



長遠房屋策略

2014年12月

運輸及房屋局

目錄

	頁
序言	iii
第 1 章 香港新房屋策略	
引言	1
願景	2
原則	3
策略	3
第 2 章 房屋需求推算	
推算原則	5
推算方法	5
第 3 章 房屋供應規劃	
逐年延展的十年房屋供應目標	11
房屋土地供應	13
推算及規劃周期	18
未來挑戰	19
第 4 章 合理運用公共租住房屋資源	
幫助有需要人士	21
一般申請者的平均輪候時間	21
重建高樓齡公共租住屋邨	22
善用有限資源	23

第 5 章	資助自置居所	
	房屋階梯的重要一環	27
	善用私營機構的力量	28
	促進流轉	29
第 6 章	穩健的住宅物業市場	
	穩定的土地供應	31
	推動良好的做法	31
	需求管理措施	32
	居住環境欠佳的住戶	33
	租務管制	35
第 7 章	總結	
	穩固的根基	37
	攜手推行	37
附件	涉及房屋和土地供應的政府委員會 職權範圍和成員名單	43
簡稱一覽表		47

序言

房屋未來：關鍵時刻

房屋是香港最具挑戰的社會問題之一。多年累積下來的結構性房屋問題包括：房屋供求嚴重失衡；樓價租金高企，脫離經濟基調和一般市民的負擔能力；分間樓宇單位（俗稱「劏房」）蔓延及公共租住房屋（下稱「公屋」）輪候人數不斷增加。很多年輕人在房屋問題上看不見未來，感到不安和不滿。

本屆政府決心要解決房屋問題，希望能重建房屋階梯，提供公屋予基層市民、協助中低收入家庭實現自置居所的願望，並穩定樓市。我們於 2012 年 9 月成立長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策會」），就制訂新的長遠房屋策略向政府提出建議。長策會於 2013 年 9 月發表諮詢文件，就此諮詢公眾三個月，並於 2014 年 2 月向政府提交報告。

與此同時，政府於 2012 年和 2013 年分別推出兩輪「需求管理」措施（所謂「辣招」）以遏抑樓市過度亢奮，雖有一定成效，卻根治不了問題。歸根究底，持續具規模地增加房屋供應，才是解決供求嚴重失衡問題的治本之道，否則累積的剛性需求仍會推高樓價及租金，住屋依然會脫離社會大眾的負擔能力，惡性循環會延續下去。

新的長遠房屋策略是自 1998 年以來首份在房屋方面的長遠策略性文件，是香港房屋政策發展的一個重要里程碑。長遠房屋策略採納了長策會的主要建議和

公眾諮詢期間收集的各界意見，主張改變政策思維，以供應為主導，願景是為市民提供適切而可負擔的居所，以期扭轉目前供求嚴重失衡的局面。除了增加供應外，我們也會致力確保公屋資源得以善用，和研究如何進一步豐富資助自置居所的形式。

我們根據最新的推算，以 480 000 個單位作為 2015-16 至 2024-25 年度為期十年的總房屋供應目標，公私營房屋供應比例為 60:40¹。我們會每年檢視和更新需求推算，並逐年延展新的十年房屋供應目標。

知易行難，提出目標相對容易，落實目標却需要適時和足夠土地供應，特別是透過開發新發展區和改劃現有土地等方式去增加供應。然而，社會上有人對這些措施產生疑慮，甚或抗拒；地區人士對房屋發展對交通、環境和社區設施供應方面的影響也有所顧慮。除此，我們還要處理建築成本上升以及建造業人手的承受力等問題。

深層的結構性房屋問題，沒有不須付出代價的解決方法。我們若擱置大型的新發展項目，避免增加已開發地區的發展密度，放棄改劃、填海和收回土地，試問如何釋出所需土地來達至長遠房屋供應目標？由於覓地建屋需時，我們不能再糾纏在無休止的爭辯，無視市民實際面對的房屋困境。

不論是因誤以為房屋供過於求，抑或是缺乏決心在大量建屋和維持土地原狀不變之間作出取捨，我們若嘗試迴避問題，就只有注定延續現有的惡性循環，無法走出困局。

¹ 推算結果詳載於長遠房屋策略截至二零一四年十二月的最新推行進度文件，可於運輸及房屋局網站(www.thb.gov.hk)瀏覽。

當下乃關鍵時刻。面對巨大的挑戰，我們必須勇於作出取捨抉擇，擺脫「各家自掃門前雪」的心態。我們要落實長遠房屋策略，讓年輕人重拾信心，能期盼更好及可負擔的居所。為了他們的未來，我們必須勇往直前。

A handwritten signature in black ink, reading '張炳良' (Zhang Boliang).

運輸及房屋局局長
張炳良教授

第 1 章

香港新房屋策略

引言

1.1 政府的上一份長遠房屋策略發表於 1998 年，當時訂下建屋、自置居所和輪候公共租住房屋（下稱「公屋」）的目標。其後宏觀經濟環境出現轉變，時任政府於 2002 年為房屋政策重新定位，集中資源為低收入家庭提供公屋，停建資助出售單位並盡量減少干預市場。

1.2 亞洲金融風暴之後，香港經濟和物業市場於 2004 年開始復蘇。近年，香港樓市熾熱，公營及私營房屋的供求均嚴重失衡，樓價和租金已上升至超逾一般市民可負擔的水平，情況已到達須作政策轉軌的關鍵時刻。

1.3 現屆政府上任後，旋於 2012 年 9 月成立長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策會」），就制訂新的長遠房屋策略向政府提出建議。行政長官在《二零一三年施政報告》中宣示，解決房屋問題，是本屆政府的首要任務。長策會於 2013 年 9 月發表諮詢文件，就此諮詢公眾三個月，並於 2014 年 2 月向政府提交報告¹。與此同時，立法會房屋事務委員會於 2012 年 12 月也成立長遠房屋策略小組委員會，研究各項與制訂長遠房屋策略相關的事宜。小組委員會於 2014 年 7 月完成工作，並發表報告²。此外，審計署署長先後於 2013 年 10 月和 2014 年 4 月，就編配及運用公屋單位，以及規劃、建築及重建公

¹ 長遠房屋策略諮詢文件和公眾諮詢報告可於運輸及房屋局網站(www.thb.gov.hk)瀏覽。

² 小組委員會報告可於立法會網站(www.legco.gov.hk)瀏覽。

屋單位，公布了第六十一和第六十二號報告書³。立法會政府帳目委員會研究審計署署長上述兩份報告書後，先後於 2014 年 2 月和 7 月發表第六十一和第六十二號報告書⁴。

1.4 政府在制訂新的長遠房屋策略過程中，充分考慮了長策會的建議、公眾諮詢期間收集的各界意見、立法會長遠房屋策略小組委員會的觀點及建議、審計署署長和立法會政府帳目委員會的意見及建議，並總結了 1998 年長遠房屋策略發表後和 2002 年房屋政策重新定位後所得的經驗。

1.5 在上述基礎上，政府制訂新長遠房屋策略，回應當前結構性的房屋問題，並提出新的策略方向和政策方針，與社會聯手，對症下藥，以求長遠達至人人安居的目標。

願景

1.6 我們的願景是協助香港所有家庭安居，讓他們可以入住適切而可負擔的居所⁵。

³ 審計署署長第六十一和第六十二號報告書可於審計署網站(www.aud.gov.hk)瀏覽。

⁴ 政府帳目委員會第六十一和第六十二號報告書可於立法會網站(www.legco.gov.hk)瀏覽。

⁵ 何謂適切而可負擔的居所，並無一致的標準。不同社會、社會內不同界別，甚至不同人士，觀點各異。公營房屋單位(包括公屋和資助出售單位)是為滿足社會相關階層人士的住屋需要而興建的，可視作適切居所。公屋和資助出售單位是為沒有能力租住或購買私人樓宇單位人士提供的可負擔居所。公屋和資助出售房屋的申請人須符合相關的人息及資產的申請資格，而公屋的租金及資助出售單位的售價亦顧及了申請對象的負擔能力。至於私營房屋，如非居住環境欠佳(指臨時構築物、位於非住宅大廈內、與其他住戶共用、或屬於分間樓宇的單位)應視為適切居所(請參閱第 2 章)。至於負擔能力方面，透過維持私人物業市場的穩健發展，市民便能夠按照其經濟能力滿足住屋需要。

原則

1.7 新的長遠房屋策略穩中求變，採用下列原則——

- (a) **供應主導**：由於準備土地以及在其上建設房屋需時多年，經參考過往十年的經驗，與其在需求顯著時才覓地建屋，我們應預早籌謀，推算需求、規劃土地供應，並依據客觀的長遠房屋需求推算，有計劃地籌建公營房屋單位和推出私營房屋用地；以及
- (b) **靈活變通**：參考了 1998 年長遠房屋策略發表後房屋市場起伏及其後政策大幅轉變所帶來的影響，並汲取當中教訓，我們應按實際情況的轉變，定期更新長遠房屋需求推算，並據此定期調整未來的規劃及建屋計劃。

策略

1.8 政府接納長策會的建議，採納以供應為主導的策略，即——

- (a) 借助新的房屋需求推算模式，及早規劃土地供應以興建公私營房屋；
- (b) 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；
- (c) 興建公屋單位，為沒有能力租住私人樓宇單位的基層市民提供「安全網」；

- (d) 提供「居者有其屋」(下稱「居屋」)單位和其他形式的資助出售單位，讓中低收入家庭實現自置居所的願望；以及
- (e) 確保市場有穩定的土地供應，並在有需要時推行需求管理措施，以維持私人物業市場穩健發展。

1.9 下文各章詳述長遠房屋策略的要點。

第 2 章

房屋需求推算

推算原則

2.1 儘管無法預知未來，長遠房屋策略仍須力求客觀地推算長遠房屋需求。

2.2 政府制訂長遠房屋需求推算方法時，應審慎行事，因為低估需求會導致供應不足；高估需求則會令供應過量。

2.3 推算長遠房屋需求，難免要建基於很多尚待確實的假設。因此，推算需求的方法應得出一系列而非單一的推算結果，以反映在不同的經濟和物業市場情況下可能出現的房屋需求，讓政府能較好地掌握未來的趨勢。

推算方法

2.4 政府採納長策會建議的方法和模式，推算長遠房屋需求。新的推算模式把房屋需求定義為在長遠而言，讓所有住戶均居於適切居所而需要的新房屋單位總數。在此模式下推算十年內所需新房屋單位的數目時，會計及下列主要成分—

(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。

住戶數目淨增長

2.5 結婚、現有住戶分戶、新移民來港，以及外地人士來港工作等情況，均會增加住戶數目。同時，現有住戶的數目會因死亡、移居外地和外地來港人士返回原居地等原因而減少。住戶數目的淨變動會帶來房屋需求的轉變。

2.6 政府根據政府統計處（下稱「統計處」）的家庭住戶推算結果，評估由住戶數目淨增長帶來的房屋需求。統計處的家庭住戶推算建基於過往趨勢，以反映過往趨勢若然持續，日後會出現的情況。推算涵蓋多方面的人口狀況發展和因素，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對住戶組成的影響。推算亦涵蓋其他會影響香港居民遷移的因素，例如香港人在內地生活及工作、第一類嬰兒（即父親是香港永久性居民，但母親並非香港永久性居民）和第二類嬰兒（即父母均並非香港永久性居民）、單程證持證人來港定居、外地來港人士，以及經各種計劃輸入的優才／專才。

2.7 為了反映在不同的經濟及物業市場情況下，住戶推算數字可能出現的變化，政府以計量經濟模型進行分析，量化住戶組成情況與經濟表現和房屋市場情況的關係；然後以新推算模式，根據不同的假設，推算家庭住戶數目，得出一系列長遠房屋需求推算結果。

受重建影響的住戶

2.8 除住戶數目淨增長外，安置受重建公私營舊建築物影響的住戶，也會產生新的房屋需求。政府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，以及過往私人住宅市場的趨勢（包括市區重建局（下稱「市建局」）負責的項目），估計受重建影響的住戶帶來的新增房屋需求。政府每年檢討長遠房屋需求推算時，會考慮有關重建計劃的最新資料。

居住環境欠佳的住戶

2.9 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需要的單位數目。因此，在推算模式下，會把現時居住環境欠佳的住戶視作需要新房屋單位。就何謂「居住環境欠佳」而言，由於公營房屋（即公屋單位和居屋等資助出售單位）是為滿足社會上相關界別的住屋需要而興建的，因此在推算模式下，會把這類房屋的住戶視作居於適切居所。至於私營房屋的住戶，則會根據下列情況，確定哪些住戶屬於居住環境欠佳－

- (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）；

- (c) 有關單位是否與其他住戶共用（例如居於房間、板間房、床位和閣樓的住戶）¹；以及
- (d) 有關單位是否屬於分間樓宇單位¹。

其他因素

2.10 除上述需求成分外，可能還有一些住屋需求並未納入統計處的家庭住戶推算內，包括居於私人永久性屋宇單位而只有流動居民²的住戶、可能會住在本港房屋單位的非本地學生，以及購入住宅單位但並沒有將其出售或出租的非本地買家。基於過往趨勢，在推算時會加入一個「其他」因素，以計及這些需求成分。

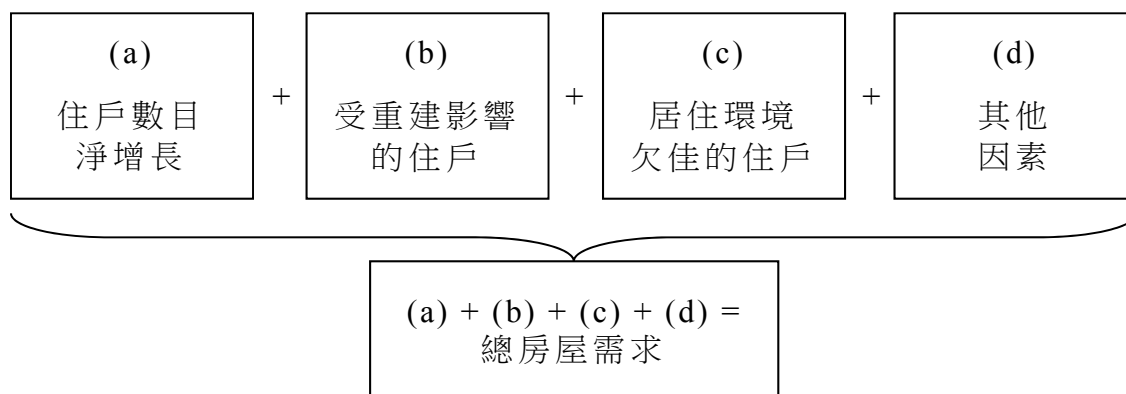
總房屋需求

2.11 將上述各項需求成分相加，得出總房屋需求（見圖 2.1）。我們根據不同需求成分的推算結果以及對住戶組成推算的計量經濟分析結果，推算出一系列而非單一的房屋數目，以反映不同情況下推算所得的總房屋需求。

