

《長遠房屋策略》
2017 年周年進度報告

目的

本文件旨在闡述《長遠房屋策略》(《長策》) 下各主要範疇截至 2017 年 12 月的最新推行情況。

背景

2. 政府在經過長遠房屋策略督導委員會的討論以及三個月的公眾諮詢後制定了《長策》。為逐步扭轉目前供求失衡的局面，於 2014 年 12 月公布的《長策》採用「供應主導」的策略，並確立三個主要策略性方向－

- (a) 提提供更多公共租住房屋（公屋）單位，並確保合理運用現有資源；
- (b) 提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。

2017 年《施政報告》重申政府在《長策》的基礎上增加房屋單位供應的承擔。

3. 根據《長策》，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當時的土地供應量，而是根據不同需求因素¹的量化推算而訂。

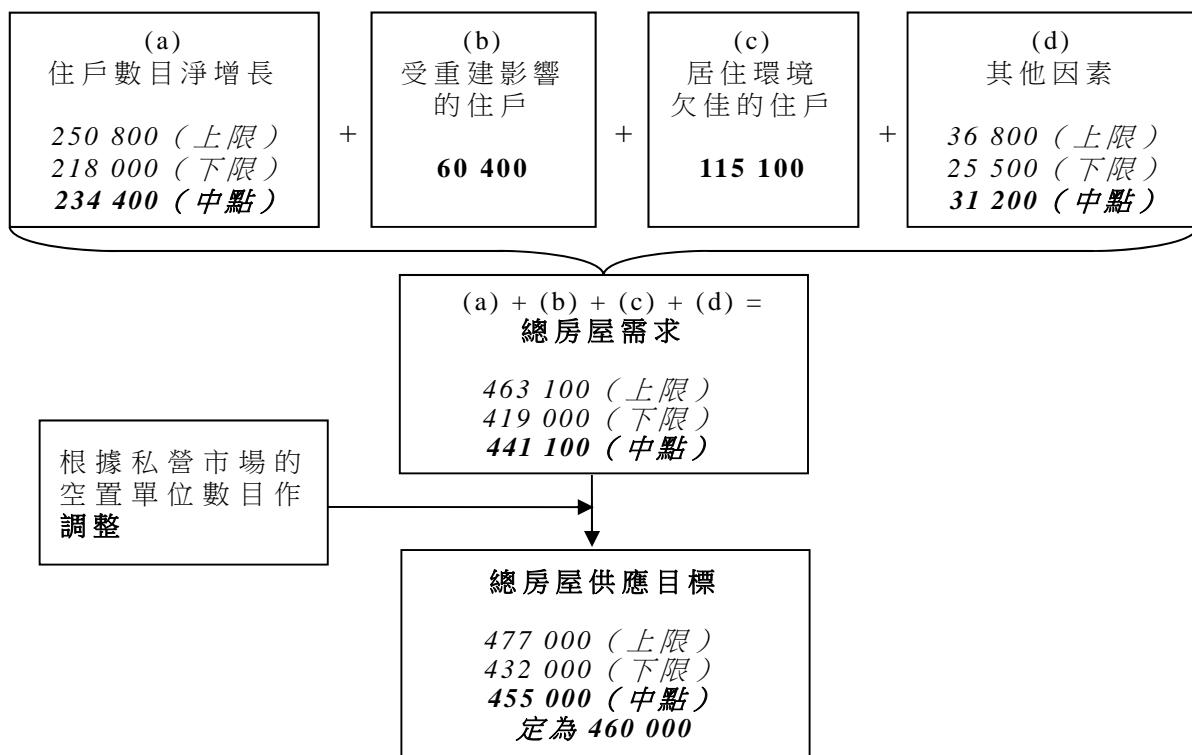
¹ 舉例來說，住戶數目淨增長是最重要的需求因素，並根據由政府統計處（統計處）獨立進行的家庭住戶推算所得。家庭住戶推算會在每次人口普查／中期人口統計之後進行，以及在兩項統計期間進行一次。

4. 這項每年進行的更新工作是一項重要的政策工具，讓政府可持續及早規劃，按這供應目標發展土地及房屋，從而滿足社會的長遠住屋需要。能否物色足夠土地以達至供應目標，除了政府部門的努力，往往也受到我們控制能力以外的因素影響。有關工作和所面對的挑戰將於下文闡述。

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²，2018-19 至 2027-28 年度十年期的長遠房屋需求介乎 419 000 與 463 100 個單位之間，中點數為 441 100 個單位。加上因應私人住宅單位的空置情況³所作的調整後，十年總房屋供應目標應介乎 432 000 與 477 000 個單位之間，中點數為 455 000 個單位。此數目四捨五入為 **460 000 個單位，作為 2018-19 至 2027-28 年度的十年總房屋供應目標**。詳情載於 附件，簡要圖列如下—



² 由統計處進行的 2016 年中期人口統計，已就基於上一次人口普查所得的家庭住戶推算及其他變數作出更新。有關更新已反映在今年更新的房屋供應目標內。

³ 基於 2016 年底約有 43 700 個私人住宅空置單位，以及 2007 至 2016 年間平均空置率約為 4.3%。

供應目標中的分項

6. 在過往三個十年期推算，整體供應目標分為公營房屋（包括公屋及資助出售單位）以及私營房屋。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 2018-19 至 2027-28 年度十年期的**公私營房屋新供應比例繼續維持在 60:40**。相應地，公營及私營房屋供應目標分別為 280 000 個單位及 180 000 個單位。

