



公營房屋架構檢討 報告書

二〇〇二年六月

公營房屋架構檢討 報告書

二〇〇二年六月

目 錄

	頁數
摘要	1
• 歷史背景	1
• 政策綱領	2
• 建議：房屋組織架構	5
第一章：引言	9
第二章：房屋政策：長遠房屋策略	13
• 整體房屋策略與施政方針的發展	13
• 施政措施及“基線工作”	15
— 房屋需求	15
— 房屋用地供應	15
— 私人機構的角色	16
— 自置居所	17
— 租住公屋	19
— 有特別需要的人士	20
• 衡量成效的具體準則和工作目標	21
• 短期措施	22

	頁數
第二章 (續)	
• 參與制定及推行公營房屋政策的機構	23
— 房屋局	23
— 房屋委員會	24
— 房屋署	26
— 房屋協會	27
• 參與制定及推行房屋政策的其他公營機構	30
— 規劃地政處、規劃署及地政總署	30
— 其他政府機構	30
— 房屋重建局	31
• 私人機構	31
第三章：成效與挑戰：使可場恢復原有功能	33
• 本港房屋策略的成效	33
• 政府在推行房屋策略方面遇到的挑戰	35
— 政策方面的挑戰	35
— 組織架構方面的挑戰	36
職能重疊	36
官僚色彩	37
房屋委員會與房屋無直接關係的工作	37
房屋協會的角色	37
私人大廈管理	38
鐵路公司在房屋發展方面的角色	38
— 市民的看法	38
— 推行計劃和財務安排	39

	頁數
第四章：建議的架構改革	40
• 問責制	41
• 設立一個新組織架構，掌管各主要房屋機構的工作和職責	43
第五章：對現有機構的影響	51
• 房屋局	51
• 房屋委員會	53
• 房屋署	56
• 房屋協會及可區重建局	61
• 其他公私營機構	63
第六章：對財政、人手、法例及經濟的影響	67
• 對財政的影響	67
• 對人手的影響	69
• 對法例的影響	69
• 對經濟的影響	70

	頁數
第九章：公眾諮詢及未來路向	72
• 諮詢結果摘要	72
• 未來路向	73
建議摘要	74
附錄	
I：建議的新房屋機構	79
II：公營房屋架構檢討委員會成員	80
III：參與公營房屋計劃的其他政府決策局及部門	83
IV：房屋委員會二〇〇二／〇三年度經核准的預算案	88
V：意見摘要	89

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¹，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

¹ 請參閱第 2.5 段。

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²所採用的標題，概述政府房屋政策的綱領。

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

² 在一九九五年至二零零一年期間發表。

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，爲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³，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. 為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。

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

³ 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。

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，本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. 總括來說，我們建議：

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。

—— 20. 我們相信，按照上述建議成立的新架構（見本報告書附錄 I），加上落實運作方面建議的相應措施（見以下第五章），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⁴。

⁴ 包括有關房屋協會日後角色及職責的建議。不過，本報告書並沒有就房屋協會的組織架構提出改革建議（請參閱第 2.48 至 2.53 段、5.24 段至 5.29 段）。

第一章

引言

1.1 二零零零年六月，行政長官成立公營房屋架構檢討委員會（檢委會），負責檢討房屋局、香港房屋委員會（房屋委員會）、房屋署及香港房屋協會（房屋協會）的角色和職責，從而建議一個最合適的公營房屋架構。

1.2 在政府公布進行檢討之前，本港發生數宗影響房屋委員會房屋發展項目質素的嚴重事件，引起了公眾關注。今次的檢討，目的並非要追查這些事件的成因或始末。事實上，房屋委員會和政府已進行三項獨立而徹底的調查⁵。此外，申訴專員亦已在二零零二年三月發表一份有關房屋委員會與房屋署建築工程管理情況的直接調查報告，而立法會在二零零一年二月成立的公營房屋建築問題專責委員會，亦仍在跟進事件。不過，本報告書仍會重新探討這些事件對負責推行政府公營房屋計劃的架構有何影響，以及提出改革建議⁶。

1.3 檢委會由政務司司長擔任主席，成員包括房屋委員會主席、房屋協會主席、房屋局局長、規劃地政局局長、庫務局局長和房屋署署長，秘書是房屋局副局長(2)。詳細的成員名單，包括自檢委會成立以來成員方面的變動，載於本報告書附錄 II。

⁵ 天水圍天頌苑責任調查小組報告（主席林菲臘先生，JP）、沙田圓洲角責任調查小組報告（打樁合約 166/1997 沙田十四區乙二期）（主席施德倫先生，GBS，JP）及天頌苑及圓洲角職員紀律調查小組報告（主席謝肅方先生，JP）。

⁶ 請參閱第 5.16 至 5.23 段。

1.4 檢委會的報告，並非旨在覆檢政府的公營房屋政策。事實上，政府曾全面檢討長遠房屋策略，並在進行廣泛的公眾諮詢後，在一九九八年二月發表《香港長遠房屋策略白皮書》。不過，我們在檢討參與推行公營房屋計劃的四個主要機構時，實在有需要一併探究和闡明公營房屋計劃政策的依據。舉例來說，我們留意到一個經常有人提出的問題，就是政府在興建出售或出租單位和提供直接財務資助予合資格家庭之間，應如何作出平衡。因此，本報告書會重申政府的主要房屋政策，特別是與推行公營房屋計劃有關的政策。我們相信，這樣才可以使我們有意義地探討出一個適合的公營房屋組織的架構來。

1.5 鑒於檢討的性質，在檢討過程中，除了職權範圍指明的機構外，按實際需要我們亦概括探討其他參與發展公營房屋的公營機構的職能，以及政府的私營房屋政策。

1.6 在二零零一年，有兩方面的發展促使我們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，以致到二零零一年年中，政府資助自置居所與私人住宅的銷售對象大幅重疊。這個短期問題雖然沒有影響既定的長遠房屋目標，但卻顯示了政府必須靈活地推行房屋政策，以配合不斷改變的經濟環境，特別是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，取代傳統興建實物公營房屋的資助方式。正是基於這個背景，政務司司長在二零零一年九月宣布，房屋委員會和房屋協會將暫停出售資助自置居所，直至二零零二年六月底為止。政務司司長並公布在停售期屆滿後，居屋單位的出售量會大幅減少⁷。停售期內，政府檢討了資助自置居所計劃的三個主要環節，

⁷ 在二零零五／零六年度之前，每年以 9 000 個單位為上限，在該年度以後進一步減少，但數目有待商定。

並就有關議題諮詢了房屋委員會⁸。檢討工作現已完成，其結果在本報告書有關部分亦有提及。

1.7 第二項發展是，當局建議由二零零二年七月一日起推行香港特別行政區政府主要官員問責制。行政長官先是在二零零零年施政報告中內提出這個概念，然後在二零零二年四月作出具體公布。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，有必然的影響。我們的改革建議雖與主要官員問責制一致，但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。

1.8 在工作期間，我們曾廣泛諮詢社會人士。各界在細節上意見紛紜，但在一定程度上對下列各點卻是有共識的：參與制定及推行公營房屋政策的機構，其架構和相互關係必須改善；重申政府的房屋政策是恰當的做法，這樣可以幫助解決未來路向不明朗的問題；以及建議推行的“問責制”，是提供一個能精簡現有公營房屋組織架構和切合時宜的好時機。

1.9 在這大前提下，本報告書第二章會列述現有的房屋政策綱領，包括政府在房屋方面的策略性目標、量化指標、“基線工作”⁹和若干短期措施，並介紹目前參與制定及推行房屋政策和計劃的機構。第三章會講述施行房屋政策至今的成效，以及政府必須面對的挑戰，不論是實際還是預見的挑戰。第四章會按行政長官推行問責制的理念，提議如何改革組織架構。第五章會探討各項改革對目前參與公營房屋計劃的各個機構的影響，但當中很多細節需待有關的主要官員稍後加以研究。第六章會講述檢討結果對財政、人手、法例及經濟的一般影響。第七章則

⁸ 三個檢討是：資助自置居所單位與貸款的長遠比例、申請自置居所資助的資格準則，以及資助自置居所用地的劃撥準則。

⁹ “基線工作”指政府除新措施外日常進行的工作（請參閱第 2.7 至 2.27 段）。

會概述撰寫本報告書前所進行公眾諮詢所得的意見，最後是檢委會各項建議的摘要。

第二章

房屋政策：長遠房屋策略

2.1 本章旨在介紹政府的現行公營房屋政策（即現正推行或經政府承諾推行的政策），並提供背景資料，方便我們研究參與實施有關政策的機構。我們會探討政府房屋目標的發展；為實現這些目標而實施的“基線工作”和要達到的量化指標；為應付短期挑戰而採取的措施；以及參與制定和推行政策的機構。

2.2 正如我們的職權範圍所規定，整份報告書的討論重點是政府的公營房屋政策和計劃。然而，私營和公營房屋政策是息息相關的。一方面，私人機構在公營房屋建造方面擔當主要角色，另一方面，公營房屋計劃對私人物業市場和購買或租住私人樓宇的家庭都有直接影響。在協調房屋用地供應和評估房屋需求方面，我們必須全面顧及公私營房屋的角色。因此，我們得按實際需要，一併探討與私營房屋發展有關的政策及機構。

整體房屋策略與施政方針的發展

2.3 政府的整體房屋策略，最初是在二十世紀八十年代後期¹⁰公布，至今仍然適用。策略要點如下：

- (a) 確保所有家庭都獲得合適的居所；
- (b) 鼓勵並協助市民自置居所；以及

¹⁰ 載於一九八七年公布的第一個長遠房屋策略。

(c) 確保私人機構的建屋資源，得以善用¹¹。

2.4 為達到上述目標，政府自一九八七年起採用了一個“以私營房屋為主導”的策略，也就是盡量利用私人機構的資源來應付整體的房屋需求，特別是協助市民自置居所。

2.5 由一九九六至九八年，政府透過一項廣泛的公眾諮詢，檢討房屋政策，其後在一九九八年發表白皮書——《建屋安民：邁向二十一世紀》。白皮書重申政府的目標：幫助所有家庭入住合適和可以負擔的住屋，以及鼓勵市民自置居所。白皮書建議了多項具體措施，這些措施全部實施後，將會使房屋政策中以私營房屋為主導的性質更形顯著。這些措施，包括有效地監察房屋供求；改善房屋發展項目的規劃效率；縮短有真正需要的市民輪候租住公屋的時間；提高公營房屋住戶的流動性，並限制公營房屋數量的增長；以及解決不斷增加的長者人口的住屋需要。

2.6 白皮書所載建議，其後更透過下列各項予以落實：

- (a) 一九九八至二零零一年各年施政報告公布的措施；
- (b) 制訂可按人口和經濟趨勢調整的量化指標和評效標準；以及
- (c) 制定迅速和有效解決短期問題的措施。

¹¹ 一九八七年長遠房屋策略界定的附屬目標，包括按照既定的先後次序，盡快滿足市民對各類房屋的需求，以及按需要分配房屋資助。

施政措施及“基線工作”

2.7 一九九八年長遠房屋策略白皮書連同其後各年施政報告公布的施政措施，是負責制定公營房屋政策及推行公營房屋計劃機構的基線工作，也就是日常任務。為方便分析起見，這些工作現按房屋局過去七年的施政方針小冊子所採用的六個“主要工作範疇”標題，逐一探討¹²。

房屋需求

2.8 定期評估房屋需求，對政府釐定長遠房屋用地的需求，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，根據政府的政策和人口趨勢，預測長遠的房屋需求，為房屋土地及基礎建設的規劃和發展，提供指引。這模式並不是用來預測市場因素造成的短期需求波動。私人機構每年的建屋量，完全由市場決定。當局會不時公布長遠房屋需求的預測數字，但這些數字不應視為目標，它們的作用主要是就人口變化的趨勢，作為規劃工作的指示。這樣也有助政府明確地按實際情況解釋政策，為市場提供確切的信息。

房屋用地供應

2.9 要滿足公營房屋需求，就要維持充足¹³的土地供應。政府要有一個透明的機制，讓私人發展商申購土地。基建設施的提供也須配合公營與私營房屋的發展。所需的機制，自一九九七年以來，已相繼設立。

¹² 一九九五至二零零一年發表的房屋局施政方針小冊子，可顯示房屋政策貫徹始終及政府落實政策的決心。

¹³ 政府的目的，並非為負責興建公營房屋的機構每年物色或批出相同數量的土地，而是確保規劃和興建工作平均分若干年進行。

2.10 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，政府需要有一個機制，在個別房屋用地遇到問題時，尋求最終的解決方法。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。

2.11 有關決定房屋用地應撥供私營或公營用途，以及公營房屋用地應發展資助自置居所或租住公屋，政府訂立了一套持平的撥地準則，務求善用有限的土地資源、為不同密度的私營和公營房屋訂定適當的比例，並會集中用面積較大和發展密度較高的土地來發展公營房屋。

2.12 劃撥房屋用地的過程包括下列主要步驟：物色房屋用地（由規劃署及拓展署負責）；決定私營及公營房屋的比例（由房屋局負責）；指定發展私營和公營房屋的地點（由一個以規劃地政局領導的委員會負責）。如果是發展公營房屋，還需決定是發展租住公屋或是資助自置居所（由房屋局諮詢房屋委員會後決定）。任何土地，最終應發展成那一類房屋，都要由用地督委會批核。

私人機構的角色

2.13 政府須確保土地供應足以應付長遠的房屋需求，同時亦希望借助私人機構的經驗和資源。隨着香港社會和經濟結構日益發達，我們承認雖然公營部門有其傳統角色，但目前其房屋供應的方式，實在有盡快改變的必要。因此，政府的政策是公營房屋只應惠及無法透過私人自由物業市場，覓得居所的家庭。

2.14 爲了讓私人機構發揮上述作用，政府會確保私人房地產市場能夠自由運作。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

2.15 擁有自己的居所是本港不少市民的願望，同時也是促進社會和經濟安定（儘管近年經濟有異），以及培養市民歸屬感。事實上，置業與否，最終要視乎個別家庭的選擇。其實，公營部門推行的措施，例如把單位售予現有公屋租戶，對鼓勵更多人自置居所，已起了一定的作用。

2.16 政府向低收入人士提供房屋資助之餘，也常會鼓勵他們與其租屋，不如自置居所。爲求有成效，政府會批出更多置業貸款，取代傳統的居者有其屋計劃及類似等計劃¹⁴。與供應“實物公營房屋”的做法相比，貸款予市民購買私人樓宇更具成本效益，而且置業者在單位面積、地點和設計方面，選擇更多。讓市民在居住地點方面有更多選擇，也可能會減輕公共運輸系統的負荷。更重要的是發放貸款的做法，可以配合市場短期的變化。對比之下，公營部門建屋計劃則較欠缺彈性，只能以應付長遠房屋需求爲目標，而未能避免供過於求或供不應求的情況一再出現。

2.17 政府在二零零零年已展開計劃，逐步減建和減售資助自置居所¹⁵。不過，政府認爲，每年供應 2 000 個居屋單位（約相等於一個普通的公共屋邨），是審慎的保險做法，萬一經濟出現未可預料的轉變，

