



闡釋1985-2023年間 香港房屋負擔能力與 置業動向

闡釋1985-2023年間 香港房屋負擔能力與置業動向

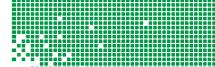
黃唯一 牛致行 王柏林

摘要

1985至2002年期間，隨着政府大規模推出資助出售房屋計劃，香港的自置居所的佔比與房屋負擔能力顯著提升。然而，自2002年政府中止有關計劃，很大程度上導致自置居所佔比與房屋負擔能力明顯倒退。現時，中位數入息家庭難以負擔私人樓宇租金，多數家庭只能依靠須通過經濟狀況審查的公共租住房屋；此一規定卻成為市民寧願選擇較低工資或兼職工作的誘因，無形中導致勞動力供應和人力資本投資縮減。香港必須改革房屋制度，包括大幅擴展資助出售房屋計劃，以保障下一代福祉。

引言

全球多個大城市都正面臨缺乏可負擔房屋的挑戰，這不僅加劇社會和經濟不平等，也有礙於生產力增長 (Glaeser 與 Gyourko 2018; Hsieh 與 Moretti 2019; Dustmann, Fitzenberger 與 Zimmermann 2022; Baum-Snow 2023)。香港已連續15年被評為「全球最難負擔樓價的城市」 (Demographia 2025)，正是最具代表性的案例。本文量化分析1985至2023年期間香港房屋負擔能力、自置居所佔比，以及公共房屋援助的變化趨勢。筆者整合《綜合住戶統計調查》152期個體層級微數據，並結合多項租金、樓價及落成量的數據集，以評估政府房屋政策如何影響上述趨勢。研究顯示：在2002年房屋政策大幅重新定位之前，由於政府大規模推動資助出售房屋計劃，自置居所佔比可負擔能力呈現上升趨勢，但自2002年起，兩者均轉趨下跌，對年輕一代影響尤其明顯最深，部分原因在於政府中止推動資助出售房屋計劃。至今，青年自置居所佔比與房屋負擔能力仍未見改善。



香港目前的房屋落成量，尤其是資助出售房屋單位，仍遠低於2002年以前的水平。資助出售房屋單位嚴重供不應求，公共租住房屋（公屋）與私人樓宇（私樓）的租金差距極為懸殊。甚至偏遠地區的小型私樓單位，其租金水平亦超出收入中位數家庭的負擔能力；多數家庭只能夠依賴公屋。在此背景下，年輕世代逐漸形成「得公屋得天下」的心態，部分人甚至選擇減少工作，以符合申請公屋資格。因此，房屋政策改革已刻不容緩，包括大幅擴展資助出售房屋計劃，以確保未來世代擁有更佳前景。

背景：香港房屋政策簡史

香港的公共房屋制度可追溯至1950年代，當時的目的是安置大批居住於寮屋區的難民。1967年暴動過後，時任總督麥理浩於1972年推出大刀闊斧的城市發展計劃，以回應市民普遍對於房屋短缺和社會問題的不滿情緒。建屋計劃包括將鄉郊地區發展為「新市鎮」，並大幅擴建公屋，為市民提供政府資助的租住單位。接近同一期間，政府亦推出居者有其屋（居屋）計劃，以鼓勵市民置業和增加可負擔公共房屋。

政府在1980年代和1990年代積極擴建公營房屋。1987年的《長遠房屋策略》訂下年均提供72,333個公私營住宅單位的目標。1997年香港回歸後，政府經過公眾諮詢，於1998年修訂《長遠房屋策略》，將房屋供應目標提高至每年不少於85,000個單位。然而，繼1998年亞洲金融危機導致經濟嚴重衰退、樓價急跌，房屋政策在2002年重新定位，措施包括暫停土地拍賣和居屋計劃，以穩定樓市。

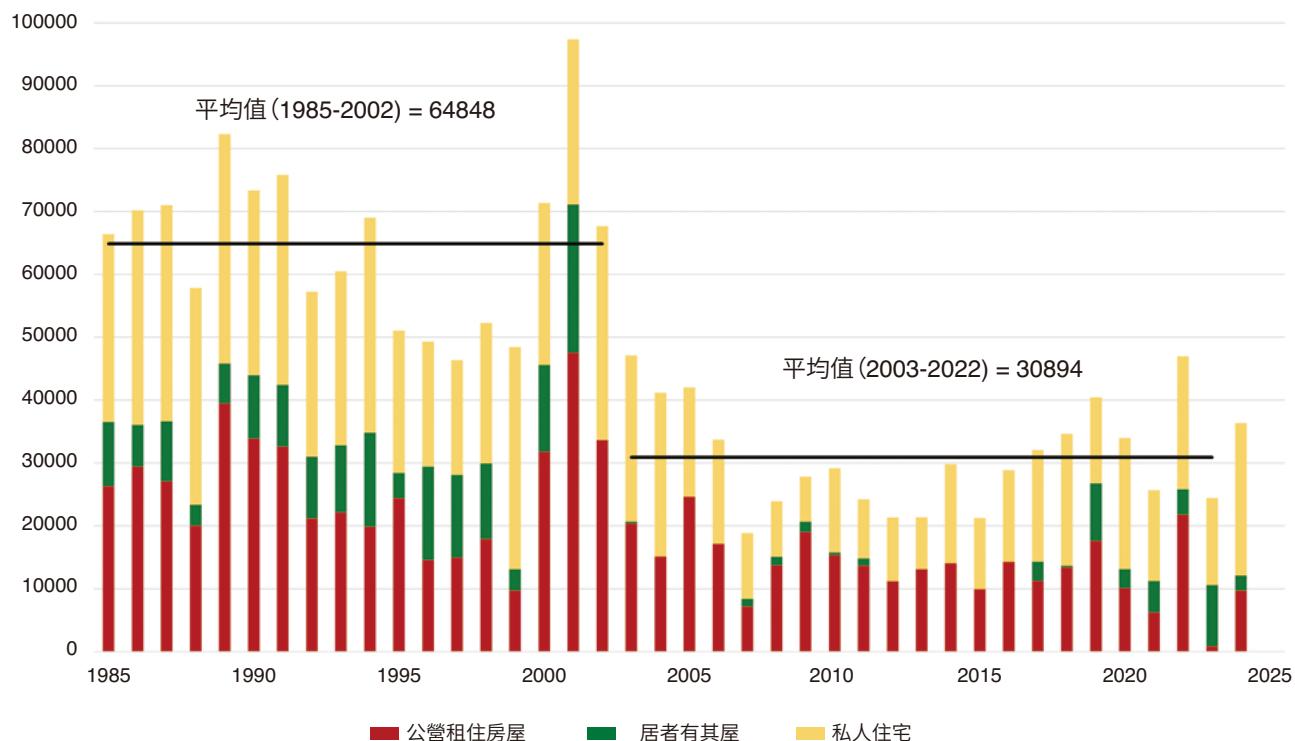
【圖1】標示1985至2024年香港房屋落成量的變化趨勢。1985至2002年期間，公私營房屋每年平均落成64,800個單位；但在2003至2023年期間，平均落成量則大幅下跌至約30,900個單位。至於居屋，更幾乎完全停建，在2002至2016年期間亦僅落成6,010個單位。

