

All rights reserved

I believe in the **value,**  
**passion**  
*and beauty*  
*in press.*

**value**  
in  
press

# 住屋不是 地產

民間長遠房屋策略  
研究報告

影子長策會 / 編著

All rights reserved

# All rights reserved

叢書	本土研究叢書
編著	影子長策會
成員	陳紹銘、龍子維、易汶健、伍世傑、黃和平、陳凱姿、 葉寶琳、王浩賢、朱凱迪、張韻詩、林芷筠、鄒崇銘
參與機構	土地正義聯盟、本土研究社、香港天主教正義和平委員會、 社區發展動力培育、香港政策透視、新界土地發展研究社
網站	<a href="https://www.facebook.com/pages/影子長策會/1387942798092154">https://www.facebook.com/pages/ 影子長策會 /1387942798092154</a>
書裝	losau
編輯	張韻詩
封面攝影	Benson Tsang
出版	印象文字 InPress Books 香港沙田火炭坳背灣街 26 號富騰工業中心 1011 室 (852) 2687 0331 <a href="mailto:inpressbooks@gmail.com">inpressbooks@gmail.com</a> <a href="http://inpressbks.wordpress.com">http://inpressbks.wordpress.com</a> InPress Books is part of Logos Ministries (a non-profit & charitable organization)
特約發行	基道出版社 Logos Publishers (852) 2687 0331 <a href="mailto:info@logos.com.hk">info@logos.com.hk</a> <a href="http://www.logos.com.hk">http://www.logos.com.hk</a>
承印	陽光印刷製本廠
訂價	港幣 78 元
出版日期	2013 年 9 月
國際書號	ISBN 978-962-457-471-5
圖書分類	社會 / 通識

Find us on  
facebook.

印象文字



Find us on  
facebook.

本土研究叢書



Find us on  
facebook.

影子長策會



All rights reserved

序／陳景祥	007
序／李健正	011
序／姚松炎	012
<b>A. 土地及房屋資源分配</b>	<b>016</b>
第一章：公私營比例	018
第二章：自置居所比率	042
第三章：長遠房屋需求評估（公營）	061
第四章：長遠房屋需求評估（私營）	079
<b>B. 私人租務及居住權</b>	<b>108</b>
第五章：導論：私人租住市場	110
第六章：劏房及適切居所	115

All rights reserved

第七章：租務管制及租住權	136
第八章：租金津貼	149

## **C. 公營房屋及另類房屋** 168

第九章：房屋階梯論	170
第十章：公屋流轉論	180
第十一章：另類房屋	192
第十二章：德國模式	206
第十三章：另類物業投資	221

## **D. 其他房屋議題** 244

第十四章：市區重建	246
第十五章：青年住屋以外	254

# 序

陳景祥

信報副社長及數碼媒體總裁

## All rights reserved

影子長策會出版的《住屋不是地產：民間長遠房屋策略研究報告》，我懷疑葉寶琳找我寫序，是否找錯了人，因為看過了影子長策會各位朋友對房屋問題的分析觀點，很多都是我不能認同的！然而對問題的看法不同並不打緊，影子長策會諸君寫的文章——很多都在《信報》發表，每篇都是經過仔細研究、反覆論證、旁徵博引，有數據有論點，縱使觀點不同，但我認為這種從研究入手、以知識為基礎的論證說理，正是當前香港最需要鼓勵的風氣。對長策會各成員在房屋問題上的努力，我深感欽佩之餘，也建議政府內負責房策的官員，應好好細讀他們的文章。

影子長策會內很多成員我素未謀面，但讀其文而知其人，他們研究問題很用功，閱讀相關資料和文獻廣泛且深入，論點和數據都有出處，絕不是信口雌黃。我認識葉寶琳時，她給我的印象是一位社運健將，關心社會的公平公義，「草根味」很濃，當她向我提出希望影子長策會在《信報》開專欄寫房屋問題時，我擔心她的朋友會寫一些空有公平理想、像政策訴求而非分析說理的文章，結果大出我意料之外，影子長策會的文章內容非常紮實。

《研究報告》輯錄的文章包括土地及房屋資源分配、私人租務及居住權、公屋及另類房屋等，有歷史角度，也有比較分析，例如在「另類房屋」的題目下有「德國模式」一章，介紹德國房屋政策如何保持樓價和租金長期平穩，沒有炒樓和租客捱貴租的現象；很明顯，介紹這

