

## 「廿一世紀房屋：挑戰與承擔」

香港特別行政區房屋及規劃地政局長李卓人與嘉賓（房屋）梁展中  
致開幕辭

Dr Renaud、各位來賓、各位朋友：

本人有機會為這次會議所討論議題作總結，實在十分榮幸。過去兩天，我們已聽過多位頂尖的國際專家，就其身處世界各地的社區所面對的房屋挑戰，以及所採取或正考慮採取的解決方案，提出獨特的見解。我謹代表主辦機構和各代表，衷心感謝各位出席是次會議和帶來貢獻。

2. 由於時間所限，對於在會議上討論的眾多議題，我無法逐一談及。不過，我希望扼述其中幾個不但特別對香港，而且對世界各地社會均有影響的主要課題。

### 都市化的影響

3. 首先要談論的，是都市化的影響，因為都市化影響着世界各地的房屋發展和人民的生活環境。正如 Dr Renaud 在其主導講辭中所述，他觀察到在 2007 年之前，全球會有超過半數人口居於市區，這是史無前例的現象。他指出了這現象所帶來的巨大影響，尤其對都市化進程急劇的亞洲的影響。

4. 中國大陸是其中一個明顯的例子。隨着中國的國家經濟發展，市區居民的百分比會不斷增加，至 2020 年會有 60% 人口居於市區。換言之，由現在起計，直至 2020 年期間，每年均會有超過 1 500 萬人（或 500 萬個家庭）由鄉村移居市區。此外，Dr Renaud 又指出，為了應付對市區房屋的額外需求，中國要面對都市化所帶來的三大挑戰，包括：怎樣建立適用於發展都市基礎建設的財務機制；怎樣制訂有效的都市管治及管理制度；以及怎樣確保居於發展中城市的居民能享用服務和就業。

## 中身 — 港地市場化

5. 來自內地的講者討論了中國房屋政策因應都市化帶來的挑戰，以及隨着人民追求更高的生活水準而有所改變。這些改變與經濟改革於逾 20 年前同步開始。自傳統分配房屋的行政制度廢除後，加上自 1998 年起出現房屋市場化，房屋政策的改變尤為顯著。房地產業在市場需求和新政策的刺激下，迅速發展起來，而且頗有成績，成為中國國家經濟的一項支柱。2002 年，中國在房地產發展方面的投資，差不多佔全部固定資產投資的 18%，較諸 1997 年的 12.7%，出現大幅增長。截至 2002 年的五年內，已落成的市區住宅物業總面積達 34 億平方米，平均每年 6.8 億平方米。

6. 與此同時，大家亦關注市場出現投資過熱和興建過度的情況。針對這些問題，中國未來的房屋政策會著重鼓勵在市場興建更多可負擔的房屋。政府打算加強對市場的監察和宏觀調控，以確保市場運作公平而妥善。政府意欲維持供求平衡，因此會密切留意普羅大眾的需要，以及他們對興建中房屋的負擔能力。

7. 為避免在城市出現貧民區，中國低收入家庭的住屋問題必須解決。市區居民必須有途徑可入住建築和管理均較佳的房屋。市場化的過程必須進一步改良 — 不論在市場制度的理念或運作方面而言，從而建立一個健康而貫徹一致，且可自我調節的房屋市場制度。這是香港從中學習的重要一課，稍後我會詳加講述。

8. 預期全球一體化會為中國的物業市場帶來重大影響。中國在八十年代初期實施門戶開放政策，及後加入世貿組織，去年更簽訂內地與香港更緊密經貿關係安排。

9. 此外，隨着貿易和投資進一步開放，這方面的發展會對物業市場有所影響。中國歡迎香港及海外的公司和個別人士利用其專業才能，在房地產服務、財經服務、機構投資和建築科技等多方面作出貢獻。

10. 至於香港和海外的專業人士，例如城市規劃師、建築師、園林建築師、工程師、項目經理、測量師、估價人及經紀，以及物業

和融資經理等，相信在中國亦會有更大的發展空間。他們要克服的挑戰，主要是能否把其服務模式本地化，以切合中國的環境，以及能否與中國房地市場的其他參與者加強合作。

### **新加坡 — 滿足市民需求**

11. 我們對新加坡的房屋發展亦非常有興趣，因為新加坡如香港一樣必須在有限的土地上，為數目相對龐大的市民提供居所。除此之外，兩地還有其他共通之處。新加坡在五十年代展開一項大規模的安置計劃，安置大量寮屋區居民，與香港實行類似計劃的時間相若。新加坡其後在 1964 年推行一項自置居所計劃，推出大量公共房屋單位供市民購買，作為國家建設計劃的其中一個環節。

