

利用短中長期措施紓緩房屋問題  
香港社會服務聯會

2017年7月

香港社會服務聯會(簡稱社聯)是一個代表全港非政府社會服務機構的聯會組織，450個機構會員的單位遍佈全港不同地區，為不同年齡組群及有需要的人士提供服務。社聯與會員機構共同信守社會的公義、公平，肯定人擁有天賦的權利，而社會有責任確保每個公民享有基本的社會和經濟資源，發揮潛能；個人亦有義務履行對家庭和社會的責任、自力更生、實現自我。

房屋問題

1. 近年未有公屋保障的基層住房處境日差，他們在私人住宅租務市場不單愈搬愈貴、愈搬愈細，及愈搬愈差，甚至被部份業主伺機徵收不合理的電費及水費。對應基層市民基本住屋需要，現屆政府只是一直強調興建公屋，但同時公屋申請宗數屢創新高。截止2017年3月底，公屋輪候冊的申請宗數達27.5萬，當中有14.73萬宗屬一般家庭申請，平均輪候時間為4.6年，已超越房委會承諾上樓的目標。而截至2016年6月底，有6.02萬個一般申請者輪候公屋已逾3年；當中有14,100戶輪候已逾5年，仍未有獲第一次配屋的機會。
2. 沒有公屋支援的市民一般租住私人住宅單位。然而，根據差餉物業估價署，自2009年後，40平方米以下的住宅單位租金指數在過去6年(2009-2016年)已升81.1%，平均每年升11.6%。根據政府統計處的最新資料，全租戶的「住屋開支佔住戶總開支」比例在2009/10年的35%升至2014/15年的39%，反映市民的房屋開支負擔越來越重。
3. 基層市民一般選擇租住環境惡劣的分間樓宇單位。根據「香港分間樓宇單位的調查」，居於分間樓宇單位的住戶數目由2013年長策諮詢時推算的66,900戶，增加至2015年推算的87,600戶，合共有19.99萬人，人均居住面積中位數只有4.5平方米(48.0平方尺)，比房屋署所界定的擠逼戶人均居住面積(5.5平方米)更細。此外，有近四成住戶居住的單位更缺乏

獨立廚房或煮食地方，反映劏房的環境質素偏差，甚至存在公共衛生及安全隱患。

4. 儘管政府一直強調增加公營房屋以解決基層住房的問題，可是覓地及建屋需時，公屋單位的實質建屋量未見大幅回升，輪候公屋宗數則不斷增加，但管治班子在上任 4 年多以來，完全沒有提出任何必須和合理的中短期措施。
5. 一直以來，民間團體提出不同的短、中期措施，包括利用社區閒置資源，如政府空置物業或市區非住宅臨時地等去提供過渡性住房，或重新引入租務管制令私人租務市場健康發展。社聯亦曾就有關課題進行研究及安排海外考察團，以了解不同方案在香港實踐的可能，以紓解沒有公屋支援的基層市民在住屋上的困境。

#### 海外面對房屋問題的短中期措施

1. 增加可負擔房屋方面，本會參考荷蘭及比利時的社會房屋經驗，探討在公屋以外增加其他社會房屋的構思，發現擁有全歐洲最多社會房屋的荷蘭透過支援非牟利團體及社會企業，提供有質素的可負擔房屋(包括過渡性及永久住房)，以增加多元的房屋供應；而缺乏社會房屋的比利時，則透過政府推出「包租計劃」，鼓勵民間成立「社會房屋中介公司」作二房東，資助她們為私人業主提供租盤及租務管理服務，藉此以較市價為低的租金水平承租私人物業(以空置物業優先)，再以特惠租金分租予基層人士。政府同時向參與「包租計劃」的業主，提供維修津貼及免息貸款。比利時政府藉計劃提供租約期較長及有質素的可負擔房屋，以協助解決基層住屋需要。

荷蘭社會房屋發展的經驗	比利時「社會房屋中介」的經驗
<ul style="list-style-type: none"><li>● 政府透過法規令非牟利企業(或社會房企)取得認可資格及資金，讓他們在私人市場購入物業作社會房屋，或甚同時向社會房企提供廉價土地，讓她們興建可負擔的社會房屋。</li><li>● 面對房屋需求緊張的情況，政府可</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>● 回應當地社會房屋供應短缺問題，政府立法推行「包租計劃」，透過資助，鼓勵民間成立「社會房屋中介」，向私人住宅物業業主提出承租及管理其物業的建議，以吸引業主以低於市價向他們出租物業。若業主參與計劃，中介公司可協助業</li></ul>

