



ARTICLE BY MEMBER FOR SHARING

會員著作分享

## 雙城故事 — 比較香港和新加坡的房屋政策

**英國特許房屋經理學會亞太分會  
專業發展委員會主委阮偉基博士**

### 前言

比較新港雙城已經不是什麼新鮮事物，但最近十年形勢發展，新加坡無論在經濟，政治，民生等各個領域皆超前香港。最使香港人擔憂的是看不到如何走出現時的困局，重新振作。當新加坡總理李顯龍在國慶大典上繪畫其治國藍圖，向國人展示新加坡到2030年的發展大計，相對香港的無休止內耗，社會的不斷撕裂，弱勢政府面對反對派的無能為力，使人慨嘆不已。

### 新加坡組屋政策概覽

其實，最多人比較的是新港兩地的房屋政策。總的來說，新加坡實行的是國家社會福利主義，做法以「先福利，後市場」的原則，背後的理念是將房屋去商品化，以有效運用中央公積金(central provident fund，簡稱CPF)，加上政府財政補貼方法，去儘量滿足人民的住屋需求。現時新加坡有87%國民居住在組屋，業主佔90%，租客則佔10%。

業主購屋5年後，可以免補地價把房屋出售，激活資產流轉。新加坡房屋發展局(Housing Development Board，簡稱HDB)對首次置業者(First Time Buyer)，已婚子女與父母同住申請者(Married Child Priority Scheme)，有3個或以上子女申請者(Third Child Priority Scheme)及租客(Tenants Priority Scheme)都給予優先購買組屋。組屋類型有一房到五房單位，開放式及行政人員單位。

獅城組屋最大特色是以入民CPF的存款供樓，最長供款年期為30年，供款額不能超過供款人家庭入息40%。新加坡為一社會福利國家，為應付龐大的房屋及福利支出，僱主及僱員對CPF共同的供款率最高達35.5%，足以比美北歐國家。

為了保障最低收入家庭亦可購買組屋，李顯龍宣佈，月入1,000坡元(約6,000港元)的家庭，可透過津貼計劃，買到新建的1房1廳組屋。月入2,000元坡元家庭可買2房1廳組屋。買家只需動用公積金，在25年內付清所有房貸，其後部份收入可以存起來作退休養老。此外，新加坡政府還向所有低收入家庭提供優惠，鼓勵他們轉換較大組屋，以提升生活質素。以上種種措施，均使到生活在狹小空間，終日憂愁為交租供樓，或埋首工作都追不上房價升幅，買不起一個小小蝸居的香港人羨慕不已。

### 新加坡房屋政策的社會經濟利益

用CPF供樓的計劃在1968年開始時，當時新加坡國民儲蓄率相對國民生產毛額(GNP)祇有20%，到80年代僱員及僱主強制供款合共50%的高峰，無可置疑新加坡有全世界最高的國民儲蓄率，足以應付這個規模龐大的全民房屋計劃的財務支出。

### 有效增加房屋的數量及質量

組屋福利計劃讓新加坡有能力調度長遠資源(CPF)去興建公營房屋而不需要動用大量政府財政支持。諾貝爾經濟學得獎人克魯明(Krugman, 1994)形容組屋計劃為「有效運用公共資源以解決社會問題的最成功典範」。「HDB推行組屋計劃40多年，不祇成功解決房屋短缺問題，進而為中產家庭提供更大更優質居所，重建老舊屋邨，改善現有房屋設施。成熟的組屋二手市場亦讓合資格的家庭申請轉換新屋以提升居住質素，加快向上流動的速度。

## 國民物業擁有率高有助社會穩定及種族融和

孟子在《恒產論》中認為人如果沒有賴以安居樂業的固定資產，便很容易會幹出放蕩及犯法的勾當。新加坡政府鼓勵國民置業，很大程度上着眼社會的穩定性。新加坡前總理李光耀認為，如果人人擁有自己的房產，就會覺得自己是國家的主人，產生自豪感及向心力，自然會努力工作，建立家庭，養育子女，為國家民族的可持續發展作出貢獻。新加坡的組屋作為穩定社會的基石，其重要性不言而喻。公共房屋不僅塑造了新加坡國民的身份認同感，同時為新加坡的公民社區和經濟繁榮奠定了基礎。況且，新加坡居屋分配政策，規定屋苑住戶種族比例設立上下限，從而避免「族群領地」(ethnic enclave)的形成，以達至種族融和。

