

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)388/18-19(04)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

房屋事務委員會

2019 年 1 月 7 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¹，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")²發表題為"凝聚共識，建設家園"的諮詢文件("諮詢文件")³。諮詢文件

¹ 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/>。

² 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。

³ 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"⁴。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 2017 年 12 月公布的房屋需求推算，2018-2019 年度至 2027-2028 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 2018 年 2 月表示，房屋儲備金在 2018 年 3 月 31 日或之前將達到 788 億元。⁵

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，並於 2015 年 3 月 21 日舉行特別會議，聽取公眾的意見。自 2016 年 1 月起，政府當局每年向事務委員會簡介長遠房屋策略各個主要範疇的推行情況。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。

⁴ 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>。

⁵ [2018-19 年度預算案演詞](#)

公營房屋的土地供應

7. 委員認為，自長遠房屋策略制訂以來，所推算的公營房屋興建量尚未達到 10 年供應目標。他們懷疑相關政策局/部門可否覓得足夠用地興建房屋，以填補不足之數。部分委員促請政府當局加強工作，在全港物色適合用作發展公營房屋的土地，並採取更有效的措施增加土地供應。

8. 政府當局表示，正如長遠房屋策略 2017 年周年進度報告指出，政府當局已覓得土地，以供在 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，惟這與供應 28 萬個公營房屋單位的目標仍有距離。政府於 2018 年 6 月決定將 9 幅原本擬在未來數年出售的啟德及安達臣道石礦場用地，改撥為公營房屋用途，預料有關用地可提供約 10 600 個公營房屋單位，有助將較後期的公營房屋短缺量收窄。政府當局亦會繼續透過多管齊下的方式增加短、中、長期的房屋土地供應，包括提高已開發地區的發展密度、改劃現有土地、開發新發展區等。2017 年 9 月成立的土地供應專責小組在完成為期 5 個月的公眾參與活動後，會就各個土地供應選項向政府提交報告。

公共租住房屋在公營房屋供應中所佔的比例

9. 鑒於基層或低收入家庭未必能負擔購買單位(包括資助出售單位)，加上輪候公屋編配的申請人數目眾多，部分委員認為政府當局在分配公共房屋資源時，應繼續以提供公屋為先，並應清楚說明公屋在日後的公營房屋供應中所佔的比例。

10. 政府當局表示，公屋是低收入家庭的安全網，而政府有責任為有需要的家庭提供公屋單位。在公屋興建量不會受到影響的前提下，政府當局會繼續提供資助出售單位，以達致長遠房屋策略所訂的相關供應目標。一如長遠房屋策略所指出，鑒於資助出售單位可作為公屋與私營房屋供應的緩衝，香港房屋委員會("房委會")須維持公屋和資助出售單位之間的可互換性，並適時調節兩者的供應量，務求更適切地應對市況變動，並配合社會整體的住屋需要。根據在 2017 年 12 月發表的長遠房屋策略周年進度報告，10 年期的公營房屋供應目標為 28 萬個單位，當中包括 20 萬個公屋單位及 8 萬個資助出售單位。各項供應目標將會更新，並在 2018 年年底發表的長遠房屋策略 2018 年周年進度報告中公布。

提供過渡性房屋

11. 委員認為，由於不少居於不適切房屋的住戶正輪候公營房屋，同時面對租金經常增加等困難，政府當局除增加及加快公營房屋供應外，亦應提供過渡性房屋，以切合該等居於不適切房屋的住戶的住屋需要。部分委員認為，與其只擔當促成由民間提出的過渡性房屋措施的角色，政府當局亦應承擔興建足夠過渡性房屋的責任，並就過渡性房屋訂定供應目標。

12. 政府當局表示，要從根本扭轉房屋供求失衡的局面，並長遠地解決房屋問題，治本的方法是持續穩定地增加土地和房屋供應。在土地不足和新供應未到位前，政府當局會設法善用現有房屋資源，協助輪候公屋已有一段長時間的家庭和居住環境惡劣的居民。因此，2017 年施政報告建議政府當局除推行政府的長遠房屋政策和計劃外，亦協助和促成各項由民間建議和推行的短期措施，以增加過渡性房屋供應。這些過渡性房屋建議或有助引入政府以外的力量和社會資源，為受眾提供靈活而多樣的紓緩措施。

重建高樓齡公共屋邨

13. 委員認為，不少公共屋邨的樓齡已超過 50 年，邨內設施嚴重老化，而且有關用地的地積比率尚未用盡。他們詢問政府當局對重建房委會轄下高樓齡公屋屋邨的立場為何，以及房委會按照哪些因素決定重建轄下屋邨的優先次序。

14. 政府當局表示，在目前公屋需求殷切的情況下，進行大規模重建計劃只會凍結大量本來可編配予有需要入住公屋的住戶的公屋單位，以致即時對公屋的平均輪候時間造成負面影響，因而並不可取。因此，重建高樓齡屋邨在增加公屋供應方面，最多只能扮演輔助角色。房委會會根據長遠房屋策略所訂的方向，並參照房委會於 2011 年制訂的“重建高樓齡公共租住屋邨的優化政策”下的 4 項基本原則，即樓宇的結構狀況、修葺工程的成本效益、重建屋邨附近是否有合適的遷置資源，以及原址重建的潛力，繼續按實際情況審慎考慮是否重建個別高樓齡公屋屋邨。至於未落實重建計劃的高樓齡公屋屋邨，房委會會繼續推行各項計劃及措施，以維持和改善樓宇狀況。

