

香港聖公會麥理浩夫人中心  
少數族裔服務  
少數族裔基層生活困難：住屋問題調查(葵涌區)  
調查報告

1. 調查背景

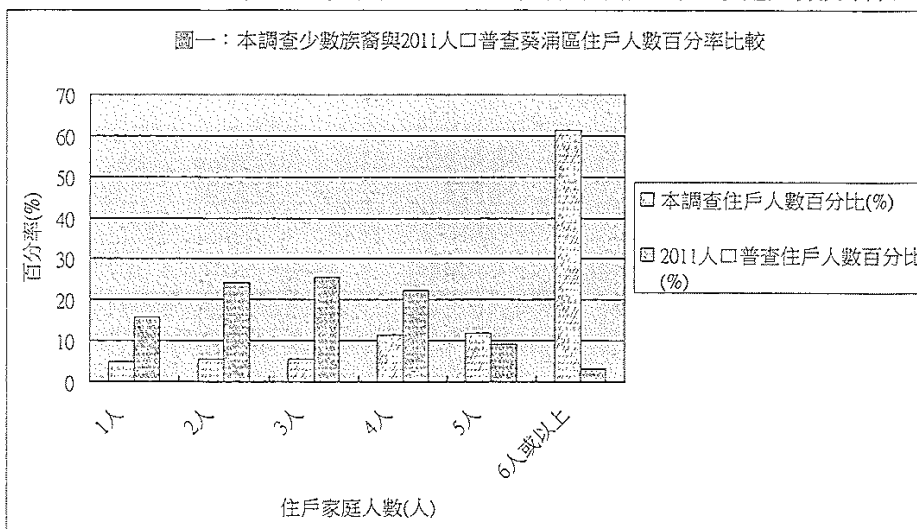
香港聖公會麥理浩夫人中心少數族裔服務一直關注少數族裔於葵涌區的生活環境，發現不少正租住私人樓宇的少數族裔街坊，不但受房屋政策嚴重偏斜(土地供應分佈偏頗於私型發展，租務條例未能保障租客等)及私樓租金不斷上升等問題影響，更因自己的種族成為租借房屋的障礙，語言不通、獨特的文化及生活習慣、本地人對少數族裔的誤解等，令少數族裔人士遇上重重困難。

據統計處資料顯示，以入息中位數計，葵青是繼深水埗和觀塘之後、排第三位的貧窮地區，而居住在葵青區的巴基斯坦人口，近 10 年來一直佔全港排名首三位。因此，區內貧乏的少數族裔人士，特別是巴基斯坦人士成為了本機構重點服務對象之一，從社工與貧乏的少數族裔家庭接觸當中，發現大部分家庭正輪候公屋上樓，唯家庭成員人數較多及收入較少，只可在等候其間租住葵青區之舊式單棟私人樓宇。不過在租住單位過程中，礙於語言不通及本地業主對少數族裔租客的文化存有誤解，令少數族裔人士面對不同程度的問題。

適逢長遠房屋策略督導委員會開始討論凍結了十多年的長遠長遠房屋策略檢討，居住於本港的貧乏少數族裔家庭相比一般的家庭，更為需要各界的關注及協助。為此，本機構於最近開始進行一項有關少數族裔基層居住租務調查，於葵涌區訪問本區的少數族裔人士探討，下文將簡述調查方法、結果及建議。

2. 調查方法及調查範圍

香港聖公會麥理浩夫人中心少數族裔服務於本年 6 月開始約一個月的時間，於葵涌區成功訪問了 204 位居於本區不同類型基層市民租住的房屋包括公屋，私人住宅，劏房，工廈和天台屋等的少數族裔居民。家庭人數分佈如下：



香港聖公會麥理浩夫人中心少數族裔服務 < 少數族裔基層生活困難：住屋問題調查(葵涌區)調查報告 > 1

受訪家庭成員人數	受訪數目(百分率%)
1 人家庭	10 (4.9%)
2 人家庭	11 (5.4%)
3 人家庭	11 (5.4%)
4 人家庭	23 (11.3%)
5 人家庭	24 (11.8%)
6 人家庭	40 (19.6%)
7 人家庭	44 (21.6%)
8 人家庭	22 (10.8%)
9 人家庭	11 (5.4%)
10 人或以上家庭	8 (3.9%)
受訪總數	204(100%)

受訪對象的平均家庭入息分佈如下：

受訪家庭平均家庭入息	受訪數目(百分率%)
\$0 - \$5,000	28 (13.7%)
\$5,001 - \$10,000	68 (33.3%)
\$10,001 - \$20,000	80 (39.2%)
\$20,001 - \$30,000	17 (8.3%)
\$30,001- 或以上	6 (2.9%)
沒有回覆	5 (2.5%)
受訪總數	204(100%)

調查的範圍主要包括對租務事項的意見及對現時有關租務政策的建議。

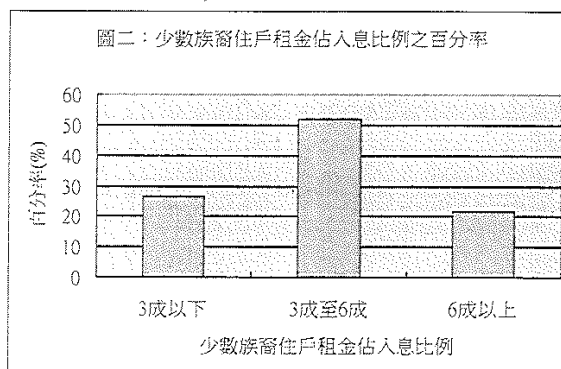
### 3. 調查結果

#### 3.1 少數族裔住戶大家庭貧窮問題嚴重，租金佔入息比例高

從上述有關調查對象的家庭人數顯示，基於其傳統文化的關係，少數族裔家庭的成員人數普遍較多，本調查的數據顯示受訪的 204 位街坊之中，125 位受訪者的家庭人數為 6 人或以上，可見相對於本地人士的家庭人數，少數族裔居民的家庭規模較大，所以即使受訪家庭平均家庭入息較多於 \$10,001 至 \$20,000 的範圍中，按其家庭人口計算，人均收入依然偏低。若集中計算受訪少數族裔 6 人或以上家庭，調查中共有 125 戶受訪 6 人或以上家庭，當中 107 戶 (85.6%) 平均家庭入息低於 \$20,000，即低於 6 人家庭有工作人口的入息中位數的 50%；若以平均值計算，受訪 6 人以上少數族裔家庭的平均家庭入息為 \$12,400，遠低於即將定為貧窮線入息限額的全港家庭入息中位數之 50% (\$16,250)，可見貧窮情況可見少數族裔大家庭的貧窮情況非常嚴重(數據來自統計處 2013 年第一季)。

根據數據顯示，超過 7 成(73.5%)受訪少數族裔住戶租金佔入息比例高於 3

成。而這 7 成住戶中，租金佔入息比例高於 6 成的更佔當中的 2 成以上(21.6%) (見圖二)，結果高於所有住在香港私人住用單位的租金與收入比率中位數 (25.7%，數字來自 2011 年人口普查)。



從資料反映到租金屬於區內少數族裔家庭生活開支的一項主要負擔，情況相對於本地人士面對的更為嚴重。從上述有關調查對象的家庭人數顯示，少數族裔居民的家庭規模較大，因此在居所的選擇中除了狹窄的劏房外，不少南亞居民亦需要考慮到家庭人數，而選擇租住整個私人樓宇單位，因此在租金上的負擔自然較一般基層家庭更重，面對租金加幅的壓力更大。

### 3.2 少數族裔人士住戶尋找居所的選擇較本地居民少，涉及「慣性歧視」情況

204 位受訪對象中，有 105 位(51.5%)少數族裔住戶認為基於本身的國籍與膚色的原因，在找尋居所租住的過程中遇到的阻礙及可供選擇的單位都比一般本地租戶少。受訪者認為當中的原因離不開少數族裔人士與本地人士的文化差異及對少數族裔人士根深柢固的印象。

受訪者中只有接近 4 成(36.3%)人士認為尋找或處理租務時所受的對待明顯涉及歧視成份，但當討論到實際認為受到與本地租客不平等的對待時，受訪者則道出不少例子，甚至有受訪者表示在接觸地產經紀或業主時已被拒於門外。可見少數族裔租客在租務上面對著不平等的待遇，但在日常生活中已面對太多歧視情況並習以為常，形成「慣性歧視」，可見情況極不健康。

### 3.3 接近七成受訪者認為政府在租務問題上未有為少數族裔人士提供適切支援

接近七成(67.6%)受訪少數族裔租戶認為政府在在租務問題上未有為少數族裔人士提供適切支援及服務，以致少數族裔租戶在找尋租住單位或租務處理上經常困難重重。

從調查結果顯示，接近 6 成(56.4%)受訪者認為需要為業主，租客和中介公司提供少數族裔語言翻譯服務；6 成(60.3%)受訪者認為應為基層人士提供租金津貼；超過 5 成(52.9%)受訪者認為政府應加強對本地人士業主及地產代理有關少數族裔文化的教育；另一方面，亦需要加強對少數族裔租客提供的本地文化教育支援，以達到社區共融效果。

#### 4. 建議

##### 4.1 於少數族裔聚居的地區，設立地區翻譯服務中心，減低語言障礙

超過五成(54.5%)的受訪者，希望地區有足夠的資訊協助少數族的基層人士解決語言上的溝通問題，避免發生當接觸地產代理公司及業主時，語言不通令到各方不理解，引起各方誤會，慢慢演變成種族歧視的出現。其實，現時有一間指定(九龍東)的機構為政府部門提供電話翻譯服務，亦有幾間機構為少數族裔提供筆譯的服務，但葵青區卻沒有有關的政府資助服務。在一些多基層私樓的地區，例如葵涌、土瓜灣等，當少數族裔遇到生活上的各種困難，地區的非牟利中心並沒有足夠的資源，協助基層的少數族裔人士解決因語言問題遇到的困難。

本機構建議政府於少數族裔聚居的地區，向專門服務少數族群的非牟利機構增撥資源，成為中介角色，培訓專業翻譯員，為少數族裔及本地的租客、業主、地產代理公司提供傳譯及租務文件的翻譯服務，提升業主租借單位予少數族裔人士的意欲及信心，同時亦支援地產代理公司辦理少數族裔租務的困難，減少因語言不通導致的地區種族磨擦，提升少數族裔成功尋找居所的選擇機會。

##### 4.2 加強平等機會委員會的角色，教育本地及少數認識多元文化，消除「慣性歧視」

超過五成(53%)的受訪者認同雙向教育的重要。當少數族裔來港生活時，最首要是找到一個居住的地方，唯香港的文化及法律與原居地有差異時，對少數族裔來說是一大障礙，亦不知道哪一個政府部門可以提供協助，只靠同鄉以訛傳訛的方式，了解有關香港的文化及租務條例。同時，本地人士對少數族群的生活習慣及文化不認識，例如誤以為女士用黑色頭巾包全身是信奉極端的回教分支，引起不必要的誤解，減低了租借單位予少數族裔人士的意欲。

為此，本機構建議平等機會委員會增撥更多資源，宣揚種族平等的重要性，透過雙向的教育工作，令少數族裔人士更直接了解香港的生活所受的法律保障及因文化不同而需要注意的地方，同時加強對本地人尊重不同文化及宗教的重要性，令少數族裔人士感到被接納為社會的一份子，保留少數族裔獨有的文化之餘，亦融入到香港的生活，例如：針對租務問題，向地產經紀定期舉辦講座，了解少數族裔人士的生活習慣。另外，平等機會委員會應盡快重新檢視<種族歧視條例>，有助解決「慣性歧視」及減低其助長機會。

##### 4.3 規定加租上限及為少數族裔基層家庭提供租屋津貼，減輕財政的負擔

接近七成(68.1%)的受訪者，希望政府可津貼多家庭成員的基層少數族裔家庭之租金費用。房屋供應不足是政府規劃欠妥的後果，超過7成受訪少數族裔住戶租金佔入息比例高於三成，而當中更有兩成以上受訪少數族裔住戶租金佔入息比例高於六成。由於2004年修定《業主與租客(綜合)條例》修例後的租務條例未能保障租戶，業主便在房屋供應不足，及樓市上升的時期下剝削租戶。本機構認為需要重新檢討《業主與租客(綜合)條例》，令基層的少數族

裔家庭不會因為租金大幅上升，尋找不到租盤或經濟受到很大的壓力。

同時，受訪的 120 位居於非公營房屋的住戶已申請公屋及已輪候公屋平均 3 年或以上，大量少數族裔及本地的基層市民被迫租住昂貴的私樓是政府過往十年施政失誤所至。政府應兌現「3 年上樓」的承諾，對於輪候超過 3 年而未能上樓的申請人提供現金補貼。建議的補貼形式相等於公屋每月租金與私人市場每月租金的差額，全港以劃一水平發放，為避免業主因應津貼額加租的情況，我們建議政府應按季度發放。

另外，政府可在推出關愛基金「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」以一次過發放的方式的經驗上，向居住於惡劣環境的低收入少數族裔人士提供援助。不過，關愛基金必須檢視有關的發放津貼，顧及少數族裔「大家庭」模式，不應該以 3 人以上劃一定額津貼，這樣解決不了少數族裔家庭的困境。

#### 4.4 根據葵涌區的多工廈特色，改建市區內的工業大廈或空置建築物，提供合乎衛生和負擔能力的中轉單位

現時少數族裔基層戶面對加租或收購等問題受逼遷，由於家庭成員人數眾多，選擇相比家庭成員少的基層人士少，往往難以重覓妥善居所，最後只能搬往另一個環境及衛生更差的居住，租金亦有不斷上升的壓力，家庭經濟亦承受不少的負擔。本機構建議政府改建本區的空置工廈，設立「過渡性房屋」，或是在空置地上興建臨時性房屋，盡量利用建築物的資源。過渡性房屋可在現時房屋供應緊張的情況下，舒緩基層的住屋問題，共為租戶提供一個合乎衛生和負擔能力的居住環境。

完

# To Kwa Wan Ekta Housing Concern Group

Group of Ethnic Minority residents living in To Kwa Wan area formed a concern group on 10<sup>th</sup> November, 2013. Housing is their common difficulty for years. Some of them are waiting for the Public Rental Housing allocation for more than 6 years. Living condition is complex and overcrowded in small units which are unaffordable

To help assist the PRH waiting list families and others in housing need we suggest Government to consider following:

**1. New Supply of PRH (Bigger Units)**

Many South Asian family sizes are big (household members 4 -6). PRH units are mainly small and not suitable for the big families

**2. Re-priorities the allocation of PRH**

Allocating PRH waiting list should be considered the first priority.

