OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

地盡其闢　百堵皆興
屋盡其利　萬家受惠

作者簡介

王于漸　香港大學經濟金融學院黃乾亨黃英豪政治經濟學教授
曾維謙　團結香港基金研究員
阮穎嫻　香港大學經濟金融學院助理講師

王于漸教授現為香港大學經濟學講座教授及黃乾亨黃英豪政治經濟學教授，目前的研究重點是關於產業、房屋、勞動力和人口，以及香港深層次矛盾的政治經濟與政策問題。王教授於芝加哥大學畢業，並取得經濟學博士學位。他現為團結香港基金的顧問及團結香港基金研究委員會的成員之一。

曾維謙現為團結香港基金的研究員，專攻香港土地及房屋政策。他於香港中文大學取得經濟學學士及哲學碩士學位。他曾於香港特區政府出任經濟主任，專責本地勞工市場、貧窮情況及人口特徵研究，亦協助分析及制訂主要的扶貧及人口政策。他也是獨立非牟利政策研究組織香港黃金五十的創會成員及分析員之一。

阮穎嫻現為香港大學經濟金融學院助理講師。她在2012年於牛津大學取得比較社會政策碩士學位，現為香港大學政治及公共行政博士候選人，研究重點為福利國家、社會福利、房屋政策和養老金政策。在進入高等教育界前，她曾擔任社區智庫的首席研究員，研究項目包括房屋、老人、勞工及廣播政策。自2014年起，她一直在報章撰寫時事及政策評論。

關於團結香港基金

團結香港基金是一個非政府、非牟利組織，致力透過公共政策研究、倡議以及與公眾互動，促進香港的長遠和整體利益。基金會薈萃本港、內地和國際精英，研究香港短、中及長期的發展需要，提出跨領域公共政策建議及解決方案，致力推動社會和諧、經濟繁榮及可持續發展。

序言

當前香港市民最關注的民生事項，是土地房屋的短缺，導致房價高漲，連帶打擊香港的城市發展和國際競爭力。為了長遠解決市民的焦慮，讓全民安居樂業，團結香港基金特別選取「土地及房屋」作為首個聚焦的研究範疇。

研究的核心，是在現有的資源下，讓社會中處於弱勢的社群，能夠藉政策的幫助，獲得置業的機會，長遠分享香港經濟繁榮所帶來的財富；另方面亦能以最低的成本和影響，開闢最多的土地，解決因土地短缺而衍生的種種問題，為香港成就百年大計。

房屋問題事實上引申到多方面的社會問題。首當其衝是樓價大幅上漲，將市民分化成「有樓族」和「無樓族」，社會「貧富懸殊」的現象更形尖銳；「無樓族」的薪酬和儲蓄，遠遠追不上物業的升值。當社會有一半人是「無樓族」，而房屋價格卻持續上升，無可置疑會激化整體社會的焦慮、矛盾和紛爭，結果是令社會進一步分化，管治陷入困境。

是次由團結香港基金倡導的「土地及房屋」研究，經過深入的分析和探討，結論之一是倡議政府推行「補貼置業計劃」，建議政府以財政補貼形式，幫助無能力負擔樓價的市民置業。

「補貼置業計劃」的中心精神是滿足市民的置業需求，讓香港每個家庭都可以做業主，製造「上樓」階梯，改善資產上的貧富差距。如果公共房屋可以逐步變成私人擁有，土地價值就得以釋放，政府可以回收有關的土地資源價值，藉此增加政府資源，舒緩公共財政的壓力。

我們建議政府先以比市價折讓的價格，把新建的公營房屋售予合資格香港市民。住戶日後如希望在自由市場出售其單位，仍然需要連同利息，向政府補回尚未繳交的地價，但有關金額和現行政策不同，將不再與住戶置業後的市價掛勾，至於實際金額則可以使用不同方案釐定，社會大可繼續討論。例如，本報告第一部分第4.6節，便提議了四個補地價的政策方案。在實際執行時，政策可以是有關政策參數的不同組合，例如，團結香港基金較傾向建議方案二，即政府以折扣價收回置業當天的地價，而補地價金額的利率也可較市場利率有所優惠等等。

值得指出的是，上述都是可能的政策細節。實際執行時，有關政策可以是上述政策參數的不同組合。團結香港基金對此持開放態度，鼓勵社會客觀、理性繼續討論。儘管這個計劃存在難題，亦面對社會不同的意見或利益分歧，需要市民共同努力衝破困阻；長遠而言，全民置業安居，社會共享富裕，市民共融團結，最終得益的是全香港市民。

追本溯源，房屋問題離不開土地供應，而現時社會對於土地供應不足的嚴重性和迫切性，以及土地開發並非單純用以建屋的問題，認知不足。

根據基金的另一項「香港土地」研究，發覺在過去十多年，香港的填海工程接近停頓，也未能落實一些大型的土地發展計劃，結果是本港的居住空間大幅落後區域內鄰近國家及地區，以致樓價、租金急升，嚴重打擊香港經濟的競爭力。此外，面對人口將急速老化所引申的各項醫療、安老服務需求，也嚴重缺乏土地應用。從這些現象見證，土地供應並非只是安居樂業的前提，更是「老有所養，病有所醫」的先決條件。

面對困難順逆，香港曾經做過無數有關房屋土地發展的關鍵抉擇，在規劃和實踐的過程中，難免對環境和居民生活構成一些影響。然而，當年的社會充分發揮無私的精神合力完成了這些工程，為無數香港人創造了難能可貴的機遇。今天，為了讓全港市民能分享更好的社會設施和居住環境，為了讓我們的長者得到適切的醫療和安老照顧，為了讓我們的經濟有足夠的活力培育年青一代，香港社會需要為未來的福祉，重拾昔日的理想和團結精神，在開闢土地，成就百年大計的前提下，支持及敦促政府施行土地房屋的長遠規劃，讓香港的土地房屋開發回歸正軌。

團結香港基金

第一部分：
「補貼置業計劃」

目錄

行政撮要	06
1. 引論	07
2. 政策背景	08
3. 政策目標	18
4. 「補貼置業計劃」政策倡議	19
5. 「補貼置業計劃」的優點	26
6. 「補貼置業計劃」的疑問	28
7. 結論	32
8. 參考資料	33

行政撮要

Ⅰ. 創造土地，增加房屋供應是長遠解決房屋問題的方法；短期內，改善公營房屋模式是比較快見效的途徑。

Ⅱ. 現時公屋未能切合住戶需要，經濟效益低下。公屋流動性低，無論是轉工升遷、結婚育兒或照顧父母兒孫，住戶除非放棄公屋的廉價租金，否則難以搬遷。公屋制度僵化造成資源錯配，納稅人每資助公屋$1，就有$0.25-0.39的公帑浪費掉。

Ⅲ. 公屋戶在幾十年間越趨貧窮，長者住戶增多，這些人在公屋制度內，或難以累積財富，或缺乏誘因，未來更難脫離政府幫助，加上人口老化，政府的福利負擔越來越重。

Ⅳ. 近幾年私人市場的租金及樓價升幅已遠遠超越入息中位數的增長，脫離一般市民的負擔能力。劏房叢生，居住環境越見惡劣。社會分為「有產」者與「無產」者，階級矛盾日益尖銳，管治更加困難。

Ⅴ. 未來房屋政策的目標有以下三項：

ⅰ. 短期置業、長期致富：以補貼置業的方法幫助市民累積財富;

ⅱ. 提升效率、善用資源：透過逐步市場化提升公屋單位的使用價值，並收回部分樓價以減輕長遠房屋及福利開支的負擔; 及

ⅲ. 減少分化、團結香港：藉著幫助有需要的市民置業，拉近有產者和無產者的差距，和諧社會，團結香港。

Ⅵ. 「補貼置業計劃」（「計劃」）提議以後所有新建成的公共房屋，都以「置業」為目標。有能力置業者可購買「補貼出售」單位，未有能力置業者則可「先租後買」，先上樓廉租一段時間再自置物業。

ⅰ. 「補貼出售」單位與居屋類似，以優惠價出售房屋予合資格家庭。

ⅱ. 「先租後買」單位讓合乎公屋住戶資格的市民在未有購買力前先廉租單位，並且給予他們一個低於市價，負擔得起的價錢 讓他們可以最終自置物業。購買價將永遠是入住年份的優惠價格，不隨市價調整。住戶可選擇在入住後一段時間自置居所，不打算置業者也可繼續租住單位。長遠可見會有越來越多租戶通過「計劃」先租後買晉身業主行列。

Ⅶ. 政府會擔保按揭，讓基層市民在購買「計劃」下出售的單位時，享有高達九成至九成半按揭，解決基層市民的融資需要。

Ⅷ. 「補貼置業計劃」對比居屋及以往「租者置其屋」計劃優勝之處在於補地價較容易。改善補價方法提供更佳誘因讓住戶補地價，加快房屋流轉，提升市場效率。以下是四個提議供公眾討論：

ⅰ. 毋須補地價：即全數由政府補貼；

ⅱ. 入住首年的折扣地價：若地價為200萬元，折扣率為20%，補地價定為入住年份地價的八成，即160萬，以後依據此價進行補價，不隨市價調整；

ⅲ. 入住首年地價或市值地價任一：如樓價上行，補首年地價；如樓價下行，補市值地價，即首年地價為封頂價；及

ⅳ. 地價平均值或市值地價任一：如樓價上升，地價將會是入住多年的平均價；若樓價下行，補市值地價。

Ⅸ. 「補貼置業計劃」的優點有以下幾項：

ⅰ. 合資格市民享有租住和購買的選擇，讓他們靈活運用權利切合自身需要；

ⅱ. 提供優惠和誘因，重建住房階梯，助市民長遠取得業權，一級級向上邁進；

ⅲ. 提升市場效率，釋放公共房屋的潛在價值，減少公共房屋的資源錯配；

ⅳ. 減少『有樓族』和『無樓族』間的衝突，融合社會，團結香港；

ⅴ. 收回部分公共房屋的成本，紓緩房委會的財政壓力；及

ⅵ. 更有效運用公共資源，幫助市民積累財富，迎接人口老化的挑戰。

Ⅹ. 「計劃」在房屋供應量有限的前提下，使有限的供應能運用得宜，幫助市民置業，提升市民生活質素，改善社會問題。

1.引論

特首梁振英說「房屋」是他施政的焦點，是各項政策的重中之重。

房屋問題不只是房屋問題，更是政治經濟問題的核心。法國經濟學者皮格提（Thomas Piketty）的著作《二十一世紀資本論》引起社會廣泛關注和討論，此書指出了重要一點：土地和房屋是每個現代資本主義社會都須要面對的最核心的問題。

除了一貫以來，持之以恆地創造土地，增加房屋供應外，改善公營房屋模式是短期內比較快見效，解決香港房屋問題的方法。

「補貼置業計劃」（「計劃」）除了幫助市民安居，也滿足他們的置業需求。

當社會一半是業主，另一半不是，房屋價格持續上升只會令大眾在經濟、社會、心理和政治上出現嚴重分歧，市民的利益不一令管治更加困難。「計劃」幫助基層置業，有望達致人人做業主，製造上流階梯，團結大眾利益，令他們不須再依靠政府，專注提升生產力，並縮窄資產上的貧富差距。

在公共資源運用方面，如果公共住房最終可以逐步變成私人住宅，土地價值得以釋放，政府可以收回部分公共土地資源的價值，用以應付因人口老化而上升的開支，對社會有莫大裨益。

2.政策背景

2.1 公屋未能切合住戶需要，經濟效益低下

公營房屋本質上是用非市場的辦法來資助住屋。受惠者並非收到現金補助或住屋券在公開市場上租屋，只能接受或拒絕獲派的單位，無權選擇大小、地點、樓層、間隔等。

出租公屋至今六十年，橫跨不止兩代人。很多住戶有經濟能力，想住較大的單位，但除非住戶人數增加，令人均居住面積少於香港房屋委員會（房委會）定下的界線，否則就算願意多付租金也不能搬到更合適的公屋單位。

問題是社會日漸繁榮，住戶在不同人生階段有不同需求，需求隨時間改變。人會轉工升遷、結婚育兒、入學轉校、上下三代想彼此住近、增加照應……住戶卻無法按個人需要和社會變化遷到較合適的居所，對社會代價很大。

公屋戶無權選擇單位，眼中的單位幾乎肯定低於實際的價值或者對另一人的價值。這個家庭本來住得起大單位，現在要他們忍受小單位，當局只有在租金上大幅折讓。

其實，把公屋單位貶值的只是住戶自己，因為這個單位不對他的胃口，但如果拿到市場上放租會有人看中。視乎面積、地點、樓層，房委會月收$2,000租金的單位，在市場上可能放租$13,000甚至$20,000。

舉個虛構的例子說明，有個鴨脷洲的公屋戶經濟上過得去，覺得單位太小，每天到觀塘上班太遠，子女到九龍上學很辛苦，交通費也貴。子女如果留在鴨脷洲，又怕學校不夠好。太太因交通轉折放棄了尖沙嘴的工作，少賺了錢。外母住在何文田，很難過海來看顧孫兒。上下三代一個月只能見一次。但戶主忍下來，因為月租只是$2,000。

但戶主若獲准以每月$13,000放租鴨脷洲單位，每月賺取$11,000，他也許會月付$16,000在深水埗租住私樓。用省下的交通費、妻子到尖沙嘴工作來填補$5,000的租金差價。有了妻子的收入，租的私樓面積相若或較大，家人也節省了交通時間，上下三代得以經常見面。公營房屋無法提供這種快樂，只有市場做得到。

在這個例子裡，若不計算運作成本，房委會每月資助租戶$11,000($13,000-$2,000)。但對租戶來說，月付$2,000住在鴨脷洲的好處不及多花$5,000搬到深水埗。換言之，深水埗的好處比鴨脷洲的好處不止多$5,000。由於房委會每月資助$11,000，對租戶實際的好處還不夠$6,000($11,000 - $5,000)，在這個虛構的例子裡，公屋的效益其實不夠46.2%，超過53.8%的資助得不到租戶認同。

殷偉憲(2000)對1976-96年公屋戶住屋的真正效益(utility gains)做過估計，得出了租戶的平均家庭收入、政府的資助成本(subsidy)、租戶享受到的得益(benefit)、以及用得益除以資助額的公屋計劃「效益比」(efficiency ratio)，並且估計每戶在房屋消費上的增長(gains in housing consumption)（表1）。

結果發現，租戶的公屋得益遠少於社會的資助。相對於效益比為1的十足效益，1976-96年公屋計劃的效益比估計只有0.61-0.75，這意味納稅人每資助公屋$1，租戶只能享受到$0.61-0.75的效益。由於租戶不想住在獲派的單位裡，資源錯配，有$0.25-0.39的資助白白浪費掉。

表1. 1976-96年出租公屋計劃每戶每月享有的資助、得益與效益比率

	1976	1981	1986	1991	1996
每戶平均收入(元)	$1,560	$3,374	$5,680	$10,072	$16,547
每戶資助額(元)	$399	$559	$1,167	$1,696	$2,971
每戶每月的得益(元)	$243	$351	$873	$1,231	$2,090
效益比	0.61	0.63	0.75	0.73	0.70
估計的損失 (十億元)	$0.65	$1.04	$1.82	$3.21	$6.95
估計的損失佔GDP的百分比	1.03	0.60	0.57	0.46	0.56
每戶的房屋消費增長(元)	—	$118	—	$351	—
房屋消費增長與得益的比率	—	0.34	—	0.29	—

資料來源：殷偉憲 (2000)。

1976-96年間每年由這低效益項目導致的經濟潛藏成本佔本地生產總值(GDP)的0.46% - 1.03%，損失由1976年的6.5億元增至1996年的69.5億元，箇中浪費不可小覷。雖然缺乏近年的估計，但期內樓價飆升，這項代價有增無減。

公屋戶在房屋消費上的增長，1981年是每月$118，1991年是$351，十年增長了兩倍，但增幅遠小於房委會這兩年的資助額$559和$1,696。以房屋消費增長除以得益的比率，這兩年分別是0.34和0.29，意味著雖然房委會每戶資助多了，但公屋政策僵化，限制了每戶選擇房屋大小的自由。如果他們得到的不是一間公屋，而是現金補貼，他們會付出更多開支去住一間較大的單位，但因為公屋租金實在便宜，他們為了便宜的租金，寧願留在較小的公屋裡，結果所住的不是最適合他們的大小，所給予的資助並沒有運用得宜。在1991年，這個效果更大，因此房屋消費增長除以得益的比率下跌。

衡量公營房屋計劃的效益，關鍵在於：收入較高的租戶覺得單位太小，這些「富戶」在公屋房屋的實質消費，比基於本身消費能力而選擇的房屋消費為低（住得比想住的小）。

公屋效益低的根源在於公屋未能公開放租和出售，不能讓自由市場作更有效的調配。很多租戶嫌單位小，但又不能把單位租給在私樓捱貴租的住戶，自己搬到面積較大的私樓。

房委會也許不願意公屋公開交易，但這一來租戶與單位也就無法配對，甚至形成私下交易，雖然數目甚微。沒有租買的市場，公屋戶也就無法換大單位，只好繼續捱早已不敷應用的小單位。

2.2 富戶政策及居屋加快公屋流轉成效有限

過去幾十年，公樓與私樓租戶的家庭收入一直大量重疊。不少公屋戶的收入比起入住時已上升不少，不少公屋富戶在過去數十年已有能力置業；公屋戶入住時間愈長，致富的可能性愈大。

1980年代和1990年代私樓樓價持續上漲，一個重要原因就是不少公屋租戶並不窮，不少公屋戶買樓來改善居住環境或作為投資。據房屋委員會估計，1990年代初期，約有13%公屋租戶亦即74,000個家庭，在港擁有物業。公屋戶持有的私樓可能佔全港私樓單位的11%。而且，公屋租戶買入私樓並在私樓自住的比例高達84%，收租用只佔16%。換言之，公屋名冊上的一些人口，例如戶主的子女或父母，其實住在自置的私樓裏；有時候甚至全家都住在私樓，用公屋來儲物。

公屋戶擁有私樓的趨勢有所上升。差餉物業估價署於1992年10月至1993年3月間隨機抽樣2,000宗住宅買賣，分析後發現買方是公屋戶的宗數竟達24%。房委會1992年8月調查發現，有登記成員不住在單位裏的公屋家庭高達18%[1]。

雖然部分富戶擁有私樓，但也拒絕交還公屋。1980年代土地短缺，公屋政策才開始審查既有租戶。入住十年後，收入和資產審查超過限額並列為「富戶」者，須繳交雙倍租金，但因公屋租金便宜，很少富戶會因此而交還單位，一些不欲接受審查的租戶索性自動繳交雙倍租。

近年富戶數目在「超級富戶政策」推出後維持一定水平。

[1] 當時入息上限超過限額的最多只須付雙倍租，不會被要求退還公屋。

表2. 繳額外租金的公屋住戶數目

租金/年份	1992	1994	1998	2002	2006	2010	2013
倍半租金	0	10,417	15,656	9,429	14,654	20,560	18,190
雙倍租金	54,414	35,363	6,448	1,569	2,271	3,204	2,321
市值租金	0	0	1,774	79	16	37	15
繳額外租金住戶總數	54,414	45,780	23,878	11,077	16,941	23,801	20,455
繳額外租金住戶佔房委會租戶比例	10%	8%	4%	2%	3%	4%	3%

資料來源：劉國裕(2013)。

表2列出「超級富戶」（雙倍及市值租）和「初級富戶」（倍半租）的數目。1993年修訂的「公屋住戶資助政策」，「初級富戶」的定義是家庭總收入相等於輪候冊入息限額兩倍至三倍，須繳交倍半淨租金另加差餉（簡稱倍半租金）；如超逾輪候冊入息限額三倍，或選擇不申報家庭入息，則須繳交雙倍淨租金加差餉。

1996年實施的「維護公屋資源的合理分配政策」（即「超級富戶」政策）則規定，凡在「初級富戶」政策下繳交雙倍租金的住戶，須每兩年申報資產。如家庭總入息和資產淨值均超逾指定限額，或住戶選擇不申報資產，在1999年前須繳交市值租金，在1999年政策修訂後須遷出公屋單位。

根據劉國裕教授的研究，「繳額外租金住戶」佔房委會租戶比例沒有持續增加，劉認為那是因為富戶政策釐定的入息限額過於寬鬆，例如在2015/16年，三人家庭入息須達$59,460，再加上資產審查也超過限額，才須遷出。過去幾年因「富戶政策」須遷離公屋的只有數百人（見表3），是70多萬公屋居民中的極少數，對於加快公屋流轉成效有限。

表3. 遷出公屋單位的「富戶」數目

年度	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
遷出公屋單位的「富戶」總數	536	362	772	318	261
購買居屋單位而遷出的公屋「富戶」數目 (包括購買由房委會推售的居屋單位和從居屋第二市場購入未補價的居屋單位)	377	225	587	148	165
因購買居屋單位而遷出的公屋「富戶」佔總遷出「富戶」數目的百份比	70%	62%	76%	47%	63%

資料來源：政府新聞公報(2013)。

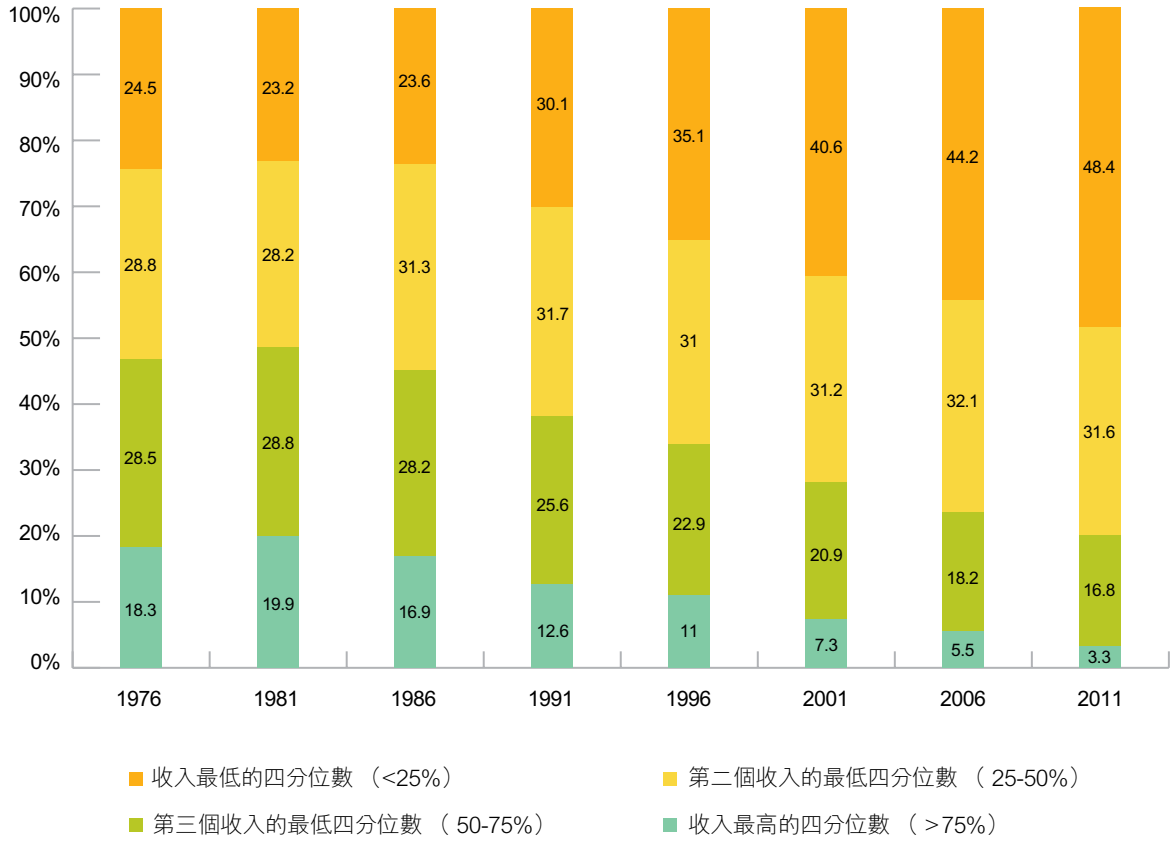
2.3.公屋戶越趨貧窮，更難脱離政府幫助

大多數人都把租住公屋計劃，視為政府為貧窮家庭提供的一項基本住屋津貼，認為公屋大部份租戶都屬於低收入家庭。

其實這並非政策的原意。1953年政府清拆僭建寮屋，於是制訂此政府徙置寮屋居民。此政策一出，大量居民湧入寮屋居住作為獲分配公屋的捷徑。1954年，估計全港僅有30萬寮屋居民，但後來獲徙置的寮屋居民卻超過100萬。所有寮屋居民，一律可免入息和資產審查而獲編配公屋單位。是以甚多公屋住戶並非低收入家庭。

1976年，在全港租住公屋的家庭中，戶主年齡介乎20至65歲而收入佔最低及第二最低四分位數的，百份比分別為24.5%及28.8%（圖1）。顯而易見，這類家庭的收入與其他家庭其實分別不大，只不過由於得到政府資助，可享較低租金而已。很多人一直以為過去三四十年來公共屋邨為貧者聚居之地，這種根深蒂固的觀感，其實大錯特錯。

圖1. 出租公屋家庭（戶主為20-65歲）的收入四分位數分佈

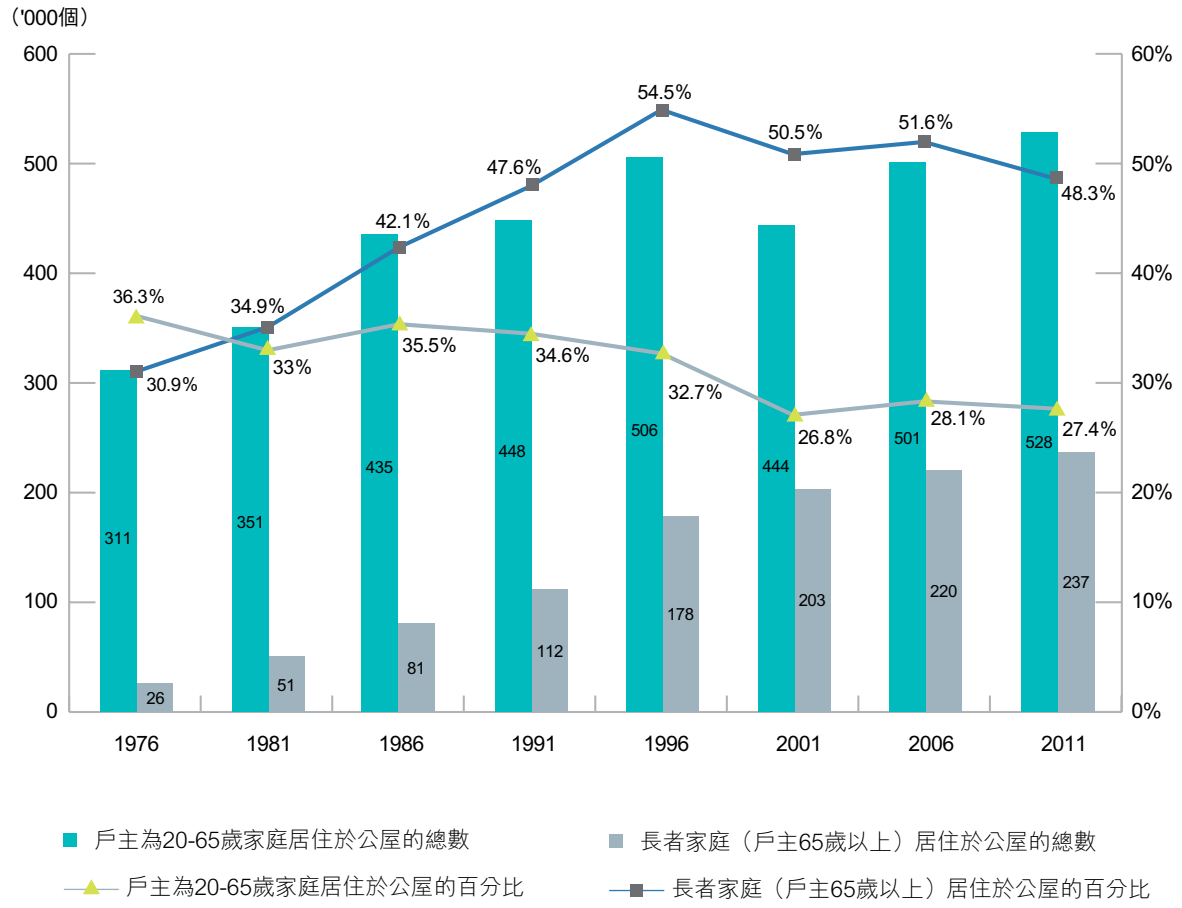


資料來源：1976-2011年香港人口普查與中期人口統計樣本數據庫。

時至今日，情況卻有所改變，公屋租戶中確實以貧戶居多。自1976至2011年期間，全港收入最低四分一位數的公屋租戶比率，已由24.5%激增至 48.4%；期內收入低於全港收入中位數的公屋租戶比率，則由53.3%　大幅提升至80%。另一方面，此35年間，收入達至全港最高四分一位數的公屋租戶幾乎銷聲匿跡，比率由18.3% 劇跌至3.3%。

