平均落成量預計只有不足200萬平方呎，只是和過去20年的平均水平相若（圖3）。

圖3. 甲級寫字樓未來落成量及以往平均值



資料來源：世邦魏理仕研究部。

值得注意的是，過去五年是香港20年來甲級寫字樓供不應求最嚴重的時期，每年平均吸納量達165萬平方呎（淨樓面面積），相對同期供應每年平均120萬平方呎，五年間供求相差達225萬平方呎。

換言之，香港過去五年在甲級寫字樓市場的供應，幾乎短缺了一整個九龍站上蓋的環球貿易廣場。

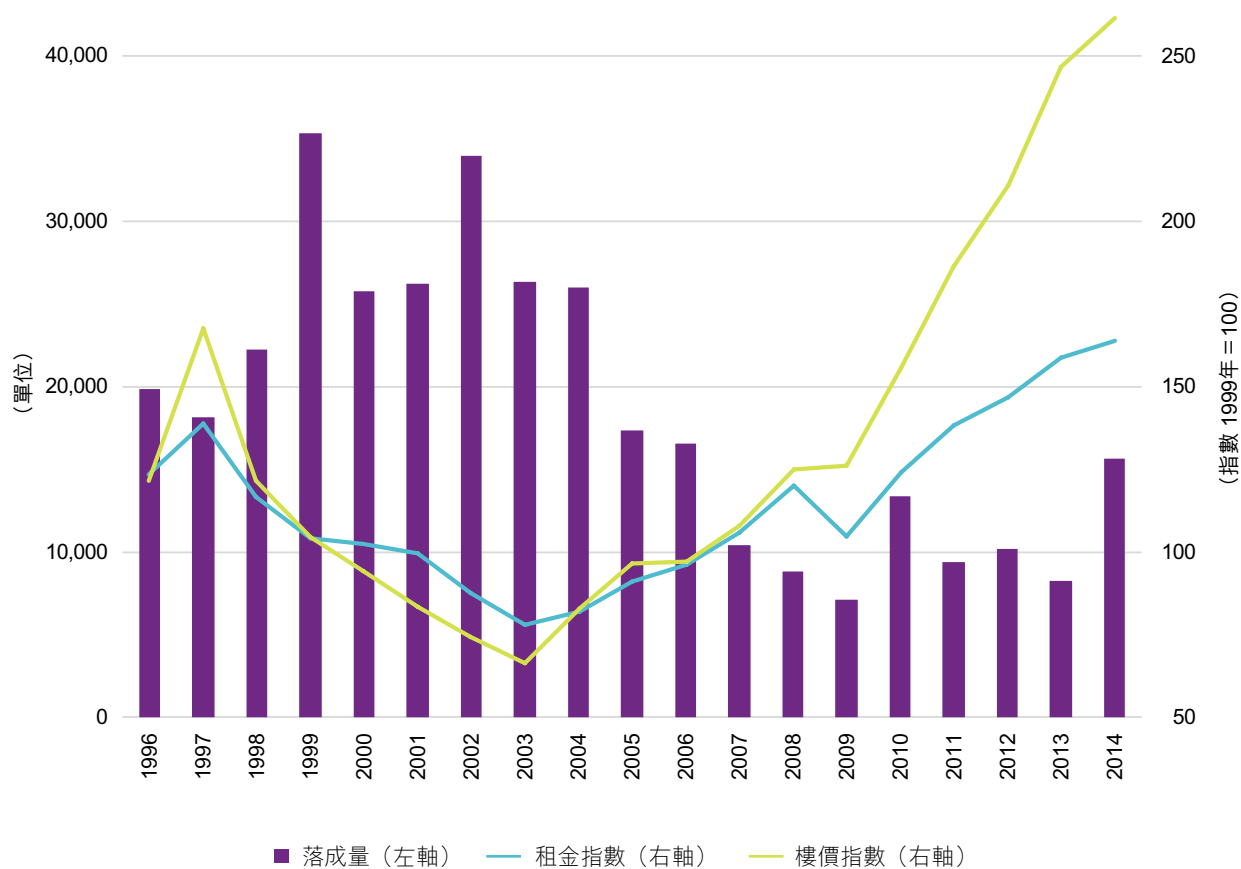
## 1.2. 土地短缺的影響

### 1.2.1. 樓價上升

土地供應不足的影響相當廣泛而深遠。首先，如上所述，由於住宅用地短缺，近幾年住宅單位供應非常緊絀，令樓價及租金飆升，今天已眾所周知。事實上，本港私人住宅價格在2008年全球金融危機，從高位大幅調整兩成半後，一直持續攀升至今。私人住宅物業租金於期內同樣持續上升，但有關波幅則較樓價為小（圖4）。



圖4. 私人住宅租金，樓價及落成量



資料來源：差餉物業估價署。

不難想像，樓價和租金升幅，與住宅供應量息息相關。具體而言，於1997至2003年期間，每年平均新落成私人住宅單位為26,900個，同期間樓價跌幅達60%。相比之下，在最近六年間（2009至14年），私人住宅單位的新落成量每年平均不足11,000個，儘管在期間政府推出了多輪管理樓市需求的措施，樓價依然從2009年的低位上升了超過1倍（圖4）。社會對公營租住房屋（公屋）單位的需求同樣龐大。截至2015年六月底，在公屋輪候冊上有大約28萬個申請個案，屬歷史新高。

有說法指本港的樓價和租金高企，是由於外來（包括來自內地）的需求帶動，因此政府應集中管理及壓抑（特別是非本地居民）物業需求。不過，自從政府推出「額外印花稅」後，本地樓市的短線交易（如一年以內）已幾乎絕跡；而「買家印花稅」亦令非本港永久居民的住宅物業需求大幅減少。及後政府推出「雙倍印花稅」，擁有其他住宅單位的本港永久居民的投資需求都已加以壓抑。事實上，根據最新數字，住宅物業買家中為沒有其他住宅單位的本地永久居民比例，由實施「雙倍印花稅」前只佔大約一半，大增至近八成（表5）。

表5. 雙倍印花稅生效前後比較

住宅物業交易 (每月平均)	買家為擁有其他住宅物業的 香港永久居民	買家為沒有其他住宅物業的 香港永久居民
2010年1月至2013年2月 (實施前)	3,174 (44%)	4,003 (56%)
2013年3月至2015年6月 (實施後)	1,105 (23%)	3,742 (77%)

資料來源：《明報》報導。

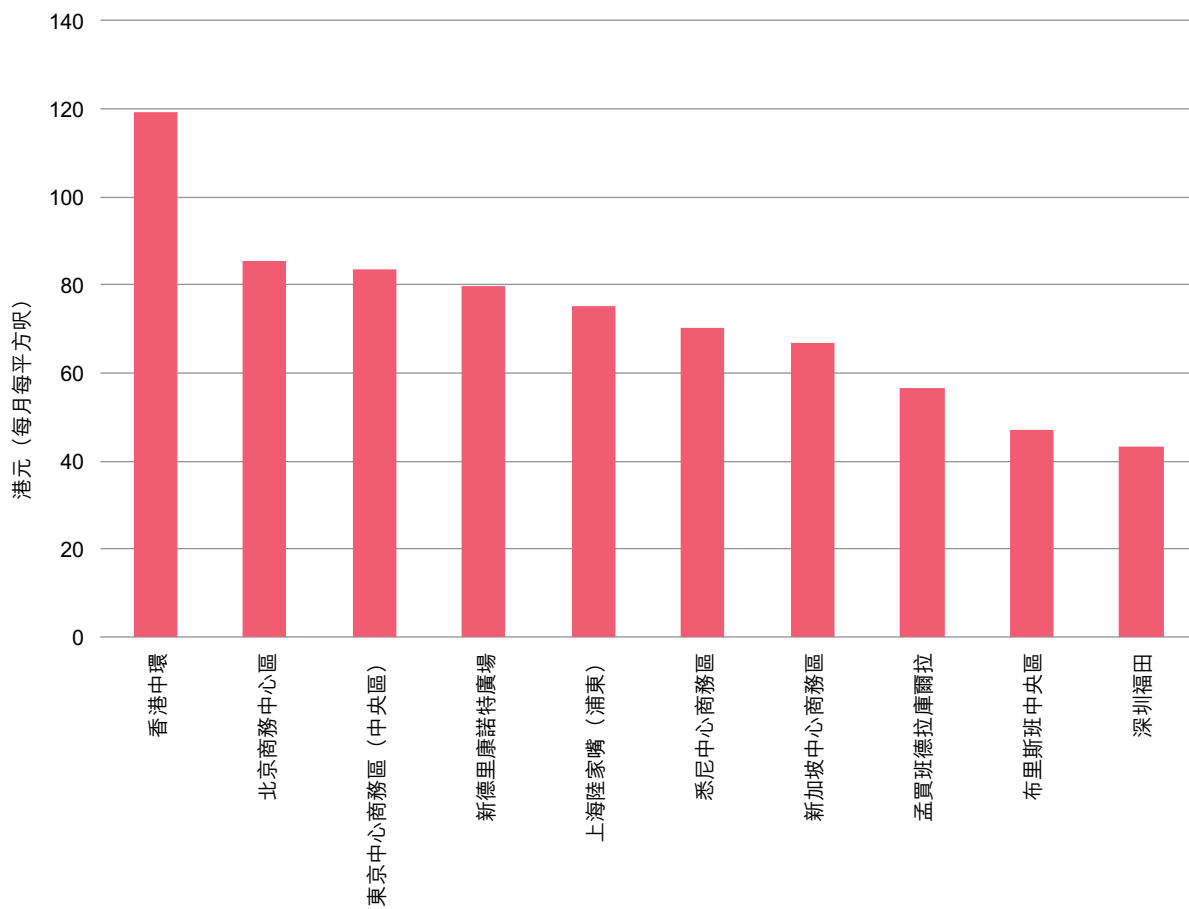
換言之，在需求管理措施方面，政府能進一步做的已經不多，因為現時的買家，大部分都是「用家」，任何比今天更進取的需求管理措施，很可能只會打擊真正有實質自用需求的本地居民（而非投機及/ 或外來需求）。故此，解決目前的樓市問題，理應要從供應入手。

### 1.2.2. 商用物業租金上升

當住宅市場供求失衡情況日趨嚴重並受到一定程度的傳媒關注，土地短缺對商用物業市場的影響亦不容忽視。

根據差餉物業估價署（差估署）的數據，本港的整體私人甲級寫字樓租金在過去10年上升1.8倍，其中中環的租金更上漲了2.5倍。近年，香港的寫字樓租金之高更是冠絕亞洲甚至全球。例如，國際房地產顧問高緯環球（Cushman & Wakefield）於2013年的研究比較各國租金最高的核心商業區，香港的寫字樓的每月每呎租金為\$120（港元，下同），是亞洲區的最高，並大幅拋離其他主要亞洲城市：香港的寫字樓租金比北京高39%，比東京高43%，更比新加坡高出近八成（圖5）。

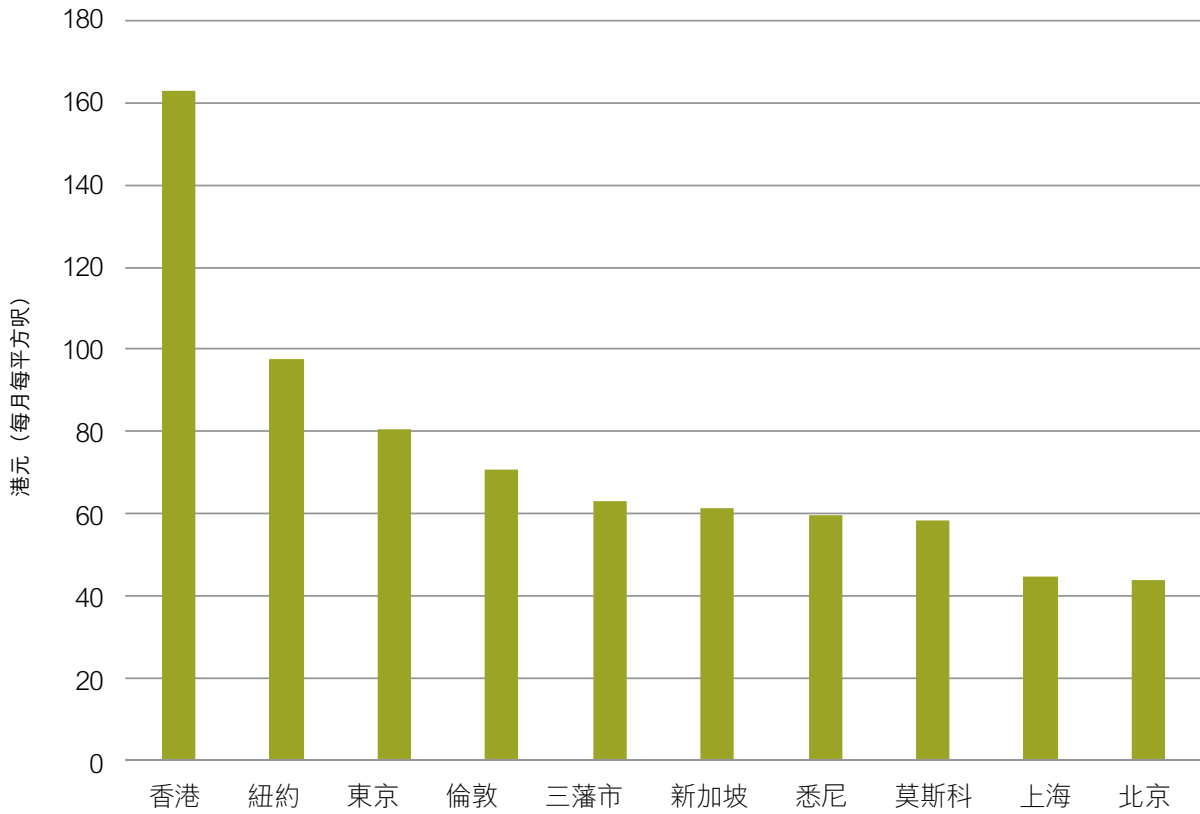
圖5. 核心商業區寫字樓總租用成本，2013年



資料來源：高緯環球。

萊坊於2015年進行的研究更發現，若只比較該城市的摩天大廈，即高於350英呎的商業大廈之租金，香港更「跑贏」倫敦、紐約等國際都會，全球排行第一。香港的摩天大廈的寫字樓租金為每月每呎\$160，比紐約高三分之二，是東京的兩倍，更是新加坡的2.7倍（圖6）。

