

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)278/19-20(04)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

房屋事務委員會

2020 年 1 月 6 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。

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登入以下超連結瀏覽：<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 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。

諮詢文件提出的主要建議載於**附錄 I**，在諮詢期間收集到的意見摘錄載於**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 2018 年 12 月公布的房屋需求推算，2019-2020 年度至 2028-2029 年度這 10 年期的總房屋供應目標為 45 萬個單位，當中公營房屋/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 315 000 個單位和 135 000 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。政府當局在 2019 年 2 月表示，房屋儲備金滾存至 824 億元。⁶

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 一如 [2019-20 年度財政預算案](#)所公布，政府將於 2019-2020 年度至 2022-2023 年度這 4 個年度把房屋儲備金的結餘回撥到財政儲備，同時在財政儲備預留相同的數額作公營房屋發展之用，以表明政府對發展公營房屋的承擔不變。

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。

達致供應目標方面的表現

7. 委員對政府當局自長遠房屋策略制訂以來，在追趕供應目標方面的表現表示關注，並認為即使政府當局已把新房屋供應中公營房屋與私營房屋的比例調整至 70:30，在供應目標下仍可能持續出現不足之數。

8. 政府當局表示，為落實長遠房屋策略並促進香港持續發展，政府當局一直採取多管齊下的方式，持續穩定地增加土地供應。短中期方面，透過改劃約 210 幅用地和提升發展密度⁷，以及啟德發展區，合共可提供超過 38 萬個住宅單位。中長期方面，各個新發展區和新市鎮擴建項目，加上潛在的鐵路物業發展項目(包括小蠔灣車廠和八鄉車廠)，合共可提供超過 23 萬個房屋單位。⁸ 政府當局認為，若透過各項土地供應措施提供的土地資源可及時獲得作發展之用，將可達到就公營房屋所訂定的 10 年供應目標。

公營房屋供應

9. 委員察悉，政府當局推算 2018-2019 年度至 2022-2023 年度這 5 年期的公營房屋興建量約為 100 800 個單位，並質疑政府當局能否覓得全部所需用地，以興建餘下的公營房屋單位，從而達致長遠房屋策略所訂的 10 年供應目標(即 315 000 個單位)。部分委員建議，為趕上長遠房屋策略所訂的公營房屋供應目標，政府當局應改撥更多私營房屋用地以發展公營房屋，並要求香港房屋協會("房協")及市區重建局("市建局")協助增建公營房屋，以在短期內增加公屋及資助房屋的供應。

⁷ 行政會議於 2018 年 12 月同意，在技術上可行的情況下，容許將公營房屋用地(人口較稠密的港島北和九龍半島的公營房屋用地除外)的住用地積比率，進一步提升 10%至最高的 30%，前提是相關部門須就個別用地進行技術研究，確定採用較高地積比率的可行性及影響，並按既定程序在有需要時尋求城市規劃委員會的批准。

⁸ 立法會 [CB\(1\)688/18-19\(01\)](#)號文件

10. 政府當局表示，為落實長遠房屋策略所訂的建屋目標，發展局和規劃署一直與運輸及房屋局和房屋署保持緊密聯繫，以物色合適土地讓房委會/房協興建公營房屋。為進一步增加公營房屋供應，政府於 2018 年 6 月宣布決定將 9 幅私營房屋用地改撥作公營房屋發展用途，該等用地預計可提供約 11 000 個單位。其中一幅位於啟德的用地將撥予房協，以重建真善美村。至於其餘 8 幅用地，房委會及房協將各自在一幅位於啟德的用地及 3 幅位於安達臣道石礦場的用地，興建資助出售單位。政府將批予房協的 5 幅用地，合共可興建約 6 600 個單位。⁹

11. 政府當局進一步表示，市建局作為推動市區重建的法定組織，一直與房委會/房協維持適當的分工，由後者負責提供資助出售單位及公屋。市建局曾於 2015 年將 338 個位於啟德發展區並原先預留作"樓換樓"計劃用途的單位，改為資助出售單位。市建局亦在 2018 年應政府邀請，將其位於馬頭圍道的非合作重建項目，改為港人首次置業("首置")先導項目。該項目名為"煥然懿居"，450 個單位在 2019 年已悉數售出。2019 年 10 月發表的施政報告賦予市建局新任務，即因應"煥然懿居"的成功經驗，在其重建項目中積極地提供更多"首置"或其他類別的資助出售單位。政府會提供適當的資源，讓市建局繼續履行其市區重建的使命。

