



公營房屋架構檢討

摘要及建議

二〇〇二年六月

公營房屋架構檢討

摘要及建議

二〇〇二年六月

摘要

二零零零年年中，行政長官因應市民對數宗影響公營房屋發展項目質素嚴重事件的關注，指示進行檢討公營房屋架構的工作。在檢討四個主要機構（即房屋局、香港房屋委員會、房屋署和香港房屋協會）在參與制定和推行公營房屋計劃工作的同時，我們會闡明公營房屋政策推行的依據。此外，我們亦會按實際需要，概括探討其他參與發展公營房屋機構的職能和政府在私營房屋發展方面的角色。

2. 在二零零一年，有兩方面的發展促使我們需要重新界定檢討的範圍和方向。第一是經濟持續不景和私人住宅市道疲弱。這個短期問題的出現，雖然並不代表政府要改變其長遠房屋目標，但卻顯示了要重申房屋政策的必要性，以證明有關政策是能夠配合環境改變的；這個短期問題亦促使政府必須盡快以一個更靈活、更有效和着重直接財務資助的方法，取代興建實物公營房屋的資助方式。

3. 第二方面，隨着行政長官在二零零零年十月和二零零一年十月作出承諾，當局於二零零二年四月公布了引入香港特別行政區政府主要官員（司長和局長）問責制。問責制對重組及改革政府負責制定及推行公營房屋政策的架構，有着必然的影響。實際上，雖然我們的改革建議與主要官員問責制是一致的，但我們並沒有預先決定這個制度具體上應如何推行，也沒有把日後負責房屋事務的主要官員囿於種種細節。

歷史背景

4. 一九九八年，當局在經修訂的長遠房屋策略裏，強調私人機構在房屋供應方面的角色。從實際數目和比率計，都證實了這個策略已使居住環境欠佳的家庭大幅地減少，而輪候租住公屋的平均時間亦已有顯著的縮短。儘管經濟不景，自置居所比率仍然上升（目前是 55%）。通過各種具體措施，政府已達到更遠大的策略性目標，包括把租住公屋售予現有租戶；對申請公營房屋資助的家庭實行全面入息審查；採用一套全面的方法評估長遠房屋需求；以及實施一個透明的賣地機制。

5. 在長遠房屋策略裏所制定的措施，主要是察覺到私人機構擔當的角色今非昔比，而只以“實物公營房屋”作為提供房屋資助的方法，已非長久可行之計。然而，一九九八年的白皮書並沒有具體指明應以什麼步伐放棄以公營房屋為實質主導的做法，當時沒有正式提出引入租金津貼等措施就是一個例子。一九九八年，隨着經濟逆轉和樓價下跌的出現，指責政府房屋政策不明確和不一致的批評，尤為強烈。因此，我們認為就一九九八年以來發生有關的事件進行修訂，然後再清楚重申政府的房屋政策，這實在是必要的。

政策綱領

6. 房屋是本港主要的民生課題，也是本港當前和中期經濟的一條重要經脈。我們會按房屋局過去七年的施政方針小冊子¹所採用的標題，概述政府房屋政策的綱領。

¹ 在一九九五年至二零零一年期間發表。

房屋需求

7. 政府根據當前的政策和人口統計資料，定期評估房屋需求。這對釐定長遠的房屋用地需求量，至為重要。自一九九六年起，房屋局沿用一個運算房屋需求的模式來推算房屋需求量。所公布的預測數據，並非用來規管建屋量，而是用作協助市民理解政府的房屋政策。

房屋用地供應

8. 要達到政府公營房屋目標，就要保持充足的土地供應。同時，政府要有一個透明的機制，讓私人發展商申購土地；也要使房屋與基礎建設的發展互相配合。自一九九七年以來，所需的機制，已相繼設立。此外，基於許多房屋發展計劃的複雜性及牽涉各方面的利益，政府必須有一個架構，在個別房屋用地遇到問題時，尋求最終的解決方法。目前，由現任政務司司長出任主席的房屋用地供應督導委員會（用地督委會），就正執行有關的職能。

