

## 增加房屋供應，難似愚公移山？

---

自去年 6 月以來，持續不斷的社會運動，再加上新型冠狀病毒所帶來的嚴重公共衛生危機和經濟衝擊，令香港經歷了前所未有的驚濤駭浪。這些接踵而來的危機佔據了市民的注意力，因而暫且忘卻了一些長期困擾着香港社會的核心問題。但隨著危機續步紓緩，我們將必須重新面對這些挑戰。

貧富懸殊是其中最棘手的問題之一，近年來房地產價格不斷飆升，無疑加劇了擁有房產與沒有的人之間財富差距。然而，歷史清楚告訴我們，透過行政手段抑壓房地產價格，不單只破壞財富資本打擊經濟，而且往往最受影響的就是社會上比較弱勢的一群。更有效解決房屋問題是重建置業階梯，務使更多人成為業主兼且可以利用手上物業抗衡通脹，以致分享到經濟繁榮的成果。

如何實現呢？

解決問題，必先追源溯本。我們相信透過分析高房價環境的成因，不但有助鎖定問題之所在，亦能為解決這個長期困擾社會、看似無法克服的挑戰，帶來一線希望。

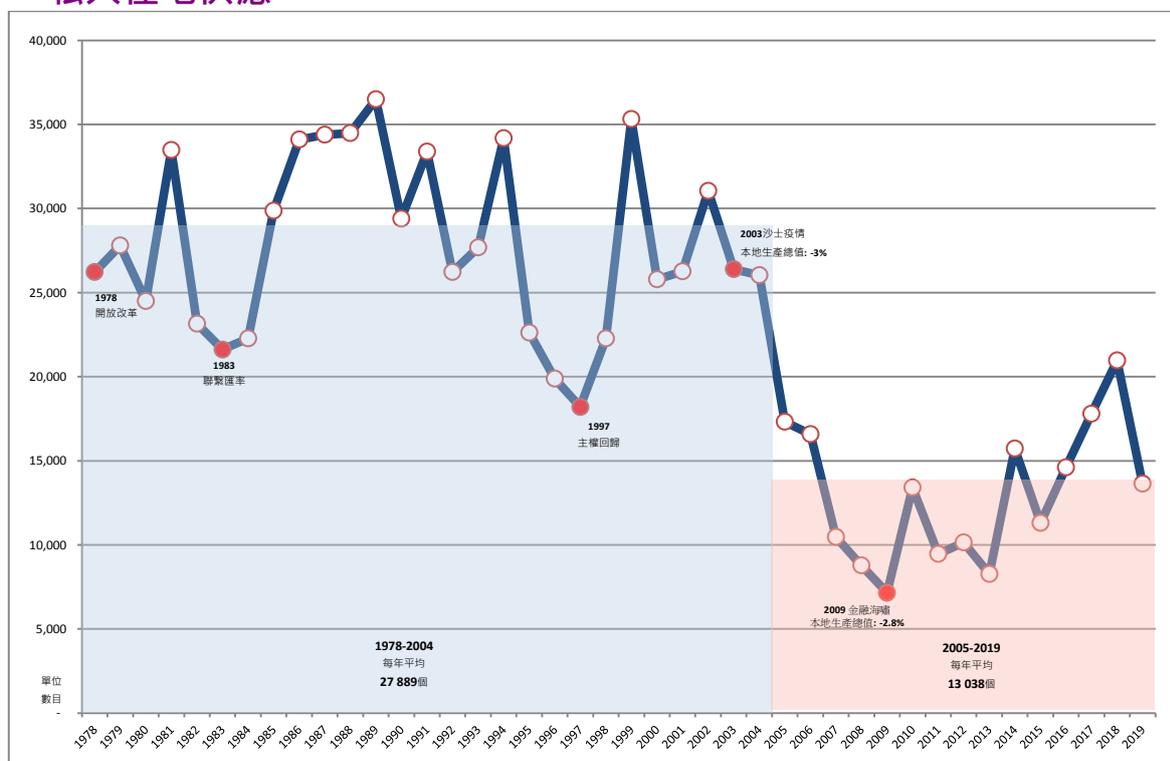
### 背景

圖 1 顯示香港自 1978-2019 年私人住宅單位的落成數目。從圖表中可以清楚看出：

- 1978-2004 年，來自私人市場的落成住宅單位數目相當平穩，每年平均約為 28 000 個，但自此之後

- 2005-2019 年，私人市場的落成住宅單位每年平均下跌至只有 13 000 個，大幅減少超過 53%。

**圖 1**  
**私人住宅供應**



1. 資料來源：差餉物業估價署
