

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)411/17-18(03)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

## 房屋事務委員會

2018 年 1 月 9 日舉行的會議

### 立法會秘書處 就長遠房屋策略擬備的背景資料簡介

#### 目的

本文件提供有關長遠房屋策略的背景資料，並綜述房屋事務委員會("事務委員會")委員就此課題提出的意見和關注事項。

#### 背景

##### 制訂新的長遠房屋策略

2. 政府在 2012 年 9 月展開長遠房屋策略檢討的工作<sup>1</sup>，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。2013 年 9 月 3 日，長遠房屋策略督導委員會("督導委員會")<sup>2</sup>發表題為"凝聚共識，建設家園"的諮詢文件("諮詢文件")<sup>3</sup>。諮詢文件

---

<sup>1</sup> 長遠房屋策略檢討涵蓋下述範疇：(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，以切合社會上各個群組的需要。有關長遠房屋策略檢討的資料可登入以下超連結瀏覽：<http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/>。

<sup>2</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。

<sup>3</sup> 諮詢文件載列督導委員會對擬議長遠房屋策略的意見和建議，當中涵蓋長遠房屋策略願景、長遠房屋需求推算、社會上特定群組的住屋需要、充分和合理運用公共租住房屋資源的措施、不同建屋機構的角色及增加房屋供應的措施等議題。

提出的主要建議載於**附錄I**，在諮詢期間收集到的意見摘錄載於**附錄II**。督導委員會於2014年2月17日向政府提交報告。

3. 政府於2014年12月16日公布新的長遠房屋策略，並發表"長遠房屋策略截至2014年12月的最新推行進度"<sup>4</sup>。政府主張改變政策思維，採取供應主導的策略，以期扭轉房屋供求失衡的局面。除了增加公營房屋和私營房屋的供應外，政府亦會致力確保公共租住房屋("公屋")資源得以合理運用，並會研究如何進一步豐富資助自置居所的形式。

4. 一如督導委員會所建議，政府會每年更新長遠房屋需求推算，訂定逐年延展的10年房屋供應目標，以顧及隨時間而改變的各種社會、經濟及市場情況，並按需要適時作出調整。按照2016年12月公布的房屋需求推算，2017-2018年度至2026-2027年度這10年期的總房屋供應目標為46萬個單位，當中公營房屋/私營房屋的供應比例為60:40，即公營房屋和私營房屋的供應目標分別為28萬個單位和18萬個單位。

#### 設立房屋儲備金

5. 為配合長遠房屋策略所訂的10年公營房屋供應目標，政府設立了房屋儲備金。除了在2014年初步預留作房屋儲備金的275億元(加上累計利息，儲備金已達290億元)以外，政府在2016-17年度財政預算案進一步注資約450億元，以確保可持續達致長遠的建屋目標。政府當局在2017年2月表示，房屋儲備金當時已達770億元。<sup>5</sup>

#### **議員提出的主要意見及關注事項**

6. 事務委員會在2015年1月5日的會議上，聽取政府當局簡介新的長遠房屋策略。事務委員會於2015年3月21日舉行特別會議，聽取公眾的意見。在2016年1月4日及2017年1月9日的會議上，政府當局向事務委員會簡介長遠房屋策略各個主要範疇的最新推行情況。委員就此課題提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

---

<sup>4</sup> 該等文件載於運輸及房屋局的網站，網址如下：  
<http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/index.htm>。

<sup>5</sup> [2017-18 年度預算案演詞](#)

## 10 年供應目標

7. 事務委員會察悉，2017-2018 年度至 2026-2027 年度這 10 年期的公營房屋供應目標為 28 萬個單位，而政府當局只覓得土地興建約 236 000 個公營房屋單位。委員詢問政府當局可否在該 10 年期內達致其公營房屋供應目標。

8. 政府當局表示，對政府以至整個社會來說，達致該 10 年期的房屋供應目標無疑是一項艱巨的挑戰。為了增加供應，政府當局會採取多管齊下的方法，繼續透過檢討和改劃土地用途、增加發展密度、釋放棕地、開拓新發展區，以及適度填海等方法，增加短、中及長期的房屋土地供應。過去數年，政府當局已覓得超過 210 幅具短中期房屋發展潛力的用地，該等用地合共可興建逾 31 萬個單位，當中 70% 為公營房屋。<sup>6</sup> 然而，大部分該等用地仍有待完成所需程序，例如規劃及諮詢、法定規劃程序，以及收地和清拆等，才能如期交付作建屋之用。

