

2012年11月7日立法會會議
「完善房屋政策，解決市民住屋需要」議案
進度報告

目的

在 2012 年 11 月 7 日的立法會會議席上，由王國興議員動議並經田北俊議員修正的「完善房屋政策，解決市民住屋需要」議案獲得通過，獲通過的議案全文見附件。本文件旨在匯報政府當局就議案的立場及所採取的跟進工作。

增加土地供應

2. 正如 2013 年施政報告表示，政府會繼續以多管齊下的措施，透過善用現有已開發土地，及開發可供發展用途的新增土地，增加短、中和長期的土地供應，以滿足香港市民的住屋和各項需要。

短、中期增加房屋土地供應

3. 房屋土地供應主要來自政府出售的土地、撥作公營房屋的土地、公營房屋重建項目、私人物業重建項目、市區重建局(市建局)物業發展項目，以及鐵路物業發展項目。2013 年施政報告提出的以下 10 項措施，將有助增加短、中期的房屋土地供應：

- (一) 將 36 幅合共 27 公頃的「政府、機構或社區」及其他政府用地改作房屋發展，預計可供興建約 11 900 個單位。規劃署會繼續檢視「政府、機構或社區」及其他政府用地，務求將更多合適的土地改作住宅用途。
- (二) 在規劃署首階段「綠化地帶」的檢討工作中，檢視了在新界區一些沒有植被、荒廢或已平整的「綠化地帶」，建議將 13 幅佔地共約 57 公頃的土地改劃作住宅用途，預計可供興建約 23 000 個單位。規劃署下一階段「綠化地帶」的檢討工作現正進行中。
- (三) 規劃署在 2009 年完成的工業用地檢討中，建議將 16 幅合共 30 公頃的工業用地改作住宅用途。至今 13 幅（包括 5 幅政府土地及 8 幅私人土地）已完成改劃或正進行改劃，若重新發展可提供約 14 600 個單位。規劃署正加快改劃其餘 3 幅私人土地，預計提供約 5 800 個單位。規

劃署亦會在短期內開展新一輪工業用地檢討。

- (四) 發展局正聯同規劃署等部門，在規劃許可的情況下，適度提高未批出或撥用的住宅土地的發展密度，並會採取同樣的積極態度，處理有關私人住宅項目申請。地政總署亦正檢討土地行政程序，以及批地和補地價的流程，加快土地供應。
- (五) 為善用土地，各政策局正積極檢視轄下原來用途未能落實的土地，以盡快改作房屋和其他社會有更逼切需要的用途。
- (六) 政府正研究放寬或解除現存適用於港島薄扶林和半山區，限制出售新土地或修訂契約的延期履行權行政措施。
- (七) 為發揮集體運輸及住宅結合發展的模式，當局會落實在錦田南西鐵錦上路站和八鄉維修中心合共約 33 公頃土地上發展住宅的規劃，預計提供約 8 700 個單位。政府亦會對周邊約 110 公頃土地進行工程研究，並積極探討現有及未來鐵路沿線的住宅發展潛力。
- (八) 市區重建局（市建局）在 2013 至 2017 年的物業發展項目，共涉及土地面積約 4.9 公頃，預計可提供約 4 700 個單位。市建局亦會全力推展「需求主導」重建計劃，加快市區更新步伐，並自去年 10 月以先導計劃形式，開始推行工廈重建，包括作住宅用途。
- (九) 過去 3 年「城市規劃委員會」共批准了近 57 宗擬作住宅用途的規劃申請，其中 55 宗共涉及 130 公頃土地，如果項目全部落實，預計可提供超過 45 000 個單位。在符合公眾利益的前提下，政府會加快行政審批程序和作出其他配套，使單位能盡早推出。
- (十) 為加快前鑽石山大磡村寮屋區、前茶果嶺高嶺土礦場、前南丫島石礦場，以及安達臣道石礦場這四個發展項目，政府會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，興建公私營住宅。這 4 個項目合共可提供約 27 公頃住宅用地，預計可供興建約 15 000 個單位。

4. 上述 10 項措施的目標是加大加快土地供應，從而增加房屋供應。單是其中七項，現時已知的如全部落實，可提供超過 300 公頃可作房屋用途的土地。這數字並未包括所有短中期的全部房屋土地供應，而隨著以上各項措施持續落實，將會提供更多房屋土地供應。