12. 新加坡的自置居所計劃，除了讓市民以優惠價格購買房屋及直接向市民提供利率特惠的貸款外，還讓市民以中央公積金的供款用作支付購買房屋的供款。如此一來，市民每月可動用的家庭收入並沒有減少，置業便更覺輕鬆。時至今日，新加坡有逾 84% 的市民居於出租或出售的公營房屋。

13. 跟香港一樣，新加坡不斷致力提供更佳的居所和康樂設施，以及建設更美好的社區，以滿足市民日漸提高的要求。與此同時，新加坡亦十分重視公共房屋計劃的成本管理，在興建公共房屋時會盡量善用土地，以及採用符合成本效益的建築設計和建築方法。

14. 在九十年代初至中期，新加坡的物業市場發展蓬勃，市民當時認為房地產是一項穩賺的投資。不過，到 1997 年爆發亞洲金融危機時，樓市興旺的情況戛然而止。其後數年經濟持續波動，對公營及私人住宅物業市場的結構和表現均造成嚴重影響，新加坡因此須面對多項新的挑戰。

15. 全球一體化亦是一個重要的影響因素。全球一體化對那些前景不明朗和經常出現動盪的國家的經濟體系，影響日深，而且導致這些國家的整體經濟結構出現變化。中國和印度成為龐大的低成本製造業中心，令新加坡須重新訂定在經濟發展方面的策略。

16. 新加坡現在雖然較少新建住宅單位，但爲了滿足市民對生活質素愈來愈高的期望，現正致力翻新現有的住宅單位和改善市民的居住環境。新加坡現時更着重興建更能持續發展的房屋，以及更重視綠化環境。

### **日本 — 經濟挑戰**

17. 日本是另一個礙於經濟因素而被迫重新考慮其公共房屋政策的社會。多年的經濟衰退、失業率上升，加上因經濟逆轉和供過於求，導致物業價格下跌，令人質疑政府房屋貸款公司應否維持其一直以來擔當的角色，繼續提供長期的低定息置業貸款。日本政府已逐漸脫離由中央積極規管房屋政策的做法，並正推動房屋市場化。政府房屋貸款公司已計劃解散，由另一個機構取代，改爲專注於第二市場，讓房屋貸款轉爲債券在市場內流通。

### **加拿大 — 專注房屋融資**

18. 正如我們所聽到的，加拿大按揭及房屋公司在過去 50 年來，一直致力於提高國內房屋的質素、加強負擔能力和提供選擇。與香港一樣，加拿大在戰後面對嚴重的房屋短缺問題，加上移民日增，士兵回歸，令情況更趨惡化。按揭還款拖欠保險在五十年代推出，由該公司爲貸款人承擔借款人拖欠還款的風險。該公司通過爲建造商和估價公司制定認證計劃，積極鼓勵採用優質和合乎成本效益的房屋設計。最近，該公司專注於房屋融資方面，並提供財務優惠，刺激房屋供應。該公司取得成功，關鍵在於靈活地迎合和回應加拿大社會的需要。

### **澳洲 — 幫助最有需要的人**

19. 另一個有趣的講題，是澳洲的房屋政策及管治、公營房屋架構所進行的重組，以及這個過程所產生的挑戰。從中學習所得的，是必須把公營房屋的核心業務集中於幫助最需要的人。這與香港近年的經驗相類。與此同時，政府須與非官方非牟利社會房屋供應者建立良好的網絡和合作無間的關係，這是至爲重要的。良好的管治並不一定能解決房屋問題，如果因爲管治良好而令人忽視需要進行有系統的改革來配合不斷轉變的情況，這甚至可變成房屋問題的一部分。

