

「明日大嶼」願景：成本效益的上佳選擇

宋恩榮 王于漸



作為經濟學家，我們一向堅持香港需要保持公共財政穩健，也要確保大型工程的成本效益。在「明日大嶼」願景出台以來，社會議論紛紛，其中不少是立場先行及情緒化的口號，甚至流於煽動民情的民粹政治操作。本文仔細分析「明日大嶼」願景的成本效益，論證香港需要大幅增闢土地，說明在眾多增闢土地方案中，「明日大嶼」是高效的方案。綜合所有考慮（包括環保及風暴潮的問題），「明日大嶼」明顯是上佳的選擇。

要實行「明日大嶼」的願景，政府需要提供詳細的成本效益估算。迄今政府提供的估算相當粗略，我們謹盡學者的責任提供較為深入的分析。不過，還需要政府作謹慎及透徹的研究，否則難以說服市民支持這個計劃。我們清楚明白，近年不少工程出現大幅超支及管理不善的情況；如果政府不信任其來有自。作為經濟學家，我們沒有能力代替政府管理公共工程，只可以運用專業知識，就公共項目作初步的成本效益分析，探討是否物有所值。

香港是否需要增闢這麼多土地？

質疑「明日大嶼」方案增闢1700公頃土地的主題主要有四個：首先，土地供應專責小組（以下簡稱「土供小組」）的報告，認為香港土地短缺約1200公頃，上屆政府的《2030+》方案，則建議建人工島1000公頃，為何本屆政府要加碼到1700公頃？其次，隨着香港與大灣區融合，大灣區有很多土地可以使用；第三，香港有很多閒置的農地（其中包括棕地），無需要大規模填海；第四，根據統計處的預測，香港人口將於2043年達到822萬的頂峰，之後將會慢慢下降，無需增闢這麼多土地。以上的論點其實以偏概全，必須仔細拆解。

首先，土供小組援引早前在香港《2030+》研究中有關整體土地短缺約

1200公頃的預測，不過小組亦同時指出該研究大大可能低估了實際所需的土地。香港人均居住面積只有160平方呎，遠低於鄰近的大城市，可是土供小組卻假定香港的人均居住面積到2030年都不會改善；如果香港的人均居住面積要提高到新加坡每人270平方呎的水平，香港的土地短缺便會超過1200公頃好幾倍。

第二，大灣區的確有不少土地，不過建設大灣區的目的，絕對不是要香港居民大量遷移到外圍，這樣只會掏空香港。恰恰相反，建設大灣區的目的，是要鞏固和提升香港作為國際級樞紐的地位。《大灣區建設框架協議》清楚說明，粵港澳合作的主要目標是「鞏固和提升香港國際金融、航空、貿易三大中心地位……推動專業服務和創新及科技專業發展，建設亞太區國際法律及解決爭議服務中心。」

要鞏固和提升香港作為國際級樞紐，人才和土地必不可少，不單要爭取香港的人才根留我城，更要吸引全世界的人才來港。在最近的土地大辯論中，論者都聚焦於住宅用地短缺，忽略了香港的商業用地其實更短缺（近年辦公室、店舖的物業價格指數，漲幅遠超住宅物業），中環甲級商廈月租高達近200元一平方呎，這樣香港年輕人如何創業？香港必須有足夠的商業用地，除了發展金融業，也要多元

化地發展航空、貿易、專業服務、創新及科技專業，才能重燃我城年輕人的希望。

第三，香港雖然有不少農地（其中包括棕地），不過這些新界的土地遠離市區，不能發展成為商業中心。無論在新界發展農地，或者收回粉嶺高爾夫球場，都不能解決香港商業用地嚴重短缺的難題。要大幅增加商業用地，新闢土地不能遠離港島及九龍市區。維港不能填海，接近維港及適合填海的地點不多。中部水域距離維港接近，容易與港島、九龍及機場連接，水深較淺，是理想的填海位置。