向本地首次置業人士提供印花稅優惠

15. 因應本地首次置業人士須以高昂價格購入單位，以及按標準稅率繳交從價印花稅(即按第 2 標準稅率繳交從價印

花稅)，以滿足其真正住屋需要，委員詢問政府當局會否考慮向他們提供印花稅優惠。

16. 政府當局表示，為盡量減低市場過熱所造成的負面影響，政府一直雙管齊下，一方面致力增加土地及房屋供應以應付需求，另一方面在有需要時推出多輪需求管理措施以遏抑外來需求、短期炒賣需求和投資需求。政府當局認為，任何放寬需求管理措施或提供印花稅優惠的舉動，均可能被市場炒作為政府"減辣"或鼓勵市民置業的信號，導致物業市場更加熾熱。此外，有關建議可能亦會刺激市民對本地住宅物業的需求，特別是在目前房屋仍然供不應求的情況下，推高物業價格。

近期發展

17. 政府於 2018 年 12 月 21 日發表長遠房屋策略 2018 年周年進度報告⁶("報告")。根據最新推算，政府以 45 萬個單位作為 2019-2020 年度至 2028-2029 年度這 10 年期的總房屋供應目標，公營房屋/私營房屋的供應比例為 70:30，即公營房屋及私營房屋的供應目標分別為 315 000 個單位及 135 000 個單位。報告所述的主要房屋供應目標載列如下——

總房屋供應目標	45 萬個單位
公營房屋/私營房屋的供應比例	70:30
公營房屋供應目標	315 000 個單位 (22 萬個公屋單位/ 綠表置居計劃("綠置居")單位+95 000 個其他資助出售單位) ⁷
私營房屋供應目標	135 000 個單位 ⁸

⁶ 有關文件(立法會 [CB\(1\)388/18-19\(03\)](#)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>。

⁷ 自 2014 年公布長遠房屋策略以來，房屋供應目標分類為私營房屋，以及公營房屋下的"公屋"及"資助出售單位"。一如報告所述，為了在供應目標中反映一些新發展，包括房委會在 2018 年 1 月決定把綠置居恆常化，政府當局把公營房屋供應目標的分類，由"公屋"及"資助出售單位"分別修訂為"公屋/綠置居"及"其他資助出售單位"，當中已考慮公屋與綠置居之間的可互換性，加上綠置居的目標群組在本質上與公屋的目標群組相同，以及綠置居下的"一換一"安排(即綠表人士在購買綠置居單位後，房委會可將其原本居住或將會向其編配的公屋單位，編配予正在輪候公屋的人士)不會減少公屋供應的情況。

⁸ 據報告所述，首置單位會計入私營房屋的供應數目。

根據報告，一般公屋申請人的最新平均輪候時間為 5.5 年(截至 2018 年 9 月底)，當中長者一人申請者的平均輪候時間為 2.9 年。

18. 在土地供應方面，政府已物色土地，以在 2019-2020 年度至 2028-2029 年度這 10 年期興建約 248 000 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，所覓得的土地數量與公營房屋供應目標仍有距離。

最新情況

19. 政府當局將在 2019 年 1 月 7 日的事務委員會會議上，向委員簡報長遠房屋策略 2018 年周年進度報告。

相關文件

20. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 1 月 3 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	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 (立法會 CB(1)1756/12-13(01)號文件) 政府當局就"長遠房屋策略諮詢文件"提供的文件 (立法會 CB(1)1818/12-13(01)號文件) 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 (立法會 IN27/12-13 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1293/13-14 號文件) 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 (立法會 CB(1)194/13-14(01)號文件) 政府當局就"長遠房屋需求推算"提供的補充資料文件 (立法會 CB(1)194/13-14(02)號文件)
長遠房屋策略 小組委員會	2014 年 3 月 14 日	政府當局就"長遠房屋策略公眾諮詢報告"提供的文件 (立法會 CB(1)1053/13-14(01)號文件) 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" (立法會 CB(1)915/13-14(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1611/13-14 號文件)
房屋事務委員會	2014 年 7 月 7 日	長遠房屋策略小組委員會報告 (立法會 CB(1)1705/13-14 號文件)

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	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 (立法會 CB(1)352/14-15(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)482/14-15 號文件及 立法會 CB(1)855/14-15 號文件)
房屋事務委員會	2016 年 1 月 4 日	政府當局就"《長遠房屋策略》2015 年周年進度報告"提供的文件 (立法會 CB(1)335/15-16(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)601/15-16 號文件)
房屋事務委員會	2017 年 1 月 9 日	政府當局就"《長遠房屋策略》2016 年周年進度報告"提供的文件 (立法會 CB(1)350/16-17(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)628/16-17 號文件) 政府當局提供的補充資料 (立法會 CB(1)757/16-17(01)號文件及 立法會 CB(1)1170/16-17(01)號文件)
房屋事務委員會	2018 年 1 月 9 日	政府當局就"《長遠房屋策略》2017 年周年進度報告"提供的文件 (立法會 CB(1)383/17-18(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)892/17-18 號文件) 政府當局提供的補充資料 (立法會 CB(1)696/17-18(01)號文件)