

香港經濟面臨長期衰退 房策須全面改革（下）

王柏林、牛致行、宋恩榮 原載於《明報》2025 年 3 月 13 日

文章摘要：香港經濟長期衰退與房屋供應短缺相關，需全面改革房策以重建增長。文章提出八大建議，旨在徹底重塑房屋政策，為未來經濟增長打下基礎。

在上篇（刊 2025 年 2 月 20 日《明報》），筆者論證香港近年破歷史紀錄的漫長經濟不景氣，跟房屋政策的缺陷息息相關。香港房屋嚴重短缺遺禍無窮：高樓價使年輕人上流無望、難以結婚及生育，生育率下降及人口老化趨勢從而惡化；高樓價妨礙香港吸引外來人才，加劇本港人才荒；亦促使市民對政府房屋津貼的依賴度大增，甚至為符合申請公屋入息標準而減少工作，香港勞動力因此更形短缺。總括而言，房屋長期「供不應求」妨礙經濟增長，更損害經濟競爭力及社會穩定。

香港房屋政策 需「破局性」改革

政府銳意解決房屋問題，在何永賢女士領導下，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」居屋的機會。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。

但現時年輕人依然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 年高位。要根本逆轉日積月累的房屋問題，香港需更大膽、更系統性的改革。正如夏寶龍主任早前南下調研，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。香港應當規劃一個全面且具戰略性、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，建立可持續的經濟增長基礎。

增出售資助房屋供應和改善流通

- (1) 訂立以「全民置業」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，形成公共安全隱患，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，公屋已成為很多市民一生的終點，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，政府應跟隨新加坡以全民置業為中心的目標，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。這樣的政策才對長遠經濟發展有利，並確保公平且有效使用社會公共資源。

- (2) 推行「租置 2.0」，釋放公屋租戶置業潛力。為達到「全民置業」目標，政府應首先推出「租者置其屋 2.0」計劃重建公屋租戶置業階梯。現時約三成市民是公屋租戶，比例冠絕全球，因此重建置業階梯也必須考慮這三成市民，以達「全民置業」理想。

回歸後的租置計劃於 1997 年首次推出，讓公屋租戶能夠以「零首期」購入居住中的公屋單位。「有恒產者有恒心」，租戶晉升業主，能鼓勵他們發憤力爭上游，毋須為了避免成為「公屋富戶」而減少工作。實證研究證明，租置計劃能鼓勵市民就業及促進向上流動。在開展計劃的 15 年後，租置單位住戶平均收入比公屋租戶高出 23%。此外，租置單位住戶的年輕人平均受教育年期上升 1 年，顯示該計劃不僅能促使部分居民進入勞動市場，亦為下一代提供再上流的基礎。

「租置 2.0」也能夠改善房屋流通。戶主若要轉地區工作或生活，可搬到新地區，把原來單位出租或出售，以免長途跋涉；戶主亦毋須害怕因失去其單位而放棄離港工作，或放棄到內地退休。改善房屋流通能夠提升房屋使用效率，對充分利用短缺的房屋資源十分重要。

此外，近年政府財政狀況急劇惡化，重推租置計劃能讓當局把封鎖在公屋的土地價值貨幣化，為政府提供新的收入來源。

- (3) 放寬出售資助房屋的租賃及轉讓限制，釋放經濟潛力。推行「租置 2.0」的同時，當局應當放寬出售資助房屋的租賃及轉讓限制，釋放其經濟潛力。現時由於房價太高，逾 90% 資助房屋單位尚未補地價，因而受到租賃、轉讓及抵押的嚴格限制，妨礙這些單位在自由市場有效流動。而第二市場的成交每年只有二三千宗，效果不佳。

由於資助房屋的租賃及轉讓限制，住戶即使住所與工作地點距離很遠都不會搬遷，降低勞動人口與就業市場匹配效率。同時，租賃及轉讓限制亦令租務市場供應短缺，妨礙擁有居屋的家庭在房屋階梯再向上流動，亦無法充分發揮其房屋的經濟潛能。

