

填海建公屋 經濟效益勿低估

鄒廣榮 香港大學房地產及建設系系主任兼講座教授

特首於月前發表施政報告公布「明日大嶼」建造 1,700 公頃人工島的願景。坊間對此議論紛紛，討論的方向大致分三大類，（1）環保，（2）工程技術及（3）成本效益。

環保和發展的平衡點沒有客觀標準，環評報告及民意有極重要的參考價值；人工島設計及建造的技術性問題需要工程師的專業意見；本文只討論最後一項：成本效益。

不少評論都聚焦人工島造價可能高達 5,000 億元，因而憂慮該項工程成本大白象，甚至掏空庫房。很多反對填海（包括「明日大嶼」）的人士都從建造成本、財務收益或工程造價超支的風險來考慮其可行性，卻忽略填海的整體經濟效益，以及透過合約安排得以減少工程造價超支的風險。

我作為房地產學者必須指出，填海收益不光是賣地收入，興建公營房屋（簡稱「公屋」）的土地亦是主要「收益」。

沒有填海造地，政府必須另覓土地，或改用原本建私樓的土地興建公屋，例如最近改「私」為「公」的啟德地皮，兩者都不是免費的。後者的費用就是政府損失的賣地收入，即原用作建私樓土地的市值。

無論建私樓公屋 經濟效益相若

觀乎現時土地短缺的情況，另覓土地的費用不菲，這些費用不光是開山劈石，生地變熟地所需的基建及賠償費用，主要還有改變土地用途的交易費用，後者因制度、社會及政治環境的變化等種種原因近年不斷上升，導致可發展土地供不應求，因此在現有的局限條件之下，另覓土地的費用應該不會低於私樓土地的市價；因此填海得回來的土地，不管用作建私樓或公屋，其經濟收益都相去不遠。

從另一角度看，以填海土地建公屋，可釋放更多住宅用地建私樓，這些私樓地的賣地收入亦源於新增的填海土地用於興建公屋。忽略了用於建公屋的土地收益，會大大低估填海整體經濟效益。

此外，透過詳細規劃，可以將填海的水域「開發權」分階段以公開競投的方式賣給本地或國際財團，中標者需承擔所有填海及基建費用，但可以得回全部或部分土地開發權。這樣的合約安排可大大減低工程超支的風險。政府亦可以不花分文獲得填海土地，不用擔心庫房被掏空。

填海向來是香港土地的重要來源。由 1950 年至 2017 年香港填海所得土地多達 6,318 公頃，約佔整體已發展土地 25%。填海一途，多年來行之有效，讓市民居有定所。面對香港現在可發展土地嚴重短缺，要短、中、長期內增加土地供應，須多管齊下，倘主流民意都同意政府建立土地儲備，填海作為可大幅增加土地供應的方法，不容輕易放過。

公營屋助市民安居 減社會怨氣

環顧施政報告的內文，「明日大嶼」兩階段合共 1,700 公頃的填海工程，興建約 26 萬至 40 萬個平均 50 平方米的住宅單位，現時樓面地價保守估計約每方米 5 萬至 8 萬港元，以最保守的建屋量及樓面地價計，單是住宅用地的經濟效益已超人工島的建造成本。還未計非住宅地的賣地收益。

人工島可提供大量公屋，包括綠置居、居屋、港人首置上車盤等，資助合資格的市民盡快上車，同時為庫房提供收入。儘管大量公屋不涉現金收益，但如上文所述，其經濟效益等同建私樓土地，並兼具其他社會功能，如縮減輪候公屋年期，減低劏房需求，至令低收入家庭不用擔心居住問題，緩解社會情緒，減少社會怨氣。

政府剛剛公布，最新輪候公屋時間又延長，需時 5 年半；因此，沒有「明日大嶼」這類大規模填海計劃，恐怕令 26 萬輪候公屋的隊伍繼續延遲上樓，市民安居樂業遙遙無期。

拓核心商業區 增就業及競爭力

人工島鄰近中區及尖沙咀商業中心，未來可繼中區及九龍東後成為第三個核心商業區，增加香港在國際上的競爭力，有如當年上海發展浦東，倘上海當年沒有開發浦東，必然沒有今天的競爭力。

估計人工島最少可提供 400 萬平方米商業或寫字樓的樓面總面積。每平方米樓面地價保守估計約 10 萬元，非住宅地的賣地收入現值最少達 4,000 億，這些收益都是「淨賺」的，因為住宅用地已抵回建造成本。

此外，整個人工島可創造約 34 萬個職位，為香港提供就業機會。因此，興建人工島帶來整體的經濟效益，不容低估。