

《長遠房屋策略》 2016 年周年進度報告

目的

本文件旨在闡述《長遠房屋策略》下各主要範疇截至 2016 年 12 月的最新推行情況。

背景

2. 為逐步扭轉目前供求失衡的局面，經長遠房屋策略督導委員會商討，以及三個月公眾諮詢後，政府於 2014 年 12 月公布《長遠房屋策略》，確立三個主要策略性方向—

- (a) 興建更多公共租住房屋（下稱「公屋」）單位，並確保合理運用現有資源；
- (b) 提供更多資助出售單位，進一步豐富資助自置居所的形式，促進現有單位的市場流轉；以及
- (c) 透過持續供應土地及適當的需求管理措施，穩定住宅物業市場，並在私人住宅物業銷售和租務上推動良好做法。

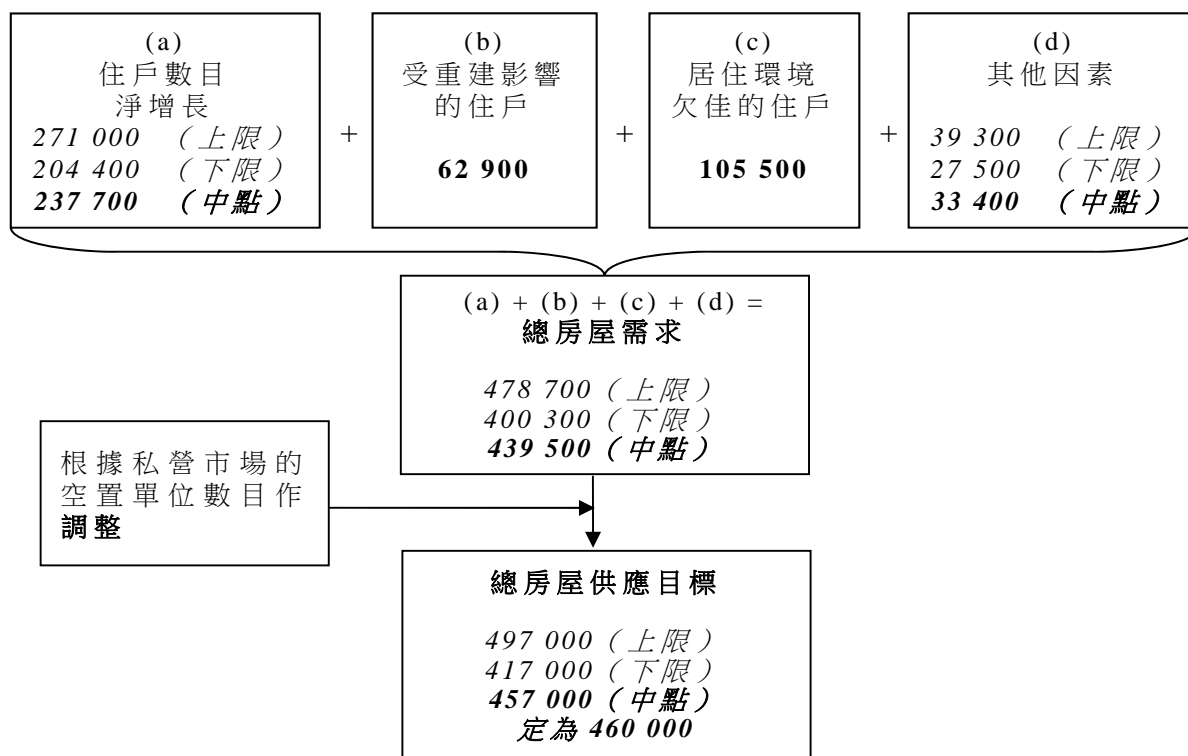
3. 根據《長遠房屋策略》，政府會每年更新長遠房屋需求推算，訂定**逐年延展的十年房屋供應目標**，以顧及隨時間而改變的各種社會、經濟及市場情況，並按需要適時作出調整。這個供應目標並非因應政府已覓得的土地供應量而訂定，而是純粹根據不同需求因素的客觀數據，推算出一個可以滿足房屋需求的供應目標，並以此作為政府物色土地建屋的規劃指標。

4. 透過每年更新推算這項重要的政策工具，政府可持續及早規劃，按照供應目標覓地建屋，從而滿足社會的長遠住屋需要。另一方面，能否物色足夠土地以達至供應目標，除了政府相關部門的努力外，往往也會受到我們控制能力以外的因素影響。有關的工作和所面對的挑戰將於下文概述。

每年更新長遠房屋需求推算和十年供應目標

最新推算

5. 根據最新推算，2017-18 至 2026-27 年度為期十年的長遠房屋需求介乎 400 300 與 478 700 個單位之間，中點數為 439 500 個單位。考慮到私人住宅單位的空置情況¹並作調整後，推算十年總房屋供應目標應介乎 417 000 與 497 000 個單位之間，中點數為 457 000 個單位，四捨五入為 **460 000 個單位**，作為 **2017-18 至 2026-27 年度的十年總房屋供應目標**。詳情載於附件。簡要圖列如下—



¹ 基於 2015 年底約有 42 040 個私人住宅空置單位，以及 2006 至 2015 年間平均空置率約為 4.5%。

公私營房屋供應比例

6. 為表明政府在增加公營房屋供應方面的承擔，同時確保私人市場穩健發展，我們會把 2017-18 至 2026-27 年度為期十年**公私營房屋新供應的比例繼續維持在 60:40**，即公營房屋供應目標為 280 000 個單位，私營房屋供應目標為 180 000 個單位。為平衡基層市民對公屋的持續需求，以及中低收入家庭自置居所的願望這兩方面的訴求，在 280 000 個公營房屋單位中，我們會維持提供 **200 000 個公屋單位和 80 000 個資助出售單位的目標**。

展望將來

7. 逐年延展的十年總房屋供應目標的推算模式包括多個變數，因此需要繼續每年檢視不斷轉變的客觀情況。政府統計處（下稱「統計處」）於 2016 年進行的中期人口統計將會更新家庭住戶推算和其他取自上次人口普查的變數，並會反映在下年度更新的十年房屋供應目標。

房屋土地供應與單位建成量

最新情況

公營房屋

8. 根據最新資料，香港房屋委員會（下稱「房委會」）和香港房屋協會（下稱「房協」）在 2016-17 至 2020-21 年度五年期的公營房屋總建成量約為 **94 500 個單位**，包括 71 800 個公屋單位和 22 600 個資助出售單位。**總建屋量較過往的四個五年期（即 2012-13、2013-14、2014-15 和 2015-16 四個年度起計的五年期）的預計建屋量為高，並且保持穩定增長**²—

² 2016-17 的部分建屋量包括了因勞工短缺及因應水務署自 2015 年起推行的新檢測要求，而由 2015-16 年度延至 2016-17 年度落成的約 9 000 個單位。

	房委會建屋量 (公屋+資助 出售單位)	房協建屋量 (公屋+資助 出售單位)	總建屋量 (公屋+資助 出售單位)
2012-13 至 2016-17	67 700 (64 700 + 3 000)	1 100 (100 + 1 000)	68 900 (64 900 + 4 000)
2013-14 至 2017-18	71 600 (68 400 + 3 300)	1 100 (100 + 1 000)	72 800 (68 500 + 4 300)
2014-15 至 2018-19	79 300 (69 400 + 9 800)	2 100 (100 + 2 000)	81 400 (69 600 + 11 800)
2015-16 至 2019-20	89 400 (73 200 + 16 200)	3 700 (1 100 + 2 600)	93 100 (74 300 + 18 800)
2016-17 至 2020-21	91 700 (70 700 + 21 000)	2 700 (1 100 + 1 600)	94 500 (71 800 + 22 600)

