

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1705/13-14號文件

檔 號：CB1/PS/3/12/1

## 房屋事務委員會

### 長遠房屋策略小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報在房屋事務委員會(下稱"事務委員會")轄下成立的長遠房屋策略小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

#### 背景

2. 政府在2012年9月展開長遠房屋策略檢討的工作，作為政府實踐其房屋理念的工作的一部分。該項檢討旨在確保充分利用現有土地和房屋資源，以切合社會短、中、長期的房屋需要。政府成立了長遠房屋策略督導委員會(下稱"督導委員會")<sup>1</sup>，負責進行該項檢討，並就未來10年香港的長遠房屋策略作出建議。

#### 小組委員會

3. 鑒於長遠房屋策略的重要性，事務委員會在2012年12月3日的會議上委任小組委員會，以便委員可積極參與該項檢討，並就制訂長遠房屋策略作出適時的建議。事務委員會決定小組委員會負責研究下列事宜——

- (a) 社會上特定羣組(包括年輕人、長者、居住環境欠佳的住戶及首次置業人士)不斷轉變的住屋需要和訴求，以及處理他們的住屋需要的措施；

---

<sup>1</sup> 督導委員會由運輸及房屋局局長擔任主席，成員包括15名非官方委員和3名官方委員。該3名官方委員分別為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)，以及政府經濟顧問。

- (b) 公營及私營房屋需求預測及有關需求對房屋供應的影響；
- (c) 盡量善用及理順現有公共房屋資源的方法；
- (d) 為社會上的不同羣組訂定緩急次序；及
- (e) 現行規劃和土地用途，以及公營和私營房屋的政策與安排。

4. 小組委員會的職權範圍和委員名單分別載於**附錄I及附錄II**。按照《內務守則》第26(c)條的規定，小組委員會於2013年11月15日徵得內務委員會批准，可繼續工作至2014年9月30日。

5. 小組委員會由王國興議員擔任主席，合共舉行了11次會議，包括與政府當局舉行了10次會議。在2013年11月11日的會議上，小組委員會聽取公眾對督導委員會所發表題為《凝聚共識，建設家園》的諮詢文件(下稱"諮詢文件")的意見。曾向小組委員會提出意見的團體／個別人士名單載於**附錄III**。

6. 為協助委員進行商議工作，立法會秘書處資料研究組曾就小組委員會探討的各項事宜進行研究。資料研究組為小組委員會擬備的資料摘要一覽表載於**附錄IV**。

## 小組委員會的商議工作

7. 在展開工作時，小組委員會聽取了政府當局就長遠房屋策略檢討的範疇及進展作出的簡報。小組委員會察悉有關檢討涵蓋下述範疇：(a)編訂、整理和了解所有關乎房屋的資料；(b)研究在短、中、長期增加房屋供應的方法(包括善用現有的公營及私營房屋)；以及(c)推算公營及私營房屋的需求，以切合社會上各個羣組的需要。

8. 小組委員會亦獲悉，督導委員會將探討的課題包括社會上特定羣組的住屋需要，以及處理這些需要的緩急次序；公共租住房屋(下稱"公屋")輪候冊的情況，包括檢討配額及計分制；盡量善用／理順公共房屋資源的措施；推算公營及私營房屋的需求；房屋供應問題及就現行政策和措施提出適當建議，以應付社會上不同羣組的住屋需要。督導委員會會就長遠房屋策略檢討發表諮詢文件，載列其研究結果，以及就未來路向作出建議。在諮詢公眾後，督導委員會會將公眾諮詢報告提交政府

考慮。政府其後會全面考慮督導委員會的建議及所接獲的公眾意見，以制訂長遠房屋策略及相關政策措施。

9. 小組委員會決定與督導委員會同步研究上述課題，以便督導委員會在制訂建議諮詢公眾時，可適時考慮委員就該等課題表達的意見。小組委員會亦會討論將發表的諮詢文件及公眾諮詢報告，以便政府在制訂長遠房屋策略和相關政策措施時，可全面考慮委員對督導委員會的建議所提出的意見和關注事項。

10. 小組委員會的商議工作分為兩部分，載於下文各段。第I部分匯報小組委員會在督導委員會發表諮詢文件前就長遠房屋策略檢討所涵蓋的課題進行的商議工作。第II部分匯報小組委員會在督導委員會發表諮詢文件及公眾諮詢報告後就該文件及報告進行的商議工作，以及就所接獲公眾對有關課題的意見進行的商議工作。

## **第I部分：在諮詢文件發表前就長遠房屋策略檢討所涵蓋的課題進行的商議工作**

### 長遠房屋需求推算

11. 小組委員會曾討論督導委員會推算長遠房屋需求的方法及在進行推算時會納入的主要因素。

12. 小組委員會知悉，為推算房屋需求，房屋需求被界定為在長遠而言，要讓每個住戶均居於適切的居所而須建造的新房屋單位的總數。因此，雖然在現時已居於適切居所的住戶當中，部分或會從某個現有房屋單位遷往另一個現有房屋單位，但督導委員會已假設該等住戶沒有淨新增的房屋需求。在計算所需的新房屋單位數量時，當局只會計及下列因素——

- (a) 住戶數目的淨增長；
- (b) 受重建影響的住戶；及
- (c) 居住環境欠佳的住戶。

13. 委員曾討論影響住戶數目淨增長的因素，並認為當局應在推算長遠房屋需求時予以考慮。該等因素包括高離婚率、維持單身的趨勢、人均居住面積、家庭住戶的性別結構，以及對

房屋的投資需求等。委員亦促請政府當局注意家庭住戶的人口數目及年齡結構，因這些條件會產生新的實質房屋需求。

14. 委員又建議在長遠房屋策略檢討中探討下列範疇，以準確推算房屋需求——

- (a) 從過往重大事項所汲取的教訓，以及過往各次長遠房屋策略檢討所作出的分析和建議；
- (b) 行政長官提出的房屋措施，例如"港人港地"政策；及
- (c) 香港人口及人口特徵的變化，例如父母均為非香港永久性居民而在香港出生的嬰兒(俗稱"雙非兒童")數目急增。

15. 小組委員會察悉督導委員會的意見，即在推算整體房屋需求時不應考慮投資需求。然而，委員普遍認為，投資需求或會影響房屋市場上的供求平衡，進一步推高物業價格。舉例而言，部分私人樓宇單位未有在物業市場上轉售或出租，反而在購入後被空置多年。因此，他們不贊同在推算長遠房屋需求時完全撇除投資需求。

16. 小組委員會要求當局清楚界定"適切居所"一詞的涵義，因為此舉有助政府當局對整體房屋需求作出更準確的預測，從而制訂有效措施照顧社會上各個羣組的住屋需要。小組委員會認為，長遠而言為所有住戶提供適切居所的構思，不應只集中於解決居住環境欠佳的住戶的住屋需要。政府當局在推算房屋需求時，亦應顧及那些已居於適切居所但希望改善居住環境的人士的住屋需要。

#### 社會上特定羣組的住屋需要

17. 小組委員會察悉，督導委員會選出4個特定羣組(即長者、非長者單身人士、居住環境欠佳的住戶、年輕人和首次置業人士)，詳細探討他們的住屋需要，以及是否需要和如何照顧他們的住屋需要，並訂定相關的緩急次序。

## 長者

18. 根據政府統計處(下稱"統計處")在2012年7月公布的人口普查數據及2012-2041年度的人口推算，預期香港人口繼續日趨老化。60歲及以上年齡組別的人口在2001年佔大約15%，在2011年增加至19%，並會在2021年、2031年和2041年分別上升至27%、33%和36%。

19. 小組委員會察悉，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。為配合居家安老的政策，香港房屋委員會(下稱"房委會")提供數個住屋計劃，對象為符合公屋一般申請資格準則的長者，目的在於照顧他們的特定需要。這些計劃包括高齡單身人士優先配屋計劃<sup>2</sup>、共享頤年優先配屋計劃<sup>3</sup>及天倫樂優先配屋計劃<sup>4</sup>。至於不符合資格申請公屋的中等收入長者，香港房屋協會(下稱"房協")為他們提供長者安居樂住屋計劃<sup>5</sup>和雋逸生活計劃<sup>6</sup>，以填補服務缺口。

