

第 2 章

運輸及房屋局
香港房屋委員會
房屋署

規劃、建築及重建租住公屋單位

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十二號報告書》共有八章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港
灣仔
告士打道 7 號
入境事務大樓 26 樓
審計署

電話：(852) 2829 4210
傳真：(852) 2824 2087
電郵：enquiry@aud.gov.hk

規劃、建築及重建租住公屋單位

目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.12
審查工作	1.13 – 1.14
鳴謝	1.15
第 2 部分：租住公屋單位供應的規劃	2.1
評估公營房屋的供求情況	2.2 – 2.21
審計署的建議	2.22
當局的回應	2.23
達到承諾的建屋量目標	2.24 – 2.30
審計署的建議	2.31
當局的回應	2.32
公營房屋的土地供應	2.33 – 2.55
審計署的建議	2.56
當局的回應	2.57
發展用地過程需時甚久	2.58 – 2.68
審計署的建議	2.69
當局的回應	2.70
第 3 部分：租住公屋建築工程項目的管理	3.1
監察建築工程項目的進度	3.2 – 3.13
審計署的建議	3.14
當局的回應	3.15
監察建築工程項目的成本	3.16 – 3.21
審計署的建議	3.22
當局的回應	3.23

	段數
第 4 部分：公共租住屋邨的重建	4.1 – 4.3
全面結構勘察計劃	4.4 – 4.11
審計署的建議	4.12
當局的回應	4.13
優化重建政策	4.14 – 4.24
審計署的建議	4.25
當局的回應	4.26
探討日後重建潛力	4.27 – 4.31
審計署的建議	4.32
當局的回應	4.33
第 5 部分：未來路向	5.1
訂定更高的建屋量目標以應付日益增加的租住公屋需求	5.2
面對的挑戰	5.3
長遠房屋策略檢討	5.4 – 5.6
審計署的建議	5.7
當局的回應	5.8

附錄	頁數
A：房屋署組織圖 (摘錄) (二零一三年十二月三十一日)	56
B：房屋發展小組委員會	57
C：新公屋單位長遠房屋需求評估方法的簡圖說明	58
D：土地供應督導委員會	59
E：規劃及土地發展委員會	60 – 61
F：涉及土地供應的決策局和部門及其功能／職責	62
G：規劃及土地發展委員會轄下監察土地供應小組委員會	63 – 64
H：具潛力公營房屋用地在規劃過程中的技術研究	65 – 66
I：個案一：水泉澳邨 (沙田第 52 區)	67 – 68
J：個案二：前元朗邨用地	69 – 70
K：個案三：九龍城延文禮土道用地	71 – 72
L：個案四：前何文田邨重建用地	73 – 74
M：策劃小組委員會及建築小組委員會	75
N：個案五：屯門第 18 區工程項目	76
O：個案六：東頭邨第 22 座重建	77 – 78
P：個案七：白田邨重建	79 – 80
Q：個案八：石硤尾邨第三、六及七期	81 – 82
R：個案九：石籬 (二) 邨中轉房屋	83 – 84

規劃、建築及重建租住公屋單位

摘要

1. 香港房屋委員會(房委會)是根據《房屋條例》(第 283 章)成立的法定機構，負責推行本港大部分公營房屋計劃，包括為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公共租住房屋(公屋)。房屋署是房委會的執行機關。房委會設有公屋申請人輪候冊(輪候冊)，現時的目標是把公屋一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右。截至二零一三年十二月底，公屋輪候冊上有 121 100 名一般申請人。現屆政府視房屋議題為重中之重。如二零一四年一月發表的施政報告所述，政府決定接納長遠房屋策略督導委員會(成立於二零一二年九月)的建議，在未來十年以提供 200 000 個公屋單位為公營房屋供應量的新目標，比較二零一三年之前所訂定的 150 000 個公屋單位，建屋量目標大大提高。審計署最近就公屋單位的規劃、建築及重建進行審查工作。

租住公屋單位供應的規劃

2. **評估公營房屋的供求情況** 政府一直採用一套評估機制，每年進行十年期的公私營房屋長遠需求評估，直至最近為止。為釐定所需的公屋建屋量，以達到把平均輪候時間維持在約三年這個目標，房屋署過往採用統計模式來評估新公屋單位的需求。房屋需求評估的結果每年均會向房屋發展小組委員會匯報，並由該委員會通過。審計署注意到，由 2008-09 至 2011-12 的四個年度，儘管房屋署預計並由房屋發展小組委員會通過的十年期的公屋需求會不斷增加(由 151 900 個單位增加至 186 100 個)，但十年建屋量目標仍然維持於 150 000 個單位，沒有改變，結果是預計公屋建屋量不足以應付預測需求。此預計建屋量不足的百分比由初期相對較低的 1% 至 8%，逐漸增加至 2011-12 至 2020-21 年度預測期的 19%。不過，審計署發現，房屋署由 2012-13 年度起不再根據沿用的機制進行評估，因為長遠房屋策略督導委員會已採用了另一方法評估長遠房屋需求，並提出適時建議把建屋量目標增至 200 000 個單位。然而，把平均輪候時間維持在三年左右這個目標是眾所周知，一直被用作衡量公屋供應能否適時滿足需求的基準。審計署認為房屋署有需要繼續定期進行長遠公屋需求評估，並充分考慮前述的目標(第 2.6、2.9、2.10、2.16 至 2.19 段)。

摘要

3. **未來十年供應預計不足之數** 審計署審查房屋署 2012–13 年度的推算後發現，在 2012–13 至 2016–17 年度的首個五年期內的建屋量預測約為 79 000 個公屋單位，而在 2017–18 至 2021–22 年度的第二個五年期，政府已物色到足夠用地興建逾 100 000 個單位。雖然這表示在十年期內會興建超過 179 000 個單位，但審計署注意到，與提供 200 000 個公屋單位的新建屋量目標相比，目前預計供應仍然不足 (第 2.27 段)。

4. **預期平均輪候時間會不斷延長** 公屋需求增加和供應不足會對政府把一般公屋申請人的平均輪候時間維持在三年左右這個目標，帶來負面影響。根據房屋署的預測，一般申請人的平均輪候時間在 2014–15 年度會達至三年，在未來數年內會增加至遠超三年的水平。由於平均輪候時間是用以評估公屋供應能否適時滿足需求的重要基準，房屋署必須確定和監察需要多少公屋單位，才能把平均輪候時間維持在三年左右，並須密切監察預計建屋量會否嚴重不足和預計平均輪候時間會否延長的情況 (第 2.29 及 2.30 段)。

5. **土地供應不足** 土地供應是影響公屋建屋量的主要因素，而公屋的土地供應主要來自政府。故此，房屋署必須確保從政府取得足夠土地興建公屋。審計署發現，即使解決了多項技術問題、調解了區內人士的反對意見和進行了所需的改劃用途工作，按長遠房屋策略以約 200 000 個公屋單位為未來十年的建屋量目標計算，尚欠 38 公頃土地。為增加公屋土地供應，政府正研究各種可開拓土地的方法，例如填海、開發新地區及重新發展用地。不過，規劃及土地發展過程複雜且需時甚久，帶來不少挑戰 (第 2.33、2.46 及 2.47 段)。

6. **交還政府的公營房屋用地** 在二零零一年至二零一三年期間，房委會把 24 幅公屋重建用地交還政府作其他用途。政府則向房委會提供替代用地作公屋發展，以作交換。不過，審計署注意到，在某些個案中，房委會要發展這些用地需時甚久。例如在沙田第 52 區一幅佔地 13 公頃的用地 (個案一)，屋邨在一九九九年首次納入房屋署建屋計劃時，原定於二零零五年落成。由於其後幾年房屋政策和各項考慮因素有所改變，該用地交還政府。直至二零零九年，該用地再次納入房屋署建屋計劃，建築工程會在二零一五年完成。此外，就多幅已交還用地而言，房委會已支付的發展成本達 2.09 億元，並已於 2011–12 及 2012–13 年度註銷 (第 2.60 至 2.62 段)。

租住公屋建築工程項目的管理

7. **監察建築工程項目的進度** 土地可供建屋後，房屋署通常需要大約三年半來進行建築工程。根據 2012-13 年度的公營房屋建設計劃，2012-13 年度會有六個公屋工程項目完成，提供 13 114 個單位。審計署發現，六個工程項目都出現延誤，為期兩個月至七個月不等。房屋署表示，延誤主要是天氣異常惡劣及承建商可依據約定或確實理由延期竣工所致。然而，工程項目延誤不但令需求極大的公屋單位無法準時落成，更可能對公屋準租戶帶來極大不便，延長他們的實際輪候時間 (第 3.9、3.12 及 3.13 段)。

8. **監察建築工程項目的成本** 房屋署設有制度監察和控制建築工程項目的成本。審計署分析了在 2012-13 年度會完成的六個工程項目。所有工程項目都因建築成本準則有所改變、批出合約或合約價格波動等原因而需修訂預算。審計署發現，這六個已完成工程項目的實際成本／預算成本都在核准預算內。然而，在該六個工程項目中，有三個的實際成本／預算成本與原來預算相差甚大 (由 27% 至 37% 不等)。公屋建築工程項目的開支預算、監察和管理，還有改善的空間。根據二零一四年二月二十六日發表的 2014-15 年度財政預算案演辭，房委會在 2013-14 年度完結時，預計會有 680 億元的結餘，足以應付未來四年的發展計劃。不過，為達到新的建屋量目標，長遠而言，房委會必須繼續提高成本效益並加強營運模式的可持續性 (第 3.16、3.20 及 3.21 段)。

公共租住屋邨的重建

9. **全面結構勘察計劃** 全面結構勘察計劃在二零零五年推出，旨在進行詳細勘察，藉以確定樓宇結構元件的物料強度和損耗速度。勘察結果有助房屋署研究和策劃所需的跟進措施，如監察、維修或清拆。對於結構不安全和維修並不合乎經濟效益的大廈，會考慮拆卸。至於其他大廈，會安排進行適當的工程，確保大廈在進行下一次詳細的全面結構勘察前，可繼續使用至少 15 年。截至二零一四年一月，有 26 個在一九八零年或之前落成的舊屋邨已根據全面結構勘察計劃完成評估，並全部確定為結構安全。建議重建的只有蘇屋邨和東頭邨第 22 座，原因是預算結構維修費用不合乎經濟效益。審計署發現，根據重建東頭邨第 22 座的經驗，重建工作可能需時多年，而有關用地的重建潛力須仔細分析和規劃。顧及資源方面的需求和預計的工作量，房屋署現時每年只為三至四個屋邨進行全面結構勘察。審計署注意到，在二零零五年至二零一八

摘要

年期間，共有 42 個屋邨納入全面結構勘察計劃。在二零一八年之後展開的下一期全面結構勘察計劃將會涵蓋更多屋邨。現時用以每年勘察三至四個屋邨的資源未必足以應付日後工作量 (第 4.5 至 4.11 段)。

10. **優化重建政策** 為應付高企的公營房屋需求，房委會會探討可否通過重建現有地積比率低於上限的公共屋邨，以增加建屋量。房委會在二零一一年十一月推行重建高樓齡公共屋邨優化政策，研究屋邨重建的發展潛力，以及附近是否有合適的遷置資源。根據這項政策，重建潛力為重建公共屋邨的主要考慮因素。在優化重建政策下，26 個已完成全面結構勘察的屋邨，有 22 個屋邨還未評估其重建潛力。直至二零一三年十二月，白田邨是唯一通過全面結構勘察後被選定進行重建的屋邨。房委會在二零一二年一月通過重建該邨。然而，審計署發現，白田邨開始重建前不久，才以約 3,200 萬元安裝了新的升降機，而完成安裝後未及一年，94% 的租戶已遷出 (個案七)。房屋署應加強內部協調，以免日後再有屋邨在完成改善工程後不久便要重建，造成資源浪費 (第 4.17、4.18 及 4.20 至 4.24 段)。

11. **善用空置土地和中轉房屋樓宇** 審計署發現部分多年前已清拆的公屋重建用地，還未發展，石硤尾邨第三、六及七期 (個案八) 便是一例。房屋署有需要研究如何能更善用其現有土地資源，探討把空置用地投入有實益用途的可行性和加快有關工作。此外，截至二零一四年一月，房委會有三個中轉房屋屋邨，即石籬 (二) 中轉房屋、朗邊中轉房屋 (目標清拆日期為二零一六年一月) 及寶田中轉房屋，共提供 4 914 個單位，但空置率分別為 60%、40% 及 8%。鑑於這些房屋樓齡高、保養成本不斷上升及空置率高企，房屋署應研究更能善用這些資源的措施 (第 4.27 及 4.29 段)。

未來路向

12. 近年，公屋單位的需求不斷增加。截至二零一三年十二月底，一般公屋申請人的平均輪候時間已達到 2.9 年。政府接納長遠房屋策略督導委員會的建議，訂定更高的目標，在未來十年供應共 470 000 個新的公私營房屋單位 (公營房屋佔此目標的六成)。要達到這個公營房屋建屋量目標，以及平均輪候時間為三年的目標，房委會和當局在規劃、建築和重建公共屋邨方面均面對不少挑戰 (第 5.2 及 5.3 段)。

審計署的建議

13. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議房屋署署長應：

公屋單位供應的規劃

- (a) 繼續每年進行長遠公屋需求評估並匯報結果，以供房屋發展小組委員會通過和更新長遠房屋策略的整體房屋需求 (第 2.22 段)；
- (b) 要加大力度增建公屋，以達到十年建屋量目標，並顧及到有需要把一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右 (第 2.31(b) 段)；
- (c) 與發展局及規劃署緊密聯繫，確保有足夠數量的合適用地可供使用，並商討如何能盡量善用選定的用地，以達到新的公屋建屋量目標 (第 2.56(a) 段)；
- (d) 在與相關決策局／部門商討交還公營房屋用地予政府作其他用途時，充分考慮預計的長遠公屋需求，以及長遠房屋策略下的建屋量目標 (第 2.69(a) 段)；

公屋建築工程項目的管理

- (e) 密切監察公屋的建築工程項目，並就工程延誤及早採取補救行動，確保工程能如期完成 (第 3.14(b) 段)；
- (f) 繼續改善工程項目成本的預算和監察制度，以期進一步提高公屋建築工程項目開支預算的準確程度 (第 3.22 段)；

公共屋邨的重建

- (g) 審慎評估全面結構勘察計劃所需的資源，並為下一次全面結構勘察計劃預早作出規劃 (第 4.12 段)；
- (h) 加快詳細評估所有已完成全面結構勘察的高樓齡公共屋邨的重建潛力 (第 4.25(b) 段)；
- (i) 密切監察中轉房屋的供求情況和空置率，並探討重建的可行性 (第 4.32(a) 段)。
- (j) 探討可否把房委會的空置用地投入作實益用途 (第 4.32(b) 段)；及

摘要

- (k) 在規劃日後的重建工作時，充分考慮過往重建工程的經驗，以期善用土地、人力和財政資源 (第 4.32(c) 段)。

14. 審計署亦建議運輸及房屋局局長應在制訂和推行長遠房屋策略時，採納本報告書所載的審計署意見和建議 (第 5.7 段)。

當局的回應

15. 房屋署署長同意審計署的建議。運輸及房屋局局長表示在制訂長遠房屋策略時，考慮審計署的意見和建議。

第 1 部分：引言

背景

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

1.2 香港主要通過三個途徑供應房屋，分別為私人房屋、公共租住房屋(公屋)及資助自置居所房屋(主要為居者有其屋計劃(居屋)單位)。公屋及資助自置居所房屋主要由香港房屋委員會(房委會)提供。

1.3 房委會(註 1)是在一九七三年根據《房屋條例》(第 283 章)成立的法定機構，負責推行本港大部分公營房屋計劃，包括為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋。

1.4 房屋署是房委會的執行機關，為房委會及其轄下小組委員會提供秘書和行政支援。房屋署也協助運輸及房屋局處理一切有關房屋的政策和事務。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)兼任房屋署署長一職，負責掌管房屋署。為使房委會與政府在提供公營房屋服務方面的合作更加緊密，房委會主席和副主席的職位分別由運輸及房屋局局長和房屋署署長出任。房屋署組織圖的摘錄載於附錄 A。

1.5 截至二零一三年十二月底，房委會約有 742 000 個公屋單位，分布於 210 個屋邨。居於這些單位的約有 200 萬人(721 000 個住戶)，佔香港總人口約 30%。在 2013-14 年度，公屋的預算營運收入和開支分別為 119 億元及 127 億元(即營運赤字約為 8 億元)。在 2013-14 年度，預算用於建築方面的開支為 99 億元(註 2)。

註 1：截至二零一三年十二月底，房委會成員中有 25 名非官方委員和 4 名官方委員，全部由香港特別行政區行政長官委任。房委會設有六個常務小組委員會和數個附屬小組委員會，負責制訂不同範疇的政策和監督推行情況。

註 2：在單位興建時，有關款項會列為進行中的基本工程／計劃的資產項目，工程完成後，便會轉為物業、設備及器材的資產項目。

興建公屋

1.6 房委會的策略目標之一，是以合乎成本效益的原則提供優質公屋。房屋署負責提供公屋，工作包括規劃、建築和重建公屋單位。發展及建築處負責興建新公屋(見附錄 A)。截至二零一三年十二月三十一日，房屋署共有 8 848 名員工，約有 2 135 人在發展及建築處工作。

1.7 公營房屋資源十分珍貴，並獲當局大幅資助。房屋署表示，每個公屋單位的平均建築成本約為 70 萬元(不包括土地成本)，由用地籌劃至竣工，需時約五年完成一個提供公屋單位的工程項目。表一顯示房屋署在 2003-04 至 2012-13 年度興建的公屋單位數目，從中可見由 2003-04 至 2012-13 年度的十年期間，公屋建屋量每年不同，最高為 24 682 個單位(2004-05 年度)，最低則為 7 192 個(2006-07 年度)，平均為每年 15 031 個。

表一

每年公屋建屋量
(2003-04 至 2012-13 年度)

財政年度	單位數目 (個)
2003-04	15 148
2004-05	24 682
2005-06	17 153
2006-07	7 192
2007-08	13 726
2008-09	19 050
2009-10	15 389
2010-11	13 672
2011-12	11 186
2012-13	13 114
平均	15 031

資料來源：房屋署的記錄

公屋需求與日俱增

1.8 房委會設有公屋申請人輪候冊(輪候冊)，現時的目標是把一般申請人(包括家庭申請人和長者一人申請者)的平均輪候時間(註3)維持在三年左右，若只計算長者一人申請者，則維持在約兩年。非長者一人申請者納入配額及計分制處理，當局並無在該機制下為申請人的平均輪候時間訂定目標。

1.9 公屋需求近年不斷上升。表二顯示在 2003-04 至 2012-13 年度的十年間，公屋輪候冊上的申請人數目。截至二零一三年十二月底，公屋輪候冊約有 121 100 名一般申請人和約有 122 200 名納入配額及計分制的非長者一人申請者。公屋輪候冊申請人數目眾多，顯示市民對公屋的需求十分殷切，房委會要達到一般申請人平均輪候時間約為三年這個目標，也面對巨大壓力。

註 3：房委會把公屋輪候時間界定為在輪候冊上登記至首次配屋的時間，其間的凍結時段不計算在內。一般申請人的平均輪候時間是指過去 12 個月內所有獲安排入住公屋的一般申請人的輪候時間的平均數。

表二

公屋輪候冊申請人數目
(2003-04 至 2012-13 年度)

