

2020年3月 第二十八期

社聯政策報

POLICY BULLETIN

過渡性房屋政策

- 分析現行過渡性房屋政策
- 審視過渡性房屋能否解決公屋輪候者的房屋需要
- 聚焦小組：引入社會服務的必要性



香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service

目錄

2 ----- 編者的話

分析與觀點

- 4 ----- ● 過渡性房屋實驗與基層住屋政策的再定位
香港社會服務聯會社會房屋共享計劃項目總監 何俊傑
香港社會服務聯會社會房屋共享計劃項目主任 陳子晴
- 8 ----- ● 公屋供應落後 過渡性房屋能滿足基層需要嗎？
香港城市大學公共政策學系特約教授 劉國裕

聚焦小組

- 13 ----- ● 社會服務介入過渡性房屋項目的必要性
香港社會服務聯會政策研究及倡議項目助理（社會發展） 駱穎淇

延伸閱讀

- 16 ----- ● 善用土地、釋放社會價值由過渡性社會房屋計劃到社區土地信託研究
香港社會服務聯會社會房屋共享計劃項目主任 陳子晴

附錄

- 24 ----- ● 過渡性房屋項目一覽
- 26 ----- ● 問卷調查
- 27 ----- ● 讀者意見
- 28 ----- ● 昔日政策報

《社聯政策報》編輯委員會

- | | | |
|----|-------|----------------------------|
| 主席 | 黃於唱教授 | （明愛專上學院湯羅鳳賢社會科學院教授） |
| 成員 | 張少強教授 | （香港樹仁大學社會學系教授） |
| | 葉仲茵博士 | （英國牛津大學社會學博士） |
| | 羅偉業先生 | （香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會委員） |
| | 鄧寶山先生 | （香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席） |

編者的話

香港的樓價近十多年來不斷攀升，以至一般家庭無法負擔。私人住宅租金，亦大幅蠶蝕租戶的收入。因此，輪候出租公屋的住戶按年激增。一般輪候時間由平均三年增加至去年九月的5.4年。輪候期間，很多住戶都只能蝸居於環境惡劣、租金昂貴的劏房。租金佔他們的收入達四成亦不足為奇。未來數年的出租公屋供應，無論在計劃或實際供應量，仍會遠低於新增的輪候住戶數目。除非私人市場租金出現大幅調整，否則輪候公屋的住戶數目，會不斷創新高，居住環境惡劣，生活困難的人數亦只會更多。

面對這情況，自2017年起，政府開始透過非政府機構推行過渡性房屋計劃，以助輪候多時的住戶解決住屋問題，等待獲編配公屋。於2018年，政府正式成立過渡性房屋專責小組，設立50億元的專項資助，並於今年初再宣佈原先三年促成一萬個的過渡性房屋單位增加至1.5萬個。雖然單位數目不多，但要達到供應目標亦不容易，對解決輪候公屋住房的困境雖不至無濟於事，但亦只是寥勝於無。香港社會服務聯會自2017年起設立社會房屋共享計劃，積極與社會服務機構參與過渡性房屋的接收、篩選、裝修、以至覓地、設計、興建、出租及營運的所有過程。同時，過渡性房屋除了滿足住屋需要外，亦希望包含「社會」元素，如促進鄰舍互助關係，增進住戶的社區參與及解決個人及社區問題的能力，以至為週邊社區發揮社區文化及經濟的功能。

本期社聯政策報探討與過渡性社會房屋有關的議題。第一篇「過渡性房屋實驗與基層住屋政策的再定位」由陳子晴和何俊傑撰寫，介紹過渡性房屋的背景、政策及內容，並提出設立「跨界別協創平台」、增加土地使用年期、向營運機構發放輪候公屋住戶的資訊及設立租務管制、租金津貼等建議。劉國裕在第二篇文章「公屋供應落後 過渡性房屋能滿足基層需要嗎？」詳細分析未來多年出租公屋供應遠未能滿足日益增加的輪候人數，過渡性房屋的數目有限，指出對滿足基層市民的住屋需要作用不大。第三篇文章「社會服務介入過渡性房屋項目的必要性」講述營運社會性房屋的前線社工所提供的服務及遇到的問題。當中由於租約年期有限，「準備居民遷出」成為社工主要的服務，實有需要面對及改善。

最後社聯的同事在面對社會如何集結及分配土地、發展可負擔、宜居及有市民參與的社區等問題，提出要進行社區土地信託Community Land Trust (CLT) 的研究。「由過渡性社會房屋的先導計劃到社區土地信託」一文闡述有關概念，並介紹加拿大多個城市的經驗，以供香港借鑑。

香港的住宅供求嚴重失衡，再加上長期低息環境，經濟暢旺，導致樓價飆升、租金高昂，納米樓、劏房，甚至工廈改裝住宅湧現。過渡性房屋，雖能解決少部份輪候公屋多時的住戶之燃眉之急，但面對的困難仍不少，要達至供應的目標仍不容易。前線營運機構正努力探索如何將過渡性房屋轉化成社會共享房屋的理念和實踐，希望能為基層市民提高適切的短期居所的同時，提高他們的社會參與的機會和能力。希望本期文章能協助社會人士認識此項目的背景、內容、現況及面對的挑戰和相關建議。

政策報編輯委員會主席 黃於唱

過渡性房屋實驗與基層住屋政策的再定位



香港社會服務聯會
社會房屋共享計劃項目總監
何俊傑



香港社會服務聯會
社會房屋共享計劃項目主任
陳子晴

現時香港的社會、經濟結構造就了十分嚴峻的住屋問題：公營房屋供應長期不足，未能上樓又無法置業的市民只能投身私人租務市場；然而租金不斷攀升，市民以愈來愈高的租金租住面積愈來愈細、環境愈趨惡劣的單位。

鑑於上屆政府不敢作為，民間團體開始探討公、私營房屋以外的選擇，推動各類社會房屋的示範項目，更提出了過渡性房屋方案，試圖減輕輪候公屋超過三年及/或居住在惡劣單位的市民的住房負擔；而政府也逐漸接受提供過渡性房屋的重要性。本文的目的是討論過渡性房屋政策的特色，並檢視這種民間主導的房屋實踐，以及探討如何重新想像基層住屋政策及制度。

過渡性房屋政策背後的民商官合作模式

現時的過渡性房屋發展相似於五、六十年代徙置平房區的發展，當時的非政府機構眼見許多新移民無家可歸，向政府申請撥地，並自資興建平房區，港英政府為了清拆寮屋，便在中多個地區劃定特許範圍作「徙置平房區」，讓非政府機構如香港房屋協會、香港平民屋宇有限公司等興建平房區，例如「何文田新村」、「柴灣愛華村」等等。這些非政府組織透過興建平房屋安置災民的自發行動，為政府提供了一個徙置模範。到上世紀七、八十年代，政府成立香港房屋委員會，由官方主力興建公營房屋及臨時房屋。但是這些臨屋的質素相當惡劣，單位內沒有廁所及浴室，廚房也只是附設在牆壁的增建物。

現時的過渡性房屋政策，正正繼承了早期由非政府組織自救的傳統，重啟發展民間主導的房屋制度，由民間機構承擔房屋供應及管理者的角色，政府或商界出租或捐出物業或土地予民間機構。在這條路上，特區政府則嘗試創造有利條件、訂立目標及框架，讓民間機構發展社會房屋。

制定框架、理念及目標

在孕育這種民間主導的過渡性房屋政策前，由於社會上沒有認可制度定義社會房屋機構，香港社會服務聯會（簡稱：社聯）作為跨界別的協創平台遂設立認可營運機構及評審制度，當中訂立認可營運機構的準則，並透過成立跨界別的評審委員會，甄選有創意及有能力的社會服務機構或社會企業營運過渡性房屋。同時，社聯把社會房屋的理念融入過渡性房屋的發展中，希望通過提供不同的社會

