

2025 年 3 月 13 日星期四

王柏林、牛致行、宋恩榮：香港經濟面臨長期衰退 房策須全面改革（下）

<https://news.mingpao.com/pns/%e8%a7%80%e9%bb%9e/article/20250313/s00012/1741799309092>

【明報文章】在上篇（刊 2025 年 2 月 20 日《明報》），筆者論證香港近年破歷史紀錄的漫長經濟不景氣，跟房屋政策的缺陷息息相關。香港房屋嚴重短缺遺禍無窮：高樓價使年輕人上流無望、難以結婚及生育，生育率下降及人口老化趨勢從而惡化；高樓價妨礙香港吸引外來人才，加劇本港人才荒；亦促使市民對政府房屋津貼的依賴度大增，甚至為符合申請公屋入息標準而減少工作，香港勞動力因此更形短缺。總括而言，房屋長期「供不應求」妨礙經濟增長，更損害經濟競爭力及社會穩定。

香港房屋政策 需「破局性」改革

政府銳意解決房屋問題，在何永賢女士領導下，政府正推行一系列新政策，以應對當前房屋問題，例如將公屋居屋比例由 7：3 調整至 6：4，並增加資助房屋供應及提高年輕人購買「白居二」居屋的機會。而未來 5 年，房委會與房協將合共提供逾 5 萬個資助出售房屋，調整的方向十分正確。

但現時年輕人依然普遍對樓價高企感到絕望，私樓租金不跌反升，甚至已貼近 2019 年高位。要根本逆轉日積月累的房屋問題，香港需更大膽、更系統性的改革。正如夏寶龍主任早前南下調研，強調香港的改革需「破局」，房策改革不能再停留於單一措施或短期調整。香港應當規劃一個全面且具戰略性、系統性的未來 10 年房屋發展藍圖，確保房屋供應與勞動力政策緊密配合，建立可持續的經濟增長基礎。

增出售資助房屋供應和改善流通

（1）訂立以「全民置業」為中心的長遠房策。二戰後，上百萬人從內地進入香港，在山邊搭建寮屋，形成公共安全隱患，發生多次悲劇。政府因此推出大規模公屋建設，為寮屋居民提供一個最基本的居住保障。但時至今天，因置業階梯斷裂，公屋已成為很多市民一生的終點，以致公屋居民安於現況，甚至把公屋一代傳一代，造成愈來愈沉重的公共資源負擔，更損害經濟競爭力及社會穩

定。

本港房策需重新定位，政府應跟隨新加坡以全民置業為中心的目標，集中資源並針對地幫助年輕人和其他有能力的公屋租戶置業。這樣的政策才對長遠經濟發展有利，並確保公平且有效使用社會公共資源。

(2) 推行「租置 2.0」，釋放公屋租戶置業潛力。為達到「全民置業」目標，政府應首先推出「租者置其屋 2.0」計劃重建公屋租戶置業階梯。現時約三成市民是公屋租戶，比例冠絕全球，因此重建置業階梯也必須考慮這三成市民，以達「全民置業」理想。

回歸後的租置計劃於 1997 年首次推出，讓公屋租戶能夠以「零首期」購入居住中的公屋單位。「有恒產者有恒心」，租戶晉升業主，能鼓勵他們發憤力爭上游，毋須為了避免成為「公屋富戶」而減少工作。實證研究證明，租置計劃能鼓勵市民就業及促進向上流動。在開展計劃的 15 年後，租置單位住戶平均收入比公屋租戶高出 23%。此外，租置單位住戶的年輕人平均受教育年期上升 1 年，顯示該計劃不僅能促使部分居民進入勞動市場，亦為下一代提供再上流的基礎。

「租置 2.0」也能夠改善房屋流通。戶主若要轉地區工作或生活，可搬到新地區，把原來單位出租或出售，以免長途跋涉；戶主亦毋須害怕因失去其單位而放棄離港工作，或放棄到內地退休。改善房屋流通能夠提升房屋使用效率，對充分利用短缺的房屋資源十分重要。

此外，近年政府財政狀況急劇惡化，重推租置計劃能讓當局把封鎖在公屋的土地價值貨幣化，為政府提供新的收入來源。

(3) 放寬出售資助房屋的租賃及轉讓限制，釋放經濟潛力。推行「租置 2.0」的同時，當局應當放寬出售資助房屋的租賃及轉讓限制，釋放其經濟潛力。現時由於房價太高，逾 90% 資助房屋單位尚未補地價，因而受到租賃、轉讓及抵押的嚴格限制，妨礙這些單位在自由市場有效流動。而第二市場的成交每年只有二三千宗，效果不佳。

由於資助房屋的租賃及轉讓限制，住戶即使住所與工作地點距離很遠都不會搬遷，降低勞動人口與就業市場匹配效率。同時，租賃及轉讓限制亦令租務市場供應短缺，妨礙擁有居屋的家庭在房屋階梯再向上流動，亦無法充分發揮其房屋的經濟潛能。

