

# 2019年4月3日立法會會議上 通過的「要求政府解決民生‘三座大山’」議案

## 進度報告

### 目的

在2019年4月3日的立法會會議上，由麥美娟議員動議，經郭偉強議員、何啟明議員、陸頌雄議員及區諾軒議員修正的「要求政府解決民生‘三座大山’」議案獲得通過。已獲通過的議案全文見附件。

2. 本文件旨在匯報相關工作之進度。

### 進度

#### 與領展房地產投資信託基金（領展）相關的事宜

3. 與一般私人業主一樣，拆售物業的業主（包括領展及隨後的物業買家）受到法律、地契條款及大廈公契所規範。只要符合法律規定及地契條款，政府不能干預這些業主合法地使用其物業的權利。否則，相關政府部門必定會嚴肅追究及採取相應行動。

4. 地契條款方面，地政總署會因應收到相關投訴、轉介或查詢，以及個別曾經發現違反地契條款的個案，根據既定程序作出巡查和跟進，並視乎需要採取執行地契條款措施。如違契的情況未被糾正，地政總署會考慮採取進一步行動，包括將警告信送予土地註冊處註冊（俗稱「釘契」），及引用《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》（第126章）重收有關土地或將有關權益轉歸財政司司長法團。

5. 因應去年土地執管方面增撥資源，地政總署經整合現有及新增資源後，開設一個過百人的特別行動專責組，加強統籌、監察及執行全港的土地執管相關工作，包括土地管制、寮屋管制及地契執管等。由於香港房屋委員會（房委會）已拆售商業設施數量龐大、分布甚廣，地政總署難以作主動定期巡查。署方會視乎情節嚴重性及工作優次，對包括有關已拆售商業設施業主涉嫌違反地契條款的投訴，進行針對性跟進工作。

6. 另外，房委會和拆售物業業主的買賣契約中，會因應個別情況設有若干限制性契諾，包括零售設施契諾、停車場契諾、福利租賃契諾及分攤比率契諾。這些限制性契諾不會由於拆售物業的業權改變而失效。一直以來，房委會都有既定機制確保即使部分物業的業權已經轉讓，有關物業仍受契諾規限。例如，房委會會發信提醒有關業主適用於其物業的限制性契諾，並且提醒他們當出售有關物業時，必須在轉讓契據中訂立相若條文。房委會亦會要求新業主簽立對房委會的承諾契據，並在有關物業完成交易後，發信提醒新買家適用於其物業的限制性契諾及相關事宜。

7. 房委會非常重視拆售物業業主是否嚴格遵守限制性契諾中的條款，如發現有涉嫌違反契諾條款的情況，房委會會立即採取必要行動。如證實確有違反契諾條款，房委會會按情況考慮循法律程序強制執行條款。就此，房委會已提醒有關拆售物業業主，若他們出售有關物業時，未有在與新買家簽立的轉讓契據中訂立相若條文，或未有取得新買家對房委會簽立的有關承諾契據，即使物業的業權已經轉讓，賣方仍須就違反契諾事宜負責。

8. 房委會會繼續與各持分者保持接觸，並會在有需要時提供協助及解答他們的查詢，促使各項限制性契諾能夠順暢執行。例如，因應早前公眾及部份居屋屋苑業主立案法團就分攤比率契諾方面的關注和查詢，房委會已再與 23 個相關

屋苑的管理公司聯絡，重申房委會的立場，並提供背景資料方便管理公司及法團參考。

9. 政府及房委會均沒有打算回購領展或其下個別拆售物業。政府亦多次指出回購這些物業不符合公眾利益和審慎理財的原則，並與政府的政策目標不符。由於公共資源有限，政府和房委會必須按輕重緩急，集中資源提供公營房屋。

10. 至於有建議透過立法規管拆售物業，包括引入租金升幅規管制度、現有租戶優先續租權及徵收空置稅等，我們理解拆售物業的經營範圍涉及民生，而有關建議是希望處理一些社會大眾一直關注的問題。然而，相關建議是否能合適和有效地處理公眾所關心的問題有待商榷，而且也可能對香港的自由市場制度及公平競爭帶來影響。因此，我們認為現時沒有足夠基礎讓政府支持有關建議。