長遠土地供應

5. 開發新增土地是長期十分重要的土地來源。這方面需要通過規劃及工程研究，平整未開發鄉郊或其他土地、或進行移山填海造地等，以供大規模、較高密度的發展。這些方法都是過往市區擴展或新市鎮發展一貫使用的方式。

6. 建立充裕的「土地儲備」，儲備量要超出短期的土地需要，能更靈活地回應社會對土地需要的變化。本屆政府決心大規模開發新地，以便日後及時提取，回應需求。因此，政府會盡快推展以下一系列長遠土地供應項目：

- (一) 新界東北新發展區按先前的規劃，可提供約 533 公頃可發展土地，其中房屋土地可建 53 800 個單位。當局現正積極研究適度增加新發展區的發展密度以進一步增加房屋供應，上調公營房屋的比例至超過一半以上，物色合適地點興建新居者有其屋，並在私營房屋用地適度引入「港人港地」條款。
- (二) 洪水橋新發展區會是繼新界東北新發展區後另一個重要項目。該新發展區的研究範圍有 790 公頃，初步估計可提供超過 400 公頃可發展土地。
- (三) 新界北部地區仍有不少從禁區釋出及其他未發展的土地，規劃署將會探討新界北部地區的進一步發展，為建設一個規模與粉嶺／上水新市鎮相若的現代化新市鎮作可行性研究。
- (四) 規劃署會加快檢討北區／元朗現時主要用作工業用途、臨時倉庫或荒廢的農地，務求可以將 257 公頃研究範圍內的合適土地，盡快釋放作房屋發展用途。
- (五) 《東涌新市鎮擴展研究》現正進行，有關研究範圍涉及約 287 公頃土地。同時，政府亦會繼續積極探討大嶼山及新界西沿交通幹線地帶的發展潛力。

(六) 政府亦正積極探討在維港以外適度填海。當局會按照第一階段公眾諮詢訂定的填海選址準則，提出可進一步考慮的填海地點，盡快展開第二階段諮詢，並選擇方案進行規劃、環境及工程可行性研究，希望藉此提供總面積約 2 000 至 3 000 公頃的土地。初步考慮的選址包括大嶼山北、屯門的龍鼓灘、青衣西南和馬料水近城門河河口一帶，土地面積共約 600 公頃。

(七) 岩洞和地下空間也是土地供應可行來源。政府正研究把沙田污水處理廠遷往岩洞，騰出原址作房屋或其他用途，同時進行岩洞發展的長遠策略研究，以擬備岩洞總綱圖及制定政策指引，並會進一步探討香港發展城市地下空間的潛力。

7. 我們重申，政府決心增加土地供應，從根本上解決供求失衡的問題。當局會繼續以多管齊下的方式，積極開拓土地資源，建立土地儲備。就有潛力可供發展的土地，當局會盡快檢視和評估發展的可行性，並於土地可進行發展時撥作興建公營房屋，加入申請售賣土地表，或作其他發展用途。

簡化批地程序

8. 地政總署正在探討簡化土地行政程序和審批工作，以便加快有關的土地發展。探討範圍包括簡化土地契約條款、為個別條款的應用情況提供合適的指引，以及縮短審批流程，以加快處理契約修訂和其他按契約條款提出的申請。

活化工廈

9. 活化工廈措施在 2010 年 4 月正式實施，目的是希望透過鼓勵重建或整幢改裝現有工廈，更好地利用珍貴的土地資源，配合香港社會及經濟發展需要。在現行活化工廈措施中，已有數項措施是促進在非工業地帶內的工廈重建作房屋或其他商業用途，包括批准特別契約修訂及以「按實補價」方式（即按最佳用途及重建項目的擬議發展密度）評定土地補價；可選擇分期按年攤付有關土地補價；以及降低 30 年或以上樓齡的工廈申請強制售賣令的門檻至 80% 業權。

10. 截至去年 12 月底，地政總署共接獲 14 宗根據活化工廈措施提出的重建申請，並已批出其中 13 宗，當中有三宗申請作房屋發展用途。在這三宗已獲批申請中，一宗已完成地價議定並簽立契約修訂文件。

