發佈：2011-04-19, 週二 18:18
點擊數：11428

壹、前言

香港人口為706萬，47.5%的市民住在公營房屋，包括出租公屋[1] 及資助出售單位 [2]
。若以家庭單位計算，在全港232萬個家庭中，30.1%是住在出租公屋，16.4%住在資助出售單位，合共約108萬個家庭住在公營房屋。（見附件一）

有這大比例的市民居住在公營房屋是罕見的現象，對於寸金尺土的香港，這政策能協助有需要的人士解決居住問題，亦為社會的穩定發展作出貢獻。近年，中國大陸亦出現保障性住房，有出租和出售兩種，概念與香港的公營房屋相似。

自1998年亞洲金融風暴和2003年沙士疫症，香港的樓價從低谷攀升，並有超越1997年主權移交時高樓價之勢，一些樓價更超過一萬元每平方呎。最近一間美國顧問公司公佈調查，指於2010年香港樓價相當於一個家庭全年收入中位數的11.4倍，屬於"極難負擔"水平，亦是全球325個城市中的最高。這情況更令不少80後的年青人抗議樓價 升，令他們置業無望，他們呼喊不做「房奴」，並促請當局復建居屋。據當局估計，約有106,400戶私人樓宇租客符合申請居屋的資格！[3]

貳、 公屋的起源和發展

一、公屋的起源

上世紀第二次世界大戰爆發，大陸亦發生戰亂，大批難民湧入香港這英國殖民地，他們無處為家，很多人便在山邊搭建寮屋棲身。

一場大火令港英政府直接介入向市民提供房屋。於1953年聖誕夜，九龍石硤尾寮屋區發生火警，逾5萬名居民一夜間失去家園，政府於原址興建多層非常缺乏基本設施的徙置大廈供災民居住。

1954年，8幢6層高的第一型徙置大廈落成。同年政府成立香港屋宇建設委員會，負責興建徙置大廈及廉租屋供低收入家庭申請入住。香港第一個廉租屋邨 - 北角邨 - 於1958年落成。一個由政府資助的非牟利機構，向有需要的市民提供廉租公屋，這機構後來發展成為香港房屋協會（房協）。

這就是公營房屋的起源，一個歷史的偶然，為房屋史造就了一個關鍵性的契機。

二、大規模發展出租公屋 推動新市鎮發展

香港大規模發展公屋，起源於總督麥理浩爵士於1972年公布的「10年建屋計劃」，要在10年內為180萬市民提供設備齊全的居所。為推行這龐大建屋計劃，政府於1973年成立香港房屋委員會（房委會），並將徙置事務處和市政事務署屬下的屋宇建設處合併成為房屋署，作為房委會的執行機構。

隨着興建大型公共屋邨，多個新市鎮亦發展起來。首個運用新市鎮概念設計的公共屋邨

Phoca PDF

- 華富邨於1971年落成。其他先後落成的新市鎮有港島東的柴灣、九龍的秀茂坪、黃大仙、深水 九龍城，以至新界的荃灣、葵青、沙田、大埔、北區、屯門、元朗天水圍、西貢將軍澳，新近落成的有大嶼山東涌。

至今，房委會已興建了170多個屋邨，共提供70多萬個出租單位，供約200萬人租住；房協則有10個出租屋邨，提供3萬多個出租單位，供8萬多人租住。

殖民地政府推崇自由市場經濟，實行「積極不干預」，但其公屋政策卻被視為政府大力參與提供房屋供應，而後果是很多市民樂見的。

三、公屋是德政 但仍需改善

公屋政策是一項德政，令很多市民受惠，公屋亦從量變慢慢進入質變。初時的徙置大廈只有幾層高，設計簡陋，多個單位居民共用設於單位外的廚房和洗手間。其後，公屋向高空發展，大廈設有電梯，設計亦逐步改善。1965年後興建的公屋才取消共用廁所，後來更制訂最低編配面積標準每人不超過5.5平方米。

發展至今，一般公屋設計為新和諧式或十字型，一至二人單位的室內面積約14平方米、二至三人單位約22平方米、一睡房單位約30平方米，配予三或四人家庭、兩睡房單位約４0平方米，配予五人或以上的家庭。

現時房委會一般的最低編配面積標準為每人7平方米，但很多時，子女長大需要獨立房間，但單位細小不能間格出獨立房間，直接影響家庭生活。一位市民曾致電電台「Phone-in」節目，指他到新加坡探訪其朋友，赫然發現朋友所住的公屋的廚房也大過其所住的整個公屋單位，香港公屋面積細小，一直為人詬病。[4]

