



「長遠房屋策略」  
政策說明書

一九八七年四月編印

## 目 錄

		<u>頁 數</u>
壹.	引言	1
貳.	房屋政策的目標	1
參.	改變方針的需要	2
肆.	修訂事項	5
	(甲)重建	5
	(乙)鼓勵自置居所	6
	(丙)推行自置居所貸款計劃	7
伍.	估計建屋量	9
陸.	財政開支	9
柒.	修訂策略與市民大眾的關係	9
捌.	摘要	11

## 壹. 引言

政府曾對其房屋政策進行檢討，結果獲得下述結論：當局必須維持這項政策的基本目標，即確保以市民能負擔的樓價或租金為所有住戶提供適當的房屋；同時，應加強這項政策，將政府重建計劃擴展至第四至第六型公屋大廈及設有獨立單位的前政府廉租屋邨；此外，亦應增加資助自置居所的機會。

2. 本政策說明書闡述為何要進行上述各項修改，並扼要說明政府會採用什麼策略去達致新增的政策目標。

## 貳. 房屋政策的目標

3. 一九五三年，石硤尾寮屋區發生大火，當局要安置5萬多名無家可歸的災民，於是便開始在本港推行公營房屋計劃。目前，因這項計劃而直接受惠的市民甚多，其中約有220萬居於租住公共房屋（租住公屋），另外20萬則居於居者有其屋計劃／私人機構參與計劃樓宇（居屋／私人參建居屋）。由此可見，在本港的總人口中，有45%居住在永久公營房屋。自一九八〇年至今，這方面的建屋量已增至每年4萬個單位，其中租住公屋佔3萬個，居屋及私人參建居屋各佔5千個。目前，政府推行公營房屋計劃所需的經費，達到其每年工務建設總支出的三分之一。雖然公營房屋已有這樣的擴展，但現時仍約有18萬個家庭透過輪候公屋登記冊申請租住公屋，同時，不少寮屋及臨時房舍居民也需要公營房屋。此外，申請購買居屋／私人參建居屋者，也比推出發售的單位超出許多倍。

4. 房屋政策應對市民不斷轉變的需要和願望有敏銳的反應，並應兼顧另一點，就是對亟需房屋的人士要優先予以考慮。在五十、六十及七十年代初期，廉租屋的需求最為殷切，因此，當局致力興建租住公屋。隨著香港經濟情況的改善，市民的期望亦相應提高，他們需要較佳的居住環境，而且愈來愈多人希望自置居所，不再租住房舍。有見及此，政府不單逐步提高租住公屋的水準，還分別在一九七六年和一九七八年推行居屋計劃及私人參建居屋計劃，為市民提供資助自置居所的機會。

5. 這次檢討，是要按照現時狀況以及至二〇〇一年止的預期情況，鑑定現行策略所需修訂的事項。政府認為在評估現行策略時，應以其能否達到下述目標為依歸：

(甲) 確保以市民能負擔的樓價或租金，為所有住戶提供適當的房屋。

(乙) 鼓勵住戶自置居所，並滿足他們在這方面日益增加的需求。

(丙) 確保能按照既定的優先次序，盡快滿足居民對各類型房屋的需求。

(丁) 重建不合現今標準的較舊型公共屋邨，並鼓勵重建較舊型私人樓宇，藉以改善居住環境。

(戊) 盡量有效地運用公營及私人機構方面的建屋資源。

(己) 確保每個住戶所享有的房屋資助是根據其需要而給予，使撥作房屋經費的公共資源得到最有效的運用。

#### 參. 改變方針的需要

6. 根據統計處對未來人口趨勢的推算和一九八六年的房屋供求檢討結果，估計至二〇〇一年為止，約需要96萬個新房屋單位，才能完全滿足需求。

<u>需求來源</u>	<u>所需的額外單位數目</u>
一九八五年尚未滿足的需求	380 000
新組成家庭的需求淨額	550 000
拆卸私人樓宇所造成的需求	30 000
合計	960 000

7. 所需的單位可分為三類：即租住公屋、資助自置居所和無資助自置私人樓宇。這三類單位的需求數量將視下列因素而定：

- (甲) 需要居所家庭的入息情況；
- (乙) 租住公屋、居屋／私人參建居屋計劃及其他政府資助自置居所計劃的入息限額；
- (丙) 各類房屋的供應量和供應的時間，以及住戶按照當時所得的機會而可能作出的選擇。

