

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)385/16-17(03)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

房屋事務委員會

2017 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。政府成立了長遠房屋策略督導委員會("督導委員會")²，負責進行該項檢討，並就未來 10 年香港的長遠房屋策略作出建議。

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透過以下超連結瀏覽：<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. 2013年9月3日，督導委員會發表題為“凝聚共識，建設家園”的諮詢文件(“諮詢文件”)³，並展開為期3個月的公眾諮詢(“諮詢”)。諮詢文件提出的主要建議載於**附錄I**。督導委員會於2014年2月17日將諮詢報告提交政府考慮。在諮詢期間收集到的意見摘錄載於**附錄II**。

4. 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。新的長遠房屋策略採納了督導委員會的主要建議和諮詢期間收集到的意見。政府當局主張改變政策思維，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，政府當局亦會致力確保公共租住房屋(“公屋”)資源得以合理運用，並研究如何進一步豐富資助自置居所的形式。

5. 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。每年更新需求推算是重要的政策工具，讓政府可持續及早規劃，藉以滿足社會的長遠住屋需要。

設立房屋儲備金

6. 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。

房屋事務委員會的商議工作

7. 政府當局於2015年1月5日的事務委員會會議上，向事務委員會簡報新的長遠房屋策略。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。政府當局再於2016年1月4日的事務委員會會議上，向事務委員會簡報長遠房屋策略

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。

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>。

2015 年周年進度報告。委員提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

調整房屋供應目標

8. 部分委員批評政府當局每年更新長遠房屋供求推算，是為了避免承擔固定的房屋供應量。該等委員認為，以此方式釐定有關數字，將易於被政府當局操控。

9. 政府當局回應時表示，一如督導委員會所建議及其後在長遠房屋策略所訂明，政府當局承諾訂定逐年延展的 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。政府當局承認，香港仍面對房屋供求失衡的問題，市民對公營房屋的需求殷切，而物業價格和租金依然高企。為此，政府當局不會縮減建屋計劃的規模，並會繼續致力物色土地，以期滿足社會的長遠住屋需要。

公共租住房屋

10. 委員普遍關注，新的長遠房屋策略所訂的公屋供應目標，難以滿足現時公屋輪候冊上申請人對公屋的龐大需求。委員察悉平均輪候時間已明顯超過 3 年(於 2015 年為 3.6 年)這個目標，並詢問根據 2015 年 12 月的推算，即使在逐年延展的 10 年總房屋供應目標由 48 萬個單位略為減至 46 萬個單位這個發展情況下，香港房屋委員會("房委會")會否透過維持或增加公營房屋供應目標，務求將平均輪候時間恢復為 3 年左右。委員亦促請房委會加快重建高樓齡屋邨。

11. 政府當局表示，由於每年會向現居租戶收回約 7 000 個單位，因此每年可供編配的公屋單位數目，應多於落成的單位數目。雖然公屋申請人的數目不斷增加，對平均輪候時間構成沉重壓力，但房委會的目標仍是將一般申請人的平均輪候時間維持在 3 年左右。鑒於進行房屋發展所需的時間甚長，在該 10 年期的首數年，房屋供應量大致上已經訂定。政府當局已物色土地興建 255 000 個公營房屋單位，當中大部分土地將可在該 10 年期的後半部分用來建屋。政府當局認為有必要持續增加和加快公屋單位的供應，同時將新建公營房屋及私營房屋的供應比例維持在 60:40。

資助出售單位

12. 事務委員會察悉，對於如何按照長遠房屋策略所載，進一步豐富資助自置居所的形式，政府當局依然持開放態度，並會研究透過作出適當安排，善用私營機構的力量，輔助政府在提供資助出售單位方面的工作。

13. 部分委員重申，他們要求當局活化約 30 萬個未補價的資助出售單位的租務市場，以增加市場上出租單位的供應。有委員認為應容許資助出售單位的業主以低於市值的租金，將單位租予綠表申請人⁵。政府當局強調，提供資助出售單位的目的是協助中低收入家庭自置居所。為了促進資助出售單位的流轉，政府當局會考慮各種方法，使更多人能購買已補價或未補價的資助出售單位，以善用這類房屋資源。

14. 部分委員雖然支持政府當局進一步豐富資助自置居所的形式，但籲請政府當局不要重推租者置其屋計劃("租置計劃")。政府當局表示，考慮到管理租置計劃屋邨的餘下公屋單位引致各種問題，政府當局並無計劃重推租置計劃。儘管如此，現有 39 個租置計劃屋邨的現居租戶，仍可選擇購買他們所住的出租單位。

15. 另一方面，政府當局進一步表示，在 2015 年施政報告中，行政長官建議房委會從正在興建的公屋發展項目中物色合適單位，以先導計劃形式售予主要是公屋現居租戶的綠表申請人，該計劃稱為綠表置居先導計劃("綠置居計劃")。房委會已選定新蒲崗一個公屋發展項目作此用途。由於該發展項目的單位會悉數出售，在該發展項目推行綠置居計劃將可避免出現租置計劃的管理問題。

