

公屋 私有化評論

王于漸 著

香港經濟研究中心
香港明天更好基金
香港經濟政策研究會議

商務印書館

出版說明

“跨越 97，邁向 21 世紀”是本套【香港經濟政策叢書】其中一項主要的出版目標。

際此香港回歸中國的歷史性時刻，一羣經濟學者發起了一個史無前例的大規模經濟研究計劃，以經濟專業的角度，勾畫出香港未來的發展藍圖。這個由香港經濟研究中心推動，集合了 19 位本港及海外大學的經濟學者之經濟叢書編寫計劃，可說是香港學術界的創舉，也代表了各位專家學者對香港未來及經濟前景的熱切關注及期望。

商務印書館(香港)有限公司有幸獲得本套深具歷史意義的叢書之出版權，適逢 1997 年是本館的一百周年館慶，本套叢書之隆重出版，正好作為商務印書館館慶的其中一份獻禮。

最後，我們更希望在這裏感謝香港經濟研究中心主任王于漸教授，以及本套叢書之主編陸炎輝博士的大力襄助，若非他們之辛勤努力及與作者之緊密聯繫，本套經濟叢書實難在這個歷史性的時刻，呈獻給邁向 21 世紀的廣大讀者。

商務印書館

編輯出版部 謹識

【香港經濟政策叢書】

叢書策劃 …… 王于漸教授
叢書主編 …… 陸炎輝博士

公屋私有化評論

出版人 …… 陳萬雄
作者 …… 王于漸
譯者 …… 崔少明
責任編輯 …… 黎彩玉
出版 …… 商務印書館(香港)有限公司
 香港筲箕灣耀興道 3 號東匯廣場 8 樓
印刷 …… 美雅印刷製本有限公司
 九龍觀塘榮業街 6 號海濱工業大廈 4 樓 B1
版次 …… 1998 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
 © 1998 商務印書館(香港)有限公司
 ISBN 962 07 6266 5
 Printed in Hong Kong
 版權所有 不得翻印

【香港經濟政策叢書】書目

- (I) 香港與區域經濟
- 香港與華南的經濟協作
 - 貿易與投資：中國大陸、香港、台灣
 - 旅遊業與香港經濟
- 宋恩榮
馮國釗
鄺啟新
- (II) 貨幣與金融
- 香港——國際金融中心
 - 保險業的發展
- 饒餘慶
余德麟
- (III) 基礎設施與工業
- 科技與工業發展
 - 競爭政策與企業監管
 - 電訊政策及數碼匯流
 - 港口設施及貨櫃處理服務
 - 能源市場的競爭
 - 食水及排污服務私營化
- 鄺啟新
鄭國漢、武常岐
穆烈 (M.L.Mueller)
鄭國漢、王于漸
林本利
林本利、陳裕昌
- (IV) 人力資源
- 急變中的勞動市場
 - 移民與香港經濟
- 孫永泉、陳明智
林潔珍、廖柏偉
- (V) 土地與房產
- 公屋私有化評論
 - 香港城市規劃檢討
- 王于漸
黎偉聰
- (VI) 社會與民生
- 老有所養——退休保障評議
 - 收入分配與經濟發展
 - 醫療改革的經濟分析
- 雷鼎鳴
呂漢光
何灝生

前 言

香港過去的經驗顯示，香港經濟的成功，有賴它簡單、可預測及高透明度的商業及政策環境，而香港繁榮的基礎，亦在於維護私有產權、保持開放及競爭的市場，以及制約政府的干預。

近年香港經濟經歷了急劇的結構轉變，引起各界廣泛討論經濟政策所應擔當的角色。與此同時，香港回歸中國，經濟問題變得更加多面化。過往的商業及政策氣候能否延續，遂成為大眾之疑慮。

際此經濟和政治均處於轉接的階段，各方面人士都會對現行的經濟政策重新評估，而其中定會有改變現行制訂政策架構及重訂未來公共政策方針的建議。因此，對經濟事務有認識的人士，有必要重申過去香港經濟制度成功之處，指出將來可能出現的困難，分析及了解各個經濟領域，並釐定適當的政策，以維持香港的繁榮。

某次與同事陸炎輝的談話中，產生了聯同大專界其他經濟學者有系統地探討香港經濟政策的構思。在隨後的幾次和其他同事的會議中（後命名為“香港經濟政策研究會議”），這個構思逐漸成形，而“香港經濟政策研究計劃”

亦於 1996 年推出，參與者包括香港各大學中 19 名經濟學者。這是香港學界經濟學者首次大規模的攜手合作，為公共政策進行研究及提供意見。這個計劃代表了我們對香港的關懷和希望，以及我們對香港經濟前途的信心。

香港經濟研究中心有幸統籌這個大型的研究計劃，我們特別感謝香港明天更好基金的支持和協助，使這一本書的研究和出版順利進行。本研究計劃的成果，得到香港商務印書館和香港城市大學出版社以叢書形式分別出版中英文版本。兩家出版社的負責人及編輯們為出版事宜勞碌奔波，孜孜不倦，在此衷心致謝。此外，社會各界人士給予我們誠懇的鼓勵和支持，亦在此感謝。

香港經濟研究中心主任
王于漸 謹識

序 言

雖然一般人的印象是香港政府在經濟事務上是無為而治，但事實上它在某些方面的干預是非常明顯的，最突出的例子便是樓宇市場。香港的公共房屋始於 50 年代初期。至 1997 年底，估計全港有 34.4% 的人口居於公屋。

香港政府如何開始介入樓宇市場？又如何在這個市場越陷越深？是否私人樓宇市場不足以應付廣大市民的需求？香港的公屋政策在過去數十年如何演變？所動用的巨額資源是否應用得當？政府應否繼續承擔為三分之一以上人口提供房屋的責任？

本書就上述問題作深入討論，並從政治經濟學角度追溯政府介入樓宇市場的歷史。本書亦基於經濟分析，量度公屋計劃對住戶及整體社會的得失。結論是政府每花一元在公屋計劃上，對住戶的價值在 1981 年只有五毫九分，在 1991 年亦只不過七毫二分。也就是說，在這兩年中，公屋計劃分別浪費了 41% 和 28% 的資源。資源誤用的一個表現形式是公屋計劃扭曲了住戶的消費形態。此外，公屋計劃亦沒有如想像般為社會帶來更平均的收入分配。

基於公屋所導致的大量資源錯配，本書的作者王于漸教

授建議盡快大規模將公屋私有化。事實上，王教授是公屋私有化的最早倡議者之一。本書正代表他對有關問題詳細和綜合的見解。

1997年12月，房委會推出了將部分公屋出售予現時住戶的措施。出售公屋要先解決多種問題，最主要的當然是售價的釐定。其他問題包括出售計劃的規模和步伐、私有化後單位的再出售、公屋出售與居屋及其他政府資助的樓宇計劃如何配合等。這些問題都有在本書討論。

房屋問題大概是香港最多討論及受到最廣泛注意的公共政策議題。1997年底開始的私人樓宇市場的價格下跌可能會模糊了公屋私有化的主題及拖慢了有關政策的速度。但無論經濟是起是落，公屋計劃的資源浪費問題仍需正視。以王教授對公屋問題的長期關注和研究，本書會是討論這個題目時的必然參考。

香港經濟政策叢書主編

陸炎輝 謹識

鳴謝

筆者研究房屋政策的興趣始自1984年。當年，房委會發表《公共房屋編配政策檢討諮詢文件》。這項看上去效率奇低且甚不公平的計劃，立刻引起了筆者的注意。筆者與同事廖柏偉教授出於學術上的好奇心，開始了這方面的研究。有關成果其後獲 *Journal of Urban Economics* 選為1988年1月號的第一篇文章。

其後，房屋和其他方面的政策議題，不時使筆者回過頭去思考公共房屋計劃效率低落且有欠公平的弊端，令筆者對房屋問題的興趣在過去十多年來始終不減。筆者從一開始即深信不疑，就房屋方面的許多這類問題而言，公屋私有化是唯一的出路。過去這十幾年，筆者一直對各方俊賢，包括對此存疑以至大力反對的人士推介公屋私有化的構想。筆者發現，抱有這種想法的同道與日俱增。當然，也許是大家已經不好意思再當面說不。

1992年，公屋首次嘗試私有化，惜以失敗告終。這無疑令人大失所望。接着的幾年樓價急升。全港市民，尤其是公屋居民，為此付出了沉重的代價。1997年10月8日特區行政長官在第一份《施政報告》裏對臨時立法會作出推介

後，公屋私有化現已成為正式的政策。這是莫大的喜訊。

筆者這方面的研究工作與思維，從歷年與廖柏偉、邵啟發及苗學禮的討論中，獲益良多。此外，本書亦受益於張五常和 Alan Smart 的著作。歷年來的各位研究助理，也為本書的研究工作作出了不同的貢獻。由於他們無倦無悔的承擔，本研究計劃始得以開花結果。筆者並在此對李佩詩、李淑芳、黃曼麗和何秀蘭的協助表示感謝。對於“香港明天更好基金”(The Better Hong Kong Foundation) 的贊助，表示衷心的謝意。

viii

在此過程中，面對家庭的各種義務時，筆者經常開小差。本書得以完成，端賴家人的忍耐與諒解。請讓筆者在此說一聲多謝。真光、柏林及曦林，筆者謹以至誠，謝謝你們的支持。

又謹以本書紀念筆者的父親與岳父。他倆都是當年的新移民，都經歷過和平初期惡劣的居住環境。若非他倆當年默默的犧牲，筆者與家人不可能有今天。

香港大學
經濟金融學院和商學院
王于漸

目 錄

出版說明	i
叢書書目	ii
前言	iii
序言	v
鳴謝	vii
圖表	xiii
第 1 章 引言	1
1.1 公共房屋計劃的由來	5
1.2 過往分析的不足之處	10
1.3 對待問題正確之道	16
第 2 章 發展、租管與公屋的起源	23
2.1 寮屋問題的來龍去脈	27
2.2 1947—55 年：租金管制法例的演變	31
2.3 1956—61 年：更改地積比率	34
2.4 1962—65 年：二度更改地積比率	36

ix

2.5	1968年以後的租務管制法例	38	5.4	效率效應	116
2.6	租金管制後果評析	41	5.5	房屋消費效應	122
第3章	1954—83年公共房屋的增長：另類		5.6	公屋計劃效率低落的明證	126
	觀點	47	第6章	公屋私有化及實施方法建議	133
3.1	1954—64年期間	50	6.1	本書研究成果	135
3.2	1965—73年期間	55	6.2	私有化的目標	137
3.3	1973—83年麥理浩時代	60	6.3	需要考慮的因素	146
3.4	公屋發展蓋棺論定	63	6.4	建議總結	163
第4章	居者有其屋與公共房屋改革：1984年		第7章	後記	167
	迄今	73	附錄	175	
4.1	新政策面世	78	1.	公屋發展大事記	177
4.2	津貼市民置業	86	2.	淨利益、總津貼及房屋消費的普通最小平方	
4.3	獨一無二的房委會	91		迴歸計算(1981及1991)	187
4.4	出售公屋	93	3.	模擬消費成長率增加的經濟價值	189
4.5	津貼置業貸款計劃	97	參考書目	193	
第5章	經濟效益與利益分配	105	索引	201	
5.1	公共房屋計劃缺乏效益	107			
5.2	一個簡單的理論架構	109			
5.3	實證結果	114			

圖 表

圖 5.1	公屋計劃的成效 —— 房屋消費明顯增加 ($H_m < H_c < H_s$)	110
圖 5.2	公屋計劃的成效 —— 房屋消費輕微增加 ($H_m < H_s < H_c$)	113
圖 5.3	公屋計劃的成效 —— 房屋消費減少 ($H_s < H_m < H_c$)	115
表 1.1	公共房屋年產量 (1954/1955 - 2004/2005) (預測)	4
表 2.1	香港人口歷年演變	26
表 3.1	1954 - 1965 年間落成的公共房屋可安置之 人數	53
表 3.2	1964 - 1974 年的 10 年建屋計劃	56
表 3.3	按所得組別分布的公共及私人房屋租住戶 百分比 (1976)	59
表 3.4	不同所得級別的公共及私人房屋租戶比例 (1976 - 1991)	65

引言

表 3.5	住宅平均面積	68
表 4.1	物業價格、通脹率和私人住宅供應情況	76
表 4.2	津貼置業貸款計劃歷年情況	98
表 4.3	住戶收入分布情況 (1991)	101
表 5.1	公共屋邨租金與市場租金不同比值下的總 津貼、淨收益與房屋消費 (1981 及 1991)	117
表 5.2	不同所得級別的總津貼、淨收益與房屋 消費 (1981 及 1991)	120
表 5.3	每戶房屋消費得益及房屋消費增長的戶 數比例 (1981 及 1991)	124
表 6.1	人均消費平均增長率與本地生產總值的 關係	139
表 6.2	增加人均消費所帶來的利益	140
表 6.3	公共房屋租金的折現值	161
表 7.1	房委會建議與本書建議比較	171

xiv

1.1 公共房屋計劃的由來

1.2 過往分析的不足之處

1.3 對待問題正確之道

第 1 章

引言

香港政府自從戰後即積極介入房屋市場。先是清拆全港的寮屋 (squatter settlement)，接着大量建造公共房屋 (public housing)。^① 政府的房屋計劃由當初徙置寮屋戶、對低收入家庭提供廉租屋，發展至今由政府津貼中產家庭自置居所。期間內，政府亦曾對戰前及戰後興建的私人住宅物業實施租金管制 (rent control)。當局採取這些政策時，往往沒有想到可能的後果，以致對香港的發展和市民的生活造成了深遠而且往往是有害的影響。

自 1954 年到 1996 年，香港各個公共房屋主管機構累計興建了 1,143,428 個單位。1996 年，有 310 多萬人，亦即全港一半以上的人口住在政府提供的房屋裏，享用着大量津貼。出租的公屋租金大約相當於市價兩成，而供出售的居屋售價則相當於市價一半左右。不用說，為了享有如此慷慨的津貼，市民紛紛輪候入住公屋，人龍從未間斷。

表 1.1 列舉了公營部門各類房屋歷年落成的數量。從中可見，隨着公共房屋計劃的演變，不同類型房屋在比重上的變化。

根據香港政府在 1997 年 1 月公布的《長遠房屋策略評議》(Long Term Housing Strategy Review)，由 1995—1996 年度至 2000—2001 年度，全港每年需要落成

表 1.1 公共房屋年產量 (1954/1955 - 2004/2005) (預測)

年份	房屋種類									合計	所佔比率 (%)
	徙置屋邨	前政府廉租屋	前香港房屋委員會	現香港房屋委員會	居者有其屋計劃	私人機構參建屋計劃	中等入息房屋	香港房屋協會 (出租)	已落成的夾心階層房屋		
54/55	6,196									6,196	
55/56	5,424							242		5,666	-9
56/57	8,853							541		9,394	66
57/58	5,557		1,955					270		7,782	-17
58/59	6,988		638					968		8,594	10
59/60	9,917							1,102		11,019	28
60/61	11,285		2,845					898		15,028	36
61/62	15,012		2,088					894		17,994	20
62/63	15,063	1,246	3,953					1,600		21,862	21
63/64	13,054	4,298	5,231					532		23,115	6
64/65	23,106	4,984	4,505					3,826		36,421	58
65/66	16,463	3,420	862					2,391		23,136	-36
66/67	225,904	800	448					1,615		28,767	24
67/68	22,006	4,832	1,331					2,054		30,223	5
68/69	14,856	5,680	3,514							24,050	-20
69/70	6,410	6,006	854					678		13,948	-42
70/71	12,724	4,656	5,171					1,171		23,722	70
71/72	6,495	12,612	1,472					916		21,495	-9
72/73	6,776	12,912								19,688	-8
73/74	1,970	6,200						325		8,495	-57
74/75				9,200				586		9,786	15
75/76				14,900				2,190		17,090	75
76/77				9,620				486		10,106	-41
77/78				13,020				504		13,524	34
78/79				14,130				1,220		15,350	14
79/80				29,759	2,439			800		32,998	115
80/81				26,769	8,674	1,500		618		37,561	14
81/82				31,346	4,399			3,725		39,470	5
82/83				27,879	7,508	760				36,147	-8
83/84				28,564	7,877		2,240			38,681	7
84/85				26,354	10,168	1,408		354		38,284	-1
85/86				29,386	6,688	11,902		116		48,092	26
86/87				30,237	6,838	4,866		1,391		43,332	-10
87/88				24,016	6,240	1,932		413		32,601	-25
88/89				29,434	7,420	8,012		298		45,164	39
89/90				45,044	10,922	6,450		795		63,211	40
90/91				32,619	9,958	5,940		2,797		51,314	-19
91/92				21,190	1,375	5,270		1,294		29,129	-43
92/93				22,576	12,685	11,433		284		46,978	61
93/94				19,848	10,592	1,960		426		32,826	-30
94/95				24,440	10,477	2,297		0		37,214	13
95/96				14,559	14,868	4,460		269	1,024	35,180	-5
96/97				14,946	13,188	3,690		971	0	32,795	-7
97/98 (預測)				32,200	1,800			4,300	4,000	42,300	29
98/99 (預測)				20,900		12,900		0	5,400	39,200	-7
99/2000 (預測)				51,200		7,700		0	1,100	60,000	53
2000/2001 (預測)				93,400		23,000		1,200	12,400	130,000	117
2001/2002 (預測)				40,700		5,200		1,600	3,200	50,700	-61
2002/2003 (預測)				42,500		5,000		4,600	3,200	55,300	9
2003/2004 (預測)				45,000		6,300		0	10,000	61,300	11
2004/2005 (預測)				37,300		11,000		0	10,000	58,300	-5

註：預測數據由房屋局提供。

85,000 個住宅單位，其中的 54,000 個由公營部門提供。接着在 2001 - 2002 年度至 2005 - 2006 年度，每年落成 73,000 個單位，其中公營部門佔 39,000 個。由此看來，公營部門的比重今後只會有增無已。當局在 80 年代曾經展望，公共房屋的角色將會有所縮減。如今顯然偏離了這項建議。這項新建議已獲得 1997 年 7 月 1 日成立的香港特別行政區 (Hong Kong Special Administrative Region) 政府確認。

1.1 公共房屋計劃的由來

有關香港房屋問題，尤其是公共房屋方面的文獻，多不勝數，並且一再把政府的房屋政策譽為“成就” (Castells, Goh and Kwok 1990; Yeung and Drakakis-Smith 1982; Fung and Yeh 1987; Keung 1985)。坊間文獻在這方面十分一致，分析家們在不少見解上英雄所見略同。但其中 Smart (1992) 對寮屋清拆的研究尤有見地，發人深省，在常見的歌功頌德中是唯一的例外。可是，一般的看法又如何？

“簡言之，1945 年以後，香港的房屋問題被認為問題嚴峻。中國移民大量湧到，加上戰爭摧毀了部分樓房，

6 市民的居住環境擠迫。更由於一窮二白的移民付不起私人樓宇的租金，自行搭建居所，出現了大片寮屋區。房屋之所以短缺，原因是私營部門無法為湧到香港的低收入移民，提供他們負擔得起，而又有利可圖的房屋。由此產生了嚴重的問題：公共衛生惡劣、寮屋區不時發生大火、容易發生騷動、土地被寮屋佔用以致無法用來發展、租金高漲進而對工資構成上升的壓力。由於私營部門無法應付這項挑戰，政府也就不得不介入。但當局秉持放任 (laissez-faire) 或者說積極不干預 (positive non-intervention) 政策，直到非不得已時才插手。” (Smart 1992, p. 5-6)

公共房屋計劃因而被譽為重大的成就，也是政府干預有理的明證，勞苦大眾亦得以有合宜的居所，否則只能望門興嘆 (Yeh 1990)。也有論者認為，“如果沒有公共房屋計劃，則移民不斷流入，為工業成長提供廉價勞動力的同時，也很可能使香港淪為貧民窟。” (Castells, Goh and Kwok 1990, p. 35)

1. 福利說

至於政府當初為何徙置寮屋，具體原因至今眾說紛紜。Pryor (1983) 認為，徙置計劃是當局介入市場、為民謀福祉的措施，而觸發點則是 1953 年聖誕節石硤尾寮屋

區的大火，有 53,000 人因而無家可歸。

2. 經濟說

7 至於從經濟學角度闡釋政府介入房屋市場的過程，坊間已做了不少研究。據黎敦義 (Denis Bray) 記述，港督葛量洪 (Alexander Grantham) 在 1953 年聖誕日次日決定由政府介入房屋事務：“50 年代的徙置計劃並非為勞苦大眾提供房屋的方案，而是騰出土地以供發展的手段。徙置單位並非供市民申請入住的。只有木屋遭到清拆的居民才獲得上樓的機會。” (Hong Kong Annual Review 1991, p. 9)

Drakakis-Smith (1973) 和 Kehl (1981) 都認為，當局實施徙置計劃，主要是因為土地短缺，有必要清拆寮屋區，騰出土地作發展用途。他們指出，所騰出的土地不僅用來安置外來移民，也用來發展工業。他們更認為，政府欲為私營部門騰出最多的土地，促進地產的發展；而由於庫房收入有相當一部分來自賣地，政府眼看可供發展的土地被寮屋佔用，自然感到關切。但下文將會指出，政府介入以支持地產的說法站不住腳。

3. 政治說

對於政府清拆寮屋與發展徙置屋邨，另一種常見的解釋是，公眾擔心寮屋會影響社會安定以及對社會控制

的需要。Smart (1992) 有關清拆寮屋的一項重要研究提出這項政治說。他指出，“騰出土地供發展的經濟說只能說明政府需要清拆寮屋，卻難以解釋為何需要為寮屋戶提供公共房屋。後一種做法有違香港的傳統，與政府以及舉足輕重的商界的喜好也背道而馳。”

Smart 認為，“此中漏算的環節是，寮屋戶一旦抗拒（清拆），可能有損局面的穩定。只清拆而不安置不僅會有困難，政府官員進行清拆時也會遇到危險。而且，其時正當中共崛起，在外交上對香港形成威脅，此舉會對香港的政治制度造成衝擊。”

其後，歷經 60 年代後期的社會騷亂，出現了類似的政策考慮。Castells, Goh and Kwok (1990) 認為，港督麥理浩 (Murray MacLehose) 決定以公共房屋計劃作為社會改革的先聲。目的是緩和社會紛爭，重建社區，改善政府與基層的溝通，鼓勵市民在某種有限的形式內參政，以此改善政府的施政效率。

4. 政治經濟說

另一類政治經濟說見諸 Lui (1984)，成為這位學者主要的論點，以此解釋公共房屋計劃在政府津貼工業化過程中所起的作用。根據這兩項研究，公共房屋租金低廉，因而得以合理的成本再生勞動力，是政府支持工業

化最重要的手段。

該位學者企圖說明，香港的資本主義政府是延續和支撐資本主義生產方式 (mode of production) 的工具。津貼公共房屋只是一種手段，藉着提供起碼的住所，使資本家得以繼續剝削工人，而又不致於令資本主義制度崩潰。這裏也隱含着對放任經濟發展模式，以至把香港的經濟成就歸功於放任的批判。

今天，隨着共產主義和社會主義意識形態消亡，知識界對資本主義的敵意有所消滅，上述的說法作了修正。新的版本強調政府支持資本主義發展的正面作用，不再突出其避免資本主義崩潰的反面功效。公眾對公共房屋計劃的支持，被視為政府推動經濟發展、追求超高成長 (hyper-growth) 一項主要的工具。此中的主要論點是，資本主義若任由其自行發展，仍然存在着內在的經濟矛盾。

根據這種看法，東亞經濟的高速成長並非如新古典 (neo-classical) 派經濟學者所言，乃自由市場結合政府有限管治的成果，而是英明政府循循善誘、推動發展的功勞。提倡這項說法最不遺餘力的是 Castells, Goh and Kwok (1990)。這幾位研究者認為，香港的房屋計劃和經濟成就最終歸功於港督麥理浩的改革熱誠。接着，Campo and

Root (1996) 根據 Castell, Goh and Kwok (1990) 的研究結果，把香港的公共房屋計劃視為一種分享社會財富的機制，使社會在經濟高速成長的同時，得以維持穩定，並且長期發展。

1.2 過往分析的不足之處

1. 政治經濟說

政治經濟說有兩大致命傷。首先，與上文提及的 Lui (1984) 的說法有別，由政府直接提供廉價房屋，不一定會壓低工資。在一個有競爭的勞工市場和出口導向的工業環境下，工資是由香港工人的生產力，以及世界市場的工資水平決定的。除非公共房屋住戶的工資一律較低，否則難以相信，工商界可以從政府提供的房屋津貼中得益。這在競爭性的市場裏無疑是天方夜談。何況沒有證據顯示，工商界實施歧視性的工資。

一種較為隱諱的工資歧視是分割勞工市場。企業也許會相信，公屋住戶享有房屋津貼，所要求的工資會較低，因而專門聘用公屋住戶，希望藉此壓低工資。但並無證據顯示，工廠主要從公屋住戶裏聘請工人。事實上，1961、1971 與 1981 年的人口普查發現，公屋住戶

的職業分布與私人物業住戶的分別不大。由此看來，分割勞工市場以實施歧視性僱用政策的可能性並不存在。

事實上，獲得政府房屋津貼的人士來自各行各業，並不限於工廠工人。由此可見政治經濟說的謬誤。何況，這項津貼是以直接提供公屋的形式發放的。每年落成的單位有限，受益人不多，每年只有小部分市民得益。以公屋計劃帶動工業化的算盤即使打得響，這種手法也並不高明，還不如津貼房租有效得多。政治經濟說之所以有此謬誤，大概是忽略了租金津貼與直接提供房屋的分別。

其次也要認識到，即使政府真的以公屋帶動工業化，這種津貼對社會來說並不是免費的。其餘未能入住公屋因而未獲得津貼的工作人口，總得直接或間接地承擔此中的機會成本 (opportunity cost)。此外，除非先入為主地假設，由於市場不明所以地失靈，經濟陷入困境，唯一的出路是由政府提供房屋津貼，否則難以相信，政府厚待工業而薄待其他行業，會符合整體的社會利益。能更有效地直接促進工業化的方法多的是，任何經濟學者都會覺得，以公屋帶動工業化的說法近乎天馬行空。

政治經濟說有此謬誤，尚情有可原。經濟分析畢竟並非這類倡議者的專長。但是，World Bank Policy Re-

search Report 系列的 *The East Asian Miracle* (1993) 也犯了同樣的錯誤，就顯得很難看。這份報告說，“(香港) 工人很容易獲得低成本房屋，因而有助於抑制工資、津貼勞工密集的製造業 (163 頁)。”這是天大的錯誤。但這種謬誤顯然有擴散的跡象。

2. 政治說

政府在 50 年代和 60 年代清拆寮屋、發展徙置屋邨。這往往被視為與公眾希望維持安定、有效地控制社會有關。在這個問題上，Pryor (1973) 強調火災危險、公共衛生和公共秩序等具體問題，以為佐證。而緊接着 60 年代末期的社會騷亂，70 年代和 80 年代也有類似的考慮和關切。Castells, Goh and Kwok (1990) 即強調，港督麥理浩之所以大事改革，主要是安撫當時的社會情緒。Smart (1992) 即猜想，當時的決策者很可能有政治上的考慮，一則擔心會有騷亂，二則對中國大陸在國際上崛起抱有戒心。但是，純粹從社會安定和社會控制出發，不足以解釋當局當初為何推出公共房屋計劃。事實上，香港大學在 1957 年進行的調查有兩個意想不到的發現。一是徙置屋邨的居住環境並不比貧民區大多數的私人樓宇 (slum tenements) 差。二是寮屋區的居住環境比貧民區的要好。(Bray 1952; Maunder and Szczepanik 1957;

Maunder 1969)

由此可以猜想，貧民區私人樓宇的租客才是公共房屋計劃理所當然的對象，而並非寮屋住戶。難道就社會安定和社會控制來說，讓市民擠在貧民區的私人樓宇裏，好過讓他們在市區邊緣搭建居住環境較為寬敞的寮屋？事實上，政府建造徙置屋邨採用的是最低的建築標準。這使得政治說更難以令人信服。公共秩序和安全會否只是某些人憑空的想像、權宜的藉口？

此外，Johnson (1966) 分析 1961 年的人口普查數據發現，寮屋戶和非寮屋戶的抵港日期並沒有顯著的分別。香港大學在 1952 年和 1957 年進行的調查顯示，在寮屋居民裏，自市區遷入的人數不亞於新近自中國大陸移居者。由此可見，寮屋戶與永久性房屋住戶之間必定曾經有顯著的流動；兩者之間除了居住方式各有所好，此外並無可見的分別。Hopkins (1971) 注意到，“與最初的印象相反，就生活 (品質) 而言，寮屋肯定較擠迫的私人樓宇優勝。”他並發現，“不應一概認定寮屋戶都是貧戶；他們並非社會上最窮的一羣。”

