



長遠房屋策略 諮詢文件

二零一三年九月



長遠房屋策略：
凝聚共識 建設家園

諮詢文件

長遠房屋策略督導委員會

2013 年 9 月

目錄

	頁數
序言	iii
行政摘要	xi
第 1 章 背景	3
第 2 章 本港房屋問題概述	
香港「萬民樂安居」的成功故事	7
回歸後的長遠房屋策略及其後的房屋政策調整	8
近年房屋日益短缺和價格上漲	11
第 3 章 長遠房屋策略願景	
房屋政策目標	19
長遠房屋願景	19
政府推行的短中期措施	22
實現長遠願景	23
第 4 章 長遠房屋需求推算	
推算原則	27
推算方法	28
房屋需求推算	30
第 5 章 社會上特定羣組住屋需要	
長者	45
年逾 35 歲的非長者單身人士	51
居住環境欠佳的住戶	54
年輕人和首次置業者	58
其他議題	63

第 6 章 充分和合理運用公共租住房屋資源的措施

公屋輪候冊最新情況	69
檢討公屋相關政策	70

第 7 章 不同建屋機構的角色

私營機構	83
香港房屋委員會	84
香港房屋協會	85
市區重建局	86
推動房屋發展	88

第 8 章 增加房屋供應的措施

概論	95
政府增加房屋及土地供應的措施	96
短、中期措施	97
較長期措施	101
其他措施	104

第 9 章 前瞻十年以後

概論	109
我們應如何發展新市鎮？	109
我們應如何善用舊市區的土地？	110
我們是否準備好為未來擁有更寬敞的居住環境而作出取捨？	110
為未來凝聚共識	111

第 10 章 意見分享 115

附件

附件 A — 長遠房屋策略督導委員會委員名單	123
附件 B — 長遠房屋策略工作小組成員名單	124
附件 C — 改善短中期住屋情況的主要措施	125
簡稱一覽表	129
圖表一覽表	130

主席序言：安得廣廈千萬間？

經過十個月共十一次的會議後，長遠房屋策略督導委員會（下稱「督導委員會」）完成這份《長遠房屋策略》諮詢文件，作為期三個月的公眾諮詢，然後會向政府提交諮詢報告。政府會考慮諮詢文件和各方意見，制定長遠房屋策略，以及相關政策措施。因此，這份文件所列的建議，並非政府已作的定論。

上一次制訂長遠房屋策略，已是 1998 年的事，當時提出建屋及置居宏圖，可是其後因出現亞洲金融風暴及宏觀經濟急變，導致房屋政策大幅調整。

今天，住屋是困擾公眾的首要民生課題：「劏房」蔓延、房屋供不應求、樓價租金超出一般市民負擔能力、置業難、租金升、年青一代不少望「樓」興歎。可以說，市民的居住實況與香港的經濟富裕並不相稱，基層的住屋困難更突顯社會的貧富懸殊。當前房屋問題嚴峻，造成社會分化以至階級矛盾惡化。如何扭轉這個局面，踏上新的政策軌道，乃長遠房屋策略的關鍵所在。

香港曾有令人感到自豪的房屋故事。上世紀五、六十年代出現早期的徙置區和廉租屋，其後七十年代啟動的公共房屋計劃，改善不少基層家庭的居住環境，也釋放了大量原被寮屋佔用的市區土地，推動新市鎮的發展，為香港的社會和經濟發展奠定了穩健的基礎，並帶來社會向上流動的良性循環。

一人有一個夢想，不少香港人追求有一個安居之家，讓子女健康快樂成長。目前房屋困境在於供求失衡，短期可供開發的土地有限，而且樓市近年因外圍經濟因素而持續高企，資產泡沫風險不斷增加，並影響宏觀經濟和金融體系的穩定。市民既要求盡快改善居住質

素，但亦愈來愈重視環境保育，況且並非所有市民均接受透過填海和收地等傳統方法來增加土地，使整個房屋供應模式變得更複雜。房屋問題不單關乎供求評估，更涵蓋土地、規劃以至交通、環境和社區設施配套，並涉及不同持份者的訴求和利益。上述情景，在在要求政府及社會走出過去既定思維，重定新路向。

解決房屋問題是今屆政府施政的重中之重。行政長官梁振英先生在其競選政綱中，明確要「協助基層上樓、協助中產置業、促進樓市健康穩定發展」。在訂立清晰的願景和長遠策略大方向的同時，我們需要按部就班，有節有理，講求實效；在穩中求變的過程中，致力理順不同制約與平衡各方利益，不妄求一蹴即就，點石成金。這份《長遠房屋策略》諮詢文件不簡單隨意地承諾一個「玫瑰園」，而是勾勒問題的癥結和複雜所在，剖析我們面對的實質挑戰與局限，並提出多管齊下，積極進取，訂定優次，尋求突破，以走出較好的明天，為香港再撰寫房屋的新故事。

諮詢文件以《凝聚共識、建設家園》為主題，目標是為每一個香港家庭提供適切而可負擔的居所——對基層市民，透過公共租住房屋（公屋）；對中下收入階層和年青首次置業者，透過居者有其屋（居屋）及其他資助房屋；並穩定私人樓市，優先照顧港人的住屋需要，幫助有能力者置居。我們認同市民置居會有助社會穩定和諧，但不主張定下任何置居的硬指標。在策略上，大前提是要持續增加供應，穩定樓市，重建房屋階梯，重視公營房屋（即公屋和居屋）的作用，促進社會流動。

就此，督導委員會主張政府加強在房屋供應方面的角色，採取「供應主導」策略，以長遠根本地解決供求失衡問題。鑑於當前樓價租金高企，與基層市民以至小中產的負擔能力脫節，實在難以做到安居，政府無可

避免要加強公營房屋(公屋和居屋)的作用。因此，我們主張在新增供應上「公營房屋佔多」，初步以 60：40 作為公營和私營房屋之間的比例，並因應日後需求結構變化而作出必要的調整。公營房屋中出租與出售房屋之間的比例，也應維持足夠靈活性；目前而言，有必要較大幅增加居屋供應，多於政府既有承諾的數量。

誠然，長遠房屋需求，受眾多因素影響。因此，督導委員會認為應採取實在的估算，不隨便高估或低估，但需因應政策、經濟和物業市場狀況，每年檢視調整。現時，督導委員會推算未來十年總房屋供應應介乎 440 000 至 500 000 個單位之間，以中位數的 470 000 個單位作為供應目標。在土地供應有限及需時的現實情況下，如何回應這個目標，將是政府一大挑戰。政府應爭取一切有助增加短中期房屋用地供應的機會，並積極推展大規模開發新區的各項計劃。由於外圍經濟環境存在波動風險及經濟周期的影響，任何房屋政策均須保持靈活性和應變性，慎防政策滯後。

社會上不同羣體均有其房屋需要，在短期供應不足下，須定優次、按緩急去處理。誰是現時最有需要的社羣？是基層的家庭和長者，特別是居住環境惡劣者。督導委員會認為要為增加公屋供應訂定持續計劃。除了興建新屋邨外，也應考慮重建高齡屋邨，並要確保現有公屋資源有效運用與流轉。與此同時，不能忽視年青一代的房屋訴求，要讓他們看得到未來，就須確立有效流動的房屋階梯，並增建居屋，幫助年青一代在可負擔能力下置居。督導委員會主張出租公屋仍維持三年平均輪候時間的目標，並以照顧長者及家庭住戶為優先，也應同時改善配額及計分制，分階段縮短 35 歲以上非長者單身人士的公屋輪候時間；並考慮研究在不影響基本社區設施下，在一些公共屋邨範圍內覓地興建單身公屋大廈的可行性。

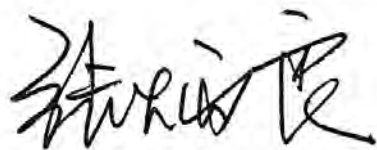
督導委員會特別關注居住在環境惡劣「劏房」的住戶的迫切需要，認為要靠加建公屋去根本解決。同時，促請政府強力執法以杜絕非法和違反樓宇結構和防火安全的「劏房」，並建議考慮以發牌或登記制度規管「分間樓宇單位」。有建議在一些短期空置未用作發展的土地上，興建「過渡性房屋」以安置居住環境惡劣家庭，是否可行端視乎規劃上和基本設施及交通配套上的制約，需要作具體探討。

督導委員會曾討論一些社會關注團體提出向基層住戶發放租金津貼和實施租務(包括租金)管制的建議，但擔心在供應不足下或會推高租金，利不抵弊。社會也普遍關注樓價高企，買樓自住「上車難」。現時政府推行的管理需求措施(包括額外印花稅、買家印花稅及雙倍從價印花稅)，目的就是穩定樓市。但要回應一般家庭及年青一代的首次置業需要，仍需靠增加供應，除了增建居屋及其他資助房屋外，也應考慮以創新方式善用私營機構力量，推行公私營合作計劃，去增建普羅市民能負擔的適切房屋。督導委員會也有考慮應否恢復首次置業資助計劃，但認為在當前供應不足下不宜推行，以免推高樓市。

上述長遠策略，分主次輕重，但均無「地」不行。大量增建公私營房屋，離不開適時的土地規劃與供應。督導委員會促請政府繼續檢視土地規劃和土地行政的各項程序和審批要求，力求釋放和善用土地資源。土地發展與環境生態可持續之間，不應「零和」式對立，須尋求合理平衡。督導委員會明白，改善社區設施配套和公共空間對市民居住環境十分重要，因此，未來的新市鎮應採納均衡而整合的發展模式，並提供足夠的工貿、社區設施和本土就業機會，減低跨區交通負荷。再者，**不單要解決住屋的「量」、也要逐步改善「質」的問題。**長遠來說，應增加市民住屋的人均面積，這可先從非市區的公共屋邨開始。

房屋問題，逼在眉睫，不能蹉跎，或反覆糾纏於空中樓閣式的討論。我們急切需要的，是社會上對問題癥結的共識，以及克服各種制約、抓緊方向優次、穩步解決問題的決心。推動改革，政府必須與民同步，並得到立法會和各區區議會的支持，共同承擔，為我們的年青一代而努力，為下一代而建設。

督導委員會在這份諮詢文件中提出了大方向和一些解決方案，並就不同取捨作出初步利弊分析，以推動社會商討。在三個月公眾諮詢期內，請市民發聲，並聚焦關鍵問題和可行辦法，務求建立社會共識。

A handwritten signature in black ink, appearing to read '張炳良' (Zhang Boliang).

長遠房屋策略督導委員會主席
運輸及房屋局局長
張炳良教授

行政摘要



行政摘要

本港房屋問題概述

住屋是當前市民最關注的民生問題，也是公認穩定社會的基礎。政府於 2012 年 9 月成立長遠房屋策略督導委員會（下稱「督導委員會」），就制定香港未來十年的長遠房屋策略提出建議。

2. 督導委員會回顧了本港過去多年來的房屋政策發展，特別是回歸後政府於 1998 年制定的長遠房屋策略、2002 年房屋政策的定位改變、以及近年房屋市場的變化。督導委員會認為，當前香港的房屋問題嚴重，可見諸於以下趨勢——

- (a) 公私營房屋供求均嚴重失衡：近年供應下跌，空置率偏低，私人住宅物業價格指數和租金指數均升至歷來最高位，公共租住房屋（下稱「公屋」）申請人數則不斷增加；
- (b) 負擔能力不斷下降：家庭收入增幅在過去數年不及樓價升幅，置業供款比率惡化，樓價超乎市民的負擔能力；及
- (c) 人口特徵轉變：新家庭組成和分戶成為趨勢，令住戶數目增長比人口增長快，加上本港人口亦呈現老齡化，對房屋需求造成持續的壓力。

長遠房屋策略願景

3. 根據《二零一三年施政報告》，政府的房屋政策目標為(a)協助基層市民「上樓」，滿足基本住屋需求；(b)讓市民按自己的負擔能力和條件，選擇安居之所，並鼓

勵自置居所；(c)在出租公屋之上，提供有資助的自置居所，搭建置業階梯；及(d)維持私人樓市健康平穩發展，在供應緊張的情況下，優先照顧香港永久性居民的需要。考慮到上文第2段所提及的房屋問題，督導委員會認為政府應調整房屋策略，方能達至其政策目標。督導委員會**建議**，未來的長遠房屋策略，應以重建促進向上流動的房屋階梯、為香港市民提供適切而可負擔的居所作願景。面對目前供求失衡的問題，督導委員會**建議**政府必須扮演更積極的角色，提供適合一般家庭的房屋，以及增加公營房屋（包括公屋和資助出售單位）的供應。總括而言，**新的長遠房屋策略應以供應主導；新增供應應以公營房屋佔多。**

4. 由於目前的供求失衡問題已存在一段時間，非一日之寒，糾正需時，督導委員會認為政府應採取適切的短、中期措施，以配合上述長遠房屋策略，並肯定政府已推行的有關措施（如擴展居者有其屋（下稱「居屋」）計劃第二市場至白表買家、加快公屋興建、主動賣地和取消勾地機制、加快審批預售樓宇同意書等）。

長遠房屋需求推算

5. 長遠房屋策略建基於對長遠房屋需求的推算。就此，房屋需求定義為在長遠而言，能讓每一個住戶均可居於適切居所而需要建造的**新增**房屋單位的總數。

6. 在把所有需求成份，包括住戶數目的淨增長、受重建影響的住戶、居住環境欠佳的住戶以及其他因素（如非本地學生、以及未有將所購入單位放回市場的非本地買家等）納入考慮後，得出在 2013-14 至 2022-23 年度這個推算期內，總房屋需求估算乃介乎 420 150 個單位至 479 250 個單位，取其中點數 449 700 個單位。至於供應方面，根據總房屋需求的推算結果，並考慮到

私營房屋的空置情況，我們推算出未來十年總房屋供應，應介乎 440 000 個至 500 000 個單位之間，故此**建議**供應目標應為中點數的 470 000 個單位。

7. 為配合供應主導、及新增供應應以公營房屋佔多的策略，督導委員會**建議**公私營房屋供應比例在未來十年應為 60：40，並因應環境轉變而作靈活調整，兼顧並平衡增建公營房屋以滿足需求和穩定私人樓市兩大目標。政府同時應靈活處理公營房屋內公屋和資助出售單位（如居屋）之間的比例，並維持公屋與居屋建成量的可轉換性。

8. 由於十年是一個長時期，上述推算建基於多項變數，而這些變數則建基於或會隨時間而有所改變的客觀環境以及最新政策措施。有見及此，督導委員會**建議**房屋需求推算應每年更新，以適時反映政策或環境的轉變，從而制定合適的房屋供應目標。

社會上特定羣組住屋需要

9. 鑑於土地和房屋資源有限，社會必須訂定優次緩急，以協助真正和最具迫切住屋需要的人士安居。

長者

10. 香港房屋委員會（下稱「房委會」）為低收入長者提供公屋，並透過屋邨設計、改善較舊的屋邨等措施，滿足年長公屋租戶在屋邨內出入和活動的需要。督導委員會**建議**房委會繼續為合資格的長者提供配備適當設施而可負擔的出租房屋，並繼續在「居家安老」原則下，使公屋編配政策更為完善。

11. 至於中等收入長者，督導委員會認為香港房屋協會（下稱「房協」）的「長者安居樂住屋計劃」可以作

為房協或其他非牟利機構提供專為中等收入長者而建的住屋和設施的藍本。在土地資源容許的大前提下，應繼續支持房協推出同類項目。房協或私營機構亦可以市場主導的方式，經營為中高收入長者而設計的長者住屋計劃。然而，考慮到土地資源運用的優次問題，在支持這類住屋項目，以及為低收入羣組興建公屋和居屋單位之間，必須取得平衡。

12. 此外，考慮到人口老化，督導委員會希望勞工及福利局與相關部門檢視《香港規劃標準與準則》，並加強各有關決策局與部門之間的協調，以提升社會上對長者的整體支援。

年逾 35 歲的非長者單身人士

13. 公屋的非長者一人申請者歸入配額及計分制內，適用於一般家庭申請者的輪候時間平均為約三年的目標，並不適用於他們。督導委員會支持房委會讓家庭及長者申請者繼續較優先獲配公屋的政策。不過，考慮到年逾 35 歲的申請者向上流動的能力或相對有限，督導委員會**建議**在配額及計分制下應給予他們較高的優先次序。

14. 督導委員會**建議**改善配額及計分制，增加配額及計分制下申請者每年的公屋配額¹。督導委員會亦**建議**給予年逾 45 歲的申請者額外分數，以增加他們較早獲配公屋的機會，再逐步將此措施擴展至 40 歲，然後至 35 歲。督導委員會同時**建議**考慮訂出路線圖，把平均輪候時間為三年左右的目標，循序漸進地擴展至年逾 35 歲的非長者一人申請者。督導委員會亦**建議**房委會探討能否在現有公共屋邨內的合適地點（如地積比率相對較低而基建設施充足的屋邨），興建專為單身人士而設的公屋大廈。

¹ 現時定為編配予輪候冊申請者的單位總數的 8%，並以 2 000 個單位為上限。

居住環境欠佳的住戶

15. 督導委員會認為應優先照顧居住環境欠佳的住戶。因此，在推算長遠房屋需求時，已計及他們的住屋需要。此外，督導委員會委託了政策二十一有限公司，對分間樓宇單位（通稱「劏房」）進行調查²。該調查估算全港約有 66 900 個分間樓宇單位，當中有大約 30 600 個單位缺乏其中一項必要設施（即廚房或煮食地方/廁所/食水）。住戶選擇居於這些單位的主要原因為較鄰近工作/上學地點（64%），以及租金較一般住所便宜（49%）。

16. 督導委員會明白部分住戶基於不同的實際原因選擇居住在分間樓宇單位，而這些住戶部分曾居於公屋。因此，即使有足夠的廉價房屋供應，位於市區而又交通便利的分間樓宇單位仍可能繼續存在，這類單位的安全狀況自當不容忽視。

17. 督導委員會得悉政府已加強巡查和取締工業大廈內的分間樓宇單位。至於住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位，政府已按《建築物條例》（第 123 章）採取執法行動。督導委員會促請政府加強巡查執法。此外，督導委員會認為，就位於住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位推出發牌或業主登記制度，長遠而言可改善有關單位的安全標準和居住環境。不過，督導委員會明白推行有關制度需時，其執行亦會涉及額外資源。

18. 受執法行動影響的分間樓宇單位住戶，目前可入住屯門的寶田臨時收容中心。合資格的住戶在該中心住滿三個月及通過「無家可歸評審」，證明別無居所並符合公屋輪候冊的資格準則，可獲安排入住中轉房屋，等

² 香港分間樓宇單位的調查報告已上載於運輸及房屋局網站 <http://www.thb.gov.hk>。

候編配公屋單位。督導委員會認為若市區有合適的臨時空置土地，政府可進一步研究在相關土地上興建過渡性房屋予有需要的人士是否可行。然而，即使以短期租約方式批出現時沒有其他即時用途的土地作此用途，仍然需要進行額外的基建工程，所以未必能在短期內完成。

19. 另一方面，發展局經詳細研究後認為將工廈改裝成過渡性房屋並不切實可行。不過，委員認同政府應繼續進行工業地帶檢討，將合適工業用地改劃作社會需求較殷切的用途，包括住宅用途。

年輕人和首次置業者

20. 督導委員會明白年輕人的住屋訴求。就當下而言，其他有更迫切住屋需要的羣組（如長者、居住環境欠佳的住戶和公屋輪候冊上 35 歲以上的非長者單身人士）應相對優先獲得政府的協助，因而難把年輕人的需求放在首位。不過，督導委員會認為，必須讓年輕一代看到政府逐步解決房屋問題的決心，以及建立有效流動的房屋階梯，令年輕一代對未來有信心。鑑於年輕人正值盛年，向上流動潛力相對較大（特別是完成專上教育的年輕人），增加居屋供應應是一個有效回應年輕人訴求的方案。

21. 事實上，七至八成的買家在首次置業時為 39 歲或以下。因此，協助首次置業人士的措施應同時有助回應年輕人對置居的訴求。督導委員會**建議**政府積極物色土地，在政府現時既定承諾的新居屋產量目標之上，興建更多居屋單位，並在發售每期居屋時，預留某個比例（如 10% 至 20%，甚至高達 30%）予合資格單身申請者，或可增加他們購買居屋的機會。

22. 近期房協銷售「綠悠雅苑」和房委會推行居屋二手市場白表免補價臨時計劃時，均有入息和資產非常低

的人士申請。他們即使以按揭貸款置業，亦根本無力供款。為協助有負擔能力的人士置居及增加有真正住屋需要的合資格首次置業者的機會，督導委員會**建議**為日後發售居屋單位和其他資助自置居所計劃的白表申請者，設立入息／資產下限，防止市民作出超越其負擔能力的置業決定，並增加已有足夠積蓄而又有負擔能力的人士購置居屋單位的機會。

其他議題

23. 督導委員會亦已考慮以下議題，並作出一些初步分析及結論—

- (a) 重推首次置業貸款計劃：在目前房屋嚴重供不應求的情況下，任何形式的資助計劃只會適得其反，推高樓價，故不宜推行。
- (b) 重推租者置其屋計劃：若果把公屋單位售予租戶，難免會影響公屋單位的流轉及供應，加上房委會在管理租者置其屋計劃屋邨的公屋單位時面對許多問題，故不應重推該計劃。
- (c) 向在公屋輪候冊上等待超過三年而仍未獲編配單位的申請者提供每月租金援助：在供應短缺下，這很可能令租金上升，亦可能吸引更多人輪候公屋。
- (d) 實行租務管制措施：租金管制主要針對續租時的租金，可能令業主在開始協議租賃時盡量提高租金。就租住權保障方面，這或會令業主不願意出租其單位，反而減少了供應，推高租金，效果適得其反。因此，實施租務管制弊大於利。

充分和合理運用公共租住房屋資源的措施

24. 公屋是解決基層市民住屋需要的主要措施，因此必須確保公屋單位以公平合理的方式編配。現時公屋輪候冊的申請者數目不斷上升，令房委會在維持平均輪候時間為三年左右的目標時挑戰日大。不過，督導委員會**建議**即使在短期內可能短暫偏離這目標，仍應盡力維持。

25. 督導委員會察覺到，根據房委會在 2012 年進行的一項調查，在公屋輪候冊上年齡為 35 歲或以下的配額及計分制申請者當中，有接近一半具專上教育程度。鑑於那些在登記時為學生的申請者，畢業後的收入最有可能超逾入息限額，而為了將有限的公屋資源預留給有相對較大需要協助的公屋輪候冊申請人，督導委員會**建議**房委會訂定檢視配額及計分制下申請者入息和資產的機制及進行定期檢視，以剔除不再符合資格的申請者。

26. 督導委員會留意到社會上對「富戶政策」³意見分歧。有建議認為，富戶政策與政府鼓勵年青一代照顧長者的政策不一致，也令公屋租戶投向私營市場。另一方面，也有意見認為富戶政策可令公屋資源更好地運用，故應收緊該政策（例如縮短首次申報入息的期限及其後申報入息及資產的期限；只要住戶的入息或資產水平其中一項超逾相關限額便要遷出公屋；又或除了以現行的入息及資產限額作為準則外，進一步設置額外準則，當住戶的入息一旦超逾某個界限，則不論其資產水平，便須遷出公屋單位）。大多數委員認為房委會應維持富戶政策，但**建議**可考慮進一步檢討和更新。

³ 根據房委會的富戶政策，凡家庭入息超逾指定入息限額，須視乎情況繳交倍半或雙倍淨租金，另加差餉。如公屋住戶的家庭入息總額及所擁有資產淨值均超逾指定的入息及資產淨值限額，便須遷出公屋單位。

27. 督導委員會認為，寬敞戶政策⁴對於有效運用公屋資源至為重要，並歡迎房委會最近通過進一步改善處理寬敞戶個案的安排。督導委員會**建議**，除了現行的住戶搬遷津貼外，房委會可考慮給予寬敞戶免租期，作為遷往較小單位的誘因。

28. 2001 年的公屋擠迫戶數目約為 18 000 戶，在 2013 年 3 月已減少至 3 200 戶。督導委員會認同房委會致力為擠迫戶提供調遷至較大單位的機會。督導委員會認為進一步放寬擠迫戶標準的建議雖有助公屋住戶改善居住環境，卻難免影響輪候冊申請人。督導委員會**建議**房委會應謹慎行事，並在兩者之間取得平衡。

29. 此外，督導委員會支持房委會竭力打擊濫用公屋，並**建議**房委會增加資源，進一步偵察和打擊濫用個案。

不同建屋機構的角色

私營機構

30. 私營機構是香港房屋的主要供應者，亦曾透過私人機構參建居屋計劃和混合發展試驗計劃，協助提供資助出售房屋。督導委員會認為應重新考慮增加私營機構的參與，並鼓勵政府以新思維探討如何善用私營機構的力量，加快房屋供應。

香港房屋委員會

31. 房委會旨在為沒有能力租住私人樓宇單位的住戶提供可負擔的居所。房委會亦提供資助出售房屋。現時房委會管理 162 個公屋屋邨。截至 2013 年 3 月底，分

⁴ 房委會的寬敞戶政策規定居住面積超出標準的住戶，須遷往另一個面積較合適的公屋單位。

別有約 710 200 個住戶（超過 200 萬人）和約 352 000 個住戶（超過 111 萬人）居於其公屋單位或資助出售房屋單位。督導委員會認同房委會的努力，並認為其應繼續擔當為市民提供可負擔房屋的主要機構。

香港房屋協會

32. 房協的宗旨是為香港市民提供房屋和相關的服務。自成立以來，它一直參與各項房屋計劃包括公共租住屋邨和資助出售單位，並擔當「房屋實驗室」的角色，試行新的房屋計劃，包括專為長者而設的住屋計劃。督導委員會認為房協應繼續與政府緊密合作，在提供租住單位及資助出售單位方面繼續扮演積極角色；並**建議**在土地資源許可下，政府應繼續向房協批出土地，以發展其房屋項目。