20. 小組委員會得悉，除上述計劃外，關愛基金已推出"為租住私人樓宇長者提供津貼"的援助項目，向65歲及以上的合資格長者發放一筆過款項，以紓緩通脹不斷加劇及周期性租金上升對他們造成的壓力。關愛基金已預留約5,000萬元推行該項目，預計約有9 700個長者住戶(約11 900人)受惠。該項目的申請期於2012年7月展開，並已於2013年1月結束。

21. 小組委員會在研究長者的住屋需要時，提述房委會推行的公屋住戶資助政策和維護公屋資源的合理分配政策(一般統稱為"富戶政策")。根據富戶政策，住戶在公屋住滿10年或以上須每兩年申報家庭入息一次。如住戶的家庭入息超逾訂明入息限

---

<sup>2</sup> 長者一人公屋申請者如有意獨居，在高齡單身人士優先配屋計劃下提出申請，會較一般家庭提出的申請優先獲得處理。

<sup>3</sup> 兩名或以上長者若同意在配屋後同住一個單位，在共享頤年優先配屋計劃下提出申請，會較一般家庭提出的申請優先獲得處理。

<sup>4</sup> 天倫樂優先配屋計劃旨在鼓勵較年輕家庭成員照顧年長父母(在提出申請時年長父母必須年屆60歲)，促進家庭和諧共融。視乎所選擇的地區和適合其家庭狀況的單位數目，合資格家庭可選擇同住一個單位或分別入住兩個就近單位。

<sup>5</sup> 長者安居樂住屋計劃旨在為60歲及以上並有經濟能力獨立生活的長者，提供專為他們設計的房屋。該計劃的單位以"長期租約"形式推出，長者繳付租住權費後即可居住，日後無須繳付租金。在租住期間，長者只須支付包含基本服務的管理費，同時可藉用者自付方式享用營運機構提供的自選服務。

<sup>6</sup> 雋逸生活計劃的對象為60歲及以上並有能力和願意繳付市值租金以租住單位(及享用切合其需要的附屬服務)的長者。

額(即資助入息限額)，須繳交倍半或雙倍淨額租金另加差餉。如住戶的家庭總入息及資產淨值均超逾訂明入息及資產限額，須遷出公屋單位。

22. 委員認為，富戶政策會促使年輕人遷出其父母的公屋單位，因此與政府鼓勵較年輕家庭成員照顧家中長者的政策背道而馳。富戶政策亦有違房委會為促進家庭互助而推行的編配措施的宗旨。委員促請房委會檢討富戶政策及靈活地撤銷富戶須繳付較高租金的規定，藉以鼓勵公屋住戶的下一代繼續與年長父母或受供養人士同住(即使公屋住戶的家庭入息超逾現行入息限額)，以便更好地互相照顧，促進家庭和諧共融。

23. 委員亦建議房委會應考慮優化天倫樂優先配屋計劃，按照選擇與年長父母或受供養人士同住一個單位的較年輕公屋申請人所揀選的地區，加快編配公屋單位，從而推動建立以家庭為本的支援網絡。此外，房委會應考慮容許公屋申請人選擇4個指定輪候冊地區內某個較細小的地區或某個公共屋邨，以便他們可照顧居於該特定地區或公共屋邨的年長父母或受供養人士。

### 非長者單身人士

#### 配額及計分制

24. 小組委員會察悉，按照政府和房委會的現行政策，在編配公屋單位時，一般申請人(包括家庭申請人和長者申請人)會較非長者一人申請者優先得到照顧。為此，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，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人的公屋單位總數的8%，並以2 000個單位為上限。非長者一人申請者所得的分數取決於3個決定性因素，即申請者在遞交公屋申請時的年齡、申請者是否公屋租戶，以及申請者的輪候時間<sup>7</sup>。

---

<sup>7</sup> 配額及計分制下的計分制度詳情如下 ——

- (a) 申請者在遞交公屋申請時的年齡 —— 18歲的申請者得零分，19歲的申請者得3分，20歲的申請者得6分，如此類推；
- (b) 申請者是否公屋租戶 —— 凡居於公屋的申請者(包括居於房協營運的出租房屋的申請者)扣30分；及
- (c) 申請者的輪候時間 —— 申請者在輪候冊上等候多1個月多得1分。

25. 小組委員會明白，在配額及計分制下，申請者年紀越大及輪候時間越長，所得分數越高。申請者累積的分數越高，越有機會較早獲編配公屋單位。平均輪候時間為3年左右的目標，不適用於配額及計分制下的非長者一人申請者。

26. 小組委員會獲悉，截至2012年12月底，公屋輪候冊上的一般申請約有115 300宗，而配額及計分制下的非長者一人申請則約有106 900宗。與2011年12月底的情況相比，一般申請和配額及計分制下的非長者一人申請的宗數，分別增加20%和34%。

27. 至於配額及計分制下的非長者一人申請者的狀況，小組委員會獲悉，截至2012年12月底，在配額及計分制下的106 900名非長者一人申請者當中，67%(71 500人)的年齡為35歲或以下。房委會2012年公屋輪候冊申請人統計調查的結果顯示，在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%具專上或以上教育程度，33%為公屋租戶。然而，在35歲以上的申請者當中，只有7%具專上或以上教育程度。

28. 小組委員會得悉，督導委員會認為在配額及計分制下的非長者一人申請者當中，缺乏向上流動能力和可能較難自行改善居住環境的人士，應較優先獲得配屋。當房屋資源許可時，應考慮把平均輪候時間為3年左右的目標分階段擴展至適用於某個年齡以上的非長者一人申請者，例如以45歲或55歲為起點，循序漸進地伸延至35歲。委員亦察悉，督導委員會建議採取即時措施，優化配額及計分制，給予35歲以上的申請者額外分數，以增加他們較早獲配公屋的機會。除了年齡因素，當局亦可研究以申請者的需要為基礎訂定配屋資格準則，以考慮個別申請者的特定情況。至於現時在輪候冊上的配額及計分制下的非長者一人申請者，督導委員會認為可定期檢視他們的入息和資產，務求從輪候冊上剔除不合資格的申請者，尤其是登記時為學生而於畢業後所賺取的收入將最有可能超逾輪候冊入息限額的申請者。

29. 小組委員會普遍認為，政府當局沒有回應非長者一人申請者數目近年大幅增加的問題。部分委員進一步批評，政府當局所提供有關配額及計分制的統計數據，刻意抹黑具有專上或以上教育程度及本身是學生的公屋非長者一人申請者。依該等委員之見，所有公屋申請人，包括非長者一人申請者、長者申請人及家庭申請人，均面對同樣的住屋需要。除了將有限的公屋資源按優先順序分配予上述人士外，政府當局應研究有何其他有效措施，滿足有關人士對住屋的需求。他們支持，為公平起見，當局不應只按督導委員會的建議定期檢視非長者一人申

請者的入息及資產，亦應檢視輪候冊上所有公屋申請人的入息及資產。

30. 委員認為，配額及計分制延長了非長者一人申請者的輪候時間，減低他們獲編配公屋單位的機會。在配額及計分制下，每年為非長者一人申請者撥出2 000個公屋單位並不足夠。私人物業價格不斷攀升，已遠遠超出年輕人可負擔的水平，加上實施配額及計分制，導致他們推遲結婚的決定，令越來越多年輕人保持單身，並在輪候冊上登記為非長者一人申請者，造成惡性循環。委員亦建議房委會應考慮不向現時與家人居於公屋的申請者扣減30分，否則該等申請者獲配公屋單位的機會將會甚微。

31. 委員察悉，督導委員會認為，預期35歲或以下並擁有專上或以上教育程度的非長者一人申請者具備在社會上向上流動的能力，他們所賺取的收入亦會超逾輪候冊入息限額。委員認為，在現今環境下，教育程度與入息水平和社會流動能力不一定有正面關係。他們不同意督導委員會的假設，即具有專上或以上教育程度的非長者一人申請者可自行改善居住環境。他們認為，以申請者向上流動的能力和自行改善居住環境的能力作為早日編配公屋的準則不夠客觀。

32. 另一方面，部分委員支持政府的政策，即鑒於公屋單位供應有限，在編配公屋時，家庭申請人和長者申請人會較非長者一人申請者優先得到照顧。該等委員促請政府當局除了興建更多公屋外，亦提供青年宿舍供正在輪候編配公屋的年輕人居住，直至他們獲編配公屋單位為止，以滿足他們的住屋需要。

