

# 行政摘要

## 精簡程序 加速房屋供應

香港人習慣忍耐，但長期「住得細、住得貴、住得迫」，始終也會到達極限，失去信心。

對於增加土地房屋供應，過去我們曾在不同研究中提出建議，力爭在大嶼山東部水域填海造島，推動新界實現大規模城鎮化，從大規模開發土地的角度切入解決問題，而這些建議亦分別被香港特別行政區政府(政府)以「明日大嶼願景」和「北部都會區」的形式採納。然而，按照現有土地發展流程，即使這些區域發展項目最終被落實，也會是二三十年以後的長遠供應，很有可能在漫長的發展流程之中淪為紙上談兵，難解救市民當前水深火熱的居住困境，**政府卻對五年內的中短期房屋供應沒有著墨。**

事實上，無論是大型土地開發還是公營房屋建設，過去都難逃「提出項目，進度落後，項目延期，加碼追落後」的惡性循環。以十年公營房屋建屋量預測為例，政府早在2015年的《長遠房屋策略》《長策》周年進度報告中明示「頭輕尾重」的供應局面，但到了2021年(亦即進入了當年的「後五年」)，《施政報告》卻繼續表示未來十年會「頭輕尾重」。

目前的發展程序存在大量可以精簡理順的空間，包括我們在內的各路民間專業團體也對此提出不少建議。然而，政府依然是「推一下、走一步」，改革力度不足。除此之外，各方提出的建議也較為零散，多只針對個別造地建屋環節，**缺乏一個整合所有建議、涵蓋全部造地建屋環節的整體方案。**因此，如果真正做到拆牆鬆綁，實現既多且快的房屋供應，政府到目前為止提出的政策只屬杯水車薪。

## 2025年前需要30萬個單位

根據我們去年4月發表的報告，我們預測2021年至2025年的私人住宅落成量約7萬5,000伙《只爭朝夕，解土地「三低」死結；雷厲風行，破供應「乾涸」困局》，2021)。公營房屋方面，根據房屋委員會(房委會)和香港房屋協會(房協)已公布的建屋計劃，預計公營房屋落成量只有10萬7,000伙。按照目前預測，**2025年之前合共只有約18萬個公私營房屋單位落成，不足夠彌補過去供應缺口及滿足未來發展需求。**

自2013年《長策》首次提出以來，政府過去八年內沒有一年的房屋落成量能夠達標，累計拖欠約12萬個公私營房屋單位。**要填補供應缺口，政府就有需要在目前預測的18萬伙供應之上，加碼12萬伙，在五年內合共供應30萬個公私營房屋單位，即年均6萬伙**，介乎於前特首董建華先生提出的8萬5,000伙和《長策》周年進度報告最新提出的4萬3,000伙目標之間。

## 直面「臨渴挖井」的供應挑戰

要在短期解決房屋供應短缺，就需直面「臨渴挖井」的挑戰。相對於開掘新井，從頭發展沒有配套的「生地」，更可行的辦法是把正在掘的井掘快一點，掘深一點，**即是透過拆牆鬆綁，盡力壓縮項目發展週期，加快推展一些在「熟地」和「半熟地」上的項目，設立明確量化目標並全力向目標推進。**

我們估計在2026年至2030年間，將有約23萬個公私營房屋單位落成。在逐一檢視相關住宅發展項目後，有接近12萬伙處於發展較後期階段，**該12萬個單位均有望透過拆牆鬆綁，推前到2025年前落成。**

在此之後，政府必須持之以恆，繼續加快推進「明日大嶼願景」和「北部都會區」等原定在2030年之後才落成的項目。至於在更長遠的未來，我們曾在2021年出版《提速新界城鎮化 助力香港創新天》研究報告，提出了九個值得加以研究的潛在發展區，估計可提供超過3,000公頃的可發展土地。

