

北都莫再走天水圍舊路——公營房屋必須由「租」轉「購」

明報文章 | 王柏林、牛致行、宋恩榮

上周三（4月29日），發展局長甯漢豪在一個論壇上被問到一個值得深思的問題：如何在北部都會區的發展中，兼顧速度與深度？又如何避免北都淪為傳統的「睡城」，或只是一個單純的工業園？這些擔憂並非危言聳聽。北都不僅是一般的新市鎮發展，更是香港回歸以來規模最大的空間發展工程，承載着土地房屋供應、創新科技、大灣區融合，及香港未來增長模式轉型等多重任務。換句話說，北都做得好，香港就有生機勃勃的未來；做得不好，後果將由下一代埋單。

這個問題背後，其實隱含着一個更具體的擔憂：北都會否變成「另一個天水圍」？作為長期跟蹤香港經濟發展的智庫，我們認為，答案完全取決於今天的選擇。供給側的改革力度已屬空前，但真正考驗在需求側，而需求側最關鍵一環，正是公營房屋的內部結構。

供給側改革值得肯定 市場為何仍冷淡？

過去一年，特區政府在土地與規劃改革方面的步伐，可說是回歸以來最具突破的一次。行政長官親自掛帥的北都發展委員會，下設3個工作組，目標於2026年完成專項立法；新土地招標模式，壓縮了開發商的投標成本與建設周期；司局級升級機制，亦有助打破跨部門瓶頸。這一連串改革，大幅降低了「造地難、審批長、成本高」等長期困擾香港的供給側障礙，方向絕對值得肯定。

然而，市場反應並不樂觀：商業用地因供過於求及高空置率，已連續3個財政年度暫停拍賣；賣地收入佔政府收入比例，由2017/18年度約27%，跌至2025/26年度約2.4%。北都規劃總投資估計約3萬億元，當中政府承擔約1萬億元，私營部門需投入約2萬億元。在公共財政出現赤字、私人投資意欲低迷的雙重壓力下，若需求端未能同步啟動，北都將陷入「政府獨力造城，市場缺位」困境，發展商與港鐵亦難以承擔項目風險。

一句話：地造好了，未必有人來。

天水圍的教訓：「雞與蛋」的問題

任何新市鎮的發展，都面對同一個「雞先還是蛋先」困境：高質素人口吸引高質素配套，高質素配套又反過來吸引高質素人口。若初期入住的居民結構偏向低收入，配套質素便難以提升，最終形成「低水平均衡」。

天水圍正是這個陷阱的最沉重教訓。該新市鎮於上世紀 80 年代規劃，1990 年代起大規模入伙，人口由 1992 年約 1.5 萬，增至 2002 年約 20 萬。由於過度集中興建公屋、就業機會稀缺、商業與教育配套長期滯後，該區一度被輿論稱為「悲情城市」，社會問題、家庭悲劇、青少年向上流動困難等現象，積累超過 10 年，至今仍未完全消散。

但有一點必須釐清：問題並非「公營房屋太多」，而是公營房屋的組成以出租公屋為主體。出租公屋須經嚴格入息及資產審查，按制度設計，必然主要供低收入及依賴福利之家庭入住。這跟以中產家庭置業為對象的資助出售房屋（居屋、綠置居、首置盤等），性質完全不同。換言之，公屋本身沒有錯，錯的是把所有雞蛋放進同一個籃子。

根據政府公開資料，全港新增住宅供應自 2018 年起按七比三的公私比例規劃；北都在未來 5 年將承擔全港約四成公營房屋供應。古洞北/粉嶺北新發展區的公私房屋比例，約為 67：33；洪水橋/廈村新發展區則約為 50：50。在公營房屋之內，政府已提出將出租公屋（包括綠置居）與其他資助出售單位的比例，由七比三調整為六比四，方向正確，但力度仍不足。按現行規劃，北都將集中興建大量出租公屋，當中預計有相當部分為 300 方呎以下的細單位，加上配套不完善，幾乎是重蹈天水圍的覆轍。

核心建議：以資助置業為主軸，建立北都青年置業路徑

我們堅定支持在北都建設公營房屋——它不止是基本居住保障的工具，更是新市鎮形成穩定中產社群、增強市民對北都信心，及防止貧富過度割裂的關鍵。然而，北都公營房屋的問題，從來不止是「量」，更是「質」與「型」的問題。為此，我們從房屋供應與需求兩方面，提出以下建議。

