



香港政策研究所  
Hong Kong Policy Research Institute



**多方面支援首次置業家庭**  
**Policies Supporting First-time Home Buyers**

2018年2月 February 2018



## 香港願景計劃

# 召集人的話



香港特別行政區已踏進了《基本法》所說「五十年不變」的中段。

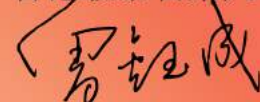
「一國兩制」過去二十年在香港的實踐，整體上是成功的。然而我們也要看到：政制發展、二十三條立法、推行國民教育等備受爭議的問題，仍有待解決；「港人治港」要贏得香港市民和中央政府的信心，特區政府還須從多個方面改善管治；香港要維持長期繁榮穩定，必須研究如何提高經濟上的競爭力，同時要紓緩貧富差距擴大所造成的社會矛盾。我們必須正視存在的問題，尋找解決方法。

國家的發展已進入了新時代，為香港的發展提供了新機遇，也帶來了新挑戰；「一國兩制」實踐開展了新階段。我們深信，香港的發展問題，必須放在全國發展的大局中去認識和思考。

「香港願景計劃」就「一國兩制」實踐的主要問題，以及特區在經濟、社會、文化、教育等範疇的公共政策進行研究，已發表了多份報告；接下來會繼續發表其他研究成果，包括和內地智庫合作研究的成果。

我們會主動向特區政府和社會各界人士介紹我們的研究成果，歡迎各方面給我們提出寶貴的意見和建議。

香港願景召集人







香港願景計劃

## 多方面協助首次置業家庭

# 總目錄 Content

---

我們的論述和主張	7
Our Discourse and Recommendations	11
研究報告	17





香港願景計劃

## 多方面支援首次置業家庭

### 我們的論述和主張

曾鈺成	召集人
馮可強	執行及研究總監
羅祥國	高級研究顧問
陳雅彥	助理研究員

## 我們的論述和主張

香港樓價在過去的十年急速上升，樓價升幅高於家庭入息增長。夾心階層沒有公屋的安全網，又未能受惠於數量短缺的居屋，自置居所的機會渺茫。本報告從置業需求角度切入，借鑒海外例子及檢視過去特區實行的政策，為首次置業家庭創造自住居所的機會。報告內建議的三項措施可針對首次置業家庭提供方便和援助。我們希望政府制定恆常的多元化置業計劃，為香港的長遠經濟及社會發展打好基石。

### 首次置業的困局

#### (a) 樓價快速上升

小型單位售價在過去的十年升幅高達3.3倍，大幅拋離整體售價指數。2012年至2016年的每年平均住宅成交量為6.1萬宗，對比上五年度下降了44.7%。至於2012年至2016年的私人住宅總落成量，對比上五年度，則上升21.8%至6萬宗。儘管落成量有所增加，私人住宅空置率卻逐年下跌至2016年的3.8%，反映市民對住宅需求殷切。

#### (b) 二手市場成交萎縮

政府在2010年起推出多輪的需求管理措施，分別為「額外印花稅」、「買家印花稅」、「雙倍從價印花稅」及「新住宅印花稅」。政府利用不同印花稅去壓抑非本地及非首置的置業需求是有效的，數據反映現時本地首置買家佔住宅物業成交的大多數；可是，此舉令二手市場成交量萎縮，使現有物業流轉率大幅減少，而最終影響到首置買家的選擇。

#### (c) 首付龐大難負擔

現時數據顯示住戶收入界乎\$21,000至\$26,000，要約14年才可儲蓄到40萬元作首期，而住戶收入界乎\$39,000至\$48,000，亦要用接近3年時間。所以，我們認為協助首置買家的主要措施是縮短儲蓄首期的時間。另外，總體自置居所比例在過去的十年下降了2.7%，下跌至50.4%，而25-44歲戶主的自置居所比例是眾多年齡組別之中跌幅最大。



### (d) 樓按政策逐漸失效

過去的樓市升幅令首置買家的選擇越來越少，他們過去大多優先考慮樓價400萬元以下的住宅作置業選擇，主要原因是可以透過按揭保險計劃承造最高90%樓貸。符合90%按揭的二手住宅供應少之又少，二手樓價400萬元或以下佔二手市場總成交的百分比，由2010年的78.7%下跌至2017年第一季的26.7%。因此，本報告會透過不同的政策為首置家庭提供更多置業選擇。

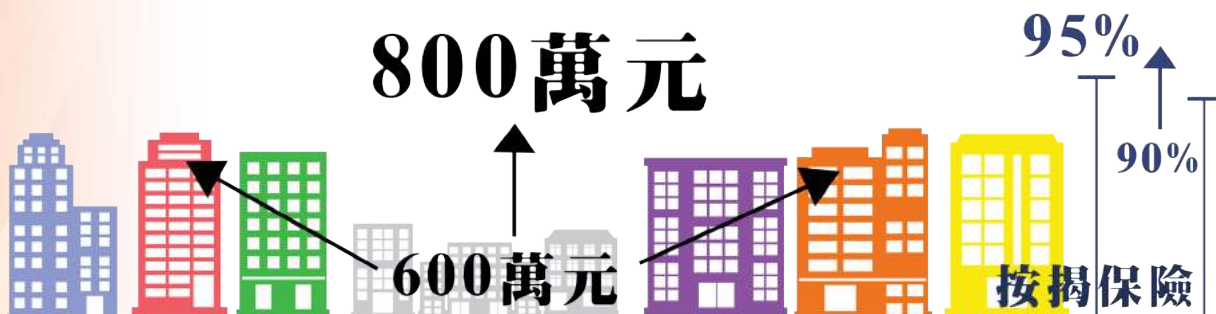
### 政策建議的理念

- (i) 提供額外首期資金 -- 開放更多置業選擇，促進家庭置業自住。
- (ii) 活化二手市場 -- 提高物業流轉率，釋放潛在供應。
- (iii) 平衡新政策的收支 -- 維持政府財政穩健，確立政策的延續性。
- (iv) 促進社會和諧 -- 收窄貧富差距，重塑置業願境。

### 政策建議一：放寬按揭保險

我們建議透過放寬按揭保險（「按揭」）貸款成數及樓價範圍，上調現時400萬元或以下的90%「按揭」貸款，至470萬元或以下的樓宇，可承造95%「按揭」樓貸；我們亦建議擴大「按揭」適用的樓價範圍，由現時的600萬元提升至800萬元。這措施只適用於首次置業人士，而金管局設定的供款比率及壓力測試制度，必須保留。因此，可以受惠的首置買家，仍需符合嚴格的人息要求。

若果擴大「按揭」適用的範圍，同時收窄僅符合「按揭」樓宇和剛超出「按揭」樓宇的首期差距，這可以有效疏導買家按不同購買力，去購買不同樓價的私人住宅，將置業需求更均勻地分佈在不同類型的單位，令小型單位樓價升幅放緩。放寬按揭保險，可令一些居於小型單位的住戶，因財富增長、家庭成員增加等原因更容易去放售自住單位，再購買中型單位，提升小型單位的流轉率，釋放潛在供應。



## 我們的論述和主張

### 政策建議二：設立「強積金置業計劃」

「強積金置業計劃」是允許提取強積金累算權益的一半，作支付首次置業用途；計劃只容許二人或以上的家庭申請。這方案是不用償還累算權益，並加入禁售及轉讓條款，例如10年，以減低可能的投機性行為。

這方案的另一可能性是需把提取的累算權益，償還至強積金戶口，以免影響未來退休的保障。如將提取的款額包含在按揭保險計劃下，更可以保障市民的強積金權益。

長遠而言，樓宇的資產升值，已可提供一定的退休保障。政府可參照建議的兩個方案，加強「強積金置業計劃」與安老按揭的連結，為退休保障機制創造協同效應。



### 政策建議三：推行「首置資助計劃」

「首置資助計劃」的資助方式，是給予首置家庭一筆過免償還的20萬元置業補助金。「首資」的對象為符合房委會白表的人息及資產限額及綠表的家庭，綠白表不設比例。至於成功申請「首資」的家庭，只容許購買私人二手樓宇。

另外，有關物業擁有權的資格，白表家庭所有成員由申請時至5年前不得擁有任何住宅物業，而綠表家庭則不受此限。在名額方面，初時設定為每年2,800個，名額數量可依隨未來的住宅成交量調整。我們建議「首資」可以由房委會執行，在有資金需要時向政府申請注資。





Hong Kong Vision Project

# Policies Supporting First-time Home Buyers

## Our Discourse and Recommendations

**Tsang Yok-sing, Jasper**

**Convenor**

**Fung Ho-keung, Andrew**

**Executive & Research Director**

**Law Cheung-kwok**

**Honorary Research Fellow**

**Chan Aric Edbert**

**Assistant Researcher**

## Our Discourse and Recommendations

---

Housing prices in Hong Kong have been escalating rapidly over the past decade, much faster than the household income. Owing to the high property price and limited supply of flats under the Home Ownership Scheme, it is very difficult even for the middle-income group to achieve home ownership. This report studied overseas policies and examined existing policies implemented by the HKSAR government. Focusing on the demand-side of homeownership, we propose three policy recommendations which would provide assistance and flexibility for first-time home buyers (FHB). We urge the government to provide new policies supporting FHB which could promote Hong Kong's long term economic growth and social development.

### Difficulties Encountered by First-time Home Buyers

#### (a) Soaring housing prices

Prices of small flats inflated more than 330% in the last decade, which outperformed the overall pricing index for homes. The annual average residential transaction volume from 2012 to 2016 was 61,000, which had declined by 44.7% when compared to the previous 5 years. Correspondingly, the total completion in private residential market in the same period was 60,000 units, which represented an increase of 21.8%. Although the amount of completed private residential units has increased in recent years, the vacancy rate continued to decrease to 3.8% in 2016, demonstrating the huge demand for housing.

#### (b) Transactions in secondary market collapsed

The HKSAR Government has introduced several rounds of demand-side management measures since 2010, including the Special Stamp Duty, Buyer's Stamp Duty, Doubled Ad Valorem Stamp Duty and New Residential Stamp Duty. It drove out non-locals and non-FHB demand for housing effectively. In fact, statistics showed that the majority of residential property transactions involved local-FHB only. These measures have significantly reduced the transaction volume in the secondary market, which ultimately affected the homeownership of FHB.

## Our Discourse and Recommendations

---

### (c) Unaffordable down payment

According to official statistics, households with income between \$21,000 and \$26,000 would require about 14 years to save \$400,000 as down payment. Meanwhile, households with income between \$39,000 to \$48,000 would still require 3 years to accumulate the same amount. Shortening the time required for accumulating the necessary down payment is of paramount importance to assist FHB. Furthermore, the overall homeownership rate decreased by 2.7% to 50.4% during the last decade. As for household head aged between 25 and 44, the rate decreased most seriously.

### (d) Mortgage policy becoming ineffective

The number of affordable flats for FHB became fewer as flat prices rose. Many FHB would consider flats costing \$4 million or below as their target, owing to the 90% mortgage policy under the mortgage insurance programme (MIP). However, the percentage of secondary sales of these flats over the total secondary market transactions continued to drop sharply to 26.7% in early 2017, from 78.7% in 2010. This report would propose more choices for FHB's homeownership decision.

