

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(1)1836/12-13號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB1/PS/3/12/1

房屋事務委員會

長遠房屋策略小組委員會 會議紀要

日 期 : 2013年3月20日(星期三)
時 間 : 上午8時30分
地 點 : 立法會綜合大樓會議室3

出席委員 : 王國興議員, MH (主席)
謝偉銓議員(副主席)
李卓人議員
涂謹申議員
石禮謙議員, SBS, JP
馮檢基議員, SBS, JP
方剛議員, SBS, JP
林大輝議員, SBS, JP
葉國謙議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
胡志偉議員, MH
梁志祥議員, BBS, MH, JP
麥美娟議員, JP
郭家麒議員
郭偉強議員
張超雄議員
盧偉國議員, BBS, MH, JP
鍾樹根議員, BBS, MH, JP

其他出席議員： 梁耀忠議員

缺席委員： 謝偉俊議員, JP
黃毓民議員
田北辰議員, BBS, JP

出席公職人員： **議程第II項**

運輸及房屋局常任秘書長(房屋)
栢志高先生, JP

運輸及房屋局副秘書長(房屋)
王天予女士, JP

房屋署助理署長(策略規劃)
黎日正先生

財政司司長辦公室首席經濟主任(二)
梁永勝先生, JP

政府統計處高級統計師(普查及人口統計)
林漢坤先生

列席秘書： 總議會秘書(1)1
韓律科女士

列席職員： 研究主任1
胡志華先生

議會秘書(資料研究)1
周嘉榮先生

議會秘書(1)1
莫穎琛小姐

議會事務助理(1)1
潘耀敏小姐

I. 下次會議的討論事項

(立法會CB(1)708/12-13(01)號——建議討論事項
文件 一覽表)

主席表示，他及副主席曾於2013年3月5日與發展局局長舉行非正式會議，討論小組委員會的工作計劃。小組委員會最新的工作計劃已在"建議討論事項一覽表"(立法會CB(1)708/12-13(01)號文件)反映出來，該一覽表加入了運輸及房屋局就某些項目所建議的擬議討論時間。

2. 委員同意在2013年4月30日(星期二)下午2時30分舉行小組委員會下次會議，討論下列事項——

- (a) 房屋委員會對公共租住房屋非長者一人申請者實施的配額及計分制；及
- (b) 房屋委員會的"富戶政策"。

II. 房屋需求的推算

(立法會CB(1)708/12-13(02)號——政府當局就"房屋需求的推算"
文件 提供的文件)

立法會 IN14/12-13 號文 —— 立法會秘書處
文件 資料研究組擬備題為"香港的房屋需求"的資料摘要)

3. 立法會秘書處資料研究組擬備了題為"香港的房屋需求"的資料摘要(下稱"資料摘要")(立法會 IN14/12-13號文件)予委員參考，主席及張超雄議員對資料研究組的工作表示讚賞。

4. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)向委員簡介評估長遠房屋需求的方法。他表示，長遠房屋策略督導委員會(下稱"督導委員會")已就推算長遠房屋需求的主要成分進行討論，並會在短期內作

進一步分析。鑒於房屋需求會隨着社會經濟和人口變化而更新，就推算香港整體房屋需求所採用的模式或會因應時間的推展而作出改進及調整。

5. 房屋署助理署長(策略規劃)繼而以電腦投影片介紹評估長遠房屋需求的方法，而房屋需求被定義為長遠來說要向所有住戶提供適切居所而需新建房屋單位的總數。他強調，委員對政府當局文件所載關於推算長遠房屋需求的初步看法必須保持審慎，因為在得出任何結論前，有關推算會作進一步的分析和研究。委員就此課題提出的意見和關注(如有的話)，會轉交督導委員會作進一步商議。當局計劃在2013年年中左右發表諮詢文件，列出長遠房屋需求推算及督導委員會所提建議，以進行公眾諮詢。

(會後補註：有關上述課題的一套電腦投影片介紹資料載於立法會CB(1)742/12-13(01)號文件，並已於2013年3月20日送交委員參閱。)

長遠房屋需求推算

6. 梁家傑議員認為，房屋需求預測是否準確，很大程度上取決於所收集的數據的質量，以及所採用的房屋需求模式中作出的假設是否成立。鑒於政府當局曾先後於1987年和1996年進行類似研究，藉以預測香港的整體長遠房屋需求，梁議員詢問政府當局在進行現時的長遠房屋策略檢討時，有否參考過往的房屋需求模式，以及在1996年10月由當時的立法局秘書處資料研究及圖書館服務部所進行的"房屋需求模式研究"。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)回應時表示，當局有參考過往的房屋需求推算模式。然而，政府當局認為，採用符合香港現時獨特環境的新房屋需求模式會更為可取。