7. 在去年的推算，2017-18 至 2026-27 年度十年期 280 000 個單位的公營房屋供應目標中，公屋與資助出售單位的比例為 200 000 個單位及 80 000 個單位，以平衡社會上對公屋和資助房屋的需要。就 2018-19 年度起的十年期，我們會將有關比例維持在 200 000 個公屋單位及 80 000 個資助出售單位。

8. 上述公私營房屋供應比例，以及公屋與資助出售單位的比例，反映現行政策和房屋項目，並未反映政策方向仍有待確立的新房屋項目。《長策》展望日後在鞏固房屋階梯、豐富資助自置居所的形式，以及推出資助出售單位的補充計劃等方面可能會有新的發展⁴。目前為止，這些發展包括香港房屋委員會（房委會）於 2017 年 11 月通過將容許白表申請者購買未補價資助出售單位的計劃恆常化（詳情見下文第 44 至 45 段）。日後可能需要在供應目標內反映的其他發展，包括房委會的「綠表置居計劃」先導項目（詳情見下文第 36 至 38 段），以及政府建議的「港人首次置業先導計劃」（「首置」計劃）（詳情見下文第 41 至 43 段）。

展望未來

9. 政府會繼續在《長策》的基礎上增加房屋供應。由於逐年延展的十年總房屋供應目標的推算模式涉及多個變數，因此我們會繼續密切留意不斷演變的環境，並考慮如何適切地在每年的推算方法及供應目標內反映新的發展。

⁴ 見《長策》第 5.3 段。

房屋土地供應與單位建成量

最新情況

公營房屋

10. 根據 2017 年 9 月底的資料，在 2017-18 至 2021-22 年度的五年期內，預計房委會和香港房屋協會（房協）的公營房屋總建屋量合共約為 **100 300 個單位**，包括約 75 200 個公屋單位和 25 100 個資助出售單位。以上述的預計建屋量與之前四個五年期（即由 2013-14 年度起的五年期）相比，所**預計的五年期建屋量見持續增長**：

	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)
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	88 200 (73 200 + 15 000)	3 700 (1 100 + 2 600)	91 900 (74 300 + 17 600)
2016-17 至 2020-21	91 900 (70 800 + 21 100)	2 700 (1 100 + 1 600)	94 600 (71 900 + 22 700)
2017-18 至 2021-22	96 800 (73 300 + 23 400)	3 500 (1 900 + 1 600)	100 300 (75 200 + 25 100)

註：由於進位原因，部分數字相加結果可能不等於所列總數。

11. 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 2018-19 至 2027-28 年度十年期興建約 237 000 個公營房屋單位的土地，落後於 280 000 個單位的十年供應目標。

私營房屋

12. 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、市區重建局項目和私人發展／重建項目，達到 2018-19 至 2027-28 年度十年期 180 000 個單位的供應目標。根據 2017 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 97 000 個單位**。

加快／增加整體房屋土地供應的措施

短中期

13. 對政府以至整個社會來說，達致十年房屋供應目標仍然是一項艱巨的挑戰。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。政府現正採取多管齊下的策略，全力落實各項措施，以期增加土地供應。為有助及時完成各項公營房屋項目以達致房屋供應目標，除政府的努力外，社會的支持亦不可或缺。

14. 在完成所須的研究及法定程序後，政府希望能提供土地，在短至中期興建約 380 000 個房屋單位。

土地供應專責小組

15. 土地規劃和發展的工作必須持之以恆，不單要應付現時迫切的需求，亦要為未來作好準備。根據為香港制訂規劃藍圖的《香港 2030+：跨越 2030 年的規劃遠景與策略》(《香港 2030+》) 研究所公布的預測，本港在未來 30 年尚欠最少 1 200 公頃的土地，作房屋、經濟及「政府、機構或社區」用途。在繼續各方努力之餘，政府亦期望社會各界以包容、開放及理性的態度思考土地供應的難題。為此，行政長官於 2017 年 9 月委任土地供應專責小組（專責小組），以牽頭進行一個大規模的公眾參與活動。目標是推動社會以全面、宏觀的態度，檢視不同土地供應選項的優劣，務求達致最大的共識。專責小組現正檢視不同的土地供應選項，並暫定於明年上半年開展公眾參與活動，及在 2018 年 11 月底前向政府呈交整體土地供應策略建議。

簡化發展規管

16. 發展局將成立督導小組，研究如何盡量統一及理順發展局轄下相關部門（即屋宇署、地政總署及規劃署）在審批發展項目時所採用的標準和定義，務求在符合有關法定程序及技術要求的前提下，精簡發展項目的審批流程，並會在過程中與業界保持溝通。

土地用途檢討

17. 規劃署透過持續的土地用途檢討，過去數年已物色到超過 210 幅具短中期房屋發展潛力的用地，合共可建逾 310 000 個單位（當中七成為公營房屋）。這些用地包括 2013 年《施政報告》宣布多項增加土地供應措施下所物色的 42 幅用地（合共可提供約 40 000 個單位，當中逾六成為公營房屋）；2014 年《施政報告》公布的約 150 幅用地（合共可提供逾 210 000 個單位，當中逾七成為公營房屋）；以及 2017 年 1 月《施政報告》宣布額外的 26 幅用地（合共可提供逾 60 000 個單位，當中超過八成為公營房屋）。