【圖2】顯示居屋白表申請者的中籤機率變化趨勢。「白表申請者」指符合資格申請資助房屋的非公屋租戶。由於申請人數長期遠高於供應量，配額需透過抽籤分配。1985至2002年期間，白表平均中籤率為17%；自2002年政府重新定位房屋政策後，2003至2023年的平均中籤率僅為3%。

政府目前的房屋供應目標仍維持於較低水平。按2025年《長遠房屋策略》周年進度報告，政府為2026/27至2035/36年度設下10年供應目標為420,000個單位，其中公共房屋佔294,000個（70%），私人住宅佔126,000個（30%）。雖然該目標較過去10年增加大約22%，但仍遠低於1985至2002年期間的供應水平。

圖1 房屋落成趨勢

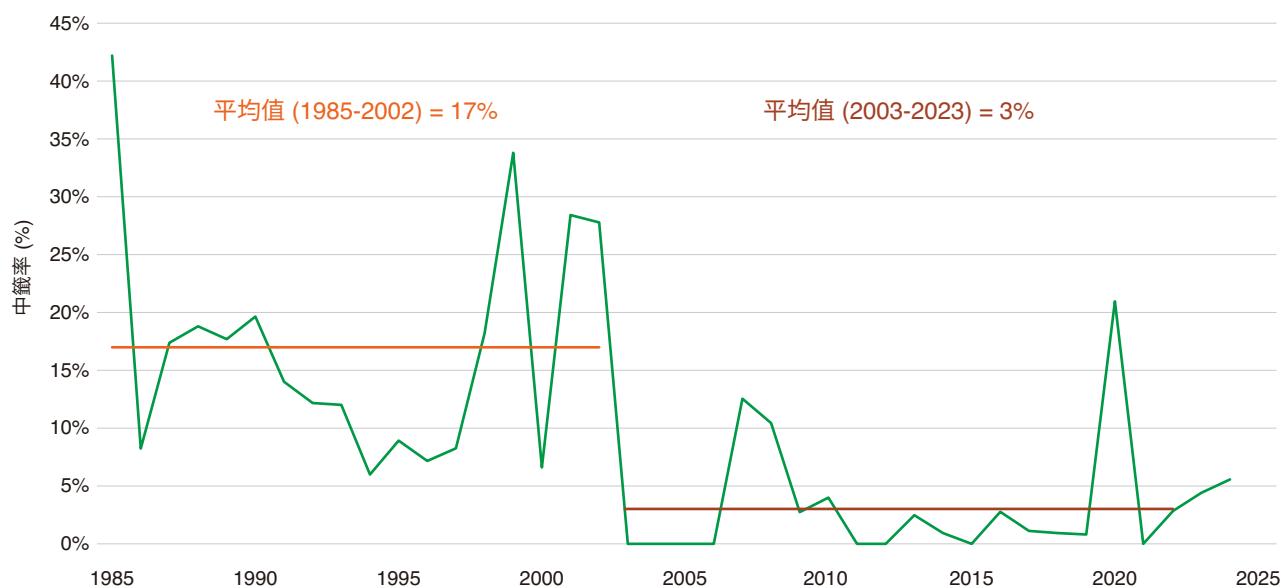
圖1顯示1985-2024年香港房屋單位落成的趨勢。特區政府於2002年11月暫停居者有其屋(居屋)計劃的供應。其後落成的居屋單位，按推出時的實質用途(而非竣工時的原先分類)計入房屋落成量。



資料來源：政府統計處

圖2 居屋白表申請者的年度中籤率

圖2標示1985-2024年居屋白表申請者的中籤率。對於同一年內有多個居屋銷售計劃，筆者假設同一申請人參與所有計劃，該年的中籤率按「至少中籤一次」的概率計算。至於沒有居屋銷售計劃的年份，中籤率記為0%。



資料來源：房屋委員會

自置居所與公共房屋援助

本節記錄香港自置居所與公共房屋援助的走勢。筆者使用的數據來自 1985 至 2023 年《綜合住戶統計調查》的個體層級微數據。雖然該統計調查目前主要用於監測勞動市場情況，但同樣適用於研究房屋發展歷史，原因有二：一、它由政府統計處自 1981 年起按季度進行，屬具備高頻率及代表性而又全面的數據集。二、其中包含詳細的住屋類型與人口特徵變量。

香港的住房類別可分為 4 大類：

- **公屋租戶**居住在出租公營房屋，由香港房屋委員會與香港房屋協會擁有及管理。截至 2024 年，約 30% 家庭居住在此類單位（約 866,000 個單位），單位面積通常介乎 300 至 400 平方呎。申請者須符合入息及資產限額審查，並一般透過輪候制度按「先到先得」原則獲分配單位。現有租戶需定期接受入息審查，據最新的富戶政策，入息超額者須繳交基本租金的 2.5 至 4.5 倍。名義租金調整與整體入息增長掛鈎，且每兩年調整幅度上限為 10%。
- **公營房屋業主**居於資助出售房屋。截至 2024 年，約 15.4% 家庭居於此一類別，為數約 454,000 個單位。公營房屋業主多數居住在居屋單位，面積約 500 至 700 平方呎，按市價 5 至 7 折出售，並透過抽籤方式分配予合符入息及資產限額的申請者。另一部分的業主居住在租者置其屋（租置）計劃單位。在 1998 至 2006 年期間，政府將公屋以大幅折扣售予現有公屋租戶。無論居屋或租置業主，如欲將其單位在私人市場轉售或出租，須按現時市價補回原先所享的樓價折扣；補價後即重新分類為私樓業主。
- **私樓業主**直接向私人發展商購買單位。截至 2024 年，約 35.3% 家庭居住在此類單位。
- **私樓租戶**直接向私人業主租住單位。截至 2024 年，約 18.5% 家庭居住在此類單位。

