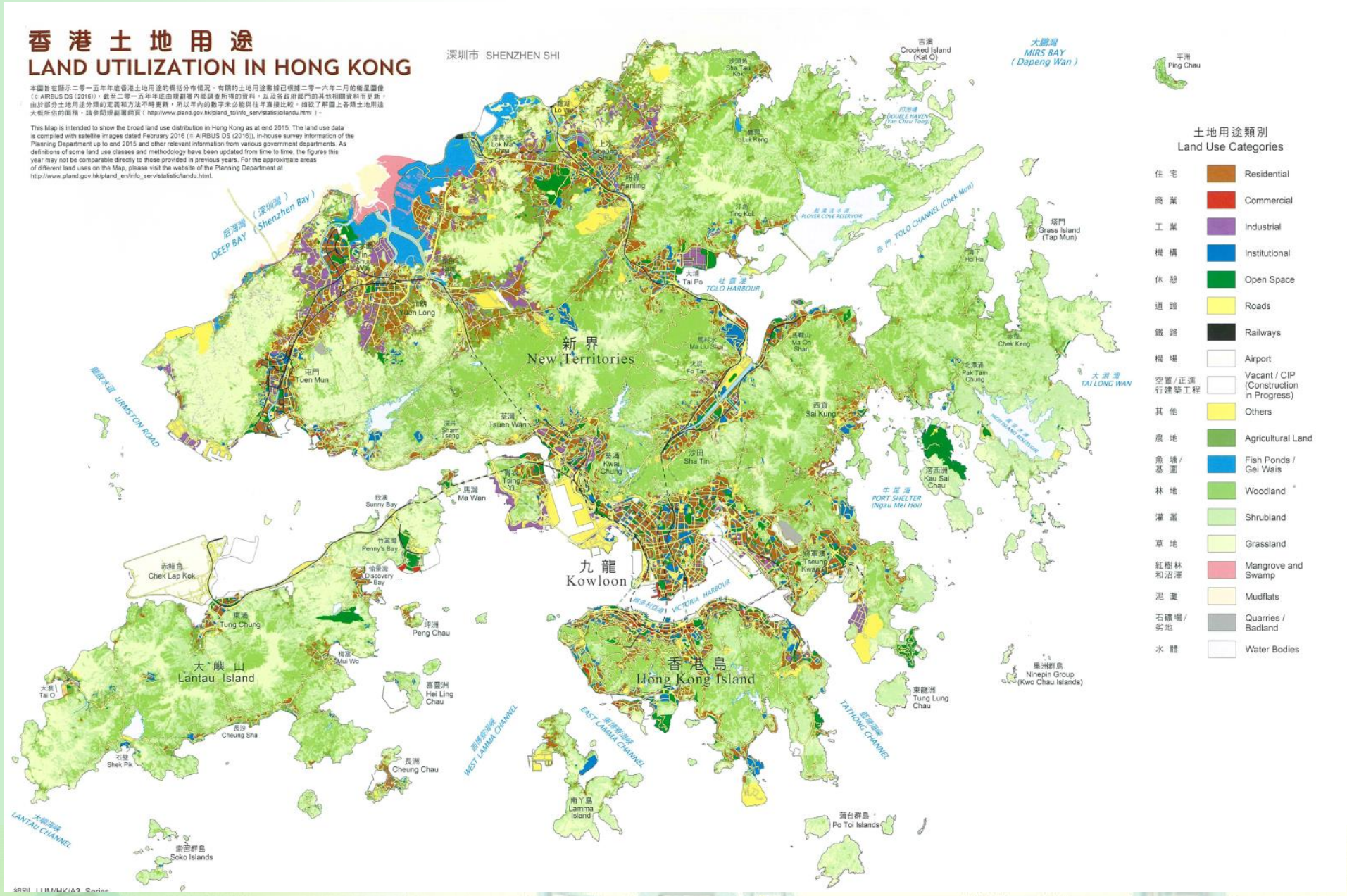
新界鄉郊土地概況
(農地是怎樣變成住宅的?)

香港記者協會工作坊
2017年11月18日

Development Bureau / Planning Department / Lands Department
發展局 / 規劃署 / 地政總署



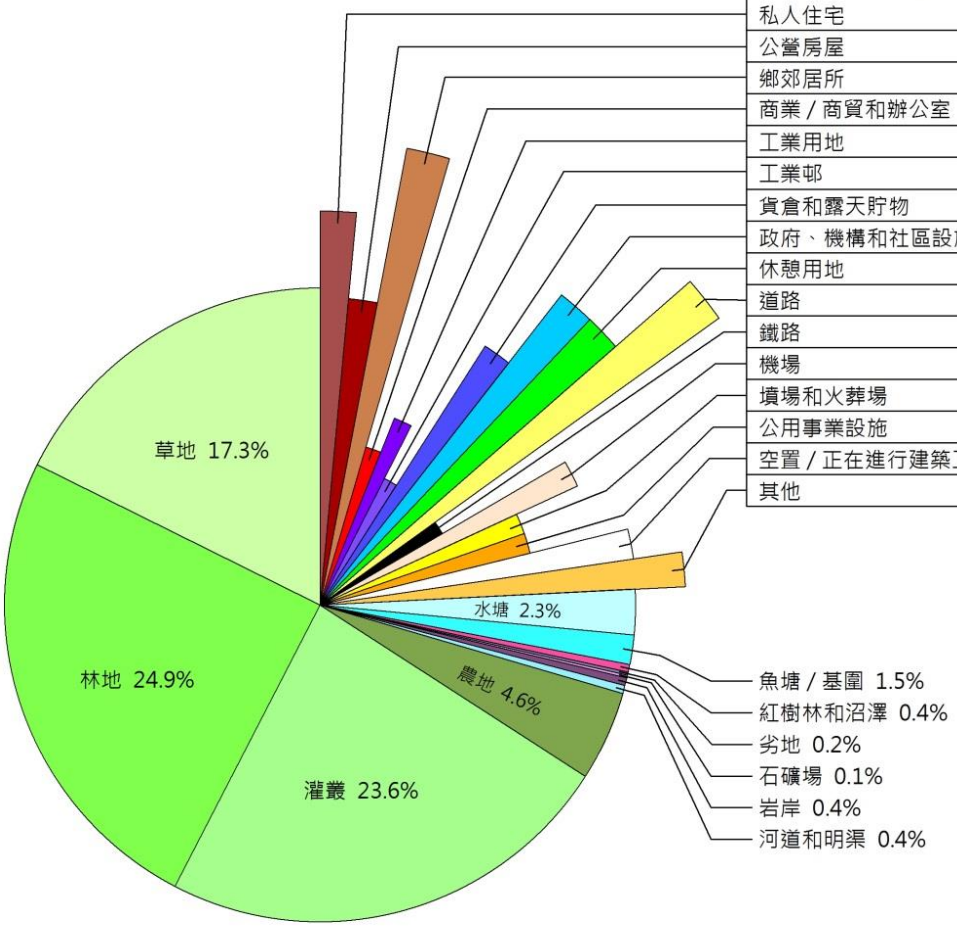
來源：規劃署香港土地用途2016

香港土地用途

城 (urban/city/town)
- 24%

鄉 (rural/village)
郊 (countryside)
野 (nature)
- 76%
  - 40%郊野公園
  - 「郊野」：自然保育地帶、具特殊科學價值地點、綠化地帶等
  - 「鄉郊」：鄉村、寮屋、農地、漁塘、棕地、康樂用地等

土地面積分析



市區或已建設土地面積 = 24.3%	
土地用途	%
私人住宅	2.3
公營房屋	1.4
鄉郊居所	3.2
商業 / 商貿和辦公室	0.4
工業用地	0.6
工業邨	0.3
貨倉和露天貯物	1.4
政府、機構和社區設施	2.3
休憩用地	2.3
道路	3.7
鐵路	0.3
機場	1.2
墳場和火葬場	0.7
公用事業設施	0.7
空置 / 正在進行建築工程的土地	1.5
其他	2.0

土地總面積為 1 111 平方公里 (包括高水位線下約 4 平方公里的紅樹林和沼澤)
香港土地面積約有 78.7% 有植被
香港土地面積約有 41.7% 屬郊野公園 、 特別地區及米埔拉姆薩爾濕地