18. 截至 2017 年 11 月初，上述合共約 210 幅用地中，有 103 幅已劃作或改劃作房屋發展，估計合共可提供約 122 200 個住宅單位（包括約 74 900 個公營房屋單位和約 47 300 個私營住宅單位），另外 41 幅用地已開展法定改劃程序，估計完成後合共可提供約 74 100 個住宅單位（包括約 69 100 個公營房屋單位和約 5 000 個私營住宅單位）。

19. 政府會繼續努力推展相關用地的改劃工作，並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，並呈交予城市規劃委員會（城規會）作考慮。

中長期

新發展區和新市鎮擴展計劃

20. 新發展區和新市鎮擴展計劃是土地供應的主要來源，以應付香港中長期的房屋、社會和經濟發展需要。我們會全力推展新發展區和新市鎮擴展計劃，建設古洞北和粉嶺北新發展區、東涌新市鎮擴展計劃、洪水橋新發展區和元朗南新市鎮擴展計劃，以提供足夠及平穩的土地供應。這些發展項目估計可由 2023 年起分階段供應

合共約 200 000 個房屋單位，以及超過 860 萬平方米的工商樓面面積。連同主要鐵路發展項目，中至長期的土地供應可興建約 220 000 個房屋單位。

21. 古洞北及粉嶺北新發展區將提供約 60 000 個新住宅單位，供約 173 000 新增人口居住，並提供約 37 000 個新增職位。公營房屋（包括公屋及資助出售單位）所佔比例約為六成。古洞北和粉嶺北新發展區的發展將分期進行，首批居民預計最早將於 2023 年遷入。

22. 政府會繼續推展東涌新市鎮擴展計劃，使東涌成為一個更具規模及發展更全面的新市鎮。東涌新市鎮擴展將提供約 49 400 個新住宅單位，預計於 2023 年供首批居民入住。詳細設計及工地勘測工程已於 2016 年 6 月展開。在 2017 年 10 月獲得立法會財務委員會批准撥款後，政府將盡快開展東涌東的填海工程。

23. 定位為新界西北的「區域經濟及文娛樞紐」的洪水橋新發展區，可發展土地面積共約 441 公頃。洪水橋新發展區將會是新一代的新市鎮，容納約 218 000 人口（包括約 176 000 新增人口）。該新發展區將會新建約 61 000 個住宅單位，並提供 150 000 個就業機會。洪水橋及廈村分區計劃大綱圖已於 2017 年 5 月刊憲。首批居民預計將於 2024 年遷入。

24. 政府會繼續就元朗南的荒廢或受破壞的棕地進行研究工作，提供基礎建設及地區設施，以滿足房屋及其他發展需要，並改善地區環境。按照 2017 年 8 月公布的「建議發展大綱圖」，元朗南的新增人口約 85 400 人，提供約 28 500 個住宅單位（當中公營房屋佔 61%），同時可創造 10 500 個就業機會。首批居民預計將於 2027 年遷入。

發展新界北

25. 按發展新界北部地區初步可行性研究的結果，以及在《香港 2030+》框架內就新界北策略增長區進行公眾諮詢所收到的意見，我們會審視在新界北部進一步發展一個規模類似粉嶺／上水相若的新市鎮的空間。在初步可行性研究的兩個發展情景，建議總人口由 255 000 至 350 000 人，並提供約 720 公頃可發展用地。

探討其他長遠土地供應選項

26. 更長遠而言，政府會繼續探討提供可發展土地的新來源，包括近岸填海以及岩洞和地下空間發展等，當中馬料水填海工程會一併考慮毗鄰的沙田污水處理廠在搬往岩洞後所騰出的現址的未來規劃，以期提供土地作高科技和知識型產業的發展、住宅及其他用途。

27. 政府正按照「可持續大嶼藍圖」逐步推展各項研究、發展項目及保育工作，包括開展在港島與大嶼山之間的中部水域興建人工島的策略性研究（涵蓋東大嶼都會）。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，締造一個智慧、宜居及低碳的發展群，以容納 400 000 至 700 000 人口。

公營房屋供應面臨的主要挑戰

28. 據上文第 11 段所載的最新估算，達到公營房屋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首批六個新建居者有其屋計劃（居屋）項目和東區海底隧道旁地盤第七期。但這批「熟地」屬罕有，實際上我們已用畢所有「熟地」。我們過往七年（2010-11 至 2016-17 年度）諮詢區議會的項目中，約八成的用地並非「熟地」。

29. 在缺乏「熟地」的情況下，政府須採用非「熟地」作公營房屋發展，我們亦一直致力在非「熟地」的項目上加快發展流程⁶。然而，發展「非熟地」需用較長時間，部分原因是由於房委會需要進行各項程序將「非熟地」變成「熟地」，而這些程序受不確定因素影響。當中涉及的程序及它們對房委會工作的影響，分析如下－

⁵ 「熟地」是指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 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，但缺乏基礎設施以支援公營房屋發展。此外，用地上亦發現一些歷史建築物。我們需要時間進行技術評估及法定程序，以提供約 12 000 個公營房屋單位。根據最新估算，在已加快的流程下，預計該用地的首批單位最快可於 2020-21 年度落成，所需發展時間約為七年。

