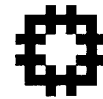


# 香港公營房屋五十年

金禧回顧與前瞻

楊汝萬 王家英

合編



香港房屋委員會



香港亞太研究所

# 目錄

本書內的意見純屬作者的個人觀點，並不代表香港特別行政區政府、香港房屋委員會或香港亞太研究所的立場。

## 《香港公營房屋五十年：金禧回顧與前瞻》

楊汝萬、王家英 合編

© 香港房屋委員會 2003

本書版權為香港房屋委員會所有。除獲香港房屋委員會書面授權外，不得在任何地區，以任何方式，任何文字翻印、仿製或轉載本書文字或圖表。

國際統一書號 (ISBN) : 962-441-559-5

出版：中文大學出版社

代

香港房屋委員會和香港亞太研究所出版

## 中文大學出版社

香港 新界 沙田 · 香港中文大學

圖文傳真：+852 2603 6692

+852 2603 7355

電子郵遞：cup@cuhk.edu.hk

網址：www.chineseupress.com

|                     |      |
|---------------------|------|
| 圖表一覽 .....          | vii  |
| 序 .....             | xiii |
| 前言 孫明揚 .....        | xvii |
| 簡略詞彙對照表 .....       | xix  |
| 1. 總論 .....         | 1    |
| 楊汝萬 鄔滿海             |      |
| <b>第一部份 環境及基建規劃</b> |      |
| 2. 發展的里程碑 .....     | 19   |
| 楊汝萬                 |      |
| 3. 規劃與空間配置 .....    | 43   |
| 林雲峰 聶志              |      |
| 4. 建築創新與榮譽獎項 .....  | 61   |
| 劉秀成                 |      |
| 5. 公營房屋與新市鎮發展 ..... | 81   |
| 葉嘉安                 |      |
| 6. 商業樓宇 .....       | 103  |
| 李寧衍                 |      |
| 7. 社會及康樂設施 .....    | 123  |
| 雷震寰                 |      |

## 第二部份 政策回顧

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 8. 財務安排 .....                | 145 |
| 許智文 黃君華                      |     |
| 9. 租住公屋政策與資源分配 .....         | 169 |
| 劉國裕                          |     |
| 10. 政治參與 .....               | 197 |
| 張炳良                          |     |
| 11. 房屋政策趨勢的分析 .....          | 221 |
| 趙麗霞                          |     |
| 12. 居者有其屋計劃及其持續需要 .....      | 243 |
| 李健正                          |     |
| 13. 租者置其屋與居者有其屋計劃的第二市場 ..... | 265 |
| 王于漸                          |     |

## 第三部份 迎向優質的居住環境

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 14. 公屋居民的社會經濟組成 ..... | 281 |
| 徐永德                   |     |
| 15. 民意的軌跡和趨向 .....    | 305 |
| 王家英                   |     |
| 16. 屋邨管理與服務 .....     | 335 |
| 葉毅明                   |     |
| 17. 居民組織 .....        | 359 |
| 陳錦華                   |     |
| 18. 迎合長者需要 .....      | 383 |
| 周永新 齊鉅                |     |
| 19. 結論 .....          | 403 |
| 楊汝萬                   |     |
| 附篇：房屋政策及未來路向 .....    | 413 |
| 梁展文                   |     |
| 公營房屋大事回顧紀要 .....      | 421 |
| 作者簡介 .....            | 439 |
| 索引 .....              | 443 |

## 租者置其屋與居者有其屋計劃的 第二市場

王于漸

### 引言

香港特別行政區行政長官在其1997年10月發表的施政報告中，首次宣佈出售部份現有的租住公營房屋（簡稱公屋）單位。同年12月8日星期一，香港房屋委員會（簡稱房委會）提出一項為期十年的租者置其屋（簡稱租置）計劃，以出售250,000個公屋單位。

不幸地，1997年起始的亞洲金融風暴及其後的全球經濟衰退，對香港的房屋市場構成雙重打擊，樓市從1997年的高峰期急挫超過65%。過去四年累積的消費物價通縮已高於12%，其中57%乃來自樓價的下滑。部份市民備受負資產物業之苦，這引起大眾對公屋及居者有其屋（簡稱居屋）龐大供應的關注，因為在經濟衰退之下，政府仍繼續興建有關屋宇，並不斷將之推出市場。

