

# 新瓶舊酒——施政報告未解置業難困局

鄭宏泰  
陸觀豪

近日澳洲推出新猷，分散人口，促進均衡發展。新移民抵埗後首5年不得定居悉尼、墨爾本、布里斯班三大城市，非基於政治因素，而是經濟現實。據2017年國際置業負擔調查（Demographia International Housing Affordability Survey），悉尼及墨爾本躋身十大負擔最重城市，指數是12.9及9.9，分佔第2位及第6位。難怪澳洲擇善固執，推出非常措施。

國際置業負擔調查覆蓋澳洲、加拿大、愛爾蘭、日本、新西蘭、英國、美國等中產階層發達國家。鑑於國情不同，篩選人口不少於5萬至25萬不等之城市抽查，另加入香港及新加坡，去年對象共293個城市。負擔指數是住房樓價統計中位數對住戶入息統計中位數之倍率，指數愈高，負擔愈重。所謂中位數是統計高至低排列，前半部及後半部之分割點。指數以3.0作負擔輕重分界，向上再細分為負擔頗重（3.1至4.0）、負擔甚重（4.1至5.0）、負擔極重（≥5.1）。

去年香港繼續高踞榜首，指數（19.4）高出十大同儕極多。難兄難弟新加坡，同樣地狹人多，指數（4.8）是香港四分之一，排名低百位。兩地住房政策取向不同，各有前因，難言孰優孰劣。樓價高低及負擔輕重，歸根究柢是能否地盡其利、能否理順供求。新加坡近年樓價穩定，升幅與人息增長幾乎同步，令香港黯然失色。

## 置業負擔重 與城規配搭息息相關

近5年（2012至2017年）香港人負擔飆升44%之多，因入息增加遠追不上樓價。反觀新加坡，近4年置業負擔減輕6%，即是入息增幅大於樓價。環顧十大負擔最重城市，悉尼指數升幅（升55%）不

下於香港，但人口密度遠低。以每平方公里土地計，悉尼去年有415人，而香港有6672人。新加坡人口密度（7796）與香港不相伯仲，負擔指數卻是悉尼（12.9）三分之一。港人置業負擔極重，非單供求失衡錯配問題，更與城市規劃縱橫配搭息息相關。

香港人口密度表面上低於新加坡，經調整發展覆蓋率後，實際高一倍。香港過半土地原是界外租借地，自1898年起計，前74年無大經濟發展，大多是特殊工業及公共設施（水塘、監獄、碼頭等）；後25年始建設新市鎮，礙於租約期滿前途未卜，需保障原居民權益，發展有局限。全港覆蓋率現只有少於25%，實際人口密度是27,346；反觀新加坡覆蓋率達53%，實際密度是14,745，等於香港一半。換言之，香港是集中式縱向伸展結構，而新加坡是分散式橫向發展結構，密度較低，環境較優。

面對置業難、負擔重、空間窄等問題，上屆政府以為只是供求失衡，遏抑需求增大供應，此消彼長自迎刃而解。其實問題錯綜複雜，加上遏抑需求過猶不及，增大供應乏善足陳，弄巧反拙。轉手市場萎縮，新盤主宰買賣，置業負擔指數飆升。今屆政府接手，雙管齊下收拾殘局，不諱言效法新加坡，加強公營住房，疏導置業需求，減輕公屋輪候；其次，全力覓地造地增加供應配合，並委派專責小組主理。但思維跳不出既定框架，兜兜轉轉，首選仍舊是填海，其餘老調重彈或紙上談兵。

## 東大嶼填海爭議的癥結

香港向來以私營為主軸，政府開發土地而不儲備土地，也沒有理由開置善價而沽。施政報告提出「明日大嶼願景」，開宗明義填海造地，也未雨綢繆儲備土地，留交新世代發展。前事不忘後事之師，未知政府有否汲取西九文化區之教訓？原址填海興建新機場鐵路之跨海隧道出口，地下是九龍站，上蓋

