

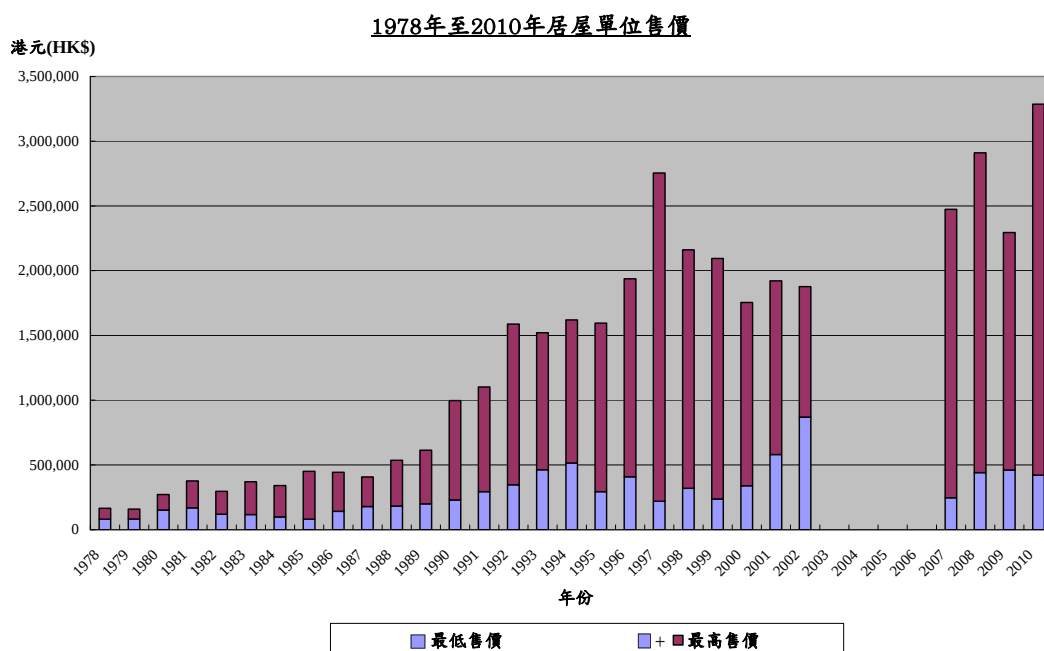
免地價資助置業比重建居屋好

廖柏偉

香港中文大學經濟學講座教授

近年樓價飛升，中產及夾心階層人士置業艱難，他們不符合租住公屋資格，而租住私人樓宇的租金又不斷上升，置業的需求更形迫切。這一階層人士是社會的中堅份子，他們是否安居樂業，對社會的穩定十分重要。政界形成強烈的訴求，對政府施壓，要求重建居屋，以舒緩這階層人士的住屋困難。

「居者有其屋計劃」（以下簡稱居屋計劃）第一期在 1980 年落成，2003 年政府決定停建停售，其後於 2007 重新開售居屋剩餘單位，至 2010 年止，前後共 30 年。其間房屋委員會（以下簡稱房委會）開售居屋的售價升了十倍有餘（見圖）。市區居屋單位的售價，用 500 方呎左右的單位作比較，由早年的十多萬元升至 2010 年的一百萬至一百八十萬元。在決定是否重建居屋之前，理應檢視這 30 年的經驗，評估居屋計劃的利弊。



居屋計劃的成就是明顯的，它為以萬計的合資格人士家庭帶來自置居所，這點不容否定。本文重點是評估這計劃的弊處，從而建議更有效率的方案，既能幫助合資格人士置業，又不需社會付出比重建居屋更多的土地資源，而對置業者的益處更大。

居屋計劃的弊病

私人樓宇及居屋是兩個不同的市場，居屋市場是個次等市場，與同地區，同面積的私樓比較，居屋單位價格及升值能力較低，也就是說一塊土地撥作興建居屋，在上面所蓋的房屋比較通過拍賣土地，由發展商興建的私人樓宇的價值及升值潛力低。原因是房委會所建的居屋質素一般比不上私人樓宇，轉手買賣又有限制，其中牽涉繁複的評估及補地價手續，加上居屋有次等房屋的標籤，所以二手市場的價格相對私樓有頗大的折讓。由於居屋市場與私樓市場的分拆，居屋業主雖然得以置業安居，但他們從香港經濟發展、房產有價所帶來的物業升值、財富增加的機會，遠遜於私樓業主。在香港是否擁有可升值的物業，往往是決定財富分佈的一個重要因素。從社會資源的觀點看「居屋計劃」，珍貴的土地資源是使用了，但沒有為居屋業主帶來私樓業主對等的財富增加機會。因此居屋計劃並沒有有效率地使用土地。這是居屋計劃的第一個亦是主要的弊病。