7. 在回應梁家傑議員詢問有關1996年的房屋需求推算模式會否有不足之處，致令現時房屋供求嚴重失衡時，運輸及房屋局常任秘書長(房屋)解釋，任何推算未來事態的模式都無可避免地有其

局限性，尤其是時間性的限制，因為住戶和人口的情況是經常轉變。某項研究取得的資料或數字，極其量亦只是反映某個時期的情況。因此，政府當局計劃擬訂一系列的長遠房屋需求推算結果，而並非單一的推算，並採用"流量"的概念(即一段時期內需要適切居所的住戶數目的淨變動)，而非"存量"的概念(即於某一特定時間的住戶數目)，以顧及不同的社會經濟狀況。

8. 在回應麥美娟議員詢問因何採用"流量"概念推算長遠房屋需求時，運輸及房屋局常任秘書長(房屋)解釋，房屋需求會隨時間和環境而改變。政府當局因此認為，在設計於不同社會經濟狀況下評估房屋需求的模式時，採用"流量"概念是較為可取，因為該概念着眼於在一段時期內需要適切居所的住戶數目的變動。政府當局預期，擬予設計的房屋需求推算模式不但可靈活應對不同的環境，亦能顯示未來10年需要興建的房屋類型和單位數目。不過，無論是採用"流量"概念還是"存量"概念，當局均會繼續恪守承諾，為不能負擔租住私人樓宇的市民提供公共租住房屋(下稱"公屋")。

9. 馮檢基議員關注到影響住戶數目淨增長和長遠房屋需求的因素。他引述若干例子，說明政府當局在推算房屋需求時應予考慮的因素。該等因素包括高離婚率、維持單身的趨勢、高齡公屋屋邨及私人住宅單位的重建計劃、每人平均居住面積、家庭住戶的性別結構和對房屋的投資需求等。

10. 房屋署助理署長(策略規劃)解釋，透過結婚和現有住戶分戶或會帶來新增住戶，而現有住戶的數目亦會因離婚、死亡和移居外地等原因而減少，這就構成住戶數目的淨增長，並會產生新的實質房屋需求。政府當局會考慮包括上述因素在內的一籃子因素，以評估長遠房屋需求。

11. 主席促請政府當局在長遠房屋策略檢討中探討下列範疇，以準確推算房屋需求 ——

- (a) 從過往重大事項所汲取的教訓，以及過往各次長遠房屋策略檢討所作出的分析和建議；
- (b) 行政長官提出的房屋措施(例如"港人港地"政策)；及
- (c) 香港人口及人口特徵的變化(例如父母均為非香港永久性居民而在香港出生的嬰兒數目急增(該等嬰兒一般稱為"雙非兒童"))。

12. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)回應時表示，督導委員會曾參考過往長遠房屋策略檢討所採用的模式和假設，並會因應現行情況制訂新的模式，藉此對未來房屋需求作出更準確的推算。督導委員會亦會考慮行政長官對解決香港房屋問題所作出的承諾。關於人口增長和人口變化，長遠房屋策略檢討會處理雙非兒童數目上升的趨勢，儘管政府當局不易準確預測雙非兒童日後回流香港的時間和人數。政府當局承認，雙非兒童湧入會對香港的整體規劃及不同政策範疇(例如房屋、教育、社會服務，醫療及衛生服務等)帶來重大影響。

"適切居所"的定義

13. 李卓人議員對政府當局承諾在長遠而言為香港所有住戶提供適切居所表示懷疑。他認為有需要清楚界定"適切居所"一詞的涵義，因為此舉有助政府當局對整體房屋需求作出更準確的預測，從而制訂有效措施照顧社會上不同群體的住屋需要。他因此要求政府當局提供在決定何謂"適切居所"時將會考慮的一系列因素，供委員參考。李議員又促請政府當局就每人平均居住面積制訂一套標準，並用以作為釐定"適切居所"的指標之一。

政府當局

(會後補註：政府當局就上述要求作出的回應載於立法會CB(1)950/12-13(02)號文件，並已於2013年4月29日送交委員參閱。)

14. 張超雄議員及梁耀忠議員指出，英國早於2006年已就"安樂窩"(decent home)訂立定義，他們認為，政府當局應盡早為"適切居所"提供定義，以便委員就房屋需求進行討論。麥美娟議員及副主席亦認為，必需為"適切居所"提供定義，方可針對性地處理房屋問題。副主席補充，政府當局在界定該用詞的定義時，可考慮每個家庭中的每名成年子女應享有獨立房間。

15. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)承認有需要先明確界定房屋需求，然後才能作出準確推算。作為第一步的工作，政府當局會決定甚麼情況構成"不適切居所"或"居住環境欠佳的住戶"。當局訂定有關定義時會考慮各項相關因素，例如平均居住面積、樓宇安全和居住地點。鑒於香港分間單位盛行，當局已委託獨立研究機構研究分間單位住戶的特徵和估算全港分間單位的數目。研究蒐集所得的資料及統計數據會轉交督導委員會作進一步討論。

16. 梁耀忠議員認為，儘管界定甚麼情況構成"適切居所"涉及各種複雜因素和困難，但政府當局應說明其在界定該用詞時會考慮的各項因素。他又認為現行各項房屋政策(例如富戶政策)可能就是影響房屋需求的因素之一。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)回應時表示，將於2013年年中左右發表的公眾諮詢文件會載列督導委員會在界定"不適切居所"一詞時會予以研究的因素。鑒於該等因素會隨時間而轉變，當局會因應不同情況對擬制訂的房屋需求推算模式作出檢討和調整。督導委員會現正就房屋事宜的所有範疇進行研究，當中包括香港房屋委員會(下稱"房委會")在推行中的房屋政策。督導委員會提出的意見及建議會轉交房委會考慮，而房委會會就是否修改有關房屋政策作最終決定。

17. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)進一步強調，公私營界別對"適切居所"一詞有不同詮釋。就私營界別而言，不同負擔能力的市民對何謂適切居所有不同的看法和期望。至於公營界別，政府

當局會把公屋視為合資格申請人的適切居所或安樂窩。

18. 胡志偉議員認為，長遠而言為香港所有住戶提供適切居所的構思，不應只集中於解決居住環境惡劣的住戶的住屋需要。政府當局在推算房屋需求時，亦應顧及那些已居於適切居所但希望改善居住環境的人士的住屋需要。胡議員進一步指出，由於單身已成為趨勢，住戶的平均人數和組合是影響房屋需求的關鍵因素。副主席亦認為，在評估產生新實質房屋需求的住戶數目淨增長時，政府當局須注意家庭住戶的人口數目及年齡結構。由於預期香港人口持續老化，他亦促請政府當局積極照顧長者的住屋需要。

19. 房屋署助理署長(策略規劃)回應時表示，當局採用政府統計處發表的最新家庭住戶推算作為評估社會實質房屋需求的基礎，因此，在推算房屋需求時已顧及住戶數目淨增長和住戶人數變為較小型家庭的傾向。政府統計處高級統計師(普查及人口統計)補充，以2011年為基期的家庭住戶推算顯示，小家庭會變得日益普遍。舉例而言，在全港所有家庭住戶中，一人住戶所佔百分比預計會由2011年的17.1%增至2021年的17.8%，而同期內二人住戶所佔百分比預期亦會由25.2%增至29%。相對之下，四人住戶所佔百分比在未來10年則會由2011年的21.2%下降至2021年的18.3%。

20. 張超雄議員對近年涉及分間單位的慘劇和火災表示關注，並詢問當局會否考慮立法界定"適切居所"的定義。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)解釋，"適切居所"的定義並非固定不變，而是因應不同的社會經濟情況而隨著時間改變。因此，政府當局在界定"不適切居所"一詞的定義時會考慮一系列情況，以確保該詞的定義符合當前的社會狀況。當局擬制訂的房屋需求推算模式亦應能處理在一段時期內整體房屋需求的變動，並顧及不同的經濟和社會情況。無論如何，督導委員會會考慮是否以立法形式制訂"適切居所"的定義。

21. 在回應張超雄議員詢問政府當局會否參考關愛基金就"不適切居所"作出的定義時，運輸及房屋局常任秘書長(房屋)解釋，關愛基金可能基於不同目的而對該詞作出不同的定義。政府當局認為，就房屋方面而言，為"不適切居所"制訂新的定義更為合適。

政府在房屋供應方面的角色

22. 副主席認為，政府當局應明確界定政府在房屋供應方面的角色。依他之見，政府當局應致力興建公營房屋，透過公屋和居者有其屋(下稱"居屋")計劃提供中小型單位，同時保留一定數量的土地供私人發展商興建豪宅單位。

23. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)表示，政府在房屋供應方面擔當多個不同角色。除提供公屋及居屋外，政府當局已推行多項措施(例如額外印花稅)以遏抑物業市場的投機活動。當局亦擔當重要角色，負責確保土地供應穩定充裕，並建立土地儲備以滿足未來對房屋及其他社會經濟發展的需求。他預期在進行長遠房屋策略檢討時，會對政府的角色作進一步探討。

