

電話號碼： 3919 3661
傳真號碼： 2521 7518

便 箋

受文者： 總議會秘書(1)1
 總議會秘書(2)2
 總議會秘書(2)4
 經由首席議會秘書(申訴)轉呈 *Sc 70/11*

發文者： 高級議會秘書(申訴)1

檔 號： CP/C 895/2011

日 期： 2011年11月30日

**有關清拆工廠大廈"劏房"引致"劏房戶"
面對的居住困難問題的政策事宜**

立法會當值議員陳茂波議員和葉偉明議員，以及應邀出席的梁耀忠議員、余若薇議員、何秀蘭議員、張國柱議員和梁家傑議員於2011年8月23日會晤了"香港社區組織協會基層市民房屋關注組"(下稱"申訴團體")，以討論有關工廠大廈"劏房"及公屋政策的事宜。議員其後與政府當局舉行閉門的個案會議討論有關事項。

2. 鑒於議員認為有關清拆工廠大廈"劏房"引致"劏房戶"面對的居住困難問題涉及政策事宜，故此指示申訴部將此事項分別轉介予立法會房屋事務委員會，福利事務委員會及民政事務委員會跟進。
3. 有關申訴團體的意見、議員的觀點和政府當局的回應載於**附件**，以供參閱。

高級議會秘書(申訴)1



(黃麗容小姐)

連附件

"香港社區組織協會基層市民房屋關注組"的意見

"香港社區組織協會基層市民房屋關注組"(下稱"申訴團體")在2011年8月23日與議員會晤時表達了下列訴求：

- (a) 申訴團體投訴房屋政策失當，公屋興建量不足，輪候公屋無期，私人樓宇的租金高企，引致貧困基層租住工廠大廈非法劏房。申訴團體指稱，屋宇署又表示工廈非法及僭建，該署要求業主清拆，令貧民面臨迫遷，政府卻毫無安置措施，以致居民隨時露宿街頭，申訴團體要求政府當局先安置後清拆，並由政府當局增建公屋，管制租金，以及保障貧民的住屋權。
- (b) 現時輪候公屋時間延長，政府當局的"3年上樓承諾"未能兌現，貧困居民需租住私樓，但私樓租金欠缺管制，私人樓宇又供應不足，近年租金加劇上升，尤其是40平方米以下的細小單位，租金急升21%，"籠屋"、"板間房"租金高昂，但環境惡劣，加上通脹高企，令基層百上加斤，不幸這幾年基層的收入卻沒有提升。申訴團體為了省錢被迫尋找較便宜的居所，空置的工廠大廈業主因而乘機出租工廈為住宅。
- (c) 申訴團體聲稱，工廠大廈原非居住用途，但其租金一般較私樓便宜，大部分居住在工廠大廈的居民並不知道單位是非法僭建的。現時全港有近1 500幢工廠大廈，大部分在市區，申訴團體保守估計超過1萬人蝸居在工廈劏房，分布在大角咀、觀塘、新蒲崗、長沙灣、荃葵等，部分存在近10年，有些近年才出租在工廈的"籠屋"、"劏房"，環境惡劣。部分屬舊型工廈亦沒有電梯，消防設備亦欠佳。

近年政府巡查工廈及僭建的劏房，而引致出現工廈劏房的迫遷問題，申訴團體已接觸的其中幾間工廈，過百名租客已因屋宇署的清拆令而被業主迫遷，近日更接獲屋宇署"破門入屋令"，社會福利署(下稱"社署")亦發信警告居民有關工廈屬非法的僭建物，切勿租住，居民常因巡查而要走避，他們既憂慮居所危險，更愁迫遷並無地方居住。但私樓租金高企，這些貧困老人、長期病患者、婦孺及低收入單身人士根本無能力搬遷，申訴團體聲

稱，屋宇署表示運輸及房屋局未有相應安置政策，令租客寢食難安。申訴團體認為，有租客入住工廈劏房，這是源於公屋及福利政策失當，而工廈劏房不少租戶等候公屋多年不果，或部分租戶領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")的租金津貼不足，因而被迫租住工廈劏房。

