

「為香港未來的房屋政策」研討會

“The Housing Policy for Hong Kong’s Future” Symposium

合辦單位 Co-organizers

香港政策研究所和香港城市大學公共及社會行政學系

Hong Kong Policy Research Institute &

Department of Public & Social Administration, City University of Hong Kong

評析 2002 年房屋政策聲明展示「為香港未來的房屋政策」

香港城市大學公共及社會行政學系副教授
劉國裕博士

日期 Date : 2002 年 12 月 9 日 (星期一)
9 December 2002 (Monday)
時間 Time : 下午 2:20 - 5:30 p.m.
地點 Venue : 九龍塘達之路 83 號香港城市大學
學術交流大樓低層
專業進修學院演講廳
Lecture Theatre, School of Continuing and Professional Education
Lower Ground Floor, Academic Exchange Building
City University of Hong Kong
83 Tat Chee Avenue, Kowloon Tong



香港政策研究所
HONG KONG POLICY RESEARCH INSTITUTE LTD.



香港城市大學
City University
of Hong Kong

評析 2002 年房屋政策聲明展示「為香港未來的房屋政策」

香港城市大學公共及社會行政學系副教授劉國裕博士

2002 年 12 月 9 日

前言

2002 年 11 月 13 日房屋及規劃地政局局長在立法會發表房屋政策的聲明，就過去 25 年來房屋政策進行大手術，停售及停建居屋¹，停售公屋（租置計劃）²，實行租金津貼計劃，資助合資格的公屋申請人租住私人住宅，以減少政府在住宅市場所佔的供應比例，並針對房地產市場嚴重失衡進行干預及調整土地供應；特區政府更期望經檢討後的房屋政策，對振興深受通縮打擊的經濟及恢復市民對房地產市場的信心產生積極作用。由此可見，房屋政策並不單純針對市民的居住問題，更是政府經濟政策的重要環節。

本文先介紹香港住宅市場的三類住宅，另就房屋政策聲明的九項措施作評述，並探討未來房屋政策的方向。

香港住宅市場主要分為兩大類

- 一、非商品住宅
- 二、商品住宅

非商品住宅包括房委會及房屋協會的租住房屋，住戶所繳付的租金一般均低於商品住宅租金，租金水平受政策及法例保障不會波動。

商品住宅包括私人物業市場內的出租或出售物業，租金與價格因市場的供需而起跌。

這兩大類住宅以外還有一類非完全商品化住宅，尚未補地價而可在居屋或租者置其屋第二市場轉售的單住（2001 年 3 月底有 33 萬 8 千個）應屬此類。已補地價的居屋（2001 年及 2002 年 3 月底分別有 39,000 個及 42,000 個）應屬商品住宅。

¹ 居屋計劃第 1 期在 1978 年推出發售。

² 租置計劃第 1 期在 1998 年推出發售。

現時住宅市場內三類住宅的分佈如下：

類別	1991年3月底	2001年3月底	2001年與1991年相比	2002年11月13日以後發展	住房私有化或住房商品化策略
商品永久住宅業主：(註1)	40%	41%	微增1個百分點	增加	增加
出租：	13%	13%	無變	增加	增加
非完全商品性永久住宅(業主)	7%	15%	增加8個百分點	維持	減少
非商品永久住宅(出租公屋)	40%	31%	減少9個百分點	減少	減少
總數(單位)	1,682,000	2,224,000	增加54,200	按需要求調整	按需要求調整
(百分比)	100%	100%			

註1：商品永久住宅業主數目已包括已補地價的居屋及私人參建居屋單位及當年之私人住宅空置單位(假設年底數與三月底數相若)

資料來源：劉國裕根據香港房屋委員會2001年編訂之《房屋統計數字一覽》及房委會截至2001年及2002年3月底三《房委會表現指標》及差餉物業估價署1992及2002《物業報告》粗畧計算各類住宅之百分比。

房屋政策聲明展示未來房屋政策的定位

類別	房屋政策聲明展示未來房屋政策的定位
非商品住宅	<ul style="list-style-type: none"> ● 繼續為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供租住公屋，並致力維持輪候時間於平均三年的水平；符合資格的公屋申請人可使用租金津貼租住私人樓宇單位。 ● 加建、停建或減建視乎需求及使用租金津貼租用私人樓宇的人數而定。
非完全商品化住宅	<ul style="list-style-type: none"> ● 退出作為發展商的角色，停建及停售居屋（包括私人參建居屋計劃）（註 1），另終止租置屋邨（出售公屋）計劃（註 2）。 ● 沒有政策強逼購居屋或租置屋邨單位滿五年的業主必須在商品住宅市場出售（不補地價轉售居屋及租置單位的第二市場意味不公平競爭）。 ● 全面停止推行混合發展計劃和房協的資助自置居所計劃。
商品住宅	<ul style="list-style-type: none"> ● 針對房地產市場嚴重失衡進行干預。 ● 調整土地供應策略：(1) 停止定期拍賣土地，並取消 2002 至 2003 年度內餘下兩次土地拍賣，亦暫停「勾地表」制度至 2003 年底，之後，新土地只會以「勾地」方式提供。(2) 協調與兩間鐵路公司有關的房屋項目之投標及單住興建，並與兩鐵達成共識，由 2002 年 11 月至 2003 年底，不會有土地招標，作鐵路沿線的物業發展。 ● 推行免息置業貸款計劃，鼓勵公屋租戶使用該置業貸款購買第二市場居屋／租置屋邨單位或私樓，同時讓月入低於 23,000 元（註 3）二人或以上（至八人）家庭（一人入息限額減半）利用置業貸款（最高 53 萬元，分 13 年還款）購樓。 ● 進一步檢討《業主與租客（綜合）條例》，把過時及過嚴的租務管制取消，以恢復私人物業租務市場的活力。 ● 取制現存控制樓宇炒賣的措施，包括內部認購限額和每名買家只可購買一個住宅單位及兩個車位的限制。

