

未來經濟學院研究報告

2026年 施政報告建議書

AI教育

判斷力與數據治理

房屋政策

重建香港房屋階梯

北部都會區

人才、家庭與產業落戶

規劃與政策研究能力

建立長期制度能力

摘要

特區政府近年在數字教育、公營房屋供應、北部都會區、人才培育和創科基建等方面投入大量資源，部分重要指標亦已改善。公屋綜合輪候時間下降、資助出售房屋供應增加、數字教育逐步普及，北都的土地和基建工程亦相繼展開，反映香港已為下一階段發展建立重要基礎。在這一基礎上，政策下一步的挑戰，不再只是增加多少撥款、興建多少單位、批出多少土地或成立多少平台，而是這些投入和政策產出能否改善學生、家庭、人才和企業的實際選擇，並轉化為可以持續運作的制度能力。本建議書的核心主張，是推動香港從重視政策投入和措施數量，進一步走向以實際結果為導向、以制度能力為支撐的治理模式，並從AI教育、房屋政策、北部都會區及規劃與政策研究能力四個範疇提出以下建議：

- **AI教育**：由「會用AI」轉向培育判斷力與建立數據治理 AI可以迅速提供知識和答案，教育制度因此更需要培養學生提出問題、核證資料、比較觀點、作出取舍和承擔責任的能力。我們建議在部分科目和學習階段試行以思考過程為核心的評核，並建立由學校、辦學團體和跨界別平台共同承擔的三級AI學習數據治理制度，配合教育數據標準、共同合約、產品評估及學校管理層培訓，讓AI由教學工具進一步成為支援因材施教的教育基礎設施。
- **房屋政策**：由增加單位數量轉向重建房屋階梯 房屋供應不能只以單位數量衡量，也要反映新增居住空間、家庭型單位供應和住戶向上流動的機會。我們建議把新增住宅總實用面積、平均實用面積和兩房以上單位比例納入主要房屋指標；在北都及其他新發展區試行出租公屋與資助出售房屋五比五供應；先把白居二配額增加至12,000個，並在市場表現穩定後逐步取消固定配額；同時擴展樓換樓及未補價出租安排，讓住戶可按家庭人口、工作地點和照顧需要轉換合適居所。
- **北部都會區**：由土地開發轉向人才、家庭與產業落戶 北都的成敗不只取決於工程和建屋進度，更取決於企業、職位和家庭能否持續落戶。我們建議在北都推行彈性混合規劃，把大學城發展成結合教育、科研、產業和居住的生活圈，並建立企業參與的職專教育、帶薪學徒和合作教育制度。同時，透過降低指定居屋項目的青年白表首期、增加資助出售房屋、引入累進式攪珠權重和提高家庭型單位比例，建立「買得到、有供應、抽得到、住得下」的青年落戶政策組合，並分別在洪水橋和牛潭尾試行不同的發展模式。
- **規劃與政策研究能力**：政府應在特首政策組和政務主任制度的現有基礎上，設立專職規劃及政策研究隊伍，補充政府在研究設計、數據分析、情景推演和政策評估方面的專業能力；同時建立安全的行政數據研究環境和長期住戶追蹤調查，並透過多年期核心資助、開放委託研究和跨界人才計劃，形成政府、大學與智庫共同參與的政策研究制度。

四個範疇處理不同問題，但背後的政策方向一致：從重視政策投入與措施數量，進一步走向以實際結果為導向、以制度能力為支撐的治理模式。結果導向並非忽視政策投入和執行過程，而是要求每項措施先界定需要處理的問題及預期結果，再透過跨部門協作、數據監察和具代表性的試點累積經驗，按成效調整政策，並把證實有效的模式逐步制度化。

目錄

摘要	1
目錄	2
未來經濟學院簡介	3
一、AI教育：培育學生判斷力與建立數據治理	4
建議一：改革評核機制 加重評核學生的思考過程	4
建議二：三步建立 AI 學習數據治理制度	4
第一步：由學校建立校本數據治理機制	5
第二步：由辦學團體建立共同治理能力	5
第三步：建立跨界別自願認證機制	5
配套一：建立教育數據標準及數據辭庫	5
配套二：提升學校數據治理能力	6
二、房屋政策：由「建多少」轉向重建香港房屋階梯	6
建議一：以居住空間補充單位數量指標	6
建議二：逐步平衡公屋與資助出售房屋供應	7
建議三：擴大並逐步取消白居二配額	7
建議四：擴展樓換樓及未補價出租計劃	8
三、北部都會區：由土地開發轉向人才、家庭與產業落戶	9
建議一：推行彈性混合規劃	9
建議二：把北都大學城擴長為產學研生活圈	10
建議三：推出青年落戶組合	10
建議四：在洪水橋及牛潭尾先行先試	11
四、規劃與政策研究能力：由單次編製轉向長期制度建設	11
建議一：設立專職規劃及政策研究隊伍	12
建議二：建立行政數據基建及長期住戶追蹤調查	13
建議三：建立政府、大學與智庫共同參與的研究及人才制度	13
結語：以結果衡量改革	14

未來經濟學院簡介

面對國際局勢動盪，中美關係緊張，再加上本港多年來積累的深層次社會矛盾，包括生活成本高昂、房屋階梯斷裂、財政赤字擴大、低生育率和人口高齡化等等，香港正面對內、外多重挑戰。但我們相信，只要特區政府把握時機，勇於改革、積極應對挑戰，香港一定能夠由治及興，登上新的台階。

正值此關鍵時刻，香港必須直面問題並著手解決。基於這一信念，我們在2025年中創辦了「未來經濟學院」（下稱「學院」）與香港攜手共進。學院由一群跨世代、跨專業界別、長期研究香港公共事務並致力推動社會進步的學者與專業人士共同創立。核心領導團隊包括香港大學助理教授王柏林、資深工程師黃偉信、退休政務主任陳鈞儀、中文大學宋恩榮教授、宋陳寶蓮博士和多位跨界別的資深專業人才和學者。

我們相信，推動政策改革是解決香港社會經濟問題最理性、務實且有效的途徑。但政策改革從來並非易事，它需要專業知識、企業家精神與奉獻精神。改革推動者需主動識別制度症結、廣泛聽取持份者意見、調和分歧，並提出成熟可行的方案，以有力論述凝聚共識。這正是政策企業家（policy entrepreneur）所肩負的使命。

