

評估香港房屋單位空置情況

目的

在最近的長遠房屋策略公眾討論中，就香港房屋單位的空置情況有不同的觀點。立法會房屋事務委員會轄下的長遠房屋策略小組委員會於2013年9月27日的會議上，亦要求政府提供處理空置公屋單位的資料和相關數據。本文闡釋如何計算香港房屋單位的空置情況、回應公眾討論中提出的意見、並提供小組委員會要求的資料，供委員參考。

公共租住房屋單位空置情況

2. 要準確評估公共租住房屋（公屋）單位的空置情況，須參考香港房屋委員會（房委會）和香港房屋協會（房協）的行政檔案紀錄，以單位實際上有否被佔用作準則。由於空置情況會隨時間不斷變動，因此空置數字僅能顯示在某個時段的情況。根據房委會的行政檔案紀錄，於2013年6月底，房委會轄下可供出租的公屋單位總數為724 988個，當中包括718 289個已租出的單位、3 010個正在編配中的單位，以及3 689個可供出租的空置單位。（正在進行翻新的單位，會被視為可供出租的空置單位。房屋署一直致力縮短翻新所需的時間，使單位能盡快進行編配。截至2013年6月底，翻新空置單位平均所需時間為41天，低於房委會主要成效指標中不超過44天的目標。）

3. 把房委會轄下可供出租的空置公屋單位數目（3 689個），除以房委會轄下可供出租的公屋單位總數（724 988個），得出於2013年6月底的空置率為0.5%，低於房委會主要成效指標中不超過1.5%的目標。至於房協的出租房屋，於2013年6月底，共有446個空置單位，佔其單位總存量的1.3%。

4. 除可供出租的公屋單位外，於2013年6月底，房委會轄下亦有約4 632個不可供出租的公屋單位，當中包括受清拆影響的單位、正等待改建的「長者住屋一型單位」和「改建一人單位」。就受清拆影響的單位而言，雖然這些單位沒有租戶居住，但為配合進行清拆，這些單位不能用作編配用途。至於正等待改

建的「長者住屋一型單位」和「改建一人單位」，雖然這些單位本來可編配予兩個或以上的租戶，但為配合進行改建，即使現時單位內只有一個租戶居住，該單位亦不會再編配給其他租戶，直至該單位內的現有租戶遷出，以進行改建。由於不可供出租的單位未能用來滿足房屋需求，因此不被計算在公屋單位的空置情況中。

5. 房委會一直以善用公屋資源為原則，每當有新建單位落成或現有空置單位經翻新後，房屋署會盡快編配給公屋輪候冊或其它安置類別的申請者。為公平起見，公屋編配一般均以電腦隨機方式編配，申請者不得選擇某屋邨、樓層或方向。輪候冊申請人有三編配機會，然而，各申請者接受編配與否，純屬其個人選擇。當申請者不接受單位編配，我們會按電腦隨機方式編配給另一申請者。故此，單位的空置期會受申請者是否及何時接受編配所影響。房屋署已透過下列措施加快出租較不受歡迎及空置期較長的單位 -

- (a) 對空置 12 個月或以上的單位，提供寬減租金的優惠；及
- (b) 透過現時每年舉辦一次的「特快公屋編配計劃」出租受歡迎程度較低的單位，使一些公屋輪候冊申請者可提早獲配公屋單位。

房委會最近亦通過將長期維持高空置率的大澳龍田邨天利樓，轉為居者有其屋計劃（居屋）出售。

私營房屋單位空置情況

6. 在私營房屋方面，差餉物業估價署每年均展開空置物業調查，以提供年底時私人住宅物業的空置概況。有關調查包括就兩年內落成的住宅樓宇作全面調查，至於之前落成並已評估差餉的住宅單位，其樓宇的空置量是根據 3% 抽樣調查的結果推算出來的。如調查時單位實際上沒有人佔用，或正在裝修有待業主或租客日後佔用，有關單位均會被視為空置單位。根據差餉物業估價署《香港物業報告 2013》中公佈的最新數字，在 2012 年年底約有 48 000 個空置私人住宅單位，空置率為 4.3%，是 1997 年以來最低的水平。另外，近年來私人樓宇價格和租金大幅上升，主因是私人樓宇供求失衡。若私人市場如某些意見指仍有大

量單位空置，按理推斷在供應方面應不會出現緊張情況，私人樓宇價格和租金亦不應大幅上升。因此，近年來樓價和租金高企，與私人樓宇空置率甚低的數據相符。

計算本港房屋單位空置情況的不同意見

7. 上述的數據顯示，現時本港房屋空置比率極低，供不應求情況嚴重。不過，我們留意到社會上有人士提出各種不同方法，計算房屋單位的空置情況。按這些方法所示，本港有大量空置單位可供滿足房屋需要，開發房屋土地的需要較小。有關意見和我們的回應載列於下文。