類外國經驗，對了解房屋問題可以有另類的思考角度和參考素材。

但是，每一個國家和城市的房屋問題都受其歷史背景和政經環境限制，「國情」有異，應對的政策自然大大不同。我因為工作關係，一直都留意本地的房地產數據和樓市政策，也親身經歷了香港從1980年代初地產市場，因中英前途談判而陷入一潭死水的局面，後來政治形勢穩定，樓市很快又重上升軌。到了1990年代開始，大陸國企來港上市帶動金融業急速擴展，港商搬廠回大陸進入收成期，香港整體財富暴增，對物業需求（包括住宅和寫字樓）自然相應增加，令樓價不斷創出新高，結果到首任行政長官董建華上場，決定推出每年建八萬五千個住宅單位的長遠房策，以解香港人「住屋難」的問題。當時《信報》是少數反對「八萬五」政策的媒體，然而議會內和社會上不少聲音都表示支持，認為要有「八萬五」的供應量方可解決「無殼蝸牛」的困境。

當時很多人認為《信報》反對「八萬五」房策是為地產商說話、維護地產商的利益；事實卻是，我們的理據很清楚，政府在房策的角色是保障基層市民的居住權，故此公帑應主要投入興建公屋，私人住宅方面，政府應該從土地供應着手，穩定而持續地向市場供應土地，至於建屋量多少，則由市場按需求調節，政府很難訂下一個硬性指標，限定每年必需供應多少個單位。

我們反對政府「八萬五」房策的另一理由，是政府不應過度介入市場「協助」市民置業，因為置業是每個人的一項重要決定，涉及長期的財務負擔（供樓還款），而且置業有投資性質，樓價大跌令物業成為負資產，足以令業主陷入財務危機；不幸地，九七年發生亞洲金融風暴令樓市崩盤，大批負資產業主苦不堪言，成為反對特區政府房策的

主要力量。

討論房屋政策，離不開政府的角色。香港最大的地產霸權其實是政府，她掌控了土地供應的主導權，還可以透過政策（包括金融政策如息率及樓按成數）調控樓市，港鐵和市建局參與建屋也可影響房屋供應。未來香港到底要什麼樣的房屋政策，探討政府的角色是首要課題。

香港政府雖然不願承認，但事實證明，政府一直以來行的是「高地價政策」，原因很簡單，香港沒有天然資源，土地是政府掌控的主要資產，善價而沽可以充實庫房、支持本地的低稅環境從而吸引外商和投資者。分析公共政策很難一刀切說是對或錯，如果當年不高價賣地，政府又那來收入支持興建大量公屋？九七年樓市大跌之後，政府急於救火，停止賣地、停建居屋，在土地和房屋供應上大力收緊，希望止住樓市跌勢，然而矯枉過正，當本地經濟在2004年開始復甦之時，這種收緊供應的政策依舊如故，結果造成土地供應持續短缺，房屋供應量急降，又造成了另一次失衡，促使樓價飆升，市民「買樓難」的現象又再出現。

我希望影子長策會的朋友在討論他們的房策建議時，能花更多篇幅解構政府的角色，包括在土地供應、公屋政策、資助房屋、市區重建、填海取地、鄉郊發展、城市規劃，以至香港人的生活質素等各方面，上述不同範疇環環相扣，都跟土地房屋政策有關，而終極議題，則在於我們希望有怎樣的都市？怎樣的居住和生活環境？

還有，政府是否有決心扭轉一直以來、依靠房地產收入作為庫房主要收益來源？是否願意改變「高地價政策」，扭轉官員那種「除非調低麵粉價保證令麵包價格都下調，如果沒有這個保證，我就視之為賤賣



土地」的錯誤觀念——地價為何一定要跟樓價掛鉤？地價高低與否，是發展商要承擔的風險，政府要做的，應是持續地保證有足夠土地供應，滿足香港的社會發展，樓價高低不是政府可以控制的。

All rights reserved

香港人視置業為重大投資，並非純着眼於居住，故此1997年樓市暴跌後即使居屋售價下調，但當年也無人問津，證明樓價便宜也不一定可以吸引買家，因為當時的心態是怕入錯市，樓價愈買愈低，即使便宜也不願買。香港逾一半人擁有自置物業，樓價跌意味他們的資產貶值，因此任何房策令樓價不振，都會遇上重大阻力，「八萬五」不受歡迎正是這個原因。