2. 2001 年後落成住宅單位不包括村屋

以上數字令人不禁要問：

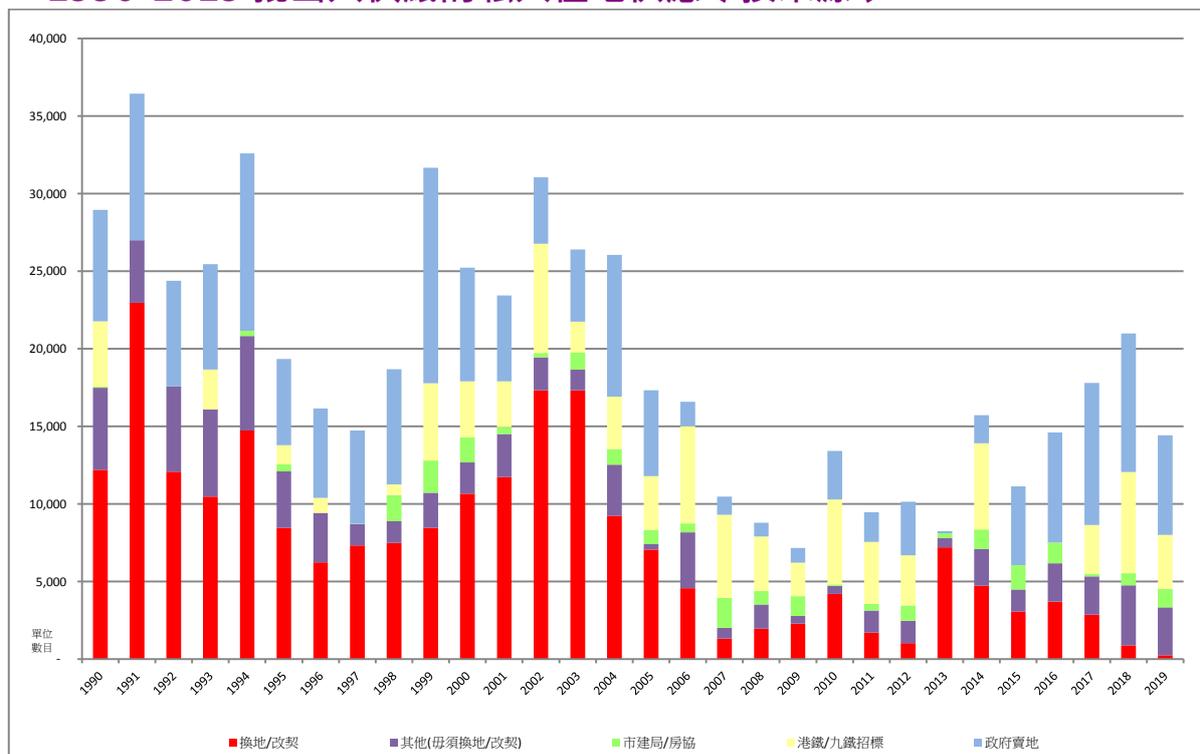
- 這兩段時期的土地供應源自何方？
- 為什麼私人市場的住宅供應會突然大幅下降？

圖 2 分析了 1990-2019 年私人市場住宅供應的土地供應來源 (1990 之前的數據從缺)，並細分為五個類別：

- 透過換地/地契修訂申請的私人持有土地 (紅色)；
- 毋須換地/地契修訂的私人持有土地 (紫色)；

- 市建局/香港房屋協會的招標項目 (綠色) ；
- 政府通過港鐵和九鐵招標的發展(重建) 項目 (黃色) ；及
- 政府通過拍賣或招標出售的土地 (藍色) 。

**圖 2**  
1990-2019 批出入伙紙的私人住宅供應〔按來源〕



資料來源：屋宇署

上圖顯示，私人市場住宅供應的土地主要來自換地和地契修訂申請、港鐵和九鐵的招標發展項目，再加上政府賣地，與及近年來比例有所增加，毋須換地/地契修訂的發展項目等。假設一個發展計劃由物業收購至收地清拆需時大約三至四年，我們可以從中得出以下推論：

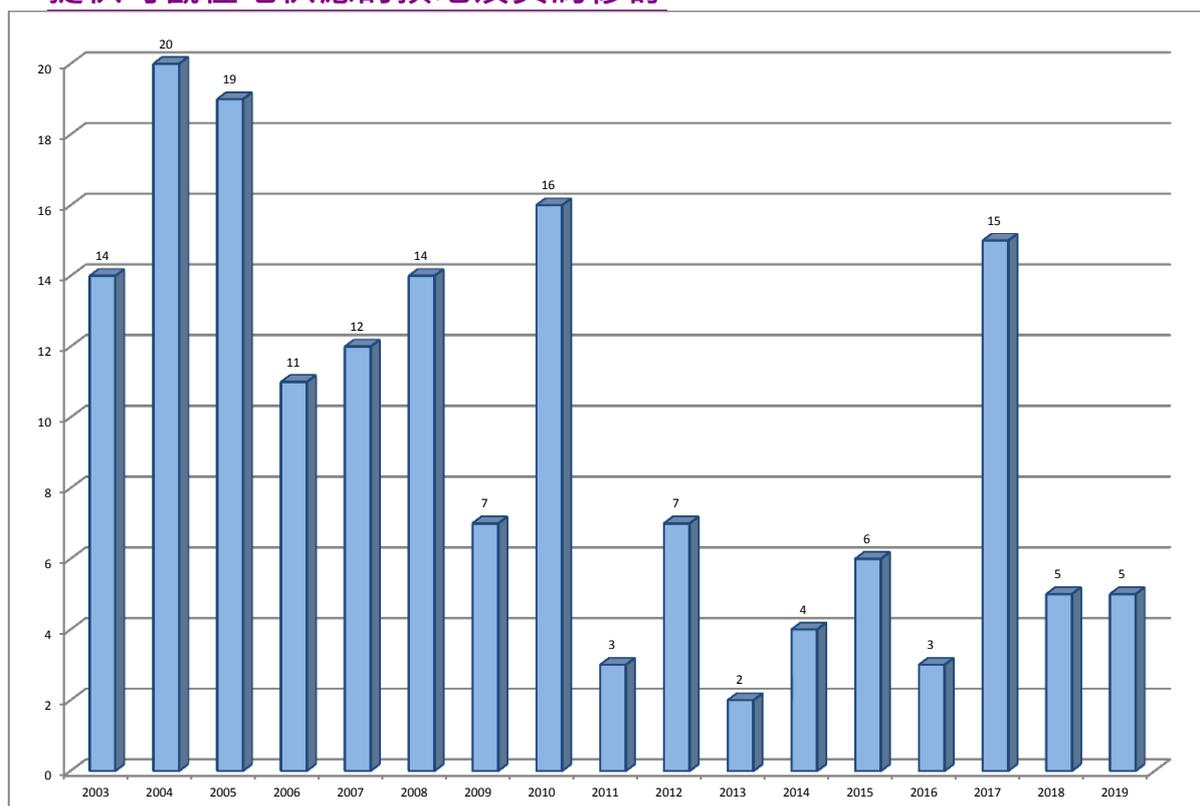
- 政府 2002-2010 年停止賣地的政策 (藍色)，對 2006-2014 年的住宅供應產生了立竿見影的影響。
- 與此同時，自 2002 年以來私人持有土地的換地/地契修訂申請減少，亦大大影響了相應時期的房屋供應 (另見圖 3)。