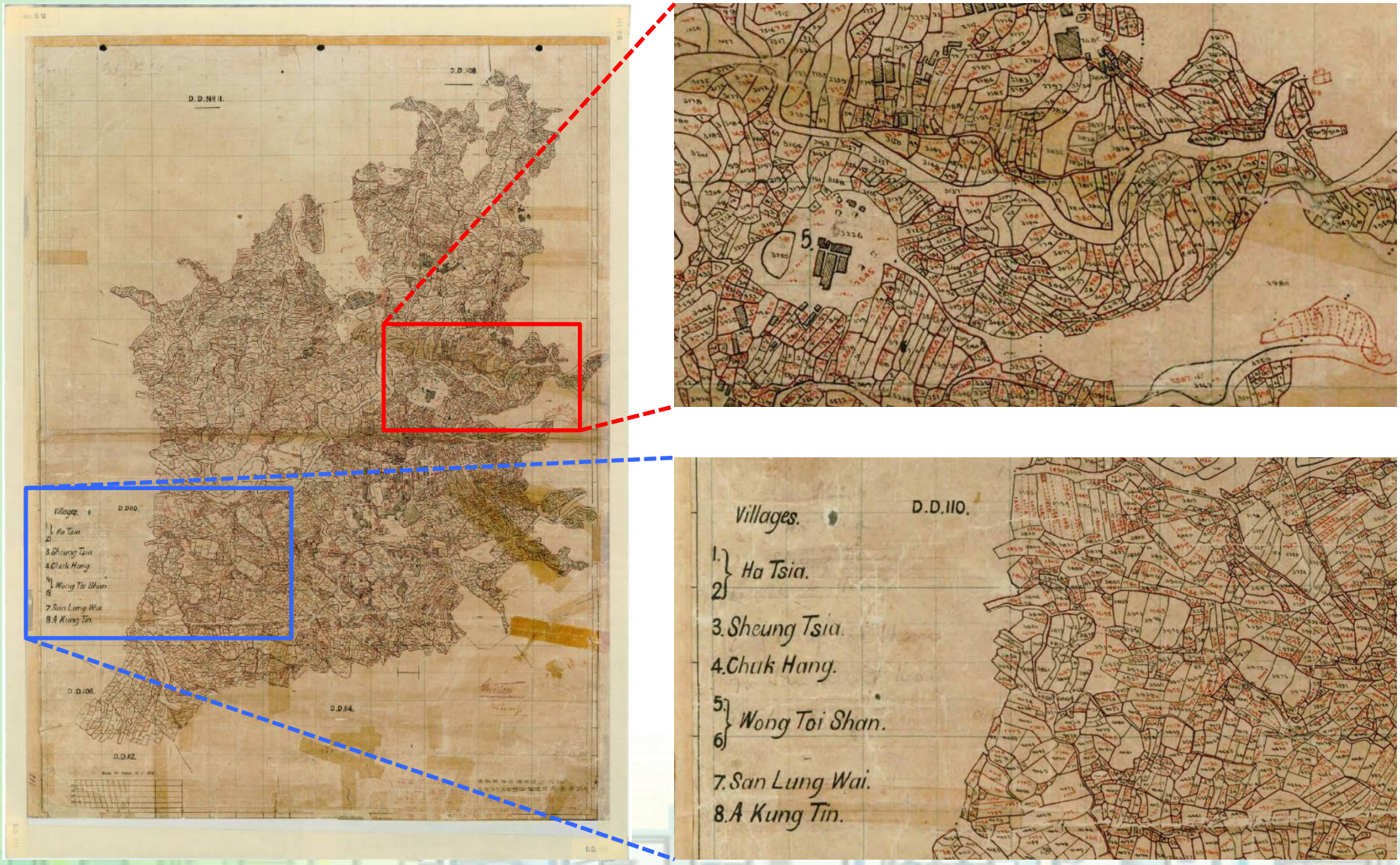
何謂農地?

- 現時新界農地大多數為集體官契(Block Crown Lease)私人土地(俗稱舊契地) ，舊契地分布新界各區鄉村範圍附近，大致反映上世紀初新界鄉郊土地狀況
- 根據漁農自然護理署的調查，截至2016年底，本港約有4,400公頃農地（不包括魚塘），當中休耕約3,700公頃，常耕約700公頃
- 若以位於新界而被納入法定規劃圖則的土地(新市鎮除外)來說，截至2017年10月，在有法定規劃的34,044公頃土地內，其中約3,174公頃土地屬於「農業」地帶
- 自60年代，新界鄉郊土地經歷多次重大演變，現時新界鄉郊土地狀況，是原居村落、土地業權、土地契約、城市規劃、交通基建、經濟發展等多重因素相互影響的結果

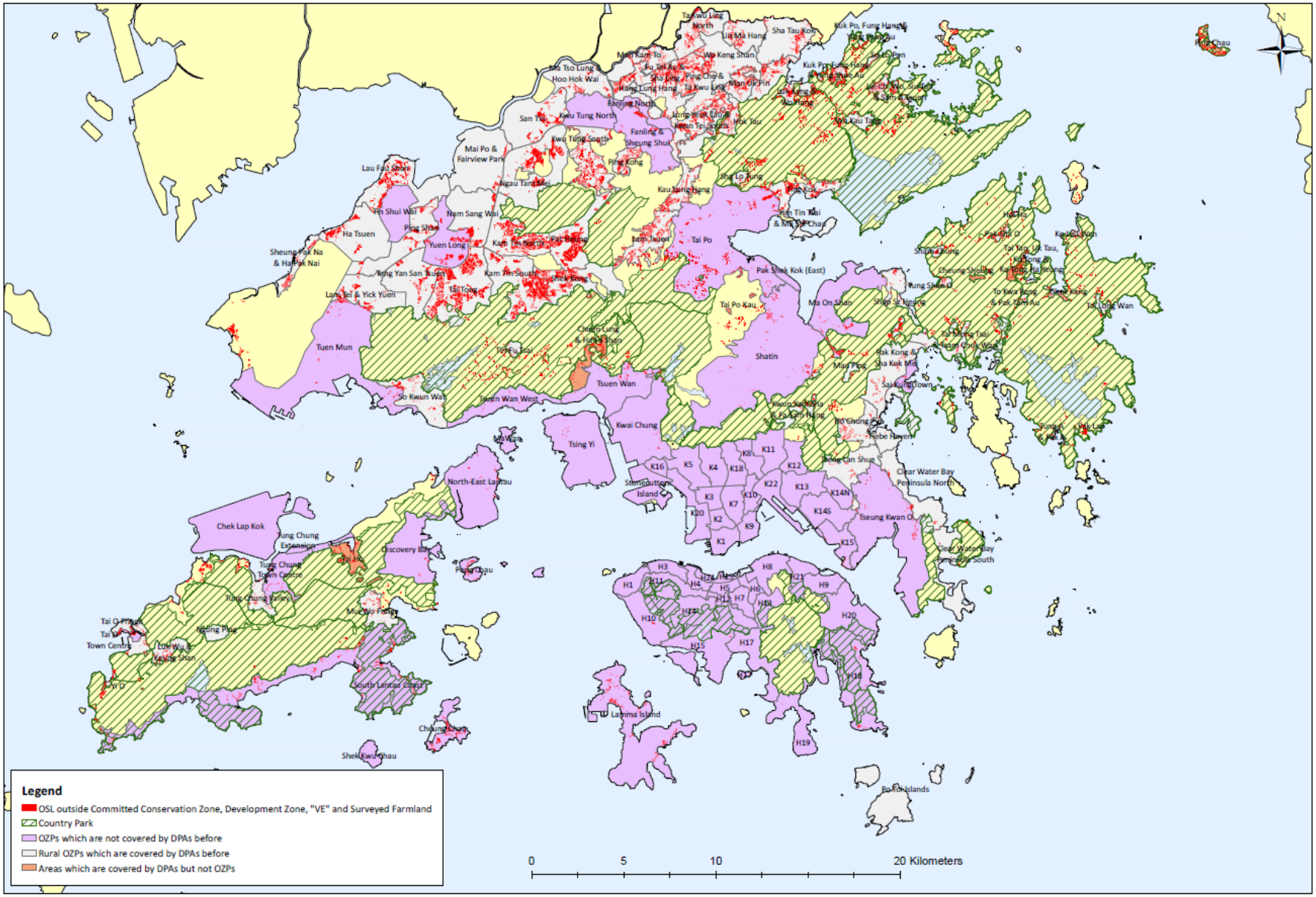
香港鄉郊土地演變(超濃縮版) – (1)

- 1898年新界成為英國租借地
- 1904/05港英政府於新界進行土地測量，為私有土地制訂集體官契(Block Crown Lease)，以作為徵收地租的基礎
- 60/70年代，大量內地移民湧入，除了市區寮屋區外，不少移民聚居於新界鄉村私人農地及政府土地上的寮屋
- 1973年現行小型屋宇政策訂立，取代自上世紀初開始經過多次修訂處理新界鄉村居民興建鄉村屋宇的措施
- 1976年及1982年，政府制訂寮屋政策，並為全港寮屋進行登記，登記寮屋可獲暫准存在，直至因發展需要清拆上樓
- 1982年前，新界鄉村事務包括土地行政(新界鄉村居民興建鄉村屋宇等)，由新界理民府負責；1982年起，新界土地行政事務由地政總署接手
- 70/80/90年代，政府於新界通過徵收私人土地及進行填海，發展三代九個新市鎮（荃灣/葵涌、沙田、屯門；大埔、粉嶺/上水、元朗；將軍澳、天水圍、東涌）

集體官地契約測量圖


D.D.108.
D.D.Nº 11.
D.D.110.
D.D.105.
D.D.114.
D.D.112.
Villages.
1. } Ha Tsia.
2
3. Sheung Tsia.
4. Chuk Hang.
5. } Wong Toi Shan.
6
7. San Lung Wai.
8. A Kung Tin.