¹⁴ 包括私人參建計劃及房屋協會推行的住宅發售計劃。

¹⁵ 請參閱二零零零年十月發表的房屋局施政方針小冊子第 10 頁。

也有可備用足夠的資助自置居所¹⁶。這個數目，將會經常按市場的發展情況予以檢討。政府會推行一項新的貸款計劃，以同量的貸款名額代替資助房屋，讓合資格的家庭有機會購買私人樓宇。這項新的貸款計劃，將取代房屋委員會和房屋協會的其他貸款計劃¹⁷。

2.18 混合發展形式涉及公營部門與私人機構兩者間的合作，可用於重建舊式的大型公共租住屋邨上。有關安排是：私人發展商會獲得發展權，但須在樓宇落成後把指定數目的資助自置居所單位交給政府或房屋委員會。目前，北角邨就是一個混合發展的試驗計劃，備受公眾關注，意見迥異。

2.19 各類獲資助自置居所的申請人¹⁸，都要符合有關的資格準則，包括入息及資產限額。這樣才可確保只是有真正需要的市民才獲得公帑資助。政府會按物業市場的變化和市民購買私人樓宇的負擔能力¹⁹，定期檢討資格準則。

¹⁶ 二零零一年九月公布的停售資助自置居所單位措施即將期滿時（請參閱第 1.6 段），政務司司長在二零零二年六月五日公布政府已邀請房屋委員會和房屋協會在二零零五／零六年度後，盡快邁向每年推售最多 2 000 個資助自置居所單位。在二零零五／零六年度結束前，每年推售資助自置居所單位的上限仍然是 9 000 個，但要視乎市場情況。停售期屆滿後的十二個月內，推售的單位大約是 4 900 個。

¹⁷ 即房屋委員會推行的自置居所貸款計劃，以及房屋協會代政府推行的首次置業貸款計劃。

¹⁸ 目前而言，公屋租戶或正輪候租住公屋的“綠表”申請人除外。

¹⁹ 房屋委員會目前（二零零二年六月）就申請居屋和自置居所貸款的家庭訂定的入息上限，分別為 21,000 元及 25,000 元。

租住公屋

2.20 政府只會致力為無法負擔其他合適居所的家庭提供租住房屋的。政府決意把合資格家庭輪候租住單位的時間縮短至一個可接受的水平，並力求維持在這個水平²⁰。政府的目的是在評估公屋租戶的流動率後，維持足夠的租住公屋，以滿足合資格家庭的需求。

2.21 為確保只是有真正需要的家庭才能入住租住公屋，政府實施了全面的入息審查，要求富戶繳交較高租金或最終遷離單位。現時租住公屋的租金因受法例約制²¹，極為廉宜，這也是造成公屋租金低於同類私人樓宇租金的原因之一。凡經濟有困難，不能負擔現水平極便宜租金的家庭，都可以申請經濟援助。

2.22 本港所有的家庭都可以有容身之所。而真正無處棲身的家庭可以入住房屋委員會設計完善的中轉房屋。

2.23 在質素方面適合出售，而又毋須用來應付合資格家庭需求的租住公屋單位，會透過房屋委員會租者置其屋計劃售給現有住戶。這個計劃的優點，是在促進社會階層的流動性和自置居所比率的同時，減輕政府在提供資助方面的重擔。在推行這個計劃時，政府將會避免一面興建新的租住公屋，一面又將這些單位稍後出售給公屋租戶。然而，政府仍需保持某一數目的租住公屋單位，可長期和持續地滿足合資格家庭的需求。

²⁰ 請參閱第 2.31 段。

²¹ 《房屋條例》（香港法例第 283 章）第 16(1A)條規定，房屋委員會調整租金的幅度，不得使租金與收入中位比例超過 10%。

2.24 政府亦打算試行把租金津貼的適用範圍擴大，讓低收入人士有多一個選擇。然而，要實施租金津貼計劃，先要肯定私人市場有足夠而合適的單位。因此，政府打算在二零零二年內，為公屋輪候冊上的合資格申請人推行一個租金津貼試驗計劃²²。

有特別需要的人士

2.25 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為基本原則。為了公平而有效地運用有限的資源，所有輪候公營房屋資助的家庭都會按申請次序獲編配單位或獲得資助。政府並不希望需要優先處理的“特殊類別人士”插隊或湧現，因此，有真正需要的家庭都應按同一準則對待。

2.26 當然，長者則屬例外。政府會悉心設計不同的計劃²³，優先處理長者的住屋需求。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，政府大致上已解決了各類需要特別照顧的家庭的住屋問題。

2.27 雖然在環境欠佳的住所（特別是舊區的住所）居住的家庭愈來愈少，但政府並無忽略他們的住屋需求，反而從四個方面着手解決問題：鼓勵並協助合資格家庭在公屋輪候冊上登記；對值得體恤的人士即時給予安置；確保私人樓宇起碼達到最基本的安全及管理水平²⁴；以及推行大型的市區重建計劃²⁵。

²² 一個只適用於長者家庭的試驗計劃已在二零零一年推出，在本報告書擬備時正在推行。

²³ 諸如：共享頤年優先配屋計劃、家有長者優先配屋計劃、新市樂天倫優先配屋計劃和高齡單身人士優先配屋計劃，全部由房屋委員會推行。

²⁴ 請參閱第 5.34 至 5.37 段。

²⁵ 請參閱第 2.59 段。

衡量成效的具體準則和工作目標

2.28 爲了實踐向有需要人士提供房屋資助的承諾，亦爲了適當地規劃用地和基建，以應付長遠的房屋需求，政府會就主要房屋措施公布一系列能衡量成效的具體準則和工作目標，並按需要予以調整。下文闡述一些最重要的準則和目標。

2.29 根據房屋局按人口預測的長遠房屋需求，政府承諾每年提供 5 萬個房屋資助機會，包括租住公屋、租金津貼、資助自置居所及置業貸款。根據目前的規劃，這個承諾在未來十年都是可以實現的。爲審慎起見，這 5 萬個機會刻意比目前估計的平均每年公營房屋需求爲高，目的是未雨綢繆，以防房屋規劃及興建過程有所延誤。在這 5 萬個機會當中，約一半是新的租住公屋單位²⁶或租金津貼，其餘是按適當比例提供資助自置居所或置業貸款²⁷。提供置業貸款和租金津貼彈性較高，可按每年的實際需求調整每年的資助數目，例如因應市場的吸納情況，預用來年的貸款名額或順延剩餘名額至下一年。

2.30 本港的整體自置居所比率，是一個累進指標，可以反映政府在實現這個重大目標方面的成績。在一九九七至二零零二年這五年間，儘管經濟情況欠佳，這個比率仍由 50% 上升至 55%，淨增幅爲 195 000 戶。日後的增幅，須視乎經濟因素、消費者的選擇連同房屋委員會推行租者置其屋計劃的進度²⁸而定。

²⁶ 以預測模式計算的房屋需求，並不包括騰空，翻新後重新編配予新住戶的現有租住公屋單位。

²⁷ 關於已訂定的單位與貸款比例，請參閱第 2.17 段。

²⁸ 關於這個計劃的規模受到的限制，請參閱第 2.23 段。

2.31 在衡量政府是否達到公營房屋目標的方面，輪候租住公屋的平均時間是一個有意義和一目了然的指標。目前的平均輪候時間少於四年，按未來數年預計會提供的公營房屋資助機會計算，政府肯定可以在二零零二年年末前把平均輪候時間縮短至三年，比一九九七年的預測提早三年達到目標。當然，要保持這個指標，還是需要繼續努力的。實際上，三年的平均輪候期對於不太計較居住地區的家庭來說，他們幾乎是可即時獲得編配公營房屋。

短期措施

2.32 要有效地推行房屋政策，政府不但要制定策略、目標和措施，還要有應變能力，解決外在經濟因素所帶來的短期問題。

2.33 政府在一九九七年採取措施打擊過度熾熱的炒樓活動，便是採用上述務實方針的一個例子。到二零零一年，當面對跟以前極不相同的經濟氣候時，政府宣布停售資助自置居所單位，並趁機修訂公營部門的自置居所計劃，避免公營房屋市場與私人樓宇市場出現過度激烈的競爭²⁹。房屋政策絕非搖擺不定，而採取這類短期措施，對穩定長遠的房屋目標，至為重要。房屋局每年的施政方針小冊子已多次強調，當局既要恪守長遠的策略，同時又要對短期問題迅速作出應變，兩者是相輔相成的。

²⁹ 三項就資助自置居所計劃的主要環節進行的檢討在居屋停售期內展開，現已完成，請參閱第 1.6 段。

參與制定及推行公營房屋政策的機構

房屋局

2.34 第一個長遠房屋策略在一九八七年通過後，房屋科隨即在一九八八年解散。房屋委員會接手推行並經常檢討政府的長遠房屋策略，以及制定和統籌政府大部分的公營房屋計劃。

2.35 鑑於房屋政策對社會十分重要，加上眾多機構的工作也要協調才能成功，政府在一九九四年十一月再次成立房屋科（在一九九七年七月改稱“房屋局”）。

2.36 房屋局的職責，是策劃、統籌並監察策略性房屋政策的推行，以貫徹政府的房屋施政方針³⁰。該局的各項工作，可以用下列六個範疇（“主要工作範疇”）總括起來；不論新措施或“基線工作”，都是根據這六個“主要工作範疇”分類³¹：

- (a) 定期評估房屋需求；
- (b) 監察房屋用地和有關基礎設施的提供，並持續推行長遠計劃，發展建屋潛力；
- (c) 營造合適的環境，使私人機構可以在滿足房屋需求方面，發揮最大的作用；

³⁰ 根據提交立法會財務委員會轄下人事編制小組委員會的有關文件，房屋局的職責是“全面負責香港的公營房屋及私人樓宇發展，以及.....有效地統籌提供住屋方面的工作”。

³¹ 有關六個“主要工作範疇”的詳細說明，請參閱第 2.7 至 2.27 段。

- (d) 設計並監察資助自置居所計劃及貸款計劃的實施，協助特定入息組別內的市民自置居所；
- (e) 設計並監察有關計劃的實施，為無法負擔其他類別房屋的人士，提供租金合理的公營房屋；以及
- (f) 設計並監察各項措施的推行，解決有特別需要人士的住屋需求。

2.37 除了檢委會職權範圍指明的四個機構外，房屋局也要統籌多個政府部門實現政府的房屋施政方針。目前約 1 500 個³²設於房屋局、工務局及 12 個部門的職位，由房屋局局長直接支付開支。至於房屋署的職位，則大部分由房屋委員會支付開支並須向房屋委員會負責³³。

房屋委員會

2.38 房屋委員會在一九七三年四月根據《房屋條例》（香港法例第 283 章）成立，是一個財政自主的獨立組織。

2.39 一九七三至八八年間，房屋委員會由房屋司（現稱“房屋局局長”）擔任主席。在一九七三年，房屋委員會有 13 名非官方委員（八名為市政局議員）及六名官方委員，全部由總督委任。

2.40 自一九八八年四月起，房屋委員會主席一直由獲總督或其後的行政長官委任的非公職人士擔任。由一九八八年四月至一九九四年十

³² 在二零零二年一月一日為 1 531 個職位。

³³ 請參閱第 2.45 至 2.47 段。

一月，由於政府並沒有一個負責房屋事務的決策科，房屋委員會實際便成爲了公營房屋決策機關³⁴。

2.41 根據《房屋條例》，房屋委員會的法定權責範圍廣闊，但是近年來房屋委員會只限於擔當公營房屋提供者的角色³⁵。

2.42 目前，房屋委員會的主要職責如下：

- (a) 按照政府訂定的策略綱領，制定運作政策；
- (b) 策劃和發展公營房屋及非住宅設施；
- (c) 重建公營房屋及相關設施；
- (d) 負責建築管制工作；
- (e) 編配和銷售公營房屋及其他非住宅設施；
- (f) 管理和維修轄下物業；
- (g) 提供資助，應付自置居所需求；以及
- (h) 代政府清拆和管制寮屋。

³⁴ 請參閱第 2.34 段。

³⁵ 舉例來說，《房屋條例》第 4(2)(j)條規定，房屋委員會可就房屋（包括公營和私營房屋）政策向政府提供意見。不過，這項職能已經名存實亡。

2.43 房屋委員會的上述職能充分反映在其成就上。截至二零零二年一月一日，房屋委員會已提供：

- (a) 約 1 037 000 個公營房屋單位，佔全港現有房屋數量近一半，包括 652 000 個供 30% 人口居住的租住公屋單位及 385 000 個資助自置居所單位；
- (b) 超過 49 000 筆置業貸款或按揭還款補助金；以及
- (c) 面積達 2 213 000 平方米的工商樓宇（佔全港工商樓宇總面積 11%），以及 96 500 個車位。

2.44 由此可見，房屋委員會是本港最大的物業發展和管理機構。除了涉及房屋署以政府代理人身分直接執行的職務³⁶外，房屋委員會是財政獨立的。房屋委員會的經常收入，主要來自公營房屋租金、出售資助自置居所單位所得收益、以及一些與房屋無關的收入，如工商樓宇和投資等收益。根據房屋委員會與政府訂立的協議（現有協議形式由一九九四年開始採用），房屋委員會獲得以優惠條件批出的土地和有息借貸資本，從而得到公帑資助。房屋委員會的開支，主要是應付現有公營房屋的管理和維修費用、建築工程費用和員工等相關支出。

房屋署

2.45 房屋署³⁷是房屋委員會的執行部門，員工是公務員，由政府借調給房屋委員會。

³⁶ 請參閱第 2.46(b)段。

³⁷ 房屋署有代表參加用地督委會。用地督委會的職責見第 2.10 及 2.12 段。

2.46 從政府的角度，房屋署負責下列三類工作：

- (a) 作為公營房屋事務的主要執行部門；
- (b) 執行其他有助政府貫徹房屋事務施政方針的工作，其中最重要的工作，是提供自置居所貸款和管制寮屋（有關管制寮屋的工作正逐漸淡出）；以及
- (c) 執行一些與房屋政策並無直接關係的工作，包括管理商業樓宇和分層工廠大廈。

2.47 房屋委員會職責範圍廣濶，為了執行各種職務，房屋署的編制有13 676 人（實際為12 314人），其中1 811人是房屋委員會合約僱員³⁸。該署的組織架構，與房屋委員會的小組委員會架構³⁹類似。

房屋協會

2.48 根據其最新公布的機構宗旨所述，房屋協會是一個獨立的非牟利機構，一九四八年成立，目的是為市民提供他們可以負擔的居所。該協會根據《香港房屋協會法團條例》（香港法例第 1059 章）在一九五一年註冊。作為一個法定的非牟利私人機構，房屋協會補充房屋委員會公營房屋計劃的不足，並在若干房屋試驗計劃中擔任政府的代理人。