8. 倘若直至二〇〇一年，現行策略、建屋計劃和其他因素都維持不變，則可能會產生下列結果：

- (甲) 至一九九五年時，因清拆及重建非獨立租住公屋而產生的公屋需求，大致上當可獲得滿足；
- (乙) 到一九九六至九七年度，輪候公屋申請人在租住公屋方面的需求，大致上已可以滿足。至於在一九九六年以後新租住公屋的需求，便主要來自新組成的家庭，但每年所需的數目估計不會超過1萬個，因此當局無須繼續每年興建3萬個單位；
- (丙) 居屋／私人參建居屋的需求，可能日漸增加，但大部分卻無法滿足。估計至二〇〇一年為止，約有10萬個家庭希望自置居所（其中半數以上為現時的公屋租戶），但未能如願以償。
- (丁) 同時，一九九〇年以後，在滿足那些不用資助也能夠自置居所家庭的需求之餘，私人機構的資源，如建屋能力、發展商所持土地和資金等，仍未能用罄。

總括而言，租住公屋有可能供過於求，而居屋／私人參建居屋則求過於供，至於私人機構的資源，則可能未有充份運用。

9. 由現在至二〇〇一年期間，若單靠居屋計劃及私人參建居屋計劃應付所有未滿足的資助自置居所需求，政府機構難免又要進一步擴大，隨而帶來人手和經費方面的問題。在私人機構方面仍有資源和人材閑置不用的情況下，公營機構卻要不斷加建樓宇，顯然未符理想。此外，還會對有限土地資源的運用，產生不良影響。由於需求量不足，發展商便不會拓展那些面積過小、不宜建築公營房屋而只適合興建私人樓宇的土地，同時也不會有興趣去重建市內的破舊地區。因此，當局須訂出辦法，確保能充份運用私人機構的資源，以便有意但仍未獲得資助自置居所的市民，可以如願以償。

10. 調查結果顯示，房屋委員會（房委會）轄下大部份較舊型公共屋邨（即第一至第六型公屋大廈和前政府廉租屋邨）的單位，如根據現時的配屋標準來衡量，其居住面積只適合單身者或二人家庭住用。邨內的單位面積細小，加上從前的配屋政策准許住戶的新增成員加入戶籍，使單位本身和整個屋邨擠迫不堪，人口密度往往超過每公頃3千人（現時新屋邨的設計標準平均約為每公頃2千7百人）。人口擠迫，使原來已經有限的輔助設施，如空地和其他設施等，更有不敷應用的感覺。由於新屋邨輔助設施的標準不斷改進和提高，新建及較舊型屋邨的差距愈形顯著，而且從社會角度看來，更難為人接受。

11. 此外，較舊型公共屋邨每月的例行維修費用，在一九八五至八六年度為每單位61元，到一九九〇至九一年度，預計會增至163元。在較近期建成的屋邨，同一期間的費用僅為57元和69元。再者，即使大事修葺及維修，這些屋邨的居住環境仍然較差。

12. 大部份較舊型公共屋邨都位於市區旺地，而且具備重建的上佳條件。此外，這些缺乏適當設施的大型廉租屋邨實不宜永遠存在，尤其是在同一區域，就更不適宜。

13. 根據現行策略，當局只重建第一至第三型公屋大廈和前政府廉租屋邨的非獨立單位。然而，上文已有說明，基於社會和財政上的理由，大部份較舊型的公共屋邨都極應重建，以便提供美好的居住環境及平衡各類房屋的發展。

#### 肆. 修訂事項

14. 當局為彌補現行策略不足之處，已制定修訂策略，該策略的特色如下：

(甲) 將第四至第六型公屋大廈和設有獨立單位的前政府廉租屋邨一併納入重建計劃內；

(乙) 增加自置居所的機會；

(丙) 推行自置居所貸款計劃，為欲購買新建私人樓宇的中下入息家庭提供一種新的資助辦法。

各項特色將會在下文逐一剖析。

#### (甲) 重建

15. 重建計劃應推廣至大多數的第四至第六型公屋大廈和前政府廉租屋邨，但策劃重建時，須充份考慮有關大廈和屋邨的個別情況。估計公營房屋單位的需求會因這項計劃而增加12萬5千個，即總額達108萬5千個新單位。重建地盤可用以興建新房屋，但因空間和設計規格有所改善，故當局還須另覓地盤建屋，以便充份安置受影響的居民。

## (乙) 鼓勵自置居所

### (一) 現時租戶

16. 一九八六年一項調查顯示，約有45%公屋租戶的家庭收入超逾輪候公屋登記冊的入息限額，但其中祇有少數遷往別種房舍居住。這些租戶一直享有政府給予租住公屋的資助，對其他更有需要而正在輪候公屋家庭產生不良影響。結果，當局須加建租住公屋，才能讓合乎資格而又輪候了一段較長時間的家庭入住。因此，當局宜推行若干措施，鼓勵經濟好轉的租戶按其現時的負擔能力，遷往其他房舍居住。

