

HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

The Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies was established in September 1990 to promote multidisciplinary social science research on social, political and economic development. Research emphasis is placed on the role of Hong Kong in the Asia-Pacific region and the reciprocal effects of the development of Hong Kong and the Asia-Pacific region.

Director: Yeung Yue-man, PhD(*Chic.*),
Professor of Geography

Associate Director: Sung Yun-wing, PhD(*Minn.*),
Professor, Department of Economics

從穩定樓市措施看
房屋政策的銳變

楊汝萬編

香
港
亞
太
研
究
所



HONG KONG INSTITUTE OF ASIA-PACIFIC STUDIES

THE CHINESE UNIVERSITY OF HONG KONG

SHATIN, NEW TERRITORIES

HONG KONG

公共政策論壇報告

從穩定樓市措施看 房屋政策的銳變

楊汝萬編

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、地理與資源管理學講座教授及逸夫書院院長。

鳴謝

本論壇由電訊盈科有限公司資助，謹此致謝。報告之完成，有賴葉天生鼎力協助，編者深表謝意。

© 楊汝萬 2003

ISBN 962-441-134-4

版權所有 不准翻印

目 錄

前言	1
討論內容	
有關穩定樓市措施的民意調查結果	2
香港房屋政策的新定位	5
從市場參與者的角度看新房屋政策	9
在居屋和公屋政策上的轉變及其影響	12
從宏觀角度評新房屋政策	14
樓市急滑與財政危機源於錯誤政策	17
怎樣使市場活躍起來？	19
政府仍須扮演維持地價的角色	20
市場力量受政府土地供應的影響	22
取締居屋衍生的貸款計劃及租金津貼問題	23
租金津貼和公屋問題	24
房委會政策及土地供應均影響市場	26
政府宏觀監控角色可助樓市復蘇	27
置業貸款、富戶政策和賣地勾地等問題	29
附錄一：參加者名單	31
附錄二：「香港家書」 （二零零二年十一月二十三日於香港電台發表） ...	33
附錄三：市民對政府新推出的九項穩定樓市措施及 整體樓市前景態度意見調查	36
附錄四：家庭住戶數目與永久住宅單位數目，1987-2001	41

從穩定樓市措施看房屋政策的銳變

前言

（楊汝萬）

今天十分歡迎各位蒞臨香港中文大學，出席「從穩定樓市措施看房屋政策的銳變」的公共政策論壇。一九九八年時，我和劉兆佳教授曾策劃和主持了一系列針對當時香港備受注目的公共政策問題的論壇活動，今（二零零二）年再次沿著這個模式，舉辦一系列的公共政策論壇。這次論壇是本系列的第二次，上次約在一個月前舉行。這次選了房屋政策的銳變為主題，主要是因為在上月十三日孫明揚局長宣布了穩定樓市的九項措施，今天是十二月十四日，剛好是措施宣布後的一個月，正是討論這些措施的適當時候。相信各位都瞭解這些措施推出後在社會上出現了很大的反響，意見大部分都是正面的，但亦有一些不同的看法。我在上月二十三日的電台節目「香港家書」中也表達了我的一些看法（參看附錄二），但我的看法如何不重要，最重要的是香港市民怎樣看新政策的影響。我們需要比較科學性和系統地收集市民的意見，故此，在上月的二十五至二十七日，我們進行了一次民意調查，其結果已分發到大家的桌面上。這次調查成功地訪問了 1,021 人，可以說是在最短時間內搜集到市民對所謂「孫九招」的看法，稍後我會向大家介紹我們調查的結果。今日論壇的安排是先由四位嘉賓講者發言，接著會有約一小時的時間讓台下的專家學者暢所欲言，討論孫局長提出的措施，最後是傳媒朋友的提問時間。

今天以房屋政策的銳變為主題，是具有一定的歷史意義的。若大家有留意香港的房屋問題，都會知道在一九七二年，剛履新的港督麥理浩宣布了一系列的鴻圖大計，其中最重要的一項是十年香港公共房屋計劃。一九七二年距今剛好是 30 年，孫局長在此時宣布新的房屋政策，實具有很重要的歷史意義。回顧這 30 年來的發展，房屋政策是否有了新的定位、新的做法呢？此外，明年亦是石硤尾大火後的第 50 年，正是香港公營房屋發展的金禧紀念。香港亞太研究所與香港房屋委員會正積極合作，籌備有關的紀念書籍，明年將會面世。正如上述所強調，現正是回顧與前瞻的重要時刻，而要瞭解公營房屋對社會經濟的影響，以及公、私營房屋與社會經濟的互動，都可在孫局長提出的措施中略見方向。過去數年，樓市急遽萎縮，我認為推出穩定樓市和民心的措施是必要的。我們希望這次論壇能集思廣益，讓政府聽取不同的意見，從而在制訂政策時能平衡各方的利益。在一國兩制這個新環境下，我們期待新的政策能確定新的路向，為香港市民再度帶來安定繁榮的日子。

有關穩定樓市措施的民意調查結果

（楊汝萬）

為瞭解香港市民對有關穩定樓市措施以及整體樓市前景的看法，香港中文大學香港亞太研究所電話調查研究室於二零零二年十一月二十五至二十七日，進行了一項民意調查，以電話隨機抽樣方式，成功訪問了 1,021 位香港 18 歲或以上的成年市民，系統地探討了他們的相關態度和看法，以下是調查的主要結果（抽樣方法見附錄三）。

對於政府推出的九項穩定樓市措施，有四項取得過半數受訪者的贊同，包括「政府將繼續提供出租公屋，但實際數量將按照具體情況逐年調整」（64.5%）、「政府將繼續透過提供置

業貸款，協助有意置業人士在私人市場購買單位」（75.2%）、「政府將放寬私樓租務管制」（65%）和「政府將取消兩項防止炒樓的措施」（56.6%）。

另有兩項措施表示贊成的受訪者多於不贊成的受訪者，即「政府將會停止定期賣地，同時暫停土地儲備表勾地至二零零三年底，而日後新土地只會透過勾地供應」（贊成者佔 45% 而不贊成者佔 38.2%），以及「暫停鐵路沿線土地招標，直至二零零三年底都不會推出鐵路沿線上蓋物業」（贊成者佔 45.3% 而不贊成者佔 38.7%）。

至於不贊成者多於贊成者的措施則有三項，分別是「政府將停建及停售居屋」（不贊成者佔 66.9% 而贊成者佔 27.6%）、「政府將全面停止由房委會、房屋協會及私人發展商合作的混合發展計劃」（不贊成者佔 46.5% 而贊成者佔 38.7%），以及「政府將終止發售公屋」（不贊成者佔 62.7% 而贊成者佔 31.4%）（見附錄三表一）。

從上述的結果可見，市民對新措施並非照單全收，尤其是對於停建及停售居屋和終止發售公屋，他們大多數均持不贊同的態度。

此外，過半數的受訪者（58.8%）表示對上述九項穩定樓市措施沒有信心，表示有信心的只有不足三成（27.3%），反映出市民對政府的新政策措施的信心仍相對地薄弱（見附錄三表二）。

調查也同時探討了市民對一些社會經常討論的房屋措施或理念的看法。首先，有 38.4% 的受訪者仍認為房屋發展應以公營房屋為主導，但也有 35.6% 認為應以私營房屋為主導（見附錄三表三）。有關結果顯示市民對未來房屋發展路向的態度頗為分歧。其次，對於一直困擾香港樓市和經濟的負資產問題，超過半數的受訪者（53.1%）認為政府沒有需要出手幫助樓宇負資產人士，認為有需要的有 38.3%（見附錄三表四）。明顯地，社會的主流看法是傾向認為政府不應出手幫助樓宇負資產

人士。其三，同樣有過半數的受訪者（50.1%）不贊成為減輕政府興建公屋負擔而向輪候公屋人士提供租金津貼租住私人樓宇，表示贊成的有 44.8%（見附錄三表五）。

至於對整體的房屋政策，有 58.1% 的受訪者表示不滿意或非常不滿意，較去（二零零一）年五月進行的同類調查上升了近一成，而表示滿意或非常滿意的只有 29.7%，較去年五月下跌了超過一成（見附錄三表六）。有關數據說明，在過去一年多，市民對政府房屋政策的不滿，有惡化的趨勢。

在整體樓價方面，有 47.3% 的受訪者認為現時的整體樓價適中，較去年五月的 50.3% 下降了 3%，表示過高的有 32.3%，與去年五月的 33.8% 相近，而表示過低的則有 13.7%，較去年五月的 8.2% 上升了 5.5%（見附錄三表七）。簡言之，儘管有近半數的市民認為目前的整體樓價適中，但仍有不少人士認為過高，而且有關的比例高出認為過低的人士近兩倍。

至於對未來兩年整體樓價的看法，過半數的受訪者（50.3%）認為與現時差不多，認為會上升的有 16.4%，而認為會下跌的有 26.3%（見附錄三表八），反映市民對未來兩年的樓價仍抱持中間而稍稍偏於負面的態度。

對於未來兩年的經濟前景，大多數的受訪者（75.4%）表示不樂觀或完全不樂觀，表示樂觀或非常樂觀的只有 17.9%（見附錄三表九）。就有關數據而言，市民對於未來兩年的經濟前景，仍明顯普遍流露出悲觀的情緒。