## Principles for Policy Recommendations

- (i) Providing extra funding for down payment—offering more decision choices and promoting homeownership.
- (ii) Reviving secondary housing market—increasing residential property transactions and releasing potential housing supply.
- (iii) Balancing budgetary objectives—maintaining sound public finance and sustainability of new policies.
- (iv) Enhancing a harmonious society—reshaping the dream of homeownership and narrowing the wealth gap.

## Our Discourse and Recommendations

### Policy Recommendation 1: Relaxing the Mortgage Insurance

We recommend to relax the mortgage insurance programme (MIP) ratio and further extend the applicable property value under the MIP. Currently, the MIP allows a 90% mortgage loan for a property with value at \$4M or below. It is suggested to relax the maximum LTV ratio to 95% for a property with value at \$4.7M or below. The maximum applicable property value under MIP is also recommended to extend to \$8M. These new measures only apply to FHB. The debt servicing ratio and stress test setting should follow the Hong Kong Monetary Authority's rule. Therefore, the benefitted FHB will continue to be under stringent income requirement.

If MIP applicable property value can be extended while the discrepancy of down payment between marginally qualified MIP flat and marginally unqualified MIP flat can be narrowed, the price signal can serve better to channel different FHB to purchase different property according to their purchasing power. With such modifications, families with small flats could upgrade to medium-size flats more easily. This would eventually increase the supply of smaller flats in the market.



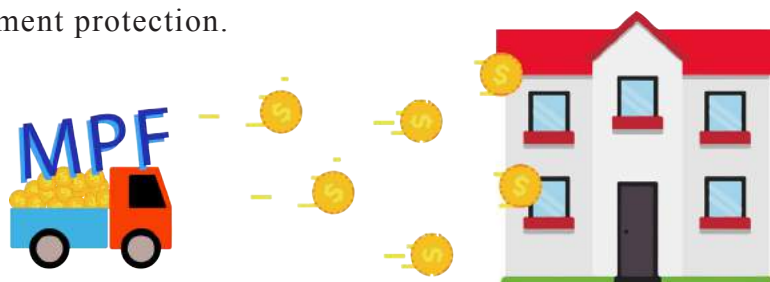
### Policy Recommendation 2: Setting up the “MPF-Help to Buy Scheme”

The “MPF – Help to Buy Scheme” permits potential FHB to withdraw 50% of the MPF accrued benefits for the home purchase purpose. The Scheme only accepts a family size with 2 persons or above to file application. This proposal does not require applicants to repay the withdrawn MPF benefits. However, restrictions against sale and transfer, e.g., for a 10-year period, would be imposed to reduce possible speculative behaviour.

## Our Discourse and Recommendations

One possible alternative under this Scheme would be the requirement of applicants to repay the withdrawn MPF benefits to the MPF account. This can safeguard the retirement protection. If the withdrawn benefits are also covered by the MIP, the MPF account would remain intact.

In the long term, a rising housing market could provide additional retirement protection. The government should consider strengthening the connection between the “MPF-Help to Buy Scheme” with the reverse mortgage programme, and thus providing synergy for retirement protection.



### Policy Recommendation 3: Providing a Grant to FHB

It is suggested that a \$200,000 grant should be provided to FHB for homeownership purpose. The eligible families for the grant are those Green Form families and families that fulfilled the White Form income and asset limit. There would be no ratio restriction for the two different types of applicants. Successful applicants would only be allowed to purchase flats in the private secondary market.

As for the restriction on property ownership, all White Form family members must not own any property within the last 5 years, while the Green Form family is not subject to such a restriction. The annual quota of the grant is suggested to be 2,800, and this quota could be adjusted based on the future housing transaction volume. We recommend the Scheme to be financed by the Hong Kong Housing Authority’s reserve. Additional funding can be sought from the government, if necessary.



---

## 鳴謝

我們由衷感謝香港願景計劃召集人曾鈺成先生、執行及研究總監馮可強先生，  
以及各友好同事對本研究的支持。

是次研究得以完成，有賴多方支持提供寶貴意見，謹此獻上衷心致謝。





香港願景計劃

# 多方面支援首次置業家庭

## 研究報告

---

羅祥國 高級研究顧問

陳雅彥 助理研究員



# 目錄

	引言	20
第一章	首次置業的困局	21
	一、樓價快速上升	
	二、二手市場成交萎縮	
	三、金管局的審慎監管措施	
	四、首付龐大難負擔	
	五、置業率持續下降	
	六、樓按政策逐漸失效	
第二章	外國政策	31
	一、按揭保險	
	二、償債能力比率	
	三、鼓勵性儲蓄計劃	
	四、一次性資助	
	五、抽取強積金或退休金作首置用途	
	六、稅務寬減	
第三章	政策建議的理念	35
第四章	支援首次置業家庭的政策建議	37
	建議一：放寬按揭保險	
	建議二：設立「強積金置業計劃」	
	建議三：推行「首置資助計劃」	
第五章	政策風險分析	49
第六章	總結	51

## 引言

---

香港樓市在過去的十年急速上升，樓價升幅普遍高於家庭入息增長。夾心階層沒有公營租住房屋的安全網，又未能受惠於數量短缺的資助自置居所房屋，自置居所的機遇渺茫。私人住宅的流轉率在過去的六年不斷下跌，以小型單位的跌幅最大<sup>1</sup>。在短時間增加潛在供應，關鍵在於改善現有的物業流轉率。提升住宅總存量的流轉率比起增加住宅落成量，更有效釋放潛在供應。由於首置家庭現時主導大多數的住宅成交，若物業流轉率得以提升，他們必然是受惠的一群。

因此，本報告的建議政策，會從改善二手市場的狀態及提供支援措施，去解決首次置業的困難。

---

1 資料來源：團體香港基金：土地房屋政策研究系列三- P.121; [https://www.ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/ohkf\\_land\\_and\\_housing\\_2017\\_ch\\_17102017.pdf](https://www.ourhkfoundation.org.hk/sites/default/files/media/pdf/ohkf_land_and_housing_2017_ch_17102017.pdf)

# 第一章

## 首次置業的困局

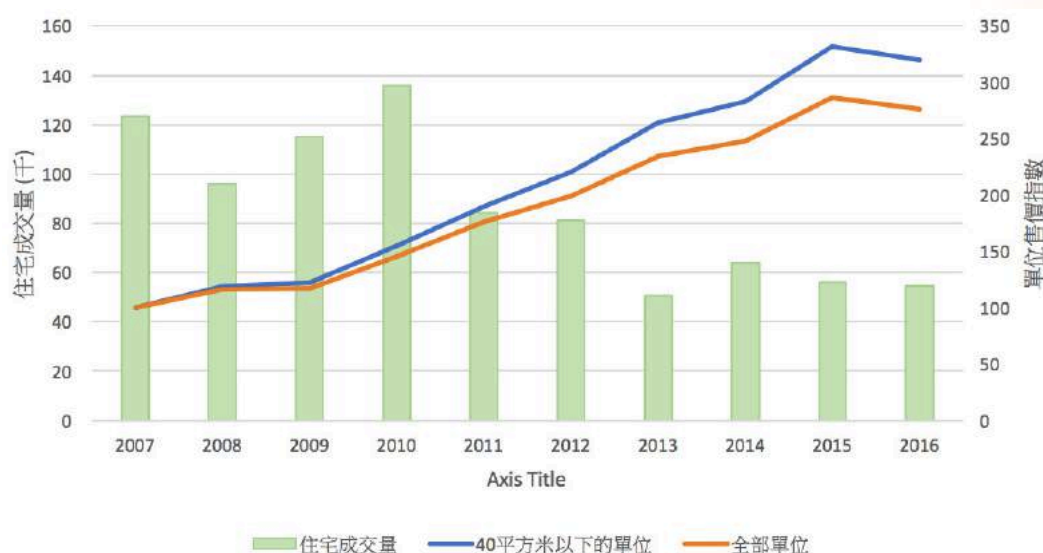
# 第一章 首次置業的困局

## 一、樓價快速上升

1.1 自2007年的美國次貸危機以來，香港的樓市一直上升，圖一顯示的小型單位（40平方米以下）售價，在過去的十年升幅高達3.3倍<sup>2</sup>，大幅拋離整體單位售價指數。住宅成交量由2007年至2011年的每年平均11萬宗，下降44.7%，至2012年至2016年的每年平均6.1萬宗。圖二顯示，2007年至2011年的私人住宅落成量總額為4.9萬宗，而2012年至2016年的落成量則上升21.8%至6萬宗。儘管在2012年至2016年的落成量有所增加，私人住宅空置率卻逐年下跌至2016年的3.8%，反映市民對住宅的需求強勁。

1.2 《長遠房屋策略》在2017年推算，2018-19至2027-28年度的私營房屋供應目標為18萬個單位<sup>3</sup>，即平均每年1.8萬單位。即使近五年的建屋量有所提升，仍然未能達到平均目標。另外，家庭住戶平均人數，由2007年的3.0漸漸下降至2016年的2.8<sup>4</sup>，因此未來對小型單位的需求會更大。家庭結構改變加上供應目標未能達標，我們可以預見香港的私人樓宇市場會在高樓價下維持一段時間。

圖一 單位售價與住宅成交量的十年走勢



資料來源：差餉物業估價署 - 物業市場統計資料

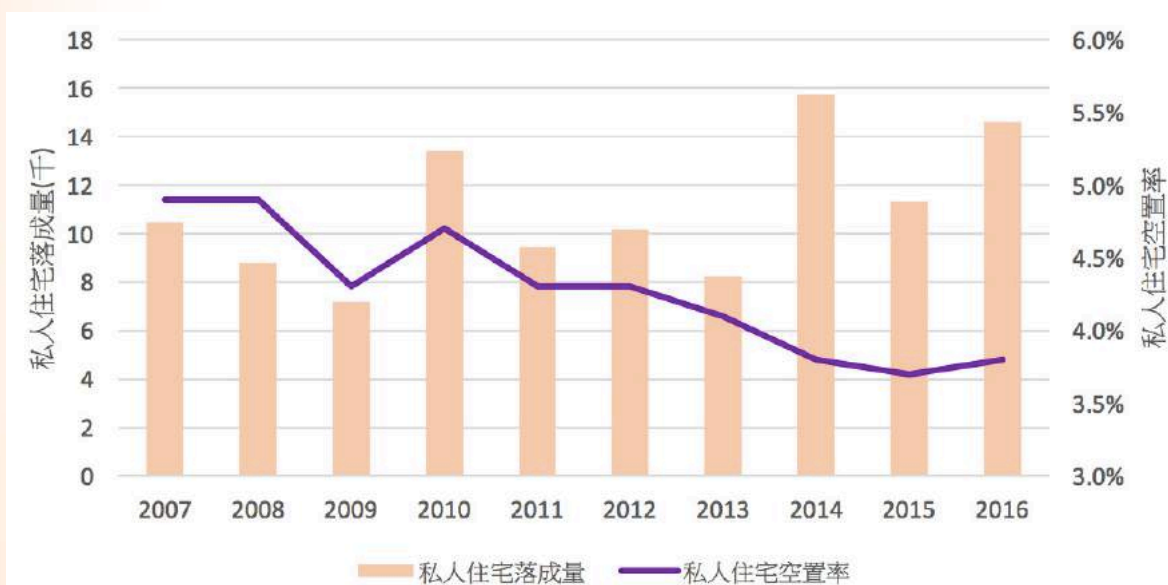
2 標準化2007年的小型及全部單位售價指數為100，因此不宜實質比較圖一內藍色及橙線的垂直差距。

