



# 民安屋建 邁向二十一世紀

香港長遠房屋策略白皮書

一九九八年二月

# 目錄

	頁數
<b>引言</b>	1
<b>第一章 房屋需求</b>	
評估房屋需求	3
推算方法	3
建屋需求量	4
建屋目標	5
<b>第二章 房屋供應：來源和限制</b>	
基本工作	6
土地供應的來源和批地計劃	6
基礎設施	8
簡化房屋發展程序	10
建造業	12
<b>第三章 十三年的建屋計劃</b>	
長遠建屋計劃	13
建屋監察清單	13
確保房屋發展依期完成：問責機制	14
難題處理	15
監察建屋量	16

	頁數
<b>第四章 私人機構</b>	
私人機構擔當的角色	17
私人機構參與公營房屋計劃	17
單位面積	18
市區重建	19
投機活動和保障消費者權益	20
<b>第五章 鼓勵更多市民自置居所</b>	
鼓勵市民自置居所	21
可租可買的選擇	21
出售公屋租住單位給租戶	22
“夾心階層”	22
首次置業人士	23
香港按揭證券公司	24
<b>第六章 租住公屋</b>	
真正有需要的原則	25
輪候租住公屋的時間	25
入息及資產審查	26
公屋租約的轉讓	26
合理租金	27
公屋重建	27
編配居住面積	28
中轉房屋	28

	頁數
<b>第七章 有住屋需要的特別類別人士</b>	
有住屋需要的特別類別	29
一人家庭	29
長者	29
由中國內地新來港定居人士	30
寮屋區	30
平房區	31
床位寓所	31
天台屋居民	32
<b>第八章 結論：邁向二十一世紀</b>	33

## 引言

在一九九七年七月一日香港特別行政區成立慶典上，行政長官董建華先生發表了就職演辭。在講話中，董先生表達了新成立特區政府對解決香港房屋問題和滿足市民住屋需求的決心。同年十月八日，行政長官發表了他上任後的首份施政報告，並宣布了多項與房屋有關的重要政策和新措施，致力幫助所有家庭獲得合適和負擔得來的住屋，以及鼓勵市民自置居所。要衡量政策落實的成績，行政長官提出的其中三項具體指標承諾，最為關鍵：

- 定下長遠建屋目標，由一九九九至二零零零年度開始，每年興建不少於 85 000 個公營和私營房屋單位，以應付本港市民未來的住屋需求；
- 在二零零七年年底前，達到全港 70% 家庭擁有自置居所；以及
- 在二零零五年年底前，將輪候租住公屋的平均時間縮短至三年。

特區政府有決心達到定下的目標，並徹底解決香港的房屋問題。我們會推行如下的房屋策略：

- 定期及準確地評估房屋需求；
- 供應足夠建屋土地及提供配套的基礎設施、縮短建屋程序及紓緩建造業人力資源的限制；
- 制定長遠的建屋計劃，設立有效的機制來監察建屋進度和解決有關問題；
- 創造合適的環境，使私營機構可以在滿足房屋需求方面，發揮最大的作用。與此同時，監察私人物業市場的情況，並於有需要時採取措施遏止物業炒賣活動；

- 推行資助房屋計劃，協助指定入息範圍內的市民自置居所；
- 為無法負擔其他類別房屋的市民，提供租金合理的公屋；以及
- 採取措施，照顧特別類別人士的住屋需求。

本白皮書共分八章，分別載述特區政府所制定的上述各項房屋策略。近半年多以來，我們已經考慮了一九九七年上半年進行諮詢工作所收集到的公眾意見<sup>1</sup>，並以行政長官公布有關房屋發展的鴻圖大計為基礎，制定這份白皮書，勾劃出未來房屋政策的藍圖。

物業市場是香港經濟重要的一環。政府從長遠的角度出發，制定有關土地供應及建屋的政策目標。這些目標的制定，是為了促進物業市場的穩定性、避免樓價大幅波動及出現熾熱的炒賣活動。我們會經常檢討整體的發展情況，並會靈活和果斷地處理短期內出現的問題。

---

<sup>1</sup> 政府於一九九七年一月發表一份名為《群策群力、建屋安民、共拓前路》的長遠房屋策略評議文件，徵詢公眾意見。公眾諮詢期在一九九七年五月底結束。這份諮詢文件除了對政府於一九八七年發表的長遠房屋策略白皮書進行評議之外，並提出了 41 項具體建議。

# 第一章 房屋需求

## 評估房屋需求

1.1 在制定切實的房屋策略過程中，首要的工作是準確推算出實際的房屋需求，包括短期及長期的需求。目前，政府已設立一個評估房屋需求量的電腦模式。這個模式較本港以往所採用的模式更為科學化，並可在任何時間提供最佳的房屋需求預測。

1.2 房屋需求會因經濟狀況、人口變動和政策決定而可能引起改變(例如清拆寮屋的速度)。隨着這些因素改變，政府的電腦模式會重新運算，以推算出不同房屋類別的需求量。因此，政府可根據最新的假設及統計數據而調整其房屋政策。

## 推算方法

1.3 政府採用的房屋需求模式，可分四個步驟來推算公營和私營房屋的建屋需求量：

- (a) 首先，這個模式會推算出在評估期內整體房屋的需求，即現有家庭和新增家庭需要“適當”居所的數目，新增的房屋需要(例如因結婚、離婚、由中國內地新來港定居人士等因素而新增的房屋需求及衍生的房屋需要(例如因重建公屋，以及清拆臨時房屋區(臨屋區)和寮屋區而產生的房屋需求)；

- (b) 由於要找出實際房屋的需求量，即指現有家庭及新增家庭中預計會物色獨立居所的住戶數目，我們會在第二步驟中，將整體房屋需求量乘以一個“住戶房屋需求衍生率”的系數，從而得出實際的房屋需求量；
- (c) 為推算及劃分各家庭對公營或私營房屋的需求量，我們會在第三個步驟中，以住戶的入息及住屋意願，作為運算上的依據，把各個類別的房屋需求量乘以“入住公營或私營房屋”的比率，將兩類房屋的需求量劃分出來；以及
- (d) 最後，我們要將公營房屋和私營房屋的需求量轉化為建屋需求量。在公營房屋方面，我們假設建屋需求量與房屋需求量相同。至於私營房屋的建屋需求量，我們除了推算房屋需求量外，還需預計空置單位、用作第二居所和供外地勞工居住的單位數目。