註 1：除將剩餘及回購單位出售給居屋綠表申請人以外，由 2003 年起無限期停建及停售居屋計劃單位。

註 2：房委會於 2002 年 11 月 28 日會議上通過接受政府建議，在已宣佈於 2003 年推出的租者置其屋計劃第六期甲及第六期乙完成後，停止該出售公屋計劃。

註 3：申請置業貸款計劃的二人住戶亦須符合淨資產值不超過 48 萬元（1 人住戶限額減半）的規定。

未來房屋政策方向

類別	未來房屋政策方向	疑問
非商品住宅	<ul style="list-style-type: none">部份成為非完全商品化住宅。	終止租置計劃後有合適的替代嗎？
非完全商品化住宅	<ul style="list-style-type: none">完全商品住宅。	第二市場居屋及租置計劃單位應無限期存在嗎？
商品住宅	<ul style="list-style-type: none">部份使用者獲政府租金津貼。部份購樓者獲政府置業貸款。	租金津貼是否真正選擇？有副作用嗎？置業貸款應否局限公屋富戶？

為香港未來的房屋政策，應具備以下特質

1. 穩定性 (Stable)
2. 可預測性 (Predictable)
3. 可倚靠性 (Dependable)
4. 因時制宜可改變 (Changeable)
5. 但必須交待及作合理解釋 (Accountable)
6. 平衡利益 (Balance of Interest)

七種工具促進房屋市場的有效運作

世界銀行 Mayo³在 1996 年香港房屋委員會主辦的國際房屋會議上指出，政府應採取政策，促進房屋市場的有效運作 (to adopt policies which enable housing markets to work)，政府可選擇七種工具，前三種與房屋需求有關，包括完善產權及發展住房按揭系統和理順住房資助的形式、規模、對象等，從而避免扭曲房屋市場的運作；後三種與房屋供應有關，包括提供住房土地發展的架構、訂立及取消影響住房土地供應的規範、和組建一個有洽當競爭的建築行業。最後一種工具強調須發展一個有效監督及管理整體房屋市場表現的制度及架構，令主要的公管機構，私人及非政府機構及社區組織的代表共聚一堂，以保證房屋政策及方案令窮人受益，並保證制度及架構能誘發有關機構及組織的代表的參與。

房屋政策聲明所述的九項措施，是否有顧及上述方向，所展示的未來一房屋政策又是否具備以上六項特質，世界銀行提出促進房屋市場的有效運作的七種工具，政府又有沒有重用呢？

³ Mayo, Stephen K (1996) Housing Policy for the 21st Century, *Housing for Millions: The Challenge Ahead Conference Papers*, Hong Kong: Hong Kong Housing Authority, pp.11-17.

房屋政策聲明對低收入家庭的影響

房委會在 2002 年 11 月 28 日會議上表明會繼續守承諾，為真正有需要人士提供負擔得來的租住房屋。房屋政策為經濟條件有限的人士提供資助住公屋或私人樓宇，租住公屋的資助主要反映在市場租金與公屋租金之差額；租住私樓的資助可以透過租金津貼實現。出租公屋的作用應以滿足基本住屋需要，而出租公屋亦是政府為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭所提供。

以下將就低收入家庭在 2002 年 11 月 13 日房屋政策的聲明發表後的住屋安排作概括性分析。

在政府承諾會維持輪候公屋時間在平均三年的水平之下，低收入家庭入住出租公屋的意願應獲適當照顧。加上即將推出之非長者住戶租金津貼計劃(租津)，低收入家庭將多了一個選擇 – 租住私人樓宇。若租金津貼計劃令私樓租金增加，間接導致更多原本有能力租住私人樓宇的家起變成沒有能力，令輪候公屋名冊上的申請人增多，屆時當局若不增撥資源建公屋或利用政策騰空更多公屋單位或、增加租金津貼名額，便難以維持平均輪候公屋時間在三年的承諾。

比較出租公屋與租金津貼

數十年前成立公屋輪候冊以來，在輪候冊以內合資格家庭，均一心一意，耐心等候分配公屋單位；日後房委會將租金津貼計劃擴展至合資格的非長者家庭，資助他們租住私人樓宇，令輪候冊內的申請人多了一個選擇。從長者租金津貼計劃現行安排推論，揀選租金津貼租住私人樓宇的家庭必須有一個心理準備，接受房委會每兩年一次的入息及資產審查，若入息及資產淨值超過當局每年修訂的最高限額，租金津貼便停止發放。這種每兩年一次的審查安排，可確保房屋資助為真正有需要的人士而提供，但相比選擇入住公屋的人士而言，前者須每兩年接受入息及資產再審查，後者只須住滿公屋十年後才須每兩年面對公屋資助政策有關倍半租及雙倍租的規定申報入息。

