

提升私人參建居屋 質素始有保證

撰文:劉國裕 香港城市大學公共政策學系副教授 / 香港房屋委員會委員

欄名:房策透視

《香港經濟日報》2015年01月13日星期二

(筆者按: 本文原題目為「發展商參與建設資助出售房屋的再思」, 現題目由《香港經濟日報》國事港事欄編者提)

《長遠房屋策略》表示: 「會在鞏固房屋階梯和促進社會流動的大前提下, 研究如何進一步豐富資助自置居所的形式, 並適時推出一些資助出售單位的補充計劃。」(2014, 5.3 段)

近日有報章報道, 指私人發展商將會獲政府邀請, 參與「混合發展計劃」, 協助政府提供資助出售單位。據悉, 當局將透過地契條款, 要求發展商在該計劃的項目完成後, 隨機抽出指定數目單位, 以居屋價和條款售予合資格的市民。消息又透露, 政府內部已完成研究, 認為「混合發展計劃」, 較「私人機構參建居屋計劃」(以下簡稱 PSPS 或「私人參建居屋」) 更可行。

私人參建 發展商僅追求利潤

筆者嘗試在本文就此兩種不同模式作進一步探討, 並建議政府善用香港房屋協會多年建設實而不華的資助出售房屋的經驗, 增建資助出售房屋, 加快滿足市民的安居需求。

私人機構參建居屋, 已有很長的經驗。1978 年至 2002 年間當局建成的居屋單位共 32.3 萬個, 其中三成, 約 9.8 萬個屬私人參建居屋。在七十年代, 發展商不滿政府興建居屋, 不讓發展商參與「有利可圖」的資助出售房屋計劃, 政府從善如流, 私人參建居屋計劃才應運而生。

私人參建居屋計劃下, 政府選定合適土地, 並在招標文件上列明: (1)住宅單位的大小及數量; (2)非住宅設備(如商舖及停車位)數量及面積上限; (3)住宅單位建成後房委會承諾按每平方米實用面積, 以一個指定保證價格回購全部住宅單位。所有單位由房委會負責再訂合適價格售予指定的合資格居屋申請人, 日後該等單位的售價不論高於或低於支付予私人

地產商的保證價格，一概與該項目的發展商無關。換言之，房委會一力承擔賺蝕的風險和責任。

私人發展商的考慮只是發展成本：(1)投標價內須支付的地價；(2)建築費用；(3)財務開支（因借貸而須支付的利息等）；(4)行政等相關開支；(5)發展商自定的利潤（即 1 至 4 項的總和的預設比率）。如上述五項成本的總和（按住宅面積每平方米計算乘以總面積）與當局承諾向發展商購買全部住宅面積的總價格相若，發展商就算「有利可圖」。因為除保證價格可能高於上述五項的總和外，利潤主要來自出售非住宅設施（商舖及停車位）的收益，因為當局沒有在非住宅設施的售價設上限，一般而言，有關收益遠高於開發成本。

如投標的發展商的信譽及實力相同，當局會以「投標價高者得」的原則選定發展商。標價包含地價，是發展商博取發展整個「私人機構參建居屋計劃」的權益的關鍵。

首考慮省成本 居屋質素參差

PSPS 過去受人詬病的地方，是質素參差。原因是政府已預先告知發展商以指定價格保證回購全部 PSPS 住宅單位，即是說，發展商因毋須顧慮 PSPS 單位的銷情，便以設法節省發展成本為首要考慮，提供「預計可過關的質素」的單位，以便增加利潤額，最終令建成的單位的質素不保。

此外當局認為難以「微觀監督」最終建成單位的質素。除非監督機構能詳列建設物料和終端建成單位的每項細節，確保發展商一一遵從，並且增加人手，以「微觀監督」方式監督最終建成單位的質素，否則「私人參建居屋」的質素難有保證。

有鑑於此，「私人參建居屋」不應成為「進一步豐富資助自置居所的形式」的首選模式。較理想的模式，應是「混合私人參建私樓及居屋模式」（簡稱「混合發展計劃」），在同一發展項目下，由當局指定機構（房委會或房協）負責隨機抽取不少於 33% 的建成單位，並提名居屋合資格買家購買這些具折扣價的單位。

隨機抽取最好以整幢大廈抽出，如計劃下完成六幢大廈，可抽出其中兩幢，以減低私樓業主因同一幢大廈有私樓及居屋單位會拖低其單位樓價的憂慮。

隨機抽樣作居屋 保建築質素

「混合發展計劃」下當局會少收地價，但建成的單位的質素應較有保證，因為發展商建樓時不可能預先知道那一幢大廈會被抽出作居屋出售，那幾幢會留作私樓出售，故可避免 PSPS 建築質素參差的問題。

話雖如此，近年建築費急漲，發展商利潤難有保證，「混合發展計劃」加入隨機抽取部分建成大廈作為居屋混合在其發展項目內，是否仍具足夠吸引力？或因此令發展商卻步，仍有待日後推出一兩項小規模的「混合發展計劃」試水溫。

1977 年政府曾進行試驗式的「混合發展計劃」（包括鴨脷洲深灣軒及長沙灣碧海藍天兩個項目），但計劃於 2002 年因九七年亞洲金融風暴導致樓價連年下降而被腰斬。嚴格來說，「混合發展計劃」在香港仍未經過實際的考驗，日後重推，成敗未知。

此外，當局現時無論公營或私營房屋土地供應量均未能達《長遠房屋策略》10 年建 20 萬公屋、9 萬居屋、和 19 萬私樓單位的目標，哪裏可以找到適合的土地用作「混合發展計劃」？除非政府以互惠原則，折讓補地價金額，容許發展商在其現持有及有待改劃作住宅用地的農地或棕地建設混合發展單位，否則「混合發展計劃」難以出台。

「房協出售房屋」並非新資助出售房屋計劃。房協早在 1989 年展開住宅發售計劃（荃灣祈德尊新邨是首個），及至 2002 年共有 10 個屋邨，共 10,360 個出售單位。其中有 7 個屋邨的單位可售可租，出售單位約佔全數單位的 58%，單位面積由 420 至 940 平方呎不等。

「房協出售房屋」的售價和轉售及補價等規定，與房委會的居屋計劃（包括私人參建居屋計劃）相若。據悉，房協的住宅發展計劃須向政府支付一半地價。原「置安心計劃」第一期位於青衣青綠街的地盤，原是房協計劃用作興建住宅發售計劃的用地，但於 2002 年 11 月政府宣布停建居屋時被一併「叫停」。

青綠街的地盤其後於 2012 年改作資助出售房屋計劃，興建 988 個中小型單位，預計於 2015 年初落成。該資助出售房屋項目於 2012 年 12 月底接受合資格人士申請，超額認購達 58 倍，2013 年 4 月推出選購極速售罄，反映房協資助出售房屋計劃極受歡迎。

經驗證明，由房協負責的住宅發售計劃，單位質素有一定保證，但由發展商負責的卻不然。筆者不反對當局利用私人發展商適合改作住宅用地的非住宅土地，推出數個「混合發展計劃」試驗，以豐富資助自置居所的形式，但長遠而言，房協作為政府緊密及可靠的合作夥伴，應獲批出更多土地，興建資助出售及出租房屋。

註：筆者亦為香港房屋協會監事會委員，文章純屬個人意見。



政府於 1977 年曾進行試驗式的「混合發展計劃」，包括鴨脷洲深灣軒及長沙灣碧海藍天（圖）兩個項目。（資料圖片）