### 居住環境欠佳的住戶

33. 政府當局表示，居住環境欠佳的住戶指那些居於私人臨時房屋、天台建築物、非屋宇單位和私人永久房屋內的房間／板間房、床位或閣樓，以及分間樓宇單位(下稱"分間單位")的住戶。由於委員極為關注分間單位租戶所面對的問題，本報告較後部分會另外載述小組委員會就分間單位進行的商議工作。

34. 根據統計處的綜合住戶統計調查，截至2012年6月底，約有31 800個家庭住戶(合共64 900人)居於私人臨時房屋或私人永久房屋內的房間、板間房、床位和閣樓。統計處進行的2011年人口普查結果顯示，截至2011年年中，約有3 044個家庭住戶(合共6 230人)居於非住宅樓宇(包括商業和工業大廈)的房舍內。



35. 委員極為關注現時的公屋興建量不足以應付市民的需求，以致輪候冊上的公屋申請人需要輪候一段長時間方可獲得配屋。委員察悉關愛基金推出了援助項目，向65歲及以上的合資格長者發放一筆過款項，以紓緩通脹不斷加劇及周期性租金上升對他們造成的壓力。委員要求政府當局考慮引入類似項目，向所有居住環境欠佳的住戶提供租金津貼。不少委員強烈促請政府當局考慮就住宅物業恢復推行租務管制，以減輕低收入家庭所面對的住屋問題。此外，當局可向合資格申請公屋並正在輪候編配公屋的住戶提供租金津貼，以及應考慮在過渡期內為居住環境欠佳的人士提供過渡性房屋。

36. 部分委員同意，由於公屋資源珍貴而有限，因此政府當局有需要就編配公屋訂定優先次序。他們建議政府當局應考慮優先編配公屋予因為當局對分間單位採取清拆行動而被迫遷走，以致變成無家可歸的住戶。其他委員強調，居於寮屋及鄉郊地區棄置貨櫃的人士的居住環境非常惡劣。他們促請政府當局在研究居住環境欠佳的住戶的住屋需要時把該等人士納入研究範圍，以及協助該等人士申請公屋。

#### 年輕人和首次置業人士

37. 小組委員會察悉，在分析以往由房屋署進行的住宅買家統計調查及統計處的人口普查／中期人口統計後，政府當局確定下列兩類人士有機會成為首次置業者——

- (a) 非業主住戶——戶主年齡介乎25至39歲，現居於公屋或租住私人樓宇單位的住戶；及
- (b) 單身年輕人——年齡介乎25至39歲並有經濟能力的人士(不包括外籍家庭傭工)，該等人士並非戶主及從未結婚。

38. 關於戶主年齡介乎25至39歲的非業主住戶，小組委員會得悉，物業價格攀升令這些住戶更難置業。儘管如此，2011年非業主住戶的每月收入中位數較全港所有住戶的每月收入中位數為高(前者為21,400元，後者為20,500元)，而在1996年至2011年期間，非業主住戶每月收入中位數的升幅實際上亦較全港所有住戶每月收入中位數的升幅為快(前者為34%，後者為17%)。因此，與整體社會比較，這類有機會成為首次置業者的人士的情況並不遜色。

39. 至於單身年輕人，小組委員會得悉，不論是2011年的每月收入中位數抑或是1996年至2011年期間的累計收入變動，單身年輕人皆與全港工作人口相若(後者的每月收入中位數為12,000元，累計收入變動為22%)。假設單身年輕人購買一個30平方米的私人住宅單位自住，成為單身住戶，按揭供款相對入息的比率便會由2001年的35%上升至2011年的65%。由此可見，除非他們獲得某些形式的財政資助，否則一個普通的單身年輕人很難擁有一個30平方米的私人住宅單位。然而，就年齡介乎25至29歲並擁有大學或以上教育程度的年輕人來說，雖然他們的收入增長停滯不前，但以每月17,000元的收入來說，他們的收入仍較社會上許多其他階層的人士為佳。

40. 委員關注政府當局採取了甚麼措施，處理不能負擔私人樓宇單位的中等收入首次置業人士對住屋的需要和訴求，特別是在興建居者有其屋計劃(下稱"居屋")單位方面。委員察悉，在恢復興建居屋後，置業階梯已重新建立，而政府當局亦已採取措施遏抑物業市場的投機活動。他們認為，新居屋單位的定價應與市值脫鉤，以降低該等單位的售價。舉例而言，政府當局可以建築成本作為居屋單位的定價基礎。

41. 至於房協在發展公營房屋方面的角色，委員指出，過往房協提供資助房屋，以照顧無法負擔私人住宅單位亦不符合資格申請公屋的中產人士的需要。他們認為，政府當局應加強房協在提供公營房屋方面的角色。政府當局回應時表示，房協一直提供多種不同類型的房屋，例如屬資助出售項目的綠悠雅苑。房協現時亦與市區重建局(下稱"市建局")合作，進行市區重建項目。鑒於房協的業務範圍廣泛，政府當局會繼續請房協提供資助房屋。

### 分間單位

#### *問題的嚴重程度及向分間單位租戶提供的協助*

42. 據政府當局所述，《建築物條例》(第123章)並無界定何謂分間單位，而目前該用語並無一個獲一致接納的定義。該用語普遍用來形容將某單位分間為兩個或以上面積較細小的獨立單位，而每個單位通常設有獨立的廁所，甚至是獨立的煮食地方，以作出售或出租用途。由於政府本身並無關於分間單位總數的統計數字，因此督導委員會委託了獨立研究機構政策二十一有限公司(下稱"政策二十一")，對本港的分間單位進行調查。該項調查旨在估算全港分間單位的數目和蒐集分間單位租戶的特徵資料，從而向督導委員會提供客觀的資料以助其推算本港的長遠房屋需求。

43. 政府當局曾向小組委員會簡介調查結果。主要調查結果的要點如下——

- (a) 估計分間單位的總數為66 900個。在這66 900個分間單位中，估計有30 600個單位缺乏其中一項主要設施，即廚房／煮食地方、廁所或食水供應；
- (b) 估計現時約有171 300人居於分間單位；
- (c) 分間單位的住戶大多數是小型住戶。27.1%的分間單位住戶為1人住戶，而2人住戶及3人住戶則分別佔26.2%及20.7%，其餘則為家庭成員人數較多的住戶。約有13.7%的分間單位住戶為綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃的受助人；及
- (d) 49.6%的分間單位住戶曾申請公營房屋，當中97.1%為輪候冊上的申請人，2.7%不符合申請資格準則，其餘0.2%則已接受編配公營房屋並快將入伙。

44. 小組委員會亦得悉，該項調查的範圍只限於私人住用／綜合用途樓宇。政策二十一曾嘗試將工業大廈納入調查範圍，以估算這類大廈的分間單位及住戶數目，但在進入這類大廈時卻遇到困難。

45. 小組委員會讚揚該項調查就分間單位在本港的普遍程度提交較準確的估算。至於調查結果，委員察悉本港現時有近67 000個分間單位，涉及超過17萬名居民，並對此深表關注。從調查結果可見，近半數受訪的分間單位租戶很可能因為家庭入息超逾現行公屋入息限額而沒有申請公屋。另有很多租戶沒有申領綜援計劃所提供的經濟援助，他們為生計辛勤工作。委員促請政府當局考慮放寬公屋的入息和資產限額，令更多分間單位租戶合資格申請公屋，以改善他們的惡劣居住環境。若分間單位租戶的入息只是稍高於現行公屋入息限額，但仍然處於合理範圍，政府當局應根據個別個案的情況，酌情考慮此類特別或邊緣個案。委員又要求政府當局協助符合訂明資格準則的分間單位租戶申請公屋。

46. 至於另外半數已申請公屋並正在輪候編配公屋的受訪分間單位住戶，委員強烈促請政府當局考慮為他們提供租金津貼，以減輕他們在住屋方面遇到的困難。部分委員亦認為政府

當局應優先向這類住戶編配公屋。委員又要求政府當局恢復就住宅物業推行租務管制，以紓緩低收入家庭的困境。

47. 鑒於興建公屋需時，部分委員進一步建議政府當局應考慮向正在輪候編配公屋的分間單位租戶提供中轉房屋，作為臨時居所。

#### *就涉及分間單位的建築工程違規事項採取執法行動*

48. 小組委員會亦關注分間單位在建築物安全和火警逃生方面造成的問題，以及政府當局有否制訂一套全面的措施及訂立時間表，處理分間單位的問題，並令大廈業主更加意識到他們不應進行違例建築工程，將其單位分間成多個單位作出租用途。