3 《長遠房屋策略》2017年周年進度報告

4 資料來源：人口估計 - 表005：家庭住戶統計數字；[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150\\_tc.jsp?tableID=005&ID=0&productType=8](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150_tc.jsp?tableID=005&ID=0&productType=8)

# 第一章 首次置業的困局

圖二 過去十年的私人住宅落成量及空置率



資料來源：差餉物業估價署 - 物業市場統計資料

## 二、二手市場成交量萎縮

1.3 自2010年以後，多輪的印花稅政策令二手市場成交量大幅下降，政府在2010年11月引入「額外印花稅」，使物業在轉售時需要繳付額外印花稅並按不同的物業持有期分為三級逆進稅率<sup>5</sup>。「額外印花稅」令業主在取得業權後的轉售成本增加，因此減少了二手市場的潛在供應。及後在2012年12月引入「買家印花稅」，令海外買家在購買物業時繳付15%印花稅<sup>6</sup>。針對非本地買家的交易，「買家印花稅」在2012年至2016年減少了61.7%的海外買家<sup>7</sup>交易佔住宅物業交易總數的百分比<sup>8</sup>，使2016年及2017年第一季的非本地買家佔住宅物業成交宗數的百分比下降至1.8%。為進一步防範樓市風險惡化，2013年2月及2016

5 資料來源: 19/11/2010 《額外印花稅遏抑住宅物業投機》; <http://www.info.gov.hk/gia/general/201011/19/P201011190296.htm>

6 資料來源: 26/10/2012 《進一步措施應付過熱的樓市》; <http://www.info.gov.hk/gia/general/201210/26/P201210260695.htm>

7 未持有香港身份証人士

8 資料來源: 立法會 CB(1)706/16-17(02)號文件-附件 C; <http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/bc/bc01/papers/bc0120170328cb1-706-2-c.pdf>

## 第一章 首次置業的困局

年11月分別推出「雙倍從價印花稅」及「新住宅印花稅」<sup>9 10</sup>，逐步提高住宅物業交易的從價印花稅稅率，稅率劃一為15%。經多次修訂的從價印花稅，令首次置業人士可繼續按更低的第2標準稅率繳付印花稅，擴大「有樓人士」及「無樓人士」的相對置業成本。對比推出劃一15%稅率的住宅印花稅的前後<sup>11</sup>，首置買家佔本地買家<sup>12</sup>的住宅物業成交量提升了18%，由76%升至94%<sup>13</sup>。

1.4 政府利用不同印花稅政策，去壓抑非本地及非首置的買家置業需求，數據反映現時本地首置買家佔住宅物業成交的大多數。政府透過行政方式，去降低海外買家及非首置買家對物業投資的意欲是有效，但同時令二手市場成交量萎縮，物業的流轉率減少，而最終影響到首置買家。

### 三、金管局的審慎監管措施

1.5 自2007年美國引發的次貸危機，房地產市場的風險開始受到社會注視。金融管理局(金管局)為提升銀行風險管理和承受衝擊的能力，以及確保銀行和金融體系穩定，在2009年開始推出一系列的物業按揭宏觀審慎監管措施(「措施」)，包括收緊購買住宅物業、工商物業及車位的按揭成數和「供款與入息比率」上限。在2009年前，金管局一般指引認可機構，最多可借出物業按揭貸款按揭成數70%。在首輪「措施」後，即2009年10月後，2,000萬元以下的最高按揭成數由70%下調至60%，經過多輪「措施」至今，「措施」已按申請人的收入來源、借貸狀況、物業用途及物業種類，作出不同程度的按揭成數限制和「供款與入息比率」上限<sup>14</sup>。

9 資料來源: 22/2/2013 《新一輪需求管理措施防範樓市風險進一步惡化》;

10 資料來源: 4/11/2016 《新一輪需求管理措施應付過熱的住宅物業市場》; <http://www.info.gov.hk/gia/general/201611/04/P2016110400762.htm>

11 推出前為3/2013-11/2016; 推出後為12/2016-2/2017

12 香港永久性居民

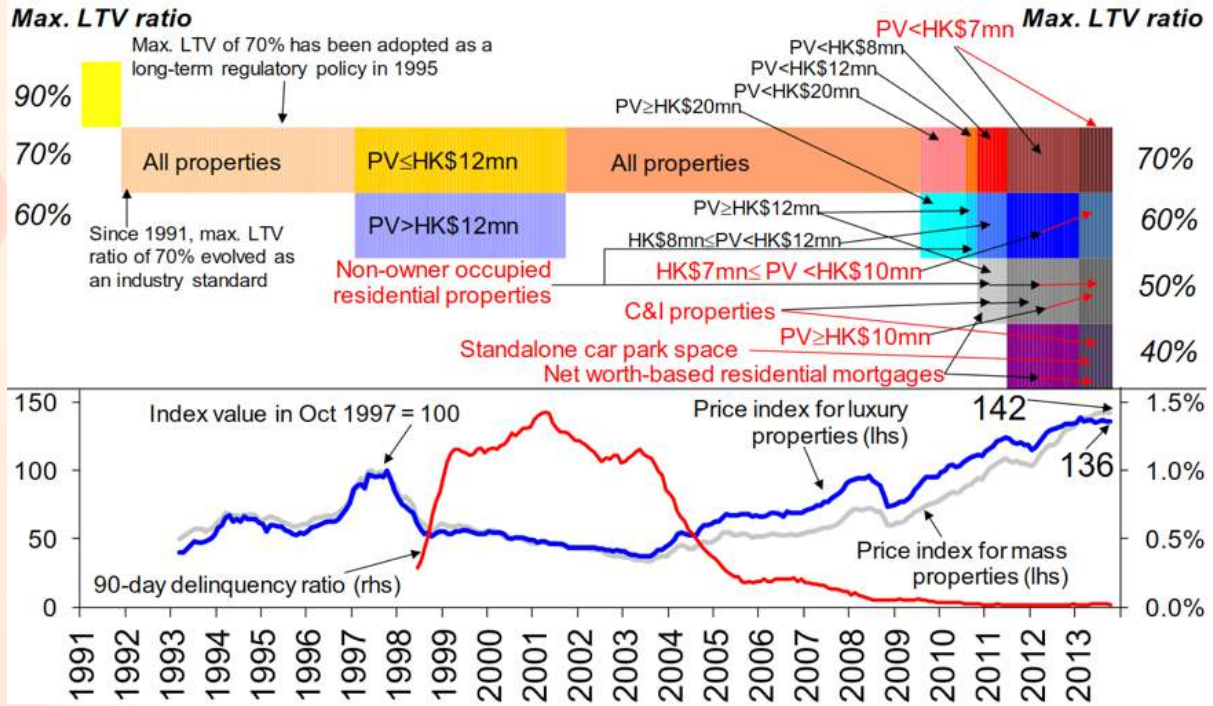
13 資料來源: 立法會 CB(1)706/16-17(02)號文件-附件 A; <http://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/bc/bc01/papers/bc0120170328cb1-706-2-c.pdf>

14 資料來源: 19/5/2017 《物業按揭貸款的審慎監管措施》; <http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-information/guidelines-and-circular/2017/20170519c2.pdf>



# 第一章 首次置業的困局

圖三 按揭成數上限、物業價值及按揭拖欠比率<sup>15</sup>



資料來源：香港金融研究中心

1.6 圖三顯示由回歸前至2013年金管局的監管措施。大規模收緊按揭成數的措施都發生在2011年後，方法是透過不同物業價值實施不同按揭成數限制，並將措施逐漸擴大覆蓋範圍。值得注意的是，在2009年金融危機以後，拖欠比率（圖三下方的紅線）不斷下降，並沒有跟隨樓價上升而受到影響，反映出審慎監管措施，確實提升了貸款質素，從而改善銀行的內部風險水平。

15 Effectiveness of Loan-to-Value Ratio Policy and Its Transmission Mechanism - Empirical Evidence from Hong Kong. *Journal of Financial Perspectives*, Vol. 3(2), (July 2015), pp. 93-102. Source: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2685559](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2685559)

## 第一章 首次置業的困局

### 四、首付龐大難負擔

1.7 現時入息及總資產淨超出公共房屋限額的家庭，可以透過參加居者有其屋計劃(居屋)來置業，而2017的白表居屋入息及資產限額(二至九人家庭)分別為\$52,000及\$1,700,000<sup>16</sup>。根據2017年第2季的綜合住戶統計調查顯示<sup>17</sup>，月入不超過5萬元佔就業人口90%，由此可見，香港大多數就業人口均符合白表居屋的條件，所以每次香港房屋協會(房協)及香港房屋委員會(房委會)推出的出售居屋均出現超額認購。

1.8 置業最大的問題是置業者入息水平及首期不足。前者是人力資本問題，不是個別政策能輕易解決，後者則取決儲蓄數額及速度。過去，我們對住戶的儲蓄及未用收入了解不多，因為沒有開放的調查收集住戶的未用收入數據<sup>18</sup>，但立法會秘書處在2016出版的《香港家庭面對的財務挑戰》，則利用《2015年住戶開支統計調查》的數據，按住戶收入組別作儲蓄估算。在扣減了住戶開支、強積金供款及薪俸稅後，第七個十等分住戶收入組別(\$39,000至\$48,000)的每月平均儲蓄約\$11,900，此組別大概可以對應白表居屋的入息上限。文件推算有超過一半的住戶每月儲蓄少於\$10,000，這還未扣取隱性開支，所以數字屬向下偏誤。當然，報告未有為住戶的住屋類型分類再作研究<sup>19</sup>，但從數據可以了解住戶儲蓄的速度未如理想。為進一步了解每月未用收入對儲蓄首期的影響，我們以購買一個樓價400萬元<sup>20</sup>單位作例子，透過現時按揭最高90%樓貸，去估算不同住戶收入組別，所需要儲蓄首期的時間，並在表一列出。

16 資料來源: 香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄- SHC 5/2017; <https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC5-17.pdf>

17 資料來源: 按每月就業收入及性別劃分的就業人數(不包括外籍家庭傭工) - 綜合住戶統計調查按季統計報告表4.9A; [https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200\\_tc.jsp?productCode=B1050001](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?productCode=B1050001)

18 人口普查沒有開支數據，而《住戶開支統計調查》亦欠缺住戶收入數據，無法估算住戶的未用收入。

19 資料來源: 25/11/2016 《香港家庭真的面對財務挑戰?》; <https://www.thestandnews.com/finance/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E7%9C%9F%E7%9A%84%E9%9D%A2%E5%B0%8D%E8%B2%A1%E5%8B%99%E6%8C%91%E6%88%B0/>

