

# 房屋短缺量達430萬套 既得利益者阻發展商覓地建屋 英住房危機歸咎「鄰避效應」

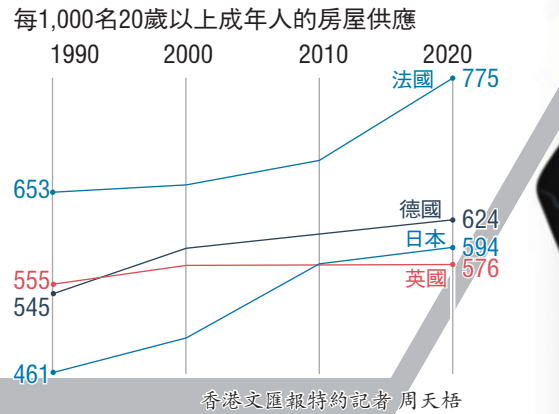


英國住房危機近年愈趨嚴重，當前全英的房屋短缺量多達430萬套，導致租金和樓價雙雙狂飆。不過即使在這個情況下，英國新屋興建量仍然遠低於其他發達國家，不少專家和官員都將這個問題的原因歸咎於「鄰避效應」(NIMBY, 英語「Not In My Back Yard」的縮寫)，直譯成中文就是「不要在我家後院」，亦即居民為了自己的利益而反對周邊新發展項目，導致政府和發展商覓地難、建屋更難。

◆香港文匯報特約記者 周天梧 倫敦報導

英國住房危機近年愈趨嚴重，當前全英的房屋短缺量多達430萬套，導致租金和樓價雙雙狂飆。不過即使在這個情況下，英國新屋興建量仍然遠低於其他發達國家，不少專家和官員都將這個問題的原因歸咎於「鄰避效應」(NIMBY, 英語「Not In My Back Yard」的縮寫)，直譯成中文就是「不要在我家後院」，亦即居民為了自己的利益而反對周邊新發展項目，導致政府和發展商覓地難、建屋更難。

## 英國房屋儲量遠低於其他發達國家



◆英國居民為自身利益，屢次反對周邊新發展項目。網上圖片

位於英格蘭中部、汽車品牌積架越野路華總部所在地的考文垂，是英國近年其中一個發展迅速的城鎮，當地市中心附近有一塊廢棄煤氣廠用地，於去年10月獲批准重建，將會興建700套住房。不過這個重建項目由提出到獲批，前前後後原來花了好幾年時間的談判，重建計劃不但兩度被公眾組成的「規劃委員會」駁回，更受到附近約100名居民聯署反對，最終發展商和支持項目的市政府要在樓宇高度甚至外牆牆磚紋理等不同細節上作出讓步，項目才能獲得批准，事後負責項目的規劃顧問直言對居民的反對感到「完全困惑」。

## 項目提交審批屢被居民反對

類似的情況幾乎每日都在英國各地發生，一些研究人員和評論員對此並不驚訝，他們批評所謂的「鄰避效應」正是英國住房危機惡化的主因之一，導致全國各地數以百計發展項目在房屋嚴重短缺下被叫停或延誤。愈來愈多英國人認為當前的規劃制度導致一些經濟增長強勁的地區，在興建急需的房屋和基礎設施時變得過於困難、緩慢和昂貴。保守黨上議員沃爾夫森最近在一次會議上直言，現時的規劃制度將太多權力「交到了既得利益者手中」，減慢和阻止新屋的興建，並導致發展成本增加。

雖然從數據上看，英格蘭的發展項目獲批機會不算低，例如去年大約四分之三的住宅發展申請都獲批。不過專家指出，實情是很多項目在提交審批前就因為居民的激烈反對而胎死腹中，尤其是在一些樓價較高地區，「鄰避效應」特別嚴重，居民不喜歡在自己的家周邊有新的公營甚至私人房屋出現，擔心影響環境和樓價。地產顧問公司萊坊的規劃主管百利表示：「一些發展商甚至不會考慮某些地區，因為該些地區的政治阻力使得推行項目變得大困難。」

## 法日規劃制度改革帶來改變

百利認為負責審批發展項目的「規劃委員會」是興建新房屋的最大阻力，因為委員會特別「容易受到既得利益者和游說的影響」，而且有時會提出與規劃完全無關的難題要發展商處理。不少專家也指出，「規劃委員會」經常「搬龍門」，即使一個發展項目已經遵守所有規則，仍然可能會被否決，最近一項調查就發現，一些較大型的發展計劃可能需要提交多達79份支持文件才能獲批，內容覆蓋空氣品質評估以至罪案率影響等。

