

2019年11月8日會議  
討論文件

## 立法會房屋事務委員會

### 《行政長官 2019 年施政報告》及《施政報告附編》 有關房屋事務的措施

行政長官於 2019 年 10 月 16 日發表其《行政長官 2019 年施政報告》（《施政報告》）。本文件旨在介紹《施政報告》和《施政報告附編》內中有關房屋事務的措施。

## 房屋政策

2. 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. 政府有決心並會繼續盡最大努力解決當前社會面對的房屋問題。就此，政府近年已推行多項房屋政策及措施，並取得實質進展。這些政策及措施包括—

- (a) 將 2019-20 至 2028-29 年度十年期的公私營房屋新供應比例，由 60：40 調整至 70：30（詳見第 16-17 段）；
- (b) 豐富房屋階梯，回應不同收入家庭的住屋需求（詳見第 18 段）；
- (c) 採取進一步政策及措施加快增加公營房屋供應（詳見第 19-20 段）；
- (d) 推出各項計劃以有效運用公營房屋資源（詳見第 21-25 段）；
- (e) 成立過渡性房屋專責小組推動發展過渡性房屋；和

- (f) 推出措施維持私人住宅物業市場健康發展（詳見第 26-31 段）。

## 《施政報告》的措施

4. 覓地建屋是長遠解決房屋問題的根本方法，要增加公營房屋供應致滿足市民需求，始終取決於增加土地供應的速度。覓地建屋需時，在達到提供足夠長遠土地供應目標前，《施政報告》中提出以下短、中期支援措施—

### 探討重建工廠大廈作公營房屋發展的可行性

5. 政府現時正進行的《消防安全（工業建築物）條例》的立法工作會改善 1987 年以前興建的舊工業大廈的消防安全標準。新法例將會適用於香港房屋委員會（房委會）轄下的六個工廠大廈共約 8 000 單位。房委會預計在新法例下，需要進行的相關消防安全改善工程的範圍甚廣，並且涉及高昂的費用，過程亦相當漫長，將無可避免影響租戶的營運。行政長官故邀請房委會藉機探討能否在適當條件及安排下，將個別工廠大廈用地改作公營房屋發展的可行性，特別是增加出租公屋供應。房委會在完成探討後，會適時公佈結果及建議。

### 加快出售「租者置其屋計劃」（「租置計劃」）

6. 租置計劃於 1998 年初推出，2005 年終止。現居於 39 個「租置計劃」屋邨尚未售出單位的租戶，仍可選擇購買他們居住的單位，現時平均定價約為評估市值的二折。39 個「租置計劃」屋邨共有約 180 000 單位，現時仍有約 42 000 (23%) 個未售出單位。行政長官建議房委會積極部署，加快出售這些單位以進一步滿足公屋租戶的置業訴求，同時解決租置計劃屋邨因混合業權而衍生的屋邨管理和維修問題。

7. 可考慮的方向可包括將每年約 1200 個從租置屋邨公屋租戶回收而來的單位<sup>1</sup>轉租為賣，售予綠表人士；和加大誘因吸引現居於租置單位的租戶購買其單位等。政府擬於明年第一季就加快出售的可行建議措施，諮詢事務委員會的意見，供房委會考慮。

### 盡快出售「居者有其屋計劃」（「居屋」）及「綠表置居計劃」（「綠置居」）單位

8. 自 2018 年 6 月新定價政策公布後，2018 年售出共約 7 000 個「居屋」和「綠置居」單位，而 2019 年則售合共約 8 600 個「居屋」和「綠置居」單位。

9. 應《施政報告》的建議，房委會會積極研究於 2020 年推售共約 12 000 個正在興建「居屋」及「綠置居」單位，以盡快滿足市民的置業訴求。一如以往，房委會會考慮項目是否已到達可售階段、地區分佈、選址的適合性等因素以決定推出那些項目作預售。根據經驗，預算房委會可於明年年初決定「居屋 2020」的預售項目，而於第四季可決定「綠置居 2020」預售項目。

### 增加白表居屋第二市場計劃（「白居二」）的全年配額

10. 近年「白居二」的超額申請率持續上升，由 2013 年首次臨時計劃的約 12 倍升至 2019 年「白居二」計劃的約 44 倍。由此可見，白表人士對自置居所的需求殷切。房委會已將 2019 年的「白居二」全年配額，由 2018 年的 2 500 個增加至 3 000 個。為進一步滿足更多白表人士的置業訴求，《施政報告》建議房委會在 2020 年考慮進一步增加「白居二」的全年配額。按以往安排，預期房委會會於明年第一季討論「白居二」需求程度和使用情況等及決定 2020 年的「白居二」全年配額。

