

## 房屋局處理過渡性房屋的安排 調查報告

本署收到多宗投訴，指前運輸及房屋局（「前運房局」）<sup>1</sup>及接手處理過渡性房屋安排的房屋局，以投訴人位於市區的屋苑旁的政府休憩用地（「事涉用地」）作過渡性房屋用途，做法不當。投訴人稱，前運房局網站公布的資訊列明，有興趣使用事涉用地推行過渡性房屋項目（「事涉項目」）的民間團體需向城市規劃委員會（「城規會」）申請 S.16 臨時用途修訂規劃許可及向地政署申請短期租約，由於過程涉及諮詢，申請不保證獲得通過。其後前運房局卻指稱事涉項目屬分區計劃大綱圖內經常准許的臨時用途及無須向城規會申請規劃許可。總括而言，投訴人的投訴重點如下：

- (1) 漠視居民對政府承諾以事涉用地作休憩用地的渴望和意見；以及
- (2) 成功申辦的民間團體獲豁免前運房局網站公布資訊所列明申請 S.16 臨時用途修訂規劃許可和進行公眾諮詢的要求，對其他申辦團體不公。

### 本署調查所得

2. 經初步審研房屋局的回覆和補充資料後，申訴專員決定展開全面調查，並於 2022 年 12 月完成調查，結果如下。

### 房屋局的回應

#### 政策措施

3. 2017 至 2021 年的施政報告提出大力推動過渡性房屋發展，目的是透過善用閒置土地及建築物，為有迫切住屋需要的市民提供短期居所。為支援非政府機構推行過渡性房屋項目，政府於 2020 年落實過渡性房屋項目的資助計劃。由前運房局成立的過渡性房屋專責小組（「專責小組」）為非政府機構倡議和營運的過渡性房屋項目提供統籌支援，以盡快解決推展項目遇到的問題及加快取

---

<sup>1</sup> 政府於 2022 年 7 月 1 日重組架構，前運輸及房屋局已分拆為兩個決策局，即運輸及物流局和房屋局。房屋局接手處理過渡性房屋事宜。

得有關批准。

4. 專責小組一直主動與相關部門商討在政策上如何為非政府機構拆牆鬆綁；相關部門亦積極考慮過渡性房屋的短期性質和客觀情況，就過渡性房屋項目給予若干豁免。有關**政策措施**包括：城規會在 2018 年 11 月 26 日宣布，同意如經專責小組統籌，在位於市區及新市鎮地區永久建築物作為期不超過五年的過渡性房屋，可視為屬分區計劃大綱圖內經常准許的臨時用途。城規會認同過渡性房屋屬臨時性質，專責小組會負責監察並確保過渡性房屋不會成為永久用途。根據市區及新市鎮地區大綱圖的《註釋》，任何土地或建築物的臨時用途（預料為期不超過五年）只要符合相關的法例、土地契約條款的規定，以及任何其他政府規定，便屬經常准許的用途，無須符合其大綱圖中有關地帶指定的用途或其《註釋》的規定。

5. 在選址方面，專責小組竭力與相關政策局和部門審視現有土地或物業的使用情況，研究作過渡性房屋的可行性，當中包括善用短期閒置的政府或私人土地興建過渡性房屋，或把政府或私人短期閒置的物業改裝成過渡性房屋。

#### 事涉用地的規劃發展

6. 房屋局指出，事涉用地在有關大綱圖上劃作「休憩用地」地帶，而大綱圖的《註釋》訂明任何土地或建築物的臨時用途（預料為期不超過五年）只要符合有關法例、土地契約條款的規定，以及任何其他政府規定，便屬經常准許的用途，無須符合大綱圖中有關地帶指定的用途或其《註釋》的規定。因此，使用事涉用地作過渡性房屋的臨時用途既符合大綱圖的規定，無須向城規會申請規劃許可，亦不涉及相關法例要求下的**法定**公眾諮詢（「法定公眾諮詢」）。

#### 過渡性房屋項目選址評估

7. 事涉用地於 2011 年至 2018 年初用作興建地下鐵路的工地，自 2018 年 3 月一直閒置。鑑於事涉用地已**閒置**多時，為地盡其用，地政總署於 2020 年 7 月提供事涉用地的資訊供前運房局考慮是否適合作過渡性房屋用途。

8. 專責小組在揀選事涉用地作過渡性房屋前，已就相關法例、法規及技術層面作出研究及考量，包括交通、基建（水、電、排污等）、周邊環境、社區設施等，並就事涉項目的建議徵詢相關政府部門的意見。

9. 就事涉用地的長遠發展規劃和安排，專責小組曾諮詢地政總署、運輸署和康樂及文化事務署（「康文署」）。康文署和運輸署就於事涉用地興建公園或其他康樂設施以及根據「一地多用」政策興建公眾停車場的可行性正在進行初步研究，未有詳細的推行時間表。