歷經 60 年代後期的社會騷亂，70 年代及 80 年代出現了類似的憂慮。Castells, Goh and Kwok (1990) 的研究工作突出港督麥理浩熱中改革、緩和社會不滿的因

素。但是，這只能解釋公共房屋計劃設立後的成長與發展，卻無法解釋當初為何要開設這項計劃。眾所周知，公共服務 (public programmes) 一旦設立，也就會自我延續。此後的發展，不一定反映當初開辦的原意。

3. 經濟說

至於說到，當初設立徙置計劃，原因是要騰出寮屋佔用的土地，以供發展，這種說法無疑是正確的，但並不全面。戰後隨着經濟成長，對土地的需求日漸緊張。要滿足這項需求，有兩種途徑，一是拆建舊區的房屋，

14

二是清拆寮屋。當局清拆寮屋後，立即面對住戶何去何從的問題。有關官員不得不善後。對官員來說，由政府建造房屋予以安置是唯一實際可行的辦法。否則，清拆戶只會另起爐灶。如果他們湧到其他地區重建家園，清拆工作也就會成為政府無了期的苦差。

如果政府當時確有政治上的考慮，那也許是擔心會一次又一次地擾亂大批寮屋居民的生活，因而決定提供徙置。除非清拆後能為寮屋戶提供永久性的居所，否則也就須無了期地清拆。我們必須了解，當時的官員及一些觀察家深信，私營部門無法滿足社會上對房屋的大量需求。官員裏有誰敢作為清拆清拆再清拆的始作俑者，

為萬民唾罵？

4. 租金控制的效應受忽視

此外，有關公共房屋計劃的探討雖多，卻都沒有提到政府也同時干預了私人房屋市場。以經濟學的角度看，私營及公營房屋部門無論在供與求上均互為因果。忽視了這項關連，有關的分析即非無可救藥，亦已大錯特錯。就說政府對戰前私人樓宇實施的租金管制 (rent control, 簡稱“租管”) 吧，從來沒有人把租管視為公共房屋計劃崛起的一個主要因素。但本書的分析將會指出，事實上正是因為租管這個最重要的因素，使得私營房屋部門無法對市場需求作出反應，種下了由政府直接提供房屋的肇因。租管令私人發展商在一段長時間內無法重建舊樓。面對需求，唯一可能的反應是僭建寮屋。

15

及至舊樓重建終於獲得政府開綠燈，遂掀起一窩蜂的熱潮。舊樓紛紛清拆，令寮屋問題更形惡化，政府被迫擴大房屋計劃。幾無疑問，租管直接為政府提供房屋創造了條件。

大型的公共房屋計劃也是把私人發展商逐出低檔房屋市場的一個重要因素。稀有的土地資源因而未獲得有效的使用。隨着公營部門擴大，社會日漸富裕，房屋部門的效率顯得越來越低落，助長了私人物業的售價與租

金的升勢。有悖常理的是，這使得政府在政治上無法避免干預房屋市場，對那些期望居住環境超逾本身負擔能力的市民，提供更慷慨的津貼。

1.3 對待問題正確之道

縱使不少觀察家仍然把公共房屋計劃視為香港戰後的一大成就，但社會人士已普遍看出，有關計劃亟需大刀闊斧進行改革。首先，公共房屋部門的規模顯然已太大，難以有效地管理。第二，任由公共房屋計劃自行發展，公屋選民的政治力量將會不斷擴大，力圖進一步鞏固其本已相當可觀的利益，令公屋的規模有增無已。第三，社會上日漸認識到，隨着市民日益富裕、房屋需求多元化，由政府的官僚架構以經濟計劃的方式建造房屋，已難以滿足需要。長者、小家庭、居屋等房屋需求各有特色，無法以此方式一一迎合之。第四，公屋富戶拒絕遷出，繼續享有大量津貼，而許多並不富裕的家庭被迫住在品質低劣的臨時房屋（temporary housing，簡稱“臨屋”）或租金昂貴的私人物業，令政府長期感到尷尬。

毋須作進一步的調查，也毋須採用了不起的分析工具，即可了解公共房屋計劃面對的困境。只要隨便翻閱

房委會 1984 年 4 月發表的《公共房屋分配政策檢討》(A Review of Public Housing Allocation Policies)，即足以看出有關計劃所面對的矛盾。這份文件就房屋政策的 5 大領域做了坦誠有用的檢討，提出了一系列建議。可惜，下文將會進一步談到，該報告建議的對策彼此矛盾，只會使問題變得更複雜。

香港的公共房屋計劃發展至今，前後將近半個世紀。期間，不同的政策產生了不同的計劃。各個政策背後的目標不一定完全一致。有些因應當時發生的事件，另一些則針對當時的情況而制訂，如今均已事過情遷。此外，隨着公共房屋的規模日益龐大蕪雜，住戶的既得利益根深蒂固，反過來支配了房屋政策的議程，令政策本身日漸受制。

房屋問題應作為一系列問題的其中一環。只在特定政策目標分析房屋政策的利弊，不足以解決問題。把房屋計劃當作純粹為市民提供居所，以落成單位數、單位質素、住戶人數和類別、計劃的成本效益的技術準則去衡量政策的成敗，亦將失諸交臂。

這種專攻一點、不及其餘的研究工作，其局限顯而易見。既無法提供一個廣泛的架構，以了解政府房屋決策的理據及目標，更遑論預見政策的後果與社會的互動

作用。這只會使房屋決策淪為一種孤立的數據 (isolated datum)，而非社會、經濟與政治進程的後果。靜態的分析忽視了政策對其他社會進程和後果的動態作用。如此探討問題，只會更形強化公屋選民既得利益對房屋政策的支配。

隨着政府的房屋政策時移勢易，這種分析方法日漸失效，以致政府政策的斷層及矛盾要透過公眾的討論去反映。這種研究方式既未能提升，也未能超越狹義的房屋議題，最終也就無法在房屋問題上提供深入的認識，甚至不得不在政策上導致前後矛盾 (time inconsistent)，令社會今後在撥亂反正上，無可避免地要付出重大的代價。

在經濟學上，前後矛盾指的是隨着時間的推移，政策目標與政策後果呈現出矛盾，亦即政策推出後，所獲得的反應導致一些與當初目標相反、未能預見的後果。之所以失算，原因是未能預見到，住房行為是範疇更大的社會進程其中一環，無法當作孤立的問題處理。這些未能預見的後果對其後的決策和行為造成了影響。由於此前一些決定所得出的後果，限制了其後的選擇，以及接着的階段可以採取的行動，故有關的進程具有因徑依賴性 (path dependent)。而由於有關政策依賴因徑、前後

矛盾，把討論的範圍局限於房屋政策本身，對於了解以至解決目前的房屋困境，作用有限。

若要解釋公共房屋計劃的崛起及其後的發展，首先得證明為何非由政府津貼房屋發展不可。如果問題在於移民湧到，而私營部門無法滿足房屋需求，則必須要問私營部門為何失職。第二，同時要能夠解釋，政府為何直接提供房屋，而不是利用賣地所得，發放租金津貼。後一方式容易實施。而且，至少在麥理浩主政以前，政府傾向以市場解決問題，這理應是政府的取向。

公共房屋計劃對於經濟、社會及政治都有重大的影響，其作用遠遠超出純粹提供居所的範疇。而有關計劃規模龐大，對經濟效率及社會公平所起的作用，在任何政策討論裏均不容忽略。在一個較廣泛的架構裏探討房屋政策，同時就各種相關的效應作出評估，既是理所當然，也合適不過。

為了正確回答這些疑問，也就是說，香港當初為何會有公共房屋計劃，這對經濟發展和社會福祉有何具體的貢獻，首先必須重溫公共房屋計劃及有關發展的實情。此外還須重新闡釋歷史，更新對公共房屋問題的認識。筆者相信，有關計劃經過 40 年的發展後，如今除非把既有的公共房屋全部私有化，否則無法扭轉這個計劃

的內在矛盾，及其為社會帶來的問題。若非如此，無論對社會還是經濟，後果堪虞。

本書將會說明，將現有的公屋單位私有化是解決房屋問題唯一可行及可取的途徑。以筆者的管見，有有力的論據可以證明，房屋政策不應以提供居所為唯一的考慮。以往有關公共房屋的改革建議，大都在這方面犯了致命的錯誤。一項合理的政策建議必須首先考慮到社會的整體利益，着眼點不應過於狹窄，也不應受制於公屋選民的利益。後者說到底是單一議題的選民，不可能反映公眾的利益。當然，也必須認識到，任何改革的建議都必須在政治和經濟上可行。本書在可能的範圍內，已一一考慮到這些因素。

註釋

- ① 譯者按：初期的公共房屋只供出租。但後期出現了供出售的“居者有其屋”。為免混淆，後來“公屋”專指出租的公共房屋，“居屋”則指居者有其屋。本書沿用這種區分。

發展、租管與公屋的起源

2.1 寮屋問題的來龍去脈

2.2 1947—55 年：租金管制法例的演變

2.3 1956—61 年：更改地積比率

2.4 1962—65 年：二度更改地積比率

2.5 1968 年以後的租務管制法例

2.6 租金管制後果評析

第 2 章

發展、租管與公屋的起源

根據大多數說法，公共房屋計劃的由來可以上溯到 1953 年 12 月的石硤尾大火。這場大火後不久，政府即着手遷拆寮屋區，安置失去家園的居民。就從這個小小的起點，政府的徙置計劃 (resettlement programme) 在這個自由企業經濟 (free enterprise economy) 體系裏，發展成為最龐大的官方事業。

一般相信，當初之所以會有公共房屋計劃，最主要的原因是內地移民大量湧到。在 1945 年到 1951 年間，由於內地人蜂擁而至，香港的人口從 600,000 人陡增至 2,360,000 人 (見表 2.1)。房屋需求水漲船高，市區四周的土地均被新移民佔用，寮屋可謂一夜之間遍地開花。

不幸的是，當局當時嚴格限制私人發展計劃。其中尤以管制戰前樓宇租金打擊最大，令重建市區的工作大受制肘。隨着經濟急速成長，房屋需求增加，情況遂更形嚴峻。政府面對兩種抉擇：(1) 清拆非法僭建的寮屋，安置其居民，或者 (2) 放寬限制，方便業主收樓迫遷租客，以重建市區。政府最終兩樣都做了。不過，這樣說也就跳過了一些重要的情節。還是重頭說起的好。本書有關限制私人發展和租金管制惡果的論述，部分取材自 Smart (1992) 及 Cheung (1979)。

表 2.1 香港人口歷年演變

年份	人口
1901	386,229
1911	456,739
1921	625,166
1931	840,473
1941	1,639,337
1945	600,000
1947	1,800,000
1951	2,360,000
1961	3,129,648
1966	3,708,920
1971	3,936,630
1976	4,402,990
1981	4,986,560
1986	5,396,000
1991	5,522,281
1996	6,217,556
1997	6,617,100

資料來源：Chan (1986)；Hambro (1955)；Department of Census and Statistics, Hong Kong, *Hong Kong Annual Digest of Statistics 1996; By-Census Summary Report*。

2.1 寮屋問題的來龍去脈

香港當初之所以會有公共房屋計劃，一般相信主要是因為政府清拆寮屋。然而，外界對此中的經過所知有限，以致對公共房屋計劃的性質、起因和作用，存在着諸多的誤解。就這方面而言，立法局在 1947 年就房屋問題展開的一場辯論 (*Hong Kong Hansard*, July 3, 1947, p. 191-206)，值得我們重溫。

1947 年，立法局內代表地產和工商界利益的非官守議員 (unofficial member)，大都對政府妨礙私人發展物業提出尖銳的批評，促請當局撤除非必要的管制。議員們要求降低地租 (crown rent) 和地價 (premium)，放寬官契 (lease conditions) 對發展商建造樓宇實施的嚴厲限制，加速契約轉讓 (lease transferrals) 的審批工作。非官守議員力促當局消除障礙，以便私人發展物業。但是，當時的立法局以官守議員 (official member) 佔多數，政府輕易地否決了商界的的要求。但罕見的是，當時所有的非官守議員都投票反對政府。

這項爭議在政治上具有重大的意義。根據英國的制度，普天之下莫非王土。政府已壟斷了土地的所有權，若再透過官契，對物業發展施加諸多限制，並且藉着《建

築物條例》(Building Ordinance) 審核私人的發展計劃，這無疑是封殺私人發展和重建之門，迫使發展商事先處處向政府請示。若此，私人發展商也就無法及時收樓重建。當時房屋需求迫切，由於此等人為的瓶頸，政府推出土地拍賣時，成交價高企，導致高樓價和高租值。

立法局內的非官守議員深知，當局若不改弦易轍，私營發展商斷無可能及時落成樓宇，發展計劃也難以有利可圖。可惜根據 Smart (1992) 的觀察，“由於技術問題，官僚的私心，當局把發展商視為投機者，擔心地價下跌影響庫房收入，希望改善城市布局和樓宇質素，有些官員認為私人樓宇租金高昂而質素低劣，剝削老百姓等諸多因素，政府頂住了(發展商的)壓力。”(第 38-39 頁)

1945-1948 年間，香港的人口由 60 萬暴增至 180 萬。但在 1948 年，只有 3 萬人住在寮屋，佔人口 2%。由此可見，私人樓宇的居住環境雖然極度擠迫，仍然大致上容納了所有的人口。及至 1953 年，寮屋居民雖然已暴增到 30 萬，但也只佔人口的 10%。

在 1945-1958 年間，當局批出的市區土地不超過 200 英畝。其中公開拍賣的不到 30 英畝，其餘透過私人協約 (private treaty) 批出，大都供非牟利用途。要解決房

屋短缺，除了批出足夠的土地，餘下只有兩個私人途徑。一是收樓重建，但受制於租金管制，困難重重。另外就是擴建寮屋。

縱然面對諸多限制，私人樓宇仍然應付了人口激增的需要。只是代價不菲：租金高昂，居住環境擠迫，內部設備也不足夠。私營部門也搭建了大量寮屋，供出租或出售。雖然沒有足夠的數據以說明自建自住和搭建供租售用的寮屋各佔多少，但據 Smart (1992) 說，當時的文件顯示，供租售用的寮屋極其普遍。他引述的《南華早報》社論，即促請政府增加對建築商出售地盤 (site)，以解決房屋短缺的問題，因為不少寮屋居民負擔得起正式的房屋。(South China Morning Post, 1958 年 12 月 31 日)

Smart (1992) 亦認為，“當時不少建築公司或者類似的公司同時在寮屋區和合法的私營部門興建房屋。較高級的多層水泥建築物無疑是由這些公司興建的。”政府之所以徙置寮屋居民，其中一項公開的理由是，“藉着徙置計劃，政府得以打破某種‘非法行業’……事實上，自置居所的寮屋居民絕無僅有。他們大都須付出昂貴的租金，而且往往只是分租寮屋。……政府若能以合理的租金，為其提供棲身之所，而且大規模地這樣做，就能粉

碎這個令生活費用高企的‘非法行業’。”(Hong Kong Hansard, 2 March 1955, p. 40)。這段引文有趣的是，官方把租金與樓價高昂歸咎於寮屋。恕筆者在此補充一句，這自然與事實不符。顯而易見，若非有寮屋，租金與樓價將會更上層樓。

值得指出的是，非法僭建的寮屋與合法的私人樓宇唯一的分別是，^①前者座落在非供建築物用的農地上，建造時亦未經政府按照《建築物條例》審批。但值得注意的是，農地上的寮屋居民通常對土地業權人繳付租金，後者往往把土地賣給或者租給親戚甚至外人。由於政府施加限制，僭建寮屋可視為私營部門為了發展，不惜繞過法律的一種手段。

由於政府的干預扼殺了市場對戰後房屋短缺作出應變的能力，私營部門除了非法僭建寮屋，別無他法。從這個角度看，要說私營部門無法滿足移民湧到後日增的房屋需求，以致政府被迫介入市場，倒不如說政府是導致房屋問題惡化，令寮屋滋生的罪魁。政府堅持對房地產發展實施嚴格的控制，事實上也就扼殺了私營部門的發展。對戰後房屋驟增的需求既無法作出應變，政府最終也就把自己抬上了轎子，不得不直接挑起為市民提供居所的責任。

2.2 1947–55 年：租金管制法例的演變

二次大戰後，負責接收香港的英國軍政府 (British Military Administration) 在 1945 年 10 月頒布緊急法令 (proclamation)，在日本軍隊交還香港後，下令壓抑所有戰前樓宇的租金。此舉本來是為了保護戰後回流的香港居民，使免受租金陡增之苦，但對非香港居民和新移民則無疑帶有歧視性。1947 年 5 月，當局通過《業主與租客條例》(Landlord and Tenancy Ordinance)，規定戰前落成的樓宇不論住宅還是商用，一律按戰前水平收取租金。

為了保護租客，1947 年的這條法例規定，戰前住宅樓宇 (domestic premise) 劃一收取標準租金 (standard rent)，加租時不得超逾標準租金的 30%。而標準租金則以 1941 年 12 月 25 日或此前最後訂定的不包傢具單位租值計算。政府並為此設立“租務審裁處”(Tenancy Tribunal)，審理業主與租客的糾紛，裁定戰前樓宇應收的租金。

1947 年迄今，當局曾數次批准戰前樓宇加租。但增幅低於市場租值。1954 年，住宅樓宇的加租上限調整為標準租金的 55%。這項增幅維持了 20 多年，直至 1975

年 12 月，才告解凍，而加租幅度獲提高到標準租金的 105%。同期內，其他樓宇的租金不受管制，早已飆升。

當初立法管制租金，本來只打算實行 1 年。但法例其後連年順延，最後索性在 1953 年撤銷法例裏的終止條款 (termination provision)。自此，《業主與租客條例》成為永久性有效的法例，直至最近才告淡出。

按照原來的 1947 年法例，業主有權收樓重建，但租客也有權不放棄所住的單位 (right to possession)。業主只有兩種方法可以收樓：申請驅逐租客，或者申請免受 (exemption) 法例的約束。但當時的法例志在保護租客，處處針對業主，驅逐租客難乎其難。^②

如果重建利潤豐厚，業主也許會賄賂租客，請其自行遷出。雖然按照 1947 年的法例，付出金錢報酬屬於非法行為，但在現實中並未構成障礙。真正棘手的是業主與租客僵持不下，要能透過談判收回樓宇談何容易。在現實中，總有租客除了自己應得的一份外，想在業主重建的好處裏多分一杯羹。^③

收樓時，業主向租務審裁處申請免受 1947 年法例的約束也不容易。租務處主要根據公眾利益 (public interest) 進行裁決。至於何謂公眾利益，一般的解釋是，讓現有的租客繼續享有低廉的租金對社會有利；相比之下，重

建舊樓並非公眾利益所在。由於法律費用高昂，而處境不利以及申訴的後果難料，業主大都不願意提出申請。^④

因而，限於法律手續，戰前樓宇要收樓重建，成本高得令人卻步。舊樓重建的機會近乎零。和平後那幾年，私人發展商的積極性大受打擊。把私營部門無所作為歸咎於市場失敗，於理不合。市場受制於租金管制，從一開始就無法起作用。當局其後遂索性介入市場，以興建公共房屋作為現實中權宜之計。

由於收樓困難，導致一連串的問題。及至 1953 年，不少舊樓已危危欲墜，不宜人居住。無他，業主既不能加租，又不能重建，遂任由其失修。當局於是在 1953 年修訂法例，授權工務處長 (Director of Public Works) 裁定某些樓宇為危樓，准許業主“在騰空後收回樓宇” (vacant possession of premises)。^⑤ 由於以危樓為由驅逐租客毋須補償，業主自然大表歡迎，租客則大力反對。雙方充滿敵意。

當時，收樓重建利潤豐厚。由於人口激增，加上經濟改善，期間內，戰後樓宇的租金在不受管制下，節節上揚。如今一旦裁定為危樓，即可以無償收樓，“危樓” (dangerous building) 條款遂大受業主歡迎。傳聞有些業

主在維修樓宇時，暗中拆除樓宇的主要結構，使其不宜人居。

《業主與租客條例》終於在 1955 年再次修訂，令業主進行重建時，較易於申請豁免。一旦獲得豁免，租務審裁處即可援用“官方徵用權” (eminent domain) 收樓。然後再由業主對遷出的租客提供金錢補償。^⑥ 這大大減輕了驅逐租客的費用、緩和了業主與租客的敵意。

2.3 1956—61 年：更改地積比率

1955 年之後採取的另一項變革，令收樓重建更具吸引力。當局在 1956 年修訂原在 1935 年通過的《建築物條例》 (*Building Ordinance*)，大大放寬樓宇的高度限制，亦即所謂地積比率 (plot ratio)。^⑦ 至此，收樓重建的好處大增。但與此同時，業主進行重建時，降低收樓成本的壓力也有所增加。

由於上述兩項修訂，業主收樓時獲得豁免法例限制的案例固然大增，租客也較為願意坐下來與業主談條件。^⑧ 兩種作用雙管齊下，住宅重建的浪潮縱然姍姍來遲，但總算在 1959 年達致高潮，在 1 年內落成了大約 12,000 個私人住宅單位 (domestic unit)。舊樓重建的高潮

足以說明，認為私營部門無法應付移民潮導致的房屋危機這種說法並無根據。關鍵在於是否有適當的誘因，以及所涉及的成本是否合理。

租務處除了就業主申請收樓重建作出裁決，也獲授權裁定對租客的補償額。不用說，如果補償額定得太高，會減慢市區重建的步伐；定得太低，則會過度重建。事實上則是定得太低。幸而，在 50 年代末期，樓宇尚未陳舊即過早拆建的問題並不嚴重。當時由於租金管制，延宕了 10 年才着手重建，不少建築物早應拆卸。

由於大批舊樓遲了 10 年才集中在一起進行拆卸，霎時令房屋供應出現緊張。被迫遷的租客紛紛淪為寮屋居民。不久後，市場需求呈現飽和，建築活動轉趨淡靜。直至 1961 年以後才有起色。

不幸的是，由 50 年代後期直至 1970 年初期，租務處基本上凍結了對租客的補償率 (rate structure of compensation)。另一方面，在 50 年代至 60 年代初期這十幾年內，市值租金飆升。由於補償額定得低，業主熱中收樓，種下了過度重建的禍根。1962—1965 年間的建築熱潮導致災難性的後果。補償率定得太低，當局難辭其咎。

2.4 1962—65 年：二度更改地積比率

50 年代後期的重建熱潮，不僅令市區更形擠迫、各區發展有欠均衡，更為交通和公用事業帶來巨大的壓力。為了舒緩市區的擠迫，政府決定再度修訂《建築物條例》，但這次是放緩發展步伐。不料，人算不如天算，後果與修訂法例的原意適得其反，在 1962—1965 年間導致又一輪的重建狂潮。

1962 年 9 月 19 日政府再次修訂地積比率，把建築面積 (gross floor area) 與地盤 (site) 面積限制在較低的指定比率內，定於 1962 年 10 月起實行。經過這次修訂後，可以落成的樓面面積將會少於 1955 年的修訂。政府以為，由於新樓可以收取的租金減少，建築市道將會因而放緩。

但修訂草案百密一疏，附帶的“說明摘記” (Explanatory Note) 含有例外條款 (escape clause)，讓所有在 1965 年底以前提交的重建計劃免受新的限制，仍可按 1955 年的條款進行重建。眼看樓面面積在新的地積比率下將會縮減，業主自然都搶在限期以前遞交申請。

因此，在 1962 年到 1965 年的寬限期 (grace period) 內，掀起了前所未有的私人樓宇興建熱潮。期間內，約

有三分之一到一半的戰前樓宇計劃重建 (Cheung 1979, p. 47)。住宅單位迅即嚴重過剩。但在過剩的跡象尚未呈現之前，先就因為舊樓拆卸後，新樓的建築工程延誤，令本來就已供應短缺的房屋更形捉襟見肘，導致戰後樓宇租金暴漲。政府於是在 1963 年制訂第一條全面的租務管制法例《加租 (住宅樓宇) 管制條例》 (*Rent Increases (Domestic Premises) Control Ordinance*)，對戰後住宅樓宇的加租幅度實施管制。但由於其後幾年過度重建，供應過剩，1966 年這項法例屆滿後，當局未予延續。由於舊樓紛紛拆卸，大批租戶被迫遷，寮屋的問題更形嚴重。寮屋人口在 1964 年到達高峰，與拆樓迫遷的高峰期不謀而合。(Drakakis-Smith 1973, p. 25)

1965 年，重建的步伐已顯著放緩。前一年，獲准免受法例限制的重建計劃有 885 個，1965 年驟降至 200 個，1966 年更只有 25 個。1966 年，全港空置的住宅單位高達 18,000 個。

同期內，經濟開始衰退。1964 年，銀行開始出現小規模的擠提。翌年，擠提風潮擴大，即使規模最大的華資銀行也無法倖免。一般相信，經歷 1963—1965 年的重建狂潮後，存戶擔心銀行財務不穩。地產崩潰觸發的大衰退，由 1965 年中持續至 1969 年底。期間內，租值下

跌了 40%，樓價更狂瀉 70—80% 之多。觸目皆是未完工的樓盤。業主紛紛向政府申請延期，推遲樓盤的動工或落成日期。申請豁免限制的重建計劃在審批期間亦自動撤回。1967 年的暴動也許加劇了這次衰退。但反過來說衰退激發了暴動，也未嘗不可。當時經濟惡劣，前景不明，令社會關係呈現緊張，雞毛蒜皮的小事也可以釀成軒然大波。總之，此中人和經濟的代價實難以估計。

2.5 1968 年以後的租務管制法例

38

1968 年，《業主與租客條例》再度修訂，允許業主直接與租客談判，藉着補償，換取租客放棄或終止租約。^②此後，業主有意加租，使與市場水平看齊時，毋須再以收樓重建為藉口。由於這項修訂，70 年代初期經濟開始復甦後，一些尚未十分陳舊的樓宇得免提早拆建。

1969 年底，經濟開始復甦。由於當時的租務管制條例對大多數私人樓宇不再適用，租金開始回升。但戰前樓宇早已在此前的重建熱潮中拆卸殆盡。租戶習慣了穩定的租金，對業主加租提出抗議。政府遂實施臨時措施，在 1970 年 6 月頒布《加租管制條例》(Rent Incrcases

Control Ordinance)，把戰後住宅樓宇的租金納入管制。這項法例涵蓋了 1945 年 8 月 16 日之後新建或大事改建的住宅樓宇，包租與分租均包括在內。

1972 年，政府把各項用來管制戰前和戰後樓宇的法例綜合為《業主與租客(綜合)條例》〔Landlord and Tenant (Consolidation) Ordinance〕。1947 年的原法例納入綜合條例的第 1 部分，成為管制戰前樓宇的法律依據。對戰後樓宇的管制則編入第 2 部分。

租金管制為樓價和私人房屋的發展帶來了災難性的後果。綜合條例實施了 7 年後，政府逐漸放鬆管制。1979 年立法撤銷對戰前商業樓宇租約的管制，但給予 5 年的調整期，自 1984 年 7 月 1 日起始生效。

1980 年，政府再度修訂法例，允許業主以“自用”(self-use) 為由收樓。^③這一次，法例偏向業主而非租客。時值 80 年代初期的地產旺市，業主遂樂得引用此條款收樓。其實按照法例，業主收樓後，必須自住兩年，方能轉售或再度出租。

1981 年，負責檢討《業主與租客(綜合)條例》的專責委員會發表報告，建議加速解除租務管制。最終的目標是完全撤銷私人住宅的租金管制，但為租客提供某種保障，讓其保留按市值租金續約的權利。

39

至於戰前樓宇，此前已獲准定期加租。1981年5月再度修訂法例，把戰前住宅樓宇的租金上限設定為標準租金（見前文）的8倍。接着的幾年內，政府連年修訂法例，提高租金上限。最近一次修訂是在1990年11月，上限設定為標準租金的48倍。

與此同時，當局也逐步解除對戰後樓宇的管制。1992年的《業主與租客（綜合）（修訂）條例》〔*Landlord and Tenant (Consolidation) (Amendment) Ordinance*〕建議自1994年起撤銷租金管制。受影響的私人住宅租戶約有39,000人。但是，1993年7月正式通過法例時，修訂了原來建議的版本，把撤銷管制的期限推遲到1996年底。其後，立法局在1996年12月通過決議（*resolution*），把期限進一步推遲到1998年12月31日。租金管制生命力之頑強，令人歎為觀止。

可喜的是，有關法例經過連串修訂後，租金管制最棘手的部分已逐步解除。顯而易見，租管是建築業和樓價大起大落，甚至不時對銀行系統構成威脅的主要原因。政府官員和社會賢達縱然早期釀成大錯，但能及時懸崖勒馬，應記一功。猶記得，當年瑞典經濟學家 Assar Lindbeck 諷道，想要摧毀一個城市，除了轟炸，最有效的方法莫過於管制租金。回顧香港的過往，最重要的一

