

2018年10月29日會議
討論文件

立法會房屋事務委員會

行政長官 2018 年施政報告及施政綱領
有關房屋事務的措施

行政長官於 2018 年 10 月 10 日發表其《行政長官 2018 年施政報告》（《施政報告》）。本文件旨在介紹《施政報告》和《行政長官 2018 年施政綱領》中有關房屋事務在本年度的措施。

房屋新政策及措施

2. 《行政長官 2017 年施政報告》中提出，本屆政府的房屋政策有四個元素：第一，房屋並非簡單的商品，在尊重自由市場經濟的同時，政府有其不可或缺的角色；第二，以置業為主導，致力建立置業階梯，為不同收入家庭重燃置業希望；第三，聚焦供應，在《長遠房屋策略》（《長策》）的基礎上，增加房屋單位；第四，在新供應未到位前，善用現有房屋資源，協助長時間輪候公共租住房屋（公屋）的家庭和居住環境惡劣的居民。

3. 政府有決心並會盡最大努力解決當前社會面對的房屋問題，提供適切及可負擔的房屋，協助市民安居和改善居住環境。過去一年，政府以創新思維落實房屋政策，取得相當進展。

4. 行政長官已於 2018 年 6 月公布以下六項房屋政策新措施—

- (一) 修訂居者有其屋計劃(居屋)的定價機制(詳見第 31 段)；
- (二) 邀請市區重建局（市建局）將其位於馬頭圍道的非合作發展項目改作「港人首次置業」（「首置」）先導項目（詳見第 36 段）；
- (三) 改撥九幅私營房屋用地以發展公營房屋(詳見第 11 段)；
- (四) 修訂《差餉條例》，向空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」（詳見第 40 段）；
- (五) 修改地政總署「預售樓花同意方案」以改善銷售手法（詳見第 41 段）；及

(六) 成立專責小組，協助民間推行過渡性房屋項目（詳見第 20 段）。

5. 行政長官於《施政報告》中承諾增加公營房屋供應和檢視《長策》下的公私營房屋比例。

6. 為促進公營房屋資源的合理及有效運用，行政長官於《施政報告》中建議香港房屋委員會（房委會）及香港房屋協會（房協）考慮以下三項新措施：

(一) 房委會在參考房協「未補價資助出售房屋-出租計劃」的實施情況後，加入計劃，讓其資助出售單位業主亦可將未補價的單位分租部分給有需要家庭（詳見第 12-13 段）；

(二) 政府已接納房協的建議，讓房協在其轄下的未補價資助出售房屋試行一項「長者業主樓換樓先導計劃」（詳見第 14-15 段）；及

(三) 由房委會推出一項新的優惠措施，容許公屋全長者寬敞戶調遷至較小的單位後，享有終身全免租金（詳見第 16-17 段）。

檢視《長策》下的公私營房屋比例

7. 政府在 2014 年公布《長策》，採納「供應主導」及「靈活變通」的原則，務求解決房屋供不應求的問題，重建房屋階梯。政府根據《長策》所訂立的框架，每年更新長遠房屋需求推算，訂定逐年延展的十年房屋供應目標，讓政府持續及早規劃，按所訂立的供應目標發展土地及房屋，從而滿足社會的長遠住屋需要。

8. 按照 2017 年 12 月公布的房屋需求推算，政府在 2018/19 至 2027/28 年度十年期的總房屋供應目標為 46 萬個單位，當中公私營房屋供應比例維持在 60:40，即公營房屋目標為 28 萬個單位，私營房屋目標則為 18 萬個單位。假設所有已覓得的土地能如期順利推出作建屋之用，在該十年期內可以興建約 237 000 個公營房屋單位，落後於十年的供應目標。政府目前正就新一個十年期（即 2019/20 至 2028/29 年度）的房屋需求進行推算工作，並會於今年稍後公布有關結果。

9. 《施政報告》指出，《長策》下未來 10 年的房屋供應目標中的公私營房屋比例可能需作調整。事實上，社會對十年房屋供應中的公私營房屋比例應否維持 60:40，也有不同意見。政府會在更新下一個十年房屋供應目標的時候，充分考慮最新的發展和社會各界的意見。

