



2018年9月11日

對 2018 年《施政報告》

# 土地房屋的期望



# 目錄

1	應修訂《長遠房屋策略》公私營房屋比例	P. 3
2	為恢復公屋“三年上樓”訂出時間表	P. 4
3	過渡性房屋應納入為房屋階梯之中	P. 4
4	為輪候公屋逾三年的申請者提供津貼支援	P. 5
5	推動“租務管制”諮詢工作	P. 6
6	優化資助房屋階梯	P. 6
6.1	居屋應與私人市場分隔	P. 6
6.2	調整“白居二”單身人士配額比例	P. 7
6.3	增加未補價資助出售房屋的流轉性	P. 7
6.4	釐定居屋與綠置居的關係	P. 7
6.5	設立居屋申請資格下限	P. 8
6.6	為“白居二”業主重新提供按揭還款保證期	P. 8
6.7	確保出租公屋供應目標不變	P. 8
6.8	研究放寬首次置業措施	P. 9
7	透過私人發展商力量協助增加公營房屋供應	P. 9
8	成立常設性的土地供應專責小組	P. 9
9	房屋與土地政策局應恢復合併	P. 10
10	檢討公屋租金調整機制	P. 10



# 前言

新一屆政府上任後，過去積壓下來的房屋問題每況愈下，公屋平均輪候時間大幅上升至最新公佈的 5.3 年，繼續創 18 年以來的新高，升勢預計持續下去，輪候公屋的申請宗數，包括一般家庭及非長者一人申請者合共 26.9 萬宗，仍然維持高水平。未來五年公營房屋供應量平均每年約 2 萬間，與《長遠房屋策略》所建議的 2.8 萬間，少 30%。供求失衡情況未見改善；截至今年 7 月，差餉物業估價署顯示，本港私人住宅售價指數已連升 28 個月，並連續 21 個月創新高，租金指數亦不斷上升，市民上樓“無期”，買樓“無力”，租樓“無奈”，陷入“三無”境地。

為配合去年《施政報告》提出“重建置業階梯”的施政目標，政府建議把“綠置居”及“白居二”計劃恆常化，並提及未來新建公營房屋，應以更多“綠置居”取代出租公屋，說法令人憂慮，對於冗長的輪候公屋時間無欸雪上加霜。總體上，公營房屋問題未有改善，重建置業階梯成效亦不彰。及至今年回歸前夕，政府提出了多項房屋新政策，顯示了對解決公營房屋問題的決心及承擔，包括調撥 9 幅私營房屋土地作公營房屋之用、改變資助出售房屋的定價機制，成立專責小組統籌過渡性房屋計劃等，本會非常支持，相信可為現屆政府踏入施政的第二年，作了一個好開始。

本會對於香港未來房屋發展，有以下八點願景：

- 協助基層市民於合理時間內獲“上公屋”的機會，滿足基層住屋需求；
- 為未能適時“上樓”的基層，提供住屋援助措施；
- 建立向上流動的房屋階梯；
- 為未能負擔私人樓宇的市民，提供可負擔的資助出售房屋；
- 房屋階梯應更聚焦不同市民的需要，更好地分配房屋資源；
- 房屋應回復安居為本的目標，減低商品化炒賣機會；
- 以香港人住屋需要為優先考慮；
- 逐步改善樓宇及住屋質素，締造宜居的環境。

對於今年度的《施政報告》，我們提出以下建議：

## 1. 應修訂《長遠房屋策略》公私營房屋比例

去年底，政府公佈了《長遠房屋策略》，繼續維持未來十年的房屋需求目標為 46 萬間，公私營房屋比例亦維持在六四之比。唯未來五年，公營房屋供應量既不達標，公私營房屋比例也未符《長策》建議的六四比，《長策》可謂名存實亡。政府在新的房屋政策中，把 9 幅位於九龍城啟德及觀塘安達臣道的私營土地，撥作公營房屋發展，約可增加 1 萬個單位，可令公私營比例略調整至 54 比 46，但距離六四比仍有差距。

