

革新房屋政策 促進向上流動

政策思考

林順潮

房屋問題一直是香港最深層次、最複雜，也是最牽動民心的民生議題之一。從基層家庭輪候公屋，到年輕人無力置業；從劏房戶居住環境惡劣，到中產家庭背負沉重供樓壓力，房屋問題早已超越單純的居住需要，成為影響香港社會流動、家庭發展、人口政策、人才競爭力以至社會穩定的重要課題。

本屆特區政府上任以來，非常重視房屋問題。根據房屋署最新公布的數據，公屋綜合輪候時間由2022年的6.1年下降至現時約4.7年，創下近年新低，反映政策已取得一定成績。

然而，公屋輪候時間下降，並不代表香港房屋問題已獲解決。與此同時，私人住宅市場再度升溫，樓價連續回升。根據差餉物業估價署數據，私人住宅樓價指數已連續多月上升，不少市場分析預測未來數年樓價仍有可觀升幅。換言之，公營房屋供應雖有所改善，但私人住宅與一般市民收入之間的差距仍然巨大。

更令人關注的是，香港社會近年出現一種現象。過去一代香港人普遍相信「努力工作便可以改善生活」，置業更被視為人生重要目標。但愈來愈多年輕人認為即使努力工作、升職加薪，也難以追上樓價升幅，因而逐漸放棄置業夢想。社交媒體上不時出現「躺平」、「租樓一世」、「買樓無望」等言論，反映部分年輕人對未來向上流動機會感到悲觀。

這種現象值得社會深思。因為房屋問題從來不只是居住問題，而是社會流動問題。當一個社會大部分年輕人認為努力工作也無法改善居住環境，當房屋不再是可以透過奮鬥實現的目標，整體社會活力和發展動力亦會受到影響。

打造本地特色置業階梯

特區政府在香港首個五年規劃的公眾諮詢文件中提出「興建更多的出租公屋」。筆者認為，**香港房屋政策若要真正取得突破，便不能只停留在增加供應的層面，而應從制度層面進行改革，重新建立一套能夠促進房屋流動的、並鼓勵向上流動的政策和制度。**長期以來，社會普遍認為香港房屋問題源於土地供應不足。這個觀點固然有其道理，但若把所有問題都歸因於土地不足，則未必能夠全面解釋今天香港房屋制度面對的挑戰。

事實上，經過多年發展，香港已建立一套龐大的公營房屋體系。目前約有接近一半人口居住於公營房屋，包括公共租住房屋、居者有其屋計劃及其他資助房屋。然而，即便如此，社會對房屋問題的焦慮卻從未真正消失。

原因在於，香港房屋制度最大的問題，並不只是供應不足，而是流轉不足。一個健康的住房制度，應當具備清晰而有序的房屋階梯。基層家庭透過公屋解決基本居住需要；當收入改善後，逐步透過資助出售房屋實現置業；再進一步進入私人住宅市場。這種由租住到置業、由資助到市場的過程，應構成一條清晰的向上流動通道。

然而，香港現時的房屋階梯卻出現明顯堵塞。目前公屋租金遠低於市場水平，

月租由約539元至6295元不等，平均約2527元，與同類私人住宅租金存在數以倍計的巨大差距。如此巨大的差距，令不少家庭即使收入增加，亦缺乏離開公屋的誘因。近期，房屋委員會完成公屋租金檢討，建議今年加租2.04%，加幅介乎10元至128元；平均為51元，建議最快於10月1日生效。

坊間流傳一句說話：「得公屋得天下。」雖然這句話帶有戲謔成分，但某程度上反映了現實情況。部分家庭甚至擔心收入增加會影響公屋資格，因此不願意接受更高薪工作或額外收入來源。當制度無意中製造了這種逆向誘因，房屋階梯便難以正常運作。

另一方面，居屋本來應是連接公屋與私樓的重要橋樑，但近年卻逐漸失去原有功能。雖然政府近年增加居屋供應，但相較於龐大需求，仍然供不應求。大量家庭既不符合公屋資格，又無法負擔私人住宅價格，結果形成所謂的「夾心階層」。