支援服務以提升居民的社區生活能力和生活質素，從而令他們遷出後能順利「過渡」。

另一方面，不同民間機構亦嘗試倡議不同提供過渡性房屋的方法，無論改建、翻新物業或建造預製組合屋，均期望以低成本、高效率的方式增加單位數量。除了須符合一般防火、安全、衛生標準等，不同營運機構在實踐中塑造社會房屋的住屋標準，令項目變得多樣化。

在過渡性房屋的發展上，今屆政府在2017年的施政報告裡將自己的角色定位為協助和促成各項由民間主導和推行的短期措施，以紓緩輪候公屋家庭和其他居住環境惡劣人士的生活困難，隨後，更成立過渡性房屋專責小組，物色閒置物業及土地，協助民間機構申請發展過渡性房屋。表中說明過渡性房屋政策的特徵。

	內容
1. 政策目標	<ul style="list-style-type: none">承諾在三年內促成興建1.5萬個過渡性房屋單位。
2. 設立專項資助	<ul style="list-style-type: none">設立50億元的專項資助，支援合資格推動過渡性房屋的機構進行一次性的工程項目，包括翻新空置住宅樓宇的單位及在空置土地上興建組合屋或改裝非住宅樓宇。
3. 房屋提供者	<ul style="list-style-type: none">採用寬鬆框架，參考社聯的認可營運機構的制度，讓「慈善機構、信託團體、非牟利社團或組織及社會企業」申請專項資助推行過渡性房屋項目。營運房屋的團體須自負盈虧，運用租金收入作日常營運開支、維修及提供適切的支援服務，但要確保營運達收支平衡¹。
4. 訂定租金水平及租期	<ul style="list-style-type: none">只訂明租金須低於市值租金，其上限不超過現時租住公屋入息限額的40%。營運機構可按項目的個別情況釐定實際的租金水平。項目營運期一般不少於三年。
5. 調整現時政策及法例	<ul style="list-style-type: none">在改建私人、政府處所及活化工廈措施方面，因應建築物存在的規劃及設計局限（例如唐樓），屋宇署會彈性處理《建築物條例》裡有關樓宇設計的規定，批予豁免或變通，但同時施加補償措施，以確保不會影響安全及衛生標準。在土地資源運用方面，政府批准就提供過渡性房屋的土地申請「政府、機構或社區」用地，可免收豁免書費用、租金及其他相關費用。

檢討過渡性房屋的實踐及限制

儘管這種民間主導的房屋實驗開創出另一種增加短期可負擔房屋的做法，但輪候公屋三年或以上及/或居住在惡劣環境住戶的數目估計在萬六至三萬多之間²，與現時政府承諾的建屋量仍有一定距離。

¹ 立法會房屋事務委員會。支援非政府機構推行過渡性房屋項目的擬議資助計劃。2019年11月4日。立法會CB(1)67/19-20(04)。取自<https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/hg/papers/hg20191104cb1-67-4-c.pdf>

² 按主題性住戶統計調查第六十號報告書：香港分間樓宇單位住屋狀況，全港有36,400戶居住在劏房及合資格輪候公屋住戶，參考房委會截至2019年6月底一般公屋申請戶安置狀況的特別分析，輪候公屋三年或以上申請住戶佔整體申請住戶百分之44%，粗略估計，居住在劏房，同時又已輪候公屋三年或以上的住戶約有16,000戶。

改建舊建築物及興建組合屋等均需要一定時間，政府未必能夠在三年內提供萬多個單位，這跟社會服務機構或社企作為房屋提供者的關係不大，更多是因為釋放閒置土地及建築物的時間、地區對過渡房屋的接納度、採購程序、新建築方法的應用規範及資金不足等問題有關。

項目的營運年期亦受制於「短期租約的土地制度」及土地的長遠用途。租用市區及擴展市區的閒置土地年期約五年，撇除前期開展工程及建造時間，單位可用時間只有三至四年。若過渡性房屋的租期定在二至三年間，住戶未必能在指定時間內上公屋。再者，營運機構需各出其謀招募合適的租戶，在缺乏輪候公屋申請家庭的資訊下，營運機構難以物色合適住戶，難做到過渡性房屋與公營房屋的無縫銜接。

在資金供應方面，政府的專項資助主要是提供工程費用，並沒有為營運機構提供足夠財務配套，減低他們的營運風險。即使有租金收入應付機構的營運開支，營運機構仍缺乏流動資金支付前期工程及分配單位的成本；更甚的是，因應住戶的負擔能力，租金水平大多定在相等於綜緩租金津貼或住戶收入的四分之一，除了租金收入低外，項目的地理位置及鄰近配套設施亦影響入住率，令機構面對收入不穩定的風險。

基層住屋政策的再定位

基於以上提及的限制，現時這種民商官合作的制度需要作出改善，以增加過渡性房屋的供應量。首先是完善及加強跨界別協創平台的功能，統一申請或借用政府和發展商土地，減省行政程序時間，同時可集合不同的土地，用資產組合管理模式，令項目可以互相補足；而有能力的營運機構亦可直接借用政府或發展商土地，開發過渡性房屋，增加社會房屋的多樣性；在租用土地上，與政府及發展商協商增加租用年期至十年或以上令項目大規模發展較划算，從而增加各項目的單位數量，又可加長租住年期，切合住戶的需要；在招募租戶上，須統籌收集及發放輪候公屋住戶的資訊，方便營運機構招募及物色合適住戶；最後，在資金方面，研究設立社房債券或其他工具，引入私人資本作公益性投資，增加流動資金，以支援社會房屋的建設及營運。

由於過渡性房屋供應量有限，過渡性房屋與公營房屋又未能銜接，住戶在租約期滿後有可能要重返私人住宅租賃市場，故改善私人租務市場及住屋環境，仍然十分重要。政府有必要設立租務管制、租金津貼，及資助支援劏房戶的服務，並為私樓住戶提供社區支援服務。

特區政府在土地及房屋發展長期面對挑戰，發展公營房屋或資助出售房屋滯後，過渡性房屋的實驗正正開啟了第三條發展路徑，當中透過建立一種認受性高、跨界別的民間架構，與政府及商界合作將土地資源合理釋放，長遠而言，這有助於在置業階梯外³發展可負擔房屋，更可促進當中的社區經濟發展及社區建設，滿足基層市民的各種生活需要。

³ 行政長官 2019年施政報告第三章：房屋及土地供應。檢自https://www.policyaddress.gov.hk/2019/chi/pdf/supplement_3.pdf

