



OUR HONG KONG
FOUNDATION
團結香港基金



土地房屋政策研究報告

香港房屋趨勢導航2024

二〇二四年五月

目錄

- 2 行政摘要
- 6 私人住宅供應
- 26 公營房屋供應
- 45 從提量到提質



行政摘要

香港在造地和加快房屋供應上，經歷了多年艱苦努力，目前正步入「收成期」，長久而來的房屋短缺問題終見曙光。隨著房屋供應前景持續改善，將政策重心從「提量」轉向「提質」的時機已經成熟。

團結香港基金(基金會)的最新分析顯示，來自私人土地儲備的供應抵消了近期土地流標的影響，預計2024至2028年期間，每年平均將有19,100個私人住宅單位落成。公營房屋方面，2023/24年度的工程延誤率下降至2%；加上預計將有30,000個簡約公屋單位落成，預計2024/25至2028/29年度期間，每年平均將有35,000個單位落成，達成《長遠房屋策略》(《長策》)目標。

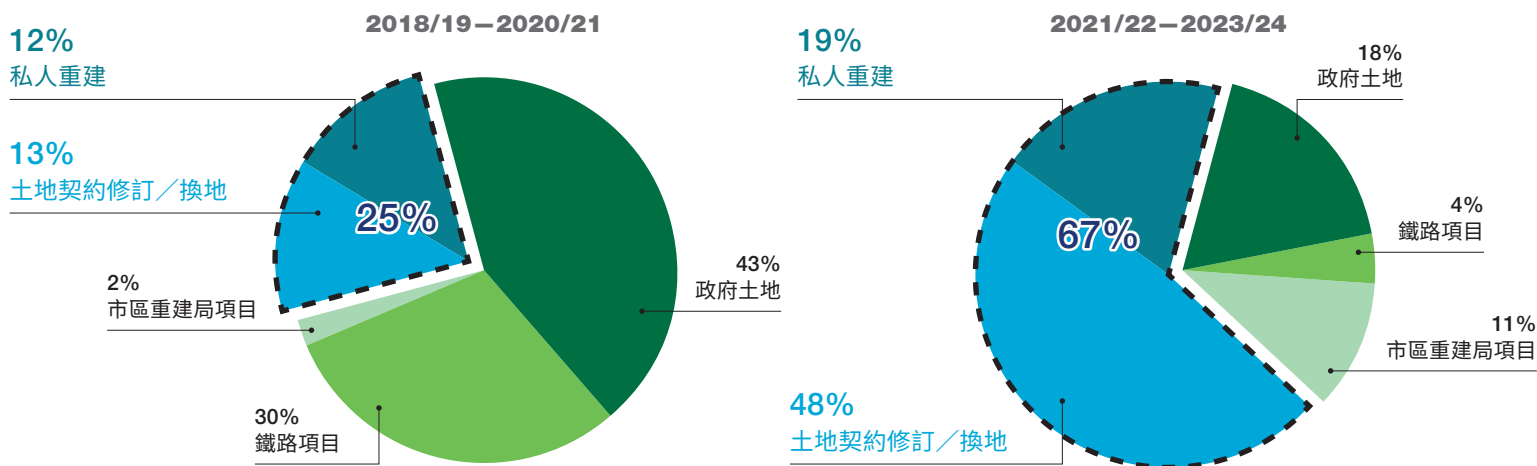
如能繼續保持良好勢頭，香港的基本住屋需求將在未來十年逐漸獲得滿足。這不僅為提升香港居住質素建立底氣，也提供了一個機會窗口。具體而言，我們建議增加可負擔的置業機會，並提高公營房屋的人均居住面積。

以下我們將詳細分析私人住宅和公營房屋的未來供應趨勢，以及提升香港居住質素的背後思路。

第一部分：私人住宅供應

1. 我們預計2024至2028年每年平均落成約19,100個單位。不過，落成量將較集中在2024和2025年，分別將有超過20,000個單位，其後於2026至2028年將逐漸回落至每年15,000至17,000個單位。這個趨勢背後的原因，在於發展商因應市場情況而調整工程進度，以及2023年多次極端天氣事件所造成的延誤。
2. 從私人住宅發展週期中不同領先指標觀察到的情況，進一步印證了上述趨勢。2023年獲批預售樓花同意書和建築中的私人住宅單位數量均維持在近年高位，而來自已批出土地上可隨時動工的單位數量則持續下降。前者顯示短期內的落成量會較高，後者則預示未來五年較後時間的落成量將有所下降。
3. 此外，2023年政府主導土地供應出現六次流標，創下歷史記錄，對香港未來的房屋供應構成了挑戰。不過，由於私人土地儲備的發展潛力獲得釋放，抵消了上述因素帶來的影響。私人住宅土地供應中的私人主導項目佔比，從2018/19至2020/21年度的25%，增加至2021/22至2023/24年度的67%。
4. 與政府主導土地供應相比，私人主導項目雖然確定性較低，但也能為未來私人住宅供應作出重大貢獻。展望未來，視乎政府主導土地供應的成功批出比率，以及私人主導項目的推進進度，我們預計2029至2033年期間，平均每年的落成量將介乎14,400和18,500個單位之間。

2018/19–2020/21 與 2021/22–2023/24 年度按土地來源劃分的私人住宅土地供應量之比較

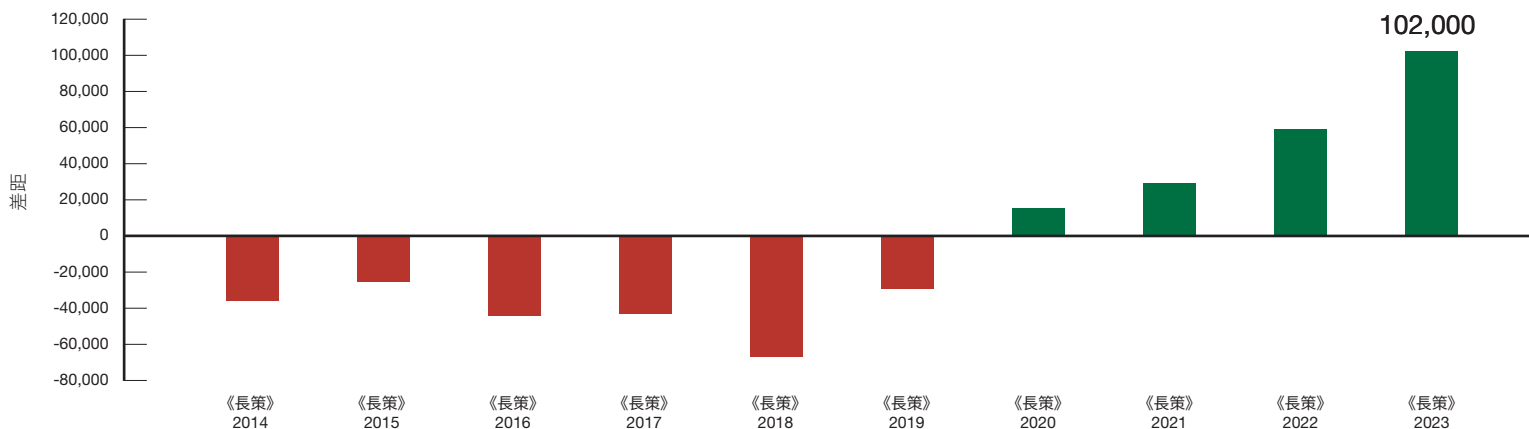


資料來源：地政總署、港鐵公司，以及團結香港基金

第二部分：公營房屋供應

5. 隨著全數30,000個簡約公屋單位將按計劃落成，加上2023/24年度公營房屋落成延誤比率大幅下降至2%，預計2024/25至2028/29年度的落成量為每年平均35,000個單位。這不僅達到《長策》目標的30,800個單位，而且還將超出該目標14%。
6. 我們根據最新的落成量預測，對情景分析進行了更新。結果再次確認，政府有望達成公屋綜合輪候時間在2026/27年度下降至4.5年的目標。儘管如此，假如過去反覆出現的延誤情況再度發生，公屋綜合輪候時間則只會輕微下跌至5.2年。這提醒我們仍需保持警惕，不能鬆懈。
7. 未來十年，如果所有已公布的公營房屋用地都能按時交付予香港房屋委員會（房委會），且其後的建築工程沒有出現延誤，預計2023年《施政報告》所提及的全部潛在供應都能實現。在此情況下，公營房屋落成量將能達到約410,000個單位，較《長策》308,000個單位的目標高出33%。
8. 此外，針對潛在用地交付延遲和建築工程延誤的情況，我們也進行了相應的落成量預測。即使在最悲觀的情景中，即前者延後3年，以及後者的比率為15%，預計最終仍將落成約340,000個單位，比《長策》目標高出10%。回顧早年追趕《長策》目標的艱辛過程，最新預測結果印證了2014年公布《長策》以來當局所取得的長足進步。

逐年延展的十年潛在公營房屋供應^[1]與《長策》供應目標之比較



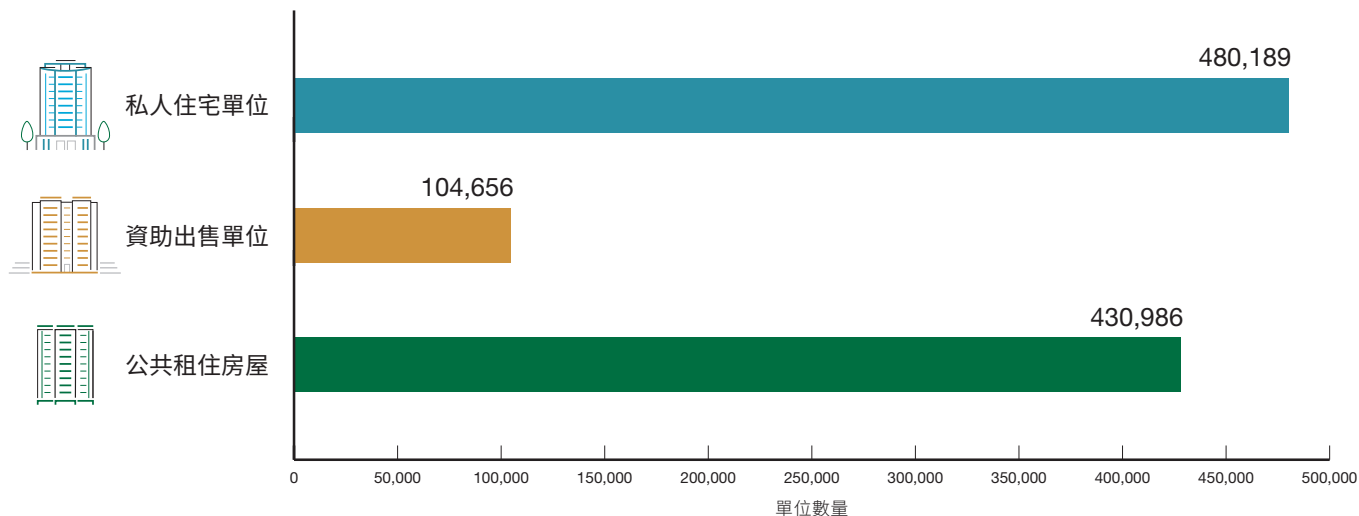
註：[1] 逐年延展的十年潛在公營房屋供應：可定義為政府已覓得土地可在滾動十年期興建的公營房屋單位數量

資料來源：各年份的《長遠房屋策略》周年進度報告、團結香港基金

第三部分：從提量到提質

9. 隨著「提量」的努力取得成果，將策略重心轉向「提質」的時機已經來臨。考慮到建築工程需時，加上建築物的使用壽命跨越數十年，這意味著當前出現的任何策略失誤，都將需要經過一段長時間後才能被修正彌補。因此，我們必須及早籌劃新策，特別是提供更多可負擔置業機會，以及提升人均居住面積。
10. 回顧過去二十年，香港的房屋存量組成並未有太大變化，資助出售單位佔比只有約 15%。這段時期內的新落成單位不斷固化房屋組成的現狀，以致供需失衡。這尤其體現在每次資助出售單位銷售計劃，都會出現的超額認購情況。因此，未被滿足的置業需求轉投私人市場，導致近年小型私人住宅單位落成量激增。
11. 增加出售綠表置居計劃(綠置居)的供應，是一個可行的折中方案，能在不對公屋輪候時間構成負面影響的同時，創造更多可負擔置業機會。這亦能騰出更多居者有其屋計劃(居屋)名額予白表申請者，為在長遠公營房屋供應目標中，增加居屋的比例而建立基礎。
12. 儘管如此，過去的綠置居銷售紀錄顯示，小型單位並不受歡迎。為了提供更大誘因，鼓勵現有公屋租戶自置居所並交還所住單位，當局應提供面積更大的資助出售單位，作為能有效提升居住質素的替代選項，以促進社會向上流動。

1997—2023年按類型劃分的新落成房屋單位數量



資料來源：政府統計處、差餉物業估價署，以及團結香港基金

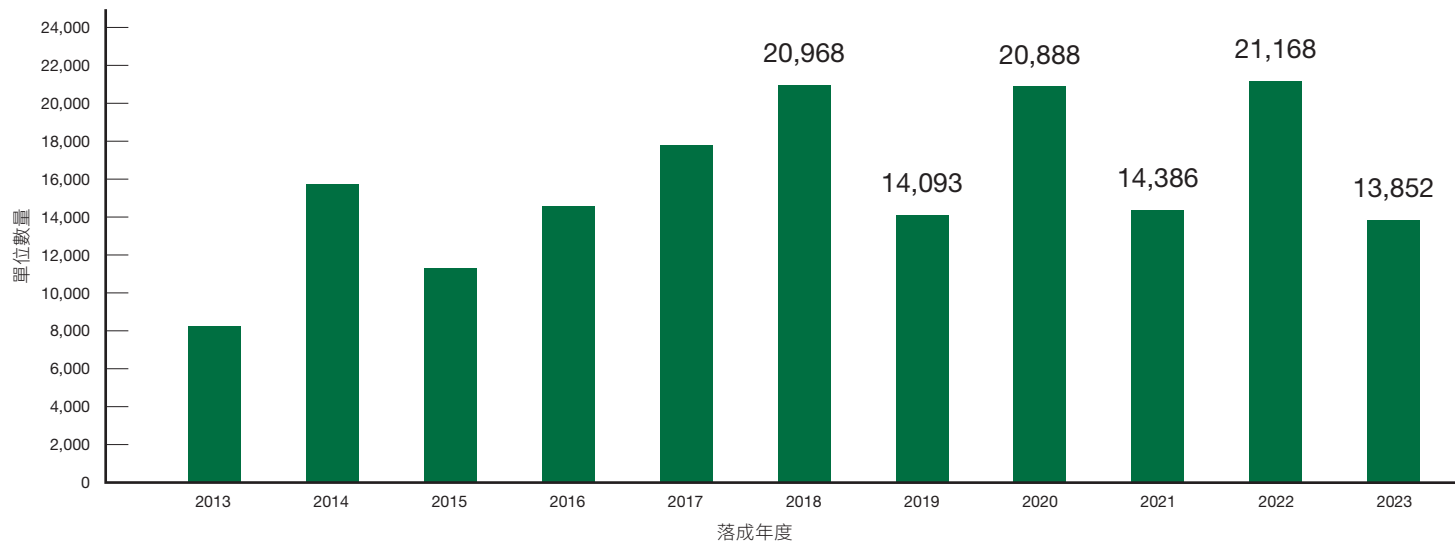
1.