- (a) **規劃及諮詢** – 項目發展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。在一些較簡單的個案，這些研究一般需約 12 個月時間完成，但其他較大型或複雜的個案則需時較長⁷。待技術研究結果準備就緒時，有關部門及房委會會進行諮詢。諮詢工作所需時間因情況而定⁸；
- (b) **法定規劃及其他程序** – 政府需要就改劃非住宅用地獲得城規會批准。法定改劃流程一般需時約 11 個月，但當改劃涉及爭議性的事宜導致大量申述或意見，則或有需要延長最多六個月時間⁹。此外，近年部分城規會的決定受到司法覆核影響¹⁰。與此同時，發展項目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，過程中亦涉及公眾參與及諮詢¹¹；

⁷ 以薄扶林南為例，為紓緩發展方案對生態環境、天然河道、行山徑及前牛奶公司牧場建構物等的影響，我們縮減了發展面積，因此需要額外時間去優化發展方案及確定修訂方案的技術可行性，以維持原定的建屋量。研究於 2015 年初展開，至最近才完成，歷時超過兩年。

⁸ 諮詢過程通常由非正式諮詢開始，然後才進入正式的公眾諮詢。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諮詢工作；但複雜個案則可能須因應不同持份者的意見而修改發展方案。例如觀塘曉明街項目自 2014 年 3 月起諮詢觀塘區議會六次，以及就大埔頌雅路西發展項目與大埔區議會的諮詢自 2014 年 7 月起一直進行中。我們至今仍努力處理相關區議會關注的事宜。

⁹ 例如青衣青鴻路項目在城規會考慮有關申述和意見後，決定把地塊的北部由「住宅（甲類）4」地帶改劃回「休憩用地」，單位數目因而減少約 1 000 個。另一個較近期的個案為沙田安睦街第一期項目，城規會認為應在傑志中心搬遷安排明朗化後，與周邊範圍並連同整片沿河道的「休憩用地」作全盤檢討。城規會遂決定將有關用地改劃回「休憩用地」，以順應有關的反對的申述或其部分申述。視乎城規會就進一步申述的考慮及決定，我們暫未能預計整個安睦街項目的落成日期。

¹⁰ 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。至今該項目的預計落成日期已延遲約三年。

¹¹ 在諮詢過程中，區議會和地區人士提出反對意見的情況並不罕見，例如近期擬改劃的五幅將軍澳用地、三幅唐人新村用地及五幅屯門用地。相關區議會主要關注項目所帶來的交通影響、對現時社區設施的增加的壓力及對景觀和通風的影響。

- (c) **收地及清拆** – 有些項目涉及收地及清拆，需要較長時間以完成相關程序¹²；
- (d) **提供及重置設施** – 房委會需要為公營房屋項目提供社區設施，若有關項目須重置現有設施（如公園、社區會堂及球場等），過程會更為複雜。發展所需的時間會因個別情況而有所不同¹³；
- (e) **地盤平整及提供基建** – 有些用地需要地盤平整及／或提供額外基建，這些項目的發展時間將視乎其複雜性而有所不同¹⁴；
- (f) **用地涉及政府出資項目** – 就涉及政府出資工程（例如公共交通交匯處、社區會堂及道路改善工程）的項目，及時取得立法會的撥款批核對相關項目如期落成極為重要¹⁵；以及
- (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或斜坡，或是為了增加發展潛力而涉及興建防火層、地庫或平台的項目，則需要較

¹² 所需時間視乎個別項目而定，例如火炭項目的收地及清拆需時約 24 個月；屯門第 54 號第 1 及 1A 號地盤和第 3 及 4（東）號地盤項目則需時約 32 個月。在詳細土地測量時發現墳地亦屬普遍（例如新界東北新發展區），這些用地一般需要額外時間清理。

¹³ 例如曉明街項目須搬遷並整合受影響的網球場和籃球場作原地重置，以騰出土地作公屋發展，項目發展時間額外增加約兩年；而宏照道第二期項目的發展時間將視乎勵行會的重置安排才可確定。而馬鞍山路項目須搬遷臨時用途設施（例如單車公園、社區園圃及射箭場）及為地底公用設施進行改道工程（包括地底電纜、煤氣管和食水管）。這些工程需時約五年，延長了項目的發展時間。

¹⁴ 例如橫洲第一期的地盤平整及道路工程預計需時約三年，屯門第 54 區第 1 及 1A 號地盤平整及道路工程需時約兩年；而較複雜的地盤如中西區加惠民道第二期，則需要較長的時間興建天然斜坡防護措施及完成道路及地盤平整工程。

¹⁵ 例如恆泰路項目的道路改善工程由於未能如期得到立法會的撥款批准展開工程，因此延遲了整個項目的完工時間。

長的建築時間¹⁶。此外，在個別項目的施工階段，房委會亦面對不可預測的因素，影響項目完工日期¹⁷。

重建高樓齡屋邨的問題

30. 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。事實上，過往就此議題曾進行不少討論¹⁸。如《長策》解釋，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，大規模重建計劃只會凍結大量本來可編配予有迫切需要的公屋申請者的單位，因而並不可取。按照上述策略，房委會會繼續按其政策和準則¹⁹，考慮是否重建個別屋邨。

