

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)1103/20-21(02)號文件

檔 號：CB1/PS/1/20

房屋事務委員會

過渡性房屋及劏房事宜小組委員會

有關過渡性房屋的背景資料簡介

目的

本文件提供關於過渡性房屋的事宜的背景資料，並綜述在立法會及其轄下委員會的會議上就該等事宜進行的討論。

背景

2. 鑒於覓地建屋需時，現屆政府自 2017 年起支持推動各項由民間主導的過渡性房屋計劃，以紓緩在公共租住房屋("公屋")輪候冊上的家庭及不適切居所住戶所面對的困境，¹並在 2017 年施政報告中述明各項有關過渡性房屋的具體措施。²

過渡性房屋專責小組

3. 作為行政長官在 2018 年 6 月宣布的 6 項房屋政策新措施之一，運輸及房屋局轄下已成立過渡性房屋專責小組("專責小組")，推動過渡性房屋。³

¹ 據香港房屋委員會的網站所載，截至 2020 年 12 月底約有 153 900 名公屋一般申請人(即家庭申請人及長者一人申請者)。根據長遠房屋策略 2020 年周年進度報告，估算本港的不適切居所住戶數目為 122 000 個。

² 該等措施包括(a)善用政府閒置建築物，推出如"要有光"開拓的深井"光屋"項目的租住單位；(b)支持由香港社會服務聯會試行的社會房屋共享計劃，包括鼓勵市區重建局提供舊樓單位參與計劃；(c)促成香港房屋協會試行讓其轄下的資助房屋業主將未補價的單位以低於市值租金租給有需要的家庭；(d)研究讓整幢工業大廈免補地價改裝為過渡性房屋；以及(e)協助非牟利機構研究在閒置土地興建預製組合屋的可行性。

³ 專責小組由 5 名專責人員(包括兩名項目總監)組成，並由運輸及房屋局副局長領導(立法會 [CB\(1\)388/18-19\(03\)](#)號文件)。

過渡性房屋的供應

4. 2019 年施政報告宣布，政府當局的目標是在 2020-2021 年度至 2022-2023 年度這 3 年內提供合共 1 萬個過渡性房屋單位。2020 年 1 月，政府宣布會進一步增加過渡性房屋的供應，將上述的 3 年目標提高至 15 000 個單位。專責小組提供協助，促成了多個由非政府機構建議和營運的過渡性房屋項目。⁴ 截至 2021 年 5 月中，專責小組已覓得土地，以供在 2022-2023 年度前提供約 14 000 個單位。在該 14 000 個單位中，超過 1 300 個單位已經落成、約 2 300 個單位正在興建並預計可在 2022 年落成、9 900 個單位的各項施工前工作(包括規劃及/或設計檢討)已經啟動，而現正進行深入可行性研究的單位則有 450 個。行政長官亦在 2020 年施政報告中宣布實施先導計劃，資助非政府機構租用合適和入住率偏低的酒店及賓館房間，作過渡性房屋用途("先導計劃")。先導計劃由關愛基金撥款，已在 2021 年 4 月推出。

支援過渡性房屋項目的財政措施

5. 財務委員會("財委會")於 2019 年 1 月批准政府當局的建議，設立 10 億元的基金以支援非政府機構善用空置政府用地，包括過渡性房屋項目。⁵ 政府當局於 2019 年 4 月公布，行政長官會同行政會議批准就民間倡議的過渡性房屋項目所提出的土地申請，免收地契豁免書費用、租金及其他相關費用。

6. 2020 年 3 月，財委會批准一筆 50 億元的撥款，以落實支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃⁶("資助計劃")。隨着《2021 年撥款條例草案》獲通過成為法例，當局

⁴ 該等項目包括在空置私人住宅樓宇和空置政府處所提供社會房屋，以及由不同非政府機構提出的其他措施，包括建議在空置的政府土地和私人土地上採用組裝合成的方法興建過渡性房屋，或把空置的非住宅樓宇(例如空置私人校舍或工業大廈)改裝成過渡性房屋(立法會 [FCR\(2019-20\)45](#) 號文件)。

⁵ 截至 2020 年 3 月 31 日，發展局已就 8 宗申請批出整個項目或分階段的資助，其中 3 宗申請涉及在空置政府土地上興建過渡性房屋，非政府機構申請人合共獲批的資助總額上限約為 1,300 萬元，以供該等機構展開前期工程(立法會 [CB\(1\)500/19-20\(01\)](#) 號文件)。

