

專責委員會(2)文件編號 T130

SC(2) Paper No. T130

L/M

PSH
DSH(2)

Draft Statement on Housing

17 I attach a draft Housing Statement (to be delivered by SHPL?)
f.y.c. please.



(Carlson K.S. Chan)
Head, SPU
12.10.2002

擬稿

房屋及規劃地政局局長孫明揚
有關房屋政策的聲明

前言

最近，我留意到樓市的發展再一次成為社會人士廣泛關注的問題。故此，我希望利用今天的機會，陳述一下特區政府房屋政策的大方向，以及在這方面的一些新措施。

2. 房地產市場，是香港整體經濟重要的一環。而房地產市場的每一個環節，都與民生息息相關。過往數年地產及建築業平均佔香港的本地生產總值14%⁽¹⁾；假若將其他相關行業例如財務及保險等計算在內，比重將更高。基於這個原因，特區政府在過去五年間，大力落實解決香港房屋問題的政策及措施。現時輪候公屋平均時間已縮短至三年以內⁽²⁾；居住環境欠佳的住戶，數目已大幅減少四成多⁽³⁾；而整體自置居所比率亦已由50%升至56%⁽⁴⁾。這些成就，不獨獲得聯合國讚賞，亦值得香港人引以為傲。

(1) 根據政府統計處《本地生產總值2002年第2季》季刊，以當時市價計算，1996年至2000年的平均值為14.4%。
(2) 根據房屋署申請組資料，整體申請公屋人士的平均輪候時間，已從1997年3月底的6.6年縮短至2002年9月底的2.6年。
(3) 根據政府統計處綜合住戶統計調查數字及房屋署行政紀錄，居住環境欠佳的住戶由1997年第1季約179,000戶下跌至2002年第1季約100,000戶，下調約45%。
(4) 根據房屋署所編製的整體自置居所比率，比率由1997年3月底的50%上升至2002年3月底的56%。

房屋政策檢討

3. 不過，亞洲金融風暴過後，全球經濟放緩，香港亦不能獨善其身。在通縮持續和經濟形勢嚴峻的情況下，本港的物業市場受到很大壓力。現時整體樓價已大幅下調超過六成，成交量亦減少了超過一半，私人住宅樓宇的淨資產值更由高峰期的3萬7仟億元下滑至2萬億元。房屋政策亦往往被指不合時宜及有欠清晰。所以在過去的三個月，我和我的同事對整體房屋及有關政策進行了全面反思。我亦約見了不同界別人仕、政黨、關注團體及居民代表，探討大家共同關心的房屋問題。

4. 從這些非常有用的討論當中，大致上可得出三個原則上的共識：首先，政府的資助房屋策略，應以幫助那些沒有能力租住私人樓宇的低下收入家庭為首任。第二，政府應檢討現時長遠房屋政策下一些缺乏彈性的工作目標；因為能否達到這些目標往往是取決於眾多不受政府控制的外圍因素。最後亦可能是最重要的共識，是我們必須維持一個穩定、公平和自由的市場環境，讓私人房地產市場健康地持續發展。但當市場出現嚴重的供求失衡時候，政府亦有責任盡力穩定樓市，避免樓價出現大幅度波動。在過去樓市出現泡沫時如是，到現在樓市急劇下跌亦如是。政府的政策應該因時制宜，貫徹如一。

房屋政策市場化

5. 多年以來，政府作為主要的土地供應者，並且推行龐大的公營房屋建設計劃，無可避免地對樓房市場產生影響。我們認為，在維持政府在租住公屋方面的承諾的前提下，政府今後應盡量減低公營房屋的角色，以給予私人市場最大的發展空間。政府近年來的步伐便是朝著這個大方向走，這包括政府與房屋委員會達成協議，以貸款逐漸代替興建居

屋，暫停銷售居屋十個月，並將銷售數量逐步下調，開始推動租金津貼，為公屋申請人提供多一個選擇，以及宣布連串放寬打擊樓宇炒賣的措施。總而言之，政府的房屋政策將加速地以市場為主導，逐步減卻在市場的參與，即盡量充份利用市場提供的機會，落實我們的承諾，同時以此搞活樓房市場，達致一石二鳥的效果。

