



香港亞太研究所

安居樂業展明天

尋求公營與私營房屋進一步合作

楊汝萬

Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies
The Chinese University of Hong Kong
Shatin, New Territories
Hong Kong

公共房屋政策論壇報告

安居樂業展明天

尋求公營與私營房屋進一步合作

香港中文大學

香港亞太研究所

作者簡介

楊汝萬教授為香港中文大學香港亞太研究所所長、地理學系講座教授及逸夫書院院長。

鳴謝

本論壇之籌備工作及本報告之完成，有賴朱耀光博士鼎力協助，作者深表謝意。

© 楊汝萬 1998

ISBN 962-441-085-2

版權所有 不准翻印

目 錄

前言.....	1
討論內容	
特區成立後的房屋政策.....	3
公營房屋政策的動向.....	3
私營房屋發展商的看法.....	6
「八萬五」目標是好是壞？.....	7
房屋政策必備長遠眼光.....	9
調節政策機制不全.....	10
公營和私營房屋銷售.....	10
土地儲備和供應的重要.....	12
公營與私營房屋比例.....	12
可否公私不分？.....	16
定義問題.....	18
何謂安居樂業？.....	19
新加坡模式.....	20
公屋精神及政府角色.....	21
外國有關經驗和公營與私營發展合作.....	24
再談「八萬五」.....	26
總結.....	28
附錄：參加者名單.....	30

安居樂業展明天

尋求公營與私營房屋進一步合作

前言

香港中文大學社會科學院與香港亞太研究所聯合籌辦了一系列的公共政策論壇，目的是探討各項與社會民生福利有關之政策。整個論壇系列是由社會學講座教授劉兆佳策劃，主講者及被邀請出席論壇的嘉賓包括政府高級官員、政策研究專家、學者及有關人士。

我們希望以這一系列的論壇為媒介，促使政策策劃者與學術研究人員能夠開展密切和持續的對話，最終使到政府與學術界建立一種長期合作的伙伴關係。我們亦希望透過論壇向大學老師推廣政策研究，使學術界更能廣泛地參與社會民生事項，提高其專業知識。

由於我們強調以理性作為決策之基礎，我們希望這一系列的論壇可以為越來越政治化的公共政策討論注入多些理性的要素，令政策制定的過程更趨完善，從而拉近政府和社會大眾之距離。在舉行每一專題政策論壇之前，我們會由香港亞太研究所進行一項電話訪問調查，藉以了解市民對現行政策之觀感，並將調查初步結果向傳媒公佈。當論壇結束之後，大會會收集各參加者的主要論點，與及對政策方案所提

出的建議，加以整理並撰寫成報告發表，與有關方面分享。我們今年推出的六個專題政策論壇分別是房屋、失業與貧窮、金融、工業、環保及教育。

這個以「安居樂業展明天」為題的房屋政策論壇於一九九八年五月十三日在香港中文大學舉行，是整個公共政策論壇系列的第一炮，由中文大學香港亞太研究所所長楊汝萬教授擔任召集人，旨在提供機會，讓政府官員、私營機構人士，及長期關注住屋問題的學者就房屋政策進行深入的討論，為政府制訂政策提供可資參考的論據。

房屋是香港經濟、社會與民生最核心的環節。二次大戰後，香港的經濟發展和市民生活質素的提高與房屋建設及供應，有莫大的關係；特別是從五三年石硤尾木屋大火和政府介入房屋發展起，公營房屋逐步發展——在規模上，擴展快速；在質素和設計上，不斷尋求上進；在管理和居民參與方面，與香港近年政治民主化進程同步。凡此種種，香港的公營房屋備受本地和外國學者與決策者的關注。在整個房屋發展過程中，私人房屋的比重仍稍佔多數，八四年中英聯合聲明簽署後，巧與中國改革開放成果見效的同時，香港經歷了十數年長期高速度的經濟增長和樓價飆升。到「九七」回歸前夕，樓價高達雲霄，政府一系列的壓抑樓價措施，未能完全奏效。然而，特區政府成立後，情況出現戲劇化的轉變。十月初，特區行政長官在他的首份施政報告中，勾劃出未來十年的房屋發展大計，其中以每年興建八萬五千個房屋單位和自置居所從五成遞升至七成，最為矚目。可惜國際風雲驟變，同月下旬，爆發亞洲金融風暴。香港雖不是重災區，但到九八年中，樓價及股價大幅下滑，市況蕭條，百業不景，所以選擇房屋作為第一個論壇的主題是最適合不過。

