



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute



土地供應：公私營合作新模式
Public Private Partnership for Land Provision

2018年4月 April 2018

香港願景計劃 召集人的話



香港特別行政區已踏進了《基本法》所說「五十年不變」的中段。

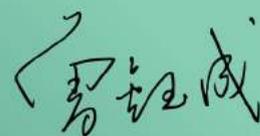
「一國兩制」過去二十年在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：政制發展、二十三條立法、推行國民教育等備受爭議的問題，仍有待解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府還須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。我們必須正視存在的問題，尋找解決方法。

國家的發展已進入了新時代，為香港的發展提供了新機遇，也帶來了新挑戰；「一國兩制」實踐開展了新階段。我們深信，香港的發展問題，必須放在全國發展的大局中去認識和思考。

「香港願景計劃」就「一國兩制」實踐的主要問題，以及特區在經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，已發表了多份報告；接下來會繼續發表其他研究成果，包括和內地智庫合作研究的成果。

我們會主動向特區政府和社會各界人士介紹我們的研究成果，歡迎各方面給我們提出寶貴的意見和建議。

香港願景召集人





香港願景計劃

土地供應：公私營合作新模式

總目錄

Content

我們的論述和主張	7
Our Discourse and Recommendations	13
研究報告	21



香港願景計劃

土地供應：公私營合作新模式

我們的論述和主張

曾鈺成	召集人
馮可強	執行及研究總監
潘國城	首席研究顧問
賈櫻子	助理研究員
李思慧	助理研究員

我們的論述和主張

土地是城市發展的重要元素。建築房屋，發展產業，以至設計郊野公園讓市民享有，都需要有足夠的土地供應。但土地並非取之不盡的資源，尤其是香港山多平地少，城市化發展的土地供應甚有限制。近年經濟社會急速發展，土地發展卻未能配合需求；可發展土地供求失衡，影響甚廣。如何善用和分配現有的珍貴土地資源因而成為社會的激烈爭辯議題。

本屆政府特別成立了土地供應專責小組，檢視現有土地資源的情況及多項土地發展建議。當中可提供大量土地的選項如填海、重置葵青貨櫃碼頭及碼頭上蓋發展等都甚具爭議性，而所需要的規劃和土地開發過程或需要達十年以上，難解燃眉之急。香港其實有大量具城市化發展潛力的私人土地未被充分利用；我們認為公私營合作是一個可以善用這些私人土地，在中、短期內增加可發展土地供應的有效方法。通過檢視本地公私營合作和借鑑外國例子，我們會先找出香港制度及程序有何改善空間，然後再透過分析香港的土地現況和整體發展情形，找出問題所在，發掘機遇，從而提出具體政策建議。

香港的公私營合作需要改善

香港雖然在早年開始已有採用公私營合作模式的經驗，但通常只應用在基建、房屋或社區設施項目上。現時香港的公私營合作主要是由政府主導，私營機構（private sector）若要成功建議合作方案未必容易。根據現時制度，政府難以吸引私營機構主動提交公私營合作建議。再者，大部分公私營合作項目與一般政府採辦項目需通過的審批程序相近，同樣需要由立法會工務小組和財務委員會審議，並由後者通過撥款。漫長的審批程序或會令有意參與公私營合作的潛在私營合夥人洩氣，項目的確定性和吸引力亦因此大大降低。另外，現時並沒有機制或統一資料庫儲存以公私營合作模式發展的詳細項目資料，外界難以獲取資料以了解項目的各項細節，自然容易產生誤解，阻礙項目順利落實推行。

新界土地發展的問題

除了受地理環境所限，香港土地發展亦受制於許多其他因素：例如，新界雖然有大面積的私人土地甚具發展空間和潛力，其業權卻較為複雜，牽涉到不同持份者，發展難度和不確定性較高；大部分新界鄉郊地區沒有足夠的交通、社會和基建設施，同時其用途和發展潛力亦受不同的法例所規限，難以作較高密度發展，削弱了部分土地的發展潛能；各政府部門之間的要求和專業技術定義未必一致，因此整個發展審批程序往往繁複耗時；加上近年市民和不同持份者更

積極參與社會事務，訴求更多元，對政府要求更高。但過去政府的管治能力未能配合，因此與市民的矛盾亦日益增加，導致其施政處處受阻，拖慢發展進度。

政策建議的主要理念

我們提出下列兩項政策建議，是基於以下的主要理念：

- (一) 善用現有土地資源；
- (二) 在中、短期內增加可發展土地供應；
- (三) 提升公私營合作的質素和成效；
- (四) 為未來公私營合作創造一個更開放、多元化及自由的環境；及
- (五) 提供途徑鼓勵各界人士提出創新和大膽的土地發展建議。

建議一： 實施全面土地調整計劃

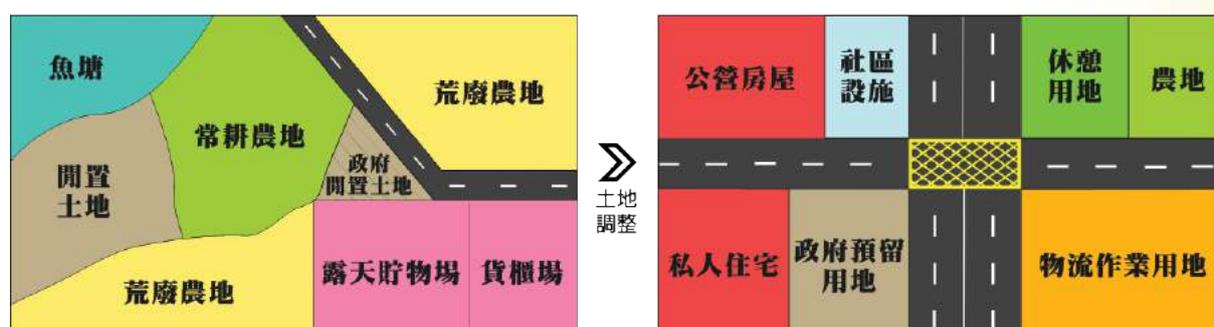
我們建議在香港實施全面土地調整計劃（計劃）作為公私營合作的新方法。土地調整（Land Readjustment）是一種以公私營合作模式實踐城市發展計劃的方法，特別適合應用於新界土地。私人界別（包括非政府團體和個人）可以藉此方法將業權分散、形狀不規則、與城市規劃圖則不一致，而且難以發展的土地集合起來，向政府提交全面土地調整建議書。當政府接納建議，便會預留部分土地作賣地或公共設施用途，同時政府亦會負擔在該土地上興建基礎建設、公共空間及社區設施的費用，最後將調整好的土地部分發給原本的私人界別發展。

這種方法在很多國家如美國、德國、法國、日本、韓國等已實行多年，主要用作開發鄉郊農地、災後及戰後重建和市區活化重建等用途。計劃對私人界別及政府皆有好處。首先，就私人界別方面，計劃可以鼓勵由下而上的社區規劃，不論發展商還是市民皆可以擔當主導角色，向政府提交計劃申請。計劃解決了私人界別以往無從入手的公共設施供應及交通連接，提升了原本零碎、不符合分區計劃大綱圖的指定用途、與缺乏其它設施並且交通不便的私人土地的潛在價值，鼓勵這些土地發展。有意與政府合作的私人界別可首先不受困於現有的發展限制，如土地用途地帶、樓宇高度限制、地積比率等，而只是針對土地調整後的擬議道路布局及公共設施等提交建議書。私人界別只需提供足夠理據，證明其土地在計劃後發展容量將增加，便可向政府提議酌量放寬發展限制。計劃不會被土地原本的用途影響成效，因此不論棕地、荒廢的農地甚至已有作業或構築物的地段，只要私人界別覺得有發展潛力，便能提交計劃申請。

我們的論述和主張

政府方面則因為無需強制收回土地，讓市民自發參與社區規劃，有望減少社會衝突；政府亦無必要參與各私人界別之間的交涉過程，省卻政府的協商成本；而且，土地調整一般由私人界別負責籌集資金事項，因此政府無需承擔資金風險。此外，只要相關土地業權人協商好，當中業權人土地的詳細分佈比例並不會是政府或審批機關最主要的考慮因素，因此無論是私人土地業權人抑或發展商，皆可參與計劃。我們預料計劃下的項目建議比起現時將會更多樣化，有望鼓勵創新的發展新方向。

若政府願意開放途徑予廣大市民，將計劃應用在香港土地上，例如新界，並且適當地把現有的相關條例在程序上作出相應配合，不但可以為私人界別提供途徑發揮其土地的發展潛力，同時為政府提供方法，為發展私人土地拆牆鬆綁，在中、短期內增加可發展土地供應。下圖是經過土地調整後的一個舉例：



建議二： 成立公私營合作管理局

長遠而言，我們建議政府應該成立一個專責審理計劃申請和其他公私營合作發展項目的獨立及跨部門的法定機構 – 公私營合作管理局（管理局），以便建立一個雙向的公私營合作平台，提供途徑邀請及鼓勵社會各界踴躍提出各種公私營合作發展項目。這個合作機制精簡了審批過程，減省部門之間溝通協商費時的情況，提供一站式服務的平台，同時提升發展的吸引程度。管理局也需要處理並且負責一切審批計劃的工作。私人界別可以向管理局主動提交計劃或其他類型的公私營合作建議書，讓政府可以善用私人界別的資源，加快土地發展，回應社會所需。

籌備成立法律上有約束力的管理局需要詳細研究及通過立法程序，要花費相當時間。為了讓社會各界知道政府有決心和行動力去推行公私營合作，政府可以率先成立公私營合作統籌辦事處（辦事處），階段性地實施以下職權，包括（一）成為公私營合作平台，接收和初步評估私人界別主動提交的計劃，及其他公私營合作的建議書；（二）協調政府部門之間的意見，以一個跨部門合作

我們的論述和主張

形式的平台收集各專業／部門對項目的意見，並一站式處理和統籌有關項目；（三）按照現時公私營合作項目發展的流程，加強公眾參與元素；（四）籌備成立管理局的工作，包括商討法律條文制定、管理局的運作和計劃的細節；和（五）監管和檢討公私營合作項目的成效，以及根據現時公私營合作項目的監管和檢討流程，成為顧問角色，向相關的項目督導委員會提供意見。

現時的採辦項目需由不同政府部門分別參與各階段的審批、評估和實施程序，因此我們認為辦事處和未來的管理局的決策成員需要包含官守成員，並為各部門的專業人士提供平台，有助尋求共識和妥協，增強合作。此外，鑑於公私營合作對社會和公眾有相當影響，辦事處和管理局亦適宜加入來自不同界別的非官守成員，如具備豐富專業知識和經驗的專業人士，包括城市規劃、建築、測量、工程、環境、運輸、商業及法律等界別，才有足夠代表性去審議項目。為了更有效地促進跨政策局部門的合作、減少各政策局和部門之間就公私營合作項目在執行或行政上的分歧，以及使項目更快速開展和推進，我們建議辦事處和管理局直屬於行政長官，並由行政長官主持定期會議，而其成員皆由行政長官委任。

總括而言，要充分發揮和行使上述建議職能，辦事處必須發展成為一個法定組織，以法律賦予其權力去行使建議職權，處理有關公私營合作項目的一切事務；但首先透過成立辦事處，先行為公私營合作營造良好環境，藉此鼓勵私人界別積極提交公私營合作建議書，並且希望縮短審批公私營合作項目的時間，加快土地發展，讓政府可以善用私人界別的優勢，包括人才、技術、效率和土地資源，回應社會所需。下圖為辦事處的建議功能：



我們的論述和主張

結語

我們期望政府重新釐定其角色和定位，在公私營合作項目中不再局限為主導者，亦可以是協調和輔助者；一方面繼續在一些合適的發展項目採用公私營合作模式，另一方面提供更多完善和開放的途徑，給予社會大眾、各界人士甚至外來專才有機會提出土地發展建議，並協調相關計劃。但成功的先決條件是政府必須持開放及開明的態度，接受並鼓勵不同形式的公私營合作建議，令政府及私人界別之間的合作更雙向和透明，互相協作、互相制衡，為香港未來的土地發展尋求新出路。

本報告旨在針對香港的公私營合作模式，在政策概念層面上提出可行的發展方向，希望政府願意考慮和接納建議的概念。我們認為，有需要在以後繼續進行研究，更深入探討計劃在香港應用的可行性，例如香港有哪些土地有潛力馬上實施土地調整、本地個案分析、計劃可以如何執行、各持份者的意見等。



Hong Kong Vision Project

Public Private Partnership for Land Provision

Our Discourse and Recommendations

Tsang Yok-sing, Jasper

Convenor

Fung Ho-keung, Andrew

Executive & Research Director

Pun Kwok-shing, Peter

Principal Research Fellow

Jia Ying-zi

Assistant Researcher

Lee Si-wai, Sheren

Assistant Researcher

Our Discourse and Recommendations

Land is essential for development. Housing, different types of industries and even country parks require sufficient land resources. However, land is never an inexhaustible resource, not to mention the physical topography in Hong Kong, which further limits the supply of readily developable land. It appears that the land development progress in recent years has fallen short to meet the demand from the rapid growth of the economy and society, resulting in the imbalance between the supply of and the demand for developable land, and hence in adverse impacts on the quality of life. The issue of how to make better use of the existing scarce land resources has stirred up heated debate in the city.

The current HKSAR Government has set up the Land Supply Task Force to review the existing conditions of land resources and to take a macro view of the available land supply options. Although some of the options, such as reclamation and relocation of and topside development over Kwai Tsing Container Terminals, could potentially generate large areas of urban developable land, they are controversial, not to mention that the planning and land development processes may take as long as a decade or even longer. Whether these options can alleviate the dire need of land supply with immediate effect is questionable. Meanwhile, in the New Territories, there are extensive underutilised private land with great development potential. It is our conviction that public private partnership (PPP) will effectively unlock the great potential of the land resources and supply considerable amount of developable land in short-to-medium term. This report aims to recommend ways to improve the existing mechanism and procedures in processing PPP projects through reviewing and comparing practices in Hong Kong and overseas; and to seize the opportunities arising from the current land situation and overall development in Hong Kong through PPP.

PPP in Hong Kong and the Need for Improvement

Hong Kong has started PPP many years ago, mainly in infrastructure, housing and community facilities projects. Under the existing system, government departments are the major initiators, and limited incentives or channels are provided to the private sector to initiate partnership proposals, thereby hindering cooperation. The government has so far not taken the initiative in introducing incentive scheme to encourage the private sector to engage in PPP projects. Furthermore, most PPP projects have been processed in similar way as conventional procurement projects, where the Public

Our Discourse and Recommendations

Works Subcommittee of the Legislative Council examines the proposals and makes recommendations to the Finance Committee of the Legislative Council for funding approval. The lengthy approval process reduces the certainty and attractiveness of the PPP projects, deterring potential private partners from participation. In addition, there is no mechanism or unified database of PPP project information at present. The absence of easy access of information makes it difficult for the public to understand the projects fully, which is in turn likely to give rise to misunderstanding and hinder smooth implementation of the projects.

Land Development Difficulties in the New Territories

Physical topography is only one of the land development constraints facing Hong Kong. For instance, in spite of the extensiveness of private land with great development potential in the New Territories, the complex land ownership and the conflict of interests among different stakeholders aggravate the difficulty in development and uncertainty. Most rural areas do not have access to transport, social and other infrastructure. The development potential of these sites is also largely reduced as their uses are constrained under different ordinances, rendering it difficult, if not impossible, for high-density development, and resulting in underutilisation of the land. The uncoordinated requirements and technical definitions under different department purviews might also contribute to the overwhelming lengthy development approval process. Furthermore, citizens and stakeholders have actively been involved in socio-political affairs in recent years. They have more diverse demands and higher expectations on the government. Regrettably, the government had formerly failed to meet their expectations. With surging conflicts with the public, governance in Hong Kong has become increasingly difficult, dragging the overall development process.

Our Discourse and Recommendations

Principles in Policy Recommendations

The following two policy recommendations are based on our principles as below :

- (1) Ensure good use of existing land resources;
- (2) Increase developable land supply in short-to-medium term;
- (3) Enhance the quality and effectiveness of PPP;
- (4) Create a more open, diverse and free environment for PPP in the future; and
- (5) Provide channels to encourage people from all walks of life to propose innovative and bold land development ideas.

Recommendation 1 :

Launch the “Comprehensive Land Readjustment Program”

We propose launching the “Comprehensive Land Readjustment Program” (“the Program”) as a new way of PPP in Hong Kong. Land Readjustment (LR) is a method of implementing urban development proposals through partnership between public and private sector. It is applicable on the land in the New Territories and other areas. The private sector (including non-governmental organisations and individuals) may try to assemble sites which are irregularly shaped, have dispersed ownerships, are different from the town plans and difficult to develop. The private sector would then submit a comprehensive LR proposal to the government. Upon the approval of LR proposal, the government will reserve parcels of land for public uses and will be responsible for the public facilities and utilities, public open spaces and community facilities for the benefit of the whole community. At the end, parts of the readjusted land will be returned to the private sector.