³⁸ 計至二零零二年一月一日的人數。

³⁹ 請參閱第 5.8 段。

2.49 房屋協會目前或曾經推行下列公營房屋計劃：

- (a) 為低收入及中等入息家庭而設的租住房屋計劃；
- (b) 為低收入及中等入息家庭而設的住宅發售計劃；
- (c) 為低收入及中等入息人士而設的首次置業貸款計劃（以政府代理人的身分推行）；
- (d) 為鄉郊地區發展清拆計劃所影響的家庭而設的鄉村式公共房屋計劃；
- (e) 為中等入息長者而設的長者安居樂計劃（試驗計劃）；
- (f) 為低收入及中等入息家庭而設的混合發展計劃（試驗計劃）；以及
- (g) 為中等入息家庭而設的夾心階層住屋主體計劃及代政府推行有關的貸款計劃。

2.50 此外，房屋協會也負責推行市區改善計劃，重建舊區內戰前和戰後初期的住宅物業。這是一項商業計劃。

2.51 房屋協會由 108 名成員組成，其中約 25 名會⁴⁰就房屋協會的政策和運作為管理層提供意見。房屋協會從前的架構與房屋委員會大致相似。二零零零年十二月，房屋協會修訂章程和附例，重整組織和管理架構。房屋協會僱用了 644 名全職僱員。

2.52 房屋協會的工作範疇非常廣闊，但規模遠較房屋委員會為小。截至二零零二年一月一日，房屋協會已提供：

- (a) 59 000 個單位，計有 32 000 個租住公屋單位和 27 000 個資助自置居所單位；
- (b) 34 000 筆資助自置居所貸款(由政府提供)；以及
- (c) 總面積約為 10 萬平方米的商業樓宇和 1 萬個車位。

2.53 由於政府逐漸以直接財務資助代替傳統的“實物公營房屋”，房屋協會將不會再獲得土地或撥款，因此在公營房屋方面的一貫職能將不會繼續。不過，房屋協會在市區重建方面的角色，則會日益重要⁴¹。

⁴⁰ 房屋協會的監事會有 25 名成員，執行委員會則有 12 名成員。前者有四名政府官員以公職身分擔任成員，後者則有一名（房屋局局長）。這段所載列的數字，全部是二零零二年一月一日的數字。

⁴¹ 請參閱第 3.17, 4.22 至 4.23 及 5.24 至 5.29 段。

參與制定及推行房屋政策的其他公營機構

規劃地政局、規劃署及地政總署

2.54 正如房屋局每年發表的施政方針小冊子所述，不少政府機構都對房屋範疇作出貢獻。規劃地政局、規劃署及地政總署⁴²，尤其擔當了重要的角色。

2.55 政府土地政策的基本方針，是確保土地供應足以應付公營部門及私人機構的短期和長遠需求（包括房屋需求），以及在具體的發展策略綱領下，做到地盡其用。規劃地政局負責確保使用和發展土地的計劃及方案都符合地盡其用的方針；而規劃署則設有一套全面的香港規劃標準與準則，以及負責進行全港、區域及地區等層面的規劃研究。

2.56 至於地政總署，則負責房屋用地及非房屋用地的出售事宜。土地通常以拍賣或投標方式公開出售。地政總署並安排以較低或象徵式的地價向房屋委員會提供土地，用以興建租住公屋及資助自置居所，而房屋協會至今亦享有類似的待遇。在每一財政年度開始時，政府都會公布未來五年的賣地和土地發展計劃，其中包括房屋用地。由一九九九年開始，該署實施新的賣地程序，讓私人發展商向政府申購土地，從而靈活地應付市場需求的轉變。

其他政府機構

2.57 政府的公營房屋政策得以成功推行，其他政府機構功不可沒。這些機構包括：庫務局的工作之一是不時與房屋委員會商討財務安

⁴² 規劃地政局、規劃署及地政總署都有代表參加用地督委會。用地督委會與規劃地政局(及其他有關各方)特別在劃撥房屋用地過程中所擔任的角色，見第 2.10 至 2.12 段。

排；工務局及拓展署負責提供足夠的基建，配合公營房屋發展計劃；以及運輸局及運輸署負責制定和推行政府的運輸（及渡輪）服務政策⁴³。

2.58 其他負責房屋相關工作的政府部門，包括屋宇署、土木工程署、渠務署、環境保護署、政府產業署、路政署、民政事務局、民政事務總署、社會福利署及水務署⁴⁴。

市區重建局

2.59 市區重建局在二零零一年五月成立，負責改善舊市區的整體環境。《市區重建局條例》就精簡規劃和收地程序作出規定，以便推行一項為期 20 年的整體市區重建計劃，當中包括 200 個新項目和前土地發展公司尚未完成的 25 個項目。市區重建工作包括重建破舊樓宇；修葺舊樓宇；以及保存有歷史、文化或建築特色的樓房。目前，房屋委員會和房屋協會都會協助受市區重建局發展項目影響的市民另覓居所。

私人機構

2.60 除了政府部門、公營機構及法定機構外，若干私人機構也對政府公營房屋計劃的推行有一些間接影響。顯著的例子是兩家鐵路公司，即九廣鐵路公司及地鐵有限公司。這兩家公司與私人發展商以合資方式進行大型房屋發展項目。鐵路車站上蓋或毗鄰土地的物業發展權，通常會批給這兩家公司，以便解決工程銜接的問題，並在適當情況下為鐵路計劃提供營運資金。與其他私人發展項目一樣，土地批出後，政府將不可以直接控制房屋單位的出售。不過，由於這類單位數量頗多，

⁴³ 有代表參加用地督委會。請參閱第 2.10 及 2.12 段。

⁴⁴ 第 2.57 段和 2.58 所列政府機構的角色詳載於附錄 III，但有三個機構例外。有關庫務局的角色，請參閱第 5.32 段至 5.33 段。有關民政事務局和民政事務總署的角色，請參閱第 5.34 至 5.37 段。

加上出售時間受到鐵路發展方面的因素及市場力量影響，房屋局一向主動監察這些項目的進度，以及是否與公營及私營房屋市場的情況配合⁴⁵。

2.61 正如上文所述⁴⁶，公營及私人房屋發展項目所需的土地和基建在供應上能否互相配合，對公營部門落實房屋計劃以應付長遠房屋需求，至為重要。因此，房屋局一直與香港地產建設商會及其他私人發展商保持聯絡，密切留意私人房地產市場動態並在適當的情況下透過用地督委會的機制解決規劃問題，確保政府在制定房屋施政措施時，可以採取一個資料齊全，考慮周詳工作方針去辦事。

⁴⁵ 請參閱第 5.41 段。

⁴⁶ 請參閱第 2.9 段。

第三章

成效與挑戰：使市場恢復原有功能

3.1 檢委會認為，以持平的態度評估上一章所述政策的成效及政府面對的挑戰，是有助我們找出現行制度的利弊，從而確定有效的改革方向。

本港房屋策略的成效

3.2 衡量房屋策略的成效，有多個方法。其一可以參考一些國際組織的評價⁴⁷。另外也可閱覽政府每年公布的房屋局施政方針小冊子。這些小冊子一氣呵成地介紹了種種房屋措施。然而，我們認為最有意義的成效指標，應該是政府幫助了多少個家庭獲得合適而又是他們負擔得來的居所。

3.3 自一九九七年以來，政府已為超過 130 萬人提供公營房屋資助，包括租住公屋單位、租金津貼、自置居所單位和置業貸款。

3.4 上述工作的成效如下：

- (a) 居住環境欠佳的家庭由 17 萬個減至約 10 萬個；
- (b) 公屋擠迫戶的比率由 8.4% 減至 2.1%，而公屋居民每人的平均居住面積亦有所增加；

⁴⁷ 聯合國經濟、社會、文化權利委員會曾在二零零一年五月嘉許香港特別行政區政府在為市民提供房屋方面的進度。此外，國際貨幣基金組織一個代表團在二零零二年初檢討香港的財經政策後，表示支持本港的政策，就是政府會逐漸減少介入房屋供應，改為增加直接財務資助。

- (c) 68 000 個受房屋委員會舊型公共屋邨重建計劃影響的家庭獲得安置；以及
- (d) 自一九九七年，政府陸續清拆了 24 個臨時房屋區及平房區，近 12 600 個家庭獲得安置。

3.5 在這五年間，有真正需要的合資格家庭輪候租住公屋的平均時間，已由 7 年減至 3.2 年，而長者家庭的平均輪候時間更由 3.2 年減短至 1.3 年。

3.6 除公營房屋質素改善外，爲了迎合個別家庭的經濟狀況，可供選擇的資助類別也有所增加。此外，房屋委員會爲新發展項目採用了更多別具創意的設計。對於現有屋邨，則引入了私人機構參與的管理工作。合資格的低收入人士可申請傳統的實物資助自置居所計劃、租金津貼試驗計劃及混合發展試驗計劃，亦可以申請租者置其屋計劃、自置居所貸款計劃⁴⁸和各項長者優先配屋計劃。我們認爲，得到這些成績，房屋委員會、房屋署、房屋協會和房屋局都有很大功勞。

3.7 在使私人市場恢復滿足社會住屋需求這個功能方面，上述許多措施亦發揮了作用。這方面的主要措施包括：在供應公營房屋的方式上，逐步把重點由傳統的興建“實物公營房屋”改爲提供直接財務資助；透過租者置其屋計劃控制租住公屋單位總數量；以及減低資助自置居所的轉讓限制。

⁴⁸ 將由新的貸款計劃取代。請參閱第 2.17 段。

政府在推行房屋策略方面遇到的挑戰

3.8 一如房屋策略的成效，政府面對的挑戰，同樣可以用不同方法去探討。我們另行研究過外來因素的挑戰，令到政府認識到有需要重新探討個別房屋政策，有關的挑戰是，負責推行政策的組織架構所帶來的挑戰；因市民的看法而產生的挑戰；以及推行公營房屋計劃時遇到的挑戰。

政策方面的挑戰

3.9 政府面對的第一類挑戰——是可以在現行政策架構下解決的挑戰——也是因不少公開辯論而人所共知。在這些挑戰中，大多與經濟及人口因素引致的房屋需求變化有關。長遠房屋策略諮詢委員會曾就這方面討論的重要課題計有：較大單位需求日殷；節育及遲婚的社會風氣盛行及一人家庭愈來愈多，造成家庭成員人數下降；來自內地的較貧窮家庭有所增加；公共屋邨（尤其是市區公共屋邨）較貧窮的長者人數偏高；隨着交通日益發達，新界與舊市區逐漸融為一體，市民屬意的居住地區，不再是傳統的首選地區。

3.10 幸好，這些問題在一定程度上都是可以量化的，而且大致上可以在根據房屋局的模式預測房屋需求，制定由房屋委員會推行的個別公營房屋計劃（例如為長者而設的計劃），以及更新並改善規劃指引和標準的時候，加以處理。

3.11 另一個較難處理的政策問題，是如何使受管制的市場（公營房屋市場）和自由市場（私人樓宇市場）互相配合。私人住宅樓宇價格愈高，公營房屋資助的短期（“實際”）需求便愈大，但當私人住宅樓宇價格下跌時，就可能出現公營房屋市場上價格較高的樓宇跟私人市場直接競爭的現象。減輕這個問題的方法，包括嚴格限制只是有真

正需要的人士才獲得公營房屋資助；盡量避免採用不靈活的方法供應房屋；以及增加公營房屋住戶的流動性。不過，鑑於政府的房屋計劃同時牽涉公營房屋及私人樓宇，我們認為這個問題難以徹底解決。

組織架構方面的挑戰

3.12 第二類挑戰是與組織架構有關的，這對本報告書的主要結論尤其重要。下文會探討其中六項挑戰。

職能重疊

3.13 檢委會在諮詢過程中⁴⁹，注意到參與制定及推行公營房屋計劃的不同機構，職能看來重疊，以致在訂定工作先後次序方面有困難。在制定策略性政策（現在由房屋局負責）與推行公營房屋計劃（主要由房屋委員會和房屋署負責）兩者之間的灰色地帶內，問題尤其嚴重。這個灰色地帶通常稱為“運作性政策”。雖然政府已有明確定義，用以區分“策略性”和“運作性”政策，並使各有關機構之間保持和諧的工作關係，但對於可否在概念上清楚區分運作性決定（會影響施政方針）和施政方針（會影響運作），我們有所保留。

3.14 概念不清晰的後果之一，是市民對誰人或哪個機構應視為各類房屋事務的發言人，感到混淆。此外，公眾對這些機構的職能有時有不同的詮釋，這也可能會加深各機構之間的磨擦。

⁴⁹ 請參閱附錄 V。

官僚色彩

3.15 第二個與組織架構有關的重要問題是，官僚色彩瀰漫整個公營房屋範疇。這個現象，不僅見於實際的員工人數，也見於自我保護的文化。政府公營房屋興建計劃的龐大規模和驕人成就，也帶來不良的副作用。建築界和相關的專業人士大為依賴政府的公營房屋計劃，便是一例。

房屋委員會與房屋無直接關係的工作

3.16 房屋委員會和房屋署從事與公營房屋無直接關係的業務，例如管理商業樓宇甚至工廠大廈，一直是有違常理的。關於這點，我們也已經加以處理⁵⁰。

房屋協會的角色

3.17 房屋協會的長遠角色，亦有欠明朗。房屋協會的由來和工作，上文已敘⁵¹。從中可清楚看到，房屋協會有兩個角色：第一是作為非牟利的私人機構，可根據自己的看法而自行訂定工作的優先次序。第二是作為政府代理人，代政府執行指定的公營房屋計劃。這兩個角色能否兼容，實在是一個問題。無論如何，隨着房屋協會代政府執行的房屋計劃減少，要界定房屋協會日後在公營房屋範疇中擔任的角色，已成為焦點之一。

⁵⁰ 請參閱第 5.15 段。

⁵¹ 請參閱第 2.48 至 2.53 段。

私人大廈管理

3.18 目前，制定私人大廈管理方面的政策，並不由檢委會職權範圍指明的四個主要機構中的任何一個負責。因為這類管理工作延伸至非住宅樓宇，包括辦公室及工廠。業主積極參與管理本身的大廈，是地區層面的“社區建設”工作中一個重要環節，主要落在民政事務局的職權範圍內。由於政府的施政方針是協助業主管理本身的大廈，因此，目前本港的私人大廈管理制度並沒有一個機制，在大廈業主之間（或業主與業主立案法團之間）對法例的釋義有爭論時，能由政府加以仲裁。我們留意到，在現行制度下，私人住宅大廈管理質素參差，而涉及業主立案法團的法律訴訟也為數不少。

鐵路公司在房屋發展方面的角色

3.19 兩家鐵路公司在房屋政策上擔任的長遠角色，也需要詳加研究⁵²。房屋發展與鐵路網絡掛鈎，可使私人樓宇供應大增，但這些樓宇的銷售，某程度上受制於要以運輸政策作為考慮因素。

市民的看法

3.20 第三類挑戰，來自市民從民生和市場氣氛的角度，而產生對房屋事宜的看法。我們認為，這些問題即使非由政府造成，也要認真正視。

3.21 一九九七至九九年這三年間，私人住宅物業市場隨着全球經濟變化而大幅波動，情況是前所未有的。市場波動造成了各種短期間

⁵² 請參閱第 2.60 段。

題，包括市道暢旺時投機活動過多，以及市場經過必然的調整後負資產物業湧現等。關注這些問題的市民，逐漸對政府可以和應該做些什麼，抱有很高甚至不符合實際的期望。我們認為，政府應該繼續明確表示，干預市場的正常運作是危險的，政府應重申其決心，維持一個自由競爭的私人房地產市場。

