

# 公屋供應落後 過渡性房屋能滿足基層需要嗎？



香港城市大學公共政策學系特約教授  
劉國裕

行政長官林鄭月娥於2020年1月中公布十項民生新措施，其中有三項與房屋有關。當中，增加過渡性房屋的措施看來當局最具把握達標，但三年內由1萬增至1.5萬個過渡性房屋單位，對滿足基層住房需要、未來公屋建設計劃等，又有甚麼影響？

本文指出，政府雖然有建屋計劃，並制定需求估算或興建量目標，但持續不達標，劏房住戶被逼在惡劣環境內一再等候公屋。過渡性房屋單位的供應，為部份「幸運」的公屋輪候冊申請人（一般已輪候了公屋超過三年）提供過渡性居所，但公屋建屋不達標的情況在未來十年將持續，而過渡性房屋單位增至1.5萬個之後，未必具備條件增加，因此估計本港在可見的將來，仍然會有很多低收入住戶，居於不適切的居所。政府若不徹底調整政策，加快及增加土地建設公屋，過渡性房屋絕對只能填補極小部份住屋需求。故在爭取早日落成1.5萬個過渡性房屋單位的同時，我們仍須敦促政府加快撥地及增建公屋，不要重蹈「長年累月不達公屋建設目標」的覆轍。

## 公屋預計建屋量長期不達標

2014年12月公佈的《長遠房屋策略》（簡稱《長策》），是自1998年以來首份在房屋方面的長遠策略性文件，此後當局亦根據需求檢視和更新十年房屋供應目標和公私營房屋比例<sup>1</sup>。《長策》所指的公營房屋供應，包括出租公屋<sup>2</sup>（簡稱公屋，約佔公營房屋供應的70%）及資助出售房屋（簡稱居屋，約佔公營房屋供應的30%）；由於過渡性房屋單位的住戶的出路，與公屋供應的多寡有直接關連，因此本文會集中分析《長策》內公屋的供應。

市民對上屆政府一再表示「解決房屋問題是政府施政的重中之重」，以為梁振英特首在2012年7月上任之後能影響五年後的房屋供應（即2017-18及之後的供應）；但是

<sup>1</sup> 根據運輸及房屋局推算，2014年12月公佈的《長策》以48萬個單位作為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60：40；原公私營房屋供應比例於2018年周年進度報告起，調整為70：30；而延展新的十年房屋供應目標，亦多次下調，由原先的48萬，降至2020-2021至2029-30年度的43萬（參《長策》2019年周年進度報告第五段）。

<sup>2</sup> 部份新建公屋單位會轉作「綠表置居計劃」（下稱「綠置居」）單位，售予公屋住戶或其他符合以綠表申請資助出售房屋的住戶，因為購買「綠置居」單位之後，公屋住戶會騰空原住單位再作分配之用，當局由《長策》2018周年進度報告開始，將「綠置居」單位也算作公屋單位。

2017–18至2023–24這七年的公屋落成及計劃興建量，只有10.5萬個單位（即年均建屋量1.5萬），相比這七年14.6萬個單位的供應目標（見表），應建而未建的公屋近4.1萬（即28%），令人失望。

表 公屋2008–09至2023–24建屋量與年均預測需求量/供應目標比較

財政年度	房委會公屋建屋量*	房協公屋建屋量*	房委會及房協公屋建屋量*	平均每年公屋預測需求/供應目標**
2008–09	19,050	0	19,050	15,190
2009–10	15,389	0	15,389	16,080
2010–11	13,672	0	13,672	16,300
2011–12	11,186	0	11,186	18,610
2012–13	13,114	0	13,114	18,610
2013–14	14,057	0	14,057	18,610
2014–15	9,938	0	9,938	18,610
2015–16	14,264	0	14,264	20,000
2016–17	11,276	140	11,416	20,000
九年小計	121,946	140	122,086	162,010
2017–18	13,413	0	13,413	20,000
2018–19	17,658	0	17,658	20,000
2019–20	13,000	0	13,000	22,000
2020–21	6,100	966	7,066	21,000
2021–22	20,700	312#	21,012	21,000
2022–23	13,400	64	13,464	21,000
2023–24	18,400	1,371#	19,771	21,000
七年小計	102,671	2,713	105,384	146,000
十六年總數	224,617	2,853	227,470	308,010

\* 2008–09至2018–19乃公屋實質建屋量，2019–20至2023–24乃預測建屋量（根據2019年12月兩機構的房屋建設計劃），參房委會網站統計（修訂日期：2010年4月30日及2019年4月26日）及房協網站統計（更新日期：2020年2月）。

\*\* 2008–09至2014–15期內的數字，乃《審計署署長第六十二號報告書》（2014年4月）第二章表四所引述政府內部通過向前延伸的十年公屋預測需求的年均數字；2015–16至2023–24期內的數字，乃《長策》周年進度報告（2014至2019各年）內按總需求估計，政府列出的十年公屋供應目標的年均數字。

