

# 2025《施政報告》建議書

## 未來經濟學院

公共房屋政策建議 | 2025年8月15日

# 摘要

---

香港正面對不少經濟社會問題，包括生活成本高昂、房屋階梯斷裂、財政赤字擴大、低生育率和人口高齡化等等。我們相信，供不應求的房屋政策是造成這些問題的關鍵因素。因此，要避免香港經濟陷入長期衰退，改革房屋政策是重中之中。

行政長官正就新一份《施政報告》諮詢公眾意見，「未來經濟學院」遂提出六大房屋政策建議，希望能夠為香港重建置業階梯、活化資助房屋市場，共同為香港謀發展，共建未來。

## 六大房屋政策建議：

1. 放寬「白表居屋第二市場計劃」配額至12,000個，明年考慮更大幅增加限額，甚至全面取消限額。
  2. 推行「第二市場樓換樓計劃」，容許所有資助出售房屋業主可因應個人需要在第二市場樓換樓，促進房屋流動。
  3. 擴展「未補價資助出售房屋-出租計劃」至所有公屋申請者，以釋放閒置單位，緩解私人租務市場的供應緊張，抑制租金升幅。
  4. 修改公屋居屋建築比例為1:1，重建向上流動的置業階梯，回應人口及社會發展需要。
  5. 重推公屋租戶置業計劃之改良版，讓公居住戶有機會由租戶變為業主，釋放潛在勞動力，促進經濟活力。
  6. 制定以「扶持青年置業」為中心的長遠房策，並與人口政策掛鉤，重新規劃香港未來房屋藍圖，為下一代創造可持續發展的基礎。
- 



# 目錄

---

摘要	1
目錄	2
「未來經濟學院」簡介	3
具體建議	
「供不應求」的房屋政策是經濟疲弱的關鍵因素	4
(1) 放寬「白表居屋第二市場計劃」配額至12,000個	7
(2) 推行「第二市場樓換樓」計劃	10
(3) 擴展「未補價資助出售房屋 - 出租計劃」	11
(4) 修改公屋居屋建築比例為1:1	12
(5) 重推公屋租戶置業計劃	16
公營房屋改革會否沖跨私樓市場？	19
(6) 制定「扶持青年置業」為房屋政策重心目標	22

---



# 「未來經濟學院」簡介

面對國際局勢動盪，中美關係緊張，再加上本港多年來積累的深層次社會矛盾，包括生活成本高昂、房屋階梯斷裂、財政赤字擴大、低生育率和人口高齡化等等，香港正面對內、外多重挑戰。但我們相信，只要特區政府把握時機，勇於改革、積極應對挑戰，香港一定能夠由治及興，登上新的台階。

正值此關鍵時刻，香港必須直面問題並著手解決。基於這一信念，我們在2025年中創辦了「未來經濟學院」（下稱「學院」）與香港攜手共進。學院為「民智行動設計智庫」成立的新項目，由一群跨世代、跨專業界別、長期研究香港公共事務並致力推動社會進步的學者與專業人士共同創立。核心領導團隊包括香港大學助理教授王柏林、資深工程師黃偉信、中文大學宋恩榮教授、宋陳寶蓮博士和多位跨界別的資深專業人才和學者。

我們相信，推動政策改革是解決香港社會經濟問題最理性、務實且有效的途徑。但政策改革從來並非易事，它需要專業知識、企業家精神與奉獻精神。改革推動者需主動識別制度症結、廣泛聽取持份者意見、調和分歧，並提出成熟可行的方案，以有力論述凝聚共識。這正是政策企業家（policy entrepreneur）所肩負的使命。

去年我們參與了「富戶政策」改革。我們先從研究中找出問題核心，在施政報告諮詢中提出具體建議，及後多次於報章撰文引領社會討論，並與不同持份者會面交流意見，最後建議獲得接納，改革廣受社會歡迎。我們既作為改革推動者，培養社會共識的土壤，又作為第三方，堅定支持並讚揚政府推動改革。

基於上述經驗，學院確立了兩大使命：

1. 深入研究特定的公共政策並推動相關政策改革。學院聚焦於特定領域，透過專業而嚴謹的研究，為香港未來經濟與社會發展提出具前瞻性、可行且建設性的長遠策略與政策建議；並有系統地推動改革，帶領相關議題的討論，協助政府取得社會輿情和共識。
2. 為香港發掘、培育政策企業家。我們明白，單靠少數人，甚至一代人，難以解決所有問題，而每一代人也將面對不同挑戰。因此，我們計劃推行導師指導與實習計劃，為有志投身公共事務的年輕人提供機會，培養具長遠視野與嚴謹研究能力的公共政策人才，為香港及國家未來發展貢獻力量，共同為香港及國家未來發展出謀獻策。

因此，我們先就房屋政策改革提出具體建議，在未來將就其他議題出謀獻策。期望此建議書能為特區政府及行政長官在籌備《施政報告》時提供參考，並推動社會各界共商良策、共創未來。



# 具體建議

## 「供不應求」的房屋政策是經濟疲弱的關鍵因素

香港經濟連續多年增長乏力：從2018年到2024年，香港本地實質生產總值(GDP)累跌0.3%；在全球同期間41個發達經濟體中，本港GDP增長排名倒數第二。而且，2024年私營部門機器、設備和知識產權的投資佔總產值比例下降至歷史低點的4.0%，相比高峰的2012年，跌幅高達69%，這預示經濟增長疲弱。另一方面，由於出生率持續下降和人口高齡化，勞動力不足及低效率的問題會迅速惡化，勞動參與率正從2018年61%跌至2025年5月的56.7%，在未來預料將降至約50%，同時，主要行業在2028年預料面臨18萬人勞動力缺口。香港經濟正面臨結構性危機，必須把握時間，迅速改革以逆轉頹勢。

### 為何本港經濟不斷走下坡？

2002年亞洲金融風暴後，政府重新定位房屋政策，措施包括停售居屋、公屋及停拍土地，令房屋供應由1997-2002年的每年逾6萬個單位，驟降至2004-2013年的2-3萬個。結果，私樓租金指數由2006年的91.6升至2024年的190.5；房價指數由92.7升至298.7。長期「供不應求」的房屋政策雖短期利好投資者，卻導致青年流失、勞動力短缺、競爭力下降、生育率低迷及對政府資助依賴上升。

