

增加土地供應的勇氣

蘇偉文

恆生管理學院商學院院長

原刊於《置業家居》二〇一二年二月十一日

Email: [rayso@hsmc.edu.hk](mailto:rayso@hsmc.edu.hk)

香港土地供應從來都是備受爭議的課題，首先就是為何需要土地，其次就是為何需要使用某種特定的增加土地方法。在經濟發展上，四大生產原素是土地、資本、勞務和創業精神，所以要推動經濟發展，土地就不可或缺。

在香港的商貿發展上，我們可以從工商業和民間兩個切入點著手，從這兩方面看對土地的需求，當工商業發展向前時，所需的辦公室和引伸出來的商舖需求會大增，這是一種商業上的土地需求。目前香港中環甲級寫字樓供應不足，以致呎租高企，而這個土地需求帶來的是工商業的核心地帶擴張，現時中環仍是香港的工商業中心重鎮，但這個中核心地點已慢慢的向外擴散，上環、金鐘、灣仔、銅鑼灣、西九和九龍東等也隨之而逐漸有跨國企業進駐。

在另一方面，民間在經濟發展下累積了財富，人們便會對居住質素方面的要求增加，居住環境、居住的活動空間也不能像以前的了。當人們要求居住空間增加，當人們要求居住上要有配套，這也意味著所需土地也同樣增加。而一個有趣的現象是，當這個居住品質需求上升時，也會帶領經濟發展向前，社會反過來因發展機遇多了而引來更多的發展空間，所以說土地是一個重要的經濟發展因素。

然而，一個有趣的討論是，既然我們需要發展就一定要有土地，若果我們選擇不發展，是否我們就可以不用為土地供應煩惱？不要以為這是一個無聊的想法，因為真的有這樣的一種意見，早前就有團體對香港是否需要繼續發展表示質疑，也大膽的建議將香港人口顯著減少去應付現有土地供應的不足。對筆者這類經濟人來說，凡事講均衡，發展和其他土地的使用，也是要考慮各方的機會成本和利害關係，要停

止發展、或是用行政指令讓部份香港人離開香港，從而令土地需求消失，相信社會上一定會有很大的迴響和意見。

若果我們在土地需求不會消失，甚至是土地需求有增無減的前提下入手，那麼一個長遠的土地供應策略便不可避免。以前一段時間由於九七年的亞洲金融風暴影響，以致香港土地供應生態嚴重改變，其影響到了今天仍是到處可見，很簡單的一個例子，就是政府對土地政策的步步為營，深怕樓市崩盤和負資產的重臨。但這個謹慎的後遺症是土地供應追不上經濟發展，當土地價格飛升時，也帶來了現在社會上對樓價上的種種爭論和風風雨雨。

現在政府看起來真的對土地供應這個問題痛定思痛，在最近一輪的土地供應諮詢上，就表明會持開放的態度去審視土地供應，而一點和以前的諮詢方法不一樣，這次的諮詢是以先做民意搜集才作文件式的諮詢。在收集公眾意見時，列出香港土地供應的六大來源：更改土地用途、舊區重建、徵收民間用地、重用前石礦場用地、維港以外填海和發展岩洞。在現今的多元社會裡，任何一種增加土地來源都會備受爭議，尤其是填海方面，更是充滿硝煙。然而，正是要有解決土地供應的決心，就不應因預計某個選項會有爭拗而將之束之高閣，反而通過公眾討論，將市民共識分歧拉近，才是有勇氣的承擔。

增加土地供應要多管齊下

蘇偉文

恆生管理學院商學院院長

原刊於《明報》二〇一二年二月八日

Email: rayso@hsmc.edu.hk

為了要配合香港的發展，土地供應就必需要作出規劃和配套，例如人口增加會帶來屋住用地需求的上升，工商業的發展又會帶來土地使用的要求，所以如何確保香港有足夠的土地可供發展之用，是一個關乎香港將來的大問題。

然而，在土地供應上我們似乎已進入了一個瓶頸，也就是說香港彷彿永遠在土地問題上是不足夠。環顧香港的總面積共有一千一百多平方公里，已發展的土地佔總面積不到百分之三十，在土地數量上我們是有很大的空間去擴展土地供應。可是在實際操作上，剩下來未經發展的土地儘管數量不少，但要將這些土地拿來供應卻不是易事，例如當中有很多是保育土地，不能肆意用來發展，其他土地的發展空間目前也有顧慮，地理上有的是離島和高山，開發成本效益目前並不太高，也令土地增加有限。而且一個不爭的事實是，香港的工商業集中在維港兩岸一帶，由於上班方便的理由，人們也習慣擠在市區，更形成市區土地供不應求。

針對香港的土地供應情況，政府已開始了有關土地供應的諮詢工作。總體而言，香港在土地供應上有以下六種方式：更改土地用途、舊區重建、徵收民間用地、重用前石礦場用地、填海和發展岩洞。在目前香港的社會，任何有關土地的議題都會引發爭論，更改土地用途意味著原有的做法會被改變，一定會有人表示不滿；舊區重建要顧及社區人士的意見或是集體回憶，也不可能大規模的將舊區一下子重建發展；徵收民間用地又會涉及產權和保育的爭論；前石礦場的位置也不是太貼近市區，發展的潛力有待觀察；填海造地會有海港保育和環保上的爭論；至於發展岩洞，也會有市民接受的考慮。

