

研究摘要

过去几年，私人住宅价格及租金持续攀升，远超一般市民的负担能力，而公屋累计申请数目亦屡创新高，轮候时间不断延长。当前的房屋问题严重影响民生福祉，不利社会和谐稳定及香港的长远竞争力。为了解决房屋问题，政府于 2014 年公布新的长远房屋策略，重新制定未来十年的房屋供应目标。然而，殷切的房屋需求迫在眉睫。为此，智经从多角度分析各项香港现行公营房屋政策，同时听取不同专家的意见，并参考海外经验。智经期望政府在持续增加公营房屋供应的同时，积极探讨善用现有公营房屋资源的可行方法，以妥善地照顾市民的住屋需要及完善本港的公营房屋政策。

善用公营房屋资源 照顾市民住屋需要

2. 公营房屋涉及庞大的财政及土地资源，有关资源是否有效运用关乎住户的居住质素，亦影响公屋轮候人士的住屋需要。2016 年，全港约 45.7% 家庭住户居住在公营房屋，其中居住在公屋及资助出售房屋的家庭分别占 30.4% 及 15.3%。公屋及资助出售房屋（主要为居屋）分别旨在为不能负担租住及购买私人住宅单位的人士提供可负担居所。在全面检视现有公营房屋的资源分配和运用情况后，智经认为政府的首要任务是善用公营房屋资源照顾低收入人士的住屋需要，特别是租金负担沉重及居住环境欠佳的公屋轮候人士。现时公屋资源紧绌，政府应确保公屋给予有真正需要的人士租住，并提供诱因鼓励公屋租户透过资助出售房屋自置居所，释放公屋单位予轮候人士。为了善用现有公营房屋资源，照顾市民住屋需要，智经提出以下六大建议。

（一）公屋轮候资格查核恒常化

3. 鉴于公屋轮候时间不断延长，申请者由初步审批资格至核实配屋资格或长期未经查核，令香港房屋委员会（房委会）难以掌握公屋需求实况。房委会于 2015 年对配额及计分制下已经轮候五年，而在未来两年尚未到达详细资格审核阶段的申请者进行资格查核，最终近半人士被取消资格。为了让当局更准确地评估公屋需求，智经建议将查核工作恒常化。有鉴于未来的公屋轮候时间或会进一步延长，房委会可考虑要求所有公屋轮候人士每两年申报入息及资产状况，并确认仍有意申请公屋。有关措施能有效剔除不符合资格的公屋申请者，有助房委会更准确地掌握公屋需求，以作出相应规划。

(二) 设立网上平台，推行公屋互换计划

4. 现时房委会设有不同的调迁计划，并预留部分公屋单位照顾因特别原因而难以在现居单位继续居住的租户。然而，现时可供编配的公屋单位紧绌，严重限制了各项调迁计划的推行。除非因为特殊或紧急情况（例如家庭发生惨剧），否则租户难以成功调迁。智经建议房委会设立网上平台，推行公屋互换计划，并将现有调迁计划整合至公屋互换计划。房屋署（房署）可参考英国的公屋互换计划，让有调迁需要的租户在网上平台登记基本资料，并选择三个心仪屋邨。房署确认有关资料后，可按不同租户的选择及申请原因进行配对，并优先照顾较有迫切需要的申请者（例如受清拆或大型维修影响的租户）。所有互换申请应由房署进行配对，避免租户进行非法利益交易。涉及非法利益交易的租户即属违法，会被终止租约，以至遭检控。

5. 对比现时各项调迁计划，公屋互换计划能提供有效的配对平台，一方面增加有调迁需要租户的选择及成功调迁的机会，另一方面可将预留作调迁的单位编配予公屋轮候人士，缩短轮候时间。假设每年有 1% 租户有调迁需要，并成功互换单位，受惠家庭将高达约 7,600 户。假设公屋互换计划能减省一半预留作调迁之用的单位，将可加快将约 3,000 个单位编配予公屋轮候人士，缩短轮候时间。