20 400萬元為現時按揭下的最高九成成數的樓價

## 第一章 首次置業的困局

表一 第四至第七等收入組別的住戶平均儲蓄時間

收入十等分組別	每月平均儲蓄	預計時間
\$21,000 - \$26,000 (第四)	\$2,400	167月
\$26,000 - \$32,000 (第五)	\$5,500	73月
\$32,000 - \$39,000 (第六)	\$8,300	49月
\$39,000 - \$48,000 (第七)	\$11,900	34月

1.9 表一顯示，第四等分組別的住戶，要約14年才可以儲蓄到足夠首期，而第七等分組別，亦要接近3年。表內沒有包括更低的組別，是由於這些組別在符合現時壓力測試後<sup>21</sup>，可以負擔的樓價約200萬元，明顯地脫離私人市場。至於組別上限，則跟隨白表居屋的入息限制。

1.10 有見及此，我們認為協助首置用家的主要措施是縮短其首期儲蓄時間；而有效的措施，則需讓首置家庭儲蓄首期的速度高於樓價的升幅。

### 五、置業率持續下降

1.11 在上文，我們了解到香港樓市的熾熱程度，亦分析了不同入息家庭面對的置業困難。然而總體自置居比例<sup>22</sup>在過去的十年下降了2.7%，同時公營房屋和私人房屋的自置居所比例均呈現下降趨勢<sup>23</sup>。因此，我們希望進一步了解，在整體置業率下降的時代，有什麼組別較值得政府關注。

1.12 圖四<sup>24</sup>顯示單戶主按年齡劃分的自置居所比例<sup>25</sup>變化；綠色和藍色柱體分別代表2006-2011年度及2011-2016年度的百分比變化，而紅色的點是結合綠色和藍色在該年齡組別由2006至2016的百分比變化。在0至24歲、45至64歲及65歲以上的組別均在2006-2011年度得正增長，而在跟隨的5年錄得負增長。

21 假設按揭利率為2.15%而壓力測試是要符合按揭利率上升3.0%後的「供款與入息比率」55%

22 自置居所住戶在家庭住戶總數目中所佔的比例

23 資料來源：人口估計 - 表005：家庭住戶統計數字；[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150\\_tc.jsp?tableID=005&ID=0&productType=8](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp150_tc.jsp?tableID=005&ID=0&productType=8)

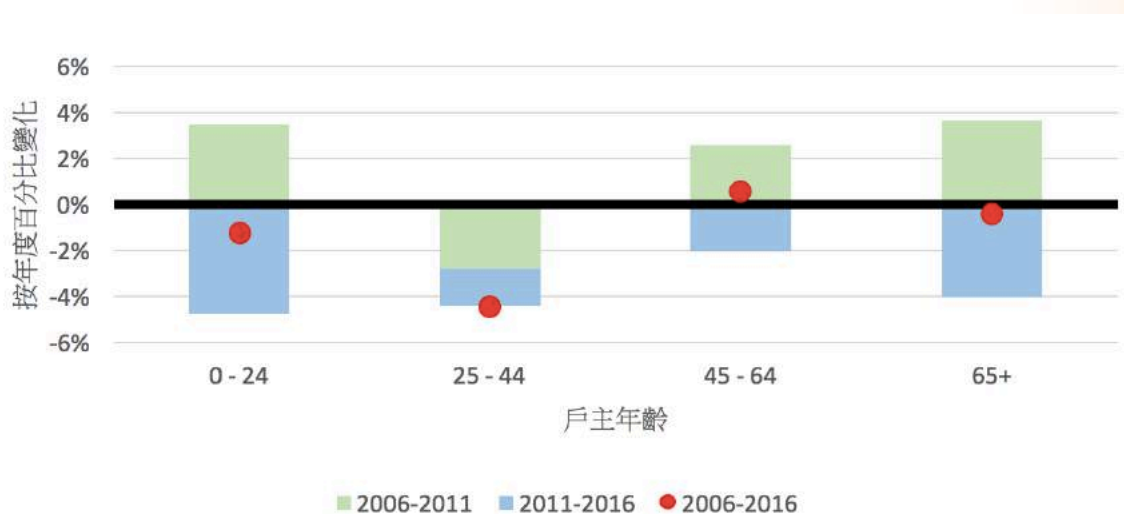
24 在2006年的人口普查住後，住戶可以申報多於一個戶主。惟我們未能將「多於一個戶主」的組別按男性或女性戶主的年齡再作歸納，因此圖中沒有包括「多於一個戶主」的住戶在內。資料來源：人口普查 - 自製統計表；[http://www.byccensus2016.gov.hk/tc/bc-own\\_tbl.html](http://www.byccensus2016.gov.hk/tc/bc-own_tbl.html)

25 自置居所的住戶 / 家庭住戶數目

## 第一章 首次置業的困局

唯獨25至44歲的組別在兩個年度均錄得負增長，總增長為負4.4%，可見得25至44歲的組別是過去十年的置業輸家。本報告的建議亦因此朝著年青家庭的置業需求尋找解決方案。

圖四 按戶主年齡組別劃分的自置居所比例變化



資料來源：香港人口普查

## 六、樓按政策逐漸失效

1.13 過去的樓市升幅，令首置買家的置業選擇越來越少。他們大多優先考慮樓價400萬元或以下的住宅作置業選擇，主要原因是可以透過按揭保險計劃(「按揭」)承造最高90%樓貸，而樓價400萬元至600萬元則可透過「按揭」承造80%至90%樓貸。

1.14 圖五<sup>26</sup>展示出由2010年至2017年，按一手及二手成交樓價組別的宗數佔各自市場的總成交宗數的百分比。從圖五中的紫色線來看，二手樓價400萬元或以下的成交佔二手市場總成交的百分比，由2010年的78.7%下跌至2017年第一季<sup>27</sup>的26.7%，而紅色線代表的一手市場百分比，更跌至2017年第一季的3.1%。由於二手成交比例較同期相應的一手成交比例跌幅為大，反映出在某程度上，是由於二手樓市的融資方法沒有一手樓市的靈活性，而疏導了部份首置用家到一手市場。

26 資料來源：立法會 CB(1)930/16-17(02)號文件 -附件 C; <https://www.legco.gov.hk/yr16-17/chinese/bc/bc01/papers/bc0120170515cb1-930-2-c.pdf>

27 數據截至2017年1月、2月

## 第一章 首次置業的困局

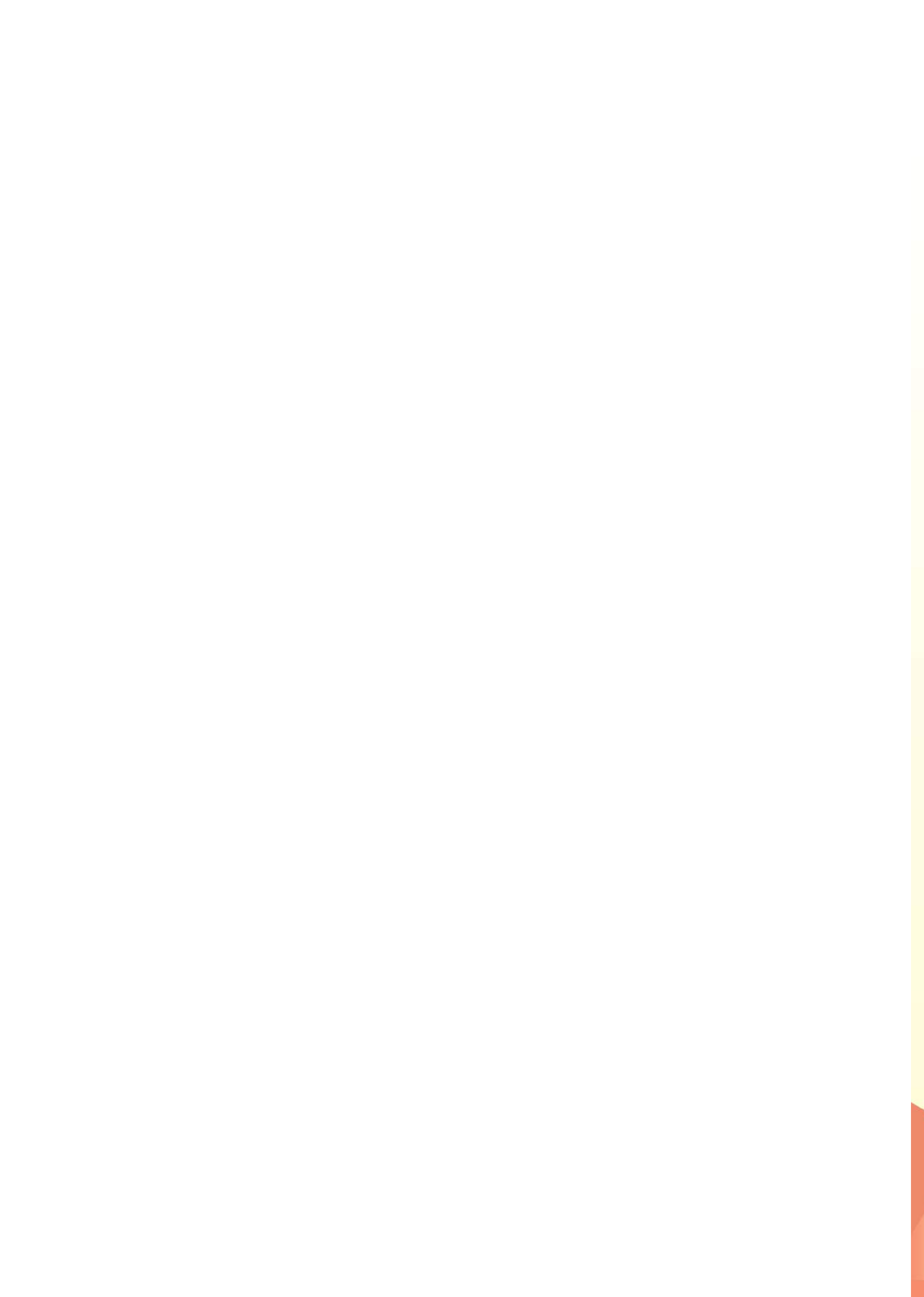
1.15 值得注意的是，這百分比的走勢反映符合「按揭」下的90%樓按選擇越來越少。即使代表樓價400萬元至600萬元的藍色柱在2010年至2017年的第一季有近25%增長，總體而言，二手樓價600萬元或以下的成交佔二手市場總成交的百分比依然下降，扭轉不了符合「按揭」下選擇減少的事實。更可況在「按揭」下，400萬元至600萬元的樓價可承造的樓按成數，比起400萬元或以下的樓宇為低，對首期的要求亦不盡相同。

圖五 按一手及二手成交樓價組別的宗數佔各自市場的總成交宗數的百分比



資料來源：立法會《2017年印花稅(修訂)條例草案》委員會

1.16 了解到首置買家的選擇越來越少，我們希望在本報告為首置買家提供更多置業選擇，透過不同的政策去扶助置業人士，而第四章將會詳細介紹我們倡議的政策。在下一章我們會展述不同國家協助首置買家購買住宅的援助政策，為政府支援首置買家的政策提供參考。



# 第二章

## 外國政策

## 第二章 外國政策

2.1 海外有不少城市都受到熾熱的房地產市場影響，尤其是一些較受中國買家歡迎的城市。我們在此選取了三個城市，分別為溫哥華、悉尼和倫敦，作為對比香港政府協助首置買家的政策。我們會就表二中的各項政策逐一分析。

表二 不同城市對協助首置用家的支援

	香港	溫哥華	悉尼	倫敦
按揭保險 <sup>28</sup>	✓ 90%LTV; \$4M PV	✓ 95%LTV; C\$500K PV	✓ 95% LTV; A\$1.15M PV	✓ 95% LTV; £600K PV
償債能力比率	50% for LTV 80% below; 45% for LTV 80% or above	35-39% for GDS and 42-44% for TDS <sup>29</sup>	35-39% for GDS and 42-44% for TDS <sup>30</sup>	Loan to income ratio 4.5 below <sup>31</sup>
鼓勵性儲蓄計劃	✗	✓ B.C.Home partnership	✓ First Home Super Saver Scheme	✓ Help to Buy: ISA
一次性資助	✗	✗	✓ First Home Owner Grant (New Homes) Scheme(NSW)	✗
抽取強積金/退休金	✗	✓ Home Buyer's Plan	✗	✓ Lifetime ISA
稅務寬減	✓ Exempt 15% stamp duty	✓ First Time Home Buyers' Program (B.C.)	✓ First Home Buyer Assistance Scheme(NSW)	✗

資料來源：多國城市的政府網頁。✓代表有；✗代表沒有

28 This showed the minimal percentage of down payment with capped property value in various cities. Value is expressed in local currencies. LTV and PV stand for loan-to-value and property value respectively.