(A) 房屋供應組成

第一，在政府已宣布的出租公屋與其他資助出售單位比例（六比四）的基礎上，將北都公營房屋內部比例進一步調整至四比六，甚至三比七，讓資助置業成為北都公營房屋主軸。

第二，將北都資助出售單位中不少於三成的配額，供應予 40 歲以下的青年家庭買家，為年輕夫婦提供穩定的資助置業機會。

第三，於北都試行「訂單制」（build-to-order）建築模式，由房委會先收申請，待需求達到一定規模後再啟動興建，以更精準回應年輕家庭置業需求，並逐步改善目前公屋建成量遠高於居屋的結構性失衡。

(B) 房屋需求組成

供應的調整，若缺乏對需求的回應，效果將十分有限。新市鎮早期居民的年齡結構，往往在 10 年內決定其長遠發展軌迹。過去 11 年間，本港 20 至 39 歲人口（不包括外籍家庭傭工）淨減約 27 萬；中大 2024 年發布的調查亦顯示，約三分之一受訪者「若有條件即會移民」。儘管「高才通」、其他搶人才計劃於 3 年間帶來約 50 萬專才及其家屬，但他們普遍傾向租屋而非置業，未能形成穩定的扎根人口與稅基。若本地年輕人看不到一條「在北都擁有第一個家」的清晰路徑，北都的人口引擎將難以真正啟動。

第一，將北都指定一手資助置業項目中，白表青年買家的首期門檻，跟現行綠表買家看齊。具體而言，政府可將九成半按揭保險安排，擴展到 18 至 39 歲的北都資助房屋白表申請者。其制度邏輯是「等價交換」：綠表買家透過交還公屋單位，換取較低首付門檻；北都白表青年則透過承諾落戶北都、支持新發展區成長，換取同等置業條件。這個調整毋須新增財政撥款，可由房委會與按揭證券公司在現有框架下承擔風險。居屋本身已包含約三至四成折扣，形成足夠緩衝，九成半名義按揭並不同私樓市場裏的高風險按揭。

第二，在抽籤機制上，對「年輕已婚夫婦」及「選擇北都項目」的申請人，疊加額外加權，以提高其中籤機率。這將與降低首付門檻相輔相成：加權抽籤，讓目標申請者更有機會「抽得到」；九成半按揭安排，則讓他們在中籤後「買得起」。兩者結合，方能真正把潛在置業意願轉化為實際落戶北都的決定。

整體而言，這組政策既可保留公營房屋的社會功能，亦能夠從供應與需求兩端引導北都人口結構，逐步走向以中產家庭為主體，從根本上避免重複「天水圍式」的低水平均衡，並把公營房屋的投入，轉化為更高的土地價值與更強社區黏性。

政策在操作上亦具高度可行性——不涉及立法，可於 2026 年施政報告宣布方向，並由 2027 年北都首批居屋（如古洞北、粉嶺北）開始試行；5 年後再按青年置業率與按揭違約表現等指標，做檢討與調整。

簡而言之，公屋仍然要興建，但更重要的是，讓更多年輕人看到一條清晰而可信的路徑：靠自身努力「上車」，於北都落地生根，在香港建立長遠未來。

別再讓下一代埋單

回到甯局長被問到的關鍵問題：如何避免北都成為「睡城」？答案不在更多的口號，而在更精準的人口結構。供給側已「破牆」，下一步真正考驗在需求側。如果按現行規

劃硬推，北都極有可能淪為多個「天水圍」的翻版，對香港、對大灣區、對國家之「一國兩制」示範意義，都將造成不可逆的損害。

惟只要我們敢於在公營房屋結構上「由租轉購」、敢於把青年置業放在政策核心，北都完全可以成為下一代港人安居立業、扎根灣區的真正起點。我們將另文進一步討論，在空間規劃與大學城擴展上，洪水橋與牛潭尾為何是最後一個「可塑窗口」。

作者王柏林、牛致行、宋恩榮是香港未來經濟學院研究團隊

原文網址：

<https://news.mingpao.com/pns/%e8%a7%80%e9%bb%9e/article/20260507/s00012/1778086282027>