最近私樓樓價雖然已經從2021年的歷史高位回調接近三成，可是購買私樓仍然遠超大部分市民的負擔能力。根據國際公共政策顧問機構Demographia在2025年中發表的國際調查報告，香港已經連續15年是「全球樓價最難負擔的城市」。在2024年第三季，香港的「樓價收入比」為14.4，即香港的樓價中位數是市民每年收入中位數的14.4倍。

### 香港房屋長期「供不應求」的經濟影響

#### 一、剝奪下一代的經濟發展機會

房租房價急升對市民的影響是不均勻的。香港約有五成人口是業主，他們大大受惠於急升的樓價；約三成是公屋租客，不特別受私人房租價急升影響；而私樓租戶是房租和房價急升的慘烈受害者。私樓租戶每月租金開支由2004/05年度的30.6%上升至2019/20年度的40.2%，升幅逾31%。同時，租客所住的房子愈來愈小，不少市民在無選擇中只能租住狹窄的劏房。

年輕一代是本地未來生產力的中流砥柱，他們一般都不是業主或公屋租戶，成為了房租房價急升的最大受害者。2024年香港家庭的置業率為50.4%，較20年前少了3.9%，顯示年輕人不單支付租金困難，而且難以置業。35歲以下的年輕業主比例由1997年的22.1%大幅收縮至2021年的7.51%，跌幅超過65%。



房租房價急升亦導致港人創業困難。香港的創業成本過高，租金及人力成本高昂，此外創科人才多為年輕人，而本港的年輕人亦因為昂貴的生活成本變得不願意留在本地發展，亦因成本限制難以吸引外地高端人才到港發展。

房租房價急升也減低了香港的生育率。在現代社會中，男女對擇偶要求都相對較高，加上受中國傳統觀念影響，無樓一族難以結婚生育。政府數據顯示，從2011年至2021年十年間，青年人與與父母同住的比例直線上升，30-39歲的佔比由35.6%急升至43.5%，增幅逾兩成；而20-29歲佔比亦創新高，增至逾80%。同期間，在男女從未結婚人口比例中，30至34歲由43%上升至51.6%，而35至39歲則由25.3%上升至29.0%，代表著社會上近三成人在39歲仍是從未結婚；而同期間30-39歲的初生母親誕下嬰兒的數目，則由36,033名下降了30%至23,829名。房屋短缺肯定は妨礙年輕人組織家庭的主要原因之一。

房租房價急升更鼓勵年輕人「躺平」。根據僱員再培訓局最新的研究，非就業及就學的年輕人就業或進修的意欲極低，逾98%不打算在數年內尋找工作，當中逾38%表示無經濟壓力，更有逾36%完全無意欲投身職場，另外逾90%亦不打算在1年內進修，顯示有部分年輕人已經「躺平」。基督教女青年會另一份研究指出，逾27%中學生自覺已躺平，而逾47%同意租樓不買樓，逾23%認為無上流的希望。年輕人「躺平」的其中一個主因是既沒有經濟壓力，又看不到上流和買樓的希望，因此有一部分人完全不打算就業或進修。

年輕人的房屋負荷大增，打擊其經濟前途，更影響其組織家庭的能力，自然激發社會矛盾，加劇香港2012-2019年間的政治動盪不安，讓香港出現「迷失的一代」。況且，本地年輕人是未來社會的棟樑，無法被外勞、新移民取代，如果政府政策長期傷害本地年輕人，導致年輕人才流走或躺平，香港的長期經濟增長也必然受損。

## 二、昂貴的樓價成為城市競爭力的短板

近年不少知名經濟學者基於美國城市的計量經濟研究發現，居住成本上升限制勞動力從低生產力的城市流入高生產力城市，人口空間錯配降低了經濟效率，使高生產力城市的勞動力不足，變相增加了企業成本，導致經濟增長顯著放緩。

香港的情況跟美國高生產力的城市相似，昂貴的樓價及租金成為了競爭力的短板。根據人力資源管理諮詢公司美世(Mercer)公佈《2024年城市生活成本排名》，香港再度蟬聯國際員工生活成本最高的城市，當中昂貴的居住成本是關鍵因素。相比之下，本港亞洲區的主要競爭對手新加坡、上海、深圳分別是2、23及34名。另外根據城市土地學會的資料，新加坡每平方米的平均租金僅為香港的86%；北京、上海、深圳和廣州的租金更分別只及本港的52%、44%、39%和27%。

現時，香港人口老化正導致勞動力與人才嚴重短缺。根據勞工及福利局2023年人力推算報告，預料到2028年，本港在八大中心及九個關鍵產業中，人力差額高達18萬人，需靠外地人才填補，而昂貴的居住成本卻成為了人才來港發展最大的阻力。

## 三、市民對政府津貼的依賴大增

「供不應求」的房屋政策，不單令大批市民無法置業，更導致市民對公共房屋津貼的依賴性增加。過去二十年，雖然人口平均收入上升，公屋住戶人數和申請人數卻不跌反升；在1992年公屋居住人數大約248萬人，而2002年跌至大約208萬人，可是，自2003年起反升至2018年的逾220萬人。輪候冊人數的情況亦大至相似，由1992年17.6萬人的高峰逐漸下降至2002年的9.2萬後回升至2018年逾25萬人。



同時，公屋的入息及資產限制變相鼓勵市民「躺平」，市民往往在排隊申請公屋的數年間減少工作。更令人吃驚的是年輕人公屋申請者的高學歷比例愈來愈高。30歲以下擁有學歷專上或以上比例由2004年的大約10%持續上升至2014年的67%及2024年的79%，代表大量高學歷年輕市民打算依賴政府津貼，也代表勞工市場已失去了不少年輕、高學歷、高生產力的勞動力。

香港目前的房屋政策明顯自相矛盾：一方面，政府讓居屋和私人樓宇長期「供不應求」，讓私樓房租急升，最終卻導致大批市民選擇依賴公屋津貼；另一方面，為了減低公屋輪候時間，政府又不斷增建公屋，陷入惡性循環，大大增加財政負荷。

