



團結香港基金 對於 2020 年財政預算案有關土地及房屋議題的意見

1. 土地房屋

土地房屋供應工作總體而言不容樂觀，具體表現在短中長期各項覓地建屋均出現進展緩慢甚至延遲供應的情況。更甚的是，除了公私營房屋供應不足外，政府的熟地供應也有不同程度的阻滯。可見除了麵包供應不足外，做麵粉的麵包機運作也越來越差。

a. 公營房屋落成量長年未能達標

自政府在公佈《長遠房屋策略》（長策）並提出清晰的公營房屋供應目標以來，公營房屋實際落成量從未曾達標。而 2020/21-2023/24 的年均預測落成量也比年均供應目標少 32%。（表 1）

表 1：長策公營房屋供應目標與實際落成量的比較

	長遠房屋策略 公營房屋供應目標 (伙)	實際落成量 (伙)	目標與實際落成量 的落差 (伙)	目標與實際落成量 的落差百分比 (%)
2013/14	28,000	14,057	-13,943	-50%
2014/15	28,000	9,938	-18,062	-65%
2015/16	29,000	15,252	-13,748	-47%
2016/17	28,000	14,433	-13,567	-48%
2017/18	28,000	13,661	-14,339	-51%
2018/19	28,000	27,065	-935	-3%
2019/20	31,500	19,030	-12,470	-40%
2020/21- 2023/24	30,100	20,400*	-9,700	-32%

註：(*) 年均預測落成量

資料來源：運輸及房屋局、香港房屋協會及團結香港基金

b. 私營房屋落成量被嚴重高估

我們認為政府對於未來五年（2020-2024）私人住宅平均落成 19,600 個的估計過高。回顧去年，政府預計私樓落成量為 20,415 個，而實際落成僅有 13,643 個，屬於嚴重高估。事實上，過去政府對於私人住宅落成量的預測往往高估，自 2010 年起便平均高估 9%。（表 2）



表 2：政府對於當年私樓落成量的預測與實際數字的比較

	差餉物業估價署於香港物業報告內的當年落成單位預測（伙）	實際落成量（伙）	預測與實際落成量的落差（伙）	預測與實際落成量的落差百分比
2010	14,260	13,405	-855	-6%
2011	10,670	9,449	-1,221	-11%
2012	11,890	10,149	-1,741	-15%
2013	13,550	8,254	-5,296	-39%
2014	17,610	15,719	-1,891	-11%
2015	10,190	11,296	1,106	11%
2016	15,540	14,595	-945	-6%
2017	17,122	17,791	669	4%
2018	18,130	20,968	2,838	16%
2019	20,420	13,643	-6,777	-33%
2010—2019 平均				-9%

資料來源：差餉物業估價署

另外，三個私樓落成的重要領先指標，包括熟地供應、上蓋工程動工量、以及預售樓花進度在年均出現下跌和放緩的情況。（表 3）故此，我們認為未來私人住宅落成量很大機會低於政府估計。

表 3：私人住宅發展領先指標的最新數字及變化

領先指標	最新數字（個）	變化
2019/2020 年度私樓熟地供應可建的單位數	12,190	按年下跌 16%，自 2017/18 年下跌 53%
2019 年內私樓上蓋動工量	12,690	自 2017 年下跌 44%
2019 年內獲批出的預售樓花單位	14,140	按年下跌 35%，創四年新低