租金津貼在下列條件具備之下才能發揮其作用

- 出租單位在私營市場供應充裕；假若供應不足，推出租金津貼政策，只會令私人樓宇租賃市場的需求增加，租金上調是必然結果，屆時「有限」的租金津貼額，能否解決低收入家庭無經濟能力支付私人住房的租金的問題，實屬疑問。
- 租金津貼及公屋的好處可比。租金津貼較公屋（實物分配）最明顯的優點是獲租金津貼者就居所的地點、類型及大小有選擇；公屋分配一般不多於三次，否則須重新申請及輪候。租金津貼受助人須定時（如兩年一次）接受入息及資產再審查，如超過原定限額，便須停止接受津貼；公屋住戶按現行政策，入住公屋十年後才有另一次入息及資產審查，因公屋資助政策所定的入息及資產限額十分寬鬆，容許家庭在正常生命週期（Life Cycle）從貧步入富之後因成年子女遷出而再回復有限收入或資源的階段；相比之下，公屋的吸引力應比租金津貼大，低收入家庭

若要在兩者之間作出選擇，看來有較多人會申請公屋。

中文大學學者梁嘉銳於 2002 年 3 月 23 日在《明報》撰寫「租金津貼的外國經驗」一文，引述史超爾教授 (M. Steele) 就加拿大「租金津貼計劃」的研究，他發現租戶獲取津貼後，基於某些個人原因（例如行動不便或工作上的方便），或政策上的原因（例如搬屋可能會影響到津貼的收取），租戶不能在短時間搬到其他地方，於是業主便乘機加租，租戶從「租金津貼計劃」所獲的「得益」便有限。

梁嘉銳指出，更有趣的研究來自蘇撒 (S. Susin) 教授。「他發現當美國政府於九十年代初期分發「租金津貼」時，其實有很多租客並未符合資格，未列入「領取津貼名單」之內。但是，對於業主來說，由於知道市場上有不少租客獲取了租金津貼，所以大都提高租金。於是在九十個「大城市」中，單單租金津貼政策令平均租金上升 16%。根據蘇撒教授的精密計算，「名單」之內的租客，共收取了 58 億美元津貼，但在名單之外的低收入租客，卻因此政策總共多付了 82 億美元！高收入租客多付的租金，還沒有計算在內！所以，這項政策對一些未列入名單的低收入人士，其實是重大的傷害！」

相比公屋租戶，使用租金津貼租住私人住宅的租戶未必有相同的安居感覺，租住私人住宅的租戶因租約期較短（一般簽兩年），所有很少會對所住的單位，進行任何切合本身需要的裝修，反觀住在公屋的租戶，由於租住權有保障及十分穩定，一般視所分配得到的公屋單位為永久居所，因此不少會花費裝修，令公屋變成自己的家，這種安居的感覺，不易在使用租金津貼租住私人住宅的租戶身上出現。

中文大學經濟學者就美國實施租金津貼導至整體私人樓宇租金上升提出警告，看來政府應就擴大租金津貼的措施謹慎從事。立法會房屋事務委員會主席在 2002 年 11 月 4 日的會議上指出，符合資格申請長者租金津貼的長者很多，但至最近只有 341 個長者住戶使用老人租金津貼租住私人住宅，他認為當局憑此便斷定長者租金津貼計劃「功」，可進一步推廣至非長者住戶，實言之過早。

推高私樓租金水平，吸引更多人購私樓作投資性出租物業，從而增加對私樓的需求，可能是政府穩定樓市的策略性步署；私樓租金水平被推高後，當局必須增加租津的實質金額，才可令領租津的家庭具能力租住私人樓宇。

租金津貼受惠人因需要接受定期的入息及資產審查才能再獲津貼，原先符合資格的住戶不一定保證以後均再合格，合格的家庭愈有限，政府的開支便可減少，但從合資格申請公屋及租津的家庭而言，數年一度的入息及資產審查，相對現有公屋住戶住滿十年後才有審查，前者會有一種「未能安居」的感覺是可以令人理解的。

以租金津貼完全取代公屋應該不會在短期內出現，房委會現有的租住單位有六十多萬個，部份現居公屋的家庭遷出後房委會可將單位安置另一個家庭，合資格申請公屋及

租金津貼家庭應獲真正選擇機會，在兩者（出租公屋單位或租金津貼）之間任擇其一。

政府日後會否完全停建出租公屋，應視乎可供重新編配用的公屋單位的供應量能否滿足符合公屋申請資格家庭的需求；停建公屋在未來數年間在政治上應該不是一個合適的政策。停建公屋應該是在租金津貼獲市民普遍支持及樂意選擇，而現有騰空公屋單位供應充裕這兩個條件成熟之下才可推行。

