

行政摘要

香港的房屋供應已出現地陷的情況，並絲毫沒有從谷底回升的跡象。土地儲備買少見少，造地亦日益困難。可見除了「麵包」供應不足外，做「麵粉」的「麵粉機」運作也每況愈下。政府過去一年的土地開發工作幾近徒勞，房屋供應危機進一步持續及惡化，我們對此深感憂慮。

政府希望透過削減私人住宅供應目標而增加公營房屋的供應，但似乎力有不逮而給予市民供應會增加的假希望；政府行政程序上的各種繁文縟節亦拖慢了私人住宅的發展進度。而政府在增加公營房屋供應方面的工作成效甚微，以致公營房屋供應持續放緩。不少公營房屋用地即使在成功改劃作住宅用途後，亦因為受到種種繁瑣的官僚程序而被掣肘，造成延誤。

供應斷崖式的下跌不僅令香港的宜居性大打折扣，亦令市民的生活質素每況愈下。難以負擔的樓價及不斷下跌的人均居住面積均會對市民結婚生子等重大的人生決定影響深遠，最終對家庭組織帶來負面影響。有見及此，我們促請政府盡一切所能加快各土地開發項目；與此同時，重新檢討現時有關土地房屋發展的行政程序，化繁為簡。

第一部分：私人住宅供應

1. 房屋供應斷崖已於2019年出現。2019年經調整的私人住宅單位落成量僅有14,093個¹，不僅較去年同期下跌了33%，更比政府官方預測的數量少30%。私人住宅建築工程放緩是2019年落成量下跌的主要原因。

¹ 包括「首置」單位

2. 建築工程從2018下半年開始放緩，情況於2019年更進一步惡化。從買地到施工，整個發展週期的每個階段均出現全面放緩。無論熟地供應、上蓋工程動工量，以及預售樓花同意書的批出量均從過去一兩年的高位大幅下跌35至53%；加之土地儲備緊絀，「生地」變「熟地」的進展緩慢，令情況更不容樂觀。
3. 因此，我們下調了未來五年的落成量預測。我們預計未來五年(2020至2024年間)的私人住宅落成量約為每年平均16,000個單位，較我們此前對2019至2023年預測的每年平均18,500個單位少14%。
4. 展望2025至2029年，土地供應將捉襟見肘。對此，最理想的解決方案是開發新發展區或新市鎮，透過綜合規劃的方式大規模開拓土地資源。但從最近的2020-21年度財政預算案演辭中可見，各新發展區或新市鎮的發展均有不同程度的延遲。
5. 因此，在別無他選的情況下，我們不得不依賴土地改劃。可是，在政府「先易後難」的原則下，目前較容易改劃的土地大部分已完成改劃，剩下的皆為較難處理的個案。而由私人發展商主導的土地改劃，往往要克服種種不同而又費時失事的官僚程序，一般需時長且充滿不確定性。
6. 由於土地及房屋供應的前景令人堪憂，我們建議當局加快現時所有的土地開發項目，包括但不限於土地改劃、新發展區發展(部分通過土地收回方式進行)、土地共享先導計劃、市區重建、發展鐵路上蓋發展，以及實行大規模的填海計劃。
7. 與此同時，重新檢視、評估及簡化現時有關土地發展的行政程序亦屬當務之急。就此，我們提出了十項獲業界人士廣泛支持的建議供政府考慮。

第二部分：公營房屋供應

8. 公營房屋供應持續落後於《長遠房屋策略》(《長策》)的目標。未來四年(2020/21至2023/24年度)的公營房屋供應量預計為每年平均20,400個單位，但這並未能達到2019年《長策》定下每年供應30,100個單位的目標，落差更高達32%。
9. 事實上，公營房屋供應量在過去七年沒有一年能夠達標，累計短缺合共82,600個單位，相當於11.2條彩虹邨。隨後十年(2020/21至2029/30年度)，我們預計公營房屋供應將出現額外66,000個單位的短缺，公屋的平均輪候時間估計很快會超過六年。
10. 過去五年，公營房屋落成延誤的情況屢見不鮮。我們發現約有73%的延誤項目是建於改劃地上。然而，在不久的將來，大部分已規劃興建的公營房屋單位(61%)將來自改劃地。因此，我們預計公營房屋的落成量將會出現更多延誤。
11. 土地改劃的進度正大幅減慢。自2013年起，政府共物色到216幅可作改劃的土地，當中大多用作興建公營房屋。但截至2020年1月，只有132幅用地已完成改劃程序，當中只有三幅於2019年間完成改劃。到目前為止，有64幅用地的改劃工作仍有待開始。
12. 令問題更加複雜的是，土地改劃後到變成「熟地」的過程也不是一帆風順。我們仔細研究了三個分別位於馬頭角、粉嶺及油塘的案例，這些案例均顯示公營房屋項目或會受改劃後的不同後續程序(包括設施及土地清理、土地收回與工程研究)所延誤，以致無法及時動工。其中，就馬頭角的案例，因地盤範圍內的現有政府設施重置需時，令原有的公營房屋計劃或被規模較小的過渡性房屋計劃所取代。
13. 政府應提高公營房屋項目的透明度，才能令各部門在落實時間表上更有責任和承擔。相對於私人住宅項目，公營房屋發展進度的資料披露極為不足。我們提倡政府建立一個「一站式」公開平台，向公眾披露各個公營房屋項目的進度，包括有關的土地發展程序、建築圖則提交、建造工程動工期與竣工期等。

第三部分：《長遠房屋策略》

14. 面對嚴峻的房屋供應前景，政府在另一邊廂卻嚴重低估了香港的未來房屋需求。其中，住戶數目淨增長的預測數據是《長策》房屋需求推算的主要組成部分，但由於推算方法存在問題，以致該數據不合理地偏低。
15. 2006至2016年間雖然只有12萬6千個新私人住宅單位落成，但同期居於私樓單位的人數卻增加了51萬1千人。因此，每個私人出租單位的平均人數由2006年的2.64人，增至2016年的3.07人，增幅高達16%。這些數據反映了一個殘酷的現實，就是為數不少的香港家庭迫於幾代同堂共居一個狹小單位，導致私人住宅單位的每戶平均人數上升。這意味着若政府繼續以過往趨勢預測未來需求，香港的實際房屋需求將被繼續低估。
16. 現時住戶數目增長的推算方式令《長策》供應目標墮入不斷被下調的惡性循環中。這個循環因單位落成量不足而起，現有家庭分戶並遷往新單位的機會亦相應減少，導致每戶平均人數被人為地推高，結果家庭住戶數目的增長亦被人為地拉低，因此，房屋需求量預測及供應目標亦隨之下跌。供應目標下調最終導致落成量持續不足，下一個循環周而復始。
17. 若目前的推算方法維持不變，《長策》預測的房屋供應目標預計在未來幾年會持續下跌，不利政府推進各項增加土地供應的計劃。此外，《長策》亦忽略了過去的供應短缺，在每年更新其十年供應目標時，並沒有考慮要追回過去未達標的累計短缺。
18. 若實際房屋需求量繼續被低估，房屋危機只會越趨嚴峻。《長策》現時採用的房屋供應目標推算方法並沒有充分考慮現在與過去的供應短缺，亦很可能會低估了未來的需求。因此，我們建議重新成立《長策》督導委員會以檢視其推算方式。

