土地/房屋供應大辯論
挑戰與機遇研討會 2018.8.29

香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute

香港願景
HONG KONG VISION

土地/房屋供應大辯論的三大關鍵問題

馮可強

香港政策研究所董事暨行政總裁
香港願景計劃執行及研究總監

香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute

香港願景
HONG KONG VISION

內容大綱

1. 土地供應專責小組的公眾諮詢目標
2. 這次公眾諮詢和大辯論的特點
3. 大辯論涉及什麼原則、理念、價值觀？
4. 對三大關鍵問題的分析
5. 結語



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute

香港願景
HONG KONG VISION

1. 土地供應專責小組的公眾諮詢目標

公眾參與活動諮詢文件：

「專責小組認同香港現時和長遠均面對土地短缺的問題，會以全面、宏觀的態度去檢視土地供應的來源，評估土地供應選項及開展公眾參與活動，以推動公眾就不同選項的利弊和相對優次進行討論，並就不同選項作出取捨。專責小組的目標是凝聚社會最大共識，以公眾參與收集到的意見為基礎，擬訂概括綱領，就整體土地供應策略及不同土地供應選項的優次，向政府提出建議。」



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute
香港願景
HONG KONG VISION

2. 這次公眾諮詢和大辯論的特點

- 與 2000年的教育改革和2014年的政改諮詢比較
- 涉及香港每一個居民的利益
- 更且是在物質上、經濟上、日常生活、居住環境上的更直接的切身利益
- 土地是香港的最重要和最有價值的自然資源



2. 這次公眾諮詢和大辯論的特點

- 但今次公眾關心和參與程度相對較低
- 議題相當專業、複雜、技術性、全面性、綜合性、以及有很多和具爭論性的數字
- 怎樣可以期望普通人有足夠知識、時間和耐性：
  「不同選項的利弊和相對優次進行討論，並就不同選項作出取捨」？
- 參加公眾諮詢大會的人數和類型
- 專責小組亦舉辦了相當多的專業和相關團體/專家的小組會議，亦陸續有眾多專業人士和團體提出意見書

2. 這次公眾諮詢和大辯論的特點



問題是：

- 「凝聚社會最大共識」
  - -- 最大共識只會是：引起了大眾對問題的嚴重性和逼切性的關注 ：「貴、細、擠」，即政府非從速解決不可

- 「以推動公眾就不同選項的利弊和相對優次進行討論，並就不同選項作出取捨。」
  - -- **但是沒有著重要求及導引公眾和團體提出辦法，去解決不同選項的困難和可能有的弊端 (即正面思考、解決問題的角度)**
  - -- 既然強調「多管齊下」，為何要「就不同選項作出取捨」？
  - -- 可以對不同選項排列相對優次的次序嗎 ？

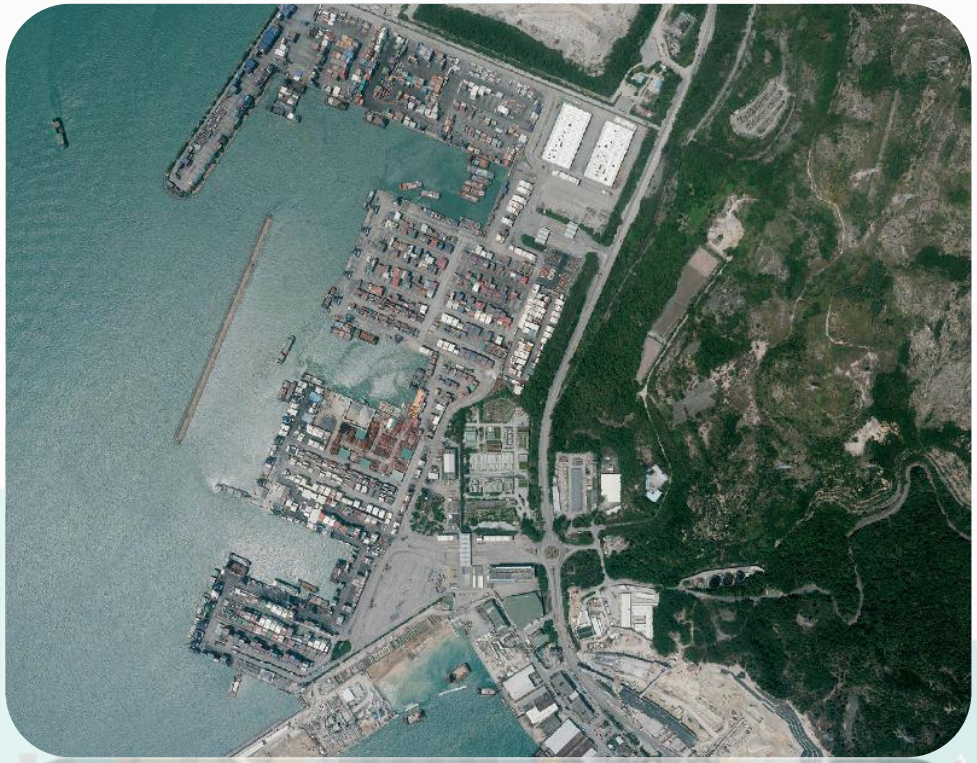
香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute

香港願景
HONG KONG VISION

3. 大辯論涉及什麼原則、理念、價值觀？

- *'Policy Paradox' by Deborah Stone*
  - political reasoning over concepts and goals like equity, efficiency, welfare, liberty, and security

- 土地和房屋供應的三大關鍵問題：
  - 如何處理好分配和公義的問題？
  - 是否應該善用土地資源，並以項目推動多管齊下？
  - 特首/特區政府是否有願景規劃和主導能量？



4. 對三大關鍵問題的分析

4.1 如何處理好分配和公義的問題

- Political Science is the study of "who gets what, when, and how"
- "Distributions – whether of goods and services, wealth and income, health and illness, or opportunity and disadvantage – are at the heart of policy controversies"
- 評論 – 平等 (equity) 的問題：
  - 「居住權」
  - 「沒有土地供應問題，只有土地分配問題」
  - 「並非地少人多，而是分配不均」、「不患寡而患不均」
  - 「資源分配不均所引致的土地房屋問題」
  - 「土地背後是公義問題」
  - 「土地問題是分配公義問題」

4.1 如何處理好分配和公義的問題

➢ 爭議焦點 ：

1a. 土地供應與房屋政策的關係

- ❑ 公屋/資助自置房屋與私樓的比例
- ❑ 租住公屋為主 vs 置業為主?

1b. 利用私人的新界農地儲備 (短中期選項)

- ❑ 「地產霸權」、「官商勾結」
- ❑ 運用收回土地條例 、收回大地產商的新界農地儲備

1c. 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途 (短中期選項)

- ❑ 大多數人的利益 vs 少數人的利益
- ❑ 粉嶺高爾夫球場土地



4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1a.土地供應與房屋政策的關係

- 涉及福利 (welfare)問題的爭議
- 三次人口調查顯示 – 按房屋類型劃分的人口分佈：
  - 公營租住房屋的人口由 2006年的 31%，至 2011年的 29.6%，
    跌至2016年的29.1% (即跌了2%)
    因為政府減建出租公屋數量
  - 資助自置居所房屋的人口由2006年的17.8%，至2011年的17%，
    跌至2016年的15.8% (即跌了2%)
    因為政府由2003年起停建及停售居屋

4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1a.土地供應與房屋政策的關係

- 以上兩者(公營租住房屋和資助自置居所房屋) 的人口比例由 2006年的 48.8%，至2011年的46.6% ，跌至2016年共為 44.9% (即跌了3.9%)

- 私人永久房屋的人口比例由 2006年的 49.3%，至2011年的51.5%，升至 2016年的 53.2% (即升了4.2%)



4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1a.土地供應與房屋政策的關係

- 基層市民的居住問題十分嚴重：
  - 現時27萬宗輪候公屋申請，平均等候 5.3 年
  - 20-30萬蝸居劏房的市民
- 是否應「以置業為主導」？ 有條件學習新加坡嗎？
- 還是應以基層市民的居住問題為優先？租住公屋有何增建計劃？
- 是否也應討論房屋政策，而不只是土地政策？
- 公屋/居屋與私樓的人口比例目標應是：5:5？ 6:4？ 7:3？
- 深圳市住建局最近發佈新樓市政策，未來供應將以政府資助的保障房為主，比例達到6成，類似香港私人樓的商品房比例只有4成。

4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1b. 利用私人的新界農地儲備

- 涉及平等 (equity) 和效率 (efficiency) 問題的爭議
- 對公私營合作模式的質疑/反對意見
  - 以往例子：「私相授受、官商勾結；黑箱作業、避過監管；政府淪為地產商附庸；政府未有能力在項目為市民福祉把關、政府不大可能駕馭私人機構、發展商走數」?
  - 「已有現行制度 (發展商可以私營力量申請發展土地，可簡化程序，無須創造新制度來協助他們」?
  - 「公私營合作只會以私樓為主導」?

