

研究摘要

過去幾年，私人住宅價格及租金持續攀升，遠超一般市民的負擔能力，而公屋累計申請數目亦屢創新高，輪候時間不斷延長。當前的房屋問題嚴重影響民生福祉，不利社會和諧穩定及香港的長遠競爭力。為了解決房屋問題，政府於 2014 年公布新的長遠房屋策略，重新制定未來十年的房屋供應目標。然而，殷切的房屋需求迫在眉睫。為此，智經從多角度分析各項香港現行公營房屋政策，同時聽取不同專家的意見，並參考海外經驗。智經期望政府在持續增加公營房屋供應的同時，積極探討善用現有公營房屋資源的可行方法，以妥善地照顧市民的住屋需要及完善本港的公營房屋政策。

善用公營房屋資源 照顧市民住屋需要

2. 公營房屋涉及龐大的財政及土地資源，有關資源是否有效運用關乎住戶的居住質素，亦影響公屋輪候人士的住屋需要。2016 年，全港約 45.7% 家庭住戶居住在公營房屋，其中居住在公屋及資助出售房屋的家庭分別佔 30.4% 及 15.3%。公屋及資助出售房屋（主要為居屋）分別旨在為不能負擔租住及購買私人住宅單位的人士提供可負擔居所。在全面檢視現有公營房屋的資源分配和運用情況後，智經認為政府的首要任務是善用公營房屋資源照顧低收入人士的住屋需要，特別是租金負擔沉重及居住環境欠佳的公屋輪候人士。現時公屋資源緊絀，政府應確保公屋給予有真正需要的人士租住，並提供誘因鼓勵公屋租戶透過資助出售房屋自置居所，釋放公屋單位予輪候人士。為了善用現有公營房屋資源，照顧市民住屋需要，智經提出以下六大建議。

（一）公屋輪候資格查核恆常化

3. 鑑於公屋輪候時間不斷延長，申請者由初步審批資格至核實配屋資格或長期未經查核，令香港房屋委員會（房委會）難以掌握公屋需求實況。房委會於 2015 年對配額及計分制下已經輪候五年，而在未來兩年尚未到達詳細資格審核階段的申請者進行資格查核，最終近半人士被取消資格。為了讓當局更準確地評估公屋需求，智經建議將查核工作恆常化。有鑑於未來的公屋輪候時間或會進一步延長，房委會可考慮要求所有公屋輪候人士每兩年申報入息及資產狀況，並確認仍有意申請公屋。有關措施能有效剔除不符合資格的公屋申請者，有助房委會更準確地掌握公屋需求，以作出相應規劃。

(二) 設立網上平台，推行公屋互換計劃

4. 現時房委會設有不同的調遷計劃，並預留部分公屋單位照顧因特別原因而難以在現居單位繼續居住的租戶。然而，現時可供編配的公屋單位緊絀，嚴重限制了各項調遷計劃的推行。除非因為特殊或緊急情況（例如家庭發生慘劇），否則租戶難以成功調遷。智經建議房委會設立網上平台，推行公屋互換計劃，並將現有調遷計劃整合至公屋互換計劃。房屋署（房署）可參考英國的公屋互換計劃，讓有調遷需要的租戶在網上平台登記基本資料，並選擇三個心儀屋邨。房署確認有關資料後，可按不同租戶的選擇及申請原因進行配對，並優先照顧較有迫切需要的申請者（例如受清拆或大型維修影響的租戶）。所有互換申請應由房署進行配對，避免租戶進行非法利益交易。涉及非法利益交易的租戶即屬違法，會被終止租約，以至遭檢控。

5. 對比現時各項調遷計劃，公屋互換計劃能提供有效的配對平台，一方面增加有調遷需要租戶的選擇及成功調遷的機會，另一方面可將預留作調遷的單位編配予公屋輪候人士，縮短輪候時間。假設每年有 1% 租戶有調遷需要，並成功互換單位，受惠家庭將高達約 7,600 戶。假設公屋互換計劃能減省一半預留作調遷之用的單位，將可加快將約 3,000 個單位編配予公屋輪候人士，縮短輪候時間。