**3. Rent Control**

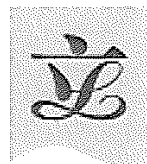
Government should re-apply rent control ordinance to protect the tenants and their rights

**4. Rent Subsidy**

While waiting for Public rental housing allocation, Government should provide rent subsidy in regular basis to help the tenants minimize the burden (if not full, at least half rent subsidy)

**“To Kwa Wan Ekta Hosuing Concern Group”**

Caritas Community Centre – Kowloon



公屋為主·居屋為輔

· 私人樓宇作補充

對《長遠房屋策略諮詢文件》

的回應及建議

工聯會立法會議員聯合辦事處

2013年10月

## 目錄

1. 討論背景 .....	頁 2
2. 「凝聚共識·建設家園」諮詢文件重點 .....	頁 3
3. 本港的房屋現況 .....	頁 5
4. 工聯會對《長遠房屋策略諮詢文件》之建議 .....	頁 8
5. 總結 .....	頁 18
附件：《長遠房屋策略諮詢文件》內提出的問題 .....	頁 19



## 1. 討論背景

- 1.1 工聯會在 80 年代開始，提出「公屋為主，居屋為輔，私人樓宇作補充」的房屋政策方針，並以此為主軸，在不同年代提出適切的房屋政策建議。例如在 2011 年本港房地產市場進入升溫期時，我們便發表題為〈安家·樂業〉的房屋政策建議書，向政府提出三方面政策訴求，當中包括：增建公屋，加快輪候；復建居屋，幫助夾心階層；以及在賣地時加入限設施配套及限價條款，穩定土地供應等建議。
- 1.2 工聯會歡迎政府在過去幾年逐步接納〈安家·樂業〉的意見，將本港房屋政策改以公營房屋主導，同時重推居者有其屋及訂定「港人港地」政策等。然而，面對外圍環境所引起的資產市場泡沫、本港內在住屋需求增加，以至年青一代渴望獨立居住等不同因素，本港房地產市場近年在供應及價格上仍然處於嚴重失衡的局面。「租樓貴、買屋難」已成為社會的核心問題，政府必須正視及解決。
- 1.3 工聯會對特區政府為解決本港房屋問題而成立「長遠房屋策略督導委員會」(下稱委員會)表示認同，並希望透過委員會為本港房屋的發展制訂長遠藍圖。就此，下文將會以整體及本港三類的主要居所 (出租公屋、資助房屋及私營房屋)為分類，就委員會「凝聚共識·建設家園」諮詢文件作回應及建議。我們期望經過諮詢後，本港的房屋政策可能為完善，做到以市民需要為本。

## 2. 「凝聚共識·建設家園」諮詢文件重點

2.1 長遠房屋策略督導委員會於 2013 年 9 月 3 日發表《長遠房屋策略》諮詢文件，提出處理香港長遠房屋問題的策略。有關文件提出了多項關於房屋政策的建議，重點包括：

- i. 建議加強政府在房屋供應方面的角色，解決供求失衡的問題；
- ii. 未來的房屋策略應以供應主導，新增供應以公營房屋(公屋、資助房屋)佔多；
- iii. 推算未來 10 年(2013/14 至 2022/23 年度)總房屋供應應介乎 44-50 萬個單位，並建議供應目標為 47 萬個單位；
- iv. 建議未來 10 年新房屋供應以 60：40 作為公營和私營房屋之間的比例，而公屋和資助房屋(例如居屋)之間的比例，也需維持足夠靈活性；
- v. 公屋以輪候冊上的低收入長者和低收入家庭為優先對象，維持輪候冊一般家庭申請者的平均輪候時間為大約三年。同時考慮改善配額及計分制，探討興建專為單身人士而設的公屋；
- vi. 考慮以發牌或業主登記制度規管位於住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位；
- vii. 確立有效房屋階梯，並增建居屋，幫助年青一代在可負擔能力下置業；
- viii. 不建議向基層住戶發放租金津貼和實施租務(包括租金)管制，也不建議恢復首次置業資助計劃；

- ix. 加快釋放土地資源，配合大量增建房屋，並在土地發展與保育之間，尋求合乎社會共識的平衡；
- x. 透過短、中、長期措施增加土地供應。

2.2 就著當局的諮詢文件，督導委員會提出了多個問題，當中涉及房屋的整體規劃、尋找土地建樓、房屋興建數量及比例、公共房屋的編配制度等等。工聯會作為關注市民安居樂業及關顧基層住屋的團體，對房屋政策素來十分重視。我們期望因應現有的房屋狀況，並配合過去的建議，可協助當局制訂可行的長遠房屋策略。長策會諮詢文件提出的問題可見附件 1。

### 3. 本港的房屋現況

3.1 自 2003 年至 2012 年間，本港的公營房屋每年建屋量最高只有約 2.5 萬個，而最低年份只有 4430 個單位，平均建屋量每年約 1.5 萬個。根據房委會未來的建屋計劃，由 2013-2014 年度起 5 年內，新增公屋將為約 9.1 萬個，即每年平均提供 1.8 萬個單位左右。

3.2 儘管每年已有逾 1.5 萬個公屋單位供應，然而礙於近年樓價不斷上升，而市場上沒有足夠房屋單位作選擇，故不少原來欲置業的人士只能回流至輪候出租公屋。再加上本港社會以小家庭為主，房屋政策又不鼓勵長幼同住，以及青年人希望有獨立居住空間等因素，致使輪候公屋的人數不斷上升：

表 1：最新公屋輪候冊數字(截至 2013 年 6 月)

分階段數字	一般申請	非長者一人申請	總計
2013 年 6 月	11.87 萬	11.56 萬 35 歲以上的 3.79 萬	23.43 萬
2013 年 3 月	11.69 萬	11.15 萬 未滿 30 歲的單身青年 6.03 萬	22.84 萬
2012 年 12 月	11.53 萬	10.69 萬 未滿 30 歲的單身青年 5.6 萬	22.22 萬
2012 年 9 月	11.04 萬	10 萬 未滿 30 歲的單身青年 5.65 萬	21.04 萬
2012 年 6 月	11.16 萬	8.8 萬 未滿 30 歲的單身青年 4.6 萬	19.96 萬
2012 年 3 月	10.17 萬	8.78 萬 未滿 30 歲的單身青年 4.56 萬	18.95 萬

3.3 根據上圖展示，過去一年公屋輪候冊的輪候人數持續上升，2013 年 6 月的最新數字已超過 23 萬人，年升幅達 17.38%。當中一般家庭申請數字增長速度較為平穩，惟非長者一人申請人數的增長卻遠超一般家庭。其中 30 歲以下單身青年的申請數字更長期佔逾半的非長者一人申請數目，反映青年人對住屋的訴求不斷增加。

3.4 至於私人市場方面，自金融海嘯以後，本港樓市價格快速反彈並屢創新高。事實上，自2003年至2012年期間，本港私人住宅單位每年供應量平均只有1.45萬個，數字在十年來都屬於偏低水平。故此，到了2009年環球步入量化寬鬆的經濟環境時，由於大量資金湧入房產市場，再加上供應少而需求增加，私人市場的樓價便長居不下。就算政府早前提出額外印花稅等措施，私人樓宇的樓價仍然沒有明顯下降，而樓價上升的結果是打工仔的收入水平與樓價嚴重脫節，市民供樓負擔愈見沉重，現時本港按揭供款與家庭收入中位數比率已達65%，而樓價也是家庭入息中位數年收入的14.7倍，情況令人擔憂。

表2：差餉物業估價署私人住宅售價指數(中小型單位)

年份	A類 (40平方米以下)/ 比上一年度的增減	B類 (40至69.9平方米)/ 比上一年度的增減	C類 (70至99.9平方米)/ 比上一年度的增減
2009	120.3	117.2	135.1
2010	152.5 (+26.8%)	144.4 (+23.2%)	166.2 (+23%)
2011	187.3 (+22.8%)	173.8 (+20.4%)	193.8 (+16.6%)
2012	217.6 (+16.2%)	195.7 (+12.6%)	208.4 (+7.5%)
2013/06	261.3 (+20.1%)	231.5 (+18.3%)	232.3 (+11.5%)

表3：差餉物業估價署私人住宅租金指數(中小型單位)

年份	A類 (40平方米以下)/ 比上一年度的增減	B類 (40至69.9平方米)/ 比上一年度的增減	C類 (70至99.9平方米)/ 比上一年度的增減
2009	102.0	97.8	98.1
2010	120.7 (+18.3%)	118.0 (+20.7%)	117.1 (+19.4%)
2011	137.1 (+13.6%)	132.0 (+11.9%)	128.0 (+9.3%)
2012	149.6 (+9.1%)	140.5 (+6.4%)	132.0 (+3.1%)
2013/06	162.2 (+8.4%)	152.6 (+8.6%)	141.3 (+7%)

表 4：金管局《貨幣與金融穩定半年度報告》：住宅價格與家庭收入比率及按揭供款與家庭收入中位數比率

年份	住宅價格與家庭收入比率 (即樓宇價格與年度家庭入息中位數的比率)	收入槓桿比率 (即按揭供款與家庭收入中位數比率)
2009/09	年度入息 9.2 倍	41%
2010/09	年度入息 10.7 倍	48%
2011/09	年度入息 11.9 倍	53%
2012/09	年度入息 12 倍	53%
2013/09	年度入息 14.7 倍 (即樓價等於 14.7 年的家庭收入)	65% (即每月供款負擔比率)

(註：收入槓桿比率指一般 50 平方米單位 (以 20 年期、七成按揭計算) 的按揭供款與私人住宅住戶的家庭入息中位數之間的比率。另外，價格收入比率為一般 50 平方米單位的平均價格與私人住宅住戶的家庭入息中位數之間的比率。)

## 4. 工聯會對《長遠房屋策略諮詢文件》之建議

4.1 近年社會的整體氣氛不和諧，其中一個被視為深層次矛盾的原因，就是本港市民難以安定生活，無論基層、夾心階段，以至中產都難以為家，市民需要為住屋而煩惱。上車、樓價升跌成為了市民特別關心的議題。其實，社會得以繁榮穩定，市民能安居樂業正正是其中一個重要條件，以穩定社會氣氛。因此我們認為當局應就住屋問題提出多角度考慮，為本港的房屋政策作出改革。以下我們會就諮詢文件內有關住屋需求、公屋、資助房屋以至樓宇和土地供應等一系列問題提出意見，以供參考及討論。

### A. 對長遠房屋政策之願景 (回應諮詢文件問題 1、2、5)

#### 4.2 以市民「住屋需要」作政策定位

我們認為當局在制訂未來長遠房屋政策時，應先為房屋政策目標重新定位，將住屋視為市民的基本生活必需品，並透過有效措施及土地政策配合市民此方面的基本保障權利。因此，我們認為未來的房屋策略不應再是受土地供應或可建屋量等所限制「供應主導」(見諮詢文件 3.6)，反之應以市民住屋實際所需為依歸的「需求主導」。當局未來應評估不同階層人士在住屋方面的實際需要及負擔能力，然後主動積極地協助有需要的階層提供適切居所，並提供相應數目的住宅土地和政策配合，從「需求」出發解決住屋問題。

#### 4.3 公屋為主、居屋為輔、私人市場作補充的主軸

直至 2013 年 3 月為止，全港出租公屋的數目約為 76.6 萬個，佔全港住宅單位數目的 29%。現時公屋單位住有約 209 萬人口，當中大部份屬於基層家庭<sup>1</sup>。正如諮詢文件所述，在當前面對樓市失衡問題時，首要工作就是為夾心階層及中、低收入家庭提供他們可負擔的住宅單位，故我們認同諮詢文件的建議，增加公營房屋的數目及比例，當中以增建出租公屋為主，其次為提供資助房屋，至於私人市場方面則提供穩定的

<sup>1</sup> 見香港便覽：<http://www.gov.hk/tc/about/abouthk/factsheets/docs/housing.pdf>。

土地供拍賣。「公屋為主、居屋為輔、私人市場作補充」將為未來房屋政策的大方向，而這也是解決本港一般家庭住屋困難的治本之道。

#### 4.4 增加公營房屋比例

現時全港房屋單位之中，由政府提供的公營房屋佔 44%，當中為基層家庭提供的出租公屋只佔 29%，故我們認為要滿足市民的住屋需要，尤其是解決中、低下階層的市民難以安居的問題，政府在未來必需多加興建公營房屋，這樣才可實現諮詢文件內希望提升公營房屋佔整體房屋比率的目標。

鑑於現時可即時建屋的熟地有限，政府在開發土地上仍然需時，因此我們在不更改未來十年 47 萬總房屋供應的目標下，建議將公營房屋的興建量增加至每年 3.3 萬個；當中出租公屋每年 2.8 萬個，資助房屋約 5000 個，從而針對性地先改善中、低階層市民的住屋情況。在增加供應量後，當局未來建屋的公、私營比例將會變為 70：30。

提高公營房屋比例並不會對私營房屋市場帶來衝擊，亦不會推高樓價，事關現時私營房屋佔全港逾半的單位比例，私人樓宇單位總存量更達 112 萬個，如未來以三成比例供應新單位，屆時每年私營房屋的建屋量將約為 1.4 萬個，這個數目與過去十年私人樓宇的平均供應相若，故此調整公私營建屋比例並不會令私人住宅樓供應驟降。再者，提高比例後，當局仍可因應物業市場變化作出調整，事關每年新增的 5000 個資助房屋，既可在補價後於私人市場流通，同時也可因應情況靈活轉變規劃，如在市場有需要時將資助房屋用地改作私人發展，可令公、私營建屋比例回調至 60：40，以配合本港不同的經濟環境及樓市轉變。

#### 4.5 採取措施，積極增加政府土地供應

近年樓價不斷上升，主因在於政府過往的政策及土地供應上不足所致。然而，現屆政府雖希望推出更多土地，但實際上卻發現土地儲備內土地缺乏，因而現時急需覓地建屋。因此，我們認為政府在構建長遠房屋規劃時，也應馬上開展土地開發的工作，以規劃好未來的土地供應，增加土地儲蓄內可使用土地的數目，從而令政策更具彈性。對於未來政府建議在新界開發土地的三大新發展區(新界東北、洪水橋及東涌)，我們



認為三個新發展區合共提供超過 17 萬個住宅單位<sup>2</sup>，是未來主要的住宅供應。故我們希望當局在解決現有居民問題的同時，繼續進行諮詢、研究及規劃發展，增加本港住宅用地的長遠供應。此外，我們亦建議就維港以外進行填海工程作更具體諮詢和研究，以令本港的土地供應得以可持續開發。

#### 4.6 常設長遠房屋策略督導委員會的必要性

由於長遠房屋策略橫跨十年建屋的計劃，而當中的建屋估算也需要按時作出檢討。因此，我們認為當局應考慮常設長遠房屋策略督導委員會的必要性，以便有關人士及學者可繼續就十年內的房屋供應及政策作出適時建議。事實上，未來長遠房屋策略制訂後也應定期檢討，例如在實行 5 年後加入中期檢討及總結，以檢視成效及作出政策調整。

### B. 對出租公屋政策的意見 (回應諮詢文件問題 7-9、15-18)

#### 4.7 增加出租公屋供應，長遠將輪候時間逐步減至 2 年

近年由於樓價上升令置業困難，不少夾心階層回流到申請公屋。現時公屋輪候冊申請人數已逾 23 萬，故就算加大供應至我們建議的每年 2.8 萬個或以上公屋單位，要疏導輪候冊內的申請者亦需要一段時間。因此，我們建議當局盡快覓地興建出租公屋，確保房委會能履行公屋「三年上樓」的政策承諾，長遠也應制訂公屋一般家庭輪候兩年可編配上樓的目標，讓輪候時間由三年逐步減至兩年，以盡快改善基層家庭的居住環境。

#### 4.8 多元化的出租公屋供選擇

在增加公屋供應的同時，當局也需因應市民不同的住屋需要，興建不同模式的出租公屋單位。除了現時供一般家庭入住的公屋外，我們也建議當局興建針對特定的群組，例如一人家庭單位、夾心階層等興建特定的出租單位。就以夾心階層為例，我們建議興建「乙類房屋」，以供

<sup>2</sup> 根據當局的規劃及工程研究，新界東北及洪水橋新發展區將各興建約 6 萬個住宅單位，東涌新市鎮未來將增建約 5.3 萬個單位。

入息超出一般公屋資格到符合申請居屋的夾心家庭申請，讓該些中層家庭能有租住或置業的不同選擇。乙類房屋的租金可參考市值租金的一半為基準，並考慮申請人的住屋開支比率來釐訂。此外，亦可加入租住年期限限制及定期檢討租約等措施，以增加流轉性及確保租金維持合理水平。