筆者簡單的將上述六種增加土地供應方法列出，輕描淡寫的已可指出每種土地供應方法的困難，事實上每種增加土地供應的方法都無可避免地有其缺點，若果我們只將每種方法的缺點無限放大，我們真的大可置增加土地供應於不顧，但現實告訴我們，若果香港要繼續發展下去，我們就必需在土地供應上下功夫，在以最少的代價下換來土地供應的增加。

那應我們該怎樣的去增加土地供應呢？筆者認為一個首要的工作是凝聚社會的共識，尤其是在發展方向這個大前提。凝聚社會共識不代表要有一個各方完全接受的說法，畢竟在民智已啟的社會裡，多完聲音是值得我們尊重。現時政府正進行有關土地供應的諮詢，這是一個合適的做法，特別是在這項諮詢裡一些極具爭議的課題，例如更改郊野公園用地的使用、填海與否的正反論述，也在諮詢裡一併拿出來討論，更顯得一種要作全面考慮，而非只挑爭議性較少的手。

多管齊下的土地規劃

蘇偉文

恆生管理學院商學院院長

email: rayso@hsmc.edu.hk

原刊於《信報財經新聞》二〇一二年二月八日

在香港土地如何發展的問題上，這個從來都是令人頭痛的議題，我們從少就被灌輸香港地少人多的觀點，又說香港山多平地少這個看法，但隨著市民民智漸啟，人們已對這些傳統說法產生懷疑。在地圖上看，香港土地面積共有一千一百多平方公里，已發展的土地不到百分之三十，所以在土地面積上，香港絕對還有可供發展的土地空間，問題只是如何可令這些土地可以在可持續的情況下發展，而一加上了這個可持續的前提，土地發展便變得棘手很多。

問題一，就是儘管數目上香港的未發展土地很多，但當中有很多土地的發展是有限制的，例如有不少土地是受保育的地段，不能動輒拿來發展，較為人知悉的是香港的郊野公園。香港面積中有百分之四十是郊野公園，這些土地受《郊野公園》保護，不能隨意拿來更改用途，前些時候有經濟學者認為香港可將部份郊野公園用地改作其他土地用途，馬上受到各方抨擊。其他土地也因為種種原因，在發展上也會遇到局限，所以單看總體土地數目並不足夠。

問題二，就是香港傳統的土地使用模式，已開始在今天行不通。以前我們接受狹窄的生活和經濟用地，我們以前接受了高聳入雲的摩天大廈，我們以前接受了密密麻麻的石屎森林；但今天我們會關注樓宇的高度和密度，今天我們會關注屏風樓造成的影響。換言之，現在土地的使用上已不可一味強求經濟利益，而是要考慮其他因素，這也影響到我們土地上的使用。

問題三，就是我們怎樣平衡發展和保育的訴求，這個問題其實和上文所說的兩個問題有關。在現在的社會裡，經濟發展一定意味著資源的損耗，也意味著更多的土地需求。當經濟發展起來了，人們的生活條件上升了，在居住的要求自然會增加，也會在空間上有要求，當社會

越是富裕，這個要求會是越大，這股居住需求也會轉化成對土地的需求。而經濟發展也表示百業興旺，各個工商行號擴充也離不開對土地的需求，所以當中環擴展空間有限，傳統的商業區便往金鐘、上環擴散。然而，這些經濟發展帶來的土地需求，往往也代表要將現有土地重新使用，這會對現有土地使用者造成困擾，例如當一些舊區便得讓路給新發展，其中便引保育舊區、集體回憶的爭辯。

問題四，一些我們以前行得通的增加土地方法，今天的可行性已大打折扣。一個最顯而易見的情況是香港近年填海造地的數量大減。在港英時代，香港通過填海造地每年就增加了不少土地，不少人也開玩笑的說香港最有效率的工業就是填海。但這情況在近五年已大減，上文所述的保育意識擔當了一個重要原因，因為要保育香港的海外線，填海就變得很不受歡迎；而且在維港填海受《保護海港條例》規範，所以用填海在市區造地已變得不大可能。

問題五，就是香港發展過於集中在市區，也嚴重地令市區土地供應不平均。當工商業位置都以沿維港一帶為中心時，人們由於上班方便的考慮，其居住地點也以市區為首選，所以市區土地價格也居高不下。一個吊詭的情況時，市區的土地由於有價，所以無論需求如何的高，原來位落市區的舊樓重建的速度便不會太快，因為在舊樓的居民和業主都不願將原來的土地輕易轉讓。

問題六，就是香港各種土地使用都在互相競爭，而在這些土地使用競爭上，卻擺脫不了「不在我家後園」這個局限。例如在居住上，一塊土地可以用來興建公屋、居屋或是私樓，如何決定這塊土地便有一番競爭。又例如一些具厭惡性質的設施，其選址又會有一輪爭議，當香港可用的土地又是那麼短缺，土地競爭會更厲害。

以香港的發展勢頭來看，土地供應已變得不容忽視。對政府來說，如何在最少爭議的情況下增加土地使用，將會是其土地供應策略的重點。政府最近出台的土地供應諮詢，是行對了方向，也看得出是有心將種種增加土地供應的方法，去作一個詳盡的通盤考慮。尤其是在填海選址的問題上，更是顯出一個勇氣：現在提到填海是一個政治不正確的舉動，官員起碼肯面對填海這個選項，不管將來填海會否真的實行，但已可見這個土地供應諮詢的全面性。