

第 6 號意見書
設立填海造地用途監管機制

李芝蘭、郭文德、李建安²
2018.07

自近日香港展開「土地大辯論」以後，政府官員及其他持份者提出在維多利亞港以外進行填海造地，指出香港開埠以來多靠填海造地發展，並且過去的新市鎮都需要填海造地的支持，而它也不會影響既有的土地用途。社會上隨即就此建議出現了論爭，特別有一批人出於對政府的不信任而反對填海，可是坊間對於有關填海方案所得土地用途如何釐定和監控卻未見有充分討論，本文因此希望由此角度入手倡議設立填海造地用途監管機制。

一、香港土地短缺問題：以公屋需求用地為中心

香港土地供應不足已是普遍共識，而在私人物業市場樓價、租金不斷飆升的情況下，愈來愈多市民唯有寄望輪候公共租住房屋（公屋），令公屋輪候冊上的人數不斷增加。根據房屋署的最新資料，截至 2018 年 3 月，約有 153,300 宗一般公屋申請，以及約 119,000 宗配額及計分制下的非長者一人申請，一般申請者的平均輪候時間為 5.1 年³，比政府的 3 年上樓承諾足足長了六成。那

¹ 香港持續發展研究中心（CSHK）成立於 2017 年 6 月，是一個開放和跨學科的研究平台，旨在促進及增強香港學術界、工業界和專業服務界；社會及政府；以及香港與不同區域之間，在現實可持續發展問題上的協作，並進行有影響力的應用研究。中心總監為香港城市大學公共政策學系李芝蘭教授。本中心於 2017 年獲得香港特別行政區政府政策創新與統籌辦事處策略性公共政策研究計劃（SPPR）撥款研究「香港專業服務與一帶一路：推進可持續發展的創新能动性」（編號：S2016.A1.009.16S）。更多有關資訊，請瀏覽香港持續發展研究中心的網頁：<http://www.cityu.edu.hk/cshk>。歡迎提供意見，請電郵至：sushkhub@cityu.edu.hk。

² 李芝蘭教授為香港城市大學公共政策學系教授、香港持續發展研究中心總監；郭文德為香港城市大學公共政策學系高級副研究員；李建安為香港城市大學公共政策學系副研究員。

³ 香港特別行政區政府房屋署、香港房屋委員會：公屋申請數目和平均輪候時間，<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>。

麼，到底香港欠缺多少公屋用地？過去不同的機構及研究報告，給出了不同的估算：⁴

	土地需求	土地短缺
規劃署 《香港 2030+：綜合土地需求及供應分析》⁵	400 公頃	164 公頃
土地供應專責小組 《增闢土地 你我抉擇》諮詢文件⁶	398 公頃	86 公頃
團結香港基金 《土地規劃的不足：住得細、造得少、估得低》⁷	1,006 公頃	—
公屋聯會 《齊覓地，紓困境：民間土地供應公眾諮詢》⁸	650 公頃	—

我們對這問題有不同的看法：2017 年 9 月政府統計處《香港人口推算 2017-2066》估計 2017 年及 2046 年年中人口分別為 733.66 萬與 820.72 萬人，累積人口增長率約為 11.86%。假設香港建屋速度不變，可以得出 2046 年累積公屋申請個案的粗略數字約為 302,400 宗，⁹只是要將這個數字轉換成為需求土地面積，最好還是透過現成公屋樓面成例進行推算。考慮到回歸後新近落成公屋屢遭單位面積縮減、用盡地積比等批評，我們選擇以 1993 年落成的將軍澳厚德邨作為估算標準；該屋邨的六座樓宇佔地 10 公頃，提供約 4,000 個面積從 152 到 469 呎的公屋單位，居住環境應該較為一般市民接受。要在 2046 年前清空公屋輪候冊，香港起碼得複製約 76 條厚德邨，合共佔地需要 760 公頃左右，數字正好處於團結香港基金和公屋聯會的推算之間。

⁴ 私營、公營房屋以 6：4 的比例計算，公營房屋內公共租住房屋、資助出售房屋以 20：8 的比例計算。

⁵ 該報告認為私營、公營房屋用地至 2046 年需求 1110 公頃、560 公頃，合計短缺 230 公頃，參見香港特別行政區政府規劃署：《香港 2030+：綜合土地需求及供應分析》，[http://www.hk2030plus.hk/TC/document/Consolidated Land Requirement and Supply Analysis_Chi.pdf](http://www.hk2030plus.hk/TC/document/Consolidated_Land_Requirement_and_Supply_Analysis_Chi.pdf)。