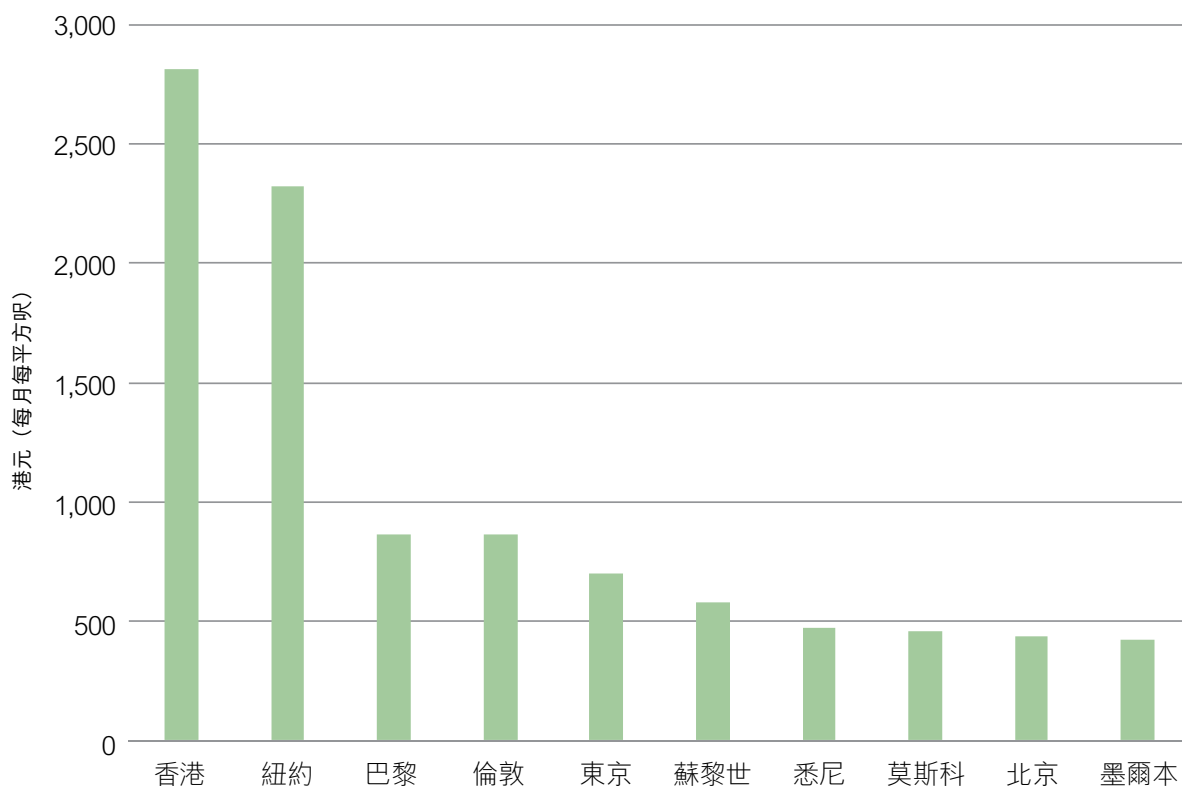
圖6. 摩天大廈租金(2015年)



註：只計算該城市高於350英尺的商業大廈的租金。  
資料來源：萊坊。

同樣的情況亦可見於我們的零售租金。世邦魏理士的一項研究比較全球各主要旅遊城市的核心零售區一線舖位的租金，香港的舖租連續三年成為全球最貴，高達每月每呎\$2,800，比紐約的\$2,300高出兩成，是巴黎和倫敦的三倍，更是東京的四倍（圖7）。

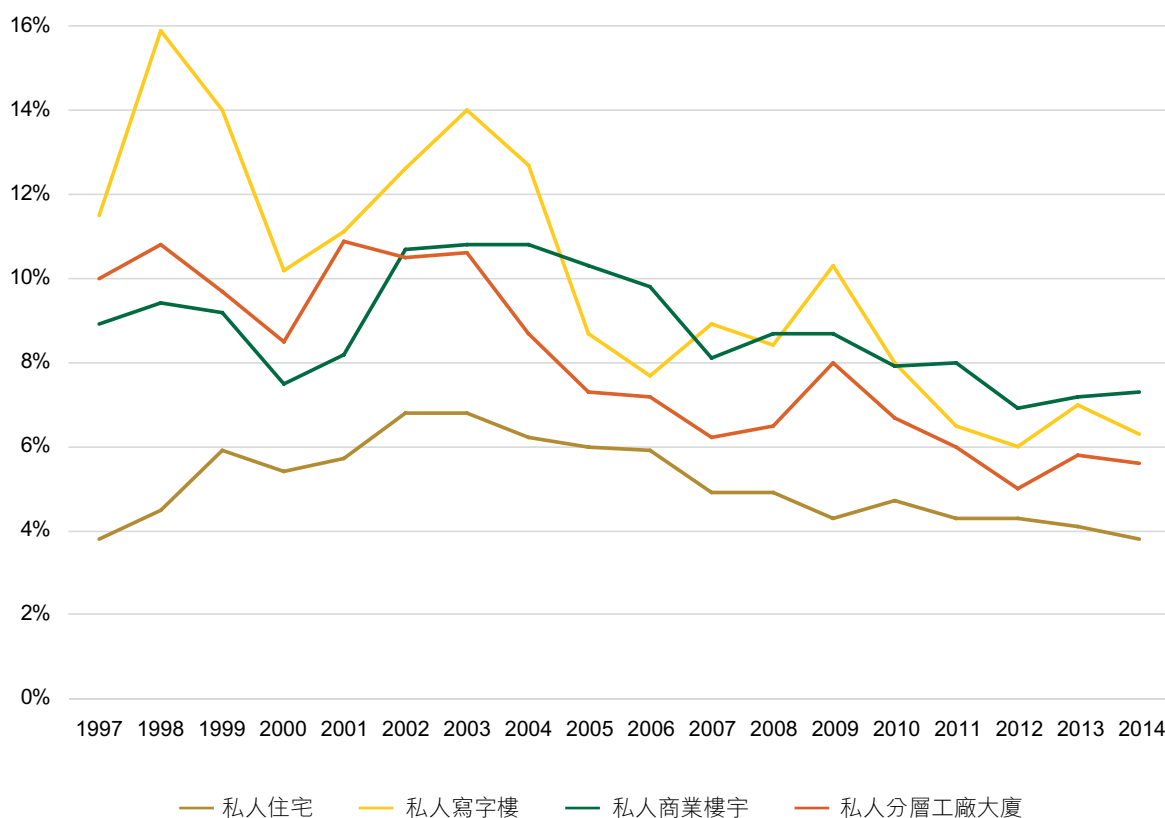
圖7. 主要商業街道零售租金(2014年第三季)



資料來源：世邦魏理仕。

事實上，香港所有「硬件」都不足夠。差估署的數據顯示，香港各類物業，由住宅、寫字樓、商舖，甚至工廠大廈的空置率，幾乎全部都創回歸以來的新低（圖8）。事實上，發展局剛公布最新的《全港工業用地分區研究》，結果發現舊工廠區工廈整體空置率為5.3%，較2006年及2009年的數字明顯為低。而且，研究還發現「愈來愈多經濟活動以至一些新興行業亦選擇使用工廈的空間，例如陳列室、數據中心、研究發展/ 檢測中心、文化創意藝術工作室，甚至是水耕或水產養殖等」。

圖8. 各類物業空置率



資料來源：差餉物業估價署。

須知道，上述的行業各有各的特定營運環境，他們不可能全部的「理想營運地點」都是工廈。但這些行業都選擇進駐工廈，反映香港的營商者/ 創業家其實已經把本港硬件中所有能善用的最後一點餘裕都幾乎耗盡，實在難以要求他們在運用空間上做得更具效率。

### 1.2.3. 嚴重影響香港經濟競爭力，窒礙經濟多元化

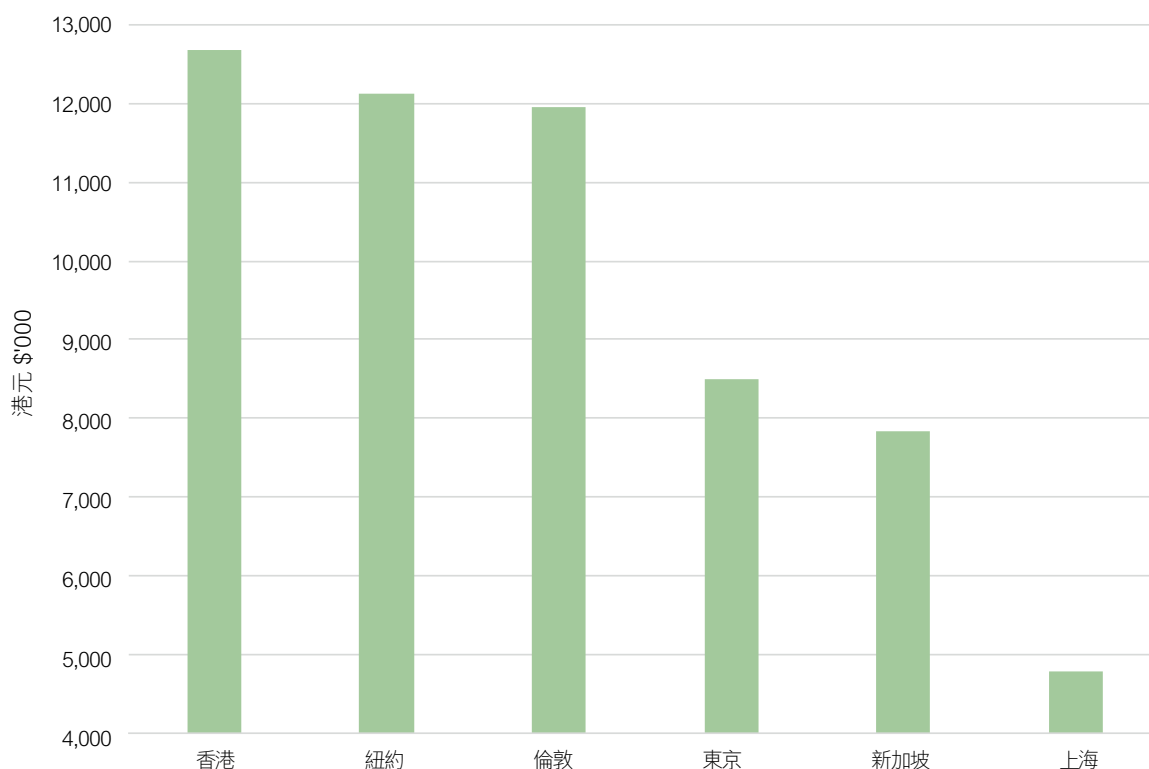
租金水平長期高踞不下，固然代表企業對香港甲級寫字樓的需求極為龐大。然而，這亦代表營商成本增加，無可避免會影響香港經濟的競爭力。同樣亦可以想像，在這個過程中無可避免令很多原本想來港建立或擴充亞洲辦事處的公司，因為租金太高而望門輕嘆。

需知道，這些公司不會因為在港找不到寫字樓而放棄在亞洲的快速經濟增長中分一杯羹，他們只會選擇落戶其他亞洲城市。

換言之，因為香港缺乏充裕的寫字樓供應，租金水平長期高於新加坡、上海等城市，其實已等於把本來可以屬於香港的就業、收入和增長機會，拱手相讓予我們亞洲區內的其他對手城市。

第一太平戴維斯 (Savills) 2013年的一項研究，比較跨國企業把業務重置 (relocate) 到全球主要商業城市的成本，當中包括寫字樓的租金以及為14個高層管理人員配置住處的費用，當中把業務重置到香港成本連續兩年高於倫敦、紐約，是全球最貴的城市，更比新加坡高六成，甚至是上海的2.7倍 (圖9)。

圖9. 業務重置成本(2013年下半年)

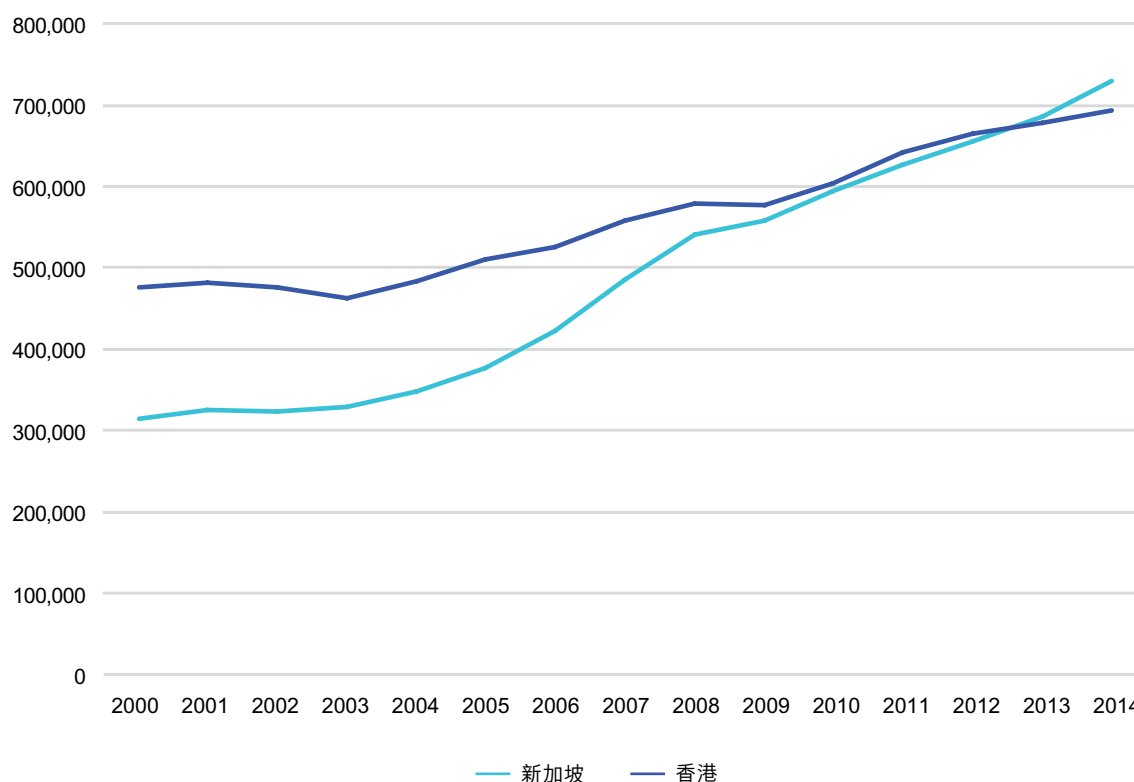


資料來源：第一太平戴維斯。

我們應明白，服務業佔香港經濟的93%，有關比重幾乎冠絕全球。而服務業有個重要特點，就是所有服務業都需要在一個「硬件」中進行，例如寫字樓、商場、酒店、醫院、學校、實驗室等。所以在香港，聘請一個員工的成本不只他/她的薪金，還包括該員工在「硬件」所佔的空間，例如寫字樓中的桌椅。當租用桌椅空間的成本比該員工的薪金更貴，那麼無論我們的員工多優秀、多勤奮，企業都難免會有把有關的職位重置到別個租金較低城市的打算。

15年前，新加坡在「金融及商業服務行業」的就業人數只有31萬，是香港的相應數字的六成左右；然而到2013年，新加坡已經超越香港。星港兩地15年間的年均複合增長分別是5.8%及2.5%，相差超過一倍 (圖10)。

圖10. 金融及商業服務行業的工作人數



註：包括從事金融及保險、地產、專業及商用服務的人士。

資料來源：新加坡人力部、香港政府統計處。

這些相關職位大多是白領，包括不同專業如會計、法律等從業員。新加坡過去十多年新增的這些職位，其中有多少是因為其企業本來想落戶香港，卻因香港的高昂租金「捨港取星」當然難有實際數字。但觀乎星港兩地數以倍計的租金差距和香港極低的甲級寫字樓空置率，若香港在過去幾年能夠有充裕的寫字樓供應，收窄與新加坡租金水平的差距，不難想像當中應有不少職位，其實本應是屬於香港，而非獅城。

再者，近年多有論者指出香港的經濟產業過份單一，集中於金融、地產等行業，並指香港應力求多元化，從不同行業找出新的增長動力。然而，由上屆政府的「六大優勢產業」，以至近年社會討論熱烈的科技創新等新興行業，其實都離不開土地支持。

事實上，約兩年前，國際科網巨擎Google其實有意在港建設數據中心，卻因土地不足，最終捨港而去，改到台灣和新加坡建造。該公司的亞太策略傳訊部經理指，雖然香港「充滿機遇」，但始終因為在港「取得充裕土地的成本和難度太高」而放棄在港的計劃<sup>3</sup>。