## 新思維 — 走向可持續發展

20. 在房屋方面追求可持續發展，對大部分國家來說，其挑戰性正與日俱增。然而，正如新西蘭代表在其演說中所提出的具啟發性的論點，大家仍未能就這個房屋新詞的定義達成共識。毋庸置疑，世界各地現正日益關注開採天然資源及進行經濟活動對整個地球及其生態系統所造成的影響。人們日漸意識到必須保護地球，以免破壞地球的寶貴資源，禍及下一代。

21. 環境保護主義與可持續發展息息相關，因此兩者易於混淆，這是可以理解的。環境保護主義是一項運動，旨在對抗環境受到污染、降解及嚴重耗損的問題，以及保護大自然免受經濟發展所帶來的肆意破壞。另一方面，可持續發展亦關乎從大體上重新設計經濟和社會的活動。

22. 可持續發展須要社會及自然科學界的理解和融合，並且須要我們重新思考如何整體規劃和發展市區環境。當我們談及可持續發展的房屋時，必須超越房屋的實質和情緒層面，進而顧及所謂「綠化」或「自然」的房屋概念，當中包括能減少對環境造成影響的元素，例如減少利用與污染物和漏出物有關連的製成品；更多採用對區內生態破壞較小的本土設計和傳統物料；提高能源效益，以及減少對人工冷暖設備的需求而更多採用太陽能。

23. 不過，可持續發展還有另一個層面須要考慮。房屋和住宅單位並非純粹物質外殼，而是居民的家，包含意義極深。建設一個家，是人們自覺地投入的一個社會過程。可持續發展的房屋政策，亦須顧及居民的福祉，以及他們的家與鄰舍和城市的關係。

24. 正如幾位香港的講者指出，我們身在香港，必定會致力提倡健康生活、綠化環境及可持續發展。雖然我們仍在發展階段，但我們從開始便以全面的方式，把所有可持續發展的層面，從規劃及設計，以至採購及施工等方面，一律納入考慮之列。

## 荷蘭的政府與房屋管理權

25. 荷蘭是歐盟成員國之中，公營房屋比率最高的國家，以下是一些有關荷蘭的有趣資料。荷蘭的房屋政策建基於房屋管理權，而非由政府主導。當地的地方當局不會直接興建大量的公營房屋，而是透過與區內各個私營非牟利房屋協會緊密合作，供應房屋。

26. 這些房屋協會除了要履行本身的社會責任外，亦是成功的投資者，他們需要承擔風險，不但不會迴避問題，反經常為轄下的發展項目提供出色的建築設計。

27. 荷蘭大部分的私人租住單位，包括各大房屋協會轄下的物業，均受政府規管。政府會按照一個全國計分制度，根據單位的大小、設施和質素（地點不在考慮之列），為價值達到若干水平的單位訂出租金上限。低收入家庭可按其入息及住屋需要，領取租金津貼。

28. 各房屋協會和地方政府亦會合作編配單位。其實，這些房屋協會已共同建立了一套使用方便且質優的全國公營房屋申請系統，十分值得其他地區借鏡。有意物色新居的人士可透過互聯網、郵遞或電話申請住房。事實上，現時 70% 的申請都在網上遞交，這項安排已令房屋協會的網頁成為該國最受歡迎的網頁。雖然每個單位都有多人申請，但荷蘭人卻認為這是個良好且透明度高的系統。

29. 在荷蘭，市民認為透過各房屋協會資助社會房屋，是最佳的做法。在一些國家，住屋的入息隔離情況相當嚴重，荷蘭的房屋政策可證明能有效地防止此情況出現。

30. 然而，他們今天須面對多個難題，當中最為棘手的，是很多房屋協會因租金管制問題而無法以其現存房屋賺得利潤，甚至無法達到收支平衡。此外，改善房屋質素亦招致損失，原因是即使日後加租，也絕少可以悉數彌補工程費用。因此，為求達致收支平衡，他們須出售部分單位，或者依靠其他較富裕的房屋協會補助。現居租戶所付的租金低廉，而單位售價高昂，以致很少租戶有興趣購買其租住的房屋。他們日後顯然必須從個別城市和國家兩個層面處理這些挑戰。

## 香港－新希望

31. 粗略介紹過其他國家的情況後，或許我應該談談香港房屋方面的一些挑戰。我們的本地講者在他們的發言中，已扼述我們一直負責推行的公營房屋計劃，以及我們推行該計劃時將會面臨的挑戰。而且，正如行政長官昨日談及，香港的公營房屋計劃源遠流長，成效顯著，對本地的社會和經濟發展亦擔當着舉足輕重的角色。

