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。