我們分別邀請了三位嘉賓發言，包括香港房屋委員會主席王葛鳴女士，從決策者的角度介紹公營房屋政策的最新動向，特別是公營及私營房屋混合發展及以置業而非租住為主導的方向；新鴻基地產發展公司副主席及執行董事郭炳江先生，從私人發展商的角度探討公營及私營機構合作面對的問題；香港城市大學社會及公共行政學系劉國裕先生，從學者的觀點，探索公營及私營房屋的角色和遠景。此外，有二十多位嘉賓，包括執行房屋政策的政府高級官員、學者及有關人士先後表達他們對尋求公營與私營房屋進一步合作的意見。

特區成立後的房屋政策

董特首在一九九七年十月的施政報告中，為房屋發展訂下了三個主要目標：在未來十年，每年興建不少於八萬五千個房屋單位；於二零零七年底前全港七成的住戶可以擁有自己的物業；把輪候租住公屋的平均時間縮短至三年。此外，亦提出了公營及私營房屋混合發展的方向。為達到七成家庭自置居所的目標，特區政府推出一系列的新政策，包括：

（1）租者置其屋；（2）首次置業貸款計劃；及（3）薪俸稅扣稅項目。

公營房屋政策的動向

（王葛鳴）

王葛鳴指出，公營及私營房屋混合發展是未來房屋政策的一個主要方向。其實公營與私營機構之間的合作和聯繫，可以說是有很長久的歷史。以房屋委員會來說，早在七十年代，已開始推出「居者有其屋計劃」和「私人機構參建居屋計劃」，借助私營機構的資源與專才，發展資助的公營房

屋。當時，房委會亦容許居屋單位可以在十年後在市場上自由買賣，使住戶由公營房屋開始流向私人市場。

房委會從一九八八年開始推行的「自置居所貸款計劃」，更加幫助住戶能夠直接踏足私人物業市場。直至今年三月為止，已經有二萬一千個家庭循此途徑成為業主。房委會在九七年再推出的「租者置其屋」計劃（簡稱租置計劃），進一步協助公屋租戶在置業的階梯上踏出第一步，他們亦可保留以白表申請購買居屋單位的資格，在置業階梯上繼續前進，逐步提升居住的條件。

此外，除了樓宇買賣之外，在興建、維修、管理等工作方面，房委會與私營機構都有非常密切的關係和多層次的合作。例如，在樓宇建築方面，房委會為了應付日益擴展的建屋計劃，將會聘用更多的私人顧問和建築承建商，目前，已有 48 個承建商在房委會的登記名冊上。在與管理有關的工作方面，房委會轄下的 103 個商場中，過半（53 個）已交由私人物業管理公司管理。現有 7 個租住屋邨和 107 個居屋屋苑，亦是交由私人物業管理公司管理。未來，房委會希望陸續把新建的居屋屋苑，完全開放給私人物業管理公司去承辦管理的工作。在一九九八至九九年度內，房委會交由私營承建商興建的單位超過十五萬個，工程管理的總值達到 220 億港元。因此，房委會雖是公營的機構，但與私營機構仍有許多合作的機會。

公營房屋日後的發展將以置業而非租住為主導。公營房屋在朝向「自置居所」發展的路上，採取了多管齊下的措施，盡量為現有的租戶和準租戶，提供置業的選擇和機會，讓他們按照自己的負擔能力或經濟條件，作出自由的抉擇。不過，當政府走上「自置居所」的道路，必須堅守多項重要的原則：（1）必須按照居民的負擔能力來訂定公營房屋的售

