

## News Clipping

Client / Product : The Hong Kong Institute of Surveyors  
Publication : Hong Kong Economic Journal  
Date : 8 June 2016 (Wednesday)  
Page : A18

# 加快土地契約修訂審批 創造發展土地供應

趙錦權、陳東岳

### 正視修訂土地契約申請效率偏低

政府開拓新發展土地時常遇到很大阻力，這包括反對改變規劃用途及可法覆核挑戰等。根據已批准的規劃，透過修訂土地契約條款和換地，是從前主要發展土地供應來源之一。可惜近年透過此途徑所釋放的發展土地每況愈下——政府2012年所作的預測顯示，通過修訂土地契約/換地的私人重建/發展項目的落成單位，平均每年3500個，去年該數字預測大幅下調至2200個。事實上，在2015-16年度所處理的申請合共只能提供約560個單位，數字遠不理想，究竟原因為何？

現時修訂土地契約和換地申請（「改契申請」）個案嚴重積壓，變相減慢土地供應，當中原因包括：  
一、現時的改契申請由各分區地政處處理，分區內的專業測量師面對大量的和繁瑣的日常地政公務，包括應付議會/公眾查詢，以及處理各項投訴等，現行人手編制已經非常緊絀，改契申請個案未能得到優先處理；

二、特區政府要增加賣地，各區的人力資源主要投放到其他方面，其他申請個案亦須延遲處理；  
三、政府部門數目增加，各類專業分工細化，申請文件須經過多個部門審批；

四、部門與部門之間時有溝通不足，遇到意見不一時，部門之間或最高機構不易作出協調，拖慢審批進度。

除因須要訂定契約所載發展參數和其他條款所涉及的技術限制，地區諮詢和商議補地價等問題，簡化處理修訂土地契約和換地程序，是加快供應的可行辦法，但加快審批則受制於組織架構及人力資源不足。

要確保創造發展土地供應，地政總署應重新設立土地契約修訂組（「修訂組」），專責處理港九及新界的「土地契約修訂及換地申請」（下稱「改契申請」），並在現行架構下增聘專職的專業測量師編制，以及相關支援的人力。手中資源應縮短審批時間，從而改善現況。建議的主要理據包括以下三點：

- 一、過往顧問報告有建議設立專責小組；
- 二、專責小組會成功提升審批效率；
- 三、加快改契申請有利釋放龐大住宅供應量；
- 四、修訂組集中處理申請個案可進一步縮短審批時間；
- 五、修訂組編制可提升相關政府部門效益；

### 六、修訂組長遠有助於穩定土地供應。

### 顧問報告建議成立專責小組

過去多年地產界及相關專業界別均有關注改契申請審批時長，多次要求政府改善。2006年中，財政司司長轄下的「經濟分析及方便營商處」委任顧問進行契約修訂及換地申請程序檢討，以及建議改善方案。顧問於2007年初完成報告，獲得當局接納和贊同。顧問報告建議涉及多個範疇，其中主要建議措施包括：增加地政總署增加額外資源，內部成立綜合及專責小組處理改契申請直至發契的階段，加強個案管理，增加管理層的監察，同時減少員工須同時處理迫切性和類型不同的公務；顧問亦建議補地價計算交由地政總署集中處理。

上述建議於2008年在地政處港島西及南區分處試行，除中央式處理補地價計算外，地政總署亦優先處理大型發展項目或補地價金額龐大的個案，進度因而有顯著提升。可惜計劃試行後並沒有再獲增撥額外資源，成立修訂組也沒有落實執行。

### 專責小組曾成功提升審批效率

成立專責小組並非新鮮事，過往亦多次出現且成效顯著。上世紀香港政府工務司署（「工務局」）屬下地政測量處（Crown Lands and Survey Office）及前新界理民的地政組乃地政總署前身。當年工務局是負責統籌土地、交通、城市規劃及建築事務等事宜的綜合部門。其轄下的地政測量處專責處理土地行政事宜。修訂組則屬地政測量處內一個常設小組，專責處理市區的改契申請。當時大部分技術部門都歸納於工務局之下，各部門之間的協調和溝通較有效率和容易，遇有意見不一，亦能快速呈上上交定奪。不過，隨著地政總署的成立，修訂組亦隨之消失。

九七後回歸初期，當年特區政府亦曾在賣地、換地及修訂土地契約多方面加大力度，目的是增加土地供應以支持「八萬五」政策。其時地政總署增撥額外資源，設立一個土地供應及重行發展組（Land Supply and Redevelopment Section），職能與早期修訂組相似，為專責處理較複雜或中至大型的改契申請，以及其物業發展的圖則審批等事宜。土地供應及重行發展組發揮了積極作用，大大縮短整個改契申請的審批時間。當時甚至有申請者主動要求土地供應及重行發展組負責處理個案，確保申請處理過程更有效率。有見過往成功例子，重設專責小組應能有效改善現況。