私人機構的角色

9. 政府確立房屋需求和長遠土地供應準則，是希望能夠借助私人機構的經驗和資源，共襄其事。政府承認公營房屋組織有其傳統角色，然而，為了迎合二十一世紀社會愈來愈高的期望，再次倚重私人機構發揮其潛力，實在有其迫切性的。現在，政府更加責無旁貸，必須要確保公營房屋只能供給那些無法透過私人物業市場自由運作，去滿足其住屋需求的家庭。

10. 爲了讓私人機構發揮其應有作用，政府會確保私人物業市場繼續自由運作。如有需要，政府亦會確保市場操守良好，例如爲地產代理訂定操作規條。

自置居所

11. 擁有自己的居所是本港不少市民的願望，同時也是促進社會安定、培養市民歸屬感的要素。當然，置業與否，最終是個別家庭的選擇。其實，公營部門對鼓勵更多家庭自置居所，貢獻猶多，如把租住單位售予現有公屋租戶²，就是一個成功例子。

12. 政府會繼續向低收入人士提供房屋資助，鼓勵他們自置居所，不再依賴租住房屋。然而，資助方法必須符合成本效益、能夠從速配合市場情況，並能給予消費者最多的選擇。政府會逐步減建資助自置居所單位，至一個最基本的低水平，以便在經濟環境出現未可預計的變化時，可作應付市民的住屋需求。另外，政府會提供足夠的貸款名額，協助合資格的家庭購買私人樓宇。在這些家庭受惠的同時，也能節省公帑。

13. 爲鼓勵私人機構參與供應房屋，並使更多人可以自置居所，政府或會採用“混合發展”的模式重建舊式大型的租住公共屋邨。

² 在房屋委員會租者置其屋計劃推出的首四期，有 70%住戶選擇購買單位。

租住公屋

14. 政府的主要任務是為無能力負擔合適居所的市民提供租住公屋。依照為給予消費者最多選擇、又符合成本效益及回應市場需求的原則，政府打算試行把租金津貼的適用範圍擴大，為更多低收入家庭提供多一個選擇。同時，政府亦留意到，過分和急於依賴有限的私人租住樓宇市場，可能會產生問題。因此，未來路向將會是推行設計周詳和監察妥善的試驗計劃，為符合資格申請入住公屋的家庭提供另一選擇。我們將會保留足以應付作低收入家庭住屋需要的租住公屋數量，並將適合出售而又毋須用來應付低收入家庭住屋需要的單位，繼續透過租者置其屋計劃出售。

15. 政府興建的租住公屋（包括中轉房屋），會利用有創意的建築設計，繼續維持實用的建造質素。對公營房屋建造質素的規格，政府亦會作出適當監管。

16. 為照顧有真正需要的家庭，輪候冊制度會沿用下去。政府會致力使平均輪候時間維持在三年的水平。政府亦會進行全面入息審查，要求富戶繳交較高租金或最終要遷離單位。實際上，公屋租金水平是市民頗能負擔的。

有特別需要的人士

17. 為任何家庭提供房屋資助，不論是甚麼形式，都應以這些家庭的負擔能力，以及政府資源許可為基本原則。隨着舊式臨時房屋區和平房區相繼清拆，環境欠佳的房屋普遍減少，政府已為不少存在已久“有特別住屋需要人士”解決了住屋問題。在分配房屋資助時，優先照顧某特定類別家庭的