4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1b. 利用私人的新界農地儲備

- 好處 -- 效率 (efficiency) 問題，包括發揮資本主義制度市場機制的優點：
  - 「在公私營合作模式下對基建設施的投資，有助釋放目前未被善用的私人土地資源，以發展更多房 屋及公共設施，亦可同時惠及現有和新增的人口。」（《諮詢文件》）
  - 「透過公私營合作模式發展私人土地，應可更有效率地提供更多可負擔的房屋，並使建築設計更多元化。」（《諮詢文件》）
  - 公私營合作模式一直是香港城市發展建設的其中一個主要方法
  - 過往眾多例子的成功經驗及對社會和市民的益處，並非只有所謂的壞處
  - 傳統新市鎮模式現時要開發是困難重重

4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1b. 利用私人的新界農地儲備

- 收回土地條例與司法覆核 -- 涉及平等 (equity) 和效率 (efficiency) 問題的爭議
  - 程序公義 ：司法覆核的提出可基於行政機關的決定不合法（illegality）、不合理（irrationality）、程序不當（procedural impropriety）或違反合理期望（legitimate expectation），因此第9條並不能禁止原業權人向政府提出司法覆核。
  - 「公共用途」定義可被挑戰 ：上訴庭副庭長烈顯倫在Fok Lai Ying 一案的上訴判辭中指出，行政長官收回土地的命令必須基於真誠（good faith）。參考澳洲案例，當政府當局行使權力收回私人土地時的「重大目的」並非遵從《條例》本身的目的，而土地最終轉讓予私人，則其決定與隨後的命令便很有可能被法庭認為不是「出於真誠」而受約束。
  - 根據終審法院對「公眾需要」作出的測試準則，政府必須有力地說明為何替代方案相對其所擬計劃不可取。

4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1b. 利用私人的新界農地儲備

- 20年來政府曾為154個公共工程引用《條例》收回土地，地業權人提出的司法覆核只有8宗，而且申請大多在1年內就被拒或終止。
  - 但這8個案例都是土地發展公司(市區重建局的前身)根據《土地發展公司條例》將市區殘破舊樓重新規劃，從而改善整體市區環境的項目，其中有4個其實是同一地段申請 (有關新世界地產在河內道K11的發展)。
  - 2009年屯門第 54區發展案例 -- 當時政府根據《條例》收回屯門紫田村興建公共屋邨，紫田村居民入稟高等法院反對。但這次收地只牽涉非原居民，並不包括原居民丁屋；而入稟狀只挑戰地政總署搬遷令的有效性。
  - 因此，《條例》可帶來的司法覆核風險仍是未知之數，而且未來有關訴訟的耗時和勝訴率亦有不確定性。

4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1b. 利用私人的新界農地儲備

- 個別收回土地項目已經常執行，但如果向大地產商以致棕地業主「全面宣戰」，引用《條例》全面收回土地，將會向國際和本地社會傳遞什麼訊息？
- 是否還要保護香港的資本主義制度？
- 為何隨便放棄公私營合作建設和發展城市的有效辦法和國際趨勢？
- 為何不想辦法去促使政府建立有效機制和辦法，以達致多方共贏的結果，並消除「官商勾結」的疑慮？

4.1 如何處理好分配和公義的問題

4.1c 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途

- 大多數人的利益 vs 少數人的利益
- 粉嶺高爾夫球場土地的兩個方案



4.2 是否應該善用土地資源，並以項目推動多管齊下？

4.2a 利用私人的新界農地儲備

- 特首：「香港並不缺地」。已建設土地面積：24.3%。農地：4.6%
- 「現時並無任何利用私人土地儲備的公私營合作模式，是否能成事須視乎有關政策、計劃的安排及私營機構的意願。」（《諮詢文件》）
- 「政府提供基建設施須通過既定程序（包括規劃、設計、申請工程撥款、收地、安置及補償等），當中的複雜性及牽涉的成本和時間存在不確定性。」（《諮詢文件》）

