



OUR HONG KONG
FOUNDATION
團結香港基金

重塑公共房策 力建土地儲備

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

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

團結香港基金高級研究員

曾維謙現為團結香港基金高級研究員，專攻本港土地及房屋政策。他曾被不同機構包括主要院校、商業機構及智庫邀請，於論壇及研討會演講及參與討論。他亦接受不同媒體和節目訪問，分析有關土地及房屋的政策議題，也不時於報章發表這方面的評論文章。

在加入團結香港基金之前，曾維謙曾於香港特區政府任職經濟主任。他亦是獨立非牟利政策研究組織香港黃金五十的創會分析員之一。他於中文大學取得經濟學學士及哲學碩士學位。



關於團結香港基金

團結香港基金是於 2014 年 9 月在香港註冊的非牟利組織。其宗旨是集合本港、內地和國際精英，以香港長遠和整體利益為出發點，為香港政府、公共服務機構及廣大市民提供多元化的公共政策研究、分析和建議，務求促進香港社會和諧、經濟繁榮及可持續發展。

目錄

第一部分： 公共房屋計劃的代價

行政撮要	07
1. 引言	11
2. 背景：現況	12
3. 房屋不均等及不平等	18
4. 離婚及家庭破碎	21
5. 跨代社會流動性及貧窮	25
6. 公共房屋政策與社會公義	28
7. 「補貼置業計劃」	31
8. 憂慮	34
9. 結論	37
附錄一：有關安置計劃	38
附錄二：住戶貧富差距的量度	39
附件三：置業率與樓價	40
10. 參考資料	43



第二部分： 土地供應的宏觀考慮

行政撮要	48
1. 房屋及土地供應概況	54
2. 土地需求豈止房屋	60
3. 土地供應的實際問題和挑戰	70
4. 土地儲備	78
5. 大嶼山發展	85
6. 加快土地發展程序	91
7. 結論	97
附錄：預測未來落成私人住宅項目的詳細情況(2016 - 2019年)	100



第一部分： 公共房屋計劃的代價

行政撮要

1. 背景：現況

在今天的香港，居住在私營和公營房屋的住戶比例大致平均。環顧國際，香港的出租公營房屋佔比亦相當之高。

在公營房屋方面，政府提供大量資助出售單位，予合資格的家庭購買。本港資助出售單位的現行機制如下：

- (i) 假設一個資助出售單位的估計市值是 100 萬元（以港幣計算，除另有註明外，下文相同）。該單位首先以「折扣」價出售，例如以市值的 70%（即 700,000 元）售予通過相關入息審查的合資格家庭；
- (ii) 政府亦會為該物業提供擔保，讓有關家庭取得高達單位折扣價 95% 的按揭（即 665,000 元）；
- (iii) 至於尚未支付該單位市值的 30%（即 300,000 元），一般稱為「未繳付補（地）價」，當單位日後符合其他規定在公開市場出售，須向政府繳付補價；及
- (iv) 未繳付補價的價值並不是按入住單位時的市值計算，而是根據繳付補價當時的市值釐定。例如，假設在此期間該單位價格升值一倍（即從 100 萬元升至 200 萬元），有關業戶須支付的補價金額同樣亦是雙倍（即 300,000 元至 600,000 元），才能在公開市場出售其單位。

上述機制直接導致香港公共房屋計劃下的「置業」有名無實，只有極小部分「居者有其居計劃」（居屋）(22%) 及「租者置其屋計劃」（租置計劃）(1%) 下的「業主」可以成功繳付補價。這令到公營房屋單位市場實際上未能形成，遑論發揮作用，而且由此帶來的社會經濟後果遠超房屋範疇。

此外，第一期的居屋單位建於 1980 年代。在現行機制下，到這些物業需要重建之時，居屋和租置單位的未繳付補價大概將達天文數字。而由於未補價的業主，在補價予政府後，勢將難以在私人市場負擔另一單位，因此將缺乏誘因參與私人重建。屆時，香港便會有不少由假業主及政府共同擁有業權的殘舊居屋和租置單位。

居屋和租置單位的現時機制並不公平。私樓業主負責支付 100% 的管理維修費用，便享有 100% 跟單位相關的升值；但居屋和租置單位的業主卻不同，他們悉數支付有關費用後，只能夠享有單位升值減去未繳付補價的升幅。就上述例子而言，居屋單位業主只能享有跟物業任何資本升值的 70%。

此外，出租公共房屋（公屋）在財政上難以持續。每個公屋單位的平均

租金大約是每月 1,700 元，遠低於一個 360 平方呎私樓單位的市值平均租金每月 11,000 元。此外，政府每月平均為每個單位資助 158 元作保養及其他運作服務之用。

假設貼現率為 4%，並假設每個公屋單位的估計可用年期是 50 年，則以現值計算，政府實際上是為每個單位提供大約 240 萬元的資助。

同樣，為了達到未來十年公屋的供應目標，政府已將 2015 年及 2016 年的投資回報撥入「房屋儲備金」（現時結餘為 740 億元）。這是相當沉重的財政負擔。

結果是，社會產生了「有樓者」和「無樓者」的差距，而此差距自 2000 年代中期起一直擴大。令人困擾的是，這跟多項不利的社會經濟後果有關，包括但不限於 (1) 公共房屋的編配既不平等等亦不均等；(2) 離婚率上升及家庭破碎日益普遍；(3) 跨代流動性低及貧窮；及 (4) 社會不公義。

2. 房屋不均等及不平等

公屋單位的面積較其他類別的房屋細小，是香港於 1950 年代實施的徙置房屋計劃的歷史產品。有鑑於私人及公營房屋單位大小差距很大，因此若社會的房屋分配是有效或最優化的話，則私人及公營房屋的住戶入息差距理應非常大。

事實上，公屋明顯未能達到平等的房屋消費。在 1981 年，半數富裕公屋租戶的收入跟半數富裕私樓租戶的收入看齊。在 2011 年，雖然情況稍有改善，但公屋租戶和私樓租戶的收入分佈重疊情況依然嚴重。

按房屋類型及收入劃分，處於工作年齡家庭(家庭戶主年齡為20至65歲)的分佈情況

收入四分位數 (quartile)	公屋租戶		私樓租戶		公營房屋業主		私樓業主	
	1981	2011	1981	2011	1981	2011	1981	2011
最低	23%	48%	31%	21%	4%	17%	20%	13%
第二	28%	32%	26%	21%	13%	30%	20%	20%
第三	29%	17%	22%	24%	36%	35%	24%	27%
最高	20%	3%	21%	35%	47%	17%	36%	39%
最低兩個四分位數	51%	80%	57%	42%	17%	47%	40%	33%
最高兩個四分位數	49%	20%	43%	58%	83%	53%	60%	67%

資料來源：政府統計處。

3. 離婚及家庭破碎

2013 年，香港的粗離婚率是每 1,000 人有 3.1 宗，幾乎是 1991 年的三倍，幅度之高可能令人吃驚。事實上，香港已躋身世界離婚率最高的十個國家 / 地區之一。本報告認為，公屋編配準則存在鼓勵婚姻生活不愉快的夫婦或低收入家庭離婚及跨境再婚（在中國內地找到結婚對象的機會相對頗大）的內在誘因。相比作為單身人士，低收入的離婚父或母，若其有受供養的孩子或者選擇再婚，他們將可在再次申請公屋時，很多時獲得優先考慮；這是由於現行公屋編配準則有利已婚夫婦儘快上樓，但並無對首婚及再婚作出分別。這些對離婚的不良誘因可能會進一步令低收入家庭的兒童，更受到家庭破碎的影響。

居於公屋的離婚女性人數增加，意味著在公屋破碎家庭長大的兒童人數也增加，這並不利於在社會向上流動，反而形成難以脫離的隔代不平等及社會流動性低的新一代社會底層。

4. 跨代社會流動性及貧窮

離婚男女集中在低收入的公共房屋。香港公共屋邨的貧窮情況越來越嚴重，而且有越來越多的單親家庭，對居於其中為數不少的兒童有不良影響。這些家庭的鄰舍環境未必理想，或欠缺良好的模範讓孩子學習及模仿，影響其上進心，令他們更容易陷於跨代貧窮，對他們的前途和沿社會階梯往上爬的可能性構成影響。

本報告深信，置業普及化跟家庭作出人力及社會資本投資息息相關。誠然，很多研究都顯示，已置業的家庭有較高可能栽培兒童發展及保持居所的四周環境穩定。

5. 公共房屋政策與社會公義

現時的公共房屋政策並不合理，因為社會失去了公共房屋的內涵價值，包括實在的房屋本身，及其佔用的土地，而這些資源的流失卻沒令任何人獲益。

首先，首先由於補地價款額過高，很少住戶有能力補價，故此納稅人實際上無法回收這一大筆公共資源。

再者，納稅人對住戶提供的津貼是物業作為資產的市價，與作為居所時公屋住戶所支付的金額之差價。但隨着地價上升，該津貼也隨之上漲。由於公共房屋單位的市場並不存在，結果，雖然納稅人付出的是房屋單位的資產價值，但住戶仍只享受到房屋單位作為居所的價值；換言之，納稅人付出的比住戶所享用的為多，這個情況並不合理。

6. 「補貼置業計劃」

要解決以上影響深遠的問題，「補貼置業計劃」是較便捷及具成本效益的解決方法。「補貼置業計劃」給予合資格家庭一個選擇去購買、租賃或先租後買未來新的公營房屋單位。另一方面，在「補貼置業計劃」下，未繳付的補價會鎖定於入住當刻，如同「債務」，而非在現行機制下一個形同「權益」般隨市價變動的金額。

這樣，這些房屋單位的市場會很快出現，能夠立即舒緩經濟低效的問題。這會產生誘因鼓勵買賣，將租戶的需要跟房屋單位重新配對，從而糾正不平等的問題。有了競爭，房屋有望變得更可負擔，私營租賃市場的蓬勃亦可以令樓市長期保持穩定。

此外，實施「補貼置業計劃」可以令公屋租戶享有跟私樓業主相同的權利，而真正擁有（不論是日後落成還是現有）公屋單位的業權可以促使家庭團結，消滅離婚念頭，因此可以防止離婚人士的子女承受家庭破碎的代價，亦可改善帶來貧窮和降低社會流動性的混雜鄰舍環境。

由於社會流動跟自置物業息息相關，因此「補貼置業計劃」可以舒緩香港不斷惡化的收入不平均及貧窮問題。

「補貼置業計劃」不僅能鼓勵家庭更加團結，並且令兒童得益，長者也能靠此作為退休保障。擁有房屋資產，長者能夠透過不同方法，包括「逆按揭」等，以更好規劃自己退休生活，應付日常開支。

如果容許市場存在，較貧窮的家庭便可以分享若沒有市場便喪失的土地價值。這樣，他們會將土地資源更用得其所，令所有人的收入提高，這是雙贏局面，亦彰顯社會公義。「補貼置業計劃」可以令社會更公平，令資源得以讓眾人享用，人們有更大的選擇自由，建設更美好的社會。

7. 憂慮

公共租住房屋單位和居屋單位私營化的主要憂慮，是可能導致大量新房屋單位流入市場，令樓價下跌。但是，根據英國公營房屋私有化的經驗以及基金會的實證研究，結論均指出若向更多家庭批出房屋單位的完整物業權，未必會導致住宅單位價格下跌。

人們對「補貼置業計劃」的另一項主要保留是認為計劃不公平，因為在計劃下公屋租戶會獲政府給予「雙重福利」，即低租金及折讓售價。然而，在「補貼置業計劃」下，所給予的折讓金額仍需在未來出售單位時全額繳還。事實上，政府只是提供低收入人士未必能從其他渠道獲得的融資，「補貼置業計劃」之下選擇購買公屋單位的租戶仍要支付首期和清還按揭貸款，若他們在日後繳付在「補貼置業計劃」下不再隨市價浮動的未補價金額，政府其實可以回收有關物業的全部市值。

8. 結論

基於全球化及科技進步，財富及收入不平均是舉世現象，並非香港獨有。各國政府一直致力解決此問題，但成效不大。幸好，香港的未來較其他國家樂觀。由於香港有接近半數人口居住在公共房屋，因此提供了黃金機會讓基層家庭自置居所，藉此向其提供資產（大概是最有價值的資本），以舒緩資本分配不均的現象。

因此，本報告提出「補貼置業計劃」，相信其能為香港整體社會帶來正面的外部效應。如果香港的置業率上升，令資產分配較為平均，長遠而言可以大大縮窄「有樓者」和「無樓者」之間的距離，從而能夠追求更平等、更團結的香港。



1. 引言

土地及房屋短缺是香港人長期面對的問題。因此，團結香港基金（基金會）以此為首個重點研究項目，於 2015 年 11 月發表題為《地盡其關 百堵皆興，屋盡其利 萬家受惠》的研究報告。

該報告建議實施「補貼置業計劃」，讓基層市民也有機會置業。該報告認為「補貼置業計劃」是有效可行的政策，不僅能滿足置業需求，同時能釋放出寶貴的土地資源，促使社會和諧與經濟繁榮。

本報告為同一政策研究系列的第二份報告。本報告將羅列現行房屋政策造成的社會經濟後果，並加以分析。本研究旨在清晰扼要地說明公共房屋計劃對公營房屋居民的生活構成不良的影響，反映現行房屋政策令香港社會付出高昂成本，並反思現行政策，提出改革建議。

本報告分為七個章節：第一章「背景：現況」提供現時房屋狀況的背景資料，藉此說明實施「補貼置業計劃」的逼切性。

接著的四章「房屋不均等及不平等」、「離婚及家庭破碎」、「跨代流動性不足與貧窮」、「公共房屋政策與社會公義」，則將逐一深入分析香港房屋政策導向的代價，每章集中說明一個重點主題。

「補貼置業計劃」實施後的好處將在「補貼置業計劃」一章討論。

「憂慮」將討論「補貼置業計劃」與樓價的關係，以及有指「補貼置業計劃」不公平的批評。

最後，「結論」撮述要點，說明「補貼置業計劃」是現行政策以外，值得考慮的主要政策選項。

2. 背景：現況

2.1 私營房屋及公營房屋

在今天的香港，居住在私營和公營房屋的住戶比例大致平均。**表 1** 顯示 2015 年底，私營房屋的業主和租戶在香港家庭住戶中大約佔 53%，另有 47% 居住在不同形式的政府資助房屋。其中，以「居者有其屋計劃」（居屋）及「租者置其屋計劃」（租置計劃）為主的資助出售房屋單位佔 16%，另外 31% 則居住在公共租住房屋（公屋）單位。

表1. 按住宅類型分類的本地家庭數目（2015年）

住宅種類	本地家庭 居住該類住宅的數目	佔總數之百分比
公屋	769,100	31.0%
資助出售房屋*	384,500	15.5%
私人永久性住宅	1,318,200	53.1%
臨時房屋	10,900	0.4%
總數	2,482,700	100%

註： (*) 不包括可以在公開市場買賣的資助出售房屋。
資料來源： 政府統計處。

環顧國際，香港的出租公營房屋佔比相當之高。如**表 2** 所示，在很多其他先進經濟中，居於出租公營房屋的家庭住戶都遠較香港為低。

表2. 選定經濟體的本地家庭居住出租公營房屋之百分比

經濟體	公營租住房屋
香港	31.0% (2015)
日本	5.4% (2013)
澳門	3.5% (2011)
新加坡	6.4% (2015)
南韓	5.0% (2012)
瑞典	20% (2013)
英國	17.3% (2015)
美國	4.0% (2012)

註： 以上數字均為最新數字，而括號內數字為相應數據的年份。
資料來源： 日本統計局、澳門統計暨普查局、新加坡統計局、Kim(2014)、瑞典統計局、GOV.UK、及全國低收入住房聯盟。

2.2 物業產權的問題

表 1 及 **表 2** 顯示，香港均擁有龐大的公營房屋計劃，其規模之大，在自由市場經濟中可謂無出其右。無可否認，香港政府是香港最大的單一地主、發展商及房屋營運商。外界普遍比較香港與新加坡的房屋政策，但其實星港兩地的房屋計劃

截然不同，因為兩地的置業和居住權政策各不相同。

新加坡擁有一個活躍的公營房屋租賃及買賣市場。公營房屋單位以資助價格出租及出售予合資格家庭。由有效購買日期起計的五年過後，業主可以在公開市場出售、出租單位的全部或部分予合資格的新加坡永久居民。因此，不論對租戶及業主來說，公營房屋的市場都並無障礙。

反觀香港，基於種種限制，公營房屋單位的市場實際上未能形成，遑論發揮作用，而且由此帶來的社會經濟後果遠超房屋範疇。箇中原因，是由於與新加坡不同，香港的所謂「資助」出售房屋單位，事實上並無真正受到津貼。本港資助出售房屋的現行機制如下：

- (i) 假設一個資助出售房屋單位的估計市值為 100 萬元（以港幣計算，除另有註明外，下文相同）。該單位首先以「折扣」價出售，例如以市值的 70%（即 700,000 元）售予通過相關入息審查的合資格家庭；
- (ii) 政府亦會為該物業提供擔保，讓有關家庭取得高達單位折扣價 95% 的按揭（即 665,000 元）；
- (iii) 至於尚未支付該單位市值的 30%（即 300,000 元），一般稱為「未繳付補（地）價」，當單位日後符合其他規定並在公開市場出售，屆時業主須向政府繳付補償；及
- (iv) 未繳付補償的價值並不是按入住單位時的市值計算，而是根據繳付補償當時的市值釐定。例如，假設在此期間該單位價格升值一倍（即從 100 萬元升至 200 萬元），有關業戶須支付的補償金額亦同樣增加一倍（即由 300,000 元增至 600,000 元），才能在公開市場出售其單位。

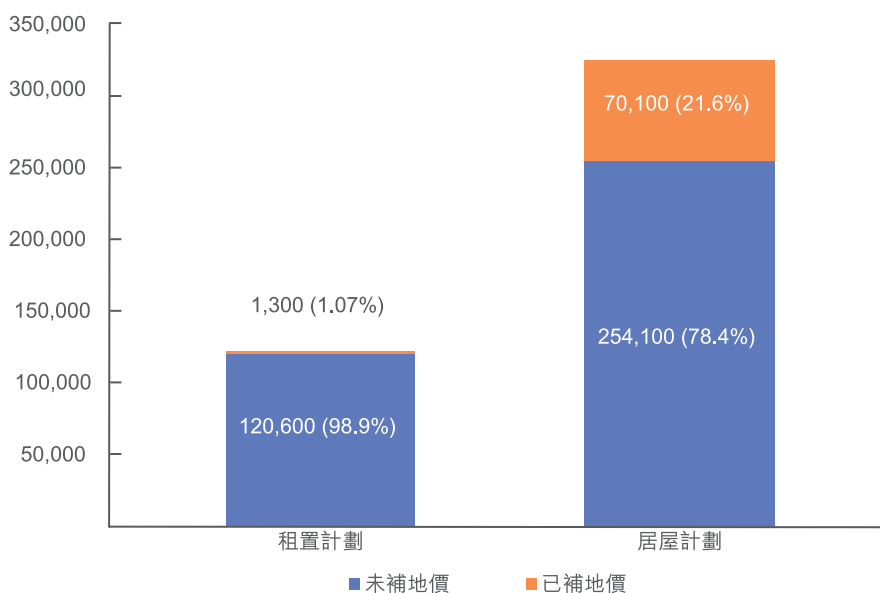
明顯地，在上述例子中，「折扣」一詞不能按字面理解。因為以日常生活的交易為例，若公司向客人給予產品折扣，折扣部份無需在未來償付。但在現時的資助出售房屋機制下，未繳付補償則必須在公開市場轉售房屋單位時悉數償付。更尤甚者，未繳付補償不會鎖定於入住日期的水平不變，而是如上述例子，須根據完成補償時單位的市值釐定。換言之，有關住戶須支付予政府的金額並非只是「貸款」，而實際上是物業的「權益」。若現行機制有任何形式的資助，那只是在融資方面，政府為上述物業擔保，令有關家庭可以取得高達物業價值 95% 的按揭。

上述機制直接導致香港公共房屋計劃下的「置業」有名無實。一直以來，未繳付補償，即土地價值的增長速度比通脹或家庭收入為快，令居住在資助出售單位的家庭難以儲蓄足夠資本，以清償未繳付補償。

以居屋為例，截至 2012 年，32 萬多個居屋單位的業主之中只有 22% 繳付了補償而成為真正業主，餘下的 78% 都無法擁有一般私樓業主享有的相同物業權益。換言之，未繳付補償的規定成為主要障礙，令公營房屋業戶難以真正擁有其單位。因此，從某個層面而言，居屋單位的大部份買家其實只是「假業主」。

租置計劃的情況則更差。在 12 萬多個租置單位的業主之中，僅 1% 已繳付補償（見圖 1）。這大概是因為政府一般向租置計劃的住戶提供更大折扣，致令未繳付補償更高，亦因而更難清償。

圖1. 已補價的居屋及租置計劃單位



註: (*) 以上數據為2012年的數字。
資料來源: 立法會、政府統計處。

表3 提供另一個說明示例。圖中顯示兩個最早期居屋單位的平均售價：於1980年落成的沙田穗禾苑第一期及於1981年落成的何文田俊民苑。原售價相較估計市值有30%折扣，因此這兩項物業落成之時的真正市價分別是每平方呎大約320元及317元。在2011年，這兩項物業在公開市場的成交價分別是每平方呎4,066元及5,685元，即是在30年間分別升值12.7倍及17.9倍，升值速度較同期的消費物價指數快四倍。

表3. 居屋的最初售價及2011年的市價(每平方呎)

	年份	沙田穗和苑第一期	何文田俊民苑
最初平均售價	1980/81	\$224	\$222
折扣(七折)前的最初售價	1980/81	\$320	\$317
公開市場交易價	2011	\$4,066	5,685
升值(倍數)		12.7 倍	17.9 倍
每年升值(百分比)		8.85%	10.10%

資料來源: Wong (2015a)。

因此，若按照現行機制，這兩棟居屋的住戶都極大可能無法在公開市場出售物業，因為當向政府繳付補價後，他們很大機會無法在公開市場負擔另一個單位。然而，在公共房屋計劃實施的初期，情況本來並非如此。以上述的兩個1982年前落成的居屋屋苑為例，當時並無按市值調整未繳付補價的限制，是真正的折扣。這些居屋單位的早期住戶本質上就是業主，只要居住滿指定年期便可自由出售單位。可惜，在1982年之後，政府加入限制，規定業主必須先繳付補價才能在公開市場出售單位，令真折扣變成假折扣。

居屋業主必須向政府完成補價，否則便不能自由出售表面上是他們「擁有」的單位，成為「真業主」。問題是，補價金額隨着公開市場的價格波動，而絕大部分居屋住戶根本無法負擔補價，這些業戶實際上只能永久居於該些單位。雖然他們支付這些單位的發展成本後，可以一直「免費」居住；但由於他們無能力繳付補價，因此亦無法離開這些單位另覓居所。即使隨着家庭成員經歷人生的不同階段，令該單位不再適合他們的需要，他們亦別無選擇，只能繼續居住。

事實上，據研究團隊所知，其他已發展經濟體對出售公共房屋設下的轉讓限制，都沒有包括規定業主必須先支付按市價調整的補價，才可以在公開市場出售單位（見表4）。

表4. 選定經濟體的公營房屋轉售限制

國家	轉售限制
澳洲	最低居住年期
澳門	不可轉讓期
新加坡	最低居住年期、居民種族比例政策、永久居民比例政策*
英國	補回折扣金額 ¹

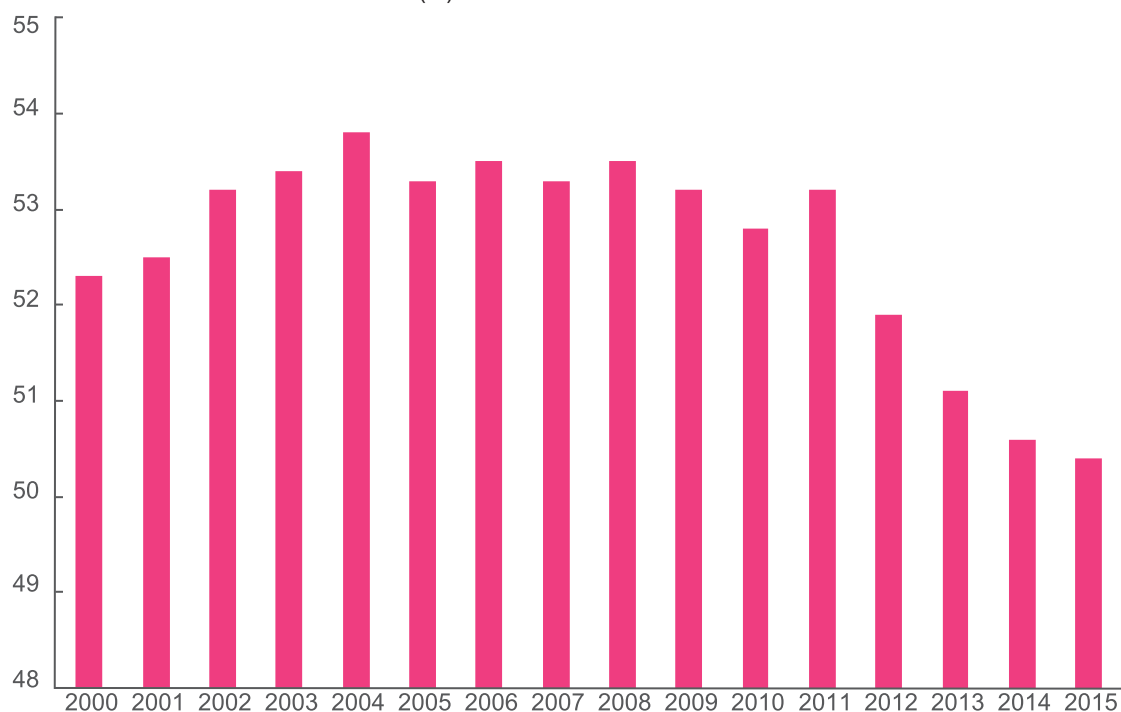
註: (*) 種族比例政策及永久居民配額都是一系列調節同座組屋 / 鄰里內種族及永久居民比例的措施，用以確保不同種族及居民的融合並加速融入新加坡社區生活。
資料來源: 南澳洲政府、澳門房屋局、新加坡建屋發展局、及GOV.UK。

香港的公共房屋計劃還有其他兩個相關的問題，第一是關於舊居屋和租置單位的重建。原因是，按現時情況，到這些物業需要重建之時，居屋和租置單位的未繳付補價大概將達天文數字。由於在補價後，居屋和租置單位的業主勢難以在私人市場負擔另一個單位，他們很可能將缺乏誘因出售單位參與私人重建。屆時，香港便會有不少由「假業主」及政府共同擁有業權的殘舊居屋和租置單位。

其次，居屋和租置單位的現時機制並不公平。私樓業主負責支付 100% 的管理維修費用，便享有 100% 跟單位相關的升值；但居屋和租置單位的業主卻不同，他們同樣需要悉數支付有關費用，卻只能夠享有單位升值減去未繳付補價的升幅。就上述例子而言，居屋單位業主只能享有物業資本升值的 70%。

2.3 「有樓者」和「無樓者」

圖2. 2000年至2015年的住戶自置物業率 (%)



資料來源: 政府統計處。

「真業主」和「假業主」的問題，並非香港唯一需要關注的房屋問題。

誠如圖 2 顯示，跟公營和私營住宅房屋的佔比一樣，按居所租用權（即住戶是物業的業主還是租客）劃分，有關佔比同樣是大約等半。在香港，稍多於一半的人口擁有住宅物業，但置業率於 2004 年達到高峰後，自 2000 年代中期起一直下跌。最可能的原因是物業價格高企，致令市民自置物業的能力下降。

1. 所需繳還的折扣金額會按樓宇轉賣價值的一個特定百分比計算。而該百分比會隨住戶居住年份遞減：若住戶於居住的第一年出售，則購買時所獲的折扣需全數繳還。第二、三、四及五年則分別為該折扣百分比的80%、60%、40%及20%。其後，住戶則無需再繳還任何折扣金額。

結果是，社會產生了「有樓者」和「無樓者」、以及「真業主」和「假業主」的差距，而此差距自 2000 年代中期起一直擴大。令人困擾的是，這跟多項不利的社會經濟後果有關，包括但不限於 (1) 公共房屋的編配既不公平亦不均等；(2) 離婚率上升及家庭破碎日益普遍；(3) 跨代流動性低及貧窮；及 (4) 社會不公義。本報告往後各章會逐一詳細探討這些情況。

2.4 財政上難以持續

此外，公共房屋制度在財政上難以持續。每個公屋單位的平均租金大約是每月 1,700 元，遠低於一個 360 平方呎私樓單位的市值平均租金每月 11,000 元。此外，政府每月平均還要為每個單位資助 158 元作保養及其他運作服務之用。

假設貼現率為 4%，並假設每個公屋單位的估計可用年期是 50 年，則以現值計算，政府實際上是為每個單位提供大約 240 萬元的資助。

同樣，為了達到未來十年公營房屋的供應目標，政府已將 2015 年及 2016 年的投資回報撥入「房屋儲備金」（現時結餘為 740 億元）。這是相當沉重的財政負擔，顯示現行公共房屋制度將年復一年為政府增添財政壓力。

2.5 需要轉變

房屋不單止是棲身之所。對大部分家庭來說，置業更是最重要的儲蓄方式，因此是累積財富及協助在社會向上流動的方法。在寸金尺土而且地價不斷上升的香港，這點尤其真確。對一些家庭，特別是不容易向銀行或親友借貸的家庭而言，將物業加按是即時融資的渠道之一。對長者來說，置業也是重要的社會保障來源；而由於物業可以遺贈，因此其重要性甚至可以跨逾世代。

在整體宏觀經濟層面，置業是重要的固定投資形式，直接影響一個商業週期的消費、儲蓄以至整體產出。最重要的是，土地和房屋是寶貴的稀有資源，是否有效調配，對一個城市及國家的增長和繁榮甚為重要。

目前最重要的問題是：有鑑於現時的困境，應該怎樣制定房屋政策才能配合香港未來的社會、經濟及政治福祉？

為解答以上問題，本報告將從獨特角度探討實施「補貼置業計劃」的需要。鑑於現行制度成本高昂但缺乏效率，「補貼置業計劃」並非單單旨在滿足置業需求，更是為了整體經濟及社會的改善。本報告將羅列額外理據，說明需要考慮實施「補貼置業計劃」，作為解決香港的社會、政治及經濟弊病的有效補救方法。

政策制訂者理應明瞭，依循「補貼置業計劃」提出的路向改革公共房屋計劃，可以增加置業率，為社會帶來正面的外部效應。基金會亦相信，長遠而言，社會不但應考慮未來供應的公屋，也應探討現存的公屋單位的私有化，這樣可以將社會得益最大化。

以新建成的公營房屋住戶為對象的「補貼置業計劃」機制簡述如下：²

- (i) 為新建成的公營房屋住戶提供「先租後買」的選擇。政府會為物業提供擔保，讓住戶獲得 90% 至 95% 的按揭，協助低收入家庭購買在「補貼置業計劃」下出售的單位。
- (ii) 未繳付補價在運作上會視作政府向買家提供的「貸款」，有關金額在入住日

2. 有關「補貼置業計劃」的詳細說明，請參閱我們首份土地房屋的研究報告《地盡其闢 百堵皆興，屋盡其利 萬家受惠》第一部分。

期定出後將維持不變。雖然實際金額可能會視乎公眾討論，而以數個可能機制釐定，但「補貼置業計劃」下的未繳付補價將不再跟浮動的市值掛鈎，令租戶更容易清付未繳付補價。

以上是香港公共房屋現況的概覽，接著四章會集中討論公共房屋計劃產生的後果，每章會分析一個重點主題：不公平、離婚、貧窮及不公義。

3. 房屋不均等及不平等

3.1 均等之中的不均等

房屋需求經濟學為人熟知的結果，是收入較高的家庭偏好或需要面積較大的住屋（參閱 Richardson, 2013; Becker, 2013; Arnott & McMillen, 2008），故此可以預期，住宅面積應跟收入成正比。

表 5 列出不同房屋單位大小的中位數。數據顯示隨著時日，公屋單位的大小相對私人單位雖有所增長，但在 1980 年至 2015 年期間，其平均大小依然是後者的 60% 左右。