筆者建議政府容許未補地價的資助房屋業主，住滿 5 年後可自由轉賣或租給任何沒有物業的永久居民，使單位能在二手和租務市場流動，從而提高其使用效率，減少資源浪費。同時，二手市場流通性提高，將幫助業主在房屋階級向上流動，增加財富累積，促進經濟活動。

減少錯配和打擊浪費

- (4) 懲罰出售資助房屋空置和濫用。增加新供應的同時，政府應改善現有資源的使用效率。資助房屋應只作住宅用途，而非倉庫或單純的投資工具。當局應在新樓契加入相關罰則並定期抽查，嚴懲空置和濫用，確保資源用得其所。
- (5) 向擁有其他物業的資助房屋業主收回地價或市值租金。再者，政府應向同時擁有多個物業的資助房屋業主收回地價，或相當於地價份額的市值租金。當局提供資助房屋的地價優惠，是讓市民能以較可負擔價格上樓；但當市民有能力時，就不應再享受政府的持續資助。例如 A 市民擁有一個未補三成地價的居屋自住，市值 200 萬元或每月租金 1.2 萬元，並擁有一間私樓；由於他已有兩間物業，已成功向上流動，不應再享受持續資助，因此政府應收取地價損失的價值或業權帶來的利益，即是三成地價（60 萬元）或每月 4000 元地租。
- (6) 收緊公屋富戶政策。此外，政府亦應收緊公屋富戶政策以打擊濫用公屋。現時大概有 5 萬個超出公屋入息限額兩倍的富戶，其收入分佈在 70 百分位以上，是有能力負擔市場租金及購買居屋；可是因公屋富戶政策過於寬鬆，依然讓他們享受極低租金。這種資源錯配不僅對政府財政構成負擔，不利於健康的市場運作，更是對居於劏房和在公屋輪候冊的家庭造成嚴重不公。

積極平衡房屋供應與需求

- (7) 以「先售後建」模式提高資助房屋供應。目前自置資助房屋的需求極龐大，自重售居屋以來，每年都有十萬計的申請。為確保房屋需求得到滿足，政府可學習新加坡模式，建立「先售後建」（build to order, BTO）制度，即由政府主導並根據市場需求建屋——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，與香港現行「先建後售」模式相反。據 2023 年數字，約八成新加坡人居於政府組屋，而 BTO 已成為星洲最主要的購房方式。BTO 申請者從申請到收樓，時間一般少於 4 年，最長也不超過 5 年。

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，避免居屋申請淪為「抽籤遊戲」，只惠及一部分幸運的市民。此外，政府應制訂興建居屋時間表、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。

- (8) 協調房屋和人口政策，確保租金走勢穩定。政府近年積極吸引人才，導致人口增長速度加快，私樓租金指數因而在前年初至去年底急升逾一成，貼近 2019 年高位。為穩定租金走勢，政府應協調房屋和人口政策，積極平衡房屋供求。

為確保土地供應、人口、移民政策與經濟發展有長遠和戰略性的協調，政府應統一規劃。倘政府各部門各自為政，例如房屋局只專注房屋供應，但不考慮到人口增長與勞動力需求的變化；勞福局負責就業與移民政策，卻無法確保有足夠房屋供應來容納新增人口；商經局推動產業升級，惟缺乏對城市規劃的掌控，導致企業與人才無法得到適當發展空間，政府的改革只會事倍功半。

筆者建議政府成立跨部門工作小組，由高級別官員牽頭，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。

總結

房策改革應加大力度幫助年輕人置業，增加勞動人口及其生產力，並減少資源錯配，從而為政府開源節流。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，更要制訂長遠清晰目標，以協助全民置業為己任。

因此，政府應推行「租置 2.0」和以 BTO 模式提升居屋供應，協助公屋租戶、年輕和夾心家庭置業；透過放寬出售資助房屋的租賃及轉讓限制、打擊空置濫用和收緊公屋富戶政策，以重新分配資源，減少錯配和釋放其經濟潛力；且通過頂層設計引導長遠經濟發展方向，並配合人口政策以確保整體租金和市場健康穩定；同時應設立有彈性的應變機制和績效指標，以確保政策連續性及執行效率。這些建議相輔相成，既能平衡各界利益、惠及大多數人，又能促進經濟長遠健康發展。

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