參考資料

- 甘詠楠 與李詠彤（2017年11月）。〈走入臨屋 一代的回憶〉。《大學線》。132。檢自：http://ubeat.com.cuhk.edu.hk/132_hk-history/
- 政府統計處（2016年）。《主題性住戶統計調查第六十號報告書：香港分間樓宇單位住屋狀況》。香港：政府統計處。檢自：<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11302602016XXXXB0100.pdf>
- 星島日報（2019年1月18日）。〈統計處：全港近21萬人住劏房 25歲以下佔便3成〉。檢自：<https://hd.stheadline.com/budget2019/news-detail.php?y=2018&r=616641>
- 香港房屋協會〈未補價資助出售房屋 – 出租計劃〉。香港：香港房屋協會。檢自：<https://lettingscheme.hkhs.com/tc/about-letting-scheme/introduction-of-the-scheme.html>
- 香港房屋委員會資助房屋委員會（2019）。〈截止2019年6月底一般公屋申請者安置狀況的特別分析〉。香港：房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pf/about-us/housing-authority/ha-paper-library/SHC62-19TC.pdf>
- 香港社區組織協會（2019年12月23日）。〈長策5年回顧 – 房屋供應束手無策〉。《明報》。檢自：[http://news.mingpao.com/ins/文摘/article/20191223/s00022/1577023081559/長策5年回顧-房屋供應束手無策\(文-香港社區組織協會\)?fbclid=IwAR2BKEVTL0GNPLdEL22t3PysKDkuctuS7MFQ_7ORzP_kpEiphwUJWA3x9ag](http://news.mingpao.com/ins/文摘/article/20191223/s00022/1577023081559/長策5年回顧-房屋供應束手無策(文-香港社區組織協會)?fbclid=IwAR2BKEVTL0GNPLdEL22t3PysKDkuctuS7MFQ_7ORzP_kpEiphwUJWA3x9ag)
- 香港特別行政區立法會房屋事務委員會（2019）。《支援非政府機構推行過渡性房屋項目的擬議資助計劃》。香港：香港立法會。檢自：<https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/hg/papers/hg20191104cb1-67-4-c.pdf>
- 香港特別行政區政府（2019）。〈立法會二題：工廠大廈改裝作過渡性房屋〉。香港：政府新聞公報。檢自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201912/04/P2019120400459.htm>
- 香港特別行政區政府（2019）。《2019年施政報告》。檢自：https://www.policyaddress.gov.hk/2019/chi/pdf/supplement_3.pdf
- 香港特別行政區政府（2020）。〈行政長官公布十項民生政策新措施將惠及過百萬基層市民和弱勢社群〉。香港：政府新聞公報。檢自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/14/P2020011400586.htm>
- 徐頌雯（2019年2月24日）。〈戰後房荒（1） – 房屋供應的第三條出路〉。《立場新聞》。檢自：<https://www.thestandnews.com/city/戰後房荒-1-房屋供應的第三條出路/>
- 徐頌雯（2019年3月2日）。〈戰後房荒（2） – 徙置平房區〉。《立場新聞》。檢自：<https://www.thestandnews.com/culture/戰後房荒-2-徙置平房區/>
- 徐頌雯（2019年3月2日）。〈戰後房荒（3） – 政府提供公營房屋〉。《立場新聞》。檢自：<https://www.thestandnews.com/culture/戰後房荒-3-政府提供公營房屋/>
- 陳帆（2019年6月29日）。〈重新出發 共建家園〉。《運輸及房屋局 – 局長網誌》。檢自：https://www.thb.gov.hk/tc/blog/index_id_11.htm

公屋供應落後 過渡性房屋能滿足基層需要嗎？



香港城市大學公共政策學系特約教授
劉國裕

行政長官林鄭月娥於2020年1月中公布十項民生新措施，其中有三項與房屋有關。當中，增加過渡性房屋的措施看來當局最具把握達標，但三年內由1萬增至1.5萬個過渡性房屋單位，對滿足基層住房需要、未來公屋建設計劃等，又有甚麼影響？

本文指出，政府雖然有建屋計劃，並制定需求估算或興建量目標，但持續不達標，劏房住戶被逼在惡劣環境內一再等候公屋。過渡性房屋單位的供應，為部份「幸運」的公屋輪候冊申請人（一般已輪候了公屋超過三年）提供過渡性居所，但公屋建屋不達標的情況在未來十年將持續，而過渡性房屋單位增至1.5萬個之後，未必具備條件增加，因此估計本港在可見的將來，仍然會有很多低收入住戶，居於不適切的居所。政府若不徹底調整政策，加快及增加土地建設公屋，過渡性房屋絕對只能填補極小部份住屋需求。故在爭取早日落成1.5萬個過渡性房屋單位的同時，我們仍須敦促政府加快撥地及增建公屋，不要重蹈「長年累月不達公屋建設目標」的覆轍。

公屋預計建屋量長期不達標

2014年12月公佈的《長遠房屋策略》（簡稱《長策》），是自1998年以來首份在房屋方面的長遠策略性文件，此後當局亦根據需求檢視和更新十年房屋供應目標和公私營房屋比例¹。《長策》所指的公營房屋供應，包括出租公屋²（簡稱公屋，約佔公營房屋供應的70%）及資助出售房屋（簡稱居屋，約佔公營房屋供應的30%）；由於過渡性房屋單位的住戶的出路，與公屋供應的多寡有直接關連，因此本文會集中分析《長策》內公屋的供應。

市民對上屆政府一再表示「解決房屋問題是政府施政的重中之重」，以為梁振英特首在2012年7月上任之後能影響五年後的房屋供應（即2017-18及之後的供應）；但是

¹ 根據運輸及房屋局推算，2014年12月公佈的《長策》以48萬個單位作為2015-16至2024-25年度為期十年的總房屋供應目標，公私營房屋供應比例為60：40；原公私營房屋供應比例於2018年周年進度報告起，調整為70：30；而延展新的十年房屋供應目標，亦多次下調，由原先的48萬，降至2020-2021至2029-30年度的43萬（參《長策》2019年周年進度報告第五段）。

² 部份新建公屋單位會轉作「綠表置居計劃」（下稱「綠置居」）單位，售予公屋住戶或其他符合以綠表申請資助出售房屋的住戶，因為購買「綠置居」單位之後，公屋住戶會騰空原住單位再作分配之用，當局由《長策》2018周年進度報告開始，將「綠置居」單位也算作公屋單位。

2017–18至2023–24這七年的公屋落成及計劃興建量，只有10.5萬個單位（即年均建屋量1.5萬），相比這七年14.6萬個單位的供應目標（見表），應建而未建的公屋近4.1萬（即28%），令人失望。

表 公屋2008–09至2023–24建屋量與年均預測需求量/供應目標比較

財政年度	房委會公屋建屋量*	房協公屋建屋量*	房委會及房協公屋建屋量*	平均每年公屋預測需求/供應目標**
2008–09	19,050	0	19,050	15,190
2009–10	15,389	0	15,389	16,080
2010–11	13,672	0	13,672	16,300
2011–12	11,186	0	11,186	18,610
2012–13	13,114	0	13,114	18,610
2013–14	14,057	0	14,057	18,610
2014–15	9,938	0	9,938	18,610
2015–16	14,264	0	14,264	20,000
2016–17	11,276	140	11,416	20,000
九年小計	121,946	140	122,086	162,010
2017–18	13,413	0	13,413	20,000
2018–19	17,658	0	17,658	20,000
2019–20	13,000	0	13,000	22,000
2020–21	6,100	966	7,066	21,000
2021–22	20,700	312#	21,012	21,000
2022–23	13,400	64	13,464	21,000
2023–24	18,400	1,371#	19,771	21,000
七年小計	102,671	2,713	105,384	146,000
十六年總數	224,617	2,853	227,470	308,010

* 2008–09至2018–19乃公屋實質建屋量，2019–20至2023–24乃預測建屋量（根據2019年12月兩機構的房屋建設計劃），參房委會網站統計（修訂日期：2010年4月30日及2019年4月26日）及房協網站統計（更新日期：2020年2月）。

** 2008–09至2014–15期內的數字，乃《審計署署長第六十二號報告書》（2014年4月）第二章表四所引述政府內部通過向前延伸的十年公屋預測需求的年均數字；2015–16至2023–24期內的數字，乃《長策》周年進度報告（2014至2019各年）內按總需求估計，政府列出的十年公屋供應目標的年均數字。

2021–22房協312個公屋單位屬「長者安居樂」單位；另2023–24房協1,371個公屋單位之中，261個屬「長者安居樂」單位。

政府建屋計劃的失誤，有跡可尋。《審計署署長第六十二號報告書》（2014年4月）第2章的資料顯示，2008–09至2011–12的四個年度，政府內部成立的房屋發展小組委員會，每年均完成沒有對外公布的長遠房屋需求評估，「預計十年期的公屋需求會增加(由151,900個單位增加至186,100個)，但公營房屋建設計劃/公營房屋發展預測的十年建屋量目標仍然維持於150,000個單位（筆者按:即年均1.5萬個單位），沒有改變，結果是預計公屋建屋量不足以應付預測需求。」（第2.17 (b) 段）

