

立法會房屋事務委員會
長遠房屋策略小組委員會

2013/14 至 2022/23 年度
長遠房屋需求推算

目的

我們曾於 2013 年 3 月 20 日會議上，向委員介紹當局就推算長遠房屋需求框架的初步看法（參見文件 CB(1)708/12-13(02)）。其後，長遠房屋策略督導委員會已討論了推算 2013/14 至 2022/23 年度的十年期內長遠房屋需求的方法和初步推算結果。本文件向委員介紹有關長遠房屋策略督導委員會的討論詳情。

詳情

指導原則

2. 在制訂推算長遠房屋需求的方法時，督導委員會一直關注到不可高估房屋需求，以免導致供應過量。過度供應可能導致房屋市場產生巨大的負面影響，正如 1997 年亞洲金融風暴後的情況。同樣地，督導委員會亦關注到低估需求可導致私人住宅市場的單位供應不足，為物業價格帶來上升壓力，致使有意置居人士不能負擔購買單位。簡而言之，供求失衡會導致物業價格大幅波動，對整體經濟帶來嚴重影響。

3. 現時全港有超過 860 000 個私營永久性房屋的業主戶，以及超過一百萬個私營及公營房屋租戶，他們當中很多都有置居意願。因此，維持物業市場的穩健發展，對香港的經濟和社會穩定至為重要。因應以上情況，我們的目標是制訂一個能客觀地評估長遠房屋需求的推算方法。推算是在一個穩健的框架下，並以最新數據為基礎，所得出的最佳估算。

4. 要確認的是，有關推算必需建基於很多變數，這些變數是建基於會隨時間而改變的最新政策措施以及統計趨勢，而住戶推算亦會不斷更新，並隨不同的經濟和物業市場情況而改變。因此，我們建議採用**一系列**而非單一固定目標的推算結果，以反映在不同社會

經濟和物業市場環境下可能出現的房屋需求評估結果。為顧及隨著時間的轉變，推算方法和推算結果亦會**每年檢討**，以提供最新的推算。

推算方法

5. 要推算長遠房屋需求，需首先清晰界定在計算時會納入哪些因素的參數。我們認為，每個香港的住戶，無論是居於公營或私營房屋，自置或租住居所，都應該有適切的居住環境。因此，為推算長遠房屋需求，房屋需求定義為在長遠而言，要讓每個住戶均居於適切的居所而需建造的**新**房屋單位的總數。

6. 因此，為推算房屋需求，雖然在已居於適切環境的住戶當中，部分或會從某個現有房屋單位遷往另一個現有房屋單位，但可假設他們沒有淨新增的房屋量需求。在計算所需新房屋單位的數量時，只會計及以下因素：

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

7. 將目前居住環境欠佳的住戶數目計算在內，是因為他們的房屋需要仍未獲得充分照顧。為配合提供適切居所的目標，在評估長遠房屋需求時，需確定和評估目前居住環境欠佳住戶的需求，並把這方面的需求計算在內。

適切居所

8. 至於住戶是否居於適切居所，我們認為公營房屋的住戶，即居住在為滿足社會的房屋需要而興建的公共租住房屋（下稱「公屋」）和資助出售單位的住戶，應視為已居於適切的居所。就私營房屋的住戶而言，為確定應被納入長遠房屋需求推算的居住環境欠佳住戶數目，應考慮下列情況：

- (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（例如居於房間、板間房、床位或閣樓的住戶）；以及
- (d) 有關單位是否屬於分間樓宇單位。

9. 就上文第 8 段(c)及(d)項而言，並非所有與其他住戶共用單位的住戶（例如共用一房間）均屬居住環境欠佳，因這須視乎實際居住情況而定。同樣地，由於市場上有很多不同質素水平的分間樓宇單位，具體居住環境因情況而異。然而，由於要區分居住在這兩類單位的個別住戶居住情況實在有一定困難，因此督導委員會在權衡各方考慮下，傾向採用一個保守的方法，即在推算長遠房屋需求時，把**所有**這些住戶的房屋需求皆視為未能得到充分照顧。