在置業的意欲上，有 82.1% 的受訪者表示沒有打算於未來兩年在香港買樓或換樓，較去年五月的 75.7% 上升了 6.4%，表示有打算的有 9.8%，較去年五月下降了 7.3%，而表示考慮中的有 5.9%，與去年五月的 6.4% 相近（見附錄三表十）。從數據的比較可見，市民未來兩年的置業意欲仍相對低沉，而且較去年五月還差。

另一方面，有 88.7% 的受訪者表示沒有打算於未來兩年在中國大陸買樓，較去年五月的 85.7% 上升了 3%，表示有打算

的有 4.8%，較去年下降了 4.9%，而表示考慮中的有 5.1%，較去年的 4.2% 微升了約 1%（見附錄三表十）。

若結合上述兩項數據分析，不難發現，不論在香港還是大陸，市民未來兩年的置業態度仍然頗為消極，而且較去年五月時更為負面。這樣低落的置業意欲，基本上與前述他們對未來兩年經濟前景的悲觀看法頗為一致，前後呼應。

總括而言，從這次調查的結果看，現階段市民對政府新推出的九項穩定樓市措施，仍有不同的意見，而且整體上對其穩定樓市的能力，也缺乏信心。這種缺乏信心的表現，很可能與他們對未來兩年經濟前景普遍感到悲觀有關，而後者也壓抑了他們的置業意欲。若然這判斷屬實，要重建市民對樓市的信心，除了要耐心等待新措施發揮預期的效用之外，相信最終還是要根本地扭轉香港現時的經濟頹局，讓經濟的重新興旺帶動樓市的健康發展。

香港房屋政策的新定位

（孫明揚）

今天蒞臨的嘉賓都是長期參與房地產工作或在這方面極有研究的學者專家，我期望在稍後的討論中，除了能和大家交換想法外，更重要的是能聽取各位的意見，俾能有所參考。

正如剛才楊教授所說，政府的公共房屋發展已踏入差不多第 50 個年頭。49 年前的石硤尾大火，導致了香港政府房屋政策的出現。香港號稱是世界上經濟最自由的地方，但在房屋方面，與自由經濟運作其實是有很大的差距。當然，這種情況有其歷史背景因素，亦有它一定的存在價值，香港能有今日的成就，也與房屋政策有一定的關係，所以我們不能把舊日政策的貢獻一筆抹殺。

房委會重組已 30 年了。一九七二年時，前徙置事務處和房屋委員會合併，成為了今天的房委會。或許大家不知道，我當

年也有參與這些工作，那時我正在徙置事務處任職，故此很多事情對我來說，就像白頭宮女，回首前塵，已是面目全非。到了今天，公營房屋佔整體房屋的比重已經很大，我想沒有別的地方會像香港房委會那樣，是全世界最大的地主，擁有最多的租客。不過這是否最好的架構、最好的安排呢？這是值得我們深思的。最近我們公布了新的房屋政策，經過深思熟慮後，我們認為政府應重新釐訂在這方面的角色。政府應否在房屋方面擔當這樣重要的角色呢？我本來很希望能夠在宣布新措施時能一併提出架構的重整，可是因為種種的原因而未能如願。

社會人士最關注的是樓市的問題，並不是房屋政策。因為我主要是負責房屋政策的制訂的，故此我的說法會與社會的期望有少許的距離。今天早上傳媒問我對樓市的看法，究竟樓價將會是上升還是下降呢？對我來說，我只負責政策的範疇，樓市的升降不會令我因此而失眠。我最關心的是我制訂的政策方向是否正確，能否營造一個令市場能夠發揮自身作用的環境。當然，我樂意看見樓市興旺，這對香港經濟也有正面的作用。但從政策範疇來看，我比較關心政府在房屋方面扮演的角色。

以前政府在面對不同的問題時，曾提出不同的、具針對性的措施來調整政策，可惜卻沒有機會把政府的基本政策完完全全地說清楚，所以我們現在要清楚表達政府的政策，即政府不會再擔當發展商的角色。我希望讓香港市民能體會我們這次的重新定位，並瞭解到為甚麼我們會那樣做。

提出了這個政策後，我們還有很多配套措施要做，如架構上的改革，便是我們下一步的工作。現時政府還有數個不同的機構在提供公共房屋，它們彼此間應如何合理分工呢？政府在這方面的方向將會是怎樣？角色又是怎樣？比方說應否再讓公務員到屋邨收租並負責管理的工作呢？這些工作其實是可以交給私人機構來做，他們做起來可能比政府更好，這都是我們要深思的問題。再舉另外一些例子來說，我們可審察房屋協會的角色，研究它怎樣才能配合政府的工作。又例如市區重建局方

面，其角色是比較狹隘的。在香港，很多私人樓宇都缺乏管理，更不要說維修保養了，長此下去，這些樓宇的狀況會變得愈來愈壞。若我們袖手旁觀，那不是會加重將來市區重建局的工作嗎？這些問題都需要好好考慮。若我們能用一點資源搞好私人樓宇的管理和維修，五、六十年後，我們面對的市區重建問題不是會更少嗎？房屋局將會在這些問題上多花功夫。我們在這方面正和一些專業團體作初步探討，看看怎樣能營造一門新興的行業，讓更多人能改善他們的樓宇管理和居住環境。這些工作很簡單，但還沒有人來做。我看這將是一門很大的行業。不過，在細節上我們還是要仔細考慮後才能提出來向公眾諮詢，然後落實來做。正因如此，在房屋問題上我們還有十分多的工作要做，而不只是斤斤計較樓市升跌的問題。

我對楊教授介紹的民意調查結果一點也不感到意外，這都是在我們的意料之中。因為現時很多人都居住在公共房屋，故調查中最後的幾項結果都是不問而知的。若你問人喜不喜歡加價，我可以肯定的說十人中十人都說不喜歡；若你問喜不喜歡減價，我相信十人中十人都說喜歡，包括我在內。你的問法這樣概括，結果當然會是這樣。當然若你在問題中加上一些條件或假設，結果可能會不同。調查雖反映了一般人的看法，但對於我來說，調查發現約有四分之三人對經濟前景感到悲觀這一點才是最重要的。香港人還未看到外國經濟因素將會對香港有正面的影響，而香港經濟內部則通縮持續，加上財赤的問題，確實困擾了很多。這也是為甚麼特首對這幾個問題特別關心。我期望特首在明年一月的施政報告中能就這些問題提出針對性的意見。在過去一星期，大家也知道政府內部也就著財赤的問題進行廣泛的討論，希望能以開源節流的方法提高市民的信心，並能夠在未來數年改善這個問題。我對此是抱積極樂觀的態度，因為很多事情都是事在人為。政府應向市民清楚解釋問題的情況，並且一定要表明我們明白問題的本質，以及顯示出我們的信心。最重要的是，能讓市民明白我們的建議。只要

市民深感我們的建議是可接受的，並體會到政府解決問題的決心，我相信政府是能幹出一些成績的。

另外，我關注到調查結果顯示約五成八的市民不滿意政府的房屋政策，這結果並非那麼的意想不到，因大家都可以想到，政府的房屋政策在過去一直爲人所詬病，被指爲搖擺不定，方向不明，今天提出一些針對性措施，使人以爲是向東走，明天又提出另一些針對性的措施，使人以爲是向西走，但東與西又怎樣協調呢？市民似乎期望政府能夠說清楚。對於這個問題我也感受很深，故此在上月公布的房屋政策——我不喜歡把它形容爲穩定樓市的措施——提出了以後的政策方向。當我在公布這些政策時，我很努力地希望市民能明白我們的政策定位，以及爲甚麼會這樣定位，希望能清除一些以往我們看不到的障礙，讓我們看到一條比較平坦的前路和方向。這是我希望達到的效果。但從市民的角度看，他們會說這只是孫明揚一廂情願的想法，在這數年來一連串的房屋改革措施中，你也只不過是其中一個改革者，爲甚麼我要相信你多於你的前任者呢？我是明白和接受市民爲何會有這種看法，因爲光說是沒有用的，我不能說信者便得救。五年後若有機會再和大家一起討論，我希望到時我能說這五年來我們是貫徹如一的，並且在這五年來建立起來的基礎上提出更多的措施，使我們的目標能更完滿達成。我希望五年後我能在這裏驕傲地和大家說我做得得到，但今天我不能這樣說。今天我只能說在未來的四、五年，我將會貫徹這個方向，並且做更多的工作，令大家感到我們堅持這個方向。我無法使你們必然相信我，話亦只能說到此，但我希望大家能感受到我們會堅持這個方向，並認同我們的看法。這正是我們現時面對的困難，我們也只能以成績向市民交代。

正如我剛才所說，我關心的主要是政策的問題。至於架構方面，希望大家能給我數個月的時間，讓我能提出一些方案和大家討論，最終使政策和架構兩者之間能夠互相配合。至於樓

市方面，我曾經和很多人說過，我一向對樓市不大感興趣，只是在七月接任這個職位後才開始在這方面惡補，與很多人包括一些在座的嘉賓討論樓市的問題。樓市的問題其實很簡單，只是供求的問題。現時供應充裕，不論公、私營單位的供應都比以前多了一大批，故此現時要解決的是供求失衡的問題。坐在我對面的何灝生教授最近給了我一封電郵，提出了他對供求問題的看法。他說要有秩序地供應樓宇單位，確保價格更平穩些，但我認爲政府不可能在這方面作出取態，這是由市場來決定的。我深信香港的地產發展商在這方面都是很有經驗的，所以我不是太擔心。但我們必先要解決供求失衡的問題，樓市才能有較佳的表現，故此，若把所有的希望都放在我公布的九項措施中，這是有點期望過高了，而且從政府的角度看，解決樓市問題亦不是我們政策考慮的重點。當然我們樂於看到有這樣的效果。若期望我們提出的九項措施能使市民立刻完全重拾信心，那是有點不切實際的。

