

© 2015 本土研究社（香港）有限公司

供不得其所

香港 長 遠 房 屋 策 略 新 視 野

© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

作者	本土研究社
成員	石懷謙、伍世傑、武文鋒、陳家健、陳劍青、林芷筠、馮蘊妍、何雅心
校對	陳可樂、林芷筠
設計	李淳朗 (leesoenlong@gmail.com)
攝影	高 祈
出版	本土研究社 (香港) 有限公司 http://www.liber-research.com info@liber-research.com
發行	基道出版社 (852) 2687 0331 info@logos.com.hk
出版日期	2015 年 2 月
定價	港幣 88 元
國際書號	978-988-14095-0-8
圖書分類	社會科學

版權所有 不得翻印
All Rights Reserved



落區城市系列
砌出理想的家



特 別 鳴 謝

感謝曾在在本土研究社舉辦的「告別『唯搵』策略－民間房屋政策研討會」擔任講者的三十會理事何建威先生，及台灣「社會住宅推動聯盟」成員江尚書先生，分別分享了賓館佔用住宅房屋的研究發現，以及台灣推動房屋稅制改革的進程；另外亦要感謝研究小組顧問陳啟明先生一直在研究過程中為我們提供建議。

本 土 研 究 社 簡 介

本土研究社是一個推動民間研究的知識社群，於2010年成立，希望透過凝聚一群有志參與各範疇本土研究的研究者，推動民間知識生產。

我們集中推動以下幾方面的工作：

- ▶ 培育及凝聚各個政策範疇的研究能力，建立具研究能力的知識社群
- ▶ 以民間自養研究計劃的方式，支援各範疇的研究計劃
- ▶ 透過本土研究實踐，帶動民間自發研究風氣
- ▶ 鼓勵介入各類本土政策議題

 info@liber-research.com

 [localresearch](https://www.facebook.com/localresearch)

 www.liber-research.com

"The world is not getting so small that there is room for only one story."

Doreen Massey.

© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

"You can't make an omelet without breaking eggs."

John Tsang.

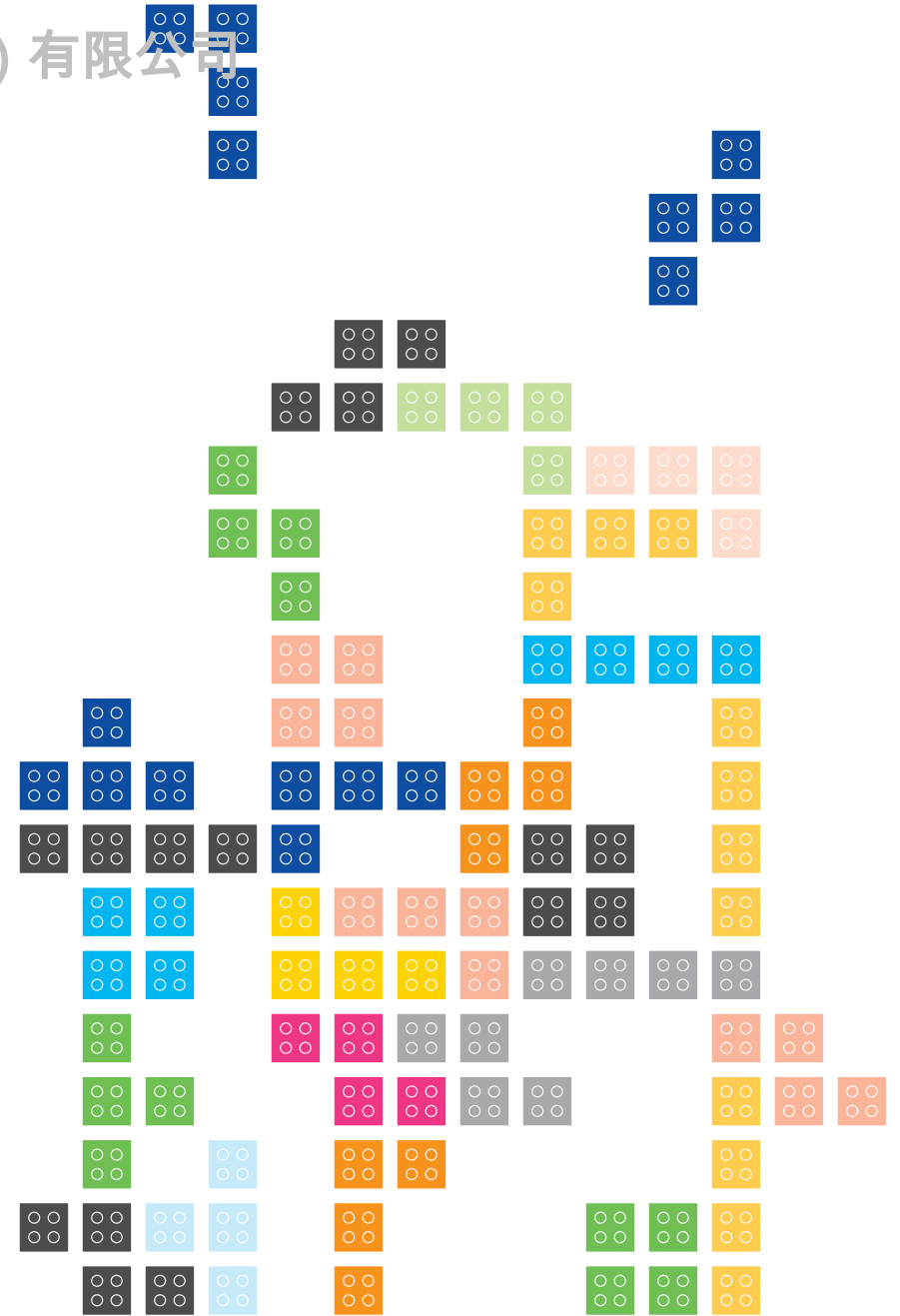
*Former Secretary for
Housing, Planning and Lands*