表5. 現存房屋單位的面積中位數，按類型分類（平方米）

年份	現存公屋單位	現存居屋單位	現存私樓單位
1980	23.1	51.3	53.9
1985	24.5	51.8	46.1
1990	28.3	52.4	47.1
1995	29.6	53.7	48.0
2000	31.9	54.0	49.5
2005	34.0	56.0	50.4
2010	33.8	55.9	51.1
2015	33.5	56.0	51.5*

註： (*) 以上數據為2014年數字。
資料來源： 團結香港基金、房委會、差餉物業估價署。

公屋單位的面積較其他類別的房屋細小，是香港於 1950 年代實施的徙置房屋計劃的歷史產品³。計劃原本針對數目有限的寮屋，但很快便發展成為大規模的公共租住房屋計劃。跟公營部門的所有計劃一樣，公屋提供劃一的標準產品，並以同一套彈性不大的規則和條例監管，旨在避免不公平和涉及貪污的批評。

其中，面積大小是公屋單位的一項重要標準。會把面積訂得細小，是因為參考了當時舊式私營唐樓的擠迫情況。不過，有關標準一旦訂定便被正式制度化，而任何改變此標準的意圖，都成為政治分化的事件，易受社會各方面的批評及反對。要達成共識，必須在政府架構內舉行無數冗長的會議，以致遲遲未能作出決定。

結果，公屋單位標準改變非常緩慢，落後於私營市場的住屋發展，自此，私營和公營房屋之間的差距從未大幅收窄。

因此，政府的公共房屋政策，是導致今天香港的房屋中，面積太小的房屋單位不合理地佔大比數的直接原因。因為任何公共房屋計劃都無可避免地要一律興建大小劃一的單位，而由於這些單位太細小，便會令相當多入住這些單位而較富裕的家庭，都希望居住在更佳、更大的單位。但在過去 60 年，公營房屋都並未能滿足此一期望。

3. 有關徙置房屋計劃的詳細歷史說明，請參閱附件一。

3.2 不平等的香港房屋政策

有鑑於私人 and 公營房屋單位大小的差距很大，因此若社會的房屋分配是有效或最優化的話，則私人 and 公營房屋的住戶入息理應相距甚遠。

表 6 列出 1981 年及 2011 年有關的收入分佈。所有家庭根據每月收入分為四分位數，由最高的 25% 至最低的 25%，然後根據居住的房屋類別分配入四個組群：每個四分位數的公屋租戶、私樓租戶、公屋業主（即資助出售房屋）及私樓業主，以釐定其所屬類別在每個家庭收入四分位數中的佔比。

表6. 按房屋類型及收入劃分，處於工作年齡家庭(家庭戶主年齡為20至65歲)的分佈情況

收入四分位數 (quartile)	公屋租戶		私樓租戶		公營房屋業主		私樓業主	
	1981	2011	1981	2011	1981	2011	1981	2011
最低	23%	48%	31%	21%	4%	17%	20%	13%
第二	28%	32%	26%	21%	13%	30%	20%	20%
第三	29%	17%	22%	24%	36%	35%	24%	27%
最高	20%	3%	21%	35%	47%	17%	36%	39%
最低兩個四分位數	51%	80%	57%	42%	17%	47%	40%	33%
最高兩個四分位數	49%	20%	43%	58%	83%	53%	60%	67%

資料來源: 政府統計處。

得出的結果相當驚人。理論上，若公屋租戶是社會上較貧窮的家庭，他們屬於收入最低兩個四分位數的比例應該極高；而私樓的相應比例則應極低。但在 1981 年，介乎工作年齡的家庭之中，有 51% 的公屋租戶是屬於收入最低兩個四分位數，而私樓租戶則是 57%，這兩個分佈互相重疊。甚至逐一比較最低至最高四分位數的家庭佔比，亦會發現重疊幅度相當大。

公屋明顯未能達到平等的房屋消費。在 1981 年，較富裕的半數公屋租戶的收入跟較富裕的半數私樓租戶的收入看齊；但這較富裕的半數公屋租戶之中，大部分居住的房屋單位面積，其中位數只是私樓單位的六成。很明顯，相對於他們在私營房屋市場的負擔能力，這些公屋租戶的單位是太過細少，這些租戶依然接受其房屋條件而留居，只不過是因為租金特別便宜。

在 2011 年，雖然情況稍有改善，但公屋租戶和私樓租戶的收入分佈重疊情況依然嚴重。屬於最高四分位數的公營房屋業主和私樓業主分別是約 17% 和 39%，而屬於最低兩個四分位數的公共租住房屋租戶和私樓租戶分別是 80% 和 42%。公共房屋的低收入家庭的佔比上升，純粹是因為被納入公屋計劃的低收入家庭較以前為多。

房屋福利未能針對社會上最貧窮的人並不令人感到意外。1950 年代的徙置計劃（現行公共房屋計劃的先驅）原本只針對安置寮屋居民，並無進行入息審查。早期的寮屋居民不可能是社會上最貧窮的人士，因為他們需要為居住的寮屋支付市值租金，而且寮屋單位較舊式私營唐樓寬敞。其後，寮屋居民主要是因為舊式私營唐樓清拆而遷出或搬離舊式私營唐樓入住寮屋，藉此受惠於徙置政策。當時並無推定他們是社會上最貧窮的人士。

另一方面，政府鼓勵公屋富戶在私營市場置業，但這產生一個問題。這些租戶不願放棄公屋單位，結果令這些單位不能分配給社會上較貧窮的家庭和個人。私營房屋的價格當然不斷上升，但在缺乏市場下，舊的公屋單位並不會釋放出來。

況且，由於不能運用市場力量滿足家庭的需要，因此公屋制度的重大長遠

後果，是這些住戶暫時甚或永久被釘死在這些公屋單位，無法遷居以適應他們理想的工作、學校及親朋戚友。

如果這些家庭之中有很大比重並非貧窮而且有能力負擔私營房屋單位，便會因為住宅需求未能滿足而構成私樓價格上升的壓力。這造成一個奇怪的惡性循環：私樓租金日升，令公屋租金相對私樓租金的水平更低，反而成為公屋單位面積細小一個不成理的理由。

政府終於對非寮屋居民、並且在被納入公屋計劃之後十年成為富戶的租戶，實施入息審查和雙倍租金政策。這些措施雖然確實令希望接受入息審查的租戶繳付更高租金，但對收回現租戶單位的效力不大。

3.3 不能有效收回單位

除了採用入息審查和雙倍租金政策之外，政府亦利用居屋計劃收回公屋富戶的單位，但進展異常緩慢，而且非常低效（見表7）。這是意料中事，因為行政措施必須嚴厲，否則成效有限。不過，如果政策目的並非逼遷，而只是旨在吸引租戶購買居屋單位後遷離公屋單位，則並不可能採取嚴厲方法。

表 7. 房委會收回公屋單位數目，按原因分類

	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
租戶自願遷出	5,400	4,850	5,145	4,560	3,645
發出遷出通知書	1,683	1,518	1,359	1,403	889
購買由房委會推售的居屋單位	1,984	482	1,933	7	0
從居屋第二市場購入未繳付補價的居屋單位	1,176	1,228	1,500	1,181	908
淨回收	10,243	8,078	9,937	7,151	5,442

資料來源: 政府新聞公報。

簡言之，過去作出的分配決定令很多公屋住戶成為富戶，而很多私樓住戶卻非富戶。公屋富戶認為相對其收入，他們所居住的單位太過細小；而即使很多公屋富戶居住的單位小得無法滿足需要，但同時很多私樓貧戶卻不符合資格申請公屋單位，縱使公屋單位理應較適合其情況。由於相關的市場並不存在，因此無法明正言順將租戶和房屋單位重新配對。如果這種情況維持，香港不平等的房屋制度所產生的不良影響會在未來多年繼續引起社會爭議。

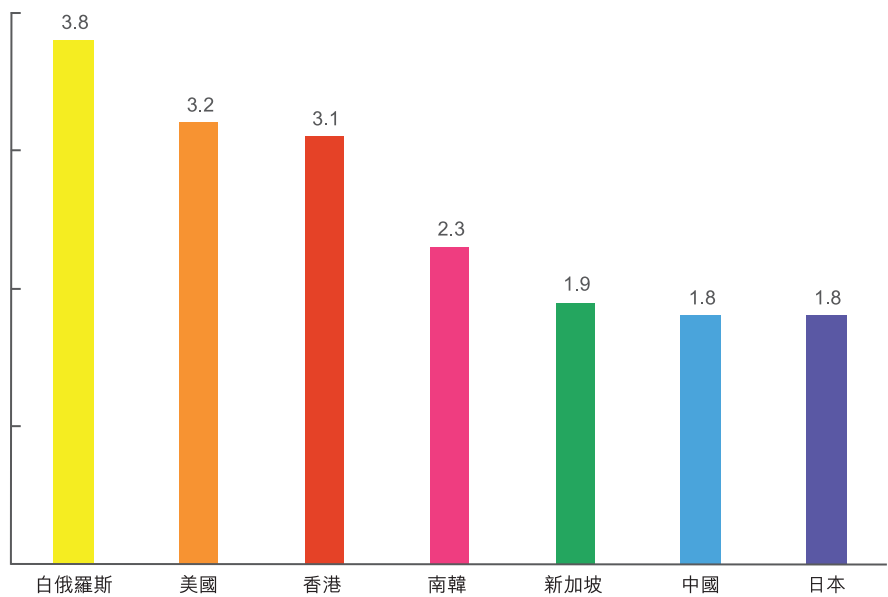
不過，不平等只是現行制度的其中一個問題，另一個與公共房屋計劃有關而同樣嚴重的問題，是離婚及家庭破碎。

4. 離婚及家庭破碎

4.1 公共房屋與離婚

2013年，香港的粗離婚率是每1,000人有3.1宗，幾乎是1991年的三倍，幅度之高可能令人吃驚。事實上，香港已躋身世界離婚率最高的十個國家/地區之一，高於中國、日本、新加坡及南韓，只低於美國和第一位的白俄羅斯（見圖3）。

圖3. 2013年選定經濟體的每千人離婚率

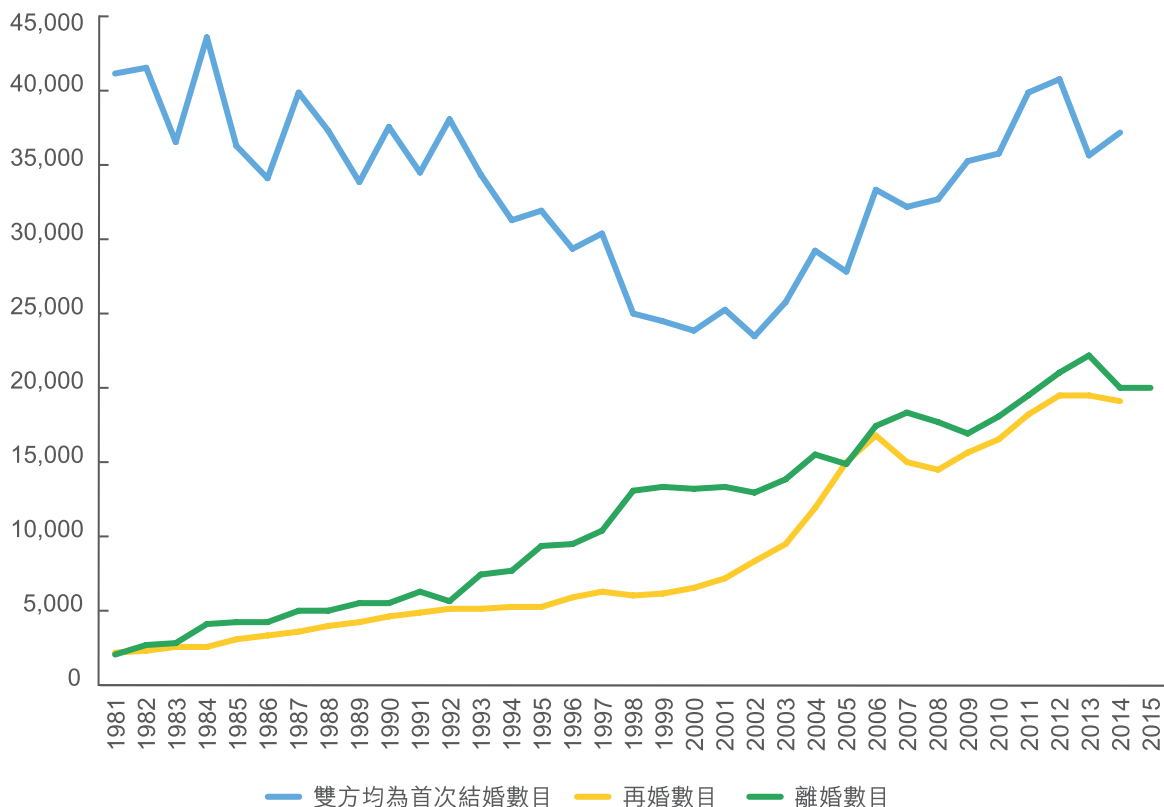


註：中國數據為2012年的數字。
資料來源：政府統計處、聯合國、國家衛生統計中心。

圖4顯示，香港人的離婚宗數自2001年以來一直上升。在2014年，本港有20,019宗離婚、37,217宗結婚、及19,197宗再婚。

離婚率緣何上升？本報告認為，可能的原因在於公共租住房屋分配準則或帶有誘因，令婚姻生活不愉快的夫婦決定離婚。下一節將提供公屋租戶人口結構分析，以茲證明。

圖4. 首次結婚、離婚及再婚數目



資料來源: 政府統計處。

4.2 公屋人口結構分析

現存研究顯示，低收入家庭的離婚率高於高收入家庭（Bramlett & Mosher, 2002; Raley & Bumpass, 2003），此現象在香港亦很明顯。根據表 8 顯示，離婚男性和女性隨著時間急劇上升。在 1981 年，離婚男性和女性的人數分別是 12,580 人和 11,160 人，及至 1991 年，人數分別增加至 21,700 人和 28,920 人，及至 2015 年則分別增加至 90,800 人和 179,600 人。

表 8. 已婚及離婚人士的房屋類型及居所租住權數字（千人），按性別劃分

結婚狀況	性別	年份	公營租住房屋	私人租住房屋	公營房屋業主	私樓業主	總數
已婚	男	1981	334	369	7	296	1,005
		1991	474	255	101	467	1,298
		2001	522	269	282	580	1,652
		2011	513	306	305	680	1,803
		2015	474	236	299	682	1,690
	女	1981	342	324	7	306	979
		1991	464	206	103	476	1,249
		2001	480	242	278	570	1,570
		2011	490	290	303	681	1,763
		2015	468	270	316	797	1,851
離婚	男	1981	4	6	-	3	13
		1991	8	6	1	6	22
		2001	22	17	6	14	58
		2011	42	22	11	21	95
		2015	48	15	10	18	91
	女	1981	3	5	0	3	11
		1991	9	7	2	11	29
		2001	33	25	11	25	94
		2011	79	35	23	42	179
		2015	85	30	32	42	180

資料來源: 政府統計處。

表9. 按房屋類別與收入四分位數劃分的離婚人士(20-65歲)數目

	收入四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
居於公營租住房屋的離婚人士數目(千人)	最低	0.9	1.5	3.5	5.4	12.1	23.3	40.3	62.7
	第二	0.5	0.7	2	2.8	6.4	8.8	17.1	19.1
	第三	0.4	1	1.9	2.1	3.9	4.3	7.6	7.4
	最高	0.3	0.6	0.8	0.7	1.4	1.1	1.8	1.2
每千戶居於公營租住房屋的離婚人士數目	最低	12	19	34	40	69	128	183	247
	第二	6	7	15	19	41	64	106	113
	第三	5	10	16	18	34	46	84	82
	最高	5	9	11	12	25	35	72	73
居於其他房屋類型的離婚人士數目(千人)	最低	3.2	4.3	7.5	7.5	12.3	25.5	30.3	34.3
	第二	1.6	2.1	3.8	4.4	10.3	18.4	21.4	26.1
	第三	1	1.7	3.2	4.1	9.7	12.4	18.6	21.4
	最高	1.3	1.9	3.8	4.8	7.8	10.8	14.5	17
每千戶居於其他房屋類型的離婚人士數目	最低	23	23	36	40	59	110	134	153
	第二	13	12	23	24	45	67	76	83
	第三	8	10	17	20	36	39	53	55
	最高	8	10	16	18	24	28	34	37

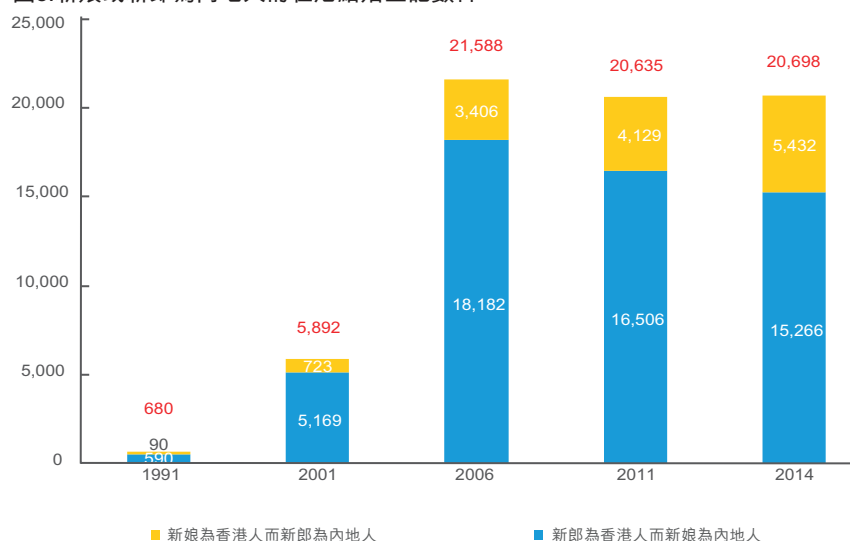
資料來源: 政府統計處。

綜合從表8和表9的觀察所得，離婚男性和女性明顯主要集中於低收入公屋家庭。在2011年，大約28%的已婚人士及44%離婚人士居住在公屋（表8）。情況在2015年更差。與此同時，在2011年，如果離婚人士是公屋居民，相對於居住在其他類別房屋的離婚人士，他們屬於社會上最低收入的四分位數的機會明顯較高（表9）。

表8亦顯示，居於公屋的離婚女性人數，增長遠較居住在公屋的離婚男性人數為快，這很可能是由於離婚女性留居公屋，而離婚男性則遷出。離婚男性之中有一部分再婚後，若其入息依然符合資格，便會再次申請公屋。香港的公屋則居住了越來越多低收入的離婚租戶。第五章會更徹底探討這項觀察。

在2000年後，入住公屋的新移民人數因為離婚率及跨境婚姻急劇上升而增加（圖5）。部分原因是當局於1998年放寬公屋編配制度，令居於公屋的新移民家庭（至少一名成員來港定居少於20年）數目從1996年的129,000個增加至2011年的203,000個。

圖5. 新娘或新郎為內地人的在港結婚登記數目



資料來源: 政府統計處。

4.3 離婚的代價

居於公屋的離婚女性人數增加，意味著在公屋破碎家庭長大的兒童人數也有所上升。這對於構建向上流動的社會階梯並無好處，更會形成難以打破的隔代不平等及低流動性的新一代社會底層。在離婚公屋住戶長大的兒童，或會缺乏良好模範。儘管當然不能以偏蓋全，但以下的可能情景並不太難想像：破碎家庭的兒童在母親身邊長大，而且有可能依靠社會福利過活。這些兒童很少機會跟父親見面，因為有些父親可能再婚後跟來自內地的妻子居住在另一個公屋單位。有時候，破碎家庭的兄弟姊妹更可能因為撫養權分別判給父或母而要分開，好讓父母雙方都符合資格申請公屋。

有關離婚對社會經濟影響的文獻，主要集中於兩個層面：對離婚人士的子女的影響及對離婚人士本身的影響。一項由 Amato 及 Keith（1991 年）進行涉及 92 項研究的元分析發現，跟父母沒有離婚的子女比較，父母離異的子女在各項福祉指標上都較差，例如學業成績、行為、心理及社會適應、自我概念及親子關係等。

離婚人士本身亦承受經濟困難以及社交關係的疏離。Biblarz 及 Gottainer（2000 年）得出的研究結論認為，離婚人士有較大可能出現抑鬱和焦慮徵狀、濫用藥物、健康轉差及較高死亡風險。

其他研究亦顯示離婚產生不良的經濟後果。Schramm 研究（2006 年）在美國猶他州得出的數據，推算出猶他州 9,735 宗離婚個案在 2001 年的經濟後果，是對州政府和聯邦政府產生接近 3 億美元的直接及間接成本。另外，單親父親或母親的低收入和缺乏人際安全感甚至可能會傳給子女，因而擴大經濟困境的周期（Ross & Mirowsky，1999 年）。

4.4 離婚誘因

本報告認為，公屋編配準則隱含着鼓勵婚姻生活不愉快的夫婦或低收入家庭離婚及跨境再婚（在中國內地找到結婚對象的機會相對頗大）的內在誘因。相比作為單身人士，低收入的離婚父或母，若其有受供養的孩子或者選擇再婚，他們將可在再次申請公屋時，很多時獲得優先考慮；這是由於現行公屋編配準則有利已婚夫婦儘快上樓，但並無對首婚及再婚作出分別。

這些對離婚的不良誘因可能會進一步令低收入家庭的兒童，更受到家庭破碎的影響。離婚後，父母都成為要供養子女的單親。父母的其中一方可以留居公屋，另一方則要租住私營房屋，這令公營和私營房屋的需求均增加，但兩者的供應量都有限。

因此，由於私營房屋的需求相當大，香港的離婚率既是高昂房價和租金的成因，同時亦是後果。此外，離婚亦扭曲了統計數字上家庭收入不平等的情況，公屋計劃則變相令該扭曲更加嚴重。⁴

公屋制度不單止無法保障沒有物業的家庭財富，更尤甚者，公屋制度製造了低收入人士離婚率的不良誘因，變相加速家庭破碎、令經濟不平等惡化及為公屋產生不理想的鄰舍環境。

4. 有關統計數字上的家庭收入不平等被扭曲的詳細資料，請參閱附件二。

5. 跨代社會流動性及貧窮

5.1 全球現象

上一章提及離婚數字急劇上升，其實揭示一些同樣逼切並且重要的社會問題：貧窮如何在香港形成、貧窮如何影響社會流動性及可能導致跨代動態貧窮。跨代貧窮跟靜態貧窮的分別，在於前者是基於缺乏社會向上流動力，因而會跨代存續。

事實上，跨代社會流動性低是全球現象。Charles Murray 在《*Coming Apart: The State of White America (1960 - 2010)*》一書中指出，在 1960 年至 1980 年間，工人階級的白人離婚率從大約 5% 上升至 15% 左右。此趨向一直持續，及至 2010 年，離婚率上升至 35%。

在 1960 年至 1980 年間，高教育水平人士的離婚率亦告上升。但他們的離婚率從大約 1% 至上升至 7.5% 左右，並在 1980 年至 2010 年間趨平。上述兩個組別之間的差異反映在破碎家庭中成長的兒童比率：工人階級的比率穩定上升，高教育水平人士的比率維持低企且趨平。Murray 並指出，婚姻愉快的高教育水平人士佔比大幅上升，而婚姻愉快的工人階級佔比卻大幅下跌。

他的研究所得跟本報告上一章提述的情況相類，但更重要的是他提出一個有力的論點，就是非技術、低收入家庭跨代貧窮的起源和傳承，跟家庭破裂有著異常高的關聯。換言之，破碎家庭的孩子因此而受罪並且陷於貧窮。

相反，高教育人士（如大學畢業生）不單止經濟能力較高，家庭生活亦較愉快。他們的子女自小受到栽培，童年生活有安全感，長大後過著有成就感及充實的生活。破碎家庭日益普遍產生跨代不平等及惡劣的鄰舍環境，而完整、富有家庭居所的四週環境都相對理想。

哈佛大學的政治科學家 Robert Putman 亦有同感，他的著作《*Our Kids: The American Dream in Crisis*》加強了 Murray 的論點。Putman 指出在美國，兒童到優質學校接受栽培的機會日益不平等。富裕家庭的孩子在沒有離異的雙親悉心照料下成長、入讀高學術水平的學校，更學會必要的生活技能以助探索日後發展路向。

另一方面，來自低收入工入階級家庭的孩子，無緣受惠富裕家庭不乏的社會資本，因此情緒上受抑制，且欠缺能力沿社會階梯往上爬。Putnam 引述 Hart 和 Risley（2003 年）的經典研究，他們估算，高收入家庭的孩子在入讀幼稚園之前聽過的詞彙較低收入家庭孩子聽過的多 1,900 萬個、較父母靠社會福利維生的孩子聽過的多 3,200 萬個。簡而言之，「富裕」和「不富裕」令孩子長大後面對截然不同的後果。

5.2 香港的問題

Murray 和 Putnam 的社會階級劃分研究，跟香港的情況十分類同。在過去 30 年，低收入家庭和高收入家庭的社會經濟分野漸漸拉闊，經濟不平等令富人和窮人的居住四周環境截然不同。

如表 10 的數字所示，相較其他房屋類型，居於單親家庭的兒童，的確是較集中於公屋屋邨。在 2001 年，共有 27,454 個（或 44.7%）單親家庭住戶居於公屋單位。到 2011 年，有關數字上升至 42,820 個（或 52.4%），及至 2015 年更增至 50,100（或 55.8%）個。在其他房屋類型，有關佔比卻在同期持續減少。

表 10. 居於單親家庭的子女(1-18歲)之數目及百分比，按房屋類型劃分

年份	公營租住房屋	資助出售房屋	私人永久房屋	總數
2001	27,454 (44.7%)	7,311 (11.9%)	26,666 (43.4%)	61,431 (100.0%)
2006	38,635 (50.6%)	8,458 (11.1%)	29,330 (38.3%)	76,423 (100.0%)
2011	42,820 (52.4%)	7,206 (8.8%)	31,679 (38.8%)	81,705 (100.0%)
2015	50,100 (55.8%)	7,500 (8.4%)	32,200 (35.8%)	89,900 (100.0%)

資料來源: 政府統計處。

這跟上一章討論的觀察所得（離婚男女集中在低收入公共房屋住戶）吻合。香港的公共屋邨的貧窮情況越來越嚴重，而且有越來越多的單親家庭，對居於其中為數不少的兒童有不良影響。這些家庭的鄰舍環境未必理想，或欠缺良好的模範讓孩子學習及模仿，影響其上進心，令他們更容易陷於動態貧窮。

現有公屋計劃隱含尤其是對貧窮家庭而言鼓勵離婚的誘因，結果形成前途較差的新社會底層。

5.3 收入不均等

收入不均等日益嚴重的情況跟較貧窮家庭的社會流動性低有關。對很多出生於低及中低收入家庭，因為父母離異而令人力資本投資不足的兒童來說，情況尤其艱難。

隨着女性的教育水平與日俱增，選型結合進一步加強上述效應。現在，教育水平高的男性較可能跟教育水平高的女性結婚，令來自教育水平較差的家庭新一代享有更少的人力資本投資機會。他們接受專上教育前已經遠遠落後，因此儘管其後努力趕上，依然是較別人遜色。

他們的命運與來自父母離婚機會較低、自幼享有大量人力資本投資的高收入及中高收入家庭的新一代構成強烈對比。

如果社會上有越來越來教育水平高的人士，便可以補救此問題。人力資本投資可以提高生產力，從而直接令更多人賺取更高收入。另外，減低教育水平較低的人的相對供應量亦可間接提高這些人的收入。因此，收入不平等日益普遍是社會失效，及政府公屋政策窒礙貧窮單親家庭作出人力資本及社會資源投資所致。

有鑑於此，以下小節將陳述實證數據，說明真正擁有物業業權的得益，包括讓住戶借助房屋權益來投資於子女的教育。

5.4 人力及社會資本投資

本報告深信，置業普及化跟家庭作出人力及社會資本投資息息相關。誠然，

很多研究都顯示，已置業的家庭有較高可能栽培兒童發展及保持居所的四周環境穩定。

一項有關香港學業成績及跨代流動性的線性迴歸分析（Wong, 2015b）發現，在自置物業（公營或私營房屋）家庭長大的兒童，學業成績遠較居於租住私樓的兒童有優勢。這意味著擁有物業是代表一項非常有力、且不能只以父母的教育和收入充分衡量的額外家庭財富。研究發現，在 1981 年至 2001 年兩個人口普查年間，居住在資助出售單位（主要是居屋單位）的兒童學習優勢跟居住在自置私樓的兒童同樣強。不過，在 2006 年至 2011 年的兩個人口普查年間，這種效應大大減弱。

研究又發現，有強烈證據顯示，如果兒童是新移民、父母亦是新移民並且在單親家庭長大，他們在教育方面會面對嚴重劣勢。在 1980 年代和 1990 年代出生的年輕人跟長輩之間的代溝備受社會討論，這可能反映他們當中在單親家庭成長的佔比愈來愈高。研究得出的結論認為，教育是提高生產能力的重要因素，而且是至今個人能作出最大的人力資本投資。

這並非香港的獨有現象，其他早期研究亦似乎顯示，置業對童年發展和人力資本投資有正面影響。Green 及 White（1997 年）發現在美國，比較租住房屋的青少年，置業大大增加青少年學生繼續升學及減低青少年懷孕的機會。Aaronson（2000 年）發現，父母在低收入社區置業跟高校畢業率有正面關係。Huarin、Parcel 及 Huarin（2002 年）得出的結論指相對於租屋，自置居所令家居環境質素提高 13% 至 23%、認知能力更高而且兒童行為問題較少。

Harkness 及 Newman（2003 年）指就家庭收入低於聯邦貧窮線 150% 的兒童來說，自置居所促進學業成績、收入及增加兒童初成年時不用依靠社會福利的機會，但來自家庭收入高於貧窮線 150% 的兒童則不然。他們的研究發現，自置居所的效應不單止由自置居所無法觀察的特點造成，還對較貧窮家庭兒童的成年發展有附帶裨益。

有關自置居所與社會資本投資關係的文獻，亦同樣提出正面的看法。Rohe 及 Stewart（1996 年）分析美國自置居所及鄰舍發展的人口普查數據後發現，自置居所率的變動跟物業價值上升有很大關係。他們指這是因為有別於租戶及房東，將鄰舍水準保持優良，在經濟及使用方面都符合自置物業業主的權益，因此物業愈是安全，業主作出的投資便愈多，反之亦然。

DiPasquale 及 Glaeser（1999 年）指出，自置居所和佔用權所產生的典型經濟誘因的確影響社會資本投資。政府會花較少開支在置業人士較多的地區，但政府預算則會撥出較大比重用於發展教育和高速公路此類長遠投資。

較近期而言，Chetty 及 Hendren（2015 年）指鄰舍對跨代流動性的影響有很大差異。在美國，兒童在向上流動的鄰舍成長每多一年，成年後家庭收入便較國家平均增加 0.8%。相反，在環境混雜的鄰舍成長每多一年，收入便減少 0.7%。

有鑑於公共房屋政策對社會經濟的不良後果和沉重代價，故社會應該考慮基金會提出將日後興建的公屋單位私營化的建議。誠然，任何改革香港公營房屋政策及開創公營房屋單位市場的提議，都應該考慮以資助方式向經濟能力較差的家庭提供資產的做法是否公義。這項考慮因素會在下一章討論。

6. 公共房屋政策與社會公義

6.1 資源流失的不公義

現時的公共房屋政策並不合理，因為社會失去了公共房屋的內涵價值，包括實在的房屋本身，及其佔用的土地，而這些資源的流失卻沒令任何人獲益。

首先，由於補地價款額過高，正如**第一章**所述，很少住戶有能力補價，故此納稅人實際上無法回收這一大筆公共資源。這些未收回的地價對納稅人來說只是紙上談兵，從會計角度看，若一筆賬款在多年後仍無法收回，理應註銷。

