

社聯政策報

Policy Bulletin

住房的條件： 房屋政策新探(續)

- 由「劏房」揭示的住屋條件問題
- 私人租住房屋：一個受冷落的政策研究課題
- 公營部門在房屋市場的角色
- 推動住屋條件改善的居民組織運動：
回顧及展望
- 比較香港與英國的房屋標準

目錄

編者的話	2
「劏房」揭示香港住房條件的問題 —— 香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事許丹妮	3
分析與觀點	
• 香港私人租住房屋問題與論述 —— 香港浸會大學社會工作系馮國堅博士	9
• 十年消極政策 房屋問題惡化 —— 香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心主任鍾劍華博士	16
聚焦小組	
• 推動住屋條件改善：居民組織力量的演變及去向 —— 「社區組織協會」陳兆銘、 「關注舊區住屋權益社工聯席」賴建國、「深水埗社區協會」劉卓奇	19
國際經驗	
• 住房的條件：何謂合乎標準的房屋 (香港與英國的比較) —— 香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋	22
社聯立場	
• 向立法會福利事務委員會與房屋事務委員會聯席會議提交的意見書： 露宿者的房屋需要 —— 香港社會服務聯會	28
問卷調查	32
昔日政策報	32

《社聯政策報》編輯委員會

主席 呂大樂教授 (香港大學社會學系教授)

成員 仇雁清女士 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席)

吳啟漢博士 (香港中文大學政治及行政學系助理教授)

李健正教授 (香港理工大學應用社會科學系系主任)

賴仁彪先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會副主席)

編者的話

上期政策報，我們深入探討「住房的價值」，這既是一個描述，亦是一個問題，一個相信是每一個香港人都會問的問題：我們辛勞工作，換回來的只是那個容身之所，值得嗎？為了住房，我付出了甚麼代價？

這問題，為今期政策報埋下了的伏筆。事實上，在上一期的探討過程中，我們發現有很多房屋的問題，仍然未能觸及。當中的核心問題，與我們住房的條件有關：香港社會經濟發展水平位列世界前位，多年的發展似乎讓我們的生活有所改善，但財富增加了，不少人的住屋都貴為豪宅，但為甚麼我們生活的空間愈來愈細？

以一個絕對的標準而然，即使很多市民居住的面積細小，但其住房總算具備一些基本條件；然而，有不少居於內城 (inner city) 舊區基層的居民，他們的住屋條件卻似乎愈見惡劣。籠屋、板房、以至最近出現劏房，讓我們再次驚覺社會經濟發展似乎並沒有為市民的生活空間帶來實質的改善。今期政策報，我們以「住房的條件」為題，從基層市民生活空間的現況，探索房屋政策及規劃 (缺乏規劃) 的失誤，如何造成基層市民住房的困境。剖析內城舊區居民的住房條件，亦讓我們清楚明白，基層住房的問題，其實也是香港普遍市民的生活寫照。中產白領居住在豪宅，難說是生活困苦，但豪宅的包裝對他們的住房條件有實質的改善嗎？

今期政策報，我們會從劏房說起。但由於數據的限制，我們無法確定其數量及準確的分布，但從一些有關的數據及一些觀察，亦可讓我們了解它作為一種較新的基層住屋形式，如何反映香港基層、以至中產市民的住房條件問題。

基層住房條件未有改善，但住屋成本卻不斷

增加，租金飆升的情況下，基層住房條件似乎只有更差。我們邀請了香港浸會大學社會工作系的馮國堅博士，從房屋價格及租金分析造成這種困境背後的原因及社會政治機制。房屋問題再次浮現，成為各階層的關注，很大程度與政府在過去十年漸漸退出房屋市場有關。公營部門角色與內城舊區基層住屋條件的關係，我們邀請了香港理工大學應用社會科學系鍾劍華博士為我們分析。

政府在房屋市場的角色，一方面要看其意願及施政方針，另一方面，期望她自覺地改變，可能亦不切實際。在香港的房屋歷史演變中，居民組織及運動一直都扮演著重要角色。但時移勢易，今天的社會、經濟、政治、文化環境，似乎亦為民間力量的結集和動員帶來了一些阻力或挑戰。研究隊特別以聚焦小組討論形式，與三位從事居民組織工作的組織者，包括「社區組織協會」的陳兆銘先生、「關注舊區住屋權益社工聯席」的賴建國先生，及「深水埗社區協會」(前大坑東及南山村居民委員會)的劉卓奇先生，探索居民組織現時面對的困難，尋找出路。

在住房的條件方面，香港並非沒有任何法定標準，只是有關的標準，一方面十分過時，另一方面亦非常有限。設定一個最基本的住房條件標準，對於一個富裕的社會來說，並不為過。我們無意要求香港完全照搬任何國家的標準，但參考英國的標準，或許對探索一套合適香港情況的標準提供一些參考。為此，我們會比較香港及英國兩地的情況，供讀者參考。

本期《社聯政策報》亦附上一篇社聯向立法會福利事務委員會與房屋事務委員會聯席會議提交的意見書，題為「露宿者的房屋需要」，供讀者參考。

政策報編輯委員會主席 — 呂大樂

「劏房」揭示香港住房條件的問題

香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事許丹妮

「劏房」問題近年在社會上有熾熱的報導和討論，除了擔心市民居住在住屋條件不理想的地方外，關注點亦延伸到整體房屋政策的議題上。根據新聞媒體報導及一些團體或社區組織的調查，愈來愈多市民住在「劏房」，用作劏房的單位數目愈來愈多，而且單位被分拆得愈來愈小。市民要犧牲住屋的空間去換取較低廉的租金。被分拆的單位包括不同類型的樓宇，有舊樓、村屋等住宅，亦有工廠大廈。可惜，政府統計處沒有在最近一次人口普查中對劏房作出統計；對於合法的劏房，屋宇署亦表示沒有特別為這些工程申請個案作分類統計，因此社會無法掌握合法及不合法劏房的實際數目，從而作出更全面的評估。

從重建區項目看劏房情況

鑑於在「劏房」問題上，客觀數據不足，我們

只能利用有限的資訊，從側面去探討「劏房」問題。從市區重建局的數字，我們可以發現重建區內舊樓的劏房數目在過往數年間增加超過兩倍。2007年的觀塘重建項目中，包括了1,600個業權，並涉及1,800住戶，劏房比例為1比1.125；而近年開展的項目，平均每戶所劏的數目比觀塘重建項目的多，當中深水埗海壇街項目91個住宅內更有388個劏房，全區平均一個單位劏作三至四戶（明報，2011）。而在上年展開的旺角新填地街/山東街重建項目，市建局初步發現該地段劏房比例高達「一劏七」，較局方估計的「一劏三至四」為高（星島日報，2012）。表一列舉了三個於2011年開展的項目詳情，不同項目的劏房比例參差。就現時市建局重建發展項目覆蓋的地區範圍，可以肯定這幾年間「劏房」問題在某些舊區的情況愈來愈嚴重。

表一：2011年市區重建項目的資料及劏房比例

發展項目	開展日期	受影響業權	受影響住戶	劏房比例
紅磡北帝街 / 新山道	2011年3月	約108	約150	約1.4
深水埗福榮街	2011年3月	約32	約110	約3.4
九龍城道 / 上鄉道	2011年11月	約118	約280	約2.4

資料來源：根據市區重建局網站資料計算。

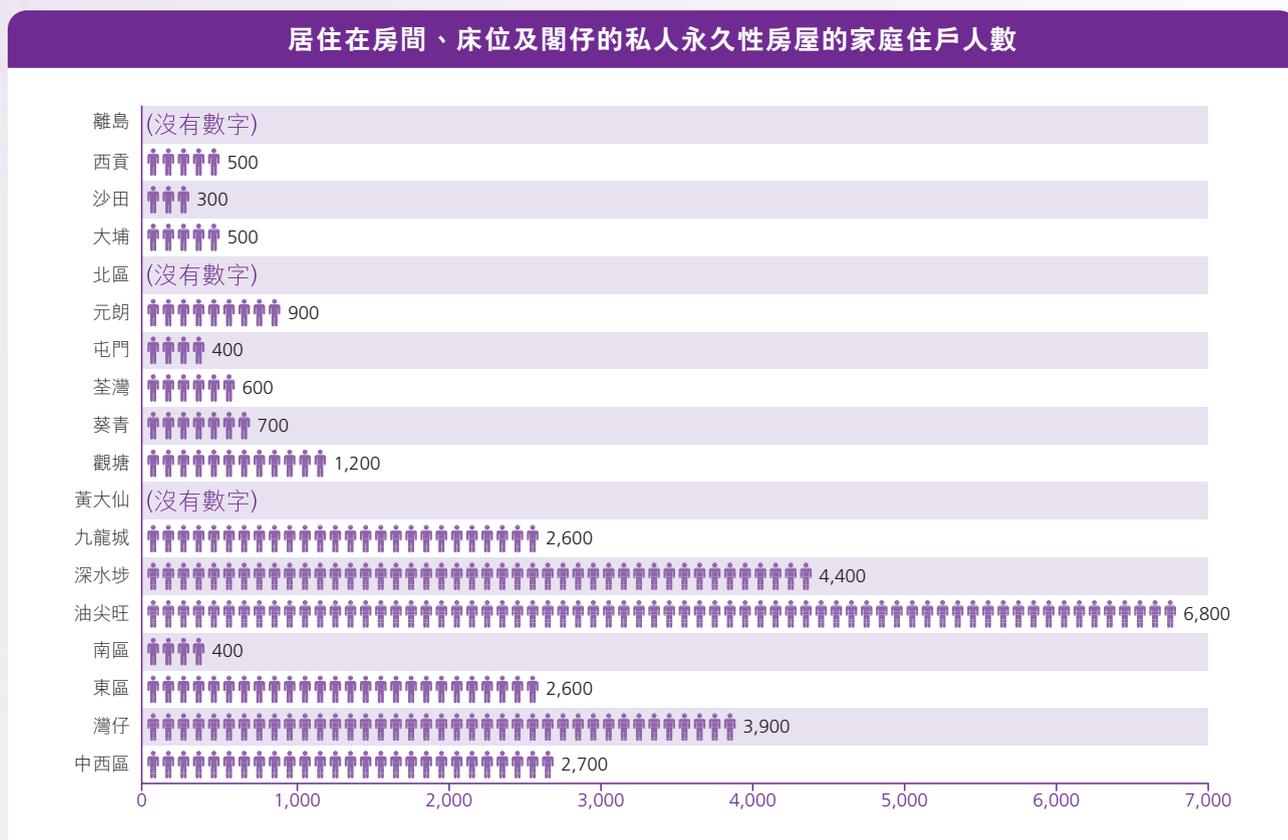
從居住在房間、床位及閣仔的私人永久性房屋的住戶看劏房分佈

由於無法肯定「劏房」的地區分布是怎樣，我們嘗試將討論範圍擴大至其他種類的基層私人居所。根據統計處資料，2010年居住在房間、床位及閣仔的私人永久性房屋的家庭住戶人數是28,500 (政府統計處，2011)。儘管這個數字極可能只包括了一小部分的基層住戶人口，未能全面地反映所有環境不理想居所的實際情況，但至少可以對這類型住所的地區分布有一些概念。就圖一可見，住在