香港是土地不足嗎？
還是有土地未被善用？

香港住宅不足嗎？
還是有太多住宅空置？

不理實際需要
只顧追求供應
就能解決住宅問題？

就像俄羅斯方塊一樣
只有對症下藥
「供得其所」
才能為住宅市場降溫
消滅樓市泡沫
讓每一位香港人都有安居之所



© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

「供不得其所」

香港 長遠 房屋 策略 新 視野



© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

00	目錄	012
	序	014
	引言	019

**01 長策今昔——
房屋策略框架的綜合比較**

1.1	簡介	028
1.2	政策檢討與連貫性	030
1.3	住屋需求推算方法與基礎	031
1.4	公私房屋需求比例	034
1.5	推算「受重建影響的人士」數目	037
1.6	落實建屋目標的具體建議	037
1.7	「小型屋宇」與房屋供應	040
1.8	大城市長遠房屋策略	041
1.9	小結	048

**02 誰主房屋供應？
港鐵及流標地皮考察**

2.1	簡介	054
2.2	善用政府土地？ 「西鐵及沙中線地皮」調查	055
2.3	港鐵「非豪宅化」的財政承擔能力	060
2.4	設立回撥機制 流標地皮改作居屋	062
2.5	小結	064

03 租賃作為方法

3.1	簡介	070
3.2	供應渠道現況分析	071
3.3	房屋租賃的發展誘因	076
3.4	租賃市場困境	078
3.5	建立鼓勵租賃的稅務政策	080
3.6	小結	081

**04 空中樓閣——
房屋空置問題的政策想像**

4.1	簡介	086
4.2	香港空置問題論爭	087
4.3	空置率估算粗疏	090
4.4	重新認識房屋空置現況	097
4.5	空置因由	103
4.6	外地應對空置物業措施	106
4.7	實行空置稅的可能性	114
4.8	小結	116

