
資料摘要

長遠房屋策略

1. 引言

1.1 行政長官在其競選政綱中承諾制訂長遠房屋策略，作為解決香港房屋問題工作的重要一環。為此，政府在2012年9月成立長遠房屋策略督導委員會(下稱"督導委員會")，就公營和私營房屋需求進行全面檢討，並制訂新的長遠房屋策略，為政府房屋政策的平穩發展奠定基礎。

1.2 督導委員會在2013年9月3日發表題為《凝聚共識，建設家園》的諮詢文件(下稱"諮詢文件")。諮詢文件載列多項建議供政府考慮，包括建議把未來10年的總房屋供應目標定為47萬個單位，以及把公營房屋與私營房屋目標供應量的比例定為60:40。督導委員會現正進行為期3個月的諮詢工作，收集公眾人士的意見，並會在公眾諮詢工作結束後，向政府提交諮詢報告。

1.3 本資料摘要旨在檢視諮詢文件內有關長遠房屋需求推算、房屋供應目標及協助分間單位住戶的措施，重點提出相應的關注事項，以便長遠房屋策略小組委員會就諮詢文件進行商議。

2. 長遠房屋需求推算

2.1 在諮詢文件中，房屋需求的定義是“在長遠而言，要讓每個住戶均居於適切居所而需建造的新房屋單位的總數。”¹ 在推算總房屋需求時，督導委員會考慮了4類需求成分，計為(a)住戶數目淨增長、(b)受重建影響的住戶、(c)居住環境欠佳的住戶，及(d)其他因素。將以上需求成分相加，所得出的估算總房屋需求介乎420 150個至479 250個單位之間，中點數為449 700個單位。²

住戶數目淨增長

2.2 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，以住戶數目的淨增長評估整體實質房屋需求。考慮各項人口狀況因素及香港居民遷移的因素後³，2011年年中至2021年年中的住戶數目淨增長推算為294 000戶。

¹ 請參閱諮詢文件第4.5段。

² 請參閱諮詢文件中文版第41頁圖4.1。

³ 參考的人口狀況因素包括人口老化、住戶人數減少、一人住戶數目增加、生育率下降及在出生時預期的平均壽命較長。至於影響香港居民遷移的因素則包括香港人在內地生活及工作、第一類嬰兒(父親是香港永久性居民，而母親並非香港永久性居民)和第二類嬰兒(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。請參閱諮詢文件第4.12段。

關注事項

(i) 家庭住戶推算

2.3 在諮詢文件中，推算長遠房屋需求最重要的成分是住戶數目淨增長，在推算期內達294 000戶，佔未來10年總房屋需求的65.4%。由於督導委員會留意到，住戶的組成和離散往往受經濟及物業市場環境轉變所影響，因此採用了計量經濟模式進行分析，以便更全面地掌握在不同經濟和物業市場狀況下的房屋需求評估。然而，住戶數目淨增長的推算，主要仍是根據統計處在2013年公布的家庭住戶推算而作出的。

2.4 根據統計處在2003年發表的《至二零三一年的香港家庭住戶推算》⁴，2011年的推算家庭住戶數目是2 452 500戶，較該年所錄得的實際數字高出93 200戶。由於推算與實際數字存在差距，換言之，在2003年至2011年期間，每年所推算的家庭住戶數目淨增長較實際數字高出約12 000戶。若2013年的最新住戶推算結果亦出現與2003年住戶推算相若的差距(即推算與實際數字每年相差約12 000戶)，或會影響督導委員會就未來總房屋需求所作估算(即每年約45 000個單位)的準確性。

⁴ 請參閱 Census and Statistics Department (2003)。

(ii) 經濟表現和房屋市場情況預測

2.5 督導委員會採用了計量經濟模式，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指標)和房屋市場情況(由私人單位平均空置率為指標)的關係。⁵ 督導委員會繼而根據不同的假設實質本地生產總值增長率及空置率，推算未來家庭住戶的數目，從而得出一系列長遠房屋需求的推算數字。⁶

2.6 督導委員會在進行上述情景分析(scenario analysis)時考慮了兩種情景。就下限估計而言，督導委員會假設實質本地生產總值增長率和空置率在未來10年均較2002年至2011年的長期平均數(分別為每年4.5%和5.5%)低1個百分點。就上限估計而言，督導委員會假設實質本地生產總值增長率和空置率均較上述長期平均數高1個百分點。⁷

2.7 在諮詢文件中，有關經濟表現和房屋市場情況的假設是根據過往趨勢會延續下去而作出的。若趨勢有變，會影響有關估算的準確性。這點在香港尤其令人關注，因為香港是一個小規模而開放的經濟體系，容易受全球宏觀經濟環境影響。舉例而言，根據廣泛報道，美國在2008年全球金融危機爆發後一直實施寬鬆貨幣供應政策，但可能會在不久將來開始收緊其信貸政策，從而或會影響到香港的實質本地生產總值增長率。假若這情況出現，未來經濟增長趨勢會否跟從過去的趨勢則成疑。

