

香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄

收緊資助出售單位的轉讓限制

目的

本文件旨在請委員通過由「出售居者有其屋計劃（下稱「居屋」）單位 2022」（下稱「居屋 2022」）和「出售綠表置居計劃（下稱「綠置居」）單位 2022」（下稱「綠置居 2022」）起，收緊居屋和綠置居單位的轉讓限制。

建議

2. 我們**建議**：

- (a) 由「居屋 2022」和「綠置居 2022」起，收緊居屋和綠置居單位的轉讓限制如下：
 - (i) 延長於資助出售單位第二市場（第二市場）以不高於原價轉售單位的期限，由首次轉讓日期起計首兩年至首次轉讓日期起計首五年（第 13 段）；以及
 - (ii) 延長公開市場的轉售限制期限，由首次轉讓日期起計首 10 年至首次轉讓日期起計首 15 年（第 17 段）；以及
- (b) 於會後把本文件銷密（第 27 段）。

背景

3. 房屋委員會（下稱「房委會」）於 1978 年推出居屋，以回應中低收入家庭的置業訴求。為防止居屋業主透過炒賣居屋單位在短期內圖利，房委會於 1978 年推出居屋時，亦同時為居屋單位制定轉讓限制，

並為有關限制訂立關鍵原則，即一方面要防止投機活動，另一方面亦要避免過分削弱單位的吸引力，以致減低申請者的購買意欲。

4. 自此，公開市場和第二市場的轉讓限制在不同時候，因應當時的情況而放寬或收緊。舉例來說，為促進資助出售單位在市場上的流轉，以回應市民的置業訴求，並騰出公共租住房屋（下稱「公屋」）單位以供編配予有真正需要的公屋申請者，房委會於 1999 年決定把在公開市場轉售單位的限制期限由首次轉讓日期起計十年放寬至五年^{註 1}；並容許業主由首次轉讓日期起計第三年起（而非第四年），在第二市場轉售單位。繼居屋新定價機制令居屋單位售價更為市民所能負擔後，房委會於 2018 年年底修訂轉讓限制。經收緊的轉讓限制適用於房委會由 2019 年起推出的居屋和綠置居單位。簡言之，繳付補價後在公開市場轉售單位的限制期限由首次轉讓日期起計五年延長至十年，至於未繳付補價而在第二市場轉售單位，業主可在首次轉讓日期起計首兩年內，以不高於原價把單位轉售予房委會訂明的各類買家^{註 2}；以及在首次轉讓日期起計的第三年起，按自行議定的價格轉售。由 2007 年起推售的資助出售單位的轉讓限制概述於**附件 A**。

5. 截至 2021 年 9 月，房委會共出售約 354 000 個資助出售單位^{註 3}。這些單位中，有約 332 000 個單位的公開市場限制期限已經屆滿。其餘約 22 000 個單位中，約 15 000 個為轉讓限制於 2019 年收緊後出售的居屋或綠置居單位，其首次轉讓日期為 2020 年至 2023 年不等。換言之，這約 15 000 個單位仍然處於公開市場的 10 年限制期限和於第二市場以不高於原價轉售單位的兩年期限之內。

分析和考慮因素

6. 本屆政府房屋政策的一個主要元素是以置業為重點。就此，我們於 2018 年修訂了資助出售單位的定價機制，將單位的售價與私人單位的市價脫鉤，改以參考透過非業主住戶家庭每月入息為基礎而釐定的申請者負擔能力計算。經修訂的定價機制令資助出售單位更可負擔，我們及後收緊轉讓限制（見上文第 4 段），而我們推售的居屋和綠置居單位亦一直有所增加。

註 1 轉讓限制期限由單位的首次轉讓日期開始計算，即房委會首次將單位轉讓予買家的日期。

註 2 居屋的合資格買家為綠表申請者和在白表居屋第二市場計劃下的成功白表申請者。就綠置居而言，合資格買家僅限於綠表申請者。

註 3 包括居屋、綠置居、私人機構參建居屋計劃、中等入息家庭房屋計劃、重建置業計劃和可租可買計劃單位。

7. 社會上部分人士指不應讓居屋和綠置居業主在購買單位後，迅速地以自行議定的價格在第二市場轉售其單位，並在短期內獲利。社會上亦有意見要求進一步收緊轉讓限制以遏止投機活動（尤其是第二市場）。同時，我們亦觀察到近年第二市場較短期的交易數目有所增加（見第 10(b)段）。