這些家庭往往擁有穩定工作、願意努力儲蓄，亦有置業意願，但卻未能在現行制度下找到適合的房屋階梯。長遠而言，這種情況不利於建立積極進取的社會氛圍。因此，香港未來五年房屋政策的重點，不應只是增加多少單位，而是如何重新打通房屋流轉渠道，讓房屋階梯重新發揮功能。

新加坡在上世紀50年代面對嚴重住屋危機。據統計，當時超過七成人口居住於擠迫及缺乏基本設施的環境之中。1960年，新加坡政府成立建屋發展局，正式展開大規模公共房屋建設計劃。這不僅是一項建屋工程，更是一項國家發展戰略。新加坡建國總理李光耀曾指出，若人民沒有自己的家，便難以建立對國家的歸屬感。因此，新加坡政府從一開始便把組屋定位為資助置業制，而非永久租住安排。組屋以99年產權形式出售予合資格家庭，可以繼承、轉售，成為家庭財富積累的重要渠道。

今天的新加坡，超過80%人口居住在組屋，而整體擁有自置物業的家庭超過92%；並且，教師、護士、公務員、工程師以至中產專業人士，大部分都居住於組屋社區。組屋並不代表基層，也不會被視為次等住房，而是一種受到廣泛認同的主流住房模式。

香港的情況則截然不同，近半數人口依賴租賃市場解決居住需求。根據房委會統計數據，香港居民中僅50.4%為業主，其餘49.6%均為租客；其中，19.3%的居民為私有房屋租客，剩餘30.3%為公共房屋租客。香港的租賃體系不僅規模龐大，且由公營租住與私人租務雙軌並存，結構遠較複雜。這種結構差異意味着香港不能簡單參照新加坡模式，而是需要打造一套屬於本地特色的置業階梯，在維持出租房屋供應的同時，更要為公屋租戶以至整體市民開拓可行的置業路徑。如何在既有制度基礎上重建房屋階梯，正是未來香港房屋政策必須面對的重要課題。

新加坡組屋制度的成功，並不單純在於政府興建大量房屋，而在於建立了一套完整的住房流轉制度，讓住房政策成為推動社會流動的重要工具。事實上，若進一步研究新加坡的住房制度，便會發現其成功關鍵在於房屋政策、財政制度、土地政策以及社會治理理念之間形成高度配合，

最終建立出一套能夠兼顧公平與效率的住房體系。

對香港而言，房屋政策不應只是解決「有屋住」的問題，更是要形成置業房屋階梯。使之成為促進向上流動、凝聚社會共識及提升市民幸福感的重要政策。

很多人以為新加坡組屋制度只是政府以低價出售房屋，但實際上，組屋之所以能夠維持超過60年的成功運作，關鍵在於其背後設有一套嚴密而完整的流轉機制。

第一，嚴防炒賣，確保資源用於自住。購買新組屋的家庭必須符合收入限制，而成功購買後亦不能立即出售，而是必須符合最低居住年期（Minimum Occupation Period，簡稱MOP）要求。現時一般組屋的最低居住年期為五年，居民必須實際居住滿指定時間後，方可進行出售或出租安排。

第二，公平分配，限制資助次數。新加坡組屋政策的申請資格必須是年滿21歲新加坡公民，而且一生只能購買最多兩間組屋，購買新組屋的收入上限為每家庭12000坡元（約72755港元）；購買二手組屋沒有收入限制。此外，政府透過中央公積金制度（Central Provident Fund，簡稱CPF）協助居民支付首期及供款，讓市民有能力置業。但政府不會無限次提供補貼，當家庭收入增加後，便應依靠市場機制改善居住環境。

第三，建立二手市場，形成住房階梯。居民在符合最低居住年期後，可以把原有組屋出售，再根據家庭需要購買更大單位或其他住宅。這種安排使組屋不只是福利房屋，而是居民人生不同階段的重要資產。年輕夫婦結婚時可以先購買較小型組屋；子女出生後可以換購較大型單位；收入提高後則可以選擇私人住宅。住房需求隨着人生階段自然流轉，從而形成良性的住房生態。