停賣及停建居屋能否救市？

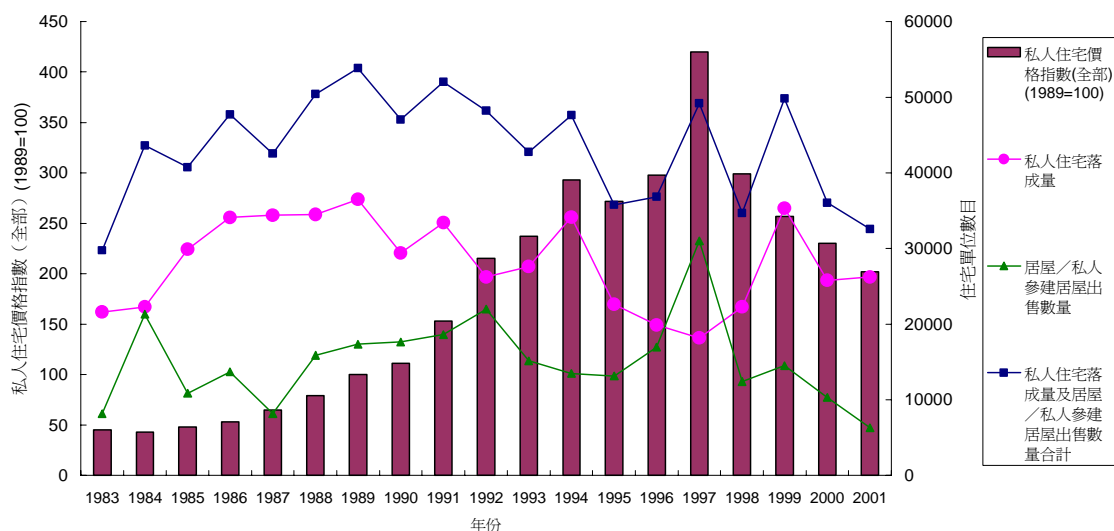
我們也許有充份理由，停賣及停建居屋，但能否令疲弱的樓市重入上升軌道，實屬大疑問。

私人住宅市場內商品住宅的租金及價格存在不穩定性，就算政府有能力對供應作宏觀計劃及調控，但對商品住宅的需求可以說是無法操控。

過去二十多年以來，大眾或許期望居屋計劃會產生抑制私人樓價上升的作用；統計資料（圖）顯示，居屋供應數字增多的年份，在物業市場求過於供的情況之下，私樓樓價還是向上調升；也許有人會認為，沒有居屋計劃吸納部份置業者的購樓需求，私樓價格在九七年第三季之前的升幅可能更驚人，但事實上，無人能確定，假如沒有居屋計劃，原本合資格申請居屋的家庭，會否轉為私樓的租客（增加私人出租物業的需求，或會令租金上升，但租金上升與否須看出租私樓存量是否充裕）或購私樓的買家（因多了買家，私樓價格應向上調）。

如果因為取消居屋而令原合資格申請居屋的家庭購買私樓，令私樓需求增加及樓價上升，居屋的存在便有其正面價值—抑制私樓價格上升，但事實證明，在求過於供的情況下，私樓價格在九七年十月之前數年，仍不斷的向上，真至亞洲金融危機影响各經濟系統後，需求急速下降，令私樓價格在五年內暴跌六成至六成半。

私人住宅落成量、居屋／私人參建居屋出售數量及香港私人住宅價格指數1983至 2001



本港樓市泡沫自九七年第三季受亞洲金融風暴的沖擊而爆破，五年以來樓價下跌六成多；停售及停建居屋，也許有部份具能力的居屋申請者會改投私人物業市場，但數目相信無法扭轉樓市頹勢，而且不買居屋仍可選擇租住私人樓宇。樓市實質需求不足，供應過剩，是樓價下跌的最關鍵原因。

2001 年底，私人住宅單位的空置量有六萬個單位（空置率為 5.7%），2002 年及 2003 年預計落成量分別有三萬及二萬八千個單位，而過去五年（1997 至 2001 年）私人住宅單位平均每年的吸納量只有二萬個，停售及停建居屋，只是減少公營出售單位的供應，政府並沒有能力亦不應插手市場，規範已空置（六萬個單位）及未來兩年將落成（三萬及二萬八千個）的住宅單位的出售價格及時間表。

現時樓市有效需求不足，與本港經濟困境及市民的就業前景有關。連續 47 個月的通縮，反影市民消費信心疲弱，失業數字由九七年的 2.2% 增至 2002 年年中的 7.7%，大小公司裁員、瘦身及倒閉的消息此起彼落，美國著名跨國公司造假賬及美國政府揚言出兵攻打伊拉克等負面消息，加上香港政府近年的龐大財政赤字及以外判及立法減薪等，令稍有購樓能力的人也裹足不前。

地產發展商在商言商，急於低價推售手上已建成的單位，令樓價節節下降，明智的購房者當然會稍候，說不定多等候一段時間，樓價仍會再下降，在供應充裕，選擇多元的情況下又豈會急於買樓呢？

停售及停建居屋，實質上沒有具體証據，證明能夠將原有對居屋的需求，改為對私人物業的實質需求。

我們急切要處理的，是改善香港的經濟環境，令有工作的人的就業收入及崗位有所保障；令失業者及就業不足者及早找到合適工作。樓價要止跌回升，必須有一批又一批具經濟能力，對經濟及樓市前景有信心的住房消費者，現時兩者皆欠，停售居屋及停建居屋對樓市的正面作用，看來言過其實。

