

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.hks.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