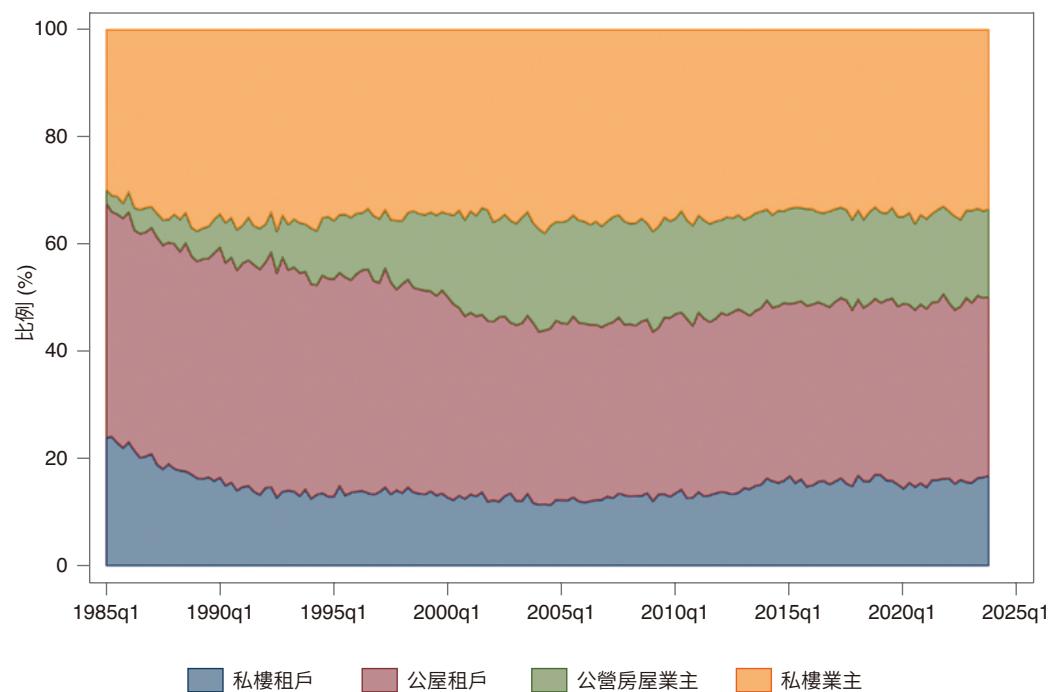
【圖 3】標示 1985 至 2023 年期間，香港適齡工作人口的住房類別分布變化。數據來自《綜合住戶統計調查》季度樣本。

如【圖 3】所示，1985 至 2002 年是資助出售房屋計劃的快速擴展時期。公營房屋業主比例由 1985 年的 2.9% 升至 2002 年的 18.7%（約 +16 個百分點）。同期，私樓業主比例增幅較為溫和，由 31.1% 升至 35.4%（約 +4 個百分點）。整體置業率由 1985 年的 34.0% 升至 2002 年的 54.1%（約 +20 個百分點）。此等變化反映出政府大力擴展居屋計劃和租置計劃，從而推動市民置業。

與此同時，租住比例則相應下降。其中公屋租戶和私樓租戶跌幅相近。私樓租戶比例由 1985 年的 23.2% 降至 2002 年的 12.7%（約 -11 個百分點）；公屋租戶比例亦由 42.7% 降至 33.2%（約 -10 個百分點）。

圖 3 住房類別比例趨勢

圖 3 展示 1985–2023 年香港工作年齡人口 (20 歲或以上) 的不同住房類別比例趨勢。



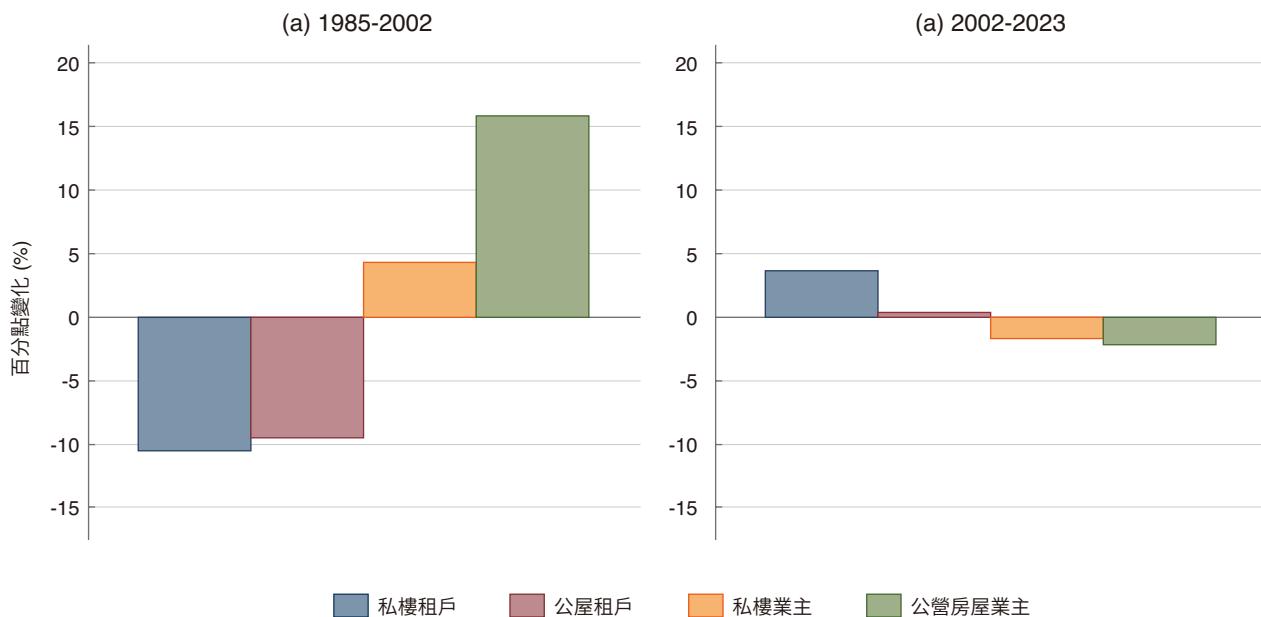
資料來源：政府統計處《綜合住戶統計調查》

2002 至 2023 年期間，自置居所佔比不但升勢中止，更出現跌勢。公營房屋業主比例由 2002 年的 18.7% 降至 2023 年的 16.5% (– 2.2 個百分點)；私樓業主比例則由 35.4% 降至 33.6% (– 1.8 個百分點)。同期，整體自置率由 54.1% 降至 50.1% (– 4 個百分點)。

在置業率減少的同時，租住比例則上升，其升勢主要由私樓租賃市場擴展帶動。私樓租戶比例由 2002 年的 12.7% 升至 2023 年的 16.3%，與同期整體租戶佔比由 45.9% 升至 49.8% 的幅度大致相若。相對而言，公屋租戶比例則由 2002 年的 33.2% 升至 2023 年的 33.5%，升幅輕微。

圖4 住房類別比例變化

圖4顯示香港住房類別比例在兩個時期的百分點變化：(a) 1985-2002年；(b) 2002-2023年。樣本涵蓋所有勞動年齡人口(20歲或以上)。



資料來源：政府統計處《綜合住戶統計調查》

【圖4】概括顯示1985至2002年與2002至2023年兩個時期的住房類別比例變化，印證香港房屋制度期間的急劇逆轉。前一時期以置業大幅擴展為特點，後一時期則以置業率略見收縮為特徵。

如【圖4】所示，1985至2002年是資助出售房屋計劃的擴展時期，公營房屋業主比例上升了15.8個百分點，近乎私樓業主增幅(4.3個百分點)的4倍，顯示出期內帶動置業升勢的是政府的資助出售房屋計劃，而非私營房屋市場。在自置居所佔比上升的同時，租住公屋和私樓的比例相應下跌，跌幅均為大約10個百分點。

