



OUR HONG KONG  
FOUNDATION  
團結香港基金



公共政策研究院  
PUBLIC POLICY INSTITUTE

# 明日大嶼願景的 成本效益及發展選項

二零二零年十月

Research • Advocate • Engage  
研究 • 倡議 • 推動





OUR HONG KONG  
FOUNDATION  
團結香港基金



公共政策研究院  
PUBLIC POLICY INSTITUTE

# 第一部分 香港未來的土地供應

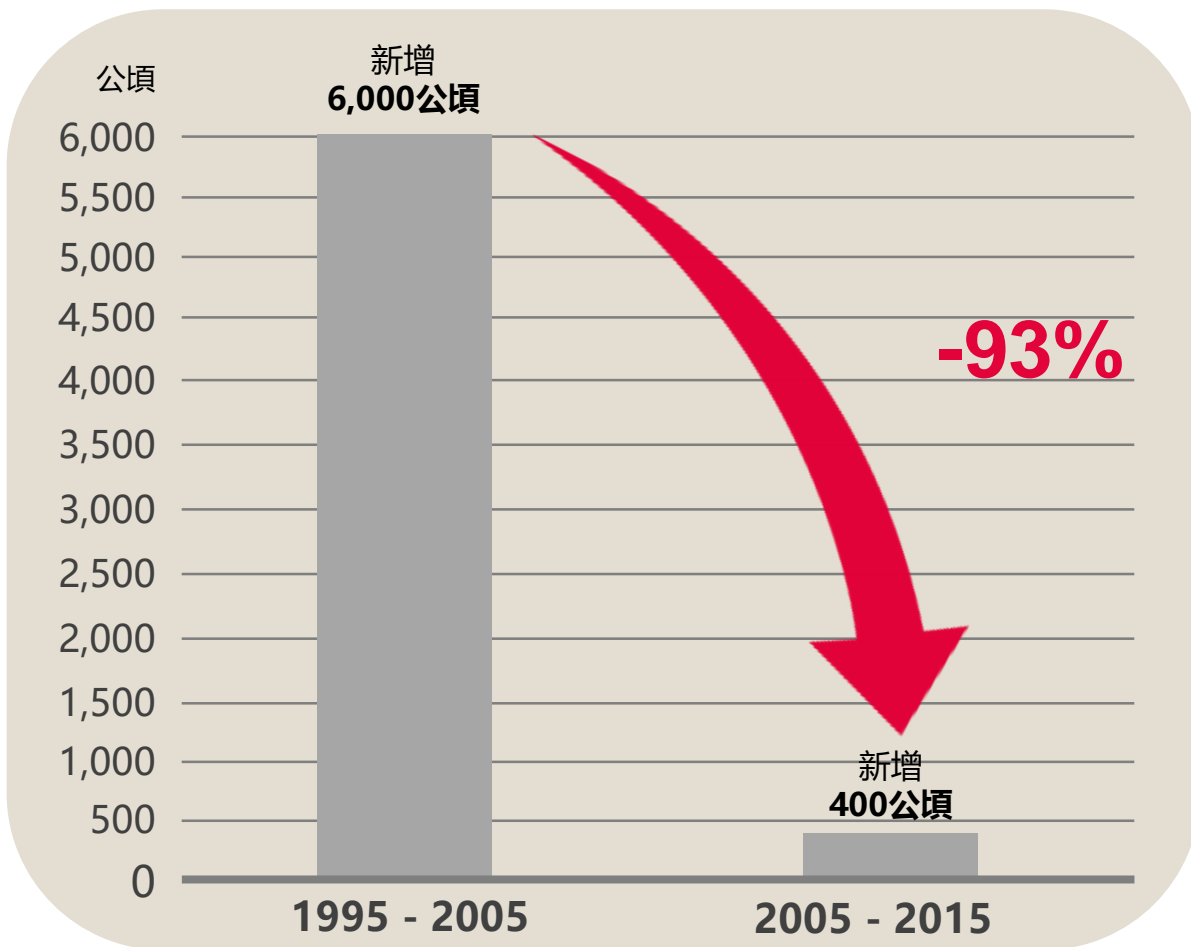
---



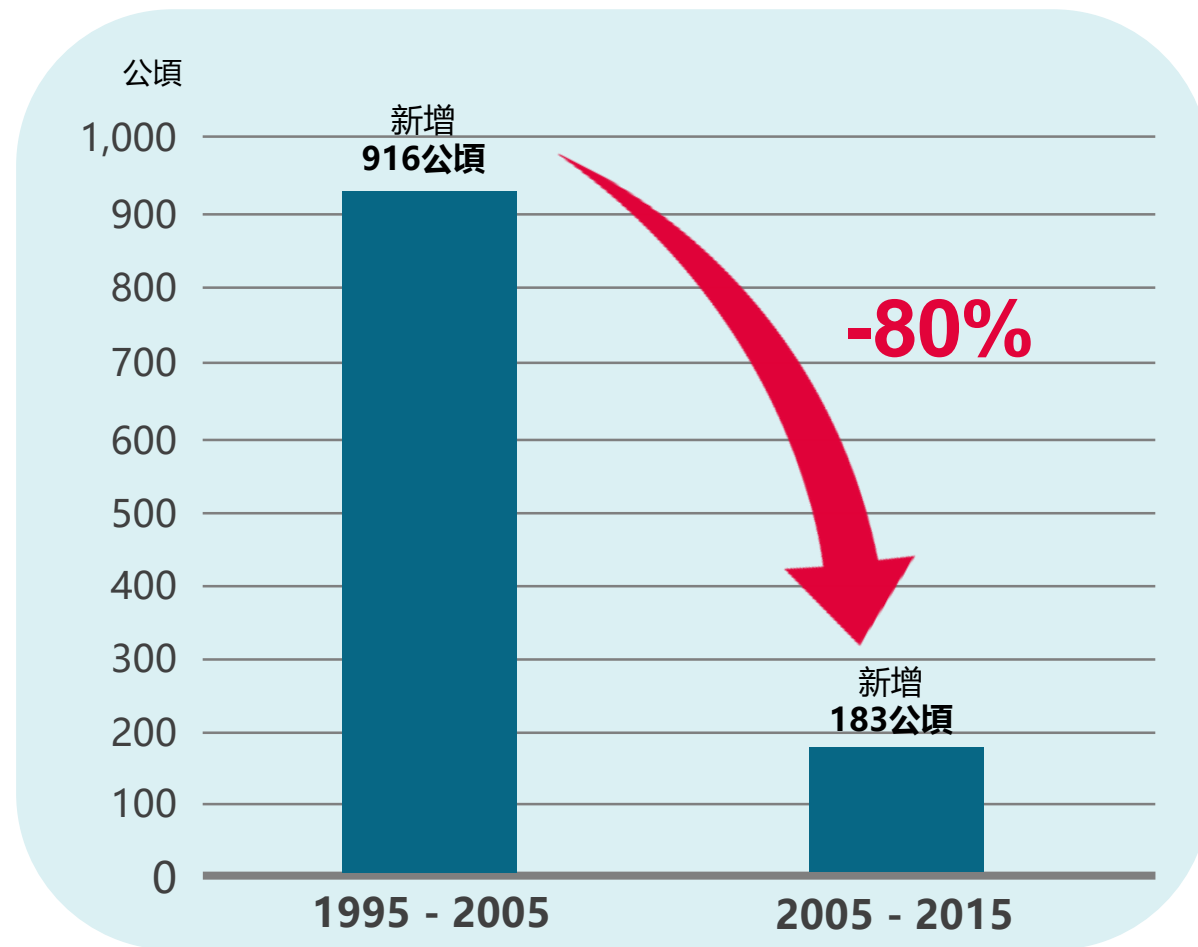