11. 《房地產投資信託基金守則》(《守則》)的規管方面，證券及期貨事務監察委員會(證監會)的法定規管目標和職能是確保證券和期貨市場的有序運作和發展，並令金融產品的投資者得到適當的保障。證監會制訂《守則》，是從房地產投資信託基金(房託基金)作為一種投資產品的角度出發，目標是在保障投資者權益的同時，亦顧及市場發展。房託基金的管理公司有責任以基金單位持有人的最佳利益行事，而房託基金按商業原則作出的投資決定對社區可能帶來的影響，已超越證監會及《守則》的監管範圍。再者，《守則》適用於所有房託基金，當中的規定及任何修訂不能只針對個別基金的情況，而須涵蓋並顧及整個房託基金市場的發展，並以保障投資者為依歸。

12. 事實上，公營房屋居民的各種購物、社區服務及泊車等生活需要，可透過多種途徑得到滿足。政府近年在這些方面亦推行了不少工作。例如，在泊車位方面，政府會按照「一地多用」的新原則，在合適的「政府、機構或社區設施」及

公共休憩用地發展項目中，加設公眾泊車位；如技術上可行，預計未來五年可提供至少 1 500 個公眾泊車位。

13. 公眾街市方面，政府正密鑼緊鼓準備興建多個新街市。政府明白市民希望新街市盡快可以落成，定會全速推展各個項目。現時，根據《香港規劃標準與準則》，政府會因應個別情況考慮是否興建新的公眾街市，相關的考慮因素包括人口組合、社區需要、鄰近的公眾和私營街市設施，以及附近新鮮糧食零售店的數目等，並在過程中顧及地區的實際情況及持份者的意見。

14. 就有意見指在個別地區設立臨時墟市以照顧居民日常購物的需要，政府的政策是對於由下而上的具體墟市建議持開放態度。在有關建議不影響公共秩序和安全、食物安全和環境衛生，以及不阻塞公眾通道的前提下，若有關團體物色到合適的場地並得到有關的社區及區議會支持，食物環境衛生署會協助墟市倡議人與有關政府部門連繫，以申請適用的許可或牌照。

## 與港鐵公司相關的事宜

### 票價

15. 港鐵公司的票價調整機制自 2007 年兩鐵合併時引入，經立法會深入討論，亦經港鐵公司股東大會詳細考慮及商議後投票通過，成為政府和港鐵公司之間的兩鐵合併協議的條款。機制亦納入雙方簽署的《營運協議》內，具法律約束力。

16. 票價調整機制建基於公開、客觀數據及以「直接驅動方程式」為基礎，一方面既維持港鐵公司財政穩健，確保港鐵公司能持續投放資源維持及改善服務水平，另一方面亦充

分回應社會對票價以及市民負擔能力等問題的關注。例如，政府自 2013 年起在票價調整機制下引入「負擔能力上限」，即實際票價調整幅度不得高於之前一年第四季「家庭每月收入中位數」按年變動的數值；在 2017 年檢討票價調整機制時，雖然生產力因素的設定值為「零」<sup>1</sup>，政府要求港鐵公司在票價調整方程式以外提供 0.6% 的特別調減，使所有乘客受惠。自兩鐵合併以來（2008 年至 2018 年），香港按年平均通脹率為 3.0%，同期的香港薪金指數平均每年上升 4.4%。兩者均高於同期的港鐵票價每年平均增幅 2.6%。

17. 就 2019 年的票價，根據機制所得的票價調整結果為 +3.6%。計及機制下的「負擔能力上限」，由於 2017 年第四季至 2018 年第四季家庭每月收入中位數變動值為 +3.3%，低於機制所得的票價調整結果(+3.6%)，故此 2019/20 年度港鐵整體票價調整幅度將為 +3.3%。政府明白市民對港鐵票價調整的關注，促請港鐵公司積極考慮為市民提供更多乘車優惠。經政府與港鐵公司商討後，港鐵公司決定以額外資源為乘客提供每程 3.3% 扣減優惠，時間由原定的六個月延長至 40 個星期，使 500 萬八達通乘客的票價由今年 6 月至明年 4 月初維持不變。港鐵公司亦會繼續推出各項月票及相關票務優惠，令廣大乘客受惠。

18. 政府會繼續為市民把關，要求港鐵公司按機制調整票價之餘，亦適切回應市民的訴求，為市民提供更多乘車優惠。政府與港鐵公司會密切留意 2017 年檢討後的機制在 2017/18 至 2022/23 年度六年間的施行情況，在下次檢討中反映。

