

捍衛基層住屋權益聯盟

Alliance of Defending Grassroots Housing Rights

地址：荃灣沙咀道 305 號眾安大廈 3 字樓 A1 室

傳真：2612-4222

電郵：housingrightsalliance@gmail.com

捍衛基層住屋權益聯盟就《2013 年長遠房屋策略諮詢文件》的意見

香港房屋的走向：以公營房屋為基礎，逐步走向社會房屋的模式

捍衛基層住屋權益聯盟(下稱捍住聯)自 2001 年成立以來，一直以捍衛基層市民住屋權益為目標。對於政府設訂未來 10 年的房屋策略，在《長策》的序言指出整個策略的方向：提出「供應主導」、「協助基層上樓，協助中產置業」、「重建房屋階梯，促進社會流動」，正如長策諮詢文件第三章願景所言：「為香港市民提供適切而可負擔的居所」，捍住聯認為政府最終目的為穩定樓市，推動市民當樓奴，滿足地產資本霸權。事實上，當前輪候公屋的 23 萬市民、住在環境惡劣及缺乏安全設施的劏房有之、不想受樓奴束縛的單身青年有之、因公屋政策過份收緊之下而取消公屋戶籍的公屋黑戶有之、活在貧窮線以下 120 多萬的低收入家庭有之……，他們的困境，整份長策完全視若無睹。

捍住聯認為政策應以「配套性、延續性及整全性」為指標，再輔以拆牆鬆綁的方法，容讓整個基層社會可以休養生息；但政府認為長遠要設法令市民置業以推動社會流動，就可以完成「安居樂業」之夢，我們認為是漠視實際的社會需要的想法。整體而言，這份 2013 年的《長遠房屋策略》諮詢文件所建議的措施與願景是互相矛盾的，絕對不合格，市民一定不會收貨。

前言

2002 年曾蔭權政府推出孫九招，除了即時停售停建居屋之外，又無聲地減建公屋，背後的原因是要讓私人地產商完全控制整個房屋的供應市場，而特區政府亦以鼓勵市民在私人市場找到置業安居的機會，從而可以逐漸卸除為市民提供房屋的社會責任。

可惜經歷了零三及零八年兩次的經濟下滑，香港以金融地產為主的經濟策略，根本不可以令整個社會的經濟活躍起來，貧富懸殊嚴重，結構性社會貧窮令政府一直要用派糖方式來安撫民怨。在今年 10 月由政務司司長領導的扶貧委員會提出，香港的家庭入息低於入息中位數五成的人口，就算扣除其所得的現金及福利開支，人數仍有 102 萬人，涉及 40 萬戶家庭，貧窮率為 15.2%。由於食和住都是生活的一部份，根據社聯有關基層家庭開支模式研究¹，在 2009/2010 年度，以 3 人家庭為例，最低收入 50% 的私人住戶，房屋開支佔家庭總開支超過四成，可想而知，這些家庭為了可以生存下去，最終的結果只有再壓縮自己的食物開支以維持家庭的生活。

為此，社會普遍要求增建公屋，既為解決貧富懸殊的差距，亦為解決家庭生活住屋需要，尤其租住私人單位的基層市民。同樣按照社聯研究的數字，以 2010 年計算，居於公營房屋的住戶，租金佔收入是 10.9%，反而居於私人樓宇的人士，住屋租金佔了他們收入的 41.1%，有經濟學家表示，『健康』的租金支出不應佔收入多於兩成；而民間社會普遍認同增加公營房屋供應是有助貧困家庭脫貧。正如六十年公屋興建的歷史意義，無論是為了安置大火遺民、還是為了發展新市鎮而生的 10 年建屋計劃，都在保障有屋住的狀況下，達到藏富於民的效果。但這份《長策》諮詢文件所展示的策略，既不能讓公眾相信《長遠房屋策略委員會》(下稱長策會)對未來人口及房屋興建的估

¹ 香港社會服務聯會《基層家庭開支模式研究(1999-2010)》

捍衛基層住屋權益聯盟

Alliance of Defending Grassroots Housing Rights

地址：荃灣沙咀道 305 號眾安大廈 3 字樓 A1 室

傳真：2612-4222

電郵：housingrightsalliance@gmail.com

算是有根有據，亦藉解釋不同社群住屋需要而分化社會，做法並不可取。

現行房屋政策的弊端

(一) 現有空置的公屋及未來興建的公屋量，根本不能滿足不斷增加的輪候人口需要

梁振英政府在選舉特首之初，不斷聲稱房屋問題是他施政的重中之重，結果都是沿用曾蔭權提出未來 5 年，每年 15,000 個的建屋目標，剛在 2013 年 11 月底向立法會提交由 2013/14 - 2017/18 的建屋量，都不過是每年平均 16,000 個單位。現時公屋輪候已經高達 23 萬戶，還會持續上升，這樣，不必政府交待，3 年上樓目標根本就是言語偽術，而近日的審計署報告亦表明了這一點。房委會本來有足夠建屋的土地，若非房委會將清拆舊型公屋的土地交還政府拍賣及興建私人樓宇（如前北角邨、前山谷道邨及前黃竹坑邨），根本不會出現『鬧地荒』。現時才問社會建屋的土地從何來，是本末倒置，房屋局有責任填補建屋的土地。

(二) 公屋被標籤了，公屋私樓兩極化，住屋權利被視為對社會福利貪婪

其實，早在殖民地政府的年代，一直視公營房屋為一種社會負擔，因此前兩份的《長遠房屋策略》都強調公屋是給「最需要的人」，成就了公屋都是貧窮人士的污名。將入住公屋與私樓人士兩極化，有錢就不能住公屋，公屋富戶要透過政策驅趕；收緊加戶、分戶政策，公屋新一代被迫離開，凡此種種加諸在房屋政策內之不人道措施，都令居民活得不安、住得不穩。買不起樓，又未及配屋的人士，只可以租，但地產金融資本帶動之下，租戶由租大屋到搬細屋、由租細屋到住劏房，由劏房再到床位！

(三) 泡沫經濟吹捧有樓就是成功，將房屋變成絕對增值的商品

誰人買了樓，就取得第一桶金的人場券，大家對買樓趨之若鶩，有錢買私樓、冇錢買居屋，租屋就最笨。房屋商品化的副作用是社會階級分裂明顯，社會集中關注在如何置業而非如何安居，反對政府在居所附近建公屋，怕降低了單位的樓價，政府順勢活化二手市場鼓勵置業，這就幫助了政府無需多建公屋的合理性。

(四) 社會及經濟解體，家庭觀念改變

以往家長制、大家庭制度成為主軸，因為社會經濟穩定增長，經濟權掌握在父母手上，一家人要住在一起。但隨著經濟轉變、互聯網及電子科技發達、西方各類主義充斥，為口奔馳的家長不再可以管制子女，男女不一定要結婚而選擇同居、未結婚都要搬出來住以體驗獨立自由的生活方式。有人以屋作為個人庇護所、有人以屋作為資產增值及身份的體現，同一屋簷下不等於一定要結婚，家庭的觀念在現代化社會愈變得模糊，大家對住屋的需要再不是單一化了。

(五) 不人道的房屋政策互相矛盾，更促成大家庭解體

家庭觀念改變的影響，都不及房屋政策措施對家庭解體的衝擊。當初政府為了要公屋居民可以儘快遷出，引入很多政策，富戶政策及取消子女繼承權，無疑將可以迫使有購置私樓能力的居民離開，但同時亦令到假富戶將有戶籍的子女一個一個取消，最後只餘兩老；戶籍政策只可以將一個已婚子女的家庭留在身邊，但同時又要其他子女簽紙誓不加戶的聲明書，這等於衰仔紙一樣，斬斷父母與子女的情份。取消戶籍的子女，就算想與父母同住，基於 18 歲以上子女不

捍衛基層住屋權益聯盟

Alliance of Defending Grassroots Housing Rights

地址：荃灣沙咀道 305 號眾安大廈 3 字樓 A1 室

傳真：2612-4222

電郵：housingrightsalliance@gmail.com

能加戶，就無法再與家人同住。這一切以達至公屋為旋轉門的擾民政策及措施，往往將年青人迫出家庭，他們只得重新申請公屋，他們只得任由年長父母獨居。

(六) 多人住劏房都是迫出來的

因為沒有公屋戶籍，要獨立申請，但上樓無期，沒有戶籍亦禁止居住在公屋之中，因此，將有住屋需要又收入低的公屋成年子女及家庭都被迫走到劏房去。劏房一直都存在，但因為被趕出公屋的人，不能加入父母戶籍的子女多了、港府沒法控制的人口政策，都促成了劏房供求大增的原因，加上沒有租管及政府巡查不力，造就很多不合法、不安全的劏房，這是身為現代化的國際城市，有六十年公屋建設經驗的都市的一種羞辱。

回應《長策》諮詢文件提出多個問題意見

1. 檢討和更新富戶政策 (問題 16) — 為要促進社會流動，收緊富戶政策，可以鼓勵他們更多有能力的家庭置業，騰出公屋單位供輪候人士居住。富戶的數目不過公屋戶的 3%，可謂小無可小，為了不會成為富戶，很多公屋戶的子女被迫取消公屋戶籍，或住劏房、或成公屋黑戶，《長策》提出對長者社群要做到居家安老，長者隨著人口老化而持續增加，公屋第二代被拒絕留在公屋之中，最終，長者留在社區照顧的責任，便由公帑支付。所以，富戶政策不單擾民，亦增加社會的福利開支。
2. 置業 (問題 12) — 《長策》認為年輕一代是首次置業者，他們有住屋需要而且應以置居來達成，所以提出增加白表居屋比例，可以買二手居屋等。最可笑是從房屋局的資料顯示，32 萬個居屋單位之中，多年來只有兩成單位是補了地價，可見居屋的業主是用家居多，如果要他們放售唯一的自住單位來替換，可想而知必需是高價的商品才可。試問一個從初出茅廬的青年人，背負一身的學債，真的容易置居嗎？這些無論新建的居屋、或是可供白表人士購買的二手居屋，最終只會由父母出首期，幫助一批零收入、沒有住屋需要的年青一代買樓投資保值而已。
3. 公營房屋為主 (問題 1) — 《長策》提出會撥亂反正，以「供應主導」為策略，但供應仍以公營房屋佔多，維持 6:4 比例，以應付未來新增的 47 萬的人口需要。先別說單位是否足夠，(現時輪候已經有 23 萬，但未來 10 年才多建 46 萬，其中有 20 萬屬私人樓宇的估算)，在聲稱以公營房屋主導下，政府亦不忙拋出一句公屋、居屋建成量的可轉換性，以平衡及穩定市場的作用。政府公屋私樓比例是如何釐定沒有提及，而政策對正在輪候的 23 萬人又絕口不提。
4. 安居 (問題 11) — 《長策》對住在劏房的市民，只提出會考慮發牌制度，以保障他們可以有安全的居所，正因為現時房屋編配上沒有一個中途站，不合格的劏房要取締，住戶可以安置入屯門中轉屋，試問劏房業主怎會自動註冊、市區的劏房戶又如何會申報一家有人住屯門的需要？其實，解決問題的最好方法，就是重推租金管制。公營房屋有加租封頂的設限，同樣是市民，為何他們租住的私人樓宇，不可以受租管措施所保障？這遠勝於租住私人單位的市民，可以不必受無理迫遷、不必受無理加租之苦！他們更可以有多點的能耐，在選擇入住公營房屋之前，繼續留在私樓『安居』。

單從上述四點來說，明顯見到《長策》諮詢文件，沒法讓社會有共識，沒法讓市民可安居。

捍衛基層住屋權益聯盟

Alliance of Defending Grassroots Housing Rights

地址：荃灣沙咀道 305 號眾安大廈 3 字樓 A1 室

傳真：2612-4222

電郵：housingrightsalliance@gmail.com

出路

(一) 為公屋拆牆鬆綁

多達 20 萬的公屋輪候數目，很難在短期內安置上樓，但興建中轉屋、建合法劏房、建青年宿舍不如建公屋。現時很多住在劏房的人士或家庭，很多是因為公屋政策的限制而禁止與公屋的父母同住，因此，政府應撤銷過去令被迫離開的子女及其家庭，可以選擇重回及入籍父母的居所，以維繫兩代間的照顧。而那些取消繼承權、不能同時加戶及分戶，富戶政策就不應成為子女入戶的規限。如果他們可以重入公屋戶籍之內，自然可以減少住劏房的需求，房屋局就可以用這些時間、空間來覓地建屋，滿足市民對房屋的需要。

(二) 興建以公營房屋為基礎的非商品房屋，應付未來青年及新來港的人口要求

青年人的住屋需要不斷增長，正因為舊式家庭模式解體及青年人渴望獨立自主生活的世界潮流；香港是中國較發展完備的特區，人口政策因移民及不能批核而不能估算，但不斷來港是不爭的事實，當中很多亦涉及家庭團聚。在不能計算公營房屋興建要多少之間、在不能壓抑市民以置業去增值的理想，建議仿效其他國家，建設非商品房屋，這是一種去商品化功能的房屋，只可以作居住用途而不容許買賣，由入住或購置人負責管理，房屋局只需要提供土地，好處是不需要像昔日的公營房屋，要僱用龐大如房屋署的官僚架構去管理，又不需要和市民爭拗到底要提供什麼形式的房屋資助才是人人受惠，才是合理，真正減少政府在房屋方面的負擔、居民又可以獨立自主，達到真正安居及社會穩定的目。既然長策會在問題部份提出考慮興建過渡性房屋、「插針式」加建小型單位，想信以非商品房屋，作為另類解決住屋問題的方法，可以先導計劃試行。

總結

捍住聯在此重申：

1. 作為一個短、中期的延續性措施，政府應對現有的公屋政策，如富戶、寬敞戶，拆牆鬆綁，讓受政策困擾的公屋居民，可以暫住公屋之中，長遠來說，政府利用這 10 年興建足夠的房屋，讓整個基層社會可以休養生息，可以有選擇；
2. 反對《長遠房屋策略》以置業為社會流動的階梯作藉口，亦反對以市場需要為理由，擴大私人樓宇或居屋市場，因為現時社會對公屋需求不斷上升，正向政府發出要多建公屋的警示；
3. 《長遠房屋策略》必須以配套性(醫、食、住、行都照顧得到)、延續性(足夠的誘因鼓勵兩代或以上同住)、及整全性(公營房屋的興建要配合現有的不同設施)為目標。

捍衛基層住屋權益聯盟

二零一三年十二月二日



02/12/2013 18:04

To "lths@thb.gov.hk" <lths@thb.gov.hk>

cc

bcc

Subject 人民力量立法會黨團就長遠房屋策略諮詢文件的建議
書：以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求
 Urgent Return receipt Sign Encrypt

香港九龍何文田佛光街 33 號
房屋委員會總部第二座 1 樓
長遠房屋策略督導委員會秘書處

電郵：lths@thb.gov.hk

敬啟者：

以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求

就《凝聚共識，建設家園：長遠房屋策略諮詢文件》公眾諮詢事宜，人民力量現呈交「以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求」建議書，人民力量盼當局能詳細研究該建議書的建議，透過控制人口增長及增加土地供應，以解決居住問題。專此函達，佇候示覆。

人民力量立法會黨團陳偉業議員、陳志全議員

謹啟

二零一三年十二月二日

附件：以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求



人民力量長遠房屋策略建議書(以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求).pdf 長策.doc

以全新思維增加土地供應 滿足長遠房屋需求

人民力量立法會黨團
陳偉業議員 陳志全議員
2013年12月

1. 引言

1.1 針對現時房屋供應緊張的問題，當局成立長遠房屋策略檢討委員會研究解決居住問題的方法。經接近一年的討論後，於十月發表「長遠房屋策略諮詢文件」，就長遠房屋策略提出多項建議。

1.2 然而，在整份諮詢文件中，當局以大部份篇幅提及未來的住屋需求及應對措施，卻只以極少篇幅提及增加土地供應的方法。當局評估房屋需求的方法亦存在極大問題，令當局嚴重低估未來十年的房屋需求，因而令諮詢文件中提議的措施未能有效地滿足未來十年的房屋需求。

1.3 人民力量認為若當局不能以全新思維增加土地供應及處理人口問題，房屋需求只會繼續急劇增長，而增加土地供應只會舉步維艱。基於上述原因，當局應先取回入境審批權，令人口增長幅度處於可控水平，並制訂十年公營房屋建屋計劃，同時收回軍事用地及使用率低的康樂用地，以及透過各種措施鼓勵發展商提供中小型單位及共同發展公營房屋，以抑制需求及增加住屋供應，方可徹底解決房屋單位供應不足的問題。

2. 諮詢文件中推測住屋需求方法的不足之處

2.1 在諮詢文件中，當局基於人口普查資料，認為未來十年的總房屋需求為 449700 間單位，而房屋供應的目標為十年內提供 47 萬個單位。然而，當局作出上述推算時，卻忽略了若干重要的數據，令當局嚴重低估未來十年的房屋需求。

2.2 於諮詢文件中，當局指基於未來十年的住戶數目淨增長(約 29.4 萬戶)、受重建影響的住戶(約 4.63 萬戶)、居住環境欠佳的住戶(約 7.49 萬戶)，以及其他原因而需要住屋單位的住戶(3.45 萬戶)，因而得出未來十年的總房屋需求為 44.97 萬個單位的結論。

2.3 然而，在計算房屋需求時，當局卻忽略了現存大量輪候公屋的個案數目。根據最新數字，現時公屋輪候冊宗數已超過 22 萬宗。儘管在 22 萬宗輪候公屋申請個案中，可能包括諮詢文件所述的環境欠佳的住戶，但輪候公屋宗數仍較環境欠佳住戶總數多 14 萬戶。若果加上輪候公屋的住戶數目，未來十年總房屋需求量至少為 58 萬間。

2.4 由於未來十年總房屋需求量相當龐大，單憑諮詢文件中建議的政策微調，絕不能應

付房屋需要。當局應多管齊下，透過各種方法開拓土地，才可解決住屋供不應求的問題。

3. 取回入境審批權，以控制人口增長速度

3.1 根據現行的制度，由於香港政府沒有入境審批權，因此當局根本無法控制內地來港定居人士的數目。如果政府不能入境收回審批權，現時諮詢文件中所作出有關未來人口及住屋需求增長的推算均會存在不確定性，當局亦難以制訂有效的房屋供應策略。

3.2 基於上述原因，如當局要令香港人口增長處於可控水平，令房屋需求量的增幅不會遠超預期，當局便應立即向內地收回入境審批權，以有效控制內地來港定居人士的數目。當內地來港定居人士的數目處於可控水平，當局才可有效地評估未來的房屋需求情況，從而制訂合適的增加房屋供應措施。

4. 制訂十年公營房屋建屋計劃，改善市民居住環境

4.1 雖然政府近月實行不少政策，嘗試控制樓價的升幅，但中小型住宅的樓價及租金仍然高踞不下。租金在沒有置業的中產人士及未能入住公屋的基層市民的生活開支中的比例不斷上升，令他們的生活百上加斤。

4.2 然而，由於政府當局沒有長遠的公營房屋政策，而現時的房屋政策又向大地產商傾斜，令基層市民及中產市民的居住問題日益嚴峻。自 2002 年開始，當局停建居屋，令居屋的落成量急速下滑，中產市民難以購買居屋置業。公屋興建量亦不斷萎縮，在 1990 至 2000 年期間，每年公屋單位的落成量平均達到 2 萬個單位以上，但 2002 年至今，沒有一年的落成量超過 2 萬個單位，2006/2007 年期間的落成量更只有 7000 個單位，最終令輪候公屋的時間增加。現時輪候公屋的人數已達 22 萬人，較 07 年增加超過一倍，顯示公屋的供應量遠低於需求量，令大量市民輪候公屋多年仍未可入住公屋。

4.3 有鑒於此，政府應該就公屋及居屋的興建量訂定十年建屋計劃，按照香港未來十年的人口結構、經濟狀況等因素，制訂未來十年的公屋及居屋興建量，並每年調整未來十年的公屋及居屋興建量，確保房屋政策符合市民的住屋需求。

4.4 此外，針對近年越來越多青年人傾向獨居，對小型單位的需求與日俱增，政府亦應增加單人或雙人單位在新增公屋單位中的比例，以應付單身青年人對單人單位的需求。

4.5 長遠而言，當局應就香港市民的居住環境訂定指標，並按照該指標制訂宏觀的房屋政策。現時香港人均居住空間為 12.5 平方米，與新加坡的 27 平方米比較明顯是偏低，因此當局應考慮將香港居民的人均居住面積訂定為 15 平方米，並按照上述的目標訂定房屋供應目標。

4.6 針對上述的興建公屋及居屋的計劃，當局可以與市建局合作，在重建舊區時，將舊區重建成居屋屋苑或公共屋邨，亦可在現時位於鄉郊的政府土地上興建公屋或居屋單

位，亦可與發展商合作，在發展商所擁有的荒廢農地上興建若干公屋單位。

4.7 若政府當局願意增建公屋及居屋，必可有效解決基層市民及夾心階層的住屋問題。

4 多管齊下，增加土地供應的方案

4.1 人民力量建議依次透過(1)收回及重置康樂設施，(2)收回軍事用地、(3)重置葵涌貨櫃碼頭提供一千三百九十五公頃土地滿足未來十五年的需要，如有必要可考慮發展荒廢農地及重劃郊野公園範圍，填海應視為最後的增加土地方案。(三個主要的增加土地方案提供的土地及住宅單位數目詳見附表二)

附表二：三個主要的增加土地方案可提供的土地及住宅單位數目

	方案內容	面積(公頃)	人口(萬人)	單位(萬個)
收回私人康樂用地	(1)粉嶺高爾夫球場及粉嶺行政長官別墅	187	20	7.14
重置大型康樂設施	(2)重置啟德體育館、香港大球場，跑馬地馬場、南華會、掃桿埔運動場、印度遊樂會	63	6.89	2.4
收回軍事用地	(3)石崗軍營及鄰近土地	285	30	10.7
	(4)操炮區以南土地	500	54	19.2
重置貨櫃碼頭	(5)重置貨櫃碼頭及發展葵涌公園	357	38	13.5
	總共	1392	148	52.64

4.2 收回使用率低的康樂設施及行政長官別墅，以騰出寶貴土地

4.2.1 雖然香港寸金尺土，但其實仍有不少只供少數富豪及特權階級使用的土地及康樂設施，當局理應先收回該等土地，並將之發展成新市鎮，從而紓緩住屋供應緊張的問題。

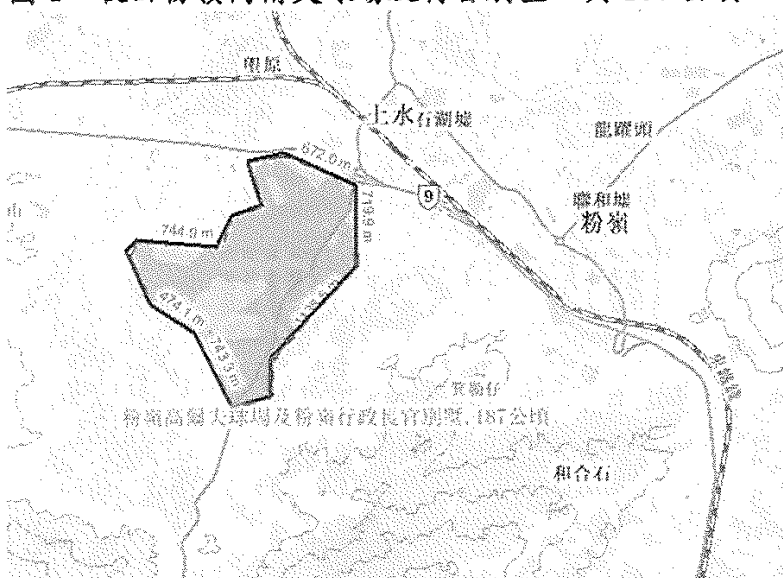
4.2.2 位於粉嶺的粉嶺高爾夫球場及行政長官別墅，均是特權階級享用的設施，而且使用率異常地低。粉嶺高爾夫球場為香港高爾夫球會管理，該球會入會審批嚴格，必需要兩個已入會超過五年的會員推介，填表申請時還需要有10個會員支持再加二十萬港元入會費才可以入會，因此該會的會員都是非富則貴的商政界人士。由於入會極為規難，

該高爾夫球場使用率甚低，多年來亦沒有培育出傑出的高爾夫球手。由此可見，高爾夫球會對社會沒有貢獻，亦對體育發展沒有裨益，當局應收回高爾夫球場土地，用作興建惠及市民的新市鎮。

4.2.3 此外，在高爾夫球會以北的行政長官別墅，亦是使用率低的設施，過去一年行政長官只在別墅三次招待外賓，由此可見，該別墅使用率極低，實在沒有存在的必要。

4.2.4 基於上述原因，當局應立即收回面積達 187 公頃的粉嶺行政長官別墅及粉嶺高爾夫球場的 land，若能發展成新市鎮，將可提供至少 7 萬個單位，為 20 萬名市民提供居所。

圖 1：收回粉嶺高爾夫球場及特首別墅，共 187 公頃，可建 7.14 萬單位，容納 20 萬人



4.3 重置大型康樂設施

4.3.1 在香港市區中坐落不少大型康樂設施，包括長期空空如也的香港大球場、正在興建的啟德多用途體育館、只有賽馬日子才使用的跑馬地馬場，以及香港大球場附近多個供個別團體使用的華會、掃桿埔運動場、印度遊樂會等。

4.3.2 由於上述設施並非經常開放給市民自由享用，根本不能改善市區居民生活質素。此外，香港大球場、啟德體育館等可容納數萬人的體育設施坐落於人煙稠密的市區，亦對附近民居構成嚴重的噪音滋擾。若果觀眾發動騷亂，更可能會危及附近居民的生命安全。

4.3.3 除了上述問題外，跑馬地馬場、香港大球場均遠離地鐵站，觀眾須由地鐵站步行至少十五分鐘才到達場地，不但為市民構成不便，大型賽事進行期間亦會令附近的交通

異常擠塞。

4.3.4 上述問題已存在已久，因此當局應將該等設施遷至當局建議的欣澳或小蠔灣一帶。若能將大型的體育設施集中在相距市區較遠的地區，將可減低該等設施對附近社區的滋擾，而由於小蠔灣及欣澳座落於東涌線沿線，市民可直接乘坐地鐵前往該等設施，省卻不少時間及步程。更重要的是，將該等設施遷離市區，將可騰空多達 63 公頃的市區土地，從而增加市區開放給市民使用的休憩用地，改善市民生活質素，亦可增加住宅用地，提供至少 2.4 萬個單位，為 6.89 萬名市民提供居所。

4.3.5 將大型體育設施重置於市區之外，已是世界各地主要城市的發展趨勢，當局亦應順應時勢，將使用率低，並非向公眾開放的體育設施遷至新填海區，以更有效地使用市區用地。

圖 2：重置啟德體育館、香港大球場、跑馬地馬場、南華會、掃桿埔運動場、印度遊樂會，面積共 63 公頃，可建 2.4 萬單位，容納 6.89 萬人



4.5 收回軍事用地

4.5.1 在回歸前，中國政府與英國政府簽署了《大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府與中華人民共和國政府就香港軍事用地的未來使用安排訂立的互換照會》，英國政府把 14 幅面積合共 2 751 公頃的軍事用地，無償移交中央政府，以供駐軍部隊自 1997 年 7 月 1 日起將有關用地完全用於防務目的(該等土地詳見附表三)。

4.5.2 香港因鴉片戰爭而被割讓。英國是以武力才能管治香港，故必須長期在香港駐有大量軍力。港英殖民地政府更將軍事設施及軍營散佈全港各地，以便更有效地壓制反殖民

地的動亂。軍營更對居民發揮著震攝作用，對殖民管治至為重要。香港於上世紀六十年代至八十年代更一度成為冷戰的前哨站，英國與中國關係亦異常緊張，更曾在香港邊境發生軍事衝突，加上六七十年代爆發的大規模偷渡潮，故英軍在中英邊界大量駐軍亦有其特殊需要。

4.5.3 自香港回歸後，兩個主權國的軍事對峙局面已不復存在，所以軍事用地的上述的存在價值卻是值得質疑。一般市民亦難以得知解放軍在香港的真實人數，不少人更發現不少軍事設施長期空置，士兵寥寥可數。此外，現在香港已是中國領土的一部份，解放軍亦無須透過元朗粉嶺一帶的軍事設施加強邊防工作。解放軍更可返回內地操炮練槍，無須在佔地超過二千公頃的青山練靶場操練槍炮。

4.5.4 事實上，在世界各地的主要金融中心中市區或市郊，軍事用地亦寥寥可數，但香港的軍事用地面積總和，卻相等於十個天水圍新市鎮，此規劃明顯是極不合理，亦令土地不能獲得妥善使用。有見及此，當局應該收回部份沒有存在價值及交通方便的屯門練靶場及石崗軍營及石崗村，以增加住宅用地供應。若當局成功收回石崗軍營及石崗村，並一併收回附近的廢車場及荒廢農地，可增加 285 公頃的土地，興建可供 30 萬名市民居住的新市鎮及提供 10.7 萬個單位(圖 3)。解放軍應交回練靶場用地供政府發展新市鎮。當局只要在屯門內河貨櫃碼頭以北的綠化帶及部份練靶場土地發展成新市鎮，便可提供至少 500 公頃的土地，興建可容納 54 萬人的新市鎮及提供至少 19.2 萬個住宅單位。(圖 4)

附表三：英國政府移交香港駐軍作防務用途的軍事用地面積

地點	用地	面積 (公頃)
香港島	1. 中區的威爾斯親王軍營西部	2.8
	2. 赤柱半島的赤柱軍營	122.3
	3. 山頂區白加道的三軍司令官邸	0.5
	4. 金鐘道的皇后軍營	1.4
	5. 半山區的般咸閣軍人宿舍	0.1
九龍	6. 尖沙咀柯士甸道127號的槍會山軍營 ⁽²⁾	11.0
	7. 九龍塘的奧士本軍營	10.0
	8. 九龍塘歌和老街1A號的高級軍官官邸	0.1
	9. 昂船洲 ⁽³⁾	75.7
新界	10. 元朗的石崗軍營和石崗村	159.0
	11. 元朗的稼軒廠軍營和潭尾軍營	57.0
	12. 粉嶺的新圍軍營和新圍／大圍練靶場	47.5
	13. 屯門和元朗區的青山練靶場	2 263.0
	14. 大嶼山的大澳海軍觀察站	0.3
合共		2 750.7

圖 3：石崗軍營及鄰近土地(主要是廢車場)，共可增加 285 公頃土地，提供 10.7 萬個單位，容納 30 萬人

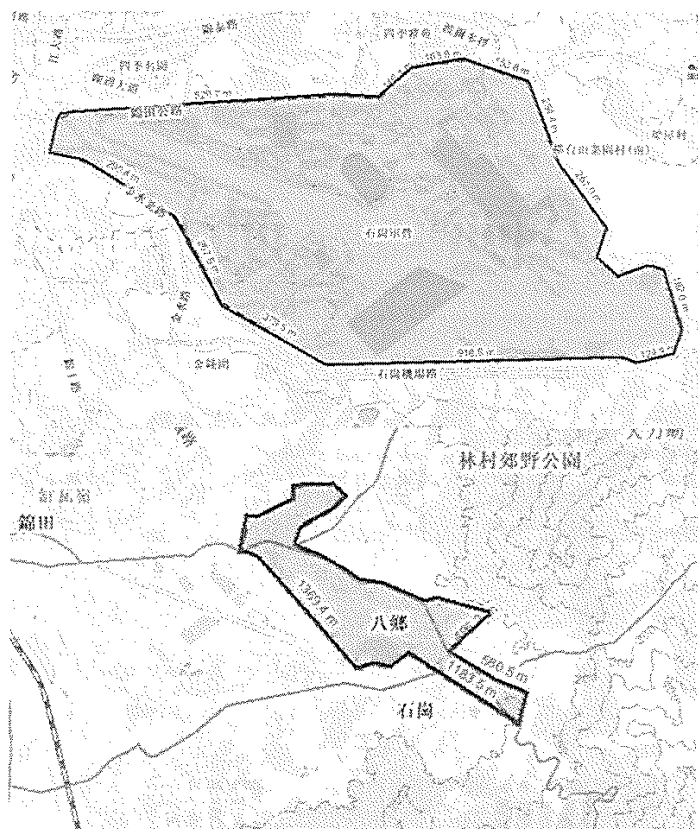
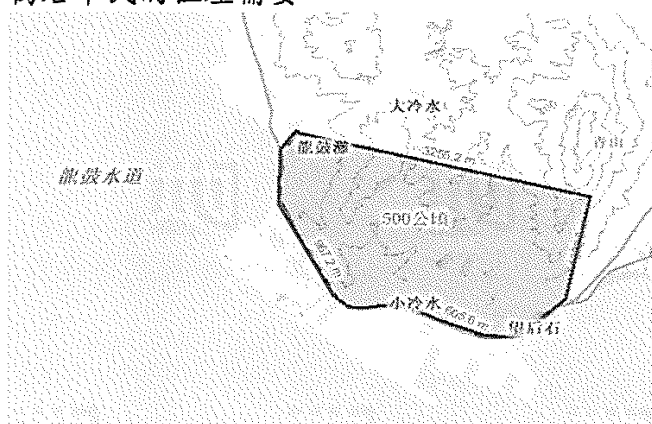


