OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

造地建房大落後
官僚繁瑣待革新

二零二零年四月二十日

Research • Advocate • Engage
研究 • 倡議 • 推動

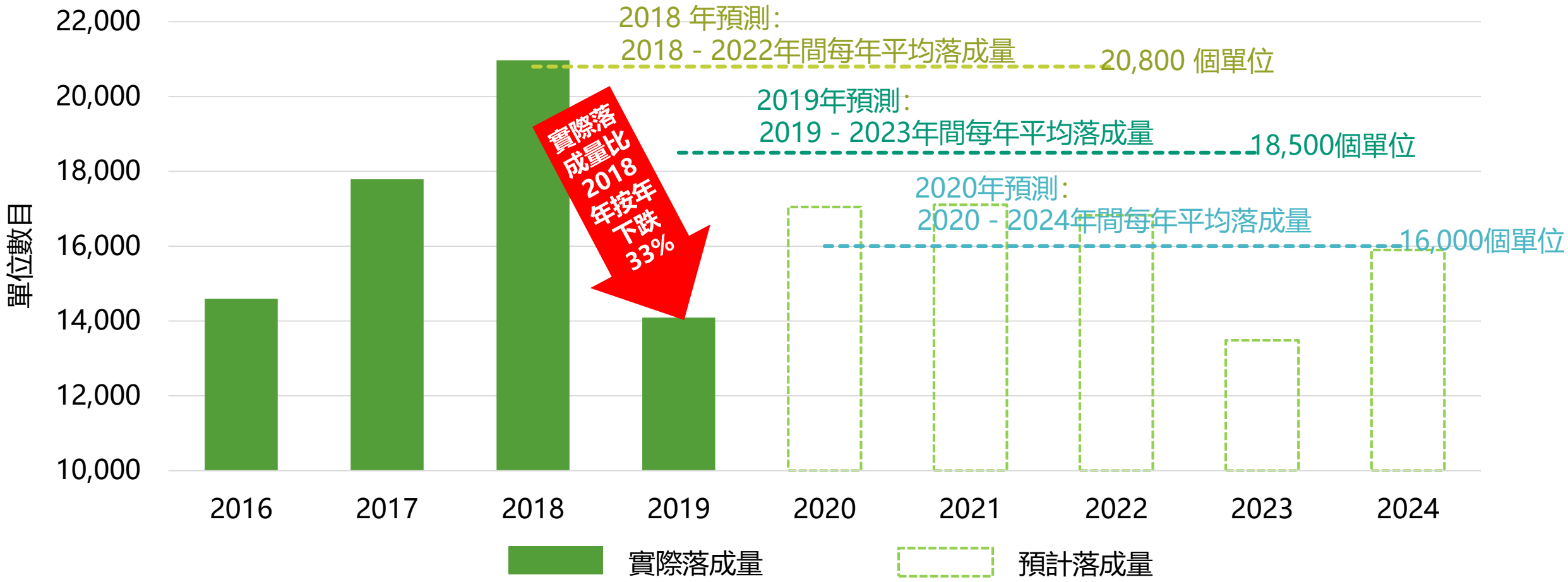
OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

第一部分：
私人住宅供應

私人住宅供應斷崖已現，未來難以從谷底回升，形成地陷格局

私人住宅單位實際及預計落成量 [1]



註：[1] 包括「首置」單位。
資料來源：差餉物業估價署及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

團結香港基金過往預測準確度甚高

	實際落成量	差餉物業估價署預測	團結香港基金預測
2016	14,595	18,200	17,700 ✓
2017	17,791	17,122	20,200
2018	20,968	18,130	20,800 ✓
2019	14,093 [1]	20,415	18,500 ✓
2020	-	20,850	17,000

註：[1] 包括450個「首置」單位。
資料來源：差餉物業估價署、團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

部分原預計於2019年落成的樓盤均悉數延誤落成

2019年房屋落成量不達標的原因：

整體行業工程進度放緩

不論大型及小型項目均有延遲落成的現象，顯示業內的整體工程進度有所放緩。

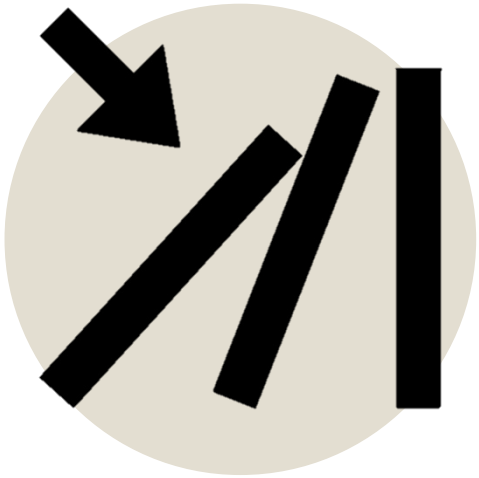
延遲落成例子

御半山：1,017伙

63 Pokfulam: 350伙

逸璟 · 龍灣： 198伙

2020 - 2024年的落成量將會受負面骨牌效應影響



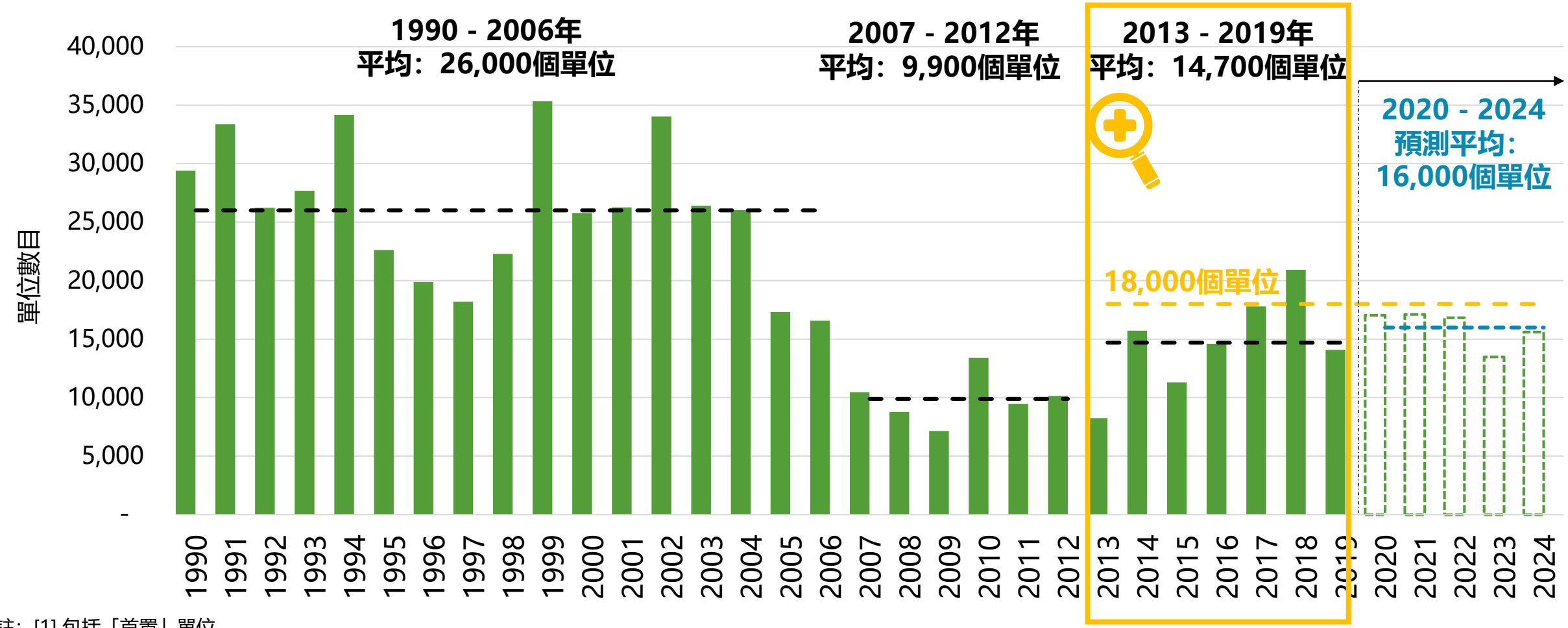
若建築工程進度未有改善的跡象，項目延誤的情況或會愈趨普遍。

資料來源：各發展商披露的數據及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

未來的落成量不足以彌補過往的供應短缺

私人住宅單位落成量 [1]

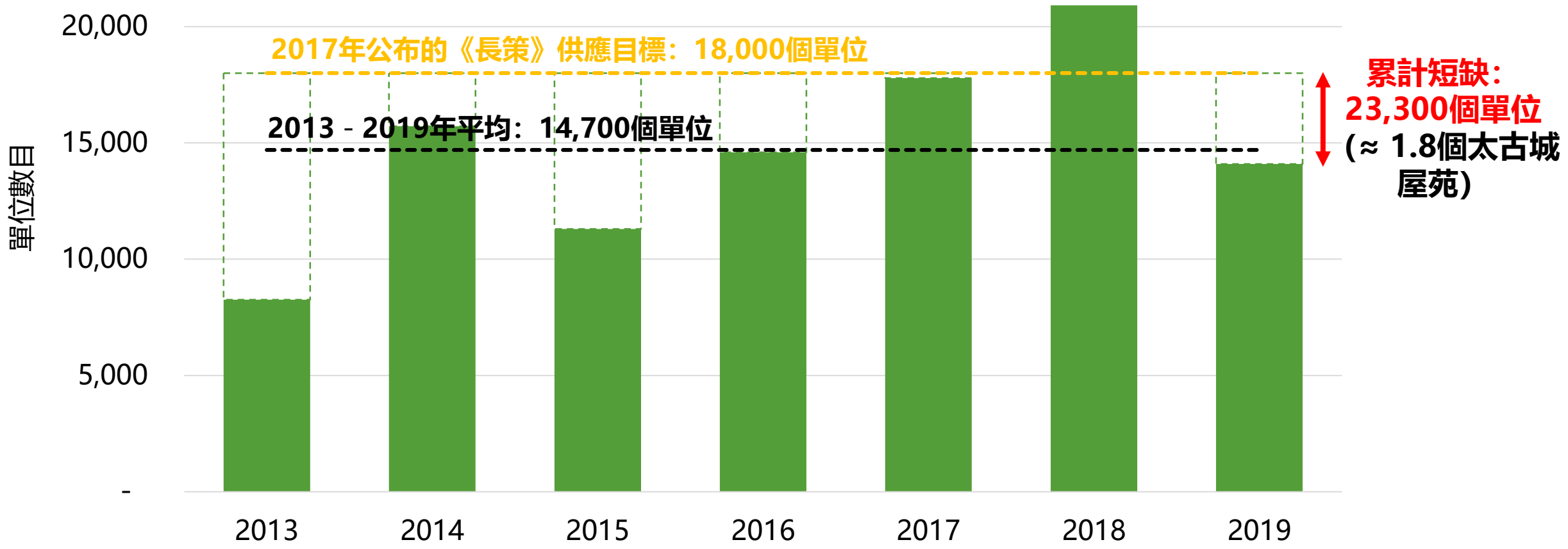


註：[1] 包括「首置」單位。
資料來源：差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商披露的數據及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