市區重建局

33. 市區重建局（下稱「市建局」）負責在本港較舊的市區實行、推動、推廣和促進有關的更新工作。為支持政府增加住宅單位供應的方針，市建局由 2009 年起在合作發展項目的標書中規定，在招標地盤上興建的單位，盡可能將其中一半定為中小型單位。市建局至今有兩個沒有夥拍發展商並獨自負責發展工作的項目，採用「實而不華」的設計，以興建切合大眾需要的中小型單位。督導委員會**建議**邀請市建局探討能否於未來的房屋項目中增加中小型單位的比例，以加強該局為中低收入人士提供合適房屋所擔當的角色。

加快建屋

34. 督導委員會備悉政府一直就不同的範疇加快房屋供應的程序。其中，財政司司長統領的土地供應督導委員會正全面統籌包括房屋等不同類別用途土地的開發

和供應計劃。規劃署已提供作業備考，以便業界就其發展申請作出查詢，從而縮短處理申請時間。屋宇署亦發出指引供認可人士參考，以便其盡早取得建築圖則批准及減省批核時間。此外，地政總署正檢討與批地和土地補價評估有關的程序；而規劃署等部門正檢視在規劃容許的範圍內，增加住宅用地的發展密度的潛力。

35. 就公營房屋的建屋流程方面，政府和房委會一直實事求是，盡力加快興建公營房屋的速度。過往房委會約需三年時間完成規劃與設計階段的工作，現時在可行的情況下，會盡可能壓縮在一年內完成。所以，房委會已把過去一般需時七年的總體興建時間盡量縮減至約五年，而且由於所節省的時間主要是來自縮短前期工作和籌備過程，而非壓縮施工計劃，因此施工質素得以維持，並同時不會犧牲工地安全。但能否盡早把公營房屋建成的關鍵，取決於能否把前期工作縮短，以及能否得到區議會和地區人士的支持。

36. 督導委員會**建議**政府繼續精簡房屋發展流程。督導委員會亦**建議**政府密切監察建造業人力方面的情況，與建造業議會合作，及時推行適當的措施，確保有充足的建造業人手促進房屋發展。

增加房屋供應的措施

37. 本港房屋問題的癥結，在於供求失衡。為達至提供市民可負擔居所的長遠目標，必須增加房屋用地供應。然而，填海等傳統增加房屋土地供應的措施變得愈來愈具爭議性，而社會對發展密度和保育等課題亦日益關注。督導委員會理解這些憂慮。不過，香港正面對着迫切和嚴峻的土地供應問題，雖然政府已掌握足夠的土地應付未來三至四年的公私營房屋需求，但在中長期要達至上文建議的房屋供應目標，仍需面對極大的挑戰。

事實上，若社會未能就如何增加土地供應達成共識，將影響十年以後香港的長遠房屋供應。督導委員會認為，為解決房屋的根本問題，社會整體將要作出艱難的選擇和權衡取捨，以期多管齊下，透過短、中、長期措施增加土地供應。督導委員會同時敦促政府繼續檢討土地規劃和土地行政方面的程序與審批要求，以配合增加土地和房屋供應的大方向。

38. 督導委員會備悉政府已採取一系列措施增加房屋及土地供應，例如全面檢討地積比率和建築物高度規限、研究放寬或解除限制在薄扶林和半山區發展的行政措施、檢討「政府、機構或社區」地帶的用地、重建高樓齡公屋屋邨、在維港以外填海及發展岩洞、推動新界東北新發展區和洪水橋新發展區的發展、發展新界北部地區、檢討北區和元朗荒廢農地、和東涌新市鎮擴展及發展大嶼山等。

前瞻十年以後

39. 房屋的發展需要跨代的持續努力。儘管長遠房屋策略集中於改善政策去處理未來十年內的房屋需要，公眾仍有必要思考香港在十年以後的發展模式。

40. 為了滿足長遠房屋需求，預計香港將需要每十年發展一個新市鎮，或在未來的三十年內發展三個規模上大致可與沙田相比的新市鎮。汲取以往曾有新市鎮的發展過份偏重於住宅發展而產生問題的經驗，督導委員會**建議**未來的新市鎮以綜合發展模式大體上發展成自給自足的社區；又認為政府長遠可以考慮把部分位於市區的非住宅設施遷移，以釋放相關市區土地的發展潛力作房屋發展。

41. 社會上有聲音表示希望未來能擁有一個更寬敞的居住環境。督導委員會認為社會各界應尋求共識，增加土地供應，以實現這個願望。此外，政府應以新思維探討如何能更全面地發展新市鎮的同時，市民亦應準備接受如要獲取更寬敞的居住環境，他們或許有需要遷離傳統市區地段。就公營房屋而言，督導委員會**建議**房委會可在發展公屋的土地供應充裕的前提下，考慮由非市區的屋邨開始逐步放寬現行的公屋編配標準，提高公屋租戶的居住面積。

42. 督導委員會認為，在土地和其他資源有限下，政府必須訂定優次，協助最需要幫助的羣組解決住屋需要，市民亦要為解決房屋的問題作出取捨。由於香港現時面對的各種房屋問題已存在一段時間，非一日之寒，需要時間糾正和解決，也需要社會的共識。督導委員會希望市民能凝聚共識，認真思考諮詢文件所提出的問題，並踴躍發表意見。

43. 請於 2013 年 12 月 2 日或之前，以電郵、郵寄或傳真方式，把意見送交—

電郵： lths@thb.gov.hk

郵寄： 香港九龍何文田佛光街 33 號

房屋委員會總部第二座 1 樓

長遠房屋策略督導委員會秘書處

傳真： 2761 5160

1

背景



第 1 章 背景

1.1 住屋是當前市民最關注的民生問題，也是公認穩定社會的基礎。行政長官在《二零一三年施政報告》中清楚指出，解決房屋問題，是本屆政府的首要任務。

1.2 行政長官在其《競選政綱》中承諾制定長遠房屋策略，作為解決香港房屋問題的重要一環。為此，政府於 2012 年 9 月成立長遠房屋策略督導委員會（下稱「督導委員會」），主席為運輸及房屋局局長，委員來自各相關界別，以—

- (a) 檢討、確定及界定社會（包括特定羣組，例如年輕人、長者、居住環境惡劣的家庭，以及首次置居者）不斷轉變的房屋需要和緩急次序，並建議措施以應付這些住屋需要；
- (b) 檢討對公私營房屋需求的預測；及
- (c) 基於整體的房屋土地供應，就現行規劃、土地用途，以及公私營房屋政策與安排提供意見，並視乎情況建議改變，以確保政策與安排能有效率和以具體成效的方式實行行政長官的政策目標和優次。

督導委員會轄下設有一個跨部門工作小組，由運輸及房屋局常任秘書長（房屋）擔任主席，支援有關檢討工作。督導委員會和工作小組的成員名單分別列於[附件 A](#)及[附件 B](#)。

1.3 督導委員會的職責，是專注未來十年的長遠及策略性議題，提交切實可行的策略，為政府房屋政

策的平穩發展奠定基礎。督導委員會為此檢視了一系列有關房屋的需求和供應議題。至於迫切的問題，政府須採取即時行動去處理。

1.4 督導委員會由 2012 年 10 月至 2013 年 8 月間共召開了 11 次會議。在商議過程中，督導委員會委託了香港理工大學進行焦點小組研究，向社會上不同羣組蒐集下列主要課題的資料和意見：(a) 參加者現時的住屋情況和住屋需要；(b) 鑑於房屋資源有限，對援助社會上不同羣組應訂的優次；(c) 社會可接受的社會成本；及 (d) 政府在房屋供應上適當的參與程度。督導委員會在評估可行的政策方案以應付社會的住屋需要時，參考了焦點小組搜集所得的意見。公眾可於運輸及房屋局網站 <http://www.thb.gov.hk> 瀏覽焦點小組研究報告。

1.5 督導委員會亦委託了獨立的研究機構政策二十一有限公司，於 2013 年 1 月 31 日至 4 月 30 日三個月期間，對「分間樓宇單位」（通稱「劏房」）進行調查。調查旨在估算全港分間樓宇單位的數目和蒐集其租戶的特徵，從而向督導委員會提供客觀的資料以推算香港的長遠房屋需求。公眾可於運輸及房屋局網站 <http://www.thb.gov.hk> 瀏覽「香港分間樓宇單位調查」報告。

1.6 本文件闡述督導委員會的檢討結果和建議，以諮詢公眾，聽取社會各界的意見。督導委員會將於公眾諮詢完結後向政府提交諮詢報告書。政府會在制定長遠房屋策略時，全面參考各方的意見和在不同需要與取捨之間尋求合理的平衡。

2 本港房屋問題概述



第 2 章 本港房屋問題概述

- 2.1 本章回顧本港房屋政策的發展，並概述本港的房屋問題。

香港「萬民樂安居」的成功故事

- 2.2 公營房屋計劃過去 60 年的持續發展，被視為香港人的一大成就。從 1950 年代的徙置區及其後的廉租屋邨、1970 年代推出的公共租住房屋（下稱「公屋」）計劃及居者有其屋計劃（下稱「居屋」）、以至 1987 年發表的首份長遠房屋策略及 1994 年進行的中期檢討，經歷了多年的演進。當中公屋肩負了為基層市民提供基本住屋需要的重要使命。另一方面，居屋既為缺乏經濟能力於私人市場置業的人士提供資助自置居所，也讓經濟條件較佳的公屋租戶，有途徑沿房屋階梯上移，從而促進他們在社會向上流動，以及令公屋資源得以重新編配予最有需要的人士。大規模的公營房屋（包括公屋和居屋）發展，連同其他必需的商業、社區及基建配套設施，協助推動上世紀八十年代的新市鎮發展，當中沙田和屯門是兩個顯著的例子。
- 2.3 到了上世紀九十年代，本港的公營房屋計劃備受各方讚賞，並獲公認為有助改變社會面貌、及壯大本港中產階層的成功政策。截至 1997 年年底，約有 865 800 戶居於公屋和資助出售單位，佔全港住戶總數 45 %。自置居所比率由 1971 年的約 18%，大幅增至 1997 年的約 52%。與此同時，私人房屋市場暢旺，造就了創富機會。不過，另一方面，由於物業價格已達至紀錄新高，因而引起社會對物業投機的日益關注。

回歸後的長遠房屋策略及其後的房屋政策調整

- 2.4 隨著 1997 年進行的公眾諮詢後，回歸後的新政府（即特別行政區政府）於 1998 年制定新的長遠房屋策略。1998 年長遠房屋策略秉承過去數十年所取得的成果，旨在為二十一世紀訂定藍圖，目標有以下三項：(a) 長遠目標是由 1999-2000 年度起，每年興建不少於 85 000 個單位（50 000 個公營房屋單位及 35 000 個私人房屋單位），以滿足市民未來的需要；(b) 於 2007 年或之前達到七成自置居所比率的目標；及(c) 於 2005 年或之前把平均輪候公屋時間由當時的六年半縮短至三年。除增加土地供應、加快房屋建設等措施外，隨後亦推出了租者置其屋計劃（下稱「租置計劃」）、首次置業貸款計劃（下稱「首置貸款計劃」）等措施，務求令自置居所比率於十年內達至七成。

租者置其屋計劃

租置計劃於 1998 年推出，旨在讓居住於公屋的租戶以相當大的市價折扣價購買現居的單位。租置計劃單位的定價按經調整的重置成本釐定，即以現時重置成本為基礎，經調整以反映樓齡、地點和其他相關因素。在此基礎之上，租戶凡於遷入租置計劃單位首兩年內購買其單位，享有特別折扣優惠（即按定價再折減）：凡於租約生效首年內購買者，享有全額特別折扣優惠；於第二年內購買者，享有半額特別折扣優惠。一般而言，租置計劃單位的特別折扣優惠介乎三成至六成之間。租置計劃於 2006 年終止時，有 39 個公共屋邨定為租置計劃屋邨。

首次置業貸款計劃

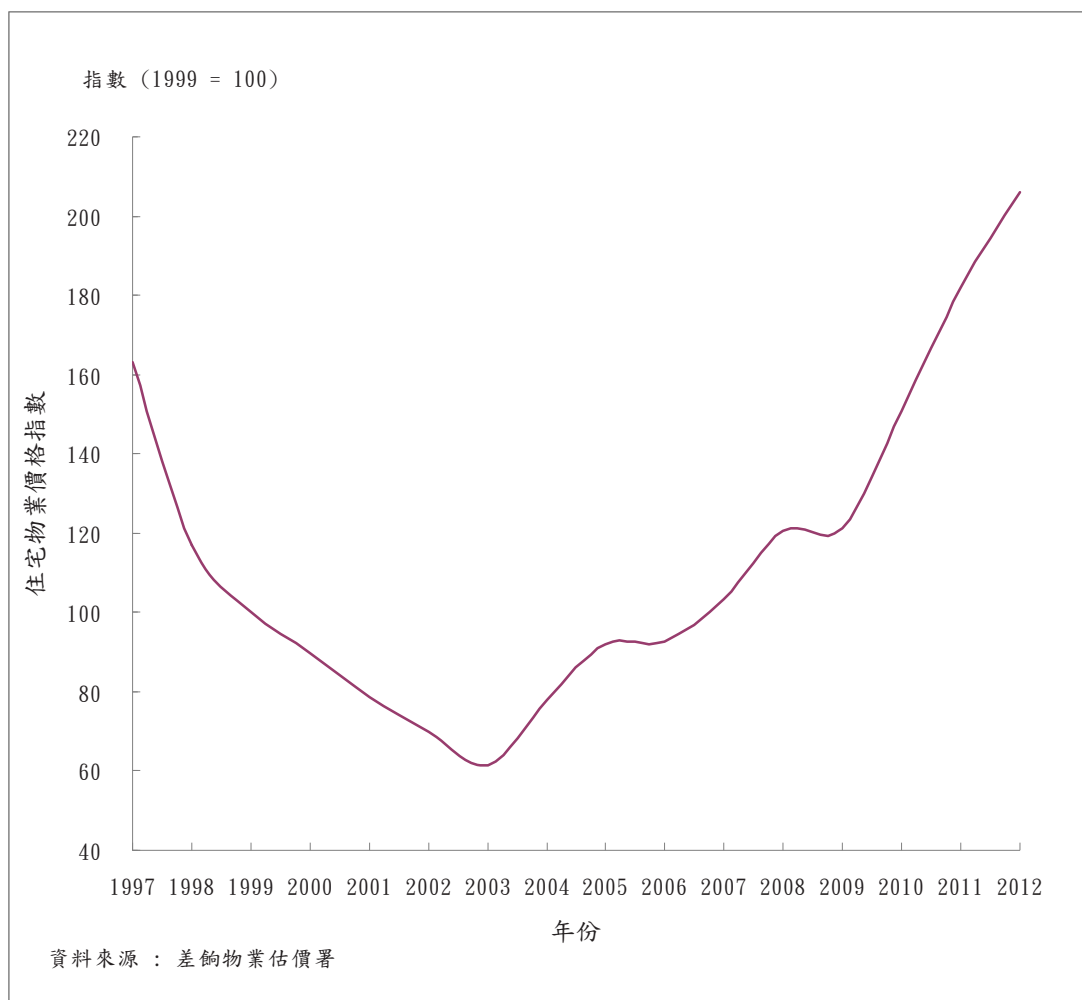
首置貸款計劃於 1998 年推出，以協助首次置業者自置居所。此計劃為合資格家庭和單身人士提供低息貸款，家庭和單身人士最高貸款額分別為 60 萬元和 30 萬元。首置貸款計劃於 2002 年終止時，獲批貸款的家庭和單身人士超逾 33 000 個，批出貸款超逾 148 億元。

- 2.5 不過，受到 1997-98 年間亞洲金融風暴的嚴重衝擊，物業價格在 1997 年 10 月至 1998 年 10 月的 12 個月內急跌約 45 %。受負財富效應和緊接而來總需求下降的影響，私人消費顯著下跌，經濟持續不振，再加上於 1998 至 2003 年持續的通貨收縮壓力，導致物業價格進一步下跌，負資產情況惡化。
- 2.6 鑑於宏觀經濟的急劇轉變持續，政府於 2002 年將房屋政策重新定位，一方面貫徹至為重要的目標，即為有需要的家庭提供公屋；另一方面自 2003 年起停止興建和出售居屋單位，以及終止租置計劃。不過，由於早前增加興建公屋，政府在 2002 年把公屋輪候冊的平均輪候時間縮短至三年，比原定目標提早三年達成。
- 2.7 2002 年重新定位的房屋政策，旨在集中資源為沒有能力租住私人樓宇的低收入人士提供公屋，並藉著盡量撤銷其他房屋資助計劃，把政府干預市場的程度減至最低。政府當時的目標是維持經營環境公平穩定，讓私人物業市場得以健康持續發展，並確保有充足的土地供應和提供所需配套基礎設施，以切合市場需求。至於私人樓宇建成量方面，政府認為應由市場決定。定期土地拍賣一

律停止，而新房屋土地供應亦只會透過勾地表售出。

2.8 2003 年，嚴重急性呼吸系統綜合症（即「沙士」）疫情爆發，住宅物業市場再次受到嚴重的衝擊。與 1997 年的高峰期相比，2003 年物業價格大幅下跌至最多 66%（見圖 2.1）。

圖 2.1 1997-2012 年住宅物業價格指數



2.9 香港經濟（包括物業市場）自 2004 年起復蘇，於 2005 年後迅速好轉。相比於 2003 年的低位，2008 年的住宅物業價格錄得的最高累積增幅為 117%。鑑於市場環境相對利好，香港房屋委員會（下稱「房委會」）自 2007 年起分批推售餘下的剩餘居屋單位。

近年房屋日益短缺和價格上漲

- 2.10 2008 年全球金融海嘯過後，各國政府和世界各地的中央銀行，包括美國和其他主要經濟體系，奉行積極的量化寬鬆貨幣政策，並推行其他刺激經濟方案，試圖克服金融危機帶來的衝擊及重振經濟。由此產生的充裕資金和低息環境，使用家和投資者對香港物業的需求進一步上升。住宅物業市場價格走勢自此接近無間斷地攀升（見圖 2.1），在 2008 年 12 月至 2012 年 12 月間，升幅高達 117%。
- 2.11 由於投機活動熾熱，政府認為有需要引入特別措施，以打擊短期轉售和以確認人身分轉售物業，遂於 2010 年 11 月開徵額外印花稅。同時，因應公眾置業需求日增，政府於 2010 年 10 月宣布推出一項新的資助房屋計劃，即「置安心資助房屋計劃」（下稱「置安心計劃」）。此計劃採取可租可買的方式，使參加者可以有時間累積資金，促使他們最終可購買置安心計劃單位或私人住宅單位¹。
- 2.12 政府同時制定了一些軟性建屋目標：在逐年延展的五年期內興建約 75 000 個公屋單位，即平均每年約 15 000 個；從 2016-17 年度起的四年內，興建共 17 000 個新居屋單位，並視乎土地供應於其後每年興建 5 000 個居屋單位；及平均每年提供可興建約 20 000 個私人住宅單位的土地。在勾地機制外，政府於 2010 年重新推行主動賣地機制，恢復供應新私人住宅用地的積極角色。政府亦設立一個由財政司司長擔任主席的房屋用地供應

¹ 現屆政府於 2012 年 8 月因應情況檢視了置安心計劃，並基於其設計未必最能針對市民對置業的迫切訴求，決定將首個置安心項目轉租為售，並於《二零一三年施政報告》中宣布不再推出置安心項目。

督導小組²，負責統籌房屋用地供應的策略和措施。

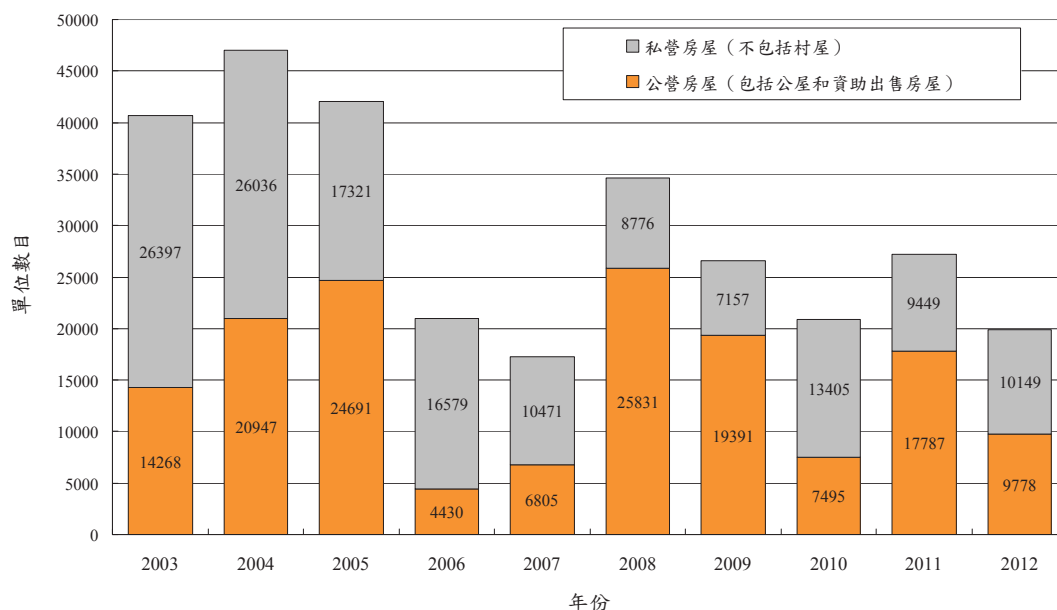
2.13 現屆政府於 2012 年 7 月接任之時，香港正面臨嚴峻的房屋問題，其特徵如下—

- (a) **公私營房屋供求均嚴重失衡：**公私營房屋近年均面對供應下跌（見圖 2.2），導致價格上漲、居住條件每況愈下，對公屋需求劇增。就私人住宅而言，根據差餉物業估價署的數字，2012 年 6 月底全港私人住宅總存量為 1 112 000 個單位，當中約有 44 000 個為空置單位，空置率僅為 4%。私人住宅物業價格指數和私人住宅租金指數於 2012 年 6 月分別為 205.1 和 142.4，為歷來最高位。

在公營房屋方面，房委會的資料顯示，於 2012 年 6 月底，可供出租的空置公屋單位為 9 046 個，相對於同期可供出租的公屋單位總數 722 269 個（包括已租出、正在編配中及可供出租的空置單位），空置率為 1.3%。至於香港房屋協會（下稱「房協」）的出租房屋，於 2012 年 6 月，一共有 454 個空置單位，佔其 33 131 個單位總存量的 1.4%。然而，公屋申請卻不斷增加。截至 2012 年 6 月底，公屋輪候冊上一般申請者的數目和配額及計分制下非長者一人申請者的數目，分別為 106 100 宗和 93 500 人；

² 行政長官於《二零一三年施政報告》中宣布將小組改組為土地供應督導委員會。

圖 2.2 過去十年房屋落成量

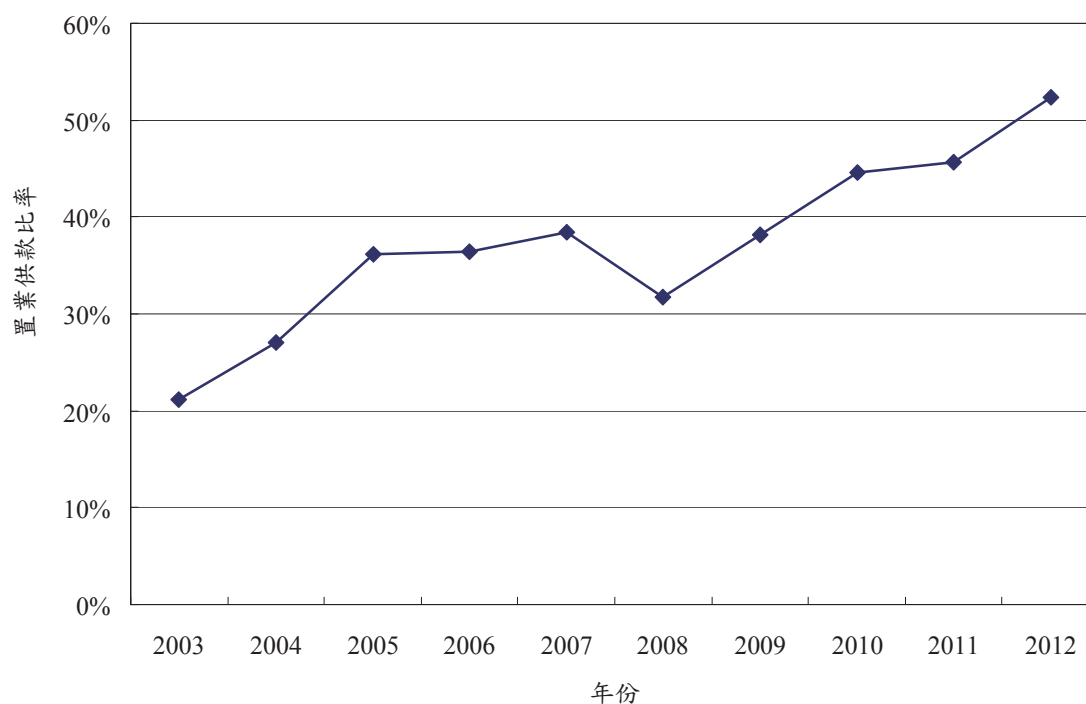


資料來源：房委會、房協及差餉物業估價署

- (b) 負擔能力不斷下降：除了房屋供應短缺外，超出政府能控制的全球性資金充裕和低息環境，亦在某程度上驅動物業價格急升。由於家庭收入增幅在過去數年不及樓價升幅，置業供款比率³由2008年第四季的31.7%近期低位（見圖2.3），惡化至2012年第二季的46.9%。樓價超越市民的負擔能力，亦使租金飆升，增加了公眾的生活壓力和不滿；及

³ 按當時按揭利率計算面積45平方米的單位，按揭成數為70%，為期20年按揭還款與住戶（剔除居於公營房屋者）入息中位數的比率。

圖 2.3 過去十年置業供款比率^註



註：第四季數字。置業供款比率（即按揭供款相對入息的比率）上升，代表負擔能力惡化；置業供款比率下降，則代表負擔能力改善。

資料來源：差餉物業估價署

- (c) **人口特徵轉變：**香港的住戶數目增長多年來一直比人口增長為快（見表 2.1），反映新家庭組成和分戶成為趨勢，並預計在未來日子仍會持續。與此同時，本港人口亦呈現老齡化，住戶成員全為長者（60 歲或以上）的住戶百份比從 1996 年的 8% 增加至 2011 年人口普查時的 13%。上述兩項趨勢對房屋需求造成持續的壓力。

