

廉租过渡屋 政府改善居民居住环境新利器

文/克而瑞研究中心 洪圣奇、陈嘉睿

引言

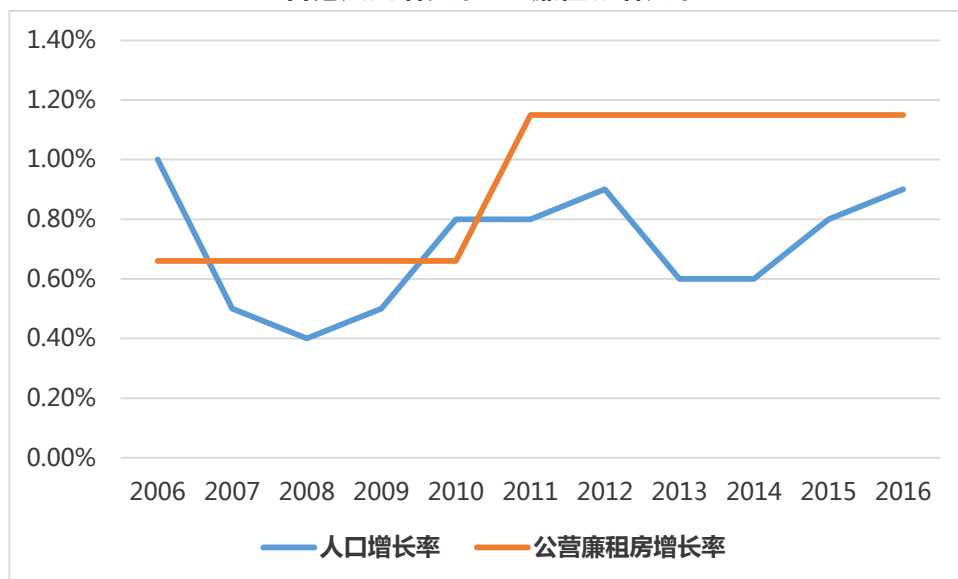
2017年7月9日，运输及房屋局局长陈帆提出，政府拟透过先导计划，资助社企租用旧楼单位，再分间为数间劏房租出，以非牟利方式租予正在轮候公屋等有需要的人士。无独有偶，**新任特首林郑月娥在竞选特首政纲里提出试验计划，准许现在约 25 万个未补地价居民单位，通过与社企合作出租予有需要家庭。**

“廉租过渡屋”概念的出现折射了香港租房市场的什么现状，纵观计划的可行性和香港住房政策的演变历史，这个在上届政府屡屡被毙的计划在新任特首林郑月娥处会不会得到不一样的结局，整个计划对于香港租房市场又会造成怎样的冲击，本文将一一剖析。

量少价高的香港房屋租赁市场

香港目前量少价高的房屋租赁市场孕育了“廉租过渡屋”的概念。根据香港房委会的统计，目前全港仅居住在公营廉租房的人口达 29.2%，以家庭为单位计算居住在廉租房的家庭占 30.7%。而截止 2016 年廉租房单位数目共 78.9 万，相比 2011 年的 74.6 万套仅增长 5.76%，平均年增长率和香港人口增长率大致持平。目前公屋轮候册申请已经超过 27 万宗，平均轮候时间为 4.6 年。因此，政府目前廉租房的供应并不足以解决香港租房紧张的问题。同时，香港 2016 年 0.9% 的人口增长率主要源于外来新移民，他们也是租房市场的主要客户群。

