

2019年1月22日會議  
討論文件

立法會跟進本地不適切住屋問題及  
相關房屋政策事宜小組委員會

紓緩不適切居所住戶住屋困難的措施

目的

本文件闡述政府就紓緩不適切居所住戶住屋困難所採取的措施和相關政策。

背景

2. 過去政府曾多次與立法會討論有關不適切居所住戶的事宜，並向立法會介紹政府各項紓緩相關住戶住屋困難的措施<sup>1</sup>。本文件綜合這些措施的資料，以便委員參考。

《長遠房屋策略》(《長策》)

3. 香港住屋問題的根源是長期供求失衡，再加上過去幾年環球資金充裕、持續超低利率的大環境，導致樓價和租金高企。在房屋供求失衡的情況下，低收入住戶的住屋負擔沉重，部分住戶甚或需租住不適切居所（例如分間樓宇單位（俗稱「劏房」））。

<sup>1</sup> 近期例子包括：

- (一) 2017年7月立法會房屋事務委員會討論有關「紓緩分間樓宇單位居民住屋困難的措施」事宜（見立法會CB(1)1215/16-17(03)號文件）；
- (二) 2018年6月及7月立法會房屋事務委員會與福利事務委員會聯席會議討論有關「租務管制」事宜（見立法會CB(1)1052/17-18(01)號文件）；
- (三) 2018年11月21日立法會會議有關「向不適切居所租戶提供支援」的議員質詢（見<https://www.info.gov.hk/gia/general/201811/21/P2018112100567.htm>）；及
- (四) 2018年11月29日和12月5日立法會會議有關「研究訂立規管分間樓宇單位的條例」的議員議案（見以下：
  - (a) 發展局局長的開場發言：  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201811/29/P2018112900747.htm>；
  - (b) 運輸及房屋局副局長的開場發言：  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201811/29/P2018112900777.htm>；
  - (c) 發展局局長的總結發言：  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201812/05/P2018120500778.htm>；及
  - (d) 運輸及房屋局副局長的總結發言：  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201812/05/P2018120500744.htm>）。

4. 經過長遠房屋策略督導委員會（長策會）的討論以及三個月的公眾諮詢，政府於 2014 年 12 月公布《長策》，並一直根據《長策》下「供應主導」及「靈活變通」的原則，持續多管齊下地增加公私營房屋的供應，重建房屋階梯。根據《長策》，政府會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，以顧及各種社會、經濟和市場最新狀況，並按需要適時作出調整<sup>2</sup>。

5. 《長策》諮詢期間，社會上已就「劏房」這個議題作出廣泛和深入的討論。公眾意見普遍認為應優先解決居住環境欠佳住戶（即包括「劏房」住戶）的住屋需要，而公共租住房屋（公屋）正是解決當中合資格家庭住屋需要的主要和根本方法。為滿足這些住戶的長遠房屋需求，我們在訂定十年房屋供應目標時，已涵蓋居住環境欠佳的住戶（包括「劏房」住戶）的住屋需要。

## 增加房屋供應

6. 根據《長策》框架進行的最新推算，2019/20 至 2028/29 年度為期十年的總房屋供應目標為 450 000 個單位。如上文提及，此供應目標已計及居住環境欠佳的住戶的房屋需求（估算為 116 600 個單位<sup>3</sup>）。按 450 000 個單位的總供應目標，政府將上述十年期的公私營房屋新供應比例調整至「七比三」，即公營房屋供應目標為 315 000 個單位（包括 220 000 個公屋／綠表置居計劃（「綠置居」）單位和 95 000 個其他資助出售單位）；私營房屋供應目標則為 135 000 個單位。

7. 根據現時覓得的土地推算，若一切順利如期推出作建屋之用，政府估計在上述十年期內可興建 248 000 個公營房屋單位。這數字比 2017 年公布的 2018/19 年度起十年期的 237 000 個單位增加了 10 000 多個單位，但與 2019/20 年度起十年興建 315 000 個公營房屋的目標仍有距離。

---

<sup>2</sup> 《長遠房屋策略》

（見 <https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS201412.pdf>）。

<sup>3</sup> 推算詳情見《長遠房屋策略 2018 年周年進度報告》的附件

（[https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS\\_Annual\\_Progress\\_Report\\_2018.pdf](https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2018.pdf)）。

8. 正如《行政長官 2018 年施政報告》指出，政府會調撥更多土地作公營房屋發展，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。政府會繼續努力覓地，多管齊下增加房屋土地和建屋量。就此，政府於 2018 年推出了兩項主要措施，務求進一步增加公營房屋供應。其中一項措施是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 11 000 個公營房屋單位。