增加公營房屋供應

政府開拓的新增土地

10. 《施政報告》指出，由於房屋持續供不應求，近年私營房屋價格大幅上升，超越一般家庭的負擔能力，令公屋輪候人數持續增加、家庭及長者申請者的平均輪候時間延長至 5.3 年，也令居屋的白表申請人的入息限額持續上升，而近年發售的居屋往往大幅超額認購。政府會增加公營房屋的比例，並承諾政府開拓的新增土地，以房屋單位計算，七成應用於公營房屋。

改撥私營房屋用地以發展公營房屋

11. 政府於今年 6 月決定將九幅原本計劃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，預料可提供約 10 600 個公營房屋單位，有助收窄較後期公營房屋的供應短缺。其中一幅位於啟德的用地將批予房協重建真善美村，然後再在真善美村原址分階段重建樂民新村。啟德用地的其餘新建單位亦可用作安置其他受政府發展計劃或市建局項目影響的合資格非業住戶。政府會繼續不時檢討情況，按需要審視土地的最適當用途，在合適的情況下將原計劃用作私營房屋的土地轉為公營房屋用途。

有效運用公營房屋資源

容許房委會轄下未補價資助出售單位的業主分租給有需要家庭

12. 《行政長官 2017 年施政報告》指出，為紓緩輪候公屋家庭及其他居住環境惡劣人士的生活困難，政府會促成房協試行讓其轄下的資助房屋業主將未補價的單位租給有需要的家庭。房協剛於九月公布以試驗性質推出「未補價資助出售房屋-出租計劃」。出租計劃下，擁有未補價資助出售單位業權滿十年或以上而單位內部間隔為兩間睡房或以上的業主，可將其單位的房間分租予獲

房協批核的租戶。計劃的目標租戶是輪候公屋滿三年的家庭及長者申請者，及輪候滿六年的非長者一人申請者，以協助他們在獲配公屋前改善居住環境。房協會於推行計劃後進行檢討，並在有需要時調整計劃細節。

13. 《施政報告》中建議，房委會參考未來數月先導計劃的實施情況，考慮加入出租計劃，讓房委會的資助出售單位業主，亦可將未補價的單位分租給有需要家庭，令更多等候編配公屋人士的居住環境得以改善。政府期望房委會會積極研究和考慮，並盡快作出討論。

房協試行「長者業主樓換樓先導計劃」

14. 《施政報告》中指出，政府已接納房協的建議，讓房協在其轄下的未補價資助出售房屋試行一項「長者業主樓換樓先導計劃」，讓年滿六十歲並擁有住宅發售計劃單位業權滿十年的業主，可在未補價的第二市場出售其原有單位後，購買一個面積較小的單位。這個先導計劃旨在更有效地運用現有房屋資源和促進資助出售單位的流轉，讓合資格的長者業主可選擇遷往更切合他們需要的單位（例如面積較小但較接近子女居所的單位），進而騰出面積較大的單位予及需要更多居住空間的合資格家庭。長者業主亦或可透過大單位換細單位，從中套現一些現金作養老之用。

15. 房協將制訂先導計劃的細節，並負責執行計劃。我們期望房協與房委會商議和合作，讓這些合資格長者業主可以在房委會的第二市場及房協的第二市場購買面積較其原有單位小的未補價單位。政府會與房委會和房協保持緊密聯繫，以期盡早推出先導計劃。

新的公屋寬敞戶免租調遷優惠措施

16. 房委會現行的公屋寬敞戶政策規定，居住面積超逾既定寬敞戶標準的住戶須遷往另一個面積合適的公屋單位，確保有效運用公屋資源。然而，有年屆 70 歲或以上家庭成員的住戶則會從寬敞戶名單中剔除，無須調遷至較小的公屋單位。

17. 《施政報告》建議房委會推出一項新的優惠措施，容許所有家庭成員均年滿 70 歲的全長者寬敞戶在調遷至較小的單位後，享有終身全免租金。這優惠措施旨在提供一個免租的住屋選擇給