資料來源：發展局、差餉物業估價署、地政總署

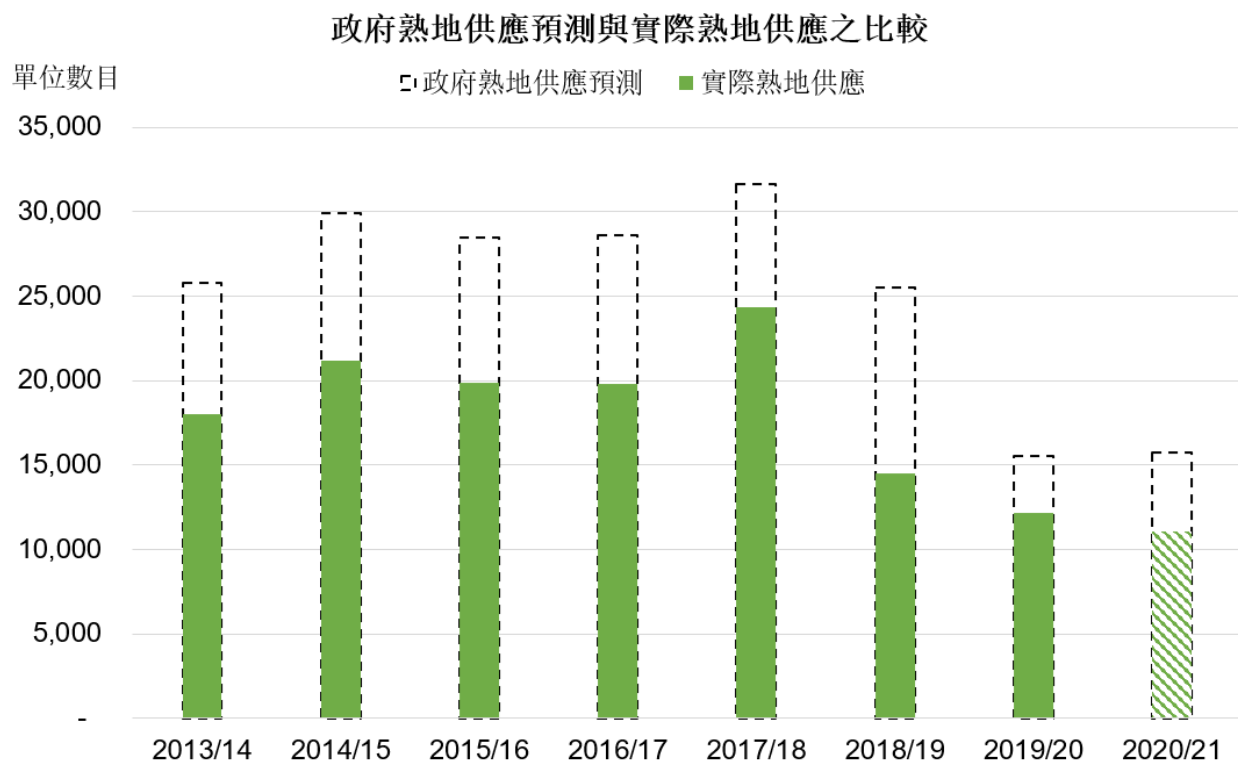
除了落成量外，運房局最新預計未來 3 至 4 年可供出售的一手私人住宅供應約 93,000 個單位，我們認為政府一如以往是大幅高估了供應數字。回想 2015 年年底，運房局指私人住宅一手市場可供出售供應在未來三至四年（即 2016-2019）為 87,000 個單位。但翻查過往一手私樓成交在 2016-2019 年總共為 71,205 個，而翻查中原的統計數據，私樓的售出比率現時為 94%，以此計算，實際過往 4 年可供出售的一手私人住宅供應應為 75,750 個單位。政府比實際情況多估 15%、11,250 個單位，相當於一個太古城。



c. 私人住宅熟地供應買少見少

私人住宅熟地供應方面，政府估計新一財年私人住宅熟地供應可潛在興建約 15,700 個單位，但該估計能否實現仍成疑問。比較而言，上一財年公佈了可興建 14,500 單位的私人熟地供應估算，而到目前落實 12,190 個。2013/14 年至 2019/20 年度的數據均反映，每年的實際熟地供應平均較政府預期少 30%。倘若 2020/21 年度的實際熟地供應同樣比預測少三成的話，將只能興建 11,050 個單位，將未能達到 12,900 個單位的供應目標。（圖 1）

圖 1：政府私人住宅熟地供應預測與實際熟地供應之比較



註：2020/21 的實際熟地供應為團結香港基金以過去 7 年的供應預測與實際熟地供應的平均 30% 差額而估算出來。

資料來源：發展局、差餉物業估價署、地政總署

如表 4 顯示，2012/13 至 2019-20 年度的私人住宅熟地中，政府主導的供應在 2012/13 至 2015/16 年間雖然有增加，但隨後都大幅減少，自 2016/17 年起每年只徘徊約 10,000 伙，來年公佈的賣地表內住宅地的可建單位數目更是十年來最少。政府土地供應有限，做熟地的能力更越來越弱。



表 4：過去八個財政年度私人住宅熟地供應

財政年度	政府主導的土地供應（伙）	其他（伙）	總計（伙）
2012-13	13,190	3,420	16,610
2013-14	16,150	1,900	18,050
2014-15	17,430	3,760	21,190
2015-16	17,510	2,360	19,870
2016-17	16,620	3,160	19,780
2017-18	8,720	17,140	25,860
2018-19	11,690	2,850	14,540
2019-20	9,260	2,930	12,190