9. 事實上，政府一直適時將私營房屋用地改撥作公營房屋發展。單計 2016/17 及 2017/18 年度，政府已改撥八幅分別位於啟德、安達臣道石礦場、前茶果嶺高嶺土礦場、皇后山及東涌的私人住宅用地作公營房屋用途。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。

10. 另一項措施是，為善用公營房屋用地，自 2014 年宣布將住宅發展密度上限增加 20% 後<sup>4</sup>，行政會議於 2018 年 12 月通過，容許除人口較稠密的港島北面和九龍半島以外的公營房屋用地的住用地積比率，在技術可行的情況下，進一步提升 10 個百分點至增加最多三成。前提是部門須就個別用地進行技術研究，評估採用較高地積比率的可行性和影響，並按程序在有需要時得到城市規劃委員會批准。

11. 政府會繼續推展各項短、中、長期增加土地供應的措施，包括改劃土地用途、增加發展密度、開拓新發展區等。另一方面，「土地供應專責小組」於 2018 年 12 月 31 日向政府提交建議報告，就整體土地供應策略及土地供應選項的優次作出建議，當中包括建議政府優先研究及推展三個短中期及五個中長期的土地供應選項<sup>5</sup>。政府正仔細研究專責小組的各項建議及增闢土地的未來路向，並會適時作出回應。下一階段的工作是集合相關政策局及部門的力量，全力全速覓地造地。

---

<sup>4</sup> 截至 2018 年 11 月，城市規劃委員會（城規會）批准了 24 宗放寬發展密度申請，當中涉及 43 幅房屋用地，單位供應因而增加約 13 050 個（7 590 個公營房屋單位及 5 460 個私營房屋單位）；另外，城規會改劃了 97 幅用地作房屋用途，單位供應因而增加約 23 300 個（13 500 個公營及 9 800 個私營房屋單位），累計共額外增加了 36 350 個單位（21 090 個公營及 15 260 個私營房屋單位）。

<sup>5</sup> 短中期選項包括棕地發展、利用私人的新界農地儲備，以及利用私人遊樂場地契約用地作其他用途；中長期選項包括維港以外近岸填海、發展東大嶼都會、利用岩洞及地下空間、於新界發展更多新發展區，以及發展香港內河碼頭用地。

12. 在規劃和基建許可，以及不會對環境質素造成不能接受的影響的情況下，香港房屋委員會（房委會）與相關部門會繼續積極研究如何可以善用已物色及現有的公營房屋用地，在可行的情況下努力加快工程，以增加公營房屋的供應。房委會會定時公布公營房屋建設計劃<sup>6</sup>，政府亦會於每年向立法會房屋事務委員會匯報房委會與香港房屋協會的公營房屋建屋量（最近一次匯報在2018年12月<sup>7</sup>）。根據2018年9月的估算，在2018/19至2022/23年度的五年期內，預計房委會和香港房屋協會（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／綠置居單位和約26 300個其他資助出售單位。上述五年期的預計建屋量較過去四個五年期見持續增長。

13. 我們會繼續和社會各界緊密合作，致力按《長策》訂立的房屋供應目標增加各類房屋（包括公屋）的供應，以滿足不適切居所住戶的住屋需要。

#### 紓緩不適切居所住戶住屋困難的其他措施

14. 除致力增加房屋供應外，政府一直採取不同的措施，紓緩不適切居所住戶所面對的住屋困難。有迫切及長遠住屋需要而沒有其他可行方法及能力自行解決其居住問題的人士，可向社會福利署查詢相關福利服務或援助。社會福利署會就每宗個案進行評估，並為合資格人士向房屋署推薦「體恤安置」申請，以提早獲編配公屋。此外，符合資格的公屋申請者如希望提前獲編配公屋單位，亦可以考慮參加「特快公屋編配計劃」。

15. 政府各部門亦正在房屋、社會福利、社區支援服務等各方面，向低收入住戶提供適切協助。例如綜合社會保障援助（綜援）計劃已為那些在經濟上無法自給自足的人士提供安全網，以應付基本生活需要。綜援計劃下的受助人（包括公屋及私樓租戶）可獲發租金津貼，以支付居所的費用。政府亦已推出「在職家庭津貼（前身為「低收入在職家庭津貼」）和「鼓勵就業交通津貼」等恆常現金項目，為低收入住戶提供額外支援。

<sup>6</sup> 房委會的公營房屋建設計劃載於房委會網址：  
<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/forecast-public-housing-production/index.html>。