日期	公屋輪候冊申請人數目 (註 1)	
	一般申請人 (名)	非長者一人申請者 (名)
2004 年 3 月 31 日	91 000	—(註 2)
2005 年 3 月 31 日	91 400	—(註 2)
2006 年 3 月 31 日	97 400	—(註 2)
2007 年 3 月 31 日	70 500	36 700
2008 年 3 月 31 日	73 100	38 500
2009 年 3 月 31 日	71 700	42 700
2010 年 3 月 31 日	77 800	51 300
2011 年 3 月 31 日	89 100	63 400
2012 年 3 月 31 日	101 700	87 800
2013 年 3 月 31 日	116 900	111 500

資料來源：房屋署的記錄

註 1：數字調整至最接近的百位整數

註 2：在 2005 年 9 月實施配額及計分制之前，所有公屋申請人都視為在公屋輪候冊上的申請人，並無正式分類為“非長者一人申請者”和“一般申請人”。配額及計分制的統計數字(包括非長者一人申請者的數目)由 2006-07 年度才開始備存。

提高公屋的建屋量目標

1.10 **二零一三年的施政報告** 現屆政府視房屋議題為重中之重。公屋仍然是房屋階梯的基礎。政府的目標是為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋。根據二零一三年一月發表的施政報告，政府將增加公屋供應，目標是在由 2012-13 年度起計的五年內，興建 75 000 個新公屋單位，而在二零一八年起計的五年內則興建至少 100 000 個單位。

1.11 **長遠房屋策略檢討** 政府在二零一二年十月展開了長遠房屋策略檢討。長遠房屋策略督導委員會於二零一三年十二月二日完成長遠房屋策略公眾諮詢，並在二零一四年二月向政府提交公眾諮詢報告。報告顯示，公眾普遍認同政府應採用以供應為主導的策略處理房屋問題。此外，有相當多公眾支持該督導委員會的建議，把未來十年的長遠房屋供應目標定為 470 000 個單位，而公營房屋在新增供應中應至少佔六成或約 280 000 個新的建屋單位。政府會考慮該諮詢報告和諮詢期間收集到的其他意見，以制訂長遠房屋策略，並預計在二零一四年稍後時間公布策略詳情。

1.12 **二零一四年的施政報告** 如二零一四年一月發表的施政報告所述，政府決定提前接納長遠房屋策略督導委員會的建議，未來十年的公私營房屋總供應量以 470 000 個單位為新目標。就公營房屋而言，政府的目標是在該十年內，平均每年提供約 20 000 個公屋單位和約 8 000 個居屋單位，即合共提供 280 000 個公營房屋單位（約佔房屋供應目標的六成），遠高於原先的建屋量目標，很可能令房委會和政府在未來數年承受巨大壓力。

審查工作

1.13 **二零一三年十月的審查工作** 二零一三年十月，審計署完成了有關編配及運用租住公屋單位的審查工作，發現多個範疇都有可予改善之處，包括編配單位予需要租住公屋的人士、盡量合理運用租住公屋單位以及打擊濫用租住公屋。審查結果載於二零一三年十月發表的《審計署署長第六十一號報告書》。

1.14 基於上述背景，並考慮到公屋的建屋量目標有所提高（見第 1.10 至 1.12 段），審計署就公屋單位的規劃、建築及重建展開審查工作。審查工作主要集中在下列範疇：

- (a) 租住公屋單位供應的規劃（第 2 部分）；
- (b) 租住公屋建築工程項目的管理（第 3 部分）；
- (c) 公共租住屋邨的重建（第 4 部分）；及
- (d) 未來路向（第 5 部分）。

審計署發現上述範疇有可予改善之處，並已就有關事宜提出多項建議。

引言

鳴謝

1.15 在審查工作期間，運輸及房屋局、發展局、房委會、房屋署、地政總署及規劃署人員提供協助和充分合作，審計署謹此致謝。

第 2 部分：租住公屋單位供應的規劃

2.1 本部分探討房屋署為有需要人士提供公屋單位的規劃工作。討論事項如下：

- (a) **評估公營房屋的供求情況** 審計署注意到，政府直至最近用以評估長遠房屋需求的機制，與長遠房屋策略督導委員會採用的評估方法相若。儘管過去數年公屋預計需求不斷增加，但以往的公屋建屋量目標在二零一三年之前一直沒有相應調高(見第 2.2 至 2.23 段)；
- (b) **達到承諾的建屋量目標** 審計署注意到，雖然每年的公屋建屋量數目有升跌，但在 2003–04 至 2012–13 年度大致上能夠達到過去十年的建屋量目標，即 150 000 個單位。然而，最近公布的未來十年建屋量目標大大提高，以此與房屋署最新的公屋建屋量預測相比，預計會出現供應不足的情況。房屋署的分析也顯示，一般申請人的平均輪候時間會在未來數年內增加至遠超三年的水平(見第 2.24 至 2.32 段)；
- (c) **公營房屋的土地供應** 審計署注意到，公營房屋土地供應短缺、規劃和土地發展過程需時甚長，這些一直都是政府在達到公屋建屋量目標方面的挑戰，而且日後在這些方面所面對的挑戰會更大(見第 2.33 至 2.57 段)；及
- (d) **發展用地過程需時甚久** 審計署注意到，過往數年，一些公屋用地因應種種原因交還政府作其他用途。政府則向房委會提供替代用地作公屋發展，以作交換。然而，在某些個案中，房委會要發展這些用地需時甚久。此外，就多幅已交還用地而言，房委會已支付的發展成本要註銷。鑑於公屋建屋量目標已經提高，交還用地或會導致日後興建公屋的工作有所延誤，房委會和政府應密切監察這情況(見第 2.58 至 2.70 段)。

評估公營房屋的供求情況

公屋單位的需求

2.2 根據房屋署的資料，公屋的整體需求大致上來自輪候冊申請人的需求和其他需求。

2.3 **輪候冊申請人的需求** 房委會設有公屋申請人輪候冊。房委會現時的目標是把一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右。近年，來自輪候冊申請人的公屋需求不斷上升。(見第 1.8 及 1.9 段)。

2.4 **其他需求** 這些是因重建舊公共屋邨、市區重建、清拆寮屋和天台搭建物、體恤安置、公務員配額，以及調遷現有租戶而引致的房屋需求。這些需求很大程度上取決於房委會和政府的房屋政策和計劃。表三顯示在 2008-09 至 2012-13 年度用以應付各類需求的公屋單位實際編配情況。

表三

用以應付各類需求的公屋單位實際編配情況
(2008-09 至 2012-13 年度)

需求	單位數目 (個)				
	2008-09 年度	2009-10 年度	2010-11 年度	2011-12 年度	2012-13 年度
輪候冊申請人	24 598	20 875	15 900	19 789	15 551
其他需求：					
重建／屋邨清拆 (註 1)	3 084	3 360	78	80	2 527
市區重建 (註 2)	91	123	231	131	105
其他清拆 (註 2)	86	99	53	31	35
體恤安置 (註 3)	2 039	2 449	2 439	2 673	2 213
公務員公共房屋配額 (註 4)	738	827	662	846	828
現有租戶調遷 (註 5)	8 981	7 909	6 092	7 779	5 751
緊急安置 (註 6)	0	8	8	4	0
總計	39 617	35 650	25 463	31 333	27 010

資料來源：房屋署的記錄

註 1：預定重建的舊公屋屋邨的租戶或因整體修葺或改善工程而須遷出原有公屋單位的租戶，都可申請調遷至其他公屋單位 (見第 4.31 段)。

註 2：受到市區重建局或政府清拆計劃 (例如寮屋清拆) 影響的人，或可獲編配公屋單位。

註 3：遇上各種困難 (例如重病、殘障或社會問題) 的申請人可直接向社會福利署 (社署)、社署認可的非政府機構或感化辦事處申請體恤安置。經證實符合資格的申請人會獲社會福利署署長推薦，由房屋署編配公屋單位。

註 4：包括特別配額和一般配額兩種。前者主要編配予將於十年內退休並居於部門宿舍的紀律部隊初級人員，後者編配予不合資格申請特別配額的紀律部隊初級人員、第一標準薪級人員和初級文職人員。該配額會每年作出檢討。

註 5：租戶可能因家庭成員人數增加或特殊理由而希望調遷至較大單位或其他單位。房屋署設有各種調遷安排，配合租戶的不同需要。

註 6：受自然災害或火災影響的災民和有迫切住屋需要的人，一般會獲編配單位。

租住公屋單位供應的規劃

2.5 **長遠房屋需求評估** 規劃及地政事宜由發展局局長監督，房屋事宜則由運輸及房屋局局長監督。長遠房屋需求評估由房屋發展小組委員會（見附錄 B）監察。該小組委員會由運輸及房屋局常任秘書長（房屋）兼房屋署署長擔任主席。評估的目的，是為公屋的長遠土地用途規劃和預留土地工作提供概括並具指標作用的參考資料。政府的目標是把一般輪候冊申請人的平均輪候時間維持在三年左右，租住公屋的建屋量應要以這個目標作為指引，並按此作出調整。

2.6 因應一九九四年《土地供應及物業價格專責小組報告書》檢討提出的建議，當局委託房屋需求工作小組（當時由規劃署擔任主席）定期評估在十年期內對公私營房屋的長遠需求。隨着前房屋局和房屋署在二零零三年一月一日合併和因應新房屋政策架構，當局制訂了房屋需求評估模式，並在二零零四年獲當時的房屋政策小組委員會通過。自此之後，房屋署基本上每年進行房屋需求評估。房屋需求評估結果每年均會提交房屋發展小組委員會通過。

2.7 根據該評估模式，“房屋需求”界定為在十年推算期內為了向所有住戶提供適切居所而須興建的新房屋單位總數。這個“以住戶數目為基礎”計算的數量有別於依照經濟學定義的市場需求，後者基本上以市場為主導，並受其他多項現有經濟因素影響。

2.8 根據這個評估機制，整體的公私營房屋需求以來自下列三方面需求的總和為評估基礎：

- (a) 根據政府統計處推算所得，因人口增長和分戶而組成的新住戶；
- (b) 受清拆公私營界別舊樓影響而須安置的住戶；及
- (c) 有安置需要的“居住環境欠佳”住戶（即住所並無獨立設備或並非由永久物料建成的住戶，或非自願地與其他住戶共用住所的住戶）。

2.9 此外，政府承諾把平均輪候時間維持在三年，為釐定這方面所需的公屋建屋量，房屋署自二零零零年起採用統計模式來評估新公屋單位的需求。有關新公屋單位長遠需求評估方法的簡圖說明載於附錄 C。

2.10 在二零一二年九月成立的長遠房屋策略督導委員會如其諮詢報告所述(見第 1.11 段)，採用了另一種方法推算長遠房屋需求。根據該督導委員會採用的方法，房屋需求包括公私營房屋的需求，其定義是長遠而言，要讓所有住戶都居於適切居所而須興建的新房屋單位總數。督導委員會在推算所需新屋單位數量時，會計及以下主要成分：

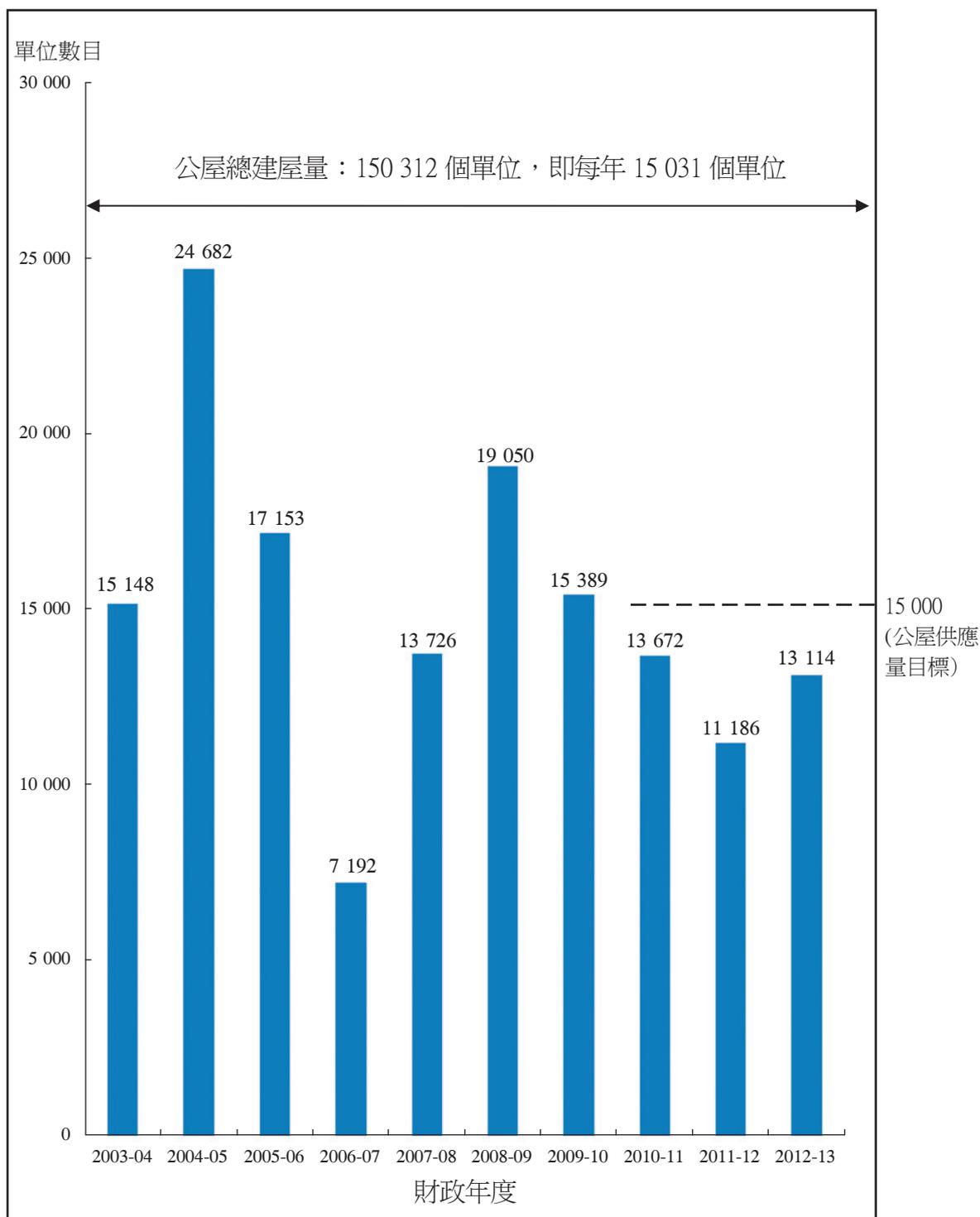
- (a) 住戶數目的淨增長；
- (b) 受重建影響的住戶；及
- (c) 居住環境欠佳的住戶。

新公屋單位的供應

2.11 **公屋建屋量** 公屋單位的整體供應包括新建成的單位和現有租戶交還和調遷後收回的單位。過去十年的公屋總建屋量為 150 312 個單位，即每年 15 031 個(另見第 1.7 段)。圖一顯示過去十年的公屋建屋量。

圖一

公屋建屋量
(2003-04 至 2012-13 年度)



資料來源：房屋署的記錄

2.12 **2010–11 年度承諾的目標** 2010–11 年度的施政報告確認有需要增加土地供應，並定下目標，平均每年供應可興建約 20 000 個私人住宅單位及約 15 000 個公屋單位的土地。

2.13 **二零一三年承諾的目標** 二零一三年一月發表的施政報告重新確定，在公營房屋建設計劃下，在 2012–13 至 2016–17 年度的五年期內，平均每年供應約 15 000 個新公屋單位。施政報告同時承諾增加公屋供應，並會在二零一八年起計的五年內，以合共至少 100 000 個單位為建屋量目標 (即平均每年 20 000 個)。

2.14 **二零一四年承諾的目標** 如二零一四年一月發表的施政報告所述，政府決定採納長遠房屋策略督導委員會的建議，增加房屋供應。實質上，施政報告進一步提升二零一三年承諾的建屋量目標。新目標是在未來十年合共供應 470 000 個單位，公營房屋佔六成 (即合共提供約 280 000 個單位，平均每年 28 000 個)。督導委員會建議，公營房屋佔六成的目標應因應情況轉變而靈活調整，務求充分考慮增加公營房屋建屋量以滿足市民需要和穩定私人市場這兩個主要目標，並在兩者間取得平衡。

公屋供應和需求預測

2.15 政府和房委會的方針是為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，並以維持一般公屋申請人的平均輪候時間在三年左右為目標。為此，房委會已推行逐年延展的公營房屋建設計劃，預測未來五年的公屋建屋量，並以三月的公營房屋建設計劃作為每個財政年度的基線。公營房屋建設計劃下的建屋計劃一般已作實，不會有重大更改。該計劃會定期檢討，而公屋建屋量也會按需要調整。公營房屋建設計劃的進度須每月向房委會轄下的建築小組委員會報告，並每年向立法會房屋事務委員會匯報。

2.16 自二零零三年起，房委會同時進行逐年延展的公營房屋發展預測，預測未來第二個五年的公屋建屋量。建屋量及有可能發展的建屋用地會記錄在案，也可能會因改劃用途、清拆、收地和工地平整等工作而有所改變。公營房屋發展預測會定期檢討，而公屋建屋量也會按需要調整。公營房屋發展預測的結果須定期向房屋發展小組委員會匯報。表四顯示自 2008–09 年度起預計公屋建屋量不足以應付預測需求的情況。

表四

預計公屋建屋量不足以應付預測需求的情況
(2008-09 至 2012-13 年度)

期間	單位數目 (個)		
	房屋發展小組委員會通過的公屋預測需求 (通過日期)	基線規劃建屋量 (公營房屋建設計劃及公營房屋發展預測)	公屋建屋量與預測需求的差額 (佔 (a) 的百分比)
	(a)	(b)	(c) = (a) - (b)
2008-09 至 2017-18 年度	151 900 (2008 年 7 月 9 日)	150 000	1 900 (1%)
2009-10 至 2018-19 年度	160 800 (2009 年 11 月 11 日)	150 000	10 800 (7%)
2010-11 至 2019-20 年度	163 000 (2010 年 12 月 22 日)	150 000	13 000 (8%)
2011-12 至 2020-21 年度	186 100 (2012 年 2 月 22 日)	150 000	36 100 (19%)
2012-13 至 2021-22 年度	並無進行評估	根據 2013 年的施政報告，由原定的 150 000 個修訂為 175 000 個。	—

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.17 審計署注意到：

- (a) 公營房屋發展預測作內部參考用途，並無向市民披露。除一九九七年進行的首次評估外，房屋需求評估的結果都沒有向公眾披露。最後一次評估在 2011-12 年度進行，涵蓋 2011-12 至 2020-21 年度的十年期。自 2012-13 年度起，房屋署再無進行任何長遠公屋需求評估；
- (b) 由 2008-09 至 2011-12 的四個年度，儘管根據房屋發展小組委員會通過的長遠房屋需求評估，預計十年期的公屋需求會增加（由 151 900 個單位增加至 186 100 個），但公營房屋建設計劃／公營房屋發展預測的十年建屋量目標仍然維持於 150 000 個單位，沒有改變，結果是預計公屋建屋量不足以應付預測需求（詳情見第 2.16 段表四）；及
- (c) 從表四可見，預計公屋建屋量不足的百分比由初期相對較低的 1% 至 8%，逐漸增加至 2011-12 至 2020-21 年度預測期的 19%。

2.18 審計署詢問房屋署為何由 2012-13 年度起不再按照過往沿用的機制進行長遠公屋需求評估（見第 2.15 至 2.17 段），房屋署在二零一四年二月和三月表示：