全長者住戶，讓他們既可遷往另一個較小的新或翻新單位，又可因免租調遷而節省生活開支。另一方面，措施有助增加面積較大單位供應，分配予住戶人數較多的輪候家庭。

房協

18. 房協是政府房屋政策上的重要合作夥伴，對為中低收入家庭提供公屋單位和資助出售單位方面發揮積極作用。今年6月公布的新居屋定價機制（詳見第31段）會影響房協資助出售房屋的定價，或會對房協造成財政影響。政府會檢視與房協的地價安排。此外，政府願意就房協重建老舊屋邨提供協助並藉此增加公營房屋單位的供應。因此，政府已決定將今年6月公布改撥為公營房屋發展的其中一幅位於啟德的用地給房協用作重建真善美村，然後再在真善美村原址重建樂民新村。

大坑西邨

19. 石硶尾大坑西邨是一個為低收入家庭提供低於市值租金的私營出租屋邨，由非牟利團體香港平民屋宇公司興建和管理。平民屋宇公司籌劃在原址分階段重建大坑西邨，並正就遷置的安排諮詢受影響的住戶。政府已明確表示，在該公司須就居民的安置作出妥善安排的前提下，會大力支持該公司盡快落實重建計劃，並提供所需協助，以改善屋邨設施和增加房屋供應。

過渡性房屋

20. 由於覓地建屋需時，政府在推行長遠房屋政策和措施以外，會協助和促成各項由民間主導和推行的短期措施，增加過渡性住屋供應，紓緩輪候公屋家庭和其他居住環境惡劣人士的生活困難。這些短期措施可以引入政府以外的力量和社會資源，為受眾提供靈活、多樣的紓緩。由香港社會服務聯會營運的「社會房屋共享計劃」已推出多個項目；而位於深水埗南昌街的「組合社會房屋計劃」，已獲關愛基金撥款資助。政府亦積極協助非牟利機構，研究可否於閒置的私人和政府土地興建預製組合屋，現時有數個項目正在進行。運輸及房屋局轄下的專責小組會提供統籌支援，進一步協助及促成更多由民間機構推動的過渡性房屋項目。

其他主要房屋政策措施

公營房屋

公屋的需求及供應

21. 公屋是房屋階梯的第一層，是為基層及低收入家庭確立已久的安全網。現時全港約有 762 800 戶家庭居住在房委會轄下的公屋。截至 2018 年 6 月底，家庭和長者申請約有 150 600 宗，平均輪候時間¹為 5.3 年。另外，非長者一人申請亦約有 117 900 宗。

22. 根據 2018 年 9 月的預測，在 2018/19 至 2022/23 年度的五年期內，預計房委會和房協的公營房屋總建屋量合共約為 100 800 個單位，當中包括約 74 600 個公屋／「綠表置居計劃」（「綠置居」）單位和約 26 300 個其他資助出售單位。上述 2018/19 起五年期的預計公營房屋總建屋量，與之前四個五年期相比，見持續增長（見下表）：

| 年度 | 總建屋量 |
|-------------------|---------|
| 2014/15 至 2018/19 | 80 400 |
| 2015/16 至 2019/20 | 91 200 |
| 2016/17 至 2020/21 | 94 100 |
| 2017/18 至 2021/22 | 99 700 |
| 2018/19 至 2022/23 | 100 800 |

23. 過往八年（2010/11 至 2017/18 年度）諮詢區議會的公營房屋項目中，約八成的用地並非「熟地」²。因此，政府需要進行各項程序，把一些「非熟地」變成「熟地」，而這些程序需要時間去籌備以及具有不確定性，亦面對各種問題和挑戰，包括規劃、

¹ 輪候時間是以公屋申請登記日期開始計算，直至首次配屋為止，但不包括申請期間的任何凍結時段（例如申請者尚未符合居港年期規定；申請者正等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請；申請者在獄中服刑等）。家庭及長者申請者的平均輪候時間，是指在過去 12 個月獲安置入住公屋的家庭及長者申請者的輪候時間平均數。

