

從上流階梯到階梯斷層——香港公營房屋福利的世代差距

王柏林、牛致行、宋恩榮 原載於《明報》2025年1月29日

文章摘要：2002年後公營房屋福利出現嚴重世代斷層，年輕人無論透過居屋或私樓上流的機會收窄。年輕人「排公屋」並非心態問題，而是制度失衡所致。

談到香港房屋問題，討論往往很快陷入情緒對立：年輕人覺得前路無望，上一代則不解為何「當年同樣辛苦，仍可以置業」。我們指摘年輕人寧願「排公屋」而不力爭上游，卻掩蓋了一個根本問題：不同世代在制度上，是否仍站在同一條起跑線？港大經管學院今年初發布《香港經濟政策綠皮書 2026》，其中〈闡釋 1985-2023 年間香港房屋負擔能力與置業動向〉章節的研究，透過分析長達近 40 年數據，揭示本港公營房屋福利體系正呈現嚴重「世代斷層」：隨着時間推移，較年輕世代獲得公營房屋福利的比例持續下降，而較年長世代在他們還是年輕人時獲得公共房屋福利的比例，遠高於今天年輕人。

1985 至 2002 年：曾經存在的上流階梯

六七暴動後，時任港督麥理浩於 1972 年公布「十年建屋計劃」，重點是大幅提高公屋供應量和質量；後來更進一步於 1978 年提出居屋計劃，為一代人提供了穩定，而且能夠上流、逐步改善居住條件的公營房屋系統。回歸後，首任行政長官董建華先生沿用這套房屋制度邏輯，提出更宏大的上流目標。

研究數據顯示，1985 至 2002 年間，房屋建成量年均高達約 64,800 個單位，整體自置居所比例由 34% 攀至 54.1%（升約 20 個百分點）。其間，公營房屋業主比例由 2.9% 大增至 18.7%（升 15.8 個百分點）；私樓業主比例則只溫和上揚（由 31.1% 升至 35.4%，增 4.3 個百分點）。

同時，不論是私樓租戶還是公屋租戶的比例均大跌，減約 10 個百分點。這說明了當時房屋制度存在上流機會，基層家庭先租住廉價公屋，隨後透過購買居屋，或通過 1998 年新出台的租置計劃購買自己當時居住的公屋，從而上流成為公營房屋業主，最終部分人更能進入私人市場購買私樓。這一制度幫助了嬰兒潮世代累積資產，成為穩定社會的中產階級。

2002 至 2023 年：政策轉向與上流階梯斷層

亞洲金融風暴後，政府於 2002 年重新定位房屋政策，暫停居屋計劃、停止擴展公屋租置計劃，並削減土地與房屋供應，導致一代人無法上流。這個決定至今仍深刻影響香港發展。

2002 至 2023 年的 20 年間，房屋年均建成量腰斬至約 30,900 個單位；整體自置居所比例不升反跌，由 54.1% 萎縮至 50.1%，下跌 4 個百分點。其中，公營房屋業主比例下降 2.2 個百分點，私樓業主比例下降 1.8 個百分點；反之，私樓租戶佔比增加 3.6 個百分點，公房租戶比例亦微升 0.3 個百分點。

房屋供應銳減，直接導致樓價急速上升。在 2000 年，一個九龍 500 方呎單位售價，為中位數家庭年收入的 6.8 倍，其後一度飈至 2020 年 22.6 倍的高峰。樓價雖於 2021 年中見頂回調，但 2024 年樓價仍是家庭年收入的 16.3 倍，樓價的可負擔程度較 2000 年惡化了近 140%。

公營房屋市場亦呈類似趨勢。於 1995 年，一個九龍 500 方呎居屋單位價格，為中位數家庭年收入的 4.2 倍，其後漲至 2024 年 11.8 倍，升幅約 180%。居屋不僅變貴，而且難以抽中。以居屋白表申請者為例，1985 至 2002 年間中籤率達 17%，這意味一般家庭等待約五六年便有機會置業；但到 2002 至 2023 年，中籤率已跌至僅 3%，下降 14 個百分點，抽居屋變得像買彩票一樣遙不可及。當資助房屋這條最重要的「上流階梯」被攔腰斬斷，年輕一代便被迫進入一個扭曲的私人市場。

若聚焦 30 至 39 歲年齡組別，世代差異便尤為明顯。1993 至 2023 年間，該年齡組別整體獲得公共房屋資助的比例出現大幅收縮：由 1993 年 30.1%，劇減至 2023 年 16.1%，跌約 14 個百分點。其中，公房租戶比例由 1993 年 20.9%，降至 2023 年 9.9%，減約 11 個百分點；公營房屋業主比例亦由 9.1% 降至 6.2%，降約 3 個百分點。同一期間，他們的私樓置業機會亦明顯下跌，由 30.7% 降至 23.4%，減約 7 個百分點。

其間無論是獲得公共房屋福利，還是私人置業機會均同步減少，因此年輕人被迫轉向其他居住安排。私樓租戶比例由 14.1% 升至 20%，增約 6 個百分點；而與父母同住比例則由 25.1% 急攀至 40.5%，升約 15 個百分點，升幅為各類別中最高。



換言之，在 30 至 39 歲這個本應逐步營造獨立居所、累積資產的人生階段，年輕人向上流動的兩條主要置業途徑，無論是資助出售房屋或私樓，皆同時收窄，結果是更多年輕的成年人長期停留於租住私樓或與父母同住。40 至 49 歲年齡組別亦呈現相近趨勢，只是幅度相對較溫和。

這些變化並非因為年輕人突然變得不願置業，而是因為可行的選擇正在消失。公共房屋制度確實成功幫助了較年長一代人完成向上流動，惟隨着 2002 年重新定位房屋政策後，卻未能為較年輕世代提供相同機會。

「得公屋得天下」心態 反映制度深層問題

在今天房屋市場裏，即使是最基本的私人住宅，對中位數收入家庭而言，租金與樓價亦屬完全不可負擔。相比之下，公屋租金長期維持在租戶收入 10% 左右，成為唯一可負擔選項。

在這樣的制度環境下，年輕人為符合公屋入息審查而壓低自己工資、減少工作時間，甚至轉為兼職，是對扭曲之房屋市場所做的一種迫不得已的理性回應，反映的並非年輕人不願為理想拼搏，而是房屋制度本身的誘因設計出現根本病態。

綜合而言，香港今天面對的房屋困局，已不單是供應或價格問題，也是一個世代公平問題。過去的公共房屋政策成功改善上一代人居住條件，但在政策轉向後，卻將年輕世代排除在外。

加建公營房屋 有助青年上流

現屆政府積極加建公營房屋，是非常值得支持的改變。未來 5 個年度將有大量公營房屋建成，預計共有 16.9 萬個單位，包括約 58 萬個居屋單位，應足以紓緩以上情況。惟過去幾年投資者信心弱、私人樓房供應縮小，很可能令總體房屋持續短缺，青年上流問題亦未必能於短時間內解決。整體房屋建成量及青年人上流情況，還需長期監察。

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