

認清增闢土地建議的虛實抉擇

鄭宏泰 陸觀豪

土地供應專責小組的建議，可謂千呼萬喚始出來，猶抱琵琶半遮面，虛實之間令人玩味。徵求意見稿臚列18選項，劃分短中期、中長期、概念性等三大類。驟眼看來，洋洋大觀，各有千秋，待輿論辯證各抒己見，再衡量得失始作定奪。深入分析，虛選湊數者多，實擇認真者少。政府好整以暇，看來心中有數。

房地產發展影響深遠

香港房地產向來以私營為主流，公營對象是基層，屬社會保障，而資助置業則是填補兩者間的空隙。公營和私營房屋（包括資助置業）應是相輔相成，而非上進階梯，由租賃升格置業，由公營升格私營。

不過，政府卻似另有盤算，改變初衷，以資助置業解決老大問題，專責小組遂肩負覓地公用重任。

回顧歷史，房地產發展有三大里程碑，影響深遠：

一、十九世紀中葉，修塘蓄水以供給自來食水，隨後百年加建大小水塘，應付人口增長，即使1967年引進東江食水穩定水源，水塘功能有增無減。郊野山嶺大多是集水區，嚴禁建設發展，保護河溪上游水質；山麓是排洪區，廣修渠務暢通河道，消除上游截流改道對下游影響。山嶺脊脊相連，集水區環環相扣，《郊野公園條例》（1976）除保育環境，也保護集水區，一箭雙鵰。

二、上世紀七十年代，政府發展新界，開闢新興工業兼疏導人口，配合經濟轉型，需徵用鄉郊土地，建設新市鎮。不過新界是租借地，1997年歸還後，原地主應可恢復租借前原始權益，若收地發展

須額外補償。最終與原居民協議，男丁有權世代在本鄉建村屋自住，一生一次並豁免地價。丁屋有價有市，日後若放售，須補繳市值地價。若丁權地權雙劍合璧，更是一盤生意，覬覦者自然眾多。

三、適逢香港海運騰飛，後勤用地需求大，荒耕農地臨時改貨櫃（集裝箱）停放用途者眾，政府與訟禁止擴散，終審敗訴，打開缺口。農地不得建屋，卻可作非耕種用途。

地產商洞悉先機，爭相收購作儲備，伺機發展，難怪截至去年底，四大地產商已擁有農地儲備達1040公頃之多。

溫故知新，明乎歷史背景，始了解困局底因，看透專責小組選項是虛是實。回歸20年來，三任行政長官心力交瘁，卻錯判形勢，以為是簡單供求問題，事倍功半。董建華（1997年至2005年）大膽增加供應，目標每年建屋85000伙，卻礙於資源力有不逮。曾蔭權（2005年至12年）九招限制供應，捱過金融風暴及「沙士疫症」，誰料需求反彈，卻措手不及。梁振英（2012年至17年）辣招壓縮需求，讓供應迎頭趕上，卻扭曲市場，泥足深陷。彼等皆混淆表徵與底因，供求失衡是表徵，樓價租金與收入脫節始是底因。

三任特首錯判形勢

其實20年來，樓價起落與住房空置無直接關係【表】。出租公屋及資助置業是分配，住房多出住戶5%（即空置6%）屬結構性。私人住房多出15%是偏高，也不尋常。去年底約有250000伙空置或無人常居，其中新盤近萬，即使減除比率亦相差無幾。

近年「劏房」分租戶激增，已超越萬戶，但影響統計不大。市道循環暢旺時有屋找人買是反常，合理解讀是業主善價而沽；公屋輪候期愈拉愈長，新盤將貨就

價，佐證樓價租金與收入嚴重脫節。

董曾先後主政共15年，私樓空置現象被市道起落循環掩蓋，以為土地短缺是底因。彼等忽視現實，樓價大漲小回是形勢使然，卻擇善固執，解讀為政策奏效，未能因時制宜，種下近年亂局禍根。回歸前，每年批地上限50公頃，超額需中英雙方協商，董建華誤判求過於供，漠視回歸後已撤銷，建屋大計無疾而終。客觀形勢有變，需求驟減，樓價地價滑落，曾蔭權也誤判供過於求，叫停資助置業止血，公私營房屋之間頓失緩衝平衡。