香港人口增长率 VS 廉租房增长率

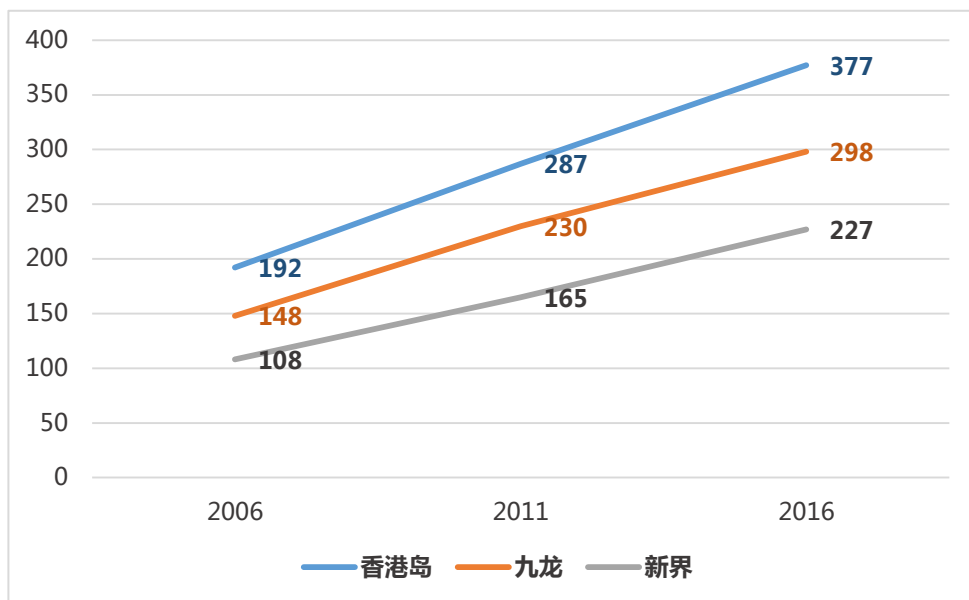


资料来源：房委会，政府统计处

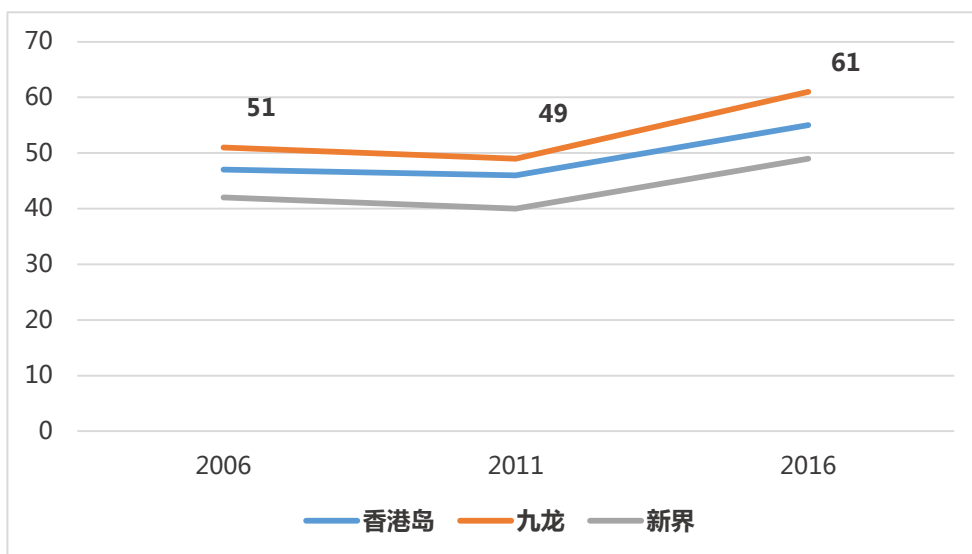
至于香港私人住宅租赁市场，目前**私人住宅租金呈现价格高增长快的特点**。2016 年香港港岛区私人住

宅平均租金达到 377 港币每平方米，是港岛区廉租房平均租金接近 7 倍，相比十年前的 192 港币每平方几乎翻了一倍。

香港私人住宅租金（港元/平方米）



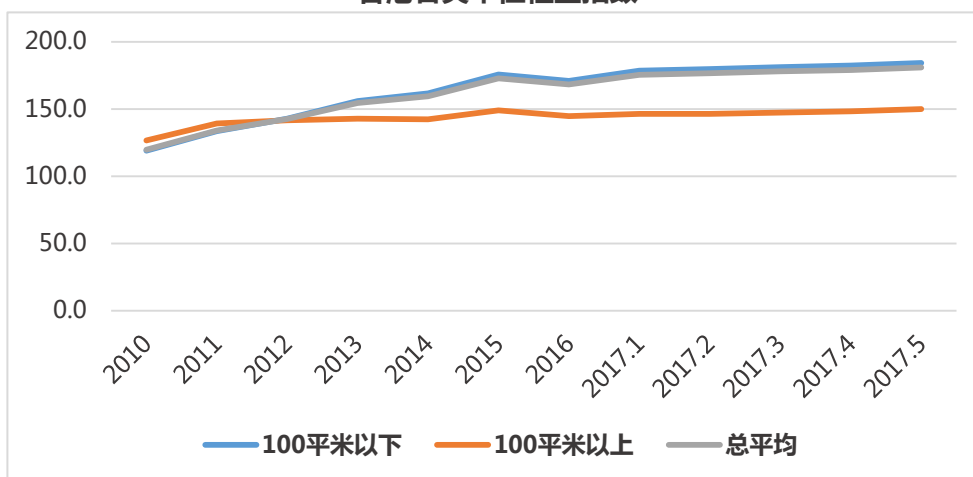
香港廉租房租金（港元/平方米）



资料来源：房委会

从单位类型上看，香港私人住宅租金的增长主要来源于 100 平米以下小单位租金的增长，香港租金指数的增长与 100 平米以下单位租金指数增长曲线基本吻合。未成立家庭的单身一族、中低收入家庭也是香港房屋租赁市场的主要客户群。