其他國家的經驗表明，精心設計的規劃制度改革可以帶來真正的改變。例如法國在2000年前後的規劃改革被認為增加了可負擔房屋的供應，而日本在金融海嘯後放寬發展規定，則讓東京的新建住房數量超過整個英國，其他很多發達國家的每年人均新增房屋數量，都遠遠超過英國和愛爾蘭等具有類似規劃制度的國家。

隨著英國大選可能在今年秋天舉行，執政保守黨和在野工黨都分別承諾改革規劃制度，其中工黨黨魁斯塔默承諾將消除規劃法例的繁文縟節，並提出每年要在英格蘭興建超過30萬套新房屋；保守黨的房屋大臣戈夫則提出要剝奪未能提出新發展計劃的地方政府的規劃權力。不過兩者過去都未曾兌現過類似承諾，例如保守黨在2019年大選時提出的建屋目標，最終就因為黨內反對而在2022年被撤回，因此英國社會對於政黨能否守住承諾都不太抱有期望。

## 興建26層樓惹反對 竟稱「嚴重影響景觀」

記者手記

記者所居住的倫敦伊靈區，近年因為可以半小時直達市中心的地鐵伊利沙伯線的通車，成為倫敦最炙手可熱的一個住宅區，縱使區內樓價和租金不斷上升，但房屋仍然是供不應求，不少發展商因此看中區內一些已經非常殘舊的低密度地段，進行收購並打算重建成住宅大廈。不過這些發展項目卻遭到周遭的居民，尤其是持有自住物業的業主反對，以致項目進度非常緩慢。



◆倫敦伊靈區居民習慣住在兩三層高的洋房。網上圖片

人發展商興建，通稱為社會房屋)早在2018年便收購了該一小幅土地，準備興建兩幢26層和9層樓高的住宅，合共提供149個單位。不過發展計劃一出，立即遭到周邊低密度住宅居民的反對，一些居民更組成團體，明確反對在區內興建與這個項目相似的住宅大廈，其中一個主要反對原因，竟是大廈落成後會「嚴重影響景觀」。

## 讓步減至18層 項目延誤兩年

對於習慣住在石屎森林的香港人而言，26層高的大廈最多只算是中型建築，但對於很多住在兩三層高洋房的伊靈「原住民」而言，26層高卻是絕不可接受的高度，就連發展商也對反對聲音感到出乎意料。最終發展商只能在居民反對下讓步，同意將樓層高度大減25%，由26層減至18層。不過發展商提交規劃文件、並在獲得伊靈區政府支持下，還是一度遭到「規劃委員會」反對，要直到2021年底上訴才能獲批，整個項目延誤了足足兩年多。然而即使工程展開後，項目還是不斷受到居民以各式各樣理由反對，導致需要不斷更改施工內容，至今還未落成。

◆香港文匯報特約記者 周天梧 倫敦報導

## 港人倫敦租樓爭崩頭 暫住酒店兩月使5萬元

香港文匯報訊(特約記者 周天梧 倫敦報導)英國樓宇供應少，但需求卻年年不斷增長，樓價租金自然只升不跌，尤其是倫敦及周邊地區，更是樓貴租貴兼一房難求。不少移英港人因為工作關係，不得不在倫敦居住，結果只能把大半人工都用作交租，生活質素亦大受影響。

移英港人何先生去年中抵英，雖然他已經事先在香港找到英國的工作，避開了租屋需要工作證明這道很多移英港人最初都會遇到的難關，但他赴英後，仍然花了兩個多月時間才能租到屋，其間一直需要租住酒店，單是房錢就花了近5萬港元。

## 遇心水單位需加碼

何先生最終在倫敦外圍的舊區一個新重建樓盤租到約300多呎的無房單位，雖然樓盤本身環境不錯，但周邊都是工廠區，且距離車站有點遠，月租還要1,500英鎊(約1.48萬港元)，佔了

何先生月入超過一半多，遠超原先預算的1,100英鎊(約1.09萬港元)。

事實上，在搵樓期間，何先生就曾遇過幾個符合預算的單位，但都因為其他競爭對手太多，而且有人出價遠比業主叫價高而未能租到，結果他亦只能大幅提高自己的預算。這亦反映了當前倫敦以至英國的實際情況，就是需求太多，供應太少，移英港人要租樓若不想花更多的錢，就會非常困難。



