

《善用土地 加快建屋》研究報告

香港經濟民生聯盟

2022年9月

提要：

安居難是香港的頭號民生難題，中央高度重視，習近平主席在七一重要講話提出的「四點希望」中，更是將「盼望房子住得更寬敞一些」，列為「香港最大的民心」的主要內容。行政長官李家超也將增建公屋作為施政重中之重，已專門設立公營房屋項目行動工作組，要求100日內交出初步方案。為落實習主席七一重要講話精神，支持特區政府解決公屋問題，經民聯認為當前最重要是多管齊下全力拓地，同時善用土地資源、優化發展程序、加強建造能力，從而縮短公屋輪候時間。

在加快興建公屋的問題上，建議樹立兩大目標：

一是設法改善未來10年公營房屋供應「頭輕尾重」格局，爭取短期內加快公屋供應；二是力爭5年內公營房屋建屋量滿足《長策》目標一半，增加至15萬個單位。

在具體措施上，經民聯提出八大建議：

- 一、善用成本及位置優勢，開發郊野公園邊陲，發展濕地緩衝區，突破「發展禁區」，更積極改劃綠化地帶建屋；
- 二、推動大規模公屋重建計劃，盡用地積比建屋，並在原邨興建接收屋邨，以原區安置模式推進重建，加快進度；
- 三、在收地上將現時賠償金額增加五成，從而加快收購土地作資助房屋發展之用；
- 四、增加新界地積比，與九龍看齊，務求地盡其用，興建最多單位；
- 五、優化土地發展程序，集中簡省收地、換地程序，完善土地共享先導計劃，發展北部都會區，應秉持「兩條腿走路」理念；
- 六、爭取中央支持香港提速興建公屋，保障「組裝合成」建築法的預製組件穩定供應；
- 七、推出「發展商參建居屋及公屋計劃」，讓本地發展商助力加快建屋進度；
- 八、盡快開展龍鼓灘及馬料水填海計劃，積極探討在維港以外其他地方近岸填海。

一、確立兩大目標

1、設法改善未來 10 年公營房屋供應「頭輕尾重」格局。

《長遠房屋策略》2021 年周年進度報告指出，在 2022/23 至 2031/32 這 10 個年度，政府已覓得約 350 公頃土地，以提供約 33 萬個公營房屋單位，足以滿足 30.1 萬個單位的需求。然而，公營房屋供應卻呈「頭輕尾重」格局，在 33 萬個單位中，只有約三分之一、涉及約 84 公頃土地預計在第一個 5 年（即 2022/23 至 2026/27 年度）落成；而另外三分之二、涉及約 266 公頃土地，預計要在第二個 5 年（即 2027/28 至 2031/32 年度）才能落成。

公營房屋供應「頭輕尾重」已持續多年，政府一直強調所謂「尾重」，即公營房屋在長遠將會有可觀供應，從而令整體供應達標，然而實際數字卻往往令人失望。政府在 2014 年底發表《長策》，表示會致力在 2015/16 至 2024/25 這 10 個年度提供 20 萬個出租公屋單位，但 2015/16 至 2021/22 年度的實質建屋量僅約 9.5 萬個單位，連同 2022/23 至 2024/25 年度的預測建屋量，這 10 個年度只能供應約 13 萬個出租公屋單位，較當年《長策》目標少近 7 萬個單位。而在這 10 個年度間，只有 2021/22 年度的實質建屋量達標。

表一：2015/16 至 2021/22 年度出租公屋實質建屋量、
2022/23 至 2024/25 年度出租公屋預測建屋量及與 2014 年《長策》目標差距

年度	單位	2014 年《長策》目標	相差
2015/16	14,264	20,000	-5,736
2016/17	11,416	20,000	-8,584
2017/18	13,413	20,000	-6,587
2018/19	17,658	20,000	-2,342
2019/20	10,107	20,000	-9,893
2020/21	7,227	20,000	-12,773
2021/22	21,764	20,000	+1,764
2022/23	4,012	20,000	-15,988
2023/24	12,164	20,000	-7,836
2024/25	19,746	20,000	-254
總計	131,771	200,000	-68,229