29 GDS refers to gross debt service while TDS refers to total debt service. For information related to these formula, visit [https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/hoficlincl/moloin/hopr/mupr\\_015.cfm](https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/hoficlincl/moloin/hopr/mupr_015.cfm). Genworth & Canada Guaranty offered 39% GDS & 44% TDS while CMHC offered 35% GDS & 42% TDS.

30 NDI ratio stands for net disposable income to commitments ratio. NSR stands for net servicing ratio. For Genworth's NDI, visit <https://www.genworth.com.au/media/1344/lmi-underwriting-guide-lines-australia-19-may-2017-v10.pdf> For QBE's NSR, visit <https://www.qbelmi.com/Uploads/Documents/e028e8b8-e94c-4651-becc-51f934ae716f.pdf>

31 Bank of England's mortgage policy restriction: <http://www.bankofengland.co.uk/prd/Pages/publications/ps/2017/ps517.aspx>; <https://www.ft.com/content/ef06b7fc-fd13-11e3-8ca9-00144feab7de>



### 一、按揭保險

2.2 在四個城市中，全部均有提供按揭保險給予首置用家去置業。值得注意的是，海外的三個城市都為首置用家提供最高95%貸款，而香港的按揭保險計劃只提供最高90%貸款。儘管個別城市對最高成數的貸款額不同，香港作為四個城市中樓價負擔比率最高<sup>32</sup>，加上首期成數的門檻亦屬最高，因此，反映近年置業率下降的事實。

### 二、償債能力比率

2.3 由於各城市的稅務制度不同，加上部份城市，例如溫哥華，會在計算償債能力比率引入暖氣成本，所以直接比較數值上的比率意義不大。

### 三、鼓勵性儲蓄計劃

2.4 鼓勵性儲蓄計劃旨在縮短市民儲蓄首期的時間，從而協助市民在私人市場置業。溫哥華的B.C.Home partnership，為首置用家提供一對一的配對貸款計劃，意思是省政府會在市民的指定存款戶口，提供與存款同等數額的貸款，並將貸款封頂門檻設在37,500加元，還款期長達25年。另外，悉尼的First Home Super Saver Scheme，使首置用家可以提取自願性供款去置業。由於將相關款項提出時，會有稅額減免，悉尼政府指此計劃比起利用一般銀行儲蓄戶口的儲蓄速度快30%，因此，會提高有意置業人士的儲蓄意欲。英國的Help to Buy，會為每名在ISA設置戶口的市民，提供存款額的25%作為獎勵，獎勵上限為3,000英磅，獎勵的部份可用作支付建造樓房或買賣合約的後期費用，以減輕市民日後每月還款的負擔。

### 四、一次性資助

2.5 四個城市(除了悉尼)均沒有設立一次性資助金去協助首置家庭。位於新南威爾士州的悉尼，為所有首置用家，提供一筆過10,000澳元的補貼金，去購買或建造房屋，以舒緩置業的財務壓力，而領取者不得在其他洲份拿取相應的補貼金。

32 14<sup>th</sup> Annual Demographia International Housing Affordability Survey: 2018, Source: <http://demographia.com/dhi.pdf>

## 第二章 外國政策

### 五、抽取強積金或退休金作首置用途

2.6 在溫哥華和倫敦的首次置業用家，均可以提取部份自願儲蓄退休金作首期用途。加拿大政府允許市民從Registered Retirement Savings Plan (RRSP)最多提取25,000加元，並需要把提取同等數額的加元，在15年內分期存入退休金戶口。英國的Lifetime ISA 與Help to Buy是互通兼不重複的，意思是市民不可以享受雙重政策補助。Lifetime ISA同樣會為每名在ISA設置戶口的市民，提供存款額的25%作為獎勵，獎勵上限為33,000英鎊。可是，參與年齡只限18至39歲。另外，Lifetime ISA可持有現金或股票，比起Help to Buy: ISA，只可儲蓄現金更俱靈活。而首置成員可以自由地把Help to Buy: ISA的資本轉到Lifetime ISA的戶口，作儲蓄用途，並作支付購買房屋的費用。

### 六、首置買家的稅務寬減

2.7 香港政府在2016年11月5日實施「新住宅印花稅」，稅率劃一為物業的售價或價值(以較高者為準)的15%。首置用家則不在此限，而繼續適用於「從價印花稅」的第2標準稅率，即稅率較新的15%為低。至於溫哥華及悉尼，均有針對首置用家的稅務寬減。在溫哥華，首置買家購買價值50萬加元或以下的房屋可以獲豁免繳付物業稅。而在悉尼，首置買家購買價值65萬澳元或以下的房屋可以獲豁免相應稅項。雖然三個城市均有針對首置用家的稅務寬減，但溫哥華及悉尼的計劃，則允許符合部份資格的買家，按業權比例獲稅務寬減，而香港則沒有。

2.8 總結溫哥華、悉尼和倫敦對首置用家的支援，我們認為香港在按揭保險、鼓勵性儲蓄計劃、一次性資助和動用強積金或退休金方面，用作置業用途的政策均有所不足，政府可從上述的政策去檢察現有對首置用家的扶持。

# 第三章

## 政策建議的理念

## 第三章 政策建議的理念

3.1 為了讓社會各界，就著探討協助首置家庭的新政策，提供討論的基礎及前設，我們認為倡議的新政策需符合若干原則：

### (i) 提供額外首期資金

3.2 在樓價高企的年代，若單靠日常家庭儲蓄去作置業用途，恐怕置業的希望幻滅。政策建議為首置家庭開放更多置業選擇，透過尋找多元化的資金來源，加快首置家庭儲蓄首期的時間。資金來源可以透過按揭市場借貸，提取個人退休儲蓄及利用政府盈餘，而政策建議的最終目標，是促進家庭置業自住。

### (ii) 活化二手市場

3.3 提升住宅總存量的流轉率比起增加住宅落成量，可更快釋放潛在供應。由於現時首置家庭主導大多數的住宅成交，而 2016 年的私人住宅單位總存量為 116 萬個，若提升物業流轉率一個百分比，可以增加 1.16 萬宗成交，而活化二手市場，令首置家庭最終受惠於供應增加。

### (iii) 平衡新政策的收支

3.4 制定新政策時，若政策的福利轉移有限，則對扶助首置家庭的效果不大。在決定福利轉移的數額及受惠人數，我們要審視政府部門的財政儲備，以維持政府的穩健財政，並期望政策有延續性，令更多首置家庭可透過新政策置業。

### (iv) 促進社會和諧

3.5 在現時社會分化的情形下，貧富差距不只反映在堅尼系數，而是「有樓家庭」與「無樓家庭」的分別。收窄社會的財富差距，關鍵是協助「無樓家庭」盡快置業，重塑安居置業的願境。

# 第四章

## 支援首次置業家庭的政策建議

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

4.1 在本章，我們將提出放寬按揭貸款成數及範圍、抽取強積金累算權益作置業用途及提供一筆過免償還的置業補助金去協助首置買家自置居所。

### 建議一：放寬按揭保險

4.2 香港按揭證券有限公司於1999年3月推出按揭保險計劃（「按揭」）。「按揭」為銀行提供按揭保險，使銀行可以提供高於金管局指引的按揭貸款成數上限，而毋須承擔額外風險。在「按揭」下，只要申請個案符合樓價上限、貸款額上限及一系列條件<sup>33</sup>，銀行可以提供最高達90%按揭貸款，給予首次置業買家。如果置業人士拖欠貸款，「按揭」一般會為銀行60%按揭以上的貸款部分提供保障。因此，「按揭」除了可以促進市民安居置業之外，亦有助維持本港銀行體系的穩定性。

4.3 現時按揭保險（「按揭」）可為價值400萬元或以下的樓宇，提供最高90%樓貸保險，而「按揭」的適用上限為價值600萬元的住宅。從第一章可見，近年小型單位的升幅強勁，可以預見在二手樓宇市場，符合400萬元或以下的樓宇的數目越來越少。況且，二手樓宇買賣佔住宅買賣成交量由2010年接近90%跌至2016的70%<sup>34</sup>，這反映出某程度是由於二手樓市的融資方法，沒有一手樓市的靈活性<sup>35</sup>，而疏導了部份首置用家到一手市場。雖然如此，二手樓宇買賣仍然是住宅成交量最重要的一環。因此，我們建議透過放寬「按揭」貸款成數及數額範圍，而此措施只適用於首次置業人士。建議的措施不單可以活化二手市場的成交量，亦可以協助入息穩定的首置客置業。

4.4 若果放寬按揭成數及其適用的樓價，將現時價值400萬元或以下的樓宇，可透過「按揭」承造90%樓貸，提高至價值470萬元或以下的樓宇，可透過「按揭」承造95%樓貸。這措施可以大大縮短住戶儲蓄首期的時間。雖然首期的數額減少，不代表會觸發大量投資者進入樓市，因為現時可以在「按揭」下，承造樓價90%樓貸的人士，需符合一系列條件<sup>36</sup>，而這些條件都不會放寬。另外，邊際上受惠的首置客，都是入息基礎比較穩健的住戶，即使貸款額度上升，亦預期不會構成大量增加壞帳風險。我們在表三將列出購買一個400萬元樓宇在放寬前及放寬後所需要的最低入息要求。

33 只適用於（i）所有抵押人於申請時並未持有任何香港住宅物業；（ii）所有申請人須為固定受薪人士；（iii）最高供款比率為45%及（iv）壓力測試下的供款比率不超過55%

34 資料來源：土地註冊處過往統計資；<http://www.landreg.gov.hk/tc/monthly/past.htm>

35 資料來源：1/11/2017 《立法會二十題：年輕人獲父母幫助置業》；<http://www.info.gov.hk/gia/general/201711/01/P2017103100601.htm>