集體官契土地分布


Legend
OSL outside Committed Conservation Zone, Development Zone, "VE" and Surveyed Farmland
Country Park
OZPs which are not covered by DPAs before
Rural OZPs which are covered by DPAs before
Areas which are covered by DPAs but not OZPs
0
5
10
20 Kilometers
N
Tuen Mun
Yuen Long
Tai Po
Sha Tin
Tsuen Wan
Kwai Chung
Tsing Yi
Shatin
Sai Kung
Tseung Kwan O
Lantau Island
Lamma Island
Cheung Chau
Peng Chau
Ping Chau
Shek Kwu Chau
Po Toi Islands
Chek Lap Kok
Tung Chung
Discovery Bay
North-East Lantau
Stanley
Clear Water Bay Peninsula North
Clear Water Bay Peninsula South
Ma On Shan
Pak Shek Kok (East)
Tai Po Kau
Tai Mei Tuk
Plover Cove
Tai O
Mui Wo
Ngong Ping
Tai Lung Hang
Ha Tsuen
Sheung Pak Na & Ha Pak Nai
Lau Fau Shan
Tin Shui Wai
Nam Sang Wai
Ping Shan
Kam Tin South
Kwu Tung North
Kwu Tung South
Fanling & Sheung Shui
Ping Kong
Mai Po & Fairview Park
Ngau Tam Mei
San Tin
Hoo Hok Wai
Ha Tsuo Lung
Sha Tau Kok
Lo Wai
Tai Po Tsai
Tai Po Hoi
Shek Kong
Kowloon Peninsula
Hong Kong Island
Kowloon Peninsula
Lantau Island
New Territories
Sai Kung Town
Ho Chung
Tai Tam
Shek O
Cheung Chau
Lamma Island
Po Toi Islands
Ping Chau

香港鄉郊土地演變(超濃縮版) – (2)

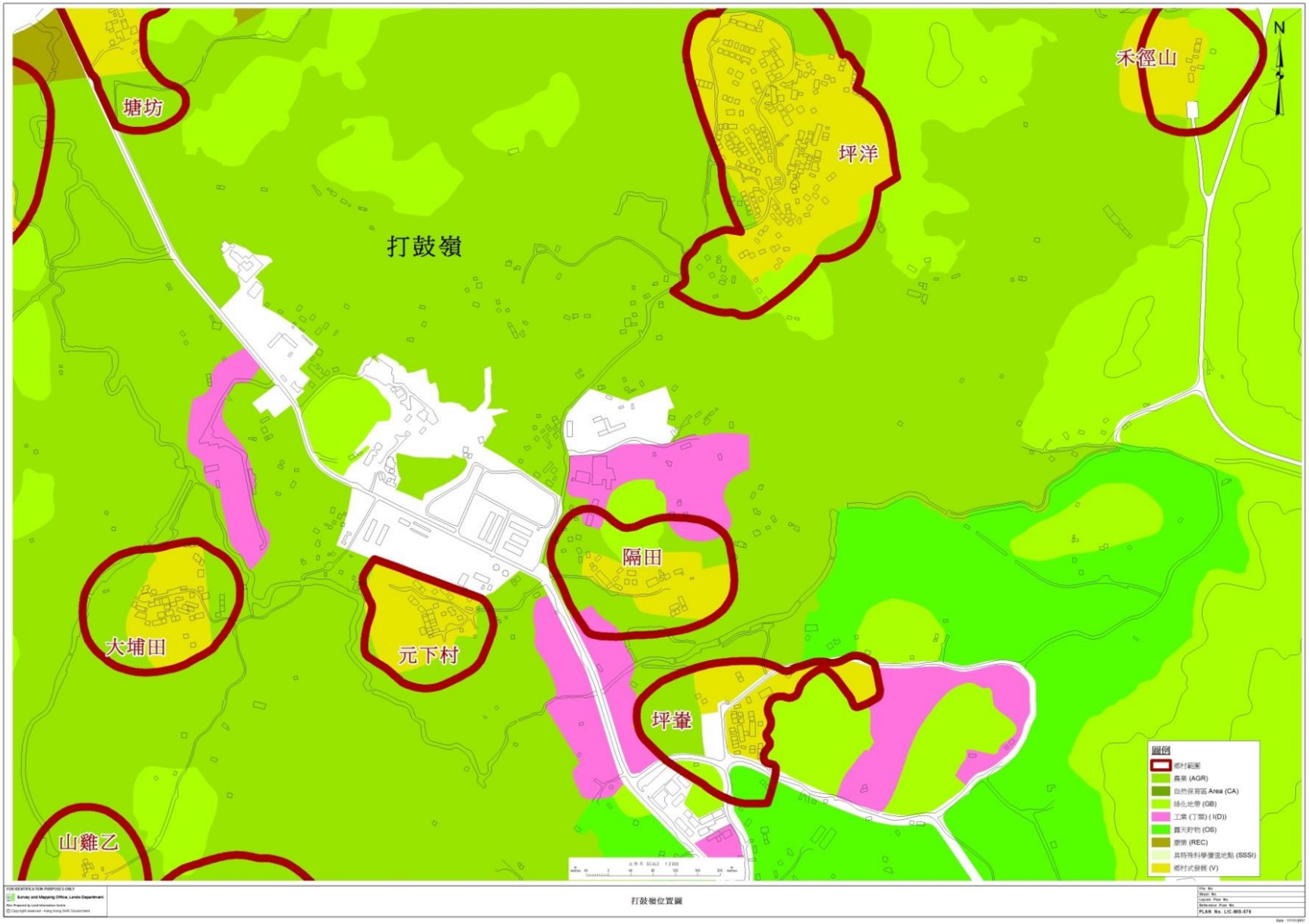
- 1983年高等法院上訴庭就「生發案」(Melhado Case)作出裁決，指集體官契農地基本上並無用途限制(除興建構築物)
- 80/90年代因應中港貿易興盛，大量新界農地被改變為露天貯物用途，主要集中於新界西北及北部
- 1991年城市規劃條例修訂，引入發展審批地區，對新界鄉郊地區作出規劃管制，然而現有用途不受影響
- 90年代陸續就新界地區制訂發展審批地區及分區計劃大綱圖，實施規劃管制及加入就違例發展的執管權力
- 規劃署不時檢討新界鄉郊土地用途，將部分已被嚴重破壞的地區改劃為「露天貯物」/「工業(丁類)」，以集中相關用途及避免進一步擴散
- 同時亦將個別地區改劃為「住宅(丁類)」、「綜合發展區」、「康樂」等用途地帶，以鼓勵私人土地改為更合適用途

廈村的演變（1963, 1981, 1993, 2001, 2007, 2017）

香港鄉郊土地演變(超濃縮版) – (3)

- 大部分鄉郊土地，仍保留為「鄉村式發展」及「農業」用途地帶，大致反映當時鄉村及周邊耕地範圍
- 另外，不少有緩衝作用的周邊土地均劃為「綠化地帶」，而有保育或其他特殊價值的鄉郊土地，則劃為「自然保育區」、「具特殊科學價值地點」等地帶
- 部分仍待檢討的新界鄉郊土地，則劃為「未決定用途」，以待進一步研究及檢討確定合適用途
- 政府會因應不同情況，適時檢討各區的土地用途，以期有效善用鄉郊土地，並在環境保育和社會經濟發展之間取得平衡
- 有效釋放農地作發展用途的策略包括透過詳細的規劃及工程研究，物色和開拓新發展區

