



剖析香港住房危機： 演變與對策

剖析香港住房危機： 演變與對策

何漢樑

美國華盛頓大學

洪雨林

香港城市大學

王柏林

香港大學

摘要

本研究利用詳細的人口普查數據，分析香港高住房支出的分配效應，並記錄 2006 至 2016 年間，公共房屋如何在住房支出快速上升的情況下，為眾多居民提供保障。然而，隨著私人樓宇（以下簡稱「私樓」）住房支出的急劇上升，公共房屋資源出現了分配不均的問題。私樓租戶數量大幅增加，而較小住宅單位的樓價和租金上漲幅度不成比例。年輕一代不僅需承受過高的住房支出負擔，還面臨在住房階梯上向上流動的困難。筆者因此認為，香港的住房問題正在限制整體經濟增長，並討論了可能的政策應對措施。

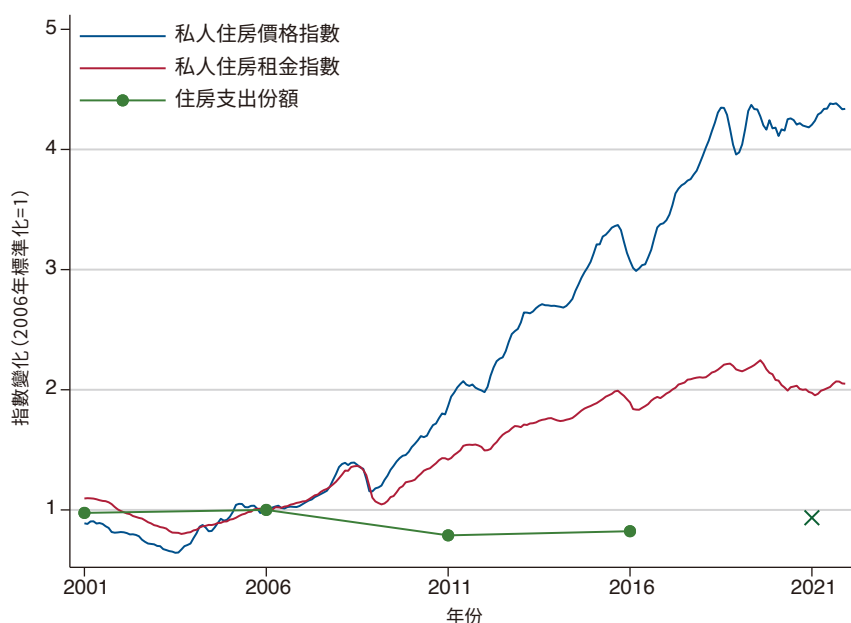
1. 引言

自 2010 年以來，香港已連續 14 年被評為全球住房最難以負擔市場 (Demographia 2024)。低收入家庭擠住於狹小的分間樓宇單位（俗稱「劏房」）之中，這樣侷促不堪的居住環境影像，有損香港的國際形象。缺乏可負擔的住房選擇廣被視為對社會不利，不僅給住戶造成困難，亦壓抑一個城市的經濟增長 (Glaeser 與 Gyourko 2018；Hsieh 與 Moretti 2019；Baum-Snow 2023)。

本研究通過分解人口、樓價和建屋數據，來衡量住房危機的分配效應。2002 年香港住房政策重新定位，之前進取的城市發展和建屋現象從此告終，筆者聚焦於隨後 20 年內的變化。政策重新定位後，私樓樓價和租金急劇上升。如【圖 1】所示，2006 至 2016 年期間，私人住房價格指數飆升 241%，私人住房租金指數亦急升 94%。



圖1 2001-2021年樓價、租金和住房支出份額趨勢



資料來源：香港特區政府差餉物業估價署；香港2001-2021年人口普查數據

註：圖中標示私人住房價格和租金指數以及住房支出的份額變化。住房支出份額計算為：等值每月住房支出與等值每月住戶收入的比率，其中住戶收入定義為所有工作獲得的現金收入和其他現金收入的總和，租戶的住房支出包括基本租金，而自住業主的住房支出則包括按揭供款。由於住戶收入定義不一致，2021年的住房支出份額不能與其他年份相比。指數在2006年標準化為1。

筆者主要比較2006年和2016年，以免其中數據受到人口普查數據中收入定義的變化和短期扭曲現象(如新冠疫情)所影響。研究基於收入、住房類別和居住人口特徵，以分解住房支出份額的趨勢；又按收入組別和年齡組別分解住房擁有權的變化；並按質量細分樓價、租金和供應的趨勢。

從研究記錄可見，大型公共房屋使大量本地家庭免遭私樓住房支出急升影響。然而，隨着私樓住房支出上升，公共房屋錯配問題頻生，私樓租戶的人口顯著增加。面積較小私樓單位的樓價和租金相應上漲。從這些研究發現可見，未能對準有需要的市民提供住屋援助，導致不受公共住房制度保障的年輕人和低收入家庭面臨住房支出飆升的困境。

本研究所得的結果如下：首先，不論收入水平，公共房屋居民的住房支出在其收入中佔比，遠較私樓住戶為低。此外，大量中等收入家庭居住於受資助公共房屋。因此，香港的住房支出份額與家庭收入之間呈現出不尋常的U形狀態。例如2006年基於收入十分位數組別中，最低收入組別的住戶將26%收入用於住房，而第四和第五組別的同類支出佔比則為16%，至於最高收入組別的相應佔比為21%。

其次，私樓住房支出上升的趨勢，並未轉化為本地大量人口的住房支出趨升的現象。即使期間住房支出飆升，平均住房支出在收入中的佔比，更從2006年19%的相對較低水平，下降到2016年16%的更低水平。反觀2006至2016年期間持續上升的住房支出，幾乎完全由私樓租戶（2006年僅佔全港人口的11%）所承擔。私樓租戶的平均住房支出佔比趨升之際，自住業主和公共房屋租戶的相應佔比反見下降。由於私樓租戶在整體收入分布中只佔一小部分，住房支出佔比在各收入水平均有所下降。

第三，筆者發現2006至2016年期間，公共房屋愈發不合理地分配給中等收入家庭。在中等收入組別中，公共房屋租戶人口佔比上升了大約4個百分點。同時，最低收入組別的公共房屋租戶佔比則下降了超過5個百分點。

第四，年輕一代愈來愈多與父母同住或租住私樓，而成為業主或公共房屋租戶的可能性大大降低。

第五，即使低質量住房的供應不成比例地增加，其樓價和租金仍不成比例地上漲。這些發現既與低質量私樓租住單位需求上升的趨勢脛合，亦可能與公共房屋持續錯配給中等收入家庭有關。

最後，筆者認為香港在公共住房制度之外缺乏可負擔住房選擇，此一問題已嚴重阻礙了整體經濟增長。因此，必須對住房制度進行根本性改革，筆者將在本文的結論提出具體政策建議。

2. 背景

本節介紹香港住房制度的背景資料，從中回顧了香港住房政策的相關歷史，並描述市場上不同住房類別，以及分析所用的數據。

2.1 香港住房政策簡史

香港的公共住房制度於1950年代創立，旨在安置大批非法居住在寮屋區的難民。1967年暴動後，時任總督麥理浩推出大刀闊斧的城市發展計劃，以疏導市民在住房方面的普遍不滿情緒。建屋計劃包括將郊區發展為新市鎮，大大擴展了公共租住房屋（公屋）計劃，提供資助租住單位。同一期間推出的居者有其屋（居屋）計劃，則提供資助自置單位。

然而，1998年的亞洲金融危機觸發香港出現深度衰退和樓價暴跌，政府於是重新定位其住房政策。具體而言，政府在2002年煞停土地拍賣，並暫停居屋計劃。【圖2a】顯示，2000年代初期，新的公共房屋和私樓興建急劇下降。在隨後十多年間，資助自置單位的建造幾乎



陷於停頓。1997至2003年期間，平均每年落成的新住宅單位達到70,900個，但在2004至2020年期間，平均每年僅建成29,300個新單位。直到2017年，新的資助自置居所單位才重新開始興建。