1.4 公眾十分關注由中國內地來港定居人士的住屋需求。政府的房屋需求模式已特別考慮到這類人士的住屋需求。

## 建屋需求量

1.5 根據房屋需求模式的推算，在一九九七年四月至二零零七年三月期間，本港人口平均每年增加 1.6%，因此，建屋需求量將會持續上升。估計的建屋需求量如下：

	公營房屋	私營房屋	總數
總數	457 000	343 000	800 000
每年(平均數)	45 700	34 300	80 000



我們預計由現在到二零零七年三年的十年期間，每年平均需提供 80 000 個新建單位。政府會定期重新推算房屋單位需求量。

## 建屋目標

1.6 基於上述預計的房屋需求量，政府已定下了長遠目標：由一九九九至二零零零年度開始，每年提供不少於 85 000 個新建單位<sup>2</sup>。這個數字包括了每年多出 5 000 個單位的“容差”量，即較預計的房屋需求量多出 6%。

1.7 上述的目標建屋量可按下列房屋類別劃分為：

	每年的總建屋量
公營房屋	50 000
私營房屋	35 000
	—————
	85 000

1.8 由私人機構提供每年 35 000 個單位中，部分會利用重建或契約修訂的土地興建，其他單位則會建於政府出售的新土地。至於在某一年度落成的實際建屋數量，則須視乎該年的市場需求及私人發展商的商業決定而定。

1.9 上述公營和私營房屋單位建屋量的劃分，會因應這兩類房屋需求量的改變而作出調整。

---

<sup>2</sup> 基於劃撥土地的歷史原因，一九九七至九八年和一九九八至九九年的建屋量會達不到這個數目。

## 第二章 房屋供應：來源和限制

### 基本工作

- 2.1 為達到公營房屋和私營房屋的建屋目標，政府將會：
- (a) 持續供應充足的建屋土地；
  - (b) 及時提供與房屋發展有關的基礎設施；
  - (c) 在有需要時，採取措施解決建造業勞工供應方面的限制；
  - (d) 有效率地審批建屋計劃和有關的土地交易；以及
  - (e) 設立機制監察各幅建屋用地的建屋進度，並且盡快有效率地解決問題。

### 土地供應的來源和批地計劃

2.2 為達到政府已公布由現時至二零零一年三月這段期間所定的建屋目標，我們已劃撥或物色了足夠的土地，以供興建公營和私營房屋之用。

2.3 至於由二零零一年四月到二零零六年三年的五年規劃期所定的建屋目標，政府已物色了可供興建 480 000 個房屋單位的土地(即平均每年 96 000 個單位)。這個數字已包括一個“額外容差”，與每年的目標建屋量比較，每年大約多出 11 000 個單位(13%)<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> 請參閱第 1.6 段。

2.4 在這段期間，已在現有城市規劃圖則內劃定預留的房屋用地，以及在公營和私營機構現有可用作重建的房屋用地的發展，共可提供約 290 000 個單位，即平均每年約 58 000 個。我們會採用下列方法增闢土地，興建餘下所需的 190 000 個單位(即平均每年約 38 000 個)：

- (a) 開闢新的策略性發展區，包括在西九龍、啟德-九龍灣、將軍澳和東涌-大蠔的新發展區<sup>4</sup>；
- (b) 在基建容量許可和符合環保要求的情況下，重新規劃現有和已規劃的工業用地、農地和其他合適的土地，作建屋用途<sup>5</sup>；
- (c) 透過改善有關的基礎設施和靈活應用規劃指引，增加房屋委員會(房委會)屋邨的發展密度；
- (d) 物色其他合適的地區增加發展密度；以及
- (e) 選擇房委會一些合適的舊型分層工廠大廈，進行重建<sup>6</sup>。

2.5 政府亦已採用更具透明度的方式來預測批地的情況。我們將每年公布一份五年批地計劃，內容包括首兩年的確實批地計劃。涵蓋一九九七年四月至二零零二年三月的首個五年批地計劃，可提供 285 公頃土地興建公營房屋，以及 405 公頃土地興建私營房屋<sup>7</sup>。我們將會每年修訂及向前推展這項批地計劃。

---

<sup>4</sup> 在進一步開闢策略性發展區後，到二零零六至二零一一年期間，應可多提供 270 000 個單位。

<sup>5</sup> 政府已在一九九七年十二月完成檢討土地用途政策，以便重新規劃土地用途。在一九九八年，政府計劃將 23 公頃農地和 40 公頃工業用地重新劃作房屋及與房屋發展有關的用途。我們現正物色更多土地，在未來數年重新規劃用途。

<sup>6</sup> 政府已促請房委會研究在其工廠大廈用地進行重建，以興建住宅單位的可行性，須考慮的因素包括環境的限制、建築能力及經濟回報。每幅用地的發展潛力會視乎個別情況而加以評估。有關研究將會在一九九八年完成。

<sup>7</sup> 這 690 公頃土地可供興建大約 346 000 個房屋單位。

2.6 我們會適時地向房委會及房屋協會(房協)提供土地，作公營房屋發展用途。至於私營房屋方面，政府將考慮私人物業市場的情況，靈活推行批地計劃。我們將建立土地儲備，以便在市場有需要時推出發售。

## 基礎設施

2.7 房屋發展不僅是興建住宅單位，還需如期完成配套的基礎建設和社區設施。建屋地盤必須經過平整，並闢設通道，才可開展建屋工程。此外，基礎建設和社區設施(例如供水和瀘水設施、污水系統、鐵路、道路和學校)的興建工程，亦須趕及在住宅單位入伙時竣工。

2.8 以往，房屋用地與所需設施可供使用的時間經常出現互不配合的情況，因而導致房屋發展有所延誤。對於規劃和進行與房屋有關的基礎建設，政府在過去的監察和協調工作，常有不足之處。問題主要是：政府在這方面的工作程序一向是按先後次序處理，而不是同時進行，並且甚少利用私人機構的專門知識和資源。

