第一部分：
公共房屋計劃的代價

行政撮要

1. 背景：現況

在今天的香港，居住在私營和公營房屋的住戶比例大致平均。環顧國際，香港的出租公營房屋佔比亦相當之高。

在公營房屋方面，政府提供大量資助出售單位，予合資格的家庭購買。本港資助出售單位的現行機制如下：

(i) 假設一個資助出售單位的估計市值是 100 萬元（以港幣計算，除另有註明外，下文相同）。該單位首先以「折扣」價出售，例如以市值的 70%（即 700,000 元）售予通過相關入息審查的合資格家庭；

(ii) 政府亦會為該物業提供擔保，讓有關家庭取得高達單位折扣價 95% 的按揭（即 665,000 元）；

(iii) 至於尚未支付該單位市值的 30%（即 300,000 元），一般稱為「未繳付補（地）價」，當單位日後符合其他規定在公開市場出售，須向政府繳付補價；及

(iv) 未繳付補價的價值並不是按入住單位時的市值計算，而是根據繳付補價當時的市值釐定。例如，假設在此期間該單位價格升值一倍（即從 100 萬元升至 200 萬元），有關業戶須支付的補價金額同樣亦是雙倍（即 300,000 元至 600,000 元），才能在公開市場出售其單位。

上述機制直接導致香港公共房屋計劃下的「置業」有名無實，只有極小部分「居者有其居計劃」（居屋）(22%) 及「租者置其屋計劃」（租置計劃）(1%) 下的「業主」可以成功繳付補價。這令到公營房屋單位市場實際上未能形成，遑論發揮作用，而且由此帶來的社會經濟後果遠超房屋範疇。

此外，第一期的居屋單位建於 1980 年代。在現行機制下，到這些物業需要重建之時，居屋和租置單位的未繳付補價大概將達天文數字。而由於未補價的業主，在補價予政府後，勢將難以在私人市場負擔另一單位，因此將缺乏誘因參與私人重建。屆時，香港便會有不少由假業主及政府共同擁有業權的殘舊居屋和租置單位。

居屋和租置單位的現時機制並不公平。私樓業主負責支付 100% 的管理維修費用，便享有 100% 跟單位相關的升值；但居屋和租置單位的業主卻不同，他們悉數支付有關費用後，只能夠享有單位升值減去未繳付補價的升幅。就上述例子而言，居屋單位業主只能享有跟物業任何資本升值的 70%。

此外，出租公共房屋（公屋）在財政上難以持續。每個公屋單位的平均

租金大約是每月 1,700 元，遠低於一個 360 平方呎私樓單位的市值平均租金每月 11,000 元。此外，政府每月平均為每個單位資助 158 元作保養及其他運作服務之用。

假設貼現率為 4%，並假設每個公屋單位的估計可用年期是 50 年，則以現值計算，政府實際上是為每個單位提供大約 240 萬元的資助。

同樣，為了達到未來十年公屋的供應目標，政府已將 2015 年及 2016 年的投資回報撥入「房屋儲備金」（現時結餘為 740 億元）。這是相當沉重的財政負擔。

結果是，社會產生了「有樓者」和「無樓者」的差距，而此差距自 2000 年代中期起一直擴大。令人困擾的是，這跟多項不利的社會經濟後果有關，包括但不限於 (1) 公共房屋的編配既不平等亦不均等；(2) 離婚率上升及家庭破碎日益普遍；(3) 跨代流動性低及貧窮；及 (4) 社會不公義。

2. 房屋不均等及不平等

公屋單位的面積較其他類別的房屋細小，是香港於 1950 年代實施的徙置房屋計劃的歷史產品。有鑑於私人和公營房屋單位大小差距很大，因此若社會的房屋分配是有效或最優化的話，則私人和公營房屋的住戶入息差距理應非常大。

事實上，公屋明顯未能達到平等的房屋消費。在 1981 年，半數富裕公屋租戶的收入跟半數富裕私樓租戶的收入看齊。在 2011 年，雖然情況稍有改善，但公屋租戶和私樓租戶的收入分佈重疊情況依然嚴重。

按房屋類型及收入劃分，處於工作年齡家庭(家庭戶主年齡為20至65歲)的分佈情況

收入四分位數 (quartile)	公屋租戶		私樓租戶		公營房屋業主		私樓業主	
	1981	2011	1981	2011	1981	2011	1981	2011
最低	23%	48%	31%	21%	4%	17%	20%	13%
第二	28%	32%	26%	21%	13%	30%	20%	20%
第三	29%	17%	22%	24%	36%	35%	24%	27%
最高	20%	3%	21%	35%	47%	17%	36%	39%
最低兩個四分位數	51%	80%	57%	42%	17%	47%	40%	33%
最高兩個四分位數	49%	20%	43%	58%	83%	53%	60%	67%

資料來源: 政府統計處。

3. 離婚及家庭破碎

2013 年，香港的粗離婚率是每 1,000 人有 3.1 宗，幾乎是 1991 年的三倍，幅度之高可能令人吃驚。事實上，香港已躋身世界離婚率最高的十個國家 / 地區之一。本報告認為，公屋編配準則存在鼓勵婚姻生活不愉快的夫婦或低收入家庭離婚及跨境再婚（在中國內地找到結婚對象的機會相對頗大）的內在誘因。相比作為單身人士，低收入的離婚父或母，若其有受供養的孩子或者選擇再婚，他們將可在再次申請公屋時，很多時獲得優先考慮；這是由於現行公屋編配準則有利已婚夫婦儘快上樓，但並無對首婚及再婚作出分別。這些對離婚的不良誘因可能會進一步令低收入家庭的兒童，更受到家庭破碎的影響。

居於公屋的離婚女性人數增加，意味著在公屋破碎家庭長大的兒童人數也增加，這並不利於在社會向上流動，反而形成難以脫離的隔代不平等及社會流動性低的新一代社會底層。

4. 跨代社會流動性及貧窮

離婚男女集中在低收入的公共房屋。香港公共屋邨的貧窮情況越來越嚴重，而且有越來越多的單親家庭，對居於其中為數不少的兒童有不良影響。這些家庭的鄰舍環境未必理想，或欠缺良好的模範讓孩子學習及模仿，影響其上進心，令他們更容易陷於跨代貧窮，對他們的前途和沿社會階梯往上爬的可能性構成影響。

本報告深信，置業普及化跟家庭作出人力及社會資本投資息息相關。誠然，很多研究都顯示，已置業的家庭有較高可能栽培兒童發展及保持居所的四周環境穩定。

5. 公共房屋政策與社會公義

現時的公共房屋政策並不合理，因為社會失去了公共房屋的內涵價值，包括實在的房屋本身，及其佔用的土地，而這些資源的流失卻沒令任何人獲益。

首先，首先由於補地價款額過高，很少住戶有能力補價，故此納稅人實際上無法回收這一大筆公共資源。

再者，納稅人對住戶提供的津貼是物業作為資產的市價，與作為居所時公屋住戶所支付的金額之差價。但隨着地價上升，該津貼也隨之上漲。由於公共房屋單位的市場並不存在，結果，雖然納稅人付出的是房屋單位的資產價值，但住戶仍只享受到房屋單位作為居所的價值；換言之，納稅人付出的比住户所享用的為多，這個情況並不合理。

6.「補貼置業計劃」

要解決以上影響深遠的問題，「補貼置業計劃」是較便捷及具成本效益的解決方法。「補貼置業計劃」給予合資格家庭一個選擇去購買、租賃或先租後買未來新的公營房屋單位。另一方面，在「補貼置業計劃」下，未繳付的補價會鎖定於入住當刻，如同「債務」，而非在現行機制下一個形同「權益」般隨市價變動的金額。

這樣，這些房屋單位的市場會很快出現，能夠立即舒緩經濟低效的問題。這會產生誘因鼓勵買賣，將租戶的需要跟房屋單位重新配對，從而糾正不平等的問題。有了競爭，房屋有望變得更可負擔，私營租賃市場的蓬勃亦可以令樓市長期保持穩定。

此外，實施「補貼置業計劃」可以令公屋租戶享有跟私樓業主相同的權利，而真正擁有（不論是日後落成還是現有）公屋單位的業權可以促使家庭團結，消減離婚念頭，因此可以防止離婚人士的子女承受家庭破碎的代價，亦可改善帶來貧窮和降低社會流動性的混雜鄰舍環境。

由於社會流動跟自置物業息息相關，因此「補貼置業計劃」可以舒緩香港不斷惡化的收入不平均及貧窮問題。

「補貼置業計劃」不僅能鼓勵家庭更加團結，並且令兒童得益，長者也能靠此作為退休保障。擁有房屋資產，長者能夠透過不同方法，包括「逆按揭」等，以更好規劃自己退休生活，應付日常開支。

如果容許市場存在，較貧窮的家庭便可以分享若沒有市場便喪失的土地價值。這樣，他們會將土地資源更用得其所，令所有人的收入提高，這是雙贏局面，亦彰顯社會公義。「補貼置業計劃」可以令社會更公平，令資源得以讓眾人享用，人們有更大的選擇自由，建設更美好的社會。

7. 憂慮

公共租住房屋單位和居屋單位私營化的主要憂慮，是可能導致大量新房屋單位流入市場，令樓價下跌。但是，根據英國公營房屋私有化的經驗以及基金會的實證研究，結論均指出若向更多家庭批出房屋單位的完整物業權，未必會導致住宅單位價格下跌。

人們對「補貼置業計劃」的另一項主要保留是認為計劃不公平，因為在計劃下公屋租戶會獲政府給予「雙重福利」，即低租金及折讓售價。然而，在「補貼置業計劃」下，所給予的折讓金額仍需在未來出售單位時全額繳還。事實上，政府只是提供低收入人士未必能從其他渠道獲得的融資，「補貼置業計劃」之下選擇購買公屋單位的租戶仍要支付首期和清還按揭貸款，若他們在日後繳付在「補貼置業計劃」下不再隨市價浮動的未補價金額，政府其實可以回收有關物業的全部市值。

8. 結論

基於全球化及科技進步，財富及收入不平均是舉世現象，並非香港獨有。各國政府一直致力解決此問題，但成效不大。幸好，香港的未來較其他國家樂觀。由於香港有接近半數人口居住在公共房屋，因此提供了黃金機會讓基層家庭自置居所，藉此向其提供資產（大概是最有價值的資本），以舒緩資本分配不均的現象。

因此，本報告提出「補貼置業計劃」，相信其能為香港整體社會帶來正面的外部效應。如果香港的置業率上升，令資產分配較為平均，長遠而言可以大大縮窄「有樓者」和「無樓者」之間的距離，從而能夠追求更平等、更團結的香港。

1. 引言

土地及房屋短缺是香港人長期面對的問題。因此，團結香港基金（基金會）以此為首個重點研究項目，於 2015 年 11 月發表題為《地盡其闢 百堵皆興，屋盡其利 萬家受惠》的研究報告。

該報告建議實施「補貼置業計劃」，讓基層市民也有機會置業。該報告認為「補貼置業計劃」是有效可行的政策，不僅能滿足置業需求，同時能釋放出寶貴的土地資源，促使社會和諧與經濟繁榮。

本報告為同一政策研究系列的第二份報告。本報告將羅列現行房屋政策造成的社會經濟後果，並加以分析。本研究旨在清晰扼要地說明公共房屋計劃對公營房屋居民的生活構成不良的影響，反映現行房屋政策令香港社會付出高昂成本，並反思現行政策，提出改革建議。

本報告分為七個章節：第一章「背景：現況」提供現時房屋狀況的背景資料，藉此說明實施「補貼置業計劃」的逼切性。

接著的四章「房屋不均等及不平等」、「離婚及家庭破碎」、「跨代流動性不足與貧窮」、「公共房屋政策與社會公義」，則將逐一深入分析香港房屋政策導向的代價，每章集中說明一個重點主題。

「補貼置業計劃」實施後的好處將在「補貼置業計劃」一章討論。

「憂慮」將討論「補貼置業計劃」與樓價的關係，以及有指「補貼置業計劃」不公平的批評。

最後，「結論」撮述要點，說明「補貼置業計劃」是現行政策以外，值得考慮的主要政策選項。

2. 背景：現況

2.1 私營房屋及公營房屋

在今天的香港，居住在私營和公營房屋的住戶比例大致平均。**表 1** 顯示 2015 年底，私營房屋的業主和租戶在香港家庭住戶中大約佔 53%，另有 47% 居住在不同形式的政府資助房屋。其中，以「居者有其屋計劃」（居屋）及「租者置其屋計劃」（租置計劃）為主的資助出售房屋單位佔 16%，另外 31% 則居住在公共租住房屋（公屋）單位。

表1. 按住宅類型分類的本地家庭數目（2015年）

住宅種類	本地家庭 居住該類住宅的數目	佔總數之百分比
公屋	769,100	31.0%
資助出售房屋*	384,500	15.5%
私人永久性住宅	1,318,200	53.1%
臨時房屋	10,900	0.4%
總數	2,482,700	100%

註: (*) 不包括可以在公開市場買賣的資助出售房屋。
資料來源: 政府統計處。

環顧國際，香港的出租公營房屋佔比相當之高。如**表 2** 所示，在很多其他先進經濟中，居於出租公營房屋的家庭住戶都遠較香港為低。

表2. 選定經濟體的本地家庭居住出租公營房屋之百分比

經濟體	公營租住房屋
香港	31.0% (2015)
日本	5.4% (2013)
澳門	3.5% (2011)
新加坡	6.4% (2015)
南韓	5.0% (2012)
瑞典	20% (2013)
英國	17.3% (2015)
美國	4.0% (2012)