具體房屋指標

6. 為了方便衡量房屋政策落實的成績，政府在九八年提出了一些具體的指標，例如長遠達致七成整體自置居所比率、每年提供五萬個房屋資助機會等。這些指標，主要是根據當時估計長遠人口增長所帶來的房屋需求而制訂，往往未能反映短期經濟波幅及各種外來因素所引起的需求改變。我們亦關注到維持這些房屋指標可能會引起市民對市場作出無謂的猜測，甚或曲解政府整體的房屋政策。硬性地用行政手段去嘗試達至這些指標，亦有違以市場為主導的房屋策略。事實上，在實施我以上所提出的市場化房屋政策後，政府亦再無必要繼續堅持過往在一個完全不同的經濟環境下所制定的房屋指標。

恢復市民對物業市場信心的措施

7. 我們明白，市民置業的決定，是受一籃子的因素影響，包括外圍市道，經濟因素，就業情況，利率升降，投資意慾和人口政策等；如今公眾對置業的信心尚未恢復，私人樓宇價格繼續下滑。為了貫徹市場主導的原則，恢復市民對物業市場的信心，政府決定會盡快採取下列措施，這包括兩大方面，即調節供應量及推動需求。

(一) 土地供應

8. 目前本港樓宇供應量明顯過多，私人樓宇單位可供出售量估計超過七萬個⁽⁵⁾，而已建成但尚未發售的居屋單位亦有約[18,000多間⁽⁶⁾]。樓宇價格由九七年至今，已下跌超過六成⁽⁷⁾，更由於近數月內新落成及可供出售的樓宇單位大量增加⁽⁸⁾，致使價格出現持續下調⁽⁹⁾，情況令人憂慮。故此，政府決定取消本財政年度內餘下的兩次土地拍賣，並將有關的四幅地皮撥入土地申請表內，由市場決定是否及何時「勾地」。由於估計市場需要約一年時間消化現有供應的樓宇單位，故此這項措施將為期一年。一年後，政府將檢討這個做法在消除樓市供求失衡的效果，以決定是否需要繼續局部或全部取消這項措施。至於改契和補地價的活動，則不受以上措施影響。

9. 總的來說，政府一方面提供足夠土地以應付市場需求，但另一方面，當樓宇供應遠遠超於需求，市場不能發揮平衡作用時，則政府便需要節制土地供應。只有這樣的具彈性及針對性的土地供應，才可確保供求不會失衡，重建市民對市場的信心。

⁽⁵⁾ 根據地政總署及中原地產代理有限公司的資料顯示，截至2002年9月，估計於1999年至2002年間落成但尚未售出的單位數目約為24,000，而將於2003及2004年落成而預售樓花同意書已批出或尚待批出的單位數目約為32,000，合共56,000個。

⁽⁶⁾ [根據房屋署及房屋協會行政紀錄，截至2002年8月尾，建成但尚未發售的房委會居屋單位有17,318間(這數字包括在24期甲發售的2,451間居屋單位及將會在24期乙發售的2,231間居屋單位)，而空置的房屋協會資助出售單位則有2,707間。扣除1,361間在24期甲已發售的單位，建成但尚未發售的單位合共有18,664間。]

⁽⁷⁾ 根據差餉物業估價署資料，在1997年10月的私人住宅單位售價指數(所有類別)為172.9，而在2002年8月的臨時數字為67.9，下調達60.7%。(1999=100)

⁽⁸⁾ 見註腳(5)。

⁽⁹⁾ 根據差餉物業估價署資料顯示，私人住宅單位售價指數(所有類別)由2002年1月的74.1下跌至2002年8月的67.9，下跌8.4%。

(二) 鐵路土地

10. 對於兩家鐵路公司的住宅發展項目，社會上有批評指出鐵路公司以折扣的地價，即不計算鐵路發展所帶來的土地增值，取得優質地皮。又由於鐵路公司的發展項目一般規模較為龐大，可能會對市場造成廣泛和深遠的影響。