影子長策會的朋友從民間及普羅市民的角色出發，着眼於土地分配公義、提供非主流的論述，在高度利益掛帥的房地產市場中，這種非主流論述有助決策者從另一個角度思考政策，令利益分配趨向更加均衡，對追求和諧社會的港人來說，這是十分有益有建設性的工作。

## All rights reserved

今天香港房屋政策之失敗，主要原於兩個極端錯誤的政策方向。一是假設利用供求平衡和市場機制便可有效解決房屋需求，二是政府只應提供福利房屋而別無他責。很多研究已指出香港樓市獨特，不能用一般供求平衡方法，而且這個方向引發房屋過份地產化，影子長策會提出這份民間長策正針對這個錯誤政策，提出必須反思整個房策，重新出發，並建議政府應透過改造房策以協助低收入家庭累積財富，強化脫貧機會，直接調節解決上述第二點之失誤，是一份極具參考價值之文獻。

# 序

姚松炎

房產發展研究中心研究員

All rights reserved

正當長策會宣布九月推出《香港長遠房屋政策諮詢文件》之際，喜聞影子長策會之成立，從民間出發，就香港房屋長遠問題進行研究，並出版題為《住屋不是地產：民間長遠房屋策略研究報告》一書，向市民和政府提出有願景、具遠見之建議，福澤千秋；欣接崇銘兄邀請為書寫序，當仁不讓。

雖然政府長策會的諮詢文件尚未出台，但已放風建議十年建屋量四十四萬多間，公私營住屋比例六比四，這些指標在影子長策會的研究報告中都有深入淺出的討論，其他內容如閒置稅、租住權等概念，高瞻遠矚；更參考國際房屋政策，包括新加坡的公營房屋主導政策和德國的鼓勵市場出租政策等，深思熟慮。

可惜，政府長策會主導了民間的討論方向，把長遠房屋政策的焦點放在幾個未經科學驗證的指標上去，忽略了遠景和原則的前提，房屋政策已淪為計劃經濟模式的幾個生產硬指標。

然而，計劃經濟之不可行，在於經濟信息千變萬化，指標製訂者根本難以準確掌握，單憑宏觀數據訂下硬指標，尤如管中窺豹，時見一斑；若夾硬推行，只會顧此失彼，後患無窮。其實，計劃經濟之失敗經驗，香港早有「八萬五」建屋指標前科，尤有餘悸；如今竟癒後忘痛，又再次推行房策硬指標，仍然信奉那套宏觀房屋數量預測模型，以為只要把數量訂得少一點，「四萬四」中間落墨，便可保不失；卻不知其

序

姚松炎

實具體的房屋需求細節深不可測，又與其他人口、經濟、民生環節，千絲萬縷，硬指標最終只會造成嚴重錯配，浪費資源，甚至帶來悲情，引發災難。

## All rights reserved

前蘇聯的計劃經濟曾有一則笑話，計劃局根據宏觀皮鞋數量預測模型，訂下了每年十萬對新鞋的生產指標，下達各工廠執行，但因沒有足夠的皮革供應，工廠為求完成指標，竟然製造出十萬對童裝皮鞋，指標是達到了，卻害苦了老百姓無鞋可穿，這或許是香港房屋政策的寫照。

譬如公私營房屋比例訂為六比四，理據欠奉，遑論其分布及單位大小就整體房屋需求之配置，而事實上，宏觀數據一般以偏概全，尤其「公私」二字，其實非常誤導。根據 2011 年人口普查結果，在全港的二百三十八萬多間房屋之中，公營租住房屋約有七十二萬間，資助房屋四十五萬間，分別佔 30% 及 19%，因此經常有報告指出，現時的公私營房屋比例為 49:51；但其實公屋中有大約十二萬間已經在「租置計劃」內出售，如今已既非公營，亦非租住，或屬私樓，或屬資助房屋，那麼它們是否應該計算入所謂公營租住房屋之中？

其次，在資助房屋類別當中，有約六萬八千間為已補地價房屋，完全不受資助條款限制，與私樓無異，怎可算是公營？而所謂的私營房屋，也有為數不少是受到政府各式各樣的資助，包括受到特殊土地資助的丁屋及村屋、公營機構提供的宿舍、置業貸款、租金津貼或者過去政府曾批出的首置、夾屋等按揭資助，和福利制度下的住屋津貼，那到底它們是公營還是私營？更加諷刺的是，私人房屋當中竟有一萬四千多間非住宅用途的私人屋宇單位，若果這些都可算入私人房屋數量，那麼服務式住宅、酒店房間，甚至露宿街頭是否也要計入私樓數量？