然而，2002至2023年期間，上述趨勢出現逆轉，置業有所收縮，當中公營房屋業主比例下降2.2個百分點、私樓業主下降1.8個百分點。相反，在私樓租戶增加(+3.6個百分點)帶動下，整體租戶比例共上升4個百分點。這一時期標誌着自置居所比例增長趨勢告終，私人租住房屋漸成為勞動年齡人口的居住選擇。

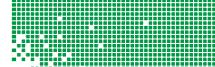
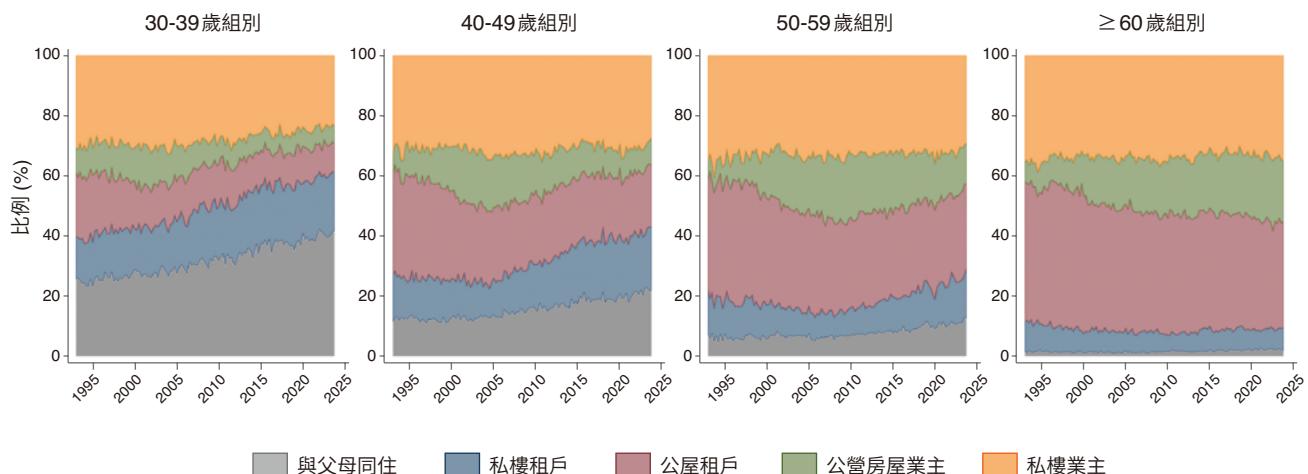


圖5 按年齡組別劃分的住房類別比例

圖5此堆疊面積圖呈現1993-2023年期間，香港各年齡組別住房類別比例的演變。



資料來源：政府統計處《綜合住戶統計調查》

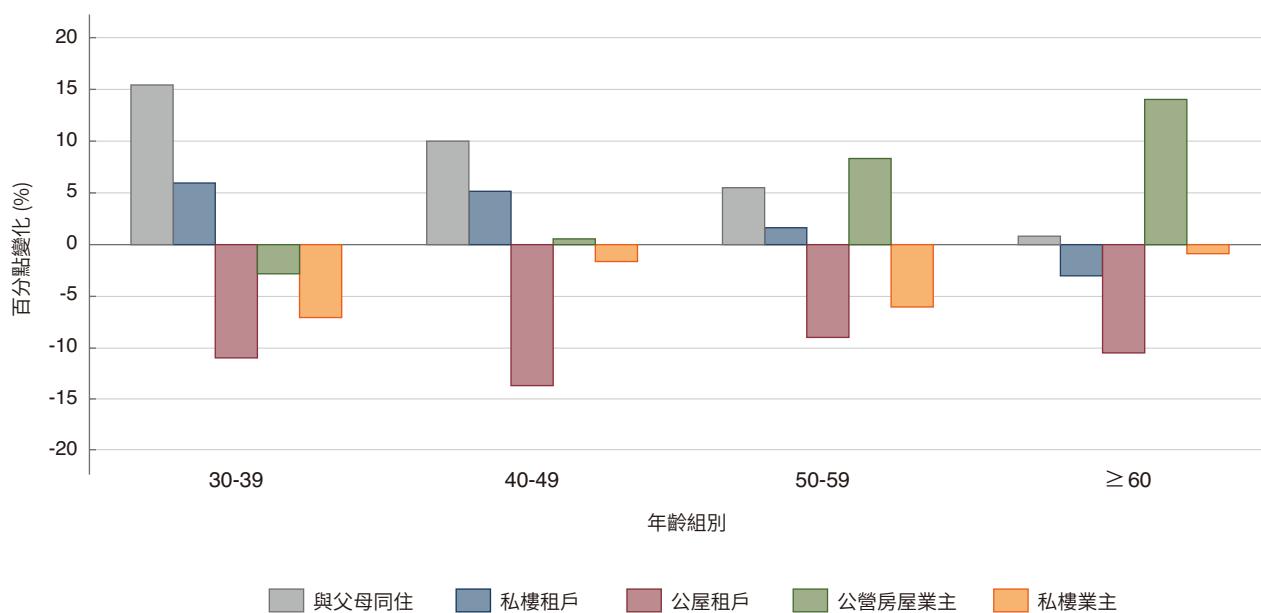
【圖5】顯示1993至2023年期間，不同年齡組別的住房類別分布。除了私樓租戶、公屋租戶、私樓業主、公營房屋業主此4類之外，「與父母同住」亦被視為一個獨立且互斥的類別。圖中反映出明顯的世代差異：隨着時間流動，較年輕世代獲得公共房屋援助的比例持續下降，而較年長世代獲得資助房屋的比例則維持在較高且穩定的水平。

1993至2023年期間，30至39歲年齡組別獲得公共房屋援助的比例大幅萎縮。公屋租戶比例由20.9%降至9.9%(-11個百分點)，公營房屋業主比例由9.1%降至6.2%(約-3個百分點)。整體獲得公共房屋資助的比例由30.1%降至16.1%(-14個百分點)。私樓業主比例亦大幅下跌，由30.7%下降至23.4%(約-7個百分點)。隨着獲得公共房屋資助與成為私樓業主的機會均告減少，年輕人轉為租住私樓和與父母同住。私樓租戶佔比由1993的14.1%升至2023年的20.0%(約+6個百分點)，與父母同住者則由25.1%升至40.5%(約+15個百分點)。

同樣，40至49歲年齡組別獲得公共房屋援助的比例在1993至2023年期間亦同告下跌。公屋租戶由34.7%降至20.9%(約-14個百分點)，公營房屋業主則僅由7.7%微升至8.1%(+0.4個百分點)。整體接受公共房屋援助的比例由42.4%降至29.0%(約-13個百分點)。私樓業主佔比由30.5%微降至28.8%(約-2個百分點)。私樓租戶佔比由14.9%升至20.0%(約+5個百分點)，與父母同住者的佔比則由12.1%升至22.1%(+10個百分點)。