私人住宅供應



私人住宅落成量在近年反覆上落，而2023年又是當中較低的一年

圖1. 2013–2023年私人住宅單位實際落成量



資料來源：差餉物業估價署、團結香港基金

私人住宅落成量於2022年錄得18年以來的新高之後，在2023年重新回落至13,852個單位的低水平，按年跌幅達35%。鑒於市場氣氛低迷，導致一手私人住宅項目貨尾單位數量上升，加上2023年數度發生極端天氣情況而造成工程延誤，均驅使發展商調整施工進度。

如圖1所示，經歷2015至2018年期間的穩步上升後，過去6年的私人住宅落成量出現一年高一年低的反覆情況，2018、2020及2022年每年落成量約21,000個，而2019、2021及2023年每年低見約14,000個。

回顧過去八年，團結香港基金有六次都提供了比差餉物業估價署更加準確的私人住宅落成量預測

圖2. 政府及團結香港基金的預測與實際落成量之比較

年份	實際落成量	差餉物業估價署預測	團結香港基金預測
2016	14,595	18,200	17,700 ✓
2017	17,791	17,122	20,200
2018	20,968	18,130	20,800 ✓
2019	14,093	20,415	18,500 ✓
2020	20,888	20,850	17,000
2021	14,386	18,228	15,900 ✓
2022	21,168	22,851	21,000 ✓
2023	13,852	19,953	19,100 ✓

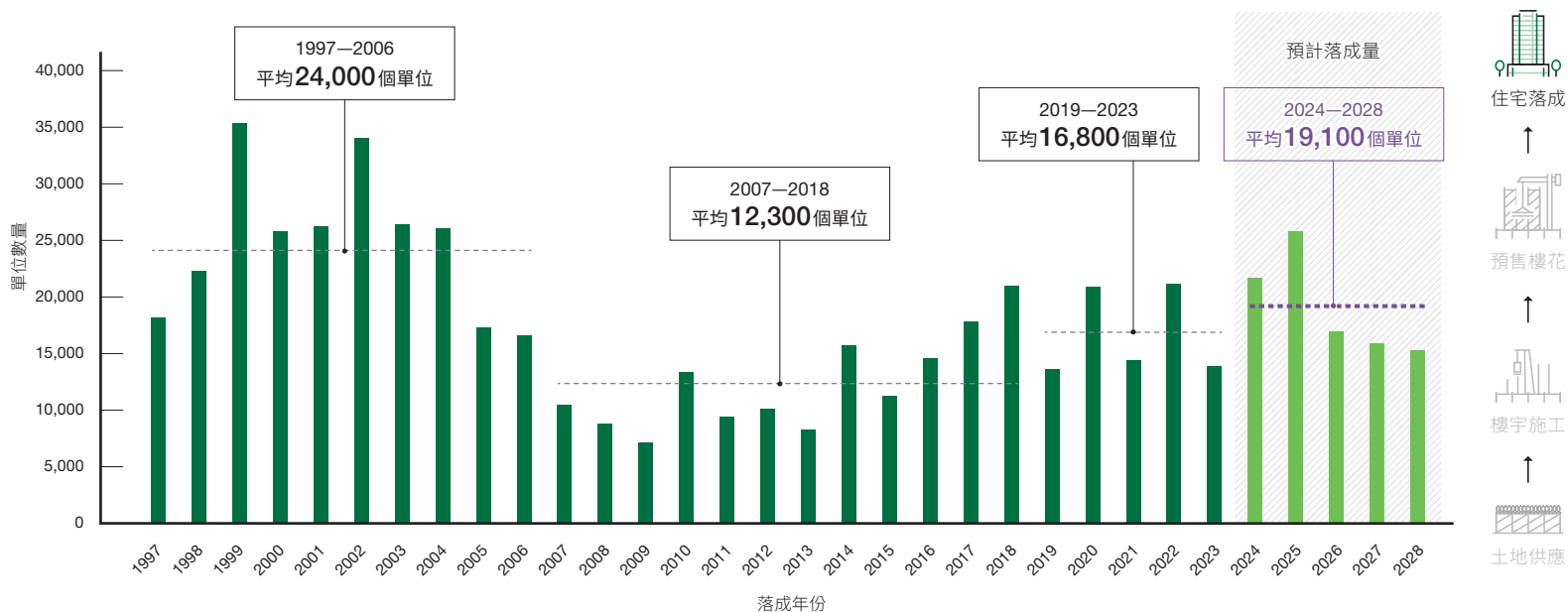
資料來源：差餉物業估價署、團結香港基金

在2023年初，基金會和差餉物業估價署分別預測年內將有19,100及19,953個單位落成。最終實際落成量為13,852個單位，這比基金會及政府的估算數字，分別低28%及31%。

回顧過去八年基金會對於私人住宅落成量的預測，有六次都比差餉物業估價署更加準確，包括2016、2018、2019、2021、2022，及2023年。

未來五年私人住宅落成量預期將會維持在相對較高的水平

圖3. 1997–2028年私人住宅單位實際和預計落成量



資料來源：差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商披露的數據，以及團結香港基金

與去年預測2023至2027年每年平均落成19,000個單位相約，我們預計2024至2028年的年均私人住宅單位落成量將維持在19,100個單位的水平。由於上述自2018年後所出現的反覆情況，這個數字明顯高於2019至2023年的年均落成量水平，也大幅高於2007至2018年每年平均僅落成12,300個單位的水平。

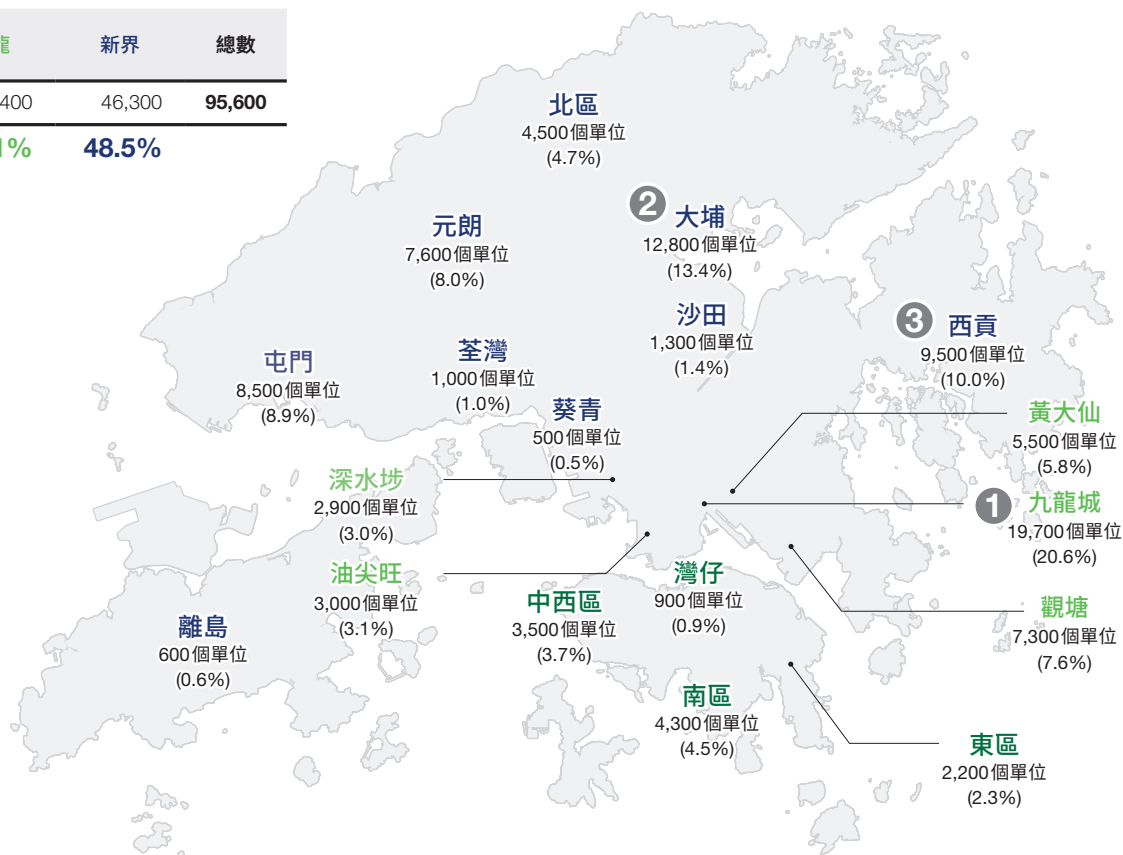
此外，正如前篇所提及，由於原定2023年落成的部分單位出現延誤，未來五年的私人住宅落成量將高度集中在2024和2025年，預計分別達到21,704個單位和25,807個單位。

為了進一步驗證我們對未來五年的供應預測，我們亦審視了私人住宅發展周期中各項領先指標的趨勢(詳見圖5至圖7)。觀察到的趨勢與我們由下而上的預測結果相印證，這點將在後文進行討論。

九龍城、大埔，及西貢預計為未來五年的三大私人住宅供應地區

圖4. 2024–2028年各區私人住宅落成量預測

	港島	九龍	新界	總數
單位數量	10,900	38,400	46,300	95,600
	11.4%	40.1%	48.5%	



資料來源：差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商披露的數據，以及團結香港基金

在深入探討各項領先指標前，以下我們將先按地區細分私人住宅的預計落成量，當中九龍城(包括啟德)、大埔及西貢將是未來五年的三大供應地區。該段期間內，三區合共將佔整體新落成私人住宅單位超過40%。

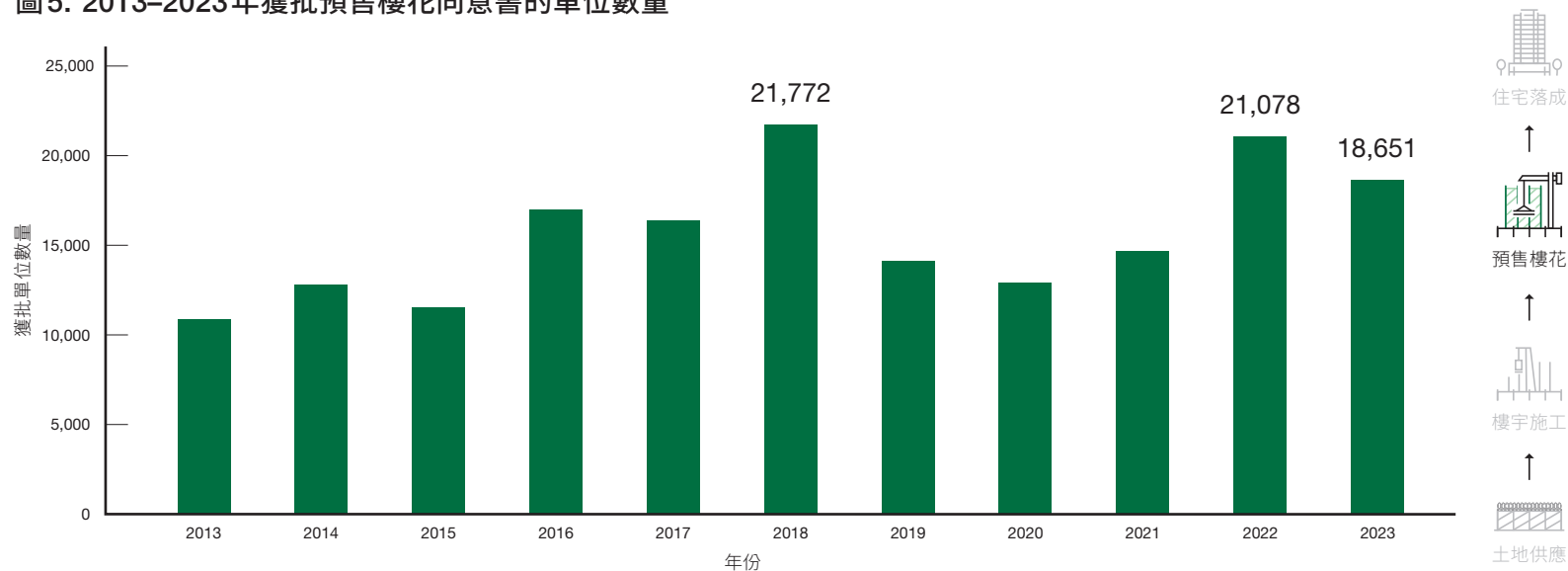
九龍城(包括啟德)將在未來五年內提供約19,700個單位，即佔新落成私人住宅單位總數約21%。大部分供應將來自政府拍賣的啟德前跑道區用地，以及何文田站的兩個住宅發展項目。

大埔將提供約12,800個單位，預計成為落成量的第二大來源。當中大部分單位供應將來自位於十四鄉和白石角的大型住宅發展項目。

而西貢則將提供約9,500個單位，包括康城站物業發展項目第11至13期的約6,400個單位，以及安達臣道項目提供的約3,000個單位。

2023年獲批預售樓花的單位數量仍處於近年高位，預示近期落成量將會偏高

圖5. 2013–2023年獲批預售樓花同意書的單位數量



資料來源：地政總署、團結香港基金

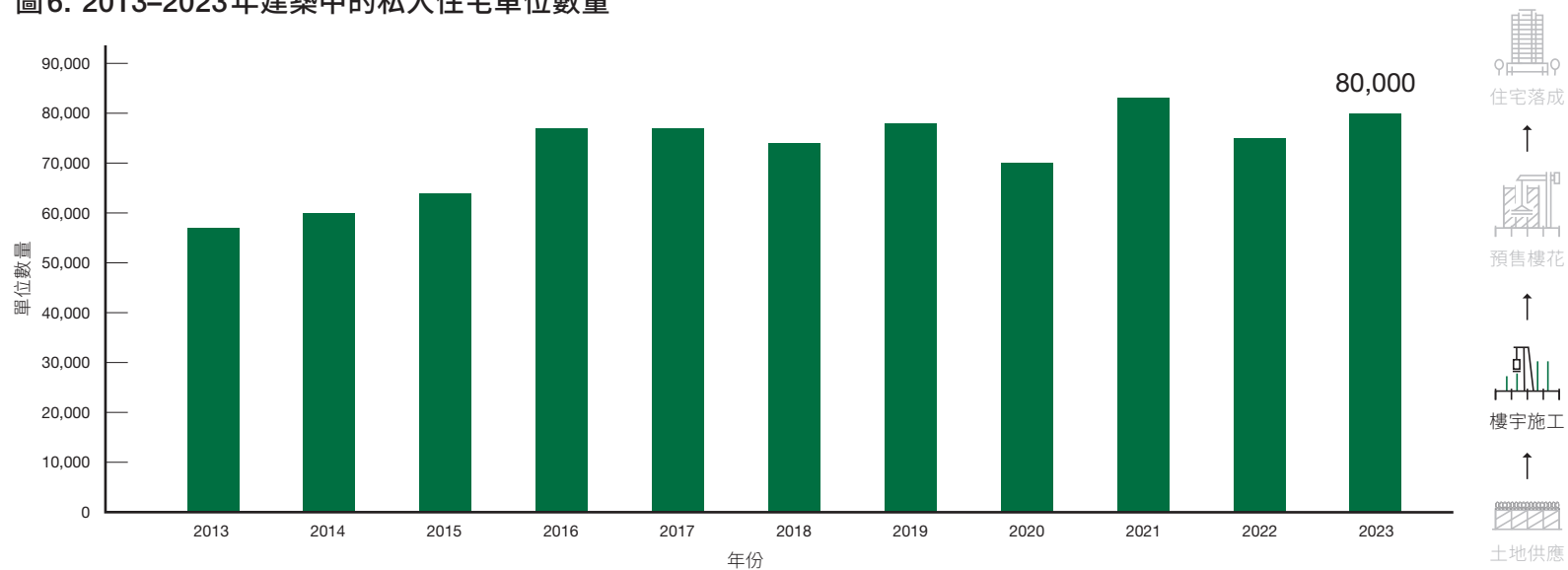
在細分了各區的私人住宅預計落成量後，以下我們將闡述預示未來五年落成量的各項領先指標。

第一個指標是申請預售樓花同意書的趨勢。由於除重建項目外，香港所有新推出的住宅項目均須事先申請預售樓花同意書，方可作樓盤開售，因此有關數字可用作估計短期內可供出售的單位數量，亦可作為未來一至兩年落成單位數目的領先指標。

在2023年，地政總署發出了36個住宅發展項目的預售樓花同意書，共涉及18,651個單位。儘管這個數字與2022年的21,078個單位相比有所下跌，但獲批單位數量仍足以在過去11年中位居第三位。