更大的問題是，到這些單位的樓齡達到 60 年，殘舊到非重建不可時，相信屆時補地價將涉及天文數字，唯一能負起重建責任的只有政府，最終還是要由納稅人承擔，並不公平。

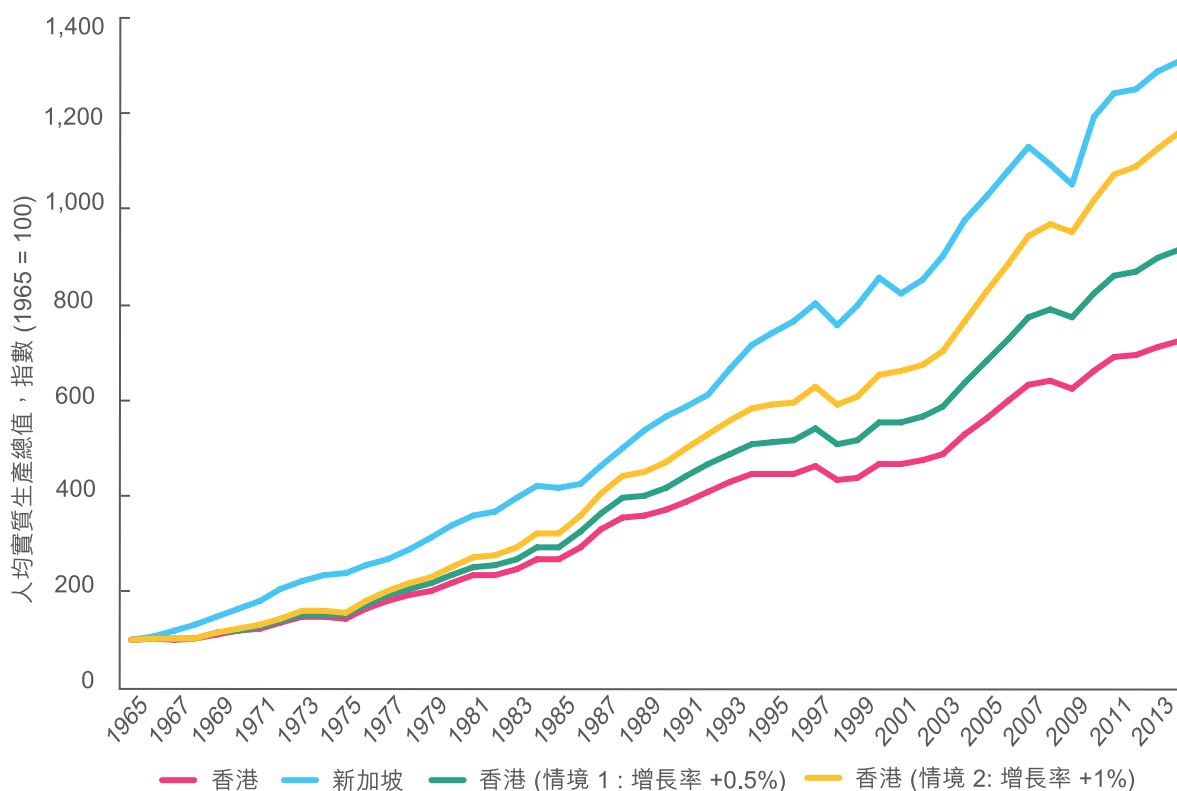
此時值得重申的是，最初的公屋政策目標，在於為民眾提供一個負擔得起的「房屋階梯」，階梯的每一層都代表著從公屋到居屋、再從居屋到私人住宅此終極目標的墊腳石。但從現時來看，有關政策目標幾乎不可能達到。一旦一個家庭進入了公屋系統，幾乎就沒有離開這個體系的希望。

再者，納稅人對住戶提供的津貼是物業作為資產的市價，與作為居所時公屋住戶所支付的金額之差價。但隨着地價上升，該津貼也隨之上漲。由於公共房屋單位的市場並不存在，結果，雖然納稅人付出的是房屋單位的資產價值，但住戶仍只享受到房屋單位作為居所的價值；換言之，納稅人付出的比住戶所享用的為多，這個情況並不合理。

6.2 星港房策影響各異對經濟的影響

納稅人事實上已經將單位送給了住戶，只不過只准居住，不能作為資產。這個使用權和所有權之間的差異，對社會而言是一種損失，任何人都沒有受益。為了說明損失的規模，我們可以比較新加坡及香港的人均 GDP。**圖 6** 表示新加坡和香港按各自貨幣計算的實質人均 GDP。在有關期間，新加坡大約年均較香港增長率高 1.35%。結果是，若一個新加坡人和香港在 1965 年同樣有 100 元，到了 2014 年，將會分別變成 1,307 元和 725 元，亦即新加坡的人均收入較香港多 80%。

圖6. 新加坡及香港1965年至2014年的實質人均生產總值(包括不同情境下的香港實質人均生產總值)，指數(1965=100)



資料來源: 世界銀行。

究其原因，新加坡的公營房屋「組屋」可自由買賣，交投活躍，故此毋須承擔香港無論是租住公屋還是居屋的「無謂社會福利損失」。45年算下來，這筆賬十分驚人。單單這一點就足以解釋兩地 GDP 實質人均增長率大部分的差異。同一圖內亦附有香港在兩種可能性下實質人均 GDP 增長率的推算，分別假設年增長率額外提高 0.5% 及 1%。

不論是第一種或第二種情景，也可能低估了不讓公營房屋自由租賣對社會的損失，因為這只考慮到不讓住戶享有地價升值的靜態損失，而事實上還有大量動態損失需要計算。

為了更好說明我們房屋政策帶來的潛在經濟損失規模，我們估計政府補貼住房私有化及放寬轉售限制，可帶來的新增房屋資本估計可達 3.336 萬億元，相當於 2013 年本地生產總值 156.9%（見表 11）。其中，公屋每個單位的房屋資本平均增值 336 萬元，租置單位每個增加 196 萬元，居屋單位每個增加 205 萬元。

表 11. 私有化及去規管化的公營房屋資本的估值

	房屋數量 ('000)	按租置計劃及居者有其屋單位二手市場價格計算的房屋估值 (十億)	按公開市場價格計算的房屋估值 (十億)	房屋資本的預計增加價值 (欄 III - II) (十億)	每間房屋的預計增加價值 (欄 IV ÷ I) (百萬)
公營租住單位	728	0	2,448	2,448	3.36
租置計劃單位	123	173	414	241	1.96
居者有其屋單位	316	908	1,555	647	2.05
所有公營房屋單位	1,167	1,081	4,417	3,336	2.86
總估值佔 2013 年的本地生產總值之百分比		50.9%	207.8%	156.9%	

資料來源: Wong (2014)。

■ 6 和表 11 的計算尚未將動態損失包括在內，即本來一個擁有更多資源的居民只要願意運用這些資源來提高自身生產效率等因素，他 / 她就能夠獲得這份潛在收入，卻因為現時的房屋政策而喪失了。

7.「補貼置業計劃」

公共房屋計劃的不良後果需要高效的解決方法。因此，本報告主張利用「補貼置業計劃」作為全面解決前面各章所述社會經濟弊病的有效方法。以下將說明「補貼置業計劃」如何解決香港現時有欠理想的公共房屋計劃的四大弊病。

7.1 「補貼置業計劃」及追求平等

公屋編配的不平等造成社會效率極低，並且窒礙社會階層的發展，因此為現時政策改弦易轍屬明智之舉。

「補貼置業計劃」是較快、較便宜及不浪費的解決方法，如果實施於日後興建的公共房屋，可以預期愈來愈多的公屋單位會在公開市場出租。隨著時日，這有助建立單一的房屋市場，而非現時公營與私營分開的兩個不同市場。這亦是透過注入物業財富以刺激消費和投資活動的簡單方法，亦能滿足現時居住在劏房及 / 或仍在公屋輪候名單上的人的需要。

此外，這些房屋單位的市場會很快出現，能夠立即舒緩經濟低效的問題。這會產生誘因鼓勵買賣，將租戶的需要跟房屋單位重新配對，從而糾正不平等的問題。有了競爭，房屋有望變得更可負擔，私營租賃市場的蓬勃亦可以令樓市長期保持穩定。

「補貼置業計劃」是一項三贏政策。首先，香港房屋委員會能夠更快地收回更多未繳付的補價。第二，居屋業主第一天便可以更確實知道實際欠政府多少錢，而非眼看著未繳付補價波動，並隨著時日跟著市場情況不斷上升。第三，部分居屋單位可能得以在市場放租或出售。有意置業的人不用如政府的幾個計劃所建議，要等數年待新房屋單位落成。

7.2 「補貼置業計劃」與兒童成長

此外，本報告認為「補貼置業計劃」可能是解決離婚問題的有效方法。實施「補貼置業計劃」可以令公屋租戶享有跟私樓業主相同的權利，而真正擁有公屋單位的業權可以促使家庭團結，消滅離婚念頭，因此可以防止離婚人士的子女承受家庭破碎的代價，亦可改善帶來貧窮和降低社會流動性的混雜鄰舍環境。

實施「補貼置業計劃」以處理家庭破碎的問題及家庭破碎對子女造成的不良影響，並非沒有理據。根據婚姻經濟學理論，在決定結婚之前，物業是項財務及社會資源。結束一段婚姻將附帶成本，並且可能喪失房屋這項主要資產，因此擁有物業可以防止離婚。

此外，有大量研究將置業跟家庭凝聚力聯繫起來。Grinstein-Weiss et al. (2014 年) 進行的一項追蹤研究，探討了在美國置業跟結婚或離婚可能性的關係，

結果發現研究的樣本人口中，已婚業主的離婚機會低於已婚租戶。同樣，White 及 Booth（1991 年）在更早期以一組美國已婚人士為對象進行研究，亦確定置業和擁有資產可以防止離婚。

這些研究所得為本報告的主張（即擁有物業資產（家）可以發揮降低離婚風氣的重要作用）提供了實證支持。此外，由於我們提議每人一生僅能申請「補貼置業計劃」一次，因此可以消除現時公屋計劃隱含鼓勵離婚的不良誘因，從而降低家庭破碎的社會、政治和經濟成本，子女承受父母離異的不良後果可能性亦較低，從而可以度過更安全、安穩及促進成長的童年。

7.3 「補貼置業計劃」與向上流動

Murray（2012 年）及 Putnam（2015 年）的研究均顯示，隔代不平等是社會的固有問題，香港也不例外。此問題由香港的公共房屋政策引起及加劇，因為有關政策將香港人分為「有樓者」和「無樓者」，令「無樓者」面對不快樂的未來、身陷貧窮及社會流動受阻。

有一點是香港制定長遠房屋策略時必須關注的，就是明白擁有房屋資產作為保值、以便在社會向上流動及作出人力資本投資的重要功能。如果擁有物業資產，在社會向上流動的可能性會大大增加。有能力並且努力向上流動的人，卻不能在社會向上流動的基本原因，是他們無法說服別人投資於他們的未來。

「補貼置業計劃」是處理此問題的可行選擇。「補貼置業計劃」的優點是，容許人們真正擁有公屋單位的業權，作為較便宜的融資方法。父母可以選擇把物業加按，為子女提供更佳的教育。

此外，如 7.2 節所述，當婚姻出現緊張時，家庭便有更大的誘因團結一致。家庭得以維繫，可以防止更多兒童落入不利於他們在社會向上流動的劣勢。由於社會流動跟自置物業息息相關，因此「補貼置業計劃」可以舒緩香港不斷惡化的收入不平均及貧窮問題。

混雜的鄰舍環境也會成為過去。公屋單位的自住業主會有誘因保持居所的環境，及密切保護鄰舍的情況及安全，這促使他們將社會資本投資於鄰舍，結果形成更有利於在社會向上流動的環境。

「補貼置業計劃」不僅能鼓勵家庭能夠更加團結，並且令兒童得益，長者也能靠此作為退休保障。擁有房屋資產，長者能夠透過不同方法，包括「逆按揭」等，以更好規劃自己退休生活，應付日常開支。

7.4 「補貼置業計劃」與社會公義

香港的現行公屋計劃年復一年不斷虧損。發展更多公屋單位會消耗更多公帑，成效成疑。一直以來，租住單位的成本都是由出售居屋單位交叉資助。由於居屋單位以折讓出售，因此未能全數回收土地價值。結果，居屋單位的買家只支付總地價的一小部分，其餘由香港房屋委員會資助。

簡而言之，公屋單位和居屋單位都是藉著套現公營房屋土地價值的一部分以資助。但在大部分資助單位業主無法繳付補償的情況下，土地價值便無法悉數回收。

如果不讓公屋住戶在房屋市場出售房屋單位，社會便喪失該資產的固有價值，結果是社會上較富有的住戶將寶貴的資產給予較貧窮的家庭，但卻僅限於用作棲身。土地價值局部蒸發，所有人都享受不到。由於資源的使用受到限制，令價值

被摧毀，所有家庭的收入均會減少。

相反，如果容許市場存在，較貧窮的家庭便可以分享若沒有市場便會喪失的土地價值。這樣，他們會將土地資源更用得其所，令所有人的收入提高，這是雙贏局面，亦彰顯社會公義。

採納「補貼置業計劃」讓公營房屋單位可供租住或購買，租戶亦可以選擇先租後買。如果這些房屋單位的價格定於低收入家庭都能負擔的水平，他們便會更願意購買。而只要有關定價能至少悉數抵銷發展費用及間接成本，政府便能夠透過套現土地價值來抵銷提供資助房屋的一切成本。這些低收入家庭不用花費社會一分一毫便能夠受惠。這樣有助減輕政府開支的壓力，令政府可以將有限的收入用於其他用途。

「補貼置業計劃」可以令社會更公平，令資源可供每人享用，人們亦有更大的選擇自由，建設更美好的社會。將香港的置業率提升，政府便可以有更多資源重新分配於其他有需要的範疇。

雖然第一份報告主張僅對新建的公屋單位實施「補貼置業計劃」，但現有公屋單位亦有私有化潛質。有鑑於房屋問題刻不容緩，假設社會樂意接受「補貼置業計劃」，那麼讓現時的公營房屋住戶同樣根據「補貼置業計劃」的機制購買單位及補價，有助實踐社會公義。

8. 憂慮

8.1 物業價格

公共租住房屋單位和居屋單位私營化的主要憂慮，是可能導致大量新房屋單位流入私人市場，促使樓價下跌，這可能會影響長遠資產投資及蒸發家庭儲蓄。誠如第一份報告重申，此計劃僅針對新建的公屋單位，因此對私樓市場影響很少、甚或沒有影響。

不過，基金會認為長遠而言，應該考慮將現存的公屋和居屋單位包括在私有化計劃之中。對於把現存公營房屋私有化會導致樓價下跌的憂慮可以理解，但我們相信這個可能性極低，而英國在 1980 年代的公營房屋私有化措施正好說明這點。以下提述有關個案，以反駁計劃會令樓價下跌，對投資者及家庭不利這點，並藉此減輕公眾憂慮。

8.1.1 購買的權利

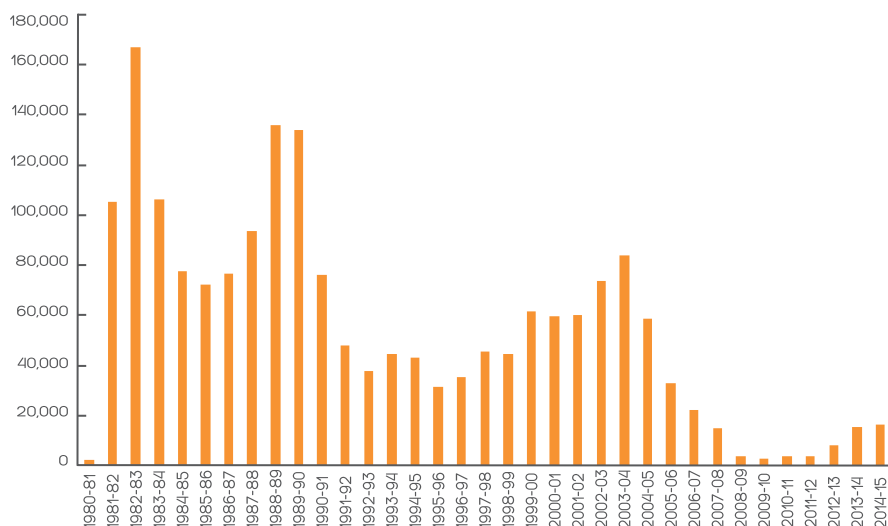
《英國房屋法》（俗稱購買權）於 1980 年 10 月 3 日實施，是已故戴卓爾夫人領導的保守黨勝出 1979 年英國大選後的一項主要政策措施。

與國際同儕比較，英國在 1980 年擁有大量社會房屋，公營住宅可以容納 650 萬個家庭（或佔英國家庭總數的接近三分之一）。保守黨視購買權為提高自置物業比率的機制，也是回應部分租戶希望擁有居所的措施。

自從推出購買權之後，單單在英格蘭已出售超過 190 萬間公營住宅。**圖 7** 顯示國民對購買權的初步反應非常熱烈，1983 年出售的社會房屋超過 160,000 間。其後，銷售額在 1980 年代中期下跌，至 1980 年代後期回升。國民第二次踴躍購買是因為物業的最高折讓率有所提高。整體而言，英格蘭根據購買權出售的社會房屋總數量是公營住宅累計存量的大約三分之一⁵。

5. 此數字是將截至 2015 年出售的社會房屋單位(1,990,791) 除以 1980 年的社會房屋單位數量(5,068,000) 加 1981 年至 2015 年興建的社會房屋單位數量 (951,250) 的總和而得出。

圖7. 1980/81至2014/15年度英格蘭房屋購買權的每年出售數目



資料來源: GOV.UK。

結果，在 2003 年，居住在租住社會房屋的家庭住戶數目下跌至佔總數的 12%（見表 12）。自住業主的總人數從 1981 年的 1,244 萬人上升至 2003 年巔峰期的 1,814 萬人。不過，在過去十年，此趨向因為國民置業的負擔能力下降而輕微下跌。

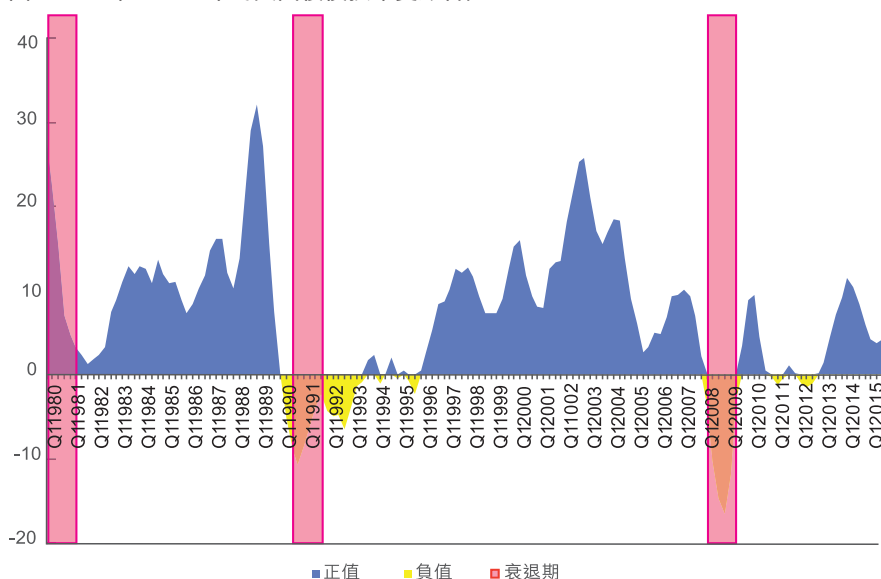
表 12. 按居住所有權劃分的英國房屋 (%)

房屋類型	1981	1991	1995	2001	2003
自置房屋	56.6	65.9	66.9	69.1	68.6
當地政府的租賃房屋	30.5	21.8	19.1	14.5	12.2
私營租賃房屋	10.8	8.5	9.4	9.6	11.2
其他	2.2	3.7	4.7	6.8	8.0

資料來源: GOV.UK。

自 1980 年起，英國的房價只有七年的時間錄得全年跌幅，這種物業下行週期通常跟經濟衰退同時發生（見圖 8）。這些情況大部分發生在 1990 年代初期經濟衰退之時，最大跌幅則見於 2009 年的金融危機。雖然 1980 年代初期根據購買權出售的房屋數量大增，同期樓價增幅似乎較低（但仍是向上）；但 1980 年代後期出現第二次根據購買權出售的房屋數量高峰，亦正是英國樓價在 1980 年至 2015 年間，按年增幅最高之時。

圖8. 1980年至2015年的英國樓價按年變動百分比



資料來源: Nationwide。

我們認為，物業價格長遠而言畢竟是受基本的供需因素支配，而非受置業率的變動影響，而供需的基本因素應由經濟變數釐定。為說明這點，我們利用超過30個先進經濟體的數據進行了一項固定效應小組迴歸研究，結果顯示置業率跟樓價並無重要的統計關係。⁶換言之，向更多家庭批出房屋單位的完整物業權，未必會導致住宅單位價格下跌。

8.2 不公平

人們對「補貼置業計劃」的另一項主要保留是認為計劃不公平，因為在計劃下公屋租戶會獲政府給予「雙重福利」，即低租金及折讓售價。

我們認為，基於兩個原因，這項批評並不成立。第一是所謂「折讓」本身並非真正的折讓。政府只是提供融資，「補貼置業計劃」之下選擇購買公屋單位的租戶仍要支付首期和按揭貸款，若他們在日後繳付在「補貼置業計劃」下不再隨市價浮動的未補價金額，政府其實可以回收有關物業的全部市值。

第二，「補貼置業計劃」中的土地價值資助，並非社會損失予有關家庭。由於這些家庭已經入住有關單位，該單位和其所佔土地無論如何都不能由任何人使用，因此並不對社會產生成本。向自住業主提供更高資助，讓他們可以選擇在公開市場出售該些房屋單位，能將隱藏在土地的價值解鎖，重新調配作更佳用途。在現行機制下，在缺乏相關的市場下，有關價值只能永遠鎖在土地之中，無人得益。因此，這並非雙重福利，只不過是提供當初沒有提供的另一半得益。

在目前情況下，現行的公屋安排本身就是相當高昂的資助，要令公屋的租金保持低廉牽涉相當多資源，甚至實際上是代代相傳的長遠資助。

舉個例子，假設一個公屋單位在公開市場的月租為20,000元，如今政府把其以月租3,000元租給一位公屋租戶，即政府每月為該租戶提供17,000元資助。在20年間，累計資助（不包括租金及市場調整）將超過400萬元。換言之，資助該單位20年相等於悉數支付該單位的成本。

表13顯示，從2008年至2013年，公屋的平均按年周轉率是0.92%。這意味著公共租住房屋的流轉率實際上非常低，繼續資助現時的公屋租戶意味著住戶根本無法享有居住的流動性。現時的租金資助機制不但浪費資源，而且不合邏輯。相反，透過「補貼置業計劃」，相同的資源可以用來為公屋住戶提供強力誘因，爭取真正的物業擁有權。

表13. 2008/09年度至2012/13年度的公屋單位流轉率

	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
公屋淨回收	10,243	8,078	9,937	7,151	5,442
公屋存量	741,200	744,600	747,100	768,100	772,100
流轉率	1.38%	1.08%	1.33%	0.93%	0.70%

資料來源：政府新聞公報。

6. 有關迴歸分析結果的詳細資料，請閱**附件三**。



9. 結論

基於全球化及科技進步，財富及收入不平均是舉世現象，並非香港獨有。各國政府一直致力解決此問題，但成效不大。幸好，香港的未來較其他國家樂觀。由於香港有接近半數人口居住在公共房屋，因此提供了黃金機會讓居住在公屋的基層家庭自置居所，藉此向其提供資產（大概是最有價值的資本），以舒緩資本分配不均的現象。

本報告指現行公屋計劃的後果是將香港人劃分為「有樓者」和「無樓者」，這令以往公屋單位分配不均的情況永遠存續、擴大和形成社會階層之間的不平等，並且促使離婚及家庭破碎，結果造成隔代貧窮和社會流動性減低，對香港人而言並不公平。能一次過解決這些複雜問題的務實方法，是致力讓租戶成為真正的業主及提高置業率。

因此，本報告提出「補貼置業計劃」，相信其能為香港整體社會帶來正面的外部效應。如果香港有更多業主，令資產分配較為平均，長遠而言可以大大縮窄「有樓者」和「無樓者」之間的距離，從而能夠追求更平等、更團結的香港。

附錄一：有關安置計劃

世界上大多數政府都不提供住屋，遑論擁有像香港超過 50% 人口都居於公營房屋的規模。這是戰後才出現的情況：在 1954 年前，港府其實並沒有參與興建住宅單位。政府決定興建房屋，是二戰之後獨特的環境造成的。

首先，自 1947 年起政府對戰前舊樓實施租務管制，令業主無法收回市區樓宇進行重建，增加房屋供應舉步維艱。

其次，隨着大批移民湧港，本港人口由 1945 年的 60 萬飆升至 1951 年的 230 萬，創下人類社會和平時期人口帶動房屋需求激增的紀錄。由於舊樓的居住環境惡劣，市區邊緣可供發展的官地被這些原本居於舊樓的大約 30 萬寮屋戶佔用。

第三，由於發展商僭建寮屋，政府敵視私人發展，即使商界屢次游說亦無效，政府嚴格限制新樓宇的興建。

在房屋嚴重供不應求下，戰前舊樓住滿了大量移民，他們大多成了轉租戶。當中，更有部分移民住到了市區邊緣被非法佔用土地上所興建的寮屋中。政府很快便發現，市區的房屋發展在租金管制下變得幾乎不可能，同時市區邊緣的土地又被寮屋戶非法佔用了；結果，政治上唯一可行的舉措，只剩下興建公營房屋安置寮屋戶一途，以回收這些本來被寮屋戶佔用的土地。

政府亦因此自動成為房屋供應者的角色。表面看來，這政策源於公關理由：收地清拆寮屋時，用徙置區的單位作為交換以減少阻力。由於合乎人道，這逐漸成為發展公營房屋的主要理據。再加上 1967 年的社會動盪，公營房屋更成為當局重建公信、緩和社會矛盾的核心。

其實，當時應還有其他對策可以考慮，然而政府並無嘗試探討。香港房屋政策正正缺乏了這種高瞻遠矚的視野和目標，更且以政府高度干預樓市聞名。

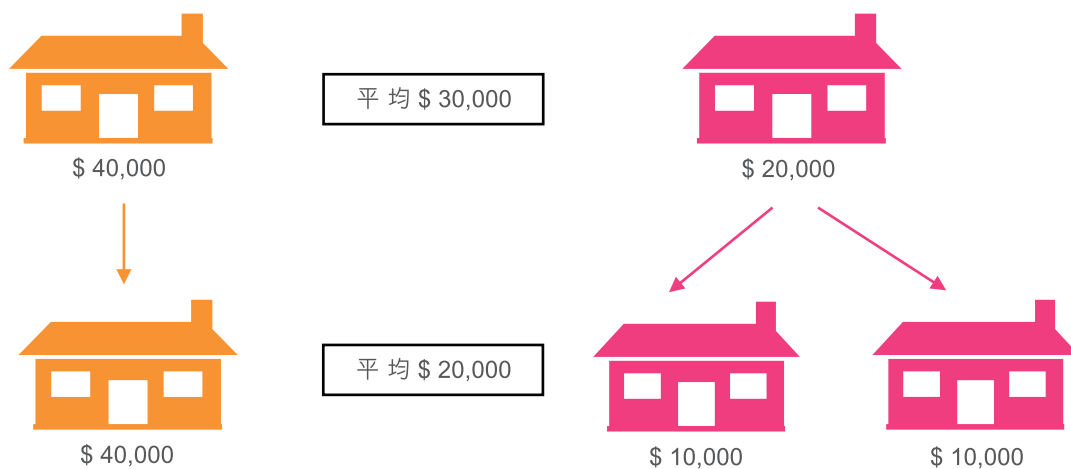
附錄二： 住戶貧富差距的量度

相比高收入人士，低收入人士的離婚率增長較為急劇，其影響所及，連住戶收入不均的現象亦隨之備受扭曲。這完全是統計住戶收入方法的問題，以下再舉一個簡化例子加以說明。

假設社會上只有兩個住戶，各由夫婦二人組成，一戶收入 4 萬港元（夫婦入息各 2 萬），另一戶收入 2 萬港元（夫婦入息各 1 萬），這個社會的平均住戶收入則為 3 萬元；再假設低收入的一對夫婦離婚，然後各自繼續工作，本來兩個住戶於是變為三個，一個收入 4 萬元，兩個收入各 1 萬元，即平均住戶收入頓由 3 萬元減至 2 萬元。雖然各人收入不變，但平均住戶收入卻減少 33%。

從以上例子可見，即使個人收入實際維持不變，若收入低於平均水平的住戶離婚率增加，則住戶平均收入便會減少。

圖9. 家庭收入不均受扭曲



附錄三：置業率與樓價

誠如在第八章所述，有人擔心我們建議的「補貼置業計劃」將公營房屋私營化，可能會引發樓市波動，這並非人們樂意見到。這種憂慮需要另行研究探討。

方法

為探討此憂慮，我們進行了一項固定效應小組迴歸研究，探討置業率跟房屋價格變動的關係。房屋價格變動的方程如下：

$$HPI_{it} = \alpha_t + \vec{\beta}(\vec{X}_{it}) + \gamma(HOR_{it}) + \vec{\theta}(\vec{Y}_t) + \varepsilon_{it}$$

HPI_{it} 為房屋價格指數，以衡量經濟體 i 在時間點 t 的樓價變動百分比。 t 代表某一年。 X 是一個矢量，包含被認為影響住宅價格的經濟變數，例如國內生產總值實質增長、通脹和息率。 HOR_{it} 代表經濟體 i 在時間點 t 的置業率。

為考慮在整個經濟體保持不變，但會隨著時間轉變的任何被遺漏變數（例如可能在某年，對鄰近的多個經濟體有相同影響的規管環境轉變），方程亦加添了代表不同年份的二元變數 Y 矢量。若觀察是某一年的所得，則矢量便等於 1，若否則定為 0。⁷ 最後，誤差項 $\varepsilon_{it} = \delta_i + v_{it}$ 顯示個別經濟體的時間恆常組分 δ_i ，及時變組分 v_{it} 。

採用時段 $t-1$ 重寫以上程式：

$$HPI_{it-1} = \alpha_{t-1} + \vec{\beta}(\vec{X}_{it-1}) + \gamma(HOR_{it-1}) + \vec{\theta}(\vec{Y}_{t-1}) + \varepsilon_{it-1}$$

$\varepsilon_{it-1} = \delta_i + v_{it-1}$ 。在數字上，固定效應小組迴歸模型相等於計算以上兩個程式的「第一級差異」，即某經濟體在兩個相連時段的變化。將 $HPI_{it} - HPI_{it-1}$ 得出：

$$\Delta HPI_{it} = \Delta\alpha_t + \overline{\Delta\beta}(\vec{X}_{it}) + \Delta\gamma(HOR_{it}) + \overline{\Delta\theta}(\vec{Y}_{it}) + \Delta v_{it}$$

Δ 代表在時段 t 和時段 $t-1$ 承受變數差異的 $t-1$ 差分算子。此過程剔除未能被觀察，但可能跟包括在矢量 X 的其他經濟特點相關的經濟體特有異質性 δ_i 。就本實證研究來說，我們對跟 $\Delta\gamma$ 有關的跡象及統計意義感興趣。

數據

我們的數據是一組 2004 年至 2015 年、有關 33 個經濟體的年度統計資料，總共觀察了 310 個項目。每個非二元變數的定義和來源搬述於下文。

應變數為：

7. 例如，如果是在 2004 年觀察，代表 2004 年的變數會設定為 1，而代表 2005 年至 2014 年的變數則設定為 0。

- 住房價格指數 (HPI)：衡量某個經濟體在某一年的住宅物業價格變動百分比。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。

依變數則為：

- 置業率 (HOR)：衡量某個經濟體在某一年業主自置住單位在住宅單位總數中所佔的比率。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。
- 通脹率 (包括在向量 X 內)：衡量某個經濟體在某一年的消費物價變動百分比。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。
- 國內生產總值增長率 (包括在向量 X 內)：衡量某個經濟體在某一年的國內生產總值增長百分比。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。
- 名義息率 (包括在向量 X 內)：衡量某個經濟體在某一年的短期名義息率或銀行間的息率。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC。表 14 說明為不同經濟體所採用的名義息率代理變數。

表 14. 名義利率的代理變數

經濟體	名義利率的代理變數
奧地利, 比利時, 賽普勒斯, 愛沙尼亞, 芬蘭, 法國, 希臘, 愛爾蘭, 意大利, 拉脫維亞, 立陶宛, 盧森堡, 馬爾他, 荷蘭, 葡萄牙, 斯洛伐克, 斯洛文尼亞, 西班牙, 德國	短期利率(3個月)
保加利亞, 克羅地亞, 捷克, 丹麥, 匈牙利, 波蘭, 羅馬尼亞, 瑞典, 英國, 新加坡, 台灣, 日本	短期銀行同業拆息(3個月)
香港	短期利息結算率(3個月)
美國	聯邦基金利率

資料來源：CEIC。

結果

正式的迴歸結果載於表 15。誠如第 (1) 欄顯示，在沒有固定時間效應的基線迴歸，樓價變動跟國內生產總值增長和通脹率相關的係數是正數，而且具統計意義，而息率（代表借貸成本）則屬溫和正數，但不具統計意義，置業率對房屋價格的影響亦然。

誠如第 (2) 欄顯示，在控制時間效應後，所有與實質經濟變數相關的係數都跟經濟直觀相符，且數值遠較第 (1) 欄為大。換言之，經濟增長和通脹跟住宅價格成正比，而名義息率則相反。在此模型中，置業率似乎再次對住宅價格有正面的影響，儘管不具統計意義。

為進一步探討置業率跟住宅價格的關係，我們在第 (3) 欄呈示第三項迴歸結果，並且加上置業率的二次方項。有趣的是，住宅價格跟置業率相關的係數依然是正數，但數值較大，甚至幾乎具統計意義，而住宅價格跟實質經濟數據的關係則維持不變。

總結而言，我們的實證分析顯示，置業率上升未必會導致住宅價格下跌。

表 15. 置業率對樓價之影響的回歸分析

依變量: 樓價指數			
自變量	(1)	(2)	(3)
置業率	0.043 (0.192)	0.150 (0.172)	0.502 (1.644)
通脹率	0.713** (0.303)	1.316*** (0.271)	1.330*** (0.293)
本地生產總值增長率	1.986*** (0.181)	2.054*** (0.247)	2.049*** (0.253)
名義利率	0.250 (0.362)	-1.283* (0.662)	-1.273* (0.659)
(置業率) ²			-0.002* (0.011)
個體固定效應?	是		
時刻固定效應?	否	是	是
樣本數量	310個		
年份	2004至2015年		
測試排除一系統變數的F檢驗及其相對P值			
時刻固定效應 = 0		7.3 (0)	7.3 (0)
通脹率, 本地生產總值增長率 及名義利率 = 0	45.27 (0)	40.8 (0)	40.83 (0)
經調整後的迴歸可解釋變異量比	0.624	0.681	0.679

註: (*) 以上回歸分析採用34個國家2004年至2015年的面板數據(共310個觀察值)。數據的詳細資料列在「數據」部分。標準誤差及P值分別列於各係數及F檢驗下方的括號內。星號表示各系數的顯著性 (*為百分之十、**為百分之五及***為百分之一)。
資料來源: 團結香港基金。



10. 參考資料

Aaronson, D., 2000. A Note on the Benefits of Homeownership. *Journal of Urban Economics*, 47(3), pp.356-369.