- 來自港鐵公司發展項目 (黃色) 的供應，因應新鐵路設施的工程時間表而有所增減。

為說明換地/地契修訂申請減少導致房屋供應下降，圖 3 顯示 2003-2019 年間錄得換地/地契修訂完成個案的數目。

儘管圖 3 並未顯示每一換地/地契修訂完成個案所提供住宅單位的數量，但從 2017 年兩宗牽涉龐大補地價金額的交易可以間接得知，換地/地契修訂申請在釋放房屋土地供應上的巨大潛力。

**圖 3**  
提供可觀住宅供應的換地及契約修訂



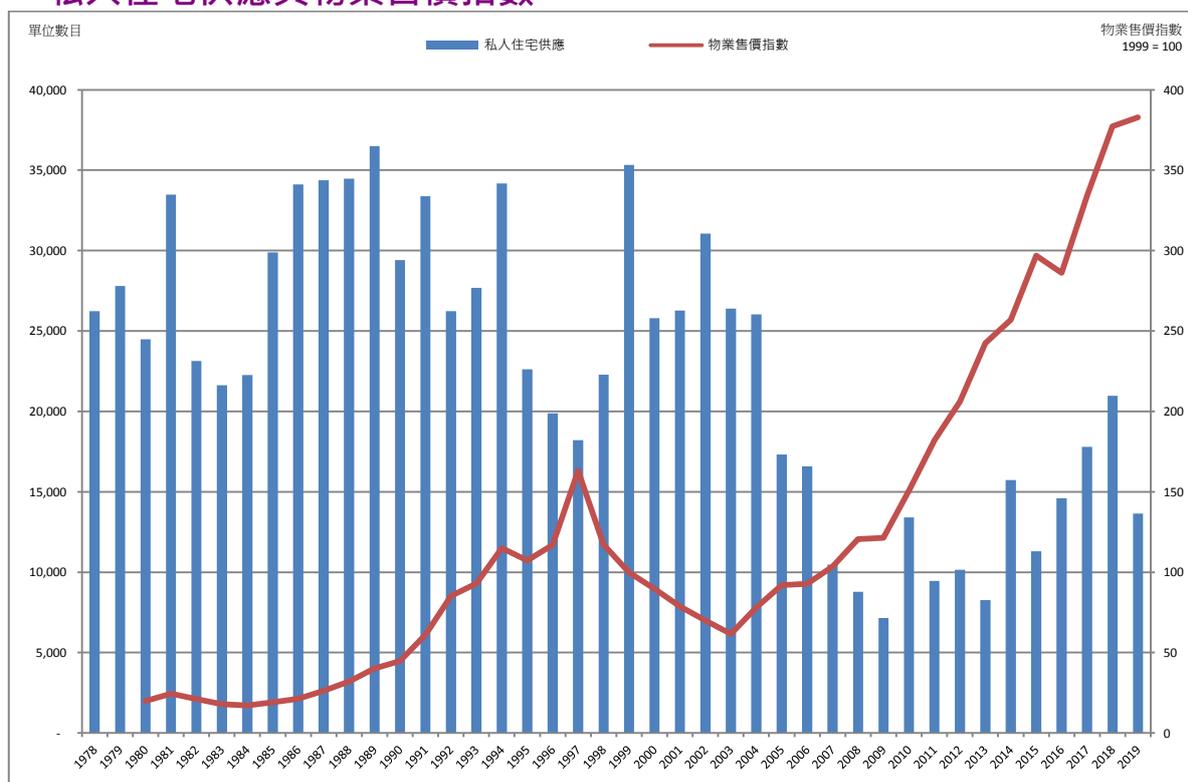
1. 資料來源：地政總署
2. 只包括住宅用途
3. 不包括港鐵/九鐵、市建局、香港房屋委員會及香港房屋協會項目
4. 不包括 5 間以下、非大眾市場的獨立屋項目