3.22 我們也相信，要市民對政府的意向有信心，政府就要公開而清楚地說明房屋策略會如何因應不斷改變的經濟環境而推行。正因如此，我們在上一章第一部分已重申了有關政策，並表明政府會致力減少依賴以“實物公營房屋”提供資助居所的做法。

推行計劃和財務安排

3.23 我們發現的最後一類問題，是與實際推行公營房屋計劃有關的，這也正是行政長官委任檢委會進行檢討的原因。至目前為止，有些社會人士仍然十分關注公營房屋的建造水準，儘管只有極少數事件證實涉及不當的行為，當局已採取了嚴厲措施加以補救。下文第五章會詳述這些措施的內容。此外，鑑於房屋委員會的資助自置居所興建計劃一如上一章所述，將會逐步縮減，房屋委員會與政府之間的短期和長期財務安排，也備受關注，此事現正在庫務局局長領導下另作檢討。一些初步意見，載於下文第六章。

3.24 而透過解決架構上的弊端，應可以改善公眾對房屋政策制定過程的看法，以及確保本港的公營房屋計劃既符合安全標準又具成本效益。隨後兩章建議的架構改革，應可解決上述不少問題，並有助政府更有效地推行房屋計劃。

第四章

建議的架構改革

4.1 在前一章，我們找出了影響公營房屋政策推行制度的問題。我們在提出改革方案時，曾考慮下列原則：

- (a) 精簡體制：一個龐大的公營機構，如果不直接由中央管轄，或須與其他權力機構競爭，體制難免會膨脹。就房屋委員會而言，這兩個情況都存在。近年，房屋委員會是知悉及有意解決這些問題的⁵³。無論如何，政府在檢討房屋架構時，會嘗試尋找更多可以使架構表現“事半功倍”⁵⁴的機會；
- (b) 向公眾展示一個清楚和透明的架構：雖然部分關於現有架構的批評可能缺乏理據，但我們仍很重視外界的意見。舉例來說，儘管有人批評房屋政策“發言人”過多，但這並不代表政府內部的房屋事務方針真正的分歧，但我們關注到，為使公眾人士得到一致的信息，我們必須設計一個較簡單的制度；以及
- (c) 設立一個有效率組織去實施施政方針：我們不認為目前的分工（由房屋局負責制定策略性政策，房屋署負責推行這些政

⁵³ 房屋署職員人數（合約職員除外）已由一九九七至九八年度結束時的 14 000 人左右，減至二零零一至零二年度結束時的 10 200 人以下。請參閱第 2.47 段。

⁵⁴ 財政司司長動議二讀二零零二年撥款條例草案演詞第 71 段：“各部門亦須採取措施，減省工序，精簡架構和人手……政府會繼續利用市場力量，加強與私營機構合作，以不同方式為市民提供更好、更快的服務。”

策），是控制及監察公營房屋計劃最合適的。目前，獨立法
定機構的參與，使有關的角色及職責，顯得更為複雜化。

問責制

4.2 這次檢討展開後，香港的政制出現了重大發展，對我們來
說，正是一個契機，可以解決有關設計新架構的問題。這項發展，是新
的主要官員（司長和局長）問責制，即將在二零零二年七月一日開始實
施。

4.3 在二零零零年的施政報告內，行政長官曾表示，他理解到市
民期望政府高層官員高度問責。他贊成政府應該認真處理這個問題，並
承諾徹底研究如何建立一個完善的問責制度，其目的包括：加強主要官
員的問責性；確保政府可以更妥善回應社會的需要；加強在制定政策方
面的協調；加強行政機關與立法機關的合作；有效地落實政策；以及提
供優質的公共服務。這些目標，與政府在改革公營房屋政策推行方法
時，所定的優先次序，非常脗合。

4.4 新制度訂於二零零二年七月一日開始實施，有關詳情已於二
零零二年四月公布。問責制下會有 14 名主要官員，即三名司長⁵⁵和 11
名局長。由於土地供應和未來發展規劃都對房屋發展有重大影響，房屋
局及規劃地政局現有的決策職能將會撥歸新任房屋及規劃地政局局長負
責。

4.5 新制度下的主要官員，會獲委任為行政會議成員，並須負責
其工作範圍的所有環節，由施政方針和目標的訂定，以至政策的構思、

⁵⁵ 即政務司司長、財政司司長及律政司司長。

制定、推行及成果。主要官員會向行政長官負責，也會參與決策和政府的整體資源分配。他們對直屬員工的任命及獲分配的財政資源有很大操控權。具體而言，他們的職責包括：

- (a) 掌握民意、照顧市民大眾的利益；
- (b) 訂定政策方針和目標、制定政策；
- (c) 參與行政會議的討論和決策，並為這些決策承擔集體責任；
- (d) 就施政和立法措施及有關收費和公共開支的建議，爭取公眾和立法會的支持；
- (e) 出席立法會全體會議，提交條例草案和動議；參與議員提出的動議辯論；回應議員的質詢；
- (f) 出席立法會委員會、小組委員會及事務委員會會議，參與討論重要的政策事宜；
- (g) 執行法例賦予他們的法定職能；
- (h) 監督轄下執行部門提供的服務，確保政策有效地執行並達到理想的效果；以及
- (i) 為政策的成敗和執行部門提供的服務承擔責任。

4.6 問責制一旦落實，主要官員會首先檢討所屬決策局的人手和架構，以及決策局與轄下執行部門的工作關係。總的方向，是要精簡行政架構；把類似的職能合併；更加善用資源；更有效地推行政策及為市

民提供更好的服務。檢討工作須在 12 個月內完成（即二零零三年年中前）。當局須找出可以節省開支的地方，在不增加成本的情況下推行問責制。主要官員也會檢討與其職責範疇有關的諮詢及法定組織，善用人才、集思廣益。

4.7 根據新的安排，主要官員在決策局內會由高級公務員支援。這些公務員會改稱為“常任秘書長”，負責支援局長管理轄下的局和部門。他們會繼續出席公開場合，例如出席立法會事務委員會和其他委員會會議，以及與傳媒溝通。

設立一個新組織架構，掌管各主要房屋機構的工作和職責

4.8 引入新問責制，正值是我們完成檢討工作的期間，因此提供了一個一石二鳥的機會，讓政府一方面可以利用問責制的主要元素去設計新的公營房屋組織架構，另一方面則可以顯示如何在個別政策範疇推行這個制度。

4.9 本章餘下各段會就新房屋組織架構主要元素，提出建議。該架構將集房屋委員會、房屋局、房屋署和（若干程度上）房屋協會的職責於一身。最終的定案將會是一個類似本報告書附錄 I 描繪的架構。這個架構只是示例，細節有待主要官員進一步考慮。不過，我們認為，要證明有關方案實際上和理論上都可行，很是重要。

4.10 根據建議的架構，房屋委員會和房屋協會會繼續存在，但角色將與現在的不同。房屋局會與房屋署合併，但它們的主要組成部分，大多會繼續運作。

4.11 根據上文描述的問責制，與房屋事務有關的法定和諮詢組織也須向有關的主要官員負責。只有這樣，主要官員才可以對制定及推行

政策的所有環節全權操控並承擔責任。基於這個原因，負責房屋事務的主要官員，必須同時是房屋委員會主席。這將需要修訂法例，下文會詳述⁵⁶。

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。

4.12 我們認為，若只把現在的房屋局和房屋署撥歸主要官員，而沒嘗試把兩者的職能合併是不恰當的。這樣做，將會錯失精簡架構的機會，也會使職責混淆和重疊。本報告書附錄 I 說明房屋局及房屋署的公務員可以如何更有系統地為新任主要官員效力。我們建議的架構重組，將會把房屋局和房屋署制定政策及推行政策這兩個現有職能合併，然後合理地分配予六名“總監”。該六名“總監”將須向一名高級公務員（即“常任秘書長”）負責，而常任秘書長則會負責支援主要官員⁵⁷。

⁵⁶ 請參閱第 6.13 段至 6.14 段。新法例可能會在二零零二年年底推出。

⁵⁷ “常任秘書長”、“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。

4.13 根據上述的安排，該六名總監將協助常任秘書長，並透過常任秘書長協助主要官員進行下列有關房屋政策及推行公營房屋計劃的工作：

- (a) 發展：推行房屋委員會一貫的建屋計劃，負責由設計以至建造的工作，也包括樓宇質素管制這一項重要工作；
- (b) 編配及出售：推行為合資格家庭提供直接財務資助(包括資助自置居所貸款及租金津貼)的計劃，以及規模已大為收縮的資助自置居所單位計劃；
- (c) 財務及行政：管理新機構的財務、行政及“資訊科技”資源；
- (d) 策略性規劃：繼續發展政府的長遠房屋策略，監察具體目標，以及進行學術研究。我們建議，有關的總監並應支援須向主要官員負責的主要委員會，包括房屋委員會和用地督委會，以及與負責規劃地政事務的官員統籌房屋政策；
- (e) 管理服務：監督部門人員及外判公司管理和保養維修公共屋邨；以及
- (f) 私營房屋：執行房屋局現行的有關工作，也就是監察私人住宅物業市場並就影響私人樓宇(例如規管地產代理)的法例，及就有關房屋協會的事宜提出意見。

4.14 常任秘書長會由兩名副秘書長協助執行並統籌上述範圍廣泛的工作，但新架構仍會比以前精簡，這可以使公營及私營房屋政策更加緊密配合。改革建議把房屋委員會及用地督委會納入同一架構內。同

時，主要官員／房屋委員會主席由於須對新房屋機構本身或協助推行的所有活動負全責，他的問責性會相應提高。

4.15 新房屋機構與現有架構在運作方式上的分別，主要是高層公務員將須掌管兩項工作：推行實務計劃和協助主要官員向公眾人士及立法會解釋政策。每名總監都要同時肩負制定政策及執行政策的職責。只有這樣，房屋局及房屋署目前的角色才能真正二合為一⁵⁸。

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爲一個組織（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。

4.16 雖然協助主要官員制定政策的責任將由新房屋機構的公務員一起承擔，但我們相信，在制定策略性政策和進行研究方面，必須有一個集於中央、妥善協調的方針，尤其是要確保公營及私營房屋政策能夠協調，並與規劃、土地和基建政策互相配合。我們認爲應把更多注意力放在長遠的策略性規劃和研究工作上。我們在附錄 I 建議的架構之下，把相關職能撥歸同一位總監負責，足見我們非常重視這點。

⁵⁸ 雖然房屋局及房屋署會在主要官員獲委任當日，即二零零二年七月一日開始正式合併爲新房屋機構，但兩者要稍後才能完成在行政上全面合併，須在主要官員獲委任爲房屋委員會主席後才落實。

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。

4.17 在新機構之下，房屋委員會除了改由主要官員(以主席身分)掌管之外，其職權範圍預料初期不會有任何改變。以房屋委員會及轄下小組委員會的執行職能或提供意見的工作而言，新房屋機構的公務員會繼續負責提交有關文件，包括目前房屋局向行政會議和立法會提交的政策文件。

4.18 儘管如此，我們認為在新房屋機構成立後，房屋委員會的角色會有以下改變：

- (a) 根據《房屋條例》的有關條文⁵⁹，房屋委員會須同時負責私營及公營房屋範疇，也負責策略性政策事宜，諮詢角色將會加強；
- (b) 為免在職能上與直接向主要官員負責的公務員重疊，房屋委員會及轄下小組委員會的執行職能會有精簡的空間，最終會由新房屋機構接手⁶⁰；以及

⁵⁹ 請參閱第 2.41 段註 35。

⁶⁰ 請參閱第 5.9 段至 5.12 段。

- (c) 減建資助自置居所單位後，再加上其他原因，其財政穩健狀況可能無法保持，為公營房屋計劃提供經費的責任，可能須交回當局⁶¹。

4.19 上述過渡程序的步伐和形式，會由主要官員決定，屆時新房屋機構必須隸屬同一個統領階層。為全面實施第二階段的改革，政府必須提請立法會通過進一步修訂《房屋條例》⁶²。

4.20 在過渡期間，即演變過程尚未完成之前，房屋委員會在新房屋機構內繼續運作順利，至為重要。房屋委員會與政府正檢討財務安排，會確保新房屋機構與房屋委員會在這段期間能夠按政府的期望繼續執行應有的職能⁶³。

4.21 關於成員組合，我們認為，現行委任各界人士的制度應維持不變，以確保市民和專業人士代表數目有適當的比例，並確保用人唯賢。

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。

⁶¹ 請參閱第 6.3 至 6.9 段。

⁶² 請參閱第 6.16 段。

⁶³ 請參閱第 3.23 及 6.9 段。

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。

4.22 在新房屋機構下，正如上文所述，房屋協會將由常任秘書長屬下其中一名總監負責⁶⁴。這將無損房屋協會的地位，它仍會是一個獨立、非牟利的法定組織。不過，主要官員及其支援隊伍會監察房屋協會的運作，確保能夠配合政府的房屋政策目標，互無抵觸。在建議的架構下，市區重建政策不會落在新房屋機構的職權範圍內。(但可能落在主要官員的工作範圍內。)⁶⁵

4.23 以下章節會更深入探討新房屋機構對房屋協會的影響⁶⁶。扼要來說，新房屋機構主要負責推行政府有關重建現有房屋協會公共屋邨的政策，並就房屋協會在市區重建方面的工作，確保房屋協會、市區重建局與其他政府機構之間互相協調。

4.24 上述建議，將會提高政府推行公營房屋計劃的效率和透明度，也有助主要官員加強新房屋機構與立法會之間的正式及非正式聯繫。

⁶⁴ 請參閱第 4.13(f)段。

⁶⁵ 因為有關的主要官員會負責房屋、規劃和地政範疇：請參閱第 4.4 段。

⁶⁶ 請參閱第 5.24 至 5.29 段。

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。

第五章

對現有機構的影響

5.1 本章的目的，是探討前一章建議的架構改革對參與制定及推行公營房屋政策的組織有何影響，並就運作細節提出相應的建議。我們探討的對象，順序是將會合併成爲一個新房屋機構的房屋局和房屋署，然後是保留獨立身分但角色將會不同的房屋委員會和房屋協會，最後是其他公營和私營機構。

房屋局

5.2 房屋局的現有不少的職責⁶⁷，將於日後由新房屋機構的多名總監分擔（見附錄 I）。這些職責包括出席立法會轄下各委員會和事務委員會的會議；草擬法例；出席房屋委員會及轄下小組委員會的會議；審批運作政策；監察政策的推行；以及制定與私人樓宇和房屋協會公營房屋計劃有關的措施。

5.3 現有房屋局的其他主要職責，涉及制定策略性政策；進行研究；預測房屋需求；以及協調房屋政策範疇與土地、規劃和基建範疇。正如上文⁶⁸提及，我們認爲這些職責應由新房屋機構的一名“總監”統籌。在所有這些範疇內，最終的決策權力由主要官員擁有。