比較永久性居住屋宇單位和陸上家庭住戶數目

8. 有意見指根據統計處《香港統計月刊》的資料，於 2013 年第一季末，全港共有 264.8 萬個永久性居住屋宇單位；而根據統計處 2013 年 1 至 3 月「綜合住戶統計調查」的結果，全港共有 238.6 萬個陸上家庭住戶。若把兩項數字相減，計算出現時全港共有 26 萬個「空置」房屋單位。

9. 雖然兩項數字相差約 26 萬，但我們必須強調，這不應被簡單視為全港有約 26 萬個「空置」單位可以滿足社會的房屋需求。這是由於「永久性居住屋宇單位」的數字，是基於統計處「屋宇單位檔案庫」的資料，其用途和涵蓋範圍與「綜合住戶統計調查」有所不同。具體而言，設立和定期更新「屋宇單位檔案庫」的目的，是為了進行人口普查／中期人口統計。至於「綜合住戶統計調查」，則是一項持續進行的統計調查，旨在搜集有關勞動人口、失業和就業不足的資料。由於「屋宇單位檔案庫」與「綜合住戶統計調查」的目的，均非用以評估香港的空置情況，兩項數字實在不應被直接比較，更肯定不能用於嘗試推算本港住宅單位的空置情況。

10. 此外，由於「綜合住戶統計調查」只涵蓋住戶中包括最少一名「常住居民」¹的陸上家庭住戶，因此並沒有計及那些

¹ 「常住居民」是指在統計時點之前的六個月內，在港逗留最少三個月，又或在統計時點之後的六個月內，在港逗留最少三個月的香港永久性居民（不論在統計時點他們是否身在香港）；以及在統計時點身在香港的香港非永久性居民。

只有「流動居民」²的住戶、已移民外地的港人、和在港擁有或租用屋宇單位（例如作短暫居住）的非港人的住戶。除此之外，部份住戶亦會擁有第二居所。

11. 另一方面，根據統計處的定義，「永久性居住屋宇單位」的數字，除涵蓋全港所有住宅單位外，亦涵蓋了通常有人居住的非住宅單位，例如商業大廈及工廠大廈內已知作居所用用途的單位；位於老人院、醫院和監獄中，以員工宿舍為用途的樓宇單位；以及寄宿學校中供學生和員工居住的樓宇內的單位等。這些單位均各有其特定的用途，不能用來滿足現居人士本身或其他市民的住屋需要。因此，無論這些單位的使用情況如何，亦不應用來評估全港住宅單位的空置情況。

比較公營房屋單位和住戶數目

12. 根據長遠房屋策略諮詢文件中所載列的資料，在 2013 年 3 月底，根據行政紀錄，全港有 1 157 700 個公營房屋單位（包括房委會和房協的出租及資助出售單位）；而根據統計處「綜合住戶統計調查」結果，全港有 1 091 200 個居於公營房屋的住戶。有意見將這兩項數字相減，便錯誤地總結出現時公營房屋單位「空置」數目為約 70 000 個。

13. 我們須指出，以上兩項數字來源不同，亦採用了不同的定義和涵蓋範圍。具體來說，房委會和房協的行政檔案紀錄是基於房屋單位存量，而統計處「綜合住戶統計調查」結果則反映在某個參考時期的「居港人口」情況，因此兩項數字不能互相比較以推算空置情況。

14. 公屋方面，一些公屋租戶（尤其是人數較多的家庭）或會佔用超過一個公屋單位。根據房委會的行政檔案紀錄，在 2013 年 6 月底，約有 5 200 個住戶佔用超過一個公屋單位，主要原因是這些住戶的家庭成員數目較多，以致沒有一個公屋單位可供他們一同居住。另一方面，由於只有家庭成員包括符合「居港人口」中「常住居民」定義的住戶會在「綜合住戶統計調查」中被視為「家庭住戶」，若一些公屋住戶的成員沒有包括最少一名「常住居民」，因而未能符合「綜合住戶統計調查」中「家庭

² 「流動居民」指在統計時點之前的六個月內，在港逗留最少一個月但少於三個月，或在點算時刻後的六個月內，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身在香港。

住戶」的定義（例如須經常往返香港和內地工作，因此經常不留在香港），他們將不會被包括在「綜合住戶統計調查」中居於公屋的家庭住戶數目。不過，從房委會和房協的角度，雖然這些公屋住戶經常往返內地，但他們在港仍有住屋需要，只要他們沒有違反租約規定，他們不會被視為濫用公屋資源，因此，他們的租約紀錄仍會被包括在房委會和房協的行政檔案紀錄中³。顯然，若透過比較公營房屋單位數目和「綜合住戶統計調查」中住戶數目這兩項數字以評估公屋單位的「空置」情況，並不恰當。

