

加快建屋 急民所急

——關於從速興建房屋的兩大目標和九大建議

香港經濟民生聯盟

2021年10月

提要：

解決香港的房屋問題，既需要提出長遠的北部都會區宏大藍圖，也要有立竿見影的措施救「近火」，以回應市民的迫切期待。為此，經民聯提出《加快建屋 急民所急》研究報告，提出兩大目標和九大建議：

第一大目標：明確訂立人均居住面積 200 平方呎。

第二大目標：爭取 10 年內開發 2,400 公頃土地，以增加 65 萬個公私營房屋單位。

九大建議包括：

1、樹立「安居優先」概念，實行「兩條腿走路」，規劃發展與收地建屋並行，不可等到規劃完成後才收地建屋。

2、在研究修例釋放祖堂地的同時，先行調高賠償金額，以不低於甲級標準作賠償，盡快收地建屋。

3、加快發展棕地，完善土地共享先導計劃。

4、政府支持扶助將工廠大廈改建為過渡性房屋，適當補助工廠業主以加快改建工作。

5、加快空置校舍用地興建公屋。

6、發展綠化地帶和濕地緩衝區，並將地積比放寬至平均 2 至 3 倍，加大房屋供應量。

7、簡化發展程序，加快建屋速度，設立高層級北部都會區專責小組，在新界土地補地價上全面採用「標準金

額」。

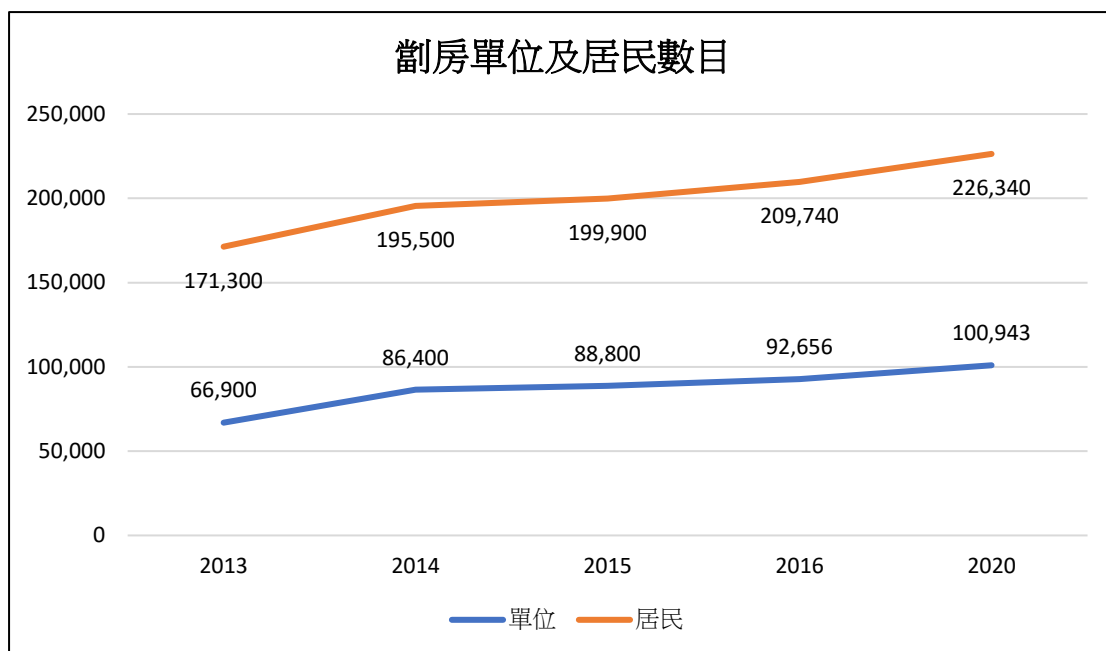
