

立法會房屋事務委員會

長遠房屋策略小組委員會：

## 公屋聯會對《長遠房屋策略》諮詢文件的回應

### 增建房屋，建立階梯，予民安居

#### 前言

本會曾於今年 2 月份，約晤運輸及房屋局張炳良局長，就未來長遠房屋策略，如房屋需求、建屋目標、土地供應及建立房屋階梯等問題提出短、中、長期措施建議。行政長官梁振英在競選政綱中，把房屋政策列為重中之重，但諮詢文件的內容卻叫人相當失望，未有將三年上樓，及如何清理 23 萬輪候家庭的積壓成為今次解決的具體目標，重建的房屋階梯只得私人樓宇，居屋及公屋三級，沒認真考慮過去長期行之有效的其他資助方式。而在土地供應上，短期用作增加房屋供應的土地既顯得無能為力，在中長期也看不到土地充裕供應的具體情況，長遠房屋目標能否達成令人十分擔心。

#### 1. 供應短缺，責在政府

回顧 1998 年，特區首任政府的《香港長遠房屋策略白皮書》，訂下十年每年公私營房屋供應不少於 8 萬 5 千間。政府於 2002 年推出所謂「穩定樓市」措施後，停建停售居屋，沒有把原來興建居屋的土地，全撥作興建公屋之用，更大幅減少公屋興建數量，2002 年至今，公屋興建量平均每年只有 1 萬 5 千間；公屋輪候由低至 9 萬家庭，激增至現今接近 23 萬家庭輪候，並將非長者單身人士，摒除於平均輪候三年的範圍內。1997 至 2002 年間，公屋興建量有 165,734 間<sup>1</sup>，平均每年約有 27,622 間，但 2002 年至今卻降至平均每年 15,000 間，減少約 13,000 間，十年來減少供應的累積，正與公屋輪候家庭大幅飆升的數字相若，公屋供應嚴重短缺。

私營房屋方面，由 1997 年至 2002 年期間，私人住宅落成量共有 141,877 間，平均每年約為 24,000 間，也因政府收緊土地供應，住宅單位落成量逐年下降，平均只有 15,000 間<sup>2</sup>。2007 至 2012 年，私樓建屋量徘徊在 7,000 至 15,000 間之中。供應嚴重短缺，引致樓價飆升，民怨沸騰。

<sup>1</sup> 政府統計署《香港社會及經濟趨勢》住宅單位落成量數據及差餉物業估價署私人住宅售價指數。

<sup>2</sup> 立法會資料摘要，香港的房屋供應：2013 年 5 月 28 日，第 3 頁。

房屋與土地關係密切，土地供應短缺，造成了今日的困局。於董建華年代，土地儲備足以興建每年 96,000 間單位<sup>3</sup>，8 萬 5 的建屋目標最終沒有達成。曾蔭權年代起，土地開發幾近停頓，建屋用地主要源自董建華時代，不開發土地，不作土地儲備，造成了今天土地嚴重短缺的問題。

- 1.1. 公營房屋的供應，應按真正落實三年上樓的承諾而調整，不應因經濟環境變化而隨意改動，堅持以公營房屋為主導的方針；
- 1.2. 私人樓宇的需求，容易受經濟環境所左右，政府需在私人樓宇需求量減少的時候，亦要持續增加土地儲備及開發，以應付未來的需求。

## 2. 房屋需求的推算

今次長策諮詢文件，提出十年建屋目標為 47 萬間，平均每年只得 47,000 間，比董建華年代 8 萬 5 的建屋目標相距甚遠，亦遠低於 97 年前港英年代的房屋供應數量。若要使公屋輪候人龍逐年下降，不再屢創新高，使私人樓市平穩發展，不用人為壓抑手段，如“雙辣招”，不致樓價不斷飆升；最根本是要增加整體樓宇的供應。

目前，公屋輪候家庭約 23 萬，比港英年代的最高輪候 15 萬高得多，但諮詢文件的第四章，公營房屋需求推算中，以既有的房屋政策為基礎，如非長者單身人士計分制，每年 2,000 個分配名額，及“三年平均輪候”的承諾等，沒有切實縮減輪候「人龍」的目標。以公營房屋供應不足為“主導”，作為未來十年房屋需求的評估，會把嚴重的失誤繼續下去。