⁵ 督導委員會認為，在過去20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。

⁶ 資料研究組曾參閱海外地方(例如英國、美國、澳洲、新西蘭及加拿大卑斯省)採用的房屋需求模式的文獻。根據整體觀察所得，個別模式所採用的方法大致相若，全部都會考慮經濟及人口因素。此外，該等模式會利用經濟及人口處於低／中／高增長率時的不同情景以探討各種可能出現的情況。實際上，此做法與督導委員會在制訂預測模式時所採用的方法相符。

⁷ 請參閱諮詢文件第4.14段。

2.8 雖然督導委員會承諾每年覆檢推算方法和推算結果，以顧及政策的變動及／或當前的情況，但將經修訂的推算數字落實至政策層面需時⁸，尤其是政府需要時間，根據當前市場情況調整土地供應及建屋步伐。

受重建影響的住戶

2.9 督導委員會認為，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。據諮詢文件所載，在未來10年，受重建影響而新增的房屋需求的推算總數將達46 300個單位，其中6 700個來自公營房屋項目，39 600個來自私營房屋項目。因公營房屋重建項目而產生的新房屋需求的分項數字如下：

- (a) 4 100個單位來自香港房屋委員會(下稱"房委會")白田邨重建項目；
- (b) 1 900個單位來自房委會擬改作公共租住房屋(下稱"公屋")的中轉房屋單位；及
- (c) 700個單位來自香港房屋協會(下稱"房協")明華大廈重建計劃。⁹

督導委員會建議政府將關於重建計劃的新資料，納入未來房屋需求的年度覆檢和更新之中。

⁸ 據香港大學王于漸教授所述，"落成新樓要好幾年.....為了在需求上升時可隨時增加供應，反之亦然，不少論者建議成立大型的土地儲備。問題是，事前很難知道需求何時會上升，要事發後，而且必然是在樓價開始攀升後才知道.....及至樓市升勢無人不知時，再來出招已太遲。" 請參閱王于漸(2012)。

⁹ 請參閱諮詢文件第4.16段。

關注事項

2.10 受重建影響而新增的房屋需求推算數目由兩類成分組成，分別是受公屋重建項目及私人單位重建項目影響而新增的房屋需求。督導委員會分別採用兩種不同的方法，推算這兩類成分的數目。在未來10年受私人單位重建項目影響而新增的房屋需求數目(即39 600個單位)，是根據2010年至2012年期間已拆卸私人單位數目的過往趨勢推算得來。

2.11 相反，在未來10年受公屋重建項目影響而新增的房屋需求數目(即6 700個單位)，則純粹是根據房委會及房協已公布的重建計劃推算得來。雖然督導委員會留意到，日後可能會有新的重建計劃，並建議政府應將任何新資料納入未來的覆檢之中，但有意見認為督導委員會所採用的方法有欠理想，並建議可根據"已規劃"的重建項目作出推算。

居住環境欠佳的住戶

2.12 督導委員會推算總房屋需求時，所考慮的第三個成分是居住環境欠佳的住戶。根據2011年人口普查，以及由督導委員會委託進行的香港分間樓宇單位調查，居住環境欠佳的住戶估算為74 900戶，其中3 000戶居於非住宅大廈(例如商業和工業大廈)。¹⁰

¹⁰ 請參閱諮詢文件中文版第37頁表4.2。

關注事項

2.13 資料研究組在進行研究時注意到，諮詢文件所引述的非住宅大廈住戶數目(即3 000戶)，與扶貧委員會估計的非住宅大廈住戶數目(即5 000戶)並不一致。¹¹ 另外，根據社區組織協會在2012年10月進行的一項調查¹²，估計有超過10 000戶未能負擔私人住宅單位的高昂租金，因而居於工業大廈。從上述住戶數字可見，諮詢文件所載的居住環境欠佳住戶數目，未必準確反映到香港居住環境欠佳住戶的房屋需要。

其他因素

2.14 督導委員會又認為，在未來10年亦可能有一些需求沒有被涵蓋於統計處的家庭住戶推算內，當中包括居於私人永久性屋宇單位內而成員只有流動居民的住戶、可能在本港住宿的非本地學生，以及購入單位而沒有將其出售或出租的非本地買家。這些因素亦會影響香港整體房屋需求。因此，督導委員會建議在長遠房屋需求推算中，加入這些其他因素。¹³

2.15 為量化購入單位而沒有在市場上將其出售或出租的非本地買家所造成的影響，督導委員會參考了稅務局及差餉物業估價署的統計數據。據督導委員會估算，此類單位的總數每年介乎1 500個至3 000個之間，中點數為每年約2 250個。¹⁴

¹¹ 扶貧委員會最近同意透過關愛基金向工業或商業大廈的住戶提供財政資助，預計約有5 000戶會因這項計劃而受惠。詳情請參閱GovHK (2013a)。

¹² 請參閱香港社區組織協會(2012)。

¹³ 請參閱諮詢文件第4.26段。

¹⁴ 請參閱諮詢文件第4.27段。

關注事項

2.16 督導委員會利用過往數據，量化囤積單位作投資用途的非本地買家數目。有意見認為私營房屋的投資需求主要取決於是否易於取得信貸及商業周期因素。¹⁵ 事實上，有學者指出，可根據市場期望、從眾行為、利率及負擔能力等因素，採用經濟模式來估計投資需求。¹⁶

