

公營房屋架構檢討 –
政務司司長
二零零二年六月廿日
發表的聲明

各位：

由我擔任主席的公營房屋架構檢討委員會(委員會)，已完成檢討工作。委員會報告書的建議亦已獲得行政長官會同行政會議接納，並於今天(六月廿日)正式發表。在此，我要多謝立法會議員、房屋委員會、房屋協會、政府有關部門，及其他有關的組織和人士。他們就許多錯綜複雜的問題向委員會提出了寶貴的意見。

2. 首先，讓我向大家介紹報告書內所重申的政府房屋政策，及委員會認為現時房屋架構所面對的問題。

重申房屋政策

3. 政府的房屋策略依舊以「建屋安民」為首要目標。達致目標的方法是致力善用私人機構的資源，從而能夠更有效率地運用公共資源幫助有真正住屋需要的家庭。我們會逐步偏重以直接提供財務資助的方式，滿足低收入家庭的房屋需要。政府機構自建公營房屋的傳統方法會變得次要。這安排的好處是可以節省公帑及為置業者提供更多選擇。當房屋需求突然出現變化的時候，政府亦能因而作出更迅速和靈活的反應。

4. 在推行公營房屋計劃的同時，政府亦會確保私人住宅市場穩定。我們會致力防止私人市場與資助自置居所市場出現重疊，以及維持一個清晰、具透明度的賣地及撥地制度。

成果與挑戰

5. 報告書的第三章，重點講述政府房屋策略施行至今取得的成果及面對的挑戰。自一九九七以來，政府已為超過一百三十萬人提供公營房屋資助，包括租住公屋單位、租金津貼、自置居所單位和置業貸款。重建及清拆計劃亦令居住環境欠佳的家庭數目大幅減少。低收入家庭輪候公屋的時間亦已經縮減了一半以上，現在只須輪候三年就可以上樓。

6. 儘管如此，推行公營房屋計劃的機構在組織及架構上存在的問題，影響了房屋政策推行的效率。報告書對這一點直認不諱。這些問題大多數都是歷史遺留下來的，它們包括：

- (一) 機構的職能重疊。較為明顯的重出現在房屋局及房屋委員會身上。房屋局目前負責制定策略政策，而運作政策則主要由房屋委員會負責，兩者之間出現灰色地帶。
- (二) 政出多門。公眾對誰人或哪一個機構是房屋事務的發言人感到混淆。
- (三) 參與公營房屋政策制訂及施行的機構官僚架構臃腫。
- (四) 房屋委員會及房屋署從事一些與提供公營房屋無關的工作。
- (五) 房屋協會的長遠角色有欠明朗。

改革架構的建議

7. 報告書共提出了二十項建議，以解決上述及其他在檢討過程中發現的相關問題。這些建議可歸納為五類：

- (一) 負責房屋事務的主要官員的角色。
- (二) 房屋局及房屋署合併為一個新的房屋機構。

(三) 房屋委員會角色的演變。

(四) 房屋協會日後的角色。

(五) 其他建議。

我現在逐一扼要地介紹有關建議。

主要官員的角色

8. 委員會認為房屋政策事宜應該由一名主要官員掌管，他須遵循行政長官在聽取行政會議的意見後作出的指示。這名主要官員，並會在有關法例作出適當修訂後，成為房屋委員會的當然主席。換言之，由於這名主要官員，將會是房屋委員會的主席，同時亦是新房屋機構的首長，房屋委員會的運作在新的安排下亦會成為政府整體決策過程的一部份。日後，這名主要官員將會是政府房屋政策的唯一發言人。他並會加強新房屋機構和立法會的聯繫。

9. 在房屋政策和計劃施行方面，這些措施將能加強主要官員對公眾及立法會的問責性，亦能配合主要官員問責制的施行。過去有人批評房屋事務有太多的發言人，令公眾和市場混淆。這些措施將能使市民大眾更清楚和確實地知道由誰負責訂定和推行房屋政策，消除任何權責不清的疑慮。

房屋局及房屋署的工作

10. 委員會認為房屋局及房屋署應合併，組成一個新的房屋機構，其運作方式將會與目前的安排有幾處明顯的分別。

11. 首先，新機構成立之後，由制定房屋策略至推行各項公營房屋計劃，將會統領歸一。新的房屋機構會透過一名常任秘書長，向主要官員負責。此常任秘書長擔當重要角色，是即將成立的房屋、規劃及地政局內的要員。由二零零二年七月一日起，此名常任秘書長會兼任房屋署署長。這些安排能消除房屋局及房屋署之間在運作政策上出現的灰色地帶。

12. 第二，新房屋機構會加強策略規劃及研究工作，以落實我們要滿足社會急速改變的期望的承諾。在新的架構之下，有關的主要官員會得到常務秘書長及其同僚的協助，包括進行研究工作、協調房屋、城市規劃及土地劃撥方面的政策。這些幕僚亦須提供秘書處服務，給予主要官員轄下的各策略委員會。這些委員會包括房屋委員會及現時由我擔任主席的房屋用地供應督導委員會。房屋用地供應督導委員會日後會由該名主要官員領導，繼續肩負重任，預測房屋發展所需的土地供應量，以及公營房屋的供求。

