

吸取換地經驗邁向四贏

「新發展區 VS 新市鎮」系列之四
持續智庫
鄭釗平

引言

政府宣佈於新界東北強行徵地，發展新市鎮，惹來爭議。本智庫已先後撰文論述徵地的法理基礎與及引發的民間反彈，又比較過徵地和換地兩種收地的方法利弊。

本文嘗深入研究政府在換地政策上多年來的轉變，並檢討箇中得失。

內文

香港戰後百廢待興，一方面要預備踏上工業化的跑道，另一面又要安置大量湧港的移民，土地需求刻不容緩，於是香港政府就想出「換地」的妙計，銳意拓展新界土地。

新界收地經驗豐富的前布政司鍾逸傑在回憶錄<石點頭>中提到，英國於 1898 年接管新界時，時任港督卜力(Henry Arthur Blake)曾在<安民告示>中許諾中國人從前的權利將得到尊重，中國的法律和風俗也將保持：「公共辦事處、改善工程，或者官方用途所需之土地，均將以合理價錢收購。」因此即使有<收回土地條例>等法例可用，港英政府也為了開埠初期的承諾，避免在新界強行徵地。

況且，根據鍾逸傑說，新界地主大都從實利出發，如果政府能給他們更舒適的生活環境，代替沒電、沒水、沒排污設備的百年古宅，他們絕不介意拆掉老房子，向發展讓路，只要他們的土地回報，比耕田種菜更有利可圖；因此政府決定提出「換地政策」，向新界鄉民動之以「利」。

Letter A 和 Letter B

根據劉潤和博士著作的<新界簡史>資料，換地首階段由 1954 至 56 年，3 平方呎農地可換 1 平方呎屋地，於次階段(1957 至 59 年)則改為 5 呎換 1 呎，兩個時期換地都不用補地價。至 1960 年第三階段最關鍵，政府想出一個以「土地期權」來換地的妙計，期權分兩種，稱為甲類和乙類換地權益書，俗稱 Letter A 和 Letter B。以發展「藍圖內」屋地換取「藍圖外」屋地，需要 letter A，換地比例為 1 呎換 1 呎；拿「農地」換「屋地」的，則要 letter B，換地比例是 5 呎農地可換 2

呎屋地(按土地發展上官方用途 5 分 3、民間用途 5 分 2 的慣用比例計算得出)，新加條件是 letter A 或 B 都要補地價。換地權益書亦容許轉讓。由於 letter A 不多，換地權益書一般泛指 letter B。

除了換地，土地持有人亦可選擇接受收地賠償，賣地給政府。但由於賠償價只按農地計算，遠低於市值，例如 1961 年沙田收地賠償價為每平方呎 7 毫半，但市值為 7 元半，足足有 10 倍差距，難怪多數人要換地權益書不要錢。

換地方程式

根據換地權益書規則，要成功換地，有三個條件，除了要有換地權益書和合適土地可供轉換，還要夠錢補地價。資深測量師蘇振顯舉例，假設政府於 1961 年向李先生收了 1 萬平方呎沙田農地，收地賠償是每呎 7 角半，但李先生不要賠償 (\$0.75×10000 呎)，寧要換地權益書 letter B，根據上面的換地比例 5 比 2 計算方法，李先生的萬呎農地就轉化成 4 千呎屋地 letter B。

李先生於 1963 年欲換 4 千呎荃灣屋地，由於沙田、荃灣區域不同，地價有異，他不單要出示 4 千呎屋地 letter B，還要補地價，方法是按 1961 年(領取 letter B 的年份)荃灣屋地市值補價(假設每呎 30 元)，扣除當初沙田農地賠償，於是拿出 11 萬 2 千 5 百元補地價：

李先生要補地價 = \$30×4000 呎 - \$0.75×10000 呎 = \$112,500

蘇振顯說，從上面補地價方程式所見，市值補價只跟 letter B 的年份計算，letter B 年份愈早，市值補價愈低，補地價費用愈少，難怪發展商多愛搜集年期較早的 letter B。

至於收地賠償和換地補價兩個數額則全由政府釐定，由於箇中基制欠透明，向來是新界鄉民和政府收地一大爭拗。政府將農地價值視為「收地賠償」的參考，多年來農地價值升幅不大，致收地賠償額亦長期沒上帳；反觀「換地補價」每年兩次按各區土地市價定出來，另外也有少量通過拍賣放出，藉此量度市價，由於香港土地珍貴，這個「換地補價」貼近市價，升幅大不足為奇。新界鄉議局議員陳浦芳就於 1972 年指「政府不斷提升補價額，由 20 元、50 元至 200 元 1 呎，但收地補償價格，仍為 1 元。」

經鄉紳交涉多年，政府終在 1978 年讓步，同意以後收地賠償要半年一次按平均地價調整一次。然而根據劉潤和所著的<新界簡史>資料，1978 年 10 月農地賠償額經第一次調整後，由每呎 27 元升至 39 元，升幅 44.4%，但換地補價調整後增幅更大(見表):

換地補價增幅

地區/土地用途	1978 年 10 月 (每平方呎補價)	增幅
荃灣/工業	600 元	50%
荃灣/非工業	750-900 元	50%
屯門/工業	390 元	56%
屯門/非工業	860 元	53.6%
元朗/工業	300 元	50%
元朗/非工業	550 元	83.3%
石湖墟/非工業	500 元	177.8%

可想而知，即使拿着換地權益書，只要手上現金追不上帳幅驚人的換地補價，仍然無法換地。而且當換地政策實行了廿多年，可換的土地愈來愈少。這樣地債高築的情況下，問題慢慢浮現。

地債高築

根據薛鳳旋、鄭智文合編的<新界鄉議局史>資料，村民以換地權益書換地時，新界民政署亦多數先處理大面積土地，擁有一萬幾千呎地的小業主，無法參與大規模的城鎮發展，但他們把換地權益書賣給發展商，卻可分享土地的潛在價值。另一方面有財力補地價的發展商收集了換地權益書後，就向政府換取大塊土地，省卻了政府整合出大幅土地的功夫，在土地買少見少的情況下，政府依舊可做到拓展的成果，發展新市鎮。

至 1980 年，政府因發出換地權益書欠下的地債超過 3,600 萬平方呎，當中屋地佔 881,163.3 平方呎，換地制度面臨大挑戰，於是翌年停發換地權益書，並按每張權益書發出的年期，定價為 19 至 290 元不等；權益書不僅可在投地、私人協約申請批地等土地交易中當現金使用，還可像入場券讓持有者優先參加新界土地拍賣，結果至 1994 年，尚未收回的 letter B 只剩約 83 萬平方呎。

雖然換地權益書制度因地債高築，以及回歸在即的緣故，於 83 年劃上句號，但無可否認，此舉不單可保住政府開埠早年對新界鄉民的承諾，避免徵地隨時引發的衝突，此謂一贏；村民雖賣了地，但生活水準大大提高，又有「土地期權」在手，日後可分享地價升值的成果，算是二贏；而且換地權益書容許轉讓，發展商大量收集後，可建大型工、商、住宅，發掘土地發展潛力，又可搞活整體經濟，提供大量就業機會之餘，又可盡量釋放土地的價值潛力，此謂三贏；最後，政府官員收地成功推展新界基建，提升香港整體的經濟基礎，可謂四贏。

既然換地發展新界土地的好處立竿見影，政府應大膽地提出一種配合時代的換地模式，例如改良換地權益書的補地價機制、換地方法和年限等技術細節，解決香港當下面對的地荒。相信這方去定會比填海更經濟、更快，對自然環境影響更少。