

王柏林、牛致行、宋恩榮：房策全面改革——促進置業、重建房屋階梯、鼓勵青年上流

2025 年 9 月 11 日星期四

【明報文章】房屋政策是公共政策重中之重。除了提供「有瓦遮頭」的基本需要，房屋政策也要照顧市民置業需求。「有恒產者有恒心」，促進置業不單止可促進社會穩定及和諧，更鼓勵市民勤奮工作、累積財富並力爭上游。

本港房屋政策過分聚焦擴建公屋以縮短公屋輪候時間，如今已建成 85 萬個公屋單位，規模冠絕全球各大城市，在提供居住的基本需要方面有一定成就。然而香港房屋政策無意間導致房屋階梯斷裂，結果是未能有效促進置業。目前香港市民自置居所比例只有約 51%，遠低於內地的 87%、台灣的 85%、新加坡的 90%。

筆者從今年 2 月開始在本版連續發表 9 篇有關房屋政策的文章，本篇是總結的第十篇。過往文章說明，房屋短缺不但影響市民的基本住屋需要，也牽連到社會經濟方方面面的困局，包括加深貧富不均、社會分化，並成為年輕人成家立室及上流的障礙。香港生育率下降及人口老化趨勢從而惡化，不少人甚至為符合申請公屋入息標準而減少工作，本港勞動力因此更形短缺。

房屋長期「供不應求」，妨礙香港吸引新興產業、高端人才及創業企業，拖慢經濟增長、削弱經濟競爭力，甚至影響社會穩定。此外，市民對政府房屋津貼的依賴度增加，亦加重政府財政負擔。

房屋階梯 為何斷裂

筆者在本版分析了 3 個導致房屋階梯斷裂的政策：其一是過往公屋富戶政策太寬鬆；其二是政府片面側重興建公屋而忽略居屋；其三是租置公屋及居屋第二市場（白居二）的轉讓和出租限制過於僵化。

首先，過分寬鬆的富戶政策，難以催迫公屋中的富戶搬遷到居屋或私樓，不但對輪候公屋的低收入住戶不公平，也延遲他們進入公屋（房屋階梯第一層），妨礙他們上流。幸而早前當局收緊公屋富戶政策，緩解了這個矛盾。

其次，政府片面側重興建公屋而忽略居屋，結果居屋短缺遠比公屋短缺嚴重——在 2014 至 2024 年的 10 年間，綠表居屋申請者平均輪候時間是 12 年，而白表居屋申請者平均輪候時間更長達 64 年！結果是大批有能力購買居屋，卻未有足夠能力購買私樓的市民，無

法通過購買居屋向上流動；唯有選擇輪候公屋，並因此減少工作以符合公屋資格，人為地製造輪候公屋的需求。

年輕一代是香港未來中流砥柱，他們一般都不是業主或公屋租戶，因此成為房屋短缺的最大受害者。香港 35 歲以下年輕業主比例，由 1997 年 22.1% 大減至 2019 年 7.6%。高學歷的年輕公屋申請者佔比也愈來愈高：30 歲以下有專上或以上學歷的比例，由 2004 年約 10%，持續升至 2014 年 67% 及 2024 年 79%，代表大量高學歷年輕人打算依賴政府津貼，也代表勞工市場失去不少年輕、高學歷、高生產力的勞動力。可嘆香港多少年輕人放棄力爭上游，以「得公屋得天下」為一生人的目標。

本港目前房策明顯自相矛盾：一方面，政府令居屋和私人樓宇長期供不應求，使私樓房租急升，最終卻導致大批市民選擇依賴公屋津貼；另一方面，為縮短公屋輪候時間，政府又不斷增建公屋，陷入惡性循環，大大增加財政負擔。現時每個公屋單位建造成本升至 97 萬元，但公屋租金只能勉強支付急速上升的維修費用，遑論收回造價。反之，增建居屋卻可以帶來可觀收入，能夠有效紓緩現時政府龐大財赤。

居屋的僵化轉讓和出租限制

最後，就算部分市民抽中並購買居屋，他們仍要面對居屋第二市場流通不足的枷鎖。由於居屋地價折扣大，居民一般無法負擔補地價，居屋流通需依賴「白居二」市場（未補地價居屋可轉售給符合居屋申請資格的白表買家）。惟「白居二」市場對買賣雙方都有過於嚴苛的限制，導致其流通嚴重不足。白表買家數目有配額限制，配額又嚴重過少，市民難以中籤進入市場。而賣方的限制是未補價單位不可以「樓換樓」：業主在出售單位後，不能購入其他未補價資助房屋。