租置計劃被批評為是引致樓價下跌的其中一個原因。2002年11月13日，房屋及規劃地政局局長宣佈九項新的房屋政策措施，旨在淡化政府在房屋市場的角色及回歸自由市場機制。在九項措施當中，其中一項是擱置已推行四年的租置計劃。

儘管推出的九項措施大多合宜，但停止租置計劃一項卻頗具爭議。當初推出租置計劃出自很多良好的政策理由。從經濟角度考慮，最重要的原因是它可以解決公屋計劃的低效率與不公平情況。租置計劃果真是導致1997年樓市下滑的原因？若此屬實，又如何解釋？

過去20年，私人樓宇從沒有像今天這樣易於負擔，現時買家所需繳付的分期按揭付款甚至比租金還要便宜。雖然如此，大眾對樓市仍抱悲觀的態度。是甚麼原因令市民的信心盡失？對於樓市不景的原因，不少學者已從各方面作出分析。Wong (2002) 便指出，一個對樓市傷害巨大但素來被大眾討論所忽略的原因，是1997年出現的居屋第二市場。

公屋及居屋第二市場無疑削弱了私人房屋市場的運作。兩個不同市場的存在，當中一個含有資助而另一個沒有，扭曲了物業市場的基礎，而且長遠來說嚴重地打擊大眾的自置居所意欲。現時奄奄一息的樓市，實導源於房委會在推行政策時，只有良好動機，卻沒有全面評估政策的負面後果。

本章將對租置計劃作一分析，包括它推行的原因、缺點、對現時低迷的私人房屋市場所負有的責任，以及如何改善內容並以新的形式應用於未來。

### 公營房屋政策失敗的原因

現時公營房屋部門分別有640,000個公屋單位及356,000個自置居所單位，合佔住宅單位數量的50%。在過去十年，公營房屋的供應量每年平均佔新樓宇單位總數的60%。龐大的公營房屋體系是導致低經濟效率和社會不公平的最大源頭。

香港的公屋計劃為符合資格的市民提供實物形式的資助，這種資助並不容許住戶在公開市場自由地選擇住所。這樣的自由選擇，只能出現於以現金形式的資助，如透過入息資助或派發房屋資助券

來達成。在公屋計劃下，住戶通過房委會的資格審查後便會獲配公屋單位。各公屋租戶只需繳付約相等於市值四分之一至三分之一的租金，但他們並無權選擇被分配住所的地點、面積及其他有關單位的特點。一般的公屋採用標準化的設計興建，選擇不多，同時亦會為租戶提供一系列的房屋服務。

公屋的租金遠較市場為低，市值租金與公屋租金之間的差額，乃政府給予公屋租戶的總資助額，這就是社會為公屋計劃所付出的成本。從經濟的角度看，這總資助額可視為社會不將該土地發展為私人樓宇及不將公屋單位以市價租出的機會成本。若公屋租戶只需繳付市價三分之一的租金，那社會便要補貼餘下的三分之二。換言之，資助金額乃租金的兩倍。

公屋計劃的成本遠高於一般人的估計，因為其實際成本遠多於樓宇建築費用、土地平整費用、利息及行政和管理費用的總和，再減去房委會的租金收入。

在公屋計劃下，為了獲得房委會的資助，租戶必須居於所獲配的單位中。假設租戶能得到相等於總資助額的收入或租金津貼，他們會否在公開市場選擇類似的私人樓宇呢？極可能不會。租戶會選擇比房委會分配的公屋單位較佳或較差的私人樓宇。這差異反映了當中潛在的低經濟成效。這解釋了為何租戶獲得的淨資助額可別於公屋計劃提供的總資助額。換言之，若社會決定提供房屋資助，亦以能給予受資助者自由選擇的補助形式為佳。只要租戶有不同的偏好，強迫他們租住同一類型的公屋是不具效率的。故經濟學家相信，實物資助遜於現金資助。

很多國家進行的實證研究皆指出，類似香港的公屋計劃是相當低效率和浪費的 (Aaron and Furstenberg, 1971; DeSalvo, 1971; Olsen and Barton, 1983; Clemmer, 1984)。這些計劃導致明顯的資源錯配及消費模式的扭曲，有時更令收入分配不均的情況惡化。Wong (1998) 估計，公屋計劃每年經濟損失達到本地生產總值的0.5%至1%。他更發現，若資助改由現金而非實物形式派發，社會大眾在房屋服務上的平均消費將會增加。