⁶⁷ 請參閱第 2.36 至 2.37 段。

⁶⁸ 請參閱第 4.13(d)段。

5.4 目前，協調房屋政策和規劃事宜、為房屋發展項目提供土地和基建等工作，均由用地督委會負責，而用地督委會則由房屋局提供秘書支援服務。我們認為這個機制運作良好，應予保留，但會改由主要官員擔任主席。

5.5 用地督委會目前透過房屋局備存一個全港房屋用地⁶⁹電腦名冊（綜合房屋監察資訊系統）。房屋局利用這個系統，計算出公營及私營房屋和房屋用地的供應量，並予以公布。其他與公營房屋發展計劃有關的數字，由房屋委員會發表，而有關房屋需求的數字，則由房屋局⁷⁰所領導的工作小組製備。根據精簡架構及只有一名房屋事務發言人的原則，我們認為，公營及私營房屋用地預測，應由出任用地督委會主席的主要官員統籌。

5.6 用地督委會的另一個職能，是解決影響房屋建造工程的問題。目前，不同部門的“工程總監”⁷¹以個人身分負責監督個別房屋用地，並透過一個既定機制向用地督委會報告遇到的問題。這個制度可使政府高層及早了解影響個別房屋發展項目所遇到的問題，故應該繼續運作。

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。

⁶⁹ 截至二零零二年三月一日，本港有超過 950 幅作私營和公營房屋的用地。關於用地督委會現有的職責，請參閱第 2.10 及 2.12 段。

⁷⁰ 請參閱第 2.8 段。

⁷¹ “工程總監”是來自房屋署、地政總署、規劃署、拓展署和土木工程署的首長級人員。某一房屋用地選用哪名“工程總監”，視乎房屋發展項目的性質（公營或私營）、地點和發展階段而定。

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。

5.7 長遠房屋策略諮詢委員會（策委會）於一九九八年成立，負責監察《長遠房屋策略白皮書》公布的各項措施⁷²的推行進度，以及就所有公營及私營房屋政策向房屋局局長提供意見。策委會並就房屋政策進行調查及研究。策委會成員是以個人名義獲委任。幾年來，他們一直以保密形式提供專業而公正的意見。儘管策委會貢獻良多，但我們相信，較長遠而言，房屋委員會逐漸演變為一個策略性房屋政策諮詢組織後，應該可以接手策委會的職能。

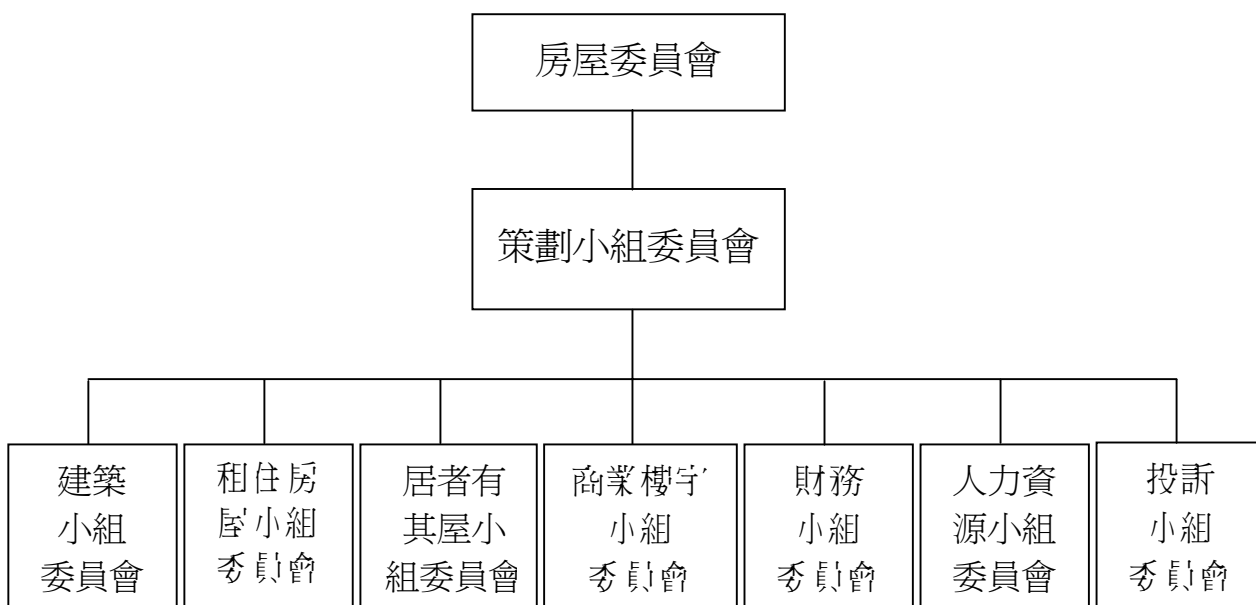
建議 12

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。

房屋委員會

5.8 為處理範圍廣泛的業務，房屋委員會目前有八個常務小組委員會。現有的小組委員會架構，反映出房屋委員會的工作一共分為四類核心工作（建築、居者有其屋、租住房屋及商業樓宇）和兩類支援服務（財務及人力資源）。這六個小組委員會的主席連同投訴小組委員會主席，以一個策劃小組委員會（由房屋委員會主席擔任主席）的形式組成“內閣”。如圖：

⁷² 請參閱第 2.5 段。



5.9 正如上文⁷³所述，我們認為，隨着房屋委員會在新房屋機構內逐漸改變其角色，轄下小組委員會的執行職能將會縮減。這會令現行的架構得以精簡，從而有助各小組委員會加強諮詢作用，並在新房屋機構內保持一個清晰的工作關係。

5.10 具體而言，我們認為房屋委員會的小組委員會架構應予精簡，以達到下列目的：

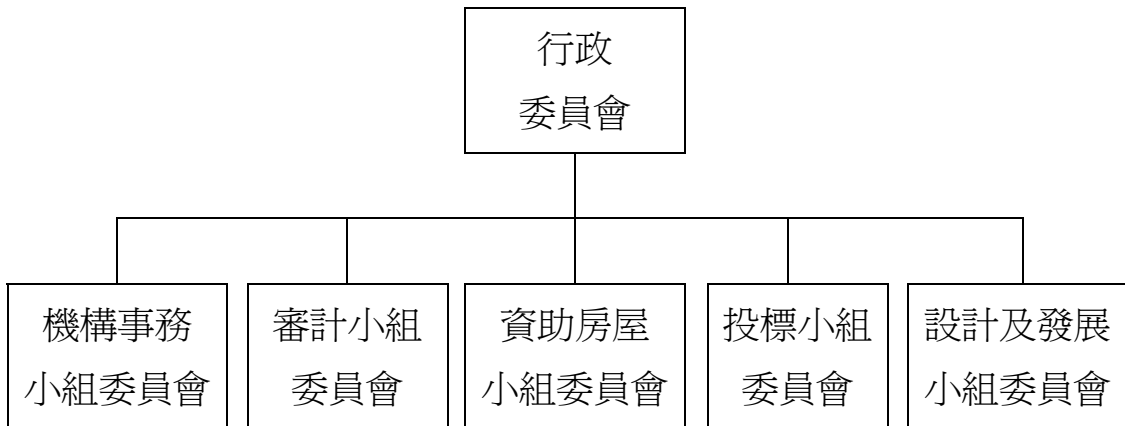
- (a) 把各小組委員會的現有職責歸納為三大類（機構事務、資助房屋、設計及發展），由三個新的小組委員會負責；
- (b) 把執行職能逐步下放給新房屋機構的公務員；以及
- (c) 成立行政委員會⁷⁴，接手處理現有策劃小組委員會的工作，就公營及私營房屋政策提出策略性意見，並在一個負責工程

⁷³ 請參閱第 4.18(b)段。

⁷⁴ 行政委員會成員可以包括兼任房屋委員會主席的主要官員、房屋委員會各小組委員會主席、新房屋機構及其他決策局和政府部門的高層代表。

與服務事宜的審計小組委員會協助下，監察新房屋機構的運作。另外是成立投標小組委員會，接手處理目前由多個小組委員會分擔的工程與服務投標工作。

5.11 精簡後的小組委員會架構示例如下：



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。

5.12 隨着房屋委員會的角色轉變，上述修訂了的小組委員會的架構也要逐步改變。房屋委員會及轄下小組委員會的職能及職責會如何進一步改變，尤其是房屋委員會以什麼步伐和方式最終成為純諮詢組織，將由主要官員及立法會決定⁷⁵。

5.13 不管房屋委員會的詳細職能應該如何，我們認為，確保其秘書處獲得足夠支援以配合其加強的諮詢角色，是有強烈理由支持的。因此，我們認為新房屋機構應為房屋委員會及其小組委員會提供一個簡而精的秘書處。人手預期毋須增加。

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。

房屋署

5.14 在新房屋機構之下，房屋局和房屋署將會合併。主要官員在房屋事務方面獲得的支援，主要仍然由房屋署現有的公務員提供，後者則需要主力協助新房屋機構執行在本報告書附錄 I 所述新架構下負責的核心工作。換言之，他們的主要實際職責包括：提供租住公屋及中轉房屋；從私人機構採購有關服務；評核各類公營房屋資助申請人的資格；以及發放置業貸款和津貼。

5.15 根據房屋委員會已經採納的方針，房屋署愈來愈多的非核心工作將會外判或以其他方式交由私人機構承辦，另有一些工作則會移交

⁷⁵ 請參閱第 4.19 段。

其他公營機構負責。除了已根據一項現行行政協議移交地政總署的寮屋管制工作外，我們認為房屋委員會應逐步卸除現有的商業樓宇範疇。要做到這點有幾種方法，包括出售，或採用各種證券化方法，這將由主要官員決定有關機制。

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。

5.16 此外，我們已經詳細檢討房屋署的傳統職能，這些職能將會留在新房屋機構的職權範圍內。我們亦認真處理公眾對不合標準的建築工程的關注。這也就是我們進行這次檢討的原因。

5.17 儘管房屋委員會近年興建的房屋單位，不論是與私人機構或海外公營機構興建的房屋比較，大多質素優良。雖然近期發生數宗工程不合標準的事件，顯示監督工程及視察地盤的安排出現一些短處，及本地建築業存在問題和不當行爲，但政府已爲其中兩宗事件（即天頌苑及圓洲角事件）進行補救工程，例如拆卸重建及加強樁柱⁷⁶。

5.18 由於公眾關注影響低收入家庭住屋質素的各種問題，房屋委員會在二零零零年四月通過一項分兩期進行的計劃。該計劃有 50 項措施，旨在改革建屋程序。這些措施大部分已經實施，包括：

⁷⁶ 有關曾經或現正就這些事件進行的各項獨立調查，請參閱第 1.2 段。

- (a) 設立獨立審查組，對房屋委員會建築工程進行獨立審查。該審查組已在二零零零年十一月成立，直接向房屋署署長負責⁷⁷；
- (b) 加強實地監督的工作，包括為打樁及大型建築工程調派駐地盤工程師；
- (c) 改善打樁工程合約，包括對打樁工程引入分判限制；
- (d) 嚴格評核房屋委員會顧問及承建商的工作表現；
- (e) 引入以質為本的採購安排和加強顧問管理；以及
- (f) 為居者有其屋計劃及私人機構參建居屋計劃單位提供十年結構保證，由落成日期起計。

5.19 影響公營房屋質素的不合標準建造工程，也暴露了本港建造業的基本問題及種種弊病，包括分判制度不受管束地層層外判、採購安排以價格為主、過分依賴就地建造的方法、熟練人手不足。為解決這些問題，政府採用了一個根據建造業檢討委員會⁷⁸建議而制定的策略，就是設立一個業界統籌機構，以及推行建築工人強制性登記制度。

5.20 在私人機構（及房屋協會）方面，為遵守《建築物條例》的規定，發展商必須為建造工程聘請認可人士及註冊結構工程師。不過，

⁷⁷ 這是把房屋委員會工程納入《建築物條例》規管範圍之前的臨時行政措施（見第 5.21 段）。

⁷⁸ 行政長官在二零零零年四月委任建造業檢討委員會，全面檢討建築業當時的情況並建議改善方法。委員會由唐英年議員，GBS，JP 擔任主席。委員會在二零零一年一月提交報告書，建議了 109 項措施，把本港的建造業變成一個現代化、有效率、有創意、以客為本、安全和環保的行業。根據這些建議，政府制定了一套策略。

房屋委員會的建屋工程卻毋須遵守這項規定⁷⁹。為糾正這個異常情況，房屋署在房屋委員會同意下：

- (a) 已成立一個獨立審查組（見第 5.18(a)段）；
- (b) 現正訓練員工如何引用《建築物條例》（第 123 章）及《建築物規例》；以及
- (c) 現正就房屋委員會的建築工程納入《建築物條例》規管範圍的建議，徵詢員工意見。

5.21 房屋委員會及房屋署為提高建築工程質素而採取的措施，加上建造業檢討委員會建議業界採取的措施，應將會改善公營房屋的建造質素。而尚待解決的主要問題，是把房屋委員會的工程納入《建築物條例》的規管範圍內。由於此事會對法例、技術、資源和人手有廣泛影響，政府現正詳加研究。

5.22 我們尤其贊同房屋委員會的意見，強調棄用標準化設計和採用先進的採購策略，以滿足社會愈來愈高的期望。

5.23 我們也支持房屋委員會和房屋署在下列幾方面作出改善：

- (a) 政府的最終目標是訂定並執行一致的建築標準。把建築管制的職責由房屋署移交屋宇署，應可達到這個目標⁸⁰；

⁷⁹ 根據房屋條例第 18(2)條，房屋委員會的工程不受建築物條例規管。請參閱附錄 III 第 III.5 段。

⁸⁰ 建築物條例由屋宇署執行，該條例指定屋宇署署長為建築事務監督。請參閱附錄 III 第 III.2 段。

- (b) 要棄用標準化設計和採用新的採購策略，就要加強培訓、組織、管理和激勵房屋署的工程人員。房屋署已聘請顧問負責這項工作。新房屋機構應跟進顧問的建議；
- (c) 新房屋機構應檢討其採購制度，以期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。投標程序應更趨嚴格。在適當情況下，私人機構的資源應善加利用；
- (d) 建造業檢討委員會的報告書建議，對於表現欠佳的顧問及承建商，公營部門客戶應考慮交換資料，而屋宇署則應考慮根據《建築物條例》，對進行公營房屋工程時表現欠佳的註冊承建商採取紀律處分。在建築管制工作由房屋署轉交屋宇署前，新房屋機構應在有需要時就表現欠佳的顧問或承建商向屋宇署查詢；以及
- (e) 新房屋機構應研究 ISO 9000 品質管理系統轉為二零零零年版本的影響，以便與建造業檢討委員會的建議一致，以精簡體制，讓監督人員有更多時間進行地盤視察工作。