香港各类单位租金指数



资料来源：差饷物业估价署

香港量少价高的租房市场也催生了一些独特的房屋租赁方式。例如比较出名的劏房，业主将唐楼等旧式建筑物一个单位分割成多个独立单位出租。2011年香港仅有64900人居住劏房，而2016年居住在劏房的人数已经超过20万。政府调查显示**楼龄25年以上楼宇共有24600个单位改建成共计86400个劏房**，平均每个单位分为3.5个劏房，人均居住面积只有5.7平方米。为了追求客观的利润，有人甚至违法将工业楼宇改成住宅劏房。另一类床位寓所，俗称“笼屋”，即是将一个单位分割成12个以上床位出租。在鼎盛时期，香港有超过150间获得资格的笼屋出租商，后逐渐被劏房取代。居住在笼屋的大部分为单身老人和新移民。最近香港新出现了太空舱床位，创意类似于日本的胶囊旅馆。港岛西区一个旧楼单位有投资者设立了20个太空舱式床位，每床位每月租5100元，租金回报超过20%。但是，2012年有投资者投资类似太空舱宿舍时由于未能符合《旅馆业条例》及《床位寓所条例》等要求而失败。太空舱式床位在香港目前还处于探索阶段。

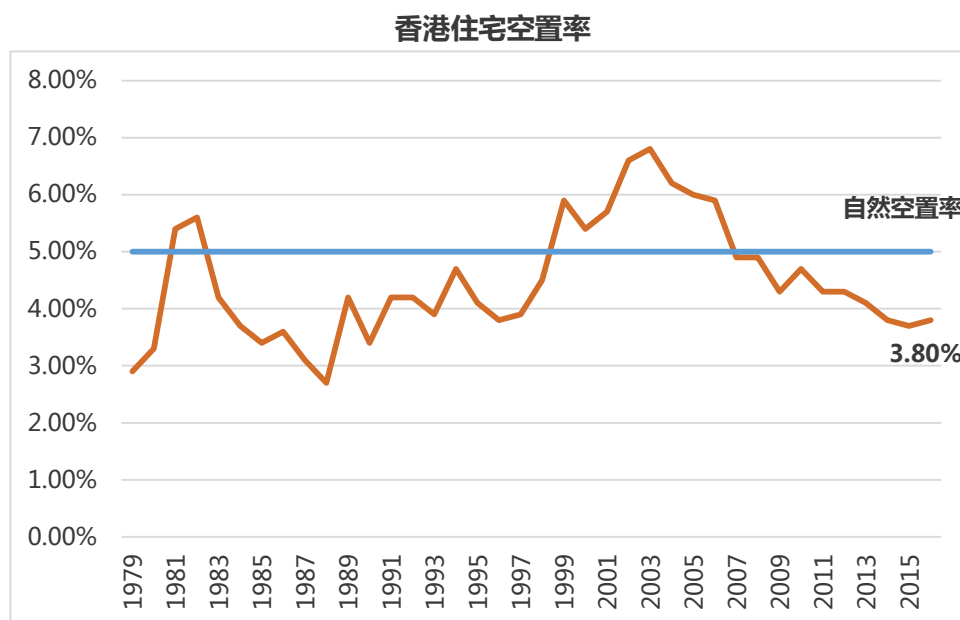
综上，**由于新移民的持续涌入和房屋供应不足，租房市场价格上升仍会持续，小单位成为房屋租赁市场的主要需求户型**。在如今量少价高的香港房屋租赁市场的大背景下，对于未能排上廉租房，同时无法承担私人住宅昂贵租金的“夹心层”人群，急需一种过渡的租赁方式，也因此催生了“廉租过渡屋”这个概念。

纸上谈兵还是马到功成

--廉租过渡屋可行性分析

推行“廉租过渡屋”计划首要解决的问题就是房源及规模的问题。**房源主要有两个主要来源**，社会空置旧楼及政府自有土地。香港社会参与专责小组最早在2013年推行类似概念的“包租公计划”，通过教会等团体，利用现时政府及私人空置单位，以低于市值的租金租给正在轮候公屋的年轻人。“包租公计划”一般保留单位原有间隔，不做改装，采用“共住”模式以满足建筑物条例及消防条例要求。而陈帆局长目前提出的廉租过渡房计划也是计划由社企承包合法劏房，目前社联已经物色约10个单位，最早一批预计2017