---

<sup>1</sup> 在現行政策下，從租置屋邨回收而來的公屋單位，將會再編配予公屋申請者。

## 推出第二個「港人首次置業」（「首置」）先導項目

11. 市區重建局（市建局）去年在馬頭圍道成功推出首個「首置」先導項目。有鑑於市民對「首置」單位有殷切需求，而社會各界對「首置」的概念亦反應正面，政府決定透過出售一幅位於觀塘安達臣道的用地<sup>2</sup>，落實第二個「首置」先導項目，以測試由私人發展商提供「首置」單位的安排。政府會以賣地條款規定發展商在該用地作混合發展，除興建私人住宅單位外，亦須興建約 1 000 個「首置」單位，並以低於市價將「首置」單位售予政府指定的合資格人士。我們將會參考馬頭圍道先導項目訂定申請資格和轉讓限制。政府計劃在 2020 年第一季度推售有關用地，並公布項目詳情。

## 大幅增加過渡性房屋項目

12. 《施政報告》提出大幅增加過渡性房屋供應，協助有需要人士。截至 2019 年 9 月，已有約 620 個位於現有住宅樓宇的過渡性房屋單位供合資格人士入住。運輸及房屋局（運房局）轄下的過渡性房屋專責小組亦為已公佈的九個項目提供協助，可提供約 960 個單位。現時政府就一些較大規模的過渡性房屋項目的選址和可行性進行研究，其中包括由發展商借用的土地。視乎相關程序的進展，連同約 1 580 個已入伙及已公布的單位，我們預計可於三年間合共建造約 10 000 個過渡性房屋單位。而政府預留以資助過渡性房屋項目的費用亦由早前公布的 20 億元，相應增加至 50 億元。建議措施已定於 2019 年 11 月 4 日的事務委員會會議作討論。

## 其他

13. 為紓緩基層面對的困難，《施政報告》亦提出邀請關愛基金把原本為非公屋、非綜援的低收入家庭住戶提供的「一次過生活津貼」，於下個年度先後發放兩次。勞工及福利局局長會率領推出恆常現金津貼計劃的研究，預期可以在 2020 年年底前完成。運輸及房屋局會從房屋政策方面積極配合。

---

<sup>2</sup> 安達臣道用地原擬用作發展私人住宅，《行政長官 2017 年施政報告》公布已預留該幅用地推行「首置」先導項目。

14. 《施政報告》亦提出其他相關措施，其中包括要求市建局積極提供更多「首置」或其他類別的資助出售房屋單位，以及預留部分收回的公務員建屋合作社土地作興建公營房屋。發展局會跟進這些措施。此外，為協助首次置業人士，香港按揭保險有限公司已宣布放寬按揭保險計劃的樓價上限。政府已在立法會財經事務委員會交代有關事宜。

## 持續推行的政策及措施

15. 除了上述《施政報告》中的各項短、中期支援措施外，政府會繼續落實《長策》、完善房屋階梯、增加房屋供應、有效運用公營房屋資源及維持私人住宅市場的健康發展，務求協助更多香港家庭達到安居目標。

## 繼續落實《長策》

16. 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。政府會繼續致力在《長策》的基礎上增加公營房屋供應。

17. 政府目前正就下一個十年期(2020-21至2029-30年度)的房屋供應目標進行推算工作。我們擬於本年年底作公布，並計劃於明年年初向委員會匯報。

## 房屋階梯

18. 一個穩健的房屋階梯，既可為基層及低收入家庭提供住房安全網，也能讓經濟條件許可的人士在房屋階梯上拾級而上。政府會繼續努力完善房屋階梯，包括《施政報告》內的短、中期措施(上文第5至12段)。以下是房屋階梯中有關政府資助房屋的最新情況—