今年我們積極參與多項政策諮詢，包括五年規劃，並先後發表三份研究報告。我們先從研究中找出問題核心，並提出具體建議，及後多次於報章撰文引領社會討論，並與不同持份者會面交流意見。我們既作為改革推動者，培養社會共識的土壤，又作為第三方，堅定支持並讚揚政府推動改革。

基於上述經驗，學院確立了兩大使命：

1. 深入研究特定的公共政策並推動相關政策改革。學院聚焦於特定領域，透過專業而嚴謹的研究，為香港未來經濟與社會發展提出具前瞻性、可行且建設性的長遠策略與政策建議；並有系統地推動改革，帶領相關議題的討論，協助政府取得社會輿情和共識。
2. 為香港發掘、培育政策企業家。我們明白，單靠少數人，甚至一代人，難以解決所有問題，而每一代人也將面對不同挑戰。因此，我們計劃推行導師指導與實習計劃，為有志投身公共事務的年輕人提供機會，培養具長遠視野與嚴謹研究能力的公共政策人才，為香港及國家未來發展貢獻力量，共同為香港及國家未來發展出謀獻策。

我們先就AI教育、房屋政策、北部都會區及政策研究生態四方面提出具體建議，在未來將就其他議題出謀獻策。期望此建議書能為特區政府及行政長官在籌備《施政報告》時提供參考，並推動社會各界共商良策、共創未來。

一、AI教育：培育學生判斷力與建立數據治理

政府於2026年6月公布《中小學數字教育發展藍圖》，並加強學校資助、課程支援和教師培訓，標誌香港AI教育正由個別試用逐步走向普及。下一階段的政策重點，不只在於讓更多學校和學生使用AI工具，更在於回答兩個問題：教育制度能否培養學生在AI時代所需的判斷能力，以及學校能否安全、持續和有效地管理AI所產生的學習數據。

因此，我們建議從兩方面推動改革：第一，逐步改革評核機制，把學生的思考和判斷過程納入評核；第二，建立由學校、辦學團體和跨界別平台共同承擔的AI學習數據治理制度，並以教育數據標準和學校治理能力作為配套。

建議一：改革評核機制 加重評核學生的思考過程

現行大部分評核制度仍然側重於最終考試成績。這套方式能有效評核學生是否掌握基本學科知識，但較少評核學生的學習過程及高階思維能力，例如如何提出問題、如何搜尋和核證資料、如何分析不同觀點，以及如何作出取捨和判斷。

以中學文憑試(DSE)為例，除視覺藝術、設計與應用科技等較着重實作的科目外，大部分科目的校本評核只佔最終成績約15%至20%，真正決定考生成績的，仍然是一場公開考試。這套制度有助維持評核的公平性和一致性，但未必能全面反映學生在探究、分析和判斷方面的能力。

更重要的是，評核制度不只是量度學生的學習成果，更會塑造學生的學習方式。當最終成績主要取決於一次考試，學生自然會把時間投放於背誦知識、操練題型和追求標準答案，而較少投入培養提出問題、分析資訊、驗證來源、比較不同觀點及反思決策等能力。換言之，學生只會學習評核的內容；若評核制度未能反映思考過程的重要性，教師亦較難在課堂上投放足夠時間培養這些能力。

隨着生成式人工智能(AI)迅速普及，知識的獲取成本大幅下降，許多基本學科知識已可由AI在數秒內提供。未來社會對人才的要求，將不再只是「知道答案」，而是能夠提出好問題、判斷資訊是否可信、整合不同觀點、權衡不同方案，並對最終決定負責。因此，只評核最終答案，已愈來愈難反映學生是否真正具備未來所需的能力。

我們建議考評局與課程發展議會逐步提高過程評核在整體成績中的比重，並先於部分科目及學習階段推行試點，把現有專題研習或校本評核改造成以思考過程為核心的評核。國際文憑(IB)多年來一直採用相近模式，評核內容應涵蓋研究問題的形成、資料搜尋與來源核證、AI使用紀錄、方案取捨、個人反思、口頭答辯，以及跨校共同評分準則。試點應同步公布評核信度、教師工作量、學生學習成效及校際差異等結果，再按實證逐步決定是否擴展至更多科目和學習階段。改革的目的是並非削弱知識學習或取消標準答案，而是在現有制度上加入能更有效辨識學生真實思考與判斷能力的評核元素。

建議二：三步建立 AI 學習數據治理制度

未來經濟學院研究報告《香港中小學 AI 應用與數據治理》發現，AI逐步融入日常教學後，學校使用的平台不只提供即時答案或批改結果，也會持續記錄學生的提問內容、修改歷程、解題步驟、錯誤類型、AI回饋、完成時間和能力變化。相比傳統測驗主要呈現最終分數，這些過程數據更能協助教師了解學生如何思考、在哪一個環節遇到困難，以及能力如何隨時間發展。因此，學習數據並非AI教育的附帶產物，而是實踐因材施教和持續改善教學的重要基礎。

然而，學校現時往往同時使用作文批改、語言學習、數學解題、課堂互動及生成式AI等不同平台。各平台採用不同的資料格式、欄位定義、保存方式和合約條款，令同一名學生的學習紀錄分散於不同系統。當學生轉校、升學、更換平台

，或供應商停止服務時，過往紀錄可能無法完整匯出、整合和延續。

這些問題不能單靠個別學校解決。AI學習數據治理涉及教育、法律、資訊科技、資訊保安和人工智能等多項專業；若每所學校各自審查相同產品和合約，不但造成重複成本，亦會因資源和專業能力不同而形成參差的保障水平。另一方面，若政府逐項審批產品或建立強制白名單，又可能難以追上產品更新速度，並限制校本管理和教學選擇。因此，我們建議建立由學校、辦學團體及跨界別平台分工三步建立數據治理制度。

第一步：由學校建立校本數據治理機制

每所學校應建立並定期更新校內AI平台清單，掌握各平台收集甚麼資料、用於甚麼教學目的、保存多久、會否用於模型訓練、是否涉及第三方共享或跨境傳輸，以及合約終止後如何匯出和刪除資料。