過去七年，累計短缺23,300個私人住宅單位

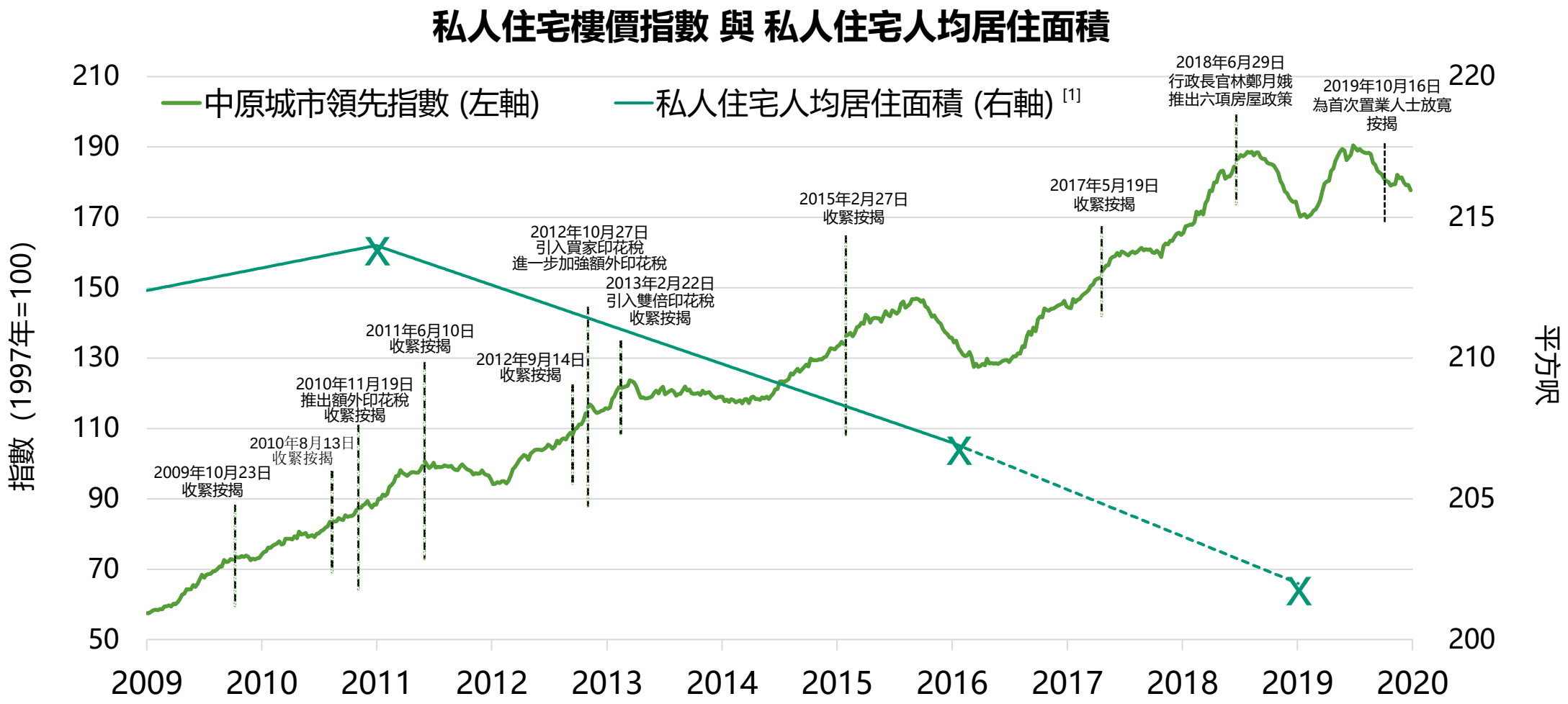
2013 - 2019年私人住宅單位落成量短缺 [1]



註：[1] 包括「首置」單位。
資料來源：差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商披露的數據及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

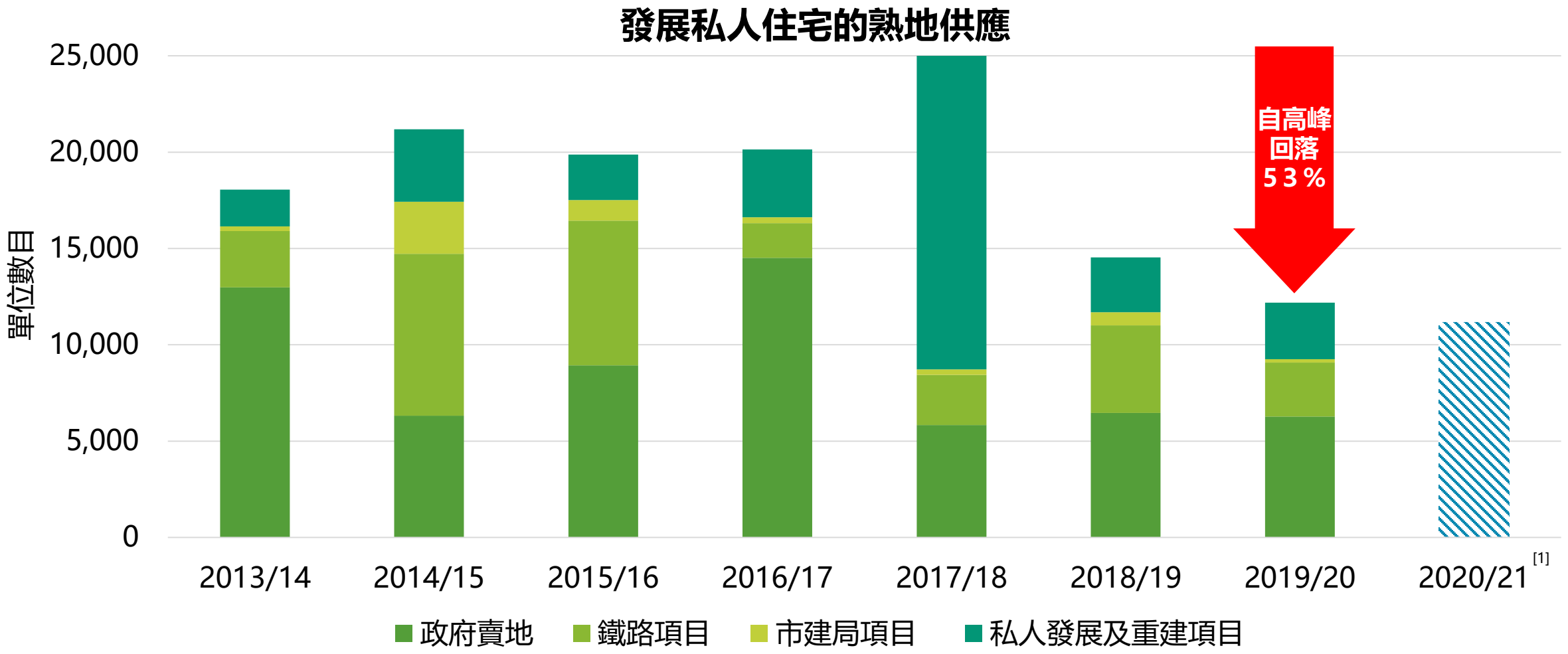
供應短缺的後果：樓價上漲及居住面積縮減



註：[1] 人均居住空間是以平均單位面積除以每戶平均人數計算。
資料來源：中原地產、香港金融管理局、 運輸及房屋局、政府統計處及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

用於私人住宅發展的熟地供應驟降後未見回升

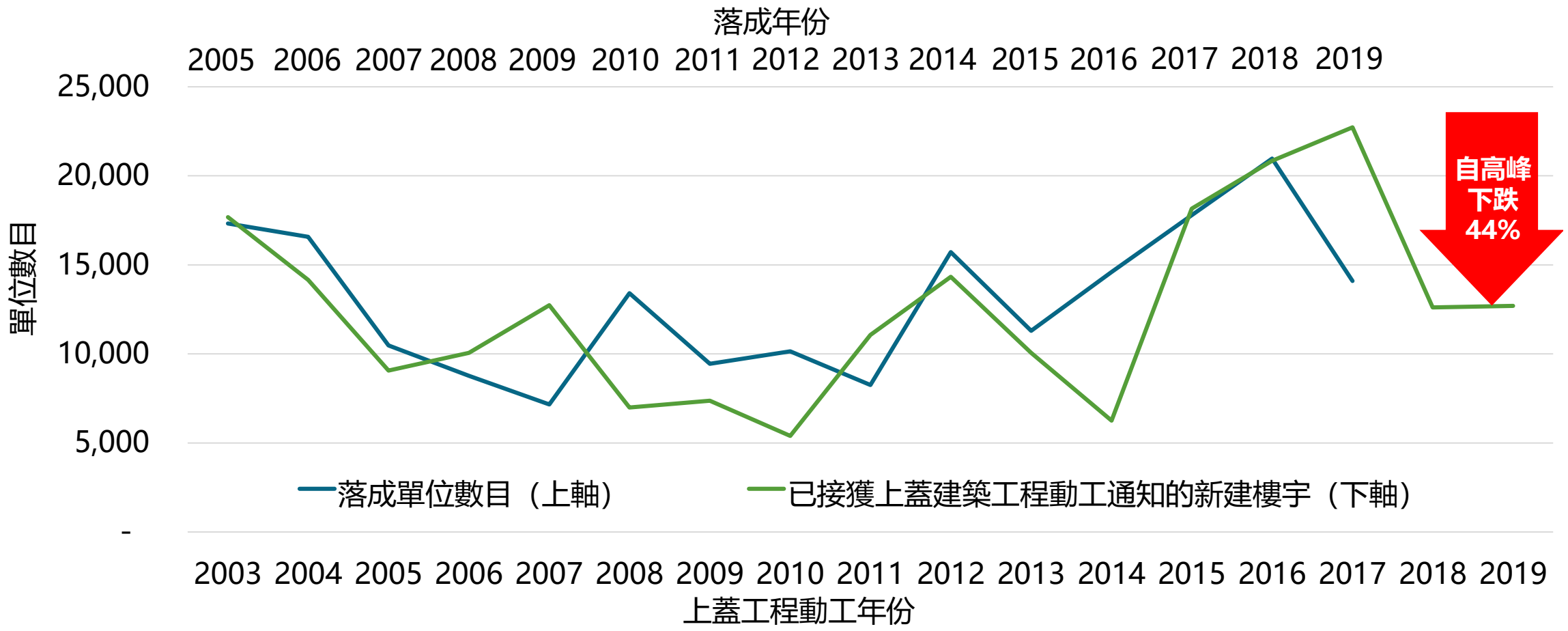


註： [1] 總土地供應的計算以2020/21的供應預測為基礎，並已按2013/14-2019/20間預期及實際土地供應約30%的平均短缺作調整。
資料來源：地政總署、 發展局及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