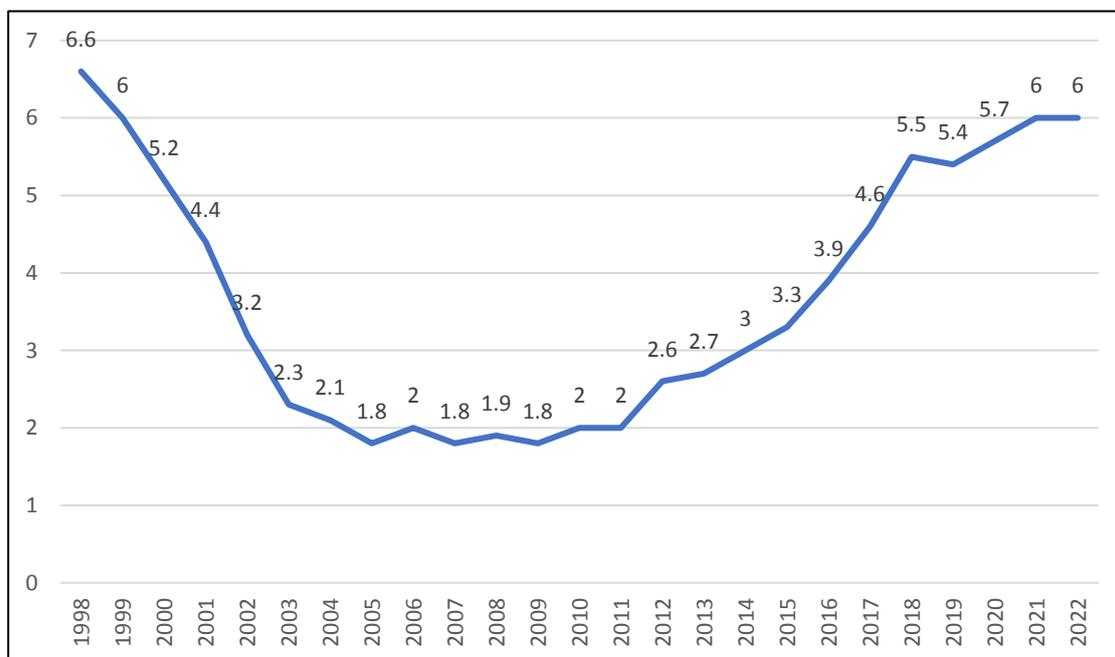
資料來源：房屋局、香港房屋委員會及香港房屋協會

基層市民住屋問題迫在眉睫，公營房屋供應「頭輕尾重」，只會令輪候時間不斷拉長，造成惡性循環。政府應設定目標，想方設法爭取將部份「後 5 年」落成的部分公營房屋單位提早到「前 5 年」供應，讓更多基層市民及早受惠。

2、力爭5年內公營房屋建屋量滿足《長策》目標，增加至15萬個單位。

根據香港房屋委員會數字，截至2022年6月底，約有14.42萬宗一般出租公屋申請，平均輪候時間為6年，連續8年不能達至政府和房委會所訂一般申請者平均輪候時間約3年的目標。

表二：1998年至2022年一般出租公屋申請平均輪候時間（年）



註：2022年數字為截至6月底數字。

資料來源：香港房屋委員會

公屋輪候時間越來越長，大批基層市民未能上樓，惟有繼續蝸居劏房、籠屋等不適切居所，既要忍受狹窄而惡劣的居住環境，亦要負擔高昂租金，成為香港民生的一大痛點。當前許多香港市民的最大嚮往，就是希望房子住得更寬敞一些，特別是基層市民希望早日輪候到公屋。特區政府需要急市民所急，對症下藥，加快興建公屋，否則只會陷入公屋輪候冊越排越長、基層市民越住越差、收入不斷被租金蠶食的惡性循環之中。

《長策》2021年周年進度報告提出，在2022/23至2031/32年度供應30.1萬個公營房屋單位，政府應力爭5年內公營房屋建屋量滿足《長策》目標的一半，增加至15萬個單位，並於往後時間在《長策》目標的基礎上興建更多包括出租公屋在內的公營房屋單位，縮短公屋輪候時間。

二、增建公屋的兩大困難

1、開拓土地乏力，收地困難重重。

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，其中房屋用地短缺達 510 至 680 公頃。

香港其實並不乏建屋土地。規劃署資料顯示，香港在 2020 年土地面積達 1,114 平方公里（111,400 公頃），當中只有約 25% 已發展，即約 280 平方公里（28,800 公頃），其中住宅用地佔 79 平方公里（7,900 公頃），更只佔全港土地面積的約 7%。剩下的 75%、即約 834 平方公里（83,400 公頃）土地尚未開發，仍保留較自然的面貌，只要開發其中的 0.6% 至 0.8%，就可滿足《香港 2030+》最終報告的要求，解決房屋用地短缺問題。