我們建議教育局聯同辦學團體、學校，以及私隱和資訊保安專業機構，參考未來經濟學院《香港中小學 AI 應用與數據治理》整理的《校內數據管治常見問題》，制定一套可供學校直接採用、並可持續更新的校本 AI 學習數據治理工具。這套工具不應只停留於一般原則，而應協助學校在平台採購、試用、正式使用、續約及停止服務等不同階段作出具體判斷。學校可把《常見問題》作為採購及使用 AI 教育平台時的參考清單，在決定採用產品前，有系統地檢視平台的資料收集目的、保存期限、使用限制、資訊保安、數據匯出及整合能力、跨境傳輸、模型訓練、合約終止及資料刪除等安排。其目的並非增加硬性規管，而是確保不同學校都能提出一致而完整的問題，避免重要的數據治理事項因專業能力或經驗差異而被忽略。

第二步：由辦學團體建立共同治理能力

單一學校未必有能力獨立完成合約審查、資訊保安評估、技術規格制定和供應商持續監察。較具規模的辦學團體則可以整合法律、教育、資訊科技和資訊保安等專業，集中處理轄下學校共同面對的供應商管理工作。

我們建議由辦學團體建立AI教育平台標準合約、共同數據治理要求和供應商管理機制。共同要求應至少涵蓋資料用途、模型訓練限制、資訊保安、數據可攜性和互通性、資料匯出和刪除、合約終止及事故通報等內容。

辦學團體的角色並非代替學校決定使用哪一款工具，而是建立共同的治理底線。學校仍可按課程特色、學生需要和教學策略選擇平台，但所採用的產品應符合一致的最低要求。這既可減少各校重複審查，也能提升教育界面對大型科技供應商時的議價能力。

第三步：建立跨界別自願認證機制

即使學校和辦學團體已建立治理機制，前線人員仍需要可信而一致的產品評估資料。我們建議參考澳洲Safer Technologies 4 Schools的經驗，由教育局、辦學團體、教育工作者、大學、私隱及資訊保安專業機構共同建立自願性的AI教育產品評估與保證機制，按公開和一致的框架評估產品。評估結果應作為學校的採購參考，而非政府審批、指定產品名單或永久認證。由於產品功能、模型和資料處理方式會持續更新，並在產品出現重大改動後重新檢視。學校仍可按教學需要選擇產品，但可利用共同評估結果減少重複審查，供應商亦可按共同標準改善產品。

配套一：建立教育數據標準及數據辭庫

治理制度可以保障資料如何被收集和使用，但要讓學習紀錄跨平台累積和延續，還需要共同的數據標準。若不同平台對「閱讀能力」、「文法錯誤」、「解題步驟」或「學習進度」採用不同名稱、格式和分類，即使資料能夠匯出，其他平台也未必能夠正確理解和使用。

我們建議教育局參考國際開放教育數據標準，聯同辦學團體、大學、教育科技供應商及專業機構，逐步建立香港教育數據標準及教育數據辭庫，為常用教育數據的名稱、定義、格式、編碼和交換方式制定共同規範。共同標準不代表所有平台必須採用相同系統，而是讓不同系統能夠理解和交換資料，減少學生轉校、升學或更換

平台後重新建立學習紀錄的需要，亦降低學校被單一供應商鎖定的風險。

配套二：提升學校數據治理能力

制度能否落實，最終仍取決於學校管理層和教師是否具備相應能力。現有AI培訓較集中於工具應用和教學設計，未來應進一步加入數據素養、平台採購、私隱保障、資訊保安、數據可攜性和人工智能風險管理等內容，協助學校由「懂得使用AI」進一步發展至「懂得管理、運用和保障學習數據」。

我們建議每所學校指定一名具相關培訓的人員擔任校本學習數據統籌主任，維持平台清單、參與採購和風險評估、協調家長通知及事故處理，

並擔任學校與辦學團體、供應商和教育局之間的聯絡人。規模較小的學校可由辦學團體提供共享支援，避免治理能力因學校規模不同而出現落差。

上述制度的目的並非增加學校行政工作，而是把現時由各校分散承擔的工作重新分工：學校掌握實際使用情況，辦學團體集中處理共同合約和供應商管理，跨界別平台提供專業評估，教育局則推動共同標準和人才培訓。只有當評核、制度、標準和人才同步建立，AI才能由提升教學效率的工具，進一步成為培養學生判斷力和推動因材施教的教育基礎設施。

二、房屋政策：由「建多少」轉向重建香港房屋階梯

房屋既是基本民生需要，也是青年成家、吸引人才和維持香港長遠繁榮穩定的重要條件。房屋政策因此不能只追求單位落成量，也要關注新增單位能否提供足夠居住空間、不同房屋類型的供應是否配合人口需要，以及住戶能否按人生階段轉換合適居所。

現屆政府在增加公營房屋供應、打擊濫用公屋和縮短公屋輪候時間方面投入大量資源。公屋綜合輪候時間已由本屆政府上任前6.1年的高位，回落至截至2026年3月底的4.7年。2025年《施政報告》亦把新一期居屋綠白表配額比例調整至五比五、把白居二配額增至7,000個、把新推售資助出售房屋的公開市場轉售限制期由15年縮短至10年，並公布長者「樓換樓」及未補價資助出售房屋出租安排，反映政府在保障基本住屋需要的同時，亦開始回應市民置業和向上流動的訴求。

這一政策方向值得肯定。然而，香港房屋問題並不只在於新建單位數量，也涉及居住空間、供應結構、房屋資源錯配和市場流動。即使落成量增加，如果新建單位持續縮小、資助出售房屋供應不足，或者住戶不能按家庭人口、工作地點和照顧需要轉換居所，市民的實際居住條件和向上流動機會仍未必得到相應改善。

因此，房屋政策的下一階段，應由單純增加單位數量，擴展至四項相互配合的目標：以居住空間補充單位數量指標、逐步平衡出租公屋與資助出售房屋供應、活化資助出售房屋第二市場，以及讓住戶更容易按人生階段轉換合適居所。

建議一：以居住空間補充單位數量指標

現行房屋供應目標主要以落成單位數量衡量。在這套指標下，一個20平方米的小型單位與一個60平方米的家庭單位均被視為一個新增單位，卻未能反映兩者所提供的居住空間、質素及家庭承載能力存在顯著差異。雖然單位面積和家庭型住房比例雖有資料，卻未成為同等重要的政策目標。