11. 政府很理解這些憂慮，為確保物業市場能持續平穩發展，政府會加強與兩間鐵路公司的聯繫，協調批出土地以至上蓋物業發展合約的步伐和時間。由於鐵路公司一般都會與私人發展商合作發展車站上蓋物業，他們都會參考市場狀況，以謹慎商業運作原則去計劃有關的物業發展。在這個過程當中，政府會透過適當措施，例如在建築規約的條款中給予合理的建築及發售時間，加以協助，使有關的物業，能夠根據實際需求有秩序地放出市場。

(三) 停建及停售居屋/私人參建計劃居屋

12. 自 1978 年以來，房委會經已出售超過 30 萬間居屋及私人參建居屋，佔全港住宅樓宇數量 14%。回應市場轉變及市民的訴求，房委會在過去數年經已採取一系列措施，包括大幅削減居屋/私人參建居屋的建屋量、將單位轉賣為租，以及在 2000 年 7 月和 2001 年 9 月停售賣單位。雖然作了以上的轉變，但居屋的存在始終會加重現時樓宇市場供過於求的情況。歸根究底，我們實在須要反思是否應該繼續以有限的房屋資源興建資助自置居所。

13. 由於物業市場供求失衡，樓宇價格與居屋市場重疊的情況仍然存在。最新一期居屋銷售比率跌至歷史新低⁽¹⁰⁾，而購買者中公屋住戶所佔的比例亦由過往約七成跌至低於三成。這正好說明了樓價下調，市民的負擔能力相對地提高⁽¹¹⁾，希望置業的低收入家庭已無需只透過居屋供應已能自置物業。為了避免與私人市場直接競爭，政府決定從 2003 年起，除了剩餘及回購單位外，無限期停止出售居屋⁽¹²⁾。而已建成或在興建階段的居屋單位，我們會在不與私人物業市場作直接競爭的大前提下，用不同的方式，提供作其他房屋用途（其中包括作租住公屋及其他租住房屋、旅舍、（公務員宿舍）及市建局安置等用途）。我已委派房屋及規劃地政局常任秘書長（房屋）成立一個工作小組就有關的方案作可行性研究。

（四）停止售出租公屋

14. 政府曾承諾在 1998 至 2007 年的十年內⁽¹³⁾，透過租者置其屋計劃推出不少於 25 萬個公屋單位發售予有關住戶。過去五年⁽¹⁴⁾，我們經已推出了 134,000 個公屋單位供居民認購，而來年亦會推出約 50,000 個單位⁽¹⁵⁾。

⁽¹⁰⁾ 根據房屋署行政紀錄，居者有其屋第 24 期甲的銷售比率為 54%，為居屋計劃有史以來最低比率。

⁽¹¹⁾ 根據財經事務及庫務局所編製的置業負擔能力指數，2002 年第 2 季的數字為 31.3。此數字與 2001 年第 2 季的 41.1 及 1981 年第 1 季的高峰 198.2 比較，分別下跌 24% 及 84%，顯示市民置業負擔能力明顯提高。

⁽¹²⁾ 剩餘單位當中包括 3,800 個分佈在愉翠、鯉安及錦豐三個屋苑未曾發售的單位

⁽¹³⁾ 1997 年施政報告內長遠房屋策略評議部份。

⁽¹⁴⁾ 第一期租者置其屋計劃在 1998 年 1 月 26 日推出，最近一期（即第五期）已於 2002 年 1 月 30 日推出。根據房屋署銷售科資料，由第一期至第五期推出發售的單位數目合共為 133,572 個。

⁽¹⁵⁾ 根據房委會租者置其屋計劃向前推展計劃，第六期甲及第六期乙將分別於 2003 年 1 月及 10 月推出；推出的單位數量分別約為 26,300 個及 23,500 個，即合共約 50,000 個。