Amato, P.R. and Keith, B., 1991. Parental divorce and the well-being of children: a meta-analysis. *Psychological bulletin*, 110(1), p.26.

Arnott, R.J. and McMillen, D.P. eds., 2008. *A companion to urban economics*. John Wiley & Sons.

Australia Bureau of Statistics, “2011, B32 Tenure Type and Landlord Type by Dwelling Structure.” http://stat.abs.gov.au/Index.aspx?DataSetCode=ABS_CENSUS2011_B32. Accessed 27 May 2016

Becker, G.S., 2013. *The economic approach to human behavior*. University of Chicago press.

Biblarz, T.J. and Gottainer, G., 2000. Family structure and children's success: A comparison of widowed and divorced single mother families. *Journal of Marriage and Family*, 62(2), pp.533-548.

Bramlett, M.D. and Mosher, W.D., 2001. First marriage dissolution, divorce, and remarriage. In *National Center for Health Statistics*.

Census and Statistics Department, “Marriage and Divorce Trends in Hong Kong, 1991 to 2013.” <http://www.statistics.gov.hk/pub/B71501FA2015XXXXB0100.pdf>. Accessed 18 April 2016

Chetty, R. and Hendren, N., 2015. The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility: Childhood exposure effects and county-level estimates. Unpublished Manuscript.

Coley, R.L., Leventhal, T., Lynch, A.D. and Kull, M., 2013. Relations between housing characteristics and the well-being of low-income children and adolescents. *Developmental psychology*, 49(9), p.1775.

Department of Statistics Singapore, “Population Trends, 2015.” https://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/population_and_population_structure/population2015.pdf Accessed: 30 May 2016

DiPasquale, D. and Glaeser, E.L., 1999. Incentives and social capital: are homeowners better citizens?. *Journal of Urban Economics*, 45(2), pp.354-384.

Forrest, R., Murie, A. and Gordon, D., 1995. The resale of former council dwellings in England.

Green, R.K. and White, M.J., 1997. Measuring the benefits of homeownership: Effects on children. *Journal of Urban Economics*, 41(3), pp.441-461.

Grinstein-Weiss, M., Manturuk, K.R., Guo, S., Charles, P. and Key, C., 2014. The impact of homeownership on marriage and divorce: Evidence from propensity score matching. *Social Work Research*, 38(2), pp.73-90.

GOV.UK, "Right to Buy: buying your council home." <https://www.gov.uk/right-to-buy-buying-your-council-home/selling-your-home>. Accessed 31 May 2016

GOV.UK, "Social housing sales: Annual Right to Buy Sales for England: 1980-81 to 2014-15." <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-social-housing-sales>. Accessed 15 April 2016

GOV.UK, "Tenure trends and cross tenure analysis." <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/tenure-trends-and-cross-tenure-analysis>. Accessed 20 July 2016

Government of South Australia, "Buying your public housing property." <https://www.sa.gov.au/topics/housing/affordable-houses-to-buy/buying-your-public-housing-property>. Accessed 31 May 2016

Government Press Release 2013, "LCQ1: The turnover of public rental housing units."

Hart, B. and Risley, T.R., 2003. The early catastrophe: The 30 million word gap by age 3. *American educator*, 27(1), pp.4-9.

Haurin, D.R., Parcel, T.L. and Haurin, R.J., 2002. Does homeownership affect child outcomes?. *Real Estate Economics*, 30(4), pp.635-666.

Harkness, J. and Newman, S.J., 2003. Effects of homeownership on children: The role of neighborhood characteristics and family income. *Economic Policy Review*, 9(2).

Housing Bureau (Macau), "Notices." <http://www.ihm.gov.mo/en/page/index.php?id=51>. Accessed 31 May 2016

Housing Department Bureau, "Eligibility." <http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/business/estate-agents--salespersons/selling-a-flat/eligibility>. Accessed 31 May 2016

Jones, C. and Murie, A., 2006. The right to buy: Analysis and evaluation of a housing policy (Vol. 18). John Wiley & Sons.

Kim, S.H., 2014. Belated but grand? The future of public housing in Korea. *City, Culture and Society*, 5(2), pp.97-105.

Luscombe, B., 2010. "Are Marriage Statistics Divorced From Reality?" TIME.com, <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1989124,00.html>. Accessed 10 May 2016.

Murray, C., 2013. *Coming apart: The state of white America, 1960-2010*. Three Rivers Press.

National Center for Health Statistics, "National Marriage and Divorce Rate Trends." http://www.cdc.gov/nchs/nvss/marriage_divorce_tables.htm Accessed 9 May 2016

National Low Income Housing Coalition, "Who Lives in Federally Assisted Housing?" <http://nlihc.org/sites/default/files/HousingSpotlight2-2.pdf>. Accessed 30 May 2016

Nationwide "UK House Prices since 1952." <http://www.nationwide.co.uk/about/house-price-index/download-data>. Accessed 14 April 2016

Official Statistics of Japan "2013 Land and Housing Prices." <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?bid=000001051892&cycod=0>. Accessed 27 May 2016

Pawson, H., Watkins, C. and Morgan, J., 1997. *Right to buy resales in Scotland*. Edinburgh: Scottish Office Central Research Unit.

Putnam, R.D., 2015. *Our kids: The American dream in crisis*. Simon and Schuster.

Raley, R.K. and Bumpass, L.L., 2003. The topography of the divorce plateau: Levels and trends in union stability in the United States after 1980. *Demographic Research*, 8, pp.245-260.

Richardson, H.W., 2013. *The new urban economics: and alternatives*. Routledge.

Rohe, W.M. and Stewart, L.S., 1996. Homeownership and neighborhood stability. *Housing Policy Debate*, 7(1), pp.37-81.

Ross, C.E. and Mirowsky, J., 1999. Parental divorce, life-course disruption, and adult depression. *Journal of Marriage and the Family*, pp.1034-1045.

Statistics Norway, "Municipal Housing, 2014." https://www.ssb.no/en/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostr Accessed 20 May 2016

Statistics and Census Service Macau, "Results of 2011 Population Census." <http://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=8d4d5779-c0d3-42f0-ae71-8b747bdc8d88> Accessed 20 July 2016

United Nations, "Demographic Yearbook 2014." <http://unstats.un.org/unsd/Demographic/Products/dyb/dyb2014.htm> Accessed 9 May 2016

White, L.K. and Booth, A., 1991. Divorce over the life course the role of marital happiness. *Journal of Family Issues*, 12(1), pp.5-21.

Wong, Y.C.R., 2014, Estimates of the value of public housing capital after privatisation and deregulation, *Hong Kong Economic Journal*, 3 September

Wong, Y.C.R., 2015a. Hong Kong Land for Hong Kong People: Fixing the Failures of Our Housing Policy. Hong Kong University Press.

Wong, Y.C.R., 2015b. Growing Up in Hong Kong Before and After 1980 — A Statistical Portrait of Public Housing and Divorce Characteristics, 8 April

World Bank, "World Development Indicators." <http://databank.worldbank.org/data/Reports.aspx?source=2&country=HKG&series=&period=#>. Accessed 19 April 2016

The background is a complex, abstract composition of various shades of green, ranging from light lime to deep forest green. The shapes are geometric, primarily triangles and polygons, creating a faceted, crystalline appearance. On the left side, there is a distinct shape that resembles the tail of a fish, tapering to a point. The overall effect is modern and organic.

第二部分： 土地供應的宏觀考慮

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，說明需求穩固而全面。

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輦/ 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鱗角連接路落成，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，即使啟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。

1. 房屋及土地供應概況

本研究的第一部分詳細探討了現行公營房屋政策所產生的社會經濟問題，以及闡述了團結香港基金（基金會）所建議的「補貼置業計劃」及私有化現存公營房屋的長遠政策方針，可以是解決現存問題的可行方案之一。研究的本部分將集中討論不同房地產市場的最新供需情況，以及探討並反思有關土地政策的宏觀考量，並提出相關的政策建議。

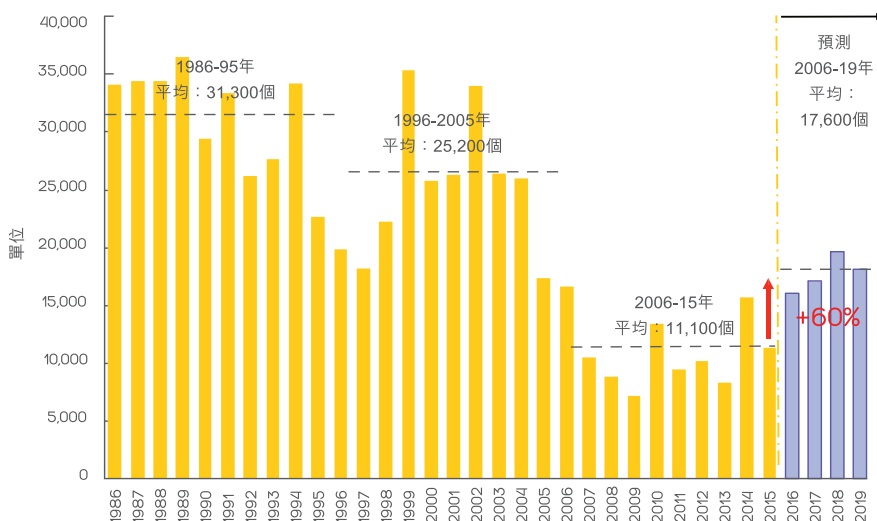
1.1 房屋市場數據

基金會相信，現時公共討論的平台中，當討論房屋市場及土地供應的議題時，存在一定程度的「訊息不對稱」。由於欠缺一個有系統、整理齊全的房屋市場及土地供應數據庫，公眾的認知和事實真相似乎仍然存在分歧。

事實上，政府及其他組織一直有就一手私人住宅供應，提供某程度的數據。例如，運輸及房屋局（運房局）及差餉物業估價署（差估署），以屋宇署所接獲的上蓋建築工程動工通知數據，定期估計並發佈未來私人樓宇單位落成量。但有關預估往往只涵蓋未來兩年，而且數字只是每年的總計落成量，並沒有提供個別發展項目的詳細資訊。

有見及此，基金會公布一個全面、透明的數據庫，提供未來四年私人房屋供應的詳細資訊（2016至2019年，見附錄），致力收窄這個認知落差。我們預測，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。其中，2018年預計落成量有機會達1.9萬伙，為自2004年以來的最高數字（圖1）。

圖 1. 私人住宅落成量



資料來源：差餉物業估價署及團結香港基金。

表1. 私人住宅落成量 (2015 至 2019年)

年份	私人住宅落成樓面面積 (百萬平方呎)
2015	10.00
2016	12.60
2017	12.99
2018	13.32
2019	11.83

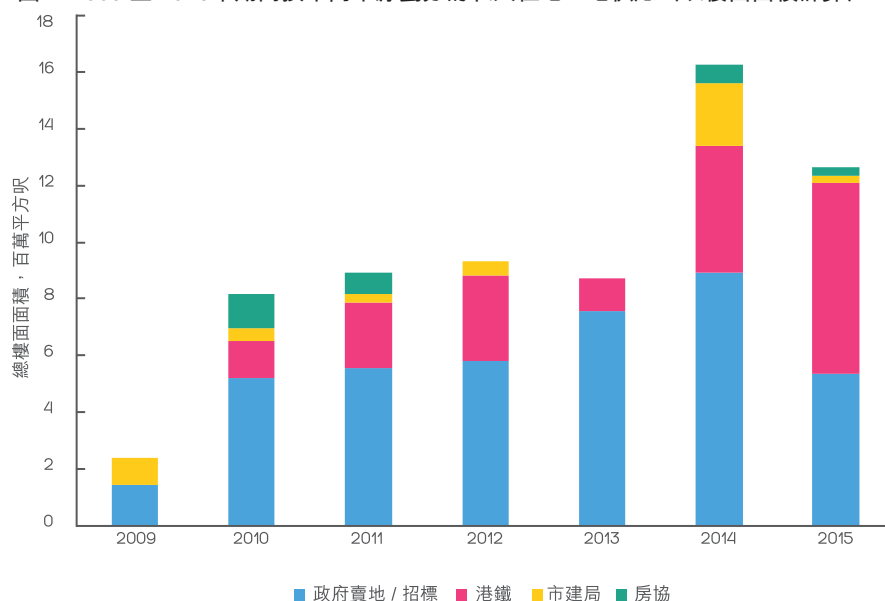
資料來源：團結香港基金。

然而，值得注意的是在單位數目明顯增加的背後，以樓面面積計算的住宅面積其實並沒有同樣顯著的上升。首先，在 2016 至 2019 年間，預計落成的私人住宅面積平均數字為 1,270 萬平方呎，相較 2015 年數字只有不足 30% 的升幅，少於上述提及單位數目的 60% 升幅。其次，儘管在 2018 及 2019 年，以單位數目計算的預計落成量較 2016 及 2017 年數字為高，但以樓面面積計算，預計落成量卻呈現輕微下降趨勢，由 2016 年的 1,260 萬平方呎減至 2019 年的 1,180 萬平方呎。這一切都顯示未來的平均單位大小將會越趨細小（表 1）。

基金會收集屋宇署、地政總署、城市規劃委員會（城規會）的公開資料，並分析發展商持有發展項目的資料，並在有需要時實地考察實際的施工進度，加以整理後，公布未來四年私人住宅落成量及每個發展項目的資料。以研究團隊所知，基金會是次提供的資訊及數據，在現時的公眾域間，是首個同類型的免費公開資料庫。

同一時間，住宅土地供應、私人樓宇動工量及已批預售樓花單位數目亦呈同步的上升趨勢，與未來私人住宅供應預期增加的趨勢一致。

圖 2. 2009 至 2015 年期間按不同來源劃分的私人住宅土地供應（以樓面面積計算）

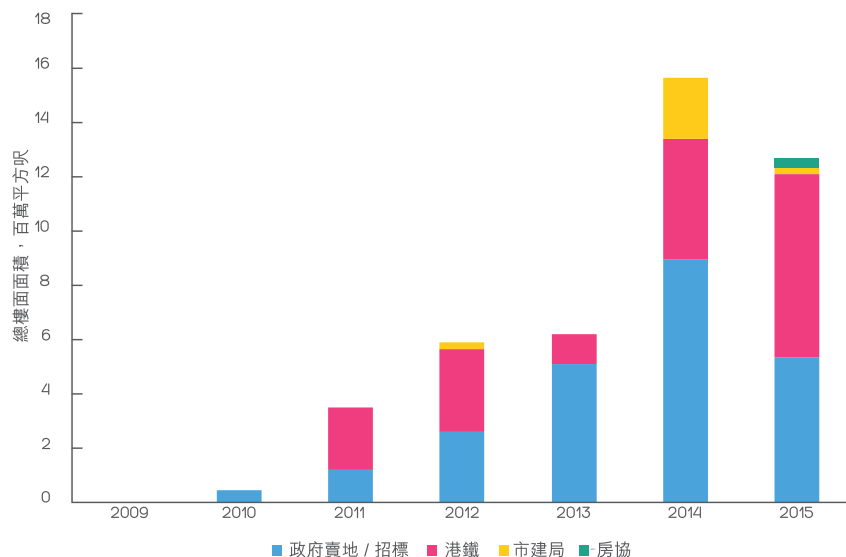


註：並不包括私人發展如換地交易、契約修訂、私人發展商的市區重建等。
資料來源：團結香港基金。

追蹤過去七年（2009 至 2015 年）由政府賣地/ 招標、香港鐵路公司（港鐵）項目、市區重建局（市建局）及香港房屋協會（房協）四個政府主導的住宅土地供應途徑，在 2014 及 2015 兩年間，每年提供平均 1,400 多萬平方呎的住宅樓面面積，較之前三年平均約 800 萬呎，年均大增約 600 萬呎（或 75%）。若以總數計，單是 2014 及 2015 兩年提供的住宅樓面面積近 3,000 萬呎，與之前四年 2010 至 2013 年的總數約 3,200 萬平方呎相若（圖 2）。

若將上述提及過去七年的四種政府主導住宅土地供應（以樓面面積計算），扣除已批預售樓花或已落成項目的樓面面積，截至 2016 年 5 月為止，仍有超過 4 千萬平方呎的私人住宅供應仍未進入市場。這個觀察亦和未來私人住宅單位落成量將會由 2016 年開始穩步上揚的情況一致（圖 3）。

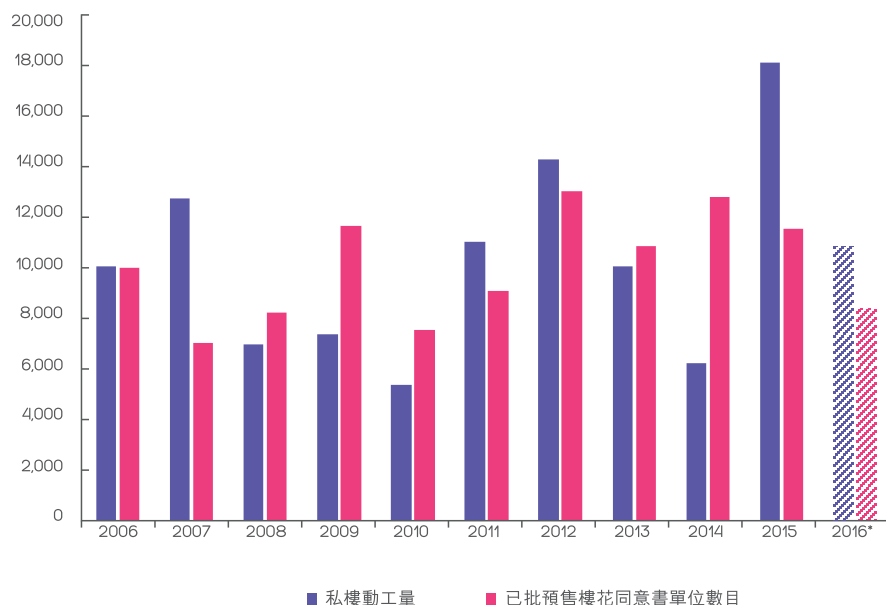
圖 3. 截至2016年5月仍未進入市場的住宅土地供應（按樓面面積計算）



註：並不包括私人發展如換地交易、契約修訂、私人發展商的市區重建等。
資料來源：團結香港基金。

除此之外，2015 年私樓動工量為過去 10 年來最高位；2016 年首半年動工量亦達 2015 年的 60%，類似的趨勢亦見於獲批預售樓花同意書的單位數目（圖 4）。

圖 4. 私樓動工量及獲批預售樓花同意書的單位數目



註：(*) 數字為2016年的上半年數據。
資料來源：屋宇署及地政總署。

雖然短期的私營房屋供應初見增長，值得鼓舞；公營房屋的供應仍然明顯落後。具體而言，雖然如表 1 所示，新落成的私人住宅單位大小將會越趨細小，但始終在 2016 至 19 年四年間，預計每年平均 18,000 個的私營房屋落成量將會滿足

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 20 年只有不足 10 萬個公營房屋（出租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。

表2. 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: (A) 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。

表 2 顯示了中長期的香港土地供應情況，即使我們只關注房屋供應方面，情況仍然令人憂慮。首先，未來五年達 30% 的公營房屋供應落差無疑值得憂慮，但同樣不可忽視的是，政府現時估計未來十年，只能合計供應 25.5 萬個公私營單位。更甚的是，有關數字屬最理想情景，成功與否仍取決於一籃子因素，包括（1）未來數年的土地用途改劃能否成功；及（2）大型土地發展項目，如新界的新發展區能夠如期落成。此兩項重要的土地供應方法，難免面對不少困難及挑戰，為未來中長期土地供應帶來極大的不確定性。

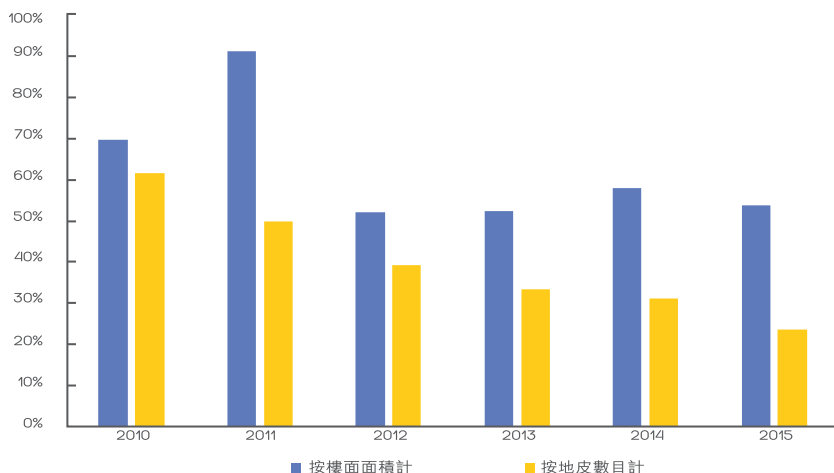
1.2 近期土地供應的分析

深入分析由 2009 至 2015 年間的土拍及招標情況，我們得到至少兩個關於香港土地供應的觀察。

1.2.1 市場競爭增加

基金會整理 2009 至 2015 年政府住宅用地拍賣及招標的數據，發現有關的市場參與者在期內明顯增加。以每年成功買入或中標最多住宅樓面面積的首三間發展商計，有關佔比在 2009 及 10 年高達七至九成，而在 2011 年後則顯著下降至一半左右（圖 5）。

圖 5. 政府土地拍賣及招標首三大發展商所佔的百分比



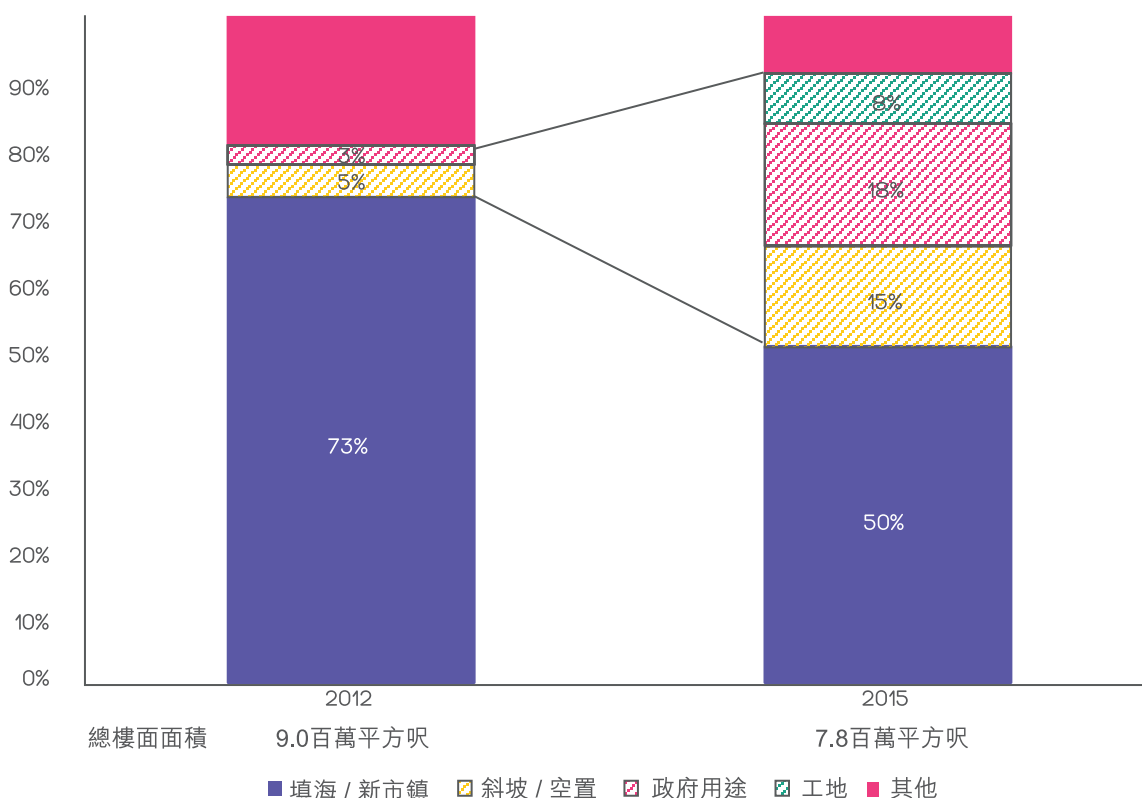
註: 只計算住宅用地
 資料來源: 團結香港基金。

回顧有關時期，政府在增加主導住宅一手市場供應方面，推行了幾項政策
措施，包括先在 2010/11 年度，在土地供應上以「主動賣地」及「勾地表」雙軌並行；
及後，政府在 2013/14 年度宣布取消「勾地表」，主動把土地推出市場。政府還在
近年明顯傾向使用招標而非拍賣的形式出售土地，並增加推出中小型土地，鼓勵新
晉及中小型私人發展商進入市場。過去六年間，政府土地拍賣 / 招標市場內，的確
增加了不少的市場參與者。這對於增加市場競爭，提升市場效率有正面影響，亦期
望可增加誘因，令發展商加快房屋建設及銷售。

1.2.2 可發展土地儲備漸趨緊絀

基金分析 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 70% 來自早於 90 年代動工的填海用地例如將軍澳第 66
區以及上一代新市鎮開闢的土地例如屯門東及沙田九肚用地（圖 6）。

圖 6. 2012 年及 2015 年的土地拍賣 / 招標，按前身用途分類

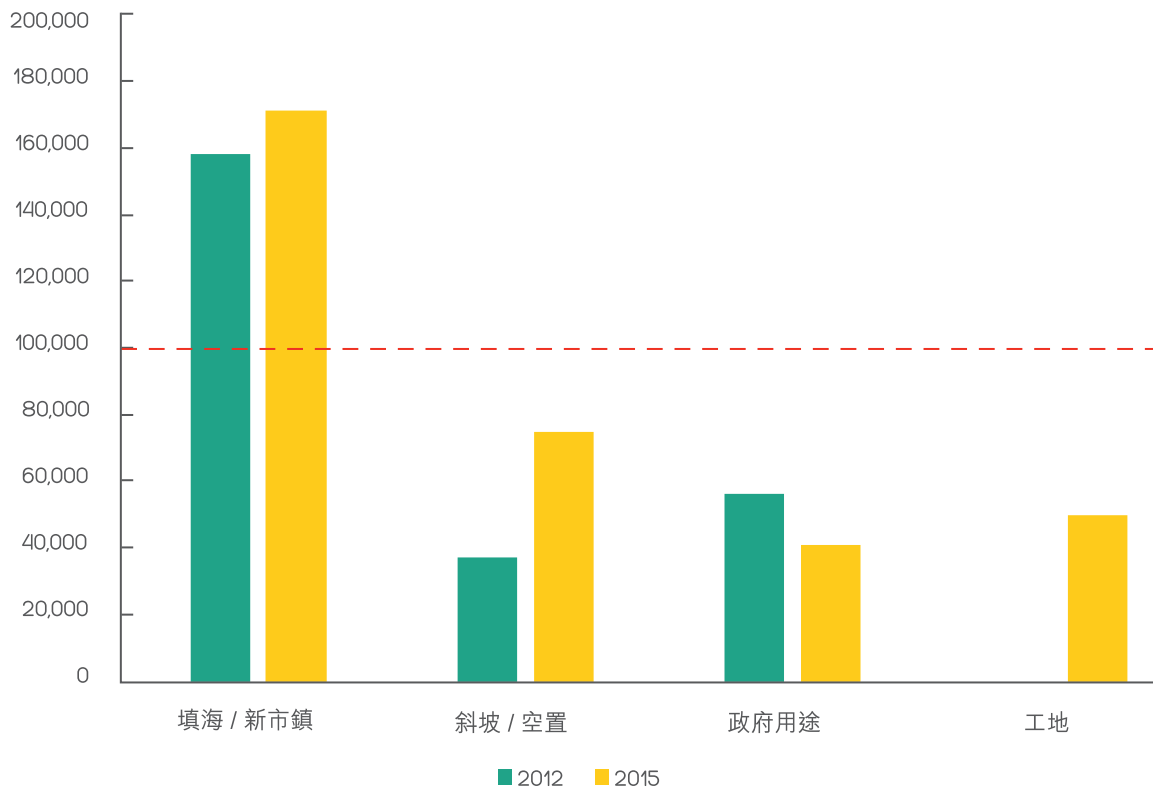


註：包括非住宅用地。
資料來源：團結香港基金。

及至 2015 年，填海用地及新市鎮土地提供的總樓面面積只佔整體數字
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（圖 6）。

若進一步比較這兩大類土地，由填海所得或上一代新市鎮開闢而來的土
地，其地盤面積普遍較大，平均為 16 萬平方呎以上；相反，經改劃而來的地皮規
模則明顯較小，平均地盤面積只有約 5 萬平方呎（圖 7）。

圖 7. 2012年及2015年的平均地盤面積（平方呎），按選定的前身土地用途分類



註：包括非住宅用地。
資料來源：團結香港基金。

如基金會第一份報告所強調，地盤面積較大的地皮，不但可以透過經濟規模效益，以更低的平均成本作較大規模的發展；還可以更全面、完善地規劃，例如較容易作大型的商住混合發展，及 / 或加入較充足的交通配套如車站、停車場。相反，面積小的地盤除了無法享受上述的規劃效益外，這些地皮的形狀通常也不利發展，間接令發展成本提高，最終反映在房屋價格之上。