表 2.1 1996 至 2011 年人口及家庭住戶每年平均增長率

	總計		前五年內平均 每年增長率	
	人口 (年中人口 估計數字)	家庭住戶 (人口普查/中期 人口統計時數字)	人口	家庭住戶
2001	6 714 300	2 053 400	0.9%	2.0%
2006	6 857 100	2 226 500	0.4%	1.5%
2011	7 071 600	2 368 800	0.6%	1.2%

註一：有關數字主要源自人口普查及中期人口統計。人口普查每十年進行一次，中期人口統計每五年進行一次。

註二：1996 年的人口及家庭住戶的相應數字分別為 6 435 500 人 1 855 600 戶。

資料來源：政府統計處

2.14 過去一年，上述趨勢持續。為應付這些問題，現屆政府已致力推動各中短期措施，以增加房屋土地供應；又於 2012 年 10 月和 2013 年 2 月分別推行兩輪需求管理措施—即加強額外印花稅、引進買家印花稅，及把從價印花稅增加一倍，以遏止樓市炒風和壓制市場上非理性的亢奮情緒。

2.15 督導委員會認為在制定新的長遠房屋策略時，須充分考慮以上因素，妥善處理因人口特徵轉變而出現的長遠需求持續增加，及負擔能力不斷下降的情況，務求達至供求平衡。督導委員會同時認為，政府應汲取過往經驗，注意潛在的政策滯後問題，密切監察政策的推展，並按實際情況適時作出調整。

3

長遠房屋策略願景



第 3 章 長遠房屋策略願景

房屋政策目標

3.1 行政長官在《二零一三年施政報告》中指出，政府的房屋政策目標為—

- (a) 協助基層市民「上樓」，滿足基本住屋需求；
- (b) 讓市民按自己的負擔能力和條件，選擇安居之所，並鼓勵自置居所；
- (c) 在公共租住房屋（下稱「公屋」）之上，提供有資助的自置居所，搭建置業階梯；及
- (d) 維持私人樓市健康平穩發展，在供應緊張的情況下，優先照顧香港永久性居民的需要。

3.2 上述政策目標清楚表明政府對市民的承擔，優先照顧最有迫切需要人士的基本住屋需求，以及鼓勵有負擔能力的市民置業，促進社會穩定。督導委員會支持上述的政策目標。這些目標配以合適的策略，將會奠定未來長遠房屋發展的基礎。

長遠房屋願景

3.3 督導委員會檢視了第 2 章所述的香港房屋發展和現況，認為政府應調整過去的房屋策略，方能達至上述的政策目標。具體來說—

- (a) 我們目前面對的供求失衡的根本原因，可清楚追溯至 2002 年政府因應經濟衰退而對房

屋政策的重新定位。當時政府大幅減少在整體房地產市場所佔的供應比例，是為了適時地對當時物業市場疲弱和經濟遲滯所引致的種種問題而作出的必要回應。然而，政府現在必須**改變政策，採取更積極的態度，以照顧市民的長遠房屋需求**；

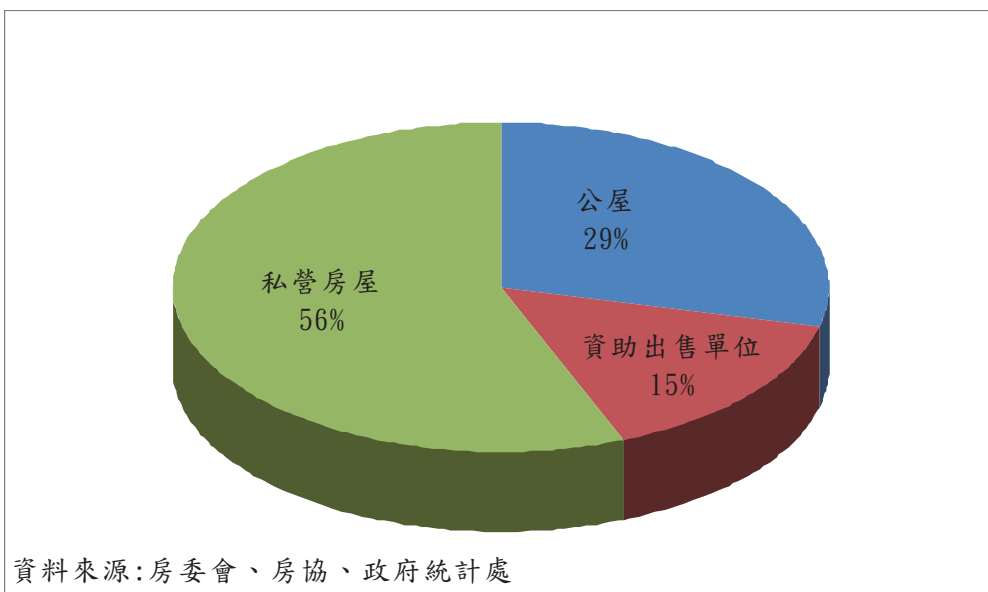
- (b) 目前，私人住宅物業價格和租金均處於高位，市民愈來愈難負擔高漲的樓價。除非物業價格顯著下滑，否則情況不會改善。不過，考慮到香港現時超過一半的住戶擁有自己的物業，倘物業價格大跌，將對整體經濟造成嚴重影響。因此，**政府必須介入，提供適合一般家庭的房屋**，以作較好的平衡；及
- (c) 過去數十年，公營房屋單位（包括香港房屋委員會（下稱「房委會」）及香港房屋協會（下稱「房協」）的出租及資助出售單位）由 1973 年房委會成立時約 326 000 個增至 2013 年 3 月底約 1 157 700 個¹，但這數目只佔全港房屋單位總數的 44%²（見圖 3.1）。截至 2013 年 3 月底，居於公營房屋的住戶總數約為 1 091 200 個³，佔全港住戶總數的 46%，仍然少於一半。**面對目前供求失衡的問題，以及持續減退的負擔能力，政府有充分理據增加公營房屋（包括公屋和資助出售單位）的供應。**

¹ 根據房委會及房協的行政紀錄。

² 公營房屋數目的統計數字基於房委會及房協的行政紀錄，而私營房屋的數目則根據政府統計處的統計數字。

³ 根據政府統計處的綜合住戶統計調查。

圖 3.1 2013 年 3 月香港的房屋單位數量



- 3.4 考慮了上述因素後，督導委員會建議，未來十年的長遠房屋策略，應以重建促進向上流動的房屋階梯、為香港市民提供適切而可負擔的居所作願景。
- 3.5 督導委員會進一步建議，應增加新房屋單位的整體供應量，並基於中低收入家庭的迫切住屋需求，優先建造公營房屋（包括公屋和資助出售單位）。具體來說，政府應訂定目標，在未來十年新落成的公私營房屋總數中，公營房屋（包括公屋和資助出售單位）的建屋量應佔較高的比例。如此一來，公營房屋在房屋單位總數的比重會逐漸提高，從而令市民較易獲得可負擔的房屋。政府在釐定日後公私營房屋建屋量的目標比例時，應參考詳盡的房屋需求推算，並應定期檢討有關推算（請參閱第 4 章）。
- 3.6 扼要而言，新的長遠房屋策略應以供應主導，而新增供應應以公營房屋佔多。

- 3.7 同時，政府應維持私人樓市健康平穩發展，並在供應緊張的情況下，優先照顧香港永久性居民的需要，讓香港永久性居民能按自己的負擔能力，選擇合適的居所。
- 3.8 此外，督導委員會知悉現時房屋狀況所處的困境是累積多年而成的。因此，解決根深蒂固的供求失衡問題，不可能一蹴即就。最終目標必須是從短期的危機管理走向制訂平穩的長遠政策，以積極的態度，實事求是地解決面臨的問題。要克服面前的挑戰絕不容易：房屋問題牽連甚廣，包括土地開發及使用、城市規劃及市區重建、人口及居住密度、生活負擔、環境保護、服務配套等。在平衡眾多不同的政策原則下，若要解決房屋問題，社會整體須作出艱難的決定和有決心在不同的制約下作出取捨。督導委員會呼籲社會全面考慮和辯論諮詢文件內提出的議題，為建設未來凝聚共識。

問題 1

你對長遠房屋策略應以供應主導，及在新落成單位中，公營房屋（包括公屋和資助出售單位）的建屋量佔較高比例這項建議有何意見？

政府推行的短中期措施

- 3.9 「冰封三尺，非一日之寒」，香港目前面對的供求失衡問題已存在一段時間。督導委員會明白，由於提供具備基建設施的土地和實際建屋工程需時，要糾正供求失衡不可能短期奏效。即使面對上述挑戰，行政長官已清楚承諾(a)在 2018 年起的五年內，增加公屋的總供應，以至少 100 000 個

單位為產量目標；(b)在 2016-17 年度起的四年內提供 17 000 個新居屋單位，其後每年平均提供 5 000 個居屋單位；及(c)採取短、中、長期多管齊下的措施，增加房屋土地供應。督導委員會認為這顯示了現屆政府解決房屋問題的決心，對此表示肯定。

- 3.10 與此同時，督導委員會認為政府應採取適切的短、中期措施，以配合上文 3.6 段中提及的新長遠房屋策略，並支持現屆政府自 2012 年 7 月開始積極推出的各項紓緩供求緊張的新措施。政府推行的主要短、中期措施及其最新進展載於[附件 C](#)，以供參考。

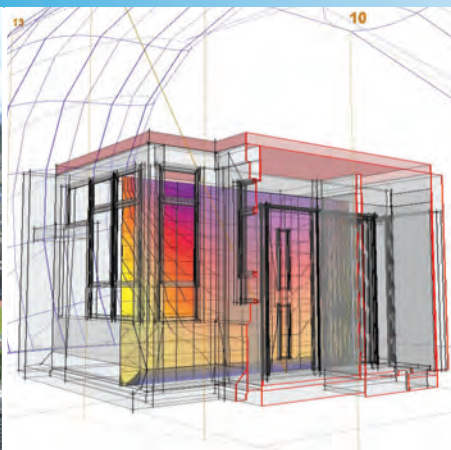
實現長遠願景

- 3.11 為實現提供適切居所的願景，督導委員會認為長遠房屋策略應包括下述要素—

- (a) 參考人口轉變和經濟情況，作出實在的長遠房屋需求推算。此推算應作定期檢討，以反映社會經濟狀況的最新轉變；
- (b) 照顧社會上優先羣組住屋需要的措施；
- (c) 充分和合理運用公屋資源的措施，以確保珍貴的公共資源是分配予有真正需要的人士；及
- (d) 檢視各建屋機構（包括房委會、房協、市區重建局及私人發展商）可如何進一步為香港市民提供適切的居所；以及在房屋建設過程中所需的審批工作和程序能否進一步改善。

3.12 督導委員會就上述事宜作出的考慮和建議，載於以下各章。

4 長遠房屋需求推算



第 4 章 長遠房屋需求推算

- 4.1 為制訂長遠房屋策略，督導委員會檢視了長遠房屋需求推算。本章介紹 2013-14 至 2022-23 年度十年期內長遠房屋需求推算的原則、方法和結果。

推算原則

- 4.2 在制訂推算長遠房屋需求的方法時，督導委員會一直小心避免高估房屋需求，以免導致供應過量。過度供應可能對房屋市場帶來嚴重的負面影響，正如 1997 年亞洲金融風暴後所見的情況。同樣地，督導委員會亦小心避免低估需求，以免導致私人住宅市場供應不足，造成物業價格上揚，有意置居的人士不能負擔房價。簡而言之，物業市場的供求失衡會導致物業價格和租金大幅波動，對整體經濟帶來重大影響。
- 4.3 維持物業市場的穩健發展，對香港的經濟和社會穩定至為重要。我們的目標是制訂一個能客觀地評估長遠房屋需求的方法。詳載於本章的推算結果，是在一個穩健的框架下，以最新數據為基礎所得出的最佳估算。
- 4.4 須注意的是，由於十年是一個長時期，有關推算無可避免地建基於很多變數，而這些變數則是建基於或會隨時間而改變的客觀環境以及最新政策措施，因此有其局限性。有關推算本身尤其會隨不同的經濟和物業市場情況而有所改變。因此，**督導委員會建議採用一系列的推算結果，而非單一固定目標，以反映在不同經濟和物業市場情況下可能出現的房屋需求評估結果。**此外，任何現

行的基本房屋政策如有改動，亦可能影響住戶組成的情況。舉例來說，如平均輪候時間或配額及計分制等政策有所改變，房屋需求推算便需更新。為把這些可能隨時間而轉變的因素適時納入估算中，督導委員會進一步建議每年檢討推算方法和推算結果，以顧及政策的變動及／或當前的情況。

推算方法

4.5 要推算長遠房屋需求，我們須首先清晰界定在計算時會納入那些因素。督導委員會認為，每個香港住戶，無論是居於公營或私營房屋、自置或租住單位，都應該有適切的居所¹。因此，為推算長遠房屋需求，房屋需求定義為在長遠而言，要讓每個住戶均居於適切居所而需建造的新房屋單位的總數。

4.6 因此，為推算房屋需求，我們假設已有適切居所的住戶並不會產生新增的房屋淨需求，即使這些住戶當中或有部分會從某個現有房屋單位遷往另一個現有房屋單位。舉例來說，如果現時已租住條件不俗的私營房屋單位的住戶有意租住或購買較大單位，只會被視作在現有房屋單位存量中不同單位之間的搬遷，而不構成對新增房屋單位的需求。

4.7 按此，在計算所需新房屋單位的數量時，只會計及以下主要成份—

(a) 住戶數目的淨增長；

¹ 請參閱第 4.18 段所列，在長遠房屋需求推算下用以界定為「居住環境欠佳」住戶的情況。

- (b) 受重建影響的住戶；及
- (c) 居住環境欠佳的住戶。

4.8 有些買家可能對房屋有投資方面的需求，即購買房屋單位作投資用途。督導委員會曾考慮應否將投資需求納入推算之中。在這方面，督導委員會注意到，大部分由投資者購入的單位最終會再投入銷售或租賃市場，因而仍可用作滿足整體的實質房屋需求。因此，如將所有投資需求均納入推算中，將會高估房屋需求量。此外，我們難以界定投資需求與實質需求的分別，因為大部分真正自置居所的買家都會認為其物業是他們一生中最重要的投資。所以，要界定或準確地量度投資需求，非常困難。

4.9 儘管如此，投資需求或會影響本地住宅市場的供求平衡，因為有些單位會被業主持有作為第二居所或被丟空，或有非本地買家不使用或不出租其單位，令這些單位未能為本地居民住用，導致部分實質房屋需求未能得到滿足。有鑑於此，督導委員會認為在估算房屋需求時應就此作出相應調整。2001年人口普查和2011年人口普查的結果顯示，被香港居民用作第二居所的單位數目，並沒有明顯改變。至於非本地買家不使用或不出租其單位的數目，則可採用稅務局和差餉物業估價署的統計數據作為估算的基礎。因此，我們在推算中加入了「其他」這個因素，以反映包括不會將所購入單位放回市場的非本地買家在內的需求。

問題 2

你對推算長遠房屋需求所採用的原則和方法有何意見？

房屋需求推算

(a) 住戶數目淨增長

- 4.10 每年由於結婚、現有住戶分戶、新移民來港、外地來港人士和非本地學生來港工作或學習等情況，都會出現新增住戶。同時，現有住戶的數目亦會因死亡、移居外地、外地來港人士／非本地學生返回其原居地等原因而減少。只有住戶數目的淨增長，才會產生新的房屋需求。

家庭住戶推算

- 4.11 就此，督導委員會以政府統計處（下稱「統計處」）於 2013 年 1 月公布的最新家庭住戶推算作為基礎，以住戶數目的淨增長評估整體實質房屋需求。由於並無按財政年度所作的推算，在推算未來十年的房屋需求時，我們採用了 2011 年年中至 2021 年年中的平均淨增長，即每年約 29 400 個新增住戶²。
- 4.12 值得注意的是，統計處的家庭住戶推算是建基於過往趨勢，以反映若過往的趨勢延續在未來會出現的情況。在未來十年有 294 000 個住戶淨增長的推算結果（略低於 2001 年年中至 2011 年年中的 315 000 個實際住戶增長），已涵蓋一系列不同類型的人口狀況因素，包括人口老化、住戶人數減少、一人住戶數目增加、生育率下降、在出生時預期的平均壽命較長等。推算亦涵蓋其他會影響香港居民遷移的因素，例如香港人在內地生活及工作、第一類嬰兒（父親是香港永久性居民，而

² 就進行家庭住戶推算而言，住戶是指一個社會及經濟單位，而單位包括一羣住在一起一同分享膳食的人士。因此，居於同一屋宇單位並分享生活所需的人士，會視為同一住戶的成員。換言之，凡符合統計處有關家庭住戶定義的家庭，均會納入統計處的推算中。

母親並非香港永久性居民) 和第二類嬰兒(父母均為非香港永久性居民)、單程證持證人來港定居、外地來港人士、以及經各種計劃輸入的優才／專才。換言之，家庭住戶推算已能顧及本港人口狀況轉變所帶來的影響。

情景分析

- 4.13 雖然統計處的家庭住戶推算為長遠房屋需求推算提供了良好的基礎，但住戶的組成和解散，往往會受經濟及物業市場環境轉變所影響。因此，我們有必要進行情景分析，以反映在不同的經濟及物業市場環境下，住戶推算數字可能出現的變化。
- 4.14 就此，我們採用計量經濟模型進行了分析，量化住戶組成情況與經濟表現（由實質本地生產總值增長率為代表）和房屋市場情況（由私人單位平均空置率為代表）的關係。我們繼而推算在不同假設下未來家庭住戶的數目，從而得出一系列長遠房屋需求的推算。具體來說，為得出一個住戶組成數目的下限，我們假設實質本地生產總值增長率和空置率在未來十年均較 2002 至 2011 年的長期平均數（分別為每年 4.5% 和 5.5%）低 1 個百分點³。同樣原理，為得出一個住戶組成數目的上限，我們假設實質本地生產總值增長率和空置率較長期平均數高 1 個百分點。

³ 所選的計量經濟模型顯示，在過去二十多年，當本地宏觀經濟表現較好或私人住宅空置率較高時，住戶組成的數目較高。在基本情景下，我們假設未來十年的實質經濟增長與私人住宅空置率與過去十年相若，即分別為 4.5% 及 5.5%，從而推算出未來十年的住戶組成。

為得出一個住戶組成數目的下限，我們假設未來十年的實質經濟增長與私人住宅空置率分別為 3.5% 及 4.5%，即較基本情景低 1 個百分點。在這低情景下，未來十年的住戶組成較基本情景低 7.5%。

為得出一個住戶組成數目的上限，我們假設未來十年的實質經濟增長與私人住宅空置率分別為 5.5% 及 6.5%，即較基本情景高 1 個百分點。在這高情景下，未來十年的住戶組成較基本情景高 7.5%。

- 4.15 按計量經濟模型分析得出的結果顯示，視乎不同經濟及房屋市場狀況，住戶組成的數目將介乎271 950至316 050個之間，此乃統計處家庭住戶推算在十年推算期內共294 000戶（或每年29 400戶）的 $\pm 7.5\%$ 。督導委員會通過採用計量經濟模型計算所得出的一系列推算，認為這辦法應能顧及不同經濟和物業狀況所帶來的影響，因而能更全面地掌握在不同經濟和物業市場狀況下的房屋需求評估。

(b) 受重建影響的住戶

- 4.16 受公營及私營舊建築物重建影響的住戶須予安置，因而會在住戶數目淨增長之上，產生新的房屋需求。根據香港房屋委員會（下稱「房委會」）和香港房屋協會（下稱「房協」）已公布的重建計劃，以及私人市場的過往趨勢，我們估計因受重建影響而新增的房屋需求合共約有46 300個單位，分項數字如下—

表 4.1 因受重建影響而新增的房屋需求

重建計劃	單位數目
(i) 公共租住房屋（下稱「公屋」） 重建項目 ⁴	
房委會白田邨重建項目	4 100
房委會擬改作公屋的中轉房屋單位	1 900
房協明華大廈重建計劃	700
小計	6 700
(ii) 私人單位重建項目 （根據 2010 至 2012 年過去三年內 已拆卸私人單位數目的過往趨勢 ⁵ ）	39 600
總計 = (i) + (ii)	46 300

⁴ 房委會白田邨重建項目的單位數目，是指為接收受重建計劃影響的住戶而所需的單位數目。其他公屋重建項目則是受重建影響的單位數目。

⁵ 《土地（為重新發展而強制售賣）（指明較低百分比）公告》於 2010 年 4 月 1 日生效，就公告中指明的三種地段類別，指明較低的申請強制售賣門檻，即任何人士為提出申請強制售賣有關地段類別的地段而須擁有該地段不分割份數的最低比例，由 90% 降至 80%。儘管私人住宅拆卸重建並非一定透過強制售賣申請，但我們注意到近年拆卸的私人住宅單位數目有上升趨勢。由於推算期內這個趨勢很可能會持續，我們認為根據 2010 至 2012 年過去三年內已拆卸的私人住宅單位的平均數字進行推算，能切合實際情況。在 2010 至 2012 年，已拆卸的私人單位數目平均每年約為 1 800 個。至於受私人重建項目影響的住戶數目，督導委員會留意到在樓齡較高的私人樓宇中，在一個單位內很可能有超過一個住戶，故應把這情況納入推算內。不過，由於現時並無可靠數據就此情況作出推算，唯一可參考的指標是市區重建局的數據。根據市區重建局的資料，在 2010-11 至 2012-13 年度開展的市區重建項目中受影響的單位共有約 600 個，當中涉及約 1 300 個住戶。換言之，在每個被拆卸的私人單位中，平均約有 2.2 個住戶居住。因此，我們估計在推算期內受私人單位重建項目影響的住戶數目為 39 600（=18 000 x 2.2）個。

當然，往後或會有新增的重建項目。因此，日後當有更多關於重建計劃的資料公布時，政府應將這些新資料納入未來房屋需求推算的年度檢討和更新之中⁶。

(c) 居住環境欠佳的住戶

4.17 推算長遠房屋需求的目的，是估計為香港住戶提供適切居所所需的單位數目。因此，現時居住環境欠佳的住戶，會被視作需要新的公營或私營房屋單位。由於「居住環境欠佳」並沒有一個廣為接納的定義，因此就長遠房屋需求推算而言，督導委員會在決定那類住戶應視作「居住環境欠佳」時，參考了多個因素，並就此採取保守的方法。

4.18 扼要來說，督導委員會認為居住在為滿足社會的房屋需要而興建的公營房屋（即公屋和資助出售單位）的住戶，應視作已居於適切的居所。就私營房屋的住戶而言，督導委員會認為應考慮下列情況，以確定那些住戶應在長遠房屋需求推算下定義為「居住環境欠佳」——

- (a) 有關的房屋單位是否屬於臨時構築物（例如木屋、寮屋和天台構築物）；
- (b) 有關單位是否位於非住宅大廈（例如商業和工業大廈）內；
- (c) 有關單位是否與其他住戶共用（例如居於房間、板間房、床位或閣樓的住戶）；及
- (d) 有關單位是否屬於分間樓宇單位（請同時參閱下文第 4.25 段）。

⁶ 有關高樓齡公共租住屋邨的重建，請同時參閱第 8 章 8.14 至 8.16 段。

4.19 2011 年人口普查的結果顯示，住在屬於臨時構築物的單位（例如木屋、寮屋和天台構築物）的住戶約有 18 500 個，居於非住宅大廈的住戶約有 3 000 個，而與其他住戶共用單位（例如居於私人永久性大廈內的房間、板間房、床位或閣樓）的住戶則約有 11 100 個。根據督導委員會考慮的情況，這些住戶應被視作居住環境欠佳的住戶。

4.20 就居於分間樓宇單位的住戶而言，根據督導委員會委托獨立研究機構進行的「香港分間樓宇單位調查」⁷結果，估算出全港共有 66 900 個分間樓宇單位⁷，分項數字如下—

(a) 7 900 個單位沒有可見間隔物（即居住在單位內的房間、板間房、床位或閣樓）；

(b) 22 700 個單位有可見間隔物，而單位內缺乏其中一項必要設施（廚房或煮食地方／廁所／食水）；及

(c) 36 300 個單位有可見間隔物，而單位內已設有全部必要設施（廚房或煮食地方／廁所／食水）。

4.21 該調查亦顯示，在 66 900 個分間樓宇單位中，30 600 個單位（即上文第 4.20 段(a)及(b)項所指）內缺乏其中一項必要設施（即廚房或煮食地方／廁所／食水）。

⁷ 此項調查分層隨機抽樣全港 18 600 幢樓齡 25 年或以上的私人住用及綜合用途樓宇。由於舊式住用及綜合用途樓宇的業權分散、缺乏樓宇管理、建築面積相對較大及在分間前租值相對較低（反映在應課差餉租值上），因此，在舊式住用及綜合用途樓宇內找到有屋宇單位被分間成兩個或以上作出租用途的單位的機會較新樓齡樓宇的為高。考慮到上述的因素及時間的緊迫性，此調查的範圍定於樓齡 25 年或以上的樓宇。儘管如此，為檢視樓齡較新的樓宇內只有少量分間樓宇單位這個假設，獨立研究機構亦抽選了 200 幢樓齡 25 年以下的樓宇進行了一個小規模的樣本調查。結果顯示，在樓齡較新的樓宇內只存在很少量的分間樓宇單位。此項補充調查的結果確認了最初將調查範圍限定於樓齡 25 年或以上的樓宇是恰當的做法。根據調查結果，估算出全港共有 66 900 個分間樓宇單位，而在 95% 置信間，分間樓宇單位數目的下限和上限分別為 53 000 和 80 800 個。

