

2021年7月14日的立法會會議 「改革房屋政策，解決住屋問題」議案

進度報告

目的

2021年7月14日的立法會會議上，由謝偉銓議員動議，經柯創盛議員修正的「改革房屋政策，解決住屋問題」議案獲得通過。議案全文見附件。經諮詢發展局及環境局後，現向議員匯報相關工作進度。

進度

2. 房屋短缺是當前社會最關注的課題。政府一直決心盡最大的努力解決房屋問題，為不同收入的家庭提供適切居所。本屆政府的房屋政策有四個元素：強調政府有不可或缺的角色；促進置業；專注土地供應；以及善用現有資源支援長期輪候公共租住房屋（公屋）的家庭。

房屋供應目標

3. 現屆政府一直持之以恆供應土地，竭力增加房屋供應。政府已覓得約350公頃土地，可在未來十年（即2022-23至2031-32年度）興建約330 000個公營房屋單位，比去年公布的數字略高，足以滿足該十年期預計的301 000個公營房屋單位的需求。政府會於今年底發表的《長遠房屋策略》（《長策》）2021年周年進度報告中交代詳情。預計現屆政府五年任期內的公營房屋建屋量可達96 500個單位，較對上五年增加30 000個單位。

4. 《長策》的長遠房屋需求推算模型，是在四個因素下，即住戶數目淨增長、受重建影響的住戶、居住環境欠佳的住戶及其他因素，按年推算未來十年期內的房屋需求。《長策》的十年房屋供應目標是為滿足未來十年的房屋需求而制訂，涵蓋公私營房屋。若要把公屋「三年上樓」的政策目標與《長策》的房屋需求推算掛勾，重點在於把需求（繼而房屋供應目標）推前，以達至三年上樓；概念上並非不可行。然而，目前我們所面對的實況是，十年內每年的房屋供應取決於土地供應的多寡和時間，以及個別項目的情況；而未來十年的預計公營房屋供應量主要落在十年期的較後部分。因此，在現時的情況下，我們會繼續依據《長策》的方法推算房屋需求。

5. 至於何時可達到公屋平均三年獲首次編配的目標，由於每年會出現的新登記公屋申請數目存有變數，而且一般申請者獲得首次單位編配的時間亦受多個因素影響（例如申請者的地區選擇是否與該區的公屋供應相符等），因此難以準確推算何時可達到平均三年獲首次編配。然而，隨著未來的土地供應增加，可以興建更多公營房屋單位，我們預計在十年後可望改善公屋平均輪候時間。無論如何，政府和香港房屋委員會（房委會）會繼續努力，務求盡快編配更多單位予公屋申請者。

土地供應

6. 政府一直積極推進各項有關增加土地供應的工作。當中，《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》（《香港 2030+》）的最終報告已於 2021 年 10 月 8 日公布。因應《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和 2035 年遠景目標綱要》（《十四五規劃綱要》）及粵港澳大灣區發展，並考慮到市民期望享有更佳居住環境，發展局已更新了三大類土地用途的土地需求預測，即房屋、經濟用途，以及政府、機構及社區設施、休憩用地和運輸

基建。最終的估算顯示，由 2019 至 2048 年，整體土地需求約為 6 200 公頃¹。

7. 《香港 2030+》亦採用多管齊下的土地供應策略，預計土地供應達 7 300 公頃，足以滿足同一時期的 30 年間預計所需的土地供應。此估算供應包括約 3 200 公頃由多項正進行或相對處於較後期規劃階段的土地發展項目所產生，以及中至長期約 4 100 公頃的可能供地項目。這足以應付中長期土地短缺，同時亦預留空間，應對未來數年不斷轉變的情況。

8. 此外，發展局現正／將會進行各個研究，包括新田／落馬洲發展樞紐、新界北新市鎮和文錦渡、洪水橋／厦村新發展區、古洞北新發展區等，探討不同的發展機遇。發展局亦會繼續推進有關收回土地、發展岩洞、加快市區重建等各方面的工作，以期進一步增加土地供應。

