行政撮要

1. 房屋及土地供應概況

團結香港基金（基金會）預測，本港未來四年的每年平均私人住宅落成量將達約 1.8 萬個單位，較之前十年（2006 至 2015 年）的相應數字約 1.1 萬個，顯着高出約六成。但是，若以樓面面積計算，相應數字並沒有同樣顯著的上升，只有不足 30%。換言之，我們預計未來的平均單位大小將會越趨細小。

雖然短期的私營房屋供應初見增長，值得鼓舞，但中長期土地供應仍值得憂慮，而且公營房屋的供應仍然明顯落後。具體而言，在 2016 至 2019 年四年間，預計每年平均 18,000 個的私營房屋單位將會落成，滿足政府早前於《長遠房屋策略》（長策）所訂下的供應目標。遺憾的是，預計 2016 至 2020 年只有不足 10 萬個公營房屋（租住公屋及資助出售房屋）單位落成，與相應的房屋供應目標，即五年間共興建 14 萬個公營房屋單位，落差超過三成。

預期住宅單位落成量

房屋類型		落成量(單位)	2年	5年	10年
			2016 — 2017	2016 — 2020	2016 — 2025
公營房屋	出租公屋單位	目標^	40,000	100,000	200,000
		估計	28,600	80,100	?
	資助出售單位	目標^	16,000	40,000	80,000
		估計	3,100	19,800	?
公營房屋總數		目標^	56,000	140,000	280,000
		估計	31,600	99,900	255,000
私營房屋		目標^	36,000	90,000	180,000
		估計	33,700	70,400*	?
所有房屋總數		目標^	92,000	230,000	460,000
		估計	65,300	170,900	?

註: (^) 假設長遠房屋策略的總建屋目標於10年間平均分布，在期內相應的建屋目標。
(?) 問號表示沒有相關資料。
(*) 此為團結香港基金估算未來4年的供應數字。
資料來源: 運輸及房屋局、差餉物業估價署及團結香港基金。

基金會詳細分析了 2012 及 2015 這兩年間政府拍賣及招標土地的前身用途，若按樓面面積計，在 2012 年有逾 73% 來自填海用地及新市鎮土地。及至 2015 年，相關數字只佔整體 50%；相反，由本來是山坡地、政府用地如前員工宿舍、工程預留用地等需要經過城市規劃程序改變土地用途而得來的發展用地，則由 2012 年提供共 8% 的樓面面積，急增四倍至 2015 年的 41%。這反映源於近年欠缺大型土地發展項目，政府手中可用的「熟地」其實越來越少，因此在賣地計劃中越來越依靠改劃來提供發展用地。

2. 土地需求豈止房屋

事實上， 2015 年的私人住宅物業市場空置率處於 1990 年以來（即過去 25 年來）最低水平，只有 3.7%。由此清楚可見，市場上仍然存在顯著的供需失衡。事實上，綜合過去 30 年的數據，分析顯示家庭組成背後的推動力在近年相當強勁。例如，在 2011 年至 2015 年期間，每年平均初婚、活產嬰兒（僅包括父母雙方皆為香港永久性居民）及離婚合計數目，比 1986 年至 1995 年期間的相應數字更高。然而，比較上述兩段時期，整體房屋落成量竟銳減約 60%。

商用物業市場的短缺情況仍然存在。預計在 2016 年至 2020 年期間，香港甲級寫字樓的新增供應每年平均只有 160 萬平方呎，落後於每年 200 萬平方呎的 20 年平均吸納量，意味前述寫字樓空間短缺的情況很可能持續。租金上漲和空置率下降的趨勢可見於近乎所有區域的甲級寫字樓，説明需求穩固而全面。

自千禧年至 2015 年的 15 年間，本港零售業總銷貨價值有 1.5 倍的增長，但同期的私人零售物業面積僅增長 23%。這種增長失衡情況在過去幾年尤為明顯：在 2009 年至 2015 年期間，零售業銷貨價值增長 73%，但私人零售業空間的新增供應只有 3%。這導致商業租金飆升，並因此帶動整體通脹上升。

工業物業市場方面，本港私人分層工廠大廈的空置率自 1996 年來持續下降，在 2015 年底估計為 5.0%，創出 1988 年以來的新低。

與商用物業相比，社會對土地需求的急切性有過之而無不及。根據醫院管理局（醫管局）公佈的統計數據，從 2014 年至 2016 年，醫管局轄下所有醫院截至 2 月 17 日的十天平均住院病床佔用率分別為 105%、101% 及 110%。