註: 以上數字均為最新數字，而括號內數字為相應數據的年份。
資料來源: 日本統計局、澳門統計暨普查局、新加坡統計局、Kim(2014)、瑞典統計局、GOV.UK、及全國低收入住房聯盟。

2.2 物業產權的問題

表 1 及**表 2** 顯示，香港均擁有龐大的公營房屋計劃，其規模之大，在自由市場經濟中可謂無出其右。無可否認，香港政府是香港最大的單一地主、發展商及房屋營運商。外界普遍比較香港與新加坡的房屋政策，但其實星港兩地的房屋計劃

截然不同，因為兩地的置業和居住權政策各不相同。

新加坡擁有一個活躍的公營房屋租賃及買賣市場。公營房屋單位以資助價格出租及出售予合資格家庭。由有效購買日期起計的五年過後，業主可以在公開市場出售、出租單位的全部或部分予合資格的新加坡永久居民。因此，不論對租戶及業主來說，公營房屋的市場都並無障礙。

反觀香港，基於種種限制，公營房屋單位的市場實際上未能形成，遑論發揮作用，而且由此帶來的社會經濟後果遠超房屋範疇。箇中原因，是由於與新加坡不同，香港的所謂「資助」出售房屋單位，事實上並無真正受到津貼。本港資助出售房屋的現行機制如下：

(i) 假設一個資助出售房屋單位的估計市值為 100 萬元（以港幣計算，除另有註明外，下文相同）。該單位首先以「折扣」價出售，例如以市值的 70%（即 700,000 元）售予通過相關入息審查的合資格家庭；

(ii) 政府亦會為該物業提供擔保，讓有關家庭取得高達單位折扣價 95% 的按揭（即 665,000 元）；

(iii) 至於尚未支付該單位市值的 30%（即 300,000 元），一般稱為「未繳付補（地）價」，當單位日後符合其他規定並在公開市場出售，屆時業主須向政府繳付補價；及

(iv) 未繳付補價的價值並不是按入住單位時的市值計算，而是根據繳付補價當時的市值釐定。例如，假設在此期間該單位價格升值一倍（即從 100 萬元升至 200 萬元），有關業戶須支付的補價金額亦同樣增加一倍（即由 300,000 元增至 600,000 元），才能在公開市場出售其單位。

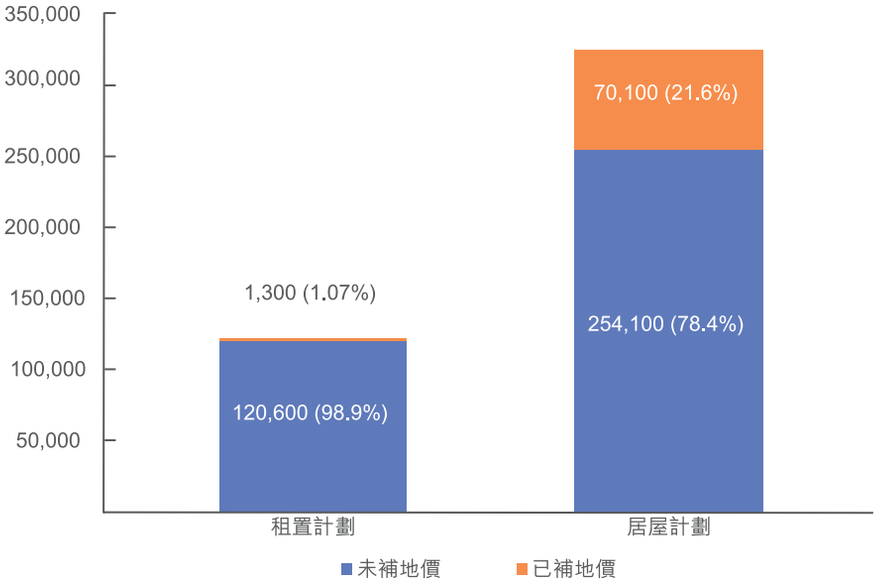
明顯地，在上述例子中，「折扣」一詞不能按字面理解。因為以日常生活的交易為例，若公司向客人給予產品折扣，折扣部份無需在未來償付。但在現時的資助出售房屋機制下，未繳付補價則必須在公開市場轉售房屋單位時悉數償付。更尤甚者，未繳付補價不會鎖定於入住日期的水平不變，而是如上述例子，須根據完成補價時單位的市值釐定。換言之，有關住戶須支付予政府的金額並非只是「貸款」，而實際上是物業的「權益」。若現行機制有任何形式的資助，那只是在融資方面，政府為上述物業擔保，令有關家庭可以取得高達物業價值 95% 的按揭。

上述機制直接導致香港公共房屋計劃下的「置業」有名無實。一直以來，未繳付補價，即土地價值的增長速度比通脹或家庭收入為快，令居住在資助出售單位的家庭難以儲蓄足夠資本，以清償未繳付補價。

以居屋為例，截至 2012 年，32 萬多個居屋單位的業主之中只有 22% 繳付了補價而成為真正業主，餘下的 78% 都無法擁有一般私樓業主享有的相同物業權益。換言之，未繳付補價的規定成為主要障礙，令公營房屋業戶難以真正擁有其單位。因此，從某個層面而言，居屋單位的大部份買家其實只是「假業主」。

租置計劃的情況則更差。在 12 萬多個租置單位的業主之中，僅 1% 已繳付補價（**見圖 1**）。這大概是因為政府一般向租置計劃的住戶提供更大折扣，致令未繳付補價更高，亦因而更難清償。

圖1. 已補價的居屋及租置計劃單位



註: (*) 以上數據為2012年的數字。
資料來源: 立法會、政府統計處。

表 3 提供另一個說明示例。圖中顯示兩個最早期居屋單位的平均售價：於 1980 年落成的沙田穗禾苑第一期及於 1981 年落成的何文田俊民苑。原售價相較估計市值有 30% 折扣，因此這兩項物業落成之時的真正市價分別是每平方呎大約 320 元及 317 元。在 2011 年，這兩項物業在公開市場的成交價分別是每平方呎 4,066 元及 5,685 元，即是在 30 年間分別升值 12.7 倍及 17.9 倍，升值速度較同期的消費物價指數快四倍。

表3. 居屋的最初售價及2011年的市價(每平方呎)

	年份	沙田穗和苑第一期	何文田俊民苑
最初平均售價	1980/81	$224	$222
折扣(七折)前的最初售價	1980/81	$320	$317
公開市場交易價	2011	$4,066	5,685
升值(倍數)		12.7 倍	17.9 倍
每年升值(百分比)		8.85%	10.10%

資料來源: Wong (2015a)。

因此，若按照現行機制，這兩棟居屋的住戶都極大可能無法在公開市場出售物業，因為當向政府繳付補價後，他們很大機會無法在公開市場負擔另一個單位。然而，在公共房屋計劃實施的初期，情況本來並非如此。以上述的兩個 1982 年前落成的居屋屋苑為例，當時並無按市值調整未繳付補價的限制，是真正的折扣。這些居屋單位的早期住戶本質上就是業主，只要居住滿指定年期便可自由出售單位。可惜，在 1982 年之後，政府加入限制，規定業主必須先繳付補價才能在公開市場出售單位，令真折扣變成假折扣。

居屋業主必須向政府完成補價，否則便不能自由出售表面上是他們「擁有」的單位，成為「真業主」。問題是，補價金額隨着公開市場的價格波動，而絕大部分居屋住戶根本無法負擔補價，這些業戶實際上只能永久居於該些單位。雖然他們支付這些單位的發展成本後，可以一直「免費」居住；但由於他們無能力繳付補價，因此亦無法離開這些單位另覓居所。即使隨着家庭成員經歷人生的不同階段，令該單位不再適合他們的需要，他們亦別無選擇，只能繼續居住。

事實上，據研究團隊所知，其他已發展經濟體對出售公共房屋設下的轉讓限制，都沒有包括規定業主必須先支付按市價調整的補價，才可以在公開市場出售單位（**見表 4**）。

表4. 選定經濟體的公營房屋轉售限制

國家	轉售限制
澳洲	最低居住年期
澳門	不可轉讓期
新加坡	最低居住年期、 居民種族比例政策、 永久居民比例政策*
英國	補回折扣金額[1]

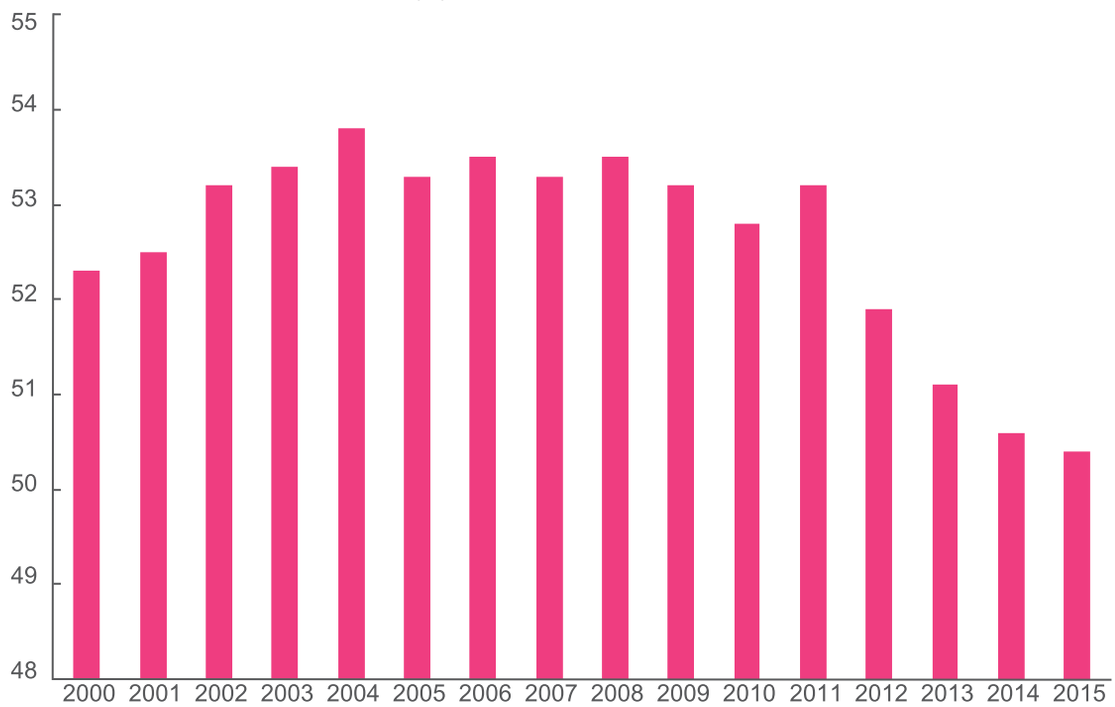
註: (*) 種族比例政策及永久居民配額都是一系列調節同座組屋 / 鄰里內種族及永久居民比例的措施，用以確保不同種族及居民的融合並加速融入新加坡社區生活。
資料來源: 南澳洲政府、澳門房屋局、 新加坡建屋發展局、及GOV.UK。

香港的公共房屋計劃還有其他兩個相關的問題，第一是關於舊居屋和租置單位的重建。原因是，按現時情況，到這些物業需要重建之時，居屋和租置單位的未繳付補價大概將達天文數字。由於在補價後，居屋和租置單位的業主勢難以在私人市場負擔另一個單位，他們很可能將缺乏誘因出售單位參與私人重建。屆時，香港便會有不少由「假業主」及政府共同擁有業權的殘舊居屋和租置單位。

其次，居屋和租置單位的現時機制並不公平。私樓業主負責支付 100% 的管理維修費用，便享有 100% 跟單位相關的升值；但居屋和租置單位的業主卻不同，他們同樣需要悉數支付有關費用，卻只能夠享有單位升值減去未繳付補價的升幅。就上述例子而言，居屋單位業主只能享有物業資本升值的 70%。

2.3「有樓者」和「無樓者」

圖2. 2000年至2015年的住戶自置物業率 (%)



資料來源: 政府統計處。

「真業主」和「假業主」的問題，並非香港唯一需要關注的房屋問題。

誠如圖 2 顯示，跟公營和私營住宅房屋的佔比一樣，按居所租用權（即住戶是物業的業主還是租客）劃分，有關佔比同樣是大約等半。在香港，稍多於一半的人口擁有住宅物業，但置業率於 2004 年達到高峰後，自 2000 年代中期起一直下跌。最可能的原因是物業價格高企，致令市民自置物業的能力下降。

1. 所需繳還的折扣金額會按樓宇轉賣價值的一個特定百分比計算。而該百分比會隨住戶居住年份遞減：若住戶於居住的第一年出售，則購買時所獲的折扣需全數繳還。第二、三、四及五年則分別為該折扣百分比的80%、60%、40%及20%。其後，住戶則無需再繳還任何折扣金額。

結果是，社會產生了「有樓者」和「無樓者」、以及「真業主」和「假業主」的差距，而此差距自 2000 年代中期起一直擴大。令人困擾的是，這跟多項不利的社會經濟後果有關，包括但不限於 (1) 公共房屋的編配既不平等亦不均等；(2) 離婚率上升及家庭破碎日益普遍；(3) 跨代流動性低及貧窮；及 (4) 社會不公義。本報告往後各章會逐一詳細探討這些情況。