1976至2011年期間，戶主年齡介乎20至65歲而租住公屋的比率由36.3%減至27.4%（圖2）。相反，同期長者中公屋租戶（戶主為65歲以上）的比率則由30.9%增至48.3%。公屋長者租戶2011年為數237,000，與年齡介乎20至65歲的528,000個租戶相比，前者實在佔總住戶數極高比重，達31%。

圖2. 以戶主年齡劃分出租公屋家庭的數目與百份比



資料來源：1976-2011年香港人口普查與中期人口統計樣本數據庫。

有別於三四十年前，現今公屋貧戶增多，年青一代較難有可供效法的成功對象。新落成的公共屋邨不少位處新界偏遠地區，這類屋邨的子弟在與外界頗為疏離的社區中成長，較少機會接觸市區。基層社會資本(social capital)有限，聚居在一起協同效應較小，難以單靠公屋的社區網絡突破自身限制，影響上流機會。

在可見將來，貧窮和年老人口佔公屋居民的百分比將越來越高，雖然公共的租金轉移已經大大改善了他們的生活，但要脫離政府的津貼將越來越難，更遑論置業。年老人口更加沒有收入，安老也沒有著落。

2.4 租金負擔越來越重

很多市民未有置業，也不符合入住公屋資格，就算符合也須在輪候期租住私人單位。近年租金攀升，根據差餉物業估價處的資料，港、九、新界細價私人樓[2]的平均租金，由2000年的每平方米$192、$166及$130，分別升至2014年的$397、$311及$253，升幅達1.8至2.06倍。相反，家庭入息中位數的升幅只有1.41倍，顯然入息增長跟不上租金升幅 。

租金昂貴變相可用在其他生活開支的預算減少，租戶或搬到面積較細的單位，兩者都使生活質素下降，亦令儲首期上車越來越困難。

2.5 樓價脱離市民負擔能力

當城市擴展時，低收入家庭想累積財富，最方便是置業。投資物業所需要的知識相對少，即使無專長、受教育不多的市民也可以應付。物業是一種儲蓄，家中急需大筆款項時，可隨時按給銀行，還可以確保退休後老有所養。以物業作為儲蓄，市值視乎物業所在地段有多繁榮。這一來，個人利益與對社區的承擔也就相輔相成，社會好，自己也好，反過來亦然。

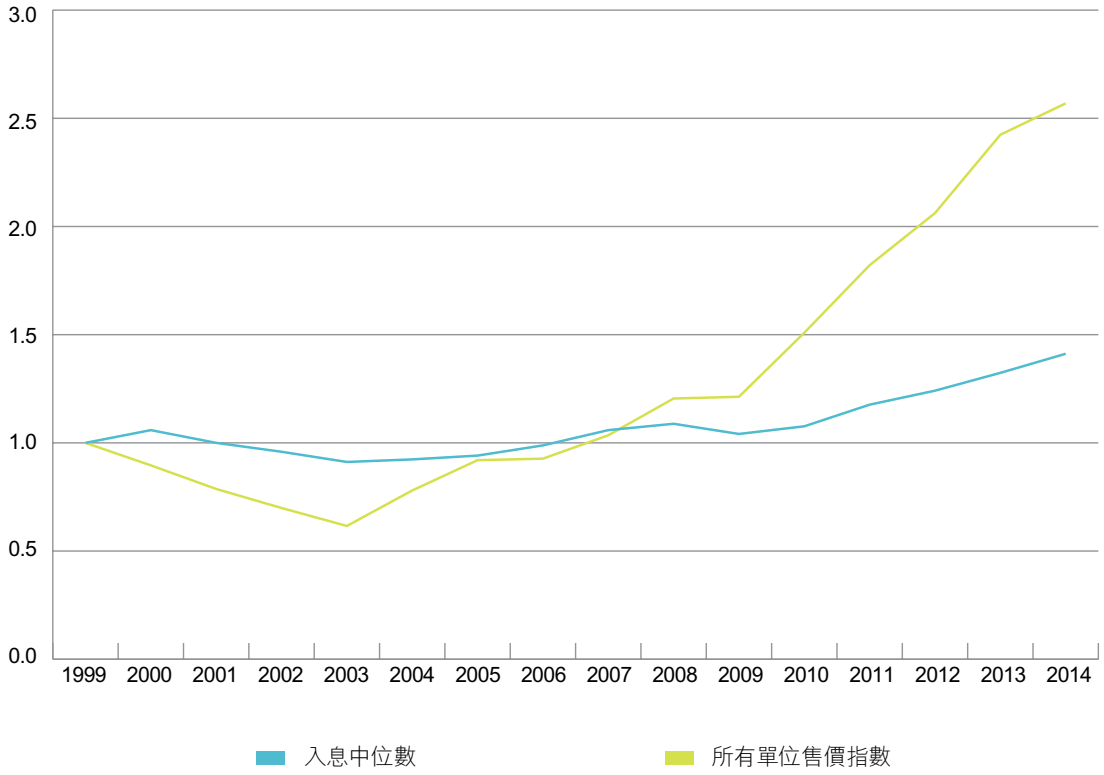
大陸經濟連年快速增長，帶動收入激增，但金融市場尚未完全開放，更遑論成熟，大陸投資者投資香港房地產是樓價急升的原因之一。

在這種情況下，供中低收入人士投資、保值的可靠資產極少。物價增加得愈快，儲蓄的實際價值對比家人生老病死各種大筆開支增長的速度，相距愈遠，但樓價高企令這些家庭無法置業，連年通脹蠶食現金儲蓄的價值。

近年樓價升幅驚人，已脱離市民購買力。根據差餉物業估價處，以1999年為基數（=1.0），2014年的樓價是1999年的2.57倍，但家庭入息中位數在這15年間只上升了1.41倍，大幅落後於樓價（圖3）。

[2] 實用面積40 平方米以下。

圖3. 2000-2014年入息中位數相對於各類單位售價指數升幅 (1999年=1.0)



資料來源：差餉物業估價處、政府統計處。

現在新界約400呎的上車盤樓價約400萬元。撇除雜費、裝修、釐印、佣金及所有形形色色的附加費，一個月入中位數（$23,500，2014年數字）的家庭如果用40%的收入供款，假設年利率2.5%，已付一成首期，歷年收入不變，要供64年才供得完，還要祈求不要加息。一般人一生工作的時間不過40年，如果收入沒有顯著增加，一世都供不完一層樓。

2.6 分間樓宇（劏房）問題日益嚴重

2015年7月統計處出版了《主題性住戶統計調查第57號報告書》(「57號報告」)，探討香港分間樓宇單位（劏房）的住屋狀況，發現全港有86,400間分間樓宇，居住人數達195,500，這個數字只包括全港樓齡25年及以上的私人住用/ 綜合用途樓宇(不包括村屋)內的劏房單位。劏房戶的每月入息中位數為$11,800。居住劏房的原因主要是租金比較可以負擔(51.9%)和方便上班/ 上學(37.5%)。

劏房長期揮之不去，與公營房屋計劃不無關係。公屋以往慣常優先分配給已婚家庭，尤其是成員較多的。這逼使低收入的單身人士租住私樓。這類市民背負著貧窮和單身兩座大山——貧窮減少結婚機會，單身人士沒有家人來分擔經濟負擔。

一人住戶佔全部劏房住戶的31.1%。單身人士，尤其是找不到長工而須在非辦公時間兼職的人，寧可在鬧市貴租劏房。如果搬到偏遠的地方，沒有工作機會，租金再便宜、住處再舒適也無補於事。

根據「57號報告」，19.9%的分間樓宇分佈在港島，57.7%在九龍，只有22.4%在新界，換言之，近八成分間樓宇位於港九市區。分間樓宇生命力強，歸根究底是市區細單位供應不足，但很多人須要住在市區，市區完整單位的租金太貴，才衍生出那麼多分間樓宇。

由於「57號報告」不包括在工業區非法經營的劏房，也不包括樓齡25年以下的樓宇，相信真實情況更為嚴峻。

2.7 物業漲價 分化香港市民

以往三十年香港經濟幾經震盪，所造成的一個宏觀後果是社會上的物業財富分配惡化，「貧富懸殊」導致階級分化。2008年全球金融海嘯以來，美元弱、利率低，香港所承受的又是另一種調整。通脹尤其是物業漲價，深深地分化了有樓和無樓的市民。要說貧富差距擴大，事實是財富差距比收入差距更嚴重；這很大程度是過去二十年外來衝擊推高樓價造成的，這個效應更因為聯繫滙率使香港長期低息而放大。

香港的房屋政策採用雙軌制，53%的人口住在私人樓宇裏，餘下的47%入住中央規劃的非市場房屋。樓價高時，無樓的市民大歎身家追不上樓價升幅，要求政府介入；樓價下跌時，有樓者又要求政府減少房屋供應，幫助托市。

另一方面，公屋居民成為現有公屋政策的既得利益者，只著力要求減租免租，拒絕資產審查。由於公屋住戶不能享受物業升值的好處，社會上公屋比重大的話，會減少下一代向上流動的機會，長遠來說只會令社會更分化，香港的下一代惟有希望政府施以援手。

3. 政策目標

過去三十年，樓價雖然大起大落，但總體持續上升。近年更如脫韁野馬，目前已遠遠超出工資增長。沒有人知道還要多久樓市才會回落，要無產家庭靜待下一個跌市不太實際。

公屋租戶裡，全港收入最低四分一位數的住戶比率已由1976年的24.5%激增至2011年的48.4%[3]，可見將來公屋裡貧窮人口會越來越多，在社會貧富懸殊越趨嚴重的情況下，脫離福利網越見渺茫，政府的負擔更重。戶主為65歲以上的長者家庭中租住公屋的比率在35年間增加了不少，由1976年的30.9%增至2011年的48.3%。長者無工作，收入微薄，貧窮率比一般人高，現今壽命越來越長，如何養老成為社會挑戰。

因此，我們建議政府幫助有需要的市民置業，提升新公共房屋的使用效率，使更多人受惠。新公屋政策希望達到以下目標：

- **短期置業、長期致富**：現在樓價太高，首期和按揭貸款的門檻亦高，中下階層就算節衣縮食也無法攀上置業階梯，政府提供各項優惠和措施幫助有需要的市民置業，長遠幫助市民累積財產，以供他們應付人生各種需要，包括養老。

- **提升效率、善用資源**：現時公屋制度僵化，居民被鎖死在單位裡，不能釋放單位本身的市場價值，對社會整體的經濟效益偏低。我們提倡的政策旨在幫助住戶一步步取得業權，提升公屋單位本身的價值，透過逐步市場化公共房屋使其用得其所。從出售房屋得到的資源不單可以支持政策的長遠運行，也可作其他改善民生的用途。

- **減少分化、團結香港**：協助永久性居民特別是境況較差的家庭自置居所，不僅讓普羅大眾得以安 居，也讓全民分享香港的未來，避免社會分化，促進社會和諧。

[3] 1976-2011年香港人口普查與中期人口統計樣本數據庫。

4.「補貼置業計劃」政策倡議

「補貼置業計劃」（「計劃」）提議以後所有新建成的公共房屋，都以「置業」為目標。有能力置業者可購買「補貼出售」單位，未有能力置業者則可「先租後買」，先上樓廉租一段時間再自置物業。政府會提供擔保讓市民以低至半成至一成首期買樓。

4.1.「補貼出售」單位

「補貼出售」單位的購買資格與現時居屋相約，每一期新建單位獨立申請。

4.2.「先租後買」單位

通過審查輪候公屋的居民，可以先廉租公屋然後待適當時機置業。這個置業的權利沒有限期，一直到不符合公屋居住資格為止。即是，如果公屋居民資產和入息沒有超過上限，就可以依照自己的意願選擇租住或隨時購買。租戶會按照現時的公屋政策交租，租金根據現時標準釐定。

如果住戶打算自置居所，樓價會是一個低於市價，市民能負擔的價錢。這個樓價，由公屋居民入住的一刻鎖定，往後無論樓市升跌，這個購買價並不會改變。那即是說，即使公屋居民打算租住20年後才購買，購買價仍然是20年前的樓價。

有了「先租後買」政策，雖然住戶在開始時未必能負擔首期和供款，但若干年後當他們財政狀況改善，便可以自置單位，購買價依然是入住年份的樓價。他們亦可以在符合租住公屋資格的前提下，繼續做租戶，一切由住戶自由選擇。

有公屋居民投訴富戶政策擾民，每兩年須接受資產審查一次，超級富戶須搬走。有了新的「補貼置業計劃」，他們可以以優惠價格購買單位，不須被迫遷。

4.3.「補貼出售」和「先租後買」單位的比例和分配方法

現時公屋和居屋數量的比例大約為2:1[4]，《長遠房屋策略》則列明未來10年公屋及居屋的供應目標比例為2.2:1[5]，因此建議「計劃」裡面「先租後買」和「補貼出售」單位的比例在推行初期與此相若，以後比例可隨市民需求調整。

房屋的分配方法主要依循現時的公屋和居屋制度。如果社會有聲音認為青年更需要幫助，政府可考慮改善計分制度或劃出一少部分的單位給需要幫助的青年申請。

[4] 根據香港房屋委員會 2014年出版的 《房屋統計數字》，全港公屋數量為782,000，居屋數量為394,000，比例大約2:1。
[5] 20萬公屋，9萬居屋。

4.4.由政府擔保特高按揭成數

基層市民的問題是，根據他們的財產和入息，絕對不可能在自由市場借到足夠按揭貸款買樓。

居屋向來都有政府擔保按揭，按揭成數最高達九成半[6]，因此建議「計劃」亦由政府擔保，提供九成至九成半按揭，完善資本市場的資訊問題，解決弱勢市民的不利形勢，幫助他們上樓。假設一間400萬元的樓，政府以200萬元出售，做九成半按揭，首期即10萬元，是一個基層比較能負擔的數目。

保證按揭貸款的違約風險對政府而言不是問題，因為政府可以收回物業並再次將房屋分配給輪候冊上的人。根據金管局的資料，按揭貸款拖欠比率由2010年起一直維持在0.02-0.03%之間[7]，反映違約風險極低。

4.5.補貼房屋定價

「計劃」的目標是幫助市民置業，所以定價是市民可負擔的樓價。

定價根據當時計劃的入息上限而定。例如以市價400萬元「上車盤」為基礎，在2014/15年度二人家庭的入息上限為$14,970。

假設這個家庭付出一成首期，以入息上限的一半供30年，年利率2.5%，樓價應為210萬元。因此，政府一個市價400萬元的「先租後買」單位定價為210萬元，其餘190萬元為地價。若以入息上限的三成為界線，定價在120-130萬元之間，地價則為280萬元。實際用來計算的基準可詳加斟酌。

然後根據這個基準，面積較大、條件較好（地點、樓層、座向等較佳）的單位定價較高，反之定價較便宜。

每批單位推出時，定價依據當時計劃的入息「上限」而定，而不是每個家庭的實際收入，所以不同家庭入住相約的單位，即使家庭實際收入不同，人數不一，購買價一樣。這樣做符合了「貨物一樣所以價錢相同」的公平原則，個別住戶沒有誘因去隱瞞或刻意壓低收入。

4.6. 新的補地價方法

現時「租者置其屋」出售的公屋及居屋補地價與市價掛鉤，樓市上升，地價跟隨飆升，補地價成本高昂，令業主卻步。整體來說，現行政策未能大大增加在私人市場裡流轉的公屋和居屋，公屋和居屋業主未能自由樓換樓住到心儀居所，公屋、居屋和私人市場割裂，窒礙市場效率。

本計劃的一大特色是改良現有補地價方法，新的補地價安排使補地價較容易。

[6] 綠表買居屋者可最高可獲95%按揭。
[7] 香港金融管理局住宅按揭統計調查結果，統計包括拖欠超過三個月及六個月的按揭貸款個案。

4.6.1. 四種補地價方案

以下是四種補地價方案供公眾討論，四擇其一：

方案一：毋須補地價

假設房屋有5年禁售期，在購買5年後毋須補地價即可享有房屋的全部業權，以市價出售。

方案二：入住首年的折扣地價

補地價定為入住年份的地價再加上折扣。假設400萬元的單位，地價為200萬元，如折扣率為20%，補地價為入住年份地價的八成，即是200萬的80%，實額160萬。以後無論樓市升跌，補地價都是160萬。

方案三：入住首年的地價或市值地價任一

住戶可選擇入住年份的地價或市值地價當中，兩者任一作為補地價。

例子甲，入住首年的地價為200萬。及後樓市上升，地價升到300萬。雖然單位升值了，住戶只須補200萬元的首年地價。

例子乙，入住首年的地價為200萬。及後樓市下跌，地價跌到100萬。住戶可以只補100萬元市值地價。

方案四：地價平均值或市值地價任一

地價平均值的計算方法，是將首年至補地價年份每年地價的總和，再除以年數得出地價平均值。

住戶可選擇地價平均值及市值地價當中，兩者任一作為補地價。

例子丙：首年地價是200萬元，第二年220萬元，第三年240萬元，第四年260萬元，第五年280萬元，住戶決定在第五年補地價，地價平均值是五年的總數1,200萬元除以5，即240萬元。

第五年的市值地價是280萬元，五年平均值是240萬元，雖然單位升值了，住戶只須補240萬元平均值的地價。

例子丁：反之若樓價下跌，首年的地價是200萬元，第二年180萬元，第三年160萬元，第四年140萬元，第五年120萬元，住戶決定在第五年補地價，地價平均值是五年的總數800萬元除以5，即160萬元。

第五年的市值地價是120萬元，五年平均值是160萬元，住戶可以只補120萬元市值地價。

整體而言，方案一全數補貼住戶；方案二補貼部分地價；方案三為地價封頂；方案四為買家提供了樓價上升的對沖機制。至於現時地價隨市價升值的補地價方法，由於會大大削弱補地價的誘因，有害房屋流轉，降低市場效率，所以不予考慮。

4.6.2. 補地價的時間成本

理論上，業主須要補地價才能取得全部業權，但公營房屋容許業主在供完樓價的一部分後，在若干年後才補地價，當中牽涉了地價的時間成本。以下是三個解決時間成本的提議：

方法一：市場利率

有人認為無論地價是多少，地價都應視為政府借給業主的，政府只是幫助住戶解決資金流動性的問題。而且，業主補地價時大多已完成單位的按揭供款，並不是最需要幫助人士，所以政府不應補貼他們的時間成本，在補地價時應收取利息。

假設補地價為200萬元，住客住了10年想補地價，便須付出原本的200萬元地價加上10年利息。若市場年利率為2%，複利以年計，補地價為244萬元。

方法二：優惠利率

政府可以資助部分時間成本，所以利率是低於市價的優惠利率。

方法三：毋須利息

政府可以更慷慨，資助地價的全部時間成本，不收利息。

圖4. 各種補地價方法一覽

四種補地價方案	時間成本補貼
毋須補地價	市場利率
入住首年的折扣地價	優惠利率
入住首年的地價或市值地價任一	毋須利息
地價平均值或市值地價任一	

資助越多，市場越有效率，但社會人士可能有不同意見。以上各種補地價方法各有優劣，「計劃」用哪種方法，可開放給公眾討論。

4.7. 單位的出售限制

「計劃」中單位的出售限制與現時居屋相同，無論是否須要補地價，單位在購買後首五年不得出售或出租，以阻止投機者藉「計劃」炒賣。

4.8. 未補地價二手市場

如果往後「計劃」的房屋須要補地價（方案二至四的補地價方法），未補地價的房屋可免補地價出售予符合「計劃」合資格申請人（等同現時白表申請人的「白居二」計劃）。房屋轉讓後，新業主仍須補地價才可在私人市場自由放售或出租資助房屋。

至於未補地價出租資助房屋予合資格人士，則可能有產權問題，涉及法律風險。這方面如可以在法律上和行政上得到解決，出租給輪候冊人士亦有助提升市場效率。

若公眾最後決定採用方案一補地價方法，即「毋需補地價」，就沒有以上未補地價二手市場，房屋可自由出售或出租。

4.9. 改善現時居屋及「租者置其屋」的補地價政策

現時居屋及「租者置其屋」的補地價政策可跟隨「計劃」的新補地價政策改動。

4.10. 「補貼置業計劃」的限制

- 一次福利：每名合資格的香港居民只能享受補貼一次。市民可選擇以補貼價購買「先租後買」單位或「補貼出售」單位一次。

- 港人優先：住戶中「大部分」成員必須是居港滿7年的香港永久居民；至於二人家庭，兩名成員都必須居港滿7年。這是沿襲1998-1999年房委會租住公屋的資格準則[8]。

於1999-2000年該項公屋資格放寬至「至少一半」家庭成員，並包括二人家庭，換言之二人家庭中只有一人是居港滿7年的香港永久居民都能申請公屋[9]。這致使內地來港定居未足七年人士中，租住公屋的比率由1996年的26.2%大幅上升至2001年的45.3%，2006年的52.4%及2011年的45.1%[10]。

[8] 香港房屋委員會 (1999)。香港房屋委員會1998/99 年報。香港：香港房屋委員會，附錄6A，127-128頁。
[9] 香港房屋委員會 (2000)。香港房屋委員會1999/2000 年報。香港：香港房屋委員會，附錄6A，111-112頁。
[10] 2001年 及 2011年人口普查。

「計劃」維持港人優先的原則，故採用前者的準則。

4.11. 調整公屋供應

隨著社會變遷，港人的居住需求和以往有所不同。房委會數據顯示，在2015年6月底，總計28.22萬宗的公屋申請中，有約一半為數14.2萬宗為配額及計分制下的非長者一人申請，但全港公屋單人住戶只由2001年的15.6%上升至2011年的17.1%，顯示現行制度下單身申請人上樓機會渺茫；而家庭住戶平均人數由3.1跌至2.9[11]。全港所有房屋的單人及雙人住戶百分比在20年間，由12.34%及18.39%(1995第一季)大幅增加至16.86%及27.52%(2015第一季)[12]。

基於單人及雙人住戶越來越多，每戶人數越來越少，細單位需求大，未來的公屋興建應偏向細單位為主。因應上述先租後買政策，細單位也更適合市民「上車」。多年來，公屋的人均居住面積平均數一直上升，由2004年的人均11.5平方米增加至2014年的13平方米[13]。由於住戶平均人數按年下跌，不見得多建細單位就會減少人均居住呎數。

因此，政府應集中興建細單位，協助市民「上車」，符合現代居住需求，令更多家庭受惠。

4.12. 「補貼置業計劃」的下一步

「計劃」只適用於新入伙的住戶。若「計劃」推行順利，市民接受，舊公屋居民也有需求，可擴展至全港的公屋住戶。

[11]2001 年及 2011年人口普查。
[12]政府統計處。
[13]房委會《房屋統計數字2014》。

5.「補貼置業計劃」的優點

5.1. 提供選擇，靈活調節：

有些市民喜歡一直租住公共房屋，享受低廉租金；有些市民渴望置業，享受樓價升幅。「計劃」提供靈活選擇，可租、可買，也可先租後買，令安居和置業的願望皆能達成。政府可根據市況靈活調節「先租後買」或「補貼出售」單位的比例，配合市民需求。

5.2. 重建住房階梯：

過去幾年樓價飆升使住房階梯斷裂，住屋成本昂貴吸引更多人留在公屋，置業幾近不可能，住戶再無動力離開公屋資助。「計劃」提供優惠和誘因，重新接駁住房階梯，助市民長遠取得業權，一級級向上邁進。

5.3. 提升市場效率：

「計劃」下長遠會有更多公共房屋在私人市場上釋放出來，減少公共房屋的資源錯配。有能力的居民可選擇在私人市場裡換大單位，想方便上班上學的市民則可搬到理想的區域，擴大了住戶選擇房屋的自由，對個人、家庭及社會的效益都更大。

5.4. 團結香港：

「計劃」提倡人人做業主，製造上流階梯，基層有望成為有產者，減少有產者和無產者間的衝突，有助社會融合，團結大眾利益，有利管治。

公共房屋住客逐步成為業主，令公共房屋不再是「窮人住的地方」，有助融和階層，亦能減輕因為低下階層聚居公屋帶來的區域性社會問題。

5.5. 收回公共房屋成本：

《長遠房屋策略》指出「從土地和財政資源的角度來看，房委會不可能無限量供應新公屋單位」。房委會2014/15年底盈餘為650億[14]，到2017/18年度，儲備將減至283億元[15]，2019至2023年間還要多建20萬間公屋及居屋，長遠而言財政壓力沉重。除了建設費和土地開發費，建成後的租金收入也不夠支付管理維修改善等開支。隨著建築成本及營運開支不斷上升，以往房委會以居屋收入補貼公屋的方法恐怕未能填補資金缺口，或需政府額外注資，每年要從稅收撥出經費支持公屋興建和營運，開支持續不斷。

[14] 香港房屋委員會《機構計劃2015/16》，第七部分＜綜合預算＞。
[15] 香港房屋委員會公開例會會議記錄（2014年1月24日），文件編號：HA 11/2014。

「計劃」採用「以地換樓」的方式，將土地價值釋放，代替稅收養活整個公共房屋體系，令部分成本回籠，紓緩房委會的財政壓力。政府藉此節省的公屋開支，自可應用於其他社會需要，至少公屋體系得以自給自足，幫助下一批需要住屋的人。若能把公屋單位蘊藏的財富解封，整體社會定能從中受惠。

5.6. 迎接人口老化的挑戰

在公共資源運用方面，公共住房最終逐步變成私人住宅，政府從中回收部分土地資源的價值，以應付因人口老化而上升的開支，如安老、醫療等，對社會有莫大裨益。

此外，香港奉行低稅率政策，財政量入為出，沒有龐大的入息稅支撐越來越多的老年人口，「以房養老」就是香港邁向更完善的「資產為基礎」福利政策(asset-based welfare policy)的一個策略。

一般歐洲國家走的是典型的「收入為基礎」(income-based)路線，福利需要龐大稅收支持，但因負擔過重，稅率亦加無可加，近年紛紛逐步削減福利開支。「資產為基礎」福利政策的好處是，國家鼓勵公民投資在財產及人力資源上，以積累資本用於各種用途，就算以後收入減少，他們的消費和福利需求都可以靠積累下來的財產應付(Sherraden, 2003)。資產提供保障，以應付人生突如其來的衝擊，如因失業和疾病帶來的收入減少和支出增加。這也降低了人們對國家、家庭和社區的依賴。以資產為福利基礎更可以促進經濟增長和社會發展，鼓勵儲蓄(Gamble and Prabhakar, 2005)，消弭經濟發展和福利兩者之間的衝突(Doling and Ronald, 2010)。

香港現時有約近一半年長住戶（戶主為65歲以上）居於公屋，以後還會一路增長，若要為未來的長者提供支援，重點顯然應在容許住戶以廉價購買所居單位。如此安排原則上毋須政府經常撥款，而是利用未能用作交易資產、並無市價的公屋單位作為融資工具。如此一來，現時正值壯年的人口受惠於「計劃」，未來就能以廉價購得足以養老的資產。

鼓勵自置居所，享受物業升值帶來的財富，市民就可以物業為基礎，到老時做逆按揭、買年金，支持退休生活，「以房養老」，大大紓解本地高齡貧窮的難題。將大部分市民提升至有產階級，也使政府能集中資源照顧社會最需要幫助的一群。

6.「補貼置業計劃」的疑問

6.1. 影響私人樓價？

有人擔心將公共房屋大幅出售給市民會使樓價大幅下跌。但「計劃」只是提升市場效率，並沒有增加房屋整體供應。由於「計劃」涵蓋的只有新建的公共房屋，對整體樓市影響不大。

「先租後買」的住戶理論上是首次自置居所，就算他們「買斷」房屋在市場上出售，他們依然需要另一個單位搬遷；除非他們本身的單位丟空，否則不會增加市場供應，即使有也是非常少量。至於「補貼出售」單位其實跟以往的居屋計劃相差不遠，數量有限，不會因而推倒樓市。

研究經驗顯示，自置居所計劃的效果是為市民創造財富，由於財富多了，造成「財富效應」(wealth effect)，購買力上升維持對房屋的需求，對樓市不會有負面影響。

長遠而言，如果政府致力推出細單位，部分住戶可能隨財政條件改善而搬到中大型單位，會有更多前身為公共房屋的單位在市場上出租和放售。由於這些單位都是細單位，長遠而言細單位供應增加，可紓緩城中劏房和上車盤的上升壓力。

6.2. 迫市民置業？

有人質疑「計劃」奪去市民選擇，迫市民置業，令低收入家庭受壓。

謹在此強調，「計劃」只是提供協助，讓想置業但又無能力的市民上車，給市民多一個選擇。不想置業的人，只要符合公屋居民資格，是可以永遠租住公屋的。「計劃」提供置業的途徑，實行與否由居民自行決定。

6.3. 市況逆轉使市民蒙受損失？

90年代政府曾在樓價高企時推出「首次置業貸款計劃」鼓勵市民置業，及後市況逆轉，社會出現很多負資產業主，政府被批評「推人入火坑」，因此有人質疑萬一樓市逆轉政府就做了幫兇。

