

租置計劃：從失敗教訓到全民共享

王柏林、牛致行、宋恩榮 原載於《明報》2025年7月31日

文章摘要：文章回顧租置計劃的政策初衷與失敗教訓。主張重推計劃前須先活化資助出售房屋流動性，以精準改革促進市民向上流動，同時紓緩政府財政壓力。

面對 2024/25 年度高達 872 億元財赤，政府必須開源節流。筆者前文提出，特區政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財政收入，紓緩當前赤字壓力，同時促進市民在房屋階梯向上流動。可是，政府在 1998 年推出的「租置計劃」存在嚴重設計缺失。當局必須汲取過往經驗，先活化資助出售房屋的流動性，然後推出改良版，才能夠真正實現「扶民置業」願景。

計劃初衷良好 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 10 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，因為對很多基層家庭來說，置業不單能夠令市民安居，更可以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 至 2006 年間推出租置計劃，讓超過 18 萬個公屋單位的租戶能夠以極便宜價格購買，很多家庭因此成為業主。租置計劃初衷良好，但這計劃的設計並不理想，20 多年過後，其政策遺留重重問題。

最大敗筆單位不流轉

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，須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，20 年間 18 萬個租置單位，只有約 2500 個單位補價，成功率極低，絕大部分單位只能夠在「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「永久使用者」。2024 年租置單位在第二市場，全年也僅約 1000 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，即使收入上升也毋須遷出；而流通率極低，使公屋資源難以輪轉，最終導致政策出現反效果——租置家庭依然選擇一輩子留在單位內，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所導致，於是房署要找管理公司聯絡下層業主交涉，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（註 1）。

政府曾坦言有些業主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，不少租置單位已逾 30 年樓齡，一旦要更換升降機、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（註 2）。

倘政府重推租置計劃，當局必須保留管理權，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。

註 1：〈租置公屋「混合業權」管理模式成混亂之源 修理渠管釀四方交涉〉，2022 年 1 月 2 日「香港 01」

註 2：〈立法會：房屋局局長就「重推及優化出售公屋計劃」議員議案開場發言〉，2024 年 3 月 20 日



第三敗筆急賣賤賣

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，最高更達市價一至兩折，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，更不能紓緩當前政府赤字壓力，反而浪費了寶貴的公共資源。

若當局重推租置計劃，不應以急速達成大量公屋居民置業為目標，反之應着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。於出售定價上，政府應在「市民可負擔」與「維持財政穩健」之間取得平衡。若以平均七五折分 10 年出售現存公屋單位，平均售價約 150 萬元，將為政府帶來可觀收入（註 3）。在目前 5.25% 最優惠利率、零首期、30 年還款期下，月供約 6700 元。這大約是現行富戶政策下超出收入上限 3 倍但未超過 4 倍之公屋租戶所須繳租金的 3 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

雖然租置計劃存在嚴重缺失，惟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，必先激活資助出售房屋流動性。

筆者在前篇文章指出（註 4），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。我們在該文建議政府推行如下改革。

(1) 增加「白居二」配額：去年政府將配額由 4500 增至 6000 個，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 1.2 萬，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。

註 3：香港有 85 萬個公屋單位，若能夠全部出售，將可帶來 1.3 萬億元收入，相當於足夠填補 14 年政府財赤（2024/25 年度赤字 872 億元）；就算只出售部分單位，帶來的收入也相當可觀。

註 4：〈居屋二手市場流通窒息 買賣限制須大幅放寬〉，2025 年 7 月 3 日《明報》

(2) 推行「第二市場換樓計劃」：目前房協「長者業主樓換樓計劃」只針對特定人士，適用範圍有限。倘政府放寬條件，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，使資源得以有效循環。

(3) 擴展「未補價資助出售房屋出租計劃」：目前房委會和房協容許擁有 10 年或以上的未補地價單位出租，但租客只限輪候公屋 3 年或以上的家庭或指定機構。截至今年 7 月底，全港僅有 101 個單位出租，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。若政府能夠放寬租客資格至所有輪候公屋人士，將可以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（註 5）。

「市民向上流動」為目標

「扶民置業政策」為方法

隨着過渡房屋與簡約公屋陸續建成，劏房問題已有所緩解；同時富戶政策已逐步收緊，減少了公營房屋錯配。此時房屋改革應該改變其主調，以扶助夾心階層市民向上流動為中心。為此，當局應汲取租置計劃失敗之經驗，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。

註 5：房協租賃成交紀錄之統計資料



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