近 20 年來，香港土地供應遠遠滯後，一個主要原因是土地開發力度不足，發展程序冗長繁複。在《長策》2021 年周年進度報告中，當局解釋為何公營房屋供應「頭輕尾重」時表示，由於「前 5 年」的項目大多已經完成法定改劃和其他相關程序，有關項目的落成時間表通常較為確實。至於計劃在「後 5 年」落成的項目，大部分用地處於造地、研究階段，能否用於興建公營房屋取決於一系列過程的完成，例如改劃、道路刊憲、收地及清拆、提供及重置受影響設施、地盤平整及提供基建，以及立法會撥款批核等。

以新界新發展區為例，規劃研究、技術可行性研究、初步勘測工程、環境評估、公眾諮詢、城市規劃程序等前期程序，最少要用 5 年時間；收回私人土地、清理政府土地，最少需要 4 年；地盤平整、興建道路、供水、供電、排污等基礎設施，為時約 5 年。換言之，新發展區土地由規劃演變成可供建屋的「熟地」，最少需時 14 至 15 年，當中更充滿各種不確定性。

政府收地進度也遠遠落後，在 2019/20 至 2021/22 年度期間僅收回約 120 公頃新界私人土地，包括 2019 年 12 月為古洞北/粉嶺北新發展區第一階段收回的 68 公頃，以及 2020 年 10 月為洪水橋/廈村新發展區第一階段收回的 12 公頃，分別佔 2 個新發展區的可發展面積僅 22.7% 及 2.7%，當中主要問題是賠償缺乏吸引力。

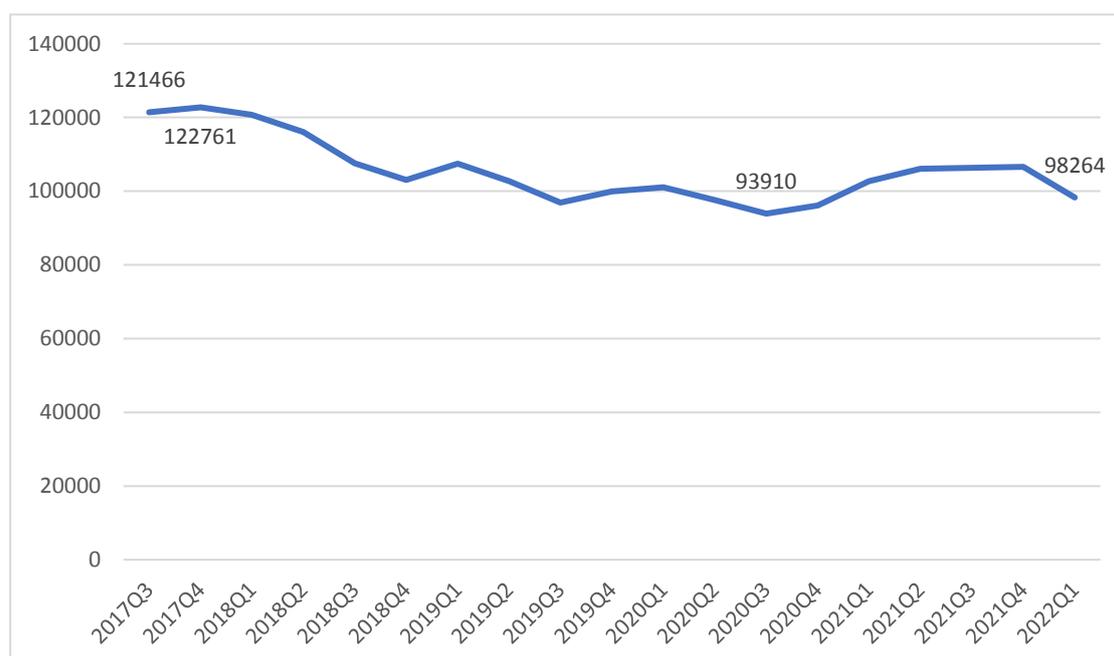
2、建造業長期缺人。

比較 2021 年和 2022 年房委會公營房屋建設計劃，多達 11 個項目出現延誤，其中 7 個為公屋及綠置居項目，涉及近 1.3 萬個單位，全部較原定遲一個年度落成。當局以疫情、惡劣天氣、不能預計的地質問題等理由解釋，然而建造能力不足亦是造成延誤的重要原因。事實上，近年多項大型工程均出現各種延誤情況，例如港鐵東鐵綫過海段原預計在 2019 年通車，最後要在 2022 年 5 月才開通；港珠澳大橋香港段的進度亦遠遠落後珠海及澳門，最終在 2018 年 10 月啟用，較原定計劃的 2016 年底完工延遲了差不多兩年。