本會認為，未來 10 年房屋的總體供應量，應增至 61 萬間，即平均每年約為 61,000 間，公私營比例為 6 比 4。

- 2.1. 公屋應增加至平均每年 28,000 間；
- 2.2. 居屋興建應增至每年 8,000 間，並因應需求進行調整；
- 2.3. 維持每年興建 25,000 間私人樓宇的土地供應；
- 2.4. 堅持以公營房屋為主導，以公營房屋平抑私人樓價。

## 3. 應以「需求主導」為目標

諮詢文件 3.6 段提出，以「供應主導」為策略，本會認為應以「需求主導」為目標，即是說未來房屋供應須以市民的需求為根本，不應用行政手段壓低需求。

- 3.1. 應以需求為主導，增加房屋供應，逐步降低輪候積壓，真正實現平均輪候三年上樓的目標，平抑私人樓價。

---

<sup>3</sup> 建屋安民 邁向二十一世紀：香港長遠房屋策略白皮書，1998 年 2 月，第 6 頁。

## 4. 以長者及基層為先

社會不同家庭都有住屋的需要，政府應優先照顧弱勢家庭，讓急需及條件較缺乏的人士，都能得以「安居」。本會同意，把長者和基層居住環境欠佳的人士作為優先對象；但作為優先群組的安排，不應對其他群組，例如單身人士構成排他性，以公平地得到改善居住環境。

### 4.1. 「長者」應列為最優先的對象

把「長者」作為優先照顧房屋需要的群組，相信是全社會的共識。而在「長者」當中，「基層長者」應放於首位。此外；隨著香港社會經濟的發展，部分經濟條件較佳的「中產長者」，在長遠房屋供應上，也應適當照顧他們的住屋需要。隨著香港人口老化，「居家安老」是安老政策的重要方向，在住屋設計上，必須要有更完備的設施和支援服務，以真正達致「居家安老」目標。

- 4.1.1. 維持長者平均輪候二年上樓目標；
- 4.1.2. 鼓勵核心家庭聯同長者申請公營房屋，進一步放寬優先次序及居住面積；
- 4.1.3. 新建的屋邨應配有長者醫療及保健設施，如覆診診所、療養院舍，而在現有或鄰近屋邨，應盡可能加設有關設施；
- 4.1.4. 房署應盡快恢復「屋邨老人社區服務計劃」，在長者較多的屋邨優先恢復推行；
- 4.1.5. 繼續發展各項類型的長者住屋計劃，如房屋協會的「長者安居樂住屋計劃」及「雋逸生活計劃」等，讓「中產」長者得到較完善的護理服務，頤養天年，實踐「居家安老」的目標。

### 4.2. 「居住環境欠佳」的住戶需安居

不少「劏房」居住環境惡劣，空間狹小無窗，通風及光線不足，沒有獨立廚廁，衛生環境差劣。本會認為，這等「劏房」雖不犯法，但應予取締，若觸犯消防或建築物條例、有潛在危險更應立即取締。在諮詢文件第四章中，估算居住環境欠佳的住戶共有 74,900 個，但並非所有「劏房」都是如上述般差劣的，如一刀切加以取締，將會衍生很多的問題，影響正常的出租供應，應針對未符合規格的單位，提高標準並加以規管，長遠考慮立法。

“長策會”於年初進行「分間樓宇單位」的調查，當中也存在局限性，如 25 年樓齡以下的樓宇，並不包括於調查對象中，工廠大廈在進行調查時取樣困難等，本會認為「劏房戶」的數目相信比調查結果推算的數字為高，在推算未來房屋需求時，就會忽視實際需求。

