

專題便覽 4 — 落實計劃安排

專題便覽的目的

「新界東北新發展區規劃及工程研究」第一階段公眾參與活動主要是讓公眾明白這項研究的目標，了解發展古洞北、粉嶺北和坪輦/打鼓嶺三個新發展區的主要議題，以及表達對新發展區的願景。我們希望透過討論以下四個議題，即「新發展區的策略性角色」、「以人為本的社區」、「可持續的生活環境」和「落實計劃安排」，收集公眾的意見。本專題便覽旨在為「落實計劃安排」提供背景資料，以便公眾就本議題參與討論。

1 背景

在九十年代末進行的「新界東北規劃及發展研究」（下稱「新界東北研究」）選定了古洞北、粉嶺北及坪輦/打鼓嶺為合適的新發展區。雖然進行了不同的技術評估，證實新發展區計劃在技術上是可行的，但「新界東北研究」指出推行新發展區計劃的一個主要問題，是涉及大量的私人土地。

隨着人口增長以及住屋需求放緩，新發展區計劃於 2003 年暫時擱置，待「香港 2030：規劃遠景與策略」研究（下稱「香港 2030 研究」）進一步考慮是否需要拓展策略發展區。

「香港 2030 研究」在 2007 年完成，研究建議落實部分新發展區的發展，以應付長遠的住屋需求，並創造就業機會。「香港 2030 研究」建議應優先落實「三合一方案」。行政長官在 2007 至 08 年度的施政報告中，宣布籌劃新發展區，作為促進香港經濟增長的十大基礎建設項目之一。「新界東北新發展區規劃及工程研究」（下稱「新發展區研究」）隨後於 2008 年 6 月展開，旨在制訂古洞北、粉嶺北和坪輦/打鼓嶺新發展區的修訂發展建議。

2 有關落實計劃事宜

大部分現有新市鎮主要在前濱的大片的填海土地進行發展，落實發展新發展區計劃與現有新市鎮不同之處，是受影響的私人土地甚多。該三個新發展區的研究範圍內的私人土地面積合共約 445 公頃，佔新發展區內可發展土地約 57%，表一顯示該 3 個新發展區內可發展土地及私人土地在整體可發展土地所佔的比率。古洞北、粉嶺北和坪輦/打鼓嶺三個新發展區的私人土地佔區內可發展土地的比率分別為 51%、53%及 71%。

當局在先前進行研究時曾徵詢公眾的意見，一些土地業權人（包括主要及小業權人）表示有興趣參與落實新發展區計劃，並有意按照本身所持業權，向政府提交發展建議，以供考慮。然而，他們亦指出，由於涉及祖堂、業權人下落不明及業權欠妥等問題，土地收購存在困難。

專題便覽 4 — 落實計劃安排

表一 土地面積概覽

新發展區 面積 (公頃)		古洞北	粉嶺北	坪輦 / 打鼓嶺	總和
土地總面積		5 0 0	2 6 0	2 4 0	1 0 0 0
可發展土地 面積*	政府土地(a)	1 7 0	9 5	6 5	3 3 0
	私人土地(b)	1 8 0	1 0 5	1 6 0	4 4 5
	總和	3 5 0	2 0 0	2 2 5	7 7 5
	(c)=(a)+(b)				
私人土地面積總數		1 8 0	1 0 5	1 6 0	4 4 5
私人土地佔可發展土地的 百分率 (b)/(c) x 100%		5 1 %	5 3 %	7 1 %	5 7 %

* 不包括高山、河道、羅湖練靶場、粉嶺北污水處理廠及上水屠房，這些不涉及私人土地。

為協助盡早落實新發展區計劃，有需要早日諮詢公眾，研究適當的落實計劃機制。不論各項落實機制有何不同，均須符合下列原則：

- 公平及公正；
- 符合公眾利益；
- 符合法例；以及
- 與新發展區的整體規劃概念吻合。

先前的「新界東北研究」已就新發展區計劃的推行架構進行研究，並建議如下：

- 與其他新市鎮的發展模式相似，政府可根據現行土地政策，徵集土地，方法是收回土地，進行清拆，隨後進行平整工程、提供基礎設施，最後批出土地進行各項發展項目（即“傳統新市鎮發展模式”）；以及
- 如私人土地業權人/發展商徵集的土地坐落新發展區建議藍圖劃定作私人發展的範圍，私人土地業權人/發展商可獲准根據建議新發展區的整體發展附表及依照若干既定原則，發展有關土地。

專題便覽 4 — 落實計劃安排

3 傳統新市鎮發展模式

過去數十年我們所推行的現有新市鎮計劃，均採用傳統新市鎮發展模式，並卓有成效。建議由政府負責大部分的徵集土地工作，其理據是推行新發展區計劃時，在提供公共房屋、基礎設施及政府、機構和社區設施的時間編排方面，會有明確的依據，從而按照整體落實計劃，平衡有序地進行發展。

