

## 房屋及規劃地政局局長孫明揚 有關房屋政策的聲明

主席：

自七月上任以來，這是我第一次在立法會向議員闡述特區政府房屋政策的方向、理念及原則。我希望藉着今天發言，理順各項政策目標、策略和措施，重新釐清政府的角色和定位，務求社會各界及廣大市民能夠清楚了解未來房屋政策的大方向。

### 房地產與經濟和民生關係密切

2. 房地產市場是香港整體經濟的重要支柱，與民生息息相關。在過去五年，房地產與建造業平均佔本地生產總值約百分之十四。對不少市民來說，房屋亦是他們主要的藏富工具。

3. 近年來，雖然經濟轉型、失業率高企，但是香港的經濟基礎還是穩健的，今年的本地生產總值還在增長中。然而，在通縮持續、內部消費疲弱、外圍因素不明朗及房屋供過於求的情況下，物業市場受到很大的壓力。

4. 目前，香港的整體樓價已由一九九七年下調超過六成，成交量亦大幅減少。私人住宅樓宇的淨資產值下滑，阻礙經濟復甦。過去數年，置業者手上的物業亦變為負資產。行政長官對此深表關注，為了振興深受通縮打擊的經濟，他指示房屋及規劃地政局就特區的房屋政策進行全面檢討，以期恢復市民對房地產市場的信心。

### 房屋政策的定位

5. 過去幾個月，我和同事全面檢討了整體房屋、規劃和土地政策，以及政府一向沿用的幾個政策目標。我們亦諮詢了有關界別、學者、政黨、房委會、房協、關注團體、居民代表等，他們的寶貴意見給了我們很大啟發。在這裏，我要向社會各界人士表示謝意。

6. 我們認為，政府堅守一貫政策，為有需要家庭提供租住公屋的同時，應該退出作為發展商的角色，停止興建和停止出售實物的資助公營房屋，以及大幅減少在整體房地產市場所佔的供應比例。政府同時要針對房地產市場嚴重失衡的情況，對症下藥，重建市民及投資者對房地產市場的信心。

## 提供租住公屋的目標

7. 無可置疑，社會的共識是要為低收入家庭提供他們可以負擔的租住房屋。過去五年，政府不斷在這方面投放資源，公屋輪候冊上的家庭數目已由一九九七年的十五萬銳減至現時九萬的低水平，輪候租住公屋的時間亦由平均超過六年縮短至平均少於三年。我在此承諾，政府會一如既往，繼續為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供租住公屋，並致力維持輪候時間於平均三年的水平。

## 自置居所比率

8. 一向以來，政府積極提高本港的整體自置居所比率。由一九九七年至今，二十六萬個家庭得到政府資助成為業主；自置居所比率也由百分之五十上升至百分之五十六；其中私人樓宇自置居所的比率高達百分之七十五，公營資助房屋亦有百分之三十六。與其他先進國家和地區相比，本港的整體自置居所比率毫不遜色。

9. 過去五年，香港經濟情況及房地產市場都經歷了很大的轉變。我們明白到，在目前的情況下，市民置業與否應以個人的意願和負擔能力為依歸。因此，政府當年制訂的長遠置業指標，希望整體自置居所比率在二〇〇七年達到百分之七十，在今時今日的情況下，已毋須再保留。

## 政府提供的資助房屋機會

10. 過去，政府曾根據長遠房屋需求的預測，承諾每年提供五萬個房屋資助機會，其中約一半是新的租住公屋或租金津貼，其餘是按適當比例提供的資助自置居所或置業貸款。

11. 今後，政府的公營房屋計劃會集中照顧低收入家庭的居住需要，每年興建多少租住公屋單位，將根據實際的需要來調整，並以維持三年平均輪候時間為準則。至於置業資助計劃的名額，亦應按照每年的實際需求及房委會的資源，不時靈活地調整。換言之，政府提供的資助房屋機會，會根據市民的實際需求而定，數目可增可減。因此，我們認為只要落實以上承諾，便毋須再特別訂定一個數目，作為每年要提供資助的目標。

