

藉填海及發展岩洞增加土地供應

1. 目的

本文件旨在向委員簡介當局就藉在維港以外填海及發展岩洞增加土地供應所計劃進行的研究及公眾參與活動。

2. 背景

2.1 在《二零一一至一二年度財政預算案》演詞中，財政司司長宣布，在未來數年將會投放約 3 億元，就在維港以外填海和發展岩洞以增加土地供應進行研究和公眾參與活動。這是具遠見的措施，冀能提供土地，滿足香港的長遠社會和經濟需要。

2.2 根據 2007 年公布的《香港 2030 規劃遠景與策略》，藉善用都會區的發展潛力、進一步發展將軍澳和東涌新市鎮，以及開發啓德及新界北部的新發展區，本港會有足夠用地應付直至 2030 年的房屋和經濟發展需要。然而，過去數年來，我們在闢拓土地上遇到不少挑戰，阻礙了實現上述策略，房屋用地的供應也受影響。有關挑戰包括：樓宇高度及高密度發展和自然與文物的保育，引起公眾日益關注；以及在新界進行發展所涉及的收地、補償和清拆問題。

2.3 再者，長遠而言，本港需要更多土地，以應付人口增長。當局推動六大優勢產業的措施，亦可能需要更多用地。此外，市場狀況瞬息萬變，設立“土地儲備”¹，有助我們及時把握意外機會，推展經濟發

¹ 確保不同經濟和社會領域得到及時而充足的土地供應，是締造優質生活及經濟環境的主要原素。現時，土地平整過程，由研究至落實有關基礎設施，通常需時十至十五年。因此成立土地儲備有助確保不會阻延供應土地以應付需求。在《香港 2030 規劃遠景與策略》已提出“土地儲備”概念，以確保及時提供土地，把握意外機會。這概念可適用於一些難以預測的土地使用需求，例如特殊工業或因科技進步而孕育有異於傳統的經濟活動。在《二零一零至一一年施政報告》中，行政長官亦提到要建立土地儲備，以應付房屋需求。

展項目。因此，除了現行的闢拓土地模式外，我們需要考慮其他增加土地供應的方法。兩個可行的增加土地方案分別是在維港以外進行適度填海及發展岩洞。

在維港以外填海

2.4 在香港，藉填海闢地以應付社會和經濟需要的做法，由來已久。在 1997 年制定《保護海港條例》(第 531 章)和終審法院在 2004 年作出裁決後，令在維港內以填海闢拓新土地受到法律約束，但這約束不適用於維港以外的海域。因此，在維港以外適度填海，是增加土地供應的可行方案之一。

2.5 過往的數據顯示²，在 1985 至 2004 年期間，香港每 5 年大約有 500 至 700 公頃新增填海土地。到了 2005 至 2009 年，新增填海土地大幅下降至只有 84 公頃，預計未來幾年在房屋和其他用途的土地供應上將會陸續出現連鎖效應。為維持香港的長遠社會和經濟發展，除了目前的土地開發方式³，我們有必要考慮恢復藉填海提供土地。一般而言，填海區可容納多種用途，包括房屋、商業、工業、休憩及社區和公用設施。

2.6 另一方面，為了處理正在進行和即將開展的大型基礎設施項目所產生的剩餘公眾填料，除了利用本地重用和循環再造的措施，我們還將填料提供給台山的填海工程。然而，依靠一個在香港以外地方去接受我們的剩餘填料並不穩妥，更何況長途運輸會產生大量碳足印，並會涉及巨額運費。土木工程拓展署在屯門及將軍澳營運的兩個臨時填料庫可發揮緩衝作用，紓緩填料在產生與需求時間上的錯配問題，但它們並不是真正的處理途徑，如沒有其他可靠的本地途徑去接收那

² 據地政總署出版的香港地理資料，自 1887 年以來，總共有 6,824 公頃土地藉由填海產生。在 1985 至 1989 年，1990 至 1994 年，1995 至 1999 年，2000 至 2004 年和 2005 至 2009 年期間藉由填海所得的土地分別為 697 公頃，1 741 公頃，577 公頃，550 公頃和 84 公頃公頃，其中在 1990 至 1994 年出現的例外地高的數字，已包括為赤鱗角機場及西九龍所填的 1 274 公頃土地。

³ 政府當局正在推行的其他供應房屋用地的措施包括土地契約修訂和土地交換、研究將工業用地改作住宅用途、舊樓重建、繼續推行位於啓德及新界北部的發展區項目、研究使用石礦場用地和建議的東涌地區餘下發展。

些剩餘公眾填料，兩個臨時填料庫很快就會填滿。除了公眾填料，我們還要處理自港口航道疏浚工程和其他海洋工程產生的污染泥。至2017年便會填滿現有及已規劃的本地泥坑。由於闢設泥坑須符合嚴格的環境及選址條件，可在本港水域內物色新離岸泥坑的機會甚為渺茫。土木工程拓展署已研究近岸填海技術，把污染泥用於填海，以取代泥坑。因此，藉填海增加土地供應的方案，可收納剩餘公眾填料和污染泥，有助同時解決有關的處置問題。

2.7 此外，剩下的兩個位於安達臣道及藍地的本地石礦場目前提供我們總需求量約三分之一的石料，其餘供應則來自內地。這些本地石礦場將在未來的十年陸續關閉。開發新的石礦場方便調節供應以滿足本地建造業的需求，因此具有策略性意義。為了維持石料的本地供應，包括填海工程所必需的護面石，土木工程拓展署現正遴選顧問公司進行一項可行性研究，為香港尋找新的石礦場。待這項可行性研究有結果後，我們會進行進一步的詳細研究，以在香港開發新的石礦場。