2.2 香港的住房階梯和人口趨勢

由於公共住房制度龐大，香港的房地產市場可按住房類別分為4類：私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主；每類的主要特徵詳見下文。【表1】和【表2】提供了摘要統計數字。

表1 摘要統計數字(租戶)

	2001	2006	2011	2016	2021
A. 公屋租戶					
人口	2,116,300	2,113,600	2,135,500	2,078,140	2,077,000
在總人口中佔比	34.4%	33.7%	32.2%	31.7%	31.8%
住戶數目	630,980	696,820	747,840	762,600	744,120
低於公屋入息限額佔比	55%	56%	62%	61%	61%
實際住戶收入	15,916	14,434	14,091	17,026	18,422
	(11,764)	(11,801)	(10,947)	(13,482)	(13,855)
實際住戶租金	1,425	1,627	1,297	1,400	1,784
	(665)	(752)	(649)	(735)	(810)
平均住戶人數	3.4	3.0	2.9	2.8	2.7
< 15歲住戶成員佔比	33.5%	29.6%	23.8%	18.5%	18.0%
> 60歲住戶成員佔比	45.2%	42.1%	46.0%	51.3%	60.7%
近5年內入住佔比	29.7%	29.9%	20.2%	15.9%	14.4%
B. 私樓租戶					
人口	688,480	647,080	789,860	965,960	926,520
在總人口中佔比	11.2%	10.3%	11.9%	14.7%	14.2%
住戶數目	297,560	283,260	331,520	402,080	388,900
低於公屋入息限額佔比	28%	23%	23%	31%	27%
實際住戶收入	32,040	37,003	44,868	40,640	39,367
	(46,899)	(52,835)	(58,159)	(50,389)	(32,539)
平均住戶人數	2.5	2.5	2.6	2.6	2.6
< 15歲住戶成員佔比	30.6%	30.1%	31.9%	32.0%	29.9%
> 60歲住戶成員佔比	16.7%	14.4%	15.6%	18.3%	21.3%
近5年內入住佔比	75.7%	69.2%	72.5%	65.2%	57.2%

註：表中分別顯示私樓租戶和公屋租戶的摘要統計數字，採用的是2001至2021年香港人口普查的5%樣本。標準差列於括號之內。

表2 摘要統計數字(業主)

	2001	2006	2011	2016	2021
A. 公屋業主					
人口	1,064,760	1,108,820	1,114,700	1,057,500	1,061,360
在總人口中佔比	17.3%	17.7%	16.8%	16.1%	16.3%
住戶數目	303,300	334,240	357,340	361,660	372,360
低於公屋入息限額佔比	26%	26%	30%	38%	41%
實際住戶收入	25,947	24,538	24,764	26,300	26,248
	(19,120)	(20,532)	(20,350)	(22,204)	(20,629)
實際住戶按揭	3,818	2,629	1,446	931	1,004
	(4,260)	(3,731)	(2,671)	(2,440)	(2,781)
平均住戶人數	3.6	3.4	3.2	3.0	2.8
< 15歲住戶成員佔比	42.1%	31.0%	21.3%	18.2%	15.6%
> 60歲住戶成員佔比	29.2%	32.6%	40.8%	51.3%	65.4%
近5年內入住佔比	35.1%	8.7%	8.4%	5.1%	7.7%
零按揭佔比	39.4%	54.0%	69.3%	80.3%	82.0%
B. 私樓業主					
人口	2,086,320	2,224,380	2,360,160	2,176,680	2,210,700
在總人口中佔比	33.9%	35.5%	35.6%	33.2%	33.9%
住戶數目	704,240	789,300	852,400	798,260	815,900
低於公屋入息限額佔比	23%	22%	25%	28%	27%
實際住戶收入	39,145	38,077	41,197	45,389	41,873
	(48,697)	(47,711)	(51,443)	(52,044)	(33,514)
實際住戶按揭	6,471	5,696	4,149	3,973	4,275
	(10,875)	(10,190)	(8,199)	(7,328)	(7,383)
平均住戶人數	3.1	3.0	3.0	3.0	2.8
< 15歲住戶成員佔比	33.5%	28.9%	25.2%	23.8%	21.9%
> 60歲住戶成員佔比	31.3%	29.5%	35.7%	41.0%	49.6%
近5年內入住佔比	37.2%	29.9%	26.0%	18.7%	17.8%
零按揭佔比	54.8%	54.7%	58.7%	60.7%	61.0%

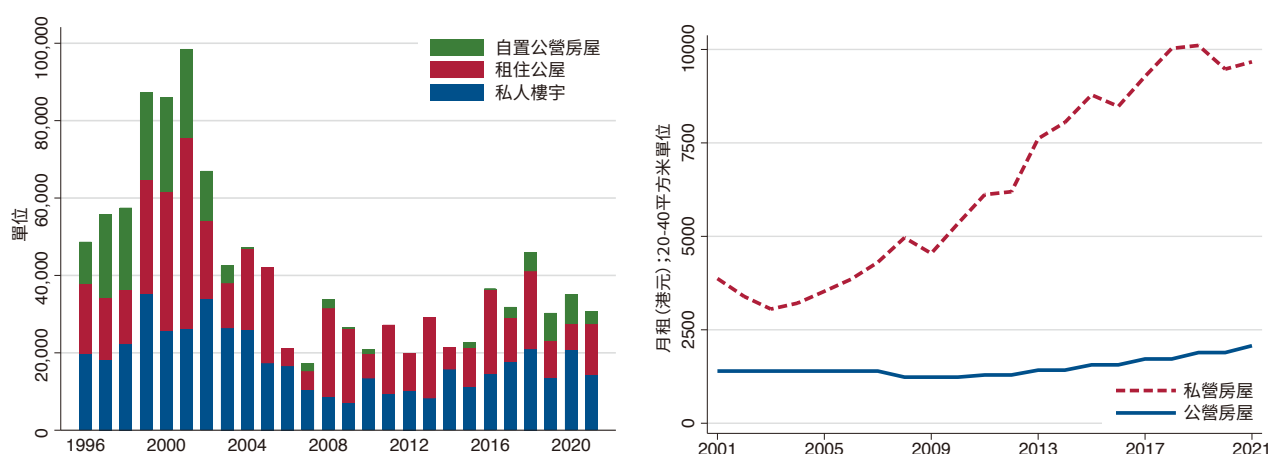
註：表中分別顯示私樓業主和公營房屋業主的摘要統計數字，採用的是2001至2021年香港人口普查的5%樣本。標準差列於括號之內。

公屋租戶

公屋租戶居住於由特區政府擁有和營運的資助和通過經濟狀況審查的出租公營房屋。這些租戶在2006年佔香港人口的33.7%。公屋單位面積通常介乎300至400平方英尺，按先到先得的輪候名冊加以編配。申請人必須滿足入息和資產要求，才可獲編配公屋單位，並須定期就經濟狀況作出申報。單位租金取決於政府政策，收入超過規定限額的住戶須繳交1.5倍或雙倍的基本租金。名義租金增幅根據全港收入增幅而調整，每兩年調升上限為10%。【圖2b】顯示，即使有關期內私樓市場租金飛漲，公屋租金仍保持穩定。



圖2 住房興建和公屋租金趨勢



註：【圖2a】中標示1996至2021年的新建單位數量。單位分為3類：自置公營房屋、租住公屋、私人樓宇。【圖2b】標示公屋和私樓的租金趨勢。私樓單位僅限於20至40平方米之間，私人房屋租金指數按2016年各地區的公屋單位數量加權，以便與公屋租金指數進行比較。

公營房屋業主

公營房屋業主居住在由政府建造的自置物業，這些單位不得出租或轉售。2006年，這類業主佔全港人口的17.7%。大多數公營房屋業主所購物業為居屋單位，面積一般為500至700平方呎，售價通常比私樓市場價格低35%至50%。這些單位通過抽籤機制分配給符合資格的買家。另一部分公營房屋業主則居於租者置其屋（簡稱「租置」）計劃單位。這些單位原為公屋單位，在1998至2006年期間以大幅折扣供現有租戶購買。