<sup>3</sup>2013年12月10日，《華爾街日報》。

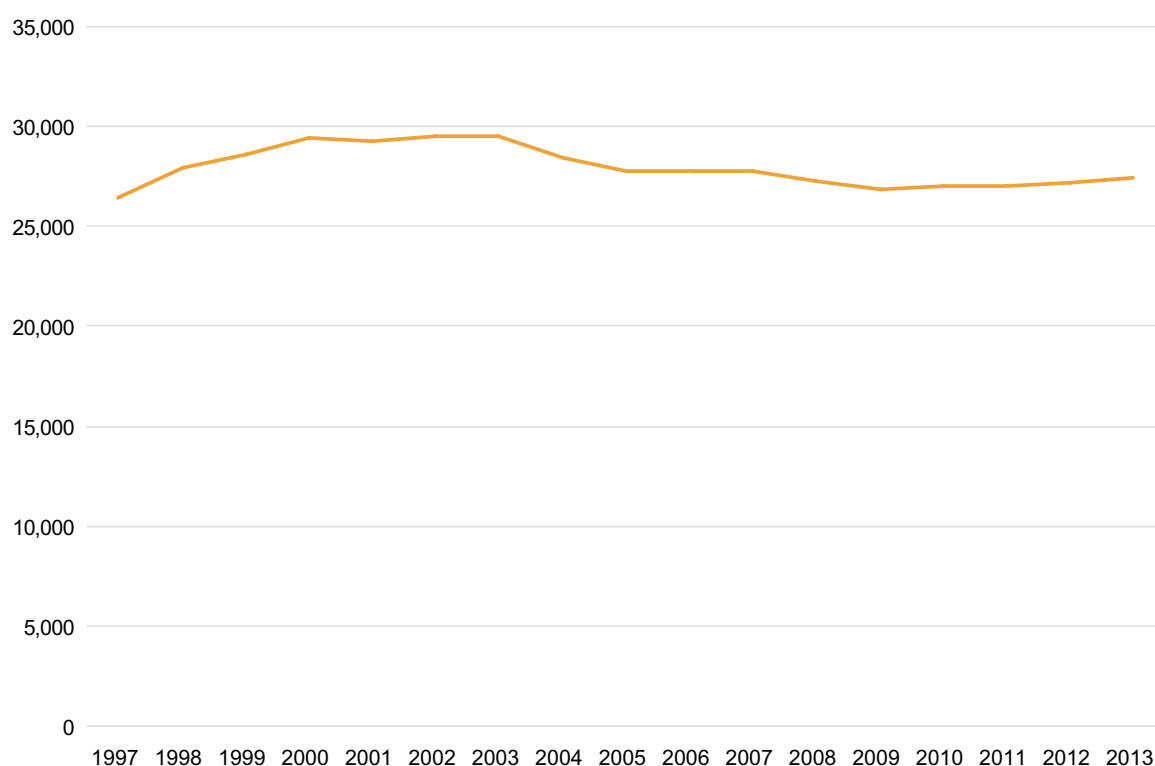


科技創新行業發展潛力無限，也可助香港經濟發展多元化。而Google正是行內龍頭，若該公司能在港設立數據中心，可望把典範實務（best practice）帶進本港，對我們有關的從業員——尤其是有志投身科技創新的年青人——好處之大無庸置疑。同理推之，很多「經濟多元化」的方向同樣需要土地支持。藝術發展需要畫廊、表演場地，醫療科技需要實驗室、社會企業也需要更多可負擔空間來營運、擴充。如今，香港卻因土地不足而失卻如此一個黃金機遇，土地供應的重要性不言而喻。

### 1.2.4. 社會民生基建不足，影響生活質素

土地不足的影響遠遠不止上述的住屋問題和經濟競爭力，還嚴重窒礙了民生相關的基建發展，影響生活質素。

圖11. 公立醫院床位數量



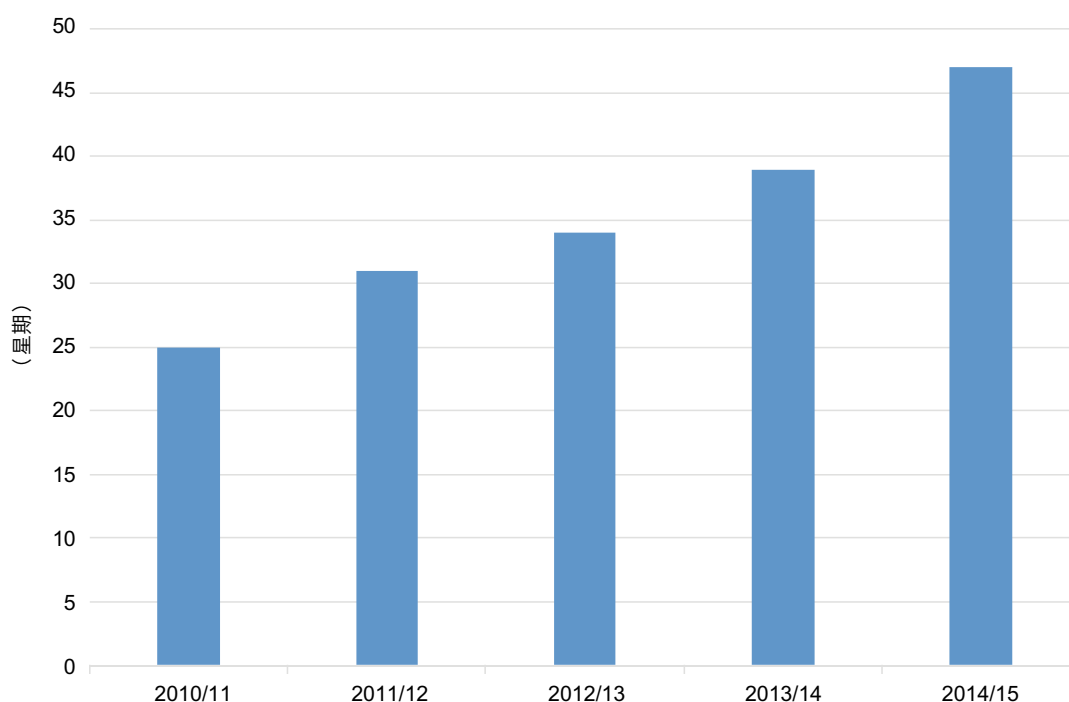
資料來源：醫院管理局。

一個耳熟能詳的問題當然是人口老化所帶來的醫療服務需求。香港現時共有大約2.7萬張公立醫院病床。但自回歸以來，公立醫院病床的總數只增加了4%（圖11）。

**事實上，香港對上一間、有500張病床以上的中型公營醫院，已經是1999年落成的將軍澳醫院。**

令人憂慮的是，同期香港人口增加了11%，年齡中位數增加了8歲，港人對醫療服務的需求理應有增無減。剛過去的流感高峰期奪去逾400條性命，比當年的「沙士」還多，其中絕大部分更是65歲或以上的長者，似乎指出香港醫療體系實已不勝負荷。事實上，公營醫院內科的專科門診新症輪候時間中位數，便由2010/11年的25個星期，增至2014/15的47個星期（圖12）。

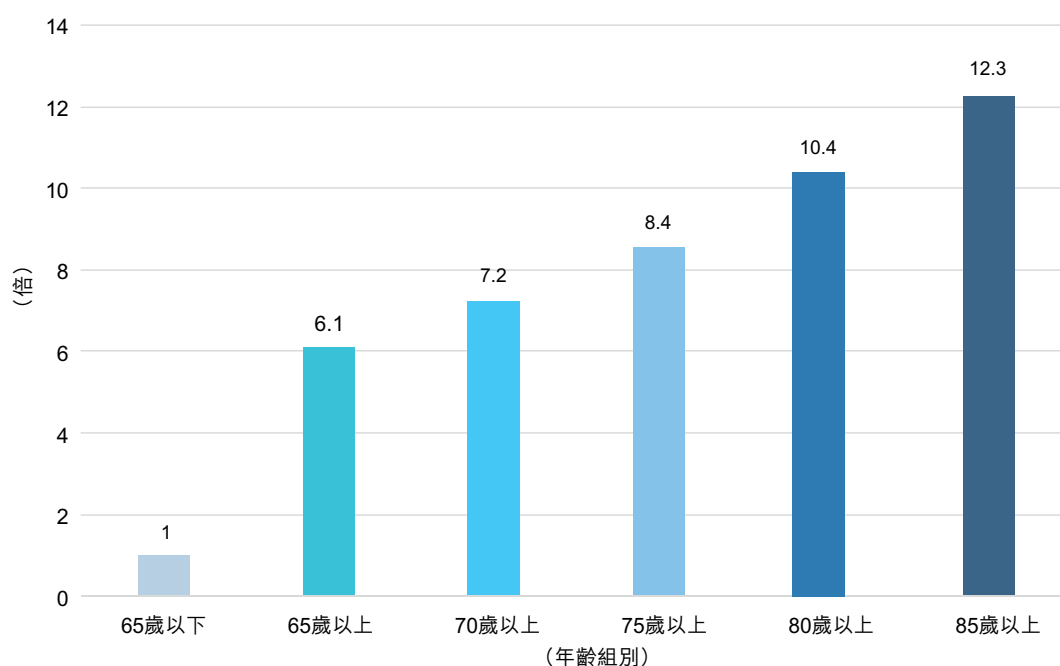
圖12. 公立醫院內科新症輪候時間中位數



資料來源：醫院管理局、立法會衛生事務委員會。

值得注意的是，以佔床日數計算，65歲以上的長者的醫療需求是65歲以下人士的6.1倍（圖13）；而根據政府統計處的人口推算，本港65歲以上的長者人數將由現時的110萬人，在未來20年（即2034年）內增加超過一倍至230萬，故此對公共醫療體系的壓力肯定不止倍增。

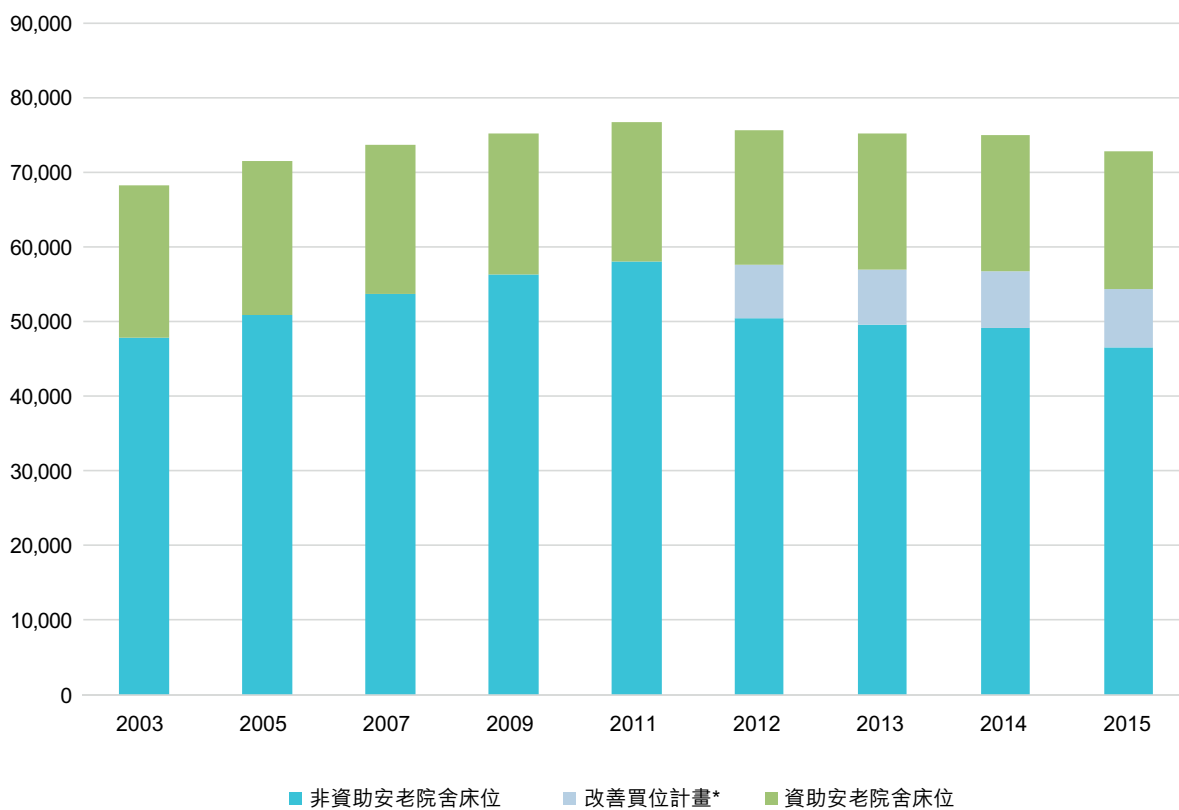
圖13. 各年齡組別的醫院床位需求（佔床日數）相對65歲以下人士需求的倍數（2012年）



資料來源：長遠財政計劃工作小組、政府統計處。

除了醫院，長者還需要長期護理。但原來香港的安老院舍宿位，比醫院病床數目還強差人意，其總數在近幾年不升反跌，而且更是由私營安老院舍宿位的減少帶動。這反映商業租金在過去十年一直上揚，增加企業的營商成本，最終令私營安老院也受到影響，部分結業收場，以致宿位數目反而收縮。

圖14. 安老院舍宿位數目



註: (\*) 有關公開數據始於2012年。

資料來源：香港審計署、社會福利署、立法會。

綜合而言，增加土地供應，提供更多空間予香港發展，實是燃眉之急，刻不容緩。

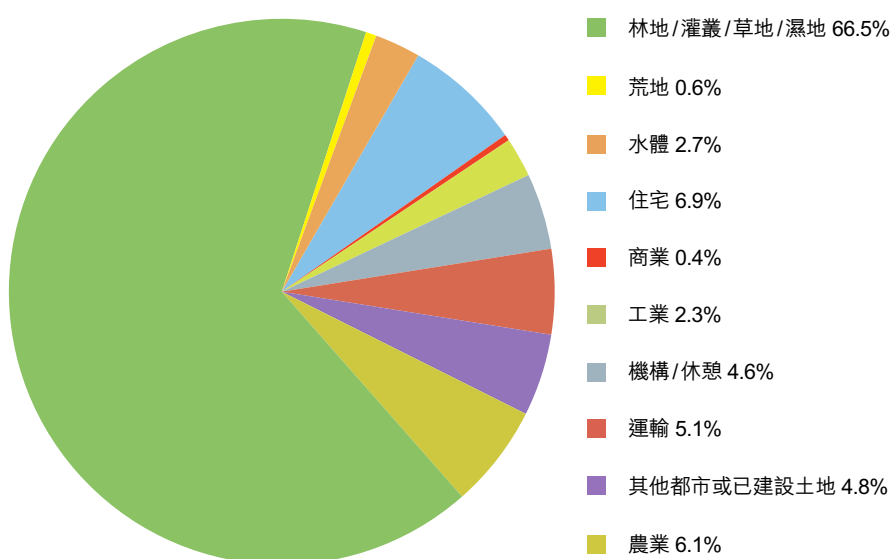
## 2. 為何發展變慢？

在上一章我們探討了本港土地嚴重短缺的問題和事實，亦已闡明了土地供應遠遠超越房屋的範疇，而是對經濟、社會、民生等各方面的發展都舉足輕重。本章則嘗試了解何以香港的土地供應會在近年明顯減慢，以致產生不同的社會經濟問題。

### 2.1. 填海近乎停頓

2014年，香港的土地總面積為1,110平方公里（或111,000公頃），其中已發展土地約佔四分之一（24%或26,800公頃）。其中，作住宅用途的土地只佔全港土地7%（或7,700公頃），至於商業用地更只有400公頃，佔全港面積的0.4%（圖15）。