未來經濟學院今年發表《愈建愈小：1995–2024年香港新落成住宅單位面積變化》研究報告，研究本港1995至2024年住宅落成數據，發現雖然近年落成單位數量較2010年代中期低位有所回升，但實際居住空間並未同步恢復。以整體住宅面積為例，平均新落成的單位面積由1995年的50.4平方米下降至2024年的37.2平方米，跌幅26%；2024年全港接近一半新落成住宅單位面積少於40平方米，而在2000年這類細小單位僅佔整體新落成住宅的3.9%。

若政策仍只以單位數量衡量供應，若新建單位持續縮小，或兩房以上家庭單位不足，政府即使達到落成目標，青年成家、人才留港和家庭長住的實際需要仍可能未獲回應，也可能高估新增房屋對改善居住環境的實際作用。

我們建議在《長遠房屋策略》和年度房屋報告中，把新增住宅總實用面積、各類房屋平均實用面積、不同面積組別的單位比例、兩房以上單位比例，以及人均居住面積，與落成單位數量並列，讓政府和社會可以同時了解香港每年增加了多少單位，以及實際增加了多少可供家庭使用的居住空間。

資助出售房屋可先以約36平方米作為新建居屋最低實用面積的規劃基準。這一基準的目的，是確保新建居屋不只滿足最低居住需要，也較有條件提供兩房或家庭型間隔，支援結婚、生育和家庭長住。個別項目可因應土地、規劃和財務條件作出調整。

建議二：逐步平衡公屋與資助出售房屋供應

香港公營房屋政策長期以出租公屋為主。這一安排在公屋輪候時間高企時，有助優先回應低收入家庭的迫切住屋需要。然而，隨着近年公營房屋供應增加，公屋綜合輪候時間已由高峰期的6.1年回落至截至2026年3月底的4.7年，房屋政策的目標亦應由單純紓緩租住需求，逐步擴展至協助更多家庭置業及向上流動。

現時部分有穩定收入及供款能力的家庭，未必符合公屋申請資格，卻仍難以負擔私人住宅。若資助出售房屋供應持續不足，這些家庭只能長期留在私人租住市場，或在新居屋及白居二計劃中競逐有限名額。以最新一期「居屋2025」為例，共收到約104,400份申請，其中白表申請者72,300人、綠表申請者32,100人，競逐約7,000個單位，白表中籤率僅約5%，綠表亦只有約11%。反映資助出售房屋供應仍遠未能滿足置業需求。若房屋階梯的中間層持續狹窄，不但限制青年及中等收入家庭的置業機會，也減少具

供款能力的公屋住戶向上流動，削弱整個房屋階梯的流轉功能。

增加資助出售房屋亦有助改善公營房屋體系的資源循環。出售資助房屋可讓房委會回收部分發展成本，支持日後的公營房屋建設；其中，綠表家庭購買資助出售房屋後騰出的公屋單位，亦可重新編配予有迫切住屋需要的家庭。因此，在整體公營房屋供應持續增加的前提下，適度提高資助出售房屋比例，可以同時擴闊置業階梯和促進公屋流轉。

我們建議短期先在北部都會區及其他新發展區的新規劃項目中，試行出租公屋與資助出售房屋五比五供應；中期按公屋輪候時間、嚴重住屋需要家庭數目、居屋認購情況和人口結構，逐步考慮擴展至其他新增發展項目；長遠則建立定期檢討機制，讓供應比例可以因應不同時期的租住及置業需要調整。

建議三：擴大並逐步取消白居二配額

香港房屋政策長期集中於增加新建單位，但隨着資助出售房屋存量已超過46萬伙，如何善用現有房屋資源，同樣值得政策重視。

資助出售房屋二手市場流通率偏低，房屋階梯難以有效運作，進一步窒礙住戶向上流動及社會經濟發展。現時全港資助出售房屋約有46.7萬伙，但2025年第二市場成交僅4,124宗，流通率只有0.9%。相比之下，同年私人住宅二手成交逾4.2萬宗，以約176.2萬個私人住宅單位計算，流通率約2.4%，約為資助出售房屋的2.7倍。若再對比2010年底住宅物業市場調控措施全面推出前（2006–2010年）私樓二手市場平均7.1%的流通率，更可反映現行制度對資助出售房屋流通的限制。

流通不足主要帶來三方面影響。第一，部分資助出售房屋業主即使因家庭人口、工作地點或照顧需要而希望搬遷，亦可能因未能負擔補價或難以尋找合資格買家，被迫留在不再適合的單位。第二，未能負擔私人住宅的白表家庭，除了

競逐新建居屋外，亦缺少一個較具規模的替代置業市場。第三，公屋、資助出售房屋和私人住宅之間的流動受到限制，現有房屋資源難以按住戶需要重新配置。第四，扭曲私樓市場結構。具換樓能力的資助房屋業主無法升級，私樓需求萎縮；年輕家庭被迫購「納米樓」，發展商遂縮減單位面積迎合市場。結果居住質素不升反降，削弱香港吸引人才能力。第五，損害長遠社會發展。置業無望削弱市民對未來的信心，延遲組織家庭與生育計劃，加劇人口老化與勞動力短缺，形成惡性循環。

政府已把「白居二2025」配額增加至7,000個，但同期香港房委會共收到約47,800份申請，配額只相當於申請數約14.6%。當中約37,400名申請者選擇參加青年計劃，接近整體申請人數八成，反映青年和中等收入家庭對資助出售房屋第二市場存在明顯需求。

我們建議先把白居二配額增加至12,000個，並每年公布申請人數、獲發批准信數目、實際成交數目、完成購買所需時間，以及未有完成交易的主要原因。政府亦應同步監察第二市場成交價格、按揭表現和批准信使用率，評估新增購買力會否在單位供應未有相應增加下推高價格。

若成交量、價格和按揭表現維持穩定，政府可再逐步放寬，最終取消固定配額，改為只按入息、資產和未持有住宅物業等資格進行審查。取消配額並不等於取消資格限制，也不是讓所有人士自由進入未補價市場，而是不再以抽籤阻止已符合政策目標的家庭購買現有資助出售房屋。