輪候冊人數大增的同時，過往的富戶政策長期又過於寬鬆，富戶不願意騰出單位；不但阻礙了房屋市場的正常運作，對於近二十多萬居住於不足130平方呎的劏房戶更造成不公。

加上公屋在市場不流通，造成勞工資源的錯配。根據呂漢光教授和孫永泉教授的研究，由於香港公屋租戶享受低廉的租金，即使居所位置與工作地點的距離很遠，但普遍都不會搬遷，使勞工人口與就業市場的匹配效率降低，而且增加了通勤成本和公共運輸需求，影響了城市整體的經濟發展。

如今，香港正面對872億港元財政赤字。房屋方面的公共開支對政府運作開支佔比愈來愈重，政府估計需額外興建30萬公屋單位，以供本港11%的人口居住，才能滿足未來十年市民對於公屋單位的需求。如果香港房屋政策繼續只集中於興建公屋，而忽略青年人置業、勞動力短缺、人口高齡化、人才流失等問題，香港經濟必然走下坡，同時政府財政情況也只會愈發嚴重。

## 房屋改革是經濟復甦的關鍵

以上研究表明，房屋政策與人口、勞動力、創新及經濟增長息息相關，明智的房屋政策不單能夠提升市民的幸福感，促進生育率，更有利於提升本地人才的積極性及創意，吸引人才，並降低企業成本以吸引外資企業落地生根，提供長遠經濟增長動力。

可惜過去二十年內，房屋一直「供不應求」，房租、房價不停急升，令一代的年輕人無法置業、上流。此情況阻礙香港挽留和吸引人才，降低生育率並加劇人口老化，也降低了私人投資者對在港發展新興產業的興趣，令香港生產力增長大跌；同時，房屋問題激發了深層次的社會矛盾，加劇了普羅市民對政府資助房屋的依賴，導致公屋輪候時間長期高企，大量市民為了得到政府資助而躺平，令香港經濟社會活力每況愈下。

此時要避免香港經濟陷入長期衰退，我們應該儘快建立共識，大力從兩個角度改革公共房屋政策。

1. 增加資助出售房屋的供應，重建房屋階梯；
2. 放寬資助出售房屋第二市場的政策，活化二手市場。

這兩點是創造經濟繁榮所需的房屋政策條件，就此，我們提出了以下六大房屋政策建議：



## (1) 放寬「白表居屋第二市場計劃」配額至12,000個

### 激活縱向流動(公屋→居屋→私樓)

資助出售房屋二手市場流通率極低，僅私樓一半，這使房屋階梯斷裂情況惡化，並窒礙社會經濟發展。現時全港資助出售單位逾45.4萬伙，但2024年第二市場成交量僅4,435宗，流通率只有1%。同年私人二手住宅成交量逾3.6萬宗(單位總數約166.5萬)，流通率達2.2%，為資助出售房屋的兩倍有餘。若對比2010年底私樓加辣前的流動水平(2006-2010年私樓流通率平均7.1%)，更見現行制度對資助出售房屋流通的壓制。

#### 流通窒息 損害長遠社會經濟發展

資助出售房屋二手市場流通不足，導致社會出現五個扭曲現象：

首先，捆綁業主人生選擇。由於資助出售房屋的地價折扣大，通常達市價30%以上，居民無法負擔補地價，又難覓第二市場買家，被迫停留於不合適單位，例如長者居住在大單位；上班族住於偏遠地區。

第二，窒礙青年上流。年輕人既難負擔私樓，新居屋中籤率亦低，二手資助出售房屋本應是關鍵替代選項。流通不足變相迫使部分人輪候公屋或屈居劏房，加劇公屋輪候時間與不適切住房問題。

第三，扭曲私樓市場結構。具換樓能力的資助房屋業主無法升級，私樓需求萎縮；年輕家庭被迫購「納米樓」，發展商遂縮減單位面積迎合市場。結果居住質素不升反降，削弱香港吸引人才能力。

第四，加劇職住錯配。2021年人口普查顯示，資助房屋業主職住同區比率較私樓業主低5.7%。跨區通勤耗費時間、擠壓交通，更降低工作意欲，拖累勞動市場效率。

第五，損害長遠社會發展。置業無望削弱市民對未來的信心，延遲組織家庭與生育計劃，加劇人口老化與勞動力短缺，形成惡性循環。

#### 買賣限制是流通枷鎖

白表配額嚴重短缺，第二市場僅容許免補地價轉售予綠表(公屋戶)或白表(合資格市民)買家。綠表雖無限額，但白表須透過年度「白居二」計劃抽籤，配額長期嚴重不足：計劃自2013年推出至今，平均每次達8.1萬宗申請。可是配額只是幾千，平均中籤率只有6.6%，即是每15個申請者只有1個人能夠中籤，市民能夠透過該計劃置業的機會微乎其微。



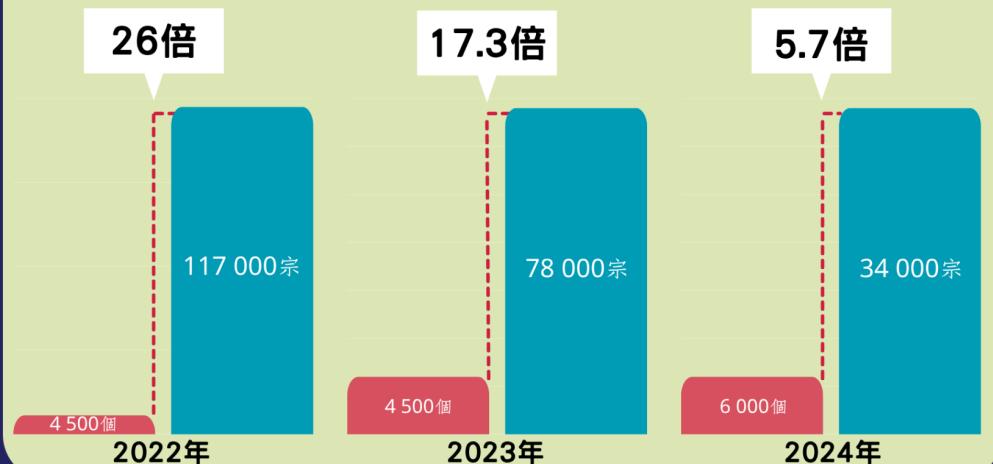
表一：白居二的申請數和限額



## 白居二超額申請5.7倍

### 白表居屋第二市場（白居二）申請情況

● 配額 ● 申請人數



**建議立即增加配額至12,000個  
並考慮全面取消配額**

#### 立即倍增「白居二」配額至1.2萬

房委會雖於2024年將配額增至6,000個（新增1,500額全撥予青年申請者），但同年申請仍超額5.7倍（3.4萬申請）。半年內，計劃的成交率已達39%，美聯數據更顯示當年居屋第二市場成交量按年升26.6%，足證需求遠超供應。