長遠房屋策略的規劃周期

24. 梁耀忠議員詢問長遠房屋策略的規劃周期，以及督導委員會的建議在該段期間是否仍然有效。鑒於物色合適用地及興建住宅單位需時，副主席認為將長遠房屋策略的規劃周期定為30年或屬恰當之舉。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)表示，政府當局正按10年的規劃周期進行工作。由於建立土地儲備和擴充土地資源可能需要30或40年以上的時間，政府當局在未來5至10年會推行一系列措施，解決市民的迫切住屋需要。為配合社會最新的社會經濟發展，政府當局亦會定期檢討和更新房屋策略及需求推算模式。

25. 梁志祥議員贊同長遠房屋策略檢討應定期進行，而檢討次數則應不少於每10年一次，以配合不同行政長官所制訂的不同房屋政策。

私營房屋與公營房屋的比例

26. 就資料摘要所述有關香港集思會在2012年10月就未來10年私人房屋需求所作出的推算，梁志祥議員詢問政府當局會否制訂日後私人住宅單位與公營房屋單位之間的比例。

27. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)回應時表示，私營房屋與公營房屋的比例是督導委員會將予研究的課題之一。他重申，房屋需求會隨着社會及經濟變化而更新。儘管擬制訂的房屋需求推算模式會嘗試將各個主要成份(例如人口波動)納入考慮範圍，但仍會涉及很多其他無法預見的因素。因此，房屋需求推算模式應具備充分的靈活性，以應對不同時間的社會及經濟變化。鑒於上述，政府當局認為就公私營房屋單位的供應制訂固定比例並非可取的做法。否則，或會出現由政府支配房屋供應的情況。由於申請售賣土地表制度已遭廢除，政府當局會將賣地計劃中合適的住宅用地推出發售，以確保私人市場持續有住宅單位供應。督導委員會亦會研究私營界別未來土地及住宅單位的供應情況。至於過去數年房屋供應出現短缺，運輸及房屋局常任秘書長(房屋)表示，該情況或因經濟下滑及暫停居屋計劃所導致。儘管如此，政府當局認為現階段是適當時候進行長遠房屋策略檢討，以期在房屋供求之間達致平衡。

28. 就《香港2030研究》報告預測在2003年至2030年期間每年的房屋需求介乎27 900至41 800個單位，張超雄議員詢問當中私人住宅單位與公營房屋單位之間的比例，運輸及房屋局常任秘書長(房屋)回應時解釋，督導委員會在界定"不適切居所"一詞的定義時會作出房屋需求推算，而須納入有關推算之內的所有主要參數亦已確定。政府當局在現階段並無任何推算數字。

現行房屋政策的不足之處

29. 鍾樹根議員表示，公營房屋的數量和質量同樣重要，他並對公屋租戶的擠迫居住環境表示

關注。鑒於部分公屋新租戶可能是居港未滿7年的新來港人士，但他們卻較某些現有租戶享有更多居住面積，鍾議員批評居住面積出現如此差異會造成社會不和諧。他又引述若干例子，說明在編配公屋方面的不公平安排，包括居於公屋的已離婚夫婦的安置安排和富戶政策等。鍾議員促請政府當局在長遠房屋策略檢討中考慮現行公屋政策的不足之處。

30. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)強調，現行各項公屋政策都是實事求是，並已顧及合資格申請人和現有租戶的個別情況。舉例而言，房委會已引入兩項調遷計劃，供被列為"擠迫戶"的現有公屋租戶或希望享有更大居住面積的租戶申請調遷入住較大單位。至於公屋租戶的居住環境，運輸及房屋局常任秘書長(房屋)表示，有些居於較老舊公屋屋邨的家庭由於有部分家庭成員於其後遷出，他們享有的平均居住面積因而遠超過既定的編配標準。

31. 梁國雄議員表示，政府當局不但未能在長遠解決房屋問題，亦無法在短期或中期將該問題解決。他預計在"港人港地"政策下兩幅選定用地上興建的住宅單位數目遠不足夠應付社會上對房屋的迫切需要。為此，梁議員強烈促請政府當局制訂能在短期內即時見效的措施。舉例而言，政府當局應對住宅物業恢復實施租金管制，以解決低收入家庭的苦況。當局亦應建立循序漸進的房屋階梯，協助社會內不同階層的人士向上流動。

確保物業市場穩健發展的措施

32. 盧偉國議員提述資料摘要表1所載過去10年私人住宅物業的交易數字，並關注到香港物業價格不斷攀升，已超出年輕人的負擔能力。他詢問政府當局計劃推出甚麼措施以確保物業市場穩健發展。

33. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)回應時表示，政府當局已推出多項措施以確保物業市場穩健發展，包括增加土地供應，從根本解決問題及

遏抑投機活動。政府當局亦一直推出帶有附帶條件的土地，例如在興建住宅單位方面優先照顧本地居民的“港人港地”政策。雖然物業價格由市場力量決定，但政府當局會繼續為無法負擔私人住宅單位的低收入家庭提供公共房屋。主席請委員注意資料摘要表3，當中顯示置業負擔比率已由2003年的低位21.1%惡化至2012年的52.3%。他對物業價格攀升表示遺憾，因為物業價格已升至超越一般市民所能負擔的水平。

政府當局的文件缺乏資料

34. 郭家麒議員表示，政府當局的文件未有就解決現有房屋問題提供任何方向或策略。他認為香港現時面對的各種各樣房屋問題源自家庭住戶狀況有所變化，例如單身成為日益流行的趨勢、離婚率上升及希望享有更多個人居住面積的訴求等。他詢問政府當局會如何解決市民的訴求，例如享有更寬敞的居住環境，以及加強居屋計劃的角色，協助無法負擔私人物業的市民自置居所。他又要求政府當局向委員提供資料，說明就日後編配予每名公屋租戶的平均居住面積所作的初步推算。

35. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)澄清，政府當局的文件並非要提出任何解決現有房屋問題的建議。反之，該文件旨在列出督導委員會推算長遠房屋需求時會考慮的主要事項。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)承認有需要考慮單身住戶增加、人口老化及高離婚率所造成的影響，並表示政府當局一直有增加公屋單位的面積，並會定期檢討公屋的最低居住面積編配標準。然而，當局未有就日後編配予每名公屋租戶的平均居住面積作出初步推算，因為該事宜會在進行長遠房屋策略檢討時一併研究。至於私人市場，居住環境質素取決於置業人士的負擔能力。他重申，當局正推行多項務實措施，例如遏抑物業市場的投機活動和推出附帶條件的土地。政府當局亦會堅守承諾，致力興建居屋。

36. 馮檢基議員亦認為政府當局的文件資料不足，未有包含任何統計資料，例如人口變化和住戶特徵，以協助委員就房屋需求進行深入討論。他批評政府當局沒有參考海外國家(例如英國和新加坡)的房屋政策及過往各次長遠房屋策略檢討。涂謹申議員及張超雄議員亦認為政府當局的文件提供的資料不足。

37. 運輸及房屋局常任秘書長(房屋)表示，政府當局文件中所載資料已送呈督導委員會，尋求該委員會同意在推算未來房屋需求時使用的參數。因此，政府當局的文件並非要概述各種房屋問題和提供解決方法。相反，該文件的目的是就房屋需求評估是否已涵蓋所有重要項目而向委員徵詢意見。督導委員會會就不同的房屋事宜提出建議及制訂"不適切居所"的定義。

38. 石禮謙議員詢問政府當局會否向委員提供其擬備予督導委員會作參考之用的同一套資料，讓委員可對督導委員會將會發表的諮詢文件有更佳了解。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)解釋，政府當局向小組委員會委員和督導委員會委員所提供的文件都是同一內容。

將投資需求納入房屋需求模式

39. 馮檢基議員認為，政府當局在評估整體房屋需求時應考慮投資需求，因為投資需求或會影響房屋市場上需求及供應的平衡，進一步推高物業價格。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)解釋，投資者所購買的一些單位，最終會回到銷售或租賃市場。如將投資需求納入推算中，便會高估房屋需求。政府當局因此認為，在推算整體房屋需求時不應考慮投資需求。

40. 涂謹申議員指出，部分私人樓宇單位未有在物業市場上轉售或出租，反而在購入後被空置多年。因此，他不贊同在推算長遠房屋需求時完全撇除投資需求。財政司司長辦公室首席經濟主任(二)表示，如發現某類別投資者囤積住宅單位的傾向偏高，當局會對房屋需求推算作適當調整，

而有關調整會納入為房屋需求模式的其中一項調整因素。

政府當局 41. 主席作總結時要求政府當局提供文件，向委員簡介政府當局經考慮委員於會上提出的意見及長遠房屋策略督導委員會的意見後，將採用何種方法和框架以推算長遠房屋需求。

(會後補註：政府當局就上述要求所作出的回應載於立法會CB(1)950/12-13(02)號文件，並已於2013年4月29日送交委員參閱。)

III. 其他事項

42. 議事完畢，會議於上午10時45分結束。

立法會秘書處
議會事務部1
2013年9月26日