13. 第三，新機構日後會專注房屋署現時的核心工作，即提供租住公屋、向私人機構採購服務、評估申請公營房屋資助人士是否符合資格，以及發放置業貸款和津貼。其他非核心工作將會轉交政府其他部門或外判給私人機構。

14. 第四，房屋委員會現時已經開始實施了一系列措施，改善公營房屋建屋質素。新房屋機構將會接手繼續開展這方面的工作，其中包括減少使用標準化設計、檢討採購制度、對表現欠佳的承建商加強監察、更新 ISO 9000 品質管理系統，以及逐步將公營房屋建造規管職責移交屋宇署。公營房屋建屋質素問題是當局進行今次檢討的原因，上述措施將有助消除市民對公營房屋建屋質素的疑慮。

15. 我們預見，新機構內各部門的主管會分工合作，既能執行運作計劃，亦能協助主要官員制定政策。在主要官員的領導下，新機構的統領除了能上下歸一之外，在其制定及推行公營和私營房屋政策時，亦能在本身架構內橫向地作出協調，以收綜觀全局之效，整體地提高制定及推行房屋政策的效益。

16. 在新房屋機構成立後，首長級人手可能會因而減少。我知道部份員工可能會擔心精簡機構會引致裁員。我在此表明，我們的用意並非在此。報告書已經清楚指出，有關措施對房屋委員會外判計劃及現正進行的機構改革對員工的影響，仍須作出仔細評估。在未有預先充分諮詢有關員工之前，政府不會對現時所須的人手數目作出重大改變。

房屋委員會的角色

17. 房屋委員會自一九七三年成立之後，對社會貢獻良多。其中包括為香港提供了接近一半的住屋樓房。但時移世易，經濟環境和市民期望現已有所改變，因此房屋委員會的角色亦應相應作出改變。

18. 我們建議分兩個階段，落實房屋委員會在新架構內的角色演變。第一個階段，正如我剛才所說，主要官員會成為房屋委員會當然主席。在下年度立法會期初期，我們會提出修例建議，以進行改革。

19. 在這階段，房屋委員會亦會實施新的財務安排，繼續為有真正需要的家庭，提供房屋資助。房屋委員會也會精簡其轄下各個小組的架構。這精簡工作在新房屋機構的常任秘書長獲得委任後，就會馬上展開。我希望有關的行政和財務改革能在本年年底前完成。

20. 在改革的第二階段，房屋委員會的角色會進一步演化。第一，為配合新架構將直接由主要官員統領的目標，房屋委員會及其轄下各小組的執行職能會進一步得到精簡。第二，由於政府會逐步以直接財務資助取代興建公營房屋，公營房屋計劃的財務承擔，終歸會由政府負責。第三，房屋委員會的傳統執行職能減少後，它向政府就私人樓市和房屋策略提供意見的角色會加強。屆時，房屋委員會將兼任現時長遠房屋策略委員會的工作。而現行委任各界人士擔任房屋委員會成員的制度，則維持不變。

21. 我們認為第二階段的改革是必需的。此改革能讓房委會及其委員繼續積極發揮其出色的諮詢功能，向政府就公營和私營房屋政策提供意見。同時，亦能避免房委會與新房屋架構在決策職能上出現重疊。同樣重要的是，房委會的成員繼續會是由來自不同界別的代表組成。他們能運用其專長，透過公開議事的方式提出建議，這將有利政府通盤考慮房屋政策的制訂，作出更全面的政策協調及貫切執行政策。至於有關第二階段的改革步伐和方法的細節，將由新委任的房屋、規劃和地政局局長決定。

房屋協會的角色

22. 報告書認同房屋協會以往扮演的重要角色。這包括推行置業貸款計劃，及因應市場變化推行各種試驗計劃。由於政府正致力逐步減少興建公營房屋，因此，將無需要再借助房屋協會興建出租單位或資助自置居所。至於有關貸款及租金津貼計劃的管理工作，日後最適宜由新房屋機構統辦，以增加效率。

23. 不過，房屋協會具備廣泛經驗，會員中又有專業人才，所以房屋協會可以另當重任，與市區重建局共同全面推行市區重建的工作。與此同時，我們會和房屋協會簽定諒解備忘錄，列明房屋協會仍須擔當的公營房屋職能，例如重建現有的房屋協會屋邨。這能令房屋協會的有關運作更具透明度和問責性。

其他建議

24. 最後，我們曾仔細探討其他機構在房屋方面的工作，發現有些地方值得特別注意。我們認為新房屋機構應積極監察鐵路沿線及市區重建局的房屋發展項目，評估這些項目對政府房屋施政方針的影響，並在有需要時，就這些影響主動向房屋用地供應督導委員會尋求指引，以求更好掌握房屋用地供應量。

結論

25. 我們的檢討工作由始至終，都是以社會大眾的利益為依歸。我相信檢討結果是取得了一個合適的平衡，從而可以提高推行公營房屋計劃的效率、解決現行架構的弊端、改善公眾對房屋政策訂定過程的觀感，以及確保公營房屋計劃既符合安全標準而又具成本效益。

完