- 4.22 就上文第 4.20 段(a) 項而言，2011 年人口普查中亦有關於居於單位內的房間、板間房、床位或閣樓的住戶的類似數字。由於 2011 年人口普查的數字（即 11 100 戶）是根據一項全面的調查所得，而且有關數目相對香港分間樓宇單位調查的推算數目（即 7 900 戶）較大，督導委員會採取了保守的方法，採納了 2011 年人口普查的數字（即 11 100 戶），而非香港分間樓宇單位調查的數字（即 7 900 戶）作推算房屋需求之用。
- 4.23 就第 4.20 段(b)及(c)項的數字而言，由於 2011 年人口普查中並無類似的數字，我們只能在推算中採用香港分間樓宇單位調查中所估算的數字。然而在這些住戶中，部分可能正居住在較有可能受重建計劃影響的高齡樓宇，因此他們的房屋需求可能已被計算在受重建影響住戶的推算房屋需求中（見上文第 4.16 段）。由於樓齡 50 年以上的樓宇成為重建目標的機會很大，假設居於樓齡超過 50 年樓宇內的分間樓宇單位住戶的房屋需求，已被計算在受重建影響住戶的推算需求中，我們因而在推算中把這些住戶從居住環境欠佳的住戶數目中剔除，以免重覆計算房屋需求。根據香港分間樓宇單位調查推算，共有 16 700 個住戶居於樓齡超過 50 年樓宇內的分間樓宇單位。因此，推算居住在位於樓齡為 50 年或以下樓宇內分間樓宇單位的住戶的房屋需求為 42 300 個單位（即 $22\,700 + 36\,300 - 16\,700$ ）。
- 4.24 根據 2011 年人口普查及香港分間樓宇單位調查所得結果，就推算長遠房屋需求而言，**我們估算本港居住環境欠佳的住戶數目為 74 900**，分項數字如下—

表 4.2 居住環境欠佳的估算住戶數目

	居住環境欠佳的住戶類別	估計數目	資料來源
(i)	居於屬臨時構築物(例如木屋、寮屋和天台構築物)的單位的住戶	18 500	2011 年人口普查
(ii)	居於非住宅大廈的住戶	3 000	2011 年人口普查
(iii)	與其他住戶共用同一單位(例如居於私人永久性樓宇的房間、板間房、床位或閣樓)的住戶	11 100	2011 年人口普查
(iv)	居於樓齡為 50 年或以下樓宇內、有可見間隔物單位的住戶 ⁸	42 300	香港分間樓宇單位調查估算
	總計	74 900	

4.25 就第 4.24 段第 (iii) 和第 (iv) 項而言，督導委員會注意到視乎實際居住情況，並非所有與其他住戶共用一個單位的住戶均一定是居住環境欠佳。由於市場上有很多不同質素的分間樓宇單位，具體居住環境因情況而異。然而，由於難以分辨在這兩個類別下住戶的實際居住情況，在衡量各方意見後，督導委員會傾向採用一個保守的方法，在推算中把**所有**這些住戶均視為其房屋需求未能得到充分照顧，因而把其計算在長遠房屋需求推算中。

問題 3

你對上述界定為「居住環境欠佳」的準則有何意見？

⁸ 按第 4.23 段，由於樓齡 50 年以上的樓宇成為重建目標的機會很大，為免重覆計算房屋需求，我們在推算中假設居於樓齡超過 50 年樓宇內的分間樓宇單位住戶的房屋需求，已涵蓋於受重建影響住戶的推算需求中。

(d) 其他

4.26 除上述需求成份外，督導委員會注意到，在未來十年也可能有一些需求沒有被涵蓋於統計處的家庭住戶推算內，當中包括居於私人永久性屋宇單位內而成員只有流動居民⁹的住戶、可能在本港住宿的非本地學生、以及購入單位而沒有將其出售或出租的非本地買家。這些因素亦會影響香港整體房屋需求。因此，督導委員會建議在長遠房屋需求推算中，加入一個「其他」因素。

4.27 具體而言，「其他」因素包括—

- (a) 根據 2001 年人口普查及 2011 年人口普查結果所顯示的趨勢，居於私人永久性屋宇單位內「只有流動居民」的住戶，每年增加約 700 個；
- (b) 可能會住在本港房屋單位的非本地學生。就此，我們參考了已發出的學生簽證數目的過往趨勢（由 2007-08 年度的 10 900 宗，增加至 2011-12 年度的 21 000 宗），以及教育局和大學教育資助委員會在 2011-12 年度的統計數字，即在這些學生（包括本科生和研究生）當中，約 50% 並非居於學院所提供的住宿舍堂／宿舍。假設未來十年非本地學生數目上升的趨勢相若（即每年需在私人房屋市場中自覓居所的非本地學生數目的淨增長為約 1 000 名），並進一步假設平均兩名非本地學生共住於一個房屋單位，我們估計有關的房屋需求為每年約 500 個單位；及

⁹ 流動居民指在統計時點之前或之後六個月內，在港逗留最少一個月但少於三個月的香港永久性居民，不論在統計時點他們是否在香港。

(c) 除來自本港人口的房屋需求外，部分外地買家亦可能購入單位，卻沒有將單位放回市場（即沒有將單位出售或出租）。參考稅務局和差餉物業估價署的統計數據，我們估計由非本地買家購入但沒有放回市場的單位¹⁰，每年介乎 1 500 至 3 000 個，即中點為每年約 2 250 個¹¹。

4.28 假設上文第 4.27 段所闡述的過往趨勢將在未來十年持續，每年新增的房屋需求約為 3 450 個單位(即 700 + 500 + 2 250)，即未來十年合共 34 500 個單位。

總房屋需求和總房屋供應目標

4.29 綜合上述推算結果，估計推算期內將有 294 000 個住戶淨增長，上限和下限分別為 316 050 和 271 950。在受重建影響的住戶方面，估計推算期內將有 46 300 個住戶受重建影響。在居住環境欠佳的住戶方面，估計本港居住環境欠佳的住戶數

¹⁰ 雖然這些單位由非本地買家購入而沒有放回市場，但不代表它們為空置單位。這些單位可能用作自住、第二居所、渡假或其他用途。

¹¹ 稅務局的印花稅數據顯示，在 2007 至 2011 年間，非本地買家（包括非本地個人買家和非本地公司買家）購買住宅物業的宗數普遍上升，在 2007 年佔總成交量的 3.5%，而在 2010 年增加至 4.5%，並在 2011 年再進一步增加至 6.5%。在政府推出「買家印花稅」後，在 2012 年 12 月至 2013 年 3 月間，非本地買家購買物業的宗數平均佔總成交量的 1.6%，但在 2013 年 3 月稍為回升（2.3%）。有見及此，我們粗略假設非本地買家購買物業所佔比例上限為 5%（即 2009 至 2011 年間非本地買家購買物業佔總成交量的平均比例），下限為 2.5%。以 2007 至 2012 年每年平均加蓋印花的交易量（121 500 宗）作粗略指標，未來十年非本地買家每年購買物業數目的上限約為 6 000 宗，而下限則為 3 000 宗。

根據懷疑涉及非本地買家交易量的分析，在 2010 及 2011 年購入的物業分別有 48% 和 44% 租出，並在差餉物業估價署的物業租金資料庫有活躍紀錄。我們進一步假設非本地買家所購物業半數(50%) 為自住或丟空，其餘 50% 最終放回租務市場，由本地居民租住。採用這個比率分析非本地買家購買物業的總數，推算在未來十年，他們每年的房屋需求量上限約為 3 000 個單位，下限為 1 500 個單位，中點則為每年約 2 250 個單位。

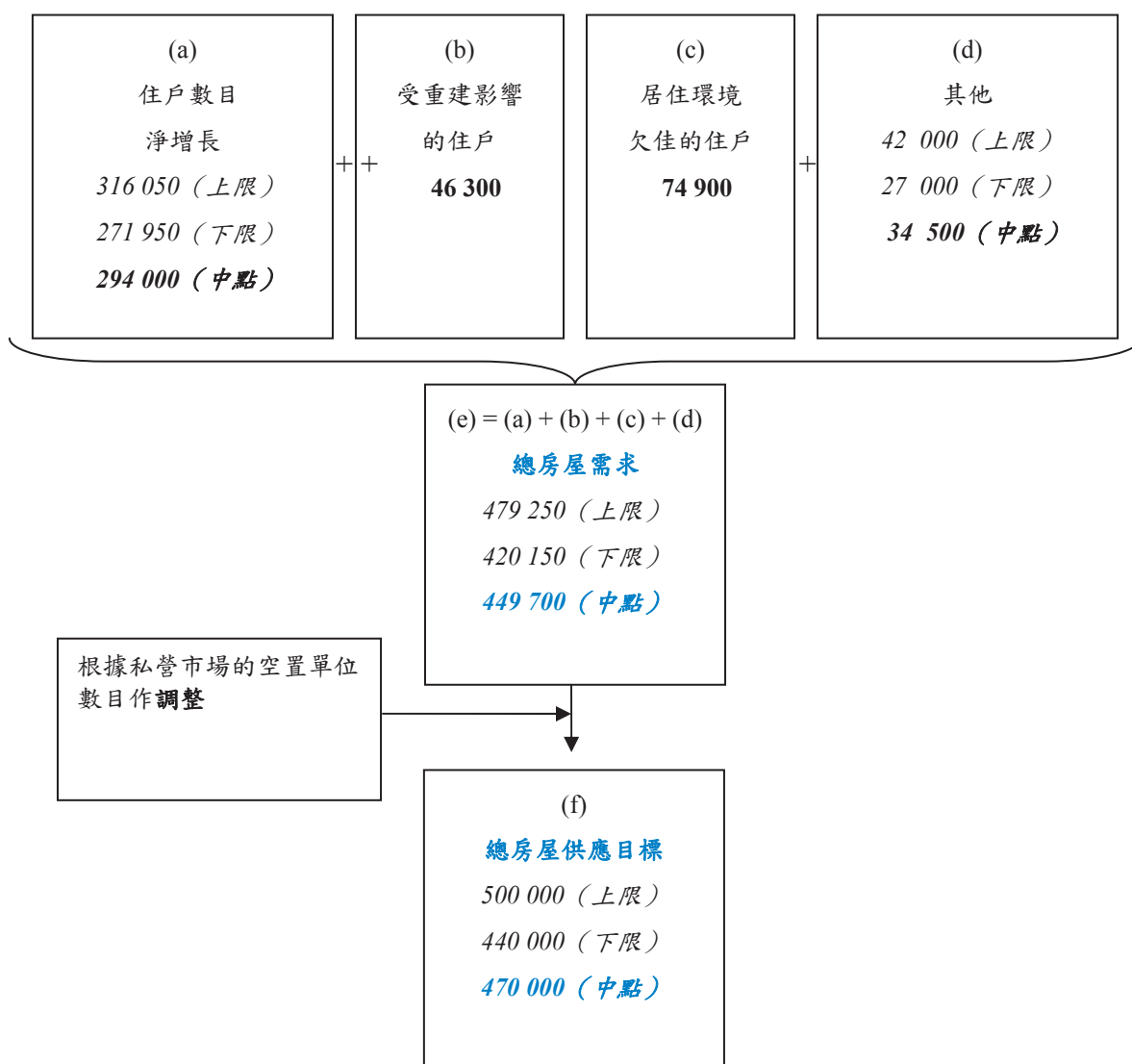
目為 74 900。在「其他」因素方面，估計推算期內的房屋需求約為 34 500 個單位，上限和下限分別為 42 000 和 27 000。將以上需求成份相加，得出在 2013-14 至 2022-23 年度推算期內的估算總房屋需求為 449 700 個單位（以中點數計），上限和下限分別為 479 250 和 420 150。

問題 4

在推算房屋需求時，除上述主要需求成份外，你認為是否還有其他因素需要考慮？

- 4.30 就長遠房屋策略而言，為滿足社會的整體房屋需求和確保物業市場穩健發展，按推算的總房屋需求而規劃總房屋供應目標，十分重要。考慮到第 3 章所述以供應主導、新增供應以公營房屋佔多的策略，督導委員會**建議採用 60:40 作為未來十年房屋新增供應目標中的公私營比例**。公營房屋包括公屋和資助出售單位。
- 4.31 由於私營房屋市場在任何時間均會有若干單位空置，我們需顧及在推算期開始時私營市場的空置單位數目（約 48 000 個），及估算在推算期結束時可能出現的空置率，就此我們參考了 2003 至 2012 年私營市場的平均空置率（約 5.2%）作估算基礎。根據總房屋需求的推算結果，並考慮到私營房屋的空置情況，我們推算出未來十年總房屋供應，應**介乎 440 000 個至 500 000 個單位之間，建議供應目標為 470 000 個單位（中點數）**。詳情表述如下—

圖 4.1 總房屋需求和總房屋供應目標



4.32 督導委員會認為，假設每個住戶在長遠而言只需一個適切的住屋單位，而如果住戶的房屋需要已透過公營房屋(無論是公屋或資助出售單位)得到滿足，該住戶便無需再另覓一個私營房屋單位，反之亦然。由於在公營房屋範疇中，資助出售單位可滿足部分對私營房屋市場的需求，而復建居者有其屋(下稱「居屋」)亦已是政府房屋政策的常設部分，令資助出售單位成為私營房屋市場供應的緩衝。再者，私營房屋或資助出售單位的需求，亦會因經濟及市場情況而出現變化。因此，**雖然督導委員會建議公私營房屋供應比例在未**

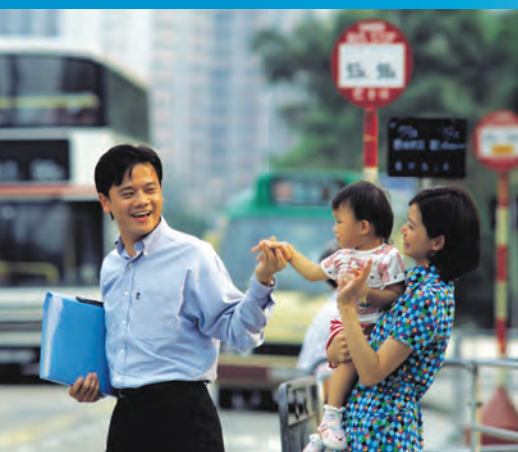
來十年應為 60:40，但認為這個比例應隨環境轉變（包括物業市場的變化）而作靈活調整。

- 4.33 除了公私營房屋比例外，督導委員會認為政府亦須靈活處理公營房屋內公屋和資助出售單位（如居屋）的不同建成量目標，以適時和更有效地應對不斷轉變的市場狀況，以及切合社會演變中的需要。有鑑於此，督導委員會建議政府和房委會維持公屋與居屋建成量的可轉換性。換言之，就公營房屋單位的興建，必須保持充分靈活性，使它們可用作公屋或居屋單位供應。這樣，我們便可因應最新的市場狀況，調整公屋和居屋的建成量。
- 4.34 我們須平衡增建公營房屋以滿足需求及穩定私人樓市這兩大目標。此外，要提供足夠的房屋單位以滿足需求，除需要土地資源外，亦須考慮建造業人手緊張的情況。
- 4.35 綜合上述考慮，亦顧及到推算方法的局限性，督導委員會進一步建議長遠房屋需求推算應每年更新，以適時反映政策或環境的任何轉變，從而制定合適的房屋供應目標。

問題 5

你對於未來十年推算的總房屋供應目標和今後公私營房屋新供應的建議比例有何意見？

5 社會上特定羣組住屋需要



第 5 章 社會上特定羣組住屋需要

5.1 鑑於土地和房屋資源有限，我們必須訂定優次緩急，以協助真正和最具迫切住屋需要的人士安居。督導委員會曾就以下羣組的住屋需要作詳細探討—

- (a) 長者；
- (b) 年逾 35 歲的非長者單身人士；
- (c) 居住環境欠佳的住戶；及
- (d) 年輕人和首次置業者。

督導委員會了解到，不同羣組對房屋均有需求，而有限的資源應該分配予相對有較大需要的人士。我們需要探討的問題是，應否及如何照顧他們不同的住屋需要，並就此訂定優次。

長者

5.2 根據 2011 年人口普查的結果，香港人口在過去十年不斷老化。年齡中位數於 2001 年為 36.7 歲，到 2006 年上升至 39.6 歲，2011 年進一步上升至 41.7 歲。以年齡結構來看，2001 至 2011 年間，25 至 44 歲年齡組別的比例，由 37% 下跌至 31%，而 45 至 64 歲及 65 歲或以上這兩個年齡組別的比例，則分別從 22% 上升至 31%，以及從 11% 上升至 13%，如下表所示—

表 5.1 2001 至 2011 年間年齡結構轉變

年齡組別	年份		
	2001	2006	2011
0-14	16.5%	13.7%	11.6%
15-24	13.7%	13.2%	12.4%
25-44	36.8%	33.5%	31.4%
45-64	21.8%	27.1%	31.3%
65+	11.1%	12.4%	13.3%

資料來源：政府統計處

- 5.3 根據政府統計處於 2012 年 7 月公布的《香港人口推算 2012-2041》，預期香港人口仍趨老化。60 歲及以上年齡組別所佔的比例將會上升，2011 年為 19%，2021 年為 27%，2031 年為 33%，2041 年為 36%。

低收入長者

- 5.4 督導委員會知悉，政府的安老政策是鼓勵長者居家安老，並以「居家安老為本，院舍照顧為後援」為原則。這與大部分長者的意願相符。在這方面，香港房屋委員會（下稱「房委會」）現時提供數個住屋計劃，對象為符合公共租住房屋（下稱「公屋」）一般申請資格的長者，以照顧他們的特別住屋需要。

房委會轄下長者住屋計劃

高齡單身人士優先配屋計劃—凡有意獨居的年長一人申請者，申請公屋會較一般家庭申請提早獲得處理。年長申請者必須年滿 58 歲或以上，而在配屋時必須年屆 60 歲。現時，房委會承諾把該計劃下合資格申請者的輪候時間維持在兩年左右，較公屋輪候冊一般申請者約三年的平均輪候時間目標為短。

共享頤年優先配屋計劃—兩名或以上長者若同意在配屋後共住一個單位，一起提出申請會較一般家庭申請獲得優先處理。同樣地，申請者必須年滿 58 歲或以上，而在配屋時必須年屆 60 歲。

天倫樂優先配屋計劃—旨在鼓勵較年輕的家庭成員照顧年長父母或受供養的年老親屬（在申請時其父母或受供養的年老親屬必須年屆 60 歲），促進家庭和諧共融。合資格家庭可自行選擇共住一個單位或分別入住兩個就近單位，視乎所選輪候冊地區和適合其家庭狀況的單位供應數目而定。

- 5.5 屋邨設計方面，房委會自 2002 年起，除於公屋發展項目遵從無障礙通道法定守則外，亦採納通用設計原則。至於較舊的屋邨，亦會在切實可行的情況下進行改善工程，以符合現行設計標準。公用地方已提供更安全和更方便用者的設施。凡經物理治療師證實為殘疾人士的租戶，房委會可應其要求免費改裝相關住宅單位，以切合其需要。這些措施的目的是為了確保可大體上滿足年長公屋租戶在屋邨內出入和活動的需要。
- 5.6 為長者提供社區和社會福利設施方面，在規劃公共屋邨時，已諮詢社會福利署（下稱「社署」）和區議會等相關機構，確保能提供所需的支援及照顧服務，例如長者日間護理中心，以照顧長者的需要。為照顧現有公共屋邨內的長者，在可行的情況下，房屋署會增添長者設施，以滿足這個特定羣組的需要。
- 5.7 考慮到房委會在公屋編配、屋邨設計，以及提供支援設施方面的工作，督導委員會認為提供公屋基本上可解決低收入長者的住屋需要，並建議房

委會繼續為合資格的長者，提供配備適當設施而可負擔的出租房屋，並繼續在「居家安老」原則下，使公屋編配政策更為完善。

中高收入長者

5.8 至於不符合資格申請公屋的中等收入長者，督導委員會知悉，香港房屋協會（下稱「房協」）制訂了專為這類長者而設計的「長者安居樂住屋計劃」，為年滿 60 歲及以上中等收入、兼且有經濟能力獨立生活的長者，提供「一站式」專門設計的房屋，並於項目內附設醫療護理及康樂設施。政府以象徵式地價批出這類住宅用地予房協發展長者安居樂住屋。此計劃下的單位以「終生租約」形式推出，長者繳付租住權費後，即可入住，日後無須繳付租金。於租住期間，租戶只須支付包含一般樓宇管理及基本個人護理服務的管理費。同時，也可以用者自付方式享用營辦機構提供的自選服務。現時，該計劃下有兩個分別位於將軍澳和佐敦谷的發展項目，總共提供約 570 個單位。至於有能力和願意繳付市值租金的 60 歲及以上長者，房協亦制訂了「雋逸生活計劃」，為這類長者提供專建的單位和切合其需要的附屬服務。這些單位以「終生租約」形式推出。現正分別於北角和天水圍進行的兩個發展項目，將會提供共約 1 550 個單位，其用地均由政府以十足市值的地價批予房協。

5.9 督導委員會參考了長者安居樂住屋計劃和雋逸生活計劃項目的經驗，以及政府的現行政策和做法之後，提出以下意見—

- (a) 長者安居樂住屋計劃備受歡迎，督導委員會認為可以作為房協或其他非牟利機構提供

專為中等收入長者而建的住屋和設施的藍本。督導委員會留意到，用作發展長者安居樂住屋計劃的相關用地，是以象徵式地價批予房協。部分委員認為，在適當土地資源許可的大前提下，應繼續支持房協推出同類項目，並研究可否提供優惠鼓勵其他非牟利機構推出類似計劃；

- (b) 與此同時，房協或私營機構亦可以市場主導的方式，經營為中高收入長者而設的長者住屋計劃。私營長者住屋項目除非以發展商本身的資源，按商業模式發展和營運，否則難免會耗用原本可用作公營房屋發展的土地資源。由於這類項目有機會涉及公共成本，以及須就珍貴土地資源的運用訂定優次，因此督導委員會認為，必須在支持這類市場主導的中高收入長者住屋項目，以及為低收入羣組興建公屋和居者有其屋（下稱「居屋」）單位之間，取得平衡；及
- (c) 政府支持居家安老的政策亦應適用於居住在私人房屋的眾多長者。在這方面，督導委員會會察悉，《建築物條例》（第 123 章）已訂定條文，方便於私人住宅發展項目內進行無障礙通道的改裝工程，由於這類改裝工程一般屬《建築物條例》下可豁免工程，因此可隨時施工。

5.10 目前，社署透過長者中心於不同社區和鄰舍層面提供社區支援服務。獎券基金亦於 2012-13 年度撥款 9 億元推行長者中心設施改善計劃，提升全港 237 間長者中心的設施，回應長者不斷轉變的社福服務需求。這些長者中心提供多元化的支援服務，包括發展長者義工以及為有需要的長者提

供輔導和轉介服務。此外，現時有 65 間長者日間護理中心，為身體虛弱的長者提供社區照顧服務。社署亦為有需要的長者提供各項家居照顧服務，包括基本及特別護理、個人照顧、復康運動、家居清潔、送飯服務等。鑑於人口不斷老化，督導委員會已要求勞工及福利局探討能否進一步加強此類服務。

5.11 另外，督導委員會知悉《香港規劃標準與準則》有就長者設施的規劃方面提供若干指引。然而，督導委員會希望勞工及福利局聯同相關部門檢視《香港規劃標準與準則》，確保讓長者可享用必需的地區設施和服務，並加強各有關決策局與部門之間的協調，以提升社會上對長者（特別是低收入長者）的整體支援。

5.12 社署現推行「綜援長者廣東及福建省養老計劃」及「廣東計劃」，容許選擇退休後定居內地有關省份的長者，繼續領取綜援及高齡津貼。督導委員會知悉房委會已有措施協助長者公屋住戶參與這些計劃。長者公屋住戶如參與這些計劃，並將公屋單位退還房委會，可獲發保證書，待日後回港並有住屋需要時，無須重新輪候便可獲配公屋單位。督導委員會肯定有關安排對長者安居的作用。

問題 6

就社會上建議撥地發展中高收入長者住屋計劃方面，你認為政府應否繼續支持？若然，應以何種形式支持？

年逾 35 歲的非長者單身人士

- 5.13 根據政府和房委會現時的政策，家庭和長者（即一般申請者）會較非長者一人申請者優先得到照顧。由於後者歸入配額及計分制，平均輪候時間為約三年的目標並不適用於他們。

配額及計分制

配額及計分制於 2005 年 9 月實施，以理順和重訂編配公屋予非長者一人申請者的優先次序。在配額及計分制下，公屋輪候冊非長者一人申請者的每年配屋限額，定為擬編配予輪候冊申請者的單位總數的 8%，以 2 000 個單位為上限。該數目大致為配額及計分制於 2005 年實施前的十年期內，每年平均編配予非長者一人申請者的單位數目。

- 5.14 在配額及計分制下，申請者所獲得的分數取決於以下三個決定因素—
- (a) 申請者提交申請時的年齡：18 歲的申請者得零分；19 歲的得三分；20 歲的得六分，如此類推；
 - (b) 是否公屋居民：現正與家人居於公屋的申請者扣 30 分；及
 - (c) 輪候時間：申請者於輪候冊上每多等一個月即多得一分。
- 5.15 督導委員會觀察到，公屋輪候冊上一般申請者（即對公營房屋可能有更大和更迫切需要者）的數目正急速上升。截至 2013 年 6 月 30 日，輪候

冊上約有 118 700 名一般申請者。考慮到公屋資源緊絀、整體房屋現況和公屋輪候冊申請數目不斷增加的情況，督導委員會支持房委會把公屋單位優先編配予一般申請者（包括家庭申請者和年長申請者）的政策。

- 5.16 截至 2013 年 6 月 30 日，配額及計分制下共有 115 600 名非長者一人申請者，當中約 37 900 人（33%）年逾 35 歲。而據房委會 2012 年公屋輪候冊申請者統計調查的結果顯示，在年逾 35 歲的非長者一人申請者當中，只有 7% 具專上教育程度或以上，與年齡為 35 歲或以下的非長者一人申請者的教育程度有很大差異。據房委會同一個統計調查的結果顯示，在後一類申請者當中，有 47% 具專上教育程度或以上。督導委員會關注到，配額及計分制下年逾 35 歲的申請者向上流動的能力或相對有限，而且較難以自己的能力改善生活環境，因此認為宜在配額及計分制下給予他們較高的優先次序。

