

香港社區組織協會 對長遠房屋策略督導委員會諮詢文件 立場書

香港特區政府於 2013 年 9 月 3 日公佈長遠房屋策略諮詢文件（下稱「諮詢文件」），詳細分析本港房屋問題、推算房屋供應、以及提出各種房屋策略的措施。

因應社會對長遠房屋的需求，香港政府曾在 1987 年及 1998 年先後推出兩份長遠房屋策略文件，以制訂未來房屋供應政策。當時隨著新政策出台，房屋供應得以大幅提升，以配合市民日漸增加的住屋需求。可是，自 2000 年八萬五建屋目標被擱置、以及 2002 年政府宣佈多項穩定樓市政策後，當時的長遠房屋策略正式告吹。政府一直未有再啟動任何長遠房屋策略，結果對公營房屋的供應策略缺乏合理需求推算的基礎。尤其政府於 2002 年宣佈停止興建居屋，及後每年僅維持平均興建 15,000 個公屋單位，公屋輪候冊數字日益增加、輪候時間延長，繼而中小型單位的租金及樓價持續高企，直接造成今天劏房遍地開花的局面。

根據聯合國人權宣言，房屋是屬於人權的一部份。要達致真正的房屋權，有數項元素需要包括在內：

1. 固定、安全的居所
2. 可負擔能力
3. 取得合適居所的機曾
4. 可居住程度
5. 參與掌管居住情況
6. 選擇居住地點和方式
7. 反對任何歧視

但現實上，從房屋權所見，租住不適切居所單位的居民，根本未能體現以上權利之彰顯。根據本會《2012/13 籠屋、板房及套房研究報告》顯示，分別有超過八成、及近六成受訪者認為住所有環境衛生、以及設施問題。受訪者單位面積中位數僅 40 平方呎，面積小且缺乏私隱，平均超過 8 個人共用廚房、洗手間等設施，並未能體現可居住程度上所指健康的家庭生活。研究亦顯示，租金佔入息比例中位數達 27.69%，數字與之前政策二十一調查結果有相若情況(當時租金與收入比率中位數為 29.2%)。在本會調查中，除半數受訪者需動用超過 1/4 收入去

繳付租金外，超過兩成受訪者更以四成或以上的人息用作繳付租金，反映單位之租金根本遠超負擔能力，不但高於所有住在私人住用單位的租金與收入比率中位數(25.7%)，且環境更未如理想。再者，租客缺乏租金管制及租住權保障，現在私人租務市場高企情況下，隨時面對加租及逼遷壓力。《2012/13 籠屋、板房及套房研究報告》顯示，有 44.5%受訪者在過去 2 年內曾被加租、有近 2 成受訪者 3 年內被逼遷，反映租客根本毫無保障，居住場所極不穩定，租金之高使基層租客選無可選。以上所見，現實情況不但未能體現房屋權的保障，居民更要每天提心吊膽，擔心安全、租務逼遷等問題。身為租客，在租務條例上，租客一方往往處於劣勢，毫無議價能力，更莫論參與居住情況的可能性。對於輪候公屋，雖然只要符合資格就可以申請公屋，但輪候時間隨時遠超三年，取得適切居所困難重重，故導致居民只好蝸居在不適切居所之中。最後，非長者單身人士自 2005 年實施配額及計分制後，被排拒於一般輪候隊伍 3 年上樓承諾之外，故變相遭到房屋署不公平的對待，上樓遙遙無期。以上種種，均反映房屋權在基層市民生活上未能彰顯，香港多年來房屋政策失效，使市民房屋權受到嚴重打擊。有見及此，要真正體現房屋權對市民的保障，政府務必提出清晰的房屋目標以及未來建屋目標，以糾正多年已來積漸的房屋問題。鑑於多年來缺乏長遠房屋策略，對未來房屋供應毫無周詳計劃，導致數年來房屋供應未有針對社會大眾的住屋需求，嚴重影響香港市民安居樂業的意願。

