

程序鏈 利益鏈 執行鏈 三重機制梗阻 房屋難題，從制度層面打首場硬仗

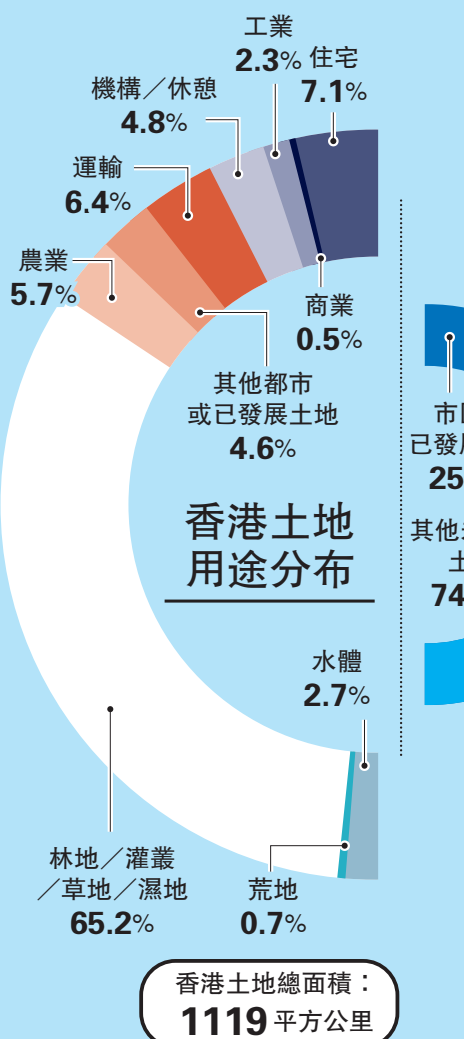


房屋問題是香港社會深層的民生痛點之一，本港首個五年規劃諮詢，將優化房屋政策、加快北部都會區建設等納入諮詢範疇。房屋土地政策與市民生活息息相關，但市民最關心的從來不是目標有多宏大，而是為何香港過去造地建屋進度緩慢？如何讓市民分享發展成果？

特區政府多年來積極覓地建屋，未來十年公營房屋供應儲備穩步提升，土地供應基礎已然築牢，但基層市民的安居訴求仍長期懸置，公屋輪候時間過長，劏房蝸居成為不少家庭的無奈常態。這一老大難問題，直指香港房屋土地問題的核心：香港房屋土地困境從來不是「無地可用」，而是程序鏈、利益鏈、執行鏈三重機制梗阻，是長期積累的城市治理體制性難題，亦是香港首個五年規劃必須攻克的第一場硬仗。

大公報記者 曾敏捷 易曉彤

▲特區政府多年來積極覓地建屋，未來十年公營房屋供應儲備穩步提升。
大公報記者 林良堅攝



未來十年土地供應 北都佔七成

話你知

過去，社會普遍誤解香港「無地可用」，事實上，香港土地面積約1119平方公里，但已發展土地僅佔25.6%，當中住宅用地更只佔約7%，可見土地短缺並非本港房屋問題的真正癥結。特區政府已系統梳理土地資源、敲定造地布局，為未來安居建設與城市發展築牢土地基礎。根據發展局最新十年土地供應預測，2026-27至2035-36年度，香港預計可完成約2600公頃熟地供應，全面支撐公營房屋建設、產業發展與民生配套優化。其中，北部都會區是造地核心載體，貢獻約1800公頃熟地，佔整體供應量七成，成為未來十年土地釋放的主力板塊。其餘熟地則來自東涌新市鎮擴展、將軍澳擴建、龍鼓灘填海等多個策略項目。充足且穩定的熟地供應，充分印證香港不缺土地資源，房屋困境根源在於審批流程、利益協調、執行效率等機制層面梗阻。

安居之難，是許多基層家庭的生活寫照。「住劏房真的太苦了，每日都想快些有公屋可以入住，有個穩定的居所。」63歲的平叔與83歲患病母親相依為命，七年來擠在葵涌70平方呎的狹小劏房，5000多元的月租佔據總薪金近半，房屋老化失修、石屎不時剝落，時刻威脅居住安全，還不時面臨業主逼遷，直至今年才得以入住過渡性房屋，漫長公屋輪候之路才剛剛開啟。平叔期望政府加快造地建屋，縮短公屋輪候時間。



▲平叔與患病母親蝸居葵涌狹小劏房七年，年初遭逼遷，在關愛隊幫助下獲安排入住過渡性房屋，並申請輪候公屋。

▼王小姐一家四口住在土瓜灣劏房，單位通風很差，每逢夏天熱得像「蒸籠」，她經常帶同孩子到區內的社區客廳納涼。



五年規劃公眾諮詢 部分要點

民生(房屋)

- 興建更多出租公屋和資助出售單位，以及提供「簡約公屋」
- 有序取締劣質「劏房」
- 加快土地發展及舊區更新

立法會香港主動對接國家「十五五」規劃工作小組委員會主席吳秋北指出，本港土地開發流程冗長，舉例公屋土地平整工程計劃需1至2年審批，大型項目環評耗時1至2年且不能參考鄰近相似項目，「還有審批圖則未完全電子化，部門審核標準不同，反覆公文來往，耗費大量時間。」

立法會發展事務委員會主席林筱魯則表示，政府各部門都十分清楚各自的行政流程，「但部門之間的協調很多時是不同步的，一個部門做完後才到另一個部門，就會出現問題。」

過去香港各項法定流程各自為政，政府通過修訂《發展(城市規劃、土地及工程)條例》精簡法定程序，葉文祺表示，已大幅縮短「生地」變「熟地」的時間，但私人項目的核心卡點已轉移至補地價環節。