2.9 為了解決上述問題，政府已簡化工務工程的審批程序。日後，我們會：

- (a) 把新策略性發展區的規劃研究和工程可行性研究合併進行，使所有相關的工程，包括道路、污水處理和排水工程，均可以同時進行規劃；
- (b) 同時進行《城市規劃條例》和《前濱及海床(填海)條例》所訂明的法定程序，把有關的填海工程計劃根據這兩條法例，同時刊登憲報，以加快填海工程的進度；
- (c) 申請撥款，以便同時進行有關工程的詳細設計工作與各項法定程序；

- (d) 容許在向有關方面申請正式通過工程撥款<sup>8</sup>的同時，進行地盤平整及基建工程的招標工作；以及
- (e) 制定法例，規定當局必須在九個月的法定期限內，完成處理任何有關反對規劃草圖和基建工程的個案。

實施上述各項措施，可將平整土地和提供與房屋有關的基礎建設所需時間，縮短約四年半。

2.10 此外，政府亦會致力加快提供與房屋有關的基礎建設。具體工作包括：

- (a) 興建主要鐵路和道路網，盡量提高個別建屋用地的發展潛力；
- (b) 在一九九七年四月至二零零二年三月期間，動用超過 110 億元，以加快進行與房屋有關的基建工程，包括水務及污水處理、土地平整及興建學校等工程；
- (c) 善用私人機構的靈活性及其可供運用的資源，委託私人機構承辦與房屋發展有關的基建工程<sup>9</sup>；
- (d) 如試驗計劃的結果令人滿意，則容許發展商自行委聘承辦商進行工務工程，例如接駁供水系統；以及
- (e) 改善主要工務部門的專業和技術人員的工程計劃管理技巧。這項改善措施，對於負責協調和管理大部分有關房屋土地供應和附連基礎設施工程計劃的拓展署人員，尤為重要。

---

<sup>8</sup> 這是指向財務委員會申請批准將工程提升為甲級工程項目。

<sup>9</sup> 有關的委託承辦工程可以按兩種方式進行，其中一種是在工務計劃下增設一個項目，以便向私人發展商發還所承辦工程的費用。另一種方式是在賣地或契約修訂文件內訂明適當條款，規定發展商必須建造所需的基礎設施。

## 簡化房屋發展程序

2.11 整個房屋發展的工作程序，是從物色建屋地盤開始，至單位落成為止。通常涉及的程序包括規劃大綱研究、工程可行性研究和各項審批程序(即規劃、批地、環保和建屋的審批)；如需進行填海工程或收回私人土地，則須刊登憲報公告，此外還有土地平整工程，建屋和基建工程。近年來，這些工作程序已逐漸變得過於繁瑣，完成過程需時太長，箇中原因包括需要滿足社會人士的要求。

2.12 政府決意提高整個房屋發展工作程序的效率，以及增加其確定性和透明度。我們必須改善的地方包括：加強決策局和部門之間的協調；向這些決策局和部門增撥資源處理有關工作；加強政府與私人機構之間的合作；以及對完成各項程序的不同工作步驟，訂定更嚴格的時限。

2.13 為此，政府已採取行動，加快和簡化房屋發展的工作程序：

(a) 規劃審批、批地和環保審批

規劃署、地政總署和環境保護署已分別採取了簡化房屋發展審批程序的措施。規劃署日後會於六個星期內，就已獲城市規劃委員會批准的計劃書作出回覆。環境保護署會發出實務守則，協助認可人士遵守減低交通噪音的規定。地政總署亦會把核准次要批地條件的權力下放至地區層面，簡化核准公契的程序，並把核准工作外判承辦，以及避免需重覆提交總發展圖則。

(b) 建築圖則

建築事務監督日後須在收到建屋申請書的六個星期內，就基本上可否接納有關申請作出決定，並把該項決定通知有關人士，例如認可人士。在申請人提交所需的修訂圖則後，建築事務監督將在同一時間發出修訂圖則批准書和同意書，從而節省四個星期的時間。當局亦需盡快通知申請人是否接納有關的地基工程圖則，如有關圖則不獲接納，則須列明理由。這項措施應可縮短審批時間。當局日後亦會容許下層結構的地基和挖掘工程，同時進行。

(c) 房屋委員會的房屋發展程序

政府已深入分析房委會建屋發展程序每個步驟的功能和效用，檢討有關批核當局及委員會的各項職能，從而評估如何減省房屋發展計劃的時間。經檢討後，房委會每項建屋工程的平均籌建時間，由獲提供土地至房屋單位落成的時間，將由 62 個月縮短至 47 個月，實行的方法是：

- (i) 提早展開有關工程的可行性研究工作，並與拓展署各項相關的研究工作，同步進行；
- (ii) 在可行情況下，把房委會轄下小組委員會的內部會議和與外間機構舉行的會議合併或取消；以及
- (iii) 把打樁合約和建築合約合併，以縮短建屋的籌建時間。

(d) 房屋協會的房屋發展程序

政府對房協的房屋發展程序，亦進行了分析。透過採納如上所述的有關精簡房委會建屋程序的方法，以及簡化批地的籌備工作(房委會無需進行這項程序)，政府會將房協每項建屋工程的平均籌建時間，從獲提供用地至房屋單位落成的時間，由 52 個月縮短至 46 個月。

## 建造業

2.14 政府已完成一項有關建造業各工種在未來五年的人手需求研究。研究結果顯示，本港對地盤工人的需求會大幅增加。政府會致力透過擴大、持續及靈活地推行本地工人的訓練及再培訓計劃，以應付建造業的勞工需求。



## 第三章 十三年的建屋計劃

### 長遠建屋計劃

3.1 為了達到每年興建不少於 85 000 個單位的長遠目標<sup>10</sup>，我們必須制定及維持一項長遠的建屋計劃。在這項計劃的首三年期間，建屋工程經已開始進行。在其後五年，作房屋發展用途的土地必須備妥，以供進行批地或賣地之用。在最後五年，我們必須物色到可供房屋發展的新地方，以確保達到每年的建屋目標。

3.2 因此，政府會由一九九八年開始，根據以下資料，每年公布一項為期十三年的建屋計劃：這些資料包括最新的批地計劃；房委會及房協的房屋發展計劃；過往的重建、契約修訂和換地的數據趨勢；以及私人發展商現正進行或規劃的房屋計劃。

3.3 要制定這項詳盡的建屋計劃，我們必須編製一套完整的房屋發展用地資料目錄，清楚界定有關部門在房屋計劃工程所分擔的責任，並設立一個有效率的機制，以解決有關建屋的問題。

