

# 香港房屋發展的透視與前瞻

王于漸

## 一 導言

香港土地房屋價格長期居高不下，冠絕全球，嚴重脫離市民及工商業的負擔能力，形成困擾民生及經濟發展的深層次矛盾，包括財富不均、社會分化、政治不穩，並成為年青人成家立室及向上流動的障礙。商鋪、住宅的昂貴租金亦令海外新興產業及高端人才望之卻步。

房屋政策被視為重中之重，因為它既是解決居住問題的民生政策，亦是改善財富不均和促進基層、年青人向上流動的社會政策，更涉及財政和經濟範疇。無奈目前香港房屋問題百孔千瘡，如何扭轉香港人「愈住愈貴，愈住愈細」的困局？本文倡議在特區政府現有政策下，推行簡單快捷的「港人有其屋」計劃，重塑切實可行的房屋階梯，讓廣大市民得享安居樂業、投資保值的美好生活。

### (一) 空中樓「價」

毋庸置疑，擁有物業與否足以大大影響財富分配及向上流動，房屋政策理應着力助民置業。目前中國內地城市居民自置居所比例高達87%、台灣85%、新加坡90%，香港僅得51%，瞠乎其後兼嚴重偏低。擁有物業的「有產階級」與沒有物業的「無產一族」之間的鴻溝難以收窄，造成不少深層矛盾也就不足為奇。

香港樓價之所以高不可攀，典型答案是房屋短缺，而特區政府的政策回應亦只限於增加供應。但要對策奏效，就必須先明瞭房屋短缺以致樓價飆升的原因所在。

箇中主因發軔於1990年經濟急速全球化，包括中國對外開放以及長期的低利率政策。由於利率偏低，國際大都會的物業市道均在本地及全球需求熾熱帶動下急升，此狀況於日後的香港仍然持續。高樓價的繁榮現象對香港的經濟前景，以至其在「一國兩制」下作為全國最開放城市的角色，存在明顯的益處，政府自然沒有理由去干預。事實上，樓價上升帶來的影響並非全屬負面。至於較明顯的負面影響，在於財富不均，以致機會、社會流動性、跨代流動性不均。

## (二) 地「埋」其利

另一個經常被忽略的重要因素，在於現有土地和公營房屋資源未獲善用，是以亟須徹底改革相關政策。

香港面積超過1,100平方公里，市區範圍及已建設土地面積不足25%，土地使用率比例遠低於新加坡的73%、深圳的57%及上海的46%，說明香港土地利用效率極低。新界有大面積土地可供發展，不過地權零散複雜，政府未能建立可用的土地開發機制。即使在業權已屬於政府及已經平整的土地，亦易受各方利益持份者阻撓。

## (三) 「樓」轉不靈

房屋方面，全港出租公共房屋(公屋)單位數目高達八十多萬，卻因政策僵化，未有與時並進而未能發揮其應有價值。2001至2016年期間，政府雖增建68,000個出租單位，但是住戶數反而下跌了4,000人。公屋租戶只有使用權，沒有轉讓權或分租權，其單位的使用價值遠低於市場價值，造成資源浪費。即使戶主的子女長大遷離或配偶身故，戶主也因不能將單位出租而缺乏誘因作較有效率的安排，例如搬出與子女同住，或搬到房價遠低於香港的內地大灣區。唯一享受公屋資源的方式，是獨自一人使用整個單位。數據顯示，超過三分之一的公屋戶主為六十五歲以上，近年出租公屋每單位平均居住人數不斷下降，跌勢將會持續；而私人樓宇(私樓)的相應數字卻不斷上升。