⁶ 該文件提出公營房屋用地至 2046 年需求 557 公頃、短缺 72 公頃，參見土地供應專責小組：《增闢土地 你我抉擇》，https://landforhongkong.hk/file/booklet/Land_Supply_Chi_Booklet.pdf。

⁷ 該報告認為 2046 年住宅用地 5,870 公頃需增加居住面積 60% 即 3,520 公頃，參見團結香港基金：《土地規劃的不足：住得細、造得少、估得低》，https://www.ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/land_and_housing_research_report_chi.pdf。

⁸ 公屋聯會：尚欠公營房屋用地 770 公頃，須多管齊下覓地建屋紓困境 《齊覓地·紓困境：民間土地供應公眾諮詢》，<http://www.hkph.org/main/highlight/specialtopic/land-reform/fa180624.php>。

⁹ 公屋申請個案 272,300 宗 × (1 + 人口增長率 11.86%) ≈ 302,400 宗。

無論如何，單從公屋需求用地面積之高，已可看出香港土地供應短缺情況確實相當嚴峻。正正也是出於這個原因，近年政府官員及其他持份者都紛紛提出在維多利亞港以外的範圍進行填海造地，以求香港土地供應短缺問題。

二、回歸後的香港填海方案

早在 1995 年 9 月，當時政府的規劃環境地政科便發表了《香港的未來面貌：海港填海計劃在香港日後發展所擔當的角色概覽》，當中提出一系列打算於香港回歸後進行的海港填海計劃，包括：中環填海工程第三期、灣仔填海工程第二期、荃灣海灣進一步的填海工程、青洲發展計劃填海工程、九龍角發展計劃填海工程及東南九龍發展計劃填海工程等。¹⁰有關填海工程原本預計可以提供約 650 公頃的土地，但因後來環保人士爭取通過《保護海港條例》推定維多利亞港內不准進行填海工程，終審法院在 2003 年裁定海港填海前須確立「凌駕性的公眾需求」，使得前述填海計劃近半工程項目無疾而終，甚至影響後來特區政府對維港以外填海項目亦採取保留態度，導致 2000 年前後香港填海造地面積暴跌八成之多。

直到 2011 年 6 月，土木工程拓展署展開《優化土地供應策略：維港以外填海及發展岩洞》研究，重新評估大規模填海以增加土地供應的可行性。政府首先提出了 48 個初步填海選址，經過 2011 年 11 月至 2012 年 3 月、2013 年 3 月至 2013 年 6 月的兩輪公眾諮詢後，它們被篩選至餘下 27 個選址，而於 2014 年 1 月發表的最終報告又進一步確認屯門西的龍鼓灘、北大嶼山的小蠔灣和欣澳、沙田的馬料水以及青衣西南五處作為入圍選址，同時它還指出大嶼山與香港島之間的中部水域具備發展人工島潛力。¹¹此後，政府即對這批填海選址進行了一系列技術性研究，至今已完成的有《小蠔灣發展及相關運輸基建的技術性研究》¹²、《馬料水具潛力填海地點的技術議題研究》¹³、《龍鼓灘填海的技術性研究》¹⁴與《連接堅尼地城與東大嶼都會的運輸基建技術性研究》¹⁵。

¹⁰ 香港政府規劃環境地政科：《香港的未來面貌：海港填海計劃在香港日後發展所擔當的角色概覽》（香港：香港政府規劃環境地政科，1995.09）。

¹¹ 土木工程拓展署：《優化土地供應：維港以外填海及發展岩洞 最終報告－維港以外填海（行政摘要）》，https://www.cedd.gov.hk/tc/landsupply/doc/Executive_Summary_on_Final_Report_for_Reclamation_TC.pdf。

¹² Civil Engineering and Development Department: “Technical Study on Developments at Siu Ho Wan and the Associated Transport Infrastructures – Feasibility Study: Final Executive Summary”, https://www.cedd.gov.hk/eng/landsupply/doc/Siu_Ho_Wan_Executive_Summary_Eng.pdf.

¹³ Civil Engineering and Development Department: “Study on Technical Issues Related to Potential Reclamation Site at Ma Liu Shui - Feasibility Study: Executive Summary for the Study (Final)”, https://www.cedd.gov.hk/eng/landsupply/doc/Ma_Liu_Shui_Executive_Summary_Eng.pdf

¹⁴ Civil Engineering and Development Department: “Technical Study on Reclamation at Lung Kwu Tan - Feasibility Study Final Executive Summary”, https://www.cedd.gov.hk/eng/landsupply/doc/Lung_Kwu_Tan_Executive_Summary_Eng.pdf.