2.4 財政上難以持續

此外，公共房屋制度在財政上難以持續。每個公屋單位的平均租金大約是每月 1,700 元，遠低於一個 360 平方呎私樓單位的市值平均租金每月 11,000 元。此外，政府每月平均還要為每個單位資助 158 元作保養及其他運作服務之用。

假設貼現率為 4%，並假設每個公屋單位的估計可用年期是 50 年，則以現值計算，政府實際上是為每個單位提供大約 240 萬元的資助。

同樣，為了達到未來十年公營房屋的供應目標，政府已將 2015 年及 2016 年的投資回報撥入「房屋儲備金」（現時結餘為 740 億元）。這是相當沉重的財政負擔，顯示現行公共房屋制度將年復一年為政府增添財政壓力。

2.5 需要轉變

房屋不單止是棲身之所。對大部分家庭來說，置業更是最重要的儲蓄方式，因此是累積財富及協助在社會向上流動的方法。在寸金尺土而且地價不斷上升的香港，這點尤其真確。對一些家庭，特別是不容易向銀行或親友借貸的家庭而言，將物業加按是即時融資的渠道之一。對長者來說，置業也是重要的社會保障來源；而由於物業可以遺贈，因此其重要性甚至可以跨逾世代。

在整體宏觀經濟層面，置業是重要的固定投資形式，直接影響一個商業週期的消費、儲蓄以至整體產出。最重要的是，土地和房屋是寶貴的稀有資源，是否有效調配，對一個城市及國家的增長和繁榮甚為重要。

目前最重要的問題是：有鑑於現時的困境，應該怎樣制定房屋政策才能配合香港未來的社會、經濟及政治福祉？

為解答以上問題，本報告將從獨特角度探討實施「補貼置業計劃」的需要。鑑於現行制度成本高昂但缺乏效率，「補貼置業計劃」並非單單旨在滿足置業需求，更是為了整體經濟及社會的改善。本報告將羅列額外理據，說明需要考慮實施「補貼置業計劃」，作為解決香港的社會、政治及經濟弊病的有效補救方法。

政策制訂者理應明瞭，依循「補貼置業計劃」提出的路向改革公共房屋計劃，可以增加置業率，為社會帶來正面的外部效應。基金會亦相信，長遠而言，社會不但應考慮未來供應的公屋，也應探討現存的公屋單位的私有化，這樣可以將社會得益最大化。

以新建成的公營房屋住戶為對象的 「補貼置業計劃」機制簡述如下：[2]

(i) 為新建成的公營房屋住戶提供「先租後買」的選擇。政府會為物業提供擔保，讓住戶獲得 90% 至 95% 的按揭，協助低收入家庭購買在「補貼置業計劃」下出售的單位。

(ii) 未繳付補價在運作上會視作政府向買家提供的「貸款」，有關金額在入住日

2. 有關「補貼置業計劃」的詳細說明，請參閱我們首份土地房屋的研究報告《地盡其闢 百堵皆興，屋盡其利 萬家受惠》第一部分。

期定出後將維持不變。雖然實際金額可能會視乎公眾討論，而以數個可能機制釐定，但「補貼置業計劃」下的未繳付補價將不再跟浮動的市值掛鈎，令租戶更容易清付未繳付補價。

以上是香港公共房屋現況的概覽，接著四章會集中討論公共房屋計劃產生的後果，每章會分析一個重點主題：不公平、離婚、貧窮及不公義。

3. 房屋不均等及不平等

3.1 均等之中的不均等

房屋需求經濟學為人熟知的結果，是收入較高的家庭偏好或需要面積較大的住屋（參閱 Richardson, 2013; Becker, 2013; Arnott & McMillen, 2008），故此可以預期，住宅面積應跟收入成正比。

表 5 列出不同房屋單位大小的中位數。數據顯示隨著時日，公屋單位的大小相對私人單位雖有所增長，但在 1980 年至 2015 年期間，其平均大小依然是後者的 60% 左右。

表5. 現存房屋單位的面積中位數，按類型分類（平方米）

年份	現存公屋單位	現存居屋單位	現存私樓單位
1980	23.1	51.3	53.9
1985	24.5	51.8	46.1
1990	28.3	52.4	47.1
1995	29.6	53.7	48.0
2000	31.9	54.0	49.5
2005	34.0	56.0	50.4
2010	33.8	55.9	51.1
2015	33.5	56.0	51.5*

註: (*) 以上數據為2014年數字。
資料來源: 團結香港基金、房委會、差餉物業估價署。

公屋單位的面積較其他類別的房屋細小，是香港於 1950 年代實施的徙置房屋計劃的歷史產品 [3]。計劃原本針對數目有限的寮屋，但很快便發展成為大規模的公共租住房屋計劃。跟公營部門的所有計劃一樣，公屋提供劃一的標準產品，並以同一套彈性不大的規則和條例監管，旨在避免不公平和涉及貪污的批評。

其中，面積大小是公屋單位的一項重要標準。會把面積訂得細小，是因為參考了當時舊式私營唐樓的擠迫情況。不過，有關標準一旦訂定便被正式制度化，而任何改變此標準的意圖，都成為政治分化的事件，易受社會各方面的批評及反對。要達成共識，必須在政府架構內舉行無數冗長的會議，以致遲遲未能作出決定。

結果，公屋單位標準改變非常緩慢，落後於私營市場的住屋發展，自此，私營和公營房屋之間的差距從未大幅收窄。

因此，政府的公共房屋政策，是導致今天香港的房屋中，面積太小的房屋單位不合理地佔大比數的直接原因。因為任何公共房屋計劃都無可避免地要一律興建大小劃一的單位，而由於這些單位太細小，便會令相當多入住這些單位而較富裕的家庭，都希望居住在更佳、更大的單位。但在過去 60 年，公營房屋都並未能滿足此一期望。

3. 有關徙置房屋計劃的詳細歷史說明，請參閱**附件一**。

3.2 不平等的香港房屋政策

有鑑於私人和公營房屋單位大小的差距很大，因此若社會的房屋分配是有效或最優化的話，則私人和公營房屋的住戶入息理應相距甚遠。

表 6 列出 1981 年及 2011 年有關的收入分佈。所有家庭根據每月收入分為四分位數，由最高的 25% 至最低的 25%，然後根據居住的房屋類別分配入四個組群：每個四分位數的公屋租戶、私樓租戶、公屋業主（即資助出售房屋）及私樓業主，以釐定其所屬類別在每個家庭收入四分位數中的佔比。

表6. 按房屋類型及收入劃分，處於工作年齡家庭(家庭戶主年齡為20至65歲)的分佈情況

收入四分位數 (quartile)	公屋租戶		私樓租戶		公營房屋業主		私樓業主	
	1981	2011	1981	2011	1981	2011	1981	2011
最低	23%	48%	31%	21%	4%	17%	20%	13%
第二	28%	32%	26%	21%	13%	30%	20%	20%
第三	29%	17%	22%	24%	36%	35%	24%	27%
最高	20%	3%	21%	35%	47%	17%	36%	39%
最低兩個四分位數	51%	80%	57%	42%	17%	47%	40%	33%
最高兩個四分位數	49%	20%	43%	58%	83%	53%	60%	67%

資料來源: 政府統計處。

得出的結果相當驚人。理論上，若公屋租戶是社會上較貧窮的家庭，他們屬於收入最低兩個四分位數的比例應該極高；而私樓的相應比例則應極低。但在 1981 年，介乎工作年齡的家庭之中，有 51% 的公屋租戶是屬於收入最低兩個四分位數，而私樓租戶則是 57%，這兩個分佈互相重疊。甚至逐一比較最低至最高四分位數的家庭佔比，亦會發現重疊幅度相當大。

公屋明顯未能達到平等的房屋消費。在 1981 年，較富裕的半數公屋租戶的收入跟較富裕的半數私樓租戶的收入看齊；但這較富裕的半數公屋租戶之中，大部分居住的房屋單位面積，其中位數只是私樓單位的六成。很明顯，相對於他們在私營房屋市場的負擔能力，這些公屋租戶的單位是太過細少，這些租戶依然接受其房屋條件而留居，只不過是因為租金特別便宜。

在 2011 年，雖然情況稍有改善，但公屋租戶和私樓租戶的收入分佈重疊情況依然嚴重。屬於最高四分位數的公營房屋業主和私樓業主分別是約 17% 和 39%，而屬於最低兩個四分位數的公共租住房屋租戶和私樓租戶分別是 80% 和 42%。公共房屋的低收入家庭的佔比上升，純粹是因為被納入公屋計劃的低收入家庭較以前為多。

房屋福利未能針對社會上最貧窮的人並不令人感到意外。1950 年代的徙置計劃（現行公共房屋計劃的先驅）原本只針對安置寮屋居民，並無進行入息審查。早期的寮屋居民不可能是社會上最貧窮的人士，因為他們需要為居住的寮屋支付市值租金，而且寮屋單位較舊式私營唐樓寬敞。其後，寮屋居民主要是因為舊式私營唐樓清拆而遷出或搬離舊式私營唐樓入住寮屋，藉此受惠於徙置政策。當時並無推定他們是社會上最貧窮的人士。

另一方面，政府鼓勵公屋富戶在私營市場置業，但這產生一個問題。這些租戶不願放棄公屋單位，結果令這些單位不能分配給社會上較貧窮的家庭和個人。私營房屋的價格當然不斷上升，但在缺乏市場下，舊的公屋單位並不會釋放出來。

況且，由於不能運用市場力量滿足家庭的需要，因此公屋制度的重大長遠

後果，是這些住戶暫時甚或永久被釘死在這些公屋單位，無法遷居以適應他們理想的工作、學校及親朋戚友。

如果這些家庭之中有很大比重並非貧窮而且有能力負擔私營房屋單位，便會因為住宅需求未能滿足而構成私樓價格上升的壓力。這造成一個奇怪的惡性循環：私樓租金日升，令公屋租金相對私樓租金的水平更低，反而成為公屋單位面積細小一個不成理的理由。

政府終於對非寮屋居民、並且在被納入公屋計劃之後十年成為富戶的租戶，實施入息審查和雙倍租金政策。這些措施雖然確實令希望接受入息審查的租戶繳付更高租金，但對收回現租戶單位的效力不大。

3.3 不能有效收回單位

除了採用入息審查和雙倍租金政策之外，政府亦利用居屋計劃收回公屋富戶的單位，但進展異常緩慢，而且非常低效（**見表 7**）。這是意料中事，因為行政措施必須嚴厲，否則成效有限。不過，如果政策目的並非逼遷，而只是旨在吸引租戶購買居屋單位後遷離公屋單位，則並不可能採取嚴厲方法。

表 7. 房委會收回公屋單位數目，按原因分類

	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
租戶自願遷出	5,400	4,850	5,145	4,560	3,645
發出遷出通知書	1,683	1,518	1,359	1,403	889
購買由房委會推售的居屋單位	1,984	482	1,933	7	0
從居屋第二市場購入未繳付補價的居屋單位	1,176	1,228	1,500	1,181	908
淨回收	10,243	8,078	9,937	7,151	5,442

資料來源: 政府新聞公報。

簡言之，過去作出的分配決定令很多公屋住戶成為富戶，而很多私樓住戶卻非富戶。公屋富戶認為相對其收入，他們所居住的單位太過細小；而即使很多公屋富戶居住的單位小得無法滿足需要，但同時很多私樓貧戶卻不符合資格申請公屋單位，縱使公屋單位理應較適合其情況。由於相關的市場並不存在，因此無法明正言順將租戶和房屋單位重新配對。如果這種情況維持，香港不平等的房屋制度所產生的不良影響會在未來多年繼續引起社會爭議。

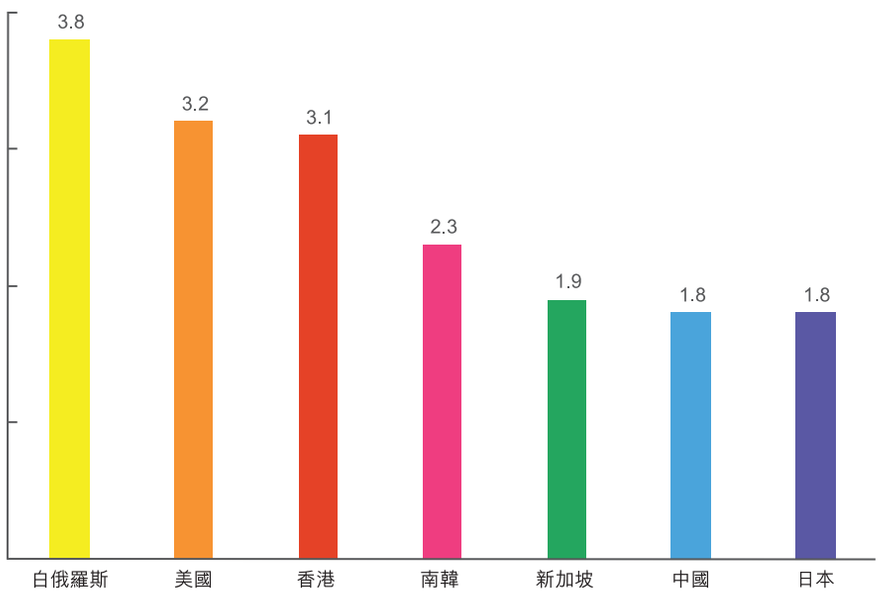
不過，不平等只是現行制度的其中一個問題，另一個與公共房屋計劃有關而同樣嚴重的問題，是離婚及家庭破碎。