上蓋工程動工量急劇下跌

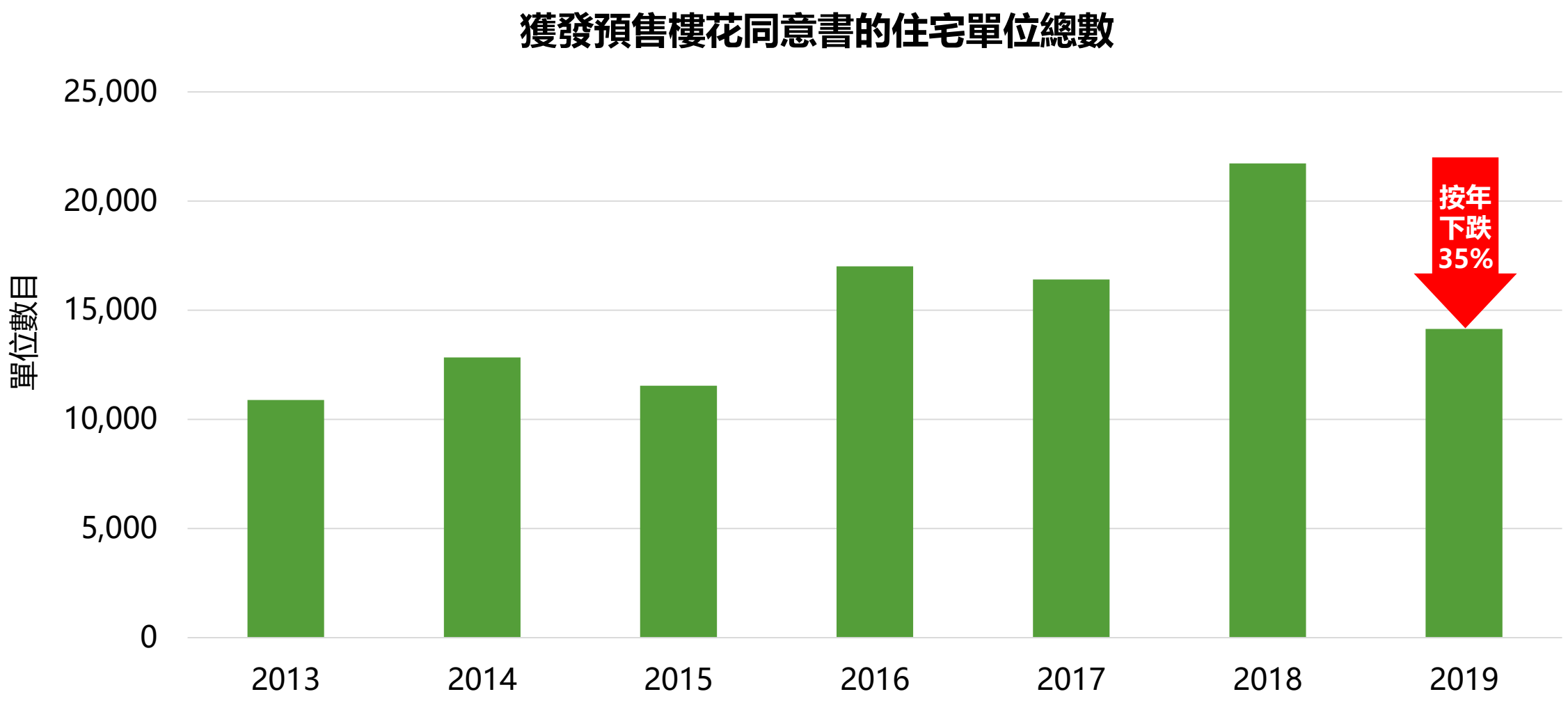
上蓋工程動工所涉單位數目與兩年後落成單位數目之比較



資料來源：屋宇署。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

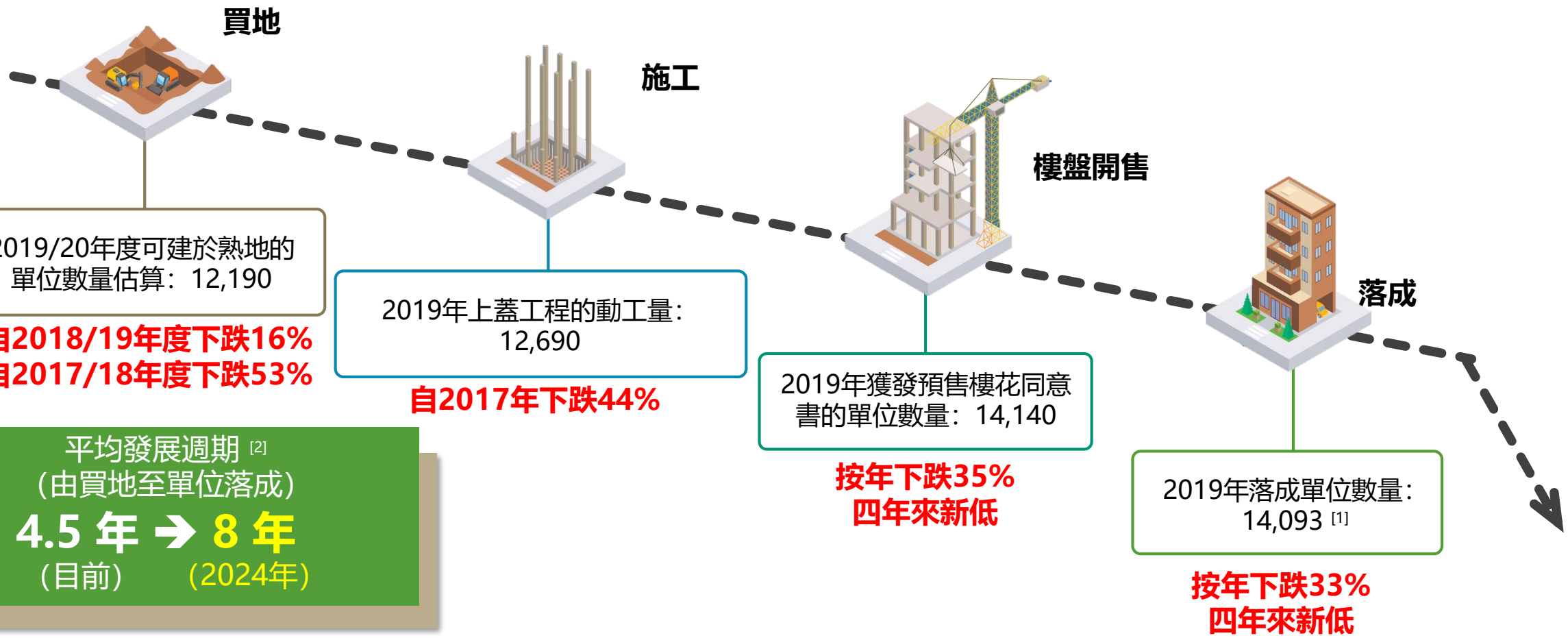
減少批出預售樓花同意書，預示供應在短期內將會減少



資料來源： 地政總署。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

供應放緩跡象遍佈在發展週期各階段



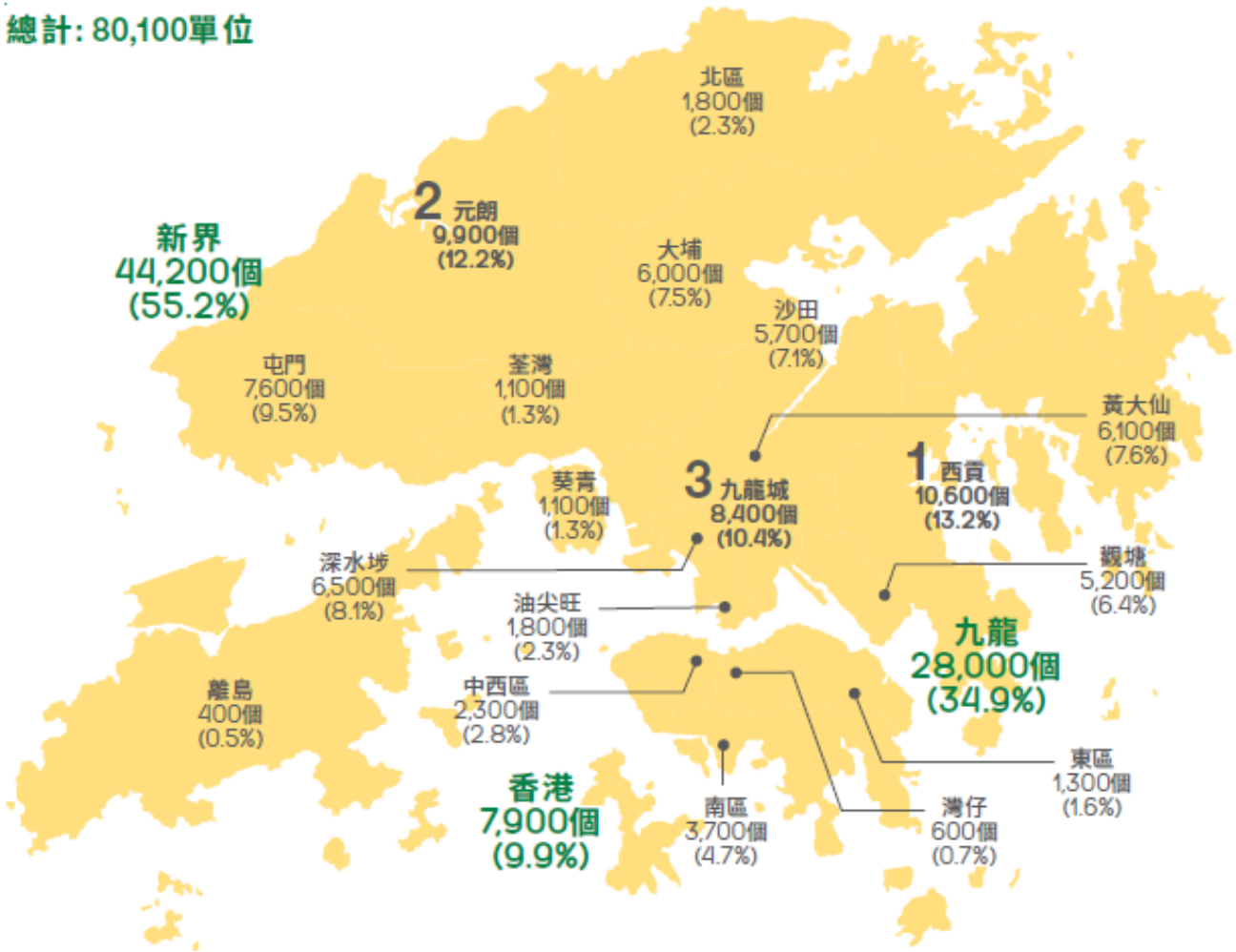
平均發展週期 [2]
（由買地至單位落成）
4.5 年 → 8 年
（目前）　（2024年）

註：
[1] 包括450 個「首置」單位。
[2] 平均發展週期是根據將於2020至2024年落成的268個房屋項目來計算的。
資料來源：發展局、差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、中原地產及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

西貢、元朗及九龍城為三大未來私人住宅供應重鎮

2020 - 2024年間私人住宅落成量（按地區劃分）



資料來源：差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商披露的數據及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

改劃及鐵路項目是近年兩大主要土地來源，但之後呢?