## 公營房屋供應

9. 因應 2017 年 10 月發表的施政報告提出多項有關房屋事務的措施，包括建議香港房屋委員會("房委會")把綠表置居計劃("綠置居")恆常化，而傳媒亦引述行政長官在接受報章訪問時表示，她認為 80 萬個公屋單位或已足夠，委員關注把綠置居恆常化的措施會否令公屋單位供應減少，以及會否就公屋計劃設定上限。

10. 政府當局表示，一如 2017 年施政報告所載，政府會以長遠房屋策略為基礎，增加房屋供應。公屋是為基層及低收入家庭確立已久的安全網，政府當局會致力縮短公屋輪候時間，亦沒有為公屋單位數目設任何限制。房委會現正就綠置居先導計劃進行全面檢討，並會在適當時候向事務委員會匯報檢討結果。

11. 部分委員建議，為確保公屋興建量足以讓公屋輪候冊上的合資格申請人平均可在 3 年內獲首次配屋，政府當局應將一般申請人平均 3 年左右獲首次編配公屋單位的政策目標，列為政府當局推算未來公屋的目標興建量時所考慮的其中一項房屋需求因素。政府當局表示，長遠房屋策略下的新增房屋需求推算包含了 4 大範疇，分別為住戶數目淨增長、受重建影響的住戶、居住環境欠佳的住戶，以及其他因素。推算所得的房屋需求應已涵蓋所有公屋需求。

---

<sup>6</sup> 立法會 [CB\(1\)284/17-18\(03\)](#) 號文件

## 公營房屋發展用地

12. 關於政府當局表示，能否盡早建成公營房屋單位的關鍵，取決於政府當局能否取得熟地<sup>7</sup>，但熟地甚為罕有，委員詢問政府當局會否邀請市區重建局("市建局")與房委會/香港房屋協會合作，在市建局位於市區的熟地興建公營房屋。

13. 政府當局解釋，市建局過往進行的重建項目均涉及私人物業市場的住宅單位而非公營房屋單位。因此，在重建項目完成後所提供的單位依然屬私人住宅單位，以填補私人物業市場的住宅單位，從而維持公營房屋與私營房屋供應的平衡。<sup>8</sup>

14. 部分委員認為，由於香港人口持續增長，以零碎的方式增加土地供應實在無濟於事。政府當局應進行大型土地發展項目，以應對房屋短缺問題。鑒於發展古洞北和粉嶺北等新發展區的項目會提供大量公營房屋單位，以滿足公屋申請人的需求，部分委員認為，政府當局應為受該等項目影響的居民訂定一套較寬鬆的公屋申請資格準則，讓受清拆影響的人士可盡早獲安置入住公營房屋單位，繼而政府當局便可開展清理土地的計劃。

15. 政府當局表示，訂定較寬鬆的入息和資產限額(特別是為受清拆影響人士訂定此類限額)，會令人關注此舉對輪候公屋的人士是否公平。為公平起見，房委會就所有公屋申請人(包括受政府當局清理土地工作影響的申請人)，運用同一套資格準則。在推展個別清理土地工作以進行大型發展項目時，主導的政策局可考慮為受影響居民作出特別補償和安置安排。

## 公營房屋用地的發展潛力

16. 部分委員認為，政府當局應更有效運用公營房屋用地的土地資源，並詢問政府當局為加快完成公營房屋發展項目而在多大程度上放寬了發展限制。政府當局表示，自2014年施政報告公布准許將整體最高住宅用地地積比率適度提高約20%(港島北部及九龍半島除外)後，截至2017年9月底，房委會共有9個公營房屋項目獲城市規劃委員會批准規劃申請，以放寬最高住

---

<sup>7</sup> "熟地"指已劃作住宅用途，以及已收回、清理和平整，並附有適當基礎設施的土地。

<sup>8</sup> 立法會 [CB\(1\)1466/16-17\(01\)](#)號文件

宅用地地積比率，令公營房屋單位增加了大約 3 300 個。<sup>9</sup> 在規劃和基礎設施許可，以及不會對環境質素造成不能接受的影響的情況下，政府當局會繼續積極探討各種可行方法，善用現有公營房屋用地的發展潛力。