05 單一化市區重建模式的出路

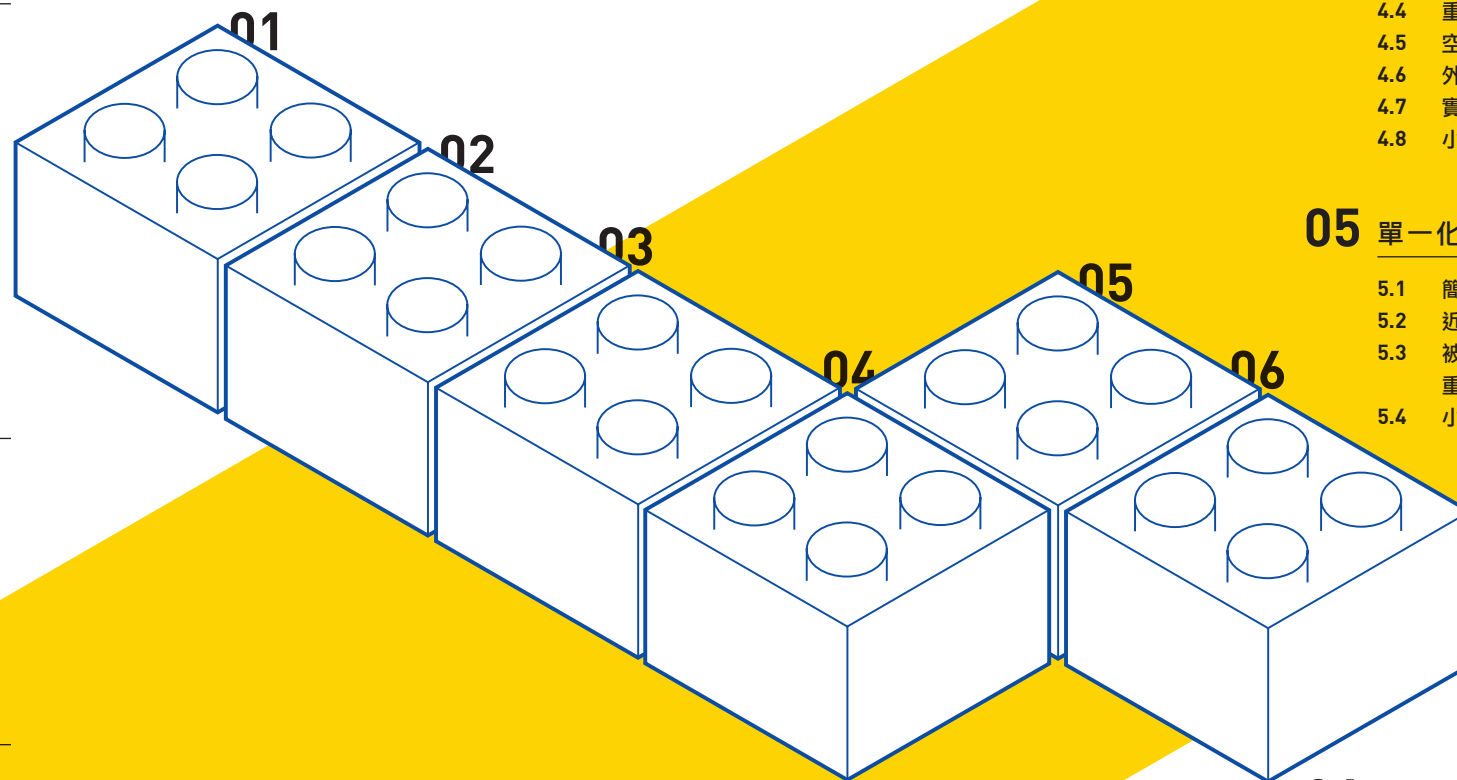
5.1	簡介	122
5.2	近年市區重建項目回顧	125
5.3	被遺忘的重建策略—— 重訪市區重建二例	131
5.4	小結	142

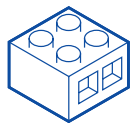
06 重奪房屋視野的八個提問

6.1	檢討供應公私營住屋用地分配	148
6.2	房屋供應民間可否擔當積極角色？	150
6.3	如何監察房屋供應主導權？	151
6.4	房屋新世代視野？	152
6.5	租住市場再出發	154
6.6	制訂空置政策 從數據開始？	155
6.7	如何防止市區住屋侵蝕？	156
6.8	邁向房屋研究 2.0	157

附錄

附表：歷年長遠房屋策略比較	162
延伸閱讀	168
房屋研究報告的參考民間讀本	196





© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

序

陳和順

新力量網絡副主席 | 理工大學專業進修學院首席講師

在 Neil Postman 的《娛樂至死》(Amusing Ourselves to Death) 之中，他指出在現代社會，我們面對的真正挑戰不再是資訊匱乏，而是資訊爆炸。試想像，我們回到一千年前的傳統社會，一個農民每日過著日出而作，日入而息的農耕生活，又從來未離開過縣城，對外面世界一無所知。他偶然被捲入官非，根本完全無力保護自己。不要說他犯了甚麼法，就算逮捕他的人是否真的來自官府，他也不知道。一個人要保護自己，資訊的掌握十分重要。

保護個人的自由和權利是現代文明的奠基石。所以，在現代社會裡，資訊的流通更加重要。但是，生活在資訊科技發達的今天，我們面對的挑戰已經不再是資訊匱乏，而是資訊爆炸。Neil Postman 關心的是經由電視所提供的娛樂對人類文化的影響。其實，只要將他的論點稍為延伸一下，就會看到資訊科技對政治的影響也一樣深遠。不論是娛樂泛濫還是資訊泛濫，在現代社會生活的人所面對的最大挑戰都一樣，就是注意力難以集中，我們對世界的認識失去焦點。

回到今天的香港，市民要求政治參與，已是政府必須適應的社會轉變。在這種情況下，對於政府來說，我們對政策的認識失去焦點，將會是他們最樂於見到的，因為

這樣可以降低管治成本。政府官員經常公開發言，宣示政策的發展方向和理據。他們最擔心的是自己說漏了咀，被市民發現前言不對後語，造成尷尬。但是，「以子之矛，攻子之盾」，暴露政府的自打咀巴，也是推動政府回應政策批評的有力武器。糾正市民的政策認識上的失焦，也是推動政策討論的很好的嘗試。