### 建屋監察清單

3.4 這項每年向前推展的十三年建屋計劃將由房屋局統籌，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。

---

<sup>10</sup> 請參閱第 1.6 至 1.9 段。

3.5 我們已製備了一套由一九九七年四月至二零零五年三月(即涵蓋上述十三年建屋計劃首兩部分年期)的房屋發展計劃目錄，這些計劃共可興建約780 000個包括公營房屋和私營房屋的單位。在我們所制訂的每年房屋用地資料清單內，已詳列各類房屋單位預計的建屋量<sup>11</sup>。

## 確保房屋發展依期完成：問責機制

3.6 監察這份「清單」上開列的房屋發展工程計劃，分別由三個政府部門負責，以確保這些工程能如期完成。這三個部門負責監察各項建屋工程計劃，由物色用地至房屋單位建成為止各個階段的進度，並協調其他部門負責的工作。

3.7 在負責的政府部門中，房屋署署長會全權負責監察公營房屋計劃<sup>12</sup>各個發展階段的進度，而新市鎮、策略性發展區和主要發展區的房屋計劃，則由拓展署署長負責把公營房屋地盤準備好後，才移交房屋署署長興建房屋。

3.8 私營房屋發展方面<sup>13</sup>，則由地政總署署長全權負責監察各個發展階段的進度，直至房屋建成為止。同樣地，在新市鎮、策略性發展區和主要發展區進行的私營房屋計劃，則由拓展署署長負責把私營房屋地盤準備好後，才移交地政總署署長作批地或賣地用途。

---

<sup>11</sup> 各類房屋單位包括：由房委會和房協興建的單位，私人機構參建居屋計劃(私人參建計劃)單位，夾心階層住屋計劃單位，以及私營房屋發展計劃和重建的單位。

<sup>12</sup> 包括私人參建計劃下的房屋計劃，但不包括房協負責的房屋計劃。

<sup>13</sup> 為方便實施這項監察制度，房協的房屋計劃會與私營房屋發展計劃列為同一類別。

3.9 三個負責監察房屋計劃的主要部門的職責撮述如下：

	在新市鎮、策略性發展區和主要發展地區進行的房屋計劃		在其他地區進行的房屋計劃	
	公營房屋	私營房屋	公營房屋	私營房屋
平整地盤	拓展署	拓展署	房屋署	地政總署
完成建屋	房屋署	地政總署	房屋署	地政總署

3.10 有關的主要部門所指定的首長級人員或“工程監督”，均須親自監察在建屋計劃清單內由他們所負責的每一項房屋工程的進度，而上述個別部門的首長則履行一般的監督責任。

## 難題處理

3.11 工程監督的主要職責，是確保監察清單所列的建屋工程計劃能夠按照原訂的時間表進行，並盡量利用部門之間在地區層面的適當渠道，解決延誤移交用地和興建房屋的問題。如問題未能在地區層面解決，則須向有關的部門首長報告，如有需要，亦可把問題提交到一個由房屋局局長和規劃環境地政局局長為首的小組處理，尋求解決辦法<sup>14</sup>。任何不能循上述途徑解決的建屋問題，便須提交房屋用地供應督導委員會作最後決定。

---

<sup>14</sup> 房屋局局長會透過房屋工程行動小組的協助，解決建屋地盤出現的問題。規劃環境地政局局長則會透過規劃及土地發展委員會，解決涉及批地或規劃政策的問題。

## **監察建屋量**

3.12 工程監督亦需每月向房屋局報告他們負責監察的所有房屋工程的進度。房屋局則擔任中央監察的角色，監察建屋計劃進展，如發現有任何偏離每年既定預計建屋量的情況，都會優先處理，採取補救措施。

## 第四章 私人機構

### 私人機構擔當的角色

4.1 私人機構在滿足市民的房屋需求方面，擔當一個重要角色。正如上文所述<sup>15</sup>，政府會持續提供足夠土地作為發展私營房屋的用途、簡化和加快審批建屋計劃程序，以及採取措施，解決建造業勞工供應的限制。

4.2 另外，為使私人發展商可為社會整體利益，作出更多貢獻和承擔，政府會向發展商提供機會，讓他們參與公營房屋計劃。政府亦會在市區重建過程中，向私人機構提供協助。此外，政府將會繼續監察私人物業市場的動向，確保市場的運作是在公平競爭的情況下進行的。

4.3 政府推行的策略性措施，有助私人發展商完成社會期望他們進行的工作。透過發展新土地、舊樓重建、申請換地和契約修訂方式，我們預計私人發展商由二零零零年開始，每年應可提供 35 000 個私營房屋單位，但這須視乎物業市場情況而定。正如上文所述<sup>16</sup>，在某一年度落成的實際建屋數量，須視乎該年的市場需求及私人發展商的商業決定而定。

### 私人機構參與公營房屋計劃

4.4 政府會繼續鼓勵私人機構參與公營房屋計劃，以期改善有關單位的質素、增加設計種類和提高管理水準。

---

<sup>15</sup> 請參閱第二章。

<sup>16</sup> 請參閱第 1.8 段。

4.5 為進一步落實此項策略性措施，政府會邀請私人發展商以混合發展方式，興建資助自置居所單位。根據這個方案，住宅用地會以招標方式出售。中標者須把發展計劃中指定數量的單位，交由政府以指定價格售予合資格購買的人士。我們會從整個發展計劃中隨機抽選這些單位。發展商會負責興建和管理公用設施。

4.6 這個新方案可讓購買資助自置居所單位的人士，享用在設計、裝修、設施和管理方面，都較現時的私人參建計劃單位水準為高的居所。此外，由於這方案所提供的房屋單位設計種類較多，置業人士的選擇也會相應增加。

4.7 政府將邀請房協在一九九八年年初，以試驗形式推行這項新計劃。根據這項試驗計劃，私人發展商必須在其建屋計劃中，撥出最少 30% 的單位給政府，作為資助自置居所計劃的單位，按指定價格售給合資格購買的人士。有關的試驗計劃將會在兩幅用地實行，在二零零一年年底前，提供超過 500 個資助自置居所單位。如果試驗計劃成功，我們便會以混合發展形式，逐步增加這類資助自置居所單位的比例。