研推「租轉買儲蓄計劃」

相比之下，香港現時的公屋、居屋及私人住宅市場之間仍存在較大斷層，未能形成完整的流轉鏈條。

新加坡的房屋階梯以置業為主導的「租賃組屋—出售組屋—私人住宅」階梯化供應體系。根據新加坡統計局資料，截至2024年，居住在組屋的家庭比例高達77.8%。組屋居住人口中，其中94%為出售的組屋單位，6%為租賃組屋單位。相比之下，香港是以租賃為主導「租住公屋—資助出售單位—私人住宅」的房屋供應體系。居住在公營房屋的家庭佔整體的45.4%。其中，租住公屋的家庭佔整體的30%，而資助出售單位僅僅佔整體的15.4%。未來香港房屋改革最重要的方向，是重新建立具有香港特色的「房屋階梯」，讓公屋不再成為終點站，而是向上流動的起點，以鼓勵市民置業作為房屋政策的重點。

第一，建議大幅增加資助出售房屋供應，扭轉「租重於置」的結構失衡。過去多年，香港房屋政策較側重出租公屋發展，但資助出售房屋供應相對不足。未來應重新調整公營房屋結構，提高居屋及綠置居比例，逐步建立以置業為導向的公營房屋體系。

可考慮大幅增加白表購買新公屋比例，

同時大幅增加「白居二」名額，讓合資格家庭可以有更大機會買到居屋，而不是聚焦在綠表家庭，讓置業階梯流轉。公共資源的目的，是協助市民踏出置業第一步，而非成為財富累積工具。透過一次性的資助置業安排，可以更有效運用有限土地及財政資源。同時，可研究設立較長的轉售限制期，確保資助房屋主要用於居住用途，而非短期投資用途。

第二，建議有條件重推「租者置其屋計劃」，活化存量公屋資源。該計劃可讓合資格公屋租戶以較低價格購入現居單位，獲得業權，實現置業目標。然而，過去推行此計劃的最大教訓，是出售後衍生的大量維修及物業管理難題。當單位業權分散，屋邨設施的大型維修費用往往令小業主難以負擔，加上業主立案法團與房屋署在管理責任上時有分歧，導致維修工程延誤、管理權責不清。因此，若重推計劃，必須提前制定完善配套方案，例如以個別屋邨為試點、設出售期限，並為不參與計劃的租戶提供原區安置及搬遷津貼，將空置單位撥予白居二市場，從制度上處理混合業權帶來的管理問題，協助市民置業。

第三，建議優化長者公屋政策，引導資源合理流轉。現時香港的公屋政策，為長者設有特定的「寬免安排」及「豁免計劃」，若公屋單位內的所有家庭成員年齡均已達60歲或以上，在申請轉換戶主（例如承接租約）時，可獲豁免入息及資產審查。另外所有家庭成員年滿65歲或以上，或家中有成員年滿70歲或以上，均毋須遠離現有單位或調遷至面積較細的公屋，不受「寬敞戶」政策限制。所有家庭成員均年屆70歲或以上，選擇調遷至面積合適的單位，可享終身全免租金。

上述的政策對長者十分友好，同時也涉及成本，佔用公屋資源。筆者建議提供另一條路，若上述涉及的長者有意回大灣區安老，相關部門計算成本後，可以考慮鼓勵他們交還公屋，再提供津貼讓他們回大灣區安老，讓這些公屋資源可以活化，並提供選擇給合資格人士，可謂一舉兩得。

第四，建議推出「租轉買儲蓄計劃」，協助公屋成為置業起點。若希望提高公屋流轉率，單靠富戶政策並不足夠，更重要的是建立向上流動誘因。筆者建議可參考新加坡中央公積金（CPF）的強制儲蓄置業思路，推出「租轉買儲蓄計劃」。

在計劃下，公屋住戶每月繳交租金時，其中部分款項可撥入專屬儲蓄戶口。政府則按一定比例提供配對供款。當住戶累積達到指定金額後，可優先用作購買居屋或其他資助出售房屋的首期。這項安排最大的意義，在於把原本純消費性的租金支出，逐步轉化為家庭資產積累過程。

長遠而言，公屋居民不再只是等待輪候、入住及長期租住，而是能夠透過努力工作及持續儲蓄，逐步邁向置業。這種制度有助重建「透過努力改善生活」的價值觀，亦有助提升整體社會活力。