8、在新界興建接收屋邨，加快啟動新界公屋重建。

9、貫徹「全面規劃、基建先行」原則，研究興建第三條連接香港南北地區的鐵路線，及早啟動基建工程提速新界發展。

一、加快建屋極為迫切

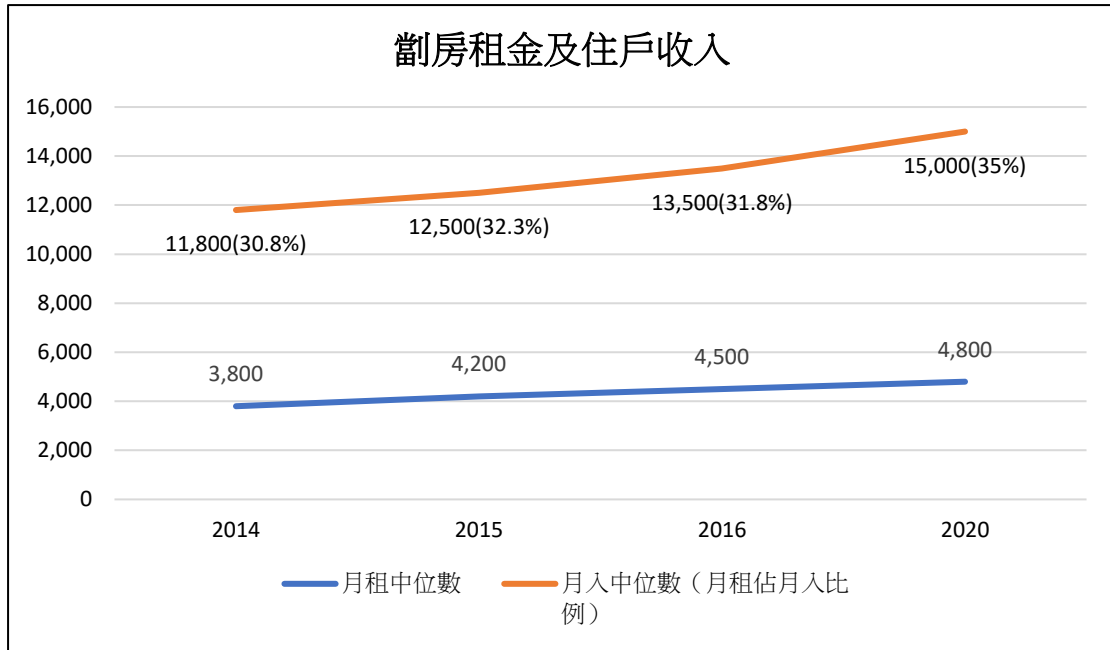
1、劏房問題極為嚴峻，劏房單位及居民數目持續增加，住戶收入被租金蠶蝕，已到了火燒眼眉地步。

根據劏房租務管制研究工作小組報告，香港在 2020 年共有 110,008 個劏房、板間房、閣樓空間、太空倉、床位及天台屋等不適切居所單位，其中，100,943 個為劏房單位。由 2013 年至 2020 年，劏房單位數目持續增加，7 年內增加了 3.4 萬個，增幅高達五成。居民人數亦由 2013 年的 17.1 萬人增加至 2020 年的 22.6 萬人，增幅超過三成。



資料來源：運輸及房屋局、政府統計處

更嚴重的是，劏房住戶收入被租金蠶蝕的情況越見突出。由2014年至2020年，劏房年年加租，月租中位數由3,800元上升至4,800元，升幅達26%，而同期的整體私人住宅租金指數升幅僅為13%。劏房住戶的月租與月入比例，由2014年的29.2%上升至2020年的35%。劏房住戶收入被租金蠶蝕，生計愈來愈困難。