年第四季推出，帮助 20-30 个轮候公屋的家庭。但是，香港目前住宅空置率只有 3.8%，低于自然空置率水平，可以供廉租过渡屋的现有空置房数量有限，长远来说以现有私人空置单位数量难以取代目前约 86000 间的劏房。



资料来源：差饷物业估价署

另一种社会地产模式则是由政府批出空置物业或土地给社会企业，由他们自行管理和营运。2016 年，政府将原九龙纱厂宿舍交给社会企业“要有光”发展，现在已经改造成一栋超过 40 个单位，以廉价租金租给有需要家庭的大楼。针对住在笼屋里的具自理能力的单身老人，政府曾推出过“老人之家”计划，将竹园、宝琳、小西湾三个公共屋村划归伸手助人协会营运老人之家，每个单位每月租金 1700 元租给四名老者。因此，长远来说，过渡房房源仍需要通过政府提供，仅依靠社会空置单位并不能形成规模。

至于现任特首林郑月娥提出的批出 25 万个未补地价居民单位的方案，即是**将目前旧楼改造中已经被收购清空但未进行改造的旧楼单位用于过渡房计划**。由于旧楼改造周期普遍大于 6 年，而按照目前轮候公屋所需 4.6 年时间，理论上可以用于廉租过渡房建设。使用此类房源需要关注的主要问题是受助住户是否会影影响重建进度。

廉租过渡房的实施还有财政支援的问题。未记以市价租用，再以优惠价租出的补贴金额，社协统计单计改装及翻新的支出，一个 600 至 800 平方尺的单位需要 30 万元，如果按照林郑月娥改造 25 万个单位的计划，这将是一笔巨大的财政支出。

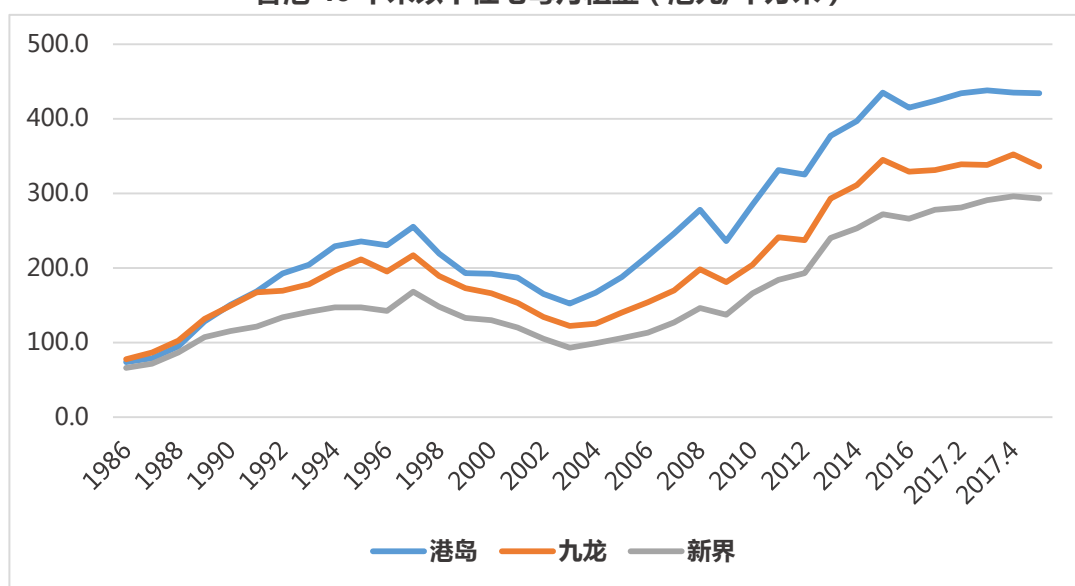
因此廉租过渡房计划目前仍处于小规模试验阶段，距离成规模地推出市场仍需解决房源问题和财政支援问题。但是，以更加安全舒适的廉租过渡房取代具有安全隐患的劏房是政府解决等候公屋过渡人群住宿问题必然的途径。

廉租过渡屋对市场影响

尽管廉租过渡房计划距离规模化推出市场还有很长时间，但是从概念的提出伊始便将潜移默化地影响着香港的住房市场，特别是租赁市场和旧楼改造市场。

首先是租赁市场。由于廉租过渡屋的出租对象为低收入人群，户型为 40 平米以下，所以对租赁市场的影响主要体现在 40 平米以下小户型。租金最贵的港岛区主要租户人群大多为中环工作单身人士而不是低收入人群，所以廉租过渡屋对港岛区小户型住宅的高租金并不会造成过多影响。而租金相对较低的九龙甚至新界才是低收入人群聚居地，**如果廉租过渡屋正式推出，九龙和新界的小户型住宅租金预计会下降，与港岛区的租金价差会拉的更开。**