¹ 值得注意的是，視乎實際居住情況，與其他住戶共住同一個單位的住戶，或住在分間樓宇單位的住戶，未必全部都是居住環境欠佳。

² 流動居民指在統計時點之前或之後六個月內，在香港逗留至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。

圖 2.1 總房屋需求



2.12 政府認為，如此推算所得的總房屋需求應已全面涵蓋所有公屋需求，因為—

- (a) 現時居於公屋、資助出售單位或私人單位並打算分戶的公屋申請人，其房屋需求已計入「住戶數目淨增長」的推算內；
- (b) 居住單位受重建項目影響的公屋申請人，其房屋需求已計入「受重建影響的住戶」的推算內；以及
- (c) 居住環境欠佳的公屋申請人，例如居住在環境欠佳的分間樓宇單位的人士，其房屋需求已計入「居住環境欠佳的住戶」的推算內。

2.13 由於在推算住戶數目的淨增長時，已考慮結婚、一人住戶及其他人口狀況因素，因此，長遠房屋需求推算亦已涵蓋年輕一代的房屋需求。

年度檢討

2.14 十年是一段長時間。因此，政府採納了長策會的建議，每年檢討房屋需求推算，以顧及隨時間而改變的各種情況。藉着每年更新需求推算，政府可因應當時的政策及情況，檢討十年推算，並按需要適時作出調整。

第 3 章

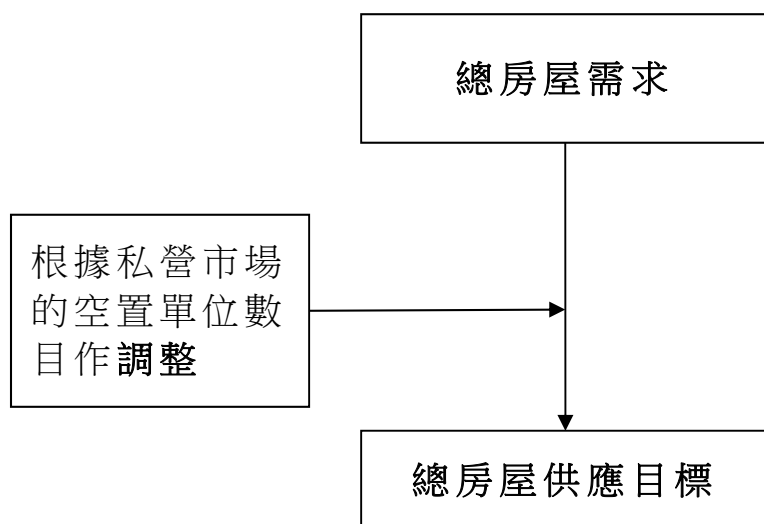
房屋供應規劃

逐年延展的十年房屋供應目標

推算基礎

3.1 長遠房屋需求推算結果，是推算十年房屋供應目標的基礎。此外，私營房屋市場在任何時間均有一定數量的空置單位¹。因此，政府會根據未來十年總房屋需求的推算結果，並顧及推算期開始時私營房屋市場的空置單位數目、過往私營房屋的平均空置率，推算未來十年的房屋供應目標（見圖 3.1）。

圖 3.1 總房屋供應目標



¹ 私人住宅單位空置原因各異。單位實際上沒有人居住，或正進行裝修，或等候業主或租客入住等均被視為空置。根據差餉物業估價署的資料，截至 2013 年年底，全港約有 46 570 個私人住宅空置單位，空置率約 4.1%。這是自 1997 年以來最低的水平，亦明顯地低於 2004 至 2013 年期間約 5% 的平均空置率。

3.2 除訂立十年房屋供應目標外，政府亦會決定在房屋供應目標中的公私營房屋供應比例，以及在新公營房屋建屋量中公屋和資助出售單位所佔的比例。政府在研究公私營房屋和公屋／資助出售單位的適當供應比例時，會考慮下列因素－

- (a) 公屋申請的最新數字及一般申請者(即家庭申請者及 60 歲或以上的長者一人申請者)的平均輪候時間²；
- (b) 資助出售單位作為公屋與私營房屋之間緩衝的角色。在私營房屋供應緊張時，增加資助出售單位的供應，有助紓緩私營房屋市場的需求，並能推動有意自置居所的公屋住戶向上流動。反之，當市場需求放緩時，減少資助出售單位的供應有助穩定私人物業市場；
- (c) 中低收入家庭(特別是首次置業者和年輕人)自置居所的願望；以及
- (d) 須確保私營房屋市場穩健發展。

3.3 《二零一四年施政報告》率先採納了長策會的建議，公營房屋應佔十年房屋供應目標 470 000 個單位的 60%。《二零一四年施政報告》亦提出，公營房屋當中公屋供應為 200 000 個單位，而資助出售單位則為 80 000 個單位。根據逐年延展的做法，政府將會檢視並按需要調整公私營房屋以及公屋／資助出售單位的比例，務求更有效地應對市況變動和社會不斷轉變的需要。為方便

² 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，是指一般申請者在過去 12 個月獲安置入住公屋的輪候時間平均數。

調整，房委會有需要維持公屋和資助出售單位之間的互換性，以便因應十年建屋目標的調整而調節公屋及資助出售單位的供應。

3.4 政府會每年更新長遠房屋需求推算，然後調整逐年延展的十年房屋供應目標，並會在每個財政年度完結前公布最新推算結果。

房屋土地供應

整體策略

3.5 為應付社會的房屋及其他發展需要，政府採取多管齊下的策略，透過持續並且有系統地採取一系列措施，以增加短、中、長期的土地供應。短期措施主要是通過檢討土地用途及適度增加發展密度，務求盡量善用已開發土地，包括現有市區和新市鎮的已發展地區，和周邊鄰近已發展地區及基建設施的地帶。中長期措施則是透過主要發展及填海項目，藉以開拓新的可發展土地。有關措施包括不同的新發展區及新市鎮擴展，檢討及善用新界的棕地及荒廢農地，制訂大嶼山及新界北的進一步發展策略，探討在維多利亞港以外填海和發展岩洞及地下空間的可行性等。

3.6 就房屋發展而言，政府會與房委會合作，致力取得合適的房屋用地，善用現有的房屋用地，並簡化程序以加快取得土地，應付增建公營房屋的需求。政府亦會透過賣地和批地(包括批予市區重建及鐵路物業發展項目的土地)，致力維持穩定的土地供應，以發展私人住宅項目。地政總署一直檢討與土地契約相關的程序，並

精簡處理土地契約修訂申請的程序，以促進土地發展。地政總署亦於 2014 年 10 月推出「補地價仲裁先導計劃」，作為利便有關各方盡快就土地契約修訂／換地申請補地價金額達成協議的行政措施。

3.7 由於開發用地及建造房屋需時，政府公布更新的逐年延展十年房屋供應目標時，已大致確定未來十年推算期內最初幾年的房屋供應量，要調整此段期間供應量的空間有限。因此，政府會及早規劃十年推算期後半部分及往後發展房屋所需的用地，以達至房屋供應目標。然而，社會整體必須承認，為了推出發展用地以達到房屋供應目標，有時實在要作出艱難的取捨抉擇。要增加土地供應，並無妙法既可把土地改劃成房屋用途或增加發展密度，而又不會對鄰近社區造成任何影響。

相關流程

3.8 要增加土地供應，不論是開拓供發展的新增土地或善用現有已開發的土地，都必須經過各項法定流程和既定程序。在考慮開拓較大型土地作發展之前，一般需要以規劃及工程研究作為基礎。研究進行期間，公眾人士和持份者有機會參與，並提出意見和建議。如有需要，研究工作亦會包括環境、交通、排水、排污、供水、空氣流通等各方面的詳細技術評估。簡而言之，研究流程一般包括規劃研究、技術評估、公眾參與、環境影響評估、初步設計等。當中，公眾參與活動會分多個階段進行，需時至少一年。環境影響評估則需時至少兩年完成，包括為期 12 個月的生態基線調查、各項需時六至九個月的相關詳細評估，以及六個月的環境影響評估報告批准程序。因此，進行相關的研究往往需要三年或甚至更長時間才能完成。

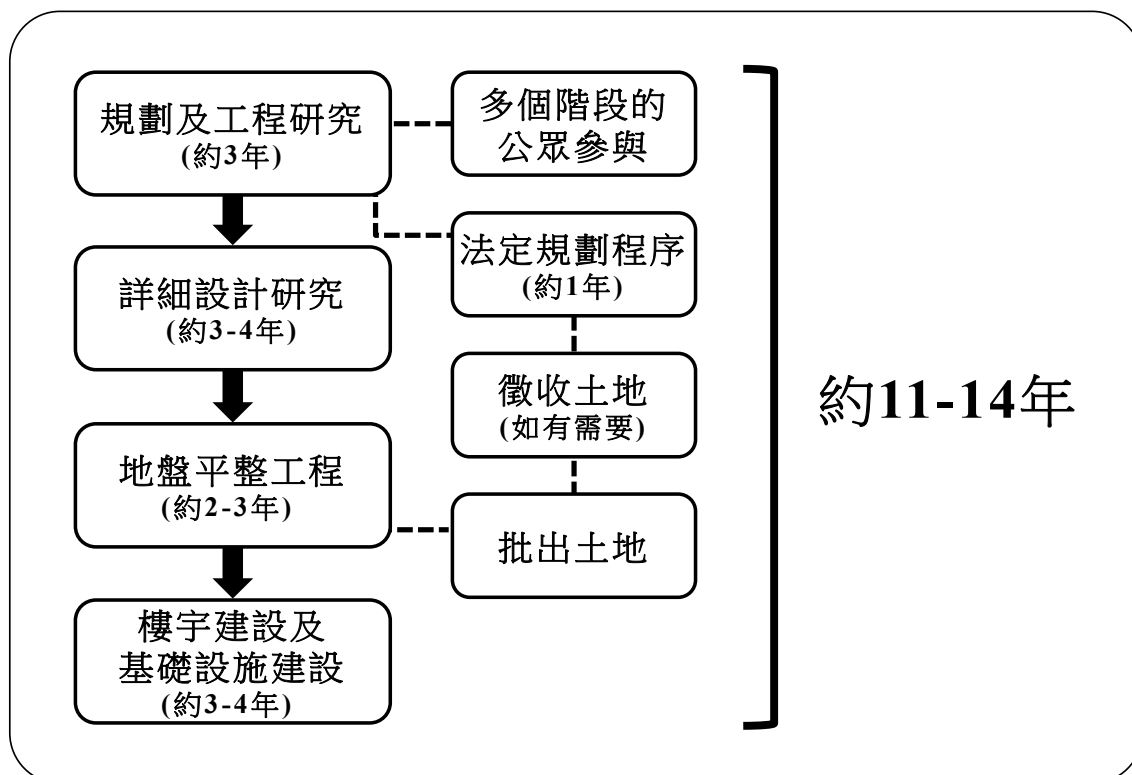
3.9 制訂發展建議後，便會展開法定規劃程序，包括在有需要時修訂法定圖則。詳細的工程設計一般須向立法會財務委員會申請撥款，這部分工作需時至少三至四年。此外，亦需要就道路工程、收回及清理土地進行法定程序及其他程序，包括為受影響人士進行登記，以及在符合相關資格時作出法定補償、特惠津貼和安置。詳細設計完成後，政府須分階段再向立法會財務委員會申請撥款，以進行地盤平整和相關基建工程³。

3.10 完成收回土地程序後，才可展開如地盤平整、基建和建屋等有關工程，需時約五至七年完成⁴。總而言之，整個土地開發和房屋興建過程一般共需時 11 年或以上完成（圖 3.2 闡明土地及房屋開發項目的主要流程）。

³ 就房委會興建公營房屋的土地而言，在地盤平整後，房委會一般來說會負責建屋工程的開支；因此無須向立法會財務委員會申請撥款進行建屋工程。

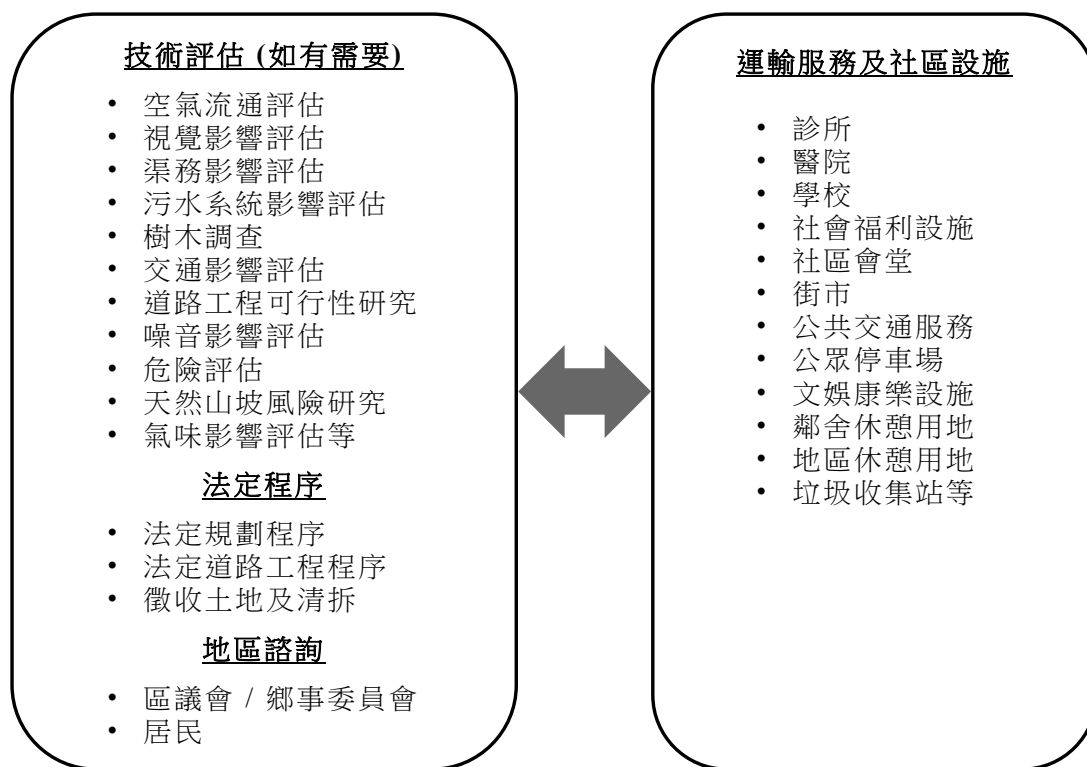
⁴ 就公營房屋而言，在「熟地」(即已經規劃作住宅用途的土地、土地已完成收回、清拆及地盤平整、並附有適當基建設施的土地)上籌建樓高 40 層的公營房屋大廈，一般需時約三年半建造地基及興建上蓋工程。