政府收購土地發展新界的新市鎮時，曾引用相關的條例，例如《收回土地條例》，收回私人土地進行工務工程發展項目。《收回土地條例》訂明：「每當行政長官會同行政會議決定須收回任何土地作公共用途時，行政長官可根據本條例命令收回該土地。」《收回土地條例》就收回土地所作補償及提出法定申索程序作出規定。

現行的土地政策訂明有關收回新界土地的特惠分區補償條文，為所有土地業權人的法定補償申索提供最終的解決方法。另外亦有就進行清拆而向受影響的人士，包括土地業權人、農民、營商者及住宅物業的法定佔用人發放特惠補償津貼。各類特惠津貼及土地補償撮錄於附錄 A。

4 私營機構參與計劃

為使發展計劃推行暢順及在推行新發展區計劃期間顧及私人土地業權人/發展商的訴求，先前的「新界東北研究」建議可考慮邀請私營機構參與新發展區內合適發展地帶的發展項目，以期發揮以下好處：

- 由於私人土地業權人可在早期主動提出發展土地，因此可盡早獲得土地推行新發展區計劃。
- 由於私人土地業權人獲邀參與推行計劃，因收地而可能出現的衝突可以減少。
- 由於政府所需收回的土地有所縮減，前期收地費用可予減少。
- 尊重私人土地業權人的產權。

除採用傳統新市鎮發展模式，我們亦有意考慮採用創新的方法（包括邀請私營機構參與）推行新發展區計劃。我們會與持份者研究，以了解他們對私營機構參與計劃特色的期望。根據在先前就研究進行公眾諮詢時所收集的意見，我們對這些不同意見作出概括評估。有關初步進行的概括評估所得結果如下：

專題便覽 4 — 落實計劃安排

表二 主要持份者所表達的訴求摘要

主要持份者	心目中理想的計劃特色
一般市民	- 公平及高透明度 - 不偏不倚 - 政府不資助私人發展
大業主（擁有大片土地）	- 尊重私有產權 - 可高度直接參與發展 - 政府協助收回有問題土地
個別地主（只有少許土地）	- 尊重私有產權 - 可選擇補償或參與權 - 不要袒護大發展商
原居民	維護原居民利益
現有居民/租戶	須滿足安置需要
現有營商者	須滿足遷鋪及補償的期望

*難收回的土地指不可在私人市場轉讓的土地，如涉及祖堂、土地業權人下落不明或業權欠妥的土地。

上述初步的概括評估只屬前期分析，我們會與各持份者進一步交流，從而更了解他們的期望，協助進行下一步有關制訂推行新發展區計劃安排細節的工作。

為方便公眾進行討論，附錄 B 載有私營機構參與發展方式示例及我們的初步分析。

5 您的意見

為協助進行下一步工作，歡迎閣下提出意見，特別是：

- 您對新發展區發展計劃的實施機制有何意見？
- 您對以往發展新界新市鎮的實施機制有何意見？
- 在開拓新發展區的過程中，您同意引入私營機構參與發展的模式嗎？
- 就邀請私營機構參與發展，
 - 您對有關特色有何意見？
 - 除附錄 B 所載發展模式外，您是否有其他建議？
 - 是否支持政府依法收回難收回的土地，協助私營機構參與發展項目？

專題便覽 4 — 落實計劃安排

附錄 A

收地補償及清拆土地特惠津貼概覽

地政總署印發名為「收回和清理土地的特惠津貼—供業主、租客及佔用人參閱」的小冊子（最新版本在2006年4月出版），概述政府發放的各類特惠津貼及收地補償。該小冊子可在地政總署12間地政處免費索取，亦可瀏覽地政總署網址 (http://www.landsd.gov.hk/tc/doc/pamphlet%20-EGA%20_revised3_%20-%20Chinese%206.04_pink%20cover_.pdf)。為方便查閱起見，相關資料撮錄如下：

新界私人土地的特惠補償

新界劃分為四個補償地域，而各補償地域的補償率則根據農地或屋地特惠補償基本率的不同百分比來計算。各新界分區地政處均存有標示特惠補償地域位置的「計算補償定率的分區圖」，可供市民查閱。

- i) 對於農地業主，當局會根據有關的特惠補償率提出補償建議，作為最終解決一切根據相關收地條例而提出的法定申索。
- ii) 對於屋地業主，當局會根據專業估價另加按照有關地域補償率計算的特惠補償而作出補償建議。

有關業主如不滿意政府建議的特惠補償，可選擇領取法定補償。

遷拆新界鄉村屋宇的特惠津貼

新界原居村民或自第二次世界大戰前已擁有建屋地段或通過承繼擁有該類建屋地段的非原居村民，其建屋地段被收回時，可獲提供其他土地或房屋及/或發放特惠津貼。

其他租客及物業佔用人的特惠津貼

另有向受收地計劃影響的人士發放的特惠津貼：

- 合法/核准住宅物業佔用人
- 真正務農人士
- 合法商業/工業物業
- 漁業經營者
- 商鋪、工場、倉庫，船排、學校和教堂，以及觀賞魚養殖經營者。

其他原居村民/鄉村的特惠津貼

- 遷移墳墓、金塔和神龕
- 遷移費用

詳情請參閱地政總署所發出的小冊子。

專題便覽 4 — 落實計劃安排

附錄 B

私營機構參與發展模式

根據海外及過往所得經驗，我們制訂了一些可行的私營機構參與發展概念，並對這些概念提供意見，現列載於下表。不過，列表內容並非鉅細無遺，而我們現階段不承諾採用何種模式。有關資料列載如下，旨在方便公眾進行討論。