香港 40 平米以下住宅每月租金（港元/平方米）



资料来源：差饷物业估价署

廉租过渡屋对旧楼改造市场是一把双刃剑。林郑月娥在政纲中提到的计划房源来自于未补地价的旧楼单位。香港很多早年出的政府地契有房屋的发展限制，如注明“不可超过一间房屋”，而过去一直不需要补地价即可重建增高。2016年8月5日地政总署公布有关地契的最新处理方法，对于与兴建地契要求不符合的房屋，需要经过改契和补地价的程序，才能开展重建。不少位于九龙城、土瓜湾、深水埗的旧区楼盘涉及此类发展限制契约。此类单位因为这一政策改造周期大大加长，重建成本也大幅上升。如果可以将空置的单位租给政府，开发商有机会降低旧楼重建的成本。但是于此同时，在重建正式开始时，又需要二次清空楼内住户，带来额外成本。对于发展商来说，是否配合政府推行廉租过渡屋计划取决于他们对成本和收益的考量。**因此，九龙地区原本受到政策限制的旧楼改造市场可能因为廉租过渡屋计划的实施恢复热度，旧楼改造周期也可能因为计划进一步拉长。**

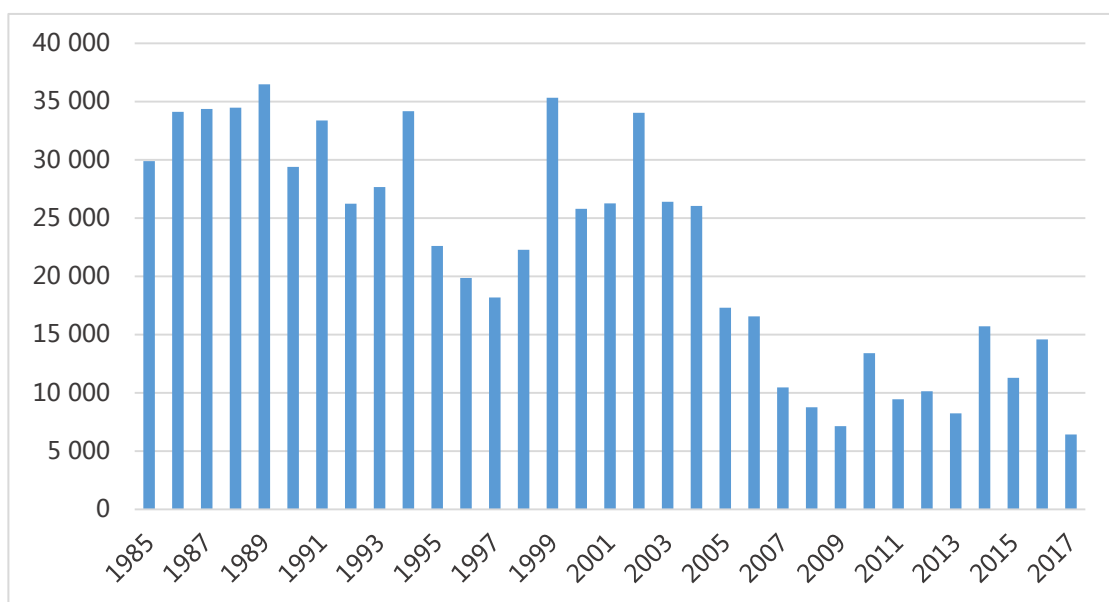
一波三折的香港住房政策演变

以史为鉴，从香港过往的住房政策演变也可以一窥廉租过渡屋的可行性和影响力。

香港住房政策演变经历三个重大的时期。首先是首任行政特首董建华提出的“八万五建屋计划”。在香港整体楼价三年内飙升 68%，市民平均把月薪的 74%用于供楼的大背景下，董建华于首份施政报告中提出了四个目标：每年兴建的公营及私营房屋单位不少于 85000 个；10 年内全港 70%的家庭可以自置居所；轮候租住公屋的平均时间缩短至 3 年；增加铁路上盖及市区重建密度。2000 年后首批“八万五”时期兴建单位推出市面，2000 年一年内有 85710 个住宅单位建成，2001 年共 10 万个住宅单位建成。此阶段的香港住房政策实际上类似于新加坡现时推行的政府主导方式，但是由于用力过猛，造成负面影响。八万五计划恰逢亚洲金融风暴和沙士病毒爆发，香港房价从 1997 年 10 月 19 日最高峰至 2003 年 8 月 24 日跌至谷底，共下跌 70%。