房間、床位及閣仔的私人永久性房屋的住戶大致可以分成四組。

- **人數最多**：九龍城、深水埗、油尖旺、東區、灣仔、中西區
- **人數相對較少**：元朗、荃灣、葵青、觀塘
- **人數最少**：西貢、沙田、大埔、屯門、南區
- **沒有數字**：離島、北區、黃大仙

圖一：住在房間、床位及閣仔的私人永久性房屋的住戶分布



資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查組

少於3,000的數字是根據較少的樣本而編制，抽樣誤差較大，須謹慎闡釋。

住屋環境較細小或不太理想的私人永久性房屋，多聚集在都市發展比較早期的地區，亦是舊樓林立的地區。根據屋宇署的報告，樓齡達50年或以上私人樓宇亦最多聚集在這些地區(屋宇署，2011)。發展局局長林鄭月娥表示當局在2010年4月至10月巡查了位於油尖旺、九龍城及深水埗等地區的105幢樓宇，當中677個單位懷疑有劏房，估計已分拆出2,300個房間。按數字推算，即平均一個單位被分為3.4個劏房。據民建聯的調查及粗略推算，位於深水埗的劏房數目佔該區舊樓的31.8%，而深水埗的舊樓亦佔該區樓宇的28.9%。因此，九龍城和深水埗這兩區50年樓齡的舊樓，便可能有超過40,000間劏房(民建聯，2011)。舊區亦有較多「三無大廈」，即無業主立案法團、無互助委員會、無管理處，這些地區的租金相對低廉。觀塘亦是早期發展的都市，但由於它正在進行大規模的重建計劃，大部份舊樓已經被收購，因此市民住在環境較細小或不太理想的樓宇的情況不屬於最嚴重。

劏房引伸的社會經濟秩序問題

雖然不能斷言劏房等環境不大理想的住屋分布與舊樓有必然關係，但社會上普遍認為劏房在市區的內城(inner city)舊區分布比較密集，因為對基層市民而言，居於這些地區，用於上班交通費用及交通時間成本便會較低，而且舊區的生活指數亦比較低。《深水埗區舊樓套房專題研究報告》及《2009籠屋、板房及套房研究報告》的受訪者表示，他們

選擇居住在籠屋、板房及套房，最重要的原因是租金便宜或比較可以負擔、經濟有困難和方便上班(交通及房屋事務委員會轄下私人樓宇工作小組，2011；香港社區組織協會，2009)。這兩份報告針對人口分布密度較高的地區。不過，從圖一可見，住屋環境不理想，絕不是個別地區的問題，而是涉及全港性的社會經濟規劃問題。

現時，香港的產業結構以服務行業為主，包括旅遊業、商業服務在內的幾項主要產業都集中在內城，很多購物、餐飲等行業的基層勞工工作機會，都集中在內城舊區的鄰近地方，在交通費高昂的香港社會，很多基層低收入人士，都要省下交通開支來支持基本生活，故寧願居於劏房，也不願住在偏遠的公屋卻要花大量時間及交通費往返工作地點。單從這一點看，有兩個問題必須深思：(一)公營房屋為有需要的基層市民提供合理的住房，但把公營房屋集中在新界、九龍或港島較邊陲的地方興建，然後把基層市民安置入內，等如把沒有能力負擔交通費的安排在偏遠地方，有能力的卻可以住在市區，這無異於累退稅，基層市民要負擔更多；(二)工作機會集中於市區內城，顯示多年來政府的經濟產業政策，未能有效地分散發展產業，把工作帶進新的發展區，讓當地市民不須要花太多交通費用便可就業。這兩個問題，均屬香港社會經濟發展秩序的深層次問題，必須從策略的角度為香港未來社會發展作出規劃。

劏房與基層住房條件發展的歷史軌跡：惡劣住屋環境給內在化

劏房是近幾年社會上一個新產物，從歷史的角度來看，它代表着一種政府不容許、但有極大社會需求的住屋選擇。類似簡陋的、卻具社會功能的住屋，似乎從未消失於香港的房屋歷史上，由木屋、寮屋，到後期的天台屋、籠屋及板房，直至比較近期的劏房，為不同時期的基層居民提供住所。究竟這些類型的房屋的出現，是歷史的必然、純粹因為有其獨特的社會功能而在各個階段大規模地出現，抑或是政府房屋政策及處理方法的不善引伸的後遺症呢？

回顧木屋和寮屋年代，大批房屋一間間集中在一大幅土地上，居民的惡劣住屋環境及狀況一目了然。毫無疑問，那些房屋的結構充滿問題，加上房屋與房屋之間的距離因太接近而容易產生危險，居民面對的住屋困難，比較容易被社會大眾所認知和關注，政府自然須要及時作出回應。此外，國際輿論也令政府不得不解決居民的住房危險和滿足他們的住房需要，因此政府後期快速地興建了徙置區、廉租屋、臨時房屋區等房屋去安置居民，而且它們的建築設計受法例規管，市民得到社會保障。從木屋、寮屋到後期的板房、籠屋，又是另一種進化，居民的惡劣住屋狀況，進一步被收進大廈內；但從大閘往內望，單位內多戶居民共用廚、廁及公共地方，仍然比較一目了然。劏房則有別於以往的形式，劏房情況之可悲是住房問題似乎被「內在化」，從外表來看，樓宇與樓宇有足夠的空間，走進大廈，甚至

單位內，發現一家一戶一房間，各有自己獨立的門戶。可是，門後的情況包括活動面積、空間和安全性，都比從外面所看到的惡劣。

從內城的住屋條件問題看香港住屋的問題

儘管香港政府向聯合國提交的報告顯示，居於住屋條件不足的住戶由2002年的100,000個(274,000人)減少至2009年第一季的40,400個(73,400人)，但政府對住屋條件不足的住戶的定義過於含糊，這個統計數字並沒有披露當中的天台屋、籠屋、板房及劏房的分類數字，因此未能將城市裏的住屋問題全面及準確地展現出來(政制及內地事務局，2010)。事實上，近年的住屋問題反映政府在房屋規劃、政策及措施確實有處理不善的地方。基層住屋演變成以劏房的形式出現，究竟標誌着社會的進步，還是倒退？這是否單純是一個基層住屋的問題呢？其他生活條件較好的市民，他們以數百萬購置一個被打造成「豪宅」的蝸居，是社會的進步還是倒退？無論是所謂的「豪宅」還是劏房的居民，究竟我們可以接受或容忍多細小的住屋空間？在我們這個經濟實力雄厚的國際都會裏，我們對住屋的條件是否應該有一個客觀的基本要求或標準呢？

事實上，就基層住屋條件方面，我們可以參考公共房屋的條件。政府經常強調公共租住房屋要滿足低收入人士的住屋需要，因此只要住進公屋就可以得到一定程度上的保障，例如針對公屋擠迫戶，香港房屋

委員會每年都會推出「公屋住戶紓緩擠迫調遷計劃」及「改善居住空間調遷計劃」，讓居住面積分別少於每人5.5平方米及7平方米的公屋住戶，申請調遷到較大單位。究竟公屋是否代表香港市民最基本應該享有的住房條件？如果此說法成立，政府就應該把住屋條件不足的定義放寬，想辦法確保每一個市民得到住屋上的尊嚴。

在劏房還未出現前，籠屋及板間房是一些上不了公屋、又負擔不了私樓整個單位租金人士的主要選擇。以籠屋為例，由於面積只有一個床位的大小，它們比較適合單身人士。相反，不談面積，劏房的規格跟一般單位相近，容易吸引非一人住戶租住，市場上對劏房的高需求，正好代表着愈來愈多低收入家庭面對着住屋問題。而對於單身人士來說，劏房與籠屋及板間房最大的分別是前者的私隱度會比較高，對於私人物品的保障看似比較大。劏房提供了一種方便，是租樓以外的選擇。如果沒有這些不適切住房，公屋就是低收入住戶唯一的出路。可是，輪候公屋要等上三年或更長，非長者一人住戶的輪候時間更長，實不能解救燃眉之急。對於新來港人士，政府更收緊他們的公屋輪候資格，未能即時滿足他們的需要。自從八萬五政策取消後，公屋的興建量一度跌至每年不足八千個單位，如果政策不能配合，這些基層居民的住屋條件幾乎可說是無法有改善的一天。

基層住屋的困局：在容忍與取締惡劣住房之間還有出路嗎？

監管籠屋的《床位寓所條例》在1994年生效，籠屋必須符合一些安全規定，才可申請牌照作合法經營，但這只能解決部分籠屋的安全問題，並未觸及到房屋問題的核心，有組織估計，直至今日為止，仍有約100,000人住在籠屋、板間房及天台屋等不適切居所（香港社區組織協會，2009）。對於劏房，政府亦採取一貫的態度和手法。政府默認劏房的存在價值，並認為它們有助解決市民住屋上的燃眉之急，因此政府已表示並不會「一刀切」地取締劏房，只會在未來嘗試計劃將劏房納入小型工程監管制度內。但這無助解決劏房戶的住屋問題，相反，有機會令單位業主將建築成本轉嫁到劏房住戶。政府把改善基層住屋條件的問題，變成要基層居民或全社會在「保留惡劣居所」與「無家可歸」兩者作出選擇；在這個命題之下，基層居民的住屋條件根本就沒有解決的可能。

上文提及劏房多聚集在市區，隨着重建項目增多，一方面租金比較便宜的私樓愈來愈少，劏房的市場和價值就會變得愈來愈大，市民的住屋環境非但難以改善，還要承受加租之苦。另一方面，由於市建局的項目大部分會與私人發展商合作，因此不得不衡量收購成本及利潤，市民若沒有得到適當的安置及足夠的賠償，就只能被迫從一間劏房搬到另一間劏房。

總結

「劏房」問題已在各區蔓延，劏房的出現不但凸顯低收入人士可負擔房屋選擇不足的問題，同時亦反映出政府過往的規劃及現行的政策未能滿足市民的住房需要。政府不僅須要蒐集關於劏房的數字，包括地區分布、住戶人口及經濟狀況等，亦要有全盤開展評估及規劃工作以解決香港的房屋問題，絕不能再見步行步。

參考資料

- 市建局 (2011)。「市建局項目：重建發展」。<http://www.ura.org.hk/tc/projects/redevelopment.aspx> (2012年4月)
- 民政事務總署 (2011)。「床位寓所發牌事宜」。http://www.had.gov.hk/tc/public_services/licensing/bedspace.htm (2012年4月)
- 民建聯 (2011)。「公布西九劏房調查結果」。
- 交通及房屋事務委員會轄下私人樓宇工作小組 (2011)。「深水埗區舊樓套房專題研究報告」。
- 明報 (2011)。「市建局：耗時耗款俱增」，2011年12月31日。
- 屋宇署 (2011)。「樓齡達50年或以上樓宇的巡查報告」。
- 政制及內地事務局 (2010)。「中華人民共和國關於《經濟、社會及文化權利國際公約》執行情況的第二次報告——第二部份：香港特別行政區」。
- 政府統計處 (2011)。「二零一零年按區議會分區劃分居住在房間、床位及閣仔的私人永久性房屋的家庭住戶人數」。
- 星島日報 (2011)。「新填地街『劏房樂園』重建」，2012年2月11日。
- 香港社區組織協會 (2009)。「2009籠屋、板房及套房研究報告」。