² 即有關土地已有合適規劃，不需進行收地、清拆、重置現有設施、地盤平整或提供額外的基建設施。

諮詢及相關的技術研究；法定規劃及其他程序；收地及清拆；提供及重置設施；以及地盤平整及提供基建等。就地區上有強烈意見的項目，往往需要更多時間處理，有時更涉及法律上的挑戰。

24. 政府會繼續努力增加公營房屋的供應，特別是十年期中較後段時間的建屋量，繼續爭取提早建成更多公營房屋單位。我們希望社區人士能在土地開發和改劃上持開放態度，以社會的整體迫切的住屋需要為先，作出取捨，支持政府落實長遠房屋供應目標。

公屋資源的合理運用

25. 《長策》指出，在致力增加公屋供應的同時，亦須合理運用公屋資源。房委會透過實施一系列政策和措施，確保公平及合理地分配有限的公屋資源，以更聚焦地分配公屋資源予有迫切住屋需要的人士。舉例來說，房委會已於 2017/18 年度將「公屋租戶紓緩擠迫調遷計劃」及「改善居住空間調遷計劃」一併進行，以期加快編配單位予輪候人士。另外，經修訂的「富戶政策」已在 2017 年 10 月開始實施，推行大致暢順。房委會會繼續採取三管齊下的方法打擊濫用公屋，包括加強巡查、中央小組跟進懷疑濫用公屋個案，以及宣傳教育。

重建高樓齡公共屋邨

26. 正如《長策》分析，重建高樓齡公共屋邨長遠或可增加公屋供應，但短期內則會減少可供編配的公屋單位數量，使房委會在維持家庭及長者申請平均輪候時間為約三年的目標方面，承受更大壓力。在目前公屋需求非常殷切的情況下，大規模重建計劃只會導致凍結大量本來可編配予正在輪候公屋的有需要住戶的公屋單位，並不可取。因此，房委會會繼續基於《長策》提出的方向，根據重建政策的四個基本原則，即樓宇的結構狀況、修葺工程的成本效益、重建屋邨附近有沒有合適的遷置資源，以及原址重建的潛力，按實際情況審慎考慮是否重建個別屋邨³。房委會日後若決定進行重建個別屋邨或樓宇，會一如既往，預先通知受影響租戶。

³ 以 2017 年宣布重建的美東邨（較舊部分）為例，是經審慎考慮，基於重建規模並不需要保留大量單位作遷置用途，重建後原址單位數目亦增幅可觀，確定其重建可行性而決定的。

27. 目前，我們正推進白田邨（較舊部份）及美東邨（較舊部份）的重建計劃，進度如下：。

- (一) 白田邨方面，自房委會於 2012 年 4 月公布分期重建後，現時已完成清拆首四幢住宅大廈，繼最近新落成的社區綜合大樓後，房委會正進行舊社區會堂和商場的拆卸工程，並已宣布分別於 2020 年及 2021 年清拆餘下四幢住宅大廈。我們預計整個白田邨重建計劃將於 2025/26 年度完成，重建後整個白田邨的公屋單位將增加約 28%；
- (二) 至於美東邨，房委會正與相關部門商議有關高度限制的事宜。若建議獲得城市規劃委員會批准，美東邨的較舊部分在地盡其用原則下重建後，預計將額外提供約 1 900 個公屋單位。

28. 對於未落實重建的高樓齡屋邨，房委會會繼續維持和改善屋邨的狀況，亦會繼續推行各種計劃及措施，維持和改善樓宇狀況，為居民提供安全舒適的居住環境。這些工作包括「全面結構勘察計劃」、「屋邨改善計劃」以及「全方位維修計劃」。

29. 同時，房委會計劃為現有約 100 個較多長者的公共租住屋邨增加長者康樂設施，為長者提供安全和舒適的環境。現時，房委會已在所有相關屋邨進行工程，整項計劃預計可於 2019 年完成。

資助自置居所

30. 政府一直致力完善置業階梯，透過提供資助出售單位協助中低收入家庭自置居所，也讓經濟條件改善的公屋租戶自置居所，從而騰出其公屋給輪候人士。政府會繼續支持房委會和房協推行居屋及其他資助出售房屋項目。