比較督導委員會的房屋需求模式與海外地區所採用的房屋需求模式

2.17 督導委員會所採用的房屋需求模式只就某段指明期間的總房屋需求作出預測。不過，亦有一些計量經濟模式(例如下文第2.18至2.20段所討論的模式)，使用兩階段迴歸分析法估算房屋需求。這個兩階段模式不但會估算整體房屋需求，更會根據整體房屋需求的估算數字，推算不同類型住戶對各類房屋單位的需求。後者可包括對某類房屋單位或房屋居住權的需求，以及某一類住戶的房屋需求。

¹⁵ 王于漸教授雖然強調私營房屋的投資需求取決於是否易於取得信貸及商業周期因素，但他亦提到這方面的需求難以預測，因為投資需求亦可能受金融危機所影響，例如1997年的亞洲金融危機及2008年的全球金融危機。請參閱王于漸(2012)。

¹⁶ 舉例而言，請參閱South China Morning Post (2013)。

英國公共政策研究院(*the Institute for Public Policy Research*)的推算

2.18 在英國，公共政策研究院¹⁷於2011年發表題為"*The good, the bad and the ugly: House demand 2025*"的研究報告，推算英國於2025年的房屋需求。該報告除了推算英格蘭不同地區的整體房屋需求量外，亦研究在不同經濟狀況下對不同居住權(即業主自住、租住私樓及租住公屋)的需求分布情況。不同的經濟狀況可分為：經濟好景(*The good*)、經濟欠佳(*The bad*)，及最惡劣的經濟萎縮(*The ugly*)。

2.19 公共政策研究院制訂兩階段房屋需求模式。該模式首先參考人口及行為因素(包括移民情況、預期國民更為長壽及是否傾向獨居)，以推算整體房屋需求量。下一階段是辨識會影響居住權選擇的各項因素，例如失業率、實質家庭入息、利率、負擔租金能力、業主自住，以及是否易於取得按揭貸款，藉以分析在不同經濟狀況下，房屋需求如何轉化為對不同居住權的選擇。

2.20 公共政策研究院的報告指出，在上述3種經濟狀況下，整體房屋需求均會持續上升，但對房屋居住權的需求卻會造成不同影響。尤其是在經濟萎縮的情況下，按公共政策研究院的推算，市民對市場房屋(即業主自住及租住私樓)的需求會下跌，但對社會房屋的壓力則會不斷增加。因此，公共政策研究院倡議，政策制訂者應時刻留意經濟環境，採取相應的房屋政策，以應付挑戰。¹⁸

¹⁷ 公共政策研究院為英國的智庫組織，提出各類研究及政策構思，其目標是提出變革議程，並就如何應對不同的公共政策挑戰出謀獻策。研究所的總監為Nick Pearce，他曾擔任內政部、內閣辦公室和前教育及就業部的顧問。

¹⁸ 英國傳媒曾廣泛報道是項研究結果。舉例而言，請參閱BBC News (2011)。

關注事項

2.21 採用兩階段模式應有助政策制訂者更深入了解香港不同社會及經濟背景人士的房屋需要，特別是在公營房屋方面對公屋及資助出售單位的需求。此外，市民可參考公屋及資助出售單位在未來數年的估算目標供應量，決定是否購買或租住私人單位。

2.22 採用兩階段房屋模式亦有助利用整體房屋需求的估算數字，作為推算市民對大型及中小型私人單位的需求。這樣或有助政策制訂者更切合香港市民的房屋需要，避免某類住宅單位出現供不應求或供過於求的情況。

3. 長遠房屋供應

3.1 督導委員會推算未來10年的總房屋供應量應介乎44萬個至50萬個單位之間，並建議將供應目標定為中點數的47萬個單位。督導委員會亦建議採用60:40作為日後房屋供應的公私營比例，即未來10年的供應目標為282 000個公營房屋單位及188 000個私營房屋單位。在公營房屋方面，公屋與資助出售房屋的比例應隨物業市場的轉變，而經常予以檢討及調整。¹⁹

房屋供應目標

3.2 政府於1987年公布首份長遠房屋策略，涵蓋時間至2001年3月止。在回歸後，政府曾於1997年進行公眾諮詢，並繼而於1998年推出新的長遠房屋策略，而在2013年公布的長遠房屋策略，是政府為應對本港房屋問題所公布的第三份長遠房屋策略。"1987年長遠房屋策略"的目標，是每年平均提供72 333個房屋單位，"1998年長遠房屋策略"則將房屋供應目標定為每年提供不少於85 000個單位。就此而言，"2013年長遠房屋策略"所提出的總房屋供應目標(即每年平均供應47 000個單位)，在3份長遠房屋策略的建屋目標中屬最低。