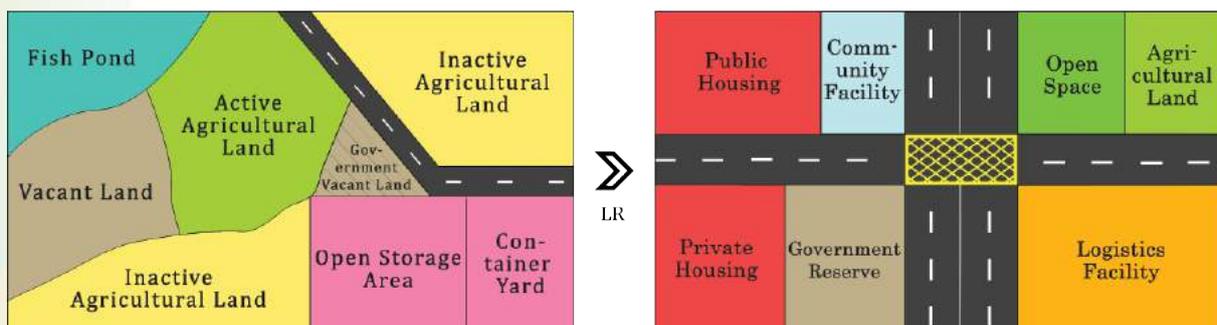
This kind of program has been adopted and successfully put into practices for many years in the USA, Germany, France, Japan, and South Korea. Implementation of the Program is beneficial to both private sector and the public (including the government). The private sector can initiate and take the lead in the Program as a bottom-up community planning practice. Besides, by practising the Program, the hitherto “dead-end” problem can be resolved, i.e. the provision of public facilities and public transport connection that are essential for a proper development. The potential increase in the value of their private land after the implementation of the Program

Our Discourse and Recommendations

will encourage them to participate in developing the idle land. Moreover, since the Program allows private sector to submit proposal freely with focus on road layout and infrastructure, for instance, as long as it is supported with strong justifications, development intensity of private land as well as development flexibility can be enhanced. Since the original land types and land uses such as brownfields, abandoned agricultural land, or even land with existing operations or structures will not affect the effectiveness of the Program, private sector can submit proposal whenever and wherever they see fit, as long as there is potential for future development.

For the government, as no statutory resumption of land is required, social conflicts can thus be minimised by allowing voluntary public participation in the Program. Negotiation cost for the government intervention among private sector can also be minimised, as the Program requires groups in the private sector to reach consensus before submission of a proposal. The government does not bear any capital risks as it is the responsibility of the private sector to raise enough fund for the project. The detailed land ownership distribution within the community is not the major concern of the government or the approving authority when they look at a proposal. Both private landowners and developers can initiate to participate in the Program. Furthermore, if soundly based, private applicants can submit proposal to the government without being unduly affected by the existing development restrictions. In this manner, it is expected to be more open and diversified than the existing development framework, which would encourage bold and innovative new development directions.

The Program does not only provide private sector with a new way to explore the potential of their land, but will also suggest to the government a quick, simple and flexible way to make good use of private land, thus unleashing the potential of private land reserves in the short-to-medium term. The following diagram illustrates an example of LR:



Our Discourse and Recommendations

Recommendation 2 : Establish the “PPP Authority”

We propose that, in long term, the government should set up an independent statutory body—“PPP Authority” (“the Authority”) to handle, manage, and review PPP projects. The Authority will create a mechanism for the private sector to submit proposals under the Program or any type of PPP proposals to the government. Under the new system, the approval process can be streamlined, greatly improving communication and negotiation among government departments, providing one-stop services, and hence raising the attractiveness of development. Also, the Authority will be responsible for the approval procedures of all submitted LR proposals. This would encourage and attract people from all walks of life to actively participate in PPP, hence maximising the development potential of the land resources, and accelerating the land development process.

To set up a PPP statutory body will need detailed studies and have to go through legislative process, which is time-consuming. We recommend that the government should set up the “PPP Coordination Office” (“the Office”) as a start, so as to demonstrate the government’s intention and determination to promote PPP. The authorities and responsibilities of the proposed Office should include: (i) performing as a PPP platform to receive and initially evaluate PPP proposals which are privately initiated; (ii) coordinating comments from different government departments with regard to the PPP proposals to reach consensus ; (iii) strengthening public participation in the current PPP approval process; (iv) preparing for the establishment of the Authority, which includes formulation of laws and ordinances, operational details of the Authority and implementation details of the Program; and finally, (v) monitoring and reviewing the effectiveness of approved PPP projects, and acting as an advisory body for the corresponding Project Steering Committee at the time being.

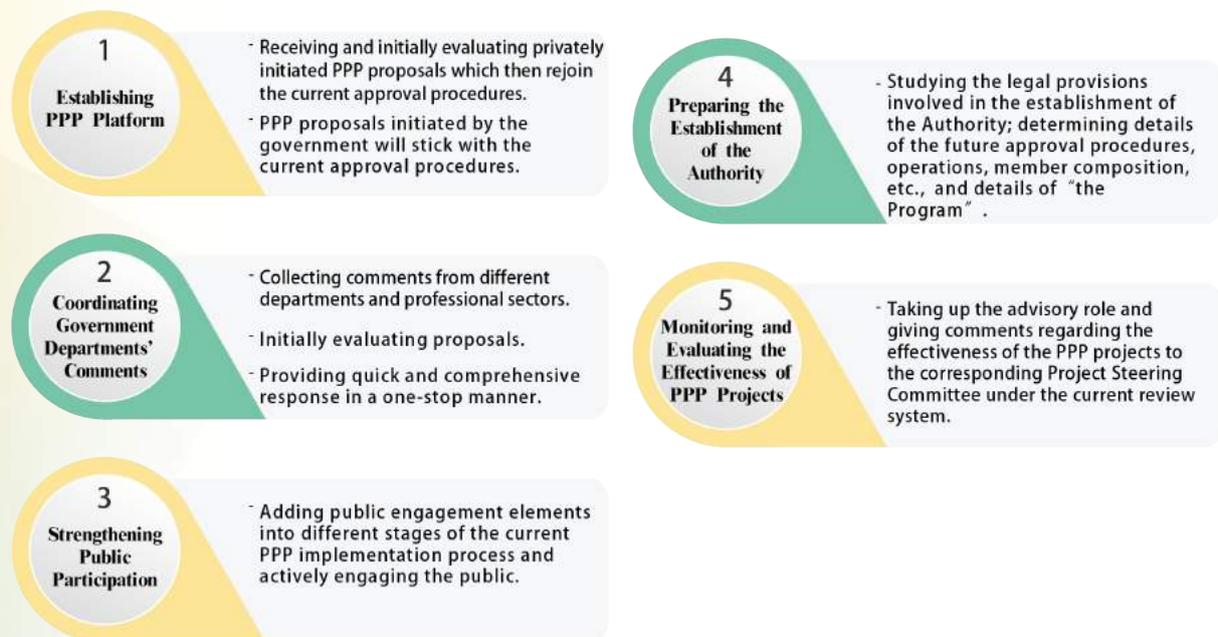
As the current procurement projects require different government departments to participate at various stages of approval, assessment and implementation procedures, we believe that official members should be included in both the Office and the future Authority, and that a platform should be provided for the professionals from various departments to reach consensus and compromise. Apart from that, non-official members with extensive background, such as professionals from the town planning, architectural, surveying, engineering, environmental, transport, commercial and

Our Discourse and Recommendations

legal sectors, should also be included in the Office, and later on, in the Authority, so as to maintain the representativeness of the approving board. In order to promote cooperation across government departments and bureaux, we propose the Office and the future Authority should directly report to the Chief Executive, who would appoint all the members.

The Office must be developed into a statutory body empowered by law to exercise its authorities fully and to deal with all matters relating to PPP projects. The major goal of setting up the Office is to create a suitable PPP development environment to encourage the private sector to actively submit PPP proposals and to streamline its development procedures. This would help the government respond to society's needs more effectively by accelerating the land development process and by making good use of the advantages of the private sector, including its talents, skills, efficiency, and land resources.

The following diagram illustrates the functions of the Office:



Our Discourse and Recommendations

Conclusion

In this report, we wish to convey the idea that it is time for the government to redefine its role and positioning in PPP. It should not limit itself as an initiator, but should also act as a coordinator and supporter of PPP projects. On one hand, the government should continue to adopt the PPP model in development projects which are deemed suitable; on the other hand, it should lay out more avenues that are effective and open for the community or even non-local experts to propose land development ideas, and then coordinate such proposals actively. The open-mindedness of the government, together with its encouragement and acceptance, is the key to the success of PPP, and different types and models of PPP should be encouraged in the future. In this way, a mutually beneficial, transparent and cooperative relationship between the government and private sector can be developed, allowing collaboration and check-and-balance among different parties. We anticipate that PPP will be one of the solutions for Hong Kong's future land development.

This report proposes feasible direction of PPP development in Hong Kong at the policy conceptual level, and we wish that the government will to consider and accept the concepts of the recommendations. We consider it necessary to put the Program into practice, and therefore it would be necessary to further explore the feasibility and practicality of the Program in Hong Kong by, for instance, examining in greater depth the actual amount and location of potential land suitable for the Program, undertaking local case studies to demonstrate how the Program can be carried out, and looking into the views of various stakeholders, etc.



香港願景計劃

土地供應：公私營合作新模式

研究報告

潘國城 首席研究顧問

賈櫻子 助理研究員

李思慧 助理研究員

鳴謝

我們由衷感謝香港願景計劃召集人曾鈺成先生、執行及研究總監馮可強先生、研究顧問江玉歡女士和石克全先生，以及各好友和同事對本研究的支持。

是次研究得以完成，有賴多方支持及提供寶貴意見，謹此獻上衷心致謝。

目錄

第一章	引言	25
第二章	香港的公私營合作 公私營合作的性質 進行公私營合作的程序 觀察及評論	27
第三章	現況、機遇及困難 香港土地現況及機遇 香港土地的發展困難	39
第四章	我們的建議 建議一： 實施全面土地調整計劃 建議二： 成立公私營合作管理局	45
第五章	總結	61
附錄	附錄 1： 本地公私營合作案例 附錄 2： 《公私營合作入門指南》附件C：進行公私營合作的程序	63

第一章

引言

第一章 引言

1.1 本屆政府特意成立了土地供應專責小組，希望透過檢視現有土地資源的情況及討論多項土地發展建議，提升公眾對土地供應的關注程度及認知，亦期望能尋求社會共識，從而整理出一份擬議整體土地供應策略，供政府作進一步考慮。

1.2 我們留意到新界有大量私人土地雖具發展潛力，卻未被充分利用，以致部分土地未能用得其所。現屆政府在《2017年施政報告》中提出以公私營合作模式，利用私人發展商擁有的土地作房屋發展。事實上，公私營合作除了可以利用私人土地紓緩房屋供應不足的情況外，也能促進香港各方面的綜合發展。香港是一個自由經濟體，利用公私營合作模式發展土地符合香港尊重私人財產的大原則，也能於中、短期內紓緩現時可發展土地供不應求的情況，有望解決燃眉之急。

1.3 本報告會深入探討公私營合作，吸收本地及外地經驗，為香港未來以公私營合作模式發揮土地潛能提出具體建議方案，達致公私營合作的最大功效，為香港的土地問題尋找出路。

第二章

香港的公私營合作

第二章 香港的公私營合作

2.1 公私營合作早在上世紀七十年代已在不同國家廣泛應用。英國早年的案例顯示，公私營合作模式下所發展或提供的公共服務和設施，質素大多比一般由政府提供的高；加上公私營合作可以達致多方面共贏和惠及普羅大眾，因而獲得大力推行。時至今日，公私營合作在世界一些城市已經是興建基礎設施的一個重要模式。我們列舉以下一些香港公私營合作項目的常見種類、採用原因和好處。通過檢視香港現時籌備和審批公私營合作的流程，我們比較香港和英國的相關制度，讓讀者對香港的公私營合作有一個清晰的概念。

公私營合作的性質

2.2 公私營合作是政府與私營機構（private sector）之間的長期合約；私營機構藉此可以更廣泛地參與公共基礎設施發展，並提供高質素的公共服務。公私營合作的基本原則是，政府只需要擔起部分責任（例如供應部份資源或監管），而無須由政府自己完整地提供有關服務或投入全部所需資源。公私營合作讓各參與者都可以各司其職、發揮所長，各自承擔及負責不同程度的風險和責任，向發展項目注入不同的技能和資源。一般而言，公私營合作對政府、私營機構以及市民大眾有以下的好處：

善用資源

2.3 公私營合作除了可以減少政府的即時公共開支，亦可以充分利用私營機構的資源；而兩者亦不需要獨自具備所有發展條件，可互補不足。資源不單止是指資金，亦可以是專業知識、法律權利、市場觸覺、經驗、創意、關係、人力、甚至是土地儲備。對政府而言，政府可以在一定程度上依賴私營機構的資源，從而降低其發展門檻。在政府的支持下，即便項目本身並沒有足夠的利潤，私營機構仍然可以透過較少的初期投資及較長的收入期，善用擁有的資源賺取利益。此外，私營機構亦可以藉著政府的權力去進行一些單靠自己無法進行的項目，例如是借用政府收回土地的權力去進行綜合性的土地發展。

加快項目進度及為社會帶來經濟利益

2.4 私營機構利益主導，因需要向股東交代，理應會盡力避免其利潤因項目延誤而減少¹。一般而言，公私營合作可以提供誘因使私營合夥人盡早營運；加上其有效管理和財務靈活性，亦有機會準時或甚至提早完成項目。對市民而

1 Van Herpen, GWEB. (2002). *Public Private Partnerships, The Advantages and Disadvantages Examined*. Paper presented at European Transport Conference 2002, Cambridge, England.

第二章 香港的公私營合作

言，公私營合作可以讓市民及早享受服務。加快項目進行或有利吸引更多新發展項目，因此可以在公營和私人就業市場創造和維持就業機會，增加淨工作崗位數目，對整體社會帶來經濟效益²。

減低或分散風險

2.5 公私營合作需要兩者盡早進行風險評估以確定項目的可行性，風險也會從一方分散至雙方身上。私營合夥人一方面可以比政府更準確拿捏市場需求，另一方面亦具有更成熟的成本控制經驗。在特定條件下，當項目出現財政危機或需要額外資金時，政府或可以為項目注資，減低風險。因此，公私營合作可以減低整體項目以及雙方承受的風險³。

減輕公共財政壓力

2.6 公私營合作讓政府在缺乏足夠資金下亦可以提供設施，減低對公共開支的需求，讓政府短期內把有限資源投放在其他設施。私營機構負責提供服務，可讓政府無須在政府架構內增撥資源去應付額外人手開支。然而，當協議的特許權時限屆滿，政府有可能需要付上一筆轉讓費取回資產；即使轉讓是無償的，政府也需要重新負責經營有關資產及負擔相關支出。因此，公私營合作被視為延遲公共開支的其中一種辦法⁴。

物有所值

2.7 公私營合作首要帶來的好處是令發展項目物有所值，即比起常規政府採辦（procurement）的方式，以較少價錢達致相同的服務質素，或以相同價錢得到更優質的服務。公私營合作可以減少政府的額外成本，專注善用私營機構的特性、專業知識和經驗，促使項目物有所值，例如在協議中可以將私營機構的表現和其收入掛勾，鼓勵私營機構按照要求提供所需的服務標準；私營機構亦會以有限成本滿足政府所期望的服務，因此從中可能會催生創意及提高其生產力。總體而言，比起由政府單獨作為服務提供者，公私營合作下的使用者會有較大機會更早享用較高質素的服務。

2 Smith, H. (2004). *Public Private Partnerships {PPPs} in Hong Kong*. Retrieved Dec 1, 2017, from <http://www.cannonway.com/web/page.php?page=96>

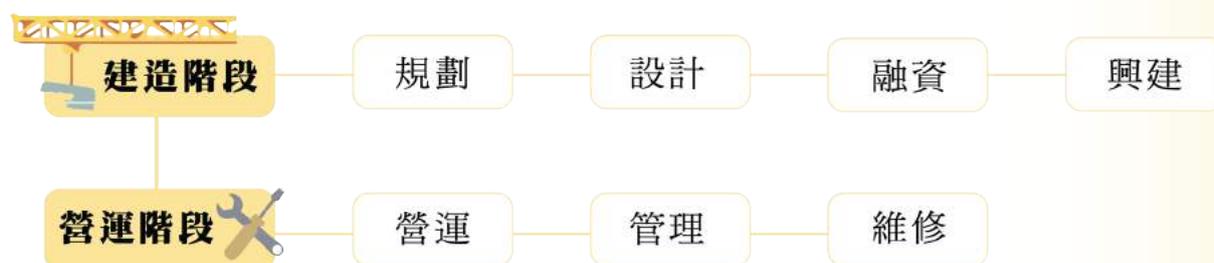
3 Rodriguez, J. (2017). Public Private Partnership Pros and Cons. *The Balance*. Retrieved Dec 20, 2017, from <https://www.thebalance.com/public-private-partnership-pros-and-cons-844713>

4 Van Herpen, GWEB. (2002). *Public Private Partnerships, The Advantages and Disadvantages Examined*. Paper presented at European Transport Conference 2002, Cambridge, England.