⁶ 據政府當局所述，運輸及房屋局副局長將會是資助計劃的過渡性房屋項目批核人員。由運輸及房屋局副局長擔任主席，成員包括相關政策局/部門的代表，以及由運輸及房屋局局長委任的非官方委員的評審委員會，將會負責協助運輸及房屋局副局長審核申請，以及監督資助計劃的推行工作(立法會 [FCR\(2020-21\)60](#) 號文件)。

亦已取得立法會的批准，向資助計劃注資 33 億元，以達致在 2022-2023 年度前提供 15 000 個過渡性房屋單位的 3 年目標。在資助計劃下批出的款額至今約有 26 億元。2021 年 6 月，財委會批准優化資助計劃，擴大資助計劃的範圍以涵蓋就改建或使用私人處所作過渡性房屋所支付的租金，以及提高在發展受到限制的空置土地上的過渡性房屋發展項目的資助上限。擴大資助計劃範圍的建議，亦可令資助計劃涵蓋使用酒店和賓館房間作過渡性房屋的項目。

議員的意見和關注事項

7. 議員曾在立法會及其轄下委員會的會議上，就關於過渡性房屋的事宜表達意見。房屋事務委員會("事務委員會")先後在 2019 年 11 月 4 日、2020 年 5 月 26 日、2021 年 1 月 14 日及 2021 年 5 月 5 日討論關於過渡性房屋的事宜。議員所提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

過渡性房屋項目的營運

8. 議員認為，政府當局應就過渡性房屋(例如租賃期、租金水平、過渡性房屋單位的面積，以及該等單位內的設施(例如有否獨立廁所和廚房))，制訂適合的標準。

9. 政府當局表示，雖然非政府機構或須根據其過渡性房屋項目獨特的服務重點，制訂其項目的營運細節，但政府當局已制訂若干一般指引，供非政府機構依從。舉例而言，就根據資助計劃獲得資助的過渡性房屋項目，政府當局會要求項目的營運機構，將大部分過渡性房屋單位編配予居於不適切居所，並已輪候公屋 3 年或以上的申請人，以便項目的營運機構可利用餘下單位達成其他使命，或照顧有特別緊急需要的申請人。當局亦會就過渡性房屋單位的人均居住空間和租賃期訂定標準。政府當局預期，過渡性房屋的租金水平應低於相關市值租金，以不超逾現行公屋入息限額的 40% 為上限，儘管實際上大部分非政府機構根據綜合社會保障援助("綜援")計劃下的最新租金津貼訂定租金水平，或把租金水平定為不高於住戶入息的 25%。

過渡性房屋項目資助計劃

10. 議員對非政府機構在過渡性房屋居民入伙後為他們提供的支援服務表示關注。至於資助計劃會否提供財政支援，以設立社工隊協助過渡性房屋居民的問題，政府當局表示，資助

計劃主要向非政府機構提供一筆過財政資助，以進行所需的工程，使具潛力的用地/處所適宜作過渡性房屋項目之用。營運過渡性房屋的非政府機構可從租金收入扣減為其居民提供支援服務的開支。

11. 就議員關注評審委員會在審核資助計劃的申請方面的工作效率，政府當局表示，由於專責小組會召開跨政策局/跨部門會議，研究非政府機構所提出的項目的可行性，評審委員會會主力審核擬議項目涉及的技術、財政和社會範疇，以及審視項目申請者的經驗和能力等。

12. 議員認為，政府當局應謹慎地審核資助計劃下的資助申請，並應制訂監察機制，以確保恰當地運用資助計劃下的資源，同時定期向立法會匯報最新情況。就此，議員詢問，在考慮相關申請時，關於在面積甚小的土地上興建過渡性房屋可能會招致較高成本這點，政府當局會如何考慮；過渡性房屋項目的行政開支資助及建設費用資助各佔的比例為何；以及倘若相關的非政府機構增加管理人員的數目或提升他們的職位，在管理項目方面的資助會否增加。

13. 政府當局表示，在審核申請時，當局會考慮項目倡議人所提交的建議的可取之處及多項因用地而異的因素，以決定就資助過渡性房屋項目批出的資助額。資助計劃以實報實銷為基礎，並會以一筆過資助的形式，資助非政府機構進行所需的工程，使具潛力的用地/處所適宜作其過渡性房屋項目之用。非政府機構只可把資助金額的一小部分(即 0.14%至 0.4%)，用作租戶遷入前推行其項目的行政開支資助，而有關金額亦訂有上限。在租戶遷入後，有關的非政府機構須運用其租金收入，支付營運其過渡性房屋(包括為租戶提供社會服務)所招致的開支。