本土研究社正在做這樣的事。一個例子是 2013 年出版的《不是土地供應》，內容戳破香港地少人多的神話。這份報告指出，香港只有 24% 的土地是已發展地區，其餘都是郊野公園、農地和荒地等等。在 24% 的已發展地區之中，只有 7% 是住宅用地，而其中只有 1.4% 是公營房屋。以香港一半人口居住在公屋計算，香港只用了少於 2% 的土地（即 16 平方公里），已解決了 3,500,000 人口的居住問題。請注意，報告引用的資料來自政府的政策文件，具有足夠的權威性。

這些都是真實的數字，卻製造了戲劇化的效果。2015 年，本土研究社再接再厲，出版《供不得其所——香港長遠房屋策略新視野》，對 2013 年 9 月政府提出的《長遠房屋策略》諮詢文件進行詳細分析和批評。它的主要觀點是，香港房屋政策的關鍵問題是土地政策，而土地政策的核心問題不是土地供應，卻是土地分配。換言之，本土研究社繼續批評地少人多的神話，和政府建築在這個神話之上的「唯搵」（尋找土地）策略。

我特別欣賞本土研究社的認真。在這份報告的第二章，他們批評長遠房屋策略（以下簡稱長策）「未有提出任

何具體措施奪回房屋供應主導權，勢難落實政府所提出的建屋目標」。他們集中分析港鐵沿線的土地規劃和物業發展進度，指出很多土地被閒置，時間超過十年，這種細緻的分析值得嘉許。

另一個認真的例子是有關市區重建的研究。關於市區重建策略的討論已經超過十年，問題其實一清二楚。本土研究社提出有關市區重建策略的批評，包括利益最大化、發展模式僵化、士紳化等等，其實沒有太多新意。但是，在這份報告的第五章裡，他們蒐集過去幾年市建局完成重建後推出市場發售的物業項目的售價，以一般的按揭比率、按揭年期，和按揭利率去計算每月按揭供款，再比對家庭住戶每月收入中位數，發現按揭供款將做成甚高的家庭負擔（由 40%-195%）。這顯示市區重建客觀上只是將基層市民趕離市區。市區重建為誰重建的質疑已經提出多年，但是，本土研究社用官方的數字和合理假設去作出客觀推論，將問題說得非常清楚。對於追求理性分析的人而言，這個結論的說服力十分強。

第三個例子也是有關市區重建的研究。市區重建牽涉安置原區街坊的問題。本土研究社以旺角豉油街 12 號作為個案，指出原區安置，保留社區網絡是有先例的。他們發現，市區重建局有關旺角豉油街項目的公開資料甚少，空置率也甚高，我估計原因是這個先例對他們造成尷尬和壓力，害怕太多人知道，就會逼使他們向這個方向發展。話說回頭，旺角豉油街項目是市建局前身的土地發展公司執行的。當年土地發展公司因為樓市逆轉而造成財務困難，最終需要政府重組和注資打救，領導人

© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

下台。市區重建局當然不想再走上這條路，財務上的彈性是關鍵。好像豉油街項目這類有崇高政策目標，卻會減少財務彈性的，當然是少提為妙。但是，從推動政策改變的角度看，我們需要的正正是發掘更多會令決策者尷尬和感到不便的資料。

本土研究社的這份報告為分析香港的房屋政策提供很多有用的資料。不過，在我看來，包括市區重建在內的房屋政策未能解決市民需要，根本原因其實很簡單，就是高地價政策。換言之，政府房屋供應的首要考慮是樓價不能跌。當然，說得準確一點，政府不想樓價大跌，微跌最好。但是，作為一個開放型經濟，政府不可能完全操控樓價。地產商和物業投資者看穿政府不想樓價下跌的保守心理，自然肆無忌憚地入市炒賣，那麼樓價當然是只升不跌了。但是，政府為甚麼不想樓價下跌？在低稅制和簡單稅制（沒有消費稅）的限制之下，政府依賴非經常性收入，包括賣地收入和印花稅。據另一個民間智庫新力量網絡過去二十年有關公共財政的研究，政府非經常性收入佔了一個很高的百分比。如果加上各項儲備投資收入，當地產及投資市場興旺之時，這些額外收入可以貢獻四成的政府總收入；相反，當地產及投資市場萎縮之時，這些額外收入也貢獻約兩成的政府總收入。在這種情況下，政府根本不可能讓樓價下跌。

《2013 年香港公共財政評估報告》，新力量網絡，2013 年。

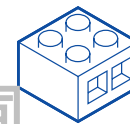
作為全港的最大地主，政府是高地價政策最大的受惠者。如果我們知道這一點，我們就會明白，在現今香港社會問題愈趨複雜的情況下，政府扮演的並不是維持社會公義的公證人角色，而是其中一個主要的