¹⁵ Civil Engineering and Development Department: “Technical Study on Transport Infrastructure at Kennedy Town for Connecting to East Lantau Metropolis - Feasibility Study: Executive Summary

2016年10月，發展局、規劃署在《香港2030+》系列的《東大嶼都會：初步概念》公眾參與書提出於交椅洲附近水域及喜靈洲避風塘進行填海發展人工島，建設一個位處香港島、大嶼山之間的東大嶼都會，「可為香港提供機會進行大型都市發展。而一些未被善用的政府土地亦可重新規劃，例如重置現時在喜靈洲的懲教和相關設施……有助釋放更多土地發展房屋」¹⁶。2017年6月，政府又發表了《可持續大嶼藍圖》，內容除了重申支持小蠔灣、欣澳的填海項目，更加提出前者可配合港鐵上蓋物業「發展成新社區容納約4萬人口」，後者則被定位為「東北大嶼旅遊門戶」，另外它又認同東大嶼都會作為長遠策略增長區有必要性，估計「當發展東大嶼都會後，大嶼山總人口將增至約70萬至100萬」。

17

2018年4月，土地供應專責小組展開公眾諮詢，活動書冊引述規劃署數字稱龍鼓灘填海可發展土地為220公頃至250公頃，小蠔灣填海可發展土地約60公頃至80公頃，欣澳填海可發展土地約60公頃至100公頃，馬料水填海可發展土地約60公頃，而青衣西南填海面積則有待研究，然而當中只有小蠔灣及馬料水項目表明會考慮部分用作建造住宅房屋用途，亦即不足140公頃。同時，書冊又提出中部水域人工島計劃「可發展土地面積逾1,000公頃……新增土地可作綜合土地用途規劃與設計，提供房屋、商業及工業設施之用」，由此建設出來的東大嶼都會可容納40萬至70萬居住人口，「填海所得逾1,000公頃土地可為香港帶來一個新市鎮和一個核心商業區」，不過這將需要負擔高昂投資以及長年發展過程。¹⁸

三、法律規管填海造地用途

值得注意的是，近期熱切談論填海的並不只有香港，對岸的中國大陸與澳門地區也在逐漸透過立法及行政措施來規限填海造地用途。今年年初，國家海洋局公佈了管控填海項目的「十個一律」和「三個強化」，前者包括「通過圍填海進行商業地產開發的，一律禁止」、「非涉及國計民生的建設項目填海，一律不批」，後者包括「以海岸帶規劃為引導，強化項目用海需求審查」。¹⁹與此同時，澳門立法會第二常設委員會也在審議一項叫《海域管理綱要法》的

(Final)”，https://www.cedd.gov.hk/eng/landsupply/doc/Kennedy_Town_Executive_Summary_Eng.pdf。

¹⁶ 發展局、規劃署：《東大嶼都會－初步概念》，http://www.hk2030plus.hk/TC/document/ELM_TC.pdf。

¹⁷ 《可持續大嶼藍圖》，http://www.lantau.gov.hk/download/full_report_c.pdf。

¹⁸ 該文件提出公營房屋用地至2046年需求557公頃、短缺72公頃，參見土地供應專責小組：《增闢土地 你我抉擇》，

https://landforhongkong.hk/file/booklet/Land_Supply_Chi_Booklet.pdf。

¹⁹ 中國海洋在線：「向海要地衝動強烈 我國出臺最嚴圍填海管控措施」，<http://www.oceanol.com/fazhi/201801/22/c73574.html>。

法案，它的第四條指出海域管理應當「有效使用海域：符合澳門特別行政區城市建設與社會發展整體利益、效率最大化地使用海域」，第五條更明確規定澳門特區政府「須確保填海所形成的土地不用於博彩項目」，²⁰這些例子都可以看出土地用途已經成為中國和澳門對填海造地法律規管的重點。

再看鄰近的日本和韓國，它們過去長期填海造地，所以很早已經訂定了一套完整的相關法律規管體系。日本於 1973 年改正的《公有水面埋立法》規定政府授權通過填海造地申請前，必須確定計劃內容「在國土利用上是適正且合理的」，而且還得「依照填海地的用途，適正安排公共設施的配置及規模」；另外自填海工程竣工後的十年間，如果未獲當地都道府縣知事批准許可，該幅土地用途也不能夠隨意變更。²¹韓國於 2011 年修訂的《公有水面管理及圍填法》開宗明義說明旨在「實現對公有水面的合理利用……對填海土地的高效利用，提高公共福利」²²，由國土海洋部制定的填海計劃內容須考慮「與圍填區土地利用計劃相關的圍填前後的經濟價值比較」²³，並且又參考了日本做法限制填海工程竣工後十年間不得改變有關土地用途。