人均居住面積

9. 政府積極覓地和造地當然是希望改善市民的居住質素，包括環境和空間。雖然政府已努力增加房屋供應，但香港整體可作公共房屋發展的資源仍然有限。因此，我們必須按緩急先後善用土地資源。目前，我們最迫切需要處理的是公營房屋供應短缺的問題。我們必須先利用有限的土地資源興建更多公營房屋單位，讓輪候公屋已久的申請者能夠盡快獲得編配上樓。

¹ 此估算數字較 2016 年的初步估計約 4 800 公頃高出不少，原因是政府採用了一個願景帶動、具前瞻性及創造容量的方式來作出估算，並有以下假設：

- (a) 當計算新增 100 萬個單位所需的整體土地供應時，假設居住空間獲得改善，即人均居住面積為 20 平方米／215 平方呎（假設居住空間增加 10%）及 22 平方米／237 平方呎（假設居住空間增加 20%）；
- (b) 顧及由《十四五規劃綱要》及《粵港澳大灣區發展規劃綱要》所產生經濟機遇而帶動對額外土地需求的大幅上升。其中假設例如用作推廣科學、創新科技相關行業的發展需要最少 340 公頃用地；以及
- (c) 提升政府、機構及社區設施、休憩用地及運輸基建的供應目標。例如人均休憩用地增加至 3.5 平方米／38 平方呎，高於 2016 年採用的 2.5 平方米／27 平方呎之假設目標以及實際供應之 2.7 平方米／29 平方呎。

10. 長遠而言，待土地和房屋供應到位，公屋平均輪候時間大幅縮短後，我們可適時探討及全盤考慮能否及如何進一步提升公屋租戶的居住空間。

公屋租金

11. 公屋是為低收入家庭確立的安全網。《房屋條例》第 16A 條訂明現行的公屋租金調整機制，房委會按此機制每兩年檢討及調整公屋租金。租金調整機制以租戶收入為調整基礎，房委會須按該次租金檢討中公屋租戶收入指數的變動調整公屋租金。收入指數由政府統計處處長所編製。視乎收入指數的變動，租金可加可減：上調租金設有 10% 的「封頂」安排，下調租金時則不設下限。另外，《房屋條例》亦訂明，房委會可按其認為適合的期間，減免租戶的租金。上述機制一方面確保租金的調整幅度能符合公屋租戶的負擔能力，另一方面亦為房委會提供足夠彈性，適時為公屋租戶提供適切的援助。

12. 因應 2019 冠狀病毒病疫情對整體社會經濟造成衝擊，以至對公屋租戶所帶來的影響，在平衡公屋租戶的負擔能力，以及房委會的財務健康和可持續發展後，房委會在去年 7 月調整公屋租金時，亦通過為公屋租戶在去年 9 月及今年 9 月分別提供一個月的租金寬免。

居家安老及長幼共融

13. 政府在努力覓地建屋的同時，一直盡力照顧公共屋邨居民的生活需要，提升他們的生活質素。為了照顧長者家庭的住屋需要，現行公營房屋政策有不少優先措施。在編配公屋方面，房委會設有多項長者申請者優先資格的租住公屋計劃。單身長者可申請高齡單身人士優先配屋計劃；與家人同住的長者可選擇以一般家庭身份申請天倫樂優先配屋計劃。購買資助出售單位方面，資助出售單位的銷售計劃中亦設有「家有長者優先選樓計劃」。

14. 房委會一直不遺餘力在公共屋邨締造長者友善社區。現時新建屋邨均採用通用設計，設有無障礙設施，方便長者及輪椅使用者。舊屋邨方面，房委會一直免費為長者租戶進行所需的調適或改裝工程。在有需要時，房委會會徵詢物理治療師甚或醫生的意見為長者提供適切的支援。

善用公屋資源

15. 政府和房委會明白確保珍貴的公屋資源用得其所的重要。就富戶政策而言，為了將公屋更聚焦地分配給住屋需要較迫切的人士，房委會於 2017 年實施經修訂的富戶政策，若公屋住戶的家庭入息超過現行公屋入息限額 5 倍，或家庭總資產淨值超過現行公屋入息限額 100 倍，便需要遷離他的公屋單位；在香港擁有住宅物業的公屋住戶，則不論他的家庭入息或資產水平為何，都需要遷離其公屋單位。現時的安排可以有效地將有限的公屋資源用於有真正需要的人士及家庭。