預計未來五年，新建公屋單位將有61,000多個，平均每年12,000多個，只佔現有總量的1.5%；縱使政府全力增加供應，大概只能提升至2%左右，就如杯水車薪。

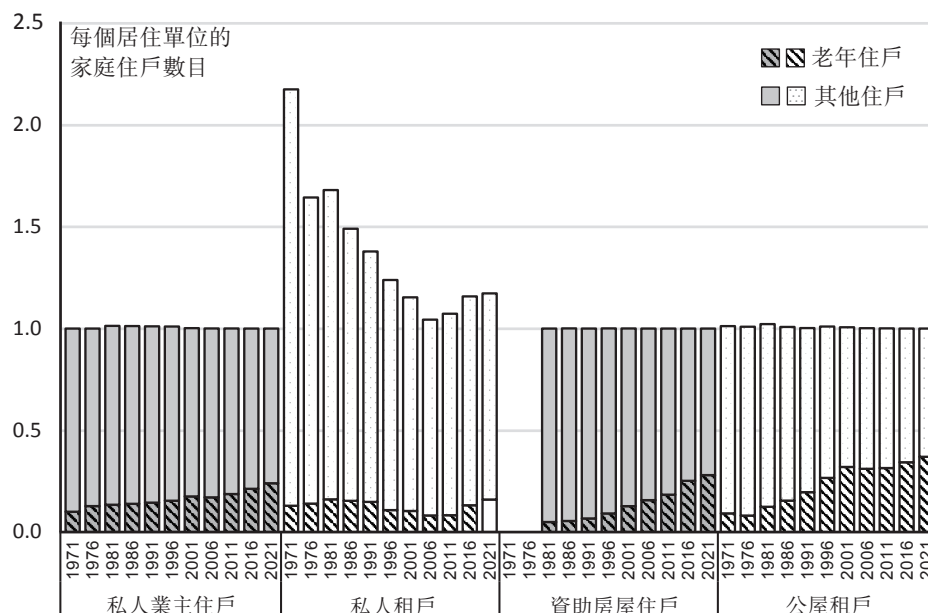
## 二 活化公屋

新冠肺炎(COVID-19)疫情令各國債務負擔沉重，勢將拖慢全球經濟增長。香港經濟屬外向型，兼且產業結構單一，難免增長乏力，短期必須依賴

內部需求推動；政府投放更多資源，實屬當務之急。此外，香港人口老化、教育投資不漲、離婚單親家庭之多屬亞洲之冠，各方面都需要政府投放資源，所以公共財政壓力不少。同時，政府又要推動新發展方向，財政上開源，方能行穩致遠，創造經濟持續發展、利益共享的新局面。

香港房屋問題所造成的財富不均，可以說是市民（尤其是年青人）無法向上流動的最大障礙。目前本地人口中，約佔51%的人口擁有自置居所（私樓和資助出售房屋分別佔36%和15%），31%租住公屋，其餘18%租住私樓。所有分間出租單位（俗稱「劏房」）均在私樓市場，且佔5%以上。每個樓宇單位的平均家庭住戶數目（或共享程度）自1971年以來持續下降，至2006年則再度回升（圖1）。由此可見，不但樓市低端房屋供應嚴重短缺，公營房屋界別資源亦未能有效運用。

圖1 按住戶類型劃分已有人居住的共享程度，1971至2021年



資料來源：香港人口普查及中期人口統計，香港特別行政區政府統計處網，[www.censtatd.gov.hk/tc/page\\_8000.html](http://www.censtatd.gov.hk/tc/page_8000.html)。

面對樓價高企、市民收入無法追上的新常態，單靠增加房屋供應，根本無法在中短期內解決港人的置業問題。要解決這個老大難的問題，必須大力推動「港人有其屋」計劃。新加坡建國總理李光耀就以置業為首要及長遠公共政策的關鍵，而成功將獅城打造成自置物業高達九成的業主國度。

借鑒新加坡的經驗，短期內香港必須雙管齊下。所謂「有土始有財」，一方面釋放土地資源以增加房屋供應，另一方面則為公屋政策拆牆鬆綁，大量出售出租公屋給現有租戶，並增建資助出售房屋。鑒於公屋租戶佔整體人口超過三成，只要出售七成公屋，全港的業主比例有望提升至人口的八成，可

說是通往「港人有其屋」計劃的康莊大道。透過利益共享的政策方向，讓社會上所有具備申請資格的市民一同受惠。此舉足可反駁社會就政府為出租公屋居民提供雙重優惠的指控。

針對現時沒有私人物業的非公屋住戶的普羅市民，政府須大量增加居者有其屋（居屋）計劃及其他資助出售公屋供應，並按一套先後緩急的標準，為購買居屋及公屋建立「資助置業輪候冊」，承諾在特定期內達到「港人有其屋」計劃的目標。由於公屋租戶可以選擇購買現居單位，現行專供居屋「綠表」申請者購買新建公屋的綠表置居計劃（綠置居）及購置二手居屋單位的辦法可以停止，此舉更可間接加速「資助置業輪候冊」申請者獲編配單位的時間。「港人有其屋」計劃的目標有策可施，並非徒託空言；只要按計劃推進，可望在五年內將人口中業主所佔比例提升至八成。