第四，雖然香港人口在2043年之後會慢慢減少，可是香港作為國際城市的進步發展，會吸引大量短期人口，包括商旅、遊客、海外學生、實習生、培訓人員等等。此外，香港人口老化也需要興建新醫院、診所及數以百計的安老院，需要不少土地。況且到2046年，香港樓齡超過70年的私人房屋單位數量將多達33萬個，比現在多近300倍，要進行大規模重建。如果沒有大量額外土地安置舊區的人口，將無法進行重建工程，現時市區擠迫不堪及交通超負荷的情況無法改善。

香港人口將會出現負增長，是因為新移民的數目，不足以彌補本地生育率急劇下降。回歸後的21年，是香港有紀錄以來人口增長最緩慢的時期，每年人口平均增長率只有0.6%。香港人口增長愈來愈慢，但土地供應的跌幅更大；從1995到2004年，香港增闢土地高達7800公頃；可是從2005至2014年，只增闢了1100公頃土地。土地短缺明顯是因為供應嚴重不足而非人口快速增加，新移民並非香港土地和房屋短缺的主要原因。如今香港的護老行業及建築業已經出現勞工短缺，如果大幅削減單程證的配額，香港人口負增長和人口老化會雪上加霜；香港人口會立即急劇萎縮，也會即時出現極嚴重的勞工短缺，沒有足夠人手照顧不斷增加的老老年人，增闢土地、興建醫院及護理院。

此外，政府要有土地儲備，才能夠加強收回私人土地的議價能力，不然只會給地產商牽着鼻子走，無法重奪我城發展的主導權。1700公頃的人工島，面積其實少於完成三跑之後的機場（1898公頃）。政府最新的政策是多管齊下，既建設人工島，也同時進行近岸填海及發展農地（其中包括棕地），才能夠滿足香港的土地需求。

成本效益分析：「明日大嶼」是上佳選擇

成本分析包括填海的成本、交通基建的成本；效益則包括實地的財政收入、衍生的經濟活動的收入，也要包括各種無形的社會成本及效益，例如對環境的影響、對交通擠塞的影響、房屋、社會設施及休憩設施的社會效益。此外，還要比較「明日大嶼」方案及其他方案的成本和效益，才能作出最好的選擇。

填海的成本

由於中部水域是淺水地帶，平均水深4至8米，填海並不困難。1700公頃的填海，規模與機場幾乎一樣，並無特別理由認為成本會特別高。近年用作填海的海砂雖然漲價，但部分填料可以使用香港的建筑廢料替代，更為環保。按發展局根據最近的填海價格推算的估計（已反映海砂

漲價的影響），填海成本每方呎為1300至1500元，應該相當準確。首期交椅洲1000公頃填海的成本約為1500億元，全部1700公頃填海的成本約為2600億元。

另一方面，如果政府收回新界農地以作新市鎮發展用途，按政府最新的收購價，每方呎最高達1350元。根據慣常做法，政府還要為農作物和其他損失多付25%的補貼，即近1700元，比填海的成本更高。而一旦把農地改劃成住宅地，每方呎土地的價值會上升至數千甚至1萬元，原業主自然會扭盡六壬爭取額外賠償，例如要求「原區安置」甚至「不遷不拆」。理論上，政府可以強制收地，不過會引發激烈抗爭，甚至要恢復回歸前的寮仔部或者出動防暴隊，這是否市民願見？

在眾多增闢土地的方案中，發展棕地最為複雜。棕地大部分十分零散，難以大規模規劃。政府也沒有閒置土地安置棕地上的貨櫃場或其他經濟作業。最理想及最符合環保的做法，是重新規劃內河碼頭來安置零散棕地上的業者，不過先要覓地遷徙及安置內河作業，然後重新規劃內河碼頭的土地，在完成規劃後興建可以容納貨櫃車運作的多層大廈，才能遷徙及安置棕地上的經濟作業，所有步驟都要與數以千計的持份者討價還價，所需時間不會比建設人工島短，甚至更漫長，成本也會高昂。