#### 4.9 以人為本的編配方法

根據當局指出，現時公屋編配單位予申請人，超過 75% 都會拒絕首次編配的單位，然後待第二、三輪的編配以作考慮<sup>3</sup>。究其原因，不少申請人主要是不滿編配地區不合適或交通不方便工作等。事實上，現時公屋申請時只有市區、擴展市區及新界三區，可是當中編配範圍甚廣，例如沙田與東涌在交通及地理上相去甚遠，卻同是屬於擴展社區，而新界的範圍由大埔到屯門更橫跨整個新界，令申請人在申請時造成不便。因此，我們建議政府重新檢討編配公屋分區至一個合理水平，例如將現時三個分區擴展至五個，以便申請人可揀選心目中的分區，減少申請人等待三次配屋的時間，加快公屋編配之餘，也能以人為本，不會完全割裂申請人原本的生活。

對於分區增加可能需增加各社區的興建公屋數目，我們認為當局應與區議會多加協調及磋商，令不同的社區都可騰出土地興建公屋。假若一些分區未來五年供應不多，當局也應將有關訊息通知申請者，讓申請人有時間考慮及作出選擇。

#### 4.10 檢討富戶政策，鼓勵長幼同住

諮詢文件提及「公屋富戶」的問題。我們認為，現時不少公屋家庭淪為長者戶，很多時都是富戶政策所造成。事關不少長者戶原來都是與子女同住，可是由於子女長大收入增加，整個家庭的入息水平便超出限額。為了不用淪為富戶交額外租金，不少成年子女於是便退戶遷出，有關家庭遂成為了全長者戶。富戶政策與現時「長幼共融」的政府家庭政策相違背，故當局應盡快進行檢討。

事實上，多年來房委會都有推出天倫樂計劃，鼓勵青年人與年長父

<sup>3</sup> 2013 年 10 月 16 日立法會「公屋單位編配」書面質詢。

母同住，以便照顧，但有關計劃在入息及資產限額上沒有任何放寬，故計劃不受歡迎。因此，我們建議優化現時天倫樂下的各項計劃，當中包括放寬申請家庭的入息及資產限額，例如讓有關家庭的入息及資產增加多一半，以鼓勵長幼家庭成員同住。此外，對超出入息或資產限額的「富戶」家庭，當局應鼓勵他們申請居屋及乙類房屋等計劃，以加快公屋輪轉。

#### 4.11 公營房屋流動階梯 (公屋、乙類房屋/居屋、私人市場)

鑑於公營房屋未來將成為市民主要的居所，故如何令單位作流轉及為重塑房屋階梯便至為重要。在公營房屋方面，我們建議有兩層途徑，最基本一層是一般出租公屋，目標是為本港基層家庭提供居所。到有關家庭收入改善後，又或屬於超出公屋限額的夾心階段，他們可選擇第二層階梯：入住樓宇質素較高的出租單位「乙類房屋」，又或以申請資助房屋置業。由於此階梯的租金及售價是以負擔能力作考慮，故有關家庭的房屋支出將不會過高，餘下的收入便可用作改善生活等其他用途。

當有關家庭具備足夠的資本，以及考慮其自身的需要性後，他們便可考慮進入第三層階梯：即在私人市場上租住或購入物業，並交還原來的公營房屋單位作下一輪的流轉之用。

#### 4.12 公屋與社區設施混合發展

本港土地資源有限，一個社區除了預留土地興建住宅以外，同時也需要足夠的社區設施作配套，如文娛康樂，以至安老及社會服務等，否則就會為居民帶來很多不便。事實上，現時地區有不少意見都指其居住的社區設施不足，主要原因是當局在覓址上有困難，故難以開展服務。因此，我們建議當局未來在興建公營房屋上引入混合模式，將不受一般家庭所歡迎的低層(如 2、3 樓)預留作社區設施，例如作院舍、長者中心、青年中心等等，一方面令有關樓面空間不會因大部份申請人拒絕而被丟空，同時也解決了現時地區上因覓地困難而令社區設施短缺的問題。

#### 4.13 重建老舊的公共屋邨

為做到地盡其用及增加公屋用地的供應，房委會在 2011 年起已推

行「重建高樓齡公共租住屋邨優化政策」，研究現存老舊公共屋邨的重建發展潛力。較早前當局重建的深水埗白田邨，重建後單位的數目便增加了 61%。現時全港有 46 條樓齡超過 30 年的公共屋邨，當中不少位於市區的屋邨更是未用盡土地地積比率，故此我們建議政府盡快作出研究及宣佈，將有重建潛力的老舊公共屋邨重建。

然而，我們認為重建舊公共屋邨有三個先決原則，首先是重建項目能達到改善邨內的居住環境，而重建也合乎經濟效益；其次就要重建時應原邨安置受影響的居民，例如先重建邨內部份公屋，待落成後就將受影響的居民到新落成的公屋單位，以維持居民在區內的社區網絡；最後就是清拆屋邨後的土地應用回作公營房屋發展，以免再出現北角邨清拆後用地轉作私人發展的情況出現。

### C. 對公營資助房屋的意見 (回應諮詢文件問題 12、13、19)

#### 4.14 以中、低下階層市民「置業安居」為目標

對於不少市民來說，置業是一生的夢想，也是對本港增加歸屬感、安定下來落地生根的一個憑據。因此，置業安居一直都是政府協助市民住屋的其中一個重要措施。自從 1978 年居者有其屋計劃開始，公營資助房屋就成為協助市民置業的重要方法。對於本屆政府復建居屋，協助市民置業的決定，以及長遠房屋策略督導委員會建議未來 10 年興建 5 萬個居屋單位，我們都表示支持，並希望透過資助房屋這一環，可以解決有需要的階層，例如夾心階層、年青人等需要「置頭家」的安居之夢，同時亦不會因此負擔過重，令生活全被物業負擔所牽引。

#### 4.15 設立申請資格上下限，集中協助夾心階層

在建議的資助房屋模式下，未來的居屋將主要針對夾心階層的置業需要，如收入不足以購入單位的人士，理應申請出租公屋方式作居所，待具條件後再購買單位，如入息增加但仍然沒有能力置業的人士，我們則建議以乙類房屋為他們提供較高質素的出租居所。所以，我們認同諮詢文件中建議設立入息下限，並調整資產審查機制。至於單位的售價方面，資助房屋應以合資格人士的負擔水平作標準，並考慮申請人供樓負

擔佔家庭收入的比例。我們建議當局可參考最後一期剩餘居屋單位的定價作為藍本，並考慮將現時的居屋補地價措施改為補回出售時的三成折扣，免卻市場波動令補地價金額大幅上落。

#### 4.16 混合發展模式持開放態度

對於諮詢文件中提及由政府邀請私人發展商一同參與居屋等資助房屋項目，我們對方向表示支持，並認為當下無論在公、私營單位都不足的情況下，與發展商共同參與項目既可減省興建及籌劃資助房屋的時間，同時也可拉近資助房屋與私人樓宇的質素差別。然而，我們認為如政府採用此模式發展資助房屋，項目的監管應盡量嚴格，也應加強監察發展商的透明度，以免當中有利益輸送的成份，而項目落成後的管理工作亦應由房委會等公營部門負責。除卻文件提及的公、私營混合發展模式外，一些由非政府機構參與興建，混合社會服務、旅館與資助房屋的不同類型住房，當局亦應考慮及研究，以擴闊本港住宅既有的思維及概念。

### D. 對私人住宅市場的意見 (回應諮詢文件問題 3、10、11)

#### 4.17 定期賣地，穩定供應

鑑於近年樓價不斷上升，除卻外圍資金帶動以外，本港住宅用地供應不足以追上需求同樣也是一大關鍵。而有關供應減少是沿自2003年以後政府改變土地政策所致。因此，要令本港私人物業市場不會因供應及需求失衡而大幅波動，造成資產泡沫爆破的危機，當局不應只在公營房屋上加大力度，同時也要穩定私人住宅土地的供應。我們建議透過定期賣地，令市場及市民可知悉未來數年私人住宅市場的供應趨勢，並在部份賣地條款中加入「限呎」的規定，以增加中、小型住宅的供應量，配合市民的住屋習慣。

#### 4.18 對私人市場樓宇價格的行政措施

對於之前當局提倡壓抑樓市措施，例如額外印花稅、買家印花稅，以及限制外來人士投資本地市場的「港人港地」政策，我們認為有關行政措施確實令過熱的私人住宅市場得到冷卻，降低資產泡沫爆破的風險，

故在是否取消時應作出全面的評估，然後再作決定。長遠而言，政府應主導本港未來住宅供應的規劃，並適時以不同的行政措施調節，例如在樓市過熱時，政府可考慮引入住宅物業空置稅、物業增值稅等措施，令私人市場樓價「軟著陸」。

#### 4.19 分間樓宇單位的發牌問題

諮詢文件提出其中一個問題是考慮以發牌或業主登記制度，以規管日漸增加分間樓宇單位。我們認為，現時大部份的分間樓宇單位都是違反《建築物條例》的規定，屬於違法改建，如設置發牌或申報制度只會令有關問題惡化。事實上，分間單位(即劏房)的居住環境普遍惡劣，人均的生活面積可能只有數十平方呎，將有關問題合理化對本港的住屋而言根本就是倒退。故此，對現存於商住、住宅及工廠大廈之劏房，當局應馬上進行全面巡察及普查工作，全面掌握現存合法與不合法的劏房數目及居住人口，然後再制訂相關的對策及處理方式。

至於在工廈劏房，由於它們本身就是違例改變土地用途，當局應盡快作出取締及堵截工作，而不是將有關問題合理化處理。同時，也應加快工廈重建進度，加重市建局角色，以改變土地用途來增加房屋用地供應才是上策。

#### 4.20 興建臨時房屋作過渡性安置

面對有房屋需要，居於惡劣環境，但是又未能馬上入住出租公屋或仍在輪候的家庭，當局如需取締他們居住的分間樓宇單位，就需要考慮有關家庭的住屋安排。對於有意見指劏房戶因生活環境惡劣而應加快上公屋，我們必須強調獲配公屋與否，與住戶是否居於環境欠佳的劏房不應掛勾，否則將嚴重影響其公平性，同時也傳遞錯誤訊息，吸引更多人以住劏房的方式「插隊」上公屋。

因此，我們認為現時本港仍然有興建臨時房屋的需要，用以協助有關人士暫居於政府提供的最基本房屋單位內。臨時房屋可使用政府短期內未必用作發展的臨時土地上興建，建設的類型可以組合屋等模式為主，但同時也要對有關人士列明租住年期及限制，一方面改善劏房戶的居住環境，另一方面也不會影響到輪候公屋的公平性。

#### 4.21 要求檢討《業主與租客(綜合)(修訂)條例》

在 2004 年時，立法會通過了《2004 業主與租客(綜合)(修訂)條例》，正式撤銷租金管制及租住權管制。在此以後，私人樓宇的業主在加租上再沒有限制，而簽訂租約時業主與租客亦需共同協商終止租約通知期，令業主擁有在租約期滿時，選擇不續租的權利。事實上有關條例修訂以後，不少基層居住的私人房屋租金不斷上升，業主也因有權不續租而趕走租客。過往多年，社區上一直要求檢討有關條例，以免條例在過往過於保障租客鐘擺地變為過份保障業主，令基層租客受害。可惜自 2004 至今近 10 年，政府一直沒有認真處理有關問題。因此，我們要求政府趁制訂長遠房屋策略的同時，也就此關乎私人樓宇租務事宜的條例作出檢討。

#### 4.22 為合資格的輪候公屋人士租金援助及租樓免稅額

在現時樓價高企下，一些不合資格申請公屋，又或輪候編配公屋的申請人，其租住環境、房屋開支及負擔一直備受關注，不少建議都希望政府為該些基層人士提供支援。我們建議，對於居於惡劣環境而又合資格的基層家庭，應由關愛基金為這些人士提供資助，同時也建議盡快調高綜援租金津貼，以回應不斷上升的租金，減輕有關家庭的住屋開支負擔。我們還建議當局為正輪候的合資格公屋申請人士提供租樓津貼，有關津貼可讓申請公屋若超過 3 年仍未獲上樓機會的人士申請。同時間，當局也應為沒有置業的私人租戶提供免稅資助，容許其以實報實銷形式，從應課薪俸稅入息或個人入息課稅入息中，扣除租金開支；而可扣除額上限為 10 萬元，為期 10 年。

## 5. 總結：

- 5.1 近年社會不和諧，甚至出現深層次矛盾的其中一個癥結，就是市民難以安定地生活。不少市民因為難以為家，不斷要為住屋而煩惱，慢慢就形成了社會不滿的情緒，故此過去數年針對地產商，指控「地產霸權」的聲音愈見激烈。事實上，本年年初一項有關全球性痛苦指數的調查便指出，本港有 14% 受訪者因生活逼人而感到痛苦，比率是大中華地區中最高；而同期樹仁大學進行的「香港人生活困苦度」的調查則道明了市民感到痛苦的根源，正正就是住屋問題(佔 36.4%)，由此可見，解決住屋問題，既是幫助市民安居樂業，同時也是維持本港安定繁榮的不二法門。
- 5.2 因此，我們期望透過就此次長遠房屋策略諮詢提出建議，能夠為本港長期存在的住屋問題尋找到解決的出路，令本港所有市民得以「有瓦遮頭」，安居樂業。



## 附件 1：「長遠房屋策略諮詢文件」內提出的問題

1. 對長遠房屋策略應以供應主導及在新落成單位中，公營房屋（包括公屋）和資助出售單位）的建屋量佔較高比例這項建議有何意見？
2. 對推算長遠房屋需求所採用的原則和方法有何意見？
3. 對界定為「居住環境欠佳」的準則有何意見？
4. 在推算房屋需求時有何因素需要考慮？
5. 對未來十年推算的總房屋供應目標和今後公私營房屋新供應的建議比例有何意見？
6. 對建議撥地發展中高收入長者住屋計劃是否繼續支持？
7. 對房委會增加配額及計分制下申請者的公屋配額、給予年逾 45 歲的非長者一人申請者額外分數有何看法？
8. 對把公屋平均輪候時間為約三年的目標，循序漸進擴展至年逾 35 歲的非長者一人申請者的建議有何看法？
9. 在地積比率相對較低而有足夠基建設施的現有公共屋邨增建專為單身人士而設的公屋大廈有何看法？
10. 市區合適的臨時空置土地應否用來興建過渡性房屋予有需要的人士？
11. 對推行發牌或登記制度規管住宅樓宇和綜合用途樓宇內的「分間樓宇單位」有何看法？
12. 對在發售每期居屋預留某個比例的單位予單身人士這意見有何看法？
13. 對日後發售居屋單位和其他資助自置居所計劃的「白表」申請者設立入息/資產下限有何看法？
14. 應否重推：(a)租者置其屋計劃；(b)為首次置業人士提供經濟資助；及(c)提供租金援助和推出租務管制？
15. 對配額及計分制下申請者的入息和資產的機制及進行定期檢視，剔除輪候冊上不合資格的申請者有何意見？
16. 應否檢討和更新「富戶政策」？
17. 對房委會進一步改善寬敞戶政策有何意見？

18. 應把公屋單位編配予輪候冊申請者，還是進一步放寬目前的編配標準以改善現有公屋戶居住環境，當中的優次有何意見？
19. 對政府邀請私營機構參與提供資助房屋單位有何意見？
20. 政府可再進一步推行什麼措施，以促進房屋發展及增加建造業人手供應？
21. 是否願意為增加房屋供應，相應對交通、人口密度和環境等方面出現的影響作出取捨，及接受適度提高地積比率？
22. 如何在發展和保育之間取得平衡？對增加房屋土地供應有何意見？



