持續
智庫 SD Advocates Ltd

持續智庫就「粉嶺北 / 古洞北分區計劃大綱草圖申述」提交的意見

2014 年 5 月

高度限制及地積比率

有申述建議增加新界東北新發展區內地皮的地積比率及放寬高度限制。由於本港房屋供不應求，政府決意增加房屋供應，訂出未來 10 年供應 47 萬伙公私營房屋的目標。不過，最近政府已承認即使解決所有技術問題，覓地工作與建屋目標仍有距離。由此可見，本港可供建屋的土地相當緊絀，政府必須善用土地資源，務求釋出土地的最大發展潛力。

新界東北新發展區是本港中長期土地供應的一個重要計劃，是 2022 年起房屋供應的主要來源。雖然政府已於修訂方案中將新發展區的地積比由原來最高五倍放寬至最高六倍，但整體來說，最高的六倍地積比主要集中於地區中心部份土地，若以整個新發展區計算，地積比率仍然遠低於六倍。

在目前本港對土地嚴重渴求的形勢下，除了東湊西補式在全港各處尋覓瑣碎土地建屋，更應好好善用新發展區的土地，重新審視區內發展密度，檢視地積比率是否有上調的空間，進一步增加公、私營房屋單位數目，使新發展區能容納更多人口，才不會錯失讓新界東北新發展區紓緩本港房屋短缺壓力的黃金機會。

安置及賠償

有申述者認爲新界東北發展計劃影響了一群於該區生活多年的居民，在安置及賠償方面，政府必須妥善處理，我們對此說法表示贊同。這群受影響的居民大部分已於該區生活多年，已習慣了鄉郊的生活模式，捨不得離開該區也是人之常情。如今，他們爲了香港整體發展的需要，要放棄免費或代價低廉的土地、熟悉的環境、習慣了的社區，承受搬遷的麻煩和損失，社會對他們作出適當的安置和補償

實屬合理。

地政總署已公佈了對受影響居民的補償、津貼和安置安排， 這些安排大致上與受興建高鐵影響的菜園村居民的安排相同，可算是情理兼顧的安排。不過，菜園村合資格居民除了可以選擇收取 60 萬元現金津貼之外，也可選擇只收取 50 萬元現金津貼，而無須通過全面經濟狀況審查認購居屋，反觀目前東北新發展區的規定，則仍未見此安排獲得落實。

我們認爲政府應該在這方面作出調整，維持補償政策的一貫性。政府應該容許居民優先購買區內的居屋，而不是二手居屋；二手居屋分散全港各處，也就是居民必須離開本區，離開已經建立了關係的社區網絡，這並不符合原區安置的原則。在東北新發展區的規劃中，已劃定一些居屋地段，要爲受影響的居民提供原區購買居屋的選擇，應該不大困難。

政府進行遷拆前，必須先建成準備用作安置受影響人士的樓宇，並興建相應的交通配套和社區設施，在準備妥善後才安排受影響人士遷入，以免受影響人士出現無家可歸的情況。

<u>交通及道路</u>

有申述認爲北環線應伸延至粉嶺北並於該區設兩個車站，又建議當局儘快落實興建時間表，我們對此十分贊同。

根據目前的構思，北環線以錦上路作起點，以古洞或落馬洲爲終點。若北環線能伸延至粉嶺北設站，粉嶺北新發展區的居民便能以北環線轉乘東鐵或西鐵到達本港各處，讓居民能夠以便捷的方法前往更大的活動範圍。

按照修訂規劃，粉嶺北共有 25000 個住宅單位，假設這 25000 多個家庭的就業率與香港的平均數相若，即是每個家庭約有 1.5 個人工作，那已有 37500 人，即使區內 6500 個職位全部由這些本區就業人口獲得（事實並不可能），也有三