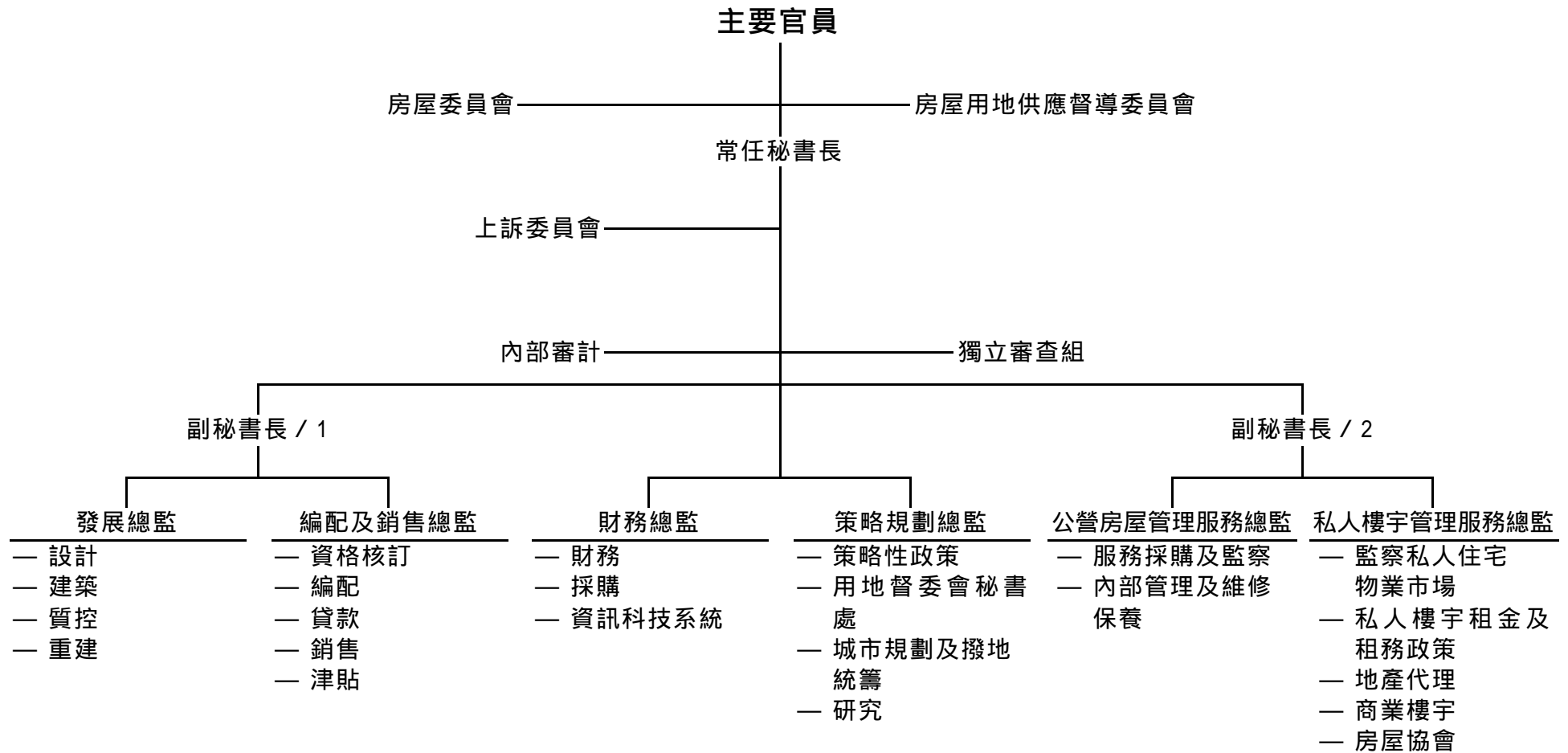
迫切性，亦隨之而降。換言之，有真正需要住屋的家庭，將會得到更平等和公平的待遇。此外，為“有特別住屋需要人士”預留的空置單位，也可以減少。唯一例外，是長者們在房屋方面，仍會如其他公共援助一樣，繼續獲得優先處理。

建議：房屋組織架構

18. 為了使到按最新發展情況而修訂的長遠房屋策略，可以更有效地推行，政府的房屋組織架構必須作出改革。各項改革會與二零零二年七月生效的問責制互相配合。最終結果是，房屋組織架構會精簡，房屋事務只會有一名發言人，即從制定以至落實政策的細節，都會由同一個統領階層的人負責。為達到這些目的，報告書會就有關機構將來架構的要素，提出具體建議。至於新架構的許多細節，則留待負責房屋事務的主要官員（主要官員）上任後再行決定。屆時，現行法例也要修訂。