建築中的私人住宅單位數量仍然徘徊在近年高位，預示短期內落成量將維持高企

圖6. 2013–2023年建築中的私人住宅單位數量



資料來源：房屋局、團結香港基金

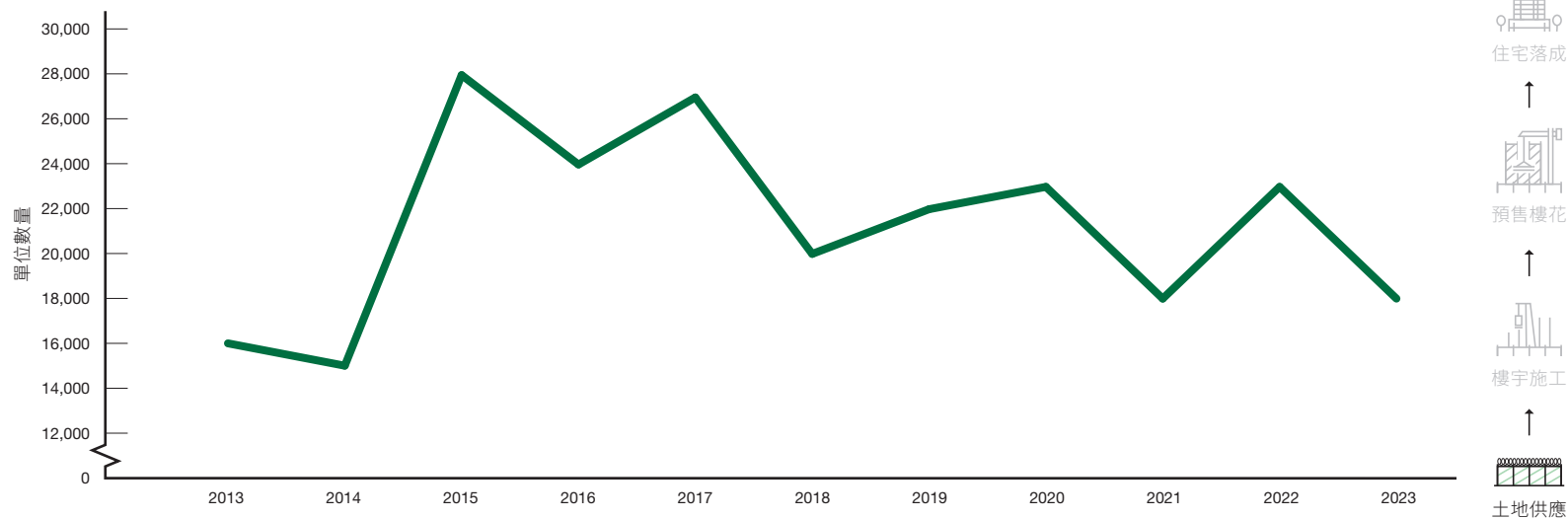
第二個指標是樓宇施工的趨勢。更具體地說，這是指房屋局發布的私人住宅動工量及建築中單位數量。

由於2023年新落成單位數量(13,852個單位)少於同年的建築及上蓋工程動工量(約17,000個單位)，如圖6所示，這說明了2022至2023年期間建築中單位數量的上升。

再者，建築中的私人住宅單位數量仍達到80,000個，處於近期高位。由於在單位落成之前，地基及上蓋工程一般需時兩至四年，因此短期內私人住宅單位落成量仍將維持在較高水平。

然而，隨著近年在已批出土地上可隨時動工的單位數量有所減少，預計未來三至四年的落成量將出現下跌

圖7. 2013–2023年在已批出土地上可隨時動工的單位^[1]



註：[1] 數字是指政府已賣出的住宅土地、港鐵公司已批出的物業發展、市區重建局已批出的重建項目、和新修訂的換地／契約住宅發展項目
資料來源：房屋局、團結香港基金

第三個指標是熟地供應的趨勢，可通過在已批出土地上可隨時動工的私人住宅單位數量估算衡量。這包括政府已賣出的住宅土地、港鐵公司已批出的物業發展項目、市區重建局已批出的重建項目，和新修訂的換地／契約住宅發展項目。

然而，與前述兩個領先指標相比，這一指標的表現並不理想。自政府在2018年修訂《長策》目標中的公私營房屋供應比例，由六四比改為七三比以來，這一指標一直在逐步下降。從這一指標在2023年繼續向下的情況看來，預計在未來五年較後時間落成的單位數量將會減少。

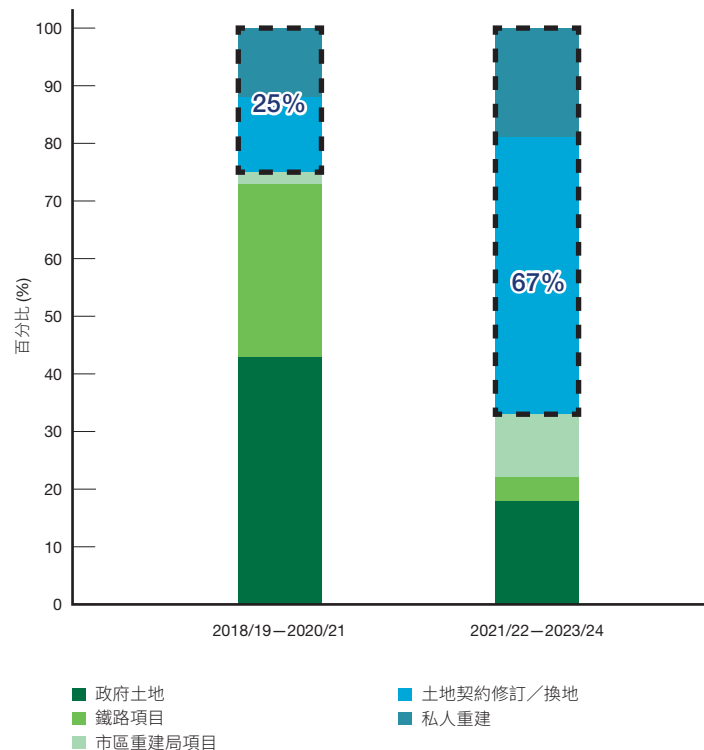
儘管近期接連出現土地流標的情況，但透過釋放私人土地儲備，私人住宅土地的供應仍保持穩定

圖8. 2021–2023年土地流標紀錄

日期	項目名稱	樓面面積 (平方呎)	標書 數量
2021年 11月	東涌牽引配電站物業發展項目	940,000	5
2022年 4月	新界屯門青山公路 — 大欖段 屯門市地段第561號	1,300,000	5
2023年 1月	香港赤柱環角道 鄉郊建屋地段第1204號	480,000	4
2023年 2月	小蠔灣項目 — 第一期	1,301,000	3
2023年 8月	新界荃灣油柑頭 荃灣市地段第430號	1,046,000	1
2023年 11月	新界東涌第106B區 東涌市地段第55號	401,000	4
2023年 11月	東涌車站第一期物業發展項目	783,000	0

資料來源：地政總署、港鐵公司，以及團結香港基金

圖9. 2018/19–2020/21與2021/22–2023/24年度
按土地來源劃分的私人住宅土地供應量之比較



當討論私人住宅土地供應時，不得不提過去一年出現的土地流標情況。事實上，2023年是香港土地供應史上流標數目最多的一年。

2023年政府、港鐵公司及市區重建局推出了12個招標項目，其中有6個未能成功售出。如圖8所示，流標土地中有5幅為住宅用地。這與過去情況形成鮮明對比，2021至2022年期間僅有2幅土地流標。由於利率上調導致按揭利率飆升，導致一手住宅市場的銷售速度放緩，進而降低了發展商在土地市場上的胃納。因此，發展商不是出價未達底價，就是如東涌東站第一期物業發展項目般不入標。

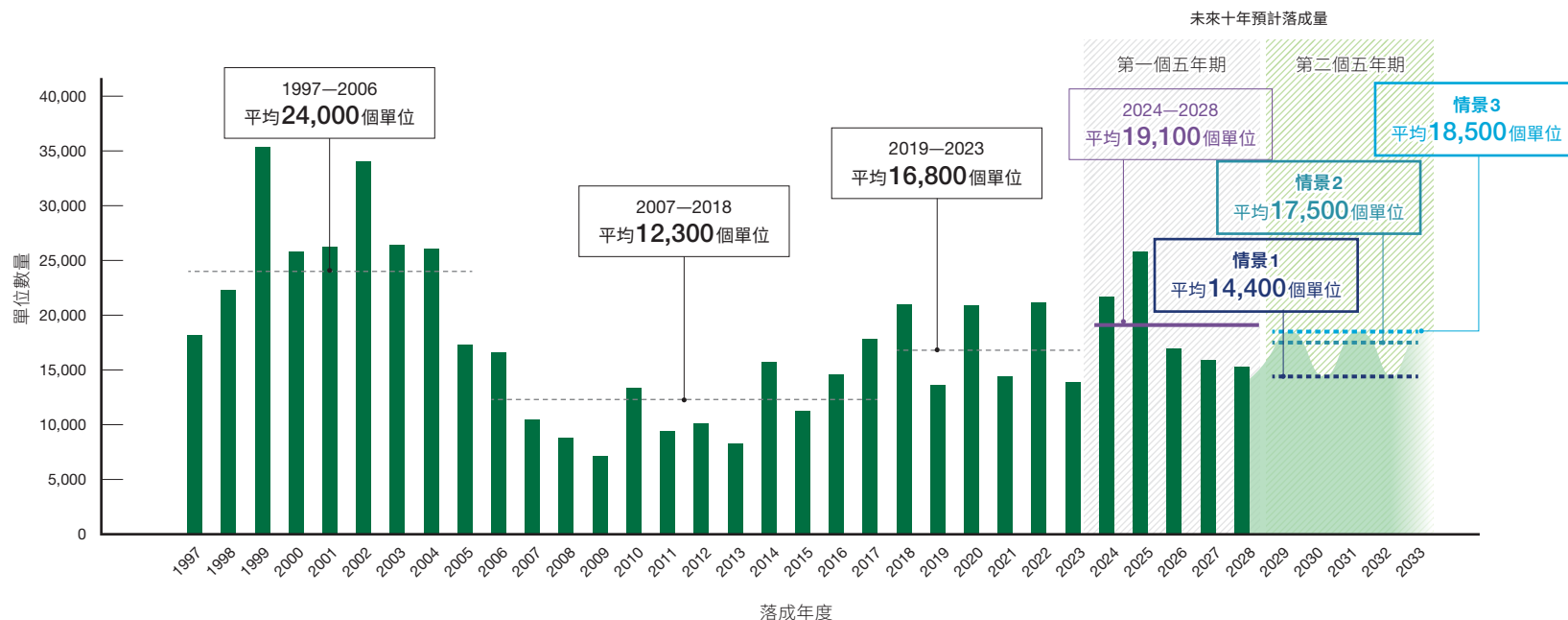
然而，如果我們對照圖7，就可以觀察到土地流標對房屋供應進度幾乎沒有產生太大影響，因為在已批出土地上可隨時動工的單位數量只是略為下降。從表面上看，這個現象似乎有違常理。理論上，成功批出土地數量減少，應該導致私人住宅發展周期前期階段的單位數量有所下降。

經深入觀察後，我們認為這一現象可解釋為私人主導項目的供應抵消了政府主導土地供應因流標而造成的影響。如圖9所示，私人主導項目的佔比從2018/19至2020/21年度的25%，增加至2021/22至2023/24年度的67%。

儘管較政府主導土地供應存在更多不明朗因素，但私人主導項目能為未來私人住宅供應提供重大貢獻，我們將在其後章節中討論到這一點。

展望未來數年造地將進入收成期，令未來十年的供應前景繼續有所改善

圖10. 1997–2033年私人住宅單位實際和預計落成量



資料來源：差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商披露的數據，以及團結香港基金

今年，我們繼續就未來十年的私人住宅落成量進行獨家預測，並按最新的發展對預測方法進行了調整。**(有關預測方法，詳見圖11)**

政府在2023年《施政報告》及之後的2024/25年度《財政預算案》中，均保證將在未來五年準備好可興建不少於80,000個私人住宅單位的土地。這比去年同一政策文件中承諾的72,000個單位有所增加。因此，隨著覓地的努力取得成果，並預計在未來幾年進入收成期，我們認為未來十年的私人住宅供應前景將有所改善。

隨著手中土地儲備變得較為充裕，政府將有更大彈性調節私人住宅土地的推售數量和速度

圖11. 2029–2033年私人住宅單位預計落成量的情景分析

情景	主要假設	預計落成量	
		五年總數 2029–2033	年度平均 2029–2033
情景1	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 未來五年政府準備好的熟地之成功批出比率為81%^[1] ▶ 正在進行地政或規劃程序的主要私人項目進度延遲一年 	71,900個單位	14,400個單位
情景2	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 未來五年政府準備好的熟地均全數批出 ▶ 正在進行地政或規劃程序的主要私人項目進度延遲一年 	87,400個單位	17,500個單位
情景3	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 未來五年政府準備好的熟地均全數批出 ▶ 正在進行地政或規劃程序的主要私人項目按時推進 	92,600個單位	18,500個單位

註：[1] 基於過去五個財政年度賣地計劃中所提供的政府主導用地(包括政府土地、鐵路項目，以及市區重建局重建項目)成功批出的比率
資料來源：差餉物業估價署、屋宇署、地政總署、城市規劃委員會、各發展商披露的數據，以及團結香港基金

與2024至2028年的私人住宅落成量預測相比，2029至2033年這五年間的預測更具不確定性。因此我們設計了三個情景，以評估不同因素變化下的私人住宅落成量。在目前的情況下，有兩方面的因素能決定長遠私人住宅落成量：第一個因素，如前文所述，取決於政府主導土地供應的成功批出比率；第二個因素，則是私人主導項目的推進速度。近期古洞北／粉嶺北新發展區有六幅私人土地，即使限期從2023年6月30日延長至2023年12月31日，亦未能在限期屆滿前達成補地價協議，正好體現了這個不確定性。

情景1假設不論政府主導土地供應和私人主導項目都受到了阻礙，並描繪了一個悲觀情況。就前者而言，我們統計了過去五個財政年度成功批出土地的記錄，結果顯示成功批出的比率為81%。這個比率可作為一個折扣率，應用於未來五年在政府供應熟地上可興建的80,000個私人住宅單位。至於私人主導項目方面，從以上延長補地價談判期限的例子中可見，規劃和／或地政程序可能需要更長時間才能完成。因此，除了匯整目前已知主要項目的潛在供應，基於上述阻礙發生的可能性，我們還假設這些項目的推進將延遲一年。按照上述的假設估算，預計2029至2033年的五年間，政府主導土地供應和私人主導項目將合共提供每年約14,400個私人住宅單位。

情景2則模擬了未來五年政府積極地將土地推出市場，且全部政府主導土地供應均成功批出的情況。從過去五個財政年度的賣地計劃上可見，雖然部分地皮滾存了一年甚至數年，但最終都能成功批出。雖然2023年有多幅土地流標，但政府也有積極應對，對2024/25年度賣地計劃中的擬售土地進行了調整，包括以較小型的地皮取代大型地皮，以及為拆細後者保留彈性。如果未來五年全部政府主導土地供應都得以批出落實，以及私人主導項目的推進速度與情景1相同，2029至2033年的年均私人住宅落成量將達到17,500個單位。

情景3探討了最樂觀的情況，不但政府主導土地供應在未來五年全部得以批出落實，而且私人主導項目也沒有出現延遲。這個情況下，預計2029至2033年的五年間，私人住宅總落成量將達到約92,600個單位，平均每年落成18,500個單位。

私人住宅供應小結

1

預計2024-2028年的年均落成量為19,100個單位

落成量將偏向先高後低，於2024及2025年達到每年超過20,000個單位，及後在2026至2028年逐漸回落至每年15,000至17,000個單位

2

釋放私人土地儲備是維持近年土地供應量的關鍵

雖然出現多次流標，但私人主導的項目抵消了此影響，其比例從2018/19—2020/21年度的25%上升到2021/22—2023/24年度的67%

3

展望2029-2033年的年均落成量可達到14,400至18,500個單位

隨著造地已進入收成期，政府手中土地儲備變得較為充裕，並有更大的彈性調節推售土地的數量和速度

作為小結，觀察私人住宅發展周期的各項領先指標，2024至2028年期間的年均落成量將達到19,100個單位，但將側重在2024和2025年，並在之後回落。盡管如此，私人主導項目在私人住宅土地供應中的比例增加，抵消了2023年破記錄土地流標數目帶來的影響，從而緩解了落成量下跌趨勢。再者，展望造地努力取得成果並將未來數年進入收成期，未來十年的私人住宅供應前景已進一步改善。目前政府比以往掌握了更多工具，可根據市場情況變化，調整私人住宅土地供應的數量和進度。

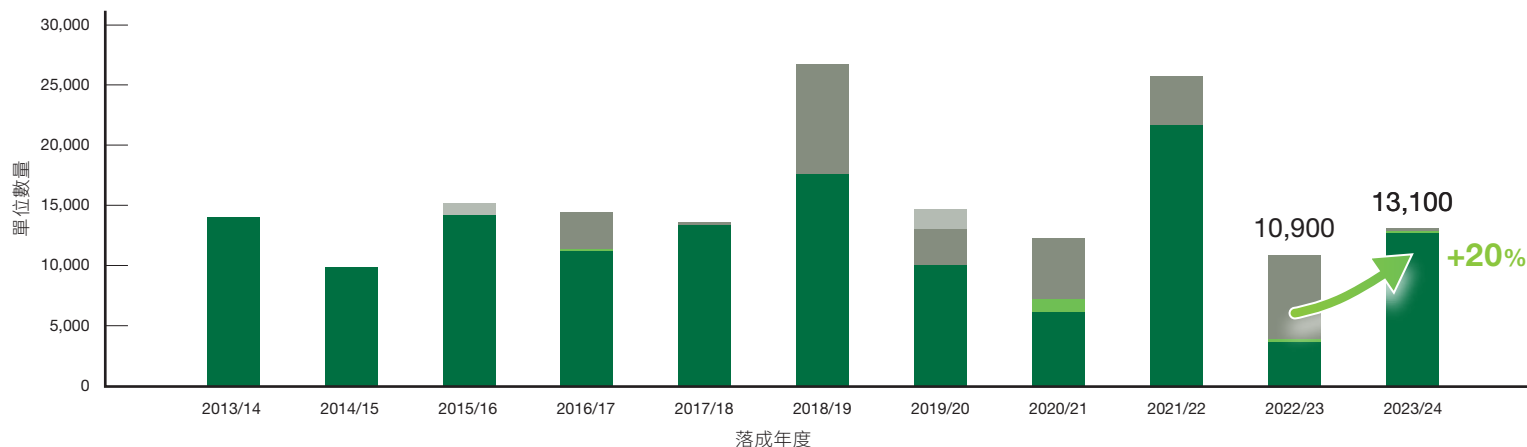
2.