圖 6 按年齡組別劃分的住房類別比例變化

圖 6 顯示 1993-2023 年期間，香港各年齡組別住房類別比例的百分點變化。



資料來源：政府統計處《綜合住戶統計調查》

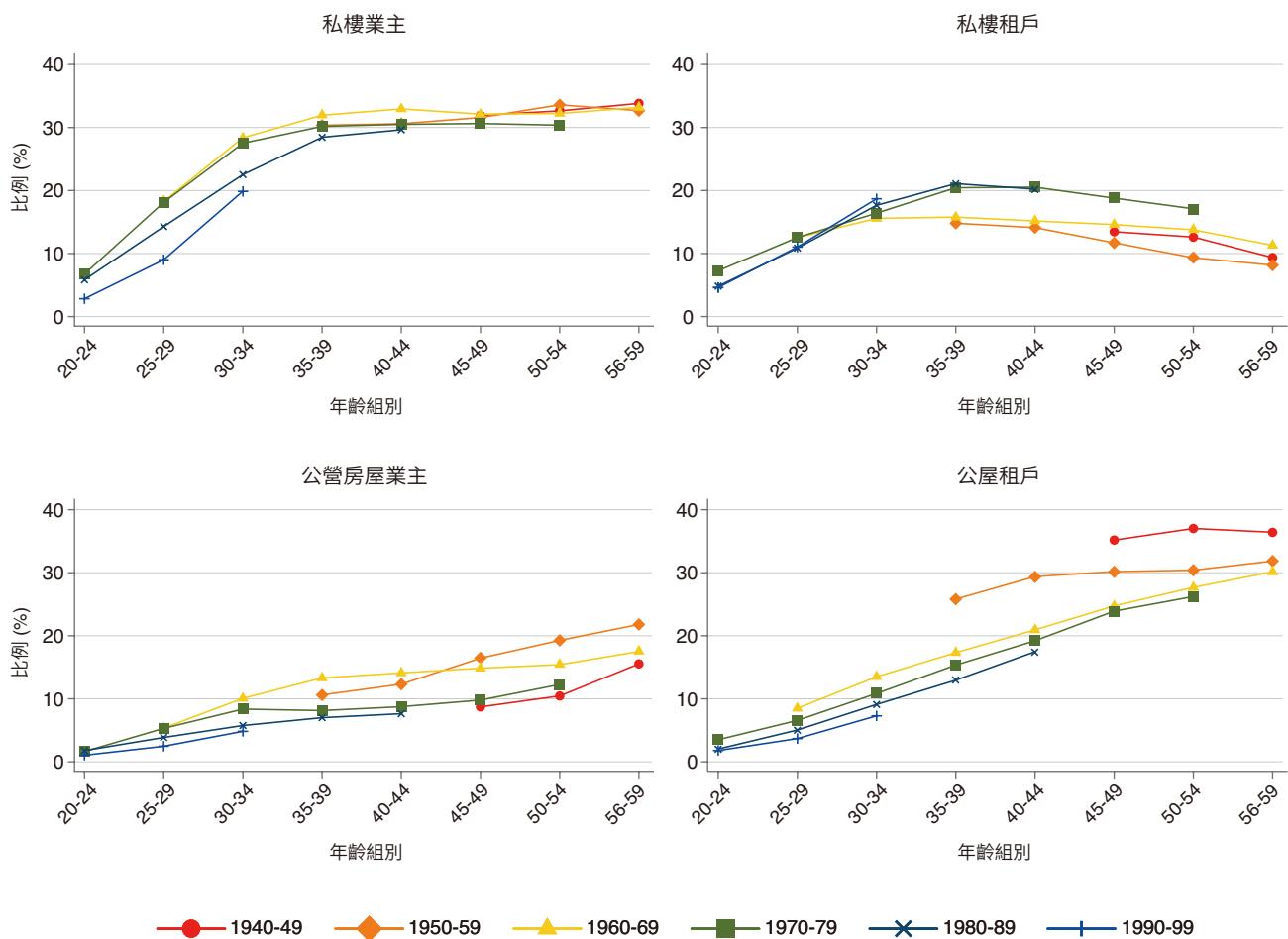
1993 至 2023 年期間，50 至 59 歲年齡組別的公屋租戶比例跌勢主要被公營房屋業主的增幅所抵消。公屋租戶的佔比由 38.3% 降至 29.1% (約 -9 個百分點)，而公營房屋業主則由 5.9% 升至 14.2% (約 +8 個百分點)。整體獲得公共房屋資助比例維持相對穩定，由 44.2% 微降至 43.3% (約 -1 個百分點)。私樓業主佔比由 36.2% 降至 30.0% (約 -6 個百分點)，而私樓租戶佔比則由 13.4% 微升至 14.9% (約 +2 個百分點)。

60 歲或以上年齡組別則最能受惠於 1993 至 2023 年期間的公營房屋擴展。公屋租戶的佔比由 46.1% 降至 35.6% (約 -10 個百分點)，公營房屋業主則由 7.1% 大幅升至 21.0% (約 +14 個百分點)；整體獲得公共房屋資助的比例由 53.2% 升至 56.6% (約 +3 個百分點)。私樓業主的比例維持相對穩定，僅由 35.2% 微降至 34.2% (-1 個百分點)。

【圖 6】概括顯示上述年齡組別在 1993 至 2023 年期間的住房類別變化，印證獲得公共房屋資助機會的世代鴻溝。較年輕組別愈來愈依賴與父母同住和租住私樓。以 30 至 39 歲年齡組別為例：與父母同住比例上升約 15 個百分點，升幅之高為各類別之最，而私樓租戶佔比亦上升約 6 個百分點。與此同時，獲得資助房屋和資助自置居所機會均告下降，公屋租戶佔比下降約 11 個百分點，私樓業主佔比下降約 7 個百分點，公營房屋業主佔比下降約 3 個百分點。40 至 49 歲組別亦出現類似情況。

圖7 按出生世代與年齡組別劃分的住房類別比例

圖7顯示1993-2023年期間，各出生世代生命周期中住房類別的剖面。樣本涵蓋勞動年齡人口（20-59歲）。與父母同住者不計入圖中4類住房類別。缺失數據點表示該世代在調查期間的相應年齡未被觀察。



資料來源：政府統計處《綜合住戶統計調查》

反觀較年長組別（尤其60歲或以上）則受惠於政府擴展資助出售房屋計劃。50至59歲組別的公營房屋業主的佔比增加約8個百分點，部分抵消了公屋租戶的比例（約-9個百分點）與私樓業主佔比（約-6個百分點）的跌幅。60歲或以上年齡組別的公營房屋業主比例大幅上升（約+14個百分點），悉數抵消了公屋租戶與私樓業主合計約11個百分點的跌幅，反映房屋階梯上的公屋租戶成功向上流動，成為公營房屋業主。

【圖7】呈現出1940至1990年代期間，不同世代中各年齡組合每隔10年的住房類別分布，其中比例揭示出世代鴻溝：相較於前幾代，較年輕世代一生中在獲得資助自置居所或公共房屋方面，均系統性地呈現出較低比例。