2008–09至2016–17公屋供應低於需求已達4萬

房委會及房協的資料顯示（見表），2008–09至2016–17九個財政年度公屋的實際建屋總量只達12.2萬個單位（其中房協期內只建成140個鄉郊公屋單位），年均只興建了1.36萬個公屋單位，事實上，12.2萬個單位供應，較內部的長遠房屋九年需求評估（16.2萬）低了25%；即未能滿足該九年的公屋需求達4萬個單位。

2017–18至2023–24年度公屋落成量又較供應目標少4.1萬

2014年12月公布《長策》後，政府再一次偏離其供應目標。表的數據顯示，在2017–18至2023–24這七年只建10.5萬個公屋單位，即年均建屋量只有1.5萬，與七年14.6萬個單位的供應目標差距達4.1萬。

換言之，十六個財政年度內，未能按需求或政府所定的供應目標而建的公屋起碼達8.1萬個單位，難怪公屋輪候時間越來越長，劏房住戶數目越來越多。

政府推算未有足夠土地滿足至2030年的公營房屋供應目標

上文數字實在令人非常不安。2014《長策》公布前或後，當局預計公屋需求會增加，但2008–09至2016–17這九個財政年度公屋的實際建屋總量，年均只有1.36萬個單位³，在2017–18至2023–24這七年的年均建屋量只累加至1.5萬。當局更推算，仍然未有足夠土地滿足至2029–30這十年期內的公營房屋供應目標⁴，因此不得不以過渡性房屋作為補救措施，期望可以紓緩部份輪候冊上久候公屋的住戶的住房困難。

過渡性房屋成為特區政府標誌性的房屋措施

公屋建屋量連年不達標，過渡性房屋便成為本屆特區政府一個標誌性的房屋措施。這1.5萬個過渡性房屋單位中，有2,000個將建於多幅目前未有確定發展時間表的「政府、機構或社區」用地，相信對渴求改善居住環境的劏房住戶，會帶來新希望，但總的來說，1.5萬個單位所在的位置是否有適當配套及交通設施是否完備，將影響單位的入住率。

過渡性房屋用地近日獲多個大地產商捐借新界農地，期望可早日達至原先的一萬個單位的目標。當局在歡喜之際，仍須及早回應公眾關注：地產商既然可捐借新界土地建過渡性房屋，政府為何不引用《收回土地條例》，收回部份合適作公屋發展的閒置土地，建設永久性公營房屋單位？永久性公屋在質素方面比過渡性房屋優勝，租金也更廉宜；支持以發展商借出的農地建過渡性房屋，會否延誤政府收回相關農地建公屋，值得深思。過渡性房屋與公屋性質上基本不同，不能以過渡性房屋取代公屋。

³ 2008–09至2014–15這七年期內公屋實質建屋量（9.64萬個單位），除了比當局內部估計預測需求（12.2萬個單位）低約兩成，也低於該七年基線規劃建屋量（10.5萬個單位），參《審計署署長第六十二號報告書》（2014年4月）第二章表四。

⁴ 參《長策》2019年周年進度報告，第12段。

籌建過渡性房屋需時，三年建1.5萬個單位未許樂觀

「增至1.5萬個單位」現時仍只是計劃，實質供應絕大部份仍未到位。現階段已入伙的約有620個單位，惠及約一千個家庭。第二階段是早前已公布但尚未入住的過渡性房屋，約有960個單位⁵。兩階段共約只有1,580個單位，佔目標約一成。

社聯南昌街組合屋項目興建89個單位，預計至2020年第三季才可入伙，由籌劃至入伙已起碼花兩年時間；以後還有很多過渡性房屋會在發展商借撥的閒置非住宅用地上興建，在這些土地興建過渡性房屋須根據《城市規劃條例》第十六條規定提出規劃許可申請，當中牽涉環境、生態和交通配套的評估。承諾興建過渡性房屋的機構，能否輕易通過有關評估及獲得規劃許可，仍是未知之數。即使當局預留五十億元作建設費用，筆者對1.5萬個過渡性房屋單位的餘下九成能否全數在2023年入伙，未感樂觀。

過渡性房屋只能填補極小部份輪候冊申請人「過渡住屋需求」

相比9.19萬個⁶已輪候了公屋超過三年的一般申請住戶（包括家庭和單身長者），1.5萬個過渡性房屋單位為數可為相當少（即約16%獲機會紓緩住屋困難）。公屋輪候名冊上的申請人除了一般住戶外，還有很多配額及計分制下的非長者單身申請者。

公屋申請數目長年徘徊高位。截至在2019年12月底，約有15.19萬宗一般公屋申請，以及約10.85萬宗配額及計分制下的非長者一人申請⁷。一般申請者的平均輪候時間為5.4年，非長者單身申請者的平均輪候時間則沒有官方統計，這些透過公屋輪候冊上的申請應算是「已表達的需求（expressed demand）」。除了已在公屋輪候冊上的申請個案，2016–18兩個財政年度，平均每年在公屋輪候名冊上新登記的一般住戶的申請數目和配額及計分制下的非長者單身申請者，分別約有二萬及一萬⁸，兩者合計每年新申請數目已超過三萬。當局在2020–21至2029–30年度的十年期內，平均每年計劃供應2.1萬個公屋單位，即使加上三年內共提供1.5萬個過渡性房屋單位，應難以滿足基層市民的住房需要。

總的來說，在爭取早日落成1.5萬個過渡性房屋單位的同時，相關機構還須敦促政府加快及增加土地建設公屋。過渡性房屋只能填補極小部份公屋輪候冊申請人的「過渡住屋需求」，歸根到底，加快及增建公屋才是滿足基層住房需要的策略。

⁵ 參運房局局長於2019年11月20日在立法會就「過渡性房屋項目」的答覆。

⁶ 參行政長官於民生政策措施記者會開場發言，香港特別行政區政府新聞公報，2020年1月14日。

⁷ 參房委會網站2020年2月10日提供的2019年12月底「公屋申請數目和平均輪候時間」資料。

⁸ 房委會2018年6月20日就筆者的查詢所提供的資料。

參考資料

- 香港房屋委員會及房屋署 (2019) 。〈公營房屋實質建屋量〉。香港：香港房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/actual-public-rental-housing-production/>
- 香港房屋委員會及房屋署 (2020) 。〈房屋委員會房屋建設計劃〉。香港：香港房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/forecast-public-housing-production/index.html>
- 香港房屋委員會及房屋署 (2020) 。〈公屋申請數目和平均輪候時間 (2019年12月底) 〉。香港：香港房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>
- 香港房屋協會 (2020) 。〈香港房屋協會住宅單位供應計劃 2019/2020年度至2023/2024年度〉。香港：香港房屋協會。檢自：<https://www.hkhs.com/tc/statistics/statistics/type/flat#>
- 香港房屋協會 (2020) 。〈香港房屋協會每年樓宇供應〉。香港：香港房屋協會。檢自：<https://www.hkhs.com/tc/statistics/statistics/type/annual>
- 香港社會服務聯會 (2020) 。〈社會房屋共享計劃〉。香港：香港社會服務聯會。檢自：<https://communityhousing.hkcss.org.hk/zh-hant>
- 香港特別行政區政府 (2019) 。〈新聞公報「運輸及房屋局局長於2019年11月20日就立法會五題『過渡性房屋項目』的答覆」〉。香港：政府新聞處。檢自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/201911/20/P2019112000543.htm>
- 香港特別行政區政府 (2020) 。〈新聞公報「行政長官於民生政策措施記者會開場發言」〉，2020年1月14日。香港：政府新聞處。檢自：<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/14/P2020011400755.htm>
- 運輸及房屋局 (2014) 。《長遠房屋策略》。香港：運輸及房屋局。檢自：<https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS201412.pdf>
- 運輸及房屋局 (2018) 。《長遠房屋策略 2018年週年進度報告》。香港：運輸及房屋局。檢自：https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2018.pdf
- 運輸及房屋局 (2019) 。《長遠房屋策略 2019年週年進度報告》。香港：運輸及房屋局。檢自：https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2019.pdf
- 審計署 (2014) 。《審計署署長第六十二號報告書 第二章 規劃、建築及重建租住公屋單位》。香港：審計署。檢自：https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c62ch02.pdf