以下將就原符合購買居屋的綠表及白表申請人在 2002 年 11 月 13 日房屋政策的聲明發表後的住屋安排作概括性分析。

居屋綠表申請人仍獲准申請少量剩餘及回購的居屋單位；原白表申請人將再沒有機會申請新建或回購的居屋單位，以 2 人至 5 人住戶為例，2002 年 10 月的入息及淨資產限額分別為每用 20,000 元及每戶 470,000 元，但以後這些入息超逾公屋輪候冊入息限額的住戶，相信主要透過租住商品住宅解決住屋問題；月入不超逾 23,000 元家庭，可按本身的負擔能力及個人意願，決定是否向房委會申請免息置業資助貸款在商品住宅市場購單位自住。取消居屋，完全以置業資助貸款替代，房委會稱之為重新定位，由以往直接提供居屋及租置計劃屋邨單位，轉為擔當協助者及促成者的角色，向月入低於 23,000 元⁴（單人家庭減半）的 2 人或以上家庭提供置業貸款。

終止租者置其屋計劃理由牽強

以下將就出租公屋內 希望以廉價購買現住單位的家庭在 2002 年 11 月 13 日房屋政策的聲明發表後的住屋安排作概括性分析。

第一至第五期租者置其屋計劃共推出 134,000 個公屋單位予租戶購買，另外亦有 50,000 個第六期甲及第六期乙的單位將在 2003 年推出發售，第一至第六期全部共推出 184,000 個出租公屋予租戶購買，比起行政長官 1997 年施政報告內承諾在 2007 年前推出不少於 250,000 個出租公屋單位予租戶購買，少了起碼四分之一；刪除約 2 萬個於 2007 年之前展開公屋重建計劃的單位，還有約 50 萬個出租公屋住戶並沒有獲得第一至第六期租者置其屋計劃所給予的購買權利及售價折上折優惠，特區政府對這 50 萬戶公屋住戶欠了一個解釋。

租置計劃的問題並不出於「以甚低的折扣價出售大量公屋單位」，並「對物業市場造成影響」；而是房委會沒有限制經濟條件較佳（已被規定交倍半或雙倍租）的住戶以折扣價購買現住公屋，這些住戶其實應有能力在私人市場購買商品住宅。

在租置計劃內 已出售的單位應與居屋一併處理，令有關單位成為商品住宅 – 將第三至

⁴ 根據 2001 年人口統計資料，月入超逾置業資助貸款入息限額的 1 至 4 人住戶（指居於非業主私人永久住宅及私人臨時房屋住戶）約佔相關住戶組別的 45%；換言之，符合申請置業資助貸款的住戶約有 55%，覆蓋範圍並非如房委會所言只屬低收入家庭。

第五年可在第二市場（不補地價）出售延至永遠的安排改變：已購買租置或居屋單位的業主在購入有關單位的第六年開始，必須補地價並以商品住宅價格出售予其他有意購買者，這樣才能確保租置及居屋單位與其他私人市場商品住宅公平競爭買家。

當局推行租置計劃的原意，是協助一些未能負擔私人樓宇的公屋租戶置業，並藉此減輕房委會支付公屋營運成本的重擔⁵，房委會如果能就已購置公屋單位的住戶的入息作深入分析，或許可以確定過去五期租置計劃的購買者是否絕大部份仍會留在公屋繼續作租戶，若是，沒給予他們以優惠價錢購買公屋的機會，他們絕大部份仍會留在公屋繼續作租戶，這樣又如何能騰出公屋單位讓房委會再分配予另一個有需要的家庭？終止租置計劃又怎能減輕房委會因多一個租戶而需多補貼營運賬目所出現的赤字？

以折上折優惠價錢出售公屋，原本是首任特區政府「還富於民」的舉措，但第二任特區政府在同一個行政長官領導之下，推翻昔日承諾而沒有給予受影响的公屋租戶詳盡及合理解釋，這樣做，不但有損特區政府威信，同時也令人感覺「房屋政策搖擺不定」。

當局認為「現時的公屋租戶可繼續申請貸款，在私人物業市場購買住宅單位，或在居屋第二市場購買無須作出補價的居屋單位。」對經濟條件甚佳的公屋住戶而言，貸款買私樓或第二市場居屋均無負擔問題，但對收入有限，又盼望置業的公屋租戶而言，購買租置計劃屋邨單位除了價廉（與交租的負擔相若）外，更無須遷出及保留原有社區關係及支援網絡，這些優勢並不能透過置業貸款計劃購私樓或第二市場居屋獲取。

⁵房屋及規劃地政局局長有關房屋政策的聲明，2002年11月13日第24段。

以 2002 年初推出的第五期租置計劃六個屋邨 25, 728 單位平均數為例。

房委會及政府每售出一個公屋單位

便會多收 (1)	177, 178 元	售樓收入
但須支付	68, 818 元	建築成本 (撥回房委會建屋用)
	35, 961 元	土地成本 (原應交特區政府庫房)
	14, 000 元	撥款予維修基金 (交予屋邨由業主享用)
	13, 806 元	售樓及營運開支 (支付房署出售公屋所付的宣傳及印刷費、職員開支及分攤總部行政及支援服務開支、法律及土地測量等顧問費)
(2) 總支出	132, 585 元	
(3) 運作盈餘淨額 = (1) 減 (2)	44, 593 元	
(4) 每年少收租金	16, 535 元	(即每月 1, 378 元)
(5) 每年節省補貼 (出租公屋業務運作赤字)	3, 220 元	(即每月 268 元)