<p>物色適合的短期出租用地及訂定建造過渡性房屋的作業指引，讓社會房屋企業發展過渡性社會房屋；</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 除了提供可負擔的房屋外，社會房企亦需維持房屋的質素，並與社會服務機構攜手推動鄰里關係及提供服務予住戶。</li> </ul>	<p>主處理租務，及有需要時應租客要求為物業進行基本維修。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 參與計劃的業主可向政府申請維修津貼及免息貸款，為單位進行較大規模維修。</li> <li>● 「社會房屋中介公司」在承租後，再以特惠租金分租物業予合符資格而有住屋需要的基層。</li> </ul>
---	---

2. 此外，按本會進行的另一項海外國家推行租務市場優化經驗的研究，有海外經驗成功以優化租務市場的措施，平衡業主與租戶的權益。以法國及德國的經驗為例，兩國都是在其私人出租物業供應異常緊張時推出針對現實情況作相應調節的管理措施，除考慮租客的權益外，亦顧及業主出租物業的顧慮，平衡雙方的權益：

德國及法國租務市場優化設計特點	具體操作措施
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 考慮到業主的財務動機</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 訂立首次租約的租金水平，應接近市值，即同區相似出租住宅樓宇單位的差餉租值；</li> <li>● 訂立加租上限時，會考慮業主出租物業的合理回報(如按通脹)，而不會定下硬性標準；</li> <li>● 利用機制為業主提供財政誘因維修或改裝單位。(在德國，若業主能明顯改善租客的居住環境，可以申請加租至超越法定許可的加租水平)；</li> <li>● 設立機制，容讓政府在市場的租金水平嚴重超過市民的承擔能力時，才引入租金水平限制(法國)；</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 適當補償業主物業使用權及自由定價權利</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 為受限制的業主提供稅務優惠，鼓勵他們出租物業 (德國及法國)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協助業主處理租霸問題</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 除了法院以外，設置調解機制，以更省時處理租務糾紛 (德國及法國)</li> <li>● 設立租務保險(法國)</li> </ul>

建議：

要處理日益嚴峻的基層住房問題，政府除了增建公屋外，應有其他短、中、長期政策，提供多元出路，當中包括：

#### 1. 研究推出過渡性社會房屋

現時香港有不少臨時用地，根據地政總署的資料，截止 2017 年 2 月底，全港有超過 5,000 份短期租約，涵蓋的土地總面積約 800 公頃(撇除批租予香港機場管理區的 1640 公頃的土地)，租約期可達 3-5 年，此外，地政總署還有其他尚未出租的臨時用地及不適合作教育用途的空置校舍。政府應參考海外社會房屋的經驗，研究鼓勵及資助非牟利機構或社會企業利用市區臨時用地或政府空置物業，推行過渡性社會房屋試驗計劃，例如，利用改裝貨櫃或預制組合屋提供過渡性房屋，增加公屋以外的房屋選擇，以暫時安置長期輪候公屋的一般申請人及露宿者。

#### 2. 研究設立社會房屋中介，推行包租計劃

根據房屋委員會的資料，在 2015 年，全港共有 2,707,000 永久性住宅單位，家庭住戶則有 2,431,000，換言之，約 27.6 萬個單位可能屬於潛在空置單位或正在市場放租中的單位。政府可研究推行「包租計劃」，以支援非牟利機構或社企成立「社會房屋中介中心」，為業主放租、收租、提供基本物業維修及法律支援等服務，並以低於市值租金承租物業，再轉租給長期輪候公屋的一般申請人及露宿者至他們獲編配上樓。

#### 3. 利用市區重建興建更多市區公屋

為增加公屋供應，尤其市區公屋單位數目，政府除了要繼續覓地以外，亦應進一步探討如何利用市區重建，以增加市區出租資助房屋的供應。

#### 4. 重新檢討現行的《業主與租客(綜合)條例》，引入措施優化租務市場

政府應考慮重新檢討現行的《業主與租客(綜合)條例》，參考海外的成功經驗，為未有公屋支援而需在私人市場尋覓居所的基層，設計及推出優化租務市場措施，以滿足租戶的住屋需要為前提保障其基本租住權，並適當地顧及業主憂慮，令香港的私人住宅租務市場可以長遠及健康地發展。