第二章 香港的公私營合作

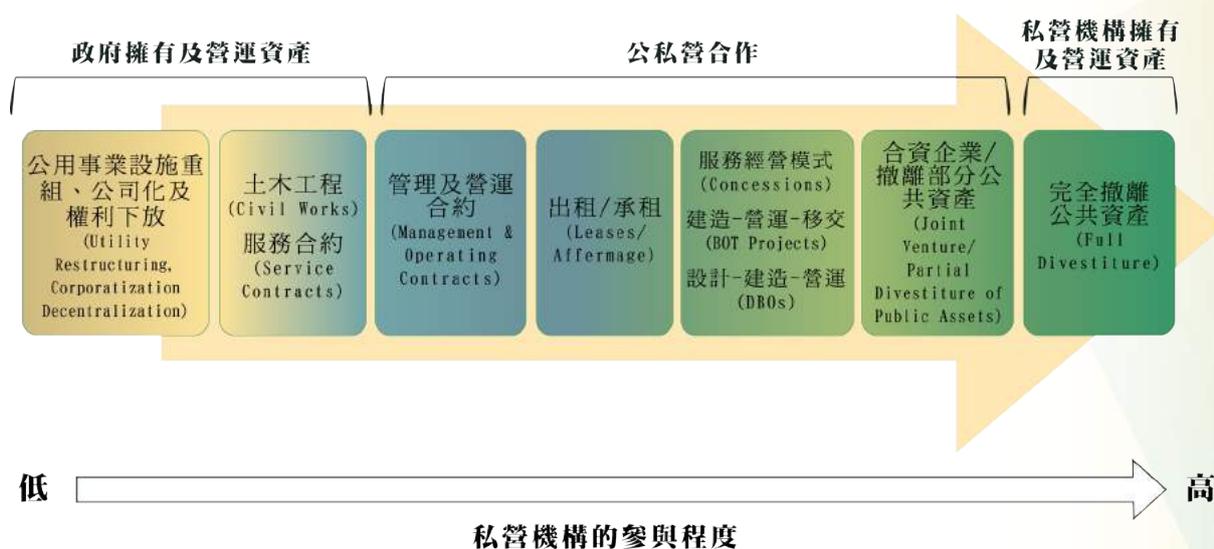
2.8 公私營合作的種類甚多，但大致可以按照私營機構在建造和營運兩個部分所負責的工作類別和融資方法區分。在不同的合作模式下，政府機構與私營機構會按照其專業、特殊技能或資源，在項目當中負責不同的工作和承擔不同程度的風險。在建造階段中，私營機構可能會負責發展項目的規劃、設計、融資和興建工作；至於營運階段，私營機構則可能負責發展項目的營運、管理和維修等工作。

圖一 私營機構在建造和營運階段負責的工作類別



2.9 圖二簡單概括了公私營合作的種類以及私營機構於各種合作模式中的參與程度。公私營合作的類別基於私營機構的資源和技能，同時決定了私營機構在公私營合作上所承受的風險。根據世界銀行集團的定義，以下簡單介紹一些常見於香港較大型發展的公私營合作模式⁵。附錄1羅列了香港不同的公私營合作例子供參考。

圖二 公私營合作的私營機構參與程度



參考資料：世界銀行集團⁶

5 World Bank Group. (2016). *PPP Arrangements/Types of PPP Agreements*. Retrieved Dec 1, 2017, from <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements>

6 同上註。

第二章 香港的公私營合作

設計－建造－營運 Design-Build-Operate (DBO)

香港例子：私人機構參建居屋計劃（附錄 1）

2.10 政府擁有並為建設新資產提供資金，而私營合夥人則依照特定要求負責設計、興建和營運資產。一般而言，私營合夥人不需負責融資，經營者承受甚少或不會承受任何資金風險。相反，經營者通常會分階段收取設計和建造資產的費用及營運費用。經營者在營運期間需要負起資產因勞損而需更換的責任。

服務經營模式 Concession

香港例子：廣深港高速鐵路香港段（附錄 1）

2.11 經營者會支付一筆款項作為服務經營費，以換取使用公用設施資產的長期權利，包括營運責任和投資權利。資產仍屬政府擁有，政府亦會負責進行大型資產或零件更換。當服務經營期結束時，經營者需要歸還有關資產，包括經營者所購買的一切額外資產及零件。經營者通常與消費者有直接關係，從他們手中直接獲取其大部分收入。

建造－營運－移交 Build-Operate-Transfer (BOT)

香港例子：西區海底隧道（附錄 1）

2.12 「建造－營運－移交」項目用於開發個別資產而非整個網絡，通常適用在全新或新建的項目（可能涉及翻新）。經營者負責籌集資金、擁有和興建設施或系統，並在指定期間以市場方式營運。營運階段所產生的收入旨在支付營運成本、維修、償還債務本金（開發和工程費用的重要部分）、融資成本（包括利息和費用）以及股東回報。設施會在指定經營期後移交政府。

合資企業 Joint Venture

香港例子：亞洲國際博覽館（附錄 1）

2.13 合資企業是指兩個或以上的私營機構與政府為特定項目或業務而成立的合作企業。合資企業一般會創建一個獨立的業務實體，業主（主要為政府）會提供資產，就如何管理該資產和有關合資企業達成協議，而兩者皆擁有股權。

第二章 香港的公私營合作

進行公私營合作的程序

2.14 香港在早年已經開始應用公私營合作模式發展不同項目，例如過海隧道和資助房屋等。然而，相比起其他城市，香港的公私營合作項目數量卻相對少，項目規模亦有限。有關指南亦一直到2003年才由效率促進組發表，並在2008年更新。初版的《公私營合作入門指南》(An Introductory Guide to Public Private Partnerships) (《入門指南》) 主要簡介了公私營合作的益處、比較公私營合作和傳統政府採辦兩種模式、政府部門如欲採用公私營合作需要注意的事項和所需程序等。2008年修訂版本加入了公眾參與的元素，指明充分發放資料和進行諮詢是公私營合作成功的關鍵。《入門指南》直至現時為止已有10年，未有再更新。

2.15 《入門指南》⁷ 列出進行公私營合作項目時，政府內部所需要經歷的8大程序，有關政府部門需要準備和提交多份報告，以及需要進行多個諮詢和審批程序（仔細流程圖請參閱附錄2）。效率促進組可以在程序其間按需要提供諮詢服務。有關部門首先需要就擬議公私營合作項目進行業務計劃，以商業角度探討為何及應否推行某項措施，包括令人信服的不採用政府一貫採辦方式的理據、現有和未來的業務需求、已考慮的選項、最佳平衡預期支出和收入的選項、效益和風險的詳細改善建議和實施計劃等。有關部門需訂立項目的初步細節，並進行需求評估、風險評估和可行性研究⁸。此程序亦包括成立項目督導委員會⁹、預備公營機構對比參考，並尋求行政會議通過等。

2.16 有關部門需要透過其政策局從「資源分配工作」中為項目申請撥款，以獲取資源進行技術評估和社會經濟研究等。有關部門其後需要就項目諮詢相關的政策委員會、各持份者和立法會事務委員會，並就項目的土地用途與其他部門取得共識，方可向商界招攬計劃意向書。有關部門需要諮詢立法會工務小組委員會（工務小組）和財務委員會（財委會）並獲後者通過撥款。在訂定所有詳細商業安排和批地條件草案（如適用）後，項目隨即進入採辦和遴選程序。標書評審委員會會根據先前有關部門就項目所預備的技術評估和研究評審標書，然後選出最能夠滿足指定要求／規定和提供最物有所值的服務質素的私營合作夥伴。最後，當私營合作夥伴開始履行合約條款，有關部門和項目督導委員會會監管其表現，定期作出檢討。

7 Efficiency Unit. (2008). *Serving the Community By Using the Private Sector - An Introductory Guide to Public Private Partnerships (PPPs) (Second Edition)*.

8 效率促進組。(2008年5月)。《政府業務方案指引(摘要)》。

9 項目督導委員會的角色是監督有關項目從開始到結束的進展，指導項目的整體方向和作重大決策。項目督導委員會由有關部門主持或需要向有關部門報告項目進展；其成員包括有關部門的員工、專業人士如建築師、工程師和律師、非政府人員等，視乎項目性質而定。

觀察及評論

指引明確且獲認可

2.17 效率促進組制定的《入門指南》列明了政府部門如有意採用公私營合作模式代替傳統政府採辦，所需要經歷的程序。效率促進組也會按需要協助有關部門。相關程序必須公開和透明，供市民參考。泰國、馬來西亞、新加坡等地在制定公私營合作政策和所需程序時都有參考香港的《入門指南》，證明該指南具有參考價值，在國際間得到認可¹⁰。

審批程序與一般政府採辦項目相近

2.18 部分公私營合作項目的審批程序與一般政府採辦項目相近，同樣需要由工務小組和財委會審議，並由後者通過撥款¹¹。《入門指南》建議政府部門為全由私人融資的公私營合作項目申請為工務項目，以確保項目有足夠資金應付項目的經常性開支、提供資金予政府部門進行所需的技術評估和研究及向潛在投標人證明，即使不以公私營合作模式執行項目，政府仍然有足夠財力以傳統採辦模式執行項目。正因如此，即使項目由私人融資，仍然有可能需要和其他一般工務項目輪候同一條審批隊伍。三種不同的項目（政府採辦項目、需要政府融資和全由私人機構融資的公私營合作項目）由同一個審批團隊處理，間接反映現時政府行政上未有優先考慮公私營合作項目；然而，集中處理是變相加重了工務小組和財委會的審議壓力及增加整體審議時間，對有意參與公私營合作的潛在私營合夥人而言，項目的確定性和吸引力亦隨之降低。

2.19 現時，基本工程項目由立項至取得財委會撥款（過程包括諮詢立法會相關的事務委員會及將項目提交工務小組審議）一般需時50個月¹²。惟近年新工程項目在工務小組及財委會的撥款申請獲通過的百分比有不斷下跌的趨勢。根據立法會文件，在2017年6月時（即立法年度尚餘約1個月）財委會只處理了7項工程計劃的撥款申請，承擔總額約150億元；另有27個工程計劃經立法會事

10 Hayllar, M.R. (2010). Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – *The Essential Missing Ingredient?* *The Australian Journal of Public Administration*, 69(S1): S99-S119.

11 一般公私營合作的基建項目若果需要由政府出資，由於需要使用公帑，因此需要申請成為工務項目，經財委會審批和撥款。

12 新聞公報。(2015年6月10日)。《立法會五題：工務工程項目撥款申請》。下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201506/10/P201506100639.htm>

第二章 香港的公私營合作

務委員會通過而仍然有待工務小組審批，總承擔額預算超過600億元¹³。2016／17年度財委會平均用4.2小時審議一個項目，比2012-16年度平均花約1.8小時長逾一倍¹⁴。《工務小組委員會會議程序》¹⁵指出工務小組本身並無獨立的職能或權力，只是協助財委會執行其職能，負責向財委會就特定事項提出建議，但最後一切由財委會決定，工務小組的建議對財委會並沒有約束力。換句話說，公私營合作項目在經歷漫長的立法會事務委員會和工務小組審議程序後，在最終審批結果上仍然充滿變數；漫長的審批程序亦有可能令公私營合作項目錯失最佳時機。當然，項目審議進度緩慢的因素有許多，非單一方法可解決；當然，改善現行機制是其中一個可行的紓緩辦法。

2.20 反觀英國，縱使公私營合作只是整體基建項目發展框架內的其中一種模式，英國政府卻留意到，如要保持公私營合作項目的價值及發展速度，設立獨立部門處理相關項目更為合適。因此，2016年的架構重組（圖三及圖四）將以往分別隸屬國家財政部（HM Treasury）及內閣辦公廳（Cabinet Office）、分別負責審查和營運工作的兩個單位（主要項目局及基建－英國）合併，取而代之是新成立的基建項目局（Infrastructure and Projects Authority），負責一切有關基建的事務。此舉不但可以更統一和有效率地處理同類型發展項目，有助累積經驗，亦可避免以往權限重疊、管理複雜和單位之間溝通協商費時的情況。另外，基建項目局內亦有不同部門，將一般基建項目與公私營合作項目分開處理：融資及國際部門（Finance and International Team）專門負責公私營合作項目的所有工作，如制定相關政策和提供管理及營運支援等；而基建項目推行部門（Infrastructure Delivery Team）則負責處理一般基建項目。所有基建項目需經歷相同的審查制度，以確保其表現符合預期^{16 17}。

13 新聞公報。(2017年6月21日)。《立法會二十題：審議工程項目撥款申請的速度》。下載自<http://www.info.gov.hk/gia/general/201706/21/P2017062100590.htm>

14 文匯報。(2017年7月27日)。《財委會審議平均時間翻倍 陳健波望委員理性議事》。下載自：<http://news.wenweipo.com/2017/07/27/IN1707270047.htm>

15 立法會。(2018)。《工務小組委員會會議程序》。下載自：https://www.legco.gov.hk/general/chinese/procedur/pw_proce.htm

16 詳情請見：<https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority>

17 Infrastructure and Projects Authority. (2017). About the IPA. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/652340/IPA_Narrative_document_WEB.pdf

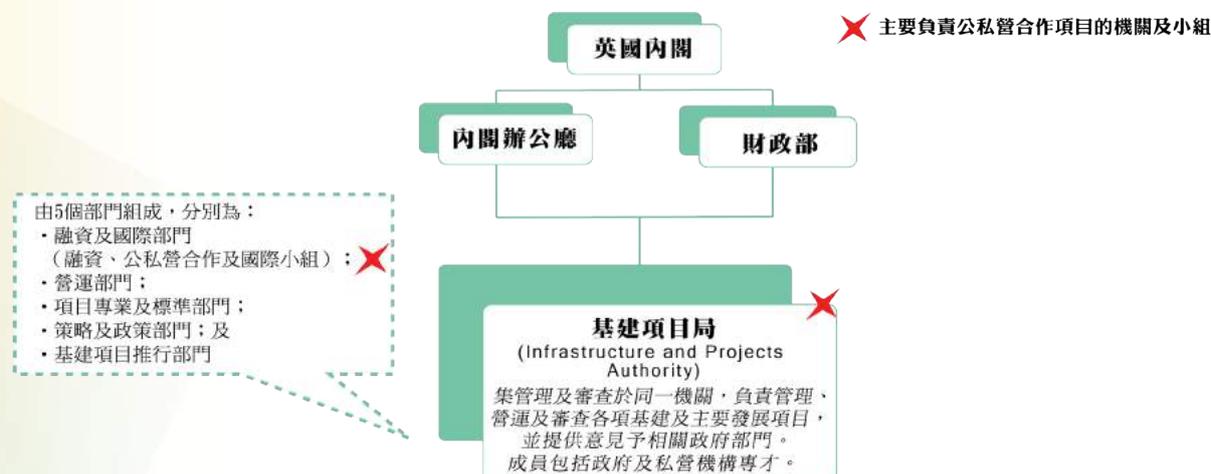
第二章 香港的公私營合作

圖三 英國基建項目相關部門（架構重組前）



參考資料：經濟合作與發展組織¹⁸

圖四 英國基建項目相關部門（架構重組後）



參考資料：經濟合作與發展組織¹⁹

18 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *OECD review of public governance of Public-Private Partnership in the United Kingdom*. Retrieved from <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/oecd-review-public-governance-ppp-uk.pdf>

19 同上註。

第二章 香港的公私營合作

2.21 另外，英國政府亦特別就公私營合作模式推出多份指引及報告，例如國家財政部發表的《公私營合作的新模式指引》(A New Approach to Public Private Partnerships)和《項目物有所值評估指引》(Value for Money Assessment Guidance)等。而除了所有項目皆須通過相同的審查機制²⁰外，英國政府亦會特別就公私營合作模式的成效定期檢討，如國家審計辦公廳(National Audit Office)會定期發表《公私營合作項目節約審計報告》(Savings from Operational PFI Contracts)²¹，藉著邀請相關部門就採用了公私營合作模式的項目提交節約評估報告，希望保持公私營合作項目的優勢。直至2017年，已有共560億英鎊的私營資本投資到超過700個項目之中²²。

2.22 在英國基建項目局發表的2017年度周年報告中，確實反映出整體基建項目的發展程序有輕微加快，證明架構重組頗有成效²³。相比起香港，英國現時的制度初步減少了因程序重疊而衍生的問題，提高項目發展的穩定性和確定性，有效增加私營機構的潛在利潤，從而提升項目的吸引力。香港現時則仍未有方法解決上述問題。此外，香港的公私營合作由委託部門主導；而英國的獨立機關則可以一站式處理有關項目營運、融資、管理等問題。相比之下，香港的現行制度或會使公私營合作項目欠缺連貫性和統一性，亦有機會較難推行，同時亦不利委託部門汲取處理公私營合作的經驗。

公眾參與程序模糊，項目資料難獲取

2.23 《入門指南》認同在所有發展階段都須充分諮詢持份者和讓他們了解有關項目，是公私營合作項目成功的一部分原因，但它對公眾諮詢的所需細節，例如以什麼方式、哪個程序必須進行公眾參與、或公眾參與需要為期多久等沒有特定要求。另外，現時並沒有機制或統一資料庫儲存以公私營合作模式發展的詳細項目資料，市民難以獲取資料了解項目的各項細節。

20 由基建項目局內的營運部門負責。透過整合及分析由項目負責人提交的綜合保證及審批報告(Integrated Assurance and Approval Plan)，將項目根據其風險、資金等元素分派到不同組別，並於三個商業階段進行詳細審查。如未能通過審查，項目有可能被終止營運。

21 National Audit Office. (2013). Savings from operational PFI contracts. Retrieved from https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/11/Savings-from-operational-PFI-contracts_final.pdf

22 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2015). *OECD review of public governance of Public-Private Partnership in the United Kingdom*. Retrieved from <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/oecd-review-public-governance-ppp-uk.pdf>

23 Infrastructure and Projects Authority. (2017). Annual Report on Major Projects 2016-17. Retrieved from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/629622/IPA_Annual_Report_2017.pdf

第二章 香港的公私營合作

2.24 正如上述所言，英國的基建規劃架構不斷革新。政府透明度甚高，大部分資料都會上載至政府網頁。即使是已經停止運作的部門，其相關資料亦會保存在國家檔案網站內，讓市民大眾可以隨時下載參考²⁴。此外，遇到相對複雜難明的概念時，相應部門更會製作簡易入門版本的資料文件供公眾認識和參考，減少誤解，促進理性討論²⁵。

由私營機構主動提出公私營合作建議的確定性和吸引力低

2.25 《入門指南》建議的流程，主要是針對政府部門若希望以公私營合作形式批出項目的所需程序。縱使《入門指南》有指出私營機構可主動向有關當局提出合作建議，但內文除了提到該建議一般仍然須要通過招標程序，以證明建議符合成本效益和以示公正之外，並無其他具體描述。篇幅之少反映現時香港的公私營合作主要是由政府主導，私營機構若要成功建議合作方案並不容易。況且，私營機構的建議亦有可能因之後的公開招標程序而被其他競爭者奪取。因此，根據現時制度，政府難以吸引私營機構主動提交公私營合作建議。