于是，2002 年 11 月香港政府为稳定楼市推出新的房屋政策，俗称“孙九招”。孙九招的主要理念为借用市场无形之手，让楼市自行调节。实际操作为只提供含公共资助的出租公屋，暂停“勾地政策”和自置居所计划等直接参与私人物业市场的投资及供求活动。孙九招最终使得香港年住宅落成量下跌至 2010 年的 19800 万个。但是由于土地供应和公屋建设量减少，房价和租金上升至历史高位。

私人住宅落成量（单位数）



注：2017 年数据截止 5 月 31 日

资料来源：差饷物业估价署

2010 年，香港住房政策又进入规管地产商售卖一手楼的时期，政府推出了俗称“九招十二式”的多项政策。九招收紧了一手住宅楼宇销售，十二式为规范示范单位的措施。此后政府的政策大多数围绕增加土地供应及限制楼市过热展开，如楼市辣招等。

新任特首林郑月娥的房屋政策预计依然延续这个风格，并侧重于增加土地供应，如填海或将郊野公园

边陲地区用于建楼。但是林郑月娥的房屋重点为置业，例如推出政纲所述“港人首置上车盘”。

从香港房屋政策的历史演变看，此次的廉租过渡屋计划符合现阶段政府房屋政策减少对私人住宅市场干预、主要资助出租公屋的特点，补足了租房方面对低收入家庭补助的不足。但是，在林郑月娥以置业为主的房屋政策实施背景下，廉租过渡屋计划被正式提上日程的时间还值得商榷。

前车之鉴

--居者有其屋计划案例分析

虽然香港历史上没有推出过供公屋租户的过渡房屋计划，但是为了腾出公屋出租，政府从减少现时居住公屋居民数量的角度出发，推出了居屋计划，安排较富裕的公屋居民置业，让他们放弃租住公屋。居屋分为两大类，一类由房委会自行兴建，另一类由私人机构参与建设，价格均低于市价并扣除了地价。居屋计划在政府实施孙九招政策时期曾无限期停止，直至2014年又重新开放，每年销售一批。

从近三年的申请数据上，居屋计划远远未能满足香港公屋居民置业的需求。2014年，房委会推出2160个以市价七折发售的单位，最终收到135000份申请表，超额认购61.5倍；2016年第二批居屋共2600多个单位，收到57400份申请，超额认购13.5倍；2017年推出2057个单位，目前已经收到6万份申请，超额认购27倍。资助房屋小组委员会主席黄远辉估计，最终收到的申请会达到10万份，超额认购46倍。

2014-2016 居者有其屋计划（平方米、港元）

单位	时间	地段	单位数	实用面积	售价
美盈苑	2014	沙田	216	41.3-41.9	2,230,900-2,852,400
美柏苑	2014	沙田	288	34.5-41.5	1,873,500-2,943,200
尚翠苑	2014	荃湾	962	40.7-47.5	2,121,200-3,264,600
青俊苑	2014	青衣	465	40.4-40.7	2,014,700-2,796,300
宏富苑	2014	元朗	229	40.3-41.2	2,116,700-2,705,600
嘉顺苑	2016	沙田	248	41.3-41.7	2,445,800-3,275,700
屏欣苑	2016	元朗	2409	34.9-53.3	1,496,900-3,163,600

资料来源：房委会

除了供应单位不足，居屋计划的另一大问题是交楼标准与公屋标准一样，但居屋价格高于公屋。新居屋主要于细小及不规则形的地盘兴建，大厦交楼标准与公屋一样，采用非标准型设计，地下大堂不设中央空调，房屋门外没有铁闸，厨房及洗手间不设组合柜等。

但居屋计划的优势是房屋选址较公屋好，如2017年推出的彩兴苑距离观塘线彩虹站步行10分钟路程，而未来居屋的选址为启德、钻石山、长沙湾一带。对于承担不起私人住宅但是有余力购买更好单位的“夹心层”人士，居屋是一个很好的选择。

居屋的起死回生反映了给予等候公屋的人群一个过渡居住计划以及腾出更多公屋单位是香港急切需要解决的问题，而从居屋的申请数据可以看出仅仅一个居屋计划对于缓解香港公屋紧张还不够，而廉租过渡屋计划如果推行，也需要吸取居屋计划在设计方面暴露的问题。