圖 4：收回屯門操炮區部份土地，共可增加 500 公頃土地，興建 19.2 萬個單位以滿足 54 萬名市民的住屋需要



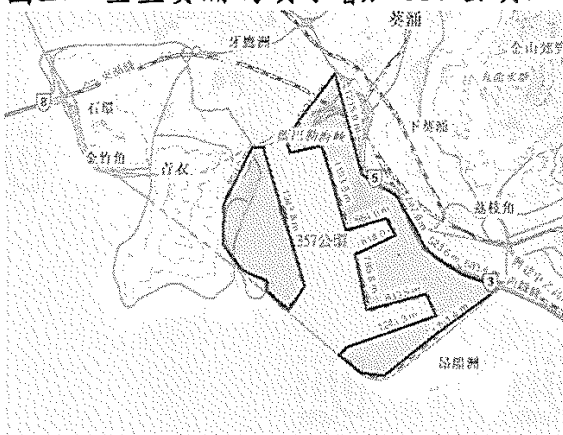
4.6 重置葵涌貨櫃碼頭，發展葵涌公園

4.6.1 在上世紀七十年代，當局於接近荃灣、葵青工業區的葵青區沿岸開始興建葵涌貨櫃碼頭，至今已有九個貨櫃碼頭，佔地達 279 公頃。然而，自 1980 年代中國大陸開放後，廠商北移，荃灣及葵青工業區日漸衰落，不少大型貨櫃車在貨櫃碼頭接貨後，須經過屯

門公路及元朗一帶的公路運貨至大陸廠房，並須由大陸廠房長途跋涉運貨葵青碼頭出口，大大加重廠商的交通費負擔，削弱香港貨櫃碼頭競爭力，並令新界西的道路更為擠擁及危險。與此同時，貨櫃碼頭亦對附近的民居帶來光污染及噪音污染。碼頭的入口闊度有限，並且經常有淤泥堆填，亦令大型船隻難以駛入碼頭。

4.6.2 由此可見，將大型貨櫃碼頭設於葵青一帶已是過時的規劃。重置葵涌貨櫃碼頭後，將可在葵青區騰出 279 公頃的用地，若加上長期乏人使用的葵青公園，土地面積更高達 357 公頃，不但可提供 13.5 萬個單位，容納 38 萬人，更可在該等空地增設社區及休憩設施，改善葵青區居民的生活環境。

圖五：重置葵涌碼頭可增加 357 公頃土地，興建 13.5 萬個單位以滿足 38 萬名市民需要



5. 提供誘因鼓勵發展商興建中小型住宅

5.1 有鑒於現時私人住宅單位的供應不能應付不斷增加的住屋需求，而發展商又因可供興建私人住宅的用地日漸減少，為了保持利潤，不少發展商均建造利潤較高的豪宅，令小型的住宅單位供應不斷下降。然而，現時發展商卻坐擁數以千萬呎的土地儲備，但不少土地均是農地，如要改變土地用途，往往是需時甚長，更可能基於社會各方面的反對而難以獲得政府批准。故此政府當局可考慮實施若干政策及行政優惠，鼓勵發展商善用土地儲備，興建更多中小型的私人住宅，甚至協助政府興建公屋

5.2 透過放寬改變土地用途限制，鼓勵發展商興建中小型住宅

5.2.1 根據現時的政策，發展商如需改變土地用途，如將農地、工業用地改為住宅用地，均須經多個部門，如規劃署、地政署、城規會等審批，須時往往長達數年，令發展商難以短期內在已購買的大量土地內興建住宅。事實上，現時不少發展商均希望將農地改變為住宅用地，但由於受到社會人士反對，加上政府審批須時，令發展商長期不能將現有農地改變為住宅用地。其中一個典型的例子便是購入南生圍一帶荒廢農地的發展商，因政府審批程序及社會人士的反對，而令面積達 1300 萬平方呎的土地長期荒廢，過去十多年均未能成功改變土地用途及興建私人住宅。

5.2.2 基於上述原因，政府可考慮向願意興建中小型單位住宅的發展商提供政策及行政優惠，加快審批該等發展商轉變土地用途的申請。如發展商願意將轉變土地用途的土地，大約七成的土地必須興建建築面積 800 呎以下的中小型單位，而三成的土地則必須用作興建公屋。

5.2.3 發展商如願意以不多於七成擬改變用途的土地興建建築面積為 800 呎以下中小型單位，政府可考慮給予行政及政策優惠。該等中小型單位面積不可超過 800 呎，實用率不可低於 75%，令中產市民可以以較合理的價錢，購買居住環境及實用率較合理的單位。

5.2.4 餘下的三成土地則可用作興建公屋，或效法「置安心計劃」興建市民租住若干年後可以購買的資助房屋。政府可要求發展商撥出已改變土地用途的區域的三份之一的土地予政府興建公屋，或由政府與發展商達成協議，由政府支付建築費用，並由發展商負責興建公屋，但發展商不能透過興建公屋賺取利潤。

5.2.5 如發展商願意接受上述條件，政府可以聯合相關部門，加快審批其改變土地用途的申請，令發展商可以盡快在該等土地興建樓價較低的中小型住宅，以增加中小型單位的供應量。

5.2.6 若政府能推出上述的優惠政策，不少擁有大量荒廢農地的發展商，為了加快改變土地用途的速度，將會參加上述的優惠政策及興建中小型住宅及公屋。由於上述的計劃規定地產商必須興建中小型單位、公屋或資助住宅，故此亦可能減少公眾反對改變土地用途的聲音。若上述的政策得以落實，將會有數以千萬呎的土地得以用作興建中小型住宅，從而增加中小型住宅的供應。

6. 其他改善居住環境的措施

6.1 上調申請公屋的入息上限

6.1.1 過去多年來，政府當局也將申請公屋的入息及資產上限訂定於偏低的水平，令不少基層市民由於稍為超越入息上限而不能申請公屋，唯有支付高昂的租金租住居住環境惡劣的套房或板間房。

6.1.2 現時當局規定公屋申請者的入息上限，一般會略高於公屋住戶的平均收入。然而，以收入水平卻遠低於政府統計處的勞工收入中位數及住戶收入中位數(詳見附表)。按照統計處的收入中位數推算，不少收入低於統計處的住戶收入中位數的家庭因超過當局訂定的入息上限而不能申請公屋。

6.1.3 然而，由於近年私人住宅租金飆升，即使住戶的收入略高於住戶入息中位數的水平，租金亦佔該等家庭的收入三分之一以上，對該等家庭構成極大負擔。為了確保真正有需要的市民均可申請公屋，當局應該按照各類型家庭住戶的租金水平中位數，將入息上限

訂定於相當於各類家庭住戶的私人住宅市值租金中位數四倍的水平。若按照上述的方法訂定申請公屋的入息上限，須以 25% 以上的家庭收入支付租金的家庭便可申請公屋。

6.2 為正在輪候公屋的人士提供房屋津貼

6.2.1 近年私人樓宇的租金高居不下，令正在輪候公屋的低收入家庭負擔日漸加重，而政府的公屋興建量逐年減少，更令該等家庭長期以大部份收入支付日益昂貴的租金，令該等家庭的生活質素急速惡化。

6.2.2 基於上述原因，政府除了應落實措施，令房委會可增加公屋單位供應，以縮短輪候時間外，政府當局亦應為正在輪候公屋單位的基層市民提供租金津貼。政府可按照輪候公屋單位長達三年以上的人士的租金，提供相當於租金一半的租金津貼，以減輕該等人士的租金負擔。

6.2.3 為免房委會因提供租金津貼而增加開支，從而藉此減少興建公屋，租金津貼應由政府而非房委會提供，政府可經由社會福利處與房委會成立聯合辦事處，由房委會提供輪候冊名單，而社會福利處則負責向該等人士發放租金津貼，從而確保房委會不會因提供租金津貼而增加財政負擔。

7. 總結

7.1 當局在近月發表的長遠房屋策略諮詢文件，就未來十年的房屋需求作出推算，並推出若干改善居住環境的建議，引起社會廣泛討論。然而，人民力量認為當局的推算，沒有計及輪候公屋個案數目，導致當局嚴重低估未來十年的房屋需要，而當局沒有在文件中詳細說明增加住屋用地的方法，亦令人失望。

7.2 基於上述原因，人民力量按照公屋輪候冊的個案宗數計入諮詢文件中的房屋需求預測模式，得出未來十年房屋需求量高達 58 萬間的結論。人民力量認為必須收回入境審批權，才可令人口增長處於可控水平，當局才可就未來的房屋需求作出準確的預測。當局更應多管齊下，透過收回軍事用地、康樂用地、搬遷貨櫃碼頭等方法增加土地供應，以及與地產商合作發展荒廢農地，才可增加足夠的住宅用地以滿足未來十年龐大的住屋需求。當局亦應向輪候公屋的人士提供租金津貼，以即時改善他們的居住環境及生活質素。

7.3 只有當局全方位地以全新思維處理房屋問題，多管齊下增加土地供應，市民才可以有安居之所。

香港九龍何文田佛光街 33 號
房屋委員會總部第二座 1 樓
長遠房屋策略督導委員會秘書處

電郵：lths@thb.gov.hk

敬啟者：

以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求

就《凝聚共識，建設家園：長遠房屋策略諮詢文件》公眾諮詢事宜，人民力量現呈交「以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求」建議書，人民力量盼當局能詳細研究該建議書的建議，透過控制人口增長及增加土地供應，以解決居住問題。專此函達，佇候示覆。

人民力量立法會黨團陳偉業議員、陳志全議員

謹啟

二零一三年十二月二日

附件：以全新思維增加土地供應，滿足長遠房屋需求

反對填海，應先進行全面規劃

透過收回及重置康樂設施、收回軍事用地、重置葵涌貨櫃碼頭增加土地供應

人民力量立法會黨團

聯絡人：陳偉業議員

2013年6月

1. 引言

1.1 針對未來二十年土地供應不足的問題，政府於2011年11月展開名為「優化土地供應策略：維港以外填海及岩洞」的研究，並於2012年1月4日公佈維港以外多個可考慮的填海地點。近月當局又進行「優化土地供應策略：維港以外填海及岩洞」第二階段諮詢，建議於龍鼓灘、欣澳、小蠔灣、青衣西南、馬料水海岸進行填海，並於大嶼山至香港島西岸之間的中部海域興建人工島，以及將多個設施遷入岩洞，以騰出更多土地。在文件中當局預計填海方案可提供600公頃土地，若連同人工島，土地則可達二至三千公頃。

1.2 對於政府當局宣佈上述的填海方案，本人認為是違反過去多年的規劃程序及理念。本人反對在沒有詳細研究人口結構變化，檢討未來規劃策略的情況，以及其他土地供應方案情況下，單方面推出上述的填海計劃。而當局亦難以在零碎的填海區興建大型新市鎮，只能設置缺乏社區設施的小型社區，徒添更多社會問題。

1.2 過去多年來，當局會先就全港規劃方向諮詢公眾意見及訂定規劃策略，如都會計劃及「2030規劃遠景及策略」（簡稱2030規劃），再按照該等全港性規劃的方針及策略，為各區的作長遠規劃。然而現時政府當局提出的填海方案，與2030規劃的內容南轅北轍，令經詳細研究及討論的2030規劃形同虛設。

1.3 有鑒於未來的土地供應問題，涉及香港長遠的規劃方針及人口政策的複雜的問題，故當局應先擱置優化土地策略諮詢工作，並立即檢討人口政策，全面檢討全港規劃策略，並訂定十年土地滾動機制，再按照經檢討後訂定的全港性規劃，研究各種可行的優化土地供應的方案。當局應依次序循下列方案增加土地供應，包括(1)收回及重置康樂設施，(2)收回軍事用地、(3)重置葵涌貨櫃碼頭。落實上述三項措施將可增加1392公頃用地，為148萬人提供56萬個單位，令市民生活質素獲得顯著改善。

3. 「優化土地策略」第二階段諮詢的內容

3.1 在第二階段諮詢中，當局將具體提出了五個填海及人工島的選址建議，包括龍鼓灘海岸進行200-300公頃填海以增加住宅用地、小蠔灣對出海域進行100至150公頃填海用作發展物流園、欣澳進行60-100公頃填海以發展旅遊及康樂設施、青衣西南進行80-100公頃填海以興建十號貨櫃碼頭，在馬料水對出進行30-60公頃填海作住宅用途，並建議在港島至大嶼山之間的海域興建人工島，提供1400-2400公頃的土地。當局認為上述方

案可增加二至三千公頃土地，並可在不影響現有土地用途的同時，能夠平整出相對大面積的土地以應付不時之需，因此最適合用作土地儲備，以及藉填海處置香港每年產生六至七百萬噸剩餘的拆建物料及日常從港口航道疏浚所產生的污染海泥。

3.2 除了填海外，當局亦建議將四個污水處理廠遷至岩洞，以騰出 12.5 公頃的土地作住宅用途。

4. 「優化土地策略」第二階段諮詢存在的問題

4.1.1 政府當局提出的填海計劃建議，既未曾出現在都會計劃中，亦沒有出現於 2007 年公佈的「香港 2030：規劃遠景與策略」中，該等填海計劃更可能違反「香港 2030：規劃遠景與策略」中，在集體運輸鐵路車站附近發展新社區的原則。

4.1.2 根據現時的政策，若當局計劃改變某個地區的土地用途，必須向城規會申請，而城規會必須按照法定程序，諮詢公眾的意見，公眾亦可就政府的申請提出申述及反對，城規會考慮該等意見後才會決定是否接納政府的申請。然而，在全港性的規劃方針方面，以至個別區域的規劃方向方面，現時法例並沒有規定當局必須先諮詢公眾意見才可制訂或改變全港性或區域性的規劃方針，更沒有一個類似城規會的法定機構，由專業人士審視政府提出的建議。

4.1.3 基於上述的漏洞，當局可以隨意按照行政意志，隨意提出大規模的填海方案，改變全港規劃策略及方針，令經 3 年諮詢而訂定的「香港 2030：規劃遠景與策略」以及都會計劃形同虛設。

4.1.4 在第二階段諮詢中，當局提供的人工島方案，並沒有詳細描述人工島的詳細資料及對環境的影響，公眾根本不能掌握足夠資訊分析人工島的利弊。在缺乏資料的情況下，並沒有足夠理據支持人工島方案。

4.1.5 若不計及人工島方案，其實當局建議的填海方案只能提供 600 公頃的土地，面積不及兩個天水圍，而且欣澳、小蠔灣等填海區亦不宜用作住宅用途，令實質可用作住宅用途的土地可能只有四至五百公頃。然而，根據統計處的預測，本港人口在 2025 年將較 2012 年增加 78 萬人，以當時每戶人口 2.8 人推算，這些新增人口以及現時輪候公屋的人士共須 48.8 萬個單位，必須興建五個規模與天水圍相若的新市鎮才能應付未來十五年的房屋需求，土地供應至少須一千二百公頃，故若單靠填海計劃，遠遠不能滿足未來十五年的土地供應。

4.1.5 在當局多個填海計劃中，當局聲稱實質可用於住宅用途的計劃只有 200-300 公頃的龍鼓灘填海區及 30 公頃的馬料水填海計劃，但該等填海區的規模亦極為有限，不足以興建一個設備完善的新市鎮。若於該處興建社區設施不足的小型社區，只會令更多家庭因缺乏社區設施及支援服務而生活困難，衍生更多家庭及社會問題。而龍鼓灘填海區接近發電廠，空氣污染問題亦可能相當嚴重，更是不宜市民居住。

4.1.6 當局聲稱填海可更快地提供更多土地，但填海亦可能對海洋生態及漁民生計構成損害，引致司法覆核。此外，當局亦須經過漫長的程序才可合法地展開填海工作。因此，當局應考慮採用其他較少引起社會爭議的方法增加土地，而填海應作為最後的增加土地的方案。

5. 建議

5.1 擱置優化土地策略諮詢工作，檢討人口政策，全面檢討全港規劃策略，訂定十年土地滾動機制

5.1.1 鑒於未來土地供應的問題，涉及全港長遠的規劃及人口政策，當局應該立即擱置只討論增加土地供應方法的優化土地策略諮詢工作。當局應先全面檢討評估未來 30 年人口結構的變化，以及該等變化對各區各類型住屋用地需求構成的影響，根據該研究結果檢討全港規劃策略及訂定十年土地滾動機制。

5.1.2 由於人口結構的變化及人口的增長速度均與各類型土地的需求量存在密切關係，因此當局在討論應否及如何增加土地供應前，應先與公眾探討未來 30 年的人口政策方針，探討未來 30 年人口結構及人口數目的變化，並按照該等研究結果，估計未來 30 年香港各區的住屋需求。

5.1.3 在探討人口政策，未來 30 年人口結構及數目的變化對土地需求的影響後，當局便應檢討 2007 年發表的「香港 2030：規劃遠景與策略」。「香港 2030：規劃遠景與策略」最後報告發表至今已四年，在該四年中，內地孕婦來港產子問題急劇惡化，住屋需求增長遠超預期，令住宅用地需求在未來多年內急增。由此可見，香港未來 20 年的狀況，可能與當年制訂香港 2030 規劃時對未來 20 年的預測存在極大分別。現時政府只就住宅用地供應諮詢公眾，不能全面應對未來香港所面對的挑戰及問題，反而會令 2007 年制訂的香港 2030 規劃變得模糊不清。基於上述原因，當局應該擱置現時優化土地策略的諮詢工作，在全面評估未來 30 年的人口結構及數目變化後，立即重新檢討香港 2030 規劃的內容，若須修訂，則應盡快就未來 30 年的規劃策略展開大規模的公眾諮詢及深入研究，制訂符合實際情況的長遠規劃策略及方針。

5.1.4 在訂定未來 30 年的規劃策略及方針後，政府便應訂立機制，確保土地供應量穩定。當局每年應按照當年規劃及平整土地的進度，就未來十年每年的土地供應量作出評估。當局根據該等評估結果，便可得悉未來十年，何等年份或區域的土地供應量相對較少。由於增加土地供應涉及漫長的可行性研究、公眾諮詢，改變規劃大綱圖、或訂定新的規劃大綱圖，以及平整土地工作，需時至少十年，因此當局現時便必須訂定十年後各區的土地供應量，並立即以此供應量為目標，於香港各區尋找可供發展的土地，而之後每年當局亦應為未來十年各區的土地供應量訂定目標，如 2013 年則須為 2013-2023 年釐定土地供應量，2014 年則須為 2014-2024 年各年釐定各年的土地供應量。

5.1.5 在檢討人口政策，訂立十年土地滾動機制及制訂新的長遠規劃策略及方針後，當局才應按照該策略及方針檢討各區域現時的規劃大綱及內容，並尋找適當的方法增加住宅用地。

5.2 未來人口推算及預計的房屋需求量

5.2.1 按照政府統計處的預算，於 2025 年香港人口將達 788 萬人，較 2012 年增加 78 萬人，而統計處預算 2025 年每戶平均人數為 2.8 人。為了應付新增人口，在未來十五年至少要增建 27.8 萬間公私營房屋。若計及現時輪候公屋的 21 萬宗申請，未來十五年對公私營房屋的需求量高達 48.8 萬間單位。

5.2.2 現時面積為 267 公頃的天水圍，共可提供 9.2 萬個單位，人口為 28.7 萬人。按天水圍的例子推算，未來十五年香港須興建至少須 1300 公頃的土地，興建 5 個規模與天水圍相若的新城鎮，才可滿足輪候公屋人士及新增人口的住屋需要。(推算方法詳見附表一)

附表一：未來十五年須增加的住宅數目推算方法

2012 年人口	710 萬人
2025 年人口(資料來源：政府統計處)	788 萬人
A：較 2012 年增加	78 萬人
B：2025 年時預計平均每個住戶人口(資料來源：政府統計處)	2.8 人
C：2012 至 2025 年間人口增加對公私營單位需求量(A/B)	27.8 萬間
D：現時輪候公屋宗數	21 萬間
E：2012 年至 2025 年間須興建的公私營單位總數：(C+D)	48.8 萬間
F：天水圍新市鎮公私營單位總數	92,678 個
天水圍人口	28.7 萬人
未來四年須興建的新市鎮數目：(E/F)	5 個

5.3 增加土地供應的方案

5.3.1 人民力量建議依次透過(1)收回及重置康樂設施，(2)收回軍事用地、(3)重置葵涌貨櫃碼頭提供一千三百九十五公頃土地滿足未來十五年的需要，如有必要可考慮發展荒廢農地及重劃郊野公園範圍，填海應視為最後的增加土地方案。(三個主要的增加土地方案)

案提供的土地及住宅單位數目詳見附表二)

附表二：三個主要的增加土地方案可提供的土地及住宅單位數目

	方案內容	面積(公頃)	人口(萬人)	單位(萬個)
收回私人康樂用地	(1)粉嶺高爾夫球場及粉嶺行政長官別墅	187	20	7.14
重置大型康樂設施	(2)重置啟德體育館、香港大球場、跑馬地馬場、南華會、掃桿埔運動場、印度遊樂會	63	6.89	2.4
收回軍事用地	(3)石崗軍營及鄰近土地	285	30	10.7
	(4)操炮區以南土地	500	54	19.2
重置貨櫃碼頭	(5)重置貨櫃碼頭及發展葵涌公園	357	38	13.5
	總共	1392	148	52.64

5.4 收回使用率低的康樂設施及行政長官別墅，以騰出寶貴土地

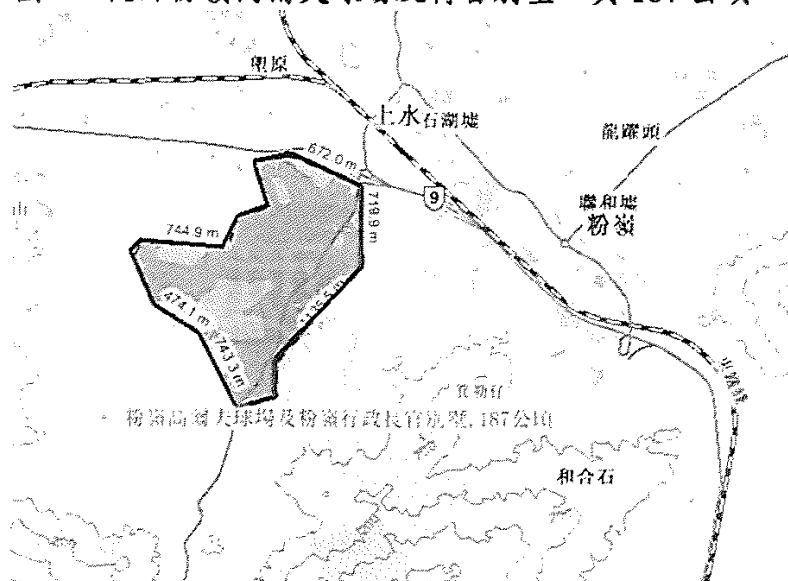
5.4.1 雖然香港寸金尺土，但其實仍有不少只供少數富豪及特權階級使用的土地及康樂設施，當局理應先收回該等土地，並將之發展成新市鎮，從而紓緩住屋供應緊張的問題。

5.4.2 位處粉嶺的粉嶺高爾夫球場及行政長官別墅，均是特權階級享用的設施，而且使用率異常地低。粉嶺高爾夫球場為香港高爾夫球會管理，該球會入會審批嚴格，必需要兩個已入會超過五年的會員推介，填表申請時還需要有10個會員支持再加二十萬港元入會費才可以入會，因此該會的會員都是非富則貴的商政界人士。由於入會極為規難，該高爾夫球場使用率甚低，多年來亦沒有培育出傑出的高爾夫球手。由此可見，高爾夫球會對社會沒有貢獻，亦對體育發展沒有裨益，當局應收回高爾夫球場土地，用作興建惠及市民的新市鎮。

5.4.3 此外，在高爾夫球會以北的行政長官別墅，亦是使用率低的設施，過去一年行政長官只在別墅三次招待外賓，由此可見，該別墅使用率極低，實在沒有存在的必要。

5.4.2 基於上述原因，當局應立即收回面積達187公頃的粉嶺行政長官別墅及粉嶺高爾夫球場的 land，若能發展成新市鎮，將可提供至少7萬個單位，為20萬名市民提供居所。

圖 1：收回粉嶺高爾夫球場及特首別墅，共 187 公頃，可建 7.14 萬單位，容納 20 萬人



5.5 重置大型康樂設施

5.5.1 在香港市區中坐落不少大型康樂設施，包括長期空空如也的香港大球場、正在興建的啟德多用途體育館、只有賽馬日子才使用的跑馬地馬場，以及香港大球場附近多個供個別團體使用的華會、掃桿埔運動場、印度遊樂會等。

5.5.2 由於上述設施並非經常開放給市民自由享用，根本不能改善市區居民生活質素。此外，香港大球場、啟德體育館等可容納數萬人的體育設施坐落於人煙稠密的市區，亦對附近民居構成嚴重的噪音滋擾。若果觀眾發動騷亂，更可能會危及附近居民的生命安全。

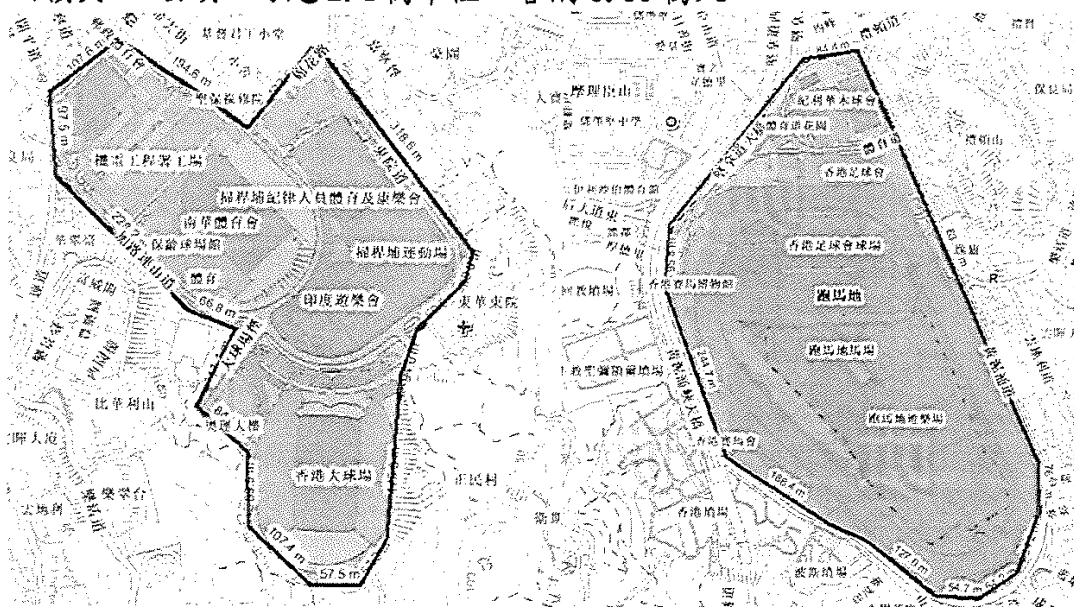
5.5.3 除了上述問題外，跑馬地馬場、香港大球場均遠離地鐵站，觀眾須由地鐵站步行至少十五分鐘才到達場地，不但為市民構成不便，大型賽事進行期間亦會令附近的交通異常擠塞。

5.5.4 上述問題已存在已久，因此當局應將該等設施遷至當局建議的欣澳或小蠔灣一帶。若能將大型的體育設施集中在相距市區較遠的地區，將可減低該等設施對附近社區的滋擾，而由於小蠔灣及欣澳座落於東涌線沿線，市民可直接乘坐地鐵前往該等設施，省卻不少時間及步程。更重要的是，將該等設施遷離市區，將可騰空多達 63 公頃的市區土地，從而增加市區開放給市民使用的休憩用地，改善市民生活質素，亦可增加住宅用地，提供至少 2.4 萬個單位，為 6.89 萬名市民提供居所。

5.5.5 將大型體育設施重置於市區之外，已是世界各地主要城市的發展趨勢，當局亦應

順應時勢，將使用率低，並非向公眾開放的體育設施遷至新填海區，以更有效地使用市區用地。

圖 2：重置啟德體育館、香港大球場、跑馬地馬場、南華會、掃桿埔運動場、印度遊樂會，面積共 63 公頃，可建 2.4 萬單位，容納 6.89 萬人



5.6 收回軍事用地

5.6.1 在回歸前，中國政府與英國政府簽署了《大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府與中華人民共和國政府就香港軍事用地的未來使用安排訂立的互換照會》，英國政府把 14 幅面積合共 2 751 公頃的軍事用地，無償移交中央政府，以供駐軍部隊自 1997 年 7 月 1 日起將有關用地完全用於防務目的(該等土地詳見附表三)。

5.6.2 香港因鴉片戰爭而被割讓。英國是以武力才能管治香港，故必須長期在香港駐有大量軍力。港英殖民地政府更將軍事設施及軍營散佈全港各地，以便更有效地壓制反殖民地的動亂。軍營更對居民發揮著震攝作用，對殖民管治至為重要。香港於上世紀六十年代至八十年代更一度成為冷戰的前哨站，英國與中國關係亦異常緊張，更曾在香港邊境發生軍事衝突，加上六七十年代爆發的大規模偷渡潮，故英軍在中英邊界大量駐軍亦有其特殊需要。

5.6.3 自香港回歸後，兩個主權國的軍事對峙局面已不復存在，所以軍事用地的上述的存在價值卻是值得質疑。一般市民亦難以得知解放軍在香港的真實人數，不少人更發現不少軍事設施長期空置，士兵寥寥可數。此外，現在香港已是中國領土的一部份，解放軍亦無須透過元朗粉嶺一帶的軍事設施加強邊防工作。解放軍更可返回內地操炮練槍，無須在佔地超過二千公頃的青山練靶場操練槍炮。

5.6.4 事實上，在世界各地的主要金融中心中市區或市郊，軍事用地亦寥寥可數，但香

港的軍事用地面積總和，卻相等於十個天水圍新市鎮，此規劃明顯是極不合理，亦令土地不能獲得妥善使用。有見及此，當局應該收回部份沒有存在價值及交通方便的屯門練靶場及石崗軍營及石崗村，以增加住宅用地供應。若當局成功收回石崗軍營及石崗村，並一併收回附近的廢車場及荒廢農地，可增加 285 公頃的土地，興建可供 30 萬名市民居住的新市鎮及提供 10.7 萬個單位(圖 3)。解放軍應交回練靶場用地供政府發展新市鎮。當局只要在屯門內河貨櫃碼頭以北的綠化帶及部份練靶場土地發展成新市鎮，便可提供至少 500 公頃的土地，興建可容納 54 萬人的新市鎮及提供至少 19.2 萬個住宅單位。(圖 4)

附表三：英國政府移交香港駐軍作防務用途的軍事用地面積

地點	用地	面積 (公頃)
香港島	1. 中區的威爾斯親王軍營西部	2.8
	2. 赤柱半島的赤柱軍營	122.3
	3. 山頂區白加道的三軍司令官邸	0.5
	4. 金鐘道的皇后軍營	1.4
	5. 半山區的般咸閣軍人宿舍	0.1
九龍	6. 尖沙咀柯士甸道 127 號的槍會山軍營 ⁽²⁾	11.0
	7. 九龍塘的奧士本軍營	10.0
	8. 九龍塘歌和老街 1A 號的高級軍官官邸	0.1
	9. 昂船洲 ⁽³⁾	75.7
新界	10. 元朗的石崗軍營和石崗村	159.0
	11. 元朗的稼軒廬軍營和潭尾軍營	57.0
	12. 粉嶺的新圍軍營和新圍／大嶺練靶場	47.5
	13. 屯門和元朗區的青山練靶場	2 263.0
	14. 大嶼山的大澳海軍觀察站	0.3
合共		2 750.7

圖 3：石崗軍營及鄰近土地(主要是廢車場)，共可增加 285 公頃土地，提供 10.7 萬個單位，容納 30 萬人

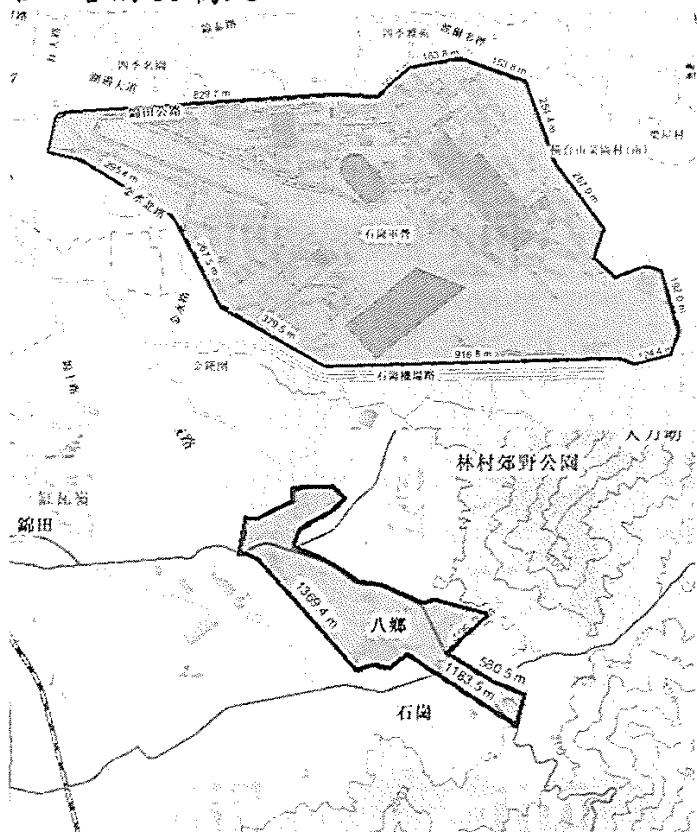
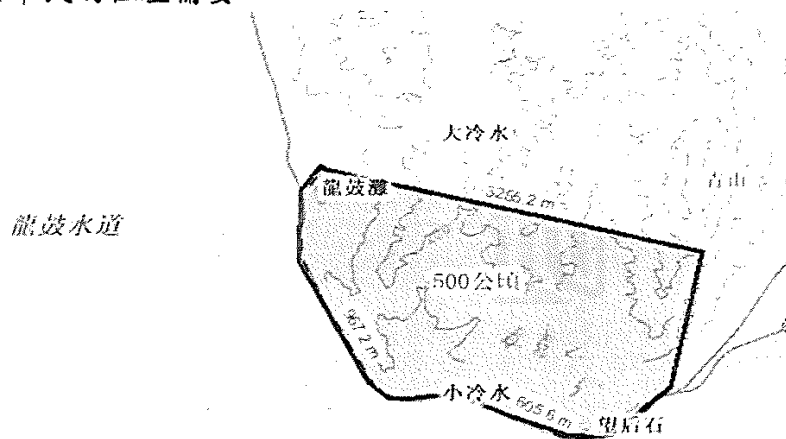