迎難而上

31. 正如上文第11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2018-19至2027-28年度十年期興建約237 000個公營房屋單位的土地，落後於我們十年興建280 000個公營房屋單位的目標。儘管如此，我們會繼續採取以下措

¹⁶ 例如東涌第39區、沙田碩門邨二期及西北九龍填海區6號地盤等。

¹⁷ 例如因建造業的勞工短缺及惡劣天氣的影響，屯門第54區2號地盤第一及第二期及安達臣道C1號地盤的竣工日期由2016-17年度延至2017-18年度。

¹⁸ 包括在2013年進行為期三個月的《長策》公眾諮詢；《審計署署長第六十二號報告書》及《政府帳目委員會第六十二號報告書》中的「規劃、建築及重建租住公屋單位」；立法會房屋事物委員會轄下的長遠房屋策略小組委員會；以及房委會近年的周年特別公開會議／公開例會。

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。

在2017年8月，房委會通過重建位於深水埗的白田邨第9、10、11及13座。此乃2012年宣布的白田邨重建項目的最後兩期。此外，房委會亦通過重建位於黃大仙美東邨的美東樓及美寶樓。就此而言，初步估計顯示重建美東樓及美寶樓後單位數目可大幅增加，由現時約670個公屋單位增加至近1 900個公屋單位（視乎法定規劃的審批結果）。為約630個受影響住戶提供的鄰近遷置資源（即東頭邨第八期），預計可於2020年中（即在原定清拆日期2020年11月前）開始入伙。

施以克服上述挑戰－

- (一) 與相關政策局／部門緊密聯絡，以確保及時提供用地及基礎設施；
- (二) 通過諮詢及其他方式與區議會、地區人士及其他持份者積極交流，以爭取他們對公營房屋項目的支持，並在可行的情況下處理他們的訴求；
- (三) 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），並透過擴大及／或合併用地以提供較大的地盤發展面積，為個別公營房屋用地適度增加建屋量。自2014年《施政報告》中宣布准許適度提高整體最高住宅用地地積比率約兩成（港島北部及九龍半島除外）後，截至2017年11月底，房委會共有九個公營房屋項目，獲得城規會批准放寬最高住宅用地地積比率的規劃申請，共增加約3 300個公營房屋單位（即約20%）²⁰；
- (四) 以因地制宜的設計盡用每一幅用地的發展潛力²¹。我們亦會繼續改進建造流程和質素，及透過採用預製組件技術和減少地盤內施工工序以加快建屋；以及
- (五) 與建築業持份者改善及推行勞工培訓及採購計劃，包括各項承建商合作培訓計劃和「補充勞工計劃」，以減輕人手短缺的問題。

32. 政府會繼續努力物色適合發展公營房屋的土地。房委會及相關部門亦會繼續積極研究如何善用已物色及現有的公營房屋用地，以增加公營房屋的供應。政府會致力平衡不同利益和訴求之間的矛盾，以最大公眾利益為依歸，同心協力解決可負擔房屋短缺的問題。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不足的局面。

²⁰ 以屯門第54區3及4號地盤（東）和1及1A號地盤為例，通過放寬其地積比率及建築物高度限制，該等項目建屋量共增加約1 600個單位。

²¹ 例如在大窩口道及德士古道的用地內，為了克服陡峭山勢的限制，我們採用創新的設計，在斜坡上建造台階以增加淨用地面積。

公屋及「綠置居」

公屋平均輪候時間

33. 如 2017 年《施政報告》所述，公屋作為房屋階梯的第一層，是為基層及低收入家庭確立而久的安全網。政府和房委會仍會致力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房委會的目標。截至 2017 年 9 月底，約有 152 700 宗一般公屋申請，以及約 127 400 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²²為 4.6 年，當中長者一人申請者的平均輪候時間為 2.6 年。政府和房委會會不遺餘力縮短公屋的輪候時間。然而，由於覓地建屋需時，加上上述的種種問題和挑戰，無可避免會繼續對平均輪候時間造成壓力。

34. 除新建公屋單位外，回收公屋單位亦是另一個重要的公屋供應來源。每年平均可從租戶淨回收的單位數目超過 7 000 個。隨著日後將推行更多資助出售單位項目，我們預計將可回收更多公屋單位以供編配。房屋署亦不時檢討和採取適當措施，確保有限的公屋資源得以公平和合理地編配給較有迫切住屋需要的人士。在 2016 年 10 月至 2017 年 3 月期間，房委會檢討了相關政策並通過數項措施，包括為現居於公屋的家庭申請者引入凍結時段²³及修訂「富戶政策」²⁴。

²² 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。平均輪候時間為約三年的目標，並不適用於配額及計分制下的非長者一人申請者。

²³ 與租住私人住宅（尤其是「劏房」）的申請者相比，現居於公屋的家庭申請者需獲配另一個公屋的迫切性相對較低。由 2017 年 4 月 1 日起，若家庭申請者的申請表內全部成員均現居於公屋（無論是否居於同一公屋戶或分別居於不同公屋），相關申請將被凍結一年。

