

安得廣廈千萬間：住房政策公私抉擇

鄭宏泰 陸觀豪

針對住房的老大難問題，政府又推新猷，這次是懲治囤積私樓與擴大資助置業，表面是防微杜漸，實際隱藏重大政策轉變。

政客議員擊節讚賞，覺得乃從善如流順應民意表現；商人學者疑中留情，惶恐變本加厲，進一步偏離開放市場原則，動搖自由經濟根基。

港房地產 私營為主

在香港，房地產向來以私營為主，若改弦易轍，以公營為主，自然令人憂慮。事實上，過去的房屋政策甚為反覆，已給社會造成不少內耗，不可不察。

前任政府辣招不少，但愈辣樓價愈升，導致市場主導權落入發展商之手，新樓則有面積日縮、呎價日高的問題。新班子收拾殘局，不諱言「娥六招」是彰顯政府決心，不寄望立竿見影。換言之，政府投石問路，似乎放眼更遠，藉重組置業階梯，改變樓市生態，以資助置業為主軸。

政府早在年度《施政報告》隱藏伏筆，提出常設「綠置居」和「白居二」，又推出「首置上車盤」等措施，填補空隙。重組階梯後，順序是公屋、綠置居、居屋、首置盤、私樓等五級，大多是公營，目標甚顯。公營與私營從來相輔相成，此消則彼長，分界視乎政策取向。新架構重劃界線，以公私合作之首置盤為分野，衍生公營資助私樓問題。此外，公營既無完整市場，也非自成一格，新政下取代私營主導樓市，就算一廂情願，也談何容易。

年輕一輩官員或有所不知，早期房地產與現時截然不同。開埠以來，房地產私營，官地拍賣是整幅地段（即是小社區），而且屋宇規格和高度等均受限制，例如每幢有4層，每兩幢共用樓梯，故此港島和九龍舊區的面貌整齊，幾乎劃一。落成後，整幢連所佔分割地段出售，不設分層業權。

小業主自用外，也分層分租，「二房東」租務代理人應運而生，再間隔分租予基層。《一代煙王：利希慎》【註1】便記載了戰前房地產發展買賣模式，可資參考。時光流逝，原始地段或經多次分割合併重建，而早年土地測量儀器技術未臻精確，所以官方紀錄上，分段面積總和不等於原始地段者，多見不怪。

戰後重光，地緣政治變遷，政策兩度調整，地盡其利以應付需求。上世紀五十年代放寬高樓限制，毋須再經行政機關審批，官地拍賣化整為零，推行分層業權制度。六十年代改以地積比率（地盤與樓宇總面積比例）為參數，戰前舊樓重建豁免審批。不過，新

舊例過渡期間，暴露銀行監管疏漏，釀成巨大金融危機，可謂始料不及。【註2】

眾所周知，公營住房源於五十年代寮屋火災，相距開埠111年，原是清拆寮屋徙置居民，防止歷史重演。正值經濟轉型，製造業方興未艾，六十年代三大新市鎮（柴灣、觀塘、荃灣）鼎立，公屋與廠廈相輔相成，構築經濟新貌。居屋始於七十年代規劃，社會剛走出騷亂陰霾，出口帶動經濟騰飛，民眾財富積聚日豐，政府資助基層置業，既可凝聚民心歸屬，也可釋放公屋流轉，一舉兩得。居屋又設「補地價」（即市價購入政府佔份）變身私樓，自由買賣，既可回籠公帑，又可補充私樓供應，一舉兩得。

經歷多個寒暑，從徙置平房到公屋，又從公屋到居屋，始終貫徹私營為主、公營為輔政策，福利及商品分野清晰。現在重整置業階梯，級別三變五，卻令分野模糊【表1】。首先，綠置居實際是預繳市值租金，從未脫離公營福利，所謂轉讓是使用權而非業權。其次，居屋定價與市價脫鉤，以負擔能力為準，變成福利公屋，卻可補地價還原商品。其三，首置盤本是私樓，內部家電廚櫃等齊全，又附設康樂健身設施，卻享公營福利折扣，非驢非馬。