- 假如1,000公頃中有1/10用作改劃，按 3.5倍密度 = 3,500萬方呎樓面，平均600方呎/單位 = 新增 5.8 萬單位 = 3年私樓的供應量 (謝偉銓議員)
- 近年6 幅大地產商改劃農地 (上水/大埔/元朗) 失敗，如成功轉用公私營合作模式，可開發 230 萬呎土地，提供逾一萬個住宅單位

4.2 是否應該善用土地資源，並以項目推動多管齊下？

4.2a 利用私人的新界農地儲備

- 關鍵：
  - 「公私營合作模式的其中一項主導原則，是項目增加房屋供應所帶來的社會裨益，應與發展商所獲的經濟利益成合宜的比例。」（《諮詢文件》）
  - 「善用私人土地作更具社會效益的用途建基於令人信服的機制。如確定透過公私營合作發展私人土地的模式可取，政府須訂立公開及公平的機制，考慮如何選定用地以進行公私營合作及決定政府的承擔和公私營房屋的比例。」（《諮詢文件》）
  - 「政府需要訂立客觀的準則，以確保潛在的市場參與者可以公平競爭，同時避免招致「官商勾結」的批評。政府亦須釐訂清晰的準則，以制定發展項目的細節（包括政府需承擔的工務工程、公營及私人單位供應比例、業權及管理安排等）」（《諮詢文件》）
- **公眾諮詢沒有著重詢問有什麼好的解決辦法**

香港政策研究所 Hong Kong Policy Research Institute

香港願景 HONG KONG VISION

4.2 是否應該善用土地資源，並以項目推動多管齊下？

4.2a 利用私人的新界農地儲備

➢ 香港願景計劃

《土地供應：公私營合作新模式》研究報告建議：

(a) 實施全面土地調整計劃 (Land Readjustment)

(b) 成立公私營合作統籌辦事處，其後成立公私營合作管理局



4.2 是否應該善用土地資源，並以項目推動多管齊下？

4.2b 善用所有其他現有的可用土地，尤其是平整土地

短中期選項：

- 棕地發展
- 利用私人遊樂場地契約用地作其他用途、重置或整合佔地廣的康樂設施

中長期選項：

- 於新界發展更多新發展區
- 發展郊野公園邊陲地帶兩個試點
- 發展香港內河碼頭用地



4.2 是否應該善用土地資源，並以項目推動多管齊下？

4.2c 具體研究需要更大開發工作的試點項目



中長期選項：

- 發展東大嶼都會
- 利用岩洞及地下空間
- 發展郊野公園邊陲地帶其他地點 (概念性選項)

<u>填海</u>

- ❑ 當然要填海，但是否唯填海至上，以填海為最優先選項，而不重視善用土地資源?
- ❑ 團結香港基金的大規模填海計劃建議
- ❑ 內地水域供港填海？

4.2 是否應該善用土地資源，並以項目推動多管齊下？

4.2c 具體研究需要更大開發工作的試點項目

概念性選項，例如：

- 增加「鄉村式發展」地帶的發展密度
- 重置葵青貨櫃碼頭、葵青貨櫃碼頭上蓋發展



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute
香港願景
HONG KONG VISION

4.3 特首/特區政府是否有願景規劃和主導能量？

4.3a 土地/房屋問題的重要性

- 對特區政府表現的市民不滿比率 (香港教育大學調查)：
  - 其中18-29歲，2018: 42.%, 比 2017下跌16.2百分點
    30歲或以上， 2018: 29.3%, 比2017下跌9.7百分點

- 各政策範圍的市民不滿比率
  - 僅次於教育，房屋問題 2018: 53.1%, 2017: 50.7%
    其中18-29歲， 2018: 68.2 %
    30歲或以上， 2018: 47.1%

