

## 房屋局处理过渡性房屋的安排 调查报告

本署收到多宗投诉，指前运输及房屋局（「前运房局」）<sup>1</sup> 及接手处理过渡性房屋安排的房屋局，以投诉人位于市区的屋苑旁的政府休憩用地（「事涉用地」）作过渡性房屋用途，做法不当。投诉人称，前运房局网站公布的资讯列明，有兴趣使用事涉用地推行过渡性房屋项目（「事涉项目」）的民间团体需向城市规划委员会（「城规会」）申请 S.16 临时用途修订规划许可及向地政署申请短期租约，由于过程涉及咨询，申请不保证获得通过。其后前运房局却指称事涉项目属分区计划大纲图内经常准许的临时用途及无须向城规会申请规划许可。总括而言，投诉人的投诉重点如下：

- (1) 漠视居民对政府承诺以事涉用地作休憩用地的渴望和意见；以及
- (2) 成功申办的民间团体获豁免前运房局网站公布资讯所列明申请 S.16 临时用途修订规划许可和进行公众咨询的要求，对其他申办团体不公。

### 本署调查所得

2. 经初步审研房屋局的回复和补充资料后，申诉专员决定展开全面调查，并于 2022 年 12 月完成调查，结果如下。

### 房屋局的回应

#### 政策措施

3. 2017 至 2021 年的施政报告提出大力推动过渡性房屋发展，目的是透过善用**闲置**土地及建筑物，为有迫切住屋需要的市民提供短期居所。为支援非政府机构推行过渡性房屋项目，政府于 2020 年落实过渡性房屋项目的资助计划。由前运房局成立的过渡性房屋专责小组（「专责小组」）为非政府机构倡议和营运的过渡性房屋项目提供统筹支援，以尽快解决推展项目遇到的问题及加快取

---

<sup>1</sup> 政府于 2022 年 7 月 1 日重组架构，前运输及房屋局已分拆为两个决策局，即运输及物流局和房屋局。房屋局接手处理过渡性房屋事宜。

得有关批准。

4. 专责小组一直主动与相关部门商讨在政策上如何为非政府机构拆墙松绑；相关部门亦积极考虑过渡性房屋的短期性质和客观情况，就过渡性房屋项目给予若干豁免。有关**政策措施**包括：城规会在 2018 年 11 月 26 日宣布，同意如经专责小组统筹，在位于市区及新市镇地区永久建筑物作为期不超过五年的过渡性房屋，可视为属分区计划大纲图内经常准许的临时用途。城规会认同过渡性房屋属临时性质，专责小组会负责监察并确保过渡性房屋不会成为永久用途。根据市区及新市镇地区大纲图的《注释》，任何土地或建筑物的临时用途（预料为期不超过五年）只要符合相关的法例、土地契约条款的规定，以及任何其他政府规定，便属经常准许的用途，无须符合其大纲图中有关地带指定的用途或其《注释》的规定。

5. 在选址方面，专责小组竭力与相关政策局和部门审视现有土地或物业的使用情况，研究作过渡性房屋的可行性，当中包括善用短期闲置的政府或私人土地兴建过渡性房屋，或把政府或私人短期闲置的物业改装成过渡性房屋。

#### 事涉用地的规划发展

6. 房屋局指出，事涉用地在有关大纲图上划作「休憩用地」地带，而大纲图的《注释》订明任何土地或建筑物的临时用途（预料为期不超过五年）只要符合有关法例、土地契约条款的规定，以及任何其他政府规定，便属经常准许的用途，无须符合大纲图中有关地带指定的用途或其《注释》的规定。因此，使用事涉用地作过渡性房屋的临时用途既符合大纲图的规定，无须向城规会申请规划许可，亦不涉及相关法例要求下的**法定公众咨询**（「法定公众咨询」）。

#### 过渡性房屋项目选址评估

7. 事涉用地于 2011 年至 2018 年初用作兴建地下铁路的工地，自 2018 年 3 月一直闲置。鉴于事涉用地已**闲置**多时，为地尽其用，地政总署于 2020 年 7 月提供事涉用地的资讯供前运房局考虑是否适合作过渡性房屋用途。

8. 专责小组在拣选事涉用地作过渡性房屋前，已就相关法例、法规及技术层面作出研究及考量，包括交通、基建（水、电、排污等）、周边环境、社区设施等，并就事涉项目的建议征询相关政府部门的意见。

9. 就事涉用地的长远发展规划和安排，专责小组曾咨询地政总署、运输署和康乐及文化事务署（「康文署」）。康文署和运输署就于事涉用地兴建公园或其他康乐设施以及根据「一地多用」政策兴建公众停车场的可行性正在进行初步研究，未有详细的推行时间表。