建議四：擴展樓換樓及未補價出租計劃

家庭的住屋需要會隨人生不同階段而改變，例如成家、生育、子女成長、工作地點轉變及照顧長者等，若住戶不能按需要換大、換細或跨區搬遷，即使供應持續增加，房屋資源仍難以流向最有需要的家庭。政府去年推出長者「樓換樓」及未補價資助出售房屋出租安排，方向值得肯定，但現行措施仍有改善空間。

長者「樓換樓」計劃的理念，在於鼓勵居於大單位的長者搬遷至較小或較偏遠單位，釋放更多大單位予有需要家庭。然而，長者本身的換樓動機普遍較低，不少人即使子女已遷出，亦傾向留在熟悉社區生活。相反，青年家庭、生育家庭及在職家庭因家庭人口、工作地點及照顧需要而產生換樓需求，其流動意願往往更高。參考房協先導計劃，推行六年間累計僅收到29宗申請，最終成功購入新單位只有2宗；即使政府估計現時約有10萬戶符合資格，按先導計劃推算，每年實際受惠人數有限，反映若只局限於長者，對整體房屋流動的作用十分有限。

未補價出租方面，政府將合資格租客由輪候公屋滿三年（非長者一人申請者六年）擴展至所有白表合資格人士，方向正確。根據房委會估算，全港約有35萬名居於私人租住房屋的白表合資格人士，而房委會及房協合共約有36萬個可出租的未補價資助出售房屋單位，市場潛力相當龐大。然而，現時試行計劃只設3,000個名額，僅相當於可出租單位約1%，即使全部用盡，對整體私人租務市場影響仍然極為有限。

我們建議，在完成首階段檢討後，把「樓換樓」安排逐步擴展至所有合資格資助出售房屋業主，不再局限於長者，讓住戶可按家庭人口、工作地點及照顧需要換大、換細或跨區搬遷，改善房屋資源錯配。同時，可先把未補價出租計劃名額由3,000個增加至6,000個，約相當於可出租單位的2%，觀察市場反應後再逐步擴展。即使名額倍增，對整體私人租賃市場供應影響仍然極小，卻可令受惠家庭增加一倍，亦有助活化現有房屋資源，重建香港房屋階梯。

檢討時除了計算申請和成交數目，亦應了解未能完成換樓或出租的原因，並監察租金、租約穩定性、業主和租客的違約情況，以及對私人租務市場的實際影響。政策目的不是單純增加計劃名額，而是移除妨礙住戶按人生階段轉換居所的制度障礙，讓現有房屋資源得到有效運用。

上述四項改革分別處理新增房屋的空間、不同房屋類型的供應、資助出售房屋第二市場的流通，以及住戶按人生階段轉換居所的能力。四者

互相配合，才能使香港的房屋政策由增加單位數量，進一步轉向改善居住條件、促進資源流轉和重建由公屋、資助出售房屋至私人市場的房屋階梯。

三、北部都會區：由土地開發轉向人才、家庭與產業落戶

北部都會區是香港歷來規模最大的城市發展項目，承載增加土地和房屋供應、發展創新科技、促進粵港澳大灣區融合，以及開拓香港新增長空間等多重政策目標。現屆政府積極推進土地平整、交通基建、新田科技城、河套深港科技創新合作區及其他發展項目，並透過片區開發和精簡程序等措施加快建設，整體方向值得肯定。

然而，北都的建設進度只是政策投入，人才、企業和家庭是否願意落戶，才是衡量北都能否成為新都會和新增長引擎的結果。住宅、鐵路和創科園區落成，並不代表人口、職位和產業會自然形成。北都真正的挑戰，不只是能否按時完成工程，而是能否提供足夠的工作、教育、住房和生活條件，讓居民願意遷入、企業願意投資，並在區內形成持續的經濟和社區活動。

香港過去發展新市鎮的經驗說明，土地、住房、就業和公共服務必須同步規劃。天水圍人口由1992年約1.5萬人迅速增加至2002年約20萬人，但早期住宅入伙速度較快，就業、教育、商業和社區配套則需要較長時間形成，一度造成居民高度依賴跨區通勤。問題並非興建公營房屋本身，而是人口結構、住房供應、職位和公共服務未有在相近時序形成，令新市鎮未能及早建立完整的地方經濟和社區生活。

因此，北都政策的下一階段，應由以土地、基建和房屋供應為主，進一步擴展至創造人才、家庭和產業落戶的條件。政府需要回答的，不只是北都可以容納多少人口和提供多少樓面，而是希望吸引甚麼人才和企業、提供甚麼發展機會，以及如何讓他們把工作、家庭和未來留在北都。

建議一：推行彈性混合規劃

傳統城市規劃一般把土地劃分為住宅、商業、工業及政府設施等不同用途，有助維持清晰的土地秩序，但如果各類用途過度分隔，亦可能造成住宅區與就業區分離：住宅區在日間缺乏人流，產業區在晚間缺乏生活和社區功能，商業及公共服務亦難以形成全日和穩定的需求。

北都的發展時間長、規模大，未來的人口結構、產業需要和工作模式亦可能持續改變。如果每次改變用途或調整樓面比例都需要逐宗重新申請，規劃便可能難以及時回應市場和社區需要，也會增加企業投資和項目發展的不確定性。

我們建議在北都片區層面引入「混合用途、彈性配置」的規劃模式。在不改變片區整體發展密度、公共設施、交通承載力和休憩空間要求的前提下，可預先訂明住宅、辦公、科研、零售、文創、教育和社區設施之間的調整範圍，容許個別街區因應實際需求靈活配置不同用途，減少逐項改劃所需時間。

在大學城和產業園區附近，政府可優先規劃青年住房、學生宿舍、人才公寓、「居住—工作」一體空間、小型實驗室和共享創業空間，並同步配置托兒、學校、基層醫療、日常零售和公共空間。這些配套不應在住宅和產業項目落成後才補充，而應在居民及企業遷入前分階段投入服務。

彈性規劃並不代表放寬所有規劃標準。政府仍須清楚訂明哪些地點可以提高密度、哪些用途可以互換、哪些公共設施和休憩空間不能削減，以及在甚麼情況下需要重新進行交通和環境評

