

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)2378/09-10號文件

檔 號：CB1/PL/HG

## 房屋事務委員會 向立法會提交的報告

### 目的

本文件旨在匯報房屋事務委員會在2009-2010年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，在2010年7月14日立法會會議席上提交議員省覽。

### 事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過，以及在2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日和2008年7月2日修訂的一項決議案，成立房屋事務委員會，負責監察及研究與私人及公共房屋事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由15名委員組成。王國興議員及馮檢基議員分別獲選為正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

### 主要工作

#### 公共房屋

##### *恢復推行居者有其屋計劃及活化居屋二手市場*

4. 隨着私人住宅單位價格因1997年樓價暴跌而出現大幅下調，當局認為居者有其屋計劃("居屋計劃")和私人住宅物業市場出現了重疊的情況。政府當局因應市況的轉變，於2002年11月公布其重新定位的房屋政策，表示會退出其作為物業發展商的角色，停止興建和出售資助房屋單位，並減少整體建屋量中由政府負責興建的單位數目。由於推行該項政策，當局由2003年

起無限期停建及停售居屋計劃單位。至於已建成或興建中的居屋計劃單位，則會按不與私人市場直接競爭的原則處理。在本地經濟由2003年開始復甦及物業價格持續上升的情況下，有越來越多人要求恢復推行居屋計劃，以協助低收入家庭自置居所。

5. 事務委員會曾於2010年5月3日會議上討論有關恢復推行居屋計劃及活化居屋二手市場的事宜，並邀請關注此事的人士及團體發表意見。政府當局解釋，現行的房屋政策旨在為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供資助租住公屋("公屋")，以及盡量減少對物業市場的干預。然而，這並不表示政府當局不重視市民的置業需要。由於社會對於是否有需要檢討現行政策及恢復推行居屋計劃意見紛紜，加上推行任何資助置業計劃均無可避免會影響社會各階層及整體經濟，因此政府當局在考慮有關事宜時必須極之審慎。鑒於近日私人樓宇價格飆升，可能會令物業市場出現泡沫危機，政府當局會透過增加中小型單位的供應量，竭力確保物業市場的平穩發展。為此，800個剩餘夾心階層住屋計劃("夾屋計劃")單位及4 000多個剩餘居屋單位已分別於2010年3月及6月全數推出發售。當局現正考慮研究活化居屋二手市場的措施，以期透過各種方法增加單位的整體供應量，藉以解決市民面對的置業問題。

6. 部分委員雖同意政府有需要提供更多土地以供發展房屋，以應付單位供應方面的需求，但他們關注到發展商可能會囤積土地，用作發展中低收入家庭無力負擔的豪宅。鑒於市區及市郊物業的價格均大幅上升，物業市場已再說不上是健康平穩。此等委員認為，一次過推售剩餘居屋及夾屋單位並不能有助改善有關情況，因為單位的供應量有限，而且不少合資格申請人會因而在別無他法之下租住或購買私人樓宇單位。此等委員認為只有在房屋供應量充足，能夠應付各階層市民需要的情況下，政府才應盡量減少對市場作出的干預。他們促請當局提供更多資助房屋，以滿足市民的期望。恢復推行居屋計劃的目的是穩定物業市場，以及協助低收入家庭實現置業夢想。然而，政府當局堅持社會就恢復推行居屋計劃一事未有共識。在此方面，事務委員會促請政府當局進行公眾諮詢，以蒐集市民對恢復推行居屋計劃的意見。

7. 政府當局在2010年6月展開有關資助市民自置居所的公眾諮詢。事務委員會獲邀出席運輸及房屋局局長在2010年6月26日舉辦的集思會，以便就有關事宜交流意見。

## 新公屋租金調整機制

8. 政府當局於2007年1月提交《2007年房屋(修訂)條例草案》，藉以訂定根據公屋租戶的家庭收入變動對租金作出上調及下調的租金調整機制，用以取代法定的租金與入息比例中位數10%上限條文。修訂條例於2007年6月13日的立法會會議席上獲得通過，並由2008年1月1日開始實施。根據新租金調整機制，當局會每兩年進行一次公屋租金檢討，並會根據反映公屋租戶家庭收入在有關檢討第一和第二期間的變動的入息指數變化，對公屋租金作出上調或下調。計算入息指數的工作由政府統計處處長負責。在租金下調時，當局會根據入息指數的下降幅度調低公屋租金。如須就租金作出上調，則會按入息指數的增幅或以10%的幅度調高公屋租金，兩者以較低者為準。為了提供一個新的起點，以便以收入為基礎的租金調整機制可以有效運作，香港房屋委員會("房委會")已由2007年8月開始把公屋租金調低11.6%。