註：政府主導的土地供應包括賣地、市區重建局及地鐵項目

資料來源：發展局、差餉物業估價署、地政總署

d. 中短期土地改劃進展不盡人意

做熟地短期依靠土地改劃，長期依賴新發展區。然而兩者的進度皆不理想。

致力於短期土地供應的土地改劃工作進展不盡人意。財政預算案指出過去 6 年已完成 135 幅土地改劃，即每年平均約 20 幅。但根據我們的資料，過去一年僅有 3 幅土地完成改劃。其中一幅位於粉嶺的土地，正是我們於去年的報告指出應優先改劃的 25 幅土地之一。我們建議的一幅位於西貢白沙灣的土地，也在去年展開法定改劃程序，然而其餘 23 幅地未見有任何改劃進度。鑒於這 23 幅土地只可能需要小規模的土地平整工程，同時不觸及複雜的問題如收回土地、重置現有用途或其他技術限制，在改劃流程上面對困難較小，我們認為政府應該加速改劃這 23 幅土地。

e. 棕地建屋須有完善規劃及基建配套

事實上，現有的 215 幅有潛力改劃地的改劃進展已經相當緩慢，當中不少的土地似乎也有不同程度的困難，在這基礎上再加上更多的土地作改劃亦不見得容易。若沒有大規模的規劃及交通基建的配套，亦未能做高密度的發展，故財政預算案指首階段被評估為適合作公營房屋發展的棕地僅可建二萬餘個單位。因此，我們認為，必須要有效落實以基建先行的完善規劃，才能作大規模高密度的土地開發。

f. 各新發展區皆有不同程度的延誤

可惜的是，中長期的大型土地開發亦不容樂觀，因各大新市鎮和新發展區的首批房屋入夥時間有不同程度的推遲。其中，在去年剛剛公佈的古洞北粉嶺北新發展區，字眼由「2026 年首批公營房屋落成」變為「2027 年首批公營房屋居民入伙」，時間表未知是否被推後 1 年。而元朗南發展的公佈時序由「目標首批居民於 2026 年遷入」變為「爭取第一批公營房屋單位在 2028 年落成」，時間表未知是否被推後 2 年。至於東涌東，本來的消息為「2023-2024 年首批公營房屋落成」，現則改為「預計 2024 年首季可提供一萬個公營房屋單位」，亦可算是被稍稍推遲。可見所謂房屋供應糧倉已陷入延遲供糧的局面。