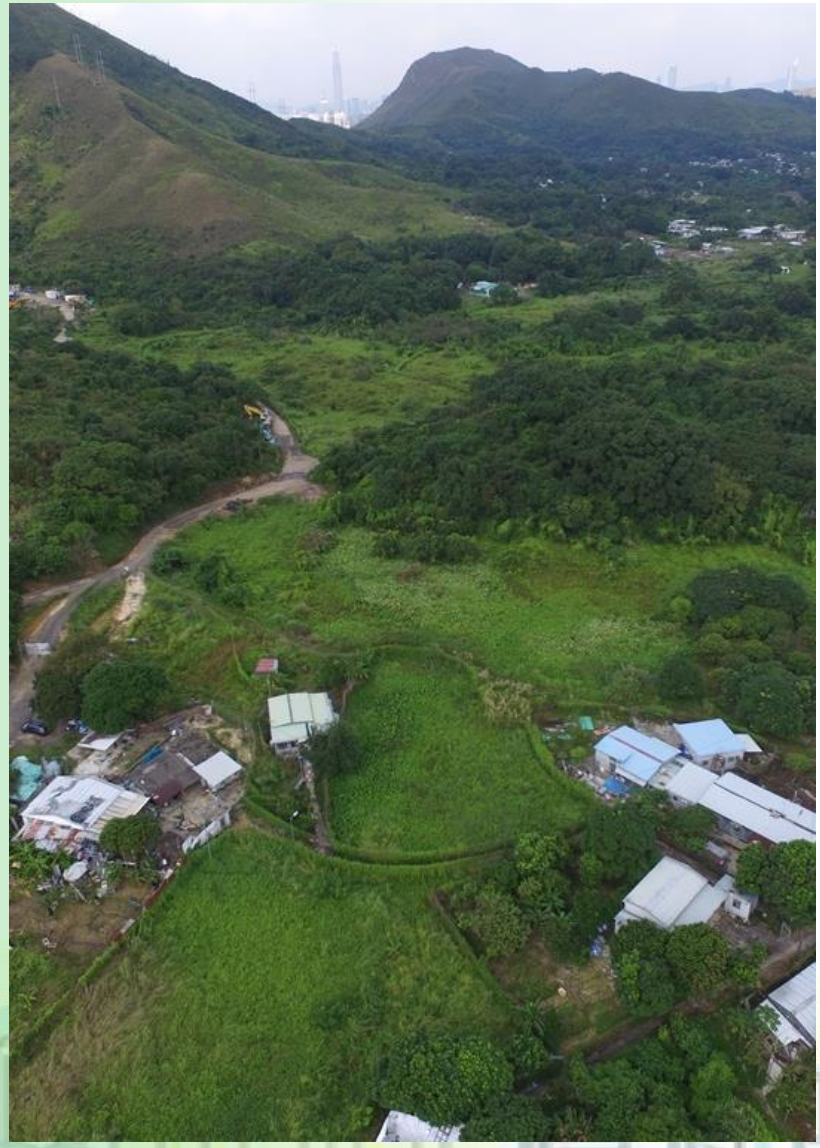
鄉郊土地規劃


塘坊
打鼓嶺
坪洋
禾徑山
N
隔田
大埔田
元下村
坪輋
山雞乙
圖例
鄉村範圍
農業 (AGR)
自然保育區 Area (CA)
綠化地帶 (GB)
工業 (丁類) (I(D))
露天貯物 (OS)
康樂 (REC)
具特殊科學價值地點 (SSSI)
鄉村式發展 (V)
打鼓嶺位置圖

鄉村

常耕地

棄耕地



漁塘

寮屋

棕地

改變農地作發展用途

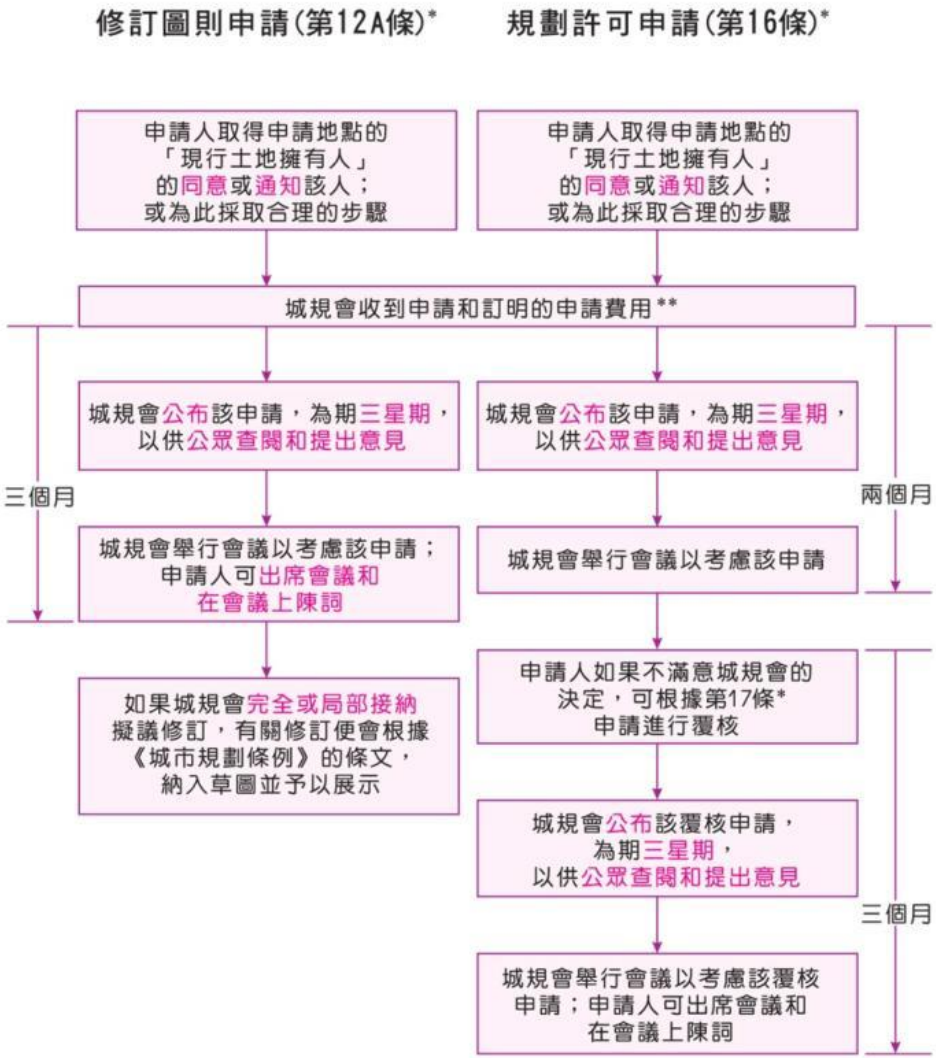
- 新界私人土地(包括農地)改為發展用途一般有以下途徑
- 政府新市鎮發展
  - 政府徵收私人土地作基建及發展用途
  - 私人土地業主按新市鎮規劃申請發展
- 私人發展
  - 按照政府規劃申請進行發展
  - 自行申請改劃土地作發展用途
- 私人發展申請，視乎情況須經過以下適用程序
  - 法定規劃：更改土地用途（如擬議發展不符合土地現有規劃）
  - 土地行政：申請修訂地契條款或原址換地以取得發展權