9. 事務委員會曾於2010年1月7日及3月1日討論新公屋租金調整機制。事務委員會察悉為編製入息指數，房委會於2007年1月開始進行"公屋住戶入息抽樣統計調查"。根據該項統計調查，房委會每月會抽樣選出2 000個住戶，向他們蒐集該月的收入數據。鑒於有關住戶是根據家庭人口分布選出，部分委員質疑在計算入息指數時如未有參考不同地區的收入水平，所得出的入息指數是否可靠，因為不同地區的收入水平可能會有差異。然而，其他委員對於使用家庭人口分布計算入息指數的做法表示支持，但認為把同一入息指數應用於所有住戶並非恰當的做法，因為1人家庭(主要是長者)的收入變動通常較3人至4人家庭的收入變動輕微得多。當局應考慮訂定兩個入息指數，其中一個適用於1人或2人家庭，另一個則適用於3人或以上的家庭。對於在計算入息指數時剔除"不具代表性"的住戶，例如公屋"富戶"及接受綜合社會保障援助的住戶，部分委員亦表示關注，因為此舉或會推高每月家庭平均收入。

## 公屋輪候冊入息和資產限額

10. 當局每年年初均會就公屋輪候冊("輪候冊")入息和資產限額作出檢討，方法是以上一季所得的最新統計數字與上一年的同季數字作出比較。當局曾於2010年3月向事務委員會簡報2010-2011年度的檢討結果。整體而言，2010-2011年度的入息和資產限額將分別較2009-2010年度的有關限額平均增加1.2%和2.5%。

11. 部分委員察悉若建議的限額獲得採納，會有約119 200個(或29.6%)私人樓宇非業主住戶符合申請公屋的資格。鑒於房委會每年只能興建15 000個新公屋單位及從現有公屋收回約16 000個單位作編配用途，他們詢問公屋的供應量如何能應付不斷增加的需求。此等委員認為當局應預留更多資源，以便增加公屋的供應量，務求縮短輪候冊申請人的平均輪候時間。當局亦有需要放寬過於嚴苛的入息和資產限額，特別是而非長者一人申請者的限額，因為此類申請人的入息及資產限額在2009-2010年度及2010-2011年度均維持不變。由於有關2009年私人樓宇單位每平方米租金的統計數據出現差異，部分委員曾於2010年3月舉行的非正式討論中，與政府當局及物業代理跟進私人樓宇單位租金評估方法的有關事宜。

### *公共房屋的建造、維修保養及管理*

12. 自1999年9月發現一連串打樁問題後，房委會已在土地勘測、地基設計、建造規格、合約安排、工程監督以至竣工時的工程驗收等各方面，推行了整套用以提高打樁工程質素的改革和優化措施。事務委員會曾於2010年1月的會議上討論該等質素改革和優化措施的成效。事務委員會普遍歡迎推行各項質素改革及優化措施，因為此舉不但有助提高打樁工程的質素，亦能減少涉及工人傷亡的意外率。委員亦欣悉，雖然各項優化措施導致打樁工程的成本略有增加，但由於進行土地勘測已有效減少了在施工期間作出工程改動的需要，故此整體建築成本並沒有增加。

13. 根據政府當局的慣常做法，當局會向事務委員會定期匯報在公共屋邨推行環保設計及措施的進展情況和成效，所涉事宜包括環保建築技術、廢料管理、節約能源及綠化工作。在事務委員會2009年11月的會議上，委員讚揚房委會在推行環保設計及措施方面所作出的努力，並認為應鼓勵私人發展商在其發展項目中採取類似的措施。儘管如此，委員關注到在興建公共屋邨時採用構件式設計和預製組件技術，會削弱本地建築工人的就業機會。他們建議當局考慮研究是否有可能在工地現場製造混凝土組件，以及預留合適土地，以供在本地製造預製混凝土組件，務求為本地工人創造更多職位。至於廢物管理方面，委員認為房委會應加倍努力提高廢物回收量，因為參與家居廢物源頭分類計劃的屋邨數目在過去3年雖增加了一倍，但家居廢物回收量卻沒有相應增加。鑒於香港有30%人口居於公共屋邨，委員認為若當局為節省能源制訂備有具體推行時間表的量化措施，當可節省大量能源。