# 近年香港土地開發速度變得極為緩慢



## 新增已發展土地



## 新增填海土地



註: 由於量度方法有變, 已發展土地只包括住宅、商業、工業、機構、運輸土地

資料來源: 土地供應專責小組報告、政府統計處

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

# 新市鎮開發計劃完全停頓



# 未來30年香港需要超過9,000公頃的土地



「香港2030+」  
提出未來30年的土地需求

4,800 公頃



考慮一  
增加人均居住面積



所需額外住宅用地

2046年住宅用地\*  
5,870公頃



增加居住面積  
60%

3,520 公頃

考慮二  
增加配套設施用地



所需額外配套設施用地

2046年配套設施用地^  
7,580公頃



增加設施用地  
10%

8,320 公頃



760 公頃

**考慮人口增長、提升居住面積及提供各類  
必須的經濟民生設施等因素後的土地需求**

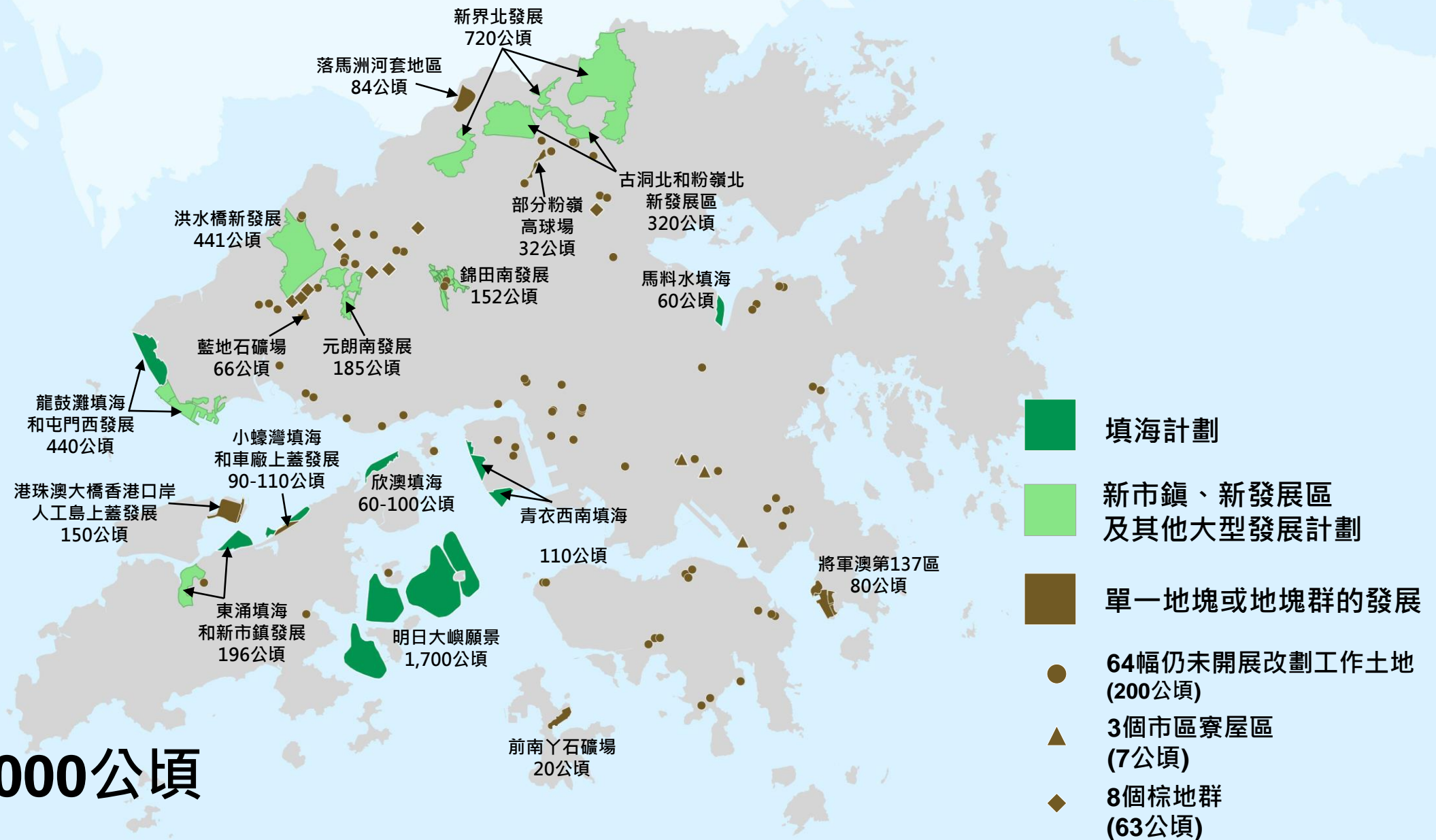
**9,080 公頃**

註：(\*) 以「2030+」估計的住宅用地需求作基礎（1,670公頃）加上現有住宅用地（4,200公頃）

註：(^) 「2030+」中估計配套設施用地需求量（1,080公頃）加上現有設施用地（6,500公頃）。

在我們的計算中，「配套設施用地」只包括商業、工業用地和GIC用地，不包括用於運輸的土地、倉庫和露天倉庫、公用設施、墓地和火葬場或其他空置土地。而預測設施用地需求只包括「人口相關設施」用地。因此，我們的估計趨於保守。