價；（2）盡可能為不同需要的租戶，提供多項靈活的選擇；（3）研究具有創意的新措施或途徑，吸引和協助租戶「上車」，但絕不能帶有強迫成份；（4）繼續維護房屋資源的合理分配；（5）保持流通，為租戶提供充份的彈性和靈活的機制，使他們可以因應各自的情況，逐步改善其居住環境和條件；（6）最後，就是希望繼續保持與私營機構的緊密合作，將私營機構的專才和資源，引入公營房屋的發展，以發揮最大的效益。

自從租置計劃推出以來，社會上有許多不同的討論，包括此項計劃對私人市場可能帶來的影響，例如每年平均推出二萬五千個租置單位、近三萬個居屋單位，加上夾心階層住屋計劃等，每年可供出售的房屋單位多達六萬，公營房屋吸納了這批買家，究竟市場還剩下多少人購買私人樓宇呢？另外亦有人提出，租置計劃的推行，加上縮短居屋在自由市場買賣的年限等措施，會不會破壞「樓換樓」和「層層遞進」的置業階梯？又或者導致私營房地產市場的空間收窄等等。王荅鳴並不贊同以上的看法，主要的原因是：

第一，市民對置業的需求仍然殷切，這點從認購租置計劃和居屋計劃單位的反應，可以反映出來。

第二，租置計劃的推出是開創了一個新市場，令到原來可能沒有足夠經濟能力的低下階層，得到置業的機會；待他們累積相當的經濟能力之後，會為私人市場增加一批可能想「換車」的準買家。

第三，租置計劃是循序漸進、按步就班地推出市場，加上銷售的對象不同，對私人住宅市場不應構成影響。

第四，公營房屋和私人樓宇在建築的質素上是有差別的，私營機構的創意與靈活程度亦不容低估。房委會所提供的措施，反而是開創公屋租戶踏足置業的階梯，而且盡量使

階梯的傾斜度不致過高，俾使他們在階梯上攀升時，有更多選擇的空間。

事實上，從長遠而言，隨著需要由房委會直接管理的公營房屋，不再像以往一樣膨脹，公營與私營機構之間，肯定會有更進一步的合作空間。目前，房委會有三方面的檢討工作，均與私營機構有非常密切的關係，包括：

- (1) 研究如何進一步發展現有的私人機構參建居屋計劃。
- (2) 研究利用私人發展商的資源，合作推行混合發展試驗計劃。當然，其中涉及重建的問題、安置的問題，房委會要小心考慮，俾使制訂的計劃，是既能夠善用現有屋邨的用地，又可以開發高水準公屋的新源頭。
- (3) 檢討未來自置居所貸款計劃的路向，包括考慮增加貸款金額與名額的可行性等。

雖然不斷有公營房屋推出，以及不斷增加選擇機會，這對社會大眾會帶來一定的心理影響，但只要房委會的方向正確，緊守重要的原則，加上政府有決心從長期的供應著手，解決房屋的問題。王葛鳴相信，朝「自置居所」的方向是正確的，決策者需要避免過於短視，又或者「只見樹木而不見森林」，才可以制訂出高瞻遠矚的房屋政策。

私營房屋發展商的看法

(郭炳江)

郭炳江指出，公營和私營機構在房屋發展合作的最關鍵問題是怎樣明確界定兩者的角色。最近這幾年，包括特首在施政報告中所提及的房屋發展，似乎把私營和公營的角色混淆了。我們要了解，私營機構純是因應市場上的需求而改變經營策略，因此可彈性調節其供應住屋單位的數量。但是政