萬多人每天要到區外工作；就算當中有部份人駕車出入，每天須要乘坐公共交通工具跨區工作的也起碼有近三萬人，爲應付如此龐大的交通需求，政府必須提供一種快捷、可靠、運載量大的交通工具予居民，例如鐵路。將北環線伸延至粉嶺北，一來能應付區內的交通需求，二來可分擔東鐵線的負荷。汲取天水圍新市鎮的經驗，充足的就業機會對社區發展十分重要，若新發展區無法提供更多的就業機會，則必須提供便捷的交通予居民跨區就業，因此，我們認爲北環線應該先於粉嶺北新發展區落成前竣工，以趕及應付新發展區新增的需求。

雖然粉嶺北的住宅區盡量被安排位於公共交通交匯處覆蓋的 500 米範圍內， 而將來的交通交匯處必定有小巴或大巴接駁火車，但跨區工作人口達三萬人，相信普通的小巴或大巴的載量難以勝任，道路亦難以負荷。因此，我們建議政府考慮在粉嶺北採用快速巴士系統（Bus Rapid Transit system, 世界上不少城市採用以輔助鐵路，內地叫快速公交），貫穿東西兩個住宅群，接駁往鐵路站。快速巴士系統的特點在於它有其專用車道，在專用道上行駛能避免因交通擠塞而造成脫班等問題；此外，它採用車外收費方式，乘客上車前先在車站購票，登車時便能更迅速，藉此縮短巴士停留在車站的時間，提升載運效率。

對於需要跨區工作的居民來說，他們每天通勤須付出高昂的成本，包括金錢及時間。他們每天所付的交通費用所費不菲，昂貴的交通費用成了無可避免的固定支出，對於低收入家庭來說實在是個重擔。此外，漫長的通勤時間同樣不能忽視。跨區工作者每天花在通勤上的時間動輒以數小時計，若能安排更好的交通配套，讓他們節省每天花於通勤上的時間，他們便可賺到多一點私人時間，或用於休息，或與家人團聚，每一分鐘對他們來說都極其珍貴。

農業

有申述認爲新發展區應盡量保留更多農地，甚至要求做到耕地零損失，我們認爲須要在發展及保育之間取得平衡，在合適的情況下保留農地作農耕之用；若農戶

無可避免地受到發展計劃影響而損失農地，政府應盡力協助農戶覓地復耕。在協助農戶復耕的安排裡，我們認爲「土地來源」及「土地質素」是政府必須解決的兩大難題。

土地來源方面，政府承諾協助當地農戶覓地復耕時，曾指出在新發展區附近有160 公頃土地適合作復耕用途，包括位於古洞南並劃作 「農業」地帶的 34 公頃土地，但傳媒隨即證實 34 公頃可供復耕的閒置農地中，只有 5 公頃屬官地。如果政府假設所有業權人都會向農戶出售土地或放租復耕，相信並不實際。

眾所周知，把土地租出作停車場、廢料場、貨櫃場等用途，收益遠比租給農民耕種爲高，這也正是新界有這麼多土地改作這類用途的原因。事實上，除了租金收入之外，業權擁有人還有其他的考慮，就是期待有朝一日配合發展，土地可善價而沽，或取得政府收地賠償。

如果把土地租出作復耕用，農民依例可以申請短期豁免書，在農地上建造面積400 呎、兩層高的住用構築物，如此一來，土地的狀況改變了，將來要停止租出，需要處理的事情也可能會較複雜。

我們建議政府向土地業權人作二十年的長期租用，然後轉租給復耕的農民。對業權人來說，把土地租給政府，不會有顧慮。萬一本港對土地需要的形勢轉變，有關土地真的需要發展，既然租客是政府，總有辦法處理。對農民來說，二十年應該是一個可接受的年期。隨著耕種技術的發展，二十年後香港的農業模式是否仍像現在一樣依靠土地，還是已經大量採用水耕的模式，也是未知之數。因此，以二十年爲目標是務實的做法，或許是解決問題的可行方向。