全面停止推行混合發展計劃和房協的資助自置居所計劃的另一含意

政府的救市措施中，其中一項是全面停止推行混合發展計劃，當局表示，混合發展計劃若交由私人發展商全權發展，估計有關土地的地價收益將可升值，以北角邨為例，地皮的地價估計可以上升 30%，由 46 億元增加至 60 億元⁶。純粹從地皮經濟效益而言，所以位於市區優質土地的重建公屋地盤，若能全撥作私人發展商全權發展，估計有關土地的地價收益將可上升，但如何能說服受重建公屋計劃影響的原居民遷居他處，將會是一個極難處理的社會問題，若偏重財政收益，忽畧低收入公屋家庭原區安置的基本意願，將引來居民的抗爭。

停止賣地救市可行嗎？

房屋政策的聲明決定停止定期拍賣土地，並取消 2002 至 2003 年度內餘下兩次土地拍賣，亦暫停「勾地表」制度至 2003 年底，之後，新土地只會以「勾地」方式提供。我對這個建議並不讚同。

1998 年中政府宣佈停止賣地九個月，並未令樓市起死回生，加上政府近年已實施新措施，將每年預算出售的八成土地，安排在「勾地表」內待有意購地的發展商出價「勾

⁶ 香港商報 2002 年 11 月 16 日，A08 版

地」，若有足夠的發展商對同一幅土地有興趣，政府才推出競投，這種安排已考慮市場訊息（「勾地」申請及出價），政府若擔憂其餘預算推出市場出售（即不在「勾地表」以內）的土地乏人問津，可將其撥入「勾地表」。

政府停售土地及勾地，被視為干預市場的行為，也反影政府對市場參與者缺乏信心，本來全部預算出售的土地都放在勾地表內，讓有興趣及對房地產投資具信心的發展商出價勾地，不但可以測試土地的市場價值，更可避免被市場投資者批評干預市場，擾亂土地市場的正常運作。現時政府強行單方面停止出售任何土地，對市場內認為現時土地價格合其發展的發展商而言，並不公平。這類中小發展商，在樓市高峰期，未能與大發展商競爭購入土地，目前樓價時光倒流十年，理論上是中小發展商入貨好時機，但又撞上政府停賣地及勾地。東泰證券聯席董事鄧聲興直言：「大發展商可透過補地價增加儲備，但嘉華及香港興業就有乜存貨，相對蝕底！」⁷ 他希望政府托市措施奏效，令發展商手上土地稍為升值。停止出售任何土地十三個月亦會對有意置業人士傳遞一個極強訊息：「樓市陷入危機」，令他們更裹足不前。

一向崇尚自由經濟的香港政府在「勾地表」出售土地的制度未失效前，不應貿然停止賣地。出售土地的政策缺乏穩定性及可預測性，令市場參與者無所適從，是房屋政策的大忌。政府及論者必須提出充份理據，否則難以服眾。事實上現時就算立刻停止賣地，只會減少數年後住宅單位的供應（即遠期供應），已有的六萬空置單位及未來兩年近六萬個將落成的單位仍會推出市場發售；調節長遠供應來處理現時對住宅單位需求不足的建議，不但未能對症下藥，更會令人有不切實際的期望；回到現實世界，若停止賣地後樓市並不會因此而改善，屆時埋怨政府的人將會更多，整個香港社會也須因政府違反市場規律的干預行為付出可觀代價。

淺評協調與兩間鐵路公司有關的房屋項目之投標及單住興建，並與兩鐵達成共識，由 2002 年 11 月至 2003 年底，不會有土地招標，作鐵路沿線的物業發展的措施

根據太陽報 2002 年 11 月 15 日報導，「地鐵盈利有 75.8%來自物業發展利潤，與其他公用股有別，反而與地產股更近似，故兩鐵要停止土地招標一年，盈利勢受影響。地鐵昨日開市一度下跌 1.7%，後回順收報 9 元，升 0.56%。地鐵最受影響的項目為將軍澳八十六區大型住宅發展項目，涉及單位 2.15 萬個，可建樓面面積高達 1,778 萬方呎，其中第一期原定於明年首季，邀請發展商遞交意向書。所羅門美邦指出，政府此舉對地鐵每股盈利及資產淨值影響輕微，但增加市場擔心地鐵營運自主性，以及關注地鐵未來沿線物業發展集資模式，故維持地鐵「跑輸大市」評級」。作為上市公司，股東逾 40 萬的地鐵，會否有股東入稟法院，禁制政府的干預行動，仍有待觀察。

⁷太陽報 2002 年 11 月 15 日, B06 版

推行免息置業貸款計劃刺激置業需求

購買商品住宅的需求主要視乎有關家庭對其現在及未來的負擔能力持正面態度，另預期樓價會上升，及認為買樓比租樓更具成本效益及化算，他們應會成為商品住宅的新需求者。

政府是否有能力創造適購買商品住宅的需求？對原本已具備條件，只欠首期的家庭而言，免息置業資助貸款應可令此類家庭的置業需求成為有效需求。2001年4月至2002年6月間房委會預留16,500自置居所貸款計劃名額（綠表10,500個，白表6,000個），截至2002年6月底，只有7,721住戶（即名額的47%）利用該貸款購樓，為了避免「高名額及低使用率」的情況，政府索性「按照每年的實際需求及房委會的資源，不時靈活地調整」置業資助計劃的名額；下一批預計推出1萬個貸款名額，房委會需款50.2億元，因1萬個貸款名額房委會將損失16.3億元利息開支⁸。