32. 不過，1997年發生亞洲金融危機，加上去年爆發沙士，對本港整體物業市場造成打擊。私人住宅樓宇價格暴跌，負資產問題亦引起公眾極大關注。經濟逆境令市民失去信心，導致私人物業供過於求的情況相當嚴重，令樓價進一步下挫。

33. 我們經深入檢討後，在2002年年底公布，未來的公營房屋計劃，將集中於為有需要的家庭提供資助租住房屋，而平均輪候時間將維持在現時約3年的水平。

34. 正如大家所知，為解決私營市場的困境，政府已停止興建和出售資助公營房屋，不再擔當地產發展商的角色。我們現時的目標，是維持公平穩定的環境，讓物業市場得以公平健康地發展。

## 建立新的房屋文化

35. 不過，我們退出市場，並不代表不再照顧市民的住屋需要。社會上總有一些人需要我們幫助，以滿足他們的基本住屋需要，而幫助這些有需要的人，正是房委會的首要任務。我們會像過去五十年一樣，堅定不移，在這方面繼續努力。

36. 時至今日，香港有逾三分之一人口在公共屋邨居住，而我們基本上已達到所定的目標，即合資格的申請人無須輪候太長時間，便可入住公屋。因此，我們的工作不僅是為市民提供居所。我們必須致力協助公屋租戶，把其棲身之所建設為可以安居樂業的家、把公屋大廈發展為鄰里和睦的社區，以及為佔香港三分之一居住面積的公共屋邨提供良好的居住環境。

37. 與過去不同，我們要處理的不僅是建築物本身。我們在構思、商討、策劃怎樣提供有關服務和房屋，以致可以從這些住宅樓宇建立家園和社區時，同時照顧居於這些建築物內的居民的需要。另一方面，我們須要持續推行我們的建屋計劃，使我們可以繼續利用有限的資源，為最多的市民供應所需。這是一項巨大的挑戰。要克服這項挑戰，我們須要在公營房屋管理方面建立新文化。

38. 當然，我們必須從樓宇建造着手。我們的目標是採用更符合成本效益的方法興建智能更高的樓宇，並確保這些樓宇既實用又環保。我們會與建築業、建築師和設計師加強合作，一起探索和採用嶄新的設計概念和建築技術。我們亦會為降低公共屋邨的發展密度而進行檢討，以期讓新屋邨的居民享有更理想的居住環境。

39. 我們會確保所建屋邨成為更清潔衛生和更安全的居所。我們除了提供一切必需的基本設施，以便在衛生和安全方面均達到理想水平外，更重要的是，在屋邨的日常管理中，採取以人為本的方針，更快捷有效地解決居民所關注的事宜。此外，我們應該設法了解，甚至更進一步，預先洞察居民的需要，並在可行的情況下，盡快和盡量回應訴求。由於居民的期望愈來愈高，我們的管理人員肩負的責任將會愈來愈重；一方面要盡量滿足居民的期望，另一方面要盡力向他們解釋，為何某些要求未獲接納，尤其在經濟不景的時候不能達到他們所想。

40. 我們對在提供及管理公營房屋的業務上所做的工作感到自豪，但每當我們受到租戶及傳媒嚴厲批評，我們亦會感到難過。我相信，世界各地的同業亦有這種苦樂參半的感覺。然而，我個人深信，只要我們能時刻不忘為大眾設想，多從住戶而非從管理層的角度考慮問題，並且致力照顧住戶的需要，理智地執行管方的指令，則我們定能消除市民可能對我們存有的疑慮。我確信，香港房屋署在未來 50 年，將會朝著這大方向邁進。

## **總結**

41. 我們亦會密切留意世界各地在房屋方面的發展，找出一些或有助於我們推行房屋政策的新發展，並加以融會貫通，用於我



們本地的工作。像今天的會議，對各國交流房屋方面的知識，實在非常有用。

42. 昨天和今天發言的講者都提到，全球一體化縮窄了各國之間存在的差異，亦令各國面對的挑戰和問題更為相似。因此，讓我們也透過交流經驗，從錯誤中學習，把應付上述種種挑戰的對策也來個「全球一體化」。

43. 謝謝各位。