四、推行資助出售房屋 協助自置居所

隨着社會發展，港人經濟能力改善，對居住環境要求提高，更希望擁有自己的物業，房委會及房協相繼推出不同形式的資助出售房屋計劃，以協助市民實現置業的夢想，更騰出公屋單位給其他有需要人士租用。

房委會於1978年推出第一期「居者有其屋計劃」（居屋），供符合資格的市民認購。至今，房委會共提供約31萬個居屋單位。由於購買居屋的人士不用向政府補地價，令售價只為私樓售價的六至七成，加上銀行提供九成按揭，因此才令一般家庭可以負擔。

1987年，港英政府發表「長遠房屋策略」，以擴大重建計劃及協助市民自置居所，希望解決房屋問題。翌年，房委會推出「自置居所貸款計劃」，提供免息貸款或每月按揭還款補助金，協助合資格人士自置居所。

房協於1989年推出首個「住宅發售計劃」，並於1995年推出首個夾心階層住屋計劃，為中等收入家庭提供資助出售房屋，至今已合共提供約20,000個單位。

五、「八萬五」房屋計劃目標

Phoca PDF

1997年7月主權移交，香港特別行政區成立，政府重新檢討長遠房屋策略，特區第一任行政長官董建華於1997年10月宣布「八萬五」房屋計劃，謂政府將每年興建不少於85,000個公私營房屋單位，以達致七成家庭自置居所的目標，及縮短公屋平均輪候時間由6至3年。

民主黨當時亦支持此政策，期望當局能為中、低收入家庭提供更多出租公屋及出售資助房屋的單位。

房委會於1997年推出「居屋第二市場」、1998年推出「租置計劃」（坊間稱為「出售公屋計劃」）、1999年推出「可租可買計劃」；房協則於1998年推出「首次置業貸款計劃」，務求加快公屋單位流轉，達致七成家庭自置居所的目標。

於2003年，在公屋輪候冊等候「上樓」的家庭已由1997年的15萬戶減至9萬戶，平均輪候時間亦由1997年的超逾6年縮短至不足3年。

陸、取消「八萬五」 恢復房地產市場信心

"八萬五"政策出台不久，亞洲金融風暴爆發，樓價大幅下滑，成交量大幅減少，更出現7至8萬戶負資產[5]，政府決定調整房屋政策，以恢復市民及投資者對房地產市場的信心。

政府於2002年發表「房屋政策聲明」，放棄每年興建85,000個公私營房屋單位的目標，更取消了七成家庭擁有自置居所的目標，只保留縮短公屋平均輪候時間至3年的政策。政府亦決定停建居屋、停售資助公營房屋，以及終止置業資助貸款計劃。自此樓市信心逐步恢復，樓價亦逐步回升。[6]

柒、重新定位集中提供出租公屋

2003年當局建議房委會分拆出售其轄下180項零售和停車場設施予領匯房地產投資信託基金。事件引起熱烈討論，有評論指房委會賤賣資產，並謂這會令公共屋邨商場貨品的售價及停車場的租金上升，但有人認為房委會可將透過出售資產所得的收入，填補停售居屋失去的資金。房委會亦可透過其他投資途徑賺取收入，應付興建出租公屋的費用。領匯亦可能會提升公屋商場極不理想的管理質素，為公屋居民提供更多選擇。

2005年，房委會將領匯上市，並將所得的341億元撥作房委會經費。但領匯的管理手法受到廣泛批評，指其漠視小型商戶的經營空間，又增加商場租金和多項費用，令居民叫苦連天，社會更有聲音要求當局回購領匯。民主黨亦因支持房委會出售零售和停車場設施予領匯而向公眾道歉，但當局堅拒回購領匯。

捌、當下的公屋政策

香港的公屋政策，是為沒有能力租住私人樓宇的家庭提供租住公屋，申請人平均輪候「上樓」時間不多於3年。但房委會訂定的平均輪候時間，是指由申請者獲編配登記日期起計，至獲編配第一次公屋機會為止，與社會一般認為輪候成功獲編配上樓不同。

Phoca PDF

公屋申請人一般獲3次編配機會，目前獲第一次編配機會的實際平均輪候時間約為2年，加上等候第二次編機會或第三次編配機會，前後約需要3年時間才成功「上樓」，仍符合社會的期望。但若按房委會原訂指標，而實際上也是平均輪候3年才獲第一次編配機會，即要等4年多才成功「上樓」，便令人難以接受。房委會的平均輪候「上樓」時間應以市民成功「上樓」計算呢！