### （一）租置新編

1998至2005年間，政府推出租者置其屋計劃（租置計劃），將三十九個出租公屋屋邨的單位出售予租戶，為數約186,000個，分六期以市價20%至25%出售，40%至55%的業權屬於戶主，餘下45%至60%的業權由政府保留。透過計劃，累計77%的公屋單位成功售出。

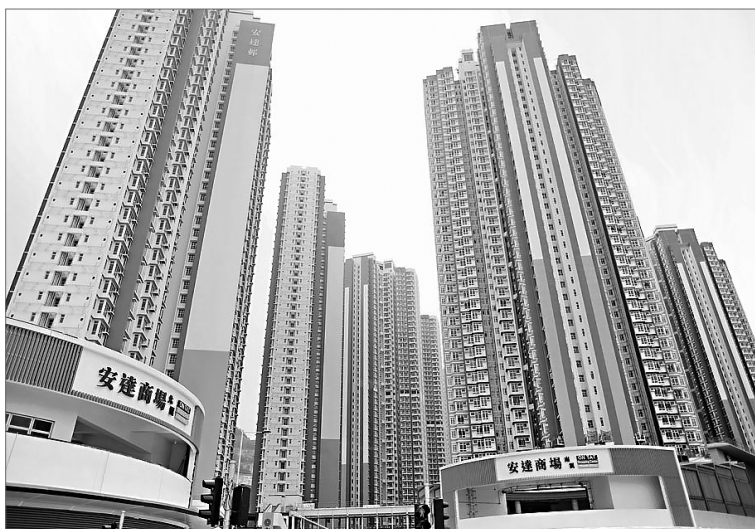
全港出租公屋因政策僵化而導致使用效率低，若能重新推行租置計劃，出售現存公屋單位給其租戶，公屋使用效率將會增加；據研究顯示，由此得以入住的額外人口可達十四萬。作為房屋政策，租置計劃可以釋放公屋單位的隱藏價值，對提升置業率能收立竿見影之效，同時對緩解房屋短缺和財富不均產生積極作用，為基層公屋戶主創造巨大財富，並提升他們和子女的向上流動機會。現有公屋戶主作為買家，須付出高於現行租金的費用來獲取單位的產權（包括轉讓權、分租權等），亦為政府帶來財政收入。

此外，出售公屋可加速公營房屋流轉，從而創造財富。鑒於當前樓價高企，而出租公屋單位數量約八十多萬個，若全面重推租置計劃，藉此解封的房屋財富極為可觀。以出售全部出租公屋、每單位平均價500萬港元計算，即可創造40,000億港元的價值，相當於香港本地生產總值（GDP）的1.15倍！對驅動內部經濟需求的助力顯而易見。

租置計劃能為整體社會重新搭建房屋階梯，理應順應時勢所需，予以優化（下稱「加強版租置計劃」），並從速推出。

### （二）財金兩利

假設以市值25%的折讓價出售60%的公屋業權給住戶，餘下的40%改為政府近乎免息的長期貸款，供款長期攤還，若八十多萬個單位成功出售



租置計劃可以釋放公屋單位的隱藏價值，對提升置業率能收立竿見影之效。(資料圖片)

50%，房屋委員會（房委會）的收益可達5,000億港元；一旦成功出售75%，收益更可達7,500億港元或以上。一般估計，若以市價25%出售出租公屋，所得的收益足以支付其發展成本：房委會的收益不單可以支付未來建屋的全部發展成本，更可成為特區政府財政儲備中的發展基金。

以此推算，政府目前計劃由2021至2030年期內供應的215,852個出租公屋單位，其全部發展成本可由房委會的上述發展基金全數支

付。新建的租置計劃單位，若以可租可買的形式推出而成功出售約50%的單位，即可分擔政府未來十年財政支出中的1,349億港元。若政府未來十年成功加快增建公屋，房委會的收益會更多，政府財政支出壓力可再減輕。

在「加強版租置計劃」下，將現有八十多萬個出租公屋單位出售后，政府可以將剩餘未償還的40%單位價值，採用接近免息長期貸款形式，證券化後在市場出售，增加財政收入。若八十多萬個單位成功出售半數，證券化可帶來8,000億港元財政收入，相當於香港GDP的23%以上。此項措施衍生長期息率，對長遠債券市場發展大有助益，足以進一步鞏固香港國際金融市場的地位。

