

© 2013 本土研究社

叢 作 成 設 攝 出 網 電 承 發 電 電	書 者 員 計 影 版 址 郵 印 行 話 郵	本土研究叢書 本土研究社 陳劍青、陳可樂、葉偉健、傅家瀨、林芷筠、鄧崇銘 李淳朗 廖偉棠 本土研究社 http://localresearchcommunity.wordpress.com/ localresearchcommunity@gmail.com 陽光印刷製本廠 基道出版社 (852) 2687 0331 info@logos.com.hk 2013年3月 港幣58元 978-988-12005-0-1 社會科學
--	--	--

版權所有 不得翻印
All Rights Reserved

本土研究宣言	本土研究社	0 0 8
研究簡介	本土研究社	0 1 2
序 言	葉富強	0 1 4
第一章 土地不足的迷思		
1 . 1	背景	0 2 3
1 . 2	整體土地用途	0 2 4
1 . 3	住宅用地	0 2 5
1 . 4	農業用地	0 2 7
1 . 5	政府空置土地	0 3 1
1 . 6	軍營及棕土用地	0 3 2
第二章 人口估算真象		
2 . 1	背景	0 4 1
2 . 2	人口預測多次失準	0 4 2
2 . 3	美國所計算的人口負增長	0 4 4
2 . 4	現時採用的人口統計方法	0 4 5
2 . 5	停收雙非調低人口估算	0 4 6
2 . 6	尋找高估人口漏洞所在	0 4 7
2 . 7	人口政策嚴重失焦	0 5 0
	補充文章 01	
	「新深合一」？市場趨勢 vs 政府造勢 鄧崇銘	0 5 4
	補充文章 02	
	人口推算尤關土地和房屋需求 鄧崇銘	0 5 8

第三章 檢視土地需求與 「土地儲備」的數字概念陷阱

3.1	背景	067
3.2	未來土地需求－官方的推算方式	068
3.3	「土地儲備」概念的規劃危機	075
3.4	土地儲備制度毫無公眾監察	077
	補充文章 03	
	土儲彈盡糧絕 調控黔驢技窮 姚松炎	080
	補充文章 04	
	空置官地知多少 姚松炎	082
	補充文章 05	
	發水土儲 姚松炎	084

第四章 認識居住問題 重返房屋政策

4.1	背景	091
4.2	房屋政策回顧	092
4.3	住屋需求評估	094
4.4	當今居住問題的癥結－私營主導的轉向	097
4.5	住屋類型不均導致房屋供應失衡	100

第五章 從供應以外理解「城市土地問題」

5.1	與「增加土地供應」命題相權	109
5.2	「城市土地問題」－不是需求／供應問題	111
5.3	政府作為土地發展問題的構成	113
5.4	技術官僚的運作邏輯？	114
5.5	與新界鄉紳議價的土地政治	115
5.6	「為使未來錢」－基本工程儲備基金的問題	117
5.7	問題不是土地供應	120
	補充文章 06	
	討回港人的「被失蹤」土地 黎廣德	122

第六章 未來土地發展策略建議

6.1	報告重點總結	131
6.2	未來土地發展建議	134
6.3	土地發展模式建議	138
6.4	開展土地相關的研究工作	142

附錄及參考文章

附錄一		
	歷年已出售（或將出售）的前公屋地或前政府設施用途	148
	揭政府隱藏另一個新界東北，房屋土儲資料不盡不實 本土研究社	150
	增加啟德發展密度、保留體育場館的另類方案研究 本土研究社	156

研究簡介

本土研究社

香港有關土地資訊因地產霸權的政治經濟壟斷而變得相當封閉（當然大量數字政府也不願如實公開），普遍市民活在「地少人多」及「土地供應不足」的抽象理解中。這些基礎土地知識的匱乏，往往令政府可以透過虛構的估算與粗率的理據，就能以「公眾利益」的大前提下合理化所有土地開發與環境破壞。

然而，究竟香港土地最關鍵的問題是什麼？供應出錯、分配不均、過於經濟主導還是其他？除了透過在地的實踐來啟發一些有異於經濟功能以外的土地「價值」，我們更加需要的是有一套對現今土地狀況整全的理解，以幫助公眾從根本上討論土地問題，而並非只是見樹不見林的即時反應。例如，某處說要填海，就只回應某處應否填海，失去回應香港究竟是基於什麼理據要推動填海，或填海本身是一種怎樣的土地發展等宏觀問題的關鍵判斷。