置業本身有投資及住用的兩種價值（即交換及使用價值），有關家庭按其經濟條件評估本身能力（現時及置業期內之負擔能力），有住屋需要的家庭，亦須比較置業與租賃居住單位兩者之間的成本與效益；近數年經驗顯示，置業不一定有投資保值功能，反之，租住同等面積的居住單位的成本較低，亦可避免所置物業因價格下調的實質損失；政府透過置業貸款計劃鼓勵香港家庭置業的措施實有重新檢討及修訂的必要。

事實證明，一個尚未具備充份條件（如缺乏置業首期款項）的家庭，因得到政府的貸款資助應付購樓的首期開支，踏出置業的第一步，真的不知是福是禍；對於那些確實具長期繳付置業貸款能力的家庭而言，能夠置業當然須感謝政府置居貸款的幫忙，但在全球經濟一體化的影響下，職業保障大減，收入不穩定因素大增，政府以貸款促進他們置業，一旦置業者供款能力下降，或樓價下調，這些獲政府置業貸款幫助的業主又會否回頭埋怨政府呢？讓市場無形之手自然運作；不具備條件置業者租樓又有何不可？有意購置私人物業的家庭，經衡量本身經濟能力之後取置業行動，得益或損失一切與當局無關。

為有能力購置私人住所的公屋較富裕家庭，提供機會使用免息置業貸款計劃的貸款購買私樓、公開市場出售的居屋或第二市場出售的居屋，是政府促進公屋住戶遷離出租公屋的一項措施，收回的公屋所涉及的資助比居屋或置居貸款的資助少得多⁹，收回的公屋亦可重新分配予有需要的家庭。只有在公屋居民主動要求之下提供置業貸款，日

⁸ 當局預期房委會能把50.2億元貸款轉讓予財務機構（如香港按揭證券有限公司），因此，房委會提供這些免貸款的實際開支主要支付利息，金額估計約為16.3億元。

⁹ 房委會資料顯示，按1992至2001年十年的平均數值計算，政府對每一個出租公屋、居屋及自置居所貸款的總公共資助水平⁹如下：公屋103萬元，居屋65萬元，置居貸款21萬元。按1999至2001年這三年的平均數值計算，有關總公共資助水平因地價、樓價、租金及建築成本等下調而減至公屋73萬元，居屋40萬元及置居貸款19萬元。總資助包括直接支出（如土地平整及建築項目發展開支）及機會成本（如政府撥地予房委會發展公共房屋而失去的賣地收入）。

後使用免息置業貸款者若因樓價下跌而有所損失，對政府的埋怨估計亦可減免。

取消打擊炒樓措施、及修訂《業主與租客（綜合）條例》措施成效不大

取消打擊炒樓措施、及修訂《業主與租客（綜合）條例》以放寬租務管制的有關措施，相信能刺激需求的成效不大，因為炒風早已銷聲匿，根本毋須遏抑炒樓措施；另目前買樓收租的誘因不大，放寬租務管制恐難以吸引買家入市，但修訂《業主與租客（綜合）條例》以放寬租務管制的有關措施的具體工作，應加速進行，以回應眾多被不良職業租客欺凌的小業主由來已久的訴求。

結語

公屋不應只是一個有瓦遮頭的居所，應是一個家，一個令人有安全感、可以長久生活及安居之合適住所。香港特別行政區負責房屋事務的主要官員要經常反省，我們的公屋政策，有沒有令公屋居民有安全感、有沒有視公屋為有需要的家庭而建，及可以長久生活及安居之所。

無論未來經濟是否有所改善，香港社會總會有一批入息有限的家庭，他們若得到政府的房屋資助，他們的居住條件將不能獲得改善，或者要花費較大比例的入息來支付房屋開支，因而須減少其他非房屋開支，影響基本生活素質。

經濟環境若持續向下，失業率若仍高企(7%或以上)，低入息住戶將會增多，申請公屋的家庭估計亦會增加；仍住在公屋的家庭支付租金的能力也受到影響，房委會出租公屋住戶當中，欠租率由1998年六月的1.5% (9,130戶)上升至2002年六月的3.7%，有近二萬戶(19,888戶)欠租。而住在公屋但接受社會福利署綜合社會保障援助的住戶數目，亦由1993年的40,600綜援個案增至近日97,100個。

未來的經濟環境若有所改善，樓價及租金若回升，申請公屋的家庭估計仍會有一定數目，因為經濟改善後不是每一個收入階層的家庭都能夠分享到繁榮帶來的益處。事實證明，樓價及租金回升，對已有物業的人當然有好處，但對一般尚未置業的家庭而言，不但要增加房屋方面的開支，更有可能因樓價上升，令置業計劃變成遙不可及的夢想；不少原居於私人樓宇的租戶，更有可能因負擔不起上升後的私人樓宇租金，重新成為合資格申請公屋的家庭。

為了提高本港的整體自置居所比率，自1988年以來透過多項促進置業計劃（例如：自置居所貸款計劃、夾心階層房屋及貸款計劃、可租可買公屋計劃、公屋重建置業計劃、租者置其屋計劃、首次置業貸款計劃等）幫助數十萬個家庭成為業主，自置居所率也由1988年的45%上升至2002年3月的56%。1997年7月行政長官董建華先生上任時