註：由於進位原因，部分數字相加結果可能不等於所列總數。

9. 公營房屋的用地供應方面，截至目前為止，**假設所有覓得的土地能如期順利推出作建屋之用，政府已覓得可供在 2017-18 至 2026-27 年度十年期興建約 236 000 個公營房屋單位的土地，跟十年供應目標有所落差。**

私營房屋

10. 私營房屋方面，我們將繼續透過不同土地來源的供應，包括政府賣地、鐵路物業發展項目、市區重建局（下稱「市建局」）項目和私人發展／重建項目，達到 2017-18 至 2026-27 年度十年期供應 180 000 個單位的目標。根據 2016 年 9 月底的最新推算，**未來三至四年一手私人住宅物業市場的預計供應量約為 93 000 個單位。**

加快/增加整體房屋土地供應的措施

短中期

11. 對政府以至整個社會來說，達致為期十年的房屋供應目標，無疑是一項艱巨的挑戰。要在短期內增加或加快土地供應，並沒有容易或不須付出代價的方法。最直接而有效增加短中期房屋土地供

應的方法，是透過土地用途檢討和在規劃條件許可的情況下適度增加發展密度，務求盡量善用現有市區和新市鎮的已建設土地，以及周邊鄰近現有基建的地帶。政府現正採取多管齊下的策略，全力落實這些措施，以期增加土地供應。

土地用途檢討

12. 規劃署一直透過土地用途檢討檢視現時空置、作短期租約或不同的短期、「政府、機構或社區」及其他政府用途的政府土地，以及「綠化地帶」用地。經過一番努力，正如 2014 年《施政報告》宣布，我們已物色到總共**約 150 幅**具房屋發展潛力的用地，倘若可如期修訂有關法定圖則，以更改土地用途及／或增加發展密度，當中大部分用地可望於 2014-15 至 2018-19 年度的五年期間用作房屋發展，提供逾 210 000 個單位，當中逾七成為公營房屋。

13. 在該約 150 幅具房屋發展潛力的用地當中，約 70 幅為「綠化地帶」用地，總面積逾 150 公頃（僅佔全港已劃為「綠化地帶」土地的總面積約 1%）。我們認為這些用地適合改劃作住宅用途，能提供逾 80 000 個公私營房屋單位（當中逾七成為公營房屋）。雖然這些「綠化地帶」用地有植被，但其保育價值和緩衝作用相對較低。這些用地毗鄰交通、供水、排污等基建設施，適合作市區擴展，且具優勢改劃作房屋用途。

14. 在該約 150 幅具房屋發展潛力的用地當中，截至 2016 年 11 月底，53 幅已完成法定改劃程序，可用作房屋發展，估計提供總共約 67 800 個房屋單位；另 17 幅用地已開展法定改劃程序，扣除三幅城市規劃委員會（下稱「城規會」）其後決定回復原來土地用途地帶或不建議改劃作住宅用途的用地，估計完成後可提供總共約 16 700 個房屋單位。在這 84 500 個已開展／已完成改劃程序的單位中，公營房屋單位約有 52 100 個，私營房屋單位約有 32 400 個。

15. 至於 2013 年《施政報告》公布的多項增加土地供應措施中，於 2013 年年底已劃作／正進行改劃程序，而可於短中期撥作住宅用途的用地共有 42 幅（合共可提供約 40 000 個單位，包括 24 300 個公營房屋單位及 15 700 個私人住宅單位）；因此該 42 幅用地並未計入上述 2014 年《施政報告》宣布的約 150 幅用地之內。當中 38

幅用地已撥作住宅發展，可提供約 39 400 個單位（24 300 個公營房屋單位及 15 100 個私人住宅單位）。

16. 政府會繼續就合適地區進行土地用途檢討，以物色更多可於短中期內發展作房屋或其他用途的用地。待個別用地可準備進行發展時，我們會諮詢區議會及相關持份者，並呈交予城規會作考慮。

在規劃條件許可的情況下增加發展密度

17. 政府在 2014 年《施政報告》公布，除人口比較稠密的港島北部和九龍半島外，位於主要市區和新市鎮的其他「發展密度分區」內房屋用地的准許最高住用地積比率，可整體地適度提高約兩成。要留意的是，個別房屋用地的發展密度不會自動增加，並仍須按法定規劃機制取得城規會批准（如適用）。增加用地的最高住用地積比率，仍須視乎相關規劃原則和考慮因素，並只會在尚有發展容量，以及可通過適當措施解決或緩解因而產生的各種限制和影響（如有的話）時，才會相應增加。

18. 城規會在 2012 年 7 月至 2016 年 11 月底已批准涉及 44 幅房屋用地的放寬發展密度申請，令單位供應量增加約 8 640 個。此外，因應市民對房屋的需求持續殷切，土木工程拓展署及規劃署於 2015 年初開展了一個規劃檢討及技術研究，以探討進一步增加啟德發展區房屋供應的可行性。有關的檢討及研究已於 2016 年 9 月完成，研究建議啟德發展區可額外增加約 11 000 個住宅單位，使區內整體住宅供應量達到約 50 000 個單位，可供約 134 000 人居住。當局正就建議進行公眾諮詢，目標是在 2017 年初開展有關的法定規劃程序，修訂啟德分區計劃大綱圖。

中長期

19. 中長期土地供應項目包括**古洞北、粉嶺北和洪水橋新發展區；東涌新市鎮擴展**；以及**元朗南發展**，預計於 2017-18 至 2026-27 年度十年期的較後階段逐步提供土地作住宅發展（例如古洞北和粉嶺北兩個新發展區，將提供新單位共約 60 000 個，其中六成為公營房屋）。兩個新發展區前期工程和第一期工程的地盤平整和基建工程的詳細設計和工地勘測已於 2014 年底開展。視乎進一

步撥款能否獲立法會批准，預計主要建造工程最早可於 2018 年開展，目標是讓首批居民於 2023 年入住。

20. 東涌新市鎮擴展將提供約 49 400 個新單位，首批居民預計可於 2023 年入住。規劃及工程研究已在 2016 年 4 月完成，有關法定規劃程序及其他準備工作亦正在進行中。詳細設計及工地勘探已在 2016 年 6 月開展。如獲立法會的撥款批准，政府的目標是在 2017-18 年度開展東涌東的填海工程。另外，洪水橋新發展區於落成後將提供約 61 000 個住宅單位，首批居民預計可於 2024 年入住。政府已制訂經修訂的建議發展大綱圖，並正制訂實施安排的詳情。至於元朗南發展將提供約 27 700 個新單位，首批居民預計可於 2026 年入住。有關規劃及工程研究仍在進行中，第三階段社區參與已於 2016 年 4 月完成。

21. 作為政府物色合適用地供香港長遠發展的持續工作之一，我們將會進行規劃及工程研究，以重新規劃將軍澳第 137 區這一幅大型並有潛力作大規模發展的現有市區土地。我們會研究用地作住宅、商業及其他發展的可行性，務求於容納海水化淡廠，並考慮相關因素包括潛在環境影響及交通基建容量等後，善用餘下 80 多公頃的已平整土地。規劃及工程研究最快可於 2016 年年底／2017 年年初開展。

22. 除了其他土地供應措施及來源外，**釋放棕地**作業佔用的土地一直是政府多管齊下的土地供應策略中的一個主要方向。基於棕地的來源及歷史，他們大多零散分佈於新界鄉郊地區的私人農地上。我們將採用新市鎮發展模式，優先發展大型棕地密集的地區，透過全面規劃和提升基礎設施，釋放土地作高密度發展。由於新界北部及西北部有大量私人農地相對接近道路網絡，大型棕地群密集於這兩個區域。洪水橋、元朗南、古洞北/粉嶺北三項新發展區項目，已涵蓋約 340 公頃棕地。這些棕地夾雜現有鄉村、寮屋、違例構築物、農地及其他鄉郊用途，當中部份場所及用途將無可避免在過程中受到影響。

