

2017 年 7 月 3 日會議

討論文件

立法會房屋事務委員會

紓緩分間樓宇單位居民住屋困難的措施

目的

本文件闡述政府就紓緩分間樓宇單位（俗稱「劏房」）居民住屋困難所採取的措施和相關政策。

背景

2. 在目前房屋供求失衡的情況下，政府明白低收入住戶的住屋負擔沉重，部分住戶甚或需租住環境欠佳的房屋（例如「劏房」）。

3. 為逐步解決房屋供求失衡問題，以從根本回應社會各階層的住屋需求，經長遠房屋策略督導委員會商討，以及三個月的公眾諮詢後，政府於 2014 年 12 月公布《長遠房屋策略》（《長策》）。《長策》採納了供應主導及靈活變通的原則，透過增加公私營房屋的供應，重建房屋階梯。根據《長策》，政府會每年更新長遠房屋需求推算，訂定逐年延展的十年房屋供應目標，以顧及各種社會、經濟和市場最新狀況，並以此作為政府物色土地建屋的規劃指標。根據最新推算，2017-18 至 2026-27 年度為期十年的總房屋供應目標為 46 萬個單位，當中 20 萬個為公共租住房屋（公屋）單位。

增加公屋供應

4. 《長策》諮詢期間社會上已就「劏房」這個議題作出廣泛和深入的討論。其中一點共識是，對很多「劏房」住戶而言，公屋是解決他們住屋問題的最根本方法。作為參考，根據運輸及房屋局委託政府統計處外判進行的「有關住屋狀況的主題性住戶統計調查」¹，在 2015 年估計約有 88 800 個「劏房」，涉及約 87 600 個住戶。約有 47% 的住戶曾經申請公屋，當中約 89% 正輪候公屋。

5. 為滿足這些住戶的長遠住屋需要，我們在訂定十年房屋供應目標時，已涵蓋居住環境欠佳住戶（包括「劏房」住戶）的住屋需求。就此，政府會繼續多管齊下，檢討和改劃土地用途、增加發展密度、開拓新發展區、適度填海等，以增加短、中及長期房屋土地供應。在規劃和基建許可，以及不會對環境質素造成不能接受的影響的情況下，香港房屋委員會（房委會）會盡量善用每幅用地的發展潛力和增加公營房屋的建屋量。

6. 根據 2017 年 3 月的估算，在 2016-17 至 2020-21 年的五年期內，預計房委會和香港房屋協會（房協）的公營房屋落成量合共約為 94 600 個單位，當中包括約 71 900 個公屋單位和約 22 700 個資助出售單位。上述的五年期預計建屋量較過去四個五年期見持續增長。政府會繼續努力循多方面按《長策》的供應目標加快增建公屋，以真正惠及居於「劏房」及其他不適切居所的住戶。

¹ 政府統計處在 2015 年進行了一項有關分間樓宇單位的住屋狀況的主題性住戶統計調查，主要目的是估算全港樓齡達 25 年或以上的私人住用/綜合用途樓宇（不包括村屋）內的分間樓宇單位數目，以便進行 2016-17 至 2025-26 年度的長遠房屋需求推算。

紓緩「劏房」住戶住屋困難的其他措施

7. 除致力增加房屋供應外，政府一直採取不同的措施，紓緩低收入住戶（包括「劏房」住戶）所面對的住屋困難。有迫切及長遠住屋需要而沒有其他可行方法及能力自行解決其居住問題的人士，可向社會福利署查詢相關福利服務或援助。社會福利署會就每宗個案進行評估，並為合資格人士向房屋署推薦「體恤安置」申請，以提早獲配公屋。此外，符合資格的公屋申請者如希望提前獲配公屋單位，亦可以考慮參加「特快公屋編配計劃」。

8. 政府各部門亦正從不同角度出發，以期在房屋、社會福利、社區支援服務等各方面，向低收入住戶提供適切協助。例如綜合社會保障援助（綜援）計劃已為那些在經濟上無法自給自足的人士提供安全網，以應付基本生活需要。綜援計劃下的受助人（包括公屋及私樓租戶），可獲發津貼，以支付居所的費用。此外，政府於2016年5月推出的「低收入在職家庭津貼」，以及「鼓勵就業交通津貼」等恆常現金項目，亦可為低收入住戶提供額外支援。

其他協助「劏房」住戶的建議

9. 社會上有意見認為，政府可採取一些短中期措施（包括實施租務管制（租管）、提供租金津貼及興建過渡性房屋），協助居於「劏房」的住戶。政府在制定《長策》時，已詳細考慮這些建議的利弊和效果。我們認為，在房屋供求失衡和房屋土地資源緊張的情況下，這些措施未必能夠適時惠及居於「劏房」及其他不適切居所的住戶。以下各段詳細闡述政府的看法。

租務管制和租金津貼

10. 政府過去曾就租管進行詳細研究，探討香港過去實行租管的效果，以及海外的相關經驗，並於 2014 年 7 月向委員會作匯報²和聆聽社會人士的意見。經廣泛公眾諮詢，政府其後亦在《長策》（6.15-6.18 段）闡述了對租管的看法。

11. 本地和海外的實證研究均說明推行租管可能會出現連串預期之外的後果，有些更不利於該等措施原擬保障的租戶。這些預期之外的後果包括：出租房屋的供應減少；業主更嚴格挑選租客，使收入不穩定的人士、少數族裔人士、殘疾人士和其他弱勢社羣租住適切居所倍感困難；驅使業主作出一些抗衡租管影響的行為（包括調高首次租約的租金和向租客索取高昂雜費）；以及減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲。

12. 就租金津貼而言，我們擔心在當前房屋供應仍然偏緊的情況下，如政府向租客提供任何形式的租金津貼，業主很可能會上調租金，間接使政府所提供的租金津貼變成額外租金，租客未必能得到實質的幫助。另外，為部分租客提供恆常的租金津貼，不單會對政府構成長遠財政負擔，更可能令那些因各種原因無法獲得津貼的住戶承受進一步的加租壓力，加重他們的負擔。

13. 權衡利弊，在當前房屋供應仍然偏緊的情況下，貿然推行租管和租金津貼可能帶來反效果，令廣大租客未見其利、先蒙其害，並不符合「劏房」住戶及社會整體利益。

² 相關文件為「租務管制」（立法會 CB(1)1709/13-14(01)號文件）。

過渡性房屋

14. 政府在制定《長策》時，曾研究興建過渡性房屋的建議，但認為有關建議並不切實可行³。首先，公屋始終是回應未能負擔私人租住樓宇的低收入家庭住屋需要的最根本方案。因此，在房屋土地資源緊張的情況下，合適的房屋用地應盡量預留作興建公屋之用，才最能惠及居住環境欠佳的公屋申請者。此外，即使在一些沒有其他即時用途的土地興建過渡性房屋，政府仍需時間完成額外的基建工程（例如敷設污水渠）後方可建屋。而且這些土地的面積和數量非常有限，未必能夠如倡議者所預期般，能在短期內紓緩大量居住環境欠佳住戶的情況。

結語

15. 總括而言，政府認為目前「劏房」住戶所面對的住屋困難的癥結，在於房屋供求失衡。要解決這個問題，持續增加土地和房屋（特別是公屋）供應方為根本之道。政府會繼續和社會各界緊密合作，致力落實按《長策》訂立的房屋供應目標，加快增建公屋，切實回應「劏房」住戶的住屋需要。

16. 請委員備悉文件內容。

運輸及房屋局

2017 年 6 月

³ 有關詳情可參閱《長策》第 6.14 段。