### （三）賦產予民

基於「有恆產者有恆心」的先賢智慧，筆者早於1998年出版的《公屋私有化評論》一書中指出：「世上大多數政府已認識到，人民自置物業對政治和社會穩定性的裨益。」擁有房產的重要性至今有增無減。比較擁有公屋單位居民和公屋租戶行為的研究發現，前者的勞動參與率較後者為高，離婚率則較後者為低。

擁有自置居所可謂港人根深蒂固的「磚頭文化」，「港人有其屋」計劃的核心關鍵，在於扶助市民登上房屋階梯，實現全民置業率達80%的目標，提升生活環境和素質。具體措施包括推行「加強版租置計劃」、鼓勵公屋住戶購買現居單位，並大量增加出售公屋的供應，以滿足非公屋住戶的普羅市民的置業需要。

如此，大部分香港永久居民，只要符合特定條件（包括通過入息和資產審查），就能以可負擔的價格購買居所，模式接近新加坡「組屋」的安排。在李光耀的房屋政策下，合資格家庭通過經濟狀況審查後，可獲政府資助置業，以

低廉價格選購公營房屋。此舉在激活當地私人物業市場之餘，讓大多數國民成為「有產階級」，共享繁榮。

要取得社會對「港人有其屋」計劃的支持，政府必須先增建公營房屋，其中最直接有效的途徑是利用郊野公園邊陲地帶，預計可在五年內建成五萬個可供租住或出售的公屋單位，從而更有效縮短公屋輪候時間。

公屋業主亦可透過金融管理局轄下的香港按揭公司，將購置所得的單位進行「逆按揭」，作為退休生活保障。事實上，釋放潛藏在公營房屋的龐大財富，是解決香港人口老化、為退休人士提供持續可靠社會保障的一大重要支柱。由此足見，鼓勵市民（尤其是公屋居民）置業，實現「港人有其屋」，實在是至為重要的社會政策。

### 三 管理改革

香港發展土地房屋程序繁瑣及緩慢，政出多門，容易出現拖拉及權責不清的陋弊。改革土地房屋政策，首先要改變相關政策的頂層設計，主要是政府及房屋政策相關的行政管理架構。

#### （一）整合架構

本屆政府涉及土地房屋政策的三大部門——發展局、運輸及物流局、房屋局（後兩者由上屆政府建議將運輸及房屋局分拆而成），由財政司司長管轄，統一領導基建、運輸、土地、規劃及房屋的工作；在建設新市鎮時，可以較順利地達到基建及交通運輸先行的目標，也有助特區政府從經濟發展的角度推行土地房屋政策，有利於房屋改革、土地開發、增加財政收入、改善民生、發展經濟和金融。

房委會是負責釐定和推行公營房屋計劃的法定機構，其執行機關是過去隸屬運房局的房屋署；而審批私人樓宇圖則的屋宇署則隸屬發展局。換言之，過去公屋及私樓的管理分由運房和發展兩局管轄。相信現屆政府通過新管理架構，能對公屋及私樓的管理協調工作發揮正面作用。

#### （二）簡政增效

城市規劃委員會的運作未能與時俱進，應該重組及精簡程序，從而加速規劃流程，特別是修改章程，限制公眾通過冗長及不斷重複發言的方式無理拖延規劃程序。

至今新發展區域及新市鎮的拓展，缺乏專門負責每個新發展區的項目負責人及部門，因此往往出現發展延誤而乏人問責的情況。政府可在每個新發展區

成立專責的辦公室，由專人統籌跨專業的團隊執行區內的建造工作，加速土地房屋供應。

土地政策改革方面，宜革新規劃概念及程序，並引入靈活機制整合新界土地零散業權。一方面提高土地使用效率和增加土地供應，另一方面改善城市的不平衡布局。現時經濟活動過度集中於維港兩岸，而新界新發展區卻過度偏重住宅功能，缺乏互相配合的經濟、商業及文娛活動。

## 四 結語

自疫情爆發兩年多以來，香港經濟備受重創，增長有賴內部需求推動，在在需要動用更多公帑；然而特區政府已經連續兩年錄得巨額財政赤字，並預期於未來四年持續出現，特區庫房顯然會愈發捉襟見肘。