23. 現時不少棕地作業都為不同經濟行業或工業提供支援，如港口後勤、物流、回收、建造業、車輛維修/車身製造等，而這些行業在香港仍有需求。因此，我們要考慮如何以較善用土地的方式提供空間容納這些區內仍有需要的作業。政府已經展開顧問研究，希望以洪水橋新發展區為試點，探討以更有效使用土地的方式如多層樓

宇容納棕地作業的可行性。研究預期於 2018 年中左右完成。我們已在洪水橋新發展區經修訂的建議發展大綱圖上的北面邊緣預留約 24 公頃土地作此用途。展望未來，規劃署將於 2017 年上半年委託顧問展開新界棕地使用及作業現況研究。有關研究結果將提供棕地及其作業的詳細資料，有助政府制定處理棕地的適當政策，包括為不同地區的棕地制定適當的政策，以達致善用土地、釋放棕地潛力和改善鄉郊環境的目標。

24. 更長遠而言，政府現正探討提供可發展土地的新來源，包括在**維多利亞港以外的合適地點填海**，以及**岩洞和地下空間發展**等。

未來持續的土地供應

25. 土地及空間是限制香港多方面發展（包括房屋供應、經濟活動、社區設施、文娛及康樂空間）的主要因素。根據過往經驗，由規劃至落實土地發展需時甚長。為了香港的可持續發展，政府有需要採取前瞻、進取、務實及以行動為本的方針，以應對與香港未來息息相關的規劃議題，並就最新的規劃情況及將會面對的挑戰，制訂穩健的全港發展策略。

26. 在上述背景下，政府於 2015 年初開展《**香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略**》研究(下稱「《香港 2030+》」)，以更新 2007 年公布的《香港 2030：規劃遠景與策略》(下稱「《香港 2030》」)。建基於《香港 2030》，《香港 2030+》旨在為香港跨越 2030 年的整體空間規劃、土地和基建發展，以至為建設環境和自然環境的塑造探討策略和可行方案。我們需要更加著重鞏固香港作為宜居、具競爭力及可持續發展的亞洲國際都會地位。為此，在 2016 年 10 月底至 2017 年 4 月底進行公眾參與的《香港 2030+》提出三大元素，即「規劃宜居的高密度城市」、「迎接新的經濟挑戰與機遇」，及「創造容量以達致可持續發展」，以及一套概念性空間框架，將這些元素轉化為空間規劃。《香港 2030+》建議的更多詳細資料已上載至網頁³，亦已提交立法會⁴。

³ 有關詳細資料，可於網頁 www.hk2030plus.hk 瀏覽。

⁴ 見立法會文件編號 CB(1)51/16-17(07)。

27. 《香港 2030+》當中元素 3「創造容量以達致可持續發展」提倡我們應在擬議願景帶動及創造容量的模式下，謹慎地採用一個多管齊下的土地供應模式，預先規劃足夠容量，並為整體土地用途規劃額外預留緩衝。考慮到在房屋、經濟用途、政府、機構及社區用途、休憩用地及運輸設施各方面的預測需求在可預見的情況，《香港 2030+》估計香港整體長遠土地需求超過 4 800 公頃（包括 1 700 公頃作房屋發展），方能滿足各方面的需要。若減去各項現有、已落實及已規劃的發展，以及重建現有已建設區，粗略估計我們長遠仍缺乏最少 1 200 公頃土地。為解決估算的土地短缺及滿足三大元素擬議的其他措施，當局在《香港 2030+》建議兩個策略增長區，即東大嶼都會及新界北。

28. **東大嶼都會**的基本概念是在交椅洲附近水域及喜靈洲避風塘進行填海發展人工島，及善用在梅窩未被充分利用的土地，目標是創造一個可容納 400 000 至 700 000 人口，集智慧、宜居及低碳於一身的發展群。東大嶼都會鄰近都會區，將可提供所需的土地及空間以發展一個新的商業核心區，並提供重建舊區時作遷置的用地。發展東大嶼都會亦可提供所需的踏腳石及機遇，透過大嶼山改善都會區與新界西北之間的策略性運輸連繫。

29. 與此同時，透過全面規劃及更有效運用新界的棕地及荒置農地，**新界北**發展將可提供所需土地建設新社區（視乎發展規模，可容納 255 000 或 350 000 人口），以及發展現代化產業和需要在邊境附近營運的產業，並同時改善現有地區的環境。透過城、鄉、自然共融的概念，及根據新農業政策物色優質農地作優先農業用途，新界北發展將可在城市及鄉郊用途兩方面取得平衡。我們亦預計新界北發展將可釋放約 200 公頃棕地作發展。

公營房屋供應面臨的主要挑戰

規劃及建築

30. 在公營房屋土地供應方面，據上文第9段所載的最新估算，達到相關供應目標所需的土地尚未全部備妥。政府致力於物色土地作公營房屋發展，房委會亦在可行的情況下努力加快發展流程。房

委會在推展「熟地」⁵項目上已取得一定成果，包括以約五年時間落成六個新建居者有其屋計劃（下稱「居屋」）項目⁶和東區海底隧道旁地盤第七期。目前的挑戰之一，是實際上房委會已用畢所持有的「熟地」，而房委會過往六年諮詢區議會的公營房屋項目中，約八成的用地並非「熟地」。

31. 若用地並非「熟地」，一般需時至少七年甚至更長的時間才可完成公營房屋發展項目⁷。發展非「熟地」需較長時間，部分原因是房委會須進行各項程序將其變成「熟地」，而這些程序經常受到不確定因素影響。有關的程序及它們如何影響房委會的工作，現分析如下 -

- (a) **規劃及諮詢** - 項目首先需要進行技術研究以蒐集數據、擬備方案和評估如何解決擬議發展所帶來的影響。房委會進行的大小各項研究多達 25 項⁸。在一些較簡單的個案，這些研究一般需約 12 個月時間完成。但當遇到較大型或複雜的個案，或在研究過程中遇到較複雜的問題，則需較長時間⁹。在適當情況下，諮詢及技術研究會同時進行。諮詢過程往往由非正式諮詢開始，然後才進入正式的公眾諮詢。由於諮詢需時，並往往在諮詢過程中產生一些訴求導致發展方案有更多變更，有可能延長研究時間，甚至使部

⁵ 即有關土地已有合適規劃，不需進行收地、清拆、重置現有設施、地盤平整或需提供額外的基建設施。

⁶ 包括青衣青俊苑、荃灣尚翠苑、沙田美盈苑、沙田美柏苑、元朗宏富苑及沙田嘉順苑。

⁷ 以皇后山一號地盤為例，雖然用地屬於政府土地及部分土地已平整，但需改劃土地用途，亦缺乏基礎設施以支援公營房屋發展。根據最新估算，在已加快的流程下，預計皇后山一號用地的發展時間約為七年，首批單位最快可於 2020-21 年度落成。

⁸ 視乎個別地盤情況，每個項目所需的研究有所不同。一般而言，房委會會為具潛力的公營房屋用地進行約 15 項研究，包括地盤發展潛力研究、建築設計可行性研究、交通運輸影響評估、排水影響評估、排污影響評估、噪音影響評估、空氣質素評估、供水及公用設施影響評估、地質及土力評估、土地勘探、微氣候研究、空氣流通評估、樹木調查及影響評估、視覺評估和土地測量。

⁹ 在近期個案中，以薄扶林南為例，為紓緩發展方案對生態的影響和減少砍伐樹木，發展面積需要縮減。因此，需要額外時間優化發展方案及確定修訂方案的技術可行性。相關研究於 2015 年初展開，現仍在進行中。