公營房屋供應



儘管資助房屋供應減少，2023/24年度整體公營房屋落成量呈復蘇勢頭

圖12. 2013/14—2023/24年度公營房屋單位實際落成量



- 香港房屋委員會發展的「公共租住房屋」及「綠表置居計劃」單位
- 香港房屋協會發展的「出租屋邨」、「郊區公共房屋」及在2018/19年度以後落成的「長者安居樂住屋計劃」單位
- 香港房屋委員會發展的「居者有其屋計劃」單位
- 香港房屋協會發展的「資助出售房屋項目」、「住宅發售計劃」、「夾心階層住屋計劃」及在2018/19年度之前落成的「長者安居樂住屋計劃」單位

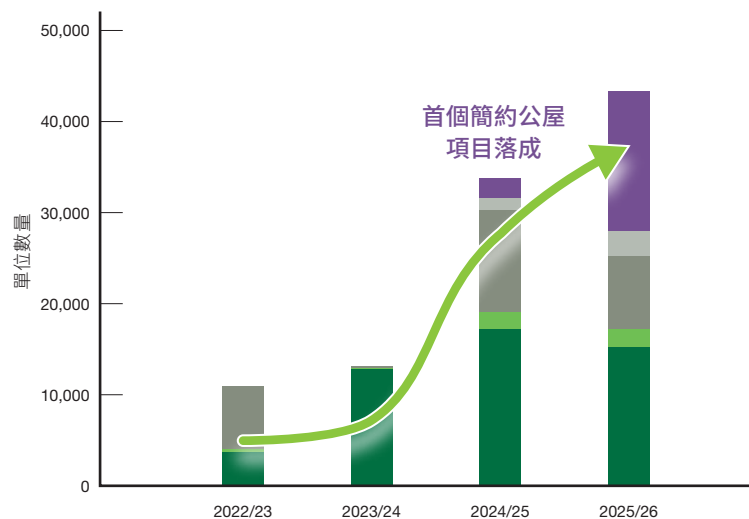
資料來源：房屋局、香港房屋委員會、香港房屋協會，以及團結香港基金

公營房屋落成量繼2022/23年度僅錄得10,900個單位，按年下跌58%後，在2023/24年度展現出復蘇勢頭。2023/24年度的最終落成數字為13,100個，按年增長20%。

如圖12所示，將落成量按公營房屋種類劃分，上年度房委會共交付12,800個公屋及綠置居單位，以及200個居屋單位。與此同時，香港房屋協會（房協）亦交付了100個公屋單位。值得注意的是，2023/24年度的居屋落成量近乎消失，只佔總落成量的不到3%。這種起伏難免會令人憂慮未來的供應情況。

公營房屋供應將踏入收成期，同時施工延誤情況明顯改善

圖 13. 公營房屋建屋量預測數字顯示
2024/25年度將踏入收成期



- 香港房屋委員會發展的「公共租住房屋」及「綠表置居計劃」單位
- 香港房屋協會發展的「出租屋邨」、「郊區公共房屋」及在2018/19年度以後落成的「長者安居樂住屋計劃」單位
- 香港房屋委員會發展的「居者有其屋計劃」單位
- 香港房屋協會發展的「資助出售房屋項目」、「住宅發售計劃」、「夾心階層住屋計劃」及在2018/19年度之前落成的「長者安居樂住屋計劃」單位
- 簡約公屋

資料來源：房屋局、香港房屋委員會、香港房屋協會，以及團結香港基金

圖 14. 過去十年公營房屋延誤落成數字

五年期落成量更新	延誤項目數量	延誤單位數量	%
2014/15–2018/19	8	11,600	13%
2015/16–2019/20	17	28,300	30%
2016/17–2020/21	2	4,800	5%
2017/18–2021/22	5	6,700	7%
2018/19–2022/23	7	12,700	13%
2019/20–2023/24	11	15,400	16%
2020/21–2024/25	11	20,100	21%
2021/22–2025/26	12	20,800	21%
2022/23–2026/27	7	18,600	20%
✓ 2023/24–2027/28	3	2,800	2%
平均	8.3	14,180	15%

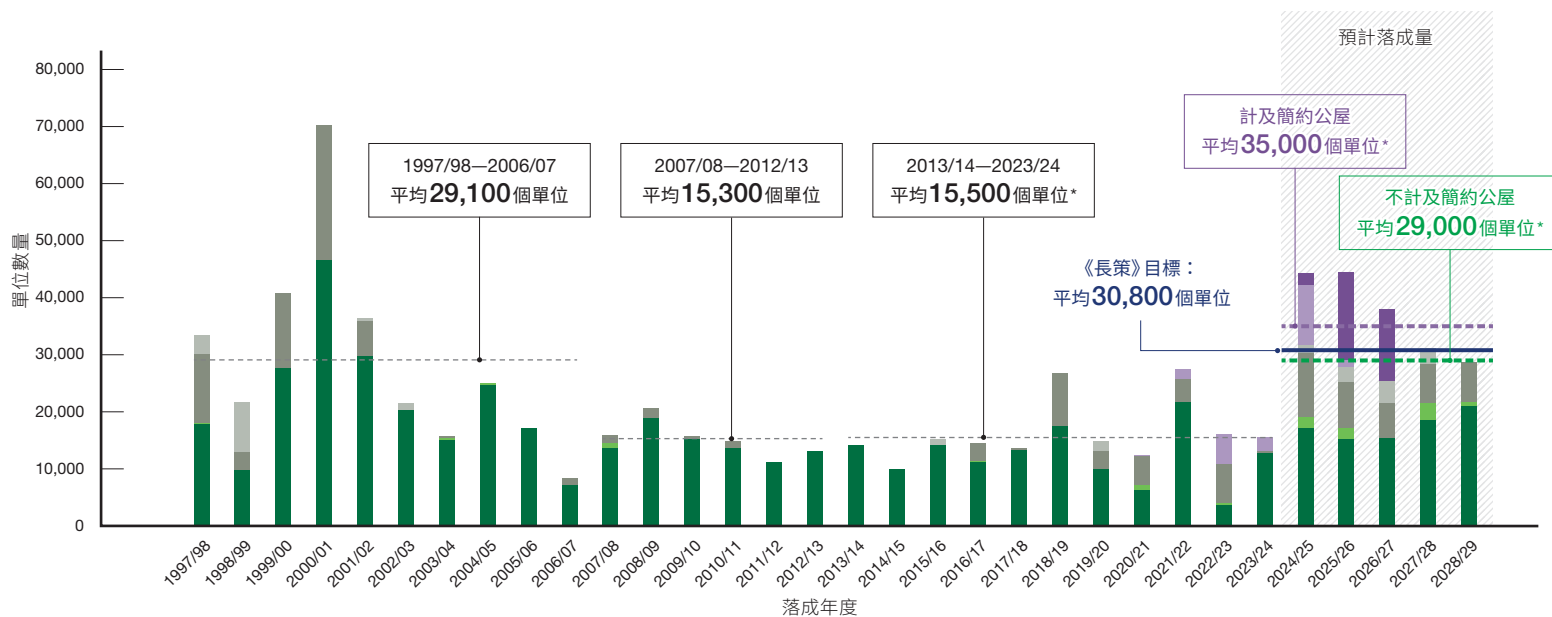
展望不久將來，公營房屋供應將在2024/25年度踏入收成期，以致落成數字呈現與過去兩年截然不同的狀況。這個轉變可能由兩個因素造成。第一個因素是簡約公屋項目預計將於2024/25年度開始落成。

第二個因素是我們從公營房屋的五年滾動預測建屋量資料中觀察到，慣性建築工程延誤情況有了明顯的改善。我們在2022年5月發表的報告《短期供應已技窮 長遠儲備現暗湧》中首次指出相關問題的嚴重性，該年的延誤比率曾高達21%。然而，如圖14所示，延誤比率在2023/24年度大幅下降至2%，這個數字不但是過去十年的最低水平，而且預示慣性延誤的惡性循環有望從此步向終結。

如圖13所示，假設未來不再出現慣性延誤，且簡約公屋單位如期落成，預計2024/25年度的公營房屋落成量將達到33,800個單位，比2023/24年度高出158%，並有望在之後繼續維持這個高水平。

在簡約公屋如期交付的前提下，未來五年的公營房屋落成量將可達到《長策》的目標

圖 15. 1997/98—2028/29 年度公營房屋單位實際及預計落成量



- 香港房屋委員會發展的「公共租住房屋」及「綠表置居計劃」單位
- 香港房屋協會發展的「出租屋邨」、「郊區公共房屋」及在 2018/19 年度以後落成的「長者安居樂住屋計劃」單位
- 香港房屋委員會發展的「居者有其屋計劃」單位
- 香港房屋協會發展的「資助出售房屋項目」、「住宅發售計劃」、「夾心階層住屋計劃」及在 2018/19 年度之前落成的「長者安居樂住屋計劃」單位

- 簡約公屋
- 過渡性房屋

*由於公屋綜合輪候時間只反映政府主導興建的公營房屋，因此過渡性房屋並沒有納入在平均落成量數字之中

資料來源：房屋局、香港房屋委員會、香港房屋協會，以及團結香港基金

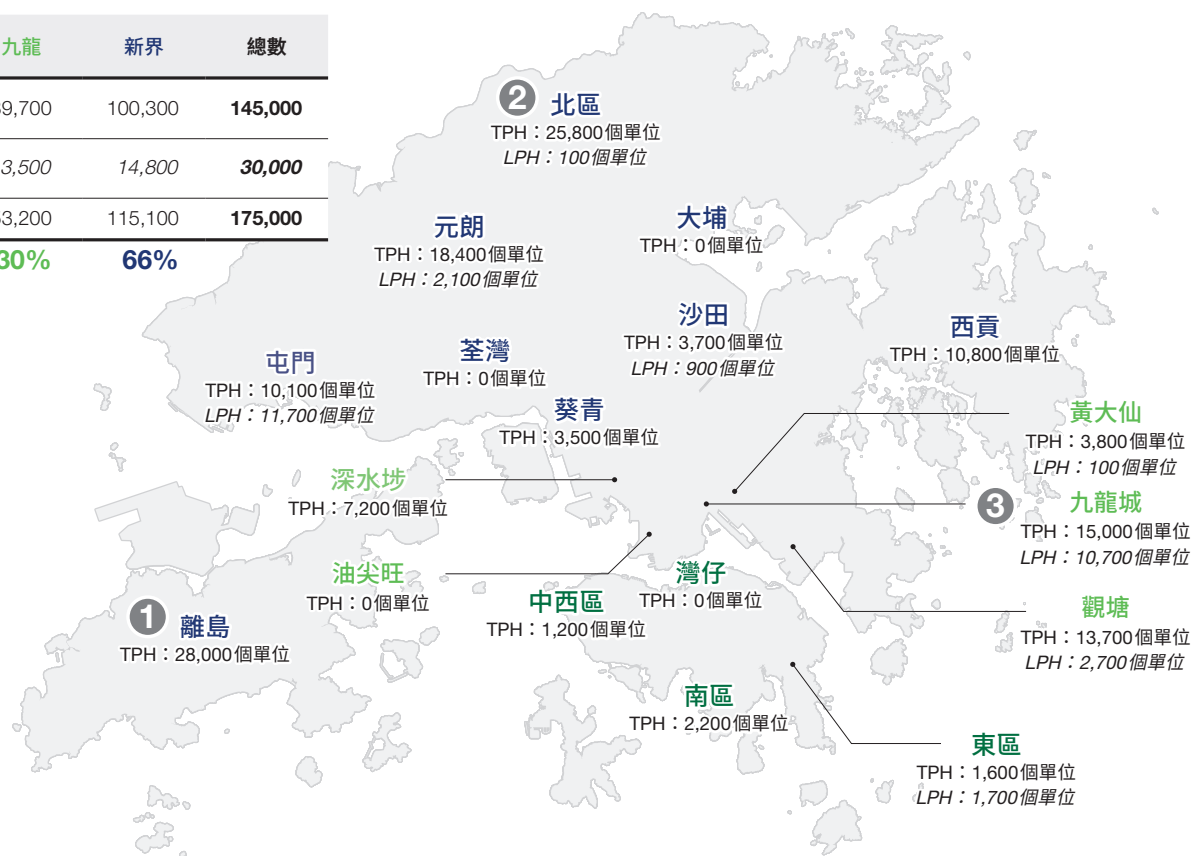
展望在2024/25至2028/29年度期間，即十年供應周期中的「第一個五年期」，我們預計傳統公營房屋的落成量將增加至平均每年29,000個單位。雖然這較過去十年平均每年15,500個單位的落成數字有顯著改善，且較去年的五年滾動平均預測建屋量的25,700個單位也逐步改善，但仍較《長策》的30,800個單位目標落後了6%。

為突破傳統公營房屋建築方法的瓶頸，2022年《施政報告》提出採用標準化設計及「組裝合成建築法」(MiC)興建的簡約公屋，預計在2026/27年度前可額外供應30,000個單位。目前簡約公屋項目正在按計劃實施推進，所涉及的撥款申請已於2023/24年度全數獲得立法會通過。因此，未來五年供應將出現顯著改善，預計每年平均將落成35,000個單位，不僅能夠達到《長策》目標，且將高出目標水平14%。

離島、北區，及九龍城預計為未來五個年度的三大公營房屋供應地區

圖 16. 2024/25—2028/29 年度各區公營房屋落成量預測

單位數量	港島	九龍	新界	總數
傳統公營房屋 (TPH)	5,000	39,700	100,300	145,000
簡約公屋 (LPH)	1,700	13,500	14,800	30,000
共	6,700	53,200	115,100	175,000
	4%	30%	66%	



資料來源：房屋局、香港房屋委員會、香港房屋協會，以及團結香港基金

按地區細分第一個五年期間包括簡約公屋在內的公營房屋預計落成量，當中離島(包括東涌)、北區，及九龍城(包括啟德)三區將成為三大供應地區，合共佔該期間整體公營房屋落成量的45%。