估。其目的，是在維持公共利益和規劃秩序的同時，提高土地利用效率和項目的商業可行性，讓北都可以隨人口及產業需要調整。

建議二：把北都大學城擴長為產學研生活圈

北都大學城最大的功能，不只是提供新的校舍和科研空間，而是為北都持續導入學生、研究人員、專業人才、初創企業和產業合作伙伴。學生愈早在北都建立學習、實習、工作和社交網絡，畢業後留區就業、創業和置業的機會便愈高。因此，大學城同時是一項教育政策、人才政策、產業政策和人口政策。

如果大學城只是一個教學園區，企業、住房和生活配套則分散於其他地區，學生畢業後仍需要離區尋找工作 and 居所，科研成果亦難以與企業需要接軌，北都便難以形成完整的創新生態。

我們建議把北都大學城重新定位為「教育—科研—產業—居住」生活圈，除大學教學和研究設施外，亦應引入企業聯合實驗室、科研及測試平台、初創孵化中心、共享儀器和具負擔能力的研發空間，並同步提供學生宿舍、人才住房、醫療、零售、托兒和社區設施，讓人才可以在同一地區完成學習、研究、實習、創業、就業和落戶。

北都的人才培育亦不應只集中於大學和研究生。創科、先進製造、工程、醫療科技和專業服務除了需要科研人才，也需要大量技術員、工程助理、實驗室人員和中層技術人才。我們建議政府聯同大學、職業訓練局、企業和中學，建立北都產業導向的職專教育和帶薪學徒制度，由企業共同設計課程、提供實習崗位和參與能力評核。

大學課程亦可引入更完整的合作教育模式，把學期內實習、企業專題、聯合研究和畢業後首份工作銜接起來。政府在批出產業用地、科研設施或其他支援時，可鼓勵受惠企業承諾提供一定

數量的實習、學徒和初級職位，讓公共投資同時轉化為本地人才的職業發展機會。

這套制度可以建立由中學、職業教育、本科、研究生、科研、創業和就業以至青年置業的完整路徑，使北都不只是吸引已具經驗的外來人才，也能持續培養香港自己的青年人才。

建議三：推出青年落戶組合

北都要形成持續的社區和消費市場，需要吸引願意在區內工作、成家和長期居住的青年家庭。未來經濟學院研究報告《北部都會區留住人才：四大政策方案，讓青年扎根香港經濟新引擎》發現，自2014年以來，本港18至39歲青年人口累計減少約32.5萬人。青年人口下降不但影響勞動力供應，也會削弱住屋、消費、生育和社區發展的長期基礎。

研究以一對月入45,000元、每月儲蓄5,000元並購買250萬元居屋的青年夫婦為例。在現行一成首期下，他們需要約4.2年才能儲夠首期；若首期降至5%，所需時間可縮短至約2.1年。這反映即使青年具備穩定收入和長期供款能力，首期仍可能成為置業和落戶的主要障礙。

然而，降低首期只能處理其中一個環節。青年同時面對資助出售房屋供應不足、中籤機會不確定和家庭型單位不足等問題。即使成功置業，如果單位不適合結婚、生育或照顧父母，青年家庭亦難以在北都長期居住。因此，北都需要一套同時處理首期、供應、中籤和居住空間的政策組合。

我們建議把「買得到、有供應、抽得到、住得下」四項措施一併納入北都房屋規劃。

第一，在指定北都居屋項目中，透過按揭保險安排，讓合資格青年白表買家的最高按揭成數由九成提高至九成半，把最低首期由樓價10%降至5%。申請人仍須通過入息、資產和供款能力審查，措施不涉及直接現金津貼，也不改變資助出售房屋的定價和轉售限制。

第二，把北都新增公營房屋中的出租公屋與資助出售房屋比例，逐步調整至五比五，在繼續保障低收入家庭住屋需要的同時，增加青年和中等收入家庭的置業選擇，建立較均衡的住戶結構。

第三，為主動選擇北都、年輕夫婦及多次申請北都居屋而未中籤的合資格申請者，提供設有上限的累進式攪珠權重。累進安排可提高持續申請者的機會，但不應變成永久優先，亦須保留其他合資格家庭進入北都的公平機會。

第四，以約36平方米作為新建北都居屋最低實用面積的規劃基準，並提高兩房以上單位的比例，確保青年置業後仍有空間應付結婚、生育、子女成長和照顧父母等需要。

四項措施的目的不是單純增加青年申請者的優惠，而是降低青年家庭主動選擇北都並長期落戶的不確定性。政府亦應監察按揭拖欠、項目認購、實際入住和住戶留區情況，確保政策同時兼顧青年需要和公共財政風險。

建議四：在洪水橋及牛潭尾先行先試

北都範圍廣闊，不同片區的發展定位、規劃進度和成熟程度各有不同，不宜要求全區同時採用相同模式。部分發展區的工程和土地用途已較為確定，調整空間有限；洪水橋及牛潭尾則仍有

條件把規劃、教育、產業和青年落戶政策作較完整的整合，適合作為兩類不同的改革試點。

洪水橋可以集中試行以鐵路和交通樞紐為基礎的高密度混合用途發展，把住宅、商業、專業服務、青年住房和公共設施配置在可步行和公共交通可達的範圍內，測試職住較接近、生活配套同步投入的新市鎮模式。

牛潭尾則可配合大學城發展，集中試行「教育—科研—產業—居住」生活圈，引入企業聯合實驗室、學生宿舍、人才住房、職專教育、帶薪學徒和社區配套，測試人才由入學、實習、就業至落戶的完整路徑。

兩個試點不應只以批出多少土地、興建多少單位或完成多少基建衡量。政府亦應定期檢視青年和家庭人口、區內職位、職住比例、企業實際進駐和留存、實習及學徒職位、青年置業、學校和托兒服務，以及居民對區內生活的滿意程度。

若試點能持續吸引企業、職位和家庭落戶，相關模式可逐步推廣至其他北都發展區；若部分安排未達預期，政府亦可在大規模推展前調整規劃和政策設計。透過有明確目標的試點，北都可以由以工程進度為中心的土地開發項目，逐步發展成真正有人工作、生活、成家 and 長期投資的新都會。