¹⁹ 請參閱諮詢文件第4.30至4.31段。

關注事項

3.3 表1顯示政府在制訂1987年、1998年及2013年長遠房屋策略時的人口及房屋供應狀況。

表1 —— 1987年、1998年及2013年長遠房屋策略的比較

	1987年	1998年	2013年
房屋供應目標	在1987年至2001年期間提供1 085 000個公營及私營房屋單位，即每年平均供應72 333個單位	由1999-2000年度起每年供應不少於85 000個單位	在2013-2014年度至2022-2023年度期間供應47萬個公私營房屋單位，即每年平均供應47 000個單位
人口狀況			
人口數目	5 615 300	6 583 400	7 184 000 (2013年年中)
住戶數目	1 496 100	1 961 500	2 401 300 (2013年第二季)
住戶人數 (即每戶人數)	3.6	3.3	2.9 (2013年第二季)
結婚數目	48 561	31 673	60 459 (2012年)
法院批出的離婚判決書數目	5 055	13 129	21 125 (2012年)
房屋供應			
落成的公營房屋單位總數 (包括公屋及資助出售房屋)	209 963 (1982年至1986年)	187 524 (1993年至1997年)	80 282 (2008年至2012年)
落成的私營房屋單位總數	131 010 (1982年至1986年)	122 544 (1993年至1997年)	48 936 (2008年至2012年)

資料來源：Census and Statistics Department (1982-2012, 1982-2013) , GovHK (1998) , Hong Kong Housing Authority (1987)及Long Term Housing Strategy Steering Committee (2013)。

(i) 人口因素變化

3.4 就資料研究組曾研究的海外地區所採用的房屋需求模式而言，住戶數目增加通常是新的房屋需求的主因²⁰，而住戶數目出現變化由多項人口因素導致，尤其是受人口數目、住戶平均人數，及結婚和離婚數目影響。

3.5 一如**表1**所示，住戶數目由1987年的1 496 100戶增加至2013年第二季的2 401 300戶，但同期每戶平均人數則由3.6人減少至2.9人，反映同期人口增長穩定及住戶人數縮減的情況。登記結婚數目亦由1987年的48 561宗，上升至2012年的60 459宗。傳統上，新婚夫婦是房屋需求的主要來源。一如結婚的情況，離婚對住戶數目亦會造成重大影響，結果導致對房屋出現淨需求。過去25年來，法院批出的離婚判決書數目一直呈上升趨勢，由1987年的5 055份上升至2012年的21 125份。以上因素綜合起來，均顯示社會現時對房屋需求不斷增加。

(ii) 公私營房屋的供應

3.6 政府制訂"2013年長遠房屋策略"時，正值本港面對房屋供應緊張的時期。在2008年至2012年期間落成的公私營房屋單位總數，分別為80 282個及48 936個，這些數字低於政府制訂1987年及1998年長遠房屋策略之前的5個年度的房屋供應數字。²¹ 在1982年至1986年期間落成的公私營房屋單位數目，分別為209 963個及131 010個；而1993年至1997年期間的相應數字則為187 524個及122 544個單位。

²⁰ 請參閱National Housing Supply Council (2008, 2011)及Joint Center for Housing Studies of Harvard University (2007, 2010)。

²¹ 根據廣泛報道，公屋近年供應短缺導致公屋輪候冊上的人數越來越多，截至2013年6月底，公屋輪候冊申請者的人數高達234 300。

3.7 從上述背景資料可見，"2013年長遠房屋策略"中有關每年供應47 000個房屋單位的目標，相對而言訂得較低，與3份長遠房屋策略所涵蓋期間出現的人口變化(特別是住戶數目有所增加)及近年房屋供應較緊張的情況並不相稱。

房屋供應目標與過往房屋供應趨勢的比較

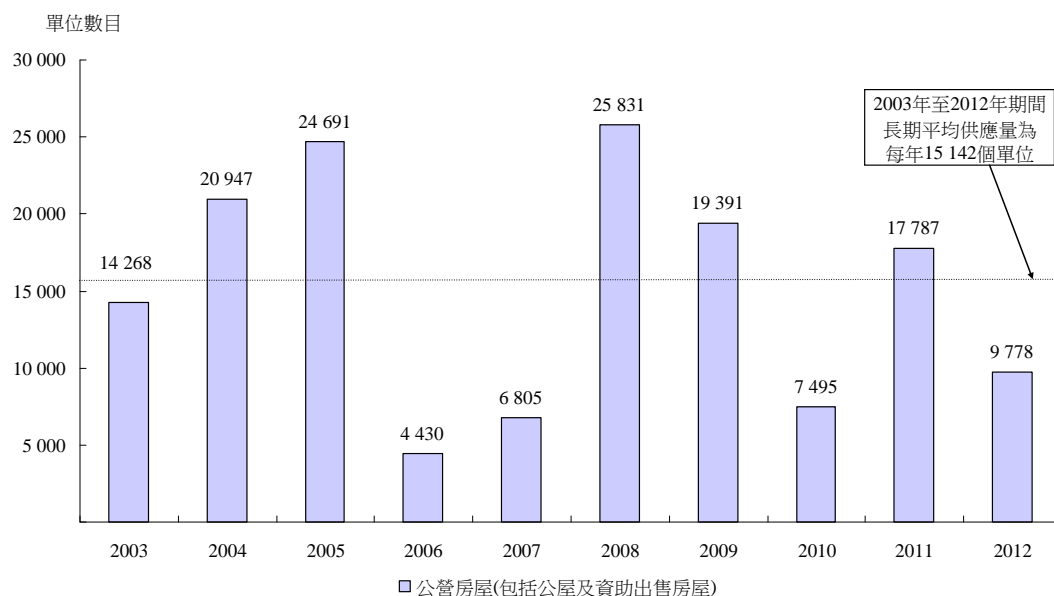
3.8 一如上文所述，督導委員會訂定每年供應47 000個房屋單位的目標，在3份長遠房屋策略的建屋目標中屬最低。不過，要達到此目標，每年須供應28 200個公營房屋單位及18 800個私營房屋單位，這兩個數字較2003年至2012年期間公私營房屋單位的每年平均供應量分別增加86%及29%。