較年輕世代購買私樓的比例明顯較低。1960至69年和1970至79年期間出生的兩個世代，在年屆30至34歲時購買私樓的佔比分別為28.4%與27.5%。然而，1980至89年和1990至99年期間出生的兩個世代，在相同年齡組別購買私樓的佔比僅為22.5%與19.8%。此等跌勢顯示，相較於前幾代，較年輕世代較少機會在相同人生階段置業。

由於難以置業，較年輕世代在就業時期早年租住私樓，趨勢日增。在35至39歲時，1950至59年與1960至69年期間出生的兩個世代，私樓租戶比例分別為14.8%與15.8%。然而，在相同的年齡時，1970至79年與1980至89年期間出生的兩個世代，私樓租戶比例則分別升至20.5%與21.1%，較前兩代高約5個百分點。另外，1970至79年期間出生的一代，其私樓租住比例也持續高於年紀較長的前幾個世代。

較年輕世代的公營房屋業主比例亦有所下降。在30至34歲時，1960至69年與1970至79年期間出生的兩個世代，公營房屋業主比例分別為10.1%與8.3%。相較之下，在相同的年齡時，1980至89年與1990至99年期間出生的兩個世代，此類業主的佔比僅分別為5.7%與4.8%。此趨勢延續至35至39歲與40至44歲，反映出政府在2002年後收縮資助出售房屋計劃的變化。

公屋租戶比例跌勢亦出現在較年輕世代之中。在25至29歲時，1960至69年期間出生的世代中，公屋租戶的佔比為8.5%。在相同的年齡時，1970至79年期間出生世代的相應佔比為6.6%。至於1980至89年與1990至99年期間出生的兩個世代，公屋租戶佔比則僅分別約為5.1%與3.7%。

整體而言，較年輕世代在成年早期獲得公共房屋資助的機會遠較前幾代為低。這大概主要由公營房屋興建步伐緩慢所造成，以致較年輕世代較難實現居住獨立。

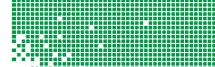
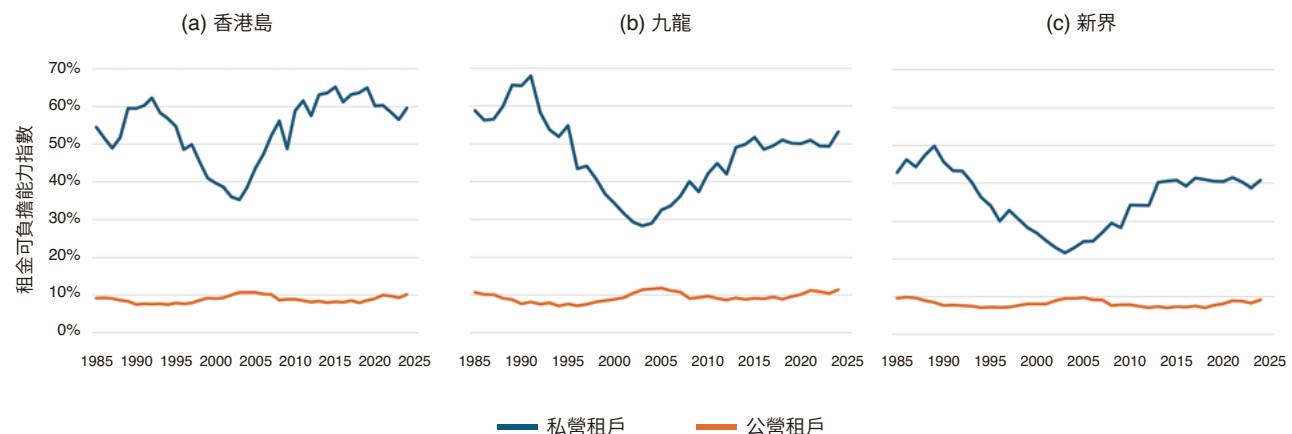


圖 8 中位數入息家庭租住 400 平方呎單位的月租負擔

圖 8 呈現 1985–2024 年期間，中位數入息家庭租住 400 平方呎單位的每月租金負擔（租金與收入比率）的趨勢。由於地區邊界定義存在差異，1985–1989 年的九龍數據並未全面涵蓋該區。



資料來源：政府統計處、差餉物業估價署、房屋委員會

房屋負擔能力

前一節論述香港較年輕世代的自置居所比例顯著下降和日益依賴租住私樓的現象，本節則審視 1985 至 2024 年期間，香港租住及置業負擔能力的趨勢。

租住房屋負擔能力

本研究以一個 400 平方呎標準單位的租金佔家庭收入中位數比例，來衡量租戶的負擔能力。這一指標在國際上廣獲採用，藉以衡量家庭收入用於支付租金的比例。根據聯合國人居署和世界銀行的定義，在住房開支佔家庭收入的比例少於 30% 的情況下，屬於可負擔房屋，高於此一水平的則屬不可負擔房屋。

1985 至 1990 年期間，香港各區中位數入息家庭愈來愈難以負擔私樓租金。如【圖 8】所示，港島區 1 個典型 400 平方呎私樓單位，其租金與收入比率由 55% 升至 59% (+4 個百分點)，在九龍由 59% 升至 65% (+6 個百分點)，在新界亦由 43% 升至 46% (+3 個百分點)。此等升幅顯示私樓租金負擔能力顯著惡化。

1990至2003年期間，私樓租金負擔能力有所改善。租金與收入比率在港島區由59%下降至35%（-24個百分點），在九龍更由65%下降至28%（-37個百分點），在新界由46%下降至22%（-24個百分點）。在1995至2003年期間，新界的租金與收入比率平均為28%，低於可負擔門檻，可見在此期間私樓租金負擔能力持續改善。

2003至2024年期間，私樓租金負擔能力在各區再度急劇惡化，尤以港島區的情況為甚，租金與收入比率由2003年的35%大幅升至2024年的60%（+25個百分點），並先後在2015年與2019年兩度觸及65%的高峰。同期，九龍的租金與收入比率由28%升至53%（+25個百分點）。至於新界的租金與收入比率則由22%升至41%（+19個百分點），顯示長期回到租金難以負擔的水平。

與面積相近的私樓單位相比，公屋單位租金顯然較為可負擔。對於中位數入息家庭而言，1985至2024年期間，公屋租金約佔家庭收入的7-11%。

置業負擔能力

置業負擔能力以中位數倍數衡量。本研究將其定義為一個500平方呎標準住宅單位的中位數售價，除以家庭收入中位數。這一指標廣獲世界銀行、聯合國、經濟合作與發展組織、Demographia等國際組織承認及採用。本研究沿用Demographia（2025）的分類，作為跨國房屋負擔能力對比基準；據此，當中位數倍數為≤3.0，樓價屬可負擔，3.1-4.0為中度不可負擔，4.1-5.0為嚴重不可負擔，5.1-8.9為極度不可負擔，9.0或以上則屬完全不可負擔。