16. 此外，在香港並無擁有住宅物業，但家庭入息超過現行公屋入息限額 2 倍但不高於 3 倍的住戶，須繳交倍半淨租金另加差餉；家庭入息超越現行公屋入息限額 3 倍但不高於 5 倍的住戶，則須繳交雙倍淨租金另加差餉。

17. 寬敞戶政策方面，房委會一直透過要求居住面積超出標準的寬敞戶遷往其他合適的公屋單位，從而收回較大的單位重新編配予人數較多的輪候公屋家庭或擠迫戶。過去 5 年，房委會平均每年處理約 2 200 宗個案。除此以外，房委會亦於 2019 年 12 月推出措施，如所有家庭成員均年滿 70 歲的全長者寬敞戶選擇調遷至面積較小的公屋單位，可享有終身全免租金。截至 2021 年 8 月底，房委會共批出約 430 宗申請，當中 110 戶已接受編配。我們相信以上的政策，切合社會對確保公屋資源得以有效運用的期望。

重建高樓齡公共屋邨

18. 房委會一直按既有政策及實際情況²，檢視並考慮是否重建個別舊屋邨。根據以上原則，房委會已在過去十年完成 12 項公屋重建項目。現正推展的重建項目共有 8 個，當中三個項目為重建公共屋邨，即白田邨（較舊部分）、美東邨（較舊部分）及華富邨，將提供合共約 21 600 個單位。另外亦會清拆石籬中轉房屋作公營房屋用途，預計可提供約 1 600 個單位。餘下四個項目則涉及重建房委會轄下的工廠大廈，即火炭的穗輝工廠大廈、九龍灣的業安工廠大廈、長沙灣的宏昌工廠大廈及葵涌的葵安工廠大廈，作公營房屋用途。預計重建後可提供共約 4 800 個單位。

19. 有見西環邨及馬頭圍邨將有合適的遷置資源，以及原址重建有潛力供應更多單位，行政長官在《2021 年施政報告》邀請房委會研究在合適條件下重建這兩個樓齡約六十年的舊屋邨，並爭取把周邊土地納入重建地盤，讓這兩幅難得的市區用地可多建公營房屋單位，滿足市民訴求。初步估計，重建後兩個屋邨可合共提供約 5 000 個單位。

豐富房屋階梯

資助出售單位

20. 我們一方面增加購買資助出售房屋單位的選擇以豐富房屋階梯；另一方面在 2018 年修訂資助出售房屋定價政策，將這些單位的售價與私樓市場脫鉤，並將「綠表置居計劃」（綠置居）及首置單位的定價以居者有其屋計劃（居屋）為基礎。基於上述修訂，在「居屋 2018」下出售的典型單位售價下調約 26%。直至目前為止，約 16 300 個居屋單位已按經修訂的定價政策出售。

² 房委會一直按其政策和四個基本原則，包括樓宇的結構狀況、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，就實際情況謹慎考慮是否重建個別屋邨。重建屋邨長遠而言或可增加公屋供應，但大規模重建會動用大量本來可以編配有迫切住屋需要家庭的公屋單位，用作安置受重建影響的公屋居民，不但即時減少公屋供應，亦延長正等待上樓家庭的輪候時間。

21. 除了讓資助出售單位的定價為買家更能負擔，房委會亦要確保較有置業需要的申請者，可以在選樓時享有較高優次，達致有效運用房屋資源。就此，房委會於每個銷售計劃開售前，制訂相關銷售細節，包括不同類別申請者的選樓優次。以房委會於今年3月通過的「綠置居 2020/21」銷售安排為例，申請者的選樓優次依次為：受房委會已公布清拆計劃影響的家庭申請者、家有長者優先選樓計劃的家庭申請者、其他家庭申請者、受房委會已公布清拆計劃影響的一人申請者，最後為一人申請者。現時的選樓優次，在公營房屋供應仍然緊絀的情況下，大致能平衡各方期望。