我想我已說得太多了，應是時候來個總結。總括來說，我們希望能夠透過實際的行動，使社會各界及廣大市民能體會到我們有決心去維持一個清晰及貫徹始終的房屋政策。若能解決當前的供求問題，使供求回復平衡，通縮情況獲得改善，經濟重拾活力，相信到時香港又會是一番新景象。我個人對香港的前景是非常樂觀的，每個人應盡力發揮自己的力量，所謂眾志成城，香港的前途將會是非常光明的。

從市場參與者的角度看新房屋政策

（郭炳江）

很高興今天有機會在這裏和大家分享我對香港樓市和房屋政策的一些看法。作爲一個市場的參與者，我非常高興見到政府落實了一套全面而清晰的房屋政策。孫局長於上月十三日所公布的一系列措施，有助恢復市民對置業的信心，穩定樓市。

在過去，政府不單扮演市場監管者的角色，亦是市場的積極參與者，包括大量興建居屋和公屋、出售居屋及部分公屋。政府推出「孫九招」穩定樓市措施，不再扮演發展商的角色，減少對房地產市場的干預，令未來物業市場的發展將更以市場為主導，對香港房地產市場長遠的健康發展，有著重大的意義。

我們大家都知道房地產市場是香港經濟重要的一環，房地產及建築業在過去五年平均佔本地生產總值約 14%，與房地產有著直接關係的行業同時亦為本地提供了大約 14% 的就業機會，即雇用了超過 45 萬雇員，假若把間接有關連的就業人口一起計算，總人數約有 55 萬。

同時，香港私人房屋及公營房屋業主約共 150 萬，他們所擁有的物業是他們最大的資產。樓價在過去五年多以來大幅回落 65%，對他們無疑是一個沉重的打擊，造成巨大財富損失，出現眾多負資產人士。據估計，負資產宗數超過 11 萬，這些負面因素亦直接反映在疲弱的消費市道上，令通縮持續，阻礙經濟復蘇。據一項研究指出，本港過去四至五年間的通縮約有一半由樓價（租值）下跌引起。通縮加上呆滯的經濟表現則令市民置業信心薄弱，樓市雪上加霜，市民對經濟前景的信心亦因此進一步受到打擊，於是香港經濟出現了一個惡性循環的現象。因此，重建市民對置業的信心，使樓市健康而穩定地發展，對香港整體經濟的發展有莫大的裨益。

香港政府自一九五零年代起興建公營房屋，到一九七零年代宣布十年建屋計劃，推出居者有其屋計劃，政府在房屋供應方面一直擔當著非常重要的角色。舉一個例子說，過去 10 年，房委會與房協合共興建了超過 43 萬間資助房屋，當中可供銷售的單位約 19 萬，同期私樓的落成量卻不足 26 萬，而現時已經約有一半人口居於公營房屋內。

過去政府在興建公營房屋方面投放大量資源，單在二零零一／零二財政年度，政府在房屋方面（包括居屋、公屋等等）

的公共開支就超過 330 億元，佔整體公共開支約 12%。但這種以實物為資助的方式，基本經濟學原理正可指出，並不是分配資源的最有效率方法。具體而言，我可就以下幾方面說明。

第一，政府提供土地給房委會興建資助房屋，大大減低了有關的土地收入，即使購入居屋的市民日後在公開市場賣出單位的時候需要補地價，但這種安排既不能即時反映有關土地的真正價值，亦推後了政府獲取收入的時間。同時，根據統計，居屋業主補足市價的買賣不多，因此政府真正在這土地得到的收入不多。在現時政府財政比較緊絀的時候，這種資助模式就更加值得商榷。相反，假如把該幅土地推出私人市場，土地將落在最會利用此土地的地產商手上，它的真正價值就會反映在成交價中，而政府亦可以即時運用那些收入，更靈活地為有需要的家庭提供資助，或是提供其他更有需要的社會服務。

第二，本港樓價已從高峰下滑了 65%，現時已有超過 120 萬家庭有足夠負擔能力購買一個典型 600 平方呎的全新住宅單位，私人發展商供應的樓宇已經可以滿足廣大置業人士的需求，居屋根本沒有存在的需要。事實上，居屋的銷售率已大不如前，二零零二年九月推出的居屋就只能售出約 55%，反映市民對居屋需求不大。在新政策下，政府用資助貸款取代居屋，在資源運用上將更有效。

第三，政府停售居屋和公屋，對樓市的良性循環和換樓階梯有正面的影響。以往由於公屋居民可以購買租住的公屋單位，而這些公屋與部分居屋的質素相近，令二手居屋失去了這批潛在買家，造成居屋業主換樓困難。同時，過往新居屋出售時一般有 40% 至 50% 折扣，在樓價相對平穩下，大部分居屋業主換私樓能力不大，因為賣居屋後得回的資金不多，很難換較大和較好的私樓，令換樓階梯受阻。停售居屋及公屋後，令換樓階梯得以重新運行，即公屋居民買二手居屋、居屋業主換二手私樓和二手樓業主可換一手樓。

此外，政府在二零零三年後只會以勾地的方式推出土地發

售，這個亦是以市場主導機制來推出政府土地。換言之，市場若對物業有實質需求，發展商才會在儲備表勾地，那麼未來的供應將更切合市場的需求，大大減低了出現供求不平衡的機會，樓市波動較小，有利市場長遠發展。

所以，這次政府為房屋政策重新定位，不再擔當一個發展商的角色，從實物的資助，改為主要以現金貸款及租金津貼去幫助市民解決房屋需要，未來土地及房屋供應以市場需求為主導，無論從有效分配資源，或是從政府理財的角度來看，都是一個明智之舉。我相信在場有不少經濟學方面的專家或同學，對這方面有更深切的瞭解。猶記得經濟學入門第一課就告訴我們，市場是最有效分配資源的方法。我們認同政府應該為真正有困難的市民提供房屋資助，但同時必須把對市場的干預程度減至最低，為房地產市場的長遠發展提供一個公平及穩定的環境。最後我想強調一點，新的房屋政策無疑是走對了方向，但要見到好的效果，是需要一段時間逐漸形成的，大家不能期望在很短時間內見到很大的效果。同時，要達致長遠成功，政府必須持之以恆，不應動輒修改有關政策。

在居屋和公屋政策上的轉變及其影響

（陳家樂）

政府宣布新的房屋政策中，關於居屋無限期停售停建的提議，我認為是可以理解和接受的。我首要的考慮點，是居屋需求的減少和公屋資源是否有效的運用，而非穩定樓市，因為我一直以來都認為居屋並非是窒礙樓市的元兇。

居屋第二十四期甲的銷售數目，是個重要的參考數據。該期連同重售單位共有 3,423 個，只賣出 1,852 個，當中綠表佔 662 個，白表佔 1,190 個，而白表中有 515 個是單身人士，這解釋了箇中的原因，即白表單身人士竟佔近 28%。

香港亞太研究所的電話調查研究報告顯示，不贊成停建居屋的百分比（66.9%）比贊成的（27.6%）為多，調查沒有進一步追問原因。我猜想主要是少了個置業選擇。但我覺得公屋居民的置業階梯，不會因居屋的停售停建而失去機會，因為自一九九七年有居屋第二市場後，現在第二市場可轉手的居屋（即由首次售出日起計已超過兩年）數量已達約 23.4 萬個，居屋業主已申請售賣資格證明書的，約有 2.4 萬個，而每月平均有數百宗新的申請，這都證明他們有出售的興趣。居屋分布在不同的區域，也有不同的款式和設計；而在第二市場流轉可售賣的公屋，也逾 5 萬個，選擇不可謂不足夠。同樣，白表人士依然可申請置業貸款，數額也很充裕；當然，貸款不能完全代替居屋，但以現時的樓價和利息而言，影響是輕微的。

反而，我聽到較具爭議性的部分是完全取消「公屋出售計劃」。香港亞太研究所的調查亦顯示反對比贊成的多。反對的或意見有保留的主要論據有以下幾點：

第一，公屋（尤其是超過 10 年的公屋）跟私樓完全是截然不同的市場，售賣公屋對市場無影響；

第二，剝削了公屋居民買回自住單位的機會；

第三，房委會不能減輕維修和保養的包袱。

關於第一、二點，究竟有多少公屋居民會因停止「租者置其屋」（租置）計劃而轉向私樓市場，沒有客觀調查數據，實在難以估計，尤其在樓市低迷、失業率高企、信心薄弱的環境中。但正如上述，他們雖沒有機會買回自己的單位，但置業機會和選擇仍多。關於第三點，這是從財政角度考慮的問題，亦須詳細作數據分析。房委會的「得」是每期從售賣近兩萬個單位中進賬約十億，也省回每年的維修補貼，「失」卻是售賣前的維修支出、每戶 1.4 萬元的維修基金和失去該邨日後的土地發展權，同時要再重置新的單位予輪候冊申請者。