36 參考腳註33

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

表三 在現有的樓貸條件下比較放寬「按揭」前後的人士要求<sup>37</sup>

	放寬前	放寬後
首期	\$400,000	\$200,000
按揭保險費用(一次付清(加借)) <sup>38</sup>	\$156,600	\$165,300
總借貸額(剩餘樓價+「按揭」費用)	\$3,756,600	\$3,965,300
符合供款比率下的最低入息 <sup>39</sup>	\$31,487	\$33,236
符合壓力測試下的最低入息 <sup>40</sup>	\$37,295	\$39,368

4.5 表三顯示放寬後的首期只需要20萬元，但由於總借貸額在放寬後增加，加上在相同的按揭利率和供款年期下，符合壓力測試下的最低入息上升。若住戶的首期儲蓄和入息僅僅符合現時的要求，在放寬後，這些住戶則不會符合壓力測試下的入息要求。因此，在上述表三的邊際上受惠買家，例如家庭入息4萬元、已有儲蓄20萬元，是入息基礎比較穩健的一群。

4.6 除了放寬「按揭」貸款成數，我們亦建議擴大「按揭」的樓價適用範圍，由現時600萬元提高至800萬元。現時購買600萬元的私人樓宇，可以透過「按揭」取得80%樓貸，即首期為120萬元，而僅超出600萬元的私人樓宇，因不能參與「按揭」，而變相首期最少要240萬元。由於，在600萬元以上的樓宇，要求的首期，垂直式大幅上升，因此，令置業需求壓抑在樓價600萬元或以下。此舉可以確保銀行業的風險管理和穩定性，但因為把不同購買力的買家，都集中在600萬元或以下的樓宇市場，這實際上助長了小型單位的樓價升幅，超越其他類型單位。若果我們可以擴大「按揭」適用的樓價範圍，同時收窄僅符合「按揭」的樓宇和剛超出「按揭」樓宇的首期差距。這不單可以有效地疏導買家，按不同購買力及入息水平，去購買不同的價錢的樓宇，令置業需求較均勻地分佈在不同類型的單位，使小型單位的樓價升幅得以舒緩。同時，可以令二手市場活化，使一些居於小型單位的住戶，因財富增長、家庭成員增加等原因，去放售自住的小型單位，再購買中型單位。活化二手市場可以提升小型單位的流轉率，從而釋放潛在供應。我們在圖六中顯示了首置用家在現有「按揭」和建議下的「按揭」所需的首期。

37 以按揭利率2.15%、供款年期30年及一次付清按揭保險費用來計算

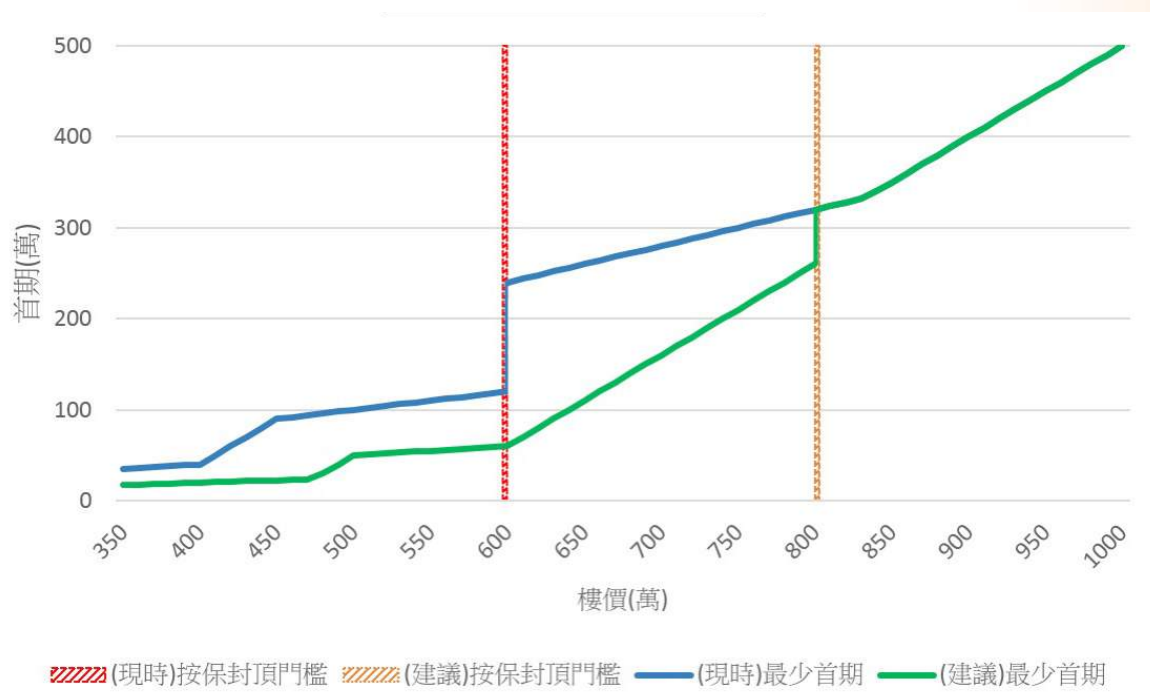
38 在浮息按揭下，按揭保險費在90%按揭成數及30年按揭年期是貸款額的4.35%。在沒有95%按揭成數下的按揭保險費，我們假設百分比是4.35%。

39 適用的DSR上限須調低至45% - 物業按揭融資的宏觀審慎監管規定。資料來源: <http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-information/guidelines-and-circular/2015/20150302c1.pdf>

40 壓力測試下的DSR上限亦要調低至55% - 物業按揭融資的宏觀審慎監管規定。資料來源: <http://www.hkma.gov.hk/media/chi/doc/key-information/guidelines-and-circular/2015/20150302c1.pdf>

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

圖六 首置用家所需的首期



資料來源：按揭保險計劃

4.7 在圖六中，藍色線和綠色線分別代表著現有「按揭」和建議的「按揭」，在不同樓價所需要的首期，而紅色及橙色的垂直線分別代表現有「按揭」和建議的「按揭」封頂門檻。在樓價達到800萬元以上，按揭成數上限會跟隨現有金管局的限制，因此藍綠線在這部分是重疊的。表四及表五分別列出現有「按揭」和建議的「按揭」，在不同樓價下，最高可承造之樓貸成數。現時，金管局在1,000萬元以下的物業，新申請的貸款額不得超過500萬港元，而圖五中600萬元至800萬元樓價的貸款上限為540萬元，因此建議的「按揭」需要當局的配合。

4.8 我們建議將現時樓宇可承造90%樓貸的範圍由「400萬元或以下樓宇」上調至「500萬元或以下樓宇」，因此500萬元或以下的樓宇貸款上限為450萬元（500萬元 $\times$ 0.9=450萬元）。在逆向歸納下，470萬元或以下的樓宇，貸款成數最高可達95%。（470萬元/450萬元 $\approx$ 0.95）。為控制總貸款額的穩定增長，貸款上限增加的百分比，會隨著樓價上升而遞減。



## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

表四 首置買家在現有「按揭」下可承造之最高成數樓貸

樓價	現時按揭可承造之成數 <sup>41</sup>
400萬元以下	90%
400 - 450萬元	90-80% (貸款上限為360萬元)
450 - 600萬元	80% (貸款上限為480萬元)
600 - 800萬元	按揭不接受600萬元以上的樓宇，銀行最高可承造60%樓貸 (1000萬元以下的物業，樓貸最高500萬元)

資料來源：按揭保險計劃

表五 首置買家在建議「按揭」下可承造之最高成數樓貸

樓價	建議按揭可承造之成數
470萬元以下	95%
470 - 500萬元	95-90% (貸款上限為450萬元)
500 - 600萬元	90%
600 - 800萬元	90-67.5%(貸款上限為540萬元)
\$800萬元以上 (\$1000萬元以下)	建議下的按揭不接受800萬元以上的樓宇，銀行最高可承造60%樓貸 (樓貸最高500萬元)

4.9 總括而言，放寬「按揭」貸款的成數及範圍，我們認為可以有效縮短他們儲蓄首期的時間，而不會對二手市場產生過份熾熱的置業需求。在現有低按揭的拖欠比例下，增加少量的貸款額，可以改良現有「按揭」對應的首期門檻，加快物業的流轉率，從而促進家庭置業自住。

41 只適用於 (i) 所有抵押人於申請時並未持有任何香港住宅物業；(ii) 所有申請人須為固定受薪人士；(iii) 最高供款比率為45% 及(iv) 壓力測試下的供款比率不超過55%

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

### 建議二：設立「強積金置業計劃」

4.10 強積金在2000年成立，原意是幫助市民儲蓄以保障退休後的生活。近年，坊間有意見認為可以利用強積金的累算權益，作為支付物業的全數或部分首期。由於可提取的金額不大，或只可以有限度協助首置用家。我們會利用強積金的統計數據及諮詢文件，去探討此可能性，並希望尋求一個建議，去平衡置業需要及退休保障。

4.11 第二章指出，加拿大允許首置用家利用Registered Retirement Savings Plan(RRSP)的儲蓄去購買物業。我們必需指出RRSP本質上是一個延交稅項的儲蓄計劃，透過延交稅項的誘因去鼓勵市民儲蓄，而Canada Pension Plan (CPP)才是當地主要退休保障計劃。因此本港的強積金制度，不應和加拿大的RRSP直接相比。

4.12 在檢視強積金計劃成員的累算權益前，我們應先了解計劃成員、供款帳戶及個人帳戶的關係。計劃成員就是個人身份，而每個成員均可以有多於一個供款帳戶<sup>42</sup>及個人帳戶<sup>43</sup>。因此，在計算累算權益時，應該以計劃成員為單位而不是帳戶。

4.13 由於首次置業與婚姻息息相關，我們選取了適婚年齡的組別作探討。據統計處2017年出版的《香港的女性及男性主要統計數字》，男性及女性初婚年齡中位數分別為31.4和29.4。因此我們選取了年齡組別為25至29歲、30至34歲和35至39歲作累算權益分析。

4.14 表六顯示(綠色暗影部份)，男女的平均累算權益款額在40歲以前分別不大。可是在40歲以後的群組，男女的累算權益差異開始擴大，反映出男女在勞動市場的參與和可承受的風險均不盡相同。在年齡組別25至29歲，計劃成員的平均累算權益款額為\$71,000，而30至34歲和35至39歲的組別分別為\$144,000和\$199,000。假設「強積金置業計劃」允許提取累算權益的一半作支付首次置業用途，從上述的三個年齡組別來看，加權平均的累算權益款額為13.9萬元<sup>44</sup>，一半則約7萬元。

42 供款帳戶是主要用作接收成員現時受僱或自僱所作出的強積金供款，以作投資。

43 個人帳戶主要用作接收轉移自其他強積金帳戶、由成員以往受僱或自僱所累積的累算權益，以及成員轉移自供款帳戶的從現職所累積的累算權益，以作投資。

44 我們先將表六25-29、30-34和35-39歲數的組別的男女數據，分別按年齡組別及性別的勞動人口用2016年中期人口統計作加權平均，然後再按歲數組別的總勞動人口再作平均。