- 4.2.1. 訂定適切居所，包括「劏房」的最低標準；
- 4.2.2. 贊同規管「劏房」，立即取締潛在危險的住所；

- 4.2.3. 增加「中轉房屋」的供應，為有需要家庭提供過渡性的房屋；
- 4.2.4. 為符合公屋資格但輪候超過 3 年仍未上樓的人士，提供租金津貼。

### 4.3. 對中年加分，仍未能解決根本需求

特首梁振英在競選政綱中，承諾會確保家庭申請者及 35 歲以上「非長者 1 人申請者」的平均輪候公屋時間為 3 年，並縮短 35 歲以下「非長者 1 人申請者」的輪候時間。然而，在諮詢文件中，擬先從 45 歲以上加分，但不加配額，只是分數更高才能有機會上樓而已，沒有實質性的措施及幫助，對於 35 歲以下人士更隻字不提，未能兌現競選承諾，令人失望。

2005 年實施計分制，修改了政府原先承諾，反而吸引更多合資格單身人士趁早輪候。所以導致輪候冊人數積壓的原因，是由於政府自 2002 年大幅減少公屋供應、停建居屋的結果，政府不應把非長者單身人士，用行政手段拒於公屋門外。

- 4.3.1. 應取消單身人士計分制，恢復所有類別人士輪候三年上樓的承諾，並盡快增建公屋，應付需求；
- 4.3.2. 在未取消計分制前，增加對非長者單身人士的編配名額。

## 5. 建立向上流動的房屋階梯

1997 年前後，香港除了私人樓宇供應外，政府通過房委會及房協等機構，先後提供 13 種資助市民住屋的方式<sup>4</sup>，政府投入大量的資源，興建公營房屋、資助市民置業，資助房屋起著資源再分配的作用，形成一個向上流動，長期有效的房屋階梯。未來要重建階梯，應逐步恢復及堅持有效措施，揚棄不良政策。

### 5.1. 增加公屋供應

本會認為，出租公屋應作為對基層市民的基本保障，現今公屋輪候冊已達 23 萬之多，公屋興建量應進一步增加，以滿足需求，以免輪候續創新高。

- 5.1.1. 公屋應增加至每年 28,000 間；
- 5.1.2. 於部分具條件及地積比率較低的屋邨，加建公屋，優先給予區內住戶調遷，以增加公屋單位供應；

---

<sup>4</sup> 13 種房屋資助方式包括：房委會的出租單位、居者有其屋計劃及私人機構參建居屋計劃、租者置其屋計劃、可租可買計劃及重建置業計劃、自置居所貸款計劃、置業資助貸款計劃、臨時房屋區、長者租金津貼計劃；房協的出租單位、住宅發售計劃、夾心階層住屋貸款計劃、首次置業貸款計劃、置安心資助房屋計劃。

- 5.1.3. 在缺乏公屋的地區，市區重建局應撥出部分土地興建公屋單位；
- 5.1.4. 把舊公屋重建計劃擺在議事日程，並公佈「五年滾動計劃」，以改善居住環境及增加單位供應<sup>5</sup>；
- 5.1.5. 房屋協會應加快舊屋邨的重建計劃，可與房委會互借、互調單位，加快調遷，以改善居住環境<sup>6</sup>；
- 5.1.6. 政府可先撥出重建接收屋邨的土地，房協可於重建完成後歸還騰空的土地；
- 5.1.7. 公屋重建可分期進行，以騰空土地興建新樓，分階段完成整體重建計劃；
- 5.1.8. 縮短公營房屋的建築周期，回復至 97 年房委會承諾建公屋平均為 47 個月；
- 5.1.9. 恢復輪候公屋揀選地區為 8 個或更多，避免錯配造成資源浪費。

## 5.2. 恢復「租者置其屋計劃」

租者置其屋計劃(即租置計劃)是政府於 1998 年推出的房屋政策，期望當時於 10 年內能夠讓至少 25 萬個公屋家庭能購置居所，達至七成家庭置業的目標。然而，租置計劃於 2005 年起暫停，截止 2012 年 9 月，於 39 個屋邨中，只有 121,095 個租戶購入現居單位，僅佔當年目標約 48%。

- 5.2.1. 政府應兌現當年的承諾，恢復「租置計劃」出售 25 萬公屋單位的目標；
- 5.2.2. 在單位訂價上，應該沿用過去的「特別折扣優惠」措施，即首年全額折上折，次年半額折上折的優惠；
- 5.2.3. 在現有 39 條租置屋邨，繼續推行出售計劃。