四、規劃與政策研究能力：由單次編製轉向長期制度建設

長遠規劃的價值不只在於形成一份政策文件，更在於建立三項持續運作的治理能力：第一，跨政策局、跨財政年度及跨政府任期的長線協調；第二，在資源有限和政策目標互有取捨的情況下，形成清晰的優先次序和社會共識；第三，持續吸收數據和執行經驗，檢視政策成效並修正原有判斷。規劃文件可以每五年更新，但規劃、研究和制度學習的能力必須長期存在。

政府近年已逐步建立相關基礎。特首政策組自2022年成立以來，負責長遠及策略性研究、統

籌《施政報告》、跟進政策措施，以及管理公共政策研究資助計劃和策略性公共政策研究資助計劃。政務主任則具備跨政策局協調、資源管理和推動政策落實的經驗，是政府處理複雜政策問題的重要骨幹。

現行制度的缺口並非政府、大學或智庫完全沒有進行政策研究，而是不同環節尚未形成一套可以長期累積能力的制度。政務主任的定期調任制度有助培養宏觀視野和跨部門經驗，但較難在個別政策領域持續累積研究方法、數據和

專題知識；政策局的研究工作亦往往須優先支援當前施政、立法和議會工作。政府掌握大量行政數據，但不同部門的數據定義、系統和使用權限並不一致；大學研究受學術評審和國際期刊取向影響，未必能持續回應本地政策問題；智庫則多依靠短期項目，難以保留研究人才和長期數據。

因此，香港需要建立一套由政府、大學和智庫共同支撐的政策研究制度：政府負責確立公共目標、協調政策和提供安全的數據使用環境；大學提供理論、方法和專業知識；智庫則進行跨界別、面向落實和能夠較快速回應社會需要的政策研究。

建議一：設立專職規劃及政策研究隊伍

現時，香港政府並非完全缺乏中央政策研究能力。特首政策組自2022年成立以來，負責長遠及策略性研究、分析內地政策和國際趨勢、統籌《施政報告》、跟進政策措施，以及管理公共政策研究資助計劃。這些工作為政府進行跨部門和前瞻性研究建立了重要基礎。

然而，特首政策組的專職研究規模仍然有限。按截至2026年7月政府電話簿公開列出的現職職銜計算，特首政策組內以研究總監、高級研究員、研究員或助理研究員為職銜的人員合共約13人。即使計及同時參與研究工作的組長、統計師和其他職位，整體人手仍須同時支援長遠研究、《施政報告》、民意分析、專家組及研究資助計劃等多項職能，難以持續深入跟進各政策局的長期和跨部門政策問題。

相比之下，新加坡並非只依靠一個中央研究單位，而是在總理公署設有負責全政府策略規劃的策略組及轄下的未來策略中心，個別政府部門亦設有前瞻研究和策略規劃隊伍，並透過公務員學院向不同部門人員提供情景規劃及前瞻研究訓練。香港與新加坡的差距因此不單在於中央研究單位的人數，更在於政策研究能力是否已經延伸至不同政策領域，並形成跨部門的專業網絡。

現時各政策局的政策分析和研究工作，主要由政務主任及其他相關職系人員參與。政務主任具備跨部門協調、資源分配、持份者溝通和推動政策落實的能力，是特區政府的重要管治骨幹。然而，政務主任職系以培養通才型公共行政人員為主，入職條件並不要求申請人具備特定學科背景、政策研究經驗，或接受過統計、計量分析、研究設計和政策評估等專業訓練。加上政務主任會定期調任不同政策局和部門，其制度優勢在於累積廣泛行政經驗，但未必有利於在同一政策領域長期累積數據、研究方法和專題知識。

這並不代表政務主任不能進行政策研究，而是政策研究並非該職系唯一或主要的專業定位。當政策局需要處理人口推算、產業政策、房屋流動、醫療需求、人工智能治理或大型基建效益等複雜問題時，研究能力較依賴個別人員的學術背景、外聘顧問或短期研究項目，未必能形成穩定的內部專業能力和制度記憶。

我們建議政府試行設立「規劃及政策研究主任職系」(Policy Officer Grade)，建立以長線規劃、政策研究和成效評估為主要職能的專業隊伍。這支隊伍並非取代特首政策組或政務主任，而是補足兩者之間的專業研究能力：特首政策組繼續負責中央策略研究和跨部門統籌；政務主任負責政策協調、資源分配和推動落實；政策研究主任則專注於問題界定、文獻和數據分析、調查及研究設計、情景推演、政策選項比較、成效指標設計及落實後評估。

政策研究主任應具備經濟、統計、數據科學、社會科學、公共政策或相關專題訓練，並設有清晰的專業晉升、持續培訓和跨部門交流制度。政府可先由特首政策組統籌，在涉及跨部門長期規劃的政策局設立小規模專責研究隊伍，支援五年規劃的數據基線、政策論證、年度監察和中期檢討。這既可保留政務主任制度在協調和執行方面的優勢，亦可讓研究人員跨年度累積專業

知識和制度記憶，確保規劃工作不會因人員調任或政府換屆而中斷。

建議二：建立行政數據基建及長期住戶追蹤調查

長期規劃需要理解政策如何改變市民、家庭和企業的實際行為。單靠年度總量、橫截面統計或個別政策局的行政紀錄，難以判斷同一家庭如何經歷就業、收入、房屋、教育、照顧和健康狀況的轉變，亦難以分辨政策成效與人口結構或經濟周期的影響。

香港現有的綜合住戶統計調查採用輪換樣本設計，約一半受訪住戶會在三個月後再次接受訪問，有助準確掌握短期勞動市場變化；但香港仍欠缺一項可持續追蹤同一批住戶多年的綜合調查。我們建議政府統計處在現有制度上，設立有常設資源的長期住戶追蹤調查，持續了解家庭在收入、就業、房屋、教育、健康和照顧責任等方面的變化，為人口、扶貧、房屋和社會政策提供共同數據基礎。

政府亦應建立安全的政策數據研究環境，在明確法律依據、用途限制和私隱保障下，讓獲批准的研究項目使用去識別化行政數據。這並不代表把所有個人資料集中於單一資料庫或向研究者直接提供原始紀錄；研究應在受控環境內進行，並設有申請審批、資料最少化、權限管理、輸出審查、使用紀錄和獨立審計。數字政策辦公室可統籌技術和互通標準，政府統計處提供統計方法及保密安排，特首政策組則協調跨政策範疇的研究需要。