17. 然而，當局不贊成著令現時的租戶遷出來提高流動量，因為此舉會使社會受到滋擾，同時，居民目前又無法另覓適合居所。申請購買居屋／私人參建居屋的人士眾多，連續數年超逾推出的單位數目，可見公屋現有租戶流動量低，或多或少是由於這些單位供應不足所致。因此，只要不違背既定宗旨，繼續滿足市民對租住公屋的需求，當局實有充份理由為市民提供更多資助自置居所的機會。況且提高現時租戶入住資助自置居所的機會，也可令其流動量增加，同時由於空出的租住公屋單位可迅速編配給其他家庭，故又可加速安置工作。要達致以上目的，辦法有二：首先是減低其他類別居民購買居屋／私人參建居屋的競爭，其次是推行自置居所貸款計劃（第21至24段）。

### (二) 有意入住公屋的住戶

18. 現行政策並未能迎合一般需求，因為所有清拆區居民、災民及輪候公屋申請人除有機會租住公屋外，並無多大選擇。雖然他們可用綠表申請人資格證明書（參閱第22段的附註）來申請居屋／私人參建居屋，但中籤的機會甚微。這種證明書有效一年，期滿後可能獲續期一年，在一九八五及八六年，一共簽發了4 981張，但其中只有644張（即13%）中籤。



19. 為滿足這種自置居所的願望，當局會先行評估有意入住公屋住戶的喜好，然後均衡地提供足夠的租住單位及居屋單位，以應需求。初期可將部份租住公屋提高至居屋水準，再推出發售，其後則可提供正式的居屋樓宇。這樣既不影響其他居屋申請人中籤的機會，又可更有效地滿足準公屋租戶的住屋願望。

### (三) 重建公屋的住戶

20. 在重建公屋的住戶中，約有35%的家庭收入超逾輪候公屋登記冊的入息限額，並有10%的收入超逾申請居屋的入息限額，因此，當局實應鼓勵那些有意和有能力自置居所的住戶置業安居。由於這些住戶大部分均希望留居在原區，因此當局將在若干重建地盤興建居屋，讓受影響的住戶優先購買這些樓宇。

### (丙) 推行自置居所貸款計劃

21. 為使有意獲得資助而自置居所的家庭有更多的選擇，並確保私人機構的資源得以充份運用，當局將推行一項自置居所貸款計劃。扼要來說，這項計劃是為那些符合有關入息限額及其他資格規定而可申請購買居屋／私人參建居屋的人士，提供另一個置業途徑，即給予免息首期貸款，讓他們購買新建的私人樓宇，從而協助眾多有意自置居所的家庭解決首期款項不足的問題。免息貸款額為樓價的10%，但最多不能超逾5萬元。一俟所購的私人樓宇落成，借款人便須交還所租住的公屋單位，日後亦無資格申請公營房屋。不過，境況值得體恤者，則屬例外。為防止購樓人士藉轉售樓宇來投機取巧，售樓者須向政府繳付下列款項：

(一) 尚未清還的貸款；或

(二) 尚未清還的貸款  $\times$   $\frac{\text{售價}}{\text{買價}}$  所得的款項

上述兩數額，以較大者為準。

22. 自置居所貸款計劃起初只適用於清拆區居民，以及居屋／私人參建居屋的綠表申請人（即現時公屋租戶）。不過，日後或會推廣至擴大類別綠表申請人及白表申請人<sup>\*</sup>。由於部份綠表申請人參與自置居所貸款計劃，競購居屋／私人參建居屋的人士便會減少，其他申請者的中籤機會亦因此而提高。自置居所貸款計劃與公屋住戶資助政策一併施行，預料會吸引經濟較好的住戶放棄租住公屋，轉而自置居所。這樣，他們所租住的單位便可騰出來配予更有需要的人士。此外，當局亦可為較舊型屋邨的租戶提供多一個遷居選擇，因而有助於推行該等屋邨的重建計劃。再者，每次借出一宗自置居所貸款，即表示政府可以收回一個租住公屋單位，轉租他人居住，或表示政府可以少建一個單位，以應付長遠需求。

23. 為使發展商能有充裕時間增建樓宇，自置居所貸款計劃開始推行時，首先會撥出二千個貸款名額。其後，該名額會根據私人機構的反應，逐年調整。私人樓宇的興建計劃，將會受到監察，並與居屋及私人參建居屋計劃互相配合。