10. 专责小组指出，过渡性房屋只属短期性质及事涉项目须附带日后退出方案，因此不会影响事涉用地长远发展为公园、其他康乐设施或公众停车场的计划。该小组建议在事涉用地的长远发展计划落实及推行前，先将用地作过渡性房屋的临时用途，以善用宝贵的土地资源及纾缓基层家庭的住屋困难，这符合政府地尽其用的施政方针。另外，专责小组备悉及理解居民对改善区内康乐设施的诉求，已经向相关部门了解情况，并获悉有关部门在完成将事涉用地发展为公园或其他康乐设施及公众停车场的初步研究后，会适时作公众咨询。

11. 就投诉人指称专责小组漠视居民对改善区内康乐设施的诉求及违反居民对事涉用地发展的合理期望，房屋局并不认同，重申事涉项目会附带日后退出方案，不会影响事涉用地长远发展为公园、其他康乐设施或公众停车场的计划。总括而言，专责小组已就事涉用地作过渡性房屋用途的项目征询相关部门的意见及作出选址评估，认为适宜在事涉用地发展不超过五年的过渡性房屋项目。

## 网页资讯

12. 前运房局于 2022 年 1 月 19 日将事涉用地可供发展为过渡性房屋的资讯上载至其网页（「网页资讯」），旨在邀请有兴趣使用事涉土地推行过渡性房屋项目的非政府机构提交计划书，以及向公众提供相关资料。

13. 「网页资讯」内容包括「注意事项」第 2 点（「注意事项 2」）：

*事涉用地作过渡性房屋项目的可行性研究由民间团体进行。民间团体需向城规会申请 S.16 临时用途修订规划许可及向地政署申请短期租约。由于过程涉及公众咨询，申请不保证获得通过。*

房屋局澄清，「注意事项 2」属一般提示，适用于不是位于市区及新市镇地区而需向城规会申请临时用途修订规划许可的过渡性房屋项目。房屋局解释，「注意事项 2」**不适用于**事涉项目，因为该项目可视为属大纲图内经常准许的临时用途，无需向城规会申请规划许可和不涉及「法定公众咨询」（上文**第 6 段**）。对于「注意事项 2」引致居民或其他人士未能清晰地掌握项目的资讯，房屋局表示抱歉。

14. 前运房局得悉「网页资讯」引起邻近居民的关注后检视网页内容，于 2022 年 5 月 10 日将「注意事项 2」修正为「*上表用地作过渡性房屋项目的可行性研究由民间团体进行。民间团体**可能**需向城市规划委员会申请规划许可（**如适用**）及向地政署申请短期租约。由于过程涉及公众咨询，申请不保证获得通过。*」以更准确表达项目资讯。

15. 房屋局亦补充，就过渡性房屋项目的推展工作，专责小组会在「支援非政府机构推行过渡性房屋项目的资助计划」评审委员会每次召开会议后，就获批的项目发出新闻公报，包括有关事涉项目的新闻公报。此外，专责小组亦不时更新过渡性房屋的专属网页，让公众知悉个别项目的详情和最新进度。

## 地区咨询

16. 房屋局重申，经专责小组统筹的事涉项目（为期不超过五年），只要符合相关法例及规定，无需向城规会申请规划许可和不涉及「法定公众咨询」。推展事涉项目的非政府机构（「项目机构」）已委聘专业顾问团队就项目进行详细设计及向相关部门提交工程图则和批核申请，以确保符合法例规定。

17. 虽然事涉项目不涉及「法定公众咨询」，专责小组亦有进行地区咨询，包括在 2022 年 4 月至 5 月期间联同项目机构与不同持份者进行沟通和听取意见，以及在收到意见和关注后作出回应和解释。房屋局指出，在咨询过程中，专责小组有收到反对项目的意

见，亦有多多个团体、社福机构及多名当区（如邻近屋苑）的居民表示支持项目。

18. 在 2022 年 4 月至 9 月期间，专责小组联同项目机构与当区的居民代表、相关持份者及立法会议员进行会面，听取他们对项目发展的意见，并解释过渡性房屋只属短期性质，不会影响事涉用地的长远发展计划。项目机构持续与相关持份者保持沟通和收集意见，以完善项目的设计和布局，尽量照顾不同持份者的需要。

19. 总括而言，房屋局解释「网页资讯」的「注意事项 2」不适用于事涉项目，而「注意事项 2」属一般提示，适用于并非位于市区及新市镇地区而需向城规会申请临时用途修订规划许可的过渡性房屋项目，但「网页资讯」没有提及「注意事项 2」属一般提示。房屋局亦表示，「注意事项 2」所提及的公众咨询是指申请相关规划许可的程序中要求的「法定公众咨询」；事实上，专责小组基于良好公共行政原则，已多次咨询不同的持份者，实质上达致同样目的。

