

# 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 原載於《明報》2025 年 10 月 2 日

*文章摘要：文章指出《施政報告 2025》轉向扶助置業，方向正確，但多項措施力度有限，難以有效重建房屋上流階梯。*

本年度施政報告在房屋政策上作出了重大轉變：往年政府長期側重解決劏房問題、增加公屋供應，今年改變主調為幫助市民置業、向上流動。筆者過往在本版多篇文章指出，公營資助出售房屋供不應求，上流階梯因此斷裂，大量夾心階層市民無法置業而「躺平」排公屋。政府無止境增建公屋，並不能解決房屋問題癥結，也不會縮短公屋輪候時間；反之，必須重建上流階梯。

筆者十分支持現政府正視房屋階梯問題、幫助市民置業。施政報告一共提出 6 項豐富置業階梯的措施，這些改革實質上會為市民帶來多大效益？本文將逐一剖析每項新政策對市民向上流動的具體影響，及估計有多少人可能受惠。整體而言，政策方向雖正確，但改革力度仍顯不足。

## 增居屋供應及調整綠白表比例

特首提出的首項措施是「在居屋供應顯著增加的基礎上，我們會將綠白表配額比例由 40：60 調升至 50：50，協助更多公屋租戶變成業主，同時讓原有公屋流轉給輪候申請人，達至一舉兩得」。

若居屋供應不變，調升綠白表配額比例是零和遊戲：綠表中籤率上升，意味白表中籤率下降。縱使如此，調升綠表比例配合了收緊公屋富戶政策的大方向，促進富戶居住的公屋流轉給輪候申請人；就算白表中籤率因此下降，此舉仍有可取之處。

實際上未來居屋供應將大增，這是重建房屋階梯的最大亮點。房屋局長何永賢表示：未來 5 年居屋供應將從過往的 3.9 萬個，增至 5.8 萬個，增幅約 50%，白表中籤率將提高約 25%。

增加居屋供應及改變綠白表比例對中籤機率的影響，可以簡單說明。以 100 個居屋單位為基數，過往 100 個居屋單位，有 40 個分給綠表、60 個分給白表。將來會有 150 個居屋單位（增幅 50%），各有 75 個分給綠白表。分給白表的單位將由 60 個

升至 75 個，增幅 25%。倘其他情況不變，白表中籤率也會提高 25%（這正是何永賢局長宣稱的數字，雖然她沒有說明數字如何計算出來）。分給綠表的居屋單位將由 40 個增至 75 個，升幅近 88%。不過在收緊富戶政策後，綠表申請者會顯著增加，因此綠表中籤率升幅將小於 88%。無論如何，收緊富戶政策的推力及分配給綠表單位增加 88% 的拉力，將產生雙重作用，公屋富戶上流至居屋的動力肯定會明顯加強。

筆者過往於本版多次指出，本港居屋比公屋更為短缺；增加居屋供應，正是公營房屋改革的關鍵。去年施政報告已宣告，把公屋與資助出售單位的比例，由七比三逐步調整至六比四，而我們亦建議此比例應盡快進一步調整到五比五。

## 擴大單位面積利上流 改變良好

第二個措施是提升居屋和綠置居較大單位的比例，以吸引更多公屋家庭考慮置業。根據房委會 2022 年居屋申請者統計調查，約 52% 綠表申請者表示置業的主要原因是希望改善居住環境，29% 則指現時居住空間不足。可見，單位面積大小是影響公屋住戶置業意欲的重要因素之一。

過去資助出售房屋單位逐漸「納米化」，小單位居屋的比例持續上升，實用面積小於 430 方呎的居屋，由 2017 年 21.5% 升至 2024 年 24.3%，難以有效回應公屋戶對「改善居住環境」與「增加居住空間」的實際需求。對於現時享有相對較大公屋單位的家庭而言，幾乎無誘因要搬遷至更細小、價格卻更高的居屋單位。

因此，提供更多中大單位，能夠提升居屋吸引力，促進公屋家庭向上流動，從而釋放更多公屋單位予輪候者，紓緩輪候壓力及劏房問題。

## 白表購二手居屋配額升 但幅度不大

第三項措施是增加 1000 個「白居二」配額，並適度增發批准信。這些措施確實有助提高白表者的置業成功率。以「白居二 2024」為例，3.4 萬名申請者中，中籤率會由原本約 18% 提升至約 21%。

同時，由於過往僅約八成中籤者最終完成購買，導致部分配額實際未被使用。若政府額外多發放兩成批准信，則相當於再釋放約 1400 個名額，額外有 1120 個家庭受惠，推算 2024 年「白居二」的成功率可由 21% 進一步增至約 25%。

