

輪候公屋無了期 覓地建屋解民困

約見土地供應專責小組 新聞稿

房屋問題由上屆政府至今，一直被列為政府政策上的「重中之中」。可是，問題一直未見改善跡象，長遠房屋策略供應亦未能達標。今屆政府上任初期提出「土地大辯論」，並成立土地供應專責小組，就不同土地選項優次提出建議；而小組在剛過去的星期四就未來土地供應 18 個選項，正式展開為期五個月的公眾諮詢。過去一段時間，因為政府停止開發土地，導致現時出現土地嚴重短缺。尤其現時房屋需求變得甚為緊張，無論置業階梯，抑或租務市場，樓價指數及租金指數均不斷破頂，一發不可收拾。而房屋問題亦延伸至基層住戶，截止 2017 年 12 月底，公屋輪候冊上共有超過 28 萬宗申請，其中近 13 萬宗為非長者單身人士。現時一般申請的平均輪候時間為 4.7 年，亦是自 2008/09 年以來從未曾間斷上升。

輪候公屋時間不斷延長，主因當然為公屋興建數量供不應求。可是，未來五年出租公屋興建量仍然只有每年約 1.5 萬個單位，而今次諮詢文件亦顯示，未來公營房屋用地嚴重不足，至到 2026 年，本港將缺少 49 公頃公營房屋土地，但至到 2046 年，短缺情況將增加至 121 公頃，比私營房屋情況更為嚴重，屆時輪候時間可能進一步延長。輪候公屋居民中，不少為正租住市面劏房板房的基層市民，根據統計處人口普查數字顯示，全港分間樓宇單位住戶接近 92,000 戶，數字相比之前統計處所做同類型調查有增無減，也反映劏房問題有持續惡化跡象。

香港房屋問題已經迫在眉睫，劏房人數有增無減，舊樓「老年化」問題更為城市埋下計時炸彈，安全結構隱患處處。居民一方面佷捱貴租，但每日提心吊膽地生活；另一方面，公屋遙遙無期，輪候時間繼續上揚，劏房居民生活苦不堪言。要切實解決房屋問題，增加土地供應為不二法門。《香港 2030+》已顯示，未來 30 年仍缺超過 1,200 公頃土地，當中 200 公頃以上為房屋用地。可是，過去收地及建屋情況經常出現延誤，而有關估算亦未有加入改善住屋面積的目標，而單純只考慮單位數目，故最終土地需求並不只是該額外的 1,200 公頃而已。本會認為，政府應積極造地，制定穩定土地儲備機制，以免重蹈覆轍，再次陷入土地短缺的漩渦。

未雨綢繆，確立恒常土地儲備機制

現時土地供應不足，主要是因為過去一段時間政府造地停滯不前，導致現時無論私營土地抑或公營土地均出現短缺。本會認為政府應確立穩定的土地儲備機制，目標並不只是如何追回 1,200 公頃土地缺口，而是如何設立機制造地，在短中長期時間確立土地儲備，應付突如其來的需要。故此，是次諮詢及結果，絕不應該單純聚焦單一選項，以為單靠一兩個選項便可以解決土地爭議問題；相反，應考慮短中長期時間內的實際土地需要，透過不同土地選項去滿足各個時段，令土地得以周轉，作包括住屋、醫療社福、甚至經濟用途。

劏房居民水深火熱，棕地農地遊樂場用地應率先三管齊下

現時香港面對的住屋用地短缺問題，已迫在眉睫。尤其未來頭十年，所面對的挑戰更大，短缺問題亦最為嚴重。香港社會應盡快當機立斷，在中長遠造地的同時，將現有可發展的土地改劃成住宅用地，率先補回 2026 年所面對的土地缺口。本會同意率先發展棕地，除配合未來新發展區外規劃外，部份零散棕地如不適合大型房屋發展，也應考慮用作臨時住屋用地，興建過渡性房屋協助有需要市民。另外，政府亦應

加快公私營合作，釋放大量農地儲備作住屋用途，並提高公營房屋比例，釋除市民疑慮的同時，也令公營房屋數量可儘快追回數字。康樂設施及私人遊樂場地契約用地方面，兩者均有部份用地位於黃金地段，可盡一步地盡其用；而且部份用地佔地甚廣，如能釋放將可短時間內提供大量土地作發展用途。除粉嶺高爾夫球場外，本會亦關注仍有不少私人遊樂場地契約用地可供使用，但社會較少討論。既然政府有權收回，在現時土地緊張的情況下，本會認為應考慮收回部份用地，提供不同類型的住宅單位，滿足市民需求。

