

# 房策全面改革—促進置業、重建房屋階梯、鼓勵青年上流

王柏林、牛致行、宋恩榮 原載於《明報》2025年9月11日

**文章摘要：**文章指出香港房策過度側重出租公屋，導致房屋階梯斷裂，未能促進青年置業與上流，並主張全面改革以重建可持續的房屋階梯。

房屋政策是公共政策重中之重。除了提供「有瓦遮頭」的基本需要，房屋政策也要照顧市民置業需求。「有恒產者有恒心」，促進置業不單止可促進社會穩定及和諧，更鼓勵市民勤奮工作、累積財富並力爭上游。

本港房屋政策過分聚焦擴建公屋以縮短公屋輪候時間，如今已建成 85 萬個公屋單位，規模冠絕全球各大城市，在提供居住的基本需要方面有一定成就。然而香港房屋政策無意間導致房屋階梯斷裂，結果是未能有效促進置業。目前香港市民自置居所比例只有約 51%，遠低於內地的 87%、台灣的 85%、新加坡的 90%。

筆者從今年 2 月開始在本版連續發表 9 篇有關房屋政策的文章，本篇是總結的第十篇。過往文章說明，房屋短缺不但影響市民的基本住屋需要，也牽連到社會經濟方方面面的困局，包括加深貧富不均、社會分化，並成為年輕人成家立室及上流的障礙。香港生育率下降及人口老化趨勢從而惡化，不少人甚至為符合申請公屋入息標準而減少工作，本港勞動力因此更形短缺。

房屋長期「供不應求」，妨礙香港吸引新興產業、高端人才及創業企業，拖慢經濟增長、削弱經濟競爭力，甚至影響社會穩定。此外，市民對政府房屋津貼的依賴度增加，亦加重政府財政負擔。

## 房屋階梯 為何斷裂

筆者在本版分析了 3 個導致房屋階梯斷裂的政策：其一是過往公屋富戶政策太寬鬆；其二是政府片面側重興建公屋而忽略居屋；其三是租置公屋及居屋第二市場（白居二）的轉讓和出租限制過於僵化。

首先，過分寬鬆的富戶政策，難以催迫公屋中的富戶搬遷到居屋或私樓，不但對輪候公屋的低收入住戶不公平，也延遲他們進入公屋（房屋階梯第一層），妨礙他們上流。幸而早前當局收緊公屋富戶政策，緩解了這個矛盾。

其次，政府片面側重興建公屋而忽略居屋，結果居屋短缺遠比公屋短缺嚴重——在 2014 至 2024 年的 10 年間，綠表居屋申請者平均輪候時間是 12 年，而白表居屋申請者平均輪候時間更長達 64 年！結果是大批有能力購買居屋，卻未有足夠能力購買私樓的市民，無法通過購買居屋向上流動；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。

年輕一代是香港未來中流砥柱，他們一般都不是業主或公屋租戶，因此成為房屋短缺的最大受害者。香港 35 歲以下年輕業主比例，由 1997 年 22.1% 大減至 2019 年 7.6%。高學歷的年輕公屋申請者佔比也愈來愈高：30 歲以下有專上或以上學歷的比例，由 2004 年約 10%，持續升至 2014 年 67% 及 2024 年 79%，代表大量高學歷年輕人打算依賴政府津貼，也代表勞工市場失去不少年輕、高學歷、高生產力的勞動力。可嘆香港多少年輕人放棄力爭上游，以「得公屋得天下」為一生人的目標。

本港目前房策明顯自相矛盾：一方面，政府令居屋和私人樓宇長期供不應求，使私樓房租急升，最終卻導致大批市民選擇依賴公屋津貼；另一方面，為縮短公屋輪候時間，政府又不斷增建公屋，陷入惡性循環，大大增加財政負擔。現時每個公屋單位建造成本升至 97 萬元，但公屋租金只能勉強支付急速上升的維修費用，遑論收回造價。反之，增建居屋卻可以帶來可觀收入，能夠有效紓緩現時政府龐大財赤。

## 居屋的僵化轉讓和出租限制

最後，就算部分市民抽中並購買居屋，他們仍要面對居屋第二市場流通不足的枷鎖。由於居屋地價折扣大，居民一般無法負擔補地價，居屋流通需依賴「白居二」市場（未補地價居屋可轉售給符合居屋申請資格的白表買家）。惟「白居二」市場對買賣雙方都有過於嚴苛的限制，導致其流通嚴重不足。

白表買家數目有配額限制，配額又嚴重過少，市民難以中籤進入市場。而賣方的限制是未補價單位不可以「樓換樓」：業主在出售單位後，不能購入其他未補價資助房屋。



這些限制阻礙市民縱向（公屋→居屋→私樓）上流，也妨礙他們橫向（居屋換居屋）流動，結果業主被迫停留於不合適單位，難以換樓上流，也難以通過「樓換樓」應對工作或家庭轉變，例如長者居於大單位、上班族住偏遠地區，更難以離港工作或到內地退休。