社會服務介入過渡性房屋項目的必要性

訪問及撰文：

香港社會服務聯會政策研究及倡議項目助理（社會發展）

駱穎淇

鳴謝以下「社會房屋共享計劃」受訪營運機構（排名不分先後）

救世軍「住+」

香港仔坊會「友里居」

香港聖公會福利協會「好鄰舍」

聖雅各福群會「雅軒」

香港社區組織協會「友樂居」

從2017年起出現的過渡性房屋項目，除了提供暫租房屋滿足住戶的住房過渡外，亦會因應各住戶的需要提供適切的服務支援¹。雖然，社會各界一直把注意力集中於「房屋」上，然而過渡性房屋的核心，其實不在房屋本身，而是一項利用房屋資源來去協助基層市民改變其社會孤立狀況的一項社會服務。因此，過渡性房屋必須是「社會」房屋。

本文透過訪問幾位參與提供社會房屋服務的社工，闡述社會服務介入在過渡性房屋項目的必要性。簡言之，其必要性有二：（一）對個別住戶的支援和社區生活能力提升；（二）保障過渡性房屋的可持續性。

適切住房：住戶支援及社區生活能力建立

現時的過渡性房屋項目，均是採用廣義的房屋定義，意即不只是硬件，更重要是社區，故這些項目均強調如何能令居民可以得力於社區中的人、服務或資源，令他們建立起一種社區生活能力。過渡性房屋的先導性項目－「社會房屋共享計劃」營運機構（下稱「營運機構」）的駐項目社工（下稱「社工」）指出，營運機構並不只為擔當分租及物業管理的行政角色，更重要的是在營運的過程中建立居民的鄰里社交互助網絡，並提升居民的生活質素，例如社工會跟居民共同維持房屋裝修及設備、協調住戶鄰里間的磨合、協助住戶解決經濟就業等生活困難。對基層市民而言，在資源有限的情況下，除了靠個人的能力外，也要靠社區內的人或機構提供不同的生活支援，與社區建立有機互惠關係。而社工站在「第一線」跟居民經年累月的接觸、一起面對大小生活危機，成為了居民眼中的「舍監」、「樓長」、「區議員」，彼此建立了深厚的關係和信任。即使項目是過渡性，但居民在過程中了解到不同社區都可以有類似的支援，這些社區生活能力是畢生受用的技能，即使日後遷往其他社區，也能發掘類似的社區支援，面對各種生活挑戰。

¹ 香港立法會(2019)。促成民間團體推展過渡性房屋項目的措施。2019年11月19日。立法會CB(1)139/19-20(01)。

適切房屋供應：保障過渡性房屋的可持續性

過渡性房屋的土地或物業，租用期限屆滿時，故必須確保住戶能依時遷出，這一方面呼應「過渡」的目標，更重要是讓空間可以順利流轉，令過渡性房屋的安排能夠持續，直至永久房屋能滿足需要為止。以一般公屋申請者的平均輪候時間為5.4年計算²，兩至三年的租期應可滿足需要。不過，據社工表示，礙於公屋編配進度比預期緩慢，在項目中遇上不少這類租約期滿又未及編配公屋的住戶。基層住戶本來就在私人房屋市場上沒太多選擇，他們對未來的住屋安排充滿疑慮和不確定，「準備居民遷出」就成為了社工近期主要的服務。

社工回想居民當初入住的時候，平日因忙於工作，未必有太多時間跟社工和其他住戶交流，也習慣獨自面對生活疑難；面對遷出，他們同樣也會把問題關在屋內，獨自面對。他說：「不是你想幫他他就讓你幫！」

然而，在居住期間，社工一直提供支援和協助，建立了互信關係，社工才能在快將約滿時介入協助。在居民眼中社工雖然像手持「逐客令」，但仍會在遷出一事上跟社工商量，訂立遷出計劃。社工認為要居民遷出，仍然「很有難度」。不過，從現在的個案經驗看，居民大都不是不願意搬遷，他們不過是需要較充裕的準備時間、儲較充足的資源，讓自己站穩一點才能搬遷。社工就是用近一年的時間，向居民建議不同遷出方案，先作出儲蓄準備，輔以提供社區資源如搬遷義工團體、義務司機、緊急基金等。

「過渡性社會房屋」一直以重建基層住戶社區關係為主軸，服務營運機構的社工與住戶的關係，亦至為重要。因此，營運「過渡性社會房屋」跟營運公共屋邨很不同。公共房屋項目管理往往著眼如何減低營運成本和人力的投入，例如房屋署引入電子繳費系統處理租金交收，雖然能為管理者及居民都帶來便利，但卻省去人員和居民的接觸。遇上居民有「福利需要」，就轉交當區的福利機構，行政體系削弱其與居民建立信任關係。「過渡性社會房屋」則不同，除了管理外，營運者不能忽略居民的生活狀況及需要。相反，社工有責任、有需要陪伴居民面對生活上的各種艱難。雖然，過渡性房屋是「事先張揚」的短期居住安排，居民搬進去就已承諾按時遷出，但即使如此，他們有疑慮、感到不確定，是自然不過；事實上，現時各個社會房屋項目亦充份理解這種心理狀況，所以社區支援服務才會成為各項目的核心元素。可以說，沒有社會服務這個元素，過渡性房屋亦未必可以成事。

結語

在不久未來，將有一些更大型的過渡房屋項目落成，如何處理成千上萬住戶的社區生活、和搬遷將成為一大挑戰。在現時的「社會房屋共享計劃」中，充份顯示引入社會服務使居民得益，他們獲得難能可貴的鄰里互助生活、提升社區生活能力、改善自身生活質素，另一方面，也能令政策能按計劃進行，避免了因延誤使用期而帶來的不良後果。

² 參考房委會公佈的2019年12月底「公屋申請數目和平均輪候時間」資料。

參考資料

- 香港房屋委員會及房屋署 (2020) 。〈公屋申請數目和平均輪候時間 (2019年12月底) 〉。香港：香港房屋委員會及房屋署。檢自：<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>
- 香港特別行政區立法會 (2019) 。《促成民間團體推展過渡性房屋項目的措施》。立法會CB(1)139/19-20(01)號文件。香港：香港立法會。檢自：https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/hg/hg_ihp/papers/hg_ihp20191119cb1-139-1-c.pdf

延伸閱讀：善用土地、釋放社會價值 由過渡性社會房屋計劃到社區土地信託研究

香港社會服務聯會社會房屋共享計劃項目主任

陳子晴

為何探討社區土地信託？

社會房屋共享計劃推行近三年，由政策倡議（包括實現社會房屋所需的措施及配套）到研發組合屋建造，社聯一直期望可以釋放閒置的房屋和土地並轉換成社會價值，為有需要的住戶提供適切和可負擔的住屋環境，改善市民的生活質素。

隨著過渡性社會房屋的發展漸見規模，除了政府以短期租約出租政府土地外，過去半年不少私人發展商亦有捐地、借地予非政府機構發展過渡性社會房屋，有關土地分配、運用、規劃等問題就愈見明顯。有見及此，社聯進行了一項研究，透過探討一個對香港來說非常嶄新的概念—社區土地信託公司，討論如何增加「社區土地」興建更多不同類型的可負擔房屋，以滿足基層住屋的需要，以求從根本為香港的土地、房屋問題提供可行的建議。

社區土地信託：歷史起源及簡介

社區土地信託的誕生追溯到五十至六十年代於美國發生的民權運動，第一間社區土地信託公司的成立是為非裔美國農民爭取長期的社區土地權¹，使他們能享有土地及物業擁有權，並建立一個不受自由市場價格操縱的居住環境。社區土地信託的實踐模式由萌芽起逐步演變，形成現時廣泛在不同國家運行的模式。

社區土地信託平台（Community Land Trust或CLT）有以下特徵 / 理念²：

一. 性質：必須為非牟利機構 / 社會企業³

¹ Mills, Stephanie (2010). On Gandhi's Path. Gabriola Island, BC, Canada: New Society Publishers. ISBN 9780865716155 當時的社運人士Robert Swann（發展社區土地信託的先導者），Slater King等受喬治主義(Georgism)影響及Ralph Borsodi與甘地追隨者於印度的贈地運動(Bhoodan/Land Gift Movement)啟發。
Mills, Stephanie (2004). Bob Swann's 'Positively Dazzling Realism'. Schumacher Center for New Economics.