## 5.3. 增建中轉房屋

前文有關「劏房」的問題，可透過發牌規管，改善「劏房」的居住環境，未符合規格而被取締的「劏房」，會衍生安置的問題。本會認為，要解決「劏房」，必須要有足夠的公屋及中轉房屋的配合。中轉屋是讓一些未符合資格編配公屋，如入息或資產、居港年期，或正輪候公屋的家庭能夠有臨時的居所。然而，政府把寶田中轉房屋改為公屋，其他地區中轉屋亦遭拆卸，僅餘少量單位，本會認為：

- 5.3.1. 增加中轉房屋供應，讓輪候公屋並有需要的人士入住；
- 5.3.2. 目前中轉房屋多位於偏遠地區，建議多覓市區的臨時土地興建；

---

<sup>5</sup> 立法會十六題：公屋供應，2012 年 11 月 14 日，現時房委會轄下共有 46 個樓齡逾 30 年的公共屋邨，其中 8 個屋邨樓齡達 40 年或以上。

<sup>6</sup> 房協轄下有 20 個出租屋邨，其中 8 個屋邨的樓齡已達 40 年或以上，包括：觀龍樓、明華大廈、漁光村、觀塘花園大廈、真善美村、健康村、滿樂大廈、樂民新村等，而達 30 年以上的包括祖堯邨及勵德邨。

- 5.3.3. 在未來超過 5 年仍不會動用的土地，興建中轉房屋；
- 5.3.4. 透過活化工廈政策，把工廈改建成「過渡性房屋」如中轉房屋或單身人士宿舍等。

#### 5.4. 優化居屋政策

於 2013 年《施政報告》中，政府指出興建居屋的數量，在 2016-2020 年的 4 年間推出 17,000 間單位，每年平均約 4,000 間，至 2020 年後才有每年 5,000 間。過去 10 年，由於政府停建居屋，令居屋需求不斷積壓。應向環境改善的公屋戶提供誘因，吸引購買居屋，鼓勵騰出公屋，予有需要人士入住，加快公屋的流轉。

- 5.4.1. 居屋興建量應增至每年 8,000 間，並因應需求進行調整；
- 5.4.2. 維持每年 5,000 個「白表免補地價購買二手居屋」的名額；
- 5.4.3. 同意為白表申請者設立入息及資產下限；
- 5.4.4. 容許未補地價居屋與租置公屋業主「樓換樓」，以解決因居住空間不足引致的房屋需求；
- 5.4.5. 容許居屋、租置公屋業主分期付款補地價，可立即分租多餘的居住空間；
- 5.4.6. 容許新購入居屋第二市場單位業主獲最多 30 年按揭擔保；
- 5.4.7. 鼓勵未補地價的私人農地，用作發展新的「私人機構參建居屋計劃」；
- 5.4.8. 鼓勵未補地價的私人土地，用作「混合發展模式」的項目，加快居屋供應。

#### 5.5. 照顧「中產」的住屋需要

目前樓價高踞不下，市民置業困難。中產階層人士除了購買或租住私人樓宇外，選擇其實不多，公屋、居屋又不符合資格，住屋需求無出路。過去，房協曾推出「夾心階層住屋計劃」，為中產人士提供置業機會，但於 2000 年中止，本會認為，資助房屋方式可以更多元化，除了在公屋、居屋及私人樓宇外，在資源許可下也應該復建「夾屋」。

另外，現時在房協轄下的「乙類」單位，供較高入息的家庭申請租住<sup>7</sup>。除透過購買居屋外，增加「乙類」單位也可作為另一誘因，讓公屋“富戶”家庭搬出，以騰空現有公屋，讓輪候家庭入住。

- 5.5.1. 增撥土地興建「中產公屋」，如增加房協「乙類」屋邨單位供應，照顧中產階層的住屋需要；
- 5.5.2. 建立房委會與房屋協會之間互相流轉機制，容許住戶申請調遷流動。