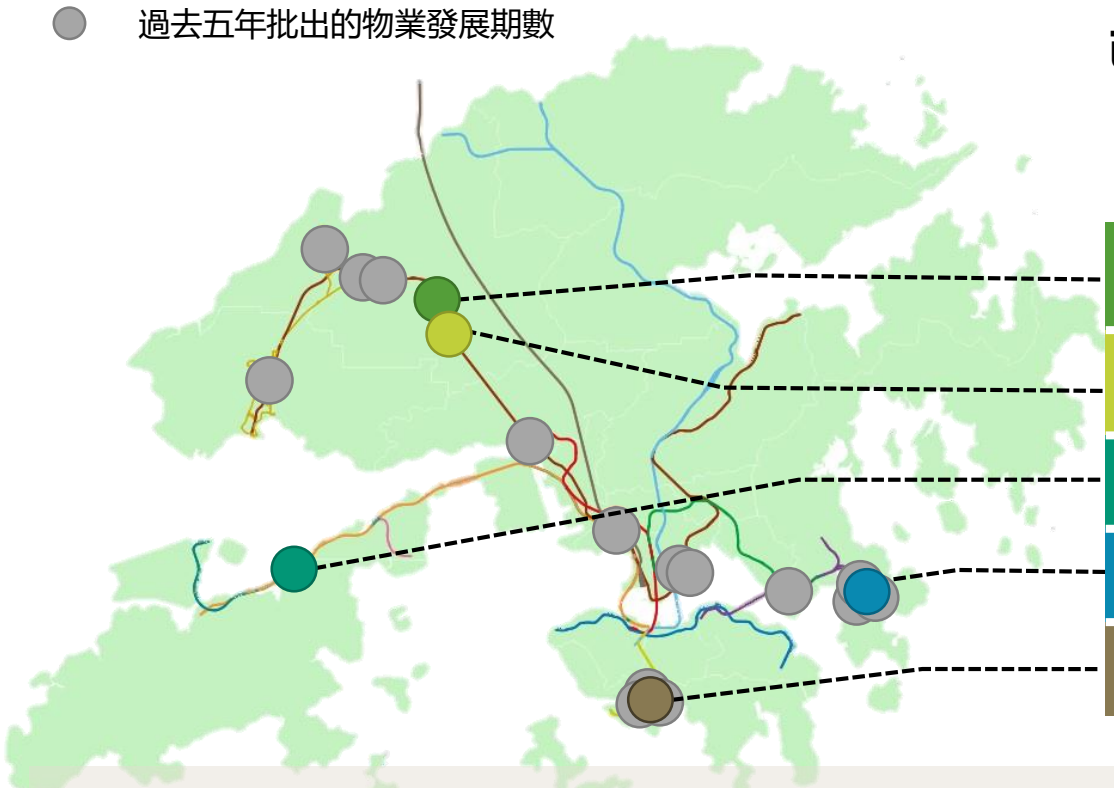
土地供應來源按落成量比例排名

以前 (2015 - 2019年)	現階段 (2020 - 2024年)	此後五年 (2025 - 2029年)	
1 改劃 (30%) ……由政府主導 (21%) ……由私營發展商主導 (9%)	1 鐵路項目 (25%)	1 改劃	萬不得已的權宜之計
2 重建 (28%)	2 重建 (25%)	2 重建	一如以往，進度緩慢
3 填海 (18%)	3 新市鎮及新發展區 (20%)	? 新市鎮及新發展區	會否延遲仍是未知之數
4 鐵路項目 (16%)	4 改劃 (20%) ……由政府主導 (19%) ……由私營發展商主導 (1%)	? 鐵路項目	土地儲備快將耗盡
5 新市鎮及新發展區 (8%)	5 填海 (10%)	? 填海	東涌新市鎮擴展是唯一一個正在進行中的填海工程

資料來源：地政總署、發展局及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

鐵路上蓋的土地儲備正被急速消耗



已批出與將會批出的鐵路物業發展招標項目：

	私人住宅 單位數目估算	預計中標日期
錦上路站第2期	1,040	2024-2025
八鄉維修中心	6,060	尚待確定
小蠔灣車廠	4,200 [1]	尚待確定
日出康城第 1 3 期	~ 2,500	2020-2021
黃竹坑站第 5 及 6 期	~ 1,500	2020-2021

鐵路上蓋的土地儲備僅可供興建約15,300個單位，不足以應付長遠需求。

註：[1] 根據最新披露的規劃方案，小蠔灣車廠將興建14,000個單位。假設私營及公營發展按30:70比例劃分，小蠔灣車廠保守估計將能供應4,200個私人住宅單位。
資料來源：各大報章、港鐵公司及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

私人發展商主導土地改劃項目，發展週期會更漫長

迎海的發展週期（超過23年）

房屋產量：每年152 個單位（3,500個單位/23年）

項目前期階段（20 年）

- **1990s** 恆基兆業地產購入位於烏溪沙的農地
- **1997** 分區計劃大綱圖獲城市規劃委員會批准
- **2009** 補地價全數清繳

施工階段（3-6 年）

- **2010** 迎海建造工程動工
- **2013** 第一期落成
- **2014** 第二期落成
- **2015** 第三期落成
- **2016** 第四及第五期落成

天晉IIIA及IIIB的發展週期（5年）

房屋產量：每年205 個單位（1,028個單位/5年）

項目前期階段（1-2 年）

- **2011** 新鴻基地產以公開招標方式購入天晉IIIA的地皮
- **2012** 新鴻基地產以公開招標方式購入天晉IIIB的地皮

施工階段（3 年）

- **2013** 天晉IIIA及IIIB建造工程動工
- **2016** 天晉IIIA及IIIB 落成

資料來源：屋宇署、恆基兆業地產、新鴻基地產披露的數據及各大報章。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

繁瑣的規管程序延緩房屋發展

樓價為何會上升?

Edward L. Glaeser、Joseph Gyourko 及 Raven Saks

- 縱然樓價高企，發展商卻被阻礙興建更多房屋
- 土地用途管制及分區規劃程序等規管，是窒礙房屋建設的主因
- 整個社會有如被徵收了「規管稅」一般，令美國的樓價一直居高不下

「規管稅」在香港房屋市場存在的可能性

樓價 = 規管稅 + 建造成本 + 土地成本 + 發展商利潤

- 時間成本 (例如：漫長及周而復始的公眾諮詢)
- 金錢成本 (例如：修訂土地契約的高昂地價)
- 隱性成本 (例如：發展密度被降低)

資料來源： Edward L. Glaeser、Joseph Gyourko 、 Raven Saks.

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

總結以上分析

01

房屋供應懸崖已經來臨

預計未來的房屋落成量將維持在低水平。

02

需加快當前各項土地供應計劃的進程

如要緩解房屋短缺問題，關鍵是加快目前各項土地和房屋發展計劃及改進相關的程序。

03

過量的規管程序可能帶來高昂的代價

學術研究顯示，各項規管要求拖慢發展進度，效果有如向市民徵稅。

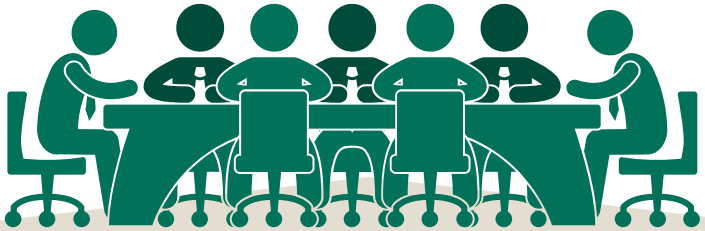
我們需要摒棄繁文縟節，
將土地及房屋發展的過程化繁為簡！

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

我們的建議：精簡土地及房屋發展程序的十大建議

1 授權一個中央小組，藉以在所有規劃及其他土地發展申請中，提供「一站式」的便利措施

一個中央小組
由跨界別的政府官員組成



委任及授權	問責及任務
「一站式」服務平台就土地改劃申請提供諮詢，並促進其他土地發展事項	負責確保土地發展項目如期進行

「土地共享先導計劃」中所設的中央小組：

此例子突顯了有效的協調對加快房屋項目發展至關重要

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

我們的建議：精簡土地及房屋發展程序的十大建議

2. 明確界定各部門就發展/建築規劃的審查/批准範圍
3. 為不同類型的申請訂立法定的審查/批准時限
4. 簡化土地契約
5. 避免重複進行公眾諮詢
6. 設定土地及房屋供應目標，明確界定有關執行單位的職責
7. 善用劃作「綜合發展區」地帶的土地
8. 優化補地價的釐定機制
9. 運用資訊科技以提高工作效率
10. 增加與土地發展工作相關的撥款

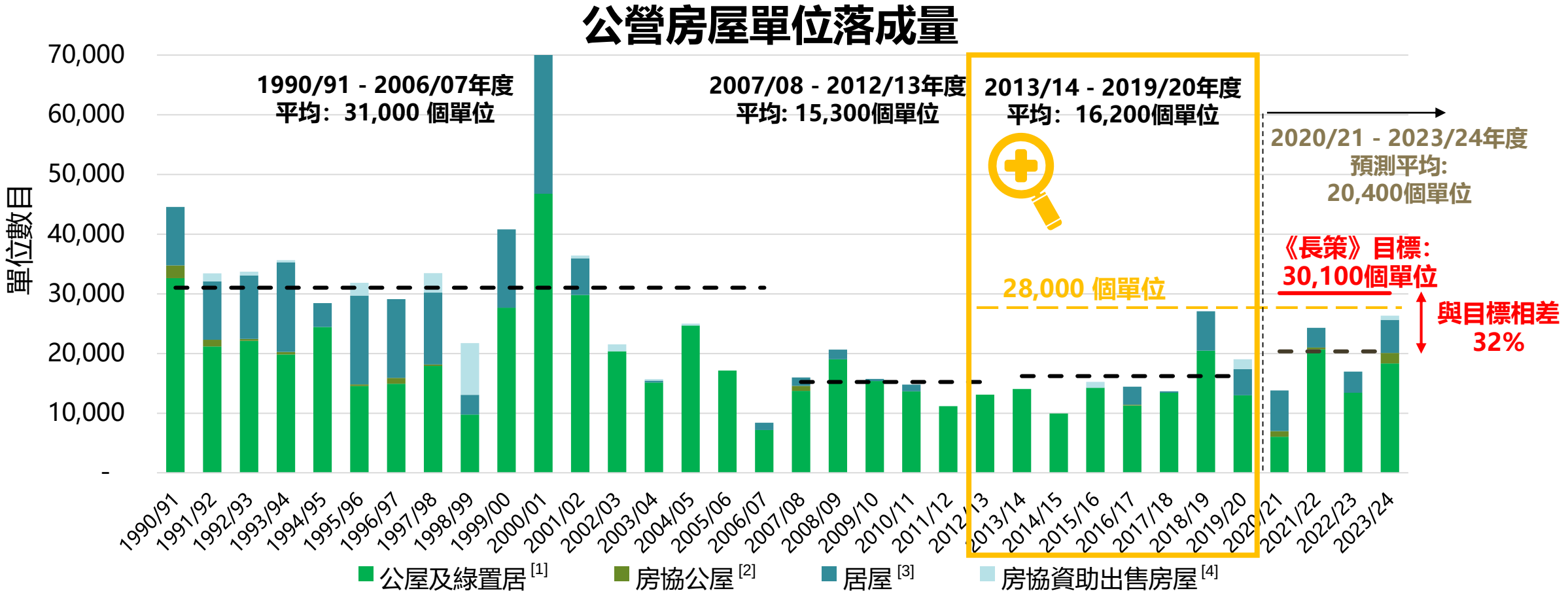
© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