修訂居屋的定價機制

31. 行政長官今年 6 月公布修訂居屋的定價機制。新的居屋定價政策對原有機制下的負擔能力測試作出了兩項修訂：

- (一) 採用非業主住戶的家庭每月入息中位數⁴取代白表申請者的入息限額⁵來評定負擔能力；及
- (二) 確保最少 75% 的單位可負擔（取代早前的最少 50%）。

以往居屋定價機制下的其他參數則沒有改變：

- (一) 同一期出售計劃內的所有單位採用同一個折扣率；
- (二) 最少 30% 折扣率；及
- (三) 同一期出售的單位售價不能導致房委會虧損。

另外，「首置」先導項目和「綠置居」的定價亦會以居屋新定價機制為基礎⁶，加上買家可取得高達 90% 或甚至更高的按揭成數，讓上述各個房屋項目的目標家庭均可以「買得起」、「供得起」。

居屋

32. 房委會亦同意採納新的定價方法為「出售居者有其屋計劃單位 2018」（「居屋 2018」）重新定價，將單位的平均售價由早前評估市值的七折調低至五二折。房委會亦決定於 2018 年 10 月重啟「居屋 2018」申請，並於 11 月進行攬珠。房委會亦同意收緊「居屋 2018」單位的轉讓限制。在新轉讓限制下，業主實際上不能於首次轉讓日期起計首五年內繳付補價，於公開市場出售其單位。就「綠置居」及未來居屋單位的轉讓限制，房委會資助房屋小組委員會同意應再作討論。

⁴ 現時為 \$39,500，不包括強積金供款。

⁵ 早前通過為 \$57,000，不包括強積金供款。

⁶ 根據新的定價政策，我們會按前一期居屋評估市值的折扣率，訂定其他資助出售房屋項目的折扣率，包括「首置」先導項目折扣會比居屋低一至兩折，而「綠置居」會多一折。

「綠置居」

33. 房委會亦透過「綠置居」，協助更多較有能力的綠表人士（主要為公屋住戶和已通過詳細資格審查的公屋申請者）循房屋階梯上移。「綠置居」一方面能更早地滿足綠表人士的置業訴求，另一方面亦能騰出更多公屋單位給較有需要的市民。房委會資助房屋小組委員會考慮「綠置居」先導項目的檢討結果後，於2018年1月通過恆常化「綠置居」。下一個位於荔枝角道一東京街第1期的「綠置居」項目預計於2018年年底推出，涉及約2 500個單位。

白表第二市場計劃（「白居二」）

34. 過往，未補價的第二市場單位只限於讓綠表人士選購。房委會於2013年1月及2015年8月推出兩輪臨時計劃，讓白表申請者於第二市場購買未補價的資助出售單位，即坊間俗稱的「白居二」計劃。

35. 房委會資助房屋小組委員會於2017年11月進行檢討，通過由2018年起恆常推行「白居二」。2018年的「白居二」配額為2 500個，並已於2018年3月底推出，共接獲超過60 000份申請。房委會已在2018年7月30月進行公開攬珠，並將於2018年10月底前通知成功申請者申領有效期為12個月的「購買資格證明書」。

「首置」先導項目

36. 「首置」的目標是在樓價持續上升的情況下，協助既不符合申請居屋資格、又未能負擔私營房屋的較高收入家庭，回應他們的置業期望。我們原來建議預留2018/19年度政府賣地計劃中一幅位於安達臣道的住宅用地，提供約1 000個「首置」單位。不過，由於推售有關用地及建築工程需時，安達臣道用地上的「首置」單位要在數年後才可推出市場預售。因此，政府在今年6月宣布邀請市建局將其位於馬頭圍道的重建項目改為「首置」先導項目，以盡早測試「首置」概念。馬頭圍道項目可提供450個單位面積介乎24至47平方米(260至507平方呎)的「首置」單位，最快將於今年12月預售。在推展安達臣道「首置」項目時，政府會參考馬頭圍道「首置」先導項目所取得的經驗。

健康的私人住宅物業市場

37. 為維持私人住宅物業市場穩健發展，政府一直雙管齊下，一方面採取「供應主導」策略，致力透過短、中、長期措施增加房屋土地供應，以期從根本長遠解決供求失衡的問題；另一方面則不失時機地推出需求管理措施，以減低市場因過分熾熱而可能造成的各種負面影響。