為了獲得轉售或出租其單位的權利，所有公營房屋業主均須按當前市價補償原先所享的樓價折扣。本研究將已補地價的租置和居屋業主列作私樓業主而非公營房屋業主。鑑於這一沉重的財務負擔，補地價的情況甚少。截至2023年，大多數這類業主（超過77%的居屋業主和98%的租置業主）選擇不補地價，因而無法輕易出租或轉售其單位。

私樓業主

這類業主居於可以自由出售或出租的物業。截至2006年，私樓業主佔本地人口的35.5%。

私樓租戶

私樓租戶在香港人口中所佔比例很小。這些住戶向私樓業主租住其單位。截至2006年，這類租戶僅佔總人口的10.3%。

人口趨勢

1997至2019年間，香港人口增長緩慢而穩定。中國內地居民移居香港受到很多限制，部分原因在於香港主權從英國回歸中國後，有需要穩定政治情緒。期間，香港人口增幅平均每年為0.6%。2019年以後，由於政治動盪和新冠疫情，人口增長更轉為負數。

2.3 研究採用數據

筆者使用涵蓋2001至2021年的5次香港人口普查/中期人口統計數據。每次普查每5年收集1次總人口的5%樣本。香港人口普查數據是此項研究的最合適資源，原因有二。首先，它是香港可用的最大微觀數據集，提供了家庭和個人層面的全面人口和收入資訊。其次，它包括詳細的住房類別數據，讓研究得以衡量不同住房租住群體的收入和住房支出，並評估住房負擔能力。

筆者的分析以2006年、2011年和2016年的數據為核心，2006年之前的數據排除在外，因為租置計劃允許公屋租戶購買租住的單位。2021年的數據亦不包括在內，因為在該次人口普查中，家庭收入的衡量方式與之前各次普查並不一致。

在以下各節中，住戶收入的定義為所有住戶成員的每月總現金收入，包括工作獲得的收入和其他收入。住房支出的定義為租戶的每月租金和業主的每月按揭供款，報稱租金為零的租戶則不包括在內。為兼顧住戶人數，收入和住房支出都通過將總額除以家中等值成人數目，再於所有住戶成員之間平均分配。

3. 住房支出的分解

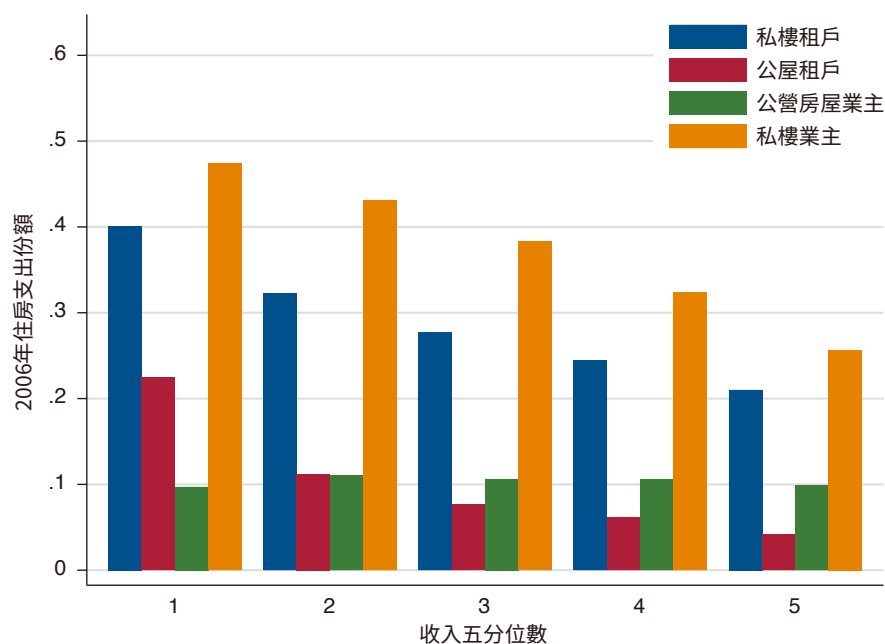
本節利用詳細的人口普查數據，檢視2006至2016年期間人口住房支出的趨勢。

3.1 住房支出的橫截面模式

筆者首先按家庭收入、住房類別和人口特徵分解2006年和2016年的住房支出份額，從中發現：一、公營房屋人口的住房支出份額遠低於私樓人口；二、住房支出份額與收入之間的橫截面關係呈U形，因為大量中等收入家庭居住在受資助房屋。從這些發現可見，香港的房屋市場大受公營房屋扭曲。



圖3 2006年按收入五分位數和住房類別劃分的住房支出份額



註：圖中標示2006年根據收入五分位數和住房類別劃分的平均住房支出份額。住房支出份額計算為：等值每月住房支出與等值每月住戶收入的比率，其中住戶收入定義為所有工作獲得的現金收入和其他現金收入的總和。租戶的住房支出包括基本租金，而自住業主的住房支出則包括按揭供款。收入組別按等值每月住戶收入劃分。住宅單位分為4類：私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主。

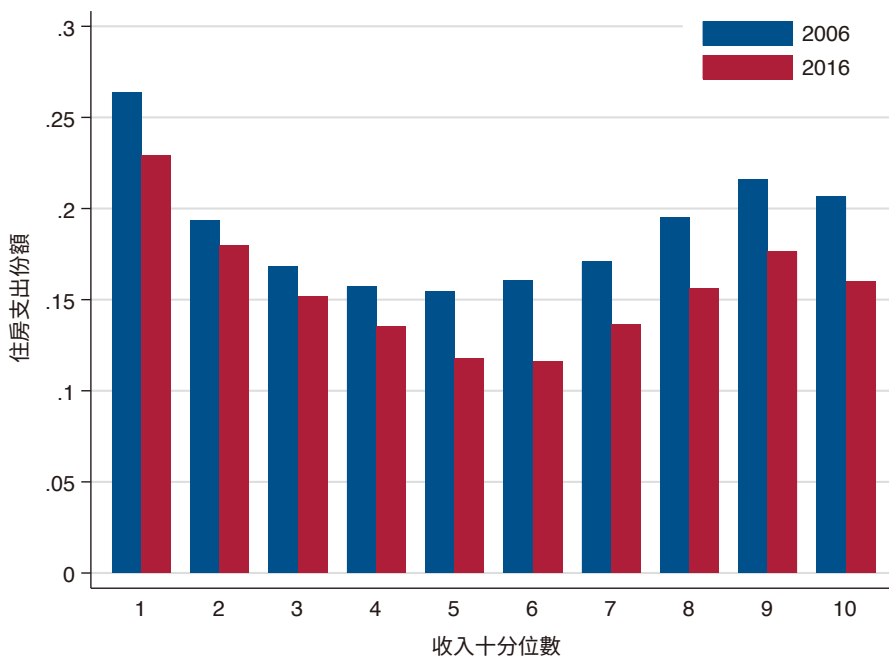
【圖3】展示2006年按住戶收入和住房類別劃分的住房支出份額——定義為收入中用於住房支出的份額¹。研究發現，居住在公營房屋中的家庭在所有收入組別中，其支出份額遠低於居於私樓的家庭。

舉例來說，在最低收入組別中，公屋租戶所繳租金僅佔其收入的22%，而私樓租戶所付租金則佔其收入的40%。此外，在同一組別中，公營房屋業主的住房支出僅佔其收入的10%，而私樓業主的住房支出則佔其收入的47%。類似模式亦可見於整體收入分布之內。

1 具體而言，房住房支出份額定義為每月經調整住房支出與經調整住戶收入的比率，其中調整已兼顧住戶人數和組成。

在各住房類別中，住房支出份額隨收入上升而下降。在私樓租戶中，最低收入組別的住房支出佔比為 40%，但在最高收入組別中，佔比則降至 24%。在私樓業主中，最低收入組別的住房支出份額為 47%，而在最高收入組別中，佔比則降至 26%。耐人尋味的是，公屋租戶的住房支出份額也隨收入上升而下降，從最低收入組別的 22% 降至最高收入組別的 4%。然而，公營房屋業主的住房支出份額在各收入組別中都相似，約為 11%。