以上分析正正揭示香港欠缺土地儲備的嚴重問題，本部分的**第四章**亦會就此作深入討論。

2. 土地需求豈止房屋

前文深入檢視了房屋供應的最新情況，本章會探討不同類型物業（包括住宅、商用物業和社會「硬件」）的需求，從而評估本港不同房地產領域的最新供需動態。

2.1 房屋市場

正如上章所述，隨着現屆政府致力增加住宅用地供應，與前十年（2006 年至 2015 年）相比，未來幾年的住宅單位的供應量預計將顯著增加。然而，考慮到最終用家的住屋需求，我們相信此等增幅未必會導致住宅市場供應過剩，而可能只是滿足了市場上尚待滿足的住屋需求。

事實上，最近發佈的統計資料顯示，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。由此清楚可見，市場上仍然存在顯著的供需失衡（圖 8）。

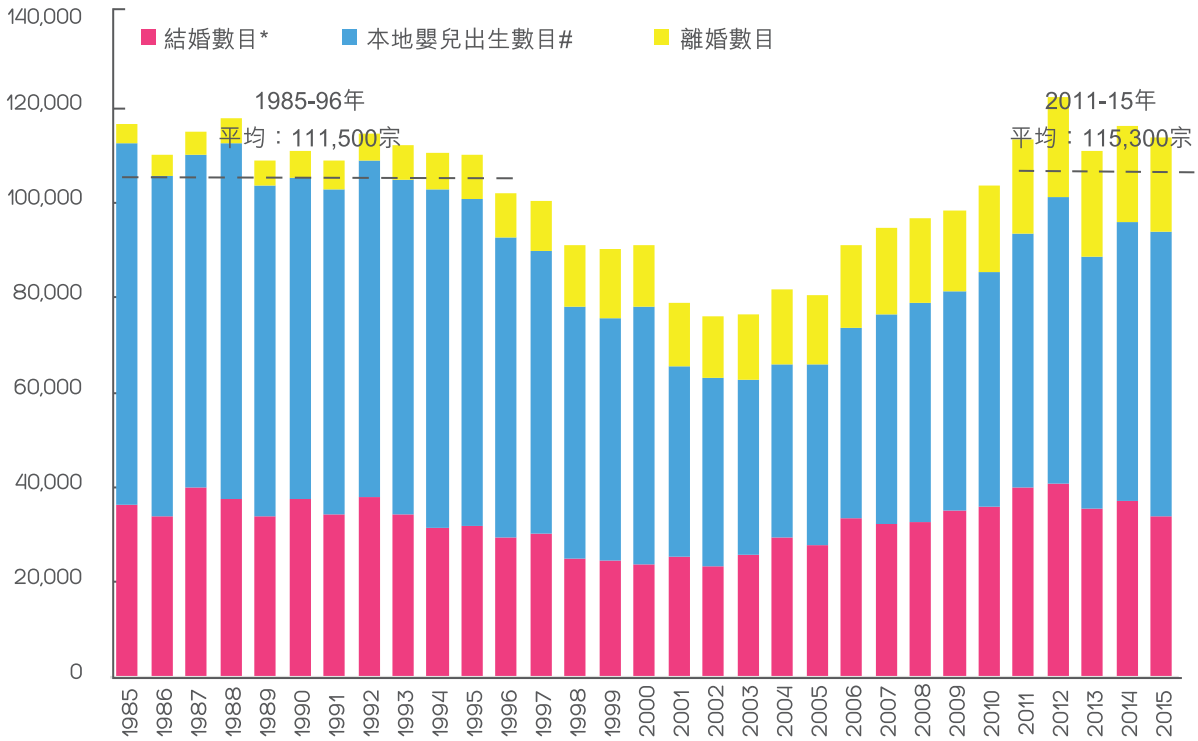
圖 8. 私人住宅物業市場空置率



資料來源：差餉物業估價署。

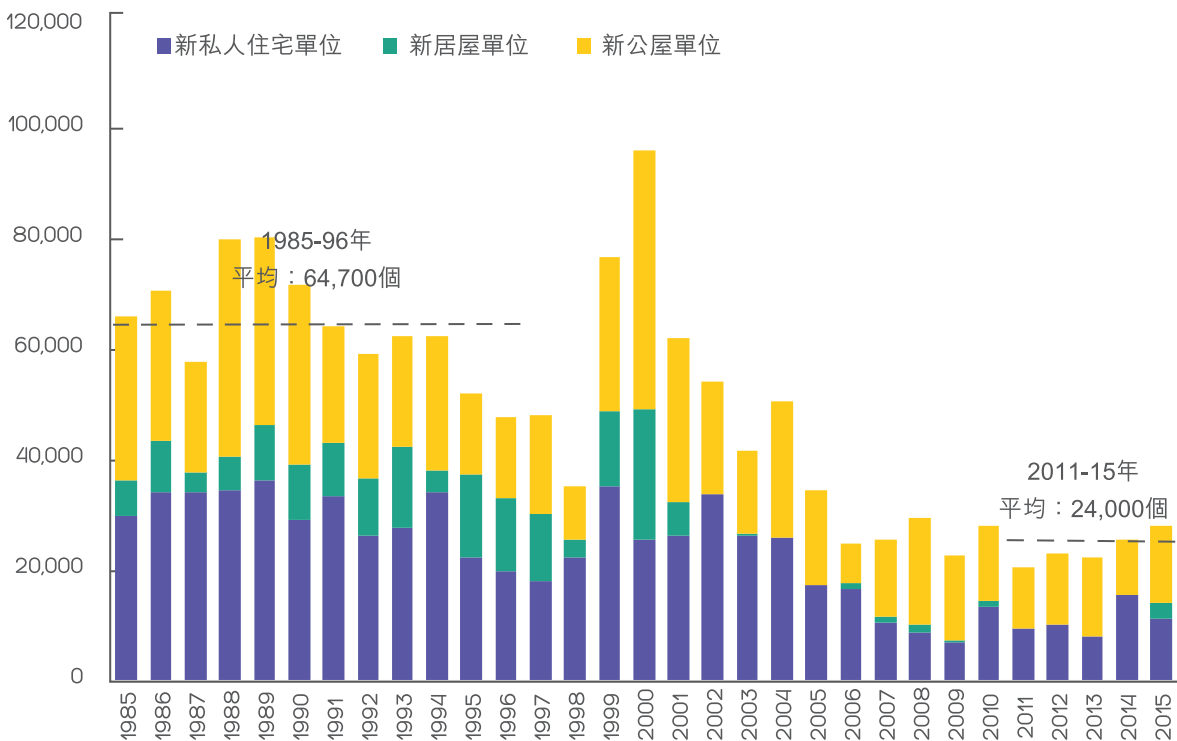
家庭組成是住屋需求的重要因素之一。過去 30 年的數據分析顯示，家庭組成背後的推動力在近年相當強勁。例如，在 2011 年至 2015 年期間，每年平均初婚、活產嬰兒（僅包括父母雙方皆為香港永久性居民）及離婚合計數目，比 1986 年至 1995 年期間的相應數字更高（圖 9）。此三項因素是家庭組成的最重要推動力。換句話說，近年由人口狀況所帶動的住屋需求應相當可觀。然而，比較上述兩段時期，整體房屋落成量竟銳減約 60%（圖 10）。

圖 9. 選定人口事件



註: (*) 只包括首次結婚。
 (#) 只包括父母均為香港永久居民的嬰兒。
 資料來源: 政府統計處。

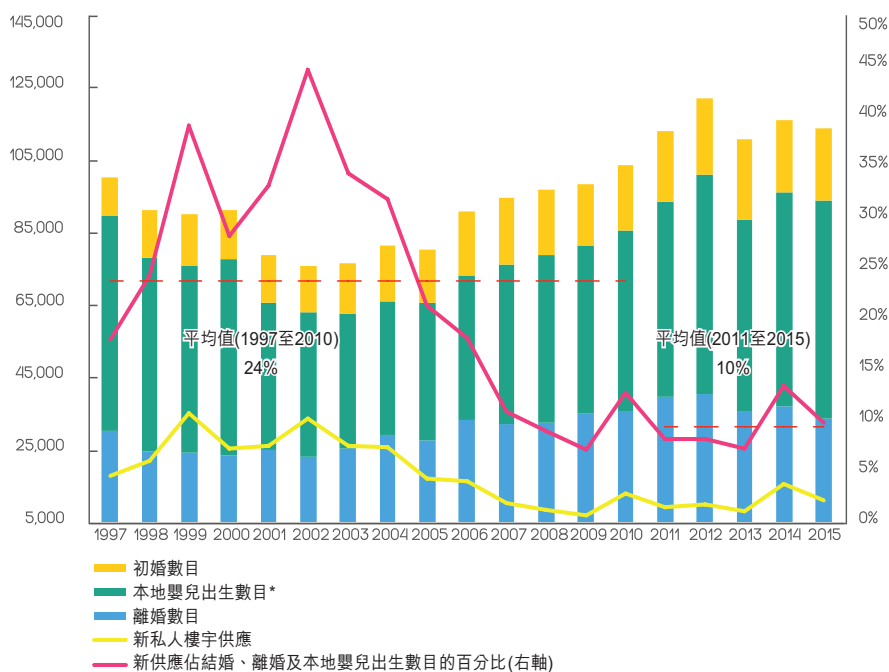
圖10. 新住宅供應，按類型劃分



資料來源: 政府統計處。

謹提供一些背景資料以說明供應不足的嚴重程度：在 1997 年至 2010 年期間，每 100 個初婚、活產嬰兒和離婚數字總和，市場上平均有 24 個新單位落成。此比率在 2011 年至 2015 年期間急劇跌至僅 10%（圖 11）。

圖 11. 一手私人樓宇供應、結婚數目、離婚數目和本地嬰兒出生*數目

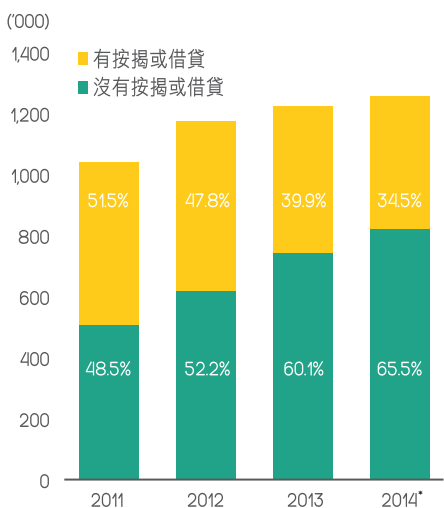


註：(*) 只包括父母均為香港永久居民的嬰兒。
資料來源：政府統計處、差餉物業估價署及立法會。

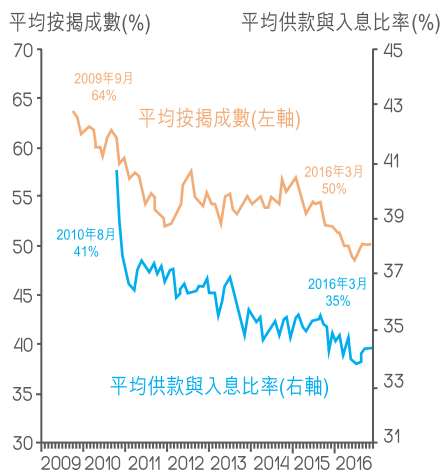
另一項支持潛在需求的因素是住宅物業市場穩健的資產負債狀況。根據最新數字，本港近三分二（65.5%）自住業主已償清其物業的按揭貸款（圖 12 (a)）。在負債方面，自香港金融管理局（金管局）於 2009 年收緊按揭貸款要求，新造按揭貸款的平均按揭成數一直穩步下降（從 64% 跌至 50%）。此外，這些新造按揭貸款的每月供款佔入息比率一直徘徊於 35%，處於 2010 年以來最低水平（圖 12 (b)）。儘管短期波動無可避免，從穩健的資產負債狀況和經濟承擔能力可見，市場上基本住屋需求相當強韌。

圖 12. 選定的私人住宅樓宇負擔能力指標

(a) 按借貸或按揭狀況劃分的自置居所業主



(b) 新批出住宅按揭貸款：負擔能力指標



註：(*) 數字基於《2015 香港貧窮情況報告》估算。
資料來源：《人口普查》、《2015 香港貧窮情況報告》及香港金融管理局。

2.2 非住宅物業市場

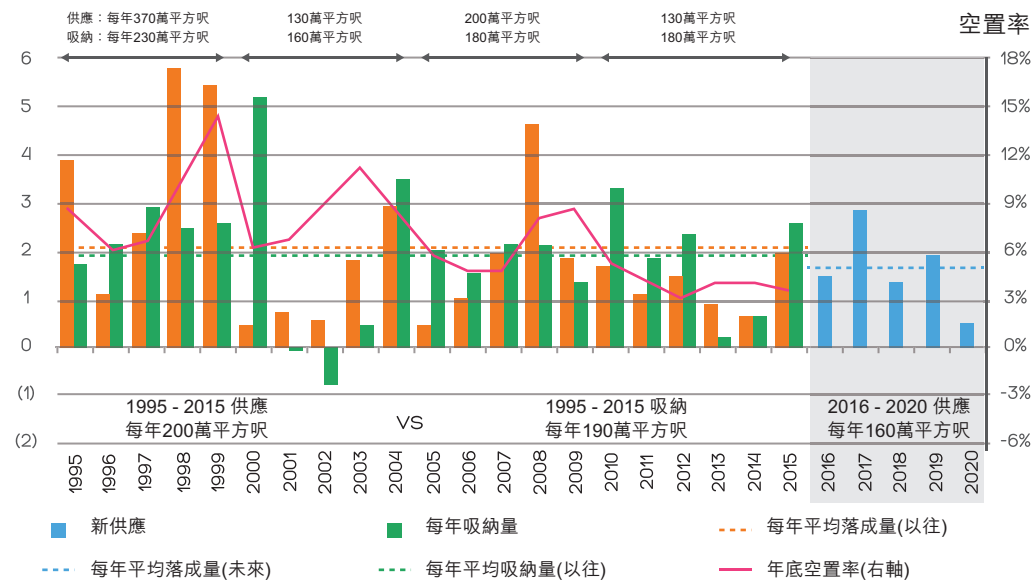
正如我們在首份研究報告中強調，香港面對長期土地供應短缺問題，這不僅影響住屋供應，亦無法滿足經濟和社會層面的種種發展需求。

2.2.1 辦公室

根據我們早前估算，在 2010 年至 2014 年期間，甲級寫字樓市場的供應缺口總計約 225 萬平方呎（實用面積），相當於九龍站上蓋環球貿易廣場（ICC）的總樓面面積。國際物業顧問公司世邦魏理仕（CB Richard Ellis）的研究預料，短期供應並不會顯著增加。該行估計，2016 年至 2020 年期間，香港甲級辦公室的新增供應總計只有不足 800 萬平方呎，即每年平均 160 萬平方呎，落後於每年 200 萬平方呎的 20 年平均吸納量（圖 13），意味前述寫字樓空間短缺的情況很可能持續。

圖 13. 甲級寫字樓未來落成量及以往平均值

甲級寫字樓空間(淨樓面面積，百外平方呎)

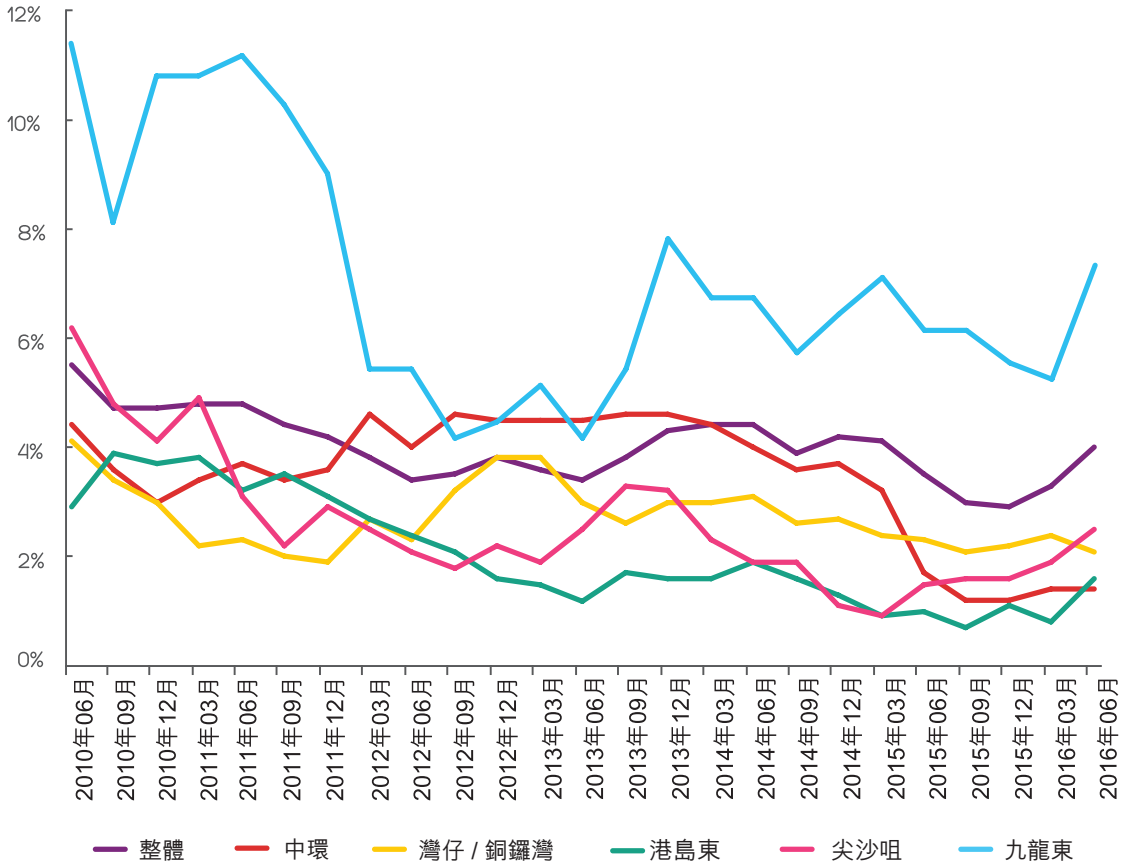


資料來源：世邦魏理仕研究部。

世邦魏理仕同時指出，甲級寫字樓月租於 2015 年全年錄得 8.8% 增幅，使平均租金上升至 2008 年中期以來最高水平。有關數字於 2016 年上半年進一步上升 2.3%。

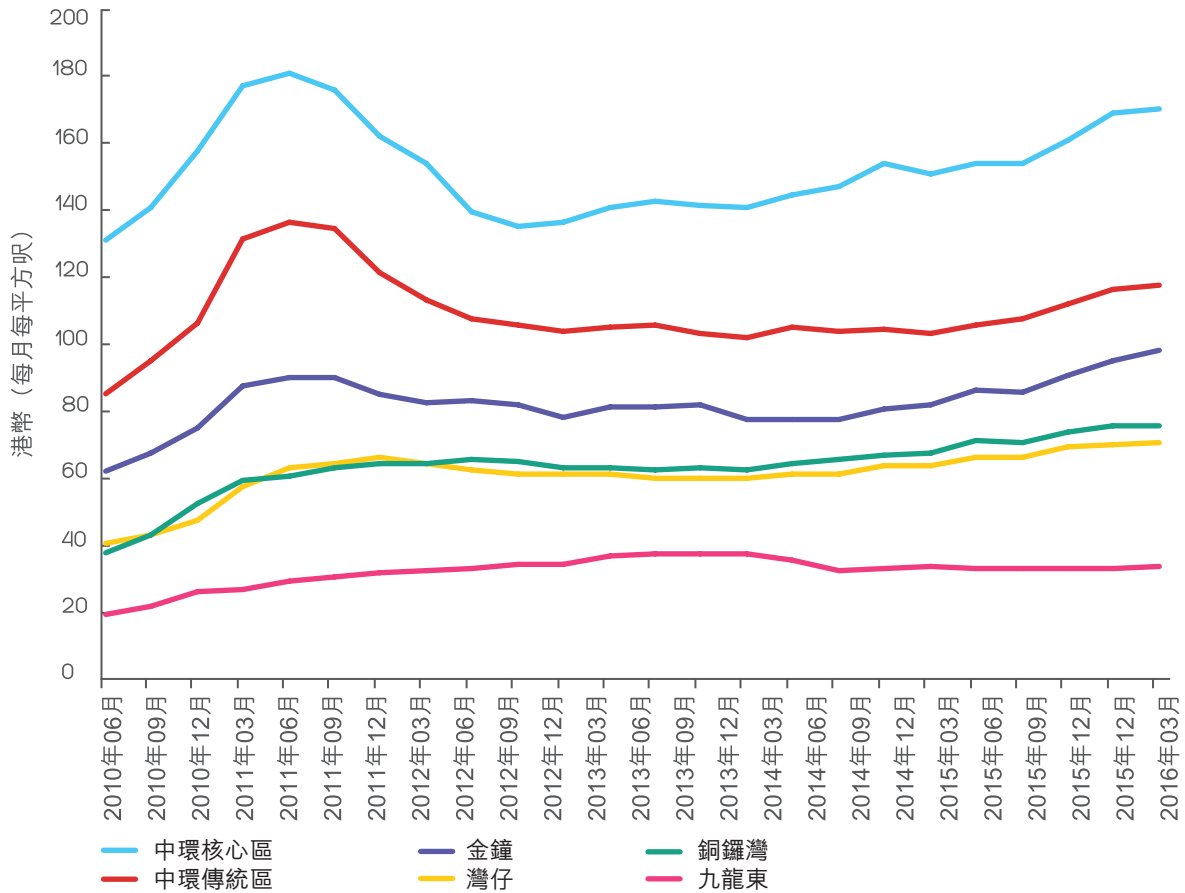
與此同時，根據仲量聯行（Jones Lang LaSalle），前述市場的空置率於 2015 年全年下跌 1.3 個百分點，於 2015 年底跌至 2.9%。儘管最近有些微回升，有關數字於 2016 年中期仍處於 4.0% 的低位，而中環區的數字仍徘徊於 1.5% 左右的水平，意味着區內所有寫字樓基本上已被完全佔用。如圖 14 所示，自 2010 年中期以來，空置率出現明顯的持續下降趨勢。

圖 14. 按子市場劃分的甲級寫字樓空置率



資料來源：仲量聯行《香港物業市場綜述》。

圖 15. 按子市場劃分的甲級寫字樓租金水平

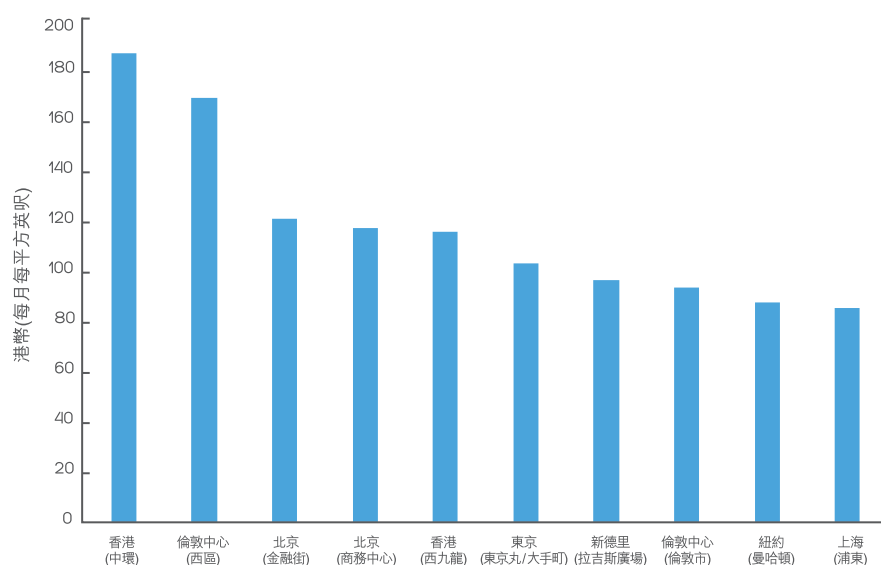


資料來源：築坊 "Hong Kong Monthly"。

此外，值得注意的是，租金上漲和空置率下降的趨勢存在於近乎所有區域的甲級寫字樓，說明需求穩固而全面（圖 15）。

高企的租金水平會損害香港的競爭力。根據世邦魏理仕的研究，在 2016 年 3 月，香港中環的每月租金成本高達每平方呎 190 港元，超越倫敦西區成為全球最昂貴的甲級寫字樓地段（圖 16）。

圖 16. 全球十大最昂貴寫字樓市場（2016年3月）



資料來源：世邦魏理仕研究部《環球寫字樓租用成本調查》。

2.2.2 零售物業

在旅客人數和零售業銷貨價值下降的背景下，核心地點的零售物業市場在 2015 年已明顯轉弱。具體而言，全年大街商舖租金整體回落 17%，銅鑼灣更錄得 24% 的全年跌幅。

不過，撇開高端領域，零售物業市場的整體需求相對穩定。與去年同期相比，私人零售物業的全港平均租金在 2015 年仍錄得 5.1% 增長，儘管按季比較，2015 年第四季錄得 2.2% 的跌幅（圖 17）。截至 2016 年 5 月的五個月內，有關數字進一步下跌 2.6%。

圖 17. 私人零售物業的租金水平

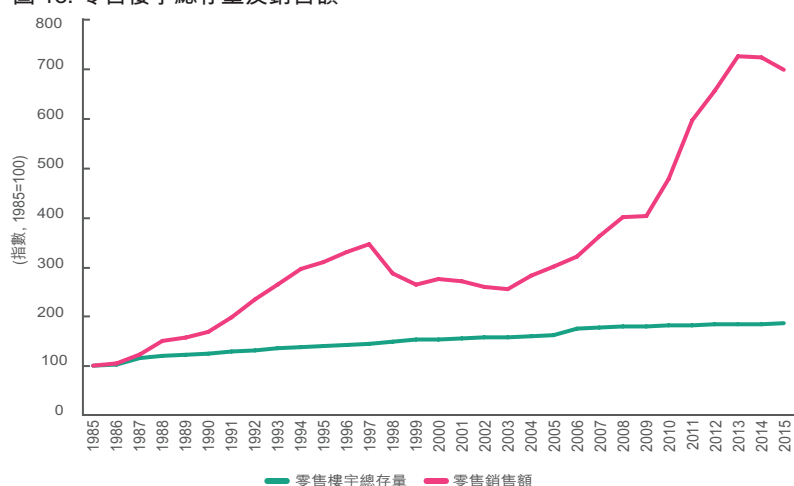


資料來源：差餉物業估價署。

然而，更值得注意的是有關市場的長期發展。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加 23%。這種供需之間的差距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%，但私人商零售空間的新增供應只有 3%（圖 18）。

由於近乎沒有新增供應，龐大的需求增長差不多完全反映在租金水平的飆升。2000 年至 2015 年期間，私人商用物業租金上升 80%，而當中 84% 的增長在 2009 年至 2015 年期間錄得（圖 17）。

圖 18. 零售樓宇總存量及銷售額



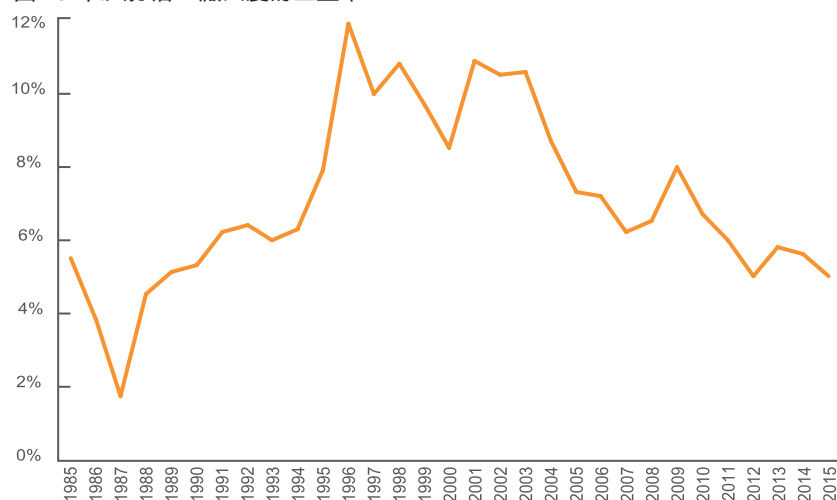
資料來源：差餉物業估價署及CEIC。

商業租金飆升不僅損害香港作為全球服務業中心的競爭力，而且直接影響普羅大眾的生活。我們估計，本港的總體通脹中有超過 40%¹ 歸因於住宅及商業租金增長。因此，商業空間供應不足帶動租金上升，確實加重了一般消費者的負擔，尤其收入較低者又或靠積蓄過活的退休人士。

2.2.3 工業物業

工業物業市場的供應短缺問題與其他物業種類不遑多讓，這從最新的統計數字可見一斑。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（圖 19）。

圖 19. 私人分層工廠大廈的空置率



資料來源：差餉物業估價署。

1. 假設租金開支為消費物價指數項目中外出用膳、衣服鞋履、耐用品，以及雜項物品和服務總成本的25%。

事實上，正如我們在首份研究報告中指出，對工業用地的需求殷切，致使發展局停止接受「活化工業大廈」計劃的申請。根據當局就工業用地進行的最新研究，「越來越多經濟活動及新興產業選擇在工業大廈營運，例如展覽室、數據中心、研究及開發 / 測試中心、文化創意藝術工作室，甚至水耕或水產養殖場。」²

總體而言，從不同類型物業持續下跌的空置率可見，本港的公司經營者和企業家已在實際上和商業上可行的情況下，盡量善用原先使用效率不足的空間。香港急切需要更多可發展用地，從而創造更多空間，讓本港經濟保持活力和繁榮。

2.3 社會需求：以醫療系統承載力為例

與商用物業相比，社會對土地需求顯然更加重要和迫切。只要留意過去幾年公立醫院冬季服務高峰期的混亂狀況，即可了解該等需求的迫切性。

具體而言，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%（表 3）。相信無須任何醫療專業知識亦應理解，從公共衛生的角度來看，公立醫院的佔用率超過 100% 絕非好事。

表 3. 內科住院病床於午夜時的佔用率

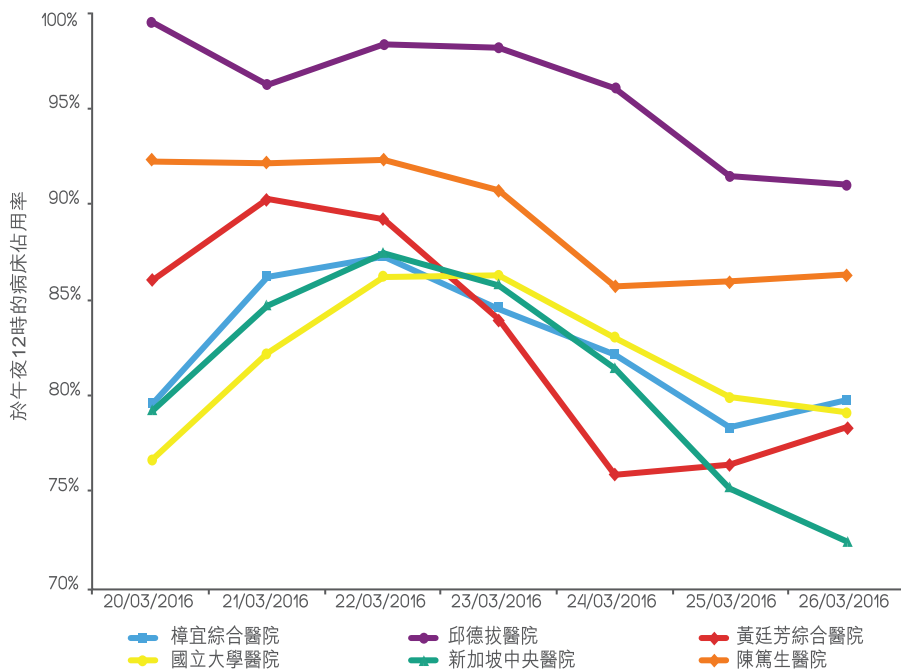
日	年	2014	2015	2016
2月6日		103%	105%	91%
2月7日		102%	103%	90%
2月8日		102%	110%	96%
2月9日		108%	108%	104%
2月10日		107%	106%	113%
2月11日		106%	103%	117%
2月12日		105%	104%	115%
2月13日		106%	100%	115%
2月14日		103%	100%	121%
2月15日		104%	107%	120%
2月16日		112%	105%	116%
2月17日		114%	98%	114%

