

2016年11月15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批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」較為罕有，實際上我們已用畢所有的「熟地」。我們過往六年諮詢區議會的项目中，約八成的用地並非「熟地」。

3. 若用地並非「熟地」，我們一般都不可能在約五年內完成公營房屋發展；按經驗一般需時至少7年以至更長的時間不等。然而，我們仍在非「熟地」的項目上，致力加快發展流程。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

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礎設施。

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。

4. 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其變成「熟地」。而這些程序受不確定因素影響。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

5. 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，或當研究中遇到較複雜的問題，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的影響和減少砍伐樹木，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。相關研究於2015年初展開，現仍在進行中。

6. 在適當的情況下，我們會同時進行諮詢及技術研究。這並行過程有其優劣之處。一方面，在諮詢期間所提出的問題可在研究中一併處理。另一方面，研究和諮詢之間的互動會延長研究時間，甚至有可能使部分研究工作不再適用。

7. 諮詢過程往往由非正式諮詢開始，然後才進入正式的公眾諮詢。諮詢相關區議會(及新界的鄉事委員會)是在城市規劃委員會(城規會)考慮我們的申請時一個不可或缺的程序。我們有需要進行非正式諮詢，因它有助改善發展方案，及確保擬議發展方案能獲得地區人士的支持。諮詢需時，並往往會產生一些訴求導致發展方案有更多變更。

8. 上述諮詢工作的完成時間會因情況而異。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工作。但在一些較複雜的個案例如大埔頌雅路西發展項目，有關工作估計需要超過30個月，該項目的非正式諮詢於2013年展開，隨後於2014及2016年正式諮詢區議會；在諮詢過程中，區議會非常關注項目的建築物高度、項目對鄰近葬地的影響及牽涉收地等事宜。時至今日，我們仍努力處理區議會關注的事宜。

城市規劃委員會程序

9. 政府需要就相關非住宅用地向城規會提出改劃建議，而房委會亦需要就有關規劃公營房屋用地向城規會提交規劃申請以增加地積比率等。法定改劃流程一般需時約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，青衣青鴻路項目收到超過3 500個申述/意見/進一步申述，目前城規會已進行了12日的會議以聆聽及考慮申述/意見，但改劃流程仍未完成。

10. 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圖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已押後和法院的聆訊日期有待確定，項目的落成日期未能確定。

收地及清拆

11. 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，例如火炭項目需要約 24 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現象，這些用地一般需要額外時間清理用地，例如新界東北新發展區。

提供及重置設施

12. 我們需要為項目提供社區設施，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。例如在屯門第 29 區西項目中，我們需要在這 1 000 個單位的公屋項目中加入一間診所及一間安老院舍，使項目發展時間需要額外增加約兩年半。在馬鞍山路項目，我們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，預計合共需約五年時間，然後才可作房屋發展。

地盤平整及提供基建

13. 有些用地需要地盤平整及 / 或提供額外基建。這些項目的發展時間將視乎其複雜性而有所不同。例如橫洲第 1 期的地盤平整及道路工程預計需在發展時間表上增加約三年時間。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以完成有關工程。而較複雜的地盤例如中西區加惠民道第二期，預期需要較長的發展時間以興建天然斜坡防護措施、道路及地盤平整的工程。

用地涉及政府出資項目

14. 若項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)，獲取立法會撥款批核的所需時間會對相關公營房屋項目發展時間構成影響。在 2016-17 年度內，將有七個與公營房屋相關的政府出資工程項目需立法

會撥款批核，例如將軍澳 65C2 區的附屬設施大樓。及時獲得立法會的撥款批准對於相關的房屋項目落成日期極為重要。

建築工程

15. 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、地庫及/或平台的項目，則需要較長時間，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。

16. 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，因行業性的勞工短缺，如索具工／金屬模板裝嵌工、鋼筋屈紮工人、木模板工人、水喉工人和鋪渠工人等，以致觀塘安達臣道 D 號地盤、沙田 52 區第三及四期、柴灣工廠大廈改建計劃及前元朗凹頭政府宿舍的落成日期由 2015-16 年度延至 2016-17 年度，而屯門第 54 區 2 號地盤第一及二期及安達臣道 A 及 C1 號地盤亦由 2016-17 年度延至 2017-18 年度。

17. 除了勞工短缺問題外，「鉛水事件」亦影響個別項目的進度。為符合水務署在 2015 年新增的檢測要求，我們無可避免地需要額外時間進行有關的檢測。

面對挑戰

18. 我們一直並將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) 與地區人士積極溝通，以爭取他們對公營房屋項目的支持和在可行的情況下處理他們的訴求。並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;
- (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)，為每個公營房屋用地適度增加建屋量，並擴大及/或合併用地以建造較大的建築平台。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。屯門第 29 區西用地，以住宅地積比率 6 倍及額外的非住宅地積比率 2 倍計算，可興建約 1 000 個單位及可容納一間原來規劃於屯門第 2 區的診所;
- (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。

19. 請委員備悉本文件的內容。