在確定了私人住宅供應下降的主要原因後，對價格走向會有什麼啟示呢？

圖 4 結合了圖 1 (私人住宅單位的落成數目) 的資料，從而顯示 1978-2019 年期間房屋供應與價格走向的互動關係：

- (藍色/左軸) 以長條顯示圖 1 私人住宅單位的落成數目和
- (紅色/右軸) 由差餉物業估價署編製的住宅物業售價指數。

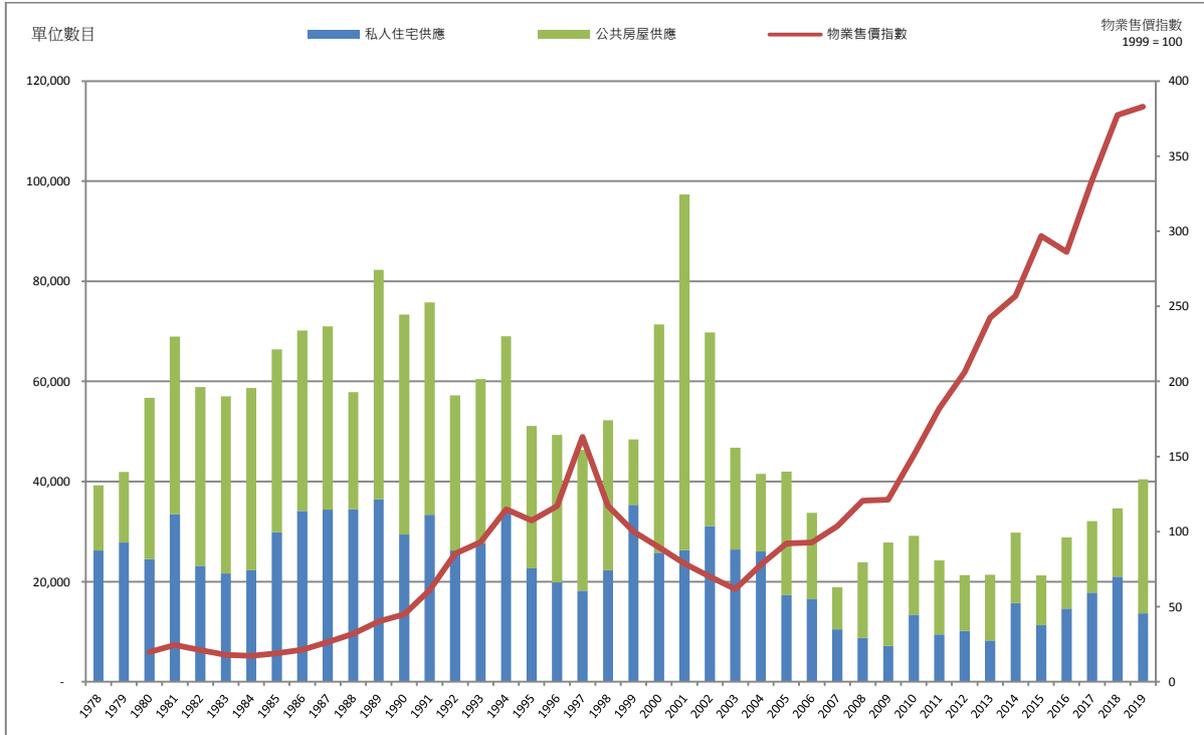
**圖 4**  
**私人住宅供應與物業售價指數**



資料來源：差餉物業估價署

圖 5 顯示了包括公營部門房屋供應 (綠色) 的相同資訊，以作參考。

**圖 5**  
**住宅供應與物業售價指數**



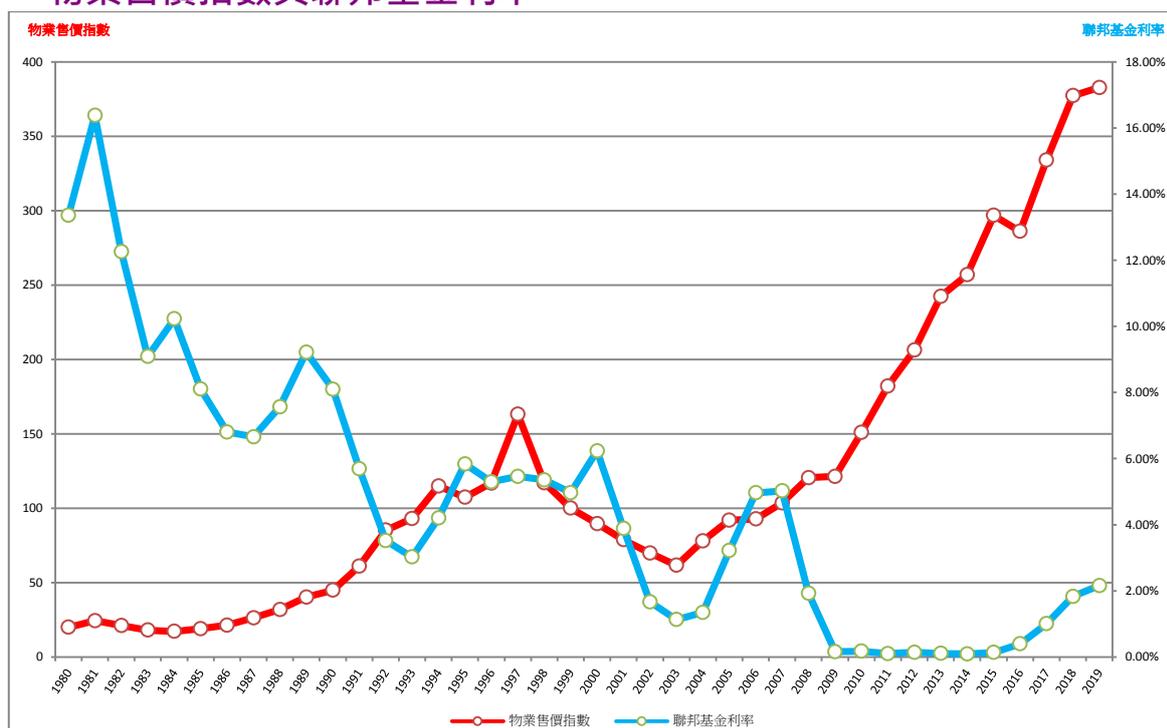
資料來源：政府統計處、房屋署、差餉物業估價署

顯而易見，自 2001/2002 年以來，政府賣地與審批換地/地契修訂申請同時減少，導致土地供應下降，是房地產價格上漲的重要原因，然而這並非唯一原因。房地產價格同時也取決於 (實際) 利率、總體房屋需求和財富效應的其他因素。