圖 4：收回屯門操炮區部份土地，共可增加 500 公頃土地，興建 19.2 萬個單位以滿足 54 萬名市民的住屋需要

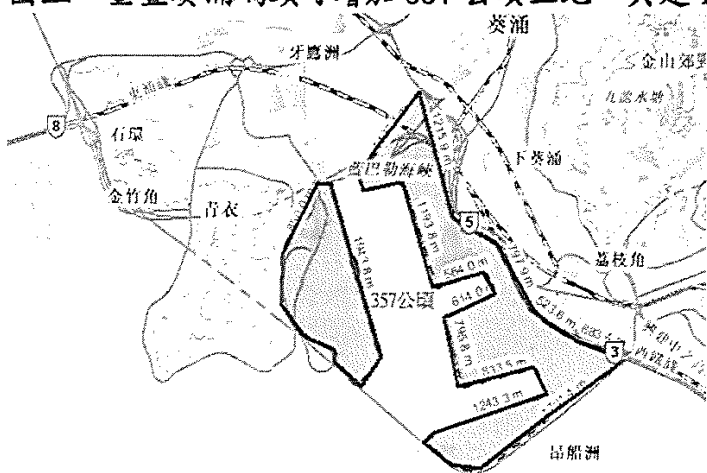


5.6 重置葵涌貨櫃碼頭，發展葵涌公園

5.6.1 在上世紀七十年代，當局於接近荃灣、葵青工業區的葵青區沿岸開始興建葵涌貨櫃碼頭，至今已有九個貨櫃碼頭，佔地達 279 公頃。然而，自 1980 年代中國大陸開放後，廠商北移，荃灣及葵青工業區日漸衰落，不少大型貨櫃車在貨櫃碼頭接貨後，須經過屯門公路及元朗一帶的公路運貨至大陸廠房，並須由大陸廠房長途跋涉運貨葵青碼頭出口，大大加重廠商的交通費負擔，削弱香港貨櫃碼頭競爭力，並令新界西的道路更為擠擁及危險。與此同時，貨櫃碼頭亦對附近的民居帶來光污染及噪音污染。碼頭的入口闊度有限，並且經常有淤泥堆填，亦令大型船隻難以駛入碼頭。

5.6.2 由此可見，將大型貨櫃碼頭設於葵青一帶已是過時的規劃。重置葵涌貨櫃碼頭後，將可在葵青區騰出 279 公頃的用地，若加上長期乏人使用的葵青公園，土地面積更高達 357 公頃，不但可提供 13.5 萬個單位，容納 38 萬人，更可在該等空地增設社區及休憩設施，改善葵青區居民的生活環境。

圖五：重置葵涌碼頭可增加 357 公頃土地，興建 13.5 萬個單位以滿足 38 萬名市民需要



6. 總結

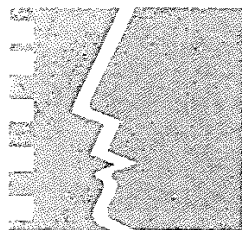
6.1 針對住宅用地供不應求的問題，當局近日開展「優化土地供應策略：維港以外填海及岩洞」第二階段諮詢，建議多個填海方案，引起公眾廣泛討論。

6.2 政府當局「優化土地供應策略：維港以外填海及岩洞」提出的填海方案，均不包括在經四年研究及多次公眾諮詢而訂定的「香港 2030：規劃遠景與策略」，大部份填海建議

更與香港 2030 規劃所訂定的規劃策略及方針相違背。當局亦沒有正視其他增加住宅土地供的可行方案。由此可見，政府試圖將行政意旨凌駕於全港規劃策略之上。

6.3 基於上述原因，當局應立即擱置「優化土地供應策略：維港以外填海及岩洞」的諮詢工作，重新全面檢討香港的人口政策，探討未來三十年的人口結構，從而評估未來三十年的用地需求變化。根據該等評估，訂立十年土地滾動機制，並重新檢討 2007 年發表的「香港 2030：規劃遠景與策略」，為香港未來 30 年制訂合適的全港性規劃策略及方針，以及為各區訂定長遠的土地供應計劃及策略。當局在制訂全港規劃策略及方針後，應依次序透過(1)收回及重置康樂設施，(2)收回軍事用地、(3)重置葵涌貨櫃碼頭，增加一千三百九十二公頃的土地，徹底解決未來十五年住宅用地供應不足的問題。

香港房屋政策評議會



劏房問題的解決方案

作者：陸穎欣
吳天帆
翁于文
顧問：黃文泰

二零一三年八月

內容

第一章. 引言	8
劏房的定義	8
研究目的	8
劏房的安全問題	9
劏房的居住環境問題	10
現時香港的住屋標準	10
國際公約的住屋標準	11
香港有否落實國際標準	13
適足住屋權在外國落實的情況	14
南非	14
英國	15
研究方案	16
第二章. 解決方案（一）：向有需要的劏房住戶發放租金津貼	18
背景	18
建議一：輪候超過三年仍未獲配屋的公屋申請人	18
受惠人數	19
定期津貼	19
其他實行細節	19
建議二：居住環境惡劣的低收入人士	20
「居住環境惡劣」的定義與受惠人數	20
一次性津貼	21
其他實行細節	22
衍生問題	22
加租	22
干預私人市場	23

結論	23
第三章. 解決方案（二）：檢討《業主與租客(綜合)條例》	24
租住權保障	24
背景	24
方案 A：一次過全面實施保障.....	26
方案 B：只對新租約實施租住權保障施保障.....	26
方案 C：按出租單位的類別實.....	27
方案 D：按應課差餉租值實	27
重建賠償	29
租金管制	30
背景	30
租約問題	32
結論	32
第四章. 解決方案（三）研究向發展商提供稅務優惠／補貼 以鼓勵發展商興建可 負擔的出租住宅單位	33
背景	33
運作模式	33
所提供的誘因	33
計劃的優勢及限制	34
結論	34
第五章. 解決方案（四）：改善「劏房」居住環境.....	35
背景	35
居住環境問題	35
消防安全	36
樓宇結構	36
環境衛生	37
面積和噪音問題	38

實際存在價值	38
市區住宅需求	38
未能上樓	39
安置困難	39
現行法例規管	40
消防安全問題	41
負荷過重	41
滲水問題	42
執法問題	42
執法權力	42
執法困難	43
解決方法	44
立法規範化	45
規管內容: 結構方面	45
規管內容: 居住質素方面	45
執行方面	46
實行問題	46
結論	47
第六章. 解決方案（五）：利用現有空置單位提供過渡性房屋	48
背景	48
A. 居住於高危劏房的租戶	48
B. 輪候公屋超過三年、居住環境惡劣的合資格人士	49
可用作過渡性房屋的單位類別	50
I. 政府持有的市區空置單位	50
II. 市區重建項目中待拆單位	50
III. 公共屋邨重建項目中空置單位	51
結論	53

第七章. 解決方案（六）：容許私人工廈改建作小型出租單位.....	55
背景	55
困難一：《城市規劃條例》的限制	55
困難二：土地租約的限制	56
困難三：《建築物條例》的限制	57
困難四：技術問題	58
困難五：私人業主或缺誘因改建工廈小型出租單位.....	58
結論	59
第八章. 解決方案（七）：興建臨時房屋	60
背景	60
地從何來？	60
I. 新界土地	60
II. 空置的政府市區土地	61
小結	62
申請資格	62
如何確保臨屋住戶會遷出？	63
結論	63
第九章. 解決方案（八）：增建公屋.....	64
背景	64
輪候情況	65
整體輪候數字	65
一般申請	65
非長者一人申請	65
輪候時間	66
小結	67
供應情況	67
新建單位	67

翻新單位	67
現存單位	68
可供編配單位	68
建議解決方案	69
土地供應方法	69
善用閒置住宅用地	69
重建高樓齡屋邨	71
檢討「政府、機構或社區」(GIC) 用地	72
檢討工業用地	73
改建空置校舍	73
重新規劃綠化地帶	74
重新規劃廢棄農地	75
發展公屋地區	76
市區	76
新界	76
新建公屋類型	77
增加公屋供應予劏房住戶/居住環境惡劣者	77
加強取締濫用公屋	77
給予居住環境有即時危險或現居劏房遭清拆的輪候者恩恤上樓	78
在處理非長者一人申請時，優先處理居住環境惡劣者的個案	78
增建居屋/其他公營房屋	79
設立社工隊及簡化行政程序	79
如何處理部分劏房住戶不合資格上樓的問題	79
結論	80
第十章. 解決方案(九)：研究推行青年宿舍式的住房政策	82
背景	82
青年宿舍計劃	82

房協的角色	83
結論	84
第十一章. 結論	86
優先落實的方案	86
仍需研究的方案	87
不建議的方案	88
總結	88

第一章 引言

劏房的定義

「分間樓宇單位」，俗稱「劏房」，是指建築物原先經批准的圖則上顯示的一個樓宇單位，被分間成兩個或以上的獨立單位，以供出租予多於一個住戶。根據長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策」）委託獨立研究機構進行的香港分間單位調查，估算全港共有 66,900 個分間單位，而居住於分間單位估算人數為 171,300 人。分間單位大多環境狹小，而住戶的租金與收入比率中位數約 29.2%。部分分間單位存在不同程度的問題，主要可分為安全問題和居住環境惡劣的問題。安全問題包括消防安全、結構安全、治安等；而居住環境的問題則包括衛生、通風、基本設施、單位面積等方面。

研究目的

香港的劏房大致可分為三類：第一類是結構上有危險、要被即時取締的劏房，佔整體劏房的 1 成¹，即 6,690 個；第二類是環境惡劣²但結構安全、故未需被即時取締的劏房，佔整體劏房的 45.7%³，有 30,600 個；第三類是環境適宜的劏房，即「豪華劏房」。

針對前兩類劏房的問題，政府和民間團體提出過不少解決方案。本報告選擇了當中的九個，研究它們的可行性。這個方案包括：

- 租金津貼；
- 檢討《業主與租客(綜合)條例》；
- 通過稅務優惠鼓勵私人發展商興建基層可負擔的住宅單位；
- 改善劏房居住環境；
- 利用政府轄下的市區空置物業、市區重建項目中待拆單位及公屋重建中的空置單位作過渡性房屋；
- 興建臨時房屋；
- 容許私人工廈改建作小型出租單位；

¹ 根據長遠房屋策略督導委員會的報告（P.53），認為劏房滲水情況、石屎剝落、電線鋪設凌亂和鋼筋外露問題嚴重的住戶各佔全體受訪者的 12.7%、11.3%、6.0%和 9.1%，由此推斷有結構危險、要被即時取締的劏房約佔全部劏房的 1 成。根據同一報告（P.7），現時全港有 66,900 個劏房，當中的一成即是 6,690 個。

² 所謂「環境惡劣」，是指單位內缺少一種或以上必要的設施，包括廚房或煮食、廁所和食水

³ 根據長策的報告（P.50），缺少其中一種必要設施（包括廚房或煮食、廁所和食水）的劏房有 30,600 個，佔整體劏房的 45.7%。

- 增建公屋；及
- 撥地予房協興建針對青年和夾心階層的出租單位。

劏房的安全問題

近年香港發生過多宗位於劏房的火警個案，如 2011 年旺角花園街的火警⁴，受牽涉的唐樓疑因被分間成多間劏房，阻礙住戶逃生，造成九死三十四傷。同年於馬頭圍道⁵和深水埗⁶的舊樓也分別發生火警，當中也涉及劏房問題。

把單位分間為多個獨立單位會導致大廈電錶負荷加重，而且或會有電線鋪設凌亂⁷、過多電線及電錶安裝於公共逃生樓梯等問題，容易漏電、引起火災。另外，部分劏房的消防設施不足，如欠缺防火門、火警鐘、緊急逃生照明燈等，而且走火逃生通道或不合標準、被雜物阻塞甚至被封閉⁸，導致住戶在發生火警時難以逃生，威脅住戶的安全。

分間樓宇單位亦會引起結構安全上的問題，相關的工程通常涉及拆除原先的非結構性間隔牆、加設新的非結構性間隔牆、加厚地台以埋置新設或經改動的排水渠管等，此類工程會令樓宇負荷重，影響樓宇結構。而且，劏房大廈的維修不足，石屎剝落以及鋼筋外露的情況⁹十分普遍，影響住戶的安全。於 2010 年馬頭圍道發生塌樓事件，肇事的樓宇被分間為多個劏房單位出租，雖然屋宇署的調查報告顯示劏房並非該大廈倒塌的原因¹⁰，但劏房結構的安全問題仍值得關注。

另外，部份劏房缺乏管理，存在治安的問題。根據全港關注劏房平台進行的全港劏房居民狀況調查¹¹，30.3%劏房受訪者的大廈沒有成立業主立案法團，59.3%劏房受訪者的大廈更沒有聘請大廈保安員，住戶的安全得不到保障。

⁴ 盧怡安：〈花園街奪命火 劏房阻逃生〉，《東方日報》，2012.11.13。

⁵ 梁美寶：〈馬頭圍奪命火 專家疑人為 釀四屍五〉，《蘋果日報》，2013.05.31。

⁶ 〈深水埗劏房大火 80 人逃命〉，《東方日報》，2011.11.04。

⁷ 根據長遠房屋策略督導委員會委託獨立研究機構進行的香港分間單位調查，大約一半受訪的分間位戶示曾遇到電線鋪設凌亂的問題。

⁸ 根據長遠房屋策略督導委員會委託獨立研究機構進行的香港分間單位調查，約 13%及 10%的受訪住戶分別對其樓宇走廊和走火通道的暢通程度以及消防設施感到不滿意。

⁹ 根據長遠房屋策略督導委員會委託獨立研究機構進行的香港分間單位調查，分別約 11%和 9%受訪劏房住戶表示其樓宇的石屎剝落和鋼筋外露的問題嚴重，而大約一半的住戶均有遇到上述的兩個問題。

¹⁰ 香港電台：〈屋宇署：「劏房與失修非馬頭圍道 45J 倒塌原因」〉，2010.04.26。

¹¹ 全港關注劏房平台：〈全港劏房居民狀況調查〉，2012.12.15。

劏房的居住環境問題

樓宇被分間為多個單位，垃圾量會增多，而且若新建廚房廁所時增加渠管和防水的工程不妥善，更會引起滲水的問題，令引起環境衛生的問題。過半的劏房戶表示曾遇到滲水的問題，而且有約六分一的住戶不滿意或非常不滿意其樓宇內的衛生狀況¹²。另外，部分劏房欠缺通風窗戶¹³，空氣不流通，間接也影響了劏房內的衛生狀況。

另一個問題部分劏房缺乏基本設施，部分舊樓不設升降機¹⁴，或沒有煮食的地方，甚至是缺乏獨立廁所¹⁵。除了設施不足外，部分劏房的面積狹小，所有劏房住戶的平均人均面積約為 67.6 平方呎¹⁶，顯示很多住戶的居住環境擠迫。

由此可見，部分劏房的居住環境惡劣，並存在不少問題，包括消防、結構安全的問題以及治安問題等。除此以外，有些劏房面積偏小，衛生及通風狀況欠佳，甚至缺乏基本的設施。

現時香港的住屋標準

現時香港對私營住宅的規管，主要為《建築物條例》（第 123 章）及各附屬法例等，主要針對樓宇基本設施、天然照明與通風、防火安全、噪音及空氣問題、暢通無阻的設計等方面。在基本設施方面，《建築物（規劃）規例》及《建築物（衛生設備標準、水管裝置、排水工程及）規例》等，規定了私人樓宇的廚房、廁所等基本設施。《建築物（規劃）規例》亦限制了樓層高度、通風、窗戶等。而在防火安全方面，主要由《建築物條例》、《消防條例》規管，但防火安全標準只適用於整幢建築物及公用地方，而不應用於個別單位¹⁷。另外，《2012 年建築物(小型工程)(修訂)規例》，則把一些劏房常見的工程，如鋪設實心地台以加厚樓宇單位內的樓板、在單位內豎設用磚建造的非承重牆等，納入規管¹⁸。

¹² 長遠房屋策略督導委員會：《香港分間樓宇單位的調查》，2013.06。

¹³ 根據長遠房屋策略督導委員會委託獨立研究機構進行的香港分間單位調查，23%的受訪劏房住戶對分間樓宇單位的空氣流通度感到不滿意或非常不滿意。

¹⁴ 根據全港關注劏房平台的《全港劏房居民狀況調查》，63%受訪劏房戶的大廈沒有升降機。

¹⁵ 根據長遠房屋策略督導委員會委託獨立研究機構進行的香港分間單位調查，約 45%受訪者的單位沒有廚房或煮食的地方，而且約 10%住戶沒有獨立廁所。

¹⁶ 長遠房屋策略督導委員會：《香港分間樓宇單位的調查》，2013.06。

¹⁷ 立法會秘書處：〈資料摘要 香港住宅樓宇的房屋標準〉，IN3/99-00，1999 年 11 月 23 日。

¹⁸ 〈2012 年建築物(小型工程)(修訂)規例〉，《2012 年第 74 號法律公告》，B5140-B5154。

規管私人住宅的大部分規定和指引，只適用於整幢住宅樓宇落成時的要求，而非規管個別單位內部的間格及環境¹⁹，如人均面積等標準。而香港的公共房屋主要是按房屋處的標準規管，公屋的編配標準是每人不少於 7 平方米（75 平方呎）室內樓面面積²⁰，而公屋單位亦設有獨立廚房及洗手間、新型公屋亦有微氣候及通風測試等²¹，對單位的內部環境有較大程度的規管。

國際公約的住屋標準

根據《世界人權宣言》第 25 條第(1)款，「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務」²²。此外，按照《經濟、社會及文化權利的國際公約》第 11 條第(1)款，締約各國「承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件」²³。兩項公約均承認，適足的住房之人權由來於相當的生活水準之權利，屬基本人權之一。

根據聯合國經濟、社會、文化權利委員會（下稱「委員會」）第 4 號一般性意見（第六屆會議，1991 年）²⁴對「適足住屋權」（Right to Adequate housing）的定義，適足住屋權不應狹義地理解為「頭上有一遮瓦」的住處，或把住所完全視為商品，而是居住在可承擔、安全、和平及有尊嚴的居所的權利。

委員會認為，「適足住屋」須符合以下條件：

(i) 住屋必須有法律保障（Legal security of tenure）

使用權的形式包括租用（公共和私人）住宿設施、合作住房、租賃、房主自住住房、應急住房和非正規住區，包括佔有土地和財產。不論使用的形式屬何種，所有人都應有一定程序的使用保障，以保證得到法律保護，免遭強迫驅逐、騷擾和其他威脅。

¹⁹ 黃子璋：〈住房的條件：何謂合乎標準的房屋－香港與英國的比較〉，《社聯政策報》第 12 期，2012 年 4 月。

²⁰ 〈立法會十八題：香港人均居住面積〉，《新聞公報》，2013 年 6 月 5 日。

²¹ 黃子璋：〈住房的條件：何謂合乎標準的房屋－香港與英國的比較〉，《社聯政策報》第 12 期，2012 年 4 月。

²² 《世界人權宣言》第 25 條第(1)款全文：

「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務；在遭到失業、疾病、殘廢、守寡、衰老或在其他不能控制的情況下喪失謀生能力時，有權享受保障。」

²³ 《經濟、社會及文化權利的國際公約》第 11 條第(1)款全文：

「本公約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。各締約國將採取適當的步驟保證實現這一權利，並承認為此而實行基於自願同意的國際合作的重要性。」

²⁴ 聯合國經濟、社會、文化權利委員會第 4 號一般性意見（第六屆會議，1991 年）：適足住房權（《公約》第十一條第一款）載於 E/1992/23 號文件

- (ii) 住屋必須滿足生活起居所需 (Availability of services, materials, facilities and infrastructure)
 一幢合適的住房必須擁有衛生、安全、舒適和營養必需之設備。所有享有適足住屋權的人都應能持久地取得自然和共同資源、安全飲用食水、烹調、取暖和照明能源、衛生設備、洗滌設備、食物儲藏設施、垃圾處理、排水設施和應急服務。
- (iii) 住屋必須是居民可承擔的 (Affordability)
 與住房有關的費用應保持在一定水平上，而不至於使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害。各締約國應採取步驟以確保與住房有關的費用之百分比大致與收入水平相稱。各締約國應為那些無力獲得便宜住房的人設立住房補助並確定恰當反映住房需要的提供住房資金的形式和水平。按照力所能及的原則，應採取適當的措施保護租戶免受不合理的租金水平或提高租金之影響。
- (iv) 住屋必須是適合於居住的 (Habitability)
 即向居住者提供足夠的空間，並保護他們免受嚴寒、潮濕、炎熱、颶風下雨或其他對健康的威脅、建築危險和傳病媒介。居住者的身體安全也應得到保障。
- (v) 住屋必須是可獲取的 (Accessibility)
 須向一切有資格享有適足住房的人提供適足的住房。必須使處境不利的群體充分和持久地得到適足住房的資源，在住房方面應確保給予他們一定的優先考慮。住房法律和政策應充分考慮這些群組的特殊住房需要。
- (vi) 住所所處的社區或鄰近要有便利的社區設施和服務 (Location)
 適足的住房應處於便利就業選擇、保健服務、就學、托兒中心和其他社會設施之地點，因為上下班的時間和經濟費用對貧窮家庭是一個極大的負擔。
- (vii) 住屋要維持適當的文化環境，滿足個人和群體生活方式的種種文化需要 (Cultural adequacy)
 住房的建造方式、所用的建築材料和支持住房的政策必須能恰當地體現住房的文化特徵和多樣化。

另外，聯合國人類住區委員會和《到 2000 年全球住房策略》亦都闡明：「適足的住所意味著……適足的獨處居室、適足的空間、適足的安全、適足的照明和通風、適足的基本基礎設施和就業，以及基本設備的合適地點——一切費用合情合理。」

香港有否落實國際標準

儘管《世界人權宣言》是由聯合國大會通過，因此並非一個強制性的國際公約，但早於 1976 年，英國已簽訂為《經濟、社會及文化權利的國際公約》締約國，並在同年批准適用至時為英國殖民地的香港。1997 年香港回歸中國後，中國政府隨即於翌年簽署《經濟、社會及文化權利的國際公約》，而且答允以宗主國身分向聯合國提交香港實施公約的定期報告。

上述公約第 11 條第(1)款中明確要求，各締約國採取適當的步驟保證實現適足住屋的權利²⁵。

此外，香港特別行政區基本法第 39 條列明《經濟、社會及文化權利的國際公約》適用於香港，並通過香港的法律予以實施²⁶，因此政府有法律責任去實現適足住屋權。

然而，現時香港有關住屋的法例並未能全面保障所有香港居民的適足住屋權。《房屋條例》(第 283 章)只是用作規限香港房屋委員會²⁷的權責，《床位寓所條例》(第 447 章)僅作監管籠屋，《建築物條例》(第 123 章)的目的主要為規管建築物的結構和所進行的工程，而《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)早已撤銷對住宅租約的租住權和租金加幅的管制。在上述條例以外，香港並無法例規管租金水平，也沒有強制規定每個居所必須設有獨立廁所²⁸或提供食水供應，更沒有對居住空間、居所之內的設備、濕度或居所附近社區配套的要求。與經濟、社會、文化權利委員會對適足住屋權的詮釋相比，明顯香港政府未有在本地落實適足住屋權。

²⁵ 《經濟、社會及文化權利的國際公約》第 11 條第(1)款全文見註 23

²⁶ 香港特別行政區基本法第 39 條全文：

「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。」

²⁷ 香港房屋委員會為香港特別行政區政府轄下根據《房屋條例》成立的獨立法定組織，主要工作是策劃、興建及管理香港的出租公共房屋；亦曾興建出售房屋（居者有其屋計劃），負責執行其決策的則為屬於政府部門的房屋署。

²⁸ 《建築物（衛生設備標準、水管裝置、排水工程及廁所）規例》(第 123I 章)第 4(1)條只按居住人數規定每幢建築物內應設置的水廁設備數量。

適足住屋權在外國落實的情況

南非

在南非，住房權利受憲法明文的保護。南非憲法第2章第26條第1節明確地指出「任何人皆有權利得到充足的住房」²⁹；第2節則指出「政府必須在現有的資源下，採取合理的立法及其他措施，以逐步實現這權利（即住房權利）」³⁰。換言之，南非政府有憲制責任向人民提供合適的住房。第26條的詮釋和應用可參考 *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and others* 2000(11) BCLR 1169 (CC)（下稱「Grootboom案」）

在 Grootboom 案中，Mrs. Grootboom 和其他答辯人原先住在一個位於市區邊緣的寮屋區（squatter settlement）。那裡環境惡劣，大部份寮屋缺乏食水供應和排污設備；而且十分擠逼，兩家人需共享一個只有 20 平方米的寮屋。雖然大部份答辯人向政府申請了資助房屋並已輪候 7 年，他仍未能入住合格的房屋。為了早日脫離寮屋區惡劣的居住環境，他們在鄰近的私人空地上搭建臨時房屋。但此舉未徵得地主的同意，地主遂向裁判法庭申請驅逐令。

由於答辯人在寮屋區的居所已被他人霸佔，他們被驅逐後無家可歸，只能在區內的運動場搭建帳篷暫住。代表答辯人的律師致函政府，述說答辯人的慘況，並要求政府為答辯人提供臨時居所。政府回覆時只重申有關當局已提供食物和水，未有承諾提供臨時居所。因此，答辯人入稟高等法院，要求法庭強制市政府履行憲制責任，向他們提供合適的臨時居所，直至他們獲得永久性房屋。高等法院判答辯人得直，故政府上訴至憲法法庭。

憲法法庭維持原判。法官 Yacoob 指出政府有「責任提供住居、醫療、充足的食物和水，以及社會保障予不能養活自己的人和依賴他們的人」，同時要「締造條件讓人民按公平的原則取得土地」³¹。對於法庭在保護住房權上的角色，法官 Yacoob 說：「我意識到政府要在我國現時的情況下履行它的責任是困難的。憲法已考慮到政府的困難，故沒有強求政府採取超越其現有資源的措施或即時實現人民的權利。但我要強調，即使憲法有寬容之處，這些始終是權利……法庭有責任

²⁹ 原文為“Everyone has the right to have access to adequate housing.”

³⁰ 原文為“The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realization of this right.”

³¹ *Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others* 2000(11) BCLR 1169 (CC) [93]; 原文為“The obligation is to provide access to housing, health-care, sufficient food and water, and social security to those unable to support themselves and their dependants. The State must also foster conditions to enable citizens to gain access to land on an equitable basis.”

在適當的場合強制政府履行它的責任。」³²

在香港，保障住房權利的條文源自《經濟、社會及文化權利國際公約》(ICESCR) 第 11 條，經基本法第 26 條引入至本地法律。南非法庭在 Grootboom 案中只是對南非本身的憲法進行了解釋，並不構成對 ICESCR 第 11 條的解釋。因此，Grootboom 案不能成為香港的案例。

雖然如此，法官 Yacoob 在 Grootboom 案中的判詞仍然值得我們深思。他指出政府必須盡力保障人民的住房權，為他們提供合適的居所。但香港政府顯然未有盡力：2011 年發生的旺角花園街³³、馬頭圍道³⁴和深水埗³⁵大火揭示了劏房的安全問題，但政府要到 2013 年 6 月才公佈第一份有關於劏房問題的研究報告；更離譜的，是政府遲遲未有採取任何實質行動來解決劏房問題。對於發放租津、改建工廈、興建臨屋等建議，政府官員只向傳媒表示會着手研究，但從未公佈他們研究的進度。從花園街大火起計，政府在整整 3 年間對居住在惡劣環境的劏房戶坐視不理，完全漠視了他們的住房權利。這是一個文明政府應做的事嗎？

英國

為了保障低下階層的住房權利，加上有調查指 43% 的弱勢社群居住在內部設備不足的居所³⁶，英國政府於 2000 年起在其房屋政策引入體面居所 (Decent Homes) 的概念，並制訂相關的政策目標，期望在 2010 年前有 3,600,000 個單位已進行內部改善工程。

根據英國政府的定義，體面居所需符合以下標準：

1. 居所需符合 Housing Health and Safety Rating System 所制定的 29 項基本要求 (It meets the current statutory minimum standard for housing)。除了防火、供電、供氣、供水和排污設備要達至安全規訂外，業主亦要考慮其單位會否過份擠逼、光線不足或噪音過大以致租客的心理出現問題。

³² Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others 2000(11) BCLR 1169 (CC) [94]; 原文為 "I am conscious that it is an extremely difficult task for the State to meet these obligations in the conditions that prevail in our country. This is recognized by the Constitution which expressly provides that the State is not obliged to go beyond available resources or to realize these rights immediately. I stress that despite all these qualifications, these are rights... This is an obligation that Courts can, and in appropriate circumstances, must enforce."

³³ 盧怡安：(花園街奪命火 劏房阻逃生)，《東方日報》，2012.11.13。

³⁴ 梁美寶：(馬頭圍奪命火 專家疑人為 釀四屍五)，《蘋果日報》，2013.05.31。

³⁵ (深水埗劏房大火 80 人逃命)，《東方日報》，2011.11.04。

³⁶ Department for Communities and Local Government, (2007). Assessment of the Impact of Warm Front on decent homes for private sector vulnerable households, UK: Department for Communities and Local Government.