資料來源：運輸及房屋局、政府統計處

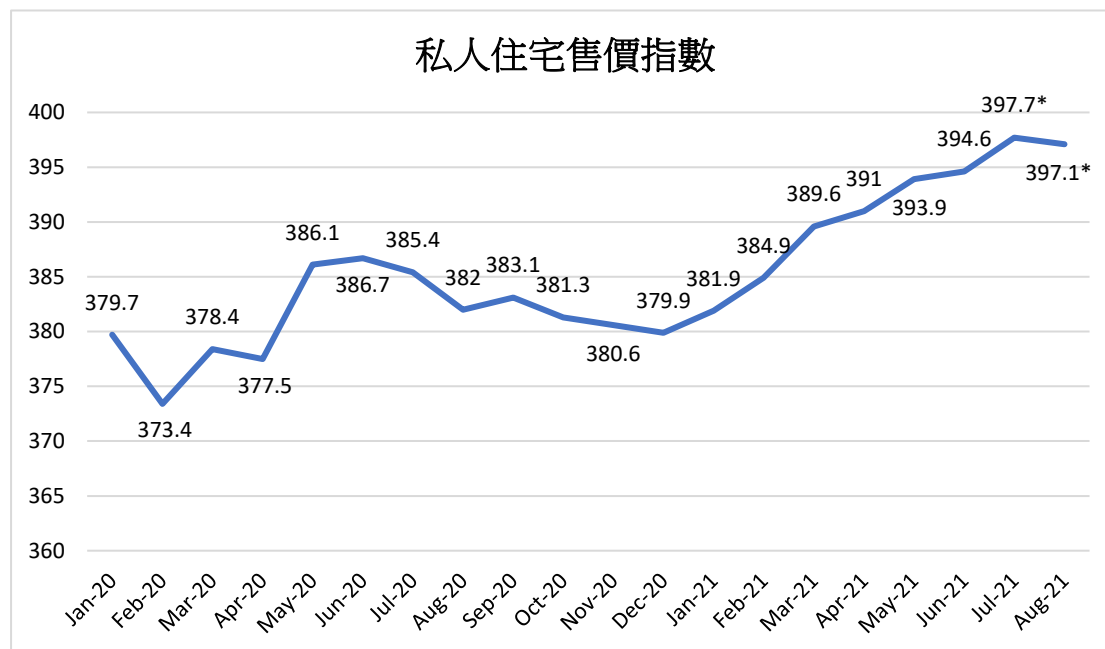
2、香港人均居住面積僅 161 平方呎，大幅落後亞洲主要城市。

統計處數字顯示，香港人均居住面積只有 161 平方呎，僅比私家車標準泊車位的 135 平方呎稍大，家庭住戶面積的中位數約 430 平方呎，其中 8%、約 20.4 萬戶的居住面積更是少於 215 平方呎。作為亞洲國際都會的香港，居民居住空間被亞洲多個主要城市大幅度比下去，其中東京人均居住面積有 210 平方呎，上海有 260 平方呎，新加坡有 270 平方呎，與香港一河之隔的深圳更有 300 平方呎。

3、住宅供應長期短缺，樓價居高不下。

香港一手住宅供應長期短缺，帶動二手樓價節節上升，市民「上車」更見困難。由 2020 年起，差餉物業估價署的私人住宅售價指數反覆向上，由 2020 年 1 月的 379.7，

