

# 「明日大嶼」：「倒錢落海」×「倒沙成金」



宋恩榮

「明日大嶼」計劃公布以來，反對者認為該計劃成本高昂，是「倒錢落海」；贊成者則認為土地是香港最寶貴的資源，賣地收入將會遠超填海的成本，計劃是「倒沙成金」。

發展局3月公布「明日大嶼」計劃的初步成本及土地收益估算，估計計劃的成本為6240億；土地收入方面，發展局引用香港測量師學會的估計，土地收益為一萬億左右，最保守也有七八千億，掏空庫房的說法不能成立。可是不少論者認為政府低估了成本及高估了收益，「倒錢落海」的論述在坊間依然流行。

早於去年11月7日，筆者與其他經濟學者一共38人曾發表聯合聲明，指出「明日大嶼」是符合社會成本及效益的上佳選擇；聲明指出就是按十分保守的地價估計，「明日大嶼」的賣地收入仍然超過工程的成本，與發展局的估算十分接近。

「倒錢落海」的論述聳人聽聞，甚至流於煽動民情的民粹政治操作，不過片面強調「倒沙成金」亦有盲點。政府增闢土地應該追求最大的社會利益而非追求最高的土地收入。政府不單要考慮增闢土地的財政成本和賣地收入，也要考慮整體社會成本（例如環境成本）和社會效益，包括可供應的公屋、社會設施、新增的經濟活動等等。

本文將仔細拆解「倒錢落海」論述對「明日大嶼」計劃的種種質疑，然後再從社會成本及利益的角度說明為何「明日大嶼」是上佳的選擇。

通超負荷的情況無法改善。

## 發展農地、棕地是否比「明日大嶼」計劃更划算？

反對「明日大嶼」的人士認為，發展農地、棕地，成本比填海低，需要時間也較短；然而這些觀點都不符合事實。

政府收回新界農地發展，甲級農地的收購價每方呎為1350元，成本與填海相若；而乙級、丙級農地的收購價每方呎只需數百元，表面上遠比填海便宜。問題是，政府一旦把農地改劃成住宅地，每方呎土地價值會上升至數千甚至一萬元，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」。

以東北發展為例，政府須向棕地作業提供新增的特惠津貼，並為原區居民提供「加強版」的特惠補償和安置安排，還要為受影響村民提供安置房屋，協助農民復耕及重置安老院舍，使收地的成本大幅提高。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？

新界雖然有不少棕地，不過十分零散，難以大片規劃；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。政府現時的計劃，是先重新規劃內河碼頭來安置零散棕地上的業者，在完成規劃後興建可以容納貨櫃車運作的多層大廈，然後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。

新界東北發展，由2008年重新啟動規劃至預計2023年首批居民入伙，需時15年；比交椅洲人工島由今年研究到2032年首批入伙，需要13年時間更長。

事實上，新界收地日益困難，來自發展商、居民及環保團體的反對聲音，令發展成本及周期不斷增加。以上的比較，說明無論從發展周期或發展成本出發，「明日大嶼」計劃是上佳選擇。

## 「明日大嶼」發展第三個核心商業區的爭論

按照政府的規劃，「明日大嶼」將提供4000萬平方呎甲級商業樓宇（約為中環商業樓宇面積的八成），成為香港第三個核心商業區。姚松炎及其他反對「明日大嶼」計劃的人士認為，按照香港《2030+》研究的估計，香港核心商業區的甲級寫字樓，至2041年短缺只是1100多萬平方呎，根本毋須供應多達4000萬平方呎的甲級商業樓宇。

不過，主持土地大辯論的土供小組多次強調，香港《2030+》研究的估計過於保守，香港需要的土地遠遠多於該研究的估計。香港的商業用地其實比住宅用地更短缺，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，企業不勝負擔。啟德商業區的土地已經全部出售，樓面地價每方呎接近2萬元的天價。要滿足香港自身的發展及香港作為大灣區核心城市的需求，香港必須發展第三個核心商業區，提供足夠的商業用地，除了發展金融業，也要多元化地發展航運、貿易、專業服務、創新及科技事業，才能重燃我城年輕人的希望。