優化資助計劃

14. 在討論優化資助計劃以促成非政府機構推展更多過渡性房屋項目一事時，議員詢問，當局按何理據建議擴大資助計劃的範圍以涵蓋支付予用作過渡性房屋的私人處所的業主的租金，以及此舉在多大程度上可有助解決非政府機構在推展其項目時面對的困難。

15. 政府當局表示，雖然用作過渡性房屋項目的土地/處所的部分業主可能只收取象徵式租金，但某些業主可能仍需要就使用他們的物業向非政府機構收取低於市值的租金，以應付用於該等處所的各项開支。根據財委會先前所批准就資助計劃提

出的建議，過渡性房屋項目的日常營運及維修開支(包括租金)，不會納入資助計劃的資助範圍。換言之，在資助計劃的現有安排下，只能運用項目收入(例如從個別租戶收取的租金和其他來源取得的財政資助)而不能運用從資助計劃所得的資助額，支付業主收取的租金。在部分個案中，把現有私人處所改建為過渡性房屋在財政上並不可行，因為在當前的失業情況下，從租戶收取的租金可能不足以全數支付私人處所業主收取的租金。擴大資助計劃範圍的建議將可解決上述問題，並鼓勵更多非政府機構在私人用地/處所推行須支付租金的過渡性房屋項目。

16. 議員關注到，個別業主/發展商是否因為相信政府當局會提供排水設施作為過渡性房屋發展的一部分，而有了該等設施將有助他們日後以較低成本在有關地段推行私人發展項目，故此才會借出其土地一段短時間作過渡性房屋用途。

17. 政府當局表示，由於在大多數情況下，在鄉郊地區非住宅用地興建過渡性房屋須根據《城市規劃條例》(第 131 章)申請規劃許可，因此在挑選非住宅用地推行過渡性房屋項目時，政府當局一直相當謹慎，並會考慮項目對交通及環境的影響。至於租予非政府機構推行過渡性房屋項目的私人土地，工地平整及基礎設施工程的費用將由有關的私人發展商承擔。過渡性房屋土地於項目完成時交還發展商後，發展商如計劃將該土地的用途永久改作其他用途，須根據該條例重新向城市規劃委員會提交規劃申請。此外，在過渡性房屋項目完成後，政府當局可將在有關土地設置的污水處理設施遷移至另一土地。

過渡性房屋的租金

18. 議員指出，過渡性房屋單位的租金上限(即公屋入息限額的 40%)相當於有關家庭的住戶入息約 50%或以上。議員建議，政府當局應將有關上限調低至公屋入息限額的 20%至 30%左右。政府當局回應時表示，非政府機構就其過渡性房屋單位建議的租金水平，是評審委員會審核非政府機構的建議時所考慮的重要準則。過渡性房屋單位現時的租金水平低於該上限，而且普遍遠低於市值租金。在某些項目中，考慮到租戶入息和財務狀況的變化，非政府機構已經免收部分租戶的租金，或向他們提供財政資助。

長遠提供過渡性房屋

19. 議員認為，過渡性房屋將會是短期房屋供應的一大來源，以紓緩不適切居所住戶面對的困境，而市民對過渡性房屋的需求於未來 10 年可能仍然持續。關於政府當局應將提供過渡性房屋納入長遠房屋策略的建議，政府當局表示，在訂定長遠房屋策略下的總房屋供應目標時，政府當局已顧及不適切居所住戶的住屋需要。然而，由於過渡性房屋單位的供應時間及數量並不穩定，把過渡性房屋單位計入 10 年房屋供應目標並不適宜。⁷

達到過渡性房屋的供應目標

20. 議員關注政府當局能否在 2020-2021 年度至 2022-2023 年度這 3 年內達到過渡性房屋的供應目標，因為非政府機構一般並非專職負責提供房屋。議員認為，政府應在提供過渡性房屋方面擔當更積極的角色，因為政府擁有土地、財政資源及相關專業知識。

21. 政府當局表示，專責小組就提供 1 萬個過渡性房屋單位所覓得的土地，主要包括 4 類，分別為在現有樓宇內提供的項目、新建項目、整幢樓宇改建而成的項目，以及正在深入研議的項目。政府當局一直評估在多幅於短期內並無發展計劃的政府、機構或社區用地上，發展過渡性房屋的可行性，以滿足提供餘下 5 000 個單位的目標的土地需求。專責小組會繼續協助非政府機構提交撥地申請和作出其他安排，以及就過渡性房屋項目各方面的事宜(包括建築圖則、環境事宜、交通、消防和提供基礎設施等)，向非政府機構提供意見。