香港私人租住房屋問題與論述

香港浸會大學社會工作系馮國堅博士

導言

私人租住樓宇(Private rental housing)與自置居所(Home ownership)，不論是市民大眾茶餘飯後的談論或學術研究，前者均較後者少被關注。香港與同屬自由福利體系的英美、澳洲等國家竟不謀而合。不過，近日發生連串事故，包括土瓜灣舊樓倒塌事件、西洋菜街唐樓大火、「劏房」違規清拆等問題，使居住其中的私人租戶居住擠迫、生命安全、走火艱難、樓宇結構失衡、租金高昂等問題，再次成為傳媒的焦點。本文旨在探討私人租住樓宇近年的變化；其相關研究與論述被忽略及近年的新發展，以期與關注及服務這等住戶的團體及社工們交流。

香港與西方對私人租住房屋與自置居所研究的比較

在西方自由福利系統國家，有關私人租住房屋的論述與研究較之自置居所的在數量及內容上差距甚大。在這些國家中，與自置居所相關的研究推陳出新，涉及的政治、經濟、社會、文化等多個層面：包括自置居所與政治/投票取向/與新右派關係；與本體安全(Ontological security)；與資本主義積累危機(Crisis in capitalist accumulation) / 第二層資本流通(Secondary Circuit of Capitalist Accumulation) / 第四層資本流通(Quarterly Circuit of Capitalist Accumulation)；與金融化(Financialization) / 社會管制(Social regulation) / 全球金融危機(Global financial crisis) / 次按危機(Subprime crisis)；與房屋供應系統(Structure of housing provision) / 新制度理論(Neo-institutionalism)；與福利體系 (Welfare

regimes) / 資產為主福利(Asset-based welfare) / 東亞福利系統(East Asian welfare regime) / 居住資本主義(Residential capitalism)；自置居所意識(Homeownership Ideology) / 文化；與中產階級；與年代效果(Cohort Effect) / 房屋歷史 (Housing history)；與家庭關係 / 社會資本 (Social Capital) 等不一而足。

反觀私人租住房屋研究，較主要的是對租金管制存及廢利弊的探討、對各國私人租住房屋問題探索、在研究舊區重建 / 更新(Urban renewal)或士紳化過程(Gentrification)時的其中一類討論，但能夠成為一理論課題(Thesis)的，較主要的則只有J. Kemeny的租住權(Tenure)與福利體系的關係、及租住邊緣化(Marginalization)等。前者認為單一或兩類租住權實有可能為該社會的福利體系的重要構成因素。單一租住權多為共責福利體系(Corporatist Welfare regimes)或社會民主福利體系(Social Democratic Welfare regimes)，而後者則多為自由福利體系(Liberal Welfare regimes)。至於邊緣化理論，焦點在於自置居所主導社會，使私人租住房屋的發展備受制約。

其實，私人租住房屋論述數量稀少，與私人租住房屋被邊緣化 (Marginalized)不無關係。自置居所在西歐多國發展至主導地位；尤以自由福利體系國家為甚(見表一)。自置居所較私人租住房屋資金回攏快，以資本增值為主的資本主義制度，前者較易受資本家歡迎；加上金融主導的後福特時期經濟(Post-Fordism)，自置居所更能配合金融的流通(如Ball, 1983; Boyer, 2000; Harvey, 1999)。

不同自由福利體系國家的統治階層多相信 / 迷信自置居所擁有的政治功能：認同私有產權、強化工作動力、促進社會穩定等，主動對其作出各種支持 (如Forrest et al.，1990；Verberg，2000)。此外，七十年代後英美政府經驗財政危機，加促公屋私營化或放慢公屋興建以減少財赤 (如Forrest & Murie，1988；Malpass，2008；Schwartz & Seabrooke，2009)，這等均為促使自置居所發展至主導地位、私人租住房屋被受忽略的重要因素。私人租住房屋論述稀少與其邊緣化位置遙相呼應。

不過，近年對私人租住房屋的論述，在英美出現新觀點。租住房屋的家庭數量，絕非如一般的估計不斷下跌，反之，實保持一定數量 (Kemp，2011)。同時，英國政府近年鼓勵市民買樓出租 (Buy to let)，澳洲等地則出現租戶兩極化現象 (Yates & Wulff，2005) — 隨著經濟全球化的深化，私人租戶中低收入及高收入家庭均有所增加 (Kemp & Keoghan，2001；Priemus，2011；Haffner & Boumeester，2010)。Kemp在近期的研究更提出私人租住房屋穩定下來，沒有「收縮」(Residualise)。凡此種種均指向著私人租住房屋可能有新的功能，應重新研究探索。

香港以社會、文化、政治為理論架構的房屋研究，據李健正 (1999) 的觀察，九十年代中前多為關注公營房屋為主；之後，關注的焦點則轉向自置居所。對於私人租住房屋的研究，與英美相同，數量稀少。七十年代至今竟不多於十份研究或國際期刊文章。九十年代後，較系統的研究則以 La Grange & Pretorius 及 Yip 等的為主。與自由福利體系國家相同，論述

較少反映香港私人租住房屋受政府公屋及自置居所政策邊緣化的結果 (La Grange & Pretorius，2002)。作為研究對象的私人租住房屋已非主流住屋模式，研究較少或許可以理解，加上香港的房屋理論多受英美的影響，西方租住房屋理論少，香港相關的發展亦自然有限。

表一：香港和西方國家自置居所比例 (%)

國家/地區	年代		
	1980s	1990s	2000s
澳洲	68	69	68
加拿大	62.1	62.4	62.7
丹麥	55.4	55	53.2
芬蘭	67.6	73	64.6
德國	44	41.9	40.5
愛爾蘭	88	89	82
冰島	74.4	79.2	77.4
日本	62	61	60.3
荷蘭	42	45	52
紐西蘭	70.8	73.8	67.8
挪威	67	78.2	77.6
西班牙	76	82.9	85.3
瑞典	55	58	58
瑞士	29.9	31.3	34.6
英國	56.4	66.3	67.3
美國	65.4	64.1	68.3
香港	34.9	43.1	52.1

資料來源：摘自Atterhog, M. (2005) Importance of government policies for home ownership rates - An international survey and analysis. *Working Paper No. 54*. Section for Building and Real Estate Economics, Department of Real Estate and Construction Management, Royal Institute of Technology and Census and Statistics Department, the HKSAR government.

香港私人租住樓宇發展簡史

香港的私人租住樓宇在八十年代前是香港主要的房屋類型。以1983年為例，私人租住樓宇佔全港房屋總數的43% (見表二)。從八十年代至二千年間，在政府的公共房屋的興建及自置居所政策的影響下，私人租住樓宇大幅減至全港私營單位的28%；而私人租戶則由全港的24%減至15% (見表二；La Grange & Pretorius, 2002)。私人租住樓宇出現「被邊緣化」(Marginalization) 的現象。政府鼓勵自置居所的各種政策，包括放緩興建租住公屋、居屋、各種鼓勵自置居所的優惠政策如首置、自置貸款政策、出售公屋、供樓稅務及差餉優惠、買賣樓宇缺乏各種管制、及取消租戶管制以促進業主收樓等五花八門。

私人樓宇市場出現大發展商控制，而政府政策亦有向其傾斜的現象 (Poon, 2005；Fung & Forrest, 2002)，加上在亞洲金融風暴前，樓價連續二十年不斷上揚。社會上瀰漫著一股視自置居所為常規的「自置居所意識」(Homeownership Ethos或Ideology) (Chan, 2000；Lee, 1999)。私人租住樓宇被視為是不能住進公屋、又不能置業者無可奈何的最後選擇。儘管97年的大跌市製造了十多萬負資產業主，2004年樓市復甦後，自置居所又成為市民大眾解決房屋需要及資產增值的主要渠道，私人租住樓宇仍然是市民無奈的選擇。

表二：公營房屋、私人市場租住及自置單位分佈

該年 3月31日數字	公營		私營		公營及私人			私人租住	
	公營租住	資助自置	私人租住	自置	公營置業率	私人置業率	整體置業率	租住數目	整體%
1983	95%	5%	43%	57%	2%	31%	34%	283,745	24%
1996	76%	24%	28%	72%	11%	39%	50%	300,656	15%
2000	66%	34%	28%	72%	16%	38%	54%	327,345	15%

資料來源：摘自La Grange, A. & Pretorius, P. (2002) Private rental housing in Hong Kong. *Housing Studies*, 17(5), 721-740.

然而，政府最新的統計數字顯示，全港租戶的比例在21世紀的首十年間，一直維持在15%之間。2001及2006年，私人租戶佔全港住戶的比例為16%及14%；進一步邊緣化的

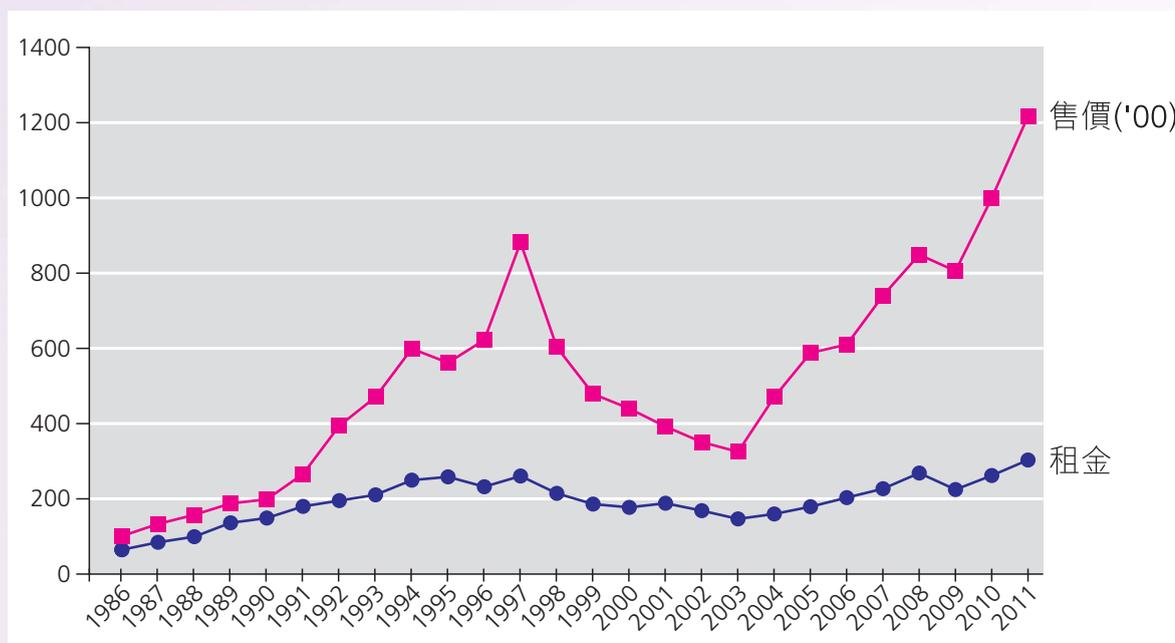
趨勢有放緩的跡象。不過，若與自由福利體系國家內的私人租住樓宇發展比較，香港的私人租住房屋可能穩定下來，沒有「收縮」(Residualise)的現象。