3. 土地供應的實際問題和挑戰

社會上有一種新興論述：土地供應不一定要依靠填海或新市鎮發展。按此論述，香港目前仍有大量未被有效利用的土地資源。因此，政府的土地供應策略應先完善現有使用效率偏低的土地資源。

棕地是其中一種使用效率偏低的土地資源。所謂「棕地」是指新界中已改用作其他用途，例如露天貯物場、貨櫃場、倉庫、工業回收場等與周邊環境並不協調的荒廢農地或鄉郊土地。

基金會認為棕地只是其中一種土地供應來源，並不足以解決所有土地不足的問題。絕大部分棕地屬私人擁有，並且有不同用途。因此，開發棕地的過程必然涉及收地、拆遷、安置、補償等問題。我們就 2015/16 至 2018/19 年度落成的多個公共房屋項目進行研究，發現每當這些項目牽涉上述問題，發展時間都極為漫長。事實上，政府提出的數個新發展區項目均覆蓋相當大範圍的棕地。

此外，參考奉行「棕地優先」原則的英國，不但棕地的定義與香港不一樣，而且大部分棕地都屬空置。而且，英國新住房需求估計在 2015 年到 2030 年的 15 年間，多達 330 萬間，但所有棕地的可建屋總量僅有 100 萬間。換言之，假若只依靠棕地作為房屋供應途徑，即使撇除當前已有的供應短缺，英國在未來 15 年仍要面對相當於 230 萬間房屋的額外供應缺口。另有研究指出，建於倫敦（而非英國）棕地上的新住房，其預計售價為每平方呎 10,000 港元（按 2015 年港元價格計算），與現時香港一手私人住宅物業的市場價格相若。

考慮到香港已有一段長時間未有進行任何大規模的土地發展項目，土地供應政策必須多管齊下，而非依賴某種單一土地供應方式。

4. 土地儲備

鑑於在 1990 年代末至 2000 年代初，本港陷入經濟衰退、房地產市場低迷，其後政府因應市況暫停土地和房屋供應的決定，亦無可厚非。然而，事後看來，難免使人懷疑，倘若政府十年前便開展法定規劃及工程可行性研究，當前的房屋危機是否可得以紓緩。事實上，過去幾年，政府重新提出了不少近 20 年前公佈，但後來被擱置的大型新發展區項目。

這些計劃極為相似。古洞北和粉嶺北新發展區所涵蓋的如同蝌蚪狀的土地，可同時見於 1999 年和 2014 年的研究。同樣地，早年發展研究所倡議的新界東北坪輋／ 打鼓嶺，以及新界西南洪水橋新發展區發展範圍，事隔超過 15 年亦再度出現於政府提出的發展規劃。

此外，新舊發展計劃的相似之處，亦見於預計興建的單位數目及容納的人口，除啟德發展區外，兩者在相應數字上近乎完全吻合。

2000年前或2000年代初期及2010年後策略增長區的發展計劃之比較

策略性增長區	計劃住宅單位建設數量/潛在人口*	
	2000年前或2000年代初期的發展計劃	2010年後的發展計劃
東涌- 大蠔	單位數目: 95,000 人口: 274,000	單位數目: 49,400@ 潛在人口: 148,000
古洞北/粉嶺北	人口: 180,000	單位數目: 60,000 潛在人口: 180,000
洪水橋	人口: 160,000	單位數目: 60,100 潛在人口: 180,300
啟德	人口: 215,600	單位數目: 41,100 潛在人口: 123,000

註: (*) 潛在人口的推算是基於每個家庭平均人口數目為三的假設。
(@) 東涌於2015年終的公營及私營房屋總數約為3萬個。
資料來源: 規劃署、立法會及土木工程拓展署。

因此，政府應決心建立和維持充足的土地儲備，從而在一般規劃時間框架以外，思考如何增加土地和房屋供應，以及規劃策略性的發展項目。這將有助緩解發展時間漫長的問題，並確保中長期的土地需求得到滿足。

5. 大嶼山發展

香港在過去十多年欠缺大型土地發展項目。展望未來，下一個具有重大策略性價值的大型土地發展項目，將會是大嶼山發展計劃。隨着港珠澳大橋及屯門至赤鱲角連接路落成，大嶼山有望成為香港、澳門及珠江三角洲（珠三角）西部的交匯點，迎接下一個發展機遇。基金會對大嶼山發展的五項建議如下：