關注事項

(i) 公營房屋

3.9 督導委員會建議在未來10年每年提供28 200個公營房屋單位，這較過去10年的每年公營房屋建屋量為高。在2003年至2012年期間，公營房屋每年建屋量最高為25 831個單位，最低只有4 430個單位，而每年平均建屋量為15 142個單位(見圖1)。

圖 1 —— 2003年至2012年期間落成的公營房屋單位數目



資料來源：Long Term Housing Strategy Steering Committee (2013)。

3.10 另外，根據房委會的5年公營房屋建屋計劃，在2013-2014年度至2017-2018年度將提供約90 700個公營房屋單位，即每年平均提供18 140個單位(見表2)。上述數字與"2013年長遠房屋策略"所訂每年須提供28 200個公營房屋單位的供應目標比較，每年尚欠缺10 060個單位。因此，政府或須在未來10年的後半期興建更多公營房屋單位，以彌補不足之數。

表 2 —— 2013-2014年度至2017-2018年度公營房屋預測建屋量

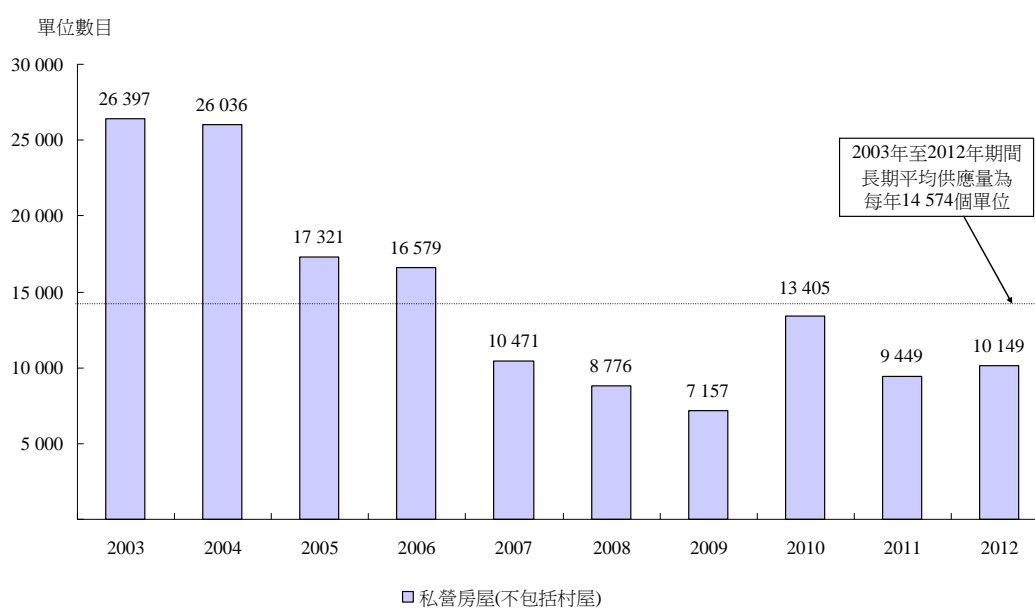
單位數目			
財政年度	公共租住房屋	資助出售房屋	總數
2013-2014	14 100	0	14 100
2014-2015	12 700	0	12 700
2015-2016	20 500	0	20 500
2016-2017	18 800	2 200	21 000
2017-2018	16 000	6 400	22 400
總數	82 100	8 600	90 700

資料來源：Hong Kong Housing Authority (2013)。

(ii) 私營房屋

3.11 根據督導委員會建議的私營房屋供應目標，私人發展商將需要每年供應18 800個私人住宅單位，才可達標。在2003年至2012年期間，私人住宅單位每年平均供應量為14 574個。因此，督導委員會建議的每年供應目標較2003年至2012年期間的實際每年平均供應量多出4 226個單位(見圖2)。

圖2 —— 2003年至2012年期間落成的私人住宅單位數目



資料來源：Long Term Housing Strategy Steering Committee (2013)。

3.12 雖然有需要加快興建私人住宅單位，以達到未來數年房屋供應量的目標，但將落成單位推出市場發售的時間，在某程度上，或會受私人發展商的市場策略影響。即使地段業權人須在"建築規約"期限內(一般而言是在土地契約文件日期起計48個月至72個月內)取得由建築事務監督發出的佔用許可證，他們仍可根據市場情況及政府政策等因素，靈活制訂賣樓計劃，而出售單位的時間未必配合"2013年長遠房屋策略"所訂的供應目標。²²