## 新港兩地土地運用比較

根據香港政府資料，全香港土地共1,108平方公里，其中只有76平方公里，即6.68%的土地是住宅用地。而且這76平方公里的住宅用地中，有35平方公里，即總面積46%是新界丁屋用地，丁屋全是低密度的居住單位，住不了多少人，因此，目前絕大部份香港人是住在餘下的41平方公里的土地上，居住空間之狹窄，世界上難以找到第二個地區可以比較。論總面積，新加坡的人口密度比香港還高，香港人口700萬，居住在1,100平方公里的土地，新加坡500萬人口，居住在700平方公里的土地上，香港人口密度是每平方公里6,363人，新加坡是7,143人。

理論上，新加坡居住環境應該比香港差。但是，情況剛好相反，可以看到的是，新加坡的房屋，最小的單位面積也達到1,000平方呎，政府建的組屋，即香港的居屋，最小的面積就是1,000平方呎，大型的組屋單位面積更高達2,000平方呎，是一般香港高等收入人士才可以負擔的水平。為什麼新加坡人口密度比香港高而新加坡人的居住環境遠勝香港人？答案就在土地的規劃和應用。

在香港，郊野公園，綠化地帶，農地，讓鳥類棲息的濕地佔了全港土地總面積的66.3%，即735平方公里，這麼大面積的土地，僅供鳥類居住，供港人周末渡假時呼吸新鮮空氣。2013年4月英國《經濟學人》期刊，選出了香港為全世界最宜居城市(the world's most livable city)，其中一主要原因，就是香港有大面積而且極為方便到達的綠化地帶。但是，要保育環境，卻犧牲了港人的居住空間，香港的土地及樓價之高冠絕全球，與此不無關係。

此外，新界有大量農地，面積達51平方公里，差不多全是私人擁有，政府無法收回這些農地用以興建住屋，這些農地，只種幾根蔬菜，或乾脆讓其荒廢，土地資源之浪費，莫過於此。最有趣的是，香港墳場用地為15平方公里，與公屋用地16平方公里不相伯仲，讓香港人有生不如死之嘆！

相反，新加坡九成以上土地面積為平地，全為國家擁有，可供房屋用地比香港多，加上強勢管治，有效長期規劃，在土地運用方面，毫無阻力，得心應手。新加坡總理李顯龍在國慶集會上宣佈要將軍用機場搬遷，騰出800多公頃土地興建住宅社區的豪言壯語，相對香港政府計劃發展新界東北區卻遇上龐大阻力，處處碰壁，真是不可同日而語。香港一日不能解決土地供應問題，就無法實施房屋政策，此乃麵粉與麵包的道理。

## 香港與新加坡公屋制度的異同

要分析新港兩地公屋制度，首先要明白兩地管治政策的主軸方針。新加坡一向以國家福利主義(state welfarism)為所有政府政策的指導思想，通過收取高比率的稅收及中央公積金，政府為人民提供一切有關生，老，病，死的福利，其中公積金更是一種強制儲蓄的制度，用於退休，房屋，教育，醫療，保險等用途。所以新加坡自立國以來施政均以「大政府，小社會」為基礎，其公屋政策更是其中表表者。

新加坡HDB對組屋的訂價一向不以成本為考量，所以運作多年來一直處於虧蝕狀態，要由政府填補其赤字，累計至今總額已達200多億新元(約1,200億港元)。新加坡政府開宗明義，要讓所有國民自置居所，所以無論任何家庭組合，怎樣的經濟狀況，HDB總有一款適合他們的「居者有其屋」計劃。HDB還特別針對社會收入最低的家庭制定了相應的組屋租賃計劃，由政府提出大量津貼，以最低市值租金的10%租用一套一房的公屋，月租可低至33新元。

反觀香港，1954年前都採取自由放任方式(laissez faire)，亦無所謂什麼房屋政策。直至1953年石硤尾大火後，政府才大規模介入房屋市場(state intervention)。由五六十年代的徙置區，廉租屋；到七十年代後期開始的「居者有其屋」，都是因事制宜的政策，以應付火災災民，中國非法移民，中等收入家庭冒起等社會狀況。