項教訓也就是實施“租管”，當初導致寮屋氾濫，其後令公共房屋計劃膨脹，租管可說是箇中罪魁。幸而，如今租管已不再是重要的議題。但是，面對着數量龐大的公共房屋，今後也仍然可以感受到租管的效應。

2.6 租金管制後果評析

公共房屋計劃的緣起是40年代內地移民湧到，房屋嚴重短缺，私人樓宇的居住環境極度擠迫，政府批出供發展用的地皮有限，以及私人發展計劃受制於政府的延宕和監管條例，難以施展拳腳。加上為了保障本港居民，當居實施租金管制，情況遂更形惡劣。租管嚴重壓抑了市場調整供求的能力，以致1947—1955年間，幾乎無法拆卸舊樓重建。寮屋成為解決房屋短缺唯一的出路。

惡果顯而易見。房屋短缺的情況日益惡化，寮屋問題無法解決。而隨着經濟迅速增長，房屋需求增加，問題迫在眉睫。政府面對壓力，必須在以下兩種方式中作出抉擇：（1）清除非法僭建的寮屋，另行安置寮屋居民；（2）放寬對市區業主收樓重建的限制。政府決定雙管齊下。1953年12月石硤尾大火後，政府決定安排寮屋居

民入住多層的徙置屋邨。但事實上，政府早在同年 8 月修訂《業主與租客條例》之前，即已作出徙置寮屋居民的決定。修訂租客條例與徙置寮屋兩項決策並無關連。

政府既然需要收回寮屋佔用的土地供發展用，也就得安置家園遭到清拆的寮屋居民。緊接着 50 年代末、60 年代初的舊樓重建熱潮，公共房屋計劃擴大範圍，一併容納被迫遷的低入息私人樓宇租戶。政府在 1962 年推出的廉租屋計劃 (Government Low-Cost Housing Scheme)，亦可視為租金管制的產物。其後 30 年內，公共房屋計劃以驚人的速度膨脹。隨着事態的發展，政府頭痛醫頭，腳痛醫腳，逐漸發展成以為民提供居所為己任。

政府自從 1945 年實施租金管制起，即已為其後的連串事件種下了禍根。此中的惡果遺害至今。香港租管的經驗說明，一旦開始干預市場，就會製造出各種各樣的條件，導致更多的干預。

直到干預的規模如此驚人，惡果如此明顯，人們才會察覺到問題所在。但發展至此地步，已釀成諸多的既得利益，令整個制度跡近無可挽救。政府其後終於撤銷了租管，這無疑應記一功。但要撤銷公共房屋計劃則談何容易。房委會已着手循私有化途徑尋求解決之道，並試圖重建過去這幾十年被該會接管的市場。

老生常談說，戰後移民湧到，私營部門無法滿足房屋需求，以致政府被迫介入市場。但是，50 年代末期的重建熱潮，接着 1962—1965 年私人發展商大興土木，均足證這種說法的謬誤。其後放寬租管，私人發展商反應熱烈，可見市場運作良好。

不只此，甚至不少寮屋也是私營部門提供的。證據顯示，當時不少寮屋供租售用。搭建寮屋作商業用途與興建其他私人住宅，唯一的分別是合法與否。寮屋這等僭建物不過是私營部門繞過法律、避開規管的產物。

由此足證，問題不在於私營部門無法滿足房屋需求，使到政府被迫介入市場；剛好相反，令私營部門無法發揮功能的，罪魁正是政府。若非有私營部門，蜂擁而至的移民甚至可能無寮屋可住。

註釋

- ① 把非法僭建物視為政府嚴厲監管導致市場扭曲發展這一見解，首見於 Hernando de Soto (1990) 有關祕魯地下經濟的突破性研究。Smart (1992) 有關香港寮屋的研究，或許在未獲悉前者的成果之時，採用了一種類似但沒有那麼完整的看法。
- ② Cheung (1979) 在文獻裏尚未發現獲准驅逐租客的案例。
- ③ Cheung (1979) 在文獻裏尚未發現業主與全體租客就重建達成協議的案例。
- ④ Cheung (1979) 發現，1947 年到 1954 年間，獲法例豁免而成功重建的案例不足 100 宗。
- ⑤ *Ordinance of Hong Kong 1953*, No. 22, section 3A, 參見 Cheung (1979)。
- ⑥ 租務審裁處就 Mrs. Lee Pik-fu vs. Kwan Cheong 的訴訟作出裁決後，當局作出了這項修訂 (參見 Cheung 1979, 45-46)。
- ⑦ *1956 Hong Kong Government Gazette*, G.N. A45, Proclamation No. 1, 參見 Cheung (1979)。
- ⑧ 據 Cheung (1979) 說，自 1955 年以來，大約 75% 的戰前住宅樓宇在收樓重建時獲法庭豁免。相比之下，在這以前，獲准豁免的案例累計不足 100 宗。但是僅就 1955 年一年，就有 104 宗獲得豁免。在 1960 年，豁免的案例更增至 270 宗。
- ⑨ *Hong Kong Ordinances 1968*, No. 40, A200, 參見 Cheung (1979)。

- ⑩ *Ordinances of Hong Kong 1980, Landlord and Tenancy (Consolidation) Ordinance 1980*, No. 6.

第 3 章

1954-83 年公共房屋 的增長：另類觀點

3.1 1954-64 年期間

3.2 1965-73 年期間

3.3 1973-83 年麥理浩時代

3.4 公屋發展蓋棺論定

第 3 章

1954—83年公共房屋 的增長：另類觀點

香港自 1954 年起實施公共房屋計劃，及至 1983 年，全港人口約有 45% 住在公共房屋。有關計劃不僅規模龐大、開支驚人，而且有增無已。政府當初開始興建公共房屋時，仍相當被動。移民自 1945 年起即開始湧到，大量淪為寮屋戶，但政府直到 1954 年才開始徙置寮屋戶。在此之前，政府幾從未干預市場。

由 1954 年到 1983 年，公共房屋計劃的發展可以分為 3 個階段。第 1 階段 (1954—1964 年) 歸當時的“徙置事務處” (Resettlement Department) 管轄，主要目的是清拆寮屋，安置寮屋戶，騰出土地供發展用。目標設定為每年安置 50,000 人。在 1954 年到 1965 年之間，都能完成目標。期間內落成的徙置屋邨容納了 607,673 人。

第 2 階段 (1965—1973 年) 由房屋管理局 (Housing Board) 掌管。此階段定下 10 年房屋計劃，平均每年容納 220,000 人。在總的計劃下又分為不同的領域，由多個不同的機構提供不同類型的居住單位。但結果只完成不到一半的目標，每年平均只落成供 100,000 人居住的單位。

第 3 階段 (1973—1983 年) 交由現在的房屋委員會 (Housing Authority) 統籌，定下新的 10 年房屋計劃，供 1,535,000 人安居。預期可以滿足不同人士的需要，包括寮屋戶、徙置屋邨重建前的原住戶、居住條件擠迫的公

共屋邨 (public housing estate) 住戶。有關計劃並為特殊因素和不時之需預留了餘地。結果仍然只完成一半的目標。

第3階段的建屋計劃作為港督麥理浩社會改革方案的核心內容，雄心勃勃，由精力過人的麥理浩親自督導，仍然大大落後於指標，不免令人驚訝。前後3個階段，只有第1階段興建徙置屋邨這個樸實無華的計劃能夠完成目標。未能完成目標的原因很多，容本章稍後再細談。這裏可以指出的是，徙置屋邨比較簡單，容易管理。後來兩個階段需要興建不同類型的房屋，滿足不同人士的需要，問題複雜得多。

如今看來，公共房屋計劃開始提供高於最低居住標準的單位後，由於行政費用及其他困難大增，原來的建屋目標也就無法達成。一旦面對複雜的任務，須同時滿足不同的目標時，官僚計劃經濟的弊端即告呈現。

3.1 1954—64年期間

1951年政府劃定平房 (cottage) “許可區” (approved area)，讓市民在區內用防火物料搭建平房；又劃定“暫准區” (tolerated area)，供搭建木屋 (wooden hut) 用。為了

協助解決房屋壓力，政府並且資助兩個私營房屋機構。1951年成立的“香港房屋協會” (Hong Kong Housing Society) 為中下入息 (lower middle-income) 家庭提供居所；翌年成立的“香港平民屋宇有限公司” (Hong Kong Settlers' Housing Corporation) 則搭建木屋，讓住客交租滿7年便自動成為業主。

但1953年，情況驟變。當年12月的石硤尾寮屋大火，促使政府干預市場，直接供應房屋。事後一般認為，當局之所以開辦公共房屋計劃，主要是收回土地作發展之用。當時的徙置專員 (Commissioner for Resettlement) 明言：“寮屋戶獲得安置，不僅是因為他們有此需要，或者應該享有合乎衛生和免受祝融光顧的居所；他們獲得安置，因為社會無法繼續忍受寮屋區的火災和衛生問題，亦無法忍受這些問題對公共秩序和體面 (prestige) 構成威脅，也因為社會需要使用寮屋戶非法佔用的土地。而且，很快就需要使用這些土地。” (Commissioner for Resettlement, *Annual Report 1955*, p. 46)

1954年，政府成立“徙置事務處” (Resettlement Department)，負責清拆寮屋、安置住戶，收地供市區發展用。具體而言，盡快在合適的地點，用最少的公帑興建徙置屋邨 (resettlement estate)，供寮屋戶入住。屋邨由

公務科 (Public Works Department) 興建。目標定為每年安置 50,000 人。第 1 年，54,000 人獲得安排入住 8 個新落成的徙置屋邨。及至 1964—1965 年，累計建成了供 607,673 人居住的徙置屋邨單位 (見表 3.1)。

與此同時，政府增加對香港房屋協會的支持，並且在 1954 年成立“屋宇建設委員會” (Hong Kong Housing Authority)，^① 為收入較高的非寮屋戶提供質素較高的公共房屋。由於徙置計劃獲得優先撥款，房屋協會和屋宇建設委員會表現平平。直到 1964—1965 年，後兩者才分別累計興建了供 63,710 人和 127,571 人居住的單位。

徙置事務處收地安置寮屋戶，屋宇建設委員會和房屋協會為中下收入家庭提供居所，這兩項工作不論以任何角度衡量，都是可觀的成就。但是，1964 年的寮屋問題比 10 年前更惡劣。寮屋戶人口在 1953 年是 300,000 人，至 1964 年整整增加了 1 倍，相當於全港人口 20%。這裏到底有何玄妙之處？

寮屋人口在 1954—1964 年間倍增，並非新移民之過。1954 年以後，移民流入的速度已放緩。其後 10 年內抵港的新移民，累計不會超過同期內獲安置寮屋戶的五分之一。寮屋人口增加其實另有別情，而此中的兩個因素都與政府政策有關。

表 3.1 1954—1965 年間落成的公共房屋可安置之人數

年份	累計人數			合計
	徙置屋邨	低收入房屋	香港房屋委員會 香港房屋協會	
1954 / 55	30,255	—	3,658	33,913
1955 / 56	91,672	—	8,820	100,492
1958 / 59	150,774	—	17,100	184,032
1960 / 61	258,246	—	30,030	326,764
1962 / 63	398,269	—	40,870	507,492
1964 / 65	607,673	49,655	63,710	848,609

資料來源：Castells, Goh and Kwok (1990)。

首先是私人重建商收樓，大量拆卸舊區樓宇，導致房屋供應更形惡化。緊接着政府在1955年修訂租金管制條例，以便重建市區。姍姍來遲的戰前樓宇重建浪潮終於降臨。及至1963—1965年，重建熱蛻變為投機性。正如上文指出，觸發這股熱潮的是政府修訂《建築物條例》，降低地積比率。業主紛紛搶在新例生效以前申請重建，以享用舊有的高地積比率。1966年，一窩蜂造成的這種假象破滅。供應大量過剩，在那一年之前12個月內落成的私人住宅，估計有18%是空置的。更糟的是，不少樓宇在興建過程中半途而廢。寮屋問題惡化，正是對戰前樓宇實施租金管制的後果。

54

第二，為了騰出土地供發展用而安置寮屋，當局激發了一些負面的誘因。這等於變相鼓勵私人樓宇租客遷往寮屋，等候安置，令政府的安置工作出現惡性循環。越多人獲得安置，越多人入住寮屋。1957年的多項調查顯示，獲得安置的寮屋戶中，約有半數在此之前曾租住私人樓宇。他們搬到寮屋區，部分原因是私人樓宇過於擠迫，但他們不一定貧困，不少抱有僥倖心理，希望獲得安置。

3.2 1965—73年期間

市區重建延宕多年後，一旦加速進行，私人樓宇住戶遷出後的居住問題日益嚴重。政府面對社會壓力，需要為其中的低收入家庭提供房屋，遂於1961年設立“政府廉租屋計劃”(Government Low-Cost Housing Scheme)。所興建的廉租屋邨，專供月入低於500元、居住環境擠迫及低於標準的家庭申請入住，而由當時的屋宇建設委員會負責管理。

1964年，當局發表“*Review of Policies for Squatter Control, Resettlement and Government Low-Cost Housing*”白皮書，定下全面的“10年房屋計劃”宏圖，決定興建供190萬人居住的徙置單位和供290,000人居住的廉租屋單位。1965年，政府成立作為諮詢機構“房屋管理局”(Housing Board)，統籌所有公共房屋計劃。

55

無奈，成績與預期的目標相距甚遠(見表3.2)。政府自1968年起要求屋宇建設委員會和房屋協會自負盈虧，不再提供優惠貸款和津貼。廉租屋計劃的進度因而放緩。這項決定照理不致影響徙置計劃，徙置計劃之所以延誤，可能是一系列因素使然。但緊接着，1965年銀行擠提，1966年和1967年暴動，局面變得極不明朗，

表 3.2 1964—1974 年的 10 年建屋計劃

負責機構與房屋種類	目標 (入住人數)	實際產量	
		入住人數	單位數目
徙置屋邨 (標準：每人 2.2 平方米)	1,900,000	661,000	130,000
政府廉租屋邨 (標準：每人 3.25 平方米)	290,000	200,000	68,000
香港房屋委員會	85,000	105,000	18,000
香港房屋協會 (非一政府機構)	—	74,000	13,000
合計	2,275,000	1,040,000	229,000
每年平均	220,000	100,000	23,000

資料來源：Castells, Goh and Kwok (1990)，第 23 頁。

導致私人房屋市場衰退。再加上有關計劃涉及多個政府部門，彼此之間協調不足。種種因素都令指標無法達成。

大量津貼公共房屋，厚待部分市民，是否能導致較可取的所得分配 (income distribution)？這個問題本來很有趣，但起初並非當局的關注所在。徙置計劃原意在於騰出土地供發展用，所得再分配 (income redistribution) 並非當局的關注所在。當年安置寮屋戶時，並未審查住戶的入息。其後政府推出政府廉租屋計劃，志在扶貧後，所得再分配始成為議題。雖然當時尚未察覺，但公共房屋計劃自此同時具有兩個不同的目標：清拆寮屋，及為勞苦大眾提供居所，這兩個不同目標遂造成了巨大的矛盾。起初，兩種計劃目標雖然不同，還不一定會出現嚴重的衝突。寮屋戶的確大都一窮二白，徙置計劃即使不審查入息，與廉租屋計劃很可能仍然殊途同歸。

但對社會來說，這項成果則極之有利。Akerlof (1978) 發現，若想再分配所得，用標籤 (tagged) 界定某些人士，施以優惠，成本較採用負入息稅 (negative income tax) 為低。為這些人貼上標籤後，也較容易界定其為窮人。香港當時的寮屋戶也就成為標籤戶。因此，若目的志在平均財富，則厚待標籤戶，功效會較為顯著。

而由於標籤戶人數有限，也就能確保，除了真正一窮二白的人士，其他人難以渾水摸魚。相比之下，負入息稅對貧富一視同仁，對所有人派錢 (transfer)，少了這項好處。

可是，市民眼見其他人獲得厚待，也就會刻意改變或隱瞞原有的身分，以便享有同樣的待遇。其後私人樓宇租客大量“淪為”寮屋戶，奧妙就在這裏。人們一旦弄虛作假，對標籤戶再分配的功效即大減。

政府即使審查廉租屋申請人的入息，實際執行時，也未必真正有效。當局以提交申請時的家庭入息為依據。但在接着的輪候期內，毋須再覆核條件，以便確認原來申報的入息仍然有效。免卻重複審查，無疑可簡化程序，避免使計劃產生反作用，但申請人也較易隱瞞入息，也忽略了申請人其後入息改善的可能性。

誰是廉租屋計劃的得益者呢？說出來大家或許不相信，但直到最近，當局對廉租屋得益人的社會分布都諱莫如深。筆者採用 1976 年中期人口統計 (By-Census) 公開的數據，得以比較公共房屋租戶與私人樓宇租戶的所得分配。表 3.3 顯示，兩者的分配相差不遠。由此看來，政府雖然在 1964—1974 年間大力為貧困戶和寮屋戶提供公共房屋，對於所得分配並沒有可見的影響。認定公共

房屋的住戶大都生活清貧，那是一種錯覺。可惜，社會上直到最近才認識到這個問題。

表 3.3 按所得組別分布的公共及私人房屋租住戶百分比 (1976)

單位：%

所得組別(港元)	公共房屋租住戶	私人房屋租戶
0 - 399	8.25	9.67
400 - 699	9.03	11.03
700 - 899	10.31	10.75
900 - 1,099	11.37	10.19
1,100 - 1,299	11.81	10.26
1,300 - 1,564	11.54	10.01
1,565 - 1,899	12.25	9.39
1,900 - 2,399	11.47	9.26
2,400 - 3,399	10.00	9.21
3,400 及以上	3.98	10.23
合計	100	100
戶數	34,058	32,054

資料來源：1976 年中期人口調查。

政府決策者及社會評論家似乎並未察覺到此中有欠公允。公共房屋已存在了 40 年。然而，受益人的社會地位、經濟能力分布如何，當局公開的數據仍然鳳毛麟角。但草根家庭對於公屋分配諸多的不公感同身受，自然看在眼里。

從當局的數據也可以看出，社會上入息最低的家庭裏，租住私人樓宇的比率甚至高於入住公屋。其中部分原因是，小家庭難以申請公屋。但這也說明了，為何公屋輪候者眾。租住私人樓宇的貧困戶需求一日得不到解決，需要長期輪候公屋，供應緊張的情況即難以舒緩。

60

3.3 1973—83年：麥理浩時代

麥理浩 (Murray MacLehose) 出任港督時，所接過的是一個微妙的社會和政治局面。他斷定，歷經 1966 年和 1967 年的暴動，首要的政治任務是安撫和穩定社會，而箇中關鍵是實施社會改革。他認識到，社會上瀰漫着不滿的情緒，必須予以正視。他在 1972 年 10 月對立法局發表的第 1 份《施政報告》裏，以 80% 的篇幅論述社會政策，尤其強調房屋。他明言：“據我的判斷，房屋供應短缺、質素欠佳及其連帶的後果，以至由此導致的嚴峻

局面，是官民不睦、摩擦不斷的一大根源。這對社會上的人倫 (humanity)、自尊，以至政治智慧都造成了損害。” (第 2—3 頁)

公共房屋計劃起初志在收地供發展用，但其後發展成為厚待社會上某一類人，而犧牲另一類居住條件之惡劣不亞於受益者的市民。箇中有欠公允之處，公眾在當時也許沒有察覺。但居住條件之惡劣則是眾所周知的。

麥理浩看到，他這套改善市民福祉、涵蓋廣泛的社會改革，必須以房屋問題作為核心內容。在這點上，麥理浩應記一功。為此，他下令制訂新的房屋政策，提供質素較佳的住所，並且為新社區進行規劃時，讓居民得以融合衣食住行。他採納了 60 年代引進的新市鎮 (new town) 概念，把公共房屋、私人樓宇、工商業設施融為一爐，構成自給自足的地區。

61

香港第一個這種新市鎮，是 50 年代以來的紡織業基地荃灣。60 年代末，荃灣落成了多個公共屋邨。在麥理浩推動下，新市鎮在新界陸續建成。第一代的新市鎮包括葵涌、青衣、沙田和屯門；接着第二代是元朗、大埔、粉嶺、上水；第三代是近年的將軍澳和天水圍。

麥理浩雄心勃勃，打算在 10 年建屋計劃期內，落成 350,000 個單位，供 1,535,000 人入住。為了達成目標，

當局在 1973 年將轄下的各個公共房屋機構合併為今天的“房屋委員會”(Housing Authority, 簡稱“房委會”)。⁶² 純就落成出租單位的數目而言, 房屋委員會的工作差強人意。10 年內只落成 176,623 個出租單位, 只完成目標 50.4%。但必須指出, 部分原因是建造了 23,020 個“居者有其屋”(Home Ownership Scheme, 簡稱“HOS”或“居屋”)單位。但雄心過大, 不切實際, 招致重大的敗績。上文提到, 主管的官僚機構不善於落實具有多種目標而且變動中的複雜計劃。

麥理浩大力推動公共房屋計劃, 在政府內部遇到不少阻力。財政司夏鼎基爵士 (Sir Philip Haddon-Cave) 對此尤其有保留。麥理浩親自干預政策的制訂和落實, 以確保其藍圖得以實現。觀察家事後欲以此佐證, 在當時的政治體制下, 總督雖然享有絕對的權力, 但個人性格的因素仍然不可忽視。

不論這種說法有多少根據, 但我們必須了解, 麥理浩當時面對前任留下的房屋問題, 選擇有限。麥理浩無法靠私營部門解決問題。當時, 私人發展商主要是重建市區的舊樓, 並已因為驅逐私人樓宇租戶, 與寮屋問題惡化脫不了干戈。何況, 時值地產空前低潮, 私人發展商有氣無力。經濟亟待從這場自我引發的衰退中復甦,

而政治氣氛也仍然有欠明朗。

為了迅速穩定當時看來相當緊張的社會局面, 麥理浩基於個人的社會取向, 認為只有依靠公共計劃。此外, 早在他抵港履任前, 政府就已大量安置寮屋戶。公共房屋的“廟”早已存在, 只須重組, 賦以新的焦點和方向。

3.4 公屋發展蓋棺論定

公共房屋計劃在經濟和政治上產生了重大的影響, 社會效應至今仍然縈繞不去。⁶³

1. 政治效應

麥理浩當時採取了一些重要步驟, 以引進政治改革。房屋計劃的政治效應即源於此。1972 年把“市區分區委員會”(city district committee) 和“地區委員會”(area committee) 組織起來, 作為政務專員 (district officer) 的諮詢機構。政務專員在 1968 年設立, 以改善官民的溝通。1973 年, 這個社區架構擴大接觸範圍, 在每幢大廈 (block level) 設立“互助委員會”(mutual aid committee)。互助委員會的數目由 1973 年的 1,214 個增加到 1980 年的 3,132 個, 理論上接觸到 250 萬市民。

政府這次發起組織社區，繞過了傳統的街坊福利會。在當局眼中，後者已無法代表戰後成長的新一代。互助委員會這類新的社區組織以新市鎮的公共屋邨為基地。互助委員會通常由隸屬房屋委員會的社會工作者發起，作為一種有組織的溝通渠道。在這個架構上，當局在1980年設立 District Administration Scheme。這是當局首次有限度地在制度內引入政治代表性，構成了80年代和90年代民主化進程的基礎。麥理浩透過以新市鎮為主的公屋計劃，把社會改革和有限度的市民參與結合起來，在基層引進某種形式的社會民主。自此以後，公共房屋計劃與社會的政治結構彼此交融，再也無法分離。

2. 所得分配效應

政治活動日常針對的主要是所得分配。公共房屋無疑是全港最大的所得分配計劃。上文指出，在1976年，公共房屋租戶的所得分配與私人樓宇租戶大同小異。公共房屋計劃歷經70年代和80年代的擴張後，這個情況是否有所改變？

筆者採用1976年中期人口統計、1981年人口普查、1986年人口中期統計，以及1991年人口普查，就公屋租戶即私人樓宇租戶的所得分配作了比較。表3.4以10%

表 3.4 不同所得級別的公共及私人房屋租戶比例 (1976—1991)

單位：%

所得組別	公共房屋租住戶				私人房屋租住戶			
	1976	1981	1986	1991	1976	1981	1986	1991
最低10%	8.25	9.03	6.88	9.60	9.67	11.30	14.17	13.24
第2個10%	9.03	8.79	9.48	12.03	11.03	12.51	14.36	14.29
第3個10%	10.31	10.07	11.65	12.91	10.75	11.74	11.78	11.30
第4個10%	11.37	11.28	12.83	13.16	10.19	10.73	9.87	9.64
第5個10%	11.81	11.68	12.39	12.61	10.26	10.01	9.64	8.35
第6個10%	11.54	11.35	12.09	11.32	10.01	10.04	8.91	7.73
第7個10%	12.25	11.65	11.74	10.01	9.39	8.91	8.04	8.01
第8個10%	11.47	11.15	10.63	8.85	9.26	8.66	7.28	6.84
第9個10%	10.00	10.25	8.89	7.09	9.21	7.97	7.31	7.22
最高10%	3.98	4.75	3.42	2.42	10.23	8.14	8.64	13.38
合計	100	100	100	100	100	100	100	100
戶數	34,058	20,161	72,769	28,552	32,054	17,263	39,032	10,921

註：所得級別每年不同，但任何一年中，公共及私人租住戶的此一數字相同。求取所得組別時，我們把該年所有住戶均分為等量的所得組別，例如每組佔總戶數10%。

資料來源：歷年人口調查。

的漸進入息為單位，列出各組別的戶數比例，並且就人口普查及中期統計的年份，分別列出私人樓宇及公屋租戶的數據。各所得組別由該年所有家庭的完整樣本得出，然後分別應用在公屋戶及私人樓宇戶上。不同年份的所得級別自然有別。

從表 3.4 可見，除了入息最高的 10% 組別外，私人樓宇租戶在低所得級別裏所佔的比例高於公屋租戶。這顯示，除了入息最高的組別外，餘下的公屋租戶一般不及私人樓宇租戶富裕。而且，過去長期以來都是如此。在 1976 年到 1986 年，私人樓宇住戶的收入甚至偏低。這個趨勢直至 1991 年方開始扭轉。在 1976 年到 1986 年間，公屋住戶的所得分配一直相當穩定，在 1991 年方略為偏低。

顯而易見，公共房屋計劃不僅未能有系統地起到扶貧的作用，反而日漸顯得為一批上了樓、地位本來就佔便宜的公屋租戶錦上添花，並未幫助那些處境最坎坷的私人樓宇住戶。而由於公屋戶的選票主宰了基層的政治代表性，遂播下了藉政治手段進行再分配的種子。

3. 經濟效應

麥理浩房屋計劃的經濟影響與政治影響同樣深遠。透過公共房屋計劃，開發了眾多新市鎮，容納了全港半

數的人口。這不僅改變了香港的地貌，更改變了經濟資源的分配，對於全港不論住戶還是企業都有深遠的影響。

長期以來，衡量房屋需求最重要的準則是單位的共住戶數 (degree of sharing)。計算的方式是用戶數除以住宅單位數。當局進行規劃時，以共住率大於 1 代表房屋短缺。若此，共住率等於 1 時，供求豈非最好？這項準則完全漠視價格對需求的調節作用，也未考慮到單位面積、地點、落成年期、建築成本、供出租或自置居所用等其他因素。

就說公共房屋及私人住宅單位的差別吧。前者又大致可以分為出租的公屋及業主自住的居屋。公屋及居屋的平均面積相差很大。表 3.5 顯示，1982 年到 1996 年，公屋的平均面積由 24.58 平方米增加到 30.85 平方米，居屋則由 52.24 平方米增至 55.10 平方米。把兩者合在一起計算顯然並非估算公共房屋總供應量的適當方法。

私人住宅單位和公共房屋單位的平均面積也有極大的差別。表 3.5 顯示，總體私人住宅單位的平均面積歷年來十分穩定，停留在大約 55 平方米的水平。雖然每年新落成的私人單位平均面積均有所增加，但對總體住宅單位儲備的平均面積影響不大。

表 3.5 住宅平均面積

單位：平方米

年份	私人住宅		公共房屋	
	淨儲備	流動供應	出租	業主自用
1978	—	49.77	21.40	51.54
1979	—	49.20	22.52	51.55
1980	—	50.58	23.12	51.34
1981	—	53.98	23.72	51.47
1982	—	56.68	24.58	52.24
1983	55.65	60.64	24.93	53.82
1984	55.19	43.37	24.48	52.21
1985	54.58	43.68	24.53	51.77
1986	54.32	50.42	27.52	51.45
1987	54.23	53.85	25.38	51.93
1988	54.44	58.36	25.81	51.96
1989	54.73	61.09	27.73	52.16
1990	54.78	57.41	28.27	52.39
1991	54.85	59.90	28.22	52.84
1992	54.79	53.75	28.53	53.21
1993	54.73	54.18	29.20	53.72
1994	54.57	56.11	29.86	54.11
1995	55.74	63.20	30.03	54.80
1996	55.94	65.40	30.85	55.10