自2011年發展局成功營造出一種香港需要「增加土地供應」的議程後，探求土地真相與迷思的研究工作其實已經來晚了，在鄉郊土地與融合的危機到境前，研究工作必須盡快開展。

本研究旨在：

- ① 從實際數字層面反映土地狀況的「基本事實」
 - ② 回顧與批判人口與房屋的土地需求估算
 - ③ 從概念上分析都市土地問題本質
 - ④ 提出多方面具體土地政策建議
-

關鍵詞：

土地供應、土地儲備、人口政策、房屋需要、城市規劃、
土地分配、公私房屋比例、土地決策民主化、農業發展、
估算問題、基本工程儲備基金

序言

葉富強

在寫這序的時候，我正身在澳洲的布里斯本和老朋友相聚。他們都先後不約而同的說，怎麼立會選舉後的香港，仍是那麼吵吵鬧鬧？凡是政府推出的政策，人們總要質問，甚至反對。如是爭吵不休，政府如何管治，香港的問題如何可以解決？尤其是從國民教育到新界東北發展的規劃，儘管政府不斷解畫，一再諮詢，結果還不是如陳茂波局長對電視觀眾說的一樣，台上有台上說，台下有台下講。究竟問題出在那裡？

其實這在香港也困擾我不少時候。如今回到澳洲，被朋友追問，也得好好整理自己的看法。仔細思想了兩天，發現答案還是和在香港時頗一致，覺得問題是出自兩方面：一是對政府的不信任，二是大眾的意見，總是不被接納和尊敬。

市民為何仍然不信任政府？最容易看得到的，當然是領導人的班子，有人缺乏誠信，未能以身作則。但對我來說，更重要的是整個政府，都好像看來既無能，也對香港長遠的發展路向，毫無想法，亦沒有承擔。回歸以來，政府對我們以後想要的香港，或者是我們想以後的香港變成怎樣的一個城市這個問題，都一直迴避，也沒有想像。一個只顧救火，而沒有願景的

政府，如何可以叫人信服它能有領導能力，使香港不被邊緣化成為一個普普通通的中國城市？

更糟糕的是它每次救火的方法，不只愈救愈不濟，還顯示了決策者對民生的認知，簡直完全脫節。說公平的話，不是每個政府都很有智慧，但起碼要有自知之明，自己做不來做不好，就要禮賢下士，讓有志之士幫一把。香港有見地的專家不少，從學者到專業人士以至屠井之輩，民間智慧並不短缺。但無奈政府只懂諮詢、聆聽，到決策時，還不是我行我素，凡事以權為上，經濟商業利益主導。聯合國也公認的七大發展理念和價值，包括人權、公平、透明、尊嚴、自由、自主和持續，都忘得一乾二淨。

你會問，這些對政府不客氣的說話，跟同事鄒崇銘和本土研究社這個報告有什麼關係？那就讓我說，在我身旁有不少的朋友都口氣一樣，說有百個理由感到失望，甚至悲觀，開始又想移民去了。我在澳洲的朋友，也看不穿香港如此下去還有什麼出路。但他們大概看不到的，可能是香港還有一大群有心之士，他們沒有死心，也沒多大力量，但仍在埋頭，儘量做好他們的本份，在還有空間時機之際，為香港把脈獻策。你可以說這不是一本了不起的作品，但你不能否定它裡面的理據分析，以至議題觀點，實在要叫不少問責官員重新檢討他們的思維和責任。更重要的事，這本書給我們看到的是除了崇銘以外，還

© 2013 本土研究社

有其他人在做同樣的工作，為香港的未來耕耘。

我承認，這是個開始，但正是這樣，香港的願景才慢慢浮出來，從下而上，凝聚民間動力和智慧，結成共識。這可能是個很長的路程，也可能是個艱辛的道路，但至少這使我們看到我們仍然可以樂觀，還有希望。