15. 事實上，從公屋居民手中收回的單位，一向是我們藉以滿足公屋需求的重要支持。一旦將單位售予居民，房委會便不能收回單位再編配予其他住戶。結果是，愈售出更多公屋單位，我們便需要興建更多新單位來填補所需。更明顯的是，大量便宜單位推出市場，當然會對樓宇市場造成衝擊，尤其是在二手市場方面。

16. 此外，租置計劃一路以來所推出的單位主要為「Y」型及其他較舊類型的公屋，但明年以後，我們便再沒有其他適合用作銷售用途的舊型公屋單位。換句話說，假若我們要達到當初推售不少於 25 萬個單位的承諾，便需要推售樓齡較新，主要為「和諧式」設計的公屋單位。然而，若要推售「和諧式」設計的公屋單位，我們將面對不少難以解決的問題。首先，在定價方面，若定得太高，會超出公屋居民的負擔能力；若定得太低，則恐怕會對樓市造成負面影響，尤其對於購買了同為「和諧式」設計的居屋業主來說，更為不公平⁽¹⁶⁾。事實上，自從租置計劃實施以來，居屋的申請經已大受影響。其次，當我們一開始推售「和諧式」設計的單位，差不多已等於我們會在日後繼續發售其餘所有可供銷售的單位。在如此龐大的潛在供應下，樓宇市場難免會受到影響。

17. 綜觀以上各點，為了貫徹政府逐步退出房地產買賣市場的政策，除經已發售及已宣佈將於明年推出的第 6 期甲和乙的屋邨外，政府將會終止租者置其屋計劃。有意置業的公屋居民可通過款貸計劃，在居屋二手市場購買無需補地價的居屋單位，或用貸款在私人市場購買自己的物業。

(16) 截至第二十四期甲為止，房委會所推出的所有居屋單位中，約有 56,500 個為和諧式設計。

(五) 停止混合發展

18. 政府綜合過往房屋委員會和房屋協會在混合發展項目所得的經驗，確信由市場全面參與及全權發展有關計劃，將會為整體社會帶來最大的經濟效益。因此，政府決定將會全面停止混合發展、私人參建計劃及房協出售住宅單位的計劃。現時房協位於鴨脷洲及西九龍填海區的兩個混合發展項目，我們打算交予有關發展商作私人樓宇發售，而政府則按比例收回款項。至於政府原定與房委會共同發展北角邨原址的計劃，亦告取消。

(六) 長遠檢討置業貸款

19. 隨着居屋的停售，政府置業貸款幫助有需要的市民置業。市民可在置業地點、單位類別及面積方面，享有更大的自由和更多的選擇。我們必須知道，提供一間居屋的資助，最高足以提供三筆置業貸款⁽¹⁷⁾，因此無論從運用公帑抑或市民選擇的角度，貸款都比出售居屋更具成本效益。房委會更可透過置業貸款予公屋住戶，收回公屋單位再編配予輪候冊上的家庭。

20. 長遠而言，提供置業貸款雖可幫助市民置業，但亦可能導致市場過度依賴政府在這方面所提供的資助。故此，我們認為在現時房屋市場供求失衡的情況獲得改善後，政府須就提供置業貸款的政策作全面檢討，並且不排除取消有關計劃。我們初步計劃是在兩年後作出檢討。事實上，假若私人市場經已能夠為不同類型的置業人士提供合適的單位，政府實在無需提供貸款，以免扭曲市場。

⁽¹⁷⁾ 根據房屋署的財務分析，按 2006 年 5 月時的現值淨額比較，提供一個置業貸款所涉及的公共資助約為 187,000 元；而在市區興建一個實用面積約 48 平方米的居屋單位，連地價計算在內所涉及的公共資助，則約為 503,000 元，是一個置業貸款資助額的 2.7 倍。

(七) 放寬租住權管制

21. 目前本港的租務市場明顯缺乏彈性，業主收樓轉租手續極為繁複，為了確保私人租務市場回復自由運作，給業主應有的彈性及自主，減少收樓及轉租的難度，政府會全面檢討《業主與租客（綜合）條例》。目的是全面放寬樓宇的租住權管制，減少干預私人合約的情況，除了令租務市場更形活躍及對投資者更為吸引外，更可為政府推動租金津貼提供較廣闊的空間，可說是一舉兩得。政府預計在今年年底或明年初可將有關法案提交立法會。