²⁴ 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」。住戶在公屋住滿十年，便須每兩年申報一次。在修訂後的「富戶政策」下，家庭入息超過公屋入息限額五倍，或家庭總資產淨值超過公屋入息限額 100 倍，或在本港擁有私人住宅物業的公屋租戶，均須遷離其公屋單位。若住戶並沒有在本港擁有私人住宅物業，其家庭入息及資產亦不超過所定的限額，則可繼續居於其單位；家庭入息相等於公屋入息限額兩至三倍的住戶，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的住戶，則須繳交雙倍淨租金（另加差餉）。住戶如所有成員均年滿 60 歲或以上；或全部成員均領取綜合社會保障援助金；或全部成員均領取社會福利署發放的傷殘津貼；或持合租租約共住一單位，可獲豁免於「富戶政策」。

房委會會繼續檢視相關措施，以維護寶貴的公屋資源的合理運用。

35. 此外，房委會將繼續努力打擊公屋濫用。除加強以風險為本的方式對入息及資產申報表進行抽查外，房委會一直重點處理與住用情況相關的個案，包括租戶將單位分租、丟空、讓非認可人士佔用，以及在單位內進行非法活動等。房委會不時推行各種宣傳計劃和外展活動，向社會傳達維護公屋資源的重要性，以及鼓勵舉報公屋濫用。

「綠置居」

36. 房委會於2016年推行「綠置居」先導計劃，以新蒲崗的公屋項目（景泰苑）轉為「綠置居」。先導計劃下的857個單位以可負擔的價錢出售給綠表人士（主要為公屋租戶及已通過詳細資格審查的公屋申請者）。計劃獲超額認購近18倍，單位全數售出。這反映了綠表人士對自置居所的強烈訴求。

37. 「綠置居」旨在協助較有能力的公屋租戶循房屋階梯上移，更早地滿足他們自置居所的願望；同時亦可釋放更多公屋單位供編配給較有迫切需要的人士。房委會正就「綠置居」先導計劃進行檢討，以期在2018年年初完成檢討。與此同時，政府部門的初步技術評估顯示，位於沙田火炭的新公屋單位可於2018年年底轉為「綠置居」單位出售。

38. 社會上有部分人士關注增加「綠置居」供應或會導致公屋供應減少。每售出一個「綠置居」單位，即代表有另一個公屋單位交還給房委會或並無編配給「綠置居」買家，因而可供編配給正在輪候公屋的人士。這「一換一」安排不會增加公屋供應，但亦不會減少公屋供應。

資助自置居所

39. 資助自置居所是房屋階梯中不可或缺的元素，亦是《長策》的一個核心成分。居屋單位及其他形式的資助出售單位是中低收入家庭自置居所的第一步。政府會繼續提供更多資助出售單位、適時豐富它們的形式，以及促進現有單位的市場流轉。

加快資助出售單位的供應

40. 自政府在 2014 年復建居屋以來，房委會及房協合共興建及推售超過 8 500 個資助出售單位給中低收入家庭，每次項目的推售均獲得非常正面的回應。在 2017 年年初，房委會推售共 2 057 個位於觀塘及大嶼山梅窩的新建居屋單位，獲超額認購 49 倍，單位其後全數售出。在 2017 年 10 月底，房協亦推售 620 個位於將軍澳及屯門的資助出售單位，錄得約 150 倍的超額認購。上述均反映資助出售單位的需求持續殷切。房委會計劃於 2018 年再推售約 4 400 個新居屋單位。政府會繼續支持房委會及房協在日後提供更多資助出售單位。為增加資助出售單位的供應作準備，房委會會繼續盡力精簡申請及銷售流程，以期提升在選樓程序及回收公屋單位作編配方面的效率。

豐富資助自置居所的形式

41. 除了「綠置居」，政府亦探討其他資助自置居所的新形式。正如 2017 年《施政報告》所公布，為了讓較高收入的家庭在樓價持續上升下能重燃置業希望並豐富房屋階梯，政府計劃在不影響公營房屋供應的前提下，推出「首置」計劃，作為新一種資助自置居所。

42. 政府的初步構思，是透過地契條款，要求發展商在其擁有或從政府購買得來的土地上作混合發展，除興建私人房屋單位外，亦須設計、興建及出售指定數目的「首置」單位予合資格人士。申請資格由政府訂定，包括須為居港滿七年的香港居民；從未在香港置業；其收入介乎居屋收入限額和該限額加約三成之間等。「首置」單位的售價和面積會參考合資格人士的負擔能力，轉讓的年期限制亦可能須較居屋更嚴緊。政府會進一步研究轉讓時如何處理補價問題。

43. 「首置」計劃是一項新的構思，政府會研究社會上的意見，並於明年轻年中公布計劃的詳情。選址方面，政府計劃於明年年底在賣地表中選取一幅位於觀塘安達臣道、估計可提供約 1 000 個「首置」單位的住宅用地，推行先導計劃。

促進流轉

44. 過往，未補價的居屋二手市場單位只限於讓綠表人士選購。在 2013 年及 2015 年，房委會推出兩輪臨時計劃，分別提供約 5 000 個及 2 500 個名額，讓持有白表資格的人士可於居屋第二市場購買未補價的資助出售單位。兩輪臨時計劃下共有約 4 000 名白表買家成功自置居所。這計劃既完善了置業階梯，亦促進居屋第二市場中資助出售單位的流轉。

45. 房委會已於 2017 年 11 月完成臨時計劃的檢討，並決定恆常化為「白表居屋第二市場計劃」（「白居二」）。「白居二」推出的時間將與「出售居屋單位 2018」相若（即 2018 年第一季），每年限額為 2 500 個，為白表人士提供更多機會購買未補價的資助出售單位。

