

CB(1) 2440/09-10(01)

資助市民自置居所 公眾諮詢

諮詢目的

- 一如行政長官表示，政府的房地產政策，是順應市場需求，從土地供應入手，以勾地表制度為主軸，輔以靈活的優化安排，不定期推出土地拍賣，增加供應。不過，政府理解社會對資助置業這個重要議題需要凝聚共識。在這重要議題上，政府會聽取有關持份者和市民大眾的意見，尋求未來路向。
- 是次諮詢蒐集所得的意見和建議，將提交行政長官考慮。

諮詢目的 (續)

- 當局將進行廣泛的諮詢，通過不同途徑讓各持份者和市民大眾參與討論與這個議題有關的事項。諮詢工作會一直進行至2010年9月17日為止。
- 首項諮詢工作是於2010年5月17日就活化居者有其屋計劃（簡稱「居屋計劃」）第二市場的建議，徵詢香港房屋委員會（簡稱「房委會」）的意見。房屋署會與房委會進一步討論有關的建議措施。

引言

引言

- 2002年，政府將房屋政策重新定位。當時香港的整體樓價由1997年的高峰期下調超過六成。
- 為解決物業市場供求失衡的情況，以及令市民和投資者重拾對物業市場的信心，政府檢討整體房屋政策，並公布不再需要每年定下興建若干數目的公營和私人住宅單位的目標，亦毋須繼續保留整體置業比率須達到70%的長遠指標。置業與否應該視乎個人的意願和負擔能力。

引言 (續)

- 政府的房屋政策沿用於2002年11月發表的《房屋政策聲明》，即「政府堅守一貫政策，為有需要家庭提供租住公屋」。
- 儘管如此，這並不代表政府忽視市民的置業需要。政府的角色是從供應著手，讓住宅物業市場可以平穩健康地發展。
- 在私營房屋市場土地供應方面，政府的政策是以勾地表制度為主軸，輔以不定期推出土地拍賣，以便物業市場可順應市場需求。為此，財政司司長在本年度的財政預算案中提出四項措施，包括增加土地以增加中小型住宅單位供應、加強物業買賣透明度、透過稅務措施打擊炒賣活動，以及防止按揭信貸過度擴張。

引言 (續)

- 從我們的經驗得知，私營房屋市場的房屋需求無法精確評估。這項需求受到眾多因素影響，包括社會經濟環境的改變，如市場氣氛、資金的流動性和利率環境等的變化，往往影響着需求。此外，香港是一個開放的自由經濟體系，海外投資者的資金流動和流向並不受規限。
- 在公屋方面，我們訂立了以五年為期並逐年推展的五年公營房屋建設計劃，以切合公屋需求。預期2010/11年度起的五年內新建公屋單位約為75 000個，平均每年約為15 000個。連同預計收回的公屋單位，預期這個建屋量足以維持公屋平均輪候時間於三年左右的目標。

引言 (續)

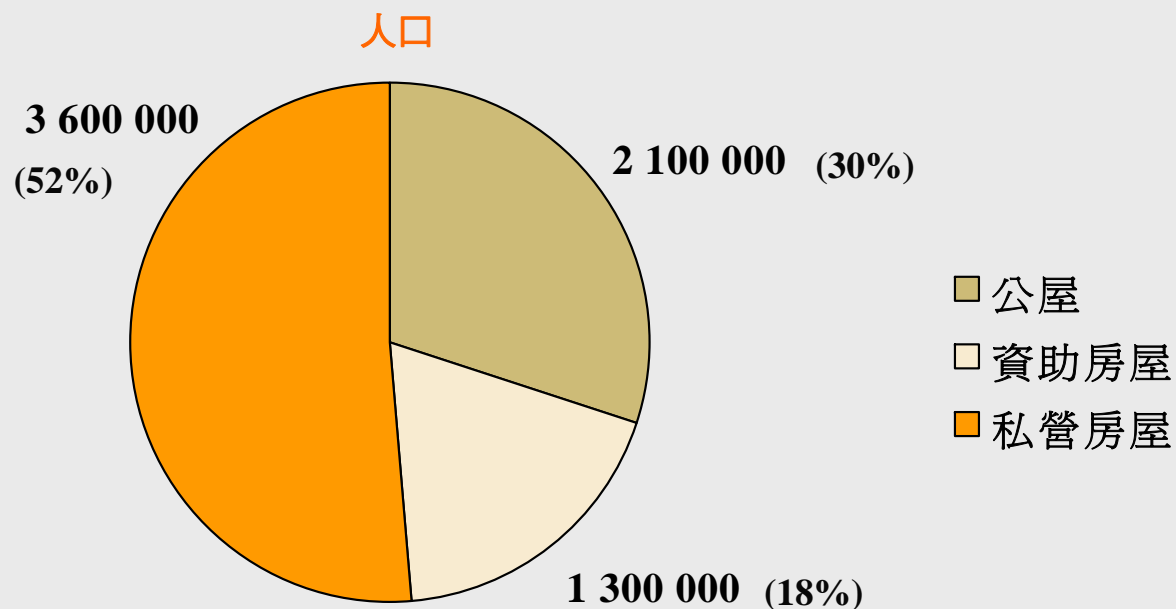
- 不同國家／地區採取的房屋政策各異。一些國家／地方採取以普及模式為**全民**提供由政府資助的自置居所，其他國家／地區則採取資助特定對象的模式，專門為低收入或極需照顧的特定組羣提供房屋援助。就香港而言，我們素來採取**特定對象**的模式，致力幫助有真正需要的人士，與此同時，私營市場亦在房屋供應方面擔當重要角色。我們的房屋政策，正是建立於這個基礎。