- (a) 採用先前的方法定期評估長遠公屋需求，目的是要就長遠土地用途規劃和預留公屋用地的的工作提供概括並具指標作用的參考資料，以供內部參考。評估結果提交房屋發展小組委員會（見第 2.5 段）。有關評估只是作為工具，方便房屋發展小組委員會進行審議，因為推算的房屋需求只是供其考慮的眾多因素之一。房屋發展小組委員會備悉和通過評估結果，但也須考慮廣泛的因素，以便評估整體情況，從而得出全面的意見及訂定適當的措施；
- (b) 除了房屋發展小組委員會，長遠房屋需求評估的結果也提交當時的房屋用地供應督導小組（見第 2.34 段），該督導小組負責就房屋土地供應事宜作出決定。政府各相關決策局和部門都得知長遠公屋需求推算的評估結果及當時最新的公屋供應計劃。建屋量目標並非僅以長遠公屋需求評估為主導。政府採用新的建屋量目標之前，會考慮眾多因素；

租住公屋單位供應的規劃

- (c) 就評估結果並未披露這一點，須注意的是，當時的評估重點在於推算公屋需求，雖然也提及私人房屋，但根據當時採用的方法，基本上只是剩餘需求(見附錄 C)，對於私營界別的需求並沒有詳盡分析。此外，該等數據和評估也屬市場敏感資料；及
- (d) 長遠房屋策略督導委員會已檢討並通過一個新方法，以評估長遠房屋需求。行政長官在二零一四年的施政報告中也採用了這個方法得出的評估結果，作為房屋供應的新目標(見第 1.12 段)。

2.19 審計署亦注意到二零一二年九月成立的長遠房屋策略督導委員會，已就未來十年長遠房屋需求進行了評估，以及提出適時建議提高建屋量目標(見第 2.14 段)。從第 2.8 及 2.10 段可見，長遠房屋策略督導委員會採用的方法建基於房屋發展小組委員會直至近期採用的方法，在評估整體房屋需求時所考慮的因素也相似。不過，卻沒有使用先前的統計模式進行評估公屋所需的建屋量，以達致把平均輪候時間維持在三年左右(見第 2.9 段)。平均輪候時間是衡量公屋供應能否適時滿足需求的基準，這是眾所周知和一直沿用的。因此，審計署認為，房屋署有需要繼續定期進行長遠公屋需求評估，並充分考慮平均輪候時間維持在三年左右這個目標。

2.20 根據長遠房屋策略督導委員會的公眾諮詢報告，長遠房屋需求推算會每年更新，務求及早反映情況轉變。房屋署宜提供公屋需求評估結果，以便每年檢討／更新長遠房屋策略的整體房屋需求時可作參考。

2.21 二零一四年三月，房屋署向審計署解釋：

- (a) 舊的評估方法只是用以推算公屋需求，從而為土地用途規劃和預留公屋用地提供參考資料，而長遠房屋策略的方法，則旨在評估未來十年所有房屋種類的新單位需求，以便為提供適切居所滿足公私營房屋需要。長遠房屋策略的目標，是評估全港的整體長遠房屋需求，而舊模式則只為公屋而設，兩者的重點和目標都不同；
- (b) 長遠房屋策略的方法會評估整體的房屋需求(包括公私營房屋)。評估結果是，未來十年公私營房屋的總需求為 470 000 個單位。得出整體的需求評估結果後，長遠房屋策略督導委員會建議公私營房屋的比例為 60:40，以回應明確的社會期望，也就是政府必須率先增加公營房屋供應，以免出現房屋供求失衡的深層次問題。整體房屋供應目標和公私營房屋的比例是根據策略性的政策考慮而定出的，而非只是為了維持公屋的平均輪候時間；及

- (c) 長遠房屋策略督導委員會所採用的評估方法已充分考慮公屋需求。房屋署會使用這方法去評估日後的長遠房屋需求。該署每年都會檢討房屋需求的推算，並把檢討結果提交房屋發展小組委員會參閱和對外公布。

審計署的建議

2.22 審計署 *建議* 房屋署署長應繼續每年進行長遠公屋需求評估並匯報結果，以供：

- (a) 房屋發展小組委員會通過；及
- (b) 更新長遠房屋策略的整體房屋需求時作為參考。

當局的回應

2.23 房屋署署長整體上同意審計署的建議。他表示，房屋署會參照長遠房屋策略督導委員會採用的長遠房屋需求評估，研究公屋需求，並會在每年更新需求評估時繼續這樣做。房屋署會繼續密切監察輪候冊上的申請數目，並會堅守該署的目標，為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，以期把輪候冊上一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右。只要情況許可，公屋發展計劃都會為維持上述目標作出調整。長遠房屋策略督導委員會所制訂的長遠房屋需求推算也會因應政府最新的政策轉變和當時的經濟狀況每年更新。

達到承諾的建屋量目標

過去十年的公屋建屋量

2.24 第 2.11 段圖一顯示房屋署在 2003-04 至 2012-13 年度興建的公屋單位數目。十年興建 150 000 個單位的建屋量目標，大致上能夠達到，平均每年建屋量為 15 031 個單位。不過，過去三年的平均每年建屋量為 12 657 個單位（由 11 186 個至 13 672 個不等），較 15 000 個單位的平均數少約 16%。過去十年的每年公屋建屋量都不盡相同，最多是 2004-05 年度，達 24 682 個單位，最少是 2006-07 年度，只有 7 192 個。

提高承諾的建屋量目標

2.25 二零一三年的施政報告宣布，公屋的建屋量目標是“由 2012–13 年度起五年內落成約 75 000 個新公屋單位”，以及“由 2018 年起的五年內興建至少 100 000 個單位”。換言之，政府的目標是在 2013–14 至 2022–23 年度的十年期內合共興建約 180 000 個單位。

2.26 根據二零一四年的施政報告，政府採納長遠房屋策略督導委員會的建議，增加房屋供應，未來十年總供應量以 470 000 個單位為新目標，公營房屋佔六成。因此，在 2013–14 至 2022–23 年度的十年內，公營房屋建屋量目標總計約為 280 000 個單位 (即 470 000x60%)。政府的目標是在這個十年期內提供 80 000 個居屋／資助出售單位及 200 000 個公屋單位 (見第 1.12 段)。

未來十年供應預計不足之數

2.27 審計署審查房屋署 2012–13 年度的推算後發現，在 2012–13 至 2016–17 年度的首個五年期內的建屋量預測約為 79 000 個公屋單位，而在 2017–18 至 2021–22 年度的第二個五年期，政府已物色到足夠用地興建逾 100 000 個單位。雖然這表示在十年期內會興建超過 179 000 個單位，但審計署注意到，與提供 200 000 個公屋單位的新建屋量目標相比，目前預計供應仍然不足。

2.28 房屋署表示，公營房屋發展預測會因為眾多不明確因素和頻繁的轉變而受影響。公營房屋發展預測內的用地是否可供使用，仍須視乎勘測結果而定。同時，新用地在得到相關部門同意作公營房屋用途後，也會加入預測之內。在未來十年，為了達到新的建屋量目標，必須滿足多個條件，包括及早得到合適的用地和建造業具備足夠的建屋能力，才能確保在第二個五年期內能夠興建較多單位，以彌補首個五年期內的不足之數。

預期平均輪候時間會不斷延長

2.29 公屋需求增加和供應不足會對政府把一般公屋申請人的平均輪候時間維持在三年左右這個目標，帶來負面影響。截至二零一三年十二月，房屋署報稱的平均輪候時間已達 2.9 年。根據房屋發展小組委員會在二零一零年十二月二十二日通過對公屋長遠需求作出的評估。若預計短缺為 13 000 個單位，而公屋的淨需求為 163 000 個單位 (見第 2.16 段表四)，平均輪候時間在 2014–15 年度

預計會達至 3 年，2017–18 年度達至 3.1 年，2018–19 年度達至 3.3 年，並在 2020–21 年度增至 4.6 年(見表五)。審計署關注到，未來十年的預計公屋建屋量不足，可能令有關情況惡化。根據二零一二年二月的需求評估，預計短缺 36 100 個單位，而公屋的淨需求為 186 100 個單位(見第 2.16 段表四)，一般公屋申請人的平均輪候時間在 2014-15 年度預計會達至 3 年，2015–16 年度達至 3.4 年，2018–19 年度增至 3.5 年，2020–21 年度則達至 5 年(見表五)。

表五

根據長遠房屋需求預測
對一般公屋申請人的平均輪候時間作出的預測

獲房屋發展 小組委員會 通過的日期	長遠房屋需求預測 (公屋單位的淨需求)	財政年度		
		2014–15 (年)	2018–19 (年)	2020–21 (年)
2010 年 12 月 22 日	2010–11 至 2019–20 年 度(163 000 個單位)	3.0	3.3	4.6
2012 年 2 月 22 日	2011–12 至 2020–21 年 度(186 100 個單位)	3.0	3.5	5.0

資料來源：房屋署的記錄

2.30 二零一四年三月，房屋署向審計署解釋，作出平均輪候時間推算的目的，在於提供概括情況，而且推算只屬指標性質。有關推算不擬提供精確估計，因為很多因素都會影響平均輪候時間，例如輪候冊申請人數目，申請人選擇的地區等。這些因素大部分非房屋署所能控制，也沒有任何推算模式可以反映得到。因此，預計的平均輪候時間可能與實際平均輪候時間相近，也可能不相近。審計署明白，所有推算本身都有限制，而推算時間越長，可靠程度便越低。不過，根據房屋署在二零一零年及二零一二年作出的推算，到了 2014–15 年度(在首個五年期內)，平均輪候時間會達至 3 年。在二零一三年十二月底，平均輪候時間已達至 2.9 年(見第 2.29 段)，故此上述預測似乎頗為準確。由於平均輪候時間是用以評估公屋供應能否適時滿足需求的重要基準，房屋署必須確定和監察需要多少公屋單位，才能把平均輪候時間維持在三年左右，並須密切監察預計建屋量會否嚴重不足和預計平均輪候時間會否延長的情況。

審計署的建議

2.31 審計署 *建議* 房屋署署長應：

- (a) 繼續根據承諾的十年建屋量目標，密切監察預計公屋建屋量不足的情況；及
- (b) 加大力度增建公屋，以達到承諾的十年建屋量目標，並顧及到有需要把一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右。

當局的回應

2.32 房屋署署長同意審計署的建議。他表示，房屋署會繼續密切監察平均輪候時間的轉變，並會根據在過去 12 個月獲安置入住公屋的一般申請人的輪候時間，公布實際平均輪候時間。

公營房屋的土地供應

2.33 土地供應是影響公屋建屋量的主要因素，而公屋的土地供應主要來自政府。根據政府與房委會的增補協議，政府會為實施核准的公營房屋發展計劃而提供已平整土地和配套基礎設施。故此，房屋署必須確保從政府取得足夠土地作興建公屋之用。

涉及土地開發和供應的各方

2.34 由財政司司長出任主席的房屋用地供應督導小組，於二零一零年十月成立，負責統籌各相關決策局和政府部門在提供土地作房屋供應方面的工作，以達到政府訂定的目標。如二零一三年的施政報告所公布，該督導小組在二零一三年二月改組為土地供應督導委員會，職權範圍擴大，負責全面統籌全港各種用途 (包括房屋和商業用途) 土地的開發和供應計劃，其職權範圍和成員名單見附錄 D。

2.35 土地供應督導委員會全面督導土地供應相關事宜，由發展局局長出任主席的規劃及土地發展委員會則負責監督發展策略和土地規劃的制訂及檢討，其職權範圍和成員名單見附錄 E。

2.36 土地供應督導委員會和規劃及土地發展委員會就土地供應和規劃事宜提供策略督導，而推動個別具潛力用地的發展和推出這些用地的工作目前則涉及不同組織和機制：

- (a) 房屋署負責監察作資助房屋發展(公屋／居屋)的用地和推動有關計劃。該署就推出用地興建資助房屋的事宜與相關決策局／部門聯絡；
- (b) 規劃署與房屋署聯絡會議提供平台，讓兩個部門討論資助房屋發展的規劃參數和提供土地事宜，包括物色和預留用地作公屋／居屋發展；及
- (c) 房屋發展小組委員會評估公營房屋需求、監察情況以確保有合適土地供應作公營房屋發展，以及解決足以影響公營房屋用地適時供應的重大跨局或跨部門問題。房屋發展小組委員會的職權範圍和成員名單見附錄 B。

2.37 涉及土地供應的決策局／部門及其功能和職責載列於附錄 F。其中，發展局負責提供足夠土地；運輸及房屋局負責監察房屋供應和確保興建充足的公營房屋單位以滿足房屋需求；規劃署負責物色用地和改劃土地用途，而地政總署則負責批地。

供應土地和開發用地作發展用途

2.38 一般來說，供應土地和開發用地作發展用途涉及多項主要程序，包括以下各項：

- (a) 物色具發展潛力的地方／用地；
- (b) 在有需要時，進行規劃和工程研究，以及其他研究，以確定是否可供發展或基本附屬設施是否足夠(例如技術可行性研究、危險影響評估、污水系統影響評估、空氣流通影響評估)；
- (c) 在有需要時完成法定規劃程序和擬備規劃大綱；
- (d) 在有需要時展開收地和清拆行動；
- (e) 進行土地除污、工地平整及／或基建工程(包括遷移或拆除現有的主要公用設施裝置)；

租住公屋單位供應的規劃

- (f) 在有需要時，根據《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)處理和提出道路工程計劃；
- (g) 申請撥款以發還款項；及
- (h) 批地(例如以私人協約方式批地或根據《房屋條例》發出歸屬令)。

2.39 **規劃程序所需時間** 要增加土地供應，不單須物色適合用作發展的地區和土地，還須進行全面規劃，以期提供適切的基礎設施和其他設施，以及處理因發展帶來的影響，藉此令土地發展更能滿足市民大眾和社會的需要。故此，增加土地供應，不論是透過善用已開發土地或物色新土地作發展用途，都必須經過若干程序。

2.40 發展局表示，在考慮開拓一個龐大地區作發展用途前，特別是沒有現存基礎設施的情況下，通常都要進行規劃和工程研究(見第 2.38(b) 段)，以提供基本資料。在研究期間，市民和有關各方都可以參與和提出意見。同時，當局也會進行詳細的技術評估，包括環境、交通、排水、排污、供水和空氣流通等方面。因此，研究過程一般必須包括規劃研究、技術評估、公眾參與、環境影響評估(環評)和初期設計等，其中環評需時大約兩年才可完成，而公眾參與活動則需時至少一年。這樣，單是研究通常已需要至少三年或更長時間。以新界東北新發展區為例，自二零零八年重新展開規劃開始，至今已用了五年時間進行改劃新發展地區。

2.41 至於被選定為具備房屋發展潛力的個別用地或某組用地，如需進行工程可行性研究或技術評估，則規劃過程需時約二至三年才能完成。至於沒有重大技術問題的用地，完成法定的規劃過程一般需時約 11 個月。

2.42 鑑於市民和有關各方對規劃過程的透明度及公眾參與程度的期望日增，公眾諮詢和參與過程變得更加重要，也成為規劃框架的重要部分。除有關展示圖則的法例規定外，規劃署在進行規劃研究或檢討的過程中，往往會根據《城市規劃條例》(第 131 章)在法定制訂圖則程序中邀請公眾人士作出申述，並舉行聆訊，以及在不同規劃階段中諮詢有關各方、區議會及／或立法會，這些都是不可或缺的程序。

2.43 **土地發展過程需時甚久** 在制訂新發展區的發展建議及完成法定規劃程序後，房屋署會展開詳細設計的工作，這部分工作需時至少三至四年。此外，也須就道路工程、收地和清拆進行法定及其他程序，包括向受影響人士進行調查，並按資格準則作出補償及安置。

2.44 完成詳細設計後，發展局須再次分階段向立法會財務委員會申請撥款，以進行工地平整及相關的基礎設施工程，有關工作須在完成收地程序及作出補償及安置安排後才能展開。如工程不涉及收地，而受影響的佔用人／住戶數目也有限。完成收地／清拆工作大約需時 18 至 24 個月。總括而言，由展開規劃至提供土地作發展用途可能需時甚久。假設有關用地可即時撥出供公屋發展，建築及打樁工程另需 42 個月才可竣工。

2.45 **確保有足夠土地供應的措施** 房委會已採取下列措施確保有足夠土地發展公屋：

- (a) 與相關決策局／部門、區議會及地區人士保持緊密聯繫，在全港不同地方物色合適用地發展公屋；
- (b) 研究高樓齡公共屋邨重建的潛力；
- (c) 不論面積大小，盡量善用各幅公營房屋土地的發展潛力，務求更有效運用珍貴的土地資源；及
- (d) 在適當而又不影響居住環境的情況下，盡量放寬地積比率和高度限制。

2.46 **土地供應不足以達到公屋建屋量目標** 審計署審查後發現，即使解決了多項技術問題、調解了區內人士的反對意見和進行了所需的改劃用途工作，在 2013–14 至 2022–23 年度的十年期內土地供應仍然不足，詳情如下：

- (a) 二零一三年的施政報告承諾以 180 000 個公屋單位為建屋量目標，按此計算，尚欠 16 公頃土地；及
- (b) 長遠房屋策略 (或二零一四年最新的施政報告) 以約 200 000 個公屋單位為未來十年的建屋量目標，按此計算，尚欠 38 公頃土地。

2.47 政府及房委會都正努力物色足夠土地 (約 38 公頃土地) 來達到未來十年的新公屋建屋量目標 (約 200 000 個單位)。為增加公屋土地供應，政府正研究各種可開拓土地的方法，例如填海、開發新地區及重新發展用地。不過，規劃

租住公屋單位供應的規劃

及收地／清拆過程複雜且需時甚久，帶來不少困難和挑戰。發展局／規劃署在二零一四年三月向審計署解釋，發展局和規劃署在過去數年已加強有關工作，致力增加房屋土地和單位供應（包括公私營界別），包括進行各項土地用途檢討工作、把若干私人房屋用地轉為公屋用途，以及視乎情況適當提高各發展密度分區內住宅用地的可容許最高地積比率。不過，多幅指定作公營房屋用途的用地都沒有納入房屋署的公營房屋建設計劃／公營房屋發展預測之內。房屋署回應時表示，有關用地無法在公營房屋建設計劃／公營房屋發展預測期內興建房屋單位，是因為這些用地能否作有關用途，須視乎多項因素而定，包括技術評估、工程研究、用途改劃、收地、墓地／土地清理、重置／遷移現有／計劃中的設施、大規模工地平整、是否有排污等基本基礎設施可供使用、土地淨化和就道路工程刊登憲報等。發展局／規劃署留意到，房屋署在技術評估、工地平整工程和其他程序遇到困難，而三方會繼續商討如何能盡量加快已選定用地的建屋計劃，以達到長遠房屋策略的十年期公屋／居屋建屋目標。

2.48 如財政司司長最近在二零一四年二月二十六日公布的 2014–15 年度財政預算案演辭所述，政府會全力向房委會供應額外土地（另見第 2.55 段）。在這方面，房屋署有需要繼續：

- (a) 主動與發展局／規劃署聯絡，確保有足夠數量的合適土地可供使用，並繼續商討如何能盡量善用選定的用地，以達到新的建屋量目標；及
- (b) 與相關決策局／部門緊密合作，特別是要加快在選定的用地上興建單位，以應付建屋量不足的情況，包括：
 - (i) 推出需進行收地／清拆工作的土地作公屋用途；
 - (ii) 規劃和行政程序，以處理規劃大綱、改劃用途以及以短期租約方式提供用地，以進行初步工程；及
 - (iii) 落實建議，在公營房屋發展預測期內增加公屋地積比率，並在有需要時向城市規劃委員會（城規會）提交規劃申請。