2024年小幅增配額後市場反應正面，證明放寬有效。面對居屋嚴重短缺，建議政府作出以下兩點修訂：

1. 大幅放寬配額：果斷將配額翻倍至1.2萬。



## 2. 全面取消限額：持續評估成效，目標1-2年內全面取消限額，讓白表買家自由進入第二市場。

政府應雙軌並行，同時增加資助出售房屋的供應和活化存量。大幅放寬配額能讓市民在買不到一手資助出售房屋的情況下，都能夠置業。而全面取消限額則能夠打破流通的枷鎖，既能緩解一手居屋短缺壓力，重建「公屋→居屋→私樓」的流動階梯，真正實現「安居樂業」的治理願景。



## (2) 推行「第二市場樓換樓」計劃

### 激活橫向流動(資助出售房屋→資助出售房屋)

現時資助出售房屋市場面臨嚴重的流通性問題，許多業主陷入兩難困境：一方面擔心出售單位後無法順利購入私樓自住；另一方面，有意換購更大單位的業主卻因私樓價格高企而卻步。原因是現行政策規定業主在未補地價出售單位後，即永久喪失購買其他未補價資助房屋的資格，這項限制實質上扼殺了居屋市場的橫向流通。

房協雖於2019年推出「長者業主樓換樓先導計劃」，容許持有單位十年以上且年滿60歲的業主免補地價換購較小單位。但該計劃存在明顯局限，不但適用範圍狹窄，僅限於11條房協屋邨約1,300戶，而且僅容許換購較小單位。

截至去年7月，計劃推出5年來只有1宗成功案例，計劃雖立意良善，方向正確，但近乎沒有任何成效。就此，建議政府就計劃作出以下修訂：

1. 擴大適用範圍：將「樓換樓」機制擴展至房協與房委會轄下所有類型的資助出售房屋，包括居屋、綠置居等，而不限於房協指定屋邨。
2. 放寬適用條件：取消業主的年齡限制，亦取消僅可換購「較小單位」的規定，容許業主根據實際需要（如家庭人口增減、工作地點遷移等）自由換樓。

如此一來，不但能讓長者換出大單位、釋放更多房屋資源予有需要家庭，也能讓年輕業主靈活因應人生階段變化作出調整。這將有助提升居屋流通率、減少閒置資源、促進職住平衡，同時亦有助應對人口老化、鼓勵生育與提升勞動參與率等結構性挑戰。

房屋制度必須有流動性，方能配合市民不同人生階段的需要。現行「一次性選擇」的政策安排，不僅製造不必要的壓力，也導致資源錯配。若政府願意改革「樓換樓」制度，拆除政策設下的障礙，將能重燃市民對資助房屋制度的信心，為重建房屋階梯注入活力，走向更靈活、可持續、以人為本的房屋政策未來。



### (3) 擴展「未補價資助出售房屋 - 出租計劃」

要重建一個暢通無阻的置業階梯，政策不應僅聚焦於資助出售房屋的買賣流通，還必須同步活化整體公營房屋的租賃市場。尤其是在基層家庭難以一時置業、租金持續高企的背景下，擴大過渡性租住選項，對保障居住權、紓緩市場壓力均有關鍵作用。

現行「出租計劃」規定，未補地價的資助出售房屋業主須持有單位滿十年後，方可將單位出租予三類特定租戶：其一，輪候公屋滿3年或以上的「一般申請者」；其二，輪候公屋滿6年或以上的「計分制申請者」；其三，指定非政府機構（如社聯）。然而，由於租戶資格限制過於嚴苛，2025年上半年僅有83個單位成功出租，反映政策成效有限。建議政府作出以下修訂：

1. 全面放寬租客資格：放寬資格至所有公屋申請者。

事實上，不論輪候時間長短，許多公屋申請者均面臨居住困難，部分市民被迫承受高昂租金或居住於環境惡劣的劏房，嚴重影響社會穩定。政府應善用現有資源，為這些市民提供更多租金合理、居住環境較佳的選擇。同時，此舉有助釋放閒置的資助出售單位，促進資產流通，支持業主向上流動，並有效緩解私人租務市場供應緊張，抑制租金上漲。

更重要的是，此舉不僅能回應基層市民燃眉之急，亦有助活化資助出售房屋存量，釋放資產流動性，支持業主「由租轉買」、「由細轉大」，推動整體資助房屋市場的向上流動。同時亦可緩解私人市場供應緊張，有助平抑租金，實現多贏。

香港要打破房屋階梯斷裂的困局，不能單靠新供應，更應盤活現有資源。優化「出租計劃」是最具潛力的突破口之一，只要放寬租客資格、簡化程序，就能讓更多家庭受惠，並為資助房屋注入流動與希望，邁向一個更具彈性與包容的房屋制度。



## (4) 修改公屋居屋建築比例為1:1

「公屋輪候時間」是目前房屋局最重要的績效指標。過去數年，政府為縮短公屋輪候時間投入了極多的公共資源，著力增加公屋供應量，縮短輪候時間，預計在未來五年提供逾11萬間公屋單位及3萬間簡約公屋單位，並興建了1.8萬多間過渡性房屋單位。

然而，以縮短「公屋輪候時間」為導向的房屋政策，存在著根本性的構思和理念缺陷。香港如今已經擁有八十五萬間公屋單位，規模冠絕全球各大城市；只是當前居屋短缺其實遠比公屋短缺更為嚴重，大量市民因為無法購買居屋向上流動，唯有選擇輪候公屋並因此減少工作以符合公屋資格，人為地製造輪候公屋的需求。單方面側重增建公屋的房屋政策，是治標不治本。