(八) 取消控制樓宇炒賣措施

22. 政府自九十年代中期引進了一系列打擊炒賣樓宇措施。現時大部份的措施已被放寬或取消。至於餘下的措施，當中亦有不少已不合時宜。因此，我打算取消以下三項控制樓宇炒賣措施：

(甲) 地產市場經過多年的發展，限制內部認購的原意已逐步失去其意義。大部份內購的買家其實是那些真正的用家。內購的限額甚至使一些真正的用家未能購得通常有更多優惠的內購單位。政府決定把這項過時的限制取消。

(乙) 取消現時購買每一個住宅單位不可同時購買超過兩個車位的限制。

(丙) [同樣地，在現時樓宇炒賣活動經已差不多絕跡的情況下，政府亦決定，即時將購買樓價在_____以[上/下]所徵收的釐印稅由 3.75% 下調至 2.75%，以回復 1994 年前控制樓宇炒賣措施推出前的情況。]

租住公屋

23. 雖然政府的房屋政策，特別是在樓市發展及自置居所方面，會以市場主導為大原則，但這並不表示政府會減少對真正有需要的家庭在房屋上的支援。讓我在此再重申政府在租住公屋的承諾：我們會繼續致力維持平均輪候公屋時間在三年左右的水平。事實上，對於很多願意較彈性地接受編配的家庭，他們現時可望在一年內獲安排「上樓」。

[24. 我亦希望在現時公屋供應比較寬裕的情況下，加快改善公屋擠迫戶的問題。我會要求房委會檢討是否可放寬現時擠迫戶的標準—即居住密度少於每人5.5平方米室內樓面面積。讓更多公屋租戶在資源許可情況下，透過「紓緩擠迫調遷計劃」，進一步提昇居住空間及質素。]

25. 正如我較早前提及，政府及房委會正積極考慮將租金津貼計劃從長者伸延至公屋輪候冊上的非長者家庭。以直接財務資助的方式去幫助有需要家庭租住合適和負擔得來的住屋，可讓公屋申請人有一個額外的選擇，從私營房屋市場租住合適的居所，而無須局限於房委會所興建的公屋單位。直接財務資助亦可按實際需求作出靈活調整，比實物資助更具彈性。擴大租金津貼的服務對象亦有利創造合適的環境，使私人物業市場可以在滿足房屋需求方面，發揮最大的作用。房屋署會在短期內向房委會提交建議，將租金津貼計劃伸延至非長者家庭。

結語

26. 正如我前面所說，政府的房屋政策將以市場為主導，是把有限的資源，用於幫助有需要的家庭，而同時會盡量採用財政資助的方法，落實安民的承諾。

27. 樓市的興旺，有賴經濟的推動和市民信心的恢復。政府深信，住屋是市民的基本需求，若經濟開始好轉，市民重拾信心，房地產市場自然會重回上升軌道。但另一方面，如果樓價持續下滑，定會拖慢香港經濟復原的步伐。因此，政府以上提出的措施，目的在於使房屋市場現時的嚴重供求失衡情況有一個足夠的調整空間，避免樓價失控下滑，衝擊整個經濟。有少數人士不時指責政府托市或「官商勾結」。其實樓市的升跌，是由多個不同因素交織造成，其中絕大部份外圍因素，更非在政府能力及影響範圍之內，樓價的升跌，最終應由市場決定。事實上，現時流動資金空前充裕，銀行存款達[33,300]億；而市民置業負擔能力，現時正處於歷史高位；這些因素，均對樓市復甦起着正面、積極的作用。

28. 最後，我相信只要有一個清晰、全面及以市場為主導的房屋政策，加上一個表裏一致及具彈性的執行策略，才可以使我們有效地穩定樓市，長期恢復市民在這方面的信心。

二零零二年十月十二日