(三) 按家庭入息比例調整富戶租金

6. 公屋資助按租戶的經濟狀況釐定，經濟狀況較佳的租戶應減少享有公屋資助。現時租戶住滿十年或以上，須每兩年申報家庭入息一次，家庭每月收入分別為公屋入息限額 2 至 3 倍及 3 倍或以上的租戶，須繳交倍半及雙倍淨租金另加差餉。不過，有關租金調整準則較為粗略，令部分入息較高的租戶，其租金開支佔入息比例低於入息較低的租戶。有見及此，智經建議房委會按公屋租戶的入息調整租金，例如家庭每月總收入超逾有關公屋入息限額 1.5 至 2.0 倍，須繳交倍半淨租金另加差餉、超逾入息限額 2.0 至 2.5 倍，須繳交兩倍淨租金另加差餉，如此類推至市值租金。有關建議有助政府按租戶的經濟狀況提供房屋資助，確保租戶的租金開支佔入息比例維持於一定的水平，讓資源用於有真正需要的人士。此外，智經認為政府在檢討富戶政策時應情理兼備。為了鼓勵長幼共融，房委會可考慮放寬有年長成員租戶的入息及資產限額，以鼓勵年輕一輩照顧家中年長父母。

(四) 按綠表申請者的經濟狀況釐定居屋折扣率

7. 除了實施「富戶政策」以善用公屋資源，如何鼓勵公屋租戶透過資助出售房屋自置居所，釋放公屋單位予輪候人士，亦十分重要。由於居屋價格參考私人住宅價格，隨着私人住宅價格急升，公屋租戶難有足夠經濟能力，按房委會現時的定價機制購買居屋。為了回應公屋租戶對較居屋低廉的資助出售房屋的需求，房委會於 2015 年 5 月宣布推行折扣率較居屋為高的「綠表置居先導計劃」(綠置居計劃)。綠置居計劃雖然有助綠表人士(主要為公屋租戶，亦包括其他獲核實符合資格入住公屋的人士)以較低廉的價格購買公屋單位，但出售公屋單位會減少出租公屋數目，影響公屋輪候時間。就此，智經建議政府將綠置居計劃整合至現有居屋計劃，按綠表申請者的經濟狀況調整居屋折扣率，讓綠表申請者能按其負擔能力購買居屋。

8. 根據最新居屋的定價，房委會將居屋單位按市值折減30%出售。房委會可維持向入息較高的綠表申請者提供30%的折扣率，並向入息較低者提供較高的折扣率。以現時兩人或以上家庭，每月入息介乎\$31,000至\$36,000的公屋租戶為例，可獲得40%的折扣率，而家庭每月入息為\$31,000以下，可獲得50%的折扣率。折扣率的釐定須同時考慮申請者的資產水平，即儘管部分綠表申請者的家庭入息較低，但若擁有一定資產，不能享有較高的折扣率。與綠置居計劃的理念一致，有關建議有助建立房屋階梯，讓綠表申請者置業，同時騰出公屋資源予輪候人士。

(五) 容許未補地價單位出租

9. 市民在購買資助出售房屋時享有一定的折扣率，而在補地價前不能將單位在公開市場出售、出租或以其他方式轉讓。有關限制窒礙了單位流轉，使資助出售房屋資源未能得到有效運用。截至 2016 年 3 月底，尚未補地價的居屋單位約 268,500 個，佔已出售單位約 83%。為了協助資助出售房屋業主補地價以解除物業的轉讓限制，香港按揭證券有限公司於 2015 年 9 月推出「補價易貸款保險計劃」，為有關業主提供一個融資渠道以繳付未補的地價。不過，由於有關計劃涉及不輕的貸款成本，包括按揭保費、利息、法律及行政費用等，並且只限 50 歲或以上人士申請，推出以來反應冷淡。

10. 未補地價的資助出售房屋，若因各種原因而被閒置，令資源未能善用，十分可惜。智經建議當局容許有關業主在公開市場出租單位，惟業主須按物業未補地價的比例與房委會分攤租金收入。參考私人住宅單位的空置率，假設未補地價居屋的空置率同為 4%，而一半業主有意將單位出租，出租單位將增加約 5,400 個，相當於 2016 年私人住

宅單位落成量約四成。若有關業主每月向房委會繳付\$3,000，房委會每年可分享約\$1.6億租金收入。另外，有鑑於近年殷切的公屋需求，假如合資格的公屋輪候人士租住未補地價的資助出售房屋，房委會可考慮將其分攤所得的租金資助該租戶，讓他們以較低廉的租金租住單位。整體來說，有關建議既可以為業主帶來租金收入，亦有助增加出租單位供應，紓緩租金壓力，同時減輕房委會的財政負擔，惠及業主、租戶及政府，達致三贏。