利益博弈成阻力

「要把『造地』和『招商』同步處理，而不是先做完土地再談產業。」

土地開發多元利益博弈形成的發展阻力，是多位受訪者共識的痛點。吳秋北認為，政府已經在程序上拆牆鬆綁，並推出了「按實補價」、「1.5級開發」、容許跨區地積比轉移等措施，向發展商「讓利」，「但以北都發展為例，發展商明手握北都大量土地，卻因地產市道不如以前高漲、固守『待價而沽』的傳統思維，參與開發積極性不足，導致土地資源閒置。」吳秋北表示，在收地過程中，政府缺乏超前部署與精準溝通，受影響居民及棕地作業生計安置配套不足，容易產生不滿情緒；同時部分團體抱持「逢發展必反」的心態，在欠缺特殊生態價值的地方也大講生態保育，並借助輿論製造發展阻力，形成「軟對抗」局面。

葉文祺提到，大型項目的協調難點，在於政府與市場容易出現互相觀望的博弈困境，「政府等待企業落戶需求再推進基建，企業等待土地與配套落地再投資，雙向觀望直接拖慢項目進度。」因此，五年規劃要把「造地」和「招商」同步處理，而不是先做完土地再談產業。

城市規劃 他山之石

- 《城市更新「十五五」規劃》明確了未來五年城市更新工作的目標、重點任務與重大工程。
- 《規劃》明確了「十五五」期間要完成的量，例如危舊房改造完成50萬套(間)，老舊街區廠區更新改造約1500個，城中村改造約4000個，城市地下管網改造長度36.5萬公里。
- 民生類、發展類、安全類等三大改造類型的指標均有同步推進的目標安排。各省市需在國家綱要指導下，結合自身經濟社會發展指標編制專屬地方的五年規劃。

- 新加坡的長遠土地規劃策略稱為《概念規劃》，構建新加坡未來數十年的土地運用和運輸規劃，每十年檢討一次。
- 另外，新加坡市建局會透過《總體規劃》，把《概念規劃》的構想轉化成地方層面的規劃。《總體規劃》為法定土地規劃，引領當地未來十至十五年的發展，每五年檢討一次。

- 英國政府依據《國家規劃政策框架》，地方規劃需制訂至少15年的房屋政策，並採用標準機制評估房屋需求。
- 透過「年度房屋供應測試」監督地方規劃的落實進度，若過去3年房屋供應量大幅未達標，須制定增供行動計劃；若落後情況嚴重，除特殊理據地方規劃，當局必須批准符合地方規劃的發展項目申請。

- 就房屋供應訂定目標時，加拿大政府會考慮各市鎮的人口、住戶統計數據和房屋供應資料，並將房屋供應目標納入區域發展策略，成為地方發展的動力。

審批程序繁複

「部門審核標準不同，反覆公文來往，耗費大量時間。」

一個大型發展項目從零到熟地，需經歷前期研究、公眾諮詢、城規程序、收地清拆、土地平整、基建工程等多個階段。工聯會會長、

破局

執行欠整體統籌

「過去是頭痛醫頭、腳痛醫腳，將土地與房屋視為單一章節處理，缺乏統籌機制。」

「過去施政往往是頭痛醫頭、腳痛醫腳，將土地與房屋視為單一章節處理，缺乏長遠、綜合的統籌機制。」北部都會區諮詢委員會委員劉國勳強調，土地與房屋不只是供應量的問題，還牽涉交通基建、社區配套及產業布局，但以往發展局只看發展、房屋局只看房屋，缺乏整體統籌。

葉文祺認為，目前的挑戰不在於部門不盡責，而是大型發展項目涉及極其複雜的法定程序，規劃、地政、工程等部門，各自受限於其法定職能與專項KPI，欠缺「統籌視角」。

「本港房屋土地問題的核心在於香港缺乏成熟、系統的土地儲備制度。」吳秋北指出，發展局雖然每年滾動更新未來10年的「熟地」供應，但只是很粗略的總數，未能具體到每個新發展區每個地塊何時收地、完成平整、落成啟用。雖然現屆政府加快了土地開發的全流程，但亦使如何快速安置當地村民和棕地作業者的問題變得更加突出，「地政總署如果只懂得收地和發放補償，而未能與其他部門協同超前部署，收地過程就會反反覆覆有所阻滯。」

政府近年推出簡約公屋、過渡性房屋等舉措，有效舒緩了短期基層居住壓力，但本質上只是過渡性安排，是梳理歷史遺留的居住問題，深層的機制矛盾、制度堵點並未徹底根除。香港現正制定首個五年規劃，社會期望土地房屋治理迎來思維與模式的根本性轉型。正如葉文祺所言，過去的《長遠房屋策略》是被動應對供求缺口的回應機制，而五年規劃是主動布局、驅動城市發展的戰略藍圖。劉國勳則指出，五年規劃應提供更具有戰略性的超前部署，令施政可見、可遵循，進一步提升政策的連貫性與社會預期管理。

「不積跬步，無以至千里。」五年規劃的意義，正是以五年為一個「跬步」，重新校準香港城市發展的千里之行。五年規劃不只是一份文件，而是一套制度承諾。不同於以往碎片化、應急式的施政邏輯，五年規劃須立足長期主義視角，從制度層面解開土地房屋供應的死結。它能否真正破解三重制度梗阻，讓平叔、王小姐和近20萬公屋輪候家庭不再無了期等待，將是這份規劃最真實的成敗考驗。