49. 部分委員進一步指出分間單位有存在價值，因為這些單位為不符合資格申請公屋的人士，又或是希望住在市區藉以靠近工作或子女就學地點的人士，提供負擔得來的居所，故沒有可能全面禁止這些單位存在。由於預計分間單位問題不能在短期內解決，該等委員建議政府當局應加強管制分間單位，特別是位於舊式住用及綜合用途樓宇的分間單位，以確保分間單位安全。

50. 政府當局表示，當局現正主動採取措施，加強管制與分間單位相關的建築工程。屋宇署自2011年4月起展開一項大規模行動，每年巡查150幢目標樓宇，以找出及糾正與分間單位相關的建築工程的違規事項。屋宇署在2012年4月加強這項大規模行動，把每年巡查的目標樓宇數目增加至200幢，其中包括30幢工業大廈。此外，屋宇署和消防處已由2013年4月8日起展開一項聯合行動，巡查約6 500幢舊式住用及綜合用途樓宇的公用逃生途徑。兩個部門會根據相關法例，就所發現的違規事項採取適當的執法行動，包括發出清拆令或消除火警危險通知書，以及向違規者提出檢控。聯合行動預計在1年內完成。

51. 為確定執法行動的成效，小組委員會要求政府當局在2014年8月7日或之前提供報告，述明上一段所載屋宇署和消防處由2013年4月8日起展開的聯合行動的成效，以及針對在所巡查樓宇內發現的違規事項採取的執法行動的最新進展。

## 工業大廈的分間單位

52. 委員注意到，工業大廈的分間單位越來越多。委員察悉該項調查沒有涵蓋工業大廈的分間單位，並促請政府當局進行另一項調查，研究這方面的情況，以便更全面掌握分間單位在本港的普遍程度。

53. 委員亦不滿屋宇署在就工業大廈的分間單位採取執法行動時，沒有顧及須遷離的個別租戶所面對的困難，亦未能向他們提供足夠的財政支援及在房屋方面給予援助。此外，由關愛基金資助的搬遷津貼的申請資格和評審準則過於嚴苛。結果，部分須遷離的租戶在遷出分間單位後變成無家可歸。委員要求政府當局積極協助因為政府當局的執法行動或重建項目而被迫遷出分間單位的租戶。

## 把工業大廈改裝作過渡性住房

54. 政府當局曾向小組委員會簡介利便舊工業大廈重建和整幢改裝的現行措施，以及有關利便工業大廈整幢改裝作"過渡性住房"用途的可行性研究結果。

55. 小組委員會察悉，根據有關容許工業大廈整幢改裝作"過渡性住房"用途的方案，工業大廈的業主可進行改裝工程，改裝其現有工業大廈作小型住宅單位以臨時性質出租。政府當局是在活化工業大廈的政策下研究這項方案。

56. 政府當局表示，當局認為過渡性住房的方案並不切實可行，應繼續持續進行工業地帶檢討，以物色合適的工業用地改劃作社會需求較大的用途，包括住宅用途。政府當局根據下列考慮因素作出結論——

- (a) 從屋宇規管的角度而言，工業大廈一般不符合住用方面的設計及規劃要求。工業大廈如按照相關的建築標準和規定改裝作過渡性住房用途，在部分或甚至大部分個案中，這類改裝均涉及大幅度改動樓宇，或甚至須拆卸樓宇的部分樓面。有關工程即使在技術上可行，其費用亦相當高昂，因而會影響有關計劃的可行性；
- (b) 從城市規劃的角度而言，經考慮多方面的因素，例如周圍環境、交通狀況及噪音影響等，合適的用地會劃作工業用途。至於座落工業地帶的工業大廈，

有關地帶的街道環境及噪音暴露量有可能令工業大廈不宜作住宅用途。把合適的工業地帶改劃作住宅及其他用途，是保障將來居民福祉的較適當措施；及

- (c) 從土地契約的角度而言，整幢改裝現有工業大廈作"過渡性住房"用途可透過申請特別豁免書的方式處理，但前提是擬議改裝項目必須符合所有相關的城市規劃及屋宇管制規定。

57. 對於當局認為提供過渡性住房的方案並不切實可行，委員普遍感到失望。他們認為，大部分分間單位及床位寓所現時的居住環境，比改裝後的工業大廈的環境更不堪和更危險。他們促請政府當局採取更具彈性的做法，並考慮放寬相關的建築物及安全規定，容許業主整幢改裝工業大廈作臨時性質的"過渡性住房"用途，以便為居住環境欠佳的住戶紓困，特別是居於工業大廈的分間單位的住戶。

58. 至於建議放寬相關的建築物及安全規定，容許改裝工業大廈作過渡性住房用途，政府當局表示，《建築物條例》中關於住用樓宇的特定建築標準和規定(包括自然採光、通風和消防安全等)，旨在從安全及健康角度保障住客的福祉。雖然有關規例可藉作出必要的法例修訂予以修改，但從建築物及消防安全的角度而言，放寬該等標準和規定的做法並不可取，因為此舉將有損住客的安全及健康。此外，改裝的建議能否與周遭現存工業大廈的運作相容，亦必須審慎評估。經權衡利弊後，政府當局認為，在嘗試處理房屋需求時不應影響安全標準。

59. 委員對政府當局所提的上述考慮因素不表信服。他們認為，鑒於興建公屋需時，政府當局應從速檢討所有相關規例，以方便工業大廈進行改裝，因為這是增加單位供應的較快方法。該等改裝工程在消防安全、衛生及結構方面引起的關注，並非無法處理。

60. 部分委員又批評政府當局沒有積極物色更多合適的工業用地改劃作住宅用途，亦令公眾抱有錯誤期望，以為整幢改裝工業大廈的方案可為居住環境欠佳的住戶提供臨時的小型過渡性單位。該等委員認為，政府當局一直向大財團及私人物業發展商輸送利益，因為他們擁有大量工業大廈，可藉重建或整幢改裝工業大廈作商業用途來牟取暴利。政府當局回應時解釋，當工業大廈業主提出重建申請，而所建議的重建計劃若涉及修訂契約或換地，當局會向他們徵收土地補價。政府並無勾

結個別地產發展商或財團，亦沒有輸送任何利益。

61. 另一方面，對於政府當局決定不繼續研究有關容許工業大廈整幢改裝作"過渡性住房"用途的方案所考慮的各項因素，少數委員表示認同。他們認為，房屋問題的癥結在於土地供應不足，政府當局應加緊增加土地供應，以發展公營房屋。

62. 委員又詢問政府當局會否考慮以"混合發展"的概念，與私人物業發展商合作重建工業大廈，由私人發展商興建單位，並在總樓面面積中預留一部分供政府當局發展公營房屋。政府當局表示，工業大廈的地積比率較住宅樓宇的地積比率為高，因此，如規劃圖則容許混合發展，即意味有關用地的總樓面面積將會縮小。無論如何，私人擁有的工業大廈若重建作其他用途(包括住宅用途)，必須由該等工業大廈的業主自發提出。政府當局會對此方案另作研究。

#### 充分和合理運用公共租住房屋資源的措施

63. 小組委員會聽取了有關房委會根據截至2012年6月底所得數據分析輪候冊申請人安置情況的結果，以及房委會為充分和合理運用公屋資源而實行的措施的簡報。

#### 公共租住房屋的輪候時間

64. 小組委員會察悉，房委會的目標是把一般申請人的公屋平均輪候時間維持在3年左右(配額及計分制下的非長者一人申請者除外，而長者一人申請者則維持在兩年左右)。在既定的計算方法下，輪候時間是以在輪候冊上登記的日期開始計算，直至首次配屋為止，但不包括申請期內的任何凍結時段(例如申請人尚未符合居港年期規定、申請人在獄中服刑、申請人正等待家庭成員來港團聚而要求凍結申請)。一般申請人的平均輪候時間是指一般申請人在過去12個月獲安置入住公屋的輪候時間的平均數。截至2012年9月底，公屋輪候冊上有110 400名一般申請人，以及10萬名配額及計分制下的非長者一人申請者。一般申請人和長者一人申請者的平均輪候時間分別為2.7年及1.4年。

65. 委員關注到，相對於2011年6月的數字，截至2012年6月底，在輪候3年或3年之後才獲首次配屋的一般申請人數目有所增加，而在輪候冊上輪候超過3年及尚未獲得首次配屋的一般申請人數目亦有所增加。

