

長遠房屋需求推算

目的

本文件闡釋長遠房屋策略督導委員會（下稱「督導委員會」）在 2013 年 9 月 3 日發佈的諮詢文件中載列有關長遠房屋需求推算的方法和結果，並回應由諮詢期開始至今就推算所提出的問題。

長遠房屋需求推算

推算方法

2. 督導委員會認為，每個香港住戶，無論是居於公營或私營房屋、自置或租住單位，都應該有適切的居所（就「適切居所」的定義，請參閱下文第 8 段。）。為推算長遠房屋需求，房屋需求定義為在長遠而言，要讓每個有房屋需要的住戶均居於適切居所而需建造的新房屋單位的總數。因此，我們假設已有適切居所的住戶並不會產生新增的房屋淨需求，即使這些住戶當中或有部分會從某個房屋單位遷往另一個房屋單位。按此，在計算所需新房屋單位的數量時，只會計及以下主要成份—

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

住戶數目淨增長

3. 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。同時，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。就此，督導委員會以政府統計處（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，以家庭住戶數目的淨增長評估整體新增的房屋需求。督導委員會採用了 2011 年年中至 2021 年年中每年約 29 400 個新

增家庭住戶的平均淨增長，即在十年期間共 294 000 個新增家庭住戶，以推算未來十年這部份的房屋需求。

4. 值得注意的是，除了結婚/離婚，家庭分戶等因素外，家庭住戶推算已涵蓋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（即配偶為香港永久性居民的內地女性在香港所生的嬰兒）和第二類嬰兒（即配偶為非香港永久性居民的內地女性在香港所生的嬰兒）；單程證持證人來港定居；外地來港工作人士；以及經各種計劃輸入的優才／專才。因此，長遠房屋需求推算亦已計及這些因素。

5. 就家庭住戶推算而言，曾有意見指本港結婚數字每年超過 50 000 宗，高於統計處估計家庭住戶數目的淨變動（每年 29 400 個），因此統計處的家庭住戶推算或未能全面反映房屋需求。我們須指出，並非所有婚姻均會自動產生新住戶。舉例來說，若這些婚姻涉及現時的一人家庭住戶，或新婚夫婦選擇與他們現時的家人同住，則只會增加現有住戶的人數。此外，近年在香港註冊的婚姻當中，每年約有 20 000 宗為香港居民和內地居民的婚姻¹。並非所有這些跨境婚姻均會在香港組成新住戶，例如跨境婚姻的夫婦或會加入本港的現有家庭住戶，部份亦未必選擇居住於香港。無論如何，這些婚姻對香港人口狀況的影響，已涵蓋於統計處的家庭住戶推算中（當中已顧及單程証持證人來港定居的因素）。此外，結婚並非導致住戶數目轉變的唯一原因，其他因素亦應被考慮在內。例如 2012 年死亡數目為 43 000 人，推算在 2041 年會逐步增加至 80 000 人。由於大部分死亡個案均為長者，而只有長者成員的住戶數目比例愈來愈多，我們預計隨着死亡數目增加，將有更多長者住戶減少。

6. 在考慮所有這些因素後，統計處的家庭住戶推算顯然已顧及本港人口狀況變化所帶來的影響。督導委員會明白住戶的組成和解散，往往會受經濟及物業市場環境轉變所影響。因此，督導委員會採用計量經濟模型進行了分析，量化住戶組成情況與經濟表現（由實質本地生產總值增長率為代表）和房屋市場情況（由私人單位平均空置率為代表）的關係。按計量經濟模型分析得出的結果顯示，視乎不同經濟及房屋市場狀況，住戶組成的數目將介乎 271 950 至 316 050 個之間，這是統計處家庭住戶推算在十年推算期內共 294 000 戶的 +/-7.5%²。

¹ 根據統計處的數字，在過去三年（即 2010 年、2011 年和 2012 年），在香港註冊的婚姻數目分別為約 52 600、58 400 和 60 500 宗，其中香港居民和內地居民的婚姻數目分別為約 18 700、20 600 和 21 900 宗。

² 計量經濟模型顯示，在過去二十多年，當本地宏觀經濟表現較好或私人住宅

受重建影響的住戶

7. 受公營及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。根據香港房屋委員會（下稱「房委會」）和香港房屋協會（下稱「房協」）已公布的重建計劃，以及私人市場的過往趨勢，我們估計在十年推算期內因受重建影響而新增的房屋需求合共約有 46 300 個單位，當中包括房委會白田邨重建項目（4 100 個單位）、房委會擬改作公共租住房屋（下稱「公屋」）的中轉房屋單位（1 900 個單位）、房協明華大廈重建計劃（700 個單位），以及受私人單位重建項目影響的住戶（39 600 個單位）。當有更多關於重建計劃的資料時，政府會將這些新資料納入未來房屋需求推算的檢討和更新之中。