居屋計劃的第二個弊病是它限制了業主家庭的地域流動。由於工作或子女上學的轉變，住戶往往有遷居的需要，但居屋轉手有各種限制，遠不及私樓買賣方便靈活，令搬遷不易，勞動市場流動的效率降低了，住戶在生活及交通上也有不便。

推行居屋計劃房委會本身扮演了地產發展商的角色，從土地規劃、招標、

建築、售樓以至管理都需要官員執行。如果重建居屋，原本已精簡了的官僚架構必須重新擴大。這是重建居屋的第三個弊病。

政府的政策目的是資助合資格人士置業，但對絕大多數市民，置業是一生最大的投資，因此政府的政策也不得不考慮受資助人士資產增值的因素，如何設計才可避免出現上述三種弊病？關鍵在於取消房屋市場的分拆，促進統一，提供選擇及政府資助但不做地產發展商。政府可考慮以下建議的「免地價置業資助計劃」（以下簡稱「資助計劃」）。

免地價資助計劃

「資助計劃」的前提是政府可供應足夠的建屋土地。這也是重建居屋的前提，沒有土地，甚麼形色的資助也難以有效運作。為配合「資助計劃」推行，政府每年推出若干塊建屋土地供發展商競投，政府在土地使用加上限時呎限量條款，即樓盤必須在指定年限內落成並推出發售，政府可對發展商空置現貨單位徵稅。單位總數及單位面積也有規限，以保證中小型單位佔絕大多數。由於樓盤加了數量及呎數限制，再加上最近收緊了的「發水」比率，這些樓盤很可能沒有會所設施，也較難發展成為「迷你」豪宅，以天價出售。樓盤必須作公開發售，樓價不限，一般置業人士及受政府資助人士均可認購，但發展商及不同背景的置業人士不需要亦不能區分誰是受政府資助業主。

政府決定每年資助名額，從合資格人士中抽籤決定受益者，中籤者可有一段時間（例如三年）在市場從政府在賣地條款指定的限呎限量樓盤中選購，所選購單位樓價不可超過定下的上限（例如六百萬元），否則不符合資助資格。資助金額是該樓盤賣地競投得出的平均每方呎（建築面積計）樓面地

價乘以選購單位面積，這金額每個樓盤及單位不同。由於已賣地，政府可從賣地收入提取對應部份作資助而無需另外撥款。受資助置業人士實際只需支付單位的建築費及發展商毛利潤。由於香港土地有價，土地價值往往佔樓價一半以上，所以在「資助計劃」下政府資助置業的比率可超過市價的百份之五十。在「居屋計劃」下，資助比率一般是單位市價估值的百份之三十。資助比率提高了，但社會土地資源的使用還是一樣，在「資助計劃」或「居屋計劃」下，受助人士佔用的建屋土地基本上是相同的。此外政府所放棄的相關賣地收入也沒有分別。土地用作「資助計劃」，每一單位售予合資格受資助人士，因為提供免地價資助，政府放棄了相關賣地收入。用作重建居屋，政府也是損失了賣地收入。

轉賣安排

在「資助計劃」下購置的單位只可作自住用途，不可出租。經過自住一段年期後，業主可以在二手市場出讓單位予任何人士，由於這單位與不受資助業主在同一樓盤所擁有單位無異，二手市場價格也是一樣。所以在這計劃下，受資助購入的物業和不受資助購入的物業的市場是統一的。「居屋計劃」下市場分拆所衍生的低效率弊病可以消除。

受資助業主售樓後，樓款分三份，一份償還銀行按揭，一部份償還政府當年建築樓面地價的資助，最後一份歸業主。這些手續都可在律師樓完成，免卻「居屋計劃」下，業主必須要求評估樓價市值的繁瑣手續。業主賣樓後償還政府的資助，可以是多年前買樓的資助金額，也就是當年的樓面地價。如果是這樣，受資助人士將可享有多多年土地有價帶來的資產升值而不需要付出土地這一部份的購置成本，這是最慷慨的資助。另一可能是政府除了收回當年買樓資助金額外，和受資助業主按買樓時注資比例瓜分資產

升值的利益，這類似「居房轉讓」的補地價。此外，還有兩者之間方案可供考慮，分帳的比例決定受資助業主從房產升值所得的好處。

合資格人士負擔能力

「資助計劃」是否現實可行，關鍵在於合資格人士的財力是否可以負擔為配合這計劃推出土地由地產商發展的樓盤。可以 2010 年第六期出售剩餘居屋單位的售價作參考，用例子說明。以下揀選了有較多剩餘單位發售的居屋樓盤，有市區的，也有偏遠地區的：