現今香港出現「得公屋者得天下」的社會怪現象，不僅對力爭上游的年輕人不公，更扭曲了香港經濟社會發展，也令到政府財政惡化。最近政府開始重視居屋的供應和流通度、調整了公屋與居屋的建築比例，是良好的改變，但還需進一步深化。

### 居屋短缺遠比公屋短缺嚴重

居屋政策一直是香港房屋階梯和市民向上流動至關重要的一環。1976年，政府推出居屋政策，目標就是資助中低收入家庭和公屋租戶成為業主。

可是，在2002年，政府因應亞洲金融風暴對物業市場的嚴重打擊而停售及停建居屋。其實當年已經有論者建議政府可以只停售不停建，預留彈性；可惜政府沒有採納。其後私樓價格長期急升，政府遲遲在2011年才宣布復建居屋，到2014年才再次出售新居屋單位。

十年停建居屋造成置業階梯斷層。2014年至2024年間，現居公屋的綠表居屋申請者每次平均超額近12倍。符合收入和資產限制的一般買家，即白表居屋申請者，則平均超額63倍。2014、18和19年三年的白表申請者更超額破百倍：一百個家庭，僅一戶有望中籤，機會渺茫。

抽籤次數的期望值在統計學上可以當作是「居屋平均輪候時間」。假如申請者每年都抽籤，抽中的機會率不變，超額倍數就等同平均輪候年數。因此筆者推算，2014年至2024年間，綠表申請者的平均輪候時間是12年，而白表居屋申請者的平均輪候時間則為64年。

2024年，白表居屋申請者數目有所回落，平均輪候時間為18.2年，但最新公屋平均輪候時間只是5.3年。這數據顯示，居屋短缺遠比公屋短缺嚴重，置業階梯依然斷層。



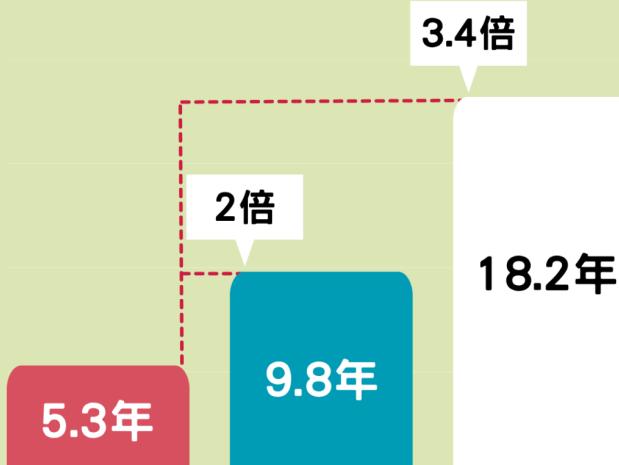
表二：2024年公屋及居屋輪候時間



## 居屋輪候時間遠比公屋長

### 2024年公屋及居屋輪候時間

● 公屋 ● 綠表居屋 ● 白表居屋



建議增建居屋減少輪侯時間  
幫助青年置業

居屋短缺錯誤造成「得公屋得天下」之局面

房屋局以降低「公屋輪候時間」為工作核心，側重於大力增建公屋，而忽視「居屋輪候時間」，使得居屋供應持續嚴重短缺，是錯誤的長遠策略。原因有六個：

首先，錯誤的理論基礎。市民排公屋，不單只因為公屋短缺，更是因為居屋供應不夠，導致房屋階梯斷層。大批市民無法向上流動，不得不選擇減少工作、輪候公屋。



未來經濟學院：為香港未來培育政策企業家  
Hong Kong Future Economy Institute:  
Policy Entrepreneurship for Hong Kong

3511-6752  
info@hkfei.org.hk

九龍觀塘偉業街133號12樓RD13  
Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street  
Kwun Tong Kowloon

第二，房屋市場被扭曲。一味增建公屋而忽略居屋的後果，就是市民越住越小，生活質素一代不如一代。

第三，勞工市場被扭曲。大批市民為符合公屋入息刻意減少工作時數，且受制於公屋地點而無法就近就業，導致勞工資源浪費，香港的經濟活力、競爭能力因此被犧牲。

第四，對力爭上游的年青人極不公平。年青人難以入住公屋，需要背負私人市場高昂的居住成本。他們上有老，下有小，還要承受這般的居住成本壓力。這「得公屋得天下」之局面，變相懲罰了力爭上游的青年。

第五，違背了香港的經濟發展方針。現今香港要「打造國際人才高地」，需要的是高端人才；可是單方面側重興建公屋，忽視居屋及重建市民置業階梯的房屋政策，鼓勵私樓市場聚焦興建「納米樓」，不利于擴大優質單位的供應，妨礙吸引高端人才。

第六，令政府財政急速惡化。大量建公屋，造成財政虧蝕。政府目前承諾加速興建公屋，預計需興建約20個新單位，總開支或逾2,000億港元。公屋的租金收入僅足夠應付日常維修開支，遑論收回建築成本。反之居屋售價不但足夠收回建築成本，還有可觀剩餘。新建的出售資助房屋每一單位的建造成本為115萬港元，但在公開市場上的售價高達400萬港元。即使以75折出售，每年建設25,000個單位，可帶來462.5億港元的淨利。

## 增建居屋 深化房屋改革

如今私人市場無法滿足經濟和社會發展的房屋需求，港府須主動出手解決居屋和高質素樓房的短缺，改革不公平又不合時宜的房屋政策，以助經濟發展和青年上流。

幸好，房屋局已經展開改革。局長何永賢女士一片苦心為民請命，秉持「提量、提速、提效、提質」四大目標，致力提升市民的「幸福感」，她提出的德政包括打擊公屋濫用、修正富戶政策等，堪稱模範的改革者。局長也多次重申增建居屋、增加居屋流通性之重要性。