(三) 按家庭入息比例调整富户租金

6. 公屋资助按租户的经济状况厘定，经济状况较佳的租户应减少享有公屋资助。现时租户住满十年或以上，须每两年申报家庭入息一次，家庭每月收入分别为公屋入息限额 2 至 3 倍及 3 倍或以上的租户，须缴交倍半及双倍净租金另加差饷。不过，有关租金调整准则较为粗略，令部分入息较高的租户，其租金开支占入息比例低于入息较低的租户。有见及此，智经建议房委会按公屋租户的入息调整租金，例如家庭每月总收入超逾有关公屋入息限额 1.5 至 2.0 倍，须缴交倍半净租金另加差饷、超逾入息限额 2.0 至 2.5 倍，须缴交两倍净租金另加差饷，如此类推至市值租金。有关建议有助政府按租户的经济状况提供房屋资助，确保租户的租金开支占入息比例维持于一定的水平，让资源用于有真正需要的人士。此外，智经认为政府在检讨富户政策时应情理兼备。为了鼓励长幼共融，房委会可考虑放宽有年长成员租户的入息及资产限额，以鼓励年轻一辈照顾家中年长父母。

(四) 按绿表申请者的经济状况厘定居屋折扣率

7. 除了实施「富户政策」以善用公屋资源，如何鼓励公屋租户透过资助出售房屋自置居所，释放公屋单位予轮候人士，亦十分重要。由于居屋价格参考私人住宅价格，随着私人住宅价格急升，公屋租户难有足够经济能力，按房委会现时的定价机制购买居屋。为了回应公屋租户对较居屋低廉的资助出售房屋的需求，房委会于 2015 年 5 月宣布推行折扣率较居屋为高的「绿表置居先导计划」(绿置居计划)。绿置居计划虽然有助绿表人士(主要为公屋租户，亦包括其他获核实符合资格入住公屋的人士)以较低廉的价格购买公屋单位，但出售公屋单位会减少出租公屋数目，影响公屋轮候时间。就此，智经建议政府将绿置居计划整合至现有居屋计划，按绿表申请者的经济状况调整居屋折扣率，让绿表申请者能按其负担能力购买居屋。

8. 根据最新居屋的定价，房委会将居屋单位按市值折减30%出售。房委会可维持向入息较高的绿表申请者提供30%的折扣率，并向入息较低者提供较高的折扣率。以现时两人或以上家庭，每月入息介乎\$31,000至\$36,000的公屋租户为例，可获得40%的折扣率，而家庭每月入息为\$31,000以下，可获得50%的折扣率。折扣率的厘定须同时考虑申请者的资产水平，即尽管部分绿表申请者的家庭入息较低，但若拥有一定资产，不能享有较高的折扣率。与绿置居计划的理念一致，有关建议有助建立房屋阶梯，让绿表申请者置业，同时腾出公屋资源予轮候人士。

(五) 容许未补地价单位出租

9. 市民在购买资助出售房屋时享有一定的折扣率，而在补地价前不能将单位在公开市场出售、出租或以其他方式转让。有关限制窒碍了单位流转，使资助出售房屋资源未能得到有效运用。截至 2016 年 3 月底，尚未补地价的居屋单位约 268,500 个，占已出售单位约 83%。为了协助资助出售房屋业主补地价以解除物业的转让限制，香港按揭证券有限公司于 2015 年 9 月推出「补价易贷款保险计划」，为有关业主提供一个融资渠道以缴付未补的地价。不过，由于有关计划涉及不轻的贷款成本，包括按揭保费、利息、法律及行政费用等，并且只限 50 岁或以上人士申请，推出以来反应冷淡。

10. 未补地价的资助出售房屋，若因各种原因而被闲置，令资源未能善用，十分可惜。智经建议当局容许有关业主在公开市场出租单位，惟业主须按物业未补地价的比例与房委会分摊租金收入。参考私人住宅单位的空置率，假设未补地价的居屋的空置率同为 4%，而一半业主有意将单位出租，出租单位将增加约 5,400 个，相当于 2016 年私人住

宅单位落成量约四成。若有关业主每月向房委会缴付\$3,000，房委会每年可分享约\$1.6亿租金收入。另外，有鉴于近年殷切的公屋需求，假如合格的公屋轮候人士租住未补地价的资助出售房屋，房委会可考虑将其分摊所得的租金资助该租户，让他们以较低廉的租金租住单位。整体来说，有关建议既可以为业主带来租金收入，亦有助增加出租单位供应，纾缓租金压力，同时减轻房委会的财政负担，惠及业主、租户及政府，达致三赢。