就各項新房屋措施供應土地、勞工及資金

16. 委員強調及早物色土地作房屋用途非常重要。由於政府當局只物色到土地興建 255 000 個公營房屋單位，委員關注政府當局可否及可如何提供所欠缺的 25 000 個公營房屋單位。委員亦擔心，在建造業人手短缺和建築成本不斷上漲的情況下，當局將難以達到房屋供應目標。部分委員關注，司法覆核案件對興建公營房屋造成多大程度的影響。

⁵ 符合綠表資格的人士包括公屋現居租戶，以及已通過詳細資格審查並將於大約一年內到期獲配公屋的公屋申請人。

17. 政府當局向委員保證，政府當局現正加快推行多個大型土地發展項目及採取多管齊下的策略，增加土地供應。政府當局採取了多項措施，包括已物色約 150 幅具房屋發展潛力的土地，當中大部分土地或可在 2014-2015 年度至 2018-2019 年度的 5 年期用作房屋發展。財政司司長已在 2014 年 12 月 18 日宣布設立房屋儲備金，為發展公營房屋、與公營房屋有關的項目及基礎設施提供資金。在司法覆核案件方面，政府當局承認，由於有市民就相關分區計劃大綱圖的修訂建議提出司法覆核，涉及數千個公營房屋單位的建造工程已經暫停。

棕地

18. 委員詢問政府當局會否發展新界的大片棕地，為建造公營房屋提供所需的土地資源，並推動跨部門合作進行有關工作。政府當局表示，棕地主要位於新界北部及西北部。當局不會逐一發展每幅棕地，而必須進行全面規劃及改善基礎設施，方可在棕地進行高密度發展，包括房屋及其他用途的發展。應該注意的是，政府的中長期土地供應項目已覆蓋數幅大面積的棕地，例如洪水橋新發展區(涉及 190 公頃棕地)、元朗南(涉及逾 100 公頃棕地)，以及古洞北和粉嶺北新發展區(涉及約 50 公頃棕地)。

19. 政府當局亦證實已啟動跨部門協調工作，就發展該等地區進行和監督規劃及工程研究。此外，當局已設立由發展局領導的跨政策局專責小組，確認一些能夠更有效運用土地的方法，以善用現時進行棕地作業的土地。儘管如此，由於就發展棕地展開的全面規劃及改善基礎設施工作需時進行，要在短中期增加房屋土地供應，最迅速的方法是盡量善用現有市區和新市鎮的已發展地方，以及鄰近現有基礎設施的範圍，包括綠化地帶。

私營房屋

20. 委員察悉，私人住宅單位的租金指數在過去 10 年大幅上升，並詢問政府當局有何短期措施，紓緩基層市民租住私人樓宇的租金負擔。政府當局強調，要處理居住環境欠佳住戶的住屋需要，最有效的方法是增加公營房屋的供應，而在目前房屋供應緊張的情況下，推出其他短期措施未必奏效。舉例而言，提供租金津貼反而可能會令業主受惠。

租務管制

21. 部分委員重申他們要求恢復推行租務管制，以減輕私人出租房屋的基層租戶所承受的財政負擔。政府當局尤其應保障月租 5,000 元或以下的分間樓宇單位("分間單位")、板間房和床位的租住權，因為相關租戶據報被收取過高租金或無理迫遷。該等委員認為，當局亦應考慮強制業主和租戶訂立需要加蓋適當印花的租約。事務委員會在 2015 年 1 月 5 日的會議上通過議案，促請政府重新考慮和檢討非一刀切的租務管制措施，以協助分間單位租戶紓緩困境。

22. 政府當局表示，倉卒推行任何租務管制措施並不符合整體公眾利益，因為該等措施可能會產生預期之外的後果，影響物業市場和租戶。舉例而言，就某個租金水平局部恢復推行租務管制，可能會令受管制單位的供應減少，導致該等單位的租金叫價提高，令需要該等單位的家庭的處境雪上加霜。儘管如此，隨着未來 3 至 4 年一手私人住宅單位的供應量估計有 74 000 個，加上當局現正全力興建公營房屋，當局預計未來數年將有大量單位(出售單位或出租單位)推出市場，有助處理租戶(包括分間單位租戶)的住屋需要。

近期發展

23. 政府於 2016 年 12 月 20 日發表長遠房屋策略 2016 年周年進度報告⁶。該報告所載 2017-2018 年度至 2026-2027 年度這 10 年期的主要房屋供應目標，仍與截至 2025-2026 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

根據該報告，公屋一般申請人的最新平均輪候時間為 **4.5 年**，當中長者一人申請者的平均輪候時間為 **2.4 年**。

⁶ 有關文件(立法會 CB(1)350/16-17(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>。

24. 在土地供應方面，政府已物色土地，以在 2017-2018 年度至 2026-2027 年度這 10 期興建約 236 000 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

25. 政府當局將在 2017 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 2016 年周年進度報告。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2017 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 (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>
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 (立法會 CB(1)1705/13-14 號文件)</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 (立法會 CB(1)352/14-15(01)號文件)</p> <p>立法會秘書處就"長遠房屋策略"擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)384/14-15(03)號文件)</p> <p>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)</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 (立法會 CB(1)335/15-16(01)號文件)</p> <p>立法會秘書處就"長遠房屋策略"擬備的背景資料簡介 (立法會 CB(1)361/15-16(03)號文件)</p> <p>會議紀要 (立法會 CB(1)601/15-16 號文件)</p>