有助加快公屋興建的改善措施和安排

2.49 土地供應的現行架構為規劃和土地供應事宜提供了高層次督導體系——行政會議／政策委員會負責制訂主要政策，土地供應督導委員會負責制訂整體土地供應策略，而規劃及土地發展委員會則負責土地用途規劃和土地發展計

劃。然而，相關部門未必能時常掌握由其他部門處理的個別用地的最新資料和狀況。由於各部門都會因應需要不定時各自編制和更新各類數據、清單及報告，導致工作既繁重又重疊，更可能出現所引用的數據或資料不一致的情況。

2.50 為處理預計供應不足的情況，房屋發展小組委員會最近確定了某些安排和改善措施，以助加快公屋興建。

2.51 **同步處理的安排** 房屋署須就規劃大綱取得地區規劃會議(註4)的批准，並就以短期租約方式承租有關用地獲地區地政會議(註5)批准，才能在地盤展開打樁及建築工程。房屋署通常會在規劃大綱獲批後向地政總署申請短期租約。規劃大綱需時約四至六個月才可獲批，而短期租約申請則需時約12個月處理。至於須改劃用途、略為放寬地積比率或建築物高度限制的用地，整個過程在切實可行範圍內應在房屋署招標承投打樁工程之前完成。房屋署已就一些將於2017-18、2018-19及2019-20年度完成而發展計劃時間緊逼的工程項目進行現況調查，並已就以下為加快進度而實施的同步處理安排要求規劃署和地政總署提供協助，以免建屋計劃延誤：

- (a) 規劃署會加快批出規劃大綱以配合發展計劃。對於須改劃用途或取得規劃許可的工程項目，其規劃大綱可視乎改劃用途的結果和城規會就規劃申請作出的決定而獲得批准；
- (b) 至於提出規劃申請以略為放寬地積比率或建築物高度限制的工程項目，其規劃大綱則可根據上調的地積比率和建築物高度而獲得批准，但會註明有關規劃大綱須視乎城規會就規劃申請的決定而定；及
- (c) 地政總署會根據草擬的規劃大綱處理和批准房屋署的短期租約申請。

註4：地區規劃會議是一個平台，讓各政府部門就一些與地區規劃和發展有關的事宜和建議，先作出討論，然後才展開諮詢工作，按情況所需徵詢相關區議會或其他機構的意見。此外，地區規劃會議也是一個討論平台，以便在處理有關規劃許可和修訂法定圖則申請的過程中、在審查申請人是否已履行城規會訂明的規劃許可附帶條件時，以及在處理提交規劃署的發展建議時，解決其中有待處理的事宜。

註5：地政總署已在分區地政處成立地區地政會議，以審批契約修訂、換地和以私人協約方式批地等申請。地區地政會議由有關地區的地政總署助理署長擔任主席，成員包括有關的地政專員、個案負責人員和其他有關政府部門的代表。

2.52 **進行收地和清拆工作以興建公營房屋** 按照以往經驗，在一般情況下，收地和清拆工作需時 24 個月。根據房屋署的記錄，在直至 2023–24 年度的期間，共有 14 個公屋工程項目（大約 50 000 個單位）需進行收地及清拆工作。在這些公屋工程項目中，有四個（約 13 000 個單位，約佔總數 50 000 個單位的 26%）需時 48 個月以完成有關程序，即由提交最後清拆申請書至就收地刊憲，以及完成其後的收地和清拆程序。二零一四年三月，地政總署向審計署解釋，由提交清拆申請書至地政總署進行收地及清拆程序所需的時間，在很大程度上需視乎工程項目的規模和複雜程度，以及取得所需批准以進行該工程項目的時間能否配合而定。如決定落實某工程項目，地政總署會積極跟進收地和清拆工作，以配合計劃的推行。若在收地及／或清拆時遇到反對或反抗，便需作出很大努力去處理，令所需時間大大延長。房屋署認為，假如這些工程項目的收地和清拆程序所需時間無法縮短，竣工日期便會延誤。

2.53 **改善機制** 審計署注意到，發展局計劃：

- (a) 在規劃及土地發展委員會之下設立新的小組委員會，即監察土地供應小組委員會，由副秘書長（規劃及地政）和副秘書長（工務）共同擔任主席，成員由相關部門的高層代表組成，負責監察和推動個別用地的開發，以期加快推出該等用地供發展之用。發展局計劃在二零一四年第二季正式設立監察土地供應小組委員會。該小組委員會的職權範圍和成員名單見附錄 G；及
- (b) 設立電腦化的土地供應資料系統，作為方便監察土地開發和物色潛在土地供應的支援工具，以配合政府在短、中及長期增加土地供應的政策目標。發展局的初步構想是在 2014–15 年度展開籌備工作。

2.54 為改善增加土地供應以興建公屋單位的工作，審計署認為：

- (a) 當局有需要加快改善監察土地供應和推動用地開發的現行機制；及
- (b) 為確保能適時推出公屋單位，房屋署有需要與下列各方緊密合作：
 - (i) 與規劃署和地政總署合作，簡化規劃和土地行政程序；
 - (ii) 與地政總署合作，研究縮短清拆程序的方法；及
 - (iii) 與發展局合作，確保監察土地供應小組委員會適時設立及土地供應資料系統適時發展，使其可以監察整體土地供應情況，確保作公營房屋發展用途的用地適時提供。

2.55 政府承諾向房委會供應額外土地 如二零一四年二月發表的財政預算案演辭所述，政府會全力向房委會供應額外土地，以達到新增的公屋和居屋建屋目標。房委會有需要把握機會，與相關決策局／部門緊密聯繫，以確保有充足土地作長遠而可持續的公營房屋發展。

審計署的建議

2.56 審計署建議房屋署署長應加強措施，從而：

- (a) 與發展局和規劃署緊密聯繫，確保有足夠數量的合適用地可供使用，並商討如何能盡量善用選定的用地，以達到新的公屋建屋量目標；及
- (b) 與相關決策局／部門緊密合作，尤其是要：
 - (i) 簡化規劃和土地行政程序，確保能適時建屋；
 - (ii) 研究縮短清拆程序的方法，確保公屋單位能夠適時推出；
 - (iii) 落實建議，在公營房屋發展預測期內增加公屋地積比率，並在有需要時向城規會提交規劃申請；及
 - (iv) 確保適時設立規劃及土地發展委員會之下的監察土地供應小組委員會及適時發展土地供應資料系統，使其可以監察整體土地供應情況，確保適時提供公營房屋發展用途的用地。

當局的回應

2.57 房屋署署長同意審計署的建議。他表示，房屋署會繼續與發展局／規劃署緊密聯繫，確保有足夠數量的合適用地供應。

發展用地過程需時甚久

背景

2.58 興建公屋涉及土地規劃及建築等多項因素。房屋署就首個五年期的建屋量擬備公營房屋建設計劃，其後逐年延展。有關的建築計劃大致上已經落實，不會再作重大修改。公營房屋建設計劃須提交立法會房屋事務委員會。此外，房屋署也就第二個五年期擬備公營房屋發展預測。發展預測的建築計劃記錄了有關用地的情況，以及房屋署將提供的單位數目。這些用地包括確定的用地、“有問題”的用地（註 6）、優質用地和考慮採用的具潛力用地。仍未確定的用地可能須交還政府作公營房屋發展以外的用途。

2.59 大部分選定作公屋用途的用地都存在限制，而且要先解決多項問題才能開始施工。為探討個別用地的發展潛力並為其訂定最佳發展密度，房屋署當局會因應規劃、交通、環境要求，以及有關的基建評估、土力評估和調查，擬訂發展參數和概念布局圖。房屋署通常要為具潛力的公屋用地進行 15 項一般研究，以及因應個別用地的特色和限制進行十項特定研究（見附錄 H）。

交還政府的公營房屋用地

2.60 在二零零一年至二零一三年間，房委會把 24 幅公屋重建用地交還政府作其他用途，目的是為配合地區的發展需要，或充分發揮個別優質用地的經濟效益。這些用地已經平整，因此可供即時興建公屋。在某些個案中，政府會以替代用地交換現有公屋用地。然而，這些替代用地通常處於規劃初期，未必能夠即時作公屋發展，因為發展這些土地一般涉及改劃用途、收地清拆、大規模工地平整工程、技術可行性研究和其他土地發展限制（另見第 2.47 段）。

2.61 由於替代用地並非即時可供興建公共屋邨，把一幅用地發展為公共屋邨，由選定用地至竣工，可能需時十年以上。水泉澳邨（沙田區第 52 區 一個案一）和前元朗邨（個案二）的例子可說明選定和發展公屋用地所需的時間和當中的困難（見附錄 I 及 J）。

註 6：“有問題”的用地包括可能須改劃用途或預計會遭區議會反對的用地。

發展成本註銷

2.62 一般來說，房委會無須承擔土地平整工程成本，但對於重建用地，政府與房委會會就每個個案達成協議。在很多個案中，房委會都與政府議定，承擔一些工地平整／填海的工程成本，以協助推進發展過程。政府通常負責撥款進行新用地的土地平整工程。沙田第 52 區的用地在二零零三年歸還政府之前，房委會所涉及的開支約為 7 000 萬元。由於該幅用地最終用作興建公共屋邨，平整和發展工程仍然有用，因此該等開支可以轉化為新屋邨的資本開支（見附錄 I 個案一）。不過，在某些個案中，交還政府的土地最終售予發展商或改作其他用途，房委會已支付的發展成本便要註銷。在 2011-12 和 2012-13 年度這些已交還用地的已註銷發展成本分別為 8,400 萬元和 1.25 億元。

2.63 二零一二年和二零一三年的已註銷成本分別與五幅已交還用地（見第 2.64 至 2.66 段）和前何文田邨重建用地（見第 2.67 段）有關。

2.64 二零一一年十二月，房委會建築小組委員會批准在綜合運作帳目內註銷五幅已中止發展用地的發展成本，該五幅用地已在公開賣地時售出或改作其他用途。表六列載成本的分項數字。

表六

截至二零一二年三月三十一日為止的年度
房委會已註銷的發展成本分項數字

工程項目	已註銷發展成本 (百萬元)					總計
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	
(1) 延文禮士道	—	—	5.20	47.41	0.02	52.63
(2) 香港仔惠福道	8.05	0.24	1.61	5.65	0.45	16.00
(3) 黃大仙警察宿舍	—	—	—	0.60	—	0.60
(4) 將軍澳第 74 區 南第 1 及 2 期	—	0.12	3.99	6.22	—	10.33
(5) 粉嶺沙頭角路	—	—	—	4.06	0.22	4.28
總計	8.05	0.36	10.80	63.94	0.69	83.84

資料來源：房屋署的記錄

附註：(a) 建築師主導顧問費和因終止合約而引起的申索

(b) 工料測量師的顧問費

(c) 工地勘測費用

(d) 員工開支和其他經常開支撥款

(e) 雜項開支

2.65 首四幅用地 (表六第 (1) 至 (4) 項) 原本納入二零零零年代初期居屋發展項目清單內。由於二零零二年房屋政策重新定位，居屋計劃遭擱置，政府決定從居屋發展項目中刪除這些用地。其後，這些用地全部交還政府，並在公開賣地時售出或作其他用途。至於沙頭角路用地 (表六第 (5) 項)，政府於二零零四年同意用作發展公屋，但由於地理位置欠佳，房委會將須支付高昂的發展成本，因此在二零零五年遭刪除。這幅用地其後在二零一零年五月公開賣地時售出。結果，房委會為上述各幅用地所支付的發展成本須予註銷。

2.66 九龍城延文禮士道工程項目 (表六第 (1) 項) 註銷的發展成本最高，達 5,263 萬元。註銷詳情載於個案三 (見附錄 K)。這個案也顯示，若在規劃程序時換地，會令房委會興建公屋單位的時間大大延長。即使順利換地，所涉及的員工時間和其他成本也須註銷。

2.67 另一重要的註銷個案與前何文田邨有關(見附錄 L 個案四)。房委會須在 2012–13 年度把 1.25 億元發展成本註銷，並須在未來數年多註銷 9,900 萬元。因此，該用地須註銷的整體發展成本數額會更龐大，共約 2.24 億元。把土地用途由原先的公營房屋改為私人住宅發展，不但令該處的公屋發展中止，也浪費了員工時間和成本。

盡量減少因交還公屋用地而引致的延誤

2.68 就把公屋用地交還政府作其他用途而言，根據過往經驗，把可供即時使用的公屋用地交還政府，以交換或須長時間發展的用地，無可避免會令公屋供應長時間延誤。房委會和政府都必須整合從這些個案汲取的經驗，以全面了解此舉對日後公屋建屋量造成的負面影響。特別需要提到的是，房委會和政府必須採取有效措施，盡量減少改變原定公營房屋建設計劃及公營房屋發展預測期內的公屋建設計劃。

審計署的建議

2.69 審計署 **建議** 房屋署署長應與相關決策局／部門合作，因應以往交還公屋用地予政府作其他用途的個案，整合從中汲取的經驗，以評估和全面了解此舉對日後公屋建屋量造成的負面影響(例如長時間延誤)。特別需要提到的是，房屋署署長必須：

- (a) 在與相關決策局／部門商討交還公營房屋用地予政府作其他用途時，充分考慮預計的長遠公屋需求，以及長遠房屋策略下的建屋量目標；及
- (b) 採取措施加快規劃和諮詢程序，確保能早日完成在政府提供的替代用地上的公屋發展。

當局的回應

2.70 房屋署署長同意審計署的建議。

第 3 部分：租住公屋建築工程項目的管理

3.1 本部分探討房委會管理公屋建築工程項目的工作。審計署發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) **監察建築工程項目的進度** 審計署注意到，房委會最近簡化了公屋的建築過程。然而，鑑於建屋量目標大大提高，而時間卻更為緊逼，房屋署必須加強措施，密切監察公屋工程項目、匯報進展，並及早就工程項目延誤採取補救行動，確保工程能夠按公營房屋建設計劃依時完成(見第 3.2 至 3.15 段)；及
- (b) **監察建築工程項目的成本** 審計署注意到，房委會設有制度監察和控制建築工程項目的成本。鑑於有需要在建築成本不斷上升的情況下進一步提高公屋發展計劃的成本效益，房委會必須繼續改善工程項目成本的預算、監察和管理制度(見第 3.16 至 3.23 段)。

監察建築工程項目的進度

建築工程管理

3.2 房委會現時設有六個常務委員會，包括策劃小組委員會和建築小組委員會。根據職權範圍，策劃小組委員會負責審議與公營房屋發展有關的工程項目的經營可能性、通過把土地納入發展計劃內，以及檢討所有與政策目標有關的房屋計劃。建築小組委員會負責批准公營房屋工程項目的財政預算、總綱發展藍圖和計劃設計圖(見附錄 M)。

3.3 房屋署的發展及建築處負責興建新的公屋單位，也負責公屋工程項目管理及建屋的各方面事宜，由前期覓地和進行可行性研究、公眾參與、規劃、設計、合約管理、接收用地後展開完工測試，至最初保養期屆滿和最終帳目結算。

3.4 如二零一三年的施政報告所述，運輸及房屋局同意在不影響質素的前提下，加快興建公屋的進度，並檢討如何簡化不同規管的技術評估要求。其後，房委會已優化建築工序，把準備各項可行性研究、諮詢區議會和地區人士，以及進行初步規劃和設計所需的時間，由三年縮短至一年。根據加快程序計劃興建一幢樓高 40 層建築物的工程項目可在五年內完成，但有關用地必須已妥

善規劃用途、收回、清拆和平整，並有齊備的基礎設施和及早得到區議會和地方社區支持。表七把按正常時間表和在加快推行計劃下的公屋建築工程項目發展周期互相比較。

表七

公屋建築工程項目發展周期的比較

	工程項目階段	時間 (註)	
		正常程序 (年)	加快程序 (年)
(1)	房屋發展小組委員會進行工地籌劃和驗收，以便把預留用地納入公營房屋建設計劃／公營房屋發展預測	3	1
(2)	進行可行性研究和擬備規劃綱要，以提交策劃小組委員會審批		
(3)	擬備計劃設計和工程項目預算，以提交建築小組委員會審批		
(4)	擬備詳細設計和規格建議		
(5)	招標、由建築小組委員會審閱標書，並把合約批予中標者	0.5	0.5
(6)	建築 (地基)	1	1
(7)	建築 (建築物)	2.5	2.5
	總計	7	5

資料來源：立法會秘書處資料摘要

註：這是興建一幢樓高 40 層建築物的工程項目所需的時間。

3.5 審計署注意到，由於與規劃和審批有關的首四個階段工作可以壓縮，因此，建築工程項目所需時間可大幅縮短兩年。

租住公屋單位供應的規劃

興建公屋的預計時間表

3.6 表八列載 2012 - 13 年度所有興建公屋工程的預計時間表。審計署注意到，所有 2012 - 13 年度公營房屋建設計劃的工程項目都預計會在五年內完成，只有屯門第 18 區的工程項目除外。

表八

2012-13 年度興建公屋工程的預計時間

	工程項目	由策劃小組 委員會討論	由建築小組 委員會討論	建築小組 委員會文件 所載的預計 完工日期	興建公屋 的預計 時間 (月)
(1)	啓德發展區 1A 號地盤 (第一及第二期)	2008 年 11 月	2008 年 11 月	2013 年 1 月	51
(2)	牛頭角下邨第一期	2007 年 12 月	2007 年 12 月	2012 年 3 月	52
(3)	前長沙灣警察宿舍	2008 年 10 月	2008 年 10 月	2013 年 1 月	52
(4)	前沙田已婚宿舍	2008 年 2 月	2008 年 2 月	2012 年 10 月	57
(5)	沙田第 4C 區香粉寮街	2008 年 9 月	2008 年 9 月	2012 年 12 月	52
(6)	屯門第 18 區	2007 年 8 月	2009 年 2 月	2013 年 3 月	68

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.7 審計署發現，有關屯門第 18 區的工程項目，房委會建築小組委員會會議是在策劃小組委員會會議後一年半才舉行(見表八第(6)項)。工程項目延誤是因為房委會曾就額外提供社區設施一事諮詢屯門區議會，而諮詢耗時甚久，導致原本的工程計劃綱要須大幅修改。詳情載於附錄 N 個案五。

3.8 審計署注意到，地方社區經常反對公屋工程項目，理由是區內的公共發展項目太密集和社區設施不足。因此，房屋署需要一段長時間與區內居民商討，以解決屯門區議會對增加社區設施的要求，並取得有關的決策局或部門所須同意或批准。二零一四年三月，房屋署向審計署解釋，房屋署提供社區設施並非由房委會計劃，亦並非房委會所能控制。

公屋建築工程項目有所延誤

3.9 第 3.4 段表七項目 (6) 及 (7) 顯示，土地可供建屋後，房屋署通常需要大約三年半來進行建築工程。根據 2012–13 年度的公營房屋建設計劃，2012–13 年度會有六個公屋工程項目完成，提供 13 114 個單位。審計署發現，六個工程項目都出現延誤，與建築小組委員會相關文件所述的預計竣工日期比較，延誤兩個月至七個月不等。詳情載於表九。