## 要落實的三大方向

12. 歸納而言，我們會落實以下三方面的工作 -

- (一) 政府的資助房屋政策，應着重幫助那些沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭，為他們提供租住公屋；
- (二) 政府今後的主要角色應集中於供應土地及提供租住房屋資助兩方面，並應盡量退出其他房屋資助計劃，把干預市場的程度減至最低；及
- (三) 政府必須維持一個公平和穩定的環境，讓房地產市場能夠持續健康發展。政府應根據市場需求供應土地，並提供有優良配套的基建設施。至於私人樓宇的建成量，則應由市場按需求決定。

## 落實措施、治標治本

13. 我們釐清房屋政策的定位和方向後，曾對目前情況和未來發展作出全面而仔細的研究，結果決定實行下列九項與土地供應、公營房屋興建計劃、資助方式等有關的措施。這些措施都是針對問題所在，以期達到既治標亦治本的效果。

### (一) 土地供應

14. 首先，在土地供應方面，政府除了有責任提供足夠土地以應付市場需求外，亦應在樓宇供應遠遠高於需求，市場出現失衡的情況時，靈活地調整土地供應策略。過去數年落成但尚未售出的私人住宅單位約有二萬餘個，而將於未來兩年落成、但現已取得預售樓花同意書可隨時發售的單位，則約有三萬餘個。然而，過去數月顯示，市場的需求卻持續疲弱，吸納量顯著減慢。為了紓緩現時私人住宅單位供求嚴重失衡的情況，政府決定停止定期拍賣土地，並取消本財政年度內餘下的兩次土地拍賣。同時，政府亦會暫停「勾地表」制度至二〇〇三年底。之後，新土地只會以勾地方式提供。

15. 當然，以上的措施會產生干預市場的作用，但我們認為，現時房地產市場已經出現非常的情況，因此，政府有必要在未來的一年內採取非常的措施，盡快及盡量恢復市民對房地產市場的信心。

## **(二) 鐵路土地**

16. 對於兩間鐵路公司的住宅發展項目，社會上經常有人批評，鐵路公司不應以發展公共運輸系統的身分，參與房地產活動，與私人發展商競爭。他們亦認為鐵路公司的發展項目，規模一般較為龐大，對市場造成影響。

17. 我們必須緊記，政府已經把正在興建的鐵路沿線物業發展權批給有關鐵路公司。但政府為確保房地產市場能夠持續健康發展，會加強與兩間鐵路公司的聯繫，協調有關土地招標的步伐和時間。政府亦會採取適當措施，使兩間鐵路公司發展的物業，能夠根據實際需求有秩序地推出市場。政府已經與兩間鐵路公司達成共識，由現在至二〇〇三年底將不會有土地招標，進行鐵路沿線物業發展項目。

## **(三) 租住公屋興建計劃**

18. 為維持輪候公屋時間在平均三年的水平，政府目前預計，未來數年內，每年將需要興建約二萬多個租住公屋單位。當然，實際的建屋量必須視乎低收入家庭的住屋需求、公屋住戶的流通量，以及租金津貼計劃是否獲得市民普遍接受。我們會密切監察各項因素的發展，制定一個逐年延展的建屋計劃，每年作出調整，以落實政府對有真正需要人士的承諾。

## **(四) 居者有其屋計劃**

19. 近年，隨著物業價格下滑，居屋和私人樓宇市場出現了重疊的情況。為了回應市場的變化，房委會在過去數年已經採取一系列措施，包括大幅削減居屋的興建量，以及將單位轉為租住公屋，並先後在二〇〇〇年和二〇〇一年暫停出售居屋。

20. 目前，私人物業市場供求嚴重失衡，價格出現惡性競爭，居屋和私人市場重疊的情況，日益嚴重。居屋的優點與價值正逐漸消失，對市民的作用及吸引力亦已減退，居屋認購率更跌至歷史新低。我們認為政府應盡快退出私人房地產市場，讓市場回復平衡。因此，政府將會向房委會建議，除了出售少量剩餘及回購的單位給綠表申請者之外，應由二〇〇三年起無限期停售居屋，同時停建居屋。至於已落成和興建中的居屋單位，則會在不與私人市場直接競爭的原則下，改作其他居住用途。

