

王柏林、牛致行、宋恩榮：現金津貼試行計劃退場 是明智決定——從經濟學理論看補貼轉型的必要性

【明報文章】為紓緩基層家庭輪候公屋逾 3 年的生活壓力，特區政府於 2021 年 6 月推出「輪候公屋現金津貼試行計劃」。截至今年 5 月，政府已提供約 55.6 億元津貼，約 11 萬戶受惠，其中 5 萬多戶得以「上樓」。隨着政府宣布計劃將於今年 6 月 30 日結束，社會爭論應否將其恒常化。本文從經濟學理論與房屋政策現實角度，探討現金補貼的局限，並分析過渡房屋及簡約公屋為何已成為更精準的扶貧工具。

現金補貼開始失焦 未能精準扶貧

香港劏房問題長期未解，2021 年有逾 21 萬人居於劏房。劏房住戶部分為合資格申請公屋的本地居民，但因私樓租金飆升，加上現時輪候公屋平均需時 5.3 年，被迫棲身劏房，衍生消防、衛生等公共安全危機。筆者一貫主張政府積極介入，例如盡快增加可負擔房屋供應、提升房屋階梯流動性、收緊「富戶政策」以善用公屋資源，及於劏房區增設社區廚房等社會服務。政府向有需要市民提供房屋補貼，在當時環境而言也是合理。

然而關鍵問題在於：如何最有效精準扶貧？現金津貼試行計劃下，每月按家庭人數向合資格家庭發放 1300 至 3900 元現金津貼，申請者須為輪候公屋逾 3 年的一般申請者、其間在港居住、過半數家庭成員是香港永久居民。

可是在現今公屋輪候冊中，不少申請者並非最迫切需要房屋補貼的市民。現行輪候冊僅以申請時間排序，未設即時入息及資產審查。據 2024 年房委會調查顯示，輪候冊計分制的申請者中，竟有 43% 具大專或以上學歷，他們有一定的能力可以提升收入。同時，有 25% 一般申請者已居於公屋及資助房屋；餘下非居住於公屋的申請者中，逾 50% 申請者有能力租住整個私人單位，只有 33% 居住劏房。這反映大部分輪候冊的家庭，不屬最貧困階層。

香港近年更出現一個普遍但不正常現象——僱主經常被員工要求延遲晉升，或以現金支付薪酬，使他們符合公屋資格；更有甚者，為滿足公屋收入限額，不少人刻意減少工作。這反映在公屋輪候隊伍中，不少家庭的實際收入潛力是高於公屋收入限制。

具針對性的扶貧政策，應該區分不同程度需要的人，使政策更精準。有迫切需要的劏房戶拿到房屋補貼，是合理的；惟沒有迫切需要的市民，不應拿到大量房屋補貼。試行計劃雖只針對在公屋排隊超過 3 年的一般申請者，但對此類群體不加區分地發放現金，並非理想政策。其結果是真正有需要的與沒有真正需要援助的人，拿到同等金額補貼。這種援助貧困者的方式成本高昂，且效率低下。

以實物援助篩選需求 更能精準扶貧

諾貝爾經濟學獎得主 George Akerlof，曾經提出一個影響深遠的洞見：相較於直接發放現金，以「實物」形式提供社會援助（例如食物券、公共住房），更能夠精準幫助真正有需要的人。實物援助的核心，蘊含「自我篩選」（self-selection）——沒有真正需要的人，往往不願為領取限定用途的資源而付出額外成本。例如中產家庭通常不願忍受排隊領取救濟糧的麻煩，或者入住狹小的過渡性質單位；相反，願意申請和入住這類單位的，往往是居住條件極差、生活困難的基層家庭。

與此相對，在資訊不對等的情况下，現金津貼則難以有效辨識真正有需要的對象。政府難以準確分辨哪些市民最需要幫助，只能靠抽查防止濫用。由於現金對所有人均具吸引力，因此一些人會試圖減少收入或隱瞞收入，以達到申請門檻和獲利。這種「逆向選擇」現象，使現金援助易流向不符合資格者，稀釋有限資源。

過渡屋簡約屋大量建成 淡化現金補貼角色

隨着過渡房屋及簡約公屋大量建成，特區政府已具備條件將現金津貼轉型為實物援助，從而更精準、有力地幫助有需要的市民。

截至今年 2 月，政府共提供 18,443 個過渡房屋單位；今年內會再增加 2441 個單位，並將於 2026 年再建 274 個單位，合共 2.1 萬個單位。而簡約公屋方面，全部 13 個項目的工程均已展開，預計會有 9500 個單位在今年內陸續完工，包括今年入伙的元朗攸壆路簡約公屋（南區部分）提供 1046 個單位，至今已達八成入住率。而在 2026 及 2027 年，則會有超過 2 萬個簡約公屋單位相繼建成（見圖）。