港人港地

11. 香港的住屋用地是稀有資源。「港人港地」政策的目的是優先照顧香港永久性居民的置業安居需要。就實施「港人港地」措施而出售的土地，政府建議通過地契條款限制落成單位 30 年內須出售及轉售予香港永久性居民。由於「港人港地」政策並非資助置業的計劃，政府不打算對買家資格及單位使用設立其他限制。

12. 政府正擬備實施詳情。兩幅位於啟德發展區的用地將加入相關的賣地條款以試行「港人港地」措施，並計劃於 2013 年第一季度推出。「港人港地」措施實施甚具靈活性，政府會視乎市場情況及用地條件，在適當時加入「港人港地」條款，而不會硬性規訂單位數目作為指標。

長遠房屋策略

13. 長遠房屋策略督導委員會自 2012 年 10 月開展工作以來，已舉行了兩次會議及一次分組會議。各委員都踴躍討論，提出不少寶貴意見。跨部門工作小組亦正積極配合，支援委員會的工作，並就委員提出的各項建議作出跟進。

14. 長遠房屋策略的諮詢文件將於 2013 年年中左右發表，並於隨後進行為期三個月的公眾諮詢期。長遠房屋策略的公眾諮詢報告書將於 2013 年年底公布。

增加公屋供應

15. 根據香港房屋委員會（房委會）最新的公營房屋建設計劃，於 2012/13 年度起五年內，會合共興建約 75 000 個公屋單位，即每年平均約有 15 000 個新公屋單位落成。為了回應現時社會對公屋與日俱增的需求，我們決定增加公屋的供應量，在 2018 年起的五年內，我們會以總共興建至少 100 000 個公屋單位為產量目標（即每年平均 20 000 個單位）。

16. 長遠房屋策略督導委員會現正全面檢討社會對公私營房屋的中長期需求，訂定優次，以助對房屋的供應進行長遠的規劃。

青年宿舍

17. 政府計劃全數資助非政府機構興建青年宿舍的建設費用。計劃的概念是為了協助在職青年擁有自己的居住空間，並提供機會讓青年人為日後發展作儲蓄。雖然青年宿舍的目的並非解決青年人長遠的住屋需要，計劃有助釋放非政府機構手中未盡其用的土地的發展潛力，以助緩和現時房屋嚴重緊張的情況。

18. 政府會繼續落實計劃。民政事務局現正與數間非政府機構磋商有關興建宿舍的事宜，並探討當中細節。

配額及計分制

19. 截至 2012 年 9 月底，輪候冊上有約 100 000 宗配額及計分制下的非長者一人申請，其中，54% 為未滿 30 歲的申請人。

20. 我們知悉社會上有建議檢討非長者一人申請的配額及計分制，以公平對待有住屋困難的單身人士和輪候公屋的年輕人。我們明白這些單身人士的住屋需求，然而在整體公屋資源有限的情況下，我們目前的編配制度是以家庭為優先的編配對象。如果貿然取消配額及計分制，會無可避免延長這些家庭的輪候時間。我們瞭解非長者一人申請者包括不同年紀和不同需要的單身人士。然而，年紀較大的單身人士要改善其住屋環境會面對更大的挑戰。所以，我們會在長遠房屋策略檢討中，就 35 歲以上非長者一人申請人士的情況，作出檢視，並會檢討如何優化配額及計分制。

促進家庭和諧的公屋政策

21. 為鼓勵年青一代照顧及與年長父母同住，房委會已推出多項公屋申請優先計劃及房屋安排，包括「天倫樂優先配屋計劃」、「天倫樂調遷計劃」、「天倫樂加戶計劃」以及「天倫樂合戶計劃」等。這些措施自實施以來都廣受好評。截至 2012 年 11 月底，累積已有約 24 330 戶受惠。房委會會繼續執行有關措施，並累積經驗，以適時檢視措施的運作及成效。長遠房屋策略督導委員會也會探討如何

回應長者的住屋需要。

綜援租金津貼

22. 綜合社會保障援助（綜援）計劃協助面對經濟困難的家庭應付基本生活需要。綜援住戶可獲發租金津貼，以支付住屋的開支。津貼金額相等於該住戶實際支付的租金，或者是按符合領取綜援資格的家庭成員人數釐訂的最高金額，以較低者為準。