府，尤其是房委會，他們的建屋計劃不像私人地產商那般彈性。因為政府的土地供應和計劃是一連串的，所以由今日制定的未來五年的建屋計劃，差不多可以說是固定而不會改變。

現在政府決定每年供應八萬五千個單位，是否可以配合當時市場的需求，這是較難估計的。尤其是經過今次亞洲的金融風暴後，所帶來的影響和經濟後果，並不是許多人在這短短一年內可以看出的。在現時結構轉變得那麼快的社會中，訊息萬變的時候，我們未來的經濟會更加容易上落，房屋政策在公營方面是否可以更具彈性呢？因為八萬五千個單位似乎是一堵牆，而社會每年的需求是不斷改變的；若真的要興建八萬五千個單位，但卻沒有一妥善機制去協調，所帶來的後果可能是相當深遠及嚴重的，甚至破壞了原有安居樂業的政策。

「八萬五」目標是好是壞？

（張炳良、何樂生、汪昭瑩）

張炳良指出，從供應上來說，公營部門的五萬個單位，大抵上政府是可以承諾的，因為可以運用土地而做得到；但在私人市場部份，政府卻不可能強迫發展商每年要建多少個單位，因為後者既要看市場的表現和需求，亦要看回報的比例。因此，董特首提出七成自置居所的目標，當然是一美好的遠景，但實際上，在這七成中，政府可以控制的又有多少呢？另外，從需求方面來說，最主要是看市民的負擔能力，這是指就業情況和工資多少，肯定和經濟表現有關。若經濟表現不好時，猶疑亦相對地多些。再者，市民置業亦牽涉到銀行的按揭問題等等。

何灝生認為八萬五千個單位的每年建屋計劃指標，破壞了樓市過往所提供的兩項功能。第一是藏富功能，市民有錢便放在樓宇上，再儲多些便從小屋轉中屋，中屋轉大屋。這個作為藏富的功能已經失去了，因為置業會導致產值「縮水」。第二是在置業階梯中製造就業機會，例如地產代理生意興旺，帶動了做裝修的、賣傢俬的、做律師的亦有工作做，樓市無形中成為一財富分享的和財富創造的催化者（catalyst），現在這角色一時間便消失了。另外，政府在樓市不斷上升時，那些補地價、賣地的收入和種種的稅收、印花稅等亦惠及全體市民，這亦是財富的分享，現在這角色亦被破壞了。目前出現整體的樓市下跌，是因為人口的趨勢和住戶形成的趨勢根本支撐不了那八萬五千個單位，因此，政府需要檢討八萬五千這數字，同時亦要考慮那八萬五千個單位應屬那一類型，是否能夠適應市民的需求和購買力，如不能適應的話，推出的單位始終是一個很大的問題。

汪昭瑩指出，政府一直以來都有一建屋目標，就算是一九八七年的白皮書《長遠房屋政策》，亦一樣有其建屋目標，九五年時，政府也有提到公營房屋和私營房屋的預算興建數目。至於在九七年所提出的「八萬五」數字，大家覺得特別是因為政府所訂這數字，是為市場作出反應及預測將來市場的需求而作出的數字，所以不能說政府突然轉變政策，想以計劃經濟方法指令建屋數量，這只不過是作出一預早的反應，提早作好預備，希望將來不會發生九七年之前的樓宇短缺問題。而這「八萬五」由當時至現在的看法可能已經不同，因為市場的情況有變，但在政府的模式上，並不是已預測了的數字便不會再預測的，以後每年有兩次重覆的計算，以便因應當時的情況而再作預測。

至於公營和私營房屋的分別，亦是說政府訂下的五萬和三萬的數目，是根據以往的經驗及將來的需要而計算出來的。其實政府對於自己的角色是很清楚的，政府不會做多於私人市場能做到的，政府只說做私人市場做不到的。例如，私人市場不會提供低廉的房屋給與最低下階層的市民，而政府就在這方面去發展其公營房屋。但將來公營私營的比例是否不變，則要視乎市場的經濟發展情況而定，政府希望可以滿足整體市場的需要。因此，政府所定的三個主要目標：八萬五、七成和公屋的輪候時間，主要是由整體出發。所以希望市民不要誤解政府喜歡建屋，而去多建公營房屋。另外，在公營房屋的問題上，大家不要忽略除了建屋外，政府亦有貸款計劃去幫助市民購買私人樓宇，同時還有「夾心階層」、新的「自置居所」和「首次置業計劃」，希望給予市民更多選擇以達其置業目的。