筆者建議政府容許未補地價的資助房屋業主，住滿 5 年後可自由轉賣或租給任何沒有物業的永久居民，使單位能在二手和租務市場流動，從而提高其使用效率，減少資源浪費。同時，二手市場流通性提高，將幫助業主在房屋階級向上流動，增加財富累積，促進經濟活動。

減少錯配和打擊浪費

(4) 懲罰出售資助房屋空置和濫用。增加新供應的同時，政府應改善現有資源的使用效率。資助房屋應只作住宅用途，而非倉庫或單純的投資工具。當局應在新樓契加入相關罰則並定期抽查，嚴懲空置和濫用，確保資源用得其所。

(5) 向擁有其他物業的資助房屋業主收回地價或市值租金。再者，政府應向同時擁有多個物業的資助房屋業主收回地價，或相當於地價份額的市值租金。當局提供資助房屋的地價優惠，是讓市民能以較可負擔價格上樓；但當市民有能力時，就不應再享受政府的持續資助。例如 A 市民擁有一個未補三成地價的居屋自住，市值 200 萬元或每月租金 1.2 萬元，並擁有一間私樓；由於他已有兩間物業，已成功向上流動，不應再享受持續資助，因此政府應收取地價損失的價值或業權帶來的利益，即是三成地價（60 萬元）或每月 4000 元地租。

(6) 收緊公屋富戶政策。此外，政府亦應收緊公屋富戶政策以打擊濫用公屋。現時大概有 5 萬個超出公屋入息限額兩倍的富戶，其收入分佈在 70 百分位以上，是有能力負擔市場租金及購買居屋；可是因公屋富戶政策過於寬鬆，依然讓他們享受極低租金。這種資源錯配不僅對政府財政構成負擔，不利於健康的市場運作，更是對居於劏房和在公屋輪候冊的家庭造成嚴重不公。

積極平衡房屋供應與需求

(7) 以「先售後建」模式提高資助房屋供應。目前自置資助房屋的需求極龐大，自重售居屋以來，每年都有十萬計的申請。為確保房屋需求得到滿足，政府可學習新加坡模式，建立「先售後建」（build to order, BTO）制度，即由政府主導並根據市場需求建屋——當局先接受申請，待累積到一定數量後才動工建設，以免供過於求或供應不足，與香港現行「先建後售」模式相反。據 2023 年數字，約八成新加坡人居於政府組屋，而 BTO 已成為星洲最主要的購房方式。BTO 申請者從申請到收樓，時間一般少於 4 年，最長也不超過 5 年。

這種模式可讓政府根據申請數據精準規劃房屋供應，不僅能提升政策針對性，使更多家庭及時受惠，還可確保公平，避免居屋申請淪為「抽籤遊戲」，只惠及

一部分幸運的市民。此外，政府應制訂興建居屋時間表、需求指標及相關績效指標，供市民參考及評估政策執行情況，並定期調整。

(8) 協調房屋和人口政策，確保租金走勢穩定。政府近年積極吸引人才，導致人口增長速度加快，私樓租金指數因而在前年初至去年底急升逾一成，貼近 2019 年高位。為穩定租金走勢，政府應協調房屋和人口政策，積極平衡房屋供求。

為確保土地供應、人口、移民政策與經濟發展有長遠和戰略性的協調，政府應統一規劃。倘政府各部門各自為政，例如房屋局只專注房屋供應，但不考慮到人口增長與勞動力需求的變化；勞福局負責就業與移民政策，卻無法確保有足夠房屋供應來容納新增人口；商經局推動產業升級，惟缺乏對城市規劃的掌控，導致企業與人才無法得到適當發展空間，政府的改革只會事倍功半。

筆者建議政府成立跨部門工作小組，由高級別官員牽頭，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，以未來的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。

總結

房策改革應加大力度幫助年輕人置業，增加勞動人口及其生產力，並減少資源錯配，從而為政府開源節流。根據上述 3 個目標，政府房策應重新定位，不單以扶貧為重心，更要制訂長遠清晰目標，以協助全民置業為己任。

因此，政府應推行「租置 2.0」和以 BTO 模式提升居屋供應，協助公屋租戶、年輕和夾心家庭置業；透過放寬出售資助房屋的租賃及轉讓限制、打擊空置濫用和收緊公屋富戶政策，以重新分配資源，減少錯配和釋放其經濟潛力；且通過頂層設計引導長遠經濟發展方向，並配合人口政策以確保整體租金和市場健康穩定；同時應設立有彈性的應變機制和績效指標，以確保政策連續性及執行效率。這些建議相輔相成，既能平衡各界利益、惠及大多數人，又能促進經濟長遠健康發展。

作者王柏林是港大商學院助理教授、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，宋恩榮是中大經濟系客座教授、民智行動設計智庫共同創立人