19. 我們相信，按照上述建議成立的新架構（見附錄），會締造一個效率更高、成本效益更大、目標更明確和透明度更高的制度，以推行更符合香港市民福祉的公營房屋計劃。

建議的新房屋機構



註：“常任秘書長”、“副秘書長”、“總監”等詞只屬暫用。新機構內的這些職位及其他職位，實際職銜及職級有待訂定。

建議摘要

建議 1

房屋政策事宜應由一名主要官員掌管，他須遵循行政長官在聽取行政會議成員的意見後作出的指示。主要官員應為政府房屋政策的唯一發言人。

建議 2

在有關法例作出適當修訂後，主要官員成為房屋委員會當然主席。

建議 3

在制定及推行房屋政策方面，主要官員應由常任秘書長支援，並由房屋委員會按照其法定職權從旁協助。

建議 4

房屋局及房屋署應合併成為一個組織（新房屋機構），同隸屬一個統領階層。新房屋機構須透過常任秘書長向主要官員負責。

建議 5

新房屋機構制定策略性政策和進行研究的職能應該加強，從而確保私營和公營房屋政策能夠協調，並與其他政策範疇（例如規劃、土地和基建）互相配合。

建議 6

在主要官員掌管下，房屋委員會的現有職權初期應維持不變。不過，長遠而言，房屋委員會的執行職能應隨着其財政穩健狀況無法保持而縮減，另一方面，房屋委員會須就私營及公營房屋事宜向主要官員提供意見。至於以什麼方法和步伐完成這個過渡期及對法例作出所需的修訂，則由主要官員決定。

建議 7

關於房屋委員會及轄下小組委員會的執行職能及財政，應制定過渡安排，確保新房屋機構運作順利。

建議 8

現行委任各界人士擔任房屋委員會成員的制度，應維持不變。

建議 9

主要官員應加強新房屋機構與立法會之間的正式及非正式聯繫。

建議 10

房屋用地供應督導委員會制度應予保留，並由主要官員擔任主席。該委員會的“工程總監”須就其與委員會有關的工作直接向主要官員負責。

建議 11

房屋用地供應督導委員會在主要官員領導下，應負責預測房屋用地供應，以及預測公營房屋的供求。

建議 12

較長遠而言，長遠房屋策略諮詢委員會的職能應由房屋委員會接手。

建議 13

房屋委員會小組委員會架構應在短期內予以精簡，以達到下列目的：

- (a) 把各小組委員會的現有職責歸納為三大類（機構事務、資助房屋、設計及發展），由三個新的小組委員會負責；
- (b) 逐步把執行職能下放給新房屋機構的公務員；以及
- (c) 成立行政委員會，取代現有的策劃小組委員會，就房屋政策向主要官員提出意見，並在投標小組委員會及獨立的審計小組委員會協助下，監察新房屋機構的運作。

建議 14

新房屋機構應為房屋委員會及轄下小組委員會提供精簡的秘書支援服務，使這些組織能夠更有效地履行諮詢職責。

建議 15

房屋委員會應逐步卸除“非核心”業務，例如管理商業樓宇的工作。

建議 16

新房屋機構應繼續致力提高公營房屋質素，方法包括：

- (a) 把公營房屋工程的建築管制職責移交屋宇署；
- (b) 加強培訓、組織、管理和激勵工程人員，協助他們改變使用標準化設計的習慣；
- (c) 檢討採購制度，目的是選取有實力的商業伙伴，公平分擔風險，符合客戶的要求和實施公平的評核制度。此外，投標程序應更趨嚴格，以及盡量善用私人機構的資源；
- (d) 如有需要，在過渡期間就表現欠佳的顧問或承建商向屋宇署查詢；以及
- (e) 把 ISO 9000 品質管理系統轉為着重工作成果多於說明程序的二零零零年版本。

建議 17

邀請房屋協會與市區重建局建立策略伙伴關係，推行市區重建。

建議 18

房屋協會和新房屋機構應議定諒解備忘錄，就房屋協會餘下的公營房屋職能，明確界定雙方的角色和職責。

建議 19

新房屋機構應與民政事務局商討可否檢討《建築物管理條例》，以期加強私人住宅大廈管理工作的法律架構。

建議 20

新房屋機構應積極監察鐵路沿線及市區重建局的房屋發展項目，評估這些項目對政府房屋施政方針的影響，並在有需要時就這些影響主動向用地督委會尋求指示。

報告書的詳細內容，可瀏覽以下網址：
<http://www.info.gov.hk/hb>