分研究工作不再適用。因此，諮詢工作的完成時間會因情況而異¹⁰；

- (b) **法定規劃及其他程序** - 就個別項目，政府須就相關非住宅用地向城規會提出改劃建議，而房委會亦須就有關規劃公營房屋用地向城規會提交規劃申請以增加地積比率等。法定改劃的流程一般需時約 11 個月，但當改劃涉及爭議性的事宜導致大量申述或意見¹¹，則有需要延長最多六個月時間。此外，近年來城規會的決定亦時有受到司法覆核影響¹²。與此同時，進行發展亦可能涉及其他法定程序，例如環境影響評估、道路工程、渠務工程等，均需通過法定程序以確保項目符合法例要求及不會帶來不能接受的影響，過程中亦有公眾參與及諮詢；
- (c) **收地及清拆** - 項目如涉及收地及清拆，則需要較長的時間以完成相關程序¹³；
- (d) **提供及重置設施** - 房委會需要為項目提供社區設施，若有關項目涉及需重置現有設施（例如公園、社區會堂、球場等），則會令過程更為複雜，發展所需的時間亦會因個別情況而有所不同¹⁴；

¹⁰ 在一些較簡單的個案（例如葵涌麗祖路及東涌第 54 區）可於兩至三個月內完成有關工作。但在一些較複雜的個案例如大埔頌雅路西發展項目，有關工作估計需要超過 30 個月，以處理區議會關注的事宜包括建築物高度、項目對鄰近葬地的影響及牽涉收地等事宜。

¹¹ 例如青衣青鴻路項目收到超過 3 500 個申述/意見/進一步申述。

¹² 例如在葵涌大窩口道項目，法院頒布命令暫時擱置提交葵涌分區計劃大綱草圖予行政長官會同行政會議批准，直至相關司法覆核個案獲得裁決。由於法院的聆訊日期有待確定，項目的落成日期未能確定。

¹³ 例如火炭項目需要約 24 個月完成收地及清拆程序。在詳細土地測量時發現墳地也是很普遍現象，這些用地一般需要額外時間清理用地，例如新界東北新發展區。

¹⁴ 例如在屯門第 29 區西 1 000 個單位的公屋項目中加入一間診所及一間安老院舍，使項目發展時間需要額外增加約兩年半。在馬鞍山路項目，則需要搬遷臨時用途設施（包括單車公園、社區圍圃及射箭場）及就連接新界及九龍地底的公用設施進行改道工程，預計合共需約五年時間，然後才可作房屋發展。

- (e) **地盤平整及提供基建** - 有些用地需要進行地盤平整及／或提供額外基建。這些項目的發展時間視乎其複雜性而有所不同¹⁵；
- (f) **用地涉及政府出資的工程** - 若項目涉及政府出資的工程（例如公共交通交匯處、社區會堂、道路改善工程等），則須尋求立法會撥款。批核所需的時間會對相關公營房屋項目發展時間構成影響¹⁶；及
- (g) **建築工程** - 建築工程的時間會因項目的複雜性而有所不同。一般興建 40 層高的公營房屋大廈需要約三年半的建造時間，但當遇到用地涉及較困難或複雜的地質狀況時，則需較長時間以完成地基工程¹⁷。在個別項目的施工階段，房委會亦面對不可預測的因素，以致影響項目完工日期。除了勞工短缺問題外¹⁸，為符合水務署在 2015 年新增的檢測要求，我們無可避免地需要額外時間進行有關的檢測。

重建高樓齡屋邨的問題

32. 社會上有意見指出，政府可考慮重建高樓齡公共屋邨，以增加公屋供應。正如《長遠房屋策略》和 2014 年 4 月公佈的《審計署署長第六十二號報告書》指出，重建計劃雖然在長遠而言可增加公屋供應，但短期內因需預留單位安置受重建影響的租戶，會即時減少可供編配予輪候公屋人士的單位數量。此外，藉重建增加的單位供應，需時甚久，並往往要在重建項目的較後甚至最後階段，才能提供額外單位。因此，重建高樓齡屋邨在增加公屋供應方面，只能扮演輔助角色。在目前公屋需求殷切的情況下，大規模重建計劃

¹⁵ 例如橫洲第 1 期的地盤平整及道路工程，預計需在發展時間表上增加約三年時間。而較複雜的地盤例如中西區加惠民道第二期，預期需要較長的發展時間以興建天然斜坡防護措施、道路及地盤平整的工程。

¹⁶ 在 2016-17 年度內，將有七個與公營房屋相關的政府出資工程項目需立法會撥款批核，例如將軍澳 65C2 區的附屬設施大樓。及時獲得立法會的撥款批准對於相關的房屋項目落成日期極為重要。

¹⁷ 為了增加發展潛力而涉及興建防火層、地庫及/或平台的項目，則需要較長時間，例如東涌第 39 區、沙田碩門邨二期及西北九龍填海區 6 號地盤。

¹⁸ 因行業性的勞工短缺，例如索具工／金屬模板裝嵌工、鋼筋屈紮工人、木模板工人、水喉工人和鋪渠工人短缺，以致部分項目延期，例如觀塘安達臣道 A、C1 及 D 號地盤、沙田 52 區第三及四期等。

只會凍結大量本來可編配予有迫切需要入住公屋的申請者的單位，因而並不可取。房委會會繼續按其政策和準則¹⁹，考慮是否重建個別屋邨。

過渡性房屋的建議

33. 社會上亦有意見提出，政府可考慮利用現時空置的土地，為輪候公屋的申請者興建過渡性房屋。然而，在現時總體可發展土地供應不足的情況下，政府不會讓可用土地閒置。如有適合興建房屋的土地，我們會直接興建公屋單位，因為此舉最能從速惠及公屋申請者。此外，各項對短期租約土地的社會經濟用途需求亦十分殷切。即使以短期租約方式批出沒有其他即時用途的土地來興建過渡性房屋，政府仍須時間完成額外的基建工程（例如敷設污水渠）後方可建屋，而且面積和數量一定極其有限，未必能夠如倡議者所預期，能在短期內安置大量住戶。

迎難而上

34. 正如上文第9段指出，假設所有覓得的土地能如期推出作建屋之用，政府到目前為止只覓得可供在2017-18至2026-27年度十年期興建約236 000個公營房屋單位的土地，這與我們十年興建280 000個公營房屋單位的目標仍有較大距離。儘管困難重重，我們仍會繼續採取以下措施以克服上述挑戰 -

- (a) 相關政策局/部門和房委會會緊密聯絡，以確保及時提供用地及基礎設施；
- (b) 與地區人士積極溝通，並通過諮詢及其他方式與區議會、地區人士及其他持份者交流，爭取他們對公營房屋項目的支持，並在可行情況下處理他們的訴求；

¹⁹ 根據房委會於2011年訂立的「重建高樓齡公共租住屋邨優化政策」，房委會基於四個基本原則考慮是否重建個別屋邨，即樓宇的結構狀況、修葺工程的成本效益、重建屋邨附近是否有合適的遷置資源，以及原址重建的潛力。

- (c) 在規劃情況許可下，通過適度放寬發展限制（例如地積比率、建築物高度），為每一幅公營房屋用地適度增加建屋量，並擴大及/或合併用地以建造較大的建築平台；
- (d) 實行因地制宜的設計，盡用每一幅用地的發展潛力。我們會繼續透過採用預製組件技術和減少地盤內施工工序以改進建造流程和質素及加快建屋；及
- (e) 與建築業持份者合力改善和推行勞工培訓及採購計劃，以減輕人手短缺所帶來的影響。