- (a) 公屋是為基層及低收入家庭確立已久的安全網。截至 2019 年 6 月底，家庭和長者申請約有 147 900 宗，其平均輪候時間<sup>3</sup>為 5.4 年；另外約有 108 200 宗配額及計分制下的非長者一人申請。即使近年政府及房委會已大力增加公營房屋供應，仍難以在短期內消化多年來累積的公屋需求。若公屋單位持續供不應求，平均輪候時間在未來仍有上升的壓力。我們認為積極覓地增加公屋供應，是縮減平均輪候時間的最根本方法。
- (b) 「綠置居」於 2018 年恆常化，一方面協助較有經濟能力的綠表人士循房屋階梯上移，另一方面騰出更多公屋單位予住屋需要較迫切的市民。房委會於 2018 年決定「綠置居」單位的售價折扣較上一期「居屋」銷售高 10%。「綠置居 2018」預售的 2 545 個單位已於 2019 年 6 月全部售出，售價將為評估市值的 42%。至於「綠置居 2019」，兩個分別位於柴灣及和青衣的項目合共提供 3 696 個單位，售價為評估市值的 49%，暫定於 2019 年底推售。
- (c) 行政長官在 2018 年 6 月公布修訂定價機制，令「居屋」售價與私人房屋市場脫鉤，改以申請人的負擔能力為基礎；及確保同一期出售計劃可負擔的單位數量由最少 50% 增加至最少 75%。「居屋 2018」的 4 431 個單位已於 2019 年 5 月全部售出，售價為評估市值的 52%。「居屋 2019」推售 4 871 個單位，售價為評估市值的 59%，已於 2019 年 5 月推出，今年稍後開始選樓。
- (d) 為回應中低收入家庭的置業訴求，房委會於 2013 年及 2015 年推出臨時計劃，把居屋第二市場擴展至白表買家；並於 2017 年將「白居二」恆常化，以回應中低收入家庭白表人士對資助出售單位持續和殷切的需求。房委會亦已將「白居二」的全年配額由 2018 年的 2500 增加至 2019 年的 3 000。

---

<sup>3</sup> 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（例如申請人尚未符合居港年期規定；申請人正等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請；申請人在獄中服刑等）。一般申請者（即家庭和長者申請者）的平均輪候時間，是指在過去 12 個月獲安置入住公屋的一般申請者的輪候時間平均數。

- (e) 「首置」的目標是在樓價持續高企的情況下，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。為盡早測試「首置」概念，政府在去年6月邀請市建局將其位於馬頭圍道的重建項目改作首個「首置」先導項目。市建局以評估市值六二折預售450個「首置」單位，申請數目超額45倍。所有單位已於今年6月售出。

### 增加公營房屋供應

19. 在豐富及完善房屋階梯的基礎上，政府一直努力增加公營房屋的供應，以達致房屋供應目標。根據2019年9月的預測，在2019/20至2023/24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100 700個單位，當中包括約74 700個公屋/「綠置居」單位和約26 000個其他資助出售單位(見下表)。

年度	總建屋量
2015/16 至 2019/20	89 200
2016/17 至 2020/21	87 800
2017/18 至 2021/22	97 700
2018/19 至 2022/23	101 000
2019/20 至 2023/24	100 700

20. 政府於2018年推出了下列政策和措施，務求能夠進一步加快增加公營房屋供應—

- (a) 在主要市區及新市鎮的選定發展密度分區內，在技術可行的情況下，容許公營房屋用地的住用地積比率可進一步提升一成至增加最多三成，以地盡其用，盡量增加短中期的公營房屋單位供應；
- (b) 改撥九幅私營房屋用地以發展公營房屋，預計可提供約11 000個單位。事實上，自2013/14年度開始計算，政府已將21幅原擬作私營房屋用地改撥作公營房屋用途；及

- (c) 修訂房協資助房屋項目的地價安排，讓房協以財政上可持續的方式繼續提供出租和資助出售單位，以及推行其高樓齡出租屋邨的重建計劃。

## 有效運用公營房屋資源

21. 在增加房屋供應的同時，促進公營房屋資源的合理及有效運用也十分重要。

### 「長者業主樓換樓先導計劃」

22. 為進一步促進資助出售房屋的流轉，政府已促成房協試行「長者業主樓換樓先導計劃」，讓房協轄下未補價資助出售單位的合資格長者業主，可在房委會或房協的第二市場出售其原有單位後，購買一個面積較小的單位。這計劃旨在讓合資格長者業主可選擇遷往更切合自己需要的資助出售單位（例如較接近子女的單位以便獲取支援和照顧），並同時騰出面積較大的資助出售單位予需要更多居住空間的合資格家庭。房協已於本年 10 月 14 日起接受申請。