2.26 事實上，倫敦的房屋情況和香港一樣供不應求，導致物業價格一直上升，市民難以負擔。因此倫敦市政府於擬議的2017年倫敦計劃（The London Plan）²⁶中明確提出，未來新建房屋的目標有一半為可負擔房屋，並表示會為此提供強烈誘因，鼓勵私營機構參與建屋工程，加快供應可負擔房屋的速度。誘因包括，若私營機構在無須公帑資助下自發在項目中提供3成半或以上的單位作為可負擔房屋，即可使用特快規劃申請程序（Fast Track Route），免卻了繁複的可行性評估（Viability Test Assessment）程序（圖五）^{27 28}。

24 詳情請見：<http://www.nationalarchives.gov.uk/>

25 例如政府於2016年重整基建項目發展架構後，便推出了簡易、敘述性質的文件《關於基建項目局》供市民參考。

26 倫敦計劃為大倫敦地區的空間發展策略，由倫敦市市長編寫。擬議2017年倫敦計劃現正進行公眾諮詢，預計將於2019年下半年正式落實。

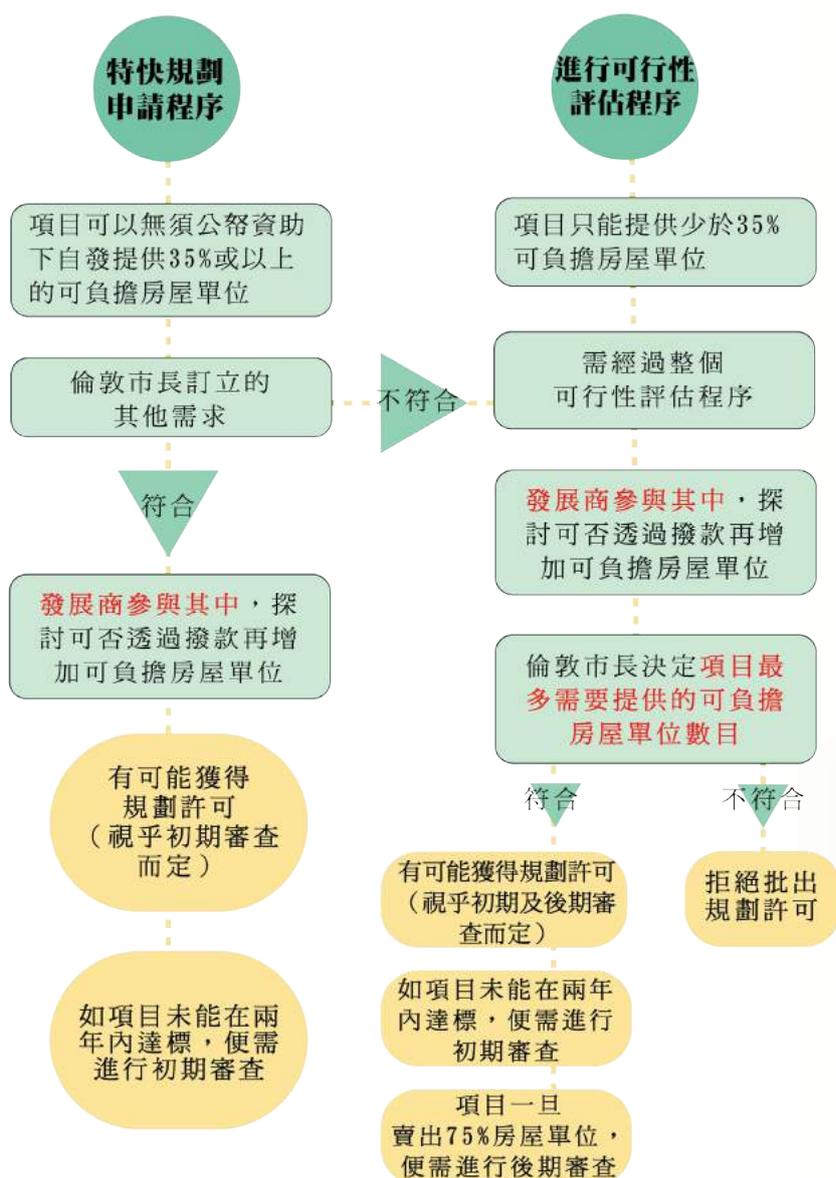
27 Greater London Authority. (2017). *Homes for Londoners-Affordable Housing and Viability Supplementary Planning Guidance 2017*. Retrieved from https://www.london.gov.uk/sites/default/files/ah_viability_spg_20170816.pdf

28 Greater London Authority. (2017). *The London Plan: The Spatial Development Strategy for Greater London (Draft for Consultation)*. Retrieved from https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new_london_plan_december_2017.pdf

第二章 香港的公私營合作

此政策亦同時提供一個機制，讓私營機構可主動向政府提交「混合房屋」發展建議書，雙向交流合作。有了明確和足夠的誘因，便可以大大減低私營機構在公私營合作項目中面對的不確定性，更有可能增加項目的利潤率，達致雙贏局面。

圖五 倫敦計劃下的特快規劃申請程序與一般程序的比較



參考資料：擬議的2017年倫敦計劃²⁹

29 同上註。

第三章

現況、機遇及困難

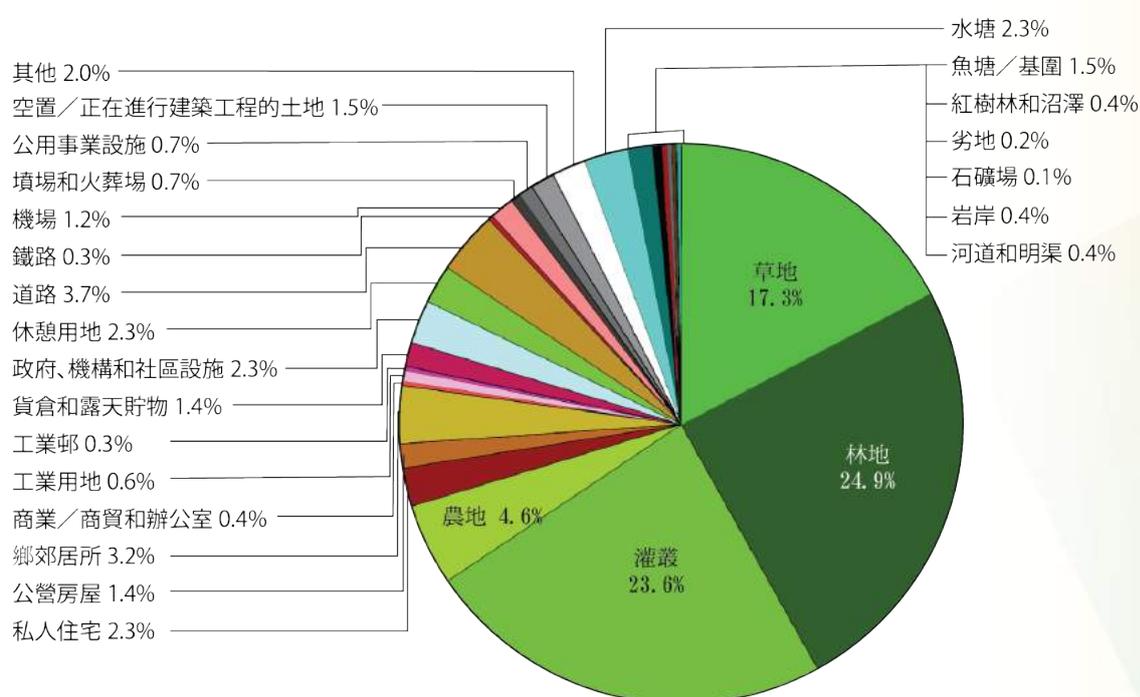
第三章 現況、機遇及困難

3.1 香港正面臨迫切的可發展土地短缺問題，土地供應進度大幅落後於需求——不論是香港市民最關心的房屋土地，還是商業、工業、休憩、社區設施用地等，皆需要透過保持一定規模而且可持續的土地供應才可有望紓緩情況。我們希望透過檢討香港的土地和整體發展現況，找出問題所在，發掘機遇，從而提出相應政策建議。

香港土地現況及機遇

3.2 香港三面環海，山多平地少，地理環境上限制多。根據規劃署的《香港土地用途2016》，市區及已建設的土地面積佔了香港總土地面積（約1,100平方公里）的大約24%（約270平方公里），餘下的大部分土地多為農地、林地、灌叢、草地和濕地等難用來城市化發展的土地^{30 31}。

圖六 香港土地分佈概況



參考資料：規劃署³²

30 詳情請見：http://www.pland.gov.hk/pland_tc/info_serv/statistic/landu.html

31 土地供應專責小組。(2017)。《土地需求》。

32 規劃署。(2016)。土地面積分析。下載自：https://www.pland.gov.hk/pland_tc/info_serv/statistic/landu.html

第三章 現況、機遇及困難

市區

3.3 香港市區舊樓林立。《香港2030+:跨越2030年的規劃遠景與策略》早前公佈的數字顯示，樓齡70年或以上的私人住宅單位在2046年將超過32萬，是2015年同齡單位數量的300倍³³。因此，如要提升市區土地的發展潛力，重點在於加快市區重建程序及完善賠償安置計劃。可是，由於大部分市區土地已作高密度發展，經重建可增加的發展潛力有限，加上市區整體面積亦比新界小，因此本報告會集中探討新界土地的發展潛力。

新界

3.4 新界土地大約是香港島及九龍半島總面積的8倍³⁴。雖然佔地廣闊，但現實上即使排除擁有較高保育價值的地區，仍有不同數據顯示部分新界土地未被充分使用。截至2016年，大概有1,000公頃的新界私人土地屬大型發展商擁有，其中部分土地現時為閒置或未有發展的土地^{35 36}。若將大型發展商所擁有新界私人土地的1成（即約100公頃）用作發展，面積已等同整個落馬洲河套地區（連深圳河舊河道）³⁷，可作相當規模的發展。另外，漁農自然護理署資料顯示，截至2016年年底，全港4,400多公頃農地中，高達八成半為荒廢農地；與此同時，私人擁有的農地亦佔總農地面積接近八成³⁸。同理，若發展全港農地中的1成（即440公頃）作發展，已相當於古洞北新發展區的總面積³⁹。政府只要將新界所有土地按其可發展潛力排序，即使除去擁有較高保育價值的地區，應不難整理出短期內可作發展的新界土地清單。

33 詳情請見：<http://www.hk2030plus.hk/TC/index.htm>

34 地政總署。(2017)。《香港地理資料》。

35 Real Estate Developers Association of Hong Kong. (2016). *Land Supply-Why and how we need to unlock the private sector's land banks to help meet current housing need*. Retrieved from <http://www.reda.hk/wp-content/uploads/2016/04/Lease-modifications-2016.pdf>

36 土地供應專責小組。(2017)。《利用私人土地的潛力》。

37 詳情請見：https://www.pland.gov.hk/pland_en/lmc_loop/tc/c_lmc_03.htm

38 新聞公報。(2017年6月28日)。《立法會十八題：農地和發展規劃的統計資料》。下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201706/28/P2017062800589.htm>

39 詳情請見：http://hsknda.hk/tc/?noredirect=zh_HK

第三章 現況、機遇及困難

香港土地的發展困難

3.5 遼闊的新界私人土地雖然甚具發展空間和潛力，卻需要面對下列難題：

業權複雜及牽涉不同持份者

3.6 新界私人土地的業權較複雜。除了一般個人、公司和發展商的土地持有人之外，部分新界私人土地由「祖」和「堂」的傳統組織持有。現時大約有4,000個「祖」、2,000個「堂」受政府承認⁴⁰。由於「祖」和「堂」的傳統性質及其土地由有份人共同擁有，「祖堂地」的買賣需要得到所有司理的簽名同意，並取得民政事務專員代表民政事務局局长發出的同意書方可進行⁴¹。因此買賣「祖堂地」比一般土地涉及更多持份者，意見更難統一，發展難度更大。

3.7 新界私人土地可以簡單分為農地和屋地，以前者佔地較廣。新界鄉郊有部分土地由於歷史緣故⁴²，現時已用作不同的非農業活動，即所謂的棕地。若業權人主動城市化發展這些土地，必須經過土地賠償和轉讓程序，當中涉及的補地價爭議必定不少；即使是由政府主動提出收回土地，補償問題亦必會產生持久爭論，爭議往往可長達數年甚至十數年，拖慢發展進度，減低發展潛力。大部分棕地皆涉及營運中的作業，是許多行業的重要基地，例如物流作業、港口後勤、回收業等，對現時經濟有莫大貢獻。這意味著政府除了解決土地業權問題，亦需要同時制訂政策處理棕地作業賠償和安置問題，大大增加發展難度。

土地發展限制

3.8 香港土地如被《城市規劃條例》（第131章）下的法定圖則涵蓋，任何發展皆受法定圖則上的發展限制所規範⁴³。除了已發展地區和位於新發展區內的地區，當局未有就個別新界土地進行完整和綜合規劃。這些地區沒有足夠的交

40 Nissim, R. (2016). *Land Administration and Practice in Hong Kong*. (4th ed.). Hong Kong: Hong Kong University Press.

41 詳情請見：《新界條例》第十五條（第九十七章）。

42 一直以來，新界大量私人土地受集體官契規管，並在官契附表列明土地用途。直至上世紀八十年代初生發的「生發案」，導致非農業用途的鄉郊用地迅速增長。當時政府拒絕了「生發地產投資有限公司」於掃管笏一塊農地擺放建築鋼條的申請，「生發地產」於是入稟法庭控告政府，並由樞密院（當時最高法院機關）裁定勝訴；政府地契並非限制土地用途的條款，而只用作紀錄用途。自此之後，政府對新界土地用途的規管失效，因應市場需求，大批農地被用作露天貯物、棄置車輛、貨櫃存放、汽車維修等用途。

43 城市規劃條例下的法定圖則包括分區計劃大綱圖、發展審批地區圖、市區重建局發展計劃圖、土地發展公司發展計劃圖以及西九文化區發展圖。

第三章 現況、機遇及困難

通、社會和基建設施，而且就算被劃作同樣的住宅用途地帶，新界土地一般的地積比率都較其他新市鎮和市區低很多，難以較高密度地發展⁴⁴。再者，不是所有新界土地的規劃意向都是作為城市化發展的。現時新界有不少非新市鎮的土地都劃作限制發展的用途地帶，如「綠化地帶」、「自然保育區」、「具特殊科學價值地點」和「郊野公園」等。倘若一些土地位處「新自然保育政策」選定的優先加強保育地點⁴⁵，一旦被認定具有高生態價值，用途便會遭凍結，土地發展潛力亦會大受限制。可是有言論指出，私人土地上具重要生態價值的地點通常屬農地契約。根據這些農地契約規定，由於作為農業用途的權利並沒有被剝奪，即使其土地受到的限制比一般劃作「農業」用途的多，政府亦不會向這些土地擁有人作出賠償^{46 47}。

3.9 除了上述的發展難題外，香港整體發展過程中亦有不少隱憂，當中包括下列問題：

發展審批程序繁複耗時

3.10 本港所有有關土地發展項目的審批工作主要由規劃署、地政總署和屋宇署主理。部門之間的要求和各自的專業技術定義不一致，導致申請人與各政府部門往往需要較長時間才能就技術議題達成共識或妥協，增加申請難度。申請改變土地用途手續繁複，經過漫長的修訂法定圖則程序，獲城市規劃委員會審批後，申請人要與政府談判補地價，還可能涉及收地，另需要符合各部門要求，極耗時間。如2017年底獲屋宇署批出建築圖則的西貢十四鄉大型

44 例如比較屬於新界鄉郊的元朗—屏山和屬於新市鎮的屯門的分區計劃大綱圖，雖然兩者同樣有地方劃作「住宅（甲類）1」用途，兩張大綱圖對地積比率的要求卻截然不同：前者建築物的住用地積比率只可以發展至最高2.66倍，後者則是5倍。詳情請參考法定規劃綜合網站2：<https://www2.ozp.tpb.gov.hk/gos/#>

45 即拉姆薩爾濕地、沙羅洞、大蠔、鳳園、鹿頸沼澤、梅子林及茅坪、烏蛟騰、塱原及河上鄉、拉姆薩爾濕地以外的后海灣濕地、嶂上、榕樹澳和深涌。詳情請見：http://www.afcd.gov.hk/tc_chi/conservation/con_nnncp/con_nnncp.html

46 謝偉銓。(2016年4月20日)。《行行同行——公眾利益與私人業權難兩全？（二）》。頭條日報。下載自：http://news.stheadline.com/dailynews/headline_news_detail_columnist.asp?id=368507§ion_name=wtt&kw=269

47 以「農業」和「綠化地帶」為例，分區計劃大綱圖一般容許在劃作「農業」用途的土地上進行為耕種而鋪上厚度不超過1.2米的泥土的填土工程；而雖然「綠化地帶」農業用途同樣屬於經常准許用途，由於填土工程被認為是發展的一種，有違「綠化地帶」的規劃意向，即使同樣是耕種，卻不可以進行任何填土／填塘或挖土工程，大大限制了發展。

第三章 現況、機遇及困難

發展項目，便已籌備逾20年⁴⁸。若果用地是「生地」⁴⁹，由土地平整開始，發展周期可達至8至10年不等⁵⁰。

市民與政府的矛盾日益增加

3.11 發展過程當中需要多方面配合，不論是政府、發展商或市民，都會影響到發展速度。所有發展項目在理想中都應受社會大眾接受和歡迎，才能有效達至發展的基本目的，即是為市民提供服務。社會氣氛、公眾對項目的熟識程度、公眾參與的投入程度、公私營機構的關係及官民關係等都會影響項目推行的成效。近年市民更加積極參與和了解社會事務，訴求更多元，對政府要求更高。可惜過去政府的管治未能配合，與市民的矛盾亦日益增加，施政處處受阻。政府在不同議題上和市民意見可能有分歧，加上時有疑似「官商勾結」的事件發生，使市民以往對政府信任度下跌，加劇政府施政難度。社會之間的矛盾和對政府的不信任都窒礙了發展進度。

