

# 公私營屋改7:3 港效星有神無髓



## 鄭宏泰

香港中文大學全球中國研究計劃聯合召集人、  
社會與政治發展研究中心聯席主任

## 陸觀豪

退休銀行家、香港中文大學香港亞太研究所  
名譽研究員、商學院客座教授

- ◆ 調整公私營房屋比例，政客讚賞從善如流。此消彼長，私營相應減少，學者多不敢苟同，即使加息潮成定局，也擔憂樓價回落無期。
- ◆ 特區政府重整置業階梯，藉借鏡新加坡解決老大問題，無可厚非。可惜得其神卻失其髓，依舊以行政手段管理，而非效法獅城市場化，合併公居屋市場。
- ◆ 這次調整發展比率，提高公營佔分，卻欠如何增加土地具體方案，看來還是難達目標，無助拆解房屋這個長期困擾香港社會民心的老大問題。

大嶼」大計有關。

政策調整顯然是借鏡新加坡，重整置業階梯，以資助置業為幹，收拾殘局，變相改轍易轍。不過，香港向奉自由市場經濟，以私有產權為綱。公營與私營房屋比率現約44:56，相對獅城73:27，難望項背。

林鄭政府上任伊始，委派專組覓地配合，免蹈見縫插針覆轍，方向正確，卻欠明確政策目標。即使調整組合建議能實現，十年後公私營房屋比率，也變化無幾。追上獅城住者有其房，置業安居，談何容易。

況且形勢比人強，閒置土地（休耕農地、棕地）大多私有，一直是守株待兔，有基礎建設配套始發展；郊野公園及綠化地帶大多是水庫集水區，邊陲闢地建屋自是知易行難。退而求次，收回私人康樂會批地及填海造地等障礙似乎不大，實質公益及侵權等法律爭議更是錯綜複雜，也夜長夢多。怎可能視而不見？

香港房地產向來私營。早年官地整幅地段拍賣，發展也有限制，住房落成後，整幢連所佔分割地段出售，不設分層業權。大眾市民鮮有置業能力，租住也多無力負擔一戶一伙。「二房東」分層包租應運而生，再間隔分租予基層。欲知戰前房地產發展及買賣，不妨參考《一代煙王：利希慎》。

戰後重光，地緣政治變遷，人口激增，需調整政策，應付住房需求。官地拍賣化整為零，推行分層業權制度，發展改用地積比率（樓面對地盤面積之倍數）等，地盡其利，提升效益。

其實啟動公營房屋是偶然，假若沒有1952年底石硤尾寮屋火災，政府未必決意廣建公屋，清拆寮屋徙置居民，防止歷史重演。據1961年人口普查，全港有69萬住戶，平均每戶達4.5人之多，且一伙多戶甚普遍。若欠公屋吸納安置「三房客」，紓緩民心民生，社會穩定成疑，惟舊樓重建卻是知易行難。60年代經濟轉型，製造業方興未艾，政府乘時發展柴灣、觀塘、荃灣三大新市鎮，可謂連消帶打，令公屋與廠廈相輔相成，此舉既奠下香港進一步發展基石，

亦穩定民心民生，功不可沒。

## 公屋幾成世襲 流轉效應不彰

居屋始於70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，各得其所。居屋又設「補地價」變身私樓，自由買賣賺價，既可回籠公帑，又可補充私樓供應，一家便宜兩家着。最早兩期居屋正值石油危機，環球經濟陷入衰退，香港未能倖免，出口停滯，失業者眾，故未設禁售期，補地價轉讓並無限制。

時移世易，公營房屋不再是恩恤安置徙置，而是照顧基層所需。不過，始終未有效解決流轉問題，即是有負擔能力者，轉租或轉購私樓，交還單位再分配予輪候者。公屋原是福利，以行政手段分配及管理，可惜事倍功半，幾成世襲。諺語云：「一法立一弊生」，百密總有一疏，不乏鑽空子拖延甚至不交還單位。

居屋是資助置業，對象是初次置業基層，不論是否公屋住戶，一視同仁，但分組抽籤配樓，顧此失彼，公屋流轉效應不彰。其實居屋始終公營規格，流入私樓市場，也屬較低檔次，與主流屋苑質素有距離。