### 「未補價資助出售房屋—出租計劃」（出租計劃）

23. 房協於 2018 年 9 月以先導形式推出出租計劃，協助正在輪候公屋的基層人士，在獲編配公屋前改善居住環境。在房協的先導出租計劃下，擁有單位十年或以上的業主，可將其未補價單位的一部分出租予公屋申請者。經檢討後，房協為出租計劃制定優化措施，包括讓業主可以選擇出租整個單位或只出租個別睡房予合資格的租戶，或將單位租予指定的非政府機構，再由該機構將單位轉租予合資格的租戶。房委會於本年 7 月通過以試行形式加入經優化的出租計劃，容許合資格的房委會資助出售單位業主亦可參與計劃。

24. 經優化的出租計劃會於本年 11 月 18 日起接受業主申請，而租戶的申請期將於 12 月展開。房委會和房協會於計劃推行後一年因應實施情況，考慮各方意見後為計劃作中期檢討。



## 長者寬敞戶全免租金試驗計劃

25. 為有效運用珍貴的公屋資源，房委會在本年 6 月 21 日決定推行一項試驗計劃，但凡 70 歲或以上全長者寬敞戶，在調遷至面積合適的單位後，可終生享全免租金。試驗計劃將於今年第四季實施，為期一年。房委會將在計劃期內分配 300 個單位予該計劃，並以先到先得方式編配。措施旨在提供一個免租的住屋選擇給全長者寬敞戶，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；同時亦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。

## 維持私人住宅物業市場的健康發展

26. 為維持私人住宅物業市場健康發展，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；另一方面則適時推出需求管理措施，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

27. 根據政府截至 2018 年年底就已知「熟地」上私人住宅項目的估計，2019 至 2023 年私人住宅單位的每年平均落成量約為 18 800 個，較過去五年（即 2014 至 2018 年）的每年平均落成量（16 100 個單位）增加約兩成。政府會繼續推出房屋用地，致力提供穩定的土地供應，回應社會各階層殷切的自置居所需求。

## 向空置的一手私人住宅單位徵收「額外差餉」

28. 政府於 2018 年 6 月 29 日宣佈建議修訂《差餉條例》，向空置的一手私人住宅單位徵收額外差餉，以鼓勵這些單位盡早推出市場。政府已於今年 10 月 23 日向立法會提交《2019 年差餉（修訂）條例草案》以供審議。

## 修改地政總署「預售樓花同意方案」

29. 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」，規定發展商不論通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。新規定於 2018 年 6 月 29 日生效，並適用於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。地政總署和一手住宅物業銷售監管局會繼續監察預售樓花活動，確保有關銷售活動符合新規定的要求。

## 需求管理措施

30. 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。面對本地樓價持續偏離經濟基調，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，確保樓市健康發展。

31. 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佔住宅物業交易總數的 0.9%，遠低於 2012 年 1 月至 10 月（即推出買家印花稅前）的 4.5%；同期短期轉售（包括確認人交易及 24 個月內轉售）的成交宗數佔交易總數的 1.1%，相比 2010 年 1 月至 11 月（即引入額外印花稅前）的 20% 大幅下降。另一方面，今年首九個月只有約 7% 的交易須繳付新住宅印花稅，遠低於 2016 年 1 月至 11 月（即推出新住宅印花稅前）約 26% 的住宅物業交易須繳付雙倍從價印花稅。在同期涉及香港永久性居民買家的住宅物業交易中，約 96% 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的 75% 顯著為高。上述數字反映需求管理措施在減少外來和投資需求方面成效持續顯著。政府現階段無意放寬或取消任何需求管理措施，並會繼續保持警覺，密切監察樓市動向和不斷變化的外圍形勢。

## 租務市場

32. 近期社會上就租務管制（租管）有不少的討論，有意見認為，政府將研究推出恆常現金津貼，為免有關津貼推高私人樓宇租金令租戶不能得益，政府應同步研究實施租管的可行性。政府認為日後推行恆常現金津貼計劃會否推高租金，以致需要考慮推行租管，將視乎領取現金津貼的資格準則（如是否與實際租金掛鈎）、發放模式和安排等，現時難以一概而論。有待政府完成有關恆常現金津貼計劃的研究，再作商議。

33. 歸根究柢，要解決因房屋供應不足而引致租金上升的問題，持續增加土地和房屋（特別是公營房屋）供應方為根本之道。政府會繼續致力在《長策》的基礎上增加房屋供應，切實回應市民的長遠住屋需要。

## 徵詢意見

34. 請委員察悉文件，並就本文件提供意見。

運輸及房屋局

2019年11月