再者，不同的指標有時會互相矛盾，或者採用各自不同定義。譬如當年政府提出將房屋自置比率提升至八成的硬指標，便是透過偷換公私營概念，直接把所謂公營的房屋廉價出售，又取消公營機構職員宿舍，改為置業貸款，以谷高自置比率數字；「租置計劃」就是在這樣的一個計劃經濟模式下，訂下一個「假大空」指標的產物；雖然在2006年被匆匆叫停，但已有三十九條公營房屋屋苑，約共十二萬間公屋出售，有為數不少的單位甚至已再公開轉售，但卻為屋苑管理帶來無窮災難，包括無法引入公屋管理計分辦法，並為將來屋苑重建造成困難重重，政府亦已覺察到問題的嚴重性，分別在2007年11月14日及2012年1月11日的立法會答問中，向議員陳情，這些都是當年計劃經濟硬指標的後遺症，當應引以為鑑。

即使我們不計較過去的公私營房屋比例，只放眼將來，但若以為只要把新建的公私營房屋定為六與四之比，增加公屋供應，房屋問題就能迎刃而解，這可是一廂情願。今日之「悲情城市」就是在追求「大躍進」式增建公屋量的年代落成，可惜至今大家仍以為問題只不過是公屋過度集中，只要微調公私營比例就可以解決，未免天真。

眾所周知，房屋需求受三大因素影響，第一是地區，第二亦是地區，第三更是地區；卻從未聽說有房屋需求理論可推論出公營房屋與私營房屋的需求比例；相反，有數據顯示租住需求與自置居所需求有明顯的區域偏向，並互相排斥。換言之，以出租為主的公營資助房屋，若錯落在非租住需求地區，只會造成錯配，引發悲情！

根據差餉物業估價署發表的《香港物業報告2013》，就全港五千多間私人住宅單位的調查中發現，出租率最高的組別為港島區細單位（以面積400平方呎以下計），高達82%，比新界區大單位高出近

四倍，反映租住細單位的租客都以返工便利為先決條件，即使呎租較高，亦不作他區想，情願住細啲。

這與自置居所買家的考慮因素有天淵之別，事實上，根據 2011 年人口普查資料，就規劃大綱分區內各區的私人住宅出租率與自置率進行分析，出租率（15% 或以上）愈高的地區，其自置率則愈低，兩者的負相關系數竟高達 -64%，譬如以最高和最低的兩區為例，出租與自置的比例分別是 16% 對 82% 及 66% 對 21%，反映出自置需求與租賃需求的地區互相排斥。

但若只從宏觀數據看，則只見細單位嚴重不足，首先，細單位的空置率非常低，只有 2.3%，是大單位的七分之一；細單位的樓價升得特別快，5 月份的年升幅高達 21%，為大單位的十倍；過去細單位的新增供應量也很低，2009 年全年只有 373 間，比大單位的供應數量還要少，直至 2012 年才回升至 1,511 間；這一切都說明細單位供不應求，因此政府在新批地加入「限呎限量」條款，落實硬指標為細單位增加供應。事實上，在 2012-2013 年財政年度，超過九成的新批土地均有「限呎限量」條款，但都集中在九龍和新界，明顯沒有考慮地區因素。當細單位座落在沒有工作機會的地方，既租不出，亦賣不好。

當房屋需求變成一堆宏觀數字，汗與淚水交織而成的生活掙扎頓時變得模糊：長官意志，好大喜功，胡亂訂個指標，數字達成便去領頭功，誰管錯配？人活在制度裡，沒有選擇，無可奈何，生活壓力變成千斤重，百般滋味！

A

All rights reserved 土地及房屋  
資源分配

# 第1章

## 公私營比例

All rights reserved

### 1.1 歷史沿革

1987年的《長遠房屋策略》提出由當年至2001年，每年將興建40,000公營房屋（包括出租公屋、居屋及私人參建居屋）單位，30,000個私營房屋單位，才能滿足香港的住屋需求。由此引伸的公私營比例為57：43%。但該文件亦同時強調，私人建屋目標涉及地盤供應、市民置業能力及市區重建速度等多項因素，「倘有任何不足之處，仍可調整公營房屋計劃，以茲彌補。」