首先，政府只是提供「上車」的選擇，只要入息或資產上限未到超級富戶水平，住戶可以選擇永遠租住房屋。

第二，房屋的售價為優惠水平，已比市價低，比起私樓有更多緩衝。例如市價400萬元的房屋以200萬元賣給居民，除非樓價跌5成，否則並不會變成負資產。

6.4. 助長炒風？

有人擔心「計劃」會助長炒風，連公屋都越炒越貴。

首先，房屋在購買首五年不得轉讓。第二，通過「計劃」購買房屋的家庭，所買的房屋理論上是他們人生首個物業，如果賣掉還須另覓居所。第三，如住戶打算加按房屋再買第二層也不容易。買首個物業時有政府幫助所以只須付半成至一成首期，但要再買第二個時首期最少三至四成。他們在入伙時都須通過資產及入息審查，在首個物業的供款外再供另外一個很吃力，也未必能通過銀行的壓力測試。現在尚未繳付補價的居屋加按要有特別理由並得到房屋署署長批准，將這個準則放諸於「計劃」內，能獲批的人本來就不多；就算批准，能得到的按揭貸款不多，利息也高。

根據以上條件，通過「計劃」自置居所繼而在短期內炒樓的住戶應該少之又少，因此不會助長炒風，符合計劃「短期置業、長期致富」的目標。

6.5. 對現時業主不公平？

政府大規模資助市民買樓，本身已有樓的、不符合資格的業主可能質疑政府不應將公共財產平白相送部分市民。

首先，現時公屋開支鉅大，每年投放極多資源資助全港30%市民租住，租金非常便宜，建築和土地成本卻不能收回。

一個市價月租$20,000的單位，公屋租金可能只是$3,000，變相政府每月補貼$17,000予住戶，十年下來，不計租金及市價調整，津貼也超過200萬元，二十年下來津貼並不只400萬元，其實等同送出一個單位的成本。

既然出租房屋的成本不比出售房屋少，質疑者只是質疑資助的方法而已。政府出租公屋予市民，雖然坐擁龐大資產，但價值得不到釋放，得物無所用，同時住戶亦無法運用資產，十分浪費。出售房屋將津貼封頂，又能為市民累積財富，令他們不須依賴政府，政府又可收回部分成本，使公共資源得到更有效的運用，減少納稅人負擔，可謂一石二鳥。

「計劃」幫市民累積財富，增強市民購買力，有穩定樓市的效果。既然樓價不會因為政策大幅下跌，對這些業主也無損害。

「計劃」提議以市價折讓出售房屋給市民，市民並非毋須付出，他們須付出首期及供樓一段時間才獲得資產。比起無了期地每月補貼租金，「計劃」提供更佳誘因使居民勤奮向上。

再者，「計劃」有入息及資產審查，符合資格的理論上都是有需要的市民。倘若「計劃」受歡迎，考慮撥出部分單位以抽籤形式予入息及資產審查線以上的市民申請，使他們共享計劃的好處亦無不可。因為他們入息較高、資產較多，政府給予的資助可相應減少。

6.6. 要補地價效果差？

現在的「租者置其屋」和居屋都有補地價政策，但不受歡迎。有人質疑「計劃」如果都要補地價的話未必可以做到所說的增加市場效率。

「計劃」會比以往的政策有效，因為我們建議補地價不隨市價攀升，補地價會較以往容易。根據「計劃」去改善現時「租者置其屋」和居屋的補地價政策亦有助釋放房屋到私人市場。

而且，「計劃」中所有新建公共房屋都可以購買，擴大了可補地價的房屋規模，整體可以補地價流入私人市場的房屋數會增加。

最後，「計劃」是否要補地價和如何補可留待公眾討論。

6.7. 租買混合管理困難？

「租者置其屋」一直為人垢病的是租買混合管理困難，可見「先租後買」計劃也會出現類似問題。

以往管理困難是因為租戶和業主的目標不一，要求不同，導致衝突。長遠而言，「計劃」能使租戶著眼於未來得益，除了一部分無能力或不打算置業的住戶外，其他租客即使未成為業主，也會期待將來成為業主，想到這個地方將來屬於自己，會調整自身行為，使其更貼近業主的取態，從而減少租客和業主之間在物業管理上的分歧。

6.8. 福利扭曲行為？

有人擔心補助市民以低於市場價格置業，會大大誘使市民扭曲自身行為去符合審查資格從而獲得福利。例如有些會辭掉工作上公屋，或以兼職代全職；夫婦離婚以求多一間公屋；青年待有公屋後才找全職工作等。

其實這些行為在現時的公屋制度已經存在。廉租公屋等於每月接受政府的收入資助，例如若公屋租金只是$2,000，但同區市值租金是$15,000，每月福利轉移達$13,000。樓價租金越來越高時，這種扭曲行為的誘因越來越大，但不見得「計劃」會使這種人突然大增。

另外，現時的公屋制度下，入息及財產過了上限就須交倍半租，「超級富戶」須搬走。如果住戶的入息只是剛過門檻，他們就有頗大誘因要隱瞞甚至以各種方法壓低入息。除非住戶的入息可以一時三刻超過門檻很多，令他們在私人市場很容易覓得理想居所，否則現行公屋制度也是削弱了他們的上流的誘因。

如果說「計劃」扭曲行為，那麼公屋制度一直也存在同樣弊病，是不是基於這個原因整個公屋制度都應該取消呢？一個政策只要得益大於導致扭曲行為的成本，仍然值得做。

一個良好的福利制度應該鼓勵市民多勞多得，減少瞞騙的誘因，而不是勞動到某個程度會因為整體得益下降而減少勞動，或因而阻斷事業發展。

「計劃」可以改善現時公屋制度的誘因。只要成為業主，就沒有審查的問題。「計劃」給住戶一個可達成的奮鬥目標，想置業的住戶須儲首期及每月償還按揭貸款，以獲得業主的資格、搬遷的靈活性、資產升值的機會及融資的財產，鼓勵他們勤奮向上，提升投入勞動市場的動機 。

6.9. 私有化阻礙重建？

有人會擔心公共房屋私有化使業權分散，令重建困難。

由於房屋本身由政府津貼，我們建議「計劃」下的房屋只須獲得70%的業權同意就可以重建，以改善業權分散的問題。這個建議比起現時其他樓宇須獲得80%或90%業權同意為低。

7. 結論

香港的公屋政策實行多年，百萬個港人曾受惠於公共房屋的協助得以向上流，近年公屋需求增加，流轉卻開始放慢，本身的效率問題令大好資源價值得不到釋放，很多人為了留在公屋因而扭曲行為，未能以最理想的方式自在地生活。

樓價上升超越市民的負擔能力，令很多渴望置業的市民卻步，升幅使部分市民難以累積財富，資產貧富懸殊加劇，分化社會。

研究團隊相信，效率和平等並不互相衝突。我們希望藉著改革現時的公共房屋政策，以「先租後買」的方式，繼往開來，在不影響現有住戶及業主利益的前提下，一方面繼續提供廉租房屋予有需要市民，另一方面創造置業階梯，切合市民人生中各種需要，並更有效地運用公共資源，達成市民的各種願望，令他們過更美好的生活。

8.參考資料

1. Doling J. and Ronald. R. 2010. Homeownership and asset-based welfare. Journal of Housing and the Built Environment, 25(2), 165-173.

2. Gamble A. and Prabhakar R. 2005. Assets and Poverty, Theoria 44(107), 1-18.

3. 政府新聞公報 2013，《立法會十七題：合理分配公屋資源》，十二月十八日。

4. Sherraden M. 2003. Individual accounts in social security: can they be progressive? International Journal of Social Welfare, 12 (2), 97 — 107.

5 Yan W.-H. 2000. "Efficiency in the Distribution of Hong Kong Public Housing Resources (70s' - 90s')", PhD Dissertation, School of Economics and Finance, The University of Hong Kong.

6. Wong Y.C.R.1998. On Privatizing Public Housing, City University of Hong Kong Press.

7. 劉國裕，《檢討富戶政策騰出公屋安民》，2013年11月27日。

第二部分：
增加土地供應

目錄

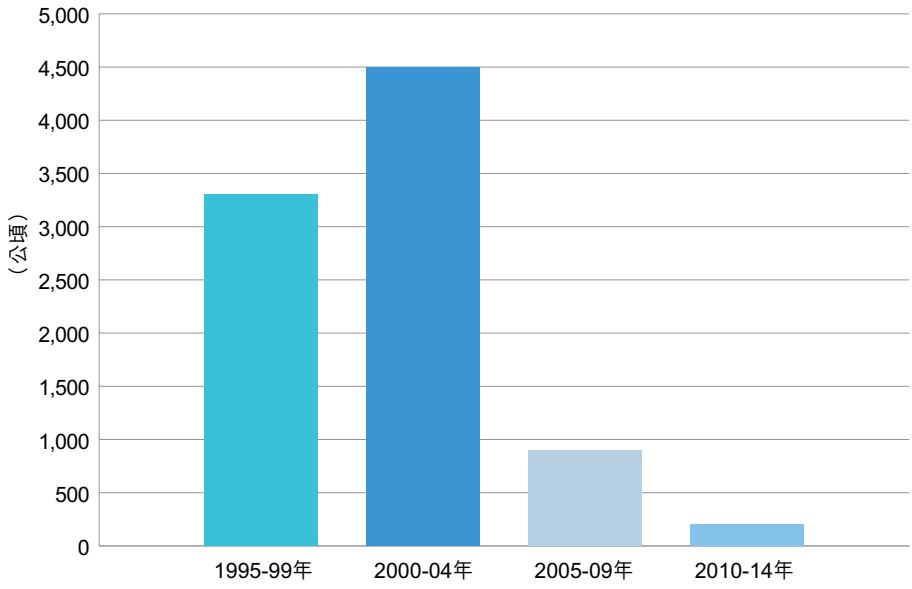
行政撮要	36
1. 認清事實：土地不足千真萬確，急須解決	43
2. 為何發展變慢？	61
3. 土地發展的更宏觀考慮	65
4. 我們的建議	81
5. 結語：「玫瑰園計劃」的啓示	90

行政撮要

I. 認清事實：土地不足千真萬確，急須解決

香港製造土地的步伐在過去十年間大幅放緩。1995至2004年間香港已發展土地共增加了7,800公頃，有關數字在最近十年大幅減少至只有1,100公頃。

已發展土地增長的情況



註: 由於量度方法有變，已發展土地只包括住宅、商業、工業、政府 / 機構、休憩、運輸用地。
資料來源：政府統計處。

由於長期缺乏大型土地發展計劃的落實，從私人住宅施工量、鐵路站上蓋發展以及未撥用或批租的土地分析，政府短期內可供發展的土地已所餘無幾，只能透過城市規劃程序改劃土地用途。但面對地區反對甚至司法覆核，現屆政府要成功達至在10年建屋48萬個單位的目標，仍有一段距離。

住宅用地短缺，近幾年住宅單位供應非常緊絀，令樓價及租金飆升。同時，商業用地供應同樣不足，令本港商業租金遠高於區內其他主要城市。香港核心商業區的寫字樓的租金是亞洲區最高，比北京高近四成，更比新加坡高出近八成。

事實上，香港的所有空間都面臨嚴重短缺，各類物業的空置率幾乎都創回歸以來的新低，反映營商者/創業家實已把本港硬件中所有能善用的最後一點餘裕都幾乎耗盡。

商業租金高企，嚴重打擊本港經濟競爭力。跨國企業把業務重置（relocate）到香港的成本乃全球最高，比新加坡高六成，甚至是上海的2.7倍。

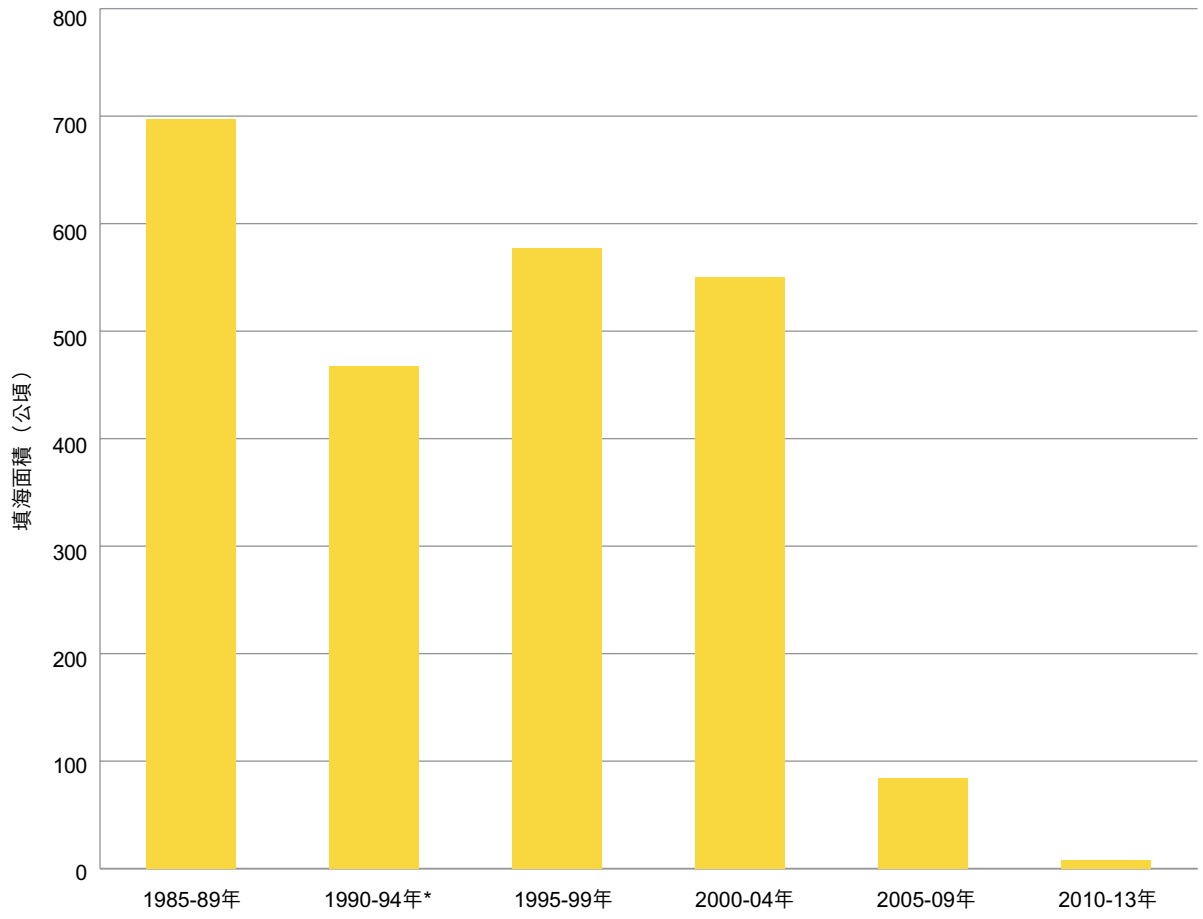
土地供應不足也影響民生。1997年至2013年，公營醫院病床的總數只增加了4%，但人口卻增加了11%，年齡中位數增加了8歲，對醫療服務的需求理應有增無減。面對人口老化，香港的醫療體系勢將不勝負荷。

II. 為何發展變慢？

1. 填海近乎停頓

填海向來都是香港新增土地的主要來源之一。過去十年的新增已發展土地當中，估計超過四成來自填海。然而填海進度卻在最近十年大幅減慢、甚至幾乎停頓。

1985-2013年期間本港填海的情況



註：（*）不包括赤鱲角及西九龍的1,274公頃填海土地。
資料來源：立法會研究部、發展局。

2. 官僚程序制肘

(i) 綜合發展區（Comprehensive Development Area，簡稱CDA）

「綜合發展區」（Comprehensive Development Area，簡稱CDA）的任何發展都必先獲得城市規劃委員會（城規會）許可，以促使綜合發展。然而，CDA往往因為業權分散，難以整合；加上相關審批欠缺客觀透明的準則，以致耽誤多年都未能發展。現時，有待完成審批的CDA，面積超過200公頃，可發展面積超過6,800萬平方呎。

(ii) 政府審批過程

本港所有發展項目的審批，主要由規劃署、地政總署和屋宇署主管。三個部門的審批範圍有所重疊，但各自的技術定義卻未必一致。而且，審批過程要徵詢其他政府部門的意見，部門間的溝通與請示往往造成延誤。

另外，地政總處計算改變土地用途所需要補的地價金額，機制並不透明。業界近年有聲音指有關的計算基準和參數，可能未必反映最新的現實情況，令有意改變土地用途的發展商卻步，變相拖慢發展。事實上，近年的契約修訂及換地交易宗數及住宅單位供應，確比之前明顯下降。

III. 土地發展的更宏觀考慮

土地發展不只是關於找到足夠的土地興建所需建築物，還需要額外的「騰挪」空間，例如足夠空間安置現時居於舊樓的居民、或是準備重建/ 搬遷的設施等。故此，在計算未來土地需求時，其實還要加入「自然空置」的考慮。而且，要能夠在住宅區的附近提供充足的配套設施以及就業機會，該區的土地要有一定的規模。

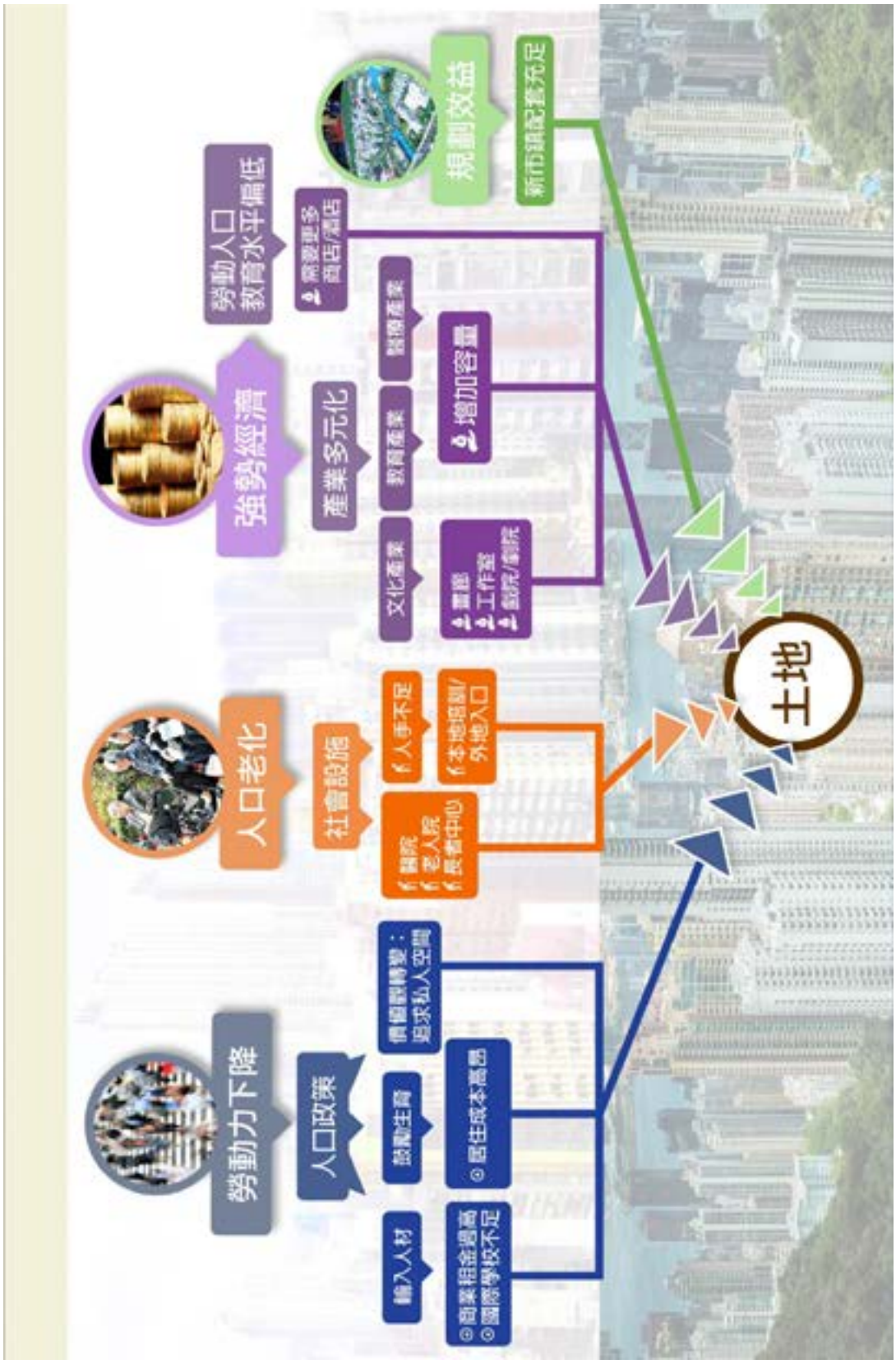
即使香港人口不再增長，若要令700萬港人的人均居住面積及平均享用到的配套設施增加40%，便需要額外5,800公頃的土地，等於兩個大埔新市鎮。而香港的人口將在30年後增至822萬，按此推算，土地需求將超過9,000公頃，比三個沙田新市鎮還大。

最樂觀的估計，目前已知的土地供應項目最多可以提供共約5,000公頃的土地，其中包括未有詳細規劃的各填海工程及新界北發展區約2,000公頃。若發展過程沒有任何阻礙（包括如期獲得立法會撥款、沒有司法覆核挑戰等），確是有望解決土地供應不足的燃眉之急。然而，若要令港人的人均用地提升，追回90年代的增長速度，則還有一大段距離。

本研究多次強調，土地並不只是用來滿足住屋需要。我們應該明白幾乎所有社會經濟問題，其實都是環環相扣，互有關連，而且都有一個共通問題：土地不足。

解決社會經濟的問題超越土地供應的範疇。但土地供應肯定是解決方案的其中一個重要元素。以安老政策為例，就算我們有完美的政策、無暇的監管、無限的醫療與安老院人手供應也好，若然沒有新的醫院、新的安老院、新的長者社區中心，面對人口老化，要讓長者生活過得更好，都只會是緣木求魚。

土地供應與社會經濟議題的關係



IV. 我們的建議

1. 心態改變：了解土地短缺的事實，客觀、冷靜、實事求是審視土地供應途徑

(i) **填海**：現時，政府已識別六個具發展潛力的填海區，但要滿足我們中、長期的發展需要，似乎還有一定距離。故此，香港難以避免要繼續填海工程。社會是時候重新討論，在如今選定的六個填海區以外，是否應納入更多地點。

(ii) **改劃土地用途**：雖然改劃土地用途在規劃效益的角度未必最理想，不過土地短缺是事實，而且解決問題需時不短。既然樓價高、租金貴是全港市民都面對的問題，解決問題的方法「人人有份」也無可厚非。隨着65歲以上的長者人數增加一倍有多，而其他大型土地發展項目都未完成，我們又要到哪裡找到足夠土地建急需的醫院、安老院、長者社區中心？

(iii) **郊野公園**：我們絕對同意（一）綠色空間對香港有無庸置疑的重要性；（二）不應該、亦不可能把大部分郊野公園釋放以供發展之用。然而，今天郊野公園的範圍是按40年前的《郊野公園條例》所劃。政府可以成立一個多方平台，建立科學的基準和方法，全面審視所有郊野公園的生態價值、服務、用途等，決定是否有需要修改郊野公園的覆蓋範圍；同時定期審視土地供需的平衡、社會經濟需要等因素，考慮發展一些本來被劃作郊野公園的土地。

(iv) **棕地**：在土地短缺的情況下，任何可能的來源都應盡量利用。可是，發展棕地一樣需要收地、進行交通、環境等技術研究，最後還是要通過城規會的審批，才可發展。若要把棕地作為土地供應的主要策略，似乎有點過分樂觀。

(v) **其他改變土地用途的方法**：任何有可能更有效利用的土地資源都應該加以考慮。事實上，新界北發展研究中，也包括了粉嶺高爾夫球會和行政長官的粉嶺別墅的土地；發展局也正檢討「丁屋」政策。不過，這些方法都非一時三刻可以見效。而且，就算假設這些方案能解決眾多複雜的法律、憲制、理念等問題，能夠全部實現，這些土地大都疏落地分布在不同地方，未必能達到規劃上的規模效益。

再者，政府目前的長遠土地供應項目，包括仍在計劃中的所有填海方案及新界北發展，最樂觀也只能提供約5,000公頃土地，和上述的長遠目標逾9,000公頃仍有距離。除非其他方案能額外提供4,000多公頃土地，否則，我們實應支持各種增加土地供應的方法，包括發展新市鎮、填海和發展郊野公園。

2. 建立長遠土地儲備，應付未來社會、經濟、民生需要

物業市場與其他市場不同，無法快速改變產量以應付市場突如其來的改變。若政府每次只能在發現樓價過高時才作出反應，往往都會太遲。因此，香港應著手建立土地儲備，並設立機制決定何時調撥儲備中的土地應市，甚至寧可「備而不用」，都總好過只能「後知後覺」地作出反應。

3. 改革CDA制度，盡快釋放土地發展潛力

為了有效運用珍貴的土地資源，而且作為一個可以在較短期內提供土地的方法，應全面檢討及改革CDA的制度。

(i) 未來的CDA：我們建議，日後除了市區重建局的重建項目地皮之外，城規會不應把其他地皮劃為CDA，減少對發展的限制。若規劃署認為某區應該綜合發展，可把其認為關鍵的規劃參數（planning parameters）規限下來。若擬發展的項目符合這些要求，便不需額外向城規會申請。另外，為了全面體現土地的價值，未來所有拍賣及招標的土地不應加入CDA的地段。

(ii) 現存的CDA：城規會可按個別CDA的大小、業權分散程度等，為發展申請人收集一定比例的業權定下某個期限（例如兩年），若到期時申請人仍未能收集指定比例的業權，城規會便應把原本的CDA劃分成更小的分區，或者容許該區分期發展。對於一些已劃作CDA很長時間的地皮，城規會可用上述的建議制度，把它們改劃作其他指定用途。另外，正在規劃中的新界新發展區中，應由政府負起全面規劃的責任，改劃作指定用途，並加上必要的規劃參數限制。

把規劃參數加進規劃大綱圖中，程序上等同改劃土地用途，同樣要經過相關的城市規劃程序，咨詢並處理不同政府部門的專業意見，有機會令項目的最終樓面面積較少。不過，這最起碼有客觀的既定程序可依，減低不確定性，較能確保發展完成（哪怕規模較小），比個別CDA耽誤了20年以上較為可取。

4. **政府拆牆鬆綁，加快審批**

(i) **加入審批時間限制**：為了加快審批流程，地政總署應明文設定審批時限，若指定期限過後，則自動視為圖則獲批。同樣原則亦適用於地政總署徵求其他政府部門意見的流程，即設下時限，若逾期無回覆，則假設有關部門沒有意見。

(ii) **清晰界定各審批流程的要求**：政府應與業界洽談，為審批程序中牽涉的主要圖則，釐訂簡化、清晰的審批要點要求，政府和業界嚴格遵守。

(iii) **增加補地價計算機制透明度**：政府應加強與業界溝通，盡量增加計算補地價方法的透明度，以求令不同的計算參數（例如預測未來建築成本、估算市場營銷成本等）能較準確地反映市場的最新情況和趨勢。

(iv) **整合審批流程**：政府應把地政總署的審批圖則與其他行政功能（如處理地區投訴）更好分隔，建立專注和專業的審批團隊，以加快審批流程。長遠而言，政府可考慮根據不同的發展流程，設立一站式的架構處理審批，以清晰界定主管的審批部門，協調其他政府部門，避免重複審批。作為參考例子，政府在2012年中成立了起動九龍東辦事處，由發展局主導，提供一站式支援，將九龍東轉型為另一個核心商業區。

Ⅴ.結語：「玫瑰園計劃」的啓示

1989年，時任港督衛奕信在施政報告提出「香港機場核心計劃」，這項坊間稱為「玫瑰園計劃」的基建項目，在規劃和實行的過程中，社會一定作出過不少關鍵但困難的共同抉擇。而最後，我們面對當時的社會、經濟、民生問題，權衡輕重後，都贊成為了香港的長遠發展，「玫瑰園計劃」有其必要。

26年前，我們決定共同為這個美好未來努力。26年後的今天，為了香港人能得享較佳的社會設施和居住環境，為了讓我們的長者得到適切的醫療和安老照顧，為了我們的經濟有足夠的活力供年青人發展，面對一樣關鍵但困難的選項——你，會如何抉擇？