穩健的住宅物業市場

46. 維持私人住宅物業市場穩健發展，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，以減少炒賣、外來和投資需求，但同時避免過度影響香港永久性居屋滿足其自置居所的需要。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

2017 年 12 月

2018-19 至 2027-28 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，計及下列需求因素 -

- (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。

2018-19 至 2027-28 年度的推算

(a) 住戶數目的淨增長

2. 政府統計處（統計處）進行的家庭住戶推算建基於過往趨勢，是我們評估由住戶數目淨增長所產生的整體房屋需求的基礎。根據統計處於 2017 年 9 月公布的最新推算²，住戶數目由 2018 年年中至 2028 年年中的淨增長約為 **234 400** 個。我們採納此數據，從而推算 2018-19 至 2027-28 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，從而反映住戶組成在不同經濟

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) 可能會居於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。

² 2017 年 9 月出版的家庭住戶推算，是根據統計處新一套人口推算（涵蓋 2017 年至 2066 年）及 2016 年中期人口統計結果而制定。

和物業市場情況下的轉變。結果顯示，住戶數目淨增長介乎 218 000 與 250 800 個之間，這是統計處家庭住戶推算 234 400 個住戶的+/- 7%³。

(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 2018-19 至 2027-28 年度的十年內，因受重建影響而新增的房屋需求約為 **60 400** 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 (根據房委會和房協在 2007-08 至 2016-17 年度十年間所拆卸的單位數目)	20 400
(b) 私人單位重建 (根據 2012 至 2016 年內已拆卸私人單位數目的過往趨勢 ⁴)	40 000
總計 = (a) + (b)	60 400

³ 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供求情況較為寬鬆時，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 2.8%。在假設本地生產總值的增長時，我們已參考《二零一七至一八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 2007 至 2016 年過去十年的平均空置率（4.3%）。

為得出住戶組成數目的下限，我們假設未來十年的實質經濟增長及私人住宅空置率較基本情景低 1%。在這低情景下，未來十年的住戶組成較基本情景低約 7%。

為得出住戶組成數目的上限，我們假設未來十年的實質經濟增長及私人住宅空置率較基本情景高 1%。在這高情景下，未來十年的住戶組成較基本情景高約 7%。

⁴ 從 2012 至 2016 年，已拆卸的私人單位數目平均每年約為 2 000 個。至於受私人重建項目影響的住戶數目，在樓齡較高的私人樓宇單位內很可能有超過一個住戶居住，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，2012-13 至 2016-17 年度開展的市區重建項目中，在每個被 / 將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 40 000（即 $20 000 \times 2$ ）個。

5. 於 2014 及 2015 年進行的推算（以及長遠房屋策略督導委員會在 2013 年進行的推算），純粹按照已公布的重建計劃來計算受公營房屋重建影響的住戶的房屋需求。自去年就 2017-18 至 2026-27 年度的推算起，我們就推算方法作出微調，當中會參考(a)為滿足未來十年已知公營房屋重建計劃中所產生的房屋需求的單位數目，以及(b)在過去十年已拆卸的公營房屋單位數目。考慮到因重建公營房屋而產生的新需求仍有待確實，我們會以(a)與(b)之間的較高者來估算受公營房屋重建影響的住戶的房屋需求⁵。

6. 根據上述經微調的方法，我們比較了在過去十年已拆卸的公營房屋單位數目（在 2007-08 至 2016-17 年度共拆卸約 20 400 個單位），以及在未來十年受已知的公營房屋重建計劃影響的住戶數目（在 2018-19 至 2027-28 年度共約有 13 300 個⁶）。我們採用屬較高者的 20 400 個單位，作為在 2018-19 至 2027-28 年度期間受公營房屋重建影響的住戶的房屋需求估算。

(c) 居住環境欠佳的住戶

7. 公營房屋為滿足社會住屋需要而興建，因此居於公營房屋的住戶應被視為已居於適切的居所。至於居於私營房屋的住戶，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。

⁵ 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。房委會 / 房協或會公布在我們進行房屋需求推算時仍未知或有待確實的新重建項目。

⁶ 根據房委會及房協轄下的已知計劃，在 2018-19 至 2027-28 年度共約 13 300 個單位的房屋需求來自以下項目：(a)房委會白田邨 2 280 個；(b)房委會美東邨 630 個；(c)房委會華富邨 6 400 個；(d)房協明華大廈 2 230 個；(e)房協漁光村 950 個；(f)房協觀塘花園大廈 300 個；以及(g)房委會石籬中轉屋約 500 個。

8. 在去年的推算（涵蓋 2017-18 至 2026-27 年度），居於臨時構築物（上文第 7(a)段）及與其他住戶共用單位的住戶（上文第 7(c)段）是根據統計處 2011 年人口普查、並按照綜合住戶統計調查的按年趨勢資料更新而推算。居於非住宅大廈的住戶（上文第 7(b)段）則是根據 2011 年人口普查而估算。至於居於分間樓宇單位的住戶（上文第 7(d)段），則是按照統計處於 2014 和 2015 年委託進行有關分間樓宇單位的主題性住戶統計調查結果估算。