本來延展尖沙嘴商業區，其後推倒重來。若非文化區規劃一波三折，工程一再延誤，否則廣深港高鐵支線終站怎能後發先至選址西九龍？啓德機場原址發展規劃也舉棋不定，好不容易塵埃落定，政府换届又差點推倒重來，夜長夢多。兩宗事件教訓深刻。土地「儲備」按部就班發展，反予政客有機可乘，節外生枝誤事。「明日大嶼」構思大膽，冀重燃置業安居之願望，恢復市民大眾之信心，惟須慎防重蹈覆轍。

驟看東大嶼填海1700公頃面積不小，政府辯解僅倍於東涌擴展（130公頃）及機場新跑道（650公頃）合計。不過兩項目性質不同，皆是伸延現有設施，且屬近岸工程，難相提並論。新填海增加土地約1.5%，但規劃人口密度介乎4.1萬至6.4萬之間，遠高全港實際平均，始是癥結所在。換言之，全港覆蓋率幾乎不變，縱向伸展更高、人口密度更大、發展地段更集中、地價更昂貴，怎能減低置業負擔？

都會發展可歸納三大模式：同心環式（北京）向外擴展，多層環繞路結構；衛星式（洛杉磯）市鎮星羅棋佈如夜空，以公路及鐵路連貫；輻射式（羅馬）向外擴展，多條同心軸結構。上世紀中葉，香港建設新市鎮安置人口，分佈港九（柴灣、觀塘等）新界（荃灣、屯門等），興建公路鐵路連貫，即是衛星模式。九七回歸後全港再無分彼此，不過新界拓展新市鎮仍障礙重重。《基本法》明文保障原居民權益，卻語焉不詳，變相維持原狀。發展商也洞悉先機，密密收購農地，守株待兔。即使「土地共享」先導計劃是投石問路，政府是否避重就輕，寧願造地而不覓地？有待下回分解。其實東大嶼造地與赤鱗角新機場異曲同工，當年也曾考慮該址，最終放棄，今回不過新瓶舊酒。

香港本是公營住房先驅，新加坡青出於藍，而且

置業負擔遠低，更勝不少大都會，自有其道理。禮失求諸野，師法新加坡之餘，切忌得其神失其髓。融會貫通「福利必然是公屋，公屋不必是福利」之學問，始能拆解困局。新加坡也採用衛星模式發展，但無原居民權益掣肘，規劃可因時制宜，先覓地後造地。即使填海，也區分內河（新加坡河）外海（馬六甲海峽），用途不同。反觀香港，政府裏呼外應填海不遺餘力，卻不問內港外海，只求造地達標，徒惹爭議內耗，夜長夢多。

## 正本清源 理順供求

其實香港不乏發展用地，不過私有產權所限及歷史遺留掣肘，向來官瘦民肥。房地產供求錯配，公私營供求失衡，困擾經年。新人事新作风，政府擬擴大公營住房，釜底抽薪解決問題，卻苦無地可用，始有專責小組及大辯論。若借鑑新加坡，須全方位解決，加強公營住房供應之際，也取消補地價阻截流失。去年Demographia調查香港樓價中位數近620萬港元，即半數置業者需付五成首期，百上加斤。若辣招不撤減，置業仍可望不可即。

誠然住房問題困擾已久，錯綜複雜，正本清源需理順供求。覓地造地同樣有利也有弊。據政府說法，覓地牽涉問題廣泛，往往糾纏不休；造地雖不易為，還較有把握。「未雨綢繆」是遺水，能否救「置業難」近火？抑或項莊舞劍是虛招？且拭目以待，讓時間證明。

作者鄭宏泰是香港中文大學香港亞太研究所助理所長，陸觀豪是退休銀行家、中大香港亞太研究所名譽研究員、中大工商管理學院客座教授