- 5.17 督導委員會建議改善配額及計分制，增加配額及計分制下申請者每年的公屋配額（現時定為編配予輪候冊申請者的單位總數的 8%，並以 2 000 個單位為上限），又給予年逾 45 歲的申請者額外分數，以增加他們較早獲配公屋的機會，再逐步將此措施擴展至 40 歲，然後 35 歲以上的非長者單身人士。同時建議考慮訂出路線圖，把平均輪候時間為三年左右的目標，循序漸進地擴展至年逾 35 歲的非長者一人申請者。督導委員會明白到，這類增加非長者單身人士較早獲配公屋機會的措施，會減少可編配予公屋輪候冊家庭及年長申請者的公屋單位數目。不過，督導委員會認為，隨著未來公屋供應的持續增加，長遠而言此影響將會逐漸減退。

5.18 督導委員會亦建議房委會在符合有關規劃要求的大前提下，探討能否在現有公共屋邨內的合適地點（如地積比率相對較低而有足夠基建設施的屋邨），興建專為單身人士而設的公屋大廈。此舉有助加快面積較小的公屋單位的供應，以切合非長者單身人士不斷增加的住屋需求。為免影響輪候冊一般申請者獲配公屋單位的機會，政府須在已承諾供應的公屋單位數量之上興建這些大廈，以提供額外單位。不過，興建這類公屋大廈會增加相關屋邨的發展密度，並可能會佔用若干公眾地方，因而對現有公屋居民造成影響，其可行性須視乎地區上的接受程度。有個別委員也關注發展單身公屋大廈或許會對獲配這類單位的人士產生標籤效應。

5.19 有建議表示應把公屋單身人士的合資格申請年齡提高至 30 歲。不過，督導委員會經考慮後認為，儘管相對於家庭及較年長的申請者，年齡介乎 18 至 30 歲而確實有住屋需要的單身人士的優次應較低，但卻不能剝奪他們接受住屋援助的機會。

問題 7

你對房委會應增加配額及計分制下申請者的公屋配額、給予年逾 45 歲（然後擴至 40 歲、35 歲）的非長者一人申請者額外分數，以增加他們早日入住公屋機會這建議有何看法？

問題 8

你對在長遠而言把公屋平均輪候時間為約三年的目標，循序漸進擴展至年逾 35 歲的非長者一人申請者的建議（即使此建議初期或會減少可編配予公屋輪候冊上家庭及年長申請者的公屋單位數目）有何看法？

問題 9

有意見認為房委會在不影響已承諾供應的公屋單位數量之上，可在地積比率相對較低而有足夠基建設施的現有公共屋邨增建專為單身人士而設的公屋大廈，以加快對這類人士的公屋單位供應。你對這意見有何看法？

居住環境欠佳的住戶

- 5.20 督導委員會認為應優先照顧居住環境欠佳住戶的住屋需要。就這方面，長遠房屋需求推算已計及他們的住屋需要。居住於臨時構築物（譬如木屋、寮屋和天台建築物）、居住於非住宅大廈單位、與其他住戶共用單位（譬如居於房間、板間房、床位和閣樓）、以及分間樓宇單位（通稱「劏房」）的住戶，均被納入為「居住環境欠佳」的住戶。
- 5.21 督導委員會於 2013 年年初就分間樓宇單位住戶委託了獨立研究機構，進行全港分間樓宇單位調查，以估算全港分間樓宇單位的數目，以及蒐集

有關分間樓宇單位住戶概況的資料¹。研究機構於全港 1 860 幢樓齡 25 年或以上的樓宇中進行了超過 6 400 個訪問，並估算全港約有 66 900 個分間樓宇單位²，當中大約 30 600 個單位（46%）缺乏其中一項必要設施（即廚房或煮食地方/廁所/食水）。在住戶特徵方面，大概 53% 的分間樓宇單位住戶為一至二人住戶。約 49% 的分間樓宇單位住戶曾申請公屋，當中 97% 為公屋輪候冊上的申請人。住戶選擇居於分間樓宇單位的主要原因為較鄰近工作/上學地點（64%），以及租金相對於其他住所較為便宜（49%）。大約 14% 的住戶在搬往現居的分間樓宇單位前居於公屋。

5.22 由於租金是居住環境欠佳住戶（尤其是分間樓宇單位住戶）關注的問題之一，督導委員會**建議公屋應繼續作為回應合資格家庭住屋需要的主要途徑**。另一方面，調查報告指出，部分住戶基於不同的實際原因而選擇在分間樓宇單位居住（譬如地點方便和渴望享有個人生活空間），而部分住戶於搬往分間樓宇單位前居住於公屋。因此，督導委員會認為即使有足夠的廉價房屋（如公屋）供應，位於市區而又交通便利的分間樓宇單位仍可能繼續存在。目前公眾至為關注的，是這類單位的安全狀況，認為單位的安全無論如何都不容忽視。就此，督導委員會與公眾的觀點一致。

5.23 督導委員會知悉，杜絕工業大廈內的分間樓宇單位是政府的政策，政府已加強巡查及取締。至於住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位，政府會繼續按《建築物條例》採取執法行動，以處理不符合樓宇和消防安全規定的不當問題。自 2012 年 4 月起，屋宇署已加強其執法行動，每年

¹ 分間樓宇單位調查報告已上載於運輸及房屋局網頁 <http://www.thb.gov.hk>。

² 請參照第 4 章註(7)。

巡查 200 幢目標樓宇（包括 30 幢工業大廈），以查找涉及分間樓宇單位的違例建築工程，並採取行動。屋宇署和消防處亦於 2013 年 4 月展開聯合行動，巡查約 6 500 幢舊式住宅樓宇和綜合用途樓宇的公用逃生途徑，以加強該類樓宇公用部分的消防和樓宇安全水平，此巡查行動預期於一年內完成。**督導委員會委員促請政府加強巡查執法**。根據政府一貫政策，受政府執法行動影響而須遷出的分間樓宇單位住戶，可入住位於屯門的寶田臨時收容中心。倘若他們在臨時收容中心住滿三個月及通過「無家可歸評審」，證明別無居所並符合公屋輪候冊之資格準則，便可獲安排入住房委會轄下的中轉房屋，並透過公屋輪候冊等候編配公屋單位。

- 5.24 部分督導委員會委員提議，政府應探討能否提供「過渡性房屋」給分間樓宇單位的住戶。例如，這些過渡性房屋可興建於沒有其他即時用途的政府市區用地上。然而，亦有意見認為，由於市區用地短缺，適合作住宅用途的市區用地應由房委會留作公屋發展，以回應現時公屋輪候冊上迫切的需求，令居住環境欠佳的住戶，包括在公屋輪候冊上的分間樓宇單位住戶最終亦能受惠。另外，即使以短期租約方式批出現時沒有其他即時用途的土地用作發展過渡性房屋，仍然需要進行額外的基建工程，如提供污水處理設施等，因此未必能短期內完成。綜合各方意見，**督導委員會認為若然市區有合適的臨時空置土地，政府可進一步研究在相關土地上興建過渡性房屋予有需要的人士是否可行。**

- 5.25 社會上亦有意見認為可考慮將工廈改裝成過渡性房屋。督導委員會知悉發展局經詳細研究有關建議後認為並不切實可行，原因是工廈一般不符

合住用樓宇建築標準和規定（尤其是天然照明和通風），如按有關標準和規定改裝作「過渡性住房」用途，將牽涉大幅度改動樓宇，有關工程即使在技術上可行，其費用亦相當昂貴，影響其可行性。另一方面，委員認同政府應繼續進行工業地帶檢討，將合適工業用地改劃作社會需求較殷切的用途，包括住宅用途，以助增加房屋土地的供應。

- 5.26 督導委員會部分委員亦提議政府探討能否推行發牌或業主登記制度，以期更有效地規管住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位的安全和衛生情況。雖然政府現時已加強執法行動，以處理在分間樓宇單位內發現違反樓宇和消防安全標準的工程，不過督導委員會注意到，長遠而言，推行發牌或業主登記制度這建議可有助改善住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位的安全標準和居住環境。與此同時，督導委員會亦明白推行相關措施所需的時間和資源，例如可能需要進行凍結住戶調查，以確定分間樓宇單位的數目及防止其繼續增加；也可能需要安置受執法行動影響而須遷出單位的住戶。除此之外，如須立法，則需時進行立法程序。

問題 10

若然市區有合適的臨時空置土地，你認為應否用來興建過渡性房屋予有需要的人士？

問題 11

你對推行發牌或業主登記制度以規管住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位這意見有何看法？

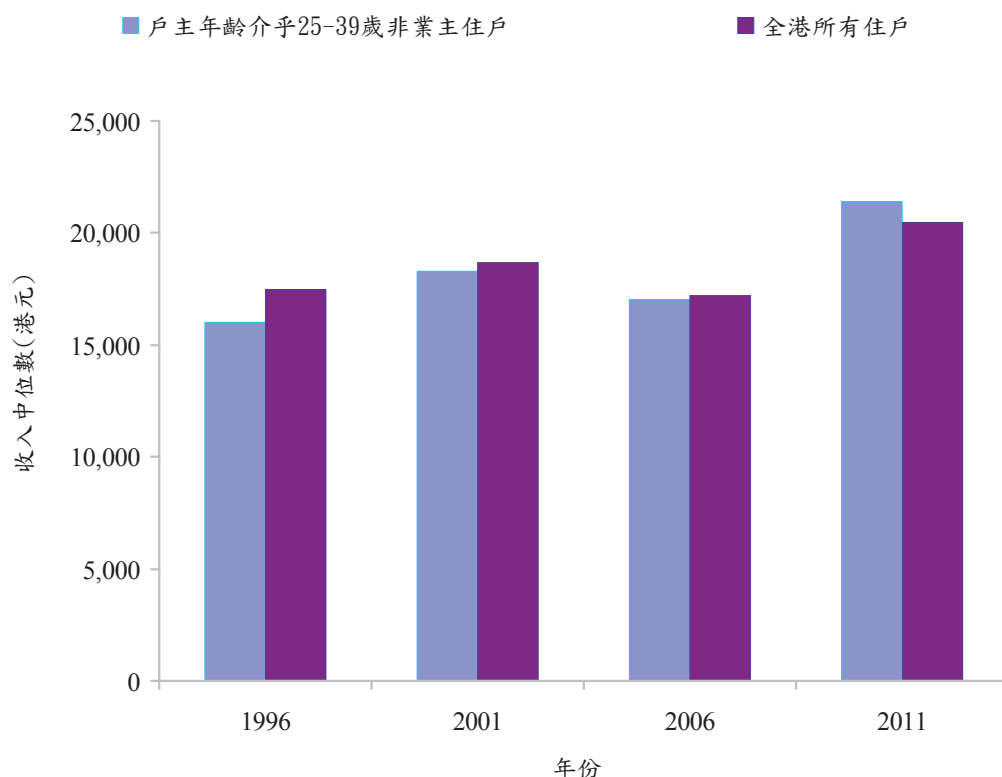
年輕人和首次置業者

5.27 督導委員會十分明白年輕人有其特定的住屋需要。例如，部分年輕人可能因為需要搬往鄰近工作地點的地方居住，或因結婚而以自置或租住的形式成為新增住戶。在這方面，第4章所載的房屋需求推算已計及因年輕人獨立或結婚成戶而產生的住屋需要。

5.28 近年有年輕人抱怨因樓價高漲使他們的結婚計劃推遲。在現時樓價高企的情況下，即使年輕大學畢業生亦未能達成置業願望。就此，督導委員會以人口普查／中期人口統計為基礎作進一步分析，認為有置業訴求的年輕人可分為兩類：(a) 戶主年齡介乎 25 至 39 歲，現居於公屋或租住私營樓宇單位；以及(b) 年齡介乎 25 至 39 歲的單身及非戶主年輕人——

(a) 戶主為年齡介乎 25 至 39 歲的非業主住戶：這些住戶從 1996 至 2011 年間每月收入中位數累積升幅為 34%，從 16,000 元增加至 21,400 元；而同期整體樓價的升幅為 56%。雖然這類住戶在 2011 年的每月收入中位數較全港所有住戶稍高（前者為 21,400 元，後者為 20,500 元），每月收入中位數同期升幅亦較全港所有住戶的為高（前者為 34%，後者為 17%）（見圖 5.1），但是樓價高企仍令這些住戶愈來愈難擁有自己的單位。

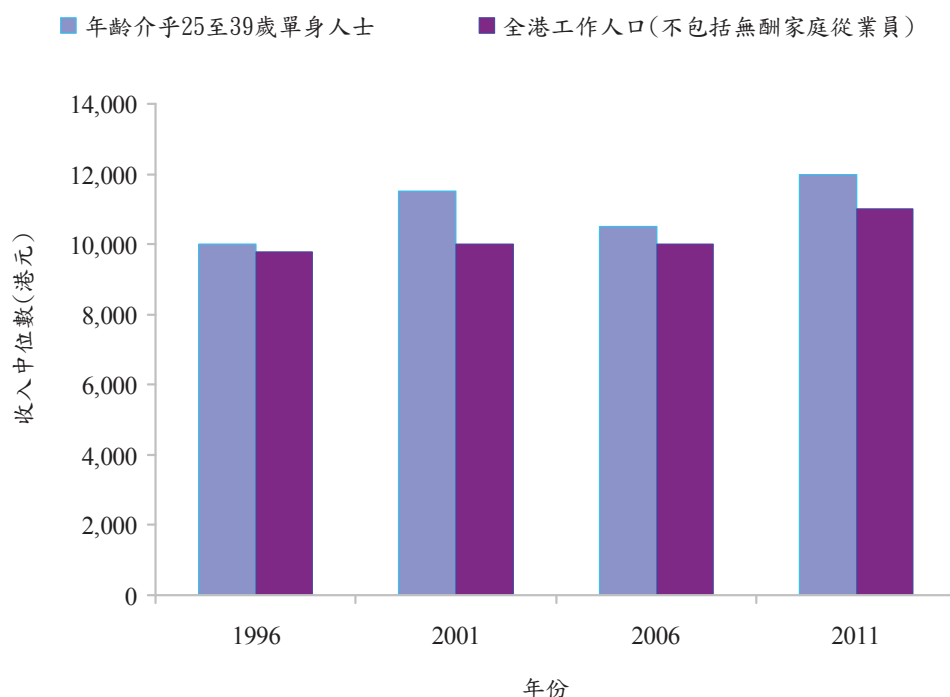
圖 5.1 1996-2011 年戶主年齡介乎 25 至 39 歲非業主住戶與全港住戶的每月收入中位數比較



資料來源：政府統計處

- (b) **單身年輕人：**據人口普查/中期人口統計的統計資料顯示，這個羣組的單身年輕人的主要職業每月收入中位數於 1996 年為 10,000 元，到 2011 年增加至 12,000 元，累積變幅為 20%，與全港工作人口的每月收入中位數相若（每月收入中位數為 11,000 元，累積收入變幅為 16%）（見圖 5.2）。即使假設這些單身年輕人購買一個實用面積為 30 平方米的私人住宅單位獨居，按揭佔收入的比率在 2011 年仍高達 65%。由此可見，除非他們獲得某種方式的經濟資助，譬如家人資助，否則一個普通單身年輕人，很難擁有一個 30 平方米的私人住宅單位。

圖 5.2 1996-2011 年年齡介乎 25 至 39 歲單身人士與全港工作人口的每月收入中位數比較



資料來源：政府統計處

5.29 另一方面，督導委員會亦注意到，一般而言，年輕人的職業收入普遍比全港工作人口的略高，例如年齡介乎 25 至 29 歲、具大學或以上教育程度的年輕人，他們在 2011 年的主要職業每月收入中位數為 17,000 元，高於全港工作人口每月收入中位數（11,000 元）。

5.30 參考上述比較分析，面對目前社會上其他有更迫切需要政府協助的羣組（即長者、居住環境欠佳的基層家庭和公屋輪候冊上 35 歲以上的非長者單身人士），就當下而言，確實難把年輕人的需求放在首位。督導委員會亦察覺到，在第 1 章 1.4 段中所述的焦點小組研究中，大部分參與的人士亦同意政府應首要關注基層市民和居住環境欠佳住戶的住屋需要。

5.31 然而，明白到年輕一代是社會的未來，政府必須讓年輕一代看到其逐步解決房屋問題的決心，並且建立一個有效流動的房屋階梯。鑑於年輕人正值盛年，向上流動潛力相對較大（特別是完成專上教育的年輕人），增加居屋供應是一個有效回應年輕人訴求的方案。事實上，根據房屋署於2003年至2009年及2012³年進行的私人住宅買家調查，七至八成的買家在首次置業時為39歲或以下。因此，督導委員會認為，協助首次置業人士的措施，同時有助回應年輕人對置居的訴求。

5.32 截至2012年第四季，二人或以上家庭收入不超過40,000元的住戶，以及收入不超過20,000元的單身人士（即現時居屋單位和房協資助出售單位項目「綠悠雅苑」現行入息限額），佔全港私人物業非業主住戶約64%。因此，督導委員會支持政府把興建居屋定為常設的政策之一，以滿足未能負擔私人住宅單位人士（尤其是年輕人及首次置業者）的置居訴求，並建立房屋階梯。從公眾對房協綠悠雅苑和房委會擴展居屋計劃第二市場至「白表」買家（「臨時計劃」）的熱烈反應可見，首次置業者對資助出售單位需求甚殷。

擴展居屋計劃第二市場至白表買家

為回應中低收入家庭的置居訴求，政府宣布在首批居屋單位於2016-17年度落成前實施一項「臨時計劃」，每年提供5 000個名額（4 500個家庭類別配額及500個單身人士配額），容許合資格的白表申請人購買未補價的二手居屋單位、租者置其屋計劃（下稱「租置計劃」）單位及房協的「住宅發售計劃」單位。此計劃亦有助增加這些單位的流轉，從而活化居屋第二市場。政府將因應首次臨時計劃的成效作出檢討，以決定是否繼續推行。

³ 2010年及2011年並無進行調查。

- 5.33 政府已承諾於 2016-17 年度起計四年內，合共提供約 17 000 個居屋單位，其後每年平均供應 5 000 個居屋單位。首批約 2 100 個新居屋單位，將於 2016 年年底落成，並於 2014 年年底預售。督導委員會建議政府積極物色土地，在政府現時既定承諾的新居屋量目標之上，興建更多居屋單位，以滿足年輕人及首次置業者持續上升的置居訴求。此外，亦有個別委員提議房委會以遠期樓花方式推售居屋，讓申請人可提前購買到有關單位。
- 5.34 為協助年輕一代實現自立門戶或成家立室的訴求，督導委員會進一步建議可考慮在發售每期居屋時，預留某個比例的單位數量（例如 10% 至 20%，甚或高達 30%）予合資格單身申請者。這項措施或可增加合資格單身人士購買居屋單位的機會。不過，實施這項措施無可避免會影響合資格家庭申請者的機會。
- 5.35 督導委員會認為，居屋單位和房協資助出售單位應繼續只限符合入息和資產資格準則的首次置業者購買（綠表申請者除外）。目前，申請居屋的資格準則只訂定入息和資產上限。不過，近期房協銷售綠悠雅苑和房委會推行居屋第二市場白表免補價臨時計劃時，均有入息和資產非常低的人士（多為單身人士）申請。這意味著這些申請者即使以按揭貸款置業，亦根本無力供款。
- 5.36 為更有效地分配有限的資源，以及增加有真正住屋需要而合資格的首次置業者的機會，督導委員會建議為日後發售居屋單位和其他資助自置居所計劃的白表申請者，設立入息／資產下限。此做法可防止市民作出超越其負擔能力的置業決定，並增加已有足夠積蓄而又有負擔能力的人士購置居屋單位的機會。

問題 12

你對在發售每期居屋時，預留某個比例的單位予單身人士這意見有何看法？

問題 13

你對為日後發售居屋單位和其他資助自置居所計劃的白表申請者設立入息／資產下限，以增加有真正住屋需要而又合資格的首次置業者的機會這意見有何看法？

其他議題

- 5.37 督導委員會在討論特定羣組住屋需要的過程中，亦已考慮以下議題，當中部分甚具爭議性，希望社會各界能作更全面的討論。

首次置業貸款計劃

- 5.38 督導委員會曾考慮部分社會人士提出重推十多年前資助合資格人士置業的「首次置業貸款計劃」的建議。不過，督導委員會的結論是，在目前房屋嚴重供不應求的情況下，任何形式的政府貸款計劃都只會適得其反，推高樓價。此外，政府過往推行置業貸款計劃時適逢經濟逆轉和樓市大跌，影響了借貸人的還款能力，亦令不少市民對計劃產生抱怨⁴。督導委員會認為現時不應該考慮重推該計劃。

⁴ 在悉數償還的個案中，逾半曾在某個階段拖欠供款。尚未悉數償還的個案約有 4 000 宗，亦有約 1 200 宗涉及破產。時至今日，該計劃為政府帶來壞帳約 4.9 億元。

租者置其屋計劃

5.39 督導委員會亦考慮過部分社會人士提出重推租置計劃的建議。督導委員會的主流觀點是，政府不應在公共屋邨重推租置計劃，但應繼續支持現有39個屋邨的租置計劃，出售計劃下的剩餘單位。首先，如果把公屋單位售予租戶，難免會影響公屋單位的流轉及供應，削弱房委會維持輪候冊一般申請者平均輪候時間在大約三年的能力。其次，由於房委會無法在租置屋邨內全面執行屋邨管理政策，房委會在管理39個租置屋邨的剩餘公屋單位時面對許多問題，包括居於租置屋邨和非租置屋邨的公屋租戶受不同管理措施規管而產生的問題。

5.40 根據現行政策，現居於39個租置屋邨的公屋租戶仍可選擇購買其現居出租單位。現居公屋的租戶如欲置居，也可購買第二市場未補價的租置計劃公屋單位、居屋單位，或房協的住宅發售計劃單位。截至2013年3月底，第二市場上未補價的居屋單位、已售租置計劃單位，及住宅發售計劃單位分別有252 900個、121 700個和9 100個。對於鼓勵公屋租戶置居，大方向應是透過居屋計劃，從而騰空其原住公屋單位編配予公屋輪候冊申請人。

租金援助和租務管制

5.41 有建議認為政府應向在公屋輪候冊上等待超過三年而仍未獲編配單位的申請者提供每月租金援助。雖然督導委員會認同政府應維持一般申請者的平均輪候時間為三年左右，但認為在市場供應短缺的情況下，若推出任何租金援助，效果會適得其反。因為政府所提供的租金援助，很可能會

令租金上升，抵消了部分租戶可得的益處。此外，向公屋輪候冊上的申請者特別提供每月租金援助，只會吸引更多輪候公屋。

5.42 在立法會通過《業主與租客（綜合）（修訂）條例》後，租金管制及租住權管制已分別於 1998 年及 2004 年起撤銷。無可否認，租金近年一直大幅上升，尤以 2012 年升幅最為顯著，升幅為 11.3%（2012 年 12 月數字與 2011 年 12 月的相比），而小型單位的升幅尤為急劇(13.4%)（2012 年 12 月數字與 2011 年 12 月的相比）。社會部分人士要求政府考慮實施新一輪租務管制措施，以遏止租金過度上升，同時亦保障現有住客的租住權；此等措施對居於環境惡劣的分間樓宇單位的弱勢社羣尤其重要。

5.43 不過，**租務管制是一柄雙刃劍，督導委員會認為需小心考慮**。就租金管制而言，主要是以法例釐定某類型住宅單位於續租時最高可容許的加租幅度。儘管上述安排表面上能限制住宅單位租金的升幅，但由於管制措施主要針對續租時的租金，可能令業主對新租客在開始協議租賃時盡量提高租金，以減低與租客商討續租時受租金管制的影響。這將會令新租客或遭拒諸於租務市場，或是負擔更高昂租金，使他們未見其利，先見其弊。

5.44 就租住權保障方面，該保障規定若現有租客欲續租而又願意繳交市值租金，業主必須同意續租，除非在某些特定的情況下，例如自住，才可拒絕續租。但實施這建議須考慮可能造成的一些市場行為效果，例如業主可能會不願意出租其單位，或會在物色租客時變得較為挑剔，令市場上出租單位的供應減少，從而推高租金，效果適得其反。

5.45 由上述可見，實施租務管制（包括租金管制和租住權保障）即使有好處，但其好處亦最多只能惠及現有租客，至於尚未租到樓的人士，卻要面對更高昂租金，或因市場上出租單位供應減少而愈來愈難找到合適的居所。長遠而言，解決本港房屋問題的最終方案仍是增加房屋供應，特別是公營房屋供應。

問題 14

以下各項計劃重推與否，社會上意見紛紜：(a) 租置計劃；(b) 為首次置業人士提供經濟資助；及(c) 提供租金援助和推出租務管制（包括租金和租住權管制）。你有甚麼看法？

6

充分和合理運用 公共租住房屋資源的措施



第 6 章 充分和合理運用公共租住房屋資源的措施

- 6.1 公共租住房屋（下稱「公屋」）是解決基層市民住屋需要的主要措施。我們必須確保公屋單位以公平合理的方式編配，使有限的公共資源用於協助有真正需要的人士。本章會探討如何訂定編配公屋單位的優先次序，以期為有真正和最迫切住屋需要者提供協助，以及探討如何充分和合理運用現有公屋資源。
- 6.2 根據《房屋條例》（第 283 章），香港房屋委員會（下稱「房委會」）負責制定和推行香港的公營房屋計劃，並制定和實施相關政策。因此，待收納了公眾諮詢所得的意見後，本章所載建議會轉達房委會，以因應其政策和資源，作進一步考慮和實施。

公屋輪候冊最新情況

- 6.3 政府提供公屋予不能負擔租住私人樓宇的低收入家庭，以滿足他們的基本住屋需要。房委會推行公營房屋計劃，並維持公屋申請者輪候冊，目標是把一般申請者（配額及計分制下的非長者一人申請者除外）的平均輪候時間維持在三年左右，以及把長者一人申請者的平均輪候時間維持在兩年左右。
- 6.4 截至 2013 年 6 月 30 日，公屋輪候冊上約有 118 700 名一般申請者，以及 115 600 名配額及計分制下的非長者一人申請者。一般申請者的平均輪候時間是 2.7 年，長者一人申請者的平均輪候