- (d) 申訴團體指稱，在1998年之前，政府實施租務管制，以免在房屋短缺時租金過度提升，租客被迫繳付高昂租金，當時規定私樓業主兩年加租一次不可多於市值九成，或加租幅度不應超過30%，在1998年因租務市場並不活躍而撤銷租金管制條例，政府當局至今十多年沒有檢討，現時本港經濟復甦，通貨膨脹，私樓業主年年加租達兩三成，部分加租更達166%，隨著租金的上升，一些租戶被迫選擇生活在環境惡劣及非常擠迫的工廈單位居住。另一方面，未能繳交昂貴租金的貧窮戶被迫失去容身之所，令貧窮問題進一步惡化。

在2004年之前，政府當時規定除非租客欠租3個月或作出非法行為、收樓重建、自住，否則業主不能隨意終止租約，此管制於2004年取消，業主無需任何理由，只需於1個月前發放通知，便可迫使租客遷離住所。但現時本港私樓供應緊張，租務市場活躍，租金及租務條件增加，租客難以於一個月內另覓新住所，以致隨時被迫露宿街頭，租住權則毫無保障。

政府當初實施租務管制的原因，是政府的公營房屋供應量不足，加上私人樓宇市場的租金上升失控，市民無法承擔高昂租金，於是政府介入市場管制租金。但現時本港的公屋並不足夠，而私人樓宇租金昂貴的情況非常嚴重，申訴團體認為，這正是重新訂立租務管制的時間，限制小型租住單位的業主在兩年內不得加租超過一成、不得加租至超越市值租金或不得超越通脹率，以保障租客利益。

申訴團體要求政府當局應重新訂立租住權的保障，保障租客住屋的權利，限制業主必須於半年前發出遷徙通知，而且必須提供合理原因，方可收回有關物業。

- (e) 部分租住工廈劏房居民因病、年老或失業而領取綜援，但綜援租金不足以支付租住私人樓宇的居所，尤其是一人月租津貼最高只有1,265元，根本租住"籠屋"床位也不

足夠，以致不少單身人士租住較便宜的工廈劏房。而社署數據顯示，有近5成私樓綜援戶的租金津貼金額不足以繳付租金，住戶需從僅餘的綜援標準金提取數百至一千元繳交租金，令基層生活百上加斤，亦違背社署表示"九成綜援戶不超租"的承諾。

申訴團體指稱，政府以"甲類消費物價指數"作為調整綜援的租金津貼機制，未能貼近租務市場，以致出現24 000多名在私人樓宇單位居住的綜援戶，而其綜援金的租金津貼不足以繳付私人樓宇的租金。申訴團體要求政府當局應立即提升綜援戶的租金津貼及重新制訂調整機制。

- (f) 由於工廈劏房環境惡劣危險，居民普遍無力負擔私人樓宇的租金，為保障居民人身安全，申訴團體建議香港房屋委員會(下稱"房委會")應盡快分配公屋或中轉屋給合資格的工廈居民。若未合資格申請公屋的工廈居民，則獲發搬遷、租金及水電按金津貼。
- (g) 房委會應將每年興建公屋量增加至35 000個單位，同時在計算公屋平均輪候時間需包括非長者單身人士以及被凍結資格(家庭的一半成員未達至居港7年的規定)的新移民的輪候時間，盡快公布整體輪候公屋的時間，真正實現"3年上樓目標"。申訴團體另要求政府當局在"殺校"後，將其校舍改建為單身人士宿舍，協助原本居住在工廈劏房的單身人士解決居住問題。

議員的觀點

2. 議員在會晤申訴團體表達的觀點如下：

- (a) 議員關注到申訴團體遇到的居住問題，並表示希望政府當局可以先安置，然後才清拆劏房。若有關居民已申請公屋，議員希望房屋署可盡快安排他們入住中轉屋／公屋，議員並認為，社署應向因遷離劏房而租住私人樓宇單位的綜援戶提供足夠的租金津貼，協助他們繳交"上期租金"及"按金"。
- (b) 議員關注到申訴團體的居住環境十分惡劣，如遇上火災，會引致人命傷亡，長遠而言，政府當局每年興建的公屋量應由每年15 000個增加至25 000個。議員並建議