10. 專責小組指出，過渡性房屋只屬短期性質及事涉項目須附帶日後退出方案，因此不會影響事涉用地長遠發展為公園、其他康樂設施或公眾停車場的計劃。該小組建議在事涉用地的長遠發展計劃落實及推行前，先將用地作過渡性房屋的臨時用途，以善用寶貴的土地資源及紓緩基層家庭的住屋困難，這符合政府地盡其用的施政方針。另外，專責小組備悉及理解居民對改善區內康樂設施的訴求，已經向相關部門了解情況，並獲悉有關部門在完成將事涉用地發展為公園或其他康樂設施及公眾停車場的初步研究後，會適時作公眾諮詢。

11. 就投訴人指稱專責小組漠視居民對改善區內康樂設施的訴求及違反居民對事涉用地發展的合理期望，房屋局並不認同，重申事涉項目會附帶日後退出方案，不會影響事涉用地長遠發展為公園、其他康樂設施或公眾停車場的計劃。總括而言，專責小組已就事涉用地作過渡性房屋用途的項目徵詢相關部門的意見及作出選址評估，認為適宜在事涉用地發展不超過五年的過渡性房屋項目。

### 網頁資訊

12. 前運房局於 2022 年 1 月 19 日將事涉用地可供發展為過渡性房屋的資訊上載至其網頁（「網頁資訊」），旨在邀請有興趣使用事涉土地推行過渡性房屋項目的非政府機構提交計劃書，以及向公眾提供相關資料。

13. 「網頁資訊」內容包括「注意事項」第 2 點（「注意事項 2」）：

*事涉用地作過渡性房屋項目的可行性研究由民間團體進行。民間團體需向城規會申請 S.16 臨時用途修訂規劃許可及向地政署申請短期租約。由於過程涉及公眾諮詢，申請不保證獲得通過。*

房屋局澄清，「注意事項 2」屬一般提示，適用於不是位於市區及新市鎮地區而需向城規會申請臨時用途修訂規劃許可的過渡性房屋項目。房屋局解釋，「注意事項 2」**不適用**於事涉項目，因為該項目可視為屬大綱圖內經常准許的臨時用途，無需向城規會申請規劃許可和不涉及「法定公眾諮詢」（上文**第 6 段**）。對於「注意事項 2」引致居民或其他人士未能清晰地掌握項目的資訊，房屋局表示抱歉。

14. 前運房局得悉「網頁資訊」引起鄰近居民的關注後檢視網頁內容，於 2022 年 5 月 10 日將「注意事項 2」修正為「*上表用地作過渡性房屋項目的可行性研究由民間團體進行。民間團體**可能**需向城市規劃委員會申請規劃許可( **如適用** )及向地政署申請短期租約。由於過程涉及公眾諮詢，申請不保證獲得通過。*」以更準確表達項目資訊。

15. 房屋局亦補充，就過渡性房屋項目的推展工作，專責小組會在「支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃」評審委員會每次召開會議後，就獲批的項目發出新聞公報，包括有關事涉項目的新聞公報。此外，專責小組亦不時更新過渡性房屋的專屬網頁，讓公眾知悉個別項目的詳情和最新進度。

### 地區諮詢

16. 房屋局重申，經專責小組統籌的事涉項目（為期不超過五年），只要符合相關法例及規定，無需向城規會申請規劃許可和不涉及「法定公眾諮詢」。推展事涉項目的非政府機構（「項目機構」）已委聘專業顧問團隊就項目進行詳細設計及向相關部門提交工程圖則和批核申請，以確保符合法例規定。

17. 雖然事涉項目不涉及「法定公眾諮詢」，專責小組亦有進行地區諮詢，包括在 2022 年 4 月至 5 月期間聯同項目機構與不同持份者進行溝通和聽取意見，以及在收到意見和關注後作出回應和解釋。房屋局指出，在諮詢過程中，專責小組有收到反對項目的意

見，亦有多個團體、社福機構及多名當區（如鄰近屋苑）的居民表示支持項目。

18. 在 2022 年 4 月至 9 月期間，專責小組聯同項目機構與當區的居民代表、相關持份者及立法會議員進行會面，聽取他們對項目發展的意見，並解釋過渡性房屋只屬短期性質，不會影響事涉用地的長遠發展計劃。項目機構持續與相關持份者保持溝通和收集意見，以完善項目的設計和布局，盡量照顧不同持份者的需要。

19. 總括而言，房屋局解釋「網頁資訊」的「注意事項 2」不適用於事涉項目，而「注意事項 2」屬一般提示，適用於並非位於市區及新市鎮地區而需向城規會申請臨時用途修訂規劃許可的過渡性房屋項目，但「網頁資訊」沒有提及「注意事項 2」屬一般提示。房屋局亦表示，「注意事項 2」所提及的公眾諮詢是指申請相關規劃許可的程序中要求的「法定公眾諮詢」；事實上，專責小組基於良好公共行政原則，已多次諮詢不同的持份者，實質上達致同樣目的。