1. 認清事實：土地不足千真萬確，急須解決

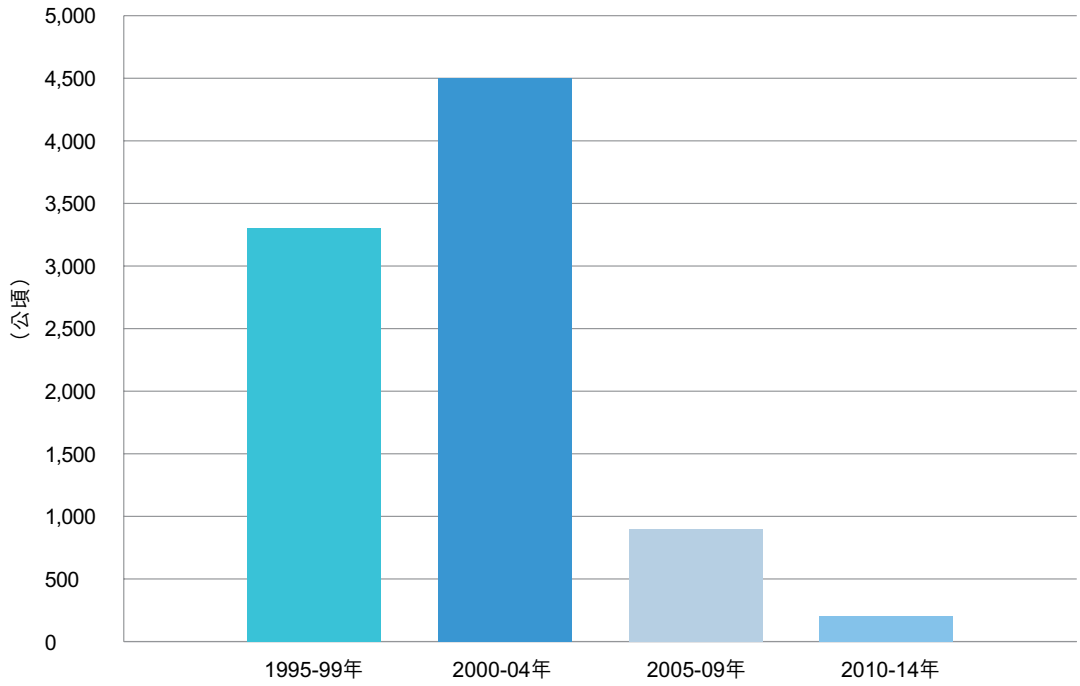
本研究的上一部分詳細闡述了「補貼置業計劃」的政策倡議，冀望透過改革本港房屋政策，協助更多市民置業。有關計劃旨在提高現時公營房屋系統的效率，改善整體房屋市場的流動性，最終讓更多香港家庭能分享經濟繁榮的成果。

追本溯源，房屋問題離不開土地供應。因此，研究的本部分將詳細探討土地供應的議題，並嘗試提出相關的政策建議。然而，現時社會上對於（一）土地供應不足的嚴重性和迫切性；及（二）土地發展涵蓋的遠不止房屋一個範疇的事實，認知似乎都有所不足。有鑑於此，本章先闡述因土地不足帶來一連串的社會經濟問題的相關數據和事實，作為本研究的背景。

1.1. 土地供應短缺的事實

宏觀地看，香港發展土地的步伐，在過去十年間大幅放緩，是個不爭的事實。1995年至2004年的十年間，香港已發展土地的面積共增加了7,800公頃。然而，最近十年，有關數字卻大跌至只有1,100公頃。不難理解，隨着造地速度和規模大幅收縮，香港各項物業的供應亦相應大減，也埋下了今天香港各種社會經濟問題的伏線（圖1）。

圖1. 已發展土地增長的情況

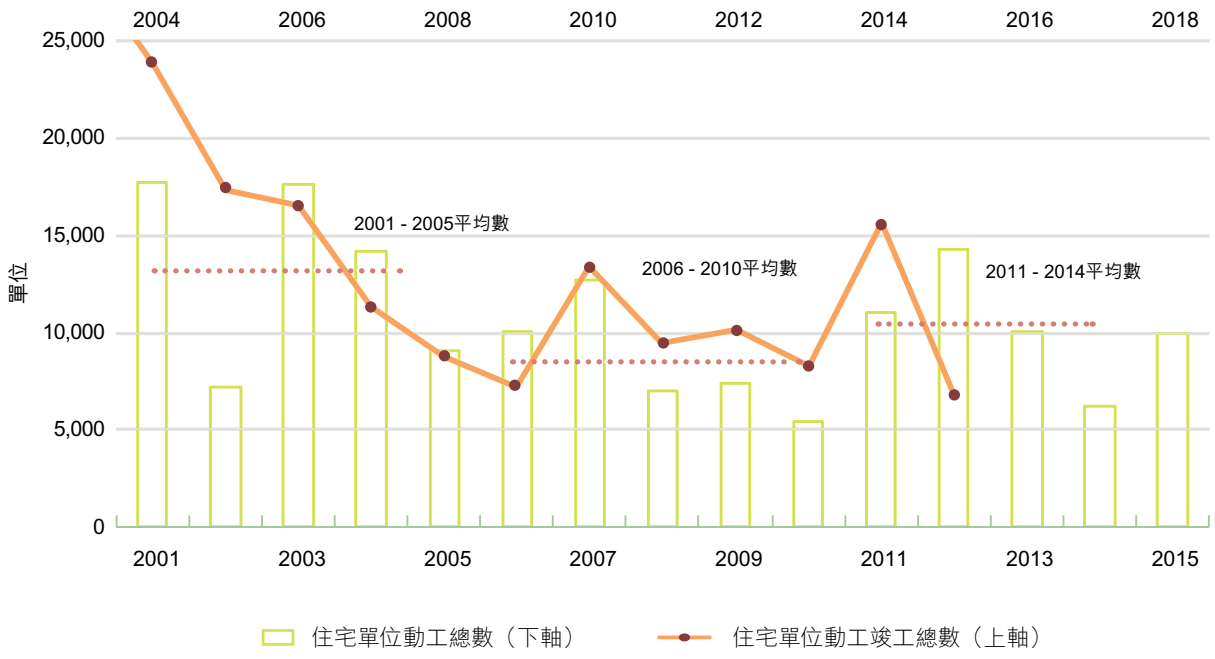


註：由於量度方法有變，已發展土地只包括住宅、商業、工業、政府/ 機構、休憩及運輸土地。
資料來源：政府統計處。

1.1.1. 住宅

先談私人住宅市場。要評估香港未來幾年的私人住宅供應量，可以從施工量數字入手。回顧年度數據，私人住宅落成量滯後施工量大約三年。故此，掌握今天的施工量，便大概可知未來三年私樓落成量的情況。2001至05年間的每年平均施工量為13,200個單位，其後的五年（2006至10年）大減三成多至8,500個（圖2）。把有關時期延後三年，似乎某程度解釋了過去幾年（2009至13年）的私人住宅供應短缺的情況。

圖 2. 住宅單位動工及竣工總數



註：2015年的動工/竣工總數乃截至2015年7月的數字。
資料來源：屋宇署。

到2011至14年，每年平均施工量回升至10,400個，而2015年單是首七個月的施工量亦已達10,000個，但其實有關數字只是和2000年代的平均水平相若。換言之，現屆政府固然已致力增加房屋供應，但始終覓地建屋需時不短，增加供應的成效似乎仍然有待浮現。事實上，2015/16年度的政府賣地計劃當中，合共只提供34公頃的私人住宅土地。

另一個私人住宅短期供應來自鐵路上蓋項目。不過，隨着過去數年多個大型港鐵上蓋項目成功招標（包括日出康城第六至第八期、天榮站、元朗站等），未來五年有待招標的港鐵住宅項目實已所餘無幾（表1），只能展望更長遠的發展項目例如錦上路站、八鄉車廠、以及仍在研究階段的小蠔灣車廠等，但到單位落成至少要到2020年後。

表1. 港鐵物業發展組合

已批出之港鐵物業發展組合		
地點	招標日期	預計落成日期
康城站(第四至七期)	2014至2015年	2020至2022年
大圍站	2014年10月	2022年
天榮站	2015年2月	2021年
南昌站	2011年10月	2017至2019年
朗屏站	2012至2013年	2018至2019年
待批出之港鐵物業發展組合		
地點	招標日期	預計落成日期
康城站	2015至2020年	2020至2024年
黃竹坑站	2015至2020年	2020至2024年
何文田站	2015至2020年	2020至2024年

資料來源：香港鐵路有限公司2015年中期報告。

中線而言，政府可供發展的土地，其實亦已幾乎耗盡。根據發展局的數字，截至2012年中，全港法定圖則劃作住宅用途，但未經批租或撥用的政府土地，共有952公頃。但扣除因各種原因（包括有關土地為道路/ 通道、位於人造斜坡、少於0.05公頃等）而不適合/ 現時未能發展的土地後，其實只有392公頃（表2）。

表 2. 未經批租或撥用的政府土地

未經批租或撥用的政府總住宅用地(1) = 2,153.7公頃								
（一） 未經批租或撥用的政府土地面積								
	住宅(甲類)	住宅(乙類)	住宅(丙類)	住宅(丁類)	住宅(戊類)	商業/住宅	住宅（甲類至戊類）及商業/ 住宅	鄉村式發展
	371.8	209.3	182.4	158.6	11.0	19.4	952.5	1,201.2
（二）不適合發展、現時未能提供發展或發展潛力較低的土地類別								
道路/通道	171.1	45.8	33.7	11.1	3.9	14.5	286.4	137.3
人造斜坡	55.5	49.2	25.1	17.4	0.5	0.1	141.5	106.9
簡易臨時撥地(2)	29.4	3.6	0.7	2.8	0.9	0.1	37.5	24.1
少於0.05公頃的地塊	50.0	15.8	19.3	6.5	1.9	2.1	95.6	不適用(3)
（三）扣除以上土地類別後的未經批租或撥用的政府土地								
剩餘土地面積 [= (一) - (二)]	65.8	94.9	103.6	120.8	3.8	2.6	391.5	932.9

註： (1) 住宅用途包括住宅(甲類)至住宅(戊類)、商業/住宅及鄉村式發展地帶的土地。
(2) 簡易臨時撥地一般作有關部門的臨時工地。
(3) 位於鄉村式的發展地帶上面積小於0.05公頃的地塊共無扣除。

資料來源：發展局。

必須注意的是，這392公頃土地並不等於「政府土地儲備」。因為有關土地中，仍然有「不少是形狀不規則的地塊（例如建築物間的空隙、後巷，以及現有發展、公路或其他設施邊旁的狹窄地塊）」[1]，未必可以發展。

而當中適合發展的土地，已納入政府賣地計劃中，例如2013-14年度包括的火炭樂林路地皮、大圍美田路地皮等。

再者，即使不現實地假設這392公頃土地全數可作住宅發展，以《長遠房屋政策》訂下的十年建屋目標，即每年48,000個住宅單位、平均每個單位600平方呎、整體地積比率4倍計算，每年便要用67公頃土地興建住宅。換言之，這392公頃土地最多只能支持5年多的住宅單位供應。

雖然上述數字沒有較近期的官方更新，但觀乎過去三年，本港都沒有大型的土地發展計劃，而對上一個項目更已是東涌新市鎮。相信住宅用地短缺的情況不會有太大改變。仍在進行中的大型土地供應項目中，預計最快可供遷入人口的，已是2023年的古洞北/ 粉嶺北新發展區。

現存的住宅用地所餘無幾，中長期的土地供應項目又有待完成，因此政府要在短期內增加土地供應，只能透過城市規劃程序，把一些有潛力發展住宅、但現時並非住宅用地的地段（通常是綠化地帶或政府、機構、社區用地），改劃為住宅用途。根據本年中發表的《本屆政府上任第三年施政匯報》，現屆政府通過檢討土地用途，物色到約150幅用地，若可如期完成相關改劃程序，預計可於2014/15至2018/19年度供興建共超過21萬個單位[2]。

這個數字佔十年建屋目標48萬個單位的四成有多，因此如若能全數成功改劃，政府滿足中短期的房屋供應，其實並非不可能。

可惜，截至2015年6月初，政府只就其中的61幅用地展開了改劃程序，但成功改劃的則只有24幅，共涉及約21,000個單位。若按單位數目計算，是150幅用地總目標的一成左右。改劃土地的進度相對緩慢，正如發展局局長陳茂波所言，是與地區反對聲音有關，通常由於區內居民擔心改劃土地用途對交通、環境等造成影響，因此反對改劃。當局表示，至今已有共三幅分別位於大埔及赤柱的用地改劃申請被城市規劃委員會（城規會）否決（表3）。

更尤甚者，即使改劃成功，也不代表增加住宅供應一帆風順。因為城規會批准改劃後，有關土地依然要面對司法覆核的風險。事實上，過去兩年，有不少例子都是城規會通過改劃用途——甚至土地已經拍賣/ 招標售出後，有市民對有關決定提出司法覆核，為未來的房屋供應增添變數（表3）。

[1] 發展局網頁，http://www.devb.gov.hk/tc/issues_in_focus/the_land_area_analysis/response_vacant_government_land/index.html。
[2] 在這150幅用地外，政府亦已按《2013年施政報告》中所載的土地供應措施，把38幅土地改作住宅用途，共可提供約3.9萬個單位（截至2015年6月初）。

表3. 短期土地供應遇到障礙的選定例子

短期土地供應遇到障礙的選定例子					
地皮	原來土地用途	擬議的發展類型	面積（公頃）	單位（個）	原因
大埔 近鳳園	綠化地帶	住宅(丙類)	4.78	620	被城規會否決
大埔 那打素醫院以西	綠化地帶	住宅(甲類)	0.57	680	被城規會否決
赤柱 黃麻角道以東	綠化地帶	未有資料	未有資料	未有資料	被城規會否決
屯門 前掃管軍營	政府、機構或社區設施	住宅(乙類)	5.15	2,610	面臨司法覆核
大埔 露輝路(以東及以西)	綠化地帶	住宅(丙類)	4.13	660	面臨司法覆核
深水埗 延坪道	綠化地帶	住宅(丙類)	2.04	980	面臨司法覆核
元朗站	政府、機構或社區設施、其他指定用途、休憩用地	綜合發展區	3.91	1,876	面臨司法覆核
前旺角街市	政府、機構或社區設施	商業、辦公室或酒店用途	0.121	未有資料	遭司法覆核空置五年
中環街市	商業	其他指定用途(具歷史和建築價值的建築物保存作商業、文化及／或社區用途)	0.4153	未有資料	遭兩度司法覆核，空置12年
大埔 荔枝山 山塘路	未有資料	住宅(乙類)	3.99	1,790	面臨司法覆核

資料來源：城市規劃委員會、綜合報章報導。

而且，雖然改劃土地用途困難重重，而在城市規劃效益的角度而言亦未必是最佳選擇，但這作為政府現時可用住宅用地供應的一個重要來源，政府亦惟有把改劃程序未完成、或者面對司法覆核挑戰的土地，也納入賣地計劃之中。事實上，2015-16年度賣地計劃共29幅地皮中，有15幅尚未完成改劃程序。住宅用地供應之短缺，從此又可見一斑。

這對於政府在短中期內增加土地供應的計劃造成極大影響。按最新的情況評估，現屆政府要成功達至在《長遠房屋策略》中公布的10年建屋48萬個單位的目標，仍有一段距離。

按《本屆政府上任第三年施政匯報》的數字，未來5個年度（現時至2019/20年度），房屋委員會（房委會）和房屋協會（房協）預計將落成共95,800個公營房屋單位（包括公屋和居屋），較10年公營房屋建屋目標的一半，即145,000個相差約5萬個或三分之一。

更重要的是，運輸及房屋局局張炳良指出，現時房委會和房協找到的土地，只能夠供未來10年興建254,000個公營房屋單位，比建屋目標的290,000個相差36,000個或12%。而且，計劃用作興建這25萬個公營單位的土地中，有八成並非「熟地」。值得注意的是，上述政府所物色的150幅有住宅發展潛力的目標改劃用地，可供興建的共21萬個單位中，有七成為公營房屋。換言之，若政府在改劃土地用途期間繼續遭到反對或司法覆核等，連25萬之數能否達成都有疑問（表4）。

表 4. 住宅單位預計落成量

房屋類型		10年目標	現時預計落成量		
			2年 (2015/16 — 2016/17)	5年 (2015/16 — 2019/20)	10年 (2015/16 — 2024/25)
公營房屋	出租公屋單位	200,000	34,500 (40,000)	76,600 (100,000)	沒有資料
	資助出售單位	90,000	3,000 (18,000)	19,200 (45,000)	
公營房屋總數		190,000	37,500 (58,000)	95,800[2] (145,000)	254,000[1] (290,000)
私營房屋		290,000	33,500 (38,000)	沒有資料[3]	沒有資料
所有房屋總數		480,000	70,500 (96,000)	178,800 (240,000)	沒有資料

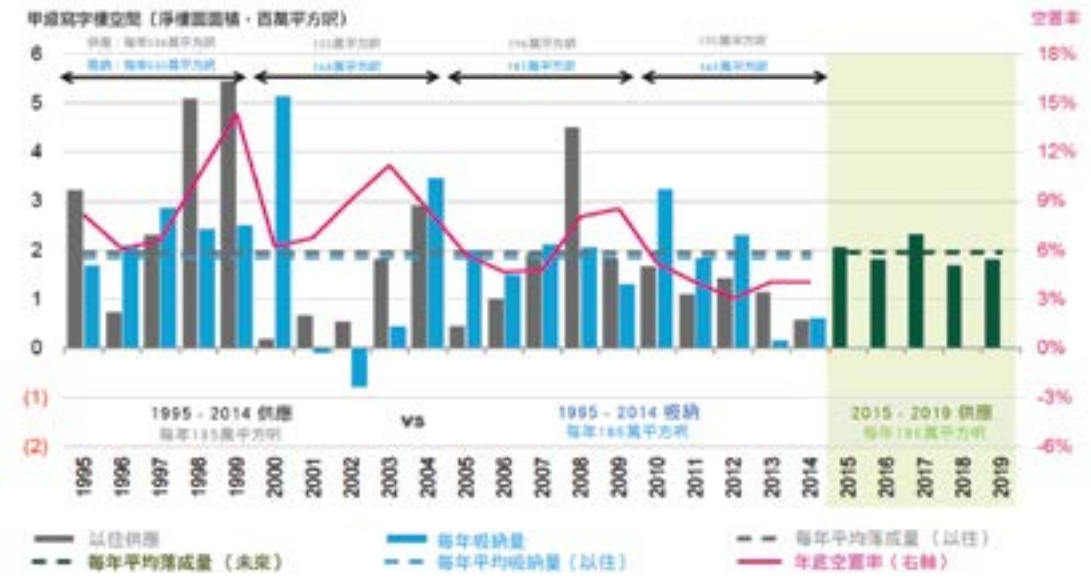
註： （ ） 括號內數字為假設長遠房屋策略的總建屋目標於10年間平均分布，在期內相應的建屋目標。
（1）計劃興建有關單位的土地，其中八成並非「熟地」。
（2）按（1）粗略計算，只有50,800個單位的土地為「熟地」。
（3）運輸及房屋局只有提供未來3至4年的一手單位潛在供應，最新數字為83,000個。
資料來源：《本屆政府上任第三年施政匯報》、香港電台新聞、運輸及房屋局。

綜合以上所述，即使不理土地的發展情況，把「生地」和「熟地」一併計算，按最新情況審視，政府要達成10年建屋目標已有難度；若然考慮到改劃土地等程序的阻礙，則達標的機會更低。

1.1.2. 商業

住宅用地的供應固然短缺，但社會較少有提及的是，香港的商業用地供應，其實甚至更加緊絀。國際房地產顧問世邦魏理仕（CB Richard Ellis）的研究顯示，香港甲級寫字樓2015至19年的每年平均落成量預計只有不足200萬平方呎，只是和過去20年的平均水平相若（圖3）。

圖3. 甲級寫字樓未來落成量及以往平均值



資料來源：世邦魏理仕研究部。

值得注意的是，過去五年是香港20年來甲級寫字樓供不應求最嚴重的時期，每年平均吸納量達165萬平方呎（淨樓面面積），相對同期供應每年平均120萬平方呎，五年間供求相差達225萬平方呎。

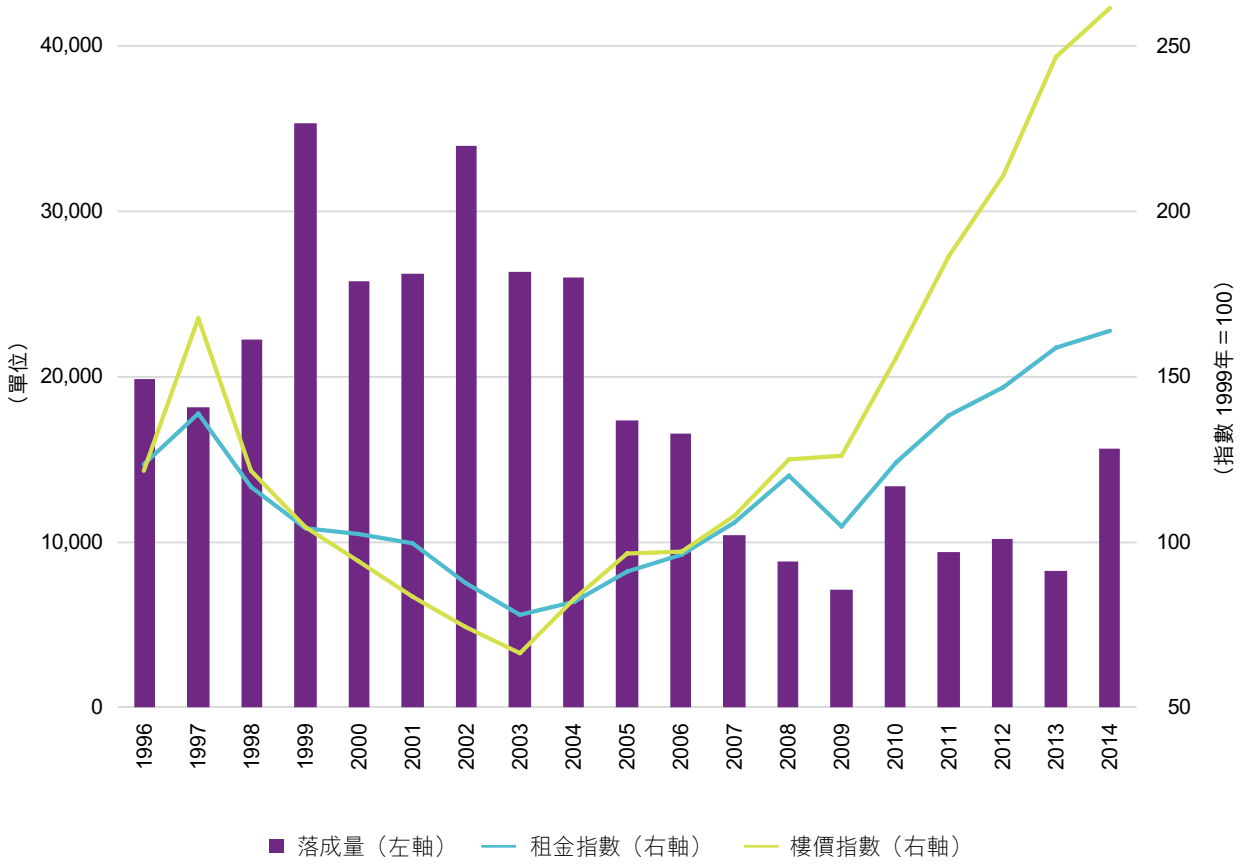
換言之，香港過去五年在甲級寫字樓市場的供應，幾乎短缺了一整個九龍站上蓋的環球貿易廣場。

1.2. 土地短缺的影響

1.2.1. 樓價上升

土地供應不足的影響相當廣泛而深遠。首先，如上所述，由於住宅用地短缺，近幾年住宅單位供應非常緊絀，令樓價及租金飆升，今天已眾所周知。事實上，本港私人住宅價格在2008年全球金融危機，從高位大幅調整兩成半後，一直持續攀升至今。私人住宅物業租金於期內同樣持續上升，但有關波幅則較樓價為小（圖4）。

圖4. 私人住宅租金，樓價及落成量



資料來源：差餉物業估價署。

不難想像，樓價和租金升幅，與住宅供應量息息相關。具體而言，於1997至2003年期間，每年平均新落成私人住宅單位為26,900個，同期間樓價跌幅達60％。相比之下，在最近六年間（2009至14年），私人住宅單位的新落成量每年平均不足11,000個，儘管在期間政府推出了多輪管理樓市需求的措施，樓價依然從2009年的低位上升了超過1倍（圖4）。社會對公營租住房屋（公屋）單位的需求同樣龐大。截至2015年六月底，在公屋輪候冊上有大約28萬個申請個案，屬歷史新高。

有說法指本港的樓價和租金高企，是由於外來（包括來自內地）的需求帶動，因此政府應集中管理及壓抑（特別是非本地居民）物業需求。不過，自從政府推出「額外印花稅」後，本地樓市的短線交易（如一年以內）已幾乎絕跡；而「買家印花稅」亦令非本港永久居民的住宅物業需求大幅減少。及後政府推出「雙倍印花稅」，擁有其他住宅單位的本港永久居民的投資需求都已加以壓抑。事實上，根據最新數字，住宅物業買家中為沒有其他住宅單位的本地永久居民比例，由實施「雙倍印花稅」前只佔大約一半，大增至近八成（表5）。

表5. 雙倍印花稅生效前後比較

住宅物業交易 （每月平均）	買家為擁有其他住宅物業的 香港永久居民	買家為沒有其他住宅物業的 香港永久居民
2010年1月至2013年2月 （實施前）	3,174 (44%)	4,003 (56 %)
2013年3月至2015年6月 （實施後）	1,105 (23%)	3,742 (77%)

資料來源：《明報》報導。

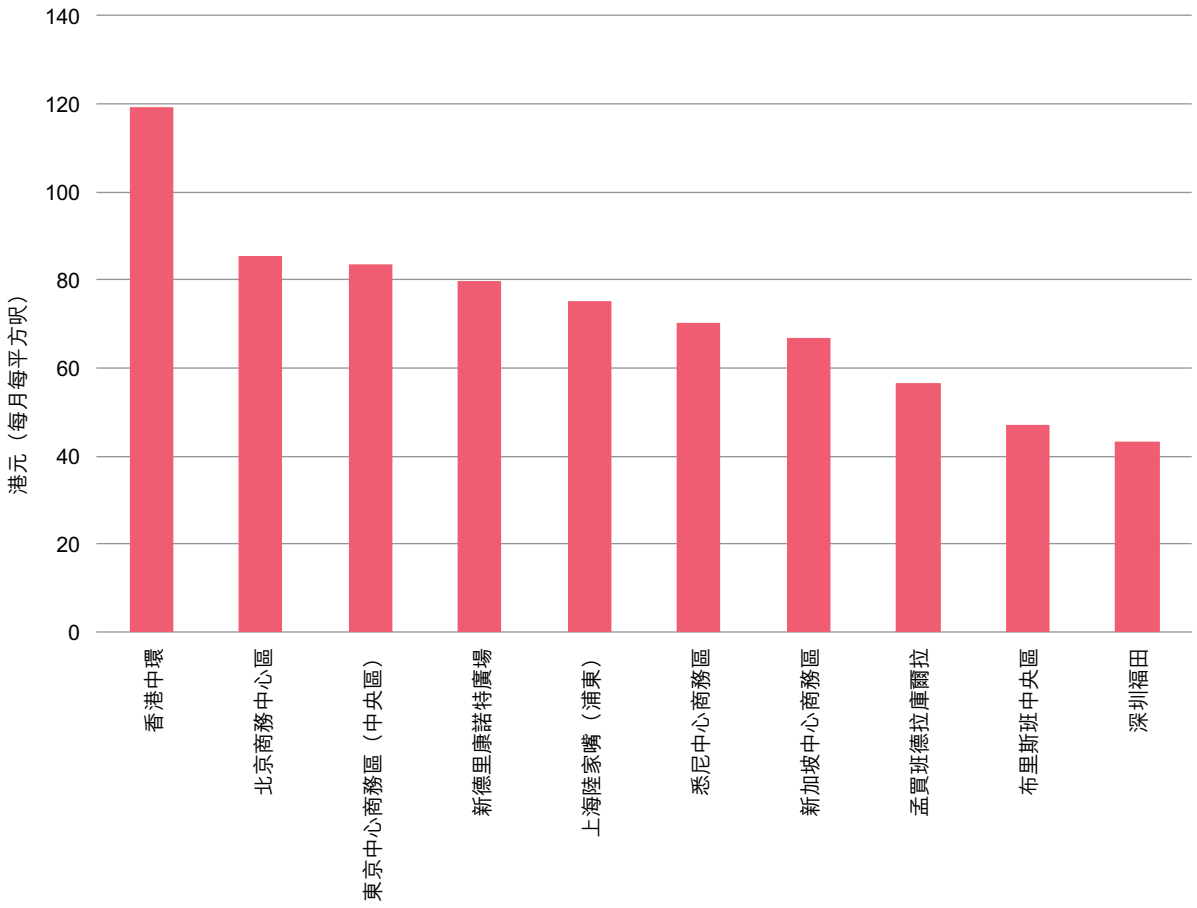
換言之，在需求管理措拖方面，政府能進一步做的已經不多，因為現時的買家，大部分都是「用家」，任何比今天更進取的需求管理措施，很可能只會打擊真正有實質自用需求的本地居民（而非投機及／或外來需求）。故此，解決目前的樓市問題，理應要從供應入手。

1.2.2. 商用物業租金上升

當住宅市場供求失衡情況日趨嚴重並受到一定程度的傳媒關注，土地短缺對商用物業市場的影響亦不容忽視。

根據差餉物業估價署（差估署）的數據，本港的整體私人甲級寫字樓租金在過去10年上升1.8倍，其中中環的租金更上漲了2.5倍。近年，香港的寫字樓租金之高更是冠絕亞洲甚至全球。例如，國際房地產顧問高緯環球（Cushman & Wakefield）於2013年的研究比較各國租金最高的核心商業區，香港的寫字樓的每月每呎租金為$120（港元，下同），是亞洲區的最高，並大幅拋離其他主要亞洲城市：香港的寫字樓租金比北京高39%，比東京高43%，更比新加坡高出近八成（圖5）。