圖 3.2 土地及房屋開發項目的主要流程



3.11 至於在已發展土地上對個別用地進行土地開發，以地盡其用，政府同樣須考慮多項因素，包括交通和基建容量，社區設施和休憩用地的提供、相關技術限制、當區的特色和現時發展密度，以及對當區環境、景觀和空氣流通可能造成的影響等。如有需要，政府部門會進行技術評估或研究，並提出措施以減低擬發展項目可能帶來的影響。除了法定規劃和道路工程方面的程序外，有些用地或須進行收回土地和清理以及／或搬遷現有或已規劃設施的工作。諮詢相關區議會、當地居民和其他持份者亦同樣需時。因此，開發土地的時間長短，須視乎個別用地的情況和涉及的程序而定，一般約為一年（非常簡單直接的個案）至五年（涉及某些技術研究和清理工作的個案）。如用地情況複雜，需時會更長（圖 3.3 闡明個別用地的開發流程）。

圖 3.3 個別用地的開發流程



註： 所需時間視乎個別用地情況及所需程序而定，一般大約由一至五年不等。如用地情況複雜，需時更長。

組織架構方面的支援

3.12 政府已有一套組織架構，以協助確保房屋用地供應充足。房屋發展小組委員會由運輸及房屋局常任秘書長（房屋）擔任主席，負責評估房屋需求，監察適合發展公營房屋的用地是否適時供應以應付預期需求，並在土地能適時供應的大前提下，推展公營房屋發展計劃以達到政府所訂的房屋供應目標。房屋發展小組委員亦會就長遠房屋供應目標向運輸及房屋局局長提出建議。

3.13 規劃及土地發展委員會由發展局局長出任主席，負責督導及統籌土地用途規劃和土地發展事宜(包括規劃及分配土地作不同用途，例如住宅用途)，並就個別

用地的發展建議和發展參數作出決定。該委員會審議的事項涉及主要的規劃和土地發展措施，以配合香港的長遠需要，包括房屋、經濟和社會發展等各方面。

3.14 土地供應督導委員會由財政司司長出任主席，負責全面統籌各種不同用途（包括房屋）土地的開發和供應計劃。該委員會提供一個平台，解決跨決策局和跨部門之間影響個別房屋用地供應的事宜（例如提供基建和設施）。

3.15 上述各委員會的職權範圍和成員名單載於**附件**。

推算及規劃周期

3.16 為配合以供應為主導的策略，我們須為未來十年的需求作推算，訂立規劃和建屋目標，以滿足推算的需求。然而，在實際推行這些目標時會遇到一些固有的挑戰。

3.17 基於上述章節所提及的原因，尋找和平整土地、以至在這些土地上建屋，通常需要一段很長的籌備時間。因此，當政府採納一個十年建屋目標時，所需的土地、資金、人力及其他資源尚未全然就緒，乃在所難免。換言之，採取供應主導的策略正是要整合所有的力量和資源去達到供應目標，以滿足推算出來的需求。因此，達至十年目標所需的資源一開始時未必全部就緒，並非長遠房屋策略本身的缺陷；相反，長遠房屋策略正是一個政策工具，讓政府有條不紊地協調各方，從而解決不同問題和調動有關資源，以達至供應目標。

3.18 鑑於開發土地和興建房屋需時，一個十年目標與下一個十年目標之間若有重大轉變，便需要時間去落實，不能一蹴即就。這是理解十年建屋目標時須注意的另一個重點。舉例來說，若新的十年目標較先前的目標為高，我們不大可能在首五年期間大幅調整建屋計劃。儘管公屋與資助出售單位之間的互換性可提供若干彈性，但是整體供應量方面的變動大都只可在第二個五年期內尋求落實。同樣地，當新的十年目標低於前一個目標時，「過剩」的土地可以保留在土地儲備之內，待將來土地供應及建屋目標提高時釋出使用。

未來挑戰

3.19 推算及規劃周期能否順利推行，關鍵在於長遠房屋需求推算機制是否穩健，以及土地供應、人手及財政資源是否配備充足，以達到推算的供應目標。正如上文所述，政府會按年檢討長遠房屋推算，以適時計及政策變動及／或當時情況。在資源方面，政府會致力取得所需的土地、人手及財政資源，以達到房屋供應目標。然而，為達至房屋供應目標，必須要克服不同的障礙以獲得土地興建房屋，包括適時完成所需的規劃程序，以推出土地供房屋發展之用。公眾的支持實在不可或缺。

第 4 章

合理運用公共租住房屋資源

幫助有需要人士

4.1 提供公屋予低收入家庭，是解決他們住屋需要的主要方法。政府致力為未能負擔私人租住樓宇單位的人士提供公屋，並主要透過房委會訂定和推行公營房屋計劃，以達到這個政策目標。

一般申請者的平均輪候時間

4.2 房委會多年來的目標是把公屋一般申請者（即家庭申請者和長者一人申請者）的平均輪候時間維持在三年左右¹。政府致力為有需要家庭提供適切而可負擔的居所；為此，政府會繼續支援房委會，向其提供土地、人力和財政資源，以協助房委會維持一般申請者平均輪候時間為約三年的目標。

4.3 房委會以興建新單位和翻新租戶交還的單位，應付公屋需求。房委會監察新增公屋的申請宗數，作為中期參考，用以估算三年之後為滿足公屋申請者需求所需的單位數量；並留意實際平均輪候時間的變化，藉此了解在過去 12 個月公屋申請者輪候時間的最新變化。房委會會考慮這些因素，並在合適的情況下調整公屋和資

¹ 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，是指一般申請者在過去 12 個月獲安置入住公屋的輪候時間平均數。

助出售單位的建屋計劃，以滿足公屋需求和維持平均輪候時間為約三年的目標。

重建高樓齡公共租住屋邨

4.4 公屋單位的主要來源是新建屋邨。至於重建高樓齡公共屋邨，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、重建屋邨附近有沒有合適的遷置資源，以及原址重建的潛力。

4.5 房委會在考慮重建個別屋邨的建議時，會進行一系列詳細技術研究，並諮詢相關政府決策局和部門、區議會和當地社區，整體考慮相關地區的情況，以決定在社區、福利、交通和教育等各方面須提供的附屬配套設施。房委會完成詳細技術研究後，若決定進行重建，會預先通知受影響租戶並向他們提供財政或其他援助。房委會通常會在清拆行動展開之前三年正式公布重建項目。

4.6 重建高樓齡公共屋邨，長遠而言或可增加公屋供應，但短期內則會減少可供編配的公屋單位數量，使房委會在維持平均輪候時間為約三年的目標方面，承受更大壓力。藉重建增加單位供應，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，大規模重建計劃只會凍結大量本來可編配予有需要住戶的公屋單位，因而並不可取。房委會會繼續按其政策和準則，考慮是否重建個別屋邨。

善用有限資源

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。

配額及計分制

4.9 礙於資源有限，政府和房委會現時優先向家庭申請者和長者一人申請者提供公屋單位。至於非長者一人申請者（指 60 歲以下），房委會則設有配額及計分制。根據配額及計分制，編配予非長者一人申請者的公屋單位數目須視乎每年配額而定。申請者積累的總分取決於申請時的年齡、輪候公屋的時間、是否與家人同住公屋等因素。積累的總分決定申請者獲編配公屋的優先次序。平均輪候時間為三年的目標並不適用於配額及計分制下的申請者。

4.10 雖然家庭和長者一人申請者會繼續獲優先編配入住公屋，但政府明白年紀較大的非長者一人申請者因向上流動機會較低而面對的困難。政府知悉房委會已檢討配額及計分制每年的公屋配額，並決定在公屋資源許可的情況下增加配額。此外，房委會決定增加年紀較大的非長者一人申請者的分數；並定期檢視配額及計分制

下申請者的入息和資產，剔除不再符合公屋申請資格者，讓房委會更準確地評估非長者一人申請者的公屋需求。政府期望房委會繼續定期檢討配額及計分制。

寬敞戶政策

4.11 房委會實施寬敞戶政策，規定居住面積超逾既定標準的住戶，須遷往另一面積合適的公屋單位²。房委會把收回的單位重新編配予家庭人數較多的公屋申請者或公屋擠迫戶（見下文第 4.16 段）。

4.12 為鼓勵調遷，房委會為「優先處理寬敞戶」提供最多三次位於原邨或所屬區議會分區內其他屋邨的房屋編配，發放住戶搬遷津貼，以及在資源許可下，提供調遷至新屋邨的機會。假如住戶沒有充分理由而拒絕全部三次房屋編配，房委會會終止其租約。

4.13 房委會定期檢討寬敞戶政策及其執行情況，以確保公屋資源得以合理運用。政府贊同寬敞戶政策，亦知悉房委會會繼續以情理兼備的態度檢討和執行寬敞戶政策，以免對受影響租戶造成不必要的困難。

² 根據房委會的寬敞戶政策，居住面積超逾訂明標準的住戶，須遷往另一面積合適的公屋單位。房委會採取分階段按序處理寬敞戶個案，首先處理居住面積超逾既定標準的「優先處理寬敞戶」。按現行寬敞戶政策，凡有殘障或 70 歲或以上長者成員的家庭，會從寬敞戶名單中剔除。此外，凡有 60 至 69 歲成員的寬敞戶，已被置於寬敞戶調遷名單之末。他們在下一政策檢討前均無須調遷。2013 年 10 月起生效的最新寬敞戶及優先處理寬敞戶標準如下－

家庭人數	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人
寬敞戶標準 (室內樓面 面積超逾)	25 平方米	35 平方米	44 平方米	56 平方米	62 平方米	71 平方米
優先處理寬 敞戶標準 (室內樓面 面積超逾)	30 平方米	42 平方米	53 平方米	67 平方米	74 平方米	85 平方米

富戶政策

4.14 根據房委會的「富戶政策」，凡在公屋住滿十年或以上的租戶，均須定期申報入息；如情況適用，租戶亦須同時申報資產。公屋住戶的家庭入息超逾訂明的入息限額，便須繳交額外租金；家庭入息及資產值均超逾訂明的入息及資產限額，便須遷出公屋單位³。

4.15 政府知悉房委會將繼續執行富戶政策，並會定期檢討政策，確保公屋資源得以善用。與此同時，政府致力提供資助出售單位的政策（見第 5 章），將提供途徑和適當的誘因，讓經濟條件較佳的公屋租戶遷出公屋自置居所。此舉可幫助經濟條件較好的租戶沿房屋階梯上移，從而騰出珍貴的公屋資源，以應付公屋申請者的需求。

其他措施

4.16 根據房委會現行政策，若資源許可，公屋編配標準是人均室內樓面面積不少於 7 平方米⁴。在房屋資源許可下，房委會每年會為居住面積低於訂明水平的公屋

³ 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」。根據公屋住戶資助政策，住戶在公屋住滿 10 年或以上，便須每兩年申報家庭入息一次。凡家庭入息超逾相對資助入息限額的住戶，須繳交額外租金：(a) 凡家庭入息相等於公屋入息限額 2 至 3 倍之間的住戶，須繳交 1.5 倍淨租金另加差餉；(b) 凡家庭入息超逾公屋入息限額 3 倍的住戶，須繳交 2 倍淨租金另加差餉。房委會每年檢討公屋入息限額一次。同時，在維護公屋資源合理分配政策下，凡在公屋住戶資助政策下正繳交 2 倍淨租金另加差餉的住戶，須每兩年申報他們的資產一次。凡家庭入息總額和資產淨值均超逾指定入息和資產淨值限額的住戶，須遷出其公屋單位。

⁴ 實際上，公屋租戶的人均室內樓面面積已在過去多年逐步增加至 13 平方米。

戶，推出紓緩擠迫調遷計劃⁵。政府支持房委會紓緩公屋擠迫戶的工作，此舉有助合理運用公屋資源。政府呼籲房委會繼續檢討公屋編配標準及紓緩擠迫戶調遷政策，務求在公屋租戶和申請者的需要之間取得平衡。

4.17 政府期望房委會適時採取額外措施，確保公屋資源得以分配給有真正需要人士。房委會亦應加強偵察和打擊濫用公屋個案。

⁵ 根據房委會現行政策，公屋住戶的人均室內樓面面積少於 5.5 平方米，便會被界定為擠迫戶。擠迫戶可藉「紓緩擠迫調遷計劃」申請遷往較大單位。至於人均室內樓面面積少於 7 平方米(即現行公屋編配標準)的家庭，則可申請「改善居住空間調遷計劃」，以改善居住環境。在資源許可下，房委會每年會推出一至兩輪紓緩擠迫調遷計劃，以及一輪改善居住空間調遷計劃。

第 5 章

資助自置居所

房屋階梯的重要一環

5.1 對於一些中低收入家庭而言，居屋單位和其他形式的資助出售單位是他們自置居所的第一步。資助出售單位也讓經濟條件較佳的公屋租戶有機會自置居所，從而騰出公屋資源予有真正需要的人士。資助自置居所

是房屋階梯的重要一環，有助促進社會流動，乃政府長遠房屋策略的核心成分之一。

5.2 資助出售單位的買家須符合入息及資產的申請資格¹，以確保合理運用公共資源。根據房委會的政策，釐訂居屋計劃入息限額時，會參考一般家庭購置一個合適面積的私人樓宇單位所需的住屋開支和非住屋開支²。居屋計劃資產限額則以支付首期及相關交易費和裝修費的所需開支計算。至於定價方面，居屋單位售價是市值加上一定的折扣，而折扣水平與符合居屋入息限額家庭的負擔能力相關³。政府贊同房委會關於居屋申請資格和單位定價的基本政策，並知悉房委會在訂定有關的入息及資產限額及單位定價時，會確保有關限額和定價大致反映在最新社會經濟環境下受助對象的負擔能力。

¹ 符合「綠表」申請資格者(即現有公屋租戶及已通過詳細審核，並將於一年內獲編配單位的公屋申請者)除外。

² 住屋開支是指擁有位於擴展市區或新界區內一個樓齡十年，實用面積 40 平方米的私人樓宇單位所需的每月開支。非住屋開支是指私人樓宇四人家庭租戶開支屬中間三分一者的平均住戶開支。