香港政府一直奉行所謂「積極不干預」和現時的「適度有為」的施政理念，彈性處理房屋問題，期間又因為經濟下滑，如2003年受亞洲金融風暴沖激後，取消賣地及停止興建居屋。多年來在「小政府，大市場」的管治原則下，香港公私營房屋比例大約50:50，最近「長遠房屋策略」諮詢文件出台，更將比例調整至60:40，以解決高達230,000的公屋申請個案及十多萬的劏房居民的住屋需求。

香港的房屋政策受制於缺乏長遠規劃，又因缺乏政治連貫性而無法有效執行。香港先天受制於山多地小的自然環境，在新界的土地業權又過度分散，開發土地過程漫長，更受到政治和環保團體等干擾，為了尋找建屋用地，已發展至「盲搶地」及「插針屋」的尷尬地步。政府在「長遠房屋策略」中雖然有提出短中長期的土地供應方案，但礙於規劃，行政，諮詢等總總原因，未能解決燃眉之急。香港特別行政區首長梁振英於2013年香港房屋經理學會及英國特許房屋經理學會亞太分會周年晚宴致詞時亦悲觀地表示，要解決香港的土地及房屋問題，漫漫長路。

自2000年至今的超低息環境，中國內地投資者的炒賣，再加上政府近年來減少賣地的措施，導致私人樓價飛漲至泡沫化。政府為了防止樓價泡沫爆破，近年連環出招，包括雙重印花稅及「港人港地」等措施以壓低房屋的需求。香港歷年奉行高地價政策，每年財政收入包括賣地，樓宇買賣印花稅，私人發展商利得稅等高佔整體稅收20%。所以，香港政府根本沒法仿效新加坡模式，可以不計地價，以公屋為主導，去解決房屋需求。

香港房屋政策向來公私營房屋雙軌並行，公屋作用是安置低下收入家庭，是不折不扣的福利房；私人房屋則商品化，價格以市場決定；居屋則作為照顧夾心家庭置業需要的過渡房屋。香港政府從來不考慮仿效新加坡的「一戶一屋」政策，讓全民置業。最具革命性的建議，是董建華提出的85,000房策，讓70%的港人置業，可惜生不逢時，一個亞洲金融風暴，使一個劃時代的房屋政策，胎死腹中。

香港大學經濟金融學院講座教授王于漸在其著作《香港長遠房屋策略及港人港地》中指出，香港的居屋業主，因為地價升值太快，很少會願意補地價賣樓，做成交投疏落，大部份業主只好長期困守單位裏，動彈不得。納稅人以土地差價協助居屋業主置業，但願意補地價轉售單位的業主極少，納稅人實際上收不回這大筆公共資源，施助者與受助者都無法得益。隨着地價的不斷上漲，納稅人的津貼額也隨之增加，但住戶仍只享受到原來居所的價值，箇中差額稱為「淨社會福利損失」(deadweight social welfare loss)，公共資源於是白白流失。反觀新加坡的組屋可以自由買賣，無須補地價，所以交投活躍，迴避了香港居屋的淨社會福利損失。

### 新加坡房屋福利經驗的參考價值

新加坡房屋福利模式的成功證明了長遠策略規劃可以有效地調度資源及投資。加上注重在房屋相關策略上的配合，在一段長時間後形成一個極具規模的物業市場，整個過程上幫助了新加坡迴避過度中央規劃及漫無目標發展的個極端惡果。眾多社會福利國家及政府都是土地擁有者，但大多缺乏有效物業市場卻使他們在房屋問題上束手無策。這些城市應借鑑新加坡的成功長遠規劃經驗及其努力創造市場的成果。其實要複製新加坡模式談何容易，其關鍵是沒有城市有其獨特的超穩定社會及政治環境，尤其是它控制外來移民的能力。再且，新加坡的策略有賴其國家的強制儲蓄制度，國有土地，國營公屋，房屋政策的決心及持續性但又不會淪於貪污和失效。

新加坡的有效實施其房屋政策是建基在它極優良的公共管治能力上。當政府領導層及公務員能力不濟或貪污舞弊，這樣大規模由政府主導的房屋及資源分配計劃根本無法有效推行。如果缺乏強而有力的立法及一個健全的管理架構去確保中央公積金供款者的利益和回報得到保障，這樣一個全民性的房屋福利計劃亦難有成效。

~ 完 ~