民政事務局及民政事務總署轄下的單身人士宿舍，可供用作遷離劏房的居民入住，以免他們因未能繳交租金而露宿街頭。

- (c) 議員希望華人永遠墳場管理委員會(下稱"華永會")的基金可再獲注資，議員知悉該基金的管理屬民政事務局的範疇，然後藉該基金協助申訴團體解決居住的問題。
- (d) 議員質疑為何政府當局並未估計全港在"劏房"內所居住的人口數字。議員表示，土瓜灣、深水埗、大角咀、筲箕灣、鰂魚涌、上環、西環、灣仔區也有"劏房"住戶。居住在這些"劏房"的住戶的生活質素甚差。現時雖然沒有木屋，但隨著時代的改變，則改為居住在天台屋或"劏房"。
- (e) 議員認為，政府有關部門應該聯手作出此項調查，從而估計全港居住在"劏房"的居民數目，藉此處理這個問題。議員關注到，屋宇署打算拆卸在工廈內的"劏房"，但這些居民在公屋輪候冊上未達至可揀選公屋的階段。政府的政策在於應考慮如何向"劏房"的居民提供協助。
- (f) 議員估計，工廈"劏房"的數目可能涉及7 500至15 000個。若果其中兩成人士需要協助提供"體恤安置"，則可能會有1 500至3 000宗個案。議員關注到，此社會問題需由政府各部門共同商討如何處理。而遲些天氣乾燥，"劏房"可能會容易發生火警。過往"籠屋"發生大火後，政府才作出應變政策及措施，這是較遲的做法。根據現行的政策，政府是不能處理"劏房"衍生的問題，當局應預早留意"劏房"的嚴重情況，並及早定立相應的緊急政策應付"劏房"的問題。

政府當局的回應

3. 運輸及房屋局的統籌回應如下：

(a) 改裝工廈作住宅用途

發展局表示，行政長官在2009－2010年度《施政報告》中宣布的活化工廈新措施，旨在推動現時未能物盡其用的舊工廈透過整幢改裝或重建，提供合用的樓面空間和

土地，配合香港的經濟和社會需要。但改裝工廈作住宅用途，並非活化工廈的政策目標，而事實上亦難以符合城市規劃、屋宇規例等方面的相關要求。

在規劃方面，當局容許位於"其他指定用途"註明"商貿"(下稱"商貿")、"工業"，或"商業"地帶的工廈，利用活化工廈措施進行整幢改裝，而改裝後的用途必須符合相關規劃地帶的准許用途。現時本港大多數工廈均位處"商貿"地帶，但在"商貿"或"工業"地帶內，住宅用途並非准許用途。即使少量位於"商業"地帶的工廈，住宅用途亦非經常准許的用途，必須向城市規劃委員會申請規劃許可。有關的考慮主要基於住宅用途與鄰近現有工廈的運作難以相容。

此外，根據《建築物條例》(第123章)，工廈屬"非住用建築物"。若將整幢工廈改裝為"住用建築物"，必須進行大型改裝工程，包括大幅拆卸現有工廈的樓面，才能符合"住用建築物"的准許地積比率、上蓋面積，以及提供照明、通風、空地及通道巷等規定。有關改裝工程在技術上有相當難度，並會導致該工廈的樓面面積大幅減少，故實難以在滿足相關條例要求，又符合經濟效益的情況下，透過整幢改裝將工廈改作住屋用途。

(b) 公屋興建量

運輸及房屋局表示，政府現時的資助房屋政策是為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供租住公屋，並以維持一般公屋輪候冊申請者的平均輪候時間約3年為目標。根據房委會現時以五年為期，並逐年延展的公營房屋建設計劃，在2011-2012至2015-2016年度的5年期內，預測的新建租住公屋量合共約75 000個單位，即平均每年約15 000個單位，連同每年預計收回的現有公屋單位，房委會估計這個建屋量可維持一般公屋輪候冊申請者的平均輪候時間約3年的目標。