現時的居住情況



現時的居住情況

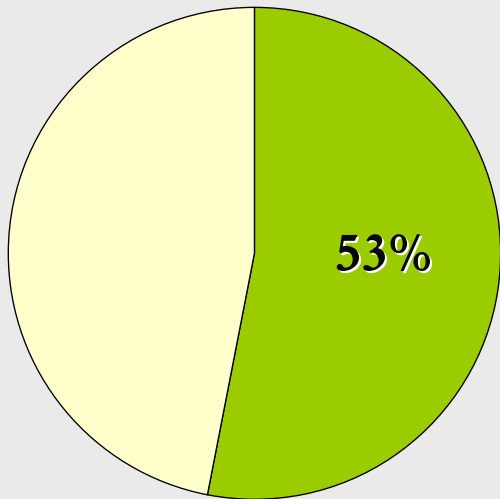
- 目前，全港共有230萬個住戶，其中約700 000戶或210萬人口（佔人口約30%）居於公屋，380 000戶或130萬人口（佔人口約18%）居於資助房屋（包括在之前居屋計劃／私人機構參建居屋（私人參建）計劃／夾心階層住屋（夾屋）計劃下興建的單位），其餘120萬戶或360萬人口（佔人口52%）居於私營房屋。



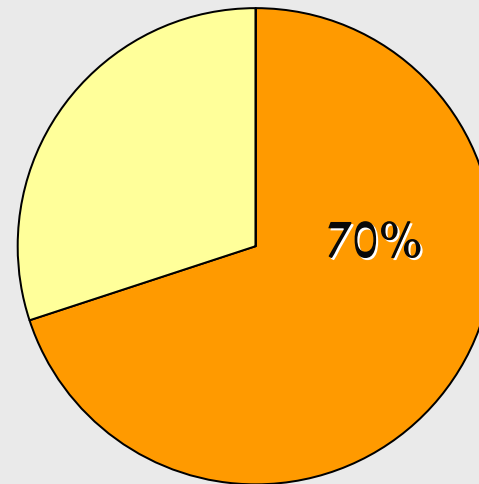
現時的居住情況(續)

- 住宅單位共有250萬個，其中約110萬個(45%)屬公營房屋（包括房委會和香港房屋協會（房協）的租住和出售單位），約140萬個(55%)屬私營房屋。

置業率



全港整體住戶置業率



私營房屋住戶置業率

現時的居住情況(續)

- 公營房屋和私營房屋之間明顯存在若干流動性。這種流動性在「**兩個市場**（即居者有其屋（居屋）第二市場和私營物業市場）、**三個層次**（即居屋單位業主賣出其單位後購入私人物業；公屋租戶在第二市場購入居屋單位；騰出的公屋編配予有需要人士）」的框架下出現。
- 政府已採取措施，以促進這兩個層次的流動性，即由公屋轉至居屋第二市場，包括居屋第二市場計劃，讓業主在不需要向房委會補價的情況下，將居屋售予公屋租戶或輪候冊上的準公屋租戶。政府已於2010年5月17日提出各項建議供房委會討論，以尋求進一步活化居屋第二市場。

現行及過往的政策工具



現行及過往的政策工具

居屋計劃和私人參建計劃

- 居屋計劃於1978年推出，目的是鼓勵市民置業，並為公屋租戶提供出路，以便他們可以脫離公屋租戶行列，讓其他有需要人士入住其騰出的公屋單位。私人參建計劃則於1979年推出以借助私人發展商的專長和資源。自房屋政策在2002年11月重新定位後，居屋計劃和私人參建計劃已停止。
- 售出的居屋單位已逾220 000個（包括出售剩餘居屋單位計劃第一至第五期售出的單位），而私人參建計劃則售出共約100 000個的單位。房委會最早於2010年6月推售餘下的剩餘居屋單位。