### 利率

圖 6 顯示了住宅物業售價指數與美國聯邦儲備基金 (US Federal Funds) 實際利率之間的關係 (香港自 1983 年 10 月起實施聯繫匯率制度，港元與美元掛鈎，因之以此利率作為借貸成本的指標)。

**圖 6**  
**物業售價指數與聯邦基金利率**



資料來源：差餉物業估價署、美國聯邦基金 (US Federal Funds)

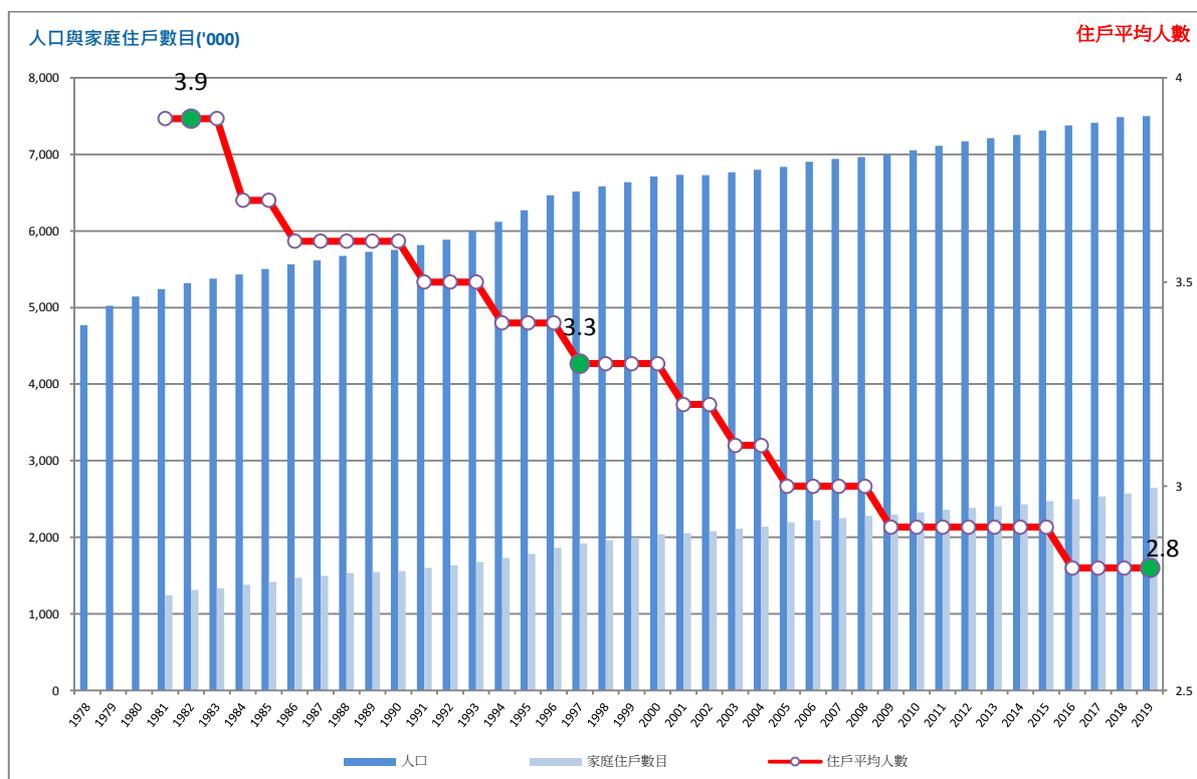
從上圖可見，1992-2007/8 年間物業價格與利率之間相對穩定的關係，自 2008/9 年發生金融海嘯後開始分道揚鑣，當時各國央行採取的量化寬鬆政策，令市場流動性大幅增加，推動利率下降，因此物業資產價格 (包括本港的房地產) 亦隨之上揚。在撰寫本報告時，由於新型冠狀病毒疫情對全球的影響，利率再次陷於谷底，但房屋需求也可能會受到影響。