²² 舉例而言，政府於2013年6月5日公布兩幅實施"港人港地"措施的住宅用地的招標結果。根據該兩幅用地的售地條件，建築物須於2018年9月30日或之前建成至適宜佔用，但並無規定地段業權人須在指定時限內將單位推出發售。

未來的土地供應

3.13 公眾關注到政府是否有足夠土地供應以達致未來10年高於趨勢的房屋供應目標。據諮詢文件所述，督導委員會備悉政府已採取一系列措施，以增加未來房屋及土地供應，包括全面檢討地積比率和建築物高度規限；於維多利亞港以外填海和發展岩洞；推動新界東北和洪水橋新發展區的發展；發展新界北部地區；檢討北區和元朗荒廢農地；以及東涌新市鎮擴展和發展大嶼山。²³

關注事宜

3.14 督導委員會建議着眼於未來10年的房屋供應，但政府只取得應付未來3至4年房屋需求的土地。由於增加土地供應、配備所需的基建及實際建屋，均需要相當長的籌備時間，土地資源的規劃因此必須從速展開。儘管諮詢文件載列一系列增加住宅土地供應的措施，但政府尚未披露具體時間表及實施詳情，以說明會編配多少公頃土地以達致房屋供應目標。

²³ 請參閱諮詢文件第8.7至8.26段。

3.15 此外，在政府宣布增加土地供應的措施中，不少都屬於長遠項目，要到2022年起才有新單位供應。舉例而言，預計新界東北新發展區最早可由2019年開始提供土地供房屋發展，而住宅單位預計由2022年起分階段落成。至於洪水橋新發展區，預計最早將於2021年開始提供土地供房屋發展。至於可能在中部水域(即港島與大嶼山之間的水域)興建的人工島，有關工程預計於2030年後落成。鑒於上述均為長遠發展項目，政府仍未透露在未來10年的後半期是否有足夠土地興建新的房屋單位，以期於2022年達致房屋供應目標。

人力資源

3.16 鑒於建造業不但面對嚴峻的人手老化問題，亦遇到人手需求不斷增加和工種技術錯配的問題，督導委員會建議政府監察建造業的人手情況，並與建造業議會合作，適時實施適當措施，以確保有充足的建造業人手配合房屋發展需要。²⁴

關注事宜

3.17 雖然建造業議會已加大力度培訓及再培訓本地工人，並加強宣傳活動招募人才，但在勞工持續緊絀的情況下，建造業仍不時面對人手不足的問題。²⁵

²⁴ 請參閱諮詢文件第7.29段。

²⁵ 政府表示，建造業正面對勞工緊絀的問題。建築工人的失業率由2009年2月至4月的12.8%高峯回落至2011年12月至2012年2月的5.1%。建築工人的工資中位數則由9,000港元上升至近年的11,000港元。自2011年起，土木工程合約和建築合約的綜合工資的上升幅度每年達約9%至10%，較之前3%至4%的升幅為高。鑒於以上所述，財務委員會於2010年5月批准一筆為數1億港元的撥款，支持建造業議會加強業界的培訓及測試，以及加強推廣及宣傳活動，吸引更多人投身建造業。財務委員會在2012年4月再批准把承擔額由1億港元增至3億2,000萬港元，以便政府與建造業議會合作，增加建造業的人手，確保適時及有效地推展基建項目。請參閱Legislative Council Secretariat (2010, 2012)。

3.18 根據香港建造商會和香港機電工程商聯會在2012年11月合作進行的一項人力調查，正在施工的地盤平均短缺15%人手。鑒於目前人手短缺，而未來數年的建造工程量卻不斷上升²⁶，部分公眾人士促請政府作出規劃，確保建造業有足夠人手配套，以達到"2013年長遠房屋策略"所訂的房屋供應目標。

4. 分間單位

4.1 近年，單位租金不斷上升，加上輪候公屋的人數眾多，以致越來越多單位被分間成獨立單位作出租用途。根據由督導委員會委託進行的香港分間樓宇單位調查結果，在2013年1月至4月期間，估算共有66 900個住戶或171 300人居於分間單位，佔全港總人口的2.4%。由於分間單位在衛生和火警方面均對單位住戶構成嚴重威脅²⁷，此事引起公眾廣泛關注。

²⁶ 以政府的工務工程為例，基本工程開支由2007-2008年度的205億港元增至2013-2014年度約700億港元。未來數年，預計基本工程開支每年超過700億港元。

²⁷ 近年有數宗涉及分間單位的悲劇。舉例而言，2011年6月，馬頭圍道1幢唐樓發生3級火警，造成4屍5命和19人受傷。部分居民無法找到逃生出口，有生還者投訴緊急出口被鎖上。

4.2 為處理分間單位的問題，督導委員會認為若市區有合適的臨時空置用地，政府應探討能否在該等用地上提供過渡性房屋予分間單位的租戶。督導委員會亦建議(a)加強巡查分間單位，並採取執法行動以取締工業大廈內的分間單位；以及(b)對位於住宅樓宇和綜合用途樓宇²⁸內的分間單位，考慮推行發牌或業主登記制度，以改善這些單位的安全標準和衛生環境。²⁹