時間是 1.5 年。

- 6.5 督導委員會注意到，公屋輪候冊上的申請者數目不斷上升，而現時公屋單位供應緊張，新的房屋供應需時，房委會在維持平均輪候時間目標時所面對的挑戰，日趨嚴峻。對於平均輪候時間有機會偏離目標，督導委員會表示關注，認為就平均輪候時間訂定目標，乃顯示政府為基層市民提供可負擔租住房屋政策的決心，因此督導委員會建議政府須正視問題，即使平均輪候時間三年這目標有機會短暫偏離，亦應盡力維持。

檢討公屋相關政策

配額及計分制

- 6.6 第 5 章已載述配額及計分制的一般資料，以及督導委員會建議如何改善該制度，以多加照顧年逾 35 歲非長者一人申請者的住屋需要。
- 6.7 督導委員會察悉，以 2013 年 6 月 30 日當日計算，配額及計分制下共有 115 600 名申請者，當中 67%（或 77 700 人）的年齡為 35 歲或以下。督導委員會進一步察悉，據房委會 2012 年公屋輪候冊申請者統計調查的結果顯示，在公屋輪候冊上年齡為 35 歲或以下的非長者一人申請者當中，34% 於申請公屋時為學生，47% 具專上教育程度或以上，33% 為公屋租戶。
- 6.8 督導委員會注意到，在公屋輪候冊上年齡為 35 歲或以下的配額及計分制申請者，向上流動能力較高，特別是那些登記時為學生，畢業後收入將最有可能超逾輪候冊入息限額。督導委員會認為有限的公屋資源應預留給有相對較大需要協助

的人士，因此建議房委會訂定檢視配額及計分制下申請者的入息和資產的機制及進行定期檢視，從而剔除輪候冊上不再符合資格的申請者。此舉有助房委會更準確評估非長者一人申請者對公屋的需求。

問題 15

你對訂定檢視配額及計分制下申請者的入息和資產的機制及進行定期檢視，從而剔除輪候冊上不合資格的申請者這項建議有何意見？

富戶政策

- 6.9 房委會推行的公屋住戶資助政策和維護公屋資源合理分配政策，一般統稱為「富戶政策」。根據富戶政策，住戶在公屋住滿十年，便須申報家庭入息，其後須每兩年申報一次。凡家庭入息超逾指定入息限額（見表 6.1），須視乎情況繳交倍半或雙倍淨租金，另加差餉。公屋戶的家庭入息總額及所擁有資產淨值均超逾指定的入息及資產淨值限額（見表 6.2）時，便須遷出公屋單位。這些家庭須在一年以內安排遷出公屋單位，期間須繳交相等於市值水平的租金。

**表 6.1 公屋住戶資助政策下的資助入息限額
(2013 年 4 月 1 日起生效)**

家庭人數	資助入息限額 (每月計)	
	入息在下列範圍之內的 住戶須繳交倍半 淨租金另加差餉	入息超逾以下限額的 住戶須繳交雙倍 淨租金另加差餉
1 人 17,	761 元 - 26,640 元	26,640 元
2 人 27,	501 元 - 41,250 元	41,250 元
3 人 36,	621 元 - 54,930 元	54,930 元
4 人 44,	281 元 - 66,420 元	66,420 元
5 人 50,	721 元 - 76,080 元	76,080 元
6 人 56,	801 元 - 85,200 元	85,200 元
7 人 63,	261 元 - 94,890 元	94,890 元
8 人 67,	621 元 - 101,430 元	101,430 元
9 人 75,	701 元 - 113,550 元	113,550 元
10 人或以上	79,481 元 - 119,220 元	119,220 元

表 6.2 維護公屋資源合理分配政策下的入息及資產淨值限額 (2013 年 4 月 1 日起生效)

家庭人數	入息限額 (每月計) (2013-14 年度輪候冊 入息限額的 3 倍)	資產淨值限額 (2013-14 年度輪候冊 入息限額的 84 倍)
1 人 26,640	元 750,000	元 *
2 人 41,250	元 1,160,000	元 *
3 人 54,930	元 1,540,000	元 *
4 人 66,420	元 1,860,000	元
5 人 76,080	元 2,140,000	元
6 人 85,200	元 2,390,000	元
7 人 94,890	元 2,660,000	元
8 人 101,430	元 2,850,000	元
9 人 113,550	元 3,180,000	元
10 人或以上	119,220 元	3,340,000 元

* 4 人家庭的資產淨值限額，亦適用於所有成員皆年逾 55 歲的 1 至 3 人小家庭。

6.10 根據房屋署的行政紀錄，截至 2013 年 3 月 31 日，在房委會轄下約 710 200 個公屋住戶當中，18 109 戶正繳交倍半租金；2 321 戶正繳交雙倍租金；15 戶正繳交市值租金。這些「富戶」佔公屋住戶總數約 3%。

6.11 一直以來，社會上對富戶政策的意見分歧。一方面，基於以下原因，有意見要求廢除富戶政策一

(a) 富戶政策或會促使公屋家庭的成員為求不須繳交額外租金而維持家庭的公屋租約，而脫離現時所屬的住戶。這或會牽涉要求成年子女遷出公屋（或把其名字從公屋戶籍中刪除），而讓年長的家庭成員留在公屋單位。這與政府鼓勵較年青的家庭成員照顧長者的政策並不一致；及

(b) 收緊富戶政策或會進一步促使公屋租戶投入私營房屋市場，造成對私營出租房屋不必要的額外需求。

6.12 另一方面，鑑於輪候冊上申請者眾多，而且平均輪候時間延長的壓力不斷增加，社會上很多人認為富戶政策應予維持，甚或收緊，務求更好地運用短缺的公屋資源，增加流轉，騰出單位以重新編配予輪候冊上有更迫切需要公屋的申請者。舉例而言，有意見認為，房委會應審慎研究是否維持現時只在富戶的入息和資產水平兩者均超出限額時，還是只需其入息或資產水平其中一項超逾相關限額，便應該遷出公屋。此外，有意見認為或須檢討現時某些申報安排，譬如首次申報入息的期限（現時訂為入住公屋後十年），以及其後申報入息及資產的期限（現時訂為租戶須申報入息後每兩年一次）。亦有意見認為，除了以現

行的入息及資產限額作為準則外，應進一步設置額外準則，例如當住戶的入息超逾某個界限，則不論其資產水平，均須遷出公屋單位。

- 6.13 督導委員會留意到社會上對富戶政策有不同意見，及支持與反對這政策的論據。督導委員會亦知悉目前已有不少誘因鼓勵富戶透過購買居者有其屋（下稱「居屋」），騰出其公屋單位。舉例來說，房委會在每次發售居屋單位時，預留給「綠表」申請人的比例均會較高，而綠表申請人亦可優先揀選單位。此外，綠表申請人現時已可在居屋第二市場購買未補價的單位。綜合各方面的考慮，大多數委員認為應維持富戶政策，並**建議房委會可考慮進一步檢討和更新富戶政策**。

問題 16

你認為應否檢討和更新富戶政策（例如縮短首次申報入息的期限及其後申報入息及資產的期限；只要住戶的入息或資產水平其中一項超逾相關限額便要遷出公屋；或除了以現行的入息及資產限額作為準則外，進一步設置額外準則，當住戶的入息超逾某個界限，則不論其資產水平，均須遷出公屋單位）？

公共屋邨寬敞戶政策

- 6.14 按現行政策，若資源許可，房委會的編配標準是人均室內樓面面積不少於 7 平方米。事實上，近年的編配標準已較為寬鬆。過去十年，公屋住戶（包括租者置其屋計劃屋邨的租戶）的實際人均室內樓面面積，已逐漸增至 13 平方米。為確保公屋資源得以合理運用，房委會已就寬敞戶訂定

政策和訂明標準，規定住戶由於種種原因而刪除家庭成員戶籍，致令居住面積超出標準，便須遷往另一個面積較合適的公屋單位。上述政策實屬必要，以確保有限的公屋資源，可回應不斷增加的公屋申請人的住屋需要。

- 6.15 現行的寬敞戶標準列於下表 6.3。不過，房委會目前以按部就班的方式，優先處理居住密度偏離標準較遠而沒有長者或殘疾家庭成員的寬敞戶個案（即一人家庭 34 平方米、二人家庭 68 平方米，如此類推）。

表 6.3 現行公屋寬敞戶標準

家庭人數	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人
寬敞戶標準 室內樓面面積 (平方米)	>25	>35	>44	>56	>62	>71

- 6.16 為鼓勵調遷，房委會目前向須優先處理的寬敞戶提供四次位於原邨或所屬區議會分區內其他屋邨的編配，並發放住戶搬遷津貼；以及在房屋資源許可下，提供調遷至新屋邨的機會。若住戶沒有充分理由而拒絕所有四次配屋，房委會會發出遷出通知書終止其租約。
- 6.17 除確保公屋資源得以有效運用，房委會亦透過寬敞戶政策收回較大單位（主要為一睡房單位），重新編配予有真正需要的家庭。就這方面而言，在 2007-08 至 2012-13 年度間，房屋署每年平均處理 3 700 宗寬敞戶個案，當中約 1 000 戶獲調遷往面積較小單位。

- 6.18 督導委員會認為，寬敞戶政策對於有效運用公屋資源至為重要，因此認同房委會最近通過，將於2013年10月起實施的處理公屋寬敞戶新安排。具體而言，一人家庭的「優先處理寬敞戶」界限會收緊至30平方米，該界限較現行寬敞戶標準的25平方米，已寬限20%，並依據此機制，為不同人數家庭訂定新界限如下—

表 6.4 由 2013 年 10 月起生效的新修訂「優先處理寬敞戶」界限

家庭人數	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人
新修訂的「優先處理寬敞戶」界限 室內樓面面積(平方米)	>30	>42	>53	>67	>74	>85

為與公屋輪候冊的機制看齊，優先處理寬敞戶只會給予最多三次而非四次的編配機會。另一方面，考慮到殘疾家庭成員或長者的實際情況，凡有殘疾家庭成員或年屆70歲或以上年長家庭成員的住戶，將會從寬敞戶名單中剔除。

- 6.19 為進一步加強房委會在這方面的工作，督導委員會認為應採取雙管齊下的方式。具體而言，督導委員會建議除了現行的住戶搬遷津貼外，房委會可考慮給予寬敞戶免租期三個月，作為遷往較小單位的誘因。督導委員會亦建議，房委會應訂立處理寬敞戶的計劃，因該措施有助於釋出較大單位，用於編配予輪候冊申請者或紓緩擠迫住屋情況。

問題 17

你對房委會進一步改善寬敞戶政策，一方面提供誘因鼓勵寬敞戶遷往面積較小單位，另一方面加強行動處理寬敞戶個案這建議有何意見？

紓緩擠迫戶的安排

- 6.20 根據現行編配政策，房屋署在編配公屋單位給申請者時，會依據其家庭人數，按編配標準提供面積合適的單位。由於結婚、嬰孩出生或家人從外地來港定居等原因而增加家庭成員，以致每人所享室內樓面面積少於 5.5 平方米，便會界定為擠迫戶。
- 6.21 擠迫戶可藉公屋租戶「紓緩擠迫調遷計劃」，申請遷往較大單位。至於每人享有少於 7 平方米室內樓面面積的家庭，則可申請「改善居住空間調遷計劃」，以改善居住環境。在房屋資源許可下，房屋署每年會推出一至兩次公屋租戶紓緩擠迫調遷計劃，以及一次改善居住空間調遷計劃。具體來說，合資格申請者的居住密度較高、家庭人數較多和在公屋的居住期較長，其選擇單位的優先次序會較高。假如申請者的三個條件皆相同，則以電腦抽籤決定其次序。合資格申請者如果在公屋單位住滿十年或以上，可選擇任何地區的單位。
- 6.22 截至 2001 年 3 月，公屋擠迫戶數目約為 18 000 戶。由於過去多年推行公屋租戶紓緩擠迫調遷計劃和改善居住空間調遷計劃，擠迫戶數目於 2007 年 3 月下降至 4 600 戶，並於 2013 年 3 月再下降至 3 200 戶。對於房委會致力為擠迫戶提供調遷

至較大單位的機會，以改善公屋租戶的居住情況，督導委員會表示認同，並知悉 2013 年 3 月底公屋租戶的平均人均室內樓面面積為 13 平方米。督導委員會亦留意到某些個案，由於擠迫戶寧願留在就近他們工作或上學地點的單位，而拒絕房委會給予的調遷編配。至於有關進一步放寬擠迫戶標準的建議，督導委員會認為，這雖然能滿足現有公屋戶改善居住環境的訴求，卻難免耗用有限的公屋資源，影響輪候冊申請人的編配機會。考慮到房委會為達到輪候冊一般申請者平均輪候時間的目標，及面對輪候冊申請人不斷增加的壓力，督導委員會**建議房委會應謹慎行事，在考慮正享用房屋資助的公屋租戶，以及無法負擔租住私人樓宇並正等待公屋編配的輪候冊申請者兩者之間的住屋需要時，應取得平衡。**

問題 18

你對於把公屋單位編配予輪候冊申請者，或進一步放寬目前的編配標準以改善現有公屋戶的居住環境兩者之間的優次有何意見？

打擊濫用公屋的措施

- 6.23 房屋署嚴查與住用情況有關的濫用個案，當中包括從公屋租戶中隨機抽選的個案，以及跟進經前線管理人員轉介和公眾舉報的懷疑濫用個案。2012-13 年度，房屋署嚴查與住用情況有關的個案約 8 700 宗，當中包括隨機抽選的個案和懷疑濫用個案，收回公屋單位 490 個。

- 6.24 為偵查懷疑的空置個案，房屋署於 2011 年 1 月開展為期 18 個月的護衛員抄錄全港屋邨住戶單位耗水用量行動。在行動中，房屋署偵察到零耗水量或低耗水量住戶約 9 400 個，並作積極調查。截至 2013 年 3 月底，推行這項措施所收回的公屋單位約有 1 100 個。
- 6.25 除上述措施外，房屋署於 2011-12 年度，在具高濫用風險的不同種類公屋戶（包括新入伙戶、一人單位戶和經特快配屋計劃¹入住的一人戶）中，隨機抽選約 2 000 戶，以偵查和遏止濫用公屋的情況。其後，揭發當中約 100 戶懷疑濫用公屋。此外，房屋署亦在 2012-13 年度嚴查約 5 900 宗隨機抽選、或富戶政策下可疑的公屋租戶入息／資產申報個案，偵察到當中約 700 宗可能涉及虛假陳述。
- 6.26 督導委員會支持房委會竭力偵查和打擊濫用公屋，及面對輪候冊申請數目不斷增加的壓力下，加強打擊濫用公屋，以收回單位並重新編配予有真正需要人士。督導委員會**建議房委會增加資源，進一步推行措施偵查和打擊濫用公屋個案。**

¹ 即「特快公屋編配計劃」。該計劃是根據公屋資源情況推出，並以自選單位形式進行。計劃中推出的單位大部分是受歡迎程度較低的公屋單位，透過本計劃，符合資格的輪候冊申請人可獲得提早入住公屋單位的機會，另部分單位附有租金寬減期。

7 不同建屋機構的角色



第 7 章 不同建屋機構的角色

私營機構

- 7.1 一直以來，私營機構是香港房屋的主要供應者。截至 2013 年 3 月底，約 54% 的住戶居於私營房屋。私人住宅單位佔本港現有房屋單位總數約 56%，這些單位主要由私人地產發展商在現有土地或透過政府賣地計劃所提供的新土地上興建。私人住宅單位的售價和租金隨物業市場情況而變動，市況則受各種因素，包括供求情況，以及經濟和金融概況所影響。
- 7.2 以往，私營機構透過「私人機構參建居屋計劃」（下稱「私人參建計劃」），協助提供資助出售房屋。私人參建計劃於 1978 年推出，是居者有其屋（下稱「居屋」）計劃的輔助計劃。根據私人參建計劃，政府透過招標向私人發展商提供用地並要求依照工程規格附表的規定。工程規格附表列明了工程規格，包括最低房間面積，房間大小，每樓層的單位數量，固定裝置的質素等。根據私人參建計劃的契約，出售單位的價格是預先釐定並須售予香港房屋委員會（下稱「房委會」）提名的買家。買家所須符合的資格和須遵守的轉售限制，與在居屋計劃下資助出售房屋單位的買家資格和轉售限制相同。
- 7.3 私人參建計劃可給予發展商自行決定權去為計劃訂定發展藍本，以充分使用土地的發展潛力。不過，根據過往經驗，私人參建計劃雖能以私人市場的資源來協助供應資助房屋，各發展商的工程質素良莠不齊，而在房委會加強監察後漸見改善。由於政府的房屋政策於 2002 年重新定位，私人參建計劃亦隨之終止。

- 7.4 除私人參建計劃外，政府於 1997 年推出混合發展試驗計劃。根據該計劃，相關住宅用地的中標者必須把發展項目中指定數量的單位，交由政府按指定價格售予合資格買家。此計劃的優點，是可運用私人發展商的資源，增加資助房屋的供應。加上由於這些資助出售房屋單位的興建標準與私人住宅單位相同，其設計及管理質素亦預期較為良好。當時混合發展試驗計劃有兩個項目，分別為位於鴨脷洲的深灣軒及位於西九龍填海區的碧海藍天。然而，隨著 2002 年政府的房屋政策重新定位，試驗計劃亦已終止，兩個正在施工的項目最終以私人住宅單位出售。
- 7.5 督導委員會認為應重新考慮增加私營機構的參與，並建議運用私營機構的力量輔助政府提供資助房屋，例如混合發展計劃或私人參建計劃。此外，督導委員會亦鼓勵政府以新思維探討如何利用私營機構的力量，以加快房屋供應，回應現時公眾對適切房屋的殷切需求。

問題 19

你對政府邀請私營機構參與提供資助房屋單位有何意見？

香港房屋委員會

- 7.6 房委會於 1973 年根據《房屋條例》（第 283 章）成立，其目標是為沒有能力租住私人樓宇單位的住戶提供可負擔的居所。現時房委會管理 162 個公屋屋邨¹。截至 2013 年 3 月底，約有 710 200 個

¹ 此數字包括 160 個公屋屋邨及兩個有中轉房屋單位的公屋屋邨。

住戶，共超過 200 萬人居於房委會的公屋單位²。此外，房委會亦一直提供資助出售房屋，主要為居屋單位，以回應低、中收入家庭的置居訴求。截至 2013 年 3 月底，約有 352 000 個住戶居住於由房委會興建的資助出售房屋單位，人口超過 111 萬人³。

- 7.7 幾十年來，房委會一直是香港公營房屋計劃的推動者和最大供應者，並因應政府的房屋政策，不斷創新屋邨的設計、建造與管理，推動和諧社區。督導委員會充分認同房委會為有需要人士提供居所作出的努力，並認為房委會應繼續擔當作為為市民提供可負擔房屋的主要機構。

香港房屋協會

- 7.8 香港房屋協會（下稱「房協」）於 1948 年成立，屬獨立的房屋機構，其後於 1951 年根據《香港房屋協會法團條例》（第 1059 章）成為法團。房協的宗旨，是為香港市民提供房屋和相關的服務。房協自成立以來，一直參與各項房屋計劃，包括為低收入家庭提供租金相宜的公共租住單位、在住宅發售計劃和夾心階層住屋計劃下發展資助出售項目及提供多項置業貸款，以協助中低收入的家庭自置居所。目前，房協轄下有 20 個公共租住屋邨，在住屋發售計劃和夾心階層住屋計劃下發展了 20 個項目。截至 2013 年 3 月底，約有 30 500 個住戶，共約 87 900 人居住於房協的租住單位⁴，當中 1 012 個為「乙類」出租單位，其質素及租金水平較高，而申請住戶的入息及資產限額亦相應較高。此外，現時約有 16 100 個住戶，共約

² 根據房委會的行政紀錄。

³ 根據政府統計處的綜合住戶統計調查。

⁴ 根據房協的行政紀錄。

48 900 人居住於房協的資助出售單位。

7.9 此外，房協更擔當「房屋實驗室」的角色，一直試行各項新房屋計劃，以切合社會不斷轉變的需求。舉例來說，房協推出「長者安居樂住屋計劃」及「雋逸生活計劃」，這兩項長者住屋計劃的詳情已載於第 5 章 5.8 段。

7.10 為協助改善殘破舊區的居住環境，房協早於 1974 年推行「市區改善計劃」，重建日久失修的舊樓，至今完成的項目超過三十個。及後於 2002 年，房協再與市區重建局（下稱「市建局」）達成策略性合作協議，協助推行六個位於深水埗及筲箕灣的市區重建項目。此外，房協自 2005 年起先後推行了「樓宇管理維修綜合計劃」，以及多項與發展局和市建局合作的樓宇維修資助計劃，協助舊樓業主安居樂業。

7.11 鑑於市民對租住房屋的需求與日俱增，督導委員會認為房協應繼續與政府緊密合作，為低收入家庭提供租住單位及在提供資助出售單位方面繼續扮演積極角色。就此，督導委員會建議，在土地資源許可的情況下，政府應繼續向房協批出合適的土地，以發展其房屋項目。

市區重建局

7.12 市建局是根據《市區重建局條例》（下稱「市建局條例」）（第 563 章）於 2001 年 5 月成立的法定機構，以取代前土地發展公司。市建局負責在本港舊區進行、鼓勵、推廣和促進市區更新的工作。市建局須在市建局條例訂明的框架下推行市區更新工作。

- 7.13 市建局的使命是進行市區重建。根據市建局條例，發展局局長可不時擬備《市區重建策略》（下稱「重建策略」）。首份重建策略於 2001 年 11 月公布，而現時的重建策略（下稱「新重建策略」）於 2011 年 2 月公布，為如何推行市區更新工作提供指引。根據新重建策略，市建局以「重建發展」和「樓宇復修」作為其核心業務。截至 2013 年 4 月 30 日，市建局已開展 50 個發展項目和四個保育暨活化項目，包括前土地發展公司公布的 25 個項目，協助超過 550 幢樓宇進行復修工程。
- 7.14 根據新重建策略，市建局除可自行提出重建項目外，亦可推行由業主提出的需求主導重建項目，以及促進業主集合業權，以進行樓宇重建。「需求主導重建項目先導計劃」於 2011 年 7 月首度推出。在該計劃下，物業業主可主動向市建局提交申請，邀請市建局重建其物業。時至今日，市建局已開展七個「需求主導」項目。
- 7.15 除擔當「執行者」的角色外，新重建策略亦要求市建局擔當「促進者」角色，以協助業權分散的樓宇業主集合業權，開展重建項目。市建局成立了一家專責公司，負責執行「中介服務（先導計劃）」的相關工作。自 2011 年 7 月推出中介服務先導計劃以來，該公司收到九份申請，其中符合計劃準則的申請已獲接納跟進。
- 7.16 市建局將其獲利的重建項目所得盈餘，用以資助其虧本的重建項目及其他非牟利的市區重建工作，包括樓宇復修、保育和活化計劃。市建局條例第 10(4)條規定，市建局須以謹慎的態度和盡其努力處理其財政。發展局局長根據市建局條例第 20 條公布的重建策略訂明，市建局在推行市區更新計劃時，須繼續維持財政自給的長遠目標。

- 7.17 為支持政府增加面向大眾的住宅市場單位供應的施政方針，市建局自 2009 年起在合作發展項目的標書中規定，在招標地盤上興建的單位，盡可能將其中一半定為中小型單位（面積大約 45 平方米）。為更有效掌控項目地盤的發展參數，市建局至今有兩個沒有夥拍發展商並獨自負責發展工作的項目。這兩個發展項目分別為啟德發展區的「樓換樓」發展計劃⁵，以及因應馬頭圍塌樓事件的特殊情況而開展的馬頭圍道／春田街發展項目。市建局在這兩個項目均採用「實而不華」的平實設計，興建切合大眾市場需要的中小型單位。
- 7.18 市區重建乃改善市民居住環境的重要一環。督導委員會建議邀請市建局探討能否於未來的房屋項目中增加中小型單位的比例，以加強該局為中低收入人士提供合適房屋所擔當的角色。

推動房屋發展

- 7.19 除了探討如何讓不同的建屋機構更積極參與房屋供應的工作，督導委員會亦備悉政府一直就不同的範疇加快房屋供應的程序，以及處理現時建造業人手供應緊張的問題。

加快房屋供應的程序

- 7.20 督導委員會知悉財政司司長領導的土地供應督導委員會，全面統籌所有不同類別用途土地，包括房屋用地的開發和供應計劃。再者，現時運輸及

⁵ 「樓換樓」計劃適用於政府在 2011 年 2 月 24 日宣布新的《市區重建策略》之後開展的項目，其對象為受市建局重建項目影響的住宅自住業主。市建局會在現金補償和特惠金以外，向自住業主提供樓換樓選擇。選擇樓換樓的業主仍會獲發放以重置同區七年樓齡單位價格計算的補償和特惠金，唯一分別在於業主將與市建局簽定承諾書，以獲發放的金額購置一個新樓換樓單位。選擇樓換樓的住宅自住業主可選擇購買在原址重建的單位，或在啟德發展區的樓換樓單位。

房屋局局長、發展局局長及環境局局長設有恆常會商機制，處理需要跨局協調的事宜，包括與房屋相關的事宜。

7.21 現時，香港的私人建築發展（包括私營房屋發展項目）主要受適用的規劃、建築物條例及土地契約管制，同時亦受其他相關法例規管。督導委員會知悉，政府一直致力檢討有關規管的制度，並作出適當的修訂及改善，以配合社會期望及適應相關行業運作上的不斷改變。在維持有關制度的原則和政策目標的前提下，政府致力簡化和加快在上述三套制度下處理的申請及審批程序。