深化公屋制度改革，亦必須提高公共資源運用效率。現時富戶政策主要依賴住戶自行申報收入及資產。雖然目前已有相關監管機制，但在科技迅速發展的今天，仍有進一步優化空間。未來可研究在符合法律及私隱保障要求下，由稅務部門、土

地註冊處、公司註冊處及相關金融監管機構建立更完善的資料核査機制，並利用大數據及人工智能技術提升審查效率。

隨着粵港澳大灣區融合發展日益深化，可研究依法建立更有效的跨境資料核査安排，防止個別人士透過隱瞞境外資產而不當享用公共房屋資源。對於故意瞞報資產者，應提高罰則及追究機制，以維護制度公平。然而，富戶政策的目的不應只是「趕人走」，而是透過建立完整房屋階梯，引導有能力家庭逐步進入置業市場，讓有限資源得以循環運用。

當然，制度改革必須有足夠土地供應作支撐。未來五年，北部都會區將是香港最重要的土地及房屋供應來源。國家「十五五」規劃明確支持北部都會區建設，廣東省「十五五」規劃首次提出積極對接北部發展策略，充分反映中央對北部建設的高度重視。

北都應成房屋制度改革示範區

筆者認為，北都不應只是增加住宅供應的新發展區，更應成為房屋制度改革的首行示範區。北都擁有土地充裕、規劃靈活、跨境聯通三大優勢，具備推行制度改革試驗的獨特條件。可提高北部資助出售房屋比例，建立以置業為主導的新型社區。同時結合智慧城市、智慧醫療、智慧安老及綠色建築理念，打造符合未來發展需要的新社區模式。此外，北都亦應與深圳及大灣區其他城市加強基礎設施對接，形成跨境生活圈，讓居民既可享受優質居住環境，亦可把握國家發展帶來的新機遇。

房屋政策的最終目標，不應只是讓市民有地方居住，更應讓市民住得舒適、住得體面、住得有尊嚴。因此，五年規劃亦應同步改善居住環境質素。

可逐步提升公營房屋人均居住面積標準，優先照顧有幼兒家庭的住屋需要。同時加快重建樓齡超過50年的公共屋邨，透過重建改善居住環境，提升土地使用效率，並增加整體房屋供應。

香港社會經過多年努力，已逐步告別籠屋和天台屋年代。未來的目標，不應只是「有瓦遮頭」，而是讓每一個家庭都能擁有符合現代生活需要的居住空間。

住房問題從來不只是建築問題，而是社會發展問題；不只是土地問題，更是制度問題。**未來五年，香港必須把握「十五五」規劃及北都建設帶來的歷史機遇，推動更深層次的房屋制度改革。增加供應固然重要，但更重要的是重建房屋階梯，恢復房屋流轉功能，讓公屋、資助出售房屋及私人住宅形成良性循環。**

新加坡組屋制度的成功經驗告訴我們，真正成功的房屋政策，不是讓居民永遠依賴政府，而是透過制度設計幫助居民逐步向上流動；不是把住房變成福利終點，而是把住房變成人生發展的重要起點。

當公屋不再是終點站，而是置業的第一步；當居屋真正成為青年家庭實現夢想的橋樑；當年輕人重新相信努力工作可以改善生活、改善居住環境，香港才能真正破解困擾多年的住屋難題，實現「居者有其屋」和「置業安居」，為長期繁榮穩定奠定更加堅實的基礎。

港區全國人大代表

進一步強化防災減災工作 鍛造更具韌性的香港

議論風生

葉建明

2026年夏天，全球氣候正逼近危險臨界點。世界氣象組織7月初發布公報警告，厄爾尼諾現象已在熱帶太平洋發展，預計7至9月間將迅速演變為強厄爾尼諾，赤道太平洋關鍵海域海面將比常年高出2℃以上。秘書長紹洛表示，這將「加劇全球多地乾旱、強降雨及陸海熱浪風險」。與此同時，太平洋正形成面積相當於美國八倍的超級海洋熱浪，為極端降雨提供「燃料」。這不是遙遠威脅，而是正在逼近的現實。

對香港而言，必須提高警覺。香港是海島地形，四面環海、山陡城密，極易受颱風、風暴潮、山泥傾瀉和暴雨連環打擊。強厄爾尼諾推高氣溫、加劇極端天氣，香港將面臨超強颱風與酷暑雙重夾擊——這不僅考驗基礎設施，更考驗特區政府治理能力。