我覺得不繼續推展租置計劃的最強理據，就是第六期 A、B 後，計劃要推至和諧式公屋。我不能接受同樣的設計和相若

質素的公屋，只因是購回自己的單位，樓價相差卻是這麼大，這不但牽涉到公平的原則，亦會對現時居屋及其第二市場造成難以估計的衝擊和影響。

政府今次宣布的政策，希望房委會從物業市場中抽身而退，不要成為直接提供者和參與者，只承諾照顧低收入家庭的居住需要，方向非常清晰。我覺得現在有兩大問題值得大家去思考：

第一，如何使累積達 30 多萬的居屋及公屋第二市場單位與私樓市場接軌和有流動的渠道？有學者批評第二市場的單位因不用補地價，對私樓二手市場形成不公平的競爭，同時也造成壓力。

第二，我相信對低收入家庭提供基本住屋需要，沒有人會提出異議，但如何令有能力的公屋住戶投向居屋第二市場或私樓市場，以加速公屋的流通卻是一大課題。現行處理所謂「富戶」的政策和措施，成效並不太顯著。房委會如繼續不斷興建新的公屋，加上現有的租戶又移動緩慢，長遠下去，將會成為房委會龐大的財政包袱。

從宏觀角度評新房屋政策

（趙麗霞）

十一月十三日政府公布的房屋政策原則及穩定樓市措施，距今剛好一個月。市場及市民的反應已見端倪，論壇的其他講者亦對政府、私營及公營房屋的反應及看法發表了精闢的意見。作為一個學術研究者，我希望從宏觀及香港房屋政策蛻變這角度來談談政府角色的轉變及其對住宅市場復蘇的影響。

從香港房屋政策的歷史發展角度來看，十一月公布的三個原則及九項措施中，取消居屋及改變售地方法都屬於劃時代的政策或措施。居屋的停建及停售，終止了自一九七六年以來以

實物資助市民置業的政策，由現金資助取替。實物式的資助方式往往是在所需房屋嚴重短缺下最見成效，因不需倚賴私人市場提供所需產品。現時居屋因需求、私人樓宇價格及選擇多樣化等種種因素而致於供過於求，存在的價值不大。但將來應否「重生」，個人認為應以需求及私人住宅市場情況而定。雖則建屋周期長，但現時政府土地儲備跟以往不同，擁有大量「熟地」，再加上可預售樓花，利用居屋來調整樓價及滿足需求，已較以前靈活，只要數量不像這幾年般龐大便可。置業貸款很適合現時的住宅市場情況，但若市場情況逆轉，其價值及適用度便會如現時居屋般，大幅下降。所以關鍵在於政府能否適時及靈活使用不同的資助方法。

另外一個跟沿用政策不同的是在二零零三年暫停賣地之後，新土地只會以勾地方式供應。這個做法其實是將政府在土地供應的角色完全市場化。也就是說，政府在這方面不作任何調整市場情況的作用，但要留意的是，在政府變作純粹的市場參與者前，停售土地一年多其實已用了非市場手段調整市場情況。這種做法大致得到市場的認同，將來有否需要重用行政手段來調整市況，現時也是說不準，也不宜作出承諾。

相對於特區政府成立以來的房屋政策，十一月公布的政策及措施其實是來了一個「大轉彎」及「急剎車」。在大方向來說，放棄了二零零七年達成全港七成家庭擁有自置居所的目標及政府積極資助市民置業的政策，顯示政府終能面對現實，放下過去包袱。雖是千呼萬喚始出來，但新班子上場四個多月即能大刀闊斧，撤換政策，對於挽回業界及市民對政府及房地產的信心，應有正面的作用。

但值得一提的是，一九九七年時訂立自置居所的目標，大舉增加資助置業機會，所持的理由除了藉此可改善居住環境外，最重要的是可加強社會穩定，增加歸屬感，當然沒有言明的，還有可為新政府贏取民心。但由於經濟情況逆轉，而政府沒有適時修改政策，結果是適得其反。可見良好的經濟環境，

是利用置業增長來達致社會及政治目的之必要條件。回歸之前，香港一直沒有明確的居住產權政策（tenure policy）。回歸後因上述的社會及政治因素，政府清晰訂定了政策及措施，卻因亞洲金融風暴而觸礁。現時面對反效果，放棄自置居所目標，及減停有關資助計劃，由市民在市場自行選擇，也不失是適時的做法。市民不一定「置業」才可「安居」及「樂業」。所以政府可以不管「置業」，但不能不監察市場機制是否能令市民「安居」。

至此，我想談談政府角色的轉變。香港雖然是一個高度自由的經濟體系，但政府一直在房屋方面扮演重要角色，它不單訂立及維持市場秩序，而且是新土地供應者，及以直接資助的方式，提供廉價的出租及出售房屋予低層及中低層家庭。所以在房屋方面，香港的政府並不奉行自由經濟主義，從學術理論來說，是屬於自由福利主義。即使現時推行新方向、新政策，也脫離不了這個框框，只是程度下降而已。但事實上，所有政府，即使美國、澳洲等政府，也對房地產市場有干預，基本目的是提供良好投資及消費環境，照顧低收入或無收入人士，必要時借助金融或行政手段調整樓價。而以房屋政策達致社會、經濟及政治目的的，也比皆是，只是形式及程度不同而已。

撇開訂立及維持秩序而論，香港政府在房屋範疇的其他參與及資助主要是在供應方面。在亞洲金融風暴爆發以前，由於政治、建築周期等因素，求過於供的情況嚴重，所以特區政府對症下藥的政策是大幅增加土地供應之餘，也大幅度提高公屋及居屋的供應，同時訂定私營房屋建屋量的目標。所以在需求顯著萎縮及私人樓宇價格大幅滑落時，政府調整市場情況的手段自然是要「急剎車」，但由於各種因素，過了幾年這剎車掣才給按下來。所以十一月公布的新措施是以減停政府的土地及房屋供應為主。可以說是「積極不干預」的調整市場方法，跟一九九七年時的積極干預方法大相逕庭。積極的干預方法，正如其他社會人士曾建議的，可包括以稅項減免或選擇性地發放

置業貸款作為刺激需求的手段。但政府並不選擇這做法，只是維持了現有的置業貸款計劃及放寬租務限制。所以市場的復蘇便由市場機制及情況自行帶動，速度便取決於經濟及需求的恢復步伐。這樣的復蘇過程自然較緩慢，但卻避免了政府干預的後遺症，例如製造了「苦業主」。

實施了「九招」之後，政府應否再出招，新招數應否轉為其他形式的「積極干預」或「積極不干預」，個人認為應該視乎房地產市場及社會經濟狀況的轉變而定，而著眼點應是市民能否「安居」及「樂業」。

樓市急滑與財政危機源於錯誤政策

（何灝生）

首先我想回應剛才公布的民意調查結果。民意調查不是一份成績表，政策亦不能純粹順應民意。為甚麼我這樣說？因為民意可能只反映它既有的利益和立場，並不一定反映正確的認識。制訂政策時最重要的是要有正確的認識，不一定要跟隨民意。對房屋問題的正确認識才是正確政策之本。我想指出的是，很多市民埋怨政府的房屋政策搖擺不定，我想這完全不是搖擺不定，而是錯誤認識所致。政府推出了錯誤的政策，因為行不通，故不能不搖擺，並導致市民的埋怨。故此，制訂政策的官員對房屋問題一定要有正確的認識。

我想請大家看看我剛才分發給大家的統計表（見附錄四），從表中可以看到一個很奇怪的現象，在一九九零年之前，家庭住戶的數目都是超過永久住宅單位的總數，但到了一九九零年後，這情況開始逆轉了，若一個住戶配一個住宅單位，單位根本已經過剩，這情況一直持續，直到一九九七年，過剩的單位數目才平穩下來，但亦達到了 3.8 萬個。為甚麼那時候樓價仍不斷上升呢？我的理解是，當時並沒有甚麼供不應求的問題，只是因為公屋居民積聚了大量的財富，並積極投入

樓宇市場的緣故。若與英國比較，英國政府在一九八零年代初時亦曾出售公屋，但英國的公屋居民有沒有購買私樓呢？答案是沒有的。只有香港才這麼獨特，十多個百分比的公屋居民擁有物業。一九九二、九三年時房委會的調查發現，購買私樓的人當中，24% 是公屋居民，這個情況表明，公屋居民根本是很富有的。我不是說所有公屋戶都很富有，而是想指出富戶其實是十分多。這些富戶在外面購買私樓，把樓價推高了。例如一個樓宇單位買回來時是一百萬元，現在賣出去是四百萬，轉手後便有足夠資金購買六百萬元的單位，這解釋了六百萬元的單位為甚麼值六百萬。當時樓價的上升，反映的完全是財富效應，不是由於供應短缺。但我們當時錯讀了樓價上升的因素，既推出了富戶政策，便明知會有財富效應推動樓價上升，但政府卻反其道而行，以低價把公屋單位賣給富戶，富戶買了公屋，便不再參與私樓市場了，導致了四百萬元的樓價跌至二百萬，所有的樓宇價格都下跌了一半。這種乘數效應是很嚴重的。