2012 年新政府上台後，隨即宣佈設立長遠房屋策略督導委員會(下稱「長策會」)，制定未來 10 年房屋供應策略。長策會表示，未來 10 年將訂下 470,000 的總房屋需求，並建議落實一系列政策，包括優化 45 歲或以上計分制、插針式公屋、劏房發牌規管等。有關建議將會對未來 10 年房屋供應起關鍵性作用，尤其影響一眾居住在不適切居所的低收入住戶，故本會對是次諮詢文件意見如下：

(一) 房屋目標制訂未盡全面

要訂下未來房屋供應策略，房屋目標將會提供重要基礎及方向。對比 1987 年及 1998 年對基層市民的房屋政策目標：

1987 年	1998 年	2013 年
長遠房屋策略政策說明書	長遠房屋策略白皮書	長遠房屋策略諮詢文件中， 根據《二零一三年施政報告》房屋目標
確保以市民能負擔的樓價或租金，為所有住戶提供適當的房屋	三項具體指標承諾，包括 (一)每年興建不少於 85,000 個公私營房屋單位、(二)全港 70%家庭擁有自置居所、 以及(三)輪候租住公屋的平均時間宿短至 3 年	協助基層市民「上樓」，滿足基本住屋需求

與 1987 年文件最大的分別是，2013 年諮詢文件房屋政策目標，是通過協助基層市民上樓，以滿足住屋需求。但目標上未有交代在市民上樓前的過渡期間，政府如何協助基層市民解決不同種類住屋需求，而僅提供終極目標。

在 1987 年的文件中，有強調要確保市民能負擔樓價之餘、亦能負擔租金，顯示當時政府有決心介入樓市以及租務市場，但今次諮詢文件則未有承諾要維持租金在可負擔水平。至於 1998 年白皮書方面，當年更許下三大具體指標，以作為達到政策目標的根據，反映政府大刀闊斧解決房屋問題的決心，圖通過政府介入，改善市民居住情況。

誠然，對於基層市民而言，上樓為居民一大願望。可是，由申請至入住公屋，不少居民輪候期間遠超 3 年。根據房屋署針對 2013 年 6 月底之數據，對輪候冊申請人的安置情況所進行的特別專題分析，發現當時輪候冊上 118,700 個一般申請中，有 16%，即 19,200 戶輪候時間為 3 年或以上，較 2012 年 15% 嚴重。

房屋署曾根據 2013 年 6 月底數據對輪候冊申請人的安置情況所進行的一個特別專題分析：

	百分比	戶數
輪候時間 3 年至少於 4 年	56.3%	10,800
輪候時間 4 年至少於 5 年	32.8%	6,300
輪候時間 5 年或以上	10.9%	2,100
總數	100%	19,200

該 19,200 戶申請者中，約 56%(10,800 戶)輪候 3 年至少於 4 年、約 33%(6,300 戶)輪候 4 年至少於 5 年、約 11%(2,100 戶)輪候時間為 5 年或以上。從以上數字所見，超過 19,000 戶申請戶已輪候公屋 3 年或以上，反映 3 年上樓其實並未全面在一般輪候冊上涵蓋，而數字尚未計算非長者單身人士，結果不少市民多年來需要繼續蝸居在不適切居所單位之中。再者，比較 2012 年結果所得，除輪候 3 年或以上人士整體人數及所佔比率有所上升外，值得注意的是，輪候 4 年至少於 5 年的百分比大幅上升，而 5 年或以上人士亦同樣有所增加，故預計未來上樓情況只會進一步惡化。所以長策會以上樓作為終極目標，而未有著墨於其他配套措施上，根本未能急市民所急，協助基層市民度過難關，難以說服市民政府對解決房屋問題的決心。

現在無論租務市場抑或置業市場均遠超市民負擔，民怨四起。有見及此，一份針對現況的長遠房屋策略，政府實有必要除公營房屋以外，再作其他措施配合，包括政府應主動撥亂反正，確保租金及樓價控制在可負擔範圍、並加上各項