7.22 舉例而言，規劃署公布的《專業人士作業備考第4/2005期》旨在提供指引，讓申請人知悉如何查詢及與相關政府部門討論其發展申請，以便在提交城市規劃委員會審議前及期間解決所有技術性問題。規劃署已於2013年6月致函主要發展商及顧問公司，鼓勵他們使用這項安排。屋宇署於2012年9月發出《擬備建築圖則和申請佔用許可證——所須注意事項》供認可人士參考，以便利其盡早取得建築圖則批准及減省批核時間。屋宇署亦在2013-14年度獲分配額外人手，以加強審批私營發展項目的建築圖則及相關申請的服務。地政總署正檢討與批地和土地補價評估有關的程序，以便促進土地發展。除此之外，在發展局統籌下，多個包括規劃署在內的政府部門正檢視在規劃容許的範圍內，增加住宅用地的發展密度的潛力。督導委員會支持政府上述的改善方向，並**建議政府繼續精簡房屋發展流程，以加快土地及房屋的供應。**

7.23 就公營房屋的建屋流程方面，政府和房委會一直實事求是，盡力加快興建公營房屋的速度。籌建公營房屋（包括公屋和居屋）項目主要涉及兩個

階段，即規劃與設計階段及招標與施工階段。過往房委會約需三年時間完成規劃與設計階段的工作。現時，在可行的情況下，房委會會盡可能把這階段的工作壓縮在一年內完成。至於招標及施工方面，經過房委會不斷改良實際的建造程序並運用預製技術，建屋速度已加快至約四年。換言之，房委會已把過去一般需時七年的**總體興建時間盡量縮減至約五年**，以求能盡早推出公營房屋單位，回應市民的期望。由於房委會所節省的時間主要是來自縮短前期工作和籌備過程，而非壓縮施工計劃，因此施工質素得以維持，並同時不會犧牲工地安全。

- 7.24 一如私營發展項目，房委會的項目必須遵守所有相關的法例要求，方能獲得所需的土地用途及規劃許可。雖然房委會已有措施加快規劃及施工過程，能否盡早把公營房屋建成，取決於能否把前期工作縮短，當中包括是否能得到已經規劃作住宅用途的土地、土地是否已完成收回、清拆及地盤平整，並附有適當基建設施的土地。另外，更需要得到區議會和地區居民的支持。

建造業人力資源

- 7.25 建造業的工程量近年持續上升，單以政府的工務工程為例，基本工程開支由 2007-08 年度的 205 億元，增加至 2013-14 財政年度的約 700 億元。預期基本工程在未來數年每年的工程開支均會超過 700 億元。至於註冊建造業工人的數目，則由 2007 年年底的約 225 000 人增至 2013 年 4 月的約 314 000 人，升幅為約 40%。根據政府統計處的數據，建造業的整體失業率已由 2009 年 2 月至 4 月（金融海嘯後）的 12.8% 高位回落至 2013 年第二季的 5.6%，遠低於過去十年（即 2003 至 2012 年）

的 10.2% 平均數。另外，根據建造業議會的資料，在 2007-08 年度，土木工程與新建樓宇工程所完成的建造工程總值的比例約為 25：75；至 2012-13 年度，相關比例上升至約 40：60。現時註冊建造業工人的平均年齡約為 46 歲，當中約 40% 年齡為 50 歲或以上。建造業正面對人手需求上升及工種技術錯配的情況，亦面對嚴重的老化問題。

7.26 在應付建造業內人力問題方面，督導委員會知悉發展局從 2008-09 年度開始，已積極與建造業合作。建造業議會作為建造業的統籌機構，為業界提供人力培訓及工藝測試。發展局於 2010 年及 2012 年，獲總共 3 億 2 千萬的撥款，以協助建造業議會推行措施，改善建造業人才培訓和加強宣傳及推廣活動，以吸引人才，特別是年輕新力軍投身建造業。

7.27 經過多方面的努力，在 2009 年 1 月至 2013 年 5 月期間，已有超過 8 000 名學員參加各種受建造業議會認可技能培訓課程，當中有約 3 000 位學員參加了強化建造業人力訓練計劃，其中約 55% 為 35 歲以下，顯示更多年青人投身建造業。該計劃是一項重要措施，並以於 2014 年年底訓練約 6 000 名技術工人為目標。有關的宣傳及推廣活動亦已見成效，吸引更多年輕人加入建造業。發展局於 2011 年年初仍未推行大型宣傳計劃「Build 升」前，進行的第一次形象追蹤調查顯示只有 7.9% 的年輕人有意投身建造業；而在 2012 年 12 月進行的第四次調查時，有意投身業界的年輕人比率已經增至 25.3%。

7.28 長遠而言，透過本地培訓、再培訓和吸引新人加入建造業三管齊下，應可大致上滿足人手的需要。然而，個別工種如在短期內需要大量的人手，

但未能適時透過聘請及培訓技術工人以完全滿足需求，這些工種仍可能面對暫時性的人手短缺情況。

- 7.29 督導委員會備悉政府及建造業議會在吸納新人加入建造業和培訓人手方面作出的努力，並建議政府繼續監察有關情況，與建造業議會合作，及時推行適當的措施，以確保有充足的建造業人手促進房屋發展。

問題 20

為加快房屋供應，你認為政府可再進一步推行什麼措施，以促進房屋發展及增加建造業人手供應？

8

增加房屋供應的措施



第 8 章 增加房屋供應的措施

概論

- 8.1 上文各章已提及，本港房屋問題的癥結在於供求失衡。為達至提供市民可負擔居所的長遠目標，並且滿足預計的長遠房屋需求（見第 4 章），我們必須增加房屋用地供應。
- 8.2 過往，填海是香港土地供應的一個重要來源。從填海得來的土地超過 6 800 公頃，新市鎮例如沙田、屯門和將軍澳均在填海得來的土地上興建。香港大約有 27%人口現居於這些土地上。填海亦為我們提供 70%的辦公室樓面面積及一些重要基建如香港國際機場的用地，從而促進香港的經濟發展。除填海外，更改土地用途和收地，皆是常用以取得土地作為發展的措施。
- 8.3 然而，這些傳統增加房屋供應的措施現時變得愈來愈具爭議性。舉例而言，社會對更為綠化和符合可持續發展的居住環境訴求，使填海作為土地穩定來源的傳統功能大受考驗。由督導委員會委託進行的焦點小組研究，同樣反映公眾即使面對土地供應短缺問題，對填海仍有所保留，並希望保育郊野公園。儘管提高地積比率往往是增加短期房屋供應的常用措施，但公眾對住宅發展密度的長遠影響，尤其是市區高樓大廈的「屏風效應」依然關注。
- 8.4 督導委員會理解社會這方面的憂慮，但同時意識到香港正面對着迫切和嚴峻的土地供應問題。雖然政府已提供足夠的土地應付未來三至四年估算的公私營房屋需求（見下文第 8.6 段），政府在中長期要達至現時督導委員會建議的新房屋

供應目標（詳見第4章），仍需面對極大的挑戰。事實上，若社會未能就如何增加土地供應達成共識，將會使香港十年以後的長遠房屋供應難以實現，更遑論在長遠而言有額外的土地締造較寬敞和發展密度較低的居住環境。

- 8.5 此外，即使一些較具爭議的大規模土地供應方案（如填海及開展新發展區，詳見下文）取得社會認同，考慮到建屋及提供基建配套需時，有關土地亦未必能趕及在未來十年內提供新房屋供應。因此，就長遠開發土地的措施達成共識方面亦有其迫切性，而在短中期也有必要採取多管齊下的方法增加土地供應，例如透過增加現有土地的地積比率，紓緩短期土地供應緊絀的情況，以達至未來十年的房屋供應目標。由於大規模提高地積比率將對地區的整體規劃造成長遠的影響，督導委員會認為，**為解決房屋的根本問題，社會整體將要作出艱難的選擇和權衡取捨。**督導委員會同時**敦促政府繼續檢討土地規劃和土地行政方面的程序與審批要求，以配合增加土地和房屋供應的大方向。**

政府增加房屋及土地供應的措施

- 8.6 督導委員會得悉政府已掌握足夠土地由2012-13年度至2016-17年度興建79 000個公共租住房屋（下稱「公屋」）單位，以及由2016-17年度起四年內興建17 000個居者有其屋（下稱「居屋」）單位。根據2013年6月底的土地供應推算，在未來三至四年，一手私人物業市場供應為大約70 000個單位。行政長官於其《二零一三年施政報告》中宣佈多項增加房屋土地供應的措施。督導委員會備悉各項措施，而其最新進展列載如下。

短、中期措施

全面檢討地積比率和建築物高度規限

提高發展密度

- 8.7 為善用珍貴的土地資源，規劃署已加大力度檢討現有作私人住宅發展用地的發展密度，務求在規劃條件許可下盡量增加單位供應。同時，公營房屋用地和主要規劃及工程研究下所假定的發展密度亦予檢討。在檢討過程中，規劃署會在顧及實際考慮因素，例如有關地區的交通和基建容量、鄰近地區的特色和發展密度，以及對地區的環境、景觀及空氣流通可能造成的影響後，審慎評估如何善用有關用地的發展潛力。
- 8.8 為增加建屋量，向城市規劃委員會（下稱「城規會」）提出增加住宅發展密度的規劃申請，亦會在顧及相關規劃因素後獲積極考慮。例如，洪水橋第 13 區及火炭的公屋項目的地積比率，以及該火炭地盤的面積，於檢討後已經有所提高，合共可提供約 4 000 個新增的公屋單位。

放寬或解除薄扶林和半山區發展限制

- 8.9 政府正研究放寬或解除在這兩個地區現正實施限制新賣地或契約修訂的延期履行權行政措施，並會在作出有關決定前就其潛在影響（例如對交通及人口密度）進行詳細評估。

問題 21

在房屋土地供應緊絀的情況下，你是否願意為增加房屋供應，而就相應對交通、人口密度和環境等方面可能出現的影響作出取捨，及接受適度提高地積比率，以增加房屋供應？

土地用途檢討／研究

檢討「政府、機構或社區」用地

- 8.10 規劃署已完成劃作「政府、機構或社區」地帶的用地及其他政府用地的檢討，並在不影響提供社區設施的前提下，選定 36 幅適合作住宅發展的用地，涉及共 27 公頃土地。如有關用地悉數作房屋發展，估計合共可提供約 11 900 個公營和私營住宅單位。截至 2013 年 6 月底，在這 36 幅用地中，有 16 幅已劃作或正進行城市規劃程序以改作住宅用途。規劃署會優先處理餘下用地的改劃工作。政府會繼續尋覓其他有潛力的「政府、機構或社區」及政府用地，以改作住宅及社會上有更大需求的其他用途。

檢討「綠化地帶」用地

- 8.11 規劃署會檢討已失去其原有功能的「綠化地帶」，以物色合適的土地作房屋發展。在首階段檢討中，規劃署已審視在新界區一些沒有植被、荒廢或已平整的綠化地帶，當中面積共約 57 公頃的 13 幅用地認為適合作住宅發展，如悉數作房屋發展，預計可供興建約 23 000 個單位。規劃署現正加快有關改劃工作，當中一幅用地正進行法定規劃程序以改劃作住宅用途。至於餘下的 12 幅用地，預計當中九幅的改劃程序可於 2014 年年底完成，而其餘三幅的改劃工作亦會在稍後盡快完成。規劃署亦正進行下一階段的綠化地帶檢討，以物色更多合適的房屋用地。

檢討工業用地

- 8.12 規劃署自 2000 年起已進行三輪的工業用地檢討。在 2009 年進行的最近一輪檢討中，約 60 公

頃的土地獲確定為適合作房屋及其他土地用途，當中 16 幅共約 30 公頃的用地建議作住宅用途。在這些用地中，13 幅（八幅為私人擁有，五幅為政府擁有）已完成或正進行改劃土地用途程序。若 13 幅用地全部發展或重建，估計可提供約 14 600 個單位。至於餘下三幅屬私人擁有的工業用地，估計若全部發展或重建可提供約 5 800 個單位。規劃署已於 2013 年 3 月底展開另一輪的檢討，以研究將更多工業用地改作其他用途，包括住宅用途的可能性。有關檢討預計於 2014 年內完成。

將空置校舍改建作住宅用途

- 8.13 規劃署已完成首批 100 所空置校舍的檢討，當中 18 所總面積約 5.17 公頃的空置校舍認為適合作住宅用途，估計可提供約 1 900 個公私營住宅單位¹。當中有三幅用地須進行改劃，整個程序預計於 2014 年前完成。規劃署現正檢討第二批共 68 所空置校舍，以物色更多合適的用地作住宅發展。

重建高樓齡公共租住屋邨

- 8.14 香港房屋委員會（下稱「房委會」）於 2005 年 9 月展開旨在延長樓宇可用年期的「全面結構勘察計劃」，在評估 1980 年及之前落成的高樓齡公共屋邨的樓宇結構狀況時，會基於結構安全和持續維修保養的成本效益兩大準則。就全面結構勘察計劃的結果，房委會已宣布重建蘇屋邨和東頭邨第 22 座。除此之外，根據房委會自 2011 年 11 月起生效的「重建高樓齡公共租住屋邨優化政策」（下稱「優化政策」），在考慮重建屋邨時，會以結構安全、所需維修工程的經濟效益、有關屋

¹ 單位數目不包括建議作鄉村式發展的七幅用地。

邨在重建後的發展潛力、以及是否存在適合的遷置資源為基礎²。白田邨是按優化政策宣布重建的屋邨。在重建後，房委會將有效地在蘇屋邨和白田邨增加建屋量，其淨增長的公屋單位數量分別約為 1 700 個(+32%) 和 2 100 個(+60%)。

8.15 計及四個現正確實進行的重建項目（整體重建計劃下的牛頭角下邨第二期，以及上文提及的蘇屋邨、東頭邨第 22 座和白田邨），其重建後總共可提供 14 000 個新單位。

8.16 房委會現正檢討其他舊屋邨的重建潛力和持續進行的全面結構勘察計劃的結果，特別是那些重建潛力高的屋邨，以期尋找更多重建機會，增加往後的建屋量。

8.17 另外，香港房屋協會（下稱「房協」）亦會考慮透過重建屋邨，更有效地利用土地資源，增加住屋單位數目，並正展開筲箕灣明華大廈的重建計劃。

8.18 督導委員會支持房委會及房協按其既定政策及準則，積極考慮加快重建舊屋邨。

² 房委會會因應個別屋邨地盤的特性及周邊的可發展範圍，進行一系列的詳細研究，包括技術及環境影響評估、地區的整體規劃、都市設計和發展密度等。當完成該等評估後，房委會始能確立個別屋邨的重建可行性及執行時間表。

較長期措施

填海及發展岩洞

- 8.19 政府在盡量減少對環境和海洋生態影響的前提下，必須於維港以外填海，以增加土地儲備。土木工程拓展署按照第一階段公眾參與訂定的選址準則，已物色五個可進一步考慮的近岸填海地點³，合共可提供約 600 公頃土地。土木工程拓展署已在 2013 年 3 月 21 日展開為期三個月的第二階段公眾參與，繼而會就合適的地點進行技術研究。除了近岸填海地點外，土木工程拓展署亦會研究在香港島與大嶼山之間的中部水域興建人工島。若人工島能配以便捷及具成本效益的交通基建，長遠可望興建為新發展區。上述人工島及近岸填海地點，合共可提供約 2 000 至 3 000 公頃土地作各種用途。
- 8.20 除了填海，發展岩洞也是可行的土地來源。渠務署正研究搬遷沙田污水處理廠往岩洞的可行性，以騰出約 28 公頃土地作房屋及其他用途。渠務署亦正就此進行公眾參與活動，以爭取公眾對搬遷建議的支持，並期望研究可於 2014 年完成。此外，土木工程拓展署建議搬遷三個具潛力的公共設施往岩洞，即鑽石山食水及海水配水庫、西貢污水處理廠及深井污水處理廠，以提供共約 6 公頃的珍貴市區用地。這些建議同時會納入前段所述的第二階段公眾參與活動之中。

³ 五個地點為北大嶼山的欣澳和小蠔灣、屯門龍鼓灘、青衣西南及馬料水近城門河河口一帶。

主要發展區

新發展區

- 8.21 新發展區是土地供應的主要來源，以應付香港長遠的房屋需要，以及其他社會和經濟發展需要。
- 8.22 發展局於 2013 年 7 月 4 日公布新界東北新發展區的規劃及工程研究結果。政府會根據建議大綱圖，推動粉嶺北和古洞北新發展區的發展，作為粉嶺／上水新市鎮的擴展。擴展區可提供 333 公頃可發展土地，當中包括可興建大約 60 700 個住宅單位（公營房屋單位約佔全部單位的六成）的房屋用地。由於欠缺鐵路連線及其他輔助的基建設施，坪輦／打鼓嶺新發展區先前規劃為低密度發展和特別工業發展，但政府經考慮後認為應探討由鐵路發展所帶來的新機遇，盡量善用新發展區的發展潛力，因此會把坪輦／打鼓嶺的重新規劃納入新界北部地區發展研究。有關研究預計會在 2014 年展開，亦會包括粉嶺高爾夫球場和行政長官粉嶺別墅用地。
- 8.23 就洪水橋新發展區，當局已制訂「初步發展大綱圖」作公眾參與。這個新發展區可提供約 446 公頃可發展土地，包括約 145 公頃住宅用地，可興建大約 60 000 個住宅單位（公營房屋單位約佔全部單位的一半）。
- 8.24 預計新界東北新發展區及洪水橋新發展區的土地可於 2022-23 年度提供作發展之用。

檢討北區和元朗荒廢農地

- 8.25 為了使主要用作工業用途、臨時倉庫或荒廢的農地作更有效益的用途，政府正檢討位於北區和元朗共約 257 公頃的有關用地，以盡早物色更多合適的用地作房屋發展，並已選定四個位於古洞南、元朗南、粉嶺／上水第 30 區用地及缸瓦甫的土地範圍進行規劃及工程研究，以確定發展有關土地作住宅用途的可行性及規模。就缸瓦甫、元朗南及古洞南的用地進行的研究已經展開，並將於 2014-15 年度完成，而就粉嶺／上水第 30 區用地進行的研究則會分兩個階段進行，其中第一階段將於 2013 年第三季展開，於 2014 年年初完成，而第二階段則會在檢討第一階段的結果後展開。根據初步評估，預期部分用地最早可於 2020 年提供作房屋發展之用。

東涌新市鎮擴展及發展大嶼山

- 8.26 隨着港珠澳大橋和屯門至赤鱗角連接路預期落成，大嶼山，尤其是東涌，是通往海外和珠三角地區的重要交通樞紐。規劃署和土木工程拓展署已於 2012 年 1 月開展《東涌新市鎮擴展研究》，旨在評估東涌未來的發展潛力和機遇，以擴展東涌新市鎮，使其成為更具規模，並能切合房屋、社會、經濟、環境和當地居民需要的社區。為期兩個月的第二階段公眾參與活動於 2013 年 5 月 21 日展開，並已於 2013 年 7 月 21 日結束。根據初步土地用途方案，東涌東的「宜居城市」及「經濟活力」方案分別可提供約 38 000 和 33 000 個住宅單位，而東涌西則可提供約 15 000 個住宅單位。整個研究預計可於 2014 年完成。此外，政府亦在探討大嶼山的長遠發展潛力。

其他措施

規劃及契約修訂事宜

加快落實已批准項目及精簡土地行政程序

- 8.27 在顧及公眾利益的情況下，發展局會加快有關程序及採取其他相應措施，讓已獲城規會批准，與住宅發展有關的規劃申請項目可以盡快落實，以加快住宅單位供應。
- 8.28 同時，地政總署正檢討和整合涉及按契約審批事宜的作業備考，藉以協助業界。地政總署亦正考慮進一步簡化契約條款和完善處理程序的安排，持份者亦有參與有關討論。

發展前鑽石山寮屋區及石礦場用地

- 8.29 為加快發展不涉及收地的前鑽石山寮屋區（大磡村）、前茶果嶺高嶺土礦場、前南丫島石礦場和安達臣道石礦場，發展局現正積極考慮利用私人發展商的開發能力，提供基建及配套設施，並在有關地點興建公私營住宅單位。這四個項目預計可提供約 27 公頃住宅用地，以供興建約 15 000 個單位。

其他房屋土地供應來源

西鐵錦上路站、八鄉維修中心及附近一帶的發展

- 8.30 為使集體運輸系統與住宅物業的綜合發展能互相配合，規劃署會推展錦田南西鐵錦上路站和八鄉車廠上發展住宅的規劃。有關項目佔地約 33 公頃，估計可提供約 8 700 個單位。與此同時，周邊約 110 公頃土地的用途檢討亦正在進行，以

物色更多適合的用地作房屋發展。有關檢討在 2013 年第三季左右完成。政府亦會繼續致力研究現有及已規劃鐵路沿線土地的住宅發展潛力。

市區重建項目

- 8.31 正如第 7 章提及，市區重建局（下稱「市建局」）會繼續重建破舊失修的私人樓宇，作為土地供應的其他來源。未來四年，即由 2013-14 至 2016-17 年度，市建局的重建項目涉及共約 4.9 公頃的土地，將可提供約 4 700 個單位。另外，行政長官在《二零一三年施政報告》中邀請市建局全力推展「需求主導」重建計劃。有關詳情已載於第 7 章。

問題 22

你認為應如何在發展和保育之間取得平衡？你對本章所述不同的增加房屋土地供應方法有何意見？

9 前瞻十年以後



第 9 章 前瞻十年以後

概論

- 9.1 長遠房屋的發展策略，並不止於未來的十年。提供足夠、安全和可負擔的房屋，需要社會各界的肯定及支持，以及跨代的商討。儘管督導委員會的職責是為未來十年籌劃一套穩健和可持續的房屋策略，但希望透過是次公眾諮詢，為公眾提供一個社會討論的平台，讓市民一方面討論如何改善政策來處理十年內的房屋需要，另一方面思考香港在十年以後的發展模式。今次檢討所提出的建議和未來的發展方向，可能會對規劃和環境等方面帶來深遠的影響。因此，我們希望香港社會盡早開展討論這些議題。督導委員會認為以下三個問題特別值得關注，亦在這裏提出一些初步的看法。

我們應如何發展新市鎮？

- 9.2 為了滿足第 4 章所推算及以後的長遠房屋需求，我們預計香港將需要每十年發展一個新市鎮，或在未來的三十年內發展三個規模上大致可與沙田相比的新市鎮。督導委員會認為隨著香港基建，特別是運輸系統的發展（例如西鐵綫、馬鞍山綫、西港島綫、廣深港高速鐵路香港段、南港島綫（東段）、觀塘線延綫及沙田至中環綫），以往較偏遠的土地，例如位於新建鐵路網絡延綫附近的鄉郊土地，將具有更佳的发展潛力。儘管如此，督導委員會認為政府須汲取在九十年代發展新市鎮（如天水圍）時的經驗，即發展模式過分偏重住宅發展，以致這些新市鎮的居民須長途

跋涉尋找就業機會及獲取所需的社區服務，因而降低這些社區的生活質素。由於欠缺全面的規劃，令這些新市鎮衍生了一系列的問題。

- 9.3 為免重蹈覆轍，督導委員會強調將來需以恰當的綜合發展模式發展新市鎮：除了提供必要的基建和適切的房屋外，督導委員會建議未來的新市鎮應大體上發展為可以自給自足的社區，提供完善的交通運輸系統、其他必要的輔助設施、足夠的工商業活動、和本土就業機會，令這些地區能夠繁榮地發展。

我們應如何善用舊市區的土地？

- 9.4 除了透過大規模拓展土地發展新市鎮外，香港可透過市區重建，藉活化舊區，釋放該區的發展潛力，以滿足社會的房屋需求。就此，督導委員會知悉市區重建局已於 2011 年採納新的《市區重建策略》，以重建發展和樓宇復修為其核心業務。
- 9.5 儘管如此，督導委員會認為政府當局長遠可以考慮把部分位於市區的非住宅設施，例如大型工業設施，遷移至較偏遠的地區，以釋放相關市區土地的發展潛力作房屋發展。督導委員會明白任何相關構思將會非常複雜，故認為政府須仔細評估其可行性及影響。

我們是否準備好為未來擁有更寬敞的居住環境而作出取捨？

- 9.6 儘管香港在經濟方面有卓越的成就，我們的人均居住面積卻相比其他同類的大城市為小，社會上

有聲音表示希望香港在未來能擁有一個更寬敞的居住環境。不過，基於地理的局限，我們只能透過第 8 章所述的不同措施來增加土地供應，以紓緩市區內的擠逼情況及提供適切居所。督導委員會亦理解，由於缺乏適合作大型房屋發展的土地，政府確實難以於市區(特別在中期)實現達至擁有更寬敞居住環境的願景。此外，私人居所面積的大小，亦受多方面的因素影響，包括業主的負擔能力和樓市情況等。

- 9.7 督導委員會認為提供寬敞居所的大前提是增加土地供應，因此希望社會各界尋求共識，讓無論居住在公營或私營房屋的市民，將來均能擁有更寬敞的居住環境。督導委員會亦認為政府應以新思維探討如何能更全面地發展新市鎮的同時，市民亦應準備接受如要獲取更寬敞的居住環境，他們或許有需要遷離傳統市區地段。就公營房屋而言，督導委員會建議香港房屋委員會可在發展公共租住房屋（下稱「公屋」）的土地供應充裕的前提下，考慮逐步放寬現行的公屋編配標準，譬如由非市區的屋邨開始，以提高公屋租戶的居住面積。

為未來凝聚共識

- 9.8 前瞻十年以後，督導委員會相信，能否在香港實現安居這願景，關鍵在於能否藉第 8 章所詳述的措施獲取充足的土地。督導委員會認為政府應竭盡所能設法減少有關措施對環境及社會等各方面帶來的負面影響。同時，督導委員會亦理解，在決定及落實一些具爭議的措施前，應讓公眾參與討論。公眾亦應有準備，即使議題極具爭議性也不能迴避，並要就應否及如何長遠增加房屋土

地作深入討論，以期取得共識，以及要就如何妥善解決房屋問題的優次緩急作出抉擇。

- 9.9 房屋問題的解決方法不單是提供一個居所，它牽涉土地政策、城市規劃及市區重建、人口及居住密度、生活負擔、環境保護、服務配套等問題。督導委員會希望公眾能夠藉著是次諮詢，深切思考香港未來數十年房屋發展的路向，並提出你們的意見。
- 9.10 最後，督導委員會希望指出，倘若大家在今天不為我們的未來作出抉擇，我們的下一代在明天所要作的抉擇將會更為艱辛。