過去五年的發展已完全在我的意料之中，在一九九八年初我已經在《明報》、《信報》、《南華早報》上發表了很多相關的文章。若大家看我這些文章，以及我發給政府和各大政黨的傳真和信件，便知道我完全準確地預測了今日樓市的情況和財政危機的問題。政府對房屋問題的錯誤認識，導致了錯誤的政策和政策上無可避免的搖擺不定。問題更嚴重的是，政府以低價出售公屋，加上「八萬五」的房屋政策，使情況更為惡化。一九九七、九八年時，私人樓宇單位的每年增長只是 1.8 萬個，比以往都少，但樓價仍然下跌，這是因為賤價推售公屋政策使然。當時樓價的下滑，「八萬五」還未發揮作用，現時樓價的下跌，「八萬五」才發揮了作用。目前的整體住宅存量已遠遠超過了住戶數目，差額達 14 萬多個。二零零二年的房屋單位供應量更大，若全數推出，那個差額可能高達 20 萬個。現時發展商手上仍有 6 萬個單位，政府則擁有 2 萬間居屋，若再

把銀行的銀主盤及私人手上賣不出、又不敢租的單位計算在內，情況是很令人憂慮的。當前的情況就好比要渡船過河，市場上一年能消化的單位數目就好像船的載客量，人人都想今年過河，但船根本不勝負荷，又沒有人來維持秩序，人們又不斷湧上船，那艘船是一定會沉的。目前的問題是市場能否再容忍那樣大的供應量。我們現時財富的蒸發已經相等於數年的國內生產總值（GDP），若與美國相比，美國的失業率由 3.9% 升至現時的 6%，美國人認為是股票市場蒸發了 40% 至 50% 的 GDP 所致的，但我們香港是喪失了 300% 至 400% 的 GDP，因樓市崩潰而造成了商業的不景氣，故此我們的失業率那能不高？我們的財赤那能不高？布殊政府前年還有盈餘，如今已變成赤字。當前急務是我們能否再容忍發展商互相「劈價」，說那裏又減價了兩成。他們降價 20%，大市亦會隨之下降兩成。香港有百多萬個業主，若每個單位的價格下跌十萬元，那將會總共下跌多少千億？蒸發了那麼多財富，商業景氣又怎麼能夠重現？有些人說香港要尋找新的發展火車頭，但美國經濟沒有火車頭嗎？它是全球最富裕的國家，科技更是首屈一指，若美國的 GDP 也蒸發了 300% 至 400%，我可以肯定地說美國的失業率將會超過 10%，財政赤字也一定超過 GDP 的 7% 至 8%。我呼籲發展商和政府一定要找出最快的方法，有效、有序地把樓宇出售，否則只會兩敗俱傷。經濟破產後又怎能回頭？故此我不贊成陳啓宗昨天所說的讓市場自由調節的說法。

怎樣使市場活躍起來？

（陳炳煥）

我今天主要是以律師的身分而不是以房委會委員的身分發言。律師樓在房地產方面的主要業務是承辦買賣房屋和出租樓宇的契約。近期來說，除了一手市場之外，二手市場其實是十

分淡靜的，這導致了不少律師樓的結業、轉業或規模的削減，並反映了人們對樓市的悲觀情緒。這一點亦已可從剛才公布的民意調查看出來。政府應推出措施把租務市場搞活一點。雖然輪候公屋的隊伍很長，但人們卻不是從市場尋求住屋需求的解決，而是依賴政府的分配。政府可以考慮能否以租金券代替興建公屋，在某個程度上資助那些沒有能力在私人市場買樓或租樓的人在私人市場上租樓，這一方面可以搞活市場，另一方面也可以吸引市民置業收租，使人們不再只依賴政府的公屋分配。無論從投資角度看，或從市場角度看，這都可搞活市場，帶來良好的經濟效益。例如我在港島區工作，我不需要等待政府分配我到屯門、天水圍的公屋，可嘗試在港島找地方租樓居住，這不但可令市場活躍起來，更可減低市民對公屋分配的依賴。

政府仍須扮演維持地價的角色

（施永青）

我雖然是來自地產界的，但我不太贊成以公帑資助私人買樓的做法。剛才有人說希望政府的政策是逐步依靠市場，減少對市場的參與，但這種以政府資助人們買樓的做法便正是對市場的干預。正如剛才趙教授所說，這種做法只會把樓價推高，是把社會的資源調撥到私人市場中。孫局長這次說他是要談政策方向，若從這個角度來看，你便要讓人們知道這是一個短期的措施，不是長期的政策。

政府即使想挽救樓市，以公帑來解決，並不是有效的辦法，這一方面是因為政府正面臨財政赤字的問題，財力有限，另一方面是因為地產市場的產值其實十分龐大，政府的貸款只是杯水車薪。雖然現時樓市萎縮，律師樓生意慘淡，每年的樓宇單位交投數量也有八萬多九萬宗，以政府的財力來說能幫助

多少人呢？政府每年只能提供數千至一萬個單位的貸款。還有的是問題是，即使政府願意貸款，市民也可以不借。事實上，政府現時的貸款名額，經常使用不足，故以政府的錢來支持樓價是不值得的。政府應以政策措施來提高市民買樓的意欲，況且這是免費的。

此外，我認為香港政府一向在房屋此範疇扮演了重要的角色，故此現在不能說退出便完全退出。我認為樓價或地價基本上是要由政府維持的。在以前的港英政府時代，政府雖否認有高地價政策，但人人都看到了高地價這個現實，而政府也沒有推出措施來改變高地價這個情況。若土地是無限量供應的話，樓價可以下跌至土地成本加上發展商的合理利潤的價錢，這可能是 1,500 元一呎左右。那樣，每人都可以得到更寬闊的居住環境。但問題是我們是否想要爭取這個目標呢？我們數十年來都生活在高地價的環境，無論是市民、商界或政府都已適應了這個情況，若要改變，便好像潛水時要由很深的水底急速升上水面，那是必死無疑的。政府不能說在地價方面毫無影響，勾地制度使土地無限量供應，核心地區的價錢當然由 collective preference 去決定，但新界地區土地大量供應的結果，最終便是導致地價跌至千多元一呎。政府只要提供土地供勾選，發展商無論多少仍會繼續申請，所以政府不能說不再在樓價方面扮演任何角色，否則我認為樓價還會有下跌的空間。簡單的說，樓價是完全由政府供應多少土地來決定的。

政府應清楚考慮數點，首先是土地收入應否再作為政府收入的重要部分，這是財政政策的問題，牽涉到房委會的財政資源。政府財政長期依賴土地收入，若一旦放棄，是造成結構性赤字的重要原因。在這方面政府仍未有表態。其次，政府是否希望市民都把財富投資在房地產上？而市民又要把多少財富放在房地產上呢？政府在這個問題上也要有一個態度，市民才會願意把金錢押上去。市民現時已感到害怕，不想以房地產作為財富儲存的工具，這種取態的改變使整個經濟環境出現很大的

變化。市民的態度其實亦視乎政府的取態。再者，是關於地價的問題，雖然地價會受短期經濟波動的影響，但政府大體上是有能力把地價控制在一定水平的。在微觀方面，政府應扮演較小的角色。政府現時仍把地價維持在一定的水平，若政府放棄維持地價的角色，將會導致市場的拋售。所以我認為政府不能不繼續扮演它在維持地價方面的角色。若政府說放棄不理，那問題便嚴重了。

市場力量受政府土地供應的影響

（謝偉銓）

聽了剛才各位講者的說法，我想有一點大家都很認同的，就是要尊重市場的力量。過往政府都扮演著彌補市場不足的角色，正如孫局長所說，政府已在這方面下了功夫，但政策的成效還未能立時顯現出來。社會人士常期望政策推出後可以有很快的轉變，但我想這是需要一些時間的。

正如施先生剛才所說，置業貸款這種資助對市場來說也是某種形式的干預。剛才趙教授說，我們希望市民能安居樂業，而不是一定要他們買樓。買樓是否有好處應由市民決定。是否一定要有置業貸款呢？我想這是值得研究的問題。

關於售賣公屋的問題，買了公屋的人是否有二手市場可以把公屋賣出去呢？公屋設施的配套是否能達到現今香港人能接受的水平呢？公屋的轉售是我們要考慮的一個問題。從置業的階梯看，現時已有居屋的二手市場，若沒有能力買二手居屋的，可入住政府的公屋，市場上也有私樓，我認為這樣的置業階梯已是足夠的了，讓人們可逐步改善居住的環境。但若公屋居民購買了自己居住的單位，他們便變成要長期居住在公屋而難以改善居住環境了。公屋政策的目的是希望市民只是短期居住的，我們也希望他們能逐步改善居住條件，但若購買了公屋，是否表示他們的居住環境再難以改善呢？

至於土地問題方面，我和郭先生的看法差不多。若考慮市場力量的因素，賣地可以繼續，但勾地便應由市場來決定。另外，我亦想回應施先生的看法，政府雖然不是主導了市場的土地買賣，但亦是市場的其中一個參與者，因為在賣地時，若政府認為地價將會上升，便不會把土地以低價賣出。政府的看法在某程度上其實是影響了地價的。如有人想勾地，但把價錢定得很低，政府自然也不會拿出來賣。這是政府對市場的一種參與。