建造業近年面對各類人手捉襟見肘的困境。發展局數字顯示，建築地盤工人數目由 2017 年第三季的 12.1 萬，大幅回落至 2022 年第一季的 9.8 萬，跌幅接近兩成。職業訓練局 2021 年建築、土木工程及建設環境業人力調查報告書指出，在 2022 年至 2025 年，業界每年需要額外約一萬個人力資源，包括 1,500 名專業人士/技師、2,600 名技術員及 5,600 名熟練及半熟練技工。此外，紮鐵工人

等工種長年人手短缺，就算以高薪招聘亦未能吸引足夠新人加入，連帶影響公屋興建進度。

表三：2017 年第三季至 2022 年第一季建築地盤工人數目



資料來源：發展局

三、多管齊下加快收地建屋，善用土地資源，優化發展程序，加強建造能力，這是實現增加公屋供應的關鍵。

1、善用成本及位置優勢，開發郊野公園邊陲，發展濕地緩衝區，突破「發展禁區」，更積極進取改劃綠化地帶建屋。

香港土地有四成、即 443 平方公里（44,300 公頃）被劃作郊野公園，一直未有開發，其中不少屬於生態價值很低的邊陲地帶，沒有什麼保育價值。郊野公園邊陲地帶屬於政府土地，且無人居住及營運作業，如改劃成住宅用地，毋須處理賠償及安置問題，可大大降低時間和金錢成本。此外，郊野公園邊陲地帶鄰近已發展地區，與交通基建及生活設施距離不遠，開發成本較低，可以提供大量適合建屋的土地。

過往郊野公園及綠化地帶被視為不能動的「禁區」，然而在 2019 年至 2021 年間，已有共 57 公頃的綠化地帶被改劃，用作興建房屋及政府設施等。房屋問題急如星火，不應存在「禁區」自我設限，政府應帶領社會突破思想「禁區」，樹立保育和發展並非對立的概念，同時以更積極進取的態度，將保育價值較低的綠化地帶改劃作建屋之用。

第一，把郊野公園總面積 1%、約 443 公頃的邊陲地帶劃成住宅用地。

政府於 2017 年邀請房協進行有關郊野公園邊陲地帶的生態及技術研究，包

括發展公營房屋及老人院的潛力。研究範圍包括元朗大欖及沙田水泉澳兩個試點，分別位於大欖郊野公園及馬鞍山郊野公園的邊陲範圍。2018年，土地供應專責小組向政府提交報告，發展郊野公園邊陲地帶不在8個建議優先研究和推行的土地供應選項之列。政府最後全盤接納建議，並叫停房協的研究。

據估算，位於大欖隧道西南面、佔地約70公頃的大欖郊野公園邊陲用地，若興建公營房屋，可提供約3.5萬個單位；若全數撥作公屋出租，有望大幅縮短公屋輪候時間。香港有大量適合建屋的郊野公園邊陲地帶，這些土地保育價值不高，沒有理由視作土地發展的「禁區」。政府應重啟並盡快完成開發郊野公園邊陲地帶的研究，爭取興建包括公屋在內的公營房屋，除了在大欖及水泉澳外，亦着手研究在其他鄰近已發展地區、生態價值低的郊野公園邊陲地帶建屋，力爭把佔郊野公園總面積1%、約443公頃的邊陲地帶劃成住宅用地。

目前要在郊野公園範圍內進行任何發展，都要經過《郊野公園條例》及《環境影響評估條例》的法定程序，包括諮詢郊野公園及海岸公園委員會和環境諮詢委員會、進行環評等，發展用途亦要經過《城市規劃條例》的法定程序。土地供應專責小組諮詢文件提到，發展郊野公園用地預期需時至少10年。政府開發郊野公園邊陲地帶，須落實行政主導原則，透過壓縮「走程序」的時間提速發展。