(六) 容许未补地价单位业主分期补地价

11. 现时未补地价的资助出售房屋业主不可自由出售或出租单位。在楼价上升时，有关业主更难以一次过支付庞大的补地价金额，有关单位在公开市场上的流转因此受到限制，而政府亦难以收回房屋资助，使房屋资源无法有效运用。有见及此，智经建议政府容许未补地价单位业主分期补地价，并按分期补地价时的楼价计算补地价金额。

12. 分期补地价建议能为业主提供较灵活的补地价安排，让他们因应市况及经济能力自行决定补地价时间及金额，减轻一次过支付补地价的沉重财政负担。有关建议不仅对未补地价的业主有利，亦有助释放物业积存的市场价值，让政府收回房屋资助作日后发展公营房屋之用，长远促进已补地价单位在公开市场流转。假设一成未补地价的居屋业主在未来二十年完成补地价，而每个单位的补地价金额为\$100万，房委会每年平均可多收回的资金约为\$13亿，相当于房委会2015/16财政年度各项自置居所计划的转让补价收入。为了提高业主补地价的诱因，政府可进一步提供补价封顶安排，容许业主选择以批核有关安排时的市值或分期补地价时的楼价计算补地价金额。当局亦可考虑为补价封顶安排设定时限，例如十年，以免业主藉此持续锁定补地价，从楼市升值中得益。

政策建议概览

政策建议	针对问题	期望成效
1. 公屋轮候资格查核恒常化	<p><u>政府难以掌握公屋需求实况</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 公屋轮候时间不断延长，由初步审批至配屋阶段，申请者的资格或因长期未经查核，令轮候册出现不合资格的申请者 	<ul style="list-style-type: none"> 政府可以更准确地掌握公屋需求，以作出相应规划，照顾公屋轮候人士

政策建议	针对问题	期望成效
2. 设立网上平台，推行公屋互换计划	<p><u>公屋租户难以成功调迁</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 现时公屋资源紧绌，可供编配的单位十分有限 ● 不同计划分别设有多项申请条件 ● 现有调迁计划的推行受限，难以应付租户所需 	<ul style="list-style-type: none"> ● 增加有调迁需要租户的选择及成功调迁的机会 ● 将预留作调迁的单位编配予公屋轮候人士，缩短轮候时间
3. 按家庭入息比例调整富户租金	<p><u>富户租金厘定准则过于宽松</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 富户租金调整准则较为粗略，部分入息较高的租户，其租金开支占入息比例低于入息较低的租户 	<ul style="list-style-type: none"> ● 确保公屋资助按租户经济状况提供，让资源投放于有真正需要的人士
4. 按绿表申请者的经济状况厘定居屋折扣率	<p><u>公屋租户难以负担居屋</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 居屋价格与私人住宅挂勾，随着私人住宅价格急升，公屋租户经济能力有限，难以按现行的折扣率购买居屋 	<ul style="list-style-type: none"> ● 因应绿表申请者的经济状况提供资助，协助绿表人士置业，并腾出公屋资源照顾轮候人士
5. 容许未补地价单位出租	<p><u>未补地价单位的流转度低</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 闲置而未补地价的资助出售房屋不能出租，房屋资源未能妥善运用 	<ul style="list-style-type: none"> ● 未补地价的业主可出租闲置单位 ● 增加出租单位供应，纾缓租金上升压力 ● 合资格的公屋轮候人士可以较低廉的租金租住单位 ● 减轻房委会的财政负担

政策建议	针对问题	期望成效
6. 容许未补地价单位业主分期补地价	<p><u>业主难以一次过支付庞大的补地价金额</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 楼价上升，补地价金额亦随之上升 ● 现时的补地价方式限制了有关单位在公开市场上流转，亦令政府难以收回房屋资助，使房屋资源无法有效运用 	<ul style="list-style-type: none"> ● 未补地价的业主可灵活决定补地价时间及金额 ● 房委会可逐步收回房屋资助，发展公营房屋 ● 长远促进已补地价单位在公开市场流转

结语

13. 现时，本港近半家庭受惠于公营房屋，涉及的资源庞大。随着社会经济发展，以及市民对公营房屋的需求及期望有所改变，政府须适时调整房屋政策配合有关改变，方能确保资源用得其所，市民住得其所。上述建议旨在透过善用公营房屋资源，为有关住户及整体社会带来更大的效益，达致多方共赢。房屋问题关乎土地供应及规划，以至交通、社区设施等配套。政府须就房屋问题积极与持份者协商，平衡社会上不同群组的要求，以妥善地照顾市民的住屋需要。