

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)456/20-21(05)號文件

檔 號 : CB1/PL/HG

房屋事務委員會

2021 年 1 月 14 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。諮詢文件提出的主要建議載於**附錄 I**，在諮詢期間收集到

¹ 長遠房屋策略檢討涵蓋下述範疇：(a) 編訂、整理和了解所有關於房屋的資料；(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/lthc/>。

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 諒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

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 2019 年 12 月公布的房屋需求推算，2020-2021 年度至 2029-2030 年度這 10 年期的總房屋供應目標為 43 萬個單位，當中公營房屋與私營房屋的供應比例為 70:305，即公營房屋和私營房屋的供應目標分別為 301 000 個單位和 129 000 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。一如在 2019-20 年度財政預算案演辭中公布，當局會由 2019-2020 年度至 2022-2023 年度，將房屋儲備金以投資收入形式分 4 年回撥到政府帳目。與此同時，當局已預留 824 億元(截至 2018 年 12 月 31 日的房屋儲備金結餘)作發展公營房屋之用。政府在 2019-2020 年度從房屋儲備金撥回 212 億元。⁶

房屋供應的措施等議題。

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 自 2014 年公布長遠房屋策略以來，新房屋供應中公營房屋與私營房屋的比例一直維持在 60:40。2018 年 10 月發表的施政報告建議，長遠房屋策略下未來 10 年的房屋供應目標中公營房屋與私營房屋的比例，可能須作調整。2018 年 12 月，政府宣布將 2019-2020 年度至 2028-2029 年度這 10 年期的公營房屋與私營房屋供應比例，調整至 70:30。

⁶ [2020-21 年度財政預算案演辭](#)

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。

房屋需求量的預測

7. 委員認為，自長遠房屋策略於 2014 年制訂以來，公營房屋的 10 年預計興建量均落後於長遠房屋策略所訂的供應目標，並詢問當局每年更新長遠房屋策略供應目標的工作，有否考慮自長遠房屋策略推出以來每年目標房屋供應量與實際房屋供應量的差距。

8. 政府當局表示，在 2019 年 12 月公布 2020-2021 年度至 2029-2030 年度這 10 年期的房屋供應目標時，政府指出，假設所有已覓得的用地能如期順利推出作房屋發展之用，預計在上述 10 年期內將可興建約 272 000 個公營房屋單位。相對於 301 000 個單位的公營房屋供應目標，供求差距為 29 000 個單位。這個供求差距代表在未來 10 年未能滿足的房屋需求，而這些未能滿足的房屋需求會繼續在逐年延展的推算過程中，計入未來 10 年期的總房屋需求內。因此，在每年更新長遠房屋策略的工作中，已將所有未能滿足的房屋需求計算在內。⁷

公營房屋及過渡性房屋的供應目標

9. 鑑於房屋供應不足，市民須面對居住環境每況愈下及住屋負擔沉重的問題，部分委員認為政府當局應將過渡性房屋納入香港房屋階梯的一部分，並為這類房屋制訂長期供應目標，以長遠取代社會上的不適切居所；將公屋 "3 年上樓" 的目標列入長遠房屋策略，並因應此目標調整長遠的公營房屋供應目標；以及增加各類型的資助房屋供應，令不同階層市民可按自身需要置業。

10. 政府當局表示，現屆政府房屋政策的其中一個元素是致力建立房屋階梯，為不同收入家庭重燃置業希望。就此，政府/香港房屋委員會已推出不同的資助出售單位計劃(例如居者有其

⁷ 2020 年 6 月 3 日的政府 [新聞公報](#)

屋計劃、綠表置居計劃("綠置居")、白表居屋第二市場計劃等)及港人首次置業先導項目，以回應市民的置業訴求。在過渡性房屋方面，政府於 2020 年 1 月公布在未來 3 年提供 15 000 個過渡性房屋單位。鑑於過渡性房屋屬短期性質，供應時間及數量並不穩定，可能在不同時間內有所變化，因此不適宜把過渡性房屋納入 10 年房屋供應目標。事實上，當局在每年更新長遠房屋需求推算時，其中一個會計及的需求部分為居住環境欠佳的住戶。政府在訂定長遠房屋策略下的總房屋供應目標時，已顧及居住環境欠佳的住戶的房屋需要。⁸

11. 關於把平均 3 年左右首次配屋的目標納入長遠房屋策略推算的建議，政府當局認為有關做法未必對提供可靠的房屋需求推算有幫助。首先，就平均輪候時間所訂的目標只適用於公屋一般申請人，但不適用於配額及計分制下的非長者一人申請者。由於一般申請人的數目會視乎申請人的經濟環境、家庭狀況及個人意願等因素而不時轉變，政府當局無法準確估算在未來 10 年內的各種房屋需求中，公屋一般申請人所佔的數目。⁹