圖 4 2006 年和 2016 年按收入十分位數劃分的住房支出份額



註：圖中標示 2006 年和 2016 年按收入十分位數劃分的平均住房支出份額。住房支出份額計算為：等值每月住房支出與等值每月收入的比率。住戶收入定義為所有工作獲得的現金收入和其他現金收入的總和。租戶的住房支出包括基本租金，而自住業主的住房支出包括按揭供款。收入十分位數按等值每月住戶收入劃分。



【圖4】展示2006年和2016年各收入十分位數組別的平均住房支出份額。圖中揭示出一種不尋常的U形關係：在香港，中等收入家庭的住房支出份額遠低於高收入和低收入家庭。2006年，最低收入十分位數組別的住戶住房支出佔比平均為26%，較中等收入住戶高出10個百分點。高收入家庭的平均住房支出份額也約為21%。這種不尋常的U形模式——低收入和高收入家庭的住房支出份額高於中等收入家庭——在2016年依然存在。這種模式所以不尋常，原因在於在大多數其他國家，隨着住戶的收入增加，住房支出份額單調遞減。²

住房支出佔比與收入之間的U形關係可以用兩個事實來解釋：一、高收入人口較中等收入人口更有可能居住在私樓；(2) 私樓住戶的住房支出佔比在整體收入分布中都要高得多。如【圖7】所示，在中間組別中，38%的家庭住在公共房屋。然而，在最高組別中，只有2%的家庭住在公共房屋。此外，如【圖3】所示，私樓居民的住房支出要高得多。

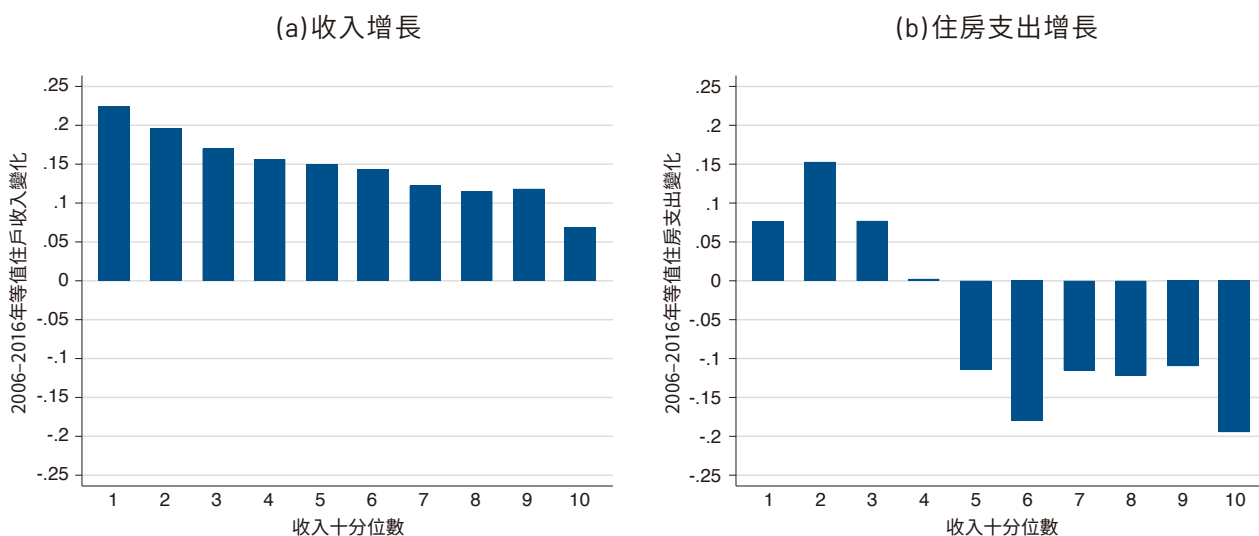
3.2 住房支出佔比的趨勢

下文將分解2006至2016年期間按住戶收入、住房類別和人口特徵的住房支出佔比變化。筆者的主要發現在於：一、只有私樓租戶（佔本地人口一小部分）的住房支出大幅增加；二、幾乎所有其他住房類別群體的住房支出佔比都已下降。這些事實表明，公共房屋有助於大多數香港居民免受私樓住房支出上升的影響。

【圖4】顯示，2006至2016年期間，所有收入十分位數組別的住房支出佔比均有所下降。低收入住戶的下降幅度略小於中等收入和高收入住戶。例如第一個收入十分位數組別的支出佔比下降了約1.5個百分點。相比之下，最高兩個收入十分位數組別的支出佔比下降了約4個百分點。

2 例如 Dustmann、Fitzenberger 與 Zimmermann (2022) 在【圖7a】中顯示，2013年德國最低收入組別的住房支出佔比從39%跌至最高收入組別的14%。此外，Larrimore 與 Schuetz 等 (2017) 在【圖1】中展示，2015年美國最低收入組別的租金支出佔比從56%下降到最高收入組別的10%。從這些數據可見，隨着收入的增加，住房支出佔比單調遞減，突顯出香港房屋市場中的一個非典型模式。

圖5 按收入十分位數劃分的收入和住房支出變化



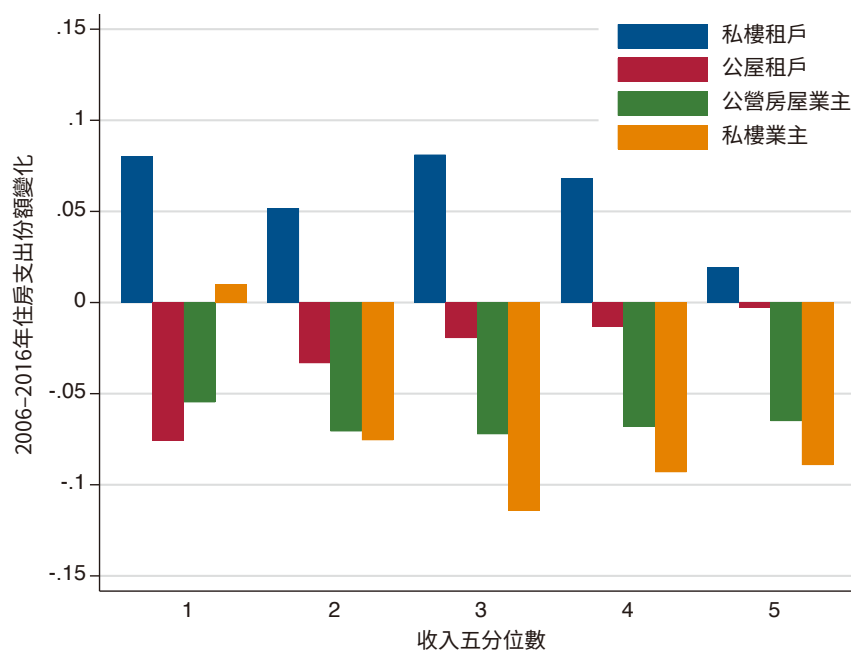
註：【圖5a】標示按收入十分位數劃分的平均住戶收入變化。住戶收入定義為所有工作獲得的現金收入和其他現金收入的總和。【圖5b】標示按收入十分位數劃分的平均住房支出變化。租戶的住房支出包括基本租金，而自住業主的住房支出包括按揭供款。收入十分位數按等值每月住戶收入劃分。

從【圖5】可見，住房支出佔比不均勻下降，主要基於高收入住戶的住房支出大幅減少。【圖5a】顯示，2006至2016年間按收入十分位數劃分的實際家庭收入變化。本研究發現，收入在整體分布上升，而低收入住戶的實際收入增幅最大。例如最低收入十分位數組別的平均實際收入增幅達22%，而最高收入組別的平均實際收入增幅則達7%。

【圖5b】顯示2006至2016年間按收入十分位數劃分的實際住房支出變化。筆者發現，低收入家庭在此期間的住房支出有所增加，但高收入群體的住房支出有所下降。例如，第二收入十分位數組別的平均實際住房支出增加了15%，而最高收入組別的平均實際收入下降了19%。