³ 一般指引是提供市值 30%的折扣。為使居屋單位的售價符合申請對象的負擔能力，房委會亦可以考慮提供更高的折扣。

5.3 居屋將繼續是資助自置居所這個環節中的主要工具。政府會留意居屋計劃的運作，並會在鞏固房屋階梯和促進社會流動的大前提下研究如何進一步豐富資助自置居所的形式，並適時推出一些資助出售單位的補充計劃。

5.4 政府會物色合適用地，興建資助出售單位。正如第 3 章所述，鑑於資助出售單位性質獨特，可作為公屋與私營房屋供應的緩衝，房委會須維持公屋和資助出售單位之間的互換性，並適時調節兩者的供應量，務求更適切地應對市況變動，配合社會整體的住屋需要。

善用私營機構的力量

5.5 以往私營機構曾透過「私人機構參建居屋計劃」（下稱「私人參建計劃」）協助提供資助出售單位⁴。私人參建計劃下的資助出售單位於 1978 年首次推售，補充房委會興建的居屋單位。直至時任政府於 2002 年重新定位房屋政策而終止私人參建計劃為止，該計劃下的 47 個建屋項目共提供了約 98 000 個單位。雖然部分私人參建計劃單位的質素受到批評，但該計劃確實在提供資助出售單位方面作出不少貢獻。

5.6 政府以供應為主導的策略去解決市民的住屋需要，當中資助出售單位預期擔當關鍵的角色。參考過往的經驗，政府會研究透過適當的安排，善用私營機構的力量，輔助政府提供資助出售單位，以達至進取的供應

⁴ 在當年的私人參建計劃中，政府通過投標提供土地予私人發展商，發展商根據工程規格附表的要求興建單位。私人參建計劃的土地契約規定，單位須售予房委會提名的買家，而居屋計劃下資助出售單位的申請資格和轉售限制均同樣適用於這些買家。

目標。在增加供應之餘，有關安排亦應有助提供優質的單位。

促進流轉

5.7 政府在過往數十年推出了居屋及其他形式的資助置業計劃。由於環境轉變，有些家庭可能不再需要其資助出售單位。然而，資助出售單位的業主在公開市場放售其物業前要先行補價的規定，或會令業主卻步，打消在公開市場放售其物業的念頭。在供應為主導的策略下，為了促進資助出售房屋的市場流轉，充分發揮房屋階梯的作用，應善用房屋資源使更多人能購買已補價或尚未補價的資助出售房屋。

5.8 房委會及房協均設有第二市場的安排，容許資助出售單位的業主，在無需補價的情況下，把其單位售予符合「綠表」申請資格的家庭。截至 2014 年 9 月底，共有約 380 000 個仍未繳付補價的資助出售單位，可以在第二市場出售。此類單位在新建資助出售單位以外提供另一渠道，協助滿足社會有關階層人士自置居所的願望。

5.9 此外，為落實行政長官在 2012 年的競選政綱，政府於 2013 年推出一項臨時計劃，在新建居屋未推出市場期間，把在第二市場購買資助出售單位的安排擴展至「白表」買家⁵。由於對資助出售單位的需求殷切，政府知悉房委會會在推出多一輪的臨時計劃後，再作全面檢討和決定下一步的方向。

⁵ 白表買家是指並非擁有綠表資格，但符合資格購買房委會或房協的資助出售單位的家庭。

5.10 政府會繼續研究有效的方法，善用現有的資助出售單位，包括促進其市場流轉。

第 6 章

穩健的住宅物業市場

6.1 香港有超過一半家庭居於私營房屋（包括自置和租住單位）。而且，樓市走向直接影響宏觀經濟及金融體系。維持私人住宅物業市場穩健發展，乃政府房屋政策其中一個重要目標。政府會繼續採取雙管齊下的方式，既確保市場有穩定的土地供應，以回應需求，並在有需要時遏抑外來需求和投機性質的需求，以穩定樓市，防止過份熾熱造成各種負面影響。

穩定的土地供應

6.2 市場供求緊張是過去數年樓價和租金上升的主要原因之一。政府銳意確保土地供應充足，務求從根本解決問題。正如第 3 章所述，政府正採取短、中、長期措施，多管齊下，透過善用已開發土地和增闢新土地，發展新市鎮，從而不斷開拓土地資源。

6.3 除上文提及各項增加土地供應的措施外，政府會簡化程序和改善土地行政機制，致力提高土地和房屋供應的效率。政府會持續努力增加供應，並不時作出檢討，以助加快房屋發展流程。

推動良好的做法

6.4 《一手住宅物業銷售條例》(第 621 章)於 2013 年 4 月全面實施後，大大提高了一手住宅物業銷售的透明度及公平性，並加強了對消費者的保障。這些良好的做法亦逐步延伸至二手住宅物業市場。舉例來說，根據地產代理監管局發出的一份執業通告，地產代表需要按實用面積向其客戶提供關於二手住宅物業的面積和呎價資料。

6.5 政府認為應同樣在租務市場推廣良好的做法。政府會繼續與相關機構合作，加強公眾教育，推動良好的租務做法（例如簽訂租約）。

需求管理措施

6.6 要長遠維持住宅物業市場穩健發展，關鍵在於保持土地和房屋長期供應充足。同時，政府必須密切監察市場情況及內部和外圍經濟變化，並在有需要時推出需求管理措施。

6.7 過去幾年，在寬鬆的環球貨幣環境下，利率超低，流動資金過剩，本港物業市場偏離經濟基調，泡沫風險高企。面對這個情況，政府在過去幾年推出多輪需求管理措施，以遏抑投機活動，減低產生資產泡沫的風險，以及防止樓市持續升溫，避免樓市過熱對宏觀經濟和金融體系的穩定構成重大風險。這些需求管理措施包括引入額外印花稅（2010 年 11 月、2012 年 10 月）、買家印花稅（2012 年 10 月）及雙倍從價印花稅（2013 年 2 月）。

6.8 需求管理措施是在非常時期推出的非常措施，亦只是協助物業市場穩定的輔助措施。政府會保持警覺，參考樓價、市民的負擔能力、物業成交量、住宅物業供應、按揭供款與收入比例等一系列指標，並顧及本港和環球經濟狀況的變化（例如其他國家和地區因應市場情況而推出的財政措施），繼續密切監察樓市情況。政府會繼續留意不斷變化的外圍形勢和市場情況，並在有需要時考慮調整現行措施或推出新措施。

6.9 此外，政府會密切留意市場需求。正如第 3 章所述，政府會每年檢討並更新長遠房屋需求推算，以顧及政策變動或當時情況，從而訂出合適的長遠房屋供應目標，這樣才能適時應變，避免供求嚴重失衡。

居住環境欠佳的住戶

6.10 居住環境欠佳住戶的居住情況備受社會關注。多年來，本港出現過許多不同種類但環境欠佳的房屋。過往居住環境欠佳的住戶一般居於木屋、寮屋和天台構築物等臨時搭建的構築物，以至大廈內的共住單位，例如閣樓、板間房和床位。近年在住宅樓宇、綜合用途樓宇、甚至工業大廈內，出現愈來愈多分間樓宇單位（俗稱「劏房」），在市區尤其普遍。

6.11 政府認為，不論環境欠佳的房屋種類或其出現的成因為何，其住戶均應有獲得適切居所的途徑。對於很多居住環境欠佳的住戶來說，公屋是解決他們住屋需要的主要方法。因此，長遠房屋策略下的長遠房屋需求推算，已計及居住環境欠佳住戶的住屋需要，而長遠房屋策略中的公屋及資助出售房屋供應目標，在長遠而言

會解決居住環境欠佳住戶的住屋需要。由於不少居住環境欠佳的住戶已申請公屋，增加公屋建屋量將能逐步回應他們的需要。至於其他類別的居住環境欠佳的住戶，由於他們大多居於出租單位，政府維持住宅物業市場穩健發展，將有助保持租金穩定，惠及這些住戶。

6.12 雖然長策會的諮詢文件曾提出引入發牌或業主登記制度以規管分間樓宇單位，但是政府注意到社會人士在公眾諮詢期間對此建議有很大保留。有意見關注發牌或業主登記制度會令分間樓宇單位的供應減少，引致租金上升，進一步增加分間樓宇單位租戶的負擔。此外，亦有意見關注到，若採用一套寬鬆的發牌或登記規定去規管分間樓宇單位，會危及分間樓宇單位租戶以及居住於同一大廈內的其他住客的安全。一些沒有將其單位分間出租的業主也擔心，有大量分間樓宇單位的大廈會出現結構安全、環境衛生和大廈管理問題。

6.13 鑑於社會人士的擔憂，政府將不會為分間樓宇單位設立任何發牌或業主登記的制度。然而，居住環境欠佳的住戶（特別是那些在分間樓宇單位居住的住戶）所面對的樓宇和消防安全風險，無論如何均不容忽視。因此，政府將會以多管齊下的方式，處理分間樓宇單位所引起的安全問題。屋宇署的小型工程監管制度，容許業主，包括那些有出租分間樓宇單位作住宅用途者，透過簡化的程序，申請在私人住宅或綜合用途樓宇合法地進行小型工程。在執法方面，屋宇署會繼續加緊取締工業大廈內的分間樓宇單位，並按風險導向的原則，針對較可能有分間樓宇單位的工業大廈，進行巡查和執法。至於住宅樓宇和綜合用途樓宇內的分間樓宇單位，屋宇署會繼續對涉及樓宇和消防安全的違規情況加強執法。與此同時，政府會加強公眾教育的工作，提高分間樓宇

單位準租戶對樓宇及消防安全的認識。

6.14 有建議提出，政府可在沒有其他即時用途的市區土地興建過渡性房屋，讓居住環境欠佳的住戶入住。政府已研究有關建議但認為並不切實可行。首先，市區土地不足，應盡量預留適宜建屋的市區用地興建公屋單位，而此舉最終會惠及居住環境欠佳的公屋申請者。再者，即使以短期租約方式批出沒有其他即時用途的市區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，所以未必能夠如倡議者預期般，能在短期內紓緩大量居住環境欠佳住戶的情況。

租務管制

6.15 社會上有建議以立法方式重推不同形式的租務管制（包括租金管制和租賃期規管），以協助保障基層租戶（例如居於分間樓宇單位的租戶）的權益。

6.16 政府留意到上述建議及其抑制私人樓宇租金升幅的動機。然而，社會上亦有不少人持反對意見。重推租務管制是極具爭議的議題，社會迄今對此仍未有共識。儘管倡議者出於善意，但縱觀香港多年前實施租務管制的歷史和參考海外的經驗，政府留意到租務管制措施往往帶來連串預期之外的後果，有些更不利於該等措施原擬保障的租戶。這些預期之外的後果包括—

- (a) **出租房屋的供應減少**：以人為方式壓低市場租金，會減低業主出租單位的誘因和意欲，甚至可能令發展商減少興建住宅單位，導致出租房屋的供應進一步下跌；

- (b) **弱勢社羣租住適切居所倍感困難**：由於在租務管制下業主較難取消已訂立的租約，有些業主可能會更嚴苛地挑選租戶。收入不穩定的人士（例如日薪工人）、少數族裔人士、殘疾人士和其他弱勢社羣物色租住房屋可能更為困難；
- (c) **驅使業主作出一些抗衡租務管制影響的行為**：這些行為可能包括在最初商議租約時提高租金、收取較高按金、索取租金以外的各類徵費、濫收一些與租約直接相關的費用（例如管理費、煤氣費、水費、電費等），以及更改租約條款，務求令單位免受任何租務管制措施規管；以及
- (d) **減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲**：在租務管制下，業主即使花費去維修保養其單位，亦無法得到額外租金回報。他們可能因此任由單位失修，導致整體房屋質素下降。

6.17 目前，公眾對於這個議題意見紛紜。儘管不少居住環境欠佳的住戶和關注基層權益的團體支持恢復租務管制，但基於上述預期之外的後果，社會上亦有其他人士質疑租務管制能否有效保障基層租戶的權益。

6.18 權衡利弊，鑑於社會未能取得共識，並考慮到有關措施可能帶來反效果，令廣大租客未見其利、先蒙其害，政府認為在香港推行租務管制措施，並不符合居住環境欠佳住戶及社會整體利益。政府相信，要解決因房屋供應不足而引致租金上升的問題，持續增加房屋供應方為根本之道，並不存在其他捷徑。

第 7 章

總結

穩固的根基

7.1 這份長遠房屋策略確立以一個新的客觀方法去推算及更新長遠房屋需求，並依此訂出長遠房屋供應目標；一個全面的策略以取得房屋發展用地；以及一個清晰的政策方向去發展公營房屋和維持私營住宅市場的穩定。按此，長遠房屋策略已奠定穩固的根基和可持續的路徑，去最終實現願景，協助香港所有家庭安居，讓他們可以入住適切而可負擔的居所。

攜手推行

7.2 政府會牽頭落實長遠房屋策略。除了推算長遠房屋需求及供應目標和更新有關推算外，政府會統籌有關決策局及部門的工作，以盡力取得所需的土地、財政及人力資源，達到房屋供應目標。

7.3 與此同時，政府明白實現長遠房屋願景需時。政府謹呼籲社會各方齊心協力，尤其在平衡不同利益和目標時有必要共同承擔，作出艱難的抉擇，方能成事。政府在發展土地和房屋時，會致力提供必要的交通和社區設施配套，並聽取當區居民的意見，盡可能回應他們關注的事項。此外，政府會與參與房屋發展的各方緊密合作，以確保流程順暢，適時供應房屋。

香港房屋委員會

7.4 房委會是香港提供公營房屋的主要機構，它在達至長遠房屋策略的公營房屋供應目標中扮演着重要的角色。如上文所述，政府支持房委會在公屋編配及運用的政策，以及其資助出售單位的申請資格和定價政策。

7.5 為表明政府支持房委會向有需要人士提供適切而可負擔的公營房屋的承諾，政府會向房委會提供經平整的土地及配套基建設施，以便房委會能落實逐年延展的十年房屋供應目標中大部分的公營房屋供應。在人手方面，政府會本着一貫控制整體人手編制規模的原則，審視及考慮開設公務員職位的申請。不過，房委會可按照其本身的政策，在顧及長遠保持靈活性和可持續性的需要，審慎地評估和取得所需的其他人手資源。

7.6 在財政方面，鑑於公營房屋供應會按供應主導的策略而增加，房委會在長遠而言將會面對與日俱增的財政壓力，並很大可能需要政府給予財政上的支援，以落實其公營房屋計劃。政府期望房委會能善用資源，嚴格控制其經常開支和資本開支(特別在工務工程方面)，並致力增加其收入，包括租金收入和投資回報。