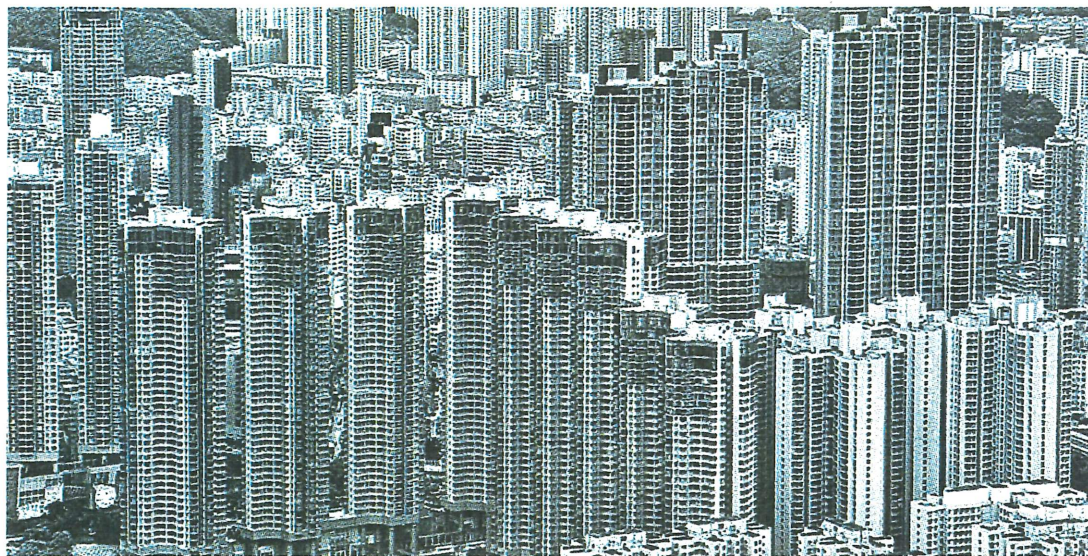
置業階梯 變得模糊

有人讚譽新加坡公屋青出於藍，趨之若鶩，特區政府禮失求諸野，對之推崇備至。其實，香港房屋政策取向與獅城截然不同，對方是公屋為主，現佔住房73%及人口82%之多，更是新市鎮骨幹。

公屋既是福利也是商品，自成市場交易，租置自由選擇，單位按緩急先後分配，亦照顧鰥寡老弱殘等。同時也與其他福利（如扶貧、扶老、扶幼、退休等）相輔相成，尤其中央公積金，可預支以置業，體現兩者實際上二合為一，也一分為二。公屋市場封閉，不設補地價，不可轉私樓。過去10年，新加坡公屋樓價（+44%）與私樓（+32%）升幅相若，市場穩定，無關定價方程式。

反觀香港市場扭曲，同期私樓樓價上升250%之多，居屋定價掛鉤同步，怎不與收入脫節？新人新政有新加坡影子，有人稱頌從善如流，分隔投資與置業，順應民意，定價與私樓脫鉤。表面上五級階梯層次分明，以私樓市價作基準，以居屋為中樞，脫鉤後等於私樓市價52%，綠置居折扣減10%，首置盤加10%【表2】。其實首置盤與私樓同級，綠置居與公屋也同級，定價應差距多少，有待商榷。

有所不知，居屋與私樓檔次不同，若按新猷定價，折合私樓價52%，是否合理，見仁見智。不過，居屋始終是私樓規格，具投資價值，質然與市價脫



■政府投石問路，似乎要藉重組置業階梯，改變樓市生態，以資助置業為主軸。（資料圖片）

鉤，欠缺充分理據，也影響「白居二」議價【註3】，有違促進轉手拓展市場原意。歸根究底，癥結是私樓豪宅化，標榜名牌潔具廚具會所大堂等，托高定價基礎。假設豪宅化折算市價15%，以標準折扣30%計，調整後折扣應是59%（85%×70%），定價更客觀，也避免牽連「白居二」有價無市。

徵用市區重建局項目作首置盤試點，並非公私合作，不宜混為一談。該局是法定機構，收購舊樓重建，重整社區面貌，改善居住環境，依例須以商業原則營運。舊樓以恩恤價收購，新盤以市場價發售，成本收益先天不對稱，若無公帑補貼，難以為繼。局方是否與發展商合作重建，則只是風險管理問題，不涉原則。

首置盤是資助置業，若徵用重建項目，政府應先以市價收購，再按既定機制自行分配，不應因利乘便假手於人。有人以為政府與市建局不外左右口袋，無分彼此，何必多此一舉？若論據成立，當初何不設立政府部門，而選擇法定機構？

政策搖擺 恐蹈覆轍

新加坡以公屋為主，從福利擴展至商品；香港以私樓為主，從商品伸延至福利，兩地政策起點有別，定位不同，但殊途同歸。公屋在新加坡是權利，在香港是福利（雖佔住房及人口半數），本質有別。若香港改弦易轍，以資助置業為主軸，卻欠完善編配制度，更可補地價轉私樓，吃力不討好。「安得廣廈千萬間、大庇天下寒士盡歡顏」，是政治家夢寐以求，惟兩地情況不同，不宜張冠李戴。

歸根究底，政策搖擺藥石亂投乃癥結，再急轉彎，恐怕又重蹈覆轍。況且土地儲備官瘦民肥，政府

福利與商品分野 表1

	福利公營	福利折扣	商品私營
投資 > 使用	綠置居	首置盤	私樓
投資 = 使用	居屋	居屋	
投資 < 使用	公屋		

信報

置業資助成數 表2

	政府補貼	政府資助	市場本位
投資 > 使用	綠置居 (58%)	首置盤 (38%)	私樓 (0%)
投資 = 使用	居屋 (48%)	居屋 (48%)	
投資 < 使用	公屋 (不適用)		

資料來源：綜合政府6月底公布新猷

信報

估算未來30年共欠地1200公頃，而私有棕地農地已達2300公頃，足夠填補有餘，惟近半歸於四大地產商名下。若效法新加坡，除非官商合作，否則必陷入官地缺及覓地難的循環，徵用郊野、填海造地等爭拗也沒完沒了，而所謂「土地大辯論」亦必失焦。

鄭宏泰博士為香港中文大學香港亞太研究所助理所長；陸觀豪為退休銀行家、亞太研究所名譽研究員、工商管理學院客座教授

註1：《一代煙王：利希慎》（2011），鄭宏泰、黃紹倫；三聯書店

註2：《點石成金：打造香港金融中心之里程碑》（2017），鄭宏泰、陸觀豪；中華書局

註3：〈「白居二」連補地價權成交，新猷推高溢價〉