取締居屋衍生的貸款計劃及租金津貼問題

（劉國裕）

居屋的停售是有一定的原因的，其理由大家都可以接受，因為需求確實是降低了，而且有能力買居屋的人現時也有能力買私樓。25年前，政府推出了居屋政策，目的是為了讓公屋富戶可以有一條改善居住環境的階梯。若這條階梯現時可以由其他東西代替，居屋的停售便有其歷史環境的理由。

在停售公屋方面，我和何樂生教授的看法並不一致，何教授認為公屋住戶中有人有能力購買私樓，這可能只是過去的情況。我懷疑房委會有否把過去五年購買了公屋的住戶的收入情況作過分析。若進行過分析，你可能會發現這些買了公屋的人，若不讓他們買公屋，他們根本無法置業。若他們不買樓，他們亦只會仍然留在出租的公屋裏。我和何教授相同的看法是，政府不應該讓公屋富戶和其他公屋住戶一樣，以相同的優惠價錢去購買現時居住的單位，也不應讓第二市場永久存在。正如剛才陳家樂先生所說，第二市場的存在在過去影響深遠。

楊教授剛才提到了自置居所貸款計劃，我記得孫局長星期一在城市大學的一個論壇上亦說過，這是一種干預的手段，我同意政府在很多情況下也有干預，但問題在於干預的幅度和形式是否合時。孫局長說這些干預只是短期的，但我並不贊同，

因政府在一九九七年時已提及要取消「磚頭」，改以現金的方式來資助市民，貸款便是其中的一種資助形式。月入不超過 2.3 萬元的這個收入階層便可以取得置業貸款的資助，但這是否必須的呢？我同意施永青先生的說法，置業是個人的選擇，須視乎個人的能力，若政府不干預，有置業能力的人買了樓，將來即使樓價下跌，他們也不會埋怨政府。

今天看到梁嘉銳教授也在場，他對租金津貼頗有研究，我在上星期一城市大學的研討會上也引述過他的一些看法，他注意到加拿大和美國在推行租金津貼措施時，引起一些反面的效應，若有機會可請梁教授也談談他的看法。租金津貼既有好處也有壞處，若不細心研究，簡單的認為它只有好的效果，是有些危險的。實際上，長者租金津貼計劃推行至今也只有三百多人成功申請，這是否反映了租金津貼政策並不像預期中的那樣受歡迎呢？租金津貼是不能代替公屋對低收入家庭的幫助的，希望梁教授能和我們分享他的意見。

租金津貼和公屋問題

（梁嘉銳）

談到租金津貼的問題，外國的經驗是，政府給予私人一些金錢津貼到市場租屋，每一個準備租屋的業主都會想，自己有機會遇到這些獲得津貼的租客，故立刻把租金提高。即使社會上只有一千或甚至一萬人取得津貼，但所有租戶都會受到影響，因為業主會想，你不租也沒甚麼大不了，我可等待那些獲得租金津貼的人來租我的屋，故此，雖然取得津貼的人是有所得益，但其餘大部分沒能得到津貼的租戶卻因而無辜地多給了租金。

另外，我想談談公屋問題。在這方面我的看法和劉教授有點不同。在外國有審查制度，即調查申請者的收入是否合乎資

格入住公屋。在香港，入住公屋前雖有入息審查，但入住後政府便不理會了。在外地如美國，他們會不斷審查公屋住戶的收入。正如剛才所說，美國也有公共房屋，但他們只佔整體房屋數目的 10%。美國的一些研究顯示，公屋住戶為了逃避審查都不喜歡儲蓄，況且財富也無法完全審查，因人們可把錢花在黃金等投資品上，故此我們建議公屋的居住年期可以設置上限，只能住 10 年或 20 年。正如劉教授所說，很多人住進公屋後都不肯遷出，致新移民家庭無法遷入，故政府不得不再建公屋。若訂立了租住年期的上限，可鼓勵公屋居民多些儲蓄，雖然他們當中有些 20 年後可能也無法置業，但我們也有龐大的租務市場或其他的市場可以滿足他們。

（陳家樂）

現時的公屋住戶住滿 10 年後需要作資產和入息申報，然後每兩年再呈報一次。若他們的收入超過規定水平，便需要繳交不同的租金；若他們的入息太高，甚至可能要求他們搬出。

（陳炳煥）

我是負責公屋租金檢討的，剛才梁教授提出的問題我們已討論過。我們最終希望公屋富戶可以騰出單位，但有關檢討報告現在還未能發表。我們認為公屋單位不是一經入住便一世入住的，並且正在這方面下功夫。

（何灝生）

我很欣賞剛才梁教授提出的兩點，即經濟學上所說的普遍均衡效應（general equilibrium effect）。一項措施的評價不能單看該措施對當事人的影響，還要兼顧對其他人的影響，這也是為甚麼我批評出售公屋的原因。

關於公屋居民入息審查的問題，我覺得這是很擾民的措施。這種方法不是最有效的，若真能做到政府預期的效果，便會如梁教授所說，公屋住戶不是把錢花光，便是四出尋找方法

把財富隱藏起來，使政府不能輕易審查到他們的資產，而且這對於經濟的整體運作未必是好事。我認同富戶政策的精神，但這是一個沉重的行政負擔。雖然有很多人會不贊同我這個看法，但我認為最合適的方法是把公屋的質素水平降低，這不單是最有效的，而且也是最簡單和最省錢的辦法，也最能為貧苦大眾著想。把公屋的規格降低了，富戶便不會願意繼續住下去。若只保證公屋最基本的安全和衛生條件，很多配套東西都欠奉，富戶要住得好些，便要考慮到私人市場去。這樣你便不需要審查他，他自然也會搬到外面去，讓單位可以騰空出來給真正有需要的人。若公屋建得好，富戶便會千方百計地掩飾自己的收入，要把單位佔據，輪候公屋的人即使生活比他們苦很多的也沒法入住。有些人可能會批評我的建議是倒行逆施，違反時代進步精神，但若真的要為貧苦大眾著想，公屋的規格便真的要降低。

房委會政策及土地供應均影響市場

（蘇振顯）

我想提出兩點來討論：第一，我亦有參與房委會轄下的一些小組會議，我留意到房委會在釐訂政策時，基本上只以房委會的角度來看事物，並不是從整體社會或經濟角度來考慮事情。從地產界的角度看，房委會的政策對市場確實有所影響。我在房委會的小組討論中也提出過要在有關報告中討論對社會、經濟方面的影響。若能考慮多些對社會、經濟的影響，政策的制訂也會較為全面。

第二點是有關土地的問題。大家都知道房屋的價格很受土地價格的影響。現時政府宣布停止賣地，我認為最大的壞處是失去土地價格的指標。若政府要控制土地供應，不一定要通過停止賣地來達成，例如可以用申請勾地的方式來達成。但在地

價方面要把價格維持在一定水平，這也是有效管制市場的方法。測量師界經常和政府探討土地價格的問題，我們看到，若政府堅持不賣地，對土地的供應會有很大的影響。政府能否在這方面清楚釐訂政策？因土地的供應對樓宇的價格有很深遠的影響。

政府宏觀監控角色可助樓市復蘇

（許永渡）

地產行政學會的共識是，對於這九項措施，我們絕大部分是贊成的。中小型地產商都希望加大土地儲備表的幅度，最好能把一些中小型地皮放入表中，這些土地不一定是拿來拍賣，可以只是招標，使中小型發展商有更多勾地的機會。至於其他的措施，我們都是很支持的。

我希望趁此機會簡短地討論整體的形勢。在孫局長提出這九項措施的聲明中，已說明了政府不再干預或參與私人的房屋市場，亦取消了一些數字上的硬性指標。這兩項政策的落實十分重要，是一種革命性的改變。政府在制訂政策時不用釐訂得太仔細或太具指標性，應讓市場自由運作，同時我們亦贊成政府資助那些有需要的人。在這些大前提下，我相信樓市和經濟是可以復蘇的。

有些學者或經濟學家認為政府不應干預市場，我覺得干預這個詞用得不恰當。剛才很多講者都已經提過，政府是完全有需要去干預市場的，這只不過是良性干預還是惡性干預的問題。我建議可以用宏觀監控這名詞來代替干預這個說法。這可以使政府好過些，也是國內的流行用語。政府的職責不是要去監察樓價，不管它是一千元、二千元或一萬元一呎也好，也不是要去管你的孩子唸完三年大學後有沒有能力買樓，而是要管理樓價升跌的幅度、樓市與經濟的關係，以及樓市與銀行和財

經界的關係。在這種宏觀調控的方法下，政府可以利用土地供應及房屋策略來調節，達致對市場的良性監控。自政府推出新的措施後，我們一直對此進行分析，並向政府反映意見。我們一直反對七成家庭自置居所的指標，因為這是利用行政手段來扭曲市場的做法。房委會甚至曾經訂出每年出售的公屋數目要是公屋建造量的一半的指標，這是非常錯誤的策略。當時我們曾向房委會進言，若公屋的建造量由 5 萬增加至 9 萬或 10 萬，那麼公屋出售數目的波動便很大。訂立策略時，有關當局對市場的預期反應不是那麼敏感，因而造成今天的情況。但我們從這次孫局長的聲明當中，已看到政府對市場的敏感度和回應。政府決定把房地產交回市場自由運作，只擔當宏觀監控的角色，這一點很重要。