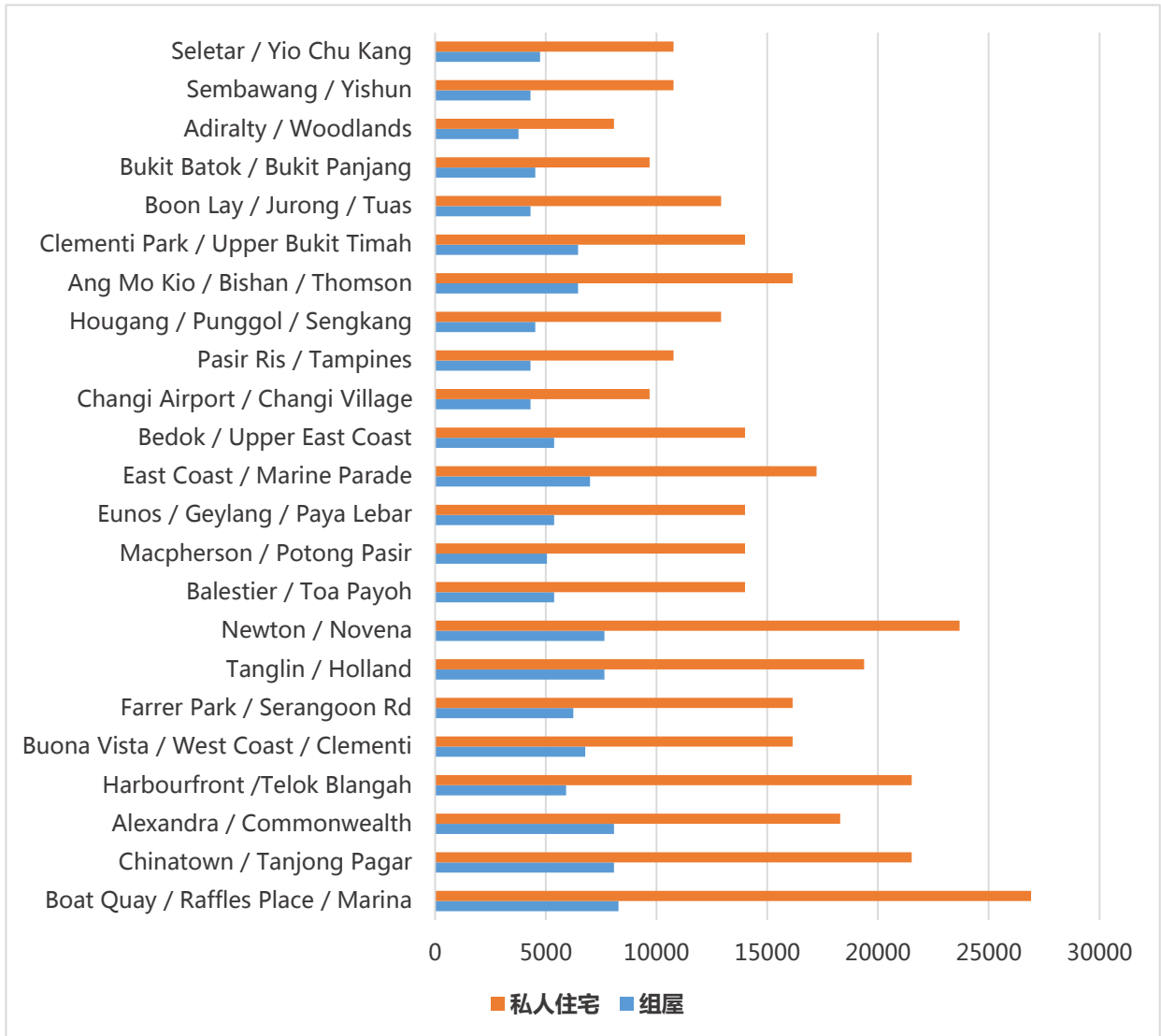
他山之石

—新加坡住房政策经验

同为亚洲四小龙，邻近香港的新加坡面临和香港同样的地少人多的窘境，但是新加坡却实现了 90%居民拥有自己的住房，80%住在政府组屋里。相似的城市，住房市场却呈现截然不同的结果。新加坡的住房政策又有哪些不同，这些独特的模式是否能被香港借鉴。