現行及過往的政策工具(續)

居屋計劃和私人參建計劃(續)

對象

- 居屋計劃的對象是綠表申請人和白表申請人。白表申請人為入息和資產超逾公屋申請人的入息和資產上限，但仍難以購買二手市場私人住宅單位的住戶。在居屋計劃下，綠表申請人不受入息及資產限額限制。
- 將會最早在2010年6月推售的第六期剩餘居屋單位的申請人的入息和資產上限為：

家庭人數	入息上限	資產上限
1人	13,500元	265,000元
家庭	27,000元	530,000元

現行及過往的政策工具(續)

夾屋計劃

- 1992年的《施政報告》公布協助夾心階層人士置業的建議。夾屋計劃於1993年由香港房屋協會（房協）推出。在1997年，私人住宅單位的價格大幅下滑。不少私人住宅單位的價格，都在夾心階層可以負擔的水平。行政長官遂於1998年施政報告中宣布停止興建夾心階層住屋計劃的單位。
- 計劃自1993年推出至今，推售的單位超過8 000個。房協已於今年六月中售出了餘下約800個的夾屋貨尾單位。

現行及過往的政策工具(續)

夾屋計劃(續)

對象

- 入息水平高於以往居屋計劃的上限，但合資格申請資助房屋者，稱之為「夾心階層」。合資格的申請人一般為年輕專業人士和中層管理人員。和居屋計劃一樣，綠表申請人不受入息及資產限額限制。
- 在2010年3月推出的夾屋計劃貨尾單位，採用了以下入息和資產上限：

家庭人數	入息上限	資產上限
1人	19,500元	60萬元
家庭	23,001元至39,000元	120萬元

現行及過往的政策工具(續)