長遠來說，有數樣東西政府是可以做的。房屋需求的增長是由人口和經濟增長帶動的，當初制訂「八萬五」政策時，並沒有考慮經濟增長的因素，故當經濟衰落時，便造成今日所謂供過於求的局面。至於人口增長方面，則關乎人口政策的訂立。制訂人口政策時，要考慮人口質素、新移民、政府財政狀況及出生率的問題。大家都知道，香港的出生率一直下降，我們預料這趨勢仍會持續，出生人數將會由每年的五萬多下降至三萬多，這將引致人口增長和住宅需求的改變。至於經濟增長方面，經濟好景時，人們或會購買第二個單位作收租用途；外國人來港投資，也需要單位租住；非核心家庭也較容易分拆，因家庭中的年輕成員賺到錢後便搬到外面住；結婚和離婚也會在經濟興旺時帶動房屋需求的提升。現時經濟轉壞了，情況便完全不同，家中年輕子女即使不願意也要搬回來和父母同住，故此我們要切實研究經濟好與壞對房屋需求的影響，才能預訂將來的建屋數目。相信在政府和在座各位學者的努力下，這個目標是可以達到的。

雖然剛才楊教授公布的調查結果顯示，市民對樓市復蘇還是沒有信心，但我認為孫局長提出來的政策是具有革命性的，

我們行業內的人士也確實看到這些政策和以前的分別。雖然市民目前還沒有感受到這種政策上的轉變，但若樓市到了一個立足點，市民必定會重新入市，因市民的儲蓄是很多的，銀行裏便有三萬多億的存款。市民會否買樓，完全是看信心，看誰先買。若樓市找到了立足點，便會復蘇起來，香港經濟也一定會隨之而回升。

置業貸款、富戶政策和賣地勾地等問題

（王麗珍）

房屋協會是第三部門，是支持政府政策的。大致上來說，現時的房屋策略是正確的，但當然還需要一些時間才能看清它的效果。

我想回應的有兩點，第一是有關置業貸款的問題。剛才有嘉賓認為不應再干預市場，不應再貸款，但我有不同的看法。有講者說五年前已說過「獎金」、「獎品」的提法，「獎品」即是指樓宇單位。房屋單位不能說今天給你，明天便可交到你手上，因為房屋由規劃設計開始直至落成需要四至五年的時間。一九九七年時我們提出要增加公屋的供應，今天便看到了結果。現今政府的政策由派發「獎品」變成「獎金」，這是更為靈活的做法。目前購買新樓也不太需要向政府貸款，因為發展商已提供了很多的優惠。可是在二手市場方面，銀行往往不能提供九成按揭，甚至七成也不能，可能只是五成。有些人雖然不想再住在公屋或租房子，但他們也因為按揭成數低而沒有能力購買二手樓，政府貸款正好能幫助這些人。況且政府的貸款是要償還的，貸款額也有限，實際上只是利息方面的資助。我認為這是很可以接受的方案。再者，貸款的名額是可以調整的，具有很大的靈活性。我們無論何時也希望政府的政策具有方向，實施起來的時候夠靈活，可上可落，不是上了不能落。

我想回應的第二點是有關富戶政策的問題。房委會需要考慮公屋資源的公平分配，因此推出了富戶政策。但我們發覺在過去的一段時間裏是「上有政策，下有對策」，很多富戶家庭把收入較高的子女的戶籍刪除，只剩下年邁的父母。有些公屋單位只剩下老人居住，因他們沒有收入，也產生了違反公屋租金不能超過住戶收入一成的問題。在這種情況下，我們是否應考慮長者住屋的問題呢？香港老年人口的增長也是一個很大的問題，當然這問題暫時不是最迫切的，但是否可以考慮把這些老人家遷出，把他們的單位讓給另一些家庭呢？

（劉國裕）

為了提供機會讓公屋富戶遷出單位，我是贊成置業貸款計劃的，尤其是現時樓市低迷，置業貸款計劃對提高樓宇的需求會有些幫助。

此外，房委會亦承認了一個事實，即在家庭的生命周期中有些時段的經濟環境是好些的，不過當結了婚的子女離開後，家庭經濟又會轉差，實際上，現時的公屋政策亦不鼓勵他們留下。房委會的政策既承認了這一點，便應讓那些經濟條件一般的住戶「長住久安」下去。這是很重要的，政府不應制訂一些政策令人住得不舒適。

第三個我想討論的問題是，我聽到今天地產界的朋友都約而同地反對停止賣地和勾地的措施，我對此也是不同意的。我認為勾地表的安排已是一種市場機制，若停止勾地，那就變成由政府指令甚麼時候停，甚麼時候不停。孫局長多番強調這是「非常時期，非常措施」，我明白這些字詞的涵意，但若尊重市場機制的話，政府便不應停止勾地。政府是有權決定勾地表上有那些土地的，地產商申請勾地，若市場反應不佳，政府可以不拿出來賣，故此為甚麼要停止勾地呢？我愈多參與這類論壇，便愈不認為在現時推出停止勾地這措施是合適的。我認為孫局長和他的同事應再重新聽取意見。

附錄一：參加者名單

-
- 召集人： 楊汝萬 （香港中文大學香港亞太研究所所長）
- 講者： 孫明揚 （房屋及規劃地政局局長）
 郭炳江 （新鴻基地產發展有限公司副主席兼董事總經理）
 陳家樂 （鄒陳律師行律師及香港房屋委員會委員）
 趙麗霞 （香港大學城市規劃及環境管理研究中心副教授）
- 嘉賓： 王卓祺 （香港中文大學社會工作學系教授）
 王家英 （香港中文大學香港亞太研究所研究統籌員）
 王麗珍 （香港房屋協會執行總幹事）
 何樂生 （嶺南大學經濟學系系主任）
 沈建法 （香港中文大學地理與資源管理學系副教授）
 施永青 （中原（集團）有限公司主席）
 曹萬泰 （房屋及規劃地政局副秘書長）
 梁少光 （香港中文大學秘書處大學秘書長）
 梁怡 （香港中文大學社會科學院院長）
 梁嘉銳 （香港中文大學經濟學系助理教授）
 許永渡 （許永渡建築師地產發展顧問公司董事總經理）
 陳炳煥 （翁余阮律師行律師）

- 馮兆滔 （泛海國際集團有限公司主席）
 廖水平 （中國銀行（香港）有限公司工商處經理）
 劉兆佳 （中央政策組首席顧問）
 劉國裕 （香港城市大學公共及社會行政學系
副教授）
 謝偉銓 （香港測量師學會高級副會長）
 蘇振顯 （香港地產行政學會會長）

附錄二：「香港家書」

（二零零二年十一月二十三日於香港電台發表）

道銘：^{*}

上次我與你討論香港房屋問題時，主要環繞「八萬五」政策的取消。上星期房屋及規劃地政局局長孫明揚，經過多月來的諮詢和思考，終於果斷和出人意料地宣布了九項穩定樓市措施。對於港人而言，這項宣布雖有點姍姍來遲，但終竟清晰地確定了未來政府的土地和房屋發展方向。無論如何，由於事情的發展關乎香港今後的榮辱盛衰，相信你應感到濃厚的興趣。

首先，我們須重溫這所謂「孫九招」的遠近背景，讓我們更能明瞭有關政策的迫切性，特別是公營房屋的未來走向。毫無疑問地，新政策徹底地改變了過去數十年公營房屋的發展以至它所扮演的角色。

溯本追源，從一九七二年新上任港督麥理浩宣布十年房屋計劃到今天新政策的推出，剛好是 30 年。對香港的房屋發展來說，這 30 年鏤刻著重要的歷史意義。在期間，香港公營房屋無論是出租公屋或出售居屋，均發展驕人，不僅改換了城市的面貌，也改善了市民的生活和促進了香港經濟的起飛。事實上，公營房屋發展佔據了香港整體發展重要的一部分，除了為一半以上的港人提供居所之外，更是香港經濟、社會和生活的縮影，與香港本身的演變，息息相關。

然而，隨著一九八零年代中葉後香港經濟的快速增長和民主化的逐步開展，公營房屋政策也日趨政治化和複雜化。作為一個在公營房屋長大的市民和參與香港房屋委員會制訂政策十多年的委員，我深深體會到社會和政治的變化不斷介入和影響

^{*} 道銘是楊汝萬教授的兒子，年前移居美國，從事高科技工作。

房屋政策的釐訂，最終使它變了質。在一九九零年代中葉，我付出整整兩年的時間領導「維護公屋資源合理分配」小組的工作，目的是解決「超級富戶」問題，並經九牛二虎之力，才把政策落實。然而，政黨竟然是該政策推行的最大阻力。在政黨的推動下，一九九七年回歸前夕，當時的立法局通過了限制措施，規定房委會只可將租金定於不高於家庭平均收入的 10% 和三年調租一次。這對房委會的運作，強加了莫大的障礙。這個經驗證明了政治干擾的不合理，租金一下子從 15% 降至 10% 是既急且多，與國際經驗脫節，對於付昂貴私人樓宇租金的居民，並不公平。

說了這麼多回歸前房屋政策的謬誤，是想指出就算在經濟最佳的時候，政策亦可出錯。回歸後的數年，房屋政策的多變和滯後於經濟和社會的劇變，是近年房價不斷下滑的主因之一，對於這一點，社會各界討論已多，這裏便不贅了。