# 2021–22房協312個公屋單位屬「長者安居樂」單位；另2023–24房協1,371個公屋單位之中，261個屬「長者安居樂」單位。

政府建屋計劃的失誤，有跡可尋。《審計署署長第六十二號報告書》（2014年4月）第2章的資料顯示，2008–09至2011–12的四個年度，政府內部成立的房屋發展小組委員會，每年均完成沒有對外公布的長遠房屋需求評估，「預計十年期的公屋需求會增加(由151,900個單位增加至186,100個)，但公營房屋建設計劃/公營房屋發展預測的十年建屋量目標仍然維持於150,000個單位（筆者按:即年均1.5萬個單位），沒有改變，結果是預計公屋建屋量不足以應付預測需求。」（第2.17 (b) 段）

## 2008–09至2016–17公屋供應低於需求已達4萬

房委會及房協的資料顯示（見表），2008–09至2016–17九個財政年度公屋的實際建屋總量只達12.2萬個單位（其中房協期內只建成140個鄉郊公屋單位），年均只興建了1.36萬個公屋單位，事實上，12.2萬個單位供應，較內部的長遠房屋九年需求評估（16.2萬）低了25%；即未能滿足該九年的公屋需求達4萬個單位。

## 2017–18至2023–24年度公屋落成量又較供應目標少4.1萬

2014年12月公布《長策》後，政府再一次偏離其供應目標。表的數據顯示，在2017–18至2023–24這七年只建10.5萬個公屋單位，即年均建屋量只有1.5萬，與七年14.6萬個單位的供應目標差距達4.1萬。

換言之，十六個財政年度內，未能按需求或政府所定的供應目標而建的公屋起碼達8.1萬個單位，難怪公屋輪候時間越來越長，劏房住戶數目越來越多。

## 政府推算未有足夠土地滿足至2030年的公營房屋供應目標

上文數字實在令人非常不安。2014《長策》公布前或後，當局預計公屋需求會增加，但2008–09至2016–17這九個財政年度公屋的實際建屋總量，年均只有1.36萬個單位<sup>3</sup>，在2017–18至2023–24這七年的年均建屋量只累加至1.5萬。當局更推算，仍然未有足夠土地滿足至2029–30這十年期內的公營房屋供應目標<sup>4</sup>，因此不得不以過渡性房屋作為補救措施，期望可以紓緩部份輪候冊上久候公屋的住戶的住房困難。

## 過渡性房屋成為特區政府標誌性的房屋措施

公屋建屋量連年不達標，過渡性房屋便成為本屆特區政府一個標誌性的房屋措施。這1.5萬個過渡性房屋單位中，有2,000個將建於多幅目前未有確定發展時間表的「政府、機構或社區」用地，相信對渴求改善居住環境的劏房住戶，會帶來新希望，但總的來說，1.5萬個單位所在的位置是否有適當配套及交通設施是否完備，將影響單位的入住率。

過渡性房屋用地近日獲多個大地產商捐借新界農地，期望可早日達至原先的一萬個單位的目標。當局在歡喜之際，仍須及早回應公眾關注：地產商既然可捐借新界土地建過渡性房屋，政府為何不引用《收回土地條例》，收回部份合適作公屋發展的閒置土地，建設永久性公營房屋單位？永久性公屋在質素方面比過渡性房屋優勝，租金也更廉宜；支持以發展商借出的農地建過渡性房屋，會否延誤政府收回相關農地建公屋，值得深思。過渡性房屋與公屋性質上基本不同，不能以過渡性房屋取代公屋。

<sup>3</sup> 2008–09至2014–15這七年期內公屋實質建屋量（9.64萬個單位），除了比當局內部估計預測需求（12.2萬個單位）低約兩成，也低於該七年基線規劃建屋量（10.5萬個單位），參《審計署署長第六十二號報告書》（2014年4月）第二章表四。

<sup>4</sup> 參《長策》2019年周年進度報告，第12段。

## 籌建過渡性房屋需時，三年建1.5萬個單位未許樂觀

「增至1.5萬個單位」現時仍只是計劃，實質供應絕大部份仍未到位。現階段已入伙的約有620個單位，惠及約一千個家庭。第二階段是早前已公布但尚未入住的過渡性房屋，約有960個單位<sup>5</sup>。兩階段共約只有1,580個單位，佔目標約一成。

社聯南昌街組合屋項目興建89個單位，預計至2020年第三季才可入伙，由籌劃至入伙已起碼花兩年時間；以後還有很多過渡性房屋會在發展商借撥的閒置非住宅用地上興建，在這些土地興建過渡性房屋須根據《城市規劃條例》第十六條規定提出規劃許可申請，當中牽涉環境、生態和交通配套的評估。承諾興建過渡性房屋的機構，能否輕易通過有關評估及獲得規劃許可，仍是未知之數。即使當局預留五十億元作建設費用，筆者對1.5萬個過渡性房屋單位的餘下九成能否全數在2023年入伙，未感樂觀。