² 詳見Davis, John Emmeus (2014). Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States.

³ Gurstein, Penny (2019). P.1, Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model.

二. 土地業權 (Land) :

1、 土地作為天然資源之一，不應是由個人 / 企業擁有的資產，而是社區共同擁有的資源；

2、 土地由政府或私人公司擁有，出租及捐給CLT管有，或直接或CLT持有地權，並以較長期、可持續的土地契約（如20年、50年或99年）批地予居民、合作社、非牟利機構、社會企業等；該土地上興建的物業業權則由以上人士 / 組織持有，亦須以合理租金出租；而物業買賣 / 轉讓將受限制，確保土地不作投機買賣用途，賣家不能從中獲利但亦不會面臨虧損。

三. 社區參與及組織架構 (Community) :

信託由三方管理：當區的居民組織/合作社、居住於鄰近社區的社區代表及代表公眾利益、跨界別的持份者（例如社會房企、社會服務機構等等），確保足夠程度的社區參與之餘，亦達致個人、社區與公眾利益之間的平衡。

四. 信託的責任 (Trust) :

社區土地信託代表社區及公眾持有長期地權，肩負起合理運用及管理土地的責任，包括確保土地可用作長期供應可負擔房屋或社區設施，並以弱勢、被邊緣化社群為首要考慮，同時為有需要的低收入住戶提供住宅維修保養相關的協助。

經驗借鏡—加拿大

雖然加拿大沒有為CLT而設的相關政策或法律框架⁴，但跨界別合作及地方政府的支持促成CLT的成立，在家庭入息無法追上租金、樓價飆升的社會環境下為社區提供可負擔房屋，及帶動社區經濟及設施的建設。以下是加拿大溫哥華市、多倫多及蒙特利爾的例子：

一、溫哥華⁵—社會房屋案例

背景：自九十年代中，加拿大政府停建社會房屋，房屋供應主要由私人發展商負責，但樓價租金在過去二十年不斷飆升，溫哥華市政府有見市內的可負擔房屋供應短缺，很多市民承受住屋的負擔，故決定以民間主導的形式增加可負擔房屋的供應，透過象徵式租金及長期契約將不同地點的土地租予由卑詩省房屋合作社聯盟 (Co-op Housing Federation of BC (CHF BC)) 成立的溫哥華社區信託基金 (Vancouver Community Land Trust Foundation, 簡稱為VCLT)，確保土地用作長期供應可負擔房屋。

⁴ Gurstein, Penny (2019). P.2, Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model.

⁵ Gurstein, Penny (2019). Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model.

營運模式

VCLT管理位於不同地點的土地，除了可以一併管理項目相關事宜、提高效率外，更重要的是可以利用收取較高租金的單位補貼需要更多資助的單位。其項目下的單位平均以市價76%租金出租予中低收入家庭（最低以市價23%租予需接受生活津貼的住戶，至最高以市價90%租予中等收入住戶），另外有一些單位甚至會以預付、長期租約的形式「出售」，收益會用於機構營運。

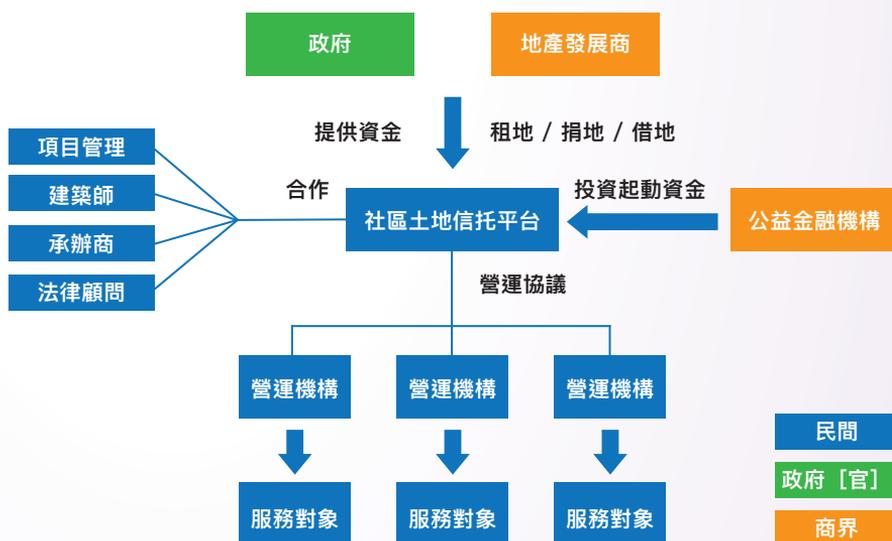
分工

VCLT與社會房企攜手合作發展房屋，他們制定協議，訂立雙方的權責、角色等，在協議下，VCLT承擔項目相關的風險，營運機構則負責管理物業，包括維修保養、設施管理、保險及預留儲備基金等，租客亦由營運機構根據協議內的條款挑選（例如溫哥華市民優先）。

成功要素

VCLT的成立有賴公益金融⁶的參與及跨界別合作。加拿大最大規模的信用合作社 (VanCity Credit Union) 為CLT提供起動資金。VanCity又聯繫不同社會效益的投資者，為項目注入資金；另外，溫哥華市內不同的非牟利房屋組織與省及市政府不同部門（包括規劃、房屋、法律、地產等）進行多次磋商，民商官（社福界、私營機構、政府部門）的緊密合作關係成為項目成功開展的重要因素。

民商官合作模式



⁶ 公益金融簡介: <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E7%9B%8A%E9%87%91%E8%9E%8D>

二、多倫多帕克戴爾土地信託 (Parkdale Neighbourhood Land Trust) 一多元社區保育案例

背景：帕克戴爾 (Parkdale) 是多倫多市中心以西，主要是低收入住戶及弱勢社群聚居的社區，亦是多倫多市中心內僅餘的可負擔社區。自九十年代下旬開始，愈來愈多發展商購入區內物業，將樓宇翻新後以高價租出，導致區內房價上升，令不少居民抵受不住昂貴租金而被迫遷出。換來的是愈來愈多較高收入住戶遷入社區，社區人口的轉變及租金上升亦令區內的小商戶面臨迫遷壓力，區內的弱勢社群也難以購入可負擔的食物；不少運作多年、為居民提供免費服務的非牟利團體亦被迫遷出；社區空間被高消費的店舖或娛樂場所取代，居民聚腳點變得愈來愈少。面對社區的急劇改變，區內居民以公民抗命形式抵抗商家以發展之名企圖重構當區的核心價值及意識形態⁷。

成立社區土地信託

帕克戴爾的地區組織Parkdale Activity-Recreation Centre (PARC)⁸於2010年開始研究CLT的可行性，並於2012年獲得種子基金，在2014年正式成立Parkdale Neighbourhood Land Trust (PNLT)。PNLT由區內八個地區組織聯合組成，主要目的是確保社區的土地運用是有助於當區居民，並以維持社區的多元化和可負擔性為首要條件。