回到政府公布的九項穩定樓市措施，其中五項直接觸及公營房屋發展。有關停建和停售居屋，由於近年居屋質素不斷提升，居屋和私樓市場重疊的情況，其實早已出現。經過 26 年的運作，居屋幫助了數十萬家庭擁有自己物業，如今因歷史任務完成而劃上句號，可以理解。況且，自置居所貸款的計劃仍可幫助有需要的家庭購買私樓，而私樓可供選擇的地點、樓種和價格，確實比居屋還要多。

至於公屋方面，在目前樓宇供過於求的環境下，停售公屋是必要的。其實，出售公屋的意念，始於一九九零年代初期，當時樓價高入雲霄，幫助公屋居民擁有自己住所作為永久物業，其意甚佳。但自計劃推出後，對有關計劃打斷了置業階梯的批評，也不絕於耳。誠然，為了清楚區隔政府與私人發展商的角色，停止出售公屋計劃是救市所需，施行數年後而停，亦無不可。不過，長遠來說，每年的公屋建造目標也被取消，這意味著政府對公營房屋的承擔有所減少。從房委會財政安排的角度看，公屋是長期虧蝕的負擔，繼續發展公屋理應小心行

事，否則政府在財政上必然不勝負荷。理性的出路是，今後政府的公屋政策，應更慎重地集中幫助沒有經濟能力解決自己居住和貧弱無依的家庭。

其實，從政策的角度看，「孫九招」揭示的最重要訊息是，政府堅決不惜一切，以非常的政策處理非常的經濟和樓市現況。過去數年，政府多變和缺乏方向的房屋政策，為各方所詬病，如今銳意推出多管齊下的挽救樓市方案，無疑是撥亂反正的做法，市場初步反應頗佳，可謂反映人心。至於土地供應的機制稍改，並無關大局。反而公營房屋的重新定位，影響深遠。然而，公營房屋經過半世紀大規模的發展之後，其原來面對的形勢，早已星移物換，現在順勢調整，重新出發，絕對有利於香港整體的演變和發展。另一方面，政府「落重藥」之後，市民均期望樓價平穩發展。必須注意的是，在這過程中，新政策必然衍生新問題，對可能出現的種種問題，政府必須未雨綢繆，妥作準備！

最後，在工作之餘，希望你能多爭取學習和充實自己的機會。現已是秋冬之交，人在異鄉，務必注意天氣變化，添衣善體。順祝

冬祺

爸爸

二零零二年十一月二十三日

附錄三：市民對政府新推出的九項穩定樓市措施及 整體樓市前景態度意見調查*

抽樣方法

是次調查由香港中文大學香港亞太研究所電話調查研究室負責執行。此調查的抽樣方法分為兩個步驟。第一步，從最新的香港住宅電話簿（英文版）中隨機抽出 6,500 個電話號碼；為了使未刊載的住宅電話號碼也有機會被選中，我們將已抽選的電話號碼最後的兩個數字刪去，再配上由電腦產生的隨機數字，成為是次調查的樣本。第二步，當成功接觸住戶後，再按出生日期抽取其中一名 18 歲或以上的家庭成員作為訪問對象。調查於二零零二年十一月二十五日至二十七日，每晚六時至十時進行。在 6,500 個電話樣本中，有 1,206 個發現線路有問題（包括長鳴、傳真機等）或是非住宅電話，另外有 2,489 個無人接聽（經兩次不同時間嘗試）。最後成功接觸住戶的樣本數目為 2,805 個，當中有 995 個拒絕受訪，其他問題有 604 個，另外有 185 個無適合的受訪者（例如外籍人士或沒有成年人在家等等），最後成功訪問了 1,021 人，回應率為 50.6%。以 95% 的可信度推估，抽樣誤差約在正和負 3.07% 以內。由於香港家庭的電話安裝率高達 99.9%，整個調查樣本應有很高的代表性。

* 調查結果及其分析詳見楊汝萬、王家英，《香港市民對新房屋政策的態度：社會階層矛盾的轉移》（香港：香港中文大學香港亞太研究所，2003）。

調查結果

表一：對新穩定樓市措施的支持度（%）

	完全不贊成/ 不贊成	贊成/ 非常贊成	不知道/ 很難說
政府將會停止定期賣地，同時暫停土地儲備表勾地至二零零三年底，而日後新土地只會透過勾地供應	38.2	45.0	16.8
暫停鐵路沿線土地招標，直至二零零三年底都不會推出鐵路沿線上蓋物業	38.7	45.3	16.0
政府將繼續提供出租公屋，但實際數量將按照具體情況逐年調整	27.4	64.5	8.1
政府將停建及停售居屋	66.9	27.6	5.5
政府將繼續透過提供置業貸款，協助有意置業人士在私人市場購買單位	18.2	75.2	6.7
政府將全面停止由房委會、房屋協會及私人發展商合作的混合發展計劃	46.5	38.7	14.8
政府將終止發售公屋	62.7	31.4	6.0
政府將放寬私樓租務管制	23.5	65.0	11.7
政府將取消兩項防止炒樓的措施，即不再限制私樓內部認購單位數目，以及取消每名買家只可購買一個單位及兩個車位的限制	32.1	56.6	11.3

表二：對新穩定樓市措施的信心 (%)

完全沒有信心	8.1
沒有信心	50.7
有信心	26.0
非常有信心	1.3
不知道/很難說	13.9
(N)	(1020)

表三：房屋發展的主導 (%)

公營房屋	38.4
私營房屋	35.6
不知道/很難說	26.0
(N)	(1018)

表四：政府是否需要幫助樓宇負資產人士 (%)

	2001年5月	2002年11月
完全沒有需要	15.5	12.0
沒有需要	49.8	41.1
有需要	25.7	35.0
非常有需要	2.6	3.3
不知道/很難說	6.4	8.5
(N)	(998)	(1019)

資料來源：2001年的調查資料來自楊汝萬、王家英，《特區政府房屋政策評估：香港市民的觀點》（香港：香港中文大學香港亞太研究所，2001）。下同。

表五：為減輕政府興建公屋負擔而向輪候公屋人士提供租金津貼租住私人樓宇 (%)

完全不贊成	5.9
不贊成	44.2
贊成	43.2
非常贊成	1.6
不知道/很難說	5.1
(N)	(1017)

表六：對整體房屋政策的滿意度 (%)

	2001年5月	2002年11月
非常不滿意	8.2	9.4
不滿意	41.3	48.7
滿意	39.5	29.1
非常滿意	1.1	.6
不知道/很難說	9.8	12.2
(N)	(1009)	(1021)

表七：對整體樓價的看法 (%)

	2001年5月	2002年11月
過低	8.2	13.7
適中	50.3	47.3
過高	33.8	32.3
不知道/很難說	7.6	6.7
(N)	(1009)	(1021)

表八：對未來兩年整體樓價的看法 (%)

下降	26.3
同現時差不多	50.3
上升	16.4
不知道/很難說	7.0
(N)	(1021)

表九：對未來兩年經濟前景的看法 (%)

完全不樂觀	13.0
不樂觀	62.4
樂觀	17.3
非常樂觀	.6
不知道/很難說	6.7
(N)	(1021)

表十：未來兩年的置業意欲 (%)

	2001年5月	2002年11月
未來兩年在香港買樓或換樓的計劃		
沒有	75.7	82.1
有	17.1	9.8
考慮中	6.4	5.9
不知道/很難說	.8	2.2
(N)	(998)	(1008)
未來兩年在中國大陸買樓的計劃		
沒有	85.7	88.7
有	9.7	4.8
考慮中	4.2	5.1
不知道/很難說	.4	1.5
(N)	(997)	(1007)

附錄四：家庭住戶數目與永久住宅單位數目，1987-2001 (千個)

	家庭住戶		永久住宅單位				住戶數目減 住宅總數	
	數目	增加數目	私人住宅	資助自置	出租公屋	公營房屋 增加數目	總數	住宅總數 增加數目
1987	1496.1		770	79	580		1429	67.1
1988	1532.6	36.5	804	84	596	22	1484	48.6
1989	1549.0	16.4	832	95	620	36	1548	1.0
1990	1559.0	10.0	864	115	651	50	1630	-71.0
1991	1601.9	42.9	884	131	667	32	1682	-80.1
1992	1633.5	31.6	919	147	680	28	1744	-110.5
1993	1677.7	44.2	946	162	673	8	1781	-103.3
1994	1729.1	51.4	962	182	679	27	1822	-92.9
1995	1783.0	53.9	1003	192	689	20	1884	-101.0
1996	1864.5	81.5	1030	210	693	22	1932	-67.5
1997	1922.8	58.3	1040	224	698	19	1961	-38.2
1998	1961.5	38.7	1056	242	706	25	2004	-42.5
1999	1998.9	37.4	1072	288	682	22	2040	-41.1
2000	2037.0	38.1	1099	327	688	45	2114	-77.0
2001	2078.4	41.4	1153	377	694	57	2224	-145.6

註：住戶數目為該年四季「綜合住戶統計調查」所得的統計數字之平均數；住宅數目為該年三月底數字。
 資料來源：住戶資料取自歷年香港特別行政區政府統計處出版的《香港社會及經濟趨勢》；
 住宅資料取自 http://www.housingauthority.gov.hk/eng/hd/stat_01/stock_f.htm。