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。

房屋協會及市區重建局

5.24 我們在本報告書較前部分介紹房屋協會現有的角色和管理架構時⁸¹已指出，基於策略性的轉移，以靈活的財務補貼提供房屋資助已成為房屋政策的主導，政府因此決定不再撥地給房屋協會興建租住公屋或資助自置居所單位。同時，我們知悉，政府打算把房屋協會的首次置業貸款計劃與房屋委員會的自置居所貸款計劃合併⁸²。鑑於以上發展，和鑑於房屋協會的資源、專業才能和獨立的法律地位，我們承認，究竟政府現在期望房屋協會應該擔任什麼角色，社會人士和房屋協會本身都未有定位⁸³。我們知道房屋協會日後有關公營房屋的工作，將由新房屋機構的其中一名總監統籌⁸⁴。

⁸¹ 請參閱第 2.48 至 2.53 段。

⁸² 請參閱第 2.17 段。

⁸³ 請參閱第 3.17 段。

⁸⁴ 請參閱第 4.13(f)段。

5.25 關於房屋協會的發展，檢委會在詳細研究其他策略後，認為房屋協會憑着多年的豐富經驗和專業才能，應該可以對香港未來的市區重建工作作出重大貢獻。特別是，我們相信如果市建局⁸⁵和房屋協會建立密切的工作關係，將會有不少好處。這兩個機構如果成為策略性伙伴，將可以在營運和運用人手與財政資源方面，發揮協同作用，有助於落實市區重建計劃，以及善用資源、盡展所長。

5.26 目前，房屋協會是代市建局安置受影響人士的機構之一，另一個是房屋委員會。到目前為止，房屋協會已承諾在市建局推行市區重建計劃的首五年內，每年向該局提供最多達 1 000 個的安置單位。我們相信這方面的合作，仍有發展空間。

5.27 市建局及房屋協會可透過以下方式建立策略伙伴關係：

- (a) 聯營方式——由房屋協會以伙伴的身分參與市建局的計劃，以及為市建局負責收地的發展項目提供經費；或
- (b) 代理方式——由房屋協會以市建局代理人的身分進行重建計劃；或
- (c) 委託方式——由房屋協會承擔風險並自負盈虧。

5.28 上述方案是可並行不悖的，也能在現行的法定架構下推行。

5.29 除了參與推行市區重建這一重任外，房屋協會會透過重建轄下現有屋邨，繼續協助政府貫徹房屋方面的施政方針。為了增加透明

⁸⁵ 請參閱第 2.59 段。

度，我們認為房屋協會和新房屋機構應議定諒解備忘錄，清楚界定房屋協會的角色，包括房屋協會餘下的公營房屋職能。

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。

其他公私營機構

5.30 在本報告書第二章內⁸⁶，我們除了敘述職權範圍指明的四個主要機構外，還概述了其他機構目前在推行公營房屋政策方面的角色。下文各段分析第四章建議的架構改革對這些機構的影響。

5.31 在建議的問責制下，房屋、規劃、土地及屋宇政策會由建議中的房屋及規劃地政局掌管。至於提供房屋用地及推行政府的公營房屋計劃，也會由該局負責。這將使房屋（及規劃）政策更加一致⁸⁷。

5.32 政府與房屋委員會之間的現行財務安排是在一九八八年訂立，一九九四年修訂。上文已指出⁸⁸，為顧及一九九四年以後的發展，

⁸⁶ 請參閱第 2.54 至 2.61 段。

⁸⁷ 請參閱第 4.4 段。用地督委會主席一職會由新任主要官員擔任，請參閱第 5.4 段。

⁸⁸ 請參閱第 4.20 段。

包括新的施政措施，當局在二零零零年四月成立了一個由庫務局領導並有房屋局和房屋署代表的督導小組，負責檢討政府與房屋委員會之間現有的協議。

5.33 督導小組將會顧及檢委會的建議⁸⁹，並為上述檢討作出結論。

5.34 民政事務局的施政方針之一，是向大廈業主和住客提供意見，協助他們管理大廈，以及履行他們在大廈管理、維修和安全方面的責任⁹⁰。

5.35 《建築物管理條例》（香港法例第 344 章）為業主成立業主立案法團和管理大廈提供法律依據。條例賦予業主管理大廈公用地方的有限權責。政府希望透過立法及提供諮詢服務，協助業主妥善管理物業和解決大廈管理問題。我們認為，鑑於本港的私人大廈管理質素參差，這個問題需要進一步處理。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 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。

5.36 民政事務局的另一項施政方針，是規管床位寓所的消防及樓宇安全。《床位寓所條例》（香港法例第 447 章）訂明法定的發牌制度，藉以規管這類地方的消防和樓宇安全。符合消防安全、結構安全、

⁸⁹ 請參閱第 6.9 段。

⁹⁰ 請參閱第 3.18 段。

衛生等標準的床位寓所，可獲簽發牌照。上述條例由民政事務總署牌照事務處負責執行。

5.37 為確保床位寓所住客不會因為政府實施發牌制度而無家可歸，民政事務總署推行了一項單身人士宿舍計劃，安置 60 歲以下的受影響住客。為達致最佳成效，民政事務局、民政事務總署與新房屋機構之間在這方面聯繫工作的具體細節，將由主要官員決定。

5.38 除了屋宇署最終會根據建築物條例負責公營房屋工程的建築管制，本報告書的建議將不會對其他政府機構的職責有重大影響⁹¹。

5.39 新房屋機構會負責監察私人住宅物業市場和制定有關私營房屋的一般政策，目前這些工作由房屋局執行。本報告書建議的改革，不會重大地影響這些工作，新房屋機構以主要官員為首，有劃一的統屬關係，將會令公營及私營房屋政策更加協調。尤其是，我們期望主要官員及其公務員隊伍會透過香港地產建設商會，以及透過在用地督委會制度下與個別發展商的接觸，繼續與私人發展商保持直接溝通。

5.40 關於市區重建局及鐵路公司在供應房屋方面的獨特角色，上文已敘⁹²。我們相信，鐵路公司及它們的合營伙伴，在詳細決定個別房屋發展項目如何分期進行及何時出售時，必會顧及當前的市場情況及其他非市場因素（包括相關鐵路的興建計劃及乘客量）。物業市場亦知悉市區重建局及鐵路沿線的發展項目計劃。

⁹¹ 請參閱第 5.20 至 5.21 及第 5.23 段。參與推行房屋政策的機構（載於上文第 2.57 至 2.58 段）的職責簡介，載於附錄 III。

⁹² 請參閱第 2.59 至 2.60, 3.19 及 5.26 至 5.28 段。

5.41 由房屋局負責召集的鐵路房屋發展監察委員會（鐵委會）（成員包括兩家鐵路公司的代表），負責監察鐵路沿線房屋發展項目的進度，也是政府與兩家鐵路公司之間的橋樑，讓雙方就兩家鐵路的房屋發展事項溝通。我們認為，在新房屋機構成立後，鐵委會應繼續向用地督委會負責。不過，鑑於鐵路沿線房屋發展項目愈來愈重要，鐵委會在有需要時，應就這些項目造成的影響主動尋求指示。類似安排對市建局轄下房屋發展項目也適用。

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。

第六章

對財政、人手、法例及經濟的影響

6.1 上文第二章所重申的房屋政策及第四章建議的架構改革，在財政、人手、法例及經濟方面都會對政府和房屋委員會有影響。（把公營房屋計劃納入《建築物條例》的規管範圍內，也會帶來財政、人手及法例方面的影響，須另外詳加研究。）⁹³

6.2 我們建議分兩個階段推行擬議的架構改革。在第一階段，主要官員會獲委任為房屋委員會當然主席，同時新房屋機構的成立，會把房屋局和房屋署現有的制定及推行政策職能合併。在第二階段，房屋委員會及轄下小組委員會的執行職能會縮減，但私營和公營房屋事務方面的諮詢角色則會加強。至於第一階段應以什麼步伐和方式過渡至第二階段，則由主要官員考慮。

對財政的影響

6.3 第二章載述的政府房屋政策現有方向，將成為新房屋機構的職責範圍，因此，我們認為政府應探討新的方向會對房屋委員會的財政有何影響。（上文第四章載述的架構建議可能帶來的財政影響，主要由於人手編制改變所引致。）

⁹³ 請參閱第 5.21 段。

6.4 房屋委員會二零零二／零三年度經核准的財政預算，以及計算至到二零零五／零六年度の財政預測，載於本報告書附錄 IV。要點見下文。

6.5 房屋委員會租住公屋運作帳目，預計會在二零零二／零三至二零零五／零六年度內繼續出現赤字，主要原因是《房屋條例》就現有屋邨訂下了加租限制，以及房屋委員會在二零零一／零二年度實施了多項租金紓緩措施。

6.6 由二零零二／零三至到二零零五／零六年度，房屋委員會商業樓宇運作帳目的盈餘預料會略增。

6.7 房屋委員會二零零二／零三年度自置居所計劃運作帳目的預測盈餘為 34 億元，是根據二零零二年六月資助自置居所停售期完結後每年出售 9 000 個單位的假設計算出來。由於自二零零二／零三年度起出售的資助自置居所單位數量會減少，上述盈餘預測將須修改⁹⁴。

6.8 同樣，房屋委員會在二零零二／零三年度結束前的預算現金結餘，原本預測會由 246 億元（二零零一／零二年度的修訂預算）下跌至 160 億元，現預計會因減售資助自置居所單位而會進一步下跌。整體而言，在現行政策下，由於資助自置居所單位的出售量持續減少、加租有法定限制，以及置業貸款銳增，以致支出增加，房屋委員會的財政狀況顯然會受到極大影響。事實上，房屋委員會的財政在三年內更可能會出現整體赤字。

⁹⁴ 請參閱第 1.6 段和相關的註 7，以及 2.17 段和相關的註 16。

6.9 在這些情況下，正如上文所述⁹⁵，政府與房屋委員會之間的財務安排現正在庫務局領導下進行檢討，以期在所需的法例修訂完成之前，新房屋機構有足夠資金落實政府的房屋施政方針。法例修訂後，房屋委員會基本上會變為諮詢組織，而新房屋機構則完全會由政府提供經費。這項檢討應會在今年內完成。我們雖然不宜過早預測檢討結果，但預計新房屋機構人手方面的經常性開支會由房屋委員會與政府分攤，比例基於二零零二年七月一日時的數據。

對人手的影響

6.10 新房屋機構成立後，預計首長級的人手將會減省。減省多少則由主要官員考慮。從本報告書附錄 I 或可得到啓示。

6.11 另一方面，減建公營房屋對房屋委員會外判計劃及正在進行的機構改革有何影響，也必須審慎評估。我們十分理解，在實現政府訂定的房屋目標方面，房屋署員工貢獻良多，因此，在全面諮詢有關員工之前，我們不會考慮更改房屋署目前的人手編制。

對法例的影響

6.12 在上文第二章重申的房屋政策本身對法例並無重大影響。不過，有一點或許有關的，就是《房屋條例》（香港法例第 283 章）第 4(4) 條訂明，房屋委員會的政策，須確保從屋邨所累算獲得的收入足以應付屋邨的經常開支。

⁹⁵ 請參閱第 4.20 及 5.32 至 5.33 段。

6.13 本報告書的建議 2 提出，隨着有關法例相應作出修訂後，主要官員應獲委任為房屋委員會當然主席。由於實施問責制須進行政制改革，政府已根據《釋義及通則條例》（香港法例第 1 章）第 54A 條（移轉公職人員職能的權力）提出決議，把若干政策局局長目前行使的法定權力轉授予負責改組後的決策局的有關主要官員。

6.14 然而，律政司指出，上述決議不足以成為委任房屋委員會主席的依據，因為《房屋條例》第 3 條訂明，房屋委員會主席須為非公職人員。律政司建議因而提出一項簡單的條例草案，修訂《房屋條例》第 3 條。

6.15 此外，當局也要在適當時候修訂《房屋條例》，把現行條例賦予房屋署署長的權力轉授予常任秘書長及／或主要官員。

6.16 在第二階段，其中一項工作是提請立法會通過把為新房屋機構提供經費的責任交回政府，並且適當地減少房屋委員會的執行職責。

對經濟的影響

6.17 本報告書第四章建議的架構改革對經濟並無直接影響。不過，我們已趁機探討上文第二章重申的政策方向對整體經濟的影響，因為房屋不僅是本港的主要民生課題之一，也是一個重要的經濟環節⁹⁶。

6.18 長遠來說，以直接財務資助代替“實物公營房屋”這一轉變，應可帶來整體經濟利益。由於樓價和屋租相對家庭收入來說已大幅下調，以公帑資助市民置業，已不像從前般有充分理據支持。因此，這

⁹⁶ 二零零一年，香港的建造工程（包括土木工程，以及住宅、商業和工業樓宇建築工程）總開支超過 1,520 億元，佔本地生產總值的 12%。有關房屋的個別數字則不詳。

是一個節省公共資源，另行分配給更有需要的家庭的機會。此外，避免或盡量減少公營房屋和私人樓宇的市場重疊，可使住宅物業市場有更公平的競爭環境，從而帶來經濟效益。

6.19 相對於傳統的“實物公營房屋”，提供貸款更具成本效益⁹⁷，可讓合資格家庭在獲得自置居所資助方面有更多選擇。這個方法的優點，是可以迅速回應住屋需求的短期變化。此外，私人機構的資源可以更有效地用於符合社會整體利益的用途上，給予接受貸款或租金津貼的人多些選擇，還可以增加人口和勞動力的流動性。

6.20 短期來說，政府在二零零二／零三年度會提供足夠的貸款名額應付需求。政府也會在二零零二／零三年度內，提供 600 個長者家庭租金津貼名額，以及推行一個非長者家庭租金津貼試驗計劃。即使假設 5 萬個房屋資助機會全部用罄，市民若需利用更多的貸款及租金津貼去購置或租住房屋，所引起的額外房屋需求，也仍只是佔私人樓宇單位總數的一小部分⁹⁸。

6.21 因此，以直接財務資助代替“實物公營房屋”，不僅財政上可以持續（由於提供貸款及租金津貼較具成本效益，政府的總資助額會較少），而且實際上可行（因私人樓宇供應充足），同時亦對社會經濟有正面影響（可更有效率地運用公私營部門的資源，以及人口和勞動力的流動性得以提高）。

⁹⁷ 政府對一個居者有其屋單位的資助額，大約相等於三筆貸款的資助額。

⁹⁸ 根據差餉物業估價署的統計，在二零零一年年底，全港一共有 853 430 個面積由 20 至 70 平方米的私人住宅單位，其中約 44 000 個空置。此外，約有 26 000 個新的私人住宅單位在二零零一年落成。

第七章

公眾諮詢及未來路向

7.1 檢委會在檢討過程中，曾諮詢有關人士、立法會議員、專業團體及其他有關組織，同時亦鼓勵公眾提出意見。在二零零零年，當時在任的房屋局局長曾進行一輪廣泛的諮詢工作。此後，房屋局一直與有關的各方面經常保持聯絡（最近一次是在二零零二年五月出席立法會房屋事務委員會），而檢委會主席則就不斷改變的情況向有關各方匯報，並聽取他們的意見⁹⁹。同時，政府亦密切留意傳媒對此事的報道。