2000年後香港私人租戶概況

香港私人租住市場的租金的趨勢，一直與房價掛鉤。因此，2000年當香港樓市仍處於低潮時，樓價與租值同時向下，只是幅度不一而已。當樓價於2004年颯升後，租值亦隨之而拾級而上。2009年，在金融海嘯陰影下，樓價與租值作輕微下調後又再調頭回升(2000年前的分析，讀者可參考La Grange &

Pretorius (2002)) (見圖一)；當然租值的升幅一直不及樓價。私人樓宇在2004-2011年間的平均售價較1990-1997增長55.03%，至於租值則只增加了4.57% (見表三)。然而，在面對買樓難的今天，私人租戶亦同樣面對租值颯升的壓力。

圖一：私人住宅平均租金與售價趨勢 (1986-2011)



表三：
私人住宅平均租金與售價改變幅度 (1990-2011)

年份	租金	售價(平方米)
	平均值	平均值
1990-1997	219	50154
1998-2003	181	43019
2004-2011	229	77753

資料來源：根據差餉物業估價署網站的數據計算。

表四：
私人租住樓宇租金收入比例 (1990-2011)

年份	租金收入比例(平均值)
1990-1997	69.85%
1998-2003	47.50%
2004-2011	56.33%

資料來源：根據差餉物業估價署網站及統計處《香港統計年刊》不同年期的數據計算。

研究一般運用租戶支出的租金與中位收入 (Median income) 的比例 (Rent to income ratio) 作一指標以估量租戶住房消費的負擔。香港的研究多以乙類樓宇租值作租金的參照 (Ho & Chiu, 2002)；一般多以租金佔收入的30%為分界線。香港的租金與收入比例一直高於30%。在1990-1997樓價大升的階段，租金與收入比例竟達69.85%。在樓價重拾升軌的2004-2011階段，租金與收入比例又再攀升至56.33% (見表四)。

其實，私人租戶的背景多元化。以住戶收入為例，全港最低至最高的住戶均有租住私人樓宇 (見表五)，租金的壓力對不同的收入住戶的影響自然不盡相同，對低收入租戶的租金壓力卻明顯不過。最低收入的第一分位住戶的租金收入比例由2001年的42.1%增加至2006年的56.5% (見表六)；更甚者，比較2001與2006年的租金收入比例，各收入分位住戶均有比例下降的趨勢 (見表六)，但最低收入住戶的租金收入比例卻逆勢上升。此外，第一分位的住戶，其在2006年的收入中位數較之2001年為低 (2006：5000元；2001：7500元)。這與以知識型經濟為主導的香港經濟強化收入分配不均的現象不無關係。低收入家庭中位收入下跌，展示出其應付租金以外開支的能力更低。至於中上收入家庭的租金壓力較低，可能與租值高企不無關係。租值高企，不少家庭租住面積較小單位，帶來第二至三「四分位住戶」的租金收入比例較2001年為低這現象 (見表六)。租金負擔下降可能要以縮小租住單位面積作代價。不過，此結論仍有待進一步研究分析。然而，對低收入家庭來說，租金負擔加重則是不爭的事實。

此外，私人租戶中中下收入的住戶 (即第一及二「四分位住戶」) 的數量已由2001年的51% (第一及二「四分位住戶」：39%；12%) 下降至2006年的不足半數的46%，(第一及二「四分位住戶」：20%；26%，見表五)。其中第二「四分位住戶」的比例較第一「四分位住戶」為高 (由2001年的12%增至2006年的26%) (見表五)。私人租戶的多元化現象愈趨明顯，其中原因與2004年後私人樓價高企、政府又停建居屋而使不少中等收入家庭成為私人租戶不無關係；年青家庭便是其中之一。其實，樓價高企使自置居所負擔 (Affordability) 增加，進而引致更多中上收入家庭成為私人租戶的現象，在自由福利體系國家已愈見明顯 (Forrest, 2011)。香港租住市場近年的變化，可能是這種由自置居所主導的社會的另一例子。此外，隨著租戶多元化，香港的發展可能與前述自由福利體系國家租住房屋新變化相似。對各類租戶作全面的研究，有助進一步瞭解私人租住房屋的新變化及新功能。

表五：住戶收入分類的租戶比例 (1986-2006)

四分位數	私人租戶			
	1986	1996	2001	2006
1	35%	27%	39%	20%
2	25%	24%	12%	26%
3	20%	22%	26%	28%
4	19%	27%	23%	26%

資料來源：摘自La Grange, A. & Pretorius, P. (2002) Private rental housing in Hong Kong. *Housing Studies*, 17(5), 721-740. 及政府統計處2001年及2006年《人口普查》的數據計算。

表六：
住戶收入分類的租金入息比例 (2001與2006)

四分位數	2001 租金與入息比例	2006 租金與入息比例
1	42.1%	56.5%
2	28.8%	25.5%
3	22.1%	20.5%
4	26.9%	25.5%

資料來源：根據政府統計處2001年及2006年《人口普查》的數據計算。

私人租戶多元化，實非鐵板一塊。要瞭解其特性及問題，須針對不同類型租戶作系統研究，只是香港相關研究實在太少。近年有不同團體對低收入家庭的租住問題進行調查，雖然規模小及有各種限制，但仍透視出低收入家庭面對高租金、加租頻密、居住質素惡劣、居住擠迫、地方狹窄、輪候公屋時間長(非房委會公布的三年之內)等問題(見明愛莫張瑞勤社區中心，2011；關注基層住屋聯席，2011)。此外，近日就著「劏房」問題成立的「劏房平台」，亦於分享會中指出

居於各種「劏房」的低收入家庭多樣化、面對高租金、惡劣居住環境、居住穩定性缺乏等問題，透視社工有需要對低收入租戶的實況作出全面研究，以協助同工作適切的介入。

總結

與自由福利體系國家相類似，香港的私人租住房屋及其論述均出現邊緣化現象。在缺乏系統研究的限制下，本文利用政府的統計數字、相關的文獻及報告，為私人租戶在2000年後的發展，作初步的探索。筆者發現私人租住房屋的租值受樓價變化的影響，近年不斷攀升；租金收入比例不斷提高，尤以低收入家庭租戶為甚。這等租戶面對各種租住困難，有急切需要對其作全面的瞭解及協助。此外，私人租住房屋變得穩定、租戶有趨向更多元化的跡象。這與自由福利體系國家出現的現象會否類似，有待進一步探索。對私人租戶作系統的研究，有助關心這等對象的社工、機構及團體的介入及服務提供。

參考資料

- Atterhog, M. (2005). Importance of government policies for home ownership rates - An international survey and analysis. *Working Paper No. 54*. Section for Building and Real Estate Economics, Department of Real Estate and Construction Management, Royal Institute of Technology and Census and Statistics Department, the HKSAR government.
- Ball, M. (1983). *Housing policy and economic power: The political economy of owner occupation*. London: Methuen.
- Boyer, R. (2000). The political in the era of globalization and finance: Focus on some regulation school research. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 274-322.
- Chan, K. W. (2000). Prosperity or inequality: Deconstructing the myths of home ownership in Hong Kong. *Housing Studies*, 15(1), 29-44.
- Forrest, R. (2011). Concluding discussion: Where to now? In R. Forrest, & Yip, N.M. (Eds.), *Housing Markets and the Global Financial Crisis* (pp.242-249). Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

- Forrest, R., & Murie, A. (1988). *Selling the Welfare State: The Privatization of Public Housing*. London: Routledge.
- Forrest, R., Murie, A., & Williams, P. (1990). *Home ownership: Differentiation and fragmentation*. London: Unwin Hyman.
- Fung, K.K. & Forrest, R. (2002). Institutional mediation, The Hong Kong residential housing market and the Asian Financial Crisis. *Housing Studies*, 17(2), 189-207.
- Haffner, M., Boumeester, H. (2010). The affordability of housing in the Netherlands: An increasing income gap between renting and owning? *Housing Studies*, 25(6), 799-820.
- Harvey, D. (1999). *The limits to capital*. London; New York: Verso.
- Ho, M.H.C., & Chiu, R.L.H. (2002). Impact of accessibility on housing expenditure and affordability in Hong Kong's private rental sector. *Journal of Housing and the Built Environment*, 17(4), 363-383.
- Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, 53-70.
- Kemp, P.A. (2011). Low-income tenants in the private rental housing market. *Housing Studies*, 26(7-8), 1019-1034.
- Kemp, P.A., & Keoghan, M. (2001). Movement into and out of the private rental sector in England. *Housing Studies*, 16(1), 21-37.
- La Grange, A., & Pretorius, P. (2002). Private rental housing in Hong Kong. *Housing Studies*, 17(5), 721-740.
- Lee, J. (1999). *Housing, home ownership and social change in Hong Kong*. Aldershot: Ashgate.
- Malpass P. (2008) Housing and the new welfare state: Wobbly pillar and cornerstone? *Housing Studies* 23(1) pp.1-19.
- Poon, A. (2005). *Land and the Ruling Class in Hong Kong*. Richmond, BC: A. Poon.
- Priemus, H. (2011). Renting in the United States: A Dutch perspective. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 13(2), 159-162.
- Schwartz H. & Seabrooke L. (Eds) (2009) *The Politics of Housing Booms and Busts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- van Gent, W. (2010). Housing policy as a lever for change? The politics of welfare, assets and tenure. *Housing Studies*, 25(5), 735-753.
- Verberg, N. (2000). Homeownership and politics: Testing the political incorporation thesis. *Canadian Journal of Sociology*, 25(2), 169-195.
- Yates, J., & Wulff, M. (2005). Market provision of affordable rental housing: Lessons from recent trends in Australia. *Urban Policy and Research*, 23(1), 5-19.
- 政府統計處 (2001)。《人口普查》。
- 政府統計處 (2006)。《人口普查》。
- 政府統計處。《香港統計年刊》。
- 差餉物業估價署。(2012)。「物業市場統計資料」。<http://www.rvd.gov.hk/tc/publications/pro-review.htm> (2012年4月)。
- 莫張瑞勤社區中心 (2011)。「基層租客調查」。
- 關注基層住屋聯席與明愛專上學院社會科學學系 (2011)。「輪候公屋人士狀況調查」。

十年消極政策 房屋問題惡化

香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心主任鍾劍華博士

有研究房屋問題的學者曾經說過：「房屋問題不會得到完全解決，它只會不斷地轉變」。這一說法頗堪玩味，也道破了房屋政策的根本目標：隨著人口結構轉變、經濟發展、及期望的提升，社會應因時制宜去處理住屋問題。政府也有著基本的責任，保障人民的基本住房需要得到滿足。