圖6 按收入五分位數和住房類別劃分住房支出佔比變化



註：圖中標示按住戶收入五分位數和住房類別劃分的住房支出佔比變化。住房支出佔比計算為：等值每月住房支出與等值每月收入的比率。住戶收入定義為所有工作獲得的現金收入和其他現金收入的總和。租戶的住房支出包括基本租金，而自住業主的住房支出則包括按揭供款。收入五分位數按等值每月住戶收入劃分。單位分為4種住房類別：私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主。組內變化計算為：每個住房類別和收入組別在2006至2016年期間份額差異與2006年份額的比率。

【圖6】標示2006至2016年期間，按收入五分位數和住房類別劃分的住房支出佔比變化。本研究發現，租住私樓的家庭是唯一一個在各收入水平中住房支出佔比有所增加的群體。此外，私樓租戶的住房支出佔比增幅巨大。對於收入最低的四個組別的私樓租戶，住房支出佔比增幅達5至8個百分點。

相比之下，公屋租戶的住房支出佔比顯著下降。在最低收入組別中，公屋租戶的住房支出佔比從22.5%下降至14.8%，減幅達7.7個百分點。在較高收入十分位數組別中，下降幅度則較小，但這主要是因為公屋租戶的住房支出佔比已經非常低（【圖3】）。

2006至2016年期間，私樓和公營房屋業主的住房支出佔比分別下降了9個和7個百分點。如【圖7】所示，私樓和公營房屋業主在最高收入五分位數中約佔所有住戶的75%。因此，業主的住房支出減幅，在該收入組別住房支出佔比4.3個百分點的降幅中，佔高達146%的比例。³

4. 住房類別的演變

本節將按收入和年齡組別，分解2006至2016年期間的住房類別分布。

4.1 按收入組別劃分的住房類別

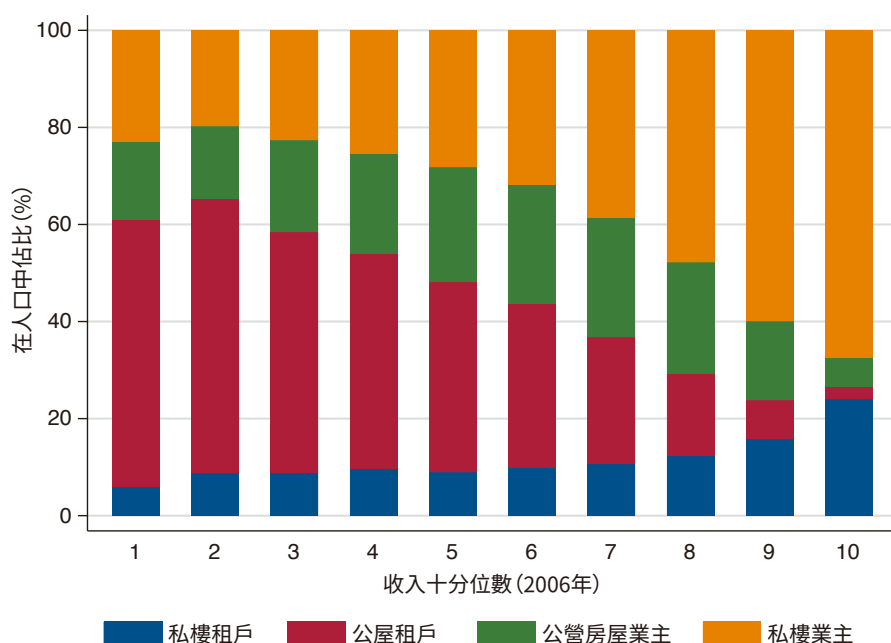
首先按收入分解本港人口在住房類別分布的變化。筆者從中發現3個事實：一、私樓租戶佔比在整體收入分布中有所增加；二、公屋租戶的人口佔比在收入分布的中間組別有所增加，但在收入分布的底部則下降了；三、這些變化在有子女的住戶中最为明顯。換句話說，公屋愈來愈多地錯配給了相對富裕的群體，對有子女的住戶尤其造成不利影響。

【圖7】顯示2006年香港按收入十分位數劃分的住房類別分布，其中公屋租戶主要是收入較低的家庭。除了最高收入十分位數組別的個別情況以外，公營房屋業主在各收入組別中均勻分布。私樓業主與收入呈正向的相互關係。在收入最高的10%十分位數組別中，67.5%屬私樓業主。私樓租戶雖然分布在不同的收入階層，但在高收入組別中佔比更大，部分原因在於香港的高收入和高技能外籍就業人口。

3 在最高收入組別中，整體住房支出佔比從2006至2016年下降了4.3個百分點。在這個組別的住戶中，75%是業主，其支出佔比下降了8.4個百分點。因此，最高五分位數中住房支出佔比出現146%的整體降幅，可以歸因於私樓和公營房屋業主的支出降幅。



圖7 2006年按收入十分位數劃分的住房類別

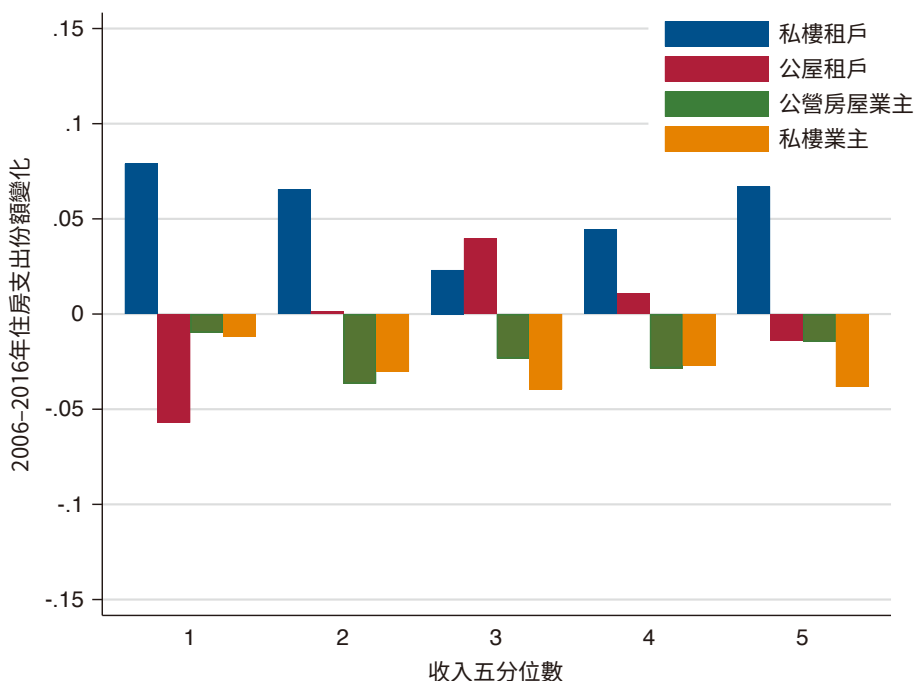


註：圖中2006年按住戶收入十分位數劃分的住房類別分布，其中僅包括年齡介乎20至60歲之間的個人。在每個收入十分位數組別，人口按住房類別分為4類：私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主。

【圖8】展示2006至2016年期間，各收入組別中不同住房類別的人口佔比變化。結果顯示，私樓租戶的人口佔比在所有收入組別中都有所增加。在最低的兩個收入組別中，私樓租戶的佔比上升了6至8個百分點。在最高組別中，增幅也很大，約為7個百分點。相比之下，中間組別中，私樓租戶佔比的增幅最小，約為2個百分點。

雖然居住在私樓的人口佔比有所增加，但私樓和公營房屋業主的人口佔比，在各收入分布中則有所下降。在最高的4個收入組別中，私樓業主的佔比下降了3至4個百分點。在中間的3個組別中，公營房屋業主的佔比同樣下降了3至4個百分點。