簡約公屋輪候時間已急速下降，而且補貼幅度比現金津貼更多。最新數據顯示，簡約公屋第一期申請合共有 4440 個單位，約有 1.43 萬份申請，超額約 2.2 倍；第二期合共約 5060 個單位，約有 7520 份申請，超額約 48.6%。

以已經入伙的元朗攸壆路簡約公屋為例，1 至 2 人的 14 平方米單位，月租只需 880 元；3 至 4 人的 26 平方米單位，月租亦只需 1630 元。以 3 人單位為例，於附近壆圍村的 23 平方米村屋單位，月租 5800 元。即是政府透過實物援助方式，補貼了市民約 4100 元租金，是現金津貼計劃（3 人津貼 2700 元）約 1.5 倍。

最近一年，過渡房屋更出現供過於求。甲類申請人（即輪候公屋不少於 3 年）基本已毋須輪候，可以快速入住；約 30% 已入伙單位，更位於市區及擴展市區（如啟德、荃灣）。以啟德過渡房屋的 2 至 3 人單位為例，月租 5340 元，同區私樓租金最便宜都要 1.5 萬元。以 3 人現金津貼 2700 元計算，政府的補貼等同現金津貼約 3.5 倍。由於最近甲類單

位出現供過於求情況，房屋局遂將部分配額轉予乙類申請者（即輪候公屋未夠 3 年但有迫切需要者）。

由此可見，政府透過簡約公屋和過渡房屋，能夠給予有迫切需要之市民更大津貼，並能夠精準幫助最有迫切需要的市民。因為簡約公屋和過渡房屋的質素、設施和位置，比不上常規公屋，即使知道這些缺點而仍願意申請的市民，往往是沒有更好選擇，他們是最有迫切需要幫助的市民。相比現金津貼，實物援助的優點在於「自我篩選」機制——在大多情況下，只有最迫切需要的市民，才會選擇申請簡約公屋和過渡房屋。

結語

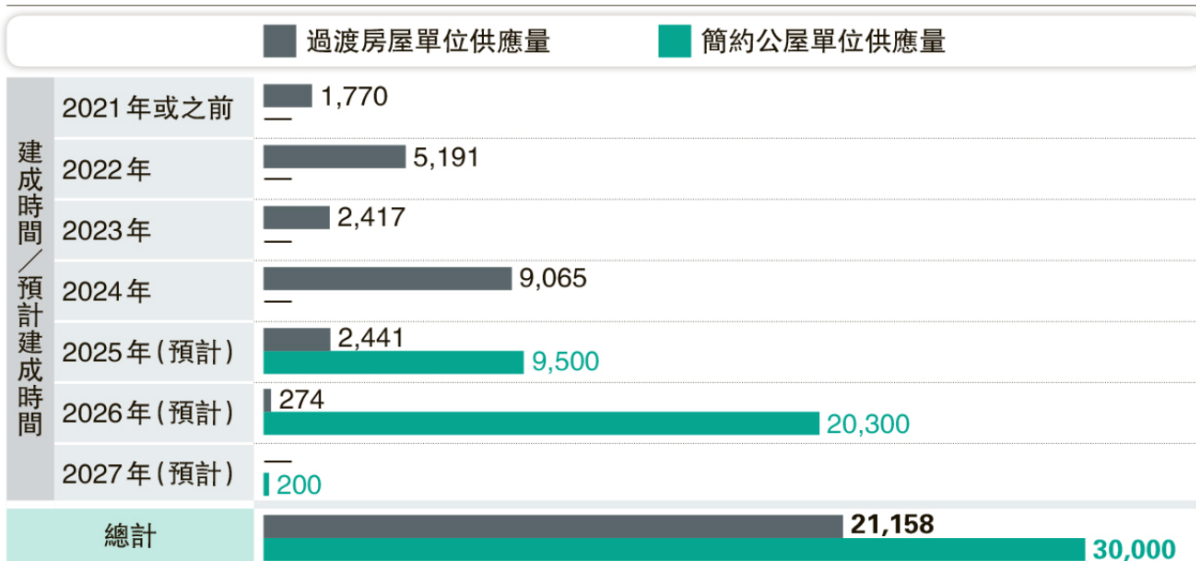
扶貧初心不容置疑，但政策工具須因時制宜。在簡約公屋和過渡房屋供應大增的格局下，政府以實物替代現金方式，能夠精準聚焦目標群體，既符合經濟學理論，亦是財政紀律的體現。

與此同時，數據研究明確顯示，香港房屋階梯依然斷裂，大批夾心階層市民無法向上流動，因此唯有在租住私樓與公屋之間橫向移動，這正是公屋輪候時間漫長的主因。我們促請當局以「全民置業」為房屋改革核心，增加資助房屋供應，重建房屋階梯，並配合鬆綁資助房屋的買賣限制，提高第二市場流動性，從而增加香港市民向上流動機會。

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

明 過渡房屋與簡約公屋供應量

資料來源：房屋局



原文網址：

<https://news.mingpao.com/pns/%e8%a7%80%e9%bb%9e/article/20250605/s00012/1749060227258>