一向以來，香港政府在土地供應、社區規劃及房屋發展上有著主導性的角色；加上地少人稠，政府更應扮演規劃及調節者的角色，以保障市民的基本住房權利。房屋固然有其商品及資本財的特性，但也不能因此而否定或低估住屋作為基本生活所需這一事實。加上房屋市場本身並不「完美」，如何在「市場」及「政策」之間取得平衡是對政府施政能力的最基本考驗，也往往是市民評價政府的主要依據。

由是觀之，香港政府在過去十年的表現無疑令人十分失望。近幾年，樓價飛升、劏房問題叢生、重建引起的後遺症一再浮現；香港市民住屋情況兩極化，甚或「貧困化」的趨勢至為明顯。政府卻似乎視若不見(起碼在2011年初之前都是這樣)。每次有人對房屋政策提出質疑，政府一再以「市場能解決的政府就不應插手」，或「香港社會基本上沒有人無瓦遮頭」這一類說法回應，令人十分失望。

造成今日令人越發難以接受的住屋境況，是源於十年前的一個重要政策轉折。2002年時，香港社會正面對亞洲金融風暴的沉重

打擊，樓價大幅下跌、失業高企、大量的「負資產」造成負面的財富效應，政府的財政因房屋市場萎縮而受到嚴重影響；加上地產發展商的施壓，政府在那一年11月宣布無限期停建、停售居屋；後來又暫停定期的土地拍賣，宣布政府退出房屋市場。2003年政府發表報告書宣布重整政府的房屋架構；2004年建議修訂《業主及租客綜合條例》，取消「租住權」保障，以鼓勵更多人買樓投資。政府認為，其房屋政策的角色只是要為貧困家庭提供出租公屋，其他都應由市場來處理。這一套房屋政策的理念，大致上到現在都沒有改變。雖然政府在2010年後期開始在政策上微調，加強了對市場的調控，但十年下來累積的效果，加上市場環境的轉變，令房屋問題惡化的基本情況難以在短時間內得以有效處理。

政府退出市場令市民住屋選擇減少

由2002年至2011年這十年之間，香港的人口增加了40多萬，由原來的670萬人，上升至710萬。但房屋供應在這十年之間，卻是處於幾十年來未有過的低增長期。回歸以前，公營房屋大致能維持於每年供應約3萬5千個(包括出租公屋及居屋)。私人市場也能維持每年供應近2萬個新單位。九七回歸之初，董建華先生提出八萬五的每年建屋目標，令房屋供應在2000及2001兩年達到高峰的8萬多單位。因為政府在2000年開始調整政策，2002年開始供應回落，該年提出的

政府「退出市場」之說，令往後這十年的公、私供應都大幅回落。在扣除了拆遷重建數字後，十年來加起來的房屋總量只約增加了13萬個單位。如果不計算市民住屋期望上升這一因素，人口與單位總數的比例大致上沒有改善。

但這一個「大致上沒有改善」的說法，實質上卻是反映了基層市民住屋問題的「貧困化」，也反映了一般市民的住屋選擇正在減少。理由主要來自兩方面。

首先是政府放棄主動賣地（至2010年），令土地及房屋發展的主動權完全由地產發展商主導。香港的私人房屋市場，早已是由少數大發展商寡頭壟斷的局面；「勾地表」制度令他們主導了土地供應的多寡，也間接主導了私人房屋市場的走向。造成的結果有兩方面。一是供應量大幅下跌，二是少量的私樓供應走向「豪宅化」。2002年時，私人市場的供應量有3萬9千個單位，隨後便急速下跌，到2009年時，只有略多於7千個。到了2010年才回升至1萬3千個。2011年時又再跌回只有1萬個左右。私樓供應萎縮的情況十分明顯。在供應減少的情況下，「豪宅化」的情況也十分清楚。以2009年為例，新單位供應中，定價在250萬元以下的，佔百分之24；到了2010年，300萬以下的私樓新單位，只佔整體供應的百分之9。可以說，私人地產發展商基本上已放棄了低價的「上車盤」市場。基層市民、首次置業者、年輕一代及新家庭的房屋選擇明顯在減少。

另一方面，香港的房屋市場也出現了結構性的轉變，從一個由本地需求為主導的市場，變成一個更開放，特別是向中國內地開放的市場。國內的經濟改革及與香港商貿人流的增加，已經足以令本地樓市逐步演化。2003年之後的自由行，加快了這一演化的進程。面對這一轉變，政府沒有主動調整房屋政策，加深了本地市民的住屋困境。以2011年為例，投放在新單位的資金總額中，大約有百分之35來自海外。這麼多海外熱錢投放於私人房產，也令樓價在短短幾年之間上升了7成。很明顯，這些被海外資金吸納的新單位（還未計算二手單位）有部分不會回流至本地用家市場之中，租金也因而節節向上。這一事實正好說明了「人口與單位總量的比例大致上雖然沒有改變」，但香港一般市民的住屋選擇正在減少，面對的住屋成本也在急速上升。

基層住屋「貧困化」

除了私樓之外，2002年以後的一系列房屋政策改變也影響著基層市民，甚至令這一階層的住屋情況「貧困化」。這主要也從兩方面反映出來。

首先，是公屋建屋量的大幅下跌。1984年至1997年，政府每年均能維持公營房屋新增供應約3萬5千個。1997年至2001年更逐步上升至5萬個。至2002年時，全港共有67萬個出租公屋單位。政策轉變之後，居屋不再發展，連出租公屋的興建量也大幅減少。

到了2011年，全港約有70萬個出租公屋單位，十年之間的淨增長只有3萬個。沒有了居屋，出租公屋的流通也日漸減慢。2003年時，因之前幾年公屋供應大幅增加，政府已能實現輪候家庭三年可獲配置公屋單位這一承諾，輪候家庭也一度減至不足9萬個。但到近兩年，輪候家庭數字已急速回升，現時已超過16萬。以現時的供應增長情況看來，「三年上樓」這一政策承諾早晚會變成空談。

低下階層家庭在未能分配公屋之前，只能在低檔次的私樓市場找尋容身之所。但2005年通過實施的修訂《業主及租客綜合條例》取消了「租主權」的保障，加上自由行的影響，原業主要不就是大幅加租，要不就索性收回舊有市區單位，改建為下價旅舍。低檔市區單位的減少，也令劏房市場迅速膨脹。現時，估計有8至10萬人在無可選擇的情況下被迫租住劏房，短期之內，似乎難以改善。

總結

在房屋問題上，市場和政府之間的平衡點應有哪裡？基本上，這不單是一個實證的問題，也是一個意識形態的問題。任何答案、哪一種傾向，都涉及價值取捨。以市場及絕對的經濟觀念作答案，都只是瞎子摸象。在香港的情況，我們不能否認地少人多這一基本前提，沒有政府的政策介入

不成。我們是否願意接受有愈來愈多人因政府退出市場而被迫入住邊緣房屋？其所產生的社會及經濟後果又是否這個社會承擔得了？沒有多少人會認為政府應為全港七百萬人安排居所；政府的房屋決策也不能不考慮一百多萬業主的利益，公私混合的房屋模式是一個不能否認的前提和事實。動輒以退出市場或政府不應干預市場為理由而拒絕承認政府在房屋問題上應有的角色和責任，才是最罔顧事實的態度。

自從1997以後，政府已再沒有為香港的長遠房屋需要做出過評估，加以2002年以後堅持所謂退出市場的定位，才令今天樓價飛升。一般市民住屋選擇減少、基層市民住屋情況惡化及貧困化、年輕一代對改善居住條件感到絕望以至對社會怨懟日深，這些都會為社會帶來問題及長遠的代價。要扭轉過去十年政策的錯誤及解決當前的問題，沒有即時便能產生成效的神奇子彈，過去一年多的各項政策微調雖云成效未彰，但總算是逐步向一個較合理的方向調校。但願這些都不只是短期的政策行為或一時的權宜。政府現在有必要重新開展全面住屋需要評估，也要為長遠的房屋政策作規劃，更要全面檢討公營房屋的角色。惟其如此，香港才能建立共融而合理的公共生活，為未來的各種挑戰與發展做準備。

推動住屋條件改善 一

居民組織力量的演變及去向

聚焦小組記錄：香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋、程序幹事許丹妮

前言

自從1954年政府首次興建公共房屋以安置石硤尾寮屋大火逾5萬名災民以來，居民組織及民間團體在推動政府房屋政策以改善基層住屋條件方面，成為一支不可輕視的力量。香港公共房屋政策目標及內容發展，以至負責公營房屋政策的法定組織的演變，或甚細微至公共屋邨的日常管理，可以說是居民或民間力量與政府之間的互動舞台或角力場。不過，隨著時間過去，相關政策、管理模式、以至是大社會氣氛的演變，香港居民組織在房屋議題方面的運動，有了明顯的改變。居民運動如何因應時勢變化而改變，均是居民組織者以及在社區工作者共同關注的議題。

為了探討有關議題，今期《社聯政策報》特別邀請「社區組織協會」陳兆銘先生、「關注舊區住屋權益社工聯席」賴建國先生，及「深水埗社區協會」（前大坑東及南山村居民委員會）劉卓奇先生，出席一個聚焦小組討論。他們從前線社區組織及社工組織角度，勾劃及整理居民組織力量由80年代至今在房屋政策上的爭取，並分析促成或阻礙居民參與的因素，同時就居民組織在房屋政策推動工作方面提出展望及建議。

居住空間佈局的演變與居民組織工作的互動

從陳兆銘的分享，可以看到現代或後現代香港社會發展，如何漸漸使社區組織工作愈來愈難進行。首先，撇除設施不足的問題不談，由籠屋、板房演變為今天的劏房，我們不能完全否定基層居所在保障居民隱私方面有些微的改善。現在大部份劏房屬一戶一獨立房，是現代香港社會共同對「私隱」

要求的一種空間安排，也反映了基層對房屋的要求。其實，私隱度的提高，亦出現在公營房屋居住環境演變上。與會者提出，公屋設計由過去舊式七層大廈、十六層、井字型、和諧式，到今天的新型公屋，亦是從一種比較公共的單位佈局，變為比較私人或個別化的單位佈局。這種佈局，本身就住戶及居民收進獨立單位內，透過閘門，把居民從公共性分割出去。

同時與會者認為，公共房屋的現代化屋苑管理，亦對居民組織工作有深刻的影響。現時公屋的管理，進一步把公共事務交由第三者（即中標的管理公司）處理。舉例說，如果對面單位有投訴，居民無須親自與對面的街坊磋商解決方案，只須向那個看以中立的管理公司尋求服務便可，居民與居民之間溝通的機會減少了，直接的爭執可能隨之減少，但合作及溝通的機會也會減少。

私人化的空間安排及管理，消弭了居民之間互助合作的機會，亦同時削弱居民集結力量的可能性。在爭取資源或政策改變以提升基層住屋條件時，雖然客觀上同路人是大有人在，但他們相遇的機會不多，居民的公共性被隱藏起來，居民的團結力量亦難以被確定。在不確定性充斥下，個別居民少有機會感受及體驗社區組織及群眾力量。事實上，隨著社會變遷，市民更加重視私隱及個人的自主性，對於部份居民來說，雖然有時參與群眾運動可以體現集體力量，但卻擔心一旦走入群眾，便會失去自身的自主性。再者，既然社區內有第三者可以介入解決一些問題，居民參與群眾運動的動機亦會減低。