房屋土地供應

12. 部分委員認為，由於土地供應持續不足是政府多年來未能大量增加房屋供應的原因之一，政府當局應加快推展現有增加土地供應的項目，並盡快就各項開發土地的倡議(例如使用粉嶺高爾夫球場)進行研究。

13. 政府當局表示，透過改劃和適當地提高發展密度以增加短中期的土地供應，各個項目合共可提供逾 38 萬個公營及私營房屋單位，包括透過改劃逾 210 幅具房屋發展潛力的用地所提供的約 31 萬個房屋單位(當中超過 70% 為公營房屋)。截至 2020 年 6 月，有 139 幅用地已完成改劃或撥作房屋發展，另有 8 幅用地的改劃程序正在進行。此外，為進一步善用公營房屋用地，政府已修訂相關政策，在技術可行的情況下容許公營房屋用地的發展密度增加最多 30%(人口較稠密的港島北面和九龍半島除外)。¹⁰

14. 政府當局進一步表示，就佔地 172 公頃的粉嶺高爾夫球場而言，土地供應專責小組("專責小組")建議政府優先研究及收

⁸ 立法會 [CB\(1\)860/19-20\(01\)](#) 號文件

⁹ 立法會 [CB\(1\)860/19-20\(01\)](#) 號文件

¹⁰ 立法會 [CB\(1\)902/19-20\(01\)](#) 號文件

回粉嶺高爾夫球場位於粉錦公路以東的 32 公頃用地。政府在 2019 年 2 月宣布全面接納專責小組的建議，並決定收回粉嶺高爾夫球場 32 公頃用地作公營房屋用途。政府當時亦表示會在粉嶺高爾夫球場的契約於 2020 年 8 月屆滿後，為該 32 公頃用地訂立一個為期 3 年的特別過渡安排，直至 2023 年 8 月。政府已在 2019 年 9 月為該 32 公頃用地展開技術研究，該項研究可如期在 2021 年年初完成及諮詢持份者。詳細設計工作會在法定環境影響評估程序於 2021 年下半年完成後展開。法定規劃程序亦會同步進行，以爭取當有關用地在 2023 年 9 月復歸政府後盡快開展土地平整及基建配套工程，讓公營房屋發展項目可在 2029 年落成。¹¹

土地及公營房屋發展程序

15. 委員關注到，政府當局花費大量時間就用地進行土地及公營房屋發展程序，並問及政府當局有何具體措施，確保相關政策局/部門會加快有關程序所涉及的行政程序。

16. 政府當局解釋，現時將某幅"生地"變成"熟地"¹² 及由建屋至單位落成，通常需時 10 年或以上。以透過改劃單一地段發展公營房屋為例，第一步是進行技術可行性研究，以評估在例如交通及環境方面有否存在不可克服的問題，並提出初步建議，繼而會根據《城市規劃條例》(第 131 章)進行改劃，然後展開詳細工程及建築設計、根據《收回土地條例》(第 124 章)和其他條例就收地和工程範圍刊憲和處理反對意見(如牽涉私人土地)，以及為清理政府土地作出準備。待備妥詳細設計及開支預算，政府會就相關工程向立法會申請撥款；若撥款獲得批准，便會正式展開收地程序和為受影響租戶或經營者提供安置補償安排，然後清理土地以進行土地平整和基礎設施工程。上述各個環節一般合共需時約 6 年或以上，而興建單位則一般需時約 4 年。政府當局認為，除了改劃程序，其他發展程序亦須精簡。2020 年施政報告建議擴闊發展局轄下精簡發展管制督導小組的組成和工作範圍，以進行更全面的檢視和加快整個發展流程。¹³

¹¹ 2020 年 12 月 2 日的政府 [新聞公報](#)

¹² "熟地"即已妥為規劃，以及無須收回、清理、重置現有設施、平整地盤或提供額外基礎設施的用地。

¹³ 2020 年 12 月 2 日的政府 [新聞公報](#)

私營房屋供應

17. 鑑於根據截至 2019 年 9 月底的推算，未來 3 至 4 年一手私人住宅單位的供應量預計約為 93 000 個單位¹⁴，與私營房屋的 10 年供應目標(即 129 000 個單位)相近，部分委員關注到政府當局繼續預留土地以趕上私營房屋供應目標的同時，卻容許公營房屋的推算興建量大幅落後於公營房屋的供應目標。他們建議，政府當局應考慮把長遠房屋策略所訂新房屋供應中公營房屋與私營房屋的比例，由 70:30 調整至 80:20 或 90:10。