22. 房委會在未來會繼續密切留意資助出售單位的銷售情況和適時檢視資助出售單位的政策。

重推租者置其屋計劃

23. 我們明白有市民希望房委會重推租者置其屋計劃（租置計劃），讓現時39個租置計劃屋邨以外的公屋租戶都可以透過購買他們現居的單位而置業。但正如《2021年施政報告》提到，基於公屋資源須公平分配的考慮，我們不能輕言重推租置計劃，把住戶租用的單位變為可承繼或出售的資產。為加快出售現有39個租置計劃屋邨中的未售單位，以進一步滿足公屋租戶的置業需求，房委會通過將從租置計劃屋邨回收而來的單位於居屋和綠置居銷售計劃中，出售予合資格的綠表申請人。第一批815個租置計劃回收單位在「綠置居 2020/21」下推售；合資格申請者於2021年10月29日開始獲邀選樓。

港人首次置業(「首置」)先導項目

24. 政府亦推出「首置」先導項目，以豐富房屋階梯，切合不同收入家庭的需要，並賦予市區重建局（市建局）新任務，在其重建項目中，積極提供更多首置單位。除了於馬頭圍道的首個「首置」先導項目「煥然懿居」（493個單位），政府正推展三個「首置」項目，包括毗鄰「煥然懿居」的市

建局重建項目、一幅位於安達臣道並已成功招標的私人住宅用地，以及市建局有份參與的大坑西邨重建計劃，合共提供超過 3 000 個首置單位。

私營房屋

25. 私營房屋方面，政府一直致力維持私人住宅物業市場的健康發展。除積極開拓土地，加快土地平整以至基礎建設，增加土地及房屋供應外，政府亦運用需求管理措施（包括額外印花稅、買家印花稅及新住宅印花稅）穩定住宅樓市。現時住宅物業供應仍然緊張，整體住宅物業價格亦處於一般市民難以負擔的水平。根據差餉物業估價署最新資料顯示，2021 年第二季的按揭供款與私人家庭入息中位數比例（即置業負擔比率）高達 75%，比 2021 年第一季的 74% 為高，亦遠高於過去 20 年的平均值 47%。所以，我們認為現時沒有條件撤銷住宅物業的需求管理措施。政府會一如既往，繼續留意住宅物業市場情況和參考相關指標，適時採取合適的措施回應市場變化。

26. 在現行的新住宅印花稅機制下，近親（包括配偶、父母、子女或兄弟姐妹）之間的買賣或轉讓住宅物業，如買方或承讓方代表自己行事，只須按較低的第 2 標準稅率繳付從價印花稅，而不須繳付新住宅印花稅。政府提供近親轉讓的豁免，是希望盡可能在實施需求管理措施的同時，照顧近親之間在轉讓物業的實際需要。事實上，近親轉讓涉及很多近親之間的財產處理，包括持有物業的近親因為年紀、健康、婚姻狀況等各種原因要轉讓物業。再者，就近親轉讓施加任何新限制將十分複雜和具爭議性，亦可能會大大加重真正有需要置業人士的負擔。政府認為現行的近親轉讓豁免安排能在保障需求管理措施的成效和照顧市民的實際置業需要之間取得適當平衡。

過渡性房屋

27. 為改善居於不適切居所家庭的生活，現屆政府推出過渡性房屋、現金津貼試行計劃，以及立法訂立「劏房」租務管制三項突破性舉措。過渡性房屋方面，截至 2021 年 10 月，政府已覓得可提供超過 15 000 個過渡性房屋單位的土地。當中有 1 306 個已落成，逾 4 400 個正在動工興建，可提供逾 9 900 個單位的多個項目已展開諮詢、採購或招標程序。就政府於 2020 年年中設立的「支援非政府機構推行過渡性房屋項目資助計劃」，截至 2021 年 9 月，已批出 24 個項目，涉及資助金額 55.96 億元。另外，政府亦於 2021 年 4 月推出先導計劃，從關愛基金撥款 9,500 萬元支持非政府機構把約 800 個酒店和賓館房間用作過渡性房屋。截至 2021 年 9 月，六個項目共獲批資助約 7,200 萬元，以提供 576 個單位。