撥款制度對居民組織工作的影響

劉卓奇認為，社區團體能否做好居民組織工作，與機構及同工能否長期紮根社區是很有關係的。社區團體如果不能長期紮根，組織根本無從談起。這即是說，社區團體必須要視社區為有機體，社區與機構之間的存在關係，不是因為服務團體與撥款機構簽了合約或中了標才存在。賴建國認為在現時的撥款制度下，前線社工面對不少難處。在整筆撥款的模式下，「服務過程」（如與社區居民建立關係等工作）變得次要，撥款機構講求的是「成本效益」及「服務成果」，在此制度下，要讓一隊社區服務隊在「沒有」問題的社區內花時間及資源紮根、服務，跟進一些可能現時無人即時關注的問題，根本上與現行撥款制度背後理念完全相反。另一個例子是市區重建隊的概念和運作方式，局方只視社區發展（包括重建問題）為該局宣布重建項目啟動後才衍生的社區需要，本質上限制了居民參與的不同可能性。賴建國指出，在現行撥款機制下，機構及同工沒有太大空間進行細水長流式的組織工作。

而前段提出的樓宇空間佈局、對居民期望及社會組織的影響，亦令組織者較以往容易感到沮喪。以家訪（或稱洗樓）安排為例，從空間佈局上，組織者相對從前是較難深入保安森嚴、管理嚴密、重門深鎖的樓宇內。另一方面，據一些前線同工的經驗顯示，部份社區的居民流動性愈來愈高，有時社工剛與居民建立較深入的關係，居民就因為要搬家而離開社區，這情況尤以私樓舊區為甚。與會者提到居民參與時期望與現實成果的落差，也帶來不少挑戰。居民希望他們的參與，能帶來快速的、直接的成效，這對組織者而言，行動沒有快速的效果，

就難以向居民交待。有時為了維持他們的參與，就必須想辦法去提供量化指標或效果，社工在居民之間的組織工作少不免要稍為看得次要一點。

社會氣氛與居民組織工作的主動性問題

社會氣氛是指社會上的文化、文字、影像（不論是新聞或是民間）等對現實社會的反照或炒作，亦包括民怨的積累程度。劉卓奇與陳兆銘均提及社會氣氛對組織者的重要性，唯雙方的著眼點有些不同。陳兆銘提到，報章、電視等媒體不會把所有事情都報導，於是要看組織者提出的房屋問題，到底有沒有所謂的「新聞價值」。一般人可能會理所當然的認為媒體知道甚麼事情是具有新聞價值，但在競爭環境之下，其實媒體也可能是羊群之一。例如特首選舉，候選人的政綱並非先天就沒有新聞價值；但如果有個別候選人涉及桃色新聞，肯定相對其政綱，更能吸引各媒體爭相報導，這可能不關乎桃色事件的性質或個別候選人的個人背景及人脈問題，而是傳媒工作者都會覺得其他傳媒會報導，因擔心失掉新聞而相互跟風。

雖然社區新聞正常來說是難以見報，但如果議題在社會上已被炒作或發酵，組織者就有機會可以乘勢炒上。劉卓奇提到，居民運動看社會氣氛好壞，是無可厚非，亦是政治現實。他提到2003年前後公屋租金官司及領匯上市官司，因為很多傳媒報導，訊息內容相對較簡單，加上涉及居民的切身利益，故當時在社區舉辦居民會，動輒有超過300多名街坊參與。

能隨氣氛而行，當然省力，但社會氣氛其實最初亦靠文字、影像炒作出來，如何從零炒起，對組織者而言，也是一門重要學問。

陳兆銘分享了社區組織協會與傳媒之間的關係，他們與傳媒互動之間如何發明新的論述(例如「劏房」一詞)，吸引傳媒再次關注基層弱勢的住屋問題。不過，這亦說明今時今日民間團體在組織居民時面對的其中一項困難：倘若創造論述是一種有效的手法，現時能具有這種能力跟媒體建立一定程度互動關係的民間團體，數目肯定不多。

相對於與新聞媒體互動及創造論述，劉卓奇提出做好基本組織工作(即「搵石仔」)的重要性。他分享了深水埗社區協會的經驗，提到即使社會氣氛不配合，但身為組織者也要不時組織居民會，或在大政策議題吹淡風下，動員居民去關心社區議題。他指出，即使出席者只有數十人，但他們組織仍然會堅持不時召開居民會。另外，他亦觀察到，在討論大政策時(尤其房屋政策)，政府往往會利用一些很高深的字眼或機制，令資訊變得複雜，公屋租金調整機制便是一例，此舉亦打擊了居民了解、關注及跟進房屋政策議題的動機。因此，身為組織者，同時應具備消化政府政策的能力，把訊息以居民能了解的話語向居民發放。

總結

從聚焦小組的討論中，與會者帶出了現時在房屋問題上組織及動員居民的困難。過程中，不同機構在現有的限制下，包括硬件上居住環境的佈局、軟件上依靠第三者的屋苑管理模式，或是社會服務撥款機制、整體社會氣氛上的轉向、以至居民的流動性及其參與運動心態或期望的改變，均對居民組織工作帶來極大的挑戰。

面對這些挑戰，不同組織採取不同的應對手法。有同工盡力在狹縫中繼續堅守崗位，力求「能做的盡量去做」；亦有組織者堅持事無大小，都要組織居民，透過平時的小規模組織去保持動員能力，以應付日後大社會氣氛再度轉向時能乘勢而上。但在財匱乏、社會期望和要求轉變的大環境下，如何能單靠組織獨力堅持來維持居民組織工作的生命？

隨著媒體論述戰的重要性增加，有組織者則透過建立論述及與新聞傳媒互動去教育群眾。這種手法在房屋政策倡議組織工作中，應該如何評價？它對有關居民組織工作，又會帶來甚麼好處和壞處？這些都是重要的課題。喜帖街的抗爭與市區重建中的公義問題，被提上了議程；菜園村收地建高鐵的事件亦然。但隨後在各區發生的重建問題(如觀塘區重建)、鄉郊的收地問題，媒體報導相對前者，明顯是有差異。吸引傳媒報導的論述是否有「新聞價值」，完全不由居民組織者，有關的居民運動亦會變得相當被動，居民組織工作的自主性、主動性如何談起？

房屋政策的改變，一方面涉及政府的政策行為，但另一方面，我們難以單純仰賴政府的行為改變。從過去的歷史看，居民組織及運動對改變政府的政策行為，起著十分關鍵的作用。今天，居民組織及運動面對上述的制度上、結構上及文化上各種困難，如何走出困局，是關心香港房屋政策的團體不容忽視的一個課題。

住房的條件：何謂合乎標準的房屋 — 香港與英國的比較

香港社會服務聯會政策研究及倡議主任黃子瑋

前言：適當住屋的權利是基本人權

作為一個年度人均生產總值高達34,200美元的已發展地區，要在香港探討及論述市民的住屋權，研究的重點除了著眼如何協助全民「有瓦遮頭」外，市民是否享有適當住屋的權利，或他們享有的住屋條件是否充足 (adequate housing)，亦應是研究本地房屋政策議題的焦點所在。

「享有適當住房權利」已被聯合國視為基本人權之一，根據《世界人權宣言》、《經濟、社會及文化權利國際公約》、《兒童權利國際公約》、《反對一切形式婦女歧視國際公約》及《反對一切形式種族歧視國際公約》，各國政府有責任在政策措施上，協助市民享有基本的住屋條件。不過有關措施或政策並不包括協助市民或國民置業，說明在討論住屋權利的時候，聯合國的著眼點是居所的社會價值，即其如何滿足人民的居住需要，以及有關居所是否適合人居住。

聯合國提出享有適當住房權利，只屬政策方向，在相關政策落實層面上，則體現於不同政府如何按照其發展條件規管房屋質素、設計、建築規劃、與及條例上或行政措施上的配套。下文將就規管住房的條件及標準，把香港與英國作一比較，協助我們探討香港在體現「享有適當住房權利」的情況。

香港的住屋標準 — 私人物業

立法會研究部曾於1999年就有關香港規管

住屋條件及標準，進行一個較有系統的文獻整理 (詳見立法會秘書處撰寫的《香港住宅樓宇的房屋標準》(立法會秘書處，1999))。與當年比較，香港現時在規管住宅房屋標準方面，主要仍是按香港法例第123章《建築物條例》及各項具法律效力的規定及指引行事。不過相關的法例或指引要求，主要集中在公共衛生及樓宇安全角度考慮，主力規範住宅建築物必須具備的基本衛生設施如洗手間、廚房及水廁設備等，同時按一定人數比例，對相關設備訂明最低法定數目要求。另條例及指引亦要求住宅樓宇達到一定的防火、天然照明及通風標準。不過，作為主要規管核心之一的《建築物條例》，其大部份針對住宅樓宇的內容，在1997年以後也沒有更新。

至於有關暢通無阻通道的規定，屋宇署曾於2008年推出更新版本的設計手冊，其內容適用於新建建築物的設計及建造，以及現存建築物的改建及加建，不過有關規定在「住用建築物」方面的要求，只涵蓋高於4層建築物的所有公用地方；若不高於4層的建築物，手冊內容只應用於主要入口、建築物地面的公用地方，及進出建築物的通道 (屋宇署，2011)。

正如立法會的研究報告所指，香港規管住宅樓宇房屋標準的規定及指引，當中大部分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 (立法會秘書處，1999)。循香港政府的管治邏輯，

個別住宅單位的環境及條件，應由市場力量決定，換言之，即是由住房的樓價或租值提供經濟誘因，讓私人物業的業主妥善管理或改善其物業狀況。除非涉及重大的公眾利益，例如牽涉樓宇安全(結構及防火)及公共衛生(排水)，否則政府不會以行政手段及法例去干預。例子之一，是2010年九龍城馬頭圍道塌樓意外及2011年花園街排檔大火造成樓上分間樓宇單位(俗稱「劏房戶」)9死34傷的嚴重人命事故，事件發生前政府對問題視若無睹，到發生事件後發展局才建議把「劏房」工程納入小型工程監管制度，令早已存在的「劏房」工程有機會受政府的監管。

香港的住屋標準 — 公營房屋

公共房屋方面，房屋署對住宅單位標準的基本著眼點，體現於其對住戶人均面積的要求。根據房屋署回應立法會議員質詢的回覆，現時署方在編配公屋時，為了保留靈活性，並沒有劃一的人均面積硬指標。署方會按不同類型及面積的公屋單位，設有一個編配範圍。例如新和諧式公屋的一睡房單位(室內面積約30平方米)會配予3-4人家庭；兩睡房單位(室內面積約40平方米)則配予4-5人家庭；其他種類的單位也以相若編配範圍處理(政府新聞處，2011)。對於一些有特別需要的住戶，例如長者或弱能人士，署方另會安排在單位加裝扶手，或改建單位以方便輪椅出入。另外，雖然現時因為有不同類型，包括Y型、十字型、康和型、和諧型及新和諧型等公屋供市民居住，令房屋署未能制訂劃一的單位設計標準要求，但由第一代徙置大廈內的所有