土地房屋是寶貴資產，可是現時相關政策存在不少漏洞短板，新界土地發展規劃一直原地踏步，為數達八十多萬的出租公屋單位亦未盡其用，白白浪費豐厚公共資源。只要盤活這些土地及公營房屋價值，創造出來的巨額財富便可增加內需、刺激疫情下疲弱的經濟，並可大幅增加政府財政收入，解決當前的財政壓力。據筆者所知，並無任何其他政策能夠在如此短期內解封相當於GDP一倍以上的財富。

### (一) 高瞻遠矚

長遠而言，隨着人口老化，相應的醫療及社會福利開支勢將激增，長期結構性財赤的壓力更趨嚴峻。一如前述，解決辦法其實已經擺在眼前：通過土地房屋政策改革，解封一直隱藏在出租公屋及閒置土地的巨額財富，刺激經濟復蘇，達致社會持續發展、利益共享的前景。

增加土地房屋供應的目標，離不開滿足經濟發展及民生需要，應避免樓價大上大落，否則可能釀成不堪設想的政治、社會及經濟問題。對於不能承擔私人住宅高樓價的市民，政府應提供足夠的出售或出租公屋。

改革土地房屋政策，除了服務社會整體利益，也應留有空間給地產商發展。首先，地價較為穩定、土地供應充足，有利地產商長期規劃，於適當時候購入較多土地發展。其次，租置計劃將大幅增加社會財富，刺激內需，包括對私樓的需求；開闢土地、建設新發展區以促進增長，也有同一效果。

香港房屋階梯斷裂，年青人的置業夢遙不可及。有能力購買私樓年青人大多只限於有父蔭的一族，如此一來，私樓市場的空間勢將日益收窄，變得愈來愈依賴外地投資者，容易加劇社會分化。租置計劃則可幫助市民登上置業階梯。年青人購買公屋「上車」後，一旦收入改善，就能以「樓換樓」方式遷入較高端的私樓。

## (二) 有「屋」同享

至於改善城市布局不平衡的弊端，已經立項而尚未規劃的新發展區有兩個：北部都會區（預計2032年可以入住）及明日大嶼（預計2034年可以入住）。兩個新發展區處於戰略性地理位置，大有發展多元化經濟活動的地利。北部都會區應發揮鄰近深圳市區、邊境口岸與落馬洲河套區港深創新及科技園的協同效應，吸引工商業、現代物流業、創科產業進駐，強化香港作為大灣區的服務樞紐。同時，新界的新市鎮應發展成為具有住宅、工商業及文娛多種功能的宜居之地，既改善城市布局，也刺激經濟發展及推動創科產業。明日大嶼同時鄰近中環及機場與港珠澳大橋的入口，可以建設成「第二個中環」及現代物流與創科中心；通過港珠澳大橋參與內地經濟內循環，又通過香港國際機場助推外循環，充分發揮促進國家內外循環的橋樑作用。

最後，特區政府需要於一兩年內開始探討下一代新市鎮的規劃。新市鎮發展由立項到完成，需時可長達二十年。1997至1998年亞洲金融危機之際，香港樓市崩盤，政府煞停「八萬五」建屋計劃固然可以理解，但亦同時中止長遠開闢土地的工作，以致土地拓展停頓接近十年。其後雖然奮力追趕，可惜迄今尚未能扭轉大局。籌劃新界新市鎮工程浩大，特區政府務必展現堅毅決心和高效執行力，方可成事。全民安居固然是利民生、穩民心的頭等大事；全民置業，繁榮共享，就更是香港人的當務之急。

今年適逢楊振寧教授一百歲華誕，筆者憶起數十年前在香港中文大學任教時，曾有幸與楊教授（芝加哥大學資深校友）同車往市區參加芝大校友會活動。楊教授提及物理學的發展突飛猛進，有很多突破與跨越，並以路上發生交通意外為例，縷述由於人人都需要慢車、停車，而形成波浪，可用物理學中的數學原理解釋；又垂詢在經濟學上的發展突破。筆者當時只答道：由於人類社會的行為穩定，經濟學理論未有新突破和多大演進。

現在回想起來，發覺當年自己由於在經濟學浸淫日子尚淺，的確答得淺陋。近數十年，經濟學的發展主要集中於應用不斷多元化，經濟學理論已融入社會、政治學研究，經濟學今日分析所及早已不限於經濟問題。

數十年前短短一程車，楊教授的滔滔偉論仍縈繞心頭，實在獲益良多，於此遙賀楊教授百歲高壽之餘，冀望來日可有緣再敘。

王于漸 香港大學經濟學講座教授、黃乾亨黃英豪政治經濟學教授、首席副校長。