諮詢結果摘要

7.2 附錄 V 撮述諮詢所得意見，並分析這些意見中有多少已獲或將會獲接納。

7.3 雖然各界的政治和社會觀點迥異，但他們提出的意見也有一些相同之處，對以下各點似有共識：

- (a) 檢討和改革現有公營房屋架構，是恰當而必須的；
- (b) 政府應公布明確的長遠房屋目標及策略。政府與不同的房屋事務機構應避免向公眾發放混淆不清的信息；

⁹⁹ 例如在二零零二年四月與房屋委員會成員會面。

- (c) 房屋委員會與房屋署的角色應予檢討，架構應予改善，兩者的工作範圍應該縮小，而有關設計、規劃、建造等工作，應盡量委聘私人機構承辦；
- (d) 房屋協會的角色應更明確；以及
- (e) 在制定政策方面，房屋局與房屋委員會之間出現灰色地帶，因此房屋局與房屋委員會在架構上的關係應予檢討，而房屋局和房屋署的關係亦應一併檢討。

7.4 有些人士提出以下建議：房屋委員會應予解散或變成諮詢組織；房屋委員會與房屋協會應該合併；房屋協會的運作透明度應該提高；房屋、地政及規劃事務應只由一個決策局負責。

7.5 我們已充分考慮了這些意見，並顧及最新情況，特別是有關公營房屋政策的改變，及政府建議推行的主要官員問責制。

未來路向

7.6 下列檢委會成員謹遵照行政長官的指示，向他提交意見和建議，以便就如何落實這些意見和建議，徵求其指示：

曾蔭權先生，JP	政務司司長（主席）
鄭漢鈞博士，GBS，JP	房屋委員會主席
鍾瑞明議員，GBS，JP	房屋協會主席
鍾麗幗女士，JP	署理房屋局局長
曾俊華先生，JP	規劃地政局局長
俞宗怡小姐，GBS，JP	庫務局局長
苗學禮先生，JP	房屋署署長
華賢仕先生，JP	房屋局副局長（2）（秘書）

建議摘要

第四章：建議的架構改革

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。

第五章：對現有機構的影響

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二零二零年版本。

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。

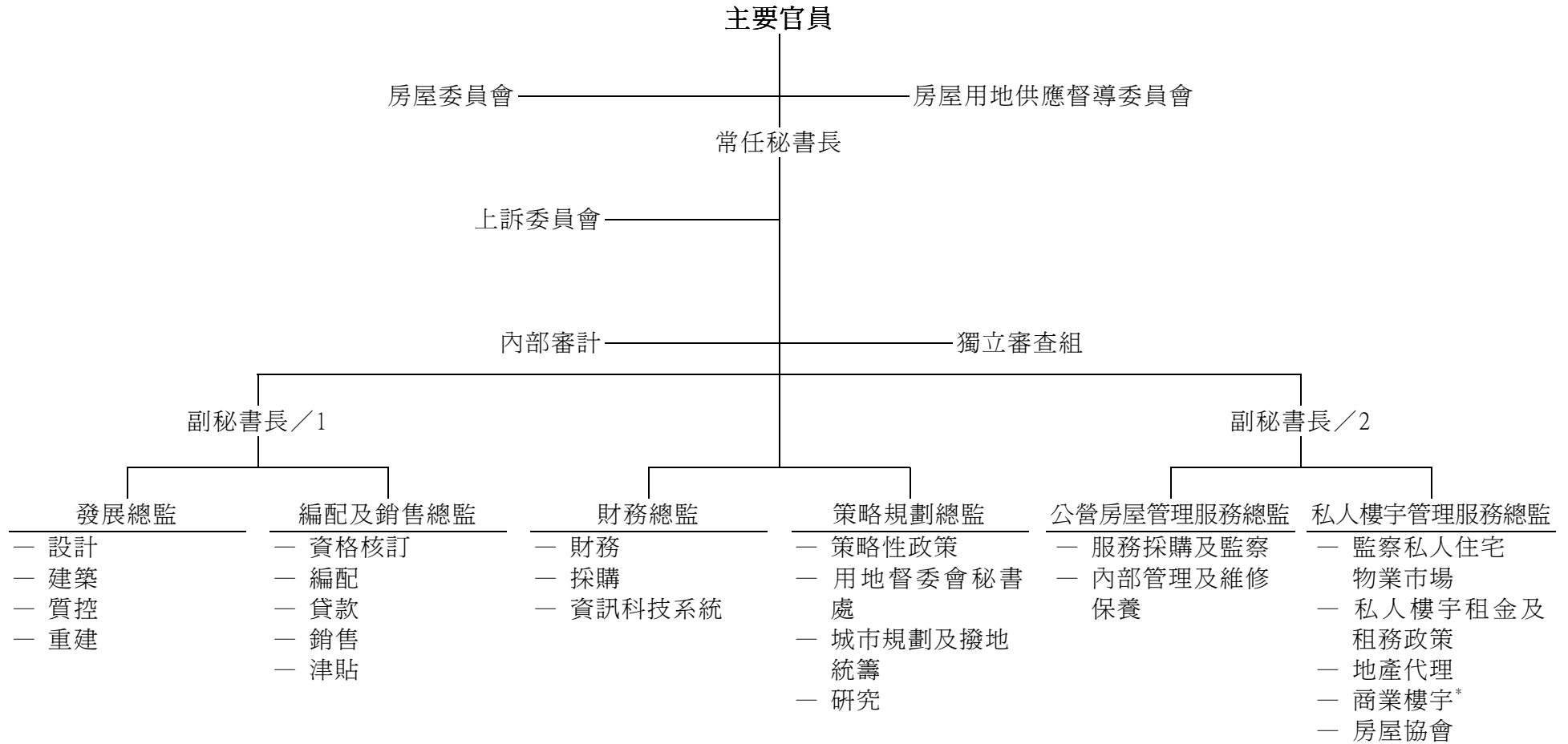
建議 19

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。

建議的新房屋機構



* 臨時安排

公營房屋架構檢討委員會成員**A. 職權範圍及成員名單**

- 職權範圍及成員名單載於附件。

B. 成員委任

日期	事項
2000年6月23日	行政長官在立法會發表聲明，宣布成立檢委會。
2000年10月1日	鄭漢鈞博士出任房屋委員會主席。
2001年5月1日	曾蔭權先生出任政務司司長，兼任檢委會主席。
2001年7月16日	曾俊華先生出任規劃地政局局長

C. 成員詳細資料

	職位	出任人士
主席：	政務司司長	陳方安生女士，GBM，JP (2000年6月23日－2001年4月30日) 曾蔭權先生，JP (由2001年5月1日起)

	職位	出任人士
成員：	房屋委員會主席	王菟鳴博士，JP (2000年6月23日—2000年9月30日) 鄭漢鈞博士，GBS，JP (由2000年10月1日起)
	房屋協會主席	鍾瑞明先生，GBS，JP
	房屋局局長	黃星華先生，GBS，JP (2000年6月23日—2002年4月12日) 鍾麗幟女士，JP (署理房屋局局長) (由2002年4月13日起)
	規劃地政局局長	蕭炯柱先生，JP (2000年6月23日—2001年7月15日) 曾俊華先生，JP (由2001年7月16日起)
	庫務局局長	俞宗怡女士，GBS，JP
	房屋署署長	苗學禮先生，JP
秘書：	房屋局副局長(2)	華賢仕先生，JP

公營房屋架構檢討委員會

A. 職權範圍

顧及到特區政府的房屋政策和公眾對公營房屋的質素和管理的關注，委員會將：

- (a) 研究在推行公營房屋計劃方面，房屋局、房屋委員會、房屋署和房屋協會的角色和職責；以及
- (b) 建議最合適的公營房屋架構。

B. 成員

主席： 政務司司長

成員： 房屋委員會主席
房屋協會主席
房屋局局長
規劃地政局局長
庫務局局長
房屋署署長

} 或其資深代表

秘書： 房屋局副局長(2)

參與公營房屋計劃的 其他政府決策局及部門

A. 屋宇署

III.1 屋宇署根據《建築物條例》及有關法例，管制香港所有私人建築發展工程。該署負責審核圖則是否符合法例規定，並把圖則轉交其他政府部門審核。這個中央處理制度，可確保工程符合法定標準、安全規格和其他法定要求。

III.2 所有建築工程都要取得建築事務監督／屋宇署署長同意才可動工。屋宇署會監察正在施工的建築地盤，並定期(特別是在工程進入關鍵階段時)視察地盤，確保工程符合安全標準和法例規定。該署也會在發出入伙紙前對樓宇作最後檢查。

III.3 屋宇署的地盤監察組負責巡查正在施工的地盤，檢查工程是否違規及／或質素欠佳。一旦發現影響安全的違規情況，監察組會立即作出補救，並在適當情況下，對有關人士實施制裁，包括採取檢控及紀律行動。如果接獲建築和拆卸工程地盤的運作安全有問題的舉報，該組會採取行動，並進行緊急視察。

III.4 屋宇署根據市民舉報，檢查危險或失修的樓宇及廣告招牌，也會主動檢查樓宇的一般狀況、找出有危險的樓宇，以及飭令有關人士修葺或拆卸這類樓宇。如果業主不進行所需工程，該署會自行聘用承建商代為施工，然後向業主收回費用。任何樓宇進行加建或改動工程，如未經建築事務監督事先批准，均屬違例建築工程。

III.5 目前，根據房屋條例第 18(2)條，房屋委員會不受建築物條例規管。因此，房屋署已採取臨時措施，成立獨立審查股，確保房屋委員會所建樓宇的質素。這個審查股直屬房屋署署長。

B. 土木工程署

III.6 土木工程署負責探討各種方法，增闢土地供各類發展，包括房屋發展之用。這項工作包括進行工程規劃、工程可行性研究、工程設計、合約管理，以及工地督導。

III.7 香港地勢多山，市區內的土地資源尤其缺乏。土木工程署負責開拓土地，對本港整體經濟發展作出重要貢獻。

III.8 平整地盤，旨在提供土地，用以發展公共屋邨、學校和公園，供市民居住和使用。工程範圍主要包括平整地台，建造通道、行人徑、雨水渠和污水渠，以及為已平整的土地敷設其他公用設施。土木工程署進行上述工程時，會與地政總署、房屋署等部門聯絡。

III.9 遇有適合發展的地區未設有道路，或遠離主幹道路，土木工程署負責興建新道路或改善現有道路，以供新設的公共屋邨、學校、公園和工業區使用。

C. 渠務署

III.10 渠務署負責研究、規劃、設計並建造雨水排放、防洪和污水收集工程及計劃。除定期檢查、清理和保養排水系統及污水收集系統外，渠務署也負責操作和管理防洪設施；審核新發展項目的雨水排放方案、籌建污水收集系統的申請；以及確保現有排水系統足夠，污水處理廠有效地操作。

D. 環境保護署

III.11 環境保護署實施環境政策和計劃；審核環境規劃和評估報告；執行並檢討環境法例；籌劃並興建處置液體和固體廢物的設施；以及推動環境管理、審核和申報工作。該署也負責向社會人士推廣環保意識。

E. 政府產業署

III.12 政府產業署負責以興建、購置、租用等方式，提供政府辦公室和宿舍。該署會按不斷轉變的需要檢討有關標準，並把過剩的物業出售。此外，該署會考慮把政府的工作外判，為市民提供更妥善的服務。政府產業署把政府物業交由私人公司管理，並審核供發展政府、機構或社區用地的建議，務求地盡其用。該署也會找出未被充分利用的政府、機構或社區用地，尤其是市區內的高價用地，然後推行計劃，騰出這些土地重新發展。

F. 路政署

III.13 路政署負責公用道路系統的策劃、設計、興建及維修，同時負責規劃和協助鐵路網絡工程的實施。

III.14. 路政署與負責執行運輸政策的警務處及運輸署保持密切聯絡，並就道路、有關的渠務及挖路工程，與拓展署、渠務署、土木工程署、屋宇署和公用事業公司緊密合作。

G. 社會福利署

III.15 社會福利署負責推行政府的社會福利政策，以及發展和統籌社會福利服務。這些服務包括社會保障、家庭及兒童福利服務、醫務社會服務、社區發展工作、青少年服務、長者服務、殘疾人士康復服務，以及青少年罪犯自新服務。該署也負責推薦值得體恤的人士入住公共屋邨。

H. 拓展署

III.16 拓展署主要負責新市鎮(和鄉鎮)及市區大型新拓展區的發展事宜。

III.17 這些大型新發展計劃通常以“套件”形式分階段進行，而且需時多年。拓展署負責調協各政府部門和公用事業公司，確保發展區在居民遷入時已具備所需的基建。

III.18 作為一個工務部門，拓展署也負責監察主要發展區在土地開拓和基建方面的設計及建造。

I. 運輸局

III.19 運輸局負責就陸上交通和渡輪服務制定整體政策，提供指引和進行協調。運輸局局長由交通諮詢委員會(交諮會)協助。交諮會向行政長官會同行政會議提供有關主要交通政策和事宜的意見。交諮會有 15 名非官方委任成員(包括主席)和三名政府人員。運輸局由運輸署和路政署提供支援服務。

J. 水務署

III.20 水務署負責策劃與水源發展及供水系統有關的事宜；設計和建造供水設施；操作供水及分配系統；控制食水質素；提供用戶服務；以及執行《水務設施條例》（第 102 章）。

K. 工務局

III.21 工務局負責制定工務政策，以及統籌和監察公共工程項目的實施。與供水、斜坡安全及防洪有關的政策，也屬於其職責範圍。

III.22 工務計劃包括港口發展、政府建築、渠務、土木(例如填海和防止山泥傾瀉)、公路、新市鎮及市區發展、水務、與房屋有關的基建等工程。工務局的施政方針，是確保工務部門有效地策劃、管理和推行整體的工務計劃，特別是大型基建工程。

III.23 為確保工務計劃得以順利推行，工務局優先處理須徵用土地、進行清拆和評估補償的大型工務計劃項目，以便及早取得所需資源進行有關工作。工務局會就新項目的規劃，向有關決策局及部門提供技術上的意見，確保工程時間表和預算都切實可行。同時，工務局會為其他政府決策局和部門就它們進行的全港大型規劃及可行性研究，提供意見。

III.24 工務局評估房屋發展計劃對基建的累積需求，從而計劃新的基建項目，以配合需要。該局並就這些項目協調規劃工作並監察進度，確保工程能夠如期完成。為滿足各類公用事業設施的需求，工務局與公用事業機構緊密合作，規劃和推行有關工程。

III.25 工務局是政府內部專責協調與建造業有關事宜的機構，並統籌落實建造業檢討委員會(建檢會)的建議。建檢會提出的改革，涵蓋範圍甚廣，包括講求質素的文化、建造服務採購安排、人力發展、創新科技、生產力、安全、環保及組織架構。工務局與有關的決策局、部門及業內人士保持密切聯繫，全面協調影響本地建造業的策略性事項，並落實改革方案。