本會期望，政府能繼續透過調撥私營土地，以補充公營房屋的短缺。長遠而言，本會建議應該進一步調高公私營房屋比例至七三之比，在公營房屋的供應上作出更大的承擔。因應政府修訂資助出售房屋的定價機制，包括首置盤、居屋、綠置居等售價較過去的為低，必然刺激更多市民對資助出售房屋的訴求，我們同意應增加《長策》建議每年 8,000 間資助出售房屋的目標，由六四比調高至七三比的目標中，把增加的公營房屋供應量主要撥作興建資助出售房屋，既保留置業的元素，以較市值為低的售價讓更多市民可負擔，同時也可以透過讓部分“綠表”家庭購買單位後，收回公屋單位再行編配，促進房屋的流轉，但前提須不影響出租公屋的供應量。

此外，亦有意見認為，把更多私人土地調撥興建公營房屋，對於私人發展商無疑會造成土地需求的壓力，或許會迫使發展商著手研究動用更多手上的土地儲備，從而釋放更多土地的潛力，若果如是，對於增加整體房屋供應相信會是好事。

## 2. 為恢復公屋“三年上樓”訂出時間表

自 2014 年 3 月底，房委會公佈公屋平均輪候時間已達到 3 年，首度觸及“警戒線”，其後輪候時間不斷延長，至今已達到平均 5.1 年，升勢持續，恐突破 6 年。根據房委會資料顯示，目前有 15 萬宗包括一般家庭及長者一人申請者，長者一人申請者的平均輪候時間更上升至 2.9 年，成為了另類“三年上樓”的情況。

自 2013 至 2017 年期間，公屋一般申請者的新申請宗數，平均每年約為 2.5 萬宗；唯目前公屋實質供應量平均每年只得 1.5 萬間；綜合數字分析，若要未來十年消化公屋輪候人龍，以及抵銷新申請宗數的增長，至少每年公屋的實際供應量須由目前的 1.5 萬間，大幅上升至不少於 4 萬間，每年平均額外增加 2.5 萬間，約增加 1.6 倍，當中未有計及非長者一人申請及舊邨重建的須要。本會建議，根據整體供應及需求的考慮，政府及房委會應訂出時間表，提出恢復“三年上樓”的目標時間；本會亦留意到，在不少公屋發展項目中遭受到地區持份者的反對，建議透過訂立恢復“三年上樓”目標，以爭取社會各界對政府在覓地、改劃及建屋的支持及配合，讓社會共同承擔建屋安民的責任。

## 3. 過渡性房屋應納入為房屋階梯之中

整體房屋供應量不夠，出租公屋的供應短缺尤甚。早前政府宣佈在運房局轄下成立專責小組，統籌支援協助及促成更多過渡性房屋，本會對此表示支持。目前公屋輪候時間愈拉愈長，“三年上樓”目標亦愈來愈遠，在中長期相信也難以有所改變，本會認為，政府在《施政報告》中，有需要加大力度，整合及推動過渡性房屋政策，包括提出租金援助措施以及過渡性房屋單位的供應，在現有出租公屋之下，增設多一個過渡性房屋/臨時房屋的房屋階梯，可針對協助輪候公屋超過三年或以上的申請人，以紓緩基層市民的住屋需要。

目前有不少機構正推行社會房屋共享計劃、組合屋計劃等，方向值得支持，但主要由民間主導。本會建議應由政府承擔興建“組合屋”的責任，再邀請非政府機構協助項目的營運，加快項目的落成速度。並且，應積極調動閒置土地、空置校舍，鼓勵改裝工廈作過渡性房屋，公營機構如房委會、市建局，以及房協等把重建或收購待拆的空置單位出租成為恆常政策，甚或研究措施，鼓勵私營發展商以優惠租金出租已收購待拆的空置單位，或暫借閒置土地，配合過渡性房屋的興建；另應盡快研究在房委會轄下的資助出售房屋(居屋、出售公屋)，容許業主分租未補價單位的措施，令過渡性房屋的供應總量增多。