改變農地作發展用途
更改土地用途

- 根據《城市規劃條例》，若土地用途與法定圖則不符，有關人士可向城規會遞交修訂法定圖則申請(第12A條)，以更改土地用途

- 另外，有關人士亦可向城規會遞交規劃許可申請(第16條)，以獲得批准進行註釋第二欄的用途，或略為放寬發展參數，例如地積比率或建築物高度限制等。

處理修訂圖則和規劃許可申請的程序



* 城市規劃條例

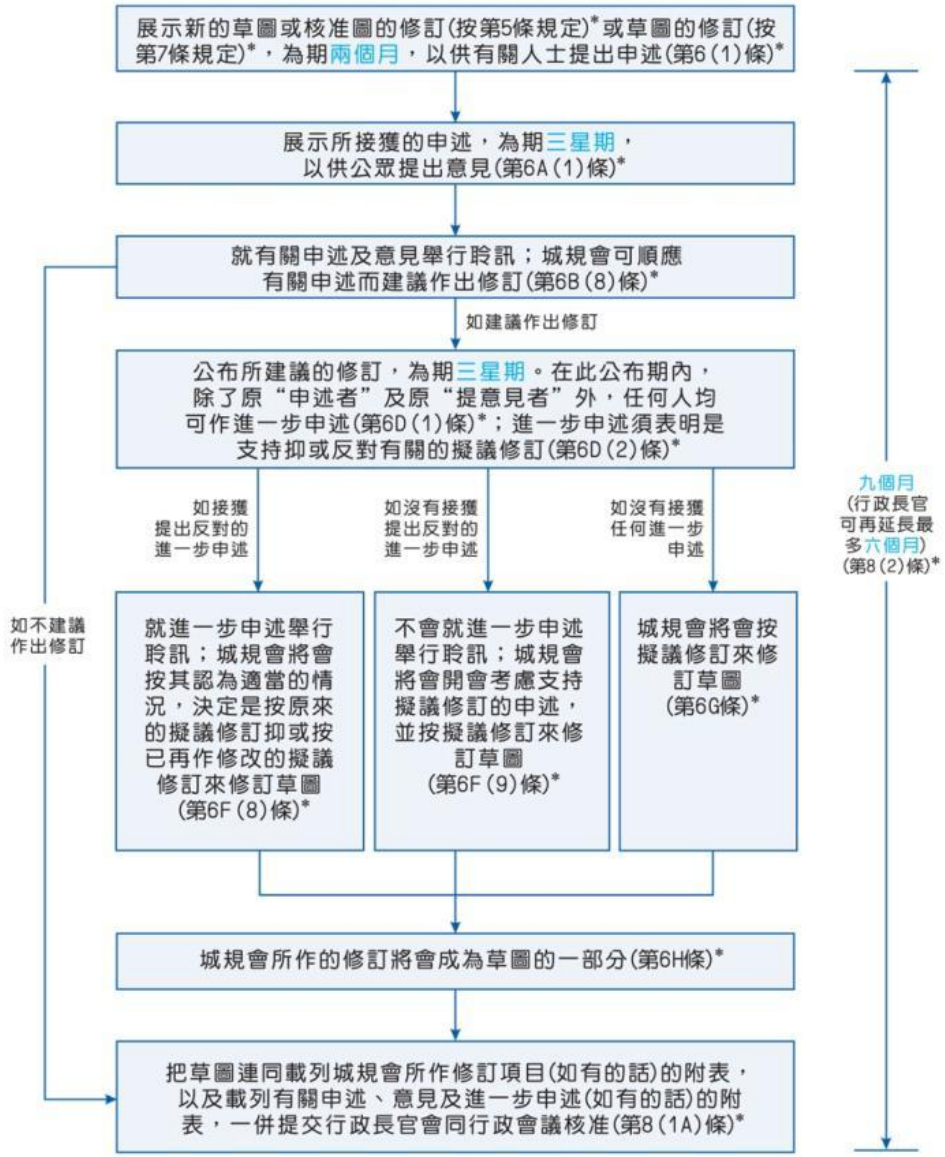
** 尚未生效

改變農地作發展用途
更改土地用途

- 城規會可在審核對草圖的申述及意見時順應申述而建議修訂圖則(條例第6(B)8條)；及就進一步申述對圖則再作修訂

- 作為獨立機構，城規會按既定做法考慮改劃用途地帶申請
- 是否批准申請城規會主要考慮
  - 擬議用途及發展密度，是否與周邊用地和諧協調
  - 有關建議會否對附近環境、交通、基建配套、景觀等構成不良影響
  - 公眾意見

制訂圖則的程序



* 城市規劃條例

改變農地作發展用途
修訂土地契約

- 一般而言，地契修訂(包括原址換地，即交還及重批土地)申請須符合法定規劃圖則下的土地用途
- 位於申請發展範圍內夾雜或毗連於私人土地的政府土地，如符合以下條件可以獲考慮連同換地重批
  - 不能合理地獨立轉讓或發展
  - 可見將來並無特定公共用途
  - 須付市值地價不少於獨立轉讓
- 申請人修訂地契或換地須付地價，應相當於修訂前條款土地的價值，與修訂後條款土地的價值的差價
- 政府一般不會接受申請人交還超過擬議發展所需的土地

改變農地作發展用途
修訂土地契約

- 地政總署在收到土地業權人或獲授權人提出擬議換地申請，會進行初步核實並將申請傳閱至相關政策局及政府部門
- 申請人須回應並解決政策局及部門就擬議換地提出的各種技術事項，例如道路交通、排水排污、環境影響、保育等
- 在傳閱申請及盡量解決各事項後，擬議換地申請會提交分區地政會議考慮及審批，會議亦會就尚未解決事項作決定
- 經分區地政會議批准後，地政總署會向申請人發出擬議換地暫定基本條款建議書，以供申請人考慮及接納
- 申請人接納暫定基本條款建議書後，地政總署估價組會就擬議換地所需補地價金額作出獨立估價
- 地政總署會向申請人發出接納基本條款建議書(包括補地價金額)，申請人可選擇接納或就補地價金額上訴

例子1 - 根據《條例》第16條提交的規劃申請

錦田北「爾巒」房屋發展

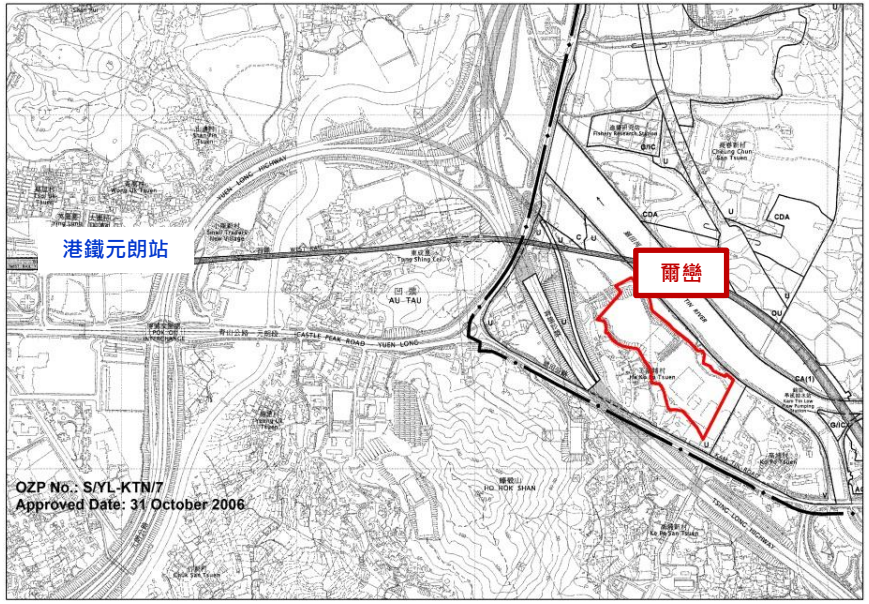
- 規劃申請獲城市規劃委員會於2001年在有附帶條件下批准作住宅發展。
- 申請人須進一步提交相關技術評估及提供緩解措施，以履行規劃許可的附帶條件。

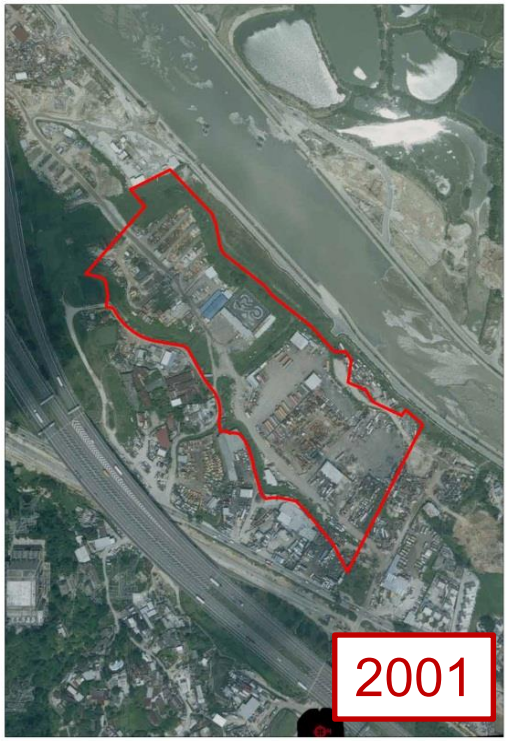
發展參數	
申請地點面積 (政府土地面積)	80,620平方米 (18,000平方米)
總樓面面積	81,712平方米
總地積比率	1.013
屋宇數量	25幢分層樓宇及48間屋宇
建築物高度	3-23層/主水平基準上26-82.9米