8. 在未來，我們會繼續推售更多可負擔的居屋和綠置居單位，地點亦會多樣化（以「居屋 2022」為例，發展項目遍佈港九新界）。在我們將推售更多具吸引力的居屋和綠置居單位的前提下，考慮到上文提到的社會意見，我們應加強措施防止可能發生的投機活動。我們認為透過適當地收緊現行居屋和綠置居於公開市場和第二市場的轉讓限制以加強資助出售單位是作自住用途的訊息，做法合理。我們的詳細分析和考慮因素載列於下文第 9 至第 17 段。

第二市場的轉讓限制

9. 房委會於 1997 年推出第二市場，旨在為綠表人士提供更多置業機會，並透過提供一個額外的交易途徑，促進資助出售單位的流轉。為進一步回應中低收入家庭的置業訴求，房委會其後於 2013 年推出白表居屋第二市場計劃（下稱「白居二」），並於 2017 年把計劃恆常化，把第二市場的合資格買家範圍擴大至包括白表人士。白居二於 2020 年的配額為 4 500 個。在白居二下，攪珠後成功獲得配額的申請者須要申請「購買資格證明書」，方可在第二市場購買單位。「購買資格證明書」的有效期為由簽發日期起計 12 個月。

10. 以下因素與考慮應否收緊居屋和綠置居的第二市場轉讓限制有關：

- (a) 大部份第二市場交易其實並非於首次轉讓後短期內發生。過去五年（即 2017 年至 2021 年 9 月），第二市場約有 8 900 宗資助出售單位^{註 4} 交易，當中只有約 980 宗（約佔 8 900 宗交易的 11%，或截至 2021 年 9 月售出單位總數（即 354 000 個資助出售單位）的 0.28%）為首次轉讓日期起計 15 年內發生的首次轉售交易，平均擁有單位年期約為 9.4 年。未有交易於首次轉讓日期後首兩年發生，而**首次轉讓日期後第三年至第五年間的交易只有約 210 宗（約 2%）**。詳細數字見下表：

第二市場中首次轉售資助出售單位 ^{註 5} 數字 並按交易時和首次轉讓之間相隔時間分項					
交易 年份	首次轉讓與在第二市場首次轉售 之間相隔的時間				小計
	≤ 2 年	>2 但 ≤ 5 年	>5 但 ≤ 10 年	>10 但 ≤ 15 年	
2017	0	9	86	25	120
2018	0	7	52	66	125
2019	0	3	49	109	161
2020	0	61	38	109	208
2021(截至 9 月)	0	133	17	215	365
小計	0	213 (~ 210) (總數的 2%)	242 (~ 240) (總數的 3%)	524 (~ 520) (總數的 6%)	979 (~ 980) (總數的 11%)

- (b) 另一方面，雖然第二市場中於首次轉讓日期起計五年內首次轉售的交易數目不多，但數字在最近兩年呈增長趨勢。於首次轉讓日期起計第三至第五年內首次轉售的交易於

註 4 此數字為居屋、綠置居、私人機構參建居屋計劃、中等入息家庭房屋計劃、重建置業計劃和可租可買計劃單位交易的總數，當中包括了首次轉售和其後轉售交易的數字。由於數據所限，我們難以細分這兩組數據。

此外，由於我們無法即時取得所有房委會於 2002 年或以前出售的資助出售單位的首次轉讓日期數據，因此未能計算由業主從房委會買入單位至首次於第二市場轉售單位之間的實際時間。但根據推理，這些單位在 2017 年或以後發生的第二市場首次轉售交易，必定是在首次轉讓日期後 15 年以後發生。

註 5 只涵蓋房委會於 2002 年後推出的居屋、綠置居、私人機構參建居屋計劃、中等入息家庭房屋計劃、重建置業計劃和可租可買計劃單位。見註 4。

2017 年至 2019 年間只呈單位數字；但有關數字於 2020 年上升至約 60 宗，而在 2021 年首九個月（即 2021 年 1 月至 9 月）便錄得約 130 宗有關交易。相關因素可能包括白居二下白表人士的需求，以及物業價格上升，導致單位業主不願透過補價於公開市場轉售單位；