增加房屋土地供應

12. 委員認為，政府當局應善用現有的閒置土地或未被充分利用的土地，適時興建房屋。委員詢問，對於有關透過收回粉嶺高爾夫球場用地、改建空置校舍、發展棕地及郊野公園邊陲地帶，以增加房屋土地供應的建議，政府當局的立場為何。

13. 政府當局表示，現屆政府已盡最大努力覓地建屋。假設所有覓得的土地能順利如期推出作建屋之用，政府當局覓得的土地可供在 2019-2020 年度至 2028-2029 年度這 10 年期，興建約 248 000 個公營房屋單位。政府於 2019 年 2 月宣布全面接納土地供應專責小組就土地供應策略及土地供應選項提出的建議，並會採取多項具體措施，以落實土地供應專責小組所建議的 8 個值得優先研究及推行的土地供應選項，包括加快發展棕地、發展粉嶺高爾夫球場位於粉錦公路以東 32 公頃用地作房屋用途等。此外，政府當局現階段不會繼續尋求改變郊野公園邊陲地帶的土地用途。¹⁰

⁹ 立法會 [CB\(1\)205/19-20\(01\)](#)號文件

¹⁰ 立法會 [CB\(1\)688/18-19\(01\)](#)號文件

14. 就空置校舍而言，政府當局表示，若教育局無須再把個別空置校舍用作學校用途，會通知規劃署及其他相關部門(例如地政總署和房屋署)就相關用地進行檢討，以考慮將相關用地作其他合適的長遠用途。在等待重用有關空置校舍用地作預留用途期間，相關部門會在可行的情況下為空置校舍物色和安排臨時或短期用途，以有效運用土地資源。

提供過渡性房屋

15. 委員認為，增加過渡性房屋項目的數目，會有助增加短期或中期的房屋供應。與其單單促成非政府機構推行該等項目，政府當局應負起興建足夠過渡性房屋單位的責任，並邀請房委會、房協及市建局這些建屋經驗豐富的機構，協助提供過渡性房屋。

16. 政府當局表示，在運輸及房屋局轄下成立的過渡性房屋專責小組會繼續提供一站式的統籌支援，以促成推行過渡性房屋項目。在諮詢相關政策局和部門後，過渡性房屋專責小組會就適切項目給予所需的支持，並會就有關的行政或法定程序提供意見、協助申請資助等。一如 2019 年施政報告所述，市建局、房協、香港建造商會及其他機構將為參與過渡性房屋項目的民間團體，提供專業意見和項目管理支援。至於房委會，為達到長遠房屋策略所訂的相關供應目標，房屋署人員須承擔極重的責任，並有必要專注於推展公營房屋項目的工作。¹¹

私營房屋

幫助不適切住房的住戶的措施

17. 部分委員認為，房委會或需要時間提供足夠的公屋以應付需求，而政府當局應制訂措施，幫助居於不適切住房的家庭(包括分間樓宇單位的住戶)，因為該等家庭在輪候公屋之時面對私營房屋租金高企及租金經常增加的問題。他們詢問政府當局會否同時推行租務管制、提供租金津貼及引入空置稅，以保障該等租戶的利益，並紓緩該等租戶承受的單位租金壓力，而又不影響出租單位的供應。

18. 政府當局表示，各個政府部門一直在包括房屋、社會福利、社區支援服務在內等不同方面，向基層住戶提供適切協助。為進一步紓緩基層住戶面對的困難，2019 年 10 月發表的施政報告提出邀請關愛基金把原本為非公屋、非綜援的低收入家庭提

¹¹ 立法會 [CB\(1\)1112/18-19](#) 號文件

供的"一次過生活津貼"，於下個財政年度先後發放兩次，讓政府當局可以在 2020 年年底前完成推出恆常現金津貼計劃的研究。勞工及福利局局長會率領有關研究，而運輸及房屋局則會從房屋政策方面積極配合進行研究。¹² 政府當局認為，推行現金津貼計劃會否推高租金，以致需要考慮推行租務管制，視乎領取現金津貼的資格準則(例如有關津貼是否與實際租金開支掛鈎)、津貼發放模式及安排等而定，現時難以一概而論。在有關恆常現金津貼計劃的研究完成後，政府當局可就此事進行討論。¹³