66. 部分委員亦表示，申請人輪候公屋的實際時間(即由遞交公屋申請至入住單位的一段時間)往往較3年的平均輪候時間為長。他們列舉下列例子，說明公屋編配的安排並不公平——

- (a) 平均輪候時間界定為在輪候冊上登記至首次配屋的一段時間。由遞交公屋申請至在輪候冊上登記一般需時約3個月，但這段時間並無計入申請人的輪候時間；
- (b) 部分公屋申請人須不時零碎地提供補充資料及文件，因而令處理他們的申請所需的時間不必要地延長；
- (c) 雖然合資格的公屋申請人會獲3次配屋機會，但每次配屋相隔的時間往往甚長。在某些個案中，申請人在首次配屋時獲編配較不受歡迎的公屋單位，而在拒絕該次配屋後，申請人通常需要等候一段長時間，才獲得其後的配屋機會；及
- (d) 當獲得配屋時，公屋申請人須接受詳細的資格審查(例如入息和資產審查)，即使申請人對上一次接受審查只是1年前左右。在不同時間重覆接受審查對申請人構成滋擾之餘，亦無可避免地令申請人輪候入住公屋單位的時間延長。

67. 關於上述觀察所得，政府當局解釋，由於所有公屋申請人均獲發通知，說明他們的申請須連同哪些文件一併提交，故此申請人理應知悉任何所需的證明文件如有遺漏，其申請將無法處理。公屋單位(包括不受歡迎的單位)以隨機方式編配，而房委會有責任告知準租戶其所獲編配的單位過往的情況。雖然房委會已設法盡快給予個別公屋申請人3次配屋機會，但公屋的編配主要視乎當時房屋資源的供應和分布情況而定。由於公屋申請人的入息和資產可能經常改變，當局認為將個別申請人作出的入息和資產申報的有效期定為不超過6個月實屬合理，以確保有限的公屋資源可分配予有真正需要的人士。

68. 其他委員建議政府當局應考慮提供誘因，鼓勵公屋申請人遷往位處較偏遠地區的屋邨，使當局能夠加快租出較不受歡迎的公屋單位。政府當局回應時表示，當局會研究可否作出特別安排，吸引公屋申請人接受偏遠地區的單位。



## 富戶政策

69. 據政府當局所述，截至2012年12月底，在房委會合共709 200個公屋住戶當中，19 300個住戶正繳交倍半租金，2 600個住戶正繳交雙倍租金，30個住戶正繳交市值租金，共佔全部公屋住戶的3%。

70. 小組委員會在研究長者的住屋需要時，就富戶政策的影響提出了意見，詳情載於上文第22段。

71. 委員進一步就富戶政策的運作及成效提出意見。他們批評富戶政策對公屋住戶造成滋擾，因為若住戶在公屋住滿10年，便須每兩年申報入息一次。委員注意到，在所有公屋住戶中只有3%是富戶，而當局向該等住戶收回以供重新編配之用的公屋單位為數甚少，故他們認為富戶政策對於加快公屋單位的流轉速度，以應付輪候冊申請人的住屋需要成效不彰。此外，年輕人為免繳付較高租金而遷出其父母的公屋單位後，會在輪候冊上登記以獲得編配公屋，令公屋的非長者一人申請者數目急升。因此，委員認為政府當局應就富戶政策可能對社區發展和家庭關係造成的影響進行研究。

72. 委員亦認為，政府當局不應針對屬於少數的富戶，反而應分析這些租戶的住屋需要，並制訂措施協助他們沿着置業階梯向上流動，例如鼓勵他們購買居屋單位或私人住宅單位，以便騰出更多公屋單位供重新編配之用。另有委員建議政府當局考慮恢復推行租者置其屋計劃(下稱"租置計劃")<sup>8</sup>，讓公屋的現居租戶可購買所住單位。

73. 另一方面，為了向有需要人士公平地分配公屋資源，少數委員支持當局維持富戶政策。該等委員察悉部分富戶有充分能力負擔私人房屋，認為當局應進一步收緊富戶政策下的入息和資產限額，以維護公共房屋資源的合理分配和遏止濫用公屋。

## 紓緩擠迫居住環境的安排

74. 小組委員會察悉，根據現行編配政策，房屋署會依據公屋申請人的家庭人數，按照訂明編配標準為申請人編配面積合適的單位。由於結婚、嬰孩出生或親人來港定居而令家庭成員

---

<sup>8</sup> 租置計劃於1998年推出，旨在讓公屋的現居租戶以相當大的市值折扣價購買所住單位。租置計劃於2006年終止時，有39個公共屋邨指定為租置計劃屋邨。

增加，以致人均室內樓面面積少於5.5平方米的住戶，會被界定為擠迫戶。

75. 委員認為，公屋租戶居住環境擠迫是房屋供應不足這個根本問題所致。他們要求政府當局考慮放寬多年前所訂立的人均室內樓面面積5.5平方米的現行標準，以紓緩公屋住戶居住環境擠迫的情況。

### 增加房屋土地供應

76. 為長遠增加公營房屋供應，有充足的房屋土地供應至為重要。政府當局曾向小組委員會簡介增加房屋土地供應的措施的最新進展。簡要而言，各項措施如下——

- (a) 全面檢討地積比率和建築物高度限制
  - (i) 增加發展密度
  - (ii) 放寬或解除薄扶林和半山區的延期履行權行政措施
- (b) 土地用途檢討／研究
  - (i) 檢討政府、機構或社區用地
  - (ii) 檢討綠化地帶用地
  - (iii) 檢討工業用地
  - (iv) 將空置校舍改作住宅用途
- (c) 重建高樓齡公共屋邨
- (d) 填海及發展岩洞
- (e) 主要發展區
  - (i) 新發展區
  - (ii) 發展新界北部地區
  - (iii) 檢討北區和元朗的荒廢農地
  - (iv) 發展大嶼山——東涌新市鎮擴展
- (f) 規劃及契約修訂事宜
  - (i) 加快落實已批准項目及精簡土地行政程序
  - (ii) 發展前鑽石山寮屋區及石礦場用地
- (g) 其他房屋土地來源
  - (i) 西鐵錦上路站、八鄉維修中心及附近一帶的發展
  - (ii) 市區重建項目

## 土地供應及興建公共租住房屋

77. 小組委員會對香港是否有充足土地供應以發展公屋表示關注。政府當局回應時表示，根據2013年施政報告所載有關增加房屋土地供應的短中期措施，現時已知可提供作住宅用途的土地約有309公頃，預計至少可供興建約128 700個單位。在公屋方面，政府當局已覓得土地，根據房委會的公營房屋建設計劃在2012-2013年度至2016-2017年度這5年期內，興建79 000個新公屋單位。相關政策局和部門(包括發展局、運輸及房屋局、規劃署和地政總署)一直緊密合作，確保在2018年起計的下個5年期內，適時供應10萬個新公屋單位。

## 土地用途檢討／研究

78. 小組委員會察悉規劃署已完成一輪檢討劃作政府、機構或社區地帶的用地及其他政府用地的的工作，並建議政府當局考慮在有關用地引入相互協調的不同土地用途，因為多元用途發展有助締造多元化的社區及善用土地資源，否則市區便只有目的單一的發展，顯得單調乏味。

79. 由於現時有多幅面積合共約700公頃的土地被劃作綜合發展區多年但仍沒有進行發展，委員促請政府當局從速提出或採取措施以以便在這些綜合發展區用地進行土地發展，善用土地資源，從而滿足本港市民在房屋及其他方面的需要。

## 將空置校舍及其他合適用地改作住宅用途

80. 委員認為，將空置校舍改作住宅用途的措施並不合乎成本效益，因為大部分校舍面積甚小，發展規模有限。政府當局應審慎評估該項措施是否切實可行，尤其是個別空置校舍可建的單位數目。如改劃空置校舍的用途，應將附近的合適用地包括在內，以增加可發展土地的面積。

81. 委員察悉不少位於樓齡較高公共屋邨的傳統濕貨街市已經空置或租用率偏低，他們促請政府當局研究將空置街市設施作其他用途，以善用土地，例如將空置街市設施改為住宅單位，為受公共屋邨重建項目影響的現居公屋住戶提供原區安置。委員亦建議當局考慮將使用率偏低的康樂用地改為發展住宅。