第二部分：
公營房屋供應

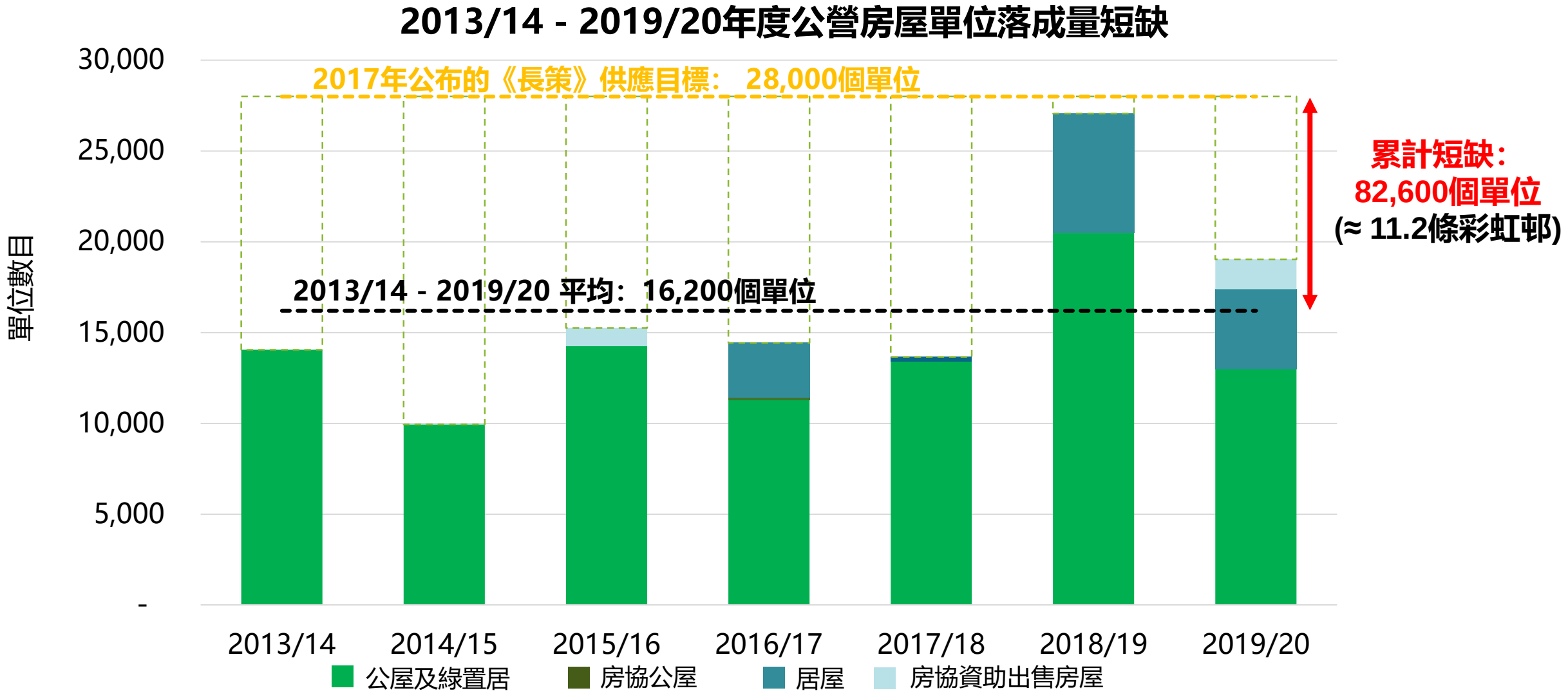
公營房屋供應仍未達標，比《長策》目標低32%



註:
[1] 公屋及綠置居是指由香港房屋委員會發展的「公共租住房屋」及「綠表置居計劃」單位。
[2] 房協公屋是指由香港房屋協會的「出租屋邨」、「郊區公共房屋」及在2018/19年度以後落成的「長者安居樂住屋計劃」。
[3] 居屋是指由香港房屋委員會發展的「居者有其屋計劃」單位。
[4] 房協資助出售房屋是指由香港房屋協會的「資助出售房屋項目」、「住宅發售計劃」、「夾心階層住屋計劃」及在2018/19年度之前推出「長者安居樂住屋計劃」。
資料來源： 運輸及房屋局、香港房屋協會及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

過去七年，累計短缺82,600個公營房屋單位



資料來源： 運輸及房屋局、香港房屋協會及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

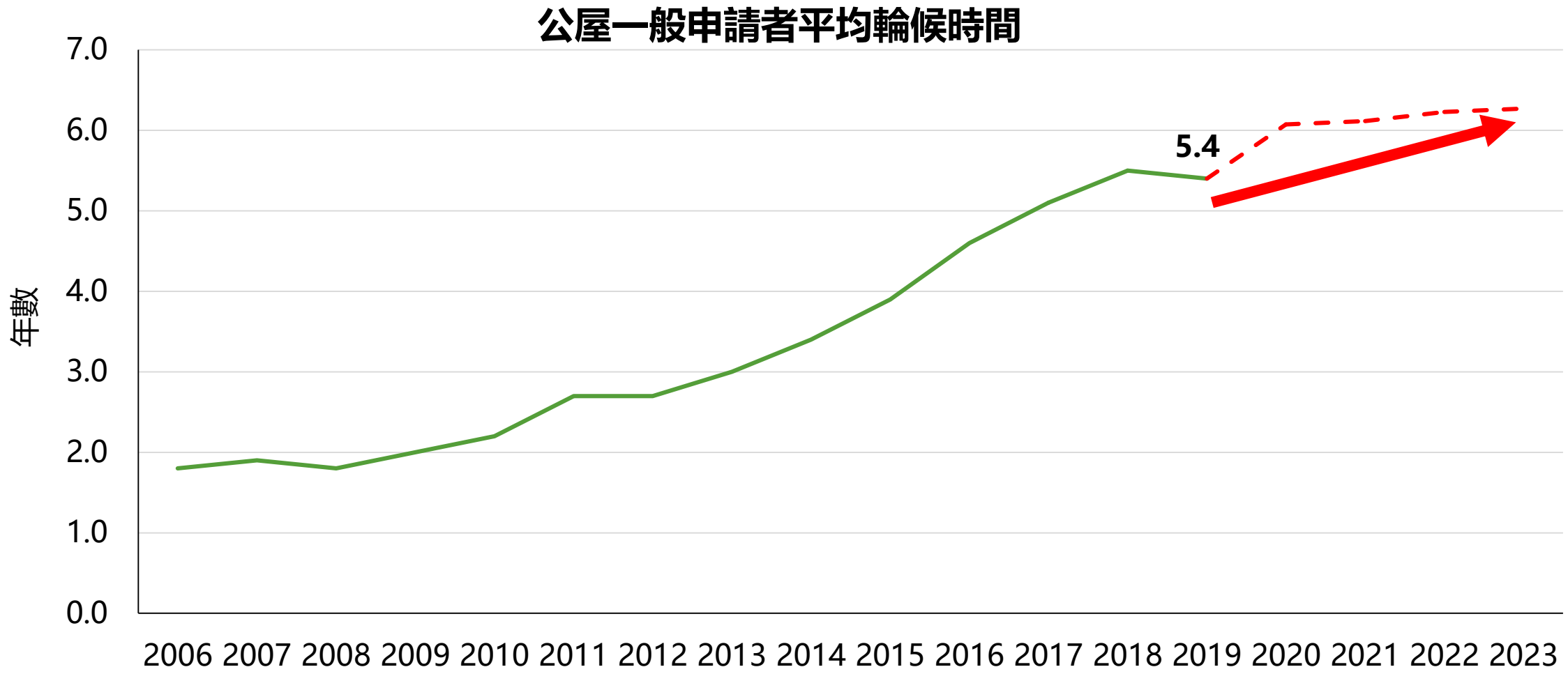
未來十年預計再缺66,000個公營房屋單位

落成量 (單位數目)	未來四年 (2020/21-2023/24年度)	未來十年 (2020/21 - 2029/30年度)
2018年《長策》目標 (a)	126,000 [1]	315,000 [1]
2019年《長策》目標 (b)	120,400 [2]	301,000
政府預測 (c)	81,400 [3]	272,000
團結香港基金預測 (d)	81,400	249,000
(a)-(d)	**44,600**	**66,000**

註:
[1] 有關數字分別為政府載於《長遠房屋策略2018周年進度報告》中，由2019/20至2022/23年度的四年目標，以及由2019/20至2028/29年度的十年目標。
[2] 假設《長遠房屋策略》訂明的總房屋供應目標於十年間平均分配。
[3] 由於四捨五入關係，數字未必與政府載於《 2019/20至2023/24年度公營房屋建設計劃》的數字相同。
資料來源：運輸及房屋局、差餉物業估價署及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋的平均輪候時間將會超過六年

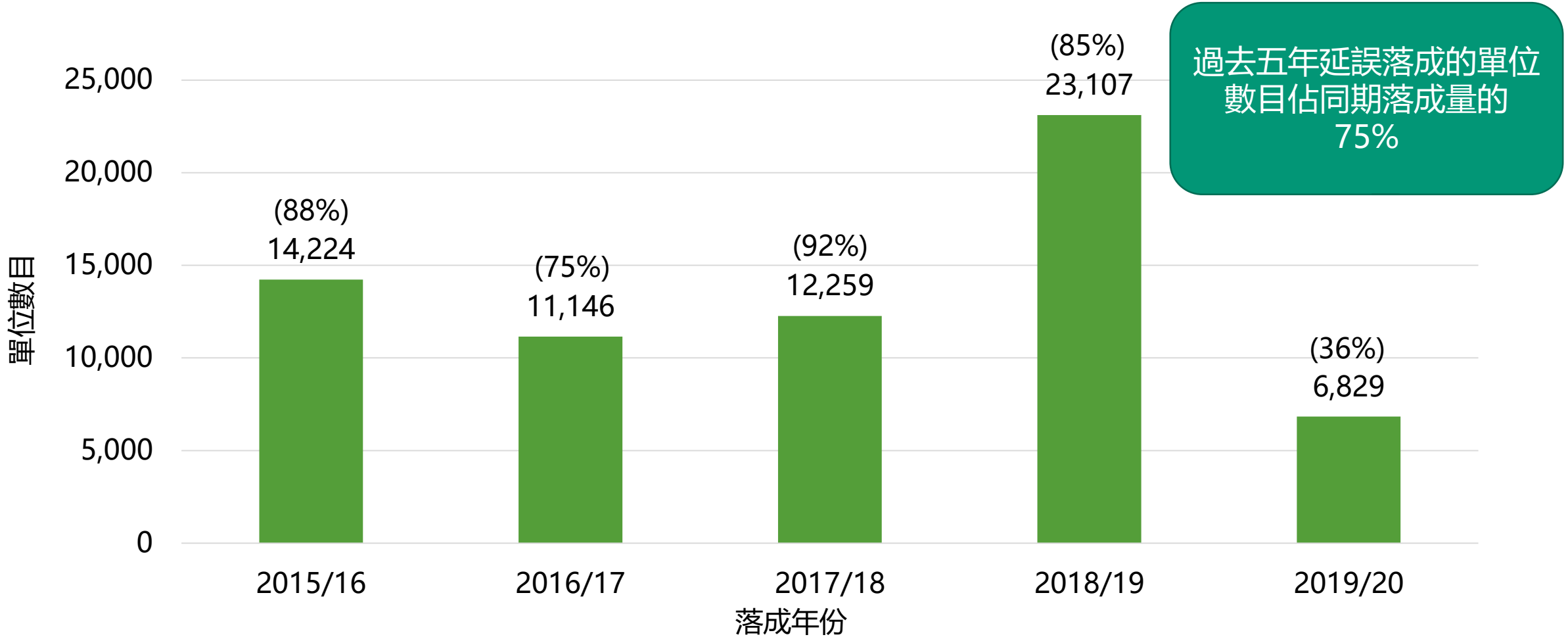


主要假設：每年收回13,200個公屋單位（與過去五年的平均值相同）；每年新落成20,400個公屋及居屋單位；每年增加20,300名一般申請者（與過去三年的平均值相同）；50%的居屋單位分配予綠表申請者（與目前做法相同）及69%可分配單位編配給一般申請者（與過去五年的平均值相同）。
資料來源： 香港房屋委員會及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