4. 離婚及家庭破碎

4.1 公共房屋與離婚

2013 年，香港的粗離婚率是每 1,000 人有 3.1 宗，幾乎是 1991 年的三倍，幅度之高可能令人吃驚。事實上，香港已躋身世界離婚率最高的十個國家 / 地區之一，高於中國、日本、新加坡及南韓，只低於美國和第一位的白俄羅斯（**見圖 3**）。

圖3. 2013年選定經濟體的每千人離婚率

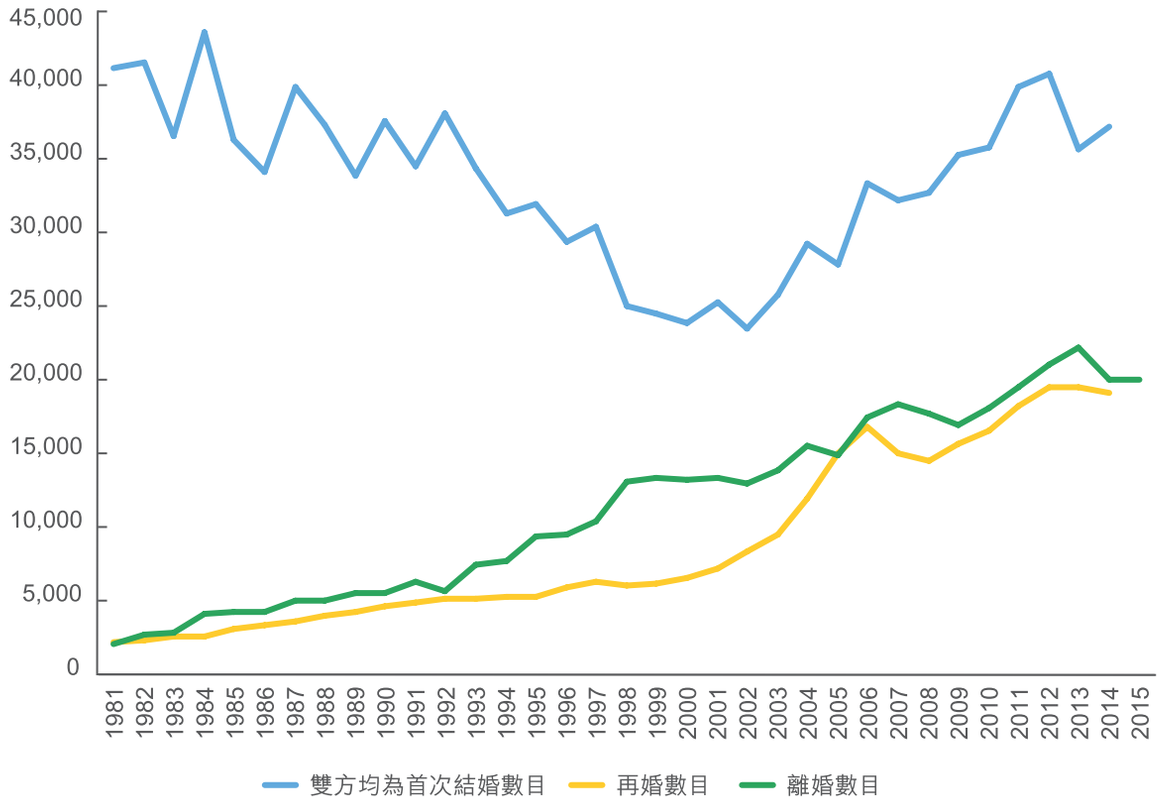


註: 中國數據為2012年的數字。
資料來源: 政府統計處、聯合國、國家衛生統計中心。

圖 4 顯示，香港人的離婚宗數自 2001 年以來一直上升。在 2014 年，本港有 20,019 宗離婚、37,217 宗結婚、及 19,197 宗再婚。

離婚率緣何上升？本報告認為，可能的原因在於公共租住房屋分配準則或帶有誘因，令婚姻生活不愉快的夫婦決定離婚。下一節將提供公屋租戶人口結構分析，以茲證明。

圖4. 首次結婚、離婚及再婚數目



資料來源: 政府統計處。

4.2 公屋人口結構分析

現存研究顯示，低收入家庭的離婚率高於高收入家庭（Bramlett & Mosher, 2002; Raley & Bumpass, 2003），此現象在香港亦很明顯。根據**表 8** 顯示，離婚男性和女性隨著時間急劇上升。在 1981 年，離婚男性和女性的人數分別是 12,580 人和 11,160 人，及至 1991 年，人數分別增加至 21,700 人和 28,920 人，及至 2015 年則分別增加至 90,800 人和 179,600 人。

表 8. 已婚及離婚人士的房屋類型及居所租住權數字（千人），按性別劃分

結婚狀況	性別	年份	公營租住房屋	私人租住房屋	公營房屋業主	私樓業主	總數
已婚	男	1981	334	369	7	296	1,005
		1991	474	255	101	467	1,298
		2001	522	269	282	580	1,652
		2011	513	306	305	680	1,803
		2015	474	236	299	682	1,690
	女	1981	342	324	7	306	979
		1991	464	206	103	476	1,249
		2001	480	242	278	570	1,570
		2011	490	290	303	681	1,763
		2015	468	270	316	797	1,851
離婚	男	1981	4	6	-	3	13
		1991	8	6	1	6	22
		2001	22	17	6	14	58
		2011	42	22	11	21	95
		2015	48	15	10	18	91
	女	1981	3	5	0	3	11
		1991	9	7	2	11	29
		2001	33	25	11	25	94
		2011	79	35	23	42	179
		2015	85	30	32	42	180

資料來源: 政府統計處。

表9. 按房屋類別與收入四分位數劃分的離婚人士(20-65歲)數目

	收入四分位數	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
居於公營租住房屋的離婚人士數目（千人）	最低	0.9	1.5	3.5	5.4	12.1	23.3	40.3	62.7
	第二	0.5	0.7	2	2.8	6.4	8.8	17.1	19.1
	第三	0.4	1	1.9	2.1	3.9	4.3	7.6	7.4
	最高	0.3	0.6	0.8	0.7	1.4	1.1	1.8	1.2
每千戶居於公營租住房屋的離婚人士數目	最低	12	19	34	40	69	128	183	247
	第二	6	7	15	19	41	64	106	113
	第三	5	10	16	18	34	46	84	82
	最高	5	9	11	12	25	35	72	73
居於其他房屋類型的離婚人士數目（千人）	最低	3.2	4.3	7.5	7.5	12.3	25.5	30.3	34.3
	第二	1.6	2.1	3.8	4.4	10.3	18.4	21.4	26.1
	第三	1	1.7	3.2	4.1	9.7	12.4	18.6	21.4
	最高	1.3	1.9	3.8	4.8	7.8	10.8	14.5	17
每千戶居於其他房屋類型的離婚人士數目	最低	23	23	36	40	59	110	134	153
	第二	13	12	23	24	45	67	76	83
	第三	8	10	17	20	36	39	53	55
	最高	8	10	16	18	24	28	34	37

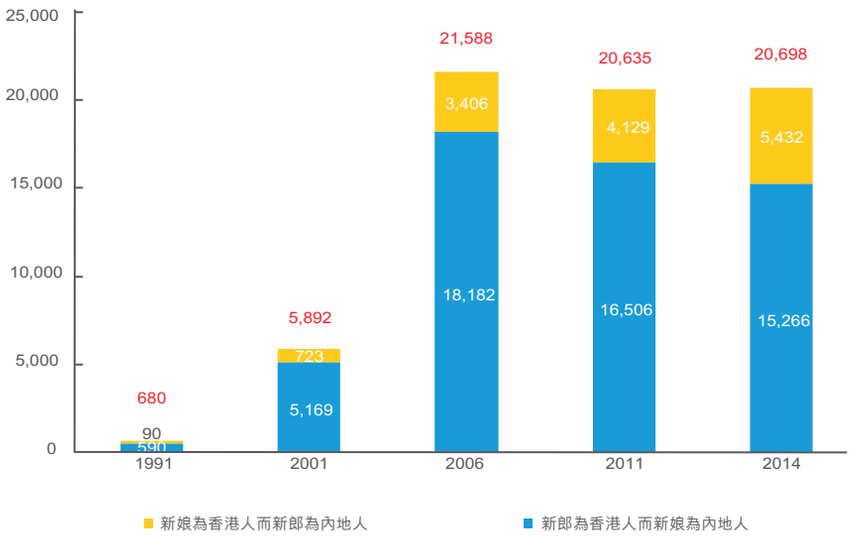
資料來源: 政府統計處。

綜合從**表 8** 和**表 9** 的觀察所得，離婚男性和女性明顯主要集中於低收入公屋家庭。在 2011 年，大約 28% 的已婚人士及 44% 離婚人士居住在公屋（**表 8**）。情況在 2015 年更差。與此同時，在 2011 年，如果離婚人士是公屋居民，相對於居住在其他類別房屋的離婚人士，他們屬於社會上最低收入的四分位數的機會明顯較高（**表 9**）。

表 8 亦顯示，居於公屋的離婚女性人數，增長遠較居住在公屋的離婚男性人數為快，這很可能是由於離婚女性留居公屋，而離婚男性則遷出。離婚男性之中有一部分再婚後，若其入息依然符合資格，便會再次申請公屋。香港的公屋則居住了越來越多低收入的離婚租戶。**第五章**會更徹底探討這項觀察。

在 2000 年後，入住公屋的新移民人數因為離婚率及跨境婚姻急劇上升而增加（**圖 5**）。部分原因是當局於 1998 年放寬公屋編配制度，令居於公屋的新移民家庭（至少一名成員來港定居少於 20 年）數目從 1996 年的 129,000 個增加至 2011 年的 203,000 個。

圖5.新娘或新郎為內地人的在港結婚登記數目



資料來源: 政府統計處。

4.3 離婚的代價

居於公屋的離婚女性人數增加，意味著在公屋破碎家庭長大的兒童人數也有所上升。這對於構建向上流動的社會階梯並無好處，更會形成難以打破的隔代不平等及低流動性的新一代社會底層。在離婚公屋住戶長大的兒童，或會缺乏良好模範。儘管當然不能以偏蓋全，但以下的可能情景並不太難想像：破碎家庭的兒童在母親身邊長大，而且有可能依靠社會福利過活。這些兒童很少機會跟父親見面，因為有些父親可能再婚後跟來自內地的妻子居住在另一個公屋單位。有時候，破碎家庭的兄弟姊妹更可能因為撫養權分別判給父或母而要分開，好讓父母雙方都符合資格申請公屋。

有關離婚對社會經濟影響的文獻，主要集中於兩個層面：對離婚人士的子女的影響及對離婚人士本身的影響。一項由 Amato 及 Keith（1991 年）進行涉及 92 項研究的元分析發現，跟父母沒有離婚的子女比較，父母離異的子女在各項福祉指標上都較差，例如學業成績、行為、心理及社會適應、自我概念及親子關係等。

離婚人士本身亦承受經濟困難以及社交關係的疏離。Biblarz 及 Gottainer（2000 年）得出的研究結論認為，離婚人士有較大可能出現抑鬱和焦慮徵狀、濫用藥物、健康轉差及較高死亡風險。

其他研究亦顯示離婚產生不良的經濟後果。Schramm 研究（2006 年）在美國猶他州得出的數據，推算出猶他州 9,735 宗離婚個案在 2001 年的經濟後果，是對州政府和聯邦政府產生接近 3 億美元的直接及間接成本。另外，單親父親或母親的低收入和缺乏人際安全感甚至可能會傳給子女，因而擴大經濟困境的周期（Ross & Mirowsky ，1999 年）。

4.4 離婚誘因

本報告認為，公屋編配準則隱含着鼓勵婚姻生活不愉快的夫婦或低收入家庭離婚及跨境再婚（在中國內地找到結婚對象的機會相對頗大）的內在誘因。相比作為單身人士，低收入的離婚父或母，若其有受供養的孩子或者選擇再婚，他們將可在再次申請公屋時，很多時獲得優先考慮；這是由於現行公屋編配準則有利已婚夫婦儘快上樓，但並無對首婚及再婚作出分別。

這些對離婚的不良誘因可能會進一步令低收入家庭的兒童，更受到家庭破碎的影響。離婚後，父母都成為要供養子女的單親。父母的其中一方可以留居公屋，另一方則要租住私營房屋，這令公營和私營房屋的需求均增加，但兩者的供應量都有限。

因此，由於私營房屋的需求相當大，香港的離婚率既是高昂房價和租金的成因，同時亦是後果。此外，離婚亦扭曲了統計數字上家庭收入不平等的情況，公屋計劃則變相令該扭曲更加嚴重。[4]