9. 在今年的推算（涵蓋 2018-19 至 2027-28 年度），上文第 7 段所列的四類居住環境欠佳住戶的估算均是基於統計處 2016 年中期人口統計所得。根據該項統計結果，共約有 20 400 個住戶屬類別(a)，5 600 個住戶屬類別(b)，以及 5 800 個住戶屬類別(c)。就類別(d)而言，我們估算約有 91 800 個住戶居於分間樓宇單位，當中有 49 700 個住戶所居住的分間樓宇單位位於樓齡超過 50 年的樓宇內。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拆卸率在十年期間為 17.2%⁷。將該拆卸率應用於位於樓齡超過 50 年樓宇內的分間樓宇單位，我們估算約有 8 500 個居於這些分間樓宇單位的住戶（即 $49\,700 \times 17.2\%$ ）將在未來十年受重建影響。為免與受重建私人房屋影響的住戶重複計算，這些住戶應從居住環境欠佳住戶的估算中扣除。因此，居於分間樓宇單位住戶的需求估算約為 83 300 個單位（即 $91\,800 - 8\,500$ ）。

10. 鑑於共用單位及分間樓宇單位的質素和實際居住環境均各有不同，這些住戶不一定全部屬於居住環境欠佳。此外，一個現時被兩個或以上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，我們繼續採取保守的做法，將這些住戶全數納入今年的房屋需求推算中。展望將來，我們會與統計處磋商，考慮在人口普查／中期人口統計相隔期間應如何估算居於分間樓宇單位的住戶數目。

⁷ 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、2015 年及 2016 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、810 個及 500 個。換言之，在這七年中，每年平均拆卸約 620 個單位。假設這個趨勢在未來三年持續，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將約有 6 200 個（即 620×10 ），佔總數 36 000 個單位約 17.2%。我們進一步在 2018-19 至 2027-28 年度的推算中採用此拆卸率。

11. 將上述類別的估算相加，估算居住環境欠佳的住戶數目為 115 100 個，分項數字概述如下－

	居住環境欠佳的住戶類別	估算數目
(a)	居於屬臨時構築物的單位的住戶	20 400
(b)	居於非住宅大廈的住戶	5 600
(c)	與其他住戶共用單位的住戶	5 800
(d)	居於分間樓宇單位的住戶	83 300
	總計	115 100

(d) 其他因素

12. 除上述三個需求因素外，未來十年亦可能有一些並不涵蓋於統計處家庭住戶推算內的需求，當中包括－

- (a) 居於私人永久性屋宇單位內只有流動居民的住戶⁸－

根據統計處的人口普查／中期人口統計中所觀察的趨勢，我們估算此類住戶的每年增幅約為 700 個；

- (b) 可能會居於本港房屋單位的非本地學生－

我們估計有關房屋需求每年約為 530 個單位。此推算參考了由 2011-12 至 2016-17 年度期間每年平均增加約 1 760 個學生簽證；根據教育局和大學教育資助委員會過去五年的資料，這些學生（包括本科生和研究生）中約有 60% 並非居於學院所提供的住宿舍堂／宿舍；以及假設平均兩名非本地學生共住於一個房屋單位。

⁸ 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。

(c) 購入單位但沒有把單位放回市場（即沒有出售或出租）的非本地買家⁹ –

參考稅務局和差餉物業估價署的統計數據，我們估計由這類買家所產生的房屋需求，每年介乎 1 320 與 2 450 個單位之間，中點數為每年約 1 890 個單位¹⁰。

13. 假設上述的過往趨勢在未來十年持續，每年由其他因素所產生的新增房屋需求估算約為 3 120 個單位（即 $700 + 530 + 1 890$ ），即在 2018-19 至 2027-28 年度的十年期合共 31 200 個單位，上限和下限分別為 36 800 和 25 500 個。

總房屋需求

14. 將以上四個需求因素相加，在 2018-19 至 2027-28 年度十年推算期內的總房屋需求估算為 441 100 個單位（以中點數計），上限和下限分別為 463 100 和 419 000 個。

⁹ 雖然這些單位由非本地買家購入後並沒有放回市場，但並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。

¹⁰ 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%，增加至 2011 年的 6.5%。政府在 2012 年 10 月推出買家印花稅後，在 2013 年 1 月至 2017 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 2007 至 2016 年加蓋印花交易每年平均宗數（98 100 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 4 910 宗，下限約為 1 770 宗，中點數為 3 340 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。但有關比例在 2013 至 2016 年間卻平均下跌至 27%（2013 年為 21%，2014 年為 28%，2015 年為 25% 及 2016 年為 32%），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 4 910 宗）為上限，假設當中半數（50%）為自住或空置，其餘 50% 最終放回租務市場並由本港居民租住；又以非本地買家所購物業宗數佔總成交量的 1.8%（即 1 770 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 2 450 個單位，下限約為 1 320 個單位，中點數約為 1 890 個單位。

總房屋供應目標

15. 由於私營房屋市場在任何時間均有若干數目的空置單位，我們會參考推算期開始時私營房屋市場的空置單位數目（約 43 700 個）及推算期結束時可能出現的空置率，以調整總房屋需求，從而得出總房屋供應目標。就此，我們參考了 2007 至 2016 年私營房屋市場的平均空置率（約 4.3%）作為估算基礎。由此所得的未來十年總房屋供應目標介乎 432 000 與 477 000 個單位之間，中點數為 455 000 個單位，四捨五入為 460 000 個單位，詳情表述如下—