3.12 總括而言，現屆政府如希望中、短期內善用新界土地增加可發展土地供應，需要採用包含以下條件的政策：（一）有考慮到並且善用現有新界土地的特性；（二）能夠打破現有發展程序的困難；及（三）有彈性及可持續地提供可發展土地。我們認為透過改善現有的公私營合作機制，並注入新元素，或許是解決問題的一個重要出路。正如早前土地供應專責小組已指出，政府將會積極考慮與私人發展商合作，善用發展商手上持有的新界私人土地作中、短期增加房屋供應的其中一個方法。如果政府和私營機構能互相合作、各司其職，並確保合作過程公平公開及事先諮詢各持份者的意見，相信定能更有效率地善用新界土地。

48 Vinvest。(2017年7月22日)。《【土地問題】補地價過高 發展商寧閒置土地》。下載自：<http://www.vinvest.com.hk/>【土地問題】補地價過高-發展商寧閒置土地/

49 「生地」一般指未能直接展開發展的土地，需經過各項技術評估、土地用途改劃、土地平整以及提供其他設施配套等程序才會變成「熟地」，可作發展。詳情請見：http://www.news.gov.hk/tc/record/html/2016/10/20161023_114227.lin.shtml

50 香港經濟日報。(2017年11月8日)。《新地西貢十四鄉 補價159億破紀錄 項目籌備逾20年 總樓面達498萬呎》。下載自：<http://ps.hket.com/article/1942914/>

第四章

我們的建議

第四章 我們的建議

4.1 其實香港現時並非已耗盡所有可發展土地，單是新界便有佔地廣闊的鄉郊土地和棕地甚具發展潛力，但卻因種種原因而未被充分利用，例如是當中複雜的業權問題、各類設施不足、漫長而繁複的審批過程、欠缺足夠發展誘因等，都窒礙了這些土地成為可推進社會發展的用途。我們認為改善公私營合作機制或許是這個問題的一個重要出路。依照這個方向，我們借鑑外國推行已久的土地調整方法，以及提倡設立專注處理公私營合作項目的獨立機構，主要希望為現有的公私營合作帶來突破，提升其成效及質素之餘，亦期望引起社會大眾的關注及討論，為公私營合作釐定清晰的定位，從而發揮其最大作用。

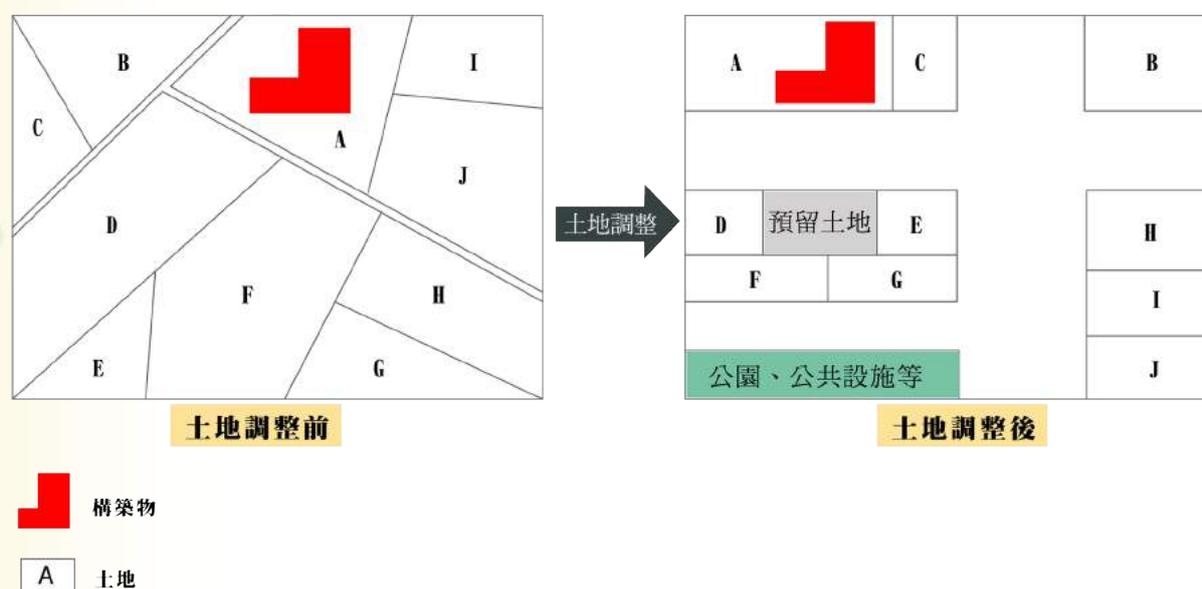
建議一： 實施全面土地調整計劃

外國案例

4.2 土地調整 (Land Readjustment) 是一種以公私營合作模式實踐城市發展計劃的方法。私人界別 (包括非政府團體和個人) 可以藉此方法將業權分散、形狀不規則、不符合城市規劃圖則、而且難以發展的土地集合起來，向政府提交全面土地調整建議書。政府接納建議後，會預留部分土地作賣地或公共設施用途，亦會支付在該土地上興建基礎建設、公共空間及社區設施的費用，最後再將調整好的土地部分發給原本的私人界別 (圖七)。這種方法在很多國家如美國、德國、法國、日本、韓國等已實行多年，主要用作開發鄉郊農地、災後及戰後重建和市區活化重建等用途⁵¹。在土地調整項目中，私人界別會擔當規劃、統籌、決策等主導的角色；公營機構則主要負責促進、協助、檢討等輔助性工作。這種由下而上的規劃模式，比起傳統的由政府帶頭開展的大型土地發展模式，更加靈活和可持續。土地調整不但可以應用在香港的市區，加快現時重建的進度，而且在現時新界業權較為零碎及充滿發展困難的地段應用土地調整，亦將有效使用新界土地的發展機遇。

51 Hong, Y. H. & Needham B. (Eds.) (2007). *Analyzing Land Readjustment: Economics, law, and collective action*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

圖七 土地調整概念圖



參考資料：世界銀行集團⁵²

4.3 以日本為例⁵³，當地業權較零碎分散。政府若強制收回土地作發展，或會造成社會各界人士不滿。有見及此，日本由百多年前的農業用地規劃、二十年代的災後及戰後重建、以至五十年代開始的大型城市規劃項目等都採用了土地調整辦法，善用零碎的土地作城市化發展、增加社區公共設施供應，同時開放途徑予私人界別參與規劃過程。直至2013年3月，日本已有超過36萬公頃的土地曾經或正在實施土地調整，可見土地調整是日本推行城市發展的一個重要方法（表一）⁵⁴。日本於1954年定立了《土地調整法案》（《土地区画整理法》），為土地調整制訂法律框架，確保各項目能有效達到目的，亦同時保障所有參與團體的權益⁵⁵。除此之外，土地調整法案亦與當地的城市規劃條例互相配合：如土地調整項目中擬議的土地用途或發展參數與現有城市規劃圖則中的規劃用途地帶不相符，政府會主動與

52 Matsui, M. (2017). *Land Readjustment in Japan*. Tokyo: World Bank Group-Tokyo Development Learning Center.

53 我們選擇以日本作為參考案例的主要原因是日本擁有接近一百年的土地調整經驗，加上東京、大阪等日本主要城市在經濟、文化、民生等方面與香港都較為相似，因此相關的觀察及發現會較具參考價值。

54 Matsui, M. (2017). *Land Readjustment in Japan*. Tokyo: World Bank Group-Tokyo Development Learning Center.

55 UCLG Committee on Local Finance and Development. (2016). *Tokyo-Land Readjustment*. Retrieved Jan 3 2017, from <http://www.uclg-localfinance.org/sites/default/files/Fiches%20F24%20Japan%20VE.pdf>

第四章 我們的建議

私人界別討論，並且盡量透過改劃圖則或是靈活協調各方利益去配合土地調整建議書，充份顯現其彈性以及推動土地調整的決心⁵⁶。

表一 日本在《土地調整法案》訂立後的土地調整項目數目及面積（截至2013年3月）

類別/實施者		已完成		正在實施中	
		項目數量	項目面積 (公頃)	項目數量	項目面積 (公頃)
由公營實施者 發起的 土地調整項目	地方政府	2,244	102,012	504	20,925
	中央政府	83	4,150	-	-
	政府公司	385	26,969	35	4,462
	小計	2,712	133,131	539	25,387
由私人實施者 發起的 土地調整項目	個人	1,293	17,512	51	890
	土地重整合作社	5,618	110,738	337	10,016
	土地重整公司	1	5	1	3
	小計	6,912	128,255	389	10,909
總數		9,624	261,386	928	36,297

參考資料：世界銀行集團⁵⁷

4.4 如私人界別希望為自己土地或整個社區進行土地調整，首先需尋求社區內其他土地擁有人的共識，隨後可組成「私人實施者」（private implementer(s)）⁵⁸，開展土地調整工作。所有私人實施者首先需要擬備一份項目建議書，內容需包括各種相關圖則，例如位置圖、道路佈局圖、公共設施圖等，同時亦需向縣政府提交一份初步實施時間表和財政計劃書。如有需要，私人實施者可向縣政府申請資金或技術支援⁵⁹ ⁶⁰。接著，政府會展開為期兩星期的公眾諮詢，收集市民意見，並決定是否採納市民意見於項目當中。當項目建議通過審批後，便可展開土地重劃（replotting）及設計工作，按土地價值或面積計算

56 Matsui, M. (2017). *Land Readjustment in Japan*. Tokyo: World Bank Group-Tokyo Development Learning Center.

57 同上註。

58 根據1954年訂立的「土地調整法案」，私人實施者/團體有三種：個別人士（Individuals）由個別土地擁有人或是一組土地擁有人組成；土地重整合作社（Land Readjustment Cooperatives）的成立需要數個土地擁有人負責帶領整個土地調整程序，在收集到至少三分之二的受影響土地擁有人的同意後才能成立；及土地重整公司（Land Readjustment Corporation）則由一眾受影響的土地擁有人和私人公司合作組成，而土地擁有人的注資金額必須大於該公司總資產的51%。

59 資金支援包括國家津貼、免息貸款和政府融資機構發出的貸款；技術支援包括技術性意見和技術性服務如測量，相關政府部門亦會向私人實施者發佈相關指引。

60 Kishii, T. (1993). *Land Readjustment Projects Implemented by Cooperatives in Japan*. Paper presented at the 7th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development : Toward a Successful Implementation of Land Readjustment in Developing Countries.

應如何分配調整好的土地予原來相關土地擁有人，並詳細設計社區內提供的公共設施。待整個工程完成後，相關實施團體便會解散（dissolution）⁶¹。表一顯示日本的土地調整項目大多數由私人實施者發起（佔總數接近7成），充分展現了日本與民共議的規劃特色以及日本政府在土地發展和規劃上的開放和靈活程度⁶²。另外，亦有越來越多發展商參與土地調整項目，擔任顧問角色，幫助土地擁有人解決專業層面的問題，如城市規劃、土地行政及資金籌集等⁶³。

香港應用

4.5 我們建議在香港推行全面土地調整計劃（計劃）作為公私營合作的新方法。計劃對私人界別及政府皆有好處。於私營合夥人而言，計劃的主要精神在於他們可以主動發起社區規劃，主導自己社區的命運。政府早前於發展新界東北新發展區時行使了香港條例第124章的《收回土地條例》⁶⁴ 中的收地權力，惹來極大社會回響。香港的私人資產市場發展蓬勃，並有一套成熟的保障私人產權法律及機制⁶⁵。當政府強制收回這些「私人擁有」⁶⁶ 的土地時，便會有市民覺得權益被剝削。與此同時，政府採用了「加強版」的「傳統新市鎮發展模式」進行收回土地程序。有市民形容只有擁有大量新界土地的發展商才可能達到政府設定的條件自行發展土地，小業主難以參與發展，令部分社會人士有「官商勾結」的觀感，增加市民對政府及發展商的不滿⁶⁷。再者，社會各界對香港整體發展的關心程度在近年有所提升，市

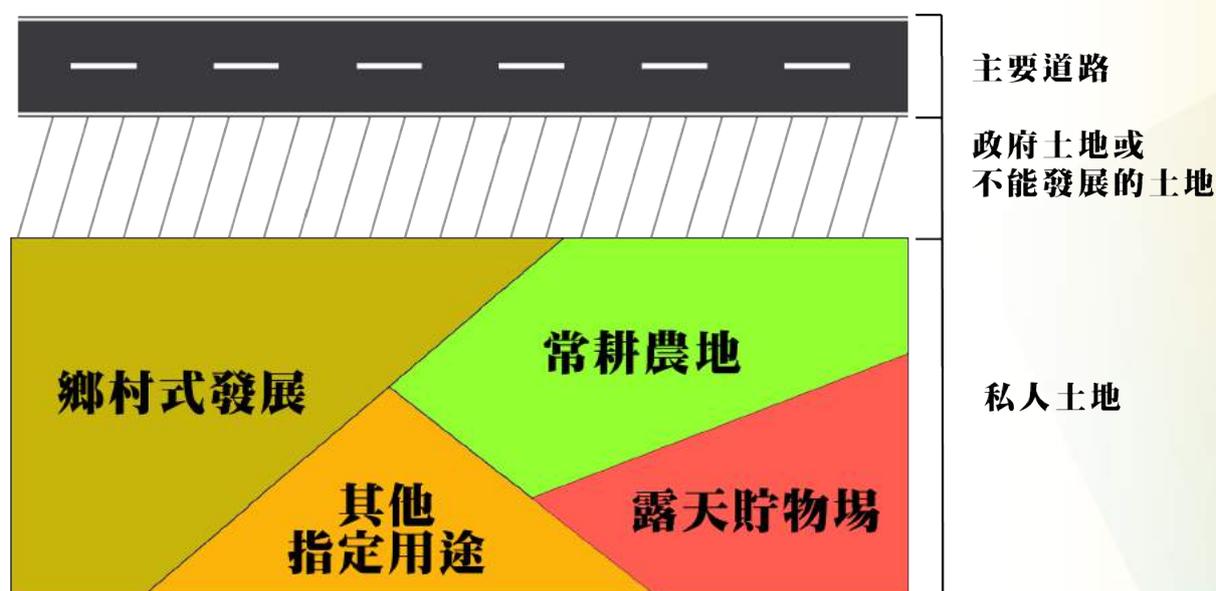
-
- 61 Hamzah, H. H. B. H. (2017) *A study on promoting land readjustment in support of compact strategy for efficient urban development in South East Asia-Case study of Brunei* (Doctoral thesis, MIE UNIVERSITY). Retrieved from https://mie-u.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=11712&file_id=17&file_no=1
- 62 Sorensen, A. (2000). Land readjustment and metropolitan growth: an examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Progress in Planning*, 53(2000): 217-330.
- 63 Kishii, T. (1993). *Land Readjustment Projects Implemented by Cooperatives in Japan*. Paper presented at the 7th International Seminar on Land Readjustment and Urban Development : Toward a Successful Implementation of Land Readjustment in Developing Countries.
- 64 政府如要行使此條例的法定權力，需要有足夠理據證明收回的土地將會用作「公共用途」，例如新市鎮發展、公共房屋、透過工務計劃發展社區設施等等。換言之，在確立有關的「公共用途」之前，政府並無理據及權力引用該條例收回私人土地。
- 65 Li, L. H. & Li, X. (2007). New Experiments to Solve Urban Renewal Problems in China. In Hong, Y. H. & Needham, B. (Ed.) *Analyzing Land Readjustment-Economics, Law and Collective Action* (pp. 137-158). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- 66 絕大部分香港土地都是由政府向使用者批出土地租約（leasehold）的方式發展，一般為期75、99或者999年。全港唯一一塊不屬於政府擁有的永久業權土地位於中區的聖約翰座堂。
- 67 「加強版」的「傳統新市鎮發展模式」准許擁有不少於4,000平方米及統一業權人進行契約修訂（包括原址換地），從而可自行發展土地，有別於以往所有新市鎮土地均由政府收回作發展的傳統模式。

第四章 我們的建議

民亦更了解自身權利和義務，對政府要求更高，訴求更多元，例如，過往10年（截至2017年）的司法覆核許可申請數目由少於150宗大幅增加至1,100多宗⁶⁸，證明市民更踴躍表達對政府施政的意見；但當發展遇上司法覆核或其他法律程序時，協商時間自然增加，發展速度無可避免拖慢。落實計劃可以讓發展商及小業主皆有機會參與發展。其次，業權重整及協調持份者的工作將會由私人界別全權負責。待各方經過審慎協商、達成協議後才向政府提交土地調整建議書，可有效減少官民衝突之餘，亦能廣開言路，提升項目質素及加快發展步伐。

4.6 新界不少地區的社區和基礎建設不足，缺乏交通和其他配套，例如離現存基建較遠的新界私人土地多數未有與外界連接的道路，地段與道路之間可能被政府土地或是限制發展的土地（如劃作「綠化地帶」、「魚塘」等用途）相隔等，因此難以發展（圖八）。私人界別無計可施下只好作有限度發展、違例發展或甚至放棄發展，閒置相關土地。除此之外，地段被其他私人土地包圍並且沒有道路連接的情況（例如圖九中紅色框架內的私人地段第906號）亦屢見不鮮。況且，現時亦沒有正式機制讓私人界別互相合作發展鄰近土地而無須涉及收購。單憑自己的土地難以發展，只好維持本來的較小規模發展。