<sup>7</sup> 立法會 CB(1)219/18-19(03)號文件。

16. 另外，關愛基金分別於 2011 年 10 月及 2013 年 9 月至 2016 年 9 月推行「為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼」項目，為租住於私人樓宇而所付租金高於綜援計劃下獲發租金津貼最高金額的綜援住戶提供一次過津貼，以紓緩他們在週期性租金上升時所面對的經濟壓力。關愛基金在 2017 年 11 月再度推行為期兩年的津貼項目，並調整項目計算及發放津貼的模式，以有關綜援住戶租金津貼以上須付金額的 50%，或適用於有關租戶的租金津貼最高金額的 15% 作為每月津貼金額，以較低者為準。

### 其他協助不適切居所住戶的建議

17. 社會上有意見認為，政府可採取一些短中期措施（包括實施租務管制（租管）、提供租金津貼、全面開徵空置稅及興建過渡性房屋），協助不適切居所住戶。在《長策》的諮詢過程中，社會已就協助居住環境欠佳住戶的措施作出討論。政府綜合意見後，在《長策》闡述了有關分析<sup>8</sup>。政府認為，在房屋供求失衡和房屋土地資源緊張的情況下，這些措施未必能夠適時惠及不適切居所的住戶。以下各段詳細闡述政府的看法。

#### 租管和租金津貼

18. 租管（包括租金管制和租賃期規管）是極具爭議的議題。長策會作公眾諮詢期間曾探討有關議題，但社會對應否推行租管意見紛紜，並無共識。政府過去亦曾就租管進行詳細研究，探討香港過去實行租管的效果，以及海外的相關經驗，並於 2014 年 7 月向立法會房屋事務委員會作匯報<sup>9</sup>和聆聽社會人士的意見。經廣泛公眾諮詢，政府其後在《長策》闡述了對租管的看法。政府亦於 2018 年 6 月及 7 月出席立法會房屋事務委員會與福利事務委員會的聯席會議，再次聽取議員及公眾對租管的意見<sup>10</sup>。

---

<sup>8</sup> 請見《長策》第 6.10-6.18 段。

<sup>9</sup> 立法會 CB(1)1709/13-14(01)號文件。

<sup>10</sup> 立法會 CB(1)1052/17-18(01)號文件。

19. 本地和海外的實證研究均說明推行租管可能會出現連串預期之外的後果，有些更不利於該等措施原擬保障的租戶。這些預期之外的後果包括：出租房屋的供應減少；業主更嚴格挑選租客，使收入不穩定的人士、少數族裔人士、殘疾人士和其他弱勢社羣租住適切居所倍感困難；驅使業主作出一些抗衡租管影響的行為（包括調高首次租約的租金和向租客索取高昂雜費）；以及減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲。

20. 有建議指政府可以只針對某面積或租金水平以下的單位實施租管。不過，觀乎一些海外經濟體的經驗，如只針對個別市場實行租管（通常是針對價值較低的住宅物業），亦會對不受管制的市場帶來意料之外的影響。舉例來說，由於部分租客無法租到受管制的單位，他們可能被逼轉移至不受管制的市場中物色居所，導致後者的租金上揚。另一方面，部分海外經驗亦說明，由於管制措施主要針對某類樓宇而非某類租客，因此租管本身無法有效解決基層市民的住屋需要。一些海外經驗也指出，實施租務管制後，有意物色出租房屋的人士或難在公開市場成功租到單位，只能透過其他間接渠道獲取出租單位的資訊，而弱勢社群則通常較難獲得這些資訊。

21. 就租金津貼而言，我們擔心在當前房屋供應仍然偏緊的情況下，如政府向租客提供任何形式的租金津貼，業主很可能會上調租金，間接使政府所提供的租金津貼變成額外租金，租客未必能得到實質的幫助。另外，為部分租客提供恆常的租金津貼，可能會增加租住房屋的需求，使租金上升，令那些因各種原因無法獲得津貼的住戶承受進一步的加租壓力，加重他們的負擔。

22. 權衡利弊，政府認為在當前房屋供應仍然偏緊的情況下，推行租管和租金津貼可能帶來反效果，令廣大租客未見其利、先蒙其害，並不符合不適切居所住戶及社會整體利益。

## 全面開徵空置稅

23. 根據差餉物業估價署的數據，截至 2017 年年底，私人住宅物業的空置率跌至 3.7% 的低位，數字顯著低於 1997 年至 2016 年期間 5% 的長期平均空置率，顯示業主把物業空置的情況並不普遍。況且，在業主尋找買家或租客、議價或是翻新單位的過程中，難免會將物業空置一段時間，這是市場運作的必然現象。在空置率偏低的情況下，全面開徵空置稅未必能有效增加供應。