# 特區政府現有土地供應措施一覽



共逾5,000公頃

# 特區政府現有主要幹道計劃一覽



# 特區政府現有主要鐵路計劃一覽







OUR HONG KONG  
FOUNDATION  
團結香港基金



公共政策研究院  
PUBLIC POLICY INSTITUTE

## 第二部分

# 推展明日大嶼願景的重要性

---

# 淺析人口增長放緩對土地需求的影響



統計處預計本港人口增至2041年的811萬，隨後回落至2069年約735萬，人口增長放緩是否代表香港的土地需求亦會減少？

就房屋方面而言，以下四項因素反映**香港的土地需求仍然高企**：

1. 家庭住戶數目上升趨勢持續
2. 香港面對人口及樓宇雙老化現象
3. 長遠人口推算面對高度不確定性
4. 香港的人均居住面積需要得到改善



# 統計處數字反映未來的家庭住戶數目持續增加

## 2015年與2020年香港家庭住戶推算的比較

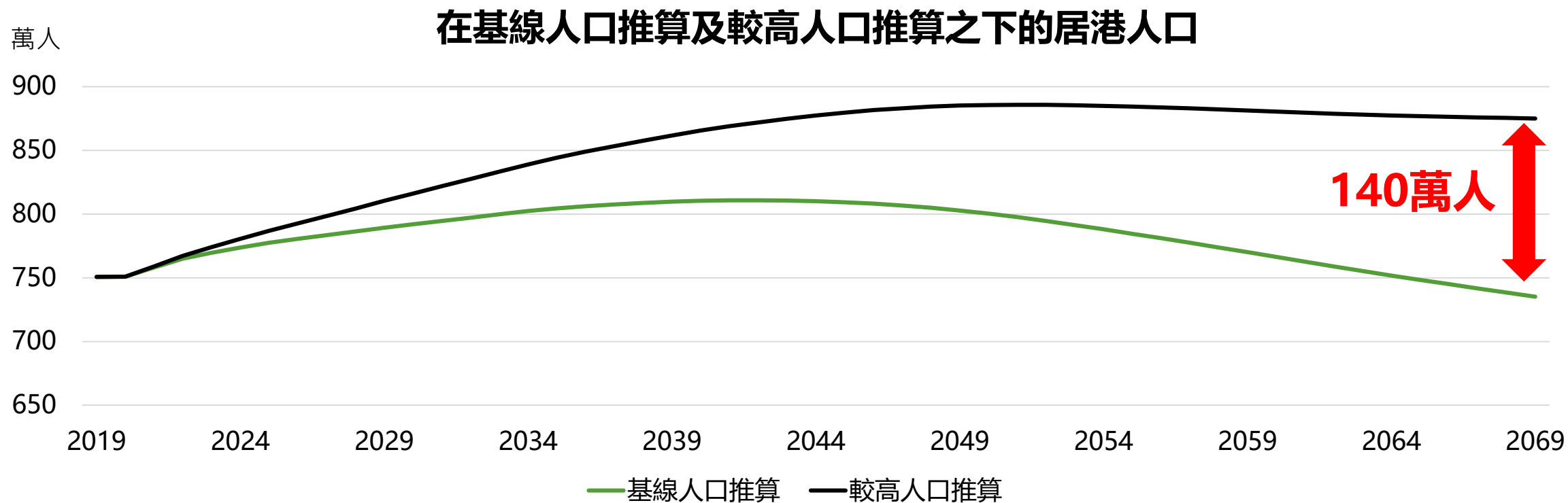
年份	家庭住戶數目			平均住戶人數	
	2015年推算 (A)	2020年推算 (B)	增幅 (B-A)	2015年推算	2020年推算
2024	2,699,400	2,734,500	<b>35,100</b>	2.8	2.7
2029	2,796,800	2,835,400	<b>38,600</b>	2.8	2.7
2034	2,863,400	2,915,800	<b>52,400</b>	2.7	2.7
2039	2,908,900	2,976,300	<b>67,400</b>	2.7	2.6
2044	2,926,800	3,006,100	<b>79,300</b>	2.7	2.6
2049	2,914,200	2,994,200	<b>80,000</b>	2.7	2.6
2054	不適用	2,951,600	不適用	不適用	2.6