圖15. 2014年香港土地用途



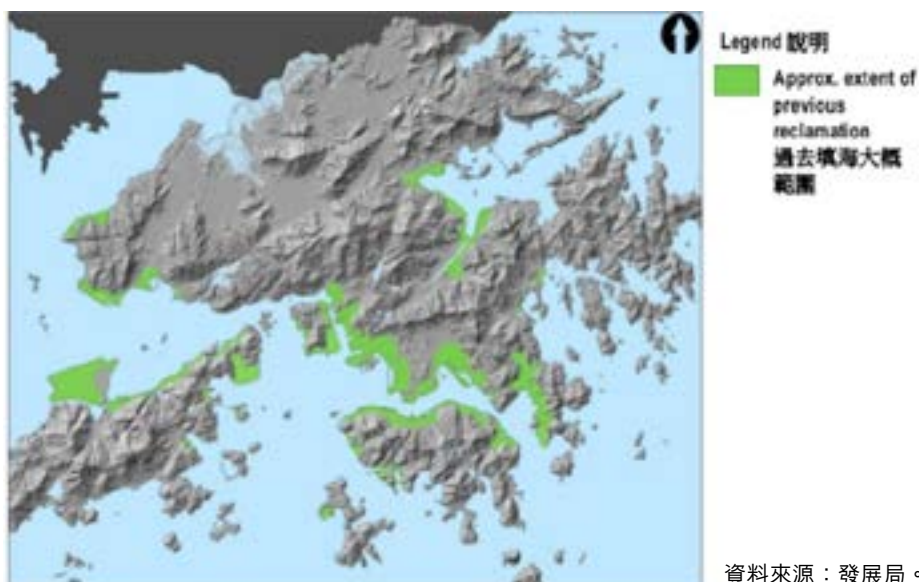
香港土地面積：約111,000公頃

資料來源：規劃署。

而回顧過去，填海向來都是我們新增土地的主要來源之一。整體而言，現時香港有6%的土地（約6,947公頃）都是從填海所得。換言之，填海所得土地佔全港已發展土地面積的26%，這個數字亦大約等於現時全港所有的住宅用地。

事實上，本港由填海所得的土地上，便容納了我們27%的人口，以及70%的寫字樓總樓面面積<sup>4</sup>。若計算幾個牽涉較大規模填海的新市鎮（即荃灣、沙田、大埔、將軍澳、屯門及東涌）的總人口，更高達270萬人，佔全港人口的近四成，由此可見填海對本港社會和經濟發展的重要性。

圖16. 過去填海大概範圍



若與同儕比較，香港的填海規模其實相對較小。例如，新加坡有五分之一土地（約14,000公頃）都是填海得來，而該國仍計劃在2030年前填海增加5,000多公頃土地，以容納預測共約700萬人口；與香港一水之隔、其總人口比沙田還少的澳門，只計過去一世紀，更有至少六成以上的土地是填海所得。事實上，面積580公頃（大約等於元朗新市鎮）的路氹島便是全部由填海而來，並容納了如銀河綜合度假城、威尼斯人度假村等世界級旅遊設施。相比之下，香港自1887年以來的填海總面積只是6,947公頃，佔全港面積的約6%（表6）。

表6. 各地填海面積比較

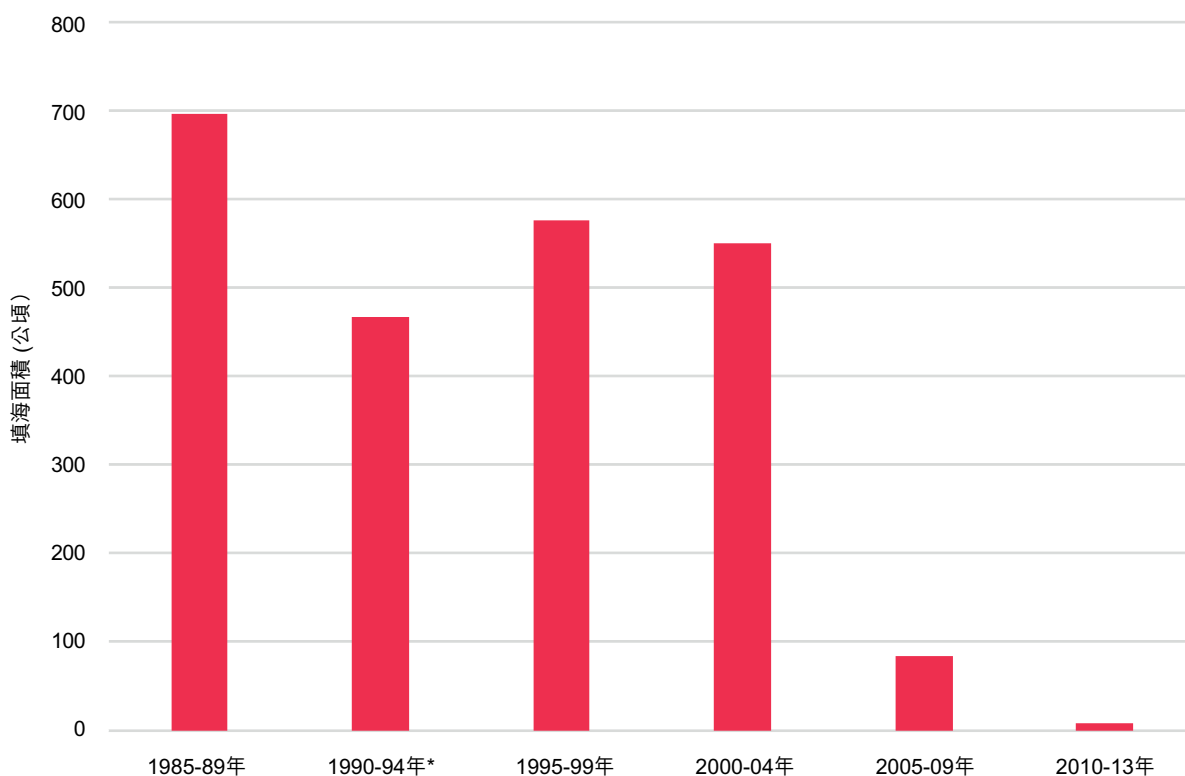
	填海面積佔土地面積	備註
新加坡	20% [自1970年代起，填海約14,000公頃]	濱海灣金融區的寫字樓總樓面面積超過2,300萬平方呎，相當於整個中環。
香港	6% [自1887年起，填海約6,900公頃]	居住了總人口的27%；容納了寫字樓總樓面面積的70%。
澳門	61% [自1912年起，填海約1,800公頃]	路氹島（580公頃）已容納了威尼斯人、銀河渡假城等設施。

資料來源：香港地政總署測繪處、香港發展局、澳門地圖繪製暨地籍局。

然而，香港的填海進度卻在最近十年大幅減慢、甚至幾乎停頓。2005至09年的5年間填海面積只有共84公頃，及至2010至13年更只有8公頃。

<sup>4</sup>2012年《優化土地供應策略》顧問簡報。

圖17. 1985-2013年期間本港填海的情況



註：(\*) 不包括赤鱗角及西九龍的1,274公頃填海土地。

資料來源：立法會研究部、發展局。

作為一個粗略的參考指標，計及赤鱗角及西九龍的填海面積，1985年至2004年的20年間，本港共填海約3,600公頃。

假設填海所得土地需時十年完成發展，上述的填海面積相比1995至2014年的20年間，香港已發展土地增加的約8,900公頃<sup>5</sup>，填海提供的土地佔40%。對本港而言，填海對於土地發展的重要性可見一斑。

## 2.2. 官僚程序制肘

如上所述，填海向來都是香港土地供應的重要來源之一，支持了本港的社會經濟發展。可惜，有關步伐卻在最近十年大幅放緩，即使現在急起直追，動輒都要十年以上才能見效。短中期則應嘗試由官僚程序入手，減少制肘，拆牆鬆綁，加快發展。

<sup>5</sup>由於2000年前後的計算方法有改動，為確保數據可比性，只包括住宅、商業、工業、機構 / 休憩及運輸用地。

## 2.2.1. 綜合發展區 (Comprehensive Development Area, 簡稱CDA)

在香港，任何物業的發展都受《城市規劃條例》管轄和限制。城市規劃委員會（城規會）正是根據有關條例成立的法定組織，負責擬備香港地區的布局設計及適宜在該等地區內建立的建築物類型的圖則，以促進社區的衛生、安全、便利及一般福利，改善市民的居住和工作環境。規劃署是城規會的執行機構，負責制訂、監管及檢討規劃圖則、規劃政策和與建設實體環境有關的計劃。

一般來說，如某一地區的土地已具有法定圖則，圖則會把該地區劃作不同用途，例如「住宅」、「商業」、「工業」、「商住」、「綠化帶」等等。圖則的詮釋表，則會按不同用途，以兩個欄目列出可以興建的建築物類型，其中「第一欄」內的項目屬經常批准，無需額外申請；至於「第二欄」的項目則需要向規劃署申請規劃許可，並得到城規會批准，才可繼續發展。如欲發展的項目並沒有在這兩欄中註明，則先要向城規會申請，把有關地區的圖則改劃作另一種用途。

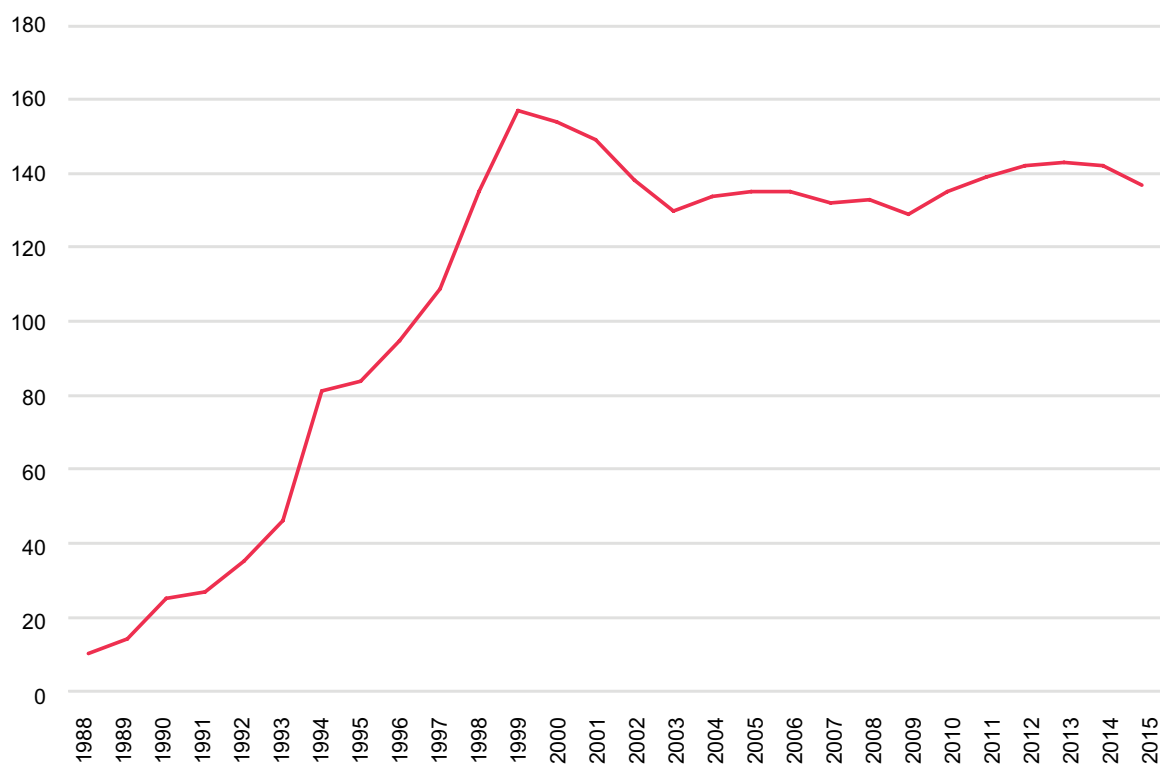
然而，其中一種用途，「綜合發展區」（Comprehensive Development Area，簡稱CDA）卻有所不同。自1988年起，本港的規劃系統明文引入了CDA的土地用途。與其他土地用途如「住宅」、「商業」等不同，CDA圖則的詮釋表中並沒有上述的「第一欄」項目。換言之，CDA的任何發展都必須先行申請，並獲得城規會給予規劃許可，才可開展。有關申請須以總網發展藍圖的形式，提交城規會按每個個案的情況特別考慮。

引入CDA，本來是為了防止有關地區內進行零碎的重建或發展項目，促使綜合重建，鼓勵發展的申請人由整個CDA（而非個別或數個物業）的角度進行規劃，藉此盡用該區的發展潛力。這個原意無可厚非，可惜實際上CDA卻成了土地供應的瓶頸，變相拖慢了各種物業的發展速度。

**事實上，1988年時全港只有10幅CDA地皮，到2015年中已增加了13倍到137幅。若只看其56個未有核准總網發展藍圖的CDA以及被劃作少於三年的CDA，便已牽涉共200公頃土地，超過6,800萬平方呎的樓面面積。**

以每個住宅單位600平方呎計算，便等於逾11萬個單位，是超過2年的總建屋目標。若全部用作商業發展，亦等於中環的甲級寫字樓面積的兩倍以上。

圖18. 「綜合發展區」地皮數目



資料來源：城市規劃委員會、團結香港基金。

表7. 沒有總綱發展藍圖的「綜合發展區」地皮（截至2015年5月）

沒有總綱發展藍圖及被劃作「綜合發展區」不足三年的地皮	地皮數目	總面積 (公頃)	整體地積比率	總樓面面積 (平方呎)
<3年	11	28	3.14	68,454,698
3-5年	15	37		
6-10年	4	12		
11-15年	9	23		
16年或以上	17	103		
總計	56	202	3.14	68,454,698

資料來源：規劃署、城市規劃委員會。



CDA拖慢發展進度的問題可歸納如下：

### 2.2.1.1. 業權分散，難以整合

CDA的原意是促進整體規劃，防止零碎發展。因此，CDA內的地皮不能單獨發展，必須整區進行。若一個CDA內有多個不同的業權持有人，則有意發展/重建的業主，必須嘗試收購區內的其他所有業權，或取得有關業主同意一起向城規會申請；否則，一個業權太過分散的CDA，很難獲得城規會同意發展。

但這個設計和目標似乎難免矛盾。為了鼓勵整體規劃，CDA的佔地通常都有一定規模<sup>6</sup>；地皮面積越大，則區內越易出現多個業權，任何一個業主亦自然越難集合該區所有相關業權。翻查城規會紀錄，便可見不乏這類CDA的例子，如油塘灣的CDA區內合共39塊地皮，牽涉多個業主，令業權整合倍添困難。結果，有關地區自1993年被劃作CDA，到20年後的2013年才獲城規會批出規劃許可，令一塊市區地皮發展耽誤了20年。

### 2.2.1.2. 所有發展計劃都要經過審批，卻欠客觀透明準則

如上所述，由於CDA圖則的詮釋表中並沒有「經常批准」的「第一欄」，任何發展都需要以總綱發展藍圖的形式提交城規會審批。而有關審批並非完全基於一些特定、客觀的技術參數，如建築物的高度、可建樓面面積、樓層數目等，換言之，一個總綱發展藍圖可以因為外型、景觀、交通、噪音，以至各種用途的建議比例等不同問題被反對，拖慢發展。

**事實上，不少CDA的總綱發展藍圖即使最終獲批，都已耽誤經年（表8）。**

而這些過程中，申請人需要多次修訂總綱發展藍圖，以處理不同政府部門的意見或關注的問題。這些與政府部門反覆來往周旋的程序，令本來可於多年前便推出市場的發展項目，被嚴重延誤，無助改善各種物業供不應求的情況。

表8. 延遲多時的CDA項目例子

項目	原訂發展日期	首次提交總綱發展藍圖日期	最終獲批日期
北角油街	1995	2005年6月	2012年4月
油塘灣	1993	2010年3月	2015年1月
北角京華道	1983	2006年4月	2013年3月

資料來源：城市規劃委員會。

CDA制度背後所映的，是一個「過度規劃、供應不足」的問題。我們本來希望優化城市設計、在規劃過程中增加公眾參與，從而提高市民的居住質素；最後卻反而拖慢發展，供應不足，結果受害的，還是香港市民。第一章提及的中環街市，便是一例。在規劃活化的過程中，社會討論曠日持久，不同意見的人士甚至提出司法覆核，最終有關建築物空置近12年依然仍未發展，浪費時間。