資料來源：醫院管理局。

我們亦可透過地區比較，了解香港醫療系統承載力長期不足的問題。在 2016 年 3 月 13 日的一周，新加坡最繁忙的公立醫院的病床佔用率平均為 96.4%，而該國其他醫院的平均數字約為 85%（圖 20）。與之相比，截至 2016 年 3 月 31 日的一整個月，香港公立醫院的病床佔用率並無一天低於 97%，而 3 月的平均數字高達 108%（圖 21）。

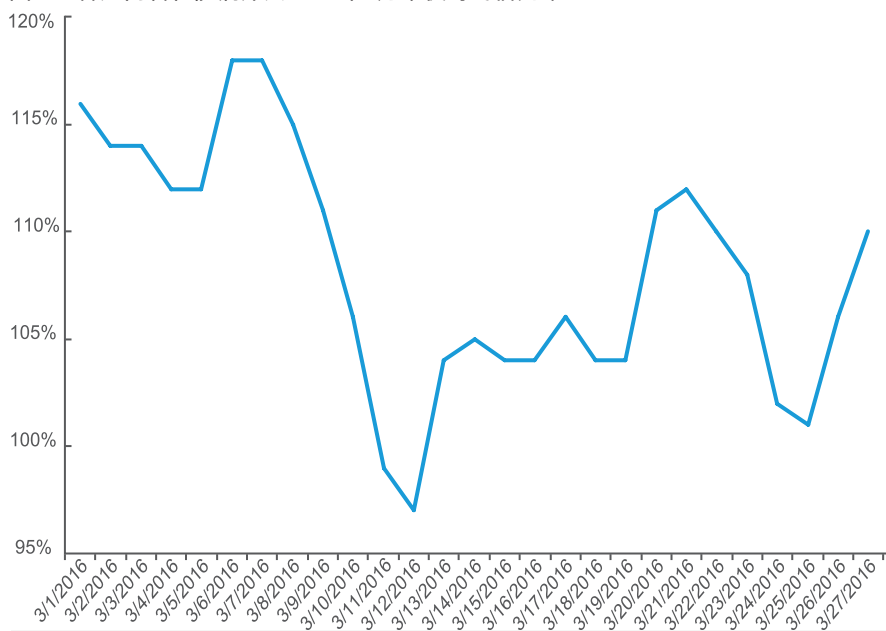
2. 《2014年全港工業用地分區研究報告》（原文為英文）。

圖 20. 新加坡於2016年3月20日一周的公立醫院的病床佔用率



資料來源：新加坡衛生部。

圖 21. 香港內科住院病床於2016年3月午夜時的佔用率



資料來源：醫院管理局。

2.4 土地是必要條件，非充分條件

應當重申，我們並非要提出「所有社會經濟問題均源於土地供應，並可單單透過土地供應解決」的論述。

然而，我們認為，在很多（若非全部）社會經濟問題的解決方案當中，土地供應是關鍵和必要的一環。就醫療系統而論，改善及優化措施固然不可少，但我們相信單靠這些措施而沒有足夠的土地以增加承载力，將不足以應付社會需求，理由是：（1）如前所述，本港的醫療需求不是以百分點，而是以倍數增長；更重要的是（2）我們的醫療系統已瀕臨崩潰邊緣。

過去幾年，政府和公眾主要注視用作建屋的土地供應，有關增加土地供應以滿足經濟和社會發展的討論卻少之又少。應當注意，大型公立醫院的建造時間動輒長達十年。如現在未雨綢繆，恐怕將難以應付急增的醫療需求，遑論其他同樣嚴重不足的長者護理設施，包括護老院和以地區為本的社區醫療中心。

3. 土地供應的實際問題和挑戰

在前兩章中，我們探討了不同物業市場的最新供需情況，並說明了本港社會和經濟各個領域，從住屋、商用空間以至醫療等基礎設施，仍面臨嚴重的土地短缺問題。

在此前提下，我們難免要問：「香港應如何增加土地供應？」正如我們在首份研究報告中詳細檢視，本港長期依靠填海和發展新市鎮來增加可發展用地。然而，這種開發模式近年逐漸受到質疑。

3.1 探討土地供應政策的複雜性

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。所謂「棕地優先」的概念，即指在考慮填海、發展綠化帶等其他土地供應途徑之前，應優先考慮開發棕地。

基金會並不同意此論述。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。

3.2 極長的發展時間

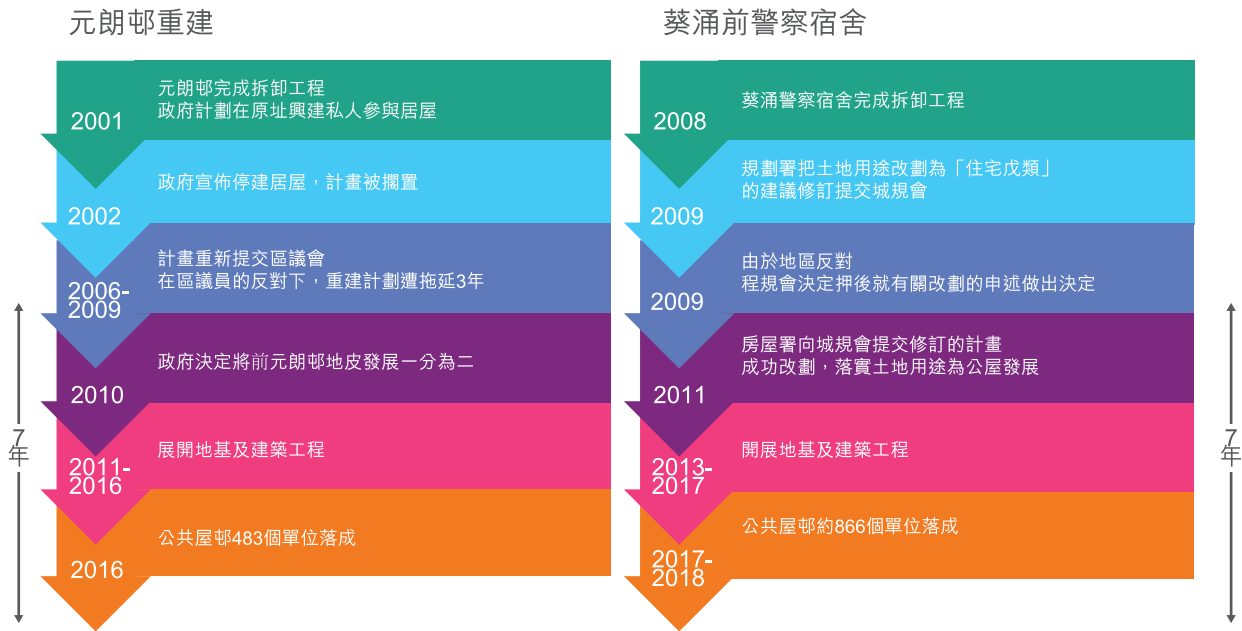
正如表 4 所示，目前公共房屋項目的發展時間（即項目從提交至區議會審議直至完成所需時間）有長有短，從 55 個月（4.6 年）至 139 個月（11.6 年）不等。

表 4. 部分公營房屋項目的發展前置時間

落成年份	地區	項目	單位數目	地盤面積 (公頃)	前置時間* (月)
2017	觀塘區	安達臣道 (A-E號地盤)	18,000	11.51	111
2018	深水埗區	蘇屋邨 (第1-2期)	6,985	7.76	139
2016	沙田區	沙田52區 (第2-4期)	6,725	13.3	84
2016	大埔區	寶鄉街	483	0.51	85
2015	元朗區	洪水橋第13區 (第1-3期)	1,800	6.4	108
2016	元朗區	前凹頭政府宿舍	1,203	3.71	116
2016	元朗區	前元朗邨	483	1.2	119
2016	東涌區	第56區	3,600	3.25	92
2018	東區	連城道	288	0.18	83
2017	葵青區	前葵涌警察宿舍	866	1.0	104
2018	觀塘區	東區海底隧道旁地盤第7期	500	0.19	55
2017	觀塘區	秀明道	300	0.28	82
2020	東區	柴灣 永泰道	800	0.35	62
2020	葵青區	青衣 青鴻路第1期	1,600	4.0	62
2018	深水埗區	荔枝角道-東京街 (第1-2期)	3,800	2.34	57
2018	深水埗區	石硤尾 (第3,6及7期)	1,500	1.43	58
2019	沙田區	火炭第一期	4,800	4.4	62
2018	沙田區	石門 (碩門邨第2期)	3,000	2.27	59
2018	離島區	東涌第39區	3,900	3.15	72
2019	北區	彩園路	1,100	1.16	108
2018	北區	粉嶺第49區	900	1.0	87
2019	深水埗區	西北九龍填海區6號地盤第1期	900	4.49	109
2018	深水埗區	白石 (第7,8及11期)	3,100	6.16	74
2019	黃大仙區	東頭邨第8期	1,000	0.8	58
2019	黃大仙區	豐盛街	800	0.3	87

註: (*) 意指從區議會諮詢至項目落成所需的時間。
資料來源: 運輸及房屋局、立法會、區議會及綜合新聞報導。

圖 22. 葵涌前警察宿舍及元朗邨的重建時間流程圖



資料來源：區議會、立法會及綜合新聞報導。

而假如項目在社區層面遇到反對，情況往往更為複雜。例如，元朗邨及前葵涌警察宿舍的重建便遭到當區居民反對。雖然有關項目規模不大（分別提供約 500 和 900 個公屋單位），但從諮詢區議會到落成耗時可近十年（圖 22）。

另一個類似例子是紫田村。該村約有 80 至 100 戶居民，並有多個倉庫和貨場。政府於 2001 年首次公佈屯門第 54 區的發展計劃。及至 2007 年，地政總署開始收回土地，但遭當地居民反對。到 2010 年整個收地過程完成，地盤平整、道路及排水工程才正式展開。有關項目預計在 2016 年完成，提供約 5,000 個公屋單位。從收地到項目完成，發展時間長達 10 年（圖 23）。

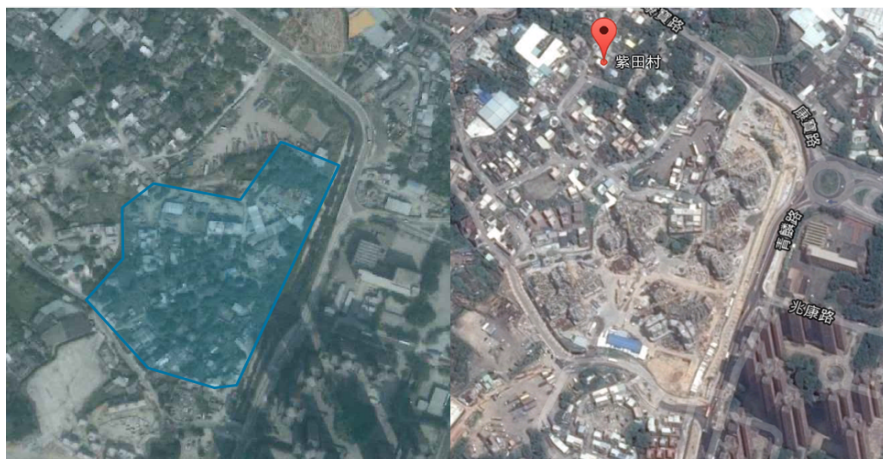
圖 23. 紫田村的發展時間流程圖



資料來源：區議會、立法會及綜合新聞報導。

從航空照片可見，有關土地於 1999 年屬混合用地，既有房屋亦有倉庫，而目前則是興建中的公共房屋 (圖 25)。

圖 24. 紫田村於1999年及2016年的照片



資料來源：Google及地政總署。³

在此，應當重申和澄清兩點：首先，我們重視程序公義，並支持公民參與城市規劃過程。因此，我們並非要提倡在改劃土地用途等過程中，社區應減少參與。

其次，面對土地供應長期短缺，我們完全贊同土地資源的使用效率必須提高，並支持全面檢視棕地現有的用途。然而，我們反對偏重任何土地供應途徑的政策，因為任何增加土地供應的方法最終都會面對各種各樣的挑戰和困難。

以棕地為例，如此大規模及有系統的發展必然牽涉繁複的收地和安置程序，相當耗時。因此，要以任何土地供應途徑為優先，實在極其困難。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 (表 5)。

表5. 三大新發展區內棕地佔比及其面積大小

發展計劃	發展規模(公頃)	所包括的棕地(公頃)	棕地佔總發展規模的百分比
元朗南新發展區	223	100	45%
洪水橋新發展區	714	190	27%
古洞北、粉嶺北新發展區	614	50	8%

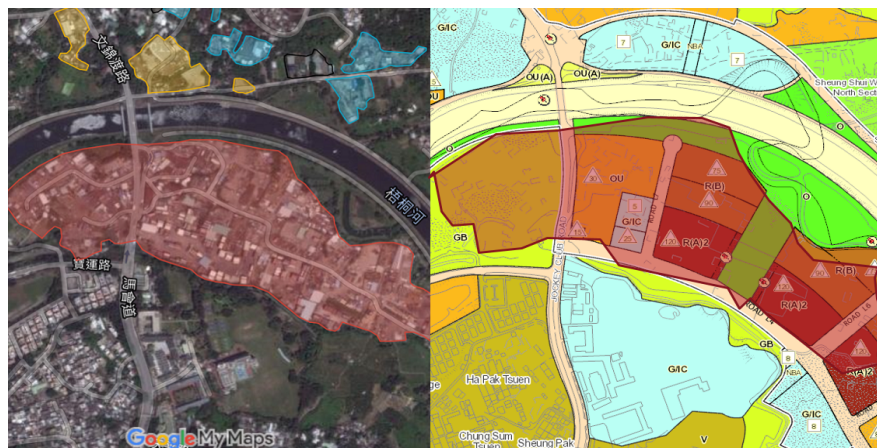
資料來源：立法會。

謹提供更全面的背景資料以供參考：前葵涌警察宿舍重建項目佔地約 1 公頃，而紫田村的重建則涉及約 4 公頃的土地。以上討論已清楚說明，即使規模如此有限的項目，發展時間也非常漫長。由此可知，目前正在規劃的數個新發展區項目，由於佔地往往多達幾百公頃，涉及的收地、安置和補償程序更為複雜，發展所需的時間肯定更長。

舉例而言，從圖 25 可見，粉嶺北新發展區內一幅佔地逾 10 公頃的土地目前用作貨櫃場和倉庫，屬典型的棕地 (左)。而根據粉嶺北新發展區最新分區計劃大綱草圖，有關土地已劃分為住宅用地、休憩用地、政府用地等不同土地用途 (右)。

3. 航空攝影照片版權屬香港特區政府，經地政總署准許複印，版權特許編號 80/2016。

圖 25. 粉嶺北新發展區內的一幅棕地



資料來源：Google、本土研究社及城市規劃委員會。

3.3 英國的棕地發展經驗

「棕地優先」的提倡者經常引用英國作為發達經濟體採用此政策的例子。然而，英國在棕地發展以至土地供應政策方面，是否合適作為香港的比較對象，可比性存疑。

首先，英國和香港對「棕地」的定義截然不同。根據英國社區與地方政府事務部（Department for Communities and Local Government），棕地泛指之前曾經發展但目前空置或荒廢，並有潛力作重新發展的土地。「棕地」在香港並沒有官方定義，但通常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（表 6）。

謹舉一例以說明當中差異：在英國，任何曾用作火車車廠、火車站或工廠大廈的土地均可被界定為棕地。按此定義，則香港的前啟德國際機場將是一幅遼闊的棕地。這顯然與上述的傳統定義大相逕庭。

表 6. 美國、英國及香港的棕土定義

地區	定義
英國	之前曾經發展並有潛力日後作重新發展的土地
美國	受污染的廢棄工業用地
香港	新界鄉郊地區的農地， 這些地區一直充斥各式各樣的工業活動，而且大多並不配合周圍環境

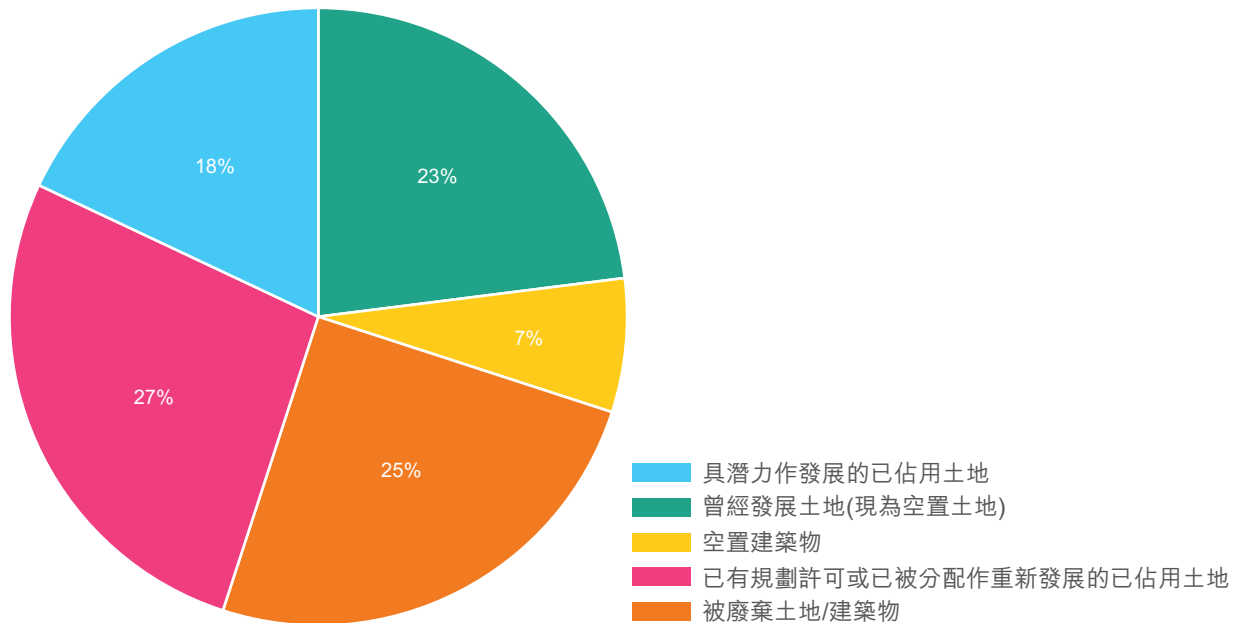
資料來源：發展局、英國社區及地方政府部及美國國家環境保護局。

由於定義不一，英國和香港的棕地自然也迥然不同。舉例而言，正如 3.1 節所提及，香港絕大部分棕地屬私人擁有，而且目前各有不同特定用途，例如停車場、回收場等。誠然，如此運用土地資源是否有效率確實值得商榷，亦有改善餘地。但不爭的事實是：要在棕地開展大規模而有系統的發展項目前，必須先處理收地、拆遷和補償的問題。

相比之下，英國大部分棕地均已空置或荒廢。根據英國 2010 年的全國土地用途資料庫（National Land Use Database），地方規劃部門估計英國有 68,910 公頃棕地，當中 37,940 公頃（約 55%）屬空置或荒廢，而其餘 30,980 公頃正在使

用，但具有重建潛力（圖 26）。

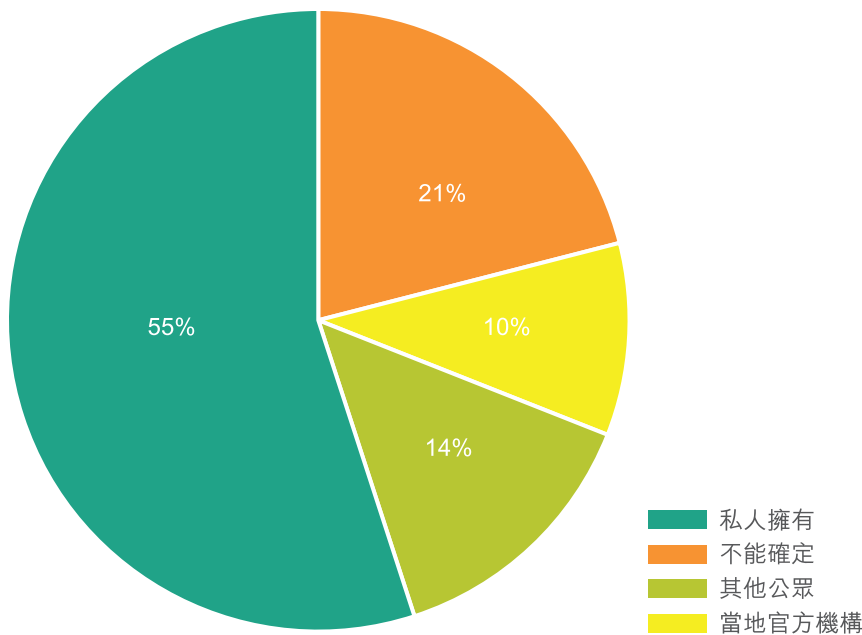
圖 26. 英國棕土使用狀況



資料來源：英國全國土地用途資料庫2010。

在擁有權方面，英國棕地中有 55% 屬私人擁有，14% 由公營機構（包括英國中央政府但不包括地方政府）擁有，而 10% 則由地方政府擁有（圖 27）。換句話說，英國的棕地大多空置，而且較少由私人擁有。此兩項特點可能令英國的棕地開發更為簡易，可惜兩者皆為香港所缺乏。

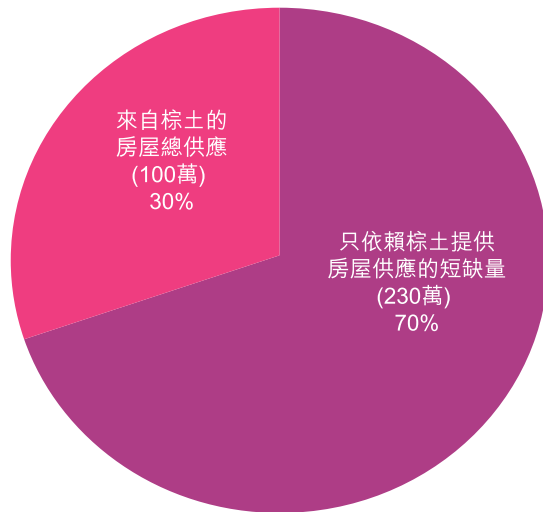
圖 27. 英國棕土擁有權分佈圖



資料來源：英國全國土地用途資料庫2010。

此外，雖然英國早於 1998 年便實踐「棕地優先」的原則，並制訂「六成新建住宅建於棕地」的全國目標，但政策對紓緩英國長期的住屋短缺問題顯然幫助不大。2014 年 5 月，獨立城市規劃顧問公司 Nathaniel Lichfield & Partners (NLP) 發表一份有關英國棕地住屋承載能力的研究報告。在該份報告中，NLP 估計在 2015 年到 2030 年的 15 年間，英國將需要多達 330 萬間新住房，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（圖 28）。

圖 28. 英國總房屋容量



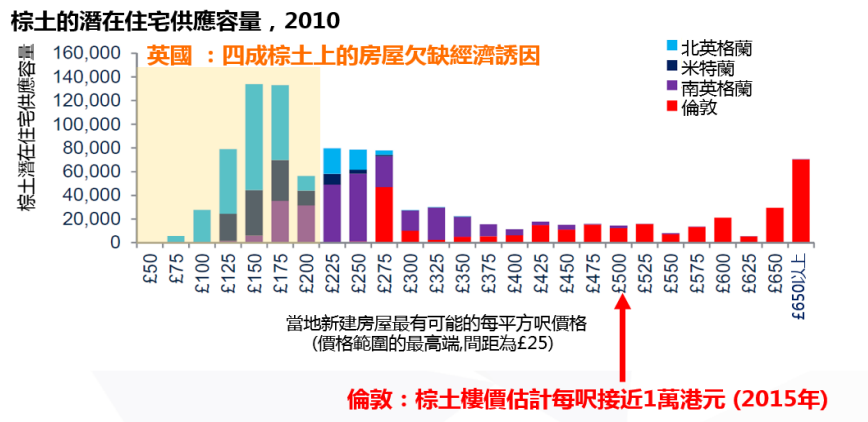
英國至2030年所需的房屋數量：330萬個單位

資料來源：Nathaniel Lichfield & Partners "Brownfield Land Solution?" (2014年5月)。

根據另一項由國際物業顧問公司第一太平戴維斯 (Savills) 在 2015 年進行的研究，假設英國所有可用的棕地均用於發展，高達 40% 新建於棕土的房屋，其發展成本將高於當前市場價格，令這些發展項目在財政上並不可行。發展成本高昂，是源於在實際建屋工程進行之前，棕地的前期開發成本十分巨大。

若要與香港的比較更為公平，倫敦的情況理應更加相關。第一太平戴維斯估計，建於倫敦（而非英國）所有棕地的新住房，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（圖 29）。

圖 29. 英國棕土2010年的潛在住宅供應容量



資料來源：第一太平戴維斯 "Land for New Homes" (2015年8月)。

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。例如，短期而言，政府可藉着改劃鄰近市區或交通網絡的土地，增加可發展用地。中期而言，房屋需求可透過覆蓋大面積棕地的新發展區滿足。長期而言，則填海和新市鎮發展仍然是土地供應的重要來源。

4. 土地儲備

推動任何大型土地發展計劃必須高瞻遠矚，才能成功。依循這基本理念，本章會指出土地儲備對滿足香港未來空間擴展和住屋需求的必要性。

4.1 土地供應策略的連貫性和持續性

從上一章的分析清楚可見，就中長期大型土地發展計劃而言，從法定規劃程序到樓宇竣工，所花費的時間極為漫長。改變土地用途及其他相關法定程序可能非常繁複，而且收地、拆遷、安置、補償等問題變得日益錯綜複雜。正如**第三章**所述，業權大部分屬私人擁有而土地用途各有不同的新界棕地，其發展可能需時十年以上。因此，我們不同意任何以發展棕地優先的土地供應策略，同時亦反對偏重任何土地供應途徑。相反，我們支持以多管齊下的方式增加土地供應，當中應涵蓋短、中及長期措施。

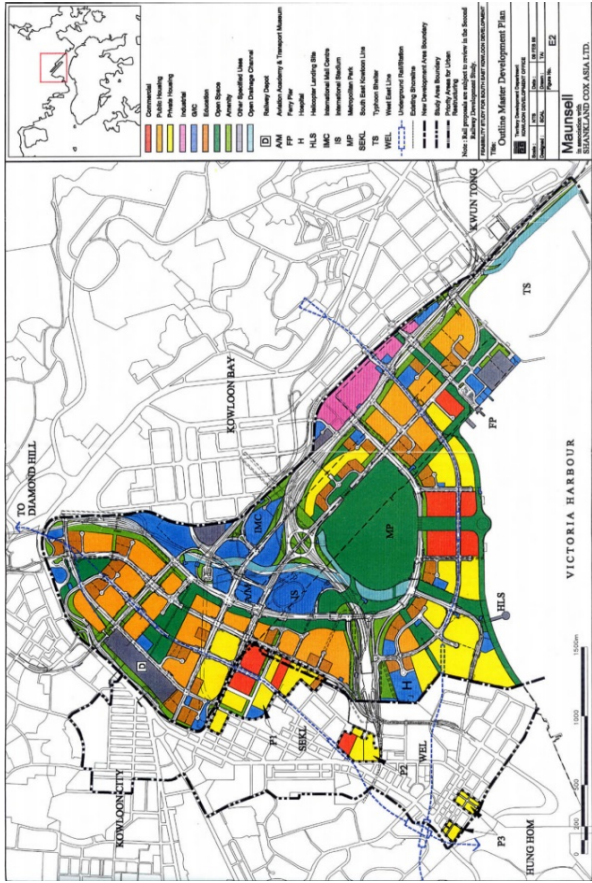
由於大型中長期項目需要長時間作全面規劃及施工，政府應謹慎行事，採取有系統和持續的土地發展方式。然而，當房屋市場在 2000 年代中期開始從谷底反彈，政府在土地供應策略的連貫性和持續性方面，仍有不少改善空間。

在首份報告中，我們分析了整體香港社會如何因土地供應長期滯後於市場變化，付出了沉重代價。報告指出，土地及房屋供應長期滯後導致本港住屋價格急速飆升，亦令住宅和商業租金上漲，因而削弱香港經濟的競爭力。此外，由於土地短缺，醫療系統也開始超出負荷。

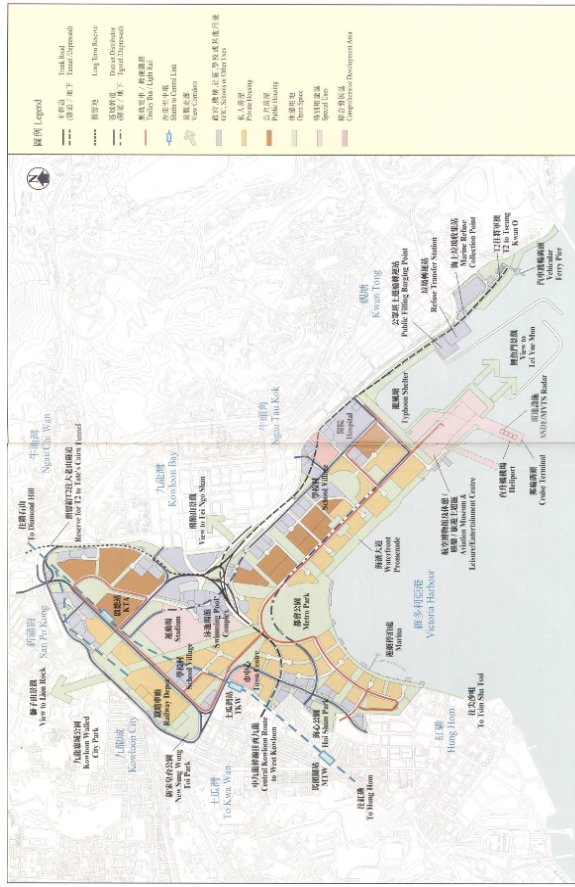
1990 年代末至 2000 年代初，本港陷入經濟衰退，房地產市場低迷，政府決定暫停土地和房屋供應。考慮到當時情況，有關決定無可厚非。然而，事後看來，難免使人懷疑，假如政府十年前開展法定規劃及工程可行性研究，香港會否仍面臨當前的房屋危機。事實上，過去幾年，政府重新提出了不少近 20 年前公佈，但後來被擱置的大型新發展區項目。