---

<sup>1</sup> 生產力是根據港鐵公司客運業務的收入與成本的比率計算，並由港鐵公司與乘客對分。若按照上述方法計算所得的生產力因數設定值為負數，根據《營運協議》，該設定值應重設 0%，以免按票價調整機制方程式計算所得的票價加幅因生產力因數設定值為負數而調高。在 2017 年檢討票價調整機制時，港鐵公司同意在 2017-2018 年度至 2022-2023 年度 6 年間，每年把按票價調整機制方程式計算所得的票價加幅調 0.6 個百分點，以確保乘客仍然能夠受惠於較低的票價加幅。

19. 政府非常關心市民的車費開支，已於 2019 年 1 月 1 日落實免入息審查的公共交通費用補貼計劃，以履行行政長官在競選政綱中提出研究運用政府每年從港鐵公司收取的股息，減輕基層市民的長途車費負擔。根據市民的實際公共交通開支，計劃實施首四個月平均每月補貼金額約為 1 億 6,000 萬元，平均每月約有 220 萬人受惠。政府將於計劃落實約一年後展開首次檢討工作，根據實際數據檢視其成效，以至對整體公共交通服務佈局及財政的影響。

### 政府對港鐵公司的監管

20. 政府一直嚴謹按照現行的監管機制，根據有關法例及相關協議規管港鐵公司的服務及工程項目，確保港鐵公司為市民提供安全可靠的服務。政府明白市民對鐵路安全有很高的期望，為此，我們會採取更積極主動和更強化的監督制度，以加強對港鐵公司的監管。作為法定監管機構的機電工程署將會增加人手，以更全面和綜合的方式對港鐵公司的資產和系統進行評估，以便及早發現系統的潛在問題，並採取預防性措施避免鐵路事故發生，以保障鐵路安全。

21. 汲取最近推展鐵路項目的經驗，我們在推展未來的鐵路項目時，會參考沙田至中環線（沙中線）項目紅磡站擴建部分及其鄰近的建造工程調查委員會的報告及建議，包括研究相應措施以加強項目管理和工程監督，以及加強政府和港鐵公司之間的溝通。

22. 事實上，路政署自發現紅磡站擴建部分的問題以來已採取改善措施，因此部分的建議已於沙中線項目實施，簡述如下：

(a) 在項目監管方面，由路政署署長擔任主席的項目監管委員會已開始審視港鐵公司在工地監督及溝通的系

統性問題，並要求港鐵公司匯報「不合規格通知書」的統計數據，以加強透明度及監管；

- (b) 在路政署的監察及核證顧問（監核顧問）的職能方面，部分重要合約的工地巡查次數已由每三個月一次加密至每月一次。監核顧問亦已派出額外人員審視港鐵公司發出予承建商的「不合規格通知書」，並協助運輸及房屋局的專家顧問團對沙中線其他車站進行審核，以及監督全面評估策略下的開鑿工作；及
- (c) 在工地監督方面，路政署人員已開始進行獨立的突擊檢查，以檢查港鐵公司是否已遵守其地盤監督計劃。路政署已要求港鐵公司推出措施，改善沙中線項目的施工監管制度及溝通。路政署除了與港鐵公司討論在沙中線工程引入「電子化檢查及測量申請表格」及設立「不合規格通知書」電子中央資料庫外，亦正積極探索在該部門負責的其他運輸基建項目中採用數碼化工地監督系統。

23. 政府亦會繼續積極履行作為港鐵公司大股東的責任，包括透過政府董事在港鐵公司董事局內向公司反映政府及市民對公司管理及運作普遍關心的事宜，亦密切監察港鐵公司整體策略及營運情況。政府已促請港鐵公司的新任主席及行政總裁強化港鐵公司的企業管治，推動提升各項服務，以回應社會期望。

### **強制性公積金（強積金）「對沖」安排**

24. 落實取消強制性公積金制度下僱主的強制性供款累算權益與遣散費及長期服務金（長服金）的「對沖」安排，即取消「對沖」，是本屆政府首要處理的事項之一。政府在2018年3月就取消「對沖」提出「初步構思」，並諮詢持份者。經審慎考慮各持份者的意見後，行政長官於2018年10

月發表的《施政報告》，公布取消「對沖」的優化方案。

25. 政府相關決策局和部門已展開落實取消「對沖」優化方案的籌備工作。政府現正與不同持份者，包括強制性公積金計劃管理局，商討相關的配套措施，例如僱主專項儲蓄戶口、政府資助計劃等，以制訂取消「對沖」的執行細節及安排。政府亦已開展草擬賦權法例的前期工作，包括研究對各相關的法例（例如《強制性公積金計劃條例》及《僱傭條例》等）須作出的修訂。政府會致力於 2020 年將有關草案提交予立法會審議，以期在 2022 年或之前獲得通過，目標是在通過法例修訂後兩年後實施取消「對沖」的安排。