- 家庭住戶數目的頂峰比人口頂峰較遲出現
- 同時由於平均住戶人數持續下降，家庭住戶數目增長持續，甚至較以往的推算增加



# 預留足夠的土地儲備 以免低估土地需求

## 長遠人口推算面對高度不確定性

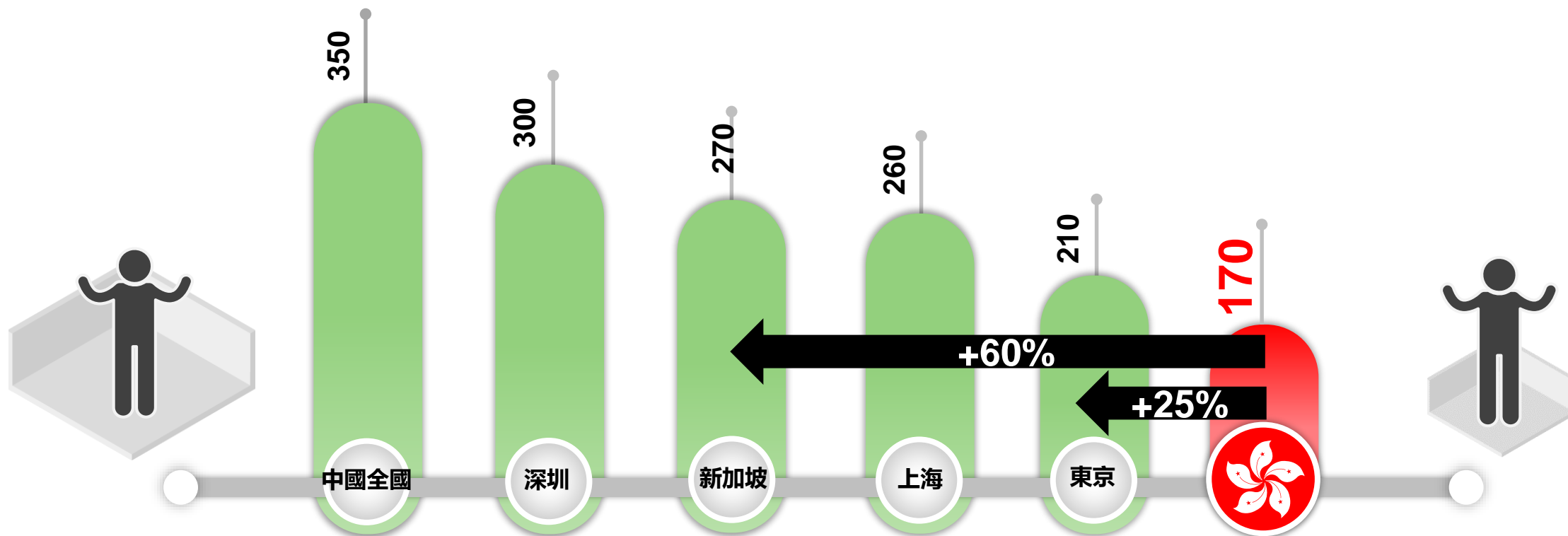


- 增加土地供應需時，若他日供不應求，難在短期內找到新土地填補短缺
- 現時香港土地短缺正好說明低估土地需求所引發的後果

資料來源：政府統計處

# 香港市民渴望「住鬆啲、住大啲」

## 香港與其他國家及城市的人均居住面積比較（平方呎）



- 香港人均居住面積「細」絕全球，居住面積需要增加才能提升本港的宜居度
- 本港的人均居住面積需要增加六成才能媲美新加坡

資料來源：土地供應專責小組，以及團結香港基金

# 香港需要具前瞻性的長遠投資

## 發揮「逆週期」作用



推動基建項目從而帶動  
企業在香港積極投資

## 創造就業機會



創造多個基層與專業職位，  
維持社會整體就業

## 改善生活質素



釋放土地發展潛力，建設  
宜居城市與經濟中心

# 明日大嶼願景為社會帶來的效益遠超其成本

## 項目整體效益大於成本



### 賣地收入足以回本

- **測量師學會**估計填海後，單是私人住宅及商業用地已可帶來**9,700億至1.14萬億元**的賣地收入
- 工程費用可以**攤分二、三十年支付**，每年開支約數百億元，單靠工務工程撥款已負擔得到



### 其他社會效益不容忽視

- 新交通基建可以連接港島新界，**舒緩新界西北道路及鐵路的負荷**
- 最多興建**18萬個公營房屋單位**，比目前在籌備或進行中的4個新界發展計劃（古洞北和粉嶺北、洪水橋、元朗南與東涌新市鎮擴展）的總和還要多



### 幫助經濟發展

- 明日大嶼成為第三個商業核心區，發展局估計每年帶來大約**20萬個就業機會**，以及約**1,410億元**的增加值
- **38名經濟學者**，包括香港大學經濟學講座教授**王于漸**中文大學經濟系客座教授**宋恩榮**等，認為明日大嶼是成本效益的上佳選擇





OUR HONG KONG  
FOUNDATION  
團結香港基金



公共政策研究院  
PUBLIC POLICY INSTITUTE

# 第三部分

## 不同發展模式的分析

---



# 政府過往曾採用不同的發展模式支持大型發展



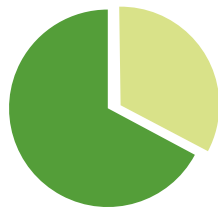
- ✓ 出售用地發展權
- ✓ 「先賣地後交付」模式
- ✓ 成立專門機構
- ✓ BOT模式（建設－經營－轉讓）
- ✓ 「鐵路加物業」模式
- ✓ 發債融資

# 出售用地發展權

## 特點

### 1) 土地分配

大部分轉交政府作公營房屋及基建



### 2) 工作分配



**政府：** 整個計劃的職責分配、城市規劃及土地行政



**發展商：** 填海包括建造海堤、基礎設施如排污、防洪設施等、交通基建如主要道路、政府 / 機構 / 社區設施如公園、學校

### 3) 現金流影響



政府接近無需投放任何前期費用或承擔工程開支

# 出售用地發展權

i

## 案例：沙田新市鎮

- 政府在1970年代中期發展沙田新市鎮，曾邀請私人發展商投標參與發展沙田14區
- 四大發展商組成的聯營公司中標，投標價大約等於向政府繳付地價，並減去進行填海及其他相關工程的差額<sup>[1]</sup>
- 聯營公司負責進行一幅59公頃用地的填海、地盤平整及建造工程，亦須興建相應配套，包括道路、排水系統、學校等
- 工程完成後將約70%土地轉交政府作公共房屋及其他基建，而其餘部分則留作發展沙田第一城