## **(五) 資助置業貸款計劃**

21. 儘管停建及停售居屋，房委會仍會推行置業貸款計劃，幫助符合資格的低收入家庭置業。這個計劃除了幫助公屋居民改善居住環境外，還會維持公屋租戶的流動

性，促進公營房屋循環分配，物盡其用。再者，與實物房屋相比，置業貸款的好處是彈性較高，房委會可按每年的實際需求調整資助名額，避免出現供求錯配時不能靈活調配資源的情況。

22. 當然，我們承認，政府提供置業貸款，在某程度上可以說是一種干預市場的行為。然而，基於以上原因，我們認為，繼續推行資助置業貸款計劃，目前仍有必要。我們日後會檢討這個計劃。

#### **(六) 混合發展等計劃**

23. 政府在檢討房委會和房協與發展商共同進行的發展項目後，相信這類計劃必須由市場全權發展，才能為整體社會帶來最大的經濟效益。因此，我們會全面停止推行混合發展計劃和房協的資助自置居所計劃，並向房委會建議終止私人參建計劃。政府會與房委會和房協研究可否將已經和將會落成的單位改作其他用途。

#### **(七) 租者置其屋計劃**

24. 租者置其屋計劃至今已推行五年，其間，房委會撥出了近十三萬四千個公屋單位供租戶認購。推行這個計劃的原意，是協助一些未能負擔私人樓宇的公屋租戶置業，並藉此減輕房委會支付營運成本的重擔。經驗顯示，推行這個計劃的結果是：政府一方面要把公屋出售，另一方面卻要不斷興建租住公屋，以作補充。這明顯與我們要善用公共資源的目標，背道而馳。再者，把大量平價單位推出發售，亦會衝擊物業市場，尤其是二手市場。

25. 綜觀而言，為了保持一定數量的租住公屋單位，以便長期滿足合資格家庭的需求，也為了貫徹政府退出房地產市場的方向，政府會向房委會建議，除已經發售和已宣布將於明年推出的第六期計劃外，應該終止租者置其屋計劃。有意置業的公屋居民，可利用房委會提供的置業貸款計劃在私人市場購買居所，或在居屋第二市場購買不用即時補地價的居屋單位。

#### **(八) 租住權管制**

26. 此外，在私人房地產市場方面，目前住宅樓宇供應充裕，租客的議價能力相對提高。相反地，業主收樓轉租手續卻極為繁複。《業主與租客(綜合)條例》於二十多年前訂立，保障租住權的條文現在已經過時。為使私人租務市場回復自由運作，給業主應有的彈性及自主權，減少收樓及轉租的難度，政府會全面檢討《業主與租客(綜合)條例》，目的是盡量全面放寬私人樓宇的租住權管制，減少干預私人合約的情況。這樣做除了令私人租務市場更活躍及對投資者更為吸引外，還可以為政府倡議的租金津貼

計劃提供更多私人租住單位，供租客選擇，可說一舉兩得。我希望在明年將修訂《業主與租客(綜合)條例》的草案提交立法會審議。

### (九) 控制樓宇炒賣措施

27. 九十年代初期，樓價飆升，炒賣活動熾熱，政府實行了一系列打擊炒賣樓宇的措施，保障消費者利益。這幾年來，隨着樓市變化，政府已放寬或取消大部分的措施。我們亦藉這個機會檢討了這一環節。除了保留有關保障消費者的規定外，我們建議取消餘下的兩項控制炒賣措施，包括 -

- (一) 內部認購限制 - 地產市場經過多年的發展，限制內部認購的原意已失去作用。預留給承建商作內部認購的單位其實都可讓外來用家選購，因此這項限制已經過時；及
- (二) 每名買家只限購買一個住宅單位和兩個停車位的限制。

### 結語

28. 日後推行房屋政策以配合轉變時，我們堅信，公營房屋的作用應以滿足基本住屋需求為主，置業方面則交由市場力量推動，政府不應與私人物業市場競爭，而一個清晰、全面和貫徹始終的房屋政策，更是重建市民對房地產市場信心的起點。只有如此，房地產市場才能暢順運作和健康發展，為香港經濟發展增添活力。

29. 我想強調一點，我們並不期望實施上述措施便可以令所有問題迎刃而解。但我們是有決心作出實際行動，我希望得到大家的支持，共同解決當前的困境。

30. 謝謝。