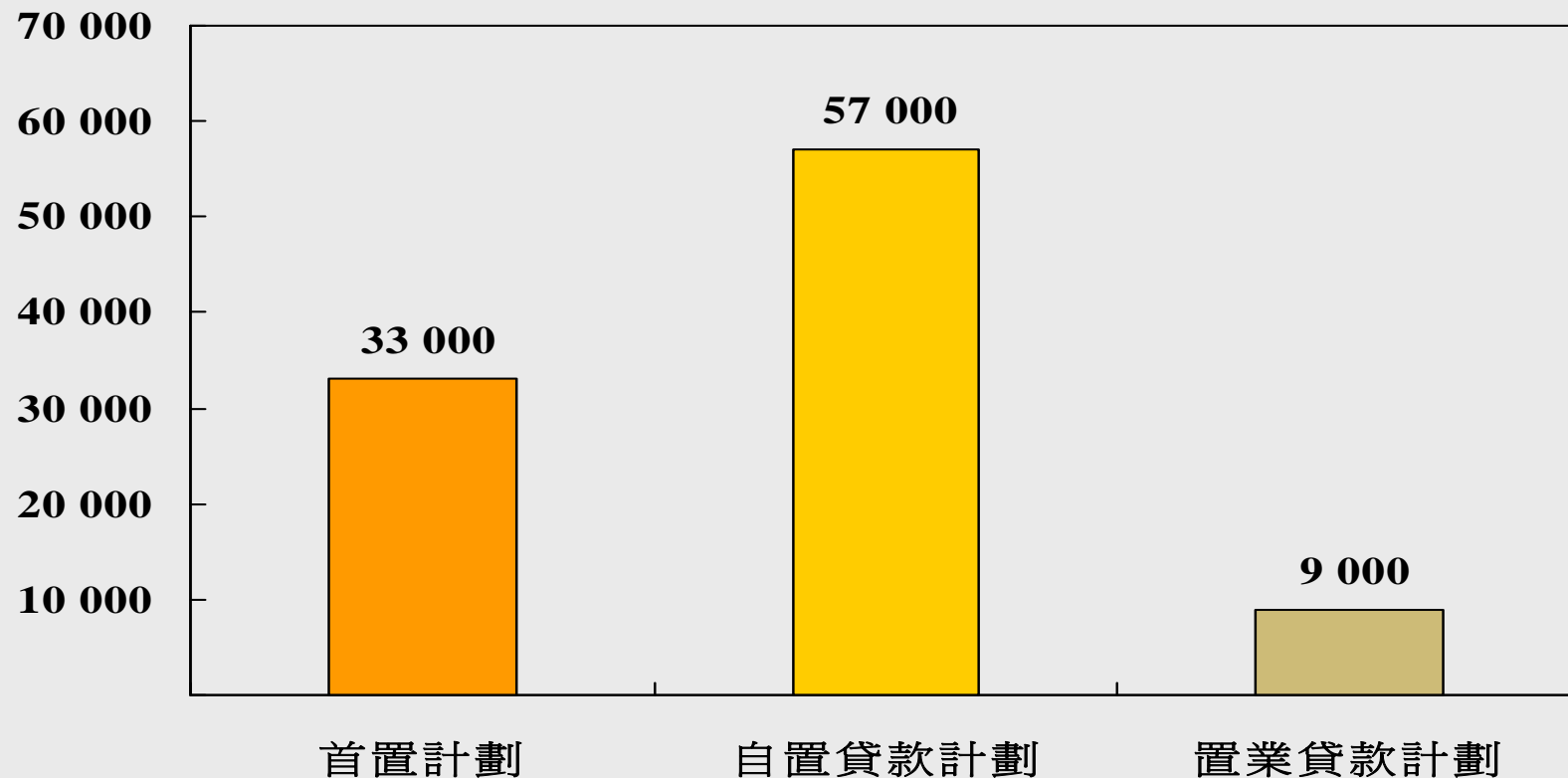
置業貸款計劃

- 房委會於1988年推出自置居所貸款計劃（簡稱「自置貸款計劃」），協助低收入家庭在私營物業市場置業。政府在1998年推出首次置業貸款計劃（簡稱「首置計劃」），協助中產家庭達成置業願望。鑑於自置貸款計劃與首置計劃的服務對象大幅重疊，同時為改善運作效率，房委會於2002年推出置業資助貸款計劃（簡稱「置業貸款計劃」），以取代自置貸款計劃及首置計劃。繼在2002年11月的房屋政策重新定位，置業貸款計劃於2004年經檢討後終止。

現行及過往的政策工具(續)

- 透過首置計劃、自置貸款計劃和置業貸款計劃獲得置業貸款 / 資助的住戶分別有33 000個、57 000個和9 000個。

獲得置業貸款 / 資助的住戶數目



現行及過往的政策工具(續)

置業貸款計劃(續)

對象

- 自置貸款計劃的目標是低收入家庭而首置計劃的目標則為中產家庭。首置計劃下的入息及資產限額較自置貸款計劃高。例如，自置貸款計劃下，家庭申請者(2至8人)的入息及資產限額是25,000元及600,000元至630,000元；而首置計劃下的家庭申請人限額為50,000元及1,000,000元。
- 置業貸款計劃的入息和資產限額與居屋計劃的大致相若，就家庭申請人(2至8人)而言，入息和資產限額分別為23,000元及480,000元至560,000元。
- 和房委會的兩個貸款計劃不同，首置計劃下，綠表申請人同樣受入息及資產限額限制。

在考慮政府是否應該資助市民自置居所的課題時，我們認為都必須考慮下列因素：

(a) 對土地資源的影響

土地資源匱乏，土地需求存在競爭。如果把土地重新分配作資助房屋計劃用途，公屋單位的供應量及/或私人住宅單位將受到影響。

(b) 資助房屋由籌建至完工所需的時間

任何形式的資助房屋（例如居屋），由籌建至新單位落成可供出售，均需至少5至7年的時間。

(c) 可持續性

任何政策工具都必須可長遠持續推行，而不應只針對短期情況。

(d) 善用公共資源

政府亦認為，動用公帑協助置業，必須為整體社會大眾所認受，而且還須考慮到這樣做對社會不同組別人士，如已自置居所的人士、可能首次置業的人士、租屋人士、公屋住戶、其他納稅人等等，是否公平。