## 新加坡分割公私樓 各自成市

新加坡青出於藍，汲取香港經驗，以市場力量分配及管理，國民按需要及負擔能力租住或購置，成本效益勝於行政手段。公營住房選擇甚寬，從基本規格簡單設施單位（等同香港公屋），甚至兩廳套房高檔公寓（等同太古城）不等，既是福利也是商品，自成市場，租置任擇，各適其適。公屋也是權利，可隨時行使，分配按緩急先後，亦優先照顧耆老弱殘等。與其他福利（扶貧、扶老、扶幼、退休等）相輔相成，尤其可預支中央公積金，支付置業首期，實際二合為一，也一分為二。

新加坡公屋不設補地價，不可轉私樓。換言之，公屋私樓完全分隔，市場互不相通。過去10年，公屋樓價升幅（+44%）更勝私樓

（+32%），印證市場穩定無關定價方程式。

特區政府重整置業階梯，推動「綠置居」、「白居二」、「首置上車盤」、公屋定價與私樓脫鉤等新猶，藉借鏡新加坡解決老大問題，無可厚非。可惜得其神卻失其髓，依舊以行政手段分配及管理，而非效法獅城市場化，合併公屋及居屋市場，租或購由市民選擇，也可相通。

近月公屋輪候期已接近6年，雙倍於政策目標3年，達標機會渺茫，幾乎再無可能，否則政府那會改轍易轍，推動資助置業解困。

政府坐擁全港土地，從無閒置也不需儲備，只有待發展者。若借鏡新加坡，需廣建公屋租售，卻苦無土地可用，始委派專責小組覓地。是回調整發展比率，提高公營至70%，顯然是配合新政策。不過技術性或策略性調整，既不治標也不治本，只收政治效果。

按理調整公私營發展比率，應明確政策目標，《長遠房屋策略》原件及進度報告卻欠交代。以目前公私營六四分改為七三分計，假設每年建屋4.5萬伙，其中70%是公營，即使政策目標乃平分天下，也需時21年；若以新加坡70%公營為師，更可望而不可卻。

進度報告也提及「環境欠佳住戶」及提高地積比率問題。時至今日，幾乎所有住戶是一伙一戶，住房需求源自改善家居及成家立室為多。「環境欠佳住戶」有11.7萬，佔總數不足5%，大多是「劏房戶」，非獨步單方增建公營可拆解。城市規劃須結合交通、環境、設施等因素，香港已發展地段密度之高，位列大都會前茅，貿然再提高比率，實又牽一髮動全身。

## 港欠增土地方案 房策難達標

新加坡模式有兩大精萃。第一、分割公營私營，各自成市，依本子規律辦事。獅城房屋發展局（Housing Development Board）功能不局限於建屋，而類同特區政府發展局，統籌土地開發、新市鎮發展、舊區遷拆重建等。第二、「福利必然公營，公營不必福利」。換言之，公營提供置業階梯，鼓勵住戶上進，擺脫福利，自力更生，故不設補地價自由轉讓，流入私樓市場。

特區政府師法獅城，但似未悉箇中奧妙，措施自相矛盾。左手殷切覓地建公營住房，右手放行流入私樓市場，供求永無平衡之日。是回調整發展比率，提高公營佔分，卻欠如何增加土地具體方案，看來還是難達目標，無助拆解房屋這個長期困擾香港社會民心的老大問題。



港府調整公私營房屋比例，政客讚賞從善如流，但私營相應減少，學者多不敢苟同，即使加息潮成定局，也擔憂樓價回落無期。（資料圖片）

政 府剛發表《長遠房屋策略》周年進度報告，輿論多聚焦調整公私營房屋比例，這一如所料改為7:3。

以十年建屋目標45萬伙計，公營包括出租、居屋、綠置居等共增加4.5萬，政客讚賞從善如流。此消彼長，私營相應減少，學者多不敢苟同，即使加息潮成定局，也擔憂樓價回落無期。

公屋私樓比率本無客觀準則，況且向無政策目標可依，2014年所制定者乃建屋策略，往後以6:4比率為綱。是次調整策略茲體事大，惟欠具體交代。

## 私樓地讓路公屋 學者不苟同

其實公營房屋撥地，只足夠供應24.5萬伙，欠7萬伙，即使沿用6:4策略，尚欠2.5萬伙始達27萬的目標。更令人費解者，最新建屋目標減少1萬伙，即是供應不增反減，私樓用地又讓路予公屋，學者絕非杞人憂天，論析有其道理。舉措難免啟人疑竇，聯想與「明日