

## 全面的房屋補助政策——舒緩劏房居民的住屋需要探索

全港關注劏房平台

近日房屋政策不斷成為城中的熱門的議題。從 8 月 30 日梁振英公布十招盼穩定如脫韁野馬的樓市；10 月 15 日長遠房屋策略督導委員會首次會議以重拾已被遺忘了十多年的長遠房屋策略；10 月 18 日梁振英在立法會發表他的管治理念中特別提出房屋是政府施政中的「重中之重」；報章電視的報導及評論更是如雨後春筍，差不多每天也有與房屋政策與措施有關的新聞及評論。然而，在政府談及如何解決劏房居民的住屋需要時，仍是在表示聽取意見，連居於劏房居民的整體數字也只透過長遠房屋策略督導委員會內的文件透露在 2011 年人口普查中有 3.18 萬戶，約 6.49 萬人居於板間房、劏房或床位；另有 3044 戶，約 6230 人居於工廈劏房內（明報，A5 版，2012 年 10 月 16 日）。從此數字看現時有 3.48 萬戶，約 7.11 萬人居於惡劣居所。但如從統計署公開的《綜合住戶統計調查按季統計報告 2011 年 4 月至 6 月》中，「合租戶」及「其他（包括二房東、三房客及免租戶）」合共 5.87 萬戶；現時（2012 年 4 月至 6 月）更增至 6.12 萬戶。此數據未計算「全租戶」，即居於連廚廁的劏房內，住戶可被視為「全租戶」。再者，明報於 2012 年 8 月 26 日（A1 版）也報導約 9 萬家庭蝸居 200 呎，加上非法工廈租戶人數更可能逾 10 萬戶。故此，3.18 萬戶實在有可能低估了居於劏房內居民的人數。人數低估了，對應策略自然不足以應付需要。就算人數估算是準確，政府又以何種政策協助居於惡劣居所的住戶？其政策有何不足之處？我們又有何建議？以下本文將逐一闡述。

### 政府提出的對策及不足

在過去數月政府看似提多項政策協助劏房居民，但確沒有對應現時劏房居民的迫切需要。在梁振英率先推出的十招內有兩招與劏房居民有關的政策：改建或重建工廠大廈以增加短期出租公屋的供應量；公營機構活化工廠大廈作住宅用途。首項的對象是所有公屋輪候家庭，或許部份劏房居民可以因此而加快上樓，但對近廿數輪候居民來說仍是杯水車薪。次項更是虛無縹緲，落實無期之餘，其對象亦非劏房居民。

長遠房屋策略督導委員會的首次會議內除了透露了劏房、板間房及床位的居民人數外，實在看不到在現階段提出過什麼政策及方向去協助居民。在梁振英於立法會發言中雖然談及房屋問題是其施政的「重中之重」，內部只重覆其十招；提出私人住宅預計供應量；增加土地開發與供應等。同樣，對居於水深火熱的劏房居民也是沒有任何具體措施。

據《經濟日報》（A25 版，2012 年 10 月 17 日）報導政府正研究兩招舒緩劏房居民的需要：將工廈變身為由非政府機構管理的「合法劏房」及容許非政府機構營辦「安全劏房」，再推有限期租金津貼。如能落實此兩項措施，無疑能為劏房居民提供一定協助，但其具體內容仍有待政府及相關機構提供進一步的資料才能評論。然而，從香港城市大學劉國裕博士對現時劏房成因及分析中顯示，公屋申請人數不斷增加，但建屋量卻維持相若水平；政府用於房屋方面的公共開支亦不斷下降；而政府在制定公屋政策時卻過份依賴欠缺全面的申請人平均輪候時間，將

非長者一人申請人及新來港家庭剔除計算輪候時間以顯示輪候時候已達標；加上市區重建局不建低價低租值的單位，故便宜的居所在市區重建局及私人發展商的重建下不斷減少。故此，全面涉及不同範疇的政策及措施要多管齊下方能協助劏房居民解決他們的住屋需要。

## 全面的房屋補助政策

悉尼大學 Judith Yates 教授（2012）指出政府介入及提供房屋補貼可分顯性及隱性補貼。顯性補貼如租金及置業津貼，而隱性補貼則如按揭稅務優惠等。兩者可各再分為需求面向補貼（Demand-side Subsidies）及供應面向補貼（Supply-side Subsidies）。需求面補貼為協助房屋使用者即居民為主，如提供不同的房屋津貼；而供應面向補貼則指促進房屋供應為主，如政府興建公屋等。從此分類概念去理解現時政府提出的協助劏房居住較著重顯性供應面向，只以增加公屋或其他類型房屋為主，實在欠缺全面難以解決劏房居民的住屋需要。

### 1. 顯性需求面向補貼

#### 1.1 為輪候超過三年的公屋申請人提供租金津貼

平台認為大量基層市民被迫於舊區租住劏房是政府過往十年施政失誤所至。政府應兌現 3 年上樓的承諾，對於輪候超過 3 年而未能上樓的申請人提供租金津貼。租金津貼計算可將差餉物業估價處 40 平方米以下私人住宅的平均租金，減除公屋的人均租金倍以申請人家庭人數，倍以申請人家庭人數。政府應每季發放相等於一個月的租金。針對有報章指這安排有機會刺激租金上升，政府可在參照關愛基金的做法，一次過發放一年即相等於 4 個月的租金的津貼。此安排亦可簡化行政步驟及減低津貼對私人市場的租金水平的影響。

