

2017年12月4日會議

討論文件

立法會房屋事務委員會
推展公營房屋發展項目的挑戰和困難

目的

本文件旨在向委員簡報有關推展公營房屋發展項目的挑戰和困難。

主要問題及挑戰

2. 政府致力於物色土地作公營房屋發展，香港房屋委員會（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」¹項目上已取得一定成果，包括以約五年時間落成首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的「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」。

3. 我們一直致力在非「熟地」的項目上加快發展流程，例如皇后山一號地盤²。然而，發展非「熟地」需用較長時間，部分原因是由於我們需要進行各項程序將非「熟地」變成「熟地」，而這些程序受

¹ 即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。

² 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，用地上亦發現了一些歷史建築物。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，我們預計皇后山一號用地的首批單位最快可於2020-21年度落成，當中所需的發展時間約為七年。

不確定因素影響。有關的程序及它們如何影響我們的工作，現分析如下。

規劃及諮詢

4. 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，但遇到其他較大型或複雜的個案，則所需時間會較長。在近期個案中，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。相關研究於2015年初展開，至最近才完成，歷時超過兩年。

5. 待技術研究成熟時，有關部門及房委會會進行諮詢。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。但就一些較複雜的個案，有關發展方案因需回應不同持份者的訴求而變更。例如觀塘曉明街項目自2014年3月開始六次諮詢觀塘區議會；而大埔頌雅路西發展項目亦自2014年7月正式諮詢大埔區議會。時至今日，我們仍努力處理相關區議會關注的事宜。

6. 另外，政府近年建議作公營房屋發展的用地，大部份都是分區計劃大綱圖上劃作的非住宅用地。因此，在發展公營房屋前，政府需要改劃土地用途，並就有關改劃進行諮詢。但在諮詢過程中，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³、三幅唐人新村用地⁴及五幅屯門用地⁵。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，政府正積極跟進。

法定規劃及其他程序

7. 政府需要就相關非住宅用地向城市規劃委員會（城規會）提出改劃建議。法定改劃流程由刊憲至呈交行政長官會同行政會議核准一般需時約11個月，但當改劃涉及爭議性的事宜導致大量申述或意見，則有需要延長最多六個月時間。例如，青衣青鴻路項目在期間收到超過3 500個申述/意見/進一步申述，城規會經考慮有關的申述和意見後，決定接納部分的申述，把青鴻路地塊的北部由「住宅（甲類）4」地帶改劃回「休憩用地」。因此，地盤總面積由約4.29公頃減至約2.29公頃，需要作出設計上的修改，預計落成單位數目亦由約3 800個下調至約2 800個，減少了約三成。

8. 較近期個案還有沙田安睦街第一期項目，城規會就改劃建議收到超過900個申述/意見。城規會認為，在毗鄰該地盤的賽馬會傑志中心用地的長遠土地用途仍未確定之前，現階段獨立地把該地盤由「休憩用地」改劃為「住宅（甲類）6」地帶，是過早的決定。有關土地的長遠用途，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。城規會於2017年9月22日會議上決定修訂該大綱草圖，將有關用地改劃回「休憩用地」，以順應有關的反對

³ 五幅將軍澳用地位於將軍澳村以北、影業路以西北、昭信路以南、鮫魚灣村以西、及電影城以東。

⁴ 三幅唐人新村用地包括朗邊中轉房屋第一期、朗邊中轉房屋第二期及近丹桂村（南面部分）。

⁵ 五幅屯門五幅用地位於湖山路以北、天后路以南、屯興路以東（又稱井頭上村南）、恆富街以西，及顯發里以南前香港基督教服務處培愛學校校舍用地及毗連政府土地。

的申述或其部分申述。建議修訂已於10月13日刊憲，讓公眾在三星期內作進一步申述。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合共約1 400個單位的落成日期。