更制訂長遠置業指標¹⁰，希望在 2007 年自置居所比率能達到 70%。

經過五年經濟逆轉及房地產泡沫的爆破，特區政府終於在 2002 年 11 月 13 日宣佈 2007 年達到七成自置居所率的指標無須保留，政府明白到市民置業與否應以個人的意願和負擔能力為依歸。但仍然推行「資助置業貸計劃」，並承認採用該措施「在某程度上可以說是一種干預市場的行為」¹¹，該種干預措施，只宜對公屋富戶提供。

房屋政策聲明就出租公屋的對象，平均輪候時間及以租金津貼租私樓作為另一選擇作出了明確的交待，但就已入住公屋後住戶經濟條件大幅改善而不再屬低收入家庭，則仍倚賴已有的公屋資助政策及維護公屋資源合理分配政策處理；房屋政策聲明亦沒有觸及公屋租金政策，因為法院正處理數名公屋居民控告政府違法（租金與入息比例中位數超過 10% 未見減租）。

已入住資助出租公屋一段時間而經濟條件及整體生活質素有所改善的家庭，應否遷出公屋，是一個極具爭議的課題。現有的公屋資助政策及維護公屋資源合理分配政策已分別透過收取額外租金（倍半或雙倍）或市值租金，處理出租公屋內已富裕起來的住戶。以後或可再檢討收取額外租金的措施及力度是否切合時宜。

公屋資助政策及維護公屋資源合理分配政策沒有僵化地把所有稍為超過公屋輪候冊入息及資產限額的家庭逐出公屋，並容忍入息不超逾輪候冊入息限額兩倍及已居住公屋超過十年的住戶繼續繳付一般公屋租金，客觀的效果有四個：

- 1 公屋社區並不局限安置貧民，避免公共屋邨如西方國家般被標籤成貧民窟或罪惡溫床。
- 2 公屋居民只須付低於市場的租金而能剩下餘錢，令家人生活質素得以改善，例如可以支付子女免費教育以外的開支，衣、食、交通及消閒等開支也有能力多付，消費增加，促進經濟。
- 3 令不符合申請出租公屋資格而須支付市場租金的住戶感覺受不公平對待。
- 4 現有住戶經濟條件已有改善但仍留在公屋，令政府須興建新公屋安置新合資格申請公屋的家庭，這些家庭每年均有所增加，令政府興建公屋的責任沒完沒了。

為香港未來的房屋政策應遵從以下項原則而制訂

1. 為低收入的住戶提供出租公屋或現金津貼租私人住宅，應以受助人獲安居之所作

¹⁰ 房屋及規劃地政局局長有關房屋政策的聲明，2002 年 11 月 13 日第 22 段。

¹¹ 房屋及規劃地政局局長有關房屋政策的聲明，2002 年 11 月 13 日第 22 段。

為政策的大方向。

2. 出租公屋不應被視為只安置貧民的集中地，低收入的公屋住戶經濟條件畧有改善，應繼續獲允許繳付倍半或雙倍租金後留在公屋居住。避免公共屋邨等同貧民窟這個壞標籤，將減少社會界外損耗，增加社會界外得益。承認公屋住戶在生命周期的某階段經濟條件畧有改善，其後成年子女相繼遷出而恢復低收入的狀況，因而以較寬鬆的入息及淨資產審查准則有期合理性。
3. 出租公屋或現金津貼租私人住宅兩種不同的措施，應被視為合資格申請公屋的住戶的其中一個真正的資助居所選擇。
4. 推行租金津貼租私人住宅計劃時，有必要採取有效措施，避免不正常地推高租金，令其他不合資格領取租金津貼的人的利益受損。
5. 仍住在私人住宅的中等收入住戶的居住安排，應由個別住戶按本身的意願及負擔能力，選擇其安居途徑：從租住私人住宅到購買私人住宅（由小型單位到中或大型單位，由舊單位到半新舊單位或全新單位，由位於新界/新市鎮私人住宅到近市區或市區單位），中等收入住戶皆不應屬政府照顧的一群。

6. 高收入住戶租買隨其意願，政府沒有任何角色¹²。
7. 置業資助貸款宜只限給予公屋住戶，吸引公屋住戶使用置業資助貸款購樓自住後，可收回公屋單位，安置其他低收入家庭入住。政府有需要令申請置業資助貸款的住戶認識置業存在的投資風險，並嘗試與有關金融機構及按揭貸款公司提供處理物業投資風險的有關安排。
8. 可在居屋或租置計劃第二市場無須補價出售的單位數年內可高達四十萬個，政府有必要制定新政策，使這類非完全商品化住宅變成商品住宅，在市場與其他質素相若的住宅作公平競爭，令買賣雙方受惠。

聯絡:

香港九龍達之路香港城市大學公共及社會行政學系副教授劉國裕博士

電話:2788 8758 傳真:2788 8926 電子郵件: saKYLau@CityU.edu.hk

¹² 由 1998/99 年度開始，任何住宅物業的業主所繳付的居所貸款利息，可從應課薪俸稅入息或個人入息課稅入息總額中扣除。課稅年度的扣除額上限為 \$100,000，但 2001/02 及 2002/03 課稅年度則為 \$150,000。每位人士可享有 5 個課稅年度的扣除。是項居所貸款利息扣除安排，在經濟不景時屬政府紓解民困的措施，並不是房屋政策的其中一環，在此不贅。