過去五年落成的公營房屋中，多達75%的單位出現延誤

2015/16 - 2019/20年度延誤落成的公營房屋單位數目

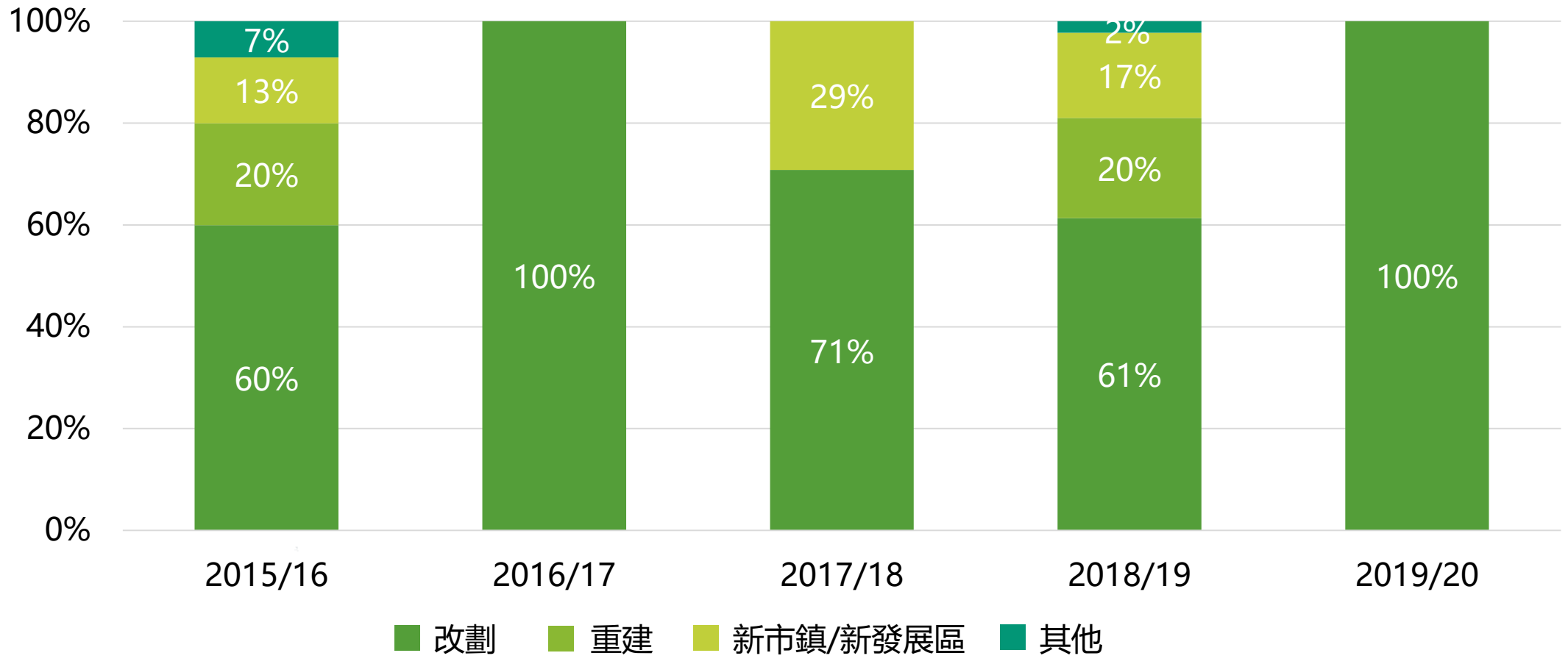


註：括號中的數值是延遲落成單位數目佔該年落成單位總數的百分比。
資料來源：香港房屋委員會、立法會及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

73%的公屋項目延誤來自需要改劃用途的土地

2015/16 - 2019/20年度延誤落成公營房屋單位的土地來源

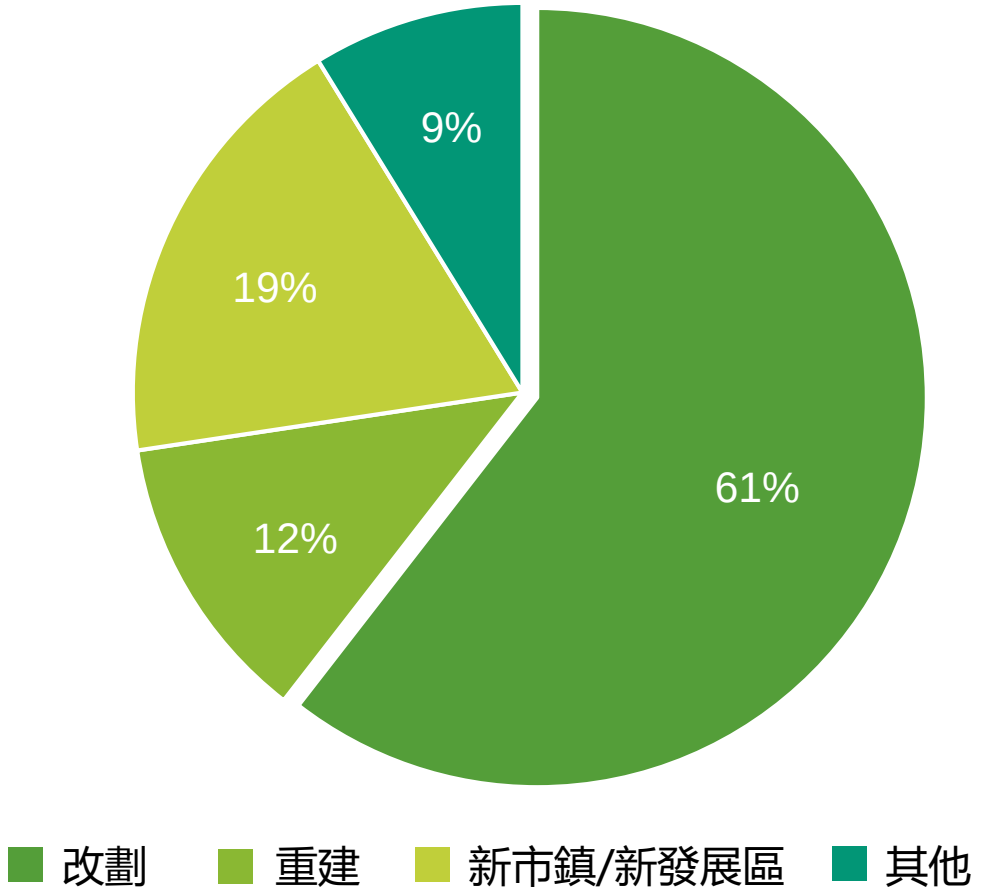


資料來源：香港房屋委員會、城市規劃委員會、立法會及不同報章。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

土地改劃將繼續為主要的土地來源，意味著更多公營房屋將延遲落成

2020/21 - 2023/24年度按土地來源劃分的落成公營房屋單位數目



註：由於四捨五入關係，各個數字相加後未必等於總和。
資料來源：香港房屋委員會、城市規劃委員會、立法會及各大報章。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

土地改劃進展緩慢

按改劃情況劃分的政府認可具改劃潛力土地

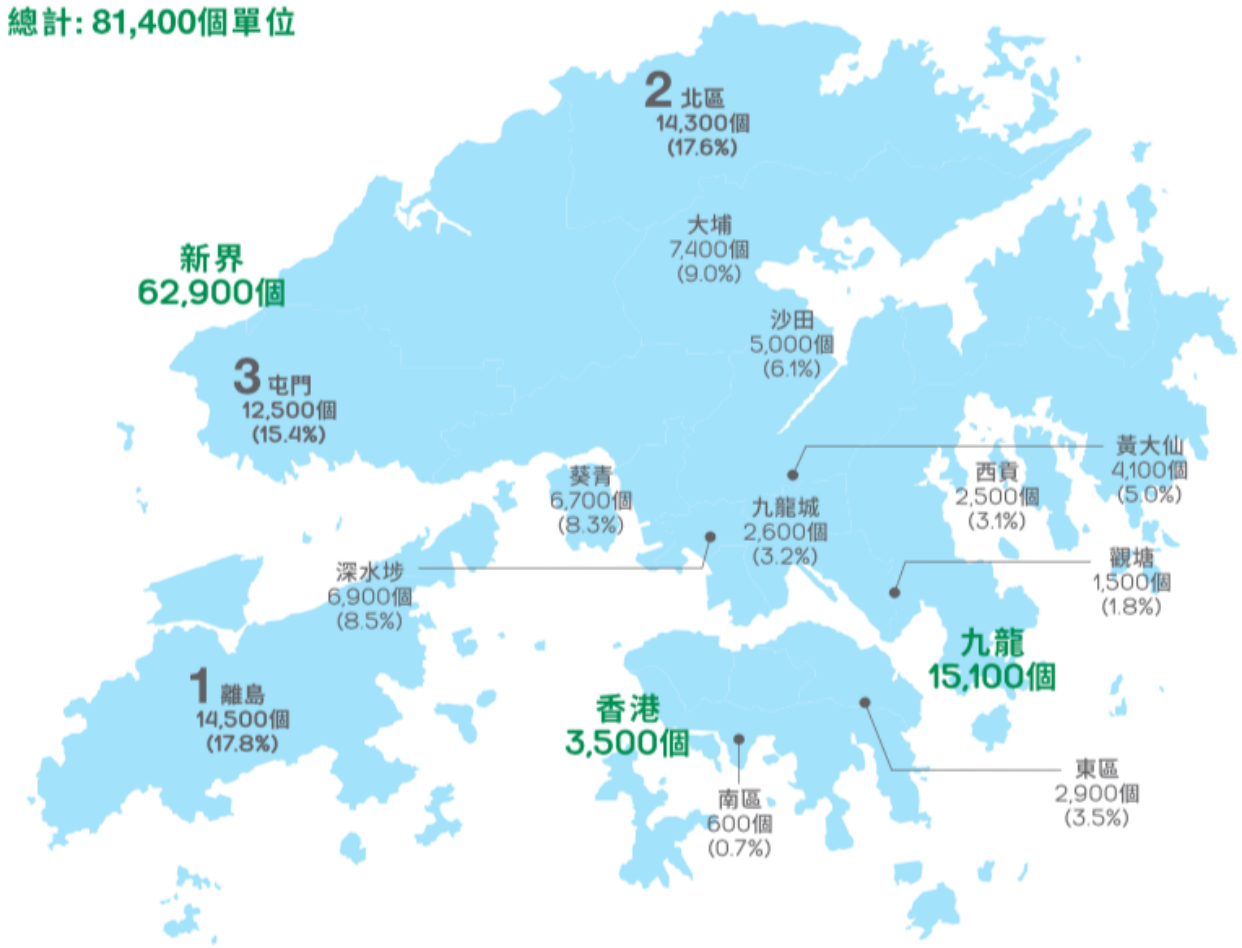
截至年初 [1]	改劃完成 [2]	改劃進行中 [2]	改劃被否決	有待改劃
2020	132 (189,800 個單位)	15 (11,600個單位)	5	64
2019	129 (185,400 個單位)	13 (11,400個單位)	4	70
變化	+3 (+4,400個單位)	+2 (+200個單位)	+1	-6

註:
[1] 上述分別為截至2019年1月31日和2020年1月31日的土地改劃情況。
[2] 括號內的數字為有關用地可供應的單位數目。
資料來源：發展局、土地供應專責小組、運輸及房屋局、城市規劃委員會及區議會。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

離島、北區及屯門為三大公營房屋供應重鎮

2020/21 - 2023/24年間各區公營房屋落成量（按地區劃分）



註：由於四捨五入關係，各個數字相加後未必等於總和。
資料來源： 運輸及房屋局及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子：馬頭角宋皇臺道與土瓜灣道之交界位置

馬頭角宋皇臺道與土瓜灣道交界

政府表示有意將用地從較大的「綜合發展區」地帶中劃出，改劃成可作獨立發展的公營房屋用地	2014年9月
分區計劃大綱圖獲得行政長官會同行政會議批准，改劃完成	2016年4月

假如動物管理中心的範圍能於土地改劃時剔出，或政府能更有效管理土地清理工作的進度，有關的土地發展是否能提早進行?