### 公屋計劃的低效率

Wong與Liu(1988)、Wong(1998)及Yan(2000)的研究曾估計政府向每個租戶提供的總資助額及租戶享有的淨得益，而公屋計劃的效率可從中計算。Yan(2000)利用1976年至1996年期間人口普查的數據來估計有關的效率，表13.1臚列了其估計的租戶平均收入、總資助額、淨得益及計劃的效率比率(efficiency ratio)。

總資助額與淨得益之差甚大。公屋計劃的效率可從效率比率(總資助額相對淨得益)來評估。一個完全有效率的計劃會得到數值1的效率比率。Yan(2000)發現，1976年至1996年期間的效率比率徘徊於0.6098至0.7480之間。這表示納稅人在公屋計劃每花費1元，租戶只受益當中的0.61至0.75元，其餘的0.25至0.39元卻因資源錯配而遭到浪費。換言之，政府浪費了大量的資源。從1976年至1996年間，當政府以調低公屋租金折扣來減低對公屋的資助後，公屋計劃的效率得到大幅的改善。

### 公屋計劃的不公平性

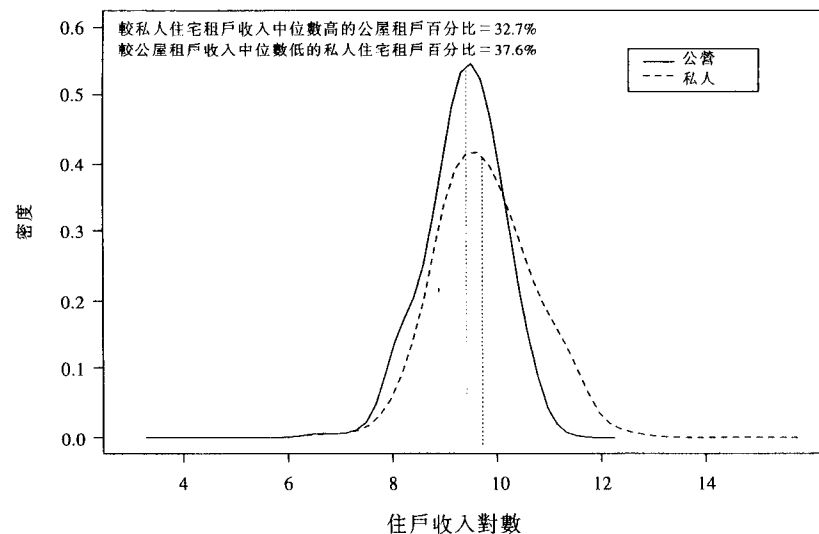
不幸地，房屋資源的大規模重新調配並沒有顯著地改善不公平的情況。圖13.1至圖13.4分別比較了2001年第二季和2002年第一季

表13.1 總補助額、每戶的淨利益及公屋計劃的效率比率，1976-1996

|      | 平均住戶收入<br>(元) | 每戶總補助額<br>(元) | 每戶淨利益<br>(元) | 效率比率   |
|------|---------------|---------------|--------------|--------|
| 1976 | 1,559.86      | 398.93        | 243.25       | 0.6098 |
| 1981 | 3,374.17      | 558.51        | 351.24       | 0.6289 |
| 1986 | 5,679.78      | 1,166.95      | 872.91       | 0.7480 |
| 1991 | 10,072.19     | 1,695.86      | 1,231.20     | 0.7260 |
| 1996 | 16,547.25     | 2,970.72      | 2,089.34     | 0.7033 |