此外，目前房委會有中轉房屋的政策，主要協助因清拆行動導致無家可歸而又符合申請公屋資格的人士入住，同屬於過渡性房屋的性質，現時屯門寶田及葵涌石籬約共有 5,000 個中轉房屋單位，石籬入住率約三成<sup>1</sup>，而寶田入住率則達八成。本會認為，房委會可研究善用部分空置單位，參考出租重建屋邨單位的做法，編配予輪候公屋時間較久的家庭，不致浪費房屋資源。

#### 4. 為輪候公屋逾三年的申請者提供津貼支援

誠然，即使現屆政府推動過渡性房屋，供應量仍是僧多粥少。本會認為政府除了盡力提供更多實質的過渡性房屋單位外，也應考慮提供住屋的津貼，針對已輪候公屋超過三年或以上的申請者，提供每月的租金津貼，資助期可至第一次獲配屋為止，以解燃眉之急，增加住戶的負擔能力，令住屋選擇的機會更加，作為未能上公屋的補救措施，政府必須認真考慮，作出應有承擔。

---

<sup>1</sup> 房委會於 2017 年作出文件《石籬中轉房屋的最新情況》(文件編號 SHC49/2017)，提及樓宇情況或需要進行大規模結構修葺，否則不能持續保存到 2022 年以後，或有需要拆卸重建為公屋單位，目前未有決定。



## 5. 推動“租務管制”公眾諮詢工作

香港目前的私人樓價、租金已達至“瘋狂”的程度，高處未算高，已超出了普遍市民的負擔能力。過去政府取消了“租務管制”條例，令住客的議價能力及權利大大削弱。社會有聲音要求政府重推“租管”，加強對租客的權益保障，包括租金升幅、租客續租權，以及濫收水電費等，均對租客構成不公平。政府表示重推“租管”爭議聲音大，抱不支持的態度。本會支持政府重推“租管”，針對租值較低的私人樓宇/劏房，實施規範，可進一步保障小租客的權益，不致於令業主繼續變本加厲，剝削低收入家庭。

立法會房屋事務委員會於今年的六月及七月期間，分別舉行了兩場公聽會，不少團體、租客均期望政府重推“租管”，亦舉出不少被業主剝削的實例。本會建議，政府可於本年度，推動“租管”的公眾諮詢工作，全面聽取各方持份者，包括業主及租客的意見，有助於進一步研究。

## 6. 優化資助房屋階梯

### 6.1. 居屋應與私人市場分隔

居屋定價改以非業主家庭入息中位數作為負擔能力，無疑令售價更平，讓更多市民可負擔購買。售價大幅下調，增加轉售限制是恰當的做法，突顯協助安居的本意。本會認為，興建資助出售房屋涉及公帑的開支，目的是要為中下階層提供置業的住屋選擇。從長遠而言，應該把居屋市場與私人樓宇市場區分開來，容許業主只可透過向綠表及白表人士轉售單位，不允許公開補價轉售流入私人市場，成為炒賣，甚或致富的工具。我們分析，有關單位既可以流轉至“指定人士”，可繼續發揮資助出售房屋的功能，售價相信必然較市值為平，亦可透過出售予綠表家庭，收回公屋單位再行編配。未補價房屋應成為獨立的房屋市場，日後不再有“補價”的機制，才真正是與市價脫鉤。

## 6.2. 調整“白居二”單身人士配額比例

於 2014 年，房委會恢復居屋計劃，在 2015 年的居屋計劃中為單身人士設立配額，家庭與單身人士的比例為 9 比 1，照顧了白表單身人士的需要。房委會於 2017 年年底通過了“白居二”計劃恆常化，讓更多一般市民獲取白表資格購買未補價的資助出售房屋。目前香港私人樓價已達到“癲價”，資助出售房屋成為不少市民，更多的是青年人渴望置業的出路。“白居二”計劃是一種房屋再利用的措施，本身並無影響新居屋計劃的供應，而未補價單位包括居屋及公屋，目前約有 38 萬間，數量龐大，而且單位售價較市值的為低，選擇單位的售價、地點、面積也存有彈性。就以新一期的“白居二”計劃中，收到逾 6 萬份申請表，當中逾半申請者為單身人士，可見單身人士需求殷切。本會建議，可調高白表單身人士配額的比例，或進一步增加“白居二”申請名額，回應青年人的置業需求。