第二，發展約150公頃綠化地帶。

香港有約160平方公里（16,000公頃）綠化地帶，作為市區與郊野公園的緩衝，佔香港土地總面積約14.5%。隨着市區和新發展區的建設，不少綠化地帶已經沒有什麼保育價值。政府曾預估，即使只發展約150公頃綠化地帶，在短中期內亦可提供約8.9萬個單位。只要政府下定決心，這些土地就可以迅速成為香港的土地儲備。

第三，將濕地緩衝區的地積比放寬至平均2至3倍。

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。

2、推動大規模公屋重建計劃，盡用地積比，並在原邨興建接收屋邨，以原區安置模式推進重建，加快進度。

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，此外亦於2012年首次引用「重建高樓齡公共租住屋邨的優化政策」，宣布將白田邨

其中 8 座重建。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 2021 年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%，對於增加公屋供應成效顯著。

至於已檢視但未有重建計劃的 17 條屋邨，以及另外 7 條最早在 1980 年前落成、且少於 10%單位在 1985 年或以後落成的屋邨，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 24 條屋邨重建後，將可提供多達約 35 萬個單位，比原本約 10.2 萬個單位多出接近 25 萬個，增幅逾 2.4 倍。

不少位處市區的高齡屋邨，已用地積比率明顯偏低，個別屋邨只有兩倍多，甚至比部份鄉郊用地更低，未做到地盡其用。例如佔地 9.62 公頃的模範邨，僅提供約 700 個單位，即每公頃只有約 70 伙。麗瑤邨佔地達 6.1 公頃，目前卻只有 2,800 個單位，重建後預計可增至 1.1 萬個單位，增幅達 305%。

表四：選定 24 條舊式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
模範邨*	1952	9.6	700	17,828	2,447%
和樂邨*	1962	3	1,900	5,571	193%
彩虹邨*	1962	5.1	7,400	9,471	28%
福來邨*	1963	3.8	3,100	7,057	128%
坪石邨*	1970	5.4	4,600	10,028	118%
愛民邨	1974	10	6,300	18,571	195%
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%
興華(二)邨*	1976	5.6	3,600	10,400	189%
麗瑤邨*	1976	6.1	2,800	11,328	305%
南山邨*	1977	5.3	2,800	9,842	252%
長青邨*	1977	16.6	4,900	30,828	529%
漁灣邨*	1977	5.4	3,000	10,028	234%
大興邨	1977	21.6	8,600	40,114	366%
禾輦邨	1977	13.6	6,300	25,257	301%

彩雲（二）邨*	1978	4.9	3,000	9,100	203%
富山邨*	1978	2.2	2,300	4,085	78%
象山邨*	1978	2.8	1,600	5,200	225%
順利邨	1978	6.4	4,500	11,885	164%
順安邨	1978	5.1	3,000	9,471	216%
石硤尾邨* (只重建較舊部份)	1979	9.8	9,200	18,200	98%
彩雲（一）邨	1979	12.1	5,900	22,471	281%
總計			102,500	349,505	241%

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

考慮到重建公屋可帶來龐大供應，政府應改變過往的保守態度，推出大型公屋重建計劃，將公屋重建作為除新建屋邨外的公屋供應主要來源之一，啟動舊屋邨的重建研究，完成後交由房委會每年制訂重建推展計劃，定下時間及路線圖表，並嚴格按照計劃逐步實現。這些屋邨亦應盡用最高地積比重建，做到地盡其用。

因應市區土地短缺，要在原區安置受影響居民，是公屋重建的一大難題，亦嚴重阻礙重建進度，尤其是較具規模的重建項目更受影響。事實上，舊屋邨及其所在社區一般都面對人口老化問題，不少屋邨內的校舍空置多年，足球場等康樂設施使用率偏低。建議充分利用有關用地，在不對居民構成重大影響下，先興建接收屋邨，再集中安置重建屋邨其中一兩座的居民，待大廈所有居民遷出後，再拆卸重建，重建後再安置另一兩座的居民，以「螞蟻搬家」模式推進重建。

以「螞蟻搬家」模式推進公屋重建有三大好處：一是突破舊屋邨難以重建的困局，同時提高市區土地使用效率；二是做到原區安置，為受影響居民大開方便之門，照顧長者的行動能力和社區情感，有助鞏固支持重建的民意基礎；三是分期推進，既讓重建有序進行，前期的重建及安置等經驗亦為其餘期數的工作提供參考，令整體工作更暢順。