我們十分贊同現行改革的方向，唯數據研究清楚顯示力度仍嫌不足。面對居屋短缺危機，建議政府採取以下三項措施：

1. 進一步調整公屋居屋建築比例至1:1：未來5年房委會及房委預計會興建，總計約16萬600個單位，當中包括11萬個公屋及5.65萬個居屋單位，總比例約為2:1。建議儘快修改比例成1:1，然後在未來考慮再修改成3:7。
2. 改善居屋的質素：居屋的目標是為港人提供上流機會，因此理論上居屋單位面積應該比公屋更大、地點更好（例如更接近市中心）。政府應該預留高質素、地點好的單位為居屋，和增加居屋的流通性，令市民有機會樓換樓，從而向上流動。
3. 推行「先售後建」（BTO）模式：借鑑新加坡經驗，建立「先售後建」（build to order, BTO）制度。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。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。此外，政府應訂定興建居屋時間表、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。

配合「先售後建」模式調整公屋居屋建築比例能具針對性幫助市民置業，並為增加收入，不單能應付當前的財赤，亦能夠用於其他戰略性發展，例如北部都會區。

表三：2024年公屋一般申請數、居屋申請數及未來五年公營房屋供應量



## (5) 重推公屋租戶置業計劃

面對2024/25年度高達872億元的財政赤字，政府必須開源節流。因此，港府不單應加建資助出售房屋，更可以模仿英國訂立「公屋購買權」，從而為政府創造穩定的財政收入，紓緩當前的赤字壓力，同時促進市民在房屋階梯上向上流動。可是，港府在1998年推出的「租置計劃」潛在嚴重設計缺失。政府必須吸取過往經驗，先活化資助出售房屋的流動性，然後推出改良版，才能真正實現扶民置業的願景。

### 租置計劃：良好初衷 設計失敗

回顧1997年，不足一半市民擁有自己的物業。時任行政長官董建華提出十年內幫助七成市民置業的目標。董先生當年的扶民置業理念是非常好的，因為對很多基層家庭來說，置業不單能令市民安居，更能令市民變成資產持份者、分享經濟發展之成果、從而改善生活。

政府在1998年至2006年間推出了「租置計劃」，讓超過十八萬個公屋單位的租戶能夠以極便宜的價格購買，很多家庭因此成為了業主。「租置計劃」的初衷良好，但這計畫設計並不理想，二十多年過後，其政策遺留下來重重問題。

### 最大敗筆在於單位不流轉

首先，由於出售折扣幅度過大，業主如果想在公開市場出售單位，需先補回當初豁免的地價。而補價金額高昂，令大部分人望而卻步。結果是，二十年間十八萬個租置單位只有約2,500個成功補價，成功率極低，絕大部分的單位只能在「居屋第二市場」有限度交易。

由於「居屋第二市場」買家資格受限，大部分租置業主難以因應家庭需要而換樓或向上流動，實際上只是將原本的租戶變成了「永久使用者」。2024年租置單位在第二市場全年也僅約1,000宗成交，流動率只有0.65%，遠低於同年私樓市場的2.2%。

租置業主不用受到「富戶政策」審查，即使收入上升也無須遷出，而流通率極低使公屋資源難以輪轉，最終導致政策達到反效果。租置家庭依然選擇一輩子都留在單位內，有些家庭成員甚至重新輪候另一間公屋，令單位無法被重新分配給有需要的家庭，更令公屋輪候時間增加。

### 第二敗筆在於管理權被分散

「租置計劃」不單沒有真正幫助居民向上流動，也令管理方面出現諸多問題。單位出售後，大廈日常管理一般由業主立案法團聘請的公司負責，但當涉及房委會與已出售的租置物業有矛盾時，協調困難重重。例如某大廈上層公屋單位水管堵塞，經房署調查後，發現原來是下層已出售的租置單位導致。於是房署要找管理公司聯絡下層的業主交涉，簡單工程隨時驚動四方，有區議員指有些個案甚至需時數年處理。

政府曾坦言有些業主立案法團根本不歡迎房委會參與管理，更會拖延或拒絕提供資料。隨屋邨老化，不少租置單位已經超過三十年樓齡，一旦需要更換升降機、維修外牆，公共設施牽涉多方持份者，責任如何釐清、費用如何分擔，常常爭拗不斷，結果導致大量行政資源被浪費。



如果政府重推「租置計畫」，政府必須保留管理權，由房委會主責日常管理，業主共同分擔管理費用。房委會應具法定權力處理滲水、垃圾等日常糾紛。同時設立長遠維修基金，由業主按月供款，以備日後大型維修所需。政府亦應保留回購權，以便日後重建或活化資產，避免再次陷入權責不清的困局。

### 第三敗筆在於急賣賤賣

最後，當年政府為了快速達到七成市民置業的目標，以極低價出售租置單位，最高更達12折，鼓勵絕大部分住戶購買。可是這個售價甚至未能抵銷建築成本，更不能紓緩當前的赤字壓力，反而浪費了寶貴的公共資源。

如果當局重推「租置計畫」，政府不應以急速達成大量公屋居民置業為目標，反之應該著重鼓勵和扶持有能力的富戶再向上流動，同時令單位更容易流轉。在出售定價上，政府應在「市民可負擔」與「維持財政穩健」之間取得平衡。若以平均75折分十年出售現存的公屋單位，平均售價約150萬元，將為政府帶來可觀的收入。在目前5.25%最優惠利率、零首期、30年還款期下，月供約為6,700元，這大約是現行「富戶政策」下超出收入上限三倍但未超過四倍的公屋租戶所須繳租金的三倍半水平，對有一定收入基礎的基層家庭而言，是一個合理負擔範圍。

### 重推租置前 先激活資助出售房屋流動性

雖然「租置計劃」存在嚴重缺失，但計劃的目標是幫助公屋居民置業，讓市民一步步由租戶成為業主，此核心理念並未過時。問題的關鍵是改革的設計和次序。「租置計劃」之最大敗筆，在於資助出售房屋缺乏流動性，導致租置家庭無法真正向上流動。政府重新推出「租置計劃」之前，必預先激活資助出售房屋流動性。