<sup>6</sup>截至2015年3月，121幅被劃作CDA超過三年的地皮，平均每幅佔地約57,000平方米（或約61萬平方呎）。

總括而言，CDA的原意良好，但回顧現存的學術文獻和研究<sup>7</sup>，卻未有確切的證據，指CDA的出現對於市民的居住環境（例如居住面積、環境質素等）有所好處，卻反而拖慢了發展進度。第四章將嘗試提出政策建議，緩解這個問題，盡快釋放有關土地以供發展。

## 2.2.2. 政府審批程序

除了土地供應的步伐緩慢，政府在審批發展項目的程序當中，也大有改善空間。本港所有發展項目的規管和控制，主要由三個政府部門主管：分別為規劃署、地政總署和屋宇署。然而，三個部門的審批範圍有所重疊，但對審批項目的一些技術定義，例如建築物高度、地盤面積計算等，卻有所不同，導致審批流程的延誤。

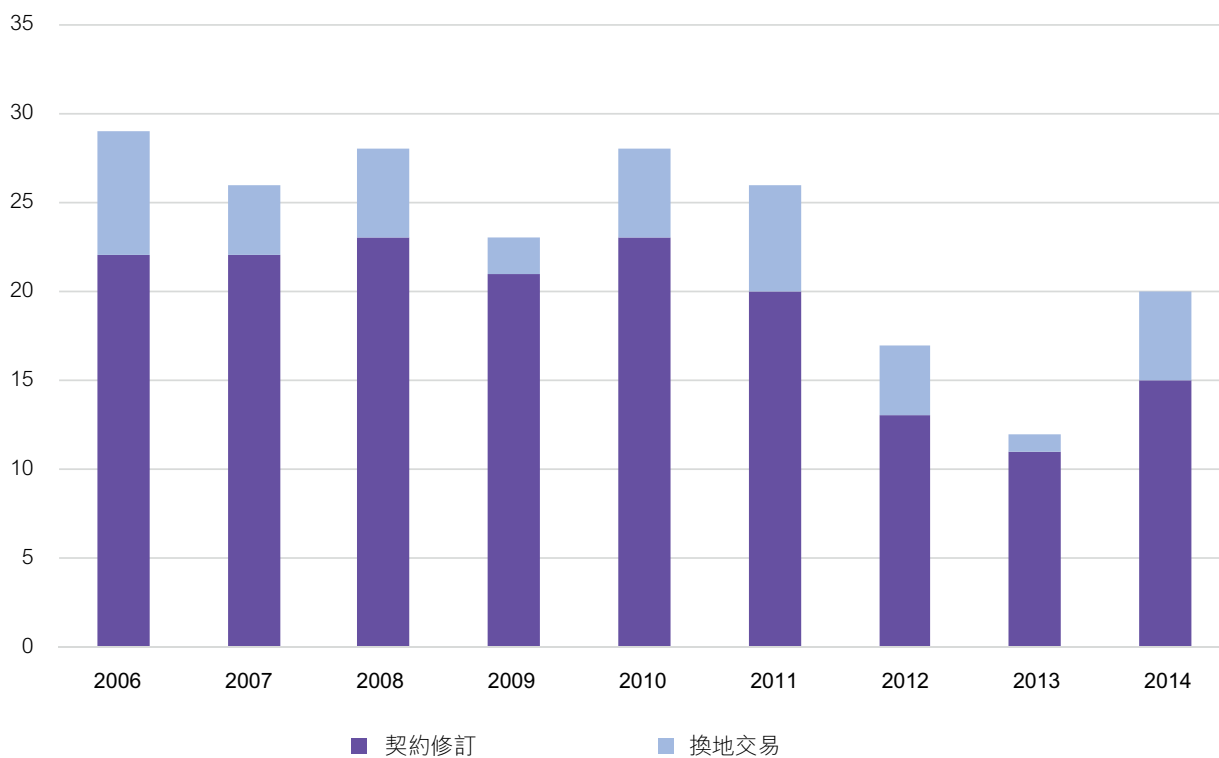
另外，規劃程序和建屋圖則的監管都有相應的法律條例，分別是《城市規劃條例》和《建築物條例》，規定了各審批程序的最長時限。然而，作為政府管理全港土地的代理人（技術上是所有政府土地的「地主」），主管地契修訂、補地價、圖則審批等程序的地政總署，卻沒有相關的審批時限，令很多發展項目都受到延誤。

另一個發展過程中牽涉政府審批的是契約修訂以及換地交易的補地價程序。業界一直有聲音指政府計算補地價的機制並不透明，以及未能反映個別計算參數的最新市場情況，例如急速增長的建築成本以及銷售成本，以致政府與發展商在有關的交易的補地價金額上很難達成協議，令相關交易提供的發展土地在近年減少（圖19）。

測量師行仲量聯行引述發展局的數字，指涉及私人土地（不包括鐵路項目）之換地及土地契約修訂所提供的住宅單位供應於2011/12年財政年度達4,000個。然而，有關數字於2012/13年財政年度僅有700個，至2013/14年財政年度更跌至90個。

<sup>7</sup> 見 “A Hong Kong empirical analysis of the direct effect of zoning on the environment and the potential contribution of planning conditions to sustainable development”, “Measuring and interpreting the effects of a public-sector-led urban renewal project on housing prices—an empirical study of a comprehensive development area zone developed upon ‘taking’ in Hong Kong”, “Planning conditions in Hong Kong: An empirical study and a discussion of major issues, Impact of comprehensive development zoning on real estate development in Hong Kong” 及 “Development Control and Development Process — A Study on Comprehensive Development Area (CDA) Zone in Hong Kong”。

圖19. 契約修訂及換地交易(住宅用途)宗數



資料來源：CEIC。

有關優化現時政府審批的官僚程序的詳細建議，將載於第四章。

## 3. 土地發展的更宏觀考慮

在討論增加土地供應的建議之前，我們認為應先了解有關香港土地發展的一些更宏觀背景，作為討論政策建議的基礎。有些背景表面看來與土地發展未必有直接關係，但若欠缺這些關鍵的背景，我們在分析香港的土地需求和發展需要時，都只會見樹不見林，難以勾勒一個全面的藍圖。

### 3.1. 發展需要「轉身」：土地也要「自然空置」

根據屋宇署的數據，截至2014年底本港共有近5,900棟樓齡超過50年的樓宇（表9）。按當時的推算，在未來30年間（即直至2044年）全港將有逾30,000棟樓宇的樓齡會超過半世紀。換言之，即使本港的人口完全不再增長，我們依然需要在未來30年，騰出足夠空間安置現時居於這30,000棟舊樓的居民（例如在興建公屋的計劃中，增加單位數目以供重建安置之用）。

表9. 樓齡概況（截至2014年12月31日）

樓齡	樓宇數目	百分率
<10	4,458	10.6%
10-19	7,077	16.8%
20-29	10,490	24.8%
30-39	8,509	20.1%
40-49	5,830	13.8%
≥50	5,891	13.9%
總數	42,255	100%

資料來源：屋宇署。

舊樓宇重建這個例子正好點出土地供應的一個重要層面：發展是一個動態的過程，不是說只要找到足夠土地容納新建築物便可，因為在興建所需硬件之外，總會需要一些額外的「騰挪」空間，例如樓宇過舊需要重建、某些建築物隨着經濟發展和轉型而不再合適（如舊式的工廠大廈），在改建的過程中舊建築物中的營運作業需要覓地安置、或是用來放置建築所需的物料和大型器材（如塔式起重機）的土地等。故此，在計算未來土地需求時，其實還要加入「自然空置」的考慮，就像在任一時點，任何物業都不可能出現「零空置」的情況。

### 3.2. 土地供應要同時考慮規劃效益

如果問香港人，九個新市鎮中最好的是哪一個，相信沙田會是相當熱門的選擇。事實上，按居住人口計算，沙田（包括馬鞍山）是第二大的新市鎮，有約66萬人，僅次於發展歷史最悠久的新市鎮荃灣（表10）。

表10. 上世紀的新市鎮

新市鎮	面積(公頃)	人口('000)	規劃時期開始
荃灣	3,285	796	1960年代
沙田（包括馬鞍山）	3,591	658	1960年代
屯門	3,259	496	1960年代
大埔	2,898	270	1970年代
粉嶺/ 上水	667	254	1970年代
元朗	561	155	1970年代
天水圍	430	290	1980年代
將軍澳	1,738	386	1980年代
東涌	830	83	1990年代

資料來源：土木工程拓展署。

沙田普遍被認為是規劃較好的新市鎮，在於其「自給自足」，能夠在住宅區的附近，提供充足的配套設施，例如在市中心的交通樞紐上蓋進行大型的商住混合發展，在核心住宅區的附近提供充裕的休憩用地、社區會堂、體育館，亦提供中、小學、醫療用地等其他配套。

沙田新市鎮的例子再次說明，在探討土地供應的議題時，絕非只是簡單的找到足夠土地容納新建築物就可以，還要考慮當區居民的生活所需。而要達到這規劃上的優點，該區的土地要有一定的規模。事實上，沙田(包括馬鞍山)正是九個新市鎮中面積最大的一個，佔地近3,600公頃；而沙田新市鎮的土地，主要正是由吐露港填海所得。

除了生活配套外，就業機會也同樣重要。但即使是公認規劃得相對較好的沙田新市鎮，其實也和香港其他地區一樣，大量居民需要跨區工作。根據2011年人口普查的結果，居於沙田的就業人口當中只有15%在同區工作，有關比例雖然較元朗、西貢等為高，但依然比香港整體的相應數字（19%）為低（表11）。跨區工作情況普遍，除了增加市民的交通費負擔之餘，工作人口通勤所帶來的道路擠塞、空氣污染等問題，亦對環境有害無益。

表11. 2011年工作地點概況

居住地區	同區工作	跨區工作	其他
中西區	41.9%	49.0%	9.1%
灣仔	27.5%	61.7%	10.8%
東區	26.0%	63.2%	10.8%
南區	22.1%	68.0%	9.9%
油尖旺	28.6%	58.3%	13.1%
深水埗	17.3%	70.2%	12.5%
九龍城	16.1%	71.8%	12.1%
黃大仙	10.6%	77.3%	12.0%
觀塘	23.5%	64.7%	11.8%
葵青	15.6%	72.8%	11.6%
荃灣	16.4%	71.7%	11.9%
屯門	23.0%	64.6%	12.3%
元朗	10.4%	75.4%	14.2%
北區	16.5%	68.2%	15.3%
大埔	16.1%	71.3%	12.6%
沙田	14.9%	73.0%	12.1%
西貢	10.4%	77.8%	11.8%
離島	18.0%	67.8%	14.2%
全港總計	18.8%	69.1%	12.1%

註：(1) 以上數字不包括外籍家庭傭工。

(2) 「其他」包括無固定工作地點、水上工作、在家中工作及在香港以外地方工作。

資料來源：政府統計處。

這是香港過去半世紀一個規劃上的失誤，令市民居住的地點和就業機會長期錯配。以此為鑑，當我們規劃下一代的新市鎮/新發展區時，應當避免重蹈覆轍。換言之，要確保居民生活質素，香港不只需要「土地」，而是需要「有一大片相連、平坦的土地」，以作全面、周詳的規劃。以正在規劃的洪水橋新發展區為例，一直有評論指該區用以興建房屋的土地比例低，其中一個原因，正是政府希望在當區提供足夠的商業用地，確保有足夠的就業機會（表12）。具體而言，洪水橋新發展區的規劃中，接近四分之一土地是作經濟用途。相比之下，沙田的原規劃中，相應數字只有20%。

表12. 洪水橋新發展區土地用途分佈

土地用途分佈	面積（公頃）	%
發展用地	442	62
住宅	87	20
休憩用地	62	14
經濟	107	24
公共設施	89	20
新建道路及美化地帶	97	22
現有道路及河道	63	9
綠化地帶	58	8
保留現有/ 已落實的發展	151	21
新發展區總面積	714	100

資料來源：洪水橋新發展區 社區參與 - 第三階段 諮詢文件（2015年）。

這是當社會衡量和比較不同土地供應的方法時，有需要緊記的一點。

有些方案即使能提供相當總面積的土地，若這些土地並不相連，不能一併全面規劃，以確保能同時提供居住空間、就業機會和社區配套的話，其實有關土地未必能有效益地發展，因為政府還要投放大量資源在道路基建上，連接居民和其配套設施。

事實上，香港對上一個完成的大型土地發展項目，已是東涌新市鎮，其後全屬零散發展，欠缺整體規劃。

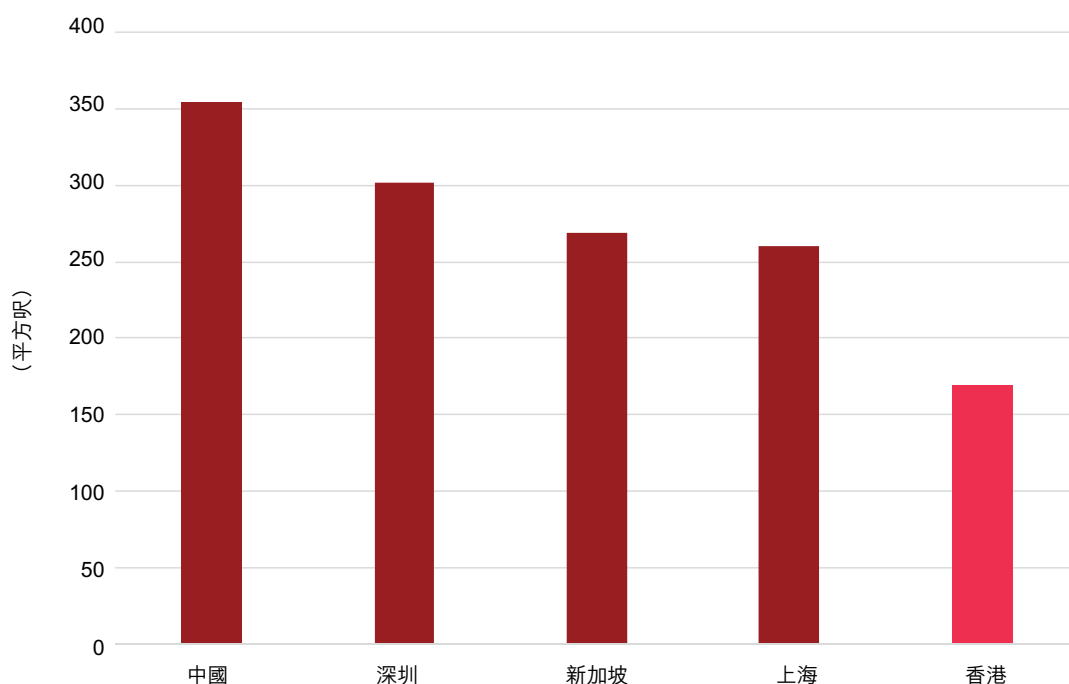
### 3.3. 我們需要多少土地？

探討過土地發展除了面積以外的一些考慮，下一個關鍵的問題是「到底香港需要多少土地」？

根據發展局《優化土地供應策略》文件中引用2010年的數據，香港約700萬人口居於7,600公頃的土地上，同時也有相關的商業硬件、政府機構、道路等的配套設施，佔地9,900公頃。不過，由於居於一般公、私營房屋與居於村屋的人口，居住密度相差甚遠；若把居於村屋的人口密度調整至與一般單位一樣，便得出700萬人口住宅用地為4,620公頃，以及9,900公頃的配套用地。

應注意，這些數字是現時的實際情況，未必是社會的理想要求。正如第一章所述，觀乎今天樓價、租金高企，而且其他配套設施的容量亦相當緊絀；要說港人對今天的人均居住面積和其他一切商業、社會、民生配套設施已經相當充足，無需增加，似乎並非事實。例如，香港的人均居住面積約為170平方呎，與亞洲其他地方如上海、新加坡等比較，相差五成至一倍以上（圖20）。

圖20. 人均居住面積



資料來源：差餉物業估價署、上海社會科學院、南華早報、中原研究中心。

換言之，即使香港未來的人口不再增長，若我們想令700萬港人的人均居住面積增加40%，追近上海、新加坡，便需要額外的1,848公頃的土地。此外，若要700萬香港人平均享用到的醫院、安老院、商業硬件、文娛康樂等所有配套設施同樣增加40%，那又需要約4,000公頃土地，土地需求合共約5,800公頃，等於兩個大埔。