## 識別窒礙房屋供應的三層問題

阻礙香港房屋供應的問題錯綜複雜，但實際上**可被歸納為三個層面的問題**。只有把三層問題都解決，才有機會真正解開長久以來窒礙香港發展和管治的結構性束縛。

**第一層涉及發展審批流程**。目前的發展程序面對着重複諮詢、重複監管、審批標準不清晰等各種問題，導致房屋發展期變得十分冗長。要突破這一個問題，政府必須大規劃精簡發展程序，減少不必要或重複的公眾諮詢和申述，並借助市場力量促進合作發展。

**第二層涉及公務員效率**。在欠缺清晰目標和權責的環境中，公務員失去了積極行動的誘因，逐漸形成消極的工作文化。要突破這一層問題，政府必須盡快制訂以增加土地及房屋供應為前提的跨部門共同目標，大力加強高層督導和問責機制，並要求各執行部門制訂各自的量化績效指標，引入相應的公務員評核和賞罰制度，提升執行團隊的效率和士氣。

**第三層涉及社會共識**。目前香港社會面臨空前危機，但社會各界仍在僵持於各自理想中的房屋供應路徑或發展模式，無法作出理性判斷和適當取捨，原地踏步。政府必須帶領社會認清現實需求，在非常時期持開放態度研究任何一種有機會大規模增加房屋供應的土地開發選項。

## 提速提效提量，化解供應危機

針對上述三個層面，**本報告提出「提速」、「提效」及「提量」三大方向，涵蓋23項詳細建議(表I)**。通過重整大型發展、私人住宅及公營房屋的工作流程、適當拆牆鬆綁，提速發展審批流程；透過增強問責及推行績效為本的賞罰制度，激活公務員工作績效；積極推進不同的土地供應方案，增加建造業人手，從而創造土地儲備及提升發展容量。我們相信，這些建議不僅能夠在短中期加快房屋供應，也可以使中長期的發展項目如「明日大嶼願景」及「北部都會區」提早落成。

## 希望猶在，公屋輪候時間有望縮短

截至2021年9月底，公屋「一般申請」有15萬3,700宗，平均輪候時間為5.9年（房屋委員會，2021）。

在逐一檢視預計在2026年至2030年期間落成的公私營房屋項目之後，我們發現其中約有**12萬3,000個單位處於發展較後階段，有潛力被提前到2025年或之前落成**。其中涉及約2萬2,000個單位來自私人住宅項目，我們建議針對性的適度放寬輸入專業外地勞工，以及簡化建築圖則審批，以加快項目動工及建築速度。而剩餘的約10萬1,000個單位屬於公營房屋項目，其中約1萬5,000個單位是處於規劃及地政程序中的項目，我們建議加快收回及清理土地，並同步進行新發展區餘下期數的詳細設計及土地平整工程，另外約8萬6,000個單位是處於土地平整及設計中的項目，我們建議引入「私人參建」及普及組裝合成建築法(MiC)的應用，以提升建築效率。

如果本報告提出的建議獲得採納，假設10萬個公營房屋單位能夠提前至2025年或之前落成，我們推算公屋「一般申請」輪候人數將在2026年減少至10萬人以下，平均輪候時間將減少至3.7年。

## 同步解鎖短中長期供應 突破困境奠基未來

無論要在短期內填補過去供應缺口，或是推動「北部都會區」、「明日大嶼願景」等長遠土地開發計劃，在目前繁瑣發展程序的束縛之下，最終都可能在「研究復研究、諮詢復諮詢」的過程中被擱置。市民已生活在水深火熱之中，難以再忍受無止境的爭論和推搪，急需一個帶領他們前進的確切方向和承諾。

要逆轉劣勢，就必須大幅精簡發展程序，明確供應目標並強化督導，盡力壓縮房屋發展周期。現在是推動改革的最佳時機。我們必須扭轉乾坤，跨越目前社會對增加中短期房屋供應束手無策、對中長期房屋供應失去信心的困局。