上升至今年 7 月的歷史新高 397.7，到 8 月雖然輕微回落 0.15%，但今年以來樓價仍累計上升了 4.52%。



註：2021 年 7 月及 8 月為臨時數字。

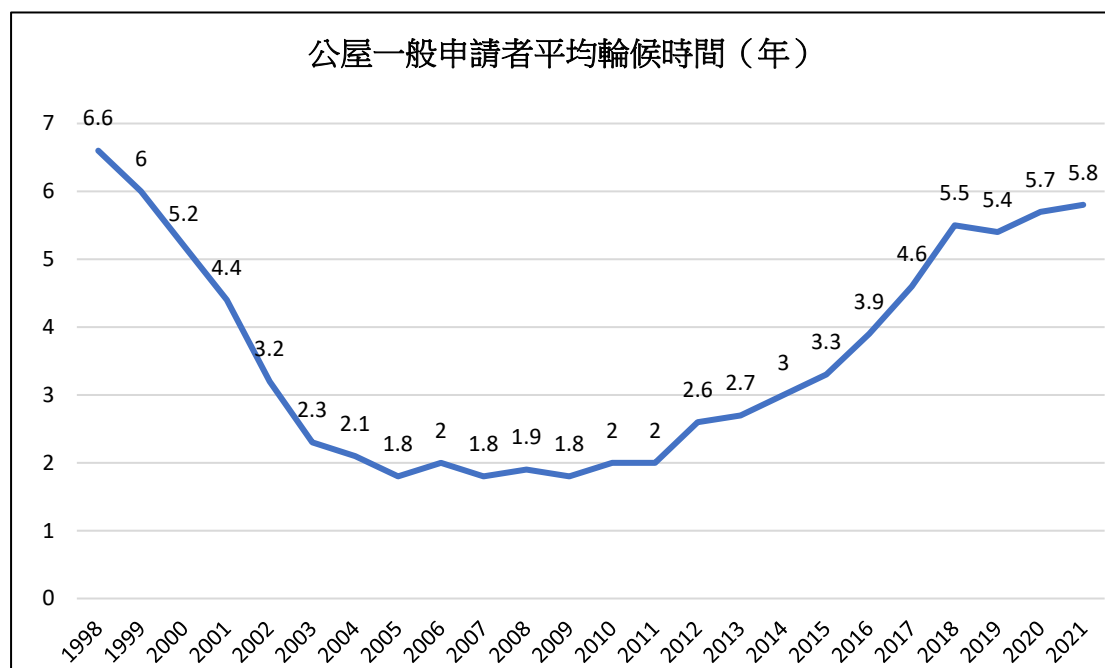
資料來源：差餉物業估價署

4、公屋輪候冊大排長龍，輪候時間升至近 6 年，創廿年新高。

香港房屋委員會數字顯示，2021 年 6 月底，約有 153,600 宗一般公屋申請（即家庭和長者一人申請），以及約 101,000 宗配額及計分制下的非長者一人申請。一般申請者的平均輪候時間為 5.8 年，當中長者一人申請者的平均輪候時間為 3.7 年。

房委會的宗旨是「為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，並以一般申請者平均約 3 年獲首次編配單位為目標。」不過，自 2015 年起，一般申請者的平均輪候時間就一直遠高於「3 年目標」，更呈現不斷上升趨勢，現

在的輪候時間更是自 2000 年以來的新高。公屋輪候冊大排長龍，也是導致劏房問題不斷惡化的一個主要原因。



註：2021 年數字為截至 6 月底數字。

資料來源：香港房屋委員會

二、加快建屋兩大目標

第一大目標：明確訂立人均居住面積 200 平方呎。

政府在《香港 2030+》最終報告中估算，香港 2019 年至 2048 年土地需求約 5,800 至 6,200 公頃，土地短缺達 3,000 公頃，較 2016 年估算的 1,200 公頃增加 1.5 倍，原因之一是改善居住空間，將新增單位平均面積增加 10% 至 20%。《香港 2030+》並吸收了經民聯十年安居計劃的建議，提出將人均居住面積 161 平方呎增加至 215 至 237 平方呎。發展局表示，會考慮北部都會區等新發展區公營房屋面積標準增加 10% 至 20%，以及在未來賣地時加入條款，將單

位最小面積限制在 200 或 210 平方呎，或在明年推出新措施。

政府以實際行動回應市民「住大啲」的安居訴求，方向正確。但同時，《香港 2030+》主要聚焦闡述香港 2030 年以後空間發展策略，只是一個規劃框架，未有提出短中期的建屋方案和目標。政府既然認同要解決劏房問題，切實改善市民的居住質素，應該在房屋政策上訂立具體的政策目標，由 161 平方呎增加至 200 平方呎，讓市民先看到「住大啲」的曙光，再循序漸進增加至 215 至 237 平方呎。

在房屋政策上確立人均居住面積先達至 200 平方呎的願景指標，不僅給市民一個安居的希望，更是以此為核心指向，以堅定決心和持續有序的長遠計劃，部署拓地建屋，從根本上解決香港安居難的深層次矛盾。

第二大目標：爭取 10 年內開發 2,400 公頃土地，以增加 65 萬個公私營房屋單位。

解決香港的房屋問題，既要提出長遠的北部都會區宏大藍圖，也需有立竿見影的措施。按照香港設立人均居住面積達至 200 平方呎的目標，按估算需要開發 2,400 公頃土地，增加 65 萬個公私營房屋單位。

從已有的土地資源及使用情況來看，香港完全有條件提供逾 2,400 公頃土地。特區政府在設立人均居住面積目標達至人均居住面積接近 200 平方呎之後，應爭取 10 年內開發 2,400 公頃土地，並增加 65 萬個公私營房屋單位，以滿足市民安居需要。

三、加快建屋九大建議

1、樹立「安居優先」概念，實行「兩條腿走路」，規劃發展與收地建屋並行，不可等到規劃完成後才收地建屋。

施政報告提出建設北部都會區，在新界北部開拓更多可供居住和產業發展的土地，面積達 300 平方公里，預計額外提供多達 18.6 萬個住宅單位。然而，政府預計整個北部都會區需時長達 20 年發展。北部都會區規模龐大，涉及複雜的規劃以及前期研究，隨時規劃研究都要花費幾年時間。解決香港房屋問題已經不能再拖，北部都會區以及新界開發，應樹立一個「安居優先」的概念，以盡快建屋讓市民安居為最優先工作。