	私營機構參與發展概念	初步分析	備註
1.	土地匯集及重整— 毗連土地的業權人合作共同發展土地，並按照土地分攤發展計劃成本及利潤。	- 參與人數眾多，甚至可能包括下落不明的業權人，而且涉及冗長的磋商及發展程序。 - 如政府介入，可能須制訂新法例，賦與代理人推行發展計劃的權力。	此發展模式對涉及業權人數目有限的情況，較為合適。
2.	發展項目股份/可換股債券— 方法是成立新的發展公司，發行股份開設業務。凡被收回土地的業權人可獲發股份。股份持有人每年可收取利息，以及當發展完竣，可透過發展所得收入，悉數變換債券為現金補償。這是個別業權人與發展公司訂定的合約安排。	- 可能須制訂/修訂法例，賦與代理人(發展公司)權力。 - 資產須擁有可觀價值，足以贖回所有已發行的發展項目股份及/或可換股債券。	如小業權人認為接受發展項目股份/可換股債券所得整體回報較現金補償為高，可能會屬意此發展模式。
3.	在新發展區內交換土地— 以業權人的土地或政府土地與業權人交換(新發展區內原址換地及非原址換地方式)。	- 由於該三個新發展區內的土地主要是私人所有，政府須先行收回部分土地，否則推行換地計劃的成功機會甚微。 - 由於換地由業權人提出，發展計劃存在不明朗因素。 - 對某些業權人可能有偏私之嫌。	對擁有可供發展的大塊土地的業權人來說，此發展模式較為合適。

專題便覽 4 — 落實計劃安排

	私營機構參與發展概念	初步分析	備註
4.	發展權利— 被收回土地的業權人會獲發證書。持證人可獲現金補償或於贖回土地限期屆滿前，競投古洞北、粉嶺北及坪輦/打鼓嶺新發展區內的土地。	- 根據本港以往在土地管理的慣例（換地權利或甲種/乙種換地權益書），有需要對已發出的發展土地權利作出完善的管制，確保在合理時間內推出足夠土地進行競投，贖回所有已發出的土地發展權利。 - 判定一個既符合公平原則而又獲所有私人土地業權人接受的換地比率，存在困難。 - 與其他新市鎮的發展情況不同，缺乏在前濱填海所得的大幅土地，因此可供贖回的合適土地不多。	此發展模式適用於主要及非主要業權人。
5.	協商方式— 政府於敲定新發展發展計劃前，公開邀請私營機構發展商提交發展建議。在考慮個別建議可取之處後，土地用途界限範圍可適當作出修訂。 在政府協助下，發展商可與政府攜手合作，整合有問題的土地*。	- 發展藍圖可能須根據土地業權而擬備/更改，但私人土地的布局可能會妨礙有關擬備合理及全面的發展藍圖的工作，因此未能提出可予接受的計劃。修訂發展藍圖亦可能有偏私之嫌。 - 就政府提供協助的模式而言，協助私人發展項目可能有偏私之嫌。	對擁有可供發展的大幅土地的業權人來說，此發展模式較為合適。
6.	有時限的方式— 政府設定時限，讓私人發展商根據當局採用的藍圖，自行整合土地。在有關期限屆滿後，政府會收回土地，推行新發展區計劃。此模式可予修訂，以便在政府協助下收回並整合有問題的土地。	- 可能影響發展進度。 - 發展商多年來可能已收購不少土地，餘下可供整合的土地不多，令人質疑此發展模式的成效。 - 發展商可能已根據當局採用的藍圖整合土地，但仍無法整合該發展地帶內的所有土地。政府應協助發展商收購餘下的土地，抑或因發展商無力整合發展地帶內的所有土地而收購其土地，不管如何，均引起爭議。 - 就政府提供協助的模式而言，協助私人發展項目可能有偏私之嫌。	此發展模式可適用於業權分散的土地。

專題便覽 4 — 落實計劃安排

	私營機構參與發展概念	初步分析	備註
7.	試點發展計劃— 如規劃用途涉及大量土地(例如商業園或科研園),但整合土地的所得回報仍屬未知之數,公營部門可考慮撥出有限的政府土地或在所收回的毗連私人土地進行試點發展計劃,並在餘下規劃地點提供基礎建設。	- 發展商可能對發展項目持觀望態度,以致發展進度受延誤。 - 視乎成績是否理想,以致大幅可供發展的土地被丟空。	此發展模式適用於高增值發展項目(例如商業園)。
8.	提供土地及基建的模式— 政府就部分擬議土地用途,提供必要的基建設施(包括建設道路),並在有需要時收回土地。	因私營機構參與與否,屬未知之數,計劃進度或會受延誤。	此發展模式適用於非急須進行整體發展的地區。