具體指標以作配合，而非單一地純以供應(尤其公營房屋)作為主導，容許私人市場繼續不健康地發展。可是，在今次諮詢文件中未有交代有關目標，令人失望。

(二) 推算方法未有計算公屋輪候冊以及資助房屋所反映有需要住戶的數目

是次文件表示未來十年將會供應 470,000 個單位，當中公營與私營房屋分別佔 6 成及 4 成，即資助房屋（包括公屋及居屋）約有 282,000 個單位。長策會推算未來房屋供應數字的基礎，主要為一、住戶數目淨增長；二、受重建影響的住戶；三、居住環境欠佳的住戶；及四、其他類別(包括空置單位、非本地學生)，最後經空置單位數目調整後，因而得出未來十年供應量介乎 44 萬至 50 萬之間，供應目標的中點數為 47 萬，並以此為目標。

回顧 1987 年及 1998 年兩份長遠房屋策略文件中的房屋需求推算方法如下：

	1987 年	1998 年	2013 年
	長遠房屋策略政策說明書	香港長遠房屋策略白皮書	長遠房屋策略諮詢文件
1.	一九八五年尚未滿足的需求	現有家庭需要適當居所的數目	住戶數目淨增長
2.	新組成家庭的需求淨額	新增家庭需要適當居所的數目	受重建影響的住戶
3.	拆卸私人樓宇所造成的需求	新增的房屋需要	居住環境欠佳的住戶
4.	重建計劃	住戶房屋需求衍生率的系數 以及每年容差量	其他類別
5.	-	-	根據私營市場 空置單位數目作調整
建議 興建量	每年平均超過 7 萬個公私營 單位	每年平均 8.5 萬個公私營 單位	每年平均 4.7 萬個公私營 單位
公私營 比例	公營：57% 私營：43%	公營：55% 私營：45%	公營：60% 私營：40%

分析三次長遠房屋策略的推算方法，會發現三次推算方法的最大不同之處在於現有住戶對房屋需求的因素。1987 年的推算方法考慮了「一九八五年尚未滿足的需求」，即原先政府承諾但未能預期趕及完成的興建量、以及同期其他尚未滿足的住屋需求，最後單是計算該部份提供 380,000 個單位。同樣，1998 年的推算方法亦考慮了「現有家庭需要適當居所的數目」，即有考慮當時的住屋需求，而推算出有關數字。

然而，是次諮詢文件的推算方法並沒有像過去的推算方法，加入現有住戶房屋需求的因素，反而只著重淨新增的房屋需求。換言之，只有對未來十年新增的需求估算，但未有對之前未滿足的住屋需求作出任何修正及評估。事實上，對上一次長遠房屋策略出台已為 1998 年，但自 2002 年政府宣佈一系列新房屋政策後，整個長遠房屋策略未有上回軌道，結果日積月累下，出現供求嚴重失衡的情況。

以出租公營房屋為例，截至 2013 年 6 月為止，現時輪候冊上共有 234,300 個輪候個案，他們對公屋的需求至今仍並未被滿足，但同樣沒有被納入是次推算範圍之內。

	公屋輪候冊總數	距離上一年度增加數目
2009	114,400	2,800
2010	129,100	14,700
2011	152,400	23,400
2012	189,500	37,000
2013 年 6 月	234,300	44,800

從上表顯示，近年輪候冊數字屢創新高，近 5 年內增加一倍，反映住屋需求驚人。單是計算 2012/13 年度，公屋輪候冊新登記宗數已達 61,600 宗。單是由 2009 年至 2013 年 6 月的 5 年間，距離上一年度的輪候冊增加數目有進一步惡化趨勢，即使長策會建議每年興建約 23,000 個公屋單位(因為每年預計興建 5,000 個居屋單位)得以落實，數字仍然追不上新增數字速度，故建議根本未有考慮現在輪候冊的實際輪候情況。

	新單位	翻新單位	編配總數
2009/10	18,500	18,400	36,900
2010/11	12,600	18,500	31,100
2011/12	18,500	14,800	33,300
2012/13	18,750	13,750	32,500
2013/14	21,600	12,000	33,600