今天不少環保和社運人士反對人工島，認為應該發展農地（其中包括棕地），可是當政府發展新界東北的農地時，卻面對他們的反對，例如他們要求保留棕地上的工廠（「志記鑛木廠」），更支持東北村民「不遷不拆」的訴求。事實證明，2008年展開的「新界東北發展」阻力重重，至今仍未正式展開收地，在談不上工程上。如果市民以為可以以在10年內大量發展農地（包括棕地），是嚴重低估香港社會的險惡，也高估政府收地的能力。

交通基建的成本

無論在什麼地方興建新市鎮，都要考慮交通基建的成本。如今連接維港市區與新界的交通走廊在繁忙時間已經爆棚，如果在新界建設新市鎮，一定要興建新的交通走廊連接維港市區，否則只會建設更多悲情城市。前中策組首席顧問邵波提議全面收回粉嶺高爾夫球場作高密度發展，興建十多個單位居住10萬萬人；可是粉嶺距離維港30多公里，現有的交通走廊沒有空間擴充，恐怕要建設打穿大帽山幾十公里的隧道，才能連接九龍市區，然後還要面對3條海底隧道擠塞的死亡，無法暢順連接港島。

大嶼山人工島位置適中，距離港島最短距離只有4公里，距離九龍荔枝角只有約8公里，距離大嶼山更是咫尺之遙；興建交通走廊到市區的成本，應該遠低於新界東、新界北及新界西。未來大嶼山人工島的交通網絡，更可以減輕3條過海隧道的負荷，提供港島前往機場及新界西的捷徑，疏導新界西與市區之間的交通，釋放新界西農地（包括棕地）發展的潛力。

香港寸金寸土，政府須按最大的公眾利益管理香港的土地。粉嶺高爾夫球場雖然不適宜作高密度發展，卻可以考慮收回部分土地作低密度發展，或者收回整個高爾夫球場由政府管理，開放給公眾休憩或打球，政府不應該長期補貼只有2000多名會員的高爾夫會。

大嶼山人工島交通基建的成本，政府尚未有準確的估計，現行五六千億元（包括填海）的總成本，是十分粗略的初步估

計，我們也沒有專業能力作更準確的估計（這是政府的責任）。不過，從地理位置的表面證據出發，大嶼山人工島的交通基建成本應該比在新界發展新市鎮效益更高。

近岸填海的困難

近岸填海的成本，應該比人工島填海的成本低，不過近岸填海容易受到附近居民的激烈反對。近岸的區域一般都有房屋，居民會失去海景，影響物業的價值。大嶼山人工島的優點，是附近的民居不多，又保留了大嶼山及坪洲的原海岸線，對附近居民的影響減到最低。

增闢土地的效益

香港土地價值不菲，從戰後到如今70多年，賣地的收益一般都遠超填海的成本。如今坊間認為人工島是「倒錢落水」或者「燒爛儲備」，完全忽視土地是香港最寶貴的資產，政府可以通過賣地收回增闢土地的成本。政府不應該採用高地價政策，不過也不應該以低於市價賣地補貼地產商。政府土地房屋政策的目標，應該是提供足夠土地滿足社會需要，避免樓價瘋狂上漲；可以容許過高的地價出現適度調整，不過要避免製造大量負資產。

人工島的賣地收入，坊間流傳多個不同估計，其中不少只計算私人住宅單位的賣地收入，沒有計算商業地的收入，明顯是低估。按政府最新的資料，第一階段1000公頃的交椅洲填海，將提供4000萬平方呎商業樓面，等同中環八成，按每呎樓面地價9000元的保守估計（只是啟德地價七成），商業土地收入約3600億元。