公屋制度不單止無法保障沒有物業的家庭財富，更尤甚者，公屋制度製造了低收入人士離婚率的不良誘因，變相加速家庭破碎、令經濟不平等惡化及為公屋產生不理想的鄰舍環境。

4. 有關統計數字上的家庭收入不平等被扭曲的詳細資料，請參閱**附件二**。

5. 跨代社會流動性及貧窮

5.1 全球現象

上一章提及離婚數字急劇上升，其實揭示一些同樣逼切並且重要的社會問題：貧窮如何在香港形成、貧窮如何影響社會流動性及可能導致跨代動態貧窮。跨代貧窮跟靜態貧窮的分別，在於前者是基於缺乏社會向上流動力，因而會跨代存續。

事實上，跨代社會流動性低是全球現象。Charles Murray 在《*Coming Apart: The State of White America (1960 - 2010)*》一書中指出，在 1960 年至 1980 年間，工人階級的白人離婚率從大約 5% 上升至 15% 左右。此趨向一直持續，及至 2010 年，離婚率上升至 35%。

在 1960 年至 1980 年間，高教育水平人士的離婚率亦告上升。但他們的離婚率從大約 1% 至上升至 7.5% 左右，並在 1980 年至 2010 年間趨平。上述兩個組別之間的差異反映在破碎家庭中成長的兒童比率：工人階級的比率穩定上升，高教育水平人士的比率維持低企且趨平。Murray 並指出，婚姻愉快的高教育水平人士佔比大幅上升，而婚姻愉快的工人階級佔比卻大幅下跌。

他的研究所得跟本報告上一章提述的情況相類，但更重要的是他提出一個有力的論點，就是非技術、低收入家庭跨代貧窮的起源和傳承，跟家庭破裂有著異常高的關聯。換言之，破碎家庭的孩子因此而受罪並且陷於貧窮。

相反，高教育人士（如大學畢業生）不單止經濟能力較高，家庭生活亦較愉快。他們的子女自小受到栽培，童年生活有安全感，長大後過著有成就感及充實的生活。破碎家庭日益普遍產生跨代不平等及惡劣的鄰舍環境，而完整、富有家庭居所的四周環境都相對理想。

哈佛大學的政治科學家 Robert Putman 亦有同感，他的著作《*Our Kids: The American Dream in Crisis*》加強了 Murray 的論點。Putman 指出在美國，兒童到優質學校接受栽培的機會日益不平等。富裕家庭的孩子在沒有離異的雙親悉心照料下成長、入讀高學術水平的學校，更學會必要的生活技能以助探索日後發展路向。

另一方面，來自低收入工入階級家庭的孩子，無緣受惠富裕家庭不乏的社會資本，因此情緒上受抑制，且欠缺能力沿社會階梯往上爬。Putnam 引述 Hart 和 Risley（2003 年）的經典研究，他們估算，高收入家庭的孩子在入讀幼稚園之前聽過的詞彙較低收入家庭孩子聽過的多 1,900 萬個、較父母靠社會福利維生的孩子聽過的多 3,200 萬個。簡而言之，「富裕」和「不富裕」令孩子長大後面對截然不同的後果。

5.2 香港的問題

Murray 和 Putnam 的社會階級劃分研究，跟香港的情況十分類同。在過去 30 年，低收入家庭和高收入家庭的社會經濟分野漸漸拉闊，經濟不平等令富人和窮人的居住四周環境截然不同。

如**表 10** 的數字所示，相較其他房屋類型，居於單親家庭的兒童，的確是較集中於公屋屋邨。在 2001 年，共有 27,454 個（或 44.7%）單親家庭住戶居於公屋單位。到 2011 年，有關數字上升至 42,820 個（或 52.4%），及至 2015 年更增至 50,100（或 55.8%）個。在其他房屋類型，有關佔比卻在同期持續減少。

表 10. 居於單親家庭的子女(1-18歲)之數目及百分比，按房屋類型劃分

年份	公營租住房屋	資助出售房屋	私人永久房屋	總數
2001	27,454 (44.7%)	7,311 (11.9%)	26,666 (43.4%)	61,431 (100.0%)
2006	38,635 (50.6%)	8,458 (11.1%)	29,330 (38.3%)	76,423 (100.0%)
2011	42,820 (52.4%)	7,206 (8.8%)	31,679 (38.8%)	81,705 (100.0%)
2015	50,100 (55.8%)	7,500 (8.4%)	32,200 (35.8%)	89,900 (100.0%)

資料來源: 政府統計處。

這跟上一章討論的觀察所得（離婚男女集中在低收入公共房屋住戶）吻合。香港的公共屋邨的貧窮情況越來越嚴重，而且有越來越多的單親家庭，對居於其中為數不少的兒童有不良影響。這些家庭的鄰舍環境未必理想，或欠缺良好的模範讓孩子學習及模仿，影響其上進心，令他們更容易陷於動態貧窮。

現有公屋計劃隱含尤其是對貧窮家庭而言鼓勵離婚的誘因，結果形成前途較差的新社會底層。

5.3 收入不均等

收入不均等日益嚴重的情況跟較貧窮家庭的社會流動性低有關。對很多出生於低及中低收入家庭，因為父母離異而令人力資本投資不足的兒童來說，情況尤其艱難。

隨着女性的教育水平與日俱增，選型結合進一步加強上述效應。現在，教育水平高的男性較可能跟教育水平高的女性結婚，令來自教育水平較差的家庭新一代享有更少的人力資本投資機會。他們接受專上教育前已經遠遠落後，因此儘管其後努力趕上，依然是較別人遜色。

他們的命運與來自父母離婚機會較低、自幼享有大量人力資本投資的高收入及中高收入家庭的新一代構成強烈對比。

如果社會上有越來越來教育水平高的人士，便可以補救此問題。人力資本投資可以提高生產力，從而直接令更多人賺取更高收入。另外，減低教育水平較低的人的相對供應量亦可間接提高這些人的收入。因此，收入不平等日益普遍是社會失效，及政府公屋政策窒礙貧窮單親家庭作出人力資本及社會資源投資所致。

有鑑於此，以下小節將陳述實證數據，說明真正擁有物業業權的得益，包括讓住戶借助房屋權益來投資於子女的教育。

5.4 人力及社會資本投資

本報告深信，置業普及化跟家庭作出人力及社會資本投資息息相關。誠然，

很多研究都顯示，已置業的家庭有較高可能栽培兒童發展及保持居所的四周環境穩定。

一項有關香港學業成績及跨代流動性的線性迴歸分析（Wong, 2015b）發現，在自置物業（公營或私營房屋）家庭長大的兒童，學業成績遠較居於租住私樓的兒童有優勢。這意味著擁有物業是代表一項非常有力、且不能只以父母的教育和收入充分衡量的額外家庭財富。研究發現，在 1981 年至 2001 年兩個人口普查年間，居住在資助出售單位（主要是居屋單位）的兒童學習優勢跟居住在自置私樓的兒童同樣強。不過，在 2006 年至 2011 年的兩個人口普查年間，這種效應大大減弱。

研究又發現，有強烈證據顯示，如果兒童是新移民、父母亦是新移民並且在單親家庭長大，他們在教育方面會面對嚴重劣勢。在 1980 年代和 1990 年代出生的年輕人跟長輩之間的代溝備受社會討論，這可能反映他們當中在單親家庭成長的佔比愈來愈高。研究得出的結論認為，教育是提高生產能力的重要因素，而且是至今個人能作出最大的人力資本投資。

這並非香港的獨有現象，其他早期研究亦似乎顯示，置業對童年發展和人力資本投資有正面影響。Green 及 White（1997 年）發現在美國，比較租住房屋的青少年，置業大大增加青少年學生繼續升學及減低青少年懷孕的機會。Aaronson（2000 年）發現，父母在低收入社區置業跟高校畢業率有正面關係。Huarin、Parcel 及 Huarin（2002 年）得出的結論指相對於租屋，自置居所令家居環境質素提高 13% 至 23%、認知能力更高而且兒童行為問題較少。

Harkness 及 Newman （2003 年）指就家庭收入低於聯邦貧窮線 150% 的兒童來說，自置居所促進學業成績、收入及增加兒童初成年時不用依靠社會福利的機會，但來自家庭收入高於貧窮線 150% 的兒童則不然。他們的研究發現，自置居所的效應不單止由自置居所無法觀察的特點造成，還對較貧窮家庭兒童的成年發展有附帶裨益。

有關自置居所與社會資本投資關係的文獻，亦同樣提出正面的看法。Rohe 及 Stewart（1996 年）分析美國自置居所及鄰舍發展的人口普查數據後發現，自置居所率的變動跟物業價值上升有很大關係。他們指這是因為有別於租戶及房東，將鄰舍水準保持優良，在經濟及使用方面都符合自置物業業主的權益，因此物業愈是安全，業主作出的投資便愈多，反之亦然。

DiPasquale 及 Glaeser（1999 年）指出，自置居所和佔用權所產生的典型經濟誘因的確影響社會資本投資。政府會花較少開支在置業人士較多的地區，但政府預算則會撥出較大比重用於發展教育和高速公路此類長遠投資。

較近期而言，Chetty 及 Hendren（2015 年）指鄰舍對跨代流動性的影響有很大差異。在美國，兒童在向上流動的鄰舍成長每多一年，成年後家庭收入便較國家平均增加 0.8%。相反，在環境混雜的鄰舍成長每多一年，收入便減少 0.7%。

有鑑於公共房屋政策對社會經濟的不良後果和沉重代價，故社會應該考慮基金會提出將日後興建的公屋單位私營化的建議。誠然，任何改革香港公營房屋政策及開創公營房屋單位市場的提議，都應該考慮以資助方式向經濟能力較差的家庭提供資產的做法是否公義。這項考慮因素會在下一章討論。

6. 公共房屋政策與社會公義

6.1 資源流失的不公義

現時的公共房屋政策並不合理，因為社會失去了公共房屋的內涵價值，包括實在的房屋本身，及其佔用的土地，而這些資源的流失卻沒令任何人獲益。

首先，由於補地價款額過高，正如**第一章**所述，很少住戶有能力補價，故此納稅人實際上無法回收這一大筆公共資源。這些未收回的地價對納稅人來說只是紙上談兵，從會計角度看，若一筆賬款在多年後仍無法收回，理應註銷。

更大的問題是，到這些單位的樓齡達到 60 年，殘舊到非重建不可時，相信屆時補地價將涉及天文數字，唯一能負起重建責任的只有政府，最終還是要由納稅人承擔，並不公平。

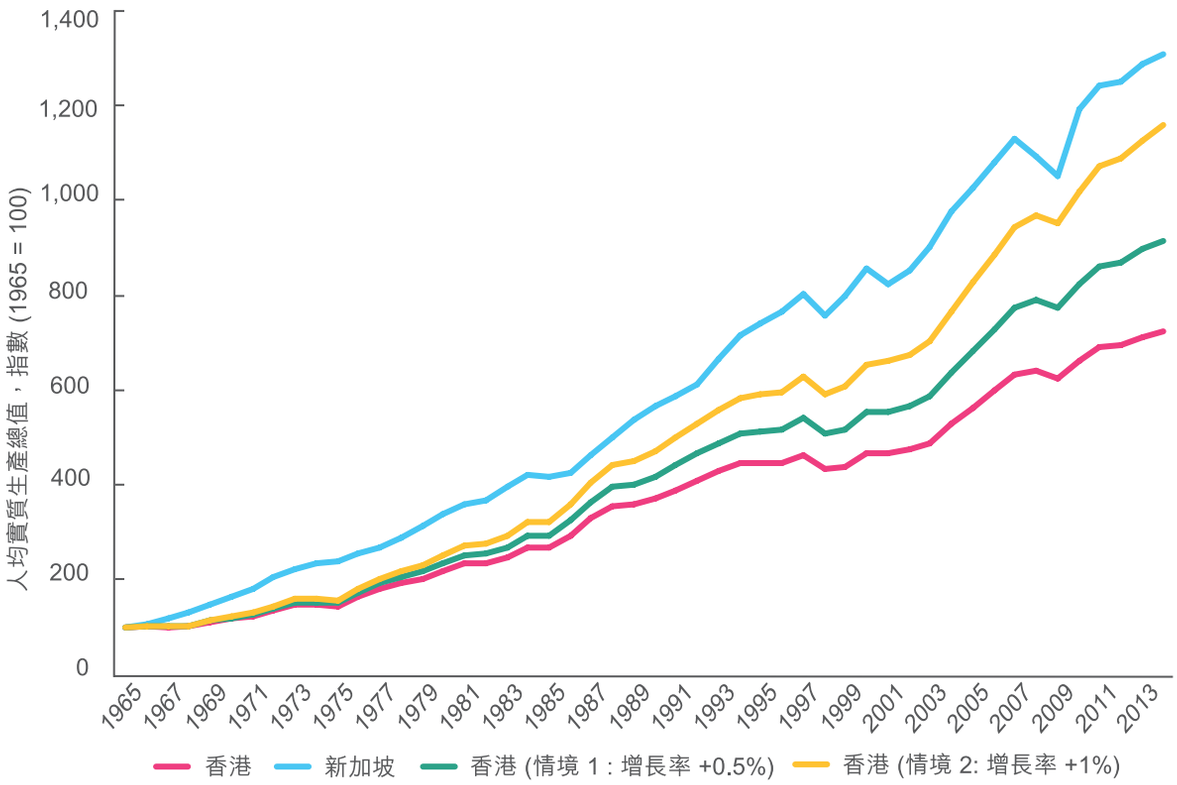
此時值得重申的是，最初的公屋政策目標，在於為民眾提供一個負擔得起的「房屋階梯」，階梯的每一層都代表著從公屋到居屋、再從居屋到私人住宅此終極目標的墊腳石。但從現時來看，有關政策目標幾乎不可能達到。一旦一個家庭進入了公屋系統，幾乎就沒有離開這個體系的希望。