圖八 新界土地的發展局限（一）（示意圖）

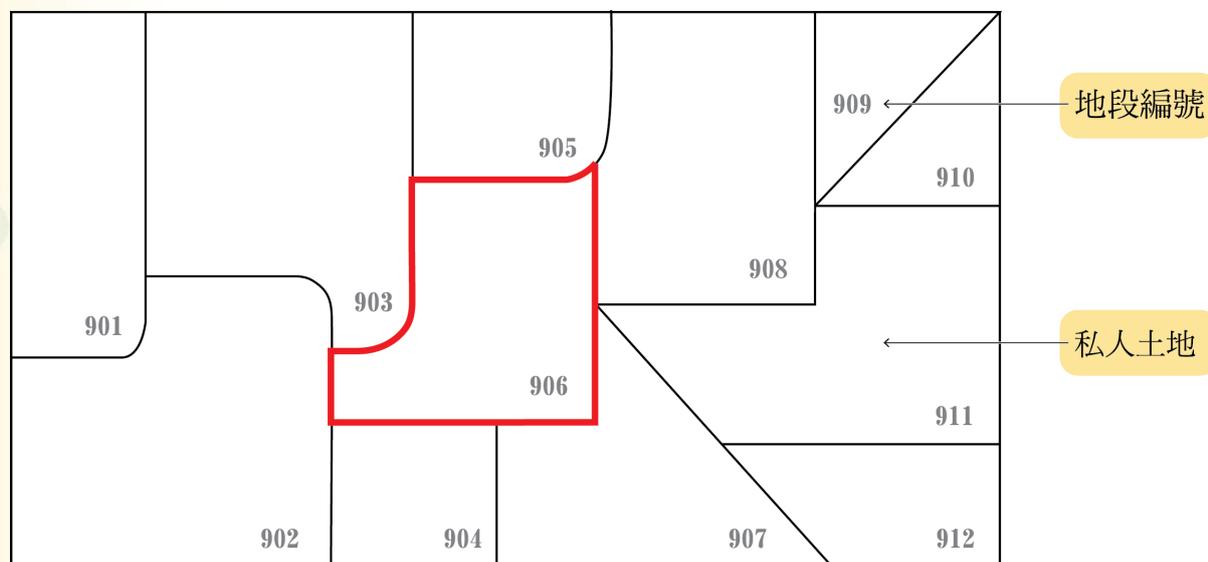


資料來源：作者提供

68 新聞公報。(2018年2月28日)。《立法會十七題：有關司法覆核案件的統計資料》。下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/201802/28/P2018022800341.htm>

第四章 我們的建議

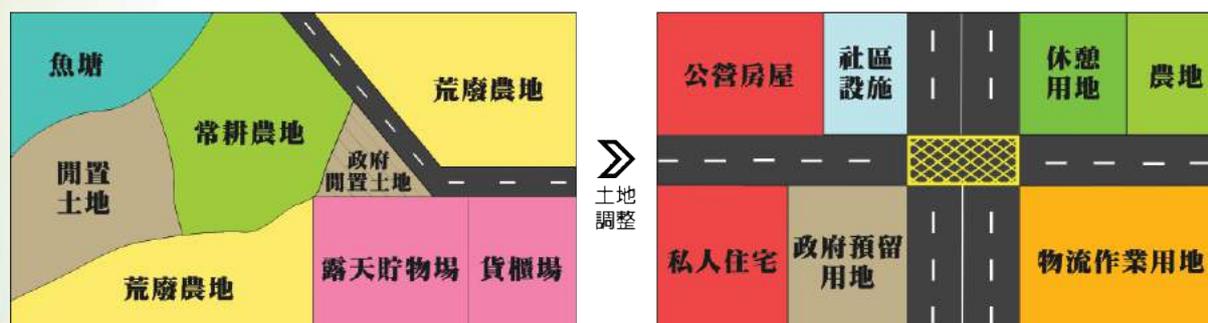
圖九 新界土地的發展局限（二）（示意圖）



資料來源：作者提供

4.7 如政府實施計劃，接納土地調整申請，私人界別便可自行協商，主動向相關政府部門提交建議書，或在政府協助下重劃土地並仔細分配土地作不同用途。當建議獲批後，社區內的道路、基礎及社區設施等就由政府負責收地、重整及興建；部分土地將會由政府預留作賣地或各種公共用途（例如公營房屋）；而其餘土地則按原定計劃發展作農業、物流作業、公營房屋及私人房屋用途等。政府亦可參考日本做法，考慮將計劃審批程序與城市規劃及其他相關條例配合，令計劃建議書在擬備時更具彈性。除了可解決私人界別以往無從入手的公共設施供應外，亦同時提高了原本零碎、不符合分區計劃大綱圖的指定用途、與缺乏其它設施並且交通不便的私人土地的潛在價值，鼓勵這些土地日後發展。詳細應用在香港的擬議土地調整概念圖可參考圖十。

圖十 土地調整在香港的應用（示意圖）



資料來源：作者提供

第四章 我們的建議

4.8 在計劃下，原本難以發展的土地可重劃成適合發展的形狀，而原本無法連接至道路的地段經通盤規劃後，亦可以有更完善的接駁，從而提高地段的發展潛力。私人界別不但有機會可以較大規模發展自己的土地，由於政府會承擔興建道路及其他設施的工作，有關土地的發展容量（development capacity）將會進一步增加，進而有潛力提升土地將來的發展程度（development intensity）。例如根據《香港規劃標準與準則》，一般鄉郊市鎮外的鄉郊地區的最高地盤發展地積比率只界乎0.2至0.75倍，樓高一般只有3至4層⁶⁹；加上發展容量不足，私人界別縱使手持可作住宅發展的土地，按照現時做法也只會作有限度的發展，吸引力低。但如計劃實施後，有意與政府合作的私人界別則可先不受困於現有的發展限制，如土地用途地帶、樓宇高度限制、地積比率等，而只是針對土地調整後的擬議道路及其他基建佈局、公共設施等提交建議書；私人界別只需提供足夠理據證明其土地在計劃後發展容量將增加，便可向政府提議酌量放寬發展限制：假設地積比率由原來的0.75倍增加至4倍，已經足以大大提升土地的發展潛力。政府亦可與私人界別進行協商，例如調整公共設施或公營房屋供應的比例及數量和是否需要在建議書中加入其它條件等，再按個別情況決定是否批准建議書。如此一來，計劃不但可以活化現時的發展過程，增添彈性，亦可藉此吸引私人界別參與發展現有土地，增加整體可發展土地的供應。

4.9 對於政府來說，計劃亦可帶來不少好處：（一）計劃容許市民自發參與自己的社區發展。政府只須考慮如何完善計劃制度及營造合適的發展環境，無需再強制收回土地。此舉不但增強公眾參與，也間接減少政府發展土地的困難，有望緩和官民關係，亦避免拖長發展時間，確保發展項目的成效；（二）政府亦能透過推行計劃與私人界別合作，增加公共設施及公營房屋供應量，回應社會所需；（三）由於計劃主要由私人界別主導發展，因此政府無必要參與私人界別之間的交涉，省卻政府的協商成本；及（四）計劃會由私人界別負責籌集資金事項，政府因此無需承擔資金風險。事實上，日本政府提供一筆過的援助資金，允許土地調整項目的私人界別在必要時申請⁷⁰，形式類似香港的「中小企業發展支援基金」，可減低項目的風險，香港政府亦可參考。

69 規劃署。（2017）。《城市規劃標準與準則》。下載自：https://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch2/pdf/ch2.pdf

70 Sorensen, A. (2000). Land readjustment and metropolitan growth: an examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area. *Progress in Planning*, 53(2000): 217-330.

第四章 我們的建議

4.10 儘管其他國家和城市已實行土地調整多年，香港現時除了在個別市區重建項目中隱約看到土地調整的影子外，並未發現其他私人土地採納此城市建設方法⁷¹ ⁷²。我們認為箇中原因如下：首先，現在並沒有特定途徑容許或鼓勵當地居民以一個民間機構的形式，自發規劃自己社區，亦沒有任何專責的官方機構正面處理相關擬議計劃；其次，香港並沒有相關的法律框架保障各方權益及確保土地調整項目能按照原定建議書進行，而且政府也需要審慎考慮現有的城市規劃條例、土地相關條例、建築條例等可以如何與土地調整項目配合。如在缺乏法律基礎的情況下強推政策，恐會造成混亂；加上香港缺乏由下而上的社區規劃（community planning）經驗，如何營造合適的環境並鼓勵和教育市民參與其中，是一個需要解決的問題。

4.11 根據以上分析，我們認為只要政府願意作出相應的政策配合，計劃絕對值得在香港推行。由於計劃不會被土地原本的用途影響其成效，因此不論棕地、荒廢農地、甚至有作業或構築物的土地，只要私人界別覺得有發展潛力，便能提交申請。相關私人界別協商好後，當中業權人土地的詳細分佈比例並不會是政府或審批機關最主要的考慮因素，因此無論是小業主抑或發展商，皆可發起土地調整。有意與政府合作的私人界別可不受困於現有的發展限制，提交他們覺得可行的建議書，讓政府決定可否接受建議。我們預料計劃下的項目建議比起現時將會更多樣化，有望鼓勵創新的發展新方向。基於以上原因，若政府願意開放途徑予廣大市民，將計劃應用在香港土地上，包括新界，並且適當地把現有城市規劃條例及其他相關條例在程序上作出相應配合，不但可以為私人界別提供途徑發揮其土地發展潛力，同時為政府提供方法，為發展新界私人土地拆牆鬆綁，在中、短期內增加可發展土地供應。

71 位於大坑道11號的住宅項目－上林－前身為麗星樓，於1999年展開重建。項目採用了類似土地調整的概念，「垂直」地將分散的業權調整作日後重建之用。發展商將原本一棟住宅大廈中分散的業權集合，並透過善用「剩餘地積比率」（Surplus Plot Ratio）所增建的單位賺取的利潤為樓宇興建更多設施，並在重建完成後向各受影響居民交還接近相同面積、坐向、樓層及間隔的單位。

72 Li, L. H. & Li, X. (2007). New experiments to solve urban renewal problems in China. In Y. H. Hong & B. Needham (Ed.), *Analyzing Land Readjustment-Economics, Law and Collective Action* (p.135-158). Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

第四章 我們的建議

建議二：成立公私營合作管理局

4.12 公私營合作的好處甚多，有利善用香港現有的私人土地，吸引多方人材集思廣益，從而加快發展步伐，為社會帶來更大經濟利益。政府務必要大力鼓勵公私營合作，但承如第二章所言，現時的制度雖然容許私營機構主動向政府提議公私營合作，現實卻是諸多掣肘，吸引力低。政府有著不同的顧慮和限制，因此在大多情況下，效率都比私營機構低及欠缺新構思和膽識。單靠政府發動公私營合作難以大幅增加項目數量和提高項目質素。建議一的計劃讓政府以外人士可以主動提出善用土地的建議，是一種可以促進土地發展的公私營合作新方法，因而特別適用於現時可發展土地供應不足之際。惟現時並沒有一個合適機制容許計劃實踐。

4.13 要充分發揮計劃和公私營合作的各種好處，並善用私營機構的優點，我們需要一個雙向的公私營合作平台和審批機關，提供途徑邀請及鼓勵私人界別踴躍提出各種公私營合作發展項目，推動社會共同建設一個更完備的社區。另外，計劃建議書或其他公私營合作項目有機會需要多個政府部門作出相應配合。因此必須成立一個獨立、全面的機關，為私人界別提供一站式服務，務求縮短審議項目所需的時間，同時提升發展的吸引程度。這個機關也需要處理並且負責一切審批計劃的工作。

4.14 為了達到以上目的和效果，在中、長期而言，我們建議政府應要成立公私營合作管理局（管理局），一個專責審理計劃申請和其他公私營合作發展項目的獨立及跨部門的法定機構。但要成立一個在法律上有約束力的法定機關需時甚長，不論在制定詳細的法律條文、決定實際權限和運作、決策委員的組成、甚至如何防止貪污和官商勾結等等，都需要經過通盤考慮。為了讓社會各界知道政府有決心和行動力去推行公私營合作，政府必須把握機遇，好好使用現時私人持有的可發展土地。因此，政府有必要即時改善現時的公私營合作體制，在短期內成立公私營合作統籌辦事處（辦事處），這樣有助統一項目理念和細節以及吸收經驗，而藉著提升執行效率，也可以促進可發展土地的供應。除此之外，辦事處亦可增加土地調整及其他公私營合作發展項目的確定性和吸引力，從而保持項目的商業價值。

公私營合作統籌辦事處的建議職責

4.15 我們建議辦事處的職責包括：（一）成為公私營合作平台；（二）協調部門之間的意見；（三）加強公眾參與元素；（四）籌備成立管理局的工作；和（五）監管和檢討公私營合作項目的成效。辦事處可以先行營造公私營合作的良好環境，為日後正式成立管理局後的工作做好準備；待相關法律基礎和框架落實後，以上的職責範圍便可加強和提升。

圖十一 公私營合作辦事處的建議職責



資料來源：作者提供

（一）成為公私營合作平台

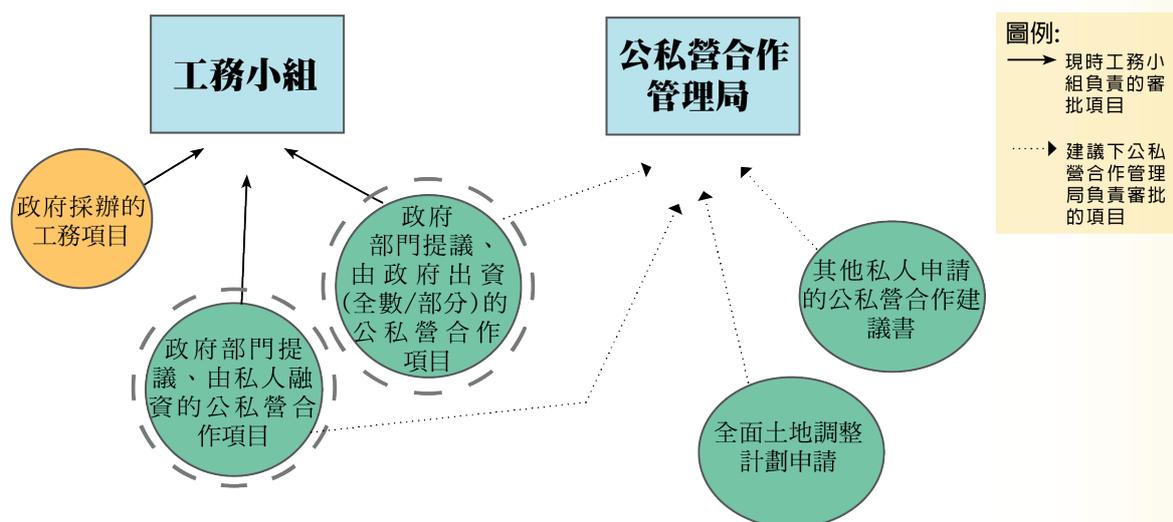
4.16 辦事處將會成為一個平台，接收私人界別主動提交計劃和其他公私營合作的建議書。這個平台可讓有意與政府合作的各界精英群策群力，方便及鼓勵他們提出對社會整體有利的建議。現時工務小組是按照立法會議事規則成立，以協助財委會執行其職能，審核政府當局所提交有關工務工程和基本工程儲備基金的建議，因此未有法律基礎的辦事處無法正式接替工務小組的審議工作。所以，我們建議辦事處只負責接收和初步評估由私人提交的計劃申請及公私營合作建議書，然後與現時的審批程序接軌；而由政府部門提出的公私營合作建議則繼續沿用現時的審批程序。

4.17 長遠而言，我們建議待管理局成立後，所有公私營合作項目應與一般政府採辦項目分開處理。不論是政府部門還是私人提交的公私營合作建議書，審議工作都將由管理局負責，藉此分擔工務小組的項目審議壓力；除了加快整體審議工務項目的進度，亦可簡化所有公私營合作項目的審批程序。管理局同時需要綜合部門和公眾意見，平衡各方利益，評估項目可行性和決定公私營合作模式。另外，由於計劃鼓勵民間提出大膽創新的土地發展建議書，因此管理局需要持開放態度審議申請，務求配合計劃宗旨，做到集思廣益的效果。管理局的意見將成為其後行政會議和財委會審批和撥款工作的重要參考意見。政府相關部門可以按照既定的評估標準，計算私人界別申請項目的經濟效益，協助管

第四章 我們的建議

理局評估項目是否物有所值。在特定情況下，例如申請人擁有建議發展土地的大部分土地業權，或已達到組成土地調整實施團體的門檻，則無須如現時般提交建議後仍然需要進行公開招標程序，藉此提高私人申請的吸引度和確定性。

圖十二 公私營合作管理局將分擔的審議工作類別



資料來源：作者提供

(二) 協調部門之間的意見

4.18 辦事處的架構可以借鏡現時「起動九龍東辦事處」，以一個跨部門合作形式的平台收集各專業／部門對項目的意見。申請人可以主動向辦事處提交項目的初步可行性研究報告，包括項目風險評估、各項技術評估和社會經濟研究報告等。在徵求各個部門的意見後，辦事處可以初步評估項目，並一站式處理和統籌所有有關部門的意見。當部門意見之間有矛盾或各部門需要同時處理大量申請時，辦事處可以促進合作和溝通，就項目提供快捷、綜合回覆予申請者。