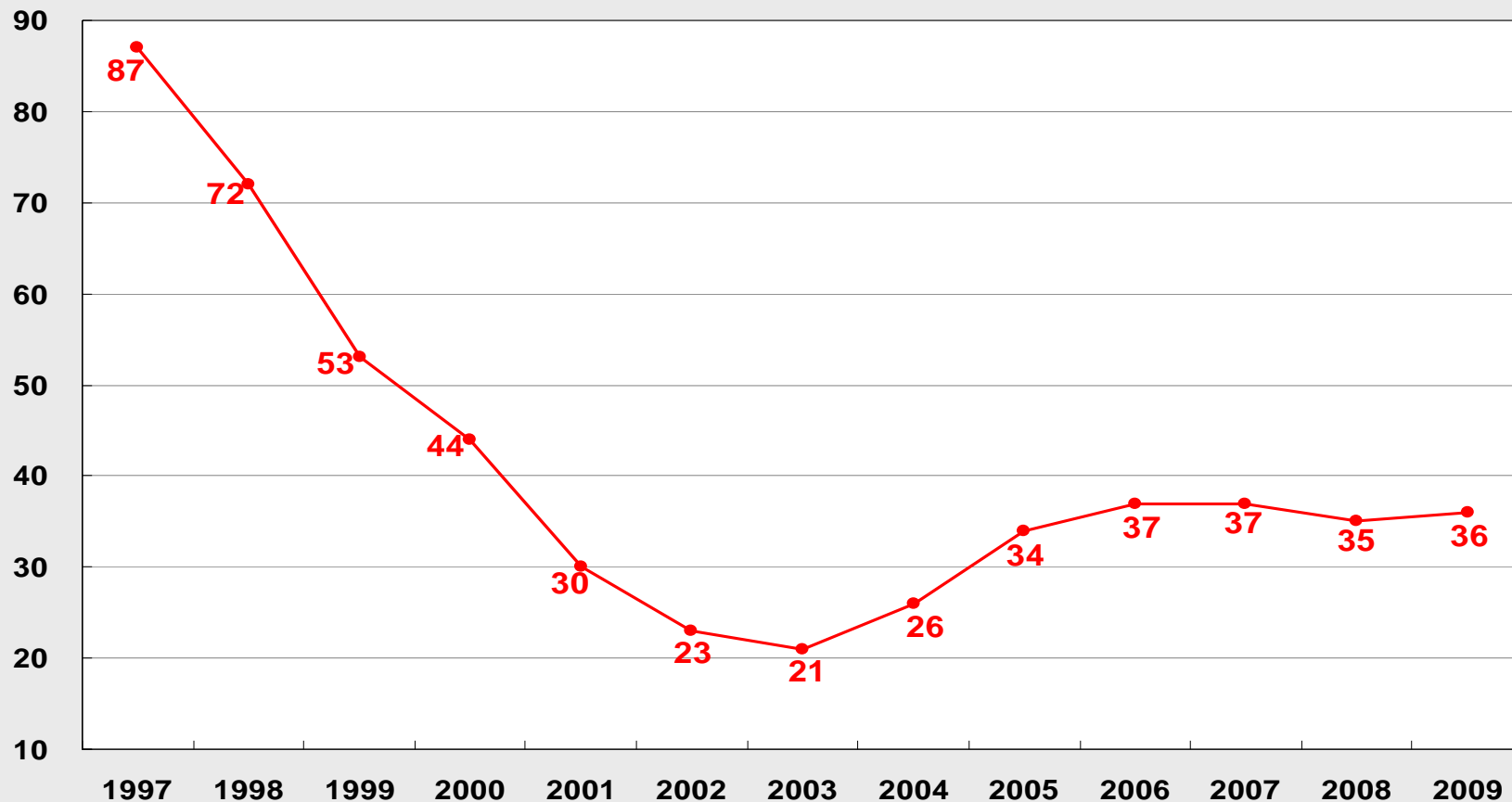
私營物業市場現況



按揭保險計劃

- 去年第四季的按揭還款與入息比例為38%，2010年第一季度為42%。過去20年（即1989年至2008年）平均數為53%。

1997年至2009年期間的按揭還款與入息比例(年度平均數字)



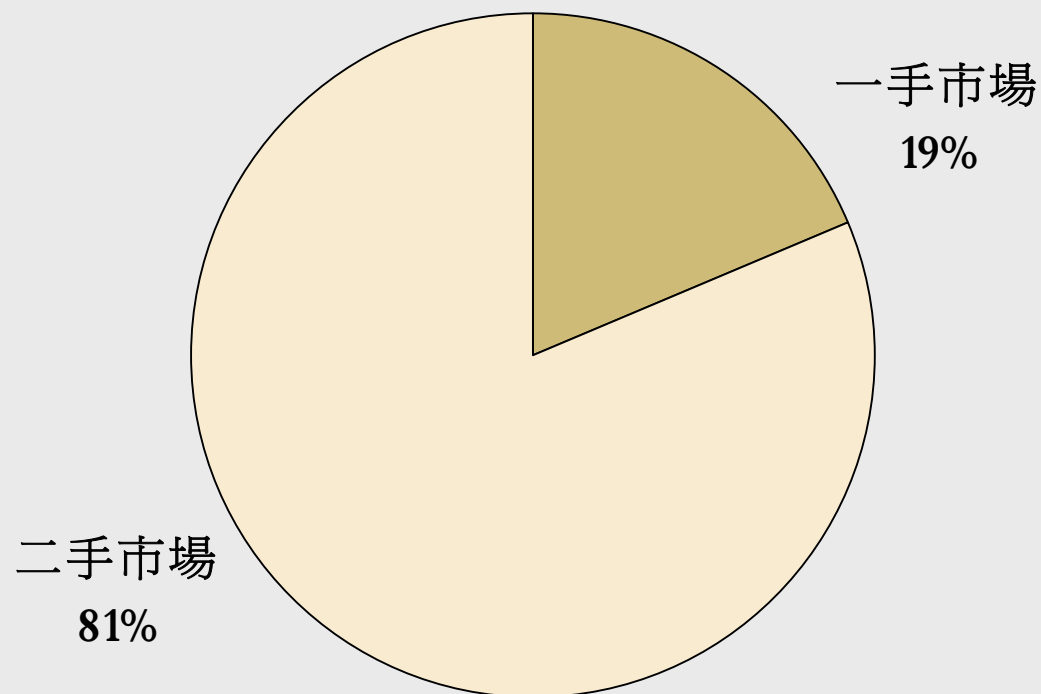
按揭保險計劃(續)