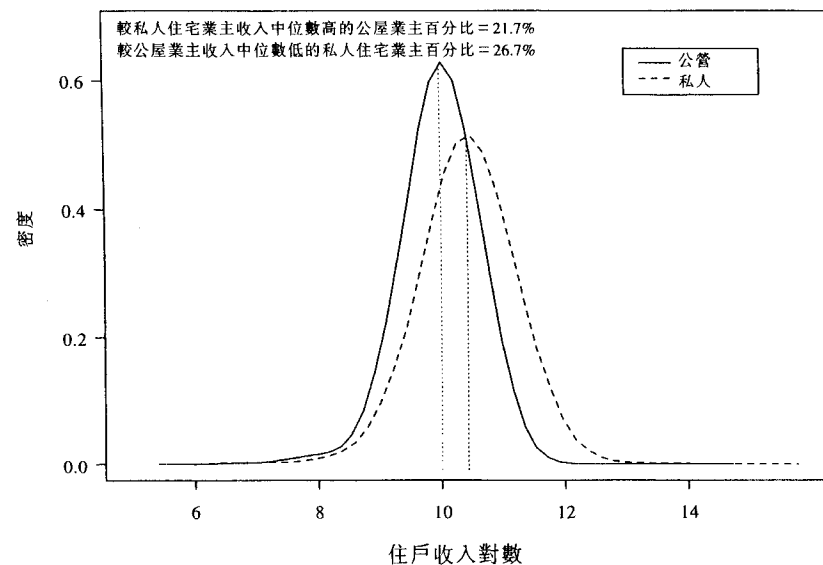
資料來源：Yan(2000)。

圖13.1 公屋及私人住宅租戶的收入分佈，2001年第二季



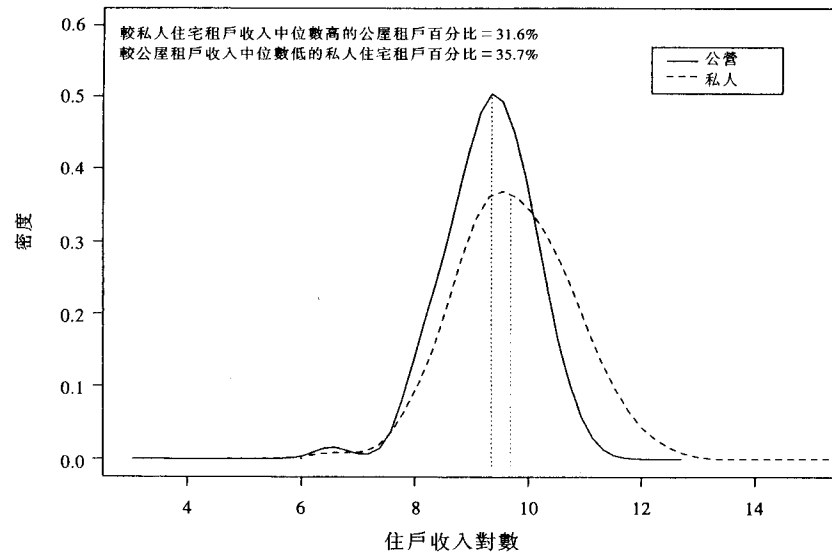
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查數據。

圖13.2 公屋及私人住宅業主的收入分佈，2001年第二季



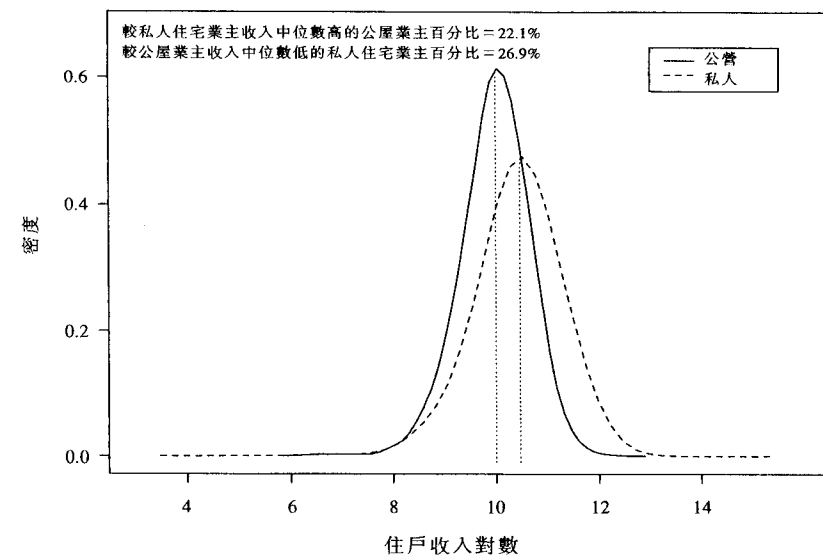
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查數據。