35. 房委會及政府部門會繼續緊密合作，努力物色適合發展公營房屋的土地，並研究如何善用已物色的及現有的公營房屋用地，致力增加公營房屋的供應。有些時候，我們在部份建屋項目上無可避免地遇到不同利益和訴求之間的矛盾及張力，須由政府以最大公眾利益為依歸，作出合宜的平衡，在當今房屋問題（特別是可負擔的房屋的短缺問題）上作優先處理，持續向前。整體社會亦須攜手合作，作出必要的取捨，以期扭轉房屋土地供應持續不足的局面。

公屋的分配

平均輪候時間

36. 政府和房委會的宗旨，是為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，並以一般申請者（即家庭和長者一人申請者）平均約三年獲首次編配單位為目標。平均輪候時間²⁰為約三年的目標，並不適用於配額及計分制下的非長者一人申請者。截至 2016 年 9 月底，約有 152 500 宗一般公屋申請，以及約 134 000 宗配額及計分制下的非長者一人申請。一般申請者的平均輪候時間為 4.5 年，當中長者一人申請者的平均輪候時間為 2.4 年。平均輪候時間持續上升，反映公屋長期求過於供及近年輪候人數急增的實況。由於覓地建屋需時，再加上上述的種種問題和挑戰，令我們在增加公屋供應

²⁰ 輪候時間是以公屋申請登記日期開始計算，直至首次配屋為止，但不包括申請期間的任何凍結時段（例如申請者尚未符合居港年期規定、申請者正等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請、申請者在獄中服刑等）。一般申請者的平均輪候時間，是指在過去 12 個月獲安置入住公屋的一般申請者的輪候時間平均數。

量方面面對極大困難，這無可避免會進一步對平均輪候時間造成壓力。

對各類公屋需求優次的檢視

37. 《長遠房屋策略》一方面提出按供應主導的原則增加土地及房屋供應，同時亦提出合理運用公屋資源。《長遠房屋策略》4.7 及 4.8 段分析如下：

「4.7 儘管政府和房委會竭盡所能，但從土地和財政資源的角度來看，房委會不可能無限量供應新公屋單位。為確保珍貴的公屋資源用於協助有真正需要人士，公屋申請者必須符合入息和資產方面的申請資格。房委會每年檢視入息和資產限額，確保切合當時的社會經濟狀況。

4.8 除入息和資產方面的申請資格外，還須有其他措施配合，以公平合理方式編配公屋單位，並確保合理運用公屋資源。」

38. 面對持續上升的公屋需求，房委會認同在努力增加公屋供應的同時，有必要同步檢視如何更好地運用既有公屋資源，確保公屋資源能更聚焦地分配給較有迫切住屋需要的人士，並須大力打擊濫用公屋的行為。房委會資助房屋小組委員會在 2016 年 10 月 31 日的會議上，同意由 2017-18 年度起，實施以下措施 –

- (a) 合併「公屋租戶紓緩擠迫調遷計劃」及「改善居住空間調遷計劃」，並把預留單位數目由現時每年約 2 000 個減少至約 1 000 個，以釋放更多單位用作編配予公屋申請者。在合併兩項調遷計劃後，人均室內樓面面積少於 5.5 平方米的擠迫戶仍會獲優先照顧。此外，調遷計劃安排在每年下半年進行，以加快編配單位予輪候公屋人士；
- (b) 「特快公屋編配計劃」由每年進行兩輪自選單位程序減少至一輪，以更快釋放相關單位，供房屋署按一般程序進行編配；及

- (c) 加大力度打擊濫用公屋，向社會傳達房委會打擊濫用公屋的決心，以及宣傳妥善運用寶貴的公屋資源的訊息。

39. 會上亦同時檢視了「富戶政策」²¹，認為應作出修訂，小組委員會並在其後 2016 年 12 月 9 日的會議上，通過**修訂「富戶政策」**—

- (a) 若公屋租戶的家庭入息超過公屋入息限額五倍，或資產超過公屋入息限額 100 倍，便須遷離公屋；
- (b) 在本港擁有私人住宅物業的公屋租戶，不論其家庭入息或資產水平為何，均須遷離公屋；
- (c) 在本港沒有私人住宅物業，而家庭入息或資產亦未超出上述 (a) 項水平的租戶，如家庭入息相等於公屋入息限額兩至三倍之間，仍須繳交倍半淨租金另加差餉；家庭入息相等於公屋入息限額三至五倍之間，則須繳交雙倍淨租金另加差餉。須遷出公屋單位而有暫時住屋需要的住戶，可申請暫准居住證居住於該單位，為期不得超逾 12 個月。在暫居期間，須繳交相等於雙倍淨租金另加差餉或市值租金的暫准證費，以較高者為準；
- (d) 在公屋居住滿十年的租戶，日後在每兩年的申報中，除申報入息外，亦須同時申報資產，包括申報有否於香港擁有私人住宅物業；
- (e) 所有成員均年滿 60 歲或以上的住戶、全部成員均領取綜合社會保障援助金的住戶及持合租租約共住一單位的住戶，可繼續獲豁免於「富戶政策」；及
- (f) 經修訂的「富戶政策」將於 2017 年 10 月的申報週期開始實行。

²¹ 房委會推行的「公屋住戶資助政策」和「維護公屋資源合理分配政策」，一般統稱為「富戶政策」。概括來說，根據現行的「富戶政策」，住戶在公屋住滿十年，便須每兩年申報家庭入息一次。家庭入息相等於公屋入息限額兩至三倍之間的住戶，須繳交倍半淨租金另加差餉。家庭入息超逾公屋入息限額三倍的住戶，須繳交雙倍淨租金另加差餉。凡繳交雙倍淨租金另加差餉的住戶，須在下次申報期起每兩年申報資產一次。如住戶同時超逾指定的人息限額及資產限額（訂為入息超逾公屋入息限額三倍及資產超逾公屋入息限額的 84 倍），須於 12 個月內遷出公屋單位，期間須繳交雙倍淨租金另加差餉或市值租金的較高者。

40. 上述措施相信不會在短期內對縮短平均輪候時間有立竿見影的成效。解決公屋供求問題，《長遠房屋策略》提出的「供應主導」原則仍是不可或缺；然而，面對持續上升的公屋需求，大量居住環境欠佳的家庭在輪候公屋，房委會認為仍有必要檢視相關政策和實行上述措施，以更合理分配公屋資源予較有迫切需要的申請者，亦令相關政策更為公平。

41. 此外，房委會早於 2014 年 10 月通過，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查階段的非長者一人申請者進行定期資格查核，以剔除不再符合入住公屋資格的申請者，令房委會能更實際掌握申請者的情況，從而更準確地評估公屋需求。2015-16 年度的查核工作於 2016 年 3 月底完成，共查核了 28 039 宗申請，當中 14 085 宗申請被取消、1 052 宗申請轉為一般家庭申請。對於通過查核的申請者，從查核日期起計五年之後，倘屆時仍屬查核目標羣組之內，則需再次接受查核。房委會亦已於 2016 年 7 月展開 2016-17 年度的查核工作。

42. 房委會會繼續檢視其他與公屋需求優先次序有關的政策和措施。

資助自置居所

加快供應資助出售單位

43. 政府恢復興建居屋。首批預計於 2016-17 年度落成的 2 160 個新建居屋單位，已於 2014 年 12 月底推出預售並全數售出。房委會第二批 2 657 個新建居屋單位（預計將於 2018 年落成）和房協的 1 020 個新建資助出售單位（預計將於 2019 年落成），於 2016 年 2 月底的聯合申請安排下推出預售，亦已全數售出。

44. 至於日後是否會再有聯合申請的安排，則視乎房委會與房協推售單位的時間。房委會將於 2017 年年初推售約 2 000 個新建居屋單位，房協亦將於 2017 年下半年推售約 600 個資助出售單位。因此，房委會與房協在 2017 年將不會安排聯合申請。