- 香港按揭證券有限公司在按揭保險計劃下，提供按揭保險予貸款機構，讓貸款機構可借出最多相等於單位估值九成半的貸款。如果沒有按揭保險，貸款機構只可借出最多相等於單位七成估值的貸款。
- 每月平均約有千多宗購買按揭保險的新造按揭貸款個案，每宗個案平均貸款金額為210萬元。
- 舉例來說，購買一個200萬元的單位，並承造樓價九成半、長達 25年的按揭，假設按揭息率為2.5%，按揭保險計劃的保費與按揭貸款同時分期攤還，每月所需保費約300元；若購買一個300萬元的單位，每月所需保費約500元。

私人住宅物業成交

- 2003年至2009年，每年平均約有99 000宗私人住宅單位成交，其中約18 500宗為一手市場成交，其餘80 500宗為二手市場成交。換言之，超過80%的成交為二手市場成交。

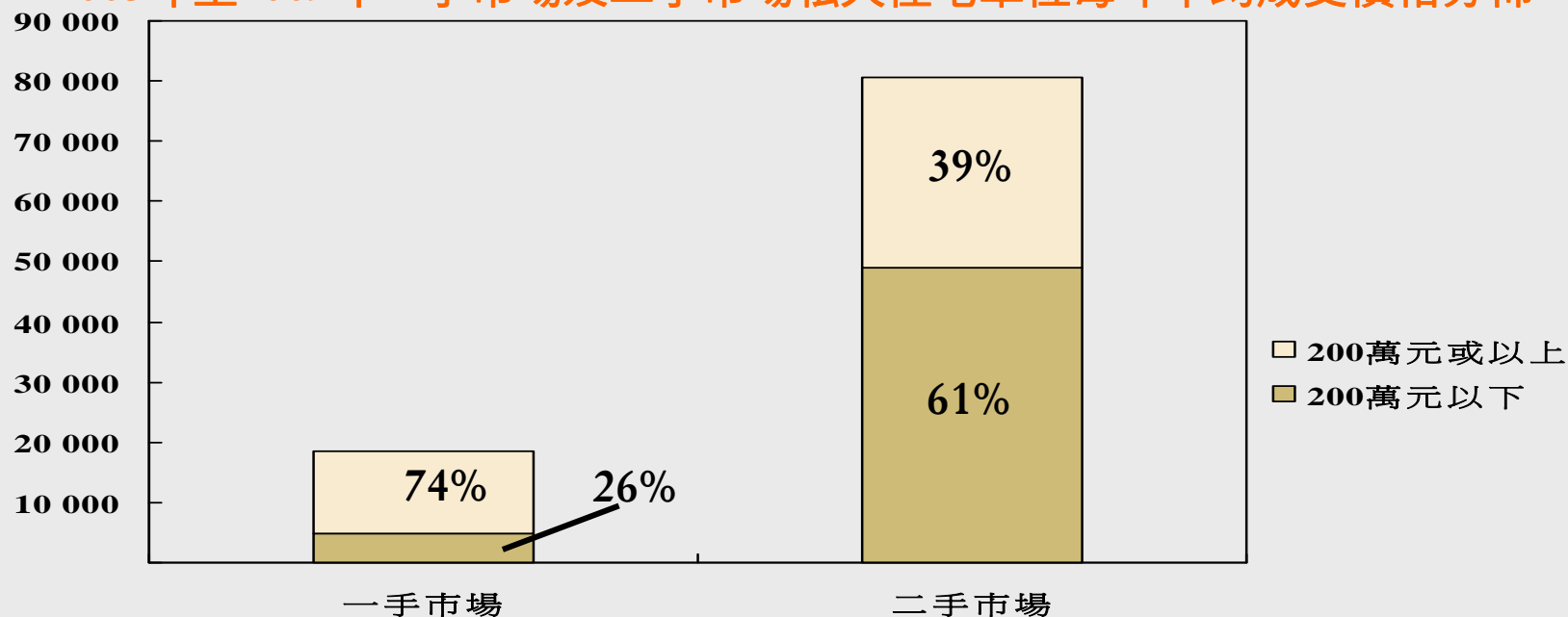
2003年至2009年的每年平均私人住宅單位於一手市場及二手市場成交分佈



私人住宅物業成交(續)