例子1

錦田北「爾巒」房屋發展

- 位於錦田河畔; 距離元朗市中心約2000米
- 發展前地盤作露天儲物/工場





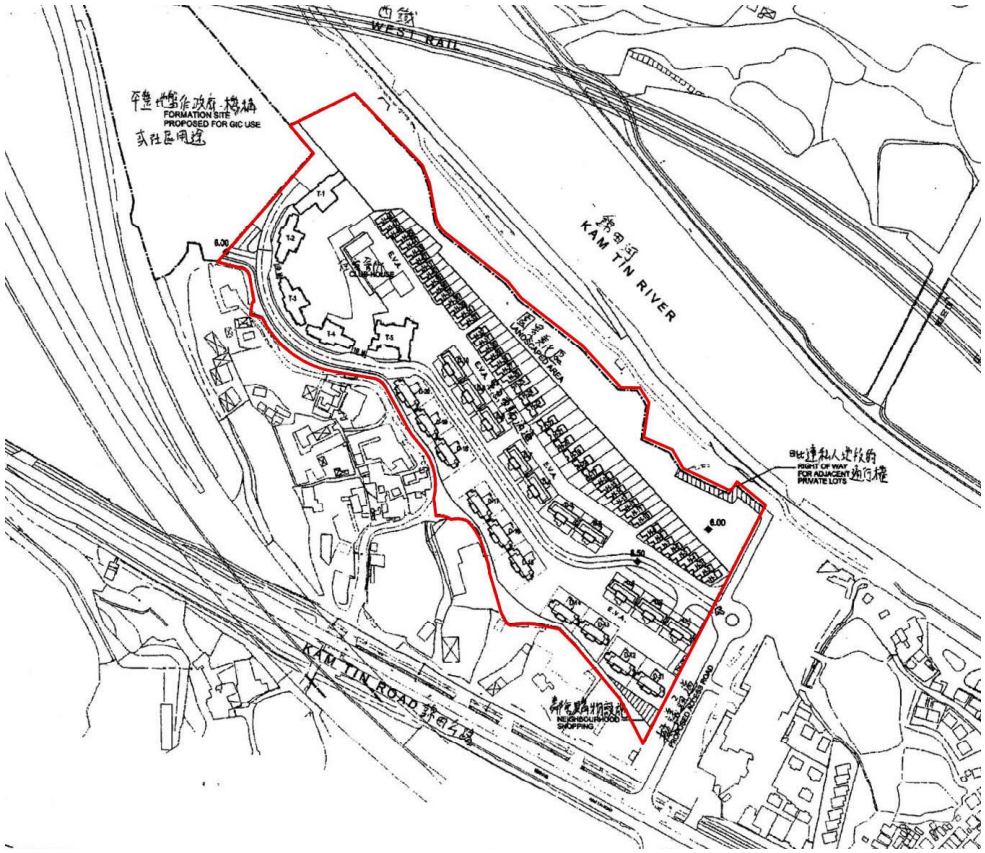
例子1 - 根據《條例》第16條提交的規劃申請

規劃意向

原劃為「未決定用途」地帶，待鄰近基建設施(西鐵及青朗公路)完成後檢討長遠用途

規劃考慮

- 相關房屋用途可取代棕地，有助改善鄉郊環境
- 土地用途協調性及基建容量/影響評估:
  - 地積比率約為1及建築物高度為3-23層的住宅項目，善用基建交通網絡作鄉郊市鎮發展
  - 技術評估包括交通影響評估、景觀評估、噪音影響評估、渠務影響評估等及提供緩解措施



已核准的總綱發展藍圖

例子1 – 地契修訂（原址換地）

- 申請人基於規劃許可，於2003年底向地政總署申請原址換地，發展17幢17至23層高住宅
- 擬議換地交還多個舊契農地，合共面積大約6.8公頃，重批土地大約6.3公頃
- 擬議換地於2007年完成並簽立文件，補地價金額約為26億
- 發展於2013年底獲入伙紙及滿意紙