政府會密切留意公屋需求，逐年延展公營房屋建設計劃，並會繼續檢討，按最新供求情況作出適當調整，以確保有足夠的土地發展公屋，滿足市民對公營房屋的需求。

(c) 公屋平均輪候時間

一般公屋輪候冊申請者的平均輪候時間，是指過去12個月獲安置入住公屋的申請者，由登記在公屋輪候冊以至獲得首次編配時的平均輪候時間，但不包括申請期間曾凍結的時段。雖然合資格申請者共有3個配屋機會，由於首次編配已經給予申請者上樓的機會，申請者是否拒絕第一次配屋機會而等候其後的編配純屬個人決定，故輪候時間亦會以第一次編配的時間計算，這個做法亦是合理的安排。而上述以登記至獲得首次編配為止的計算方法，是政府當局訂定及維持平均輪候時間為約3年目標的基礎。

(d) 平衡租客與業主的權利

經立法會通過《業主與租客(綜合)(修訂)條例》(下稱"《修訂條例》")後，租金管制及租住權管制已分別由1998年及2004年起撤銷。《修訂條例》的細節是經過公眾諮詢及立法會相關法案委員會詳細審議後才獲通過。在《修訂條例》的制定過程中，政府已詳細考慮了公眾的關注以及當時的環境因素，包括考慮到私人租務市場有平穩的發展，當中已就社會上不同階層的業主及租客的利益取得一個平衡點。政府在現階段並無計劃重設租金管制及租住權管制。

正如上文所述，有真正及迫切住屋需要但又未能自行解決的人士，可向社署或非政府機構的綜合家庭服務中心尋求協助，他們會考慮個別求助人士的實際情況，按需要向有關人士提供適切的援助，包括推薦符合"體恤安置"資格的個案予房屋署安排入住公屋。

政府會虛心聆聽社會各界人士就如何進一步平衡租客與業主的權益的意見，而各相關部門亦會繼續保持緊密聯繫，為有迫切住屋需要的人士提供適切的協助。

(e) 屋宇署的工作

在屋宇署的巡查工作方面，該署高度重視工廠大廈內的"劏房"對住戶構成的安全問題，如屋宇署接獲投訴，或在日常巡查期間發現工廠大廈內有單位懷疑分間作住宅用途，定會即時作出調查及跟進。屋宇署表示，該署並沒有有關"劏房"單位內住戶的人數的統計數字。根據

由本年4月1日起生效的僭建物執法政策，位於天台、平台、天井及後巷的僭建物，均屬於"須優先取締"項目。屋宇署已展開一項針對該等僭建物的大規模執法行動，巡查包括工廠大廈在內的不同類型樓宇。如屋宇署於行動期間在工廠大廈發現單位懷疑分間作住宅用途，亦定必會盡早處理。

(f) 消防處的工作

消防處表示，消防處會配合屋宇署，就"劏房"所在樓宇內的逃生通道及消防設備的違規事項採取適當的行動，如有需要，便會執行消防條例確保走火通道無阻及現有消防設備可以使用及得到適當保養。

(g) 為居住於工廠大廈的居民提供協助

社署表示，該署在2011年5月從屋宇署得悉大角咀必發道及洋松街一帶工業大廈不適合作住宅用途，故該署隨即通知報住在有關工廈的綜援受助人，提醒他們注意住屋安全，並勸諭他們盡快遷離。

社署表示其社會保障辦事處可為有需要的高齡、傷殘或健康欠佳的綜援受助人提供特別津貼以應付搬遷開支，亦會根據個別個案的特殊情況，酌情考慮向健全的綜援受助人發放所需的特別津貼。至於沒有領取綜援但有經濟困難的居民，社署或非政府機構的綜合家庭服務中心會因應個別情況提供適切的協助。

(h) 綜援租金津貼

綜援戶可獲發租金津貼，以支付住屋的開支。租金津貼最高金額每年按租金指數的變動作出調整。租金指數由政府統計處按月編製，可反映開支較低組別住戶所負擔的私人房屋租金的走勢。