土地質素方面，近年古洞南不少荒僻農地已被改爲停車場、廢料場、貨櫃場等，政府若能先復修及還原農地，並清除土壤的污染物，可讓擔心復耕困難的受影響農戶更放心。 然而，復修土地需時甚久，如果土地曾經受長期污染，並不是短短幾年就可以改善。即使是一直用作耕種，但用過農藥和化肥的農田，要改爲有

機種植，也往往需起碼三年時間淨化，才可通過有機認證。

政府計劃在 2017 年開始分階段收回土地發展新界東北，即距今只有三數年時間，現在開始著手土壤復修及淨化的工作，也未必有充分時間做得好。因此，必須從速協助農戶落實復耕地點，讓復耕的工作可以在放棄現耕農地之前開始進行。

發展模式

現時本港對房屋需求殷切，政府決定採用政府主導的加強版傳統新市鎮發展模式，容許「有條件契約修訂申請」，對於加快發展，盡快增加房屋供應有一定幫助。政府容許發展商申請契約修訂，通過補地價發展私人項目，可要求發展商在建造私人項目時，一併建造部分公共設施，這個做法的好處是能夠節省時間。

不過，即使容許符合特定條件的業權人申請契約修訂，通過補地價發展私人住宅，也必須業權人與政府雙方能在短時間內就補地價達成共識，才能夠真正加快房屋供應。

在修訂契約的過程中，補地價商議是最費周章、時間難以預料的一環。若政府決心加快新界東北的發展速度，則必須訂立有效的機制，設法減少商議補地價的時間，而我們期望政府計劃推出的「補地價仲裁先導計劃」(「計劃」)會是解決問題的有效辦法。

當政府首次提出上述「計劃」時，業界反應普遍正面，但同時認爲「計劃」在實行時會遭遇困難。綜觀而言，業界對「計劃」的顧慮可以歸納爲主要兩大類：第一、一般法律界背景的仲裁人，對地產市場的狀況、當時影響地價的市場因素不一定能全面掌握；第二、對地產市場或地價有豐富經驗或有充分資料者，極可能與地產業界有關連，擔任仲裁人恐怕難以完全撇清利益關係。

雖然「計劃」實行時須面對上述兩大顧慮，但顧慮並非無法排除。我們認爲若要成功實行「計劃」，關鍵在於必須以「公開」及「公平」作爲操作原則。「計劃」務求做到「公開」，其程序和資料必須具有一定透明度，讓公眾得知仲裁所參考的資料和理據，使公眾成爲監察力量之一。在公眾監察之下，一旦有人員徇私失職，公眾定能察覺，使「計劃」達到「公平」的效果。

我們建議「計劃」不妨參考市區重建局訂定收樓價格的方法，它是一個相當公平公開的制度。其程序是首先抽籤聘用 7 間獨立測量師行提供價格評估，收回 7 份評估後，剔除最高和最低者，以餘下五個價格的平均數作爲定價。

各測量師行的名稱及估價也會公開，藉以鼓勵它們對價格作出最審慎公正的評估。由於測量師行的聘用是以抽籤決定，可以減少對利益關係的擔憂。這個方法客觀而公開，行之有年，並無引來什麼批評，所以值得參考。

市建局收樓涉及的金額不算巨大，以平均數爲定價比較直截了當；但補地價所涉金額巨大，由仲裁人考慮所有理據後作出裁決，是比較審慎的做法。
當局可以考慮設立一個類似機制，以獲得一個由多個估價顧問提供估價的平均價，或是一個剔除最高和最低價的估價範圍，作爲仲裁的客觀參考，協助仲裁人考慮政府和發展商的理據時，有第三方的市場狀況資料作爲參考。這樣的最後裁決，相信雙方都會容易信服。

若「補地價仲裁先導計劃」能儘快推出並成功發揮作用，對於增加本港房屋供應定必大有裨益。

(完)