土地人口密不可分，開拓土地應付需求

有輿論認為，現時土地供應已經足夠，這只是分配問題；亦有人認為，只要收緊人口政策，將可解決一切土地供應問題。以上說法，只是單純地認為香港僅是一個人口結構不會變化的城市。可是，我們現在面對，是人口老化不爭的事實；同時地，也面對樓宇老齡化的切身問題。故討論未來土地供應，應該配合未來香港如何保持活力、穩定發展。**要減輕人口老化問題，我們需要新增人口，補充勞動力，令勞動市場維持穩定，不會出現斷崖式下跌，避免影響其他服務需供應(包括社福、醫療)。人會老，樓亦會舊。面對樓宇老化，我們亦需要新增土地去安置住戶，以配合活化、甚至重建計劃。**

過去，不少人將香港土地問題歸咎成人口政策問題，並將矛頭直指向新移民。可是，這論調彷彿是將過去十多年政府未有積極造地的事實，任由新移民成為事件中的代罪羔羊。十多年前，單程證名額依舊，但當時房屋問題未見惡化，反映惡化主因源自剝停造地，而非移民政策。今日，香港社會面對的，不僅是房屋問題，也同樣面對勞動力不足問題。如果香港要維持人口結構穩定，以維持社會發展及確保勞動力，土地有必要因應人口增加而繼續開拓。

加入提高人均居住面積的願景，必需開發土地資源

過去對於房屋用地的討論，大多集中於單位數量的需求，但較少討論單位大小的問題。就算是《香港2030+》抑或《長遠房屋策略》，也只是推算住屋需求，但無考慮居住面積是否適宜。有意見認為，現時住屋需求緊張，討論如何提高人均居住面積看似不切實際，而應聚焦增加單位數目。現時私人市場上，因為上車困難，市場充斥愈來愈多納米樓；就算是房委會及房協，現時也較集中興建小型單位。本來，依據出生率下降，以及整體住戶人數下降，應該會得出興建更多小型單位的結論。但問題是，如果未來土地供應多寡，將影響未來全港市民生活水平及質素。可是，**政府至今一直只是追求單位數目的「硬指標」，但卻沒有提出如何提高「人均居住面積」的願景。**再者，房屋政策同樣會影響住戶人數變化，過往，因為公營房屋側重小型單位，故此二人家庭比起四人家庭輪候時間大為縮短，引致不少「分戶」情況，即一個大家庭分為兩個申請隊伍輪候，令房屋需要上額外資源去回應。相反，**如果政策上能興建更多大單位，絕對有助平均住戶人數止跌回升，也達致未來居家安老，互相照應之效。**故此，本會認為應加入提高人均居住面積的願景，訂下指標及時間表，並設立「減割」藍圖，讓全港市民知道要多少房屋供應方能達致目標，共同邁向改善居住面積的願景。

房屋需求被低估，土地供應要加碼

房屋用地欠缺多少，其推算依賴《長遠房屋策略》的推算方法，主要包括四個需求因素，即是住戶數目的淨增長、受重建影響的住戶、居住環境欠佳的住戶、以及其他因素。可是，**這推算方法不單止未有考慮單位大小，更未有考慮現時公屋輪候冊申請宗數**，尤其是現時非長者單身人士申請者已接近 13 萬宗。如果目標僅是追回該 200 公頃的房屋土地缺口，將未能有效回應輪候冊上的住屋需求。尤其是造地時間需

時，屆時方發現供應不足，中短期將無法追回缺口。故政府實有需要重新評估房屋上的實質追求，包括重新檢視《長遠房屋策略》的推算方法，以及考慮重建步伐等，更準確反映住屋需求，令公眾明白土地供應的逼切性。

回復平均三年輪候目標，調高公營房屋比例

根據諮詢文件顯示，直至 2046 年，公營房屋用地的短缺達 121 公頃，比私營房屋更高。坊間其中一個爭議，是公眾擔心部份選項完成後，最終會興建市民難以負擔的單位，或淪為炒賣市場。故此，為釋除疑慮，也為協助市民安居，政府應提高公營房屋比例，尤其不少土地供應選項應增加更多公營房屋單位，並設立更豐富的置業階梯，令不同階層的香港市民能夠受惠，相信有助減低阻力，令部份選項較容易落實。