上圖雖顯示，如合計翻新單位數字，近五年可編配數目平均每年超過 30,000 個。可是，並非全數公屋用於輪候冊上，當中包括如重建項目及調遷事宜。以 2013/14 年度為例，33,600 個公屋單位中，只有 24,020 個單位預留給公屋輪候冊申請人。從數字中可見，編配數字遠遠追不上公屋輪候冊新增宗數。最終，只會繼續加重房屋署平均三年上樓承諾的壓力，而最大受害者正是苦候公屋的一眾基層市民。所以本會認為，整個推算方法未有考慮現存輪候冊住戶所反映的公營房屋需求，

並漠視多年來公營房屋追不上市民需求的現實，而嚴重低估未來十年的房屋供應量。

除出租公屋外，居屋自 2002 年宣佈停建後，整個置業階梯被中斷，基層市民只好選擇租住公屋、而其他收入人士則只有選擇購買或租住私人市場的單位。故本會認為，尚未滿足的需求，同樣包括一眾有意欲置業的人士。之前政府曾推出置安心計劃，結果反應十分熱烈，出現認購超額逾 50 倍的情況。而之前政府亦有推出白表免補地價購買二手居屋計劃，同樣反應踴躍，超額認購達 11 倍，即兩方面對資助房屋需求亦有超過 5 萬申請人次，可見多年來對自置資助房屋的需求甚巨，但政府向來未有積極回應訴求。近年置業市場被嚴重扭曲，未有充足經濟能力的市民只好放棄置業的念頭，甚至不敢輕舉妄動。故本會認為，多年來積存對資助房屋的需求，完全未有反映在推算之中。屆時約每年 5,000 個資助房屋單位推算，僅屬杯水車薪，難以滿足居民需求。所以政府所謂的供應主導，亦不足以滿足市民的住屋需要。

所以，無論出租公屋抑或資助房屋，整個推算未有涵蓋現存需求的數字，變相嚴重低估房屋總供應數字，而居民只好無奈繼續接受貴租。

(三) 政策減慢住戶數目淨增長速度

自2005年引入非長者一人配額及計分制後，公屋每年配額最多僅2,000個。結果，現在輪候冊累積115,600宗非長者單身申請。這些非長者單身既可能居住於不適切居所之中，但亦可能與其他家庭成員居住於狹小單位之內。根據房委會資助房屋統計調查（文件編號：SHC 60/2012）顯示，非長者單身申請人中，85%並非獨居，接近一半居住於私人樓宇及其他類型樓宇。

可想而知，這些非長者單身因非長者一人申請配額及計分制實施後，需要輪候更長時間，才能自成一家，成為新增住戶。分析過去五次人口普查數據顯示，一人住戶的淨增長率由1996及2001的16%及4.4%攀升至2006的27.2%，其後回落至2011年的9.9%。由此可見，房屋政策壓抑了住戶數目的淨增長速度。

另外，居於私人房屋中的一般輪候冊的申請住戶，有29%與其他家人同住，在獲配公屋後便會與同住家人分戶。過去一段時間，由於公屋供應量不穩定，導致申請住戶獲編配的時間延長。同樣，由於政策因素，這些現時與家人同住，一旦獲配公屋後便會成為新增住戶，其增長相對減慢。

諮詢文件的推算方法，正是只計算住戶淨增長的數目，因而得出未來十年每年約有29,400個新增住戶。不過按上述理據，淨增長的數目會因為公屋的編配及

供應政策所壓抑。因此，現時每年29,400的推算數字可能低估了實際需求。

(四) 一人住戶房屋需求被忽視

諮詢文件建議優化非長者一人申請配額及計分制，即讓 45 歲或以上的非長者單身人士優先上樓。雖然此舉有助改善以上年齡群組的上樓時間，但在配額制下，卻變相更大力度壓抑年輕人士上樓機會。事實上，根據統計處數字，一人住戶佔整體香港住戶的百分比不斷上升，2011 年，有關百分比為 17%。同時，一人住戶的增長率接近七成（1991 年的 238,642 戶增加至 2011 年的 404,088 戶），高於整體住戶接近五成的增長率（1991 年的 1,582,215 戶增加至 2011 年的 2,368,796 戶）；但現在無論公屋或之前的置安心計劃，均只分別編配最多 8%及 10%的單位予非長者及單身人士。由此可見房屋策略未能追上現時住戶特徵的轉變趨勢，整個一人住戶需求因而被壓抑，未能反映在是次推算之中。