7.7 至於政府方面，在考慮如何供應資助出售單位(包括私人機構參與的可能性)和如何促進公營房屋單位回收與流轉以滿足不斷增加的需求等事宜時，政府會顧及房委會的財政狀況。政府期望房委會密切監察其中長期財政需求，包括按照其既定機制，每年制訂五年期財政預算和預測，以持續評估其財政狀況，並在需要財政支援時，適時向政府提交建議。

香港房屋協會

7.8 房協是一家成立於 1948 年的獨立機構，宗旨是為香港市民提供房屋和相關的服務。一直以來，房協在為低收入家庭提供租金相宜的公共租住單位和發展資助出售項目方面發揮積極作用。此外，房協亦擔當「房屋實驗室」這個獨特的角色，試行創新的房屋計劃。

7.9 在滿足市民住屋需要方面，政府視房協為緊密的合作夥伴。在整體土地資源規劃的前提下，政府會繼續向房協批出適當用地，發展房屋項目。

市區重建局

7.10 根據《市區重建局條例》（第 563 章），市建局的法定職能是在本港舊區進行、鼓勵、推廣和促進市區更新的工作。市建局在市區重建的過程中，就新房屋供應有一定的貢獻，儘管數量不多。

7.11 為支持政府的施政方針，增加面向大眾的住宅市場單位供應，市建局自 2009 年起在合作發展項目的標書中規定，在招標地盤上興建的單位，盡可能將其中一半定為中小型單位（面積大約 45 平方米）。政府期望市建局繼續重建殘舊的私人樓宇，以增加私營房屋供應，包括在重建項目中提供更多中小型單位，以迎合大眾市場需要。

私營機構

7.12 私營機構是香港的主要房屋供應者。截至 2014 年 6 月底，私人住宅單位佔本港現有房屋單位總數

約 56%。私營機構在滿足市民住屋需要方面，擔當關鍵的角色。

7.13 私營機構除發展私營房屋外，還可透過特定的公私營合作計劃輔助政府提供資助出售單位。正如第 5 章所述，政府將探討可行的安排，借助私營機構的力量，協助滿足市民對資助出售單位的需求。

建造業

7.14 除了土地和財政資源，建造業充足的人力資源對達至長遠房屋供應目標同樣重要。建造業議會一直推行各項措施，加強培訓本地建造業工人，以及提升建造業的形象。發展局會繼續與建造業議會合力透過培訓和再培訓本地工人，以及吸引更多新血入行，應對業界的人手需求。

7.15 然而，以培訓本地工人來完全滿足不斷增加的人手需求存在局限。因此，在不影響本地工人就業和不拉低其工資的原則下，建造業有需要適時輸入技術工人，以應付人手短缺的問題。

公眾支持

7.16 要達到長遠房屋供應目標，關鍵在於公眾支持開發土地興建房屋。香港是一個高度發展和人口密集的大都會。任何開發土地和興建房屋的項目，均很大可能會對鄰近社區造成影響。政府會繼續致力與地區人士商議，妥善處理當區的關注。然而，在作出任何新發展計劃的最終決定時，社會上經慎重考慮後的意見和整體公眾利益仍是關鍵所在。

7.17 要增加土地和房屋的供應量，並無快捷或簡易的方案。無論是採取短期措施(例如增加發展密度)或長期措施(例如填海)以增加土地供應，社會均須取捨抉擇。政府呼籲社會各界以市民大眾的整體住屋需要為先，支持落實長遠房屋供應的目標，作出具遠見的決定，給予下一代信心，能期盼更好及可負擔的居所。

**涉及房屋和土地供應的
政府委員會職權範圍和成員名單**

I. 房屋發展小組委員會

職權範圍

1. 通過長遠房屋需求評估的結果；
2. 就長遠房屋供應目標向運輸及房屋局局長提出建議；
3. 研究已選定住宅用地的房屋類別（公營或私營）；
4. 監察是否有適時供應適合作公營房屋發展的土地，以應付預計的需求；以及
5. 研究和處理會影響適時供應合適公營房屋土地的跨部門或跨決策局的重大議題。

成員名單

主席：	運輸及房屋局常任秘書長（房屋）
委員：	發展局常任秘書長（規劃及地政）
	發展局副秘書長（規劃及地政）
	規劃署署長
	地政總署署長
	土木工程拓展署署長
	房屋署副署長（策略）
	房屋署副署長（發展及建築）
增選委員：	政府經濟顧問
	環境保護署署長
	其他決策局／部門（如有需要）
秘書：	房屋署總規劃師

II. 規劃及土地發展委員會

職權範圍

1. 對發展策略的制訂和檢討，以及具策略價值的次區域和專題規劃研究加以監察；
2. 審議私營和非政府界別提交的發展建議，並在適當時確保政府內部互相協調和合作，以協助處理和推行這些項目；
3. 審議和檢討土地的開發、徵用、使用和批地方面的政策；
4. 履行中央統籌職能，以決定個別政府出售土地和須修訂契約或取得規劃許可的發展項目的發展密度；
5. 審議和批准土地用途規劃標準和指引；
6. 研究是否有需要擬備或更換法定圖則；
7. 審議和批准發展大綱圖和發展藍圖；
8. 審議潛在危險設施的土地使用規劃和管理建議；
9. 研究人口分布推算，藉以評估發展需要和籌劃所須提供的設施；以及
10. 把事宜提升至政策委員會的層面，讓其得知或決議通過。

成員名單

主席：發展局局長

委員：發展局常任秘書長（規劃及地政）
發展局常任秘書長（工務）
財經事務及庫務局常任秘書長（庫務）
運輸及房屋局常任秘書長（運輸）
環境局常任秘書長／環境保護署署長
房屋署署長
土木工程拓展署署長

民政事務總署署長

地政總署署長

規劃署署長

建築署署長

政府經濟顧問

發展局副秘書長（規劃及地政）1

秘書：

發展局首席助理秘書長（規劃及地政）2

III. 土地供應督導委員會

職權範圍

1. 全面統籌全港不同類別用途土地的開發和供應計劃；
2. 監察、統籌和督導所需基礎設施的發展，並為其制訂優次，以支援公私營房屋土地的適時供應；
3. 在物色公私營房屋土地供應時選擇最佳方案；
4. 累積一定面積的土地儲備，供日後批地之用；以及
5. 提供平台，解決決策局和跨部門之間影響個別房屋用地供應方面的問題。

成員名單

主席：財政司司長

委員：發展局局長

運輸及房屋局局長

環境局局長

財經事務及庫務局局長

運輸及房屋局常任秘書長（房屋）／
房屋署署長

環境局常任秘書長／環境保護署署長

規劃署署長

地政總署署長

運輸署署長

土木工程拓展署署長

其他主要官員和部門首長或會按需要獲邀出席會議

秘書：發展局首席助理秘書長（規劃及地政）2

簡稱一覽表

公屋	公共租住房屋
市建局	市區重建局
私人參建計劃	私人機構參建居屋計劃
房協	香港房屋協會
房委會	香港房屋委員會
居屋	居者有其屋
長策會	長遠房屋策略督導委員會
統計處	政府統計處

長遠房屋策略

截至2014年12月的最新推行進度

長遠房屋策略

截至2014年12月的最新推行進度

引言

政府於 2014 年 12 月 16 日發表長遠房屋策略。這份文件與長遠房屋策略一同公布，並闡述策略下各主要範疇的最新推行情況。

檢討長遠房屋需求推算及十年供應目標

更新推算結果

2. 政府採用長遠房屋策略督導委員會(長策會)建議的推算方法，更新了 2015-16 至 2024-25 年度為期十年的長遠房屋需求推算。把住戶數目淨增長、受重建影響的住戶、居住環境欠佳的住戶和其他因素的房屋需求推算數字相加，推算出房屋需求應介乎 430 220 與 496 880 個單位之間，中點數是 463 500 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應介乎 448 000 與 516 000 個單位之間，中點數則為 482 000 個單位。因此，我們會採納 **480 000 個單位**作為 **2015-16 至 2024-25 年度**的十年總房屋供應目標。更新推算的詳情載於附件 A。

附件 A

3. 然而，正如附件 A 所闡釋，住戶組成取決於經濟增長等因素。依照長策會建議的推算方法，我們採取政府統計處(下稱「統計處」)的家庭住戶推算作為起點，而住戶推算基本上是以過往趨勢為本，並假設政府的政策不變，以及所有影響住戶組成的因素在未來會按以往的趨勢持續下去。如同所有建基於過往趨勢的推算一樣，是項推算隱含着一個假設，即推算期內經濟大約會按過往歷史趨勢增長。然而，日益明顯的是，香港未來十年的經濟增長很可能會低於 2004 至 2013 年間²每年 4.5% 的歷史趨勢增長。由於住戶的組成受經濟狀況影響，住戶的組成預計會因應較趨勢為低的經濟增長而放緩。因此，為滿足社會大眾的房屋需求所需的實際長遠供應很可能會較接近現時推算出來的供應範圍

¹ 基於 2013 年年底約有 46 570 個私人住宅空置單位及 2004 至 2013 年間約 5.0% 的平均空置率。

² 2004 至 2013 年間實質本地生產總值的平均增長率為每年 4.5%。然而，按《二零一四年至一五年度政府財政預算案》，2015-18 年度本地生產總值實質增長的中期估算為每年 3.5%。在長遠財政計劃工作小組的報告中，亦假設 2019-21 年的本地生產總值實質增長為每年 3.5%，2022-25 年的相關增長假設則為每年 3%。

內的下限。但是，面對目前經濟非常不明朗的情況(包括全球經濟增長放緩可能成為新常態，美國聯邦儲備局的貨幣政策正常化的過程和本港人口老化等)，我們現階段很難提供一個確實的數字。有見及此，我們會於明年經濟情況可望較為明朗時，檢討各個不斷轉變的環球和本地經濟因素對家庭住戶推算，以及對長遠房屋需求推算的影響，更新推算。

公私營房屋供應比例

4. 我們會把 2015-16 至 2024-25 年度為期十年的公私營房屋供應比例維持在 **60:40**，藉此向公眾傳達清楚信息，表明政府一方面牽頭增加公營房屋供應，另一方面確保私人市場穩健發展。為達到供應 290 000 個公營房屋單位和顧及社會人士與日俱增的自置居所願望，我們會致力提供 **200 000 個公共租住房屋(下稱「公屋」)單位和 90 000 個資助出售單位**，並保持公屋與資助出售房屋之間的互換性，務求可因應不斷轉變的需求模式，作出檢討，靈活應對。這些建屋目標應該能夠在提供公屋單位予未能負擔租住私人房屋的人士，以及提供資助出售單位以滿足中低收入羣組(尤其是首次置業者和年輕人)自置居所的願望之間，取得合理的平衡。與此同時，私營房屋在這十年期的供應目標將會是 190 000 個單位。

房屋用地供應

最新情況

5. 香港房屋委員會(下稱「房委會」)設有公營房屋建設計劃，該計劃的最新資料會定期向立法會房屋事務委員會匯報。根據 2014 年 12 月 1 日在立法會房屋事務委員會會議上匯報的最新公營房屋建設計劃，2014-15 至 2018-19 年度的公營房屋總產量預算約為 87 700 個單位，包括 77 100 個公屋和 10 600 個「居者有其屋」(下稱「居屋」)單位。

6. 截至目前為止，在土地供應方面，政府已覓得土地，在 2015-16 至 2024-25 年度興建 254 000 個公營房屋單位³。至於私營房屋方面，我們將繼續透過各種土地供應來源，包括政府賣地、鐵路物業發展項目、市區重建項目及私人發展/重建項目，以達到在 2015-16 至 2024-25 年度供應 190 000 個單位的目標。根據 2014 年 9 月的最新推算，未來三至四年一手私人住宅物業市場的供應量約為 74 000 個單位。

³ 假設所有覓得的土地能如期推出作建屋之用。

增加房屋土地供應的措施

7. 對政府以致整個社會來說，要達到長遠房屋供應目標無疑是一項重大的挑戰。政府現正加快推行多項大型土地發展項目，以配合香港未來的房屋、社會和經濟發展需要。這些項目包括大規模的新發展區和新市鎮擴展，並藉着興建所需的基建設施，以期為市民提供優質的生活環境，創造就業機會，並在過程中平衡發展和環境保育的需要。政府亦正探討研究在合適的地點進行填海工程，增加可發展的土地；又探討發展岩洞及地下空間，以開闢更多土地和空間，應付香港各方面的需要。這些計劃落實需時，但可提供中長期的土地供應。

8. 然而，要在短期內增加或加快土地供應，並沒有容易及不須付出代價的方法。最直接及有效增加短中期房屋用地供應的方法，是透過檢討土地用途和適度增加發展密度，務求盡量善用現有市區和新市鎮的已發展地區，以及周邊鄰近基建設施的地帶。這包括把合適的土地改作房屋發展之用，善用現有的房屋用地及加快推出土地，滿足房屋需求。政府現正採取多管齊下的方法，全力落實這些措施，以期增加土地供應。

9. 要確保有足夠土地供發展之用，以達至房屋供應目標，社會整體必須作出艱難的取捨抉擇，並無妙法可以增加土地供應而不會對當地社區造成影響。舉例來說，政府已物色到約150幅具房屋發展潛力的土地，但須修改其相關法定圖則，以在2014-15至2018-19年度推出，供興建約210 000個房屋單位，其中超過70%為公營房屋。上述土地當中約70幅位於「綠化地帶」，佔地共約150公頃，可以提供超過80 000個公私營單位。要發展這些土地便須社會接納改變這些「綠化地帶」土地作房屋發展。這些土地佔整體綠化地帶面積約1%（對比這些土地的面積，郊野公園佔地約43 455公頃），然而這些土地部分有不同程度的植被（包括樹木）。同樣，增加發展密度及將現有空置政府土地改作房屋用途，必然會在現有的社區帶來更多發展。這些均是整體社會在達至房屋目標時須作出的取捨和抉擇。

規劃條件許可下增加發展密度

10. 經考慮相關規劃因素後，行政長官在《二零一四年施政報告》公布，除了人口比較稠密的港島北部和九龍半島外，位於市區主要地區和新市鎮的其他「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。不過，個別房屋用地的發展密度不會自動增加，仍須按法定規劃機制經城市規劃委員會（下稱「城規會」）批准（如適用）。然而，社會必須接受在現有社區進行更多發展時，將無可避免地帶來交通、環境及其

他的影響。政府會設法採取積極措施，確保把這些影響限制在可以接受的程度，但我們也要接納「零影響」是不可能的。

11. 規劃署評估這些個案時，會繼續顧及各項相關規劃考慮因素，如區內的交通和基建容量，鄰近地區的現有特色和發展密度，對環境、景觀及空氣流通的潛在影響等，從而釐定每幅房屋用地的住用地積比率。增加最高住用地積比率，亦須遵守相關規劃原則和考慮因素，並且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時，才會獲得採納。換句話說，我們會繼續確保這些限制並非無法克服，而有關影響從技術角度上可以接受，才會進行房屋發展。