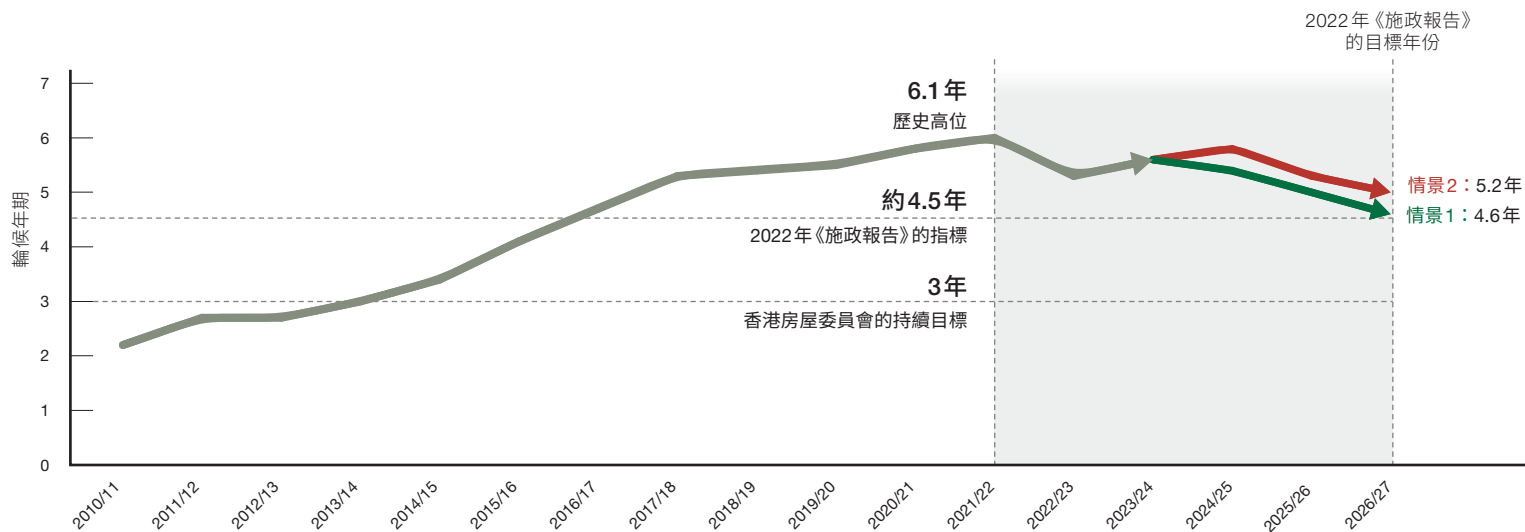
離島將成為最多供應的地區，未來五年將提供約28,000個單位，佔整體落成量約16%，這些單位全部來自東涌新市鎮擴展計劃中的十一個公營房屋項目。

北區將供應約25,900個單位，佔整體落成量約15%，當中超過七成將會來自古洞北／粉嶺北新發展區。

九龍城是第三大供應地區，供應約25,700個單位，這些單位分別來自啟德發展區內十三個傳統公營房屋項目及一個簡約公屋項目。值得注意的是，在第一個五年期間，啟德發展區內所有已規劃的公營房屋用地將全數耗盡，其作為公營房屋供應糧倉的角色亦會隨之告終。

平均輪候時間有望縮短至4.6年，但應保持警惕以免延誤再現

圖 17. 2010/11—2026/27 年度公屋一般申請者的平均輪候時間



主要假設

情景1 公營房屋建設計劃的全數單位及簡約公屋均如期落成

情景2 包括簡約公屋在內的全部公營房屋項目中有 15% 的單位延誤落成^[1]

註：[1]透過逐一比對過往十年的公營房屋建設計劃，結果顯示公營房屋單位在此期間的延誤落成比率為 15%

資料來源：房屋局、香港房屋委員會，以及團結香港基金

因應在本報告撰寫時的最新公營房屋預測落成量及簡約公屋措施的推出，我們將探討兩者對於公屋輪候時間的潛在影響，以及達到政府關鍵績效指標的可行性。為此我們進行了情景分析，以檢視不同情況下未來公屋輪候時間的潛在變化。

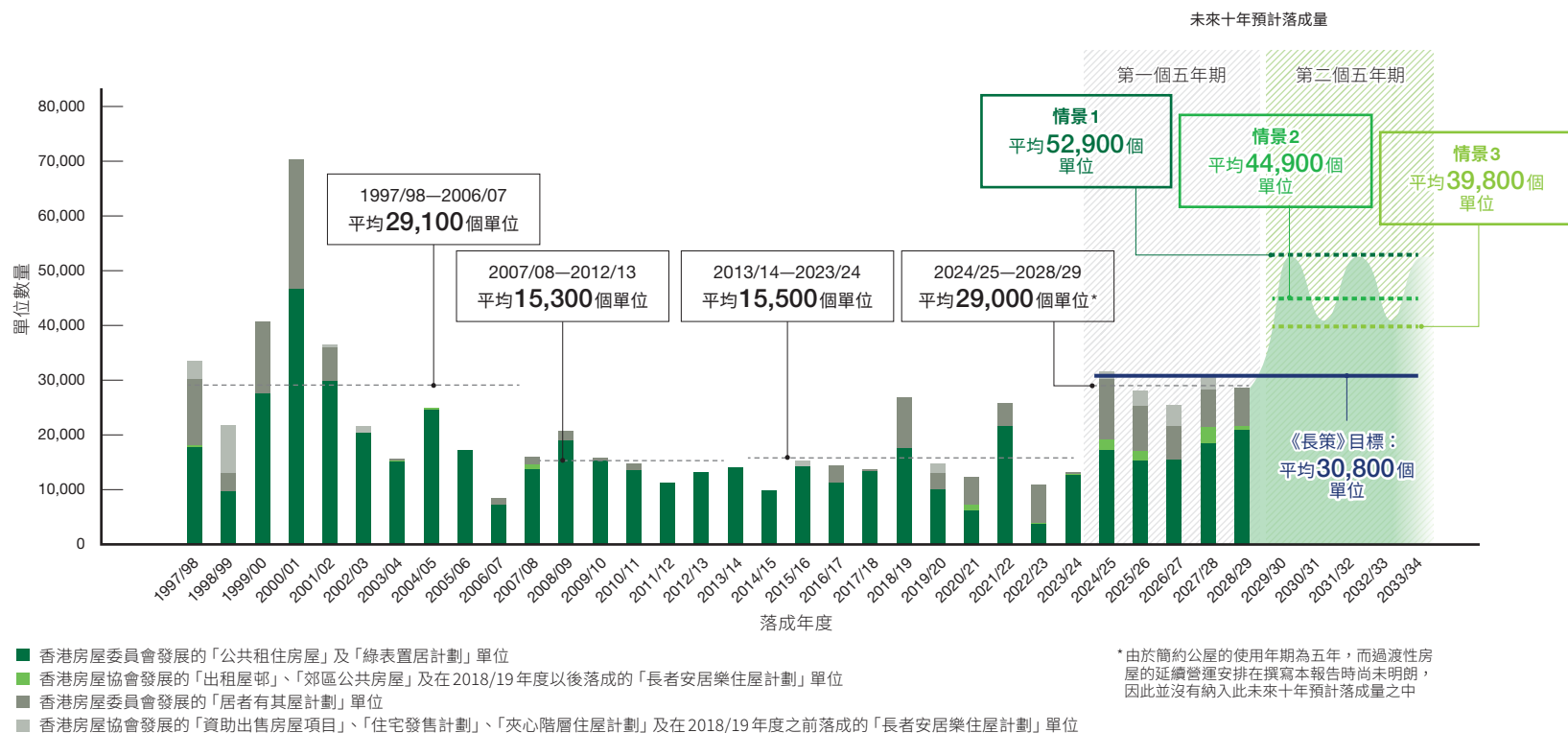
為清晰起見，我們在情景分析模型中設定了數個假設條件。例如，我們假設未來兩個財政年度的公屋不計調遷的單位淨回收量、實際單位編配比率，以及新增輪候總數相等於過去五個年度的平均值。

在情景1中，我們假設包括傳統公營房屋及簡約公屋在內的所有已規劃公營房屋項目均如期落成。在上述條件下，預計公屋綜合輪候時間將在2026/27年度前縮短至4.6年，相當接近政府所估算的4.5年，且與去年的報告分析中的最樂觀情景結果相近。根據情景1的分析結果，30,000個簡約公屋單位的額外供應，將成為達到關鍵績效指標的關鍵。

在情景2中，我們假設將有15%的傳統公屋和簡約公屋單位會出現延誤落成的情況，而這個比率是建基於過去十年房委會公營房屋建設計劃的平均延誤比率。在上述條件下，公屋一般申請者的平均輪候時間預計將從2023年12月的5.8年，下降至2026/27年度的5.2年，落後關鍵績效指標13%。這反映了假設過去慣性建築工程延誤重現，將可能產生的悲觀情景結果，並提醒我們仍須保持謹慎警惕。

十年公營房屋供應前景繼續提升，得以在《長策》目標綫之上建立更多緩衝

圖 18. 1997/98—2033/34 年度公營房屋單位實際及預計落成量



*由於簡約公屋的使用年期為五年，而過渡性房屋的延續營運安排在撰寫本報告時尚未明朗，因此並沒有納入此未來十年預計落成量之中

資料來源：房屋局、香港房屋委員會、香港房屋協會，以及團結香港基金

接下來，我們進而探討2029/30至2033/34年度期間，即「第二個五年期」的供應情況。根據政府長久以來「頭輕尾重」的供應承諾，未來十年已規劃的公營房屋落成量中，有三分之二將在第二個五年期間實現。

為了檢視「頭輕尾重」供應承諾的可行性，我們針對公營房屋十年期落成量進行獨家預測。**(有關預測方法，詳見圖19)**

我們在去年發表的報告《十年房屋落成量預測2023》中，對「頭輕尾重」供應承諾的實現和政府達成《長策》目標首度提出了審慎樂觀的看法，是進行相關研究多年以來的首次。到了今年，我們看到未來十年供應前景將繼續改善，預計已規劃公營房屋的落成量不但將會超出《長策》目標，更會在目標水平之上建立更大的供應緩衝。

即使在最不理想的情況下，預計公營房屋量仍比《長策》目標高出10%

圖 19. 2024/25—2033/34 年度公營房屋單位預期落成量的情景分析

	主要假設 (根據發展局及房屋局 於2023年9月的預測)	預計落成量			與《長策》目標的差距 (308,000個單位)
		年度平均 2029/30—2033/34	第二個五年期總數 2029/30—2033/34	十年總數 2024/25—2033/34	
情景 1	公營房屋用地及所有單位 均如期交付及落成	52,900個單位	264,500個單位	約410,000個 單位	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 比《長策》目標高出約33% ▶ 完全實現2023年《施政報告》內所表示，在已覓得的土地上可興建的410,000個單位
情景 2	部分公營房屋用地延遲 三年交付	44,900個單位	224,700個單位	約370,000個 單位	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 比《長策》目標高出約20% ▶ 比情景 1 少約10%的單位
情景 3	部分公營房屋用地延遲 三年交付及 15% 的單位 延誤落成 ^[1]	39,800個單位	198,800個單位	約340,000個 單位	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 比《長策》目標高出約10% ▶ 比情景 1 少約17%的單位

註：[1] 透過逐一比對過往十年的公營房屋建設計劃，結果顯示公營房屋單位在此期間的延誤落成比率為15%

資料來源：房屋局、發展局、地政總署、城市規劃委員會、香港房屋委員會，以及團結香港基金

與第一個五年期的公營房屋落成量預測相比，第二個五年期間的預測更具不確定性。因此我們設計了三個情景，以便評估分析不同因素變化下的公營房屋落成量。按照我們在去年發表的報告《十年房屋落成量預測2023》中的類似做法，目前左右長遠公營房屋落成量的關鍵在於兩項風險因素，分別為公營房屋用地延遲交付，以及落成進度延誤。

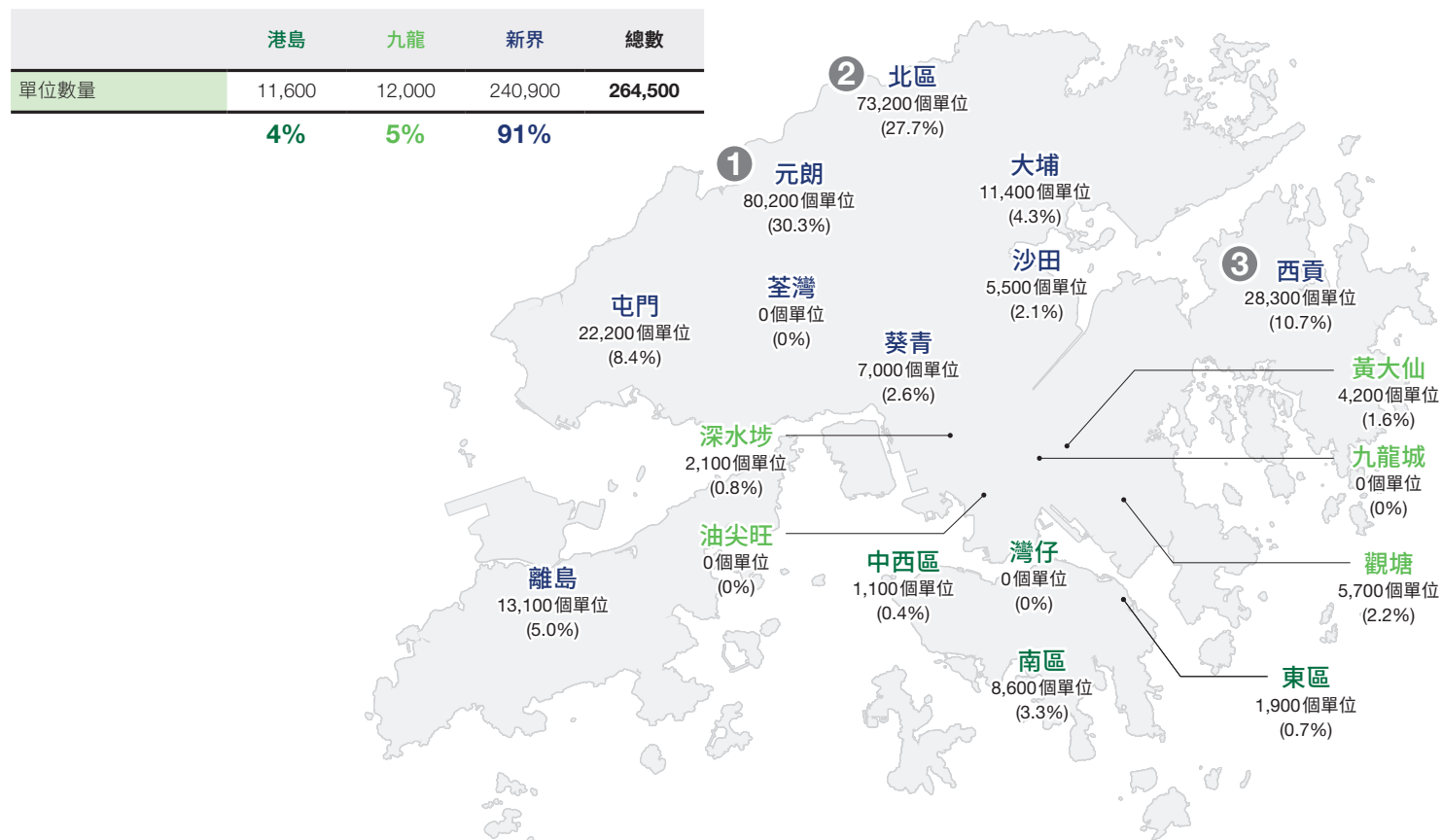
在情景1中，公營房屋落成量的預測是根據發展局在2023年10月公開的最新資料進行估算。假如所有列出的公營房屋用地均如期交付予房委會進行發展，預計在2029/30至2033/34的五年間將落成264,500個公營房屋單位，即每年平均52,900個單位。至於2024/25至2032/33的十年間，公營房屋落成量約為410,000個單位，即2023年《施政報告》表示已覓得的公營房屋發展用地上預計可興建的全部單位均成功實現。

在情景2中，我們假設棕地群和土地共享先導計劃(土地共享)等部分公營房屋用地的交付出現三年延誤。2022年《施政報告》中提出可將這些用地由生地變成熟地的所需時間，從最少6年縮短至4年。情景2則假設有關於精簡程序的措施未能成功發揮作用，導致用地交付須延後兩年。此外，由於市況低迷，賣地計劃中的工業用地可能出現流標，從而進一步推遲安置現有棕地佔用者的進度。至於土地共享地皮方面，參考古洞北／粉嶺北新發展區的補地價磋商過程，所需時間亦可能較預期為長。考慮到上述的可能性，我們假設這將導致用地交付再延後一年，而如果之後的建築過程沒有發生進一步延誤，這些部分公營房屋用地的交付將累計延誤三年。即便如此，預期十年公營房屋落成量仍能達到約370,000個單位，相比《長策》目標的308,000個單位高出20%。

在情景3中，我們基於情景2的情況，探討一個更不理想的情景。除了假設部分潛在複雜用地的交付出現三年延誤，我們也按照過去一再出現的落成延誤情況，假設未來將有15%的單位落成進度延誤。以上情景下，預計未來十年公營房屋落成量約為340,000個單位，相比《長策》目標仍然要高出10%。