例子2 – 根據《條例》第12A條提交的修訂圖則申請

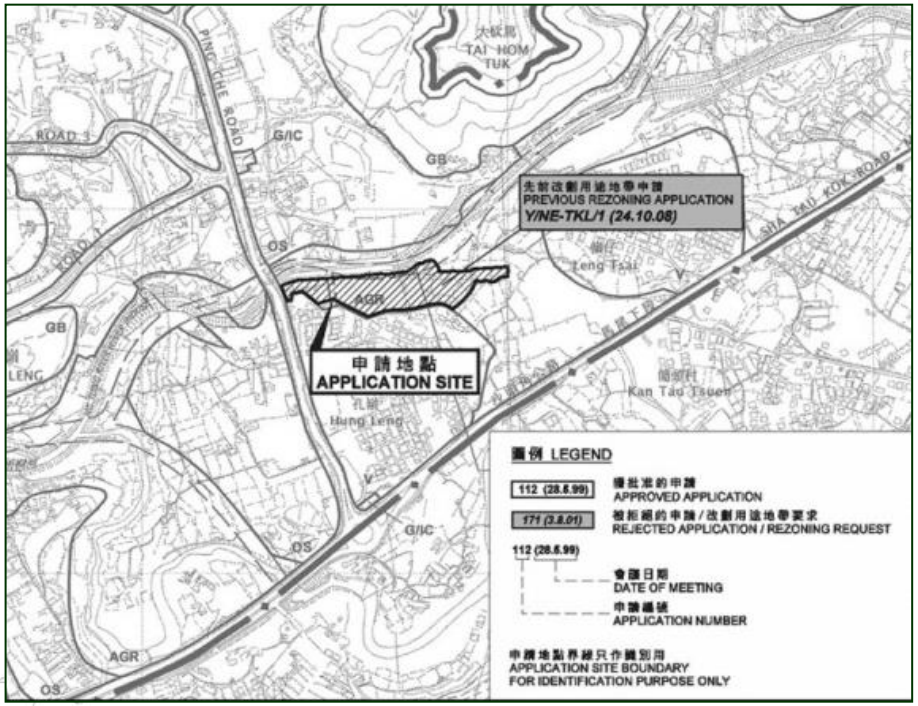
鄉郊及新市鎮規劃小組委員會於2012年10月5日拒絕這宗申請

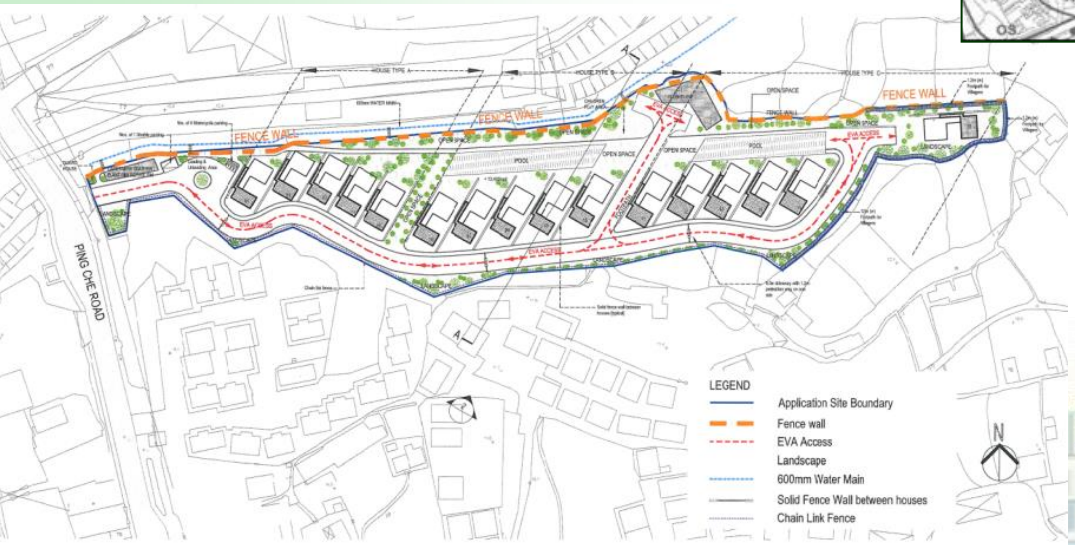
申請地點

- 在《坪輋及打鼓嶺分區計劃大綱核准圖編號S/NE-TKL/14》上劃為「農業」地帶

擬議發展

- 把申請地點由「農業」地帶改劃為「綜合發展區」地帶



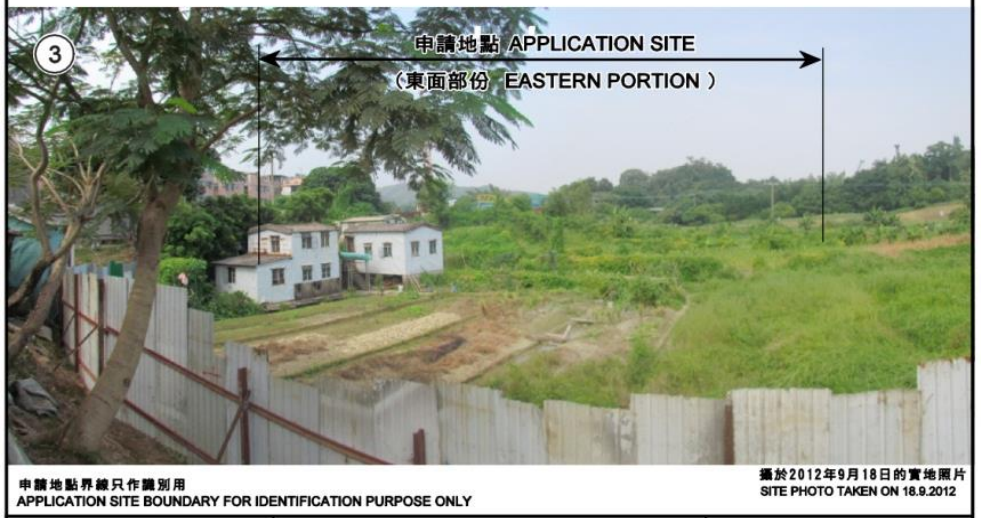


發展參數	
申請地點面積 (政府土地面積)	11,744平方米 (770.3平方米)
總樓面面積	4,697.6平方米
地積比率	0.4
屋宇數量	16幢
建築物高度	3層/10.6米

例子2

考慮因素

- **規劃意向**
  - 申請地點東邊是具復耕潛力的「優質」農地，而且附近有活躍農業活動。申請地點劃為「農業」地帶屬恰當。
- **土地用途協調性**
  - 擬議的住宅發展與北面的「露天貯物」地帶並不協調。
- **交通影響**
  - 運輸署署長對申請有保留，認為批准這宗申請會為同類申請立下不良先例，累積影響所及，附近交通網絡所到的負面影響可能會很大，令人無法接受。
- **申請人沒有提交足夠的理據以支持有關的改劃土地用途地帶建議**



發展棕地

棕地總面積：約1 300公頃

大型發展項目	新發展區面積 (發展用地面積)	受影響棕地面積
古洞北及粉嶺北新發展區	612 公頃 (320 公頃)	50 公頃
洪水橋新發展區	714 公頃 (441公頃)	190 公頃
元朗南發展	224 公頃 (183公頃)	100 公頃
新界北具發展潛力地區	(發展用地: ~720公頃)	~ 200 公頃
總計	**約二千多公頃**	**540 公頃**

發展棕地的挑戰

- 棕地**分布雜亂零散、形狀不規則**，開發個別棕地作高密度發展難以達致理想的規劃佈局，涉及的交通及基礎設施成本亦相當高昂。

- 大部分棕地屬私人擁有(包括集體擁有的祖 / 堂地)，例如洪水橋新發展區的190公頃棕地當中九成是私人土地，行使法例所賦予的權力**收回私人土地**作公共發展用途，**過程極為冗長，清拆過程亦不會受歡迎**。

- 棕地作業通常夾雜於農業活動、村屋、寮屋之間。發展棕地無可避免會同時**影響這些非棕地用途**。

發展棕地的挑戰

- 不少棕地作業均支援著本地各產業的運作。政府有需要在本港其他合適地方提供土地及空間，以善用土地的方式(如多層樓宇)整合棕地作業。然而，要**另覓地方容納棕地作業而得到當區居民支持並不容易**。

- 部分行業如建造業、物流業、回收業、車輛維修業等過去數十年一直依賴棕地的低廉租金及露天場地經營。發展棕地並因而要求作業者遷入多層樓宇會推高這些行業的營商成本，一些**規模較小或利潤微薄的經營者，以及一些傳統行業有機會被淘汰，並造成失業**。

講完

香港土地用途

(i) 已建設土地Developed Areas (約about 24%)

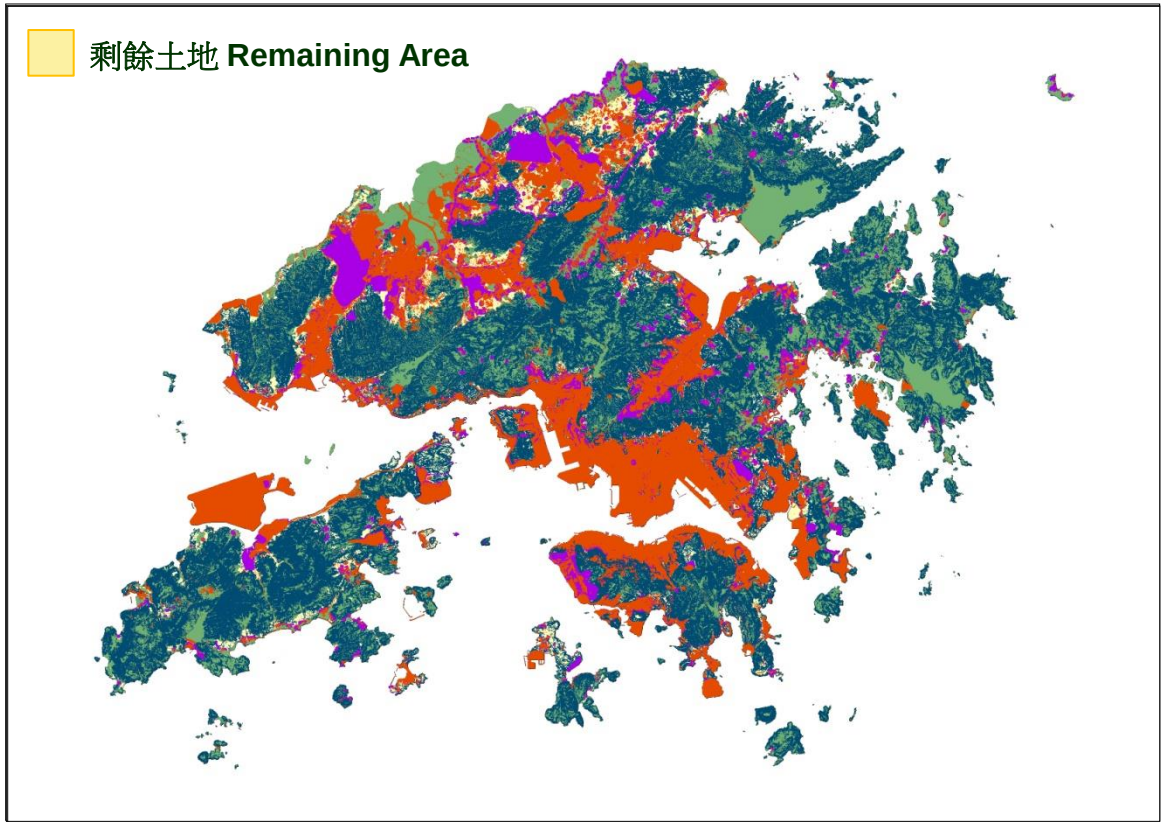
(ii) 已規劃發展/正進行研究土地 Development Areas (Planned / Under Study)