45. 借鑑經驗，房委會日後的銷售計劃會大致沿用過去的銷售安排，但會改善定價安排，例如在可行情況下縮短訂定售價與開始選樓之間的時間，使單位售價更貼近選樓時的市況。

豐富資助自置居所的形式

46. 行政長官在 2015 年《施政報告》中，建議房委會從正在興建的公屋發展項目中選擇合適單位，以先導計劃形式，售予綠表申請者，定價比傳統居屋低廉。

47. 房委會在 2015 年 5 月決定推行綠表置居先導計劃(下稱「綠置居」)，選定位於新蒲崗的公屋發展項目作為綠置居單位出售。該項目提供 857 個單位，並已於 2016 年 10 月 20 日推出預售，反應踴躍，預計於 2017 年中入伙。房委會會在推出新蒲崗項目後檢討其成效，以決定「綠置居」計劃的未來路向。

促進流轉

48. 房委會在 2012 年 8 月通過一項臨時計劃，容許具白表資格的買家在居屋第二市場計劃下購買尚未繳付補價的資助出售單位(下稱「臨時計劃」，坊間稱為「白居二」計劃)。首輪共有 5 000 個配額的臨時計劃於 2013 年 1 月推出，並已於 2015 年 4 月結束，共有 2 406 名白表買家成功自置居所。假若當初沒有推出臨時計劃，這些白表買家可能難以在私人物業市場購買單位。

49. 鑑於社會對資助出售單位需求殷切，房委會遂決定於 2015 年 8 月推行多一輪 2 500 個配額的臨時計劃。房委會共收到約 43 900 份申請，最後合共有 2 489 名成功申請者申領了有效期十二個月的購買資格證明書。截止 2016 年 12 月初，約 1 450 名成功申請者在這一輪計劃下自置居所。新一輪臨時計劃將於 2017 年上半年結束，屆時房委會將全面檢討臨時計劃的成效，以決定其未來路向。

穩健的住宅物業市場

50. 維持私人住宅物業市場穩健發展，仍是政府重要房屋政策目標之一。為穩定樓市，並盡量減低市場過熱所造成的負面影響，政府將繼續**雙管齊下**：一方面確保土地供應穩定，以滿足市場需求；另一方面在有需要時推行需求管理措施，以遏抑炒賣、外來需求，以及限制投資需求，優先照顧香港永久性居民的置居需要。

51. 透過政府維持房屋土地穩定供應的持續努力，私人住宅的中期供應顯著上升。截至 2016 年 9 月底，預計未來 3 至 4 年一手住宅市場的供應量約為 93 000 個單位，是自 2004 年 9 月起政府按季度公布供應數字以來的新高。這個數字亦較現屆政府在 2012 年上任時的預計供應量 65 000 個單位高出 43%。

52. 鑑於住宅物業價格自 2016 年 4 月起持續及急速回升，市場再度出現亢奮的跡象，為穩定樓市，防止泡沫風險惡化，並優先照顧沒有持有任何香港住宅物業的香港永久性居民的置居需要，政府決定於 2016 年 11 月 5 日起全面提高住宅物業交易的從價印花稅稅率至 15%。新措施仍沿用現行雙倍從價印花稅機制下的豁免安排。當中主要的豁免是買家是代表自己行事的香港永久性居民，而他在購買住宅物業時並沒有擁有任何其他香港住宅物業。在這情況下，有關交易可獲豁免繳交 15% 的新稅率，而只需按較低的從價印花稅第 2 標準稅率繳稅。現行雙倍從價印花稅機制下為轉換其唯一住宅物業的香港永久性居民買家而設的退稅機制，亦會繼續沿用。政府會繼續保持警覺，密切監察樓市動向和外圍形勢變化。

運輸及房屋局

2016 年 12 月

2017-18 至 2026-27 年度十年期

總房屋供應目標推算詳情

根據 2014 年 12 月公布的《長遠房屋策略》(《長策》) 所採納的推算方法，房屋需求的定義為在長遠而言，讓所有住戶均可居於適切居所而須提供的新增房屋單位總數。此方法在推算所需新增房屋單位數目時，計及下列需求成分—

- (a) 住戶數目的淨增長；
- (b) 受重建影響的住戶；
- (c) 居住環境欠佳的住戶；以及
- (d) 其他因素¹。

2017-18 至 2026-27 年度的推算

(a) 住戶數目的淨增長

2. 我們根據政府統計處(統計處)於 2015 年 9 月公布的最新家庭住戶推算結果，以住戶數目的淨增長評估整體實質房屋需求。按統計處的最新資料，住戶數目由 2017 年年中至 2027 年年中的淨增長約為 **237 700** 個。我們採納此數據，從而推算 2017-18 至 2026-27 年度為期十年的房屋需求。

3. 一如過往的推算，我們利用計量經濟模型進行分析，量化住戶組成情況與經濟表現(以實質本地生產總值增長率為代表)和住屋市場情況(以私人單位空置率為代表)的關係，就不同經濟和物業市場情況下的住戶組成進行情景分析。結果顯示，住戶組成數目介乎 204 400 與

¹ 已計及的其他因素包括(a) 居於私人永久性屋宇單位內只有流動居民的住戶；(b) 可能會住在本港房屋單位的非本地學生；以及(c) 購入單位但沒有把單位出售或出租的非本地買家。

271 000 個之間，這是統計處家庭住戶推算在 2017-18 至 2026-27 年度十年推算期內共 237 700 個住戶的 + / - **14%**²。

(b) 受重建影響的住戶

4. 受公私營舊建築物重建影響的住戶須予安置，因而會在住戶數目淨增長之上，產生新的房屋需求。考慮到香港房屋委員會（房委會）和香港房屋協會（房協）就公營房屋單位的重建工作，以及私人市場的過往趨勢，我們估計在 2017-18 至 2026-27 年度的十年內，因受重建影響而新增的房屋需求約為 **62 900** 個單位，分項數字如下—

重建計劃		單位數目
(a)	公營房屋單位重建 （根據過去由 2006-07 至 2015-16 十年期間房委會和房協拆卸的數目）	20 900
(b)	私人單位重建 （根據 2011 至 2015 年內已拆卸私人單位數目的過往趨勢 ³ ）	42 000
總計 = (a) + (b)		62 900

² 所選的計量經濟模型顯示，當本地宏觀經濟表現較好或私人住宅空置率較高時，住戶組成的數目較高。在基本情景下，為推算未來十年的住戶組成，我們假設未來十年實質本地生產總值的增幅平均每年約 2.9%。在假設本地生產總值的增長時，我們已參考 2016 年 8 月公布的本地生產總值預測、《二零一六至一七財政年度政府財政預算案》和退休保障諮詢文件。至於未來十年的私人住宅空置率，我們假設為 2006 至 2015 年過去十年的平均空置率（4.5%）。

為得出一個住戶組成數目的下限，我們假設未來十年的實質經濟增長與私人住宅空置率較基本情景低 1 個百分點。在這低情景下，未來十年的住戶組成較基本情景低約 14%。

為得出一個住戶組成數目的上限，我們假設未來十年的實質經濟增長與私人住宅空置率較基本情景高 1 個百分點。在這高情景下，未來十年的住戶組成較基本情景高約 14%。

³ 從 2011 至 2015 年，已拆卸的私人單位數目平均每年約為 2 100 個。至於受私人重建項目影響的住戶數目方面，在樓齡較高的私人樓宇，一個單位內很可能有超過一個住戶，故應把這種情況納入推算內。不過，現時並無可靠數據就此情況作出推算，唯一可參考的指標是市區重建局（市建局）的數據。根據市建局的資料，2011-12 至 2015-16 年度開展的市區重建項目中，在每個被拆卸的私人單位中平均約有兩個住戶居住。因此，我們估計在推算期內受重建影響的住戶數目為 42 000（即 21 000 x 2）個。