截至2010年9月，有約13萬7千宗申請，當中有5萬7,000千宗為非長者單人申請個案，且逐年增加。為應付市民對出租公屋的需求，政府計劃每年提供約30,000個（15,000個新建及15,000個騰空）公屋單位。

申請公屋的入息及資產限制，以一個4人家庭計，每月收入不得多於16,070港元，擁有資產則不得多於384,000港元，每年按通脹檢討一次。[7]

非長者單身人士
除了要符合入息及資產資格審查
，亦受「配額及計分制」規限。[8]
以現時的輪候情況，申請人一般要有134分才有機會配屋，但每年配額只為整體公屋配額的8%，以2,000個為上限，這數字遠不足以應付需求。

公屋租金是按住戶的負擔能力釐定，在新機制下[9]
，為每月248港元至3,368港元不等，平均為1,331港元，每2年檢討一次，按住戶入息增減而調整，可加可減。租戶如符合資格可申請租金援助，按資格可減免四分一或二分一的租金，但若家庭總收入超逾指定入息限額，則須繳交倍半或雙倍租，若再超逾指定資產，則須遷出公屋，這是俗稱的「富戶政策」。[10]

參、公營房屋的社會功能

一、安置災民

住屋是人類
的基本需要和權利，大
量難民湧入及一場大火促使港英政府制訂公屋
政策[11]
：嚴格管制搭建新寮屋，興建更多公屋，為住在危樓、遇著市區重建、寮屋清拆、天災及住在臨時建築物等人士，提供居所。

二、安居千萬間 建立多元社區

公屋政策是為沒有能力負擔私人樓宇租金的市民提供居所，政府更保證沒有人會因為缺乏經濟能力而無家可歸。過去廿年，樓價不斷上升，居屋等資助出售房屋計劃為經濟能力不太強的中產家庭實現置業安居的夢想。

Phoca PDF

肆、公營房屋的監管

一、公屋的監管架構

香港公營房屋由兩個機構負責，房委會及房協分別提供及管理約109萬個及5萬多個出租及出售資助單位。

房委會是按法例成立的機構，根據《房屋條例》於1973年成立，主席及非官方委員由港督或特區行政長官委任，下設不同小組委員會專責不同事務。房委會現任主席為運輸及房屋局局長，副主席由房屋署署長出任。[12]

房委會財政獨立，建屋土地由政府提供，出租及出售房屋的收入撥作房委會經費，盈餘可投資於財政司司長認可的證券，有需要借貸時可按當局的條件向當局認可的來源借取款項。房委會每年向行政長官提交工作計劃及預算案，並向立法會提交審計報告及年報。

房協是非牟利機構，設監事會、執行委員會、審計委員會及提名委員會。房協主席為退休專業人士，而規劃署署長、地政總署署長及房屋署署長均為監事會當然成員，房屋署署長更出任執行委員會及提名委員會當然成員。[13]

房協與政府關係密切，除了有官員是其委員會的當然成員，其多項出租及資助出售房屋計劃均須經政府同意才進行。

伍、港人訴求：復建居屋

房委會及房協由上世紀50年代開始，已為330多萬人提供出租及資助出售單位。當中最為社會所稱許的要算是「居者有其屋計劃」，當時抽到居屋的市民，就像抽中了六合彩般高興呢！

當經濟低迷、房地產市場不振，私樓價格大幅下滑時，政府提出非常措施，停售及停建居屋，希望恢復市民對樓市的信心。近幾年經濟回穩，市民恢復對樓市的信心，樓價亦不斷□升，市民望樓興嘆情況又再出現。

民主黨曾就市民對復建居屋的看法進行多次民意調查；2005年6月，調查結果顯示，近600名受訪者中，逾五成半贊成恢復興建居屋；2009年10月民調顯示，在600多名受訪者中，有80.4%受訪者贊成復建少量居屋；2010年3月民調顯示，在700多名受訪者中，有82.2%贊成復建少量居屋。可見市民對復建居屋的訴求，隨樓價攀升與日俱增。[14]

再者，公屋家庭成長子女數目日增，但在「富戶政策」下，他們被迫搬出公屋。另一方面，單身人士申請公屋
每月入息限額是7,440港元，並受「配額及計分制」所限[15]，申請人不易獲配出租公屋，。

市民不斷要求復建居屋，民主黨立法會議員相繼於2009年11月4日、2010年11月10日及2011年1月5日，在立法會提出復建居屋的動議，更獲得通過。[16]