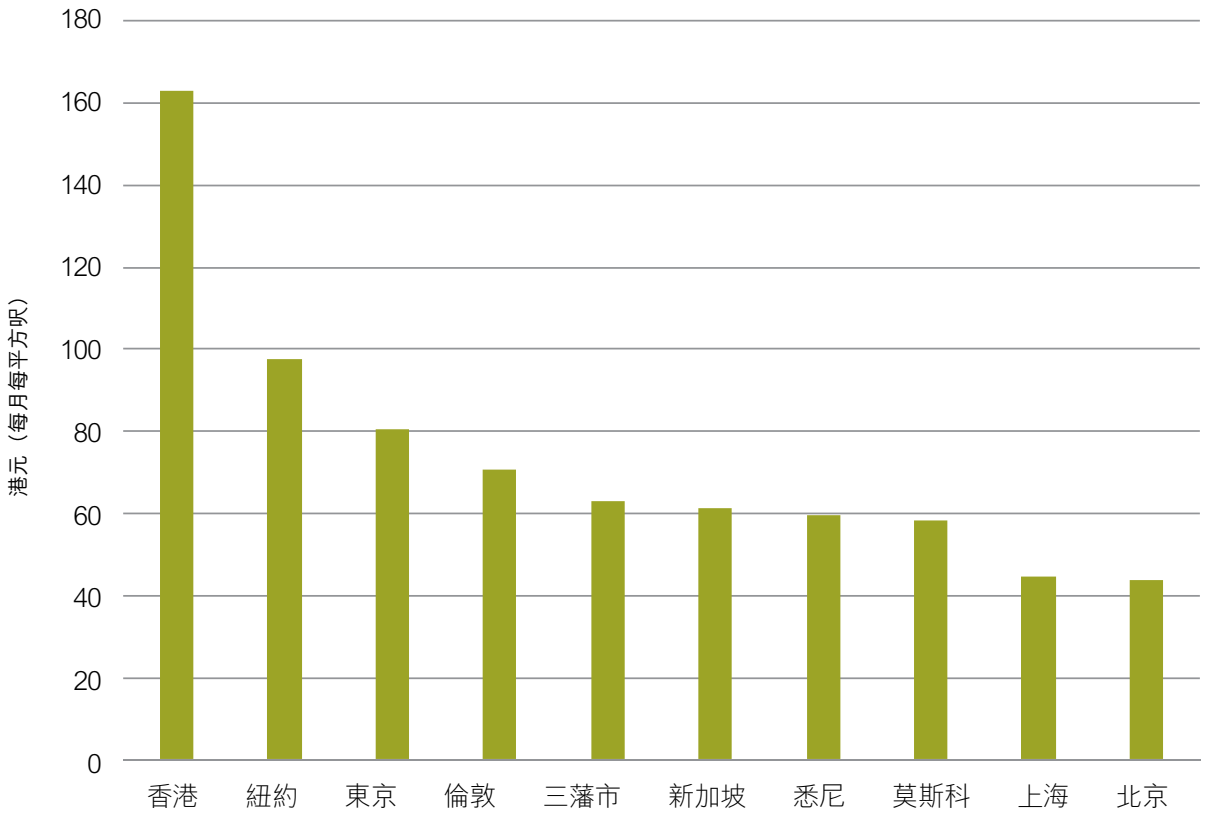
圖5. 核心商業區寫字樓總租用成本，2013年



資料來源：高緯環球。

萊坊於2015年進行的研究更發現，若只比較該城市的摩天大廈，即高於350英呎的商業大廈之租金，香港更「跑贏」倫敦、紐約等國際都會，全球排行第一。香港的摩天大廈的寫字樓租金為每月每呎$160，比紐約高三分之二，是東京的兩倍，更是新加坡的2.7倍（圖6）。

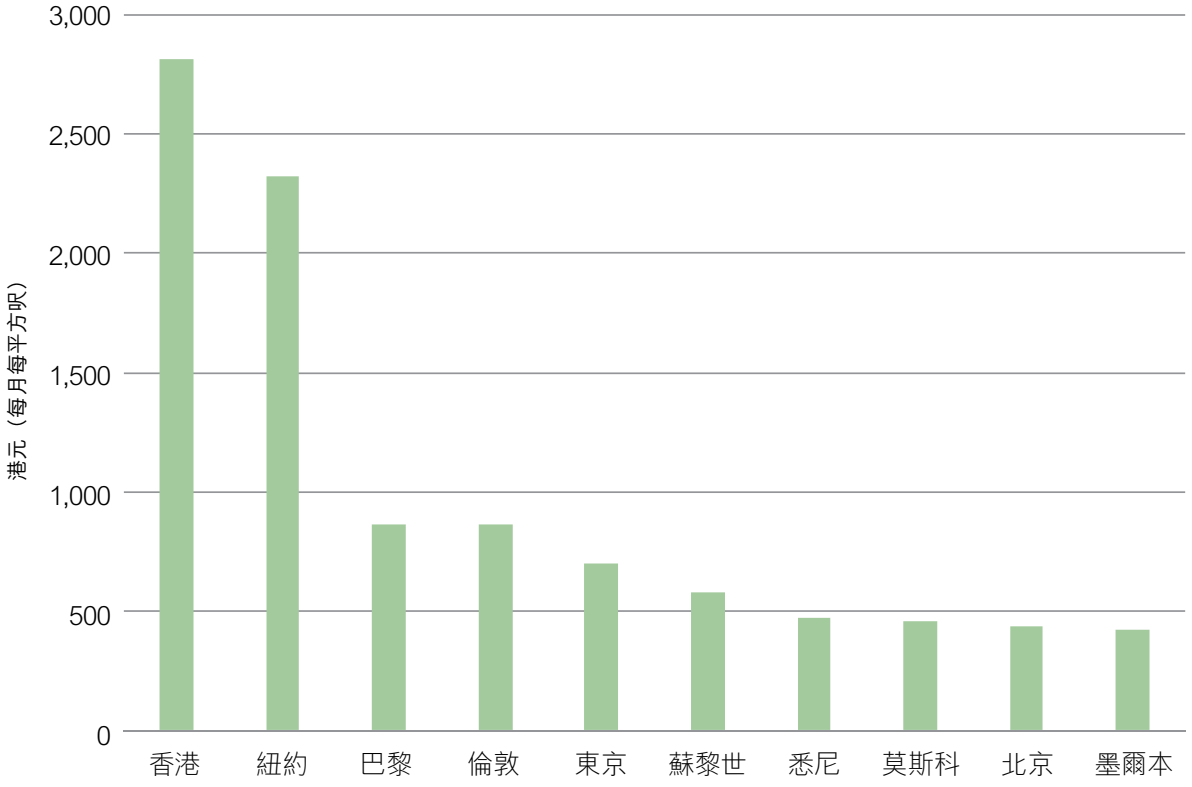
圖6. 摩天大廈租金(2015年)



註： 只計算該城市高於350英尺的商業大廈的租金。
資料來源：萊坊。

同樣的情況亦可見於我們的零售租金。世邦魏理士的一項研究比較全球各主要旅遊城市的核心零售區一線舖位的租金，香港的舖租連續三年成為全球最貴，高達每月每呎$2,800，比紐約的$2,300高出兩成，是巴黎和倫敦的三倍，更是東京的四倍（圖7）。

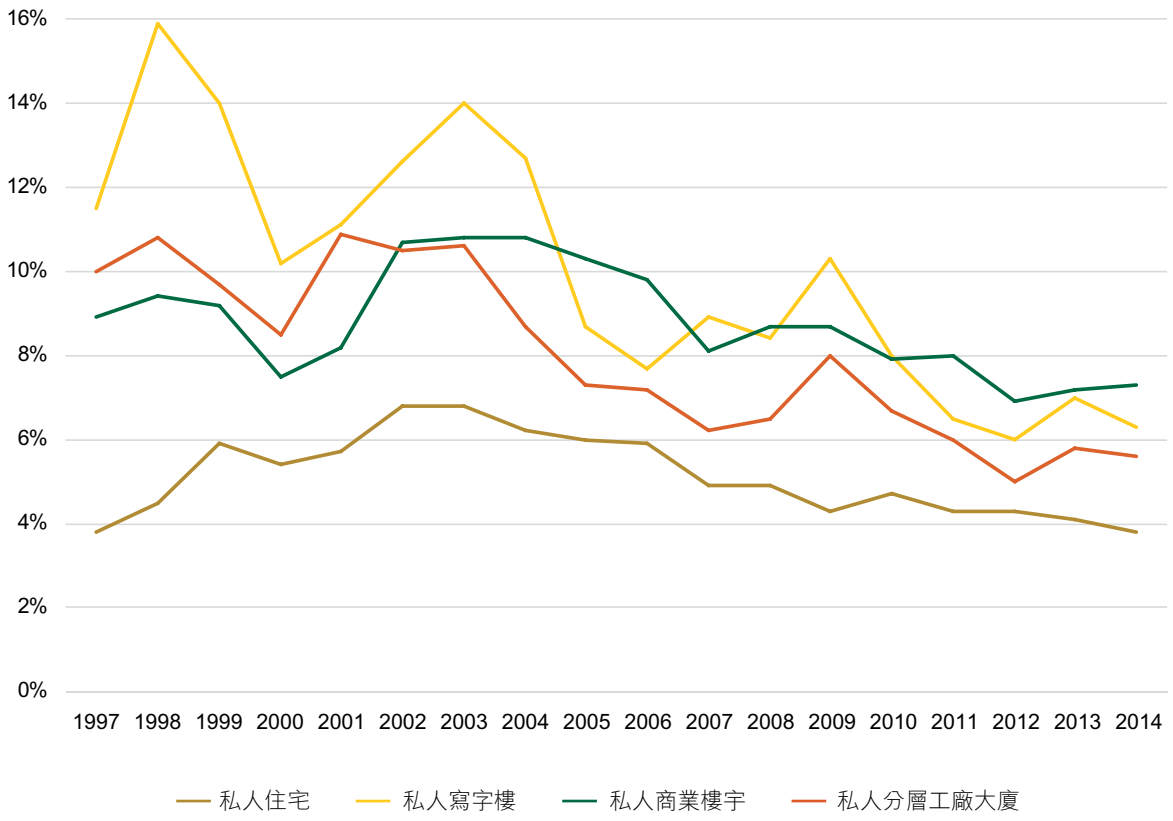
圖7. 主要商業街道零售租金(2014年第三季)



資料來源：世邦魏理仕。

事實上，香港所有「硬件」都不足夠。差估署的數據顯示，香港各類物業，由住宅、寫字樓、商舖，甚至工廠大廈的空置率，幾乎全部都創回歸以來的新低（圖8）。事實上，發展局剛公布最新的《全港工業用地分區研究》，結果發現舊工廠區工廈整體空置率為5.3%，較2006年及2009年的數字明顯為低。而且，研究還發現「愈來愈多經濟活動以至一些新興行業亦選擇使用工廈的空間，例如陳列室、數據中心、研究發展/ 檢測中心、文化創意藝術工作室，甚至是水耕或水產養殖等」。

圖8. 各類物業空置率



資料來源：差餉物業估價署。

須知道，上述的行業各有各的特定營運環境，他們不可能全部的「理想營運地點」都是工廈。但這些行業都選擇進駐工廈，反映香港的營商者/ 創業家其實已經把本港硬件中所有能善用的最後一點餘裕都幾乎耗盡，實在難以要求他們在運用空間上做得更具效率。

1.2.3. 嚴重影響香港經濟競爭力，窒礙經濟多元化

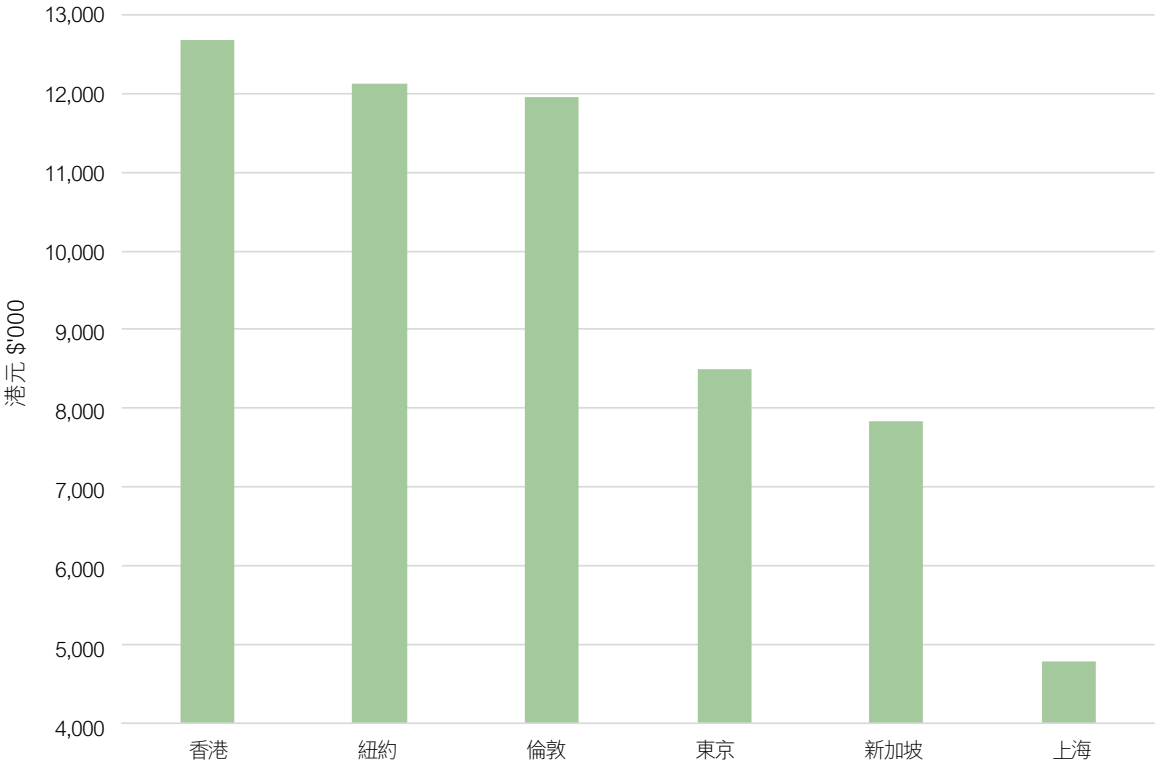
租金水平長期高踞不下，固然代表企業對香港甲級寫字樓的需求極為龐大。然而，這亦代表營商成本增加，無可避免會影響香港經濟的競爭力。同樣亦可以想像，在這個過程中無可避免令很多原本想來港建立或擴充亞洲辦事處的公司，因為租金太高而望門輕嘆。

需知道，這些公司不會因為在港找不到寫字樓而放棄在亞洲的快速經濟增長中分一杯羹，他們只會選擇落戶其他亞洲城市。

換言之，因為香港缺乏充裕的寫字樓供應，租金水平長期高於新加坡、上海等城市，其實已等於把本來可以屬於香港的就業、收入和增長機會，拱手相讓予我們亞洲區內的其他對手城市。

第一太平戴維斯（Savills）2013年的一項研究，比較跨國企業把業務重置（relocate）到全球主要商業城市的成本，當中包括寫字樓的租金以及為14個高層管理人員配置住處的費用，當中把業務重置到香港成本連續兩年高於倫敦、紐約，是全球最貴的城市，更比新加坡高六成，甚至是上海的2.7倍（圖9）。

圖9. 業務重置成本(2013年下半年)

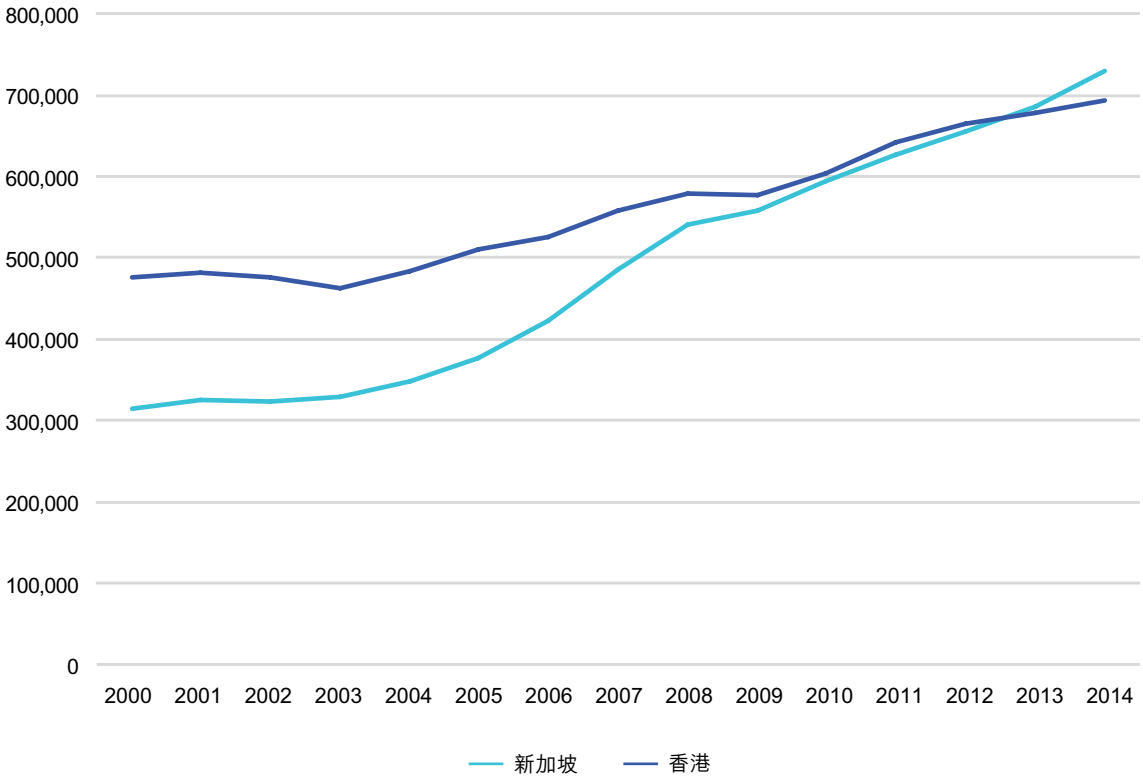


資料來源：第一太平戴維斯。

我們應明白，服務業佔香港經濟的93%，有關比重幾乎冠絕全球。而服務業有個重要特點，就是所有服務業都需要在一個「硬件」中進行，例如寫字樓、商場、酒店、醫院、學校、實驗室等。所以在香港，聘請一個員工的成本不只他/她的薪金，還包括該員工在「硬件」所佔的空間，例如寫字樓中的桌椅。當租用桌椅空間的成本比該員工的薪金更貴，那麼無論我們的員工多優秀、多勤奮，企業都難免會有把有關的職位重置到別個租金較低城市的打算。

15年前，新加坡在「金融及商業服務行業」的就業人數只有31萬，是香港的相應數字的六成左右；然而到2013年，新加坡已經超越香港。星港兩地15年間的年均複合增長分別是5.8%及2.5%，相差超過一倍（圖10）。

圖10. 金融及商業服務行業的工作人數



註：包括從事金融及保險、地產、專業及商用服務的人士。
資料來源：新加坡人力部、香港政府統計處。

這些相關職位大多是白領，包括不同專業如會計、法律等從業員。新加坡過去十多年新增的這些職位，其中有多少是因為其企業本來想落戶香港，卻因香港的高昂租金「捨港取星」當然難有實際數字。但觀乎星港兩地數以倍計的租金差距和香港極低的甲級寫字樓空置率，若香港在過去幾年能夠有充裕的寫字樓供應，收窄與新加坡租金水平的差距，不難想像當中應有不少職位，其實本應是屬於香港，而非獅城。

再者，近年多有論者指出香港的經濟產業過份單一，集中於金融、地產等行業，並指香港應力求多元化，從不同行業找出新的增長動力。然而，由上屆政府的「六大優勢產業」，以至近年社會討論熱烈的科技創新等新興行業，其實都離不開土地支持。

事實上，約兩年前，國際科網巨擘Google其實有意在港建設數據中心，卻因土地不足，最終捨港而去，改到台灣和新加坡建造。該公司的亞太策略傳訊部經理指，雖然香港「充滿機遇」，但始終因為在港「取得充裕土地的成本和難度太高」而放棄在港的計劃[3]。

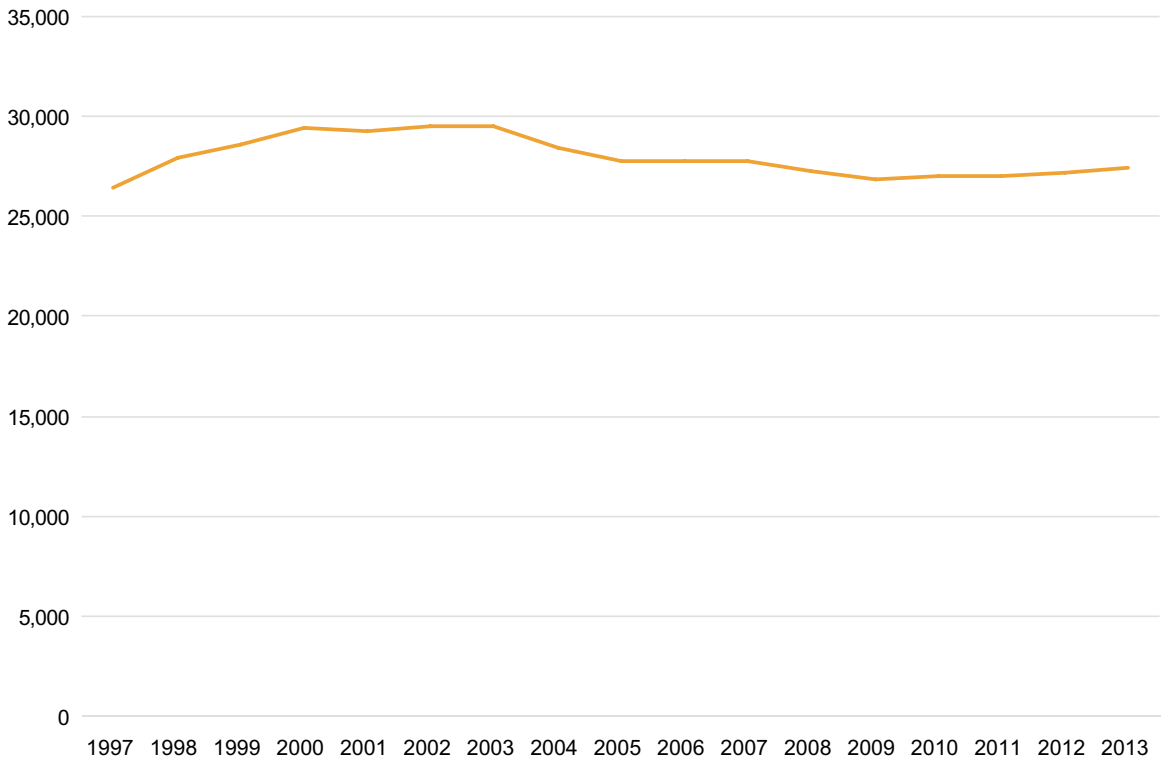
[3]2013年12月10日，《華爾街日報》。

科技創新行業發展潛力無限，也可助香港經濟發展多元化。而Google正是行內龍頭，若該公司能在港設立數據中心，可望把典範實務（best practice）帶進本港，對我們有關的從業員——尤其是有志投身科技創新的年青人——好處之大無庸置疑。同理推之，很多「經濟多元化」的方向同樣需要土地支持。藝術發展需要畫廊、表演場地，醫療科技需要實驗室、社會企業也需要更多可負擔空間來營運、擴充。如今，香港卻因土地不足而失卻如此一個黃金機遇，土地供應的重要性不言而喻。

1.2.4. 社會民生基建不足，影響生活質素

土地不足的影響遠遠不止上述的住屋問題和經濟競爭力，還嚴重窒礙了民生相關的基建發展，影響生活質素。

圖11. 公立醫院床位數量



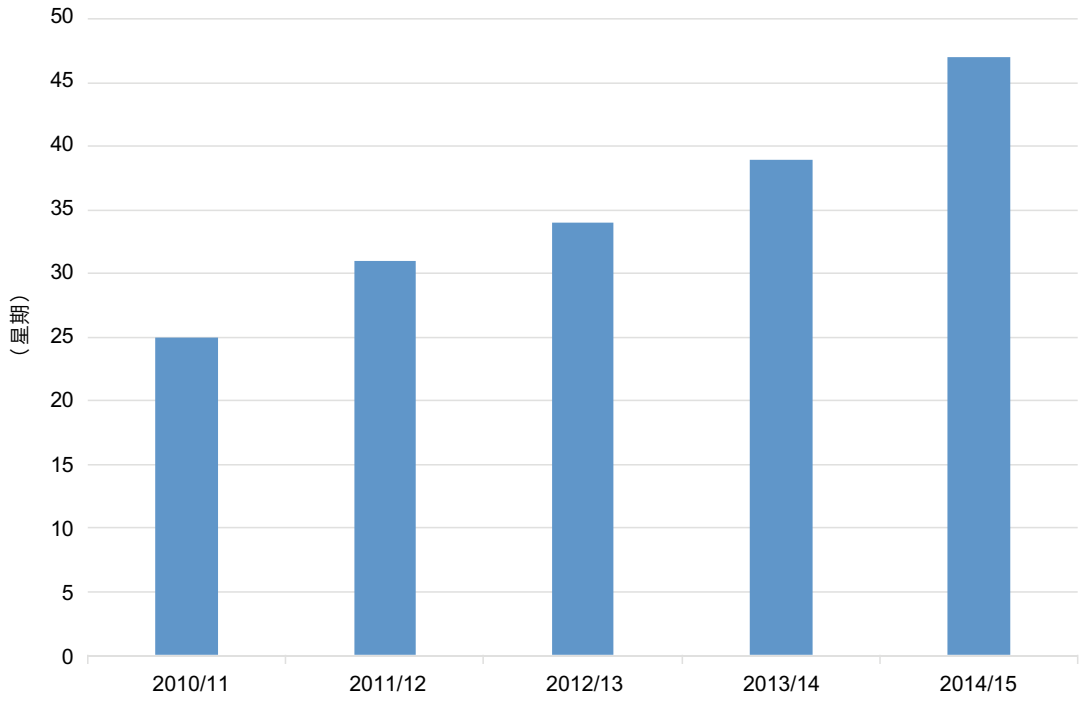
資料來源：醫院管理局。

一個耳熟能詳的問題當然是人口老化所帶來的醫療服務需求。香港現時共有大約2.7萬張公立醫院病床。但自回歸以來，公立醫院病床的總數只增加了4%（圖11）。

事實上，香港對上一間、有500張病床以上的中型公營醫院，已經是1999年落成的將軍澳醫院。

令人憂慮的是，同期香港人口增加了11%，年齡中位數增加了8歲，港人對醫療服務的需求理應有增無減。剛過去的流感高峰期奪去逾400條性命，比當年的「沙士」還多，其中絕大部分更是65歲或以上的長者，似乎指出香港醫療體系實已不勝負荷。事實上，公營醫院內科的專科門診新症輪候時間中位數，便由2010/11年的25個星期，增至2014/15的47個星期（圖12）。

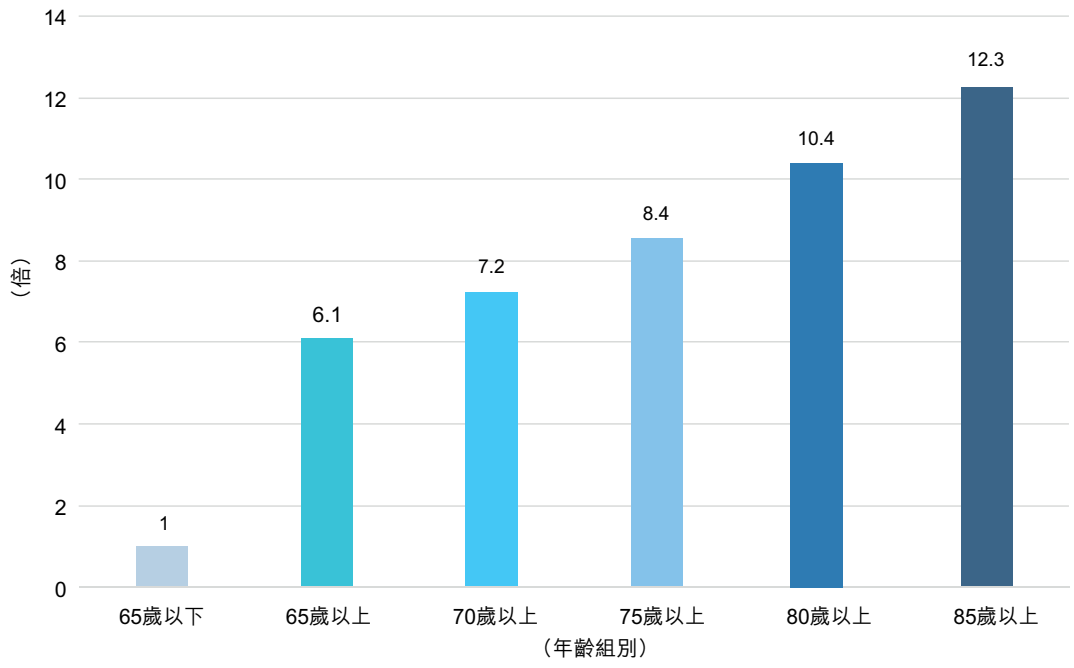
圖12. 公立醫院內科新症輪候時間中位數



資料來源：醫院管理局、立法會衛生事務委員會。

值得注意的是，以佔床日數計算，65歲以上的長者的醫療需求是65歲以下人士的6.1倍（圖13）；而根據政府統計處的人口推算，本港65歲以上的長者人數將由現時的110萬人，在未來20年（即2034年）內增加超過一倍至230萬，故此對公共醫療體系的壓力肯定不止倍增。