10 意見分享



第 10 章 意見分享

10.1 督導委員會在本諮詢文件中，考慮過多方面的議題，並提出建議。督導委員會現誠邀公眾對這些建議發表意見，以助政府在確立長遠房屋策略時，全面考慮社會各方的意見。

10.2 具體來說，督導委員會希望公眾就以下問題發表意見——

- (a) **問題 1**：你對長遠房屋策略應以供應主導，及在新落成單位中，公營房屋（包括公共租住房屋（下稱「公屋」）和資助出售單位）的建屋量佔較高比例這項建議有何意見？（第 3 章）
- (b) **問題 2**：你對推算長遠房屋需求所採用的原則和方法有何意見？（第 4 章）
- (c) **問題 3**：你對界定為「居住環境欠佳」的準則有何意見？（第 4 章）
- (d) **問題 4**：在推算房屋需求時，除第 4 章提及的主要需求成份外，你認為是否還有其他因素需要考慮？（第 4 章）
- (e) **問題 5**：你對於未來十年推算的總房屋供應目標和今後公私營房屋新供應的建議比例有何意見？（第 4 章）
- (f) **問題 6**：就社會上建議撥地發展中高收入長者住屋計劃方面，你認為政府應否繼續支持？若然，應以何種形式支持？（第 5 章）

- (g) **問題 7:** 你對香港房屋委員會(下稱「房委會」)應增加配額及計分制下申請者的公屋配額、給予年逾 45 歲(然後擴至 40 歲、35 歲)的非長者一人申請者額外分數,以增加他們早日入住公屋機會這建議有何看法?(第 5 章)
- (h) **問題 8:** 你對在長遠而言把公屋平均輪候時間為約三年的目標,循序漸進擴展至年逾 35 歲的非長者一人申請者的建議(即使此建議初期或會減少可編配予公屋輪候冊上家庭及年長申請者的公屋單位數目)有何看法?(第 5 章)
- (i) **問題 9:** 有意見認為房委會在不影響已承諾供應的公屋單位數量之上,可在地積比率相對較低而有足夠基建設施的現有公共屋邨增建專為單身人士而設的公屋大廈,以加快對這類人士的公屋單位供應。你對這意見有何看法?(第 5 章)
- (j) **問題 10:** 若然市區有合適的臨時空置土地,你認為應否用來興建過渡性房屋予有需要的人士?(第 5 章)
- (k) **問題 11:** 你對推行發牌或業主登記制度以規管住宅樓宇和綜合用途樓宇內的「分間樓宇單位」這意見有何看法?(第 5 章)
- (l) **問題 12:** 你對在發售每期居者有其屋(下稱「居屋」)時,預留某個比例的單位予單身人士這意見有何看法?(第 5 章)

- (m) **問題 13**：你對為日後發售居屋單位和其他資助自置居所計劃的「白表」申請者設立入息／資產下限，以增加有真正住屋需要而又合資格的首次置業者的機會這意見有何看法？(第 5 章)
- (n) **問題 14**：以下各項計劃重推與否，社會上意見紛紜：(a)租者置其屋計劃；(b)為首次置業人士提供經濟資助；及(c)提供租金援助和推出租務管制（包括租金和租住權管制）。你有甚麼看法？(第 5 章)
- (o) **問題 15**：你對訂定檢視配額及計分制下申請者的入息和資產的機制及進行定期檢視，從而剔除輪候冊上不合資格的申請者這項建議有何意見？(第 6 章)
- (p) **問題 16**：你認為應否檢討和更新「富戶政策」（例如縮短首次申報入息的期限及其後申報入息及資產的期限；只要住戶的入息或資產水平其中一項超逾相關限額便要遷出公屋；或除了以現行的入息及資產限額作為準則外，進一步設置額外準則，當住戶的入息超逾某個界限，則不論其資產水平，均須遷出公屋單位）？(第 6 章)
- (q) **問題 17**：你對房委會進一步改善寬敞戶政策，一方面提供誘因鼓勵寬敞戶遷往面積較小單位，另一方面加強行動處理寬敞戶個案這建議有何意見？(第 6 章)

- (r) **問題 18**：你對於把公屋單位編配予輪候冊申請者，或進一步放寬目前的編配標準以改善現有公屋戶的居住環境兩者之間的優次有何意見？(第 6 章)
- (s) **問題 19**：你對政府邀請私營機構參與提供資助房屋單位有何意見？(第 7 章)
- (t) **問題 20**：為加快房屋供應，你認為政府可再進一步推行什麼措施，以促進房屋發展及增加建造業人手供應？(第 7 章)
- (u) **問題 21**：在房屋土地供應緊絀的情況下，你是否願意為增加房屋供應，而就相對對交通、人口密度和環境等方面可能出現的影響作出取捨，及接受適度提高地積比率，以增加房屋供應？(第 8 章)
- (v) **問題 22**：你認為應如何在發展和保育之間取得平衡？你對第 8 章所述不同的增加房屋土地供應方法有何意見？(第 8 章)

10.3 請於 **2013 年 12 月 2 日** 或之前，以電郵、郵寄或傳真方式，把意見送交—

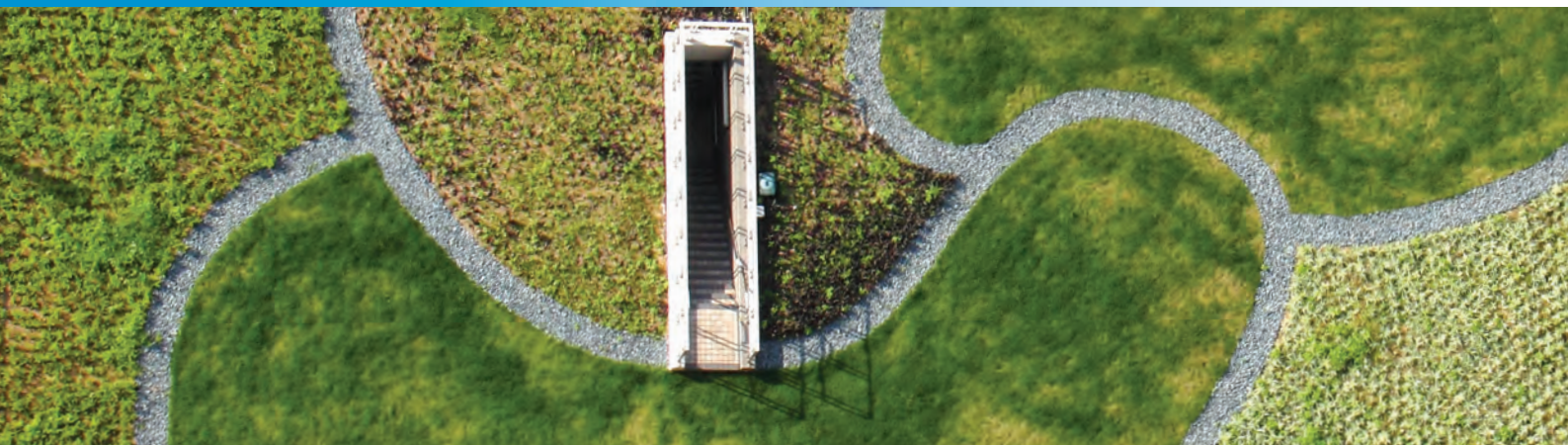
電郵： lths@thb.gov.hk

郵寄： 香港九龍何文田佛光街 33 號
房屋委員會總部第二座 1 樓
長遠房屋策略督導委員會秘書處

傳真： 2761 5160

- 10.4 公眾就本諮詢文件提出意見時，是否提供個人資料，純屬自願。任何連同意見書提供的個人資料，只會用作這次諮詢用途。
- 10.5 收集所得的意見書和個人資料或會轉交有關的政府決策局及部門，作與這次諮詢直接有關的用途。獲取資料的政府決策局及部門其後亦只可把資料作這些用途。
- 10.6 諮詢工作結束後，曾就本諮詢文件提交意見書的個別人士的姓名、機構名稱及意見，或會公開供公眾查閱。督導委員會及有關的政府決策局和部門可能在日後的公開或非公開討論，或在其後的報告中，引述各界就本諮詢文件提出的意見。若提交意見人士/機構希望把全部或部分意見，或其身分保密，我們會尊重有關意願，把全部或部分意見書保密，不會將之刊載，或會在編印其意見書時把提交意見人士/機構名字刪除。但如果沒有提出保密要求，我們則會假定可披露其身分和意見。
- 10.7 為了保障提交意見人士/機構的資料私隱，提交意見人士/機構的有關資料（如有提供），例如住址/回郵地址、電郵地址、身份證號碼、電話號碼、傳真號碼和簽名等，將不會讓公眾查閱。

附件



長遠房屋策略督導委員會

委員名單

主席：運輸及房屋局局長

委員：張震遠先生（至 2013 年 5 月 24 日止）

張國鈞先生

蔡涯棉先生

馮可立教授

許智文教授

關焯照博士

林筱魯先生

劉炳章先生

李華明先生

蘇偉文教授

溫文儀先生

黃浩明先生

王 坤先生

黃遠輝先生

鄔滿海先生

運輸及房屋局常任秘書長（房屋）

發展局常任秘書長（規劃及地政）

政府經濟顧問

長遠房屋策略工作小組

成員名單

主席：運輸及房屋局常任秘書長（房屋）

成員：發展局常任秘書長（規劃及地政）

政府統計處處長

差餉物業估價署署長

屋宇署署長

民政事務總署署長

地政總署署長

規劃署署長

政府經濟顧問

中央政策組首席顧問

房屋署副署長（發展及建築）

房屋署副署長（策略）

改善短中期住屋情況的主要措施

I. 房屋和相關的土地供應

擴展居者有其屋計劃第二市場至白表買家

2012 年 7 月，政府因應中低收入家庭置居的訴求，宣布擴展居者有其屋（下稱「居屋」）計劃第二市場至白表買家，這是第一批新居屋單位於 2016-17 年度落成之前實施的「臨時計劃」。在這臨時計劃下，每年 5 000 名白表買家有機會購買尚未繳付補價的居屋單位。此計劃共收到 66 157 份申請表。香港房屋委員會（下稱「房委會」）於 2013 年 5 月底，按優先次序表向第一批 2 500 名成功申請人發給批准信；並會於 2013 年 12 月向餘下的 2 500 名成功申請人發給批准信。

推售先前建成的剩餘居屋單位

2. 為解決港人急切的置居需要，房委會於 2013 年 3 月底推售餘下 832 個剩餘居屋單位，共收到 14 198 份申請表。成功申請人已於 7 月開始選購居屋單位。

香港房屋協會轄下資助出售單位

3. 香港房屋協會（下稱「房協」）推售資助出售項目「綠悠雅苑」，以滿足公眾的置居訴求。這項目預計於 2015 年年初竣工，共收到約 56 000 份申請表，並已售出全部 988 個單位。鑑於公眾對綠悠雅苑反應熱烈，政府已在沙田預留一幅土地，讓房協用以發展類同的房屋項目，預計提供約 700 個單位。

加快推行項目以增加公共租住房屋於短期內的供應

4. 房委會兩個合共提供約 3 400 個單位的公共租住房屋（下稱「公屋」）項目（即安達臣道工地 C1 及屯門 54 區工地 2 第二期），將於 2016-17 年度竣工，較原定 2017-18 年度提早一年完成。這使公屋的總產量，由 2012-13 年度起計五年內，從 75 000 個增加至約 79 000 個單位。

政府在按季賣地計劃中主動賣地和取消勾地機制

5. 按季預先公布賣地計劃現已成為既定做法。政府已經公布在 2013-14 年度首季（2013 年 4 月至 6 月）主動賣地，共推出七幅住宅用地，可興建單位約 2 400 個。此外，政府取消了勾地機制，並完全主導政府土地的推售。

加快審批預售樓宇同意書

6. 自從行政長官於 2012 年 8 月公布加快審批預售樓宇同意書的措施以來，由 2013 年 1 月至 6 月底，地政總署共簽發 17 份住宅發展項目的預售樓宇同意書，涉及 9 368 個單位。截至 2013 年 6 月底，該署正在審批 25 份住宅發展項目的預售樓宇同意書（涉及單位共 13 398 個）。

「港人港地」

7. 政府於 2012 年 9 月宣布實施港人港地政策，並於 2013 年 6 月成功出售兩幅位於啟德發展區的住宅用地以試行該措施。

II. 需求管理措施

8. 鑑於住宅物業市場繼續熾熱，政府於 2012 年 10 月 26 日公布兩項新的需求管理措施，即調高額外印花稅稅率和延長相關的物業持有期；並對非香港永久性居民購入的住宅物業徵收買家印花稅，務求防止樓市進一步升溫，及於當前市況下，優先滿足香港永久性居民的置居需要。立法會現正審議相關的《2012 年印花稅(修訂)條例草案》。

9. 雖然住宅物業市場曾經短暫降溫，但步入 2013 年即再趨暢旺。2013 年 2 月 22 日，政府公布新一輪的需求管理措施，即增加住宅物業和非住宅物業的從價印花稅一倍，並提前徵收非住宅物業交易從價印花稅的時間，以配合住宅物業的現行安排。該等措施將會藉《2013 年印花稅(修訂)條例草案》推行，立法會現正審議該條例草案。

簡稱一覽表

公屋	公共租住房屋
市建局	市區重建局
市建局條例	市區重建局條例
社署	社會福利署
私人參建計劃	私人機構參建居屋計劃
居屋	居者有其屋
房協	香港房屋協會
房委會	香港房屋委員會
首置貸款計劃	首次置業貸款計劃
重建策略	市區重建策略
城規會	城市規劃委員會
租置計劃	租者置其屋計劃
統計處	政府統計處
置安心計劃	置安心資助房屋計劃
新重建策略	2011年2月公布的市區重建策略
督導委員會	長遠房屋策略督導委員會
臨時計劃	擴展居屋計劃第二市場至白表買家計劃
優化政策	重建高樓齡公共租住屋邨優化政策

圖表一覽表

	頁數
<u>圖</u>	
圖 2.1 1997-2012 年住宅物業價格指數	10
圖 2.2 過去十年房屋落成量	13
圖 2.3 過去十年置業供款比率	14
圖 3.1 2013 年 3 月香港的房屋單位數量	21
圖 4.1 總房屋需求和總房屋供應目標	41
圖 5.1 1996-2011 年 1 年戶主年齡介乎 25 至 39 歲非業主住戶與全港住戶的每月收入中位數比較	59
圖 5.2 1996-2011 年年齡介乎 25 至 39 歲單身人士與全港工作人口的每月收入中位數比較	60
<u>表</u>	
表 2.1 1996 至 2011 年人口及家庭住戶每年平均增長率	15
表 4.1 因受重建影響而新增的房屋需求	33
表 4.2 居住環境欠佳的估算住戶數目	37
表 5.1 2001 至 2011 年間年齡結構轉變	46
表 6.1 公屋住戶資助政策下的資助入息限額	72
表 6.2 維護公屋資源合理分配政策下的入息及資產淨值限額	72
表 6.3 現行公屋寬敞戶標準	75
表 6.4 由 2013 年 10 月起生效的新修訂「優先處理寬敞戶」界限	76



長遠房屋策略 - 公眾諮詢 Long Term Housing Strategy - Public Consultation



長遠房屋策略督導委員會
Long Term Housing Strategy Steering Committee

長遠房屋策略公眾諮詢 「凝聚共識 建設家園」

住屋是當前市民最關注的民生問題，也是公認穩定社會的基礎。

我們現時面對什麼房屋問題？

公私營房屋供求均嚴重失衡

- 近年公營房屋(包括公共租住房屋及資助出售房屋)及私營房屋供應有限，導致價格上漲、居住條件每況愈下，公共租住房屋(公屋)需求劇增。截至2013年6月30日，公屋輪候冊上約有118 700名一般申請者(即家庭及長者申請者)，以及115 600名年齡為60歲以下的配額及計分制非長者一人申請者。

負擔能力不斷下降

- 除了房屋供應短缺外，資金充裕和低息環境亦驅動了香港物業價格的飆升。另一方面，家庭收入的增幅亦未能追上樓價和租金的升幅。部分人被迫入住「劏房」。根據一項由長遠房屋策略督導委員會委託進行的調查，有關單位數目達66 900個。

人口特徵轉變

- 新家庭組成和分戶令香港的住戶數目增長持續比人口增長為快。同時，本港人口亦呈現老齡化。這些趨勢令房屋需求添加壓力。

中長期缺乏合適的土地

- 政府已掌握足夠的可發展土地，兌現由2012-13年度至2016-17年度興建79 000個公屋單位的承諾；並由2017-18年度起的五年期內增加公屋供應，總供應將以至少100 000個單位為產量目標；以及由2016-17年度起四年內興建17 000個居者有其屋(居屋)單位。然而，考慮到房屋發展一般需時數年，除非我們及時增加長遠土地供應，否則中長期公私營房屋的穩定供應將受到影響。

我們提出了什麼意見和建議？

- 長遠房屋策略督導委員會於2012年9月成立，並就解決香港長遠房屋問題的**策略**提出下列的重點意見和建議 -

- (1) 政府應有願景，為每一個香港家庭提供適切而可負擔的房屋；
- (2) 政府應在房屋供應方面擔當積極角色，以解決供求失衡的問題。未來的房屋策略應以**供應主導，而新增供應應以公營房屋(包括公屋及資助出售房屋)佔多**；
- (3) 對未來長遠房屋需求採取務實而靈活的推算。新的推算顯示，**未來十年**(即2013-14至2022-23年度)**的總房屋供應目標應介乎440 000至500 000個單位之間，建議供應目標為470 000個單位**。

有關估算應因應政策、經濟和物業市場狀況，每年檢視及更新；

- (4) 未來十年的**新房屋供應目標中，公營和私營房屋之間的比例應為60：40**(公營房屋包括公屋及資助出售房屋)。此比例需要因應環境轉變而作靈活的調整，以平衡增建公營房屋以滿足需求和穩定私營房屋市場這兩大目標；
- (5) 應不時檢討及調整公營房屋中公屋和資助出售單位(如居屋單位)的比例，以反映房屋市場的轉變及維持靈活性。另外，亦有需要**在政府現時既定承諾的新居屋量目標之上，興建更多居屋單位**；
- (6) **公屋應繼續優先照顧低收入家庭和低收入長者**，並應維持公屋輪候冊家庭申請者平均輪候時間為大約三年的目標。透過改善配額及計分制，逐步縮短35歲以上的非長者一人申請者的輪候時間；並研究在現有公共屋邨內的合適地點(例如地積比率相對較低而有足夠基建設施的現有公共屋邨)，興建專為單身人士而設的公屋大廈的可行性；
- (7) **公屋應為解決居住環境欠佳住戶、包括分間樓宇單位(通稱「劏房」)住戶住屋需要的主要途徑**。政府應加強執法，杜絕非法及違反樓宇結構和防火安全的分間樓宇單位；並研究以發牌或業主登記制度規管位

於住宅樓宇和綜合用途樓宇內分間樓宇單位的安全及衛生情況的可行性。與此同時，亦可探討在短期空置的政府土地上興建「過渡性房屋」的可行性；

- (8) **透過提供有效的房屋階梯，以及增加居屋的供應，照顧年輕一代對置居的訴求**。除此之外，也可考慮以其他方式(包括善用私營機構力量和推行公私營合作計劃)，為市民增建適切而可負擔的房屋；
- (9) **檢視土地規劃和土地行政的各項程序和審批要求**，力求盡快釋放土地資源，以配合大量增建房屋的需要；並按照社會上的訴求，在發展需要及維持環境可持續性兩者之間取得平衡；
- (10) 在現時供應緊絀，而社會上意見紛紜的情況下，任何形式的租金援助或租務管制將令租金上升，效果適得其反。同樣地，在目前房屋嚴重供不應求的情況下，重推「首次置業貸款計劃」亦存在問題；及
- (11) **未來的新市鎮應發展為大體上可以自給自足的社區**，並提供完善的交通運輸系統、充足的工商業活動、社區設施和就業機會。**長遠而言，逐步增加人均居住面積**，並可從非市區的公共屋邨開始。

把握時機、作出抉擇

- 為解決我們面對的房屋問題，社會大眾必須作出艱難的抉擇，凝聚共識。我們需要您就長遠房屋策略的大方向，及解決各個房屋問題的建議方案表達意見。
- 我們誠邀您就諮詢文件詳載的建議和問題提出您的看法。公眾可於運輸及房屋局網站<http://www.thb.gov.hk>瀏覽諮詢文件。
- 請於**2013年12月2日**或之前，以電郵、郵寄或傳真方式把意見送交 -

電郵：lths@thb.gov.hk

郵寄：香港九龍何文田佛光街33號
房屋委員會總部第二座1樓
長遠房屋策略督導委員會秘書處

傳真：2761 5160

Public Consultation on Long Term Housing Strategy

“Building Consensus, Building Homes”

Housing tops the list of livelihood issues that are of public concern, and is widely recognized as the foundation for a stable society.

What are our housing problems?

Supply and demand for both public and private housing is severely imbalanced

- There has been limited supply of both public (including public rental housing (PRH) and subsidized sale flats) and private housing, leading to higher prices, deteriorating living condition and surging demand for PRH. As at 30 June 2013, the number of general applicants for PRH (i.e. family and elderly applicants) on the Waiting List (WL) and the number of non-elderly one-person applicants below the age of 60 under the Quota and Points System (QPS) stood at 118 700 and 115 600 respectively.

Affordability is deteriorating

- Apart from the shortage in housing supply, abundant liquidity with low interest rates has fuelled the surge in property prices in Hong Kong. On the other hand, the increase in household income has not kept pace with the surge in property prices and rents. Some people are being driven to live in subdivided units (SDUs), now numbering some 66 900 according to a survey commissioned by the Long Term Housing Strategy Steering Committee.

Demographics are changing

- The number of households in Hong Kong has persistently been growing at a much faster rate than population due to new household formation and household splitting. Our population is also ageing. These trends are adding pressure to housing demand.

Lack of suitable land in the medium to long term

- The Government has identified sufficient developable land to honour the pledge to provide 79 000 PRH flats from 2012-13 to 2016-17; to increase the supply of PRH with a production target of at least 100 000 units in total for the five years starting from 2017-18; and to provide 17 000 Home Ownership Scheme (HOS) flats over four years starting from 2016-17 onwards. However, since housing developments normally take several years to complete, unless we act in a timely manner to increase land supply, the stable supply of both public and private housing in the medium to long term will be affected.

What are our views and recommendations?

- The Long Term Housing Strategy Steering Committee was formed in September 2012 and has come up with the following major views and recommendations on strategies to address Hong Kong's housing issues over the long term -

- (1) the Government should have the vision to provide each Hong Kong family with adequate and affordable housing;

- (2) the Government should enhance its role in the provision of housing in order to resolve the problem of supply-demand imbalance. Its future housing strategy should be supply-led, with public housing (including PRH and subsidized sale units) accounting for a higher proportion of the new housing production;

- (3) a practical and flexible approach should be adopted in projecting long term housing demand. A new projection of the total housing supply target for the next ten years (i.e. from 2013-14 to 2022-23) indicates a range from 440 000 to 500 000 units, with a proposed supply target of 470 000 units. The projection should be reviewed and updated annually in light of prevailing policies, and economic and property market conditions;

- (4) the public/private split for the new housing supply target for the next ten years should be 60:40 (public housing includes both PRH and subsidized sale flats). This ratio would need to be adjusted flexibly to cater for changes in circumstances, in order to balance the two major objectives of increasing production for public housing to satisfy demand and stabilizing the private housing market;

- (5) the ratio between PRH and subsidized sale flats (such as HOS flats) within the public housing category should be kept under review and adjusted to reflect changes in the housing market to retain flexibility. There is also a need for an increase in the supply of HOS flats above the number which the Government has pledged;

- (6) low-income families and low-income elderly persons should continue to be given priority for PRH and the average waiting time target of about three years for family applicants on the WL for PRH should be maintained. The waiting time for those non-elderly one-person applicants above the age of 35 under the QPS should be progressively reduced to three years by improving the QPS. The feasibility of building dedicated PRH blocks for singletons at suitable fill-in sites within existing PRH estates (such as those with a relatively lower plot ratio and with sufficient infrastructural facilities) should also be explored;

- (7) PRH should be the primary housing solution for inadequately housed households, including those living in SDUs. The Government should step up its enforcement action to eradicate SDUs which are illegal and in breach of building and fire safety regulations, and study the feasibility of introducing a licensing or landlord registration system to better regulate the safety and hygiene conditions of SDUs in residential and composite buildings. At the same time, the feasibility of providing transitional housing on temporarily vacant Government sites should also be explored;

- (8) the housing aspirations of the younger generation should be addressed by providing an effective housing ladder and with an increase in the supply of HOS flats. Consideration can also be given to other options (such as leveraging on the private sector capacity and implementing schemes for public-private co-operation) to increase the

supply of adequate and affordable housing for the community;

- (9) the various procedures and approval requirements in relation to planning and land administration should be reviewed in order to speed up the release of land resources to meet the urgent need for a substantial increase in housing; and to strike a balance between development needs and a sustainable environment in accordance with the community's aspirations;

- (10) under the current tight housing supply situation, with diverse views in the community, any rent assistance or rental control schemes would be counter-productive by driving up rents. Similarly, the case for re-launching the Home Starter Loan Scheme under the current acute housing supply situation is problematic; and

- (11) future new towns should be developed as generally self-sustained communities in an “integrated” manner, with an effective transport network, sufficient commercial/industrial activities, community facilities and employment opportunities. In the long run, the average living space per person should be progressively increased, starting perhaps with PRH in non-urban districts.

Time to act, time to make choices

- The community as a whole needs to make hard choices and to build consensus in order to resolve our housing problems. We need your views on the general directions on the long term housing strategy and on suggested options to address various housing issues.

- We cordially invite your views on the recommendations and questions as detailed in the public consultation document, which is available at <http://www.thb.gov.hk>.

- Please send your views and comments by email, post or facsimile on or before 2 December 2013 to -

By email : lths@thb.gov.hk

By post : Secretariat
Long Term Housing Strategy
Steering Committee
1/F, Block 2
Housing Authority Headquarters
33 Fat Kwong Street
Ho Man Tin
Kowloon
Hong Kong

By facsimile : 2761 5160