單位都需要共用廚房及洗手間，至今天除了院舍式長者住屋以外，所有公屋單位都已設有獨立的廚房及洗手間，可見公屋居民在硬件上居住條件的改善。

建築設計方面，根據房屋署建築及設計部門的資料，現時新型公屋在設計時，已引入微氣候研究(Micro-climate study)及通風測試，另亦改善排水渠設計及隔音設計，並加設廢物分類垃圾槽及綠化設施，令居民可享有一個更優質的居住環境(Yeung, 2010)。

政府政策未能全面體現「享有適當住房權利」

整體而言，香港在以基層或弱勢為對象的房屋，公營房屋及私營房屋的情況相差可謂甚遠，後者的情況，距離聯合國提倡的「享有適當住房權利」，仍有一段距離。在文獻參考過程中，現存的官方公開的資料，包括政策文件、條例、指引、設計手冊等，均鮮有提及香港的住宅建築標準與市民享有適當住房權利之間的關係，也沒有全面體現「適當住房權利」的精神，更遑論透過規管住房的標準，讓市民可以享有適當的住屋條件，讓弱勢人士充權，及避免出現直接或間接歧視的情況。保障市民享有適當住房權利，單靠市場力量顯然是無法達成的。

因為沒有一個保障適當住房權利的政策，政府處理及掌握基本數據方面工作，同樣未能體現「享有適當住房權利」的思維。政府統計處一直未有劏房人口狀況數據。即使該處在2011年開展10年一度的全面大型人口普查，也未有包括劏房資料，令社會無從

理解租住劏房人口狀況。統計處解釋人口普查無法觸及劏房問題，原因是界定劏房須專業技術要求（經濟日報，2012）。若政府對「適當住房」有一個更明確及更能回應香港社會發展現況的定義，相信有助統計處及早就劏房這個備受社會關注的議題開展數據收集及整理的工作。

英國：體面居所 (Decent Home) 要求

為照顧弱勢社群的「適當住房權利」，英國於2000年開始，為其房屋政策引入體面居所 (Decent Home) 的概念，並擬定相關的政策目標。作為推動相關政策的基準，英國有關當局曾開展調查，並發現於2001年4月1日之前，英國只有57%的弱勢社群家庭，居於具基本住屋條件的體面居所內，即是有120萬個弱勢社群家庭是居於不體面的居所，反映了問題的嚴重性。這亦促使英國政府決心逐步提升居於體面居所弱勢社群家庭的比例，務求在2020年，75%居於私人物業的弱勢社群家庭，其居所是合乎體面居所的要求 (Department for Communities and Local Government (a), 2007)。

根據英國政府的界定，體面居所的標準，要符合以下標準：

1) 單位要符合國家的 Housing Health and Safety Rating System 提出的 29 項影響住客安全及健康的居所安全及衛生法定基本要求 (It meets the current statutory minimum standard for housing)。除基本的防火要求、電力及氣體供應安全要求，與及供水和排水系統要求外，Housing Health and Safety Rating System 亦要求業主留意其單位會否

令住客置身過於擠迫、光線不足或過於嘈雜的環境而造成過大精神壓力或出現心理問題、單位有否因濕度過高及室內單位過冷或過熱引起的疾病感染或身體過度反應、單位能否提供合適煮食及儲存食物的設施以防止食物中毒；和單位是否有對人體有害的石棉、鉛、化學產品及可能出現的輻射問題 (Department for Communities and Local Government (c), 2006)。

2) 居所得合理的維護 (It is in a reasonable state of repair)，當中包括：

- 外牆及屋頂
- 門窗
- 燃氣設施
- 供電設施
- 抽水馬桶及管道等

3) 居所包括基本合理的現代設施及服務 (It has reasonably modern facilities and services)，當中包括：

- 一個落成年期不多於20年的廚房，並有足夠空間安置廚房基本設備如洗滌槽
- 一個落成期不多於30年的浴室
- 一個位處合理位置的洗手間及浴室 (若主要廁所位於睡房內，或不設於單位內，或與洗手盤處於不同層數，或沒有洗手盤的廁所與廚房相近，則屬不合理位置)
- 合理的隔音設施
- 多層單位大廈須設有足夠的公眾出入空間，包括設有扶手，樓梯不能太陡峭等

4) 居所提供合理程度的舒適室內溫度
(It provides a reasonable degree of thermal comfort)

(Department for Communities and Local Government (b), 2006)

英國的公營房屋均已落實Decent Home的要求，私人房屋的質素改善方面，該國與香港一樣透過社區重建或更新為策略主軸，亦會向有需要的業主提供不同類型的協助計劃，以改善其物業或單位的狀況。例如Warm Front Scheme向財政狀況不佳的業主提供財政援助以改善其物業或單位的保暖設施，另Group Repair Schemes則協助業主維修公共地方如外牆或供電系統的維修及維護 (Office of the Deputy Prime Minister, 2003; Department for Communities and Local Government (b), 2006)。

香港與英國的比較

從上文及下列表一中提及英國與香港的標準進行比較，我們可見前者因建立了「體面住所」的政策框架，故在房屋標準方面，在個別項目上，較後者來得細緻。雖然未有明確面積要求這硬指標，但英國在洗手間及廚房的要求，連位置及基本大小要求亦有顧及；另住所大小與擠迫程度亦要顧及住客的心理健康。如果相關指標套用在香港，現時在香港法律容許下的床位、套房或「劏房」，已明顯不符「體面住所」的要求。

此外，對「體面住所」欠缺一個具體的標準及要求，即使當局對有需要的業主在改善其老舊物業提供支援，也因為當局欠缺對「體面住所」有一個較清晰的定義及法律要求，可能令業主欠缺動力改善其物業情況；與此同時，即使租客有要求，他們也欠缺理據向業主爭取改善。香港政府亦未能如英國政府般，為實現全國居所達「體面住所」要求訂下政策目標及推行時間表。

表一：香港與英國住房條件標準的比較

住房的條件	香港		英國「體面住所」 (Decent Homes) 要求
	公營房屋	私營房屋	
人均居住面積	沒有劃一的人均面積硬指標。房屋署會按不同類型及面積的公屋單位，設有一個編配範圍，大約每人可享有7平方米。例如新和諧式公屋約30平方米單位會配予3-4人家庭；40平方米單位則配予4-5人家庭。	私人住宅的居住空間及居住密度並沒有任何標準。	沒有硬性規定，但在Housing Health and Safety Rating System中有項目要求業主不能提供過於擠迫的單位予租客，以免影響他們身心健康。
獨立洗手間	除了院舍式長者住屋以外，所有公屋單位都已設有獨立洗手間。	須為1至8人單位提供1套水廁設備、盥洗盆及浴缸或淋浴花灑。多於8人要提供兩套。另再為20人以上的每15人或不足此數者追加1套。如屬唐樓，則可設置供水點以代替盥洗盆及浴缸或淋浴花灑。 每套水廁設備須使其可保留足量的水，以及使正常排放的排泄物排入水中時不會過分弄污該設備的各邊。	居所須有一個位處合理位置的獨立洗手間及浴室。其落成期不多於30年。 若主要廁所位於睡房內、或不設於單位內、或與洗手盤處於不同層數、或沒有洗手盤的廁所與廚房相近，則屬不合理位置。
獨立廚房	除了院舍式長者住屋以外，所有公屋單位都已設有獨立廚房。	每幢住用建築物 (every domestic building) 須設有樓面水平至最少1.2米高，及以瓷磚鋪面或以厚度不少於12.5毫米的水泥砂漿或其他非吸收性物料盪面的廚房，內裡包括洗滌盆及供水裝置，另須設有壁爐或灶台，但如以氣體、油或電力煮食則除外。	每個居所須有一個落成年期不多於20年的廚房，除洗滌槽及供水裝置外，並有足夠空間安置廚房基本設備如廚櫃及煮食工作台。
暢通無阻的通道	不論公營或私營新建造房屋的公共地方，均受到屋宇署《設計手冊：暢通無阻的通道2008》的規定，唯不高於4層的建築物，手冊內容只應用於建築物主要入口、建築物地面的公用地方，及進出建築物的通道。		多層單位大廈須設有足夠的公眾出入空間，包括設有扶手，樓梯不能太陡峭等。
其他	房屋署會照顧有特別需要的住戶，包括為長者或殘疾人士在單位加裝扶手，或改建單位以方便輪椅出入。	沒有。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 居所須設有合理的隔音設施 2. 居所須設有保暖設施 3. 業主有責任對所持有的居所提供合理的維護 4. 政策目標：在2020年，75%居於私人物業的弱勢社群家庭，其居所是合乎體面居所的要求

資料來源：Department for Communities and Local Government (b), (2006). *A Decent Home: Definition and guidance for implementation June 2006 - Update*；屋宇署，(2011)，《設計手冊：暢通無阻的通道(2008)》；香港特別行政區政府，(2012)，《建築物條例》(第123章)。

總結

香港政府在去年向聯合國提交的《根據〈經濟、社會與文化權利的國際公約〉提交的第二次報告》，明言其房屋政策施政方針之一，是要盡量減少干預私人物業市場 (政制及內地事務局，2010)。但有關於方針，限制了政府在推動改善香港住屋的標準及條件以保障市民享有適當住屋權利。隨著社會經濟條件改善，

為回應社會對提升市民(特別是弱勢社群)住屋條件的訴求，政府應考慮調整有關方針。事實上，公營房屋的住屋標準，可說是政府對住房條件的一種標準，若以其作為製訂香港基本住房標準的藍本，應能基本地提升私人樓宇居住條件。

參考資料

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

Department for Communities and Local Government (b), (2006). *A Decent Home: Definition and guidance for implementation June 2006 - Update*, London: Department for Communities and Local Government.