房屋政策必備長遠眼光

（王葛鳴）

王葛鳴指出，當樓價高企的時候，人人批評公營房屋建得不夠，需要大量建屋以穩定樓價。到了經濟不景，樓價下跌的時候，人們就說公營房屋不要建得太多，否則會破壞私人市場的生態及擾亂所有的運作。每一次無論私人市場出現什麼疵瑕，公營房屋總是備受責難。

房屋的發展一定要有長遠的目光，不能見步行步，不能只見樹木而看不見森林，但是房委會亦不能不看短暫的、經濟的變化，因經濟而起的波動，決策者不能坐視不理。這兩者的配合是需要有很高的技巧，一方面要有長遠的目光，同時亦不能妄顧當前的問題。政府雖已訂下了清楚的指標給予

房委會去跟從，但在具體措施的訂定和執行上，後者不能完全缺乏彈性。

調節政策機制不全

（郭炳江）

郭炳江指出政府的五萬個單位於未來五年內是很難加快或放慢的。因為它已成為一個計劃，就好像一隻航空母艦在行駛中，你要它轉彎是很難的，所以若這數字是錯的話，那壓力必定是在私人市場上去調解。由於現在沒有一調節政策的機制存在，所以很難配合。以往私人樓宇的價格上升，大部份是因為兩個主要原因。第一，房委會本身的土地已不足，私人發展商就更加短缺，根本沒有可能建成三萬個單位。第二，就是政府的審批程序於九七年之前是非常煩複的，一個建屋計劃差不多要經過十個部門。到今天為止，就私人發展商來說，仍有許多計劃是沒有頭緒怎樣去開展。

公營和私營房屋銷售

（陳家樂）

陳家樂從幾組數字分析究竟公營和私營房屋有否互相爭取銷售對象的情況。於九五年，房委會曾進行一項有關「公屋資源合理分配」的廣泛調查，發現有百分之十三的公屋居民經已置業，他們多是為了減低擠迫的情況。縱使這些公屋居民循租置計劃購回自住的單位，是否就等於他們不會在私人市場中購買房屋呢？這點是值得懷疑的。

第二個數字是有關居屋的。購買居屋單位的住戶根本是難以在私人市場內置業，因為政府在白表中所定的入息限額是三萬三千元以下，而設定此限額的計算方法是根據市民如

在市區邊陲購買一私人樓宇單位，每月的供樓開支再加普通的家庭開支。根據現有的市場機制，月入三萬三千元以下的便要付三成的首期和其他費用，如果銀行只付七成，這些人是不可能於私人市場中購得樓宇。相反，假若他們購買房委會的居屋，有關部門會視乎他的能力給予折扣率和提供差不多九成的按揭，而綠表申請者更得到差不多九成半的按揭，如是者，這些人才有機會購買居屋，完成自置居所的美夢。

這些人在購得居屋後是否不會買私人樓宇呢？卻又未必。根據統計的數字，在滿十年後，在自由市場中約有百分之五是會出售其居屋的，相信這些人士在賣去其居屋之後，是有能力和意欲在私人市場中自置居所的。這可看出公營和私營房屋的對象是不同的，而提供多些居屋，是可以協助合資格的人士能達成當業主的美夢。同時，到了適當的時候，他們亦會流入私人市場置業，從而刺激到私人樓宇的市場。