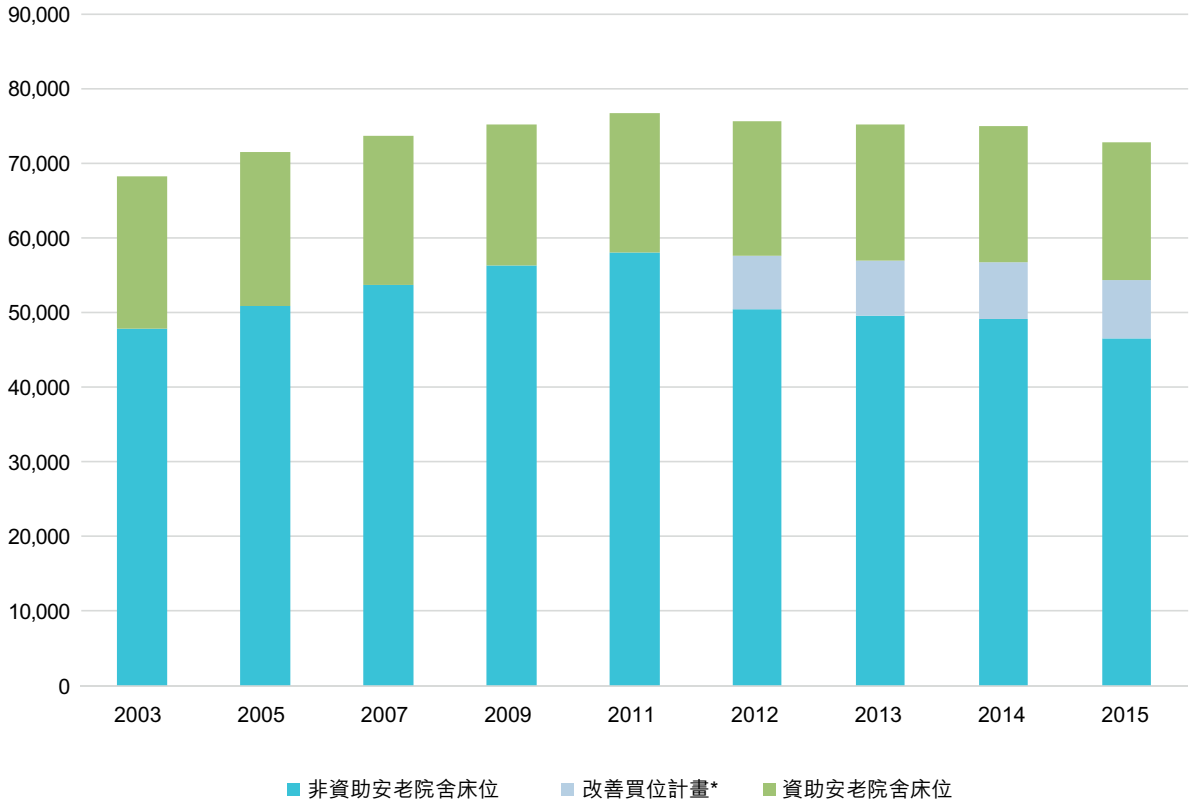
圖13. 各年齡組別的醫院床位需求（佔床日數）相對65歲以下人士需求的倍數（2012年）



資料來源：長遠財政計劃工作小組、政府統計處。

除了醫院，長者還需要長期護理。但原來香港的安老院舍宿位，比醫院病床數目還強差人意，其總數在近幾年不升反跌，而且更是由私營安老院舍宿位的減少帶動。這反映商業租金在過去十年一直上揚，增加企業的營商成本，最終令私營安老院也受到影響，部分結業收場，以致宿位數目反而收縮。

圖14. 安老院舍宿位數目



註: (*) 有關公開數據始於2012年。
資料來源：香港審計署、社會福利署、立法會。

綜合而言，增加土地供應，提供更多空間予香港發展，實是燃眉之急，刻不容緩。

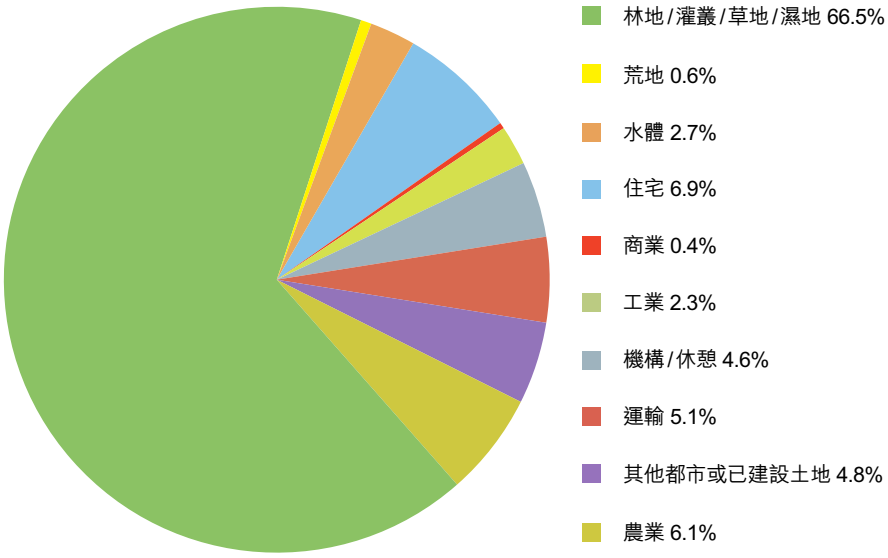
2.為何發展變慢？

在上一章我們探討了本港土地嚴重短缺的問題和事實，亦已闡明了土地供應遠遠超越房屋的範疇，而是對經濟、社會、民生等各方面的發展都舉足輕重。本章則嘗試了解何以香港的土地供應會在近年明顯減慢，以致產生不同的社會經濟問題。

2.1. 填海近乎停頓

2014年，香港的土地總面積為1,110平方公里（或111,000公頃），其中已發展土地約佔四分之一（24%或26,800公頃）。其中，作住宅用途的土地只佔全港土地7%（或7,700公頃），至於商業用地更只有400公頃，佔全港面積的0.4%（圖15）。

圖15. 2014年香港土地用途



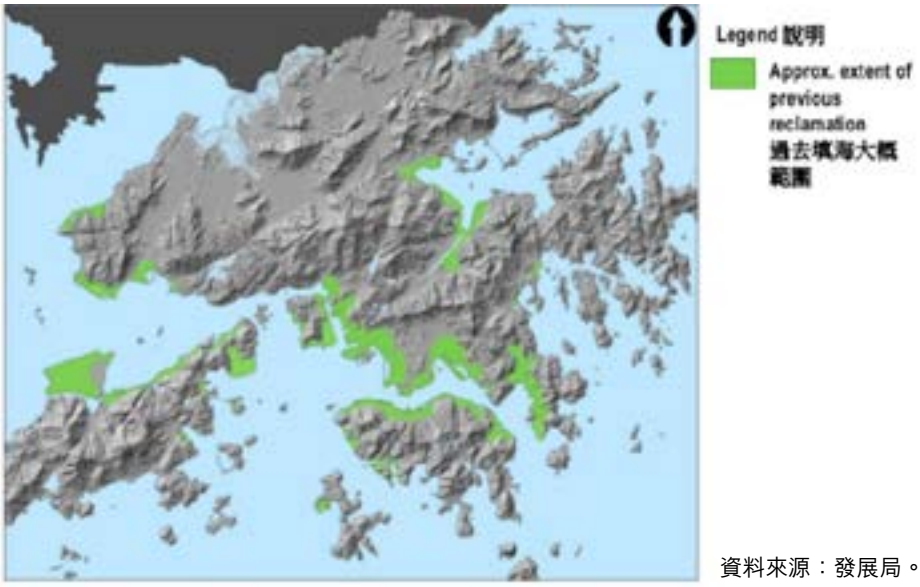
香港土地面積：約111,000公頃

資料來源：規劃署。

而回顧過去，填海向來都是我們新增土地的主要來源之一。整體而言，現時香港有6%的土地（約6,947公頃）都是從填海所得。換言之，填海所得土地佔全港已發展土地面積的26%，這個數字亦大約等於現時全港所有的住宅用地。

事實上，本港由填海所得的土地上，便容納了我們27%的人口，以及70%的寫字樓總樓面面積[4]。若計算幾個牽涉較大規模填海的新市鎮（即荃灣、沙田、大埔、將軍澳、屯門及東涌）的總人口，更高達270萬人，佔全港人口的近四成，由此可見填海對本港社會和經濟發展的重要性。

圖16. 過去填海大概範圍



資料來源：發展局。

若與同儕比較，香港的填海規模其實相對較小。例如，新加坡有五分之一的土地（約14,000公頃）都是填海得來，而該國仍計劃在2030年前填海增加5,000多公頃土地，以容納預測共約700萬人口；與香港一水之隔、其總人口比沙田還少的澳門，只計過去一世紀，更有至少六成以上的土地是填海所得。事實上，面積580公頃（大約等於元朗新市鎮）的路氹島便是全部由填海而來，並容納了如銀河綜合度假城、威尼斯人度假村等世界級旅遊設施。相比之下，香港自1887年以來的填海總面積只是6,947公頃，佔全港面積的約6%（表6）。

表6. 各地填海面積比較

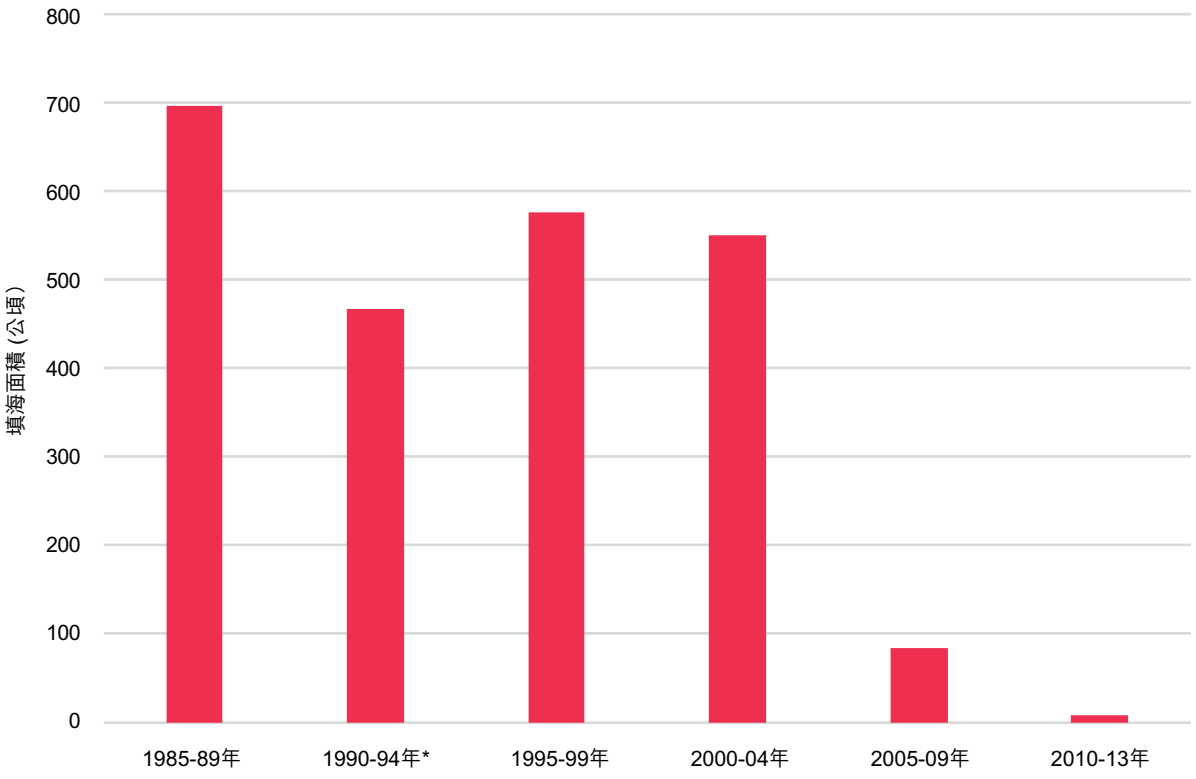
	填海面積佔土地面積	備註
新加坡	20% [自1970年代起，填海約14,000公頃]	濱海灣金融區的寫字樓總樓面面積超過2,300萬平方呎，相當於整個中環。
香港	6% [自1887年起，填海約6,900公頃]	居住了總人口的27%；容納了寫字樓總樓面面積的70%。
澳門	61% [自1912年起，填海約1,800公頃]	路氹島（580公頃）已容納了威尼斯人、銀河渡假城等設施。

資料來源：香港地政總署測繪處、香港發展局、澳門地圖繪製暨地籍局。

然而，香港的填海進度卻在最近十年大幅減慢、甚至幾乎停頓。2005至09年的5年間填海面積只有共84公頃，及至2010至13年更只有8公頃。

[4]2012年《優化土地供應策略》顧問簡報。

圖17. 1985-2013年期間本港填海的情況



註：（*）不包括赤鱲角及西九龍的1,274公頃填海土地。
資料來源：立法會研究部、發展局。

作為一個粗略的參考指標，計及赤鱲角及西九龍的填海面積，1985年至2004年的20年間，本港共填海約3,600公頃。

假設填海所得土地需時十年完成發展，上述的填海面積相比1995至2014年的20年間，香港已發展土地增加的約8,900公頃[5]，填海提供的土地佔40%。對本港而言，填海對於土地發展的重要性可見一斑。

2.2. 官僚程序制肘

如上所述，填海向來都是香港土地供應的重要來源之一，支持了本港的社會經濟發展。可惜，有關步伐卻在最近十年大幅放緩，即使現在急起直追，動輒都要十年以上才能見效。短中期則應嘗試由官僚程序入手，減少制肘，拆牆鬆綁，加快發展。

[5]由於2000年前後的計算方法有改動，為確保數據可比性，只包括住宅、商業、工業、機構 / 休憩及運輸用地。

2.2.1. 綜合發展區（Comprehensive Development Area，簡稱CDA）

在香港，任何物業的發展都受《城市規劃條例》管轄和限制。城市規劃委員會（城規會）正是根據有關條例成立的法定組織，負責擬備香港地區的布局設計及適宜在該等地區內建立的建築物類型的圖則，以促進社區的衞生、安全、便利及一般福利，改善市民的居住和工作環境。規劃署是城規會的執行機構，負責制訂、監管及檢討規劃圖則、規劃政策和與建設實體環境有關的計劃。

一般來説，如某一地區的土地已具有法定圖則，圖則會把該地區劃作不同用途，例如「住宅」、「商業」、「工業」、「商住」、「綠化帶」等等。圖則的詮釋表，則會按不同用途，以兩個欄目列出可以興建的建築物類型，其中「第一欄」內的項目屬經常批准，無需額外申請；至於「第二欄」的項目則需要向規劃署申請規劃許可，並得到城規會批准，才可繼續發展。如欲發展的項目並沒有在這兩欄中註明，則先要向城規會申請，把有關地區的圖則改劃作另一種用途。

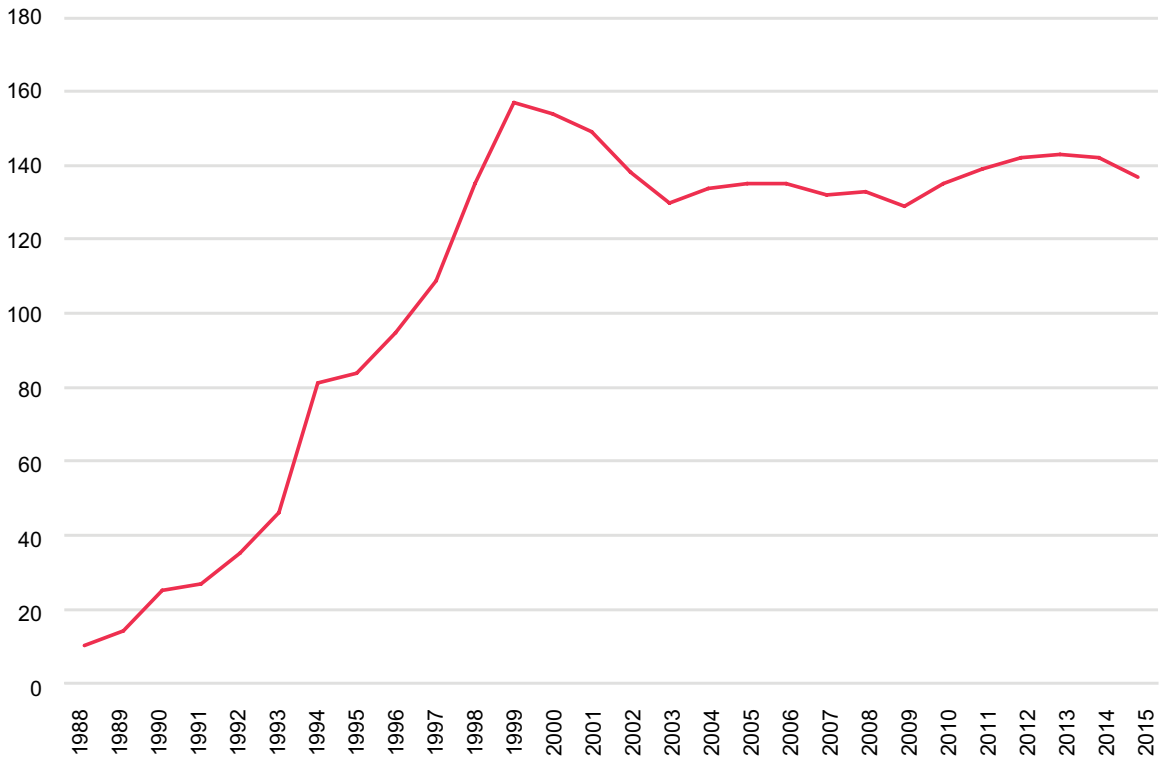
然而，其中一種用途，「綜合發展區」（Comprehensive Development Area，簡稱CDA）卻有所不同。自1988年起，本港的規劃系統明文引入了CDA的土地用途。與其他土地用途如「住宅」、「商業」等不同，CDA圖則的詮釋表中並沒有上述的「第一欄」項目。換言之，CDA的任何發展都必須先行申請，並獲得城規會給予規劃許可，才可開展。有關申請須以總網發展藍圖的形式，提交城規會按每個個案的情況特別考慮。

引入CDA，本來是為了防止有關地區內進行零碎的重建或發展項目，促使綜合重建，鼓勵發展的申請人由整個CDA（而非個別或數個物業）的角度進行規劃，藉此盡用該區的發展潛力。這個原意無可厚非，可惜實際上CDA卻成了土地供應的瓶頸，變相拖慢了各種物業的發展速度。

事實上，1988年時全港只有10幅CDA地皮，到2015年中已增加了13倍到137幅。若只看其56個未有核准總網發展藍圖的CDA以及被劃作少於三年的CDA，便已牽涉共200公頃土地，超過6,800萬平方呎的樓面面積。

以每個住宅單位600平方呎計算，便等於逾11萬個單位，是超過2年的總建屋目標。若全部用作商業發展，亦等於中環的甲級寫字樓面積的兩倍以上。

圖18.「綜合發展區」地皮數目



資料來源：城市規劃委員會、團結香港基金。

表7. 沒有總綱發展藍圖的「綜合發展區」地皮（截至2015年5月）

沒有總綱發展藍圖及 被劃作「綜合發展區」不足三年的地皮	地皮數目	總面積 （公頃）	整體地積比率	總樓面面積 （平方呎）
<3年	11	28		
3-5 年	15	37		
6-10 年	4	12		
11-15 年	9	23		
16 年或以上	17	103		
總計	56	202	3.14	68,454,698

資料來源：規劃署、城市規劃委員會。

CDA拖慢發展進度的問題可歸納如下：

2.2.1.1. 業權分散，難以整合

CDA的原意是促進整體規劃，防止零碎發展。因此，CDA內的地皮不能單獨發展，必須整區進行。若一個CDA內有多個不同的業權持有人，則有意發展/重建的業主，必須嘗試收購區內的其他所有業權，或取得有關業主同意一起向城規會申請；否則，一個業權太過分散的CDA，很難獲得城規會同意發展。

但這個設計和目標似乎難免矛盾。為了鼓勵整體規劃，CDA的佔地通常都有一定規模[6]；地皮面積越大，則區內越易出現多個業權，任何一個業主亦自然越難集合該區所有相關業權。翻查城規會紀錄，便可見不乏這類CDA的例子，如油塘灣的CDA區內合共39塊地皮，牽涉多個業主，令業權整合倍添困難。結果，有關地區自1993年被劃作CDA，到20年後的2013年才獲城規會批出規劃許可，令一塊市區地皮發展耽誤了20年。

2.2.1.2. 所有發展計劃都要經過審批，卻欠客觀透明準則

如上所述，由於CDA圖則的詮釋表中並沒有「經常批准」的「第一欄」，任何發展都需要以總綱發展藍圖的形式提交城規會審批。而有關審批並非完全基於一些特定、客觀的技術參數，如建築物的高度、可建樓面面積、樓層數目等，換言之一個總綱發展藍圖可以因為外型、景觀、交通、噪音，以至各種用途的建議比例等不同問題被反對，拖慢發展。

事實上，不少CDA的總綱發展藍圖即使最終獲批，都已耽誤經年（表8）。

而這些過程中，申請人需要多次修訂總綱發展藍圖，以處理不同政府部門的意見或關注的問題。這些與政府部門反覆來往周旋的程序，令本來可於多年前便推出市場的發展項目，被嚴重延誤，無助改善各種物業供不應求的情況。

表8. 延遲多時的CDA項目例子

項目	原訂發展日期	首次提交總綱發展藍圖日期	最終獲批日期
北角油街	1995	2005年6月	2012年4月
油塘灣	1993	2010年3月	2015年1月
北角京華道	1983	2006年4月	2013年3月

資料來源：城市規劃委員會。

CDA制度背後所映的，是一個「過度規劃、供應不足」的問題。我們本來希望優化城市設計、在規劃過程中增加公眾參與，從而提高市民的居住質素；最後卻反而拖慢發展，供應不足，結果受害的，還是香港市民。第一章提及的中環街市，便是一例。在規劃活化的過程中，社會討論曠日持久，不同意見的人士甚至提出司法覆核，最終有關建築物空置近12年依然仍未發展，浪費時間。

[6] 截至2015年3月，121幅被劃作CDA超過三年的地皮，平均每幅佔地約57,000平方米（或約61萬平方呎）。

總括而言，CDA的原意良好，但回顧現存的學術文獻和研究[7]，卻未有確切的證據，指CDA的出現對於市民的居住環境（例如居住面積、環境質素等）有所好處，卻反而拖慢了發展進度。第四章將嘗試提出政策建議，緩解這個問題，盡快釋放有關土地以供發展。

2.2.2. 政府審批程序

除了土地供應的步伐緩慢，政府在審批發展項目的程序當中，也大有改善空間。本港所有發展項目的規管和控制，主要由三個政府部門主管：分別為規劃署、地政總署和屋宇署。然而，三個部門的審批範圍有所重疊，但對審批項目的一些技術定義，例如建築物高度、地盤面積計算等，卻有所不同，導致審批流程的延誤。

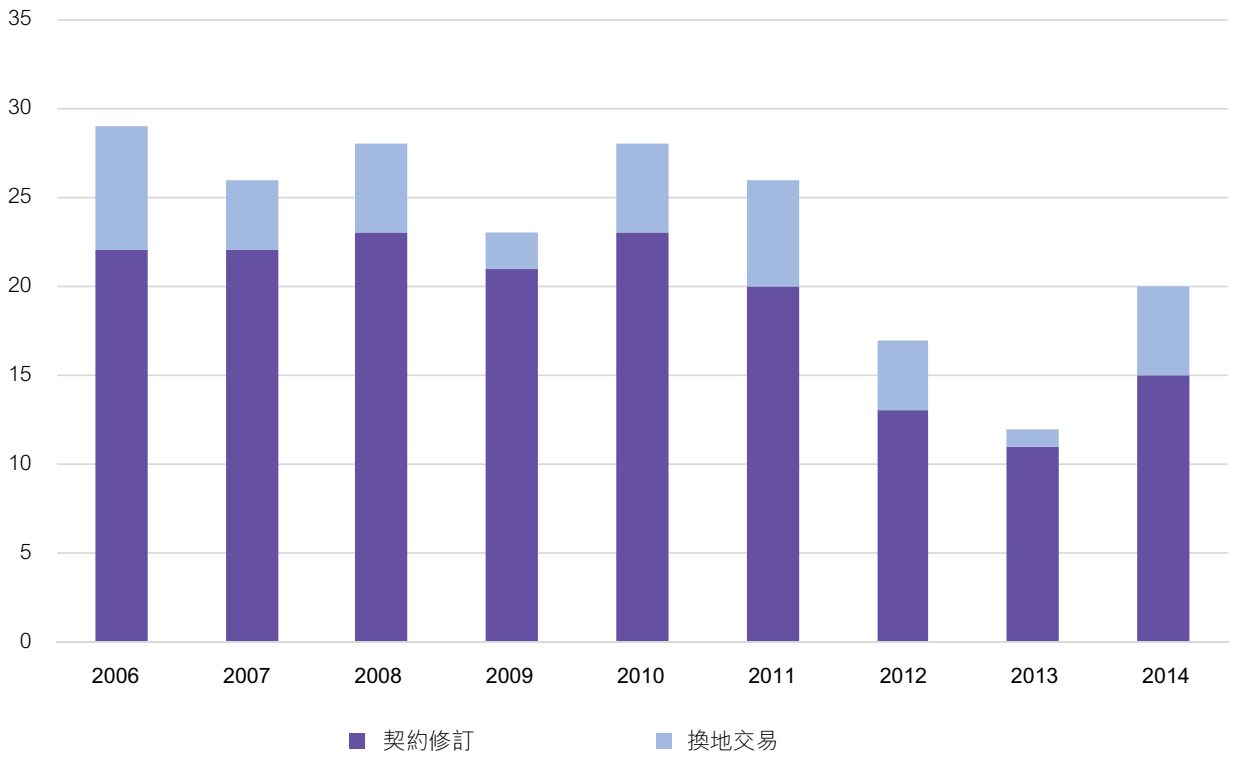
另外，規劃程序和建屋圖則的監管都有相應的法律條例，分別是《城市規劃條例》和《建築物條例》，規定了各審批程序的最長時限。然而，作為政府管理全港土地的代理人（技術上是所有政府土地的「地主」），主管地契修訂、補地價、圖則審批等程序的地政總署，卻沒有相關的審批時限，令很多發展項目都受到延誤。

另一個發展過程中牽涉政府審批的是契約修訂以及換地交易的補地價程序。業界一直有聲音指政府計算補地價的機制並不透明，以及未能反映個別計算參數的最新市場情況，例如急速增長的建築成本以及銷售成本，以致政府與發展商在有關的交易的補地價金額上很難達成協議，令相關交易提供的發展土地在近年減少（圖19）。

測量師行仲量聯行引述發展局的數字，指涉及私人土地（不包括鐵路項目）之換地及土地契約修訂所提供的住宅單位供應於2011/12年財政年度達4,000個。然而，有關數字於2012/13年財政年度僅有700個，至2013/14年財政年度更跌至90個。

[7] 見“A Hong Kong empirical analysis of the direct effect of zoning on the environment and the potential contribution of planning conditions to sustainable development”，“Measuring and interpreting the effects of a public-sector-led urban renewal project on housing prices-an empirical study of a comprehensive development area zone developed upon ‘taking’ in Hong Kong”，“Planning conditions in Hong Kong: An empirical study and a discussion of major issues, Impact of comprehensive development zoning on real estate development in Hong Kong”及“Development Control and Development Process — A Study on Comprehensive Development Area (CDA) Zone in Hong Kong”。

圖19. 契約修訂及換地交易(住宅用途)宗數



資料來源：CEIC。

有關優化現時政府審批的官僚程序的詳細建議，將載於第四章。

3. 土地發展的更宏觀考慮

在討論增加土地供應的建議之前，我們認為應先了解有關香港土地發展的一些更宏觀背景，作為討論政策建議的基礎。有些背景表面看來與土地發展未必有直接關係，但若欠缺這些關鍵的背景，我們在分析香港的土地需求和發展需要時，都只會見樹不見林，難以勾勒一個全面的藍圖。

3.1. 發展需要「轉身」：土地也要「自然空置」

根據屋宇署的數據，截至2014年底本港共有近5,900棟樓齡超過50年的樓宇（表9）。按當時的推算，在未來30年間（即直至2044年）全港將有逾30,000棟樓宇的樓齡會超過半世紀。換言之，即使本港的人口完全不再增長，我們依然需要在未來30年，騰出足夠空間安置現時居於這30,000棟舊樓的居民（例如在興建公屋的計劃中，增加單位數目以供重建安置之用）。