22. 議員曾跟進截至 2021 年 5 月過渡性房屋單位的供應進度，並詢問政府當局可否達到在 2023 年 3 月底前提供 15 000 個或以上過渡性房屋單位的目標。政府當局回應時表示，當局已覓得土地，以供在 2022-2023 年度前提供約 14 000 個過渡性房屋單位，並有信心可在 2021 年上半年覓得提供餘下 1 000 個單位所需的土地。由於在不同的過渡性房屋項目中，給予非政府機構的財政資助或有分別，要政府當局估計有關建議會如何增加過渡性房屋單位的數目並不切實可行。

⁷ 在 2019 年 2 月 20 日立法會會議上通過的"增加過渡性房屋供應"議案的[進度報告](#)。

過渡性房屋項目的配套設施

23. 議員關注到，政府當局會如何照顧位置偏遠的過渡性房屋居民的日常生活及交通需要，以及減輕大型過渡性房屋項目對有關地區的配套設施所帶來的壓力。

24. 政府當局表示，專責小組在新界推展的大型過渡性房屋項目的公眾諮詢工作及城市規劃程序，將會涵蓋環境、生態和交通影響評估。政府當局會為過渡性房屋提供更多配套設施，例如在位置偏遠的過渡性房屋附近提供零售設施，以及增設公共交通服務和公共交通上落客處等。專責小組會與非政府機構合作，加強為居於過渡性房屋的家庭提供就業支援。

當區人士對過渡性房屋項目的意見

25. 議員認為，政府當局在過渡性房屋項目的初期諮詢當區人士，以及在規劃項目時考慮當區持份者的意見，這點相當重要。他們察悉，有意見反對在空置校舍提供過渡性房屋的建議，並詢問政府當局如何就過渡性房屋項目進行諮詢。

26. 政府當局表示，當局極為重視就過渡性房屋建議與當區人士溝通。在證明有關用地/處所在技術上可提供過渡性房屋後，當局會進行諮詢。就在公共屋邨範圍內進行的過渡性房屋項目，政府當局會諮詢有關的互助委員會、相關的立法會議員、區議會議員、團體代表及其他當區持份者。

過渡性房屋用地

27. 議員認為，政府當局應善用空置政府用地/處所，例如空置校舍、工務工程項目的臨時工地等，興建過渡性房屋。

28. 政府當局表示，個別空置政府用地/處所未必適合作過渡性房屋之用，因為有關用地/處所已預留作長期發展，或是把有關用地/處所作短期或臨時用途的工作正在進行。倘若及當有空置校舍適合改建成過渡性房屋，政府當局會積極與有興趣的非政府機構洽商。部分工務工程項目的臨時工地面積較小，或已重新撥作興建其他設施(例如鐵路相關設施、道路、重置設施等)；部分臨時工地則已預留作其他長遠用途。專責小組及相關部門/機構會檢視該等用地的最新情況，以考慮該等用地是否適合作過渡性房屋用途。

29. 考慮到永久公營房屋較私營及過渡性房屋更能長遠地應對貧窮住戶的住屋需求，議員促請政府當局優先在適合作住宅用途的土地發展長期公營房屋。政府當局表示，當局一直採用全面的方法揀選土地以提供過渡性房屋，並有意善用已規劃作長遠發展但在預計開始發展的日期前仍會空置一段時間的臨時土地。過往曾有一些個案是原先物色作過渡性房屋發展的土地，經檢視後直接用作長期公營房屋發展。

把整幢工業大廈改裝為過渡性房屋

30. 議員關注把工業大廈改裝為過渡性房屋的工作進展緩慢，以及有何鼓勵改裝工業大廈的措施。政府當局表示，若來自過渡性房屋的租金收入不足以支付改裝工程所涉的投資成本，工業大廈業主未必有意欲將其工業大廈改裝為過渡性房屋，而專責小組一直制訂更有效的建議，鼓勵把整幢工業大廈改裝為過渡性房屋。

在酒店及賓館提供過渡性房屋單位

31. 在討論先導計劃時，議員認為政府當局應就在酒店及賓館提供過渡性房屋單位訂立目標和時間框架，並簡化相關程序，以便早日提供這些單位。政府當局表示，先導計劃獲關愛基金撥款，自 2021 年 4 月 1 日起接受申請。專責小組已接獲在該計劃下提供約 200 個過渡性房屋單位的建議，另有超過 150 名酒店/賓館業主/經營者表示有興趣參與該計劃。為加快處理申請，評審委員會在有需要時會加開會議，審核所接獲的建議。視乎非政府機構及酒店和賓館業的反應，當來自關愛基金的撥款耗盡後，當局會在資助計劃下延續先導計劃，並會適當地檢討先導計劃下的條件及安排。