也有一些反對「明日大嶼」計劃的人

士，認為香港應該把核心商業區域分散到新界，減少跨區就業，解決核心市區交通擠迫的問題；不過這個理想化的建議是知易行難。「明日大嶼」本身有五六十萬人口，不單接近中環，同時也接近計劃中的機場城市；容易滿足核心商業區域需要的規模效益及聚群效應；反觀新界東北及洪水橋兩個新市鎮，距離離港太遠，人口分別只有22萬及17萬，難以達到規模效益及聚群效應。此外，因為農地與棕地的業權分散，要大幅擴大兩個新市鎮的規模，也會十分困難。

## 「明日大嶼」成本收益估算是否合理

不少論者認為政府低估了成本及高估了收益。在成本方面，當局按2018年9月的工程價格計算成本，沒有考慮近年工程價格上漲速度遠超整體經濟的通脹膨脹。此外，近年不少超大型工程大幅超支，「明日大嶼」的成本恐怕高達1萬億。在土地收益方面，論者強調地價十分不穩定，一旦香港經濟不景，土地收入將會大幅下降。

朱凱迪、尹兆堅和姚松炎皆認為政府低估了「明日大嶼」的成本。他們強調政府向財委會申請公共工程撥款，是按付款日的價格（MOD）計算成本；「明日大嶼」到2025年才施工，屆時價格應該遠高於2018年。他們的質疑明顯是捉錯用神：「明日大嶼」的可行性研究尚未開始，根本無法估計施工的時間表，也無法按付款日的價格計算成本。當局所以發表粗略的初步估計，目的並非要求財委會撥款，目的僅僅在於說明「明日大嶼」不會掏空庫房；估算的成本及賣地收益同樣按現時價格計算，方便兩者比較，說明賣地收益足以彌補工程成本，釋除公眾的憂慮。

如果要勉強計算通脹的影響，按過去

10年的經驗，香港建築工程投標價格指數上升約1.4倍，住宅物業價格指數更上升3.1倍；這樣推算將來的價格，「明日大嶼」計劃的土地價格上升的幅度將大幅拋離將來的建築成本，「明日大嶼」的賣地收入將會是工程成本的好幾倍！

其實過去10年，香港建築成本及物業價格飛漲，兩者皆是特殊現象而非非常態，長此以往將會超越香港經濟的承擔能力，不可能長期持續。香港物業價格已經接近市民負擔的極限；香港建築成本已經是亞洲最高，全球排第二；過去10年，香港工程價格飛漲，超大型工程出現大幅超支，主要原因是有過多的超大型工程集中在這10年間一同上馬，超過香港建築業的負擔能力。

曾蔭權在2007年《施政報告》提出十大建設計劃，其後為了應付2008年爆發的金融海嘯，更以大型基建刺激經濟。在這政策背景下，高鐵香港段、港珠澳大橋、中環灣仔繞道、沙中線等項目皆迅速上馬，政府基建工程開支佔財政總開支的比例，也從2009/2010年度的9.4%大幅上升至2016/2017年度19.3%的高位。不過，隨著超大型工程相繼完成，此比例已經迅速下降至2018/2019年度的14.3%；香港的工程價格指數，也在2016年第三季到達頂峰後回落，至2018年第三季一共回落了4.2%。

展望未來15年，除了「明日大嶼」，香港並無其他超大型工程進行。近年香港建築業，在吸引年輕人入行及提高生產力（例如裝嵌預先建造組件的房屋）方面皆

有一定成效。估計「明日大嶼」的工程不會超越香港建築業的負擔能力，超支的風險會大幅降低。

相對香港建築業的技術能力和經驗，「明日大嶼」計劃的工程並不特別困難。赤鱘角機場人工島的面積在第三跑道完成後將達1590公頃，超過「明日大嶼」填海1000公頃的規模。「明日大嶼」的配套基建包括橋樑、海底隧道和鐵路，皆為香港建築業熟悉的項目。

「明日大嶼」6240億的興建費用，是香港2018年總產值（GDP）的21%，比例並非特別龐大；當年興建赤鱘角機場的玫瑰園計劃財政費用為1500億，是當年香港總產值的31%，比例遠遠超過「明日大嶼」計劃。未來香港政府財政每年能夠承擔約1000億元工程開支，「明日大嶼」的工程分開十多年進行，每年費用不過幾百億，不會造成過重的財政負擔。