目前狀況：

樂善堂申請以短期租約方式推行過渡性房屋計劃	2019年7月

100個過渡性房屋單位（若成功執行） — 2021年

若改劃後隨即發展土地...

2021-2023年 [1] — **600個公營房屋單位**

註：[1] 假設重置上蓋建築、地盤平整及建築工程需時五至七年。
資料來源：區議會、土木工程拓展署、城市規劃委員會、樂善堂及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子：馬頭角宋皇臺道與土瓜灣道之交界位置

航拍相片

實地相片

資料來源：團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

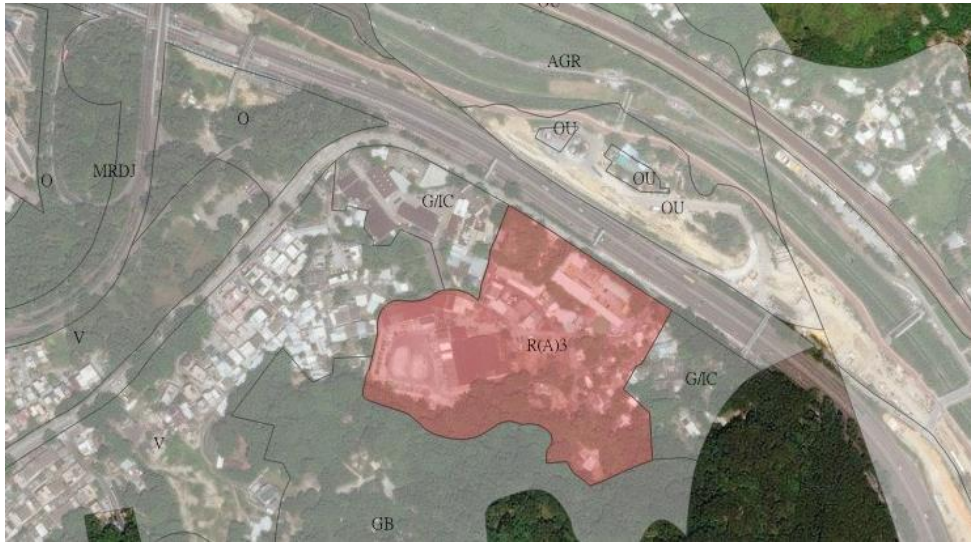
公屋項目延誤的例子：粉嶺 / 上水第48區

粉嶺 / 上水第48區

政府表示有意將該地皮改劃為公營房屋用地，用地一部分為私人擁有	2014年6月
土木工程拓展署開始為配套基礎設施進行地盤勘測及設計	2015年
分區計劃大綱圖獲得行政長官會同行政會議批准，改劃完成	2017年1月

目前狀況：

土木工程拓展署的項目設計仍在進行中，而清理土地及收地的工作仍未開展	2020年2月
4,000個公營房屋單位	2028年 [1]



由於分區計劃大綱圖已確立有關土地的公共用途，土地清理及收地的準備及實際執行工作是否已經可以在此時開展？

註： [1] 原訂的落成日期。
資料來源：區議會、土木工程拓展署、城市規劃委員會及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子：粉嶺 / 上水第48區

航拍相片

實地相片

資料來源：團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子： 油塘碧雲道地盤甲及乙

油塘碧雲道地盤甲及乙

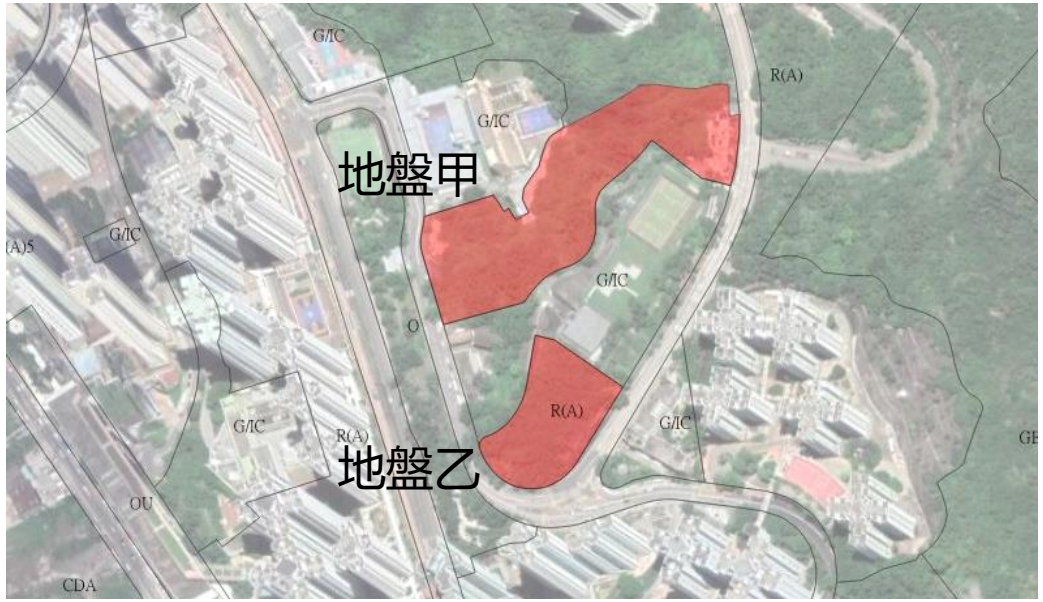
地盤甲已改劃為住宅用地	2011年之前
地盤乙的分區計劃大綱圖獲得 行政長官會同行政會議批准，改劃完成	2014年
土木工程拓展署就兩個項目的配套基礎設施 進行可行性研究	2015- 2016年
土木工程拓展署開始為配套基礎設施進行地盤 勘測及設計	2017年

目前狀況：

房委會批出有關建築工程、結構及土力工程及 屋宇裝備工程的專業服務的合約	2020年1月
完成土地清理後，土木工程拓展署將交付土地 予房委會（此後將開展地基工程）	2023年
3,208個 公營房屋單位	2016/27- 2027/28年度

地盤甲的發展是否因要等待地盤乙而被暫緩?

當改劃工作正在進行時，土木工程拓展署可否已可以同時開展可行性研究?



資料來源：區議會、土木工程拓展署、城市規劃委員會及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

公屋項目延誤的例子：油塘碧雲道地盤甲及乙

航拍相片

實地相片

資料來源：團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

我們的建議：提高公營房屋項目的透明度及問責性

私人住宅及公營房屋發展項目的資料披露要求之比較

	私人住宅	公營房屋
土地發展程序	✓	✗
提交建築圖則	✓	✗
建築工程動工	✓	✗
建築工程竣工	✓	✗
單位交付	✓	✓

當局應建立一個「一站式」平台，向公眾披露各個公營房屋項目的進度

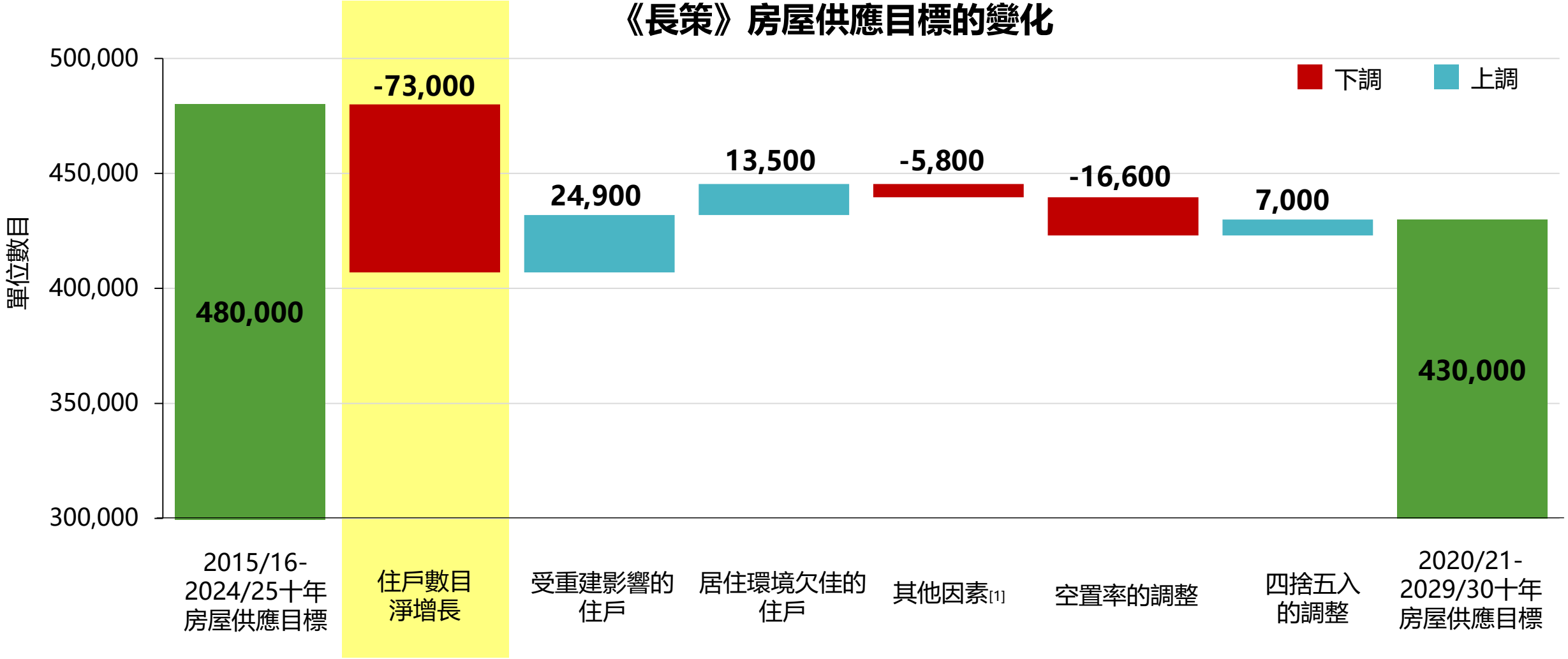
© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

第三部分：
長遠房屋策略

《長策》不斷下調其房屋供應目標



註：[1] 其他因素包括流動居民住戶，居於本港房屋單位的非本地學生，購入單位但沒有把單位放回市場（沒有出售或出租）的非本地買家。
資料來源：《長遠房屋策略周年進度報告》。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