26. 至於政府直接或間接僱用的員工的取消「對沖」安排，就政府聘用的非公務員合約僱員而言，由於政府現正制訂落實「對沖」安排的細節及草擬對相關法例的修訂，較穩妥的做法，是待立法會通過相關的賦權法例後，政府根據修訂後的法例，在適當時間一併取消非公務員合約僱員的「對沖」。至於受僱於政府服務合約承辦商的非技術員工，政府已在 2019 年 4 月 1 日實施一系列改善措施，以加強他們的保障，其中包括服務承辦商須向其非技術員工支付合約酬金。合約酬金可與遣散費／長服金「對沖」，而扣除酬金後如有遣散費／長服金餘額，才可「對沖」僱主為該僱員所作強積金供款而產生的累算權益。

政務司司長辦公室  
財經事務及庫務局  
食物及衛生局  
勞工及福利局  
運輸及房屋局  
2019 年 6 月



2019年4月3日立法會會議上  
通過的「要求政府解決民生‘三座大山’」議案全文

儘管本屆政府以改善民生為施政重點，然而本港社會一直受到民生‘三座大山’(即領展、港鐵、強積金對沖機制)所困擾，令市民的生活負擔加重；領展因不受政府制約及壟斷社區的商場及街市，導致商舖及攤檔的租金大幅增加，直接推高與民生相關物品的價格；港鐵因鐵路營運缺乏競爭、管理及工程監督不善，以致服務水平下降，而且在事故叢生下仍按票價調整機制年年加價；而強積金的對沖機制令僱員權益多年來被蠶食，大大削弱強積金的退休保障功能；去年的施政報告提出取消對沖機制的改良方案，把資助僱主的金額大大提升至 293 億元，但改良方案一直未能取得各方共識；就此，本會要求政府盡快制訂措施，解決民生的‘三座大山’，令各階層市民在生活上受惠，減少市民不滿，以達致社會和諧；對於強積金對沖機制這座‘大山’，政府應從速落實改良方案的細節，並於本屆任期內完成立法程序及實施方案，而政府作為全港最大僱主應率先全面取消對沖安排，令所有直接或間接受僱於政府的員工的強積金權益不被蠶食；就制衡領展方面，具體措施如下：

- (一) 修訂《房屋條例》，以規管領展轄下商場及街市的租金增幅、為現有租戶引入優先續租權，以及向長期丟空的單位徵收空置稅；
- (二) 在社區增建公共街市和公共停車場及舉辦墟市，為居民提供領展設施以外的選擇，藉此引入更多競爭；

- (三) 增撥資源予地政總署成立專責小隊，巡查領展轄下物業，以確保其物業符合地契條款列明的土地用途，避免領展擅自改變商場及街市的用途；
- (四) 要求領展及向領展購入其物業的買家，均須履行領匯(現稱‘領展’)向香港房屋委員會購入資產時簽訂的買賣協議所列明的責任，包括攤分所屬屋苑公用地方及設施的管理、維修及保養費用，以保障居民及所屬屋苑小業主的利益；及
- (五) 考慮回購領展放售的物業，以免業權不斷分散，令商場及街市大幅加租、管理不當等問題惡化，影響市民生活；

對於港鐵這座‘大山’，政府作為港鐵大股東，須盡快改革現時港鐵的管理及營運制度，包括增加港鐵董事局內的政府官員數目、檢討‘服務表現安排’的罰款上限及涵蓋範圍、重新訂立合理及公平的票價調整機制、減少外判維修保養工程及長遠考慮引入其他鐵路公司以增加競爭等，從而提升港鐵整體服務水平及制訂合理的票價，重建市民對鐵路營運的信心；此外，就鐵路項目的融資方式而言，政府須全面檢討‘服務經營權模式’，並在完成檢討前採用‘擁有權模式’，以減少鐵路項目出現延誤、超支或造假等問題；

其他具體建議包括：

- (六) 修訂《房地產投資信託基金守則》，以阻截領展等房地產投資信託基金涉足地產發展，從而減少領展拆售物業的誘因；長遠而言，研究就規管房地產投資信託基金立法，以更有力的方式監管領展。