第二個五年期間北部都會區將繼續成為最大供應來源，另來自西貢區的供應迅速增加

圖 20. 2029/30—2033/34 年度各區公營房屋落成量預測



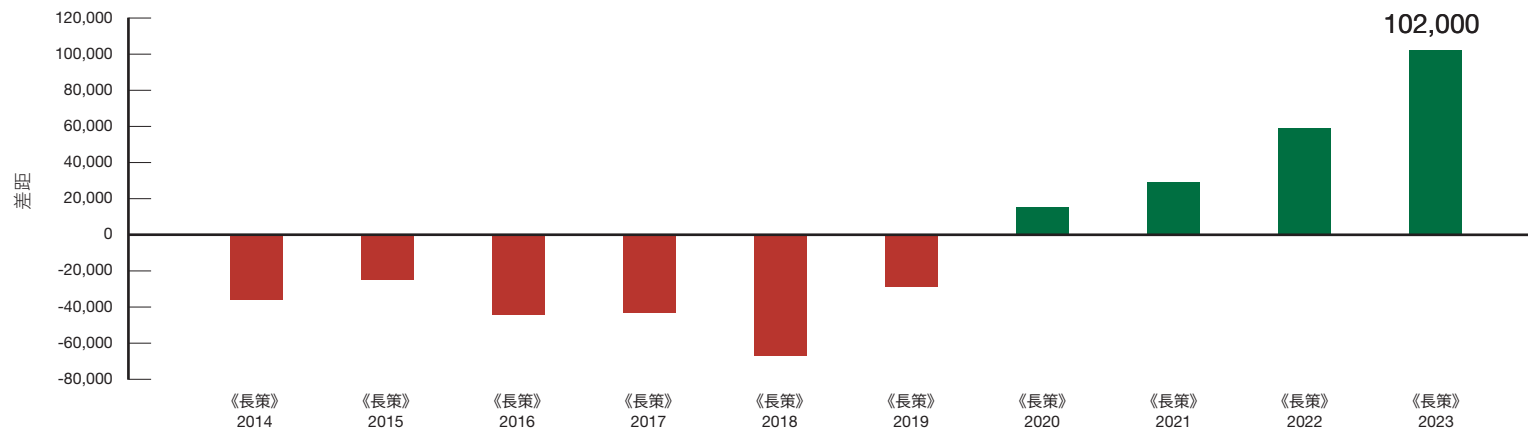
資料來源：房屋局、發展局、香港房屋委員會、香港房屋協會，以及團結香港基金

與去年相似，北部都會區（大致涵蓋北區及元朗區範圍）仍然是第二個五年期間預計公營房屋落成量的單一最大來源，提供約153,400個單位，佔總落成量約58%，使其成為實現「頭輕尾重」供應承諾的重要支柱。

此外值得注意的是，西貢區落成量將位列第三，預計來自該區的供應將從第一個五年期的約6%或10,800個單位，急增至第二個五年期的約11%或28,300個單位。其主要原因，是來自將軍澳第137區的新公營公屋供應，將在第二個五年期的較後階段開始成熟。

比起以往落後於《長策》目標，增加公營房屋供應的努力得到長足進展，現時已超額約100,000個單位

圖21. 逐年延展的十年潛在公營房屋供應^[1]與《長策》供應目標之比較



註：[1] 逐年延展的十年潛在公營房屋供應：可定義為政府已覓得土地可在滾動十年期興建的公營房屋單位數量

資料來源：各年份的《長遠房屋策略》周年進度報告、團結香港基金

從圖19的情景分析中可以看出，多年來增加公營房屋供應的努力已初見成效。然而，從2014年12月公布《長策》至今所歷經的過程是一個警醒，提醒我們切勿鬆懈。此外，2024年正是《長策》實施十周年，亦是一個合適的時間點去總結《長策》的進展。

如圖21所示，政府最初難以覓得足夠土地，去興建足夠公營房屋單位以達到《長策》十年供應目標。首四份《長策》周年進度報告中，均承認「對政府以至整個社會來說，達致為期十年的房屋供應目標，無疑／仍然是一項艱巨的挑戰」。隨著當局在2018年將新房屋供應的公私營比例從60：40調整為70：30，更使供應和目標之間的差距被進一步擴大。

在2020年，情況迎來了轉折。該年是自《長策》公布以來，首次覓得足夠土地(330公頃)興建足夠數量的公營房屋單位(316,000個單位)實現目標。自此以後，預測供應量逐年改善，並在2023年達到410,000個單位，比《長策》目標多出超過100,000個單位。

儘管供應前景樂觀，但過程離終點尚遠，特別是居住質素方面的考量。這將在此後的**第三章**進行探討。

公營房屋供應小結

1

中短期公營房屋供應的主要風險因素獲得消除

隨著工程延誤比率減少至2%，加上如期落成30,000個簡約公屋單位，未來五年有望每年供應35,000個單位，達到《長策》門檻

2

假設延誤不再捲土重來，公屋輪候時間有望達成約4.5年的目標

分析結果再次顯示，當局有望在2026年前縮短平均輪候時間至4.6年，但若以往反覆出現的延誤捲土重來，則只會回落至5.2年

3

雖然未來十年供應前景正面，但我們依然不能鬆懈

即使在最不樂觀的情況下，未來十年公營房屋供應量也比《長策》目標高出約10%，但我們不應忘記達致現時狀況的努力

作為小結，隨著目前工程延誤比率下降至2%，加上預期30,000個簡約公屋單位將在未來五年落成，中短期公營房屋供應的主要風險因素已大致消除。假設這些努力成果得以維持，令未來不再重現延誤，公屋綜合輪候時間可望縮短至約4.6年，相當接近達成主要政策里程碑。展望未來，即使在最悲觀的情景下，預計公營房屋供應仍將超出《長策》十年目標10%。儘管前景樂觀，回顧自2014年12月《長策》首次公布以來的十年艱苦努力，我們必須在未來堅定地持續追求進步，決不能就此止步不前。

3.

從提量到提質



將政策勢頭從提量轉向提質的先決條件，正逐步得到滿足

圖 22. 從提量到提質的政策勢頭轉變



資料來源：房屋局、發展局，以及團結香港基金

長久以來，社會上都有不同聲音希望進一步改善公營房屋的質量。遺憾的是，政府過去一直受制於滿足基本住屋需求和達成《長策》目標的壓力，公營房屋政策措施的動能和方向一直都是以提升房屋供應的數量為重心。

正如**第二章**所指出，今年各項公營房屋指標都十分正面，預示香港的基本住屋需求將在未來十年逐漸得到滿足：在第一個五年期，隨著建築工程延誤比率降至2%或以下，而公屋綜合輪候時間在簡約公屋的及時落成下預計將降至約4.6年，主要供應風險已經消除；至於第二個五年期，預計十年公營房屋供應在最理想的情景下將高出《長策》目標超過33%，在滿足基本居住需求的同時，也為應對未來的不確定性提供足夠的供應緩衝。

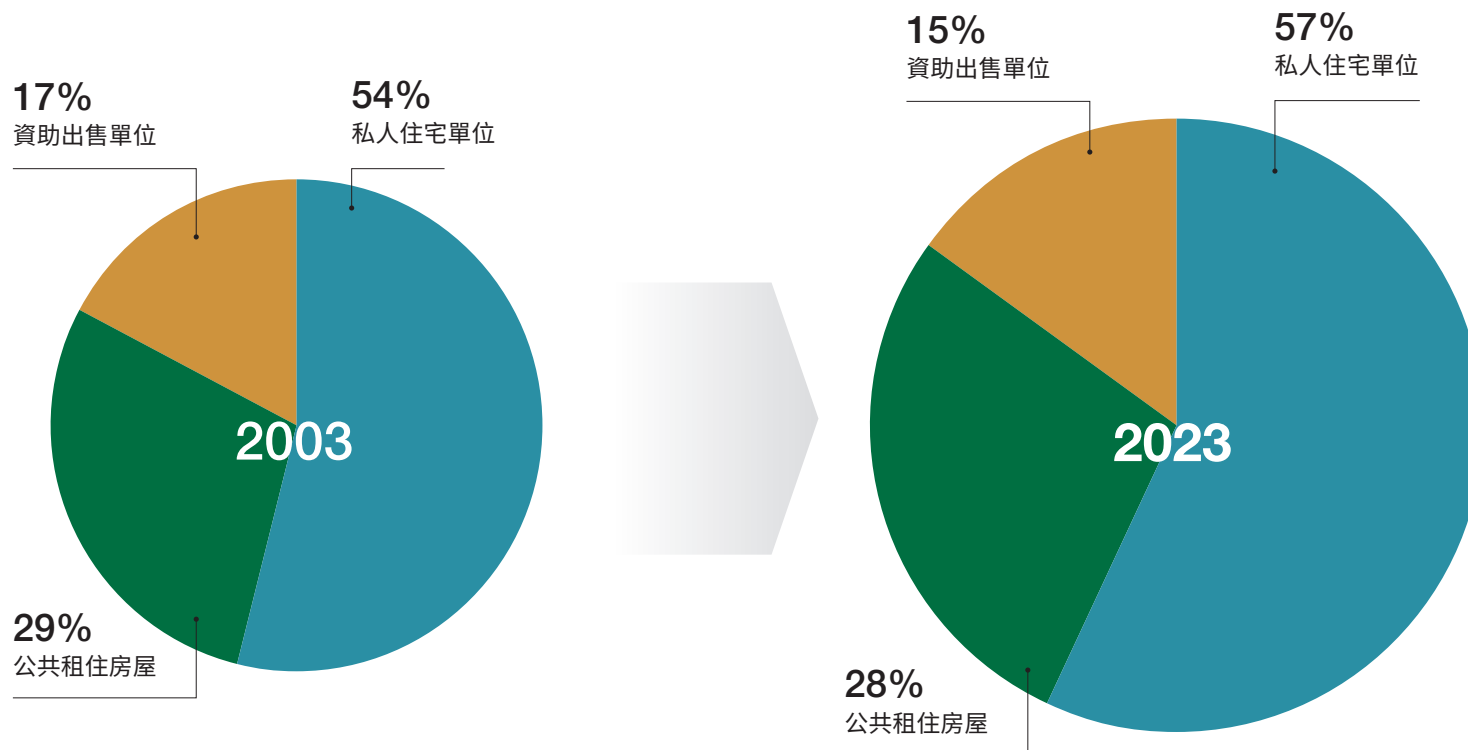
因此，改變政策勢頭的時機已經到來，未來的重點應從提量轉向提質。由於一般房屋建築週期約為五年，因此今天作出的決定將會在第二個五年期間才能產生影響。此外，由於香港的鋼筋混凝土結構樓宇的設計使用壽命約為五十年，任何決策失誤都要花費很長時間才有機會修正。因此，我們必須更有遠見，絕不容錯失改善香港居住質素的良機。

提質措施方面，目前較為突出的主要有三方面：第一，是增加可負擔置業機會；第二，是提高公營房屋的人均居住面積；第三，是落實幸福房屋設計，在公共屋邨中改善長者、兒童、少數族裔和殘疾人士等受忽略群體的居住質素。

上述第三個方面的工作，已在房屋局及房委會的「共築·幸福」項目中積極部署推進，因此下文將會集中探討前兩個方面的工作。

然而，香港過去二十年來的房屋存量組成並未有太大變化

圖 23. 2003 與 2023 年按類型劃分的永久性居住屋宇單位總數之比較



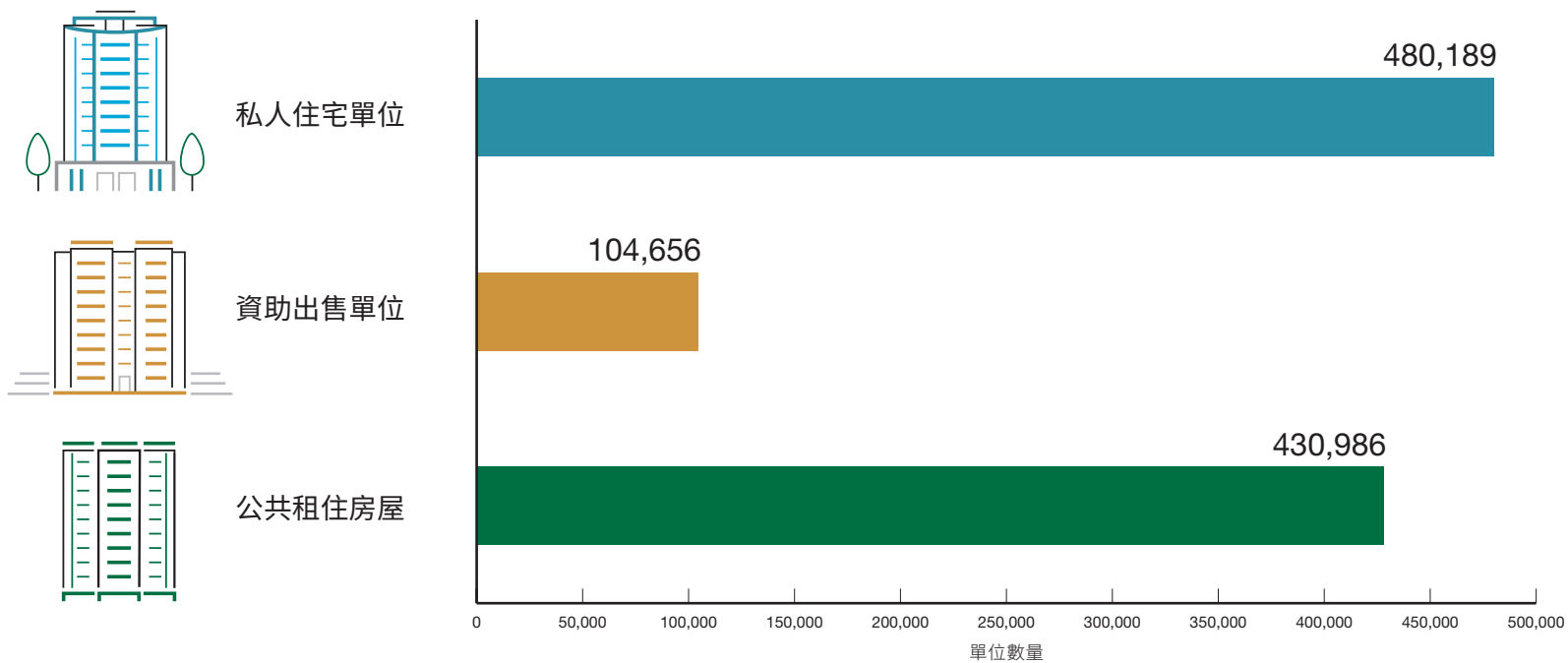
資料來源：政府統計處、團結香港基金

在深入剖析如何增加可負擔置業機會之前，先從一個更宏觀的角度(即房屋存量組成)切入較為合適。具體來說，儘管《長策》的整體公營房屋供應目標將能超額完成，但目標當中的房屋類型比例(目前公屋／綠置居與其他出售資助房屋之間的比例為70：30)值得更仔細的檢視。