初步推算結果

(a) 住戶數目淨增長

10. 每年由於結婚、現有住戶分戶、新移民來港、外地來港人士和非本地學生來港工作或學習等情況，都會出現新增住戶。另一方面，現有住戶的數目亦會因死亡、移居外地、外地來港人士／非本地學生返回其原居地等原因而減少。只有住戶數目的**淨增長**，才會**產生新的房屋需求**。

11. 就此，我們以政府統計處（下稱「統計處」）於 2013 年 1 月公布的最新家庭住戶推算作為基礎，從住戶數目的淨增長評估整體實質房屋需求。由於並無按財政年度所作的推算，我們採用了 2011 年年中至 2021 年年中的平均增長率，即**每年約 29 400 個新增住戶**，推算未來十年的房屋需求。

12. 統計處的家庭住戶推算已計及包括人口老化、住戶人數減少、一人住戶數目增加、生育率下降、出生時預期壽命較長等人口變化，以及其他影響香港居民流動的因素，例如香港人在內地生活及工作、第一類嬰兒（父親是香港居民）和第二類嬰兒（父母為非香港居民）、單程證持證人、外籍僱員來港，以及經各種計劃輸入的優才／專才。由於家庭住戶推算並不包括會居住於永久性單位的非家庭住戶，以及由於非本地買家在購買單位後沒有把單位放售或出租而產生的需求，這些需求會被涵蓋於「其他」需求中（見下文第 22 段）。

13. 我們利用計量經濟模型，分析不同經濟及房屋市場狀況下的住戶組成情況。結果顯示，在不同的經濟及房屋市場狀況下，住戶組成的數目介乎 271 950 至 316 050 個，為統計處家庭住戶推算在十年推算期內共 294 000 戶（即每年 29 400 戶）的 +/-7.5%。

(b) 受重建影響的住戶

14. 受公營及私營舊建築物重建影響的住戶須予安置，因而均會在每年住戶數目淨增長之上，產生新的房屋需求。根據房屋委員會（下稱「房委會」）和香港房屋協會（下稱「房協」）已公布的重建計劃，以及私人市場的過去趨勢，估計未來十年合共約有 24 700 個單位會進行重建，分項數字如下：

重建計劃	單位數目
公屋重建項目	
房委會白田邨重建項目	4 100
房委會擬改作公屋的中轉房屋單位	1 900
房協明華大廈重建計劃	700
小計(i)	6 700
其他重建項目	
私人單位重建項目 (根據 2010 至 2012 年過去三年內已拆卸私人單位數目的過往趨勢 ¹)	18 000

¹《土地（為重新發展而強制售賣）（指明較低百分比）公告》於 2010 年 4 月 1 日生效，把某人為提出申請強制售賣某地段所有不分割份數的命令而須擁有該地段不分割份數的最低比例，由 90% 降至 80%。此後，我們注意到近年拆卸的私人住宅單位數目有上升趨勢，顯示重建項目的性質有結構性轉變，而且

小計(ii)	18 000
總計 = (i) + (ii)	24 700

15. 當有更多關於重建計劃的資料公布時，這些資料將被納入在日後就房屋需求推算進行年度檢討時的考慮之中。

(c) 居住環境欠佳的住戶

16. 推算長遠房屋需求的目的是，提供基礎讓政府制訂長遠計劃，為香港每個住戶提供適切居所。由於現時居住環境欠佳的住戶均須獲適切居所（不論公營或私營房屋），因而產生新的長遠房屋需求。在評估居住環境欠佳的住戶數目時，我們已考慮到這類住戶是否居於臨時構築物、非住宅大廈或分間樓宇單位，以及他們是否與其他住戶共用單位。正如上文解釋，雖然並非所有這些住戶均屬居住環境欠佳，但由於要區分這些住戶的居住情況有一定困難，因此我們採用一個保守的方法，不管個別住戶的實際情況如何，均把**所有**這些住戶納入長遠房屋需求推算中。

17. 就居於分間樓宇單位的住戶而言，根據督導委員會委聘顧問進行的「香港分間樓宇單位調查」結果，推算全港共有 66 900 個分間樓宇單位。分項數字如下：

- (a) 7 900 個單位沒有可見間隔物（即房間、板間房、床位或閣樓）；
- (b) 22 700 個單位有可見間隔物，而單位內缺乏其中一項必要設施（廚房或煮食地方／廁所／供水）；以及
- (c) 36 300 個單位有可見間隔物，而單位內必要設施（廚房或煮食地方／廁所／供電／供水）一應俱全。