1985至1997年期間，全港各區的私樓樓價大致上屬不可負擔。如【圖9】所示，標準500平方呎私樓單位的中位數倍數在港島區由6.7年上升至16.9年（+152%），在九龍由5.2年上升至11.1年（+113%）。1987至1997年期間，在新界由5.6年升至12.2年。此等巨大升幅顯示置業負擔能力大為惡化。根據Demographia的基準，及至1990年代中期，私樓市場已由極度不可負擔轉為完全不可負擔。

1997至2003年期間，隨着樓價急跌，私人置業負擔能力明顯改善。中位數倍數在港島區由16.9年降至7.4年（-56%），在九龍由11.1年降至5.3年（-52%），在新界由12.2年降至5.2年（-57%）。到了2003年，置業負擔能力已回到接近1980年代的水平。

2004至2024年期間，私人住宅負擔能力再次急劇惡化。港島區和九龍在2010年後，中位數倍數突破了1997年全港各區的高峰；新界則在2013年超過此高峰。到了2024年，中位數倍數在港島區由7.4年升至18.2年（+146%），在九龍由5.3年升至16.3年（+209%），在新界由5.2年升至14.0年（169%）。各區再度陷入完全不可負擔的困境，置業負擔能力較1990年代更為惡劣。

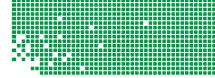


圖 9 購買 500 平方呎單位所需家庭收入中位數年數

圖 9 顯示 1985–2024 年期間，中位數入息家庭購買 1 個 500 平方呎私樓單位所需年數的變化趨勢。由於地區邊界定義存在差異，1985–1989 年的九龍數據並未全面涵蓋該區。



資料來源：差餉物業估價署、房屋委員會

1985 至 2002 年期間，資助房屋負擔能力仍遠高於面積相若的私樓單位。居屋單位的中位數倍數在港島區由 3.7 年升至 4.8 年 (+30%)，在九龍由 3.7 年升至 4.2 年 (+14%)，在新界更由 2.5 年升至 4.2 年 (+68%)。雖然期內居屋單位售價由可負擔變為嚴重不可負擔，但仍勝過私樓單位。

然而，繼政府於 2002 年暫停興建居屋後，資助自置居所負擔能力亦出現類似私營市場的惡化趨勢。2007 至 2024 年期間，居屋單位中位數倍數在港島區由 7.4 年升至 15.8 年 (+114%)，在九龍由 6.8 年升至 11.8 年 (+74%)，在新界由 5.1 年升至 8.6 年 (+69%)。因此，港島區與九龍居屋單位已變為極度至完全不可負擔，而新界的居屋單位則仍屬極度不可負擔。

表1 在九龍購買單位所需家庭收入中位數年數 (按單位面積和住房類別劃分)

表1顯示選定年度在九龍購買不同面積單位所需家庭收入中位數年數的趨勢。由於地區邊界定義存在差異，1985年九龍的數據並未全面涵蓋該區。「-」表示該年並無房屋銷售。粗體表示根據國際標準界定為完全不可負擔。

年度	公營房屋業主		私樓業主		
	500 平方呎	500 平方呎	900 平方呎	1400 平方呎	2100 平方呎
1985	3.7	5.2	11.6	18.3	22.3
1990	3.5	6.7	14.1	20.9	28.2
1995	4.2	9.6	21.6	32.1	44.6
2000	-	6.8	14.9	28.1	42.7
2005	-	9.4	24.6	49.5	65.5
2010	5.9	15.0	41.6	80.5	99.7
2015	-	18.9	41.9	73.0	90.2
2020	13.4	22.6	47.6	77.4	99.7
2024	11.8	16.3	37.1	64.0	71.8

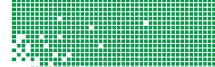
資料來源：差餉物業估價署、房屋委員會

表2 在九龍租住單位對中位數入息家庭的租金負擔 (按單位面積和住房類別劃分)

表2顯示選定年度中位數入息家庭在九龍租住不同面積單位的每月租金負擔 (租金與收入比率)。由於地區邊界定義存在差異，1985年九龍的數據並未全面涵蓋該區。粗體表示大於50%。

年份	公屋租戶		私樓租戶		
	400 平方呎	400 平方呎	600 平方呎	900 平方呎	1400 平方呎
1985	11%	59%	73%	122%	173%
1990	8%	65%	77%	135%	209%
1995	8%	55%	76%	127%	209%
2000	9%	34%	46%	80%	141%
2005	12%	33%	51%	101%	167%
2010	10%	42%	67%	129%	207%
2015	9%	52%	73%	120%	183%
2020	10%	50%	67%	106%	161%
2024	10%	53%	67%	103%	155%

資料來源：差餉物業估價署、房屋委員會



年輕成年人住房格局的轉變

本節總結住房類別與房屋負擔能力的變化，從而了解近30年來香港年輕成年人的住房格局有何轉變。

1993年的年輕成年人在房屋市場上有什麼選擇？在當時30至39歲年齡組別中，私樓業主佔31%。如【表1】所示，九龍區1個500平方呎的私樓單位，價格相當於10.9年的家庭收入中位數。公營房屋業主佔9%，同區相同面積的居屋單位售價，只需5.1年的家庭收入中位數，而白表平均輪候時間約為8年。¹此年齡組別中，公屋租戶佔21%。如【表2】所示，租金僅相當於家庭收入中位數的8%。私樓租戶則佔14%，在九龍區租住1個400平方呎的私樓單位，租金則等於家庭收入中位數的58%。這個年齡組別中其餘25%與父母同住。

到了2002年，年輕成年人的置業和租住房屋負擔能力均有所提升。在當時30至39歲年齡組別中，私樓業主佔31.3%（較1993年+1%）。如【表1】所示，在九龍購買1個500平方呎私樓單位，價格相當於5.6年的家庭收入中位數（較1993年-48.6%）。公營房屋業主佔12.4%（較1993年+38%）。同區相同面積的居屋單位只需4.2年的家庭收入中位數（較1993年-17.6%），而白表平均輪候時間為3.6年。²此年齡組別中，公屋租戶佔13.7%（較1993年-34.8%）。如【表2】所示，公屋租金僅相當於家庭收入中位數的10%。私樓租戶佔15.8%（較1993年-2%）；在九龍租住1個400平方呎的私樓單位，則需要家庭收入中位數的29%（較1993年-50%）。這個年齡組別中其餘26.7%與父母同住（較1993年+6.8%）。

到了2023年，年輕成年人的置業和租住房屋負擔能力急劇下跌。在當時30至39歲年齡組別中，私樓業主佔23.4%（較2002年-25%）。如【表1】所示，購買1個500平方呎私樓單位，價格相當於18.4年的家庭收入中位數（較2002年+229%）。公營房屋業主佔6.2%（較2002年-50%），在九龍購買相同面積的居屋單位需11.1年的家庭收入中位數（較2002年+163%），而白表平均輪候時間為25年。³此年齡組別中，公屋租戶佔9.9%（較2002年-38.4%）。如【表2】所示，公屋租金相當於家庭收入中位數的10%。私樓租戶佔20.0%（較2002年+26.6%）。九龍1個400呎私樓單位租金則需家庭收入中位數的49%（較2002年+68.3%）。這個年齡組別中其餘40.5%與父母同住（較2002年+49.8%）。