## **本署的评论**

### 投诉点(1)

20. 房屋局已澄清，前运房局收到地政总署提供事涉用地的资料后，专责小组向运输署及康文署咨询，得悉事涉用地兴建康乐设施或公众停车场的可行性研究仍处于初步阶段，未有详细的推行时间表，继而确认该用地会继续闲置。在拣选事涉用地作过渡性房屋项目前，专责小组亦有作出选址评估（上文**第 8 段**）。专责小组认为，事涉项目为期不超过五年并须附带日后退出方案，因此既不会影响事涉用地长远发展为公园、其他康乐设施或公众停车场的计划（上文**第 10 段**），亦可善用宝贵的土地资源。

21. 本署认为，前运房局和专责小组乃按照政府推动过渡性房屋发展的政策措施处理事件。在事涉用地长远发展为公园、康乐设施或公众停车场的计划落实及推行前，专责小组以一直闲置的事涉用地发展属短期性质的事涉项目，同时确保事涉用地的长远发展不会受到影响，做法合理。至于事涉用地是否合适作过渡性房屋项目的选址，这涉及房屋发展的专业判断，本署不拟置评。

## 投诉点(2)

22. 本署审研了个案相关资料和记录，包括「城规会同意合资格过渡性房屋属临时用途」的新闻公报和有关机构之间的通讯记录。根据上述城规会的决定，前运房局和房屋局解释事涉项目可视为大纲图内经常准许的临时用途，无须向城规会申请规划许可，按既定程序不涉及「法定公众咨询」（上文**第 6 段**），故没有进行法定公众咨询，本署认为并无失当。

23. 房屋局解释「网页资讯」的「注意事项 2」不适用于事涉项目及澄清「注意事项 2」属一般提示，适用于并非位于市区及新市镇地区而需向城规会申请临时用途修订规划许可的过渡性房屋项目（上文**第 19 段**），但是，「网页资讯」完全没有提及「注意事项 2」属一般提示，亦没提及或说明特定适用范围或例外的情况，本署认为「注意事项 2」的内容不准确，容易造成误导。况且过渡性房屋项目不少位于市区及新市镇地区，本署不明白为何适用于市区及新市镇地区以外的过渡性房屋项目的资讯会被界定为「一般提示」。

24. 另外，房屋局指虽然事涉项目不涉及「法定公众咨询」，专责小组亦有进行地区咨询，并基于良好公共行政原则多次咨询不同的持份者，实质上达致同样目的（上文**第 19 段**）。本署并不认同。「注意事项 2」所提及的公众咨询是指申请相关规划许可的程序中必要的公众咨询，而投诉人或会期望他们在该公众咨询过程中提出的意见，会在城规会就是否批准事涉用地的临时用途修订规划许可申请时被考虑；但专责小组进行的地区咨询并非以收集居民意见并向城规会反映作为目的，因此地区咨询与「法定公众咨询」的目的实在不能混为一谈。

25. 本署留意到，专责小组就获批的项目发出新闻公报内容，只提供有关项目的总拨款额及预计单位资料；房屋局亦没有提供资料显示政府曾透过其他一般途径（如政府社交媒体帐号）向公众发放项目详细讯息。在这情况下，公众主要是靠「网页资讯」了解事涉项目的资料，「网页资讯」是否精准就更为重要。正如上文所述，前运房局 2022 年 1 月就事涉项目发布的「网页资讯」中「注意事项 2」的内容有不准确之处，而该局于 2022 年 5 月修正「注意事项 2」的内容，仍没有**清晰准确**地说明所涉及的过渡性房屋项目是否需向城规会申请规划许可和是否须进行「法定公众咨询」。本署

认为该局修订用字后的「民间团体可能需向城市规划委员会申请规划许可(如适用)及向地政署申请短期租约」,反而更模糊不清,未能确切交代项目的重要资讯。

26. 总括而言,本署认为前运房局有关事涉项目「网页资讯」的内容不准确,容易误导公众产生不切实的期望。

27. 基于上述,申诉专员认为,这宗投诉部分成立。

### 建议

28. 本署对房屋局有以下建议:

- (1) 检视有关公布过渡性房屋项目资讯发放安排,确保所提供的资讯准确、清晰及适用。
- (2) 房屋局继续与居民保持良好沟通,在事涉项目的发展和居民对项目设计的关注之间作出平衡。

29. 房屋局表示接纳本署上段所述的所有建议。

申诉专员公署

2022年12月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要,欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页,以获取最新资讯:



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



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