23. 政府每年按甲類消費物價指數中私人房屋租金指數的變動調整租金津貼最高金額。該指數由政府統計處透過進行一項以私人房屋租戶為對象的按月抽樣統計調查搜集所得的數據編製，用以量度私人房屋租金走勢，包括開支較低的非綜援家庭及居住在板間房／套房的住戶。

24. 社會福利署將會在 2013 年 2 月 1 日按上述機制，把綜援租金津貼最高金額上調 7.8%。

租金津貼

25. 向租戶提供租金津貼，很難確定在市場供應短缺的情況下，得益的會是出租物業的業主或是租客。結果很可能是當業主得知租客獲得政府資助時，在租金上會向上調整，到頭來政府所提供的租金津貼只會變成額外租金，住客未必得到實質的幫助。因此，政府不會考慮引進租金津貼。

為沒有擁有物業而又合乎資格的家庭提供租住私人樓宇免稅額

26. 香港一直奉行簡單及低稅率的稅制，並致力保持稅制公平和中立的原則。在薪俸稅方面，我們不單實行累進稅率，充分體現能者多付的公平原則，我們更提供優厚的薪俸稅免稅額，因此，所有薪俸稅納稅人的整體平均實際稅率遠低於薪俸稅的 15% 標準稅率。

27. 以 2010/11 課稅年度為例，只有約四成的工作人口需要繳納薪俸稅。而即使在實施一次性減稅措施之前，85.3% 的薪俸稅納稅人的平均實際稅率低於 5.5%，而所有薪俸稅納稅人的整體平均實際稅率則只有 8.1%，與世界其他經濟體系比較，這已是很輕的稅務負擔。這可以看到，大部分人士都不用繳納薪俸稅，而大部分薪俸稅納稅

人所繳付的稅款則只佔他們的收入很小部分。

28. 政府會在制訂《財政預算案》時，考慮各項社會上提出的稅項寬減建議。

首次置業貸款計劃

29. 在目前樓市供應緊張的情況下，任何政府貸款或現金津貼，勢將推高樓價。此外，根據過往「首次置業貸款計劃」的經驗，於已完成還款的個案中，有過半數曾經出現拖欠還款情況。而且，直至現時尚未全數清還貸款的個案仍約有 4 300 宗。另外，還有 1 200 多宗已破產的個案。時至今日，這項計劃已令政府承擔了大約四億九千萬元的壞帳。因此，政府在考慮任何以貸款提供資助自置居所的建議時，均採取審慎的態度。目前，我們不打算重推此計劃。

租者置其屋計劃

30. 房委會於 1998 年推出「租者置其屋計劃」（租置計劃），以達到當時所訂於十年內全港七成家庭自置居所的政策目標，讓公屋的租戶可選擇以折扣價購買所居住的單位。其後，政府於 2002 年為房屋政策重新定位，其中包括不再採用置居比例為指標。所以，房委會決定在「租置計劃第六期乙」於 2005 年 8 月推出後，終止出售公屋單位。

31. 至於會否恢復推出租置計劃，政府主要有兩個考慮。

32. 第一，近年來，公屋的申請數字持續上升，反映社會人士的需求殷切。截至 2012 年 9 月底，公屋輪候冊上共有約 110 400 名一般輪候冊申請者，而配額及計分制下的非長者一人申請者則有約 100 000 名。除每年新建單位外，回收單位也是公屋供應的重要來源。把公屋單位售予租戶，無可避免地會影響公屋單位的流轉及供應，並最終會削弱房委會維持一般申請者（即扣除配額及計分制下的非長者一人申請者）的平均輪候時間在大約三年的能力。

33. 第二，目前房委會在管理 39 個租置屋邨內餘下的公屋單位時亦面對不少問題。在這些租置屋邨裏，房委會的屋邨管理政策不能全面執行，以致居於租置屋邨和非租置屋邨的公屋租戶受不同的管理措施規管。例如，現時所有租置屋邨均沒有在公共地方實行屋邨管理扣分制，房委會只能規管出租單位內的不當行為，例如在單位

內積存大量垃圾、高空擲物等。至於在公眾地方的不當行為，例如拋棄垃圾、煲蠟等則未能以扣分制作出規管。

34. 基於以上考慮，我們沒有打算復推租置計劃至其他公共屋邨。儘管如此，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租住單位。此外，對於現居於公屋而有置居訴求的租戶，他們亦可於第二市場購買未補價的租置計劃單位和居屋單位。