參與者 (key player)，以及其中一方的強硬支持者 (partisan)。幾年前，《地產霸權》這本書一紙風行。在指出各種官商勾結的問題之後，作者潘慧嫻指出：「除非土地和稅收制度徹底解決，否則不能指望香港的深層次矛盾能妥善解決。」我也認為，香港房屋問題的根源正正是土地政策和稅收制度，即高地價政策和低稅制。

《地產霸權》，潘慧嫻，天窗出版社有限公司，2010年，第32頁。

最後，我想談談我對本土研究社的觀察。我認為，隨著教育水平的提高，市民對政策分析的水平也日漸提高。政策研究變得愈來愈重要，資料的搜集、整理和分析，是能否影響輿論的關鍵。本土研究社走這個方向，是社會進步的反映。政府必須明白，市民的期望愈來愈高，政府可以視之為麻煩，也可以視之為動力。但是，如果政府以為單靠語言偽術，或一些不著邊際的官話去回應，然後一味拖延，希望隨著時間的過去，就可以轉移視線，政府的麻煩只會不斷累積，到有一天就會變成不能解決，結果鞠躬下台。

© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司



引言
本土研究社

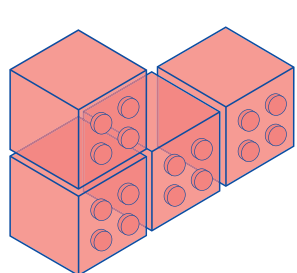
近年，房屋政策已成為了香港社會爭論的核心問題。房屋議題在香港樓價租金急升、年青人住屋困難、公屋輪候數字激增、劏房生活環境曝光，與及眾多土地開發計劃的爭議中迅速發酵。2014年9月以來的佔領運動後，房屋政策更成為了政治問題。對此，梁振英政府試圖「政治問題，房屋解決」，讓房屋議題牽起新一波關乎世代的論爭。

2013年9月，長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策會」）就「長遠房屋策略」（下稱「長策」）進行了公眾諮詢，其後運輸及房屋局（下稱「運房局」）於2014年12月發表了最後報告（下稱「長策最後報告」），但各種房屋問題在可見的將來，仍會繼續成為重點社會爭議，因此社會各界應把握機會對未來房屋發展政策持續進行討論與深化。

長遠房屋策略作為現屆政府施政的「重中之重」，對社會民生影響深遠，理應按三組基本原則進行討論，從而制訂具體措施：

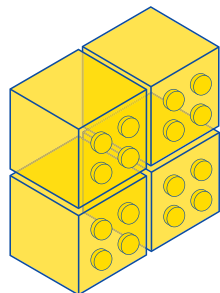
方向上

「長策」應包含一套願景，與市民共同構建未來房屋發展的圖像



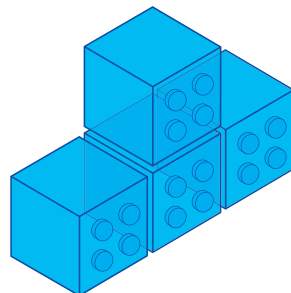
認知上

對房屋及居住問題的研判應建基於事實與合理估算



態度上

以務實及負責任、善用資源、具創見的態度解決問題，並兼顧政策的公平性



這三組原則同等重要，不可或缺。在運房局的長策最後報告中，「願景」、「事實估算」、「務實」、「公平」、「善用資源」等概念與原則時有提及，亦是政府說明政策時慣用的理據與基礎，表面上頗符合市民對長策的期望。

長策最後報告雖已出台，可是社會上仍存在不少疑問：房屋發展策略的願景是否清楚明確？對房屋問題的判斷能否切中要害？就未來房屋需求的估算是否周全？擬議的土地與房屋策略是否務實，能夠有效善用既有資源，並且合乎社會公義？

綜觀現時長策最後報告，房屋問題被簡化為房屋供應不足的問題，而特區政府進一步把問題詮釋為建屋土地供應不足的問題，並把增加土地供應的方式局限於發展新

發展區及填海等方法。側重將房屋政策看成為「量」的問題，不僅忽略了土地供應以外林林總總急需處理的房屋問題，亦收窄了解決房屋問題的渠道與政策想像。

這種「房屋問題，用土地解決」的供應主導策略，讓解決房屋問題的手段只剩下「如何搵地」。而房屋發展，當然不只一個「搵」字，我們有需要重新解構房屋問題的癥結所在，及在長策最後報告的建議以外，構思「另類」政策措施。

本土研究社在政府推出長策最後報告後，完成這份有關長遠房屋策略的研究報告，嘗試檢視現時在「搵地」主旋律下備受忽略的房屋問題，進而根據前述三組基本原則尋求真正能解決房屋問題的出路。