1. ***建議一：確定運輸先行：*** 東涌新市鎮人口長期未達規劃當年的目標，部份原因亦是區內社區配套設施並不足夠。若大嶼山的內外交通未能優先得到顯着改善，隨着大嶼山發展引入更多居住人口，則只會把今天的交通問題惡化，包括通勤時間長、成本高。更甚的是，東涌可能成為港珠澳大橋落成後，進入市區的樽頸。因此，若要避免重蹈香港過去新市鎮規劃失誤的覆轍，大嶼山未來的發展藍圖中，亦應貫徹「發展市鎮，運輸先行」此一重要原則。

   東涌及機場區內的持份者幾乎一致認為，現存的公共巴士及道路網無法快捷方便地連接兩區。事實上，雖然東涌市中心與香港國際機場的距離僅有四公里，約為中環與銅鑼灣之間的距離，但前者的行車時間長達 30 分鐘，是後者行車時

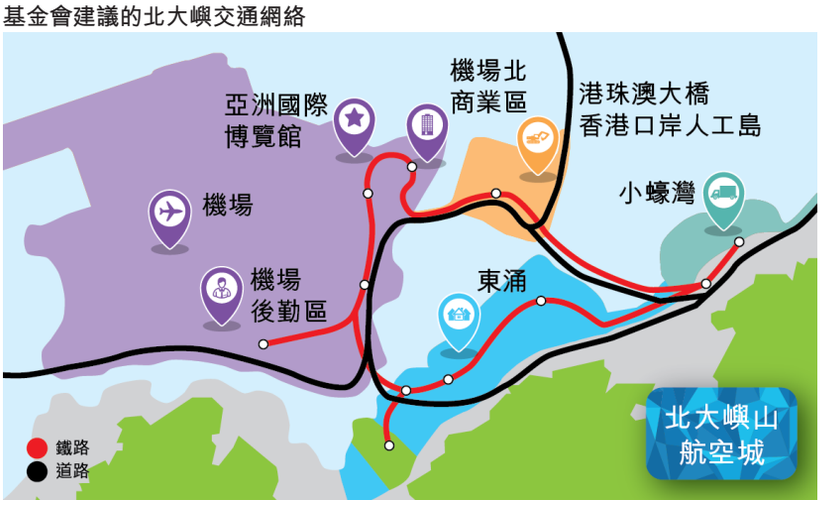
間（10 分鐘）的三倍。短期而言，我們建議增加目前連接東涌住宅區與機場島的巴士班次。我們相信，如增至每 10 分鐘一班，於機場島工作的東涌居民將能獲得更可靠穩定的交通服務，從而令兩區的協同效應得以充分發揮。

2. ***建議二：平衡地區訴求：***洞悉各區發展局限和需要，為大嶼山不同地區制定因地而異的策略；由於大嶼北及大嶼南在各方面均差異極大，基金會建議採取「北發展、南保育」的原則。

3. ***建議三：發揮群組效應：***基金會倡議採用「航空城」的區域規劃概念，以機場為核心 ，連結機場北商業區、機場後勤區、亞洲國際博覽館、港珠澳大橋香港口岸人工島、東涌及小蠔灣的不同地區功能，乘地利及交通之便，建構完整的產業鍊，發展成珠三角內集運輸、物流、貿易、旅遊、醫療、零售、教育於一身的世界級服務業樞紐，務求使大嶼山成為香港的「櫥窗」（Showcase）。

   其中，機場北商業區第一期的發展估計可提供 200 萬平方呎的商業樓面面積。有關發展規模甚大，可用作大型的綜合商業城，讓訪港旅客或轉機旅客在離境前消費、娛樂、就診、營商等；在交通配套完善的前提下，例如在該區增建一個鐵路站、提供充足的停車位和「泊後轉乘 / 轉飛」（park-and-ride / -fly）設施，屆時旅客的大部分行程將可留在大嶼山內甚至機場島上，減輕大嶼山與市區之間的交通負荷。機場北商業區的發展計劃於行政長官《2014 年施政報告》中提出，建議政府與機場管理局加強溝通合作，盡快推進項目。

基金會建議的北大嶼交通網絡



資料來源：團結香港基金。

基金會亦支持大嶼山發展委員會（委員會）的報告建議，在交椅洲附近水域及喜靈洲避風塘一帶，填海造地建立「東大嶼都會」，並以道路及鐵路連接港島及大嶼山。「東大嶼都會」將可成為 2030 年後香港重要的土地來源及策略性增長區。基金會建議採用先進的填海方法，以減低對海洋生態的影響及未來人工島的沉降幅度，以及於新填海區的合適地點引入生態海岸線。