資料來源：Wong (1998)。

居屋面積與私人單位面積相若。但公屋則只及私人單位平均面積 60%。但必須指出的是，公共房屋質素大都較差，而且幾乎一律受租約 (tenancy agreement) 和所有權條款 (terms of ownership) 約束，嚴格限制住戶流動 (tenant mobility) 和資產轉移，以致公共和私人單位無法在市場上彼此替代。不用說，公屋質素一般遠遜於私人單位。

公共房屋和私人住宅住戶的所得分配既然相差不大，兩者在市場上的需求理應不會相差太遠。這無疑顯示，目前的房屋消費受到嚴重的扭曲。造成市場扭曲有好幾個原因。公共房屋單位一則大都面積太小，難以滿足住客對房屋的要求；二則地點偏遠，對住戶日常生活不便；三則質素和附近的環境可能差強人意；四則管理的質素與住戶的預期有出入，而且附近環境可能比較複雜。

公共房屋計劃不僅扭曲房屋消費市場，在其他方面的經濟效益也不高。首先，公共房屋住戶與私人單位住戶在活動和搬遷的自由上大有分別。現實中根本不存在公共房屋市場這回事。公共房屋住戶如果想遷居，嚴格來說只能與另一個想搬遷的住戶交換單位。而由於安排私下補償 (side payments) 不易，這種結合也就更形複雜。

這種以物易物的笨拙交易根本不可能有市場效益。眾所周知，公共房屋住戶的流動性極低。一旦入住公共房屋，即須調整生活方式以至就業模式。除非願意付出大筆交通費用，否則這項決定將會影響到一連串問題，包括戶主和配偶是否需要上班、應選擇到何處上班；子女到哪裏上學，等等。當全港有超過三分之一的人口受制於這種條件時，箇中的人和經濟成本實在驚人。何況，公共屋邨大都座落在新市鎮等偏遠地區，這些成本也就更百上加斤。

70

第三，新市鎮的原意在於自給自足，就地提供各種活動和設施。惜在現實中行不通。新市鎮作為‘計劃’的產物，本身就違反了經濟邏輯，忽視了市場規律。經濟活動的地理滙聚力極強。藉着低廉的租金，或可誘使家庭搬到偏遠的公共屋邨。但在自由經濟體系下，難以津貼工商業機構，誘使其遷往偏遠的地點經營。在這兩種力量彼此角力下，新市鎮淪為沒有經濟活動和就業機會的住宅區。人們居住和上班的地點距離拉遠了。交通系統疲於奔命。父母上班，子女上學，每天都得忍受長途跋涉。

第四，新市鎮固然都開辦了學校，以方便當地的兒童就讀。政府卻無法在一夜之間確保新市鎮學校都有一

定的水準。這不僅是分配教育資源公平與否的問題，真正的問題是要能吸引出色的教師到新市鎮任教。當局既無法確保新市鎮能提供高質素的教育，父母遂寧願子女長途跋涉去上學。這不由得令人懷疑，目前的教育制度自70年代起劃一教師薪級，根據學生住處所屬地區，以電腦抽籤派學位的全面平均主義做法，是否房屋計劃的副產品。一刀切的教育制度，很可能已摧毀了教師以至學生的積極性。若此，為公共房屋計劃的長遠代價算總賬時，也許還得把教育水準下降的賬一併計算在內。眾所周知，教育水準已成為近年最受注意的一個議題。筆者的這項推測將會作為另一項研究課題。這裏還是言歸正傳。

71

下文將會證明，公共房屋計劃的經濟效益奇低。這表現在兩方面。首先是公共房屋計劃本身效益低落。次之是所產生的副作用殃及池魚，連帶令其他方面效益不彰。在第5章裏，筆者將會就公屋的社會成本作出估計。要一一估計所有效益低落的方面，非筆者能力所及，但是，就能夠作出估計的各個方面來說，代價着實令人震驚。

註釋

- ① 譯者按：當年的“屋宇建設委員會”不同於今天的房屋委員會，現已撤銷。
- ② 譯者按：今天的“Housing Authority”（房屋委員會）與早期的“屋宇建設委員會”英文名相同。

第 4 章

居者有其屋與公共房屋 改革：1984 年迄今

4.1 新政策面世

4.2 津貼市民置業

4.3 獨一無二的房委會

4.4 出售公屋

4.5 津貼置業貸款計劃

第 4 章

1984 年迄今 居者有其屋與公共房屋改革：

中國大陸自 1979 年開放改革後，香港市民的經濟情況在接着的 80 年代和 90 年代持續有所改善，房屋需求水漲船高。私人物業價格自 1983 年起大幅飆升。需求激增的同時，新建樓宇增長緩慢，導致樓價升至令人咋舌的地步。表 4.1 對樓價飆升與供應遲滯的關係提供了一些線索。至於對幕後成因的深入分析，可參看 Wong (1992)；Wong, Liu and Siu (1993)；Siu, Wong and Liu (1996)。

房屋求過於供的現象以公營部門最為嚴重。此中一個重要的原因是，公共房屋的質素遠遜於私人樓宇。但這兩類樓宇住戶的家庭入息相差極微，令公營部門的短缺更形惡化。公共房屋居民的期望與現實之間存在着巨大的差距。情況不久就顯而易見，市民的需求日益多樣化，公共房屋計劃若只提供出租公屋一種產品，再也無法滿足要求。即使拆卸第一型 (Mark I) 和第二型徙置大廈 (resettlement housing estate)，改建為質素較高的出租公屋 (public rental housing)，也不足以應付需要。

與此同時，大型公共屋邨一一在新興的衛星城市落成。新市鎮的公屋居民作為麥理浩時代的產物，善於組織動員，迅即開始對當局施壓，要求增加房屋待遇，而且行動越來越奏效。但另一方面，社會上本來以為公屋

表 4.1 物業價格、通脹率和私人住宅供應情況

年份	通脹率		私人住宅落成量 (年底)	私人住宅名義價格通脹率 (年底資料比較) (%)
	甲類消費物價指數 (%)	綜合消費物價指數 (%)		
1980	15.5	15.3	24,995	+38.01
1981	15.4	14.3	34,475	+5.08
1982	10.5	10.9	23,900	-18.52
1983	9.9	10.0	21,620	-13.44
1984	8.1	8.6	22,270	-1.94
1985	3.2	3.5	29,875	+18.80
1986	2.8	3.8	34,105	+9.80
1987	5.5	5.7	34,375	+19.64
1988	7.5	7.8	34,470	+31.34
1989	10.1	10.3	36,485	+17.05
1990	9.8	10.2	29,400	+14.56
1991	12	11.6	33,380	+55.08
1992	9.4	9.6	26,222	+18.58
1993	8.5	8.8	27,673	+15.67
1994	8.1	8.8	34,173	+15.54
1995	8.7	9.1	22,621	-10.00
1996	6	6.3	19,875	+26.44
1997	5.8	5.9	18,200	+40.83*

註：* 臨時數據。

資料來源：Census and Statistics Department, Rating and Valuation Department, Hong Kong Property Review (various years)。

居民大都是窮人，現在對這項傳統看法有所改變。此前，公眾都把這當作事實，但現在看來越來越明顯，不少公屋居民其實相當富裕。

率先有系統地指出公屋居民並不窮的，也許是 Wong and Liu (1988)。其後傳媒廣泛報導不少富戶佔用公屋單位，大量享用政府津貼，令經濟上更有需要的家庭無法入住。對於現政策是否合宜，公眾的看法起了變化。

有鑒於此，房委會着手調整優先次序和有關的政策工具，決定分門別類，對症下藥，為不同需要的人士提供不同類型的房屋。這包括推出“居者有其屋”(Home Ownership Scheme, 簡稱“居屋”“HOS”)和“私人機構參建居屋計劃”(簡稱“私人參建計劃”“PSPS”), 面向入息高於公屋上限但又不足以購買私人樓宇的“夾心階層”(sandwich class)。其後推出居屋和私人參建計劃單位時，更優先供公屋居民選購，以鼓勵富戶交出單位，縮短市民輪候公屋的時間。與此同時，房委會對公屋富戶收取懲罰性的“雙倍租金”(double rent)，促使其交出單位。

這項政策變化反映了社會日漸富裕和多元化下房屋需求的演變。但這一來，政府和房委會也就擴大介入市場，不僅是為經濟有困難的家庭和“無殼蝸牛”提供居所，而是廣泛地照顧中產階層。

步入 90 年代後，由於製造業北遷，香港的經濟呈現結構性轉型，通貨膨脹在頭幾年高於 10%，同期內樓價暴漲。租住私人樓宇的家庭不滿置業的希望落空，遂遊說政府提供津貼。政府為了資助入息高於居屋與私人參建計劃上限，但又買不起私人樓宇的“新夾心階層”（new sandwich class）置業，推出另類房屋貸款計劃（home loan scheme）。50 年代後式微的房屋協會（Housing Society，簡稱“房協”“HS”），亦因而火鳳凰重生。

78

期間內，房委會率先擴大職權，其後房協跟進。兩者新增的功能裏，一個很重要的環節是興建居屋。由於政府批出土地時只收取象徵性的地價，房委會出售居屋獲利甚豐，坐擁巨額盈餘。手頭資金充足，自由度也就水漲船高，更有利於大展拳腳。

房委會一旦不僅是為低入息家庭和遷拆戶建造居所，則也就是朝向新加坡房屋發展局（Singapore Housing Development Board）的模式發展，最終控制整個房屋市場。

4.1 新政策面世

上述的房委會新政策最初見於該局 1984 年發表的諮

詢文件《公共房屋編配政策檢討》（*A Review of Public Housing Allocation Policies*）。其後經一系列官方文件發揮奠定。房委會新增的職權則明載於多份政策聲明，包括《長遠房屋策略》（*Long Term Housing Strategy*）（1987）、《長遠房屋策略中期檢討》（*Mid Term Review of the Long Term Housing Strategy*）（1993），以及《長遠房屋策略評議》（*Long Term Housing Strategy Review*）（1997a）。

房委會在 1988 年 4 月 1 日改組，成為財政獨立的機構，負責達成政府長期房屋策略的目標。政府則繼續承諾，為了達成目標，對房委會提供必需的資金。

79

但更重要的是，1987 年公布的長遠房屋策略提出一系列建議，令公營部門的重點產生重大的變化，由提供租住公屋轉向居屋。當局預見，到了 2001 年，公私營房屋合計，自置的居所的比例將會由現有房屋單位總數（housing stock）40% 上升到 59%，租住公屋則由房屋單位總數 40% 下降到 32%。政府仍然會透過租住公屋，為大約三分之一的人口提供居所。但新政策志在讓未來的一代透過公共房屋或私人市場，享有自己的物業。

1987 年的長遠房屋策略也突出了私營部門的角色，就此做了具體的描述。這份文件預測，2001 年的私人單

位大約佔全港住宅單位 54%。換言之，經過十幾年的發展後，私營部門會重振雄風，再度在房屋市場上佔有過半的比重。為此，當局將會逐漸把公營部門的居屋轉移到私人市場上。

綜觀上述各項建議，其核心精神是擴大公營部門在房屋發展中的角色。這項發展策略既然主要靠公營部門而非私人市場提供所需的單位，則無疑是令公營部門以協助市民置業為己任。政府其後有關的預測，包括 1997 年回歸後特區政府發表的聲明，均支持此一發展路向。

80

政府在 1997 年 1 月發表的《長遠房屋策略評議》預測，由 1995—1996 年度至 2000—2001 年度，每年需落成 85,000 個住宅單位，其中 54,000 個來自公營部門。接着的 2001—2002 年度至 2005—2006 年度，每年需落成 73,000 個單位，其中 39,000 個來自公營部門。由此可見，今後公營部門的角色將會有增無已。此項建議經略事修訂、更新及加添細節後，獲特區行政首長董建華納入 1997 年 10 月 8 日對臨時立法會 (Provisional Legislative Council) 發表的年度《施政報告》(Policy Address) 中。

就上述文件展示的政策演變，有關的大事年表參見本書附錄 1。這一系列文件總結了 80 年代房屋政策的主

線。至於新政策的方向，可以總結為以下 6 項重要的變更：

1. 滿足居民的要求

第一，房委會較前更願意接受公共房屋居民的要求，包括對居民和草根階層的領袖開放部分決策過程，在各決策層次上吸納其成員。

當局接納了居民的三項具體要求。一是不超過兩人的小家庭 (small household) 可以成為永久性 (permanent) 公屋住戶。這也就等於放寬住戶的資格，納入未婚人士和青年夫婦，令公屋的輪候期更長。

81

第二，所有寮屋戶均獲得安置，不再限於政府劃定重建或清拆的地區。這也延長了公屋輪候期，鼓勵市民入住寮屋。

第三，其中一個已婚子女的配偶可以成為父母名下公屋單位的居民。這事實上是在某種程度上由下一代承繼公屋權益。此中的重要性在於，公屋業權成為居民的半永久性權益 (quasi-permanent claim against the government)。這樣一來，公屋單位對居民的價值自然更高。而政府一旦沿用房委會在 70 年代採納的政策，就重建或翻新舊屋邨作出承諾，這項價值也就更大。

2. 重建公共屋邨

第二，當局做了一項重大的決定。這就是擴大公屋重建的規模，把所有 50 年代和 60 年代落成的屋邨納入計劃內。政府大筆一揮，答應重建由第一到第六型的所有徙置大廈。居民也沒有想到，當局會如此慷慨。因為，住戶並未要求重建第五和第六型屋邨。這無疑是提醒居民，政府決心為所有住戶改善居住環境；居民如果想住得好一點，就不要放棄手頭的單位。

3. 公屋加租

82 第三是公屋加租。房委會忽視了公屋租金多年後，決定檢討和制訂一套決定公屋租金的新準則。1984 年的一項調查發現，全港家庭入息以固定價格 (constant price) 計算，增加了 97%，同期內公屋租金實際上 (in real terms) 下降了 7%。雖然當局每隔一年檢討公屋租金，但顯然未能追上通脹或住戶的實際入息增幅 (real income growth)。根據政府的人口統計數字推算，平均而言，公屋租金與居民入息的比率在 1981 年是 7%，1991 年是 9.6%。^① 當初的公屋租金是根據居民的負擔能力、同類私人樓宇的樓價、差餉、通脹，以及管理維修成本等一系列因素釐訂的。此中一條公認的準則是，公屋租金不應超過居民全家的中位入息 (median income)。

負責檢討租金政策與編配準則 (*Rent Policy and Allocation Standards*) 的專責小組委員會 (ad hoc committee) 在 1990 年 12 月發表報告，發現公屋居民的中位租金與入息比率 (median rent to income ratio, 縮寫 MRIR) 由 5.2% 到 10.6% 不等。而居民剛遷入公屋時，整體的中位租金與入息比率在 1988—1989 年度是 14.3%。但入住公屋後，入息增幅高於加租幅度，這個比率有所下降。與私營部門類似的單位相比，公屋租金相當於前者的 17% 到 45% 不等。^② 1990 年的公屋租金為 1 平方米 25.60 元，與地點和設備上乘的新樓相比，約為後者市場租值的三分之一。

專責小組委員會同時發現，公屋居民普遍希望有較大的單位。1988 年 4 月到 1989 年 9 月遞表申請入住公屋的家庭中，約有 95% 表示願意多付租金以獲得較大的單位。委員會因而建議，讓居民在現行的公屋居住標準每人 5.5 平方米與新的標準 7.7 平方米之間作選擇。釐訂租金時，確保申請人遷入公屋時，小單位的中位租金與入息比率不超過 15%，大單位則不超過 18.5%。

4. 雙倍租金 (Double Rent Policy)

83 第四，當局開始對公屋富戶收取雙倍租金。這個構想初見於 1985 年 8 月發表的綠皮書 *Housing Subsidy to*

Tenants of Public Housing (對公共房屋居民的房屋津貼)。翌年獲房委會採納，以減少對公屋居民的津貼，鼓勵其自置居所。此舉的原意是把富戶騰空的單位分配給輪候冊上的申請者。除了公平分配資源外，綠皮書也希望，把富戶的單位重新分配給輪候冊上的家庭後，能夠煞住公共房屋計劃膨脹的趨勢。

入息比輪候冊入息上限高 1 倍的住戶被列為富戶。入住公屋 10 年以上的家庭須通過入息審查 (means test)，方能免被列為富戶。雙倍租金政策預定分階段實施。先是處理入住公屋至少 22 年的住戶，其後擴大到所有入住超過 10 年的住戶。1990 年經評估後，其中 18,700 個入住公屋 14 到 18 年的家庭，以及另外 3,400 個到期接受隔年入息審查的住戶，自 1990 年 4 月 1 日起須繳交雙倍租金。不用說，公屋住戶極不歡迎這項政策。那些毋須繳交雙倍租金的住戶，擔心有一天會輪到自己，也加入反對的行列。

5. 推廣居屋

第五，當局再度推廣居屋。主要是落實上一節述及的居屋和私人參建計劃。居屋單位大受歡迎，至 1986 年已售出約 50,000 個單位，其中半數由前公屋居民購入。此後，房委會逐漸把居屋單位優先分配給公屋居

民，以求縮短公屋輪候冊上的名單。及至 1996 年，當局已興建了大約 224,196 居屋單位，居屋住戶佔全港住戶的 12.2%。此外，自 1987 年起增設自置居所貸款計劃 (Home Purchase Loan Scheme, 縮寫 HPLS)，為公屋居民提供低息貸款以支付樓價首期，鼓勵其購買私人樓宇。

6. 承認寮屋戶

第六，承認寮屋區長期存在的事實，實施一系列計劃，以改善寮屋的地盤和服務。政府這次做了一件好事，扭轉了此前的一項顛倒誘因 (perverse incentive)。當局以往抱着清理寮屋的心態徙置寮屋戶，以為最終可以令寮屋消失。但歷史證明，移民不斷流入，而私人樓宇過度擠迫，這邊廂清拆徙置，那邊廂寮屋又蓋起來，當局事實上是在雙手互搏，自相矛盾。不過，1997 年 7 月特區政府接手後，仍然重申徙置政策，以臨時房屋區 (Temporary Housing Area, 簡稱“臨屋區”“THA”) 安置寮屋戶。

當局一方面以居屋、私人參建計劃、自置居所貸款計劃對公屋富戶誘之以利，希望藉此縮短公屋輪候冊，但另一方面推出上述六項予人印象相反的新措施，效果互相抵銷。第一及第二項措施實際上增加了輪候冊的人

數，第三、四、五項則效果適得其反。當局自我矛盾，這並不奇怪。政策既想首尾一致，又想兼顧多個目標，而且利用非市場方式貫徹落實，這縱非完全不可能，亦實在難乎其難。

香港社會日益以中產階級為主，房屋需求多元而蕪雜，要明確地分門別類，以不同的措施對症下藥，談何容易。而針對一種需要的措施在過程中產生意想不到的副作用，殃及另一類需要，也是意料中事。有關措施基於監管出發，並不具有市場明察秋毫的能力，只有市場始能按每個家庭的需要為其度身定做。

86

4.2 津貼市民置業

70年代中期，經濟歷經前幾年的衰退後，開始復甦。樓價和租金迅即回升。不少中產家庭既無力購買私人樓宇，入息又超出申請公屋的上限，進退維谷。1976年，房委會決定推出居屋計劃，津貼這些家庭買樓。

所謂居屋計劃亦即由政府興建樓宇，供月入3,500元至5,000元的家庭選購。政府此舉無疑是相當出位的。當局在50年代即已不再對中產家庭提供房屋協助。早期的居屋計劃由此前二十多年式微已久的房協主理。

政府決定協助中產家庭置業，這可以從幾個角度去理解。第一，市民逐漸放棄過客心態，作長居久安的打算，追求租值 (rent-seeking) 的政治訴求較以前奏效。而隨着社會日益富裕，政治上趨向多元化，市民受到鼓勵，參與公共事務，要求公共部門增加干預。第二，早期的公共房屋計劃廣泛惠及市民時，尚且不附帶資產審查。如今私人樓宇租戶的經濟條件既與不少公屋富戶相差不遠，當局也就難以拒絕對前者提供津貼。第三，公屋居民善於將本身的訴求制度化，因而尤其容易左右公共政策。公共部門本來就有意擴大房屋方面的參與，現在有居民推波助瀾，遂水到渠成。

87

其後，公屋居民只要願意放棄原有的單位，申請居屋不受入息限制。居屋計劃其中一個目的，顯然是鼓勵有能力購買居屋的居民遷出公屋，騰出單位給輪候冊上的市民。

1976年，當局為求加速興建居屋，推出私人參建計劃。方法是對私人發展商批出地皮，但落成後的單位以固定價格賣給政府指定的市民。申請資格與居屋相同。這本來的目的是借助私人發展商在建築方面的創意。可是，私人參建計劃在這方面令房委會大為失望。

房委會原以為，私人參與興建居屋，有助於提高單

位的質素。惜事與願違。住戶持續投訴建築批盪質素低劣，甚至有缺陷。私人發展商由於只能以政府指定的價格出售單位，利之所在，也就盡可能壓低成本。房委會又缺乏誘因，對工程質素實施強制性監督，發展商遂有機可乘。

特首董建華在 1997 年 10 月發表的《施政報告》裏，建議一項試驗計劃，選定某些土地進行投標，規定發展商落成樓宇後，至少撥出 30% 的單位，由政府按指定的價格售予合資格的人士。此中的關鍵在於，政府是否事先指定發展商交出哪些單位，還是在落成後再挑選。

要消除私人參建計劃現存的顛倒誘因 (perverse incentive effects)，不應讓發展商在落成樓宇前即預先知道，其中哪些單位會交給政府。但是，由政府 and 發展商事先協定挑選這批單位的方法，對雙方都有好處。此外，特首的新政策也會造成另一個後果，這就是形成階層混雜 (mixed neighbourhood) 的住宅大廈以至社區，對於這類私人單位的樓價以至地價產生不利的影響。而且，政府此舉無疑是打正旗號對合資格的置業者提供津貼。政府必須從一開始就讓發展商得悉，這 30% 單位的售價或至少是定價的機制；否則發展商也就無法為本身的 70% 單位釐訂價格，甚至無法參與投地。此中的細

節，以及到時一旦出現問題又如何應付，也就顯得格外重要，會造成不同的誘因。單位落成後，政府與發展商重開談判 (contractual renegotiations) 會增加不確定的問題，對於樓宇售價和地價均有影響。

居屋及私人參建單位起初釐訂售價時，只打算收回建築成本、地價、一般費用 (overhead) 和行政開支 (administration charges)。為免有人在自由市場上炒賣這類政府津貼的單位，置業者購入單位後，頭 5 年不得轉讓。但由於第一期居屋落成後，建築成本和地價飆升，政府在 1981 年 9 月決定，釐訂居屋售價時，剔除地價因素，代之以某種成本，只收回闢拓土地 (land formation) 的費用。這降低了居屋的售價。但這一來，房委會更覺得有必要收緊限制，以防炒賣。

房委會修訂了居屋及私人參建單位的轉售條件。新的指引列明，頭 5 年內，置業者若要出售單位，只能按原發售價由房委會收購。第二個 5 年期間也只能由房委會收購，價格則按當時推出的同類居屋而定。10 年後，有關單位可以按照第二個 5 年的條件賣給房委會，或者在公開市場上出售。但由於居屋當初推出時的原折讓價如今已經市場因素調整，出售單位時須按新的折讓價對政府作出補償。

自 1985 年起，公屋輪候冊上的家庭亦獲准申請居屋。由於這類家庭屬中下入息，居屋定價時遂視乎市況，較市價約低 25% 到 40%。而為防炒賣，對轉賣設置同樣的限制。

居屋和私人參建單位由於不能自由轉售，公屋居民對此興趣不大。對後者來說，居屋和私人參建單位無疑樓宇質素和地點較好，但供樓仍然比租住公屋來得貴。除非樓價大升，否則將來轉售時，難望有可觀的資本增值。

90 因此，當局仍未能說服公屋富戶交出單位。不少公屋單位長期“凍結”。更糟的是，公屋居民成功遊說當局，讓他們合法把所住單位的權益轉移給子女。從公屋居民的角度看，借債買一個長期不能轉讓的單位，還不如永遠保住現有的單位。這項權益不但幾無風險，一旦政府有意重建屋邨，為居民改善環境，長期來說還會升值。

為了鼓勵公屋居民交出單位、縮短輪候冊上的名單、鼓勵置業，房委會在 1997 年決定，允許公屋居民和輪候冊上人士購買現存的居屋。自此，居屋業主購入單位 3 年後，可按市價轉售予公屋居民或輪候冊上的人士。當時，3 年期滿可以轉售的居屋單位超過 100,000

個。但是，購入這類居屋的公屋居民必須交出原單位。居屋業主將單位轉售給合資格買家時，毋須向房委會補地價。這無疑是為合資格買家營造居屋第二市場 (secondary market)。有關措施大受歡迎。居屋和公屋單位凍結已久，亟須加快流通。此舉朝這個方向邁出了可喜的一步。

4.3 獨一無二的房委會

91 房委會面對一堆彼此矛盾的政治訴求與政策目標，折衝尊俎頗感不易。這裏的第一種人是一大批渴望置業但無力購買私人樓宇的人士。第二種是希望入住公屋的私人樓宇租戶。第三種是除非條件一面倒，否則無意交回單位的公屋居民。此外，房委會希望把公共房屋計劃的規模凍結在現水平。然而，此中的決策過程變得極其政治化。根據目前的做法，新落成的居屋單位裏，約有三分之二專供公屋居民 (所謂“綠表申請者”) 申請，餘下三分之一才供私人樓宇租戶申請 (白表申請者)。由此可見公屋居民爭取利益的能耐。

驟眼看來，居屋和私人參建計劃協助市民置業，擴大了私營的房屋部門。無奈要達到這個目標，前路漫

漫。由於轉售有限制，這批單位大都要 10 年後才能進入私人市場。由於同一理由，這類單位的住戶並不把自己看作真正的私人業主。由推出單位以至管理屋苑，都離不開房委會的影子。因此，把居屋和私人參建計劃視為居民與房委會共同擁有單位業權，而交由公家管理的置業計劃，較為符合實情。只有在 10 年後，單位才完全屬於私人所有。

居屋和私人參建計劃一項最重要的後果，是藉着出售單位，為房委會帶來巨額盈餘。單位售價與市價掛鉤。但政府批出建屋的土地時，只收回關拓土地的成本。隨着地價上漲、居屋和私人參建計劃擴大，房委會坐擁巨資。既然毋須處處刻意降低成本，房委會也就有餘地以出售居屋和私人參建單位的盈餘補貼公屋的行政與重建開支，並且為居民的貸款計劃提供必要的營運資金。

房委會在公共機構中的地位是獨一無二的。香港寸金尺土，房委會獲政府廉價批地，確保了資金的來源，因而有獨立的財力，可以放手釐訂以至落實本身的計劃。政府廉價批地的政策也就幾乎無限期地確保，房委會有足夠財力以提供更好的房屋。發展商為了避免與房委會直接競爭，改而發展高價樓。這對私營房屋部門的

發展構成了嚴重的威脅。不少小型發展商淪為建築商，靠承接公共部門計劃的工程度日。

4.4 出售公屋

公共房屋計劃規模龐大，要有效地而又前後一貫地營運，談何容易。政府一些決策者開始懷疑，長期靠公家大量提供房屋，是否治本之道。

至今為止，房委會最有趣的舉措是鼓勵公屋居民由租戶變成業主。房委會在 1990 年提出一項試驗性計劃，把一些公屋單位出售給現有的租戶。根據 1990 年 10 月 18 日房委會屬下專責小組委員會發出的小冊子，當局在一些屋邨選出 3,000 到 4,000 個樓齡大約 5 年的單位作為試點。由住戶自行決定是否按市價估值的某個折扣買下現有的單位。但條件是，同一幢大廈要有過半數住戶願意購買方能成事，否則就沒有交易。

之所以要求過半數住戶購買，原因是此一業權比例可以使房委會得免繼續管理售出的大廈。房委會小組預見，一幢公屋大廈若同時有兩種業權，由於租戶與自住的業主利益不一，管理上會造成問題。業主為了保護本身的投資，照理比租戶更願意出資維修大廈。房委會以