房屋委員會二零零二／零三年度經核准的預算案

	2001-02 修訂預算 (億元)	2002-03 建議預算 (億元)	預測		
			2003-04 (億元)	2004-05 (億元)	2005-06 (億元)
經營盈餘／(赤字)					
租住公屋	(32)	(23)	(18)	(13)	(15)
商業	16	9	10	11	12
自置居所	65	34	49	73	69
特別撇帳 (調景嶺發展工程)	(5)	(3)	(1)	-	-
總額	44	17	40	71	66
資本性開支	180	170	226	196	184
全年現金流量淨值	34	(86)	(126)	(54)	(32)
年終現金結餘	246	160	34	(20)	(52)

意見摘要

各界對本報告書涵蓋事項表達的意見和期望及檢委會的回應，現摘錄如下，並按以下範疇分類：

- (a) 檢討範圍和重點；
- (b) 房屋局的角色及職責；
- (c) 房屋委員會和房屋署的角色及職責；
- (d) 房屋協會的角色及職責；
- (e) 房屋委員會的組合及與房屋署的關係；
- (f) 房屋局與房屋委員會／房屋署的關係；以及
- (g) 房屋局與房屋協會的關係。

A. 檢討範圍和重點

主要意見

- 大多數意見認為，檢討重點應該是各個機構（尤其是房屋局和房屋委員會）之間的分工和在架構上的關係。

檢委會的回應

- 這是檢討重點。

主要意見

- 有意見認為，房屋協會是一個獨立機構，按本身的章程運作，因此不應列入檢討範圍內。
- 房屋委員會及不少其他回應者都指出，應研究房屋委員會的組合和架構、房屋委員會成員的問責性、房屋委員會與房屋署的銜接面，以及房屋署的職能和內部架構。
- 房屋委員會、房屋協會、一些專業團體、私人發展商及學者認為，不應只集中檢討公營房屋組織架構，應趁機重新研究政府的整體房屋策略和未來政策方向。房屋政策必須清晰明確、一貫而穩定。
- 在盡量節省公共開支和促進現有公營房屋機構的效能之餘，不應減低對質素的重視。當局應考慮廢除往績欠佳的公營房屋機構。
- 公布檢討結果後，應在實施建議之前諮詢公眾。

檢委會的回應

- 在檢討整體架構時，就所有主要機構進行探討，是有所必要的。
- 這些範疇已納入檢討範圍內。
- 本報告書已重申政府的策略性房屋政策綱領和公營房屋政策方向。
- 新架構將確立一套效率更高、成本效益更大、清晰明確和透明度更高的制度，去推行政府的公營房屋計劃。
- 在公布檢討結果後，當局會向主要的有關各方簡介，並會就須考慮的立法事宜諮詢立法會房屋事務委員會。

B. 房屋局的角色及職責

主要意見

- 房屋局在監察政府供應房屋用地方面應發揮更大作用。
- 有意見認為，房屋局與規劃地政局應合併，使房屋、規劃及土地事宜和市區重建計劃這兩個息息相關的範疇，由同一機構掌管。有關的主要官員應向立法會解釋政策。但亦有其他意見，認為房屋局與規劃地政局不應合併，因為後者不僅掌管房屋事務，還負責本港的整體土地用途及發展，因此，這種安排或會引致利益衝突。
- 不少回應者促請加強房屋局的決策權力。房屋局應負責制定長遠的房屋策略和管理房屋方面的財政事務，並且承擔有關責任。私營房屋政策的實施情況，應繼續由房屋局監察。
- 房屋委員會及一些“草根階層”的代表建議，房屋局應着重訂定策略性的政策方向，避免參與實際的運作。但是，有意見則認為，政府（房屋局）應肩負制定公營房屋政策的明確職責。房屋局應就公營房屋事宜，例如編配準則和定價，給予指示。

檢委會的回應

- 新任主要官員會負責房屋、規劃和土地政策，並會擔任用地督委會主席。
- 房屋、規劃及土地三個政策範疇將由同一主要官員負責，但每個範疇會設一個專責常任秘書長，各有一個部門提供支援。遇有重大政策事宜，該名主要官員會出席立法會的委員會、小組委員會及事務委員會的會議，並會向立法會解釋政策。
- 成立新房屋機構，以及清楚劃分這個機構與房屋委員會的職責，並由主要官員擔任房屋委員會當然主席，可使決策和推行政策更加清晰和協調。
- 為使推行房屋計劃的效益得以提高，在精簡機構下，房屋事務發言人只有一位，而從制定到詳細落實政策，都須由同隸屬一個統領階層的人員負責。

主要意見

- 有回應者建議，應設立一個房屋事務諮詢委員會／房屋知識管理委員會，成員包括政府高層人員、主要房屋機構的行政總裁、傑出的社會領袖和專業人士等，負責協助政府制定房屋策略和政策，以及評核政策的成效。
- 房屋事務的“發言人”不應過多。政府應避免向公眾發出混淆不清的信息。
- 政府及／或房屋委員會／房屋署應投放更多資源進行研究和發展，改善香港市民的整體居住環境。

檢委會的回應

- 在主要官員掌管下，房屋委員會的現有職權初期維持不變。長遠而言，房屋委員會的執行職能會縮減，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。長遠房屋策略諮詢委員會的工作將由房屋委員會接手，讓該會監察政府長遠房屋策略的推行情況，並就房屋政策擔任主要官員的智囊。
- 日後只有一名房屋事務發言人（即主要官員）。
- 新房屋機構將更注重策略性政策和研究工作。

C. 房屋委員會和房屋署的角色及職責

主要意見

- 有回應者建議，房屋委員會應予解散。
- 有些回應者建議，房屋委員會應變為一個諮詢組織，而房屋署則應直接隸屬房屋局。但是，也有其他回應者持相反意見，並指出房屋委員會對公營房屋計劃貢獻良多。
- 許多回應者(包括房屋委員會成員)建議，房屋署的規模和工作範圍應予縮窄。房屋署的現有架構過於臃腫，難以管理。該署應集中處理核心業務，並把非核心業務交由其他部門負責。
- 另一種意見是，房屋署的規模應予縮小並分拆為兩個部門：一個負責支援房屋局規管房屋事務和執行法規的工作，另一個則負責支援房屋委員會。
- 許多人同意房屋署的建造工程應納入《建築物條例》的規管範圍。
- 若干回應者認為，房屋署的運作透明度不足，不論是規劃、設計、建造、監工和監察，都由該署人員一手包辦。一些專業團體認為房屋委員會應委聘

檢委會的回應

- 房屋委員會繼續扮演重要的角色，協助有真正需要的人士。在主要官員掌管下，房屋委員會的現有職權初期維持不變。長遠而言，房屋委員會的執行職能會縮減，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。
- 房屋局及房屋署會合併為新房屋機構，使制定和推行政策的工作更加協調。新房屋機構會精簡運作，並把資源集中投放在“核心職能”上，而且會由一個公營房屋的直接供應者，轉變為一個“推動者”。
- 政府正跟進把房屋署建造工程納入《建築物條例》規管範圍的建議。
- 新房屋機構會盡量在規劃、設計、建造、管理及保養公營房屋方面，採購私人機構的服務。

主要意見

私人機構提供更多服務，從而加強競爭和改善服務質素。

- 有些回應者建議，房屋委員會的規模和工作範圍應予縮窄。該會未來的角色應更明確地界定，以符合公眾期望，成爲一個更具效率的機構，更靈活地提供公營房屋。
- 不少回應者促請政府，須確保架構的改變不會影響房屋委員會推行公營房屋計劃的能力及該會的財政穩健狀況。
- 有些回應者指出，房屋委員會不受立法會透過撥款機制直接監察。
- 有回應者建議房屋委員會應加設分枝機構，由中央負責制定政策、監察各地區辦事處和向其撥款，而地區辦事處則負責推行政策和執行工作。地區辦事處的成員應爲區內的區議員和社區人士。
- 房屋協會、一些專業團體及學者建議，政府應鼓勵私人機構在供應房屋方面發揮更大作用，而政府的角色，則應該是推動者而非房屋的直接供應者。房屋委員會作爲主要的租住公屋供應者，應避免與市場競爭。

檢委會的回應

- 房屋委員會將以新的角色繼續運作，協助有真正需要的人士。新房屋機構會以更靈活的方法（例如提供貸款和租金津貼），提供公營房屋資助。
- 當局正在檢討房屋委員會財政穩健狀況能否保持。向有真正需要的人士提供房屋資助機會的工作，則不會受到影響。
- 新任主要官員會擔任房屋委員會主席，並會向立法會解釋政策。
- 房屋委員會將以新的角色繼續運作，協助有真正需要的人士。主要官員會考慮房屋委員會及新房屋機構在地區層面的運作模式。
- 這已定爲政府的政策方向，報告書第二章已有談及。

D. 房屋協會的角色及職責

主要意見

- 有些回應者建議，政府應考慮把房屋委員會與房屋協會合併。但是，也有其他回應者指出，房屋協會與房屋委員會是兩個根據兩條不同法例成立的機構，除非現有架構的確出現嚴重的問題，否則應繼續獨立存在。
- 若干回應者認為，房屋協會雖然一直表現良好，但其在供應公營房屋方面可以發揮的作用，仍有待仔細探討。同時，房屋協會應增加運作的透明度，並邀請來自更多階層的人士加入。
- 房屋協會及若干回應者認為，政府應肯定房屋協會的貢獻。房屋協會是一個效率高、政治中立和營運審慎的機構。
- 不少回應者建議，政府應研究鼓勵其他志願機構提供資助房屋的利弊，可設立更多類似房屋協會的組織，照顧低入息人士的住屋需要。
- 有回應者建議，所有公營房屋貸款計劃都應撥歸房屋協會管理。

檢委會的回應

- 房屋協會日後另有重任，尤其是與市區重建局合作推行市區重建。
- 長遠來說，市區重建局的安置計劃將主要由房屋協會代為推行。房屋協會將繼續採取措施去增加運作的透明度和回應顧客的意見。
- 報告書同意，在推行政府的房屋計劃方面，房屋協會一直展現其應變能力，可以因時制宜。
- 政府歡迎個別人士／組織提出有助於應付市民住屋需要的新措施。
- 新房屋機構會以本身的資源幫助有需要的人士，方法包括興建公營房屋和提供貸款。

主要意見

- 有些回應者建議，房屋協會應集中處理市區重建和一些特別房屋項目。
- 有些回應者建議，房屋協會和土地發展公司應合併成爲市區重建局，以便在市區重建方面充分發揮其專業知識。

檢委會的回應

- 這些都是政府在供應公營房屋方面爲房屋協會定下的目標。
- 將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。

E. 房屋委員會的組合及與房屋署的關係

主要意見

- 一些政黨促請讓更多“草根階層”的代表、區議員和“民選成員”加入房屋委員會。
- 有回應者提出以下建議：委任政黨代表加入房屋委員會；房屋委員會或其小組委員會成員不再由房屋署人員擔任；以及委任房屋局局長爲房屋委員會副主席。
- 另一種意見是，房屋委員會的組合應該“民主化”，成員從18區區議員和專業／房屋關注團體選出，主席則由成員互選。雖然主席應該是義務工作，但房屋委員會成員應獲得津貼資助。
- 一些回應者指出，房屋委員會成員如繼續以兼職及志願身分工作，在審議房屋委員會事務

檢委會的回應

- 房屋委員會將以新的角色繼續運作，協助有真正需要的人士。房屋局與房屋署則會合併成爲新房屋機構。主要官員將擔任房屋委員會主席。

主要意見

方面，只能繼續擔任一個較為被動的角色。如果情況許可，房屋委員會成員應獲得薪酬。

- 其他回應者建議，房屋委員會及其小組委員會應有更多來自專業團體的代表。
- 有回應者建議，房屋委員會成員應由行政長官提名，並由立法會經決議通過，任期則應為兩年。主席和副主席應由成員互選，而小組委員會成員則由房屋委員會提名和通過。
- 房屋委員會、一些專業團體及其他回應者建議，應改善及精簡房屋委員會各小組委員會的運作，以提高效率。此外，應加強向房屋委員會成員和轄下小組委員會成員提供的秘書處支援服務。
- 有回應者建議，房屋委員會秘書處應設一名主席和一名行政總裁，而他們會出席立法會答覆質詢。
- 有回應者指出，房屋署人員的角色不明確。一方面，他們隸屬房屋委員會的執行部門，另一方面，他們大多是公務員，必須遵守政府規則和規例。
- 另有意見認為，房屋署應繼續擔任房屋委員會的執行部門。

檢委會的回應

- 新房屋機構設立的房屋委員會秘書處，會予以加強和精簡。
- 主要官員將出任房屋委員會當然主席，他會就房屋事務向立法會匯報。
- 新房屋機構設立後，原有的房屋署人員會以公務員身分向主要官員（兼任房屋委員會主席）負責。

主要意見

- 房屋委員會一些成員促請提高房屋署人員，尤其是高層人員，向房屋委員會的問責性。
- 有一種意見是，房屋署應脫離政府架構，而房屋署人員應轉為房屋委員會僱員。房屋委員會主席應是一份全職工作。
- 有些回應者贊成，房屋委員會和房屋署應合併成爲一個公營機構。

檢委會的回應

- 房屋委員會長遠而言，會在新房屋機構的架構內擔當諮詢角色，向主要官員提供意見。

F. 房屋局與房屋委員會／房屋署的關係

主要意見

- 許多回應者（包括房屋委員會及房屋協會）認爲，在制定政策方面，房屋局和房屋委員會之間出現灰色地帶。
- 房屋委員會及一些“草根階層”的代表建議，房屋局應着重訂定宏觀及策略性的政策方向，避免參與房屋委員會的運作事宜。
- 有回應者建議，長遠而言，房屋委員會一是與房屋局合併，一是解散。公營房屋決策應由房屋局負責，而房屋署則負責公營房屋的發展和管理。

檢委會的回應

- 新房屋機構在政策和運作方面的分工將會十分清晰。
- 房屋局和房屋署合併成爲新房屋機構後，會使制定和推行政策的工作更加協調。
- 房屋局和房屋署會合併成爲新房屋機構。房屋委員會將以新的角色繼續運作，協助真正需要公營房屋資助的人士。

G. 房屋局與房屋協會的關係

主要意見

- 房屋協會認為，房屋局與房屋協會之間的工作關係良好。

檢委會的回應

- 本報告書同意這個看法。

H. 鳴謝

以下組織和人士曾以書面形式或透過與房屋局局長*會面，向檢委會提出意見，謹此衷心致謝：

建築師事務所商會

捍衛基層住屋權益聯盟

民主黨

各區區議會主席／副主席

公屋聯會

香港建造商會

香港房屋委員會

香港房屋研究網絡

香港房屋協會

香港建築師學會

香港房屋經理學會

香港規劃師學會

香港地產行政學會

香港測量師學會

香港工程師學會

香港房屋政策評議會

香港政策研究所

立法會房屋事務委員會

長遠房屋策略諮詢委員會

香港地產建設商會

Stephen Brown 先生

陳錦文先生

趙麗霞博士

何灝生教授

高廣垣先生

黎偉聰教授

黃偉豪教授

- * 在諮詢初期，上任房屋局局長曾先後與不同團體商討報告書所提及的事項，其中包括民主建港聯盟；前綫；香港民主民生協進會；香港協進聯盟；自由黨；以及街坊工友服務處。