## 既不長遠 更欠策略 無助解決房屋問題 — 公民黨對長遠房屋策略諮詢文件的意見

長遠房屋策略督導委員會(下稱「督導委員會」)於今年 9 月發表題為〈凝聚共識，建設家園〉的長遠房屋策略諮詢文件(下稱「諮詢文件」)，重點提出未來十年房屋供應目標為 47 萬，但公民黨質疑推算方式的假設未必能如實反映社會狀況，或會導致政府的房屋供應目標有偏差。

首先，督導委員會假設已有適切居所的住戶不會產生新增的房屋淨需求，而公屋和資助出售單位的住戶也屬於居於適切居所的住戶，督導委員會假定這些住戶不會有新的房屋需求。但自 2009 年起，不斷飆升的樓價已抑壓了不少家庭分戶的意欲，近幾年的統計數字未必能反映家庭的實際分戶意願。其次，現時的推算數字只涵蓋三個公營重建項目的受影響住戶，但傳媒報導，房屋署正檢討全港 39 個樓齡達三十年或以上屋邨的重建可行性，故實際因公營重建項目而產生的房屋需求有可能被低估。

在推算居住環境欠佳住戶的房屋需求時，督導委員會參照了統計署及「香港分間樓宇單位調查」的資料，但「香港分間樓宇單位調查」並無訪問工廠大廈、寮屋、偏僻商場等新興的「劏房熱點」，加上訪問劏房住戶的難度較高，如比對政府過去在立法會提供的資料，全港供居住用途的寮屋和牌照屋單位分別為 85,574 個及 16,442 個的話，督導委員會有機會低估居住環境欠佳住戶的實際數字。此外，非本地買家在港置業的意欲受外圍因素影響，未必如長策會估算般穩定，外圍經濟波動或會大幅影響本地的房屋需求。

由此可見，督導委員會將供應目標訂於 47 萬，可能仍不足以應付港人，以至投資香港房地產的外資，故長遠房屋策略絕不「長遠」，而且諮詢文件雖稱「新的長遠房屋策略應以供應主導；新增供應應以公營房屋佔多」，但諮詢文件欠缺具體政策建議，實在難以配合現屆政府實踐其最重要的目標：長遠解決香港的房屋問題，讓所有港人可以獲得經濟上能負擔的適切居所，故長遠房屋策略也無甚「策略」可言。

公民黨認為，除建屋目標外，完整的長遠房屋策略也應為「適切居所」訂立原則，並按此檢視和調整現時房屋政策的各項措施，才能策略性



地解決房屋問題。可惜，督導委員會暫時只提出以《建築物條例》的標準去處理不符合樓宇和消防安全規定的單位，並沒有從居住面積、工作機會、社區環境和設施等方面檢視何謂「適切居所」。

如果按督導委員會建議，以發牌或業主登記制度規管住宅劊房的安全及衛生，不但會造成房屋供應大幅減少致租金上升，增加基層市民的生活負擔；1998年實施《床位寓所條例》時的經驗更反映，即使住戶在「有牌籠屋」生活，環境仍然擠迫惡劣，顯然發牌並不能解決問題，日後的「持牌劊房」也難以被稱為適切居所。

社會普遍認同公屋屬「適切居所」，按運輸及房屋局提供的資料，現時香港房屋委員會的編配標準是每人不少於七平方米室內樓面面積；而過去十年，整體公屋單位租戶的實際人均室內樓面面積由約11.3平方米上升至約12.9平方米。督導委員會可將公屋編配標準訂為「適切居所」的最低標準，並按實際人均的室內樓面面積為「適切居所」的目標，並準備充足的中轉單位，逐步改善居住環境欠佳住戶的居住面積。

「適切居所」也需要顧及居民的工作機會和附近環境，避免居住在偏遠地點的基層市民因為高昂的交通費、工作機會和社區設施不足等問題而無法安居樂業。此外，政府必須維持各類房屋組合，基本應包括公屋、居屋和私人樓宇，以滿足市民對「適切居所」所需的不同期望。

如諮詢文件所言，要長遠解決房屋問題，土地供應和建屋選址也相當重要，公民黨建議政府考慮透過下列方法，在市區或已發展新市鎮尋找適當地點建屋，在滿足房屋需求的同時，提高市民尤其是居住環境欠佳住戶的居住質素：

#### (1) 開發棕土

直到現時為止，發展局並無詳細交代「棕土」涵蓋的土地面積總數，惟坊間估計全港的棕地面積高達800公頃，故公民黨要求政府盡快公布數據，以便進一步研究可用作發展住宅的土地面積。

#### (2) 重建公共屋邨

市區不少公屋日漸老化，而且部分更屬八十年代的「問題屋邨」，故政府可考慮重建這些屋邨，以改善現有居民的生活環境為目標之餘，



也可借機增建較多層數和單位，增加公屋單位供應。

### (3) 鼓勵公營機構執行更多資助房屋項目

公營機構如香港房屋協會和市區重建局，在執行業務計劃時理應以公共利益為依歸，惟這些機構須在財政上自負盈虧，建議遇上虧蝕的公營房屋發展項目時，政府可按情況考慮向機構注資，以增加市區的住宅用地。

### (4) 研究收回軍事用地

目前，駐港解放軍負責管理總面積超過 2,000 公頃的軍事用地，當中部份位於市區，如九龍塘或槍會山軍營。公民黨認為，香港現時的防務狀況、駐軍數目等與港英殖民地時代不盡相同，部份軍事用地和設施的使用狀況亦可能已經改變，故建議政府立即研究與解放軍方面展開溝通，討論收回部份位於市區的軍事用地的可行性。

### (5) 檢討丁屋政策，釋放多餘的預留丁地

現時政府預留 932 公頃的「鄉村式發展」用地予丁屋發展，但按政府最新資料，過去十年，地政總署共接獲 16,381 宗丁屋申請，同期有 9,824 宗獲批，可見政府預留的土地面積實際遠超地政總署未處理的建屋申請所需的土地。因此，政府應着手檢討丁屋政策，研究將多餘的預留土地，尤其是鄰近新市鎮的預留土地，用作住宅發展。

最後，公民黨必須提醒政府，在推行各種的重建計劃時，必須先妥善解決當地居民的安置和賠償問題，例如利用重建項目附近的公營房屋單位作中轉住所，或分階段重建，從而減低對社區的影響。

公民黨

2013 年 11 月 10 日

## 增加公營房屋供應 轉售設限、杜絕炒賣 全面捍衛住屋權利 不同社群安居樂業

### 街工回應長遠房屋策略－立場書

#### 前言

過去數十年，政府不斷將市民的住屋需要「出售」，早於 1987 年，港英政府公佈《長遠房屋策略》，開宗明義以「私人市場主導」，透過富戶政策、出售公屋、租者置其屋計劃等，建立置業階級（公屋→居屋→私樓），鼓勵市民自置居所。

至金融風暴後，政府為了托市，停售停建居屋、停售公屋，進一步將市民推向私人市場。更甚者，政府繼富戶政策後，於 2007 年收緊寬敞戶標準，將住屋的權利，化為剩餘福利，既減少政府責任，又間接分化社群。

現時市民面對的問題，其實就是住屋商品化的問題，私樓市場的樓價太高、租金太貴，遠非市民所能負擔，同時，政府又拒絕承擔責任，令市民長期繳交「地產稅」，加上公營房屋供應嚴重不足，造成輪候冊人突破廿萬、劏房不斷蔓延惡化等現象。

公屋除了是住屋權的體現，也是不少基層市民的基本生活需要，更是無數長者生命的一部份。可是，由於梁振英施政失誤，任由市民在私人市場受宰割，導致基層市民流離失所、屈居劏房，就連公屋居民亦遭分化為富戶、寬敞、綜援戶、新移民等。長遠房屋策略諮詢文件的標題是「凝聚共識、建設家園」，實際上他們正在分化社群、摧毀家園。

今天，街工聯同寬敞戶、劏房戶、輪候冊住戶等集結力量，共同提出我們的長遠房屋策略，捍衛居住權利，除了增加公營房屋供應外，亦須分隔公、私營房屋，透過轉售限制等措施，避免資助屋淪為炒賣獲利的工具，使基層市民無立錐之地。

#### 捍衛住屋權

住屋是每個市民的基本需要，不論居住公屋或私樓，都應一視同仁地享有居住的權利，而且體現在以下幾方面：

1. 藏富於民：住屋開支佔入息比例不宜過高，避免市民淪為「樓奴」，影響個人發展。
2. 穩定安居：房屋是市民的家園，政府政策應避免摧毀社區網絡或迫遷居民，造成生活不穩定。
3. 民主規劃：確保市民在社區裡有參與和決策權，例如社區設施和重建規劃。
4. 適切居所：提高人均居住面積，讓市民住得舒適，減少家庭磨擦、紓緩精神壓力以及讓孩子有足夠空間成長。

我們提出上述觀點，因為市民不是簡化的勞動力或人力資源，而是有生命的，對家園抱有感情、對未來有嚮往、對住屋環境有期望、對生活開支感受到壓力。香港政府坐擁六千多億的龐大儲備，絕對可以令市民安居樂業，下文是我們提出的具體政策建議。

### (A) 增加公營房屋供應分隔公、私營房屋

我們認為政府有責任提供廉價租住房屋，並因應公屋輪候情況而增加興建量，目前輪候冊人士之所以突破廿萬以及劏房不絕，原因除了是公屋供應不足及在職貧窮問題嚴重外，亦是私樓租金太貴所引致。

居屋雖然可以滿足中下階層的置業需要，但是過去政府出售的資助房屋，已淪為市場的炒賣品，偏離政策原意。故此，我們主張增加公屋供應的同時，必須分隔公、私營房屋，避免資助房屋流入私人市場，變相炒賣。

建議 A1：每年出租公屋興建量不少於三萬五千個單位，加快輪候冊人士上樓。

建議 A2：居屋售價不與市場掛鈎，並設有轉售限制，只能售回予房委會，避免炒賣。

建議 A3：定期拍賣土地，透過穩定供應來壓抑樓價。

建議 A4：開徵空置稅，打擊囤積炒賣，促使放租放售。

### (B) 全面落實居住權利人人安居樂業

住屋問題，並不局限於供應層面，上文提到，市民享有住屋權利，並體現於能否藏富於民、穩定安居等層面，可惜，現屆政府反其道而行，令市民生活不穩以致社群分化。故此，我們提出以下建議：

#### (1) 拒絕流轉門安居是權利

政府視公屋為福利，即使是公屋老街坊，一旦超過富戶限額或寬敞標準，就「無得低留」，我們認為公屋是建基於「基層優先」的住屋權利，公屋居民有權安居樂業，住到終老，免卻迫遷所帶來的勞民傷財、痛失家園之苦。

建議 B1.1：取消寬敞戶及富戶惡策，讓街坊安居樂業，免卻迫遷之苦。

#### (2) 藏富於民檢討租金

公屋可加可減機制實施以來，租金不斷上升，因為計算機制只計入息、不計開支，導致市民在收入追不上生活開支的現況下，政府依然加租。至於私樓租戶，則面對高企的租金和不穩定居所。

建議 B2.1：檢討公屋租金可加可減機制，限制租金佔入息比例，減輕居民的房屋開支，藏富於民。

建議 B2.2：恢復租務管制，包括租住權管制和租金管制，防止租金不斷上升及保障租戶權益。

#### (3) 避免製造擠逼戶 落實合理居住環境

近年房屋署建屋面積越來越少，不少二人家庭獲編配約廿一平方米單位後，因生兒育女而變成擠逼戶，卻又因擠逼戶調遷標準高，成為不合資格的「擠逼戶」，隨著子女成長而生活愈見擠擁，叫苦連天。

建議 B3.1：放寬編配標準，避免擠逼戶頻生。

建議 B3.2：提高人均居住面積標準，改善生活環境。

#### (4) 反對商業主導民主規劃社區

藍帖街重建例子說明，趕走原區小商舖和拆散社區網絡後，給發展商以高價售出，牟取暴利，證明了市區重建根本不是以人為本，而是商業為本，擴展地產霸權，即使在公共屋邨裡，領匯亦大幅拉高居民的生活成本，不斷有老舖結業。

建議 B4.1：市區重建局由以商業主導的發展模式，改為以原居民為本的模式，讓居民原址安置，或原區樓換樓、舖換舖，並應確保居民在重建規劃上有諮詢、參與和決策權。

建議 B4.2：反對公共資產私有化，要求回購領匯，再提供廉價單位予小商舖、合作社、地區團體等，以及重發小販牌和劃定墟市，活躍社區經濟，減輕居民的生活成本和重建社區網絡。

建議 B4.3：完善屋邨規劃，檢討現行的相關政策（社區會堂、自修室、地區服務中心等等），讓地區居民有諮詢、參與和決策權。

#### (5) 拒絕抹黑分化保障不同社群

除了富戶及寬敞戶外，不同社群也遭到分化，繼而被剝削居住權利，包括單身人士的扣分及配額制，令單身人士上樓遙遙無期，最近政府又放風，專上學歷的公屋輪候冊人士或會被扣分。這反映出政府漠視年青人苦況，近年專上課程學費不斷調升，不少年青人背負沉重學債進入勞動市場，而且薪酬不高，現在竟遭受政府進一步剝削應有的居住權利。

建議 B5.1：取消單身人士計分制，保障不同家庭組合公平上樓。

#### 總結

樓價高昂，不論置業或租樓，市民都不勝負擔，更甚者，政府在長遠房屋策略諮詢文件中，仍想延續置業夢，一邊將市民推向私人市場，鼓勵置業，一邊透過市區重建讓地產商牟取暴利，變相帶動租金上升，趕絕窮租戶。今天中下階層皆在住屋問題上苦不堪言，實在是官商合謀所致。

現時公屋被視為流轉門般的社會福利，我們並不認同，因為住屋是權利，而且流轉門式運作，造成市民在人生不同階段搬來搬去，既勞民傷財，亦不見得解決房屋問題，結果官民皆輸。

今天全港住宅單位數目相比起全港住戶數目，多出數以十萬，正是諷刺地反映了炒賣惡果：「有屋無人住、有人無屋住」。要扭轉大市場房屋策略，我們認為未來十年的長遠房屋策略應為：「增加公營房屋供應全面捍衛居住權利」，透過增加房屋供應以及轉售限制，避免資助房屋淪為炒賣品，同時全面保障市民的住屋權利，真正安居樂業，街工會繼續組織各區基層市民，並肩捍衛住屋權。

聯絡：黎治甫

王曉君

2013年12月2日





## THE HONG KONG INSTITUTE OF PLANNERS

Unit No.201, 2/F, Prosperity Millennia Plaza  
663 King's Road, North Point, Hong Kong  
E-mail: hkiplann@netvigator.com  
Web Site: www.hkip.org.hk  
Tel: 2915 6212 Fax: 2915 7616

### 香港規劃師學會時事委員會立場書

#### 《長遠房屋策略諮詢文件》 2013年9月

##### 總論

1. 香港規劃師學會對於《長遠房屋策略諮詢文件》的公佈表示歡迎。該文件有助提升公眾對香港房屋問題的關注，並促進社會就處理相關問題的可行策略作知情的討論。
2. 香港的房屋問題乃一連串的「錯配」：供應與需求上的數量錯配、社會需要及負擔能力的質量錯配，以及居住地點和工作地點上的空間錯配。要糾正這些錯配，我們需要一些督導性策略，讓房屋市場重回正軌。
3. 該督導性策略必須清楚提出：
  - (a) 整全的願景；
  - (b) 清晰的政策目標和優次級別；
  - (c) 協調的實施方案；以及
  - (d) 富彈性的監察機制。
4. 香港規劃師學會認為《長遠房屋策略諮詢文件》應詳細審視以上四點。以下是學會提出的主要意見及建議。