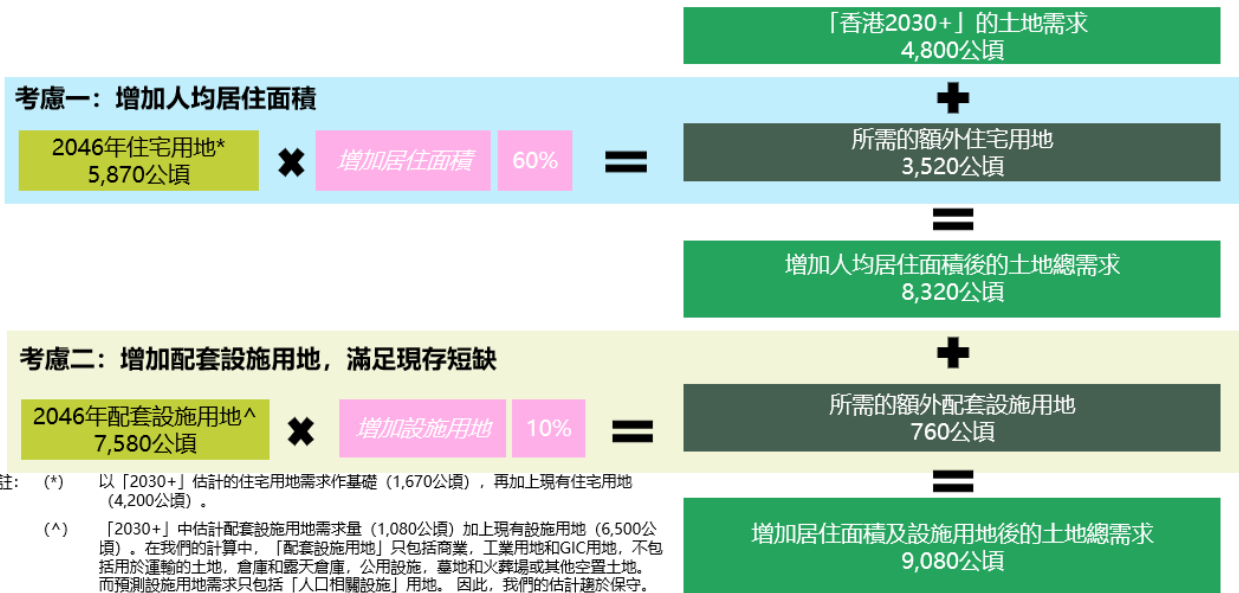
g. 盡快開展「明日大嶼」的相關研究

土地供應未如理想，盡早開展長遠的土地規劃就顯得更為重要。我們歡迎政府為「明日大嶼」的相關研究爭取立法會撥款，以進行工程、規劃和財務評估。「明日大嶼」不但能為香港未來二十年的發展提供土地儲備，更可以帶來多個重塑香港新貌的機遇。正因為大型基建項目非常複雜，政府更需要盡快開展有關研究，以提供更多清晰的數據凝聚社會共識。

h. 歡迎更新長期土地需求預測

我們樂見政府將更新土地需求預測，且提出建立土地儲備，提供清晰的長期土地規劃藍圖，指導未來的覓地工作，符合我們的一貫倡議。我們希望更新的土地預測能更貼近現實，更貼近我們對於香港長遠的土地需求預測 9,000 公頃這個數字。（圖 2）

圖 2：香港未來需要超過 9,000 公頃的新增土地





2. 鐵路基建

鐵路基建方面，東涌線延線、屯門南延線及北環線的詳細規劃設計總算姍姍來遲。我們認為政府亦應盡快開展《鐵路發展策略 2014》中建議的其它走線，包括東九龍線、北港島綫及南港島綫（西段）的研究及規劃設計工作。（圖 3）另外，我們認為政府在考慮交通基建的成本效益時，除了簡單計算節省的時間成本外，亦應把帶動地區經濟發展等界外效益也一併考慮在內。

圖 3：《鐵路發展策略 2014》中尚未開展工作的 3 條走線



資料來源：香港鐵路有限公司



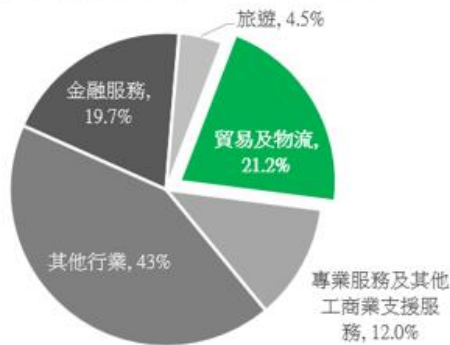
3. 物流發展

在鼓勵海運物流行業發展方面，在鼓勵海運物流行業發展方面，我們樂見政府提出了相關政策支持，包括為船舶租賃、海事保險等專業服務業務提供稅務優惠，以及注資幫助物流業增加科技運用，以提高運營效率。

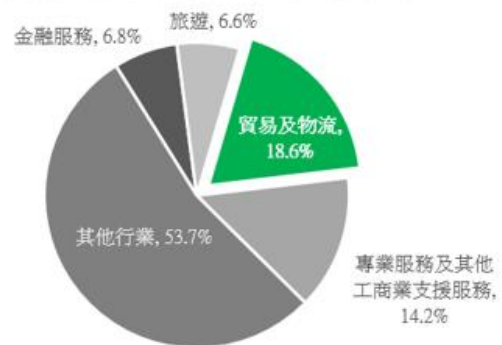
物流及貿易行業對本地生產總值及就業人數有重要的貢獻。（圖 4）我們認為政府除了提供零散的政策支持外，有必要站在行業角度作出整體規劃，從而提出系統性的產業政策。事實上，業界和不同團體在過往已多次提出不少有利於行業發展的政策建議，然而未能得到有效的採納和落實，似乎行業迫切需要一個的是一個負責統籌和能夠落實相關政策建議的機構。

圖 4：物流及貿易行業的本地生產總值及總就業人數百分比

(1) 主要行業的增加價值佔本地生產總值的百分比



(2) 主要行業的就業人數佔總就業人數的百分比



資料來源：政府統計處

〈完〉