關注事宜

4.3 雖然督導委員會認同分間單位住戶的迫切需要，並認為應優先處理他們的房屋需求，但部分社會人士對督導委員會並無提出任何具體措施，以滿足分間單位租戶的即時房屋需求表示失望。督導委員會只建議在臨時空置用地上提供過渡性房屋予分間單位租戶的方案，但並無在諮詢文件中列明任何實施過渡性房屋計劃的詳情，例如可供興建過渡性房屋的土地位置及有關計劃的預算費用。

4.4 與此同時，若政府加強巡查及取締分間單位，部分社會人士關注政府並沒有配套措施，以協助分間單位租戶。較早前，長遠房屋策略小組委員會³⁰1名委員曾表示不滿屋宇署所採取的執法行動，尤其是該署未能顧及須遷離的個別租戶所面對的困難，亦未能向他們提供足夠的財政支援及房屋援助。

²⁸ 綜合用途樓宇指一部分興建作或擬作住用用途，一部分則興建作或擬作非住用用途的樓宇。

²⁹ 請參閱諮詢文件第5.23至5.26段。

³⁰ 小組委員會曾於2013年5月30日及2013年6月26日的會議上，討論與針對分間單位的執法行動有關的事宜。

4.5 擬議的業主登記制度是分間單位租戶另一關注範疇。雖然登記制度可令分間單位更為安全和改善其衛生環境，但單位業主很可能會把因此而引致的額外費用轉嫁給其租戶，以致推高租金，對租戶構成沉重的財政負擔。部分租戶如無法負擔較高的租金，便可能會被迫遷離分間單位。此外，部分社會人士關注到，登記制度可能導致分間單位因逃避規管而不進行登記的個案激增，從而增加屋宇署執法行動的難度。

資料研究組
2013年9月25日
電話：3919 3630

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

1. BBC News. (2011) *'Housing shortage crisis' predicted in IPPR report.* 14 March. Available from: <http://www.bbc.co.uk/news/business-12732480> [Accessed September 2013].
2. Census and Statistics Department. (1982-2012) *Hong Kong Annual Digest of Statistics.*
3. Census and Statistics Department. (1982-2013) *Hong Kong Monthly Digest of Statistics.*
4. Census and Statistics Department. (2003) *Hong Kong Monthly Digest of Statistics: Hong Kong Domestic Household Projections Up to 2031.* Available from: <http://www.statistics.gov.hk/pub/B70312FA2003XXXXB0100.pdf> [Accessed September 2013].
5. Census and Statistics Department. (2013) *Hong Kong Monthly Digest of Statistics: Hong Kong Domestic Household Projections up to 2041.* Available from: <http://www.statistics.gov.hk/pub/B71301FB2013XXXXB0100.pdf> [Accessed September 2013].
6. Community Care Fund. (2013) *Subsidy for Low Income Persons who are Inadequately Housed Frequently Asked Questions.* Available from: [http://www.communitycarefund.hk/download/QA%20for%20website_eng%20\(REV\)%20\(15.11\).pdf](http://www.communitycarefund.hk/download/QA%20for%20website_eng%20(REV)%20(15.11).pdf) [Accessed September 2013].
7. GovHK. (1982-2012) *Hong Kong Year Book.*
8. GovHK. (1998) *Homes for Hong Kong People into the 21st Century: A White Paper on Long Term Housing Strategy in Hong Kong.* Available from: <http://www.thb.gov.hk/eng/policy/housing/issues/LTHS.pdf> [Accessed September 2013].
9. GovHK. (2013a) *Commission on Poverty convenes sixth meeting.* Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201308/26/P201308260672.htm> [Accessed September 2013].

-
10. GovHK. (2013b) *Community Care Fund Task Force Chairperson welcomes Budget proposal*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/27/P201302270428.htm> [Accessed September 2013].
 11. GovHK. (2013c) *LCQ1: CCF's assistance programmes for low-income person*. Available from: <http://www.info.gov.hk/gia/general/201307/17/P201307170352.htm> [Accessed September 2013].
 12. Hong Kong Housing Authority. (1982-2012) *Annual Report*.
 13. Hong Kong Housing Authority. (1987) *Long Term Housing Strategy: A Policy Statement*. Available from: http://www.cityu.edu.hk/hkhousing/pdoc/1987_Long%20Term%20Housing%20Strategy%20_%20A%20Policy%20Statement.pdf [Accessed September 2013].
 14. Hong Kong Housing Authority. (2013) *Forecast Public Housing Production*. Available from: <http://www.housingauthority.gov.hk/en/about-us/publications-and-statistics/forecast-public-housing-production/index.html> [Accessed September 2013].
 15. IPPR. (2011) *The good, the bad and the ugly: Housing demand 2025*. Available from: http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2011/05/Good%20bad%20and%20ugly%20-%20Housing%20demand%202025_1829.pdf [Accessed September 2013].
 16. IPPR. (2013) *Nick Pearce*. Available from: <http://www.ippr.org/staff-profiles/58/592/nick-pearce> [Accessed September 2013].
 17. Joint Center for Housing Studies of Harvard University. (2007) *Projecting the Underlying Demand for New Housing Units: Inferences from the Past, Assumptions about the Future*. Available from: <http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/w07-7.pdf> [Accessed September 2013].