發展岩洞

2.8 本港市區外緣山巒起伏，石質堅固，交通方便易達，特別適宜發展岩洞。根據土木工程拓展署最近完成的“善用香港地下空間”研究結果，從地質角度來看，香港是特別適合發展岩洞。如在岩洞重置合適的政府設施⁴，原來及附近受凍結用地便可騰出建屋或作其他用途，所以藉發展岩洞增加土地供應是可行的方案。岩洞發展亦可提供土地，設置新基礎設施⁵；這些設施如不安置在岩洞內，便須佔用土地和地域空間，尤其是污水處理廠和廢物轉運站等眾所趨避的設施，採用岩洞方案可有助減少對區內環境的不良影響，亦減輕區內居民的趨避情結。香港規劃標準與準則已列明其他適合在岩洞發展的土地用途，包括零售、儲物／貨倉、大型油庫及大型石油氣庫、電力站、文娛中心、室內遊戲／運動館、運輸連接路及網絡等。

⁴ 近期在岩洞重置政府設施的例子，有香港大學的海水配水庫，由此騰出的土地可供大學擴建校園。

⁵ 在岩洞內設置基礎設施的例子，有赤柱污水處理廠和港島西廢物轉運站。

3. 計劃中的研究及公眾參與工作

3.1 我們認識到，這些開發土地的策略也不是沒有各自的困難和爭議，廣泛的公眾參與以建立一個普遍共識是必須的，這項工作也應建基於科學證據和研究。土木工程拓展署將委託顧問檢視物色到作岩洞發展的地點，為填海進行覓地調查及進行概括技術評估，並選定地點進行初步的可行性研究。當局會選定一些可能的填海地點和一些可遷往岩洞的現有公共設施。

3.2 結合這些技術的研究，我們會舉行廣泛的公眾參與活動收集公眾意見，包括諮詢現有委員會及其他諮詢組織⁶、與持份者進行專題小組討論、公眾論壇、巡迴展覽和訪問、電子論壇、電話調查顯示、電台節目等。我們還將邀請有關專業機構和學術機構與我們進行一些以上的活動。

3.3 土木工程拓展署計劃在 2011 年 7 月委託顧問進行初步可行性研究和公眾參與。在未來幾個月內，我們計劃向區議會和土地及建設諮詢委員會匯報並徵詢他們的初步意見。我們將在 2011 年第四季度正式展開公眾參與活動，當中包括以下兩個階段：

(a) 第一階段:制定路線圖

我們會在全港層面向公眾簡介現時的土地供求情況和相關事宜；藉填海及發展岩洞闢拓土地的利弊；剩餘公眾填料及污染泥的處理問題及加以善用的潛力；以及“土地儲備”概念的應用。有關簡介旨在引起公眾興趣，注意增加土地供應的可行方法和作出取捨的指導原則及選址準則，並推動公眾提出相關建議。對於這階段所確定而為大眾接受的建議，我們或會提前作進一步的詳細研究，以期加快落實建議發展。

⁶ 須諮詢的現有委員會及其他諮詢組織包括立法會、城市規劃委員會、環境諮詢委員會、香港房屋委員會、鄉議局及區議會。

(b) 第二階段:選址

第一階段所確定的主要問題及關注事項，會在此階段討論和處理。我們會分別在全港及地區層面邀請公眾參與，商議具潛力闢拓新土地的地點。在此階段，我們會根據第一階段的結果和已確立的指導原則，評估第一階段所制訂的擬議具潛力選址清單，並徵詢公眾意見。我們會就可取選址再作詳細研究。

3.4 整項公眾參與活動的暫定時間表如下：

年／季	公眾參與活動
2011 年第 3 季	- 向區議會提交資料文件(並應要求舉行簡介) - 向土地及建設諮詢委員會簡介 - 岩洞發展國際會議 - 設立專題網站
2011 年第 4 季 至 2012 年第 1 季	公眾參與第一階段 — 制訂路線圖
	- 在全港層面推展公眾參與活動，對象包括現有委員會及其他諮詢組織、機構、香港房屋委員會及區議會 - 專題小組討論 - 公眾論壇／工作坊
視乎第一階段公眾參與活動的結果而定，最早在2012年第3季展開	公眾參與第二階段 — 選址 - 公眾論壇／工作坊 - 諮詢相關區議會及鄉事委員會 - 專題小組討論

3.5 除了目前土地開發的方法，我們提出這兩個增加土地供應的方案，使有關問題透過公眾參與活動能得到廣泛徵詢和妥善處理。在公

眾參與活動中，我們準備考慮其他市民提出新的和創新的增加土地供應方案。

4. 完成公眾參與後的下一步工作

4.1 在潛在地點完成填海和岩洞發展的初步可行性研究之後及視乎公眾參與活動的結果，我們會為選定的填海地點和搬遷公共設施進入岩洞的地點進行詳細的環境及工程研究和詳細規劃。為了解決安置剩餘的公眾填料和污染泥的迫切需要，在情況許可下，我們會加快進行填海的詳細研究準備工作以儘快落實方案。

4.2 長遠而言，我們的目標是制定一個環境可接受和工程可行的填海工程地點列表，分階段實施以滿足未來發展需要。對於岩洞發展，我們將訂定長遠的策略計劃，有系統地遷置合適的地面設施，以騰出地面用地作其他用途；準備岩洞發展總綱圖以預留具策略性的岩洞地帶。更進一步，我們會制定指引，以便公營部門和私營機構日後作岩洞發展。

5. 意見徵詢

5.1 請委員備悉當局計劃進行的研究和公眾參與工作，並對當局建議藉填海和岩洞發展增加土地供應的措施提出意見。

發展局

2011 年 6 月