為，公屋大廈只要有過半數住戶是業主，房委會就可以退居次席，當其被動的大業主，在大廈的管理問題上，只要跟從大多數小業主的意向即可。

這項政策令一些人大驚失色。關注公屋問題的草根組織即時有不良的反應，指責政府不為勞苦大眾提供居所，背信棄義。公屋居民則關心單位的定價。及至 1991 年正式落實計劃，政府提出的售價雖然相當於市價估值的 55%，但租戶大都搖頭。翌年 10 月當局再作嘗試。這次把售價降至市價的 30%，而同意出售的大廈業權比例也降至 30%，但被行政局否決。

94

至此，能否說公屋私有化既已試過，也已失敗？答案是非也。租戶之所以婉拒房委會的“好意”，真正的原因在於：當局嚴格限制轉售單位，業主事實上並沒有完全的業權。^③ 公屋轉售的限制與居屋相若。一項資產轉售時若備受限制，成交價必大大低於市價。租戶若預見其所住的單位無法增值，也就拒絕購買，以免承擔較租金為高的按揭。

更重要的是，由於限制轉售，公屋居民會覺得，不值得以租戶的權利換取業權。從公屋居民的角度看，借債購買一個不得自由轉讓的單位，還不如把現有的租戶地位轉化為永久性權利。後一種權利幾乎毫無風險，而

正如上述，如果預見政府會承諾重建公屋以改善質素，則永久性的租戶權利長遠來說更會增值。當局首次出售公屋之所以失敗，原因不在於價錢不夠便宜、居民負擔不起，或者單位的質素不夠好，而是租戶經過一番精打細算，發覺不值得放棄租金低廉這項既有的永久性權利，來換取一種難以轉售因而市值有限的資產。

Siu (1990) 認為，限制轉售雖然對業主不利，但對不少公屋居民來說，也許仍然可以接受。他指出，公屋居民用綠表申請居屋的成功率通常介乎 5% 到 10%。換言之，他認為，即使沒有補償，也有許多公屋居民願意放棄現單位以購買居屋。但這裏必須指出的是，公屋居民數以百萬計，綠表成功率只佔很小的比率；更難以相信，這些綠表中籤者集中在某幢公屋大廈。

95

我們必須認識到，公共房屋是一種以實物而非現金形式發放的福利。租戶獲配單位時，對於地點、面積等幾無選擇。要麼接受編配，要麼被移到輪候冊的末尾，重新來過，不知道又要等多少年。故此，住戶接受分配，並不等於他們以市價看待自己的單位；而只能說明租金實在低，以致租戶明知道會有許多令人不快不便的事物，也咬着牙關忍痛接受。舉個例，一個在香港仔上班的人如果獲分配到屯門屋邨，對這個單位肯定不像一

個在屯門工作的人那樣珍惜。因此，公屋單位與自由選擇的私人樓宇不同，居民眼中的主觀價值與市值可能相差甚遠。

事實上，對公屋居民來說，居屋最受歡迎的是讓住戶選擇地點。但是，對現居民出售公屋的計劃就沒有這項選擇。租戶變成業主後，仍然住在原來的單位。如果把單位轉手，所得款項可能再也買不到類似的單位。租戶選擇不多，一則出售單位時無法增值獲利，二則最初出售公屋只是一項試驗計劃，涉及的單位不多，不足以形成前公屋市場。

私有化想要成功，關鍵是單位要能自由轉讓。如果公屋租戶購入單位後，能夠自由轉讓，房委會最初建議按市價 55% (其後降為 30%) 出售單位，也就甚為吸引。租戶無形中享有 45% (其後更享有 70%) 市價的增值。誰也不願意放過這塊肥肉。而銀行眼看這項資產遠較售價為高，可能願意提供十成按揭，租戶甚至毋須付首期就當了業主。只有當限制單位轉售時，售價是否便宜才顯得重要。

幸而，為了謀求治本之道，政府房屋局 (Housing Bureau) 與房委會再次探討公屋私有化的可能性。董建華在 1997 年 10 月發表的第 1 份《施政報告》內建議，未

來 10 年內，平均每年出售 25,000 個公屋單位。如果這次能達成目標，也就能重建 40 年來逐漸被摧毀的房屋市場。但要能成功出售公屋，當局必須毫無保留：放寬對轉售的限制，並且大規模推行計劃。1991 年嘗試失敗，令人不勝唏噓。如果當時就成功地私有化，所有公屋居民均大受其惠。手頭有物業保值，在其後的高通脹中可安寢無憂，如今更已增值數倍。公屋私有化方向正確，應予鼓勵。但要成功，政府還得放開手腳。本書最後一章將會進一步探討有關的細節。

4.5 津貼置業貸款計劃

為公屋居民提供免息貸款，協助其購買私人樓宇單位的“自置居所貸款計劃”也很受歡迎。這項計劃的目的主要是鼓勵公屋居民交出所住的單位，但公屋輪候冊上的人士也可以申請。但是，房委會從有關方面獲得的款項有限，加上私營部門的樓價是此中一個決定性的因素，這項計劃的範疇和規模大受限制。表 4.2 列舉了自置居所貸款計劃的一些統計數字。

1988—1989 年度公布的貸款名額為 2,500 宗，每宗可獲得 70,000 元貸款；但至該年年底只發放了 557 宗。

表 4.2 津貼置業貸款計劃歷年情況

年份	獲貸款或按月津貼數目			已借出的津貼置業貸款總額 (百萬港元)		申請數目及比例 (%)		獲批准數目及比例	
	每年配額	已獲貸款 (宗)	已獲按月津貼 (宗)	已貸款	按月津貼	綠表 數目 (%)	白表 數目 (%)	綠表 數目 (%)	白表 數目 (%)
1988/89	2,500	557	NA	39.0	NA	3,178 (NA)	(NA)	557 (NA)	(NA)
1989/90	6,000	3,022	NA	332.4	NA	5,007 (51)	4,768 (49)	1,777 (59)	1,245 (41)
1990/91	3,000	2,935	NA	369.9	NA	3,604 (54)	3,078 (46)	1,800 (61)	1,135 (39)
1991/92	3,500	1,006	36	130.8	0.11	1,053 (45)	1,288 (55)	586 (56)	456 (44)
1992/93	1,500	167	102	25.1	2.16	314 (33)	631 (67)	140 (52)	129 (48)
1993/94	1,000	544	157	108.8	5.48	540 (31)	1,221 (69)	248 (35)	453 (65)
1994/95	1,500	758	135	221.4	9.72	799 (27)	2,142 (73)	355 (40)	538 (60)
1995/96	3,000	3,148	221	1,660.1	13.62	7,160 (61)	4,539 (39)	2,365 (70)	1,004 (30)
1996/97	7,000	5,377	421	2,888.0	29.62	8,336 (65)	4,432 (35)	4,070 (70)	1,728 (30)
1997/98 (直至31.08.97)	4,500	1,728	150	881.4	18.45	1,002	(NA)	1,078	800

註：① 除免息貸款外，1991年起按月津貼計劃亦推行，申請人可任擇其一。詳見內文。

② 1997/98年度獲批准的白表申請資料仍未公開。

資料來源：香港房屋委員會。

市民反應冷淡，主要是該年樓價急升，令貸款額不敷應用。翌年，貸款額增至 110,000 元，名額亦增至 6,000 個。結果有 3,022 個家庭獲益。自置居所貸款計劃推出以來，定期加碼，以求趕上樓價升幅。除了免息貸款，當局還對有需要的家庭發放每月津貼，以協助貸款人繳付每月的按揭還款額。當局的放款總額隨着時間急劇上升。1996—1997 年度有 5,377 個家庭獲得貸款，總額 28.9 億元。與此同時，銀行提供的按揭貸款有 122,599 宗，總值 1,898.6 億元。房委會逐漸成為置業放款者，與銀行歷來獨享的業務重疊。

1991 年，樓價飛升。在短短的幾個星期內，一些入息超出公屋和居屋申請資格的家庭，眼睜睜地看着自己的置業希望化為泡影。在當時的樓價水平下，這些家庭再也無法買樓。而隨着樓價節節上升，在可見的將來置業的機會都不大。

立法局議員遂紛紛促請政府對社會上的“新夾心階層”提供津貼，協助其解困。1991 年，這個因通脹高於 10%，以及樓價暴漲而受害的階層被界定為月入 18,000 元到 40,000 元的家庭。其中的下限亦即申請公屋及居屋的入息上限，上限則是當時足以償還購買私人小單位每月還款所需的入息。

根據此一標準，1991 年的人口普查數據（見表 4.3）顯示，有 16.3% 的家庭屬於新夾心階層。因此，夾心階層亦即所得分配最高的五分一家庭。在 1991 年，一個月入 30,000 元、有兩名兒童的家庭即須按標準稅率（standard tax rate），亦即應課稅總收入（total assessable income）的 15% 繳稅。同一家庭如果入息超過 13,800 元，稅率相當於最高的 25% 邊際稅率（marginal rate），然後隨入息逐步遞增至繳付標準稅率。

“新夾心階層”顯然亦即高入息課稅級別（tax bracket）的底層人士。凌厲的通脹侵蝕了他們的積蓄。在高通脹下，實質儲蓄（real savings）迅速貶值，買樓保值是自然不過的反應。否則，畢生的積蓄無論以絕對還是相對的尺度衡量，都會急劇下降。

在 90 年代前半期，只要擁有物業，就能有效地保值，不致被通脹侵蝕。一般相信，私人樓宇租戶由於不擁有物業，在通脹中受害最深。這些人士如果不幸屬於新夾心階層，也就更慘，甚至無法申請公屋和居屋，享受政府的津貼。表 4.3 顯示，1991 年，42.6% 住戶有自置物業，36.3% 是公屋居民，16.7% 租住私人樓宇。在私人樓宇租戶裏，213,092 戶入息低於 18,000 元，31,021 戶屬於新夾心階層。

表 4.3 住戶收入分布情況（1991）

每月收入	\$18,000 以下	\$18,000 - \$40,000	\$40,000 以上	累計
業主	467,539	156,345	49,183	673,067
租戶	726,197	89,023	22,131	837,351
公屋	513,105	58,002	3,142	574,249
私人住宅	213,092	31,021	18,989	263,102
僱主津貼	32,575	10,849	9,261	52,685
免除租金	15,071	1,323	575	16,969
合計	1,241,382 (78.6%)	257,540 (16.3%)	81,150 (5.1%)	1,580,072 (100%)

資料來源：Wong (1992d)。

政府在政治壓力下低頭，決定對首次置業的夾心家庭提供津貼。新辦法是在 3 年內動用 20 億元，為 3,000 個首次置業的家庭提供買樓優惠。由於估計全港有 30,000 個這種家庭，政府自信可以在 10 年內，為所有租住私人樓宇的新夾心家庭提供優惠貸款。

有趣的是，1993 年正式推出計劃後，反應令人失望。當時估計有 40,000 個合資格的家庭。但第一批只有 2,511 個家庭提出申請，只佔合資格家庭 6%。論者歸咎於行政安排欠妥、社會潑冷水，嚴重妨礙申請人的意欲，最後只有決心最大的家庭提出申請。^①

實際上，當局的條件相當苛刻。申請者須在港住滿 7 年，月入介乎 20,001 元到 40,000 元。至少有 3 名家庭成員。申請者不僅要租住私人樓宇，而且家人在過去 2 年內不得擁有物業。能夠滿足所有這些條件的家庭大概遠遠少於估計的 40,000 個之數。當然無從斷定，餘下不符合資格的家庭是否也都想置業。而且，獲得貸款置業後，如果 3 年內轉讓單位，必須即時歸還政府的貸款。這也降低了有關計劃的吸引力。但隨後那幾年，有關計劃逐漸受歡迎，主要是高通脹下入息水漲船高，夾心家庭數目增加所致。

政府應否資助入息最高的五分一家庭，而犧牲較為

貧困的人士？這無疑大有爭論的餘地。但這在公平原則上是否說得過去，則着實令人懷疑。這類計劃也只會更加彰顯政府介入房屋市場的低經濟效益而已。有趣的是，董建華在第 1 份《施政報告》裏，進一步擴展夾心計劃，建議增建夾心單位，以便在 2006 年總數增至 50,000 個。他更建議在夾心計劃之上，輔以“首次置業” (Home Starter) 貸款計劃。後一計劃以首次置業的家庭為對象，在 5 年內，每年為 6,000 個家庭提供每戶約 600,000 元的貸款。中產階層的政治實力與追求租值的能耐委實不可小覷。

註釋

- ① 公布的 1996 年公屋租金與居民入息比率下降至 8%。
- ② 公屋租金按例已包括差餉和管理費。但私人樓宇租戶則須自行繳交這兩項費用。
- ③ 筆者 5 年多以前曾發表一系列論文，詳細分析公屋初次私有化失敗的原因。詳見 Wong (1990, 1992a, 1992b, 1992c, 1992d)，Wong and Staley (1992)。1992 年 7 月 9 日，筆者也曾與當時的房委會主席鍾逸傑爵士 (Sir David Akers-Jones) 和他的同事詳談，試圖恢復私有化計劃。
- ④ 例如，Editorial, *South China Morning Post*, 4 September 1993。

第 5 章

經濟效益與利益分配

5.1 公共房屋計劃缺乏效益

5.2 一個簡單的理論架構

5.3 實證結果

5.4 效率效應

5.5 房屋消費效應

5.6 公屋計劃效率低落的明證

第 5 章

經濟效益與利益分配

5.1 公共房屋計劃缺乏效益

公共房屋計劃是一種為合資格人士提供實物 (in-kind) 津貼的資源轉移。方法是由房委會 (見前文) 對申請者的住屋需要作出估計，然後按需分配公屋單位。租金大約相當於市值四分之一到三分之一。申請者獲配公屋時，對於單位的地點、面積幾無選擇。公屋一般根據劃一的設計方式建造，住戶的選擇極其有限，但卻為住戶提供了一套基本的房屋服務。

公屋既為一種實物津貼，申請者也就不像在公開市場上租屋那樣，有權選擇單位。想要受益人有選擇，唯一的方法是改變津貼的形式，例如提供現金補助 (cash grant) 作為入息津貼 (income subsidy)，或者派發可用來抵租的房屋代用券 (housing voucher)。

公屋租金遠遠低於市場租金，兩者之差亦即政府對住戶提供的總津貼 (gross subsidy)。與一些人的想法剛好相反，總津貼亦即社會需要付出的成本。計算公屋計劃的成本時，純粹以建築成本、闢拓土地 (land formation) 成本、利息成本、行政與管理成本之和扣除房委會收取的租金，這種計算方法顯然是錯誤的。

從經濟角度出發，公屋所提供的總津貼應為社會把

本來可以用來建造市場房屋然後按市價出租的土地改為建造公屋，此中導致機會成本 (opportunity cost)。公屋租金若只及市值三分之一，餘下的三分二租值亦即社會提供的津貼。換言之，社會提供的津貼是公屋租金的兩倍。

但要享有這筆津貼，市民必須住在房委會分配的單位裏。可是，假如讓受益人在入息津貼與租金津貼之中擇一，而款額相當於公屋計劃提供的總津貼，受益人會否改為租住私人樓宇，而且所選擇的單位類似獲得分配的公屋？以筆者看來，此中的可能性甚微。受益人所選擇的私人單位若非比當局提供的單位好，就是較當局的差。此中所反映的亦即公屋計劃的經濟低效率 (economic inefficiency)。換言之，我們即使決定提供房屋津貼，讓受益人自行選擇單位，對後者也會較為有利。人之不同如其面焉，強迫各人接受劃一的房屋服務並不符合經濟效益。因此，經濟學者都相信，實物轉移 (transfers-in-kind) 的效益不若現金轉移 (cash transfers) 高。

綜觀世界各國的經驗，香港的公屋計劃效率極低，嚴重浪費資源 (見 Aaron and Furstenberg 1971, Clemmer 1984, DeSalvo 1971, and Olsen and Barton 1983)，不僅

令資源分配不當、扭曲消費形態 (consumption pattern)，甚至會令所得分配惡化。

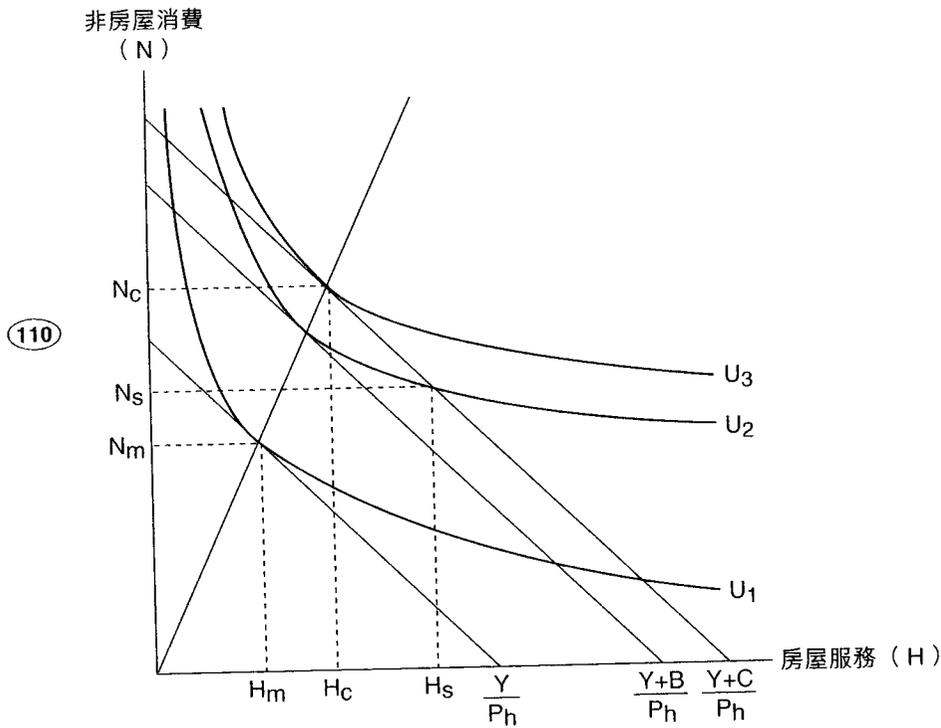
5.2 一個簡單的理論架構

本節介紹一種簡單分析方法，是從經濟學說出發，足以說明公屋計劃的性質與效應。至於較為精細、技術性較強的版本，詳見 Wong and Liu (1988)。假設住戶只有兩種消費：家居服務 (housing services) H ，非房屋貨品 (non-housing goods) N 。圖 5.1 是這個住戶的一組無異曲線 (indifference curves)。每條曲線上的 H 值和 N 值組合都使這個住戶獲得同等的滿足感。曲線所在的位置越高，則滿足感越大。如果沒有公屋計劃，一個入息 Y 的住戶將會享用 H_m 單位的房屋服務及 N_m 單位的非房屋貨品。而一單位 H 的價格是 P_h ，而一單位 N 的價格是 P ，則該住戶在 Y 入息水平上，可用在 H 及 N 上的支出受到下列的預算約制：

$$Y = P_h H_m + P N_m$$

其後，這個住戶獲配公屋。入住的單位提供 H_s 單位的房屋服務，住戶需為此付出 R_s 的總租值 (total rent)。餘下的入息用來購買 N_s 單位的非房屋貨品，則：

圖 5.1 公屋計劃的成效 —— 房屋消費顯著增加
($H_m < H_c < H_s$)



註：Y = 所得
 P_h = 房屋價格
 B = 無限制之現金津貼
 C = 公屋總津貼
 U = 無異曲線

$$N_s = \frac{(Y - R_s)}{P}$$

式中， $R_s < P_h H_s$ ，而 $N_s > N_m$ 。值得注意的是，公屋計劃並不會升降或旋轉 (rotate) 預算曲線，而只是增加這個住戶的選擇，多提供一批可能的 H 與 N 值 (H_s, N_s) 組合。

對於這個住戶來說，入住公屋的利益 (benefit) 相當於接受一筆用途不受限制但有同等滿足感的現金補助 B。這一關係見圖 5.1。圖中的預算線 (budget line) 與橫軸在 $(Y+B)/P_h$ 處相交，並且在 (H_s, N_s) 點上與無異曲線相切 (tangent)。不妨把這視為入息補助。當其款額剛好使這個住戶與入住現有的公屋單位感到同樣幸福時，亦即公屋住戶所獲得的淨利益 (net benefit)。

政府如果把建造公屋的土地拍賣給私人發展商，由後者建造私人樓宇，然後把賣地所得以現金補助的形式，轉移給公屋居民，由於此中的現金補助額與總津貼相等，政府的實際支出 (true outlays) 與建造公屋相同。

在圖 5.1 中，可以另劃一條直線，通過入住公屋後的消費點 (H_s, N_s)，令其在 $(Y+C)/P_h$ 處與橫軸相交。此處的 C 值亦即總津貼。而若該住戶毋須入住公屋，改為獲得一筆相當於 C 而用途不受限制的現金補助，則所

消耗的房產服務及非房產貨品單位數將會分別是 H_c 及 N_c 。

值得注意的是， C 亦即該住戶初始入息稟賦 (initial income endowment) 與入住公屋所消耗的房產服務及非房產貨品以市價計算之差。公屋計劃的市價是 C ，但對住戶的價值則是 B 。由於 $B < C$ ，這個住戶領取現金補助會比入住公屋有利。由於住戶所獲得的淨利益 (net benefit) 少於政府所付出的總津貼，故經濟學者相信，現金補助的效益高於實物轉移。

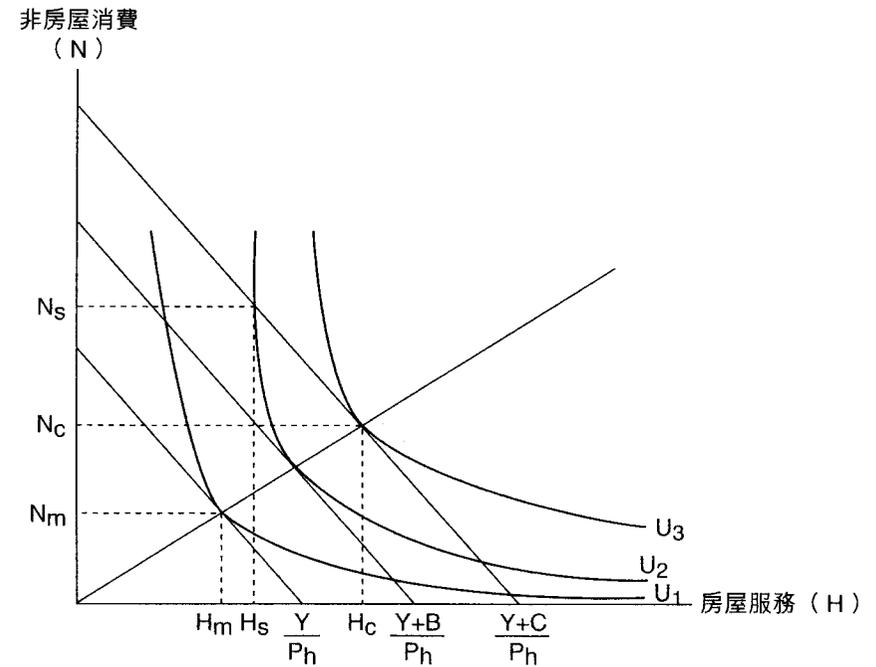
112

由此說明的是，在不增加政府支出的情況下，以入息津貼代替公屋，可以使住戶更為受惠。政府付出的總津貼與住戶獲得的淨利益之差亦即政府浪費的開支，或者說以公屋作為實物轉移所損失的經濟效率。而 B/C 也就是公屋計劃效率的指標。

同樣值得注意的是，增加津貼公屋租金固然可以同時提高總津貼與淨利益，但效率是提高還是下降，要視乎對總津貼與淨利益所造成的影響。一般來說，如果住戶對房產不太挑剔，則對於入息較低的住戶，效率會有所提高。

圖 5.2 顯示，住戶入住公屋的房產消費水平 H_s ，有可能低於其獲得一筆用途不受限制的補助 C 而自行選擇

圖 5.2 公屋計劃的成效 —— 房產消費輕微增加
($H_m < H_s < H_c$)



113

註： Y = 所得
 P_h = 房產價格
 B = 無限制之現金津貼
 C = 公屋總津貼
 U = 無異曲線

的消費 H_c 。有時候，住戶獲配公屋，甚至可能比在毫無津貼下自費租住的單位質素更差。當公屋租金低到某種程度，以致一個住戶在非房屋消費方面的得益，足以抵銷房屋消費方面的損失時，也就會出現這種情形。圖 5.3 即說明為何會出現 $H_s < H_m$ 的情形。這也就表示，市民自願入住公屋，並不等於住戶所享有的房屋服務必然多於未入住公屋之時。下文將會說明，以香港來說，入住公屋後，房屋服務消費不僅沒有增加，反而有所縮減。結合表 3.4 及 3.5 可見，公、私營房屋單位的面積相差很大，而兩類住戶的入息相差甚微，故難以對此作出解釋。

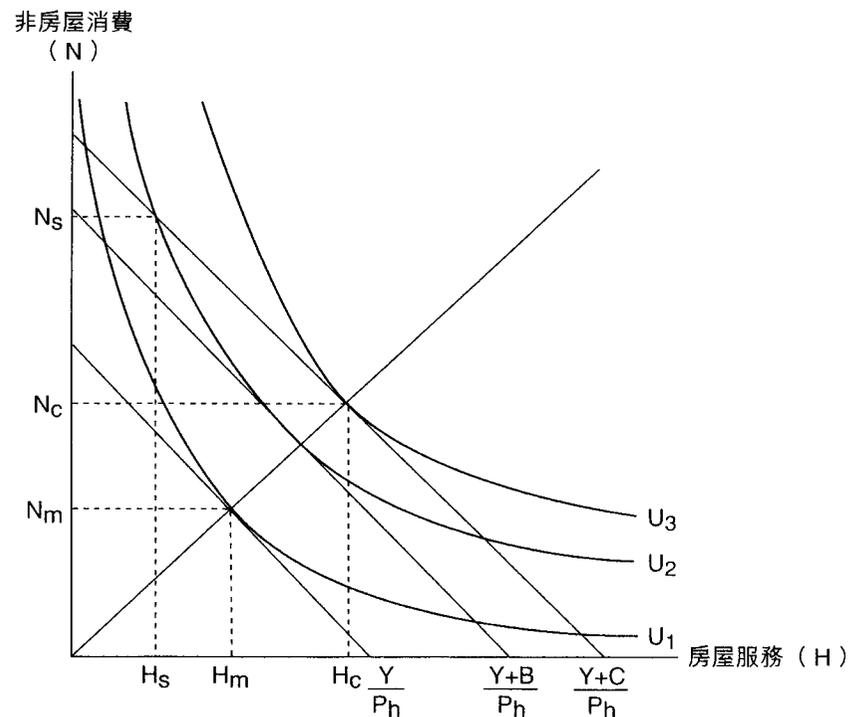
114

5.3 實證結果

上一節介紹的理論架構，採用了 Wong and Liu (1988) 所建立的模式。筆者就政府為每戶平均提供的總津貼，以及公屋住戶由此獲得的淨利益作出了估計。由此可推算出公屋計劃的效率，以及估計有多少公屋住戶享有的淨利益大於零。

公屋計劃對住戶消費形態的影響，亦可利用此模式進行分析。我們可以估計，如果改為對公屋住戶發放款

圖 5.3 公屋計劃的成效 —— 房屋消費減少 ($H_s < H_m < H_c$)



115

註：Y = 所得
 P_h = 房屋價格
 B = 無限制之現金津貼
 C = 公屋總津貼
 U = 無異曲線

額相當於總津貼的入息補助，平均每戶在房屋消費上有什么得益。由此可估計出房屋消費有所增長的住戶百分比。

筆者在這項分析裏，採用了 1981 年及 1991 年人口普查數據中以 5% 的抽樣樣本。這項估計的細節見本書附錄 2。這裏假設這兩年的公屋租金分別相當於市場租值的 0.25 及 0.30，或者說公屋租金分別有 75% 及 70% 的市場折扣 (market discounts)。這項迴歸 (regression) 分析的主要結果見表 5.1。

如果改變公屋租金與市場租值的比率，也就會改變對總津貼及淨利益的估計，以至平均每戶在房屋消費方面的得益。筆者所用的方法能夠計算出公屋租金與市場租值比率變化對這些方面的影響。表 5.1 展示了總津貼、淨利益、房屋消費增益的估計值和其他有關數據，以及當公私營租金比率較 1981、1991 兩年的大體水平每升降 10% 時，這些數據的相關變化。由此可進一步估計公、私營租金上升對公屋居民的影響。

5.4 效率效應

政府付出的總津貼與公屋居民獲得的淨利益之間有

表 5.1 公共屋邨租金與市場租金不同比值下的總津貼、淨收益與房屋消費 (1981 及 1991)