我還記得二十年前，大部份的港人，視李嘉誠為偶像。今天，他已變成了地產霸權的標誌。香港土地政策的改變，力量還是要在我們的手裡，只要我們的想法能堅持下去。

葉富強

香港理工大學應用社會科學系副系主任

© 2013 本土研究社



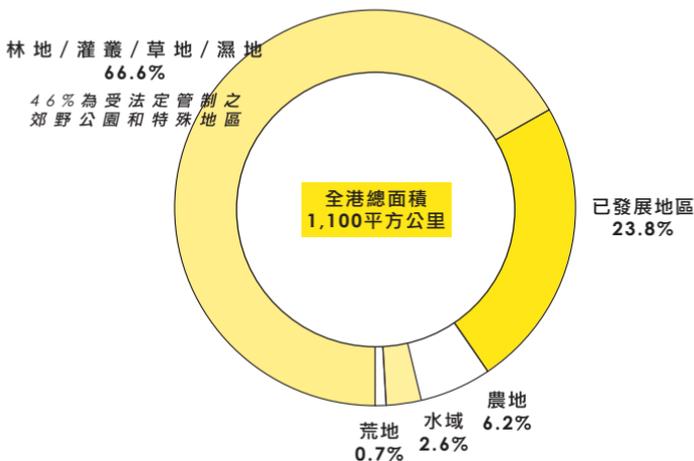
1.1 | 背景

現時對土地供應不足的理解，討論中可見到含糊不清的說法，較普遍會說成為一種地理現實（reality），認為香港土地的現況就是「地少人多」，故此土地不足乃是常態；另一種說法則認為「政府未有提供足夠土地」，加上發展商亦囤積大量農地作土地儲備，令土地不足以滿足社會及房屋需求。有人甚至指出政府未來已經沒有土地可用，正在「鬧地荒」。說法眾說紛紜，無論屬於哪一種，以上三種理解，都似乎假定政府需要不斷「製造新土地」及增加土地供應。

由此可見，認識香港「土地不足」的真象，有助我們繼續探討現時提出有關增加「土地供應」的前提。本章試圖從一些基本事實出發，如土地使用情況，檢視現時對土地現況眾說紛紜的理解，探究現實情況與迷思。

1.2 整體土地用途

要清楚香港土地是否／如何「不足」，可以從基本的土地使用著手了解。據統計處數據顯示，香港總面積為1104.39平方公里，當中已發展地區佔香港的土地24%；而66.6%主要是林地／灌叢／草地／濕地，當中約46%為受法定管制之郊野公園和特殊地區。餘下的荒地（0.7%）、水域濕地（2.6%）、農地（6.2%）相加也只不過佔約一成（見下圖）。



1 | 土地用途：已發展地區僅佔香港面積四分之一

資料來源：發展局局長林鄭月娥《增加土地供應和2011-12賣地計劃》

從以上的數字看，有關香港「地少人多」的說法其實並不準確，一方面本港仍有許多已有其特定用途的土地利用，如農業、郊野公園等，並不「地少」；另一方面，23.8%的已發展地區仍然不斷透過重建提供新土地作其他發展，為城市持續提供土地。

1.3 住宅用地

住宅用地約佔香港總土地面積的6.8%，約76平方公里。根據規劃署數字¹，公營房屋只佔全港土地的1.4%、私人樓宇則佔2.3%，以及鄉郊居所佔3.1%。即是說，現時有44%的房屋用地已用作鄉郊居所的發展，21%則是公屋用地（見下表）。

	私人樓宇	公營房屋	鄉郊居所 ²	合共
佔全港總面積百分比	2.3%	1.4%	3.1%	6.8%
實用面積 (平方公里)	25	16	35	76
佔此6.8%住宅用地中的百分比	33%	21%	44%	100%

表 1 | 香港住房使用地分佈

資料來源：規劃署

¹ 規劃署 http://www.pland.gov.hk/pland_tc/info_serv/statistic/landu.html

² 鄉郊居所包括村屋和臨時搭建物。請參考第三章3.2節表 3

© 2013 本土研究社

從上述數據，可見現時香港的房屋用地發展主要是分配給鄉郊居所（35平方公里），與公營房屋的住房使用地（16平方公里）存在著逾兩倍的差距。另一方面，由於鄉郊居所的高度遠比市區樓房及公營房屋為低，故此44%的鄉村住所在地能容納的人口亦相對較少。

從數字上，可得知「政府提供土地不足」的理解亦未必完全準確。政府房屋配地的規劃方式，將最主要的土地都撥給作低密度的「鄉郊居所」發展，多於三成則給私人房屋發展，只有二成的房屋土地用作公營房屋，即全港約一半人口（350萬港人）居住在1.4%的土地上。



② | 被隱沒的城市土地問題