相比之下，香港現行法律裡關於填海工程的內容，卻欠缺對於填海造地用途的規管，像是第 127 章《前濱及海床（填海工程）條例》訂定了進行填海工程的基本審批程式以及相關申索補償的處理方法，地政總署署長擬備的圖僅需要「劃定和描述該項建議的填海工程及因而受其影響的前濱及海床」²⁴，並未觸及填海目的與造地用途等問題；至於第 531 章《保護海港條例》實際也只是說：「海港須作為香港人的特別公有資產和天然財產而受到保護和保存，而為此目的，現設定一個不准許進行海港填海工程的推定」²⁵，故此對於不在維多利亞港範圍之內的填海工程，法院根據該條例所訂下「凌駕性的公眾需求」條件根本無法生效。換句話說，今日香港對填海所得土地用途的監管十分有限，這個問題從審批工程到項目竣工之間一直存在。

²⁰ 澳門特別行政區法案－海域管理綱要法：法案修改文本，
<http://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2018-06/617115b14a63b722d7.pdf>。

²¹ e-Gov 電子政府：《公有水面埋立法》，http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=210AC0000000057&openerCode=1。

²² 中韓海洋科學共同研究中心：《韓國公有水面管理與圍填法（一）》，
http://www.ckjorc.org/cn/cnindex_newshow.do?id=1223。

²³ 中韓海洋科學共同研究中心：《韓國公有水面管理與圍填法（三）》，
http://www.ckjorc.org/cn/cnindex_newshow.do?id=1238。

²⁴ 電子版香港法例：第 127 章《前濱及海床（填海工程）條例》「3. 與填海工程有關的圖則」，https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap127?xpid=ID_1438402655772_002。

²⁵ 電子版香港法例：第 531 章《保護海港條例》「3. 不准在海港內進行填海工程的推定」，
https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap531?xpid=ID_1438403335574_001。

四、設立填海造地用途監管機制

儘管香港土地供應相當匱乏，尤其公營房屋需求用地更是極度緊張，但是社會上對透過填海造地解決此問題依然有不少反對聲音，而他們抵制填海的主要理由大致包括以下三點：一是批評填海對生態環境造成不可逆轉的破壞；二是聲稱改善棕地等現有土地用途就毋須填海；三是質疑填海所得土地將交給私人發展商建造更多豪宅，當中最後一點正好反映出香港欠缺填海造地用途監管機制的負面影響；而事實上政府近年討論填海方案，也真的鮮少直接表明所得土地是用來建造公營房屋，相反更多提到的是促進工業、商業或旅遊業發展，如此也就難怪部分市民不信任政府會利用填海造地舒緩公屋壓力。為了重新爭取市民支持填海造地增加土地供應，我們建議政府採取下列三項措施建立填海造地用途監管機制。

第一，我們認為政府官員必須清楚承諾填海所得土地優先用於應付建設公營房屋需要，並且可以考慮仿效國家海洋局公佈「十個一律」和「三個強化」一樣，從行政層面上釐定有關監控填海造地用途方針，這樣便能夠向社會公眾發出明確訊息——我們的政府決定要繼續填海並非只為建設更多商業區或豪宅地段，更不是要向地產商輸送更多利益，而是真心希望藉此改善市民居住環境。

第二，政府需要成立一個專門針對填海事務的監察委員會，專門負責審批和監控日後進行的各項填海工程計劃。像日本及韓國的填海計劃都要交由專責部門來審批，其中一個考慮準則便是造地用途貼合公眾需要，並且直至竣工以後的十年間都要確保有關土地維持同一用途。香港同樣應該在批准填海工程過程中，加入對填海所得土地如何利用問題的考慮，而設立一個專責委員會處理即是起點，未來更可以嘗試將它轉為正式的政府部門。

第三，我們建議香港政府參考鄰近地區與國家的例子，訂立具針對性的法例來監管填海造地計劃內容。法案當中必須制約填海所得土地有一定比例投放公眾用途，限制竣工後一段時期新造土地維持計劃的原訂用途，訂下定期檢討填海土地用途的時間表，並且考慮透過附屬規例設定在其上建造公屋的面積比例下限，力求讓市民相信政府是真正有意借助填海來緩解公屋用地短缺壓力。