表9. 樓齡概況 （截至2014年12月31日）

樓齡	樓宇數目	百分率
<10	4,458	10.6%
10-19	7,077	16.8%
20-29	10,490	24.8%
30-39	8,509	20.1%
40-49	5,830	13.8%
≥50	5,891	13.9%
總數	42,255	100%

資料來源：屋宇署。

舊樓宇重建這個例子正好點出土地供應的一個重要層面：發展是一個動態的過程，不是說只要找到足夠土地容納新建築物便可，因為在興建所需硬件之外，總會需要一些額外的「騰挪」空間，例如樓宇過舊需要重建、某些建築物隨着經濟發展和轉型而不再合適（如舊式的工廠大廈），在改建的過程中舊建築物中的營運作業需要覓地安置、或是用來放置建築所需的物料和大型器材（如塔式起重機）的土地等。故此，在計算未來土地需求時，其實還要加入「自然空置」的考慮，就像在任一時點，任何物業都不可能出現「零空置」的情況。

3.2. 土地供應要同時考慮規劃效益

如果問香港人，九個新市鎮中最好的是哪一個，相信沙田會是相當熱門的選擇。事實上，按居住人口計算，沙田（包括馬鞍山）是第二大的新市鎮，有約66萬人，僅次於發展歷史最悠久的新市鎮荃灣（表10）。

表10. 上世紀的新市鎮

新市鎮	面積(公頃)	人口('000)	規劃時期開始
荃灣	3,285	796	1960年代
沙田（包括馬鞍山）	3,591	658	1960年代
屯門	3,259	496	1960年代
大埔	2,898	270	1970年代
粉嶺／ 上水	667	254	1970年代
元朗	561	155	1970年代
天水圍	430	290	1980年代
將軍澳	1,738	386	1980年代
東涌	830	83	1990年代

資料來源：土木工程拓展署。

沙田普遍被認為是規劃較好的新市鎮，在於其「自給自足」，能夠在住宅區的附近，提供充足的配套設施，例如在市中心的交通樞紐上蓋進行大型的商住混合發展，在核心住宅區的附近提供充裕的休憩用地、社區會堂、體育館，亦提供中、小學、醫療用地等其他配套。

沙田新市鎮的例子再次說明，在探討土地供應的議題時，絕非只是簡單的找到足夠土地容納新建築物就可以，還要考慮當區居民的生活所需。而要達到這規劃上的優點，該區的土地要有一定的規模。事實上，沙田(包括馬鞍山)正是九個新市鎮中面積最大的一個，佔地近3,600公頃；而沙田新市鎮的土地，主要正是由吐露港填海所得。

除了生活配套外，就業機會也同樣重要。但即使是公認規劃得相對較好的沙田新市鎮，其實也和香港其他地區一樣，大量居民需要跨區工作。根據2011年人口普查的結果，居於沙田的就業人口當中只有15%在同區工作，有關比例雖然較元朗、西貢等為高，但依然比香港整體的相應數字（19%）為低（表11）。跨區工作情況普遍，除了增加市民的交通費負擔之餘，工作人口通勤所帶來的道路擠塞、空氣污染等問題，亦對環境有害無益。

表11. 2011年工作地點概況

居住地區	同區工作	跨區工作	其他
中西區	41.9%	49.0%	9.1%
灣仔	27.5%	61.7%	10.8%
東區	26.0%	63.2%	10.8%
南區	22.1%	68.0%	9.9%
油尖旺	28.6%	58.3%	13.1%
深水埗	17.3%	70.2%	12.5%
九龍城	16.1%	71.8%	12.1%
黃大仙	10.6%	77.3%	12.0%
觀塘	23.5%	64.7%	11.8%
葵青	15.6%	72.8%	11.6%
荃灣	16.4%	71.7%	11.9%
屯門	23.0%	64.6%	12.3%
元朗	10.4%	75.4%	14.2%
北區	16.5%	68.2%	15.3%
大埔	16.1%	71.3%	12.6%
沙田	14.9%	73.0%	12.1%
西貢	10.4%	77.8%	11.8%
離島	18.0%	67.8%	14.2%
全港總計	18.8%	69.1%	12.1%

註: (1) 以上數字不包括外籍家庭傭工。
(2)「其他」包括無固定工作地點、水上工作、在家中工作及在香港以外地方工作。
資料來源：政府統計處。

這是香港過去半世紀一個規劃上的失誤，令市民居住的地點和就業機會長期錯配。以此為鑑，當我們規劃下一代的新市鎮/新發展區時，應當避免重蹈覆轍。換言之，要確保居民生活質素，香港不只需要「土地」，而是需要「有一大片相連、平坦的土地」，以作全面、周詳的規劃。以正在規劃的洪水橋新發展區為例，一直有評論指該區用以興建房屋的土地比例低，其中一個原因，正是政府希望在當區提供足夠的商業用地，確保有足夠的就業機會（表12）。具體而言，洪水橋新發展區的規劃中，接近四分之一土地是作經濟用途。相比之下，沙田的原規劃中，相應數字只有20%。

表12. 洪水橋新發展區土地用途分佈

土地用途分佈	面積（公頃）	%
發展用地	442	62
住宅	87	20
休憩用地	62	14
經濟	107	24
公共設施	89	20
新建道路及美化地帶	97	22
現有道路及河道	63	9
綠化地帶	58	8
保留現有/ 已落實的發展	151	21
新發展區總面積	714	100

資料來源：洪水橋新發展區 社區參與 - 第三階段 咨詢文件（2015年）。

這是當社會衡量和比較不同土地供應的方法時，必需要緊記的一點。

有些方案即使能提供相當總面積的土地，若這些土地並不相連，不能一併全面規劃，以確保能同時提供居住空間、就業機會和社區配套的話，其實有關土地未必能有效益地發展，因為政府還要投放大量資源在道路基建上，連接居民和其配套設施。

事實上，香港對上一個完成的大型土地發展項目，已是東涌新市鎮，其後全屬零散發展，欠缺整體規劃。

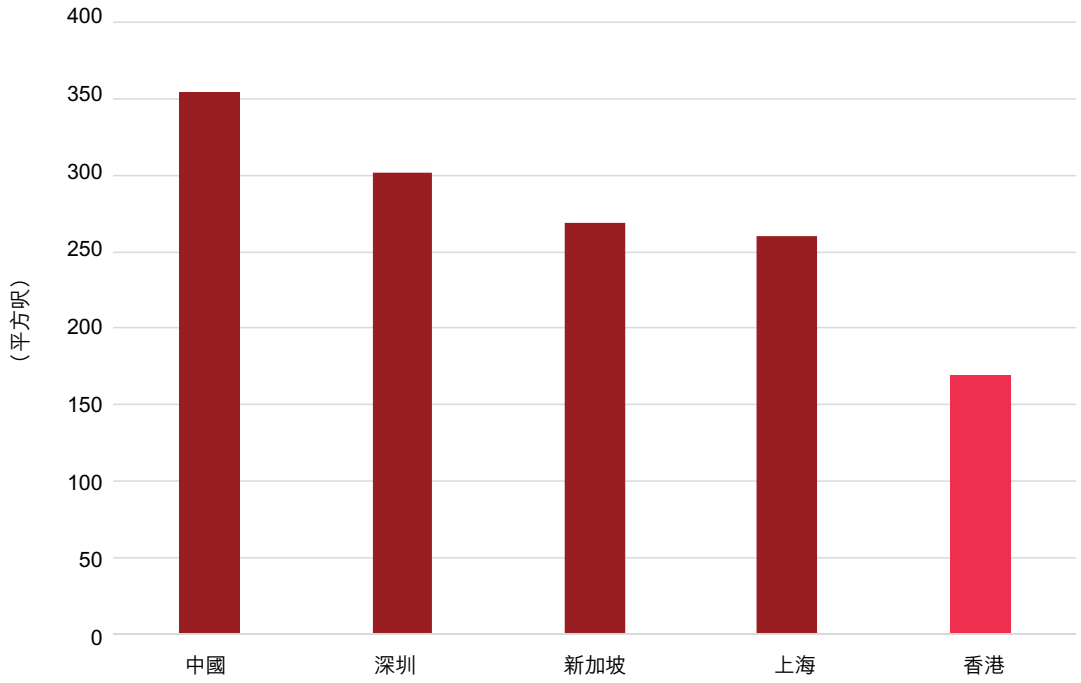
3.3. 我們需要多少土地？

探討過土地發展除了面積以外的一些考慮，下一個關鍵的問題是「到底香港需要多少土地」？

根據發展局《優化土地供應策略》文件中引用2010年的數據，香港約700萬人口居於7,600公頃的土地上，同時也有相關的商業硬件、政府機構、道路等的配套設施，佔地9,900公頃。不過，由於居於一般公、私營房屋與居於村屋的人口，居住密度相差甚遠；若把居於村屋的人口密度調整至與一般單位一樣，便得出700萬人口住宅用地為4,620公頃，以及9,900公頃的配套用地。

應注意，這些數字是現時的實際情況，未必是社會的理想要求。正如第一章所述，觀乎今天樓價、租金高企，而且其他配套設施的容量亦相當緊絀；要說港人對今天的人均居住面積和其他一切商業、社會、民生配套設施已經相當充足，無需增加，似乎並非事實。例如，香港的人均居住面積約為170平方呎，與亞洲其他地方如上海、新加坡等比較，相差五成至一倍以上（圖20）。

圖20. 人均居住面積



資料來源：差餉物業估價署、上海社會科學院、南華早報、中原研究中心。

換言之，即使香港未來的人口不再增長，若我們想令700萬港人的人均居住面積增加40%，追近上海、新加坡，便需要額外的1,848公頃的土地。此外，若要700萬香港人平均享用到的醫院、安老院、商業硬件、文娛康樂等所有配套設施同樣增加40%，那又需要約4,000公頃土地，土地需求合共約5,800公頃，等於兩個大埔。

表13. 土地需求估算

2010年	
人口	700萬
住宅用地（經密度調整）	4,620公頃
配套用地	9,900公頃

2044年			
情景一：人口維持不變，人均用地增加40%		情景二：人口增長至822萬，人均用地增加40%	
新增人口土地需求		新增人口土地需求	
住宅用地	0	住宅用地 [4,620 x 122 / 700]	805 公頃
配套用地	0	配套用地 [9,900 x 122 / 700]	1,725 公頃
人均用地增長需求		人均用地增長需求	
住宅用地 [4,620 x 40%]	1,848 公頃	住宅用地 [(4,620 + 805) x 40%]	2,170 公頃
配套用地 [9,900 x 40%]	3,960 公頃	配套用地 [(9,900 + 1,725) x 40%]	4,650 公頃
合共土地需求	5,808 公頃	合共土地需求	9,350 公頃

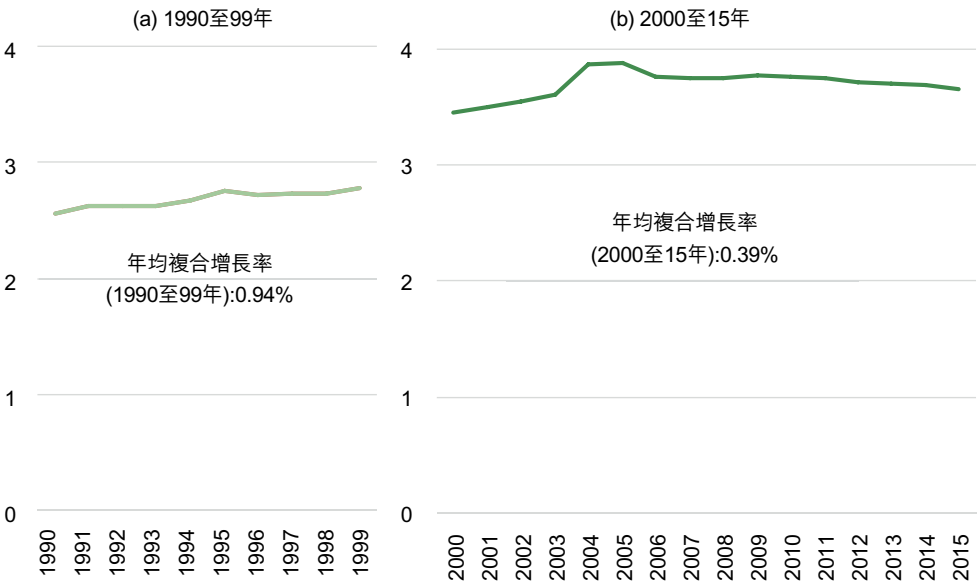
資料來源：政府統計處、發展局、團結香港基金。

不過，人口不可能在未來完全沒有增長。而按政府統計處2015年9月發表的最新推算，香港的人口將在30年後，即2044年增至822萬。根據此推算，並按上述的「新人均面積要求」，那麼要滿足30年後香港約822萬人的生活所需，我們便需要逾9,000公頃的土地，三個沙田新市鎮還大(表13)。

不過，人均居住面積和人均設施用地增加多少，隨意性很高，我們需要一個較客觀的視角，嘗試了解到底新增9,300多公頃的土地，是個甚麼概念。

若我們把每千人口的平均已發展土地，作為量度港人實質生活水平的其中一個指標，可見在90年代，人均已發展土地面積的年均複合增長為0.94%。但由2000年至今，年均複合增長減慢超過一半，至只有0.39%。特別值得留意的是，人均已發展土地面積在過去十年更不增反減。這個觀察，與第一章所提及香港近年的建設速度比之前明顯減慢的事實一致。

圖21. 人均已發展土地（公頃 / 每千人）



註：基於量度方法的轉變，2000年前後的增長率分別計算。
資料來源：政府統計處。

我們可以用不同的情景，分析以上計算需要新增的5,808公頃及9,350公頃土地的相對規模。

情景一：人口不再增長，在2034年前（19年內）增加5,808公頃土地

情景一假設人口不同增長，維持在2015年中的730萬；並假設香港能成功在未來19年內，增加5,808公頃已發展土地。這兩個都是相當進取的假設：首先，即使增長率無可避免有所放緩，但在未來一段長時間，人口都會呈上升趨勢。而且，按照香港近年造地能力的大幅減弱，能否在未來19年增加5,808公頃已發展土地，實是未知之數。

在以上兩個進取假設下，香港由2015至34年間的人均已發展土地年均複合增長率，便會稍高於90年代的0.94%，達每年1.04%。

情景二：人口按統計處推算增長，在2034年前（19年內）增加5,808公頃土地；在2044年（29年內）增加9,350公頃土地

情景二則假設人口將按統計處的推算般增長，即2034年達810萬人、2044年達822萬人；並假設屆時香港將分別成功增加5,808公頃及9,350公頃已發展土地。

那麼，由2015年起計，至2034年間及2044年間的人均已發展土地年均複合增長率，便分別會達0.5%及0.6%。有關數字稍高於過去15年的0.4%，但依然落後於90年代的相應增長率。

情景三：人口增長只有統計處推算的40%，在2034年前（19年內）增加5,808公頃土地；在2044年（29年內）增加9,350公頃土地

情景三建基於情景二，惟假設人口增長的幅度，將等於統計處推算的40%，即2034年及2044年分別達762萬人及767萬人。

那麼，由2015年起計，至2034年間及2044年間的人均已發展土地年均複合增長率，便分別是0.8%及0.9%。有關數字比情景二的推算結果與90年代相距較近。

表14. 人均已發展土地增長情景

年份	人口 ('000)	已發展土地（公頃）	人均已發展土地（公頃/千人）	新增人口 ('000)	新增土地 (公頃)	自1990年的複合年均增長率
1990	5,704.5	14,600	2.56	N.A.		N.A.
1999	6,606.5	18,400	2.79			0.94%
年份	人口 ('000)	已發展土地（公頃）	人均已發展土地（公頃/千人）	新增人口 ('000)	新增土地 (公頃)	自2000年的複合年均增長率
2000	6,665.0	23,000	3.45	N.A.		N.A.
2015	7,298.6	26,700	3.66			0.39%
年份	人口 ('000)	已發展土地（公頃）	人均已發展土地（公頃/千人）	新增人口 ('000)	新增土地 (公頃)	自2015年的複合年均增長率
情景一: 假設人口不再增長						
2034	7,298.6	32,508	4.45	0	5,808	1.04%
情景二: 假設人口按統計處推算增長						
2034	8,100.5	32,508	4.01	801.9	5,808	0.49%
2044	8,224	36,050	4.38	925.4	9,350	0.63%
情景三: 假設人口增長率為統計處推算之增幅的40%						
2034	7,619.4	32,508	4.27	320.8	5,808	0.81%
2044	7,668.8	36,050	4.70	370.2	9,350	0.87%

資料來源：政府統計處、規劃署、團結香港基金。

表14某程度是個「社會選擇矩陣」(matrix of social choices)。若香港社會作為一個整體，認為上述推算的人均土地面積增幅可以接受，那麼我們便要想辦法，在未來19年至少增加兩個大埔新市鎮、未來29年增加三個沙田新市鎮的土地。

若市民認為90年代的情況也未如理想，希望加快人均已發展土地面積的增速，改善生活質素，那麼要不加快造地的速度，要不提高製造土地的目標（例如2034年前製造7,000公頃而非5,800公頃土地）。

社會還可以選擇製造土地的來源。例如，表14是以人均已發展土地作為量度指標，若社會堅持反對填海或改變郊野公園的土地用途，則除非扣除政府已有約5,000公頃的土地發展計劃後，我們還能夠在現時的土地中，釋放4,000多公頃以供發展，並能如期在2044年前完成，否則由2015至44年，港人的生活質素提升依然還不及90年代。

表15. 主要長遠土地供應項目

土地供應項目	發展面積估算（公頃）
小蠔灣填海	125
欣澳填海	80
青衣西南填海	100
馬料水填海	45
龍鼓灘填海	250
中部水域人工島包括東大嶼都會	700
元朗南	183
古洞北／ 粉嶺北新發展區	320
西九龍文化區	40
東涌餘下發展區	133
前石礦場	160
按2011年施政報告所推動的，將部分工業用地、綠化地帶和農業用地改劃作非工業發展用途及房屋用地	260
洪水橋新發展區	446
粉嶺／ 上水第30區	8
啟德發展區	320
將軍澳南	60
錦田南	106
其他房屋發展項目	870
港珠澳大橋香港口岸人工島上蓋發展	150
新界北部地區 *	667
總計	5,023

註：（*）根據立法會發展事務委員會的資料文件，政府正研究於新界北建設一個規模與粉嶺 / 上水相若的新市鎮。
資料來源：立法會發展事務委員會、土木工程拓展署、規劃署、發展局（2015年1月）。

3.4. 土地遠遠不止房屋：香港發展需要「全觀」視野

本研究多次強調，土地並不只是用來滿足住屋需要，但社會的討論卻一直只集中在房屋方面的土地問題。亦因如此，若我們缺乏這「全觀」視野，明白幾乎所有香港面對的社會經濟問題，其實都是環環相扣，互有關連的話，則在討論土地需求時，難免會見樹不見林，有欠全面。

圖22展示部分彼此之間不可分割、但最終都離不開土地供應的社會經濟議題，以下段落則扼要闡述這些議題相互之間，以及和土地供應的關係。

圖22. 土地供應與社會經濟議題

3.4.1. 人口老化需要大量照顧長者設施

香港的人口老化嚴重程度，在全球先進經濟體中僅次於日本、意大利、葡萄牙及法國。面對長者人數在未來15至20年將以倍數增加，固然對各種與長者照顧有關的設施的需求都會大幅增加，包括醫院、安老院和社區長者中心等。

以醫院為例，一個65歲以上長者所需的醫療服務（按佔床日數計算）是一個65歲以下人士的6倍，而這個數字更會隨着年紀增加而繼續倍大——更不用說今天我們的公營醫療體系負擔早已極之沉重。

若我們簡單地按人口結構變化推算醫療需求，按佔床日數計算，香港的公共醫療需求將會在未來近30年增加超過一倍。問題來了，假設我們沒有計劃把每間公營醫院重建為比現在高一倍的高度，那打開地圖，我們是否可以為現時每一間公營醫院，找到足夠的土地，興建同樣規模的另外一間？

表16. 醫院病床需求

年齡組別	人口		2012 數字		醫院病床需求（佔床日數）（人口 x 住院率 x 平均住院時間）	
	2012年	2044年	每年住院率	平均住院日數	2012年	2044年
0-4	262,500	226,600	30.8%	5.2	419,700	362,300
5-14	550,700	491,600	4.4%	4.3	104,400	93,200
15-24	877,100	681,600	3.7%	4.0	129,100	100,300
25-34	1,091,700	1,141,100	6.6%	4.0	286,500	299,400
35-44	1,143,300	1,043,300	5.7%	4.7	306,800	280,000
45-54	1,279,700	1,073,300	6.3%	5.8	469,100	393,400
55-59	540,700	534,100	8.9%	6.7	322,400	318,500
60-64	428,600	506,700	11.2%	7.4	354,600	419,200
65-69	264,500	470,500	15.4%	7.8	317,500	564,800
70-74	221,100	488,500	19.5%	8.4	361,400	798,500
75-79	200,000	479,800	25.9%	9.0	466,200	1,118,400
80-84	151,100	483,500	33.9%	10.0	512,500	1,640,000
>=85	134,600	603,400	42.0%	11.3	639,100	2,865,100
總計	7,145,600	8,224,000			4,689,400	9,253,300

資料來源：長遠財政計劃工作小組、政府統計處。

再談安老院。正如第一章所述，香港的長者越來越多，但近年安老院宿舍位卻不增反減。如果現在我們已經有3萬多名長者輪候資助院舍宿位，而且安老院舍不能用高地積比率興建，因為《建築物條例》規定所有安老院舍最高只能達24公尺。我們又要到哪裡找興建這麼多低密度安老院的土地？

當然，不是所有長者都需要安老院舍。事實上，香港的長者入住院舍比率（institutionalisation rate）一直都比海外國家高；而香港政府亦一直重申安老政策的方針是「居家安老為主，長者入住院舍為輔」。不過，香港今天的相關配套仍相當不足；而要做到「居家安老」，也一樣需要足夠的長者日間暫託中心、社區長者活動中心、基層醫療設施等等，才談得上減輕長者的院舍服務的依賴。

3.4.2. 長者照顧設施需要大量醫療、護理人手

再者，醫院、安老院和社區長者中心不是一個「空殼」，當中還須人手運作和照顧長者。然而，香港除了醫院病床不足之外，同樣嚴重的還有醫護人手（尤其是公營體系）和安老行業人手短缺的問題。

根據統計處2015年第一季的數據，「住宿護理行業」的職位空缺率高達7.5%，是有關統計調查所有選定行業當中空缺率最高的一個。

那麼，要解決人手短缺問題，要不增加本地培訓的名額，要不由外地引入；前者需要增加本地大學/ 專科學院的規模，後者亦要考慮他們的住宿需要，我們現在又有否預留土地，增建這些培訓設施，或是提供住宿空間予這些醫護人手？

3.4.3. 人口老化需要繁盛經濟，繁盛經濟需要人口政策，補充勞動力

上述的長者照顧設施少不免要用公帑興建及營運，所以人口老化其實還必須一個穩健、繁榮的經濟去支持。然而，人口老化卻偏偏會令我們的勞動力收縮（政府預期將於2018年左右見頂回落），窒礙經濟增長。而且，本港建造業人手也嚴重老化，要應付未來大量的房屋、基建等建築需要，很難避免輸入建造業人手。

要對抗因嬰兒潮一代的工作人口逐漸退出勞動市場所帶來對經濟的負面影響，香港需要一套完善的人口政策，吸引在外香港人材回流、由世界各地引入各種技術和行業的勞動力。問題是，香港的房屋供應不足、商業租金高企；加上香港長期被詬病國際學校學位不足，是令外來人材卻步的原因之一。

換言之，要令經濟有足夠活力支持人口老化所需，我們不但需要醫院、安老院，還需要商業硬件甚至國際學校。

3.4.4. 建立經濟新增長動力，依然離不開土地

一直有評論指香港經濟過分單一。然而，要經濟多元化，沒有足夠土地的話依然是寸步難行。正如第一章提及，國際科技巨擘Google正是因為在香港找不到充裕土地，最後選擇到台灣和新加坡設立數據中心。若未來再有其他科技企業希望進駐香港，我們又是否有土地供其發展，以免重蹈覆轍，再次錯失良機？

事實上，香港曾經識別過六個優勢產業，包括醫療產業、教育產業、文化創意產業等。不過按現時情況，本地醫療和教育體系連充分滿足本地需求都有問題，要把香港建設成區內醫療和教育樞紐，我們肯定需要增加相關容量。那麼，增建私營醫院、私立大學的土地又在哪裡？

又例如，本港的文化藝術行業其實大有可為。按銷售額排行，香港已是全球第三大的藝術品市場，僅次於紐約和倫敦；在港舉行的「巴塞爾藝術展」（Art Basel Hong Kong）更是全亞洲最大的年度藝術展，2015年便展出了來自世界各地超過3,000個不同藝術家的作品。

本港受國際收藏家歡迎，有助建立藝術氛圍，這固然是好事。不過，若果我們要讓本地藝術家有創作和發展空間，硬件的配套亦十分重要。但受累商業租金高企，政府要靠如「活化工廈」等計劃以騰出相關空間支持藝術發展。到最近的「工業用地檢討」更發現，我們連工廈的空間都已用盡。那麼，我們又要到哪裡找更多畫廊、工作室、展覽館、劇場、歌劇院等的硬件？

上文只闡述了其中幾個這種考慮，圖22中所展示的亦非全部，我們的社會經濟肯定還有其他需要，但其帶出的訊息依然不變：土地發展不只是簡單的找足夠空間讓市民有棲身之處，還牽涉到不同的社會經濟、提升生活質素的考慮。有時這些考慮表面上看來可能與土地發展沒有直接關係，但其實同樣需要一併納入計劃之內。

誠然，上述問題，尤其是有關醫療體系容量、安老事務等牽連甚廣，本研究亦絕非嘗試確立「一切問題，只要有充足土地便可迎刃而解」的論述。例如，醫療體系的改善還牽涉到醫療融資的方案、如何緩解醫護人手的嚴重短缺，以及建立有效的「基層醫療」(primary care)系統等；在長期護理方面，對於體弱或病患的長者，也要足夠的護老者人手，為他們提供例如上門的康復運動、物理治療、就醫/覆診接送等服務。

這些問題都超越土地供應的範疇——但無可否認的是，土地供應肯定是解決方案的其中一個重要元素。

因為，就算我們有完美的政策、無暇的監管、無限的醫療與安老院人手供應也好，若然沒有新的醫院、新的安老院、新的長者社區中心，面對人口老化，要讓長者生活過得更好，都只是痴人說夢。總括而言，要改善市民大眾的生活質素，支持繁榮的經濟發展，土地供應不可或缺。

3.5. 長遠利率走勢

土地發展也和長遠的利率走勢有關，因為這直接決定了置業家庭清還樓宇按揭的負擔。長遠而言，香港可考慮發展一些定息產品，供置業家庭選擇，以減低他們面對利率波動的不確定性，以及供款負擔。

4.我們的建議

4.1. 心態改變：了解土地短缺的事實，客觀、冷靜、實事求是審視土地供應途徑

香港土地供應嚴重不足，以致產生一連串的經濟和社會問題，其後果遠不止於置業貴、租金高，還打擊我們的競爭力，甚至威脅香港的民生福祉。我們認為，要解決香港的土地問題，至少有三個前提需要留意。

土地短缺的程度和急切性

第三章的討論中，我們用90年代的人均已發展土地增長速度作為參考指標。該十年是我們對上一個「大興土木」的時代，商用、民用的大型硬件不斷增加：那時香港共落成了逾63萬個（即每年6.3萬個）公私營住宅單位、兩個樓面面積近100萬平方呎的商場（又一城及時代廣場）、灣仔會展中心第一期、將軍澳新市鎮工程第一期、八間公營醫院（包括屯門醫院、那打素東區醫院、北區醫院、將軍澳醫院等），當然還有赤鱲角香港國際機場、機場快線、以及香港站上蓋的國際金融中心第一期。

展望未來，即使人口增長大幅放緩，假若我們想追回90年代的人均已發展土地增長速度，則起碼要在2044年前增加超過9,000公頃，或多過三個沙田新市鎮的已發展土地。換言之，我們要以前所未有的速度和規模開發土地。

不同土地供應方法的規劃效益

第三章的討論也提到，完善的土地發展不只是找到足夠土地容納新建築物便可，還要考慮規劃的效益和優勢。有些土地供應方案即使能提供相當總面積的土地，若這些土地並不相連，不能一併全面規劃，以確保能同時提供居住空間、就業機會和社區配套的話，其實有關土地未必能有效益地發展，因為政府還要投放大量資源在道路基建上，連接居民和其配套設施。這是比較不同土地供應方法時，必需緊記的一點。

不同土地供應方法的預期困難

不難想像，所有土地供應的方案，都有不同的困難和阻力。講到底，這是香港社會作為一個整體的選擇：如果我們接受，香港的土地短缺問題已迫在眉睫，那麼問題應是，用甚麼方法可以在增加土地供應的同時，盡量減低對其他人士和環境的影響，以及作出相應合適的補償。

因此，在以上的前提下，我們認為增加土地供應的策略，理應是多管齊下，各種短、中、長期的方法都要同時考慮；更重要的是，我們認為考慮到土地短缺的嚴重性和迫切性，沒有任何一個方法是所謂的「最後關頭的選擇」（last resort）。