確保樓市健康平穩發展

35. 有鑑於物業市場的熾熱情況，及樓市泡沫形成的風險增大，財政司司長於 2012 年 10 月 26 日宣布推出新一輪管理需求的措施，即加強「額外印花稅」及引入「買家印花稅」。我們已於 2013 年 1 月 9 日將《2012 年印花稅（修訂）條例草案》提交立法會。政府會繼續密切留意私營住宅物業市場的情況，並會於有需要時採取適當措施，確保其健康平穩發展。

運輸及房屋局

發展局

民政事務局

勞工及福利局

財經事務及庫務局

二零一三年一月

2012年11月7日立法會會議

王國興議員就

「完善房屋政策，解決市民住屋需要」
動議的議案

經田北俊議員修正的議案

近年社會要求政府關注樓價急升的呼聲越來越高，行政長官競選時曾指出‘住屋是市民最關注的民生問題，亦是穩定社會的基礎’，然而新一屆政府上任以來，本港樓價及租金不跌反升，市民置業安居更為困難；再加上多國推行量化寬鬆措施令大量熱錢流入，本港樓價可能進一步與市民收入脫節，令房屋問題更為嚴峻；即使政府日前推出兩項措施試圖為樓市降溫，由於未有觸及土地供應不足的基本因素，故最多只能治標，長遠來說亦無助於樓市健康發展；就此，本會促請政府盡快提出有效措施，針對即時、中期及長遠土地供應和需求作出規劃及行動，解決市民的住屋需要；有關措施應包括：

- (一) 妥善做好全盤土地儲備，並開展土地供應的長遠規劃工作，以應付本港短中長期的土地需求；短期方面，應進一步簡化批地程序，急推閒置用地、容許將工廈在補地價後直接改建為住宅等；中長期方面，則須加快覓地建設新發展區、善用岩洞以騰出更多住宅用地及在維港以外適當地方適量填海等；
- (二) 盡快制訂及公布本港的長遠房屋發展策略及實施時間表，讓市民知悉未來公、私營住宅單位供應量，以安民心；
- (三) 審視現有政府的土地儲備，包括儲備內‘生地’、‘熟地’的整體儲備量，盡快將合適作住宅用途的土地規劃用作興建各類型住宅單位，包括公共及資助房屋，增加住屋供應；
- (四) 向社會大眾闡明土地儲備內，包括香港鐵路有限公司、市區重建局及政府閒置住宅用地的使用狀況及原因，並馬上開展住宅用地供應的長遠規劃工作；
- (五) 盡快向市民交代‘港人港地’的詳細政策內容、施行細節、安排及推行時間表；並應每年撥出可興建12 000個‘首置港人限呎盤’單位的土地，以應付市民‘上車’的需求；

- (六) 增加公屋單位的興建量至每年3萬個或以上，務求令現時輪候冊的輪候人士可加快至2年獲編配單位，滿足基層市民入住公屋的需求；
- (七) 加快興建青年宿舍單位，以便將現時輪候公屋的大批年輕人士分流，同時檢討非長者一人申請者的配額及計分制度，協助有實際住屋困難的單身人士上樓；
- (八) 推出夾心公屋單位予入息輕微超出申請公屋資格而又沒有能力進入私人市場的家庭和人士申請，讓他們有條件及有時限租住，紓緩該等家庭及人士的租金壓力；
- (九) 檢討公屋編配及申請資格，鼓勵年輕家庭成員與長者家人同住及提供照顧；
- (十) 研究為低收入人士提供租金津貼，包括盡快檢討及增加綜合社會保障援助計劃下的租金津貼、向合資格的輪候公屋的家庭提供租金津貼；以及為沒有擁有物業而又合乎資格的家庭提供租住私人樓宇免稅額；
- (十一) 研究推出更多協助市民置業措施，包括優化過往的首次置業貸款計劃及租者置其屋計劃，從而使更多市民自置居所；及
- (十二) 密切留意經濟環境和外圍因素的影響，隨時在熱錢流入及樓價持續上揚下推出更多調整措施，包括增加額外印花稅的力度及調整購買非自住單位的貸款百分比等，以免形成樓宇泡沫。