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

表六 按年齡組別和性別劃分的計劃成員平均累算權益款額<sup>45</sup>

年齡	女性	男性	總計
<=24	\$15,000	\$17,000	\$16,000
25-29	\$71,000	\$70,000	\$71,000
30-34	\$142,000	\$145,000	\$144,000
35-39	\$191,000	\$208,000	\$199,000
40-44	\$193,000	\$225,000	\$208,000
45-49	\$187,000	\$236,000	\$210,000
50-54	\$173,000	\$234,000	\$204,000
55-59	\$144,000	\$211,000	\$181,000
60-64	\$108,000	\$178,000	\$148,000
>=65	\$53,000	\$87,000	\$75,000
<b>總計</b>	<b>\$139,000</b>	<b>\$169,000</b>	<b>\$154,000</b>

資料來源：強制性公積金計劃—計劃成員累算權益統計分析

4.15 由上述金額可見，即使提取累算權益的一半，亦對年青的首置用家幫助不大。為了令提取的款額可以更有效地幫助年青家庭，在表七內，我們建議「強積金置業計劃」暫容許二人或以上家庭申請，並設有多項限制。

4.16 為了令計劃更具彈性，我們提出兩個方案給政府考慮。表七內的方案一，是一個不用償還累算權益的方案，該方案透過加入禁售及轉讓條款，例如10年期，去減低可能的投機性行為。長期來說，樓宇價值會隨著時間上升，因此這方案已可提供一定的退休保障。

4.17 在另一方面，強積金的原意是為保障計劃成員的退休生活，我們建議的方案二是要在固定的時間內，歸還提取的累算權益到強積金戶口(這是類似溫哥華的政策)，以免影響未來的退休保障。此外，為了保持金管局對銀行業的風險管理要求，因提取累算權益而需要每月還款的款額，是要計算在「供款與入息比率」內，以防止違約風險溢出至整個銀行業界。

4.18 此外，我們建議的兩個方案，容許申請家庭購買二手私人樓宇。而提取的累算權益，都應包含在保險計劃下。這風險處理可以保障市民，即使因不同原因違約樓貸，也而不會失去部份的強積金權益。政府可參照建議的兩個方案，加強「強積金置業計劃」與安老按揭的連結，為退休保障機制創造協同效應。

45 截止2016年12月

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

表七 建議「強積金置業計劃」的細節

	方案一	方案二
<b>對象</b>	二人或以上的家庭	
<b>住宅物業擁有權</b>	所有成員申請時並未持有任何香港住宅物業	
<b>提取的數額</b>	計劃成員的供款帳戶和個人帳戶內總額的一半，或上限10萬元，以兩者為低	
<b>提取的範圍</b>	跟從強積金「僱員自選安排」的範圍，即現職僱員部份及以往受僱或自僱時的累算權益	
<b>還款方案</b>	不用償還，但要為住宅設禁售和轉讓條款，例如10年期	按固定年期或樓貸的年期分期還款，還款額可按通脹率調整
<b>審慎監管措施</b>	不適用	每月的還款額需計算在金管局規定的「供款與入息比率」
<b>購買住宅的限制</b>	二手私人物業市場的樓宇	
<b>風險處理</b>	提取的數額由按揭保險計劃承保	
<b>其他</b>	不限名額及年齡限制，需預先取得按揭審批	

4.19 在現行的長期服務金和遣散費的抵銷安排下，現職僱主部份的累算權益並不能在強積金「僱員自選安排」(俗稱強積金「半自由行」)下，讓僱員自由地轉移至自選的強積金計劃。現時，勞資雙方協議下的分階段取消抵銷安排尚未解決，現職僱主部份的累算權益需被預留作抵銷用途。我們預期實際可作首置用途的平均累算權益，將比表六的數值為少。若「強積金置業計劃」只允許動用現時強積金「半自由行」的涵蓋範圍，即僱員在現職的強制性供款，及以往受僱或自僱時的強制性供款，恐怕會做成刻意的終止及重新簽定僱傭合約，使現職僱主部份的累算權益歸入個人帳戶，從而令可用作置業用途的金額增加。為此，我們建議制訂提取累算權益的範圍，以計劃成員的供款帳戶和個人帳戶內總額決定，而不是以強積金「半自由行」的涵蓋範圍，此舉相信可以減低不必要的終止及再簽定僱傭合約。

4.20 表七總結了我們對強積金累算權益作置業用途的政策建議。政府可參考這兩個方案進行詳細研究，制訂出一個較能協助首置用家的方案，並執行為期三年的先導計劃，容後再作檢討。社會在討論「強積金置業計劃」的方案時，除了要考慮提取金額的數量、限制等細節，更重要的是要考慮強積金作為長遠的退休保障的功用。

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

### 建議三：推行「首置資助計劃」

4.21 香港經歷1997年亞洲金融風暴後，樓價不停下跌。時任房屋及規劃地政局的孫明揚局長在2002年11月宣佈，推出多項穩定樓市的政策<sup>46</sup>(俗稱「孫九招」)，政策主要為取消拍賣土地、停止出售居屋及租置計劃的單位，重新定位房屋政策等等，目標是集中資源，幫助低收入家庭解決基本住屋需要。及後，政府在2003年將以往房委會推行的「自置居所貸款計劃」及房協推行的「首次置業貸款計劃」，合併為房委會負責的「置業資助貸款計劃」(「置貸」)<sup>47</sup>，「置貸」計劃目的是協助中下入息家庭置業。

4.22 「置貸」的資助方式有三種，以2人或以上家庭為例，方案一為免息貸款53萬元，分13年還款。方案二為免息貸款39萬元，分20年還款。方案三為每月按揭還款補助\$3,800，為期48個月，不用償還。單人的資助額為上述的一半，而「置貸」設定1萬個名額，並平均分配予綠表和白表申請人。「置貸」在2003年1月推行，並在同年的11月停止接受申請，全期共接獲14,268宗申請，超額42.7%<sup>48</sup>。房委會為當年的三個方案，均提供淨值17萬元的資助，並承擔在貸款期內拖欠還款的風險及行政費用。可是，在短短的11個月，房委會就停止接受「置貸」的申請。原因是，政府認為房委會無須擔當商業銀行的角色，以公帑為置業者提供貸款，干預銀行業內的運作，加上鼓勵自置居所已不再是房委會的政策目標<sup>49</sup>。事實上，政府在2003年年初，合併「自置居所貸款計劃」及「首次置業貸款計劃」為「置貸」時，前兩個計劃已分別實行了15年及5年。更重要的是，房委會在設立首年度「置貸」的1萬個名額後，表示稍後可以檢討，並因應實際需求情況而調整名額<sup>50</sup>，反映當時局方不認為合併後的「置貸」是一個短期措施。當局突然宣佈停止「置貸」，亦引起不少議員質詢<sup>51</sup>。

46 資料來源: 13/11/2002 《房屋及規劃地政局局長孫明揚的聲明》; <http://www.info.gov.hk/gia/general/200211/13/1113240.htm>

47 資料來源: 16/12/2002 《全新置業資助貸款計劃即將推出》; <http://www.info.gov.hk/gia/general/200212/16/1216185.htm>

48 資料來源: 資助房屋小組委員會 - 檢討置業資助貸款計劃(文件編號: SHC 42/04); <https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC42-04.pdf>

49 資料來源: 立法會CB(1)2028/03-04(04) 號文件; <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/papers/hg0607cb1-2028-4c.pdf>

50 資料來源: 參考腳註47

51 資料來源: 立法會 CB(1)2447/03-04號文件; <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/minutes/hg040607.pdf>

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

4.23 「置貸」的補助方式，是透過免息貸款和每月按揭還款補助金，來協助市民置業，而當局的免息貸款額53萬元，是政府用作參考單位樓價的47%<sup>52</sup>，所以干預銀行貸款業務的理由是充足的。若要為首置用家提供足夠的置業協助，又不會干預樓宇按揭市場，我們建議政府成立「首置資助計劃」（「首資」），為中下入息家庭重燃置業夢想，詳細的「首資」內容可參考表八。

4.24 「首資」的對象，為綠表的家庭和符合房委會的白表入息及資產限額的家庭，而綠白表則不設比例。由於在近年的資助出售房屋項目，錄得超額認購137倍，而白表申請數目，佔總體數目98.9%<sup>53</sup>，反映出中層入息家庭有龐大的置業需求。「首資」建議的資助方式，為一筆過免償還的20萬元置業補助金。這種資助，不單不會影響樓宇按揭市場，而是申請的家庭，會因為取得一筆過的置業補助金，而去銀行承造按揭。另外，「首資」比起過去的「置貸」更有效率<sup>54</sup>，因為受惠「首資」的家庭，最終是到銀行承造按揭。銀行業透過龐大的信貸數據庫去檢視借貸人的償還能力，因此私人樓宇按揭市場比政府更有把握去衡量違約風險。以2003年的「置貸」為例，房委會需要按與銀行簽訂的按揭契據，用平等攤分的按排<sup>55</sup>（銀行和房委會的貸款）去處理欠供或斷供<sup>56</sup>。因此，房委會在「首資」下，將不用評估借貸人的拖欠還款風險及處理與銀行簽訂的按揭按排，是較「置貸」更有效率。

4.25 至於「首資」購買住宅的限制，綠表及白表家庭容許購買二手私人樓宇。我們不認為綠表家庭利用「首資」，在二手市場購買單位是雙重福利。若考慮到公屋的低流轉率，大部份公屋租戶，會長期接受政府的租金津貼。若果「首資」可以提供合理誘因，令有負擔能力的綠表家庭自置居所，不單可以收回公屋或編配權，再分配給輪候冊的公屋申請人，亦可以更加活化二手市場。另外，「首資」是針對首次置業而設，因此我們認為白表的所有申請成員，要符合更嚴謹的物業擁有權資格，由申請時至5年前不得擁有任何住宅物業。

52 置業貸款計劃釐定入息及資產限額和貸款／每月補助金的款額時，房委會以一個位於擴展市區及新界區內樓齡10年、實用面積為40平方米的單位的平均樓價作為參考，有關樓價在2002年第一季為116萬元，在2004年第一季為110萬元。資料來源：立法會CB(1)2028/03-04(04)號文件；<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/papers/hg0607cb1-2028-4c.pdf>

53 資料來源：20/11/2017 《房協最新資助出售房屋項目截止申請》；[https://www.hkhs.com/chi/wnew/pdf/pr\\_20171120.pdf](https://www.hkhs.com/chi/wnew/pdf/pr_20171120.pdf)

54 房委會缺乏所需的專業知識和經驗去評估貸款計劃下借貸人的拖欠還款風險。資料來源：立法會CB(1)2447/03-04號文件；<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/minutes/hg040607.pdf>

55 貸款的尚欠本金按比例攤分

56 在2003年SARS後，因樓市市況急轉向下，房委會和銀行均採取紓緩措施。

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

4.26 名額方面，「首資」參考了透過「置貸」過去的成效<sup>57</sup>，若以住宅樓宇每年平均成交量的5%為基礎，2015-2017年度的住宅樓宇買賣合約，每年平均為5.7萬宗<sup>58</sup>。我們建議「首資」的每年名額以2,800個為準，並隨著住宅成交上升，按固有的百分比去調整名額。