## 社會成本及社會收益

如前所述，政府增闢土地，要考慮工程成本以外的社會成本（主要是對環境破壞的成本）及土地收入以外的其他社會收益。在成本方面，無論任何發展，皆會對自然環境有一定程度的影響。世上並沒有完美的方案，在土地嚴重短缺的情況下，取捨在所難免。我們難以把對環境的影響量化，不過現有方案已經在可行的範圍內，把對環境的影響減至最低。

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，現代非浚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。在填海工程進行前，政府也會進行嚴謹的環境影響評估，工程完

成後也可以落實不同的補償措施。全新的人工島，也較容易按環保、低碳和智慧城市的標準整全規劃。

在社會效益方面，除了拍賣土地的收入，還要計算增建的公屋、社會設施、交通走廊及新增的經濟活動多種社會效益。「明日大嶼」將建造10萬到18萬個公營房屋；為簡單起見，我們採用中位數14萬個公屋作估計。

公營房屋有4類：出租公屋、綠置居、居屋、港人首置上車盤。政府未有公布4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）。14萬個公營房屋單位，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），14萬個單位的社會價值共4200億元，加上約1萬億元拍賣土地的收入，兩者合共14200億元。

此外，「明日大嶼」的交通配套提供港島前往機場及新界西的捷徑，能夠減輕三條過海隧道的負擔，疏導新界西與市區之間的交通，從而釋放新界西農地和棕地發展的潛力，社會效益不容忽視；再加上人工島創造20萬個就業崗位的經濟效益、康樂運動和社區設施的社會效益，總社會效益相信高達2萬億。

過去10年，香港的財政盈餘每年平均接近900億，遠超新加坡的每年平均



自林鄭月娥去年提出「明日大嶼」願景後，受到社會各方熱切討論。

（中通社資料圖片）

200億元。回歸後，政府增闢土地步伐緩慢，導致地價飛漲，賣地收入大幅超越增闢土地的成本，政府財政收入因此大幅增加，累積1.1萬多億的財政儲備，說明政府增闢土地的策略及財政政策實在過於保守。

部分論者擔憂「明日大嶼」會導致地價大幅下跌，恐怕政府會入不敷支，這其實是過慮。首先，測量師學會對土地收益的估計，是假定每平方呎住宅樓面地價為1萬元到1.2萬元左右，與最近啟德約1.7萬多元一平方呎的樓面地價比較，已經有三成多折讓。換言之，就是香港的樓價出現顯著調整，「明日大嶼」計劃賣地收入仍然超過建築成本。

其次，如果地價顯著下跌，打破地價只升不跌的神話，能夠降低香港經商的成本，增加香港的競爭力，刺激經濟增長，其實是大大好事。雖然賣地收入下降，可是政府的稅收會隨著經濟活動蓬勃而增加。長遠而言，政府財政應該主要依賴稅收而非賣地。

最後，如果「明日大嶼」落成之日適逢地產市場超級低潮，政府可以增加土地儲備，待善價而沽；政府在新闢土地的市場有壟斷地位，毋須面對競爭，毋須急於賣地。政府不應該採用高地價政策，不過也不應該賤賣土地補貼地產商。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債。

因為香港土地長期嚴重短缺，增闢土地的社會利益往往遠超其社會成本。在這樣的情況下，只要政府財政能夠承擔「明日大嶼」計劃的開支，賣地收入是否能夠完全彌補增闢土地的工程成本，不應該是首要考慮。

從追求最大社會利益的角度出發，政府應該增闢土地直至額外土地的邊際社會效益下降至剛剛能夠彌補增闢土地的邊際社會成本，首要考慮應該是社會利益而非賣地收入。

總括而言，人工島帶來的財政收入，單計算賣地已可回本，還未計算所產生的經濟活動的稅收，以及其他社會效益。工程費用可以攤分十多年進行，每年不過數百億；以香港政府的財力，應付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，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」明顯是上佳的選擇。

香港中文大學經濟系客座教授及亞太所經濟研究中心副主任