Department for Communities and Local Government (c), (2006). *Housing Health and Safety Rating System: guidance for landlords and property related professionals*, London: Department for Communities and Local Government, reiterated in <http://www.communities.gov.uk/documents/housing/pdf/150940.pdf>

Office of Deputy Prime Minister, (2003), *Housing Renewal: ODPM Circular 05/2003*, London: Office of Deputy Prime Minister, reiterated in http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.communities.gov.uk/pub/789/housingrenewalODPMcircular052003pdf192kb_id1152789.pdf

Yeung Connie, (2010). *Presentation on Architecture, Urban Design and Building*, Hong Kong: Housing Authority, reiterated in <http://www.housingauthority.gov.hk/en/common/pdf/business-partnerships/quality-housing/quality-housing-seminar/QualitySeminarDesign2010.pdf>

立法會秘書處 (1999)。《資料摘要：香港住宅樓宇的房屋標準》。香港：立法會。取自 <http://www.legco.gov.hk/yr99-00/chinese/sec/library/990cin3.pdf>

屋宇署 (2011)。《設計手冊：暢通無阻的通道2008》。香港：屋宇署。取自 http://www.bd.gov.hk/chineseT/documents/code/c_bfa2008.htm

政府新聞處 (2011)。《立法會十七題：公屋單位面積》。香港：政府新聞處。2011年4月13日。取自 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201104/13/P201104130139.htm>

政制及內地事務局 (2010)。《中華人民共和國關於《經濟、社會及文化權利國際公約》執行情況的第二次報告 — 第二部份：香港特別行政區》。香港：香港特別行政區政府。取自 http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/prc_3.htm

香港特別行政區政府 (2012)。《建築物條例》(第123章)。

經濟日報 (2012)。《人口普查 揭港人低薪捱貴租》。香港：經濟日報。2012年2月22日。

向立法會福利事務委員會與房屋事務委員會 聯席會議提交的意見書：露宿者的房屋需要

香港社會服務聯會

香港社會服務聯會(社聯)曾於2009年4月16日向福利事務委員會遞交意見書(《對「為露宿者提供的支援服務」的意見》)，意見書內就露宿者面對的各項問題提出建議，本文就住宿問題更新相關的資料，並重申協助露宿人士面對房屋需要的建議。

基層租住難的現況

1) 露宿者一直面對負擔不起住宿的問題，這兩年通脹開始回升，2009年上升0.4%，2010年2.7%，2011年則上升至5.6%。通脹的效果亦表現於市面的租金。前線同工發現基層面對租金飆升問題，苦不堪言，不難想像露宿人士更難上樓，高租金甚或迫使更多人露宿。

2) 其實，從居於私樓的綜合社會保障(綜援)人士面對的租金問題，可窺見基層市民面對愈來愈嚴重的租屋困難的情況，從而更了解露宿人士面對的房屋需要。

3) 綜援的租金津貼(租津)最高金額自2003年至今年一月一直沒有調整，一人綜援戶的每月最高租津是1,265元，二人則為2,550元等。政府至今年2月，才稍微增加租津〔一人增加70元，至1,335元；2人戶增加了145元，至2695元〕。由社會福利署(社署)提供的數字可以發現居於私樓的綜援戶長期面對租津不足的問題，並有以下現象(詳細數據請看附件)：

• 愈來愈多居於私樓的綜援戶須付超出最高津貼的租金，情況逐年惡化：

表一：居於私樓綜援戶實際租金高於租津最高金額的比率

	3/2007	3/2008	3/2009	2/2010	2/2011	1/2012
佔私樓個案百分比 (個案數目)	49% (22,679)	50.8% (22,300)	54.1% (22,767)	55.6% (23,361)	57.1% (22,943)	60.3% (22,688)

• 單身人士的情況更為嚴重：

表二：單身居於私樓的綜援受助人繳付實際租金高於租津最高金額的百份比

	3/2007	3/2008	3/2009	2/2010	2/2011	1/2012
佔一人私樓個案百分比 (個案數目)	58.9% (13,628)	60.3% (13,381)	62.9% (13,731)	64.5% (14,015)	65.6% (13,428)	67.6% (12,984)

- 私樓租金水平超出租津的數額高：

表三：居於私樓領取租津人士的實際租金高於租津最高金額的個案數目¹

	私人樓宇 (截至2012年1月底)				
	實際租金高於租津最高金額				
	<100元	100 - <500元	500 - <1,000元	≥1,000元	總計
總數	3,600	8,810	5,155	5,123	22,688
1人個案	2,787	5,418	2,888	1,891	12,984

從居於私樓的綜援戶數據可見，現時基層租住難的情況嚴重，不難明白很多露宿人士難於上樓而另有部分基層可能因而被迫露宿街頭。

4) 現時雖有政府資助、非政府機構營辦的市區宿舍及緊急收容中心及由非政府機構以自負盈虧方式營辦的露宿者之家 / 臨時收容中心，合共提供437個宿位，但這些宿位是開放給有需要的貧窮人士，不是純粹服務露宿者，很多露宿人士仍找不到宿位。

建議

就改善 / 解決露宿人士的房屋需要，我們有以下建議：

- 1) 改善綜援關於住屋的特別津貼，以協助更多有需要人士
 - 政府雖然調整了租津，但津貼額明顯未能反映市場租金。政府應檢討綜援租金津貼的釐訂及調整機制，研究參考居住於私人房屋的綜援人士過去一年的實際租金支出作為釐訂租金津貼最高金額的可行性，以便能更正確反映綜援受助人的需要。事實上，1996年政府的綜援計劃檢討報告書就曾建議以居住於私樓的九成綜援家庭實際繳交的租金，作為釐訂租金津貼最高額的基準。
 - 在調整租金津貼的機制方面，政府應以大概等於綜援戶開支水平的私樓住戶租金的物價指數，作為調整租金津貼

最高金額的基礎，而並非單以甲類消費物價指數中的私人房屋租金指數為準。

- 政府應回復於1999年取消的給予成人的租金按金津貼，使有需要的人士受惠。
- 2) 雖然現時有市區單身人士宿舍，但這些宿舍的數量不足，機構建議善用社區各類設施，為露宿者或瀕臨露宿人士提供低廉的住宿：
 - 民政事務總署曾委託義務工作發展局管理29間廉價宿舍，合共提供336個每月430元租金的床位（宿舍分布於灣仔、北角、筲箕灣、油麻地、大角咀、深水埗及牛頭角）。該批宿舍數年前分階段結束。政府應告之立法會這些宿舍現時的情況——有多少宿舍已拆卸、賣掉，而剩餘多少名額等；社聯建議重開仍未作其他用途的宿舍，協助有需要人士；
 - 政府能夠動用的物業不少，分散由各部門管理，如政府產業署、發展局、地政總署等。政府可以挑選合適的地方，開設宿舍予有需要人士。
 - 3) 長遠而言，政府應增建公屋，解決基層住屋困難問題，並增加單身非長者申請者的配額，特別幫助中年人士盡快入住公屋。

2012年4月

¹ 審核2012-13年度開支預算，答覆編號LWB(WW)128 問題編號2384

2006-07至2011-12年度按家庭成員人數及獲發租金津貼金額劃分的居於私人樓宇的綜援個案數目

合資格成員人數		1	2	3	4	5	6或以上	總計
2007年3月 ¹	實際租金低於或相等於租金津貼最高金額	9,499 (41.0%)	7,460 (62.7%)	4,125 (59.0%)	1,758 (58.8%)	480 (54.4%)	247 (67.7%)	23,569 (51%)
	實際租金高於租金津貼最高金額	13,628 (58.9%)	4,445 (37.3%)	2,855 (40.9%)	1,231 (41.2%)	402 (45.6%)	118 (32.3%)	22,679 (49%)
	總計	23,127	11,905	6,980	2,989	882	365	46,248
2008年3月 ² (截至2008年3月底)	實際租金低於或相等於租金津貼最高金額	8,800 (39.7%)	6,753 (60.3%)	3,884 (58.2%)	1,530 (56.6%)	414 (51.6%)	223 (64.1%)	21,604 (49.2%)
	實際租金高於租金津貼最高金額	13,381 (60.3%)	4,448 (39.7%)	2,786 (41.8%)	1,171 (43.4%)	389 (48.4%)	125 (35.9%)	22,300 (50.8%)
	總計	22,181	11,201	6,670	2,701	803	348	43,904
2008-09年度 ³ (截至2009年3月底)	實際租金低於或相等於租金津貼最高金額	8,082 (37.1%)	5,990 (56.8%)	3,372 (55.4%)	1,300 (52%)	354 (46.3%)	202 (57.1%)	19,300 (45.9%)
	實際租金高於租金津貼最高金額	13,731 (62.9%)	4,552 (43.2%)	2,719 (44.6%)	1,202 (48%)	411 (53.7%)	152 (42.9%)	22,767 (54.1%)
	總計	21,813	10,542	6,091	2,502	765	354	42,067

¹ 審核2008至2009年度開支預算，答覆編號LWB(WW)158 問題編號1560

² 社會福利署提供的數字

³ 審核2010至2011年度開支預算，答覆編號LWB(WW)073 問題編號0525

合資格成員人數		1	2	3	4	5	6 或以上	總計
2009-10年度 ³ (截至2010年 2月底)	實際租金低於或 相等於租金津貼 最高金額	7,720 (35.5%)	5,800 (55.4%)	3,263 (53.7%)	1,316 (51.3%)	328 (42.8%)	191 (52.9%)	18,618 (44.4%)
	實際租金高於 租金津貼最高金額	14,015 (64.5%)	4,677 (44.6%)	2,813 (46.3%)	1,247 (48.7%)	439 (57.2%)	170 (47.1%)	23,361 (55.6%)
	總計	21,735	10,477	6,076	2,563	767	361	41,979
2010-11年度 ⁴ (截至2011年 2月底)	實際租金低於或 相等於租金津貼 最高金額	7,043 (34.4%)	5,532 (53.6%)	3,014 (51.1%)	1,168 (49%)	283 (39.1%)	177 (49%)	17,217 (42.9%)
	實際租金高於 租金津貼最高金額	13,428 (65.6%)	4,794 (46.4%)	2,879 (48.9%)	1,218 (51%)	440 (60.9%)	184 (51%)	22,943 (57.1%)
	總計	20,471	10,326	5,893	2,386	723	361	40,160
2011-12年度 ⁵ (截至2012年 1月底)	實際租金低於或 相等於租金津貼 最高金額	8,082 (37.1%)	5,990 (56.8%)	3,372 (55.4%)	1,300 (52%)	354 (46.3%)	202 (57.1%)	19,300 (45.9%)
	實際租金高於 租金津貼最高金額	12,984 (67.6%)	4,918 (50.8%)	2,870 (52.7%)	1,260 (55.5%)	454 (63.6%)	202 (61.4%)	22,688 (60.3%)
	總計	19,200	9,679	5,444	2,272	714	329	37,638

⁴ 審核2011至2012年度開支預算，答覆編號LWB(WW)158 問題編號1872

⁵ 審核2012至2013年度開支預算，答覆編號LWB(WW)211 問題編號3229

問卷調查

我們希望聽取政策報的意見。請將本版列印後填寫，並在2012年6月30日前傳真至2864 2999。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低			最高	
選擇政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的有用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括甚麼政策呢？(請填寫)

3. 你對政策報的其他意見：(請填寫)

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a. 政界 b. 商界 c. 學術界 d. 新聞界 e. 社福界

f. 其他專業界別：(請列出)

姓名(自由填寫)：

聯絡電話 / 電郵(自由填寫)：

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入<http://www.hkcss.org.hk/pr/Policybulletin/main.htm>。

創刊號 — 香港2012 — 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 — 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 — 香港的退休制度 - 給你信心？令所有人憂心？

第四期 — 扶貧紓困由地區做起

第五期 — 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 — 市區重建

第七期 — 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 — 逆按揭

第九期 — 醫保之外：醫療服務質素

第十期 — 市民福利的社會規劃

第十一期 — 住房的價值：房屋政策新探

促進公共政策素質 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第十二期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://www.hkcss.org.hk/pr/Policybulletin/main.htm>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟須在轉載前與本會聯絡，取得本會同意。



香港公益金

THE COMMUNITY CHEST

香港公益金贊助