回望近年，香港防災工作不斷因應情況而提升。2018年「山竹」重創香港後，

特區政府成立「應對極端天氣督導委員會」；2023年世紀黑雨更令政府首次啟動「極端情況」安排。2025年，香港天文台更發出十年來罕見的十號颶風信號，但由於超前部署，早有預案，應對得當，僅出現7宗水浸、無嚴重傷亡。

最近廣西的災情，是一記沉痛警鐘。受強颱風影響，廣西遭遇歷史罕見持續強降雨，珠江流域共有104條河流發生超警洪水，53條可流出現實測資料以來最大洪水，受災人口逾37萬。這提醒所有人：在極端天氣面前，再高的警覺都不為過，再充分的準備都可能不夠。

善用科技減低災害風險

歐洲同樣付出慘痛代價。2026年6月，歷史性熱浪席捲歐洲，學者估算全月死亡恐達2萬人。然而，世衛組織歐洲區會員國中，僅不到半數具備國家級高溫健康行動計劃。發電中斷、醫療飽和——準備不足，代價就是生命。

防災減災，關乎市民安危，關乎治理效

能。習近平總書記在慶祝中國共產黨成立105周年大會的重要講話強調要「提升港澳依法治理效能」。防災減災，恰恰是檢驗「依法治理效能」最直接、最硬核的指標之一。預案是否周全、預警是否及時、響應是否迅速、協調是否順暢，每一項都折射出治理體系的成熟度與執行力。將城市安全納入依法治理效能的核心評價維度，正是對「提升港澳依法治理效能」務實的回應。

審視近年工作，本屆政府在提升城市韌性方面確實付出了系統性努力。在防災基建與科技應用方面成效顯著。渠務署緊急應變隊伍已從2023年約70隊大幅增至2026年200隊；土木工程處自主研發的第五代人工智能山泥傾瀉警告系統，準確動態估算暴雨下的山泥傾瀉報告數目，有效提升風險評估準確度達九成以上。

土木工程拓展署選定全港26個沿海地點興建防洪牆，預料2027年完成；渠務署推展15項雨水排放系統改善工程，預計2027年至2030年底前陸續完成。行政

長官李家超早前視察土力工程處時，明確要求各部門善用科技將自然災害風險減至最低——這些扎實舉措，體現的是「以結果為目標」的施政決心。據悉，特區緊急警示系統已完成升級，能及時將緊急情況通報市民，這一切都是值得肯定的進步。

強化指揮加強跨部門協作

政府的努力有目共睹，但挑戰仍在升級。面對日益嚴峻的災害威脅，特區政府應立即行動，鍛造一個更具韌性的城市。這不僅是設施升級，更是治理體系的深層變革。

其一，強化指揮，集中應對。從長遠來看，可考慮設立專門機構或「專班」，甚至通過立法成立法定機構，統一指揮加強跨部門協作，貫穿防災、應災、救災、重建全周期，實現系統性改革。

其二，主動治理，善用科技。從被動救災轉向主動監測與預警。引入AI與大數據建立「城市安全中心」，實現風險早識別、早干預，將災害扼殺在萌芽狀態。

其三，社區韌性，全民參與。政府無法包攬一切，公眾的防災意識是城市韌性的最後一道防線。應推動普及防災教育，提升市民自助與互助意識。同時提升公共場所防災配備，形成「政府主導、社區協同、全民參與」的防災網絡。同時今年還特別要關注極端高溫下的弱勢群體。

歸根結底，城市安全、市民安穩，是政府施政最基本的責任，也是本屆政府提出「施政為民」宗旨最直接的體現。面對日益嚴峻的氣候挑戰，政府須以「預則立」的自覺，將保障市民生命財產安全置於各項工作的優先位置。以「時時放心不下」的責任感，將防災從「應急」升為「常態」——完善預警、升級基建、強化社區、守護脆弱群體。這場氣候大考，香港沒有僥倖餘地，只有扎實準備。歷史教訓與未來要求，都指向同一句話：未雨綢繆，鍛造韌性，方能安瀾，方不負市民所託。

全國政協委員、香港島各界聯合會常務副理事長