圖8 按收入五分位數劃分的住房類別佔比變化

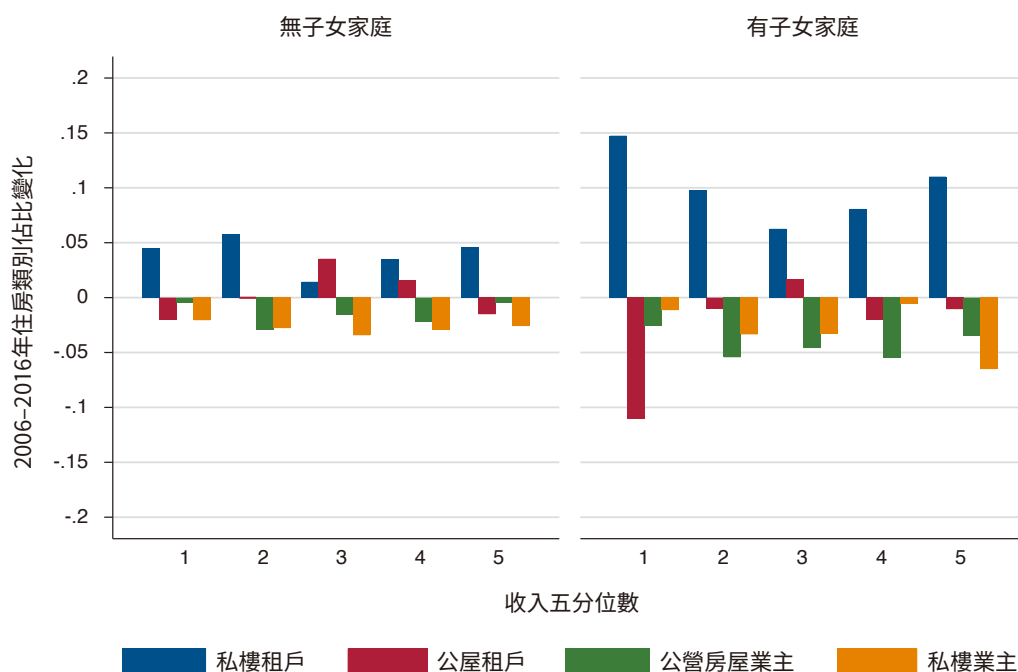


註：圖中標示按住戶收入五分位數和住房類別劃分的住房類別佔比變化。住房類別佔比定義為：居於各類單位的人口與按收入五分位數劃分總人口的比率；收入五分位數按等值每月住戶收入劃分。單位按住房類別分為4類：私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主。組內變化計算為：每個收入組別在2006至2016年期間份額差異與2006年份額的比率。住戶平均分為5個收入組別。

與此同時，中等收入組別中居於公屋的人口比例，增加了約4個百分點；組別中，公屋租戶佔比下降了超過5個百分點。從中等收入人口的增加和低收入人口的減少可見，2006至2016年期間，原本專為低收入人口而設的公屋愈來愈多地錯配給了相對富裕的市民。



圖9 按收入五分位數劃分的住房類別佔比變化(有子女的家庭)



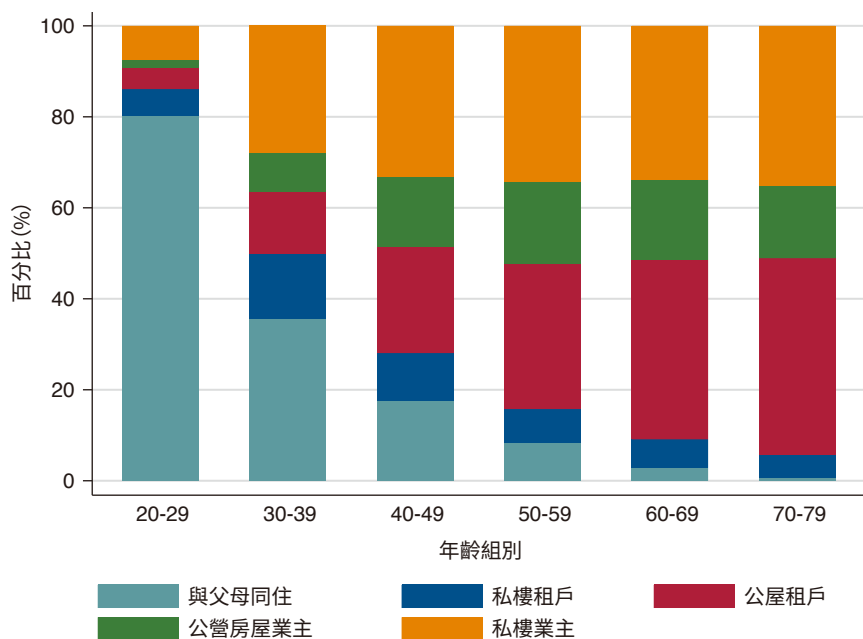
註：圖中比較有子女和無子女住戶之間，按住戶收入五分位數和住房類別劃分的住房類別佔比變化。住房類別佔比定義為：居於各類單位的人口與按收入五分位數劃分總人口的比率；收入五分位數按等值每月住戶收入劃分。單位按住房類別分為4類：私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主。組內變化計算為：每個收入組別在2006至2016年期間份額差異與2006年份額的比率。住戶平均分為5個收入組別。

【圖9】顯示，住房類別佔比的變化在有子女(15歲以下)的住戶中特別明顯。例如在最低收入組別中，有子女的公屋租戶的佔比下降了11個百分點，而私樓租戶的佔比則增加了15個百分點。由此可見，公共房屋的錯配情況在有子女的住戶中特別嚴重。

4.2 按年齡組別劃分的住房類別

上文指出，有子女的低收入住戶不成比例地不獲編配公屋單位。筆者隨之調查按年齡組別劃分的住房類別分布有何變化，首先記錄2006年按年齡組別劃分的住房類別分布，然後記錄2006至2016年期間這一分布的變化。研究所得的主要發現在於，愈來愈多年輕人租住私樓單位和與父母同住，而非在住房階梯升級成為業主或公屋租戶。

圖10 按年齡組別劃分的住房類別分布



註：圖中標示2006年住房類別的分布。其中僅包括年齡介乎20至79歲的個人，並根據其年齡分組。私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主不包括與父母同住的成員。

【圖10】顯示2006年按年齡組別劃分的住房類別分布。圖中與父母同住的個人被列為另一類別。筆者發現，在20至29歲年齡組別中，80.2%的個人與父母同住。這一比例在30至39歲年齡組別中降至35.6%，在40至49歲年齡組別中更降至17.7%。

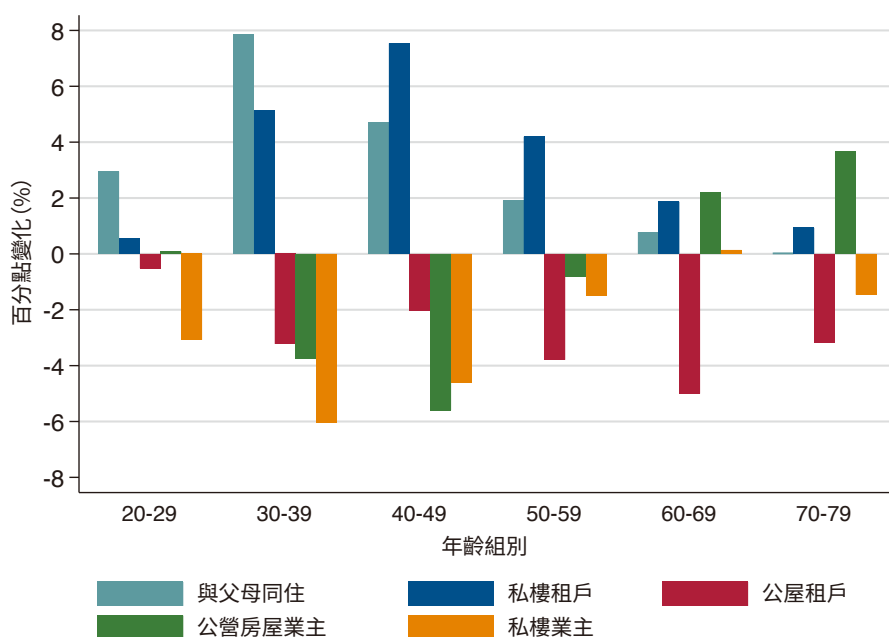
遷離父母居所後，個人被列入其他4種住房類別中。30至39歲年齡組別中租住私樓的佔比最高，日後則隨年齡增長而下降。在30至39歲年齡組別中，14.3%租住私樓單位。在40至49歲年齡組別中，10.4%租住私樓單位。在50至59歲年齡組別中，則只有7.3%租住私樓單位。