- (c) 有理由相信第二市場交易在未來會增加相當多。房委會於 2018 年修訂居屋的定價機制後，居屋和綠置居單位相較以往現以更大折扣出售。換言之，業主在未來須要繳付更高的補價方可在公開市場出售單位。更高的補價或會進一步令業主在未來不願於公開市場出售單位。此外，當適用於房委會由 2019 年起推出的居屋和綠置居單位的公開市場 10 年限制年期開始起作用，希望出售單位的業主將更有可能選擇以第二市場作為交易渠道，令第二市場相對於公開市場在未來成為主流。此外，我們將於「居屋 2022」和「綠置居 2022」，推售約 13 600 個單位（即「居屋 2022」的 8 926 個單位及「綠置居 2022」的 4 693 個單位），而臨時折扣率分別為 49% 和 59%，為 2014 年以來最高。有鑑於我們將推售大量可負擔的資助出售單位和更高的折扣率，以及資助出售單位因地區選擇多樣而更具吸引力，第二市場交易更頻繁的機會較高。為防止第二市場出現短期投機活動而訂立有效的預防機制的需要愈趨迫切；以及
- (d) 公眾期望資助出售單位以協助合資格人士置業為本，而房委會應有機制防止資助出售單位業主短期圖利。

11. 經考慮上文第 8 和 10 段後，我們認為延長未來出售的居屋和綠置居新單位第二市場以不高於原價轉售的期限，從而防止第二市場出現短期投機行為，並加強這些單位主要是作自住用途的訊息，做法合適。

12. 至於收緊限制的幅度方面，我們認為有需要在有效防止短期投機，以及維持第二市場的合理的單位供應量作流轉以支持第二市場的正常運作之間，取得平衡。按**附件 B**表列所示，如將第二市場以不高於原價轉售的期限由現時的首次轉讓起計兩年延長至首次轉讓起計 10 年，並假設經延長的不高於原價轉售期限將適用於「居屋 2022」和「綠置居 2022」起的單位，2026 年至 2031 年^{註 6}間實際上將沒有居屋和綠置居單位的新供應進入第二市場。期間，第二市場的資助出售單位供應將會減少。在第二市場資助出售單位供應減少但需求持續（當中包括綠表人士和白居二買家的年度配額）的情況下，資助出售單位的成交價格或有上升壓力。另一方面，如果我們將第二市場不高於原價轉售期限由現時首次轉讓

註 6 假設居屋和綠置居業主不會在不高於原價轉售期限內於第二市場轉售單位。

起計首兩年延長至首次轉讓起計首五年，第二市場只會在 2026 年沒有居屋和綠置居單位新供應投入市場。

13. 有鑑於上述原因，我們建議由「居屋 2022」和「綠置居 2022」推售的居屋和綠置居單位起，將在第二市場以不高於原價轉售單位的期限，由首次轉讓日期起計首兩年延長至首次轉讓日期起計首五年。

公開市場的轉讓限制

14. 過去五年（即 2017 年至 2021 年 9 月），資助出售單位^{註 7}在公開市場共錄得約 14 400 宗成交，當中只有約 80 宗（約 0.6%）為首次轉讓日期起計 15 年內發生的首次轉售交易，平均擁有單位年期約為 8.3 年。有關數字相對於第二市場的相應數字（即同期約 980 宗首次轉讓日期起計 15 年內發生的首次轉售交易）尤其低（見第 10(a)段）。

公開市場中首次轉售資助出售單位 ^{註 8} 數字 並按交易時和首次轉讓之間相隔時間分項					
交易 年份	首次轉讓與在公開市場首次轉售 之間相隔的時間				小計
	≤ 2 年	>2 但 ≤ 5 年	>5 但 ≤ 10 年	>10 但 ≤ 15 年	
2017	0	2	10	3	15
2018	0	2	5	8	15
2019	1	2	4	3	10
2020	7	1	5	7	20
2021 (截至 9 月)	0	7	3	14	24
小計	8 (總數的 0.1%)	14 (總數的 0.1%)	27 (總數的 0.2%)	35 (總數的 0.2%)	84 (總數的 0.6%)

註 7 此數字為居屋、綠置居、私人機構參建居屋計劃、中等入息家庭房屋計劃、重建置業計劃和可租可買計劃單位交易的總數，當中包括了首次轉售和其後轉售交易的數字。由於數據所限，我們難以細分這兩組數據。

此外，由於我們無法即時取得所有房委會於 2002 年或以前出售的資助出售單位的首次轉讓日期數據，因此未能計算由業主從房委會買入單位至首次於公開市場轉售單位之間的實際時間。但根據推理，這些單位在 2017 年或以後發生的公開市場首次轉售交易，必定是在首次轉讓日期後 15 年以後發生。