圖 13.3 公屋及私人住宅租戶的收入分佈，2002年第一季



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查數據。

圖 13.4 公屋及私人住宅業主的收入分佈，2002年第一季



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查數據。

公營和私營部門的租戶和業主家庭收入狀況。如圖所示，除卻極端高收入的家庭外，公營和私營部門的住戶收入分佈基本相若。

此乃對公營房屋政策的嚴重指控——珍貴的公共資源未能分配給社會最低收入的一群。這些資源明顯地被分配予廣大的社會群體，造成某種漫無章法的後果。在這收入分佈下，公營及私營部門住戶對住屋的需求很可能極為相似。

### 不全面的公屋改革帶來的後果

現時，公眾較意識到公屋計劃的低效率及不公平性。過去，政府為了解決有關問題，多番推出措施，如雙倍租金政策、收緊現住租戶的入息及資產資格、以貸款代替直接提供公屋單位、放寬調遷單位的限制及很多其他措施，謀求在公營房屋範圍內強化效率，提高公平性。在此，我們必須強調「範圍內」的意思，因為這些措施只著眼於房委會轄下公屋居民的利益，並沒有考慮它們對整體社會效率和公平的影響。

結果，在沒有顧及或瞭解對整體市場的潛在影響的情況下，這些措施便被推行。在各種措施之中，居屋/租置單位第二市場的出現，更意外地對私人房屋市場造成嚴重的後果，即不確定因素的增加，扭曲了租置計劃的原意。

### 居屋第二市場

1997年，居屋第二市場隨著居屋物業轉讓限制的局部放寬而誕生。新政策下，合資格的住戶，約佔全港住戶的50%，可在這市場進行交易。此第二市場容許居屋業主向合資格的住戶出售其單位，並無須向房委會繳回之前其在地價上所獲得的津貼。一個頗活躍的居屋第二市場迅速崛起，並隨著愈來愈多合資格的住戶的加入而日趨龐大。

1997年之前，居屋業主可以在購買單位十年後，在公開市場中

將之出售，<sup>1</sup>但須向房委會繳回在地價上獲得的補貼。因此，居屋住戶在公開市場上出售單位的意欲甚低。但在居屋第二市場中，住戶首次有機會以折扣及可負擔的價格去交易其單位，這大幅增加了居屋對現有及潛在的業主的吸引力。居屋第二市場的出現，使居屋及私人樓宇漸漸變得可互相替代，但同時很可能顯著地降低市場對私人樓宇的需求。

近期政府嘗試收緊居屋合資格申請者的收入及資產要求，但這措施只是針對潛在的居屋買家，並不影響現有的業主。因後者的數目遠較前者為多，居屋第二市場對私人房屋市場構成的負面影響將會持續嚴重。若房委會將其轄下的市區舊屋邨重建為居屋，由於這些屋邨的所在地點相當吸引，此問題將會進一步惡化。這意味未來投入居屋第二市場的住宅將具有更高的質素，與私人樓宇不免互相競爭。

推出居屋第二市場是一項用心良苦的政策，旨在局部地釋放「緊鎖」在某些合資格住戶手上的土地資源。這些住戶現能在另一市場以折扣價交易其單位。居屋第二市場及私人房屋市場也許不能完全互相替代，因兩者在樓宇質素及地價折扣方面仍有所差異。然而，隨著私人房屋市場的崩潰及居屋質素的不斷提高，這些差異將會變得愈來愈少。

### 租置計劃

租置計劃是以大幅折讓的價格出售公屋單位予租戶。原則上，這應會對財富產生正面的效應，並會增加包括私人樓宇在內的房屋需求。故此，這計劃本能刺激樓市，但可惜事與願違。由於它伴隨著其他的措施推行，結果帶來負面的效果。

首先，已購買公屋的住戶可以白表申請者的身份，在十年之內申請居屋。這將誘使至少250,000個公屋住戶先自購公屋單位，然後再等候十年以申請居屋。自1997年居屋第二市場出現後，居屋已變成一項頗具吸引力的商品，這些措施匯合一起，自然扼殺了公屋租

戶未來於私人房屋市場購買住宅的任何意欲。從其高吸納率看，租置計劃的成效可謂彰彰明甚，但它對私人房屋市場卻造成沉重的打擊。當中真正的傷害，並不是私人房屋市場立即從公屋住戶中流失了一群潛在的買家，而是這些潛在的買家可能從此永遠離開私人房屋市場。

