

# 行政摘要

香港長期飽受土地房屋供應短缺困擾，樓價不斷攀升，公屋輪候時間續創新高，人均居住面積不斷下降。儘管近年政府陸續推出不少催谷公私營房屋供應的措施，但整體供應前景尚未明朗，未來挑戰仍然不容忽視。

私人住宅方面，過去努力初見成效，未來五年的落成量有望維持在較高水平。然而，這可能僅是曇花一現。由於現有熟地正被迅速消耗，在各新發展區的土地能夠成熟交付之前，私人住宅供應五年後將面臨斷層。

公營房屋方面，預計來自土地改劃的供應將會增加，因此推斷未來六至十年的落成量將比未來五年為佳。然而，供應增加的速度仍然緩慢，而公營房屋的慣性延誤亦為政府「頭輕尾重」的供應承諾增添變數。

除此之外，由於當局急需追趕供應量目標，預計公私營房屋單位的平均面積將持續下跌，港人希望「住大啲」的願景相信要在更遙遠的將來才有機會實現。

縱使未來充滿挑戰，同時也透露曙光——各新發展區將會是未來的「供應糧倉」。當然，「供應糧倉」能何時實現，將取決於各新發展區的建設進度。為此，團結香港基金(基金會)在2022年1月發表的研究報告《拆牆鬆綁 精簡程序 速解「十二萬火急」短缺》中提出了23項詳細建議，以精簡土地及房屋的發展程序。我們樂見政府於2022年3月提出精簡與發展相關程序之法例修訂建議，未來我們亦期望政府能夠採納更多基金會的建議。如果所有土地房屋供應項目都能提效加速，突破房屋困境便指日可待。

## 第一部分：私人住宅供應

1. 2021年只有14,386個私人住宅單位落成，較2020年按年下跌31%。這部分歸因於新冠疫情的影響，令建築工程及政府審批工作進度有所延誤。
2. 雖然2021年出現按年下跌，但未來五年(2022至2026年)的年均落成量預計約為17,300個單位，與過去五年的年均數字相若，且明顯高於2007至2016年年均只有10,900個單位的水平。這反映出此前增加私人住宅土地供應的努力漸見成效，當中包括政府積極改劃土地，以及更多私人土地儲備通過土地契約修訂/換地的方式釋放。
3. 整個私人住宅發展周期的各項領先指標均見改善，包括待批的預售樓花同意書申請數量、上蓋工程動工量及熟地供應量。然而，政府在2018年調整了《長遠房屋策略》《長策》的公私營房屋供應目標比例，導致私人住宅熟地供應驟降，我們由此推算未來六至十年的私人住宅落成量將會減少。
4. 基於上述因素，基金會更新了其獨家十年私人住宅落成量預測。我們預計2027至2031年間，平均每年將只有12,000個單位落成，不但比2022至2026年間的年均落成量大幅減少，亦未能達到《長策》年均落成12,900個單位的目標。如要達標，各新發展區及鐵路項目必須較原定時間提早一年完成；與此同時，各私人發展項目每年可提供的單位數量，亦需較現時增加5%。
5. 除以上的量化分析，我們亦對不同來源的私人住宅土地供應趨勢進行了質化分析。政府賣地方面，鑑於政府手上的熟地數目減少，在來自新發展區的供應主力在2030年前後實現之前，供應預計將出現斷層。來自鐵路項目的土地供應亦面對着相似情況，現有儲備快被消耗殆盡，但未來的潛在供應不少尚處於早期的發展階段。私人土地儲備的潛力則因受限於基建不足而未能進一步釋放，而重建項目的步伐預計依然緩慢。
6. 未來十年的供應前景存在不少變數，而加快推進各新發展區是避免出現供應斷層的關鍵。因此，基金會歡迎政府於2022年3月提出精簡發展程序的法律修訂建議，並期望有關建議可盡快得到落實。