(五) 低估因重建而引起的房屋需求

舊區私人樓宇重建主要對象為樓齡超過五十年的舊式大廈，可是有關樓宇實為劏房的重災區，不少單位已轉營為多個劏房單位，所以面對重建時，業主故然存在對新增住屋的需求，但同時租客亦因會面對逼遷，而增加房屋需求。在諮詢文件中顯示，市建局在 2010-11 至 2012-2013 年度開展的市區重建項目中，平均每個被拆卸的私人單位中，約有 2.2 個住戶居住，而得出共 39,600 個重建下房屋需求推算數字。但事實上，如果根據《香港分間樓宇單位的調查》，當時結果顯示有分間樓宇單位的屋宇單位平均分間了 3.6 個小單位，遠高於 2.2 個住戶的數字。所以，如果以每個分間樓宇單位平均分間 3.6 個單位作考量，則重建項目將會達到 64,800 個單位數目，即增加超過 2 萬個單位。故本會認為，有關數字僅以過往開展的項目作計算，樣本未足以反映舊型唐樓分間樓宇數目的嚴重性，有機會低估重建時所面對的住屋需求。

此外，近年市建局收購行動及其他重建項目愈趨頻繁。如果根據屋宇署資料顯示，由 2009 年起十年間，每年平均會約有 570 幢樓宇到達 50 年樓齡，並由 2009 年約 4,000 幢樓齡超過 50 年的樓宇，到 2019 年增加至約 9,500 幢。雖然長策會表示有關樓齡達 50 年的樓宇所涉及重建情況。但截止 2009 年，已達 40-49 年樓齡的樓宇已達 5,712 幢，未來將會愈來愈多樓宇踏入 50 年或以上樓齡。市建局 2011-2012 年報有提及過大部份在上世紀 50 年代建成的住宅樓宇因建築質素不佳，而設計壽命亦只有 50 年。而當時 50 年的舊樓之中，其中三千多幢更屬失修或明顯失修，令人擔心再有嚴重傷亡事件發生，故維修及大型重建項目預期會接踵而來。市建局 2010-2011 年報中顯示，當年市建局開展的 54 個重建項目，已涉及 825 幢破落樓宇。另外，隨強拍條例自 2010 年修訂後，由 2010 年全年強

拍申請只有 21 宗、增至 2011 年至 46 宗，2012 年更達 57 宗，雖然本年度自買家印花稅後強拍情況有所減少，但面對樓宇老化的問題卻並未有解決。故未來重建的步伐、以及隨樓齡對樓宇安全結構造成的影響，將會嚴重影響房屋供應及需求數字。故本會認為有關推算方法並未有切實考慮因香港樓宇安全，所帶來的房屋需求影響。故本會建議政府應重新分析 50 年樓齡或以上樓宇的分間樓宇單位數目以及樓宇安全，再作評估及推算重建的速度所帶來住屋需求的影響。

(六) 公私營六四比例的根據

是次文件中，建議未來十年公私營比率為六四比，即公營房屋所佔比率較高。如果比較近數年公私營房屋實際興建量，確實有存在過公營房屋所佔比率達六成或以上的情况。可是，文件中未有特別提及有關六四比的依據，此舉卻令人有所擔心。以 1987 年及 1998 年 2 份長遠房屋策略為例，當時公私營比例全從需求以作評估。在 1987 年的文件中，有評估如果當時房屋政策不變下，公屋可能出現供過於求，居屋則求過於供，而私營機構資源則未有充份運用。故在修訂策略後，一併處理重建屋邨等計劃，方決定平均每年分別公私營興建量。而在 1998 年文件中，有以住戶的入息及住屋意願作為運算上依據，並把各個類別的房屋需求量乘以入住公營或私營房屋的比率，以將兩類房屋的需求量劃分出來。相比起今次諮詢文件訂下的六四比例，不但從公營房屋數目中未能滿足現時輪候冊需求，而置安心項目等過去經驗亦反映資助房屋出現超額需求。可是，即使公營房屋佔達六成之比，但當中該近廿八萬的公營房屋建屋量同時包含公屋、以及每年不少於五千個的居屋單位。雖然長策文件認為有關建議具彈性，可因應市場情況而決定公屋或居屋的數目。但如果將兩種針對不同對象的住屋類型捆綁在一起，卻反之導致公屋及居屋在用地需求上互相競爭，並將公屋輪候戶及居屋輪候戶同時置於一個對立面上，互相爭奪資源。所以，本會擔心是次六四比之計算方法是否有足夠依據，委員會應客觀考慮經濟環境情況、購買能力、公私營置業需求、公私營機構資源運用等，去處理香港現存的房屋問題。