9. 此外，近年來城規會的決定往往受到司法覆核影響。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。雖然大窩口道項目本身並非受到司法覆核的挑戰，相關用地仍未能在行政長官會同行政會議批准相關分區計劃大綱圖前批予房委會，令房委會投標小組委員會在別無選擇的情況下，在2015年5月取消房委會於2015年3月發出的有關地基工程招標。由於司法覆核的程序有待完成，項目因此未能納入五年期的公營房屋建設計劃，而該項目的預計落成日期已延遲約三年。

收地及清拆

10. 有些項目涉及收地及清拆，需要較長的時間以完成相關程序。收地及清拆時間需視乎各項目而定，例如火炭項目需要約24個月完成收地及清拆程序；屯門第54號第1及1A號地盤和第3及4（東）號地盤項目（合共約9 400個單位）需要約32個月完成收地及清拆程序。在詳細土地測量時發現墳地也是很普遍的現象（例如新界東北新發展區），這些用地一般需要額外時間清理。

提供及重置設施

11. 我們需要為公營房屋項目提供社區設施，若有關項目涉及

需重置現有設施(如公園、社區會堂及球場等),則會令過程更為複雜。發展所需的時間會因個別情況而有所不同。例如在曉明街的项目(涉及約1 100個單位)中,我們需要把現時位於曉明街及曉光街的網球場和籃球場搬遷並整合作原地重置,以騰出土地作公屋發展,项目發展時間需要額外增加約兩年。至於宏照道第二期项目(涉及約1 500個單位),政府需要先安排重置基督教勵行會,才可把有關用地用作房屋發展,因此项目的發展時間表將視乎勵行會的重置安排才可確定。在馬鞍山路项目(涉及約2 100個單位),我們亦需要搬遷臨時用途設施(包括單車公園、社區園圃及射箭場)及就連接新界及九龍地底的公用設施進行改道工程(包括地底電纜、煤氣管和食水管),這些工程預計需約五年時間,延長了项目的發展時間。

地盤平整及提供基建

12. 有些用地需要地盤平整及／或提供額外基建,這些项目的發展時間將視乎其複雜性而有所不同,例如橫洲第一期的地盤平整及道路工程預計需時約三年時間。在另一個案,屯門第54區第1及1A號地盤的地盤平整及道路工程,預計需要約兩年時間完成有關工程。而較複雜的地盤例如中西區加惠民道第二期,則預期需要較長的發展時間,以興建天然斜坡防護措施及完成道路及地盤平整工程。

用地涉及政府出資項目

13. 不少项目涉及政府出資工程(例如公共交通交匯處、社區會堂、道路改善工程等),及時取得立法會的撥款批核對相關项目如期落成極為重要。例如恆泰路项目(涉及約1 900個公屋單位)因有關的

道路改善工程未能如期得到立法會的撥款批准展開工程，整個項目的預計完工時間由2023/24年度延至2024/25年度。

建築工程

14. 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時，則需較長時間以完成地基工程；而為了增加發展潛力而涉及興建防火層、地庫或平台的項目，也需要較長時間，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。

15. 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。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。

面對挑戰

16. 我們會繼續採取以下措施以克服上述挑戰—

- (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。較明顯的例子為火炭用地，通過地盤界限的適當調整，及放寬其地積比率及建築物高度，使項目建屋量增加百份之十五，即約650個單位。自2014年施政報告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9月底，房委會共有九個公營房屋項目獲城規會批核規劃申請放寬最高住宅用地地積比率，共增加約3 300個公營房屋單位（即約20%）；
- (四) 以因地制宜的設計盡用每一幅用地的發展潛力。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。我們亦會繼續透過採用預製組件技術和減少地盤內施工工序以改進建造流程和質素及加快建屋；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「承建商合作培訓計劃」、「補充勞工計劃」等以減輕人手短缺所帶來的影響。

17. 請委員備悉本文件的內容。

運輸及房屋局
2017年11月