12. 在這措施下，經城規會批准後(如適用)，個別房屋用地可提供更多可發展的樓面面積(可容納人口或單位數目的實際增幅則須視乎家庭人數、每個單位面積和其他因素)。此舉有助增加土地供應興建房屋。至於新選定的公私營房屋用地，其發展密度已作適度提高，以期善用有限的土地資源。上述發展密度修訂指引亦已應用於現正進行的規劃研究和土地用途檢討，並且會適用於日後進行的研究和檢討。如有需要，政府會向城規會提交規劃申請，以提高個別住宅用地的發展密度。自 2014 年 2 月以來，城規會已批准政府就九幅位於屯門、馬鞍山、沙田、粉嶺及葵涌的房屋用地在這方面的規劃申請。至於私人擁有的土地，城規會會以同一規劃原則考慮提高發展密度的申請。

土地用途檢討

13. 為應付市民的住屋及其他發展的需要，發展局和相關部門一直進行各項土地用途檢討工作，包括檢視現時空置、作短期租約或其他不同短期或政府用途的政府土地，「綠化地帶」以及預留作其他用途的土地等。正如增加個別房屋土地的發展密度一樣，規劃署在改變這些土地作房屋發展時，會考慮相關的規劃因素(例如該區的交通及基建容量、對環境、景觀及空氣流通的潛在影響等)，以確保這些影響並非不可接受。然而，社會亦要接受鄰近現有發展區的一些空置或已植被的土地將要改作房屋發展。政府會致力透過更有效善用土地，確保不會影響社區設施的提供。

14. 正如《二零一四年施政報告》所載，政府已在各區物色到約 150 幅具房屋發展潛力的土地(總面積約 300 公頃)須修改其法定圖則，以更改用地的土地用途地帶及／或增加住宅用地發展密度，方可在 2014-15 至 2018-19 年度的五年期間用作房屋發展，以提供逾 210 000 個單位。據初步估計，在這些土地興建的單位，逾七成為公營房屋單位。政府正就這批大約 150 幅土地諮詢 16 個相關地區的區議會。截至 2014 年 11 月中，政府已向 13 個區議會交代逾 100 幅具房屋發展潛力的土地資料。該約 150

幅用地中，其中 42 幅正進行法定改劃用途程序，以作住宅用途。我們將盡快就其餘的土地修改法定圖則，以便盡早推出這些土地作房屋發展之用。

其他加快房屋和土地供應的措施

精簡程序

15. 相關決策局和部門一直緊密合作，進行所需的評估及／或解決所涉及的技術問題，務求加快土地平整、基建工程和其他適時建成住宅單位的必要程序。舉例來說，地政總署會與房屋署緊密合作，在考慮過所需的法定程序、有關項目的規模以及其涉及的複雜因素後，在切實可行範圍內縮短收地或清拆工作方面的程序。只要房屋項目的相關資料齊備，並且已進行初步的技術評估，規劃署便會加快修訂相關分區計劃大綱圖。規劃署和地政總署會為受影響設施分別物色永久和臨時重置用地。

16. 此外，為提升土地供應和發展方面的能力，發展局和相關部門已加強人手，以協助增加及加快土地供應。規劃及土地發展委員會轄下新成立的監察土地供應小組委員會，負責監察土地供應和協調與土地供應有關的資訊系統的改善工作，務求在土地監察和土地開發方面進一步加強各個層面的跨決策局和跨部門統籌工作。

17. 政府為達至不同的政策目標，按不同的法規建立和推行規劃、土地行政和建築物監管的制度。多年來，這些制度因應社會期望和業界的演變而不斷改進。政府在恪守建立這些制度的原則和政策目標的同時，亦會顧及相關領域持份者和從業員的意見，致力精簡和加快程序。在規劃、土地行政和建築物監管制度中，加快土地和房屋供應的最新措施載於**附件 B**。

附件 B

增加建造業人手供應

18. 隨着大型基建項目及其他建造工程（包括建屋工程）進入建築期，整體建造業的工程量大預計將維持在高水平。與此同時，建造業正面對人手老化、技術工人短缺及工種技術錯配的問題。發展局已採取多管齊下的方式協助業界應對人手需求，措施包括加強培訓、提升建造業生產力、加強宣傳和推廣、改善工人的工作環境和工地安全等。增加建造業人手供應的措施詳載於**附件 C**。

附件 C

房委會的融資安排

19. 房委會在 2014 年 1 月採納了現行的五年期財政預算和預測。根據該預算和預測，房委會應有足夠資金，應付 2013-14 至 2017-18 年度的經常開支，以及期內推行有關的公營房屋建設計劃。不過，由於公營房屋建屋量增加，預計房委會現時約 700 億元的現金及投資結餘在 2018 年 3 月底會下降至 280 億元左右。為達到新的公營房屋建屋目標，房委會在長遠而言顯然會面對愈來愈大的財政壓力，需要政府提供資助。政府充分了解這個情況，並一直與房委會進行商討。

20. 房委會亦不斷研究各項措施，力求開源節流，確保繼續以最符合成本效益的方式運用公帑。開支方面，建築工程開支是房委會資本開支最重要一環。房委會一直致力提高建築工程計劃的成本效益。然而，由於本地建造業市場投標價格顯著上升、工地的個別因素（如工程項目規模細小；位於斜坡的工地須進行大型工地平整工程；惡劣岩土狀況令地基工程複雜困難等），以及對房屋工程項目內的設施訴求不斷增加，導致成本持續攀升。有見及此，房委會最近就每個單位的建築成本實施警示機制，以便更集中監察個別工程項目的情況。

21. 至於經常開支，政府最近推出節省開支計劃，務求在 2015-16 至 2017-18 三個財政年度，經常開支的累計節省幅度可達 2%（即在 2015-16 年度節省 0%，在 2016-17 和 2017-18 年度分別節省 1%）。房委會會考慮如何推行類似計劃，以節省成本。

22. 收入方面，公屋租金收入是房委會的主要收入來源。房委會已根據《房屋條例》第 16A 條訂明的租金調整機制，進行第三次租金檢討，並已於 2014 年 9 月起上調公屋租金 10%。我們預計在現時的五年財政預算和預測期內，房委會的總收入會因而上升約 50 億元，從而令現金及投資結餘在 2017-18 年度末增至 330 億元左右。按照《房屋條例》第 16A 條的規定，下次租金檢討會於 2016 年進行。

23. 投資回報方面，房委會的現金及投資結餘約有一半投放於外匯基金的保本項目，投資期為六年。在房委會的現金及投資結餘不斷減少的情況下，為幫助維持穩定的投資回報，房委會最近與香港金融管理局達成原則性協議，續存房委會現時一項將於 2015 年 10 月到期的保本項目。

24. 房委會會繼續每年進行逐年延展的五年財政預算和預測，並評估中期財政推算。房委會會在較接近有需要時，向政府申請撥款，以便有關評估能反映最新情況。

合理運用公屋資源

25. 長策會對於如何改善配額及計分制、寬敞戶政策及「富戶政策」等公屋相關政策，提出多項建議，務求充分和合理運用公屋資源。立法會政府帳目委員會在其關於公屋單位編配和運用的第六十一號報告書中，亦建議政府檢討關乎合理運用公屋資源的政策。房委會得悉這些建議，並已檢討關乎合理運用公屋資源的政策。

配額及計分制

26. 鑑於目前公屋供應緊張，房委會重申其編配政策，一般申請者（即家庭申請者和長者一人申請者）會較配額及計分制下的非長者一人申請者優先獲編配公屋。房委會亦同意，在配額及計分制下的申請者中，年紀較大的申請者，可能較難靠一己之力改善居住環境，因而應較優先獲編配單位。

27. 考慮到長策會提出增加配額及計分制下申請者每年公屋配額的建議，以及在不同類別公屋申請者的住屋需要之間取得平衡，房委會決定把配額及計分制每年配額佔擬編配予輪候冊申請者單位總數的比率，從 8% 增加至 10%，單位上限從 2 000 個增加至 2 200 個。房委會亦同意改善計分制度，增加年齡方面的分數，以減低審計署署長所指配額及計分制無意中產生促使盡早申請的誘因，以及給予年屆 45 歲的申請者一次性的額外分數，以提高他們早日入住公屋的機會⁴。

28. 房委會亦決定對配額及計分制下已輪候五年並於未來兩年內仍不會接受全面資格審查的申請者，進行定期查核，以剔除不合資格的申請人。房委會決定於 2015 年 2 月 1 日開始執行計分制的修訂措施和定期查核申請人的資格。至於增加配額及計分制的配額，將由 2015-16 年度開始實施。

寬敞戶政策

29. 寬敞戶政策讓房委會可收回較大的公屋單位，重新編配予公屋申請者和擠迫戶。長策會和審計署署長均認同寬敞戶政策在確保公屋資源合理運用方面發揮重要作用，另一方面，一些市民關注房委會如何處理寬敞戶個案，尤其是有 60 至 69 歲長者成員的住戶⁵。

⁴ 在經修訂的安排下，申請時年齡每增一歲可得的分數，從 3 分增加至 9 分。此外，年屆 45 歲的申請者會獲得一次性的額外 60 分。

⁵ 按現行政策，住戶的家庭成員中凡有殘障人士或 70 歲或以上的長者，已從寬敞戶名單中剔除。

30. 房委會討論了改變現行政策及安排的意見和建議。房委會一方面會繼續維持寬敞戶政策，以確保珍貴的公屋資源得以合理運用，另一方面會以情理兼備的方式執行政策。房委會決定凡因家庭成員身故而成為須調遷至較細小單位的「優先處理寬敞戶」，會獲給予一年留居期。為鼓勵優先處理寬敞戶提早調遷，房委會除提供現時的援助和誘因外，還會給予免租期。此外，房委會在下次檢討寬敞戶政策時，會考慮各方的意見，可予考慮的範疇包括將有 60 至 69 歲成員的寬敞戶從寬敞戶名單中剔除。

富戶政策

31. 長遠房屋策略諮詢期間，回應者就「富戶政策」發表很多不同的意見。例如，有些回應者要求縮短首次申報入息的期限及其後申報入息及資產的期限，或只要住戶的入息或資產水平其中一項超逾相關限額便要遷出公屋等，藉以收緊政策。然而，有回應者認為富戶政策有違政府鼓勵年輕人照顧家中長者的政策，有意見甚至要求廢除富戶政策。回應者的意見可謂紛紜。房委會已考慮過這些意見和修訂該政策的初步方案，認為每個方案均有其利弊。房委會備悉不同方案對社會不同界別的影響，認為在檢討該政策時應採取審慎的做法，故需要更多的討論以期得出實際而大致公平的方法。

其他措施

32. 房委會會繼續努力不懈執行其他恆常的措施，確保公屋資源得以善用。房委會會配合審計署署長的建議，竭力加快編配空置的公屋單位。倘有空置單位可供出租，不管是新單位還是翻新單位，房委會均會盡力編配這些單位予申請者。至於較不受歡迎的單位，倘在一年內多次編配給申請者仍未能租出，房委會會透過減租鼓勵申請者入住。房委會每年亦推行特快公屋編配計劃，提高這些單位的出租率。截至 2014 年 9 月 30 日，可供出租的公屋單位合共約 740 700 個，當中可供出租的空置單位⁶約有 3 880 個，空置率為 0.52%，遠低於房委會所定不超過 1.5% 的目標。

33. 房委會會繼續打擊濫用公屋，並已推出一系列宣傳計劃，加強公眾珍惜公屋資源的意識。前線屋邨管理人員會繼續採取嚴厲措施，進行日常監察工作，並每兩年巡查單位一次，藉此遏止濫用公屋。此外，房委會亦會調查隨機抽選的個案，以及經前線管理人員轉介和公眾舉報的懷疑個案。在過去三年，房委會深入

⁶ 若干單位雖然沒有人居住，但要預留作特定用途因而列作「不可供出租」，不會出租予公屋申請者。這些單位包括有待或正在進行改裝或結構修葺的單位、因運作／管理原因而不用作編配的單位、市區重建局支付預留費之後而預留的單位等。另亦有單位正在編配予申請者的過程中，預計可於短期內租出。

調查約 8 000 宗與住用情況有關的個案，這些個案經前線管理人員及公眾舉報轉介，或經特別巡查行動或隨機抽選偵查發現。因涉及濫用公屋而被收回的單位平均每年約 400 個。在 2014-15 年度，房委會已重行調配了 30 名資深人員，加強打擊濫用公屋的行動。

資助出售單位

私營機構的角色

34. 目前，房委會是透過居屋計劃提供資助出售單位的主要機構。以往，私營機構透過「私人機構參建居屋計劃」（下稱「私人參建計劃」），協助提供資助出售房屋。私人參建計劃於 1978 年推出，是居屋計劃的輔助計劃。在私人參建計劃下，政府透過招標向私人發展商提供用地，並要求依照工程規格附表的規定興建單位。出售單位須售予房委會提名的買家。買家所須符合的資格和須遵守的轉售限制，與在居屋計劃下資助出售單位的買家資格和轉售限制相同。除私人參建計劃外，政府於 1997 年推出「混合發展試驗計劃」。根據該計劃，相關住宅用地的中標者必須把發展項目中指定數量的單位，交由政府按指定價格售予合資格買家。私人參建計劃和混合發展試驗計劃隨着 2002 年政府的房屋政策重新定位而終止。

35. 政府因應長策會的建議，現正探討可否借助私人發展商的力量，加快資助出售單位的供應。政府注意到，在公眾諮詢期內有些回應者認為私營機構參與興建的資助房屋在質量和成本方面應與房委會提供的房屋相若（或更具競爭力）。政府現正就過往私人參建計劃及混合發展試驗計劃的經驗，以及其後的發展進行檢討，以決定應否及如何讓私營機構參與提供資助出售單位。

促進第二市場的單位流轉

36. 為回應中低收入家庭自置居所的願望，房委會於 2013 年年初推出一項臨時計劃，容許具有「白表」資格的人士在居屋第二市場計劃下購買未繳付補價的居屋單位（下稱「臨時計劃」）。臨時計劃先後於 2013 年 5 月和 12 月分兩次批出共 5 000 個配額。截至 2014 年 9 月 30 日，約共 2 160 名白表買家通過臨時計劃購買未繳付補價的居屋單位。如果沒有臨時計劃，這 2 160 個為數不少的住戶難以憑他們的負擔能力在自由市場購買私營房屋。