然而，過去二十年香港的房屋存量組成並未有太大變化。如圖23所示，公屋、資助出售房屋和私人住宅的整體房屋存量佔比幾乎沒有甚麼變化。

歷年來的總落成量呈「兩頭大中間小」的M型分布，並持續加強了既有的房屋存量組成

圖 24. 1997—2023 年按類型劃分的新落成房屋單位數量

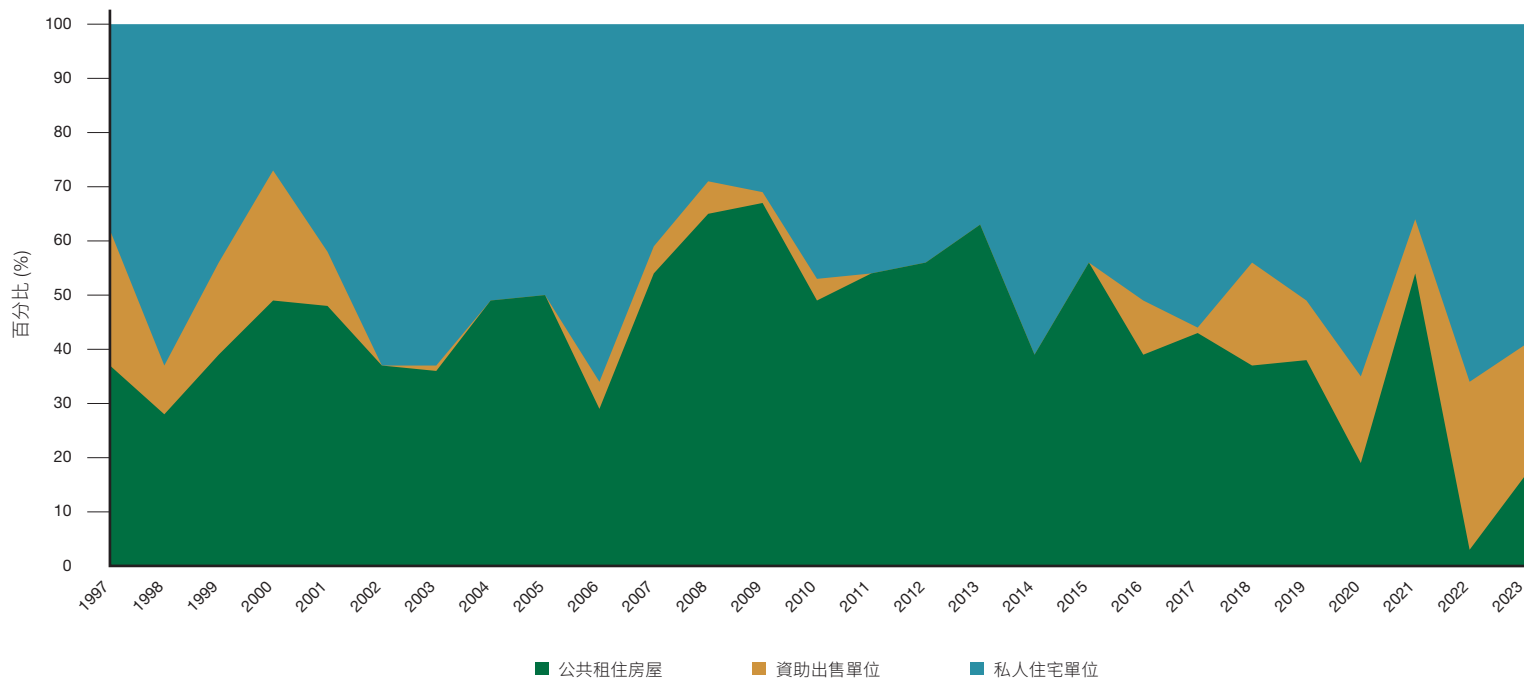


資料來源：政府統計處、差餉物業估價署，以及團結香港基金

如果按類型細分新落成房屋單位數量，就不難理解香港的房屋存量組成在過去停滯不變的原因。如圖24所示，落成量呈現「兩頭大中間小」的M型分布，私人住宅和公屋分別各佔超過40%，而出售資助房屋僅佔10%。這一比例造成了強化現有房屋存量組成的效果。

儘管新落成房屋單位比例在不同時期略有波動，但資助出售單位的落成量相對較少

圖 25. 1997—2023 年按類型劃分的新落成房屋單位比例



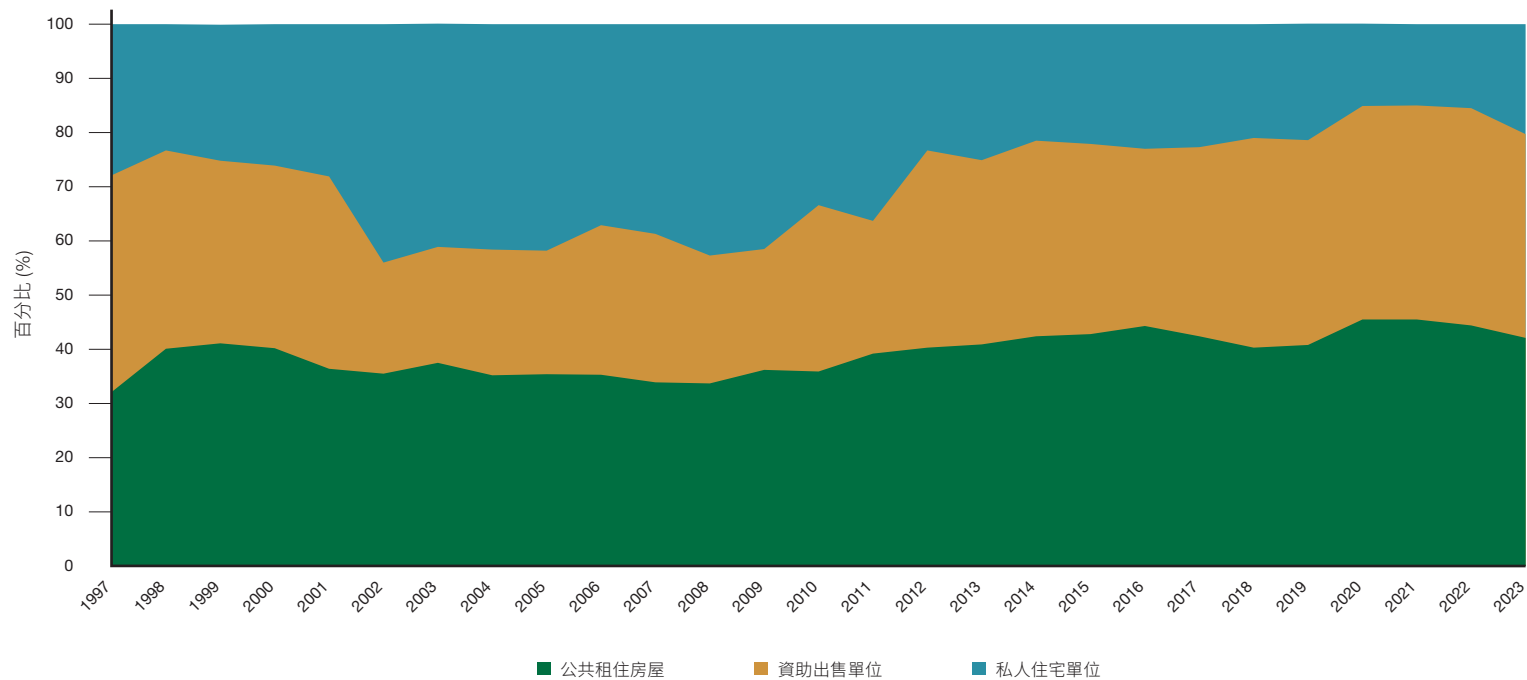
資料來源：政府統計處、差餉物業估價署，以及團結香港基金

圖 25展示了不同時期新落成房屋的各類型單位比例，從中揭露更多細節。在九十年代末，政府擴大了資助自置居所計劃以促進置業，導致資助出售房屋的新落成比例達到高點。在停建居屋後的2002年至2015年間，資助出售房屋供應基本陷入停滯，當中只有極少量的單位落成，其來自房委會在2006年1月決定從2007年起分期出售貨尾和回收居屋單位。其後，政府在2011年宣布復建居屋，2016年首批新居屋落成之後，資助出售房屋供應才得以捲土重來。

然而，儘管資助出售房屋的新落成比例曾出現上述的波動，但整體而言可負擔置業機會仍相對較少。

與落成量的比例相比，以入息限額所界定的各類型房屋需求比例，則呈現截然不同的面貌

圖 26. 1997—2023 年按各類型房屋入息限額界定的全港住戶入息分布



資料來源：政府統計處、香港房屋委員會，以及團結香港基金

在深入剖析房屋供應的情況之後，現在讓我們轉而探討房屋需求的情況。

就公屋和資助出售房屋而言，其申請資格均涉及入息和資產限額，可用作識別這些房屋類型的需求群體的參考。當一個住戶的入息或資產（須視乎住戶規模）超過資助出售房屋的相應申請資格水平時，該住戶將被視為有能力在私人市場上置業。因此，資助出售房屋對申請人設置的入息和資產限額可被用於劃分私人住宅需求的下限。

值得注意的是，在界定各房屋類型的需求時，我們只考慮了住戶的入息，這是由於我們難以獲得住戶的資產數據。亦因如此，可能無意中誤將一些不符合公屋和資助出售房屋申請資格的「高資產」住戶錯誤地劃分，而當中的誤差程度亦難以判斷。儘管如此，住戶入息仍然是判別各房屋類別需求的最有效替代指標。

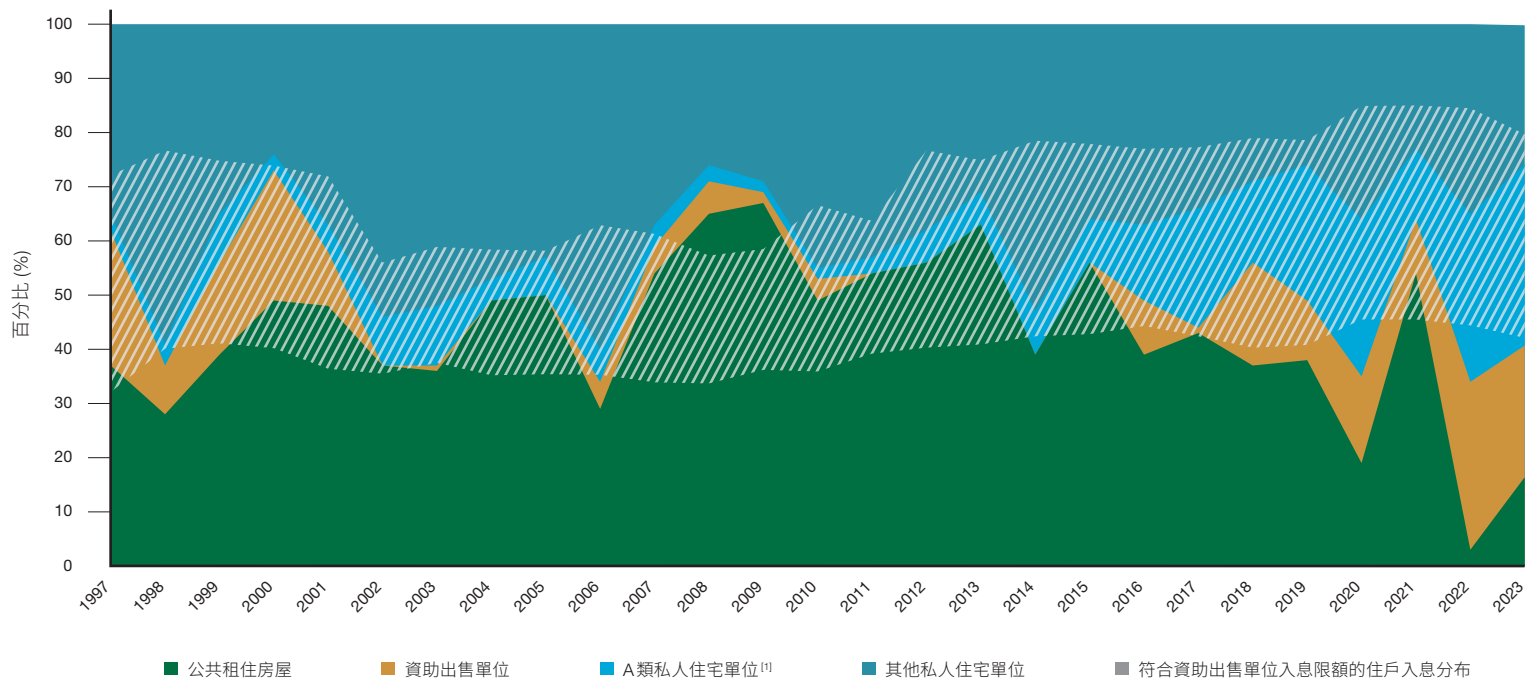
圖26展示了上述分析的結果。我們可以看到，入息上限的提高擴大了公屋和資助出售房屋的合資格申請者數目，而後者在最近幾年的上升尤為明顯。這個現象源於房委會在2012年9月為釐訂資助出售房屋的入息和資產限額而訂立的機制。根據此機制，在評估入息和資產限額時，會以購買一個位於擴展市區¹和新界的實用面積約40平方米（即431平方呎）單位所需的住戶總開支為基礎。因此，隨著樓價上升，入息限額亦相應提高，而資助出售房屋的需求也隨之增加。

根據2023年的住戶收入分布情況，符合資助出售房屋申請資格的住戶佔全港住戶總數的37.6%。相反，在1997至2023年期間，資助出售房屋佔新落成房屋的比例僅為10%。即使我們只考慮復建居屋後的數字，即自2016年首批新居屋單位落成以來的落成量，該比例仍只是輕微上升至15%，這表明在新落成房屋單位中，資助出售房屋的所佔比例並不足夠。

1 擴展市區包括沙田、荃灣和葵青、將軍澳、大埔、北區（粉嶺和上水）、屯門、元朗、及離島

未能被滿足的資助出售房屋需求轉而流向私人住宅，導致近年私人住宅細單位的落成量激增

圖 27. 1997—2023 年按類型劃分的新落成房屋單位比例與符合資助出售單位入息限額的住戶入息分布之比較



註：[1] A類單位為實用面積少於430平方米的單位

資料來源：政府統計處、差餉物業估價署，以及團結香港基金

為了更直觀地展示資助出售房屋的短缺情況，我們除了將圖25和26疊合為圖27，也對圖25中的私人住宅落成量進一步細分。

從圖27中可以觀察到兩點。首先，資助出售房屋的落成比例與需求相比存在明顯缺口，與符合資助出售房屋入息限額的住戶比例的比較中被反映出來。其次，隨著2012年以來合資格申請者數目以及對資助出售房屋的需求增加，A類私人住宅單位(即實用面積少於430平方呎的單位)的落成量也快速上升。

因此，我們可以得出一個結論，未被滿足的資助出售房屋需求被引導至私人住宅市場。這進一步印證了我們在去年發表的報告《十年房屋落成量預測2023》中的觀察，即在面對稀缺的可負擔置業選擇下，準買家不得不轉投私人住宅市場購買小型單位，甚至是納米單位。

資助出售房屋的供需失衡也體現在常年的超額認購數字上

圖 28. 2014—2023 年資助出售房屋的超額認購數字



註：[1] 包括綠表及白表申請

資料來源：香港房屋委員會、團結香港基金

另一個能反映出資助出售房屋供求失衡的指標，正是如圖28所示般，每次開售時均出現的踴躍反應。

我們可以理解可能有人會指出，超額認購數字實為假象，特別是在居屋方面，因為初期推售單位數目較少，只有約2,000個。其後隨著推售單位數目逐漸增加至2023年出售計劃中的超過9,000個，超額認購率亦回落至17.8倍的低位。儘管如此，每次開售時的申請宗數仍能反映問題所在。除了2016年外，每次出售計劃的綠表和白表申請數量均超過100,000份，而2019和2022年的兩次出售計劃更錄得超過300,000份申請。

白居二也出現類似上述的趨勢。隨著配額從最初的2,500個逐步增加至4,500個，超額認購率也有所下降，但在2019年、2020年和2022年，申請數字連續三次均超過100,000宗，直到2023年才回落至78,000宗。此外，值得注意的是，白居二原本是作為2016/17年度新居屋單位落成前的臨時過渡性措施，但自2018年起變成恆常化。引用房委會文件SHC 62/2017，措施恆常化的理由是「白表買家對資助出售單位有持續的需求」。

熾熱的置業需求不僅來自白表住戶，也來自綠表住戶。《公營房屋住戶綜合統計調查》的結果顯示，有興趣購買新居屋單位的公屋住戶比例，由2014年的8%上升至2021年的22%，而有興趣購買綠置居單位的公屋住戶比例，則由2016年(將此問題納入調查的首年)的12%上升至2021年的22%。

以上的情況都表明我們需要提供更多可負擔的置業機會，以完善房屋階梯，提升社會上流動能。

我們需在縮短公屋輪候時間與增加可負擔置業機會之間取得平衡

圖 29. 不同公營房屋類型對縮短公屋平均輪候時間及提供可負擔置業機會的影響之比較

	 公屋	 居屋	 綠置居
每百單位的配額比率	100 公屋申請者	 40 綠表申請者  60 白表申請者	 100 綠表申請者
對縮短公屋平均輪候時間的影響	 100/100	 40/100	 100/100
可負擔的置業機會	0	100	100

資料來源：香港房屋委員會、團結香港基金

基於上述的討論，我們可能會在現階段簡單地得出結論，支持調整公營房屋供應目標的比例分配，即改變當前公屋／綠置居和其他資助出售房屋之間70:30的供應比例，並提升後者的比例，以增加可負擔置業機會。然而，考慮到第一個五年期的公營房屋建設計劃受制於建築週期因素，能夠調整的靈活性相對較低，且更重要的是，長期以來政府的主要績效指標都是將公屋平均輪候時間縮短至三年，因此我們需要採取更巧妙的處理方法。