該調查曾指出，在 66 900 個分間樓宇單位中，30 600 個單位（即以上(a)及(b)項）內缺乏其中一項必要設施（即廁所、廚房／煮食地方、供水）。

推算期內這個趨勢很可能持續。因此，我們認為根據 2010 至 2012 年過去三年內已拆卸的私人住宅單位平均數字進行推算，能切合實際情況。

18. 就第 17 段(a)項而言，2011 年人口普查亦備有住在房間、板間房、床位或閣樓的住戶數目。由於 2011 年人口普查的數據(11 100 戶)是基於一項全面的調查所得，而且有關數字(即 11 100 戶)較「香港分間樓宇單位調查」的推算(即 7 900 戶)為高，沿用我們採用的保守方法，我們採納了 2011 年人口普查的數字(即 11 100 戶)而非「香港分間樓宇單位調查」的數字(即 7 900 戶)作房屋需求推算之用。

19. 就第 17 段(b)及(c)項的數字而言，由於 2011 年人口普查並無提供有關數據，我們只能在推算中採用「香港分間樓宇單位調查」所得的數據。然而在這些住戶中，部份可能正居住在較易受重建計劃影響的舊樓，因此他們的房屋需求可能已被涵蓋在受重建影響住戶的推算房屋需求中(見上文第 14 段)。由於在香港，一幢普通樓宇的設計使用年限為 50 年，樓齡為 50 年以上的樓宇成為重建目標的機會較大。因此，假設居於樓齡超過 50 年的分間樓宇單位住戶的房屋需求，已被涵蓋在受重建影響住戶的推算需求之內，在推算時這些住戶已被從居住環境欠佳的住戶數目中剔除，以免重覆計算房屋需求。根據「香港分間樓宇單位調查」結果，共有 16 700 個住戶居於樓齡超過 50 年的分間樓宇單位。因此，推算居住在位於樓齡為 50 年或以下的分間樓宇單位住戶的房屋需求為 $22\,700 + 36\,300 - 16\,700 = 42\,300$ 個單位。

20. 根據 2011 年人口普查及「香港分間樓宇單位調查」所得結果，估計本港居住環境欠佳的住戶數目為 74 900。分項數字如下：

	居住環境欠佳的住戶類別	估計數目	資料來源
(i)	居於屬臨時構築物(例如木屋、寮屋和天台構築物)的單位的住戶	18 500	2011 年人口普查
(ii)	居於非住宅大廈住戶	3 000	2011 年人口普查
(iii)	與其他住戶共用同一單位(例如居於私人永久性樓宇的房間、板間房、床位或閣樓)的住戶	11 100	2011 年人口普查
(iv)	居於樓齡為 50 年或以下、有可見間隔物單位的住戶	42 300	香港分間樓宇單位調查
	總計	74 900	

21. 就上述第 (iv) 項而言，須注意市場上有很多不同質素水平的分間樓宇單位，具體居住環境因情況而異。就上述第 (iii) 項而言，並非**所有**現時與其他住戶共用一個單位的住戶（例如共用一房間）均必定是居住環境欠佳。然而，正如上文所述，長遠房屋策略督導委員會傾向採用一個保守的方法，把**所有**居住在分間樓宇單位以及**所有**與其他住戶共用一個單位的住戶，均視為其房屋需求現時未能得到充分照顧，因而把其計算在長遠房屋需求推算中。

(d) 其他

22. 除上述特定房屋需求的組成部分外，我們加入一個「其他」因素，以反映在未來十年，並未為統計處家庭住戶推算中所涵蓋的需求。這些需求包括：

- (a) 根據 2001 及 2011 年人口普查結果，在私人永久性屋宇單位內「只有流動居民²」的住戶，每年增加約 700 個；
- (b) 可能會佔用本港房屋單位的非本地學生。就此，我們參考了所發學生簽證數目的過往趨勢（由 2007/08 年度的 10 900 宗增加至 2011/12 年度的 21 000 宗），以及教育局和大學教育資助委員會 2011/12 年度的統計數字，在這些學生（包括本科生和研究生）當中，約 50% 並非居於學院提供的住宿舍堂／宿舍。假設未來 10 年非本地學生上升趨勢相若（即每年須在私人房屋市場中自覓居所的非本地學生將會增加約 1 000 名），再假設平均兩名非本地學生共住一個房屋單位，估計房屋需求約為每年 500 個單位；以及
- (c) 除來自本港人口的房屋需求外，部分外地買家可能購入單位但沒有將單位放回市場（即沒有將單位出售或出租）。根據稅務局和差餉物業估價署的統計數據，估計非本地買家購入但沒有放回市場的單位，每年將介乎 1 500 至 3 000 個，即每年的中點約為 2 250 個。