(七) 缺乏租金管制，加租逼遷不絕

諮詢文件指如果推出租金援助會令租金上升、並令更多市民輪候公屋；另一方面，又指租務管制將會令新租客拒諸於市場。事實上，當年政府之所以引入租金管制，原因主要是用作紓緩私人租住單位的嚴重空缺情況。後來政府表示，因受管制租賃的租客所繳交租金佔入息比率方面，較受《業主與租客(綜合)條例》第 IV 部保障的租客所繳交比率為低，故政府有感業主利益因而受損；再加上租金管制發展至 1998 年，全港只剩下約 15,000 個單位受管制租賃，約佔全港私人住宅樓宇的 1%而已。由於當時市值租金與受管制租金差距收窄，加上受影響住戶只剩下約 18,000 個家庭，所以當時認為解除租金管制不會令租客有太大的

負面影響，故而在 1998 年解除租金管制，並於 2004 年，因當時住宅單位的供應量充足，而租金水平有下跌跡象而撤銷租住權保障。

可是，今時今日情況如往年已經大為不同。在房屋政策方面，政府多年僅維持興建公屋 15,000 個單位，亦停建居屋多年，與當時政府打算在房屋政策上大展拳腳成強烈對比，結果引致現時公屋輪候冊數字屢創新高，而單位卻出現供不應求的情況，最後導致租金遠勝當年的局面。根據差餉物業估價署數字顯示，截止今年 7 月，租金指數達 154.7，創歷史新高。而今年私樓租金指數亦較 5 年前上升 26.5%，反映租金加幅的嚴重性。事實上，諮詢文件亦有表示，小型單位的租金升幅遠高於整體升幅，對於基層人士負擔至會更為吃力。數字亦有顯示，居住分間樓宇單位的租金佔入息比率相比一般市場更高，尤其現在劏房大行其道，反映房屋供應緊張，故與昔日撤銷管制之背景盡然不同。政府即使有承認增加房屋供應方為解決方法，但卻完全漠視現實情況，即現在居住於不適切居所的一眾居民的苦況，他們每年均擔心因加租及逼遷所帶來心理上、以及經濟上的沉重壓力。

現時市面單位供應不足，是多年以來房屋政策失當所致。政府繼續迴避問題，反指擔心會導致更多市民輪候公屋、租金上升、對新租客構成影響等，而不願作出任何實質建議及承擔，令人遺憾。事實上，基層市民如果通過入息及資產審查，申請公屋也是合理非常，不應以此作為拒絕發放租金津貼的理由。再者，發放租金津貼會否帶來租金上升也是極具爭議性，但不得不考慮，現時居民面對高昂租金，升幅遠超收入增幅以及通脹，只好節衣縮食，生活在水深火熱之中，政府絕不應該坐視不理，拒絕提供租金援助，減輕有關開支。無可否認，有關管制有機會影響一眾新租客，但現存數以萬計的租戶卻可因而即時獲得保障，這點亦不能忽略。故政府應積極面對問題，在長遠興建更多公屋的前提下，同時制訂管制，務求在過渡期間改善民生，讓租金不至於可以繼續瘋狂上升。