本研究報告會分為五章，從多個方面回應當前長遠房屋策略的問題。目前長策最大弊病是缺乏政策延續性，沒有繼承 1987 年及 1998 年兩份長遠房屋策略的一些基本做法，顯得粗疏及導致說服力不足。第一章會先從宏觀的角度出發，檢視香港政府推出過的三次長遠房屋策略研究文件，比較當中的願景、「房屋需求評估」方法、落實建屋目標的機制等，在回顧策略的流變中，探索當今長策報告有何進步／退步之處。

因應增加住宅土地供應，便等於增加住宅供應的「唯搵」策略，第二章將重點檢討政府任由發展商操控私人市場房屋供應的情況，並相應提出具體務實的建議，包括：一) 善用港鐵地皮作居屋發展，及二) 設立回撥機

制，使政府可改劃賣地表及收回港鐵流標地皮作居屋發展用途，讓房屋單位「供得其所」。

若果「供應主導」策略難以有效解決市民住屋需求，那便需尋找另一個房屋發展方向。**第三章**會參考本港物業買賣及租賃情況，因應大量住宅單位空置、豪宅化、租金水平難以負擔等現象，指出政府應構建「多元房屋供應」的策略，透過增加住宅單位放租誘因，以促進租務市場健康發展，讓租賃作為供應方法，給予無力置業或喜歡租屋者更多選擇。

現今長策最後報告的建議既沒有從善用房屋資源的角度出發構思應對措施，亦沒有運用有效的政策工具以防止新落成樓宇被閒置。**第四章**透過剖析現時被忽視的「空置住宅單位現況」，及展示珍貴的房屋資源被浪費的情況，進而介紹多國空置稅實施及定義空置單位的方法以供參考。

最後，**第五章**集中探討另一備受忽視的房屋問題——市區重建將貧窮及基層人士「邊緣化」，從而指出現階段的長策未有正面處理住屋政策的公平性問題。從個案比較研究中，可見市區重建項目出售的單位定價過高，受拆遷住戶無力搬回新建單位，而重建地區樓價租金大幅上漲，會導致不少貧窮人士被邊緣化，被迫移往遠離舊居所的地方。本章透過檢視以往較為多元的重建模式，建議重新檢討市區重建策略以及市建局的角色，及探討在推動重建的同時為受影響人士作原區安置，以及推出價格可負擔之房屋組合的可能性。

© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

總括而言，本研究從回顧長策文件、個案研究與多樣政策檢視，重點帶出以「多元房屋供應」取代當今「唯搵」的房屋土地策略，同時提供具體政策，處理在「供應主導」下被忽視的空置浪費、房屋豪宅化及基層市民被邊緣化的問題。綜合以上研究所得，末章提出八大現時長策不能繞過的房屋策略提問，希望帶出一套房屋策略的新視野，以彌補現時長策建議的不足之處，讓房屋真正做到「供得其所」。

© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司

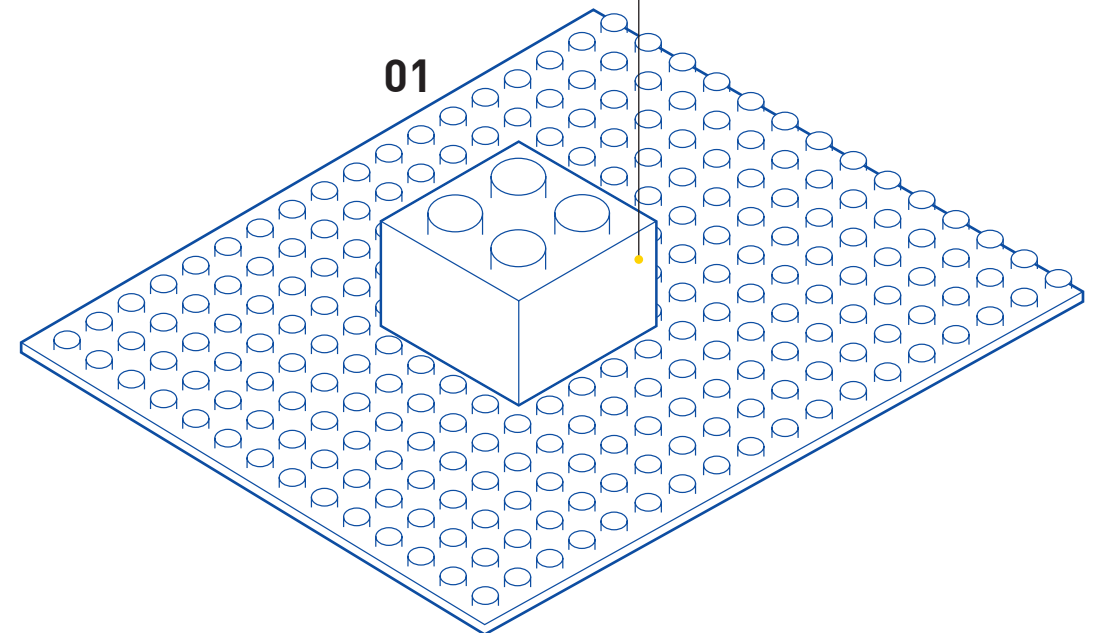




第一章

長策今昔—— 房屋策略框架的綜合比較

- ▶ 比較三份長策文件，尋找長策應有的政策思路。
- ▶ 指出就政策連貫性、需求估算基礎及落實目標的配套措施等範疇而言，最新的長策框架遠遜過往長策研究。
- ▶ 指出丁屋（小型屋宇）發展未被納入長策，削弱房屋策略的整全性及認受性。
- ▶ 擺脫「供應主導」的狹隘思路，提出針對性房屋措施應對房屋問題。



1.1 簡介

回顧歷史，長遠房屋策略（下稱長策）其實是一套積極應對香港房屋問題的行動框架。戰前香港政府對房屋問題一直維持放任（Laissez-faire）態度，直到 60 年代才有所改變，逐步推出徙置房屋計劃。更重要的改變則可追溯至 1972 年港督麥里浩公佈的《十年建屋計劃》，當時的港英政府主動定下十年內為 1,800,000 香港居民興建公共房屋的目標，並成立房屋署作為官方執行機構，至 1987 年建造出可供 1,500,000 人居住的公屋單位。在 1987 年，香港首次出現一套較細緻的長遠房屋策略文件，內含時間跨度較長的策略性目標及相關政策框架。

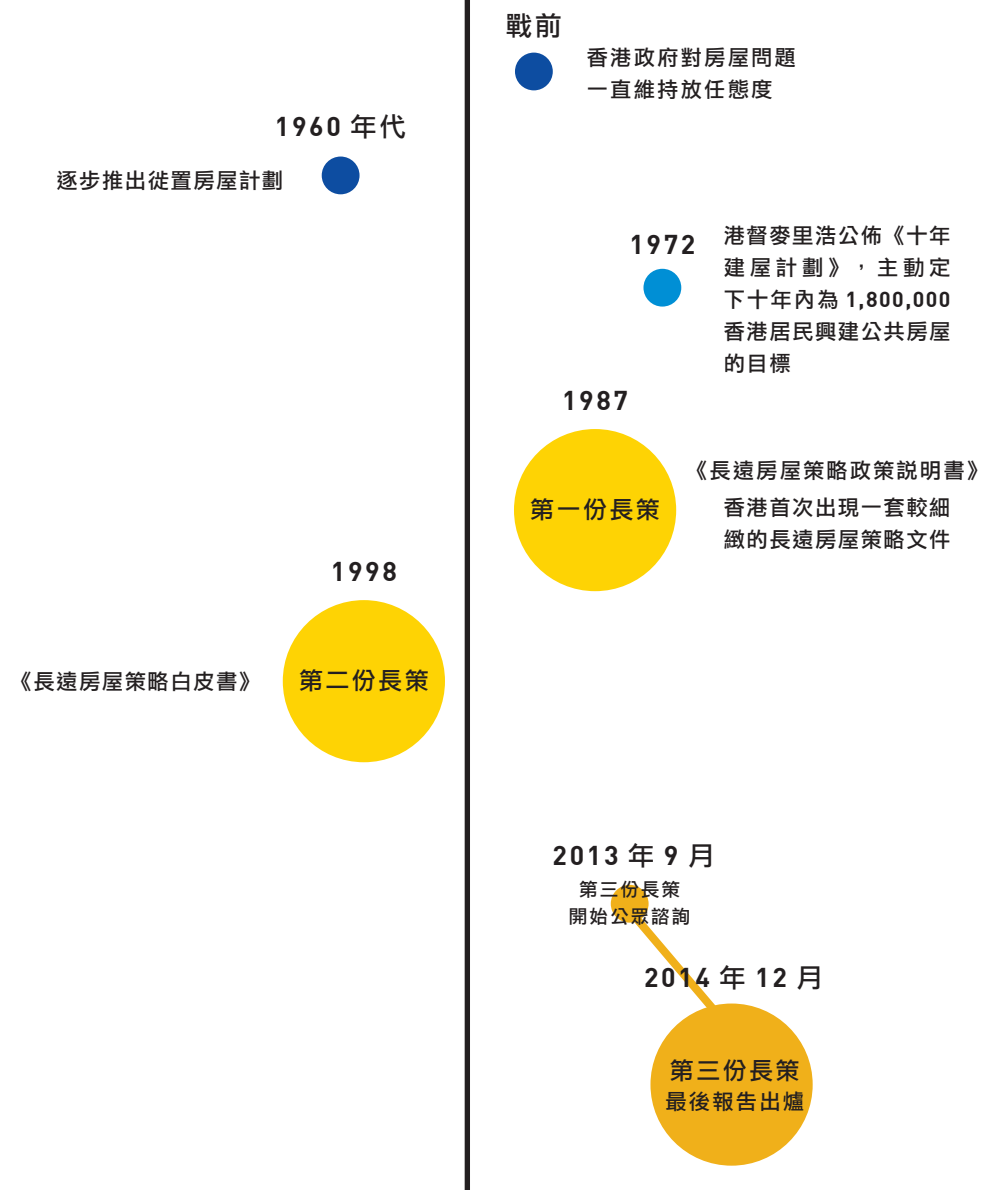
本港第二份長策於 1998 年制訂，至十五年後（即 2013 年）才開始最新一輪的長策諮詢。房屋問題既然被現屆政府形容為「重中之重」，最新一份長策究竟應具備甚麼元素呢？可是 2014 年的長遠房屋策略主要提出「搵」與「量」兩方面的問題，與過往的長策比較，孰優孰劣？