## 重建高樓齡公共租住屋邨

82. 關於房委會提出研究現有高樓齡公共屋邨的重建潛力，小組委員會表示支持，認為有關措施可以更加善用珍貴的土地資源，屋邨在重建後亦可提供更多公屋單位。另一方面，部分委員批評政府當局不在拆卸公共屋邨(例如前山谷道邨)後騰出的土地興建公營房屋，反而興建私人住宅。

83. 委員亦詢問政府當局有否計劃鼓勵房協重建轄下樓齡較高的租住屋邨，務求善用該等屋邨的發展潛力。政府當局表示，房協會不時檢討轄下租住屋邨的重建優先次序及未來的重建計劃，重建筲箕灣明華大廈便是一例。房委會一直與房協商討，協助房協重建轄下屋邨。就此，委員認為政府當局應參考明華大廈重建計劃，先制訂原區安置受影響租戶的優先次序，然後才開展重建工程，此舉可確保重建過程順利進行。

## 新發展區

84. 小組委員會察悉，新發展區是土地供應的主要來源，以應付長遠的房屋需要。有關新界東北新發展區和洪水橋新發展區的兩項規劃及工程研究正在進行。

85. 委員強調，當局加強與區內人士的聯繫，鼓勵市民更積極參與規劃過程至為重要。他們建議，政府當局應積極邀請市民(包括區內居民及持份者)參與洪水橋新發展區的規劃工作，然後才制訂初步發展大綱圖，以防止在項目的較後階段，並已投放大量資源和時間的時候，才發生衝突。此外，委員認為，政府當局在考慮是否提高新發展區內某用地的地積比率時，應留意有需要保留個別新發展區的地區及鄉郊特色。

## 修訂契約／換地

86. 小組委員會察悉，修訂契約／換地是私人房屋土地供應的其中一個來源，並關注到修訂契約過程冗長，可能令私人物業發展商不願進行新發展項目。小組委員會促請政府當局研究可如何精簡及縮短現時處理修訂契約／換地申請的程序和時間，並建議政府當局主動鼓勵私人物業發展商，以修訂契約／換地方式加快進行房屋發展項目，務求增加私人住宅單位的供應。

87. 部分委員提及地區人士對關乎新界東北新發展區的收地及更改土地用途事宜意見分歧。他們關注到，就向私人土地

擁有人收地以進行發展的情況而言，政府當局若在處理修訂契約和換地申請方面向擁有人施加較嚴格的要求，可能會面對接踵而至的反對意見。該等委員建議政府當局參考過往發展新市鎮的方法，就需要發展的新界土地向有關的土地擁有人發出甲種／乙種換地權益書，讓他們有權按某個固定比率換取屋地，以代替金錢賠償。

### 引入物業空置稅

88. 委員察悉，截至2012年年底，中小型單位的空置量為38 860個。他們要求政府當局考慮引入"物業空置稅"，以減低市民囤積單位的意欲，從而增加物業市場的住宅單位供應。

## **第II部分：就長遠房屋策略諮詢文件及公眾諮詢報告進行的商議工作**

89. 督導委員會在2013年9月3日發表諮詢文件，作為期3個月的公眾諮詢。小組委員會在2013年9月27日討論諮詢文件的內容，並於2013年11月11日聽取市民的意見。公眾諮詢期在2013年12月2日屆滿後，督導委員會於2014年2月17日將公眾諮詢報告(下稱"諮詢報告")提交政府考慮。當局於2014年3月14日的小組委員會會議上，向小組委員會簡介諮詢報告的重點內容。小組委員會就諮詢文件及諮詢報告涵蓋的議題所提出的意見及關注事項載於下文。

### 長遠房屋策略諮詢文件

90. 諮詢文件所載的重點內容和建議如下——

- (a) 政府應加強在房屋供應方面擔當的角色，以解決供求失衡的問題。未來的房屋策略應以供應主導；
- (b) 未來10年(即2013-2014年度至2022-2023年度)的總房屋供應應介乎44萬至50萬個單位，建議供應目標為47萬個單位；
- (c) 未來10年公營房屋與私營房屋的新供應目標比例應定為60:40(公營房屋包括公屋和資助出售房屋單位)。此外亦有必要增加居屋單位的供應，在政府已承諾的供應量之上提供更多居屋單位；

- (d) 輪候冊上的低收入長者和低收入家庭應獲優先編配公屋，並應維持公屋輪候冊一般申請人的平均輪候時間為3年左右的目標。當局應考慮改善配額及計分制，循序漸進地縮短35歲以上的非長者一人申請者的輪候時間，並應探討能否在現有公共屋邨內的合適地點，興建專為單身人士而設的公屋大廈；
- (e) 政府應加強執法行動，取締非法及違反建築物和消防安全規定的分間單位，並考慮以發牌或業主登記制度，就位於住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間單位的安全及衛生狀況作出較妥善的規管。同時，政府亦應探討能否在暫時空置的政府土地上興建特別的過渡性房屋；
- (f) 當局應搭建有效流動的置業階梯和增加居屋單位的供應，幫助年輕一代按自己的負擔能力置業；
- (g) 對於有意見認為當局應向基層住戶發放租金津貼和實施租務管制(包括租金管制)，督導委員會擔心在市場供應緊張的情況下，採取上述措施會適得其反，因為若政府提供任何租金津貼，很可能會令租金有上升壓力。此外，督導委員會認為目前房屋供應的情況嚴峻，故不宜實施重推首次置業資助計劃的建議，以免推高住宅單位的價格；
- (h) 當局應檢視與土地規劃和土地行政有關的各項程序和審批要求，力求加快釋放土地資源，以配合社會對於大量增建房屋的急切需要。此外，當局應按照社會所得共識，在土地發展與可持續發展的環境之間取得平衡；及
- (i) 未來的新市鎮應發展為可自給自足的社區，重視均衡而整合的發展模式。長遠來說，住戶的平均居住面積應逐步增加，在這方面或可由非市區的公屋着手進行。

## 長遠房屋策略公眾諮詢報告

91. 據諮詢報告所述，在公眾諮詢期間收集到的意見顯示，下列議題獲得市民廣泛支持——

- (a) 供應主導及新建房屋以公營房屋佔多的策略；

- (b) 把未來10年的長遠房屋供應目標定為47萬個單位，以及新建房屋以公營房屋佔多(最少60%)；
- (c) 優先照顧居住環境欠佳的住戶的住屋需要；
- (d) 增建居屋單位，以滿足年輕人和首次置業人士的置業訴求；
- (e) 把輪候冊一般申請人的公屋平均輪候時間維持在3年左右，以及採取更多措施確保珍貴的公屋資源得以合理運用；及
- (f) 私人機構應在更大程度上參與發展資助房屋。政府應加倍努力精簡房屋發展流程和加強建造業人力資源，以促進房屋發展。

92. 另一方面，公眾對若干議題意見紛紜，包括為分間單位引入發牌或業主登記制度，以及恢復實施某些形式的租務管制(包括租金管制和租住權保障)。督導委員會認為政府必須顧及民情，小心考慮應否為分間單位引入發牌或業主登記制度。督導委員會亦提醒政府，在考慮推出任何形式的租務管制之前，務必在社會上取得明確共識。

#### 總房屋供應目標及公營房屋與私營房屋的比例

93. 鑒於公營房屋與私營房屋的供求嚴重失衡，以及分間單位的普遍存在，凸顯本港正面臨嚴峻的房屋問題，委員普遍認為解決房屋問題的最終辦法是提供更多公營房屋。

94. 關於總房屋供應目標及公營房屋與私營房屋的比例，部分委員批評，未來10年供應47萬個單位的目標偏低，而把新供應的公營房屋與私營房屋的比例定為60：40，實在未能配合近年人口特徵的轉變，尤其是整體人口和住戶數目的增長。雖然本港一直面對房屋供應緊張的問題，但諮詢文件載述的房屋需求推算數字，比先前進行長遠房屋策略研究得出的數字還要低。該等委員認為，未來的房屋供應目標遠遠不足以滿足社會人士對房屋的需求。部分委員建議，總房屋供應目標應增至55萬個單位，當中包括20萬個私營房屋單位及35萬個公營房屋單位。

95. 委員亦關注到家庭收入增幅不及物業價格升幅，令置業負擔比率(即按揭供款相對入息的比率)惡化。由於本港約70%的

住戶合資格申請公營房屋(包括公屋和居屋單位)，他們質疑未來公營房屋的興建量目標，能否實踐為上述住戶提供適切而可負擔的居所這個願景。

96. 關於公營房屋與私營房屋的比例，部分委員支持公營房屋所佔的比例應增至70%，即公營房屋與私營房屋的比例為70:30，該比例應可因應環境轉變靈活調整。他們亦認為，政府當局應大幅增加市區的公屋供應，因為很多公屋申請人希望在市區居住，方便他們往返工作或就學地點。