- 2003年至2009年，一手市場每年平均有18 500宗成交，以成交金額劃分，其中約4 800宗（約26%）涉及成交金額為200萬元以下的單位。而二手市場每年平均有80 448宗成交，以成交金額劃分，其中約49 000宗（超過60%）涉及成交金額為200萬元以下的單位。成交金額低於200萬元的成交，佔整體成交宗數的約50%。

2003年至2009年一手市場及二手市場私人住宅單位每年平均成交價格分佈



- 過去數年的成交數字清楚顯示，二手市場是供應單位予首次置業者的重大來源。

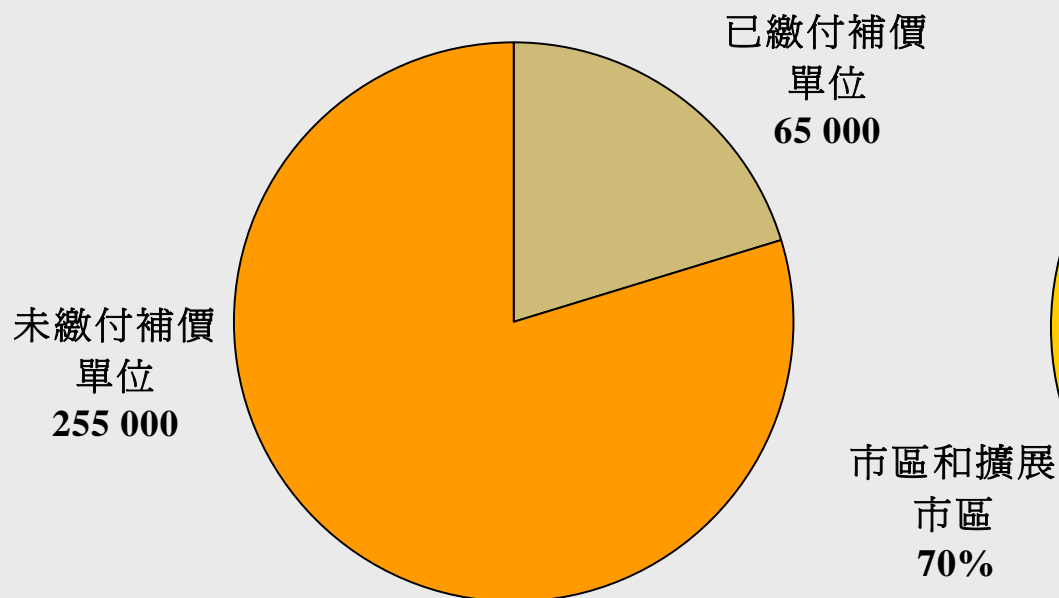
中小型單位的預計供應

- 根據最新預測，在未來三至四年，市場供應的56 000個私人住宅單位中，約33 000個(即59%)為面積小於70平方米的中小型單位。
- 政府正致力增加中小型住宅單位的供應，例如：南港島線黃竹坑站上蓋物業發展項目約20%的單位是約50平方米的小型單位；及元朗朗屏西鐵站附近的土地，在賣地條款內訂明要求的最少單位數目及單位面積範圍。
- 房委會最早於今年六月發售餘下的剩餘居屋計劃單位。房協已於今年六月中售出了餘下約800個的夾屋貨尾單位。
- 此外，二手市場繼續是供應中小型單位予置業人士的重大來源。