這選擇行為上的轉變，可在1997年後居屋綠表成功申請者的數目大幅下滑得到反映。在1997年，約有74%新落成的居屋單位售予綠表申請者，但在2001年，白表申請者卻佔去了這些單位的約68%（表13.2）。由於大量新落成的居屋單位持續投入市場，房委會確實正跟私人房屋市場進行激烈的競爭。

若沒有以下兩項措施，這個以折讓價格出售公屋單位的政策，未必會帶來如斯負面的效果：（一）在十年內公屋業主可以白表申請者的身份重新申請居屋，以及（二）公屋及居屋第二市場的出現。只要能取消這兩項措施，出售公屋單位應可創造正面的財富效應。

公屋業主可在購買單位五年後在公開市場出售單位，但住戶須向房委會繳付從地價折扣中得到的利潤。如居屋業主一樣，這對公屋業主來說無疑缺乏在公開市場出售其單位的誘因。若房委會售出所有250,000單位，並容許它們可立刻在公開市場轉讓，又不用業主繳付從地價折扣中獲得的利潤，那便可大幅刺激而不是拖垮私人房屋市場。

故此，這並非出售公屋計劃本身，而是該計劃的某些特定措施，尤其是居屋/租置單位第二市場的出現帶來了負面的效果。尤有甚者，在推出租置計劃及居屋/租置單位第二市場的同時，居屋的興建數量並沒有相應減少。

### 兩個房屋市場的基本運作

在居屋/租置單位第二市場出現之前，公營房屋單位並不能自由轉售；因此，相應的市場並不存在。公營房屋的住戶並沒有任何途



表13.2 居屋計劃的白表及綠表申請者數目，1978-2002

|      | 售出的居屋/私人機構參建居屋 |        |        | 綠表成功購屋<br>比率(%) | 認購率 <sup>1</sup><br>(倍) |
|------|----------------|--------|--------|-----------------|-------------------------|
|      | 總計             | 白表     | 綠表     |                 |                         |
| 1978 | 8,373          | 4,552  | 3,821  | 46              | 4.3                     |
| 1979 | 1,506          | 753    | 753    | 50              | 38.4                    |
| 1980 | 3,574          | 1,784  | 1,790  | 50              | 22.9                    |
| 1981 | 3,859          | 2,082  | 1,777  | 46              | 12.2                    |
| 1982 | 6,612          | 4,548  | 2,064  | 31              | 10.8                    |
| 1983 | 9,460          | 7,015  | 2,445  | 26              | 4.3                     |
| 1984 | 14,789         | 9,041  | 5,748  | 39              | 4.1                     |
| 1985 | 19,634         | 9,104  | 10,530 | 54              | 5.8                     |
| 1986 | 9,588          | 4,375  | 5,213  | 54              | 18.1                    |
| 1987 | 12,242         | 5,863  | 6,379  | 52              | 15.0                    |
| 1988 | 15,903         | 6,191  | 9,712  | 61              | 13.2                    |
| 1989 | 17,361         | 7,349  | 10,012 | 58              | 13.8                    |
| 1990 | 17,646         | 6,083  | 11,563 | 66              | 8.2                     |
| 1991 | 18,620         | 6,232  | 12,388 | 67              | 11.0                    |
| 1992 | 20,792         | 7,246  | 13,546 | 65              | 10.7                    |
| 1993 | 15,798         | 6,799  | 8,999  | 57              | 14.1                    |
| 1994 | 13,462         | 4,434  | 9,028  | 67              | 14.6                    |
| 1995 | 13,026         | 4,351  | 8,675  | 67              | 10.1                    |
| 1996 | 10,564         | 3,010  | 7,554  | 72              | 9.9                     |
| 1997 | 27,259         | 6,995  | 20,264 | 74              | 10.6                    |
| 1998 | 17,087         | 7,812  | 9,275  | 54              | 7.0                     |
| 1999 | 17,687         | 8,575  | 9,112  | 52              | 4.8                     |
| 2000 | 3,954          | 2,782  | 1,172  | 30              | 7.3                     |
| 2001 | 16,193         | 11,145 | 5,048  | 31              | 2.9                     |
| 2002 | 1,361          | 830    | 531    | 39              | 2.1                     |