32. 議員詢問就每個過渡性房屋單位資助最多 20 萬元是否足夠，以及預期非政府機構與有關酒店/賓館之間的協議所訂的租賃期有多長。政府當局表示，在審核非政府機構提交的建議時，評審委員會會根據一系列因素訂定實際資助額，該等因素包括房間會用作過渡性房屋多久、有關的非政府機構所訂定的建議可負擔租金水平、非政府機構的整體運作情況，以及酒店/賓館的狀況等。當局預期，在先導計劃下，根據資助計劃獲得資助的酒店/賓館房間的使用時間不會少於兩年。

立法會議案和質詢

33. 立法會在 2019 年 2 月 21 日的會議上通過一項關於"增加過渡性房屋供應"的議案。該項議案的措辭載於**附錄 I**。

34. 議員分別在 2018 年 4 月 11 日、2018 年 11 月 21 日及 2019 年 11 月 20 日的立法會會議上，就利用空置政府物業及閒置土地提供過渡性房屋、向不適切居所租戶提供支援及過渡性房屋項目，提出立法會質詢。上述立法會質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 II**。

最新發展

35. 政府當局將於 2021 年 7 月 13 日的會議上，向過渡性房屋及劏房事宜小組委員會匯報供應過渡性房屋單位的最新進展。

相關文件

36. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 7 月 8 日

2019 年 2 月 20 日的立法會會議
鄭泳舜議員就
"增加過渡性房屋供應"
動議的議案

經麥美娟議員、邵家臻議員、尹兆堅議員、朱凱迪議員及梁耀忠
議員修正的議案

據《長遠房屋策略》2018 年周年進度報告的推算，本港有超過 11 萬個住戶蝸居於不適切住房；在獲編配公屋前，過渡性房屋是這些住戶的重要住屋選擇；不過，在 2014 年 12 月 16 日公布的《長遠房屋策略》及其後的周年檢討，均未有將過渡性房屋納入其中，以致過渡性房屋缺乏政策及財政支持，令供應裹足不前；就此，本會促請政府採取以下措施，大幅增加過渡性房屋供應，以改善居於不適切住房家庭的居住環境：

- (一) 將過渡性房屋納入《長遠房屋策略》，為過渡性房屋制訂供應目標，包括將 3 年內的總供應目標訂於不少於 1 萬個單位；
- (二) 邀請香港房屋委員會、香港房屋協會及市區重建局積極提供更多過渡性房屋；
- (三) 推出政策鼓勵私人業主將住宅或整幢工廈改作過渡性房屋；
- (四) 成立不少於 20 億元的"過渡性房屋基金"，以推動和支援各項過渡性房屋項目；及
- (五) 公開適合用作過渡性房屋的閒置政府土地或設施清單，包括使用期或租約將於 1 年內到期的土地或設施，以便相關機構可盡早研究及籌備過渡性房屋的計劃。

相關文件一覽表

立法會/ 委員會	會議日期	文件
房屋事務 委員會	2017年10月30日	2017年 施政報告
房屋事務 委員會	2019年11月4日	政府當局文件 (立法會 CB(1)67/19-20(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)294/19-20 號文件) 政府當局的補充文件 (立法會 CB(1)235/19-20(01) 號文件)
房屋事務 委員會	2019年11月8日	政府當局文件 (立法會 CB(1)32/19-20(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)492/19-20 號文件) 政府當局的補充文件 (立法會 CB(1)373/19-20(01) 號文件)
房屋事務 委員會	2019年12月2日	會議紀要 (立法會 CB(1)544/19-20 號文件)
房屋事務 委員會	2020年5月26日	政府當局文件 (立法會 CB(1)652/19-20(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)948/19-20 號文件) 政府當局的補充文件 (立法會 CB(1)882/19-20(01) 號文件)
房屋事務 委員會	2021年1月14日	政府當局文件 (立法會 CB(1)293/20-21(03) 號文件)
房屋事務 委員會	2021年2月1日	政府當局文件 (立法會 CB(1)504/20-21(06) 號文件)

立法會/ 委員會	會議日期	文件
房屋事務 委員會	2021年5月5日	政府當局文件 (立法會 CB(1)842/20-21(03) 號文件)

相關立法會質詢及議案的超連結：

日期	立法會質詢/議案
2018年4月11日	關於利用空置政府物業及閒置土地提供過渡性房屋的 立法會質詢
2018年11月21日	關於向不適切居所租戶提供支援的 立法會質詢
2019年11月20日	關於過渡性房屋項目的 立法會質詢
2019年2月21日	關於"增加過渡性房屋供應"的 議案辯論