兩階段合共1700公頃的填海，最多興建40萬個住宅單位，公私營7：3；即興建12萬個私人住宅及28萬個公營住宅。假設私人住宅每單位的建築面積800呎（參考政府在《2030+》的標準），每呎樓面地價保守估計為5000元（過去5年每年政府住宅地拍賣的平均地價皆高於5000元），每單位的地價約400萬元，12萬個私人住宅的地價約4800億元。以上兩個項目的賣地收入已經高達8400億元，還未計算第二階段喜靈洲填海的商業用地的賣地收入（政府沒有提供第二階段填海的商業樓面數字）。就是按照這個保守估計，總賣地收入也應該超過人工島的總成本。

除了拍賣土地的收入，還要計算多種社會效益，例如人工島28萬所公營房屋的社會價值。公營房屋有四類：出租公屋、綠置居、居屋，港人首置上車盤。政府未有公布四類房屋的比例，我們無法仔細估計每類房屋的成本效益，不過一個簡單、合理的推算，是公營房屋整體上可以自負盈虧（即出售公屋獲得的土地收入，可以抵償出租公屋的建築成本）。28萬個公營房屋單位，不會產生淨賣地收入，不過卻有巨大的社會效益。我們估計每個公營房屋單位的社會價值平均為300萬元（這是十分保守的推算，最近二手公營房屋的轉讓價大部分都遠超300萬元），加上約8400億元拍賣土地的收入，兩者合共16800億元，再加上人工島創造34萬個就業崗位的經濟效益、康樂運動和社區設施的社會效益，還有人工島的交通網絡的效益（減輕3條過海隧道負荷及疏導新界西交通、釋放新界西開發農地的潛力），總社會效益相信高達兩萬億。

人工島對環境的影響

填海難免對環境有一定影響，不過



林鄭月娥在今年《施政報告》提出「明日大嶼」願景，以增大土地供應。（資料圖片）

人工島匠心獨運的計劃，已經把影響減到很低。首先，中華白海豚很少在交椅洲和喜靈洲一帶出現；其次，人工島的設計，保留了大嶼山、坪洲、喜靈洲、周公島及交椅洲的原海岸線，減低對生態的影響。此外，現代非淤挖式填海技術有助保持水質，需要相對較少的填料，並減少工地穿梭的挖泥船數量。此外，全新的人工島，較容易按環保、低碳和智慧城市的標準整全規劃。

發展新界棕地是最環保的做法，可是需時漫長，也不能提供香港最短缺的商業用地，更無法解決新界新市鎮與維港區交通聯繫的死亡。現實世界沒有完美的增闢土地方案，取捨在所難免。

人工島能否抵禦風暴潮

在氣候變化的時代，人工島的設計如何能夠抵禦風暴潮，需要政府仔細研究。我們沒有這方面的專業知識，不過從超級颱風山竹吹襲香港的經驗看到，香港不少近岸填海的地區（包括沙田城門河、大埔林村河、杏花邨、將軍澳）和低窪地區（包括鯉魚灣、大澳、元朗）皆出現水浸，赤鱗角機場約1000公頃的人工島卻安然無恙，港珠澳大橋兩個孤懸伶仃洋的人工島也沒有損傷，說明只要有合適的設計，人工島完全可以抵禦風暴潮；反觀香港多個近岸填海的地區和天然的低窪地區，抵禦風暴潮的能力不足，比較令人擔心。

結論

人工島計劃5000億元的總成本，只是粗略的初步估計，不能忽略工程可能出現超支；不過人工島帶來的財政收入，單計算賣地已經有5500億元，還未計算差餉、路費及產生的新經濟活動的稅收；總社會效益更會遠遠超過萬億。工程費用可以攤分二三十年進行，每年不過數百億元，以香港政府的財力（包括擁有萬億元以上的財政儲備），應付大嶼山人工島計劃可說是綽綽有餘，就算出現一定超支，也有足夠的安全空間。如果香港經濟不幸出現長期經濟危機，政府可以放緩人工島的建設，並分期與連接人工島與市區的鐵路、隧道、橋樑，保持香港公共財政的穩健。

綜合以上成本效益的考慮，「明日大嶼」願景明顯是上佳的選擇。

宋恩榮為香港中文大學經濟系客座教授及經濟研究中心副主任；王于漸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