比較新落成公屋單位數目和公屋單位認可居民人數

15. 有意見指在 2012 年 1 月至 2013 年 6 月期間，新落成公屋單位數目為 20 185 個，但同期公屋單位認可居民人數只增加 9 134 人，表示現時有 10 000 多個空置公屋單位。

16. 同樣地，我們必須指出，兩項數字不可作直接比較。就公屋單位數目而言，在某段時期內新落成公屋單位的數目，是根據這些單位的落成日期作紀錄，與公屋租戶接收單位的日期或會相隔數個月的時間，原因是房屋署須檢驗這些新落成的公屋單位，以及與準公屋租戶安排會面以辦理配屋事宜。根據房委會的紀錄，在 2012 年 1 月至 2013 年 6 月期間新落成的 20 185 個公屋單位中，只有 13 600 個單位已被公屋租戶接收，其餘的單位正在或即將進行編配，因此未被反映在公屋單位認可居民人數的變動中。

17. 至於就公屋單位認可居民人數而言，除獲首次編配公屋單位的住戶外，公屋單位認可居民人數的變動亦會受不同因素影響，包括交還公屋單位的住戶數目、現有公屋租戶新增或減少家庭成員、公屋租戶透過租置計劃購入公屋單位等。因此，若透過比較新落成公屋單位數目與公屋單位認可居民人數的變動以評估空置數字，並不恰當。

因高齡公共屋邨重建計劃而出現的空置單位

18. 為配合高齡公共屋邨重建計劃，現居於相關屋邨內的住

³ 當然，房屋署正不遺餘力偵查和打擊真正濫用公屋的個案，以確保寶貴的公屋資源得到合理運用。

戶會逐漸獲安排遷出。有意見指若住戶遷出的時間較清拆時間為早，而有關空置單位卻不能用作編配用途，或未能有效善用公屋資源。

19. 為確保高樓齡公共屋邨重建項目可盡早進行，清拆及重建工程一般會在所有受影響的租戶遷出後隨即展開。按照既定的程序，房屋署會盡早向租戶發出屋邨清拆通知，一般於屋邨預計拆卸日期前約三十個月發出。根據過往的經驗，雖然受影響租戶會分批遷出，但絕大部分只會在後期，即大概拆卸日期前六個月，才遷出公屋單位。因此，大部分正待重建的公屋單位的空置期相對較短。

20. 為鼓勵受清拆計劃影響的租戶盡早搬離其單位，受影響的租戶可透過「提早搬遷計劃」⁴申請安置，成功申請的租戶可搬遷到新落成屋邨內的單位。雖然透過此計劃回收得來的公屋單位的空置期會較長，但根據過往的經驗，只有少量受影響的租戶會在宣布屋邨清拆後不久便選擇參加「提早搬遷計劃」。一般而言，房委會預計在宣布屋邨清拆計劃起的六個月內，透過此計劃回收的單位只佔清拆屋邨單位的約 10%。

資助出售房屋的空置情況

21. 有意見表示，除了公屋和私人住宅外，亦需考慮資助出售房屋，例如居屋單位的空置情況。

22. 我們的看法是，資助出售房屋屬於特別的住宅單位，情況有別於公屋和私人單位。與租住公屋單位的情況不同，住戶在購買資助出售房屋後便成為業主，該單位屬於他們的物業。與此同時，資助出售房屋亦與私人單位的情況不同。未補價的資助出售房屋單位有入住規定；在公開市場出售前須繳付補價，如未補價則不能作自由買賣。因此，現時政府沒有編制這些單位的空置數字。就已補價的資助出售房屋單位⁵而言，由於補價後的單位可以在市場上自由買賣以滿足社會上的房屋需要，運輸及房屋局正與差餉物業估價署商討如何評估這些單位的空置情況。

⁴ 根據「提早搬遷計劃」，每當新落成屋邨有適當的單位可供此類編配時，房委會將以通告形式通知受清拆影響的居民。

⁵ 根據房委會和房協的行政檔案紀錄，截至 2013 年 6 月底，已補價的資助出售房屋單位數目約為 70 000 多個。

總結

23. 我們欣見社會各界就房屋問題作出熱烈討論，這有助於市民大眾更清楚掌握香港的房屋情況，並對長遠房屋策略作出有意義的討論。不過，社會上一些計算空置單位數目的方法，所採用的評估模式以至對數據的詮釋均和政府的一貫做法有很大分別。就政府當局而言，無論是房委會和房協的行政紀錄，或是差餉物業估價署的空置數據，都是根據有關單位實際上有否被佔用作為準則。至於上述社會上的其他評估方法，其數字源自為不同目的而搜集的數據或進行的調查，因此不可互相直接比較以推測空置情況。

運輸及房屋局
2013年10月