另外，房委會亦可與房協加強合作，在同一地區展開策略性重建項目，整合雙方各自擁有的土地資源，共同推動旗下舊屋邨重建。與房協展開策略性重建項目，整合土地資源，共同推動重建。以荔景為例，房委會的荔景邨、麗瑤邨及房協的祖堯邨都是超過 40 年樓齡的舊屋邨，房委會及房協可先利用空置校舍、休憩用地或露天公共運輸交匯處興建接收屋邨，啟動其中一條邨的重建，之後透過互換土地，逐步完成區內 3 條舊屋邨的策略性重建。

3、在收地上將現時賠償金額增加五成，從而大規模收購土地作資助房屋發展之用。

特區政府早前採納經民聯部分建議，優化政府收地清拆項目下為土地業權

人提供的補償安排，把「特惠分區補償制度」的四級制合併為兩級，分別為新發展區、房屋、經濟發展及相關公共設施等發展用途土地的第一級別，和鄉郊改善及保育等非發展用途土地的第二級別。補償金額方面，第一級別的農地為每平方呎 1,510 元，屋地則為在估價基礎上另加每平方呎 2,995 元；第二級別的補償率為第一級別的五成，農地為每平方呎 755 元，屋地為估價另加每平方呎 1,498 元。

特區政府簡化補償制度，劃分為發展及非發展土地兩大級別，減少在收地過程中的不必要爭議和磨擦，大方向正確。然而，金額上仍未能反映隨着發展而急升的土地價值。第一級別農地補償為每平方呎 1,510 元，僅較以往每平方呎 1,302 元增加 200 元，吸引力仍然遠遠不足，跟不上香港樓價升幅，出手更遠低於私人發展商的開價，令特區政府收地工作很難推進。

建議政府在現行收地補償金額的基礎上提高五成，以吸引土地業權人向政府出讓土地，加快收地興建公營房屋的工作。以農地為例，第一級別的補償金額，應不低於每平方呎 2,265 元；而第二級別的補償金額最少應為每平方呎 1,133 元。這個價錢較貼近市場價，從而加快收地，為大量興建公屋提供足夠的土地。

4、增加新界地積比至與九龍看齊，務求地盡其用，興建最多單位。

根據規劃署資料，現時港島區的住用地積比率最高為 8 倍至 10 倍、九龍及新九龍最高為 7.5 倍，反觀新界地積比率一般只有 4 至 5 倍，例如，荃灣只得 5 倍，難以吸引發展商收購重建，也影響房屋供應。特區政府發展北部都會區，建議將新界地積比增加至與九龍區看齊，以達至地盡其用，將發展效率最大化。

2022 年 7 月，規劃署提出放寬位於北部都會區內古洞北/粉嶺北新發展區現有住宅用地發展密度，公營房屋用地發展密度將會放寬三成，私人房屋發展則可放寬兩成。其中粉嶺北一幅公營房屋用地將會擴大並改劃為「住宅（甲類）6」地帶，地積比由 5 倍提高至 6.5 倍，預計提供 1,900 個單位。

而古洞北兩幅共 3 公頃、原作商貿及科技園用途的土地，將改劃為「住宅（乙類）1」地帶作私人房屋發展，預計提供 1,780 個單位，較最初估算的 1,000 個多近八成。兩地最高地積比均訂在 4.2 倍，較該區原先普遍住宅乙類用地的 3.5 倍多了兩成，建築物高度亦由主水平基準以上 35 至 55 米改為 70 至 75 米。

古洞北/粉嶺北住宅用地放寬地積比及高度限制，對整個北部都會區增加房屋供應起了示範作用。政府發展北部都會區，應秉持安居理念，盡量利用土地為更多市民提供更多安居之所，除了根據住宅用地種類按比例放寬地積比外，更應全面增加新界地積比，對於一些位於交通樞紐、例如是未來鐵路車站附近的住宅用地，更可參考目前新市鎮住宅發展密度第 1 區最高地積比，將地積比設定為 8 倍，務求地盡其用，興建更多單位。