在2017年中，PNLT經不同途徑募捐及不同基金的撥款資助下第一次購入一幅五千平方呎的土地作社區種植之用。該土地十多年來都是種植園地，是PNLT其中一位成員組織以種植為媒介協助西藏難民學習英語的社區空間。

集資購買物業，挽救社區

其後在2019年中，PNLT在市政府的資助及利用眾籌集資下，再成功購入一幢售價超過200萬加元、有15個單位的物業，其中市政府資助了150萬加元及提供60萬加元作翻新維修之用。PNLT成為物業的永久業主，並簽訂協議保證在未來99年以不超過市價八成的可負擔租金租予有需要的居民⁹；物業亦由有管理社房經驗的PARC營運¹⁰。雖然單位數量遠不及被迫遷租戶的數目，但這兩次例子展示了CLT模式的可行性，並為其他地區帶來參考。

⁷ <https://www.abc.net.au/news/2019-04-28/vegan-parkdale-clash/11047002>

⁸ PARC是致力消除貧窮，為區內弱勢社群而設的開放式社區中心。

⁹ <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/city-helps-purchase-rooming-house-amid-destructive-housing-boom-in-parkdale-1.5118708>

¹⁰ <https://www.toronto.com/news-story/9333053-parkdale-non-profit-teams-up-with-city-to-acquire-rooming-house/>

PNLT展示了地區組織、草根階層由下而上影響社區發展的可能性，他們展示了CLT模式可為社區帶來多層的影響力：

1. 解決住屋問題，讓中低收入住戶不必時刻擔心因租金過高而被迫遷；
2. 保留區內的經濟、營商生態，確保小商戶有生存空間，亦確保居民有足夠、可負擔的食物來源；
3. 確保有開放、包容的社區空間及設施，容許居民發展及維持人際、鄰里間的網絡。他們竭力抵抗全球化資本主義對社區造成不可逆轉的改變，同時展示如何在制度中真正實踐人道主義。

三、蒙特利爾Milton Park社區¹¹ --- 社區復興案例

背景：在二戰後，Milton Park社區中有為數不少達百年樓齡、不宜居住的舊樓，當地居民逐漸遷出、轉售或拆卸舊樓，而社區對新建樓宇的需求亦逐漸增加。一群相熟的地產發展商看準時機逐步收購不同物業，直到1968年，除了教堂、學校等公共設施外，他們基本上擁有社區內所有物業業權，並計劃興建一個光鮮亮麗、以高樓大廈及商業為主的現代化社區。

有見及此，當地居民組成居民委員會，採取一連串抗爭行動；與此同時，環球經濟的變化令地產集團原本預留的資金嚴重貶值，最後因資金耗盡而於1979年將第一期工程中三分二的物業售予加拿大政府擁有的樓宇按揭公司(Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC))。隨之而來的是CHMC協助區內的物業使用者成立合作社、非牟利組織，並進行市區更新，最後這些地區組織與不同持份者及政府就區內物業的擁有權展開了近十年的磋商、籌備等，最後其建議的方案於1987年正式被魁北克省議會接納，而Community Milton Park (CMP) 亦正式成為法定聯合組織，由它承擔整個社區的管治，以實踐他們堅守的社會價值。CMP的方案中列明了以下幾點：

1. CMP由社區中不同的房屋合作社或非牟利機構（由當區居民組成）的代表組成，擔當管治及監察的角色，並負責調解地區組織之間的衝突；
2. 這些房屋合作社 / 社會房企 / 非牟利機構擁有其自住或自用的物業及物業所佔據的土地；其餘公用土地則由CMP擁有，而這些土地只供居住於當區的居民使用；
3. CMP及地區組織共同承擔社區、樓宇保育的責任，確保為當區的中低收入家庭提供可負擔及適切住房，並嚴格遵守物業及土地不作投機買賣的協定。

¹¹ Kowaluk, Lucia; Piché-Burton, Carolle (2012). Communauté Milton-Parc.

雖然CMP沒正式界定其組織為CLT，但其理念、營運模式及對社會責任、共同業權、不參與投機市場的堅持都與CLT非常相似。CMP不單是加拿大最具規模的CLT同類型組織，其採取共同約章規管營運機構的營運模式更是加拿大以至北美洲中獨一無二的。時至今日，Milton Park社區是蒙特利爾市內歷史最悠久，亦最具特色的社區。

社區土地信託對香港發展民間主導的社會房屋及社區項目的意義

上述社區土地信託平台的案例給我們進一步思考如何透過第三部門擁有或託管土地，發展可負擔房屋。從土地開發角度看，民間機構扮演著一種獨有角色，她在公有地和私有土地以外開發「社區土地」，一方面，可減低土地增值對可負擔房屋及其他社區發展所造成的負面影響；另一方面，釋放在官僚制度下及/或地產商持有的空置土地，讓更多市民或持份者參與發展的規劃及設計，滿足社區需要。而香港民間主導的過渡性房屋亦類似地將政府及私人的閒置用地轉變為社區用地，若參照社區土地信託的發展軌跡，這有助我們思考如何完善這種民商官的合作模式，就社會房屋及社區發展創造更多可能性，包括：

一. 釋放閒置土地和改善其分配及租用方式

現時的過渡性房屋計劃主要運用私人閒置用地或官方非住宅用地，若有一間由跨界別機構成立的社區土地信託平台，由於它們管治架構由社會房企、房屋合作社及跨界別專業團體所組成，在租用土地前會較小心評估土地的可行性，例如評估項目對鄰近社區及環境的影響，亦會在發展時顧及地區原有特色。同時，平台傾向統一申請政府土地，減省行政程序的時間；或集合地產商捐出的土地，整合後按地區、大小等分類發展。此外，社區土地信託平台會與地產商、政府等商討租用年期較長的土地，以提供較長遠的可負擔房屋及社區設施。

二. 促進社區規劃及服務配套

在社房建成前，平台會舉辦社區規劃工作坊，邀請社區持份者、專業人士、有機會入住社房的居民參與社房及相關配套設施的設計，以切合居民所需。在社房建成後，平台會邀請不同的社會房企提交服務建議書，協助管理社會房屋及相關設施，同時為區內居民建立鄰里關係，營造社區。另外，視乎地點，在發展社區土地項目時，機構需將保育當區文化納入考慮，以免破壞原生社區的特色。公平及透明的土地分配機制可保證項目發展及服務建議切合居民及社區需要，有助提升居民的生活質素。

三. 開發新的融資方法

社區土地信託平台的成立及營運需要一定成本，無論是前期準備工作、開展新項目、日常營運等均需要足夠的現金流，社福機構亦需要額外資源聘請人手，處理租務及為服務對象提供適切的社會服務。在香港，對於民間主導的過渡性房屋，政府除了提供建造費外，社會上暫未有其他機制提供所需資金，故需開發其他融資方法。

例如，政府或可聯同非牟利機構成立財務中介平台，發行社房債券¹²（社區債券只能由非牟利機構發行，是可供普通投資者購買的計息債券¹³）或社會效益債券，向投資者集資，興建社會房屋。社區債券可讓普通市民由個人捐款者成為投資者¹⁴，在支持機構實現共同理念的同時，也能在若干年期後獲得投資的本金及回報。

四. 項目互補的財務模式

社區土地信託以自負盈虧的方式運作，她需統一管理不同項目，令項目可互相補足，即利用收入高的項目補貼虧損項目以減低財政風險，同時可集合物業的總和價值，進行融資及籌集資金。

總結

加拿大的社區土地信託經驗展示了一個具公信力的跨界別非牟利平台可承擔起託管公有地或私有土地，並釋放這些土地的價值，成為發展社房及社區設施的「社區土地」。然而，現時香港大眾普遍相信房地產主要是買賣圖利的資產，他們期待政府可以在這種資本主義的市場中保障基層市民的住屋權益；誠然，土地作為天然資源，是社會共同擁有，而每一位市民均擁有合理使用土地、共同參與社區營造及規劃的權利和責任。社區土地信託的管治與信念正好突顯了民間社會需要承擔起實踐住屋權的使命，成為政府與商界的合作伙伴，而不單止在政治社會中呼喊住屋權。

¹² P.37, https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2016-050_Final_report.pdf

¹³ P.52, Blended Financing for Impact: For Social Finance & Supporting Housing, 2013.