資助出售房屋流通不足，有害無益，其害包括：綑綁業主人生選擇、窒礙青年上流、扭曲私樓市場結構、加劇職住錯配、損害長遠社會經濟發展。我們建議政府施行以下改革：

1. 增加「白居二」配額：去年政府將配額由4,500增至6,000，帶動居屋第二市場成交上升26.6%。反映市場需求殷切，若進一步將配額倍增至12,000，甚至取消配額限制，將有助擴大購買群，為日後租置單位轉售鋪路。
2. 推行「第二市場換樓計劃」：目前房協的「長者業主換樓計劃」只針對特定人士，適用範圍有限。若政府放寬條件，容許所有居屋業主根據家庭需要調整單位面積，將可釋出更多舊單位供流通，讓資源得以有效循環。
3. 擴展「未補價資助出售房屋出租計劃」：目前房委會容許擁有十年或以上的未補地價單位出租，但租客只限輪候三年以上的家庭或指定機構。2025年上半年，全港僅有83個單位成功出租，政策效益甚微。事實上，無論輪候時間長短，公屋申請者都是有實際住屋需要的市民。若政府能放寬租客資格至所有輪候公屋人士，將能為他們提供合理替代選項，改善居住環境，紓緩劏房問題，同時活化現有單位資源，減輕私人市場壓力。



## 市民向上流動為目標 扶民置業政策為方法

隨著過渡性房屋與簡約公屋陸續落成，劏房問題已有所緩解，同時「富戶政策」已逐步收緊，減少了公營房屋的錯配。此時應該改變房屋改革方向，以扶助夾心階層市民向上流動為中心。為此當局應吸取「租置計劃」失敗經驗，先活化資助出售房屋的流動性，從而推出精準改良後的扶民置業政策，為市民創造一條穩步向上的置業道路，同時也為政府開拓資源，減低財政壓力。



# 公營房屋改革會否沖跨私樓市場？

今天香港私樓市場價格疲軟，部分發展商更面臨財困，不少論者害怕增加資助出售房屋供應（包括擴建居屋及重推租置公屋計劃）將會使私樓市場雪上加霜，甚至引發發展商破產及銀行危機。我們透過經濟理論與實證數據將論證，縱使當前香港物業市場疲弱，可是在長遠而言，增建資助房屋導致樓價大幅下跌的恐懼實屬過慮，此等憂慮亟需以理性分析取代。

## 私樓樓價飆升使香港成為全球樓價最難負擔的城市

政府在2002年面對亞洲金融風暴對本地經濟的打擊，推出9項救市措施，包括停售公屋、停售及停建居屋、取消拍賣土地等，結果矯枉過正，造成此後廿多年香港住宅長期短缺，樓價不斷攀升，市民難以置業。

最近私樓樓價雖然已經從2021年的高位回調接近三成，可是購買私樓仍然遠超大部分市民的負擔能力。根據國際公共政策顧問機構Demographia在2025年中發表的國際調查報告，香港仍然是全球樓價最難負擔的城市：香港2024年第三季的「樓價收入比」為14.4，即香港的樓價中位數是市民每年收入中位數的14.4倍。這個全球「樓價負擔能力」的調查，始於2011年，而香港已經連續15年（2011至2025）高踞「全球樓價最難負擔的城市」。

根據政府的統計，在過去20年（從2005年6月到今年6月），住宅樓價指數從92.9激增至286.7，飆升了208.4%；其中細單位樓價飆升遠超大單位，期間細單位（A類）售價指數飆約257%，遠超大單位（E類）的95%。

細單位價格出現不合比例的飆升，癥結在於公營房屋政策長期失效。政府自2002年起停建居屋等資助出售房屋，導致整整一代港人難以透過資助房屋階梯「上流」換購更大單位，購買力被壓縮至細單位市場。同時，過去公屋富戶政策過於寬鬆，部分公屋被有資產家庭佔用，迫使大量低收入家庭只能擠壓於租賃市場的細單位或劏房。這造成不論買賣或租賃，市場對細小居住空間的需求異常殷切。

細單位價格奇高，誘使發展商過去十年大量興建「納米樓」，私樓業主亦熱衷將單位「劏」細分租，以滿足低收入住戶對廉價細單位的爆炸性需求。

樓價飆升大幅推高置業門檻。數據顯示，2002至2008年間，本港家庭自置居所比率尚能維持在53%至53.6%水平；但2008年後持續下滑，至2024年僅約50.4%，跌幅約3個百分點。縱然近年跌勢稍緩，眾多青年仍難圓置業夢。

## 公營房屋改革對私樓價格的影響

我們已論證居屋嚴重短缺窒礙年輕人在置業階梯向上流動，衍生種種問題，包括部分市民為輪候公屋而減少工作投入，並損害長遠經濟社會發展。為此，我們主張政府應提升資助出售房屋第二市場的流通性（如增加白居二配額），並大幅增加資助出售房屋供應（包括擴建居屋及推行優化的租置公屋計劃）。以下我們將分別分析提高第二市場流通性及增加資助出售房屋供應對私樓市場的影響。



## 增加資助出售房屋流通性：樓價衝擊有限，有效扶持青年

我們倡議放寬資助出售房屋第二市場的轉讓限制，旨在提升市場流通性，讓現有居屋業主能更靈活地出售單位、改善居住環境；同時讓更多合資格市民（特別是白表申請者）能較易「上車」。市民也能因應工作或子女教育需要遷居，減少勞動市場扭曲，有利經濟發展與社會穩定。

放寬第二市場限制，本質類似降低交易稅費（如印花稅），主要作用是活化存量市場交易，對整體樓價影響不大。學術研究（如胡榮教授的分析）顯示，交易稅（如印花稅）對樓價的影響甚微。例如，香港實施額外印花稅（SSD）一年後，一、二手樓價不跌反升。同樣，去年2月底政府「撤辣」後，樓價指數曾短暫反彈約2.5%，但至年中已大致回落至撤辣前水平，證明轉讓限制難改市場基本趨勢。

增加流通性將促進「樓換樓」鏈條啟動。更多受配額限制的居屋業主得以出售單位，升級購置私樓（尤其是較大單位）；同時，騰出的居屋單位讓輪候青年更易「上車」，並可能釋放其原本租住的細單位。此過程將推高大單位價格和租金，同時紓緩細單位的價格及租金升幅，有助糾正私樓市場市場聚焦「納米單位」的扭曲。