## 過渡性房屋只能填補極小部份輪候冊申請人「過渡住屋需求」

相比9.19萬個<sup>6</sup>已輪候了公屋超過三年的一般申請住戶（包括家庭和單身長者），1.5萬個過渡性房屋單位為數可為相當少（即約16%獲機會紓緩住屋困難）。公屋輪候名冊上的申請人除了一般住戶外，還有很多配額及計分制下的非長者單身申請者。

公屋申請數目長年徘徊高位。截至在2019年12月底，約有15.19萬宗一般公屋申請，以及約10.85萬宗配額及計分制下的非長者一人申請<sup>7</sup>。一般申請者的平均輪候時間為5.4年，非長者單身申請者的平均輪候時間則沒有官方統計，這些透過公屋輪候冊上的申請應算是「已表達的需求（expressed demand）」。除了已在公屋輪候冊上的申請個案，2016–18兩個財政年度，平均每年在公屋輪候名冊上新登記的一般住戶的申請數目和配額及計分制下的非長者單身申請者，分別約有二萬及一萬<sup>8</sup>，兩者合計每年新申請數目已超過三萬。當局在2020–21至2029–30年度的十年期內，平均每年計劃供應2.1萬個公屋單位，即使加上三年內共提供1.5萬個過渡性房屋單位，應難以滿足基層市民的住房需要。

總的來說，在爭取早日落成1.5萬個過渡性房屋單位的同時，相關機構還須敦促政府加快及增加土地建設公屋。過渡性房屋只能填補極小部份公屋輪候冊申請人的「過渡住屋需求」，歸根到底，加快及增建公屋才是滿足基層住房需要的策略。

<sup>5</sup> 參運房局局長於2019年11月20日在立法會就「過渡性房屋項目」的答覆。

<sup>6</sup> 參行政長官於民生政策措施記者會開場發言，香港特別行政區政府新聞公報，2020年1月14日。

<sup>7</sup> 參房委會網站2020年2月10日提供的2019年12月底「公屋申請數目和平均輪候時間」資料。

<sup>8</sup> 房委會2018年6月20日就筆者的查詢所提供的資料。

## 參考資料

- 香港房屋委員會及房屋署 (2019) 。〈公營房屋實質建屋量〉。香港：香港房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/actual-public-rental-housing-production/>
- 香港房屋委員會及房屋署 (2020) 。〈房屋委員會房屋建設計劃〉。香港：香港房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/forecast-public-housing-production/index.html>
- 香港房屋委員會及房屋署 (2020) 。〈公屋申請數目和平均輪候時間 (2019年12月底) 〉。香港：香港房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>
- 香港房屋協會 (2020) 。〈香港房屋協會住宅單位供應計劃 2019/2020年度至2023/2024年度〉。香港：香港房屋協會。檢自：<https://www.hkhs.com/tc/statistics/statistics/type/flat#>
- 香港房屋協會 (2020) 。〈香港房屋協會每年樓宇供應〉。香港：香港房屋協會。檢自：<https://www.hkhs.com/tc/statistics/statistics/type/annual>
- 香港社會服務聯會 (2020) 。〈社會房屋共享計劃〉。香港：香港社會服務聯會。檢自：<https://communityhousing.hkcss.org.hk/zh-hant>
- 香港特別行政區政府 (2019) 。〈新聞公報「運輸及房屋局局長於2019年11月20日就立法會五題『過渡性房屋項目』的答覆」〉。香港：政府新聞處。檢自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201911/20/P2019112000543.htm>
- 香港特別行政區政府 (2020) 。〈新聞公報「行政長官於民生政策措施記者會開場發言」〉，2020年1月14日。香港：政府新聞處。檢自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/14/P2020011400755.htm>
- 運輸及房屋局 (2014) 。《長遠房屋策略》。香港：運輸及房屋局。檢自：<https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS201412.pdf>
- 運輸及房屋局 (2018) 。《長遠房屋策略 2018年週年進度報告》。香港：運輸及房屋局。檢自：[https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS\\_Annual\\_Progress\\_Report\\_2018.pdf](https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2018.pdf)
- 運輸及房屋局 (2019) 。《長遠房屋策略 2019年週年進度報告》。香港：運輸及房屋局。檢自：[https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS\\_Annual\\_Progress\\_Report\\_2019.pdf](https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2019.pdf)
- 審計署 (2014) 。《審計署署長第六十二號報告書 第二章 規劃、建築及重建租住公屋單位》。香港：審計署。檢自：[https://www.aud.gov.hk/pdf\\_ca/c62ch02.pdf](https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c62ch02.pdf)