40歲以上的個人作為自住業主比例大致保持穩定。40至49歲年齡組別中，33.1%是私樓業主；50至59歲年齡組別中，34.2%是私樓業主；60至69歲年齡組別中，33.9%是私樓業主。40至49歲年齡組別中，15.4%是公營房屋業主；50至59歲年齡組別中，18.1%是公營房屋業主；60至69歲年齡組別中，17.5%是公營房屋業主。從這些模式可見，居民在40歲之前大致上已經作出自置物業的決定。

然而，個人租住公屋的佔比隨年齡增長而增加，甚至70多歲；例如在40至49歲年齡組別中佔23.4%，在50至59歲年齡組別中佔32.0%，在60至69歲年齡組別中佔39.5%，在70至79歲年齡組別中佔43.3%。



圖 11 按年齡組別劃分的住房類別變化



註：圖中標示 2006 至 2016 年期間住房類別的變化。其中僅包括年齡介乎 20 至 79 歲的個人，並根據其年齡分組。私樓租戶、公屋租戶、公營房屋業主和私樓業主不包括與父母同住的成員。

【圖 11】顯示 2006 至 2016 年期間住房類別分布的變化。圖中揭示幾個事實：首先，各年齡組別中與父母同住的個人顯著增加。增幅最大的是 30 至 39 歲一組，佔比從 35.6% 增至 43.5%。在 40 至 49 歲的年齡組別中，佔比從 17.7% 增至 22.4%。在 50 至 59 歲年齡組別中，此一佔比則從 8.4% 增至 10.3%。

其次，私樓租戶佔比在所有年齡組別中都有所增加。在 30 至 39 歲一組，佔比從 14.3% 增至 19.4%。在 40 至 49 歲年齡組別中，佔比從 10.4% 增至 17.9%。在 50 至 59 歲年齡組別中，此一佔比則從 7.3% 增至 11.5%。

第三，公屋租戶的佔比在所有年齡組別中都有所下降。在 30 至 39 歲一組，佔比從 13.7% 降至 10.4%。在 40 至 49 歲年齡組別中，佔比從 23.4% 降至 21.4%。在 50 至 59 歲年齡組別中，此一佔比則從 32.0% 降至 28.2%。

第四，20 至 49 歲年齡組別中。業主佔比急劇下降。在 20 至 29 歲一組，佔比從 9.2% 降至 6.2%。在 30 至 39 歲年齡組別中，佔比從 36.4% 降至 26.7%。在 40 至 49 歲年齡組別中，此一佔比則從 48.5% 降至 38.3%。

5. 私樓售價、租金和供應：2006至2016年

研究先前錄得私樓租戶人口的大幅增加，在低收入人口中更尤其如此。私樓居民人數增加，可能會改變私樓市場的價格和供應。筆者按質量分段檢視私樓樓價、租金和供應的變化，主要發現在於低質量私樓樓價、租金和供應不成比例地增加。這一發現與低質量私樓需求不成比例增加的現象一致。

5.1 按質量分段劃分的售價和租金

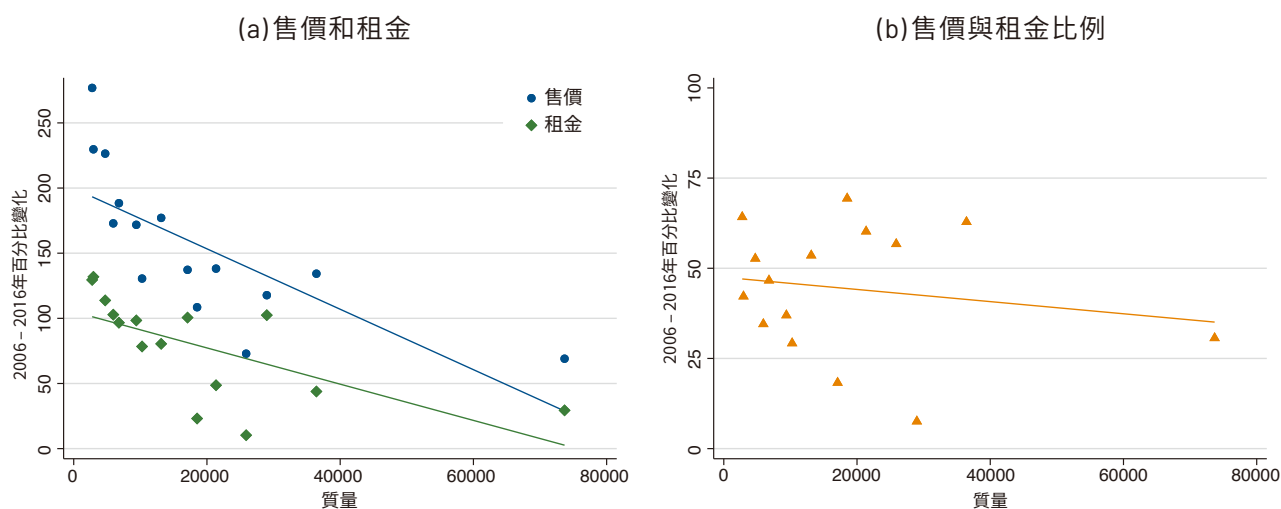
【圖 12】標示 2006 至 2016 年期間，售價、租金和租售比隨住房質量出現的變化。筆者使用差餉物業估價署公布各區和單位大小類別的指數，來衡量售價和租金的變化。對於每個質量分段，筆者使用 2016 年香港人口普查中按地區和住宅單位大小劃分的私樓平均租金，以計算質量指數。

【圖 12a】顯示，樓價和租金在低質量分段中不成比例增加。例如在港島區，最小單位（A 類）的售價和租金在 2006 至 2016 年期間，分別上升 226.4% 和 113.8%，而最大單位（E 類）的售價和租金分別上升 69.0% 和 29.4%。向下傾斜的回歸線進一步突顯出這些差距，明顯強調不均勻的增長模式。

【圖 12b】顯示，租售比的變化在各質量分段中相對穩定，回歸線近乎水平的狀態就足以證明。各分段之間的租售比差距小於售價和租金的差距。例如在港島區，最小單位的租售比增加了 52.7%，而最大單位的租售比則增加了 30.7%。



圖 12 按質量分段劃分的售價和租金變化



註：圖中展示 2006 至 2016 年期間，售價、租金和租售比隨住宅單位質量出現的百分比變化。物業價格和租金指數來自差餉物業估價署數據。租售比是通過售價指數與全年租金指數的比率計算所得。每個點代表 1 個質量分段，其中包含 1 個地區和 1 個單位類別。地區包括香港島、九龍和新界。單位類別從 A 到 E，一共 5 個。橫軸顯示單位質量。

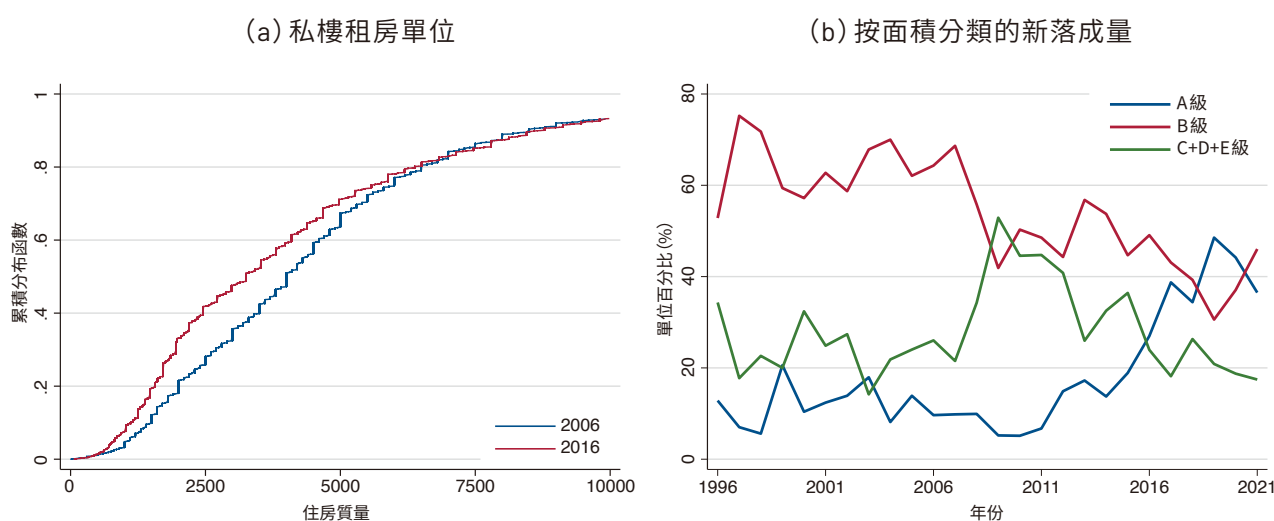
5.2 按質量分段劃分的供應和新建造

【圖 13a】顯示 2006 至 2016 年期間，香港私樓租戶人口的住屋質量累積分布函數。這個質量分布通過經質量調整的租金指數與人口普查中的觀察所得租金，互相結合後構建而成。