37. 房委會推出臨時計劃，除可在首批新居屋單位於 2016-17 年度落成前滿足白表買家自置居所的願望外，也有助促進未繳付補價的居屋單位在居屋第二市場流轉。然而，臨時計劃僅推行了一輪，對樓價的全面具體影響仍未清楚。由於目前社會上對資助出售單位需求殷切，因此房委會決定在對整個臨時計劃作出全面檢討前，於 2015 年年中推行多一輪的臨時計劃，但把配額減少至 2 500 個，以進一步測試計劃成效。

穩健的住宅物業市場

38. 政府其中一個房屋政策目標，是維持住宅物業市場穩健，這對香港整體的可持續發展至為重要。正如上文所述，政府會致力確保土地供應穩定，以供興建私人住宅物業。鑑於住宅單位供應緊張、利率超低和流動資金過剩，導致樓市異常熾熱，政府已推出多項需求管理措施，包括在 2012 年 10 月加強額外印花稅和引入買家印花稅，以及在 2013 年 2 月引入雙倍從價印花稅。有關法案已分別於 2014 年 2 月及 7 月獲得通過。

39. 需求管理措施是在非常時期推出的非常措施。政府會保持警覺，繼續密切監察樓市情況，並在有需要時考慮調整現行措施或推出新措施。此外，政府已向立法會承諾，將於 2015 年檢討需求管理措施的實施情況。

運輸及房屋局
2014 年 12 月

按年更新長遠房屋需求推算

目的

本附件載述按年更新後 2015-16 至 2024-25 年度為期十年的長遠房屋需求推算結果。

背景

2. 長策會在 2013 年 9 月發表的公眾諮詢文件中，提出新的長遠房屋需求推算方法。根據新的推算方法，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。

上次就 2013-14 至 2022-23 年度的推算結果

3. 長策會基於上述方法，推算 2013-14 至 2022-23 年度為期十年的長遠房屋需求，推算詳情載於 2013 年 9 月發表的長遠房屋策略諮詢文件。在三個月的公眾諮詢期內，回應者普遍接納長策會建議長遠房屋需求推算應計及的需求成分，而且普遍支持長策會按照其建議的推算模式得出 470 000 個單位的十年供應目標。此外，回應者普遍贊同未來十年，公營房屋（包括公屋和資助出售單位（主要為居屋單位））應佔較大比重，至少佔新增供應的 60%。政府亦在《二零一四年施政報告》中，採納 2013-14 至 2022-23 年度總房屋供應目標為 470 000 個單位，當中公營房屋佔 60%。要達到這個目標，政府務求每年平均提供約 20 000 個公屋單位和約 8 000 個居屋單位。

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) 可能會住在本地房屋單位的非本地學生；以及(c) 購入單位但並沒有出售或出租單位的非本地買家。

2015-16 至 2024-25 年度的更新推算

4. 政府於 2014 年 12 月發表了長遠房屋策略。長遠房屋策略要求按照訂定的方法，每年更新未來十年的需求推算和供應目標。就此，政府已對長遠房屋需求推算進行更新。

5. 《二零一四年施政報告》所採納由 2013-14 至 2022-23 年為期十年的需求推算和供應目標，是長策會基於在 2012-13 年所掌握的數據，在 2013 年第 2 季度所擬備的。按此，由於新的需求推算和供應目標會顧及在 2014-15 年可掌握的最新數據，因此，推算應涵蓋由 2015-16 至 2024-25 年的十年期。將來，政府會在每個財政年度結束前公布往後十年的最新推算結果。

(a) 住戶數目的淨增長

6. 我們根據統計處於 2013 年 1 月公布的最新家庭住戶推算結果²，以住戶數目的淨增長評估整體實質房屋需求。基於統計處的最新資料，住戶數目由 2015 年年中至 2025 年年中，每年平均淨增長約為 **28 280 個**。我們採納此數據，從而推算 2015-16 至 2024-25 年度為期十年的房屋需求。

7. 一如去年的推算，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（由實質本地生產總值增長率為代表）和住屋市場情況（由私人單位平均空置率為代表）的關係，就不同經濟和物業市場情況下住戶的組成進行情景分析。結果顯示，住戶組成數目將介乎 254 520 與 311 080 個之間，這是統計處家庭住戶推算在 2015-16 至 2024-25 年度的十年推算期內共 282 800 個住戶的 $\pm 10.0\%$ ³。

² 這是現時最新的家庭住戶推算，並建基於 2011 年人口普查的結果。

³ 所選的計量經濟模型顯示，在過去二十年，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，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 5.0%，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 4.0%，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約 10%。

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 6.0%，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約 10%。

8. 統計處的家庭住戶推算只是這個需求推算的起點。住戶推算基本上是建基於過往趨勢，假設政府政策不變，以及所有影響住戶組成的因素在未來會按以往相若的趨勢延續。因此，如同所有建基於過往趨勢的推算一樣，是項推算隱含着一個假設，即推算期內經濟大約會按過往歷史趨勢增長。然而，日益明顯的是，香港經濟在未來十年的增長率很可能會低於 2004 年至 2013 年間每年 4.5% 的歷史趨勢增長。上述觀察是建基於下列因素—

- (a) 全球經濟增長放緩可能成為新的常態；
- (b) 美國聯邦儲備局的貨幣政策正常化的過程；以及
- (c) 本港人口老化。

事實上，《二零一四至一五年度政府財政預算案》已把 2015-18 年本地生產總值實質增長的中期估算調低至每年 3.5%。在長遠財政計劃工作小組的報告中，亦假設 2019-21 年的本地生產總值實質增長為每年 3.5%，2022-25 年的相關增長假設則為每年 3%。上述百分比全部低於 2004 至 2013 年每年 4.5% 的增長趨勢。

9. 歷史數據顯示，住戶組成取決於經濟增長等因素。可想而知，當經濟增長減慢，住戶組成及房屋需求亦會隨之減少。如上文所述，由於未來十年的經濟增長很可能低於過去十年增長趨勢的每年 4.5%，住戶組成實際將可能較接近推算範圍的下限，而非中點數。因此，在推算房屋需求時，我們有理由採納推算範圍的下限，而非中點數。然而，由於我們正面對非常不明朗的經濟情況（特別是加息的時間和步伐及其對香港經濟的影響尚未確定），現階段我們難以提供確實的數字。有見及此，我們將採取一個保守的方法，在今次推算中採用推算範圍的中位數。我們會於明年當經濟情況可望較為明朗時，檢討各個不斷轉變的環球和本地經濟因素對家庭住戶推算，以及長遠房屋需求推算的影響，更新推算。

(b) 受重建影響的住戶

10. 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 2015-16 至 2024-25 年度的十年內，因受重建影響而新增的房屋需求約為 **39 100 個**單位，分項數字如下一

重建計劃	單位數目
(a) 公營房屋單位重建項目	
房委會白田邨重建項目	2 900
房委會清拆朗邊中轉房屋 ⁴	500
房協明華大廈重建計劃 ⁵	700
小計	4 100
(b) 私人單位重建項目 (根據 2010 至 2013 年內已 拆卸私人單位數目的過往 趨勢 ⁶)	35 000
總計 = (a) + (b)	39 100

⁴ 房委會資助房屋小組委員會於 2014 年 1 月通過在 2016 年 1 月前清拆朗邊中轉房屋，以及遷置和相關的安排。現居於朗邊中轉房屋的約 500 戶已涵蓋在需求推算下受重建影響的住戶中。雖然部分住戶在推算期間開始前(即 2015-16 年前)已獲遷置，但我們採納了一個保守的方法，在推算 2015-16 至 2024-25 年長遠房屋需求時，把受清拆朗邊中轉房屋所影響的所有 500 個住戶涵蓋在推算中。

在推算 2013-14 至 2022-23 年長遠房屋需求時，我們計算了由於房委會把寶田中轉房屋的空置單位改作公屋單位(依據資助房屋小組委員會在 2004 年 6 月的決定)而受影響住戶的需求。由於在 2016 年 1 月清拆朗邊中轉房屋後，寶田中轉房屋將成為新界唯一的中轉房屋，寶田中轉房屋單位將不會被改為公屋以滿足對中轉房屋的預期需求，因此並沒有被涵蓋在 2015-16 至 2024-25 年度長遠房屋需求推算內。

⁵ 房協明華大廈重建計劃的單位數目是指受重建影響的單位數目。

⁶ 在 2010 至 2013 年，已拆卸的私人單位數目平均每年約為 1 750 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(下稱「市建局」)的數據。根據市建局的資料，在 2010-11 至 2013-14 年度開展的市區重建項目中受影響的單位共有約 960 個，當中涉及 1 900 個住戶。換言之，在每個被拆卸的私人單位中，平均約有 2.0 個住戶居住。因此，我們估計在推算期內受私人單位重建項目影響的住戶數目為 35 000 (即 17 500 x 2.0) 個。

(c) 居住環境欠佳的住戶

11. 居住在為滿足社會的住屋需要而興建的公營房屋的住戶，應視作已居於適切的居所。至於私營房屋的住戶，我們已在推算時考慮下列情況，以確定那些住戶應在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）；
- (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。

12. 就上文第 11 段(a)項，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，我們估計於 2013⁷年約有 15 700 戶居住於臨時構築物。至於上文第 11 段(b)項，根據 2011 年人口普查估計有 3 000 個單位位於非住宅大廈(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)。而就上文第 11 段(c)項，根據 2011 年人口普查並按照綜合住戶統計調查更新的數字，估計有 11 300 戶與其他住戶共用單位。

13. 就居住在與其他住戶共用單位及分間樓宇單位內的住戶而言，長策會注意到由於單位的質素及實際居住環境各有不同，這些住戶並不一定全部屬於居住環境欠佳。不過，長策會選擇採用一個保守的方法，在房屋需求推算中涵蓋所有這類住戶。另一點值得注意的是，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，仍可提供適切的居所予一個住戶。換句話說，我們未必需要向所有住在共用單位或分間樓宇單位的住戶提供適切的居所。儘管這些觀察合理，我們現時缺乏足夠數據對這個情況作有意義的分析。在未來進行推算時，當我們獲得更多數據，或可以在參考以上的觀察後進行推算。不過，是次按年更新的推算會按長策會採取的保守方法，把所有居住在與其他住戶共用單位或分間樓宇單位的住戶視為居住環境欠佳，因而在需求推算中計算其住屋需要。

14. 至於上文第 11 段(d)項，統計處已就居於分間樓宇單位的住戶，委託進行一項有關住屋狀況的主題性住戶統計調查。有關

⁷ 我們基於由 2011 至 2013 年綜合住戶統計調查中顯示的每年趨勢數據，更新了 2011 年人口普查的結果，並把結果應用於需求推算的按年更新。

的外勤訪問工作已完成，雖然統計調查的詳細數字尚在編製中，為了推算長遠房屋需求，統計處已提供一些初步估計數字。根據這些估計數字，我們估算在香港共有 86 400 個分間樓宇單位，分項數字如下—

- (a) 5 400 個單位沒有可見間隔物(即單位內的房間、板間房、床位和閣樓)；以及
- (b) 81 000 個單位有可見間隔物。在這 81 000 個單位中，有 45 700 個單位位於樓齡為 50 年或以下樓宇內，而其餘的 35 300 個單位則位於樓齡超過 50 年樓宇內。

15. 就上文第 14 段(a)項而言，正如上文第 12 段所解釋，2011 年人口普查及綜合住戶統計調查亦有關於居於單位內的房間、板間房、床位和閣樓的住戶的類似數字。由於 2011 年人口普查及綜合住戶統計調查較全面，而估計數目(即 11 300 戶)相對有關住屋狀況的主題性住戶統計調查所估算的數目(即 5 400 戶)較大，我們按長策會的保守方法，以 11 300 戶作為推算房屋需求之用。

16. 就上文第 14 段(b)項而言，由於 2011 年人口普查/綜合住戶統計調查中並無類似的數字，我們只能在推算中採用有關住屋狀況的主題性住戶統計調查的初步結果。根據長策會提出的推算方法，由於位於樓齡超過 50 年樓宇內的分間樓宇單位，在未來十年被重建的機會較大，我們需作調整，在房屋需求推算中把這些住戶剔除，以免重複計算受私人單位重建影響的住戶。

17. 在去年的推算，長策會考慮到樓齡 50 年以上的樓宇成為重建目標的機會很大，於是假設居於樓齡超過 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，因此把所有這些住戶從居住環境欠佳的住戶數目中剔除，以免重複計算房屋需求。

18. 在更新今年的推算時，我們已探討是否可以參考過往趨勢以完善上述假設。參考差餉物業估價署的數據，我們推算樓齡 50 年以上的私人住宅單位的拆卸率在十年期間為 15.3%⁸。根據

⁸ 根據差餉物業估價署的數據，截至 2009 年年底，全港共有約 1 090 600 個私人住宅單位，當中約有 36 000 個單位建於 1960 年前(即於 2010 年達 50 年樓齡)。在 2010、2011、2012 和 2013 年，每年拆卸建於 1960 年前的單位分別約有 390、430、800 及 580 個。換言之，在這四年當中，每年平均拆卸 550 個單位。假設這趨勢在未來六年持續，樓齡於 2010 年已達 50 年而會於 2010 至 2019 年這十年間被拆卸的單位約共 5 500 個(即 550 x 10)，佔總單位數目 36 000 個的 15.3%。我們採用了此拆卸率於 2015-16 至 2024-25 年度的推算。

有關住屋狀況的主題性住戶統計調查的初步數據，有 35 300 個住戶居於樓齡超過 50 年樓宇內並有可見間隔的分間樓宇單位。將樓齡超過 50 年的私人單位拆卸率應用於這 35 300 個位於樓齡超過 50 年樓宇的分間樓宇單位，估計當中約有 5 400 (即 $35\,300 \times 15.3\%$) 個單位會於未來十年重建。因此，這些單位已從居住環境欠佳的住戶數目中扣減出來，以免重複計算。我們認為這個安排既按照長策會的方向而行，而相對從居住環境欠佳住戶的房屋需求推算中扣減所有位於樓齡 50 年以上樓宇內並有可見間隔的分間樓宇單位數目，應更為可靠。雖然樓齡 50 年以上的私人住宅單位的拆卸率，未必與分間樓宇單位的拆卸率一致，但我們仍需要一段時間，方可觀察到分間樓宇單位重建的預期趨勢。未來若有更多資料時，可納入將來的年度推算更新中。

19. 在減去 5 400 個居於樓齡 50 年以上樓宇內並有可見間隔的分間樓宇單位住戶後，居住在這些分間樓宇單位住戶的房屋需求估計約為 75 600 個單位(即 $81\,000 - 5\,400$)。