表13. 土地需求估算

2010年			
人口	700萬		
住宅用地（經密度調整）	4,620公頃		
配套用地	9,900公頃		
2044年			
情景一：人口維持不變，人均用地增加40%		情景二：人口增長至822萬，人均用地增加40%	
新增人口土地需求		新增人口土地需求	
住宅用地	0	住宅用地 [ 4,620 x 122 / 700 ]	805 公頃
配套用地	0	配套用地 [ 9,900 x 122 / 700 ]	1,725 公頃
人均用地增長需求		人均用地增長需求	
住宅用地 [ 4,620 x 40% ]	1,848 公頃	住宅用地 [ ( 4,620 + 805 ) x 40% ]	2,170 公頃
配套用地 [ 9,900 x 40% ]	3,960 公頃	配套用地 [ ( 9,900 + 1,725 ) x 40% ]	4,650 公頃
合共土地需求	5,808 公頃	合共土地需求	9,350 公頃

資料來源：政府統計處、發展局、團結香港基金。

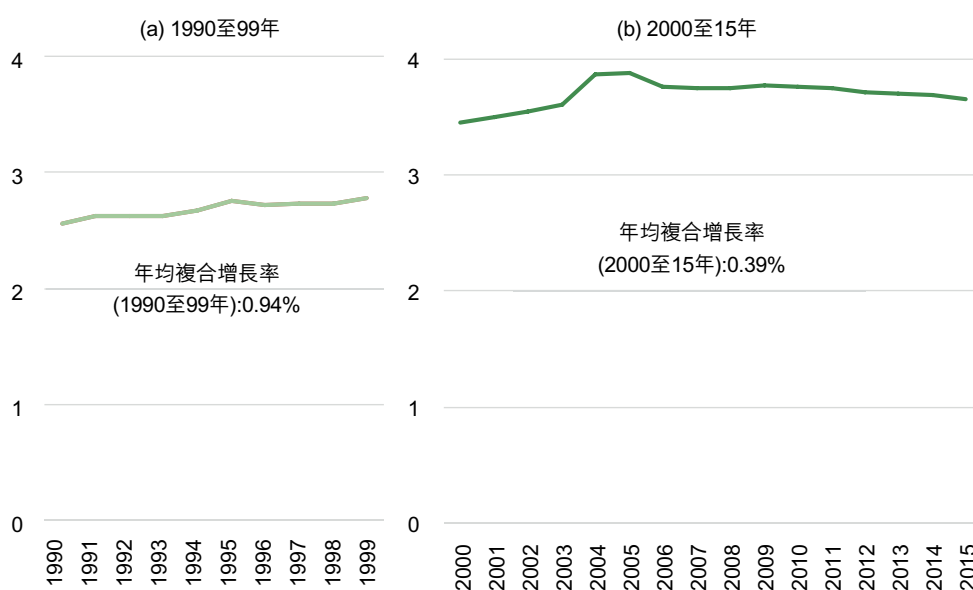


不過，人口不可能在未來完全沒有增長。而按政府統計處2015年9月發表的最新推算，香港的人口將在30年後，即2044年增至822萬。根據此推算，並按上述的「新人均面積要求」，那麼要滿足30年後香港約822萬人的生活所需，我們便需要逾9,000公頃的土地，三個沙田新市鎮還大(表13)。

不過，人均居住面積和人均設施用地增加多少，隨意性很高，我們需要一個較客觀的視角，嘗試了解到底新增9,300多公頃的土地，是個甚麼概念。

若我們把每千人口的平均已發展土地，作為量度港人實質生活水平的其中一個指標，可見在90年代，人均已發展土地面積的年均複合增長為0.94%。但由2000年至今，年均複合增長減慢超過一半，至只有0.39%。特別值得注意的是，人均已發展土地面積在過去十年更不增反減。這個觀察，與第一章所提及香港近年的建設速度比之前明顯減慢的事實一致。

圖21. 人均已發展土地（公頃 / 每千人）



註：基於量度方法的轉變，2000年前後的增長率分別計算。  
資料來源：政府統計處。

我們可以用不同的情景，分析以上計算需要新增的5,808公頃及9,350公頃土地的相對規模。

**情景一：人口不再增長，在2034年前（19年內）增加5,808公頃土地**

情景一假設人口不同增長，維持在2015年中的730萬；並假設香港能成功在未來19年內，增加5,808公頃已發展土地。這兩個都是相當進取的假設：首先，即使增長率無可避免有所放緩，但在未來一段長時間，人口都會呈上升趨勢。而且，按照香港近年造地能力的大幅減弱，能否在未來19年增加5,808公頃已發展土地，實是未知之數。

在以上兩個進取假設下，香港由2015至34年間的人均已發展土地年均複合增長率，便會稍高於90年代的0.94%，達每年1.04%。

情景二：人口按統計處推算增長，在2034年前（19年內）增加5,808公頃土地；在2044年（29年內）增加9,350公頃土地

情景二則假設人口將按統計處的推算般增長，即2034年達810萬人、2044年達822萬人；並假設屆時香港將分別成功增加5,808公頃及9,350公頃已發展土地。

那麼，由2015年起計，至2034年間及2044年間的人均已發展土地年均複合增長率，便分別會達0.5%及0.6%。有關數字稍高於過去15年的0.4%，但依然落後於90年代的相應增長率。

情景三：人口增長只有統計處推算的40%，在2034年前（19年內）增加5,808公頃土地；在2044年（29年內）增加9,350公頃土地

情景三建基於情景二，惟假設人口增長的幅度，將等於統計處推算的40%，即2034年及2044年分別達762萬人及767萬人。

那麼，由2015年起計，至2034年間及2044年間的人均已發展土地年均複合增長率，便分別是0.8%及0.9%。有關數字比情景二的推算結果與90年代相距較近。

表14. 人均已發展土地增長情景

年份	人口 ('000)	已發展土地 (公頃)	人均已發展土地 (公頃/千人)	新增人口 ('000)	新增土地 (公頃)	自1990年的複合年均增長率
1990	5,704.5	14,600	2.56	N.A.		N.A.
1999	6,606.5	18,400	2.79			0.94%
年份	人口 ('000)	已發展土地 (公頃)	人均已發展土地 (公頃/千人)	新增人口 ('000)	新增土地 (公頃)	自2000年的複合年均增長率
2000	6,665.0	23,000	3.45	N.A.		N.A.
2015	7,298.6	26,700	3.66			0.39%
年份	人口 ('000)	已發展土地 (公頃)	人均已發展土地 (公頃/千人)	新增人口 ('000)	新增土地 (公頃)	自2015年的複合年均增長率
情景一：假設人口不再增長						
2034	7,298.6	32,508	4.45	0	5,808	1.04%
情景二：假設人口按統計處推算增長						
2034	8,100.5	32,508	4.01	801.9	5,808	0.49%
2044	8,224	36,050	4.38	925.4	9,350	0.63%
情景三：假設人口增長率為統計處推算之增幅的40%						
2034	7,619.4	32,508	4.27	320.8	5,808	0.81%
2044	7,668.8	36,050	4.70	370.2	9,350	0.87%

資料來源：政府統計處、規劃署、團結香港基金。

表14某程度是個「社會選擇矩陣」(matrix of social choices)。若香港社會作為一個整體，認為上述推算的人均土地面積增幅可以接受，那麼我們便要想辦法，在未來19年至少增加兩個大埔新市鎮、未來29年增加三個沙田新市鎮的土地。

若市民認為90年代的情況也未如理想，希望加快人均已發展土地面積的增速，改善生活質素，那麼要不加快造地的速度，要不提高製造土地的目標（例如2034年前製造7,000公頃而非5,800公頃土地）。

社會還可以選擇製造土地的來源。例如，表14是以人均已發展土地作為量度指標，若社會堅持反對填海或改變郊野公園的土地用途，則除非扣除政府已有約5,000公頃的土地發展計劃後，我們還能夠在現時的土地中，釋放4,000多公頃以供發展，並能如期在2044年前完成，否則由2015至44年，港人的生活質素提升依然還不及90年代。

表15. 主要長遠土地供應項目

土地供應項目	發展面積估算 (公頃)
小蠔灣填海	125
欣澳填海	80
青衣西南填海	100
馬料水填海	45
龍鼓灘填海	250
中部水域人工島包括東大嶼都會	700
元朗南	183
古洞北/ 粉嶺北新發展區	320
西九龍文化區	40
東涌餘下發展區	133
前石礦場	160
按2011年施政報告所推動的，將部分工業用地、 綠化地帶和農業用地改劃作非工業發展用途及房屋用地	260
洪水橋新發展區	446
粉嶺/ 上水第30區	8
啟德發展區	320
將軍澳南	60
錦田南	106
其他房屋發展項目	870
港珠澳大橋香港口岸人工島上蓋發展	150
新界北部地區 *	667
總計	5,023

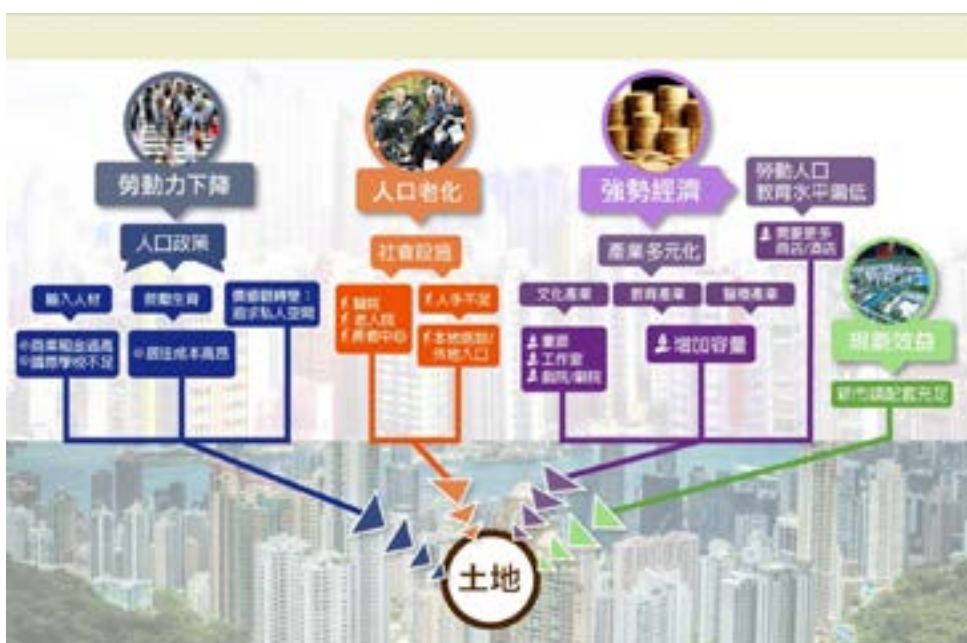
註：(\*) 根據立法會發展事務委員會的資料文件，政府正研究於新界北建設一個規模與粉嶺/ 上水相若的新市鎮。  
資料來源：立法會發展事務委員會、土木工程拓展署、規劃署、發展局（2015年1月）。

### 3.4. 土地遠遠不止房屋：香港發展需要「全觀」視野

本研究多次強調，土地並不只是用來滿足住屋需要，但社會的討論卻一直只集中在房屋方面的土地問題。亦因如此，若我們缺乏這「全觀」視野，明白幾乎所有香港面對的社會經濟問題，其實都是環環相扣，互有關連的話，則在討論土地需求時，難免會見樹不見林，有欠全面。

圖22展示部分彼此之間不可分割、但最終都離不開土地供應的社會經濟議題，以下段落則扼要闡述這些議題相互之間，以及和土地供應的關係。

圖22. 土地供應與社會經濟議題



#### 3.4.1. 人口老化需要大量照顧長者設施

香港的人口老化嚴重程度，在全球先進經濟體中僅次於日本、意大利、葡萄牙及法國。面對長者人數在未來15至20年將以倍數增加，固然對各種與長者照顧有關的設施的需求都會大幅增加，包括醫院、安老院和社區長者中心等。

以醫院為例，一個65歲以上長者所需的醫療服務（按佔床日數計算）是一個65歲以下人士的6倍，而這個數字更會隨着年紀增加而繼續倍大——更不用說今天我們的公營醫療體系負擔早已極之沉重。

若我們簡單地按人口結構變化推算醫療需求，按佔床日數計算，香港的公共醫療需求將會在未來近30年增加超過一倍。問題來了，假設我們沒有計劃把每間公營醫院重建為比現在高一倍的高度，那打開地圖，我們是否可以為現時每一間公營醫院，找到足夠的土地，興建同樣規模的另外一間？

表16. 醫院病床需求

年齡組別	人口		2012 數字		醫院病床需求 (佔床日數) (人口 x 住院率 x 平均住院時間)	
	2012年	2044年	每年住院率	平均住院日數	2012年	2044年
0-4	262,500	226,600	30.8%	5.2	419,700	362,300
5-14	550,700	491,600	4.4%	4.3	104,400	93,200
15-24	877,100	681,600	3.7%	4.0	129,100	100,300
25-34	1,091,700	1,141,100	6.6%	4.0	286,500	299,400
35-44	1,143,300	1,043,300	5.7%	4.7	306,800	280,000
45-54	1,279,700	1,073,300	6.3%	5.8	469,100	393,400
55-59	540,700	534,100	8.9%	6.7	322,400	318,500
60-64	428,600	506,700	11.2%	7.4	354,600	419,200
65-69	264,500	470,500	15.4%	7.8	317,500	564,800
70-74	221,100	488,500	19.5%	8.4	361,400	798,500
75-79	200,000	479,800	25.9%	9.0	466,200	1,118,400
80-84	151,100	483,500	33.9%	10.0	512,500	1,640,000
>=85	134,600	603,400	42.0%	11.3	639,100	2,865,100
總計	7,145,600	8,224,000			4,689,400	9,253,300

資料來源：長遠財政計劃工作小組、政府統計處。

再談安老院。正如第一章所述，香港的長者越來越多，但近年安老院宿舍位卻不增反減。如果現在我們已經有3萬多名長者輪候資助院舍宿位，而且安老院舍不能用高地積比率興建，因為《建築物條例》規定所有安老院舍最高只能達24公尺。我們又要到哪裡找興建這麼多低密度安老院的土地？

當然，不是所有長者都需要安老院舍。事實上，香港的長者入住院舍比率（institutionalisation rate）一直都比海外國家高；而香港政府亦一直重申安老政策的方針是「居家安老為主，長者入住院舍為輔」。不過，香港今天的相關配套仍相當不足；而要做到「居家安老」，也一樣需要足夠的長者日間暫託中心、社區長者活動中心、基層醫療設施等等，才談得上減輕長者的院舍服務的依賴。

### 3.4.2. 長者照顧設施需要大量醫療、護理人手

再者，醫院、安老院和社區長者中心不是一個「空殼」，當中還須人手運作和照顧長者。然而，香港除了醫院病床不足之外，同樣嚴重的還有醫護人手（尤其是公營體系）和安老行業人手短缺的問題。

根據統計處2015年第一季的數據，「住宿護理行業」的職位空缺率高達7.5%，是有關統計調查所有選定行業當中空缺率最高的一個。

那麼，要解決人手短缺問題，要不增加本地培訓的名額，要不由外地引入；前者需要增加本地大學/專科學院的規模，後者亦要考慮他們的住宿需要，我們現在又有否預留土地，增建這些培訓設施，或是提供住宿空間予這些醫護人手？

### 3.4.3. 人口老化需要繁盛經濟，繁盛經濟需要人口政策，補充勞動力

上述的長者照顧設施少不免要用公帑興建及營運，所以人口老化其實還必須一個穩健、繁榮的經濟去支持。然而，人口老化卻偏偏會令我們的勞動力收縮（政府預期將於2018年左右見頂回落），窒礙經濟增長。而且，本港建造業人手也嚴重老化，要應付未來大量的房屋、基建等建築需要，很難避免輸入建造業人手。