	1981		1991	
公共屋邨租金與市場租金比值	0.15	0.25	0.20	0.30
每戶總津貼	\$1,168.4	\$742.2	\$2,579.8	\$1,744.6
每戶淨收益	\$777.6	\$436.0	\$1,940.0	\$1,254.3
效益率	0.666	0.587	0.752	0.719
每戶房屋消費增益	\$458.2	\$117.6	\$1,033.7	\$351.2
淨收益為正數的住戶比率	0.956	0.844	0.993	0.949
房屋消費增益戶的比率	0.704	0.520	0.838	0.645
				0.452

註：1981 年數字根據 Wong and Liu (1988) 的估計推算所得；1991 年數字是 Wong (1998) 內的推算。

着巨大的差距。在 1981 及 1991 兩年，估計政府平均每月為每戶分別提供 742.20 元及 1,744.60 元的總津貼。同期內，平均每月每戶分別獲得 436.00 元及 1,254.30 元的淨利益。

要評估公屋計劃的效率，不妨把淨利益與總津貼的比率視為效率比 (efficiency ratio)。比率高表示政府的花費對受益人來說物有所值。效率比為“1”時，效率即為最高。

筆者發現，1981、1991兩年的效率比分別為 58.7% 及 71.9%，表示納稅人在公屋計劃上每花費 1 元，住戶只享用到 0.59 及 0.72 元的房屋服務，其餘的 0.41 元及 0.28 元因資源運用不當 (resource misallocation) 而遭到浪費。換言之，浪費極其嚴重。但在 1981 年到 1991 年這 10 年內，隨着政府降低公屋租金相對於市場的折扣以減少津貼，公屋計劃的效率大有改善。

在 1981 及 1991 兩年，以月計算的住戶平均效率損失分別為 \$306.20 (= \$742.20 - \$436.00) 及 \$490.30 (= \$1,744.60 - \$1,254.30)。此中對社會所造成的經濟效率損失 (economic efficiency loss) 亦即住戶平均的損失與公屋住戶數目的乘積。1981 及 1991 兩年的公屋住戶數目分別為 439,581 戶及 604,016 戶。故就這兩年而言，

公屋計劃給社會帶來的經濟效率損失分別為 16.2 億元及 35.5 億元，相當於該年本地總產值的 0.95% 及 0.53%。如是者一年又一年，社會着實損失不菲。

縱然大多數公屋住戶的淨利益為正數，但並非所有住戶均如此幸運。在 1981 及 1991 兩年，淨利益為負數的住戶分別佔所有公屋戶的 15.6% 及 5.1%。有此結果未免令人驚訝。^① 公屋輪候需時，若不能增加住戶的利益，又何來如此多人問津。一種可能的解釋是，市民入住公屋時雖然利益不增反減，但希望其後會有所增加，轉虧為盈。

另一種解釋是，其中一些淨利益為負數的住戶實際上並未遷入公屋，而且對當局呈報的資料刻意失實。這些人士通常入息較高，而入住公屋有損淨利益的機會較大。這項推論獲得了證實。表 5.2 的數字顯示，住戶入息越高，據報淨利益為負數的戶數也越多。

1981 及 1991 兩年入息最高的 10% 公屋住戶中，分別有 29.8% 及 33.24% 在入住公屋後，利益不增反減；但同期內入息最低的 10% 住戶中，入住公屋後境況更差的比例僅為 4.28% 及 0%。淨利益為負數的高入息住戶之所以偏高，原因是入住公屋迫使其大大減少房屋方面的消費。反之，低入息住戶的淨利益很少出現負數，原

(120)

表 5.2 不同所得級別的總津貼、淨收益與房屋消費 (1981 及 1991)

所得組別	1981			1991		
	每戶 總津貼 (\$)	每戶淨 收益 (\$)	每戶淨 收益率 (%)	每戶 總津貼 (\$)	每戶 淨收益 (\$)	每戶淨 收益率 (%)
最低 10%	460	352	96.72	1,567	1,120	100.00
第 2 個 10%	528	385	93.28	1,621	1,213	100.00
第 3 個 10%	579	409	90.78	1,655	1,262	99.51
第 4 個 10%	619	427	88.80	1,688	1,304	97.88
第 5 個 10%	664	446	86.61	1,724	1,341	96.11
第 6 個 10%	713	466	84.26	1,767	1,376	93.97
第 7 個 10%	775	491	81.32	1,820	1,402	91.27
第 8 個 10%	867	525	77.06	1,892	1,402	87.61
第 9 個 10%	1,013	573	70.52	2,005	1,313	81.69
最高 10%	1,619	31	70.20	2,237	-663	66.76

註：1981 年數字根據 Wong (1988)；1991 年數字是 Wong (1998) 內的估計。

(121)

因是入住公屋後，房屋消費較原來預算有所增加。

一般來說，住戶入息越高，則政府付出的總津貼也越多。而除了所得最高的級別，淨利益一般來說也隨着住戶入息而增加。筆者並且發覺，在 1981 年，公屋計劃在高所得級別 (income bracket) 住戶方面的經濟效率相對較低，而低所得級別方面的效率則較高。但到了 1991 年，除了最高 10% 的所得級別外，其餘各級的效率比 (efficiency ratio) 大同小異。一般來說，對低收入住戶提供公屋，津貼其租金，在效率上不若對高入息住戶提供公屋那樣低。

當局自 1988 年起實行雙倍租金政策 (double rent policy)，逐出了部分富戶。一些保留單位的富戶則須繳交雙倍租金。原則上，這有助於提高公屋計劃在高入息組別上的效率。但由於當局公布的數據並未區分哪些住戶須付雙倍租金，筆者也就無法進一步分析這方面的變化，而只能假設所有公屋住戶均繳付標準租金 (standard rent)。因而，由此所得到的 1991 年高入息組別效率比 (efficiency ratio) 難免偏低。

由筆者的估算可以推論，如果公屋加租 1 倍，一般住戶的淨利益會變成負數。以 1981、1991 兩年來說，加租 1 倍的話，公私營房屋的租金比率會分別上升至 50%

及 60%。在這個租金水平上，淨利益為負數的公屋居民所佔比例，在這兩年會分別下降為 56.4% 及 81.7%。意料之中，很少高入息組別住戶的淨利益會大過零。表 5.2 證實了這個推論，同時說明了公屋居民為何大都強烈反對雙倍租金，即使一些非富戶也感到膺亡齒寒。

5.5 房屋消費效應

122 如果把公屋計劃改為發放與政府總津貼等值的入息補助 (income supplement)，公屋居民在房屋服務方面的消費會否增加？在此情形下，一般住戶所獲得的入息補助亦即總津貼平均值與淨利益平均值之差。這在 1981 及 1991 兩年分別是 306.20 元及 490.35 元。

計算的結果見表 5.1。在 1981 及 1991 兩年，以平均每戶計算，這項入息補助會令每月的房屋消費值 (housing consumption value) 分別增加 117.6 元及 351.2 元。以此一水平的入息補助來說，這項增幅顯得舉足輕重。就這兩年而言，一般住戶會分別把這筆額外入息的 38.4% 及 71.6% 用在房屋消費上。由住戶願意把如此多額外入息用在房屋服務上即可見，公屋計劃壓抑了不少住戶的房屋消費。

即以 1981 及 1991 兩年來說，筆者發現，房屋消費偏低的現象在 1991 年尤為嚴重。在 1981 年到 1991 年的 10 年內，市民入息增加，房屋需求水漲船高。但公屋居民被綁在原有的單位裏，房屋消費自然偏低。上文指出，同期內公屋計劃的效率有所改善。但這主要是公、私營租金的比率提高使然，並非因為房屋質素有所改變。

不少人以為，公屋令住戶在房屋服務方面的消費有所增加。但筆者經計算發現，香港的公屋計劃顯然未能達到這個目的。這也再次證實本書第 3 章的結論，123 就是一般公屋單位的面積約為私人單位的 60% (見表 3.5)，但公、私營房屋租戶的所得分配大同小異 (見表 3.4)。

筆者還發現，在 1981 及 1991 兩年，如果改為派發等值的入息補助，有 52.0% 及 64.5% 的住戶在房屋服務方面的消費會較入住公屋為多。公屋計劃之所以效率低落，原因主要是一些住戶被迫在房屋方面消費太多，另一些則太少。

高入息公屋居民在房屋服務上消費偏低的情況尤其普遍。與此相反，低入息組別則消費偏高。表 5.3 證實了這些結論。筆者發現，在 1981 及 1991 兩年，所得分

表 5.3 每戶房屋消費得益及房屋消費增長的戶數比例 (1981 及 1991)

所得組別	1981		1991	
	每戶 房屋消費得益 (\$)	房屋消費有增長 的戶數比例 (%)	每戶 房屋消費得益 (\$)	房屋消費有增長 的戶數比例 (%)
最低 10%	473	73.87	1,228	94.09
第 2 個 10%	397	67.55	991	85.03
第 3 個 10%	340	62.98	838	79.39
第 4 個 10%	293	53.37	684	73.87
第 5 個 10%	241	55.39	513	67.90
第 6 個 10%	184	51.13	302	60.74
第 7 個 10%	110	45.80	29	51.85
第 8 個 10%	-1	38.13	-356	39.92
第 9 個 10%	-181	26.43	-1,016	21.20
最高 10%	-1,481	37.55	-3,411	0.00

註：1981 年之數字計算自 Wong and Liu (1988)；1991 年數字計算自 Wong (1998)。

配最低的 10% 公屋居民裏，有 73.87% 及 94.09% 的房屋消費有所增加。但所得分配最高的 10% 住戶裏，房屋消費有所增加的比例只佔 37.55% 及 0%。

因此，公屋計劃改善了低收入住戶的房屋消費，卻令高入息住戶的房屋消費惡化。此外，表 5.3 的數據顯示，對入息最高 30% 的住戶來說，其在房屋消費上的平均得益為負數。因而意料之中，此一入息組別的住戶當有足夠的儲蓄時，會置業作為投資甚至自用。房委會在 1992 年調查發現，在全港 580,000 公屋住戶裏，至少有 74,000 戶 (亦即八分之一) 擁有私人物業。1994 年的後續調查更發現，將近有 90,000 戶擁有物業。^② 1995 年前後 12 個月內對 2,250 個公屋住戶的特殊調查也發現，其中約有 500 戶把本身的單位出租圖利或用作儲物室。^③

就公屋計劃對消費形態及住戶利益分配 (distribution of benefits) 的影響，坊間已作了詳細的探討。消費形態及利益分配與公屋計劃的效率及公平性 (equity) 息息相關。政府付出的津貼及住戶享受到的利益之間的差距，是公屋計劃效率低落的明證。此外，實證研究說明，公屋計劃嚴重扭曲了住戶的消費形態。貧戶消耗的房屋服務太多，富戶則太少。筆者獲得的統計數據說明，公屋計劃

效率低落，而且在多方面均有此現象。下文將會就此作進一步的探討。

5.6 公屋計劃效率低落的明證

公屋計劃效率低落最明顯的表現，是住戶的選擇受到嚴重的限制。公屋單位由房委會負責分配。每個單位視乎樓房外型、建築材料、四周環境、社區設施、交通設備，條件各不相同。但住戶幾無選擇：接受指定的單位，否則須重新排期輪候。由於租金廉宜，住戶通常接受分配，以免重新輪候，一等又是好幾年。直接提供房屋這種補助方式令資源運用不當。由政府付出的總津貼及住戶享有的利益之間的差距，即可見箇中的浪費。

此外，這也扭曲了住戶的消費形態。在入息較高的住戶裏，這造成了嚴重的資源分配不當。在同樣的住戶條件 (household characteristics) 下，貧戶在房屋服務上消費過多，富戶則太少。唯一慶幸的是，雖然富戶的房屋消費有所縮減，貧戶仍有所增加。縱然有些人仍然認為，貧戶能多消費是好事，但卻無法解釋，令富戶少消費的理由何在。津貼富戶令其減少房屋消費，這與公屋計劃的目的背道而馳。而讓富戶留在公屋，也剝奪了那

些實在貧困的市民獲配公屋，領取這種貴重津貼的機會。

富戶不願意遷出公屋，純粹是因為租金低廉。筆者發現，富戶入住公屋所獲得的利益甚微，而且一旦加租，箇中利益即消失於無形。當局近年誘使富戶遷出公屋。這看來可以大大舒緩現制度下的低效率，而以公平的角度來看也說得通。此舉能騰出更多單位，部分舒緩要求增加公屋開支的壓力。公屋加租也間接增加了富戶自置物業的吸引力。

有關社會公平的另一個議題是誰得以入住公屋。輪候冊上的人士必須通過入息審查。為了通過審查，一些家庭不惜虛構故事、隱瞞真相。例如，家中本來有兩人工作，但其中一人在接受審查前離職，或轉到一些難以證明受僱身分的場所工作，使家庭入息符合標準。這令政府為真正有需要的家庭分配公屋造成障礙。政府無疑可以投入更多資源以防詐騙，但此舉成本甚高，不僅增加政府支出，甚至會令公屋計劃的效率更形惡化。

公屋計劃的另一種浪費是服務質素低落。公屋並非度身訂造，而是按照某些標準設計建造的，期間出現詐騙和疏忽乃司空見慣。最近公屋私有化之所以引起關注，其中一個原因正是建築質量欠佳。已知的問題包括

天花板滲水、牆壁剝落油灰。公屋的管理受官僚制度牽制。在私營市場上，發展商建造的樓宇若質素低落，必然影響銷路和售價。但公屋是政府建造的，租金極其低廉，房屋署缺乏誘因以妥善保養公屋。居民為了享受低廉的租金，只好忍受低質素。

公屋管理及保養欠妥，居民本身忽視也有責任。所住的單位並非其物業，居民自然不願意出資維修。居民之所以有此心理，原因是沒有業權 (property rights)，缺乏安全感。居民只知道，政府可以隨時收回物業，自己在法律上毫無保障。

秘魯等國家的經驗說明，承認住戶的業權極其重要。^① 外來人口一度湧到秘魯首都利馬，非法僭建寮屋 (squatter)，在市內形成貧民區。政府有時只好讓步，承認寮屋的存在。奇怪的是，寮屋戶有了合法權益、擁有物業後，區內的環境大為改善。

40年代末，寮屋在香港遍地開花。政府有意把寮屋遷移到近郊，但遇到困難。寮屋雖然大都是僭建的，但一旦有人入住，也就形成某種不成文的業權。不只一次，政府決定清拆寮屋時，都遭遇到住戶強烈的反抗。想要遷徙寮屋，唯一的方法是誘之以利。當局初則實施徙置計劃，其後大量興建公屋。但計劃一旦開了頭，寮

屋徙置即成為政府無了期的任務。私人樓宇租戶見獵心喜，紛紛遷往寮屋，希望可以早日獲政府安排上樓。獲得徙置的寮屋戶越多，也就越多人入住寮屋，迫使政府投入更多資源。低效率終於成為公屋計劃的痼疾。

公屋計劃也影響到土地用途的規劃 (land use planning)。政府在建造大型公共屋邨，藉此開發“新市鎮” (New Town) 的同時，不得不同時就醫療服務、學校、交通等資源進行規劃和調配。屋邨規劃 (estate planning) 事實上亦即某種全面規劃 (global planning)，對於全面的資源調配可能產生巨大的影響。沙田和火炭的城市規劃即為一例。沙田新市鎮本欲發展成為綜合的住宅區，而最理想的安排則是讓沙田居民到鄰近的火炭上班。但事與願違，市民遷居沙田後，每天仍需到市區上班；反之，在火炭上班的市民不少住在市區，以致來往沙田與九龍的獅子山隧道長期擠塞。規劃失敗所導致的效率損失，由此可見一斑。政府把人口由市區遷入沙田，也就間接限制了市民選擇居住地點、子女上學，以及支援網絡的機會。對每個移居新市鎮的家庭來說，所有這些決定都互為因果。這縮減了稀少資源 (scarce resources) 的市場範圍與家庭的自由選擇權，嚴重妨礙了效率。

上文利用所能取得的經濟及統計數據，說明了公屋

計劃效率低落。為了改善效率，政府先是在 1986 年引入雙倍租金政策，對家庭入息超逾公屋輪候冊入息上限兩倍的住戶徵收雙倍租金。此舉原意在於減少對富戶的津貼，鼓勵其自置居所。新近的公屋私有化建議則朝向提高效率更進一步。私有化構想如果成事，可以解決眾多上文提到的問題，消除公屋計劃的低效率因素。

註釋

- ① 其中部分解釋可能是由於在作出估計的過程中有錯。
- ② 見 *South China Morning Post*, Friday, October 7, 1994。
- ③ 見 *South China Morning Post*, Friday, September 17, 1995。
- ④ 這項極有見地的研究詳見 Hernando de Soto (1992)。

公屋私有化 及實施方法建議

6.1 本書研究成果

6.2 私有化的目標

6.3 需要考慮的因素

6.4 建議總結



第 6 章

公屋私有化及實施方法建議

6.1 本書研究成果

以上各章就坊間對公共房屋慣常的看法，作了一番新的闡釋。其中一些發現或許令世人感到驚訝，但其餘大都是可以想像的結果。以筆者的管見，本書最驚世駭俗的也就是就公共房屋計劃的緣起提出了新的闡釋。這與一般的想法相反，當年寮屋之所以激增，以至最終公共房屋崛起，原因不在於私人發展商無力應付戰後南來移民的需要。石硤尾大火為政府推出徙置計劃製造了契機，但大火本身並非徙置計劃的成因。

公共房屋計劃之所以崛起，原因是政府眼看移民蜂擁而至，房屋需求激增，但並未放寬規劃管制 (planning control) 和樓宇建築標準，也未批出更多土地。市區舊樓的“七十二家房客”、“一家八口一張床”，以及在近郊搭建寮屋，成為市場唯一的應變之道。而政府自 1945 年起管制租金，無疑更火上加油。由於難以收樓迫遷，私人幾乎無法重建舊樓。

政府從一開始就袖手旁觀，一廂情願地希望移民潮只是暫時的現象。戰後緊接着那幾年行政機構混亂，或許也增加了這種無為而治的成分。到了最後，為了清拆寮屋以重建市區，政府捲入了為民建屋的過程。利用官

僚方式為房屋問題做規劃代綢繆，成為城市發展一股主要的動力。此後的幾十年中，當局多次更改公共房屋計劃的目標，由最初徙置寮屋發展至為中下入息家庭提供廉租屋和公屋，其後更進而為中等入息家庭建造居屋。

除了最初的徙置階段，其後的公共房屋計劃一般都低於預期¹³⁶，所落成的單位數目有時比預定的目標少一半之多。相比之下，徙置計劃目標明確單純，在這方面最為成功。不過也造成了一些顛倒誘因 (perverse incentive)。私人樓宇租戶為求獲得徙置，紛紛遷往寮屋區，以致政府剛徙置了一批寮屋戶，又來了一大批。

其後的公共房屋計劃無論規模和目標都大得多。政府既要同時滿足多重的目標，又要迎合市民中不同類型的“客戶”，再加上不少客戶日趨政治化，此中的任務極其複雜。政策目標和措施眾多，實施時也就難以一眼即時看穿彼此之間能否協調。一些政策未能達到預期的後果，當局遂又推出另一些作為補救。對公屋富戶恩威並施令其交出單位即為一例。這主要是過去數十年來，未對住戶實施入息和資產審查使然。

公共房屋計劃也未能達到效率、公平等這些起碼的目標。有關的調查和人口數據一次又一次顯示，公營和私營房屋租戶的家庭所得分配 (income distribution) 大同

小異。¹³⁷ 公共房屋計劃的低效成本 (inefficiency cost) 高得令人咋舌，嚴重扭曲了一大批市民的消費型態 (consumption pattern)。筆者發現，公共房屋計劃壓低了高入息家庭的房屋消費，而抬高了低入息家庭這方面的消費。即使把抬高低入息家庭的消費當作一種福利轉移 (welfare transfer)，賦予正面的意義，這種轉移的方式不僅效率很低，而且很難解釋，壓低高入息家庭的消費又理據何在。要說明公共房屋計劃效率低落、扭曲房屋消費，其中的一項明證是，公、私營房屋租戶的家庭入息幾無分別，然而，公屋單位平均只及私人樓宇租戶六成的面積。

由上述的發現，自然不過的結論是，要解決房屋問題，除了建造公共房屋，必定要有更好的治本之道。

6.2 私有化的目標

公共房屋縱然有諸多顯而易見的問題，但私有化豈真能解決以上所有，或至少是大部分的問題？本節將會探討私有化應有的各種目標。由於房屋與經濟、社會以至政治生活等各方面息息相關，探討私有化的可能性時，必須同時從不同的角度着手。下文將會分析公屋私

有化的經濟利益、公平合理性、社會影響、道德問題，以至政治後果。由於任何根本的變革難免帶來不明朗的因素，可能對社會造成重大的後果，政府的官僚架構很自然地會採取抗拒的態度。而如此重大的政策變革也難免會觸動某些既得利益，因而在社會上遇到阻力。因此，純粹證明私有化有理有據並不足夠，這項論據必須強烈到足以克服政府的慣性和公眾的阻力。

1. 經濟論

我們在上一章就公共房屋計劃的低效率作了一番探討，此前的第 3 章則就這項低效率提供了一些例證。我們指出，在 1981 年和 1991 年，此中的經濟低效率估計分別約佔本地生產總值 (GDP) 的 1% 和 0.5%。Wong and Liu (1988) 指出，這些估計只是最低的下限。換言之，經濟低效率的真正成本 (true cost) 可能更大。至於 1991 年的估計低於 1981 年，原因是期間內公屋提高了租金，縮小了公、私營部門在這方面的差距。但 1991 年以來，私營部門在房屋短缺，加租幅度又再高於公營部門，公共房屋的經濟低效率可能又已轉趨惡化。

公共房屋計劃若“50 年不變”，會給社會帶來哪些經濟成本？最簡單的答案是，人均本地生產總值 (GDP) 成長率將會因而損失 0.5% 到 1.0%。在“利疊利”的複式效

應下，長此以往，為數至巨。假設人均消費的成長率與人均本地生產總值的成長率相同，即可估算出一個普通市民所遭受的損失。表 6.1 顯示，1966—1996 年三個 10 年期間的平均實質人均消費成長率與人均本地生產總值。1966—1976 年和 1986—1996 年這兩個期間的消費成長率與本地生產總值成長率大致相同。但在 1976—1986 年間，消費成長率大約比本地生產總值成長率高 1.5%。

公屋私有化以前，如果人均消費的年成長率是 5.0%。則私有化後，成長率可望增至 5.5% 到 6.0%。本書附錄 3 的模式可以估計私有化後，普通市民因為消費

表 6.1 人均消費平均增長率與本地生產總值的關係

年份	消費增長率 (%)	本地生產總值 (%)
1966 - 1976	4.97	5.26
1976 - 1986	7.26	5.72
1986 - 1996	4.95	4.52

成長率增加而享有的利益。貼現率 (discount rate) 為 5.0% 時的計算結果見表 6.2。

人均消費成長率因公屋私有化而有所提高，這將會使得人均消費全面增長 9% 到 16%。這是一項甚為可觀的增益，以 1996 年的港元幣值計算，相當於給全香港每個市民增添 10,250 元到 11,842 元的福利。

私有化對整體經濟的總體 (aggregate) 利益亦即全港人口與人均消費增益的乘積。以 1996 年的港元幣值計算，這項增益界乎 645 億元到 747 億元之間。這仍然是一項甚為可觀的增益。

140

表 6.2 增加人均消費所帶來的利益

人均消費增長率	5%	5.5%	6.0%	6.5%
人均消費增長率增加的百分比	0%	9%	16%	24%
1996 年人均消費的增長 (現價格, 元)	0	\$10,250	\$11,842	\$17,763
1996 年總消費的增長 (現價格, 億元)	0	\$646.9	\$747.4	\$1,121.0

註：假設期間內的貼現率和人均消費增長率均為 5%。

需要注意的是，上述估計只包括靜態增益 (static gains)，尚未包括全部的利益。公屋私有化很可能會改善資本市場目前不完全 (imperfect) 的缺陷，因而帶來動態增益 (dynamic gains)。公屋私有化後即成為可轉讓的資產，申請貸款時能用作抵押，有利於住戶創業。香港的經濟建基於中小型家庭企業，此中的經濟價值委實不可小覷。改善資本市場不完全性的另一種可能性是，為按揭貸款證券化營造更有利的條件。從這些理由和上文提到的理據看來，這裏所列舉的公屋私有化利益仍然偏低。

141

2. 扭曲消費型態

公屋計劃嚴重地限制了合資格市民的選擇權。大多數住戶要不是被迫在房屋上過度消費，就是壓縮消費，有違其意願。扭曲房屋消費型態是公屋計劃經濟低效率的明證。

本書第 3 章曾經指出，個人選擇職業的權利、工作與否的權利、上下班交通的成本、子女受教育的機會，以及其他行為，均受到公屋計劃的影響。在房屋消費上所作的決定與非房屋物品和服務方面的消費息息相關。房屋市場遭扭曲後，效應很自然地會外溢，殃及其他經濟部門，令低效率的影響產生複式效應。

由於這個原因，第 5 章所估計的經濟低效率也是偏低的，因為沒有把外溢效果 (spillovers) 的全面均衡效應 (general equilibrium effects) 計算進去。^② 公屋私有化後，上述的扭曲現象將會消失。有了公屋市場後，住戶即成為自住的業主，能夠轉售單位。因而，市場自會消除扭曲的現象。

3. 所得分配的效果

與一般的看法相反，公屋計劃並未減輕入息方面的不平等現象。當局分配公屋的準則既複雜，且與時俱變。由此而導致的所得分配效應顯得隨意而為、了無章法，也就並不出奇。應該認識到，這種無章法的效應是一種嚴重的不公不義。長此以往，只會令社區更多需索，要求政府在房屋利益上加碼。

公屋私有化本身並不會改善所得分配，亦無此意。事實上，一些人士正是因此而反對私有化，認為此舉只會給原本就享有房屋津貼的幸運兒提供額外的利益，錦上添花。但是，這些論者忽略了，維持現狀也就是延續現在的不公不義。

房委會為了鼓勵公屋居民交出單位，特地增加他們申請居屋和自置居所貸款計劃的機會，這又何嘗不是給公屋居民錦上添花。事實上，從平等公義的角度着眼，

這些措施惠及的主要是公屋富戶。私有化則至少惠及較多的公屋居民，也不會因為資格上的限制而導致更多的累退所得分配 (regressive income distribution) 效應。

居屋和自置居所貸款計劃限於居屋落成的速度和可供貸款的資金，誘使公屋居民交出單位的作用緩慢。公屋計劃的不公不義存在已經年，若以此方式不知還要拖多久才能解決問題。

維持現狀亦於事無補。公屋單位長期凍結，輪候冊上的市民望眼欲穿。出售公屋可以為房委會帶來更多收入，俾能擴大自置居所貸款計劃，惠及輪候冊上的市民。

若此，總的來說，與維持現狀相比，公屋私有化不僅可重振公義，也可以更有效和更快地避免累退所得分配的效應進一步惡化，

4. 社會考慮

房屋作為一種可以自由轉移的資產，最重要的特性是儲值。在香港，物業是抵禦通脹保值的重要工具。90 年代以來，人們的積蓄受到通脹侵蝕，物業成為大多數人對抗通脹唯一有效的資產。

內地開放與香港廠房北移，為香港帶來空前的繁榮。供應持續趕不上需求。在聯繫匯率下，本地價格節

節上揚，資產的價格自不例外。樓價在經濟基本因素拱托下水漲船高。在此情形下，未曾置業的市民、長者、退休人士、失業人士，日子很不好過。

公屋私有化可以使全港三分之一的家庭“有樓搵手”，抵禦通脹。香港政府對付通脹的招數不多。此舉無疑十分有利。私有化一下子就為市民中的“無產者”化解了通脹，而政府幾乎不費分文。

至於公屋的長者居民，私有化可以為他們帶來一筆寶貴的資產，用來支持晚年的生活。例如，可以用來支付年金，或者把自己的單位留給子女，由子女供養他們，甚至請親戚搬來同住。

長者有了資產，能夠自食其力，不僅為政府節省了公共福利開支，也得保個人的尊嚴。中國人的孝悌美德更得以彰顯。對長者來說，私有化的好處不僅是物質而已；能夠照顧自己，充分掌握命運，才能享有更豐盛的晚年。

5. 政治論

世上大多數政府均已認識到，人民自置物業對政治和社會穩定性的裨益。古代的政治哲學家即已認識到，自由社會的道德基礎及其產權結構之間存在着某種微妙而密切的關係。如果絕大多數人住在公共房屋裏，這個

社會不可能真正享有自由。這對香港尤其顯得重要。香港寸金尺土，大多數家庭均以物業為最貴重和最重要的資產。

香港社會日漸步向民主開放。在此時反顧社會的業權結構很有必要。一個臣服於政府的社區，必然會投票索取更多的權利 (entitlement)；相比之下，自由人組成的社會則會支持為私有產權 (private property rights) 和個人自由提供更大的保障。只有在後一種情形下，我們才能享有民主制度促進經濟繁榮、社會穩定、保障個人自由這一概的好處。