雖然單是文件所顯示，公營房屋用地已見不足，但近年公營房屋興建經常出現延遲落成情況，未來在收地過程上，更可能因為面對挑戰而推遲整個落成計劃，故未來平均輪候時間預計將會大幅度延長。可是，房委會本身已確立平均輪候時間三年目標，但房委會的公屋興建數目，以及長遠房屋策略的推算中(公私營比例六四比)，也未有計劃興建多少單位方可維持平均三年輪候目標，故此三年輪候目標可謂名存實亡。基於今次諮詢文件參考長遠房屋策略數字，故未來公營房屋短缺即使能夠彌補，也不代表平均輪候時間將會回復三年。故此，如果輪候目標仍然是房委會重要的工作指標，也是回應基層市民住屋需要的重要工作，不單止公營房屋比例要增加，未來土地供應上，預留作公營房屋用地應該要大幅提升，以彌補過去多年不足的水平，讓基層市民重燃上樓希望。

善用市區用地，釋放工廈供應

是次「土地大辯論」中，主要可考慮開發的土地也在新界地區，這亦反映市區用地開發程度已接近飽和。但在新開發土地的同時，如何善用剩餘的市區用地作住屋用途，也極為重要。當中包括市區重建、釋放工廈用地及私人遊樂場用地。其中，有為數不少的工廈設在市區黃金用地上，不少已並非用作工業用途。過往，有活化工廈政策，但當時活化後主要用作酒店及商場用途。本會建議政府應准許將部份位於商貿用地而鄰近住宅的工廈可改劃為住宅用途，另在確保消防安全及建築物條例要求下，容許整棟或部份工廈樓層經改裝後可以作為過渡性房屋，透過釋放工廈樓層，紓緩緊急住屋需求。此外，諮詢文件亦顯示未來香港超過 70 年或以上樓齡樓宇達 32.6 萬個，而不少劏房正位於唐樓之中，令樓宇結構風險加劇。從新增住屋供應上，市區重建未必能夠大規模提供更多單位；但從適切社區作為考量，以及從樓宇安全角度下，政府有需要發展更多土地，以容納重建戶，令重建步伐得以加快。

豈只房屋用地不足，醫療社福如何應付未來

人口老化已是香港整體社會不能迴避的問題。政府雖然多年以來強調老有所養，但津助及合約院舍宿位輪候時間超過 3 年，持續高企不下；而每年輪候院舍期間而去世的長者動輒五六千人，視問如何「讓長者有尊嚴地安享晚年」？即使近年政府主力推行社區照顧，鼓勵長者居家安老，並設立院舍券，以增加資助院舍長者服務質素。但畢竟，隨著老年人口愈來愈多，加上部份身體機能變差，長者對院舍服務仍有很大需求。輪候院舍時間長，不少長者因需要轉為入住私營安老院，但奈何院舍空間有限，私院長者的起居空間極為狹窄，部份私營安老院的寢室極度狹小，20 多位長者共居 600 餘平方呎的空間，人均面積不到 30 平方呎，遠低於法例要求 6.5 平方米，活動空間不足，蝸居卧床連牢獄也不如，安享晚年從何談起？

長者服務以外，醫療服務亦同樣供不應求，病床使用率超逾百分百已成常態。根據早年估算，本港需要約 4 萬張病床，實際供應僅 3.2 萬張，仍欠 9,000 張病床。縱使前年《施政報告》提出 10 年醫院發展大計，預計 2026 年增加 5,000 張床位，但仍欠近 5,000 張病床。參考《香港 2030+》規劃文件，當局在醫療設施規劃上只編配少於 5 公頃土地，見及人口老化因素，預期社區病患人口對醫療服務需求有增無減。再者，目前求只按現有服務標準估算，若要提升醫療服務水平，進一步增加醫療設施用地必不可少。

零散土地大唯鬼，興建過渡性房屋

根據《長遠房屋策略》2017 年周年進度報告顯示，未來 10 年公營房用地仍缺 4.3 萬個單位之土地。諮詢文件亦顯示，如果任何一個新發展區出現延誤，屆時缺口可能不止 4.3 萬個單位。是次諮詢文件雖然列出四項短中期用途之土地選項，但由收地到發展，預計最終應市也需要接近十年時間。此外，文件中也顯示選項之中有部份土地較為零散零碎(包括鄉村式發展、個別私人遊樂場地契約用地、電話機樓用地)，未必適合大規模公屋用地發展，故政府應考慮在有關用地興建過渡性房屋(例如部份電話機樓租期即將屆滿，位置地段優良，現也用作宿舍用途)，善用有關土地資源。

香港社區組織協會

二零一八年四月二十九日