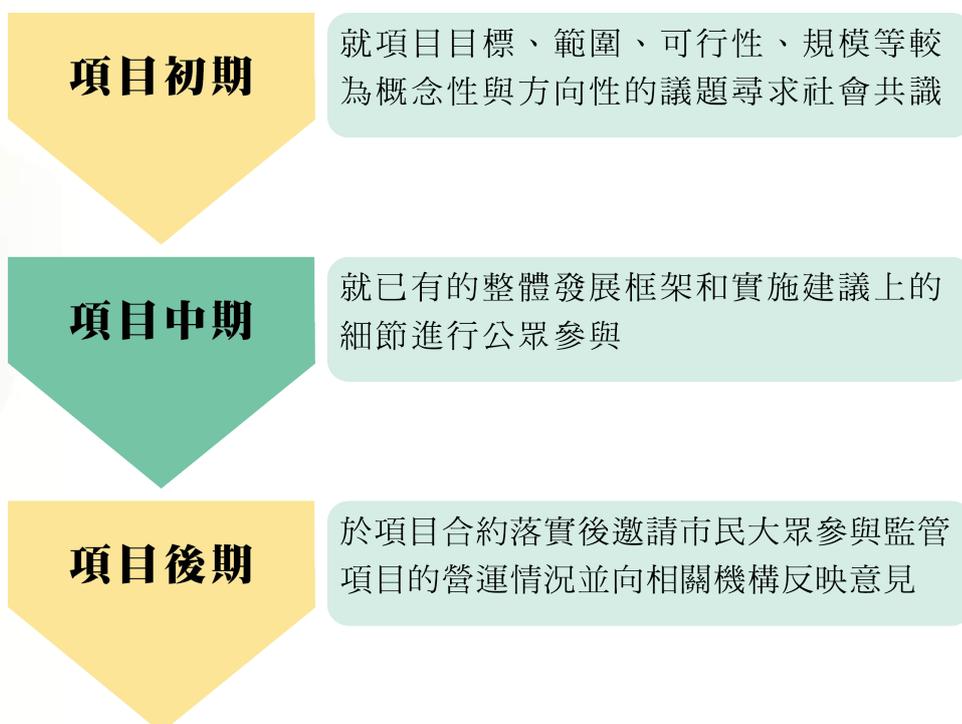
4.19 長遠而言，我們建議管理局日後可以就個別項目建議各部門放寬部分既定規限，以配合和促使公私營合作項目推行。管理局也可以適當提供誘因，鼓勵私人界別積極提出合作建議，並且容許個別項目在其後的法定程序中獲優先或彈性處理。例如說，若果申請人主動預留超過一定比例或數目的土地作公共設施或公營房屋及提供足夠理據，即可獲優先處理；計劃下的項目如在土地調整後與現有的規劃圖則不相符，則可獲管理局彈性處理，如主動與申請人討論改劃圖則和更改契約事宜等。這樣一來，既可以令公私營合作對於私人界別更吸引，又可以增加發展彈性，激發創意。

（三）加強公眾參與元素

4.20 雖然物有所值是公私營合作項目成功與否的其中一個關鍵指標，但市民往往是大部分發展項目的最終受惠者和使用者。一個雙向溝通的公眾參與可以有效讓市民反映意見，促進市民和發展方彼此了解和進行理性討論。承如上述（一）所言，成立辦事處後公私營合作的審議制度實際上大致不變，只是提供一個更開放的途徑接收私人申請。為了加強公眾參與元素，我們建議按照現時公私營合作項目發展的流程（附錄2），在項目的初、中、後期都以不同方式，適當地加強公眾參與元素。例如項目初期時可以就項目目標、範圍、規模等較為概念性與方向性的議題尋求社會共識；中期時可以就已有的整體發展框架和實施建議上的細節進行公眾參與；而在項目後期則可以邀請公眾參與監察項目的營運情況。有關項目的資料亦應簡單易明及開放予公眾參閱。

4.21 管理局成立後，我們建議公眾參與成為審議公私營合作項目的一個必要條件。無論是政府部門發起或由私人提交申請，皆需要根據指引和在監督下進行公眾參與，收集持份者意見，例如加入一定時間的公眾參與程序，讓市民可以就項目反映意見。

圖十三 建議加強公眾參與元素



資料來源：作者提供

第四章 我們的建議

（四）籌備成立管理局的工作

4.22 辦事處的成立是為了把握現時的機遇，為公私營合作營造良好環境。但成立法定組織涉及法律條文制定、日後法定組織詳細審議公私營合作項目的程序、標準、權限、成員、實際運行、公眾參與指引、監察制度、如何保持廉潔等細節，全部都需要進一步詳細研究。另外，計劃的細節，例如有關申請門檻、步驟、所需提交的資料和將會交還土地面積的計算方法等的相關指引和準則，亦需要詳細研究。長遠而言，政府應盡快進行所有相關研究及成立管理局，才可充分發揮和行使其建議職能，處理一切有關公私營合作項目的事務。

（五）監管和檢討公私營合作項目的成效

4.23 承如（一）所言，成立辦事處後公私營合作的審議制度實際上大致不變。我們建議辦事處可以在公私營合作項目的監管和成效檢討方面成為顧問角色，給予項目督導委員會意見。

4.24 待相關法律條文制定好及成立管理局後，我們建議在管理局轄下設立專責部門，而非再由以往各自項目的項目督導委員會負責監管和檢討已獲審批的項目，讓項目可以在一個明確、透明和具問責性的既定機制和程序下公平公開地接受評估，並且在項目與預期計劃不符時採取相應行動。擁有完善的監管和檢討機制可以確保項目實際執行時不會與當初獲批原意大相逕庭，保持項目的水準，亦確保項目物有所值。此外，無論是審議項目的過程還是檢討過程都需要公開透明，使項目同受公眾監察，符合市民大眾期望。

辦事處和管理局的組成

4.25 按照現時的法定程序，所有採辦項目均需要由不同部門分別處理其土地發展審批程序，尤以規劃署、地政總署和屋宇署為主。加上其他部門如運輸署、路政署、環境保護署（環保署）、水務署、土木工程拓展署等在發展項目上都按其專業及行政權發揮不同角色⁷³。我們建議辦事處和未來管理局的成員需要包含官守成員，除了讓他們可以闡述各自部門意見、專業知識及要求，

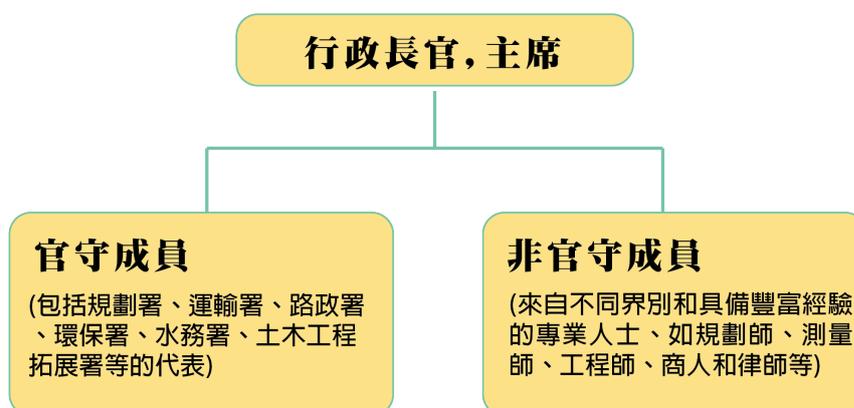
73 現時主要處理工務項目的多個政府部門橫跨了兩個決策局，即運輸及房屋局（運房局）和發展局，分別隸屬政務司司長和財政司司長。當部門之間的要求和意見有矛盾、難以就項目有一致看法時，容易出現各不相讓、各自為政的情況。

第四章 我們的建議

同時亦為各部門提供平台促進討論；遇到部門之間意見有分歧或相違背時，可以藉此平台尋求共識和妥協，增強合作。尤其是當收到較破格、超越現行發展框架的申請時，更需要各執行部門同心協力，致力達成公平公正、平衡各方利益的審批共識。

4.26 鑑於公私營合作對社會和公眾有莫大影響，辦事處和以後的管理局亦適宜加入來自不同界別如城市規劃、建築、測量、工程、環境、運輸、商業及法律等的非官守成員，他們同時需要具備豐富專業知識和經驗，才有足夠代表性去審議項目。根據目前的政府架構，為了更有效地促進跨政策局部門的合作、收窄和減少各政策局和部門之間就公私營合作項目執行或行政上的分歧，以及使項目更快速開展和推進，我們建議辦事處和將來的管理局直屬於行政長官，並由行政長官主持定期會議，而其成員均由行政長官委任（圖十四）。

圖十四 擬議辦事處和未來管理局的成員



資料來源：作者提供

第四章 我們的建議

4.27 總括而言，我們主要期望透過首先成立辦事處，可以為私人界別提供途徑提交公私營合作建議書，讓政府可以善用私人界別的資源，逐步加快土地發展，回應社會所需。待相關法律基礎和框架落實後，我們預期成立法定機構管理局可以有望縮短審批公私營合作項目的時間，加快利用私人土地發展潛力。政府在公私營合作項目中的角色不再局限為主導者，更可以是輔助／協調者，配合由私人界別提出的計劃和其他公私營合作建議，藉此吸引更多具質素和具規模的合作方案，鼓勵競爭，加快發展步伐。這合作機制精簡了審批過程，減少部門之間溝通協商費時的情況；而對私人界別而言，新機制可減短項目發展需要的時間。若加上管理局持開放態度審視建議書，公私營合作建議將會有更大的發展空間和靈活性。針對市民對公私營合作項目細節的透明度、公眾參與程度、監察和檢討制度等的關注，新制度下也有作出回應，使政府在大力推動公私營合作的同時亦有相應機制平衡，同時加強了公眾參與程度，讓市民可以共同參與規劃。

第五章

總結

第五章 總結

5.1 香港土地資源失衡，是導致樓價高企、居住環境每況愈下、租金卻持續上升的部分原因，並且令公共設施供應不足等問題越來越嚴重。歷屆特區政府雖嘗試採用各種解決辦法，多年來卻未見有突破性進展。珍貴的土地資源仍未有物盡其用，發展項目審批過程仍然冗長，令土地丟空、市民置業期望依然落空。

5.2 我們絕對認同政府提倡多管齊下的土地供應策略，在短、中、長期皆盡力尋覓和創造更多土地資源。本報告針對香港的公私營合作模式，提出兩項政策建議，包括（一）學習外國經驗，將土地調整新思維引入香港，提倡實施全面土地調整計劃（計劃）；及（二）首先成立公私營合作統籌辦事處，進而在將來設立公私營合作管理局，以提高處理公私營合作項目的效率，並開放途徑鼓勵私人界別參與各種公私營合作發展項目，希望能為香港的公私營合作模式提供新的發展方向。我們期望透過以上兩項政策建議，除了為社會創造一個更開放和多元化的發展環境之餘，亦可以鼓勵坊間提出更多別開生面的發展構思，務求中、短期內善用現有私人土地的發展潛力，緩解土地問題。

5.3 我們期望政府在這方面重新釐定其角色和定位，在公私營合作項目中不再局限為主導者，亦可以是協調和輔助者。一方面繼續在一些合適的發展項目採用公私營合作模式；另一方面提供更完善和開放的途徑，給予社會大眾、各界人士甚至外來專才提出土地發展建議的機會，並協調相關計劃。但成功的先決條件是政府必須持開放及開明的態度，接受並鼓勵不同形式的公私營合作建議，令政府及私人界別之間的合作更雙向和更透明，互相協作、互相制衡，為香港未來的土地發展尋求新出路。

5.4 本報告旨在針對香港的公私營合作模式，在政策概念層面上提出可行的發展方向，希望政府願意考慮和接納建議的概念。我們認為有需要更深入探討計劃在香港應用的可行性，例如香港有哪些土地有潛力馬上實施土地調整、本地個案分析、計劃可以如何執行、如何處理各方持份者的意見等。

附錄

附錄 I：本地公私營合作案例

私人機構參建居屋計劃 (Private Sector Participation Scheme, PSPS)

為提高居者有其屋計劃（居屋）的建屋量，政府在1970年代推出私人機構參建居屋計劃（私人參建計劃）。私人參建計劃下落成的屋苑包括九龍灣麗晶花園、黃竹坑南濤閣等⁷⁴。直至2002年香港經濟低迷，私人住宅單位供應過多，政府通過停建和停售居屋單位而中止計劃。顧名思義，私人參建計劃是公私營合作的一種，採用了「設計－建造－營運」模式：由政府選定土地，發展商須根據房屋署訂明的規格和標準，負責設計和興建居屋單位；待工程完成後，香港房屋委員會會按照預先設定的保證價格回購該批單位。屋苑落成後的管理、保養、維修等服務將由發展商及其委任的管理公司負責。

以政府興建一棟40層標準公屋或者居屋為例，由規劃至興建或需要6年多時間；而單是興建速度，私人參建計劃已比政府的建屋速度快一倍，因此能加快居屋單位供應，紓緩房屋供應不足的壓力⁷⁵。然而，當時私人參建計劃的合作式存有根本漏洞。政府預先告知發展商會以指定價格保證回購全部私人參建計劃中興建的住宅單位，發展商毋須顧慮計劃單位的銷情。因此發展商有機會以最節省成本的方法興建單位，以求將利潤最大化，導致建築質素參差⁷⁶。政府的招標文件和契約未能有效地保證私人參建計劃下的居屋達到合理質素水平，被人詬病。

74 劉國裕。(2011年10月11日)。房協混合私人參建 新居屋出路。《香港經濟日報》。下載自：http://www6.cityu.edu.hk/pol/staff/KYLau/2011_10_11_KY_Lau_go_hand_in_hand_HKET.pdf

75 劉炳章。(2012年8月28日)。香港營：應允許私人參建居屋。《太陽報》。下載自：http://the-sun.on.cc/cnt/news/20120828/00418_009.html

76 劉國裕。(2015年1月13日)。提升私人參建居屋 質素始有保證。《香港經濟日報》。下載自：http://www6.cityu.edu.hk/pol/staff/KYLau/2015.1.13_LAU_Kwok_Yu_Developer_Participation_in_production_of_subsidized_sale_flats_published_HKET.pdf

廣深港高速鐵路香港段

廣深港高速鐵路香港段（高鐵香港段）是首個政府全資擁有並以「服務經營權」模式推展的鐵路項目，全長26公里，由西九龍伸延至皇崗邊界。這表示政府全權擁有鐵路項目，並需要獨自承擔鐵路建造費用、施工風險及分擔鐵路的營運風險；營辦商則負責營運鐵路－政府每年收取相當於應課差餉租值3%的象徵式地租，以及港元1,000元的象徵式地價，把高鐵香港段租予九廣鐵路公司（九鐵）50年，再根據兩鐵合併時簽訂的《服務經營權協議》，將高鐵項目交由港鐵負責營運⁷⁷。高鐵香港段的經常開支將由港鐵負責，九鐵可向港鐵公司（港鐵）收取服務經營費；而政府作為九鐵唯一股東亦可於九鐵派息時間接得益⁷⁸。高鐵香港段在2010年1月獲得立法會財委會通過撥款，項目於2010年4月動工，原預料在2015年全面通車，現時推遲至2018年第三季⁷⁹。

政府根據不同準則和考慮，才決定採用「服務經營權」模式而非「擁有權」模式發展高鐵香港段，如財務可行性、政府所需承擔建造和營運風險、財政收益、協調和解決高鐵項目與內地段在施工和經營期間的問題的能力等⁸⁰。有言論認為此做法可以避免日後高鐵香港段營運出現虧蝕時，政府需要補貼，做法亦較具彈性⁸¹。然而，現實卻反映政府在此項目的工程階段已經未能有效監管工程進度，路政署等負責監管的部門亦未有及時跟進⁸²。高鐵香港段不斷超支，最終在2015年底政府和港鐵就委託費用達成最終協議，後者會負責844億2千萬元以後的工程費用，但此費用已較原來政府預算超支3成，即近200億港元⁸³。這正正反映出在公私營合作的條款中，政府和承辦商的責任、職務、角色和職責必須清楚列明，包括表現的量子準則，高層次里程碑和主要的成本觸發指標等，工程出現嚴重超支時的財政安排和責任也需要清楚列明。另外，一個有效和及時的監管制度亦是公私營合作成功的一個關鍵。

77 明報。(2017年9月27日)。《高鐵用地租九鐵再交港鐵營運 田北辰指有好處：補貼虧蝕毋須到立法會拿錢》。下載自：https://news.mingpao.com/ins/instantnews/web_tc/article/20170927/s00001/1506473314383

78 同上註。

79 立法會秘書處。(2016年6月17日)。《有關廣深港高速鐵路香港段建造工程的最新背景資料簡介》。下載自：http://www.legco.gov.hk/yr15-16/chinese/panels/tp/tp_rdp/papers/tp_rdp-20160627cb4-1136-6-c.pdf

80 運輸及房屋局。(2008年4月22日)。《立法會參考資料摘要－廣深港高速鐵路香港段》。下載自：http://www.legco.gov.hk/yr07-08/chinese/panels/tp/tp_rdp/papers/tp_rdp-thbtr11658199-c.pdf

81 明報。(2017年9月27日)。《高鐵用地租九鐵再交港鐵營運 田北辰指有好處：補貼虧蝕毋須到立法會拿錢》。下載自：https://news.mingpao.com/ins/instantnews/web_tc/article/20170927/s00001/1506473314383

82 廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組。(2014年12月)。《廣深港高速鐵路香港段獨立專家小組報告》。下載自：<https://www.gov.hk/tc/theme/iep-xrl/pdf/IEP-report.pdf>

83 星島日報。(2015年12月1日)。《高鐵造價「封頂」港府終極埋單844億》。下載自：<http://std.stheadline.com/yesterday/loc/1201ao01.html>

附錄

西區海底隧道

西區海底隧道（西隧）是香港的第三條過海隧道，採用「建造－營運－移交」模式興建，整項工程耗資約70億港元。以此模式興建隧道可有效鼓勵私營機構參與運輸基建工程，而政府可以借助私營機構的資金興建過海隧道，維持財政上的彈性⁸⁴。香港政府與香港西區隧道有限公司（西隧公司）於1993年簽訂了為期30年的專營權合約，並將在2023年8月1日屆滿。簽訂合約後，西隧項目在翌年首季動工及在1997年4月竣工。項目全由私人機構出資，由西隧公司負責整項工程的融資、設計、建造、委託以及營運上的安排⁸⁵。

西隧的設計和施工比預料提早完工，其具效率的管理亦獲得認可⁸⁶。這顯然是公私營合作的契約提供了足夠誘因讓西隧公司盡早完工提早運作賺取收益，市民因而可以提早使用這條過海隧道。但西隧的高收費、低使用率情況卻一直為人詬病。2016年，西隧、東區海底隧道和紅磡海底隧道（紅隧）的市場佔有率分別約26%、30%和44%，而紅隧的使用率卻已經超出其設計容量約一半⁸⁷。事實上，西隧和紅隧的使用率差別部分是由於已被政府收回的紅隧收費定價比西隧低許多。當駕駛者越是選用較便宜的紅隧作為過海隧道的選擇，便會進一步削減西隧的收益。《西區海底隧道條例》（第436章）的機制裏有條款容許西隧在特定日子調整收費，如西隧公司任何一個年度的實際淨收入少於條例就該年度指明的最低估計淨收入便可實施加費⁸⁸。於是西隧的高收費、低使用率情況便成為了惡性循環問題。有言論將西隧問題歸咎於公私營合作本身或是「建造－營運－移交」模式不合時宜；然而問題癥結更大可能來自政府的交通政策失誤，未有就三條過海隧道訂立最有效的收費緩解交通擠塞問題⁸⁹。

84 新聞公報。(2005年7月6日)。《立法會：環境運輸及工務局局長就檢討交通基建的建造及營運模式議案致辭》。下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200507/06/07060328.htm>

85 香港西區隧道有限公司。《簡介》。下載自：<http://www.westernharbourtunnel.com/txt/b5/about2.html>

86 Hayllar, M.R. (2010). Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – The Essential Missing Ingredient? *The Australian Journal of Public Administration*, 69(S1): S99-S119.