政府於去年5月至9月期間就資助置業進行公眾諮詢，逾半數意見書都提議以某種形式資助

Phoca PDF

市民自置居所。

去年10月，運輸及房屋局局長鄭汝樺與青年人對話，一名年青人向她大吐苦水：「我女朋友同我講，話如果我買唔到樓佢就唔嫁畀我。」樓價之高，可想而知，亦已成為年青人成家立室的重要條件呢！

但政府卻指當前的現象只是市場短期波動情況，任何形式的資助置業計劃，只能提供緩衝作用，所以較可取的做法是為有意置業人士提供緩解措施，協助他們在一段時間內積蓄資金，用作置業。

行政長官曾蔭權於去年10月否決復建居屋，改而推出「置安心計劃」[17]，提供先租後買的單位，單位售價仍以市值出售，沒有任何折讓，但有評論指就算市民在租住期間積蓄了部分租金作日後首期，也難負擔日後的市值售價。因此，有人批評指「置安心」其實只是令地產商「至安心」，曾蔭權不聽民意，令市民反感。

雖然市民對物業市場已回復信心，但私樓市場不能健康發展，單靠市場力量，亦不能回應中下階層的置業訴求，政府有必要提出相應措施，調整其公營房屋策略，復建居屋和重推出售公屋，以回應社會對置業安居的需求。

作者劉慧卿為香港民主黨立法會議員

（本文僅代表作者個人意願，不代表本智庫立場）

註解：
1. 由香港房屋委員會及香港房屋協會提供的租住公屋。

2.由香港房屋委員會及香港房屋協會提供的各項協助自置居所計劃下的單位，包括「居者有其屋計劃」、「租置計劃」（「出售公屋計劃」）、「置業貸款計劃」、「住屋發售計劃」、「夾心階層住屋計劃」等。

3.http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/news/pressreleases/0,,2-0-20826,00.html

4.葵涌邨濟迫戶小組與房委會見面討論公屋單位面積細小問題：http://www.housingauthority.gov.hk/hdw/content/document/b5/aboutus/ha/paperlibrary1/shc/shc0510.pdf

5.見明報2002年6月29日報導。

6.差餉物業估價署各類物業售價指數圖表http://www.rvd.gov.hk/en/doc/statistics/graph2.pdf

7. http://www.housingauthority.gov.hk/b5/residential/prh/incomeassetlimit/0,,1-88-409,00.html

Phoca PDF

8.計分制下，申請者按申請時的年齡得分，18歲得0分，19歲得3分，如此類推，若申請者居於公屋，被扣減30分，每輪候多一個月，可多得一分。

9.2007年6月，立法會通過公屋租金「可加可減機制」，以前則是按整體租戶的租金佔入息比例中位數來釐定，加租後，這個比例中位數不可超逾百分之十，卻沒有減租安排。

10. 房委會於1987年4月落實「公屋住戶資助政策」，住戶須每兩年申報全家入息，家庭總收入超逾指定入息限額者，須繳交倍半或雙倍租，其後進化至「維護公屋資源的合理分配政策」，即超出指定入息及資產限額的住戶須搬出公屋單位。http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/policy/publichous
ing/0,,3-0-2616-16,00.html
http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/policy/publichousi
ng/0,,3-0-2614-15,00.html

11.見1964年推出的「管制權宜住所居民、徙置及政府廉租屋宇政策之檢討」白皮書。

12.香港房屋委員會網址：http://www.housingauthority.gov.hk/b5/aboutus/ha/committees/0,,,00.html

13.香港房屋協會網址：http://www.hkhs.com/chi/about/organisation.asp

14.2010年3月民調結果見http://www.dphk.org/?p=4463；2009年10月民調結果見http://www.dphk.org/?p=1696

15.現時一般需要134分才獲配屋機會，即是以一名30歲年青人來說，要等8年多才獲配屋機會。

16.於2009年11月4日、2010年3月17日、2010年11月10日、2011年1月5日，立法會通過恢復居屋、出售公屋等資助出售房屋計劃。

17.政府推出「置安心計劃」，讓合資格人士先以市值租金租住房協提供的單位，再在指定時限內，以市價買回所租單位或其他私人單位，可獲已繳交租金的一半作資助。首批單位預計於2014年提供約1,000個單位。