	地區	屋苑	發售單位數目	建築面積 (平方米)	2010 年售價 (元)	
					最低	最高
(1)	黃竹坑	雅濤閣	118	46.9 – 65.7	1,486,400	2,736,000
(2)	黃大仙	慈愛苑	257	46.7 – 79.3	1,054,900	2,655,100
(3)	新蒲崗	采頤花園	146	46.9 – 64.5	1,398,600	2,739,100
(4)	將軍澳	彩明苑	227	61.2 – 78.6	1,194,100	2,154,700
(5)	天水圍	天富苑	212	61.7 – 79.3	685,700	1,124,400

以上售樓數字說明在 2010 年合資格購買居屋人士大概可以負擔一百萬至二百五十萬元的樓價。就以這基準檢視一個 500 方呎建築面積的單位的例子，由於土地有限時限呎限量的條款，假設土地拍賣每方呎建築面積樓面地價是 6,000 元（即使是市區土地，這假設離現實也不遠），政府資助合資格人士置業的金額是 3,000,000 元。再假設建築成本每方呎 1,500 元，發展商毛利潤 30%，單位售價是 4,875,000 元，折合 9,750 元一方呎。受資助業主只需負擔 1,875,000 元，亦即是建築成本 750,000 元及發展商毛利潤

1,125,000 元，這金額屬可負擔範圍內。此外由於政府資助樓價 3,000,000 元已超過樓價的三成，業主負責的 1,875,000 元可全數或部份向銀行作按揭貸款均可，所以置業首期資金的來源不成問題。

結語

在「資助計劃」下，房屋市場統一了，只有受資助人士和不受資助人士的分別，並沒有資助單位及私人單位之分。市場統一讓受資助業主的福利大大提高，按上述例子，他們可以出資 1,875,000 元，享受一間市值 4,875,000 元的住所。將來賣樓，如果樓價上升，又可獲得與其他業主同等幅度的資產升值。此外，受資助人士物業的選擇更多元化，轉換居所亦較方便靈活。社會土地資源的使用，並沒有因此比重建居屋增多。用經濟學的術語，「資助計劃」較重建居屋的帕拉圖效率 (Pareto efficiency) 為高，土地資源的運用更有效率。

從公共財政的觀點考慮，「資助計劃」和重建居屋都令政府放棄相同的賣地收益。不過按上述例子，重建居屋，房委會可收取 1,875,000 元賣樓收益，但必須扮演發展商的角色，支付居屋建築費用及重新擴張招聘人手，這並不符合政府的「大市場，小政府」的施政方針。

「資助計劃」還有四點問題值得討論。第一，賣地條款加入各種限制，是否不符合統一市場的原意？限制當然降低了土地的市場價值，卻保證地產發展商建造的單位是合資格人士所能負擔的，這是無可奈何的事。無論如

何，這總比撥開土地給房委會重建居屋，和私樓市場分拆為兩個市場為優。

第二，合資格受資助人士原本沒有財政能力在私樓市場置業，現在接受資助，加入市場，需求增加，會否推高中小型住宅樓價？由於配合「資助計劃」政府加推了土地拍賣，對應增加了房屋供給，「資助計劃」對樓價的影響，大概是中性的。

第三，對政府來說，「居屋計劃」較簡單，因為從建屋到賣樓全由房委會包辦，不倚賴市場，操控性較高，代價卻是兩個房屋市場的分拆，土地使用效率降低，受益人士的好處減小。事實上，政府的控制能力，也是有限，一九九七年亞洲金融風暴中，香港地產市場泡沫爆破，樓市逆轉，政府反應遠較地產發展商遲緩，無法靈活地調低居屋的供給以對應樓市的變化，終於要全面停建居屋。

最後，由於「資助計劃」下土地使用效率高，受資助業主得益比居屋業主高，可能造成壓力，令後者要求放寬居屋售樓限制。此外在資格審查線上未能符合受資助資格的申請人，可能覺得對他們不公。這是所有用資格審查決定任何形式福利都會面對的問題，「資助計劃」和「居屋計劃」都不例外。只是在「資助計劃」下，由於利益增大了，這不公的感覺可能更突出。要減低不公平的感覺，似乎沒有道理故意採用一個較低效率的計劃，以減少受益者所得的好處。效率和公平的交換，往往是社會政策所需要考慮的

選擇。在「資助計劃」下，仍然可以用調節受資助業主賣樓所獲的資產增值和政府分成的比例來達到可接受的平衡。

全文完