5. 在估算重建公營房屋單位產生的需求時，我們在《長策》的框架下調整了估算方法。我們的考慮如下－

- (a) 按照《長策》的方法，政府根據房委會和房協已公佈的重建計劃，估計受重建公營房屋單位影響的住戶的房屋需求。過往於 2014 和 2015 年進行的推算（以及長遠房屋策略督導委員會於 2013 年進行的推算）中，這部分需求純粹按照房委會和房協已公佈的重建計劃估算。例如去年就 2016-17 至 2025-26 年度的推算中，我們估計重建公營房屋而產生的需求為 7 400 個單位（即房委會白田邨 2 900 個單位、房委會華富邨 2 200 個單位，以及房協明華大廈 2 300 個單位）。若在今年推算中採用相同的方法，在 2017-18 至 2026-27 年度，由重建公營房屋單位產生的房屋需求為 11 600 個單位（即白田邨 2 900 個單位、華富邨 6 400 個單位，以及明華大廈 2 300 個單位）；
- (b) 與此同時，按照房委會現行政策，在考慮重建個別高樓齡公共屋邨時，房委會會考慮不同因素，包括結構安全、根據「全面結構勘察計劃」結果評估修葺工程的成本效益、重建潛力，以及是否有合適的遷置資源。同樣地，房協的其中一個工作範疇是重建和復修高齡出租屋邨；
- (c) 評估應否重建高樓齡出租屋邨，是房委會和房協持續進行的工作，獨立於房屋需求推算。當我們延展一個新的十年供應目標後，房委會 / 房協或會公佈新的重建計劃，令現有租戶需要在同一個十年期內遷出。由於長遠房屋供應目標是指引政府覓地建屋的一項重要規劃工具，推算方法理應更全面地涵蓋由重建產生的房屋需求；
- (d) 因此，在估計 2017-18 至 2026-27 年度重建公營房屋產生的房屋需求時，我們一方面以房委會和房協已公佈的重建計劃合計共 11 600 個單位作為基礎；另一方面我們認為應同時考慮其他相關基準，以反映上文第 5(c)段所提及的變數。就此，其中一個可參考的基準是房委會和房協過去十年的重建計劃；以及
- (e) 我們注意到，在 2006-07 至 2015-16 年度過去十年間，合共有 20 900 個房委會和房協的公營房屋單位被拆卸。考慮到這數字是基於歷史統計資料，同時亦高於只根據已知的重建計劃所估算的需求，我們認為可採納 20 900 個單位作為 2017-18 至 2026-27 年度未來

十年估計受重建公營房屋單位影響的住戶的需求。在某程度上，這個方法能更好地涵蓋未來十年因重建公營房屋而產生、但有待落實的新增需求。將來在每年更新長遠房屋需求推算時，我們會繼續考慮有關重建計劃的新資料，並在得出估算需求後，再參照過往的統計數字作出比較。

(c) 居住環境欠佳的住戶

6. 居住在為滿足社會住屋需要而興建的公營房屋住戶，應視作已居於適切的居所。至於私營房屋的住戶，我們在推算時已考慮下列情況，以確定哪些住戶應在推算下界定為居住環境欠佳—

- (a) 有關的房屋單位是否屬於臨時構築物（例如木屋、寮屋和天台構築物）；
- (b) 有關單位是否位於非住宅大廈（例如商業和工業大廈）內；
- (c) 有關單位是否與其他住戶共用（例如居於私人永久建築物的房間、板間房、床位和閣樓的住戶）；以及
- (d) 有關單位是否屬於分間樓宇單位。

7. 就上文第 6(a)段，基於統計處 2011 年人口普查並按照綜合住戶統計調查更新的結果，我們估算於 2015 年⁴約有 16 000 戶居於臨時構築物。至於上文第 6(b)段，根據 2011 年人口普查估算有 3 000 個住戶居於非住宅大廈（由於綜合住戶統計調查並不涵蓋這類單位，所以沒有相關的更新數字）。至於上文第 6(c)段，根據 2011 年人口普查並按照綜合住戶統計調查更新的結果，有 11 000 戶與其他住戶共用單位。

8. 至於上文第 6(d)段，由於統計處在 2016 年中期人口統計已搜集居於分間樓宇單位住戶的資料，為免重複打擾分間樓宇單位的住戶，統計處並沒有如 2014 和 2015 年般另外進行分間樓宇單位的主題性住戶統計調查。然而，由於要待至 2017 年年中才有 2016 年中期人口統計的詳細

⁴ 我們基於由 2011 至 2015 年綜合住戶統計調查中觀察所得的每年趨勢數據，更新了 2011 年人口普查結果，並把結果應用於需求推算的按年更新。

結果，我們需要根據 2014 和 2015 年的主題性住戶統計調查結果估算在是次需求推算中，居於分間樓宇單位住戶的房屋需求。

9. 分間樓宇單位分為兩類：(a)沒有可見間隔物的分間樓宇單位（即單位內的房間、板間房、床位和閣樓）；以及(b)有可見間隔物的分間樓宇單位。由於相關住戶的樣本數目太少，統計處無法從 2014 和 2015 年的主題性住戶統計調查中，就居於**沒有**可見間隔物的分間樓宇單位的住戶得出一個可靠的估算。然而，人口普查和綜合住戶統計調查可以提供與其他住戶共用單位住戶的類似數字。由於人口普查和綜合住戶統計調查覆蓋範圍較為全面，而估算數目（即 11 000 戶，如上文第 7 段所載）亦較根據 2015 年主題性住戶統計調查結果所估算的數目（即 5 600 戶）為大，我們按照過往推算需求的審慎做法，以 11 000 戶作為推算這些住戶的房屋需求之用。

10. 至於居於有可見間隔物的分間樓宇單位住戶，統計處採用以下方法估算：(a)更新在 2015 年主題性住戶統計調查中涵蓋的目標樓宇（即納入已屆 25 年樓齡的新樓宇，並剔除已拆卸的舊樓宇）；(b)假設這些樓宇中有可見間隔物的分間樓宇單位數目在 2016 年的升幅與 2015 年相若；及(c)採用於 2015 年主題性住戶統計調查中觀察所得的佔用率，估算居於上述分間樓宇單位的住戶數目。根據統計處估算，在 2016 年居於有可見間隔物的分間樓宇單位住戶數目為 83 300 個，當中 43 800 個住戶居於樓齡 50 年以上的樓宇內 -

	2014 年 主題性 住戶統計 調查結果	2015 年 主題性 住戶統計 調查結果	統計處 就 2016 年 的估算
居於分間樓宇單位的住戶數目	85 500	87 600	不適用
居於沒有可見間隔物的分間樓宇單位的住戶數目	5 400	5 600	不適用
居於有可見間隔物的分間樓宇單位的住戶數目	80 100	82 000	83 300
當中，居於樓齡 50 年以上、有可見間隔物的分間樓宇單位的住戶數目	34 800	40 700	43 800

11. 參考差餉物業估價署的數據，樓齡 50 年以上的私人住宅單位的拆卸率在十年期間⁵ 為 17.8%。將樓齡超過 50 年的私人單位拆卸率應用於位於樓齡超過 50 年樓宇內的分間樓宇單位，估算當中約有 7 800 個單位（即 43 800 x 17.8%）會在未來十年重建。在這些單位居住的住戶應從居住環境欠佳住戶的估算中扣除，以免與受重建私人房屋影響的住戶重複計算。因此，居於分間樓宇單位住戶的需求估算為約 75 500 個單位（即 83 300 – 7 800）。