## 6.3. 增加未補價資助出售房屋的流轉性

“白居二”計劃活化了未補價居屋市場，但計劃創造了買方需求，但單位流轉需要考慮買賣雙方。為加強未補價居屋之間的流轉，本會建議可考慮兩個措施，第一，可容許未補價單位的業主與其他同類業主作單位的互換交易；另一個措施，可容許業主放售未補價單位後，必須在一段時間內購回另一所未補價單位，否則便作放棄論。上述建議可增加業主樓換樓的誘因，亦可讓業主除公開補價轉售外，也有更多彈性的轉售渠道，令房屋資源更加得以善用，也為讓“居二”市場自行發展創造條件。

## 6.4. 釐定居屋與綠置居的關係

政府修訂居屋定價機制，令整個房屋階梯，包括首置盤、居屋及綠置居的售價向下調整，增加中下階層上車機會。相信，如樓價繼續攀升，日後居屋的白表申請情況將會更趨熾熱。本會認為，居屋與綠置居的定位應更聚焦，由於釐定負擔能力及折扣率均有不同，建議居屋新單位日後應主要、甚或全部給予合資格的白表申請者購買，而綠置居則給與公屋戶及準綠表人士購買，分開不同的置業階梯，照顧不同負擔能力的家庭需要，也避免相互競爭。

## 6.5. 設立居屋申請資格下限

未來五年，居屋平均每年供應量為 5,000 間，仍落後於《長策》建議的 8,000 間目標。定價回落，必然會吸引更多市民申請居屋，可以預計未來居屋計劃的申請超額情況將會更多，若供應量未有配合增加的話，失望的市民將會更多。要聚焦解決市民的住屋需要，目前為居屋申請人設有入息及資產上限，但卻未有設立下限，於 2013 年公佈的長遠房屋策略諮詢文件中，長策會曾建議應為居屋的白表申請人設立下限，避免市民作出超越負擔能力的買業決定。本會認為可以公屋申請的入息及資產上限，作為居屋申請的下限，即低於居屋下限的市民，更應透過申請公屋解決住屋需要。

## 6.6. 為“白居二”業主重新提供按揭還款保證期

“白居二”計劃的白表買家仍享有房委會提供的按揭還款保證期，但期限只為單位首次轉讓日期起計 30 年，一般情況下銀行會將此 30 年保證期減去居屋樓齡，來計算可批出之最長按揭年期。誠然，亦有不少銀行會考慮申請人的入息水平等還款能力，批出彈性的按揭還款年期，但這只屬銀行營商的決定，並非政策的規定。本會認為房委會通過“白居二”計劃恆常化，即屬於房委會政策的一部分，理應重新為“白居二”的買家提供 30 年按揭還款保證期，以“政策跟人走”的理念，加強“白居二”買家在取得銀行提供樓宇按揭的機會，減低風險，這也是房委會負責任的做法。

## 6.7. 確保出租公屋供應目標不變

對於資助出售房屋的供應來源，《長策》建議每年平均應有 8,000 間資助出售房屋單位供應。本會至今仍然堅持，綠置居、居屋應同屬於資助出售房屋的類別，若政府同意修訂《長策》公私營房屋供應至七三之比，未來公營房屋目標應可調升至平均每年 3.2 萬間，在不影響出租公屋的供應目標前提下，本會同意資助出售房屋比例目標可上升至每年平均 1.2 萬間，即出租公屋、資助出售房屋及私營房屋比例變為 4:3:3；政府有空間從中分配綠置居及居屋的供應比例，也可透過“綠置居”促進公屋單位的流轉。出租公屋為身處輪候冊家庭提供住屋的保證，在仍未恢復公屋輪候“三年上樓”的目標前，絕不應以任何形式減少出租公屋的供應量。