以下列出 1990 年代末因應 1996 年「全港發展策略檢討」而提出的大型土地發展計劃，以及近年提出的發展計劃，以供比較（**圖 30、31 及 32**）。

圖 30. 啟德各個發展計劃的比較

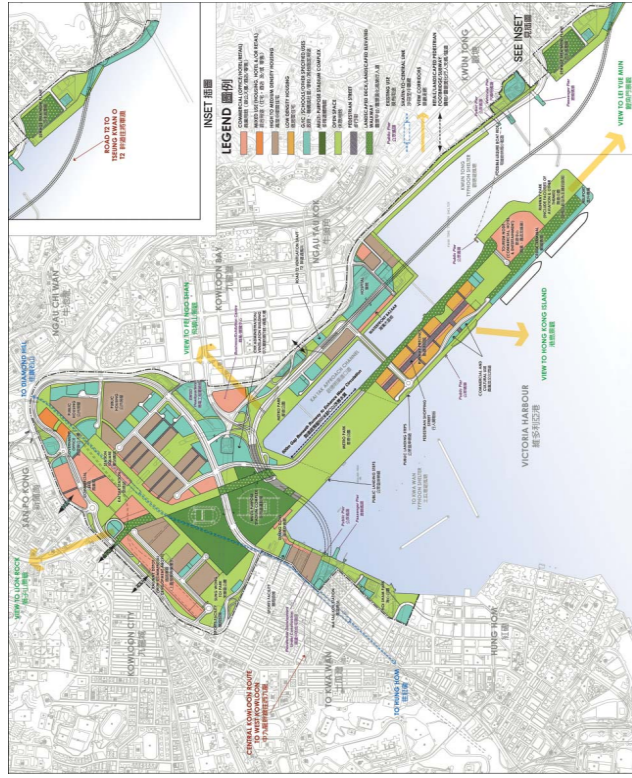


東南九龍發展可行性研究, 1998年



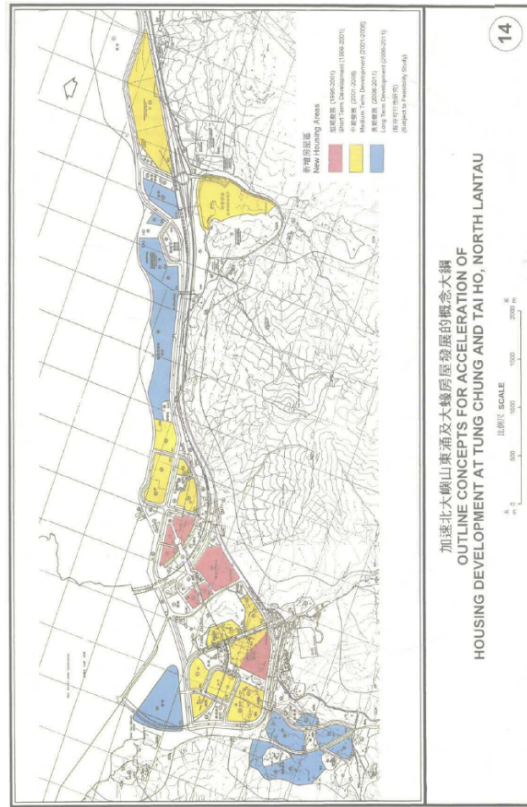
東南九龍發展修訂計劃的整體可行性研究, 2001年

資料來源：土木工程拓展署、拓展署及規劃署。

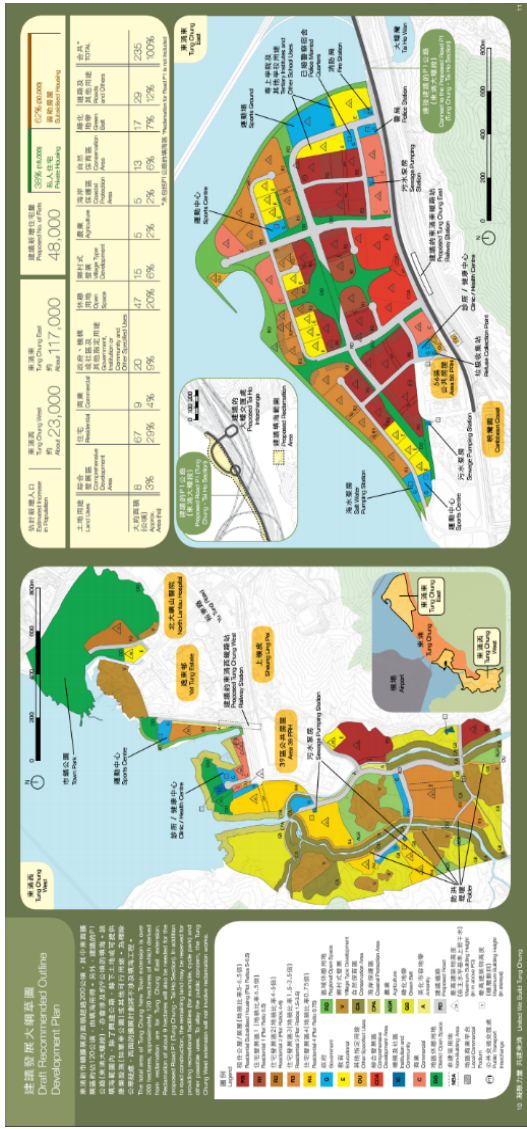


啟德發展計劃, 2013年

圖 31. 東涌各個發展計劃的比較



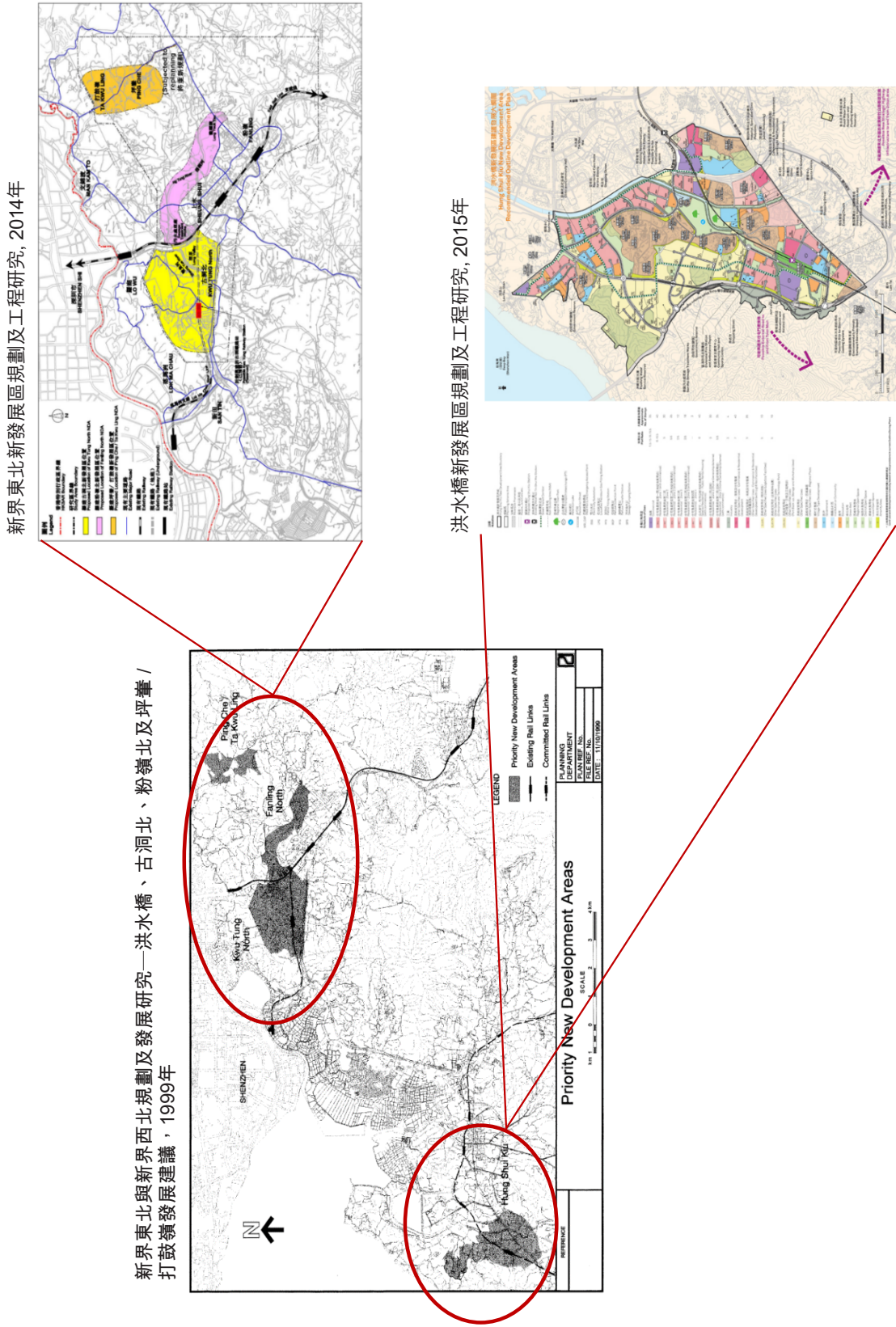
全港發展策略檢討最後摘要報告, 1998年



東涌新市鎮擴展研究, 2014年

資料來源：規劃環境地政局及發展局。

圖 32. 新界新發展區各個發展計劃的比較



資料來源：規劃署及土木工程拓展署。

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輦 / 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。

類似情況不僅局限於新界東北和西北地區。目前正進行當中的大嶼山東涌及舊啟德機場發展計劃，同樣早於約 20 年前已經提出。然而，在啟德的個案中，由於公眾強烈反對，以及《保護海港條例》的修訂於 1999 年通過，禁止任何在維多利亞港範圍的填海，因此發展計劃大幅修改，填海工程永久擱置。

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，兩者在數字上近乎完全吻合，只有啟德發展區是例外（見表 7）。在 1999 年的「新界東北與新界西北規劃及發展研究」中，古洞北和粉嶺北預計容納的人口合計為 18 萬。而根據一份政府於 2016 年 1 月提交立法會發展事務委員會的文件，古洞北和粉嶺北預計興建六萬個單位。假設平均每戶三人，新計劃的預算人口合共 18 萬，與 1999 年所設想的完全一致。

同樣情況也見於洪水橋新發展區、啟德發展計劃，以及東涌新市鎮擴展計劃。例如，按 1999 年的計劃，洪水橋預計容納 16 萬人，而 2016 年的計劃則預算容納 18.03 萬人（同樣假設平均每戶三人）。

唯一例外是啟德發展計劃。根據 2001 年的「東南九龍發展修訂計劃的整體可行性研究」，區內人口預計為 21 萬。截至 2016 年 1 月的資料，啟德新發展區預計興建 41,000 個單位。以每戶三人計，這相當於 12.3 萬人，約為 2001 年所預計數字的一半。

最後，根據 1998 年「全港發展策略檢討」的「最後摘要報告」，到 2011 年，東涌及大嶼區將建有 95,000 個單位，容納 27.4 萬人口。直至 2015 年年底，該區建成的單位數目約為三萬。而按照 2014 年的「東涌新市鎮擴展研究」，該區計劃興建 49,400 個單位。顧及輕微修訂，此項新計劃似乎是要補足前述報告在近 20 年前提出，惟尚未達成的原初目標，即於該區建造 95,000 個單位。

表7. 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/人口	計劃住宅單位建設數量/潛在人口* (發展事務委員會- 土地供應概況 2016)
東涌- 大嶼 (全港發展策略檢討- 最後摘要報告, 1998)	東單位數目: 95,000 人口: 274,000	單位數目: 49,400 [ⓐ] 潛在人口: 148,000
古洞北/粉嶺北 (新界東北與新界西北規劃及發展研究, 1999)	人口: 180,000	單位數目: 60,000 潛在人口: 180,000
洪水橋 (新界東北與新界西北規劃及發展研究, 1999)	人口: 160,000	單位數目: 60,100 潛在人口: 180,300
啟德 (東南九龍發展修訂計劃的整體可行性研究, 2001)	人口: 215,600	單位數目: 41,100 潛在人口: 123,000

註: (*) 潛在人口的推算是在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。

千禧前後與 2010 年代提出的發展計劃不謀而合，原因不難想像：近 20 年前制訂而在 2000 年代擱置的計劃，經過些微調整後被再次提出。

古洞北和粉嶺北新發展區的計劃早於 20 年前經已制訂，假如政府預留充足的規劃和發展時間，有關計劃可能無須擱置到 2014 年才被重啟及修改。過往經驗似乎表明，一旦樓市復甦，政府便應立即為發展計劃作好準備。若能如此，前述的大型房屋項目可能已經竣工。

4.2 個案研究：濱海灣

新加坡中心區濱海灣的發展反映出該國政府的土地供應策略，或可印證土地儲備的重要性。濱海灣是新加坡中央商業區的延伸，設施齊全，滿足各項商務、商業、金融、娛樂和運動需要。

濱海灣的發展節奏明快，而且經精心規劃。填海工程於 1969 年動工，1992 年完成，佔地 360 公頃，可比香港天水圍新市鎮的面積（430 公頃）。事實上，新加坡市區重建局於 1983 年公佈發展區的總體規劃，並於 1988 年提出計劃草案予公眾檢閱，可見填海工程遠早於有關程序便已展開。濱海灣發展的時序表明，新加坡政府的土地供應策略相當有系統和持續性。此外，雖然填海工程於 1992 年完成，但濱海灣金融區的實際施工時間則在 2000 年代中期才正式展開。該區計劃可容納共逾 3,000 萬平方呎的寫字樓空間，相當於整個香港中環所能提供的面積（圖 33）。

香港的西九文化區勉強可與濱海灣發展作比較，儘管兩者的規模和投資無法相提並論。西九文化區佔地 40 公頃，只有濱海灣面積的九分之一。此外，西九文化區的投資額約為 216 億港元，而單計濱海灣金沙（位於該區的綜合娛樂城）的投資額已高達 38.5 億新加坡元（約 210 億港元）。

從新加坡的經驗清楚可見，充裕的土地儲備有利長遠的土地供應，同時有助保持香港仍然享有的競爭優勢。我們明白，要政府智勝市場絕非易事，但濱海灣的例子足以說明，擁有土地儲備以適應市場變化，儘管困難，卻是有可能做到的。

圖 33. 新加坡濱海灣



資料來源：團結香港基金。

4.3 土地儲備不可或缺

事後回顧，香港預留了太少土地以供發展，興建的房屋亦遠遠不足。過去 20 年的經驗可得出一個重要教訓：長遠而言，儘管香港的樓市時有波動，但對土地的需求一直殷切。

正如我們在首份研究報告中所述，香港的人均居住面積只有新加坡、深圳、上海等其他先進城市的三分之二或更少。再者，隨着本港人口急速老化，大量社會硬件或需更新：公共屋邨需要更寬敞的走廊和浴室，以及更多無障礙設施需要興建，更遑論急增的醫療保健和社區長者護理服務需求。經濟方面，服務業佔香港本地生產總值 93%。不論行業、顧客群和產值，服務業都需要足夠的空間發展。換句話說，假如我們希望支持香港的社會經濟發展，提高整體的生活水平，充足的土地供應是不可或缺的元素。

眾所周知，增加住屋和土地供應乃香港未來的要務。因此，我們必須設法加快供應土地和建設基礎設施的程序。顯而易見，由於開發土地的壓力大增，要實現任何中長期發展目標，必須盡可能縮短發展時間。

此外，在任何用地（包括棕地）可用作發展之前，規劃程序已耗費相當長的時間。有鑑於此，政府應著手建立持續連貫的土地儲備，以備不時之需。擁有充足土地儲備，即可確保發展時間充裕，社會對空間的需求得以滿足。

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

如本研究重覆強調，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。因此，本章將論及基金會對大嶼山發展的意見及討論一些相關的重要議題，並提出政策建議。

5.1 背景

在未來數年，大嶼山將迎接自 90 年代興建香港國際機場、青馬大橋及東涌新市鎮之後第二個發展機遇。隨着港珠澳大橋及屯門至赤鱗角連接路落成，大嶼山將成為香港、澳門及珠江三角洲（珠三角）西部的交匯點，屆時大部份珠三角城市將會收納在香港三小時車程範圍內。

5.2 總體建議

基金會對大嶼山發展的五項建議如下：

- 一． 確定運輸先行：運輸效率是新市鎮的成功關鍵。要避免重蹈過往新市鎮居民入住後才發展運輸的規劃失誤，改善大嶼山現有運輸網絡，以及應付未來交通需要，實為首要任務；
- 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制宜的策略；
- 三． 發揮「群組效應」：在北大嶼建立世界級「櫥窗」，以「航空城」的區域規劃概念，實現各區互惠互補的經濟生態圈，讓大嶼山成為一個真正宜居宜業、宜樂宜學的社區；
- 四． 重視生態保育：大嶼山大部份地區應規劃作保育、休閒、文化及綠色旅遊，在尊重自然及保育的原則下，增加郊野公園的可達性，發揮教育、康樂、綠色旅遊潛力；及
- 五． 成立專責統籌：政府應設立辦事處，專責統籌發展大嶼山的策略，由高層官員統籌整個大嶼山發展事宜，避免政出多門，確保政策一致及持續。

5.3 建議一：確定運輸先行

自香港開埠以來，共開發了九個新市鎮，到今天共容納近 340 萬人，佔本港人口約四成半，是香港社會經濟發展不可或缺的一部分。箇中的成功關鍵，都是優良高效的運輸網絡。遺憾的是，今天的東涌新市鎮不論對內還是對外的運輸網絡都有欠完善，尤以北大嶼山區內，如往返東涌新市鎮住宅區及機場島、迪士尼樂園等商業區的交通急須優先改善。

再者，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，則只會把今天的問題惡化，包括通勤時間長、成本高，甚至港珠澳大橋落成後成為進入市區的樽頸。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。

5.4 建議二：平衡地區訴求

大嶼山是個相當覆雜的島嶼，一方面它容納了全球名列前茅的國際機場、香港第九個新市鎮，又有著名主題公園迪士尼樂園，但同時亦擁有極具價值的生態寶藏及文化文物遺產等。島上各區無論在發展潛力、交通配套、社區設施、環境承载力等都有所不同。因此，為大嶼山不同地區制定因地而異的策略極為重要，以平衡地區訴求。

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，在大嶼北發展「航空城」（詳見**建議三**），而在大嶼南則避免大型發展，發揮其文化保育、康樂及綠色旅遊的潛力。

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。

機場附近地區一直面對噪音困擾，而未來「航空城」亦無可避免要面對同樣問題。雖然現有或已規劃的住宅區都不屬於飛機噪音預測值NEF25的範圍內，但將來東涌、小蠔灣和欣澳的住宅仍會面對飛機噪音的問題（情況有如馬灣）。若有關土地將規劃作住宅用途，則應訂立指定隔離噪音的方法，以紓緩將來新搬入該區的居民面對的飛機噪音問題。

要薈萃人才，亦須改善現有社區設施，優化居住及工作環境。基金支持增加不同類型的教育服務，以吸引有子女的家庭到大嶼山居住，讓父母可原區就業，而子女亦可原區上學，節省交通時間和支出，並減低對公共交通運輸系統的負擔。同時，還需確保有充足的配套設施，例如醫院、安老院、社區中心等。

基金會亦支持在區內設立與大嶼山有緊密關係的培訓中心或教育設施，提供如飛機服務工程、旅遊業等專上教育課程。

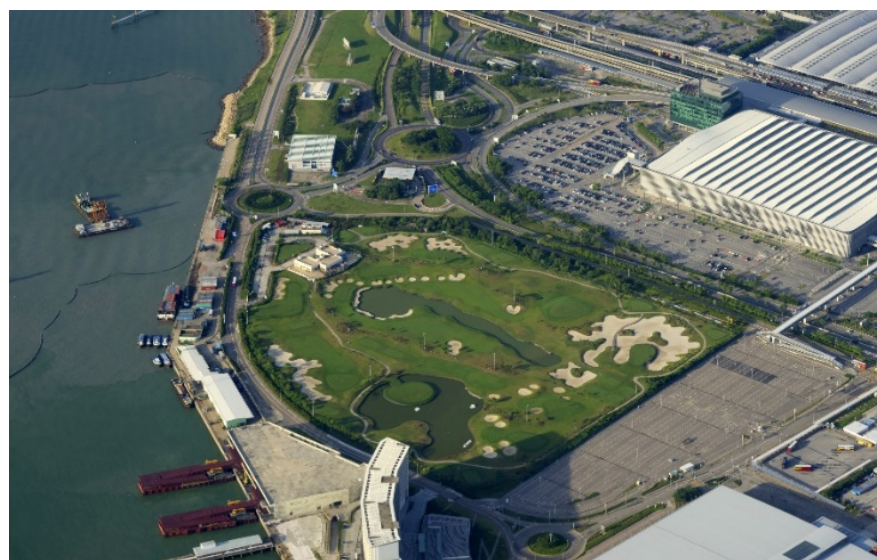
5.5 建議三：發揮群組效應

委員會建議北大嶼走廊主要作交通、經濟及房屋發展，以容納當區人口及就業。隨着未來幾項大型交通基建落成，大嶼山將由偏居一隅的離島，成為香港連接珠三角以至世界的門戶（Gateway）：不論是由空路抵港的國際旅客，還是陸路由大橋入境的內地遊客，大嶼山都將是他們接觸香港的第一地點，是香港的「櫥窗」（Showcase），理應把各種全球首屈一指的相關服務業集於此地，讓來自各地的訪港旅客甫抵埗便可以盡情享受。

故此，基金會倡議實現「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。環顧全球，引用這種概念而發展得都有聲有色的地區包括南韓首爾仁川國際機場、杜

拜國際機場、荷蘭阿姆斯特丹史基浦機場和瑞士蘇黎世機場等。

圖 34. 機場北商業區的選址



資料來源：香港機場管理局。

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（圖 34）；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。

商務旅客是高增值的旅客來源。有鑑於此，亞洲國際博覽館旁的土地可用作酒店及商務用途，例如會議展覽及國際級的拍賣場地。至於港珠澳大橋香港口岸人工島，則可發展寫字樓，支持在口岸附近有優勢的「產業群」（industry cluster）發展。

現時機場為東涌的經濟龍頭，為東涌居民提供大量就業機會。到 2030 年，機場提供的職位更會由現時約 15 萬個增至約 30 萬個。若上述幾個的發展得以實現，則不難想像將為北大嶼山增加更多就業機會。換言之，若房屋供應的步伐能追上就業機會的增長，大嶼山肯定是香港發展史上最有可能做到大規模「原區就業」的社區。

事實上，正如基金會在「土地房屋」範疇發表的首份研究報告提及，能夠在原區就業的市民只屬少數。具體而言，東涌區的就業人口當中只有 9% 在同區工作，跨區工作情况普遍。若大嶼山能把就業機會置於住宅區毗鄰，則可以達到「零碳排放」的通勤模式，甚至增加上班一族的私人時間，對維繫家庭關係也有裨益。

然而，上述願景的前提是大嶼山內有完善的交通網絡，特別是機場島與東涌之間。東涌及機場區內的持份者幾乎一致認為，現有由巴士和道路組成的交通網絡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（表 8）。

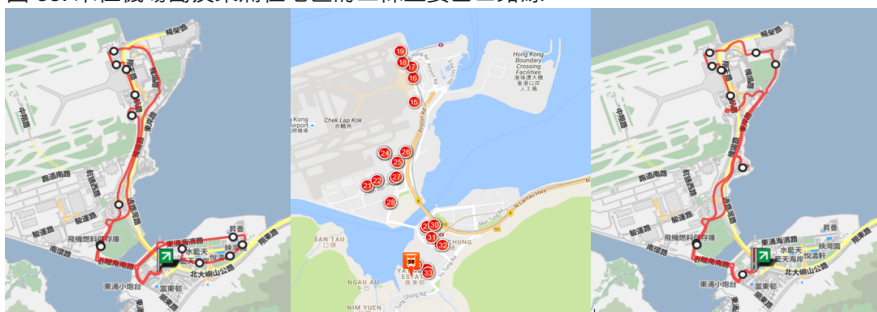
表 8: 大嶼山與市區交通時間比較

大嶼山			市區	
由博覽館前往	距離	需時	相約路程	需時
東涌	4公里	30分鐘	中環至銅鑼灣	10分鐘
逸東邨	6公里	45-60分鐘	中環至北角	13分鐘
迪士尼樂園	14公里	50-60分鐘	北角至海洋公園	20分鐘

資料來源：綜合新聞報導。

問題的癥結，在於連接大嶼山與市區的交通大動脈（即北大嶼山公路）並沒有連接到東涌新市鎮的住宅區。因此，來往東涌新市鎮與機場島（區內就業樞紐）的公共巴士目前行走的路線相當迂迴，車程較長（圖 35）。

圖 35: 來往機場島及東涌住宅區的三條主要巴士路線



資料來源：城巴有限公司及九龍巴士有限公司。

舉例而言，將軍澳尚德邨的居民可乘巴士直達附近主要的就業樞紐觀塘創紀之城，車程只需 17 分鐘；而東涌逸東邨的居民要乘巴士到富豪機場酒店，則需 30 分鐘，途中經過 19 個車站。令人驚訝的是，後者的行車距離（6.5 公里）比前者（6.9 公里）還要略短（圖 36）。

圖 36: 尚德邨至觀塘及東涌至逸東邨的巴士路線比較



兩地自駕距離：6.9 公里
可選擇公共交通:巴士、港鐵、的士



兩地自駕距離：6.5 公里
可選擇公共交通:巴士

資料來源：Google。

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。

圖 37: 基金會建議的北大嶼交通網絡



資料來源：團結香港基金。

我們亦建議政府考慮重組目前的巴士線路，讓三大住宅區，即東涌西（如逸東邨）、東涌市中心（如富東邨和東堤灣畔）以及東涌北（如映灣園），能夠直達機場島上的就業樞紐。此外，在運輸政策容許底下，如能引進專線小巴提供深夜或通宵服務，對在機場島工作的區內居民將有相當幫助（圖 37）。

中期而言，基金會建議將「航空城」內各區（包括機場客運樓、北部商業區、亞洲國際博覽館、南面貨物及服務區、港珠澳大橋香港口岸人工島、東涌新市鎮及擴展區、小蠔灣車廠發展區，以及擬建的物流園）以大眾運輸系統（如輕軌系統）連接，並提供轉乘服務，接駁現有的鐵路和巴士網絡。這將有利增加「航空城」內的就業機會，並且令大嶼山區內以至大嶼山與香港各區之間的交通更為完善。

正如第四章指出，長遠而言，香港需要建立充裕的土地儲備。基金會建議政府研究連接東涌與大嶼之間的道路網絡，並於散石灣等地進行填海以增加土地儲備。上述發展不但能令來往大嶼的交通更為便捷，更能提供足夠土地以支持「航空城」及其他產業的發展。

5.6 建議四：重視生態保育

委員會的報告建議大嶼山大部份地區規劃作保育、休閒、文化及綠色旅遊。基金建議保留現有高質素的大自然環境生態及文化歷史，保育海洋和未受保護地區，避免在高生態價值地方作大型發展。在尊重自然及保育的原則下，發揮教育、康樂、綠色旅遊潛力，讓在城市生活的市民可以欣賞到大嶼山自然的一面。

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）。

基金會支持保留大嶼山南部的「海岸保護區」（Coastal Protection Area），以保護天然的海岸線，免受發展破壞。

5.7 建議五：成立專責統籌

大嶼山發展牽涉議題眾多，由土地、房屋、商業、人口、教育，以至環境、保育、運輸等等，全都需要一併考慮。這些議題往往橫跨多個政策局的管轄範疇，並不只是主管土地政策的發展局可以全數理順。在落實大嶼山的發展計劃時，有必要避免政出多門的官僚程序可能帶來的延誤及效率問題。

再者，全面落實大嶼山的發展計劃，需時數以十年計。為確保政策的延續性及一致性，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。該辦事處應有全面權責，取得跨局、跨部門的支持配合，執行一切有關大嶼山發展的政策措施。作為參考，「起動九龍東辦事處」便由不同部門借調人員，「一站式」處理有關九龍東發展的事宜。

5.8 大嶼山發展：對香港極為關鍵的項目

東涌新市鎮位於大嶼山，是香港最新近發展的新市鎮，發展計劃約在千禧年前後完成。正如**第四章**所述，本港土地供應策略的持續性和連貫性不足，東涌不幸深受其害。其實際人口不但一直落後於原先計劃，醫院、學校、購物空間等配套設施亦長期缺乏。

雖然如此，大嶼山上有「香港機場核心計劃」（俗稱「玫瑰園計劃」）幾個重大基建項目，例如香港國際機場和北大嶼山公路，因此在香港的發展史具有舉足輕重的意義。

展望未來，大嶼山對香港的長遠發展依然有至關重要的意義。大嶼山是大量可發展土地的潛在來源，有助滿足香港各方面的需求。同樣重要的是，大嶼山位處珠江三角洲的心臟地帶，享有策略性發展優勢，這在香港史上是前所未有的。大型城際交通基礎設施完成後，將帶來龐大的商機和人口流動，香港今天為填海、基建和社區設施所作的投資將顯得明智。

此外，與新界的新發展區不同，由於大嶼山發展涉及多個大型填海項目，其發展密度可大大提高，正如本港上幾代以填海建立的新市鎮一樣。香港的公共交通系統效率超卓，很適宜高密度發展。這亦有助試行種種能提高生活質素的方案，包括在公共屋邨實行廚餘回收、中央水冷式空調系統，以及眾多智慧城市計劃，例如利用實時統計資料監察道路的使用和巴士路線的營運。

簡言之，大嶼山發展絕非僅僅是土地供應的另一來源，更是過去與未來香港最富創見、最必不可少的土地發展計劃，對香港長遠的社會和經濟發展非常關鍵。

6. 加快土地發展程序

要解決香港嚴重的土地短缺問題，我們認為填海和新市鎮發展是最重要的方案。然而，面對當前問題，政府應盡更大努力，盡量提高珍貴土地資源的使用效率，盡快釋放空間應付各種各樣的社會需要。我們將在本章探討三個方向，在短中期使更多不同類型物業的空間得以在更短時間獲得釋放。

6.1 增加發展密度

正如發展局局長陳茂波先生指出，增加住屋供應不能單靠長遠土地發展項目。因此，本屆政府早在上任時，已推出多項政策措施以增加土地和住屋供應。其中一項措施是提高發展密度，從而在一些已完成城市規劃及其他法定程序的用地上，盡快提供更多住宅單位。

事實上，自 2013 年以來，並截至 2016 年 8 月，政府已成功獲城規會批准放寬 42 幅住宅用地的發展限制（提高住用地積比率及 / 或放寬建築物高度限制），合共釋放出額外 340 萬平方呎的建築樓面面積，相當於約 8,000 個單位（表 9）。

表 9: 政府近3年放寬密度的土地列表

地區	地皮數目(幅)	額外增加樓面(平方呎)	額外增加單位(伙)
2013			
將軍澳	4	341,010	433
葵涌、荃灣	3	130,370	164
屯門、元朗	2	91,380	170
啟德	4	365,450	1,020
2014			
沙田、馬鞍山	5	645,320	1,338
屯門、元朗	4	158,330	246
粉嶺、上水	3	97,670	209
葵涌	1	7,800	14
2015			
啟德	13	1,397,830	3,900
元朗	1	4,310	2
上水	1	149,620	260
2016			
葵涌	1	37,670	91
總數	42	3,426,760	7,847

資料來源：城市規劃委員會、香港經濟日報。

正如表 9 所示，因應發展密度提高而新增的額外空間，有相當大部分位處啟德新發展區。上述 42 幅用地當中，有 17 幅（約 40%）位於啟德新發展區，在過去四年共新增約 176 萬平方呎（約 51%）的額外住宅建築樓面面積。

我們認為當局可考慮進一步放寬啟德，以至其他新發展區或新市鎮發展項目的限制。因應上述政策調整，規劃署最近發佈了最新版本的《香港規劃標準與準

則》，為 16 年以來首次修訂。根據修訂後的準則，部分市區用地的最高住用地積比率提高 20%（表 10）。

表 10: 修改的規劃標準與指引

規劃標準與指引內住宅密度改動			
主要市區			
住宅發展密度分區	地點	原有最高住宅用地積比率	最新最高住宅用地積比率
第1區	港島	8/9/10 倍 [^]	8/9/10 倍 [^]
	九龍及新九龍	7.5 倍	7.5 倍
	荃灣、葵涌及青衣	8 倍	8 倍
	新發展區及綜合發展區	6.5 倍	6.5 倍
第2區		5 倍	6 倍
第3區		3 倍	3.6 倍
新市鎮			
第1區		5/8 倍 [*]	6/8 倍 [*]
第2區		5 倍	5 倍
第3區		3 倍	3.6 倍
第4區		0.4 倍	0.8 倍

註: (1) 視乎地盤類型而定。
(2) 只有在附有大型運輸才可採用8倍。
資料來源: 規劃署。

值得注意的是，根據指引，啟德新發展區的最高住用地積比率為 6.5 倍（這在最新版本中並無調整）。與此相比，啟德新發展區內 21 幅用地的平均住用地積比率由 4.5 倍增至 5.5 倍。此外，啟德新發展區內共有 43 幅用地已 / 正申請提高發展密度，但這些用地的建議 / 已修訂住用地積比率平均仍低於 6 倍（表 11）。

根據最近由香港理工大學建設及環境學院發表的研究，即使前述用地的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，正如第四章中表 7 所示，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 年樓市明顯上升之前，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，約相當於減少一萬個住宅單位，預計容納人口由原來的 13.1 萬人減至 9.8 萬人。

隨著樓價在隨後數年一直攀升，政府於 2012 年 11 月決定放寬該區四幅住宅用地的發展密度，將地積比率提高 0.3 至 0.4 倍，惟增加的單位供應只有 433 伙。將軍澳南和啟德的例子似乎說明，即使高密度發展乃原初目標，提高一項大型發展計劃的發展密度，遠較降低發展密度困難。