### 需求

房屋需求結構複雜，包括實際住房和投資需求，與及市民希望改善生活空間的願景，難以一言蔽之，但圖 7 可為 1978-2019 年期間的情況提供有用參考：

- (藍色和淺藍色/左軸) 人口和新家庭住戶增長，以及
- (紅色/右軸) 家庭住戶人數。

**圖 7**  
**人口、家庭住戶與住戶人數**



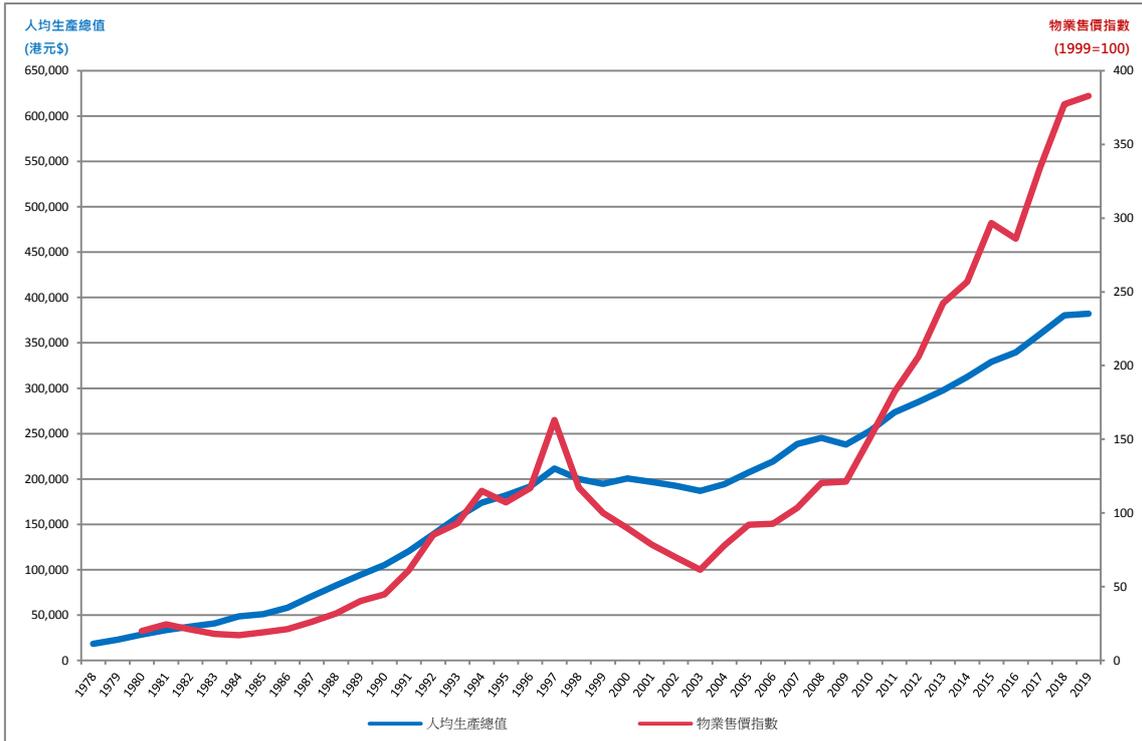
資料來源：政府統計處人口普查

從圖 7 所見，在本報告所述期間，本港人口增加了約 30%，但家庭住戶人數卻相應減少了 28.2%。這些人口變化自然趨勢的相互作用是令市民的房屋需求，無論是單位數量和人均面積均大幅提高。要切實應對香港的房屋問題，質與量兩者須同時兼顧，包括滿足市民要求合理生活條件、適當生活空間、以及為日益銀齡化的社會提供合適處所的種種期望。此外，還必須應對公共衛生的挑戰，因為適當的生活空間和居住面積不僅能紓緩生活壓力，而且更可以減低人口密度所帶來的傳染病風險。

## 人均財富不斷增長

最後，圖 8 說明財富增長 (按人口平均計算的本地生產總值 (藍色/左軸)對住宅物業價格指數的影響 (紅色/右軸))。

**圖 8**  
人均生產總值與物業售價指數



資料來源：政府統計處、差餉物業估價署

1978/9-1997 年間，人均生產總值與物業售價指數的互動關係，明顯受到本港當時的政策變化 (如圖 2 所示房屋供應的情況) 以及國際政策 (如圖 6 所示實際利率的走向) 所影響，因而導致物業價格出現更極端的波動，漸次成為社會十分關心的民生政治課題。而且，預計物業價格仍然會隨著人均財富的增長而上漲，政府在規劃未來供應而制定政策時必須適當考慮這個因素。

因此，房屋短缺，價格攀升可以概括為幾個因素互為影響的結果：

- 2005/6 年以來土地供應減少，原因是：

- 政府特別是 2002-2010 年間減少賣地的政策，和
- 行之有效的換地/地契修訂制度的土地供應，自 2004 年起變得非常有限，並持續至今；
- 自 2008 年金融海嘯以來，實際利率 (因美元與港元掛鈎) 一直維持極低水平；
- 人口增長、家庭住戶數目增加但人數減少、小型家庭愈趨普遍，以及市民追求更寬敞生活空間的願望，令需求自然增長；
- 穩定的經濟增長 (儘管分配不均) 刺激了房屋需求，因而帶動價格上升。

那麼我們可以如何改善這種情況呢？

## 何去何從

在分析了房屋短缺，價格上升的原因之後，剩下可用的政策選項似乎寥寥可數，這是因為：

- 低利率是一種全球現象，由於聯繫匯率制度，美元與港元掛鈎，金融管理局實難以游刃；
- 人口政策雖非本文主題，但正如前述，因生產總值增長帶動家庭住戶數目增加、住戶平均人數減少，與及人們追求更寬敞生活空間的願景等自然趨勢將得以持續 (亦應加以鼓勵)；
- 政府推出的「需求管理」措施扭曲了市場的正常運作，對解決問題毫無幫助。

因此，增加房屋供應順理成章變成唯一可行且有效的政策選項。

圖 9 顯示香港土地總面積 111,100 公頃的用途分佈。

(資料來源：規劃署)

圖 9 《香港土地用途 2018》為規劃署製作，乃根據二零一八年十二月和二零一九年一月的衛星圖像及截至二零一八年年底由規劃署內部調查所得的資料，以及各政府部門的其他相關資料而更新。土地用途的面積概約至最接近的平方公里。由於部分土地用途分類的定義和方法不時更新，所以年內的數字未必能與往年直接比較。圖 9 所提供的之數據只供參考之用，並非設計作精密分析或計算用途。詳情請參照[規劃署網站](#)之聲明及重要告示。