表九

2012-13 年度完成的工程項目

公屋 工程項目 <建築小組委員會 會議日期>	建築小組 委員會文件 所述預計 竣工日期 (a)	竣工日期		工程延誤		單位 數目 (個)
		(建築合約) (註 1) (b)	(住宅大廈) (c)	(建築合約) (d)=(b)-(a) (月)	(住宅大廈) (e)=(c)-(a) (月)	
啓德發展區 1A 號 地盤 (第一及二期) < 2008 年 11 月 21 日>	2013 年 1 月	2013 年 7 月 2 日	2013 年 4 月 9 日	5 (註 2)	3 (註 2)	5 204
牛頭角下邨第一期 < 2007 年 12 月 14 日>	2012 年 3 月	2012 年 10 月 24 日	2012 年 4 月 1 日	7 (註 2)	—	2 707
前長沙灣警察宿舍 < 2008 年 10 月 17 日>	2013 年 1 月	2013 年 3 月 30 日 (延遲竣工日 期：2013 年 3 月 19 日)	2013 年 3 月 28 日 (延遲竣工日 期：2013 年 3 月 19 日)	2 (註 2)	2 (註 2)	1 390
前沙田已婚宿舍 < 2008 年 2 月 22 日>	2012 年 10 月	2013 年 3 月 8 日	2013 年 2 月 22 日	4 (註 2)	4 (註 2)	1 607
沙田第 4C 區香粉 寮街 < 2008 年 9 月 19 日>	2012 年 12 月	2013 年 3 月 16 日	2013 年 2 月 1 日	3 (註 2)	2 (註 2)	1 216
屯門第 18 區 < 2009 年 2 月 20 日>	2013 年 3 月 (註 3)	2013 年 9 月 30 日	2013 年 3 月 13 日	不適用 (註 3)	—	990
總計						13 114

資料來源：房屋署的記錄

註 1：除住宅大廈外，公屋工程項目可能包括興建停車場、配套設施、行人天橋及行人道等。

註 2：房屋署表示，這些延誤的確實理由是建築小組委員會審議階段未能預計的，例如天氣惡劣、由其他各方引起而在房委會控制範圍以外的延誤或逾期接管工地等。因天氣惡劣而導致延誤，建築工程合約通常可獲批延期兩個月。至於其他原因所造成的延誤，承建商可向合約經理申請延期，合約經理會評估有關申請，如認為有充分理由支持，便會批准延期。

註 3：因為提供社區設施並非由房委會計劃，亦非房委會所能控制，因此社區會堂的預計完工日期並無列明在建築小組委員會的文件內。

3.10 建築小組委員會負責通過工作計劃並監察其成效（見附錄 M）。向建築小組委員會申請批准計劃設計圖及工程項目財政預算時，必須同時提交列出打樁和建築工程竣工日期的發展計劃。根據表九，住宅大廈的竣工日期通常較整份工程合約的完結日期為早。這是因為興建住宅大廈後，房屋署須為公屋居民和地方社區興建配套設施。

3.11 從表九可見，所有六個公屋工程項目的建築工程合約實際完結日期，都較建築小組委員會文件所述的完工日期為遲。六個公屋工程項目中，有四個的住宅大廈亦延遲落成。

3.12 房屋署表示，延誤主要是天氣異常惡劣及承建商可依據約定或確實理由延期竣工所致，也有在建築小組委員會審議階段未能預計的原因，例如逾期接管工地或由其他各方引起而在房委會控制範圍以外的延誤。結果，大部分工程項目都在可依據約定的情況下把完工日期延後，令最終變成沒有延誤或只有輕微延誤情況。

3.13 工程項目延誤不但令需求極大的公屋單位無法準時落成，更可能對公屋準租戶帶來極大不便，延長他們的實際輪候時間。鑑於計劃大幅增加公屋單位數量，而完工時間又更為緊逼，審計署認為，房屋署有需要加倍努力，密切監察各公屋工程項目，以確保這些項目能按照公營房屋建設計劃的時間表完成，並向建築小組委員會報告任何工程項目延誤。

審計署的建議

3.14 審計署建議房屋署署長應加強以下工作：

- (a) 預早進行諮詢，以處理地方社區或其他有關各方可能提出的反對，確保公屋如期興建；及

- (b) 密切監察公屋的建築工程項目，並就工程延誤及早採取補救行動，確保工程能按照公營房屋建設計劃如期完成。

當局的回應

3.15 房屋署署長整體上同意審計署的建議。他表示：

- (a) 在發展房屋工程項目的過程中，很多時都會遇到問題，例如遭市民或地區關注團體反對，或因房委會或承建商無法控制的確實理由（例如惡劣天氣及其他各方造成的延誤）而造成建造工程延誤。儘管如此，負責有關工程項目的房屋署人員會密切監察情況，避免工程計劃延誤，盡量減少該等事故。房屋署會定期向房委會建築小組委員會匯報工程計劃的進度；及
- (b) 負責有關工程項目的房屋署人員一直採取積極行動，主動聯絡有關人士（例如地區壓力團體及區議員），以迅速處理反抗或反對情況，以及加強與相關政府決策局／部門溝通，以便取得必要的批准。有時，地區居民的反對過度強烈，會導致部分工程的進度受阻。在這情況下，負責有關工程項目的人員會盡量把住宅部分分開處理，以期提早完成這部分工程，以免影響公屋入伙。這正是非住宅部分有時會遲於住宅部分落成的原因。

監察建築工程項目的成本

3.16 在現行的房委會財政預算制度下，工程項目建築成本上限是由策劃小組委員會在可行性研究階段批准的。工程項目預算由建築小組委員會在預算階段批准，但不得超出策劃小組委員會先前所批准的工程項目建築成本上限，並會在建築工程招標階段修訂（另見第 3.4 段表七第 (3) 項）。

3.17 在可行性研究和財政預算階段制定的建築成本上限／預算，是根據成本準則擬備並因應個別工程項目的已知要求和詳細設計資料作出調整的。為使個別工程項目和標準成本準則能互相比較，所有建築成本上限／預算都是根據標準準則的相同基準價格水平制定的。建築成本準則在每年六月編製，以反映自上一次編製之後的投標價格變動和設計要求轉變。要更新這些發展參數，可向策劃小組委員會申請整體批准。如有關更新只涉及因採用最新的核准標準成本

準則、投標價格通脹及合約價格波動調整因子而引致的變動，則可向建築小組委員會申請整體批准。

3.18 建議的工程項目財政預算包括用地發展成本(清拆及工地預備成本)、建築成本(地基和建築物成本)、顧問費用及其他工程成本(土木工程及地質研究、工地勘探工程和物料測試的成本)。在投標小組委員會批准批出合約後，經修訂的工程項目財政預算也會提交建築小組委員會批准。

3.19 在擬備招標文件時，房屋署的工程合約管理小組負責根據核准財政預算參數監察成本，並在有需要時修訂工程項目設計，藉此把成本控制在核准財政預算參數之內。建築工程展開後，工程經理便會按年進行財政預算檢討，為全年建築開支作出最新預算，以免開支超出或低於預算。

3.20 審計署分析了 2012-13 年度會完成的六個工程項目(詳見表十)。所有工程項目都因建築成本準則有所改變、批出合約或合約價格波動等原因而需修訂預算(見第 3.16 及 3.17 段)。審計署注意到，這六個已完成工程項目的實際成本／預算成本都在核准預算內。和原本的預算相比，這些工程項目的實際／預算成本與原來預算相差 1% 至 37% 不等。

表十

2012-13 年度已完成工程項目的成本

公屋工程項目	原來 預算	修訂 預算 1	修訂 預算 2	修訂 預算 3	修訂 預算 4	修訂 預算 5	截至 2013 年 11 月的實際 ／預算成本 (與原來預算 相差的百分比)
	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)	(百萬元)
啓德發展區 1A 號地盤 (第一及 第二期)	3,188.05	3,199.22	2,373.62	2,230.89 (註)	2,343.07	—	2,336.18 (27%)
牛頭角下邨第 一期	1,596.84	2,207.28	2,217.03	1,600.85 (註)	—	—	1,466.77 (8%)
前長沙灣警察 宿舍	861.38	864.37	578.75	564.46 (註)	584.37	—	578.47 (33%)
前沙田已婚宿 舍	625.24	628.69	711.07	627.54 (註)	659.50	—	619.81 (1%)
沙田第 4C 區香 粉寮街	809.32	811.90	581.79	482.26 (註)	491.31	523.87	513.26 (37%)
屯門第 18 區	560.78	562.91	489.96	511.44	506.30 (註)	—	503.94 (10%)

資料來源：房屋署的記錄

註： 這些數字是在通過批出建築合約後經修訂的工程項目預算 (參閱第 3.18 段)。

3.21 審計署注意到，房委會設有制度監管和控制建築工程項目的成本。所有六個已完成工程項目的實際成本／預算成本，經修訂後都在核准預算內。然而，在該六個工程項目中，有三個的成本與原來預算相差甚大 (由 27% 至 37% 不等——見表十)。公屋建築工程項目開支預算的準確程度似乎還有改善的空間。根據二零一四年二月二十六日發表的 2014-15 年度財政預算案演辭，房委會在 2013-14 年度完結時，預計會有 680 億元的結餘，足以應付未來四年的發展計劃。不過，為達到新的建屋量目標，長遠而言，房委會必須繼續提高成本效益並加強營運模式的可持續性。就此，財政司司長表示，房委會會評估未來十年所需的額外財政資源。房委會與政府磋商可行的長遠財政安排前，必須繼

續改善工程項目成本的預算和監察制度，以期進一步提高公屋建築工程項目開支預算的準確程度。

審計署的建議

3.22 審計署建議房屋署署長應繼續改善工程項目成本的預算和監察制度，以期進一步提高公屋建築工程項目開支預算的準確程度。

當局的回應

3.23 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 房委會已有妥善的預算擬備和批准程序，以及有效的預算控制和監察制度(見第 3.16 至 3.19 段)。工程項目小組須按照既定機制，根據最新設計和已計及市場現況的現有建築成本準則，來擬備原來工程項目預算。原來工程項目預算會由房委會的高層管理人員審議，然後由有關的小組委員會通過。工程項目小組也會密切監察工程項目預算，並按情況所需迅速申請相關批准，把預算更新。此外，房委會每年都會根據最新的核准工程項目預算和建築計劃擬備五年的預算和預測。最新現金流量需求的評估會即時反映在預算和預測中，以供房委會的相關小組委員會審閱和通過；
- (b) 三個工程項目(即啓德發展區第 1A 號地盤、前長沙灣警察宿舍及沙田第 4C 區香粉寮街)與原來預算相差甚遠，主要是因為市場情況在二零零九年出現變化。這三個出現重大差異的已完成工程項目，其原來預算是在二零零八年擬備的，即採用了二零零八年六月的建築成本準則，該準則後來成為二零零四年以來的歷史高位。由於二零零八年年底出現了金融海嘯，房委會在二零零九年把這三個工程項目的預算向下調整(即表十所載的修訂預算 2)，以反映市況急劇逆轉的情況，從而加強控制。因此，這三個已完成工程項目的預計最終成本與修訂預算 2 之間的差異大幅度減少；及
- (c) 六個已完成項目的預計最終成本沒有超出相關的原來預算，而且與通過批出建築合約後的修訂預算比較，差異均小於 10%。

第 4 部分：公共租住屋邨的重建

4.1 本部分探討下列有關重建公共屋邨的事宜：

- (a) **全面結構勘察計劃** 審計署注意到，全面結構勘察計劃會繼續耗用房屋署大量資源，因此有需要審慎評估該計劃的資源需求，並及早規劃下一個全面結構勘察計劃(見第 4.4 至 4.13 段)；
- (b) **優化重建政策** 審計署注意到，推行優化重建政策有可予改善之處(見第 4.14 至 4.26 段)；及
- (c) **探討日後重建潛力** 雖然長遠而言重建舊公共屋邨可增加公屋單位供應，但短期內會令公屋單位數目減少，而受影響的租戶亦會造成額外安置需要。雖然重建可增加新公屋單位的供應，帶來長遠的利益，但在得益之前，重建可能對公屋的平均輪候時間即時造成負面影響。房屋署日後在規劃和推行主要的公屋重建工程項目時，必須充分考慮這一點(見第 4.27 至 4.33 段)。

背景

4.2 **整體重建計劃** 在六七十年代，興建公共屋邨(即第一型至第六型大廈和前政府廉租屋邨)的目的，是滿足社會人士對廉租房屋的需求。相對於八十年代及其後才落成的較新型屋邨，舊型屋邨的居住面積較小，缺乏基本配套設施。政府的一九八七年長遠房屋策略指出，新舊屋邨之間的明顯分別，不為社會所接受，而且大多數舊型屋邨的保養成本高昂。一九八八年，房屋署推出整體重建計劃，以重建大部分舊型屋邨(註 7)。整體重建計劃在二零一零年一月完成後，房委會已重建所有前政府廉租屋邨及第一型至第六型屋邨的舊式公屋大廈。

4.3 進行大規模的公營房屋重建計劃，難免耗用大量資源。經廣泛諮詢後，香港長遠房屋策略白皮書於一九九八年發表，載述在整體重建計劃完成後高樓齡公共屋邨的重建策略。白皮書訂明，重建工作會視乎個別屋邨的實際狀況並

註 7：公共屋邨的重建計劃最早於七十年代初期展開，首先清拆 12 幢第一型至第二型徙置屋邨大廈。一九八五年該計劃的規模增大，成為擴展重建計劃，共涵蓋 26 幢公屋大廈。整體重建計劃為擴展重建計劃的延續，涉及所有第三型至第六型屋邨和前政府廉租屋邨的 566 幢大廈，當中有 244 000 個單位，佔一九八八年十二月公屋單位總數的 42%。

按需要進行。只有在屋邨結構不安全或繼續保養並不合乎經濟效益的情況下，才會進行清拆。是否有需要清拆，應視乎個別屋邨或公屋大廈的情況加以考慮。

全面結構勘察計劃

4.4 根據一九九八年的長遠房屋策略，保存公營房屋資源的可持續發展，須以安全和成本效益為主要考慮因素，與屋邨保養工作制度並行。主要來說，基本原則是除非公屋大廈和屋邨結構不安全或維修並不合乎經濟效益，否則不應拆卸。為確定個別屋邨的樓宇狀況，房屋署為樓齡約 40 年或以上的老化屋邨進行全面結構勘察工作，這些屋邨通常涉及飆升的保養維修費用。

全面結構勘察計劃

4.5 全面結構勘察計劃在二零零五年九月推出，包括集中就混凝土強度、剝落與裂縫出現的情況和鋼筋銹蝕程度等主要方面進行詳細勘察，藉以確定樓宇結構元件的物料強度和損耗速度。整個勘察過程包括資料研究、目測檢查、實地及實驗室測試和技術評估。勘察結果有助房屋署研究和策劃所需的跟進措施，如監察、維修或清拆。

4.6 如勘察結果顯示個別樓宇或屋邨結構不安全，房屋署會建議把樓宇拆卸。至於結構仍屬安全但須進行改善工程以加強其結構承載能力的其他大廈或屋邨，該署會安排適當工程，如鞏固結構、重澆混凝土或專門設計的修葺混凝土工程，從而令有關樓宇至少在 15 年內無須再進行大型的結構維修。房屋署會於 15 年年期行將屆滿時展開另一次詳細的全面結構勘察。

4.7 舊樓宇的保養和改善工程費用會隨樓齡增加。雖然透過各類改善工程延長公屋的使用年期在技術上是可行的，但相關費用終有一天會超出效益，令保留樓宇變得不合乎經濟原則。因此，房屋署會就維修工程費用進行財政評估，以確定其財政效益。如成本效益分析顯示有關高樓齡樓宇或屋邨進行維修並不合乎經濟原則，當局或會考慮拆卸。

全面結構勘察的結果

4.8 全面結構勘察計劃主要根據屋邨的樓齡，把合共 42 個建於一九八零年或以前的屋邨分成兩批 (註 8) 納入該計劃之下。截至二零一四年一月，其中 26 個樓齡最高的屋邨已完成評估，並全部被確定為結構上安全。透過全面結構勘察計劃，房屋署發現樓齡較高的公屋大廈都出現不同程度的結構損壞，因此已按個別樓宇的情況採取解決方法，延續這些樓宇的使用期。

4.9 不同屋邨的單位預算維修費用各異，每個單位由 1,200 元至 47,900 元不等。根據全面結構勘察計劃，建議重建的只有蘇屋邨和東頭邨第 22 座，原因是兩者的每單位結構維修費用預算由 46,200 元至 47,900 元不等，不合乎經濟效益。其他合乎經濟效益可以繼續使用的公屋大廈，無須重建／清拆，這些大廈會按屋邨改善計劃 (註 9) 進行合適的結構維修和屋邨改善工程，使其可繼續使用至少 15 年。然而，從個案六所述的東頭邨第 22 座重建工程 (見附錄 O) 所見，重建工作可能需時多年，所以盡量減少延誤的關鍵在於適時找出搬遷住戶及清拆舊樓要處理的重點，以及須仔細分析和規劃原地重建潛力。

全面結構勘察計劃需再作規劃

4.10 顧及資源方面的需求和預計的工作量，房屋署現時編訂了該署的資源可以應付的工作時間表，每年只為三至四個屋邨進行全面結構勘察。審計署注意到，在二零零五年至二零一八年期間，共有 42 個屋邨納入全面結構勘察計劃 (在二零零五年至二零一三年這八年間完成勘察的屋邨共有 26 個)。在二零一八年 (即目前的全面結構勘察計劃預計完成年份) 之後展開的下一期全面結構勘察計劃，會涵蓋更多屋邨。再者，到了二零一八年，在目前的全面結構勘察計劃下得以保留的若干屋邨的 15 年周期又快將屆滿，必須進行另一次全面結構勘察工作 (見第 4.6 段及表十一)。

註 8：全面結構勘察計劃第一批有十個屋邨，有關勘察工作在二零零五年九月至二零零八年九月期間進行和完成；第二批包括 32 個屋邨，相關勘察工作計劃在二零零八年至二零一八年期間進行。

註 9：透過全面結構勘察計劃確定高樓齡樓宇的結構安全，並決定不予重建／清拆之後，房委會會制定和實施一套屋邨改善計劃，以應付屋邨／租戶的需要，包括修繕樓宇、加建和更新升降機，以及加設殘疾人士通道、花木園景、長者設施和康樂體育設施等。

表十一

舊公共屋邨的樓齡概況

	屋邨 數目	大廈 數目	大廈最早 落成年份	樓齡 (截至 2013 年)	樓齡 (截至 2018 年)	樓齡 (截至 2032 年)
2005 年至 2018 年的全 面結構勘察計 劃	42 個	366 幢 (註 1)	1954 年 - 1980 年	34 年 - 60 年	39 年 - 65 年	53 年 - 79 年
下一次全面結 構 勘 察 計 劃 (2019 年至 2032 年) 需要 處理的屋邨	80 個 (註 2)	610 幢	1981 年 - 1993 年	21 年 - 33 年	26 年 - 38 年	40 年 - 52 年

資料來源：房屋署的記錄

註 1：在該 366 幢大廈中，有 271 幢建於一九八一年之前。

註 2：不包括已納入二零零五年至二零一八年全面結構勘察計劃的屋邨。

4.11 審計署注意到，日後需要勘察的樓宇，幢數將不斷增加，現時用以每年勘察三至四個屋邨的資源未必足以應付。房屋署有需要認真評估全面結構勘察計劃所需的資源，並為下一次推行全面結構勘察計劃預早作出規劃。

審計署的建議

4.12 審計署建議房屋署署長應審慎評估全面結構勘察計劃所需的資源，並為預期在二零一八年推行的下一次全面結構勘察計劃預早作出規劃。

當局的回應

4.13 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 房屋署會謹慎地規劃重建計劃。雖然在最初很難預計所有阻礙，但房屋署會預留足夠時間，與區內居民、區議員及立法會議員進行磋商；及
- (b) 房屋署會盡早進行檢討，以評估全面結構勘察所需的資源，並在預計於二零一八年展開下一次全面結構勘察計劃前，先行擬備推行計劃。