-
18. Joint Center for Housing Studies of Harvard University. (2010) *Updated 2010-2020 Household and New Home Demand Projections*. Available from: http://www.jchs.harvard.edu/sites/jchs.harvard.edu/files/w10-9_masnick_mccue_belsky.pdf [Accessed September 2013].
 19. Legislative Council Secretariat. (1996) *Study on Housing Demand Model*. LC Paper No. RP01/96-97.
 20. Legislative Council Secretariat. (2010) *HEAD 159 - GOVERNMENT SECRETARIAT: DEVELOPMENT BUREAU (WORKS BRANCH): Subhead 700 General non-recurrent: New Item "Investing in Construction Manpower"*. Paper submitted to the Finance Committee of the Legislative Council for discussion on 28 May 2010. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr09-10/english/fc/fc/papers/f10-20e.pdf> [Accessed September 2013].
 21. Legislative Council Secretariat. (2012) *HEAD 159 - GOVERNMENT SECRETARIAT: DEVELOPMENT BUREAU (WORKS BRANCH): Subhead 700 General non-recurrent: Item 868 "Investing in Construction Manpower"*. Paper submitted to the Finance Committee of the Legislative Council for discussion on 20 April 2012. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/fc/fc/papers/f12-13e.pdf> [Accessed September 2013].
 22. Legislative Council Secretariat. (2013a) *Housing demand in Hong Kong*. LC Paper No. IN14/12-13.
 23. Legislative Council Secretariat. (2013b) *Housing supply in Hong Kong*. LC Paper No. IN20/12-13.
 24. Legislative Council Secretariat. (2013c) *Land supply in Hong Kong*. LC Paper No. IN21/12-13.
 25. Legislative Council Secretariat. (2013d) *Subdivided flats in Hong Kong*. LC Paper No. IN22/12-13.

-
26. Long Term Housing Strategy Steering Committee. (2013) *Long Term Housing Strategy Steering Committee Consultation Document: Building Consensus Building Homes*. Available from: http://www.thb.gov.hk/eng/policy/housing/policy/lths/lthb_consultation_doc_201309.pdf [Accessed September 2013].
 27. National Housing Supply Council. (2008) *State of Supply Report*. Available from: http://nhsc.org.au/files/2013/02/nhsc_stateofsupplyreport.pdf [Accessed September 2013].
 28. National Housing Supply Council. (2011) *State of Supply Report*. Available from: <http://nhsc.org.au/files/2013/02/nhsc-state-of-supply-report-2011.pdf> [Accessed September 2013].
 29. Policy 21 Limited. (2013) *Report on Survey on Subdivided Units in Hong Kong*. Available from: http://www.legco.gov.hk/yr12-13/english/panels/hg/hg_lths/papers/hg_lths0626cb1-1371-3-e.pdf [Accessed September 2013].
 30. Rating and Valuation Department. (2013) *Property Market Statistics*. Available from: http://www.rvd.gov.hk/en/property_market_statistics/index.html [Accessed September 2013].
 31. South China Morning Post. (2013) *Housing demand projection will exclude investors: advisory group*. 15 March. Available from: <http://www.scmp.com/news/hong-kong/article/1191055/housing-demand-projection-will-exclude-investors-advisory-group> [Accessed September 2013].
 32. Transport and Housing Bureau. (2013) *Administration's paper on "Projection of long term housing demand for the period 2013/14 to 2022/23"*. Paper submitted to the Subcommittee on the Long Term Housing Strategy of the Legislative Council for discussion on 26 June 2013. LC Paper No. CB(1)1371/12-13(04).
 33. Transport and Housing Bureau and Development Bureau. (2013a) *Administration's paper on "Issues relating to the subdivision of flat units"*. Paper submitted to the Subcommittee on the Long Term Housing Strategy of the Legislative Council for discussion on 30 May 2013. LC Paper No. CB(1)1117/12-13(03).
-

-
34. Transport and Housing Bureau and Development Bureau. (2013b) *Administration's paper on "Issues relating to the subdivision of flat units" (power-point presentation materials)*. Paper submitted to the Subcommittee on the Long Term Housing Strategy of the Legislative Council for discussion on 30 May 2013. LC Paper No. CB(1)1197/12-13(01).
 35. Working Group on Housing Demand. (1997) *Technical report on Assessment of Housing Demand (1995-96 – 2005-06)*. Available from: <http://library.legco.gov.hk:1080/search~S10?/.b1117648/.b1117648/1,1,1,B/1962~b1117648&FF=&1,0,,0,0> [Accessed September 2013].
 36. 王于漸：《長遠房屋策略和港人港地—怎麼辦？之二：政制演變增添房屋策略變數》，《信報財經新聞》，2012年10月24日。
 37. 香港社區組織協會：《2012年工廠大廈居民住屋狀況及需要研究報告》，2012年版，網址：http://www.soco.org.hk/publication/private_housing/survey_industria1%20subdivided%20units_2012_10.doc [於2013年9月登入]。
 38. 慧科訊業有限公司：《立法會電子剪報服務》，2013年9月3日至2013年9月25日。