再者，納稅人對住戶提供的津貼是物業作為資產的市價，與作為居所時公屋住戶所支付的金額之差價。但隨着地價上升，該津貼也隨之上漲。由於公共房屋單位的市場並不存在，結果，雖然納稅人付出的是房屋單位的資產價值，但住戶仍只享受到房屋單位作為居所的價值；換言之，納稅人付出的比住户所享用的為多，這個情況並不合理。

6.2 星港房策影響各異對經濟的影響

納稅人事實上已經將單位送給了住戶，只不過只准居住，不能作為資產。這個使用權和所有權之間的差異，對社會而言是一種損失，任何人都沒有受益。為了說明損失的規模，我們可以比較新加坡及香港的人均 GDP。**圖 6** 表示新加坡和香港按各自貨幣計算的實質人均 GDP。在有關期間，新加坡大約年均較香港增長率高 1.35%。結果是，若一個新加坡人和香港在 1965 年同樣有 100 元，到了 2014 年，將會分別變成 1,307 元和 725 元，亦即新加坡的人均收入較香港多 80%。

圖6. 新加坡及香港1965年至2014年的實質人均生產總值(包括不同情境下的香港實質人均生產總值)，指數(1965=100)



資料來源: 世界銀行。

究其原因，新加坡的公營房屋「組屋」可自由買賣，交投活躍，故此毋須承擔香港無論是租住公屋還是居屋的「無謂社會福利損失」。45 年算下來，這筆賬十分驚人。單單這一點就足以解釋兩地 GDP 實質人均增長率大部分的差異。同一圖內亦附有香港在兩種可能性下實質人均 GDP 增長率的推算，分別假設年增長率額外提高 0.5% 及 1%。

不論是第一種或第二種情景，也可能低估了不讓公營房屋自由租賣對社會的損失，因為這只考慮到不讓住戶享有地價升值的靜態損失，而事實上還有大量動態損失需要計算。

為了更好說明我們房屋政策帶來的潛在經濟損失規模，我們估計政府補貼住房私有化及放寬轉售限制，可帶來的新增房屋資本估計可達 3.336 萬億元，相當於 2013 年本地生產總值 156.9% （見**表 11**） 。 其中，公屋每個單位的房屋資本平均增值 336 萬元，租置單位每個增加 196 萬元，居屋單位每個增加 205 萬元。

表 11. 私有化及去規管化的公營房屋資本的估值

	房屋數量 ('000)	按租置計劃及居者有其屋單位二手市場價格計算的房屋估值 (十億)	按公開市場價格計算的房屋估值 (十億)	房屋資本的預計增加價值 (欄 III — II) (十億)	每間房屋的預計增加價值 (欄IV ÷ I) (百萬)
公營租住單位	728	0	2,448	2,448	3.36
租置計劃單位	123	173	414	241	1.96
居者有其屋單位	316	908	1,555	647	2.05
所有公營房屋單位	1,167	1,081	4,417	3,336	2.86
總估值佔2013年的本地生產總值之百分比		50.9%	207.8%	156.9%	

資料來源: Wong (2014) 。

圖 6 和**表 11** 的計算尚未將動態損失包括在內，即本來一個擁有更多資源的居民只要願意運用這些資源來提高自身生產效率等因素，他／她就能夠獲得這份潛在收入，卻因為現時的房屋政策而喪失了。

7.「補貼置業計劃」

公共房屋計劃的不良後果需要高效的解決方法。因此，本報告主張利用「補貼置業計劃」作為全面解決前面各章所述社會經濟弊病的有效方法。以下將説明「補貼置業計劃」如何解決香港現時有欠理想的公共房屋計劃的四大弊病。

7.1 「補貼置業計劃」及追求平等

公屋編配的不平等造成社會效率極低，並且窒礙社會階層的發展，因此為現時政策改弦易轍屬明智之舉。

「補貼置業計劃」是較快、較便宜及不浪費的解決方法，如果實施於日後興建的公共房屋，可以預期愈來愈多的公屋單位會在公開市場出租。隨着時日，這有助建立單一的房屋市場，而非現時公營與私營分開的兩個不同市場。這亦是透過注入物業財富以刺激消費和投資活動的簡單方法，亦能滿足現時居住在劏房及／或仍在公屋輪候名單上的人的需要。

此外，這些房屋單位的市場會很快出現，能夠立即舒緩經濟低效的問題。這會產生誘因鼓勵買賣，將租戶的需要跟房屋單位重新配對，從而糾正不平等的問題。有了競爭，房屋有望變得更可負擔，私營租賃市場的蓬勃亦可以令樓市長期保持穩定。

「補貼置業計劃」是一項三贏政策。首先，香港房屋委員會能夠更快地收回更多未繳付的補價。第二，居屋業主第一天便可以更確實知道實際欠政府多少錢，而非眼看著未繳付補價波動，並隨著時日跟著市場情況不斷上升。第三，部分居屋單位可能得以在市場放租或出售。有意置業的人不用如政府的幾個計劃所建議，要等數年待新房屋單位落成。

7.2 「補貼置業計劃」與兒童成長

此外，本報告認為「補貼置業計劃」可能是解決離婚問題的有效方法。實施「補貼置業計劃」可以令公屋租戶享有跟私樓業主相同的權利，而真正擁有公屋單位的業權可以促使家庭團結，消減離婚念頭，因此可以防止離婚人士的子女承受家庭破碎的代價，亦可改善帶來貧窮和降低社會流動性的混雜鄰舍環境。

實施「補貼置業計劃」以處理家庭破碎的問題及家庭破碎對子女造成的不良影響，並非沒有理據。根據婚姻經濟學理論，在決定結婚之前，物業是項財務及社會資源。結束一段婚姻將附帶成本，並且可能喪失房屋這項主要資產，因此擁有物業可以防止離婚。

此外，有大量研究將置業跟家庭凝聚力聯繫起來。Grinstein-Weiss et al.（2014 年）進行的一項追蹤研究，探討了在美國置業跟結婚或離婚可能性的關係，

結果發現研究的樣本人口中，已婚業主的離婚機會低於已婚租戶。同樣，White 及 Booth（1991 年）在更早期以一組美國已婚人士為對象進行研究，亦確定置業和擁有資產可以防止離婚。

這些研究所得為本報告的主張（即擁有物業資產（家）可以發揮降低離婚風氣的重要作用）提供了實證支持。此外，由於我們提議每人一生僅能申請「補貼置業計劃」一次，因此可以消除現時公屋計劃隱含鼓勵離婚的不良誘因，從而降低家庭破碎的社會、政治和經濟成本，子女承受父母離異的不良後果可能性亦較低，從而可以度過更安全、安穩及促進成長的童年。

7.3 「補貼置業計劃」與向上流動

Murray（2012 年）及 Putnam（2015 年）的研究均顯示，隔代不平等是社會的固有問題，香港也不例外。此問題由香港的公共房屋政策引起及加劇，因為有關政策將香港人分為「有樓者」和「無樓者」，令「無樓者」面對不快樂的未來、身陷貧窮及社會流動受阻。

有一點是香港制定長遠房屋策略時必須關注的，就是明白擁有房屋資產作為保值、以便在社會向上流動及作出人力資本投資的重要功能。如果擁有物業資產，在社會向上流動的可能性會大大增加。有能力並且努力向上流動的人，卻不能在社會向上流動的基本原因，是他們無法説服別人投資於他們的未來。

「補貼置業計劃」是處理此問題的可行選擇。「補貼置業計劃」的優點是，容許人們真正擁有公屋單位的業權，作為較便宜的融資方法。父母可以選擇把物業加按，為子女提供更佳的教育。

此外，如 **7.2 節**所述，當婚姻出現緊張時，家庭便有更大的誘因團結一致。家庭得以維繫，可以防止更多兒童落入不利於他們在社會向上流動的劣勢。由於社會流動跟自置物業息息相關，因此「補貼置業計劃」可以舒緩香港不斷惡化的收入不平均及貧窮問題。

混雜的鄰舍環境也會成為過去。公屋單位的自住業主會有誘因保持居所的環境，及密切保護鄰舍的情況及安全，這促使他們將社會資本投資於鄰舍，結果形成更有利於在社會向上流動的環境。

「補貼置業計劃」不僅能鼓勵家庭能夠更加團結，並且令兒童得益，長者也能靠此作為退休保障。擁有房屋資產，長者能夠透過不同方法，包括「逆按揭」等，以更好規劃自己退休生活，應付日常開支。

7.4 「補貼置業計劃」與社會公義

香港的現行公屋計劃年復一年不斷虧損。發展更多公屋單位會消耗更多公帑，成效成疑。一直以來，租住單位的成本都是由出售居屋單位交叉資助。由於居屋單位以折讓出售，因此未能全數回收土地價值。結果，居屋單位的買家只支付總地價的一小部分，其餘由香港房屋委員會資助。

簡而言之，公屋單位和居屋單位都是藉著套現公營房屋土地價值的一部分以資助。但在大部分資助單位業主無法繳付補價的情況下，土地價值便無法悉數回收。

如果不讓公屋住戶在房屋市場出售房屋單位，社會便喪失該資產的固有價值，結果是社會上較富有的住戶將寶貴的資產給予較貧窮的家庭，但卻僅限於用作棲身。土地價值局部蒸發，所有人都享受不到。由於資源的使用受到限制，令價值

被摧毀，所有家庭的收入均會減少。

相反，如果容許市場存在，較貧窮的家庭便可以分享若沒有市場便會喪失的土地價值。這樣，他們會將土地資源更用得其所，令所有人的收入提高，這是雙贏局面，亦彰顯社會公義。

採納「補貼置業計劃」讓公營房屋單位可供租住或購買，租戶亦可以選擇先租後買。如果這些房屋單位的價格定於低收入家庭都能負擔的水平，他們便會更願意購買。而只要有關定價能至少悉數抵銷發展費用及間接成本，政府便能夠透過套現土地價值來抵銷提供資助房屋的一切成本。這些低收入家庭不用花費社會一分一毫便能夠受惠。這樣有助減輕政府開支的壓力，令政府可以將有限的收入用於其他用途。

「補貼置業計劃」可以令社會更公平，令資源可供每人享用，人們亦有更大的選擇自由，建設更美好的社會。將香港的置業率提升，政府便可以有更多資源重新分配於其他有需要的範疇。

雖然第一份報告主張僅對新建的公屋單位實施「補貼置業計劃」，但現有公屋單位亦有私有化潛質。有鑑於房屋問題刻不容緩，假設社會樂意接受「補貼置業計劃」，那麼讓現時的公營房屋住戶同樣根據「補貼置業計劃」的機制購買單位及補價，有助實踐社會公義。

8. 憂慮

8.1 物業價格

公共租住房屋單位和居屋單位私營化的主要憂慮，是可能導致大量新房屋單位流入私人市場，促使樓價下跌，這可能會影響長遠資產投資及蒸發家庭儲蓄。誠如第一份報告重申，此計劃僅針對新建的公屋單位，因此對私樓市場影響很少、甚或沒有影響。

不過，基金會認為長遠而言，應該考慮將現存的公屋和居屋單位包括在私有化計劃之中。對於把現存公營房屋私有化會導致樓價下跌的憂慮可以理解，但我們相信這個可能性極低，而英國在 1980 年代的公營房屋私有化措施正好說明這點。以下提述有關個案，以反駁計劃會令樓價下跌，對投資者及家庭不利這點，並藉此減輕公眾憂慮。

8.1.1 購買的權利

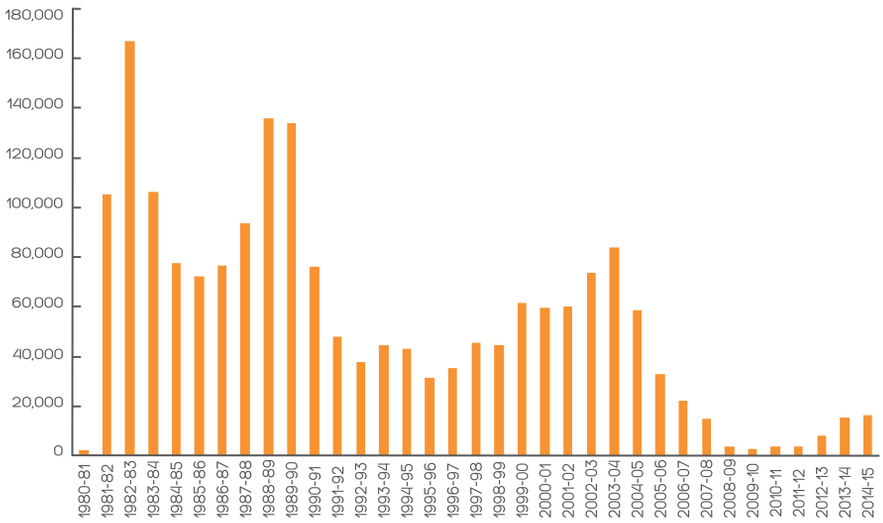
《英國房屋法》（俗稱購買權）於 1980 年 10 月 3 日實施，是已故戴卓爾夫人領導的保守黨勝出 1979 年英國大選後的一項主要政策措施。