14. 隨着行政長官在2009-2010年度施政報告中宣布提高所有新公共屋邨綠化率至不少於20%後，房委會已在新公共屋邨實施多項增加綠化的措施，包括盡可能在地面及斜坡種植；盡可能綠化低層建築、有蓋行人通道、停車場及行車通道的樓頂或天台；在露天停車場、上落客貨處、緊急車輛通道和其他交通流量較低的地方採用草磚鋪地；以及以試驗形式實行垂直綠化，同時研究把垂直綠化計入綠化率。事務委員會於2009年11月及2010年5月討論在新落成公共屋邨推行綠化措施的事宜時，部分委員詢問讓租戶、承建商及地區人士在施工階段參與綠化活動的社區參與計劃，能否推展至現有屋邨，藉此促進屋邨的社區合作關係。在此方面，當局應鼓勵租戶及非政府機構參與屋邨綠化工作，並可舉辦大型活動，藉此促進市民的綠化意識。

15. 事務委員會察悉，為了照顧殘疾人士及長者的需要，房委會已在所有新招標的公屋建築工程合約中，列明必須提供符合屋宇署"設計手冊：暢通無阻的通道2008"所訂規定的無障礙通道。大部分新規定，例如提供暢通易達的泊車位、方便殘疾人士使用的尿盆，以及無分性別的洗手間等等，均已在公共屋邨採用。此外，為使所有人得以使用更加暢通無阻的通道，房委會亦正採用各種創新設計，包括可觸覺引路徑連多能感應地圖，以及新的照明設計。對於沒有升降機設施的現有公屋大廈，如技術上可行，房委會會為大廈加設升降機塔。此外，房委會將會在屋邨範圍內公屋大廈的外圍地方加建升降機、扶手電梯和行人天橋，以連接高度差異較大的高架平台。部分委員雖支持在公共屋邨提供無障礙通道，但他們詢問當局曾否邀請視障人士試用可觸覺引路徑系統，以及若證實有關係系統屬有效設施，當局會否將其使用範圍延展至所有現有公共屋邨。鑒於新的照明設計可節省30%耗電量，政府當局應鼓勵私人機構在私人住宅發展項目引入類似的照明設計。當局應致力在公共屋邨的照明系統更廣泛使用可再生能源，以達到更大的節約能源效果。部分其他委員亦關注到在現有公共屋邨加裝升降機及扶手電梯所需的籌備時間冗長。

16. 房委會於2006年年初展開為期5年的全方位維修計劃，以改善為大約69萬個公屋單位提供的勘察及維修服務。該計劃旨在提供更加以客為本的維修服務，以應付租戶對有關服務日見殷切的期望。事務委員會察悉截至2010年3月，房委會已完成為160個屋邨進行的單位內設施勘察工作。在該等屋邨中，有105個屋邨的勘察／修葺服務業已完成，所涉及的工程項目約有366 000項。全方位維修計劃的首個5年工作周期將於2011年結束，屆時當局會全面檢討該計劃及各項措施的成效。部分委員

認為檢討工作應包括全方位維修計劃所涵蓋項目的範圍及工程承辦商的表現。與此同時，不同承辦商之間應有更佳的協調，務求在同一時間加快進行同一單位的維修／保養工程，以盡量減輕對租戶及其鄰居造成的不便。

17. 為提升現有公共屋邨的居住環境，房委會進行了改善工程，以提供切合居民需要的多樣化康樂設施。鑒於人口老化，房委會在過去10年間，已將專為長者而設的健身器材的比例大幅提高至公共屋邨所有戶外遊樂設施的27%。部分委員關注到較舊屋邨提供的康樂設施不足，其中部分屋邨更完全沒有提供任何此類設施。此等委員認為房委會有需要進行研究，以確定在較舊屋邨加設康樂設施的優先次序。部分委員察悉提供專為長者而設的健身器材的經費，是由屋邨管理諮詢委員會("諮委會")的屋邨管理基金撥出，他們擔憂此做法可能會限制了對該等器材進行改善及維修保養的工作，因為有關工作須視乎能否獲得撥款而定。此等委員強調，當局應按照居民的人數和需要而提供康樂設施，而並非視乎撥款情況而定。為此，房委會應考慮直接撥款設置此等器材。