居住環境欠佳的住戶

8. 正如上文第 2 段所述，推算長遠房屋需求的目的，是估計為香港住戶提供適切居所所需的單位數目。因此，現時居住環境欠佳的住戶，會被視作需要新的公營或私營房屋單位。由於「居住環境欠佳」一詞並沒有一個廣為接納的定義，因此就推算長遠房屋需求而言，督導委員會在決定哪類住戶應視作「居住環境欠佳」時，參考了多個因素，並就此採取保守的方法。督導委員會認為居住在公營房屋（即公屋和資助出售單位）的住戶應視作已居於適切的居所。就私營房屋的住戶而言，督導委員會認為應考慮下列情況，以確定那些住戶應在長遠房屋需求推算下定義為「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）；

空置率較高時，住戶組成的數目較高。在基本情景下，我們假設未來十年的實質經濟增長與私人住宅空置率與過去十年相若，即分別為 4.5% 及 5.5%，從而推算出未來十年的住戶組成。

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分別為 3.5% 及 4.5%，即較基本情景低 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 7.5%。

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分別為 5.5% 及 6.5%，即較基本情景高 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 7.5%。

- (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）；及
- (d) 有關單位是否屬於分間樓宇單位（請同時參閱下文第10段）。

9. 根據 2011 年人口普查及督導委員會委托顧問進行的香港分間樓宇單位調查所得結果，就推算長遠房屋需求而言，估算本港居住環境欠佳的住戶數目為 74 900，當中包括 18 500 個居於屬臨時構築物的單位的住戶、3 000 個居於非住宅大廈的住戶、11 100 個與其他住戶共用同一單位的住戶，以及 42 300 居於樓齡為 50 年或以下樓宇內、有可見間隔物單位的住戶³。

10. 督導委員會注意到視乎實際居住情況，並非所有與其他住戶共用一個單位的住戶均一定是居住環境欠佳。由於市場上有很多不同質素的分間樓宇單位，具體居住環境因情況而異。然而，由於難以分辨在這兩個類別下住戶的實際居住情況，在衡量各方意見後，督導委員會傾向採用一個保守的方法，在推算中把所有這些住戶均視為其房屋需求未能得到充分照顧，因而把其計算在長遠房屋需求推算中。

其他

11. 除上述需求成份外，督導委員會注意到，在未來十年也可能有一些需求或沒有被涵蓋於統計處的家庭住戶推算內。因此，督導委員會根據過往趨勢數據，認為應在長遠房屋需求推算中加入一個「其他」因素，以反映每年約 3 450 個新增房屋需求單位，即未來十年合共 34 500 個單位，當中包括每年增加約 700 個居於私人永久性屋宇單位內「只有流動居民」的住戶⁴、每年約 500 個可能會住在本港房屋單位的非本地學生，以及每年介乎 1 500 至 3 000 個由非本地買家購入但沒有放回市場的單位（即

3 由於樓齡 50 年以上的樓宇成為重建目標的機會很大，為免重覆計算房屋需求，我們在推算中假設居於樓齡超過 50 年樓宇內的分間樓宇單位住戶的房屋需求，已涵蓋於受重建影響住戶的推算需求中。

4 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之香港永久性居民，不論在統計時點他們是否在香港。

中點為每年約 2 250 個)。

總房屋需求和總房屋供應目標

12. 將以上成份相加，得出在 2013-14 至 2022-23 年度推算期內的估算總房屋需求為 449 700 個單位（以中點數計），上限和下限分別為 479 250 和 420 150。考慮到以供應主導、新增供應以公營房屋佔多的策略，督導委員會建議採用 60:40 作為未來十年房屋新增供應目標中的公私營比例，公營房屋包括公屋和資助出售單位。就私營房屋而言，督導委員會注意到私營房屋市場在任何時間均會有若干單位空置，而空置單位會影響用於滿足房屋需要的新單位數目，因此需顧及在推算期開始和結束時私營市場的空置單位數目，以確保能滿足房屋需求。就此而言，在推算期開始時，空置私營房屋單位數目約有 48 000 個。至於在推算期結束時可能出現的空置率，督導委員會參考了 2003 至 2012 年私營市場的平均空置率（約 5.2%）作估算基礎。按此，根據總房屋需求的推算結果，並考慮到私營房屋的空置情況，督導委員會推算出未來十年總房屋供應，應介乎 440 000 個至 500 000 個單位之間，建議供應目標為 470 000 個單位（中點數）。

公屋需求

13. 由於截至 2013 年 6 月月底，公屋輪候冊上有 118 700 宗一般申請，以及 115 600 宗配額及計分制下的非長者一人申請，我們得悉有意見表示，督導委員會提出未來十年總房屋供應為 470 000 個單位的目標，或未能滿足本港社會包括輪候冊申請人的房屋需求。就此，我們須指出，輪候冊申請宗數會隨時間而改變，因此不適宜用某一段時間的申請宗數，和十年推算期內估算總房屋需求及總房屋供應目標比較。