## 第二部分：公營房屋供應

7. 與2020/21年度相比，2021/22年度的公營房屋落成量出現了明顯反彈，並錄得近年新高。然而，2021/22年度的落成量中有超過60%實際上來自過往兩年累積的延誤項目。展望將來，預計未來五個財政年度(2022/23至2026/27年度)的公營房屋年均落成量為21,100個單位，與《長策》目標的每年30,100個單位相比仍然大幅落後了30%。
8. 雖然近年似乎有更多資助房屋推出發售，但當中多達82%實為預售樓花，部分單位甚至在推售後四年才落成。在2025/26年度前落成的38,400個資助出售房屋單位當中，過半數已經通過樓花形式售出，剩餘的待售單位僅足以應付未來一至兩年的供應。
9. 基金會亦更新了其獨家未來十年公營房屋落成量預測。由於土地改劃漸見成效，如果各項造地措施以目前速度推進，未來十年期的公營房屋落成量預計可達306,600個單位，可望達成301,000個單位的《長策》目標，實現「頭輕尾重」的供應承諾；然而，這仍低於政府聲稱已覓得土地可建成的330,000個潛在公營房屋單位供應量。再者，基於過去公營房屋項目出現不斷延誤的「往績」，我們有理由預測，未來十年的公營房屋供應有機會繼續延誤，最終可能只有277,100個單位落成。
10. 事實上，政府早於2015年已提出「頭輕尾重」的供應模式，但由於公營房屋項目一再出現延誤，所以承諾的「尾重」供應最終未能按原定計劃實現。由於資訊透明度不足，加上當局未有跟進改善，亦缺乏有效問責機制，因此相關官員缺乏誘因去改善延誤情況。
11. 更甚的是，現時已知的公營房屋延誤個案可能僅屬「冰山一角」，實際情況或許更悲觀。我們深入探究數個未在政府文件中披露的延誤個案後，發現這些項目不是陷入了沒完沒了的規劃設計討論、或受到僵化的行政程序凍結，就是錯失了最理想的發展時機。
12. 我們認為公營房屋供應達標的關鍵在於增加資訊透明度，並就每一個項目都委任專責的項目經理，以促進監督和協調效率，打破目前公營房屋項目不斷延誤的惡性循環，以兌現「頭輕尾重」的供應承諾。

### 第三部分：居住質素

13. 居住質素方面，私人住宅供應的細單位比例在過去十年急速上升，並預計在短期內持續。未來新落成私人住宅單位平均面積的下跌亦反映了有關趨勢。雖然政府放寬了首置買家的按揭成數，讓準買家可負擔呎數更大、價錢更高的住宅單位，但其對單位開則的影響目前仍止於建築圖則設計和工程階段，私人住宅單位的平均面積要到2023年後才有望止跌回穩。
14. 納米單位的落成量預計將會持續向上。但如前文所述，政府放寬按揭成數對單位開則產生的影響將會逐步浮現。另外，政府於2021年12月首次公布了私人住宅的最低單位面積要求。因此，我們預計到2024至2025年納米單位的落成量將漸趨見頂。但要留意的是，儘管政府自2022年2月起擴大了私人住宅單位最低面積要求的涵蓋範圍，但這仍未涵蓋私人重建項目，因此納米單位不會因此而完全消失。
15. 公營房屋方面，細單位佔比持續高企，而最低單位面積仍一路拾級而下。綠置居項目一向有不少的納米單位，而2022年推售的居屋項目亦首次出現納米單位。雖然綠置居納米單位出現滯銷，但究竟當局會否與私人住宅的最低單位面積要求看齊，停建面積少於280平方呎的公營房屋單位，目前仍有待觀察。
16. 歸根究底，香港房屋問題源於供求失衡，因此最低單位面積這類限制措施只是治標不治本的權宜之計。正如我們一直以來所倡議，增加土地房屋供應以穩定市場，才是長久之計。與此同時，我們需要在增加房屋供應和提升居住空間之間取得合理平衡，在房屋供應增加並穩定後，才逐步加大最低單位面積要求，最終實現提升人均居住面積的目標，讓港人「住好啲」、「住大啲」。