97. 另一方面，部分其他委員支持當局採取供應主導的策略，以及把公營房屋與私營房屋的新供應比例定為60:40。然而，他們關注到，私營房屋的供應完全由私人發展商決定，發展商會按市場情況及商業考慮調整其市場策略。私營房屋的供應或許不足以應付總供應目標。委員重申，他們建議政府當局考慮引入"物業空置稅"，以減低市民囤積單位的意欲，從而增加物業市場的住宅單位供應。

98. 政府當局回應時表示，一如督導委員會所建議，政府會牽頭增加公營房屋的供應，以扭轉供求失衡的情況。至於私營房屋，在未來3至4年估計約有71 000個新住宅單位供應。政府當局一方面會緊密監察私營房屋供應的目標，另一方面會重視和確保私人住宅市場穩健發展。總房屋供應目標會每年檢討，以顧及政策的變動及／或當前的情況，包括物業市場的變動。

99. 鑒於有地區人士反對新公屋項目，理由是區內的公營發展項目太密集和社區設施不足，委員亦關注政府當局能否達到供應47萬個單位的目標。葵青區議會近日反對在該區興建新公屋大廈便是一例。政府當局回應時表示，當局會繼續竭盡全力，達到有關供應目標，並會與區議會及地區人士密切聯繫，以爭取他們支持興建公屋。政府當局亦會確保為新建公共屋邨提供足夠附屬設施。

#### 居者有其屋計劃單位的供應

100. 委員認為市民對公營房屋的需求甚為殷切，因此每年興建約5 000個居屋單位的目標並不足夠。政府當局應致力在已承諾興建的居屋單位數目之上，增建更多居屋單位，因為此舉除有助搭建循序漸進的置業階梯，滿足中低收入家庭持續上升的置業訴求外，亦可提供機會讓經濟條件較佳的公屋租戶自置居所，從而騰出寶貴的公屋資源幫助有需要的人士。督導委員會雖然沒有就公屋和居屋單位在總供應目標中公營房屋部分所佔



的比例提出建議，但部分委員建議有關的分布應為14萬個公屋單位和14萬個居屋單位(即比例為1:1)。當局亦應考慮調低居屋單位的售價，例如將價格定為單位的市值的50%，以吸引公屋租戶購買。

101. 部分委員要求政府當局維持公屋與居屋興建量的可轉換性，使公屋與居屋的比例可因應最新的市場狀況靈活調整。

102. 部分其他委員察悉，督導委員會建議政府在增加公營房屋(包括公屋和資助出售房屋單位)的供應方面，扮演更積極的角色。他們要求政府當局就居屋申請人訂定與編配公屋相若的輪候時間目標，以展示政府為每一個本港家庭提供適切而可負擔的居所的決心。

#### 公共租住房屋的輪候時間

103. 委員關注公屋輪候冊上的申請人眾多，截至2013年6月底，輪候冊上有118 700名一般申請人，以及115 600名配額及計分制下的非長者一人申請者。鑒於公屋申請人眾多，委員對政府當局能否履行承諾，把輪候冊上一般申請人的平均輪候時間維持在3年左右表示懷疑。

104. 政府當局強調，截至2013年6月，當局仍然能履行承諾，把輪候冊上一般申請人的平均輪候時間維持在3年左右。就平均輪候時間訂定目標，顯示了政府當局為基層市民提供可負擔的租住房屋的決心。因此，督導委員會建議政府當局盡力維持就平均輪候時間所訂的目標，即使該目標間中或會有所偏離。

105. 部分委員建議當局實施行政措施，縮短公屋的輪候時間。舉例而言，容許公屋申請人示明在4個指定輪候冊地區內擬獲編配公屋單位的地區，令第一次編配的公屋單位可較貼近個別申請人對地區的喜好，從而鼓勵他們接受第一次配屋，不再等候其後的配屋機會。

106. 有見部分公屋申請人未必願意遷往偏遠地區的公共屋邨，其他委員建議為所有公共交通工具推出"月票計劃"，以減輕偏遠公共屋邨租戶的交通費負擔。

#### 就分間單位引入發牌或業主登記制度

107. 對於建議就住宅樓宇和綜合用途樓宇的分間單位引入發牌或業主登記制度，委員不表支持，認為此制度並不可行。

他們認為政府當局應加強針對工業大廈的分間單位採取執法行動，因為此類樓宇並非設計作住宅用途，亦不適合用作住宅。把工業單位用作住宅會嚴重危害住客安全。

108. 此外，委員強烈認為，即使政府當局無法在短期內取締所有分間單位，但分間單位的安全狀況無論如何都不容忽視。

### 重新搭建循序漸進的置業階梯

109. 委員認為，政府當局應檢討與公屋有關的各項政策(例如富戶政策)，並重推不同的房屋計劃(包括租置計劃及首次置業貸款計劃)，藉以建立循序漸進的置業階梯，積極應對年輕人的住屋需要。

110. 此外，部分委員建議，為滿足市民的房屋需求，當局應採取以提供公屋單位為主、居屋單位為副的發展策略。公營房屋的比重應進一步提高，以興建更多公屋和資助出售房屋單位。委員又建議，政府當局採取以公屋為基礎，並在公屋之上提供資助房屋單位的模式，重新搭建合適而循序漸進的置業階梯時，應考慮將置業階梯再細分為更多層，以助市民向上流動。舉例而言，政府當局應與房協合作，復建俗稱"中產公屋"及所要求的入息和資產限額略高的乙類租住屋邨，以紓緩夾心階層的住屋壓力。政府當局亦應研究居屋單位的定價可否與市值脫鉤，以降低該等單位的售價。

### 富戶政策

111. 委員重申，富戶政策無法解決公屋單位供應不足的問題，但卻驅使年輕人遷出父母的公屋單位，登記為配額及計分制下的非長者一人申請者，以輪候編配公屋，他們對此表示關注。他們促請政府當局檢討富戶政策，並考慮提供誘因以鼓勵經濟條件較佳的公屋租戶購買居屋單位，從而騰出更多公屋單位供重新編配之用。舉例而言，公屋租戶可優先揀選居屋單位，以及在每次發售居屋單位時獲預留若干比例的單位。此外，當局應考慮容許現居租戶的成年子女加入戶籍，這樣便不會迫使他们遷出父母的公屋單位而在公屋輪候冊上登記，導致公屋申請人數目急升。

### 租金津貼及租務管制

112. 委員強烈促請當局恢復推行租務管制，以遏止租金過度上升。在推行租務管制時，當局可因應當前的情況對各項租務

管制措施作出適當修訂。委員批評政府當局拒絕考慮他們的建議。

113. 委員又要求政府當局向輪候冊上正在輪候公屋的住戶提供租金津貼，因為現時租金高企，已超出基層市民的負擔能力。當局亦應考慮引入新的租住私人樓宇免稅額，讓私人樓宇租戶享有稅務優惠。

114. 政府當局表示，儘管租務管制表面上能限制租金升幅，但當局亦認同督導委員會對恢復推行租務管制的後果所表達的關注。業主在與新租戶訂立租約時可能會提出較高的租金，以減低續租時受租務管制的影響。因此，租務管制事實上對租戶而言是未見其利，先見其弊。由於社會上對推行租務管制意見紛紜，政府當局會進一步研究此事，並會就恢復推行租務管制所造成的影響提供研究結果。

115. 部分委員回應時建議政府當局考慮推出稅務優惠，鼓勵業主出租他們的單位，以紓緩租務管制對出租單位供應的影響。

### 發展新市鎮

116. 委員認為，為滿足本港的長遠房屋需求，政府當局應積極發展新市鎮，此舉不但可提供大量住宅單位，亦能配合本港在社會、經濟和發展方面的需要。在發展新地區時，政府當局應提交將會在同一地區進行的項目的整體方案，令相關區議會及區內居民可更深入了解其地區的未來發展。政府當局亦應確保提供相稱的配套及社區設施，以應付社區的需要。