19. 對於就住宅物業開徵空置稅，以增加出租單位的供應的建議，政府當局表示，根據差餉物業估價署的統計數字，香港私人住宅物業的空置率在過去數年一直維持在甚低的水平。截至 2018 年年底，有關空置率為 4.3%，低於 1998 年至 2017 年期間 5% 的長期平均空置率。如剔除在 2018 年落成的私人住宅單位，其餘單位截至 2018 年年底的空置率則為 2.8%。在私人住宅物業空置率甚低的情況下，政府當局認為全面開徵空置稅未必是有助增加房屋供應的有效措施。相對於整體私人住宅物業市場，政府當局更為關注發展商擁有的一手私人住宅單位的空置情況，並已建議修訂《差餉條例》(第 116 章)，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。¹⁴

限制香港境外人士購買住宅物業

20. 鑒於香港市民對房屋的殷切需求，委員詢問，政府當局會否考慮引入措施，限制香港境外人士購買及投資住宅物業。

21. 政府當局表示，為應對物業市場過熱的情況，政府自 2010 年以來推出多輪需求管理措施，當中包括在 2012 年 10 月推出買家印花稅和在 2016 年 11 月推出新住宅印花稅。根據有關措施，非香港永久性居民(包括所有公司)取得本地住宅物業，須繳付買家印花稅及新住宅印花稅(兩者稅率均劃一為 15%)，即合共須繳付 30% 的印花稅。根據稅務局的統計數字，2019 年首 3 季涉及非本地個人和非本地公司買家的交易數目，只佔住宅物業交易總數的 0.9%，低於 2012 年 1 月至 10 月(即買家印花稅推出前)的 4.5%。政府當局認為，需求管理措施對管理外來需求依然有效。¹⁵

¹² 立法會 [CB\(1\)205/19-20\(01\)](#) 號文件

¹³ 立法會 [CB\(1\)32/19-20\(01\)](#) 號文件

¹⁴ 立法會 [CB\(1\)139/19-20\(02\)](#) 號文件

¹⁵ 立法會 [CB\(1\)271/19-20\(01\)](#) 號文件

重建高樓齡公共租住屋邨

22. 部分委員認為，石硤尾邨、和樂邨、葵盛西邨等高樓齡公屋屋邨殘舊，而且有關用地的地積比率尚未用盡。政府當局應考慮落實重建該等屋邨，以增加中長期的房屋供應及改善舊屋邨居民的居住環境。當局亦應制訂重建高樓齡公屋屋邨的時間表。

23. 政府當局表示，重建計劃雖然在長遠而言可增加公屋供應，但會即時減少可供編配予輪候公屋人士的單位數目，因為原本可供編配予公屋申請人的單位，須用於安置受重建影響的租戶。儘管在重建工作完成後會增加單位供應，有關工作往往需時數年方可完成，因而會令公屋申請人的輪候時間延長。鑒於目前市民對公屋需求殷切，加上公屋輪候時間甚長，進行大規模的重建計劃並不可取。房委會會繼續按 2011 年制訂的"重建高樓齡公共租住屋邨優化政策"，就重建個別屋邨與否作出考慮。¹⁶

近期發展

24. 政府於 2019 年 12 月 18 日發表長遠房屋策略 2019 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 2020-2021 年度至 2029-2030 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 (210 000 個公屋單位/ 綠表置居計劃("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

¹⁶ 根據該政策，房委會會基於 4 項基本原則考慮是否重建個別屋邨，即樓宇的結構狀況、修葺工程的成本效益、重建屋邨附近是否有合適的遷置資源，以及原址重建的潛力(立法會 [CB\(1\)388/18-19\(03\)](#)號文件)。

¹⁷ 有關文件(立法會 [CB\(1\)278/19-20\(03\)](#)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>。

25. 根據報告，假設政府就公屋/綠置居/其他資助出售單位覓得的所有土地能如期推出作房屋發展之用，在 2020-2021 年度至 2029-2030 年度這 10 年期的預計公營房屋興建量約為 272 000 個單位。

最新情況

26. 政府當局將在 2020 年 1 月 6 日的事務委員會會議上，向委員簡報長遠房屋策略 2019 年周年進度報告。

相關文件

27. 相關文件一覽表載於**附錄 III**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2019 年 12 月 31 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 號文件(01) 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)

委員會	會議日期	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年周年進度報告"提供的文件 (立法會 CB(1)388/18-19(03)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)1112/18-19 號文件)