要扭轉眼前形勢，讓大眾市民享有可負擔的房屋，讓病患以合理的成本得到適切的醫療服務，確保自己的父母年老時有充足照料——以上這一切還需要一個繁榮有活力的經濟去支持；社會便應明白，在香港人面前的是一個關鍵的抉擇：到底是恪守原則，對一些土地供應的方法堅持「連談也不能談」的態度？還是為了自己、家人、我們城市的福祉和長遠發展妥協一下，理性客觀、以事論事地探討一些近年仿佛成為「社會禁忌」的土地供應議題？

4.1.1. 填海

例如，一直作為香港土地供應主要來源，但在近年幾乎完全停頓的填海，在籠統、一刀切的「支持」與「反對」之間，是否還有迴旋商榷的餘地——如填海的選址、技術、成本等因素，理應都會決定填海對環境的影響。在沒有其他有效方法可以一次過提供較大規模的土地以供全面、詳細的規劃和發展的前提下，我們是否應在這些事實的細節上多作討論，積極地想想「怎樣做」，而非仍只執着地爭拗「應否做」？

圖23. 最新建議的擬填海區域

註：以上紅色圓圈為香港政府最新建議的擬填海選址，而擬建的人工島則將位於紫色圓圈的水域範圍內。
資料來源：發展局（2015年1月）。

現時，政府已識別的五個具發展潛力的近岸填海地點，合共能提供470至730公頃的土地；而發展局局長最新指香港島與大嶼山之間興建人工島，可提供約700公頃土地（圖23）。以現時的情況審視，即使其他所有已計劃的土地發展方案能如期完成，要滿足我們中、長期的發展需要，似乎還有一定距離。故此，社會不應、亦不能逃避討論填海作為土地供應的手段。

長遠而言，香港難以避免要繼續填海工程。事實上，2012年時政府初步提出了共25個可能填海的選址，社會是時候重新討論，在如今選定的六個填海區以外，是否應納入更多地點。

例如，該25個選址中的其中一個，是在長洲以南興建1,400至2,400公頃的人工島，並曾計劃用作遷移貨櫃碼頭、油庫等現時位於市區的設施。這類方案值得社會再次考慮。

4.1.2. 改劃土地用途

正如發展局局長陳茂波所指，改劃土地用途「或多或少」都會對區內的居民做成影響。誠然，從規劃效益的角度考慮，改劃土地並非增加土地供應的萬全之法。可是，填海、發展新市鎮等土地供應尚未到位，而房屋不會憑空出現；那麼，如果人人反對，到底短缺的房屋可以建在哪裡？

事實上，當局物色的150幅改劃目標的土地，分布在全港16個區議會分區。既然樓價高、租金貴是個全港市民都面對的問題，解決問題的方法「人人有份」也無可厚非。再者，正如本報告再三強調，土地遠不止涵蓋房屋發展。即使現在不改劃土地作建屋之用，不久的將來也可能要改劃土地作別的用途，否則，隨着65歲以上的長者人數增加一倍有多，而其他大型土地發展項目尚未完成，我們又要到哪裡找到足夠土地建急需的醫院、安老院、長者社區中心？

4.1.3. 郊野公園

又例如，香港的土地面積中有近四成都劃作郊野公園。這牽涉到4.4萬公頃的土地，等於全港所有已發展土地1.6倍，發展有關土地的可能性，不應完全排除。然而，現時社會在這方面的討論，大部分都流於原則性和感性的意見，反對的人甚至認為郊野公園「完全不能碰」。我們絕對同意（一）綠色空間對香港有無庸置疑的重要性；（二）不應該、亦不可能把大部分郊野公園釋放以供發展之用。

不過，現時的郊野公園範圍的界定是根據《郊野公園條例》的規定，當局指評估的因素包括「有關地點的景觀質素、康樂發展潛力、保育價值、面積、土地類別以及管理成效等」，但始終不是一個客觀、可量化的準則。

而且，有關條例早於1976年制訂，40年後的今天，我們值得檢討是否所有劃作郊野公園的土地，其生態價值依然和40年前一樣。

政府可以成立一個多方平台讓社會各界討論並建立一套科學的基準和方法，全面審視所有郊野公園的生態價值、服務、用途等，決定是否有需要按這些客觀指標，修改郊野公園的覆蓋範圍，同時定期審視土地供需的平衡、不同土地供應方法的進度、市場情況、社會經濟需要等因素，考慮發展一些本來被劃作郊野公園的土地。

長遠而言，在技術許可的情況下，我們還可以利用人工的方法，令即使郊野公園的範圍減少，但其整體的生態價值卻有所增加，例如在一些生態價值較低的地域增加植物種類或製造水系統等。總括而言，只要我們肯開放、客觀、全面地審視形勢，想方設法，發展和生態保育並不一定對立。

4.1.4. 棕地

有論者要求政府優先考慮「棕地」作為土地供應的來源。現時，本港並沒有對棕地作出正式的定義。但一般而言，棕地指新界本來是農地或鄉郊土地，但如今並不作用農地，而被改作諸如倉儲、回收場或其他與環境不協調的用途。

在土地短缺的情況下，任何可能的來源都應盡量利用。不過，若要把棕地作為土地供應的主要策略，則似乎有點過分樂觀。第一，根據發展局的資料，其實元朗南新發展區以及洪水橋新發展區的計劃內，便已分別有一半及四分之一的面積屬棕地，佔地合共超過300公頃。再者，雖然有關計劃未有詳細資料，但政府其實亦正就發展新界北部地區進行研究，該研究所涵蓋的範圍正正覆蓋現時很多棕地的位置。

故此，政府並非刻意不發展棕地，而是發展棕地一樣需要收地、安置本來在區內的營運、進行交通、環境等技術研究，最後還是要通過城規會的審批，才可發展。事實上，洪水橋發展區的計劃，早在1998年便已開始，到17年後的2015年才正式取得城規會的規劃許可。

4.1.5. 其他改變土地用途的方法

社會上亦一直有聲音指，香港還有不同的增加土地供應的方法，亦因此填海和郊野公園這類選項應是「最後關頭的選擇」。這些方法主要是改變現時的一些已發展土地的用途，以支持公營房屋或其他建設，包括「鄉村式發展」（即俗稱「丁屋」）土地、軍事用地、私人高爾夫球場、私人會所等。

先要重申的是，正如第三章解釋，要支持香港未來30年的社會經濟發展，我們需要增加超過9,000公頃的已發展土地。而計及政府目前所有長遠土地供應項目，包括仍在計劃中或進行可行性研究的所有填海方案及新界北發展，最多也只能提供約5,000公頃土地。這還是假設所有有關項目能如期獲得立法會撥款、完成所需的城規程序、沒有遇上司法覆核等的樂觀預測。換言之，這5,000公頃土地的長遠供應是否一定成事，還是未知之數。

在這個背景下，除非上述的種種方案能額外提供4,000公頃土地，否則，我們應該問的問題，似乎不是「到底應用哪一種方法增加土地」，而是「如何利用所有方法增加土地」—— 包括填海和發展郊野公園。

而且，正如本章第一點所述，所有土地供應方案都有其阻力和問題。例如，「丁屋」土地牽涉到歷史和法律問題，要順利、完滿地改變現時的「丁屋」政策，平衡各方利益，要用的時間，未必一定比填海短。軍事用地的問題則牽涉憲制問題，例如根據《基本法》和《駐軍法》，若中央政府批准把本港的某幅軍事用地改作其他用途，則香港特區政府須提供另一幅土地以供駐軍。換言之，就算撇開能騰空多少土地作其他發展用途，我們仍然需要想辦法增加新的土地，才可改變軍事用地作其他用途。

針對個別的方案，更有些理念問題尚未釐清。例如有指某些私人高爾夫球場只供少部分人使用，不符大眾利益，建議政府收回有關土地發展公營房屋。但是，正如本研究不止一次強調，香港短缺的豈止房屋，其實連體育設施也不足夠，不同運動界別反映本港訓練場地不足的聲音時有所聞。

最近的例子，將於11月舉行的世界盃外圍賽，港隊甚至未能在香港大球場作賽，原因是大球場草地的狀況，尚未從之前的賽事中恢復過來。按以上「土地只供少部人使用不符大眾利益」的邏輯，那麼退一步講，即使真的收回有關土地，也可以作公共體育設施之用，而非房屋。

我們重申，在土地如此不足的情況下，任何有可能更有效利用的土地資源都應該加以考慮，最好能夠多管齊下增加供應。事實上，新界北發展研究中，也包括了粉嶺高爾夫球會和行政長官的粉嶺別墅的土地；發展局也正檢討「丁屋」政策。不過，這些方法肯定都非一時三刻可以見效。就算假設這些方案能解決上述眾多複雜的法律、憲制、理念等問題，能夠全部實現，這些土地大都疏落地分布在新界的不同地方，難以達到規劃上的規模效益。

4.2. 建立長遠土地儲備，應付未來社會、經濟、民生需要

回顧過去20年的香港物業市場，我們的樓宇供應似乎一直都「慢了幾拍」。具體而言，隨着樓價由1990年代中期開始急升，直至1997年見頂回落，我們的私樓落成量的增加卻在及後的幾年才出現；及後本港樓市大幅下滑，由1997至2003年間下跌近六成才見底回升，期間私人住宅單位的供應一直高企，加速樓價下跌。而政府同期為了穩定樓市，減少造地、引入勾地表等措施的效果，卻在四、五年後才出現，令私樓落成量到2005年才開始明顯回落，而其後幾年亦一直都在低位徘徊。結果故事重覆一次，不過方向相反，樓價在2009年起上升，到2014年已升了1倍有多。

這就是物業市場與其他生產不同的地方。有很多服務和產品，面對突如其來的需求增加或減少，可以透過調整薪金和工作時數等改變產量應付市場改變——但物業市場卻非如此。結果，政府的政策反應每每落後於市場變化，加劇樓價的波幅。須知道對一個普通家庭而言，一生人價值最高的資產很多時都是自己的物業。樓價波幅過高，引申的「財富效應」相當強大。

對於這點，由1997至2003年香港經歷長達58個月的通縮及長期的「資產負債表衰退」；以至過去幾年樓市一直急升，令社會經濟問題叢生，香港社會在過去20年為了這個「供應滯後」而付的代價，未免太高。

既然房屋供應的前導時間如此長，若政府每次只能在發現樓價過高時才作出反應，往往都會太遲。因此，香港應著手建立土地儲備，並設立機制決定何時調撥儲備中的土地應市，甚至寧可「備而不用」，都總好過只能「後知後覺」地作出反應。環顧亞洲的經濟體，她們都有類似的政策方針支持其經濟和社會發展。例如新加坡早於1970年代便開始濱海灣區的填海，但當造地完成，其實當地還未有足夠的土地需求，結果有關土地便暫時用作高爾夫球場。到2000年代，獅城才着手規劃濱海灣區的土地，結果到2007年便完成濱海灣金融區的建設，最終可提供共超過2,300萬平方呎樓面面積的寫字樓，比我們中環區的所有寫字樓面積還要大。

又看看在香港旁邊的澳門，若不是當地政府過去100年持續填海造地，根本不可能像今天容納了那麼多的世界級旅遊業設施，全盛時期澳門的博彩業務甚至是拉斯維加斯的七倍之大。哪怕今天經濟被博彩業拖累而下滑，但過去十多年製造的就業、收入、稅收機會，卻千真萬確令當地市民受惠。

4.3. 改革CDA制度，盡快釋放土地發展潛力

正如第二章已闡述，CDA的安排令土地無法早日釋放以供發展，也為市場徒添不確定性，同時卻未有確切的證據證明有關制度能有效改善市民的生活質素。故此，為了有效運用珍貴的土地資源，而且作為一個可以在較短期內提供土地的方法，應全面檢討及改革CDA的制度。

4.3.1. 未來的CDA

我們建議，為了更準確地反映CDA的真正原意，日後除了市區重建局的重建項目地皮之外，城規會不應把其他地皮劃為CDA，減少對發展的限制。

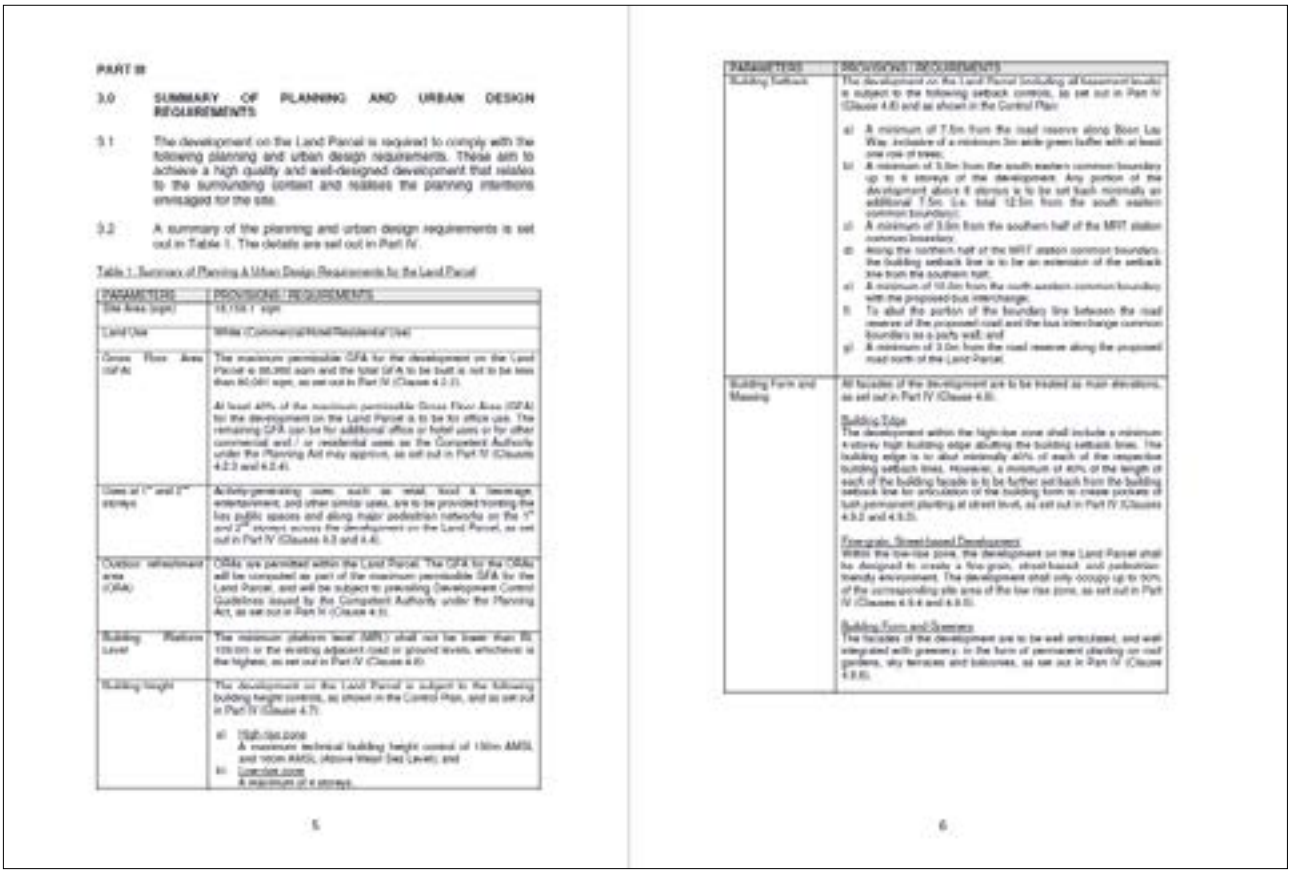
這並不代表政府會失去規劃或發展控制。

取而代之，政府應負起城市規劃的專業及公共責任，若規劃署認為某區應該綜合發展，便把其認為關鍵的規劃參數（planning parameters），包括建築物的高度/景觀限制（如不能阻擋某區至海岸的視線等）、指定的公共設施（如停車場、安老院、公園等）、必須符合的噪音/交通/通風要求、指定的商/住發展比例等等，利用分區規劃大綱圖或賣地條款的形式規限下來。

若擬發展的項目符合這些要求，便應如其他土地用途的「第一欄」項目一樣，不需額外向城規會申請。這一來免卻主觀判斷，也避免如現時機制般每個個案逐一審核，費時失事，以加快釋放珍貴的土地資源。

參考海外經驗，其實新加坡的「白色地段」（white zone）便是類似上述建議的一種規劃和發展控制。新加坡為了鼓勵市區重建以配合經濟轉型所需，把位於策略性地點的地區劃作「白色地段」，以促進綜合發展，並在「白色地段」的賣地/招標條款中，列明各種發展必須符合的參數和要求。在符合這些條件的前提下，發展並不受限。

圖24. 新加坡「白色地段」的招標條款



PART III

3.0 SUMMARY OF PLANNING AND URBAN DESIGN REQUIREMENTS

3.1 The development on the Land Parcel is required to comply with the following planning and urban design requirements. These aim to achieve a high quality and well-designed development that relates to the surrounding context and realises the planning intentions envisaged for the site.

3.2 A summary of the planning and urban design requirements is set out in Table 1. The details are set out in Part IV.

Table 1: Summary of Planning & Urban Design Requirements for the Land Parcel

PARAMETERS	PROVISIONS / REQUIREMENTS
Site Area (sqm)	18,158.1 sqm
Land Use	White (Commercial/Hotel/Residential Use)
Gross Floor Area (GFA)	The maximum permissible GFA for the development on the Land Parcel is 85,000 sqm and the total GFA to be built is not to be less than 80,000 sqm, as set out in Part IV (Clause 4.2.2). At least 40% of the maximum permissible Gross Floor Area (GFA) for the development on the Land Parcel is to be for office use. The remaining GFA can be for additional office or hotel uses or for other commercial and / or residential uses as the Competent Authority under the Planning Act may approve, as set out in Part IV (Clauses 4.2.3 and 4.2.4).
Uses at 1st and 2nd storeys	Activity-generating uses, such as retail, food & beverage, entertainment, and other similar uses, are to be provided fronting the key public spaces and along major pedestrian networks on the 1st and 2nd storeys across the development on the Land Parcel, as set out in Part IV (Clauses 4.3 and 4.4).
Outdoor refreshment area (ORA)	ORAs are permitted within the Land Parcel. The GFA for the ORAs will be computed as part of the maximum permissible GFA for the Land Parcel, and will be subject to prevailing Development Control Guidelines issued by the Competent Authority under the Planning Act, as set out in Part IV (Clause 4.5).
Building Platform Level	The minimum platform level (MPL) shall not be lower than RL 109.00 or the existing adjacent road or ground levels, whichever is the highest, as set out in Part IV (Clause 4.6).
Building Height	The development on the Land Parcel is subject to the following building height controls, as shown in the Control Plan, and as set out in Part IV (Clause 4.7): a) High-rise zone A maximum technical building height control of 150m AMSL and 100m AMSL (Above Mean Sea Level); and b) Low-rise zone A maximum of 4 storeys.

5

PARAMETERS	PROVISIONS / REQUIREMENTS
Building Setback	The development on the Land Parcel (including all basement levels) is subject to the following setback controls, as set out in Part IV (Clause 4.8) and as shown in the Control Plan: a) A minimum of 7.5m from the road reserve along Boon Lay Way, inclusive of a minimum 3m wide green buffer with at least one row of trees; b) A minimum of 5.0m from the south eastern common boundary up to 4 storeys of the development. Any portion of the development above 4 storeys is to be set back minimally an additional 7.5m, i.e. total 12.5m from the south eastern common boundary; c) A minimum of 3.0m from the southern half of the MRT station common boundary; d) Along the northern half of the MRT station common boundary, the building setback line is to be an extension of the setback line from the southern half; e) A minimum of 10.0m from the north eastern common boundary with the proposed bus interchange; f) To abut the portion of the boundary line between the road reserves of the proposed road and the bus interchange common boundary as a party wall; and g) A minimum of 3.0m from the road reserve along the proposed road north of the Land Parcel.
Building Form and Massing	All facades of the development are to be treated as main elevations, as set out in Part IV (Clause 4.9). Building Edge The development within the high-rise zone shall include a minimum 4-storey high building edge abutting the building setback lines. The building edge is for about minimally 40% of each of the respective building setback lines. However, a minimum of 40% of the length of each of the building facade is to be further set back from the building setback line for articulation of the building form to create pockets of lush permanent planting at street level, as set out in Part IV (Clauses 4.9.2 and 4.9.3). Fine-grain, Street-based Development Within the low-rise zone, the development on the Land Parcel shall be designed to create a fine-grain, street-based and pedestrian-friendly environment. The development shall only occupy up to 50% of the corresponding site area of the low rise zone, as set out in Part IV (Clauses 4.9.4 and 4.9.5). Building Form and Greenery The facades of the development are to be well articulated, and well integrated with greenery in the form of permanent planting on roof gardens, sky terraces and balconies, as set out in Part IV (Clause 4.9.6).

6

資料來源：新加坡文禮大道招標文件（2011年3月）。

另外，為了全面體現土地的價值，未來所有拍賣及招標的土地不應加入CDA的地段，以免為市場增加不確定性，徒然摧毀土地價值，令庫房蒙受損失。

4.3.2. 現存的CDA

至於現存的CDA，政府應更主動積極地釋放有關土地的發展潛力。例如，城規會可按個別CDA的大小、業權分散程度等，為發展申請人收集一定比例的業權定下某個期限（例如兩年），若到期時申請人仍未能收集指定比例的業權，城規會便應考慮按收集到的比例，把原本的CDA劃分成更小的分區，或者容許該區分期發展。

對於一些已劃作CDA很長時間的地皮，城規會可參考以上提及的方法，設下時限，把它們改劃作其他指定用途，總好過把地皮的發展鎖死，無人得益。另外，正在規劃中的新界新發展區中，應由政府負起全面規劃的責任，亦應考慮把區內的CDA用上述的建議制度，改劃作指定用途，並加上必要的規劃參數限制。

我們明白，把規劃參數加進規劃大綱圖中，程序上等同改劃土地用途，同樣要經過相關的城規程序，同樣要咨詢並處理不同政府部門的專業意見。而且，若要滿足所有部門的技術要求（如通風、噪音、消防等），可能令項目的最終樓面面積較少。

不過，這最起碼有客觀的既定程序可依，比現時CDA逐個個案審核總綱發展藍圖為佳，減低不確定性，也最起碼能完成發展（哪怕規模較小）。

事實上，雖然政府指改劃土地用途的過程繁複、反對者眾，但過去三年，政府依然成功改劃了至少60多幅土地。就往績而論，似乎比個別CDA耽誤了20年以上較為可取。

4.4. 政府拆牆鬆綁，加快審批

即使有充足的新土地，但若相關的審批程序未能加快，那麼各項發展的進度都依然會被拖慢。我們認為，為了加快政府審批流程，可考慮以下的方案：

4.4.1. 加入審批時間限制，避免審批流程曠日持久

正如第二章所述，主管地契修訂、補地價、圖則審批等程序的地政總署，沒有相關的審批時限，令很多發展項目都受到延誤。造成審批延誤的其中一個原因，是由於在審批圖則時，地政總署需要收集不同政府部門的意見，部門與部門、以至政府與業界的溝通來回，層層耗時，浪費發展時間。

我們認為，為了加快審批流程，地政總署亦應明文設定審批時限，若指定期限過後，則自動視為圖則獲批，與現時屋宇署審批過程一樣；同樣原則亦適用於地政總署徵求其他政府部門意見的流程，即設下時限，若逾期無回覆，則假設有關部門沒有意見。

4.4.2 清晰界定各審批流程的要求，統一技術定義，政府業界共同遵守

政府應與業界洽談，為審批程序中牽涉的主要圖則，例如「總綱發展藍圖」及「設計、規劃及高度審批」等，訂出簡化、清晰的審批要點要求，政府和業界嚴格遵守——業界遞交的圖則不符送審標準，一概否決；相反，在要點要求範圍以外的細節，則不需審批。另外，規劃署、地政總署及屋宇署應繼續力求統一對不同審批項目的技術定義，避免不同部門有不同理解和審批標準。

4.4.3. 增加計算補地價機制的透明度，加快達成契約修訂和換地交易協議

政府應加強與業界溝通，盡量增加計算補地價方法的透明度，以求令不同的計算參數（例如預測未來建築成本、估算市場營銷成本、清拆現存建築物和平整地盤成本的參考基準等）能較準確地反映市場的最新情況和趨勢。

4.4.4. 優化人力資源架構，整合審批流程

政府應檢視增加審批部門人手的需要，並把各審批部門的審批圖則與其他行政功能（如處理地區投訴）更好分隔，建立專注和專業的審批團隊，以加快審批流程。

作為參考，1997年時房委會曾把公屋計劃的平均籌建時間，由62個月大幅縮減至47個月。然而，2015年中，房委會的文件卻顯示，最新的籌建時間延長至五至七年（即60至72個月）。由此可見，政府部門的工作流程，實應有不少可以整合、加快、優化的空間。

長遠而言，政府可考慮根據不同的發展流程，設立一站式的架構處理審批，以清晰界定主管的審批部門，協調其他政府部門，避免重複審批，亦可處理部門之間有所衝突的意見。作為參考例子，政府在2012年中成立了起動九龍東辦事處，由發展局主導，專責引領、督導、監督和監察九龍東的發展，為該區的私人發展項目，提供一站式的支援，將九龍東轉型為另一個核心商業區。

5.結語：「玫瑰園計劃」的啓示

本研究旨在説明香港目前因土地不足所帶來的種種社會經濟問題，期望喚起公眾對於問題的關注。正如本研究反覆強調，現時社會上對於（一）土地不足的嚴重性和迫切性；及（二）土地發展涵蓋的遠不止房屋一個範疇的事實，似乎都有所不足。我們希望本研究的結果，能給土地發展的持份者——由市民大眾到政府——一些額外的視點和角度去看待土地發展這個議題。

其中一個視點是借古鑑今。香港過去的發展歷史，應對今天我們面對的問題有所啓示。80年代末，港人對1997年將回歸祖國的前景有所憂慮和不安，甚至出現所謂的「移民潮」。港英政府為了穩定民心，在1989年由時任港督衛奕信在施政報告提出「香港機場核心計劃」，該計劃是「港口及機場發展策略」的一部分，坊間稱這項規模前所未有的基建計劃為「玫瑰園計劃」。這計劃以位於赤鱲角的新機場為核心，輔以多項運輸以及城市發展的相關建設，共十項核心工程，包括機場快線、青馬大橋、西區海底隧道、三號幹線、中區填海計劃和北大嶼山新市鎮等。

要是沒有「玫瑰園計劃」，香港就不會有全球排名數一數二的國際機場、全球其中兩條最長的行車鐵路雙用懸索吊橋（青馬大橋）和斜拉式橋樑（汲水門大橋）、全港最高的兩棟商廈（國際金融中心和環球貿易廣場）、兩間世界知名的品牌酒店（四季酒店和W酒店）、幾條城市大型運輸網絡的關鍵動脈（如西區海底隧道和西九龍走廊）；也不會有機場快線沿線的發展，即是南昌的幾個大型公共屋邨、奧運站和青衣站的大型商住項目以及東涌新市鎮亦會欠奉。幾可肯定，沒有這些基建計劃，今天香港的發展水平和生活質素，一定會大打折扣。

同樣重要的是，「玫瑰園計劃」的規劃和實行的過程中，社會一定作出過不少關鍵但困難的共同抉擇。例如，單是赤鱲角新機場和西九龍的發展，便涉及近1,300公頃的填海工程。可以想像，其他機場核心工程項目對環境和不同地區的居民，亦肯造成過不同程度的影響或不便。而最後，我們面對當時的社會、經濟、民生問題，權衡輕重後，都贊成為了香港的長遠發展，「玫瑰園計劃」有其必要。

今天，我們的城市面對另外一些不盡相同，但一樣嚴峻的社會、經濟、民生問題。誠然，這一連串問題不會只靠大興土木便能解決，還牽涉其他更深層次、不同範疇的制度改革和政策轉變；但可以肯定的是，土地是個「不充分但必要條件」——土地本身並不足夠，但沒有充足的土地供應，要解決這些問題都是只是空談。

「玫瑰園計劃」之所以得名，是由於該基建計劃就是為了描繪一個美好的香港未來，穩定民心。

26年前，我們決定共同為這個美好未來努力。26年後的今天，為了香港人能得享較佳的社會設施和居住環境，為了讓我們的長者得到適切的醫療和安老照顧，為了我們的經濟有足夠的活力供年青人發展，面對一樣關鍵但困難的選項——你，會如何抉擇？

鳴謝

本研究得以圓滿完成，有賴多位本研究範疇的專家、學者及專業人士，以及曾出席本研究圓桌會議的持份者，給予眾多寶貴意見，團結香港基金謹此致謝。

免責聲明

本報告僅供說明，並非對任何行業或經濟每項重大事實的全面分析。事實陳述乃從可靠來源獲得，但團結香港基金或任何聯屬公司不會就其完備性或準確性作出聲明。本報告中所有估計、意見及建議構成截至本報告日期的判斷。團結香港基金不會就使用本報告或其內容而產生的任何直接或由此招致的損失承擔任何責任。本報告不應與任何合約或承諾予以依賴。

團結香港基金

香港中環干諾道中88號
南豐大廈19樓

二零一五年十一月

ourhkfoundation.hk