註 8 只涵蓋房委會於 2002 年後推出的居屋、綠置居、私人機構參建居屋計劃、中等入息家庭房屋計劃、重建置業計劃和可租可買計劃單位。見註 7。

15. 由於首次轉讓日期起計 15 年內發生的首次轉售交易數目不多，進一步延長限制年期至例如 15 年以禁止 15 年內的轉售對公開市場的實際作用或許不大。

16. 即使如此，正如上文第 8 段所提及，由於我們在未來數年將推售大量可負擔且具吸引力的居屋和綠置居單位，加強資助出售單位主要是作自住用途的訊息是審慎的做法。如**附件 B**表列所示，如果延長公開市場的 10 年限制期限至 15 年，並假設有關限制適用於「居屋 2022」和「綠置居 2022」起推售的單位，沒有居屋和綠置居單位的新供應進入公開市場只會在 2034 年至 2036 年間出現，即供應並不會過度嚴重地中斷。

17. 考慮到上文第 8 和 14 至 16 段，在平衡相關考慮因素後，我們**建議由「居屋 2022」和「綠置居 2022」推售的居屋和綠置居單位起，將公開市場轉售的限制期限由首次轉讓日期起計首 10 年延長至首次轉讓日期起計首 15 年。**

實施修訂的轉讓限制

18. 資助房屋小組委員會（下稱「小組委員會」）於 2018 年年底決定收緊房委會由 2019 年起推出的居屋和綠置居單位轉讓限制時，同時決定透過把轉讓限制及其他相關條文納入個別居屋／綠置居項目的政府租契及其他相關法律文件，以實施經修訂的轉讓限制（即「租契模式」）。一如 2018 年年底作出修訂時的做法，我們會採用「租契模式」實施建議的轉讓限制。相對於修改《房屋條例》（下稱《條例》）（即「立法模式」），「租契模式」需時較短。若採用「立法模式」，新法例將肯定無法趕及於「居屋 2022」和「綠置居 2022」前生效，這與公眾期望並不相符。

未來路向

19. 若委員通過建議，我們將會進行相關準備工作，以期為日後的資助出售單位銷售計劃（包括「居屋 2022」和「綠置居 2022」）下出售的發展項目實施經修訂的轉讓限制。

對財政和人手的影響

20. 延長公開市場轉售單位的限制期限或會減少／延後房委會的補價收入，而幅度將視乎實際補價宗數。

21. 修訂轉讓限制的相關工作會由現有人手承擔，因此無須增加額外人手。

對資訊科技的影響

22. 為實施經修訂的轉讓限制，我們須提升電腦系統，並需要資訊科技方面的支援。

法律上的影響

23. 正如上文第 18 段所述，我們會繼續透過「租契模式」實施經修訂的轉讓限制。房委會出售土地並非一定受《條例》附表的條文規限。根據《條例》第 17A(2)條，房委會可訂定出售土地的條款及條件。雖然《條例》第 17AA 條訂明房屋署署長可藉憲報公告，規定買賣協議和轉讓契據受附表所述的條款、契諾及條件規限，但同時指明此條不會損害房委會在第 17A(2)條下的一般權力。因此，轉讓限制可透過其他途徑，包括政府租契、買賣協議和轉讓契據實施。

24. 在銷售單位前，經修訂的轉讓限制將會適當地納入售樓說明書、租契，以及其他銷售文件內。

公眾反應和公布事宜

25. 我們預期公眾將歡迎進一步收緊居屋和綠置居單位的轉讓限制，以遏止短期炒賣行為。雖然仍然可能會有意見認為有關限制未夠嚴厲，但或會有其他人士擔憂經進一步收緊的限制會令公屋現租戶對在未來購買資助出售單位並騰出公屋單位予以編配予正在輪候公屋的申請者更有保留，因而對回收公屋單位的速度造成影響。我們會依據上文第 9 至第 17 段的分析作出回應，解釋經修訂的轉讓限制已在遏止短期投機活動和促進資助出售單位在市場流轉兩方面之間取得合理平衡。