## 公共房屋改革：房屋的供應和需求皆增加

我們的第二項倡議，是增建資助出售單位（如居屋、首置盤及推行優化的租置計劃）。社會對置業的龐大需求十分明顯：2014至2024年間，綠表居屋申請超額近12倍，白表更超額高達63倍。為根本扭轉供需失衡，政府必須大幅增加資助出售單位。

我們倡議的公營房屋改革不單止增加資助出售單位的供應，也同時會在多方面增加房屋的需求。首先，香港公營樓宇存在嚴重資源錯配，改革可以釋放潛藏的物業價值，從而增加社會財富及總需求，包括對樓宇的需求。王欣儀教授的研究指出，內地早年將國有住房（類似公營房屋）錯配予較富裕群體，壓抑了私樓需求；後續推行房改（私有化）則釋放需求，平均推高樓價約7.5%。

此外，我們多次在本欄的文章指出，香港僵化的公共房屋制度在多方面妨礙經濟增長並損害經濟競爭力及社會穩定；在長遠而言，公共房屋改革將會刺激香港的經濟增長，從而增加私樓的需求。

## 兩地融合將大幅增加房屋需求

在兩地融合的大背景下，香港的房屋供應不單只要滿足本地人口的需求，也要滿足外來人才、入口勞工及內地大量對香港物業有興趣的投資者的龐大需求。當前政府積極「搶人才」、「搶企業」，更提出發展「千萬人口都會」的願景。在長遠而言，房屋需求恐怕只增不減。

深圳過去四十年透過大幅增加房屋供應，成功吸納龐大移民帶來的極高彈性住房需求。相同邏輯正適用於今日香港：隨著香港加速融入大灣區及國家發展大局，跨境生活、工作日趨便利，香港的房屋需求（尤其來自新增人口）不僅持續增長，且彈性極高。在此背景下，增加供應（包括公營）主要將轉化為人口增長與經濟活力的提升，對整體樓價的壓抑作用輕微，甚至可因經濟向好而提供支撐。

## 摒棄無謂恐懼 推動理性改革

總括而言，香港僵化的公營房屋制度使房屋階梯斷裂，大批市民被困在公屋而難以上流購買居屋，居屋業主亦難以出售居屋換購私樓；在年輕人群體中，只有小數有父蔭的才能上樓；私樓市場年輕



客戶人數狹窄，對其長遠發展十分不利。運作暢順的房屋階梯將釋放巨大經濟潛力、提高競爭力並刺激經濟增長，從而增加私樓的需求。

私樓市場將出現健康的結構轉變：現時流行的「納米樓」將會逐步被居屋取代，發展商將聚焦建造較為寬敞並高質素的樓宇，滿足市民「住大啲」、「住好啲」的需要；況且香港已經成功吸引大批外來專才，他們對高質素私樓的需求將會有增無減；聚焦興建高質豪宅，將有利吸引國際級的人才。

港人普遍對住房「供應過剩」的恐懼，既缺乏實證支持，亦建基於對市場動力的誤判。為破解房屋困局、釋放經濟潛力、保障社會長遠穩定，這些阻礙改革的無謂憂慮必須被理性分析與實證數據取代。政府應以更大魄力，推動必要的公營房屋制度改革。



## (6) 制定「扶持青年置業」為房屋政策重心目標

要真正破解香港樓市的結構性困局，必須從制度設計層面入手，以扶持青年置業為核心目標，重新定位整體房屋政策，從而重建一個可持續、具流動性的居住制度。這不僅關乎年輕一代的未來，更關乎整個社會的經濟活力與資源配置效率。

### 香港房屋政策需「破局性」改革

特別政府銳意解決房屋問題，在何局長領導下，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」房屋的機會。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。

但現時年輕人仍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年高點。要根本逆轉日積月累的房屋問題，香港需更大膽、更有系統性的改革。一如中央港澳工作辦公室、國務院港澳事務辦公室夏寶龍主任早前南下調研時強調，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。香港應規劃一個全面且具策略性、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，建立可持續的經濟成長基礎。

### 制定以「扶持青年置業」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，構成公共安全隱患，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，公屋已成為許多市民一生的終點，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，政府應效法新加坡以全民置業為長遠目標，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。這樣的政策對長遠經濟發展有利，並確保公平且有效運用社會公共資源。

### 積極平衡房屋供應與需求

政府近年積極吸引人才，導致人口增長速度加快，私人租金指數因而在前年初至去年底急升逾一成，貼近2019年高點。為穩定租金走勢，政府應協調房屋和人口政策，並積極平衡房屋供需。

目前，政府各部門分工明確卻相對獨立：房屋局專注供應，勞福局負責就業，入境處管理移民，商經局推動產業發展。若缺乏高層統籌協調，土地供應與人口政策無法有效結合，將嚴重制約經濟及城市發展潛力。

為確保土地供應、人口、移民政策與經濟發展有長遠和策略性的協調，政府應統一規劃。

我們建議政府成立跨部門工作小組，由高層官員牽頭，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。



房策改革應加強幫助年輕人置業，增加勞動人口及其生產力，並減少資源錯配，進而為政府開源節流。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，更要訂定長遠清晰目標，以協助全民置業為己任。

### 幫助青年上樓 就是為香港建未來

要有效開源節流、提升競爭力，政府必須重新定位房策目標，不僅止於紓困或扶貧，更應積極構建一個讓全民（尤其是年輕人）有機會置業的社會結構。透過三大目標：扶持青年、重建階梯、善用資源——推動房屋改革，香港才能從人口老化、社會停滯中「破局」，邁向一個更可持續、更具希望的未來。

---



未來經濟學院：為香港未來培育政策企業家  
Hong Kong Future Economy Institute:  
Policy Entrepreneurship for Hong Kong

3511-6752  
[info@hkfei.org.hk](mailto:info@hkfei.org.hk)

九龍觀塘偉業街133號12樓RD13  
Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street  
Kwun Tong Kowloon



地址 九龍觀塘偉業街133號12樓RD13  
Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street

Kwun Tong Kowloon

電話 (852) 3511-6752

電郵 [info@hkfei.org.hk](mailto:info@hkfei.org.hk)