我們促請政府把握機會，在大型土地發展項目動工之前，盡量提高發展密度，從而將規劃過程所花費的艱鉅努力，盡可能轉化成更多空間。可考慮提高發展密度的項目包括啟德新發展區、將軍澳 137 區、東涌新市鎮擴展計劃等。這些項目可容納大型交通基礎設施（如鐵路站、巴士總站），十分有利高密度的發展。

我們同時建議規劃署研究在市區重建的過程中，放寬市區用地的發展密度限制。此舉將可令重建後提供的新單位數目盡量增加，使發展項目在財政上更為可行。

表11: 啟德新發展區經修改發展密度的選定土地例子

土地編號	地盤面積 (平方米) *(約)	土地使用分區管制		最高地積比率	
		現行	建議	現行	建議
1E1	17,127	混合用途(3)	混合用途(3)	7 (住宅: 4.75 非住宅: 2.25)	8.2 (住宅: 6.0 非住宅: 2.2)
1F1	16,235	混合用途(2)	混合用途(2)	7 (住宅: 5.0 非住宅: 2.0)	8.1 (住宅: 6.1 非住宅: 2.0)
1E2	14,139	C(6)	C(6)	6	7.2
1G1(B)	5,710	R(B)2	R(B)2	5	6
1I1	8,780	R(B)2	R(B)2	4.5	5.5
1I2	9,314	R(B)2	R(B)2	4.5	5.5
1I3	10,149	R(B)2	R(B)2	4.5	5.5
1K1	9,719	R(B)2	R(B)2	4.5	5.5
1K2	9,700	R(B)2	R(B)2	4.5	5.5
1K3	11,265	R(B)2	R(B)2	4.5	5.4
1L1	7,318	R(B)2	R(B)2	4.5	5.4
1L2	9,482	R(B)2	R(B)2	4.5	5.4
1L3	8,803	R(B)3	R(B)3	3.5	4.2
2A1	19,750	CDA(3)	CDA(3)	5	6
2A2	6,270	CDA(4)	CDA(4)	4.5	5.2
2A3	5,968	C(3)	C(3)	4.5	5.7
2A4	6,555	C(3)	C(3)	4.5	5.5
2A5	7,112	C(3)	C(3)	4.5	5.2
2A6	3,976	C(3)	C(3)	4.5	5.5
2B1	13,828	CDA(5)	CDA(5)	5	6.4
2B2	12,008	R(B)1	R(B)1	5	6.1
2B3	11,210	R(B)1	R(B)1	5	5.7
2B4	11,386	R(B)1	R(B)1	5	5.9
2B5	11,386	R(B)1	R(B)1	5	5.7
2B6	11,003	R(B)1	R(B)1	5	5.7
4A1	13,524	R(C)	R(C)	3	3.4
4B1	9,578	R(C)	R(C)	3	3.8
4B2	9,050	R(C)	R(C)	3	4.4
4B3	9,704	R(C)	R(C)	3	3.9
4B4	9,694	R(C)	R(C)	3	3.7
4A2	12,784	C(4)	C(4)	4	5
4C1	9,481	C(4)	C(4)	4	5
4C2	9,771	C(4)	C(4)	4	5.9
4C3	10,956	C(4)	C(4)	4	5
4C4	10,694	C(4)	C(4)	4	5

註: (*) 實際地盤面積取決於詳細調查。
 C表示「商業」；R表示「住宅」；CDA則為「綜合發展區」。
 資料來源: 規劃署。

6.2 釋放現有土地資源的潛力

誠然，經過政府進行的兩輪全港土地用途檢討，不少原本定為「政府、機構或社區」地帶的用地已申請改劃用途。然而，我們仍希望指出一些位處市區，並有潛力作進一步優化發展的土地資源。

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，又或管理欠佳，令環境惡劣。此類用地包括熟食小販市場、垃圾收集站、停車場及工地，位於荃灣、長沙灣、油麻地等地區（例子見圖 38）。

圖 38: 油麻地廟街與北海街交界



資料來源：團結香港基金。

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。

當然，要落實此類重建項目，須完成不少程序。例如，如欲放寬建築物高度限制，可能要按《城市規劃條例》第 12 條要求修訂法定圖則；要改變有關土地的用途，則可能要按《城市規劃條例》第 16 條提交規劃申請；土地契約的相關條款也可能需要修改。

在實際施工層面，政府或須進行詳細的交通影響評估，更可能要在建築設計中加入特殊考慮，以避免增加噪音滋擾或空氣污染。但最重要的是，市區內確實仍有可用的土地資源。從商業角度而言，這些土地未必適合作私人住宅（或商住混合）發展，但顯然有改善為不同公共用途的潛力。

例如，不少港人現居於「劏房」等不適切居所，市區的情況尤為嚴重。有鑑於此，前述用地可用作興建綜合大樓，既容納原有設施，同時讓非政府組織營運廉租住宿以至露宿者收容中心。

有志者事竟成。事實上，政府已實行了類似的改劃土地用途程序。例如，長沙灣福榮街及營盤街交界一幅「政府、機構或社區」用地，現為臨時停車場和臨時垃圾收集站，已改劃作「住宅（甲類）」用途，並規定發展項目需提供至少 70 個公共停車位和一個垃圾收集站（圖 39）。

圖 39: 長沙灣福榮街與營盤街交界



資料來源：團結香港基金。

我們承認，這些用地的環境未必適合興建住宅，例如噪音、空氣質素等問題可能引起關注。然而，顧及香港近幾年急劇惡化的住屋問題（例如急增的「劏房」數目），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。

6.3 積極加快審批流程，加快土地發展

我們認為目前的土地和房屋發展程序均過分冗長耗時。就私人發展項目而言，我們再次呼籲當局深入檢討和優化相關政府部門的審批程序。

就此，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）、根據實務守則制定標準格式的「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評估機制的關注，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 10 月推行的「補地價仲裁先導計劃」，共發出了 14 份邀請，當中只有一宗已進行仲裁，涉及金額 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。

除了審批機制外，政府亦應處理其他結構性問題。首先，目前不同政府部門就本港不同層面各自有其空間 / 地理數據庫，例如規劃署有關於土地用途的數據庫；路政署有關於所有道路的數據庫；渠務署則有關於排水系統的數據庫。然而，這些電子系統並不相容。因此，目前發展商仍須提交發展計劃的列印本，以供政府部門審批。有關議題基金會已在 2015 年 12 月發佈的科技創新研究報告中，有更詳細的分析。⁴

相比之下，新加坡早在 2001 年便推行「建築及房地產網絡」（Construction and Real Estate Network, CORENET）。此系統建於互聯網，讓建築、工程和施工專業人士能夠向監管部門提交項目相關的計劃和文件，涉及的程序包括規劃審批、建築圖則審批、結構圖則審批，以及獲取臨時佔用許可證、消防安全證書等。系統亦有助建立與建築和施工相關的中央資料庫，並可隨時隨地在網上存取，避免不同格式、不同版本、不同來源的資料所帶來的混亂。

4. 有關資料請參考團結香港基金發佈的《香港創新科技業概況研究報告》的第99頁至第111頁。

我們促請政府積極檢討土地發展的相關程序，並盡可能利用最新技術簡化現有流程。我們希望新成立的創新及科技局能夠為這些措施提供政策支援。這對香港成為「智慧城市」的長遠目標至關重要。

顯然，要落實上述建議，必須投入額外資源，例如增加人手審批發展計劃及相關工程、整合不同部門的系統、提供相關培訓等。政府致力增加土地和住屋供應，政府更應在此政策範疇增撥資源。然而，根據政府的支出數據，這似乎並非政策方向。我們整理過去數年發展局「規劃及地政」範疇的經常開支數據，發現在2010/11至2016/17共六個財政年度，上述支出增長43.3%，而同期政府總經常開支的增幅為55.7%。以每年平均增長計，前者為每年6.2%，遠遠落後於後者7.7%的增幅（表12）。住屋是本港最為迫切的民生問題之一，更是政府施政的重中之重，因此我們促請政府檢討因應房屋範疇與日俱增的需求，增撥足夠資源。

表 12: 政府於規劃及土地方面的經常性開支

	2010/11 (實際, HK\$ 十億)	2016/17 (預算, HK\$ 十億)	總增長率	複合年均增長率
規劃及地政範疇的經常開支	3.36	4.81	43.3%	6.2%
政府經常開支	223.2	347.5	55.7%	7.7%

資料來源：發展局及財政預算案。

7. 總結

本項研究首先公佈未來四年一手住宅物業市場的供應數字，這是首份公開而透明的相關統計數據。我們由此得出結論：現屆政府致力增加土地供應，雖然在私人住屋供應方面似乎漸見成效，但公共房屋的供應，特別是中長期的情況，仍然令人憂慮。在改劃土地用途和在新界推行新發展區項目時，如有任何阻滯，可能會顯著延遲中期內公共和私人房屋的落成。

然後，我們深入檢視了過去一年不同物業類型的供需情況，並發現供應短缺不但沒有緩和跡象，反之各類「硬件」所面對的空間不足問題普遍維持，甚至惡化。更令人擔憂的是，供應短缺不僅反映在住宅租金和樓價飆升，亦反映在高昂的商業租金，這嚴重損害了香港的競爭力。除此之外，隨着人口急速老化，本港需要充裕的土地資源建設與長者相關的設施，包括醫院、長者地區中心等。雖然政府已計劃增加這些設施的承載力，但顯然不足以應付需求。

在此背景下，我們探討了土地供應策略的複雜性和實際問題。我們認同土地資源的使用效率應該提高，包括檢討棕地用途，但我們反對偏重任何土地供應途徑的政策，因為任何增加土地供應的方法都面對各種各樣的挑戰和困難，而且供應可發展用地的需時各有不同。因此，我們認為應以多管齊下的方式增加土地供應，當中應涵蓋短、中及長期措施。

歸根究底，目前困擾社會不同層面的空間不足問題，源於在過去十年多的時間，本港缺乏大規模的土地發展項目。而此局面又源於地產市場在 1998 年至 2003 年間衰退，政府因而暫停土地和房屋供應。根據我們的分析，目前正在規劃或已落實的大型土地發展項目，例如東涌新市鎮擴展及啟德新發展區，其實早於 20 年前已經提出，但在地產市場低迷時擱置。我們相信，過去 20 年的經驗已清楚表明，能夠抵禦地產市場和經濟週期波動、適應不同政治週期的政策改變、持續而連貫的土地供應政策，對香港至為關鍵。我們亦以新加坡濱海灣的發展為例，突顯出建立土地儲備的重要，並指出要做到適應市場變化，雖然困難，卻是有可能達成的。

我們亦對大嶼山發展提出了一些看法和建議。我們相信，大嶼山發展作為未來大規模的土地發展項目，不僅能供應充裕的可發展土地，而且由於大嶼山的地理位置極具策略意義，對本港長遠的社會和經濟發展至為重要。

在本研究的最後部分，我們同意單靠增加土地供應未必能夠及時增加房屋或其他空間的供應，因為兩者之間有一個漫長過程。我們就此提出了一些建議，期望加快土地和房屋發展程序，利用現有土地資源盡量增加空間供應。這些措施包括增加新發展區的發展密度，以及優化市區閒置「政府、機構或社區」用地的發展。我們希望措施能盡快紓緩本港目前面對的空間不足問題。此外，我們要求政府簡化現行土地發展的審批程序，並為此政策範疇增撥資源。

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。

附錄：預測未來落成私人住宅項目的詳細情況 (2016至2019年)

預測未來落成私人住宅項目詳細情況 (2016年) #					
地區	樓盤 / 地址	發展商*	單位數目 @	住宅樓面面積 (平方呎)	土地來源
元朗	元朗牛潭尾項目	長江	67	101,290	土地拍賣
西貢	天晉 IIIA	新鴻基	960	721,000	土地拍賣
元朗	世宙	長江	1,129	610,310	土地招標
屯門	冠發街8號	英皇	14	38,840	土地招標
西貢	嘉悅	嘉華	372	270,500	土地招標
離島	東環 (第2期)	新鴻基	932	546,990	土地招標
離島	東環 (第1期)	新鴻基	1,407	819,990	土地招標
西貢	帝景灣	信和	536	417,310	土地招標
離島	坪利道18號	信和	54	36,840	土地招標
離島	坪洲東灣	信和	10	14,370	土地招標
西貢	天晉 IIIB ^(e)	新鴻基	326	234,220	土地招標
西貢	峻瀾II	長江	872	548,810	私人發展
西貢	碧沙路18號 ^(e)	華懋	10	31,680	私人發展
元朗	丹桂村	遠東	24	48,360	私人發展
西貢	傲瀧	新世界	680	1,057,080	私人發展
元朗	Grand YOHO (第1期)	新鴻基	1,128	739,990	私人發展
元朗	峻巒第2A期 ^(e)	新鴻基	1874 [^]	1,072,990	私人發展
沙田	迎海	恒基兆業	474	387,170	私人發展
沙田	迎海	恒基兆業	176	330,660	私人發展
新界小計			11,045	8,028,400	
深水埗	喜濠	房協	275	172,270	房協
深水埗	喜薈	房協	350	211,030	房協
九龍城	何文田山畔	永泰	173	153,080	土地拍賣
九龍城	天籟 (第2期)	新鴻基	271	454,500	土地拍賣
九龍城	君柏	長江	228	394,530	土地拍賣
九龍城	Inverness Park	華懋	134	229,590	土地拍賣
九龍城	悅目	長江	216	105,070	土地招標
油尖旺	匯萃	宏基資本	66	21,100	土地招標
九龍城	嘉多利山	中信	77	153,440	私人發展
九龍城	太子道西298號 ^(e)	藍馬集團	56	61,330	私人發展
深水埗	青薈	鈞輝	80	29,880	私人發展
九龍城	The Grampian	興勝創建	14	35,050	私人發展

油尖旺	奧城·西岸	九龍建業	104	63,000	私人發展
深水埗	曉悅	恒基兆業	187	56,800	私人發展
九龍城	金·御門	華懋	38	28,110	私人發展
九龍城	聯合道項目	田生	94	76,240	私人發展
九龍小計			2,363	2,245,020	
灣仔	Mount Nicholson(第2-3期)	會德豐	50	235,850	土地拍賣
南區	南區·左岸	中國海外	114	230,070	土地招標
灣仔	莊士敦道138、140及142號 ^(e)	香港百樂酒店及恆生銀行	78 [^]	56,670	私人發展
南區	淺水灣道90號	長江	11	71,180	私人發展
中西區	尚嶺	遠東	106	45,170	私人發展
東區	柏匯	恒基兆業	188	65,860	私人發展
灣仔	山光大廈重建	嘉里	106	81,320	私人發展
東區	FLEUR PAVILIA ^(e)	新世界	611	573,290	私人發展
中西區	敦皓	豐泰	108	149,310	私人發展
南區	登峰·南岸	九龍建業	150	63,320	私人發展
中西區	Imperial Kennedy	新鴻基	161	117,200	私人發展
中西區	浚峯	恒基兆業	134	75,680	私人發展
中西區	鉅峯	恒基兆業	48	25,600	私人發展
灣仔	COHO	金朝陽	46	20,930	私人發展
中西區	Kensington Hill	會德豐	75	69,180	私人發展
中西區	堅尼地道2、6及8號	李國寶或有關人士	32	61,820	私人發展
中西區	AVA 128	盧華或有關人士	63	21,560	私人發展
中西區	英華臺 7-9號 ^(e)	Gavin Development Ltd	48 [^]	38,700	私人發展
灣仔	永興街 3-7號 ^(e)	武夷	61	24,890	私人發展
灣仔	晴馨 ^(e)	Graceland Pacific Ltd	86	34,790	私人發展
灣仔	壹鑾	永光地產	82	51,880	私人發展
灣仔	肇輝臺 12號 ^(e)	華置	24	40,680	私人發展
中西區	星鑽	中國海外	255	174,570	市建局
香港小計			2,637	2,329,520	
總計			16,045	12,602,940	

註： * 以牽頭發展商為準，實際項目投資可能涉及其他發展商及投資者。
項目完成日期以屋宇署發出的入伙紙資料為準。若未完成項目，則以地政總署及發展商公佈的資料作預算依據。部分項目亦會以實地考察的施工进度作評估。因此，部分項目數字經過基金會調整及估算。
@ 單位數目以屋宇署資料或預售樓花同意書的資料為準，當中涉及估計的單位數目會另行註明。另外，以上項目並不包括單位數目小於10個的項目。
^ 單位數目以團結香港基金估計數字，資料只作參考，最終以發展商資料為準。
(e) 完成日期為團結香港基金估計數字，資料只作參考，最終以發展商資料為準。

資料來源： 屋宇署、地政總署、城規會、不同發展商、實地考察。

預測未來落成私人住宅項目詳細情況 (2017年) #

地區	樓盤/地址	發展商*	單位數目 @	住宅樓面面積 (平方呎)	土地來源
沙田	馬鞍山落禾沙	長江	452	562,400	土地招標
沙田	Mount Vienna	興勝創建	12	26,870	土地招標
沙田	尚珩	香港興業,南豐集團	61	134,730	土地招標
屯門	18 Rosewood	建源地產	18	13,660	土地招標
屯門	滿名山	嘉里	1,100	938,600	土地招標
沙田	沙田九肚 56A區	新鴻基	59	130,730	土地招標
西貢	海天晉	新鴻基	628	483,170	土地招標
元朗	映御	新鴻基	523	231,580	土地招標
西貢	CAPRI	會德豐	428	344,030	土地招標
沙田	九肚山麗坪路	永泰	158	318,340	土地招標
沙田	沙田九肚 56A區	永泰	69	142,630	土地招標
離島	坪洲坪利路	雅居樂或有關人士	40	34,420	土地招標
西貢	逸瓏園	信和	297	249,350	土地招標
西貢	逸瓏海滙	信和	285	174,040	土地招標
西貢	SAVANNAH ^(e)	會德豐	804	494,590	土地招標
元朗	朗屏8號 ^(e)	嘉華	912	523,930	港鐵
荃灣	荃灣西(五區)灣畔(第一期)	長江	970	685,540	港鐵
元朗	Grand YOHO (第二期)	新鴻基	828 [^]	650,990	私人發展
元朗	峻巒第2B及2C期 ^(e)	新鴻基	499 [^]	439,000	私人發展
	新界小計		8,143	6,578,600	
九龍城	啟德一號 (1)	中國海外	545	406,470	土地招標
九龍城	啟德一號 (II)	中國海外	624	448,760	土地招標
九龍城	皓政	嘉里	1,429	1,140,330	土地招標
油尖旺	洗衣街78號	李國寶或有關人士	128	46,700	私人發展
深水埗	南昌站	新鴻基	2,200	1,601,990	港鐵
九龍城	VIVA	長江	75	33,160	私人發展
九龍城	傲形	恒基兆業	120	38,100	私人發展
觀塘	Peninsula East	會德豐	256	213,280	私人發展
九龍城	亞皆老街 139-147號 ^(e)	中華電力有限公司	172	309,700	私人發展
油尖旺	利奧坊•曉岸	恒基兆業	448	134,400	私人發展
九龍城	迎豐	恒基兆業	275	85,480	私人發展
油尖旺	AVA62	盧華或有關人士	88	27,980	私人發展

九龍城	衙前圍道 128-130號 ^(e)	Fu Chu Investment Ltd	26	18,670	私人發展
九龍城	City Hub	其士	175	75,160	市建局
油尖旺	Sky Park	新世界,市建局	439	186,710	市建局
	九龍小計		7,000	4,766,890	
中西區	半山波老道21號(第一期)	長江	181	435,610	土地拍賣
東區	渣華道電照街(第一期)	新鴻基	353	318,540	土地招標
灣仔	馬厝	恒基兆業	119	65,270	私人發展
灣仔	白建時道 47-49號	資本策略	18	68,160	私人發展
南區	倚南	恒基兆業	106	61,180	私人發展
中西區	臻放	新世界	191	90,140	私人發展
中西區	明德山	新鴻基	166	76,990	私人發展
中西區	士丹頓街 22號	信和	57	28,450	私人發展
中西區	殷然	太古集團	197	195,530	私人發展
中西區	卑路乍街97號 ^(e)	新鴻基	128	73,240	私人發展
中西區	巴丙頓道23號	新鴻基	78	66,470	私人發展
灣仔	聯發街12-24號 ^(e)	萬科置業	105	52,730	私人發展
東區	ISLAND RESIDENCE	會德豐	170	78,460	私人發展
灣仔	適安街	信和	21 [^]	11,191	土地招標
南區	鴨巴甸街 28-32號 ^(e)	昇聯國際(香港)	41	25,460	私人發展
	港島小計		1,931	1,647,421	
	總計		17,074	12,992,911	

註: * 以審慎發展商為準,實際項目投資可能涉及其他發展商及投資者。

項目完成日期以屋宇署發出的入伙紙資料為準。若未完成項目,則以地政總署及發展商公佈的資料作預算依據。部分項目亦會以實地考察的施工进度作評估。因此,部分項目數字經過基金會調整及估算。

@ 單位數目以屋宇署資料或預售樓花同意書的資料為準,當中涉及估計的單位數目會另行註明。另外,以上項目並不包括單位數目小於10個的項目。

^ 單位數目為團結香港基金估計數字,資料只作參考,最終以發展商資料為準。

(e) 完成日期為團結香港基金估計數字,資料只作參考,最終以發展商資料為準。

資料來源: 屋宇署、地政總署、城規會、不同發展商、實地考察。

預測未來落成私人住宅項目詳細情況 (2018年) #

地區	樓盤/ 地址	發展商*	單位數目 @	住宅樓面面積 (平方呎)	土地來源
屯門	青緯徑2號 ^(e)	俊和	355	85,170	土地招標
西貢	藍塘傲 ^(e)	麗新	605	458,420	土地招標
屯門	屯門嘉和里山路 ^(e)	華業	50 [^]	47,720	土地招標
西貢	海翩滙	華懋	857	679,730	土地招標
沙田	馬鞍山白石耀沙路	中國城市建設	503	386,690	土地招標
屯門	屯門小欖	英皇	20 [^]	28,690	土地招標
北區	新界沙頭角順隆街與順昌街交界	遠東	263	116,740	土地招標
屯門	雙窩	香港興業	222	105,820	土地招標
屯門	豐連	南豐	370	179,650	土地招標
沙田	沙田九肚56A區	富豪酒店	160	360,300	土地招標
屯門	屯門第2區良德街的屯門市地段第509號地皮	新鴻基	321	141,570	土地招標
西貢	西貢對面海康健路	信和	80 [^]	51,580	土地招標
北區	韓逸	信和	296	135,890	土地招標
沙田	蒼晴	宏安	364	115,350	土地招標
沙田	蒼朗	宏安	640	200,480	土地招標
西貢	將軍澳第68B2區	會德豐	926	708,630	土地招標
屯門	屯門掃管笏第56區掃管笏路	會德豐	460	377,130	土地招標
離島	坪洲教育路	雅居樂	10	14,060	土地招標
沙田	大圍美田路 ^(e)	遠東	118	41,680	土地招標
沙田	馬鞍山白石耀沙路	新鴻基	421	430,820	土地招標
荃灣	荃灣西(五區)城畔 ^(e)	華懋	949	711,920	港鐵
荃灣	荃灣西站六區	新世界	983	675,280	港鐵
荃灣	荃灣西(五區)灣畔(第二期)	長江	1,440	1,113,110	港鐵
屯門	屯門鄉事會路 76-92號	新世界	100	69,960	私人發展
北區	沙頭角順興街 ^(e)	房協	140	79,440	房協
	新界小計		10,653	7,315,830	
九龍城	啟德第1區2號地皮	嘉華	924	551,290	土地招標
九龍城	啟德沐寧街1號	建源地產	822	520,040	土地招標
九龍城	啟德沐寧街9號	保利	931	600,780	土地招標
九龍城	ONE HOMANTIN	會德豐	561	388,000	土地招標
深水埗	南昌站	新鴻基	1,210	708,990	港鐵
黃大仙	鑽嶺	遠東	234	80,460	私人發展

深水埗	海柏匯	恒基兆業	161	48,920	私人發展
九龍城	嘉林邊道2號	嘉華	62	66,040	私人發展
九龍城	環海•東岸	九龍建業	1,008	330,850	私人發展
深水埗	尚都	富豪酒店	157	64,140	市建局
九龍城	炮仗街93號	麗新	209	94,490	市建局
九龍城	九龍仔太子道西301號 ^(e)	永義國際	86	40,300	私人發展
	九龍小計		6,365	3,494,300	
灣仔	司徒拔道15至18號	新鴻基	72	180,890	土地拍賣
東區	油街	長江	378	432,710	土地招標
南區	壽臣山道西與黃竹坑徑交界	英皇	20	87,670	土地招標
南區	壽臣山深水灣徑8-12號	南豐	54	248,600	土地招標
東區	愛勤道與愛德街交界	永泰	150 [^]	46,140	土地招標
中西區	帝運豪庭	恒基兆業	90	156,900	私人發展
東區	香島	南豐	470	457,600	私人發展
中西區	大學閣重建 ^(e)	華懋	64	153,080	私人發展
南區	碧荔道55至57號 ^(e)	華懋	21	77,160	私人發展
中西區	西源里1-17號 ^(e)	新世界	250	82,660	私人發展
東區	形薈	新鴻基	650	315,840	私人發展
南區	薄扶林道128號大宅 ^(e)	譚氏家族	32	62,660	私人發展
東區	北角康福臺3號 ^(e)	桂洪集團	37	22,950	私人發展
東區	北角渣華道22號、月園街1-5號 ^(e)	恒基兆業	128	29,340	私人發展
中西區	嘉咸街19-31號、結志街15-25號及卑利街6-18號	長江	185	159,410	市建局
	港島小計		2,601	2,513,610	
	總計		19,619	13,323,740	

註：* 以牽頭發展商為準，實際項目投資可能涉及其他發展商及投資者。
項目完成日期以屋宇署發出的入伙紙資料為優先。若未完成項目，則以地政總署及發展商公佈的資料作預算依據。部分項目亦會以實地考察的施工进度作評估。因此，部分項目數字經過基金會調整及估算。
@ 單位數目以屋宇署資料或預售樓花同意書的資料為準，當中涉及估計的單位數目會另行註明。另外，以上項目並不包括單位數目小於10個的項目。
^ 單位數目為團結香港基金估計數字，資料只作參考，最終以發展商資料為準。
(e) 完成日期為團結香港基金估計數字，資料只作參考，最終以發展商資料為準。

資料來源：屋宇署、地政總署、城規會、不同發展商、實地考察。

預測未來落成私人住宅項目詳細情況 (2019年) #

地區	樓盤/ 地址	發展商*	單位數目 @	住宅樓面面積 (平方呎)	土地來源
元朗	新界元朗牛潭尾新潭路與碧豪苑第一街交界 ^(e)	尚嘉國際及相關人士	16 [^]	45,220	土地招標
沙田	沙田 九肚 56A區	建滔化工	105	323,300	土地招標
屯門	掃管笏第56區掃管笏路 ^(e)	萬科置業	1,100	841,740	土地招標
離島	長洲花屏路 ^(e)	明興水務	20 [^]	29,360	土地招標
荃灣	荃灣青龍頭 ^(e)	中國冶金	208	132,020	土地招標
荃灣	楊屋道 ^(e)	億京	845	423,720	土地招標
屯門	屯門第18區業旺路	莊士中國	290 [^]	117,080	土地招標
屯門	屯門第10區仁政街 ^(e)	資本策略	150 [^]	67,840	土地招標
大埔	白石角科研路 ^(e)	鷹君	970 [^]	730,920	土地招標
北區	青山公路古洞段	恒基兆業	590	555,660	土地招標
葵青	興芳路178號 ^(e)	南豐	100 [^]	46,800	土地招標
屯門	屯門第48區青山公路青山灣段	保利	150	114,600	土地招標
大埔	科進路及博研路	新鴻基	1100 [^]	900,510	土地招標
屯門	屯門第4區景秀里	新鴻基	800 [^]	475,670	土地招標
屯門	屯門第16區海榮路與恆富街交界	新鴻基	580 [^]	286,000	土地招標
沙田	大埔路大圍段	宏安	343	147,920	土地招標
屯門	青山公路大欖段	永泰	89 [^]	158,200	土地招標
元朗	朗屏南 ^(e)	華懋	720	451,960	港鐵
西貢	日出康城4期	新鴻基	2,184	1,316,450	港鐵
元朗	元朗站	新鴻基	1,876	1,361,150	港鐵
西貢	日出康城5期	會德豐	1,600	1,101,530	港鐵
元朗	Grand YOHO (第3期)	新鴻基	552 [^]	453,000	私人發展
新界小計			14,388	10,080,650	
深水埗	筆架山龍翔道 ^(e)	嘉里	180 [^]	116,370	土地招標
觀塘	鯉魚門徑	九龍建業	505	215,680	土地招標
九龍城	啟德第1H區3號地盤	會德豐	648	403,880	土地招標
九龍城	何文田勝利道7號 ^(e)	恒基兆業	250	73,840	私人發展
九龍城	紅磡高山道18至24號 ^(e)	寶聲	80 [^]	26,970	私人發展
九龍城	太子道西195號	新鴻基	60 [^]	45,000	私人發展
深水埗	海壇街229A至G號	遠東	72	34,820	市建局
九龍城	北帝街/ 新山道	新鴻基	160	88,000	市建局

九龍城	馬頭圍道/春田街	市建局	493	218,770	市建局
九龍城	太子道西420-422號 ^(e)	周大福	33	20,290	私人發展
九龍小計					
灣仔	捷船街 ^(e)	合和實業	2,481	1,243,620	土地招標
東區	北角渣華道與電照街(第二期)	新鴻基	40 [^]	14,530	土地招標
灣仔	船街53號及捷船街1—5號 ^(e)	合和實業	349 [^]	258,000	私人發展
中西區	寶珊道30號	嘉華	56 [^]	18,400	私人發展
中西區	興漢道5-6號	嘉里	45 [^]	39,830	私人發展
中西區	堅道18-20號	新鴻基	60 [^]	38,530	私人發展
港島小計					
總計			750	138,110	私人發展
			17,619	507,400	私人發展
			11,831,670		

註:

* 以牽頭發展商為準，實際項目投資可能涉及其他發展商及投資者。

項目完成日期以屋宇署發出的入伙紙資料為優先。若未完成項目，則以地政總署及發展商公佈的資料作預算依據。部分項目亦會以實地考察的施工進度作評估。因此，部分項目數字經過基金會調整及估算。

@ 單位數目以屋宇署資料或預售樓花同意書的資料為準，當中涉及估計的單位數目會另行註明。另外，以上項目並不包括單位數目小於10個的項目。

^ 單位數目為團結香港基金估計數字，資料只作參考，最終以發展商資料為準。

(e) 完成日期為團結香港基金估計數字，資料只作參考，最終以發展商資料為準。

資料來源: 屋宇署、地政總署、城規會、不同發展商、實地考察。

鳴謝

我們衷心感謝團結香港基金創會主席董建華先生的鼓勵和支持。

我們亦希望向團結香港基金總幹事鄭李錦芬女士、副總幹事兼政策研究院主管黃元山先生以及本基金的研究委員會成員，包括：

亞洲金融集團總裁陳智思先生
載通國際控股有限公司副主席陳祖澤博士；
香港城市大學前校長張信剛教授；
最低工資委員會主席翟紹唐資深大律師；
香港黃金五十創辦人林奮強先生；
香港特別行政區行政會議成員羅范椒芬女士；
香港珠海學院校監李焯芬教授；
南豐集團集團董事長及行政總裁梁錦松先生；
香港中文大學劉佐德全球經濟及金融研究所研究教授及經濟學榮休教授廖柏偉教授；
香港大學醫學院外科學系主任盧寵茂教授；
香港科技大學經濟學系主任雷鼎鳴教授；
香港大學金融學院經濟學講座教授王于漸教授；
香港中文大學協理副校長王淑英教授；
會德豐控股（私人）有限公司主席吳光正先生；
中國金融學會執行副會長任志剛先生；及
香港中文大學賽馬會公共衛生及基層醫療學院醫療體系、政策及管理學部主管楊永強教授，

對本研究的參與及貢獻表達謝意。

本研究得以圓滿完成，亦有賴多位本研究範疇的專家、學者、專業人士以及持份者，給予眾多寶貴意見，作者謹此致謝。

此外，我們亦感謝團結香港基金研究團隊成員朱泰亨、吳栢行、和陶碩甄對本研究作出的努力。

免責聲明

本報告僅說明，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

二零一六年十月

ourhkfoundation.org.hk