（八） 調整配額及計分制，進一步削弱 35 歲以下人士上樓機會

雖然諮詢文件打算「優化」計分制，讓 45 歲或以上人士優先上樓，並逐漸推廣至 35 歲非長者單身，但在配額制未有大改動或撤銷情況下，此舉會將 35 歲以下人士的上樓機會進一步削弱，上樓無期。原因是自配額及計分制成立以來，從未有 30 歲以下人士透過配額及計分制獲編配公屋。以 2012/13 年度為例，該年獲編配公屋的宗數只有 1,690，當中 50 歲或以上佔約 1,170 宗。數字其實已經反映，在現行制度下，年紀愈大單身人士，所佔編配額愈多。所以長策會建議的「優化」制度，加分作用效果其實並不顯著，因為本來年紀較大人已佔上樓大多數，今次建議只會進一步堵塞 45 歲以下的單身人士上樓機會。所以，配額制才是整個對單身人士上樓最具影響力的核心部份。故短期內應大幅調高配額數

字，逐步將非長者單身人士納入 3 年上樓承諾，以至達致最終取消配額及計分制。

（九）缺乏對其他住屋類型的討論及建議

鑑於 3 年上樓未能全面達到，在輪候公屋的期間，市民依然面對貴租，並只有繼續在市場中租住私人單位，缺乏其他選擇。此外，現時輪候冊達超過 23 萬戶申請人，而未來 5 年的公屋興建量亦預期只能定在約 79,000 個單位，所以儘管長策建議未來 10 年供應量最終落實，但近 5 年的房屋問題根本未能觸及。故中短期內的過渡性房屋選擇，包括興建宿舍，可讓市民多添選擇，作為輪候時期減輕經濟壓力的其中一個方法。可是，在今次諮詢文件中，宿舍計劃完全欠奉，僅集中於公營房屋及私人樓宇，而未有同時針對中短期住屋策略，使整個房屋政策未能全面妥善。

青年宿舍

首先，文件有傾向將 45 歲或以上的單身人士上樓問題優先處理。但之前民政事務局在青年宿舍的定位上，則傾向於 30 歲以下青年，圖將不同年齡層的人士分流處理，以應付其住屋需求。結果，30 歲至 45 歲以下單身人士，既未合資格申請青年宿舍，亦隨時會因計分制度改革，有機會進一步拉長輪候時間。事實上，根據本會《非長者單身人士住屋需要研究報告 2013》結果顯示，非長者單身人士的租金連水電費用佔入息比例中位數達 35.49%，租金負擔十分沉重。35 歲以下受訪者每月收入中位數亦只有 \$6,900，有超過三成受訪者租住在套房、亦另有超過三成居住在板間房/梗房單位，單位呎數中位數更只有 40 平方呎，所以不少 35 歲以下受訪者同樣生活在貧窮，故不應該一刀切將所有 35 歲以下人士排除在需要幫助的行列之外。

青年宿舍當初計劃會興建共 3,000 個宿位，但至今只表示未來數年只能提供 270 個宿位，所以數字根本未能滿足需求。再者，青年宿舍更加入魔鬼條款，即入住青年宿舍的非長者單身人士，要放棄公屋申請。結果，宿舍未能發揮橋樑作用，只會將宿舍對象進一步收窄，無助解決基層單身的房屋問題。

單身人士宿舍

除青年宿舍外，面對市面租金高昂，現存僅有兩幢提供 580 個宿位的單身人士宿舍，但供不應求，致使申請人需要輪候超過 3 個月時間，故宿舍一路未能滿足大眾所要求。

其他住戶組合

現存制度上，家庭的住屋需要未有包括在宿舍計劃之內，故只有公屋作為唯一選擇。但在輪候期間，其他支援欠奉，致使不少基層家庭只好蝸居在不適切居所單位之中。所以如何協助有關家庭解決入住公屋前的住屋需求，相信宿舍亦可供作考慮。但在長策會文件中，只表述公私營房屋的興建，但未有提及如何與民政事務總署及民政事務局等部門合作，以完善整個房屋制度，提供公屋以外的宿舍作選擇，令人失望。