優化重建政策

評估重建潛力

4.14 鑑於公屋發展土地不足，房屋署在二零零九年六月舉行會議，討論若干現有舊公共屋邨的重建潛力(白田邨是選定進行討論的具潛力屋邨之一——見第 4.22 段)。主要目標是在顧及公屋申請人平均輪候時間為三年這項政策的前提下，盡量善用手頭上未盡其用的屋邨的發展潛力。二零零九年九月，公屋重建潛力研究工作小組正式成立，其職責範圍如下：

- (a) 檢討具重建潛力的選定舊屋邨的情況；
- (b) 評估重建潛力在策略／政治／財政／法律方面的影響；
- (c) 視乎情況制訂重建舊公共屋邨的政策；及
- (d) 向高級管理人員和策劃小組委員會匯報研究結果，以供考慮。

4.15 工作小組選定了數個具潛力的舊公共屋邨。然而，考慮到重建工作對平均輪候時間普遍帶來負面影響，而且重建是政治敏感課題，發展密度和樓宇高度又受到嚴格管制，工作小組建議應設立機制，以監察區內可用的遷置資源，並對全面結構勘察計劃下屋邨重建的潛力進行檢討。

4.16 二零一零年三月舉行的高層人員會議支持不進行重建的建議。與會者認為，在已完成全面結構勘察的屋邨當中，大部分在 15 年周期屆滿後，樓齡將超過 50 年，少數會接近 60 年，到時必須全面檢討這些屋邨的重建潛力。長遠而言，不論發展公屋的土地供應是否不足，高樓齡樓宇也必須重建。與會者同意繼續為已完成全面結構勘察的屋邨尋找重建機會，研究牽涉的問題，並在長

遠來說制訂重建這些屋邨的計劃。另外，也應物色其他具重建潛力的屋邨，參考重建可增加的單位數目和是否有遷置資源等因素。

重建高樓齡公共屋邨優化政策

4.17 為了達到公屋的建屋量目標以應付持續高企的公營房屋需求，房委會除了要物色新的公營房屋用地外，還要更善用寶貴的土地資源，充分運用現有地積比率低於上限的公共屋邨，並探討可否通過重建高樓齡屋邨來增加公屋單位。

4.18 2011-12 年度的施政報告宣布“探討在不影響環境質素的情況下，適當地增加公共屋邨的密度和地積比率”。為回應這項建議，房委會在二零一一年十一月推行重建高樓齡公共屋邨優化政策，除了根據現行的全面結構勘察計劃檢視樓宇的結構狀況和維修的經濟效益外，還研究屋邨重建的發展潛力，以及是否有合適的遷置資源。

4.19 為了善用土地資源、達到盡量減少浪費的目標並確保公營房屋發展計劃得以持續推行，房委會在二零一一年十一月按下述方式優化重建政策的體制：

- (a) 如全面結構勘察計劃的結果確定樓宇不安全或保養樓宇不合乎經濟效益，則應進行重建；
- (b) 如屋邨附近有合適的遷置資源（註 10）可供運用，而屋邨在善用發展潛力後，單位增幅可觀，則應把屋邨整體或局部重建。其餘無法增加單位數量的樓宇，也會更新升格至符合現行的法定標準和作業守則；及
- (c) 如沒有足夠和合適的遷置資源可供運用，則會根據全面結構勘察計劃／屋邨改善計劃，沿用一般做法保存和改善有關樓宇，以延長這些樓宇的使用期至少 15 年。

舊屋邨的重建潛力

4.20 在優化重建政策之下，重建潛力是重建公共屋邨的考慮因素之一。在已完成全面結構勘察的 26 個屋邨之中，房屋署為 16 個屋邨的未來路向提出了建

註 10：根據現行做法，受遷拆影響的租戶會盡量在可行範圍內獲原區安置。

議。有關建議是在實施優化政策之前提出的，當時沒有規定必須考慮該 16 個屋邨的重建潛力。然而，房屋署其後暫停為剩餘的十個屋邨提出建議，待研究其重建潛力後再作決定。

4.21 直至二零一三年十二月，有 22 個已完成全面結構勘察的屋邨，還未評估其重建潛力。白田邨是唯一完成全面結構勘察後，被選定進行重建的屋邨。審計署認為，房屋署有需要加快詳細檢討已完成全面結構勘察的高樓齡屋邨的重建潛力。

4.22 在全面結構勘察計劃和二零零九年重建潛力檢討（見第 4.14 及 4.15 段）所涵蓋的屋邨中，白田邨已確定為重建潛力高、重建後單位增幅可觀，以及具有合適的遷置資源。二零一二年一月，房委會通過白田邨重建計劃。白田邨重建後的單位數量淨增長約為 2 400 個（70%）。不過，審計署發現，白田邨在開始重建前不久，才安裝了新的升降機（見附錄 P 個案七）。審計署認為，日後為屋邨進行大型改善工程時，房屋署內部必須協調，確保有關屋邨不會在短期內指定進行重建。白田邨一例說明房屋署應加強內部協調，以免日後再有屋邨在完成改善工程後不久便要重建，造成資源浪費。

4.23 二零一四年二月二十八日，房屋署公布已完成檢討 22 個高樓齡公共屋邨的重建潛力。這次檢討的兩項主要結果為：

- (a) 截至二零一三年為止，這 22 個高樓齡屋邨的樓齡介乎 34 至 60 年之間，這些屋邨的結構狀況基本良好；及
- (b) 鑑於大部分高樓齡屋邨均位於公營房屋用地短缺的市區，在多數情況下，於個別高樓齡屋邨範圍外尋覓適合用地以發展遷置房屋極為困難。

4.24 是次檢討有助房屋署日後就所選定的高樓齡屋邨啟動詳細重建研究（註 11）。房屋署下一步會：

- (a) 就 22 個高樓齡公共屋邨分別進行詳細檢討，並進行技術研究，以物色合適的遷置資源；
- (b) 就提供其他社會配套設施與相關決策局／部門聯絡，以確定屋邨的重建潛力和準備進行地區諮詢；

註 11：華富邨是納入是次檢討的屋邨。隨着政府決定局部撤銷薄扶林南的發展限制，而毗鄰有政府土地可用作遷置資源，華富邨獲評估為適合進行重建。

- (c) 擬備詳細的重建計劃，以善用寶貴的土地資源；及
- (d) 就重建計劃尋求房委會批准。

審計署認為，房屋署需要進行詳細檢討，才能評估高樓齡公共屋邨的重建潛力，從而制訂長遠規劃。就此，審計署注意到，未來的公屋建設計劃，市區會有新的公屋單位供應；房屋署在重建舊屋邨時，可考慮使用這些公屋單位作為遷置資源。為尋找機會進行有效益的重建，房屋署需評估屋邨的重建潛力和遷置資源的供應情況。

審計署的建議

4.25 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 採取措施加強房屋署的內部協調，以免高樓齡公共屋邨在完成主要改善工程（例如加裝升降機）後不久便要重建，造成資源浪費；
- (b) 加快詳細評估所有已完成全面結構勘察的高樓齡公共屋邨的重建潛力，以便日後為公共屋邨進行重建規劃；及
- (c) 審慎檢討各項重建計劃，並要充分考慮優化重建政策有關盡量增加重建單位數目的要求。

當局的回應

4.26 房屋署署長整體上同意審計署的建議。他表示：

- (a) 房屋署已加強內部協調，負責處理高樓齡屋邨各項保養和改善工程的人員，都會不時獲通知有關屋邨的重建計劃，使規劃更為妥善；及
- (b) 在優化政策下，高樓齡公共屋邨重建計劃的工程項目只會逐個推行。考慮到可用的遷置資源、輪候冊上一般申請人的需求，以及其他有關因素，控制重建的規模和步伐，是審慎的做法。

探討日後重建潛力

善用空置土地和中轉房屋樓宇

4.27 審計署發現部分多年前已清拆的公屋重建用地，還未發展，石硤尾邨第三、六及七期(見附錄 Q 個案八)便是一例。審計署認為，房屋署有需要研究如何能更善用其現有土地資源，探討把空置用地投入有實益用途的可行性和加快有關工作。

4.28 二零零六年十月，審計署完成有關租住公屋單位的編配的審查工作，結果載於二零零六年十月發表的《審計署署長第四十七號報告書》第 3 章。鑑於葵盛東和石籬(二)這兩個舊中轉房屋屋邨(註 12)的空置率和運作成本偏高，審查結果提出多項建議，包括加快研究把這兩個中轉房屋屋邨轉作其他實益用途的可行性。為跟進審計署這項建議，房委會為這兩個中轉房屋進行了全面結構勘察。基於勘察的結果，考慮到結構狀況和涉及大型維修工程的財政影響，房委會在二零零八年通過清拆葵盛東中轉房屋。此外，房委會也通過翻新石籬(二)中轉房屋、監察其空置率，並在二零一一年進行檢討。

4.29 截至二零一四年一月，房委會有三個中轉房屋屋邨，即石籬(二)中轉房屋、朗邊中轉房屋(註 13)及寶田中轉房屋，共提供 4 914 個單位。截至二零一四年一月，這三個中轉房屋的空置率分別為 60%、40% 及 8%。兩個臨時收容中心(即寶田臨時收容中心及龍田臨時收容中心)也提供臨時居所。鑑於這些房屋樓齡高、保養成本不斷上升及空置率高企，審計署認為房屋署應研究更能善用這些資源的措施(見附錄 R 個案九)。

整合過往重建公屋工程所得的經驗

4.30 房委會致力達到建屋量目標，以滿足對公屋單位的殷切需求。重建未盡用地積比率的高樓齡樓宇，是增加公屋單位供應的方法之一。審計署認為，房

註 12：政府的政策是確保不會有人因天災、火災、緊急事故、政府的清拆或其他執法行動而無家可歸。房屋署會為未能即時符合資格獲編配公屋單位的受影響住戶提供中轉房屋及臨時收容中心這類臨時居所。

註 13：二零一四年一月，房委會決定清拆元朗朗邊中轉房屋以發展公營房屋。朗邊中轉房屋共有八座層數較少的建築物，內有 840 個單位。目標清拆日期為二零一六年一月。

委會應整合過往重建公屋工程中所汲取的經驗，在制訂長遠重建計劃時作為參考。一九九八年長遠房屋策略表明，進行大規模的公營房屋重建計劃，難免耗用大量資源。因此，只有在公屋大廈不安全或進行保養不合乎經濟原則的情況下才應進行重建。

4.31 審計署注意到，根據過往的經驗，雖然長遠而言重建舊公共屋邨或可增加公屋單位供應，但短期內會令公屋單位數目減少，遷出的租戶會令安置需要增加，而且他們會較輪候冊上其他申請人優先獲配公屋。總的來說，要通過重建工作來新增公屋單位的供應，需時甚久。根據房屋署的現行做法，受遷徙影響的租戶都會盡量在切實可行的範圍內獲原區安置。原區安置的做法也會嚴重妨礙房屋署的配屋安排和製造不少問題。審計署認為房屋署有需要在規劃日後的重建工程項目時充分考慮過往經驗，以期善用土地和資源。

審計署的建議

4.32 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 繼續密切監察中轉房屋的供求情況和空置率，並探討重建的可行性；
- (b) 探討可否把房委會的空置用地投入作實益用途；及
- (c) 在規劃日後的重建工作時，充分考慮過往重建工程的經驗，以期善用土地和資源。

當局的回應

4.33 房屋署署長同意審計署的建議。他表示房屋署會：

- (a) 繼續密切監察中轉房屋單位的供求情況，以便研究把中轉房屋轉作其他實益用途的可行性；
- (b) 在現行的優化重建政策下，日後的重建工程項目會按屋邨逐個推行(見第 4.26(b) 段)；及
- (c) 除了參考整體重建計劃的經驗外，也會在適當時候，從白田邨等最近期的重建工程項目汲取有關善用土地和資源的經驗。

第 5 部分：未來路向

5.1 本部分探討公屋單位在規劃和發展方面的未來路向。

訂定更高的建屋量目標以應付日益增加的租住公屋需求

5.2 現屆政府視房屋議題為重中之重。政府的政策是為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，並定下目標，把一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右。近年，公屋單位的需求不斷增加。截至二零一三年十二月底，一般公屋申請人的平均輪候時間已達到 2.9 年。根據二零一四年一月發表的施政報告，政府接納長遠房屋策略督導委員會的建議，訂定更高的目標，在未來十年供應共 470 000 個新的公私營房屋單位（公營房屋佔此目標的六成）（見第 1.12 段）。要達到這個公營房屋建屋量的更高目標，以及一般申請人平均輪候時間為三年的目標，當局必須確保能興建足夠的新公屋單位。

面對的挑戰

5.3 在這次審查工作中，審計署探討了房委會在規劃、建築和重建公屋單位方面的工作，發現多個範疇須予改善（見第 2 至 4 部分）。要達到新的公屋建屋量目標，房委會和當局所面對的主要挑戰概述如下。

公屋單位供應的規劃

- (a) **監察公屋需求和達到平均輪候時間目標** 如二零一三年九月發表的《長遠房屋策略諮詢文件》所述，長遠房屋策略督導委員會注意到，公屋輪候冊上的申請者數目不斷上升，而現時公屋單位供應緊張，新的房屋供應需時，要維持平均輪候時間目標，房委會面對的挑戰日趨嚴峻。對於平均輪候時間可能偏離目標，督導委員會表示關注，並認為就平均輪候時間訂定目標，乃顯示政府有決心為基層市民提供可負擔的租住房屋。因此，督導委員會建議政府須正視問題，即使有可能短暫偏離平均輪候時間為三年這個目標，也應盡力達到該目標水平。為應付這項挑戰，房屋署有需要繼續密切監察公屋需求，並致力達到平均輪候時間的目標（見第 2.2 至 2.22 段）；

（待續）

(續)

- (b) **公營房屋土地供應短缺** 土地供應是影響公屋建屋量的主要因素。香港土地稀少而珍貴，各項需求都競求土地。房委會要達到公屋建屋量目標，公屋土地供應短缺是一大挑戰。如二零一四年二月發表的財政預算案演辭所述，政府會全力向房委會供應額外用地。房委會應善用機會爭取充足土地，使公營房屋可長遠持續發展(見第 2.46 至 2.48 及 2.55 段)；
- (c) **規劃和土地發展過程需時甚久** 從過往經驗所得，一幅用地往往要經過漫長的規劃和土地發展過程，才能用作興建公屋。過程又會因修訂分區計劃大綱圖、諮詢區議會和地方社區、與各決策局／部門聯絡等多項工作而造成延誤。雖然當局最近已採取措施，改善加快興建公屋的安排，但仍要加倍努力，盡量把這些過程所需的時間縮短(見第 2.38 至 2.55 段)；

公屋建築工程項目的管理

- (d) **加快興建公屋** 由二零一三年起，房委會已簡化建築過程，把興建公屋的時間由七年縮短至五年。房屋署有需要密切監察公屋建築工程項目，確保加快建屋的安排能如期推行(見第 3.2 至 3.14 段)；
- (e) **應付十年公屋發展計劃的財政需求** 未來十年公屋發展計劃的建屋量目標提高，為房委會的財政狀況帶來沉重壓力。根據二零一四年二月發表的財政預算案演辭，長遠來說，房委會必須繼續提高成本效益，並加強營運模式的可持續性。房委會有需要繼續致力改善公屋工程項目成本的預算和監察制度(見第 3.16 至 3.22 段)；及

公共屋邨的重建

- (f) **善用重建舊公共屋邨的機會** 重建舊公共屋邨讓當局有機會善用用地的地積比率，增加公屋單位供應。然而，根據過往公屋重建工程的經驗，重建在短期內會令公屋單位數目減少，受影響租戶又會造成額外安置需要，對公屋平均輪候時間即時造成負面影響。房屋署日後在規劃和推行主要的公屋重建工作時，必須充分考慮這一點(見第 4.30 至 4.32 段)。

長遠房屋策略檢討

5.4 長遠房屋策略督導委員會 (見第 1.11 段) 在二零一四年二月發表了公眾諮詢報告。有關諮詢就下列事宜徵詢公眾意見：

- (a) 建議長遠房屋策略應以供應主導，以及在新落成單位中，公營房屋的建屋量佔較高比例；
- (b) 推算長遠房屋需求所採用的原則和方法；
- (c) 在推算房屋需求時須考慮的其他因素；及
- (d) 推算未來十年的總房屋供應目標和今後公私營房屋新供應的建議比例。

5.5 督導委員會報告回應者對整體房屋策略及長遠房屋需求推算的意見如下：

- (a) 普遍支持長遠房屋策略應以供應主導，而新增房屋供應以公營房屋佔較高比例的建議；
- (b) 普遍認同督導委員會在推算長遠需求時採用的需求成分 (見第 2.10(a) 至 (c) 段)；
- (c) 相當多的回應者支持未來十年以 470 000 個單位為供應目標；及
- (d) 回應者普遍認為在未來十年，公營房屋應佔較大的比重，至少佔新增供應的 60%。

政府在制訂長遠房屋策略時，會考慮諮詢報告的內容及在諮詢期間收集到的其他意見，有關策略預期於二零一四年稍後時間公布。

5.6 房委會負責為沒有能力租住私人樓宇的家庭提供可負擔的居所，是提供公屋的主要機構。如公眾諮詢報告所述，督導委員會注意到，市民整體上贊同把公屋輪候冊一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右。這次審查工作特別提出了多項有關公屋單位的規劃、建築和重建方面備受關注的事宜，並提出改善建議。因此，運輸及房屋局在制訂和推行長遠房屋策略時，必須充分考慮督導委員會的建議、市民的意見，以及本報告書所載審計署的意見和建議。