要對抗因嬰兒潮一代的工作人口逐漸退出勞動市場所帶來對經濟的負面影響，香港需要一套完善的人口政策，吸引在外香港人材回流、由世界各地引入各種技術和行業的勞動力。問題是，香港的房屋供應不足、商業租金高企；加上香港長期被詬病國際學校學位不足，是令外來人材卻步的原因之一。

換言之，要令經濟有足夠活力支持人口老化所需，我們不但需要醫院、安老院，還需要商業硬件甚至國際學校。

### 3.4.4. 建立經濟新增長動力，依然離不開土地

一直有評論指香港經濟過分單一。然而，要經濟多元化，沒有足夠土地的話依然是寸步難行。正如第一章提及，國際科技巨擘Google正是因為在香港找不到充裕土地，最後選擇到台灣和新加坡設立數據中心。若未來再有其他科技企業希望進駐香港，我們又是否有土地供其發展，以免重蹈覆轍，再次錯失良機？

事實上，香港曾經識別過六個優勢產業，包括醫療產業、教育產業、文化創意產業等。不過按現時情況，本地醫療和教育體系連充分滿足本地需求都有問題，要把香港建設成區內醫療和教育樞紐，我們肯定需要增加相關容量。那麼，增建私營醫院、私立大學的土地又在哪裡？

又例如，本港的文化藝術行業其實大有可為。按銷售額排行，香港已是全球第三大的藝術品市場，僅次於紐約和倫敦；在港舉行的「巴塞爾藝術展」（Art Basel Hong Kong）更是全亞洲最大的年度藝術展，2015年便展出了來自世界各地超過3,000個不同藝術家的作品。

本港受國際收藏家歡迎，有助建立藝術氛圍，這固然是好事。不過，若果我們要讓本地藝術家有創作和發展空間，硬件的配套亦十分重要。但受累商業租金高企，政府要靠如「活化工廈」等計劃以騰出相關空間支持藝術發展。到最近的「工業用地檢討」更發現，我們連工廈的空間都已用盡。那麼，我們又要到哪裡找更多畫廊、工作室、展覽館、劇場、歌劇院等的硬件？

上文只闡述了其中幾個這種考慮，圖22中所展示的亦非全部，我們的社會經濟肯定還有其他需要，但其帶出的訊息依然不變：土地發展不只是簡單的找足夠空間讓市民有棲身之處，還牽涉到不同的社會經濟、提升生活質素的考慮。有時這些考慮表面上看來可能與土地發展沒有直接關係，但其實同樣需要一併納入計劃之內。

誠然，上述問題，尤其是有關醫療體系容量、安老事務等牽連甚廣，本研究亦絕非嘗試確立「一切問題，只要有充足土地便可迎刃而解」的論述。例如，醫療體系的改善還牽涉到醫療融資的方案、如何緩解醫護人手的嚴重短缺，以及建立有效的「基層醫療」(primary care)系統等；在長期護理方面，對於體弱或病患的長者，也要足夠的護老者人手，為他們提供例如上門的康復運動、物理治療、就醫/覆診接送等服務。

**這些問題都超越土地供應的範疇——但無可否認的是，土地供應肯定是解決方案的其中一個重要元素。**

因為，就算我們有完美的政策、無暇的監管、無限的醫療與安老院人手供應也好，若然沒有新的醫院、新的安老院、新的長者社區中心，面對人口老化，要讓長者生活過得更好，都只是痴人說夢。總括而言，要改善市民大眾的生活質素，支持繁榮的經濟發展，土地供應不可或缺。

### 3.5. 長遠利率走勢

土地發展也和長遠的利率走勢有關，因為這直接決定了置業家庭清還樓宇按揭的負擔。長遠而言，香港可考慮發展一些定息產品，供置業家庭選擇，以減低他們面對利率波動的不確定性，以及供款負擔。

## 4. 我們的建議

### 4.1. 心態改變：了解土地短缺的事實，客觀、冷靜、實事求是審視土地供應途徑

香港土地供應嚴重不足，以致產生一連串的經濟和社會問題，其後果遠不止於置業貴、租金高，還打擊我們的競爭力，甚至威脅香港的民生福祉。我們認為，要解決香港的土地問題，至少有三個前提需要留意。

#### 土地短缺的程度和急切性

第三章的討論中，我們用90年代的人均已發展土地增長速度作為參考指標。該十年是我們對上一個「大興土木」的時代，商用、民用的大型硬件不斷增加：那時香港共落成了逾63萬個（即每年6.3萬個）公私營住宅單位、兩個樓面面積近100萬平方呎的商場（又一城及時代廣場）、灣仔會展中心第一期、將軍澳新市鎮工程第一期、八間公營醫院（包括屯門醫院、那打素東區醫院、北區醫院、將軍澳醫院等），當然還有赤鱗角香港國際機場、機場快線、以及香港站上蓋的國際金融中心第一期。

展望未來，即使人口增長大幅放緩，假若我們想追回90年代的人均已發展土地增長速度，則起碼要在2044年前增加超過9,000公頃，或多過三個沙田新市鎮的已發展土地。換言之，我們要以以前所未有的速度和規模開發土地。

#### 不同土地供應方法的規劃效益

第三章的討論也提到，完善的土地發展不只是找到足夠土地容納新建築物便可，還要考慮規劃的效益和優勢。有些土地供應方案即使能提供相當總面積的土地，若這些土地並不相連，不能一併全面規劃，以確保能同時提供居住空間、就業機會和社區配套的話，其實有關土地未必能有效益地發展，因為政府還要投放大量資源在道路基建上，連接居民和其配套設施。這是比較不同土地供應方法時，必需緊記的一點。

#### 不同土地供應方法的預期困難

不難想像，所有土地供應的方案，都有不同的困難和阻力。講到底，這是香港社會作為一個整體的選擇：如果我們接受，香港的土地短缺問題已迫在眉睫，那麼問題應是，用甚麼方法可以在增加土地供應的同時，盡量減低對其他人士和環境的影響，以及作出相應合適的補償。

因此，在以上的前提下，我們認為增加土地供應的策略，理應是多管齊下，各種短、中、長期的方法都要同時考慮；更重要的是，我們認為考慮到土地短缺的嚴重性和迫切性，沒有任何一個方法是所謂的「最後關頭的選擇」（last resort）。



要扭轉眼前形勢，讓大眾市民享有可負擔的房屋，讓病患以合理的成本得到適切的醫療服務，確保自己的父母年老時有充足照料——以上這一切還需要一個繁榮有活力的經濟去支持；社會便應明白，在香港人面前的是一個關鍵的抉擇：到底是恪守原則，對一些土地供應的方法堅持「連談也不能談」的態度？還是為了自己、家人、我們城市的福祉和長遠發展妥協一下，理性客觀、以事論事地探討一些近年仿佛成為「社會禁忌」的土地供應議題？

### 4.1.1. 填海

例如，一直作為香港土地供應主要來源，但在近年幾乎完全停頓的填海，在籠統、一刀切的「支持」與「反對」之間，是否還有迴旋商榷的餘地——如填海的選址、技術、成本等因素，理應都會決定填海對環境的影響。在沒有其他有效方法可以一次過提供較大規模的土地以供全面、詳細的規劃和發展的前提下，我們是否應在這些事實的細節上多作討論，積極地想想「怎樣做」，而非仍只執着地爭拗「應否做」？

圖23. 最新建議的擬填海區域



註：以上紅色圓圈為香港政府最新建議的擬填海選址，而擬建的人工島則將位於紫色圓圈的水域範圍內。  
資料來源：發展局（2015年1月）。

現時，政府已識別的五個具發展潛力的近岸填海地點，合共能提供470至730公頃的土地；而發展局局長最新指香港島與大嶼山之間興建人工島，可提供約700公頃土地（圖23）。以現時的情況審視，即使其他所有已計劃的土地發展方案能如期完成，要滿足我們中、長期的發展需要，似乎還有一定距離。故此，社會不應、亦不能逃避討論填海作為土地供應的手段。

長遠而言，香港難以避免要繼續填海工程。事實上，2012年時政府初步提出了共25個可能填海的選址，社會是時候重新討論，在如今選定的六個填海區以外，是否應納入更多地點。

例如，該25個選址中的其中一個，是在長洲以南興建1,400至2,400公頃的人工島，並曾計劃用作遷移貨櫃碼頭、油庫等現時位於市區的設施。這類方案值得社會再次考慮。

### 4.1.2. 改劃土地用途

正如發展局局長陳茂波所指，改劃土地用途「或多或少」都會對區內的居民做成影響。誠然，從規劃效益的角度考慮，改劃土地並非增加土地供應的萬全之法。可是，填海、發展新市鎮等土地供應尚未到位，而房屋不會憑空出現；那麼，如果人人反對，到底短缺的房屋可以建在哪裡？

事實上，當局物色的150幅改劃目標的土地，分布在全港16個區議會分區。既然樓價高、租金貴是個全港市民都面對的問題，解決問題的方法「人人有份」也無可厚非。再者，正如本報告再三強調，土地遠不止涵蓋房屋發展。即使現在不改劃土地作建屋之用，不久的將來也可能要改劃土地作別的使用，否則，隨着65歲以上的長者人數增加一倍有多，而其他大型土地發展項目尚未完成，我們又要到哪裡找到足夠土地建急需的醫院、安老院、長者社區中心？

### 4.1.3. 郊野公園

又例如，香港的土地面積中有近四成都劃作郊野公園。這牽涉到4.4萬公頃的土地，等於全港所有已發展土地1.6倍，發展有關土地的可能性，不應完全排除。然而，現時社會在這方面的討論，大部分都流於原則性和感性的意見，反對的人甚至認為郊野公園「完全不能碰」。我們絕對同意（一）綠色空間對香港有無庸置疑的重要性；（二）不應該、亦不可能把大部分郊野公園釋放以供發展之用。

不過，現時的郊野公園範圍的界定是根據《郊野公園條例》的規定，當局指評估的因素包括「有關地點的景觀質素、康樂發展潛力、保育價值、面積、土地類別以及管理成效等」，但始終不是一個客觀、可量化的準則。

**而且，有關條例早於1976年制訂，40年後的今天，我們值得檢討是否所有劃作郊野公園的土地，其生態價值依然和40年前一樣。**

政府可以成立一個多方平台讓社會各界討論並建立一套科學的基準和方法，全面審視所有郊野公園的生態價值、服務、用途等，決定是否有需要按這些客觀指標，修改郊野公園的覆蓋範圍，同時定期審視土地供需的平衡、不同土地供應方法的進度、市場情況、社會經濟需要等因素，考慮發展一些本來被劃作郊野公園的土地。

長遠而言，在技術許可的情況下，我們還可以利用人工的方法，令即使郊野公園的範圍減少，但其整體的生態價值卻有所增加，例如在一些生態價值較低的地域增加植物種類或製造水系統等。總括而言，只要我們肯開放、客觀、全面地審視形勢，想方設法，發展和生態保育並不一定對立。

#### 4.1.4. 棕地

有論者要求政府優先考慮「棕地」作為土地供應的來源。現時，本港並沒有對棕地作出正式的定義。但一般而言，棕地指新界本來是農地或鄉郊土地，但如今並不作用農地，而被改作諸如倉儲、回收場或其他與環境不協調的用途。

在土地短缺的情況下，任何可能的來源都應盡量利用。不過，若要把棕地作為土地供應的主要策略，則似乎有點過分樂觀。第一，根據發展局的資料，其實元朗南新發展區以及洪水橋新發展區的計劃內，便已分別有一半及四分之一的面積屬棕地，佔地合共超過300公頃。再者，雖然有關計劃未有詳細資料，但政府其實亦正就發展新界北部地區進行研究，該研究所涵蓋的範圍正正覆蓋現時很多棕地的位置。

故此，政府並非刻意不發展棕地，而是發展棕地一樣需要收地、安置本來在區內的營運、進行交通、環境等技術研究，最後還是要通過城規會的審批，才可發展。事實上，洪水橋發展區的計劃，早在1998年便已開始，到17年後的2015年才正式取得城規會的規劃許可。

#### 4.1.5. 其他改變土地用途的方法

社會上亦一直有聲音指，香港還有不同的增加土地供應的方法，亦因此填海和郊野公園這類選項應是「最後關頭的選擇」。這些方法主要是改變現時的一些已發展土地的用途，以支持公營房屋或其他建設，包括「鄉村式發展」（即俗稱「丁屋」）土地、軍事用地、私人高爾夫球場、私人會所等。

先要重申的是，正如第三章解釋，要支持香港未來30年的社會經濟發展，我們需要增加超過9,000公頃的已發展土地。而計及政府目前所有長遠土地供應項目，包括仍在計劃中或進行可行性研究的所有填海方案及新界北發展，最多也只能提供約5,000公頃土地。這還是假設所有有關項目能如期獲得立法會撥款、完成所需的城規程序、沒有遇上司法覆核等的樂觀預測。換言之，這5,000公頃土地的長遠供應是否一定成事，還是未知之數。

在這個背景下，除非上述的種種方案能額外提供4,000公頃土地，否則，我們應該問的問題，似乎不是「到底應用哪一種方法增加土地」，而是「如何利用所有方法增加土地」——包括填海和發展郊野公園。

而且，正如本章第一點所述，所有土地供應方案都有其阻力和問題。例如，「丁屋」土地牽涉到歷史和法律問題，要順利、完滿地改變現時的「丁屋」政策，平衡各方利益，要用的時間，未必一定比填海短。軍事用地的問題則牽涉憲制問題，例如根據《基本法》和《駐軍法》，若中央政府批准把本港的某幅軍事用地改作其他用途，則香港特區政府須提供另一幅土地以供駐軍。換言之，就算撇開能騰空多少土地作其他發展用途，我們仍然需要想辦法增加新的土地，才可改變軍事用地作其他用途。

針對個別的方案，更有些理念問題尚未釐清。例如有指某些私人高爾夫球場只供少部分人使用，不符大眾利益，建議政府收回有關土地發展公營房屋。但是，正如本研究不止一次強調，香港短缺的豈止房屋，其實連體育設施也不足夠，不同運動界別反映本港訓練場地不足的聲音時有所聞。

最近的例子，將於11月舉行的世界盃外圍賽，港隊甚至未能在香港大球場作賽，原因是大球場草地的狀況，尚未從之前的賽事中恢復過來。按以上「土地只供少部人使用不符大眾利益」的邏輯，那麼退一步講，即使真的收回有關土地，也可以作公共體育設施之用，而非房屋。

我們重申，在土地如此不足的情況下，任何有可能更有效利用的土地資源都應該加以考慮，最好能夠多管齊下增加供應。事實上，新界北發展研究中，也包括了粉嶺高爾夫球會和行政長官的粉嶺別墅的土地；發展局也正檢討「丁屋」政策。不過，這些方法肯定都非一時三刻可以見效。就算假設這些方案能解決上述眾多複雜的法律、憲制、理念等問題，能夠全部實現，這些土地大都疏落地分布在新界的不同地方，難以達到規劃上的規模效益。

## 4.2. 建立長遠土地儲備，應付未來社會、經濟、民生需要

回顧過去20年的香港物業市場，我們的樓宇供應似乎一直都「慢了幾拍」。具體而言，隨着樓價由1990年代中期開始急升，直至1997年見頂回落，我們的私樓落成量的增加卻在及後的幾年才出現；及後本港樓市大幅下滑，由1997至2003年間下跌近六成才見底回升，期間私人住宅單位的供應一直高企，加速樓價下跌。而政府同期為了穩定樓市，減少造地、引入勾地表等措施的效果，卻在四、五年後才出現，令私樓落成量到2005年才開始明顯回落，而其後幾年亦一直都在低位徘徊。結果故事重覆一次，不過方向相反，樓價在2009年起上升，到2014年已升了1倍有多。