##### 願景

5. 《長遠房屋策略諮詢文件》提出：「應以重建促進向上流動的房屋階梯、為香港市民提供適切而可負擔的居所作願景…總括而言，新的長遠房屋策略應以供應主導；新增供應應以公營房屋佔多。」（第 xii 頁段三）這個願景只著重於房屋數量方面，涵蓋的範圍較窄。我們應同時考慮房屋與城市質素的提升和可持續發展的相互關係。香港需要一個較整全的願景，以涵蓋房屋質量及可持續發展的考慮。

6. 香港是一個讓人安居的地方，也是一個人才薈萃的國際城市。房屋不只為「有瓦遮頭」，更讓家庭和社區得以建立；而這一切都是健康社會和優質生活不可或缺的元素。此外，合理的房屋空間分布亦有助善用珍貴的土地資源，達至可持續發展。
7. 因此，香港規劃師學會建議重新訂立長遠房屋策略的願景，使優質生活和可持續發展的理念能融入其中。

#### 政策目標和優次級別

8. 在 2013 施政報告中，政府的房屋政策目標是：
  - (a) 協助基層市民「上樓」，滿足基本住屋需求；
  - (b) 讓市民按自己的負擔能力和條件，選擇安居之所，並鼓勵自置居所；
  - (c) 在出租公屋之上，提供有資助的自置居所，搭建置業階梯；以及維持私人樓市健康平穩發展，在供應緊張的情況下，優先照顧香港永久性居民的需要。
9. 政府提出以建設公營房屋作為供應主導策略的重點，在政策目標上把公營房屋與私人物業市場作明顯區分。在理想情況下，現行的房屋政策和制度或能形成一道「公屋－居屋／私人參建居屋－私人房屋」的房屋階梯，以供人們改善居住質素及累積資產。然而，在樓價持續高企的環境下，物業價格和市民的負擔能力出現鴻溝。這大大限制了人們攀上這道房屋階梯的能力。
10. 或許，基於政府對公營房屋市場擁有較大的控制能力這個實際考慮，房屋情況因而被簡化。事實上，基於不同的理由（例如結構性障礙或市場不完善等），有效的資源分配往往難以達到。就像其他國際城市一樣，香港的房屋市場是瞬息萬變的。因此，相比於依賴供應主導策略，我們的房屋策略應較強調對市場變動有靈活的調節能力。這應用在供求關係上如是，對於社會需求和期望亦應如是。我們須審視香港城市發展的路向，而非依賴房屋供應作為主導政策。房屋政策之目標不應侷限於確保有足夠的單位以應付人口增長，亦應同時考慮建設多元社區、提供優質的居所與鄰里環境，尤其為生活在惡劣環境下的居民解困。再者，土地和房屋資源亦應依循可持續的發展模式。

11. 《長遠房屋策略諮詢文件》提出，鑑於土地和房屋資源有限，社會必須訂定優次緩急，以協助真正和最具迫切住屋需要的人士安居（第 xv 頁段九）。這是可以理解的，但應否將有需要人士歸類為「長者」、「年逾 35 歲的非長者單身人士」、「居住環境欠佳的住戶」和「年輕人和首次置業者」則有待商榷。例如公營房屋應協助單身人士和年輕人，抑或低收入家庭或其他弱勢社群，可值得商榷。
12. 就替代方案而言，政府可以考慮按城市的基本住屋需求重新訂定政策目標的優次級別。而這些基本住屋需求是指增加房屋供應、提高房屋質素、以及加強房屋支援。除了房屋供應問題外，低於標準的住屋環境以至缺乏房屋支援的問題亦相當迫切。故此，政府亦應採取適當的子策略或行動去處理這些政策目標。

#### 協調的實施方案

13. 香港規劃師學會認為協調的實施方案是解決現有的房屋問題的基礎，當中涉及不同持份者、機制、以及措施的互相配合。
14. 要增加房屋供應的其中一個辦法是採取多管齊下的措施，更有效地整合房屋資源。例如，除了利用一些長遠的措施（如維港以外填海、發展岩洞和新發展區等）在新開發的土地上建造房屋外，亦應著力調整及優化現有房屋庫存與市區土地，以滿足住房需要。有見及此，《長遠房屋策略諮詢文件》已提出了相關建議，例如合理地運用公共租住房屋資源、加強防止濫用公共房屋資源的措施、善用私營機構力量、檢討住宅發展用地的發展密度、改劃適當的市區用地作房屋發展、重建高樓齡公共租住屋邨等。在推行這一系列措施時，當局應以可持續發展為總體的規劃原則，去評估各項措施的累積影響。現有或已規劃的基建設施必須能配合及承載這些房屋供應措施，而它們產生的環境影響亦應得以適當的處理。
15. 在房屋質量方面，房屋策略應與其他範疇作全盤的整合，例如健康與綠色的居住環境、提升能源效益、鼓勵可再生能源的使用、房屋翻新及保養、改善鄰里環境等。當全球的國際城市都在努力建設宜居及優質的生活環境，香港亦應透過政府、監管機構、建屋機構、私人發展商、業主、社區領袖、非牟利機構等的共同努力，清楚展示出我們正共同邁向這個目標的決心。

16. 房屋支援是為弱勢人士提供協助，滿足他們的住屋需要，其措施及方案可因應他們的實際情況而調節。這些措施及方案包括過渡性房屋、退休房屋、長者屋、房屋資助、支援服務及建議等。除了政府以外，其他志願機構、住屋改善機構、非牟利或慈善機構、社會企業等亦可鼓勵參與。

#### 富彈性的監察機制

17. 香港規劃師學會歡迎《長遠房屋策略諮詢文件》提出的逐年檢討房屋供求預測；可是僅限於此並不足夠。
18. 要有效地檢察和檢討各個策略、子策略或主要工作對達成政策目標的成效時，我們需要一套清晰的指標。政府應考慮設立一個統營機構去蒐集、校勘、分析、以至闡釋從不同渠道獲得的相關統計數據與資料，並將綜合的指標發佈予公眾參考。透過將相關資訊透明化，政府及公眾皆能以一個更佳的角度去檢視與調整房屋策略。
19. 例如，儘管人均居住空間是量度居住質素的重要指標，香港仍沒有一個涵蓋整個房屋市場的官方指標(除公屋的人均居住空間外)。香港規劃師學會敦促政府提供這類指標給公眾參考。

#### 其他意見

20. 《長遠房屋策略諮詢文件》要求市民作出選擇，惟大部分的選擇都是難以決擇的，這未免難以取得公眾對相關政策的共識或支持。
21. 我們應釐清住屋需要及房屋需求的分別，而後者包括了投資與投機的元素。《長遠房屋策略》的目標應清楚說明房屋供應是要應對住屋需要，還是房屋需求。
22. 長遠房屋策略督導委員會訂定的其中一個目標，是在未來十年供應多達500,000個房屋單位，其中大部分為公營房屋。這目標的適切性須從多方面去評估。例如，現時香港的單位數量遠超於住戶數量。這某程度上是由於部分住戶擁有多於一個單位，而部分多出的單位卻因沒有人住而丟空。同時，濫用公屋的情況一直存在，入息審查制度未能有效監察。擁有私人住宅單位的公屋租戶數量其實相當可觀，但實際數字卻未能掌握。鑒於《長遠房屋策略》提出增加公屋供應，濫用公屋的問題亦應予以梳理。

23. 由於社會及各持份者缺乏共識，要找出足夠的土地以迎合房屋需求並不容易。政府應謀求有效而嶄新的方法去解決這問題。
24. 房屋議題與其他政策密不可分，譬如人口政策、社會福利政策等等。政府應該採取一個更全面的方式去解決房屋問題，而並非將問題從其他相關政策中抽離。

### 總結

25. 《長遠房屋策略諮詢文件》提出了很多良好的建議，但同時亦有相當大的改善空間。它應重新訂立長遠房屋策略的願景，使優質生活和可持續發展的理念融入其中。相比於依賴供應主導的策略，政策目標應較強調對市場變動的靈活調節能力。政府可以考慮按城市的基本住屋需求重新訂定政策目標的優次級別；這些基本住屋需求是指增加房屋供應、提高房屋質素、以及加強房屋支援。協調的實施方案是解決現有的房屋問題的基礎，當中涉及不同持份者、機制、以及措施的互相配合。最後，我們應建立一個富彈性的監察機制去量度房屋發展狀況，以助香港訂立一個配合得宜的長遠房屋策略。



香港規劃師學會  
公共事務委員會  
2013年11月



**THE HONG KONG  
INSTITUTE OF  
PLANNERS**

Unit No.201, 2/F, Prosperity Millennium Plaza  
663 King's Road, North Point, Hong Kong  
E-mail: hkiplann@netvigator.com  
Web Site: www.hkip.org.hk  
Tel: 2915 6212 Fax: 2915 7616

**Position Paper of the Public Affairs Committee  
of the Hong Kong Institute of Planners**

**Long Term Housing Strategy Consultation Document, Sept 2013**

**General Remarks**

1. HKIP welcomes the promulgation of the LTHS Consultation Document. It helps arouse public awareness of the housing issues facing Hong Kong and promote an informed discussion on the possible strategies to tackle the issues.
2. The current housing issues facing Hong Kong are a matter of 'mismatch'. A quantity mismatch in demand and supply; a quality mismatch in meeting societal needs and affordability; and a spatial mismatch between homes and workplaces. To redress the mismatch, some form of steering strategy is required to adjust the housing pool to the right direction.
3. The steering strategy must clearly set out the following:
  - (a) a holistic vision;
  - (b) clear policy objectives and priorities;
  - (c) a concerted approach for implementing key actions; and
  - (d) a robust monitoring mechanism.
4. HKIP considers that the LTHS Consultation Document would need to adequately deliberate on the above four elements. Our major comments and suggestions are provided below.

**Vision**

5. The vision laid down in the LTHS Consultation Document is to provide 'adequate and affordable housing to the people of Hong Kong through re-establishing an appropriate housing ladder that facilitates upward mobility ... In gist, the new LTHS should be a supply-led strategy, with public housing accounting for a higher proportion of the new housing production' (p.xiv, para. 3). This vision is rather narrow as it only focuses on the quantitative aspect of housing. We also need to consider the intertwining relationship between housing and city betterment and sustainability. A more holistic vision encompassing the qualitative and sustainability aspects of housing is needed for Hong Kong.
6. Hong Kong is an endearing home for its residents as well as a global city which attracts talents. Housing is more than bricks and mortar. They are homes and communities which are fundamental to societal well-being and quality of life. A rational spatial distribution of housing is also essential to ensuring sustainable development of our valuable land resources.
7. HKIP therefore suggests reframing the vision of the LTHS to holistically embrace quality of life and sustainability as part of our aspiration.

**Policy Objectives and Priorities**

8. The Government's housing policy objectives, as spelt out in the 2013 Policy Address, are to :
  - (a) assist grassroots families to secure public housing to meet their basic housing needs;
  - (b) assist the public to choose accommodation according to their affordability and personal circumstances, and encourage those who can afford to do so to buy their own homes;
  - (c) provide subsidized home ownership flats on top of public rental housing so as to build a progressive housing ladder; and

- (d) maintain the healthy and steady development of the private property market, with priority to be given to meet Hong Kong permanent residents' needs.
9. In proposing a supply-led strategy spearheaded by public housing production, the policy objectives have drawn a dichotomy between public housing and private property market. Idealistically, a 'housing ladder' with public rental housing (PRH) at the bottom, HOS/PSPS in the middle and private housing at the top could be formed under the prevailing housing policies and system. This ladder could provide the public with an opportunity to improve their living quality and increase their assets by moving up the ladder. However, with persistently high property prices, there is a big gap between affordability and housing price. This will greatly constrain people's ability to move up the housing ladder.
10. The housing scenario is made simple, perhaps for pragmatic reasons, as the Government has greater manoeuvring capacity on public housing. In reality, for various reasons such as structural barriers or market imperfections, allocative efficiency is often hard to achieve. The housing market in Hong Kong, as in many other global cities, is dynamic. Hence, instead of relying on a supply-led strategy, our housing strategy should stress upon maintaining resilience in response to changes, not only in terms of the demand and supply situations but also community needs and aspiration. We need to look closely at where our city is heading for, rather than pushing a quantity-oriented bandwagon. The housing policy objectives are not simply a matter of ensuring that our city provides a sufficient number of dwellings to meet the growing population. They should also concern about providing quality homes and neighbourhoods for our diverse communities, in particular those living in unacceptable conditions. In addition, land and housing resources must be utilized in a sustainable manner.



11. Given the limited land and housing resources, the LTHS Consultation Document has set priorities to meeting the genuine and most pressing housing needs (p.xv, para. 9). This is appreciable but whether the needy ones are to be broadly categorized as the elderly, non-elderly singletons over the age of 35, inadequately housed households, youngsters and first-time home buyers is a moot point. For example, it is debatable as to whether public housing resources should be used for assisting singletons and youngsters, vis-à-vis low-income families or the other vulnerable groups.
12. As an alternative, the Government could consider recasting the priorities to reflect the basic housing needs of our city, viz. improving housing supply, improving housing quality, and improving housing support. Apart from the housing supply issue, substandard housing and lack of housing support for allowing choice and mobility are also critical. Appropriate sub-strategies or actions should be identified to address these priorities.

**Concerted Approach for Implementation**

13. HKIP considers that a concerted approach involving various actors, mechanisms and measures is fundamental to resolving the current housing challenges.
14. To improve housing supply, for example, multi-pronged measures could be sought to help pooling the housing resources. For example, in addition to providing new flats on new land such as the long term measures of reclamation outside Victoria Harbour, rock cavern developments and new development areas, strenuous efforts should also be made to optimizing and adapting the existing housing stock and urban sites to cater for the housing needs. In this regard, the LTHS Consultation Document has set out proposals such as maximizing the rational use of public rental housing resources, stronger measures against abuse of public housing resources, leveraging the private sector's capacity to provide housing, reviewing the development intensity of housing sites, rezoning suitable urban sites for housing uses, redeveloping aged public rental housing estates, etc. The matrix of measures are supported but their cumulative effects must be assessed with due regard to the overarching planning principle of sustainability. The housing supply measures must be supported by the existing or planned

infrastructure, and any adverse impacts on the environment must be duly mitigated.

15. In terms of housing quality, aspects such as, inter alia, healthy and green living environment, improving energy efficiency, promoting renewable energy use, housing renovation and maintenance, neighbourhood improvement should also form an integrated part of the housing strategy. Global cities around the world are striving to build liveable and quality homes, Hong Kong must also explicitly state our will to pursue these objectives through the collaborative efforts of the Government, regulatory bodies, housing delivery agents, private developers, home owners, community leaders, NGOs, etc.
16. As regards housing support, which is meant to offer assistance to vulnerable people to meet their housing needs, appropriate measures and packages could be tailored. These could be in the form of providing transitional housing, retirement housing, sheltered housing, subsidies, supporting advice and services, etc. In addition to the Government, greater contribution from other parties such as voluntary organisations, home improvement agencies, not-for-profit landlords and charities, social enterprises could also be fostered.

#### **Robust Monitoring Mechanism**

17. HKIP welcomes the suggestion in the LTHS Consultation Document to review housing projection on an annual basis. However, this alone does not suffice.
18. To effectively monitor and evaluate the performance of the various strategies, sub-strategies or key actions in meeting the policy objectives, a set of clear indicators is required. The Government should consider setting up a centralized body to gather, collate, analyze and interpret the relevant statistics and data from various sources and release such indicators for public information. By making the relevant information more transparent, both Government and the public would be in a better position to adjust the housing strategy to a better path.