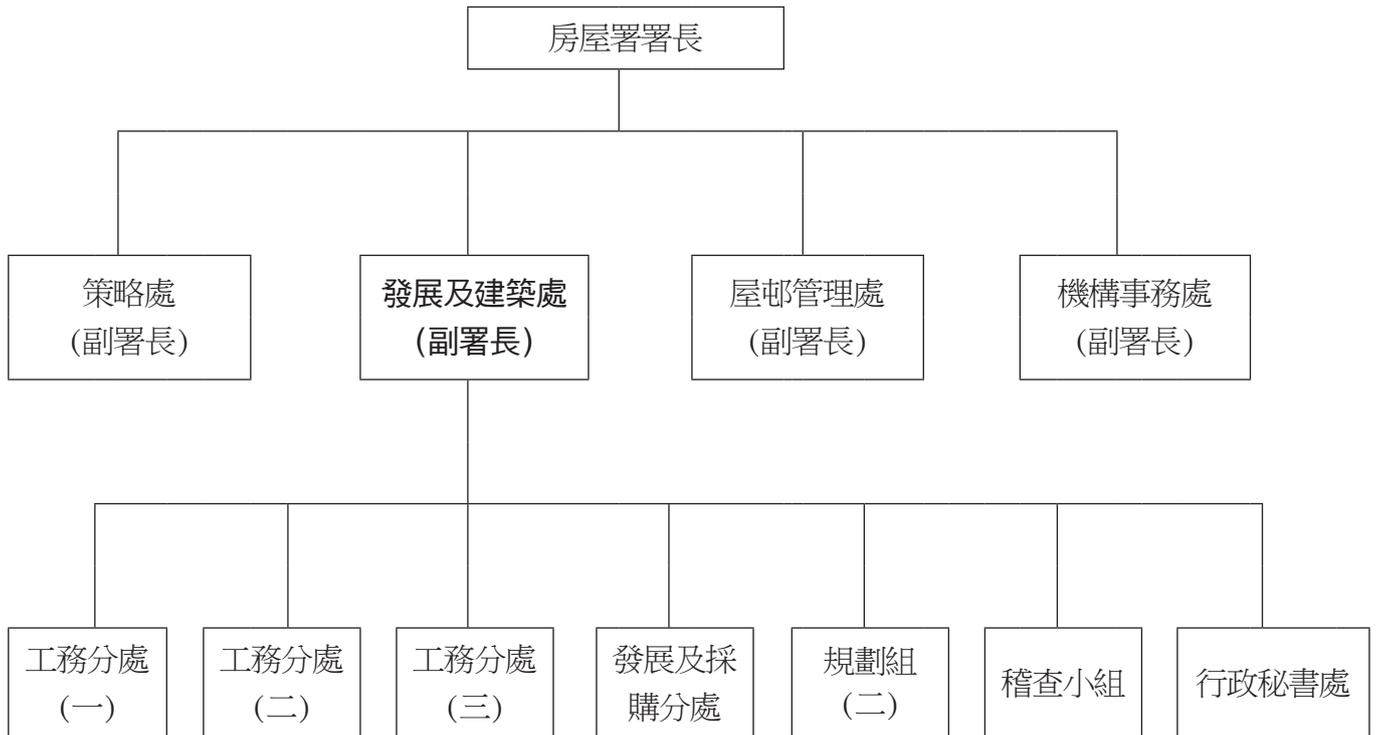
審計署的建議

5.7 審計署建議運輸及房屋局局長應在制訂和推行長遠房屋策略時，採納本報告書所載的審計署意見和建議。

當局的回應

5.8 運輸及房屋局局長同意在制訂長遠房屋策略時，考慮審計署的意見和建議。

房屋署組織圖 (摘錄)
(二零一三年十二月三十一日)



資料來源：房屋署的記錄

房屋發展小組委員會

職權範圍

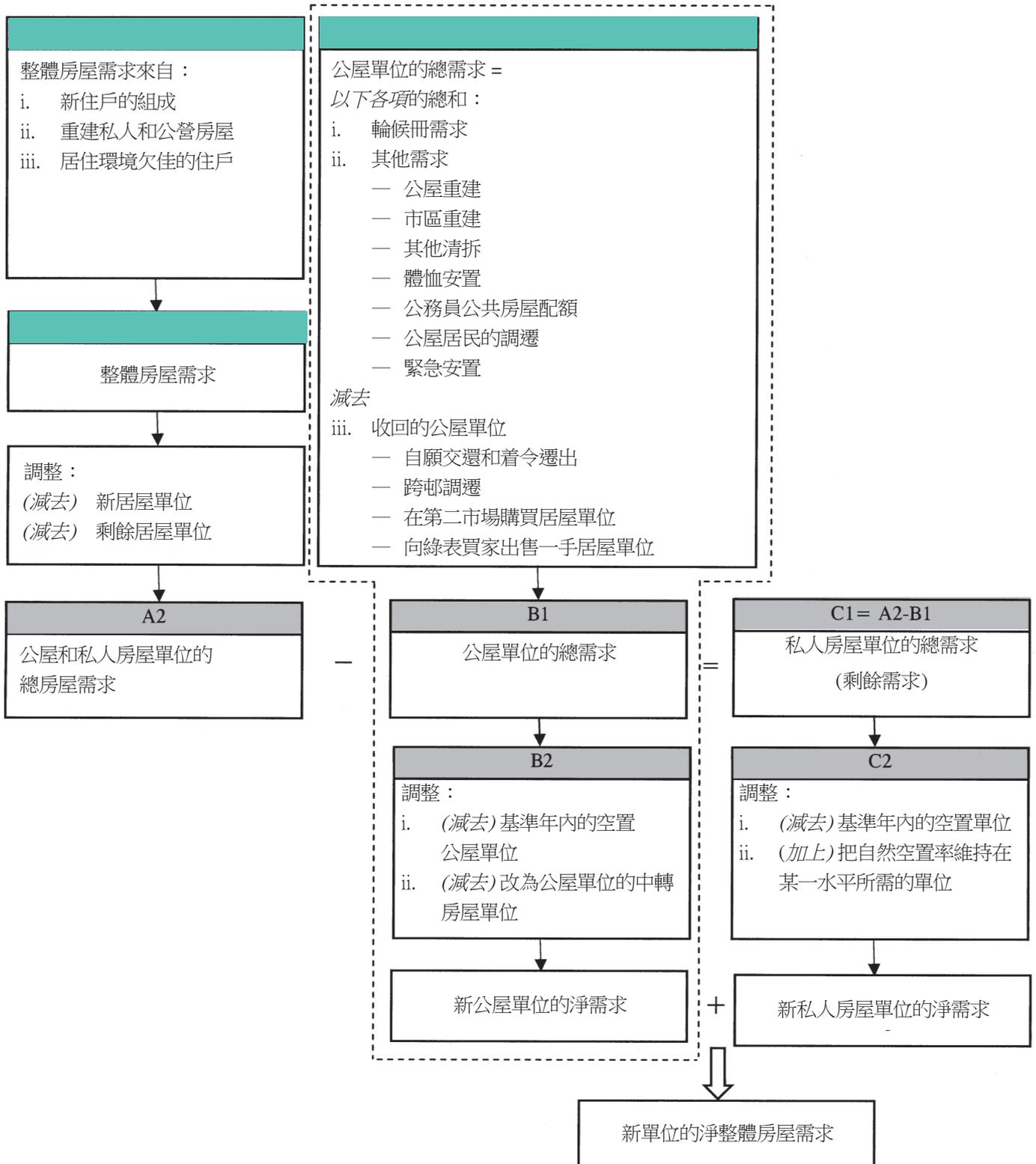
1. 通過長遠房屋需求評估的結果；
2. 研究已選定住宅用地的房屋類別 (公營或私營)；
3. 監察是否有適時供應適合作公屋發展的土地，以應付預計的需求；及
4. 研究和處理會影響當局適時供應合適公營房屋土地的跨部門或跨決策局的重大議題。

成員名單

主席：	運輸及房屋局常任秘書長 (房屋)	
委員：	發展局常任秘書長 (規劃及地政) 發展局副秘書長 (規劃及地政) 規劃署署長 地政總署署長 土木工程拓展署署長 房屋署副署長 (策略) 房屋署副署長 (發展及建築)	} 或代表 (副署長／首席助理秘書長職級)
增選委員：	政府經濟顧問 環境保護署署長 其他決策局／部門 (如有需要)	} 或代表
秘書：	房屋署總規劃師	

資料來源：運輸及房屋局的記錄

新公屋單位長遠房屋需求評估方法的簡圖說明



資料來源：運輸及房屋局的記錄

土地供應督導委員會

職權範圍

1. 全面統籌全港不同類別用途土地的開發和供應計劃；
2. 監察、統籌及督導所需的基礎設施的發展，並為其制訂優次，以支援公私營房屋土地的適時供應；
3. 在物色公私營房屋土地供應時選擇最佳方案；
4. 累積一定面積的土地儲備，供日後批地之用；及
5. 提供平台，解決決策局和跨部門之間影響個別房屋用地供應方面的問題。

成員名單

主席

財政司司長

委員

發展局局長

運輸及房屋局局長

環境局局長

財經事務及庫務局局長

運輸及房屋局常任秘書長(房屋)／房屋署署長

環境局常任秘書長／環境保護署署長

規劃署署長

地政總署署長

運輸署署長

土木工程拓展署署長

其他主要官員和部門首長或會按需要獲邀出席會議

秘書

發展局首席助理秘書長(規劃及地政)¹

資源來源：發展局的記錄

規劃及土地發展委員會

職權範圍

1. 對發展策略的制訂和檢討，以及具策略價值的次區域和專題規劃研究加以監察；
2. 審議私營和非政府界別提交的發展建議，並在適當時確保政府內部互相協調和合作，以協助處理和推行這些項目；
3. 審議和檢討土地的開發、徵用、使用及批地方面的政策；
4. 履行中央統籌職能，以決定個別政府出售土地和須修訂契約或取得規劃許可的發展項目的發展密度；
5. 審議和批准土地用途規劃標準及指引；
6. 研究是否有需要擬備或更換法定圖則；
7. 審議和批准發展大綱圖和發展藍圖；
8. 審議潛在危險設施的土地使用規劃和管理建議；
9. 研究人口分布推算，藉以評估發展需要和籌劃所需提供的設施；及
10. 把事宜提升至政策委員會的層面，讓其得知或決議通過。

成員名單

主席

發展局局長

委員

發展局常任秘書長 (規劃及地政) (候補主席)

發展局常任秘書長 (工務) 或其代表

財經事務及庫務局常任秘書長 (庫務) 或其代表

運輸及房屋局常任秘書長 (運輸) 或其代表

環境局常任秘書長／環境保護署署長或其代表

房屋署署長或其代表

土木工程拓展署署長或其代表

民政事務總署署長或其代表

地政總署署長或其代表

規劃署署長或其代表

建築署署長或其代表

政府經濟顧問或其代表

發展局副秘書長 (規劃及地政)¹

秘書

發展局首席助理秘書長 (規劃及地政)²

資料來源：發展局的記錄

涉及土地供應的決策局和部門及其功能／職責

決策局／部門	主要功能／職責
發展局	<ul style="list-style-type: none"> • 提供土地
運輸及房屋局	<ul style="list-style-type: none"> • 監察房屋供應 • 確保興建充足的公營房屋單位
規劃署	<ul style="list-style-type: none"> • 統籌規劃事宜 • 擬備發展大綱圖及分區計劃大綱圖 • 進行所需的改劃用途工作
土木工程拓展署	<ul style="list-style-type: none"> • 擬備及處理工地平整及基礎設施工程合約，包括刊登憲報事宜 • 統籌填料管理事宜 • 就斜坡鞏固及土力事宜提供意見 • 就爆破事宜提供意見
地政總署	<ul style="list-style-type: none"> • 處理收地事宜 • 統籌清拆事宜 • 發出移交土地牌照
運輸署	<ul style="list-style-type: none"> • 統籌主要的交通規劃事宜 • 就交通影響評估提供意見 • 就道路設計及道路通車容量提供意見
環境保護署	<ul style="list-style-type: none"> • 就環境影響評估提供意見 • 就環境滋擾的管制規定提供意見 • 管制海上傾卸廢物事宜
路政署	<ul style="list-style-type: none"> • 就築路材料及維修責任提供意見 • 就道路排水系統設計提供意見 • 作為進行工程的部門，為根據《道路(工程、使用及補償)條例》(第 370 章)刊登憲報的事宜作好準備
水務署	<ul style="list-style-type: none"> • 就供水事宜提供意見及負責供水
渠務署	<ul style="list-style-type: none"> • 就接駁渠道事宜提供意見及負責接駁渠道 • 就維修責任及渠道設計提供意見 • 就排水影響評估提供意見

資料來源：運輸及房屋局的記錄

規劃及土地發展委員會轄下
監察土地供應小組委員會

職權範圍

1. 藉着跟進可供發展用地 (包括經賣地預留作私人發展的用地、預留作資助房屋發展的用地，以及按規劃及土地發展委員會的指示作其他發展的用地) 的狀況及發展進度，協助監察土地供應情況；
2. 藉着統籌及指導參與用地開發事宜的相關部門的工作，加快土地供應，即處理和解決涉及取得和提供用地作發展用途的事宜，包括指派職責及設定目標；
3. 監察土地供應資料系統的開發及運作 (包括該系統與相關決策局／部門的資訊系統的銜接)，從而協助監察土地供應，跟進用地的發展進度，以及協助部門採取行動；
4. 向規劃及土地發展委員會匯報用地開發的進度、找出會影響用地開發而須予督導的事宜並告知規劃及土地發展委員會，包括按需要就跨部門事宜提出解決方法，以尋求督導；及
5. 根據土地供應資料系統，把土地供應概況定期向規劃及土地發展委員會及土地供應督導委員會匯報。

附錄 G
(續)
(參閱第 2.53(a) 段)

成員名單

聯合主席

發展局規劃地政科 —— 發展局副秘書長 (規劃及地政)
(發展局首席助理秘書長 (規劃及地政) 為候補主席)

發展局工務科 —— 發展局副秘書長 (工務)
(發展局首席助理秘書長 (工務) 為候補主席)

委員 (助理署長或以上職級)

規劃署代表

地政總署代表

土木工程拓展署代表

房屋署代表

運輸署代表

路政署代表

環境保護署代表

渠務署代表

其他相關部門的代表會按需要獲邀出席會議

秘書

發展局助理秘書長 (地政)

資料來源：發展局的記錄

具潛力公營房屋用地在規劃過程中的技術研究

一般研究	
1.	地盤發展潛力研究
2.	建築設計可行性研究
3.	交通運輸影響評估
4.	排水影響評估
5.	排污影響評估
6.	噪音影響評估
7.	空氣質素評估
8.	供水及公用設施影響評估
9.	地質及土力評估
10.	土地勘探
11.	微氣候研究
12.	空氣流通評估
13.	樹木調查及影響評估
14.	視覺評估
15.	土地測量
特定研究	
1.	規劃及工程研究
2.	土地用途評估
3.	土地污染評估
4.	量化風險及潛在危險裝置評估
5.	地盤平整工程評估
6.	天然山坡風險研究
7.	現存人造斜坡評估

附錄 H
(續)
(參閱第 2.59 段)

8.	生態評估
9.	文物影響評估
10.	零售業務經營可行性研究

資料來源：房屋署的記錄

個案一

水泉澳邨 (沙田第 52 區)

背景

1. 水泉澳邨是其中一個將於二零一五年落成的最大型公共屋邨。屋邨位於新界沙田第 52 區，佔地 13 公頃，會在二零一四年年中至二零一五年年底分四期落成，共有 18 幢大廈，提供 11 123 個公屋單位。
2. 前拓展署 (註) 就具潛力的水泉澳用地進行可行性研究。該研究在一九九八年十月獲規劃及土地發展委員會通過。當局計劃提供 2 500 個居屋單位，預計在二零零五年年底落成。
3. 在一九九九年至二零零零年，策劃小組委員會和地區規劃會議通過發展參數和發展成本上限。總綱發展藍圖及發展工程預算也獲工程設計審議小組委員會通過。當局在二零零零年十月舉辦建築設計比賽，勝出隊伍獲委託進行工程計劃。
4. 當時的拓展署在二零零一年至二零零四年期間進行工地平整工程。
5. 由於二零零二年房屋政策重新定位，房委會決定不再直接出售資助房屋，並由二零零三年起停建和停售居屋單位。房委會在二零零三年評估可否把該幅用地改建為公屋。然而，由於欠缺基礎設施，加上交通料必超出負荷，當局認為把該幅用地改建為公屋的做法並不可行。
6. 該幅用地其後被剔出公營房屋建設計劃並交還政府，納入可供出售土地總表作私人房屋發展用途。截至二零零三年一月，所涉及的開支為 7,000 萬元，包括顧問費用、工地勘測工程和模擬建築的費用。
7. 在二零零五年十一月當時的房屋政策小組委員會會議上，委員注意到建屋計劃下有不少用地都涉及風險，故須考慮其他用地和優質用地。規劃署另外覓得數幅建議的替代用地作公屋發展。二零零六年五月，在規劃署、地政總署和房屋署的會議上，與會者注意到建議的替代用地大部分都是長期用地，須改劃用途、收地和遷移現有使用者，只有在沙田第 52 區的用地才較為合適，因為這些用地都已平整並劃為住宅用途。

個案一 (續)

8. 二零零九年，該幅用地 (2.5 公頃) 連同一些毗鄰用地 (10.5 公頃) 再次納入公營房屋建設計劃作公屋發展。當局分別在二零零九年七月和十二月就此事諮詢沙田區議會的發展及房屋委員會。區議會原則上支持公屋發展建議。建築計劃遂於 2009-10 年度納入公營房屋建設計劃。第一期計劃預計在二零一四年年中完成。

審計署的意見

9. 審計署注意到，屋邨在一九九九年首次納入公營房屋建設計劃時，原定於二零零五年落成。由於其後幾年房屋政策和各項考慮因素有所改變，該幅用地要在十年之後，才獲發展為公共屋邨，其建築工程更要在二零一五年才完成。

10. 這個案顯示，房屋署建屋計劃有可能因為政策改變及其他因素而有所改變。公屋發展通常要有長遠規劃，以物色具潛力的用地，繼而發展、改劃用途、清拆、平整土地，才能提供公屋用地。房委會應按長遠房屋策略推行措施，確保公屋用地及公屋單位的穩定供應。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：該署在二零零四年與當時的土木工程署合併為土木工程拓展署。

個案二

前元朗邨用地

背景

1. 前元朗邨用地面積 1.63 公頃，先前建有五幢公屋大廈 (共有 3 511 個單位) 和兩間小學。當局原先在二零零零年十月提出的重建建議屬私人機構參建居屋計劃，但建議因房屋政策有變而取消。
2. 屋邨在二零零三年六月拆卸，用地交還政府。

地區諮詢

3. 在二零零五年左右，房委會向政府申請取回該幅用地作興建公屋發展，預計在 2011-12 年度提供 1 988 個單位。諮詢工作在二零零六年九月展開。元朗區議會和地區人士反對在該用地興建公屋，表示用地應用作政府設施或商業用途。
4. 二零零八年三月，房委會提出修訂重建方案 (把該幅公屋用地縮減至 1.4 公頃，興建四幢大廈，提供約 1 600 個單位)，再次與區議會商討，但建議不獲支持。
5. 二零零九年五月，房委會就新修訂方案 (把公屋用地縮減至 1.2 公頃，興建四幢大廈，提供約 1 300 個單位)，再與區議會商議。由於區議會堅持要把用地作私人商業發展，修訂建議仍然不獲支持。
6. 二零一零年六月，房委會再次修訂計劃，把興建公屋的用地面積縮減至 0.41 公頃 (前元朗邨用地的 25%)，興建兩幢大廈，提供約 390 個單位，並釋出大部分用地面積供私營界別作商業發展。這項建議最終得到區議會支持。
7. 二零一一年二月，地區規劃會議通過規劃大綱。該地盤將用作興建共有 437 個單位的兩幢住宅大廈。有關發展工作在二零一一年開展，預計在二零一五年十月完成。

個案二 (續)

8. 二零一四年三月，房屋署向審計署解釋，自該幅用地在二零零三年交還政府後，該署已積極採取措施，提交有關公屋發展的計劃。該署要花上多年時間進行地區諮詢，包括就公屋的土地面積達成協議，才能把土地用途改回作公屋發展。

審計署的意見

9. 審計署注意到，該用地在二零零五年左右已預留作公屋發展，但卻需要很長時間才改回作公屋發展用途，導致發展計劃延遲完成，而且屋邨規模縮小。另外，房委會需要超過三年半時間才能與區議會達成協議。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