註: [1] 投標價格在此經簡化表示，實際標書內容亦有反映利率、現值、分期付款等其他因素而未包括在以上簡述。

資料來源：土地供應專責小組，以及各大報章。

# 出售用地發展權

## 好處

### 減輕財政負擔



政府無需承擔建築及相關費用，減少超支的疑慮，亦可預早獲得現金收入

### 充分利用私人市場優勢



政府可借助私營界別在土地、建築與市場推廣方面的專長，引入先進技術和建造經驗

### 專注城市規劃及土地行政事務



政府可投放更多資源於城市規劃及土地行政事宜，為市民締造更宜居和更完善的環境

## 考慮要點

- 如何確保潛在市場參與者可以公平競爭？
- 如何確保工程質素達標？
- 如何分配權責？
- 如何制定發展項目的細節？



# 「先賣地後交付」模式

## 特點

### 1) 適用於現行賣地模式

透過在賣地章程列明地皮將會延遲到未來交付，以沿用現時的賣地模式將地皮提早賣出



### 2) 提前進行填海區的城市規劃

政府需要預先準備填海區內的規劃，以劃出可供私人發展商競投的範圍



### 3) 現金流影響



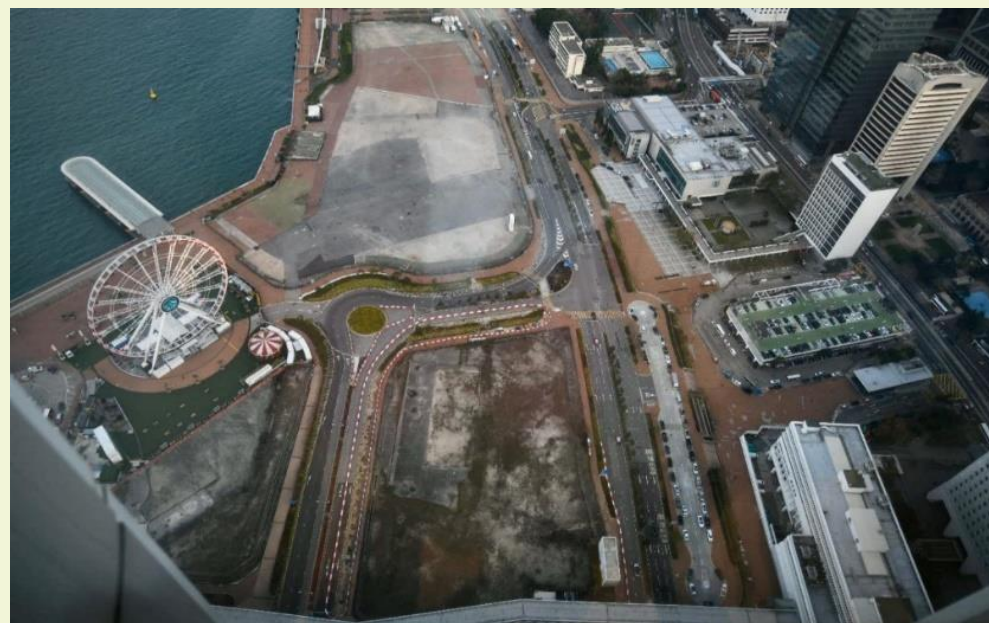
政府預先獲得賣地或海床所得的現金，工程完成再將地皮交付

# 「先賣地後交付」模式

i

## 案例：中環新海濱三號用地

- 政府將於在2020至21年第三季度推售中環新海濱三號用地，由於郵政總局位處該地皮的西南角，發展商投得三號用地時，需要配合政府的重置工作
- 有關用地分兩期發展，發展商需按政府要求設計和重置郵政設施及停車位至用地的北面部分，才可以開展用地的南面部分包括拆卸現有大樓等工程
- 新的大樓預計於2023年啓用，代表著相關的部分用地要待2023年以後才能交予發展商進行拆卸工作



# 「先賣地後交付」模式

## 好處

### 預收未來賣地收入



政府可以提前獲得賣地所得的收入，以支付相關工程的部分費用

### 應付未來市場需求



市場反應透露未來用地的需求，可讓政府在規劃上更靈活安排不同土地用途

## 考慮要點

- 如何釐定地皮的招標底價？
- 如何處理地皮未能如期交付的情況？
- 是否需要加入特別條款，以應對未來工程落成之後可能出現的規劃變化？





# 出售用地發展權 + 「先賣地後交付」 模式

## **i** 案例：南韓松島(Songdo)

- 南韓政府通過填海發展佔地約600公頃的松島國際城市，將其建設成一個東北亞商業中心與智慧城市
- 仁川市政府早於1970年代已經開始填海，但由於欠缺商業項目的開發經驗，便於2001年與私營發展商簽訂協議，預先出售填海所得的土地，並由私營企業主導城市發展
- 根據雙方簽署的協議，市政府負責核准用地規劃、提供交通基建與制定營商政策，而發展商則負責規劃及發展用地、上蓋項目的融資、向市政府捐贈部分設施如會展中心和中央公園，以及引入外國直接投資
- 現時有不少大型企業進駐該區，包括國際組織如聯合國綠色氣候基金、世界銀行、思科、浦項鋼鐵等
- 項目的填海連建築總成本約為350億美元