4.27 「首資」將要動用房委會的儲備。房委會在2017年4月初，約有現金及投資結餘490億元，並預期結餘在2022年3月底，下降至約360億元。預測2017年至2022年的每年平均淨支出為26億元<sup>59</sup>。至於「首資」的支出估算為每年5.6億元，佔房委會2017-18年度的現金及投資結餘1.23%，所以「首資」的支出應不會對房委會的結餘構成重大壓力。從政府的公共開支總額來看，「首資」佔2017-18年度的房屋類別公共開支1.55%<sup>60</sup>，因此，「首資」只會輕微增加政府在該類別的開支。我們建議「首資」可以由房委會執行，並在有資金需要時向政府尋求注資。

---

57 透過「置貸」購買的物業數目佔住宅樓宇每月平均成交量5.7%。資料來源：立法會CB(1)2028/03-04(04) 號文件；<http://www.legco.gov.hk/yr03-04/chinese/panels/hg/papers/hg0607cb1-2028-4c.pdf>

58 將每年價值大於一百萬元的住宅買賣合約成交計算。資料來源：土地註冊處-樓宇單位買賣合約的統計數字；<http://www.landreg.gov.hk/tc/monthly/agreement.htm>

59 資料來源：房屋委員會2017/18年度修訂預算、2018/19年度建議預算及2019/20年度至2021/22年度財政預測 - 主要的預算及財政預測數字摘要；<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/HA4-18-TC.pdf>

60 資料來源：2017-18財政預算案 - 附錄 B；[https://www.budget.gov.hk/2017/chi/pdf/c\\_appendices\\_b.pdf](https://www.budget.gov.hk/2017/chi/pdf/c_appendices_b.pdf)

## 第四章 支援首次置業家庭的政策建議

表八 「首置資助計劃」的細節

	首置資助計劃 - 「首資」	置業資助貸款計劃 - 「置貸」 (2003年停止)
<b>對象</b>	二人或以上的白表和綠表家庭	白表和綠表之家庭及單身人士
<b>綠白表比例</b>	不設比例	1:1
<b>資助方式</b>	一筆過20萬元置業補助金	1. 免息貸款53萬元，分13年還款 2. 免息貸款39萬元，分20年還款 3. 每月按揭還款補助3,800，為期48個月，不用償還 (單身人士的貸款額及補助金減半) (三個方案的淨值資助額均為17萬元)
<b>購買住宅的限制</b>	白表：二手私人物業市場的樓宇 綠表：二手私人物業市場的樓宇	白表：私人物業市場的樓宇 綠表：私人物業市場的樓宇及居屋
<b>住宅物業擁有權</b>	白表：申請日起計之60個月前至購買該等計劃樓宇時，所有家庭成員均不得擁有任何住宅物業 綠表：不受住宅物業擁有權限制	白表：申請日起計之24個月前至購買該等計劃樓宇時，所有家庭成員均不得擁有任何住宅物業 綠表：不受住宅物業擁有權限制
<b>家庭收入及資產限額</b>	白表：二人家庭為例，每月入息限額為52,000元，資產限額為170萬元 綠表：不受入息及資產限額的規定	白表：二人家庭為例，每月入息限額為23,000元，資產限額為48萬元 綠表：不受入息及資產限額的規定
<b>名額及優先次序</b>	每年2,800名額，按居屋選樓次序 <sup>61</sup>	每年10,000名額，「家有長者優先選樓計劃」優先

資料來源：立法會房屋事務委會

61 資料來源：「出售居者有其屋計劃單位 2017」；[http://hos.housingauthority.gov.hk/mini-site/hos2017/common/pdf/application-form/hos\\_2017\\_app\\_guide\\_white\\_c.pdf](http://hos.housingauthority.gov.hk/mini-site/hos2017/common/pdf/application-form/hos_2017_app_guide_white_c.pdf)



# 第五章

## 政策風險分析

## 第五章 政策風險分析

5.1 在落實第四章的方案時，我們需要考慮執行三個政策的潛在風險。放寬按揭貸款成數及範圍不代表全面刺激置業需求，因為按揭成數超過80%及壓力測試下的供款收入比率，均跟隨金管局的制度，而對邊際上受惠放寬政策的首置買家的入息要求並沒有下降。另外，雖然放寬後會令整體按揭借款額上升，在第四章建議的「按揭」下，貸款上限的升幅會按樓價組別上升而作遞減，以穩定按揭借款額的增長。現時拖欠比率<sup>62</sup>僅處於0.02%的極低水平，而置業者需要為超出金管局按揭上限的貸款購買保險。我們認為違約風險不可能短時間作出結構性改變，以及擴散到整個銀行業界。

5.2 我們在現階段建議的「強積金置業計劃」中，累算權益的提取上限為10萬元，而提取的數額不足以全數支付大部份小型二手住宅的首期。此建議可以防止大量有意首次置業的家庭在同一時間進入二手市場，短時間刺激小型單位的需求。反而計劃可以透過家庭已有的恆常儲蓄，區分有意置業家庭進入二手市場的先後次序，舒緩小型單位的樓價升幅。至於「強積金置業計劃」不設名額和年齡限制，是希望將該計劃的按揭審批權交予銀行業界處理。此外，首置買家明白抽出強積金累算權益，是一種提早投資的行為，需要和退休後的邊際收益作取捨。為處理因計劃而引起的道德風險，例如吸引更多短視的買家，方案會要求買家為抽取的權益購買保險。因此，我們推算整個「強積金置業計劃」不會對樓市及銀行業界有很大的影響。

5.3 最後，「首置資助計劃」的福利轉移是三項建議中最大，計劃無疑會增加置業需求。因此，計劃有更嚴謹的物業擁有權限制，以及建議的名額會與每年住宅的成交量掛鉤。

---

62 資料來源：2017年11月的金管局住宅按揭統計調查結；<http://www.hkma.gov.hk/chi/key-information/press-release-category/residential-mortgage-survey.shtml>

# 第六章

## 總結

## 第六章 總結

6.1 首置家庭遇到近年樓價節節上升時，往往因為首期不足而無法置業。關鍵當然在於供求不平衡。長遠的供應問題要從土地規劃、地積比率和建屋量等等去處理，而我們認為政府可以改善房屋需求的措施，向首置用家施予援手。

6.2 本報告就著改良現有的按揭保險計劃、利用強積金的累算權益作首期和推行首置資助計劃，去探討支援首置家庭置業的方案。在表九，我們總結了三項方案的內容及其實施的考慮。「時間性考慮」反映方案協助買家置業的速度；時間性愈快，買家便能於愈短時間內置業。而「行政複雜性」，是考慮方案能否獲得立法會辯論通過，及修訂相關連帶政策和法例的程序。此外，潛在的受惠家庭數目，亦是政策的重要考慮因素。放寬「按揭」及「強積金置業計劃」的受惠家庭住戶數目，我們分別估算有23萬戶及28萬戶，而「首置資助計劃」則受名額限制。

6.3 我們期望建議的方案可以多方面為首置家庭提供額外首期資金。透過建議的方案，活化二手樓宇市場，適量增加物業流轉率，釋放潛在的中小型單位供應，從而惠及首次置業家庭。三個建議的政策，均對政府的財政負擔不大，政府在處理放寬按揭及強積金置業計劃時，更只需考慮行政成本。

6.4 為著香港的長遠經濟及社會發展，政府應盡快審視現有的房屋政策，以協助年青家庭置業。我們期望政府積極考慮本報告的建議，落實對首置家庭有利的支援政策。長遠而言，透過置業政策，收窄跨代貧富差距，促進社會和諧。

## 第六章 總結

表九 建議政策摘要

	放寬按揭貸款成數及範圍	強積金置業計劃	首置資助計劃
<b>內容</b>	放寬按揭下最高的貸款成數到95%及擴大按揭的範圍到800萬元樓價	提取強積金內的總累算權益一半或上限10萬元作首次置業，以兩者為低	政府提供一筆過20萬元置業補助金
<b>受惠家庭數目</b>	22.75萬戶 <sup>63 64</sup>	27.9萬戶 <sup>65</sup>	2,800戶
<b>額外資金來源</b>	香港按揭證券有限公司	帳戶的累算權益	房屋委員會
<b>對市場影響</b>	輕微	輕微	住宅成交的5%
<b>時間性考慮</b>	快	慢	快
<b>行政複雜性</b>	簡單	複雜	中度
<b>可能風險</b>	貸款額增加	退休保障削弱	房委會儲備減少

63 我們在2016年中期人口統計，以家庭住戶每月收入為3萬元以上，居於租住的私人永久性房屋及其他房屋類型的家庭住戶數目而作出的估算。家庭收入在3萬元以下，第四章的參數下作90%樓宇借貸亦只可購買約330萬元以下的單位，並不符合現時的成交樓價。由於沒有詳細的住戶資產數據，我們假設受惠家庭的收入為按揭下最高成數的樓貸為約束條件。

64 自置居所的家庭數目並沒有計算在內，惟我們沒法有效地估算因政策而作出的家庭結構改變，從而加入受惠範圍。

65 我們在2016年中期人口統計，以二人家庭或以上的住戶每月收入為1.4萬元以上(強積金供款的最低月入為\$7,100)，居於租住的私人永久性房屋及其他房屋類型的家庭住戶數目而作出的估算。由於沒有詳細的住戶資產數據，我們假設受惠家庭的收入為按揭下最高成數的樓貸為約束條件。



---

## 聲明 Disclaimer

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, Internet or otherwise, without the prior written permission of Hong Kong Policy Research Institute.

版權所有，翻印必究。

Any opinions, findings, conclusions or recommendations expressed in this material are solely those of the author(s). Every effort has been made to acknowledge the origin of all cited information with reference to copyright material, both illustrative and quoted. We apologise for any omissions in this respect and will be pleased to make the appropriate acknowledgements in any future printed and online edition.

本報告所表達的任何意見、研究成果、結論或建議，只反映作者的立場及觀點。如有遺漏或錯誤，歡迎聯絡香港政策研究所作出更正。

Although the authors and the Institute have made every effort to ensure that the information in this material was correct at press time, the author(s) and the Institute do not assume and hereby disclaim any liability to any party for any loss, damage, or disruption caused by errors or omissions, whether such errors or omissions result from negligence, accident, or any other cause.

刊物內容及資料只供參考，讀者需自行評估及承擔有可能的損失，作者及香港政策研究所概不負責。

In the case of any inconsistency or ambiguity in this disclaimer between the English version and the Chinese version, the English version shall prevail.

本聲明以英文版本為準。

## 聯絡我們 Contact Us

-  [www.facebook.com/hongkongvision](http://www.facebook.com/hongkongvision)
-  (852) 3920 0688
-  [info@hongkongvision.org.hk](mailto:info@hongkongvision.org.hk)
-  <http://hongkongvision.org.hk/>
-  葵涌葵昌路8號萬泰中心14樓1409-1413室  
Unit 1409-1413, 14/F, Manhattan Centre,  
8 Kwai Cheong Road, Kwai Chung