與國際同儕比較，英國在 1980 年擁有大量社會房屋，公營住宅可以容納 650 萬個家庭（或佔英國家庭總數的接近三分之一）。保守黨視購買權為提高自置物業比率的機制，也是回應部分租戶希望擁有居所的措施。

自從推出購買權之後，單單在英格蘭已出售超過 190 萬間公營住宅。**圖 7** 顯示國民對購買權的初步反應非常熱烈，1983 年出售的社會房屋超過 160,000 間。其後，銷售額在 1980 年代中期下跌，至 1980 年代後期回升。國民第二次踴躍購買是因為物業的最高折讓率有所提高。整體而言，英格蘭根據購買權出售的社會房屋總數量是公營住宅累計存量的大約三分之一 [5]。

5. 此數字是將截至2015年出售的社會房屋單位(1,990,791) 除以1980年的社會房屋單位數量(5,068,000) 加1981年至2015年興建的社會房屋單位數量 (951,250)的總和而得出。

圖7. 1980/81至2014/15年度英格蘭房屋購買權的每年出售數目



資料來源: GOV.UK。

結果，在 2003 年，居住在租住社會房屋的家庭住戶數目下跌至佔總數的 12%（見**表 12**）。自住業主的總人數從 1981 年的 1,244 萬人上升至 2003 年巔峰期的 1,814 萬人。不過，在過去十年，此趨向因為國民置業的負擔能力下降而輕微下跌。

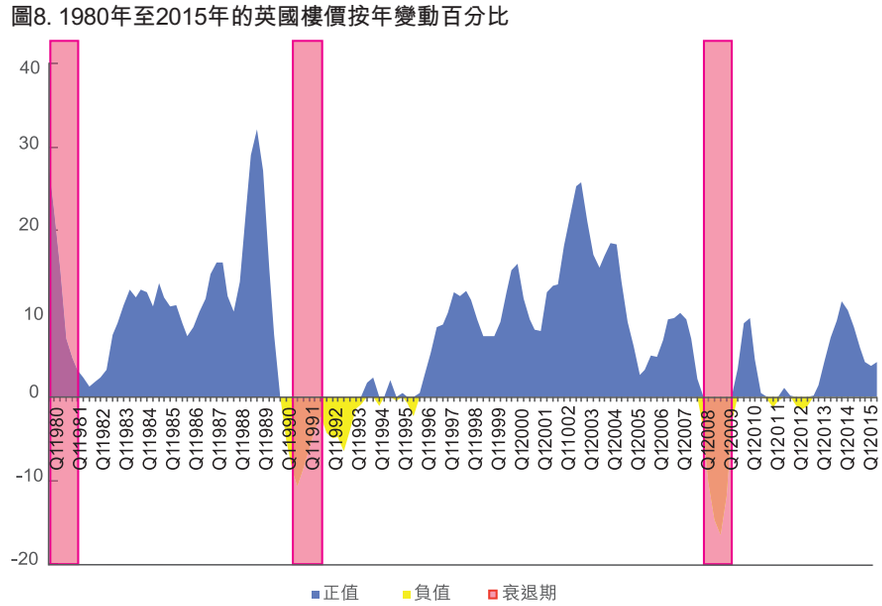
表 12. 按居住所有權劃分的英國房屋 (%)

房屋類型	1981	1991	1995	2001	2003
自置房屋	56.6	65.9	66.9	69.1	68.6
當地政府的租賃房屋	30.5	21.8	19.1	14.5	12.2
私營租賃房屋	10.8	8.5	9.4	9.6	11.2
其他	2.2	3.7	4.7	6.8	8.0

資料來源: GOV.UK。

自 1980 年起，英國的房價只有七年的時間錄得全年跌幅，這種物業下行週期通常跟經濟衰退同時發生（**見圖 8**）。這些情況大部分發生在 1990 年代初期經濟衰退之時，最大跌幅則見於 2009 年的金融危機。雖然 1980 年代初期根據購買權出售的房屋數量大增，同期樓價增幅似乎較低（但仍是向上）；但 1980 年代後期出現第二次根據購買權出售的房屋數量高峰，亦正是英國樓價在 1980 年至 2015 間，按年增幅最高之時。

圖8. 1980年至2015年的英國樓價按年變動百分比



資料來源：Nationwide。

我們認為，物業價格長遠而言畢竟是受基本的供需因素支配，而非受置業率的變動影響，而供需的基本因素應由經濟變數釐定。為說明這點，我們利用超過30個先進經濟體的數據進行了一項固定效應小組迴歸研究，結果顯示置業率跟樓價並無重要的統計關係。[6] 換言之，向更多家庭批出房屋單位的完整物業權，未必會導致住宅單位價格下跌。

8.2 不公平

人們對「補貼置業計劃」的另一項主要保留是認為計劃不公平，因為在計劃下公屋租戶會獲政府給予「雙重福利」，即低租金及折讓售價。

我們認為，基於兩個原因，這項批評並不成立。第一是所謂「折讓」本身並非真正的折讓。政府只是提供融資，「補貼置業計劃」之下選擇購買公屋單位的租戶仍要支付首期和按揭貸款，若他們在日後繳付在「補貼置業計劃」下不再隨市價浮動的未補價金額，政府其實可以回收有關物業的全部市值。

第二，「補貼置業計劃」中的土地價值資助，並非社會損失予有關家庭。由於這些家庭已經入住有關單位，該單位和其所佔土地無論如何都不能由任何人使用，因此並不對社會產生成本。向自住業主提供更高資助，讓他們可以選擇在公開市場出售該些房屋單位，能將隱藏在土地的價值解鎖，重新調配作更佳用途。在現行機制下，在缺乏相關的市場下，有關價值只能永遠鎖在土地之中，無人得益。因此，這並非雙重福利，只不過是提供當初沒有提供的另一半得益。

在目前情況下，現行的公屋安排本身就是相當高昂的資助，要令公屋的租金保持低廉牽涉相當多資源，甚至實際上是代代相傳的長遠資助。

舉個例子，假設一個公屋單位在公開市場的月租為20,000元，如今政府把其以月租3,000元租給一位公屋租戶，即政府每月為該租戶提供17,000元資助。在20年間，累計資助（不包括租金及市場調整）將超過400萬元。換言之，資助該單位20年相等於悉數支付該單位的成本。

表13顯示，從2008年至2013年，公屋的平均按年周轉率是0.92%。這意味著公共租住房屋的流轉率實際上非常低，繼續資助現時的公屋租戶意味著住戶根本無法享有居住的流動性。現時的租金資助機制不但浪費資源，而且不合邏輯。相反，透過「補貼置業計劃」，相同的資源可以用來為公屋住戶提供強力誘因，爭取真正的物業擁有權。

表13. 2008/09年度 至 2012/13年度的公屋單位流轉率

	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
公屋淨回收	10,243	8,078	9,937	7,151	5,442
公屋存量	741,200	744,600	747,100	768,100	772,100
流轉率	1.38%	1.08%	1.33%	0.93%	0.70%

資料來源：政府新聞公報。

6. 有關迴歸分析結果的詳細資料，請閱**附件三**。

9. 結論

基於全球化及科技進步，財富及收入不平均是舉世現象，並非香港獨有。各國政府一直致力解決此問題，但成效不大。幸好，香港的未來較其他國家樂觀。由於香港有接近半數人口居住在公共房屋，因此提供了黃金機會讓居住在公屋的基層家庭自置居所，藉此向其提供資產（大概是最有價值的資本），以舒緩資本分配不均的現象。

本報告指現行公屋計劃的後果是將香港人劃分為「有樓者」和「無樓者」，這令以往公屋單位分配不均的情況永遠存續、擴大和形成社會階層之間的不平等，並且促使離婚及家庭破碎，結果造成隔代貧窮和社會流動性減低，對香港人而言並不公平。能一次過解決這些複雜問題的務實方法，是致力讓租戶成為真正的業主及提高置業率。

因此，本報告提出「補貼置業計劃」，相信其能為香港整體社會帶來正面的外部效應。如果香港有更多業主，令資產分配較為平均，長遠而言可以大大縮窄「有樓者」和「無樓者」之間的距離，從而能夠追求更平等、更團結的香港。

附錄一：有關安置計劃

世界上大多數政府都不提供住屋，遑論擁有像香港超過 50% 人口都居於公營房屋的規模。這是戰後才出現的情況：在 1954 年前，港府其實並沒有參與興建住宅單位。政府決定興建房屋，是二戰之後獨特的環境造成的。

首先，自 1947 年起政府對戰前舊樓實施租務管制，令業主無法收回市區樓宇進行重建，增加房屋供應舉步維艱。

其次，隨着大批移民湧港，本港人口由 1945 年的 60 萬飆升至 1951 年的 230 萬，創下人類社會和平時期人口帶動房屋需求激增的紀錄。由於舊樓的居住環境惡劣，市區邊緣可供發展的官地被這些原本居於舊樓的大約 30 萬寮屋戶佔用。

第三，由於發展商僭建寮屋，政府敵視私人發展，即使商界屢次游説亦無效，政府嚴格限制新樓宇的興建。

在房屋嚴重供不應求下，戰前舊樓住滿了大量移民，他們大多成了轉租戶。當中，更有部分移民住到了市區邊緣被非法佔用土地上所興建的寮屋中。政府很快便發現，市區的房屋發展在租金管制下變得幾乎不可能，同時市區邊緣的土地又被寮屋戶非法佔用了；結果，政治上唯一可行的舉措，只剩下興建公營房屋安置寮屋戶一途，以回收這些本來被寮屋戶佔用的土地。

政府亦因此自動成為房屋供應者的角色。表面看來，這政策源於公關理由：收地清拆寮屋時，用徙置區的單位作為交換以減少阻力。由於合乎人道，這逐漸成為發展公營房屋的主要理據。再加上 1967 年的社會動盪，公營房屋更成為當局重建公信、緩和社會矛盾的核心。

其實，當時應還有其他對策可以考慮，然而政府並無嘗試探討。香港房屋政策正正缺乏了這種高瞻遠矚的視野和目標，更且以政府高度干預樓市聞名。

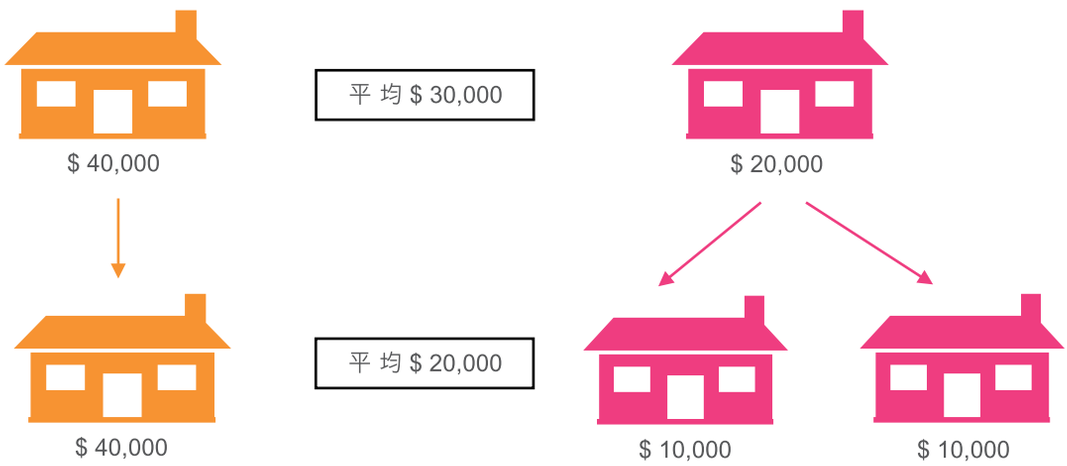
附錄二：
住戶貧富差距的量度

相比高收入人士，低收入人士的離婚率增長較為急劇，其影響所及，連住戶收入不均的現象亦隨之備受扭曲。這完全是統計住戶收入方法的問題，以下再舉一個簡化例子加以說明。

假設社會上只有兩個住戶，各由夫婦二人組成，一戶收入 4 萬港元（夫婦入息各 2 萬），另一戶收入 2 萬港元（夫婦入息各 1 萬），這個社會的平均住戶收入 則為 3 萬元；再假設低收入的一對夫婦離婚，然後各自繼續工作，本來兩個住戶於是變為三個，一個收入 4 萬元，兩個收入各 1 萬元，即平均住戶收入頓由 3 萬元減至 2 萬元。雖然各人收入不變，但平均住戶收入卻減少 33%。

從以上例子可見，即使個人收入實際維持不變，若收入低於平均水平的住戶離婚率增加，則住戶平均收入便會減少。

圖9. 家庭收入不均受扭曲



附錄三：置業率與樓價

誠如在**第八章**所述，有人擔心我們建議的「補貼置業計劃」將公營房屋私營化，可能會引發樓市波動，這並非人們樂意見到。這種憂慮需要另行研究探討。

方法

為探討此憂慮，我們進行了一項固定效應小組迴歸研究，探討置業率跟房屋價格變動的關係。房屋價格變動的方程如下：

$$HPI_{it} = \alpha_t + \vec{\beta}(\vec{X}_{it}) + \gamma(HOR_{it}) + \vec{\theta}(\vec{Y}_t) + \varepsilon_{it}$$

