持續智庫
SD ADVOCATES

致：發展局局長黃偉綸先生

「土地兌換證」建議
2019 年 5 月 24 日

自土地供應專責小組完成有關本港土地供應諮詢後，坊間討論造地的焦點落於是否大規模填海，較少談及怎樣有效地收回新界農地作為發展。然而，細察眾多觀點及討論當中，有學者和專業界人士都不約而同地提出類似昔日「乙種換地權益書（Letter B）」的「改良版」方案，意圖提升新界土地業權人向政府釋出土地的興趣，同時堵塞過往 Letter B 在操作上的漏洞。

對於釋出新界土地發展潛力，本人曾以持續智庫主席身份於報章撰文，提出政府應參考「新九龍」概念，提升部份新界土地的發展密度，使「地盡其用」；運用「土地兌換證」以配合政府的《收回土地條例》，加快釋出未發展的土地。持續智庫更在本月二日舉行了名為**「買起新界土地之債券方案」**晚餐演講會，由本人、香港大學房地產及建設系系主任鄒廣榮教授，以及香港地產行政師學會前會長蘇振顯博士述說不同的土地債券方案，並跟與會者作互動交流，凝聚民間智慧，協助尋找加快釋出新界農地的方法，緩解本港內部因土地供應問題產生的矛盾。現呈本智庫建議之「土地兌換證」方案，供 貴局參考。

持續智庫
SD ADVOCATES

「土地兌換證」建議

2019 年 5 月 24 日

背景

市民能安居的其中一個條件是有穩定及可負擔的房屋供應，而發展新界土地是增加房屋供應的重心之一，但由於新界地權問題複雜，加上城市規劃上的種種制肘，以致其一直進展緩慢。同時，土地業權人一直關注政府使用《收回土地條例》收地時，莫視了土地的未來發展潛力，以致政府每每與土地業權人就賠償問題爭論不休，令收地問題倍添張力及變數。

目前的困難

（一）《收回土地條例》或會引致司法覆核

政府可使用《收回土地條例》強制收回新界土地以作發展，但此舉或會引致司法覆核。《收回土地條例》清晰指出，政府收回土地必須用作「公共用途」。根據政府提交立法會的資料，回歸以來，政府曾為逾百個公共工程項目及市區重建局的項目引用《收回土地條例》收地作公營房屋發展、配合市建局項目、鄉村擴展、各種水務工程、興建學校、街市、安老院和康樂設施等。這些項目均屬於公共用途類別，爭議比較少，但不代表沒有阻力。另方面，如果發展一個新社區的過程中，把私人土地以特惠補償率收歸政府，再將之在市場以超過官價十倍的價錢出售作私人物業發展，就有可能會引起司法覆核。

（二）現行法定收地賠償方案不受歡迎

現行農地的法定收地賠償方案乃根據農地用途價值作出現金賠償，但農地業主卻認為賠償金額不能反映土地的潛在發展價值。

考慮重點

必須考慮如何恰當地保護新界土地業主的私有產權，特別是個別小業主的產權，令他們在新界釋放土地的過程中，能夠不阻礙公共用途和公營房屋的發展，又能夠合理地保障其權益。

建議-「土地兌換證」

港英政府過去在新界徵收農地時，以「乙種換地權益書（Letter B）」作為代替現金補償，讓權益書持有人擁有以 5 呎農地換取 2 呎屋地的權益，權益書性質類似債券，可以在政府公開賣地時使用。

不過，此 Letter B 有三個問題：

（1）制度變相容許非原址換地；
（2）換地權益書不設年期，無法預計持有者何時兌換；
（3）5 呎農地換 2 呎屋地的比例沒有根據，政府手上亦沒有足夠的屋地。

上述問題並非不能夠被妥善處理。政府可利用「土地兌換證」方案，配合使用《收回土地條例》收地以發展新界。

「土地兌換證」運作方式

- 方案的首要條件是政府必須先制定發展區規劃藍圖，其中包括基建及公營房屋用地，也有私營房屋用地
- 區內的業主，無論擁有的地段坐落藍圖的任何位置，他的權益將以其擁有的土地面積在整個發展區總面積中所佔的百分比，乘以藍圖中私營房屋所佔面積的比例（等同有升值潛力土地面積的比例）
- 以圖表一的例子，假設甲業主擁有 20 公頃農地，他向政府交出土地後，可以換回 6 公頃的私人屋地發展權；而擁有 30 公頃農地的乙業主，則可以換回 9 公頃屋地發展權；擁有 40 公頃農地的丙業主，可換 12 公頃屋地發展權，如此類推
- 這樣，在新發展區內的每一個業主，無論其土地在發展藍圖中是規劃作公路、水渠、公屋或是私人房屋，都會獲得平等的待遇

圖表一：

假設發展區面積共100公頃			
持有者	面積	所佔比例	計算後，業主在私營發展土地所佔權益
官地面積	10 公頃	10%	--
甲擁地	20 公頃	20%	20 X 30% = 6 公頃
乙擁地	30 公頃	30%	30 X 30% = 9 公頃
丙擁地	40 公頃	40%	40 X 30% = 12 公頃
基建用地25公頃，佔全部25%；公營房屋用地45公頃，佔全部45%；私營房屋用地30公頃，佔全部30%			

- 發行的土地債券，一定不能多於發展區規劃下的私人房屋發展用地，這可以直接杜絕過度發債的問題。業主換回來的私營房屋發展權，只限在本區使用，而其債券必須設下有效期，以保障發展區完全按規劃發展
- 政府根據發展區規劃收地，業主可選擇收取官價現金賠償或是拿取相當於其

應得權益的土地兌換證，在限期內向政府按市值補地價來兌換發展區內私人物業的權利

- 如果業主不同意政府估算的地價，可以透過仲裁解決；也可以用債券向政府兌換現金。因此，即使是只有半公頃土地面積的小業主，其利益也得以維持

「土地兌換證」優勝之處

這方案不會重蹈覆轍，陷入 Letter B 的困局，其最大的好處是可以在公開市場自由買賣。假若小業主沒有足夠的土地面積配合規劃圖發展，可選擇與其他小業主合併，也可以將其權益出售。而且，此方案完全毋須修訂任何法例，在現行的法規和制度下已經可以推行。

完