---

<sup>7</sup> 如以 2 人家庭為例，房協轄下的乙類屋邨入息限額為\$16,601 至\$27,000，甲類屋邨的每月家庭最高入息限額為\$16,600，公屋輪候冊的每月最高入息限額為\$13,750(已扣除強積金)。

## 6. 善用房屋資源，鼓勵公屋流動

香港公營房屋，始於 50 年代，一直政策混亂，直至 70 年代才逐步形成有系統的房屋政策，其主要目的是為了善用房屋資源。數十年來，公屋戶的入住背景各不相同，因部分公屋居民是受政府收地、拆遷所影響，而無需經過入息審查上樓，屬補償性質，富戶政策對有關居民造成不公平，有各種原因未經輪候冊及入息資產審查上樓，所以政府應用正面及鼓勵的方法推動房屋階梯的流動。

97 年特區政府成立，承諾將公屋輪候(包括非長者)縮短至年均輪候三年上樓，至 2005 年房委會設立計分制，將非長者單身人士摒棄三年上樓承諾。特區政府曾承諾於 1998 年開始十年內推出租置計劃出售 25 萬個公屋單位，但亦只兌現了一半。多年來，房委會不斷收緊寬敞戶政策，但對擠迫戶的標準卻長期未有放寬。

- 6.1. 取消非長者單身人士計分制，恢復所有類別人士輪候三年上樓的承諾；
- 6.2. 反對富戶政策；
- 6.3. 要求放寬擠迫戶標準，如將室內樓面面積撇除廚房、廁所面積計算，並撥出部分新屋邨單位作準擠迫戶區內調遷，以改善居住空間；
- 6.4. 反對收緊寬敞戶政策，對長者家庭造成嚴重滋擾。房委會亦應檢討現時的編配政策及編配標準；
- 6.5. 政府曾於 1997 年承諾在 10 年內出售 25 萬個公屋單位，目標未達成便於 02 年停止計劃，要求政府兌現當年承諾，恢復租置計劃，讓公屋家庭租者置其屋。

## 7. 相關的輔助措施

建立房屋階梯，鼓勵向上流動的同時，除了增加房屋供應外，其他相關的輔助措施也是必須的，應該一併研究，以完善房屋政策。

### 7.1. 「置業貸款資助計劃」

房委會於 1988 年，推出「自置居所貸款計劃」，為合資格公屋住戶，提供免息貸款或每月按揭還款資助金，購買居屋第二市場單位。其後於 2003 年與「首次置業貸款計劃」合併為「置業貸款資助計劃」，但於 2004 年亦被終止。目前，香港的樓價已超越了 97 年的高位水平，中低收入家庭根本難以為繼，置業願望難以達成。置業比率的提高，有利於增加市民對社會的歸屬感，有利於香港特區的社會穩定。

- 7.1.1. 在將來整體房屋供應大幅增加的情況下，應恢復「置業貸款資助計劃」，向合資格人士提供免息貸款或按揭還款補助金，鼓勵自置物業。

## 7.2. 恢復「租金管制」措施

港府曾於 1973 年起，實施租金管制措施，及至 2004 年政府修訂《業主與租客(綜合)(修訂)條例》，租戶失去過去的保障。當年的租金管制並非毫無缺點，但隨著樓價高企，租金不斷飆升，「劏房」呎租竟超過豪宅，如未來實施「劏房」發牌制度，若沒有租金管制，租金更會大幅飆升，「劏房戶」最終連「劏房」也租不起。

7.2.1. 建議住宅恢復經改良的「租金管制」措施，讓買不起私人樓宇的人士，包括無殼青年一族也能負擔得起租金，在住屋方面可有更多的選擇。

## 7.3. 設立「樓宇限售期」規定

據了解，目前政府在賣地章程中，設有最遲完工的時限(建築規約)，由 51 個月至 101 個月不等(即約 4 至 8 年)，給予發展的彈性。然而，章程中欲沒有設限售單位日期的規定，換言之即使樓宇建築完成，未申領「入伙紙」發展商仍可以拖延出售單位，囤積居奇，在最有利的時機才推出市場土。有穩定的土地供應，也不等於有穩定的住宅單位供應。