在新界開發上，政府應該「兩條腿走路」：一方面，進行全面的研究和規劃，並透過修訂現行法例為發展掃除障礙；另一方面，不能等到所有規劃完成之後再進行收地建屋工作，規劃與收地建屋應同步進行，例如，一些地區已經劃為住宅區，這樣收地工作就不必等到規劃完成後才進行，爭分奪秒覓地建屋，紓緩目前迫在眉睫的房屋問題。

2、在研究修例釋放祖堂地的同時，先行調高賠償金額，以不低於甲級標準作賠償，盡快收地建屋。

政府在施政報告中提出釋放祖堂地，考慮修訂《新界條例》放寬出售祖堂地限制，民政事務局局長將與新界鄉

議局成立工作小組，聯同發展局和其他部門，在 1 年內完成檢討並制訂具體修訂建議。放寬祖堂地出售門檻，有助釋放新界大量的土地，紓緩香港缺地壓力。放寬祖堂地出售門檻關係法例的修訂，也要考慮可能出現的法律問題，政府設立工作小組研究有關工作有其必要。但同時，收地工作卻不能等候 1 年完成檢討後再進行，建議當局在檢討有關法例及機制的同時，先行調高賠償金額，盡快收地建屋。

政府每年都會設定收地賠償率，再按照農地位置劃分甲、乙、丙、丁 4 級，目前甲級賠償最高為每平方呎 1,308 元，最低的丁級只有每平方呎 327 元。然而，賠償金額本身就太低，未有因應近年樓價地價急升而調整，而目前政府收地一般亦僅以乙級或丙級標準、即每平方呎約 500 至 800 多元收地。建議政府以現時甲級賠償金額為起點，所有收地以不低於甲級標準作賠償，並按地價走勢等因素適時調整賠償金額。

鄉議局曾表示，全港 7,300 個祖堂共持有逾 2,400 公頃祖堂地。據估計，若政府以甲級農地標準作賠償，能吸引近半祖堂地持份者賣地。只要政府的賠償提高至甲級標準以上，有助取得大量土地興建房屋。

3、加快發展棕地，完善土地共享先導計劃。

政府計劃向下屆立法會提交 40 項立法建議。在加快新界土地發展方面，除了修訂《新界條例》放寬出售祖堂地限制，亦包括修訂《城市規劃條例》及其他關於土地開發的法例，以簡化和加快改劃土地用途、規劃及其他主要發

展相關的審批程序，包括環境影響評估程序。此外，發展局亦指正檢視《收回土地條例》及《道路（工程、使用及補償）條例》下處理發展申請的時間表、處理申述的程序等。

政府需在加快修訂現行條例的同時，善用現行條例賦予的權力和空間，加快發展棕地。在《收回土地條例》方面，政府指在過去兩年引用此例已收回 90 公頃新界土地，較之前 5 年的 20 公頃為多，預計未來幾年收回的土地將高達 700 公頃。政府應該加快有關進度，盡快收地建屋。同時，政府也應對於棕地上的作業進行整合安排，為盡快釋放有發展潛力的土地創造有利條件。

以發展新界土地為目標的土地共享先導計劃，自 2020 年 5 月起接受申請，惟設有多項限制，包括不少於七成的總樓面面積須撥作公營房屋或「首置」發展、補地價程序須於 18 至 24 個月內完成等，至今僅接獲 3 宗申請，涉及的單位僅 17,850 個。政府應以加快發展為大前提，檢討細節，完善計劃，包括在公私營房屋比例及地積比等方面增加彈性，例如，調整計劃下公私營房屋比例至 5：5 或 6：4，吸引發展商更踴躍參與。在優化計劃後，政府亦可視乎反應，延長原定為 2023 年 5 月的截止申請日期。

4、政府支持扶助將工廠大廈改建為過渡性房屋，適當補助工廠業主以加快改建工作。

本港土地緊絀，增加住宅供應，需要靈活運用現有的土地資源。將相當數量的工廠大廈改建為住宅特別是過渡性房屋，是其中一個可行方法。政府亦應重新推出活化工

廈政策，容許工廈全幢改裝為過渡性房屋。將工廈改建成過渡性房屋，不僅能夠在短時間內提供大量單位，而且不少工廈位於市區，方便基層市民通勤。然而，現時工廈改建卻存在各種限制和掣肘，令不少工廈業主望而卻步。