附件一

公營房屋數字

Phoca PDF

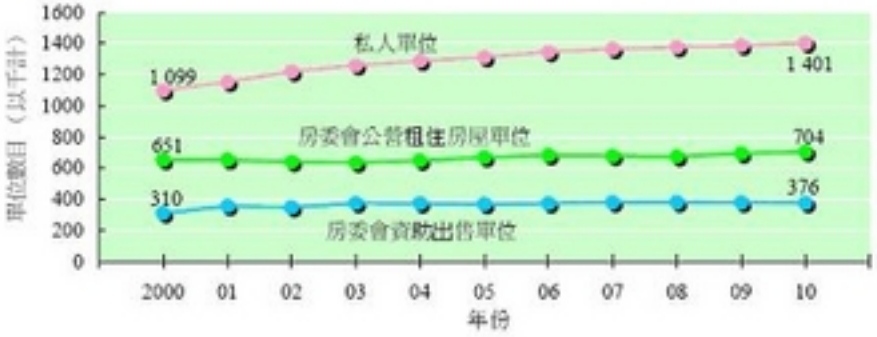
發佈：2011-04-19, 週二 18:18
點擊數：11428

永久住宅單位數目

以千計

三月底的情況	2000	2005	2010
總數	2 115	2 408	2 537
公營房屋[7]	1 016	1 096	1 135
房委會公營租住房屋單位	*651*	*669*	*704*
房委會中轉房屋單位	*4*	*8*	*5*
房協租住單位	*33*	*33*	*34*
房委會資助出售單位[8]	*310*	*368*	*376*
房協資助出售單位[8]	*19*	*18*	*17*
私人房屋[9]	1 099	1 312	1 401

主要房屋類別的永久住宅單位數目
三月底的情況



註釋：

Phoca PDF

發佈：2011-04-19, 週二 18:18
點擊數：11428

2. **公營永久房屋**的人口比例包括居住於下列房屋的人口：(i)香港房屋委員會(房委會)的公營租住房屋單位及中轉房屋；(ii)香港房屋協會(房協)的公營租住房屋單位及長者安居樂計劃下的出租單位(長者安居樂計劃出租單位是以長期租約推出，並需申請人繳付一筆租住權費)；(iii)房委會租者置其屋計劃(租置計劃)下的資助出售單位；(iv)房委會居者有其屋計劃(居屋)、私人機構參建居屋計劃(私人參建居屋)、中等入息家庭房屋計劃、可租可買計劃與重建置業計劃下的資助出售單位；以及(v)房協住宅發售計劃及夾心階層住屋計劃下的資助出售單位。不過，在 1998 年第一季之前，於(v)項內所有房協的資助出售單位的人口及住戶數字均列於私人永久房屋項下；因為按照當時的綜合住戶統計調查系統，這類單位並無獨立分項數字。由 2002 年第一季開始，可在公開市場買賣之居屋/中等入息家庭房屋計劃/私人參建居屋/可租可買計劃/重建置業計劃/租置計劃/住宅發售計劃/夾心階層住屋計劃內的單位(即居者有其屋計劃的第三期乙之前出售單位或已繳交補價的單位)被歸類為私人永久房屋並不包括在資助出售單位內。

3. **私人永久房屋**包括 (i)以住宅用途為主的多層樓宇或房屋的私人單位；(ii)房協的市區改善計劃下的出售單位；(iii)香港平民屋宇有限公司的單位；(iv)政府、醫院、大學、學校及私人公司等特別興建/提供的職員宿舍；(v)別墅、平房/新型村屋；以及(vi)簡單磚石蓋搭的建築物/傳統村屋。由二零零二年第一季開始，可在公開市場買賣的居屋/中等入息家庭房屋計劃/私人參建居屋/可租可買計劃/重建置業計劃/租置計劃/房協住宅發售計劃/夾心階層住屋計劃的單位亦包括在內。

7. **公營永久房屋的單位數目**是以房委會及房協的行政記錄為根據。這類永久房屋涵蓋房委會及房協的租住及資助出售單位，詳見註 2。

8. **房委會資助出售單位**不包括已落成但未推出發售及已推出發售但未落成的單位。由 2003 年第一季開始，房委會資助出售單位存量已包括回購/交易取消個案、個別未售出的單位及未出售的大廈/屋苑的剩餘的單位，但不包括已轉作其他用途的居屋單位。由 2003 年第一季開始，**房協資助出售單位**存量已包括回購/交易取消個案、個別未售出的單位及未出售的大廈/屋苑的剩餘的單位。

9. **私人永久房屋單位數目**是以政府統計處的屋宇單位記錄庫為根據，涵蓋範圍見註 3。

Phoca PDF