到了1998年的《長遠房屋策略》，則提出每年85,000的建屋指標，其中包括50,000公營房屋單位，3,5000私營房屋單位，公私營比例為59：41%，公營房屋（包括居屋）佔建屋量接近六成。2002年，時任房屋及規劃地政局局長孫明揚，發表被稱為



「孫九招」的穩定樓市措施，提出調整政府的角色和定位，「為有需要家庭提供租住公屋，同時應退出作為發展商的角色，停止興建和停止出售實物形式的資助公營房屋，以及大幅減少在整體房地產市場所占的供應比例。」自此政府「不再堅持」公私營房屋的建屋指標，強調通過市場供求自行調節住宅供應量。

九年之後，在龐大的政治及輿論壓力下，行政長官曾蔭權在 2011 年的施政報告中，終於同意復建居屋，並提出每年興建 15,000 出租公屋單位，以及推出能提供 20,000 私人住宅單位的土地，但兩個數字均並非硬性指標。前者主要是針對公屋三年上樓的目標，至於後者如何計算則未見提及，但強調此乃推出土地而非實際建屋數量，堅持建成交量仍由市場按需求決定。若以此作為計算標準，則所得出的公私營比例將為 43：57%，私營房屋佔建屋量接近六成。

2013 年行政長官梁振英的首份施政報告，只大致沿用上任政府定下的建屋目標，任內五年每年供應公屋單位近 16,000 個。但承諾在他任期最後一年的 2016 年起，四年內每年落成 4,000 多個新居屋單位（包括由置安心計劃轉作居屋發售的單位），令未來公營房屋的供應量，有望回升至每年 20,000 個單位的水平。

假如仔細分析規劃中的香港數個新發展區，則會發現公私營比例其實較 43：57% 還要低。以新界東北新發展區為例，原建議中的公屋單位數目為 23,100 個，僅佔全區住宅單位數目的 43%，最終雖在公眾輿論壓力下，將數目重新提升至 36,600 個，公屋



## BOX 01

# 香港不能有另一個天水圍！

韓江雪

新一屆政府上任之初，政務司司長林鄭月娥宣佈在天水圍北籌辦市集，這難免令人想起她 2011 年的名言：「香港不能再有另一個天水圍！」

近期支持新界東北發展規劃的人，總是搬出這句話來，彷彿只要增加新發展區的豪宅比例，不要興建太多公屋，像天水圍般的規劃失誤便自然消失。試問以林鄭「好打得」的作風，思維模式又怎會如此傾向地產霸權？其實她這句話的原意，正是天水圍（尤其是天北）缺乏社區經濟活動，令居民難以在區內就業謀生和價廉物美地消費，這才是所謂天水圍悲劇的根本原因。

當然大家都心知肚明，年前林鄭在發展局的年代亦已公開承認，政府在早年發展天水圍時，曾與嘉湖山莊的發展商簽訂秘密協議，限制其他商業活動及競爭二十年。雖然協議早已於 2002 年屆滿，不過在過去十年，眾多發展大排檔、大笪地或跳蚤市場的方案，卻總是由於各種不知名的因素而被打住。林鄭今次能甘冒天下之大不韙，又或由於治港班子的民望已病入膏肓，天北市集才終有出頭的一天。

天水圍悲劇的另一致命源頭，則是領滙在 2004 年上市之後，導致區內屋邨物價飛升，晉身成為全港生活指數最高的地區。基層市民無法取得生活所需，迫於無奈便只好在河邊自設天光墟，以自供自給一些

### 3.3 估算與公屋實質需求脫節

長策會公佈「1」萬的數字後，有傳媒報道消息指，其中將包括約 24 萬個新建公屋單位（未來十年），即每年 2.4 萬個公屋單位，這是否足夠呢？又能否縮短輪候時間呢？

先了解近年的輪候情況，公屋輪候冊人數近年急升，已破香港最少近三十年來紀錄，截至 2013 年 3 月，已有高達 22.8 萬個輪候個案，在過去幾年，不論一般申請人還是非長者單身人士，幾乎每年輪候個案都有增無減（除了 2009 年的一般申請人隊伍），以下圖表清楚表示輪候冊升幅。

表五 2007-2013 年公屋輪候個案數目