6. 計劃與市場

世界各地的經驗早已說明，就如何為經濟有效運行提供所需的誘因和制度而言，經濟計劃並未取得預期的效果。只有當某種經濟活動的範疇和規模十分清楚明確、局限性很強時，經濟計劃似乎才有用武之地。大規模的經濟計劃幾乎由始至終均以慘敗收場。

香港的房屋計劃也不例外。早期的徙置計劃也許是公共房屋計劃數十年來，唯一能夠達成目標的階段。原因就是目標明確：以低廉的成本，盡快建造大量起碼標準的單位。

但其後的房屋計劃越來越具雄心，兼具多重目的，

迎合不同人士的需要，建造多種質素不同的單位。目標日漸複雜多樣，落實時往往彼此矛盾。值得注意的是，信心十足的港督麥理浩推出雄心勃勃的房屋計劃，結果也未能完成目標。最後只落成了一半預定的單位。的確，建屋計劃之所以未能如期完成，部分是因為 70 年代兩次石油危機，給香港帶來意料之外的困境。但有趣的是，這只不過突顯了當局宏偉藍圖的弊病。過往的經驗說明，面對不可預見的危機時，市場的抵禦能力往往高過構想得最好的計劃。

146

房委會最近的策略值得一讚，這包括控制公共房屋計劃的規模、擴大居屋計劃、吸引公屋富戶交出單位、較多利用市場誘因。這顯示當局對於有關的議題已有透徹的了解。但可惜，可以採取的行政措施難免十分有限。箇中進展極其緩慢，沿途滿布政治陷阱，令公眾的注意力偏離原有的政策目標，甚至令改革脫軌。當行政手段無法達成某些變遷時，唯有公屋私有化才能帶來迅速的變化。

6.3 需要考慮的因素

制訂私有化計劃時，必須考慮到幾個相關的問題。

一是如何限制轉售單位。二是單位初次出售的方式。三則必須參照目前居屋單位初次出售及期滿後轉售的政策。四是推出多少單位，以及哪些單位供住戶購買。五是為重建私有化的公屋留下餘地。

1. 放寬轉售的限制

抱着上述各節的目的為公屋進行私有化時，必須撤銷或至少放寬對轉售單位的限制，否則私有化也就多此一舉。

第 4 和第 5 章指出，限制轉售對公屋私有化後的價值至關重要。不得轉售的單位對買家來說價值大減。住戶買下單位時，即使用來長住，能夠自由轉售仍然是一項貴重的權利。天有不測風雲，誰也不能擔保，業主將來不會改變主意。

147

單位私有化後如果不能轉售，定價多少住戶才願意購買呢？據第 5 章估計，就所有的住戶平均來說，本身單位在住戶心目中的價值只及市價六七成。就所有住戶的中位數來說，本身單位的這一價值可能更低。住戶對本身單位的估價與市價的差距各不相同。但本書指出，這個差距亦即政府對公屋住戶的總津貼和住戶享有的淨利益之間的差別，反映了公屋計劃內在的經濟低效率。

若嚴格限制轉售，則根據上述數據推測，當局若以

市價折半出售公屋，能夠售出的單位不足半數。這與上次出售公屋不果的情況吻合。公共屋邨能夠售出的單位數，也與總津貼與淨利益有巨大差距的戶數成反比。

若嚴格限制轉售，舊型屋邨住戶買下單位的機會不大。他們在該處已經住了十幾年甚至幾十年，目前單位的性質很可能不能滿足他們今天對住屋的喜好。因此，舊型屋邨若嚴格限制轉售，除非價錢奇低，否則勢難私有化。我們應該注意，住戶的這種反應與單位的質素和樓齡無關。質素和樓齡會影響單位的市價，但與住戶對其單位的估價和市價的差距無關。

148

以筆者推測，舊型屋邨要想售出過半數單位，定價不能高於市價的 25%。^③ 但若不限制轉售，住戶對本身單位的估價可望與市價看齊。在此情形下，原單位只要較市價有中度的折讓，對大多數住戶已具有足夠吸引力。

2. 公屋的定價

只有在敲定如何限制轉售後，才能談公屋售價的問題。原則上，就公屋轉售而言，有三大關鍵值得探討。這就是：

- (1) 住戶持有單位多久才能轉售；
- (2) 扣除向房委會補地價等支出後的實際轉售價，以及

(3) 社會上有多少合資格買家。

以上這三種限制都會壓低轉售單位時的價值。

對轉售限制越嚴，單位售價也就要定得越低。顯而易見，限制轉售和單位售價兩者此消彼長，有得也就必有失。假如單位可以在公開市場上自由出售，但住戶須向房委會補足地價。若此，住戶願意付出的買價也就不會高於單位的重置成本 (replacement cost)。縱然一般公屋單位的重置成本並不高，以筆者推測，在此情形下，一般的單位只能以象徵式價格出售。

其他一些因素對售價也有影響。一個經常提到的因素是住戶的經濟能力，認為這點十分重要。此外是單位大小、質素、地點、樓齡等樓宇特性。但這些都是技術性而非觀念上的問題，不屬於本研究計劃的範疇。

149

值得指出的是，住戶經濟能力對單位售價的影響，其實取決於轉售的限制。公屋私有化後若不得轉售，則售價應按照住戶的具體入息，而非單位的價值而釐訂，也就十分重要。但私有化後若能自由轉售，也就可以參照市價以釐訂售價。需要考慮的只是提供某種津貼，俾使貧困的住戶亦有能力在市場上另買一個單位。當公屋住戶有機會買下所住的單位，但力有不逮時，他大可以變賣目前的單位，另買一個較便宜的。唯一的條件只

是，出售現單位所得款項足以在市場上另購單位。

3. 與居屋轉售的規定看齊

居屋轉售目前已有一套規定。故此，公屋私有化時，也就無法另搞一套制度與轉售限制。公屋私有化後，與居屋在制度上的分野也就消失，餘下唯一的差別只是轉售限制。因此，使兩者在轉售規定上看齊，避免架設虛假的制度性分野，無疑是十分有利的。

目前，居屋轉售設有多種重大的限制。頭 5 年內只能以原購入價售回給房委會。在此情形下，除非市場上的居屋名義 (nominal) 價格下跌，或者有住戶週轉不靈，住戶此外並無理由出售單位。接着的 5 年內，仍只能售回給房委會，但價格與新落成居屋的售價掛鈎。如果市場上樓價上升，住戶可以獲得一定的收益。但問題是，房委會仍然是唯一的合法買家。換言之，住戶只能把單位轉售給居屋候選人。

滿 10 年的居屋可以在公開市場上出售。但賣家須按當時的地價向政府補交地價差額。通常的折讓是最初買價的五成。政府補地價的政策令轉售時因物業升值而享有的資本增值大減。

新頒布的規定，事實上放寬了居屋頭 10 年的轉售限制。根據新規定，滿 3 年的居屋可以賣給公屋居民和輪

候冊上的公屋申請人。售價由這個特定資格買家的市場自行決定。新規定事實上擴大了 3—10 年期居屋的買家資格，納入公屋居民和有資格申請居屋或公屋的人士。就面積、質素、地點、樓齡等因素作出調整後，3—10 年期居屋的售價可能會與房委會新推出的居屋密切掛鈎。樓齡在這裏有雙重意義，一是樓房新舊的問題，二是該單位還有多少年才能在市場上出售的問題。

公屋私有化若與現行的居屋規定看齊，則也就是說，私有化滿 3 年後，可以賣給公屋居民、原單位已私有化的前公屋居民、輪候冊上的公屋申請人、居屋居民，以及符合居屋申請資格的人士。而在 3—10 年的期間內，亦可按照類似新建居屋的規定，售回給房委會。箇中條件包括對地價和重置成本有五成的價格折讓。

公屋私有化滿 10 年後，可按照類似居屋的規定，在公開市場上出售。換言之，交回給政府的地價應該反映原來的五成折扣。這裏所指的年期由公屋落成，而非私有化的年份起計算。只有這樣地界定公屋的年份，才能確保公屋與居屋最終合流。此外，這也表示，不論是在公開市場上，還是在公屋市場範圍內，提供給符合資格的人士，所售出的公屋大都能即時轉讓。

未滿 3 年的公屋不得轉售。住戶也有權拒絕購買所

住的單位，繼續租住。其後若改變注意，想買下單位，則歷年所付的租金，扣除管理費和差餉後，可用來抵償買價。今後新建的公屋亦都按照同一方法處理。

但是，公屋私有化若與目前的居屋轉售限制看齊，也就無法充分享有私有化的好處。只有進一步放寬居屋的限制，才能享有更多的好處。這可以從多種途徑著手。一是縮短頭 3 年的期限；二是縮短 3—10 年的期限。謹在此提醒各位讀者，這裏的年期由單位初次有人入住，而非私有化當日開始計算；三是單位在公開市場上售出後，對政府補地價時應給予更多的折讓；四是降低公屋售價。

從經濟角度看，放寬上述 4 項規定的頭 2 項可以使社會提早得享私有化全部的好處，有利無害。從監管者的角度看，如果新落成的居屋可以即時轉售，可能會鼓勵投機炒賣。這無疑會令政府大為尷尬，政府本欲協助有需要的市民置業，如今只是增加了一批“六合彩”的中獎機會，加劇樓市炒風而已。

因此，縮短頭 3 年期限的可能性甚微。但是，3—10 年的過渡期則不妨縮短。公屋私有化後在公開市場上出售後，只要向房委會補足地價，就大有理由把過渡期縮短為 3—5 年。在地價上若沒有折讓，此中的資本增值將

大都歸政府所有，故何不及早把這些單位投入公開市場，令市場能更有效地運轉。

轉售時若須補足地價，則其中絕大多數的公屋單位都只能以象徵性的價格出售。至於是高價出售但在地價上大幅折讓，還是低價出售但在地價上絕少折讓，兩者孰優孰劣則見仁見智。從經濟角度看，這兩種方式屬於可替代的物品，可任擇其一。從政治和行政角度看，則以低價出售而地價絕少折讓或較為可取。售價低則推動私有化時會較受歡迎，行政上也較方便，至少毋須大幅改動現有的居屋轉售規定。

4. 私有化的範疇與步伐

行政長官董建華在 1997 年 10 月發表任內第 1 份《施政報告》，建議在今後 10 年內，每年出售 25,000 個單位。這事實上相當於把將近 40% 的現有公屋單位數目私有化。筆者對此極為贊同，但卻深信私有化的範圍應予擴大，而且更重要的是加快進度。只有當市場上的公屋有相當數目、選擇眾多時，才能形成活躍穩定的二手市場。這不僅能在較大的幅度上直接提高經濟效率，而且看上去會比較公平。

假設只有小數單位私有化的情形。為了簡化問題，這裏假設對轉售完全不設限制。私有化的單位既可售予

其他公屋住戶，亦可售予私人樓宇住戶。對不少住戶來說，是否買其他的單位，與是否出售現住的單位，兩項決定互為關連。以公屋目前的質素和選擇性來說，買家相信也大都是公屋居民。由於買賣雙方彼此都是公屋居民，若非有大量單位私有化，市場也就難以活躍起來。輪候冊上的公屋申請人將會是第二類買家，但與現有的公屋單位數目相比，在數量上無疑小巫見大巫。因此，想要私有化公屋市場活躍起來，必須有大量的單位，而且要有許多選擇。

154

如果初期市場上只有小量單位，也就不會有多少買賣。期間的造價很可能天馬行空。就供應方面來說，所反映的是市場上單位的數目和選擇；在需求方面，所反映的是私有化單位業主對居住的偏好。如果私有化以循序漸進的方式推行，每年推出固定數目的單位，則供求雙方將會如演員出場般，一批一批地順序登場。由於市場無法得悉每年會推出哪些單位，至少在私有化初期是如此，這會造成許多不明朗的因素。更重要的是，公屋市場要經過一段時間才能逐漸活躍起來，對售價的穩定性會造成一定的影響。

如果逐步私有化，還需要考慮到另一個重要的問題，這就是公平性。地產市況每年不同，而每個公屋家

庭各有打算。若逐步私有化，一個家庭何時得享這項好處，端賴其所住的單位何時被選中。私有化的時機遂永遠成為家庭福祉一項重要的因素，公屋住戶都希望改善福祉，但只能望天打卦。事實上，若部分住戶因為較早私有化而得享許多好處，而其他住戶無法分享，公眾也就會覺得這種私有化有欠公平。若此，則無疑十分不幸。而萬一有些單位在樓價下跌前夕私有化，那也就更糟，公眾將會大為不滿。如果監管者為免觸怒公眾，因而嚴格限制轉售，以免住戶轉售單位獲利，那就更是災難。

155

公屋私有化時，想要做到公平，並確保二手市場活躍穩定，必須快刀斬亂麻，在短時期內完成整個過程，並且使越多單位私有化越好。實在看不出有任何理由所有單位不能一次過私有化。

以社會公平的角度看，只把其中四成單位私有化難以說得過去。人們會問，為何不給其他住戶同樣的機會。曾經有人說，一些太舊的單位賣不掉。即使如此，也沒有理由不嘗試一下。當然，有人會擔心，太舊的單位一旦私有化，此後恐怕很難重建整幢大廈。因為業權分散後，也就難以重新集中起來。

第三個與逐步私有化有關的重要考慮是，提醒公屋

居民，當他們有機會買下所住的單位時，也就是他們賺一筆的時機。因此，他們會暫時壓下個人在房屋方面的各種打算，靜候輪到他們買下自住單位那一天。公屋居民由於無從知道何時輪到他們購買單位，因此大都會守株待兔，以致即時對他們購買居屋的意願造成負面的影響。

若此，推出市場的新建居屋主要靠公屋輪候冊上的私人樓宇租戶購買。這反過來會縮短居屋單位的輪候時間，對於私人住宅的需求造成負面的影響。但若私有化的公屋在轉移上不設或只設很少的限制，而大多數單位即時推出，在很短的時間內完成銷售，則完全可以避免上述的負面作用。在此情形下，公屋居民只要買下自住的單位，即時可賺一筆。這不僅為社會創造了財富，也正如本書以上各章的預測，帶動了私人樓宇的需求。

因此，公屋私有化的層面和步伐十分重要，不宜掉以輕心，否則恐怕只會產生截然相反的短期效果。為免好心辦壞事，必須精心籌劃私有化過程的各個細節。

5. 方便私有化公屋重建

眾所周知，不少舊樓縱然日久失修，欲收樓重建時，往往遇到困難。政府在 1986 年設立土地發展公司 (Land Development Corporation, 簡稱“土發公司”)，授

權其收回土地 (land resumption)，但至今成功重建的案例屈指可數。多層的舊樓由於業權分散，在現有法律下收地倍加困難。

若要加快市區重建，必須修訂法例、制訂新制度 (institutions)，以降低收地成本。董建華的首份《施政報告》已就這兩個構想作出承諾。他表示，“舊區重建的過程相當複雜，但我們必須積極面對挑戰。我們會採取多項措施，包括把舊工業區重新發展，用來興建住宅樓宇；並檢討地積比率，以及修訂現行規定，為處理市民反對住宅用地發展的程序定下時限。”

他並宣布，“舊區重建成功與否，關鍵在於能否收回土地。在土地發展公司奠定的良好基礎上，我們會進一步在 1999 年底前成立市區重建局 (Urban Renewal Authority)。我們會制訂法例，讓市區重建局有足夠權力進行收地和綜合重建，此外也會制訂新法例，方便業主和發展商徵集土地，加快私營機構進行的重建計劃。”

有了特首的這些建議，舊型公共屋邨即使私有化，重建的前景也遠較以前樂觀。只要在私有化法令 (privatization act) 裏加入特別條文 (special provision)，重建私有化的屋邨也就容易得多。例如，可以把私有化單位所屬的大廈甚至幾幢毗鄰的大廈，以類似有限公司股權

的形式重組業權。只要大多數股東投票贊成，即可強制重建。^④其餘的業主均可按物業市場估值議定的比率獲得補償。對估值若有異議，各方須在指定的時間內解決爭議。若無法在指定的時間內就應付的補償額達成協議，將由第三方介入仲裁，而有關決定對所有各方具有法律約束力。

上述做法事實上是由市場力量決定重建的步伐，以加速舊型公共屋邨私有化後的重建工作。反之，若交由市區重建局總攬其成，則又須採用另一套準則。屆時，158能否加快重建端視有多少公屋單位可用來安置現有的住戶，甚至視乎新屋邨落成的速度。但安置住戶往往極為費時，一些住戶可能堅拒遷出，長期討價還價，更不時釀成政治事件甚至肢體衝突。以筆者的管見，讓市場力量解決問題可以減輕硬性強制的味道，效率也較由官僚承辦為高。此外還應注意到，在法例裏加入有利於舊型公屋大廈重建的條文，事實上是為私有化的公屋增值。若此，即使舊型屋邨私有化也大有可為。不少這類單位座落在市區黃金地帶，若能私有化，社會將大受其惠。

上述建議有一個缺點，這就是使舊屋邨成為一個新的問題。由於舊屋邨的業權結構與私人樓宇 (private tenement blocks) 有別，這也就會鼓勵先重建舊屋邨，押

後私人舊樓的發展。但與私人舊樓相比，舊公屋單位也許的確更有需要重建，故這也不一定是壞事。無論如何，政府若能通過更有力，而適用於所有公屋單位的法例，以加速重建舊屋邨，則更為可取。從有效分配資源的角度看，不宜把重建舊屋邨的工作交託給房委會。

6. 公屋的定價

私有化單位的定價是一種複雜而富爭議性的工作。公屋單位的市場價值由兩個成分構成。首先是樓房的重置成本 (replacement cost)，第二種成分則是土地的市值。159按照目前居屋的做法，單位出售時，政府收回一半地價，另一半則在單位初次出售時，由政府津貼。住戶其後在公開市場上出售其單位時，須對政府繳回獲津貼部分地價當時的市值。

由此類推，私有化公屋若以同樣的方式定價，則其後在公開市場上出售單位的業主，須對政府繳回獲津貼部分地價當時的市值。單位進行私有化時，可把售價定為樓房的重置成本另加單位出售時一半的地價。然後再按照屋邨的樓齡、質素、地點，以及屋邨的其他具體因素而調整。

要確定上述所有這些因素，工程十分巨大。為了簡化問題，提供一項可行的準則，筆者建議以公屋的累計

租金 (rental payments) 的折現值 (present discounted value) 抵償其售價。這也就代替了上一段所提出的售價計算辦法，亦即重置成本另加一半地價。住戶以租抵價的“還款期”越長越好。相比之下，樓齡反而不重要，因為目前的公屋居住權已將近是永久性的。但由於私有化後，住戶以單位的永久居住權換取買賣權，而單位的市值視乎樓齡，定價時應考慮到樓齡的因素。但這純屬技術性的政策議題，與筆者上述的建議相比，份屬次要。

視乎實際需要，以租抵價的“還款期”可以由 10—30 年不等。假設貼現率為 5%，即與早前計算未來消費時攤還方式時相同，可以就不同月租單位的售價作出估計。2,500 元、1,500 元和 500 元這高、中、低三級月租單位的計算結果見表 6.3。這裏假設實質租金的加租幅度與人均實質消費成長率相若。為了說明問題，表裏選用 5% 的成長率。

意料之中，住戶付出的累計租金現值 (present value) 視乎“還款期”的長短。公屋定價說到底是一個政治問題，但也有一些經濟上的考慮。

以筆者的管見，如果在限制轉售上採用本節第 3 和第 4 項的建議，則公屋應以今後 20 年至 30 年累計租金的折現值作為定價的基礎。這大概較市價有 30%—40%

表 6.3 公共房屋租金的折現值

單位：元

目前月租	現值 (10 年期)	現值 (20 年期)	現值 (30 年期)
低水平 = 500 元	60,000	120,000	180,000
中水平 = 1,500 元	180,000	360,000	540,000
高水平 = 2,500 元	300,000	600,000	900,000

註：假設期間內的折現率和未來租值增長率均為 5%。

的折讓。^⑤ 至於舊型公屋大廈的單位，則應在條文內納入本節第 5 項的建議，以方便重建。這裏以 20 年至 30 年為期，理由很簡單；這可以確保住戶踴躍購買。這些單位最終在自由市場上出售時，一般住戶均有機會享有地價上升所帶來的資本增值。但是，並非所有住戶都享有同等的好處，原因是住戶各有本身的喜好和需要，而他們所居住的單位不盡相同。

公屋轉售後，對房委會補交地價時，如果政府允許其享有一定的折讓，則以 30 年累計租金的折現值作為基礎定出較高的售價，則也說得過去。但不幸的是，這有三個弊端。一是由於單位不能立即在公開市場上轉售，

有些住戶可能難以負擔較高的售價；二是在限制轉售上難以與居屋看齊；三是享有高折現率的住戶可能不接受這樣高的售價，令私有化的成功率偏低。

7. 公屋單位向住戶出售時，必須獲得融資

要能成功出售公屋，還需要融資。按揭貸款以往主要來自銀行。但只要公屋可以轉售，銀行沒有理由不接受以公屋作抵押。公屋既然以大幅度折讓出售，其貸款資產比率對銀行應十分有利。此中唯一的問題是，銀行能否在短時間內籌集足夠的資金，為如此大批的單位融資。財務專家將會費煞思量。

有幸香港已成立“香港按揭有限公司”(Hong Kong Mortgage Corporation Limited)，正好派上用場。可以私有化的公屋單位數目龐大，更可藉機形成規模可觀的按揭證券市場。有了按揭公司，不僅公屋私有化得以成事，香港的資本市場也得以更上層樓。

8. 房委會對新建單位和未能出售單位的政策

公屋私有化的同時，房委會可繼續建造公共房屋。新單位由市民選擇租住或購買。如果選擇租住，則落成 3 年後，可按條文和上文所述的條件，由住戶買下。住戶自置單位與租住單位唯一的分別是，後者多了一個年期。但同一幢大廈內，租住與自置的單位並存，而不像

現在公屋與居屋分別隸屬不同的大廈。

由於必定會有部分單位未能售出，房委會仍然將會是未能售出單位的業主。但隨着時間的推移，此類單位將會逐漸減少。房委會絕對有可能由公屋大廈的大業主“淪為”小股東。

6.4 建議總結

本書主要的政策建議分列如下：

1. 所有落成滿 3 年的公屋單位立即私有化，並盡早進行。必須避免逐步私有化。
2. 放寬對轉售的限制，但確保新的轉售限制與居屋的限制看齊。
3. 修訂私有化公屋與居屋的轉售限制，俾使所有落成滿 3 年的單位能按市價售予前公屋居民和輪候冊上的公屋申請人。
4. 修訂私有化公屋與居屋的轉售限制，俾使所有落成滿 5 年的單位能在公開市場上按市價出售，並按售出時的地價對政府補交獲得津貼的部分地價。這個獲得津貼的部分地價通常相當於公屋和居屋市價的五成。
5. 單位的售價應大致相當於未來 20 年至 30 年累計租

金的折現值。

6. 不同租金單位可能的售價見下表。表裏的數據純粹作為示範用，並非金科玉律。

目前月租	建議售價	
	20 年還款期	30 年還款期
\$500	\$120,000	\$180,000
\$1,500	\$360,000	\$540,000
\$2,500	\$600,000	\$900,000

164

7. 為私有化的公屋單位訂定條款，規定其業權為類似於公司的股份。由於單位私有化後，大廈業權分散。為了方便未來重建單位，制訂這項條款可能很有必要。
8. 由最近成立的香港按揭有限公司發行按揭證券，為出售公屋融資，促進香港資本市場的發展。
9. 房委會新建的單位一律可供租住或購買。租住的單位 3 年後由住戶選擇是否買下。
10. 現在正是公屋私有化的理想時機。亞洲正面臨經濟衰退，在私有化帶動下，可望重振本港低落的消費成長率。

註釋

- ① 這與 Hsia and Chau (1978) 和 Lin (1985) 的結論相反。這兩項研究工作錯在顛倒因果，先假設結論成立，而非證明結論成立。
- ② 見 Wong and Liu (1988), p. 1-20。
- ③ 以筆者先前建立的模式結合政府統計處和房委會的數據，可得出較為準確的估計。
- ④ 決定重建的多數可以是股權的簡單多數、三分二多數甚至其他比率。達成多數的正反差距越大就越難重建。原則上，重建的步伐最好能配合需求的增長。但有關多數的規定一旦決定即不應改動，以免重建的步伐時快時慢。
- ⑤ 計算市價折讓百分率的例子參見下一章。

165

第 7 章

後記

第 7 章

後記

1997 年 12 月 8 日，房委會公布租者買其屋計劃 (Tenants Purchase Scheme, 簡稱“TPS”), 向公屋住戶出售所住的單位。^① 這項建議與本書第 6 章所提到的大致相同，但在一些關鍵處有出入，值得在此指出。

首先，房委會傾向於逐步出售屬下部分的公屋單位。房委會的 TPS 建議在今後 10 年內，只出售 250,000 個單位。

第二，房委會建議對於私有化公屋單位的轉售設有嚴格的限制，而且與居屋的轉售限制不完全銜接。房委會建議，居屋和 TPS 單位第一次售出單位後頭兩年可按原價，或在第 3 到第 5 年按照市價，售回予房委會。居屋和 TPS 單位在下列條件可以轉售：

- (1) 第一次售出 2 年後，轉售予合資格和二手市場上的其他住戶；
- (2) 第一次售出 5 年後，自由在公開市場上轉售，事後按照出售時市值對政府補交獲得津貼的部分樓價。

但這裏有一個問題：與居屋不同的是，TPS 第一次售出的日期以業權轉移予住戶當天開始計算，而非以最初入住計算。這意味着，幾乎所有今天出售的 TPS 單位，都不能立即轉移。

第三，房委會基於所謂“經調整重置成本” (adjusted

replacement cost) 得出的 TPS 單位隱含折讓 (implicit discount)，與本書建議以今後預期的公屋租金折現值相比差別不大。就說一個市值 180 萬元、月租 1,500 元的公屋單位來說，房委會建議的售價是市場估值的 30%。但若住戶首年即買下，可享有六成折扣。這事實上把售價降至市場估值的 12%，亦即 216,000 元。房委會建議，單位其後若在公開市場上轉售，業主須將市場估值的 70% 繳還政府。故 TPS 所提供的折讓事實上為 18%。

按照本書的建議，售價視乎未來租金的折現期限。20 年期為 360,000 元，30 年期則為 540,000 元。兩者分別相當於單位市場估值的 20% 和 30%。按照本書的建議，單位其後在公開市場上轉售後，業主須對政府繳還市場估值的五成。故若售價以 20 年期租金的折現計算，本書方案的折讓為 30%；若以 30 年期折現計算，則為 20%。

為了讓讀者按圖索驥，表 7.1 就房委會與本書的建議作一比較。顯而易見，房委會提供的 18% 折扣，與本書按照 30 年期未來租金折現得出的售價折扣 20%，兩者十分接近。兩種方式主要的差別在於，本書建議的售價較容易計算，對物業市況的依賴遠遠少於房委會的建議。TPS 公布之際，適逢香港物業市道在亞洲金融風暴

表 7.1 房委會建議與本書建議的比較

	房委會建議	本書建議
(1) 單位的市值	\$1,800,000	\$1,800,000
(2) 單位的月租	\$1,500	\$1,500
(3) 計算售價的方法	相當於市值 12%。單位的售價相當於市價估值的三成，但在推出第一年内購買享有六折優惠。	相當於今後某特定期限內繳交的租值總額。
(4) 售價	\$216,000	20 年還款期 \$360,000 30 年還款期 \$540,000
(5) 首次批出的建議折扣	30%	50%
(6) 在公開市場上轉讓後須按當初獲得津貼的比例對政府補地價	\$1,260,000	\$900,000
(7) 實際折扣*	18%	30%
		20%

註：* 實際折扣 = (第 1 行 - 第 4 行 - 第 6 行) ÷ 第 1 行。

中急劇調整，這個因素的影響也就特別顯著。房委會因此不得不把單位在公開市場上轉售後繳還政府的部分，由原定市場估值的七成降為六成，令有關計劃實際的折扣增加到 18%—28% 不等。^②

亞洲金融風暴也加劇了房委會建議所受到的打擊。由於單位私有化後不得立即轉讓，而私有化過程是逐步推行的，這不一定壓抑了私人樓宇的需求。原則上，正如本書各章說明的，公屋私有化應該是創富的過程，擴大房屋市場，同時為房屋需求帶來淨增長。但正如所有複雜的政策建議，真正的弊病在於建議方案的細節。但無論如何，房委會的公屋私有化建議仍屬大膽之作，筆者無意低貶之。當局早應如此，如今總算成事，理應受到歡迎，值得稱讚。事實上，有關建議備受歡迎，認購率甚高。由此足證，私有化乃明智之舉。至於落實建議的方式，在此可以說的是，即使在現階段仍然不難改善。更重要的是，當局即將檢討 TPS，公眾應該多注意如何就現有的方案進行必要的修訂，以求在最大程度上享有私有化的好處。