14. 然而，從需求角度來說，長遠房屋需求推算已涵蓋了輪候冊申請人對公屋的需求。這是因為若公屋申請人是從現有住戶分戶（例如從公屋／資助房屋／私人單位住戶中分戶），他們的房屋需求已被涵蓋於「住戶數目淨增長」的推算中。若公屋申請人現正居於受重建計劃影響的單位，則其房屋需求已被涵蓋於「受重建影響住戶」的推算中。而現時居住環境欠佳的公屋申請人，其房屋需求亦已被涵蓋於「居住環境欠佳住戶」的推算中。因此，上述三個類型的公屋申請人，他們的房屋需求，事實上已

被涵蓋在長遠房屋需求的推算中。至於現時已租住一間適切的私營房屋單位的住戶，正如上文第 2 段所述，若他們有意申請公屋，除非當中涉及住戶數目淨增長（例如現有住戶分戶），否則這只會被視作在現有房屋單位存量中不同單位之間的搬遷，而不構成對新增房屋單位的需求。

15. 從供應角度來說，現時的長遠房屋需求推算，只反映在推算期內應提供新單位的數目。在公屋方面，除了新單位，回收單位也是滿足輪候冊申請者需要的重要來源。根據經驗，房委會透過現居租戶自願交還單位，以及打擊濫用公屋資源人士的執法行動，每年平均約有 7 000 多個淨回收的公屋單位。換句話說，輪候冊上的申請，並非單純依賴總房屋供應目標（470 000 個）內的新公屋單位來滿足需求。

16. 我們會繼續監察公屋輪候冊的申請宗數，並繼續維持我們的目標，即為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，並以維持輪候冊一般申請人的平均輪候時間於約三年為目標。在可行的情況下，我們可調整公屋的發展計劃，以維持這個目標。

與 1987 年和 1998 年長遠房屋策略結果比較

17. 有意見認為，督導委員會提出每年供應 47 000 個房屋單位的目標，與 1987 年長遠房屋策略的目標（即每年平均提供約 70 000 個單位）和 1998 年長遠房屋策略的目標（即每年平均提供約 85 000 個單位）相比，相對而言訂得較低，或會低估房屋需求。

18. 我們須指出，督導委員會採用的推算方法和結果，不應與之前分別在 1987 年和 1998 年的長遠房屋策略直接比較，因為它們均是採用不同的方法，並考慮了當時的環境而制定。舉例來說，在進行這三次房屋需求評估時，當時的環境因素（例如社會經濟環境、人口狀況、政策決定和措施）都有所不同。在制訂 1987 年長遠房屋策略時，須顧及由於要清拆和改建當時沒有獨立設施的公屋單位而衍生的公屋需求。在制訂 1998 年長遠房屋策略時，當時申請公屋的平均輪候時間為約 6.5 年。而於 2013 年 6 月月底，公屋輪候冊一般申請人的平均輪候時間為約 2.7 年。另一個例子是，我們正面對只有長者成員的住戶數目比例愈來愈多的趨勢，而這些長者住戶相對來說有較大可能因死亡而解散。因此，若把之前長遠房屋策略中根據當時環境所得的推算方

法和結果，與督導委員會根據現時情況和最新數據所得並採用的方法和結果作直接比較，並非恰當的做法。

19. 至於督導委員會現時採用的推算方法，是以住戶為基礎進行評估，並綜合三個主要成分（即推算住戶數目的淨增長、受重建影響的住戶和居住環境欠佳的住戶），以得出整體房屋需求。這個推算方法具有以下特點－

- (a) 以住戶為基礎的方法，相對上簡單易明。統計處嚴謹地進行住戶推算工作，當中已考慮到過往趨勢和就人口推算所作出的假設（包括出生、死亡和移居外地數字，以及外地人士來港工作或求學的趨勢）；以及
- (b) 督導委員會利用計量經濟模型，量化家庭住戶的組成情況與經濟和物業市場狀況等其他相關因素的關係。如此一來，督導委員會可就住戶組成的推算，進行不同情況的分析，從而得出一系列推算結果，以評估在不同經濟和物業市場狀況下可能出現的實際房屋需求情況。

20. 在制訂推算長遠房屋需求的方法時，督導委員會一直小心避免高估房屋需求，以免導致供應過量。同樣地，督導委員會亦小心避免低估需求，以免導致市場供應不足，造成私人物業單位價格和租金上揚，社會不能負擔房價。督導委員會認為，目前的方法最能反映我們現時面對的環境，並應能提供一個客觀基礎，以評估長遠房屋需求。有關推算結果和總房屋供應目標，是在一個穩健的框架下，以最新數據為基礎所得出的最佳估算。

21. 督導委員會明白十年是一個長時期，因此，有關推算無可避免地建基於很多變數，而這些變數則是建基於或會隨時間而改變的客觀環境以及最新的政策措施。故此，督導委員會建議每年檢討推算方法和推算結果，以顧及政策的變動及／或當前的情況。