## 單位面積

4.8 由於市民對住屋的要求提高，加上在香港工作的海外行政及專業人員對本港經濟日益重要，故此對於面積較大的私人住宅單位，需求不斷增加。政府會鼓勵私人發展商興建更多大單位，以應付這類人士的住屋需求。為提供更多這類單位，政府會率先在二手市場出售剩餘而面積較大的公務員宿舍。

## 市區重建

4.9 過去十年，約有三分之二的新建私營房屋單位，是透過在遍及全港的房屋用地進行重建而來的。由於私營房屋重建計劃既能滿足房屋需求，又能改善市區環境，政府早已肯定其重要性。而政府亦明白，由於收購物業以及遷置受重建影響的業主和住戶的成本增加，所以進行私營房屋重建計劃，會日益困難。我們相信，要進行像往昔一樣規模的市區重建計劃，實在不能單靠私人機構的力量。

4.10 因此，政府已指示土地發展公司(土發公司)與房協合作，推行市區重建計劃。房協會負責代辦市區重建的安置工作，利用獲政府新批的土地提供安置；土發公司則全力處理規劃、徵集土地和進行重建工作<sup>17</sup>。政府最近已批准土發公司，就 26 項舊區重建計劃，進行詳細規劃。此外，規劃環境地政局、地政總署及規劃署已成立專責小組，協助土發公司執行有關工作<sup>18</sup>。

4.11 我們計劃在一九九九年成立市區重建局，取代土發公司，並賦予該局法定權力，以較大規模和更全面的方式，加快進行市區重建。另一方面，政府現正進行一項全面的市區重建策略研究，範圍包括全港市區，並以這項研究結果為基礎，制訂市區重建策略，向市區重建局就其重建規劃，提供指引。該項研究已初步選出 600 多項舊區重建計劃，以便作進一步審議。研究預計於一九九八年年中完成。

---

<sup>17</sup> 政府將會在一九九八年提交有助徵集土地的法例，以協助私人發展商發揮最大的能力，利用他們所持有的土地興建房屋。

<sup>18</sup> 政府也會研究如何鼓勵有關人士修葺和翻新現有樓宇，以作為重建之外，另一個可行辦法。我們現正考慮推行一項樓宇安全檢驗計劃，鼓勵業主進行必要的維修保養工程，並會設立貸款基金，在有需要時，為業主提供協助。較長遠來說，我們亦會考慮各種方法推廣新科技，興建更穩固的樓宇。

## 投機活動和保障消費者權益

4.12 政府清楚知道，樓價對經濟和民生的影響很大。政府的政策，是盡量讓住宅物業市場自由運作，並密切監察市場情況，而正如一九九四年和一九九七年的情況，政府會在必要時才作出干預。提供足夠的土地，供房屋發展和興建更多房屋單位之用，才是有效地穩定樓價和打擊物業炒賣活動的治本方法。

4.13 此外，政府決心保障真正置業人士於購買樓宇時的利益。對於很多家庭來說，置業是他們最重要的投資決定。政府已成立地產代理監管局(監管局)，負責制定及推行地產代理的發牌及規管制度。監管局將會規管地產代理行業的運作、為業內人士提供訓練課程、制定發牌規定及調查投訴個案。



## 第五章 鼓勵更多市民自置居所

### 鼓勵市民自置居所

5.1 政府相信，自置居所是廣大市民的願望。行政長官已宣布在二零零七年年年底以前，達到全港 70% 家庭擁有自置居所的目標。與現時全港 52% 家庭擁有自置居所比較，自置居所的比率將會大為提高。政府決心達到這個目標，因為這不但有助保持社會穩定和培養市民的歸屬感，更可使市民將來有經濟保障。香港亦有越來越多的家庭，喜歡自置居所，而不選擇租住房屋。這些家庭嚮往獨立和管理自己物業的機會。在付清樓宇按揭貸款後，他們便擁有該項資產，從而有助維持他們的生活水平。

5.2 不少家庭因經濟能力所限，無法購買私人樓宇。因此，政府將會繼續推行並擴展現時向中等和低入息家庭提供的資助自置居所計劃。但如只推行這些現有計劃<sup>19</sup>，是不足夠的。政府在決心進一步協助中等和低入息家庭自置居所的同時，亦不會忽視真正有住屋需要的人士對租住公屋的需求。政府將來會以資助價格向所有準公屋租戶出售公屋單位；推行新計劃，把租住公屋單位以廉價售給租戶；容許公屋租戶購買夾心階層住屋單位；以及向首次置業的家庭提供貸款。

### 可租可買的選擇

5.3 由一九九八年起，政府會以折扣價格，讓準公屋租戶選擇購買公屋單位。這項「可租可買」計劃有助滿足低入息家庭自置居所的願望。這些家庭將會有機會直接自置居所，而無需經過入住租住公屋的過渡階段<sup>20</sup>。

---

<sup>19</sup> 包括居者有其屋計劃(居屋)、私人參建計劃、住宅發售計劃和夾心階層住屋計劃，以及下文所述的各項貸款計劃。

<sup>20</sup> 關於「可租可買」計劃的詳情，包括計算售價的公式及按揭安排等，將由房委會擬訂。舉例來說，房委會會考慮向選擇購買公屋新單位的重建戶提供按揭資助。

## 出售公屋租住單位給租戶

5.4 出售公屋單位給租戶，是政府在鼓勵市民自置居所方面的另一項重要策略。低收入家庭將會有更多機會自置居所。在未來十年，政府將會推出不少於 250 000 個公屋單位，出售予公屋租戶。首批大約 27 000 個單位將於一九九八年年初推出發售。這些單位來自市區及新界的屋邨。

5.5 公屋單位的售價會訂於合理及一般公屋租戶負擔得來的水平<sup>21</sup>。房委會將與財務機構商議提供靈活的按揭安排；在單位出售前，房委會會先查驗樓宇的狀況，並進行基本的翻新工程；單位出售之後，會有一段樓宇結構安全保證期；也會成立業主立案法團，並把部分來自售樓的收益撥作設立維修基金之用，同時會制訂合理的轉售規定。