透過圖29，我們可更深入了解這個情況。每當我們興建100個公屋單位，儘管一般申請者、長者一人申請者和非長者一人申請者的編配優次並不相同，但這些單位均將全數被編配予公屋申請者。誠然，這100個單位可有助縮短公屋平均輪候時間，但卻無法提供任何可負擔置業機會。

與公屋相比，居屋的情況略有不同。自2020年起，綠表和白表申請人之間的配額分配比例被定為為40：60。換言之，假設白表申請配額全數用罄，每當興建100個居屋單位，則只有40個單位會編配予綠表人士，從而對縮短公屋平均輪候時間產生影響。簡單來說，如果興建更多居屋而非公屋單位，雖然可有效增加可負擔置業機會，但對縮短公屋平均輪候時間卻會造成負面影響。

要在兩者之間取得平衡，綠置居提供了一個可行的折中方案。由於綠置居申請採取「一換一」的安排，因此每個綠置居單位都兼具雙重功能，既可滿足綠表人士的置業願望，又能回應公屋申請者的房屋需求。必須承認的是，與新建公屋相比，由於騰空公屋單位後需要額外時間進行翻新，因此增建綠置居對縮短公屋平均輪候時間的作用會稍為延遲，但如果以此與增建居屋相比的話，這個差距仍屬十分輕微。

然而，單單興建更多綠置居單位，並不足以改變現有公屋租戶的置業決定。這亦引伸到提質措施第二個方面的工作，即提高公營房屋的人均居住面積。

從往績可見，面積較細的綠置居單位受歡迎程度較低，因此單位面積有必要提升，以鼓勵現有公屋租戶自置居所

圖 30. 2016—2022 年歷次綠置居出售計劃的銷售情況

 綠置居	2016	2017	2019	2020/21 ^[1]	2022
揀樓程序結束後的待售單位數量	全數售出 (首次轉讓後錄得 14宗搵訂個案)	14	523	全數售出 (首次轉讓後錄得 157 宗搵訂個案)	107
	待售單位／搵訂個案的單位面積分布				
少於200平方呎	4	4	523	43	107
200–300平方呎	4	3	0	73	0
300–400平方呎	1	5	0	21	0
大於400平方呎	5	2	0	20	0

註：[1] 截至2024年3月31日的最新資料
資料來源：香港房屋委員會、團結香港基金

要提升誘因促使現有公屋租戶自置居所並交還公屋單位，新的居住選項必須能夠提升他們現時的居住質素。這個觀點也在本報告撰寫時最近期的《「出售居屋單位2020」申請者統計調查》的結果中得到體現，當中提及綠表申請者申請新居屋的兩個最主要原因，分別是希望「改善居住環境」(63%)及「擁有自己物業」(42%)。

只需觀察每次綠置居出售計劃的銷售情況，便可理解單位面積對現有公屋租戶置業決定的重要性。從圖30可見，大部分在揀樓程序結束時仍未售出的待售單位，以及被沒收臨時訂金的撻訂個案單位，實用面積均少於400平方呎。

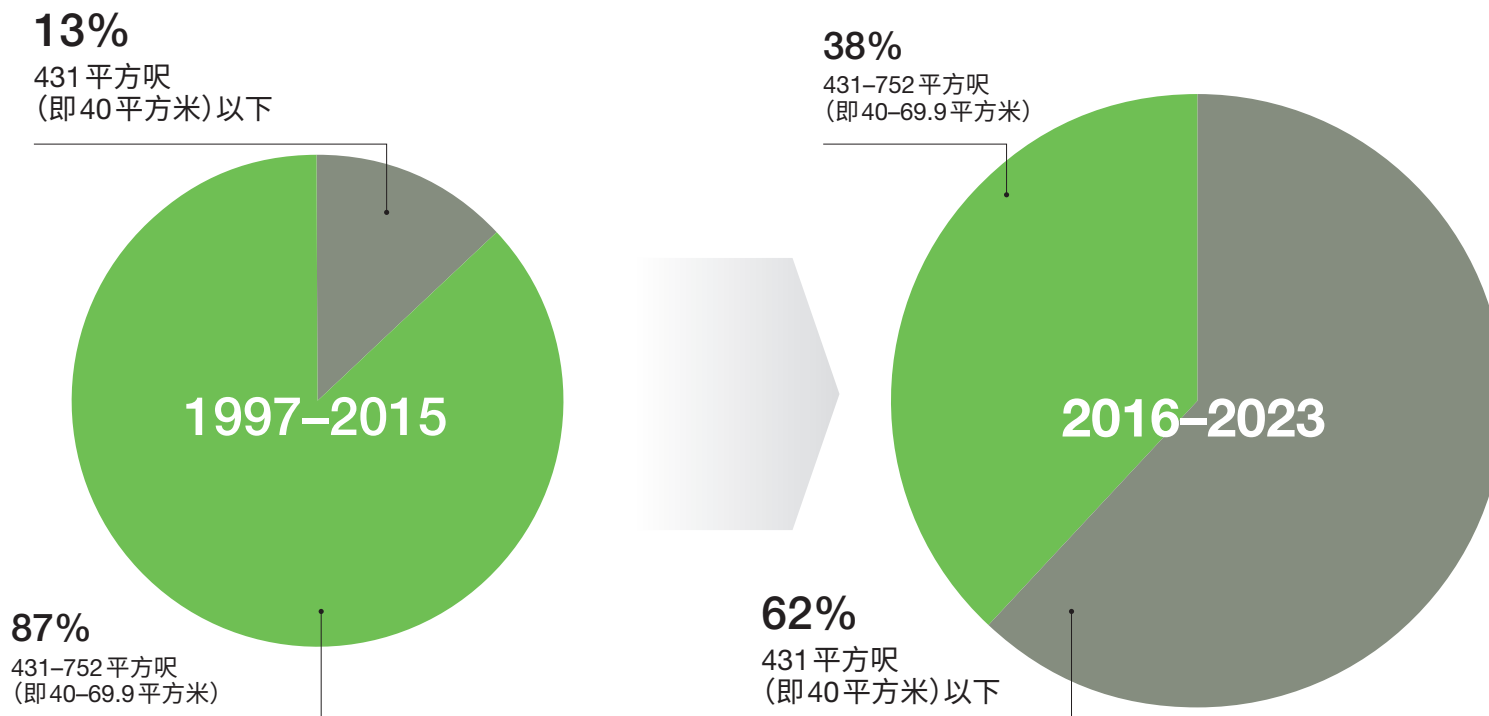
此外，還有兩組數據也值得我們去探討。首先，儘管綠置居出售計劃2019的超額認購達12倍，但在揀樓程序結束後仍有523個未能售出的待售單位，且全部皆為納米單位；其次，即使買家須蒙受金錢損失，但2020/21年度推出的啟鑽苑仍錄得157宗被沒收臨時訂金的撻訂個案，其中近九成涉及400平方呎以下單位，與單位推出時因毗鄰鑽石山港鐵站而備受買家追捧的情況形成強烈對比。

這些數字都表明，面積較細的資助出售單位受歡迎程度較低，因此提升單位面積實有必要。我們亦在此重申我們在2022年5月發表的報告《短期供應已技窮 長遠儲備現暗湧》中所提出的論點：

「鑑於綠置居納米單位面積狹小，因而難以被視為居住質素的提升。即使綠置居計劃提供了一個相對較易的置業途徑，但綠表家庭通過此計劃置業並遷離原有公屋單位的誘因並不高，因此政策原意難以奏效。」

然而，近年431平方呎以下的新落成資助出售單位比例大幅增加

圖31. 1997—2015年與2016—2023年新落成資助出售單位面積之比較




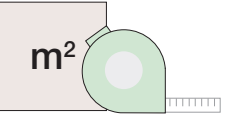



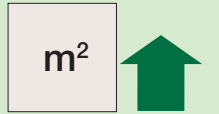
資料來源：政府統計處、團結香港基金

然而遺憾的是，近年新落成的資助出售房屋單位面積呈下降趨勢。如圖31所示，在新居屋出現之前的1997至2015年期間，431平方呎以下資助出售單位比例僅為13%。然而，在2016年首批新居屋單位落成後，該比例已大幅上升至62%。

令人鼓舞的是，政府已承諾從2026/27年起新落成的資助出售單位面積必須至少達到26平方米，加上我們在第二章中預測的「頭輕尾重」供應正在逐步實現，我們期待未來的資助出售單位面積能夠重回上升趨勢。

通過提升綠置居供應，在未來十年循序漸進優化資助出售房屋供應結構

圖32. 循序漸進的「三步走」提質方向

第一個五年期 (2024/25至2028/29)		第二個五年期 (2029/30至2033/34)
較前時間	較後時間	
<p>達成公屋綜合輪候時間回落至4.5年的目標</p>  <p>實現資助出售房屋(包括綠置居)單位面積封底，即新落成單位的實用面積不少於約280平方呎(即約26平方米)</p> 	<p>確保公屋輪候時間不回升，同時物色更多合適的項目以增加綠置居在公屋/綠置居項目的單位比例</p>  <p>在綠置居供應充足的前提下，增加居屋的白表配額比例，以增加白表申請人的置業機會</p> 	<p>增加公營房屋中居屋單位的比例，以協助更多白表家庭成為業主</p>  <p>持續提升新落成資助出售房屋單位的實用面積</p> 

簡而言之，上述討論突顯了提質過程當中的關鍵考慮因素。首先，我們需在縮短公屋輪候時間與增加可負擔置業機會之間取得平衡。其次，我們需要興建較大的單位，以吸引現有公屋租戶自置居所和交還公屋單位，從而在房屋階梯中推動上流。

這些都要求我們在提質的過程採取務實和循序漸進的方法。在第一階段，即第一個五年期的初期，應首先實現政府在《2022年施政報告》中提出的關鍵績效指標，即把公屋綜合輪候時間縮短至4.5年，以及新落成資助出售房屋的最低實用面積不得少於26平方米。

在第二階段，即第一個五年期的後期，我們可利用公屋與綠置居單位的「可互換性」，並物色合適的項目以增加綠置居的供應。如圖29所示，這將在不影響公屋平均輪候時間的情況下，提供更多可負擔的置業機會。與此同時，由於綠置居可滿足較大比例的綠表申請者的置業需求，現時預留給綠表申請者的居屋配額便可騰出，分配給白表申請者。這可作為短期解決方案，以滿足圖27所示的資助出售房屋需求缺口。

第三階段會在第二個五年期內落實。視乎當時情況和調整居屋白表配額比例後的市場反應，當局可增加公營房屋內居屋的比例，以解決圖25所示的長期供應不足問題。與此同時，公營房屋應發揮帶頭作用，繼續增加新落成資助出售房屋的實用面積，以顯示政府滿足市民「住大啲」訴求的決心。

總結

1

總房屋供應量有望超越《長遠房屋策略》440,000個單位的目標

隨著造地進入收成期，十年總房屋供應量有望達到507,500至598,200個單位，並在《長策》目標上建立更多緩衝

2

然而，善用市場力量及減少延誤的努力需要持續

釋放私人土地儲備的潛力，可在市況不明朗下抵消流標的影響，同時也需盡量減少延誤，以實現輪候時間的關鍵績效指標

3

將政策焦點從提量轉向提質的時機已經成熟

為避免對公屋平均輪候時間構成負面影響，可先由2026/27年度起增加更多綠置居單位，及後在第二個五年期的較後階段增建居屋

隨著《長策》邁入公布十周年，香港加快土地房屋供應的持續努力已初見成效。由於在提量方面取得切實進展，長久以來的短缺問題有望得以解決。然而，這並不意味着我們可以安於現狀。相反，這預示了一個新階段的來臨，未來我們應該把重點轉向提質。

私人住宅和公營房屋的供應前景持續改善，有望超越《長策》目標的440,000個單位。私人住宅方面，發展周期中各項領先指標均呈現正面趨勢，顯示未來五年的平均落成量仍處於較高水平。隨著造地進入收成期，政府有更多「彈藥」可因應不同市場情況，調節私人住宅土地供應的數量和速度，因此預示第二個五年期的落成量走勢正面。公營房屋方面，建築工程延誤大幅減少，以及30,000個簡約公屋單位如期推進，都進一步印證政府將有望在2026/27年度實現公屋綜合輪候時間下降至4.5年的目標。如果所有公營房屋項目都能按計劃推進，將能在《長策》目標綫之上建立起穩健的緩衝供應，令實現「頭輕尾重」供應承諾的前景變得更為樂觀。

然而，我們必須對前路中可能出現的阻礙保持警惕。從2023年一連串的土地流標可以看出，市場的不確定性可能對實現長遠私人住宅供應目標構成挑戰。若不是私人主導項目抵消了土地流標的影響，供應前景或會大打折扣。這突顯了釋放私人土地儲備發展潛力，以補足政府主導土地供應的重要性。與此同時，用地交付和潛在的落成進度延誤仍是公營房屋供應的最大障礙。雖然即使在最悲觀的情況下，預計公營房屋供應仍將超出《長策》十年目標10%，但由於落成量仍然是「頭輕尾重」，加上遠期供應面對很多風險變數，因此達標並不是理所當然。此外，必須強調的是，要在第一個五年期實現綜合公屋輪候時間目標的話，則幾乎沒有容許延誤的餘地。

在提量方面打下堅實基礎之後，將提高居住質素從長遠理想變為現實的時機已經成熟。更具體地說，我們呼籲增加可負擔置業機會和提升公營房屋人均居住面積。過去20年的趨勢顯示，與需求相比，資助出售房屋的落成比例嚴重不足，而且近年來新落成的資助出售房屋單位面積呈下降趨勢。儘管如此，任何改變都須與縮短公屋輪候時間的追求之間取得平衡，並提供足夠誘因鼓勵現有公屋租戶自置居所及交還公屋單位。因此，我們勾劃了一個循序漸進的「三步走」提質方向，從而避免影響公屋輪候時間、優化資助出售房屋供應結構，以及促進社會向上流動。

在本報告撰寫的時刻，香港又一次站在十字路口面臨抉擇。上一次，我們停止造地建屋長達十年，造成了供應短缺和居住質素下降，至今我們仍在努力應對和糾正後果。這深刻地提醒我們在制定土地房屋策略時要更具前瞻性，避免在解決當前問題的同時，製造未來的新問題。汲取這次教訓，我們不僅要集中資源，按部就班地繼續造地建屋，更要抓住機遇，著力提升居住質素。

誠然，提質的前路任重而道遠，但必須從現在做起。



OUR HONG KONG
FOUNDATION
團結香港基金

團結香港基金是由全國政協前副主席兼香港特區前行政長官董建華先生於2014年11月創立，並擔任榮譽主席的非政府、非牟利機構。基金會矢志匯聚新思維和新視野，在「一國兩制」的基礎上，為香港的繁榮安定與持續發展作出新的貢獻。基金會轄下有三個營運組織：公共政策研究院，進行政策研究和倡議，發揮智庫功能；中國文化研究院，弘揚中國文化，並細說當代中國發展；以及香港地方志中心，記錄社會變遷，梳理歷史脈絡，存史育人。

作者

葉文祺，CFA，MRICS

團結香港基金
副總裁及研究部聯席主管

區浩馳

團結香港基金
研究員

梁躍昊

團結香港基金
土地及房屋研究主管

趙恆

團結香港基金
助理研究員

王雲豪，MRTPI

團結香港基金
政策倡議高級經理

關注團結香港基金



網頁



LinkedIn



Facebook
(團結香港基金)



Facebook
(政策・正察)

免責聲明

本報告僅供參考，報告內容並不構成對任何經濟體或行業資訊的分析。本報告的資料出自多個可靠來源，但團結香港基金或任何相關機構均不會就相關資料的完整性或準確性作出任何申述。本報告內之所有預測、意見或建議僅反映團結香港基金截至發布日為止的分析和判斷。團結香港基金將不會就任何因使用該報告而引起的直接或間接損失承擔任何責任。任何合約均不應基於本報告的內容而簽訂。

如英文版本與中文版本有任何不一致或不清晰之處，請以英文版本為準。

團結香港基金有限公司

香港中環干諾道中88號南豐大廈19樓

www.ourhkfoundation.org.hk

二〇二四年五月 © 版權所有 OHK/202405005C