

# 房屋問題破局還須全局性「頂層設計」

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2023年5月10日

當前，香港已經踏入「由治及興」的新階段，在眾多待議、待處理事項當中，房屋問題始終是香港最大的民生問題。國家主席習近平在去年「七一講話」中明確指出，當前「香港最大的民心就是盼望生活變得更好」，而在眾多盼望中位列首位的，正是「房子住得更寬敞一些」。

2021年，國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在「香港國安法實施一周年回顧與展望」專題研討會發表講話並提出「四點期盼」，第一個期盼是當國家第二個百年奮鬥目標實現的時候，香港的住房問題「必將得到極大改善」，可以告別劏房和「籠屋」。事實上，房屋問題不單是香港民生問題，也是中央領導人極為關心的重大問題；往更深一層說，是涉及「一國兩制」能否行穩致遠的重大問題。

## 年輕人置業難 釀代際鴻溝

世代之間置業能力的差異，同時亦是促成香港社會代際鴻溝的其中一個重要因素。現在的中老年一代人，不少是於上世紀七八十年代香港經濟起飛的時候，通過自身努力成功置業，並因樓價上升而享受到財富增值。花旗銀行的調查顯示，本地淨資產值超過1000萬元的富裕人士當中，有七至八成資產以物業形式持有。

然而，對這個世代的香港年輕人來說，一方面樓價實在太貴，脫離大部分人可以負擔的水平，另一方面是大家認為，就算成功置業，也未必可以如同上一代般通過「樓換樓」享受財富增值的過程。根據官方數據，在1997年，超過兩成的自置居所戶主為35歲以下年輕人，但到2019年，相關比例大幅回落至只有7.6%。

上一輩人與香港的經濟發展（帶動樓價）一同「成長」，當時「肯捱」的人，真的通過「一雙手」就積累了足夠財富，而今時今日的年輕人顯然並不在同一個機遇窗口期。當年「捱過來」的人，多少會認為「置業難」是由於當下年輕人抱怨多，甚至缺乏上進心和刻苦耐勞等良好品質所造成，導致兩個世代的人對包括置業能力在內等社會問題在看法上有不少分歧。

實際上，「置業難」的背後與本港經濟發展階段、土地管理制度，以及政府的土地房屋政策有很大關係。要切實回應市民的訴求和中央的期盼，需要對本港住屋的供求情況有全局性認識，找到適切房屋單位遠遠落後於市民需要的背後根源。

## 居屋供應斷層 私樓價脫節

一說到解決房屋問題，最多人談及的就是興建公屋（政府資助租住房屋），認為加快和增加公屋供應，可以縮短輪候時間，紓緩目前的劏房問題，是解決房屋問題的重中之重。

但房屋問題不僅僅存在於公屋層面，包括居者有其屋計劃、港人首次置業計劃、九十年代曾推出夾心階層住屋計劃等在內的政府資助出售房屋計劃，以及私人樓宇市場，都屬於本港房屋問題的一部分，並有其需要解決的問題。

過去一段時間，居屋曾經是中產家庭「上樓」的必經階段。港府於 2002 年宣布即時停建和停止銷售居屋，而翻查資料，2001 年政府通過居屋計劃及私人參建計劃共售出約 12600 個單位，當年政府資助出售房屋的平均超額認購率是 3 倍。換言之，當時符合資產和收入水平的家庭，基本上幾年內就可以抽中政府資助房屋，「上樓」有望。

可是，經過超過 10 年的停售停建後，居屋供應嚴重落後於社會需求，2017 年至 2020 年 4 年間，政府每年推售 2000 至 7000 個居屋單位不等，超額認購倍率在 32 到 62 倍之間。換句話說，大部分資產和收入程度符合居屋標準的家庭，不能期望自己在數年內可以「有其屋」；對這些家庭來說，「我可以成功購置政府資助房屋」並不是一個合理的期望。

私人樓宇價格亦在 2010 年代起高速上漲，大批適婚適育的青年倍感壓力，連首期都可能要儲超過 10 年時間，抑制年輕一代組建家庭和生兒育女的想法。居住條件甚為不理想的納米樓、「龍床盤」亦因而衍生，造成不少年輕人被迫「住得細、又住得貴」。一些不到 300 呎的單位，在市區較好地段賣 800 萬元，在新界賣 500 萬元，是完全不合理的，也反映當前私樓樓價嚴重脫離一般年輕市民的購買能力。

## 鼓勵出售公屋 效星組屋化

因此，處理房屋問題需要對置業階梯各個層級的情況有充分認識，尤其是長遠解決讓大部分市民都能夠成功置業的問題。本屆政府推出簡約公屋以回應市民和社會對於住屋問題的訴求，而更長遠來說，香港的房屋政策需要一個能夠回應包括基層、夾心階層、青年夫婦、中產市民在內的住屋需求。

在房屋政策的整體設計上，有兩個較為值得考慮的重要建議。第一是由王于漸教授等人提出，鼓勵公屋由租住房屋變為出售房屋，刺激公屋的購置及轉售，盤活有關土地和資產的潛在價值，讓基層市民通過公屋的流轉實現財富增值。

王教授的建議能夠盤活公屋的價值和增加基層的財富，對社會帶來的益處是明顯的。然而政府有其顧慮，考慮到當前社會上仍然存在大批符合資格申請居屋或其他資助出售房屋的市民未能成功置業，如果公屋居民在已經享受居住權的基礎上，又有「特別通道」可以優先置業，可能構成一種「雙重福利」。政府擔心這一做法會對未能享受到房屋福利的市民造成不公，故此在早期的試驗計劃之後，一直未有推進這個政策。