第三個數字是有關「自置居所貸款」計劃。這計劃自八八年推出後，反應一直不甚理想。回顧以往的數字，我們發現於九四年前，每年三千至四千個限額是沒有用完的。原因是最初借出的款額較少，但現在綠表申請者可借六十萬，白表申請者可借四十萬，為何仍用不完？因為縱使得到房委會的貸款，他們仍然無法在私人市場上購得樓宇。但有趣的是，在九四至九五年度及九五至九六年度，此限額不單用罄，而且還要加額。這是因為那兩年私樓市場樓價下降，剛達到他們的購買能力。到現在似乎又開始用不完了。這反映出一個現象，就是若單純以私營的房屋數量去滿足市民自置居所的願望似乎是沒有可能的。儘管設有貸款的計劃，上場的樓價仍非部份市民的經濟能力所能負擔。若是這樣的話，我們應否細想「五萬」此目標會否真的壓抑到私人市場呢？這是很值得大家去思考的。

土地儲備和供應的重要

(吳亮星)

吳亮星指出趁現在經濟低迷的時候，應提早把土地儲備工夫做好，藉以縮短今後樓宇的生產期，亦可解決長期存在的公共房屋用地問題。若能提高公屋的供應量，自然可以縮短輪候租住公屋者的排隊上樓期。對於現在私人發展商推出的樓房，我們亦可以作一大膽的設想，與其供應大量私營物業使市場不斷受壓，可以考慮將其中部份轉為公營的樓房儲備。意思是動用一定的公帑，反正也是建屋的資金儲備，只要房屋的價格合理，或者是成本價左右，政府不妨向發展商訂購，相信發展商亦是以資金回籠為目標。因此，使到這類公營的房屋儲備和較低迷的私人市場結合，或可便等同於「後期」的公私營混合發展。因為二者雖在前期未計劃混合發展，但是由公營機構購入已經興建的私營房屋，大抵亦可成為一個「後期」的公私營混合發展策略。這是一個大膽的設想，或對現實環境有所幫助。

公營與私營房屋比例

(劉國裕)

劉國裕認為要界定香港現時公營房屋與私人樓宇的比例或許要問一個更根本的問題，什麼是公營房屋？什麼是私營房屋？傳統或一般來說，公營房屋包括了房委會及房協的出租房屋、房委會的居屋、私人機構參建的居屋計劃，以及房協的住宅發售計劃和夾心階層住屋計劃，這些對公營房屋的界定是值得斟酌。

住宅樓宇原有的分類，是考慮它們在生產的過程中，發展機構有否接受政府各種形式的資助，例如，房委會在土地

及資金方面一直都得到政府的資助，而公屋、居屋及房協的住宅發售計劃及夾心階層住屋計劃，在發展階段亦得到政府的資助。那麼，是否在發展階段已得到資助的，我們就稱之為公營房屋呢？過去我們是這樣理解的。但問題是，如私人機構參建居屋計劃這些另類的補充性計劃，其發展基金與土地的費用，都是由私人機構承擔。嚴格來說，這並非是公營房屋。

房委會主席王葛鳴說，由七八年開始已經有公、私營合作的情況，即公營機構委託私人發展商投標，他們買地後，政府以保證價格買回那些單位。嚴格來說，這些私人機構參建居屋計劃，不能叫做公營房屋。不過，當我們進一步分析時會發現，政府與大眾將出租公屋、房委會及私人參建居屋、夾心階層房屋，都當作公營房屋，這原來是根據這些消費者，在消費階段（consumption stage）有否獲得政府資助而定的。具體來說，這些出租公屋的居民，居屋、夾心階層房屋的購買者，都是不需要繳付市場租金或樓價，就可租住或購買這些單位，這些單位一般被稱為公營房屋。但是，我們如此界定政府有資助的住屋就叫公營房屋亦是值得商榷的。

其實，王葛鳴提及的自置居所貸款計劃與近年房協的夾心階層貸款計劃，均幫助市民在私人樓宇中置業。政府最近委託房協，進行了一項“Home Started Loan”的首次置業計劃，這個計劃亦得到消費階段的資助，但我們不會稱之為公營房屋。

劉國裕認為政府如能重新檢討及界定公營或私營房屋，採用住戶擁有權（業權）作為公、私營房屋的分類標準，結果可能完全不同。以永久的房屋為例，如果要局限著它的名稱為公營房屋，應局限為出租公營房屋，包括房委會及房協