¹⁴ <https://communitybonds.ca/community-bond>

參考資料

- Council on Federal Financial Relations Australia Government (2016). Innovative Financing Models to Improve the Supply of Affordable Housing. Retrieved from https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2016-050_Final_report.pdf
- Davis, J. E. (2010). Origins and evolution of the community land trust in the United States. The community land trust reader, 1(4). Retrieved from <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-davis14.pdf>
- Gupta R. (2019). Parkdale non-profit teams up with city to acquire rooming house. Retrieved from <https://www.toronto.com/news-story/9333053-parkdale-non-profit-teams-up-with-city-to-acquire-rooming-house/>
- Gurstein P. (2019). Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model. University of British Columbia. Retrieved from <https://case.edu/socialwork/nimc/sites/case.edu.nimc/files/2019-10/Gurstein.Community%20Land%20Trusts.%20October%2029%202019.pdf>
- Kowaluk L. & Carolle P. B. (2012). Communauté Milton-Parc How We Did It and How It Works Now. Retrieved from <http://www.miltonparc.org/English.pdf>
- McClintock A. (2019). 'Vegandale Sucks': When vegans moved in, Parkdale residents got angry. Retrieved from <https://www.abc.net.au/news/2019-04-28/vegan-parkdale-clash/11047002>
- Mills, S. (2010). On Gandhi's Path: Bob Swann's Work for Peace and Community Economics. New Society Publishers.
- Pelley L. (2019). City helps purchase rooming house amid 'destructive housing boom' in Parkdale. Retrieved from <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/city-helps-purchase-rooming-house-amid-destructive-housing-boom-in-parkdale-1.5118708>
- The Housing Services Corporation (2013). Blended Financing for Impact: Toolkit for Social Finance & Supportive Housing. Retrieved from https://www.hscorp.ca/wp-content/uploads/2013/03/BlendedFinancingforImpact_FullToolkit.pdf

表一：過渡性房屋項目一覽（截止2020年3月31日）

營運機構	項目	預計服務開始時間	單位數目	屬於
現有樓宇提供的過渡性房屋				
要有光	「光房」	2010	70	私人
	「光屋」	2010	40	政府
香港社區組織協會	「喜家」	2010	15	私人
	「友樂居」	4/2018	47*	
		10/2019		
	「友家」	9/2018	4	
	深水埗兼善里	4/2019	1*	
	「南家」	9/2019	5*	
	域多利道政府宿舍	7/2020#	11	政府
樂善堂	「樂屋」	2017	20*	私人
			55	
	樂善堂小學	2020年上半年#	50	
聖雅各福群會	雅軒「共住共生」	12/2017	14*	私人
	「雅閣」	2/2020	49*	
		3/2020		
香港聖公會福利協會	「好鄰舍」	4/2018	60*	私人
香港仔坊會社會服務	「友里同行」	8/2018	16*	私人
香港房屋協會	過渡性房屋出租計劃-漁光村	8/2018	217	政府
	未補價資助出售房屋-出租計劃	12/2019	NA	私人
	過渡性房屋出租計劃-觀塘花園大廈	2/2020	20	政府
	策誠軒	8/2020#	185	私人
救世軍	「住+」	11/2018	53*	私人
仁愛堂	「綠苑」	2/2019	11*	私人
啓愛共融基金	油麻地碧街	3/2019	1*	私人
	深水埗醫局街	7/2019	1*	
	深水埗大南街	4/2020	1*	
循道衛理觀塘社會服務處	觀塘怡昌大廈	4/2019	1*	私人
浸信會愛羣社會服務處	「連·珠」	6/2019	9*	私人
香港善導會	「甦屋」	11/2019	9*	私人
關注草根生活聯盟	旺角長旺道	2/2020	2*	私人

營運機構	項目	預計服務開始時間	單位數目	屬於
新建組合屋項目				
香港社會服務聯會	深水埗南昌街	2020年上半年#	89	私人
	深水埗欽州街	2021年下半年#	210	政府
	葵涌業成街	2021年年底#	100	政府
仁濟醫院	荃灣海興路	2020年第四季#	110	政府
樂善堂	土瓜灣宋皇臺道	2021年上半年#	108	政府
香港社區組織協會	長沙灣英華街	2021年第三季#	132	政府
		單位總數	1716	

註1：以上為已公佈的項目詳情

註2*：單位透過由香港社會服務聯會營運的「社會房屋 共享計劃」推出

註3#：資料來自新聞公佈

表二：社會房屋共享計劃營運項目一覽（截止2020年3月31日）

營運機構	項目	地點	主要服務內容
聖雅各福群會	「雅閣」	旺角鼓油街	向單身人士及單親家庭提供「職」「網」互助計劃，改善住戶的就業機會
浸信會愛羣社會服務處	「連·珠」	大角咀荔枝角道	為單身家庭及面對家庭暴力的多元文化少女提供社區、社群、社福連線
香港善導會	「甦屋」	中環士丹頓街	透過三代共住模式，為不同背景的獨居人士建立一個模擬家庭支援網絡
仁愛堂	「綠苑」	屯門塘亨路	建造一個友愛、互助、綠色的社區
救世軍	「住+」	土瓜灣下鄉道	引入「打工換宿」概念，回應青年住屋需要(最長不多於兩年)
香港仔坊會	「友里居」	華富道華富閣	連結租戶及區內團體，建構一個和諧友善，互惠互助的社區
香港聖公會福利協會	「好鄰舍」	土瓜灣道	強調「共住、共管、共生」
聖雅各福群會	「雅軒」	旺角鼓油街	相信共住可發揮守望相助的精神，建立互相關心的鄰舍關係(臨時短期住宿居住時期:6個月)
香港社區組織協會	「南家」	天后電氣道	首個以少數族裔家庭為對象
	「友樂居」	西環順成大廈	提供過渡性住屋支援服務，實踐鄰舍守望、共生樂居
九龍樂善堂	「社區為本」－社會房屋共享計劃	九龍城	以「社區為本」、「服務咫尺」概念

問卷調查

我們希望聽取你對政策報的意見。請將本版列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcss.org.hk。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		
所選政策的合適性	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
資料的實用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括什麼政策呢？

3. 你對政策報的其他意見：

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：（請註明） _____

姓名(自由填寫)： _____

聯絡電話/電郵(自由填寫)： _____



網上意見回饋

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入<http://webcontent.hkcss.org.hk/prs/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 – 醫保以外：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
- 第十二期 – 住房的條件：房屋政策新探（續）
- 第十三期 – 「回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎」
- 第十四期 – 人口發展政策 目標的思索
- 第十五期 – 少數族裔在香港
- 第十六期 – 移民政策與社會發展
- 第十七期 – 社會企業：如何推動社會創新之路
- 第十八期 – 香港好青年
- 第十九期 – 從長期護理服務看安老：政策與實踐
- 第二十期 – 香港退休保障：何去何從？
- 第二十一期 – 何謂真·香港人？
- 第二十二期 – 從不同社群角度看 2012 – 2017年特區政府施政表現
- 第二十三期 – 香港基層醫療：反思與前瞻
- 第二十四期 – 支援照顧者
- 第二十五期 – 兒童權利
- 第二十六期 – 社會福利處所規劃及設置
- 第二十七期 – 綜援檢討



下載昔日政策報

促進公共政策質素 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第二十八期

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://webcontent.hkcss.org.hk/prs/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，惟轉載前須先取得本會同意。



本計劃由香港公益金資助

This project is supported by The Community Chest



網上意見回饋



下載昔日政策報