18. 因應保安需要，房委會已在大廈適當位置(包括正門、側門、樓梯出口及升降機)安裝鐵閘、密碼鎖、對講機及閉路電視。為提供更有效的保安管理，房委會於2007年決定提升保安系統，以現代數碼彩色閉路電視系統取代傳統黑白系統，以及增加彩色攝錄機的數目，以提高監察效能及成效，藉以加強保障居民的安全和預防罪案發生。整項工程項目為期6年，預計費用約為9,200萬元。事務委員會委員歡迎當局實施提升計劃，並查詢有關計劃是否適用於租者置其屋計劃("租置計劃")屋邨。

19. 為加強在公共屋邨及中轉房屋就關乎衛生的違規行為進行執法，房委會由2003年8月開始實施屋邨清潔扣分制("扣分制")。租戶或認可住客在所居住屋邨進行的不當行為，將可根據扣分制被扣分，所扣分數的有效期為兩年。除非有值得同情的充分理由，否則被扣分住戶在分數有效期內將不得申請任何形式的自願調遷。若租戶於兩年內的被扣分數累計達16分，當局會根據《房屋條例》(第283章)第19(1)(b)條向其發出遷出通知書，將其租約終止。扣分制會每年作出檢討。目前，扣分制共涵蓋28項不當行為。事務委員會曾於2010年1月討論推行扣分制的進展情況。部分委員重申，要求整個家庭為個別家庭成員觸犯的不當行為負責並不公平。在部分個案中，其他家庭成員已盡力防止違例家庭成員作出有關的不當行為，但卻徒勞無功。房屋署應考慮尋求專業人士的協助，幫助該類家庭解決問題，而不是對他們作出扣分。

20. 為改善屋邨的管理，事務委員會歡迎諮委會夥拍非政府機構推行促進公共屋邨睦鄰的優化安排，以及成立為期兩年的租置計劃諮詢隊，為租置計劃屋邨的業主立案法團提供諮詢和教育服務，藉以令法團具備屋邨妥善管理及維修保養的基本知識。鑒於天水圍"房屋諮詢及服務隊"先導計劃能幫助新租戶適應新居住環境，以及協助諮委會、相關政府部門及非政府機構舉辦加強居民歸屬感的聚會和活動，委員支持把先導計劃延續兩年，並擴展其服務範圍至同時涵蓋屯門和東涌區。

### 公共屋邨零售及停車場設施的提供和管理

21. 隨着房委會把轄下180項零售和停車場設施("產業設施")注入領匯房地產投資信託基金("領匯基金")，以及領匯基金於2005年11月25日公開上市後，房委會分拆出售產業設施的程序已告完成。在分拆出售產業設施後，領匯管理有限公司("領匯公司")成為私營機構，其經營方針和日常運作完全獨立於房委會。事務委員會一直密切監察分拆出售產業設施的進展，因為已分拆出售產業設施的管理事宜，以及保障從事領匯公司外判服務的非技術工人的權益，一直是公眾關注的事宜。事務委員會上一次在2010年4月討論提供及管理產業設施的事宜時，委員深切關注到儘管已分拆出售零售設施的人流出現負增長，但領匯公司在3年租賃期內的平均每年加租幅度仍高達7.3%，此舉實有違領匯公司當年在領匯基金上市時所作出，關於若顧客流量及銷售額沒有相應增長便不會調高租金的承諾。此等委員指出，高昂的租金水平不僅迫使眾多商戶遷出領匯公司轄下商場，亦推高了此等商場所出售貨品的零售價，有關成本最終會轉嫁到主要是公屋居民的消費者身上。

22. 除已分拆出售的零售設施外，委員亦察悉領匯公司正就出租轄下約700個停車位予非居民人士申請豁免。有關程序仍在進行中，因為領匯公司以大約715萬元作為追溯豁免限制費用的建議並未獲得地政總署接納。事務委員會要求政府當局解釋追討豁免限制費用的工作為何需時這麼久，以及告知何時才可全數討回有關費用。