² 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。

23. 假設過往趨勢（詳見上文第 22 段）將在未來 10 年持續，每年新增的房屋需求將約為 3 450 (= 700 + 500 + 2 250) 個單位，即未來 10 年合共 34 500 個單位。

(e) 總房屋需求

24. 將上文(a)至(d)項的房屋需求因素相加，得出在 2013/14 至 2022/23 年度 10 年推算期內的總房屋需求為 428 100 (= 294 000 + 24 700 + 74 900 + 34 500) 個單位。總房屋需求最終需被轉化為公營和私營房屋供應目標。督導委員會就公/私營的分佈仍要作出研究，但私營房屋需求的評估則需作進一步調整，以計及在推算期開始和結束時的空置率。

(f) 私營市場空置率

25. 具體而言，在推算私營房屋需求時，我們需顧及在推算期開始時私營市場的空置率，以反映這些空置單位或可滿足社會的房屋需求。由於私營市場在任何時間均有若干單位空置，我們參考了 2003 至 2012 年私營市場的平均空置率，以顧及在推算期結束時可能的空置率，並對私營房屋的需求推算作出調整。

(g) 總房屋供應目標

26. 經調整推算期開始和結束時私營市場的空置率後，初步得出總房屋供應目標為 **447 700 個單位**。根據計量經濟模型的分析結果，得出介乎 **416 500 至 478 800 個單位** 的一系列推算結果。

局限性

27. 推算的結果應可就 2013/14 至 2022/23 年度這 10 年可能出現的房屋需求水平，提供一個客觀的評估。不過，我們關注到一如所有推算未來事態的方法一樣，推算結果無可避免地有其局限性。這些局限性載列於下文各段。

28. 我們假設新組成住戶數目的淨變動，代表長遠須獲適切居所

的住戶數目。有人可能認為，一些新組成住戶可能會與現有住戶同住（例如新婚夫婦與父母同住），因此並非所有新組成的住戶均需新的房屋單位。儘管如此，就香港的情況而言，長遠來說他們很可能希望擁有自己的居所。因此，我們認為這不會對長遠房屋需求推算造成重大影響。

29. 除上文所述外，我們亦注意到不同房屋需求成份衍生的住屋需要，可能會出現重疊。例如因私人住宅單位重建而受影響的住戶，可能與成員只有流動居民的住戶和非本地學生重疊；非本地買家的需求，亦可能與成員只有非居港人口的住戶的需求重疊。

30. 有鑑於需求成份可能出現的重疊，我們已就此進行廣泛研究，但我們無法找到可靠的方法，準確地評估上述問題對整體房屋需求推算的影響。不過，由於房屋需求推算的主要成份來自住戶數目增長，我們認為這對推算結果的影響不大。

31. 此外，一如上文所述，有關推算涉及很多變數，而這些變數是建基於會隨時間改變的最新政策措施以及統計趨勢。而住戶推算亦會不斷更新，並隨不同的經濟和物業市場情況而改變。

32. 我們認為，可透過計算出在不同社會經濟和物業市場環境下的一系列推算結果，以及就推算方法和推算結果每年進行檢討，以提供最新的推算數字，來處理這些局限性。這樣一來，我們便可更新、重新檢視和不斷改善推算總房屋需求的假設和方法，以顧及最新發展。

未來路向

33. 請委員備悉長遠房屋策略督導委員會，就推算 2013/14 至 2022/23 年度的十年期內長遠房屋需求的推算方法和初步結果的討論。我們會在今年稍後時間進行為期三個月的公眾諮詢中，諮詢公眾對長遠房屋需求推算的意見，包括公營和私營房屋供應的比例。

運輸及房屋局

2013 年 6 月