### 重建

117. 委員普遍認為重建高樓齡公共屋邨能有效增加公屋供應，並促請當局盡快重建市區的高樓齡公共屋邨。部分委員建議，重建高樓齡公共屋邨應以地區為本，以顧及個別地區的發展和規劃。該等委員又指出，深水埗、九龍城和觀塘等部分市區舊區可提供適合的安置資源，並要求政府當局盡快就重建該等地區進行規劃。

118. 另一方面，部分委員不支持倉卒重建高樓齡公共屋邨。他們認為重建公屋涉及多項複雜的事宜，必須周詳考慮，因此政府當局在研究是否重建高樓齡公共屋邨時，應該審慎行事。

再者，現時建築成本高昂，重建高樓齡公共屋邨亦不符合成本效益。

119. 部分其他委員建議當局應考慮使用正待市建局或房委會重建的空置單位作為過渡性房屋，以安置居住環境欠佳的住戶，包括分間單位住戶。政府當局回應時表示，若政府當局物色到合適的房屋用地，便會預留有關用地作永久性公營房屋發展用途，而不會作過渡性住房用途，因為前者是解決不同房屋問題的最終辦法。鑒於大部分居住在將予重建的公共屋邨的受影響居民會選擇在重建程序開展前最後一刻才騰出其單位，把正待重建的公共屋邨用作過渡性房屋，供公屋申請人入住，亦未必切實可行。

120. 此外，委員要求政府當局考慮在市區舊區進行重建計劃，以釋放有關地區的發展潛力。舉例而言，政府當局應考慮就根據公務員建屋合作社計劃興建的樓宇推行重建計劃，以增加市區的土地供應。

### 建造業的人力資源

121. 委員關注建造業人手緊張的情況，並要求政府當局採取措施解決有關問題，例如加強對建造業人員的培訓，以吸引更多人投身建造業，從而加快房屋供應的過程。同時，委員促請政府當局在考慮是否透過補充勞工計劃，為本港輸入技術工人以應付建造業不斷增加的人手需求時，必須堅守不影響本地建造業工人就業的原則。

### 香港房屋委員會的財政狀況

122. 由於未來數年將會大量增建公屋和居屋，房委會無可避免需要作出額外的財政承擔，因此部分委員對房委會的財政狀況表示關注。政府當局回應時承認進行房屋發展需要作出龐大投資，目前建築成本不斷上升，房委會增建資助房屋單位會令儲備逐步減少。房委會已告知財政司司長其財政狀況，並會與政府緊密合作，確保房委會獲得所需資源，落實在未來10年興建28萬個公營房屋單位的龐大建屋計劃。

### 其他意見及關注事項

123. 委員關注人口老化對本港帶來的挑戰。鑒於人口政策同時涉及多個政策範疇(房屋是其中之一)，委員認為政府當局在制訂未來的房屋策略時，應顧及本港人口的社會經濟特徵。

124. 部分委員察悉，新界多幅農地被物業發展商購入後一直閒置，另有農地則用作貨櫃場或停車場。他們促請政府當局就新界的荒廢農地進行檢討，確定此類土地可否用作發展住宅。當局亦應考慮向囤積土地的發展商收回土地。

### **小組委員會的建議**

125. 小組委員會強烈促請政府在制訂未來10年的長遠房屋策略及相關政策措施時，全面考慮載列於本報告內，委員就各項事宜提出的意見和關注事項。

### **未來路向**

126. 小組委員會同意結束工作，並向事務委員會提交報告。日後事務委員會會跟進與長遠房屋策略有關的任何事宜，以及政府制訂的相關政策措施，包括上文第51段所述屋宇署和消防處巡查舊式住用及綜合用途樓宇公用逃生途徑的聯合行動報告。

### **徵詢意見**

127. 謹請事務委員會委員察悉小組委員會的工作。

立法會秘書處  
議會事務部1  
2014年7月2日

**房屋事務委員會**  
**長遠房屋策略小組委員會**

**職權範圍**

研究所有關乎房屋的相關資料及增加房屋供應的方法，以切合社會上各個羣組的需要，並就長遠房屋策略作出建議。

房屋事務委員會

長遠房屋策略小組委員會

委員名單

主席	王國興議員, BBS, MH
副主席	謝偉銓議員, BBS
委員	李卓人議員 涂謹申議員 梁耀忠議員(自2013年10月18日起) 石禮謙議員, GBS, JP 馮檢基議員, SBS, JP 方剛議員, SBS, JP 李國麟議員, SBS, JP, PhD, RN (自2013年10月18日起) 林大輝議員, SBS, JP(至2013年10月5日) 葉國謙議員, GBS, JP 謝偉俊議員, JP 梁家傑議員, SC 梁國雄議員 陳偉業議員(自2013年10月18日起) 黃毓民議員(至2013年10月18日) 胡志偉議員, MH 梁志祥議員, BBS, MH, JP 麥美娟議員, JP 郭家麒議員 郭偉強議員 張超雄議員 盧偉國議員, BBS, MH, JP 鍾樹根議員, BBS, MH, JP
秘書	韓律科女士
法律顧問	盧詠儀小姐

曾向長遠房屋策略小組委員會提出意見的  
團體／個別人士名單

1. 少數族裔服務諮詢委員會
2. 關注基層住屋聯席
3. 捍衛基層住屋權益聯盟
4. 公民黨
5. 社區發展動力培育
6. 建造業議會
7. 民主黨
8. 教區勞工牧民中心(九龍)
9. 公屋聯會
10. 張超雄立法會議員辦事處
11. 環保觸覺
12. 香港社會服務聯會
13. 香港地產行政師學會
14. 香港業主會
15. 香港房屋政策評議會
16. 全港基層住屋大聯盟
17. 勞資關係協進會
18. 陳宗佑社區服務處
19. 香港天主教正義和平委員會
20. 工黨
21. 李卓人立法會議員辦事處
22. 自由黨房屋政策小組
23. 自由黨青年團
24. 要有光(社會地產)有限公司
25. 李肇華先生
26. 譚國新先生
27. 街坊工友服務處
28. 青年拒當樓奴運動
29. 全港關注劏房平台
30. 公屋基層住屋質素關注組
31. 英國皇家特許測量師學會
32. 知研社區學會
33. 影子長策會
34. 香港社會創投基金
35. 香港社區組織協會
36. 香港顧問工程師協會



37. 港九勞工社團聯會
38. 香港房屋經理學會
39. 香港規劃師學會
40. 香港測量師學會
41. 灣仔基層住屋組
42. 女工合作社
43. 青年民建聯
44. 工聯會社會事務委員會
45. 公屋被迫遷戶關注組
46. 中港低收入家庭互助網絡
47. 葵涌劏房住客聯盟
48. 葵涌劏房住客聯會
49. 葵涌區房屋事務關注組
50. 蝸居部落
51. 荃灣單身人士輪候公屋關注組
52. 荃灣輪候公屋超過三年居民會
53. 公屋鹹水樓再被迫遷關注組
54. 西營盤住屋權益關注組
55. 港島區住屋需要小組
56. 東區住屋組
57. 基層住屋小組
58. 觀塘無奈苦等公屋街坊會
59. 全港劏房居民大聯盟
60. 街工社區服務隊

只提交意見書的團體／個別人士

- 1-2. 兩名市民(不具名)
3. 創建香港
4. 南區區議會議員楊默博士
5. 香港建造商會
6. 香港工程師學會
7. 香港土木工程師學會
8. 香港地產建設商會
9. 荃灣基層唐樓居民會
10. 十二會內地來港定居婦女互助組

長遠房屋策略小組委員會

立法會秘書處資料研究組  
擬備的資料摘要

會議日期	資料摘要
2013年3月20日 2013年6月26日	有關"香港的房屋需求"的資料摘要 (立法會IN14/12-13號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in14-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in14-c.pdf</a>
2013年5月30日	有關"香港的房屋供應"的資料摘要 (立法會IN20/12-13號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in20-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in20-c.pdf</a>
2013年5月30日	有關"香港的土地供應"的資料摘要 (立法會IN21/12-13號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in20-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in20-c.pdf</a>
2013年5月30日 2013年6月26日	有關"香港的分間單位"的資料摘要 (立法會IN22/12-13號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in22-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in22-c.pdf</a>
2013年6月26日	有關"新加坡的公共房屋"的資料摘要 (立法會IN26/12-13號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in26-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in26-c.pdf</a>
2013年9月27日 2013年11月11日	有關"長遠房屋策略"的資料摘要 (立法會IN27/12-13號文件) <a href="http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in27-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in27-c.pdf</a>