第二則是由何灝生教授等人提出，建議香港參考新加坡模式，將公屋和居屋共同納入一個「組屋化」的體系，實現八、九成市民居住在政府資助房屋的理想。

論者亦建議將房屋單位的售價，同家庭收入若干倍數而非同類私樓單位的市值掛鉤，確保售價落在市民真正可負擔的水平。

長遠而言，香港需要大幅度提升市民的置業率，並將樓價控制在市民可負擔的範圍內，因此不論是「盤活公屋」抑或是「公屋及居屋組屋化」的建議，方向上都是可取的。然而，要徹底實現這一項改革，港府需要覓得足夠的土地以作建屋用途，並確保單位供應的數量充足，才能建構一個一體化、採用市場化流轉機制的資助房屋體系。

1965年，新加坡被馬來西亞聯邦「踢走」之時，人均居住面積不到60呎，各類社會經濟條件欠佳，人心不穩。首任總理李光耀經過反覆觀察與思考，信納孟子「有恒產者有恒心」的說法，下定決心要讓每個家庭都擁有自己的住房。而新加坡政府做的第一件事，就是在獨立建國翌年馬上通過《土地徵用法案》(Land Acquisition Act)，授權政府出於公共目的(public purpose)徵用土地，以提供民居、發展工商業、興建基建和公共設施等。

後來的修訂亦將徵地補償訂立為立法當天的固定市值，以致收地補償與業主買入價或市價毫無關係。換句話說，土地業權人不會因為土地的升值而獲利，只要政府決定「徵用」，賬面賺蝕都要讓予政府，並獲得固定金額的賠償。

新加坡政府在25年間，將官地比例由44%增加至76%，並通過這些「新官地」而成就舉世聞名、各國欣羨的組屋政策。

如果新加坡沒有這批及時的土地供應，僅僅通過完善資助房屋的種類設計、設計較公平的抽籤和分配機制，即使同樣建立中央公積金制度以強迫國民進行儲蓄，也不足以讓絕大部分新加坡國民在政府資助房屋制度下「安居」。

## 改變發展思維 釋放新界地

港府近一兩年已經着力精簡土地發展程序，但除此以外，更重要是港府未來土地供應的策略性增長來源是否充沛。目前港九市區土地已近乎全數開發，而佔香港陸地面積近九成的新界，尤其是北部都會區，自然是最重要的土地供應來源。

以更好地釋放新界土地的經濟發展潛力及社會效益，做到「地盡其用」，港府需要考慮把新界和市區土地管理制度在中長期內逐漸實現一體化。

當初英國人強行「租借」新界時，不少新界村落的原居民群起反抗，引發所謂的「六日戰爭」，對英國人的管治造成頗大障礙。為了有效管治新界居民，英國人在新界採取一種「間接管理」的方式，盡量保留和協助維護新界原有的鄉村宗族及土地管理制度，以換取新界居民對殖民地政權的順從。

雖然政府七十年代起開始建設新市鎮，回歸後亦繼續在新界開展大大小小的發展項目，但港府從來沒有對新界的鄉村面貌、習俗和制度主動進行任何「大改造」，導致土地管理制度「一港兩制」的局面——「市區一制、新界一制」。

一直以來，政府開發新市鎮採取一種「勾地」模式，即在大片新界鄉郊土地中勾選一塊塊土地，並改用市區的土地管理辦法，這些勾選出來的類市區地塊，就成為了我們的「新市鎮」。

因此，新界的新市鎮屬於一種「孤島式」的存在，主要通過鐵路將新市鎮和市區連接起來，而餘下大片新界土地仍然保留原來鄉村化的土地管理模式。不少新界居民反映，鄉村化區域的基建配套並不理想，包括鐵路和幹道布局、公共交通網絡、污水處理等方面有不少不合理的方面，導致不少土地片區缺乏發展潛力。

根據政府數據，港九市區和現有 9 個新市鎮的土地面積為 280 平方公里，佔本港陸地面積的 25.7%；加上所有規劃和建設中的新發展區，包括新界東北、洪水橋、新田科技城、龍鼓灘、明日大嶼等，面積為 327 平方公里，佔比 30.1%。如果扣除 443 平方公里的郊野公園，現有市區土地和未來的市區土地也僅佔本港可開發土地面積的 43%和 51%。

過往，港府發展新界一直採用「opt-in」（選擇加入）的思維，即將新界預設為鄉郊土地而毋須發展，並在其中選擇較合適的片區採用市區式規劃和土地管理。如果要取得足夠的土地以徹底解決住屋問題，港府可以將發展新界的思維模式倒過來變成「opt-out」（選擇退出）的思維，即把新界所有土地預設為需要進行規劃發展，並在其中劃出生態環境價值較高的土地列明不作發展，並對這些土地進行積極主動的保育和維護。

如此一來，將可以推動政府對於新界龐大土地資源進行更為合理的規劃使用，為本港提供更多居住和產業用地，釋放大片可發展土地的潛在社會經濟價值，造福市民的「安居」和「樂業」，並通過進一步對於政府資助房屋的制度設計，真正實現「居者有其屋」、「有恒產者有恒心」的政治理想。