

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。