## 6.8. 研究放寬首次置業措施

針對首次置業的中產人士，政府推出“港人首次置業上車盤”，回應住屋需求。唯供應數量不多，本會支持政府以公私合營的方式，透過釋放私人土地潛力，持續興建更多“首置盤”，增加供應量，也支持政府改變市區重建局的工作目標，配合“首置盤”日後的持續供應；同時，政府應考慮恢復“首次置業貸款計劃”，設立名額限制，讓具供款能力但缺乏樓宇首期的人士提高負擔能力，增加置業的選擇。而且，也可研究為這批首置家庭，降低首期按揭成數的要求，為他們鬆綁。

## 7. 透過私人發展商力量協助增加公營房屋供應

經政府早前提出調撥 9 幅私營房屋土地作公營房屋之用，未來五年公私營房屋比例調整至 54:46，但仍未達《長策》建議的六四之比。本會認為，政府應繼續努力調撥更多私營房屋的土地，同時考慮到為加快建屋的進度，政府可考慮在一些私營土地中，採用公私營合作模式試驗計劃，在賣地計劃中撥出部分項目，要求私人發展商參與興建部分資助出售房屋單位，增加更多公營房屋的供應量。

## 8. 成立常設性的土地供應專責小組

由政府成立的土地供應專責小組，任期為 18 個月，在諮詢期完結後提交報告，並告完成歷史任務。經過多月來的土地大辯論，持續與民間溝通，凝聚共識，成果得來不易。土地供應是一個長遠性的議題，社會亦關注政府對於諮詢結果的執行力，本會建議，政府應成立恆常性的土地供應專責小組，增加民間參與的成份，既可持續跟進土地供應的問題，亦可因時制宜，對土地供應選項作出適時的檢視及調整。

## 9. 房屋與土地政策局應恢復合併

在政府的組織架構中，設立了三司十三局，把房屋及運輸交通兩大政策範疇合併為同一個決策局之下。而房屋及運輸交通須要處理的事宜甚多，每每更是燙手山芋，工作極之繁重，涉及部門包括：房屋署、民航處、路政署、海事處、運輸署等。本會建議，應該把運輸及房屋局作分拆，恢復過去政府的“房屋及規劃地政局”模式，令房屋、土地政策互相配合，另立新局負責運輸及基建事宜。

## 10. 檢討公屋租金調整機制

目前租金調整機制以公屋租戶家庭入息的變動作為負擔能力的計算方式，收入上升便加租，收入減少便減租。然而，本會認為單從以租戶入息作為負擔能力的計算並不足夠，亦脫離現實。從整體角度考慮，收入與開支同樣會影響公屋住戶的負擔能力。通脹的因素必然會削弱整體市民的購買力，包括公屋租戶。

房委會自 2010 年採用“可加可減”的租金調整機制，先後進行了五次檢討，除首次加租 4.68% 外，其餘四次均加 10%，達到法例所容許的“封頂”上限，機制淪為“只加到盡”的調租機制。柴米油鹽，百物騰貴，樣樣均加，公屋租金上升是可以理解的，公屋租戶也並非盲目反對房委會作出加租建議。關鍵在於公屋租金調整機制中，能夠充份考慮到租戶的負擔能力，包括家庭入息與開支增幅的負擔，制定更全面反映家庭實際經濟狀況的調租機制；房委會剛通過的租金加幅，甚至超出同樣提供出租公屋的香港房屋協會，加租 8% 的建議；若房委會調租能扣減通脹，相信在剛通過的租金加幅上也會略低於一成。

本會要求房委會在租金調整機制中，應扣除通脹升幅或增加通縮的因素，以更切實反映租戶的負擔能力。本會期望政府能就公屋租金機制進行修訂，釐定更貼近公屋租戶的調租機制。





# 公屋聯會對 2018 年《施政報告》 土地房屋的期望

2018 年 9 月 11 日

 公屋聯會 |   [www.hkph.org](http://www.hkph.org) | 

公屋聯會總辦事處：九龍觀塘成業街三十號華富工貿中心三字樓六室  
電話：2950 0291 電郵：info@hkph.org 網站：www.hkph.org



**公屋聯會**

FEDERATION OF PUBLIC HOUSING ESTATES

**擺事實·講道理·爭權益**

公屋聯會版權所有 ©