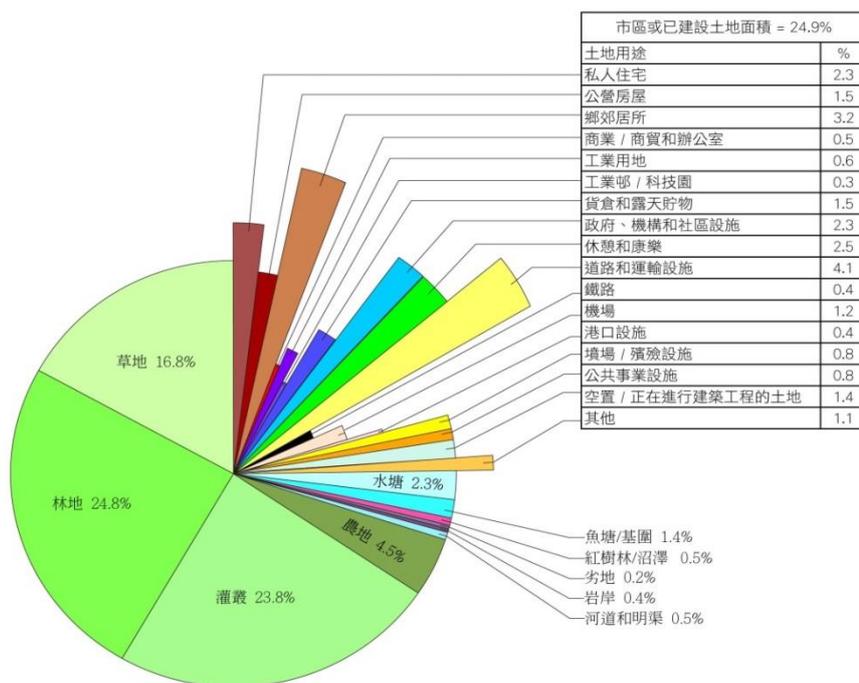
雖然規劃署已盡力確保這個網站上的數據準確無誤，但並沒有對該等數據的準確性或完整性，或在任何特定情況下使用的合適性，作出任何明示或隱含的保證或陳述。

圖 9 - 香港土地用途 2018

土地用途類別	面積(公頃)	%	土地用途類別	面積(公頃)	%
<b>住宅</b>			<b>其他都市或已建設土地</b>		
私人住宅 (註釋一)	2,600	2.3	墳場 / 殮殮設施	900	0.8
公營房屋 (註釋二)	1,700	1.5	公用事業設施	900	0.8
鄉郊居所 (註釋三)	3,500	3.2	空置 / 正在進行建築工程的土地	1,500	1.4
<b>商業</b>			其他	1,200	1.1
商業 / 商貿和辦公室	5,00	0.5	<b>農業</b>		
<b>工業</b>			農地	5,000	4.5
工業用地	700	0.6	魚塘 / 基圍	1,600	1.4
工業邨 / 科技園	300	0.3	<b>林地 / 灌叢 / 草地 / 濕地</b>		
貨倉和露天貯物	1,700	1.5	林地灌叢草地	27,600	24.8
<b>機構 / 休憩</b>			灌叢	26,400	23.8
政府、機構和社區設施	2,500	2.3	草地	18,700	16.8
休憩和康樂 (註釋四)	2,800	2.5	紅樹林 / 沼澤 (註釋五)	600	0.5
<b>運輸</b>			<b>荒地</b>		
道路和運輸設施	4,600	4.1	劣地	200	0.2
鐵路	400	0.4	岩岸	400	0.4
機場	1,300	1.2	<b>水體</b>		
港口設施	400	0.4	水塘	2,500	2.3
			河道和明渠	600	0.5
			<b>總計 (註釋六)</b>	<b>111,100</b>	<b>100</b>

註釋:  
 1. 包括私人發展商發展的住宅用地 (村屋、資助房屋和臨時房屋區除外)。  
 2. 包括資助房屋和臨時房屋區。  
 3. 包括村屋和臨時搭建物。  
 4. 包括公園、運動場、遊樂場和康樂設施。  
 5. 包括高水位線下的紅樹林和沼澤。  
 6. 香港土地面積約有 41.7% 屬郊野公園、特別地區和米埔拉姆薩爾濕地。

土地面積分析



土地面積為 1,111 平方公里 (包括高水位線下約 4 平方公里的紅樹林和沼澤)  
 香港土地面積約有 41.7% 屬郊野公園、特別地區及米埔拉姆薩爾濕地

從圖 9 中可以清楚地看出，增加供應不外乎來自三大來源：

- 動用受保護的綠化地、郊野公園等 (例如某些價值不高的邊陲地帶和劣地可作考慮)，此政治敏感之舉無疑會引發不同持份者的極大爭議；
- 造地，即填海，這選項成本極其昂貴兼且耗時，並有機會遭受到環保團體以保護環境 (或其他)理由的法律挑戰；
- 更有效地開發和運用現有可用的土地資源，此舉更為經濟快捷。

假若開發和運用現有的土地資源是公認最可行的解決辦法，則事實放在眼前：

- 必須更有效和靈活運用位於市區的土地 (27 660 公頃/25%)，將有限資源用作發展公共和私人房屋，
- 必須更有效發展現時用作農業 / 魚塘 / 倉庫和露天貯物的土地 (8 300 公頃/7.5%)。(注釋：本會參考不同資料來源，相信其中約佔 1 000 公頃 (12%) 的土地由本港幾家主要發展商持有，其中超過 50%的土地已向有關部門申請土地改劃，而其餘的仍處於地皮收購和整合階段。因此毫無疑問，有關發展商囤積土地的指控實為子虛烏有，亦絕非造成房屋短缺的原因。)

近年來政府透過定期招標賣地及港鐵公司、市建局的發展項目增加土地供應，但這兩方面的資源始終有限，亦行將用竭。因此，開闢新土地資源，以更有效率的換地/地契修訂制度促進土地改劃，變得更加重要。可惜的是除了 2010 年和 2017 年 (見圖表 3) 外，自 2004/5 年以來這個舉足輕重的土地資源對整個供應鏈的貢獻猶如杯水車薪。