### 住宅物業價格

17. 委員對住宅物業價格飆升表示關注，並詢問政府當局有否考慮採取更多適切的措施，打擊住宅物業市場的投機活動。部分委員建議，政府當局應考慮引入物業空置稅。

18. 政府當局解釋，房屋供求失衡是過去數年物業價格上升的原因。為應對供求失衡問題，政府一直採取多管齊下的措施，致力增加房屋供應。與此同時，政府亦推出數輪需求管理措施，以壓抑外來需求、短期投機活動和投資需求。政府當局表示，現時香港私人住宅單位的空置率甚低，把私人住宅單位閒置的情況並不顯著。根據差餉物業估價署的統計數據，私人住宅單位的空置率已由 2012 年年底的 4.3%，下跌至 2016 年年底的 3.8%，遠低於 1996 年至 2015 年期間 5% 的長期平均空置率。<sup>10</sup>

### 新房屋供應的公營房屋/私營房屋比例

19. 部分委員認為，由於大部分家庭無法負擔私人樓宇單位的價格，為實現長遠房屋策略中為香港所有家庭提供適切而可負擔的居所的願景，政府當局應增加長遠房屋策略下的公營房屋供應，以及新建屋目標下公營房屋的比例。關於政府當局會否將原本預留作私營房屋發展用途的土地，指定供房委會興建公營房屋的問題，政府當局表示，發展局和規劃署一直與運輸及房屋局和房屋署緊密合作，物色合適土地交予房委會興建公營房屋。政府亦會在賣地計劃中維持一定數量的土地，向市場提供穩定的土地供應作私人住宅發展，以回應市民的住屋需要。政府當局會不時檢討情況，訂定土地的最適當用途。若情況合適，原先規劃作私營房屋的土地會重新編配作公營房屋用途。

---

<sup>9</sup> 立法會 [CB\(1\)284/17-18\(04\)](#) 號文件

<sup>10</sup> 立法會 [CB\(1\)1466/16-17\(01\)](#) 號文件

## 應對基層家庭住屋需要的措施

20. 因應建屋所需的時間，加上現時有大量公屋申請人居於分間樓宇單位，委員建議，為應對公屋輪候冊上的家庭面對的住屋困難，政府當局應採取短期紓困措施，例如租務管制和租金津貼，以及考慮在臨時閒置的土地上興建過渡性房屋。

21. 政府當局表示，鑒於公屋需求龐大，並非一時三刻便能夠輕易縮短公屋申請人的平均輪候時間，增加房屋土地供應才是根本的解決方法。在現時可發展土地短缺的情況下，應盡量預留適合發展房屋的用地以興建公屋單位，而不是過渡性房屋。本地和海外的實證研究均說明，推行租務管制措施往往導致連串預期之外的後果，包括出租房屋供應減少，以及令業主更嚴格挑選租戶等。若政府在房屋供應緊張的情況下向私人樓宇的租戶(包括公屋申請人)提供任何形式的租金津貼，業主可能會上調租金，間接使租金津貼變成額外租金，而租戶卻得不到實質的幫助。

## **近期發展**

22. 政府於 2017 年 12 月 20 日發表長遠房屋策略 2017 年周年進度報告<sup>11</sup>("報告")。報告所載 2018-2019 年度至 2027-2028 年度這 10 年期的主要房屋供應目標，仍與截至 2026-2027 年度的 10 年期的房屋供應目標相同。有關資料載列如下——

總房屋供應目標	46 萬個單位
公營房屋/私營房屋的供應比例	60:40
公營房屋供應目標	28 萬個單位 (20 萬個公屋單位+ 8 萬個資助出售單位)
私營房屋供應目標	18 萬個單位

根據報告，公屋一般申請人的最新平均輪候時間為 4.6 年(截至 2017 年 9 月底)，當中長者一人申請者的平均輪候時間為 2.6 年。

<sup>11</sup> 有關文件(立法會 [CB\(1\)383/17-18\(01\)](#)號文件)已經發出，並載於運輸及房屋局的網站，網址如下：

<http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/index.htm>。

23. 在土地供應方面，政府已物色土地，以在 2018-2019 年度至 2027-2028 年度這 10 年期興建約 237 000 個公營房屋單位(假設所有覓得的土地能如期推出作建屋之用)。政府當局承認，這與公營房屋的供應目標仍有距離。