梁振英主政5年，以為開源節流治標治本，可立竿見影。美元泛濫利率近零，資產通脹推波助瀾，需求反彈虛實難分，辣招治標不成，反助長樓價飆升60%。見縫插針建公屋、提高發展密度等，觸動地區利益，未見其利，先見其弊。成立長遠策略委員會治本，推算10年需求共450000伙，卻欠具體方案覓地建屋，人走茶涼不了了之。

林鄭月娥去年接任，改弦易轍收拾殘局，以資助置業為主軸，成立專責小組覓地；專責小組躊躇滿志，開出30年期票，公眾頓失方向，各路英雄自說自話，政治表態者多，實事求是者少，辯證更是夜長夢多，尤會招來遠水難救近火之譏。

顧名思義，概念不外構思，不過個別選項紙上談兵。例如填平船灣淡水湖簡單，整治原集水區生態複雜，牽一髮而動全身。即使今天有共識，也無把握克服重重難關，再創先河。

貨櫃碼頭建上蓋建住房，即使非天馬行空，也違反城市規劃原理。規劃布局乃地盡其利，也需先天分隔不兼容用途，達致最佳成本效益。住房與碼頭不兼容，勉強毗鄰需後天緩衝分隔，成本高、售價貴、環境差，市民何來得益？眾多概念是

住房對住戶比率

政府換屆	1997年 董建華	2002年 董建華	2007年 曾蔭權	2012年 梁振英	2017年 林鄭月娥
出租公屋	106.1	104.0	105.3	105.3	103e
資助置業	108.7	103.1	107.6	104.8	107e
私人住房	108.1	115.7	117.6	116.0	115e
平均比率	107.5	109.8	112.1	111.0	110e
樓價指數# (1999 = 100)	179.2	72.1	96.5	179.3	285.5

資料來源：統計年鑑，只計算永久住房及住戶
e：估算；#：熱門屋苑樓價指數

信報

虛是實，相信市民心中有數。

中長期選項中，外圍填海、善用岩洞地洞、縮減郊野公園等皆非新意，但觸動環境保育等爭議，夜長夢多。上文解釋郊野公園與集水區實際連體，發展郊野公園邊陲，需通過安全評審，也有先例可援。訴諸群情，妄定目標，則只會是「煲冇米粥」。

搬遷污水淨化設施入岩洞知易行難，先天風險極大，任何差池足以致命，生態災難無可挽回，成本效益難望對稱。眾多選項是虛是實，不言而喻。

開出30年期票欠承擔

短中期選項中，焦點落在私人康樂會用地。惟此舉容易激發仇富情緒，表面看權在政府之手，其實處處被動。會所一草一木一磚一瓦皆屬私人財產，不可能無償歸公。就以粉嶺高爾夫球場為例，地段連設施市值租金，官方估算為每年8200萬元，若以5%回報率計，物業估值16億元；若收回發展，設施重置成本約12億元。況且全港房地產依例可續租至2047年，每年地租相等3%市值租金。政府卻訴諸民粹，偷步投石問路，擬取巧收回各會址，徒惹爭拗甚至對簿公堂，官司肯定曠日持久。

上文解釋新闢土地集中在新界，儲備

官瘦民肥。專責小組估算30年內共欠地1200公頃發展，而私有棕地農地達2300公頃，足夠填補有餘，及早發展乃最實際選擇。不過，利益攸關，縱橫交錯，費煞思量。綜合各方資料，政策藍圖一目了然，主軸是資助置業，新發展區遠水難救近火，寄望專責小組集思廣益出謀獻策，尤其釋放棕地農地應急。專責小組理應深入分析可行者，條陳利弊得失，讓社會聚焦辯證，卻捨此不圖，開出30年期票18條選項，欠缺承擔，未孚眾望。

增闢土地翹首以待，你我抉擇表裏不一。土地供應是經濟，土地權益是政治，息息相關，卻不可混為一談。30年太久，只爭朝夕，既然土地短缺迫在眉睫，專責小組何不專注土地經濟，拿出切實可行方案，坐言起行？何苦沾手政治，越俎代庖？既然釋放棕地農地是首選，何不開宗明義，集思廣益凝聚共識？何苦漁翁撒網，故布疑陣，虛耗時光？

正本清源，公屋私樓供求錯配，源於私樓市場失效，而後者源於辣招過猶不及；釜底抽薪，檢討辣招，放寬管制，讓邊緣公屋需求回流私樓，紓緩公屋土地需求，始是長治久安上策。

鄭宏泰為香港中文大學香港亞太研究所助理所長；陸觀豪為退休銀行家、香港中文大學香港亞太研究所名譽研究員