24. 相對於整體物業市場，政府特別關注由發展商持有的一手私人住宅單位的空置情況。因此，行政長官已於 2018 年 6 月底宣布將就空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」，以鼓勵一手私人住宅單位盡早推出市場。政府會修訂《差餉條例》（第 116 章），要求獲發佔用許可證達十二個月或以上的一手私人住宅單位的發展商，每年向政府申報單位狀況。如果這些單位在過去十二個月內，有超過六個月的時間並未作出租用途，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%）。政府現正積極籌備有關立法工作，並計劃在 2018/19 立法年度向立法會提交條例草案以修訂《差餉條例》。「額外差餉」會在有關修訂條例獲立法會通過並刊憲後生效。

## 過渡性房屋

25. 正如政府多次強調，要從根本扭轉房屋供求失衡的局面，長遠地解決房屋問題，治本的方法是持續穩定增加土地和房屋供應。另外，如行政長官在其 2017 年及 2018 年的《施政報告》中提出，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，增加過渡性房屋供應，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 and 社會資源，提供靈活、多樣的紓緩。

26. 為此，行政長官已於 2018 年 6 月 29 日宣布，運輸及房屋局轄下會成立一個專責小組，提供一站式的統籌支援，協助及促成更多由民間機構推動的過渡性房屋建議。專責小組由運輸及房屋局副局長領導，在諮詢相關的政策局和部門後，會給予適切項目所需要的支持，並會就相關的行政或法定程序提供意見和協助申請資助等。為應付相關工作，運輸及房屋局亦已增設五個額外職位，當中包括兩位項目總監。

27. 過渡性房屋專責小組，正在協助及促成十多個由不同民間團體倡議的項目，例如由香港社會服務聯會倡議於深水埗欽州街興建「組合社會房屋」，提供約 210 個單位。項目早前亦提交深水埗區議會作討論並獲支持。專責小組正審視數個其它建議的可行性，有需要時會向倡議者要求提供更多資料，並在合適的時間由倡議者公布細節。專責小組會持續商討在政策上如何拆牆鬆綁，增加過渡性房屋供應。

28. 與此同時，專責小組亦主動與地政總署搜尋可建過渡性房屋的選址，初步提供的選址分佈在本港不同的地區。我們已就土地目前情況、環境、交通、消防和基建設施等，徵詢相關部門的意見，並已陸續把相對可行性較高的選址資料交予非牟利機構進一步探討，及就過渡性房屋項目提供初步建議等。至於撥地申請和其他安排，專責小組會協調各相關的政策局和部門，並會按不同個案的特色作出靈活和合適的安排。

29. 就議員及持分者近日提出為過渡性房屋設立專項撥款的建議，民間機構發起的過渡性房屋項目安排各有不同。舉例而言，就資金需要方面，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，並一直獲香港公益金及社會創新及創業發展基金撥款資助運作費用。於深水埗南昌街私人土地上推行的「組合社會房屋計劃」亦已獲關愛基金撥款資助。運輸及房屋局會考慮有關為過渡性房屋設立專項撥款的建議，並會繼續按照民間項目的資助申請給予適切協助。

30. 另一方面，政府擬議設立一個支援非政府機構善用空置政府用地作社區、團體或其他非牟利用途的資助計劃，並於 2018 年 11 月諮詢了立法會發展事務委員會<sup>11</sup>。獲運輸及房屋局轄下專責小組給予政策支持，並以空置政府用地提供過渡性房屋的項目，亦可申請。

31. 另外，政府正重啟工廈活化計劃。新計劃其中一項措施是，如獲專責小組支持的過渡性房屋方案位於已經或即將整幢改裝以用作非工業用途的工廈（無任何樓齡限制）的部分或全幢，並在「商業」、「綜合發展區」、「其他指定用途」註明「商貿」和「住宅」地帶內，政府會彈性處理規劃、地契和樓宇設計規定，包括免收作過渡性房屋指定用途而須繳付的地契豁免書費用<sup>12</sup>。

## 結語

32. 總括而言，政府認為目前不適切居所住戶所面對的住屋困難的癥結，在於房屋供求失衡。要解決這個問題，持續增加土地和房屋供應方為根本之道。政府會繼續致力落實《長策》訂立的房屋供應目標，增加公營房屋的供應量，切實回應不適切居所住戶的住屋需要。

33. 請委員備悉文件內容。

**運輸及房屋局**  
**2019 年 1 月**

---

<sup>11</sup> 立法會 CB(1)190/18-19(04)號文件。

<sup>12</sup> 發展局已於去年 12 月向立法會發展事務委員會簡報工廈活化計劃的措施（立法會 CB(1)323/18-19(03)號文件）。