### 私人樓宇

#### 檢討《業主與租客(綜合)條例》(第7章)

23. 《業主與租客(綜合)條例》於1973年制定，旨在綜合以前各項有關業主和租客事宜、租賃的保障和終止，以及租金管制和追收的法例。住宅租賃的租住權保障在1981年引入，當時

正值房屋嚴重短缺，導致續訂租約時租金大幅攀升。根據租住權保障，如租客希望續約並願意繳交續約時的市值租金，業主必須同意續訂租約。業主只可基於某些法定理由，例如租客欠交租金或業主需要收回物業自住或重建，始能拒絕續訂租約。訂定此等限制的目的，是為了保障租客免受無良業主迫遷，讓租客有權以市值租金續訂租約。在當年住宅單位嚴重短缺，租客的議價能力薄弱之時，租住權保障確有助保障租客的權益，但另一方面亦窒礙了私人租賃市場的自由運作，減低了投資者把物業出租的意欲。自立法會制定《業主與租客(綜合)(修訂)條例》後，租金管制及租住權保障已分別在1998年及2004年撤銷。

24. 事務委員會於2009年12月的會議上討論《業主與租客(綜合)條例》的檢討事宜時，委員指出在撤銷租金管制後，租客因租金大幅上升而難以覓得他們負擔得來的居所。撤銷租住權保障更令情況進一步惡化，因為租客即使願意支付續約時的市值租金，也未必能夠續訂租約。不少租客均被迫遷離他們居住多年的地區，並割斷他們在區內建立的聯繫。對於受到市區重建局進行的市區重建計劃影響的租客，撤銷租住權保障亦影響了他們獲安置入住公屋的資格，因為他們往往在租約屆滿時被迫遷出。委員促請政府當局檢討該條例，以釋除租客的疑慮。對於有眾多夾心階層家庭既無力負擔私人住宅單位的高昂租金，亦不符合申請公屋資格的困難境況，部分委員亦感關注。在撤銷租金管制後，當局有需要放寬入住公屋的資格準則，以便有更多市民可申請公屋。由於公屋申請人的數目有所增加，將無可避免會延長申請人的輪候時間，當局應提供更多房屋資源以應付需求。

#### *加強規管一手私人住宅物業銷售的新措施*

25. 在全球資金日見充裕、極低息環境及按揭市場競爭激烈的情況下，樓宇價格於近期不斷推高。為減低樓市泡沫的潛在風險，政府當局建議推行9項優化措施，以加強規管一手私人住宅物業的銷售，特別是在銷售安排和發放售價及交易資料方面。事務委員會曾於2010年5月的會議上討論上述優化措施。鑒於此等措施將會透過香港地產建設商會("地產建設商會")發出的指引及地政總署的預售樓花同意方案推出，大部分委員關注到由地產建設商會執行該等指引，可能會出現利益衝突的情況，對於並非地產建設商會成員的發展商，當局更無從監察其有否遵循指引行事。此等委員認為進行立法管制並就違規行為訂定罰則條文，在規管物業的銷售活動方面將遠較制訂指引有效。然而，部分委員贊同新訂優化措施能夠提高銷售安排的透明度。



## 其他事宜

26. 政府當局亦曾就有關在房屋署開設兩個首長級職位的建議及為公屋租戶代繳租金的事宜，向事務委員會作出簡報。

27. 在2009年10月至2010年6月期間，事務委員會共舉行了11次會議。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2010年7月8日

立法會  
房屋事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與私人及公共房屋有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

立法會  
房屋事務委員會

2009-2010年度立法會會期委員名單

|      |   |
|------|---|
| 主席   | 王國興議員, MH   |
| 副主席  | 馮檢基議員, SBS, JP  |
| 委員   | 李華明議員, SBS, JP<br>涂謹申議員<br>陳鑑林議員, SBS, JP<br>梁耀忠議員<br>石禮謙議員, SBS, JP<br>方剛議員, SBS, JP<br>李永達議員<br>李國麟議員, SBS, JP<br>劉秀成議員, SBS, JP<br>陳克勤議員<br>黃國健議員, BBS<br>梁家傑議員, SC<br>(至2010年1月28日)(於2010年5月19日再次加入)<br>梁國雄議員<br>(至2010年1月28日)(於2010年5月18日再次加入) |
|      | (總數：15位委員)  |
| 秘書   | 余麗琼小姐   |
| 法律顧問 | 盧詠儀小姐   |
| 日期   | 2010年5月19日  |