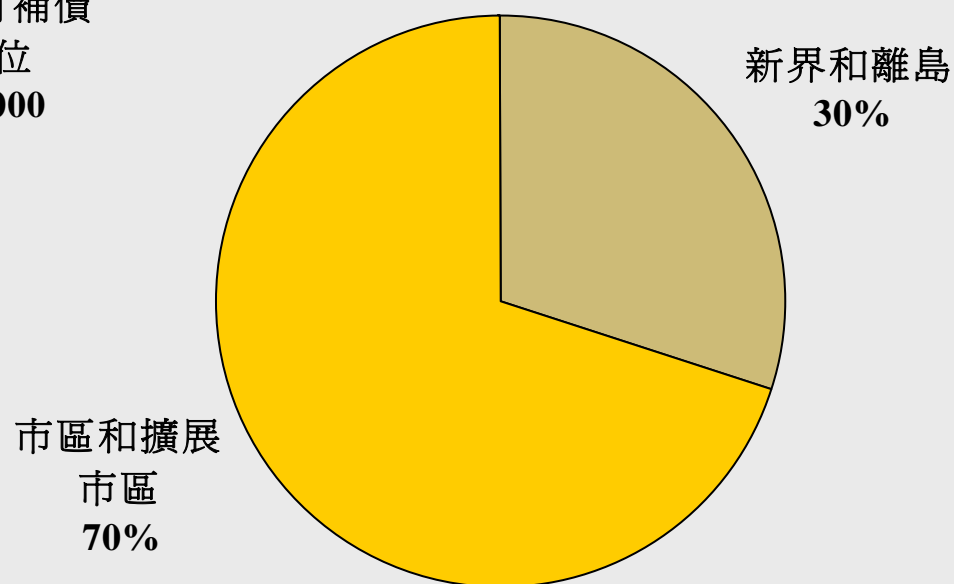
中小型單位的預計供應(續)

- 現時有超過320 000個居屋單位，其中約65 000個已繳付補價，約255 000個還未繳付補價。前者可在自由在公開市場出售；而後者可在居屋第二市場出售，而當完成繳付補價時，可以在公開市場出售。這些居屋單位中，有七成位於市區和擴展市區，而近期涉及二手居屋單位的交易，大部分的成交金額為200萬元左右。透過上述活化居屋第二市場的措施，我們相信市場上的中小型住宅供應會上升。

居屋單位繳付補價及未繳付補價的分佈




居屋單位地區的分佈



在討論關鍵問題時，我們建議考慮以下前提：

- 任何支持資助自置居所計劃的政策，必須能夠長期持續發展，而不應只是解決短期問題。
- 政府會繼續透過現行土地供應框架，維持充足的公屋和私營房屋供應。
- 任何資助自置居所計劃，均不應只是為達致所謂「反周期」效應。過往經驗顯示，推售資助出售單位的數目與整體住宅單位的價格並無必然關係。
- 凡以公帑支持任何資助自置居所計劃的安排，均須獲得整體社會接受，並顧及公平對待社會各界人士的原則。
- 任何政策，均不應削弱香港人自力更生的優良本質；這是香港長久以來賴以成功的核心價值。

關鍵問題

A large, stylized calligraphic graphic in black ink is centered on the page. It features a large, sweeping curve that loops around the text, with a vertical line and a smaller circle below it. The background is a purple gradient with a large yellow shape behind the text and a faint cityscape on the right.

關鍵問題1：為何資助市民自置居所？

- 若是要資助市民自置居所，政策目標為何？
- 能夠負擔在私營市場購置居所的人士，是否應繼續依靠其自己的能力及借助市場上提供的工具，去達成他們置業的願望？
- 政府是否應充當更積極的角色，以資助不能負擔在私人市場自置居所的市民？
- 有關資助自置居所的建議，能否長期持續發展，而不只是解決短期問題？

關鍵問題2: 應協助哪些人士?

- 為合理使用公共資源，無論以任何形式由政府資助自置居所，是否應把目標定於介乎公屋資格上限外，以及居屋第二市場或私營物業市場之間，而長遠而言必須能負擔購置居所的人士?這些人士是否多年來一直儲蓄，但仍然未能在私營市場置業？
- 如果提供任何形式的資助置業，政府是否只應資助某一個收入組別及如何界定這個組別？社會上還有其他組別，只資助這個組別的理據為何？
- 如果確實可以辨別出須協助的組別，應否考慮採用某些準則／限制?
- 不論以任何形式協助，均須考慮是否應一如既往優先給予公屋居民及其他有綠表資格人士，以加快公屋的流轉，騰空公屋單位給有需要的低收入家庭。

關鍵問題3: 以哪種形式協助?

- 哪種形式協助能較符合以上提出的考慮因素(即對土地資源的影響、資助房屋由籌建至完工所需的時間、可持續性、和善用公共資源等因素)?
- 可否參考以往計劃的準則／限制，例如:住宅物業審查（在過往一段時間未曾擁有物業）、在香港居住滿七年、參照適用於白表居屋申請人的入息和資產、入住有關單位的規定等等?
- 是否須採納其他準則，包括: 限制轉售、限制出租、須屬首次置業、須屬無法負擔首期一群(現時已經有按揭保險計劃的情況下，是哪些人士?)、年輕家庭（即以年齡區分目標組別）等等?

歡迎提出意見

歡迎公眾人士於九月十七日或以前，就這項重要議題提出意見。