4. ***建議四：重視生態保育：***大嶼山佔地 147 平方公里，當中有 70% 屬郊野公園。郊野公園土地受《郊野公園條例》管轄，嚴格限制發展，保育大自然生態。不過，保育並不等同「零建設」。事實上，《郊野公園條例》第 4 條 (c) 指出，政府有責任提出措施，「鼓勵為康樂與旅遊目的而使用和發展郊野公園及特別地區」，以及「提供設施及服務，使公眾人士得以享用郊野公園及特別地區」。因此，政府應增加及改善通往大嶼山郊野公園的道路，提升其「可達性」（accessibility）。

5. ***建議五：成立專責統籌：***為確保政策的延續性及一致性，以及減少任何部門間的架構重疊，政府應成立一個由問責官員主理（初期可由政務司或財政司司長

領導），專責統籌發展大嶼山的辦事處，協調一切有關大嶼山發展的政策措施。

6. 加快土地發展過程

增加發展密度

鑑於香港長期對面空間短缺的問題，我們建議進一步放寬新發展區的發展密度，例如啟德及將軍澳等等，以盡可能增加各類型物業的供應。

根據最近由香港理工大學建設及環境學院發表的研究，即使啓德新發展區的用地平均住用地積比率由5.5倍進一步提高到6.7倍，預期對日照時間、空氣流通、天際線、大氣溫度等因素的附加影響只是微乎其微。然而，如按此幅度提高地積比率，將可能帶來額外 160 萬平方呎的住宅建築樓面面積，以及額外 120 萬平方呎的非住宅建築樓面面積。

除此之外，按 2001 年的發展規劃，啟德新發展區預計容納超過 21 萬人口，遠高於最新估計的 12.3 萬人口。粗略計算，即使區內發展密度進一步增加 20%，容納的人口仍將低於 15 萬，比 2001 年的發展規劃所估算的數字少約 30%。

類似情況同樣出現於其他地區。以將軍澳南為例，在 2005 年，樓市並未升溫，區內更有供過於求的情況，政府因此將該區的地積比率由原來的 6.5 倍降到 2 至 5 倍，約相當於一萬個住宅單位，預計容納人口由原來的 13.1 萬人減至 9.8 萬人。

釋放現有政府土地的潛力

我們翻查資料，發現市區有不少「政府、機構或社區」用地未被充分利用，又或管理不善，令環境惡劣。此類用地包括熟食小販市場、垃圾收集站、停車場及地盤，位於荃灣、長沙灣、油麻地等地區。要充分發揮其發展潛力，尤其這些用地均位處市區，其中一種可行方式是將之重新發展成綜合大樓，一方面重置原有設施（如熟食市場），另一方面容納其他公共用途（如青年旅館等非永久住屋設施）。旺角朗豪坊即為先例：室內熟食中心坐落於一棟高樓的平台層。

我們建議政府進一步檢討市區內類似的用地，並考慮前述的短期解決方案。我們希望這些土地資源至少能夠暫時緩解本港的居住問題。政府亦可考慮利用這些土地資源提高公共設施（如社區中心）的發展密度。

盡量簡化審批和發展程序

我們樂見發展局與業界緊密溝通，嘗試就目前的審批機制擬訂一系列改進措施。部分建議與我們在首份研究報告中所提出的相類似，例如就「設計、外觀及高度」的審批清晰列出重點審批範圍（Core Points）、根據執行指引制定標準格式的「總綱發展藍圖」等。我們希望政府能夠積極跟進這些建議。

我們亦重申對現行補地價機制的關注，因為此機制長期以來被指拖慢私人發展和重建項目的進度。再者，早在 2014 年推行的「補地價仲裁先導計劃」至今只有一份申請完成仲裁，涉及的金額只有 3,930 萬港元。正如我們在首份研究報告中建議，政府應全面檢討上述機制，從而令機制能夠反映發展成本因市場形勢、監管環境等因素而出現的變化。

然而，根據政府的支出數據，我們發現過去數年發展局「規劃及地政」範疇的經常開支，在 2010/11 至 2016/17 共六個財政年度，上述支出增長 43.3%，落後於整體政府經常開支的 55.7%。我們促請政府檢討其財政原則，並因應土地及房屋與日俱增的需求，增撥足夠資源。

7. 總結

土地供應議題無可避免涉及到社會上每一個家庭，也難免引起社會爭議。但單純的爭論無助改善當前空間不足的情況，亦無法改善市民的困苦，例如那些居於「劏房」的家庭、輪候院舍的長者等。團結香港基金相信，解決問題的第一步是認清問題的嚴重性，並明白任何解決方案均需各方妥協。我們希望本研究可就土地供應議題提供所需資料和嶄新觀點。