19. For example, an official indicator on living space per person, which is a yardstick of housing quality, is still missing in Hong Kong notwithstanding that such figures are available for public rental housing tenants. HKIP urges the Government to provide such indicators for public reference.

#### **Other Comments**

20. In the LTHS Consultation Document, the public is asked to make choices. In fact, most of the choices are hard choices which might make it difficult in soliciting consensus on or public support for the concerned policy.
21. There should be a clear distinction between housing need and housing demand which includes investment and speculation. The objective of LTHS should be made clear as to whether the supply is primarily to cater for housing need or housing demand.
22. The LTHS Steering Committee sets out to build up to 500,000 new units, predominantly PRH, in the next decade. This needs to be closely evaluated from a number of perspectives. For example, the number of housing units in Hong Kong are far exceeding the number of households. To some extent, this can be explained by the fact that some households own second properties that are left empty, but it is also clear to many that abuse of the public rental market in terms of income limitations is not monitored closely and a significant but largely unknown percentage probably own a private sector flat. This needs closer investigation, particularly as the proposed LTHS calls for many more PRH.
23. Identifying adequate amount of land to meet the housing demand is not at all easy, largely due to the lack of consensus within society and among various stakeholders. The Government should think of some effective out-of-the-box approaches to resolve this problem.
24. The housing issues are inextricably related to other policies such as population policy, social welfare policy, etc. The Government should adopt a wider instead of a sectoral approach in tackling the housing issues.

**Concluding Remarks**

25. The LTHS Consultation Document has raised many good points but there is much scope for improvement. It should reframe its vision to embrace more holistically the quality of life and sustainability aspirations. Instead of relying on a supply-led strategy, the policy objectives should stress upon a resilient housing strategy in response to changes. The priorities should be recast to reflect the basic housing needs of our city, viz. improving housing supply, improving housing quality, and improving housing support. The implementation approach should be a concerted one involving various actors, mechanisms and measures. Last but not least, a robust monitoring mechanism must be derived to measure performance and to help shaping a resilient long term housing strategy for Hong Kong.



**Public Affairs Committee  
of the Hong Kong Institute of Planners  
November 2013**

## 民協就長遠房屋策略諮詢文件意見

### 1. 前言

#### 1.1. 民協對房屋政策的期望

香港民主民生協進會（下稱民協）對於房屋政策有以下期望。第一，政府務必保障市民居住權，尤其低下階層；第二，政府須確保土地、房屋資源分配是合適且公平的；第三，政策和制度是要穩定的，絕不能因一時市場波動而朝令夕改。

#### 1.2. 民協對長策文件的立場

民協認為長遠房屋策略諮詢文件（下稱長策文件）未能符合以上期望，而此文件具體問題如下。第一，此文件所提大多是新瓶舊酒，由現行或舊政策堆砌出來，並無創見及新思維；第二，未有提出善用現有土地之法，例如新界的棕土區、丁屋地、市區軍地等；第三，未有具體措施解決市區住屋問題，例如租金高昂、劏房等；第四，未有關注年青人的住屋需要。

### 2. 有關「土地」的意見

#### 2.1. 增加土地供應策略「避重就輕」

長策文件先點出土地不足故社會須作犧牲，並敦促政府加快土地的審批（參文件 95 及 96 頁）。然後，往後近十頁只是「轉載」政府增加房屋土地供應措施，便草草完結，並無提出政策方向。而且，對於一些有效但會影響既得利益者的增加土地供應策略，則避而不談。民協現就建立土地儲備及規劃，提出以下意見。

#### 2.2. 應善用市區軍地

駐港部隊現擁地約 27 平方公里，部份位於市區中樞的優質發展地段，例如九龍東軍營和槍會山軍營（軍事用地列表詳載於附件一）。而長策文件第九章亦明言考慮把部份市區的非住宅設施移至較偏遠地區以釋出土地建屋，軍事設施實可考慮。若政府能主動研究並提請中央，把部份使用率低且無礙防務的軍地讓出，使公屋毋須見縫插針地興建。

#### 2.3. 發展新界棕土區

另外，新界有不少走在法律灰色地帶的停車場、貯存場，亦即「棕土」，可望作發展用途（棕土區資料詳載於附件二）。誠然，社會對棕土區上的產業有一定需求，而它們亦可能牽涉複雜的業權。然而，「棕土」面積估計達 8 平方公里，是全港公營房屋佔地的一半，若能發展少量已毋須觀覷郊野公園。另外，這些區域不但因已有基建而較易發展，亦較開發鄉郊的生態破壞為少，更能提昇土地的使用效率。政府現應重新訂立、改善新界的規劃政策、法例，讓當中未善用的地皮得到發展，亦讓回收場、貯存場等產業健康發展。

#### 2.4. 檢討丁屋政策

政府亦應檢討新界的小型屋宇政策（丁屋），因這關乎土地資源的分配合適與否問題。現今 70 多平方公里的住宅用地有一半為低密度和空置率高的「鄉郊居所」，主要預留作興建丁屋之用；各區「鄉村式發展」用地竟達九百多公頃，並集中於新界西及北區（「鄉村式發展」*用地資料詳載於附件三*），政府實應研究如何釋放及善用此等土地。民協認為可以彈性處理丁屋的興建問題，例如以屋邨或單棟高樓形式興建等，另外亦可考慮「收購」原居民的丁權，並提供現金補償或換地。長遠而言，政府必須考慮「截龍」以取消丁屋政策。

### 3. 有關「房屋」的意見

#### 3.1. 長策文件低估房屋需求

長策文件的房屋需求推算由四大部分相加而成（長策文件 P.28-37）：

- 一）住戶數目淨增長（294000）；
- 二）受重建影響的住戶（46300）；
- 三）居住環境欠佳的住戶（74900）；
- 四）其他（主要指外地買家購買後但沒有再出租或出售的單位）（34500）；

數字為未來十年將有四十多萬個單位需求，根據公私營房屋「六四比」，公營房屋十年供應約為廿七萬。民協認為此數目是低估的，分析如下。

##### 3.1.1. 倒果為因的推算

其中佔最多的「住戶數目淨增長」是整個推算單位數目的六成，長策文件解說「只有住戶數目的淨增長，才會產生新的房屋需求」（長策文件 P.28）。長策文件中對「住戶數目淨增長」的資料實來自政府統計處的《至 2041 年的香港家庭住戶推算》，其「住戶」的定義為「一群住在一起及分享生活所需的人士」。即是一個新「住戶」的出現除因人口多了外，更是因為得到房屋供應以「住在一起」。換句話說，住戶增長是房屋供應的結果，而不是導致房屋需求的原因。故此，根據「住戶數目淨增長」的推算的房屋需求，實際上只是過往「已被滿足的房屋需求」推算出來而已，而且是被低估的。

##### 3.1.2. 未有顧及公屋輪候冊數字

現時公屋輪候冊已有廿三萬申請人，顯示現時有實質房屋需求的數字已有廿三萬，加上每年輪候冊人數的增長，未來十年的公營房屋需求實遠遠超過長策文件中推算的約廿七萬個單位。為求滿足日益增加的輪候人數，政府實可能因而側重興建小型單位，從而令整體發展計劃的單位數目增加，這雖可在「帳面上」滿足龐大的需求，卻未能真正配合不同住戶人數的輪候者需要。民協建議政府評估不同住戶人數的輪候者數目，從而制訂建屋計劃。

### 3.1.3. 未有計算希望「換樓」的需求

長策文件假設已有適切居所的住戶並不會產生新增的房屋淨需求。惟以此推算，則未有計算現時文件中認為是適切居所的住戶希望提昇居住環境的房屋需求。事實上，香港現時的每人平均居住面積為15平方米，只及新加坡的30平方米的一半。政府實在有責任提出改善的計劃。

### 3.1.4. 預計未來十年重建所有樓齡50年的舊樓是過於樂觀

長策文件計算劏房戶住屋需求時，假設50年樓齡舊樓的劏房戶將會於未來十年全數重建，故在計算劏房戶住屋需求時，減去樓齡50年舊樓內的劏房戶。惟預計未來十年能重建所有樓齡50年的舊樓是過於樂觀。

### 3.1.5. 未有計算工廠劏房數字

長策文件在推算劏房戶數目時，是根據督導委員會委託獨立機構進行的「香港分間樓宇單位調查」而作出估計。惟調查只以全港樓齡25年或以上的私人樓宇及綜合用途樓宇作抽樣調查，卻未有計算工廠大廈之劏房戶，因此會低估劏房戶的房屋需求。

## 3.2. 加快舊公屋重建

### 3.2.1. 重建可增單位、減劏房

這些舊式屋邨均位於市區，基礎設施、交通配套完備，不過卻未有盡用地積比率。其實以現時的技術重建舊屋邨，可以紓緩土地不足，解決市區覓地難的情況。按重建公共屋邨不單可增公屋單位，而且3年內計劃重建屋邨的空置單位，房屋署都會凍結編配，政府實可將此類單位用作安置居於環境惡劣又已在輪候公屋的劏房戶。民協認為，政府應該積極考慮優先為超過40年的公共屋邨實施重建，加快重建舊式屋邨計劃以釋放地積比率，解決迫切的住屋需要。

## 3.3. 劏房問題

### 3.3.1. 取締惡劣劏房

根據「香港分間樓宇單位調查」，缺乏可見間隔物及其中一項必要設施（廁所、廚房／煮食地方、供水設施）的惡劣劏房達30600個。劏房環境惡劣乃不爭的事實。大多劏房單位衛生及安全狀況欠佳，劏房改裝工程帶來的衛生及安全狀況，實在令人憂慮；另一方面，除了空氣不流通和悶熱，住戶亦經常面對噪音，或大廈結構危險的問題，反映劏房住戶的居住質素十分惡劣。所以，民協要求政府盡快立法取締惡劣環境劏房，保障市民得到尊嚴適切的居住環境。另一方面，惡劣劏房取締後，政府須為住戶提供過渡性房屋，而長遠亦應向合資格人士提供公屋。

### 3.3.2. 重推租務管制

自政府分別於1998年及2004年撤消租金管制及租住權保障，導致私樓租金飆升，基層市民因為租金高昂和失去租住權保障，無法選擇下租住惡劣劏房。即使租住劏房，基層居民仍然要面對迫遷和大幅加租。搬遷不只為家庭帶來龐大的經濟壓力，同時也會增加住戶的心理壓力及家庭成員之間的張力。因此，民協要求政府恢復租管，立法規定原租戶擁優先續租權及限制大幅加租，並且提供租金津貼，紓緩劏房住戶的租金負擔壓力。

### 3.4. 民協建議

民協建議具體訂立每年興建不少於5,000個居屋單位計劃，新建居屋以市民負擔能力和建築成本為定價標準，符合收入和資產限制的人士，可直接購買新復建居屋，或免補地價購買二手復建居屋。

至於公屋方面，民協建議增加建屋量至每年30,000個，並參考上段復建居屋建議做法，以公屋居民負擔能力為定價標準，重新推出租者置其屋計劃，建立有別於自由市場的公屋買賣市場，在無須補地價下，公屋只可賣給收入和資產都符合入住公屋資格的人士，以滿足基層人士住屋和置業需求，同時避免公屋長遠買少見少的情況。

## 4. 有關「房屋政策」的意見

### 4.1 富戶政策

富戶政策是要平衡公屋資源的合理運用之餘，能給予公屋居民穩定的居所、以藏富於民。民協認為可維持現時的每月入息及資產淨值的計算方法。惟須檢討及增加資助入息上限的水平以及只計算申請人及其配偶以外的家庭成員總收入的某個百分比，以反映現時資助入息限額偏低以及鼓勵子女與父親共住，以配合年青家庭成員照顧長者的政策。

### 4.2 寬敞戶政策

房委會於2013年10月起將寬敞戶的優先處理準則收緊，原先有家庭成員60歲可獲豁免而收緊至70歲才可獲豁免。民協認為要配合優先照顧長者政策，應將收緊寬敞戶的措施分階段執行：例如現時仍維持有60歲家庭成員可獲豁免，分階段收緊至65歲及70歲。

### 4.3 擠迫戶政策

現時的「紓緩擠迫調遷計劃」及「改善居住空間調遷計劃」都簡單地以住戶平均居住面積為優先調遷的準則，未有考慮家庭成員若皆為成人、或三代同堂（有長者同住）、或子女皆已長大，此類家庭需要的居住面積較大；有關政策亦未有考慮住戶申請調遷的次數，至使有住戶申請多次「改善居住空間調遷計劃」仍只能有較後的選樓次序，因而未能選擇到合適單位。

民協建議訂立「擠迫家庭」計分標準，以平均居住面積、居住年期、居住人口結構（如子、女已成年、「三代同堂」等）、申請次數等為計分標準，更公平地改善公屋住戶的擠迫問題。



## 附件一：香港軍事用地列表

區域	設施／用地名稱	地址	面積（公頃）
香港	中環軍營	金鐘海旁	2.8
	赤柱軍營	赤柱半島最南端	122.3
	三軍司令官邸	白加道11號	0.5
	正義道軍營	正義道1號	1.4
	西區軍營	般咸道88號	0.1
九龍	槍會山軍營	尖沙咀柯士甸道127號	11
	九龍東軍營	聯合道、窩打老道及禧福道及聯福道交界	10
	歌和老街一號A	/	0.1
	昂船洲軍營	昂船洲志昂路	75.7
新界	石崗軍營	錦田公路260號	159
	石崗村	錦田石崗	
	新田軍營	新田以南小磡村以北的山谷，嘉龍路盡頭	未有確實資料
	潭尾軍營	元朗牛潭尾村及攸潭美新村之間	57
	新圍軍營	沙頭角公路以北	未有確實資料
	新圍／大嶺練靶場	上水華山一帶	47.5
	青山練靶場	青山以西的山地	2263
	大澳軍營	石仔埗	未有確實資料
	赤鱗角軍事運輸中心	航膳西路1號	未有確實資料

市區樞紐位置／優質發展地段

長遠房屋策略諮詢文件意見

香港民主民生協進會  
2013年12月2日

## 附件二：新界棕土區資料

土地類型	面積（平方公里）
貯物、回收場	4.631
貨櫃場	1.779
貨櫃車停車場	0.511
一般停車場	0.328
其他（荒地／難以辨認）	0.783
合共	<u>8.032</u>

摘自公共專業聯盟於2012年3月8日的《新界棕土研究及土地發展方略》報告

## 附件三：「鄉村式發展」用地資料

區議會分區	土地面積（公頃）
中西區	0
灣仔	0
東區	0
南區	3.0
油尖旺	0
深水埗	0
九龍城	0
黃大仙	0.2
觀塘	6.3
葵青	8.5
荃灣	29.2
屯門	57.6
元朗	228.4
北區	127.7
大埔	121.1
沙田	102.1
西貢	142.8
離島	106.0
總面積：	<u>932.9</u>



## 自由黨就《長遠房屋策略》公眾諮詢的回應

### 一、概述

1. 自由黨原則上認同長遠房屋策略督導委員會(下稱「長策會」)在諮詢文件所提出的香港未來十年長遠房屋策略各項建議的政策和方向,但個別政策目標上存在斟酌之處,而部份策略亦有微調的需要。