2. 居所要得到合理的維護 (It is in a reasonable state of repair)。只要居所有一個主要建築部份出現殘破的現象，便不達標。所謂的「主要建築部份」，是指殘破後會對樓宇安全構成即時危險的部份，如外牆、屋頂、燃氣設備等。
3. 居所需提供合理的現代設備和服務 (It has reasonably modern facilities and services)，包括：
 - 一個建成不足 20 年、有足不空間的廚房；
 - 一個建成不足 30 年的浴室；
 - 一個位置合理的洗手間及浴室；
 - 足夠的隔音設備；和
 - 多層性住宅須設有足夠的公眾出入空間
4. 居所須提供合適、舒適的室內溫度 (It provides a reasonable degree of thermal comfort)。

英國的公營房屋已落實 Decent Home 的要求。在私營房屋方面，英國政府向業主提供了不同類型的援助，如 Warm Front scheme 向業主提供財政援助改善物業的保溫設備 (有關計劃已在 2013 年 1 月停止)。

與香港相比，英國在房屋標準上有更明確的要求。如香港的《建築物(衛生設備標準、水管裝置、排水工程及廁所)規例》第 4(1)(a)條只要求 1 至 8 人的住所要有一套廁所，但英國連洗手間的位置和大小都有規管。英國甚至考慮到住客的心理健康，要求業主確保單位不會過份擠逼。香港若要規範劏房，可參考英國的標準。

研究方案

對於有即時危險的劏房，政府進行取締的同時要顧及受影響人士的住屋需要，提供臨時居所。政府可以利用因重建而空置的單位 (見 P.48) 來安置劏房清拆戶。

對於環境惡劣、但未至於要被即時取締的劏房，政府可以利用租務管制 (見 P.24) 和租金津貼 (見 P.18) 來減輕劏房戶的財政負擔。為了向劏房戶提供劏房以外的住屋選擇，政府應興建臨時房屋 (見 P.61) 或容許工廈改建作過渡性住房 (見 P.55)。鑑於香港現時對劏房有一定需求，政府需要考慮如何將劏房規範化 (見 P.35)。

事實上，劏房有的不單是安全問題，它的存在還反映了青年人的置業困難。現時

居住在劏房的不少是年輕人，他們租住劏房的主要原因是一般單位的租金高昂，以他們初入職場的薪金根本無法負擔。劏房雖能暫緩年輕人的居住問題，但長久而言他們無法儲蓄（因劏房租金已佔走了他們大部份的入息），買樓上車遙遙無期。若情況持續，這群年輕人必成反政府的主力。有見及此，政府應考慮擴大現時青年人宿舍計劃，或撥地予房協興建小型出租單位（見 P.10），甚至透過稅務優惠或補貼（見 P.33），鼓勵私人發展商投資興建一些基層人士可負擔的出租住宅單位，協助青年和夾心階層儲蓄置業。

除了以上提及的中短期措施，要長遠解決劏房問題必須增建公屋（見 P.66）。雖然政府承諾會增建公屋，但增建的數量遠遠未能滿足正在輪候冊上的 22 萬人。為了令政府和房屋委員會（下稱「房委會」）正視公屋短缺的問題，我們建議在房委會的工作綱領中加入有關「適足住屋權」的條文，逼使房委會在增建公屋上採取更積極的態度。

政府必須及早採取上述或其他實質性措施，解決劏房問題。由於基本法第 39 條訂明《經濟、社會及文化權利的國際公約》（下稱「公約」）適用於香港³⁷，香港政府仍有法律責任實現適足住屋權。按照公約對「適足住屋」的訂義，劏房明顯不合格：劏房的租金平均達租戶入息的 3 成³⁸，不符合「可負擔」（affordability）的要求；劏房的平均面積只有 67.6 平方呎³⁹，遠低於公屋 12.9 平方米⁴⁰（約為 139 平方呎）的人均面積，不符合「適合於居住」（habitability）的要求。因此，香港政府必須盡早對不合格的劏房，採取適當的行動。

³⁷ 香港特別行政區基本法第 39 條全文：

「《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。」³⁸

³⁹ 長遠房屋策略督導委員會：《香港分間樓宇單位的調查》，2013.06。

⁴⁰ 香港電台：公屋戶人均居住面積增至 12.9 平方米，2013 年 6 月 5 日星期三下午 3:47

第二章. 解決方案（一）：向有需要的劏房住戶 發放租金津貼

背景

近年香港樓價飆升，私人住宅租金高漲，遠超過市民的負擔能力。而居於劏房的基層市民的經濟負擔更為沉重。根據全港關注劏房平台（下稱「平台」）去年作出的一項調查顯示，劏房的平均呎租達 HK\$27.1⁴¹，而根據長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策會」）今年的調查，平均呎租更達 HK\$29.1⁴²，遠比同期全港大型私人住宅屋苑的平均呎租（HK\$22.2）⁴³為高。此外，上述兩項調查亦分別指出，劏房住戶的租金佔家庭入息比例達 35.9%⁴⁴和 29.2%⁴⁵，同樣高於全港私人住用單位的租金與收入比率中位數（25.7%）⁴⁶。由此可見，高昂的租金為大多屬低收入人士的劏房住戶造成沉重的經濟壓力。事實上，在萌生搬離現居劏房想法的受訪住戶中，25%是由於租金太貴⁴⁷。然而，很多住戶都無力搬遷，而且他們認為類似居所的租金同樣高昂，因此放棄這念頭。

為減輕劏房住戶的經濟負擔，並協助其租住環境較理想的居所，政府可提供租金津貼予合資格人士，以紓緩他們的困難。受訪的劏房住戶中有 72%認為租金津貼能改善其生活環境⁴⁸。建議分為輪候超過三年仍未獲配屋的公屋申請人和居住環境惡劣的低收入人士兩類受助者。

建議一：輪候超過三年仍未獲配屋的公屋申請人

由於公屋供應量不足，政府未有履行三年內獲首次配屋的承諾，以致已輪候超過三年但仍未獲任何編配的公屋申請人無法上樓，被迫棲身於租金高昂，甚或環境欠佳的私人住宅中。因此政府理應向此類申請人施以財政援助。

⁴¹ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁5。

⁴² 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁50。

⁴³ 根據中原地產新簽租約統計，2012年10月至全港85個大型私人住宅屋苑的平均租金每方呎為HK\$22.2。

⁴⁴ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁5。

⁴⁵ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁51。

⁴⁶ 香港特別行政區政府統計處，《2011年人口普查 - 主要報告：第一冊》，2012年11月，頁171。

⁴⁷ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁9。

⁴⁸ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁10。

受惠人數

去年在公屋輪候冊上的一般申請人中，約有 15%，即 15700 戶，已輪候三年以上但仍未獲任何編配⁴⁹，由此估計合資格領取租金津貼者約有萬多戶。至於劏房住戶，當中約 48.2%正輪候公屋⁵⁰。若以其中有 15%已輪候超過三年但仍未獲配屋的比率計算，合資格獲租金津貼的劏房居民達 4800 多戶。另外，根據香港民主民生協進會（下稱「民協」）今年初的調查，更有接近一半受訪劏房住戶（45.2%）已輪候超過三年仍未獲首次編配⁵¹。若按此數據推算，更多住戶可受惠於這項政策。

定期津貼

建議提供租金津貼予上述申請人的形式為，按每戶人數定期（如每月）發放定額津貼。現時，租住私人樓宇的綜援戶，每月可按家庭人數領取租金津貼，該筆津貼會連同綜援金，每月一次存入住戶的銀行戶口。

相較一次性津貼，發放定期津貼可長時間減輕受助人的住屋開支負擔，真正紓緩他們的經濟困難。津貼金額可相等於公屋每月租金與私人市場每月租金的差額，以補償有關受助人因未能入住公屋而需支付高昂租金。但因市場價格變動頻繁，政府需定時作出檢討和調整。

其他實行細節

由於香港房屋委員會（下稱「房委會」）對於輪候超過三年仍未獲配屋的公屋申請人的資料有詳盡紀錄，發放定期的租金津貼予有關人士並沒有行政方面的問題。然而，為確保有關人士仍符合資格入住公屋，儘管在申請公屋時已申報入息和資產，但因資料可能有變，輪候市民在申請租金津貼時需再次申報，而入息和資產限額採用公屋標準即可。

此外，有關津貼不應涵蓋現正領取綜援的市民，因為他們已享有租金津貼。但為避免造成不公，可規定以金額較高者為準。

⁴⁹ 香港特別行政區立法會，「立法會二題：公屋申請人輪候時間分布」，新聞公報，2013 年 1 月 30 日，<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201301/30/P201301300317.htm>> (2013 年 7 月 15 日)。

⁵⁰ 49.6%曾申請公屋，其中 97.1%在輪候冊上。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 60。

⁵¹ 香港民主民生協進會，「安全成疑 要求取締惡劣環境劏房 多管齊下 切實解決基層住屋需要」，新聞發佈，2013 年 2 月 24 日，<<http://www.adpl.org.hk/?p=1290>> (2013 年 7 月 15 日)。

另一方面，若政府決心協助更多有需要的基層市民，可考慮將上述租金津貼的申請資格放寬至輪候兩年以上而未獲配屋的公屋申請人，或輪候三年以上而未能入住公屋，即曾獲編配但因各種原因拒絕接受的公屋申請人。

建議二：居住環境惡劣的低收入人士

除了租金高昂外，另一個普遍見於劏房的問題是居住環境欠佳甚至惡劣。向居住環境惡劣的低收入人士提供租金津貼既可紓緩他們的經濟壓力，更重要的是協助他們搬到環境較理想的居所。相對建議一，這個方案更能針對性地幫助劏房住戶，因能涵蓋輪候不足三年的公屋申請人，以及不符合申請公屋資格的新來港人士。

事實上，有關建議已由關愛基金在其援助項目「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」推行，然而可於現有基礎上在實行方面作出改善。

「居住環境惡劣」的定義與受惠人數

政府並未為「居住環境惡劣」定下官方準則，亦未曾進行有關惡劣環境居所的研究，因此實在無法推算現時全港到底有多少戶的居住環境為惡劣。然而，以下數據可為「居住環境惡劣」的定義及有關人數作參考，但由於用以判斷居住環境是否惡劣的因素不同，所得出可受惠於租金津貼的居民人數亦有所不同。

在劏房方面，根據長策會的調查，缺乏獨立廁所、廚房或煮食地方⁵²、食水供應其中一項基本設備的劏房住戶達 45.7%⁵³，即 30600 戶。出現滲水、混凝土剝落、鋼筋外露的問題的劏房分別有 54.2%（即 36300 戶）、51.5%（即 34500 戶）和 47.2%（即 31600 戶）⁵⁴。此外，儘管平均人均單位面積為 67.6 平方呎⁵⁵，高於房委會制訂的最低居住空間標準（59 平方呎），但佔劏房住戶總數 45.9%⁵⁶的 3 人或以上的住戶的人均面積皆少於 50 平方呎⁵⁷，換言之，保守估計有 30700 戶人均居住面積過少。再者，在 86.3% 的非綜援戶中，人均收入低於 HK\$15000 者佔 52.5%，另有近一成拒絕作答⁵⁸。由此可見，最少 30300 戶劏房居民的人均收入低於 HK\$15000。

⁵² 廚房或煮食地方在此指具備 (i)有自來水供應的洗碗盆 和 (ii)煮食爐具 的特定地方。

⁵³ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 50。

⁵⁴ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 53。

⁵⁵ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 49。

⁵⁶ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 40。

⁵⁷ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 49。

⁵⁸ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 42-43。

香港工商專業聯會去年發表題為「香港的惡劣居住環境」(Poor Housing Conditions in Hong Kong)的報告中指出，在 2011 年，居住環境惡劣的住戶約有 90000 個，涉及合共 201000 人。上述報告把「環境惡劣的房屋」界定為包括以下類別的房屋：(a) 床位／閣樓、(b) 須繳付的每月租金為 2000 港元以下的房間／板間房、(c) 須繳付的每月租金為 4000 港元以下的獨立住房(不包括員工宿舍)、(d) 天台搭建物，以及(e) 非天台臨時搭建物。

關愛基金在其援助項目「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」中訂明受惠對象須符合以下條件：(i) 以低於若干限額的月租⁵⁹（或更長租期）形式租住私人永久性房屋類別中的房間／小室、閣仔或床位的人士（但不包括租住整個獨立單位的人士，或租住設有獨立大門的分間樓宇單位的人士）；(ii) 租住民政事務總署轄下的「單身人士宿舍計劃」宿位的人士；(iii) 居住於臨時房屋的人士；或(iv) 無家者⁶⁰。在 2012/13 年度，關愛基金共接獲 22250 份申請，並已向經核實符合資格的 18910 戶（44105 人）發放津貼⁶¹。

從香港工商專業聯會及關愛基金對惡劣環境居所的定義來看，明顯涵蓋範圍較廣，包含大多數劏房。

建議政府可從上述兩個界定「居住環境惡劣」的方式，考慮其一來決定申請租金津貼的資格。一是為「居住環境惡劣」定下清晰定義，如缺乏某些基本設備，受惠人數僅限於符合該條件的住戶，措施較具針對性。另一是參考以上機構對惡劣環境居所的定義，對劏房只定下租金金額和設有獨立大門與否兩項條件，如此大部分住戶均可受惠。

一次性津貼

建議提供租金津貼予上述申請人的形式為，按每戶人數一次過以劃一水平發放予合資格人士，與現時關愛基金提供予租住私人樓宇的長者和綜援住戶，以及居住環境惡劣的低收入人士之津貼採用同一方式。上述關愛基金的援助項目即使推行多於一次，也需每年審批，以決定來年會否再度實行。

事實上，在「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」的援助項目中，只要居於

⁵⁹ 一人住戶的租金限額為 HK\$4370，二人為 HK\$6705，三人為 HK\$8530，四人為 HK\$10355，五人為 HK\$11820，六人或以上為 HK\$13295。

⁶⁰ 關愛基金，「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼 - 受惠資格」，2012 年，<<http://www.communitycarefund.hk/b5/ihp02.asp>> (2013 年 7 月 15 日)。

⁶¹ 關愛基金秘書處，《為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼 - 成效檢討報告》，2013 年 4 月，頁 1，<<http://myweb.ncku.edu.tw/~ydest/www/research/other/bib-format.htm>> (2013 年 7 月 15 日)。

指定類別的住所，並通過入息審查和其他要求，包括新移民在內的合資格人士便可按其住戶人數領取津貼。一人住戶可獲港幣 3000 元，二人住戶港幣 6000 元，而三人或以上住戶可獲港幣 8000 元⁶²。

儘管一次性津貼只屬暫時的財政援助，只能短暫紓緩受助人的經濟壓力，但由於提供定期津貼予居於惡劣環境的市民在執行上困難重重，沿用一次性津貼是唯一的可行辦法。然而，為更有效幫助有需要人士，可考慮增加發放次數，由每年一次增至每半年甚至每季一次。

其他實行細節

為確保申請的市民是真正有需要人士，在提供租金津貼時須設立入息和資產限額，可參考公屋標準或關愛基金在「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」訂下的限額。

處理綜援戶的方式與建議一相同。

有關受助人需證明自己住在指定的惡劣環境居所，但由於在有些情況下住址證明難以提供，可參考關愛基金固有的做法，要求申請人提供租單作證明。如無租約或租約無法證明有關資格（如劏房內不設某項設備），則需填寫自述書或作出聲明。雖然可能當中會出現騙取津貼的個案，但實在難以避免。

可繼續由關愛基金發放有關津貼，或改由政府部門如社會福利署發放，以提高措施的穩定性。

衍生問題

加租

由於知道租客獲租金津貼，業主可能會趁機加租，使津貼金額的部分甚至全部落入他們手中，令業主成為最終得益者。如此一來，申請津貼的有需要人士便得不到任何幫助，要繼續承受高昂租金。

因此，要切實幫助劏房住戶，在提供租金津貼的同時，必須設有租金管制，限制租金加幅（詳見「檢討《業主與租客(綜合)條例》」）。

⁶² 關愛基金，「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼 - 發放津貼」，2012 年，
<<http://www.communitycarefund.hk/b5/ihp07.asp>> (2013 年 7 月 15 日)。

干預私人市場

有關注指，若政府提供租金津貼，會影響私人市場租金價格，干預私人市場的運作。然而，政府幫助無力負擔合宜居住環境的低收入人士，實屬無可避免，正如現時綜援戶亦獲發放租金津貼，而且這只是一項用作減輕貧窮戶住屋負擔的臨時措施。況且租金津貼的目標受助者有限，不會對私人市場租金價格造成重大影響。

結論

由於劏房的租金高昂，為減輕劏房住戶的經濟負擔，並改善其居住環境，政府應提供租金津貼予合資格人士。建議方式有二，政府可考慮向輪候超過三年而仍未獲配屋的公屋申請人發放定期津貼，或向居住環境惡劣的低收入人士提供一次性津貼。

由於租金津貼亦可能會引致業主大幅加租，為了能更有效推行，政府須積極研究重設租金管制的可能性。

然而，租金津貼只屬一項短期紓困措施，要解決劏房居住環境的問題，長遠而言，必須通過增建各類型公營房屋以及立例改善。

第三章. 解決方案（二）：檢討《業主與租客(綜合)條例》

根據長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策」）委託獨立研究機構進行的香港分間單位調查⁶³，47.4%的受訪劏房租戶在過去三年曾搬屋，當中有約 15%的住戶搬屋兩次或以上。分別有 18.3%及 15.9%的住戶搬屋的主要原因是不能續租及業主加租，可見部份劏房戶面臨受迫遷的問題；另外，近年租金大幅上升，小型單位尤甚，這些問題可透過檢討《業主與租客(綜合)條例》（第 7 章）舒緩，租住權保障可改善租戶在短期內被迫遷的問題，而租金管制則可限制租金升幅，減輕低收入租戶的經濟壓力。另一方面，在該條例於 2004 年被修訂後，部份重建計劃中被迫遷的租客不獲賠償，被迫搬到居住環境較差的居所。另外，在考慮租住權保障及租金管制的成效的同時，亦會帶出現時部份租戶缺乏有效租約的問題。

下文將探討檢討《業主與租客(綜合)條例》、設立租住權保障及租金管制的成效及牽涉問題，並分析其可行性。另外，亦會探討有關重建賠償，以及租約的問題。

租住權保障

背景

租住權保障，是指租客享有法定權利，可在原有租期完結後繼續租用及佔用同一物業。根據於 2004 年修訂前的《業主與租客(綜合)條例》第 117 條，住宅物業的住客只要願意繳付市值租金，則在大部分的情況下都得以保證有權在約滿後繼續租用有關物業。

除了根據少數舊有法例第 119E 條所載的情況，例如業主擬重建有關物業、租客造成不必要的煩擾或騷擾、租客將有關物業用作不道德或非法用途等，業主不能拒絕把有關物業租予同一租客。業主若要依照第 119E 條收回物業，須遵循法例程序，例如發出終止租賃通知書、回應租客的新租賃要求、於土地審裁處進行訴訟等⁶⁴。

而舊有法例的第 122 條亦指出有關最短通知期限的規定，「除非業主在固定租期

⁶³ 長遠房屋策略督導委員會：《香港分間樓宇單位的調查》，2013.06。

⁶⁴ 社區法網：(XI.租務條例在二零零四年七月九日起作出的修訂)

(http://www.hkcl.org/tc/topics/landlord_tenant/changesOnTenancyLegislations/#top)

屆滿前不少於 6 個月，或租客在固定租期屆滿前不少於 1 個月，將通知書送達對方，否則任何固定租期的租賃，即使租期終結，仍不得停止。」

《業主與租客(綜合)條例》於 2004 年被修訂後，該租住權保障被廢除，業主和租客雙方可自行協定如何終止該租賃，如雙方並無協議，固定期租賃將在租期屆滿時終止。

1981 年 - 2004 年	2004 年後
租住權保障生效	租住權保障被撤銷後
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 租客只要願意繳付市值租金，在大部分的情況下都可在原有租期完結後繼續租用及佔用同一物業。 ◆ 業主須在租期屆滿前不少於 6 個月，將終止租賃通知書送達對方，否則即使租期終結，仍不得停止。 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 雙方可自由協定如何終止該租賃。 ◆ 如雙方並無協議，固定期租賃將在租期屆滿時終止。

表（一）租住權保障撤銷前後的情況

為舒緩現時的房屋問題，不少團體提倡再次修訂《業主與租客(綜合)條例》，恢復租住權保障。下文將提出研究此提議時須考慮的因素，並分析不同可行方案，以評估該提議的成效及可行性。

在評估是否需要重推租住權保障時，可參考政府當年在引入和廢除相關條例時私人住宅市場上的情況。政府在 1981 年引入租住權保障時，正值房屋嚴重短缺，在住宅供應遠跟不上需求的情況下⁶⁵，個別業主有較大的議價能力⁶⁶，可能會在重訂租約時大幅加租，導致續訂租約時租金大幅攀升。因此，為保障租客利益，政府引入租住權保障。而在 2004 年，政府以當時樓宇供應充裕、私人樓宇租金下滑、租客的議價能力比過往已大幅提升、已有合適和市民能負擔的公營房屋等原因⁶⁷，決定放寬租住權管制。

反觀現時私人住宅市場的情況，根據政府統計處的於 2013 年 6 月發表的《香港統計月刊》，2012 年已落成的私人住宅單位數量只有 10,100 個，相比 2003 和

⁶⁵ 立法會房屋事務委員會：撤銷租住權保障 立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介，立法會 CB(1)988/09-10(15)號文件，2010 年 1 月 26 日，頁 2。

⁶⁶ 房屋及規劃地政局：立法會房屋事務委員會 撤銷租住權管制對租客的影響，立法會 CB(1)797/05/06(06)號文件，2006 年 1 月，頁 1。

⁶⁷ 房屋及規劃地政局：《業主與租客(綜合)條例》(香港法例第 7 章) 租住權管制諮詢文年，2003 年 1 月，頁 2。

2004 年的每年 26,000 個減少多於一半，比 1998 年 17,000 個的水平更低⁶⁸。另外，差餉物業估價署的數據顯示，私人住宅單位的租金指數也由 1999 年的 100，升至 2013 年的 150⁶⁹，當中少於 40 平方米單位的租金升幅比全港平均的升幅高(見表三)。而且，從現時公屋輪候冊上 220,000 的申請數字以及輪候的時間可見，公營房屋的供應不足。

因此，現時的情況與 2004 年相比，分別甚大，政府應考慮重新檢視《業主與租客(綜合)條例》是否切合現時的租賃情況。若實施租住權保障，可為議價能力薄弱的基層租戶提供保障，在租金短時間內大幅上升的情況下，保障租客免因加租而被迫遷，或被搬到居住環境更為惡劣的分間單位，舒緩基層租戶的經濟壓力。

然而，租住權保障亦有一定的局限。政府實施租住權保障會干預私人住宅租賃市場的自由運作，限制了業主與租客商議租約條款的自由，或會減低投資者出租物業的意欲。而且，租住權保障側重對租客的保障，相對削弱了業主的權益，同時亦可能引起租務糾紛。但在現時的市場情況下，私人住宅和公營房屋不足，令租客的議價能力較弱，特別是對小型單位的租客不利，因此，政府的介入可平衡兩者的權益。

租住權保障可以不同方案推行，以達致不同成效，各個可行方案⁷⁰如下(見表二)：

方案 A：一次過全面實施保障

在這方案下，在措施生效後，所有租約將受到保障。此方案對所有單位的租賃實施，整體上公平性較高，措施統一，亦方便執行。但由於此條訂有追溯效力，所有新舊租約不論住宅類型也一概受到限制，對整體租賃市場的影響較大，不能達到針對性地保障低收入基層租客的效果。

方案 B：只對新租約實施租住權保障

此方案是對指定日期後簽訂的租約實施租住權保障。與方案 A 一樣，此措施會對指定日期的後所有單位的租賃實施，整體上對不同住宅單位的業主比較公平，但對整體租賃市場的影響較大。另外，此方案無法保障在指期日期前簽定租約的基層租客，現有租約下的劏房租客亦無法得到保障。

⁶⁸ 運輸及房屋局：〈私人住宅一手市場供應統計數字(截至 2012 年 12 月 31 日)〉，頁 5。

⁶⁹ 政府統計處：《香港統計月刊》，2013 年 6 月，頁 143。

⁷⁰ 房屋及規劃地政局：〈《業主與租客(綜合)條例》租住權管制及相條文諮詢結果〉，2013 年 4 月。

方案C：按出租單位的類別實

為針對低收入的基層租客，政府可考慮對特定類型的出租單位推行保障，如共用設施的單位，甚至是分間的單位。此方案能比較有效地保障劏房的租客，而且，不會影響其他的住宅租賃，對整體市場的干預較低。不過，在劃分單位上，技術上有一定的困難，執行上亦有限制，難以監管違規分間的單位。而且，此政策會對特定類型單位的業主不公平，部分分間單位或共用設施單位的業主或為小投資者，此方案會影響他們的權益。

方案D：按應課差餉租值實

對應課差餉租值低於若干水平的實施租住權保障，可解決方案C中劃分單位的技術困難，同時也能針對基層租客，因大多低收入家庭租住的舊區較小型的單位，而該類單位的應課差餉租值一般較低，這樣也能減少對整體私人租賃市場的影響。然而，要推行這方案，在釐定一個合理的應課差餉租值水平上會有困難。另外，按應課差餉租值劃分單位會對租值較低的業主不公平，該類單位業住多為小投資者，權益受到影響，對依靠租金作唯一收入的老年業主更甚。

而為免修訂帶來過急改變，可在措施生效後先對新簽訂租約實施保障，在寬限期後才對現有租約實施保障，以提供一段合理的過渡期供業主和租客作充分準備（方案E）。

方案	A	B	C	D	E	F
詳情	<p>一次過全面實施保障</p> <p>在措施生效後所有租約均受保障</p>	<p>只對新租約實施租住權保障</p> <p>對指定日期後簽訂的租約實施保障</p>	<p>按出租單位的類別實施保障</p> <p>對特定類型的出租單位(如:共用設施的單位)實施保障</p>	<p>按應課差餉租值實施保障</p> <p>對應課差餉值低於若干水平的出租單位實施保障</p>	<p>在寬限期後全面實施保障</p> <p>在措施生效後簽訂的新租約均受保障,現有租約將享有一段寬限期</p>	
優點	<ul style="list-style-type: none"> 對整體出租單位實施,較為公平 方便行政 	<ul style="list-style-type: none"> 對整體出租單位實施,較為公平 	<ul style="list-style-type: none"> 針對特定類型單位,對保障分間單位租客成效較大 減少對整體租賃市場的影響 	<ul style="list-style-type: none"> 針對低收入家庭租住的居位 減少對整體租賃市場的影響 	<ul style="list-style-type: none"> 提供合理過渡期 供業主和租客作充分準備 	<p>合併不同方案特點</p>
缺點	<ul style="list-style-type: none"> 對整體租賃市場的影響較大 	<ul style="list-style-type: none"> 對整體租賃市場的影響較大 無法保障在指定期日前簽定租約的基層租客 	<ul style="list-style-type: none"> 劃分單位類上的技術困難 對特定類型單位的業主不公平,受影響多為小投資者 	<ul style="list-style-type: none"> 對應課差餉租值較低的業主不公平 該類單位業住多為小投資者,權益不受保障 難以釐定合理的差餉租值水平 	<ul style="list-style-type: none"> 所有租賃均受限制,對整體租賃市場的影響較大 	

表(二):恢復租住權保障的各個可行方案及其優劣

總括而言，方案 A 及 B 對整體租賃市場的影響較大，而方案 C 及 D 則較具針對性，可集中舒緩低收入租戶的經濟壓力，保障他們在市場出租單位供應不足而導致短時間內租金大幅上升的情況下的權益，減少因加租而被搬到居住環境更為惡劣的住宅或分間單位情況。而方案 C 雖較能集中於劏房租戶，但難以實行，而反觀方案 D 的劃分方法，在能保障低收入租戶的同時，效益亦比較高。若能配合方案 E 的特點，提供一段寬限期，便可有效地減低租住權保障對整體租賃市場的影響，避免在修訂後帶來過急的改變。因此，政府可考慮重推租住權保障，並以應課差餉租值實施，以保障租戶的權益。

重建賠償

根據於 2004 年修訂前的《業主與租客(綜合)條例》第 119F(4)條，業主可在租約期滿後，以重建物業作為其中一個向土地審裁處申請收回單位的理由，但須按該條例所規定的幅度，向租客作出賠償⁷¹。但在撤銷租住權保障的條文後，有意重建物業的業主可在租約期完結後收回單位，並毋須作出賠償。此修訂能鼓勵發展商收購舊樓進行重建，但若受牽涉租客無法得到適當的安置或足夠的賠償，面對租金上升、舊單位日漸減少，便難以在原區以可負擔的租金租住相若的單位，或會被迫搬到居住環境較差的劏房。

不過，雖然業主不須作出賠償，但在市區重建項目中，市區重建局也會按一定準則為租客提供安置，或發放特惠金。不過，租客須符合公屋入住資格才能獲得安置。然而，部分舊樓或劏房住戶並不符合資格，雖然有住屋需要，但也無法得到安置。

至於特惠金發放，若租客根據有效租約於凍結人口調查日之前遷入有關物業，市建局將提供相等於應課差餉租值 3 倍的基本特惠金⁷²，另外，租客也能得到相等於應課差餉租值一半的額外現金。

但由於租住權保障被廢除，業主只須在一個月前通知租客，便可終止租約。而市建局由公佈項目至項目決定落實執行期間，必定超過一個月，因此，業主可在重建公佈後終止租約，部份業主甚至會在市建局進行凍結人口調查，以核實受影響

⁷¹ 若有關處所的應課差餉租值不超過\$30000，賠償金須為相等於該應課差餉租值 7 倍的款額；若有關處所的應課差餉租值超過\$30000 及不超過\$60000，賠償金須為\$210000，另加該應課差餉租值中超出\$30000的租值 5 倍的款額；若有關處所的應課差餉租值超過\$60000 及不超過\$90000，賠償金須為\$360000，另加該應課差餉租值中超出\$60000 的租值 3 倍的款額；若有關處所的應課差餉租值超過\$90000，賠償金須為\$450000，另加相等於該應課差餉租值中超出\$90000 的租值的款額。

⁷² 市區重建局：〈編配安置及特惠金發放政策〉，《計劃與政策》：

<http://ura.org.hk/tc/schemes-and-policies/redevelopment/ura-implemented-projects/ex-gratia/urao/urao-domestic.aspx>。

人士領取特惠津貼和安置的資格後，終止租約⁷³，即使租客已接受人口登記並符合資格，也會因此而失去補償及安置的權利，被迫搬到環境較惡劣的單位。

若恢復租住權保障，並規定業主若以重建為由收回單位須對租客作出賠償，可令租客得到相應補償，並避免業主在重建計劃宣佈後的短期內終止租約，令租客無法得賠償亦難以另覓合適和可負擔的單位。然而，這會增加發展商收購舊樓的成本，減低重建的意欲，長遠影響重建能帶動的住宅供應增加。而且，修訂條例須時較長，影響也較大，難以只針對在重建計劃中被迫遷的租客。相反，若市建局能改善現有的機制，讓在凍結人口調查後才被迫遷的合資格租戶提供相應補償或安置，能針對性地紓緩租客的經濟壓力和住屋需要，減低劏房的需求。因此，市建局應積極檢討其安置及補償機制，以保障重建區中租客的權益。

租金管制

背景

香港曾多次在商舖和私人住宅方面實施租金管制，較近期的租金管制於 1973 年開始實施。《業主與租客(綜合)條例》第二部第 58 條規定私樓業主的加租時間和幅度，兩年內加租不可多於市值租金與現時所收租金兩者差額的二份之一，或加租幅度不應超過三成⁷⁴。回歸后，房屋局認為租金管制對舊樓業主不公，並且長期扭曲市場，動議廢除租金管制，獲立法會通過，於 1998 年 12 月 31 日正式撤銷⁷⁵。

根據差餉物業估價署的數據，私人住宅的平均租金在 2008 年至 2013 年(第一季)五年間的升幅達 31%，當中 40 平方米下的單位租金升幅達 41%，升幅超過豪宅的租金升幅及全港平均性的租金升幅（見表三）。

而香港社區組織協會於 2011 年在租住籠屋、板房及劏房的家庭中隨意抽樣進行問卷調查，63.2%受訪者近三年內有加租情況，加租幅度平均數為 22.3%，加租(租金開支增幅)達 10%至 19%的佔 26.7%，加租 20%至 29%的佔 31.7%，加租最高為 166.4%⁷⁶。由此可見，私人住宅的租金於近年不斷上升，增加了基層租戶的開

⁷³ 房屋事務委員會：《全港租客大聯盟在 2009 年 12 月 7 日就《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)及協助低收入人士解決住屋需要的措施提交的意見書》，2009 年 12 月 7 日，CB(1)566/09-10(01)。

⁷⁴ 香港差餉物業估價署：《業主與租客(綜合)條例，第二部，戰後住宅樓宇租住權及租金簡說》(香港：該署，1981)，第 8 版，頁 7-8。

⁷⁵ 香港社區組織協會基層房屋關注組：〈貧民被迫遷苦不堪言 租住權保障應該恢復 租住權管制立場書〉，2012 年 5 月 31 日。

⁷⁶ 香港社區組織協會：《2011 年基層房屋租金研究報告》，2011 年 8 月 14 日，頁 3-4。

支。

年	所有類別(平均)	Class A (少於 40 平方米)	Class B (40-69.9 平方米)
1998	112.6	112.8	110.3
2004	77.7	75.5	76.5
2008	115.7	113.2	111.7
2010	119.7	120.7	118.0
2012	142.6	149.6	140.5
2013 (第一季)	151.9	159.9	151.1

表（三）私人住宅租金指數（來源：差餉物業估價署）

鑑於香港私人住宅的租金於過去數年間大幅上升，小型單位的租金升幅尤甚，因此，不少團體倡議重訂租金管制。可行的方案包括：設定兩年內最高加租的百分比、規定不得加租至超越市值租金、規定不得超越通脹率等⁷⁷。為減低對整體私人住宅租賃市場的影響，可按應課租差餉值，針對小型租住單位實施管制。

根據全港關注劏房平台的《全港劏房居民狀況調查》，以受訪劏房戶的家庭入息計算，平均租金佔家庭入息比例的 36%，相比之下，在 2011 年，近八成的公屋租戶繳付的租金少於其收入的 20%，可見劏房戶的租金負擔偏高。實施租金管制可舒緩租金上升的幅度，減輕低收入家庭租住房屋的負擔，從而避免他們因無法負擔租金升幅而被迫遷到居住環境惡劣的劏房。而且，若政府推出租金津貼，配合租金管制，能避免因租金津貼而令租金上升的問題。

不過，租金管制對市場的影響較大。政府對私人市場的干預，會減低投資者出租物業的意欲，可能導致業主封盤，令出租單位的供應減少。而且，租金管制側重保障租客的權益，對小型單位的業主不公，尤其因為小型單位業主多為投資者，其權益亦應受保障。另外，租金管制會令業主減少在樓宇和單立上的投資和相關開支，會導致樓宇維修的水平降低。而在釐定市值租金和訂定限制加租的百分比上，亦會有困難。

另外，修訂的程序和所需時間也是其中一個需要考慮的因素。政府多會先進行公眾諮詢，然後以法案的形式，將修訂建議提交立法會審議，法案在提交立法會之前，會先在憲報上刊登。法案如要獲立法會通過，必須經首讀、二讀、二讀辯論及三讀的程序。以當年撤銷租住權保障的條訂為例，2002 年 11 月 13 日，房屋及規劃地政局局長宣布，政府會全面檢討《業主與租客（綜合）條例》，期間進行諮詢等，直至 2004 年 7 月立法會作出相應修訂，期間需要約二十個月，而部分

⁷⁷香港社區組織協會基層房屋關注組：〈貧民被迫遷苦不堪言 租住權保障應該恢復 租住權管制立場書〉，2012 年 5 月 31 日。

較具爭議性的法案或需更長的時間才能獲得通過。因此，此方案難以針對現時市場的情況達到即時的效果。

總括而言，租金管制會牽涉問題較多，會干預私人市場運作，並對小投資者或小業主不公，因此，建議政府先重點利用其他可行方案改善劏房問題，在現階段不必急於推行租金管制。

租約問題

然而，政府若設立租住權保障或租金管制，亦未必能有效地保障租客。根據明愛青少年及社區服務關注住屋權益工作小組的《基層租客租住狀況調查簡報》⁷⁸，訪問了約 260 名基層租客，包括大部份為劏房住戶，近 14% 的受訪者沒有與業主簽訂書面租約，而有另外 14% 受訪者有簽訂書面租約但租約已過期，可見約有三成的受訪者（即約 20,000 戶）並沒有有效的租約。沒有租約的保障，業主可隨時終止租賃或加租，無須提早通知租客，令租客被迫遷。因此，即使實施租住權保障或租金管制，這些住戶仍沒法得到保障。

所以，政府應先鼓勵租客與業主訂定書面租約，並為文件加蓋印花，以保障他們的權益。

結論

總括而言，政府應重新檢討《業主與租客（綜合）條例》，包括有關租住權保障、重建賠償以及租金管制等條文。租住權保障與租金管制能避免租客被迫遷，並能減輕基層家庭的經濟壓力；然而，相關修訂亦會牽涉到業主或小投資者的權益，並影響自由市場的運作。因此，政府可研究考慮針對特定的單位實施租住權保障，如按應課差餉值等實施，可減低對整體租賃市場的影響，同時平衡業主及租客雙方的權益。而租金管制對私人市場的影響較大，政府應審慎考慮其可行性，現階段不必急於推行。而在重建賠償方面，應先檢討現時市區重建局的安置及補償機制，以保障租戶的權益，或不需以作出條例上修訂。另外，政府應鼓勵租客與業主訂定書面租約，以保障雙方的權益。

⁷⁸ 明愛青少年及社區服務關注住屋權益工作小組：《基層租客租住狀況調查簡報》，2013年3月。

第四章. 解決方案（三）研究向發展商提供稅務優惠／補貼 以鼓勵發展商興建可負擔的出租住宅單位

背景

為了增加房屋供應，政府除了增加興建公營房屋外，可考慮透過稅務優惠或補貼，鼓勵私人發展商投資興建一些基層人士可負擔的出租住宅單位，以減低低收入家庭的租金負擔。類似的計劃在外國有不少成功的經驗，如澳洲的國民租務津貼計劃 National Rental Affordability Scheme (NRAS)⁷⁹，以及美國的低收入家庭住房保障政策 Low Income Housing Tax Credit (LIHTC)⁸⁰。這類房屋政策的主要對象為發展商，目的是藉由向發展商提供誘因，以市場主導的方向，鼓勵發展商採取主導，投資興建基層人士可負擔的出租住宅，增加中小型單位的供應，以減低低收入家庭的租金負擔。

運作模式

在此方案下，政府鼓勵發展商興建一些針對低收入人士的住宅，並以低於市值的租金，出租予符合政府設定條件的基層人士。合資格的發展商可於每年根據出租單位數量獲得一筆稅收抵免額或直接補貼支助，維期十年，而稅收抵免額或直接支助會根據每年的消費物價指數作出調整。十年的期限終止時，發展商可選擇繼續持有房屋或出售，若繼續持有，可以市值租金出租。

所提供的誘因

在此計劃可為發展商提供的一系列的誘因，在方案下，發展商只要興建合乎規定的住宅樓宇，以低於市值的租金出租予條件合適的基層人士，便可在計劃期間享有稅務優惠或補貼，即 10 年安全穩定的現金流，屬低風險投資。而且，一方面，發展商可獲一定的免稅額，而另一方面，發展商所收的租金收入比市值低，應繳

⁷⁹ Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, Australian Government: National Rental Affordability Scheme (NRAS) About NRAS, 2013.03.