參考過去長策的理念、框架與思路，將有助我們構想與設定未來房屋策略之構成與方向。本章會把 2014 年長策最後報告、1998 年《長遠房屋策略白皮書》（簡稱《白皮書》），及 1987 年《長遠房屋策略政策說明書》三份文件進行對照比較，從其間的差異及變化中，剖析當今長策框架的狀況與問題。

© 2015 本土研究社（香港）有限公司

圖表 1.1
香港房屋政策推出時間

有關香港房屋政策發展歷史的綜合整理，可參看 Betty Yung (2008) *Hong Kong's Housing Policy: A Case Study in Social Justice*, Hong Kong University Press。



1.2 政策檢討與連貫性

政策脈絡對制訂長遠政策的過程非常重要，因為透過對過往問題的檢討，及掌握過去政策演變的因由，不但有助縱向了解過去到現有的政策思路，更有助橫向共同面對方方面面的問題，從而就更整全的對策達成共識。

1987年與1998年兩份長策的共通之處，就是其策略框架都是建基於對過往政策的「不足」之處進行檢討後而制定的。1987年的《長遠房屋策略政策說明書》除了承認房委會轄下有不少舊式公共屋邨需要維修，居住環境欠佳外，更重要的是指出了不能單靠居屋計劃及私人參建居屋計劃以滿足資助自置居所需求，原因是一方面這會對政府造成沉重的資源壓力，另一方面私人機構卻存在資源和人才閒置不用的情況。特區政府在制定1998年的長策前，房屋局發佈了一份官方評議文件，檢討了上一份長策的執行結果及整體房屋策略的進度和成效，藉以掌握各種房屋需求的最新情況，從而作出針對性的改善和修正。

可是，最新一份長策最後報告並沒有就過去的房屋策略成效進行檢討，不僅欠缺了像1998年長策評議文件中「過去政策檢討」這重要部份，更在交代房屋需求推算原則時含糊其辭，只表示「參考了1998年長遠房屋策略發表後房屋市場起伏及其後政策大幅轉變所帶來的影響，並汲取當中教訓」，根本沒有審視既有估算方法是否準確，卻簡單地予以否定。房屋需求估算的核心任務最後變成「維持物業市場的穩健發展」，由此可見，最

© 2015 本土研究社 (香港) 有限公司 新一份長策欠缺社會政策應有的連貫性，與先前政策即可說是完全割裂，更談不上繼承其中的長處。

1.3 住屋需求推算方法與基礎

有關住屋需求推算方法，最新一份長策最後報告主要以政府統計處於2013年1月發表的《香港家庭住戶推算》為依據，以估算未來十年家庭數目的增長情況。未來房屋需求則被簡單地劃分為四大類別（見圖表1.2），再加上對未來不同經濟及物業市場狀況作出情景分析，從而得出總房屋需求的預想。

然而，過去兩份長策就不同房屋需求的分類其實細緻得多，估算方法更具參考價值及說服力。以1998年的《白皮書》為例，有關估算是以1996年10月的一份獨立的房屋需求模式研究報告作為估算基礎，該研究報告不僅詳細列出不同的住屋需要，更進一步提供了不同類型住戶的房屋需要衍生率，如初婚住戶為總新婚夫婦數目的78%、多核心家庭住戶分戶家庭衍生的新增房屋需要則為多核心家庭住戶總數的10%等。同時，該研究報告亦針對不同房屋類型的需要，就公營、私營房屋的需求作出估算（見圖表1.3）。

然而，《香港家庭住戶推算》僅考慮生育、死亡及人口遷移的假設，及過往住戶組成的趨勢，家庭類別方面則只以有否60歲或以上長者作區分，然後按過去的趨勢推斷住戶數目、住戶人數等，這顯然未能反映其他因素