24. 推行自置居所貸款計劃似乎會令私人樓宇的價格上漲，但基於下述各項原因，這種情形事實上不大可能發生。初期貸款名額不多，其後又每年定出適當的名額，可減少該計劃對樓價方面的影響；同時，當局還可按物業市場的情況，在短時間內推廣、減縮甚或終止這項貸款計劃。為防止投機取巧，有關家庭在購得資助居所後，便須放棄入住公營房屋的資格；此外，他們若想將樓宇轉售，則須按若干限制條件辦理。這兩項規定也可將貸款計劃對樓價所造成的不良影響減至最低。

---

<sup>\*</sup> 綠表申請人是指公共租住屋邨的現時租戶。由第七期甲起，綠表資格已擴展至輪候公屋申請人、符合公務員公屋配額資格的初級公務員、發展清拆區居民、災民、臨屋區、初步安置區及平房區居民。上述人士有時簡稱為擴大類別綠表申請人。凡不屬於綠表或擴大綠表類別的申請者，則為白表申請人。

## 伍. 估計建屋量

25. 根據修訂策略，重建計劃會擴展至較舊型的公共屋邨，故總建屋量將增加大約12萬5千個單位，而租住公屋、居屋和私人參建居屋計劃則會提供大部份的單位。如實行這個修訂策略，當局可以更有彈性地興建租住公屋或居屋／私人參建居屋，以滿足有資格入住這些樓宇人士的需求。不過，由現時至二〇〇一年止，當局仍須平均每年興建約4萬個公屋、居屋和私人參建居屋單位，才能應付估計的需求。

26. 至於私人機構方面，平均每年也須興建3萬個單位，方能應付這策略的需求。只要當局提供合適的地盤，同時又推行自置居所貸款計劃，再加上土地發展公司鼓勵重建樓宇，預料這目標可以達到。倘有任何不足之處，則可調整公營房屋計劃，以資彌補。

## 陸. 財政開支

27. 實施現行策略與採用修訂策略所需的財政開支，是根據經濟成本而估定的，而計算經濟成本時，已考慮到潛在的成本因素，例如免收的地價及財務收費等。據估計，由現在至二〇〇一年的期間內，無論實施哪一項策略，都要耗資大約200億元。兩者所需費用的差額雖然不大，但實行修訂策略所能興建的新單位，遠較採用現行策略為多，而且還可重建較舊型和設備欠完善的公共屋邨。

## 柒. 修訂策略與市民大眾的關係

28. 推行這項策略，預料會增加政府在房屋方面的承擔，但卻可在二〇〇一年時，完全滿足估定的房屋需求，這是採用現行策略所不能做到的。

29. 按照修訂策略，當局一方面會推行自置居所貸款計劃，另一方面更有彈性地更改租住公屋與居屋／私人參建居屋的比例，這麼一來，便會產生下列效果：

- (甲) 因清拆及重建非獨立租住公屋單位而產生的公屋需求，大致上當可在一九九五年獲得滿足；
- (乙) 輪候公屋申請人在租住公屋方面的需求，到一九九六至九七年度，大致上可以滿足；
- (丙) 到二〇〇一年，額外重建計劃當可完成；
- (丁) 到二〇〇一年，所有欲自置居所的現時公屋租戶及符合資格的非屋邨住戶，當可全部如願以償。

30. 此外，根據現行策略而可入住公營房屋的人士，其入住資格將不會因為實施修訂策略而受到不良影響，反之，他們將獲得更多機會去選擇租住公屋或自置居所。雖然推行額外重建計劃，但輪候配屋的時間不會因而延長，因為當局一方面推行自置居所貸款計劃，另一方面則實施最近公佈的房屋資助政策，可使現時公屋租戶交還更多租住單位，此外，選擇參加自置居所貸款計劃的準租戶，也不會入住另一些公屋單位。至於居屋／私人參建居屋申請人，則會間接地更容易購得該等樓宇，因為部份競購人士可能轉而參加自置居所貸款計劃，或選購該等特別預留給重建公屋住戶和其他準租戶（如輪候公屋申請人、發展清拆區居民、災民等）的居屋樓宇。

捌. 摘要

31. 推行修訂策略將產生下列效果：

- (一) 將重建計劃推廣至大部份第四至第六型公屋大廈和前政府廉租屋邨，但策劃重建時，須充份考慮有關大廈和屋邨的個別情況(第15段)；
- (二) 提高公屋租戶入住資助自置居所的機會(第16至17段)；
- (三) 評估準租戶的喜好，以便均衡地提供足夠的租住單位和居屋單位來滿足他們的需求(第18至19段)；
- (四) 將部份重建地盤用來興建居屋，讓重建公屋的住戶優先購買這些樓宇(第20段)；
- (五) 推行自置居所貸款計劃(第21至24段)。