## “夾心階層”

5.6 政府知道本港有很多“夾心階層”家庭，這大致上是指那些並不符合資格申請為低入息家庭而設的房屋計劃，但卻沒有能力購買合適私人樓宇單位的家庭。當中很多家庭都是由年青的夫婦組成，他們從事管理及專業工作，對本港經濟作出了很大的貢獻。這些家庭所面對的主要問題，是沒有足夠儲蓄以支付樓價的首期。他們既無機會透過政府的房屋計劃而購買價格較廉宜的單位，亦沒有能力購買私人樓宇，故須等候一段長時間，並須因應個別家庭的情況，才能自置居所。

---

<sup>21</sup> 單位的基本售價會根據「經調整重置成本」釐定。根據這個計算方法，單位的售價是以現在的重置成本為基礎，就樓齡、地點及其他相關因素作出調整。

5.7 政府致力滿足夾心階層的住屋需求，並已推行夾心階層住屋計劃，對象是現時每月入息介乎 30,001 元至 60,000 元的私人樓宇租戶。夾心階層住屋計劃包括一個主體計劃和一個貸款計劃。主體計劃是以優惠條件批地給房協興建房屋單位出售。政府已制定在二零零五年年底前興建 50 000 個夾心階層住屋單位的目標。至於貸款計劃，則用以幫助夾心階層家庭購買私人樓宇<sup>22</sup>。這些計劃的實施，將可滿足大部份夾心階層的住屋需求。

5.8 除了租住私人樓宇的夾心階層家庭外，目前很多公屋租戶及準租戶都符合夾心階層住屋計劃的入息規定。政府將來會容許公屋租戶及準租戶購買夾心階層住屋單位，使租住公屋的中等入息家庭有機會自置居所，同時可騰出公屋單位，重新編配給其他更有需要的家庭。

## 首次置業人士

5.9 上文所述的各項措施的主要受益人將在公營房屋方面受惠。政府亦決心採取措施，以滿足有意購買私人樓宇但卻沒有能力的家庭，對自置居所的願望。只要得到經濟資助，這些家庭將能自置居所，而他們大部分都是首次置業的家庭。

5.10 政府現時已推行兩項貸款計劃，協助低收入及中等收入的家庭購買私人樓宇。房委會的自置居所貸款計劃，用以幫助低收入的家庭。至於以上所述的夾心階層住屋貸款計劃，則用以幫助中等收入的家庭。這些計劃的申請人數一直高於貸款名額<sup>23</sup>，證明積壓的需求頗大。如只擴大這些計劃，並不足夠，原因是這兩項計劃都不是特別為首次置業的家庭而設。

---

<sup>22</sup> 迄今為止，夾心階層住屋貸款計劃已獲注資 33.8 億元。

<sup>23</sup> 在過去兩年，超額申請自置居所貸款計劃的比率平均為 3 倍，而超額申請夾心階層住屋貸款計劃的比率則為 4 倍。

5.11 基於上述背景，行政長官宣布推行新的“首次置業貸款計劃”，對象是現時家庭每月入息不超過 70,000 元的首次置業人士。根據這項計劃，那些因樓價高昂及無法負擔首期而未能置業的低收入及中等收入家庭，如符合申請資格，政府會向他們提供低息貸款。在未來五年，政府每年會為 6 000 個家庭提供每戶最高 60 萬元的貸款。

5.12 政府會檢討現行自置居所貸款計劃及夾心階層住屋貸款計劃的運作，並會鼓勵房委會增加自置居所貸款的名額。

## 香港按揭證券公司

5.13 隨着可供出售的樓宇單位數量增加，預料市民對按揭貸款的需求將會持續上升。因此，提供足夠的按揭貸款以應付需求，是十分重要的。

5.14 政府於一九九七年三月成立香港按揭證券有限公司。該公司會向認可的銀行和接受存款公司收購按揭貸款，然後發行按揭證券。該公司除可加強銀行業和金融業的穩定，以及促進本地債務市場的發展外，還有助增加向置業人士提供按揭貸款，從而協助提高本港的整體自置居所比率。

## 第六章 租住公屋

### 真正有需要的原則

6.1 政府十分明白，有責任為真正有住屋需要但無法負擔其他類別房屋的家庭，提供租住公屋。行政長官已承諾在二零零五年年底前，將輪候公屋的平均時間由現時六年半縮短至三年。

6.2 為確保以真正有需要的原則來分配公屋，政府決意規定準公屋租戶和長期租戶(即在租住公屋住滿十年的租戶)，均須接受入息和資產審查；在公屋戶主身故後，公屋租約於轉給下一代方面須受限制；收取公屋租戶負擔得來和合理的租金；規限預留公屋單位作重建安置和紓緩擠迫戶用途；以及制定長遠解決方法，應付市民對中轉房屋的需求。與此同時，政府將會提供更多單位，編配給在公屋輪候冊上登記的家庭。推行這些措施，可大大縮短真正有需要的家庭輪候公屋的時間。

### 輪候租住公屋的時間

6.3 目前輪候公屋的安排，是按登記冊的先後次序，為合資格的申請人編配新建或翻新的租住公屋單位。當申請進入調查階段，房屋署便會審核申請人是否符合資格。要符合申請資格，申請人必須居港滿七年、不得擁有私人住宅物業，以及家庭入息不得超逾輪候公屋登記冊的入息限額。

6.4 現時輪候租住公屋單位的平均時間是六年半。政府承諾在二零零一年年底前，把輪候公屋的平均時間縮短至少於五年(較一九九零年所需的九年輪候時間縮短接近一半)；在二零零三年年底前，縮短至四年；並在二零零五年年底前，再縮短至三年。為達到這項目標，由二零零零年度開始，政府將增加新建或翻新的公屋單位的供應，由每年平均 14 000 個單位增至 20 000 個，以編配給輪候公屋的家庭。

## 入息及資產審查

6.5 雖然輪候公屋登記冊上的申請人須符合的其中一項申請資格，是入息限額，但在資產方面，現時的規定是除了限制擁有私人住宅物業外<sup>24</sup>，並無其他限制。此外，在每年可供編配的租住公屋單位中，大部分都已編配給屬於“已承擔安置類別”(包括清拆、體恤安置和緊急安置)的家庭。這些類別的家庭，均無須接受任何形式的入息審查。

6.6 為確保公屋資源是分配給最有需要的家庭，即那些真正沒有能力在私人樓宇或透過各項資助自置居所計劃，獲得合適住屋的家庭，我們應訂定所有公屋申請人的入息和資產限額。日後房委會的準公屋租戶在入住公屋之前，均須接受一項包括收入和資產淨值的全面入息審查<sup>25</sup>。