28. 過渡性房屋體現了民商官三方合作，我們已把供應目標由 15 000 個單位進一步上調至 20 000 個單位，以及將支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃的資助額增至 116 億元，務求讓輪候公屋多時、居於不適切居所的市民，改善居住環境和生活。運輸及房屋局的過渡性房屋專責小組正與不同非政府機構審視在多幅政府及私人閒置土地發展過渡性房屋的可行性。

29. 過渡性房屋是短期的紓緩措施，屬過渡性質，供應時間及數量可能在不同時間有所變化；而房屋階梯上的各階層都屬長遠而穩定的住屋選擇。因此，不宜將過渡性房屋納入長遠房屋階梯。

重組政策局

30. 重組政府決策局以切合施政重點和社會期望有其必要性。《2021 年施政報告》初步認為重組可採納以下的方向：

- i. 分拆運輸及房屋局（運房局），讓這兩大政策範疇可獲得更專注的高層領導；及
- ii. 研究分拆後的房屋局和負責土地發展和工務的發展局有否理順的空間，以加快房屋用地供應。

審批發展項目的效率

31. 除了物色到可建屋的土地，我們也要加快和精簡發展程序，房屋供應才能如期到位。為此，發展局擴大了轄下精簡發展管制督導小組的組成和工作範圍，包括納入發展局以外的審批部門，以便更全面地檢視政府和私營項目的發展審批程序，及理順各個決策局之間與發展相關的規定。除了加快行政程序外，發展局亦正檢討能否及如何精簡或加快提出規劃申請、道路刊憲、收地等多個法定程序。檢視的主要方向包括縮短法定程序（例如縮短完成改劃程序所需的法定時間）、避免重覆處理（例如處理不同條例下就相同項目提出相類的反對意見）、盡量同步進行不同程序（例如容許在制訂土地用途期間進行填海），以及理順相關安排（例如要求對土地有控制權的人方可提出改劃申請）。發展局計劃在2022年上半年就具體建議諮詢立法會，並爭取同年提出立法修訂建議。

總結

32. 開拓土地、建造房屋是解決香港房屋供求失衡的最根本方法。政府會繼續透過多管齊下的方針，積極覓地建屋，加快、加大供應，並同時致力善用現有房屋資源，協助居住在不適切居所的居民，改善市民的居住環境和生活質素。

運輸及房屋局

2021年11月

2021年7月14日的立法會會議

謝偉銓議員的 “改革房屋政策，解決住屋問題”議案

經柯創盛議員修正的議案

鑒於住屋問題長期困擾市民，本會促請政府全面改革香港的房屋政策，切實解決市民的住屋問題，從而為他們改善居住環境及提升生活質素，具體建議包括：

- (一) 制訂人均居住面積指標，讓港人‘住大啲、住鬆啲’，並將指標納入《長遠房屋策略》（‘《長策》’）；
- (二) 制訂住屋開支佔家庭入息比例指標，使公私營房屋的樓價和租金維持在合理及可負擔的水平；
- (三) 優化置業階梯，包括改革資助出售房屋的抽籤制度，讓中產階層、單身人士及青年人也看得見‘上車’的希望；
- (四) 檢討公屋富戶及寬敞戶政策，並研究引入租金較高的資助出租房屋；
- (五) 積極應對人口及樓宇老化問題，鼓勵居家安老及長幼共融，以新思維加快舊區重建；
- (六) 重組政府架構下的房屋、土地、運輸及環保政策範疇，並加強政府作為‘促進者’的角色，以提升覓地建屋及審批發展項目的效率；
- (七) 為《長策》制訂明確的房屋政策目標，包括將過渡性房屋納入住屋階梯、落實公屋‘三年上樓’的目標及協助市民置業等；
- (八) 修改《長策》中公營房屋的供應量目標，並將此與‘三年上樓’的目標掛鉤；
- (九) 於《長策》周年進度報告中，公布各項土地發展計劃及房屋發展計劃的進度，並交代計劃延誤或超支的原因；
- (十) 研究修改及重新推出租者置其屋計劃；及

(十一) 調整現行物業印花稅，在堵塞潛在‘假首置’避稅漏洞的同時，減輕真正首次置業者負擔。