註： 1. 1999年起，居屋計劃及私人機構參建居屋(簡稱私人參建)計劃開始接受單身人士以白表申請。扣除單身人士申請數目後，1999年、2000年、2001年和2002年的認購率分別為4.2倍、3.3倍、1.6倍和1.4倍。

資料來源：房委會統計組。

經交易他們的單位，只能困守於其本單位之內。其時只有私人的住宅才能買賣，私人房屋市場成為制度內的唯一房屋市場。當公營房屋無法轉售，其對私人房屋市場的影響只限於供應方面(每年供應

的公營房屋單位)。但一旦可以轉售，大量公營房屋單位便因此釋放，從而對私人房屋市場構成嚴重的影響。這龐大的公營房屋積存規模比以往每年供應的單位要多出好幾倍。

房委會推行的改革製造了一個嶄新的、獨立於現時私人房屋市場的第二市場。不同形式的財政資助及局部放寬單位的轉售限制，意味大量的公營房屋單位進入新居屋/租置單位第二市場，可在合資格的住戶之間進行買賣。1998年推行的租置計劃，更進一步增加居屋/租置單位第二市場未來的單位供應量。隨著更多新居屋的落成、更多現有的居屋可以轉售，以及更多租置單位可供買賣，這第二市場將會繼續茁壯(表13.3)。

私營房屋的租戶及業主的收入分佈與公營房屋的情況並無顯著的差異，這表示社會上對私營及公營房屋單位的需求幾乎完全重疊。經濟學告訴我們，若兩個市場同時存在，當中一個含有資助而另一個不含資助，不論重疊的部份出現在需求還是供應方面，含有資助的市場將會吸納不含資助的市場內的大部份購買活動。

居屋/租置單位第二市場已造成負面且扭曲的誘因。首先，財政上的資助是向需求一方提供。第二，市場有一個近乎壟斷的發展商，在供應一方收取出售所得的利潤，用以資助需求一方。再者，這發展商在種種限制和非市場因素考慮下運作，自行定價及決定供

表13.3 居屋第二市場單位數量的估計，2000-2004F

|                | 2000    | 2001    | 2002    | 2003F   | 2004F   |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 總計             | 244,789 | 262,109 | 305,242 | 336,389 | 355,339 |
| 居屋/私人參建/住宅發售計劃 | 226,197 | 230,151 | 245,617 | 260,782 | 262,233 |
| 租置計劃           | 18,592  | 31,958  | 59,625  | 75,607  | 93,106  |
| 售出超過2年但少於5年的單位 | 80,625  | 70,686  | 96,732  | 91,600  | 93,230  |
| 售出超過5年的單位      | 164,164 | 191,423 | 208,510 | 244,789 | 262,109 |

資料來源：房委會；Rating and Valuation Department (2001)。

應量。相似的情況出現於它對貸款資助金額、貸款名額，以及公屋租金的釐訂等。故此，其政治決定的意味甚為濃厚。顯而易見，房委會在公營房屋方面制訂的政策會對私人房屋市場有所影響。居屋/租置單位第二市場的出現肯定會使有關的影響擴大更多倍，這意味房屋市場的不明朗因素將會大幅增加。

隨著居屋/租置單位第二市場日漸發展，居屋及租置單位因可轉售而變得吸引，成為私人樓宇外的另一選擇。這將大大壓抑公屋住戶進入私營房屋市場的意欲，以往的置業階梯名存實亡。在此必須重申，私營及公營房屋的租戶和業主擁有極相近的收入分佈。這相近性不僅扼殺了公營房屋住戶投入私人房屋市場的意欲，更會強烈誘使私人樓宇住戶投入公營房屋市場。

在這新的情況下，公營與私營房屋部門的連繫不再限於每年的供應量方面，更同時出現在供與求兩大方面，包括每年單位的供應和需求流通量及市場佔有比例。由於這兩個市場的供應與需求現已互通，故已不可能將它們分割。

## 建立單一房屋市場

建立獨立的公營房屋市場，可滿足公屋居民和居屋業主在香港境內轉換居住地點的期望。然而，如此一來，私人樓宇單位的需求也同時受到負面的影響。儘管這個促進公營房屋買賣的新市場機制較以往改善，但卻帶來無可避免的連鎖效應。現時呆滯的私人房屋第二市場基本上反映了居屋/租置單位第二市場造成的置業階梯的崩潰。故此，雖然現時的私人樓宇價錢便宜且回報率高，但私人房屋市場卻一片淡靜，實不足為奇。唯一例外的是新落成的私人樓宇單位，其交投仍然頗為活躍。