由於住宅樓宇的消防等安全規格比工廈要高，而工廈的原則設計與住宅規格存在一定距離，要改變用途就要大幅度改建以符合法例，既費時失事，成本亦大幅增加。同時，工廈業主普遍認為，將工廈改建為過渡性房屋需要投入大量的時間和成本，很難向過渡性房屋的住戶收取商業上合理的回報，令業主對改建工廈為過渡性房屋缺乏興趣。有業主計算，每個由工廈改建為過渡性房屋的單位，其裝修成本約 60 萬元，而政府最長只給予 5 年營運，裝修費平均每月也要 1 萬元，如果有租金限制，根本不能回本。

為增加工廈業主將工廈改建為過渡性房屋的意欲，建議政府提供技術支援，協助業主進行改建，讓業主以更靈活及有經濟效益的方式改建工廈，以符合消防等安全規格。

針對業主未必能夠收取合理回報，建議政府適當補助工廠業主，例如，補貼部份租金，或日後容許業主將物業公開拆售，以吸引更多業主願意主動改建工廈為過渡性房屋。

位於觀塘、樓高 10 層的首個工廈改建為過渡性房屋項目，最快可在 2022 年首季入伙，預計可提供 116 個單位，約 370 人受惠。有基層組織曾作相關研究，指全港共有 124 幢工廈座落較理想發展為過渡性房屋的地點，包括觀塘、九龍灣、長沙灣等市區以及荃灣、葵涌等新市鎮，按每幢

工廈可釋放的單位中位數 150 個作推算，最多可提供約 1.8 萬個 4 人單位，約 7.2 萬人受惠。政府應積極推動工廈改建為過渡性房屋，從而讓劏房居民擺脫惡劣居住環境。

5、加快空置校舍用地興建公屋。

政府自 2011 年起實施中央調配機制，由教育局檢視校舍是否仍有教育用途，並把未有教育用途的校舍，按機制知會規劃署及其他部門如地政總署、房屋署等，以便考慮作其他長遠用途。規劃署在 2021 年 5 月更新了經中央調配機制檢視的空置校舍用地報告，當中涵蓋 236 幅用地，其中 192 幅為政府土地或即將交還的私人土地。截至 2020 年 12 月底，在這 192 幅地皮當中，有 97 幅尚未用於長遠或短期用途，撇除 6 幅因斜坡或其他安全問題而不適合使用外，有多達 91 幅合用地皮仍然在「曬太陽」。可見，政府未有將這些空置校舍用地物盡其用。

政府一向有將空置校舍用地作為發展公營房屋用途。在現時 192 幅空置校舍用地當中，有兩幅已計劃作公營房屋發展，3 幅正在發展，4 幅更已完成發展，其中黃大仙前聖公會小學用地已建成富山邨富暉樓，提供 754 個單位，而深水埗前香港扶幼會特殊學校用地亦已建成白田邨第七期兩座，提供約 1,000 個單位。

建議政府將更多空置校舍用地用作興建出租公屋，當中有 10 幅用地較為適合興建為公屋。以每幅用地作單幢式發展、每幢 500 個單位計算，10 幅空置校舍用地將可提供 5,000 個單位。這 10 幅用地皆位於將會作綜合發展的北部都會區（即北區及元朗）以外，且全為政府土地，可減省發

展時間和程序。政府應大力推動改建，協助消化公屋輪候冊上的申請。

10 幅興建公屋的空置校舍用地分佈

地域	區域	數目	前學校校名
香港島	南區	1	聖公會赤柱小學
九龍	觀塘	1	聖若瑟英文中學
	九龍城	1	紅磡官立小學
新界	荃灣	1	三邨公學
	葵青	1	長坑公立學校
	沙田	2	火炭公立學校 田心公立學校
		大埔	2
	屯門	1	聖西門小學