### **最新情況**

24. 政府當局將在 2018 年 1 月 9 日的事務委員會會議上，向委員簡報長遠房屋策略 2017 年周年進度報告。

### **相關文件**

25. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2018 年 1 月 5 日

**題為"凝聚共識，建設家園"的諮詢文件所提出的主要建議**

- (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(公營房屋包括公共租住房屋("公屋")和資助出售房屋單位)。此外亦有必要增加居者有其屋計劃("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) 公屋輪候冊("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樓宇單位("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。
- (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。

資料來源：長遠房屋策略小組委員會報告(立法會 [CB\(1\)1705/13-14](#) 號文件) 第 90 段。

### 在諮詢期間收集到的意見摘錄

在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) 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。

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)。

資料來源：長遠房屋策略小組委員會報告(立法會 [CB\(1\)1705/13-14](#) 號文件) 第 91 至 92 段。

## 長遠房屋策略

## 相關文件一覽表

立法會/ 委員會	會議日期	文件
長遠房屋策略 小組委員會	2013 年 9 月 27 日	<p>政府當局題為"長遠房屋策略：凝聚共識，建設家園"的諮詢文件 (<a href="#">立法會 CB(1)1756/12-13(01)號文件</a>)</p> <p>政府當局就"長遠房屋策略諮詢文件"提供的文件 (<a href="#">立法會 CB(1)1818/12-13(01)號文件</a>)</p> <p>立法會秘書處資料研究組就"長遠房屋策略"擬備的資料摘要 (<a href="#">立法會 IN27/12-13 號文件</a>)</p> <p>會議紀要 (<a href="#">立法會 CB(1)1293/13-14 號文件</a>)</p> <p>政府當局就"評估香港房屋單位空置情況"提供的補充資料文件 (<a href="#">立法會 CB(1)194/13-14(01)號文件</a>)</p> <p>政府當局就"長遠房屋需求推算"提供的補充資料文件 (<a href="#">立法會 CB(1)194/13-14(02)號文件</a>)</p>
長遠房屋策略 小組委員會	2014 年 3 月 14 日	<p>政府當局就"長遠房屋策略公眾諮詢報告"提供的文件 (<a href="#">立法會 CB(1)1053/13-14(01)號文件</a>)</p> <p>長遠房屋策略督導委員會發表的"長遠房屋策略公眾諮詢報告" (<a href="#">立法會 CB(1)915/13-14(01)號文件</a>)</p> <p>會議紀要 (<a href="#">立法會 CB(1)1611/13-14 號文件</a>)</p>
房屋事務委員會	2014 年 7 月 7 日	<p>長遠房屋策略小組委員會報告 (<a href="#">立法會 CB(1)1705/13-14 號文件</a>)</p>

立法會/ 委員會	會議日期	文件
房屋事務委員會	2015 年 1 月 5 日及 2015 年 3 月 21 日	<p>政府當局就"長遠房屋策略"及"長遠房屋策略截至 2014 年 12 月的最新推行進度"提供的文件 (<a href="#">立法會 CB(1)352/14-15(01)號文件</a>)</p> <p>立法會秘書處就"長遠房屋策略"擬備的背景資料簡介 (<a href="#">立法會 CB(1)384/14-15(03)號文件</a>)</p> <p>會議紀要 (<a href="#">立法會 CB(1)482/14-15 號文件</a>及 <a href="#">立法會 CB(1)855/14-15 號文件</a>)</p>
房屋事務委員會	2016 年 1 月 4 日	<p>政府當局就"《長遠房屋策略》2015 年周年進度報告"提供的文件 (<a href="#">立法會 CB(1)335/15-16(01)號文件</a>)</p> <p>會議紀要 (<a href="#">立法會 CB(1)601/15-16 號文件</a>)</p>
房屋事務委員會	2017 年 1 月 9 日	<p>政府當局就"《長遠房屋策略》2016 年周年進度報告"提供的文件 (<a href="#">立法會 CB(1)350/16-17(01)號文件</a>)</p> <p>會議紀要 (<a href="#">立法會 CB(1)628/16-17 號文件</a>)</p> <p>政府當局提供的補充資料 (<a href="#">立法會 CB(1)757/16-17(01)號文件</a>及 <a href="#">立法會 CB(1)1170/16-17(01)號文件</a>)</p>