

2026 年 1 月 29 日星期四

王柏林、牛致行、宋恩榮：從上流階梯到階梯斷層——香港公營房屋福利的世代差距

【明報文章】談到香港房屋問題，討論往往很快陷入情緒對立：年輕人覺得前路無望，上一代則不解為何「當年同樣辛苦，仍可以置業」。我們指摘年輕人寧願「排公屋」而不力爭上游，卻掩蓋了一個根本問題：不同世代在制度上，是否仍站在同一條起跑線？

港大經管學院今年初發布《香港經濟政策綠皮書 2026》，其中〈闡釋 1985-2023 年間香港房屋負擔能力與置業動向〉章節的研究，透過分析長達近 40 年數據，揭示本港公營房屋福利體系正呈現嚴重「世代斷層」：隨着時間推移，較年輕世代獲得公營房屋福利的比例持續下降，而較年長世代在他們還是年輕人時獲得公共房屋福利的比例，遠高於今天年輕人。

1985 至 2002 年：曾經存在的上流階梯

六七暴動後，時任港督麥理浩於 1972 年公布「十年建屋計劃」，重點是大幅提高公屋供應量和質量；後來更進一步於 1978 年提出居屋計劃，為一代人提供了穩定，而且能夠上流、逐步改善居住條件的公營房屋系統。回歸後，首任行政長官董建華先生沿用這套房屋制度邏輯，提出更宏大的上流目標。

研究數據顯示，1985 至 2002 年間，房屋建成量年均高達約 64,800 個單位，整體自置居所比例由 34% 攀至 54.1%（升約 20 個百分點）。其間，公營房屋業主比例由 2.9% 大增至 18.7%（升 15.8 個百分點）；私樓業主比例則只溫和上揚（由 31.1% 升至 35.4%，增 4.3 個百分點）。

同時，不論是私樓租戶還是公屋租戶的比例均大跌，減約 10 個百分點。這說明了當時房屋制度存在上流機會，基層家庭先租住廉價公屋，隨後透過購買居屋，或通過 1998 年新出台的租置計劃購買自己當時居住的公屋，從而上流成為公營房屋業主，最終部分人更能進入私人市場購買私樓。這一制度幫助了嬰兒潮世代累積資產，成為穩定社會的中產階級。

2002 至 2023 年：政策轉向與上流階梯斷層

亞洲金融風暴後，政府於 2002 年重新定位房屋政策，暫停居屋計劃、停止擴展公屋租置計劃，並削減土地與房屋供應，導致一代人無法上流。這個決定至今仍深刻影響香港發展。

2002 至 2023 年的 20 年間，房屋年均建成量腰斬至約 30,900 個單位；整體自置居所比例不升反跌，由 54.1%萎縮至 50.1%，下跌 4 個百分點。其中，公營房屋業主比例下降 2.2 個百分點，私樓業主比例下降 1.8 個百分點；反之，私樓租戶佔比增加 3.6 個百分點，公屋租戶比例亦微升 0.3 個百分點。

房屋供應銳減，直接導致樓價急速上升。在 2000 年，一個九龍 500 方呎單位售價，為中位數家庭年收入的 6.8 倍，其後一度飈至 2020 年 22.6 倍的高峰。樓價雖於 2021 年中見頂回調，但 2024 年樓價仍是家庭年收入的 16.3 倍，樓價的可負擔程度較 2000 年惡化了近 140%。

公營房屋市場亦呈類似趨勢。於 1995 年，一個九龍 500 方呎居屋單位價格，為中位數家庭年收入的 4.2 倍，其後漲至 2024 年 11.8 倍，升幅約 180%。居屋不僅變貴，而且難以抽中。以居屋白表申請者為例，1985 至 2002 年間中籤率達 17%，這意味一般家庭等待約五六年便有機會置業；但到 2002 至 2023 年，中籤率已跌至僅 3%，下降 14 個百分點，抽居屋變得像買彩票一樣遙不可及。當資助房屋這條最重要的「上流階梯」被攔腰斬斷，年輕一代便被迫進入一個扭曲的私人市場。

若聚焦 30 至 39 歲年齡組別，世代差異便尤為明顯。1993 至 2023 年間，該年齡組別整體獲得公共房屋資助的比例出現大幅收縮：由 1993 年 30.1%，劇減至 2023 年 16.1%，跌約 14 個百分點。其中，公屋租戶比例由 1993 年 20.9%，降至 2023 年 9.9%，減約 11 個百分點；公營房屋業主比例亦由 9.1%降至 6.2%，降約 3 個百分點。同一期間，他們的私樓置業機會亦明顯下跌，由 30.7%降至 23.4%，減約 7 個百分點。

其間無論是獲得公共房屋福利，還是私人置業機會均同步減少，因此年輕人被迫轉向其他居住安排。私樓租戶比例由 14.1%升至 20%，增約 6 個百分點；而與父母同住比例則由 25.1%急攀至 40.5%，升約 15 個百分點，升幅為各類別中最高。

換言之，在 30 至 39 歲這個本應逐步營造獨立居所、累積資產的人生階段，年輕人向上流動的兩條主要置業途徑，無論是資助出售房屋或私樓，皆同時收窄，結果是更多年輕的成年人長期停留於租住私樓或與父母同住。40 至 49 歲年齡組別亦呈現相近趨勢，只是幅度相對較溫和。

這些變化並非因為年輕人突然變得不願置業，而是因為可行的選擇正在消失。公共房屋制度確實成功幫助了較年長一代人完成向上流動，惟隨着 2002 年重新定位房屋政策後，卻未能為較年輕世代提供相同機會。

「得公屋得天下」心態反映制度深層問題

在今天房屋市場裏，即使是最基本的私人住宅，對中位數收入家庭而言，租金與樓價亦屬完全不可負擔。相比之下，公屋租金長期維持在租戶收入 10%左右，成為唯一可負擔選項。

在這樣的制度環境下，年輕人為符合公屋入息審查而壓低自己工資、減少工作時間，甚至轉為兼職，是對扭曲之房屋市場所做的一種迫不得已的理性回應，反映的並非年輕人不願為理想拼搏，而是房屋制度本身的誘因設計出現根本病態。

綜合而言，香港今天面對的房屋困局，已不單是供應或價格問題，也是一個世代公平問題。過去的公共房屋政策成功改善上一代人居住條件，但在政策轉向後，卻將年輕世代排除在外。

加建公營房屋有助青年上流

現屆政府積極加建公營房屋，是非常值得支持的改變。未來 5 個年度將有大量公營房屋建成，預計共有 16.9 萬個單位，包括約 5.8 萬個居屋單位，應足以紓緩以上情況。惟過去幾年投資者信心弱、私人樓房供應縮小，很可能令總體房屋持續短缺，青年上流問題亦未必能於短時間內解決。整體房屋建成量及青年人上流情況，還需長期監察。

(筆者按：未來經濟學院網站見 hkfei.org.hk)

作者王柏林是香港大學商學院助理教授、未來經濟學院總監，牛致行是未來經濟學院研究助理，宋恩榮是香港中文大學經濟系客座教授、未來經濟學院董事

原文網址：

<https://news.mingpao.com/pns/%e8%a7%80%e9%bb%9e/article/20260129/s00012/1769618977782>