資料來源：規劃署

6、發展綠化地帶和濕地緩衝區，並將地積比放寬至平均 2 至 3 倍，加大房屋供應量。

檢視綠化地帶為施政報告加快土地供應的措施之一。政府表示，目前陸續進行改劃的 210 幅土地中，約三成涉及綠化地帶，但只佔香港約 1.6 萬公頃綠化地帶的 2%，規劃署將進行新一輪綠化地帶檢討，預計明年中完成篩選並隨即展開技術研究。不少綠化地帶位處市區與郊野公園之間，雖然坡道較高，但生態價值不高，且鄰近已建設地區，毋須額外投放大量資源興建基建設施。政府應在適當保護郊野公園的同時，檢視有關綠化地帶的發展潛力，積極研究作建屋之用。

濕地緩衝區主要位於濕地保育區以外的 500 米範圍，佔地約 1,200 公頃，其中約 600 公頃已作住宅及工業等用途。

至於另外約 600 公頃，當中有約 60 公頃為漁塘，180 公頃由發展商持有，餘下約 360 公頃。濕地緩衝區目前僅可以 0.2 至 0.4 倍地積比發展，但同樣位於濕地緩衝區內、政府於 2014 年出售的天水圍第 112 區及第 115 區，地積比卻能達到 1.5 倍。政府應進一步將濕地緩衝區的地積比放寬至平均 2 至 3 倍，令可提供的單位數量達到原本的 5 倍至 15 倍。

7、簡化發展程序，加快建屋速度，設立高層級北部都會區專責小組，在新界土地補地價上全面採用「標準金額」。

近 20 年來，香港土地供應遠遠滯後安居和發展所需，主因之一是土地發展程序冗長。2000 年後的新發展區計劃需時大幅延長，古洞北/粉嶺北新發展區由建議開發到落實就用了 16 年；洪水橋/廈村新發展區更用了 17 年，整個發展區最快要到 2037 年才完工。北部都會區規模更大，更涉及開發不同類型土地、發展產業、建設跨境鐵路等複雜問題，為免曠日持久，錯失難得的發展機遇，同時拖延解決土地房屋供應不足的迫切問題，政府應想方設法簡化發展程序，盡最大努力減省開發時間。

現時申請改劃土地，需經過城規會的多重諮詢程序，這些程序雖然可以增強持份者參與，但實際上不少諮詢都流於重複，導致整個規劃進程被嚴重拖慢。政府應修訂《城市規劃條例》，精簡諮詢，在保留必要的公眾參與元素的同時，減省通過城規程序的時間，以加快發展步伐。

北部都會區規劃龐大，涉及制定規劃、拓展土地等跨

局跨部門協作，施政報告建議下屆政府設立副司長職位，負責領導包括北部都會區、「明日大嶼」等大型區域發展。建議政府設立一個高層級的北部都會區專責小組，由未來的副司長領導，成員包括負責土地房屋、運輸、創新及科技、商務及經濟發展、內地事務等範疇的政策局和官員，負責統籌溝通及高效執行，共同推進規劃、決策、執行、與深圳市政府交流聯繫等工作，大幅減省各部門重複工作的時間。同時，就北部都會區發展制訂成效指標，包括訂立分階段的時間表，要求各政策局和部門嚴格遵循，確保如期落成。

施政報告提出，由於市場和業界對以「標準金額」為工廈重建補地價的先導計劃反應正面，發展局會把「標準金額」補價模式，擴展至新發展區「加強版傳統新市鎮發展模式」下的原址換地申請，目標於 2021 年首季推出。「標準金額」補地價為土地業權人提供恆常估價機制外的另一選項，為補地價提供更有確定性、更透明的選項，同時可加快程序。有關安排應進一步擴大至新發展區以外、北部都會區內的原址換地申請，以加快農地轉為住宅用地的進度，釋放新界土地的發展潛力，從而增加私人住宅供應。

8、在新界興建接收屋邨，加快啟動新界公屋重建。

解決劏房問題，關鍵是提供大量公屋單位，其中一個方向是大力推動舊式公屋重建。而且，不少老舊公共屋邨已經十分殘破，居住環境惡劣，除了公用設施保養不足，一些單位更已出現石屎剝落、鋼筋生鏽外露等情況，危害生命及財產安全，居民同樣面臨安居難的問題。重建老舊

屋邨不但可改善居民的居住環境，而且單位數量有可觀增長，有效縮短公屋申請者輪候時間。以施政報告提出重建的西環邨及馬頭圍邨為例，目前兩邨分別有 600 多個及逾 2,000 個單位，重建後可分別增至約 1,100 個及約 4,000 個單位，增幅近 100%。