7.3.1. 建議設立「樓宇限售期」，規定發展商在樓宇建成後的指定時間內，須公開發售樓宇，防止囤積單位，穩定供應。

## 8. 土地供應

諮詢文件建議，在未來 10 年總房屋供應量目標為 47 萬間，即每年平均 47,000 間，與公屋聯會提出的目標相差甚遠。然而，政府表示，未來 4 年公屋供應量為 79,000 間，即平均每年約 16,000 間，居屋要到 2016 至 2020 年間共有 17,000 間，而私人住宅物業在未來 3 至 4 年約有 70,000 間，平均每年約 20,000 多間，即未來 5 年內房屋供應量每年平均只有約近 40,000 間。

上述數字清楚說明了兩個問題，在短期內政府未能達到長策會建議的目標，必須想方設法再提高短期的供應量，而且以目前土地短缺的情況下，短中期的土地供應是否足夠已是未知之數，長遠目標能否達成更令人擔心，按目標需在 5 年後增加建屋量以追回前 5 年的短缺。本會認為，政府應在土地發展方面更為積極進取，以 10 年建屋 61 萬間為目標，增加透明度從而爭取市民的支持，達致“安居樂業”的基本目標。



## 8.1. 短期措施

- 8.1.1. 政府應盡快就閒置土地的未來發展作全面的研究，向公眾清晰未來有關土地的狀況及難以發展的原因，以釋除公眾的誤解；
- 8.1.2. 收回部分短期租約設施以供興建住宅之用；
- 8.1.3. 鼓勵活化工廈，釋出更多住宅單位。

## 8.2. 中期措施

- 8.2.1. 市區重建以增住房供應及改善環境為目標；
- 8.2.2. 重建高樓齡的公共屋邨，釋放更多住屋樓面；
- 8.2.3. 重建公務員合作社樓宇，釋放市區住宅用地；
- 8.2.4. 限制囤積農地及閒置土地：
  - 8.2.4.1. 政府可研究立法限制囤積土地的行為，如規限農地發展時限，不得荒廢農地；
  - 8.2.4.2. 懲處長期閒置土地的發展商，如增加罰款或強制收回相關土地；
  - 8.2.4.3. 政府可主動與發展商協商，如採用混合發展模式，增加房屋如居屋的供應；
- 8.2.5. 檢討「丁屋」政策，釋放、善用土地資源。

## 8.3. 長期措施

- 8.3.1. 支持落實「新界東北新發展區計劃」及「洪水橋新發展區」；
- 8.3.2. 落實岩洞的利用，善用地下空間；
- 8.3.3. 認同適度填海，長遠增加土地儲備：
  - 8.3.3.1. 政府必須審慎處理填海的選址，更要做好環境評估，以及與相關持份者如地區議會、環保團體等多作溝通，凝聚共識；
  - 8.3.3.2. 填海所得來的土地資源，應以市民住屋需要為優先考慮因素。
- 8.3.4. 研究開拓郊野公園用地，興建住宅單位：
  - 8.3.4.1. 贊成將部份郊野公園，包括斜坡、山頭配以交通等設施，興建公營房屋，應付未來人口的需要；
  - 8.3.4.2. 政府必須審慎處理開拓郊野公園的用地，積極與相關持份者如地區議會、環保團體等多作溝通，凝聚共識。

#### 8.4. 其他措施

- 8.4.1. 建立「土地儲備」應付未來需要；
- 8.4.2. 協調各部門處理土地及房屋問題。



公屋聯會

2013 年 10 月 31 日

#### 參考資料：

2013 年 2 月約晤運輸及房屋局局長張炳良  
《公屋聯會對制定「長遠房屋策略」的意見》  
<http://www.hkph.org/main/highlight/2013/pdf/lths2013.pdf>

2013 年 9 月約晤發展局局長陳茂波  
《公屋聯會對香港土地發展的意見》  
[http://www.hkph.org/main/highlight/2013/pdf/hkph\\_landusesuggestion.pdf](http://www.hkph.org/main/highlight/2013/pdf/hkph_landusesuggestion.pdf)