20. 將上述所有估算的數字相加，估計居住環境欠佳的住戶數目為 **105 600** 個，分項數字概述如下—

	居住環境欠佳的住戶類別	估計數目	資料來源
(a)	居於屬臨時構築物的單位的住戶	15 700	2011 年人口普查及根據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	11 300	2011 年人口普查及根據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	75 600	根據 2014 年有關住屋狀況的主題性住戶統計調查的初步估計
	總計	105 600	

(d) 其他因素

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

- (a) 根據 2001 年人口普查及 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⁹，每年增加約 700 個；
- (b) 可能會住在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 2008-09 年度的 12 200 宗，增加至 2012-13 年度的 24 400 宗），以及教育局和大學教育資助委員會在 2012-13 年度的統計數字，即在這些學生（包括本科生和研究生）當中，約有 50% 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（即每年需在私人房屋市場中自覓居所的非本地學生數目的淨增長為約 1 200 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為 600 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

⁹ 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。

計由非本地買家購入但沒有放回市場的單位¹⁰數目，每年介乎 1 800 與 2 810 個之間，中點數為每年約 2 300 個¹¹。

22. 假設上文闡述的過往趨勢將在未來十年持續，每年新增的房屋需求將約為 3 600 個單位（即 700 + 600 + 2 300），即在 2015-16 至 2024-25 年度的十年合共 36 000 個單位，上限和下限分別為 41 100 和 31 000。

(e) 總房屋需求

23. 總括而言，估計推算期內將有 282 800 個住戶淨增長，上限和下限分別為 311 080 和 254 520。在受重建影響的住戶方面，估計推算期內將有 39 100 個住戶受重建影響。在居住環境欠佳的住戶方面，估計會被計入需求推算中的本港居住環境欠佳住戶數目為 105 600。在其他因素方面，估計推算期內的房屋需求約為 36 000 個單位，上限和下限分別為 41 100 和 31 000。將以上需求成分相加，得出在 2015-16 至 2024-25 年度推算期內的估算總房屋需求為 463 500 個單位（以中點數計），上限和下限分別為 496 880 和 430 220。

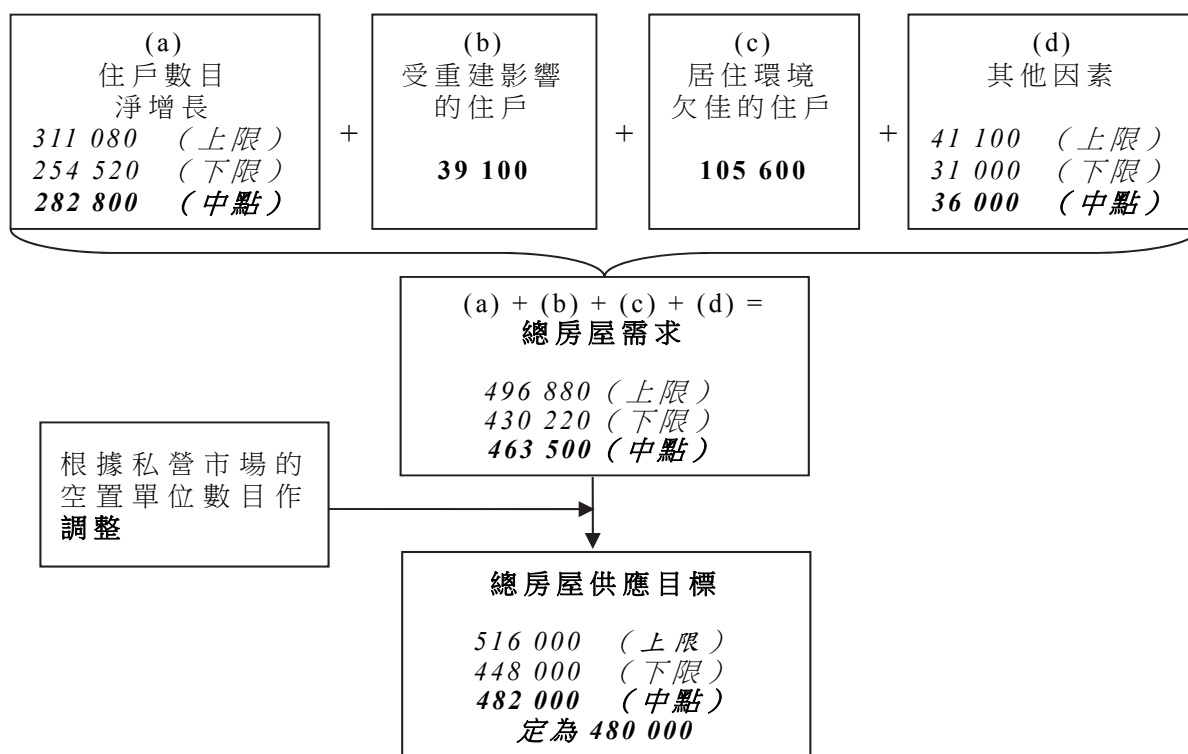
¹⁰ 雖然這些單位由非本地買家購入而沒有放回市場，但不代表它們為空置單位。這些單位可能由業主用作自住、第二居所、渡假或其他用途。

¹¹ 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）購買住宅物業的宗數普遍上升，在 2007 年佔總成交量的 3.5%，而在 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 2014 年 7 月間，非本地買家購買物業的宗數平均佔總成交量的 2.0%。有見及此，我們粗略假設非本地買家購買物業所佔比例上限為 5%（即 2009 至 2011 年間非本地買家購買物業佔總成交量的平均比例），下限為 2.0%。以 2007 至 2013 年每年平均加蓋印花的交易量（112 340 宗）作粗略指標，未來十年非本地買家每年購買物業數目的上限約為 5 620 宗，而下限為 2 250 宗，中點數則為 3 930 宗。

根據懷疑涉及非本地買家交易量的分析，在 2010 至 2012 年購入的物業約有 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 年下跌至 21%，這可能反映出「買家印花稅」對投資者的影響較對業主住戶的影響大。基於上述所載，若非本地買家所購物業佔總成交量的 5% 上限（即 5 620 宗），我們假設當中將會有半數（50%）為自住或丟空，其餘 50% 最終將會放回租務市場，由本港居民租住；另外，若非本地買家所購物業佔總成交量的 2% 下限（即 2 250 宗），我們假設當中將會有 80% 為自住或丟空。採用以上比率分析非本地買家購買物業的總數，推算在未來十年，他們每年的房屋需求量上限約為 2 810 個單位，下限約為 1 800 個單位，中點數則為每年約 2 300 個單位。

(f) 總房屋供應目標

24. 由於私營房屋市場在任何時間均有若干單位空置，我們在計算總房屋供應目標時，須顧及在推算期開始時私營市場的空置單位數目（約 46 570 個），以及估算在推算期結束時可能出現的空置率。就此，我們參考了 2004 至 2013 年私營市場的平均空置率（約 5.0%）作估算基礎。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，估計未來十年的總房屋供應應介乎 448 000 與 516 000 個單位之間，中點數為 482 000 個單位，詳情表述如下－



25. 如上文第 7 至 9 段所述，本地生產總值增長是部分相關估算的主要因素，亦有跡象顯示未來十年香港的經濟增長或會低於 2004 至 2013 年間每年 4.5% 的歷史趨勢增長。儘管如此，面對目前經濟非常不明朗的情況，我們很難提供一個確實的數字。我們會採取保守的做法，採納 480 000 個單位作為 2015-16 至 2024-25 年度為期十年的總房屋供應目標。值得注意的是，這個推算的房屋供應目標仍屬去年推算 2013-14 至 2022-23 年度的推算範圍之內（即介乎 440 000 與 500 000 個單位）。

簡化規劃、土地行政和建築物監管的制度

簡化城市規劃程序

為簡化規劃許可的審批程序，城規會在法定圖則註釋總表（下稱「註釋總表」）採用概括用途名稱，使土地用途更具彈性，以期在不影響應有規管的前提下，減少提交規劃申請的需要。城規會並會因應規劃情況轉變，不時檢討註釋總表和詞彙釋義。此外，《2004 年城市規劃（修訂）條例》獲得通過後，規劃審批制度已加入豁免安排，讓一些已根據《城市規劃條例》第 16、第 17 和第 17B 條批准的發展計劃再作修訂時，無須再提交申請。簡單而言，A 類修訂獲豁免向城規會再提交申請，B 類修訂則須向城規會提交申請，並經城規會批准。

2. 為進一步加快審批程序，城規會已授權規劃署署長考慮根據《城市規劃條例》第 16A(2) 條提出的 B 類修訂申請。當局收到這類申請後，會於六個星期內作出考慮。修訂申請如不獲有關部門接納或涉及刪除先前擬議的政府、機構或社區設施（由相關政府部門提出），會在兩個月的法定期限內提交城規會考慮。申請人向城規會提交正式申請前，可根據需要，要求與規劃署會晤，並請其他相關政府部門參與，以便處理申請事宜。此外，規劃署已公布《專業人士作業備考第 4/2005 期》，就申請人提出查詢的方法提供指引，以期加快工作流程，縮短商討和處理發展申請所需的時間。此外，當局亦於 2013 年 6 月致函各主要發展商和顧問公司，鼓勵他們善用這項便利工作的安排。

簡化土地行政程序

3. 地政總署一直檢討與土地契約相關的程序，並推行改善措施，例如簡化土地契約條件、在根據土地契約審批建築圖則申請所提出的某些項目時採用與屋宇署一致的標準，以及精簡處理土地契約修訂（包括換地）申請的程序。地政總署已於 2014 年 8 月公布兩份經整合／修訂的有關根據土地契約審批建築圖則的作業備考，以協助業界。地政總署會繼續進行檢討，並視乎情況推行更多合適措施以促進土地發展。

補地價仲裁先導計劃

4. 土地契約修訂／換地申請（包括補地價的商議）是政府作為私人業主與申請人之間的合約事宜。只有在雙方同意的情況下才能完成及簽立有關合約。為利便就土地契約修訂／換地申請的補地價金額達成協議，以加快房屋和其他用途的土地供應，政府於 2014 年 10 月推出補地價仲裁先導計劃，作為利便就土地契約修訂／換地申請釐定補地價金額的行政措施。先導計劃會試行兩年，隨後政府會進行檢討。

簡化建築發展程序

5. 屋宇署致力對建築發展採取積極態度，務求審批程序能利便建築專業人士，並同時確保公眾安全和衛生。雖然法例已訂明審批建築圖則及相關申請的時限，但屋宇署仍力求簡化和加快申請和審批程序。多年以來，署方一直與業界磋商，以推出各項便利業界的措施。舉例來說，屋宇署已就部分類別的工程設有快速批准圖則和施工同意同步申請程序，以加快發展過程。該署亦設有呈交圖則前的查詢服務，讓業界在正式呈交圖則前，能盡早就基本設計原則取得許可。業界可透過此查詢服務，在擬備詳細設計前，盡早就新穎或複雜的設計及建造方式諮詢屋宇署。

6. 屋宇署近期推出多項措施，包括在 2012 年 9 月發出《擬備建築圖則和申請佔用許可證所須注意事項》供認可人士參考，以便盡早取得批准。屋宇署亦於 2013 年 11 月簡化圍板許可證的續期申請及改善排水設施圖則查核程序。此外，屋宇署經諮詢業界後，於 2014 年 1 月初引入簡化程序，以便發展商在佔用許可證發出後，就已建成的新建築物進行糾正工程。改善圖則審批程序是恆常進行的工作。屋宇署現正與業界就圖則申請質素進行標準評核，以進一步便利擬備圖則及盡早取得批准。屋宇署會透過既有渠道繼續與業界保持緊密溝通。在 2013-14 和 2014-15 財政年度，屋宇署亦已增加人手應付審批建築圖則的工作。

增加建造業人力資源供應的措施

發展局先後於 2010 年及 2012 年獲立法會財務委員會批准撥款合共 3.2 億元，以支持建造業議會（下稱「議會」）加強培訓本地建造業人員，及進行推廣和宣傳活動，以吸引更多人，特別是年輕人，加入建造業。此外，針對正面對人手短缺、工人嚴重老化和難以招募新人的工種，發展局與議會合作推行「強化建造業人力訓練計劃」（下稱「強化計劃」），以期在 2014 年年底前培訓約 6 000 名半熟練技術工人。截至 2014 年 9 月，已有約 5 500 位強化計劃的學員畢業。議會估計上述 6 000 個目標將可如期達成。為使訓練模式更多元化和增加培訓名額，議會已推出「承建商合作培訓計劃」，學員受聘後在工地接受培訓，以便早日獲取工地經驗。自推出多項培訓措施後，近年議會的培訓名額已顯著增加。

2. 在 2011 年 5 月，發展局與議會合作推出「Build 升宣傳計劃」，透過各類宣傳和推廣活動，為建造業建立正面形象。最近一次在 2014 年進行的形象追蹤調查顯示，有興趣入行的受訪年輕人所佔比率，已由宣傳計劃開展前只有 7.9%，大幅增至 27.3%。

3. 雖然各項措施已順利推行並取得一定成效，但仍然未能完全解決建造業技術工人短缺的問題。政府會繼續致力透過培訓和再培訓本地工人，及吸引更多新人入行，以應對建造業的人手需求。然而，以培訓本地工人來滿足不斷增加的人手需求，存在局限¹。因此，在不影響本地工人就業和不拉低其工資的原則下，建造業有需要適時輸入技術工人。此舉除應付人手需求外，亦可讓本地在職熟練技術工人騰出空間，培育半熟練技術工人。

4. 現時，如承建商在本地招聘適合的工人時遇上確實困難，可考慮通過「補充勞工計劃」申請輸入技術員級別或以下水平的勞工。議會於 2014 年年初成立專責小組，當中成員包括相關商會及工會，並已識別建造業面對人手短缺的工種。另一方面，就

¹ 培訓課程的畢業學員屬半熟練技術工人，需要時間和實際工作經驗的培育，才能成為熟練技術工人，但現時並沒有足夠的在職熟練技術工人培育他們。此外，在職熟練技術工人在培育半熟練技術工人時，其生產力亦會受到影響。

議會所識別為人手短缺的工種，勞工處在諮詢勞工顧問委員會後，已於 2014 年 4 月中推出新的安排，聯同相關決策局及部門，就公營工程承建商涉及人手短缺工種的補充勞工計劃申請，加快處理事前準備工作，以減省行政上的時間，讓有確實需要的公營工程適時輸入技術工人，紓緩整體建造業對上述人手短缺工種技術工人短缺的情況。政府會與業界緊密聯繫，適時檢討此做法的成效，並按需要作出適當調整。