## 公屋租約的轉讓

6.7 目前，公屋戶主去世後，其在生的配偶可無需接受入息審查而繼承居住權。如果沒有在生配偶，則該公屋單位的租住權可轉給該家庭的另一名成年成員，而該家庭須接受入息審查，如果入息超過規定限額，便須繳交額外租金。

6.8 為公平起見，政府不會准許公屋租住權自動世代相傳。家庭的其他成員(原戶主的在生配偶除外)必須證明是有真正需要，才可獲批新租約。日後，當公屋戶主及其配偶去世後，其他成年家庭成員在獲批該公屋單位的新租約前，須接受一項包括收入和資產淨值的全面入息審查。未能通過入息審查的家庭，如暫

---

<sup>24</sup> 此外，房委會的公屋租戶，在公屋住滿十年後和以後每隔兩年，便須申報入息一次。家庭入息超逾指定限額的租戶，必須繳交額外租金。須繳交雙倍租金的租戶，須每隔兩年接受包括收入及資產淨值的全面入息審查。

<sup>25</sup> 至於受清拆影響而未能通過入住公屋的入息及資產審查的家庭，若在短期內仍有住屋需要，我們會安排他們入住中轉房屋，為期不超過一年。在這段期間，他們只要符合申請資格，便可獲優先資格購買居屋或私人機構參建居屋計劃單位，或者獲批自置居所貸款。

時仍有住屋需要，將可獲准繼續在該公屋單位居住，為期不超過一年，但須繳交市值租金。

## 合理租金

6.9 公屋租金是根據租戶的負擔能力而釐訂的。房委會會按照這個原則來訂出公屋租金與入息比例中位數的上限<sup>26</sup>，並會考慮通脹、營運開支以及屋邨的相對價值。

6.10 房委會會為經濟有短期困難的公屋租戶，以減租方式提供租金援助，減租期可長達兩年，但租戶的經濟情況須在獲減租一年後予以檢討；獲減租兩年後經濟仍有困難的租戶，通常須遷往同區內租金較廉的公屋單位。

6.11 政府會繼續支持以公屋租戶的負擔能力為原則來釐訂公屋租金，並期望房委會會切實按照這個原則來收取公屋租金。政府及房委會會於有需要時，檢討及修訂向公屋租戶提供暫時租金援助的資格規定。

## 公屋重建

6.12 在提供租住公屋方面，政府的首要工作，是協助真正有需要的家庭入住公屋，然後才改善已獲編配公屋單位的家庭的居住環境。推行大規模的公屋重建計劃，無可避免要動用大量土地、人力和財政資源。因此，除非樓宇安全有問題或維修費用龐大而需要清拆，否則不應重建有關的屋邨。即使要進行重建，亦祇應選擇重建個別屋邨，而不是重建所有屬同一類型的屋邨，因為這可能是不必要和不恰當的。

---

<sup>26</sup> 最近通過的 1997 年房屋(修訂)條例規定，房屋委員會所釐定的公屋租金，不得令租金與入息比例中位數超過 10%。

6.13 房委會現正進行最後階段的整體重建計劃，預計將在二零零五年完成。日後的重建計劃，須按個別屋邨的情況考慮，以及視乎樓宇結構狀況、重建的經濟效益和可供編配遷置單位的數量而定。

## 編配居住面積

6.14 目前，房委會設有一項為紓緩公屋擠逼居住環境而設的特別配額，使有關的公屋租戶得以受惠。另一方面，目前仍有很多租住私人樓宇的家庭，包括那些仍在公屋輪候冊上的家庭，居住環境非常擠逼，而所繳付的租金亦較公屋租戶為多。對於這種不公平的現象，政府認為公屋租戶日後如需增配單位，亦應在公屋輪候冊上登記輪候。此外，鑑於公屋輪候冊上仍有大量申請人等候編配公屋，政府對於任何進一步提高現行公屋居住面積編配標準的建議，必須作慎重考慮。

## 中轉房屋

6.15 我們有長期和持續的需要，提供中轉房屋，以安置不符合入住公屋資格但需要居所的家庭(例如受清拆影響的家庭)。目前，此類中轉房屋(舊型臨時房屋區)的質素較差，備受公眾批評。政府將會在二零零零年年底前，分期清拆尚存的舊型臨時房屋區，並會興建一些質素較佳的永久性多層中轉房屋，繼續應付市民對這類房屋的需求。



## 第七章 有住屋需要的特別類別人士

### 有住屋需要的特別類別

7.1 雖然政府認為，應盡量減少預留租住公屋單位作特別用途，但是基於一些特殊情況或歷史因由，我們需要為某些類別的家庭，作出適當的安排，其中包括一人家庭、長者、新來港定居人士、寮屋區居民、平房區居民、床位寓所住戶，以及天台屋居民。

#### 一人家庭

7.2 隨着社會改變，小家庭的數目近年大幅增加。這反映了兩個趨勢：人類壽命增長，老人家庭的數目增加，以及平均一般家庭人口遽減。

7.3 一九九七年，香港約有 270 000 個一人家庭，佔全港家庭總數的 14% 左右。這類人士很多已在租住公屋、資助自置居所單位或適合的私人樓宇居住。此外，由現在直至二零零一年期間，房委會計劃提供 43 000 個小型住宅單位，以編配給真正有需要的合資格單身人士。政府會繼續在適當時候採取措施，以滿足這個類別人士對房屋的需求。

#### 長者

7.4 政府將會為有需要的長者優先編配公屋，並確保這類單位的供應充足，而且備有適當的設施和服務。我們將繼續推行多項為長者而設的優先配屋計劃，使合資格申請租住公屋的長者，一般可在提出申請後的兩年內獲配公屋單位。

7.5 政府也會推行一項新的「長者住屋計劃」，讓“夾心階層”的長者受惠。我們已選定兩個適當地點，興建 500 個面積由 25 平方米至 50 平方米的住宅單位，用以試辦這項新計劃。這批單位將在二零零零至零一年度結束前落成。在這些單位居住的長者將獲提供醫療及其他服務。我們會邀請房協代為發展這項建屋計劃和管理有關物業。