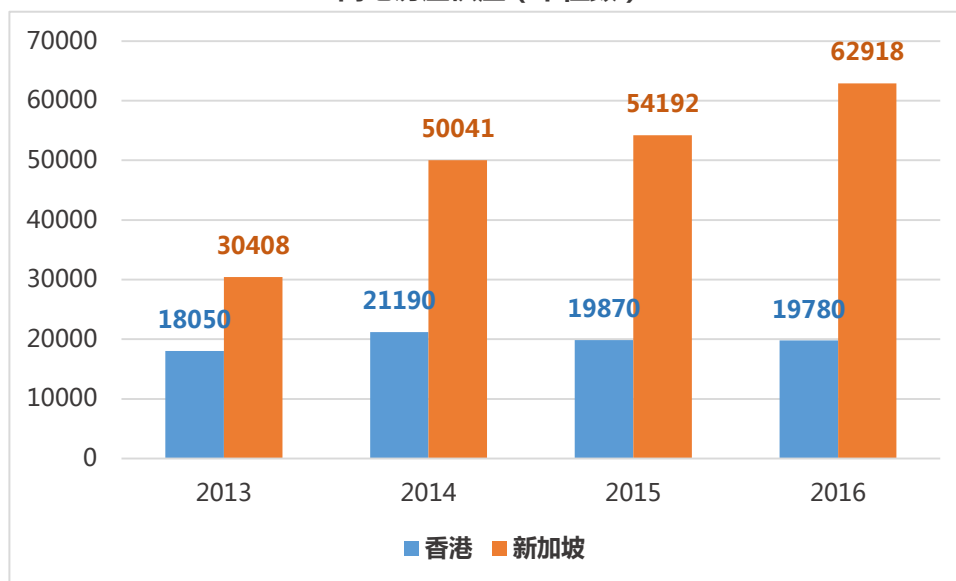
组屋是新加坡最常见的公共住房形式，由国家发展部下设建屋发展局（HDB）全权处理，性质类似于香港的公屋。但是组屋尽管价格低廉，配置却达到了高级住宅的水平，户型最大达到五居室套房，因此能满足不同阶层人民的需求，而香港的公屋只供应给低收入人群。相比私人房产拥有完整的所有权，组屋拥有地上产权 99 年。新加坡新组屋定价与二手组屋价格挂钩，约为二手组屋价格 60%，而二手组屋价格又较私人房产便宜超过一半。新加坡对于组屋的申请、使用、转售做出了许多限制：新建组屋只准新加坡国民申请，每对夫妻一生只能购买两次；二手组屋则包括永久居留权身份者，政府视乎家庭收入情况提供 1-7 万新元的津贴；每户只能拥有一套组屋，购入后五年后才能转售。严格的限制基本杜绝了炒卖的可能。而建设的资金则有政府津贴，政府累计补助建屋发展局总额达 160 亿新元（912 亿港币）。而人民购买组屋的资金则由公积金账户支出，剩余房款由建屋发展局提供远低于商业银行的低利率贷款。对于没能力买房的低收入家庭，新加坡政府则提供租赁组屋，租金仅市场价格的 10%-20%。对于组屋建设的土地问题，新加坡计划未来 14 年内逐步迁移军用机场及港口，释放 1800 公顷土地兴建组屋。新加坡计划使房价所得比降至 4，及用 4 年薪水就能买得起组屋。

新加坡各区组屋与私人住宅均价对比（新元/平方米）



对比新加坡与香港的住房政策，有两点很大的不同。首先是土地供应问题，香港一直严格控制土地供应，卖地单位数目在 2 万上下浮动。而土地面积小于香港的新加坡一方面通过填海 140 平方公里来增大土地供应，另一方面推出《收回土地法》强制购买私人土地用于兴建公屋，使得政府拥有土地总面积达到 87%，房屋供应单位数目前已超过 6 万且逐年增长。二是政府主导力度问题。新加坡住房建设政府干预力度大，已兴建超过 90 万个单位，80% 市民住在政府建设的组屋中，其中 95% 为自住业主，5% 为公屋租户；而香港公屋覆盖人口仅为 45.6%，其中仅有 16.4% 为自住业主，29.2% 为租户。

两地房屋供应（单位数）



新加坡和香港在经济、政治情况上有很大分别，住房政策的方向自然有很大不同。但新加坡政府在处理土地供应问题以及公屋建设问题上的经验在新一届争锋制定廉租过渡房计划上有一定的借鉴价值。

结语

目前香港租赁市场量少价高，低收入家庭等候公屋时间长，居住在环境狭小恶劣的劏房中，推出一种类似“廉租过渡屋”的政府资助方式取代劏房是必需而急切的。但是考虑到房屋改造的流程，计划规模对房屋租赁市场的影响，“廉租过渡屋”这个试验性质的计划离正式规模化还有相当长的时间，未来相信也有更多类似概念的政府资助计划方案出现，对香港租赁市场产生潜移默化的影响。