26. 視乎委員就上述建議的意見，我們會發出新聞稿，公布房委會就日後推出的資助出售單位所實施的修訂轉讓限制。

文件銷密

27. 我們建議於會後把本文件銷密。文件銷密後，公眾可於房委會／房屋署網頁和房屋署圖書館閱覽，亦可向房屋署公開資料主任索閱。

討論

28. 我們會在 2021 年 12 月 22 日舉行的小組委員會會議上，請委員通過下列建議：

- (a) 由「居屋 2022」和「綠置居 2022」起，收緊居屋和綠置單位的轉讓限制如下：
 - (i) 延長於第二市場以不高於原價轉售單位的期限，由首次轉讓日期起計首兩年至首次轉讓日期起計首五年（第 13 段）；以及
 - (ii) 延長公開市場的轉售限制期限，由首次轉讓日期起計首 10 年至首次轉讓日期起計首 15 年（第 17 段）；以及
- (b) 於會後把本文件銷密（第 27 段）。

資助房屋小組委員會秘書黃令時
電話：2761 5033
傳真：2761 0019

檔號：HD CR 4-4/SP/10-25/0-3
（策略處）

發出日期：2021 年 12 月 20 日

房委會在不同時間推售的資助出售單位的轉讓限制

首次轉讓日期 起計（年）	2007 年至 2017 年的 居者有其屋計劃（居屋）		居屋 2018		（綠表置居計劃） 綠置居 2018		2019 年及以後的 居屋和綠置居	
	公開市場	第二市場	公開市場	第二市場	公開市場	第二市場	公開市場	第二市場
0-2	業主可在繳付補價後， 於公開市場 出售其單位	不可轉售	業主須把單位售予房委會。房委會不會回購單位，但會提名「白居二」下的成功白表申請者 ^{註 1} 。	不可轉售	業主須把單位售予房委會。房委會不會回購單位，但會按最近一期綠置居攪珠的優先次序提名綠表買家 ^{註 1} 。	不可轉售	不可轉售	- 售予合資格買家 ^{註 2} - 不高於原價
3-5		- 售予綠表及白表買家 - 按自行議定的價格		- 售予綠表及白表買家 - 按自行議定的價格		- 只可售予綠表買家 - 按自行議定的價格		- 售予合資格買家 ^{註 2} - 按自行議定的價格
6-10			業主可在繳付補價後，於公開市場出售其單位		業主可在繳付補價後，於公開市場出售其單位			
11 及以後							業主可在繳付補價後，於公開市場出售其單位	

註 1 首次轉讓日期起計首兩年內，按房委會出售單位的原價；首次轉讓日期起計的第三至第五年內，按房屋署署長評定的市值扣除購買時的折扣。

註 2 居屋的合資格買家為綠表及白表申請者（即「白居二」下的成功白表申請者）；就「綠置居」而言，僅綠表申請者屬合資格買家。

居者有其屋計劃（居屋）／綠表置居計劃（綠置居）新單位在第二市場和公開市場限制年期屆滿日期後的供應情況

銷售計劃	已售／將推售的居屋 ／綠置居數目 （四捨五入至百位）	首次轉讓日期	第二市場的不高於原價轉售期限 屆滿日期 ^註	轉售期限屆滿日期 ^註
居屋 2018	4 400	2019 至 2020	2021 至 2022	2024 至 2025
綠置居 2018	2 500	2019	2021	2024
< - - - - - 由 2019 年起收緊轉讓限制 - - - - - >				
居屋 2019	4 900	2020	2022	2030
綠置居 2019	3 200	2022 至 2023	2024 至 2025	2032 至 2033
居屋 2020	7 000	2021 至 2023	2023 至 2025	2031 至 2033
綠置居 2020/21	2 100（房委會現正推 售 2 112 個單位）	2023	2025	2033
< - - - - - 建議由 2022 年起收緊轉讓限制 - - - - - >				
居屋 2022 （建議）	8 900 （建議）	2022 至 2024	- 2027 至 2029 （假設五年不高於原價轉售期限） - 2032 至 2034 （假設 10 年不高於原價轉售期限）	- 2032 to 2034 （假設維持 10 年轉售期限） - 2037 to 2039 （假設 15 年轉售期限）
綠置居 2022 （建議）	4 700 （建議）	2024 至 2026	- 2029 至 2031 （假設五年不高於原價轉售期限） - 2034 至 2036 （假設 10 年不高於原價轉售期限）	- 2034 to 2036 （假設維持 10 年轉售期限） - 2039 to 2041 （假設 15 年轉售期限）

註 因應在同一個銷售計劃中不同發展項目的完成日期可能有所不同，同一銷售計劃的單位限制期屆滿的時間或會不同。就未完工的發展項目而言，首次轉讓日期假定為預計完工日期後的六個月。