5、優化土地發展程序，集中簡省收地、換地程序，完善土地共享先導計

劃，發展北部都會區，應秉持「兩條腿走路」理念。

發展局等政策局和政府部門正檢視《城市規劃條例》、《收回土地條例》、《前濱及海床（填海工程）條例》、《道路（工程、使用及補償）條例》及《鐵路條例》等法例，初步方向包括：精簡和縮短法定程序，例如縮短完成改劃程序所需的法定時間；避免重複執行性質相近的程序，例如減省不同條例下處理相同項目的相類反對意見的需要；明確授權部門同步進行某些程序，例如容許在訂定詳細土地用途期間進行填海工程；理順相關安排，例如限制對土地有控制權者方可提出改劃申請；精簡各項程序以更有效運用公共資源，例如覆核城規會決定時須列出理據。

當局修例的初步主要方向，集中在精簡、縮短及減省土地發展前期程序，特別是在公眾諮詢方面，然而在之後的收地、換地等多個程序仍有大量優化空間。例如，以釋出農地發展潛力、與土地業權人共同發展為目標的土地共享先導計劃，自 2020 年 5 月起接受申請，但卻設有多項限制，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，導致至今僅接獲 5 宗申請，涉及的單位僅約 2.5 萬個。政府應進一步優化土地發展程序，以加快建屋為大前提，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，吸引土地業權人更踴躍參與。

在分期發展的新發展區，現時政府往往以第一期地盤平整、興建基礎設施的工程未完成為由，暫緩處理私人發展商在其餘期數的換地申請，延誤建屋進度。政府應樹立「兩條腿走路」的概念，同步進行第一期工程及處理其餘期數的換地申請，同時亦可要求申請換地的發展商，負責興建項目附近的部分公用基礎設施如道路等，換取申請加快獲批。

北部都會區的倡議無疑有助突破香港土地供應上的樽頸，令新界得到更大發展，令大批「無殼蝸牛」看到安居樂業的希望。但同時，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。建議在新界開發上，政府應秉持「兩條腿走路」的理念，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。

6、爭取中央支持香港提速興建公屋，保障「組裝合成」建築法的預製組件穩定供應。

中央高度重視香港安居難的頭號民生難題，習主席在七一重要講話提出的「四點希望」中，更是將「盼望房子住得更寬敞一些」，列為「香港最大的民心」的主要內容。香港要提速興建公屋、在公屋問題上取得重大突破，需要盡力爭取中央支持。這不僅讓港人看到香港發展和安居的新希望，更感受到中央對香港的關顧。

在香港爆發第五波疫情期間，中央安排多個央企參與援建方艙醫院，期間充分發揮「組裝合成」建築法高效、快捷的優點，第一所青衣方艙醫院在短短 7 日已經完成，提供 3,900 個床位；隨後，新田、港珠澳大橋香港口岸、粉嶺、洪水橋方艙項目相繼完工。一個月時間，中央援建的 6 所方艙醫院全部交付，約 2 萬個隔離床位投入使用，成為香港建造業的一大奇蹟。

近年香港公屋亦逐步使用「組裝合成」建築法（MiC）以加快建造速度。「組裝合成」建築法透過「先裝後嵌」的概念，先在廠房大規模生產結構框架、屋宇設施、室內裝修等預製組件，再直接運往工地裝嵌，以減省現場施工工序，從而大幅縮短建築時間、提升工地生產力和節省成本，更可避免工程受惡劣天氣影響。以科學園宿舍、提供逾 500 個宿位的「創新斗室」為例，17 層當中的 15 層應用了「組裝合成」建築法，每層的施工周期僅為 3 日。項目於 2019 年 5 月動工，2020 年 10 月落成，工期 17 個月，節省了約四成時間。

香港要加快興建公屋，需要廣泛應用「組裝合成」建築法，當中需要確保預製組件穩定供應。「組裝合成」建築法大部份工序都在廠房內完成，預製組件體積龐大，由廠房至工地的運輸成為最關鍵的環節。以「創新斗室」為例，預製組件就需要從內地江門廠房運抵本港，涉及運輸過程、運輸成本及清關程序等問題。

第五波疫情期間，央企當時透過「綠色通道」，保證援建方艙醫院的各項物資和人員直接進入香港，確保工程在短時間內完工。香港應爭取中央支持，與廣東省及各市政府就大批預製組件的供應、運輸、清關等方面進行協調，當中可參考「綠色通道」的成功經驗，確保預製組件穩定供應，打好提速興建公屋的基礎。同時，針對建造業工人不足的問題，亦可通過「綠色通道」批准具備足夠經驗的內地建築工人來港，支援公屋建設項目，項目完成後返回內地。