⁸⁰ U.S. Department of Housing and Urban Development: LIHTC Basics: http://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/comm_planning/affordablehousing/training/web/lihtc/basics

稅款相應較少，能達致雙重免稅的效果。另外，在 10 年的限期完結後，發展商可以市價出售單位，或繼續持有，以市價出租，可按市場情況自行選擇，能享有較大彈性。

計劃的優勢及限制

政府透過稅務優惠或補貼，可鼓勵發展商興建基層人士可負擔的出租住宅單位，由政府提供補貼，由商界興建、營辦，效益較公營房屋高，而且各發展商只要符合政府規定，可自行管理、決策，在營運上的彈性亦較大。另外，發展商有足夠的資源和經驗，興建的規模較大，可為低收入家庭提供較多出租單位。而且，稅務優惠或補貼可鼓勵發展商的以低於市值的租金出租單位予低收入人士，能減輕他們的經濟負擔，達到租金津貼的效果的同時，亦不會推高市場的租金。

另外，相關單位在限期結束後可成為私人市場上自由買賣、出租的單位，沒有入住條件的限制，長遠地增加私人住宅，特別是中小型單位的供應，可配合其他增加房屋供應的政策。而且，限期結束後，單位可從社區房屋的模式轉為私人單位，在解決房屋問題上的彈性較高。而計劃所提供的誘因，可吸引中小型的發展商參與，投資者也能通過購買發展商開發的項目參與計劃。

不過，此方案亦有其限制。政府規定出租的對象、租金，並限制住宅的類型為中小型單位，而發展商的資金會被鎖住達十年，或會減低發展商的投資意欲，無法提供足夠誘因吸引商界的參與。另外，規模較大的興建計劃或會引起社會對低收入人士的標籤效應。而且，實施計劃時政府須按基層人士的負擔能力，釐定一個低於市值租金的合理百分比，並要設定申請租住人士的條年，在這兩方面要達成共識或會有難度。

結論

此方案可較大規模地舒緩現時的房屋問題，而且彈性亦較高，除了提供稅務優惠，政府亦可考慮提供其他型式的誘因，如地價優惠等，吸引發展商興建為低收入家庭而設的出租單位。然而，香港未有類似的房屋政策，政府可考慮參考外國的經驗，深入研究政策的詳細運作模式、所需的政策配套、資源、在本地推行的成效、相關的限制和困難、發展商的意願等，以判斷類似計劃在香港推行的可行性，作為解決房屋問題的其中一個可考慮的方案。

第五章. 解決方案（四）：改善「劏房」居住環境

背景

簡單來說，劏房可理解為將一個單位「劏」成，即分間成，多個單位出租予不同家庭。分間劏房時的改建工程通常涉及拆除原先的非結構性間隔牆、加設新的間隔牆、裝置新的廁所及廚房、改動或加設內部排水渠系統、加厚地台以埋置新設或經改動的排水渠管、開鑿額外門口或通風洞口等。若有關工程質量欠妥，可能會影響樓宇安全及衛生，包括因開鑿額外門口而影響逃生通道、開鑿額外通風洞口而影響耐火結構、排水渠工程欠妥導致滲水，以及過度加設間隔牆和加厚地台令樓宇負荷過重⁸¹。上述問題不但導致劏房住戶的居住環境欠佳，而且造成危險，一旦發生意外，後果堪虞，2011年的花園街排檔大火便是一例。

由於舊式樓宇業權分散、缺乏樓宇管理、相對較大的建築面積，而且在分間前相對較低的租值（反映在應課差餉租值上）使業主在分間後可獲較高利潤，劏房主要集中在樓齡 25 年或以上的唐樓⁸²，並位處較多舊樓林立的舊區。

按長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策」）的調查結果，現時居於劏房的市民共有 66900 戶。如「引言」所述，約 45.7%劏房屬環境惡劣但未有即時危險，牽涉近 30600 戶，而 10%則屬有即時危險的單位，牽涉近 6700 戶。因此，由劏房的居住環境引伸出來的問題實在不容忽視。

居住環境問題

長策的調查顯示，目前 3 成劏房住戶均被現有居所環境（如滲水和衛生情況等）所困擾⁸³。而根據全港關注劏房平台（下稱「平台」）去年作出的調查，希望搬離現居劏房的受訪住戶中分別有逾 3 成和約 1 成是因為現居單位環境太差和不安安全⁸⁴。由此可見，不少劏房的居住環境欠佳，對居民造成困擾，甚至危險。

⁸¹ 香港特別行政區屋宇署，「常見問題：分間樓宇單位(劏房)」，
<http://www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_faq1.htm> (2013 年 7 月 15 日)。

⁸² 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 6。

⁸³ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 56。

⁸⁴ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012 年 12 月 15 日，頁 9。

劏房的居住環境問題大概可分為四類：消防安全、樓宇結構、環境衛生、面積和噪音問題。

消防安全

在消防安全方面，出口或逃生通道受阻是一個很嚴重的問題。由於缺乏管理，有些樓宇內的主要通道長期被雜物阻塞⁸⁵⁸⁶，而一些劏房內所建造的僭建物甚至會把逃生通道完全堵住。事實上，近年有數宗涉及劏房的慘劇，都與逃生通道受阻有關。舉例而言，2011年，馬頭圍道一幢唐樓發生3級火警，造成4屍5命和19人受傷。部分居民無法找到逃生出口，有生還者投訴緊急出口被鎖上。另一宗意外是同年發生的花園街4級火警，造成9人死亡，34人受傷⁸⁷。

除受到阻礙以外，逃生通道過窄也對火警或意外逃生帶來極大風險。根據香港民主民生協進會（下稱「民協」）今年初的調查，半數受訪劏房住戶表示通往各劏房的內部走廊的淨闊度少於法例規定的0.75米⁸⁸。

此外，劏房位處的樓宇內亦出現防火設備被移除或不足的問題。近一成受訪住戶對樓宇內的消防設施不滿意，其中有2.5%更是非常不滿意，反映問題嚴重⁸⁹。加上居住人數增加，大廈的電力負擔比分間單位前沉重，加上電線鋪設較為凌亂⁹⁰，有些住戶更沒有安裝獨立電錶⁹¹，用電和火警的風險因而增加。

樓宇結構

有關樓宇結構的改建工程通常涉及拆除原先的非結構性間隔牆、加設間隔牆、加高地台及開鑿額外門口。這些工程可能會導致樓板、橫樑，甚至樓柱的負荷過重。如在開鑿額外門口或新設排水渠管時於結構牆開鑿通口，會對樓宇結構造成不良影響。若有關工程質量欠妥引起滲水問題，便會容易出現鋼筋銹蝕及下層單位的

⁸⁵ 大廈主要通道被雜物阻塞：8%經常，5%大部分時間。全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁6。

⁸⁶ 樓宇走廊和走火通道的暢通程度：12.9%不滿意。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁54。

⁸⁷ 立法會秘書處資料研究組，「資料摘要 - 香港的分間單位」，IN22/12-13，2013年5月28日，頁1。

⁸⁸ 香港民主民生協進會，「安全成疑 要求取締惡劣環境劏房 多管齊下 切實解決基層住屋需要」，新聞發佈，2013年2月24日，<<http://www.adpl.org.hk/?p=1290>> (2013年7月15日)。

⁸⁹ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁54。

⁹⁰ 電線鋪設凌亂：6%嚴重，26.5%一般。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁53。

⁹¹ 6.3%沒有獨立電錶。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁49。

天花板混凝土剝落等情況⁹²。

根據長策的調查，有 11.3%的受訪住戶現居劏房的天花板混凝土剝落的情況屬嚴重，7.7%屬一般⁹³。另外有 9.1%的住戶居所出現鋼筋外露的情況屬嚴重，6.2%屬一般⁹⁴。這些數據反映上述情況頗為常見。

環境衛生

影響環境衛生的工程一般涉及裝置新的廁所或廚房，以及為新設的廁所或廚房改動或豎設內部排水渠管⁹⁵。若排水渠管工程不符合標準，便有可能導致不同問題。其中有些劏房內的渠道接駁混亂，引致污水積存，蚊蟲滋生。而部分單位間的排水渠相通，使病菌容易傳染。此外，滲水情況亦屬普遍，12.7%的劏房住戶認為其居所滲水情況嚴重，9.2%認為屬一般⁹⁶，這主要是由於供水管或排水渠接駁不當或加建廁所的防水物料不合標準所致。

另一個常見的問題是劏房內不設廚廁，因而使用公用廚廁，或廚廁為同一空間。根據長策的調查，10.9%的住戶表示其劏房內沒有獨立廁所⁹⁷，高達 45.7%的住戶表示其劏房內沒有廚房或煮食地方⁹⁸⁹⁹，而 10.1%的住戶居於沒有食水供應的劏房¹⁰⁰。缺乏上述基本設施令劏房內的衛生受到嚴重影響。

再者，很多劏房都出現空氣不流通和悶熱的問題。在長策所作的調查中，有 23%受訪住戶表示不滿意其劏房單位內的空氣流通度¹⁰¹。空氣不流通的問題是由於劏房內沒有獨立窗戶，或窗戶的面積不足以提供天然通風及照明的作用。根據長策的調查，4.6%的劏房沒有窗戶¹⁰²，在平台的調查中 14%住戶的劏房沒有可開啟窗戶¹⁰³，而民協的調查結果更顯示，高達三分之一的受訪者投訴其劏房沒有窗戶¹⁰⁴。

⁹² 香港特別行政區屋宇署，「常見問題：分間樓宇單位(劏房)」，

<http://www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_faql.html> (2013 年 7 月 15 日)。

⁹³ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 53。

⁹⁴ 同前註。

⁹⁵ 香港特別行政區屋宇署，「常見問題：分間樓宇單位(劏房)」，

<http://www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_faql.html> (2013 年 7 月 15 日)。

⁹⁶ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 53。

⁹⁷ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 49。

⁹⁸ 廚房或煮食地方在此指具備 (i)有自來水供應的洗碗盆 和 (ii)煮食爐具 的特定地方。

⁹⁹ 同註 96。

¹⁰⁰ 同前註。

¹⁰¹ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 53。

¹⁰² 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 49。

¹⁰³ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012 年 12 月 15 日，頁 6。

¹⁰⁴ 香港民主民生協進會，「安全成疑 要求取締惡劣環境劏房 多管齊下 切實解決基層住屋需要」，新聞發佈，2013 年 2 月 24 日，<<http://www.adpl.org.hk/?p=1290>> (2013 年 7 月 15 日)。

在劏房內的衛生問題以外，劏房單位所在的舊式樓宇，其公用地方衛生情況亦欠佳。近兩成受訪住戶不滿意其樓宇內的衛生情況¹⁰⁵，平台的調查更顯示近四分之一的住戶所住大廈過去一年經常甚至大部分時間出現公用地方衛生情況欠佳的問題¹⁰⁶。在同一調查中，同樣有近四分之一的住戶表示其大廈沒有聘請清潔工¹⁰⁷。

面積和噪音問題

劏房單位面積過小，令居住環境十分擠迫，也是劏房一個普遍的問題。根據長策調查所得，有劏房的屋宇單位平均分間了 3.6 個小單位¹⁰⁸，而平均人均單位面積為 67.6 平方呎¹⁰⁹。儘管人均面積高於房委會制訂的最低居住空間標準（59 平方呎），但實際上，佔劏房住戶總數四成多的 3 人或以上的住戶¹¹⁰，其人均面積少於 50 平方呎¹¹¹。另外近半受訪住戶表示不滿意其劏房單位的居住擠迫度¹¹²。

由於劏房的間隔牆並非全都使用隔音物料，加上居住人口密度比普通單位高，噪音問題在劏房也十分常見。根據平台的調查，19%住戶最近一年住所經常出現噪音問題，而 15%更是大部分時間為噪音所困擾¹¹³。

實際存在價值

儘管劏房的居住環境不理想，它仍有實際的存在價值，故不宜被全面取締，政府需從劏房的環境和安全方面入手，改善劏房的居住環境。

市區住宅需求

首先，現時香港樓價、物價只升不跌，私人住宅租金高漲，然而劏房住戶的經濟能力有限，無法負擔如斯高昂租金。根據長策的調查，劏房居民的人均每月工作收入僅 HK\$5490¹¹⁴，而平台調查所得結果顯示，劏房居民的人均入息更只有

¹⁰⁵ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 54。

¹⁰⁶ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012 年 12 月 15 日，頁 6。

¹⁰⁷ 同前註。

¹⁰⁸ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 33。

¹⁰⁹ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 49。

¹¹⁰ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 40。

¹¹¹ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 49。

¹¹² 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 53。

¹¹³ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012 年 12 月 15 日，頁 6。

¹¹⁴ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 43。

HK\$5009，家庭平均入息亦僅 HK\$10486¹¹⁵，兩者均低於全港每月個人和家庭的入息中位數¹¹⁶，劏房住戶明顯屬於低收入人士。

另一方面，由於市區就業機會多，而為省下往返住所和工作地點的車資和時間，這些基層市民對市區住宅有很大需求。高達六成多的劏房居民是因為就近上班或上學地點而選擇居於劏房¹¹⁷。事實上，半數劏房位處九龍區，23.9%位於港島區¹¹⁸。

本來市區住宅已供不應求，加上市區樓價和租金太高，以致基層市民有能力負擔的住宅更少。隨着重建項目增多，租金較便宜的舊區私人樓宇愈來愈少，劏房的市場因而愈來愈大。在受訪劏房住戶中，大約一半不打算搬走的原因是現居劏房的租金較可負擔¹¹⁹。

未能上樓

儘管低收入人士可以申請入住公共租住房屋（下稱「公屋」），但並非所有基層市民均合資格申請公屋。按長策的調查結果，沒有申請公屋或曾申請公屋但不符合資格的劏房住戶約 53%¹²⁰，當中近半是因為超出入息限額，15%是因不符合居港七年條件。另從平台的調查報告可見，沒有申請公屋的住戶中高達三成未過一半住戶在港住滿七年¹²¹。

除了部分劏房住戶不合資格上樓，無法入住公屋而需負擔租金較高的私人樓宇外，很多住戶亦因正在等候分配公屋而需要暫時居於私人樓宇中租金較低的劏房。近半劏房居民現時正在公屋輪候冊上¹²²，由此可見在入住公屋前，劏房對基層市民而言是一個重要的選擇。

安置困難

事實上，政府根本不可能在短期內取締所有劏房。現時全港劏房數目過萬，居住人口數以十萬計，若把所有劏房取締，解決劏房居民的安置問題將會非常困難。由於經濟能力所限，劏房居民通常只能由原來的劏房搬往區內其他的劏房，但失

¹¹⁵ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁3。

¹¹⁶ 全港每月入息中位數：(家庭) HK\$22000 (個人) HK\$12000。香港特別行政區政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2013年第一季(1至3月)，2013年5月27日，頁78、105。

¹¹⁷ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁57。

¹¹⁸ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁32。

¹¹⁹ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁57。

¹²⁰ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁60。

¹²¹ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁8。

¹²² 49.6%曾申請公屋，其中97.1%在輪候冊上。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁60。

去這項選擇後，恐怕他們能負擔起的，就僅餘環境更惡劣的籠屋或寮屋。然而，即使政府介入，目前來說政府也沒有足夠的公屋、中轉屋或過渡性房屋供被迫遷出現居的劏房住戶入住。

況且，劏房中不少是合法地進行改建工程的，甚至已向屋宇署申請入則，一刀切取締所有劏房並不合理。

政府亦承認，其政策並非要取締所有劏房，而是要確保這些單位安全。因此，在別無選擇下，當局須採取切實行動，改善劏房居民的居住環境。

現行法例規管

目前香港並無專管劏房涉及工程的法例。所有建築工程，包括與劏房相關工程，皆受《建築物條例》（第 123 章）規管，必須符合《建築物條例》及其相關規例所訂明的建築標準，包括結構、消防安全及排水渠方面的標準。違反《建築物條例》的規定而進行的建築工程即屬僭建，當局可對此採取執法行動。

如果有關工程涉及樓宇的結構，業主須委任認可人士及註冊結構工程師，製備工程的圖則，並在獲得建築事務監督批准及同意後，才可以由註冊承建商按圖則進行工程¹²³。

若有關工程（小型工程除外）不涉及樓宇的結構，根據《建築物條例》第 41(3) 及 41(3C)條的規定是屬於豁免審批工程，可在未經屋宇署事先批准及同意的情況下進行，例如在單位內建造內部間隔牆。但工程不得違反《建築物條例》下各規例訂定有關消防安全、結構安全，以及排水工程等方面的標準。

若工程屬於小型工程，則可按照「小型工程監管制度」的簡化規定進行。在《建築物（小型工程）規例》（第 123N 章）下，小型工程會按照其性質、規模與複雜程度以及安全風險，分為三個級別。按其級別，不同的小型工程會有不同的管制措施，但全部均須由訂明註冊承建商進行，並由屋宇署紀錄在案。

《2012 年建築物（小型工程）（修訂）規例》在 2012 年 10 月生效，將與劏房相關的工程納入小型工程監管制度的規管範圍，使有關工程必須由合資格的專業人士和承建商進行。新修訂的規例在原有規例中引入八個新增小型工程項目，藉擴大監管制度至涵蓋各類型常見於劏房的工程，規管原先獲豁免但普遍見於劏房而經常出現問題的工程。新增項目大致可分為增設備有洗手間或其他衛生設施的房間、裝設室內間隔牆、以實心地台加厚樓板，以及在樓宇的公用地方（包括樓宇

¹²³ 《建築物條例》(第 123 章) 第 14(1)條。

的逃生樓梯)開鑿或改動門口四類。

將有關劊房的工程納入小型工程監管制度的規管範圍,不但令有關工程的質量更有保證,將常見於劊房的安全和滲水問題減至最少,而且方便屋宇署進行抽查。屋宇署亦可就與劊房相關的工程設立資料庫,令該署能有效監察這些工程並採取適當的執法行動。

由於沒有專管劊房涉及工程的法例,《建築物條例》所涵蓋的範圍又廣,規管劊房的相關法例可從常見於劊房的違規問題中檢視,包括消防安全問題、負荷過重和滲水問題¹²⁴。

消防安全問題

劊房的消防安全問題通常牽涉因在牆壁違例開鑿門口以增設出入口、安裝扇門不當以致在開門時阻礙其他扇門等原因而令逃生通道受阻,一旦發生火警或意外時便會造成危險¹²⁵。

現時與消防安全相關的規管主要有以下數項¹²⁶：

- (i) 一般來說,通往分間單位的室內走廊的淨闊度須不少於 0.75 米
- (ii) 不可在出口樓梯的圍封牆開鑿新設門口或通氣口
- (iii) 不可以任何僭建物堵塞或阻隔通往出口樓梯的逃生途徑
- (iv) 不可拆除原有的防火門或以不耐火的門代替

負荷過重

另一個常見於劊房的問題就是負荷過重,這主要因加高地台以埋置額外的水管及排水渠,以及加建間隔牆所致,對樓宇造成結構性危險¹²⁷。

現時與樓宇結構相關的規管主要有以下數項¹²⁸：

- (i) 不可因為豎設磚造的牆或鋪設實心地台,而令樓宇負荷超重
- (ii) 需按照「小型工程監管制度」的規定,豎設用磚建造的非承重牆(規定密度和尺寸)、鋪設實心樓面地台(規定密度和尺寸)、或豎設或改動地面以上的排水渠

¹²⁴ 立法會發展事務委員會,樓宇安全及相關事宜小組委員會,「就私人處所內違例改建工程而進行的執法行動」,CB(1)2605/09-10(01),2010年7月27日,頁2-3。

¹²⁵ 同前註。

¹²⁶ 香港特別行政區屋宇署,「常見問題:分間樓宇單位(劊房)」,
<http://www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_faql.html> (2013年7月15日)。

¹²⁷ 同註124。

¹²⁸ 同註126。

- (iii) 排水工程須妥善施工
- (iv) 不可拆除結構構件（例如橫樑、柱或結構牆）
- (v) 不可在結構牆開鑿通口

滲水問題

滲水問題亦是一個普遍見於劏房的違規情況，通常是因內部水管及排水渠，以及浴室地板的加厚地台的施工質素差劣所致，構成衛生問題及環境滋擾，或更嚴重地導致樓宇結構日漸惡化¹²⁹。

現時與環境衛生相關的規管主要有以下數項¹³⁰：

- (i) 每個分租作住宅用途的部分均須設有廚房設備
- (ii) 可按照「小型工程監管制度」的規定，豎設、改動或拆除排水渠，但排水渠系統及衛生設備須符合《建築物（衛生設備標準、水管裝置、排水工程及廁所）規例》的規定
- (iii) 設有供水設施的房間的樓面須以適當的防滲物料建造
- (iv) 不得在街道上方的露台之內加設廁所及廚房

現時與通風及照明相關的規管主要有以下兩項¹³¹：

- (i) 居住房間、浴室、廁所或廚房須設置足夠面積的窗戶，以符合《建築物（規劃）規例》所訂的天然通風及照明規定
- (ii) 否則須有規定的人工照明系統及機械通風設施

執法問題

執法權力

《建築物條例》第 22 條賦予屋宇署的建築事務監督或獲授權人員進入涉嫌違規之單位的執法權力。

第 22 條第(1)款訂明，屋宇署人員在獲處所的業主或住客准許下，可在任何時間進入任何處所。如有需要，更可在警務人員在場的情況下，破門進入任何處所，以確定《建築物條例》的條文是否獲得遵從。

¹²⁹ 同註 124。

¹³⁰ 同註 126。

¹³¹ 同前註。

若有關人員被拒或不能進入處所，亦可根據第 22 條第(1B)款向法院申請手令，以便其進入個別處所檢查及採取執法行動，因而加強屋宇署對懷疑涉及劏房的建築物的巡查能力。

然而，如情況緊急，則不在此限。

執法困難

目前屋宇署的執法行動是針對不合法進行工程的違規劏房。現時雖有規管劏房的相關法例，並賦予屋宇署人員執法權力，從前段所提及的數據可見，違規情況亦算普遍，但檢控劏房業主或發出清拆令之例卻相對較少。在 2005 年起的 5 年間，屋宇署只發出 85 份清拆令。在 2011 年 4 月至 12 月期間，該署展開一項大規模行動，處理與劏房相關的違規工程，但也僅發出了 205 張法定命令及 778 封勸諭信¹³²。

若當局加緊執法，取締違規劏房或要求糾正有關違規情況，便可更有效地改善劏房住戶的居住環境。然而，屋宇署未有嚴格執法是因為遇到以下困難。

在 2011 年修例以前，如果屋宇署人員被拒進入懷疑違規的單位，除非警務人員在場，否則屋宇署人員無權入屋。儘管屋宇署已調配大量資源，盡量在不同日子及一天內的不同時間到訪有關處所，但執法工作仍經常因不合作的業主或住戶拒絕屋宇署人員入內而受到阻撓。

修例以後，屋宇署人員可向法庭申請手令進入懷疑違規的單位。不過，實際上，有關人員在行使這項權力上還是有困難。由於牽涉到業主的私人產權，當局只會在有明顯證據下，才會運用其權力¹³³。

此外，即使順利進入有關單位，全港劏房單位數以萬計，數量龐大，又無從得知每所劏房的確實位置，當局需花大量資源和時間才能逐一檢查每所劏房，以確認其有否進行違規工程。而租客的居住環境即使不理想，因怕失去可以負擔的住所，也不願向執法部門舉報。

如前段所述，其中一個令當局不願大規模執法的考慮因素，就是難以解決現時劏房居民的安置問題。這群低收入人士缺乏經濟能力搬遷，而且由於資源所限，又

¹³² 發展局，「《建築物條例》(第 123 章)《2012 年建築物(小型工程)(修訂)規例》- 將與分間樓宇單位相關的建築工程納入小型工程監管制度的附屬法例」，DEV(B)PL-B) 30/3/120，2012 年 5 月，立法會參考資料摘要，頁 2。

¹³³ 發展局，「《建築物條例》(第 123 章)《2011 年建築物法例(修訂)條例草案》」(譯本)·DEV(B)PL-B) 30/3/122，2011 年 11 月 23 日，立法會參考資料摘要，頁 3-4。

不合乎上樓資格或正在輪候公屋，通常只能由原來的劏房搬往區內其他的劏房，甚或是同樣違法的劏房，原先劏房所引起的居住環境欠佳甚至危險的問題因而得不到解決。更甚的是，若當局大規模執法，區內租金較便宜的劏房將大幅減少，不但無法滿足大多低收入的劏房住戶對住屋的需求，區內私人住宅的租金亦會隨之上漲，令原有劏房住戶的生活更是雪上加霜。

解決方法

為了讓政府更能掌握全港劏房的違規情況，以便進行執法，可效法新界村屋僱建物申報制度，先由業主自行申報懷疑違規的劏房建築物，讓當局對違規劏房的位置及有關情況有大概了解，否則加重罰則，然後再逐一巡查或抽查全港住宅單位，從而提高執法效率。

汲取處理現時受清拆影響的劏房住戶的經驗，當局在計劃清拆違規劏房時，不能只從法律及技術角度清拆劏房，而需顧及居民的實際需要，為受影響人士提供全面協助。政府應成立跨部門平台，為將會因清拆劏房行動而面臨強制搬遷的居民作周詳的住屋需要評估及安排，並提供財政援助，例如發放足夠的搬遷津貼（目前只有遷出工業大廈的劏房住戶可獲關愛基金發放的一筆過搬遷津貼）。在協助居民物色居所方面，政府可考慮增建中轉屋及過渡性房屋，並把公屋清拆安置或體恤安置配額擴展至涵蓋劏房清拆戶，及增加有關配額數量（詳見「增建公屋」）。充足的臨時甚或永久居所的供應亦有助鼓勵劏房住戶舉報違規單位，使當局的執法更具效率。

鑒於違規情況頗為普遍，受影響的劏房住戶可能很多¹³⁴，上述措施在短期內未必應付到需求，尤其考慮到安置問題，因此政府應優先處理有即時危險的約一成劏房單位。

儘管在執法方面有不少問題，以致對當局大規模執法造成阻礙，但在短期內當局仍需依法處理違規劏房，以保障劏房住戶的居住環境。特別是針對有即時危險的劏房，當局更需定下具體計劃，在半年內完全將其取締。然而，長遠而言，為確保有效監察劏房的居住環境，政府需切實考慮立法將劏房規範化。

¹³⁴ 從前段所提及有關劏房居住環境問題的數據推算。

立法規範化

規管內容: 結構方面

若要通過立法把與劏房相關的改建工程規範化，在規管內容方面，當局需全面檢討現行法例的不足之處，因應這些不足作出針對性的改善，例如對有關工程訂立新的標準或更仔細地界定現有標準，並檢視小型工程監管制度對監管劏房改建工程的限制。為更有效地規管劏房，政府亦需參考現有不同的詮釋¹³⁵，清晰訂明劏房的定義，以界定甚麼類別或性質的工程才應納入規管。如有需要，亦可另行立例監管涉及劏房的相關工程，正如《床位寓所條例》(第 447 章)的設立以監管籠屋。

規管內容: 居住質素方面

若要把劏房規範化，政府不應只在現有與樓宇結構相關的規管的基礎上進行改革，而需考慮全面為住屋訂立標準，以對劏房以至所有住宅的居住質素作出保障。

《經濟、社會及文化權利的國際公約》第 11 條第(1)款承認人人可享有「適足住屋權」(Right to Adequate housing)，而香港基本法第 39 條亦列明此公約適用於香港，並通過香港的法律予以實施。因此，政府應以落實適足住屋權為目標，參考聯合國有關機構對適足住屋權的詮釋，確立宜居居所的定義，並通過立法和制訂政策達到有關標準(詳見「引言」)。

落實適足住屋權的具體措施亦可參考其他國家的先例，如英國在其房屋政策引入體面居所(Decent Homes)的概念(詳見「引言」)。

香港現時未有而又可考慮規管的範圍，包括制定人均居住面積下限、規定使用隔音和耐火物料分間單位、規定每個住宅單位均須設有獨立廁所和食水供應等等。

¹³⁵ 現有對劏房的定義:

- (i) 關愛基金: 設有可直接通往公共地方(如公眾走廊、升降機大堂或大廈樓梯)的獨立大門的分間樓宇單位
- (ii) 立法會秘書處: 被分間成兩個或以上作出售或出租用途而面積較細的獨立單位，而每個這些面積較細的單位通常設有獨立廁所或甚至是獨立的煮食地方
- (iii) 長遠房屋策略督導委員會的研究: 由一個屋宇單位分成兩個或以上的單位，並以出租予多於一個住戶為目的

執行方面

政府可考慮設立登記和發牌制度，效法監管籠屋的《床位寓所條例》，規定劏房業主將單位劏成一定數目的房間用作分租便須申請牌照經營，並要合乎法定的安全水平，否則即屬違法。

此外，如前段所述，當局也可效法新界村屋僭建物申報制度，先由業主自行申報懷疑違規的劏房建築物，讓政府更能掌握有關違規情況，然後再進行巡查或抽查。

在執行方面，政府亦需修例，賦予有關人員更大權力進入劏房單位並進行檢查，如此才能確保新規管能有效實施。

由於全港住宅單位數目繁多，除調派屋宇署人員根據法定權力巡查外，政府亦可考慮推行強制驗樓計劃，由業主所聘用的註冊檢驗人員在計劃下的驗樓程序時對有關單位進行檢查。若符合法定標準，劏房單位予以保留；若不符合規定，單位須在限期內改建至合符標準；若違規情況太嚴重，則有關僭建物須在限期內清拆。

若現時立即開始研究立法，估計需時大約 3 年便可實施，給予劏房住戶更大保障。

實行問題

然而，正如不同的政策措施一樣，把劏房立法規範化在推行時會帶來不少問題。

首先，在政府決意把全港劏房規範化時，必須進行大規模巡查和執法，取締不合規格的劏房或要求其業主進行改建工程。為維持所得的利潤，業主很可能會把工程費用轉嫁租戶，加上劏房的居住環境改善，業主也可能會趁機加租，導致劏房租金上漲。但若政府提供資助予劏房業主進行工程，卻會因業主違法改建反而得益而惹來不公之說。