### 2. 隱性需求面向補貼

#### 2.1 檢討《業主與租客（綜合）條例》保障租住權益

平台要求政府檢討《業主與租客（綜合）條例》。該條例於 2004 年修定時為後沙士時期，樓市淡靜，房屋需要未見緊張。時移勢易，若不在租務條例上保障租戶，業主便可在房屋供應不足的時期下剝削租戶。房屋供應不足是政府規劃欠妥的後果，政府實責無旁貸重檢條例對租戶的保障。平台認為對業主的加租幅度及收回單位應施以管制。條例應訂明現租戶續租租金的加幅，或交由土地審裁處裁決。此外，業主收回單位應設有半年通知期，若因租約屆滿而收回單位，應在租約完結後給予半年的通知期，方可收回物業。另外，原租客應享有優先續租權，以保持基層住戶的屋狀況穩定。

### 3. 顯性供應面向補貼

#### 3.1 增建公屋供應量及為公屋輪候冊人數制訂指標

平台認為政府實在應更積極介入基層人士的房屋市場，將十八區內的二千多公頃住宅土地興建公營房屋，並以不同機構（如：市區重建局及香港房屋協會）於其重建地盤興建不同類型房屋供基層人士入住，以增加房屋供應量。

同時，公屋輪候人數突破歷史新高。這歷史新高不是一段短時間內累積的，在輪候人數急速上升同時，公屋興建量在過去數年竟然維持相若的水平，平台認為這是出於輪候人數對房署的工作沒有指標性的作用。平台建議要為輪候人數與房署建屋量及速度制訂相關的指標，即是在輪候人數達成特定數目時，署方應要採取更多措施以免輪候人數的持續大幅度上升。

### 3.2 改建工廈、空置校舍及政府建築物作「過渡性社區房屋」

現時劏房租戶面因政府按建築物條例執法而被迫搬出，而沒有獲得任何安置。租戶每當面對清拆和迫遷時，因其經濟能力之所限，與及清拆執行的突然性，往往難以重覓妥善居所，最後只能搬往另一個劏房居住。居住環境難以改善，家庭經濟亦承受不少的壓力。平台要求政府改建或協助非政府機構在各舊區均廣見的空置工廈、校舍單位及政府建築物以設立「過渡性社區房屋」。

### 3.3 在「青年宿舍」外增設「家庭宿舍」

政府正準備撥款給不同的營辦團體興建「青年宿舍」，讓青年可以用數年時間，在安定的居住環境過渡。對此，平台希望政府考慮在「青年宿舍」的政策上，為基層家庭制訂「家庭宿舍」。

上述的「過渡性社區房屋」及「家庭宿舍」應由非政府機構營辦，以低廉的租金租予低收入人士以保障他們的住屋需要。「過渡性社區房屋」及「家庭宿舍」的租金必須是可承擔（affordable），而住戶亦應是弱勢社群（如：單親家庭、少數族裔人士、獨居/兩老長者、失業人士等）。地點應是在市區，以便利居民尋找工作，維持已建立的社區網絡為主。提供過渡性社區房屋的應為獨立、非政府機構，以非牟利的原則運作的組織。長遠來說，「過渡性社區房屋」及「家庭宿舍」除了租住外，亦可給予有經濟能力的中下階層擁有部份的業權，以增加其資產的累積。「過渡性社區房屋」的主要業權擁有人仍為非政府機構，有經濟能力的中下階層向機構以市值購買部份業權，唯其只能以業權市值某百分比回售予該機構。故「過渡性社區房屋」機構仍然是擁有該些單位業權的最終業主，以使該些單位在有需要時可調撥作出租或其他用途。「過渡性社區房屋」及「家庭宿舍」管理亦應以住戶參與為主，並擁有實際權力以管理住屋事務，而非只扮演諮詢的角色，以增強住戶的歸屬感及能力感。

對於有團體建議可改裝現有工廈，並由不同的非政府機構營運「安全劏房」，平台認為在結構安全及去除標籤性的前題下，這建議正正針對到劏房居民的需要。觀乎本港的非政府機構，有不少是有營辦出租宿舍的經驗，例如房協、救世軍、鄰舍輔導會等等...由非政府機構提供服務同時亦可增加市場上房屋種類的多樣性及平衡市場。

## 4. 隱性供應面向補貼

### 4.1 為出租業主提供稅務優惠

現時並無政策鼓勵業主向基層人士以相宜的租金提供合適及穩定居所。故此，平台建議政府應考慮向指定差餉租值的出租業主，在其以低於市值租金出租單位予基層人士提供稅務優惠。

總括而言，基層住屋權益是政府施政必須照顧的部份。全面的房屋補助政策是特區政府以及新成立的長遠房屋策略督導委員會均要考慮及進速推行以協助居於危險及環境惡劣的劏房居民，解決基層人士的住屋需要。

2012年10月17日

聯絡查詢：

王琮灃 電話： 電郵：  
賴建國 電話： 電郵：

## 全港關注劏房平台 Platform of Concerning Subdivided Flats and Issue in Hong Kong 簡 介

全港關注劏房平台是一個由關注本港劏房現象人士及團體於2012年3月17日組成的組織。成員包括社工、政策研究員、居民組織、民間團體、非政府機構及大學學者。平台成立旨在引起社會人士對劏房現象的關注，以及透過公民社會集思廣益，倡議基層人士房屋政策的改善。

平台的目標：

1. 了解現時劏房居民的情況。
2. 遊說政府官員及政黨解決劏房居民的需要，倡議改善基層人士的房屋政策。
3. 組織聯區行動以迫使政府面對劏房居民的需要。
4. 引發議題促使社會討論關注劏房居民的需要。