7、推出「發展商參建居屋及公屋計劃」，讓本地發展商助力加快建屋進度。

為提供更多的資助自置房屋，政府在 1977 年推出私人機構參建居屋計劃，邀請私人發展商參與，以補「居者有其屋」計劃之不足。根據計劃，私人發展商獲邀投標建屋用地，然後興建居屋單位。發展商持有土地業權，並擁有其根據同一地契興建的住宅單位、停車位及商業設施。計劃的賣地章程指明，房委會須在指定期內提名合資格買家，向有關發展商購買單位。如單位在指定期屆滿時仍未賣出，房委會有責任以保證價格回購單位。

房委會會就私人參建居屋制訂特定要求，包括單位數目、面積和樓宇設施等，以及單位設計和用料方面的技術標準。標書會由跨部門委員會負責評審，其中房屋署會就設計和建築的技術要求、施工計劃及發展商過往表現等範疇進行評分，以協助評審委員會挑選合適的發展商。

私人參建居屋的質素與房委會興建的居屋相若，但受惠於私人發展商處事較靈活、毋須如房委會經過政府繁複的行政程序，私人參建居屋的建造效率往往較高，成本亦更低。然而，政府在 2002 年宣布無限期停建和停售居屋，私人

機構參建居屋計劃亦隨之停止。

在現時公營房屋供應嚴重短缺的情況下，建議參考私人機構參建居屋計劃的成功經驗，推出「發展商參建居屋及公屋計劃」，邀請本地發展商參與資助房屋的建設，讓本地發展商發揮優勢，加快建屋進度。

8、盡快開展龍鼓灘及馬料水填海計劃，積極探討在維港以外其他地方近岸填海。

除了涉及多達 1,700 公頃土地的「明日大嶼」外，政府在 2021 年施政報告亦提出重啟屯門龍鼓灘及馬料水填海計劃。發展局表示 2 項填海計劃會在 2022 年內展開研究，並尋求立法會撥款，有望於 2026 年展開首階段填海，比原計劃提早 1 年。政府應盡快開展 2 項計劃，及早釋出寶貴的住宅及產業發展用地。

其中龍鼓灘填海涉及約 220 公頃，並和鄰近同樣佔地約 220 公頃的屯門西地區一併進行規劃及研究。2020 年，發展局向立法會申請撥款進行規劃及工程研究，指出龍鼓灘填海土地適合用作工業用途，包括提供空間予有需要的屯門西現有工業設施，以及部份受發展影響的棕地作業，並建議重新檢視內河碼頭的需要，提升屯門西發展住宅等的潛力。

現時龍鼓灘附近有近 2,000 公頃土地用於厭惡性設施，填海土地倘用作安置屯門西現有工業設施，特別是高污染、高排放的設施，將大大削弱居民的生活質素，以至增加健康風險；反之龍鼓灘北面面向深圳前海，填海土地可用作發展高經濟價值的產業，與前海全面對接，促進港深兩地融合發展，並騰出屯門西地區建屋。此外，龍鼓灘居民目前只能靠由龍鼓灘路及龍門路組成的唯一道路出入，政府在發展龍鼓灘及屯門西時，須提供足夠交通基建，既改善居民出入，亦可令該區發展提速。

至於馬料水填海就會配合沙田污水處理廠遷入岩洞騰出現址，共提供 88 公頃新土地予科學園擴容，主要用作創科發展，有別於原先建議的住宅用途。政府已將蓮塘/香園圍口岸附近 56 公頃土地撥給科技園公司以工業邨模式發展，將來的新田科技城亦有約 240 公頃土地用作創科發展，加上現有的 217 公頃工業邨用地及將來的 15 公頃擴建計劃，香港創科發展用地供應相對充裕，馬料水填海土地及污水處理廠現址有條件改回建屋之用。

相比土地改劃、規劃新發展區及發展棕地等沒有實際增加土地供應總量的「零和遊戲」，填海既可為香港大幅增加土地，也不像上述做法般涉及地權、補償、安置等複雜問題和程序，而近岸填海所需時間不會比現有做法長，卻能獲得大量平地，是效率甚高的土地供應來源。除了龍鼓灘和馬料水項目，政府亦應積極探討在維港以外其他地方進行為時較短的近岸填海，多管齊下增加土地及房屋供應。

完