再者，如前段所述，目前全港劏房數量實在太多，而且不知道其確實位置，當局難以逐一檢視和定期巡查，實現全面規範化。有鑑於此，政府可考慮實行劏房登記制度或僭建物申報制度，讓當局對劏房和違規情況的數目和位置有大概了解，然後進行全港抽查，若發現未如實上報者嚴懲。亦可透過推行全港性的強制驗樓計劃進行規管。

無論是現行法例還是立新例把劏房規範化，在執法時遇到一個最大的難題始終是現時居民的安置問題。情況將視乎新例的規管程度，若大部分現時劏房均不合標準，不論是取締違規劏房或要求其業主進行改建工程，執法時都會引致十分嚴重的安置問題。

如前段所述，劏房住戶無力搬遷，即使可以，因缺乏經濟能力也只能搬到另一可能同樣違規的劏房。不但如此，更大的問題是，劏房因被取締或正進行工程數量已大幅下降，令基層市民可負擔的居所愈來愈少，而此類居所的租金卻因供應減少或已進行改善工程而上漲，這都令劏房居民陷於無助之中。

因此，有關執法行動需分期執行，並設立緩衝期，暫緩對現有劏房的執法而先對新分間的劏房單位進行規管。此外，當局亦需成立跨部門平台，為受影響居民提供全面的經濟、住屋及心理援助，同時亦需增建過渡性房屋和中轉屋，以及增加公屋的恩恤配額予受影響住戶。

有人擔心把劏房規範化變相鼓勵業主將住宅單位分間成劏房出租圖利。然而，劏房實在有其實際價值，擔當着提供較廉價的住所予基層市民的重要角色。既然現時政府並沒有足夠的公營房屋滿足低收入人士的需求，私人住宅(尤其位處市區)的租金亦十分高昂，致使數以萬計的基層市民依賴劏房作居所，政府實在有責任將劏房規範化，以保障有關住戶的居住環境和安全。

結論

現時與劏房相關工程受《建築物條例》及其相關規例規管，但當局並未有嚴格執法。

除了因為劏房數目眾多而且沒有其確實位置的資料外，最主要的執法阻礙是由於牽涉到私人產權而難以入屋的問題，以及現時居民的安置問題。雖然如此，當局仍需在短期內透過申報制度、經濟援助、增加臨時居所和公屋的供應等措施，並優先處理有即時危險的劏房，加緊執法處理違規劏房，尤其需於半年內完全取締有即時危險的劏房單位。

長遠而言，政府則需考慮立法將劏房規範化，並以落實適足住屋權為目標，提升所有住宅的居住質素。立法規範化在實行時亦有不少問題，包括業主把工程費用轉嫁租戶、劏房數量太多而且不知其確實位置，以及居民的安置問題。然而，在實施發牌或申報制度、強制驗樓計劃、分期執行、增建過渡性房屋和中轉屋、增加公屋的恩恤配額等多項措施配合下，此項政策仍屬可行。

第六章. 解決方案（五）：利用現有空置單位提

供過渡性房屋

背景

部分劏份的居住環境惡劣，存在較大安全隱患，甚至有即時危險，如消防或結構上的問題¹³⁶，威脅住客的安全，政府應進行執法及取締該類劏房，以保障住戶的安全。另外，部份劏房住戶為輪候公屋超過三年的合資格人士，政府也有責任為他們提供合適的安置，以改善他們的居住環境，並降低劏房的需求。因此，政府可考慮提供過渡性房屋，安置上述兩類人士：A. 居住於高危劏房的租戶、B. 輪候公屋超過三年、居住環境惡劣的合資格人士，以改善現時的劏房問題。

而要找到合適的土地、並興建過渡性房屋，難以在短期內落實並完成，因此，可考慮運用現有的空置單位作為過渡性房屋，供受執法影響而被遷出的劏房戶暫住。而現有的空置單位包括由政府地政總署或產業署持有的市區空置單位、市區重建項目中待拆的單位，以及公共屋邨重建項目中空置單位。

A. 居住於高危劏房的租戶

部分劏份的居住環境惡劣，存在較大安全隱患，甚至有即時危險，如消防或結構上的問題¹³⁷，威脅住客的安全。根據長遠房屋策略督導委員會有關劏房的調查報告¹³⁸，有約 13%的受訪劏房戶表示其單位的滲水情況嚴重，而分別 11%及 9%的受訪者認為石屎剝落及鋼筋外露的情況嚴重，可見約有一成劏房在結構上或有相當大的危險。另外，有約 10%的受訪劏房戶對其大廈的消防設施感到不滿意或非常不滿意；而有約 13%受訪劏房戶對其大廈走火通道的暢通程度感到不滿意或非常不滿意；可見約有一成劏房在消防安全上存在隱患。因此，推算居於高危劏房的住戶至少有一成，即約 6700 戶。

政府在進行勘察評估，確認該類高風險的違規劏房單位的數目及分佈後，應盡快

¹³⁶ 屋宇署：〈常見問題分間樓宇單位〉，
http://www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_faql.html。

¹³⁷ 屋宇署：〈常見問題分間樓宇單位〉，
http://www.bd.gov.hk/chineseT/services/index_faql.html。

¹³⁸ 長遠房屋策略督導委員會：《香港分間樓宇單位的調查》，2013.06。

進行執法及取締，以保障劏房住戶的安全。然而，若要進行執法，會引起受影響居民的安置問題。政府可考慮設立過渡性房屋，以安置相關劏房戶，輔助屋宇署根據相關條例的執法行動。

B. 輪候公屋超過三年、居住環境惡劣的合資格人士

過渡性房屋可針對的另一對象為輪候公屋超過三年的合資格人士，政府有責任為他們提供合適的安置。49.6%的劏房戶曾申請公屋，而當中有 97.1%住戶在輪候冊上¹³⁹。根據全港關注劏房平台的全港劏房居民狀況調查，現正輪候公屋的劏房住戶平均已等候 3.24 年¹⁴⁰。而輪候冊上約有 15%申請人的輪候時間為三年或以上而未獲配屋¹⁴¹。因此，推算約有 5000 個劏房戶輪候公屋超過三年，把單位以低於市值的租金租予輪候公屋超過三年的合資格人士，可作短期的過渡，減低低收入人士對劏房的需求，並改善部分租客的居住環境。

在此方案下，在輪候公屋超過三年的申請住戶可申請遷進過渡性房屋，並接受入息審查以識別出合資格的人士。而在這些合資格申請人中，可以優先分配給居住環境惡劣的人士。

優先分配給居住環境惡劣的人士，可針對性地解決有較大或迫切住屋需要的人士的房屋問題，然而，或會吸引更多人遷進劏房。而且，在定義「居住環境惡劣」和確認申請人的居住環境符合條件上會有困難。這方面可參考關愛基金在「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」的援助項目中的機制，要求申請人提供租單作證明，或作出聲明，並可作抽查，以確認申請人符合條件。優先分配給居住環境惡劣的人士能較有效地舒緩劏房問題，雖然或會有執行上的困難，但仍比較可取。因此，政府可設立計分制，按輪候公屋的年份及申請人現時居住環境的惡劣程度分配過渡性房屋。

總括而言，建議過渡性房屋的對象可分為兩類：居於高危劏房的住戶，以及輪候公屋超過三年、並居住在惡劣環境的合資格人士。為前者提供安置，可保障居於高危劏房的住戶，並促進政府對該類劏房的執法及清拆。而把過渡性房屋單位以低於市值的租金租予輪候公屋超過三年的合資格人士，可作短期的過渡，減低低收入人士對劏房的需求，並改善部分租客的居住環境。

¹³⁹ 長遠房屋策略督導委員會：《香港分間樓宇單位的調查》，2013.06。

¹⁴⁰ 全港關注劏房平台：〈全港劏房居民狀況調查〉，2012年12月15日。

¹⁴¹ 〈立法會二題：公屋申請人輪候時間分布〉，《新聞公報》，2013年1月30日。

可用作過渡性房屋的單位類別

可用作過渡性房屋的單位亦可分為上述的三大類別：政府持有的市區空置單位、市區重建項目中待拆的單位，以及公共屋邨重建項目中空置單位。

I. 政府持有的市區空置單位

政府地政總署及產業署均持有部分位於市区的空置住宅單位，如公務員宿舍等。早前基督教關懷無家者協會獲政府收取象徵租金租用位於油麻地一幢樓齡逾50年的空置單位，試行營運非牟利中轉屋，以低於市價的租金把宿舍以及家庭房屋租予受清拆、加租逼遷的家庭¹⁴²。政府可參考此試行計劃以安置受清拆影響的劏房租戶，善用空置單位供非政府機構營運，作為過渡性房屋，以較低的租金為受影響劏房戶提供暫時性的居所。

運用市區空置單位為現有可用單位，能在短期內為劏房戶提供安置，促進相關部門對高風險劏房的執法行動，保障住戶的安全。而該類單位位於市區，有足夠的交通、社區配套，能方便遷入的住戶日常的工作和生活。另外，批出單位予不同非政府的非牟利機構營運，能針對不同對象和家庭，以小規模的方式分散營運，可增加提供過渡性房屋的彈性。

不過，此方案亦有一定的限制，市區空置單位的數量不多，而且分佈並不集中。然而，雖然單位的數量或不足以安置所有受執法影響的劏房租戶，但可配合其他可行方案，舒緩安置上的問題。而且，按地區把單位批出予不同非政府機構營運，可解決分佈不集中而帶來的管理問題，單位分散反能減少對某一地區的低收入基層人士的標籤效應，避免產生社會矛盾。

另外，過渡性房屋在接收新住戶時可能有修葺或進行改善工程的需要，因而縮短了單位可用的時間並增加相關開支。而且，也可能會出現住戶入住後不願依時遷出的情況，阻礙政府把單位收會作其他用途的計劃。

II. 市區重建項目中待拆單位

除了運用市區空置住宅外，市區重建項目中等待重建的空置舊樓亦可改為過渡性房屋，由非政府機構營辦，以低廉租金租予受執法影響而被迫遷出的劏房住戶。可納入考慮範圍的如觀塘市中心重建、馬頭角區的九龍城道／上鄉道發展項目等，運用拆卸前的空置期作過渡性房屋¹⁴³。其中觀塘項目於2007年開展，分階段重

¹⁴² 黃俊峰、鄭穎瑩：〈林鄭市區中轉屋勢觸礁〉，《明報》，2013年6月13日。

¹⁴³ 市區重建局：〈市建局項目 重建發展〉，<http://ura.org.hk/tc/projects/redevelopment.aspx>。

建，部分發展區仍未完成收購及規劃程序，當中已空置的住宅單位可加以善用。

與產業署持有的空置單位一樣，市區重建項目中的待拆單位同樣能在短期內為居住於高危劏房的租戶提供安置，而且，現有的交通及社區配套，能方便住戶日常工作。然而，當中亦牽涉其他的問題。

安置居住於高危劏房的租戶的目的是為了保障住戶的安全，但大部分收回的舊樓居住環境不佳，日久失修，改為過渡性房屋會引起住戶的安全問題；若要另外修葺，則涉及額外的時間和費用，影響方案的效益。另外，部份市區重建項目中的舊樓原已被分間為劏房，如九龍城道／上鄉道項目影響到 118 個業權，而受牽涉的住戶卻約 280 個，劏房比例為 1：2.4；深水埗福榮街項目的劏房比更是約 1：3.4¹⁴⁴，部份環境比較惡劣，或不宜轉為過渡性房屋。而且，入住的住戶未必能在租約期滿後依時遷出，或會拖慢重建進度。而該舊樓將被拆卸，在單位要被收回時政府未必有足夠單位安置遷出的住戶。

III. 公共屋邨重建項目中空置單位

另外，政府亦可利用舊公共屋邨重建計劃中，在原有住戶遷出後、開始拆卸前，空置屋邨等候拆卸的真空期，安排受清拆影響而被迫遷出的劏房租戶入住。房委會於 2011 年通過了「重建高樓齡公共租住屋邨優化政策」，以評估現有樓宇的可持續使用和舊屋邨的重建潛力，而白田邨則是在此政策下首個重建計劃。可考慮的公共屋邨包括已納入重建計劃的白田邨，當中較舊部分有共 8 幢樓宇約 3 500 個租住公屋單位¹⁴⁵。另外，全港樓齡 30 年以上的公共屋邨共四十六個，如彩虹邨、和樂邨、華富邨、坪石邨等¹⁴⁶，若以上屋邨被納入重建計劃，重建真空期中的空置單位也可用作過渡性房屋。如在白田邨的重建計劃下，預計於 2015 年公布住戶的遷置安排，並於 2018 年清拆，當中的空置時期約兩、三年。

此方案與上述的兩個方案的優點相似，能短期安置受影響劏房住戶，亦有現有的社會配套，但亦牽涉到相似問題。在原有住戶遷出至開始拆卸期間，舊屋邨等候清拆的真空期不長，改為中轉屋的效益不大，也可能引起公屋原有住戶不滿。而若入住的住戶未能在租約期滿後依時遷出，便會拖慢重建進度。當舊屋邨將被拆卸時，政府也未必有足夠單位安置遷出的住戶。

而且，除了白田邨外，政府暫時沒有重建其他的公共屋邨的計劃¹⁴⁷，並訂定了其

¹⁴⁴ 許丹尼：〈「劏房」揭示香港住房條件的問題〉，《社聯政策報》第 12 期，2012 年 4 月。

¹⁴⁵ 〈立法會八題：重建高樓齡公共租住房屋屋宇〉，《新聞公報》，2013 年 2 月 27 日。

¹⁴⁶ 立法會：〈會議過程正式紀錄 2012 年 11 月 14 日星期三〉，2012 年 11 月 14 日。

¹⁴⁷ 立法會：〈財務委員會 審核二零一三至一四年度開支預算 管制人員的答覆〉，S-THB(H)06，2013 年 4 月 18 日，頁 10。

餘高樓齡屋邨的結構和改善方案，預計可繼續保存相關樓宇至少 15 年。而房委會將分階段清拆白田邨，並計劃於 2014 年或之前首先清拆現有第 1、2、3 和 12 座，因此，可運用的單位數目或只餘下預計於 2018 年清拆的第 9、10、11 和 13 座合共約 2500 個單位¹⁴⁸。

方案	I. 市區空置單位	II. 市區重建項目中待拆單位	III. 公共屋邨重建項目中空置單位
單位數量	<ul style="list-style-type: none"> 政府未有提供相關數字 	<ul style="list-style-type: none"> 視乎市區重建計劃的規模（如：九龍城道／上鄉道發展項目可提供約 100 個單位） 	<ul style="list-style-type: none"> 視乎政府會否推出其他公屋重建計劃（如：白田村計劃於最後一期清拆的四座大廈共可提供約 2500 個單位）
優點	<ul style="list-style-type: none"> 能在短期內為居住於高危劏房的租戶提供安置 有足夠的交通、社區配套 由非政府機構營運，彈性具高 單位分佈分散，可避免標籤效應 可借鑒基督教關懷無家者協會的試行計劃 	<ul style="list-style-type: none"> 能在短期內為居住於高危劏房的租戶提供安置 有足夠的交通、社區配套 	<ul style="list-style-type: none"> 能在短期內為居住於高危劏房的租戶提供安置 有足夠的交通、社區配套 可提供的單位數目較多
牽涉問題	<ul style="list-style-type: none"> 數量不多，分佈不集中 可能需要修葺（額外的時間及開支） 入住的住戶未必能在租約期滿後依時遷出 	<ul style="list-style-type: none"> 舊樓日久失修，或引起住戶的安全問題 可能需要修葺（額外的時間及開支） 入住的住戶未必能在租約期滿後依時遷出 部份有待重建的舊樓原已被分間為劏房 舊樓將被拆卸，政府未必有足夠單位安置遷出的住戶 	<ul style="list-style-type: none"> 可能需要維修（額外的時間及開支） 入住的住戶未必能在租約期滿後依時遷出 屋邨將被拆卸，政府未必有足夠單位安置遷出的住戶 或引起公屋原有住戶不滿

表（四）：各類空置單位改為過渡性房屋的優點與牽涉問題

¹⁴⁸ 立法會房屋事務委員會：〈重建白田邨〉，CB(1)1764/11-12(07)，2012 年 5 月，頁 5。

因此，若利用市區重建項目中待拆單位或公共屋邨重建項目中的空置單位，則會引起在開始清拆時如何安置住戶的問題。如直到需要清拆時住戶仍未獲編配公屋，這問題可透過其他房策的配合來解決，如政府考慮興建社區房屋甚至是臨時房屋，便可預留部份單位以安置過渡性房屋的住戶。

而被安置於公共屋邨重建項目中空置單位作過渡的用戶，則可考慮跟隨對安置該屋邨原來住戶的安排，遷進新建公屋。不過，這方案亦會引起公平性的問題，會讓在輪候冊編號較後的公屋申請人率先獲分配公屋。而且，部分原本申請其他地區，如擴展市區、新界等的申請人獲分配市區的公屋，或對其他申請人不公平。

若把公共屋邨重建項目中空置單位改建成過渡性房屋，為避免住戶入住過渡性房屋後不願如期遷出，影響重建進度的問題，政府可考慮直接保留一至兩座原定於較後期重建的大廈，作為過渡性房屋，供居住於惡劣環境而有輪候公屋超過三年的住戶租住，待公營房屋短缺的問題漸漸舒緩、沒有必要中途安置有迫切住屋需要的公屋申請人後，才進行改建或拆卸，以暫時安置有需要的人士。如政府在1990年代重建石籬邨的徙置大廈時，保留了當中第10、11座，並於1996年把該兩座大廈改為中轉房屋，供有迫切安置需要的住戶臨時入住¹⁴⁹，如2010年馬頭圍道唐樓倒塌事故中和2011年旺角花園街火災的災民。而政府在1980年代重建東頭邨的徙置大廈時，亦保留了第22、23座，於2003年才清拆第23座，而房委會於2008年才決定清拆第22座。

現時公屋重建的計劃亦可參考上述的模式，如在白田邨的重建計劃中，原計劃為第十三期、於2018年清拆的第9至11座，牽涉約1650個單位¹⁵⁰，若政府考慮保留其中一、兩座大廈，改為過渡性房屋，雖會拖延重建進度，但可舒緩部份居住於惡劣環境下的公屋申請戶的迫切住屋需要，作為獲分配公屋前的緩衝，避免他們要被追租住劏房。而且，由於此類過渡性房屋的對象是輪候公屋超過三年的住戶，若公屋的興建數量合理增長，住戶或能在未來數年上樓，因此，不會大幅拖慢重建的進度。

結論

總括而言，把現有空置單位，改為過渡性房屋，可在短時間內為有迫切住屋需要的人士提供安置，並可在缺乏合適土地興建過渡性房屋的情況下，善用現有資源，以舒緩現時的劏房問題。

政府應以居於高危劏房的住戶，以及輪候公屋超過三年、並居住在惡劣環境的合

¹⁴⁹ <房署指石籬中轉屋結構安全>，《明報》，2010年2月1日。

¹⁵⁰ 立法會房屋事務委員會：<重建白田邨>，CB(1)1764/11-12(07)，2012年5月，頁5。

資格人士為對象，提供過渡性房屋。至於利用作過渡性房屋的單位類別，政府應優先考慮利用公共屋邨重建項目中空置單位改建成過渡性房屋的可行性，若在重建項目中保留一至兩座原定於較後期重建的大廈，作為過渡性房屋，便可避免在重建項目需要清拆時沒有足夠單位安置搬進過渡性房屋中的住戶的問題。這方案下，可作過渡性房屋的單位比較多，政府亦可享有更大彈性，在房屋問題得到舒緩後可拆卸該大廈作重建。配合增建公屋的政策，此方案亦不會大幅拖慢重建的進度。若房委會推出彩虹邨及坪石邨重建項目，已可提供一定數量的單位用作過渡性房屋，舒緩大部份的安置問題。因此，政府可積極研究在現有及未來的公屋重建項目的保留小部分單位作過渡性房屋可行性，以安置輪候公屋超過三年並居住於惡劣環境的住戶。

另外，利用政府地政總署及產業署持有的市區空置單位作過渡性房屋亦可行。由非政府機構營運，比較具彈性，而且部分樓宇的空置期較長，並可借鑒基督教關懷無家者協會的試行計劃，解決當中所牽涉的問題。另外，透過與租客簽訂有限期的合約、按金制度等方式，可減低租客不願意依時遷出的可能性。因此，政減府可考慮以這類政府持有的市區單位用作過渡性房屋，以安置有需要人士。

然而，相對之下，以市區重建項目中的空置單位較少，牽涉問題較多，如影響重建進度、舊樓安全等，作過渡性房屋的可行性較低。

第七章. 解決方案（六）：容許私人工廈改建作

小型出租單位

背景

自 70 年代內地推行「門戶開放」政策，香港製造業陸續北移。製造業式微，令香港對工業用地的需求下降，部份工廈更出現空置的情況¹⁵¹。為了更有效地運用空置或未能物盡其用的工廈，以配合香港發展的新形勢，政府於 2010 年 4 月推行活化工廈政策，鼓勵位於「工業」、「其他指定用途」（註明「商貿」）或「商業」地帶的工廈改裝作其他用途，如酒店、寫字樓等。

有意見指政府應放寬現時的活化工廈政策¹⁵²，容許私人工廈改建作小型出租單位。據統計，香港現有 1,400 多幢工廈，當中約 700 幢位於「商貿」地帶¹⁵³。假設每幢大廈可提供逾 100 個小型單位，潛在供應量已達 70,000 個，必有助紓緩劏房問題。以下部份將探討執行此項建議所面對的困難和可行性。

困難一：《城市規劃條例》的限制

根據《城規條例》，只有座落於「住宅」地帶內的樓宇，方可用作住宅用途（即分層住宅、屋宇及住宿機構）。在「工業」及「商貿」地帶內，住宅用途並非准許的土地用途；而「商貿」地帶內唯一准許的居住用途，是酒店。因此，現時 700 多幢位於「商貿」地帶內的工廈，只能改建成酒店，而不能改裝作住房。

解決此問題的辦法，是在分區規劃大綱圖的附表第二欄中加入一項「過渡性住房」。分區計劃大綱圖是城市規劃委員會根據《城規條例》所擬備和公布的第一類法定圖則¹⁵⁴，作用是顯示個別規劃區的土地用途地帶、發展參數和主要道路系統。每

¹⁵¹ 根據規劃署在 2010 年公佈的《2009 年全港工業用地分區研究》，位於「工業」及「商貿」地帶的工廈空置率，以樓面面積計算，分別為 6.5% 和 8.4%。

¹⁵² 受《城市規劃條例》及《建築物條例》的限制，在現時的活化工廈政策下工廈並不能改建作住宅用途。

¹⁵³ 政府新聞公報 政務司司長會見傳媒談話全文，2012.09.07

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201209/07/P201209070591.htm>

¹⁵⁴ 除分區計劃大綱圖外，由城規會根據《城市規劃條例》的規定擬備和公布的還有發展審批地區圖。擬備這圖則的目的，是在擬備更詳細的分區計劃大綱圖前，為新界鄉郊地區提供中期規劃

份大綱圖均附有一份註釋及一份說明書。註釋說明了各個地帶經常准許的土地用途（第一欄用途），以及必須先取得城規會的許可方能進行的土地用途（第二欄用途）。

在第二欄中加入了「過渡性住房」後，工廈業主便能向城規會申請將工廈改建作住房或大學宿舍。這做法賦予了城規會把關的角色：由於部份工廈的污染問題嚴重，未必適合用作住宅用途，故城規會必須先確定申請改建的工廈符合相關安全規定，才批出規劃許可。但此項建議最終能否落實，視乎政府可否得到城規會的同意。

事實上，政務司司長林鄭月娥早於 2012 年 9 月 7 日提議上述措施（即在第二欄中加入「過渡性住房」）¹⁵⁵，但直至現在政府仍未落實有關措施。政府必須交待原因。

掃除城規限制的另一方法，是更改土地用途，將工業用地改劃作住宅用地。自 2000 年起，規劃署進行了三輪工業用地的檢討。在 2010 年完成《2009 年全港工業用地分區研究報告》中，規劃署確定約 60 公頃的工業用地適合作房屋及其他土地用途，當中 16 幅共約 30 公頃的用地建議作住宅用途。在這些用地中，13 幅（8 幅為私人擁有，5 幅為政府擁有）已完成或正進行改劃土地用途程序。重建這些用地上的工業大廈，可提供約 14,600 個單位。至於餘下 3 幅屬私人擁有的工業用地，估計全部重建可提供約 5,800 個單位¹⁵⁶。規劃署、城規會和相關的政府部門應加快檢討和審批程序，釋放更多的工業用地作住宅用途，以迎合現今社會不斷上升的住屋需求。

困難二：土地租約的限制

原來的土地租約（即「地契」）規定了工廈只可作工業用途。要將工廈改建作過渡性房屋，私人業主須向地政總署申請特別豁免書，同時按改建所造成的地價升幅彌補差額。

管制和發展指引。

¹⁵⁵ 政府新聞公報 政務司司長會見傳媒談話全文，2012.09.07

<http://www.info.gov.hk/gia/general/201209/07/P201209070591.htm>

¹⁵⁶ 政府增加房屋土地供應的措施；立法會房屋事務委員會 長遠房屋策略小組委員會 討論文件，2013.05.30

http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/hg/hg_lths/papers/hg_lths0530cb1-1117-2-c.pdf

按現時的活化工廈政策，符合相關條件的工廈業主可向地政總署申請特別豁免書而無需補地價。以下是活化工廈政策下進行改建而免補地價的條件¹⁵⁷：

- 工廈樓齡為十五年或以上（由發出佔用許可證之日期起計算）；
- 工廈位於「工業」、「商業」或「其他指定用途」註明「商貿」（「商貿」）地帶；
- 申請須由大廈全部業主提出，以達致整幢改變用途的目的；
- 所有擬議的新用途須為有關地帶經常准許的用途，或已取得規劃許可；
- 大廈改裝後，樓宇的高度、體積不得有所增加，但建築物的現有構架可作小規模改動，包括改動建築物的內外部結構，前提是拆卸外部結構的範圍不得超過現有大廈總樓面面積的 10%，以及大廈改裝後的總樓面面積不多於最後核准建築圖則訂明的總樓面面積上限；
- 在豁免期間，大廈不得回復作工業用途；
- 必須在 2010 年 4 月 1 日至 2016 年 3 月 31 日期間提交有效的申請；
- 擬議的改裝工程（如需要）須在「特別豁免書」發出後三年內完成。

近日，有消息指由於容許工廈變住宅涉及免補地價的誘因，政府擔心會影響庫房的收入，故仍需研究¹⁵⁸。但現時的活化工廈政策已容許工廈業主免補地價改建成酒店或寫字樓。為何改建酒店或寫字樓可免補地價，而改作過渡性房屋時卻不能？難道前者不會影響庫收入獨後者會？因此，影響庫房收入並非政府拒絕讓工廈變過渡性住房的一個理由。

困難三：《建築物條例》的限制

《建築物(規劃)規例》¹⁵⁹將樓宇分為「非住用建築物」(non-domestic building)和「住用建築物」(domestic building)兩類進行規管。在此規例下，非住用建築物的地積比率(plot ratio)較住用建築物為高，故工廈的地積比率高於住房。因此，將工廈改裝成住房時，業主須減少樓面面積，把工廈拆去幾層來遷就新的地積比率。這會減少工廈改裝後可提供的單位數量，直接影響業主的收益，故業主多半不願意。

掃除此障礙的方法，是由發展局局長運用權力修改《建築物(規劃)規例》，把「過渡性住房」不當作正常的住宅用途，同時賦予它一個較低的地積比率，從而讓工廈保留現有的樓面面積作改建之用。新修訂的規例須提交立法會，經審議並通過後方能生效，故各政黨的取態至關重要。

¹⁵⁷ http://www.devb.gov.hk/industrialbuildings/chi/frequently_asked_questions/redevelopment/

¹⁵⁸ 《憂拖慢重建減庫房收益 林鄭市區中轉層勢觸礁》，明報，2013.06.13

¹⁵⁹ 《建築物(規劃)規例》是《建築物條例》下的一條附屬規條。

困難四：技術問題

欲改建工廈作住宅用途的業主，必須按照《建築物條例》¹⁶⁰，提供天然照明、通風、廚房及升降機等設備；並且根據《消防安全規例》，改裝走火通道和抗火結構；同時需要解決樓宇結構、各個單位的供電/水/煤氣（需為每戶分錶）、排污、廁所等技術問題。礙於舊工廈的設計與住宅樓宇的規格要求有很大距離，改裝工程必定龐大。

但是，現時的建築技術能輕易解決以上問題。就以近日政府推行的柴灣工廠大廈改建計劃為例。由於柴灣工廠大廈是全港碩果僅存的 H 型工廠，古物諮詢委員會於 2013 年 2 月 20 日將它評定為「二級」歷史建築物，令政府進行改建的同時要保育工廠的外觀，工程的難度大幅提升。但根據政府就立法會議員質詢所作的回應¹⁶¹，政府已有全盤計劃解決柴灣工廠大廈缺乏內外設備的問題。這反映了將工廠改建作過渡性住房在技術上是可行的。問題是改建的成本龐大，令不少工廠業主卻步。

困難五：私人業主或缺誘因改建工廠小型出租單位

假設政府成功移除所有法規障礙，令工廠可免補地價、保留樓面改裝成小型出租單位，剩下的問題是：此類單位的回報率能否比擬酒店或寫字樓，令工廠業主有誘因改建工廠作此類住房呢？

回報率的高低，牽涉許多環環相扣的因素，如經修改後《建築物(規劃)條例》容許工廠改建的地積比率限制可放寬到什麼程度。這決定了工廠可間的住房數量，直接影響工廠業主的收益。其他因素包括將來的租金多少、出租率如何和政府批准的使用年期等。現階段難以評估過渡性住房確實的回報率。

但需要留意，工廠改建成住房的成本應比改建酒店或辦公室為高。這是因為酒店房間不需設置廚房；辦公室的間隔更為簡單，不用大規模間房及每戶提供獨立廁所；而住宅間格改動相對複雜，水電煤等設施亦需每戶提供。

¹⁶⁰ 例如，《建築物(規劃)條例》第 30 條第 1 段規定「每個用作居住或辦公室用途或廚房的房間，須有天然的照明與通風」。第 2 段則規定了窗的規格。

¹⁶¹ 立法會會議過程正式紀錄，2012.11.21，1534-1541 頁。

更重要的，是改建後的住房只屬「過渡」性質，而非永久住房。原因是工廈本身的樓齡高，內部結構或許已受一定程度的損傷，故改作住宅時不宜不設年限¹⁶²。假設城規會批出的使用年期是 10 年，工廈業主在這 10 年內的租務收益能否抵銷投資成本呢？政府容許工廈改裝成過渡性住房的原意，是為了在市場提供一批廉價的出租單位。租金低但改裝成本高，工廈業主在 10 年內回本的可能性低，遑論是賺大錢。

近年來香港對甲級寫字樓的需求殷切。傳統商業中心的租金高昂，令不少公司搬離中環等區，把辦公室遷入離市中心較遠的地點。與住宅租戶相比，此類公司租客可付的租金較高，承受加租的能力亦高，相信會吸引不少位處「商貿」地帶的工廈改建成寫字樓，而非小型出租單位。

結論

除卻上述的難題，改建工廈仍需面對業權問題。根據現時活化工廈的政策，改建申請須由大廈全部業主提出。部份工廈的業權分散，難以達成一致的意願進行改建。有意見指政府可容許個別層數的工廈業主改裝過渡性住房，因此避免了業權分散的問題。但由於住宅和工廈對內部間隔有着不同的要求（如住宅單位要獨立廁所，工廈則不用），技術上難以只改動一層的結構；更大的問題，是工廈可能仍有工業活動，對住客的安全構成威脅。

總括而言，容許私人工廈改建作小型出租單位困難重重：受《城市規劃條例》的限制，位於非「住宅」地段的工廈不能用作住宅用途；而在《建築物條例》下，工廈的地積比率高於住宅，故將工廈改建成出租單位時，業主須減少樓面面積（即把工廈拆去數層），業主多半不願意。

即使政府成功掃除此兩項法規障礙，讓位於非「住宅」地段的工廈可保留樓面改裝作小型出租單位，出租單位的回報率未必能比擬酒店和寫字樓，令業主缺誘因進行相關改建。由於容許私人工廈改建作小型出租單位困難重重且成效成疑，本報告不建議政府執行此方案。

¹⁶² 另一個原因是若把改裝後的單位視作永久住房，城規會會有更大的考慮，如區內社區設施是否足夠、區內交通能否應付等，審批程序將變長，批出規劃許可的可能性亦會較低。

第八章. 解決方案（七）：興建臨時房屋

背景

為解決劏房問題，有團體建議政府興建臨時房屋，安置居住在惡劣環境並已輪候公屋 3 年的劏房戶，讓他們在較安全、整潔的環境等待上樓。根據長策的報告，現時全港約 67,000 個劏房戶中有近 5 成正輪候公屋，約有 33,500 戶¹⁶³；而根據房委會的數據，已輪候公屋 3 年或以上而未獲分配公屋者佔全部申請人的 15%¹⁶⁴。由此推斷，合資格入住臨屋的家庭約有 5,000 戶。

要興建臨屋，必先解決地從何來的問題。政府亦要確立一套資格審查機制，先安置最有住屋需要的人；同時確保臨戶拒絕遷出等問題。以下部份將探討興建臨屋的及可行性。

地從何來？

1. 新界土地

與市區相比，新界有較多未被規劃的土地。政府可以在新界選取一至兩幅面積較大、屬於政府的地皮，按實際需要興建臨屋。由於地點偏遠，劏房戶未必願意入住¹⁶⁵。政府可利用接駁巴士接載新界臨屋居民到市區的交通樞樞（如旺角、九龍塘等），方便他們上下班/學。