建議三：建立政府、大學與智庫共同參與的研究及人才制度

香港現有的公共政策研究資助計劃和策略性公共政策研究資助計劃，已為大學和智庫進行實證政策研究建立重要基礎；其中策略性公共政策研究資助計劃可支持為期一至五年的研究。因此，改革重點不應表述為香港完全缺乏多年期研究資助，而是現有資源主要與指定項目掛鉤，

較難支持機構保留研究團隊、維護長期數據庫、發展可重複使用的研究工具，以及在項目完結後持續監察政策成效。

我們建議在現有項目資助以外，試行公開競爭的三至五年機構核心研究資助。申請機構須提交研究議程、人才培育、數據管理和公眾傳播計劃，並接受中期及期末評核。研究方法、主要數據來源、利益衝突和資助來源應適當公開，重要研究接受獨立評審；研究結論與政府現行政策不同，不應本身成為影響資助的理由。

政府和公營機構亦可檢視委託研究的採購安排，在不降低專業、保密和財務要求的前提下，避免不必要地以機構營業額、規模或過往政府合約作為主要門檻，並適當提高研究方法、專題能力、團隊質素和交付表現的評審比重，讓具備相關能力的本地非牟利智庫參與。

人才方面，政府可聯同大學和合資格智庫設立應用政策研究博士後、青年研究員和研究員借調計劃，並推動三方之間的短期借調、學者休假交流及研究人員駐局安排。研究人員可以接觸真實政策問題和執行環境，公務員則可加強數據分析及評估能力，使政策知識和實務經驗在不同機構之間流動。

政府應先盤點各政策局、公營機構、現有資助計劃和委託研究的整體政策研究開支，再逐步以政府總開支約0.05%作為中長期政策研究資源的參考水平。按2024/25年度政府總開支計算，相當於約3.8億元。這個數額應包括現有研究資助、合適的政府委託研究、行政數據基建、人才培育和新增核心資助，而不應表述為全部新增開支或只供智庫使用。

由於智庫和研究機構可能成為新增資源的受益者，制度必須設有獨立評審、評審員避席、利益和資助來源披露、資助集中度上限、財務審計及公開報告等保障，確保公共資源按研究質素和公共價值分配。

三項改革互相補足：政府內部專職隊伍保存規劃能力和制度記憶；行政數據及長期住戶調查提供可靠的研究基礎；大學和智庫則擴大專業知識、人才和政策選項的來源。成效不應只以發表多少份報告衡量，而應觀察有多少重大政策具備

清晰問題基線、跨部門數據、政策評估和定期檢討，以及研究結果能否真正促成政策試點、修正和制度化。只有把研究持續轉化為判斷、執行和修正能力，首個五年規劃才能成為香港治理制度的長期建設，而非一次性的文件編製工作。

結語：以結果衡量改革，以制度支撐長遠發展

本建議書處理AI教育、房屋政策、北部都會區和規劃與政策研究能力四個範疇。它們表面上各自獨立，實際上共同反映香港治理正在進入一個新的階段：當政府已投入大量資源並建立基本政策框架，下一步的關鍵，是推動香港從重視政策投入和措施數量，進一步走向以實際結果為導向、以制度能力為支撐的治理模式，把公共投入轉化為市民、人才和企業能夠感受到的實際改變。

AI教育的成果，不只是學校使用多少套工具，而是學生能否核證資料、權衡方案和作出負責任的判斷；房屋政策的成果，不只是每年落成多少單位，而是家庭能否獲得合適的居住空間，並按人生階段向上流動；北部都會區的成果，不只是完成多少土地平整、鐵路和建築工程，而是企業、職位和家庭是否願意進駐和留下；規劃與政策研究能力則要看政府能否跨年度累積數據、專業知識和研究人才，並持續把證據轉化為政策判斷、執行、評估和修正。以結果為導向，並不代表忽視資源投入、政策過程或政府執行能力。相反，只有建立穩定的數據、人才、跨部門協作和政策評估制度，政府才有能力辨識問題、追蹤結果、汲取經驗並持續改善。要把這一方向落實為穩定的治理方式，我們認為未來改革應遵循三項共同原則：

1. 以實際問題和結果界定政策：政策設計應先以數據說明需要處理的問題，訂明希望改善的結果，並清楚區分資源投入、政策產出和社會結果，避免以推出措施本身代替政策成效。

2. 以制度協作連接不同政策環節：不少公共問題並非單一部門可以解決。AI教育需要課程、評核、學校管理、私隱和資訊科技互相配合；房屋階梯涉及公屋、資助出售房屋、按揭和私人市場；北都則需要規劃、產業、大學、職業教育、住房和公共服務同步。政府需要建立清晰的跨部門分工、共同指標和協調機制，避免個別政策各自推行，卻未能共同改變最終結果。
3. 以試點、數據和檢討推動制度學習：面對人工智能、人口結構和產業轉型等高度不確定的問題，改革不必假設所有答案一開始便已確定。較穩健的做法，是在具代表性的學校、地區或制度中先行試驗，預先訂明需要觀察的結果，公開主要數據和實施經驗，並按成效調整、擴展或停止。試點的目的不是延後改革，而是降低大規模推行的風險，讓制度具備持續學習和修正的能力。

香港已在教育、房屋、北都和創科發展方面建立重要基礎。2026年《施政報告》為香港由處理眼前問題進一步轉向建立長遠制度提供了重要機會。下一階段的施政成果，不應只以投放多少資源或推出多少措施衡量，而應看學生是否更具判斷力、家庭是否住得更好和更有向上流動機會、北都能否留住人才和企業，以及香港是否建立了持續研究、評估和改善政策的能力。以結果衡量改革，以制度支撐長遠發展，要求每一項投入都更清楚地回應社會需要，每一項試驗都能

累積可供下一輪決策使用的知識。當政策可以從實踐中學習、按證據修正，公共資源才能更有效轉化為市民生活的改善，香港亦能建立更具適應力、執行力和長遠視野的治理體系。

AI教育

房屋政策

北部都會區

政策研究能力