資料來源：Kim, Y., & Choi, M. J. (2018). Contracting-out public-private partnerships in mega-scale developments: The case of New Songdo City in Korea., 以及各大報章

# 成立專門機構

## 特點

### 1) 工作分配



**政府：** 設立條例以規定專門機構的使命，並制定相應政策支持（如稅務、擔保、風險分擔等）推動發展



**專門機構：** 就發展項目/基建進行設計、融資、建造和營運，制定未來發展方針，同時需要定時向政府匯報營運狀況

### 2) 機構職能

專門機構是獨立的實體，按照商業原則營運，可按需要涉足不同業務或發展項目



### 3) 現金流影響



政府或需要注入專門機構所需的初期成本，或引入私人股本投資，其後專門機構可以自行發債，或者發展物業與基建取得收入，而不影響政府的資產負債表

# 成立專門機構

i

## 案例：香港機場管理局

- 香港機場管理局（機管局）在1995年成立，是由政府全資擁有的法定機構，負責營運及發展香港國際機場，受香港法例第483章《機場管理局條例》規管
- 董事會成員需要在空運或其他方式的運輸、工業、商業、財經、消費行業或勞工事務或行政管理方面具有廣泛經驗
- 機管局主要收入來源包括機場收費、零售特許經營權及廣告收入等，2019/2020財政年度錄得171億元收入，純利為58.66億元，而經營現金流入則為93億元，無需政府以非經常性開支補貼
- 為鞏固香港作為國際航空樞紐的競爭力，機管局決定填海拓地約650公頃，建造第三跑道，並從三個途徑為項目集資：向銀行借貸及發行債券、保留機場營運溢利投入項目、向離港旅客徵收機場建設費，無需政府注資



# 成立專門機構

## 好處

### 改善財務狀況



項目由專門機構自行籌募資金進行，減少與其他公共工程競逐政府資源的需要

### 提升營運效率



專門機構按照商業原則營運，管理項目方面比政府部門更有效率

### 培養公眾對項目的認同感



開放供市民參與投資的途徑，與大眾分享項目收益，從而提高對項目的認同感

## 考慮要點

- 政府如何就專門機構制定高效的管理架構？
- 如何平衡商業原則的經營模式與社會利益？



# BOT模式（建設－經營－轉讓）

## 特點

### 1) 工作分配



**政府：**透過專營權條款監督營辦商服務表現、調整收費



**營運商：**承擔項目的建設與維護，並在特許期限內營運基建，以此來收回成本

### 2) 基建擁有權

特許期屆滿之後，私人企業需要將基建移交政府



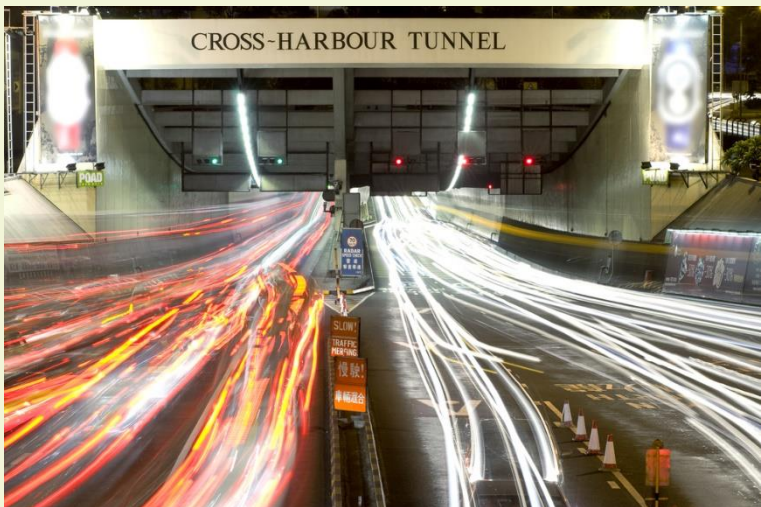
### 3) 現金流影響



政府無需就基建預留高額預算，亦可免除特許期內營運管理的開支

# BOT模式（建設－經營－轉讓）

## i 案例：海底隧道



- 政府在1960年代建議興建首條連貫港島和九龍的海底隧道（紅隧），由於興建隧道的費用龐大，於是與香港隧道有限公司（隧道公司）簽訂協議，以BOT模式興建及經營
- 雖然當時顧問意見認為每個方向單綫行車的設計已足以應付交通需求，不過隧道公司則建議雙綫的設計
- 隧道通車後三年半已經回本，其後在1999年專營權屆滿，隧道公司將紅隧交回政府

## i 案例：英法海底隧道



- 隧道成本當時約為46.5億英鎊，由英法兩國銀行和財團合租的公司Eurotunnel建造和營運三條供火車穿梭的隧道
- 工程於1987年動工，在1994年正式通車，特許期限原先為動工起的55年，後來延長到99年，至2086年屆滿