18. 政府當局表示，政府理解市民對公營房屋的殷切需求，因此已在 2018 年把長遠房屋策略所訂新房屋供應中公營房屋與私營房屋的比例，由 60:40 修訂為 70:30。除為有需要的家庭提供公營房屋外，維持私人住宅物業市場健康發展仍然是政府的政策目標之一。在每年更新長遠房屋策略所訂的供應目標時，政府當局會因應相關因素(包括市民對不同類型房屋的需求及市場情況)，檢視新房屋供應中公營房屋與私營房屋的比例。政府當局繼而會根據所採納的公營房屋與私營房屋供應比例，訂定公營房屋及私營房屋的 10 年供應目標。¹⁵

出租市場

19. 部分委員認為，由於增加公營房屋興建量需時，政府當局應採取更多措施，以紓緩輪候公屋家庭所面對的住屋困難，例如就不適切住房引入租務管制、為基層家庭提供租金津貼，以及就住宅物業租金提供扣稅。

20. 政府當局表示，運輸及房屋局已成立工作小組，研究就分間樓宇單位推行租務管制的可行性及可行方案。為紓緩低收入家庭所面對的生活壓力，政府於 2020 年 1 月 14 日宣布會以試行方式，為非公屋、非綜援而輪候公屋超過 3 年，並符合資格的一般申請住戶(即 2 人或以上家庭和長者一人申請者)提供現金津貼，直至該等住戶首次獲編配公屋為止。政府當局現正制訂現金津貼試行計劃的細節。在推出試行計劃前，關愛基金會在 2020-2021 年度先後發放兩輪"一次過生活津貼"予非公

¹⁴ 立法會 [CB\(1\)278/19-20\(03\)](#) 號文件

¹⁵ 立法會 [CB\(1\)906/19-20](#) 號文件

屋、非綜援的低收入家庭。至於就租金支出提供扣稅的建議，¹⁶政府當局在詳細考慮利弊後認為不適宜作出此項安排。¹⁶

近期發展

21. 政府於 2020 年 12 月 16 日發表長遠房屋策略 2020 年周年進度報告¹⁷("報告")。根據最新推算，政府以 43 萬個單位作為 2021-2022 年度至 2030-2031 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 301 000 個單位及 129 000 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	43 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	301 000 個單位 (21 萬個公屋/綠置居單位 +91 000 個其他資助出售單位)
私營房屋供應目標	129 000 個單位

22. 一如在 2020 年施政報告中宣布，政府已覓得 330 公頃土地興建 316 000 個公營房屋單位，較上一個 10 年期(即 2020-2021 年度至 2029-2030 年度)的 272 000 個單位增加 44 000 個單位。¹⁸

最新情況

23. 政府當局將於 2021 年 1 月 14 日的事務委員會會議上，向委員簡報長遠房屋策略 2020 年周年進度報告。

¹⁶ 立法會 [CB\(1\)860/19-20\(01\)](#) 號文件

¹⁷ 有關文件已隨立法會 CB(1)387/20-21(01) 號文件發出，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>。

¹⁸ 立法會 [CB\(1\)387/20-21\(01\)](#) 號文件

相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2021 年 1 月 11 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

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 (立法會 CB(1)1756/12-13(01)號文件)</p> <p>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)</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 (立法會 IN27/12-13 號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1293/13-14 號文件)</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 (立法會 CB(1)194/13-14(01)號文件)</p> <p>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)</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 (立法會 CB(1)1053/13-14(01)號文件)</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" (立法會 CB(1)915/13-14(01)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1611/13-14 號文件)</p>

委員會	會議日期	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)
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) 政府當局的補充資料 (立法會 CB(1)696/17-18(01)號文件)
房屋事務委員會	2019 年 1 月 7 日	政府當局就"《長遠房屋策略》2018 年

委員會	會議日期	文件
		<p>周年進度報告"提供的文件 (立法會 CB(1)388/18-19(03)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)1112/18-19 號文件)</p>
房屋事務委員會	2020 年 1 月 6 日	<p>政府當局就"《長遠房屋策略》2019 年 周年進度報告"提供的文件 (立法會 CB(1)278/19-20(03)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)906/19-20 號文件)</p> <p>政府當局的補充資料 (立法會 CB(1)860/19-20(01)號文件 及 立法會 CB(1)902/19-20(01)號文件)</p>