問題關鍵不但是「為什麼」，而是有甚麼方法能令換地/地契修訂制度更有效地促進土地開發和改劃，從而為解決長期困擾香港的房屋供應問題帶來曙光？

要向政府申請換地或修改地契之前，申請人（發展商）必須完成以下幾個步驟：

- 完成徵集和組合土地；
- 通過城市規劃步驟並取得許可；
- 向地政總署提出申請，接納修改地契的基本條款及關鍵的補地價金額。

以上每個程序均挑戰重重，而且曠日彌久：

### *徵集和組合土地*

在市區進行土地徵集，由於業權分散，加上法例第 545 章《土地（為重新發展而強制售賣）條例》容許強拍重建的空間日益收窄，因此過程困難重重。

在核心市區以外的新界地區，細小地段分佈範圍廣泛，缺乏一個有效交易和運用祖堂地的機制，亦構成了土地徵集的主要障礙。

社會上有提議應廣泛利用《收回土地條例》徵集土地發展，然而此舉絕非切實可行，因為：

- 《收回土地條例》只適用於「收回作公共用途」的所需地段，在提供私營房屋的作用付之闕如；
- 《條例》同時亦難以引用於市區的私人土地，藉以釋放巨大的發展潛力；

- 運用《條例》亦無助於提升現時複雜而冗長的規劃審批程序的效率。

### *規劃程序*

規劃程序充滿變數，一個簡單的申請可能幾個月內便獲得許可，但複雜的申請往往動輒經年才得以審批。

香港大部分市區已有法定的分區規劃大綱圖所涵蓋，訂明各地段的可發展用途和限制，但申請仍須符合各種要求，例如綜合發展區、修訂圖則、更改土地用途、輕微放寬高度限制等，絕難一蹴而就。

就新界的農地而言，規劃申請必須通過由規劃署和城市規劃委員會組成複雜而冗長的審批程序，以取得許可。

### *補地價*

香港擁有一個成立已久，處理換地/地契修訂和補地價的機制，但機制內欠缺一個能解決爭議包括估價基準和補地價金額的的程序，以致很多換地和改地契的申請多年來仍僅是紙上談兵。

**如圖 2 和圖 3 所示，以上種種皆是牽制香港土地和房屋供應的核心所在。**

結論是政府每個與發展相關的政策局和部門均克盡其職，竭力確保發展項目皆合符部門所管理的各項條例規定，藉此為社會大眾帶來最大利益，可惜在這制度下，無一政府決策官員或委員會能以促進土地發展，增加房屋供應為最重要的公益原則去擺平各部門之間的矛盾，以致讓發展機會白白流失。香港擁有一個用心良苦兼且嚴謹的規劃制度，但本文的圖表卻指出，正正是這制度令土地房屋

長期短缺，社會大眾因房產價格飆升而付出沉重代價。正如諺語所云：「手術成功，病人失救」。

縱然沒有一顆能令各種問題瞬間消失的靈丹，我們相信以下步驟將大大有助於改善情況：

- 簡化土地改劃及相關的規劃審批程式，協調各政府部門執行地政、規劃、運輸及環境相關法例的工作，從而提升審批效率；
- 成立高級別委員會，由各個與發展相關的政府部門組成，並由決策官員擔任主席。主席負責領導委員會督導房屋供應，監察建屋進度，協調部門工作，優先處理影響建屋計劃的問題，在有需要時有權就難題作最後決定；
- 更有效利用土地，特別是在鐵路運輸基建發展完備的新界及九龍部分地區容許較高的地積比率；
- 加快興建道路、排水、污水等基本基礎設施，包括重啟「委託工程」的制度，委託私營機構在發展（重建）項目時同時負責興建公務工程，與及
- **至關重要的是**，檢討地政總署作為一個不受法例約束的私人地主在土地發展的角色，包括建立一個有公信力，仲裁和解決爭議的架構，以解決以下兩個爭議：
  - 以更務實和貼近現況的觀點詮釋和執行地契(特別是舊契)條款，和
  - 估算換地/地契修訂的補地價金額。

香港的房屋政策要重新出發，市區和新界的土地要靈活發展，則必須重新審視和界定地政總署的角色，必要時行政會議甚至要以決策推動地政總署在土地發展上發揮更積極功能。否則，其他政策措施即使力臻完善亦只會功敗垂成。

## 結論

香港房屋供應危機，非源於土地短缺，而是政策問題。

過去的經驗告訴我們，只要香港的土地發展制度能夠無窒礙地有效運作，絕對有能力為本港每年提供 28 000 個私人房屋單位，要兼顧公屋供應自然亦游刃有餘。導致當前房屋短缺的危機，乃是過去 15-20 年的政策失誤。因此，政府各部門必須砥礪更新，協同合作，以促進公私營房屋供應為己任。過往社會各界本着衷誠合作的精神，成功為香港創造就業、財富以及廣廈百萬間。今日只要官商民攜手，定能再創新天。

以負擔得起的價錢去提高生活水準，享受舒適空間，對港人而言實屬合理期望。然而現時政府各部門各行其是，在各自演繹「公共利益」的審批制度下，要實現這願景談何容易。本文建議雖未必能藥到病除，倘能對症下藥，實有利於社會和諧。

## 結語

在撰寫本報告時，發展局剛宣佈正式推出「土地共享先導計劃」，包括提供「一站式諮詢和促進服務」，藉以掃除本文所述窒礙發展的各種挑戰。本會認為此計劃不啻為間接確認問題並採取行動的正確方向，但計劃所設定的條件限制了其潛力。本會期望「土地共享先導計劃」內各項深思創見的措施能擴展至全面在市場實行，才可以真正對症下藥。

香港地產建設商會

2020 年 5 月 18 日

## 鳴謝

---

本會鳴謝以下各政府部門提供相關資料，以製作報告內各圖表：

屋宇署

政府統計處

房屋署

地政總署

規劃署

差餉物業估價署