(i) + (ii) = 約about 30%

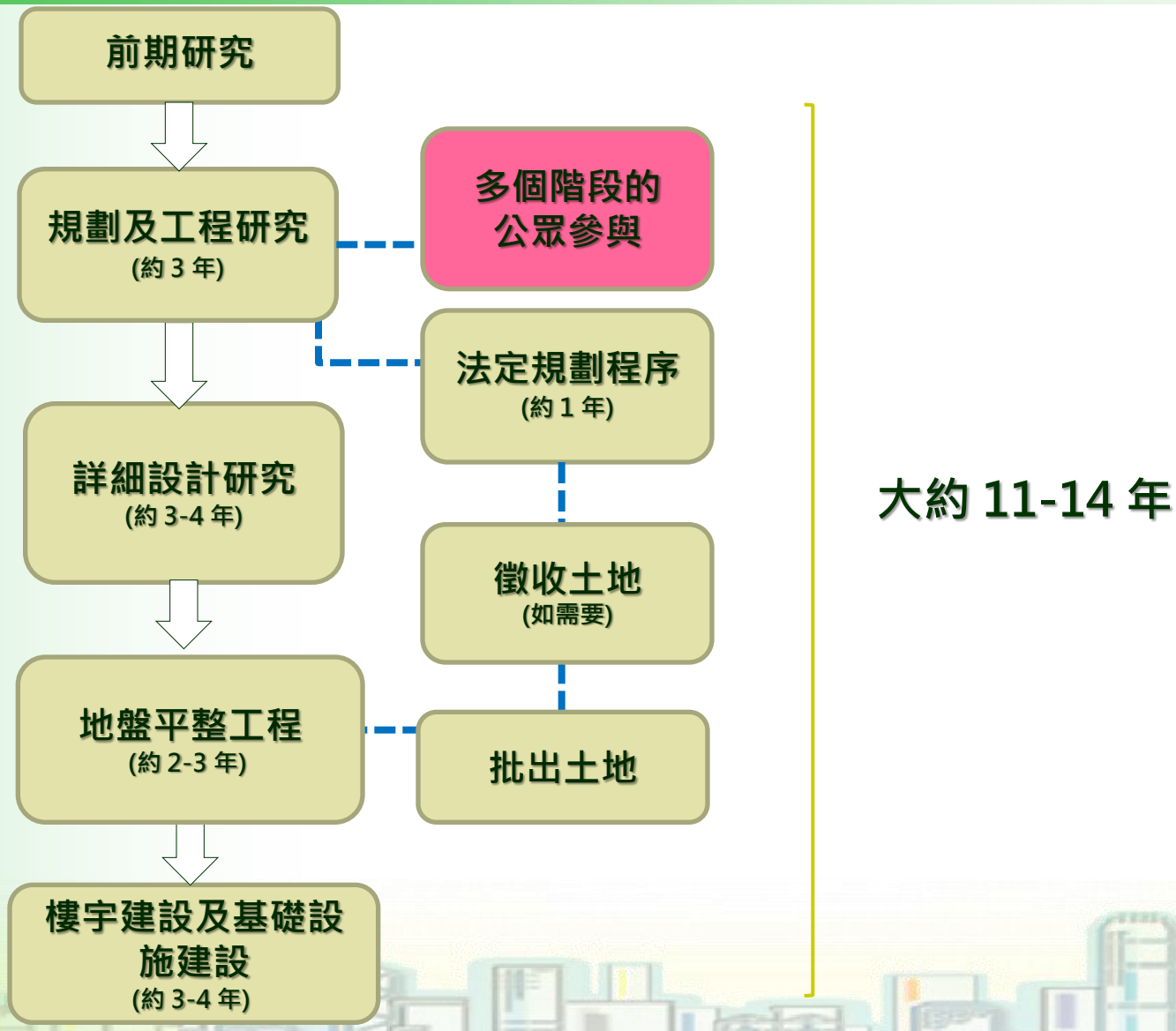
(iii) 主要發展限制：
Major Development Constraints:

- 郊野公園、特別地區&地質公園 Country Parks, Special Areas and GeoParks
- 拉姆薩爾濕地、濕地保育 / 緩衝區、其他自然保育區及具特殊科學價值地點 RAMSAR Site, Wetland Conservation/Buffer Areas, Other Conservation Areas and Sites of Special Scientific Interests
- 水塘及集水區 Reservoirs and Water Gathering Ground
- 邊境禁區 Closed Area
- 古蹟Heritage Sites
- 潛在危險設施 Potentially Hazardous Installations
- 偏遠島嶼 Remote Islands

+ (iv) 陡峭的山坡 Steep Slope



土地規劃及開發流程


前期研究
規劃及工程研究
(約 3 年)
多個階段的
公眾參與
法定規劃程序
(約 1 年)
詳細設計研究
(約 3-4 年)
徵收土地
(如需要)
地盤平整工程
(約 2-3 年)
批出土地
樓宇建設及基礎設
施建設
(約 3-4 年)
大約 11-14 年

個別用地開發過程

技術評估（如需要）

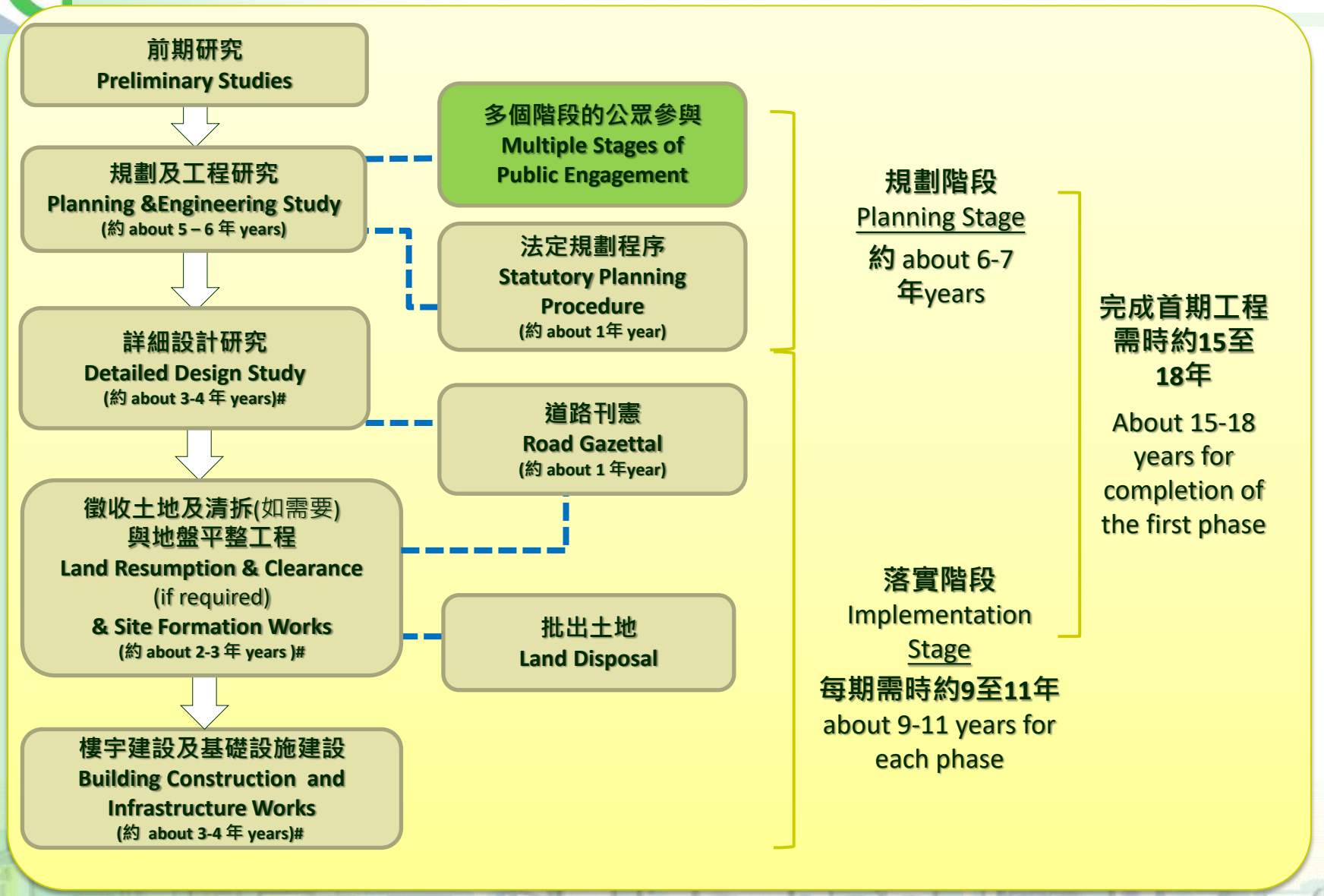
- 空氣流通評估
- 景觀及視覺影響評估
- 渠務影響評估
- 污水系統影響評估
- 樹木調查
- 交通影響評估
- 道路工程可行性研究
- 噪音影響評估
- 危險評估
- 量化風險評估
- 天然山坡風險研究
- 文物影響評估
- 生態影響評估
- 空氣質素影響評估等

法定程序
- 法定規劃程序
- 法定道路工程程序
- 收回土地及清理

地區諮詢
- 區議會／鄉事委員會
- 居民
- 其他持分者

運輸服務及社區設施提供/重置

- 診所
- 幼稚園
- 社會福利設施
- 社區會堂
- 街市
- 公共交通服務設施
- 公眾停車場
- 垃圾收集站
- 公廁
- 郵政設施
- 文娛康體設施
- 休憩用地等

所需時間視乎個別用地情況及所需程序而定，一般由1至5年不等。如用地情況複雜，需時更長。

新發展區及新市鎮擴展的規劃及開發流程