私樓租戶被迫擠身狹小單位，壓抑住戶數目增長

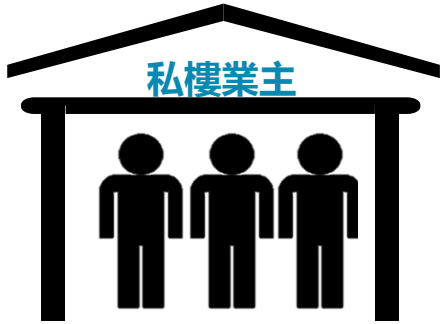
2006至2016年之間：

新落成的私人住宅單位
126,000 個

居住人口
511,000 人

每個單位平均人數：

2.64人 → 3.07人
(+0.43)



2.96人 → 2.93人
(-0.03)

意涵：

- 很多家庭由於無法負擔不斷攀升的樓價及租金，被迫幾代同堂共居於狹小單位
- 每戶平均人數被人為地抬高，分戶的需求亦被人為地遏抑

資料來源：政府統計處及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

落成量不足拉低房屋需求預測，形成惡性循環

1 落成量偏低意味著更少新單位可供市民遷出

2 每戶平均人數被人為地被推高

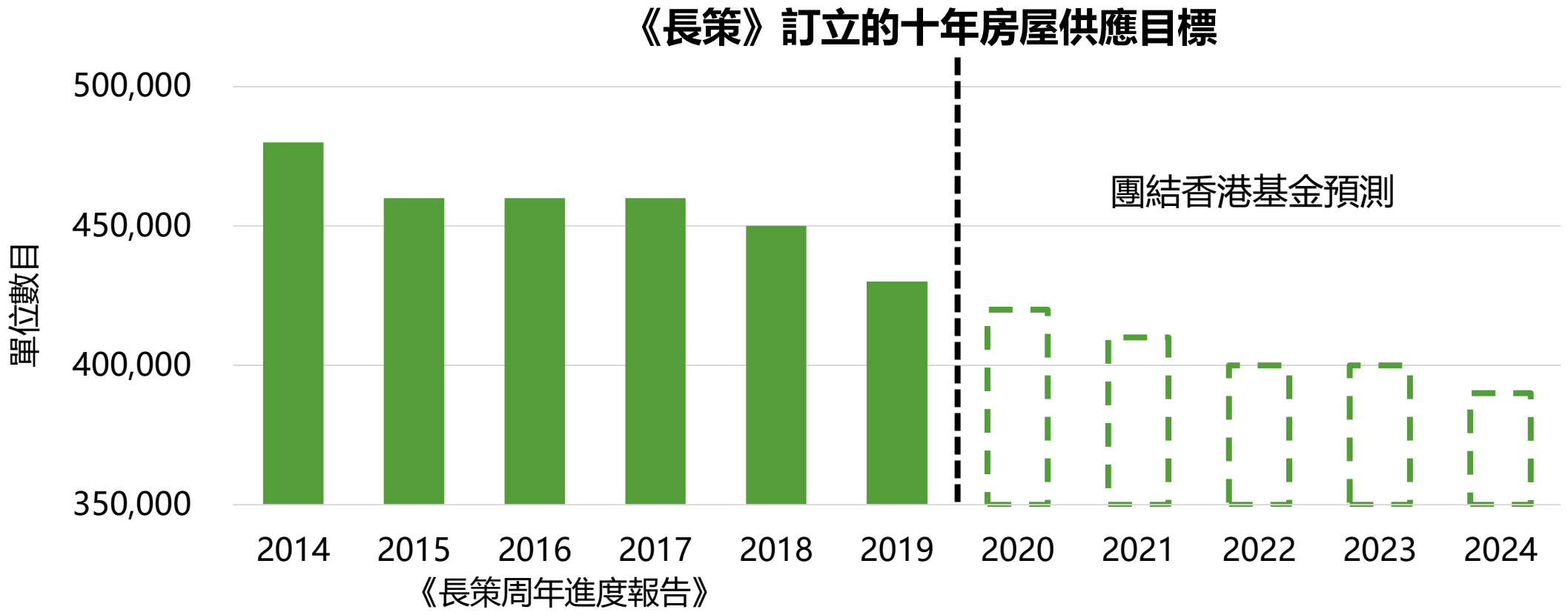
3 家庭住戶數目的增長被人為地壓制

4 房屋需求預測及供應目標隨之下降

5 供應目標下調導致落成量偏低

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

《長策》使用錯誤的方法推算需求，只會得出錯誤的估計結果



影響：
上述的推算結果表明，現時的推算方式根本無法反映實際的房屋需求。繼續遵循固有的估算方式將會持續得出偏低的房屋供應目標，從而增加政府在增加土地供應上的阻力。

資料來源：《長遠房屋策略周年進度報告》及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

而過往的短缺亦尚未填補

房屋單位數目	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	總計
《長策》每年平均單位供應目標	47,000	48,000	46,000	46,000	46,000	45,000	43,000	**321,000**
實際落成量 [1]	22,300	25,700	26,500	29,000	31,500	45,200	32,600	**212,800**
短缺	24,700	22,300	19,500	17,000	14,500	-200	10,400	**108,200**

註：[1] 公營房屋的落成量是按財政年度計算；私人住宅落成量則按公曆年計算。
資料來源：《長遠房屋策略周年進度報告》、香港房屋委員會及差餉物業估價署。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

《長策》過往的短缺加上供應目標下調，總數超過三個正在發展中的新發展區可提供的單位數目

《長策》2013 - 2019年間短缺

108,200 個單位

＋

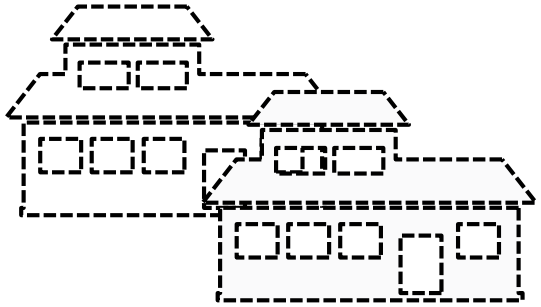
《長策》2014 - 2024年間供應目標下調

80,000 個單位

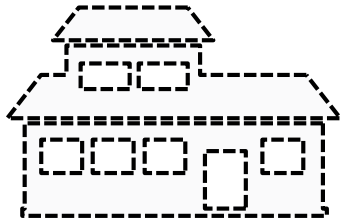
＝

《長策》過往落差及供應目標下調之總數

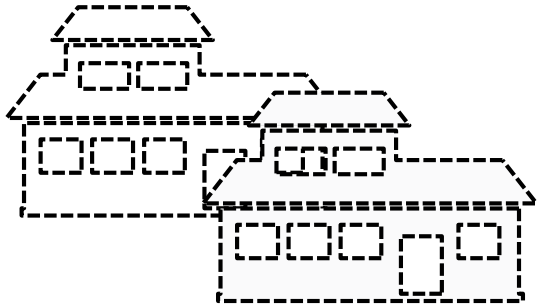
188,200 個單位



古洞北/粉嶺北新發展區
(71,800 個單位)



元朗南
(28,500個單位)



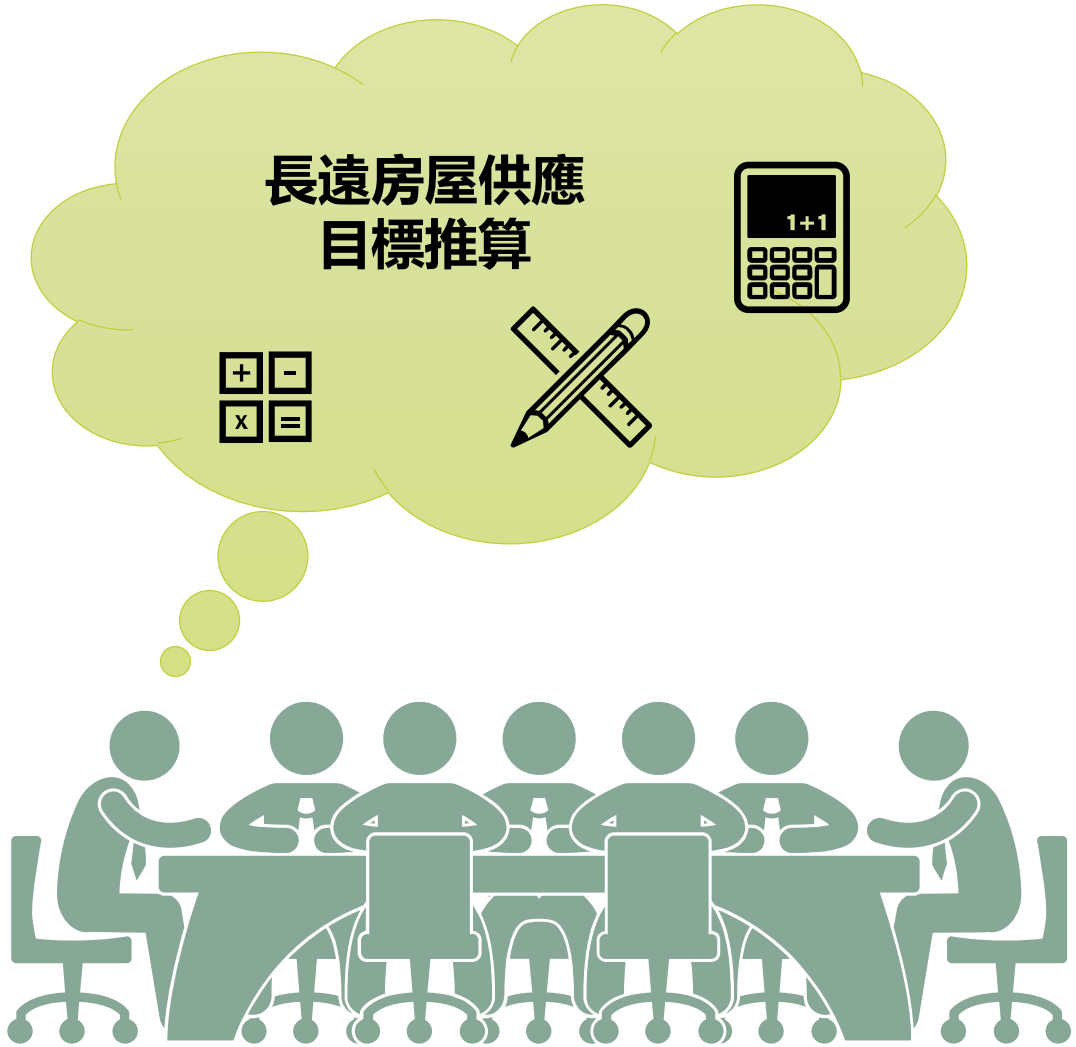
洪水橋新發展區
(61,800個單位)

總數：162,100 個單位

資料來源：發展局、立法會、《長遠房屋策略周年進度報告》及團結香港基金。

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

我們的建議：重新檢視《長策》的推算方法，以打破惡性循環



1. 重新審視及評估《長策》房屋供應目標的推算方法，以更適切地反映實際需求

2. 當局應重新成立《長策》督導委員會以檢視《長策》的推算方法

© 2020 Our Hong Kong Foundation Limited. All Right Reserved.

OUR HONG KONG FOUNDATION
團結香港基金

公共政策研究院
PUBLIC POLICY INSTITUTE

謝謝