7.6 另外，行政長官已委派安老事務委員會檢討長者對住屋和院舍服務的需求，並制定全面策略，力求滿足長者的需要。該委員會將在一九九八年向政府提交建議。

## 由中國內地新來港定居人士

7.7 政府認為有責任照顧由中國內地新來港定居人士，但規定居港滿七年的香港居民獲優先編配公屋乃是一項重要的政策。我們亦知道有很多新來港定居的家庭，在尋找適當居所方面會遭遇很大困難，因此，政府會向抵港的新來港定居人士介紹本港的房屋設施，並協助合資格的人士登記申請公營房屋。

## 寮屋區

7.8 本港的寮屋人口雖然在過去十年已大幅減少，但現時仍有 235 000 名寮屋居民，他們大部分都在新界的寮屋居住。政府決心逐步解決這些居民的住屋問題。

7.9 政府的寮屋清拆計劃包括：

- (a) 拆除那些明顯有即時山泥傾瀉危險或容易受山泥傾瀉影響的搭建物（因安全理由而進行的清拆）；

- (b) 騰空土地作公共發展用途(因發展而進行的清拆)；以及
- (c) 拆除搭建物，以改善環境或提高居住質素(因改善環境而進行的清拆)。

7.10 政府估計由現時至二零零一年年底前，受清拆影響而獲安置的寮屋居民將達 40 000 人。此外，當局會進行大規模的清拆行動，以便在新界興建新的交通基礎設施。擬入住租住公屋的所有其他寮屋居民，則須透過在輪候冊上登記等候編配公屋。這些措施將可解決本港寮屋居民的住屋問題。

## 平房區

7.11 第一批平房區是在一九四八年建於當時尚未需要發展的山坡地區上，以安置寮屋居民。目前，本港尚餘五個由房委會管理的平房區，而區內的平房分別由住戶、福利機構或政府擁有。政府已決定在二零零一年年底前，清拆這些平房區，以改善居民的居住質素和環境。

## 床位寓所

7.12 床位寓所住戶的居住環境並不理想。一九九四年，政府制定了《床位寓所條例》，規管床位寓所的防火措施和樓宇安全。在一九九八年年底前，所有床位寓所必須符合新規定的安全標準。政府的政策，是確保沒有人會因推行這項新措施而無家可歸。因此，政府計劃在二零零一年年底前，為所有在床位寓所居住並合資格入住公屋的長者，以及其他需要遷離不符合新安全標準的床位寓所的住戶，編配租住公屋單位。

## 天台屋居民

7.13 天台搭建物通常是在樓宇天台搭建的違例建築物，大部分位於市區和經擴展的市區範圍。自八十年代以來，屋宇署曾因一些搭建物對樓宇結構和走火通道造成危險，以及為了保障公眾利益而清拆違例的天台搭建物。房屋署會協助編配居所，安置受清拆影響而無家可歸的人士。

7.14 政府決心解決天台屋居民的住屋問題。政府日後會依循下列指引，進行清拆這類搭建物的行動：

- (a) 繼續鼓勵合資格入住租住公屋的天台屋居民在公屋輪候冊上登記；
- (b) 因天台搭建物被清拆而無家可歸的人士，將可獲編配入住中轉房屋。

## 第八章 結論：邁向二十一世紀

8.1 特區政府承諾解決香港的房屋問題，並會竭盡全力，務求達到所定的房屋政策目標，幫助所有家庭獲得合適和負擔得來的住屋，並鼓勵市民自置居所。

8.2 為達到上述目標，特區政府將會實現行政長官在一九九七年十月八日發表的《施政報告》中所提出有關房屋政策的承諾。其中的三項重要承諾，最為關鍵：

- (a) 承諾由一九九九至二零零零年度開始，每年興建不少於 85 000 個公營和私營房屋單位，作為一項長遠目標，以應付市民未來的住屋需求。要實現這項承諾，我們必須有足夠和穩定的土地供應。政府已設立一個有效的機制，加快審批房屋計劃和有關的基礎設施、減省不必要的繁瑣程序，以免拖延或阻礙建屋進度；
- (b) 承諾在二零零七年年底前，達到全港 70% 的家庭擁有自置居所的目標。要實現這項承諾，需大規模擴大現有的資助自置居所計劃和貸款計劃，以及推行出售租住公屋單位給租戶的計劃；以及
- (c) 協助真正有需要的人士入住公屋，並承諾在二零零五年年底前，將輪候租住公屋的平均時間縮短至三年。要實現這項承諾，我們會增加每年編配給公屋輪候冊上申請人的公屋單位數目。

8.3 上述的目標和措施，均已納入這份白皮書內。其中一項很重要的跟進工作，是政府必須定期檢討房屋策略，以便我們盡快對不斷轉變的形勢，作出應變。為此，我們將成立一個長遠房屋策略諮詢委員會<sup>27</sup>，協助房屋局局長進行這項重要的工作。

8.4 透過落實這份白皮書內提出的各項前瞻性的措施，我們對前景應該是樂觀的。這些措施的推行，將會為我們建立一個更公平的租住公屋編配制度。有關措施包括增加公屋單位的供應量，幫助公屋輪候冊上有真正住屋需要的家庭，縮短輪候公屋的時間，而現有的公屋租戶及準租戶將有更多機會自置居所。此外，隨着私人住宅單位的供應持續上升和物業價格穩定下來，期望購買這類單位的市民，將有更大機會達成願望。政府將透過各項資助自置居所計劃和貸款計劃，幫助合資格的家庭置業。私人發展商方面，則有更多機會參與建屋計劃，以滿足香港市民的房屋需求。整體而言，房屋供應量的增加會為市民提供更多選擇；而對社會資源的運用，亦會更為平均。

8.5 香港特區政府已制定了未來房屋發展的具體目標和新方向，進一步推動本港房屋政策的發展。特區政府有信心、決心和能力，從社會的長遠利益出發，迎接未來的挑戰。為達到如上所述的各項目標，我們需要全港市民的支持和合作。只要同心協力，我們的目標一定能夠實現。

---

<sup>27</sup> 長遠房屋策略諮詢委員會將會監察各項房屋新措施推行的進度，並可就一般的房屋政策事宜，發揮「智囊團」的作用。諮詢委員會與房屋用地供應督導委員會的工作並不相同，後者的專責工作是精簡政府內部的工作程序，以協助達到每年興建不少於 85 000 個房屋單位的目標。