### 加快改契申請有助釋放龐大住宅供應

過往透過改契申請所提供的住宅數目佔整體數目的比重不輕。以2010及2011年為例，透過改契申請所提供的住宅建築面積分別為670萬及540萬平方米。以550平方米一個單位計算，所提供的單位數目分別為12000及9800個。

不過，自2012年4月至今年年初，經改契或換地申請的私人住宅實際供應量計少於1500個單位，即每年平均只提供約375個單位或以下，長期處於極低水平。

根據地政總署2016年1月份的數字，處理中的換地個案有125宗，而修訂土地契約的個案為211宗，當中一半以上涉及住宅發展。粗略估算積壓2至3萬個住宅單位供應。成立專責小組有助於加速釋放這龐大的住宅供應量。

### 修訂組可進一步縮短審批時間

根據地政總署提供的資料，現時每個修訂土地契約申請平均須用上240個工作天處理，換地申請更須用上450個工作天。要注意的是，以上天數並未包括諮詢其他政府部門及隨後的補地價磋商。引用2007年顧問報告的調查結果，地政總署內部所需時間佔總工作天數的四成。

由此推算，透過改契申請所產生的住宅供應一般需時3至4年。大型或較複雜的個案，用上的時間更可超過5年，當中還未包括商議補地價金額所涉及的時間。政府早前推出補地價仲裁先導計劃，為補地價的拉鋸找出一個可行的解決方案，並已成功試行。這措施有助縮短相關的商議時間。成立修訂組處理及跟進改契申請，理應能進一步降低改契審批時間以至提高效率。

### 修訂組編制建議可提升效率

由於改契申請涉及眾多部門，重新設立的修訂組須由富有相關經驗助理署長級或以上的專業測量師帶領專責團隊處理申請個案，並能與各個有關規劃及工程拓展等政府部門加強聯繫。助理署長級或以上的測量師能在有關部門間有意見分歧時快速作出協調及決定，甚至可迅速把問題呈上局方尋求指示。專責小組有助於監察及加快土地供應。一來可集中人手處理申請事宜及跟進申請人的發展個案；二來有助協調各相關政府部門之間的不同意見；三來可縮短審批時間，盡早增加發展土地供應。

再者，類似個案或技術問題亦易於參考及借鑑過往成功例子，使政策能貫徹執行及避免現時各分區地政處處理個案效率參差不齊甚至寬鬆不一的處理情況。密集式個案處理亦有助經驗較淺的政府測量師能在短時間內獲取更多相關專業知識及經驗。

修訂組可與各區地政處分工。修訂組專責處理改契申請而各區地政處專注日常地政公務及政府賣地事宜。好處包括：一、改契申請不會被一般日常公務蓋過而未獲即時處理；二、集中處理有利於監察及改善進度；三、能減輕各分區地政處現時的工作壓力，有利專注賣地事宜。

### 修訂組長遠能促進穩定土地供應

根據發展局於本年2月公布的數字，2015-2016年度透過各主要渠道所提供的住宅單位為20130個。當中由政府出售土地所得的單位有9260個，鐵路土地物業及市建局重建計劃分別提供7510個及1060個單位，私人重建項目提供1740個單位。透過改契申請所提供的單位約560個。從數字可見，從改契申請所提供的單位數目與其他途徑並不明顯。發展局表示，2016-2017年度的私人房屋土地供應目標為18000個單位，其中鐵路土地物業及市建局重建項目預計所提供的單位總量將減至4840個及480個。在主要供應來源減少的情況下，以改契申請的方式去彌補及平衡土地供應是更為重要。地政總署轄下設施發展組及市建局重建組，分別專責處理及協助鐵路土地物業發展及市建局重建物業發展。長遠設立土地契約修訂組，有助鞏固平穩的土地供應，應能獲得業界及公眾支持。

### 亟須增撥資源及重設土地契約修訂組

基於以上所述，香港測量師學會認為政府應把現時地政總署各分區地政處各自處理的改契申請，集中交由一個新設的專責小組負責處理，確保政策貫徹執行，方便監察及管理，縮減申請時間及有助專業人員培訓。

考慮到現時地政總署人力資源短缺及該專業測量師體系所面對龐大工作壓力，學會建議政府儘快向地政總署增撥資源，讓其增聘所需額外專業測量師職系和相關支援的人力，配合該專責小組的修訂組以惠及穩定土地供應，加快釋放被凍結在改契申請中的龐大私人土地以至住宅單位供應量。

### 趙錦權測量師為香港測量師學會專業測量師理事會主席；陳東岳測量師為香港測量師學會土地政策小組副主席