12. 就居於與其他住戶共用單位和分間樓宇單位的住戶而言，鑑於單位的質素和實際居住環境各有不同，這些住戶不一定全部屬於居住環境欠佳。此外，一個現時被多於一個住戶共用或分間的單位，若然沒有被共用或分間，或可提供適切的居所予一個住戶。換言之，我們未必需要向全數居於共用單位或分間樓宇單位的住戶提供適切的居所。儘管如此，我們注意到有關分間樓宇單位住屋狀況的主題性住戶統計調查有其局限，因為該調查只涵蓋樓齡 25 年及以上的私人住用／綜合用途樓宇。因此，我們繼續採取保守的做法，把這些住戶全數納入今年的房屋需求推算中。2016 年中期人口統計將更全面地涵蓋居於分間樓宇單位的住戶。我們相信中期人口統計的結果能讓我們更瞭解分間樓宇單位的情況，並有助我們考慮是否有需要於將來進行推算時，繼續在這方面沿用上述做法。

13. 把上述所有估算的數字相加，估算居住環境欠佳的住戶數目為 105 500 個，分項數字概述如下—

⁵ 根據差餉物業估價署的數據，截至 2009 年底，全港共有約 1 090 600 個私人住宅單位，當中約 36 000 個單位建於 1960 年之前（即樓齡於 2010 年達 50 年）。在 2010 年、2011 年、2012 年、2013 年、2014 年和 2015 年，每年拆卸建於 1960 年之前的單位分別約有 390 個、430 個、800 個、580 個、850 個和 810 個。換言之，在這六年中，每年平均拆卸約 640 個單位。假設這個趨勢在未來四年持續，樓齡於 2010 年已達 50 年而會於 2010 年至 2019 年這十年間拆卸的單位共約 6 400 個（即 640 x 10），佔總數 36 000 個單位的約 17.8%。我們進一步採用了此拆卸率於 2017-18 至 2026-27 年度的推算。

	居住環境欠佳的住戶類別	估算數目	資料來源
(a)	居於屬臨時構築物的單位的住戶	16 000	2011 年人口普查並按照綜合住戶統計調查的趨勢更新
(b)	居於非住宅大廈的住戶	3 000	2011 年人口普查
(c)	與其他住戶共用同一單位的住戶	11 000	2011 年人口普查並按照綜合住戶統計調查的趨勢更新
(d)	居於有可見間隔物的分間樓宇單位的住戶	75 500	基於 2014 及 2015 年主題性住戶統計調查的結果估算
	總計	105 500	

(d) 其他因素

14. 除上述需求成分外，未來十年也可能有一些需求沒有被統計處的家庭住戶推算涵蓋，當中包括—

- (a) 根據 2001 年人口普查和 2011 年人口普查結果所顯示的趨勢，居於私人永久性屋宇單位內只有流動居民的住戶⁶，每年增加約 700 個；
- (b) 可能會居於本港房屋單位的非本地學生。就此，我們參考了已發出的學生簽證數目的過往趨勢（由 2010-11 年度約 16 900 宗增加至 2015-16 年度約 28 400 宗，即平均每年增加約 2 300 宗），以及教育局和大學教育資助委員會在 2011-12 至 2015-16 年度的數字，

⁶ 流動居民指在統計時點之前或之後六個月內，在港逗留最少一個月但少於三個月的香港永久性居民，不論在統計時點他們是否在香港。

即在這些學生（包括本科生和研究生）當中，約 60%並非居於學院所提供的住宿舍堂／宿舍。假設未來十年非本地學生數目上升的趨勢相若（即須在私營房屋市場中自覓居所的非本地學生數目淨增長為每年約 1 380 名），並進一步假設平均兩名非本地學生共住於一個房屋單位，我們估計有關的房屋需求為每年約 690 個單位；以及

- (c) 除來自本港人口的房屋需求外，部分外地買家亦可能購入單位，卻沒有將單位放回市場（即沒有將單位出售或出租）。參考稅務局和差餉物業估價署的統計數據，我們估計由非本地買家購入但沒有放回市場的單位⁷數目，每年介乎 1 360 與 2 540 個之間，中點數為每年約 1 950 個⁸。

15. 假設上文所闡述的過往趨勢在未來十年持續，每年新增的房屋需求將約為 3 340 個單位（即 700+690+1 950），即在 2017-18 至 2026-27 年度的十年期合共 33 400 個單位，上限和下限分別為 39 300 和 27 500 個。

總房屋需求

16. 總括而言，推算期內住戶淨增長估計為 237 700 戶，上限和下限分別為 271 000 和 204 400 戶。受重建影響的住戶方面，推算期內估計有

⁷ 雖然這些單位由非本地買家購入之後沒有放回市場，卻不代表它們為空置單位。業主可能將單位作自住、第二居所、渡假或其他用途。

⁸ 稅務局的印花稅統計數字顯示，在 2007 至 2011 年間，非本地買家（包括非本地個人買家和非本地公司買家）購買住宅物業宗數普遍上升，在 2007 年佔總成交量的 3.5%，在 2010 年增加至 4.5%，並在 2011 年增加至 6.5%。在政府推出買家印花稅後，在 2013 年 1 月至 2016 年 6 月間，非本地買家所購物業宗數平均佔總成交量的 1.8%。有見及此，我們粗略假設非本地買家所購物業宗數所佔比例上限為 5.0%（即 2009 至 2011 年間非本地買家所購物業宗數佔總成交量的平均比例），下限為 1.8%。以 2006 至 2015 年加蓋印花交易每年平均宗數（101 600 宗）作粗略指標，未來十年非本地買家所購物業宗數每年上限約為 5 080 宗，下限約為 1 820 宗，中點數為 3 450 宗。

根據懷疑涉及非本地買家交易量的分析，在 2010 至 2012 年間購入的物業當中，約有 52% 至 55% 租出，並在差餉物業估價署的物業租金資料庫有活躍記錄。但有關比重在 2013 至 2015 年間卻平均下跌至 25%（2013 年為 21%，2014 年為 28%，2015 年為 25%），這可能反映買家印花稅對投資者的影響較對業主住戶的影響較大。基於上述，我們以非本地買家所購物業宗數佔總成交量的 5%（即 5 080 宗）為上限，假設當中半數（50%）為自住或空置，其餘 50% 最終放回租務市場，由本港居民租住；又以非本地買家所購物業宗數佔總成交量的 1.8%（即 1 820 宗）為下限，假設當中 75% 為自住或空置。採用以上比率分析非本地買家所購物業的總數，我們推算在未來十年，非本地買家的房屋需求每年上限約為 2 540 個單位，下限約為 1 360 個單位，中點數約為 1 950 個單位。

62 900 戶受重建影響。居住環境欠佳的住戶數目則估計為 105 500 戶。至於其他因素方面，估計約為 33 400 個單位，上限和下限分別為 39 300 和 27 500 個。將以上需求成分相加，得出在 2017-18 至 2026-27 年度推算期內的估算總房屋需求為 439 500 個單位（以中點數計），上限和下限分別為 478 700 和 400 300 個。

總房屋供應目標

17. 由於私營房屋市場在任何時間均有若干空置單位，我們在計算總房屋供應目標時，須顧及推算期開始時私營房屋市場空置單位數目（約 42 040 個），以及估算推算期結束時可能出現的空置率。就此，我們參考了 2006 至 2015 年私營房屋市場平均空置率（約 4.5%）作估算基礎。根據總房屋需求推算結果，並考慮到私營房屋的空置情況，估計未來十年的總房屋供應應介乎 417 000 與 497 000 個單位之間，中點數為 457 000 個單位，四捨五入為 460 000 個單位，詳情表述如下 -