# BOT模式（建設－經營－轉讓）

## 好處

### 減輕財政負擔



政府無需承擔建造和營運初期的開支及風險

### 提高建造工程的效益



私人企業會加強管理和控制造價，減低項目整體成本，以及避免工程出現延誤或超支

### 推動策略性基建的落成



在政府能力有限時，關乎整體經濟發展、產業發展、市民生活質素的基建得以繼續推動

### 熟悉有關項目的管理



全港共有五條隧道以及會展第一期曾經或正在以BOT模式營運，故政府有廣泛經驗實踐管理這類項目

## 考慮要點

- 如何確保基建在特許期內可以平衡社會責任和企業利潤？
- 如何在合作安排中加入彈性，以更好地應付特許期內不斷轉變的情況？



# 「鐵路加物業」模式

## 特點

### 1) 工作分配



**政府：**批出鐵路及連帶的沿綫土地的物業發展權予港鐵



**港鐵：**承擔鐵路及物業項目融資的風險，興建和營運鐵路，推展物業發展項目



**發展商：**建造和發展上蓋物業

### 2) 釐定補地價

相關用地的補地價以未發展區域計算，以物業發展利潤補貼鐵路營運



### 3) 現金流影響



政府無需負擔工程融資與營運風險



# 「鐵路加物業」模式

## i

### 案例：日出康城

- 在2000年，政府向港鐵批出將軍澳沿綫的物業發展權，彌補興建將軍澳支綫的資金差額
- 日出康城由港鐵籌劃，港鐵招標和批出地皮予不同發展商。地盤面積達32公頃，將會興建共50座住宅大廈，提供25,500個住宅單位，供68,000人居住
- 整個鐵路上蓋發展計劃包括住宅、商場、公園以及其他用地，並以全天候行人通道連接至各期住宅，形成「人車分隔」的社區



# 「鐵路加物業」模式

## 好處

### 減輕財政負擔



政府無需承擔建造和營運的開支及風險，又可以大股東的身份分享港鐵所得的收益

### 推動社會整體發展



新鐵路應付市民的交通需求，政府也可利用鐵路發展帶動沿綫的社區發展

### 便利規劃及建築工程



運用 TOD (Transit Oriented Development) 模式規劃集約型城市，將不同土地用途設在步行可達的距離



由港鐵負責整個車站地盤，亦可協調鐵路、車站和上蓋物業的建築工程之間的銜接

## 考慮要點

- 政府如何在鐵路項目的地段平衡公營房屋和私人住宅的供應？
- 如何推動港鐵開展交通效益高但物業發展潛力低的項目？



# 發債融資

## 特點

### 1) 資產證券化

以鐵路、收費隧道、橋梁收入或未來賣地收入支持的債券



### 2) 債券市場

證券化債券可供投資者認購，以及在第二市場流通



### 3) 現金流影響



政府先取得籌集的資金，然後每年償還利息，在到期日還清本金

## i 案例：五隧一橋



- 2004年政府財赤高企，但為避免削減資本投資來減少整體開支，政府發行債券籌集資金
- 發行金額一共60億港元，由政府全資擁有的五條隧道和青馬大橋隧橋費收入支持
- 債券息率為同期外匯基金票據息率加40至75點子
- 五隧一橋是香港有史以來規模最龐大的發債融資，也是首次供本地零售投資者認購的證券化債券，當時超額認購達三倍之多

## i 案例：東京灣跨海公路



- 東京灣跨海公路由海底隧道與跨海大橋組成，全長15.1公里，連接神奈川縣與千葉縣，將穿越兩地之間的所需時間由平均兩、三小時減少至30分鐘
- 總工程費估計約為14,409億日圓，其中近八成的資金通過政府和合營的私人企業發債籌集，日後由營運商以公路費用的收入分三十年償還
- 公路在1997年通車，至2018年的每日車流量約為四萬多車次，使東西兩岸之間的貨運更便捷，亦帶動了千葉縣的發展

## 好處

### 改善財務狀況



項目無需與其他公共工程競逐資源

### 擴闊集資渠道



可向具備投資需求的本地或國際機構投資者籌募資金

### 培養公眾對項目的認同感



開放供市民參與投資的途徑，與大眾分享項目收益，從而提高對項目的認同感

### 促進香港債券市場的發展



推動本地債券市場規模的增長，使本地融資渠道多樣化

## 考慮要點

- 政府應該在何時發行債券？
- 哪些政府持有的資產應該包含在債券內？
- 如果為未建成的項目發債，如何提高銀行為項目擔保的可能性？



# 發展模式各有所能 宜儘早探索合適的方案

1 出售用地發展權

2 「先賣地後交付」模式

3 成立專門機構

4 BOT模式（建設－經營－轉讓）

5 「鐵路加物業」模式

6 發債融資

政府可按項目性質搭配不同發展模式，而政府以往亦有上述發展方式的經驗



下一步：

- ✓ 儘快展開前期研究
- ✓ 於前期研究內亦一併討論合適的發展模式