不過更根本的問題是：為何白表者的購屋仍需依賴「配額」？截至今年首季，房委會及房協約有 34.2 萬個居屋單位已屆滿轉讓限期，並可補地價後公開出售，但目前僅約 20% 已補價，其餘逾 27 萬個單位只能在第二市場流通。然而第二市場極度不活躍，過去 10 年房委會居屋及綠置居交易總數僅約 2.1 萬宗。

若政府取消白表配額限制，容許白表者自由進入第二市場，這 27 萬個單位便能夠成為潛在房屋供應，有助促進資助房屋流轉，幫助資助出售房屋業主向上流動，從而重建房屋階梯。

## 放寬轉售限制年期 無短期影響

第四個措施是放寬轉售限制，促進市場流動。2022 至 2024 年間推出的資助出售房屋，其於公開市場的轉售限制年期由 10 年延長至 15 年；而根據本年度施政報告，新推出單位的限制將重新下調至 10 年。

不過，此放寬措施的實際影響有限。目前僅有極少數單位會補價後流入公開市場。此外，新單位亦須待 10 年後才合資格於自由市場流通。因此，這項政策調整並無短期影響。

## 「長者業主樓換樓」限制太嚴

第五個措施是推行「長者業主樓換樓計劃」，讓年滿 60 歲的資助房屋業主，可將手上大單位換成較小或較偏遠單位，從而套現部分資產作退休之用，同時釋放市區或大面積單位予有需要家庭。但計劃的預期成效恐難如理想。參考過往房協「長者業主樓換樓先導計劃」，當時估算約有 1300 戶符合申請資格，但計劃推行 6 年以來，截至今年 8 月 31 日，累計僅收到 29 宗申請，其中成功購入新單位的個案更只有兩宗。據相關報道，現時全港約有 10 萬戶符合計劃的申請資格。倘按 1.5% 的成功率推算，即使計劃延續 6 年，所能惠及的業主每年僅約 25 戶，作用實在有限。

雖然今次計劃較先導計劃稍為寬鬆，除了「大換小」外，亦容許「市區換偏遠」，但根本問題在於適用範圍過於狹窄。對大多數長者而言，若非有迫切經濟需要，難以說服他們主動換樓。相反，其他家庭的換樓動機更強，不僅基於財務考量，還涉及子女教育、工作地點、家庭成員數目變化等。若要真正推動房屋流轉，必須進一步減少限制，讓更多家庭受惠。筆者建議政府先觀察本年度的成效，如數字仍偏低，便應考慮擴大計劃，甚至取消年齡限制，讓所有資助房屋業主可因應個人或家庭需要「樓換樓」，才有望真正釋放更多資源，重建「上流階梯」。

## 未補價單位出租計劃 有助業主上流

最後，第六個措施是允許持有單位滿 10 年的資助出售房屋業主，出租物業予白表申請者，名額 3000 個。此計劃大幅擴張了未補地價單位出租合資格的申請者人數。以往房協的「未補價資助出售房屋出租計劃」，僅限於輪候公屋 3 年或以上的一般申請者，或 6 年以上的計分申請者。2021 年政府曾估計約有 9 萬個一般申請者輪候公屋 3 年或以上。而根據綜合住戶統計調查，2023 年約有 27.5 萬戶住在私樓並符合白表資格。此政策覆蓋範圍估計擴大約 3 倍，有望回應白表者在申請居屋期間的居住需求，對紓緩白表者的租賃壓力很可能有明顯作用。

截至今年 8 月，住宅租金指數已攀至 198.7，相信很快會突破 2019 年 8 月的 200.1 歷史高峰。對比 2021 年房委會數據，透過該計劃出租的單位租金中位數僅 8000 元，而相同面積私樓租金則是 1.5 萬元，計劃的租金僅為私樓市場 53%。過往筆者的學術研究指出，大量空置或缺乏流通的租置單位，導致房屋資源被閒置及劏房戶數目劇增。倘能有效活化資助房屋租賃市場，可紓緩劏房危機。

不過，繁複的行政程序亦可能使計劃不受歡迎。截至今年 8 月底，房協「出租計劃」在 8 年間僅簽訂約 590 份租約。現行程序要求業主與租客分別向房委會或房協提交申請，辦理法定宣誓並簽署聲明文件；經審批取得證書後，租客始能透過指定平台或地產代理物色單位、議價簽約，最終還須於兩周內提交租約通知書。

整套流程層層關卡，僅申請階段就可能耗時數月。過度行政負擔，已成市場流通的主要障礙。為提升成效，筆者建議政府盡量簡化程序、減少行政阻礙。

## 尚待來年深化改革 重建房屋階梯

整體而言，本年度施政報告在重建房屋階梯上方向正確，惟力度仍不足。若要真正破解困局，須進一步大增居屋供應，並取消「白居二」限額、擴大居屋換樓資格、放寬出租限制。改革的「組合拳」尚須深化，才足以讓房屋資源有效流動，重建房屋階梯。

## 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。

### 牛政行先生

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人口政策。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冶方經濟學獎（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)