個案三

九龍城延文禮士道用地

背景

1. 這個工程項目的註銷金額共 5,263 萬元，主要是二零零零年以來的員工開支，為數 4,741 萬元。
2. 延文禮道用地本來是具潛力的居屋發展用地，可提供 800 個居屋單位。由於房屋政策重新定位，該幅用地在二零零二年轉作公屋發展，以提供 896 個公屋單位，預計於二零零六年年中落成。當時的土木工程署表明，該署沒有進行土地污染評估及淨化工程所需的專門技術及可用資源，因此建議委託房屋署進行有關工程。房屋署在二零零四年十二月完成了工地平整工程。
3. 由於上述用地位於優質地段，在二零零五年，房屋發展小組委員會及當時的房屋政策小組委員會同意，用地應交還政府，但須先物色到合適的替代用地。
4. 當局選出東涌第 56 區撥給房委會作替代用地。由於替代用地的面積較延文禮士道的用地大，可興建較多單位，房委會須交還其他優質用地給政府。就此，房委會向政府交還前山谷道邨第一期及第三期用地。
5. 各有關決策局／部門(包括發展局、運輸及房屋局、規劃署及地政總署)均同意，延文禮士道用地較適合作私人房屋發展項目。因此，該用地納入了二零零八年二月公布的 2008-09 年度供申請售賣土地一覽表內，並在二零一零年十一月以 21.7 億元售出。由於該用地已拍賣，其發展成本在 2011-12 年度註銷。

個案三 (續)

審計署的意見

6. 審計署注意到，房屋署在這個案須負責進行延文禮士道的工地平整工程，但不獲政府退還款項，最後房委會須註銷有關的開支。
7. 位於東涌第 56 區的替代用地在二零零零年本來是居屋發展用地，可於二零零七年三月提供 3 440 個居屋單位。由於在二零零二年房屋政策有所改變，該用地改作公屋發展之用。而在東涌第 56 區的公共屋邨預計於二零一六年九月落成。
8. 審計署也注意到，除了註銷成本外，房委會要在替代用地上興建公屋單位，一般需要長很多的時間。把可供即時使用的用地交還政府，交換未能即時使用的用地，因為進行初步工程需時甚久，不免會令公屋供應有所延誤。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

個案四

前何文田邨重建用地

背景

1. 與用地工程中止有關的成本總額分項數字載於下表。部分成本已在 2012–13 財政年度註銷，其餘費用會在未來的財政年度註銷。

前何文田邨工程中止的成本分項數字

	詳情	發展成本 (百萬元)	就清拆工作 作出的調整 (百萬元)	總計 (百萬元)
(a)	工地平整工程	28.272	—	
(b)	工地勘測費用	9.486	—	
(c)	花卉樹木種植	0.941	—	
(d)	工料測量師及其他人士的 顧問費用	0.970	—	
(e)	員工開支及其他經常費用的撥款(超過 88% 的開支在二零零五年房屋政策小組委員會同意將何文田重建用地交還政府之前已經耗用)	103.241	14.057	
(f)	雜項	2.422	—	
(g)	拆卸工程	—	34.688	
(h)	特惠津貼	—	29.885	
	總計	145.332	78.630	

個案四 (續)

2. 重建地盤分為七期。第一期興建一座公屋大廈，已在二零零零年落成。第四期興建一間學校，已在二零零六年建成。第二、三、五、六及七期分為三幅用地：第二及第七期為用地 I；部分第三及第六期為用地 II，以及部分第三及第五期為用地 III。

3. 二零零五年四月，房屋政策小組委員會同意將上述三幅用地交還政府作私人住宅發展。用地 I 及 II 分別在二零一三年一月和四月列入招標出售土地計劃，並在二零一三年三月和六月先後以 120 億元及 40 億元售出。用地 III 預留作政府、機構及社區用途。

4. 由於政府並無就用地 III 制訂推行計劃，該用地交還政府的日期暫時未定，而房委會會繼續管理這幅用地。現時用地 III 部分用作公共運輸交匯處，部分供負責何文田邨更改及附加工程的維修承辦商存放物品。

5. 由於用地 I 及 II 已經出售，工地平整工程、設計、工地管理及相關員工開支等發展成本必須註銷。這些開支會由 2012-13 年度起記入房委會的帳目內。

6. 發展局及規劃署表示，就用地 III 而言，興建小學的發展工作正在進行。不過，由於現時該用地內設有公共交通總站，該用地能否發展作政府、機構及社區用途，須視乎在另一地點的新設施落成後能否把公共交通總站移往該處而定。

審計署的意見

7. 審計署注意到，超過八年以前已決定將用地 III 交還政府。在二零零五年至二零一三年期間，房屋署一直就用地 III 的交還情況與政府保持聯絡。政府應加快行動，令用地 III 得以善用。

資源來源：審計署對房屋署記錄的分析

策劃小組委員會及建築小組委員會

職權範圍

(A) 策劃小組委員會

- (1) 根據房委會所訂政策及目標，檢討及通過房委會的機構計劃，並制訂策略指引及規劃指標，以便提交房委會通過；
- (2) 審議與公營房屋發展及資助自置居所計劃下有關的工程計劃的經營可能性，並通過把土地納入發展計劃內；
- (3) 審議有關各類公營房屋供求的定期檢討，並向房委會建議任何須予作出的修改，以期達到政策目標；
- (4) 檢討所有與政策目標有關的房屋計劃；
- (5) 就房委會轄下常設小組委員會之間，與執行其各項工作有關事宜，或由此而可能引起的任何分歧，提供解決辦法；及
- (6) 監察由房屋署執行的房委會內部核數工作，包括審議已通過建議的實施及外間核數師(審計署署長)對房委會帳目所作的審計報告。

(B) 建築小組委員會

- (1) 就有關實施建築計劃和大型改善、翻新及復修計劃的政策，向房委會提供意見，並監察這些計劃的進展情況；及
- (2) 按照現行有關政策行使房委會的權力和職能，以執行有關的工作：
 - (a) 根據房委會所訂政策和目標，通過工作計劃和監察其成效，並批核財政指標、服務標準和成效指標，以便提交房委會通過；及
 - (b) 批准公營房屋及資助自置居所計劃下工程計劃的項目預算、總綱發展藍圖和計劃設計圖。

資料來源：房委會網頁

個案五

屯門第 18 區工程項目

背景

1. 二零零四年年中，房屋發展小組委員會／房屋政策小組委員會把一幅佔地 1.2 公頃的用地，即屯門第 18 區撥作公屋發展之用。
2. 在二零零六年十二月至二零零八年十一月期間，房屋署多次向屯門區議員徵詢意見。鑑於該項工程項目欠缺社區設施，而且未能解決公共交通問題，因此區議員表示反對。此外，他們也反對在該處興建人口稠密的屋邨。
3. 二零零七年八月，策劃小組委員會通過在該幅土地興建公屋的發展參數及建築成本上限。根據計劃設計圖，1 000 平方米總樓面面積會預留作興建社區會堂之用。然而，屯門區議員並不支持該項公屋發展計劃。
4. 在漫長的諮詢過程中，房屋署不斷修訂擬議的計劃設計圖。二零零八年十一月，房屋署把經修訂的擬議計劃設計圖交給屯門區議會，建議興建兩幢 33 層高的住宅大廈，提供共 990 個單位，另加一座兩層高的單幢式社區會堂及其他附屬設施。區議員對該建議意見不一。
5. 二零零九年二月，建築小組委員會批准該工程項目的計劃設計圖及預算。

審計署的意見

6. 審計署注意到，房委會與屯門區議會就提供額外社區設施進行了漫長的諮詢，令原來的工程計劃綱要須大幅修改，導致工程項目延遲推行。規劃署表示，公眾參與是聽取和考慮有關各方意見所必需的程序，會反覆進行。公眾參與所需的時間可能相差甚大，須視乎個別個案的複雜程度和涉及的爭議而定。要縮短公眾參與的時間實在有所限制，原因是為滿足市民不斷提高的期望和意願，這項工作已變得越來越複雜。若為了顧及市民的意見而須調整、修改，甚至重新開始規劃和土地發展程序，則所需時間更可能大為延長。

資料來源： 審計署對房屋署記錄的分析

個案六

東頭邨第 22 座重建

背景

1. 東頭邨第 22 座在一九六五年落成，樓高 16 層，提供 906 個住宅單位。全面結構勘察工作在二零零七年四月展開，並於同年七月完成。勘察結果顯示，如要維持結構安全，必須進行大量鞏固工程。所需維修工程的估計費用約為 4,555 萬元；財政效益評估顯示，維修的成本效益較重建為低。

2. 二零零八年一月，房委會策劃小組委員會考慮到第 22 座的結構狀況、大規模維修工程所需的財政承擔，以及欠佳的居住環境，通過清拆該大廈。為預留足夠時間進行遷置，並給予受影響住戶合理時間的通知，房委會通過把清拆日期定為二零一二年六月，其後修訂為二零一二年九月，以配合可供使用的遷置資源。

3. 受這次清拆行動影響的共有 840 個住戶及 30 個商戶(註 1)。審計署注意到，截至二零一二年九月，所有住戶已經遷出。然而，收回整幢大廈(包括餘下的九間店舖)的工作卻遲至二零一三年三月才完成(即原定清拆日期九個月後)，原因是需要額外時間與立法會及區議會議員等有關各方進行磋商。

4. 如房屋署於二零一四年一月在其網站所述，該署計劃在 2018-19 年度或之前，在該幅用地重建一幢新公屋大廈，提供約 700 個單位。

審計署的意見

5. **重建過程緩慢** 房屋署雖已在二零一三年三月收回整幢大廈，但截至二零一四年二月，該大廈仍未清拆(見照片一)。審計署在二零一四年三月就此作出查詢，房屋署在回應時解釋，由於第 22 座內有一道樓梯用作毗鄰學校的出口樓梯，因此必須先為該學校建造一條獨立的出口樓梯，才能把第 22 座拆卸。拆卸工程預定於二零一五年二月完成。審計署認為，延遲收回單位和重建或會影響公營房屋的建屋進度，情況並不理想。房屋署日後有需要全面考慮所有因素，以便作出更佳的重建規劃。

個案六 (續)

照片一

東頭邨第 22 座



資料來源：審計署在二零一四年二月拍攝的照片

6. **有關用地的重建潛力** 第 22 座原本有 906 個住宅單位。當局計劃在 2018-19 年度或之前，在該幅用地重建一幢新公屋大廈，提供約 700 個單位。重建後單位數目會減少 206 個 (由 906 個減至 700 個)。審計署注意到，第 22 座目前的地積比率為 3.42，遠低於住宅的核准地積比率 (在市區的有關比率為 6)。土地資源十分珍貴，因此房屋署有需要盡量善用該幅重建用地。房屋署應採取措施，更充分地運用該幅土地，例如就提高地積比率事宜聯絡規劃署、在不超逾核准地積比率的情況下興建更多單位，以及盡可能使用與該幅土地毗鄰的休憩處 (註 2)。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：當中包括 29 份月租租約及一份為期三年的定期商業租約。房委會可在給予一個月通知的情況下，終止分級鋪位租戶的租約；或在給予三個月通知的情況下，終止定期租約。受清拆影響的商戶可獲提供特惠津貼和調遷安排。

註 2：房屋署指出，有關的項目主任正聯絡規劃署，冀能把地積比率由 6 提高至 7，以便在地積比率大約為 7 的情況下，興建約 900 個單位。按室內樓面面積計算，重建後的新單位與原有第 22 座比較，平均面積增加約 30%，可容納更多人口。

個案七

白田邨重建

背景

1. 二零零九年六月，白田邨被選定為其中一個具重建潛力的屋邨(見第 4.14 段)，有關的全面結構勘察工作已於二零一零年十二月完成。在整體重建計劃下，該屋邨已完成部分重建工作。該屋邨共有約 8 800 個單位，包括：

- (a) 未納入整體重建計劃的較舊部分：在一九七五年至一九七九年期間落成的八幢住宅樓宇(第 1 至 3 座及第 9 至 13 座)；及
- (b) 已納入整體重建計劃的較新部分：在一九九三年至一九九七年期間落成的五幢住宅樓宇，以及在一九九九年至二零零四年期間落成的七幢住宅樓宇。

2. 二零一一年十一月，房委會推出優化重建政策(見第 4.18 段)，選定白田邨為具有高重建潛力的屋邨，而且重建後能大幅增加單位數目，並有重建計劃所需的合適安置資源。二零一二年一月，房委會通過重建白田邨的總綱計劃及分期清拆計劃。八幢未納入整體重建計劃的較舊大廈合共 3 500 個單位，會納入分期重建計劃之內。二零一二年四月，房委會把第 1、2、3 及 12 座的最後遷出日期定為二零一四年四月，其後再於二零一二年九月，把第 9、10、11 及 13 座的最後遷出日期定為二零一八年九月。

優化升降機服務的工作

3. 為優化無障礙通道，以方便殘疾人士及長者，房委會在二零零九年計劃進行為期五年的加裝升降機計劃，在沒有升降機設施的現有公共屋邨大廈加裝升降機。同時，房委會透過更新升降機設施的計劃，定期評估所有使用超過 25 年的升降機的狀況。在該計劃下，房委會會按升降機已使用的年期、故障頻率、更換升降機後所提升的安全水平及能源效益等因素，訂立更換升降機的先後次序，並藉此機會令升降機直達每一樓層。

個案七 (續)

4. 二零一四年三月，房屋署向審計署解釋，加裝升降機是為了利便住戶進出，特別是長者和殘疾人士。第 2 及 12 座的升降機加裝工程在二零一一年一月展開，時間遠較重建高樓齡公共屋邨優化政策的實施日期為早，並分別在二零一二年七月及八月 (即在二零一四年四月清拆日期之前兩年) 完工。大廈拆卸後，有關的升降機會在其他屋邨重用。有關這項升降機加裝工程的事宜已在公布重建計劃時向房委會策劃小組委員會和立法會房屋事務委員會匯報。重建計劃一經確定，第 1 座的升降機加裝工程招標工作即告取消。

審計署的意見

5. 審計署注意到，當局自二零零九年起已開始考慮重建白田邨和優化其升降機，其實當時可優先安排殘疾人士和長者遷往合適的安置地方。二零一零年十二月，房委會批出價值合共 3,190 萬元的標書，在獲通過把清拆日期定於二零一四年四月的第 2 及 12 座加裝四台升降機。加裝升降機的工程於二零一一年一月展開，位於第 2 及 12 座的新升降機先後於二零一二年七月三十日及八月三十日啓用。完成升降機加裝後未及一年，即二零一三年六月底，兩座大廈已有 94% 租戶遷出。審計署關注到，這些新增的升降機使用期甚短，與房屋署為減少資源浪費而對加裝新增升降機工作與重建計劃加以協調的原意不符。

6. 審計署認為，房屋署應該改善部門內的協調工作，避免日後在屋邨完成改善工程後不久便展開重建計劃，浪費資源。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

個案八

石硤尾邨第三、六及七期

1. 前石硤尾邨由多座建於一九五零及六零年代的六至七層高建築物所組成。二零零零年，該邨原先共有 44 座大廈。由於市民對改善居住環境的期望日趨殷切，房委會遂於二零零零年起，透過清拆殘舊的徙置大廈，重建部分石硤尾邨(註 1)。
2. 石硤尾邨內較舊的住宅大廈分七期(第一至第七期)進行重建。下文載述分期重建石硤尾邨的詳情。

石硤尾邨重建計劃 (二零一四年一月)

期數	地盤 總面積 (平方米)	清拆工程 完竣日期	建築工程 完竣日期	目前土地用途
1	11 240	2001 年 7 月	2006 年 3 月	兩幢公屋大廈，共 2 033 個單位
2	11 430	2001 年 7 月	2012 年 2 月	兩幢公屋大廈，共 1 558 個單位
3	4 400 (註 2)	2008 年 5 月	—	—
4	4 700	2001 年 7 月	2010 年 8 月	由教育局興建了一間小學
5	13 700	2008 年 4 月	2012 年 2 月	四幢公屋大廈，共 2 496 個單位
6	7 770	2008 年 5 月	—	—
7	2 500	2000 年 5 月	—	—

個案八 (續)

3. 二零一四年三月，房屋署回應審計署的查詢時表示：
- (a) 根據分區計劃大綱圖，第三及第七期的高度限制為主水平基準以上 30 米，用地須符合嚴格的高度限制。有關用地在二零零六年更指定作“文化及文化遺產發展”用途。該幅用地的發展潛力極低，即使當時房委會進行發展，幫助也不大。到了二零一一年左右，房委會聯同規劃署檢討了可否提高第三及第七期的高度限制。若放寬高度限制，該項工程項目整體可興建約 510 個單位；
 - (b) 房屋署在二零零九年向深水埗區議會建議在第六期用地進行重建。不過，區議員反對建議，並提出把公屋發展與毗鄰的現有舊石硤尾診所大樓一併討論。房屋署繼續積極與政府決策局／部門聯絡，並進行地區諮詢，結果在二零一三年大致上達成協議，令建屋計劃得以推行；及
 - (c) 房屋署最終於二零一三年十一月就第三、六及七期重建工作取得深水埗區議會的同意，現正進行詳細設計，目標是在 2017-18 年度完成第三及第七期工程項目，而在 2018-19 年度完成第六期工程項目。

審計署的意見

4. 審計署注意到，該屋邨各期重建計劃的清拆工程已於二零零零年至二零零八年期間完成，而第一、二及五期重建計劃下的八幢大廈也在二零零六年至二零一二年期間完成建築工程。然而，截至二零一四年二月，由房屋署管有的第三、六及七期用地，則仍未發展。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：該重建計劃並不包括整體重建計劃以外的九幢大廈。此外，政府決定保留第 41 座，並活化為青年旅舍（即已於二零一三年十二月開業的美荷樓青年旅舍），附設一間展示公屋歷史的博物館。

註 2：有關用地面積約為 4 400 平方米（不包括屬第三期發展範圍的美荷樓，其面積為 2 765 平方米）。

個案九

石籬 (二) 邨中轉房屋

1. 石籬 (二) 邨中轉房屋由分別於一九六八及一九六七年落成的第 10 及 11 座組成，每座樓高 16 層。兩幢大廈原本興建作公屋單位之用，但在一九九零年代改為中轉房屋，提供 1 928 個單位。審計署注意到，石籬中轉房屋的整體空置率由二零零六年的 46% 上升至二零一四年的 60%。空置單位數目則由二零零六年的 892 個，增至二零一四年的 1 165 個，增加了 273 個 (30%)。
2. 截至二零一四年一月三十一日，第 10 及 11 座的空置率分別為 48% 及 76%(詳見下文)，當中不少單位更空置十年以上。

石籬 (二) 邨兩幢中轉房屋的詳情 (二零一四年一月三十一日)

詳情	第 10 座	第 11 座
樓層數目	16 層	16 層
樓齡	45 年	46 年
中轉房屋單位數目	1 076 個	852 個
已佔用中轉房屋單位數目	558 個	205 個
空置的中轉房屋單位數目	518 個	647 個
空置率	48%	76%

3. 二零零七年，房屋署進行全面結構勘察工作，以確定石籬邨中轉房屋的結構是否安全，以及繼續使用是否合乎經濟效益(見第 4.28 段)。結果顯示，兩幢大廈結構良好，可進行維修工程，使樓宇的結構安全及使用期多維持 15 年。維修工程的估計成本約為 2,600 萬元。
4. 房屋署在二零一一年及二零一三年檢討了中轉房屋的供應情況，決定保留石籬邨中轉房屋，而在二零一六年一月清拆朗邊中轉房屋。房屋署表示，從運作角度而言，必須保留石籬邨中轉房屋，因為一旦市區／擴展市區發生各種緊急事故，這是唯一可收容受影響住戶的擴展市區中轉房屋。

個案九 (續)

審計署的意見

5. 審計署注意到，石籬邨中轉房屋的保養及改善費用由 2010-11 年度的 540 萬元增至 2012-13 年度的 740 萬元。鑑於大廈的樓齡高、保養費用不斷上升及空置率高企，審計署認為房委會有需要設法更善用該兩幢大廈。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析