雖然交通問題得以解決，集中興建臨屋的做法仍存在其他問題。首先，將劏房戶集中於新界一處會導致「標籤效應」。由於入住臨屋區的劏房戶多屬低下階層¹⁶⁶，公眾可能會視臨屋區為貧民窟，令臨屋區變成天水圍後第二個「悲情城市」。

¹⁶³ 根據長遠房屋策略督導委員會委託政策二十一有限公司在 2013 年 1 月 31 日至 4 月 30 日期間所進行的「香港分間樓宇單位調查」，現時全港有 66,900 個劏房戶（P.7），49.6%曾申請公屋（P.60），而當中在輪候冊上的為 97.1%（P.60）。因此，現正輪候公屋的劏房戶有 32,220 個。

¹⁶⁴ 香港特別行政區立法會，「立法會二題：公屋申請人輪候時間分布」，新聞公報，2013 年 1 月 30 日，<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201301/30/P201301300317.htm>> (2013 年 7 月 16 日)。

¹⁶⁵ 根據長遠房屋策略督導委員會的報告(P.57)，有 64.1%的受訪者表示住在分間樓宇單位（即劏房）的原因是方便返工/返學。

¹⁶⁶ 根據長遠房屋策略督導委員會的報告(P.43)，非綜援的分間樓宇單位住戶人均每月工作收入為 \$5,490。而根據樂施會 2012 年第 2 季的數據，全港家庭個人入息中位數為 \$12,700。被訪者明顯處於貧窮狀況。

此外，雖然入住新式臨屋的劏房戶只屬短期居住（假設劏房戶已輪候公屋三年，到第五年會獲配公屋，居住在臨屋的時間只有兩年），政府亦不能忽視臨屋區內的配套設施，重蹈當年臨屋區的覆轍¹⁶⁷。要建造一個具備配套的臨屋區，可能需要兩至三年的時間，未必能解劏房戶的燃眉之急。

II. 空置的政府市區土地

政府於2012年10月回應立法會質詢時表示¹⁶⁸，在全港法定圖則中，規劃作「住宅」及「商業/住宅」用途而未經批租或撥用的政府土地共952.5公頃（這數字已扣除了新界東北新發展區可提供的167公頃住宅用）。扣除道路、人造斜坡、簡易臨時撥地、零碎地塊等不能用作興建房屋的土地面積，剩下的土地有391.5公頃¹⁶⁹，當中大型的空置官地可用作發展公營房屋或出售；小型、零碎的地皮則可考慮用作興建臨屋。

由於政府的市區空地位置分散，每塊空地亦只能興建一至兩座單幢式樓宇，故出現標籤效應的可能性降低。加上這些土地的周邊交通配套、社區設施已被發展，政府建屋即可。對比起在新界建造臨屋區，推出市區臨屋所需的時間理應較短。

但值得注意的一點，是上述391.5公頃的空置官地，部分已被計劃出售；餘下的有不少是形狀不規則的地皮¹⁷⁰，未必適合作房屋發展之用；政府又未公佈這400公頃土地的確實地點（可能大部份座落於新界而非市區）。因此，現階段未能得知有多少土地是鄰近市區且適合建屋的。政府應公佈相關數據。

即使找到合適的土地，最終也可能因為地區居民的反對而不能興建臨屋。就以政府2009年擬在東涌第56區興建49層公屋為例，此項計劃遭鄰近私樓如映灣園的居民反對，批評政府建屏風樓。後來政府改為興建41層並增加綠化比率，但仍未獲支持，最終在2012年6月宣布擱置計劃¹⁷¹。雖然社會上已有共識要增建公屋，但到了實踐階段仍遭各區反對，由此推斷興建臨屋也會遭遇地區阻力。

解決此問題的方法，是限制臨屋的高度，減低對周邊住宅在通風、光線、景觀等方面的影響。

¹⁶⁷ 當年的臨屋區，居住環境狹窄，而且衛生惡劣。末代港督彭定康於1995年巡視九龍灣啟祥臨屋區時，當地居民送上一隻大老鼠抗議。若新式臨屋區以當年的規格興建，必然引起公憤。

¹⁶⁸ 立法會會議過程正式紀錄（2012年10月17日）

¹⁶⁹ 有關統計截至2012年6月底。

¹⁷⁰ 如建築物間的空隙、後巷，以及公路邊旁的狹窄地塊

¹⁷¹ 「別在我家後院」建公屋有理嗎？，經濟日報，2012.12.17。

小結

總括而言，新界地較市區地易找，但由於交通、社區配套不足，政府在興建臨屋的同時需提供一定的社區配套，發展時間較長；市區地的配套設施較新界地為好，故政府建屋即可，但面對地區反對聲音的可能性較大。政府可考慮以下兩個方案。

方案一，是根據現時劏房的地區分佈來興建臨屋。根據長策會的報告，現時分佈在九龍、香港島、新界西及新界東的劏房各佔整體劏房數目的49.8%、23.9%、21.1%和5.2%。政府可在這四區尋找適合的土地興建臨屋，安置該區的劏房戶。這做法的好處是臨屋的位置與劏房戶原來的居住地點相近，方便他們上下班/學。壞處是政府難在市區（九龍和香港）覓地；即使有適合發展的市區空地，亦應用來發展公屋而非臨屋，以應付現時龐大的公屋需求。

方案二，是在新界集中興建臨屋，再由政府提供接駁巴士運載居民上下班/學。這方案有兩個好處：一，新界有較多未被規劃的土地，故政府較易覓地；二，避免出現與公屋「爭地」的情況。但方案二的壞處是新界地點偏遠，即使有交通接駁仍有所不便，劏房戶未必願意入住。集中興建臨屋亦可能導致「標籤效應」。

綜合兩個方案的利弊，政府應先在新界西覓地興建臨屋，解決21.1%劏房戶的住屋問題；由於適合發展的市區空地難找，即使有地亦應用來發展公屋而非臨屋，政府不應在市區空地興建臨屋。

申請資格

臨屋針對的群組是安置居住在惡劣環境並已輪候公屋3年的劏房戶，約有5,000戶。申請入住臨屋者需向有關當局提供租單，以證明自己/家人現正居住劏房。沒有租單的劏房戶，則要填寫「自述書」申報住址。有關當局須定時進行抽樣調查，以確定申請者沒有虛報住址。至於輪候公屋的年數，房委會已有相關資訊，故申請者不用提供額外證明。

入息審查方面，政府可利用現時入住公屋的入息標準篩選合資格者。由於資源有限，臨屋的數量未必能安置全部合資格者。政府可以按照現時的公屋計分制度，讓分數較高、位置較前的人先入住。

如何確保臨屋住戶會遷出？

近日，政府高官及長策會成員在公開場合被問及是否興建臨屋時，多次表示政府最大的憂慮是臨戶拒遷，令當局無法收回單位¹⁷²。解決此問題的辦法有三：一，是在租約上訂明搬遷的日期（即臨戶獲分配公屋並接受編配後），違者會遭處分¹⁷³；二是在臨屋的規格上着手。

臨屋之設，是為了讓劏房戶在上樓前先住在一個相對安全、整潔的環境。因此，臨屋的規格應較劏房為好，符合所有條例在照明、通風、消防等方面的基本要求。但臨屋的規格和配套可差於公屋：只要公屋規格和周邊配套較臨屋為好，臨戶獲分配公屋後便有誘因離開。

結論

政府應先在新界西覓地興建臨屋，解決 21.1%劏房戶的住屋問題。由於適合發展的市區空地難找，即使有地亦應用來發展公屋而非臨屋，政府應採取臨屋以外的措施（利用政府轄下的空置物業或公屋重建中的空置單位作過渡性房屋，詳見第六章）來安置九龍和香港島的劏房戶。

¹⁷² 都市日報 2013 年 6 月 3 日報導：「我今時今日讓你在啟德那個公園興建一堆中轉屋，住三、四年，就算有樓讓你上，到偏遠的地方，你會不會走？你死也不會走。然後，全世界走出來，要堅持『不遷不拆』，有些這樣的擔心存在。」

¹⁷³ 例如，有關當局可向臨戶收取一筆收押金。若臨戶在訂明的日期後遷出，便會遭當局沒收押金。

第九章. 解決方案（八）：增建公屋

背景

香港租住公共房屋（下稱「公屋」）由香港政府通過香港房屋委員會（下稱「房委會」）和香港房屋協會（下稱「房協」）提供予低收入市民租住，申請公屋市民須符合規定的資格，如不得超過入息和資產限額，以及須有過半家庭成員居港滿七年¹⁷⁴。

現時香港樓價高企，租金高昂，對基層市民造成沉重的經濟負擔，合資格市民大多等待獲編配租金廉宜而且居住環境相對較理想的公屋單位。事實上，根據長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策會」）今年作出的調查，在大多屬低收入人士的劏房住戶中¹⁷⁵，多達 48.2%正在輪候公屋¹⁷⁶，而其中一般家庭申請佔 81.2%¹⁷⁷。

然而，政府未有履行公屋申請人三年可獲首次配屋的承諾，為數不少的輪候市民只能被迫棲身於環境惡劣而且租金不菲的私人住宅。從香港民主民生協進會（下稱「民協」）今年初的調查可見，在居住環境普遍欠佳的劏房居民中，接近一半的公屋申請人（45.2%）輪候超過三年仍未獲首次編配¹⁷⁸。

由於輪候人數日漸增加，為滿足市民需求，增建公屋已成為社會共識。在全港關注劏房平台（下稱「平台」）的調查中，八成半的受訪劏房居民均認為增建公屋能改善其生活環境¹⁷⁹。然而，政府從未有為解決市民的住屋問題作出長遠承擔。因此，政府應制定切實具體的方案，增加公屋建屋量，讓輪候市民早日上樓。

¹⁷⁴ 香港房屋委員會，「入息及資產限額」，公屋申請，2013年6月26日，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/flat-application/income-and-asset-limits/index.html>> (2013年7月16日)。

¹⁷⁵ 綜緩戶 13.7%。非綜緩戶人均每月工作收入：HK\$5490。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁42-43。

全港每月入息中位數：(個人) \$12000。香港特別行政區政府統計處，《綜合住戶統計調查按季統計報告》，2013年第一季(1至3月)，2013年5月27日，頁78、105。

從上述數據可見，劏房住戶的人均入息低於全港中位數一半，明顯屬於貧窮戶，亦遠低於公屋入息最高限額（一人：\$8880）。

¹⁷⁶ 49.6%曾申請公屋，其中97.1%在輪候冊上。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁60。

¹⁷⁷ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013年6月，頁60。

¹⁷⁸ 香港民主民生協進會，「安全成疑 要求取締惡劣環境劏房 多管齊下 切實解決基層住屋需要」，新聞發佈，2013年2月24日，<<http://www.adpl.org.hk/?p=1290>> (2013年7月15日)。

¹⁷⁹ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012年12月15日，頁11。

輪候情況

整體輪候數字

截至今年 3 月底，公屋輪候冊上共有 228400 宗申請，申請宗數比 3 年前增長 177%¹⁸⁰，10 年內更增長 253%¹⁸¹。上述數字反映過去多年來公屋的供應，尤其最近數年，未能有效回應基層市民不斷增加的住屋需求，致使公屋輪候冊累積申請人日趨增多。

受到不同的人口變化和社會因素所影響，包括移民（尤其內地來港居住人士和雙非嬰兒）、結婚、人口老化、樓價過高以及居屋¹⁸²供應不足，估計未來市民對公屋的需求仍會不斷增加。若以過去 3 年新增的輪候數目計算，即每年大概新增 33000 個申請¹⁸³，至 2018 年初，公屋輪候冊上的申請估計將達 393400 宗。若以過去 5 年的平均數，即每年大概新增 23360 個申請計算¹⁸⁴，5 年後輪候公屋的家庭估計亦高達 345200 個。

一般申請

在公屋輪候冊上的申請數字中，其中 116900 宗為一般家庭申請，佔所有申請宗數的 51.2%。

非長者一人申請

另外 111500 宗為配額及計分制下的非長者一人申請，佔所有申請宗數的 48.8%。這個類別的申請增幅較大，在 2 年內增加差不多 1 倍¹⁸⁵。

在屬非長者一人申請的公屋申請人中，可按其年齡大致分為兩類。首先是 35 歲或以下的年輕人，截至 2012 年 3 月，約佔此類申請人的 65%。當中 34%在申請公屋時仍然是學生，47%具備專上教育程度¹⁸⁶，由此可見他們在社會向上流動的

¹⁸⁰ 2010 年 3 月公屋輪候冊上的申請宗數: 129100。

¹⁸¹ 2003 年公屋輪候冊上的申請宗數: 90240。

¹⁸² 即通過居者有其屋計劃出售的公共房屋。

¹⁸³ 從 2013 年 3 月公屋輪候冊上的申請宗數(228400)與 2010 年 3 月公屋輪候冊上的申請宗數(129100)之間的差距，得出的每年平均新增申請數字。

¹⁸⁴ 從 2013 年 3 月公屋輪候冊上的申請宗數(228400)與 2008 年 3 月公屋輪候冊上的申請宗數(111600)之間的差距，得出的每年平均新增申請數字。

¹⁸⁵ 2011 年 3 月非長者一人申請宗數: 63800。

¹⁸⁶ 「長策會明開會獻計 中年單身族研加快上公屋 港府主力扶年輕家庭買樓」，星島日報，2013 年 1 月 9 日，<<http://hk.news.yahoo.com/長策會明開會獻計-中年單身族研加快上公屋-港府主力>

機會較高，日後很容易超出單身人士申請公屋的入息上限，因而離隊。

另外就是 35 歲或以上的中年人士。當中只有 7%有大專學歷或以上，向上流動的機會較低¹⁸⁷，薪金增幅亦有限，加上社會上單身人士數目增加，而基層市民工資增長緩慢，長遠而言，非長者一人申請中的中年人士將愈來愈多。

輪候時間

公屋的輪候時間是以輪候冊登記日期開始計算，直至首次編配機會為止，但不包括申請期間的凍結時段¹⁸⁸。

現時房委會對一般公屋輪候冊申請者的首次配房承諾為 3 年，但並不包括非長者一人申請者。然而，實際的首次配屋時間卻未必為 3 年。雖然根據房委會 2012 年的數字，已獲安置入住公屋的申請人的平均輪候時間為 2.7 年¹⁸⁹，達到 3 年獲編配上樓的承諾，但平均輪候時間卻由 2007 年的 1.7 年大幅延長¹⁹⁰。再者，在同一群已獲安置的申請人中，高達 45%於三年內未獲首次配屋¹⁹¹。另外在公屋輪候冊上亦有 15%的申請人，即約 15700 戶，已輪候 3 年以上而未獲配屋¹⁹²。上述數據俱證明房委會並未能履行其承諾，有許多公屋申請人輪候超過 3 年才獲編配公屋單位，甚或仍未獲編配。

然而，房委會所作出的 3 年承諾和上述數據都只是申請人首次獲編配公屋的時間，並非入住公屋單位的時間。長策會成員蔡涯棉認為，目前一般家庭的真正上樓時間最快要 5 年¹⁹³。

[扶年輕家庭置樓-220315300.html](#) (2013 年 7 月 16 日)。

¹⁸⁷ 同前註。

¹⁸⁸ 香港房屋委員會資助房屋小組委員會，「公屋輪候冊申請人的安置情況」，SHC 69/2012，2012 年 11 月 23 日，香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄，頁 2。

<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC69-12.pdf>> (2013 年 7 月 16 日)。

¹⁸⁹ 香港房屋委員會資助房屋小組委員會，「2013/14 年度租住公屋編配計劃」，SHC 30/2013，2013 年 6 月 6 日，香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄，頁 4。

<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC30-13.pdf>> (2013 年 7 月 16 日)。

2011 年 7 月至 2012 年 6 月期間，共有約 15 000 名一般申請人接受配屋而獲得安置

立法會 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201301/30/P201301300317.htm>

¹⁹⁰ 香港特別行政區立法會，「會議過程正式紀錄 - 2013 年 1 月 31 日星期四」，頁 4060。

¹⁹¹ 香港特別行政區立法會，「立法會二題：公屋申請人輪候時間分布」，新聞公報，2013 年 1 月 30 日，<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201301/30/P201301300317.htm>> (2013 年 7 月 16 日)。

¹⁹² 同前註。

¹⁹³ 「研勾地表土地改建公營房屋 政府轉軟 陳茂波：不會不顧後果」，晴報，2012 年 11 月 12 日，<<http://lifestyle.etnet.com.hk/column/index.php/features/news/13964>> (2013 年 7 月 16 日)。

小結

總括而言，最新的公屋輪候冊上的申請數字已達 228400 宗，增長迅速，反映市民對公屋的需求殷切。其中一般家庭申請與非長者一人申請各佔約半，而在非長者一人申請者中，約 65% 屬容易離隊的 35 歲或以下青年。在輪候時間方面，儘管房委會的首次配房承諾為 3 年，但達 15% 的公屋申請者已輪候 3 年以上仍未獲任何編配，而且此數據並不包括非長者一人申請者。

供應情況

每年供應的公屋單位主要來自新落成的公屋和從現有收回的單位，但並非全部都提供予公屋輪候冊上的申請人。

新建單位

根據行政長官今年 1 月發表的施政報告，2012/13 年度起的 5 年內公屋落成量共約 75000 個單位¹⁹⁴，平均每年仍維持在大約 15000 個，其中過半為 3 至 4 人單位，而且 55% 位於市區。2 月時，運輸及房屋局表示，已落實加快完成兩個公屋項目，令未來 5 年的新落成公屋單位增至 79000 個。

而施政報告亦預料，2018 年起的 5 年內新建公屋單位的總供應量約 10 萬個¹⁹⁵，估計每年可提供 22000 個新建公屋單位，比現時年均增加約 7000 個單位。

翻新單位

由過去 3 個年度的數字可見，每年從現有公屋單位中，透過自願交還單位、終止租約（由於入息或資產超出限額、濫用單位等原因）、調遷到新單位、購買居屋剩餘單位以及居屋第二市場單位收回的單位平均約為 15700 個¹⁹⁶。

¹⁹⁴ 行政長官辦公室，「房屋供應現況」，《二零一三年施政報告》，段落 60。

¹⁹⁵ 行政長官辦公室，「短中期增加資助房屋供應」，《二零一三年施政報告》，段落 63 (1)。

¹⁹⁶ 2012/13 年度：共收回 15319 個單位。同註 190，附件。

2011/12 年度：共收回 15285 個單位。香港房屋委員會資助房屋小組委員會，「2012/13 年度租住公屋編配計劃」，SHC 37/2012，2012 年 5 月 30 日，香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄，附件，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC37-12-TC.pdf>> (2013 年 7 月 16 日)。

2010/11 年度：共收回 16612 個單位。香港房屋委員會資助房屋小組委員會，「2011/12 年度租住公屋編配計劃」，SHC 31/2011，2011 年 6 月 16 日，香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄，附件，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/s>

現存單位

每年供應的公屋單位中另有小量為尚未租出的新單位（屬「新單位」），以及空置單位¹⁹⁷。

可供編配單位

新落成公屋、翻新單位以及現存單位每年可供應共約 32000 個公屋單位。然而，扣除預留予清拆安置、屋邨清拆和大型維修、體恤安置、調遷、初級及退休公務員等每年共約 12000 個配額後，按過去 3 年的平均數字，每年可供編配予公屋輪候冊上申請人的單位僅約 20000 個¹⁹⁸。這個數字遠遠未能滿足現時需要。

扣減每年約 2000 個撥予非長者一人申請者的配額後，按每年約 18000 個單位編配予一般申請者計算，房委會需時 6 年半才能完成公屋編配予現時在輪候冊上的一般申請者，但上述數字並未包含仍正在不斷增加的申請宗數。換言之，實際所需時間更長，房委會明顯難以履行三年配房承諾。

另一方面，在非長者一人申請的配額及計分制下，每年均設定編配予此類申請者的單位配額。於所有可供編配的單位中，只有 8% 會編配予非長者一人申請者，上限為每年 2,000 個。亦設有計分制度，讓較年長的申請者獲優先編配。在 2013/14 年度，非長者一人申請的單位配額定為 1920 個¹⁹⁹。

由於可供編配予此類申請人的單位有限，即使將 2000 個配額悉數預留予非長者一人申請者，也需 55 年多才能完成公屋編配予現時在輪候冊上的申請者，但仍未把來年增幅計算入內。即使不把入息容易超越限額的年輕人（35 歲或以下人士佔 65%²⁰⁰）計算在內，仍需 19 年多才能完成編配，輪候時間實在極不合理。

[hc3111.pdf](#) (2013 年 7 月 16 日)。

¹⁹⁷ 截至 2012 年 3 月，公屋空置率為 0.6% (4137 個單位)。同註 190，頁 4。

¹⁹⁸ 2012/13 年度，編配予輪候冊申請人的單位數目：20775 (連預先編配)。同註 190，頁 2。

2011/12 年度，編配予輪候冊申請人的單位數目：20533 (連書面初步接受編配)。香港房屋委員會資助房屋小組委員會，「2012/13 年度租住公屋編配計劃」，SHC 37/2012，2012 年 5 月 30 日，香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄，頁 3，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC37-12-TC.pdf>> (2013 年 7 月 16 日)。

2010/11 年度，編配予輪候冊申請人的單位數目：20604 (連書面初步接受編配)。香港房屋委員會資助房屋小組委員會，「2011/12 年度租住公屋編配計劃」，SHC 31/2011，2011 年 6 月 16 日，香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄，頁 3，

<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/hc3111.pdf>> (2013 年 7 月 16 日)。

¹⁹⁹ 同註 190，頁 6。

²⁰⁰ 見註 187。

建議解決方案

面對公屋輪候冊上日益增加的申請數字，政府必須定下具體計劃增建公屋，以滿足市民的住屋需求。當局可根據現時及預料未來的需求來制定興建公屋數量的計劃，以 10 年為解決輪候數字的目標。

按過去 5 年新增的輪候數目計算，即每年平均新增約 23360 個申請²⁰¹，預計 10 年後公屋輪候冊上的申請將達 462000 宗。

假設 35 歲或以下的非長者一人申請者中，半數因入息超過限額而不再符合公屋申請資格，以現時 35 歲或以下人士佔非長者一人申請 65%，以及一般申請與非長者一人申請各佔約半的比例計算（見前段），預料 10 年後公屋輪候冊上的申請亦將達 386925 宗。

由於在需求方面每年另有約 12000 個單位是預留予安置及調遷等用途，在供應方面除新建公屋外每年另可收回約 15000 個單位，若上述單位數量維持不變，而增建單位全數提供予輪候冊上的申請人，10 年所需的總供應量為 506925 個單位，扣除回收單位數量後所需建屋量為 356925 個單位，平均每年需建大約 35700 個單位。

因此，政府應盡快制定 10 年興建公屋的計劃，確保平均每年建屋量不少於 35000 個單位，及早解決輪候數字龐大而輪候時間漫長的問題。只要政府有決心解決問題並作出具體承擔，就能以相應的土地供應措施配合，達到目標建屋量。

土地供應方法

雖云香港地少人多，但其實亦有多個增加土地供應以用作興建公屋的方法，部分已為政府所採納。以下的建議包括善用閒置住宅用地、重建高樓齡屋邨、檢討「政府、機構或社區」（GIC）用地、檢討工業用地、改建空置校舍、重新規劃綠化地帶以及廢棄農地。

善用閒置住宅用地

根據發展局 2012 年 10 月的數字，全港共有 2153.7 公頃的空置住宅用地，但扣除預留興建丁屋的「鄉村式發展」用地，以及不適合發展、現時未能提供作發展

²⁰¹ 見註 185。

或發展潛力相對較低的土地，包括道路/通道、人造斜坡、簡易臨時撥地和零碎地塊（面積小於 0.05 公頃）後，只餘下 391.5 公頃可用一般住宅地²⁰²。

現有土地儲備分佈於全港百多塊地皮²⁰³，劃分為甲、乙、丙、丁及戊類等住宅用地發展，各類地皮可發展地積比率各異。按政府對每類用地的慣用地積比率，一共可提供 8528 萬呎樓面面積，即 12.2 萬個 700 呎單位²⁰⁴。

當中，有建議將長期放於勾地表而沒有被勾出的土地改作發展公屋之用。雖然勾地制度已於今年初取消，但勾地表中仍有多幅土地滾存多年仍未能勾出。自 1999 年實施勾地政策起，平均每年只有 3.5 幅住宅用地被勾出²⁰⁵，連非住宅土地，被勾出土地僅佔勾地表上所有土地 30%²⁰⁶。

根據地政總署資料，在 2012 至 2013 年度勾地表內，有 13 幅尚未售出或未公布出售的地皮至少滾存 1 年或以上，面積共 8.7 公頃。其中改為公營房屋可行性較大的有 4 幅位於將軍澳及 2 幅位於何文田的地皮，估計可撥出約 1 萬個私宅單位轉為公屋和居屋²⁰⁷。

為了使土地資源更有效運用，政府應訂立機制，檢視勾地表中長期未被勾出的土地，主動公開招標，如經招標後無發展商競投則可考慮改作興建公屋。事實上，過往政府亦有將私地變成公屋或反之的先例，理應根據社會需求適時調配。政府可定下劃一界線，若土地滾存兩年仍未勾出便改作發展公屋，或可加入其他因素作評估，視乎個別地皮來決定是否改變其用途。

儘管政府可考慮善用閒置住宅用地，甚或勾地表中未被勾出的土地，用作興建公屋，然而有關土地卻未必適合作此用途。全港閒置住宅土地中近六成均為只能作低層、低密度發展的住宅（丙類）和住宅（丁類）用地²⁰⁸，而長期未被勾出的土地中主要也是這類用地。即使地皮可用作高密度發展，但始終公屋用地的覆蓋面積大於和人口密度高於私人住宅，改變土地用途需仔細規劃，而且位處是否偏遠、附近基礎設施是否充足、與周邊土地使用是否配合等也是考慮因素。再者，雖然政府急覓土地發展公屋，也不能忽視私人住宅市場的需求。

²⁰² 香港特別行政區立法會，「會議過程正式紀錄 - 2012 年 10 月 17 日星期三」，頁 122。

²⁰³ 「地產商囤積居奇 土儲直逼政府」，主場新聞，2012 年 10 月 30 日，
<<http://thehousenews.com/finance/地產商囤積居奇-土儲逼政府/>> (2013 年 7 月 16 日)。

²⁰⁴ 同前註。

²⁰⁵ 1999 年至 2013 年的 14 年間，共有 49 幅住宅用地被勾出，平均每年僅 3.5 幅。

²⁰⁶ 香港特別行政區立法會，「立法會一題：賣地計劃」，新聞公報，2011 年 3 月 9 日，
<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201103/09/P201103090200.htm>> (2013 年 7 月 16 日)。

²⁰⁷ 「勾地表開地擬建公營屋 測量師：雙刀劍須謹慎」，明報，2012 年 11 月 10 日，
<http://www.mpfinance.com/htm/finance/20121110/news/ec_gaa1.htm> (2013 年 7 月 16 日)

²⁰⁸ 同註 203，頁 126。

對於把土地改劃作公屋其中一個很大的阻力就是地區反對。2011 年政府向立法會遞交的文件中顯示，有 12 個公屋計劃遭受區議會和該區居民反對。然而，區議會只屬諮詢角色，在規劃土地用途上沒有法定權力，政府可考慮向區內居民提供社區設施或改善交通的誘因，藉以換取地區的支持。

總括而言，適合用作發展公屋的閒置住宅土地（尤其勾地表中長期未被勾出的土地）有限，但在可供運用的地皮上仍可興建一定數量的公屋單位，因此政府應善用這些土地興建公屋。

重建高樓齡屋邨

在「全面結構勘察計劃」下，房委會會對 1980 年及以前落成的高樓齡公共屋邨的樓宇結構狀況作出評估。只有在屋邨結構不安全或繼續維修並不符合經濟效益的前提下，才會進行清拆^{209 210}。

按照 2011 年通過的「重建高樓齡公共租住屋邨優化政策」，在考慮重建屋邨時，房委會將根據「全面結構勘察計劃」的結果，考慮結構安全、樓宇可持續性的成本效益、重建後的發展潛力，以及是否有合適遷置資源等因素，作出重建與否的決定²¹¹。

根據「全面結構勘察計劃」，房委會每 15 年為所有已完成全面勘察的屋邨作一次結構狀況評估。當中蘇屋邨、東頭邨第 22 座及白田邨已經宣布重建。其餘可在進行改善工程後保存 15 年才再作檢討。現階段而言，除了已公布重建計劃的蘇屋邨、東頭邨第二十二座及白田邨外，房委會並未有計劃重建其他高樓齡屋邨²¹²。

通過清拆舊屋邨並進行重建，原先未有用盡的地積比率可以提高，因而增加建屋量。以白田邨為例，重建後淨增加公屋單位 2200 個，現正進行的 4 個重建項目（牛頭角下邨第 2 期、蘇屋邨、東頭邨第 22 座和白田邨）在重建後更可提供新單位合共約 16500 個²¹³。此外，現有居民的居住環境也因遷入新落成公屋而得以改善。

²⁰⁹ 香港特別行政區立法會，「立法會八題：重建高樓齡公共租住房屋屋邨」，新聞公報，2013 年 2 月 27 日，<<http://www.info.gov.hk/gia/general/201302/27/P201302270211.htm>> (2013 年 7 月 16 日)。

²¹⁰ 立法會房屋事務委員會，長遠房屋策略小組委員會，「政府增加房屋土地供應的措施」，CB(1)1117/12-13(02)，2013 年 5 月 30 日，頁 3。

²¹¹ 同註 210，頁 211。

²¹² 同前註。

²¹³ 同註 211，頁 4。

在現行政策下，每 15 年才為高樓齡屋邨進行一次全面結構勘察，勘察時間相隔過長，未能有效發現結構危機以及回應現時需求。除了結構不安全外，部分屋邨的樓齡過高，或結構出現長遠問題，或樓層較少，或本來的設計不理想²¹⁴，都有重建的需要。在決定是否重建時，當局不應只考慮結構問題的嚴重性及維修成本的經濟效益，而需考慮其他重建的需要和現時公屋單位供不應求的情況，積極研究把更多高樓齡屋邨納入重建計劃。

根據 2010 年 9 月的數字，房委會和房協轄下 30 年或以上樓齡的屋邨共有 52 個，包括現正進行重建的屋邨²¹⁵。目前可考慮重建而且可行性較高的高樓齡屋邨包括結構存潛在危險的華富邨、和樂邨、彩虹邨和坪石邨。

然而，重建舊屋邨時牽涉不少問題。除了耗費巨大和破壞鄰里社區外，找到合適地點原區安置現有居民也不容易。重建屋邨附近需有遷置屋邨，提供足夠單位接收原有居民。儘管可安排重建計劃較後期的居民遷往前期落成的新建單位，但分階段重建需時甚久，例如房協的明華大廈重建為滿足居民原邨安置要求，分 3 期重建，分批遷置居民，令整個重建期超過 20 年²¹⁶。

在清拆舊屋邨後，十分重要的是需確保清拆公屋後所得的土地必須用作興建公屋，否則市區珍貴的公營房屋土地儲備便會流失，令公屋單位數量進一步下跌。以往有些清拆屋邨後的土地如前北角邨、何文田邨和黃竹坑邨地皮，便被放在私人市場上放售。

總括而言，重建高樓齡屋邨可行性頗高，但前提是要有合適的地點作原區安置。目前最少有數個舊屋邨符合這條件。然而所需時間較長。

檢討「政府、機構或社區」(GIC) 用地

2012 年 8 月，行政長官梁振英宣佈將 36 幅合共 27 公頃的「政府、機構或社區」及其他政府用地改作房屋發展，預計可供興建約 11,900 個住宅單位，其中 10 幅已經劃為或正進行城規程序改劃作住宅用途，其餘 26 幅的改劃工作，預計可於 2016 年完成。

但是，由於當初設置 GIC 用地的目的是預留空間作日後社區發展之用²¹⁷，改劃

²¹⁴ 例如沙田瀝源邨，單位廚廁偏小，環境較擠迫。

²¹⁵ 香港特別行政區立法會，「立法會十九題：公屋屋邨重建」，新聞公報，2010 年 11 月 17 日，<http://www.info.gov.hk/gia/general/201011/17/P201011170153.htm> (2013 年 7 月 16 日)。

²¹⁶ 「重建舊邨增一倍單位 安置居民成大困難」，大公報，2013 年 1 月 28 日，<http://news.takungpao.com.hk/hkol/topnews/2013-01/1410992.html> (2013 年 7 月 16 日)。

²¹⁷ 城市規劃委員會，「擬在「政府、機構或社區」地帶內發展／重建作「政府、機構或社區」用

GIC 用地來興建公屋等同搶奪了原本屬於社區的資源，預料會遭區議會和相關人士的反對。按現行申請改變土地用途的程序，城規會必須考慮受影響市民的意見，方能決定是否批出規劃許可。由於反對聲音大，改劃程序不太可能順利完成。

就以位於新峰花園二期的 GIC 用地為例²¹⁸。這塊土地原先預留予康文署興建康體設施之用，卻被空置超過 10 年。近年政府四出覓地，於 2012 年建議將此地改劃作住宅（乙類）用途，初時康文署未有反對。但改劃方案刊憲後，新峰花園及附近居民一致反對，城規會更收到逾 800 份反對意見。在審議市民意見時，康文署改變過往不反對的態度，提出有意保留此地興建體育館，因此，城規會建議將土地還原本來用途，並就此再諮詢公眾意見。