### 二、房策目標值得斟酌

2. 特區政府的長遠房屋政策目標包括(a)協助基層市民「上樓」,滿足基本住屋需求;(b)讓市民按自己的負擔能力和條件,選擇安居之所,並鼓勵自置居所;(c)在出租公屋之上,提供有資助的自置居所,搭建置業階梯;及(d)維持私人樓市健康平穩發展,在供應緊張的情況下,優先照顧香港永久性居民的需要。
3. 自由黨認為上述目標有值得斟酌的地方,因為自由黨一直主張「自由市場」和「小政府、大市場」的管治體系。所以,自由黨認為,公共房屋的功能主要是幫助有需要人士解決其當前的住屋需求,故公屋住戶的經濟能力有一定的改善後,便應該將這些公共資源轉讓其他有需要人士,故當局應該就公營房屋政策強調和落實「流轉」的概念。
4. 同樣建基於上述的兩大原則,自由黨亦不贊成現政府以興建包括公共房屋和資助房屋的公營房屋為發展房屋策略的主軸,尤其是興建居屋計劃不宜作為長期和常設的建屋措施。因為公營房屋實為政府干預樓宇市場運作的介入手段,只是由於過去數年私樓市場價格因為土地供應嚴重緊絀而出現大幅攀升現象,令很多市民無法負擔昂貴的私營房屋樓價,故重新興建居屋在現階段而言是無可厚非,但當局應把這類計劃視為紓緩現階段樓價高企的過渡性措施。另外,公共房屋亦不能被曲解為市民的最終居所,所以加入「流轉」概念之餘,其比重亦不能無限或過度膨脹,亦不應大幅取代私營房屋環節而成為香港房屋市場的主角,當局在規劃土地供應的時候,必須維持充足的土地供應予私營房屋市場。

### 三、具體細節

#### 公私營房屋供應須均等

5. 正如前述，自由黨並不支持長策會提出，關於新增供應房屋應以公營房屋佔多的論點。長策會在諮詢文件內提出，為配合供應主導、以及新增供應應以公營房屋佔多的策略，督導委員會建議公私營房屋供應比例在未來十年應為 60：40，並因應環境轉變而作靈活調整，兼顧並平衡增建公營房屋以滿足需求和穩定私人樓市兩大目標。
6. 自由黨認為，在未來十年維持 60:40 水平，明顯違反了自由市場的供求原則，亦漠視中產階層的迫切住屋需求，更會導致私樓供應持續短缺而令私樓價格居高不下。當局可以在個別的地區或項目上設定一定的差距比例，但在總體樓宇供應方面，不能亦不應作出這種預設性和硬性規定的建屋比重，因為私營房屋市場亦需要大量的小型單位，以供應不符居屋入息限制但又難以負擔昂貴尺價的中型單位的中產家庭，故當局要盡量根據市場的需求，調節公私營住宅土地的供應量，讓整體新發展的公私營房屋可取得約為 50:50 的較均衡的發展。

#### 達致估算供應制肘重重

7. 根據長策會建基於對長遠房屋需求的推算，在 2013/14 至 2022/23 年度的十年期內，總房屋需求的中點數約為 450,000 個單位，而總房屋供應的總量，應該達到約 470,000 個單位。自由黨認為，並不質疑長策會的估算，但擔憂當局能否在供應方面達成上述的目標；因為當局預測未來五年的公營房屋供應量約為 80,000 個(即每年 16,000 餘個)，未來四年的私樓供應量約為 67,000 個(即每年不足 17,000 個)，根本與每年興建約 28,000 個公營單位及 19,000 個私營單位的目標相差甚大。即使當局聲稱在這段期間的後半段可以加快興建速度，但根據現時政府在覓地建樓及擬發展新市鎮等方面的進展障礙重重，相信未來十年的總建屋量只有 300,000 多萬個單位，遠遠不能滿足 450,000 萬個新增需求。

#### 輸入外勞解建屋瓶頸

8. 除了土地供應短缺之外，自由黨觀察到本港嚴重缺乏充足的建築相關人員，以應付未來各項公私營樓宇及其他基建設施的興建計劃；故勞工短缺已經是當局必須優先解決的發展瓶頸。事實上，建造業議會在較早前表示，今年業內人手短缺近 1 萬人，情況嚴重；該會亦評估在未來十年期間，本港每年有近 1,600 億至 1,800 億元工程項目，與目前每年近 700 億元工程開支大增逾倍，將面對極大人手短缺危機。議會同意加強本地培訓，吸引更多年輕人入行，但按現時全港 99 個註冊工種而言，要做到 99 個工種培訓的確存在困難。工人的年齡亦開始老化，有 68% 超過 40 歲，43% 超過 50 歲，有 10% 更超過 60 歲，僅 13% 工人是在 30 歲以下。所以，在現時人手緊絀的情況下，特區政府必須考慮適度地輸入海

外的建造業人才，才可以掃除人力資源不足的障礙。

#### 四、增加供應方能治本

9. 現時政府為了增加土地供應，往往見縫插針而造成「盲搶地」的混亂局面，而公眾亦難於了解政府的土地供應情況，令人難以相信樓價可取得按步下調。事實上，香港已開發的土地只有約 24%，其餘約佔 40% 的土地被列為郊野公園，而位於郊野公園及市區之間的各種綠化地帶亦佔全港面積的 14%，以及全港各區亦有大大小小的「棕地」，大部份仍未列作發展用途。所以，當局在拓展新發展區等其他拓地措施之餘，亦要積極研究開拓綠化地帶及「棕地」。另外，在不影響環境(如造成屏風效應)的情況下，當局應按實際情況適度地提高部分土地的地積比率，以增加住宅單位的興建數量。
10. 長遠而言，增加樓宇供應量才是治本之道，而讓市民可以清晰明白政府的土地儲備狀況以及當局在未來的拓地計劃的優次才是平息「官方盲搶地、民間盲入市」的根本方法；故自由黨認為，政府必須盡快在土地供應方面作出整體盤點、規劃；而在推動拓地計劃時亦要經全盤考慮，選擇優次。自由黨認為，長遠而言要加快覓地拓展新發展區、善用岩洞及在維港以外適當地地方作適量填海、開拓綠化地帶和「棕地」等措施，作為增加整體供應(做大個餅)的主要手段；亦要透過改變土地用途、善用閒置官地等微調手段(善用餅碎)，增加總開墾量和使用率。

#### 五、增公屋流轉

11. 對於目前超過 23 萬名申請公屋人士而言，現行公屋富戶政策寬鬆，以及回收空置公屋力度嚴重不足，對他們非常不公平。自由黨認為，當局必須檢討和收緊現時打擊這類浪費或濫用公營房屋資源的政策，以增加公屋的流轉性。自由黨建議，當住戶每月入息持續三年達到需要繳交雙倍淨租金的水平(以四人家庭為例的總入息逾 66,420 元，如此類推)時，便需要在繳付雙倍租金起的三年內遷出，但可在遷出時獲退還期內繳付的雙位租金中的一半作為遷出的資助金，同時亦可豁免將退回的公屋單位還原。

#### 六、推流轉公屋概念

12. 當局可考慮給予符合居屋白表申請資格的市民暫住「流轉公屋」五年，期間繳交市值租金，五年期滿遷出時可獲回贈與一般公屋租金差額的「租積金」，轉購私人物業。政府應該在新落成公屋中，每年撥出不少於 1,500 個單位作為流轉公屋，並在稍後時間由政府土地庫存中補充借調的公屋單位，既可避免影響輪候公屋人士上樓機會，又可立即紓緩本地的置業困難。

## 長遠房屋策略意見書

### (一) 十年期望

- 願景：當局應為市民定下十年願景，以十年為目標，大部分低下階層能入住公屋，中產人士亦能在私人樓宇安居樂業。
- 縮短輪候時間：長策會諮詢文件 3.6 段提出，以「供應主導」為策略，但我們認為應在「需求主導」與「供應主導」中取得平衡，即是說長遠來說，房屋供應漸趨以市民的需求為根本，增加房屋供應，逐步降低輪候積壓，實現平均輪候三年上樓的目標，平抑私人樓價。

### (二) 公營房屋供應

1. 加快新市鎮發展：我們支持當局落實「新界東北新發展區計劃」及「洪水橋新發展區」。為促進新市鎮發展，我們建議：
  - 當局率先將一些適合的政府部門搬往新發展區，一來騰出市區用地，二來吸引市民、商業機構遷入，提供就業機會

- 以稅務優惠鼓勵市民遷入新發展區
2. **加建居屋**：由於目前居屋數量嚴重不足，公屋戶提升到居屋戶的流動性大減。我們期望，居屋落成量能增至每年 8,000 間，重建向上流動的房屋階梯。當局可：
    - 鼓勵未補地價的私人土地，用作「混合發展模式」的項目，加快居屋供應；
    - 向環境改善的公屋戶提供誘因，吸引購買居屋，鼓勵騰出公屋，予有需要人士入住，加快公屋的流轉。
  3. **五年滾動期**：當局過往設有五年滾動期，提前五年告知居民重建計劃。此安排後來被取消，以致一些重建計劃過於倉卒。因此，我們建議當局恢復「五年滾動計劃」，加快重建舊屋邨，改善居住環境及增加單位供應
  4. **縮短建築周期**：縮短公營房屋的建築周期，回復至 97 年房委會承諾建公屋平均為 47 個月。
  5. **加快舊區重建**：西九龍、油尖旺一帶不少建築物樓齡已達五十年以上，當局不宜一刀切保育，可視乎情況清拆部分舊建築，騰出土地作興建住宅之用。
  6. **租金津貼**：符合公屋資格但輪候超過 3 年仍未上樓的人士，亦應受惠於租金津貼。



### (三) 中產住屋需要

1. **增建「中產公屋」**：增撥土地興建「中產公屋」，如增加類似房協「乙類」屋邨單位供應，一來照顧中產階層的住屋，二來亦能讓公屋富戶家庭搬出，以騰空現有公屋，增加向上流動性。
2. **關心中產長者**：繼續發展各項類型的長者住屋計劃，如房屋協會的「長者安居樂住屋計劃」及「雋逸生活計劃」等，讓「中產」長者得到較完善的護理服務，頤養天年，實踐「居家安老」的目標。

### (四) 長者住屋需要

1. 維持長者平均輪候二年上樓目標
2. 鼓勵核心家庭聯同長者申請公營房屋，進一步放寬優先次序及居住面積
3. **醫療保健設施**：新建的屋邨應配有長者醫療及保健設施，如覆診診所、療養院舍，而在現有或鄰近屋邨，應盡可能加設有關設施，以真正達致「居家安老」目標。

4. **關心獨居長者**：房署應盡快恢復「屋邨老人社區服務計劃」，在長者較多的屋邨優先恢復推行

## (五) 青年住屋需要

1. **興建「鴛鴦屋」 (Studio Flat)**：年輕人財政能力有限，但也希望有自己一片生活空間。我們建議當局，興建中小型單位供年輕夫婦，滿足年輕人的置業需要。
2. **重設首次置業貸款**：在房屋供應充足及價格合理的前提下，向有穩定職業、有供樓能力的青少年，經嚴格審批後，提供免息貸款或按揭還款補助金，幫助年輕人自置居所。
3. **取消計分制**：97年特區政府成立，承諾將公屋輪候(包括非長者)縮短至年均輪候三年上樓。但2005年實施計分制，修改了政府原先承諾，反而吸引更多合資格單身人士趁早輪候。因此，我們建議，取消非長者單身人士計分制，恢復所有類別人士輪候三年上樓的承諾。



## 就長遠房屋策略諮詢文件的回應

### 前言

房屋是民生重中之重的政策。住屋不僅僅是居所的問題，更關乎社會流動及分享經濟成果，亦關係到社會穩定及市民對特區的歸屬感。房屋政策需要長遠的規劃，持續評估，調節策略，以及有序地落實，故此民建聯一直呼籲特區政府能繼 1998 年後，儘快推出新的長遠房屋策略。對當局於今年九月推出長遠房屋策略諮詢文件(諮詢文件)，我們有以下的意見及回應。

### 長遠房屋策略願景

1. 民建聯相信只要能力所及，普羅市民依然是以自置居所為目標，而自置居所亦有助穩定社會及增加市民的歸屬感，因此民建聯認為當局應鼓勵市民自置自住的居所。而 2012 年施政告內提出「協助基層上樓，協助中層置業」的房屋政策施政理念，我們認為有關的施政理念應在長遠房屋策略中確立，以作為長遠房屋策略的願景。
2. 民建聯支持諮詢文件提出以「供應為主導」的原則，但從實際的角度考慮，政府雖然可以調節公營房屋的供應量及時間，但在私營房屋方面，政府除主動出售政府土地外，發展商何時發展旗下的土地、何時興建房屋、何時出售單位當局也難以「主導」。
3. 據本地學者的分析，自 2005 至 2011 年間，政府預測的私人單位落成量均低於實際的落成量<sup>1</sup>。而《香港物業報告 2013》對 2013 及 2014 年私營房屋單位落成量的預測，分別為 1.35 萬及 1.58 萬，兩者均低於諮詢文件每年 1.88 萬的平均供應目標。因此，儘管諮詢文件可以推算「單位供應量」，但可以預期私營房屋的供應亦可能低於預期。如此，在預測未來私營房屋供不應求下，諮詢文件內應同時研究制定需求管理措施，特別是限制非本地居民購買物業，以保障本地居民在供應失衡時，住屋需求亦可以獲得優先照顧。
4. 此外，當局亦應在房屋供應計劃內預留彈性，若私營房屋的供應遠低於預期，以至租金及樓價持續上升，當局應留有足夠的土地，或者改變預留作私人發展的土地，轉作公營房屋、居屋或其他資助房屋的發展，以調節整體的房屋供應。

<sup>1</sup> 香港城市大學公共政策學系副教授劉國裕先生於民建聯「長遠房屋策略工作坊」(2013/11/9) 上發佈的統計數字。



5. 現時公屋輪候冊上有超過 23 萬宗申請，足以證明社會對公營房屋需求十分急切。因此，民建聯認同未來新增的房屋供應上應以公營房屋為主導，亦支持增加居屋的供應。不過，民建聯認為當局在規劃公營房屋供應的同時，亦要考慮地區分佈，因為公營房屋的申請人受到地域限制，除非有特別理由，否則一般只可選擇一個「分區」，如新界區，若某個年內，有關區域內沒有公屋落成，將嚴重影響申請人的輪候時間。此外，過去新市鎮發展的經驗亦顯示，公私營房屋的分佈失衡會妨礙社區均衡發展，而公營房屋過度集中亦容易衍生的標緻效應及社區問題。

#### 長遠房屋需求推算

6. 諮詢文件在新增房屋推算中，並未有計及「投資」所衍生的房屋需求，我們明白「投資」需求容易受外在因素影響，亦難以準確評估，不過若當局沒有設立任何的管理需求措施，如「港人港地」、「買家印花稅」或「非自住物業按揭限制」等，真正有置業需要的市民將無可避免要與「投資者」競爭供應，這將減少市民置業的機會，我們期望當局關注有關問題，並適時推出應對措施，保障有真正需要市民的住屋需求。
7. 儘管諮詢文件沒有清楚交待，但文件似乎假設現時房屋的供求已大致平衡，故此只放眼於計算未來對房屋的「新」需求。然而，我們認為目前樓價高企，空置率處於歷史低位，正是過去房屋供求脫節的後果。故此，當局在推算「總房屋需求」時有必要計及過去供應方面的「結欠」，否則日後因應新需求的新供應將被「舊需求」消化或攤薄，以致供不應求的情況持續。舉例而言，2010/11 施政報告中，政府曾提及「過去十年每年平均一手私人住宅吸納量為一萬八千五百個單位」，換言之，每年 18500 個新單位已是「基本需求」，但自 2010 年至 2012 年三年間，新私人單位落成量只有 32900 個，與基本需求(18500x3=55500)相差 22600 個。假若過去的需求依然存在，只是基於樓價過高或供應不足而被「抑壓」，那麼諮詢文件「不問過去」的推算模式，就可能低估了總房屋需求。
8. 我們亦留意到諮詢文件中對公營房屋及私營房屋重建戶的推算有差別。前者只計算已計劃的重建項目，後者則採用過去趨勢來推算未來 10 年期間可能出現的重建戶。由於兩者計算方式不同，故此前者僅涉及 6700 戶，後者卻達 39600 戶，差別近 6 倍。我們相信，隨著公屋老化，未來 10 年公屋重建戶將遠超 6700 個，此亦可能令需求預測出現偏差，當局應定時更新。
9. 諮詢文件初步訂下 10 年 47 萬總供應的目標，對此，民建聯認為目標過於保守。在私營房屋方面，過去政府曾透過供應土地目標，設下每年 2 萬個單位的供應目標。不過，