(六) 容許未補地價單位業主分期補地價

11. 現時未補地價的資助出售房屋業主不可自由出售或出租單位。在樓價上升時，有關業主更難以一次過支付龐大的補地價金額，有關單位在公開市場上的流轉因此受到限制，而政府亦難以收回房屋資助，使房屋資源無法有效運用。有見及此，智經建議政府容許未補地價單位業主分期補地價，並按分期補地價時的樓價計算補地價金額。

12. 分期補地價建議能為業主提供較靈活的補地價安排，讓他們因應市況及經濟能力自行決定補地價時間及金額，減輕一次過支付補地價的沉重財政負擔。有關建議不僅對未補地價的業主有利，亦有助釋放物業積存的市場價值，讓政府收回房屋資助作日後發展公營房屋之用，長遠促進已補地價單位在公開市場流轉。假設一成未補地價的居屋業主在未來二十年完成補地價，而每個單位的補地價金額為\$100萬，房委會每年平均可多收回的資金約為\$13億，相當於房委會 2015/16 財政年度各項自置居所計劃的轉讓補價收入。為了提高業主補地價的誘因，政府可進一步提供補價封頂安排，容許業主選擇以批核有關安排時的市值或分期補地價時的樓價計算補地價金額。當局亦可考慮為補價封頂安排設定時限，例如十年，以免業主藉此持續鎖定補地價，從樓市升值中得益。

政策建議概覽

政策建議	針對問題	期望成效
1. 公屋輪候資格查核恆常化	<p><u>政府難以掌握公屋需求實況</u></p> <ul style="list-style-type: none"> 公屋輪候時間不斷延長，由初步審批至配屋階段，申請者的資格或因長期未經查核，令輪候冊出現不合資格的申請者 	<ul style="list-style-type: none"> 政府可以更準確地掌握公屋需求，以作出相應規劃，照顧公屋輪候人士

政策建議	針對問題	期望成效
2. 設立網上平台，推行公屋互換計劃	<p><u>公屋租戶難以成功調遷</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 現時公屋資源緊絀，可供編配的單位十分有限 ● 不同計劃分別設有多項申請條件 ● 現有調遷計劃的推行受限，難以應付租戶所需 	<ul style="list-style-type: none"> ● 增加有調遷需要租戶的選擇及成功調遷的機會 ● 將預留作調遷的單位編配予公屋輪候人士，縮短輪候時間
3. 按家庭入息比例調整富戶租金	<p><u>富戶租金釐定準則過於寬鬆</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 富戶租金調整準則較為粗略，部分入息較高的租戶，其租金開支佔入息比例低於入息較低的租戶 	<ul style="list-style-type: none"> ● 確保公屋資助按租戶經濟狀況提供，讓資源投放於有真正需要的人士
4. 按綠表申請者的經濟狀況釐定居屋折扣率	<p><u>公屋租戶難以負擔居屋</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 居屋價格與私人住宅掛勾，隨着私人住宅價格急升，公屋租戶經濟能力有限，難以按現行的折扣率購買居屋 	<ul style="list-style-type: none"> ● 因應綠表申請者的經濟狀況提供資助，協助綠表人士置業，並騰出公屋資源照顧輪候人士
5. 容許未補地價單位出租	<p><u>未補地價單位的流轉度低</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 閒置而未補地價的資助出售房屋不能出租，房屋資源未能妥善運用 	<ul style="list-style-type: none"> ● 未補地價的業主可出租閒置單位 ● 增加出租單位供應，紓緩租金上升壓力 ● 合資格的公屋輪候人士可以較低廉的租金租住單位 ● 減輕房委會的財政負擔

政策建議	針對問題	期望成效
6. 容許未補地價單位業主分期補地價	<p><u>業主難以一次過支付龐大的補地價金額</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● 樓價上升，補地價金額亦隨之上升 ● 現時的補地價方式限制了有關單位在公開市場上流轉，亦令政府難以收回房屋資助，使房屋資源無法有效運用 	<ul style="list-style-type: none"> ● 未補地價的業主可靈活決定補地價時間及金額 ● 房委會可逐步收回房屋資助，發展公營房屋 ● 長遠促進已補地價單位在公開市場流轉

結語

13. 現時，本港近半家庭受惠於公營房屋，涉及的資源龐大。隨着社會經濟發展，以及市民對公營房屋的需求及期望有所改變，政府須適時調整房屋政策配合有關改變，方能確保資源用得其效，市民住得其所。上述建議旨在透過善用公營房屋資源，為有關住戶及整體社會帶來更大的效益，達致多方共贏。房屋問題關乎土地供應及規劃，以至交通、社區設施等配套。政府須就房屋問題積極與持份者協商，平衡社會上不同群組的訴求，以妥善地照顧市民的住屋需要。