87 立法會秘書處。(2017年3月22日)。《交通-數據透視》。下載自：<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617iss23-road-harbour-crossings-20170322-c.pdf>

88 新聞公報。(2005年7月6日)。《立法會：環境運輸及工務局局長就檢討交通基建的建造及營運模式議案致辭》。下載自：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200507/06/07060328.htm>

89 Hayllar, M.R. (2010). Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – The Essential Missing Ingredient? *The Australian Journal of Public Administration*, 69(S1): S99-S119.

亞洲國際博覽館

亞洲國際博覽館（博覽館）於2005年落成，是香港一個成功的公私營合作案例⁹⁰。博覽館以合資企業形式經營：由政府負責支付博覽館八成半的總建築費用，換取合資企業的股權；機場管理局負責提供博覽館用地；私營財團負責支付其餘一成半的建築費用，以及負責設計、建造、營運和管理博覽館，為期25年^{91 92}。營運商的主要收入來源來自場地租金，因此提供誘因令其更有效率地營運場地和設法增加場地的收入潛能，以增加收益⁹³。

博覽館的成功之道在於在正式落實以公私營合作模式興建博覽館之前，有足夠的研究報告提供理據，以及有就建築成本、位置、經濟和財務效益等廣泛諮詢行業的利益相關者、立法會和廣大市民，因而得到熱烈支持⁹⁴。計劃得到時任行政長官在其施政報告中給予肯定，加上當時的財政司司長辦公室也大力支持，是博覽館另一成功原因⁹⁵。博覽館不但在剛落成時已即時排滿未來兩年檔期，其後的顧問研究報告亦指出博覽館在2008年為本地經濟注入了90億元⁹⁶，相等於當年香港本地生產總值約0.5%⁹⁷。

-
- 90 Hayllar, M.R. (2010). Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – The Essential Missing Ingredient? *The Australian Journal of Public Administration*, 69(S1): S99-S119.
- 91 李敏儀。(2005)。《公私營機構合作》。香港：立法會秘書處資料研究及圖書館服務部。
- 92 Tam, A. (2006). PPP stakes claim for Hong Kong as an exhibition and entertainment hub. *The Journal of the Hong Kong Institution of Engineers*, 7-9. Retrieved Jan 16 2018, from: <http://www.hkengineer.org.hk/program/home/articlelist.php?cat=cover&volid=67>
- 93 同上註。
- 94 Hayllar, M.R. (2010). Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – The Essential Missing Ingredient? *The Australian Journal of Public Administration*, 69(S1): S99-S119.
- 95 Cheung, E. (2009). *Developing a Best Practice Framework for Implementing Public Private Partnerships (PPP) in Hong Kong* (MPhil thesis, Queensland University of Technology, Australia). Retrieved Jan 16 2018, from <https://core.ac.uk/download/pdf/10894601.pdf>
- 96 Hayllar, M.R. (2010). Public-Private Partnerships in Hong Kong: Good Governance – The Essential Missing Ingredient? *The Australian Journal of Public Administration*, 69(S1): S99-S119.
- 97 政府統計處。(2009)。《本地生產總值（年刊）（2008年版）》。下載自：<http://www.statistics.gov.hk/pub/B10300022008AN08C0100.pdf>

附錄

柴灣青年廣場 (Centre for Youth Development, Chai Wan)

柴灣青年廣場是政府根據青年發展中心計劃而提倡興建的多元化設施中心，以配合青年發展活動。中心的打樁和地庫工程在2002年年中展開，並在翌年年底竣工。但當局因應香港經濟轉變，暫緩批出中心的上蓋建築工程建造合約，因此青年廣場直至2008年才正式落成，並於2010年啟用。可是，青年廣場自啟用以來，每年場地使用率持續偏低，錄得虧損按年上升，未能達至預期效用。2016/17年度的虧蝕已高達4千多萬港元⁹⁸。

由於當年政府憂慮經濟環境會使青年廣場收入蒙受嚴重損失，加上項目延誤令政府白白支付承辦商費用，顧問公司建議政府以管理和經營合約⁹⁹與私營機構合作。政府就這建議進行公聽會收取持份者意見，但未能令公眾釋疑，認為青年廣場若由單一私人承辦商負責管理和營運，或會只顧自負盈虧而窒礙青少年發展工作，並對一些非牟利機構的使用者不公¹⁰⁰。最後政府放棄了以公私營合作模式處理青年廣場，政府決定改由民政事務局直接負責管理和營運青年廣場，並承擔所帶來的全部商業風險，和聘用服務承辦商負責日常營運及管理中心場地和各項設施¹⁰¹。

立法會政府帳目委員會質疑民政事務局過度倚賴承辦商的管理，沒有採取相關措施和針對性的市場策略吸引租戶租用青年廣場的場地及設施，造成使用率偏低和收入不足；而且，承辦商合約條款中亦未有足夠誘因鼓勵承辦商致力提升目標使用者使用廣場的比率¹⁰²。另外，民政事務局未必對於營運青年中心有足夠經驗。若果當時果真以管理和經營合同的公私營合作模式處理青年廣場，利用私營機構的專業知識營運和管理場地，今天青年廣場或會有不一樣的氣象。

98 民政事務局。《青年廣場 2016-17年度財務數據》。下載自：http://www.hab.gov.hk/file_manager/tc/documents/policy_responsibilities/community_and_youth_development/youth/financial_figures16_c.pdf

99 公私營合作的一種模式。特點是政府機構所聘請承包商需要在相對較短時間（2至5年）內管理一系列服務。管理的合約大多數列明承包商的工作範圍和所需要投入的資源；而營運和維修的協議則可能會列明更多的產出或表現要求。基本的管理合同下，政府機構會支付承包商一筆固定費用來提供服務，而其報酬並不取決於服務的收費，承包商亦不會承擔資產狀況的風險。在較著重表現的合同下，承包商或需要負上更高風險，如資產狀況和負責更換非主要組件和設備。

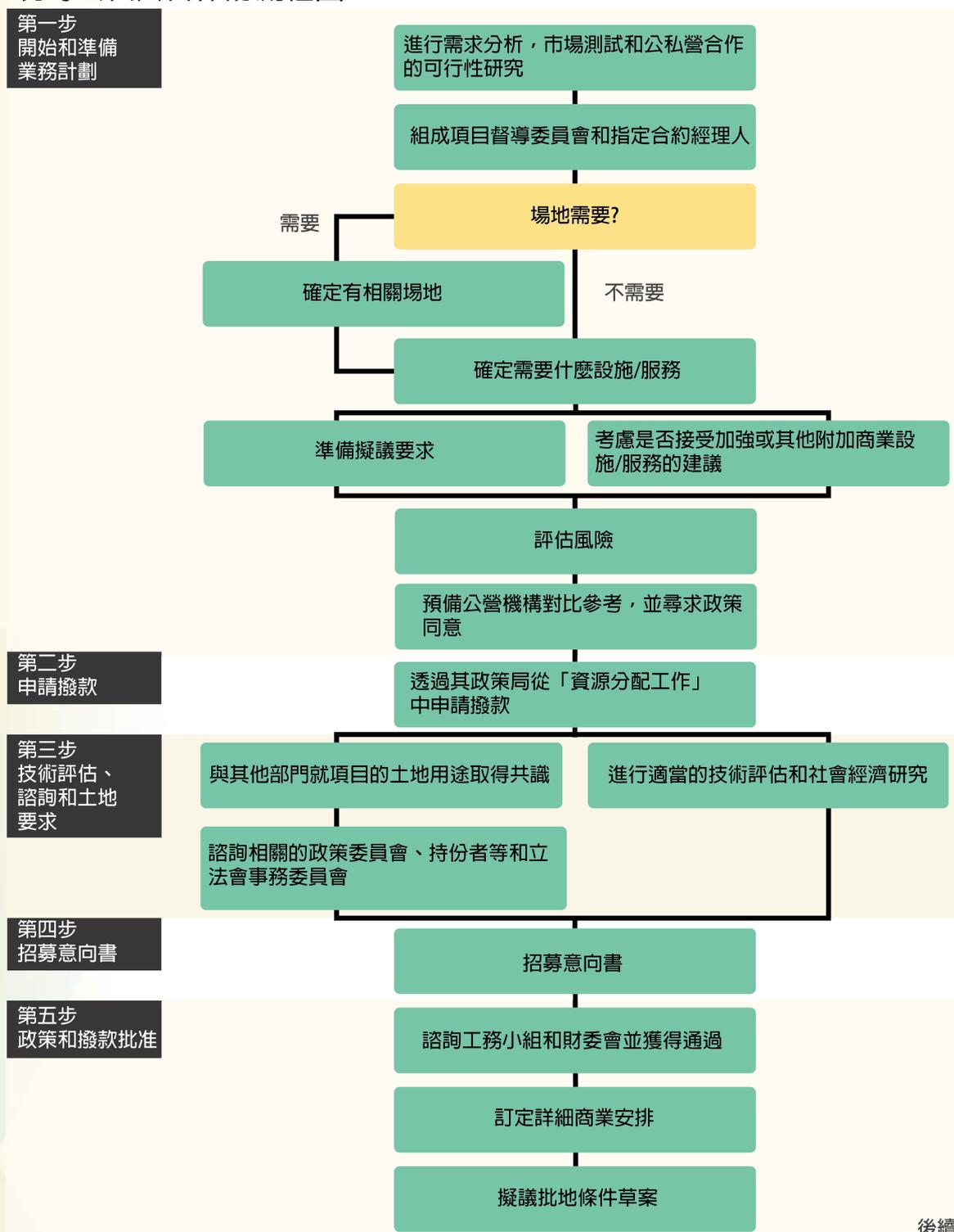
100 立法會秘書處。(2009年1月7日)。《民政事務委員會 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 青年發展中心》。下載自：<https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ha/papers/ha0109cb2-580-5-c.pdf>

101 民政事務局。(2009年2月)。《立法會民政事務委員會－香港青年發展中心》。下載自：<https://www.legco.gov.hk/yr08-09/chinese/panels/ha/papers/ha0213cb2-778-1-c.pdf>

102 政府帳目委員會。(2012年7月)。《政府帳目委員會第五十八號報告書》，第4部第3章。下載自：https://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/pac/reports/58/58_rpt.pdf

附錄 2：《公私營合作入門指南》附件C： 進行公私營合作的程序

現時公私營合作的流程圖



附錄

第六步 採辦和遴選

指示律政司起草採辦文件/合同

完成採辦文件和
徵求中央投標委員會的批准

組成標書評審委員會

徵求建議書並舉行簡報會/視察環境

評估建議書

與投標者協商，選擇最理想的條件

給予合同

第七步 服務開始

工程需要？

需要

展開工程

不需要

委託設施

開始提供服務

與合夥人建立和保持緊密關係

第八步 付款和合同 管理

定期監察表現

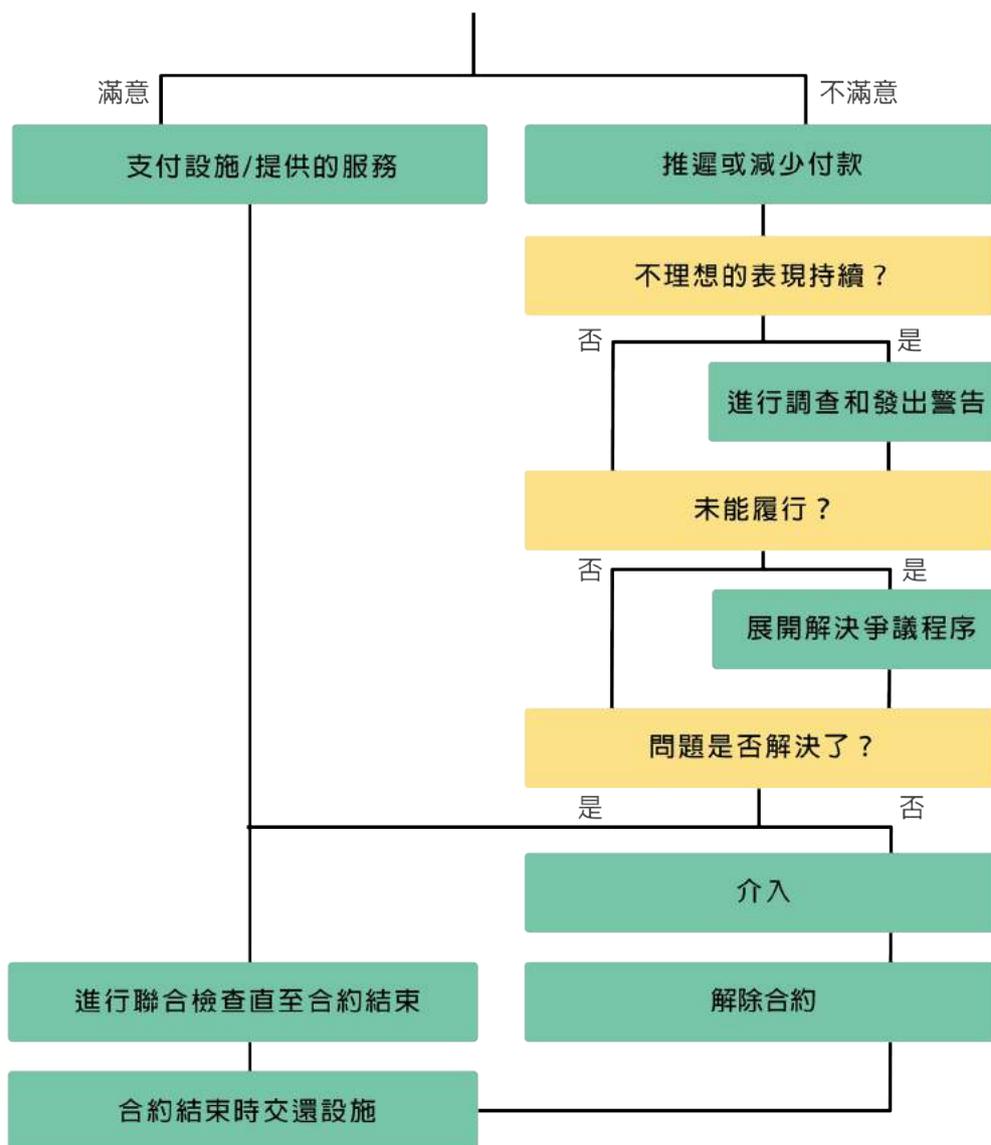
滿意表現？

滿意

不滿意

...後續

第八步
付款和合同
管理



參考資料：效率促進組

聲明 Disclaimer

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, Internet or otherwise, without the prior written permission of Hong Kong Policy Research Institute.

版權所有，翻印必究。

Any opinions, findings, conclusions or recommendations expressed in this material are solely those of the author(s). Every effort has been made to acknowledge the origin of all cited information with reference to copyright material, both illustrative and quoted. We apologise for any omissions in this respect and will be pleased to make the appropriate acknowledgements in any future printed and online edition.

本報告所表達的任何意見、研究成果、結論或建議，只反映作者的立場及觀點。如有遺漏或錯誤，歡迎聯絡香港政策研究所作出更正。

Although the authors and the Institute have made every effort to ensure that the information in this material was correct at press time, the author(s) and the Institute do not assume and hereby disclaim any liability to any party for any loss, damage, or disruption caused by errors or omissions, whether such errors or omissions result from negligence, accident, or any other cause.

刊物內容及資料只供參考，讀者需自行評估及承擔有可能的損失，作者及香港政策研究所概不負責。

In the case of any inconsistency or ambiguity in this disclaimer between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail.

本聲明以英文版本為準。

聯絡我們 Contact Us

-  www.facebook.com/hongkongvision
-  (852) 3920 0688
-  info@hongkongvision.org.hk
-  <http://hongkongvision.org.hk/>
-  葵涌葵昌路8號萬泰中心14樓1409-1413室
Unit 1409-1413, 14/F, Manhattan Centre,
8 Kwai Cheong Road, Kwai Chung