長策內私人房屋單位的每年平均供應僅為 1.88 萬個，較過去 2 萬個單位為低。在預期人口增長及經濟環境發展趨勢均與過去相若，而市民對住屋需求卻有增無減下，訂下一個較過往為低的房屋供應目標，顯然是過於保守，甚至是偏離需求。

10. 回顧歷史，居者有其屋計劃(居屋)自 1978 年推出至 2003 年停建，25 年間共出售超過 32 萬個單位。粗略計算，每年平均供應量約為 1.3 萬個。而自 2003 年起，政府以每年興建 1.5 萬個公屋單位為目標，以維持平均輪候 3 年的承諾。若將兩者加起，即公營房屋的供應量應以 2.8 個為基礎，這大致與諮詢文件所訂每年平均 2.8 萬個單位的目標相若。
11. 然而，隨著申請公屋的個案不斷上升，一般家庭的輪候時間按房委會的計算已升至 12/13 年度的 2.7 年，而若按審計署的報告分析，12/13 年度時，一般家庭的輪候時間已超過 3 年<sup>2</sup>。由此可見，若公屋的供應量繼續維持在每年平均 1.5 萬個，將難以維持輪候 3 年的承諾。因此，諮詢文件內 2.8 個公營房屋單位中，預期將有較大比例會是出租公屋，居屋可能只會維持在每年平均 5000 個左右。不過，與過往平均每年 1.3 萬個居屋供應量比較，5000 個單位實難以應付龐大的需求。此外，有學者估計，若居屋的入息上限為 4 萬元，將有 27 萬個家庭合資格申請，這更令每年 5000 個居屋單位顯得杯水車薪。
12. 民建聯認為，居屋的重要性不但在於它是中、低收入市民的重要置業階梯，更重要的是居屋發揮的「流轉作用」。因為，居屋可以吸引有能力的公屋租戶交回單位供輪候申請人入住，加速公屋的流轉，做到一個單位兩個家庭受惠。另一方面，居屋的設計較具彈性，若屬私人參建計劃居屋，其外觀及設施更與一般私人屋苑相若，較容易與現有社區融合，在覓地建屋上，特別在市區，較容易獲得支持。此外，居屋一方面可以補足中、低價單位的供應，在必要時亦容易轉作出租公屋，在整體房屋供應鏈上發揮關鍵的調節功能。因此，民建聯認為當局應大力增加居屋的供應量，特別在市區提供更多居屋單位。

#### 社會上特定群組住屋需要

13. 民建聯認為公屋應繼續以家庭及長者為優先，但當局亦應設法縮短單身人士，特別是 35 歲以上申請人的輪候時間。不過，我們對在現有屋邨興建單身公屋大廈的建議表示關注，期望當局在落實計劃前，先爭取的居民的支持。

<sup>2</sup>審計署署長第 61 號報告書，2013 年 10 月，頁 10



14. 我們認同當局應取締非住宅樓宇內的「劏房」，但在未有妥善的安置方案前，當局不應貿然推行劏房發牌或登記制度，因為此舉可能在短時間內令「劏房」減少，導致現有租戶被迫搬出或面對租金急升的壓力。此外，我們亦認為在當局未就「租務管制」進行深入研究，以及社會對「租務管制」未有共識前，不應貿然重推「租務管制」措施。然而，民建聯支持當局應研究為輪候公屋超過 3 年的家庭提供租金津貼，以紓緩他們的租金負擔及協助他們改善居住環境。
15. 公屋是解決基層住屋的最終方案。對於在市區的臨時土地上發展「過渡性房屋」，我們認為土地若合適作公屋，就應用作公屋發展，以一次性解決基層市民的住屋需求。然而，我們支持當局與自願機構合作，利用自願機構的社區網絡及靈活運作，在市區租用私人單位，甚至探討改裝舊工廈或等待重建的單位發展「過渡性房屋」的可行性，為有臨時住屋需求的基層住戶提供居所。
16. 諮詢文件內雖然有提出「居住環境欠佳住戶」，但現時露宿街頭的一群，由於沒有「住所」，並未被列作「居住環境欠佳」的住戶，但他們卻有切實的居住需要，故諮詢文件內沒有相關露宿者的數字，但我們認為當局亦應將露宿者一併計入「總房屋需求」內，為他們提供適切的居所。
17. 民建聯認同增建居屋以滿足青年及首置人士的置業需求，因為居屋具有低首期、低價格，以及低供款額的特點，對青年及首置人士是門檻較低的置業階梯。但我們認為除了上文所述，當局應大幅增建居屋之外，當局亦應尋覓合適的土地重推「夾心階層住屋計劃」，以增加首次置業市民的選擇及機會。

#### 不同建屋機構的角色

18. 過去，私人機構曾參與公營房屋的發展，而 1979 年推出的私人參建計劃就借助私人發展商的專長及資源，協助政府提供約 10 萬個居屋單位。而 1998 年的長遠房屋策略亦曾提出「混合發展」方式，以借助私人發展商，興建資助自置居所單位。我們認為當局應重新啟動私人參建計劃，以增加居屋的供應，同時亦應在 1998 年「混合發展」試驗計劃的基礎上，研究以「混合發展」重推「夾心階層住屋計劃」。
19. 同樣，香港房屋協會過去也積極協助政府推行資助房屋計劃，包括出租公屋、「夾心階層住屋計劃」及置業貸款計劃。而基於香港房屋協會運作上的靈活性及政策較具彈性，我們認為當局應邀請或協助房協，在公屋及居屋以外，發展另類資助房屋，包括

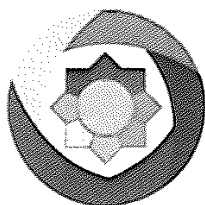


推行「混合發展」計劃及重推「夾心階層住屋計劃」。

20. 民建聯認為市建局在推動舊區更新及重建上發揮著重要的角色，同時亦累積了豐富經驗。我們認為當局應探討如何借助市建局的專長，推動舊私人工業大廈及公務員合作社樓宇的重建，並探討在市建局未來的發展項目中，提供中低收入人士合適的單位。

#### 其他議題

21. 1998 年特區政府的首份長遠房屋策略中，當局設立一個監察房屋供應的機制。有關機制訂明為期 13 年的建屋計劃由房屋局統籌，並由財政司司長出任主席的房屋用地供應督導委員會進行審批。此外，當局亦建立確保房屋發展依期完成的問責機制，並分別由三個部門首長負責。房屋署署長負責監察公營房屋計劃的進度，地政總署署長則負責私營房屋各階段的發展，直至房屋建成。而拓展署署長就負責土地開發至地盤移交房署或地政總署。當遇上部門層面不能解決的問題時，則由決策局處理，最終由督導委員會定奪。我們明白，政策局及各部門自 1998 年後出現多次的職能重組，過往的分工今日未必適合，但關鍵在於當局應重新建立一套監督房屋發展進度的機制，以解決房屋發展期間的問題，並確保最後的建屋計劃或目標能在期內按時完成。



完整社區協會  
Holistic Community Association

長遠房屋策略諮詢文件意見回應

敬啟者：

完整社區協會就長遠房屋策略諮詢文件詳細閱讀，對諮詢檔的內容和問題有如下的意見，供委員會參考。

問題一

本會認為長遠房屋策略應以供應為主導，以滿足長遠的房屋需求。綜觀現時香港的人口和入息比例，中低收入人士和家庭的數量占多數，需要資助的人口數量較多，在新落成單位中，公營房屋的建屋量應占較高比例為佳。我會認為這個比例不是一個固定比例，政府需要因應不同時期經濟環境和市場需求情況而作出適當調整。

問題二

基於諮詢文件提供的資料，有關房屋需求的推算原則和方法是合理的。

問題三

有關「居住環境欠佳」的準則是可以接受。

問題四

無意見。

問題五

本會認為未來十年推算的總房屋供應目標和公私營房屋新供應的比例不應是固定的數字。有關供應目標和比例應按市場環境而調整。總括而言，香港需要更多公營房屋和資助房屋。

問題六

本會不支持這建議，這是有違社會安全網的原則。

問題七

本會同意房委會增加配額及計分制下申請者的公屋配額，給予年逾 45 歲的非長者一人申請額外分數。但基於安全網原則，我會不同意給非長者一人申請者擴展至年齡少於 40 歲。

問題八

本會認為擴展至年逾 40 歲的非長者一人申請者，較符合社會安全網原則。

問題九

在地積比率相對較低而有足夠基礎設施的現有公共屋邨增建專為單身人士而設的公屋大廈並不合理，應交由私人地產發展商負責。

問題十

在基礎設施和服務不超負荷的情況下，若然市區有合適的臨時空置土地，應用來興建過渡性房屋予有需要的人士。

問題十一

若政府推行發牌或業主登記制度，可有效規管這類樓宇和居住單位，為市場提供更多居住選擇。



## Holistic Community Association

---

### 問題十二

本會不同意發售居屋時預留某個比例的單位予單身人士，這並沒有急切需要。

### 問題十三

本會同意這意見。

### 問題十四

由於只有貧窮人士才有資助需要，因此不應重推上述各項計劃。

### 問題十五

這建議是對的。

### 問題十六

本會支持這建議。

### 問題十七

同意這建議。

### 問題十八

公屋單位應預留給有住屋需要人士提供安居之所，確保港人能擁有平等的基本生活水平。不贊成進一步放寬目前的編配標準。改善現有公屋戶的居住環境應在環境質量上著手，包括廚房排氣、單位之間的隔音、水缸細菌及節能減排 30—40%。

### 問題十九

贊成這建議。

### 問題二十

政府可考慮輸入外勞並同時積極培訓青年和再培訓在職人士建築技能以增加建造業人手供應。

### 問題二十一

不贊成。港人有享有高質生活的權利，這樣做只會產生更多問題。

### 問題二十二

新的城鎮或大型綜合發展應建設在對環境影響較少的區域。

### 關於長遠房屋策略的其他建議

房屋問題是香港面對最迫切的社會問題之一。特區政府必須正視現時房屋供應未能滿足需求的問題，不合理的通脹升幅問題和樓市泡沫相關風險不斷升級的問題。房屋問題不僅僅是供需不均現象，而是一個社會與政治危機。我會認為是以下關鍵因素和問題造成目前的複雜現象，而它們都值得特別關注。

1. 房屋供應量遠低於需求水平，從而令物業價格急升。
2. 香港的可用土地開發有限並受到限制。
3. 房屋價格水平已經漲到不合理的高點，遠超出大多數香港市民的購買力。

香港上環禧利街 2 號東寧大廈 20 樓 2002-05 室

2002-05 20/F | Ting Ning Building 2 Hillier | Street | Sheung Wan | Hong Kong

Tel: (852) 2566 8323

Fax: (852) 2570 0221

## Holistic Community Association

---

4. 公營房屋的供應量遠遠落後於需求量。
5. 公營房屋的質量也是一個關鍵問題。
6. 從根本上說，住宅物業一直被視為難以負擔的奢侈品。
7. 人口結構變化和增長令社會需求複雜化。
8. 公共屋村的迅速老化
9. 公屋需要於維修方面用過多的資源。

香港長遠房屋政策的目標應該是：

1. 為有住屋需要人士提供安居之所。
2. 提升自置居所比例。
3. 增加房屋供應數量和質量。
4. 增加可負擔的房屋供應量。
5. 為更廣泛的家庭,包括低收入家庭至中產家庭, 穩住合理的租賃市場。
6. 確保港人能擁有平等的基本生活水平。
7. 透過提升港人擁有自置居所的比例，促進社會安定與發展。

鑑於上述背景，成功解決問題的關鍵在於引進新的策略和改良原本的戰術，思維上的逆轉亦可。

- 首先，住宅物業應被重新定位為基本必需品和公共產品。因此房屋價格不能簡單地留給市場機制自然調節，政府應於適當時候作出適當干預。
- 進一步細分私人物業市場分為兩類是可行和必須的，第一類為完全開放給所有的買家包括非本地居民的私人物業市場，第二類為只開放給本地合資格居民的公共產品市場（類似新加坡“增長與公平”的概念。）
- 私人物業發展商剝奪和不公平的貿易行為不利於市場健康穩定的發展。在最壞的情況下，這可能會導致社會內亂。因此，政府的調控措施和法律的限制對維護市場秩序及保障香港市民的利益至關重要。

## Holistic Community Association

---

- 政府應推出更多住宅用地及加快公屋的發展速度，以滿足社會的需求。
- 公屋單位的面積可考慮適當的減少，以在允許可建總面積內，適當增公屋單位數量。
- 房屋政策應考慮到人口結構和人口特徵轉變的趨勢。
- 民政事務局應設立“住宅負擔能力指數”，並對比參照其他國家的指數。
- 政府應與第三方合作動員儲蓄去鼓勵港人自置居所。
- 以社區為主導的市區重建計劃對香港長期可持續發展更為有利，並能減輕因市區重建計劃而受影響的居民的問題。
- 實施支持低收入人士向上流的措施，並容許自由交易住宅物業，以改善港人整體生活質素。
- 集中發展公益產品物業市場。
- 調控住宅物業市場，並以適當措施，減少住宅物業市場投資性需求及出現泡沫的風險。
- 規範二手市場，以防止二手住宅物業市場投機活動增加。
- 在新發展住宅群中加入完整社區的理念和模式。

### 發展原則和總結

傳統的三類房屋市場：公屋市場，政府資助性房屋市場和私人住宅物業市場的市場機制一直在調節及平衡需求，供應和價格。但在過去的十年中，由於種種情況對私人市場較為有利，香港住宅物業市場因此並未能作出適當的自然調節。

公屋市場及政府資助性房屋市場一直被視為保障社會的安全網，房屋供應量應長期處於可增長狀態。政府應該保持足夠的土地供應，以確保房屋供應量在短期和長期仍能維持。

社會必須接受城市發展的代價，並支持發展新城鎮，因這對城市的可持續發展有利。

由於過度投資於住宅物業市場已經令香港經濟競爭力下降，這現象應該被停止。住宅物業市場不應該被鼓吹為香港主要投資機會。政府應以供應和財政手段減少住宅市場投機活動。

擁有安居之所是一種基本人權，但在香港社會，我們應採取“社區方法”。如果社區發展中沒有包含總體社區的理念和模式，我們可能會有不安分的下一代，引發不同社會問題。

與其採取零碎或填補空白的方法，我們支持政府建立新市鎮。在新市鎮發展中，政府應採取完整社區的發展模式並配備完善的公共設施和社區服務。

完整社區協會  
二零一三年十一月三十日

香港上環禧利街 2 號東寧大廈 20 樓 2002-05 室

2002-05 20/F | Ting Ning Building 2 Hillier | Street | Sheung Wan | Hong Kong

Tel: (852) 2566 8323

Fax: (852) 2570 0221