1 白表抽籤的中籤機率是12%，所以1個家庭若每年參加1次抽籤，平均需要等待 $1 \div 0.12 = 8.3$ 年。

2 白表抽籤的中籤機率是28%，所以1個家庭若每年參加1次抽籤，平均需要等待 $1 \div 0.28 = 3.6$ 年。

3 白表抽籤的中籤機率是4%，所以1個家庭若每年參加1次抽籤，平均需要等待 $1 \div 0.04 = 25$ 年。

從上述數據可見，即使是基本質量的私人住宅，對中位數入息家庭來說已屬完全不可負擔。對絕大多數香港市民而言，唯一可負擔的是租住公屋。不足為奇的是，如今年輕人的普遍觀感是「得公屋得天下」。坊間不乏軼聞指出，有年輕人為求通過公屋入息審查，不惜屈就低薪工作或轉做兼職，最終犧牲職涯發展。如此行為雖然有礙個人事業發展以至整體勞動力供應，卻反映出一種對扭曲房屋制度的理性回應。

政策建議

本文論述了1985至2023年期間香港的置業和房屋負擔能力的變化。筆者發現，在1980年代和1990年代政府大力推動資助自置居所計劃的同時，自置居所佔比及房屋負擔能力亦顯著改善，以致本地戰後嬰兒潮世代從中大為受惠。然而，有關計劃卻自2002年起開始中止，此後較年輕世代獲得房屋援助與置業率均遠低於過往世代。時至今日，年輕人面對完全無法負擔的租金與樓價，須經入息審查的公屋是唯一可負擔選擇。這種情況不免窒礙市民的創業精神與向上流動性。

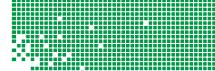
以下提出3項具體政策建議。

1. 大幅增加高質量資助出售房屋單位供應

現行的《長遠房屋策略》於2014年制定，按預計人口增長及重建房屋需求，策劃未來房屋供應目標。由於此規劃方法未有考慮單位質量，香港一直傾向供應小型單位，以致未能滿足本地高收入人口對房屋質量的更高要求。

香港的高質量房屋供應持續不足，而房屋負擔能力又不斷惡化，無疑是現行規劃方法存在缺憾的直接後果。在此方法影響下，難怪近年來新落成單位平均面積有所減少。雖然同期政府略為提高建屋目標，但增幅有限，而供應仍過度側重小型公屋單位，而非較高質量的資助自置居所。因此，現行政策無助於收入高於公屋入息限額的較年輕家庭，因為他們無法負擔質量高於公屋的房屋單位。

筆者建議大幅增加較高質量資助出售房屋的供應。此舉既能開源，亦符合審慎公共理財原則，因為單位售價可定為大幅高於建造成本的價格售予合資格家庭，亦能滿足持續上升的居住需求，並有助於香港吸引人才及投資。



2. 取消對資助出售單位流通的限制

除增加資助出售單位供應之外，筆者建議放寬現有資助出售房屋的流通限制。目前，出售和出租的限制有礙於資助出售房屋的流轉，例如居屋第二市場成交量受配額限制。2024年，白表居屋第二市場（白居二）申請者的平均輪候時間約為5.7年。⁴又如雖有試行計劃准許將資助單位出租予白表申請者，但出租名額僅限3,000個。此等轉售和租賃限制有礙於現有業主換樓，而未置業者亦因而難以登上房屋階梯。

在此等限制下，公營自置單位流轉率自然偏低。2024年，資助自置居所單位總數逾454,000個，但第二市場僅有4,435宗交易，只相當於單位總數的1%。此佔比不及私人二手市場的一半（2.2%），亦只等於2004至2010年期間私人市場平均水平的七分之一。資助出售房屋的住戶流動性亦遠低於相類的私人住宅（Lui 與 Suen 2011）。換言之，公營房屋業主難以升級至較大單位，而非公屋住戶亦無法透過購買或租住二手資助單位，在房屋階梯拾級而上。

在2025年施政報告中，政府採取了若干措施，放寬上述出租與轉售限制。這些措施雖令人鼓舞，但目前力度依然不足（Wong, Ngau 與 Sung 2025）。筆者建議進一步放寬資助出售單位的出租與轉售限制。此舉既能提升房屋的可及性，又能改善年輕人在房屋階梯向上流動的機會。

3. 採用樓價和負擔能力指標，通過反應較靈敏機制決定房屋供應量，而非設定硬性目標

儘管本研究建議大幅增加房屋供應至超過現時目標水平，但房屋供應過量可能導致樓價下跌。加上中港融合與美國加息已對房地產價格造成下行壓力，有關顧慮更顯重要。

因此，筆者建議制訂樓價與房屋負擔能力目標，而非供應目標，並以動態機制平衡房屋供求。例如新加坡的預購組屋模式靈活應變，足以預防樓價和房屋負擔能力的大起大落。該制度可在需求高低波動期間維持樓價與可負擔能力穩定。相較於香港現時直接基於粗略的人口與建屋統計數據推算房屋需求的做法，建立一套較靈敏的機制，則無論需求高低，將更有助於確保樓價穩定。

⁴ 居屋第二市場抽籤的中籤機率是17.65%，所以1個家庭若每年參加1次抽籤，平均需要等待 $1 \div 0.1765 = 5.67$ 年。

參考文獻

1. Baum-Snow, Nathaniel. 2023. "Constraints on City and Neighborhood Growth: The Central Role of Housing Supply." *Journal of Economic Perspectives* 37 (2) : 53-74.
2. Cox, Wendell. 2025. "Demographia International Housing Affordability: 2025 Edition." Chapman University Center for Demographics & Policy.
3. Dustmann, C., Fitzenberger, B. & Zimmermann, M. 2022. "Housing Expenditure and Income Inequality." *The Economic Journal*, Vol. 132, No. 645, p. 1709-1736.
4. Glaeser, Edward, and Joseph Gyourko. 2018. "The Economic Implications of Housing Supply." *Journal of Economic Perspectives* 32 (1) : 3-30.
5. Hsieh, Chang-Tai, and Enrico Moretti. 2019. "Housing Constraints and Spatial Misallocation." *American Economic Journal: Macroeconomics* 11 (2) : 1-39.
6. Lui, Hon-Kwong & Suen, Wing. (2011). "The effects of public housing on internal mobility in Hong Kong." *Journal of Housing Economics*. 20. 15-29.
7. UN-Habitat, "The global housing affordability challenge: a more comprehensive understanding of the housing sector." *Urban Data Digest*, version 2, May 2019. 4-6.
8. 〈施政報告扶助置業方向正確 惜力度不足〉, 王柏林、牛致行、宋恩榮, 《明報》, 2025年10月2日