房委會於 2013 年完成檢視 22 條非拆售高樓齡屋邨的重建潛力，至今僅有華富（一）邨、華富（二）邨、美東邨、西環邨及馬頭圍邨有重建計劃，連同房委會 2012 年首次引用「重建高樓齡公共租住屋邨的優化政策」，宣佈將白田邨其中 8 座重建，新界老舊屋邨至今仍然榜上無名。

房委會已檢視但未有重建計劃的 17 條屋邨，有 7 條位於新界，加上另外 3 條新界屋邨，重建潛力同樣十分巨大。以目前綜合發展區最高住用地積比率 6.5 倍，及最熱門的公屋單位面積的中位數 35 平方米（約 377 平方呎）計算，這 10 條新界屋邨重建後，將可提供多達約 18.3 萬個單位，比原本約 4.4 萬個單位多出約 13.8 萬個，增幅達 312%。

新界 10 條老舊公共屋邨的重建潛力

屋邨	最高落成年份	面積 (公頃)	重建前 單位數量	重建後 單位數量 (按地積 比率 6.5 倍及每單 位面積 35 平方米估 算)	增幅
福來邨*	1963	3.8	3,100	7,057	128%
葵盛西邨*	1975	8.1	5,300	15,042	184%
荔景邨*	1975	7.2	4,200	13,371	218%
梨木樹（二）邨*	1975	8.7	4,300	16,157	276%
瀝源邨	1975	9.8	3,200	18,200	469%

麗瑤邨*	1976	6.1	2,800	11,328	305%
長青邨*	1977	16.6	4,900	30,828	529%
大興邨	1977	21.6	8,600	40,114	366%
禾輦邨	1977	13.6	6,300	25,257	301%
象山邨*	1978	2.8	1,600	5,200	225%
總計			44,300	182,554	312%

註：*為房委會已檢視但未有重建計劃的屋邨。

資料來源：香港房屋委員會

過往由於交通、工作、親友連繫等原因，不少受重建影響的公屋居民對於遷到新界特別是元朗、北區的新屋邨較為抗拒，房委會往往需要提供租金優惠等吸引他們騰出舊居單位。現在，政府大力發展北部都會區，新界北部將成為香港未來發展的一個中心，除了來往港島及九龍市區更為方便，區內各類型就業機會亦大幅增加，為公屋居民遷入提供誘因。政府應善用發展北部都會區的契機，啟動較大規模的公屋重建計劃，在北部都會區興建接收屋邨，容納新界老舊屋邨居民，從而加快重建工作。

9、貫徹「全面規劃、基建先行」原則，研究興建第三條連接香港南北地區的鐵路綫，及早啟動基建工程提速新界發展。

開發新界拓地建屋，前提是必須完善區內的交通基建。對於興建鐵路、公路等大型交通基建，政府一直沿用需求主導方式，在現有設施飽和時才開始推展新基建，導致交通通達度不足而拖慢新發展區的發展進度。施政報告提出，北部都會區將貫徹運輸基建先行原則，整合和擴容工作會由以鐵路為運輸系統主要骨幹所帶動。政府應貫徹「全面規劃、基建先行」原則，以鐵路和道路提速發展，

吸引居民和產業進駐，做到路通、人通、財通，避免出現「先規劃、後鋪路」的本末倒置情況。

在鐵路方面，政府計劃在北部都會區興建 5 個項目，其中 3 個為跨境鐵路，然而對於如何加強南北走向的鐵路服務、紓緩東鐵綫和屯馬綫的載客量飽和問題卻未有着墨。政府應研究興建第三條連接香港南北地區的鐵路綫，既為北部都會區作出前瞻性交通規劃，又為在繁忙時間飽受擠迫之苦的新界居民解困。

新界連接市區的道路建設亦亟待加快。新界西方面，政府應積極推展 11 號幹線和屯門繞道工程，以期早日完工，紓緩屯門公路等主要幹道的擠塞問題。在新界東，現時吐露港公路和粉嶺公路在繁忙時段亦大排長龍，難以應付北部都會區新增的交通需求。政府在持續優化並擴闊這兩條公路的同時，應積極考慮興建另一條連接新界東北和市區的道路。