## 提速



## 大型發展

## 1. 精簡公眾諮詢階段及環境影響評估過程

- 簡化公眾參與階段，並整合不同條例的持份者諮詢程序
- 擴闊「小型工程」的定義，以簡化土地刊憲
- 縮短環評調查和製作報告時間，並在評核項目加入清晰指標

## 2. 同步進行填海工程與城市規劃程序

- 將發展項目分拆為填海部分及上蓋發展部分，使填海工程與城市規劃程序得以同步進行

## 3. 加快整理業權的過程，釋放私人土地發展潛力

- 研究不同整理業權的方法
- 設立機制以釋放祖堂地的發展潛力

## 4. 同步展開各期數的詳細設計及收地工作

- 提前收地及清理土地
- 就各類型的佔用人採取針對性的措施，緩和收地的抵觸

## 5. 委託發展商建造部分公共基礎設施，提早發展較後期數的私人項目

- 於第一期工程期間，亦為其餘期數開放私人發展換地程序
- 在處理換地申請加入適當機制，將私人發展附近的道路交由發展商建造

## 私人住宅

## 6. 釋放劃作「綜合發展區」的土地

- 按面積和業權分布分拆「綜合發展區」用地，在一定時間後允許分階段發展
- 為「總綱發展藍圖」訂立清晰及可量化的指引，提高審批的透明度

## 7. 改進城市規劃程序

- 縮短城市規劃程序的需時
- 理順城市規劃程序的安排

## 8. 加快重建步伐

- 推出措施加快私人重建，如降低強拍門檻、研究地積比率轉移、提高舊區的地積比率、整合街區、住用及非住用地積比率互換
- 按照市建局的研究建議隨即在「分區計劃大綱圖」反映有關修訂，並研究採取更具彈性的收購賠償

## 9. 簡化地契

- 地契毋須包含由專責部門或受其他條例監管的技术要求

## 10. 加快土地契約修訂程序

- 延伸標準金額補償制度至新界農地的地契修訂
- 為修改地契申請訂立清晰的審查及批准時限

## 11. 加強項目促進辦事處的職能

- 作為決定組織的角色，協調土地發展審批工作，並適當平衡其他部門的要求
- 擔當政府與發展商之間第一及唯一的聯絡人

## 公營房屋

## 12. 主動在地區諮詢過程中作出專業判斷

- 釐清區議會的諮詢功能，指示相關政府部門應以專業判斷適當採納意見，盡早進行下一步設計

## 13. 參考過往「私人機構參建居屋計劃」的做法，提高建造效率

- 在招標文件列明單位大小數量等條件
- 讓房委會或房協於單位落成後可以隨機抽取回購單位

## 14. 提高公營房屋項目的透明度及問責性

- 建立「一站式」平台披露各個公營房屋項目的進度
- 制訂未來十年的公營房屋供應表項目明細

## 提效



### 15. 成立專責部門以領導大型區域發展，強化高層督導

- 參考拓展署的做法統籌大型土地開發項目
- 為每個新發展區都設立專門項目辦公室
- 為每個新發展區都制訂產業政策和招商引資

### 16. 按照特區政府頂層的跨局跨部門土地房屋供應目標，各相關執行部門訂立各自相應的量化績效指標

- 建議規劃署訂立成功改劃作住宅發展用地的目標
- 建議地政總署訂立成功批核作住宅發展用地的目標
- 建議土木工程拓展署訂立完成土地平整作住宅發展的目標
- 建議屋宇署訂立成功批核新建私人住宅的目標
- 建議房屋署訂立新落成和動工的公營房屋的目標

### 17. 推行績效為本的賞罰制度，激勵公務員加快房屋供應表現

- 按薪效掛鉤原則發放表現花紅
- 按經濟表現發放特別獎勵
- 工作表現為本的晉升機制

## 提量



### 18. 提升新界發展密度反映當前社會需求

- 對標深圳，在合適邊境地區提升發展密度
- 變現北環綫釋放的發展容量

### 19. 檢討綠地合理比例，提升居住空間

- 參考其他國際城市，檢討綠地合理比例
- 允許未改劃「綠化地帶」納入私人住宅項目非住用發展範圍

### 20. 重新規劃「濕地緩衝區」

- 重訂「濕地緩衝區」的規劃方案，研究「地積比率轉移」規劃工具

### 21. 參考「白色地段」規劃工具，建立土地儲備機制

- 參考「白色地段」規劃工具，容許更具彈性的土地用途規劃
- 探討合適的土地儲備機制

### 22. 提升整體建造工程容量

- 放寬「補充勞工計劃」容許輸入範圍至監工、專業人員等更多級別短缺工種，並適度簡化申請程序
- 創造有利條件推動MiC和BIM技術的大規模應用

### 23. 促進業界健康發展

- 盡量推動「專業自查」，保持監管方和業界人手在合理比例
- 研究鼓勵市場良性競爭的招標模式
- 研究合適機制把「付款保障」擴展至私人發展工程項目
- 通過合適手段推動業界全面落實「建築安全設計」，在規劃設計階段及早識別和去除安全風險