◆倫敦及周邊地區樓貴租貴兼一房難求。網上圖片

## 「綠帶」規定阻發展郊野 邊陲「灰帶」成建屋目標

香港文匯報訊(特約記者 周天梧 倫敦報導)英國當前房屋規劃制度的最大問題，是現有居民等既得利益者的發言權太大，但原來這個問題早幾十年都已經存在，更因此導致了「綠帶」這個概念的出現，影響了往後幾十年英國住宅發展的規劃法例。

第二次世界大戰期間，英國有成千上萬的房屋被摧毀，幾乎所有住宅建設都陷入停頓，因此戰爭結束後，全國各地都出現大型建屋潮，結果催生出1947年的《城鄉規劃法案》，當中嚴格限制了郊區的發展規劃，包括在倫敦周圍創建了名為「綠帶」的綠化地帶，這導致今天倫敦市郊一帶仍存在大量綠化土地。

## 蘇納克提出加大發展棕地

隨著各地居民對於新建房屋的反對聲音增



◆「綠帶」概念影響往後幾十年英住宅發展的規劃法例。網上圖片

大，「綠帶」被引入到倫敦以外的地區，自此英格蘭各大城鎮能夠發展的土地，都只能限於規劃部門指定的非綠帶區域，這一制度一直延續至今。由於無法有效使用綠地，歷屆中央和地方政府只能靠其他方式增加房屋供應，包括增加城市住屋密度，但都不能提供足夠的房屋來滿足需求。由於英國規劃制度對綠地的發展限制實在太嚴，加上還有環保之類的爭議，以致政客都不敢對綠地出手。英國首相蘇納克早前就提出要加大發展棕地，並承諾保護「寶貴的」綠地，不過有規劃顧問指出，即使在現有可發展棕地上全部都興建住宅，它們也只能滿足未來15年英格蘭住屋需求的不到三分之一，而且最終能否建成還遠未確定，因為很多土地要不是受到污染，就是缺乏基礎設施，或者不在人們想要居住的地方。

工黨也希望利用棕地，但同時提出將修例允許在所謂的「灰帶」(綠帶邊緣的垃圾場)上進行發展。倫敦經濟學院規劃講師梅斯同意發展「灰帶」，因為這些土地通常較靠近城市。他又補充，公眾往往認為所有綠帶都是一整片綠色的，但事實並非如此，發展「灰帶」的提議將可以改變公眾對「綠帶」這個概念的看法，使它變得不再那麼神聖不可侵犯，並釋放更多土地用於住房建設。

## 保育團體批發展商「囤地」致樓價高企



◆英國過去十年有110萬幅獲得規劃許可的土地長期丟空。網上圖片

香港文匯報訊(特約記者 周天梧 倫敦報導)雖然「鄰避效應」被視為英國建屋難的原因，不過在一些支持保護鄉村和綠化地的團體眼中，私人發展商為了提高利潤而「囤地」的做法，才是導致英國房屋供應無法增加，且樓價長升有長的元兇。

保護鄉村團體CPRE的規劃和政策的負責人伍德沃德指出，現行規劃制度是對土地運用的有效監察和制衡，居民反對和「規劃委員會」的質疑並不是新屋興建數量偏少的原因。相反，她指出新屋興建緩慢的大部分原因是發展商不想透過向市場注入大量供應來壓低價格和利潤。

## 工黨承諾一旦上台打擊「囤地」

從數字上看，英國發展商的確有「囤地」情況。英國地方政府協會指出，過去十年間，有110萬幅獲得規劃許可的土地長期丟空；英國8大發展商現時持有的土地，亦比10年前多得多。英國在野工黨黨魁斯塔默承諾一旦上台，將嚴厲打擊發展商「囤地」。不過代表私人發展商的住宅建築商聯合會傳訊總監特納認為，「囤地」是發展商對不可預測的規劃程序的合理反應，「由於規劃程序變得如此官僚和拖延，你必須擁有更多的土地，以便在任何特定時間點都可以開始建設。」特納指出，這種不確定性尤其打擊規模較小的發展商，他們無力維持穩定的土地供應，結果近幾十年來，中小型發展商興建的房屋數量銳減。