筆者在本版倡議，除了大幅擴建居屋及推行優化的租置公屋計劃，政府亦需要激活「白居二」市場的流動性，具體建議包括大幅提高「白居二」購買限額，並且同時容許未補地價單位「樓換樓」。

## 運作暢順的房屋階梯：新加坡模式

新加坡的公共房屋政策十分成功，是全球模範。星洲的公營租住房屋，專門針對少數沒有其他居住選擇的貧窮家庭（包括月入不足 1500 新加坡元（約 9100 港元）的家庭）；租約一般為期 3 年，雖可申請續租，可是不再符合資格便要搬出，要求他們在公開市場租房或購買組屋。

新加坡公共房屋模式以鼓勵置業而非提供出租公屋為中心，並且催促居於出租公屋的市民盡快上流到組屋。結果是逾八成人口購買了政府建造的組屋，居住環境遠勝香港市民。組屋的轉讓限制相當寬鬆，在居住 5 年後便可轉售給新加坡公民或永久居民，方便市民縱向及橫向流動。

反之，本港公共房屋模式卻側重出租公屋而非置業，大批市民長期被限制於出租公屋（房屋階梯最底層）而難以上流。至於成功申請購買居屋中籤的幸運兒，也要面對嚴苛的轉售及出租限制，妨礙他們縱向和橫向流動，不但大幅削弱他們的福利，亦嚴重影響整體經濟競爭力及活力。

香港需要仿效新加坡模式，公共房屋政策要以鼓勵置業而非出租公屋為主要目標，需逐步提高居屋在公營房屋的佔比，並且大幅放寬對「白居二」市場的轉售及出租限制。

## 房屋階梯運作暢順 有利私樓市場發展

如今本港房屋階梯斷裂，大批市民被困於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。結果是在年輕人中，一般是有父蔭的才能夠上樓；私樓市場的年輕客戶狹窄，對其長遠發展十分不利。

此外，香港公營樓宇存在嚴重資源錯配；房屋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。最後，改革香港僵化及損害整體經濟競爭力的公共房屋制度，將會刺激本港經濟增長，從而增加私樓需求。

## 房屋土地人口與經濟發展的策略協調

政府近年積極吸引人才，導致人口增加，私樓租金也急速上升，貼近歷史高點。當局需協調房屋和人口政策，並積極平衡房屋供需。

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，筆者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。

香港現時經濟疲軟，疫後復蘇不似預期，政府亦深受財赤困擾。不過，經濟危機正是全面改革房屋問題的契機。政府的房策應重新定位，不單以扶貧為重心，更要積極構建一個讓全民（特別是年輕人）有機會置業的社會。促進置業、重建房屋階梯、鼓勵青年上流，不但能夠解決香港住房問題，也可善用整體社會資源、增強競爭力及刺激經濟增長。這樣，香港才能夠從人口老化、社會停滯中「破局」，邁向更可持續、更具希望的未來。



# 作者簡介

## 王柏林教授

王教授是經濟學者，現任香港大學商學院管理與策略學系助理教授。研究專長為勞工經濟、房屋經濟及貨幣經濟。他擁有美國麻省理工學院經濟學哲學博士學位及哈佛大學物理學學士學位。

王教授亦是政策企業家，除擔任未來經濟學院董事會主席外，亦積極多個研究機構合作，包括和民智行動設計智庫、Rockwool Foundation、The Organizational Economics Group, HKU、Real Estate Lab, HKU、香港大學當代中國與世界研究中心和香港大學賽馬會環球企業可持續發展研究所。

## 牛致行先生

牛先生是未來經濟學院研究助理。現時他專注研究香港房屋政策和土地政策。他擁有中文大學哲學系學士學位。

## 宋恩榮教授

宋教授是經濟學者，現任香港中文大學之滬港發展研究所副所長、經濟研究中心副所長、經濟系客座教授、眾多國際經濟學報的編委成員。他曾獲頒中國經濟學領域最高榮譽獎項之一的孫治方經濟學獎（2008）及張培剛發展經濟學優秀成果獎（2009）。研究專長為國際貿易與經濟發展及中、港、台三地之投資及貿易。他擁有明尼蘇達州立大學經濟學哲學博士學位和香港大學經濟學學士學位。

宋教授亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除擔任未來經濟學院董事外，亦是民智行動設計智庫董事、全國港澳研究會會員、中山大學自貿區綜合研究院專家諮詢委員會委員、香港政策研究所名譽高級研究員、紫荊研究院名譽高級研究員和香港文化協進智庫學術顧問。



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)