註釋

- ① 見房委會 (1997b)。本書論及的建議，已於 1997 年 12 月 5 日公開發表。
- ② 根據起伏不定的物業價格制訂公屋售價，也就在原意追求公平的政
策中，引入了隨意的因素。當然反過來，我們也可以視房委會的
TPS 建議為具有靈活性，乃優點而非缺點。但以此觀點視之，本書
建議以不同的期限來折算未來的租金，無疑也具有這種靈活性。

附錄

1. 公屋發展大事記
2. 淨利益、總津貼及房屋消費的普通最小平方迴歸計算(1981 及 1991)
3. 模擬消費成長率增加的經濟價值

附錄 1

公屋發展大事記

1940 年代

- 1945 年
- 於 10 月 22 日，訂定 *Proclamation of 1945*，對所有現時戰前私人樓宇進行租務管制。
- 1947 年
- 於 5 月 23 日制定《業主與租客條例》(*Land-lord and Tenant Ordinance*) 以取代 *Pro-clamation of 1945*，規定所有戰前私人樓宇加租幅度為標準租金的 30%。標準租金則以 1941 年 12 月 25 日或以前未經粉飾的單位租金釐訂。

(177)

1950 年代

- 1950 年
- 由於大量難民流入及戰後居民返港，人口由 1945 年的 60 萬增加至 210 萬。
- 1951 年
- 政府允許在某些可以容忍的地區搭建寮屋。
 - 政府成立香港房屋協會，為中等入息家

178

- 庭提供居所。
- 1953 年
- 12 月石硤尾寮屋區大火。政府隨後興建條件簡陋的徙置區，以便清拆寮屋，收回被佔用的土地。
- 1954 年
- 所有本地戰前樓宅獲准加租，加幅為標準租金的 55%。
 - 政府在原石硤尾寮屋區落成 8 幢樓高 6 層的第一型 (Mark I) 徙置大廈，為以往的寮屋戶提供起碼但永久的居所。
 - 香港房屋委員會成立，運作方式類似房屋協會。
- 1955 年
- 8 月 17 日，修訂《業主與租客條例》，賦予租務審裁處評審樓宇重建計劃及對住戶補償的方案。
 - 修訂 1935 年《建築物條例》(*Buildings Ordinance*)，大大放寬土地用途。繼於 1956 年通過新規例。
- 1960 年代
- 1962 年
- 通過新規例，降低地積比率和樓面面積，以舒緩 1956 年放寬《建築物條例》後的過度發展；新例在 1966 年生效。

- 1962—1966 年
- 降低地積比率前的寬限期；私人發展商爭相興建住宅，其中大都座落在舊區。
- 1963 年
- 制定 *Rent Increases (Domestic Premises) Control Ordinance*，對本地戰後樓宇租務進行管制，法例有效至 1966 年。
 - 寮屋區持續擴大，佔用大片土地。政府不得不成立工作小組，檢討寮屋與徙置問題。
- 1964 年
- 政府公布《寮屋管制、徙置與政府廉租屋政策檢討》(*Review of Policies for Squatter Control, Resettlement and Government Low-Cost Housing*) 白皮書，宣布 10 年建屋計劃，興建 190 萬個徙置區單位及 290,000 個政府廉租房屋 (low-cost housing)。
- 1967 年
- 政府已為市民提供了 32,000 個公型房屋單位。
- 1968 年
- 修改《業主與租客條例》，容許業主與租客直接商討解除或終止租務合約之有關賠償事宜。

179

1970 年代

- 1970 年
- 6 月，制定 *The Rent Increase Control Ordinance*，對戰後樓宅或 1945 年 8 月後大幅重建的樓宅進行租務及分租管制。
- 1971 年
- 公共部門房屋佔全港房屋的 52.1%，高於私營部門的 47.9%。
- 1972 年
- 合併戰前及戰後租務管制條例為《業主與租客（綜合）條例》(*Landlord and Tenant (Consolidation) Ordinance*)。
 - 10 月，港督麥理浩爵士領導的政府制訂“10 年房屋計劃”，預期在 1973 年至 1983 年間，為 150 萬人提供居所。
- 1973 年
- 4 月，政府改組房委會，統籌除房協單位外，所有與提供公共房屋有關的事宜。
- 1976 年
- 推出“居者有其屋計劃”(*Home Ownership Scheme, HOS*)與“私人機構參建居屋計劃”(*Private Sector Participation Scheme, PSPS*)。
- 1979 年
- 立法豁免商用戰前樓宅之租務管制，於 1984 年 7 月生效。

(180)

1980 年代

- 1980 年
- 修訂條例，容許私人以自用為理由收回出租之樓宇。此舉令業主在收回物業事宜上凌駕租客。
 - 推出“中等入息房屋計劃”(*Middle-Income Housing Scheme*)，作為私人機構參建居屋計劃的延續。但當時樓價尚未超出市民的負擔能力，此計劃在 1982 年終止。
- 1981 年
- 修訂法例，容許當時租金為標準租金的 8 倍。其後數年，法例每年均修改合法租金的金額。
 - 9 月，為免單位售價超出目標市民的負擔能力，居屋計劃與中等入息家庭房屋計劃單位的定價不再包括地價。
- 1984 年
- 房委會發表《公共房屋編配政策檢討》(*Review of Public Housing Allocation Policies*) 諮詢文件。
- 1985 年
- 房委會發表《對公共房屋居民的房屋津貼》(*Housing Subsidy to Tenants of Public Housing*) 綠皮書。

(181)

1987 年

- 4 月，政府公布“長遠房屋策略” (*Long-Term Housing Strategy*)。

1988 年

- 4 月，房委會改組，此後財政獨立，有足夠的靈活性以落實政府的長遠房屋策略。

- 4 月推出“自置居所貸款計劃” (*Home Purchase Loan Scheme*)，以協助有資格購買公共部門居屋的家庭選購私人單位。

- 4 月，公屋對入住至少 10 年、家庭入息相當於“資助入息限額” (*Subsidy Income Limits*) 兩倍或以上的住戶，實施“雙倍租金政策”。

1990 年代

1991 年

- 8 月推出“出售公屋予住戶計劃” (*Sale of Flats to Sitting Tenants Scheme, SFSTS*)，但無功而還。

1992 年

- 《業主與租客 (綜合) (修定) 草案》建議在 1994 年取消租務管制。
- 年中，房委會決定，公屋單位騰空後，翻新使達到新的高質量標準方始重新出

租。

- 實施“租金援助計劃” (*Rent Assistance Scheme*)，對有困難的公屋住戶提供臨時租金援助。

- 12 月，在“出售公屋予住戶計劃”下試驗“可租可買計劃” (*Option to Rent or Buy Scheme, ORBS*)，把即將編配的出租屋邨大廈推出供購買，並為此予以翻新。大廈內未售出的單位待下次大規模 (*main phase*) 推出居屋時，一併推出發售。只有綠表申請者可購買未賣出的單位。但公眾反應冷淡。

1993 年

- 4 月，當局修訂雙倍租金政策。入住 10 年以上而入息相當於輪候公屋登記冊入息限額 2 至 3 倍的公屋住戶只須繳交 1.5 倍租金。入息相當於輪候公屋登記冊入息限額 3 倍以上的公屋住戶始須繳交 2 倍租金。

- 7 月，修改《業主與租客 (綜合) (修定) 草案》，推遲至 1996 年年尾才取締租務管制。

- 推行改良的“出售公屋予住戶計劃”，如

前亦敗北。

- 夏季，當局就長遠房屋策略進行中期檢討。
 - 8 月，為中等入息家庭提供名為“夾心階層房屋計劃” (*Sandwich Class Housing Scheme*) 的貸款計劃。
- 1994 年
- 5 月，政府與房委會達成新的財務安排，讓後者能更有效地運用現金盈餘以加快建造公共房屋。房委會得以保留“發展基金” (*Development Fund*)，並且在“建設工程基金” (*Capital Works Fund*) 下增設“改善工程賬目” (*Improvement Account*)。
- 1995 年
- 4 月，第一個夾心階層房屋計劃青衣“宏福花園”開始揀樓。
 - 11 月，房屋科 (現稱房屋局) 着手檢討長遠房屋策略。目的是評估現狀，制訂全面政策，以配合下世紀的需要。
- 1996 年
- 年初，房委會居者有其屋小組委員會就居屋完成全面檢討，再度確定以鼓勵置業作為房委會今後其中一個主要的目標，並作出下列建議：就限制居屋轉售

184

實施新制度，發展居屋二手市場，採取措施以鼓勵受“整體重建計劃” (*Comprehensive Redevelopment Programme*) 影響的家庭置業。

- 12 月，滿 5 年的居屋可售回給房委會，滿 10 年可自由在市場上出售。
 - 12 月，再次推遲取締租務管制至 1998 年 12 月。
- 1997 年
- 1 月，公布《長遠房屋策略評議諮詢文件》 (*Long-Term Housing Strategy Review Consultative Document*)，重申多項原則，包括：增加單位供應，讓私營部門發揮最大的作用，鼓勵更多市民自置居所，以及對真正有需要的市民提供公共租住房屋。
 - 5 月，政府接納房委會的建議，將可以售回給房委會的居屋年期由滿 5 年縮短為滿 3 年。
 - 6 月，滿 3 年居屋的二手市場開始呈現。
 - 7 月，環境規劃地政局局長公布未來 21 個月的賣地計劃。
 - 10 月 8 日，特首董建華透過《施政報

185

告》，承諾政府將會建造更多公共房屋。估計及至 2000 年，將會落成 141,500 個公共房屋單位，包括租住公屋、居屋、私人機構參建居屋計劃，以及夾心階層房屋。目標是平均每年落成 85,000 個私營和公營房屋單位。10 年內，全港將會有 7 成人自置住所。私人房屋與公共房屋的比例將會大約會在 35,000 到 50,000 之間。此外會以“首次置業貸款計劃”(New-home Starter Loan Scheme) 協助 30,000 個首次置業的家庭(每年 6,000 個)自置居所。每個家庭最高可以獲得 600,000 元貸款。

- 12 月，房委會建議新的出售公屋予現時住戶計劃，以配合特首 10 月之施政報告增加自置居所人口比例。雖然有批評指計劃對私人住宅樓價造成嚴重打擊，但計劃確實受到大眾歡迎。

186

附錄 2

淨利益、總津貼及房屋消費的普通
最小平方迴歸計算 (1981)

	淨利益		總津貼值	淨利益	
	價值	機會率		價值	機會率
截距	436.0 (85.2)	0.844 (350.2)	742.2 (122.1)	117.6 (21.7)	0.520 (168.5)
家庭收入	50.9 (18.6)	-0.051 (39.7)	99.0 (30.4)	-108.9 (37.5)	-0.094 (56.7)
家庭收入 ²	-1.64 (23.2)	0.00057 (18.9)	0.07 (0.8)	-1.32 (17.7)	0.00128 (30.2)
戶主年齡	15.3 (7.3)	0.007 (6.8)	13.3 (5.3)	16.5 (7.4)	0.003 (2.5)
戶主年齡 ²	-0.168 (7.7)	-0.00006 (5.5)	-0.177 (6.8)	-0.167 (7.3)	-0.00002 (1.7)
家庭人口	63.9 (7.3)	0.043 (10.5)	46.8 (4.5)	79.2 (8.6)	0.054 (10.3)
家庭人口 ²	-4.51 (5.7)	-0.00076 (2.04)	-4.40 (4.7)	1.83 (2.2)	0.00067 (1.4)
公共房屋 租金與市 場租金比 率 (10%)	-341.6 (74.7)	-0.112 (51.9)	-426.2 (78.4)	-340.6 (70.4)	-0.184 (66.7)
R ²	0.26	0.21	0.32	0.37	0.31
案例數目	4,500	4,500	4,500	4,500	4,500

187

註：1. 括號內為絕對 t- 值。

2. 數據取自 Wong and Liu (1988)。

淨利益、總津貼及房屋消費的普通
最小平方迴歸計算 (1991)

附錄 3

模擬消費成長率增加的經濟價值

	淨利益		總津貼值	淨利益	
	價值	機會率		價值	機會率
截距	1,254.30 (317.30)	0.95 (1,330.57)	1,744.65 (725.08)	351.17 (103.14)	0.65 (467.88)
家庭收入	50.82 (65.00)	-0.012 (82.64)	24.31 (51.04)	-101.61 (150.76)	-0.041 (149.46)
家庭收入 ²	-1.68 (259.12)	0.000031 (26.25)	-0.11 (27.93)	-0.38 (67.53)	0.000195 (86.051)
戶主年齡	13.85 (6.18)	0.0056 (13.80)	5.09 (3.733)	32.01 (16.59)	0.00585 (7.491)
戶主年齡 ²	-0.13 (5.81)	-0.000044 (11.19)	-0.055 (4.14)	-0.19 (10.16)	-0.000019 (2.49)
家庭人口	359.10 (39.71)	0.048 (29.39)	278.74 (50.64)	14.90 (1.91)	0.0159 (5.052)
家庭人口 ²	-24.67 (24.16)	-0.0031 (16.57)	-14.93 (24.03)	33.98 (38.64)	0.0068 (18.975)
公共房屋 租金與市 場租金比 率 (10%)	-685.72 (141.63)	-0.044 (49.99)	-835.2 (283.42)	-682.46 (163.66)	-0.193 (114.31)
R ²	0.62	0.13	0.55	0.61	0.32
案例數目	27,376	27,376	27,376	27,376	27,376

188

註：1. 括號內為絕對 t- 值。
2. 數據取自 Wong and Liu (1988)。

189

以 c_t 代表一個普通家庭在第 0 日到第 t 日的 t 日內消耗的一組物品，則按 (1) 式所示的效用函數 (utility function)，可得出整個序貫 (sequence) 或者說過程 (process) $\{c_t\}$ 的消費：

$$E \left\{ \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t U(c_t) \right\} \dots\dots\dots (1)$$

評估不同的政策時，一般的做法是比較 (1) 式中政策對家庭福利的作用。若此，需首先得出不同的政策如何使經濟體系內的每個家庭 i 有不同的消費序貫 $\{c_{it}\}$ 。

在最簡單的情況下，可以把 c_t 等同於 t 日內的實質消費 (real consumption)，並以下列式子模擬之：

$$E \left\{ \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t \frac{1}{1-\sigma} (c_t^{1-\sigma} - 1) \right\} \dots\dots\dots (2)$$

式中， $\beta \in (0, 1)$ 是固定的折現因子 (constant dis-

count factor) , $\sigma > 0$ 則是相對惡冒風險 (relative risk-aversion) 的固定系數。

為了評估每個家庭對消費成長 (growth) 的態度，可使用如下式的帶趨勢因素 (trend component) 的消費流 (consumption stream) :

$$c_t = (1 + \lambda) + (1 + \mu)^t, \text{ for } t = 0, 1, \dots, \dots \dots (3)$$

此中， λ 的值端視所選用的量度單位。以下將會用 λ 來補償參數 μ 的變化。香港總消費的年成長率約為 5%，故此可以用 $\mu = 0.05$ 作為基數 (benchmark value)。若此，把 $(\lambda, \mu) = (0, 0.05)$ 代入 (3) 式也就可粗略估計一個普通家庭以往的消費行為，並進一步分析該家庭對變化所採取的態度。

只要選定一組 (λ, μ) 值，即可輕易計算出 (3) 式消費行為下的 (2) 式相應值，並進一步得出上述間接 (indirect) 的效用函數 $U(\lambda, \mu)$ 。但若利用 λ 的補償性變化 (compensating variations) 來計算 μ 的各種變化，所得的數據 (measure) 會比較容易分析評比。為了計算成長率 μ 的變化，舉個例說，可以利用下式定義函數 $f(\mu, \mu_0)$:

$$U(f(\mu, \mu_0), \mu, \sigma_z^2) = U(0, \mu_0, \sigma_z^2) \dots \dots (4)$$

式中， $f(\mu, \mu_0)$ 是消費的百分率變化 (percentage change)，假設不會隨時間或震盪 (shock) 值而變化。這兩個假設可確保不同成長率 μ 與 μ_0 下的消費行為保持不變。直接計算後可得出下式：

$$f(\mu, \mu_0) = \left(\frac{1 + \mu_0}{1 + \mu} \right)^{\beta(1-\beta)} - 1$$

下表列出 $\beta = 0.95$ 下，以 $\mu_0 = 0.05$ 為成長基數的 f 函數值。 f 在此姑且名為“成長增加的福利” (benefit of increased growth)。

表 1 $\beta = 0.95$ 時以 $\mu_0 = 0.05$ 為基數的“成長增加的福利”

μ	$f(\mu, \mu_0)$
0.050	0.00
0.055	0.09
0.060	0.16
0.066	0.24

就表 1 使用的參數來說，消費成長率由 0.05 增至 0.055 時，相當於 16% 的劃一 (across-board) 消費增長；

消費成長率由 0.05 增至 0.06 時，更相當於 24% 的劃一消費增長。由此可見，消費成長率只要有些微的增加，即可帶來相當大的福利。

參考書目

- Aaron, H.J., and Furstenberg, G.M. von (1971). "The Inefficiency of Transfers in Kind: The Case of Housing Assistance." *Western Economic Journal*, June 1971, 9: pp. 184-191.
- Akerlof, George A. (1978). "The Economics of Tagging as Applied to Optimal Income Tax, Welfare Programmes, and Manpower Planning." *American Economic Review*, 68: March 1978, pp. 8-19.
- Bray, D.C. (1952). *Statistical Analysis of Squatter Data*, mimeograph, Hong Kong: Social Welfare Office.
- Castells, Manuel, Gok, L., Kwok, R.Y.W. (1990). *The Shek Kip Mei Syndrome; Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore*. London: Pion.
- Census and Statistics Department, Hong Kong (1996a). *Hong Kong Annual Digest of Statistics 1996*. Hong Kong: Census and Statistics Department, Hong Kong.
- Census and Statistics Department, Hong Kong (1996b). *By-census Summary Report*. Hong Kong: Census and Statistics Department, Hong Kong.
- Census and Statistics Department, Hong Kong (various years). *Hong*

- Kong (various years) Population Census*. Hong Kong: Census and Statistics Department, Hong Kong.
- Census and Statistics Department, Hong Kong (1976). *Hong Kong 1976 Population Census*. Hong Kong: Census and Statistics Department, Hong Kong.
- Chan, Kwok Leung (1986). "Demographic Setting of Hong Kong: Developments and Implications." *Hong Kong Society: A Reader*. Edited by Alex Y.H. Kwan and David K.K. Chan. Hong Kong: Writers' and Publishers' Cooperative, pp. 11-44.
- Cheung, Steven N.S. (1979). "Rent Control and Housing Reconstruction: The Postwar Experience of Prewar Premises in Hong Kong." *The Journal of Law and Economics*, April 1979, 22.1: pp. 27-53.
- Clemmer, R.B. (1984). "Measuring Welfare Effects of In Kind Transfers." *Journal Urban Economic*, April 1984, 15: pp. 46-65.
- De Soto, Hernando (1989). *The Other Path — The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc.
- DeSalvo, J.S. (1971). "A Methodology for Evaluating Housing Program." *Journal Regional Science*, August 1971, 11: pp. 173-185.
- Drakakis-Smith, D.W. (1973). *Housing Provision in Metropolitan Hong Kong*. Centre of Asian Studies, University of Hong Kong.
- Drakakis-Smith, D.W. (1979). *High Society: Housing Provision in Metropolitan Hong Kong 1954-1979: A Jubilee Critique*, Centre

- of Asian Studies, University of Hong Kong.
- Hambro, E. (1955). *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong*. Leyden.
- Ho, Lok Sang (1995). "Privatisation of Public Housing: an analysis of proposals and a suggested alternatives." *Contemporary Economic Policy*, July 19, 1995, 13.3: pp. 53-63.
- Ho, Lok Sang (1988). "Towards an Optimal Public Housing Policy." *Urban Studies*, June 1988, 25.3: pp. 204-211.
- Hong Kong Government (1964). *Review of Policies for Squatter Control, Resettlement and Government Low Cost Housing*. Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Government (1987). *Long Term Housing Strategy — A Policy Statement*. Hong Kong: Government Printer.
- Hong Kong Hansard, 2 March 1955, p. 40.
- Hong Kong Hansard, 3 July 1947, pp. 191-206.
- Hong Kong Housing Authority (1984). *A Review of Public Housing Allocation Policies*. Hong Kong: Hong Kong Housing Authority (April).
- Hong Kong Housing Authority (1985). *Report to Housing Authority on Public Consultation: Green Paper on Housing Subsidy to Tenants of Public Housing*. Hong Kong: Hong Kong Housing Authority.
- Hong Kong Housing Authority (1986). *Report of the Committee on Housing Subsidy to Tenants of Public Housing*. Hong Kong: Hong Kong Housing Authority.
- Hong Kong Housing Authority (1986). *Report of the Domestic Rent*

Policy Review Committee. Hong Kong: Hong Kong Housing Authority.

Hong Kong Housing Authority (1990). *Report of the Housing Authority's Ad Hoc Committee on Sale of Flats to Sitting Tenants*. Hong Kong: Hong Kong Housing Authority, p.18.

Hong Kong Housing Authority (1993). *A Report on the Mid-term Review*. Hong Kong: Hong Kong Housing Authority.

Hong Kong Housing Authority (1997). *Homes for Hong Kong People: The Way Forward, Long Term Housing Strategy Review Consultation Document*. Hong Kong: Hong Kong Housing Authority (January).

196

Hopkins, Keith (1971). "Housing the Poor." *Hong Kong: the Industrial Colony*. Edited by Keith Hopkins. Hong Kong: Oxford University Press, pp. 271-335.

Hsia, Ronald, Chau, and Lawrence L.C. (1978). *Industrialisation, Employment and Income Distribution*. London: Croom Helm.

Johnson, Sheila K. (1966). "Hong Kong's Resettled Squatters: A Statistical Analysis." *Asian Survey*, 6.11: pp. 643-656.

Kehl, F. (1981). "John Stuart Mill's Other Island: Squatters, Real Estate and Hong Kong Government Policy." Unpublished paper presented at the 1981 conference of the American Anthropological Association.

Lin, Tzong Biau (1985). "Growth, Equity and Income Distribution Policies in Hong Kong." *Developing Economics*, December, 23(4): pp. 391-413.

Lui, T.L. (1984). "Urban Protest in Hong Kong: A Sociological Study

of Housing Conflicts." M. Phil. dissertation, Department of Sociology, University of Hong Kong.

Maunder, W.F. and Sczepanik, E.F. (1957). "Hong Kong Housing Survey 1957." *The Final Report of the Special Committee on Housing 1956-1958*. Hong Kong: University of Hong Kong Press.

Maunder, W.F. (1969). *Hong Kong Urban Rents and Housing*. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1969.

Olsen, Edgar and David Barton (1983). "The Benefits and Costs of Public Housing in New York City." *Journal of Public Economics*, 20: pp. 299-332.

Ordinances of Hong Kong 1980, *Landlord and Tenant (Consolidation) Ordinance 1980*, No. 6.

197

Pryor, E.G. (1983). *Housing in Hong Kong*. 2nd edition. Hong Kong: Oxford University Press.

Siu, Alan K.F. (1990). "In the Privatisation of Public Housing." *HKCER Letters*, November, 5: pp. 4, 8.

Siu, Alan K.F., Wong, Richard Y.C. and Liu, Pak Wai (1996). "Inflation in Hong Kong." Unpublished manuscript. School of Economics and Finance, The University of Hong Kong (February).

Smart, Alan (1992). *Making Room: Squatter Clearance in Hong Kong*. Centre of Asian Studies, The University of Hong Kong.

Wong, Richard Y.C. (1990). "The Housing Problem — A New Perspective." *HKCER Letters*, July, 3: pp. 1-2.

Wong, Richard Y.C. (1992a). "Privatise Public Housing." *Lunch Talk*,

- Hong Kong Centre for Economic Research*, Hong Kong, June 3, 1992.
- Wong, Richard Y.C. (1992b). "Building a Better Housing Market." *The Asian Wall Street Journal*, July 30, 1992.
- Wong, Richard Y.C. (1992c). "Privatise Public Housing." *HKCER Letters*, September, 16: pp. 3-4.
- Wong, Richard Y.C. (1992d). "Privatise Public Housing." *Conference on Residential Housing in Hong Kong*, December 19, 1992, Hong Kong, 15 pages. Co-Organised by the Department of Business Studies, Hong Kong Polytechnic and the Department of Economics, Chinese University of Hong Kong.
- Wong, Richard Y.C. (1998). "The Economic Inefficiency of Public Housing in Hong Kong: 1976-1996". Unpublished manuscript, School of Economics and Finance, The University of Hong Kong.
- Wong, Richard Y.C. and Liu, Pak Wai (1988). "The Distribution of Benefits among Public Housing Tenants in Hong Kong and Related Policy Issues." *Journal of Urban Economics*, 23.1: pp. 1-20.
- Wong, Richard Y.C. and Staley, S. (1992). "Housing and Land." *The Other Hong Kong Report 1992*. Edited by J.Y.S. Cheng and P.C.K. Kwong. Hong Kong: Chinese University Press, pp.309-350.
- Wong, Richard Y.C., Siu, Alan K.F., and Liu, P.W. (1994). *Demand for Private Residential Housing in Hong Kong*. Hong Kong: Hong Kong Centre for Economic Research.
- World Bank, The (1993). "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy." *A World Bank Policy Research Report*. New York: Oxford University Press (September).
- Yeh, A.G.O. (1990). "Unfair Housing Subsidy and Public Housing in Hong Kong." *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1990, 8: pp. 439-454.
- Yeung, Yue Man and Drakakis-Smith, D.W. (1982). "Public Housing in the City States of Hong Kong and Singapore." *Urban Planning Practice in Developing Countries*. Edited by John L. Taylor and David G. Williams, Oxford: Pergamon Press, pp. 217-238.

索引

二畫

入息津貼 107, 108, 112

三畫

土地發展公司(土發公司) 156,
157
工務處 33

五畫

《加租管制條例》 37, 38
外溢效果 142
市區重建局 157, 158
白表申請者 91

六畫

危樓 33
因徑依賴性 18
地積比率 34, 36, 54, 157
自置居所貸款計劃 85, 97, 99,

142, 143

七畫

夾心家庭 102
夾心階層 77, 100
私人協約 28
私人機構參建居屋計劃(私人參
建計劃) 77, 78, 85, 87, 91,
92

八畫

官方徵用權 34
居者有其屋計劃(居屋計劃)
62, 77, 78, 86, 87, 91, 92, 146
居屋第二市場 91
房屋代用券 107
房屋協會(房協) 51, 52, 78, 86
房屋管理局 49, 55
所得分配 57, 64, 69, 109, 136,

142, 143
《長遠房屋策略評議》 3, 79, 80

九畫

前後矛盾 18
《建築物條例》 27-28, 30, 34, 36, 54
政府房屋局 96
政治經濟說 8, 10, 11
政治說 12
派錢 58
重置成本 149, 151, 159
首次置業 102, 103
香港按揭有限公司 162

十畫

夏鼎基 (Haddon-Cave, Phillip) 62
徙置事務處 49, 51, 52, 57
徙置計劃 25, 29, 55, 57, 128, 135, 145
效率低落 126, 130
真正成本 138
租金津貼 108
《租者買其屋計劃》(TPS) 169, 170, 172

租務審裁處 31, 34
秘魯 128

十一畫

動態增益 141
淨利益 111, 112, 114, 116, 118, 119, 122, 148
現金補助 107, 111, 112
現金轉移 108
麥理浩 (MacLehose, Murray) 8, 9, 13, 19, 50, 60, 61, 62, 63, 64, 66, 75, 146

十二畫

最低居住標準 50
貼現率 140, 160

十三畫

廉租屋計劃 42, 55, 57, 58
新夾心階層 78, 99, 100, 102
《業主與租客(綜合)(修定)條例》 40
《業主與租客(綜合)條例》 39
《業主與租客條例》 31, 32, 34, 38, 42
經濟說 7, 8, 14

葛量洪 (Grantham, Alexander) 7

資產轉移 69
過度重建 35

十四畫

實物津貼 107
實物轉移 108, 112
福利轉移 137
綠表申請者 91, 95

十五畫

標準租金 31, 121
標籤 57
標籤戶 57, 58
黎敦義 (Bray, Dennis) 7

十六畫

機會成本 11, 108
靜態增益 141

十七畫

鍾逸傑 (Akers-Jones, David) 104

十八畫

雙倍租金 77, 83, 84, 121, 122, 130

十九畫

顛倒誘因 85, 136