- **土地/房屋問題將會是今屆特首/特區政府整體成敗的決定性戰役 ！**

4.3 特首/特區政府是否有願景規劃和主導能量？

4.3b 土地/房屋問題戰役成敗的關鍵

(i) 有否較宏觀和長遠的願景規劃？

- 30 - 50年的願景規劃（頂層設計）？
- 結合大灣區發展規劃以及國家經濟發展大局 – 區域融合發展 (Regional Integration)
- 有遠見地去預測問題，想像未來發展的可能性與需求
- 進行長遠和宏觀性的持續性研究 – 例如 ：
  - ❑ 人口老化
  - ❑ 如何與大灣區互利互補、共同發展
  - ❑ 智慧城市與大數據
  - ❑ 創新科技和文化創意產業
  - ❑ 資助本地大學成立有關的研究中心



4.3 特首/特區政府是否有願景規劃和主導能量？

4.3b 土地/房屋問題戰役成敗的關鍵

(ii) 主導權和政治能量

- 社會各界人士廣泛的期望 (「社會共識」)
  - 「政府應取回主導權，以公屋為主導」
  - 「以創新思維、大刀闊斧」去解決問題」
  - 「缺的不是方案，而是決心和執行力」
  - 「開發土地 – 政府是時候拿出勇氣作決定了！」

4.3 特首/特區政府是否有願景規劃和主導能量？

4.3b 土地/房屋問題戰役成敗的關鍵

(ii) 主導權和政治能量

➢ 有利因素

- ❑ 上台一年以來，特區政府表現民望評價一直維持在50分線和60分線之間，整體上保持穩定，是合格的。(中大亞太研究所調查)

  18至30歲　：45分左右
  大學或以上：50分多一些

- ❑ 激進政治勢力大幅減弱，溫和政治抬頭
- ❑ 立法會「拉布」的嚴重影響減少
- ❑ 土地供應諮詢及土地/房屋問題大辯論 → 起碼的全民共識：
  土地和房屋供應問題非解決不可 (所爭論的是如何解決)
- ❑ 特首的決心和執行力是有的

4.3 特首/特區政府是否有願景規劃和主導能量？

4.3b 土地/房屋問題戰役成敗的關鍵

(ii) 主導權和政治能量

➢ 如何掌握主導權？

- ❑ 「以民為本」-- 著重建設公營租住房屋和資助自置居所房屋，增加相對私人永久房屋的人口比例
  → 5:5 → 6:4 (→7:3 ?)
- ❑ 不怕困難，堅持善用土地資源，並以項目推動多管齊下
- ❑ 在 4 個短中期選項中，每一個都立即研究商討 1-2 個較有可能的具體項目，以便到明年初能開始落實，成為範例性項目
- ❑ 同樣在中長期選項中，選擇例如維港以外近岸填海、發展郊野公園邊陲地帶試點等搞具體項目
- ❑ 即以幾個成功項目帶動整個「開發土地和房屋建設運動」(Land & Housing Development Campaign)
- ❑ 宣佈採取措施，成立研究機制去開始進行較宏觀和長遠 (30-50年) 的願景規劃
  (結合大灣區發展前景，以及是否需要大規模填海計劃)

4.3 特首/特區政府是否有願景規劃和主導能量？

4.3b 土地/房屋問題戰役成敗的關鍵

(ii) 主導權和政治能量

➢ 如何積聚政治能量，有力有效地推動和落實相關政策與方案?

- ❑ 就涉及的相關原則、理念、價值觀要有一套完整的說法去回應及說服多數市民
- ❑ 爭取各工商、專業、社會團體和政黨的支持
- ❑ 繼土地供應專責小組之後動用現有或成立新的諮詢委員會和專責小組，去協助各方面的跟進落實工作
- ❑ 爭取民意支持去打贏這場戰役

5. 結語

- **成功與否的要素：**
  - ❑ 對分配和公義的問題要有一個合理的說法，並要彰顯公義，做事公平和公道，不偏不倚地處理矛盾和衝突
  - ❑ 堅持善用土地資源，採用多管齊下的策略和方法
  - ❑ 有願景規劃，以及有主導性去集結足夠的政治能量去支持政府

- 行動起來，以幾個成功試點項目帶動整個「開發土地和房屋建設運動」
- 宣佈採取措施，成立研究機制去開始進行較宏觀和長遠 (30 - 50年) 的願景規劃 (結合大灣區發展前景，以及是否需要大規模填海計劃)



香港政策研究所
Hong Kong Policy Research Institute

香港願景
HONG KONG VISION

謝謝！