這些限制阻礙市民縱向（公屋→居屋→私樓）上流，也妨礙他們橫向（居屋換居屋）流動，結果業主被迫停留於不合適單位，難以換樓上流，也難以通過「樓換樓」應對工作或家庭轉變，例如長者居於大單位、上班族住偏遠地區，更難以離港工作或到內地退休。

筆者在本版倡議，除了大幅擴建居屋及推行優化的租置公屋計劃，政府亦需要激活「白居二」市場的流動性，具體建議包括大幅提高「白居二」購買限額，並且同時容許未補地價單位「樓換樓」。

運作暢順的房屋階梯：新加坡模式

新加坡的公共房屋政策十分成功，是全球模範。星洲的公營租住房屋，專門針對少數沒有其他居住選擇的貧窮家庭（包括月入不足 1500 新加坡元（約 9100 港元）的家庭）；租約一般為期 3 年，雖可申請續租，可是不再符合資格便要搬出，要求他們在公開市場租房或購買組屋。

新加坡公共房屋模式以鼓勵置業而非提供出租公屋為中心，並且催促居於出租公屋的市民盡快上流到組屋。結果是逾八成人口購買了政府建造的組屋，居住環境遠勝香港市民。組屋的轉讓限制相當寬鬆，在居住 5 年後便可轉售給新加坡公民或永久居民，方便市民縱向及橫向流動。

反之，本港公共房屋模式卻側重出租公屋而非置業，大批市民長期被限制於出租公屋（房屋階梯最底層）而難以上流。至於成功申請購買居屋中籤的幸運兒，也要面對嚴苛的轉售及出租限制，妨礙他們縱向和橫向流動，不但大幅削弱他們的福利，亦嚴重影響整體經濟競爭力及活力。

香港需要仿效新加坡模式，公共房屋政策要以鼓勵置業而非出租公屋為主要目標，需逐步提高居屋在公營房屋的佔比，並且大幅放寬對「白居二」市場的轉售及出租限制。

房屋階梯運作暢順 有利私樓市場發展

如今本港房屋階梯斷裂，大批市民被困於公屋而難以上流購買居屋；居屋業主亦難以出售居屋換購私樓。結果是在年輕人中，一般是有父蔭的才能夠上樓；私樓市場的年輕客戶狹窄，對其長遠發展十分不利。

此外，香港公營樓宇存在嚴重資源錯配；房屋改革可以釋放潛藏的物業價值，從而增加社會財富及總需求，包括對樓宇的需求。最後，改革香港僵化及損害整體經濟競爭力的公共房屋制度，將會刺激本港經濟增長，從而增加私樓需求。

房屋土地人口與經濟發展的策略協調

政府近年積極吸引人才，導致人口增加，私樓租金也急速上升，貼近歷史高點。當局需協調房屋和人口政策，並積極平衡房屋供需。目前政府各部門分工明確，卻相對獨立——房屋局專注房屋供應；勞福局負責就業；入境處管理移民；商經局推動產業發展。若缺乏高層統籌協調，土地供應與人口政策無法有效結合，將嚴重制約經濟和城市發展潛力。

為確保土地供應、人口、移民政策與經濟發展有長遠和策略性的協調，筆者建議政府成立跨部門工作小組，由高層官員牽頭，統籌房屋局、勞福局、商經局等，制訂宏觀且長遠的人口與經濟發展戰略，並據此重新規劃土地供應和房屋政策，以未來經濟發展戰略為基礎，配合城市規劃，確保市場有足夠的不同類型房屋。

香港現時經濟疲軟，疫後復蘇不似預期，政府亦深受財赤困擾。不過，經濟危機正是全面改革房屋問題的契機。政府的房策應重新定位，不單以扶貧為重心，更要積極構建一個讓全民（特別是年輕人）有機會置業的社會。促進置業、重建房屋階梯、鼓勵青年上流，不

但能夠解決香港住房問題，也可善用整體社會資源、增強競爭力及刺激經濟增長。這樣，香港才能夠從人口老化、社會停滯中「破局」，邁向更可持續、更具希望的未來。

作者王柏林是香港大學商學院助理教授、民智行動設計智庫研究總監，牛致行是民智行動設計智庫研究助理，宋恩榮是香港中文大學經濟系客座教授、民智行動設計智庫共同創立人

原文網址：

<https://news.mingpao.com/pns/%e8%a7%80%e9%bb%9e/article/20250911/s00012/1757521778336>