該圖顯示了質量分布的左移的現象。這一轉變在累積分布函數的左尾最為顯著，可見私樓租務市場上低質量單位為數日多。舉例來說，質量指數低於 5000 的私樓租房單位比例從 2006 年的 65.6% 升至 2016 年的 71.2%，反映整體住宅質量下降趨勢。

【圖 13b】展示小型單位的新建量也顯著增加，相對於大型單位而言更尤其如此。2018 年以前，私樓市場新建量以 B 類單位 (40 平方米至 69.9 平方米) 最多，但從 2018 年起則以 A 類單位 (<40 平方米) 為主。以往，A 類單位僅佔新建私樓 5% 至 20%，但這一佔比在 2019 年飆升至 48.5% 的峰值。同時，B 類單位佔比從 1997 年的 75.2% 的高水平跌至 2019 年的 30.6%。

圖 13 質量分布和新建量的變化



註：【圖 13 a】標示 2006 年和 2016 年私樓租房單位質量的累積分布函數。在差餉物業估價署數據中可觀察到 2006 至 2016 年期間各類別的租金指數有所增長，並按單位類別的相關增長，使用 2016 年人口普查中的住戶租金來估算其在 2006 年的租金。注意單位類別僅在 2016 年人口普查後才可觀察得到。然後使用 OLS 回歸來估算線性租金增長方程，同時兼顧租金增長（因變量）和 2006 年的估計租金價值（自變量）。在 2016 年人口普查中觀察到的住戶租金，通過 OLS 估計的線性租金增長方程回復至 2006 年的估算值。其中僅包括實際收入介乎 5,000 至 45,000 元的住戶。【圖 13 b】標示 1996 至 2021 年期間，私樓市場中新落成而加以分類單位的百分比。

該圖顯示了質量分佈的左移。這種轉變在 CDF 的左尾部最為顯著，表明私人租賃市場中低質量單位的普遍性增加。例如，質量指數低於 5000 的私樓租房單位比例從 2006 年的 65.6% 上升到 2016 年的 71.2%，這表明整體住房質量的下降。

圖 13 的 (b) 部分顯示了小型單位的新建量也顯著增加，尤其是相對於大型單位而言。B 類單位（40 平方米-69.9 平方米）的新建量在 2018 年之前主導了私人市場，但在 2018 年被 A 類單位（<40 平方米）超過。此前，A 類單位僅佔新私人住房供應的 5% 至 20%，但這一比例在 2019 年飆升至 48.5% 的峰值。同時，B 類單位的比例從 1997 年的 75.2% 的峰值下降到 2019 年的 30.6%。



6. 政策影響

本文通過分解人口、樓價和建造的數據，深入剖析香港住房危機的起源和後果。筆者聚焦於2006至2016年，發現公共房屋有助大量家庭免受私樓住房支出急升的影響。然而，公共房屋錯配問題也日益嚴重，對小型私樓單位的需求則不成比例地增加，造成這類單位價格飆升，年輕租戶承擔了不成比例的重擔，逐漸缺乏在香港住房階梯向上流動的能力。

不過現時住房情況大致依舊。即使自2019年以來市道放緩，而加息導致樓價下跌，但住宅租金又再上升。從2023年5月到2024年5月，面積小於1,000平方呎的單位租金指數上升了5.5%。公屋和私樓的租金差距仍然很大。申請公屋的輪候時間仍然漫長，平均是5.5年，而2010年平均只需2年。

持續缺乏可負擔住房對香港經濟極為不利。即使特區政府已經盡力出台多項計劃來吸引人才和投資，但收效始終有限。即使在創新方面大額資助，但本港在機械設備和知識產權方面的實際投資卻從2012年的2,780億港元（佔本地生產總值的13.7%）降至2023年的1,730億港元（佔本地生產總值的5.8%）。即使入境限制放寬，但2023年5月至2024年5月期間，勞動力增長僅為0.4%。

香港經濟為何難以成長？究其原因，缺乏可負擔住房正在阻礙其吸引境外人才和投資。事實上，理應想像一下海外人才面臨的選擇。根據城市土地學會的資料，新加坡每平方米的平均租金僅為香港的86%；北京、上海、深圳和廣州的租金更分別只及本港的52%、44%、39%和27%。既然所有競爭對手的租金都便宜得多，人才又怎會來？缺乏人才落戶，外資又怎會來？

根據上述分析，本研究有3項政策建議：

一、香港應將住房政策重新定位為進取式城市發展，這是麥理浩在1970年代大興土木的策略，為香港隨後的繁榮奠下基礎。但2002年亞洲金融危機之後放棄了這個計劃，直接引發今日的住房危機。現時應回歸早已證實行之有效的發展模式。此一計劃涉及在新界全速發展新市鎮，重新劃分和升級現有的住房存量，並改革當前的城市規劃流程，以消除繁文縟節。

二、重點應從著重興建低質量的租住公屋，轉為致力建造高質量的自置居所。上述證據表明，公屋單位並不缺乏，問題核心在於公屋租金定價不當和資源嚴重錯配，結果造成私樓小型單位租金飛漲、擠逼又不安全的「棺材房」激增，以及阻礙向上流動性。因此，住屋政策應轉而協助中等收入家庭在住房階梯步向自置居所。

三、當局應改革固有公共住房制度。將公屋租金與住戶收入掛鉤，以便為有需要的家庭提供資助。另一項改革措施，由房屋局放寬對出租和轉售公屋的限制，將未能充分利用的公屋單位流向有需要的家庭。

特區政府已採取的數項改革措施方向正確，例如行政長官在 2024 年《施政報告》中承諾增建資助出售單位的比例、收緊富戶政策、減少重建的繁文縟節，以及加快北部都會區的發展，都是令人樂見的改革指令。

然而，市民一般並不了解，香港經濟困境離不開缺乏可負擔住房。例如面對來自社會上各方壓力，香港以「審慎而有序」的方式應對地價下滑現象，亦即大幅減少賣地。這種謹小慎微的發展政策，將有損香港的長遠競爭力。

本地不少人仍然記得 1998 年亞洲金融風暴的陰影，而誤將外來的金融危機歸咎於香港進取的發展計劃，而且亦未考慮到現時技術移民的高度彈性的住房需求，來吸收增加的住房供應。現時本港入境限制比 1998 年寬鬆得多，勞動力市場供應緊張得多，中國國民的財力也雄厚得多。香港更毗鄰深圳，這是全國最年輕、最具活力和最精於創新的城市，其市區發展正日漸受到土地供應限制。

市區高速發展必定會促進香港的經濟增長。同樣，深圳經濟特區也具備有利於投資的條件，但有別於香港的是，深圳近 40 年來致力推動城市發展，能夠吸引來自全國各地的頂尖人才。正因如此，深圳已從落後的鄉郊地域，迅速發展成為經濟產值超越香港的龍頭城市。

為確保香港的經濟未來，必須深化住房和發展改革，以便引入高技能人才、提升社會流動性、吸引外來投資，讓香港重新展現積極性和商業活力。決策者應該勇於帶領有關改革。