今後的公營房屋改革必須著眼於建立一個單一而非兩個獨立的房屋市場，而最重要、最簡單及最易完成的政策議題是盡快將兩個市場結合。這可以從兩方面去推行：首先，恢復租置計劃。在可行的範圍內，這計劃應從原先的250,000個單位擴闊至所有公屋。預備

文件的工作應盡快完成，使全體公屋可於短期內進行交易，而不像以往般拖長至十年時間。

其次，鼓勵居屋及租置單位業主於公開市場出售單位。只要減少單位售出後向政府繳付的補地價金額，便可以達此目的。若居屋及租置單位住戶只需繳付當中的一半金額，他們將會有強烈的誘因退還補地價金額，而兩個房屋市場亦會因而結合。當這些措施推行後，居屋及租置單位的價值增長將立刻反映於第二市場上，因為住戶並不願意以不合意的價格出售單位。

這個給予居屋及租置單位業主折扣的措施符合各方的利益。向社會注入物業財富是一個刺激消費及投資活動的簡易方式。另外，將兩個房屋市場融合的決定，亦可望消除市場上一個重要的不明朗因素。事實上，若公營房屋業主不在公開市場出售其單位，政府亦永不能獲取當中的收入。在現行安排下，土地根本沒有其他的用途，政府的淨損失可能相當有限。但若土地能透過私人房屋市場而重新獲得更具價值的發展，政府甚至可以從中得益。

有批評指這措施對從未受惠於公營房屋資助的市民不公平，但這批評是誤導的，因為當中的得益一開始便已轉移到業主（及租戶）身上，這些住戶現在只是有更多自由及機會去選擇享用有關利益的形式及時間，而不是被迫以實物的形式和長期的時間去消費被配置的單位。這可使房委會收回部份的補地價金額，要不然這是很難取回的。

若所有居屋及租置屋單位能在公開市場出售，合共996,000個單位將會被整合於一個單一的房屋市場。按估計，這措施將會為社會帶來2,500億元的財富，新業主佔有其中一半，另一半由政府以已付地價的形式擁有。要改變現時的經濟結構及解決財赤的問題需時甚長，但在土地無法作其他用途的情況下，推行這措施卻並不需要任何成本。

上述措施不會影響政府幫助合資格住戶自置居所的政策。隨著居屋計劃的停止，延續資助合資格住戶自置居所的政策，可透過提供更具效益的貸款資助計劃而非實物形式來進行。公屋計劃仍須繼

續存在，以幫助社會真正有需要的一群，但若可能的話，應以提供住戶更多選擇的租金資助計劃為尚。總言之，一個蓬勃的私人租賃市場是重建長期穩定的房屋市場的較佳方法。

## 註釋

1. 1999年6月，居屋的十年轉售限期縮短至五年。

## 參考書目

- Aaron, Henry J. and George M. von Furstenberg (1971), "The Inefficiency of Transfers In Kind: The Case of Housing Assistance," *Western Economic Journal*, 9(2):184-91.
- Clemmer, Richard B. (1984), "Measuring Welfare Effects of In-Kind Transfers," *Journal of Urban Economics*, 15(2):46-65.
- DeSalvo, Joseph S. (1971), "A Methodology for Evaluating Housing Programs," *Journal of Regional Science*, 11(2):173-85.
- Olsen, Edger O. and David M. Barton (1983), "The Benefits and Costs of Public Housing in New York City," *Journal of Public Economics*, 20(3):299-332.
- Rating and Valuation Department (2001), *Hong Kong Property Review 2001*. Hong Kong: Printing Department.
- Wong, Richard Yue-chim (1998), *On Privatizing Public Housing*. Hong Kong: City University of Hong Kong Press.
- (2002), "Public Housing Reform and its Effects on the Private Housing Market," *HKCER Letters*, 71(July/August):1-8.
- and Pak-wai Liu (1988), "The Distribution of Benefits among Public Housing Tenants in Hong Kong and Related Policy Issues," *Journal of Urban Economics*, 23(4):1-20.
- Yan, W. H. (2000), "Efficiency in the Distribution of Hong Kong Public Housing Resources: 70's — 90's." Ph. D. Thesis, University of Hong Kong.