這就是物業市場與其他生產不同的地方。有很多服務和產品，面對突如其來的需求增加或減少，可以透過調整薪金和工作時數等改變產量應付市場改變——但物業市場卻非如此。結果，政府的政策反應每每落後於市場變化，加劇樓價的波幅。須知道對一個普通家庭而言，一生人價值最高的資產很多時都是自己的物業。樓價波幅過高，引申的「財富效應」相當強大。

對於這點，由1997至2003年香港經歷長達58個月的通縮及長期的「資產負債表衰退」；以至過去幾年樓市一直急升，令社會經濟問題叢生，香港社會在過去20年為了這個「供應滯後」而付的代價，未免太高。

既然房屋供應的前導時間如此長，若政府每次只能在發現樓價過高時才作出反應，往往都會太遲。因此，香港應著手建立土地儲備，並設立機制決定何時調撥儲備中的土地應市，甚至寧可「備而不用」，都總好過只能「後知後覺」地作出反應。環顧亞洲的經濟體，她們都有類似的政策方針支持其經濟和社會發展。例如新加坡早於1970年代便開始濱海灣區的填海，但當造地完成，其實當地還未有足夠的土地需求，結果有關土地便暫時用作高爾夫球場。到2000年代，獅城才着手規劃濱海灣區的土地，結果到2007年便完成濱海灣金融區的建設，最終可提供共超過2,300萬平方呎樓面面積的寫字樓，比我們中環區的所有寫字樓面積還要大。

又看看在香港旁邊的澳門，若不是當地政府過去100年持續填海造地，根本不可能像今天容納了那麼多的世界級旅遊業設施，全盛時期澳門的博彩業務甚至是拉斯維加斯的七倍之大。哪怕今天經濟被博彩業拖累而下滑，但過去十多年製造的就業、收入、稅收機會，卻千真萬確令當地市民受惠。

### 4.3. 改革CDA制度，盡快釋放土地發展潛力

正如第二章已闡述，CDA的安排令土地無法早日釋放以供發展，也為市場徒添不確定性，同時卻未有確切的證據證明有關制度能有效改善市民的生活質素。故此，為了有效運用珍貴的土地資源，而且作為一個可以在較短期內提供土地的方法，應全面檢討及改革CDA的制度。

#### 4.3.1. 未來的CDA

我們建議，為了更準確地反映CDA的真正原意，日後除了市區重建局的重建項目地皮之外，城規會不應把其他地皮劃為CDA，減少對發展的限制。

這並不代表政府會失去規劃或發展控制。

取而代之，政府應負起城市規劃的專業及公共責任，若規劃署認為某區應該綜合發展，便把其認為關鍵的規劃參數（planning parameters），包括建築物的高度/景觀限制（如不能阻擋某區至海岸的視線等）、指定的公共設施（如停車場、安老院、公園等）、必須符合的噪音/交通/通風要求、指定的商/住發展比例等等，利用分區規劃大綱圖或賣地條款的形式規限下來。

若擬發展的項目符合這些要求，便應如其他土地用途的「第一欄」項目一樣，不需額外向城規會申請。這一來免卻主觀判斷，也避免如現時機制般每個個案逐一審核，費時失事，以加快釋放珍貴的土地資源。

參考海外經驗，其實新加坡的「白色地段」（white zone）便是類似上述建議的一種規劃和發展控制。新加坡為了鼓勵市區重建以配合經濟轉型所需，把位於策略性地點的地區劃作「白色地段」，以促進綜合發展，並在「白色地段」的賣地/招標條款中，列明各種發展必須符合的參數和要求。在符合這些條件的前提下，發展並不受限。

圖24. 新加坡「白色地段」的招標條款

PART III		PARAMETERS / REQUIREMENTS	
3.0 SUMMARY OF PLANNING AND URBAN DESIGN REQUIREMENTS		Building setbacks	
3.1 The development on the Land Parcel is required to comply with the following planning and urban design requirements. These aim to achieve a high quality and well-designed development that relates to the surrounding context and realises the planning intentions envisaged for the site.		The development on the Land Parcel (including all basement levels) is subject to the following setback controls, as set out in Part IV (Clause 4.6) and as shown in the Control Plan:	
3.2 A summary of the planning and urban design requirements is set out in Table 1. The details are set out in Part IV.		<ul style="list-style-type: none"> <li>a) A minimum of 7.5m from the road reserve along Boon Lay Way, exclusive of a minimum 3m wide green buffer with at least one row of trees;</li> <li>b) A minimum of 3.5m from the south eastern corner boundary up to 6 storeys of the development. Any portion of the development above 6 storeys is to be set back normally an additional 7.5m (i.e. total 11.0m from the south eastern corner boundary);</li> <li>c) A minimum of 3.5m from the southern half of the MRT station corner boundary;</li> <li>d) Along the northern half of the MRT station corner boundary, the building setback line is to be an extension of the setback line from the southern half;</li> <li>e) A minimum of 10.0m from the north eastern corner boundary with the proposed bus interchange;</li> <li>f) To abut the portion of the boundary line between the road reserve of the proposed road and the bus interchange corner boundary to a 3-metre wall; and</li> <li>g) A minimum of 3.0m from the road reserve along the proposed road north of the Land Parcel.</li> </ul>	
Table 1. Summary of Planning & Urban Design Requirements for the Land Parcel		Building Form and Massing	
Table 1. Summary of Planning & Urban Design Requirements for the Land Parcel		All facades of the development are to be treated as main elevations, as set out in Part IV (Clause 4.8).	
PARAMETERS	DESIGN / URBAN DESIGN REQUIREMENTS	Building Edge	
Site Area (sqm)	18,150.1 sqm	The development within the high-rise zone shall include a minimum 4-storey high building edge abutting the building setback line. The building edge is to abut minimally 40% of each of the respective building setback lines, however, a minimum of 60% of the length of each of the building facade is to be further set back from the building setback line for articulation of the building form to create pockets of high permeability at street level, as set out in Part IV (Clauses 4.3.2 and 4.3.3).	
Land Use	Office (Commercial/Professional/Use)	<p><u>Facade, Street-based Development</u></p> <p>Within the low-rise zone, the development on the Land Parcel shall be designed to create a fine-grain, street-based and pedestrian-friendly environment. The development shall only occupy up to 90% of the corresponding site area of the low-rise zone, as set out in Part IV (Clauses 4.3.4 and 4.3.5).</p> <p><u>Building Form and Massing</u></p> <p>The facades of the development are to be well articulated, and well integrated with geometry in the form of permeated glazing or roof gardens, sky terraces and balconies, as set out in Part IV (Clause 4.8.6).</p>	
Gross Floor Area (GFA)	The maximum permissible GFA for the development on the Land Parcel is 80,000 sqm and the total GFA to be built is not to be less than 80,000 sqm, as set out in Part IV (Clause 4.2.1).  At least 40% of the maximum permissible Gross Floor Area (GFA) for the development on the Land Parcel is to be for office use. The remaining GFA can be for additional office or hotel uses or for other commercial and / or residential uses as the Competent Authority under the Planning Act may approve, as set out in Part IV (Clauses 4.2.2 and 4.2.4).		
Use of 1 <sup>st</sup> and 2 <sup>nd</sup> storeys	Activity-generating uses, such as retail, food & beverage, entertainment, and other similar uses, are to be provided fronting the key public spaces and along major pedestrian networks on the 1 <sup>st</sup> and 2 <sup>nd</sup> storeys across the development on the Land Parcel, as set out in Part IV (Clauses 4.3 and 4.4).		
Carboxy-retractable area (CARA)	CARAs are provided within the Land Parcel. The CARA to the ORCA will be considered as part of the maximum permissible GFA for the Land Parcel, and will be subject to prevailing Development Control Guidelines issued by the Competent Authority under the Planning Act, as set out in Part IV (Clause 4.5).		
Building Maximum Level	The maximum platform level (MPL) shall not be lower than 01,100.000 to the existing adjacent road or ground levels, whichever is the highest, as set out in Part IV (Clause 4.6).		
Building Height	The development on the Land Parcel is subject to the following building height controls, as shown in the Control Plan, and as set out in Part IV (Clause 4.7):  a) <u>100m-105m zone</u> A maximum technical building height control of 105m AMSL and 100m BMSL, above Mean Sea Level; and  b) <u>Low-rise zone</u> A maximum of 6 storeys.		

資料來源：新加坡文禮大道招標文件（2011年3月）。

另外，為了全面體現土地的價值，未來所有拍賣及招標的土地不應加入CDA的地段，以免為市場增加不確定性，徒然摧毀土地價值，令庫房蒙受損失。

### 4.3.2. 現存的CDA

至於現存的CDA，政府應更主動積極地釋放有關土地的發展潛力。例如，城規會可按個別CDA的大小、業權分散程度等，為發展申請人收集一定比例的業權定下某個期限（例如兩年），若到期時申請人仍未能收集指定比例的業權，城規會便應考慮按收集到的比例，把原本的CDA劃分成更小的分區，或者容許該區分期發展。

對於一些已劃作CDA很長時間的地皮，城規會可參考以上提及的方法，設下時限，把它們改劃作其他指定用途，總好過把地皮的發展鎖死，無人得益。另外，正在規劃中的新界新發展區中，應由政府負起全面規劃的責任，亦應考慮把區內的CDA用上述的建議制度，改劃作指定用途，並加上必要的規劃參數限制。

我們明白，把規劃參數加進規劃大綱圖中，程序上等同改劃土地用途，同樣要經過相關的城規程序，同樣要諮詢並處理不同政府部門的專業意見。而且，若要滿足所有部門的技術要求（如通風、噪音、消防等），可能令項目的最終樓面面積較少。

**不過，這最起碼有客觀的既定程序可依，比現時CDA逐個案審核總綱發展藍圖為佳，減低不確定性，也最起碼能完成發展（哪怕規模較小）。**

事實上，雖然政府指改劃土地用途的過程繁複、反對者眾，但過去三年，政府依然成功改劃了至少60多幅土地。就往績而論，似乎比個別CDA耽誤了20年以上較為可取。

### 4.4. 政府拆牆鬆綁，加快審批

即使有充足的新土地，但若相關的審批程序未能加快，那麼各項發展的進度都依然會被拖慢。我們認為，為了加快政府審批流程，可考慮以下的方案：

#### 4.4.1. 加入審批時間限制，避免審批流程曠日持久

正如第二章所述，主管地契修訂、補地價、圖則審批等程序的地政總署，沒有相關的審批時限，令很多發展項目都受到延誤。造成審批延誤的其中一個原因，是由於在審批圖則時，地政總署需要收集不同政府部門的意見，部門與部門、以至政府與業界的溝通來回，層層耗時，浪費發展時間。

我們認為，為了加快審批流程，地政總署亦應明文設定審批時限，若指定期限過後，則自動視為圖則獲批，與現時屋宇署審批過程一樣；同樣原則亦適用於地政總署徵求其他政府部門意見的流程，即設下時限，若逾期無回覆，則假設有關部門沒有意見。

## 4.4.2 清晰界定各審批流程的要求，統一技術定義，政府業界共同遵守

政府應與業界洽談，為審批程序中牽涉的主要圖則，例如「總綱發展藍圖」及「設計、規劃及高度審批」等，訂出簡化、清晰的審批要點要求，政府和業界嚴格遵守——業界遞交的圖則不符送審標準，一概否決；相反，在要點要求範圍以外的細節，則不需審批。另外，規劃署、地政總署及屋宇署應繼續力求統一對不同審批項目的技術定義，避免不同部門有不同理解和審批標準。

## 4.4.3. 增加計算補地價機制的透明度，加快達成契約修訂和換地交易協議

政府應加強與業界溝通，盡量增加計算補地價方法的透明度，以求令不同的計算參數（例如預測未來建築成本、估算市場營銷成本、清拆現存建築物和平整地盤成本的參考基準等）能較準確地反映市場的最新情況和趨勢。

## 4.4.4. 優化人力資源架構，整合審批流程

政府應檢視增加審批部門人手的需要，並把各審批部門的審批圖則與其他行政功能（如處理地區投訴）更好分隔，建立專注和專業的審批團隊，以加快審批流程。

作為參考，1997年時房委會曾把公屋計劃的平均籌建時間，由62個月大幅縮減至47個月。然而，2015年中，房委會的文件卻顯示，最新的籌建時間延長至五至七年（即60至72個月）。由此可見，政府部門的工作流程，實應有不少可以整合、加快、優化的空間。

長遠而言，政府可考慮根據不同的發展流程，設立一站式的架構處理審批，以清晰界定主管的審批部門，協調其他政府部門，避免重複審批，亦可處理部門之間有所衝突的意見。作為參考例子，政府在2012年中成立了起動九龍東辦事處，由發展局主導，專責引領、督導、監督和監察九龍東的發展，為該區的私人發展項目，提供一站式的支援，將九龍東轉型為另一個核心商業區。



## 5. 結語：「玫瑰園計劃」的啟示

本研究旨在說明香港目前因土地不足所帶來的種種社會經濟問題，期望喚起公眾對於問題的關注。正如本研究反覆強調，現時社會上對於（一）土地不足的嚴重性和迫切性；及（二）土地發展涵蓋的遠不止房屋一個範疇的事實，似乎都有所不足。我們希望本研究的結果，能給土地發展的持份者——由市民大眾到政府——一些額外的視點和角度去看待土地發展這個議題。

其中一個視點是借古鑑今。香港過去的發展歷史，應對今天我們面對的問題有所啟示。80年代末，港人對1997年將回歸祖國的前景有所憂慮和不安，甚至出現所謂的「移民潮」。港英政府為了穩定民心，在1989年由時任港督衛奕信在施政報告提出「香港機場核心計劃」，該計劃是「港口及機場發展策略」的一部分，坊間稱這項規模前所未有的基建計劃為「玫瑰園計劃」。這計劃以位於赤鱘角的新機場為核心，輔以多項運輸以及城市發展的相關建設，共十項核心工程，包括機場快線、青馬大橋、西區海底隧道、三號幹線、中區填海計劃和北大嶼山新市鎮等。

要是沒有「玫瑰園計劃」，香港就不會有全球排名數一數二的國際機場、全球其中兩條最長的行車鐵路雙用懸索吊橋（青馬大橋）和斜拉式橋樑（汲水門大橋）、全港最高的兩棟商廈（國際金融中心和環球貿易廣場）、兩間世界知名的品牌酒店（四季酒店和W酒店）、幾條城市大型運輸網絡的關鍵動脈（如西區海底隧道和西九龍走廊）；也不會有機場快線沿線的發展，即是南昌的幾個大型公共屋邨、奧運站和青衣站的大型商住項目以及東涌新市鎮亦會欠奉。幾可肯定，沒有這些基建計劃，今天香港的發展水平和生活質素，一定會大打折扣。

同樣重要的是，「玫瑰園計劃」的規劃和實行的過程中，社會一定作出過不少關鍵但困難的共同抉擇。例如，單是赤鱘角新機場和西九龍的發展，便涉及近1,300公頃的填海工程。可以想像，其他機場核心工程項目對環境和不同地區的居民，亦肯造成過不同程度的影響或不便。而最後，我們面對當時的社會、經濟、民生問題，權衡輕重後，都贊成為了香港的長遠發展，「玫瑰園計劃」有其必要。

今天，我們的城市面對另外一些不盡相同，但一樣嚴峻的社會、經濟、民生問題。誠然，這一連串問題不會只靠大興土木便能解決，還牽涉其他更深層次、不同範疇的制度改革和政策轉變；但可以肯定的是，土地是個「不充分但必要條件」——土地本身並不足夠，但沒有充足的土地供應，要解決這些問題都是只是空談。

「玫瑰園計劃」之所以得名，是由於該基建計劃就是為了描繪一個美好的香港未來，穩定民心。

26年前，我們決定共同為這個美好未來努力。26年後的今天，為了香港人能得享較佳的社會設施和居住環境，為了讓我們的長者得到適切的醫療和安老照顧，為了我們的經濟有足夠的活力供年青人發展，面對一樣關鍵但困難的選項——你，會如何抉擇？