HPI_{it} 為房屋價格指數，以衡量經濟體 *i* 在時間點 *t* 的樓價變動百分比。*t* 代表某一年。*X* 是一個矢量，包含被認為影響住宅價格的經濟變數，例如國內生產總值實質增長、通脹和息率。HOR_{it} 代表經濟體 *i* 在時間點 *t* 的置業率。

為考慮在整個經濟體保持不變，但會隨著時間轉變的任何被遺漏變數（例如可能在某年，對鄰近的多個經濟體有相同影響的規管環境轉變），方程亦加添了代表不同年份的二元變數 *Y* 矢量。若觀察是某一年的所得，則矢量便等於 1，若否則定為 0。[7] 最後，誤差項 $\varepsilon_{it} = \delta_i + v_{it}$ 顯示個別經濟體的時間恆常組分 δ_i ，及時變組分 v_{it}。

採用時段 *t-1* 重寫以上程式：

$$HPI_{it-1} = \alpha_{t-1} + \vec{\beta}(\vec{X}_{it-1}) + \gamma(HOR_{it-1}) + \vec{\theta}(\vec{Y}_{t-1}) + \varepsilon_{it-1}$$

$\varepsilon_{it-1} = \delta_i + v_{it-1}$.。在數字上，固定效應小組迴歸模型相等於計算以上兩個程式的「第一級差異」，即某經濟體在兩個相連時段的變化。將 $HPI_{it} - HPI_{it-1}$ 得出：

$$\Delta HPI_{it} = \Delta\alpha_t + \overrightarrow{\Delta\beta}(\vec{X}_{it}) + \Delta\gamma(HOR_{it}) + \overrightarrow{\Delta\theta}(\vec{Y}_{it}) + \Delta v_{it}$$

Δ 代表在時段 *t* 和時段 *t-1* 承受變數差異的 *t-1* 差分算子。此過程剔除未能被觀察，但可能跟包括在矢量 *X* 的其他經濟特點相關的經濟體特有異質性 δ_i 。就本實證研究來說，我們對跟 $\Delta\gamma$ 有關的跡象及統計意義感興趣。

數據

我們的數據是一組 2004 年至 2015 年、有關 33 個經濟體的年度統計資料，總共觀察了 310 個項目。每個非二元變數的定義和來源撮述於下文。

應變數為：

7. 例如，如果是在2004年觀察，代表2004年的變數會設定為1，而代表2005年至2014年的變數則設定為0。

- 住房價格指數（HPI）：衡量某個經濟體在某一年的住宅物業價格變動百分比。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。

依變數則為：

- 置業率*（HOR）*：衡量某個經濟體在某一年業主自置住單位在住宅單位總數中所佔的比率。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。

- 通脹率 *（包括在矢量 X 內）*：衡量某個經濟體在某一年的消費物價變動百分比。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。

- 國內生產總值增長率*（包括在矢量 X 內）*：衡量某個經濟體在某一年的國內生產總值增長百分比。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC，香港的數據來自差餉物業估價署。

- 名義息率*（包括在矢量 X 內）*：衡量某個經濟體在某一年的短期名義息率或銀行間的息率。海外經濟體的數據來自歐盟統計局及 CEIC。**表 14** 說明為不同經濟體所採用的名義息率代理變數。

表14. 名義利率的代理變數

經濟體	名義利率的代理變數
奧地利, 比利時, 賽普勒斯, 愛沙尼亞, 芬蘭, 法國, 希臘, 愛爾蘭, 意大利, 拉脱維亞,立陶宛, 盧森堡, 馬爾他, 荷蘭, 葡萄牙, 斯洛伐克,斯洛文尼亞, 西班牙, 德國	短期利率(3個月)
保加利亞, 克羅地亞, 捷克, 丹麥, 匈牙利, 波蘭, 羅馬尼亞, 瑞典, 英國, 新加坡, 台灣, 日本	短期銀行同業拆息(3個月)
香港	短期利息結算率(3個月)
美國	聯邦基金利率

資料來源：CEIC。

結果

正式的迴歸結果載於**表 15**。誠如第 (1) 欄顯示，在沒有固定時間效應的基線迴歸，樓價變動跟國內生產總值增長和通脹率相關的係數是正數，而且具統計意義，而息率（代表借貸成本）則屬溫和正數，但不具統計意義，置業率對房屋價格的影響亦然。

誠如第 (2) 欄顯示，在控制時間效應後，所有與實質經濟變數相關的係數都跟經濟直觀相符，且數值遠較第 (1) 欄為大。換言之，經濟增長和通脹跟住宅價格成正比，而名義息率則相反。在此模型中，置業率似乎再次對住宅價格有正面的影響，儘管不具統計意義。

為進一步探討置業率跟住宅價格的關係，我們在第 (3) 欄呈示第三項迴歸結果，並且加上置業率的二次方項。有趣的是，住宅價格跟置業率相關的係數依然是正數，但數值較大，甚至幾乎具統計意義，而住宅價格跟實質經濟數據的關係則維持不變。

總結而言，我們的實證分析顯示，置業率上升未必會導致住宅價格下跌。

表 15. 置業率對樓價之影響的回歸分析

依變量: 樓價指數			
自變量	(1)	(2)	(3)
置業率	0.043 (0.192)	0.150 (0.172)	0.502 (1.644)
通脹率	0.713** (0.303)	1.316*** (0.271)	1.330*** (0.293)
本地生產總值增長率	1.986*** (0.181)	2.054*** (0.247)	2.049*** (0.253)
名義利率	0.250 (0.362)	-1.283* (0.662)	-1.273* (0.659)
(置業率)^2			-0.002* (0.011)
個體固定效應?	是		
時刻固定效應?	否	是	是
樣本數量	310個		
年份	2004至2015年		
測試排除一系統變數的F檢驗及其相對P值			
時刻固定效應 = 0		7.3 (0)	7.3 (0)
通脹率, 本地生產總值增長率及名義利率 = 0	45.27 (0)	40.8 (0)	40.83 (0)
經調整後的迴歸可解釋變異量比	0.624	0.681	0.679

註: (*) 以上回歸分析採用34個國家2004年至2015年的面板數據(共310個觀察值)。數據的詳細資料列在「數據」部分。標準誤差及P值分別列於各係數及F檢驗下方的括號內。星號表示各系數的顯著性（*為百分之十、**為百分之五及***為百分之一）。

資料來源: 團結香港基金。

10. 參考資料

Aaronson, D., 2000. A Note on the Benefits of Homeownership. Journal of Urban Economics, 47(3), pp.356-369.

Amato, P.R. and Keith, B., 1991. Parental divorce and the well-being of children: a meta-analysis. Psychological bulletin, 110(1), p.26.

Arnott, R.J. and McMillen, D.P. eds., 2008. A companion to urban economics. John Wiley & Sons.

Australia Bureau of Statistics, "2011, B32 Tenure Type and Landlord Type by Dwelling Structure." http://stat.abs.gov.au/Index.aspx?DataSetCode=ABS_CENSUS2011_B32. Accessed 27 May 2016

Becker, G.S., 2013. The economic approach to human behavior. University of Chicago press.

Biblarz, T.J. and Gottainer, G., 2000. Family structure and children's success: A comparison of widowed and divorced single mother families. Journal of Marriage and Family, 62(2), pp.533-548.

Bramlett, M.D. and Mosher, W.D., 2001. First marriage dissolution, divorce, and remarriage. In National Center for Health Statistics.

Census and Statistics Department, "Marriage and Divorce Trends in Hong Kong, 1991 to 2013." http://www.statistics.gov.hk/pub/B71501FA2015XXXXB0100.pdf. Accessed 18 April 2016

Chetty, R. and Hendren, N., 2015. The impacts of neighborhoods on intergenerational mobility: Childhood exposure effects and county-level estimates. Unpublished Manuscript.

Coley, R.L., Leventhal, T., Lynch, A.D. and Kull, M., 2013. Relations between housing characteristics and the well-being of low-income children and adolescents. Developmental psychology, 49(9), p.1775.

Department of Statistics Singapore, "Population Trends, 2015." https://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/population_and_population_structure/population2015.pdf Accessed: 30 May 2016

DiPasquale, D. and Glaeser, E.L., 1999. Incentives and social capital: are homeowners better citizens?. Journal ofUurban Economics, 45(2), pp.354-384.

Forrest, R., Murie, A. and Gordon, D., 1995. The resale of former council dwellings in England.

Green, R.K. and White, M.J., 1997. Measuring the benefits of homeowning: Effects on children. Journal of Urban Economics, 41(3), pp.441-461.

Grinstein-Weiss, M., Manturuk, K.R., Guo, S., Charles, P. and Key, C., 2014. The impact of homeownership on marriage and divorce: Evidence from propensity score matching. Social Work Research, 38(2), pp.73-90.

GOV.UK, "Right to Buy: buying your council home." https://www.gov.uk/right-to-buy-buying-your-council-home/selling-your-home. Accessed 31 May 2016

GOV.UK, "Social housing sales: Annual Right to Buy Sales for England: 1980-81 to 2014-15." https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-social-housing-sales. Accessed 15 April 2016

GOV.UK, "Tenure trends and cross tenure analysis." https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/tenure-trends-and-cross-tenure-analysis. Accessed 20 July 2016

Government of South Australia, "Buying your public housing property." https://www.sa.gov.au/topics/housing/affordable-houses-to-buy/buying-your-public-housing-property. Accessed 31 May 2016

Government Press Release 2013, "LCQ1: The turnover of public rental housing units."

Hart, B. and Risley, T.R., 2003. The early catastrophe: The 30 million word gap by age 3. American educator, 27(1), pp.4-9.

Haurin, D.R., Parcel, T.L. and Haurin, R.J., 2002. Does homeownership affect child outcomes?. Real Estate Economics, 30(4), pp.635-666.

Harkness, J. and Newman, S.J., 2003. Effects of homeownership on children: The role of neighborhood characteristics and family income. Economic Policy Review, 9(2).

Housing Bureau (Macau), "Notices." http://www.ihm.gov.mo/en/page/index.php?id=51. Accessed 31 May 2016

Housing Department Bureau, "Eligibility." http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/business/estate-agents--salespersons/selling-a-flat/eligibility. Accessed 31 May 2016

Jones, C. and Murie, A., 2006. The right to buy: Analysis and evaluation of a housing policy (Vol. 18). John Wiley & Sons.

Kim, S.H., 2014. Belated but grand? The future of public housing in Korea. City, Culture and Society, 5(2), pp.97-105.

Luscombe, B., 2010. "Are Marriage Statistics Divorced From Reality?" TIME.com, http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,1989124,00.html. Accessed 10 May 2016.

Murray, C., 2013. Coming apart: The state of white America, 1960-2010. Three Rivers Press.

National Center for Health Statistics, "National Marriage and Divorce Rate Trends." http://www.cdc.gov/nchs/nvss/marriage_divorce_tables.htm Accessed 9 May 2016

National Low Income Housing Coalition, "Who Lives in Federally Assisted Housing?" http://nlihc.org/sites/default/files/HousingSpotlight2-2.pdf. Accessed 30 May 2016

Nationwide "UK House Prices since 1952." http://www.nationwide.co.uk/about/house-price-index/download-data. Accessed 14 April 2016

Official Statistics of Japan "2013 Land and Housing Prices." http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?bid=000001051892&cycode=0. Accessed 27 May 2016

Pawson, H., Watkins, C. and Morgan, J., 1997. Right to buy resales in Scotland. Edinburgh: Scottish Office Central Research Unit.

Putnam, R.D., 2015. Our kids: The American dream in crisis. Simon and Schuster.

Raley, R.K. and Bumpass, L.L., 2003. The topography of the divorce plateau: Levels and trends in union stability in the United States after 1980. Demographic Research, 8, pp.245-260.

Richardson, H.W., 2013. The new urban economics: and alternatives. Routledge.

Rohe, W.M. and Stewart, L.S., 1996. Homeownership and neighborhood stability. Housing Policy Debate, 7(1), pp.37-81.

Ross, C.E. and Mirowsky, J., 1999. Parental divorce, life-course disruption, and adult depression. Journal of Marriage and the Family, pp.1034-1045.

Statistics Norway, "Municipal Housing, 2014." https://www.ssb.no/en/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/kombolig_kostra Accessed 20 May 2016

Statistics and Census Service Macau, "Results of 2011 Population Census." http://www.dsec.gov.mo/Statistic.aspx?NodeGuid=8d4d5779-c0d3-42f0-ae71-8b747bdc8d88 Accessed 20 July 2016

United Nations, "Demographic Yearbook 2014." http://unstats.un.org/unsd/Demographic/Products/dyb/dyb2014.htm Accessed 9 May 2016

White, L.K. and Booth, A., 1991. Divorce over the life course the role of marital happiness. Journal of Family Issues, 12(1), pp.5-21.

Wong, Y.C.R., 2014, Estimates of the value of public housing capital after privatisation and deregulation, Hong Kong Economic Journal, 3 September

Wong, Y.C.R., 2015a. Hong Kong Land for Hong Kong People: Fixing the Failures of Our Housing Policy. Hong Kong University Press.

Wong, Y.C.R., 2015b. Growing Up in Hong Kong Before and After 1980 — A Statistical Portrait of Public Housing and Divorce Characteristics, 8 April

World Bank, "World Development Indicators." http://databank.worldbank.org/data/Reports.aspx?source=2&country=HKG&series=&period=#. Accessed 19 April 2016