立法會財務委員會在1998年通過授權庫務局局長(即現財經事務及庫務局局長)根據租金指數的變動幅度(而不是以"九成租住私營房屋的綜援戶的實際租金"為基準)，按年調整租金津貼最高金額。

截至2011年9月，租金指數的12個月移動平均數顯示租金津貼最高金額有4.9%的上調空間。按現時趨勢，政府

當局亦預計有關數據會繼續錄得正增長。政府當局將根據2011年10月份的租金指數數據，按既定機制調整租金津貼最高金額。

(i) 安置居於工廠大廈"劏房"的人士

由於公屋是有限的珍貴社會資源，當局有必要以公平及合理的方式妥善作出分配，以照顧有真正住屋需要，但又無法租住私人樓宇的低收入家庭。故此，房委會設有公屋輪候冊，按申請人登記輪候日期、家庭人數及選擇地區等決定其輪候申請之先後次序，為合資格的申請人編配入住公屋。房屋署理解居住在工廠大廈"劏房"的居民的訴求，但當局仍必須遵照現行的公屋編配政策來處理該等居於"劏房"住戶的公屋申請，以免對現時公屋輪候冊上15萬多的申請家庭造成不公。然而，合資格及有迫切住屋需要的申請人，亦可透過"特快公屋編配計劃"，或經由社署推薦申請"體恤安置"以提前獲配公屋。

(j) 中轉房屋

房屋署轄下有兩個中轉房屋，分別位於葵青的石籬中轉房屋及元朗的朗邊中轉房屋。石籬中轉房屋共有1 840個單位，而朗邊中轉房屋則有840個單位。

(k) 單身人士宿舍計劃

民政事務總署的單身人士宿舍計劃是為配合《床位寓所條例》(第447章)所訂的發牌制度而推行，旨在透過非政府機構，向受該條例影響的床位寓所住客提供短期住宿地方。

目前，該計劃下共有兩所專為單身人士而設的多層宿舍，即位於長沙灣的曦華樓和位於西營盤的高華閣，合共提供580個床位。凡未滿60歲的單身人士，如月薪不超過9,900元，以及現居於面積不足5.5平方米的居所六個月或以上，即合資格申請入住該計劃提供的宿舍。在宿舍有餘額時，亦會接納由社署或其他非政府機構以體恤理由轉介的申請。

該計劃並非專為低收入人士或露宿者而設的房屋或福利計劃。如有關人士有真正及迫切住屋需要但又未能自行解決，他們可向社署或非政府機構的綜合家庭服務中

心尋求協助，他們會考慮個別求助人士的實際情況，按需要向有關人士提供適切的援助，包括推薦符合"體恤安置"資格的個案予房屋署安排入住公屋。

(l) 處理空置校舍的機制

教育局表示，當局設有一套處理空置校舍的機制，以善用資源。當局會將不適合或無須再作教育用途的空置校舍，按情況交還相關的政府部門(例如地政總署)，由相關的政府部門根據政府的既定政策及／或相關的土地契約條款再作處理。如個別決策局或政府部門有意使用當中任何空置校舍或用地，以配合推行其職權範圍內的措施，相關的政府部門會負責查核該等空置校舍或用地是否已有指定的未來用途，然後處理有關決策局或部門的要求。

(m) 透過華永會協助有需要的居民

華永會表示，根據《華人永遠墳場條例》(第1112章)，華永會可將每年的收入，在扣除開支後所得盈餘中部分撥作慈善用途，捐贈予慈善組織以推行各項社會所需的服務及計劃。

在審批撥款方面，華永會並不接受個人申請，申請資助的機構必須為本地註冊的非牟利團體，並根據《稅務條例》(第112章)第88條獲豁免繳稅及屬公共性質的慈善機構或慈善信託。華永會表示，只惠及個別或少數人士的申請一般不會獲批。

(n) 政府物業的空置情況

政府產業署表示，目前其轄下並無空置物業可供非政府機構或團體使用。該署轄下現僅有小量空置物業將按需要重新編配予其他政府部門使用、或有待出售或拆卸作長遠發展之用等。

立法會秘書處
2011年11月30日