## **本署的評論**

### 投訴點(1)

20. 房屋局已澄清，前運房局收到地政總署提供事涉用地的資料後，專責小組向運輸署及康文署諮詢，得悉事涉用地興建康樂設施或公眾停車場的可行性研究仍處於初步階段，未有詳細的推行時間表，繼而確認該用地會繼續閒置。在揀選事涉用地作過渡性房屋項目前，專責小組亦有作出選址評估（上文**第 8 段**）。專責小組認為，事涉項目為期不超過五年並須附帶日後退出方案，因此既不會影響事涉用地長遠發展為公園、其他康樂設施或公眾停車場的計劃（上文**第 10 段**），亦可善用寶貴的土地資源。

21. 本署認為，前運房局和專責小組乃按照政府推動過渡性房屋發展的政策措施處理事件。在事涉用地長遠發展為公園、康樂設施或公眾停車場的計劃落實及推行前，專責小組以一直閒置的事涉用地發展屬短期性質的事涉項目，同時確保事涉用地的長遠發展不會受到影響，做法合理。至於事涉用地是否合適作過渡性房屋項目的選址，這涉及房屋發展的專業判斷，本署不擬置評。

## 投訴點(2)

22. 本署審研了個案相關資料和記錄，包括「城規會同意合資格過渡性房屋屬臨時用途」的新聞公報和有關機構之間的通訊記錄。根據上述城規會的決定，前運房局和房屋局解釋事涉項目可視為大綱圖內經常准許的臨時用途，無須向城規會申請規劃許可，按既定程序不涉及「法定公眾諮詢」（上文**第 6 段**），故沒有進行法定公眾諮詢，本署認為並無失當。

23. 房屋局解釋「網頁資訊」的「注意事項 2」不適用於事涉項目及澄清「注意事項 2」屬一般提示，適用於並非位於市區及新市鎮地區而需向城規會申請臨時用途修訂規劃許可的過渡性房屋項目（上文**第 19 段**），但是，「網頁資訊」完全沒有提及「注意事項 2」屬一般提示，亦沒提及或說明特定適用範圍或例外的情況，本署認為「注意事項 2」的內容不準確，容易造成誤導。況且過渡性房屋項目不少位於市區及新市鎮地區，本署不明白為何適用於市區及新市鎮地區以外的過渡性房屋項目的資訊會被界定為「一般提示」。

24. 另外，房屋局指雖然事涉項目不涉及「法定公眾諮詢」，專責小組亦有進行地區諮詢，並基於良好公共行政原則多次諮詢不同的持份者，實質上達致同樣目的（上文**第 19 段**）。本署並不認同。「注意事項 2」所提及的公眾諮詢是指申請相關規劃許可的程序中必要的公眾諮詢，而投訴人或會期望他們在該公眾諮詢過程中提出的意見，會在城規會就是否批准事涉用地的臨時用途修訂規劃許可申請時被考慮；但專責小組進行的地區諮詢並非以收集居民意見並向城規會反映作為目的，因此地區諮詢與「法定公眾諮詢」的目的實在不能混為一談。

25. 本署留意到，專責小組就獲批的項目發出新聞公報內容，只提供有關項目的總撥款額及預計單位資料；房屋局亦沒有提供資料顯示政府曾透過其他一般途徑（如政府社交媒體帳號）向公眾發放項目詳細訊息。在這情況下，公眾主要是靠「網頁資訊」了解事涉項目的資料，「網頁資訊」是否精準就更為重要。正如上文所述，前運房局 2022 年 1 月就事涉項目發布的「網頁資訊」中「注意事項 2」的內容有不準確之處，而該局於 2022 年 5 月修正「注意事項 2」的內容，仍沒有**清晰準確**地說明所涉及的過渡性房屋項目是否需向城規會申請規劃許可和是否須進行「法定公眾諮詢」。本署

認為該局修訂用字後的「民間團體**可能**需向城市規劃委員會申請規劃許可(如適用)及向地政署申請短期租約」,反而更模糊不清,未能確切交代項目的重要資訊。

26. 總括而言,本署認為前運房局有關事涉項目「網頁資訊」的內容不準確,容易誤導公眾產生不切實的期望。

27. 基於上述,申訴專員認為,這宗投訴**部分成立**。

### 建議

28. 本署對房屋局有以下建議:

- (1) 檢視有關公布過渡性房屋項目資訊發放安排,確保所提供的資訊準確、清晰及適用。
- (2) 房屋局繼續與居民保持良好溝通,在事涉項目的發展和居民對項目設計的關注之間作出平衡。

29. 房屋局表示接納本署上段所述的所有建議。

申訴專員公署

2022年12月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要,歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁,以獲取最新資訊:



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)