增加供應

38. 根據政府就已知「熟地」上已展開或將會展開的私人住宅項目的初步估計，未來五年平均每年約有 20 300 個私人住宅單位落成，較過去五年的平均每年落成量（12 000 個單位）增加約七成。政府會繼續推出房屋用地，以確保長期有充足和穩定的土地供應，回應社會各階層殷切的自置居所需求。

39. 行政長官在今年 6 月 29 日宣佈的六項房屋政策新措施，其中兩項旨在鼓勵一手私人住宅單位盡早推出市場。這兩項措施分別是向空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」，以及修改地政總署「預售樓花同意方案」以改善銷售手法。

向空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」

40. 政府將修訂《差餉條例》（第 116 章），就空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」。有關修訂會要求獲發佔用許可證達 12 個月或以上的一手私人住宅單位的業主（主要為發展商），每年向政府申報單位的使用情況。如果這些單位在過去 12 個月內，有超過 6 個月的時間並未作居住或出租用途，便會被視為空置單位，有關業主須繳付「額外差餉」。「額外差餉」會由差餉物業估價署按年徵收，金額為該單位的應課差餉租值的兩倍（即 200%）。政府計劃在 2018/19 立法年度內向立法會提交修訂條例草案。「額外差餉」會在有關修訂條例獲立法會通過並刊憲後生效。

修改地政總署「預售樓花同意方案」以改善銷售手法

41. 為了增加市場的透明度和加強對消費者的保障，政府已修改「預售樓花同意方案」，要求發展商不論透過何種方式銷售樓花（包括招標及拍賣），每次推售的住宅單位數目，均不能少於有關預售樓花同意書所涵蓋的住宅單位總數的 20%。如果剩餘未賣出的住宅單位數目少於總數的 20%，發展商須一次過推售所

有剩餘單位。新規定已在今年 6 月 29 日生效，並適用地政總署當時正在處理的預售樓花同意書申請及在該日之後收到的新申請。截至今年 9 月 30 日，地政總署在新規定生效後共批出 12 份住宅項目預售樓花同意書，涉及 6 979 個住宅單位，當中四個項目已推出市場發售。有關銷售活動符合新規定的要求。

需求管理措施

42. 因應樓市近年因供求嚴重失衡、利率超低和流動資金氾濫等因素所造成的過熱情況，政府推出多輪需求管理措施，包括額外印花稅、買家印花稅、雙倍從價印花稅，以及新住宅印花稅，以打擊短期炒賣活動、遏抑外來需求和減少投資需求。面對本地樓市持續亢奮、樓價偏離經濟基調、泡沫風險高企，政府有必要維持各項需求管理措施，防範樓市風險進一步惡化，確保樓市穩健發展。

43. 根據稅務局的數據，今年首九個月涉及非本地個人和非本地公司買家的成交只佔住宅物業交易總數的 1.2%，遠低於 2012 年 1 月至 10 月（即推出買家印花稅前）的平均每月約佔總數的 4.5%；同期短期轉售（包括確認人交易及 24 個月內轉售）的成交宗數僅佔交易總數的 1.1%，相比 2010 年 1 月至 11 月期間（即引入額外印花稅前）平均約 20% 大幅下降。另一方面，今年首九個月須繳付雙倍從價印花稅或新住宅印花稅的住宅物業交易宗數約佔交易總數的 11%，較 2016 年 1 月至 11 月（反映推出新住宅印花稅前的市況）的約佔 26% 大幅下降。在同期涉及香港永久性居民買家的住宅物業交易中，約 93% 個案的買家在取得有關住宅物業時並沒有擁有任何其他香港住宅物業，這個數字較推出新住宅印花稅前（即 2016 年 1 月至 11 月期間）的約 75% 顯著為高。上述數字反映現行需求管理措施在減少外來和投資需求方面成效持續顯著。

44. 政府會繼續保持警覺，密切監察樓市動向和不斷變化的外圍形勢。

運輸及房屋局
2018 年 10 月