平息反對聲音的辦法有二：一，假設某區有兩幅 GIC 用地，政府可承諾利用其中的一幅興建社區設施，前提是該區市民要支持政府在另一幅 GIC 用地上興建公屋；二，是興建綜合式大樓，上層住人，下層則作康樂、市政之用。兩個辦法皆屬可行。

總括而言，GIC 用地的佔地面積大，可供應的公屋單位數目多，故即使改劃土地用途時面對阻力，政府亦應繼續在 GIC 用地上着手，以增建公屋。

檢討工業用地

自 2000 年起，規劃署進行了三輪工業用地的檢討。在 2010 年完成《2009 年全港工業用地分區研究報告》中，規劃署確定約 60 公頃的工業用地適合作房屋及其他土地用途，當中 16 幅共約 30 公頃的用地建議作住宅用途。在這些用地中，13 幅（8 幅為私人擁有，5 幅為政府擁有）已完成或正進行改劃土地用途程序。重建這些用地上的工業大廈，可提供約 14600 個單位。至於餘下 3 幅屬私人擁有的工業用地，估計全部重建可提供約 5800 個單位²¹⁹。政府應繼續工業用地的檢討，並加快現時更改土地用途的審批程序，以釋放更多工業用地作興建公營房屋之用。

改建空置校舍

自 2003-2004 學年起，教育局在官立及資助小學實施「統整使用率低的小學」政

途以外的用途而按照城市規劃條例第 16 條提出的規劃申請，1999 年 1 月，城市規劃委員會規劃指引，<http://www.info.gov.hk/tpb/tc/forms/Guidelines/pg16_c.pdf> (2013 年 7 月 16 日)。

²¹⁸ 「政府地轉住宅遇挫折」，蘋果日報，2012 年 3 月 31 日，

<<http://stock.appledaily.com/News/Detail?articleId=16207910&issueId=20120331& backpage=10>> (2013 年 7 月 16 日)。

²¹⁹ 同註 211，頁 2-3。

策（俗稱「殺校」）。據統計，在 2003-2004 學年至 2011-2012 學年期間，全港有 86 所小學因未能符合小一收生最低人數而停辦。同期停辦的官立及資助中學數目共有 9 所^{220 221}。

有團體建議利用這 102 所空置校舍的地皮興建公屋。事實上，將空置校舍發展成公營房屋有先例可循，位於青衣長青邨的居屋項目，便是以邨內空置的校舍舊址改建而成的。

針對有關建議，規劃署在今年初已完成首批 100 間空置校舍的檢討。由於納入檢討用途的校舍，大多數位置偏遠且面積細小，適合轉作住宅用途僅得 18 所。這 18 所空置總面積約 5.2 公頃，料可建 1900 個公營及私營房屋單位。規劃署現正檢討第二批共 68 所空置校舍，以物色更多合適的用地作住宅發展。

值得注意的是，這些空置校舍的位置或許缺乏基建配套，需花費時間進行社區改善工程；部份地皮涉及改劃程序，向城規會申請規劃許可的過程又再花費一段時間，故將空置校舍發展成公屋項目非短期內能實踐。更大的問題，是現時社區對公屋的需求殷切，僅 1,900 個單位根本是杯水車薪。

總括而言，空置校舍可供發展的土地面積細，且缺乏基建配套，未能在短時間內發展成公屋項目，故政府應把重點放在空置校舍以外土地來源。

重新規劃綠化地帶

「綠化地帶」是一道天然的屏障，作為市區及近郊發展區的界限，主要功能為保育自然環境、美化市容及改善景觀²²²。一般情況下，綠化地帶將不可以進行任何發展，除了自然保育設施、郊遊設施等。至於發展屋宇及公共設施則需作出規劃申請²²³。現時全港共有 16000 公頃綠化地帶，當中 2000 公頃屬私人擁有²²⁴。

規劃署正檢討已失去其原有功能的綠化地帶，以物色合適的土地作房屋發展。在首階段檢討中，規劃署已審視在新界區一些沒有植被、荒廢或已平整的綠化地帶，當中面積共 57 公頃的 13 幅用地認為適合作住宅發展，分布在大埔、沙田、屯門、

²²⁰ 香港特別行政區立法會，「會議過程正式紀錄 - 2012 年 5 月 23 日星期三」，頁 92-93。

²²¹ 「統整使用率低的小學」政策未有套用於官立及資助中學；中學停辦的原因主要是辦學團體因收生不足而自行決定停辦，或選擇了其他發展計劃。

²²² 規劃署，「綠化用地」，香港規劃標準與準則 - 第四章：康樂、休憩用地及綠化，段落 1.6.1(c)，2007 年 12 月，<http://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/ch4/ch4_text.htm#1.6> (2013 年 7 月 16 日)

²²³ 「政策及背景資料 - 城市規劃制度」，香港地方，2013 年，

<<http://www.hk-place.com/viewtext.php?id=402>> (2013 年 7 月 16 日)。

²²⁴ 香港特別行政區立法會，「會議過程正式紀錄 - 2012 年 3 月 1 日星期四」，頁 384。

元朗及西貢區，預計完成改劃後共可提供約 23000 個單位²²⁵。

為增加公屋供應，政府可考慮將綠化地帶改劃作興建公屋而不只是私人住宅。此外，現時已作的檢討僅涉及不足 0.4% 的綠化地帶，建議擴闊檢討範圍，並盡量放寬標準，加入其他作用不大的綠化地帶，以增加房屋用地供應。同時加快現正進行和下一階段的檢討和改劃工作。

改變綠化地帶的土地用途引起最大的爭議是保育問題。綠化地帶的規劃原意是利用天然地理環境作為市區及近郊發展區的界限，抑制市區範圍的擴展，若用作高密度房屋發展，恐怕未能達到目的。然而，規劃署檢討的均是已失去其原有功能的綠化地帶，加上土地供應有限，在綠化地帶適度發展公屋實在所難免。此外，原先規劃的交通配套和社區設施未必能應付突然增加的大量住宅的需求，政府或需在相關用地附近加設基建。

總括而言，綠化地帶面積廣闊，可提供大量土地。儘管或引起保育的爭議，但由於用作規劃的均是已失去其原有功能的綠化地帶，估計環保團體不能作出有力抗議，政府可積極考慮將這類綠化地帶改作發展公屋。

重新規劃廢棄農地

本地農業日漸式微，可耕作土地佔香港總土地面積 5%，而真正進行耕作的農地卻只佔當中 14%。現時於新界區有大片農地已荒廢或改作工業用途或臨時倉庫，俗稱「棕地」(Brownfield Site)。

為了使這些農地作更有效益的用途，政府正檢討位於北區和元朗共約 257 公頃有關用地，以物色更多合適用地作房屋發展。其中四幅位於古洞南、元朗南、粉嶺/上水第 30 區用地及缸瓦甫的用地被選定進行研究，預計數年後才完成，最早要於 2020 年才可提供作房屋發展之用。

正如綠化地帶一樣，政府可考慮將廢棄農地改劃作興建公屋而不只是私人住宅，亦需對更多有關農地作出檢討，並加快規劃和研究，盡早訂下在相關土地發展房屋的計劃。

然而，有關土地業權複雜，牽涉複雜的收地賠償問題。一旦有機會發展，地產商便將土地收購，然後閒置荒廢，等待以高價賣給政府，或等待收齊業權後用作發展住宅甚至豪宅，藉以賺取豐厚利潤。此外，政府亦需解決現時在荒廢農地上合法經營的露天貯物、回收場及港口後勤設施的安置問題，其中涉及冗長的清拆和

²²⁵ 同註 211，頁 2。

搬遷安排。再者，新開闢的土地大多位處新界或離島，要發展成「熟地」或提供適當的交通配套設施讓市民可入內居住，仍需要一段很長時間。

總括而言，廢棄農地可提供大量土地作發展，但由於位處偏遠，加上牽涉的收地賠償問題複雜，可行性相對不高。

發展公屋地區

在發展公屋時，興建地區也是一個重要的考慮因素。房委會將全港公屋的分布分為市區、擴展市區、新界及離島四區，而每名新登記的申請人均須從中選擇一區作為將來編配公屋的地區，輪候進度將視乎該區的單位供應和需求。但在下文中，為清晰點出問題，會將公屋分布地區大致分為市區和新界。

市區

市區公屋資源緊絀，輪候人數卻甚多，但不少公屋申請者仍堅持選擇市區作為將來編配公屋的地區，令其輪候時間超過 3 年，甚至長逾 5 年²²⁶。然而現時新登記的輪候冊申請人已不可再選擇市區單位。事實上，由於市區就業機會多，為節省往返工作地點和住所的時間和交通費，市民對位於市區的住屋的需求殷切。以劏房為例，七成多劏房位處港島及九龍²²⁷，而其住戶中有六成多是因方便上班/上學而選擇居於劏房²²⁸。面對龐大需求，政府應盡量在市區覓地興建公屋。

新界

在新界發展公屋的優勢是有大量土地可供規劃，而且在交通上也有一定配套。然而，由於很多市民均於市區工作，若搬至新界的公屋，往返工作地點和住所將耗費大量車資和時間。基於這個原因，許多居於市區的公屋輪候人士，尤其現居就近工作地點的劏房住戶²²⁹，不願搬至新界居住，令市區公屋單位供應更見緊張。

有鑑於此，政府可在發展新界公屋的同時，推出其他政策吸引輪候公屋的市民選擇新界作為編配公屋的地區。政府可考慮向新界區公屋居民發放交通津貼，或重

²²⁶ 截至 2012 年 6 月底，輪候三年或以上而未獲配屋的一般申請人中，選擇市區的申請人佔逾 6 成，當中一成多已輪候超過 5 年。同註 189，頁 6。

²²⁷ 劏房位處地區：49.5%九龍區，23.9%香港島。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 32。

²²⁸ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 57。

²²⁹ 見註 228，229。

設跨區的低收入在職人士交通津貼²³⁰，並調低新界區公屋租金，以提供經濟誘因，鼓勵輪候市民入住新界區公屋單位。政府亦可考慮改善往返市區和新界的交通配套，例如加密巴士和港鐵班次。但要從根本解決問題，當局需在新界創造更多就業機會，例如將商業中心和政府部門遷至新界。因為只要現時這種勞工市場環境不變，不僅公屋申請者不願搬至新界，即使悉數安置了現有劏房住戶，又會吸引新一批的居民到市區住劏房。

新建公屋類型

新建的公屋單位應屬哪類型將視乎不同對象對公屋的需求有多大。如前段所指出，在公屋輪候者中，約半為一般家庭申請，約半為非長者一人申請（雖然有一部分是容易超出上息限額而離隊的年輕人），可見兩者的需求相約，不過並無一般申請的家庭人數的數據。至於劏房住戶輪候者，前段亦指出其中逾八成公屋申請為家庭，而在整體住戶人數方面，大多是小型住戶，一、二人家庭各佔超過四分之一²³¹。

參考上述數據，加上近年生育率下降甚至很多夫婦選擇不生育，以及遲婚及不婚人士增加的因素，建議新建的公屋單位主要為供 2 至 3 人小家庭入住的中小型單位（二至三人住戶共佔劏房住戶近半）及供單身人士入住的小面積一人單位。除了針對需求外，興建小型單位的另一好處是可建單位數量大增。政府亦可考慮增建其他類型的公營房屋，如青年宿舍和單身人士宿舍。

增加公屋供應予劏房住戶/居住環境惡劣者

由於興建公屋需時數年，增建公屋無法在短期內減低輪候人數，要紓緩輪候人數眾多的情況，可從增加公屋單位供應方面入手。以下的措施將特別針對提高公屋供應予劏房住戶或居住環境惡劣者。

加強取締濫用公屋

²³⁰ 在勞工處現行的「鼓勵就業交通津貼計劃」下，只要符合申請資格，無論跨區工作與否都可獲交通津貼，因此領取津貼市民並沒經濟誘因跨區工作。

²³¹ 住戶人數：一人 27.1%，二人 26.2%，三人 20.7%，四人 13.6%，五人或以上 11.6%。政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 40。

濫用公屋的例子包括分租或轉租單位、丟空單位、作非住宅用途、進行不法活動以及虛報資料²³²。有房委會委員表示房屋署打擊濫用公屋力度不足，指發現 9000 個用水量低的單位，但只收回約 700 個²³³。

為確保公屋單位被善用，行政長官在今年的施政報告中提出要加強取締濫用公屋，房屋署調派 30 名資深人員，審查租戶入息和資產申報、進行家訪、偵察網上有無人放租公屋、及加強巡查濫用情況較為嚴重的舊邨²³⁴。除此以外，政府亦可加重罰則，對濫用公屋者加以嚴懲，以提高阻嚇力。

給予居住環境有即時危險或現居劊房遭清拆的輪候者恩恤上樓

現時公屋輪候制度過於機械化，未能反映申請人的特殊需要如惡劣甚至有危險的居住環境。政府可考慮將現時設有的清拆安置²³⁵和體恤安置²³⁶的類別擴闊至涵蓋居於環境過於惡劣或有即時危險的住所、或現居劊房因非法建設或不安全而遭清拆的公屋輪候人士，也可另設一項新類別，額外撥配額予相關輪候者。

然而，上述建議在執行上可能有困難。一方面會對其他輪候市民造成不公，甚至吸引輪候者搬往劊房或其他惡劣環境居所，另一方面也會對其他住在劊房或居住環境欠佳的居民不公，因為實在難以釐定居住年期和為「惡劣環境」定下客觀一致的標準。況且可預留的公屋單位配額未必足夠，而且若要巡查全港住所便需大量人力物力。

在處理非長者一人申請時，優先處理居住環境惡劣者的個案

除了向居住環境惡劣或現時居所遭清拆的公屋輪候人士提供恩恤安置外，政府亦可考慮檢討非長者單身人士一人申請的計分制（甚至考慮一般家庭申請也加入計分制），在年齡以外納入其他因素，按需求來分配，例如入息、要供養家庭人數、居住環境、達到適婚年齡與否，以判斷是否有迫切入住公屋的需要。然而這項建議也可能會造成不公等問題。

²³² 香港房屋委員會，「打擊濫用公屋」，公共房屋 - 租約及戶籍事宜，2012 年，
<<http://www.housingauthority.gov.hk/tc/public-housing/tenancy-matters/combating-housing-abuses/index.html>> (2013 年 7 月 16 日)。

²³³ 同註 233。

²³⁴ 「房屋調派資深員工 加強取締濫用公屋」，香港電台，2013 年 2 月 11 日，
<http://rthk.hk/rthk/news/expressnews/20130211/news_20130211_55_901652.htm> (2013 年 7 月 16 日)。

²³⁵ 在 2013/14 年度，預留編配予清拆安置的單位共 480 個，包括政府或市建局清拆戶，但不包括純粹因非法建設或不安全而清拆的劊房住戶。同註 190，頁 6。

²³⁶ 在 2013/14 年度，預留編配予體恤安置的單位共 2000 個。同註 190，頁 6。

增建居屋/其他公營房屋

通過增建居屋，可鼓勵有經濟能力購置居屋的公屋居民遷出，騰出更多公屋單位予有需要人士上樓。前特首曾蔭權在 2011 年宣布復建居屋時承諾，2016 年起的 4 年間，將有 1.7 萬個居屋單位落成，預料其中一半，即 8500 個會是綠表人士申請，屆時便可騰出 8500 個公屋單位。

政府亦可考慮增建其他類型、適合特定群體入住的公營房屋，如青年宿舍和長者住屋，藉此減少這些群體對公屋的需求。

正如增建公屋一樣，由於興建居屋及其他公營房屋需時，未能即時解決問題。

設立社工隊及簡化行政程序

並非所有不申請公屋的劏房居民都是由於不合資格，有 12%是因為不知道如何申請，10%是怕申請手續煩²³⁷，還有些忙於工作餬口無時間處理。這反映許多劏房住戶對社會資源缺乏了解，也沒有社區支援網絡。政府應設立舊區社區發展隊，在劏房或貧窮人口集中區域聘請社工隊向居民提供協助，並簡化有關行政程序，令劏房住戶或有需要人士不因申請手續繁複而卻步。

如何處理部分劏房住戶不合資格上樓的問題

逾半劏房住戶沒有申請公屋，其中 49%因入息超過限額而不合資格，15%不符合居港七年條件²³⁸。政府可考慮從兩方面幫助未能申請公屋而只能負擔起劏房的市民。

首先是**清晰公屋恩恤安置資格**，例如在清拆安置的類別下，居住環境惡劣或居所遭清拆的劏房住戶可否獲特別安排，至於由社會福利署推薦的體恤安置配額，則需公開準則。

另一方面，亦可考慮**放寬申請資格或給予其他方面的協助**。對新來港人士而言，他們未能領取綜緩，被排除在福利制度以外，當中大多生活拮据。新移民同屬香港居民，政府須對其處境有實則支援，例如減少申請公屋規定居港年期，放寬領取綜緩資格或提供類似綜緩的生活津貼。此外，很多超過入息限額而不合資格的

²³⁷ 全港關注劏房平台，《全港劏房居民狀況調查平台報告》，2012 年 12 月 15 日，頁 8。

²³⁸ 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，頁 60。

劏房住戶其實收入不比限額高很多，考慮到通脹、樓價和租金飆升、市民負擔能力等因素，可檢討現時公屋輪候冊入息限額是否有上調空間。

然而，若更多合資格家庭申請公屋，或令輪候數字進一步增加，因此政府必須確保公屋供應能滿足需求。

當公屋供應顯著增加時，即使未能入住公屋，不合資格者亦可受惠於因上樓人數增加、需求下降而帶來私營樓宇租金之下降，一方面減輕他們的經濟壓力，另一方面亦讓他們能負擔居住環境較理想的居所。

結論

截至今年 3 月底，公屋輪候冊上的申請宗數已高達 228400，估計未來仍會不斷增長，而在另一方面，不少申請人的輪候時間亦超過三年。為解決輪候人數眾多的問題，長策會及房委會必須制定增建公屋的具體計劃，就未來建屋量作出承擔，建議以十年內平均每年新落成公屋不少於 35000 個單位為目標。

只要當局下定決心解決問題，就能以相應措施配合。為達到目標建屋量，可採用以下的土地供應方法。

由於市區公屋單位需求較大，政府應盡量在市區覓地建屋。市區的土地供應措施中較為可行的包括以下各項：

- 善用閒置住宅用地（包括使用勾地表中長期沒被勾出的土地）
- 重建高樓齡屋邨
- 檢討「政府、機構或社區」（GIC）用地

然而，畢竟市區可用土地有限，未被發展的土地始終不及新界區多。政府可在興建新界公屋的同時，以提供交通津貼、調低租金和在新界創造更多就業機會等措施配合，吸引輪候市民入住新界區公屋。新界的土地供應措施中較為可行的包括：

- 善用閒置住宅用地（包括使用勾地表中長期沒被勾出的土地）
- 重新規劃綠化地帶以及廢棄農地

因應需求，新建公屋單位的類型主要應為供 2 至 3 人小家庭入住的中小型單位及供單身人士入住的小面積一人單位。

此外，在短期內，政府亦可採取以下措施，增加公屋單位供應予有需要人士，尤其本報告所關注的劏房居民：

- 加強取締濫用公屋

- 給予居住環境有即時危險或現居劏房遭清拆的輪候者恩恤上樓
 - 在處理非長者一人申請時，優先處理居住環境惡劣者的個案
- 長遠而言，亦需增建居屋及其他公營房屋。

第十章. 解決方案（九）：研究推行青年宿舍式的住房政策

背景

近年香港樓市持續熾熱，反映樓價走勢的中原城市領先指數已升穿 120²³⁹，超出 1997 年樓市高峯期 100 的水平。樓價高，同時帶動租金上升。劏房的出現，很大程度上是因為私人樓宇的租金高企，一般人無法負擔，故轉而租住價格相對便宜的劏房。根據長策在今年 6 月所公佈的調查報告，有 49.1% 的劏房戶就是這個原因而入住劏房。高昂的租金令年輕人及夾心階層無法儲蓄，買樓上車遙遙無期。「房奴」一詞，正好反映香港這一代人所面對的置業困難。若情況持續，這群組必定成為社會不穩的因素。政府必須採取針對性措施，舒緩這群組面對的住屋問題。

面對青年人置業難的問題，政府推出青年宿舍計劃，收取低於市價的租金來協助年輕一輩儲蓄置業。以下部份將探討青年宿舍計劃的成效，並會就政府協助青年/夾心階層置業的措施提出建議。

青年宿舍計劃

青年宿舍的概念始於上屆特首曾蔭權。他認為不少青年人經歷過大學宿舍的生活，希望畢業後可以繼續類似的生活模式，故提議興建青年宿舍，以過渡性住房暫緩青年人的住屋問題，同時收取低於市價的租金讓青年儲蓄置業。到了梁振英上台，他在房屋政策中亦提出相近概念。最終，政府在本年 2 月以先導模式，由東華三院在上環一間空置學校，連同香港青年協會在大埔的一間青年中心，興建首批青年宿舍。

首批青年宿舍預計在 2016 年落成，計劃初期提供 270 個宿位²⁴⁰。申請人必需為 18 至 30 歲的香港永久居民，每月入息不可超過 15000 元²⁴¹。單身人士總資產值不可超過 30 萬元，二人家庭不可超過 60 萬元，同時不可以以任何形式持有

²³⁹ 截至 2013 年 7 月 5 日：<http://hk.centadata.com/cci/cci.htm>

²⁴⁰ 上環的空置校舍可以興建 200 個宿位，而青協項目最多提供 70 個單位。

²⁴¹ 以 18 至 30 歲就業人士每月入息的的第 75 個百分位計算，按 2011 年的水平計算，即不能超過 15000 元。

物業。當申請人成功獲配宿位，首份租約最少 2 年，總租期不可超過 5 年，租金則定為鄰近地區市值租金的 60%。為鼓勵申請人自力更新，他們不得同時輪候公屋。

青年宿舍計劃的原意雖好，落實時卻顯得「虎頭蛇尾」：此計劃被提出之初，是作為一種房屋政策，理應交由主管房屋事務的部門負責；但到了落實之時，青年宿舍卻交由民政事務局管理，政策由房屋範疇變成了青年發展範疇。政策的定位不清，可能會窒礙計劃的推展速度和規模，減低計劃的成效。

此外，計劃的規模細，未能滿足大部份青年的住屋需求。現時全港約有 77 萬名 18 至 30 歲的就業人士，但首批青年宿舍可以提供的宿位只有 270 個，明顯是杯水車薪。更大的問題，是計劃只向申請人提供最多五年的廉價宿位。要青年人在五年內儲到足夠的金錢支付首期，明顯不現實；青年人與父母同住所能節省的金錢，可能更多。

說穿了，政府以「青年發展」為名（而非以房屋政策作為定位）推出青年宿舍計劃，是因政府擔心地產商和私人業主指責其「與民爭私」。若政府有心解決青年人置業難的問題，便應重新檢視相關政策，將計劃交予房屋部門或相關的非牟利機構負責。

房協的角色

在解決香港人的置業問題上，房協應扮演更大的角色。與其分配空置校舍予社福機構營運青年宿舍，政府倒不如撥地予房協興建小型單位，再以低於市價的價錢租予青年人以至是未曾置業的人士。對比起一般社福機構，房協有着營運過萬個資助出租單位的經驗，故更加適合執行此計劃。

單位的申請資格可參考下列：

- 入息限額應較公屋為高
- 申請人必須未曾置業
- 首份租約為期五年，第一年租金可訂為市價的六成，按年提升一成，到第五年收回市價的租金；第五年尾租戶可選擇續租，但要支付市價的租金

這計劃的好處有三：一，容許租戶儲蓄，為支付首期做準備；二，由於租戶於租約期尾要支付市價租金，政府並不需要對房協提供大額資助，只是項目的回本期延長了。

三，與重推夾屋/增建居屋的建議相比，發展此類出租單位所面對的阻力應該較細，原因是此項計劃並非置業項目，並不會與私人樓盤爭客，而且租戶在租住期間所積累的儲蓄，最終會流向私人市場。

近年來，房協多次被批評推出的房屋項目多是貴價樓，並不能幫助有需要市民置業，脫離了發展資助房屋的角色²⁴²，變得與私人發展商無異。就以筲箕灣南安里的項目為例，有議員²⁴³譴責房協在 2006 年以不合理的低價收購南安街和筲箕灣道一帶的物業，再以高昂的價格發售建成的單位。

房協應以實際行動駁斥此等指責。近日，恒地主席李兆基向政府捐出 7 幅農地以興建資助房屋。政府建議有興趣捐地者與非牟利團體合作²⁴⁴，房協被傳為接管這些土地的首選。若傳言屬實，房協可以考慮利用這些土地發展上述的小型單位，以協助青年及未置業者儲蓄置業。

針對劏房問題，房協可把特定份額的單位預留給劏房戶。申請人須出示租單以茲證明，沒有租單者則要簽自述書。

結論

事實上，對於政府應否協助市民置業的議題，社會上一直存在兩派意見。一派認為買樓是投資行為，政府只需要為最低層的人提供居所（即公屋），並不需要幫助較高階層的人置業投資。針對年輕一輩難以置業的問題，此派人士往往認為青年人應自力更新，「先捱下世界」，不應苛索政府的援助。

另一派則認為置業是每個人的權利，政府有義務對所有無法置業者提供援助。持此意見的極端者更加認為政府應改變現時的公屋計分制度，容許單身年輕申請人在公屋輪候冊上排在更前的位置。

在衡量這兩派的意見時，我們必先考慮香港現時的特殊情況：香港發展到了這代已臻完善，社會機會少，令大學畢業以至是投身專業領域的青年也難以上樓；加上受美國量化寬鬆政策和內地熱錢持續流入的影響下，香港樓市持續高企。在市場失衡的情況下，政府必須作出適切的介入。

²⁴² 房協為一個獨立的非牟利房屋機構，民協成立的其中一個目的是「透過多項創新的房屋計劃及與政府合作，房協在房屋方面發揮著輔助功能，為有需要的香港市民興建可負擔的完備居所」；

<http://www.hkhs.com/chi/about/history.asp>

²⁴³ 張超雄議員，立法會房屋事務委員會會議紀要(2013 年 3 月 4 日)

²⁴⁴ 經濟日報專訊，李兆基捐地告吹 初步轉洽房協，2013 年 7 月 4 日

當多項「辣招」（如雙倍印花稅、買家印花稅等）未能有效壓抑樓價以助市民置業時，政府大可考慮上文建議的小型出租單位。但由於此項建議只屬概念性質，從研究到落實需花費很長的時間，故在本報告 10 個解決方案的優先次序中排名較後。

第十一章 結論

上述 9 個方案可分類成「優先落實」、「稍後落實」、和「仍需研究」。

優先落實的方案

應優先落實的方案包括（一）租金津貼、（二）改善劏房環境、（三）利用政府轄下的市區空置物業或公屋重建中的空置單位作過渡性房屋、（四）興建臨時房屋及（五）增加公屋單位供應量。

（一）租金津貼

- 政府應向兩類人士定期發放定額津貼：一是輪候超過三年但仍未獲分配公屋的人士；二是居住在環境惡劣的低收入人士。
- 第一類租津的入息和資產限額可參考公屋標準；制訂第二類租津的入息和資產限額時，應採用「從寬從廣」的原則，讓更多人受惠。

（二）改善劏房環境

- 由於長策會六月公佈的劏房調查報告缺乏細節，未有涵蓋工廈劏房，亦未有查出有即時危險的劏房數目，政府必須就劏房問題再進行一次全面調查，收集數據作執法之用。
- 屋宇署要加緊執法，訂下具體計劃針對，在半年內完全將其取締有即時危險的劏房。
- 執法行動需分期執行，並設立緩衝期，期間可效法新界村屋僭建物申報制度，讓業主自行申報懷疑違規的劏房建築物。
- 成立跨部門平台，為受影響居民提供全面的經濟、住屋及心理援助，同時亦增建過渡性房屋和中轉屋，以及增加公屋的恩恤配額安置受影響住戶。
- 清晰訂明劏房的定義，並全面檢討現行法例，另行立例監管涉及劏房的相關工程，賦予有關人員更大權力。
- 推行強制驗樓計劃。
- 設立登記和發牌制度，規範化劏房的營運模式。

（三）利用政府轄下的空置物業或公屋重建中的空置單位作過渡性房屋

- 對象為居於高危劏房的住戶，及輪候公屋超過三年、並居住在惡劣環境的人士。

(四) 興建臨時房屋

- 應新界西覓地興建臨屋，先解決 21.1%劏房戶的住屋問題。
- 由於適合發展的市區空地難找，即使有地亦應用來發展公屋而非臨屋，政府不應利用市區空地興建臨時房屋。

(五) 增加公屋單位供應量

- 制定興建公屋數量的計劃，以 10 年為解決輪候數字的目標，確保平均每年建屋量不少於 35000 個單位。
- 鑑於輪候市區公屋者眾，政府應盡量在市區覓地建屋。市區的土地供應措施中較為可行的包括以下各項：
 - 善用閒置住宅用地（包括使用勾地表中長期沒被勾出的土地）；
 - 重建高樓齡屋邨；及
 - 檢討「政府、機構或社區」（GIC）用地。
- 為吸引公屋申請人選擇新界公屋，以縮短輪候市區公屋的人數，政府可向新界區公屋居民：
 - 發放交通津貼；
 - 調低新界區公屋租金；
 - 改善往返市區和新界的交通配套；及
 - 在新界創造更多就業機會。
- 短期內採取以下措施，增加公屋單位供應予有需要人士（包括劏房居民）：
 - 加強取締濫用公屋；
 - 給予居住環境有即時危險或現居劏房遭清拆的輪候者恩恤上樓；及
 - 在處理非長者一人申請時，優先處理居住環境惡劣者的個案。
- 長遠而言，需增建居屋及其他公營房屋。

仍需研究的方案

稍後落實的方案包括（一）恢復租住權保障；（二）稅務優惠或補貼；及（三）推行青年宿舍式的住房政策。

（一）恢復租住權保障

- 政府應重新檢討《業主與租客（綜合）條例》，考慮按應課差餉值實施租住權保障。
- 鼓勵租客與業主訂定書面租約，保障雙方的權益。

(二) 稅務優惠或補貼

- 參考外國的經驗，考慮透過稅務優惠或補貼，鼓勵私人發展商投資興建基層可負擔的出租單位。

(三) 推行青年宿舍式的住房政策

- 政府可考慮撥地予房協興建小型單位，再以低於市值的價錢租予青年人以至是未曾置業的人士
- 入息限額應較公屋為高；首份租約為期五年，第一年租金可訂為市價的六成，按年提升一成，到第五年收回市值的租金；第五年尾租戶可選擇續租，但要支付市值的租金
- 此方案的目的是在於協助青年及夾心階層儲蓄置業。

不建議的方案

不建議推行的方案包括（一）租金管制 及（二）容許私人工廈改建作小型出租單位。

(一) 租金管制

- 政府不應推行租管，原因是租管牽涉問題多，會干預私人市場運作，且對小投資者做成不公。

(二) 容許私人工廈改建作小型出租單位

- 此方案執行上困難重重：受《城市規劃條例》的限制，位於非「住宅」地段的工廈不能用作住宅用途；而受《建築物條例》的限制，工廈的地積比率高於住宅，故將工廈改建成出租單位時，業主須減少樓面面積（即把工廈拆去數層），業主多半不願意。
- 即使政府成功掃除《城市規劃條例》及《建築物條例》的障礙，小型出租單位的回報率亦未必能比擬酒店和寫字樓，令業主缺誘因進行相關改建。
- 由於容許私人工廈改建作小型出租單位困難重重且成效成疑，本報告不建議政府執行此方案。

總結

香港作為一個國際都會，居然存在一批有消防及結構性危險、衛生情況欠佳、居住環境惡劣且不符合國際標準的劏房，實在不可接受。政府應考慮上文提及的10項措施，盡早採取實質性行動解決劏房問題。

要解決問題，必先理解問題的本質。政府雖在 2013 年 6 月才公佈了第一份有關於劏房問題的研究報告，但有關報告不夠詳盡，未有調查有即時危險而被即時取締的劏房數目，亦未有建議政府應採取的行動。政府必須對劏房問題進行更深入的調查，以便有關當局採取進一步行動。

本報告再次強調，香港政府有法律責任實現適足住屋權。按照公約對「適足住屋」的定義，劏房明顯不合格：劏房的租金平均達租戶入息的 3 成²⁴⁵，不符合「可負擔」(affordability) 的要求；劏房的平均人均面積只有 67.6 平方呎²⁴⁶，遠低於公屋 12.9 平方米²⁴⁷ (約為 139 平方呎) 的人均面積，亦比房委會制訂的最低居住空間標準 (59 平方呎) 為低，不符合「適合於居住」(habitability) 的要求。香港政府必須以實現適足住屋權為目標，採取適當的行動。

²⁴⁵ 香港電台，公屋戶人均居住面積增至 12.9 平方米，2013 年 6 月 5 日星期三下午 3:47，<http://hk.news.yahoo.com/公屋戶人均居住面積增至12.9平方米-074700447.html>。

²⁴⁶ 長遠房屋策略督導委員會：《香港分間樓宇單位的調查》，2013.06。

²⁴⁷ 香港電台：公屋戶人均居住面積增至 12.9 平方米，2013 年 6 月 5 日星期三下午 3:47