工廈改建

除提供宿舍外，本會亦有提倡將工廈改建，以提供更多房屋供應，以作過渡安排。雖然長策會文件並未有完全排除將合適工業用地改劃作住宅用途的可能性，但文件並未有較多篇幅去討論工廈改建。事實上，現時不少位處商貿地段的工廠大廈可作重建或翻新用途。故本會希望政府及長策會重新考慮及研究，改變部份環境較安全的工廈改作住宅用途的可能性，以為基層人士提供多一個廉租單位的選擇。

(十) 劊房發牌制度引起的問題

長策會有建議全面發牌規管劊房合法化，以保障住戶安全。身為租客，安全標準自然排在租住單位考慮的重要位置，故發牌一事理應獲得社會大眾的贊同。可是，在缺乏安置政策及配套設施下，發牌制度隨時弄巧成拙，將不適切居所居民放在危險懸崖上，正是居民擔心發牌的因由。

有建議發牌制度可參照《床位寓所條例》，但要留意是《床位寓所條例》雖然有規管伙數數目，但對象截然不同。《床位寓所條例》當時規管的規模有限，但現在居住分間樓宇的人數卻隨時超過十萬人，故處理手法及規模難以一概而論。此外，《床位寓所條例》以伙數為依歸，但現在劊房存在最嚴重的問題，並非每一單位共有多少間劊房、也不是單位大小的問題，而是劊房本身的安全問題，包括工程改動對樓宇結構的影響。當中涉及樓宇結構性、樓宇負荷程度、單位內的鋼筋混凝土情況、單位衛生問題、單位物料設計、走廊走火通道、甚至樓宇後樓梯有沒有被阻隔或封鎖等，問題已經由室內安全、延伸至整幢樓宇。如果參考《建築物條例》，根據本會觀察，其實不少分間樓宇已經違反條例，即使居民自身亦充分體驗到有關情況。可是，安全性即使為居民關注的問題，但礙於收入所得，面對市面高昂租金，方會漠視自身安全，選擇住進劊房環境之中。

如果政府全面發牌規管劏房，符合資格的劏房單位居民故然有機會繼續居住，但違法單位居民最擔心是隨時被政府或業主、包租勒令搬遷，而面對無家可歸。住戶在搬遷過程中，會面對不同的搬遷困難，當中故然包括來自經濟上的困難，除租住單位需要的高昂租金外、尚需要如按金、水電按、及搬遷費用等額外支出，對劏房戶而言已是一吃力支出。另外，外界亦預期發牌規管後，不少涉及安全問題的單位會被有關部門勒令重新改裝或重建，而部份不合符資格的單位租客亦會不獲續租。所以預期單位供應將會減少，結果租金有機會進一步上升。最後，在租金升幅帶動下，不難想像居民會出現一個搬遷潮，單位愈租愈貴，但單位愈搬愈小，居住質素隨時更差，使不適切居所租客成為新政策下最大犧牲品，居民自然對發牌制度成效起疑。

現行安置政策下，如果居民在清拆過程中無家可歸，只會被轉送到臨時收容中心居住。但臨時收容中心位置偏遠，分別位於大澳及屯門，且收容中心僅提供床位，故對於本來居住劏房的居民而言，搬遷後不但對就學及就業帶來嚴重障礙，且環境隨時更惡劣於一般分間樓宇單位，尤其不利 2 人或以上家庭。所以，現行安置政策，未能針對劏房居民的需要，自然導致居民對發牌制度更沒信心，認為所謂安置無助市民改善環境。

本來，政府亦有共 3 所中轉屋提供予有需要居民，但房委會剛通過清拆朗邊中轉屋，預料屆時供應更加有限，所以整個安置政策將會面對更大困難。故政府除提供搬遷津貼外，應切法做好整個配套設施及完善安置政策。如果政府有決心處理劏房安全問題，除增建公屋外，政府亦應興建及提供位置處於市區或擴展市區的過渡性房屋，以讓有關租戶在搬遷過程中可供考慮，以便繼續輪候公屋及在市區就業。否則，一刀切去實行劏房規管，相信不但未能改善居民生活，更只會進一步激化低下階層的住屋困難。

(十一) 其他公營機構資源未被善用

除房委會外，房協及市建局本來亦擔當房屋發展的重要角色。可是，雖然房協轄下有 20 個公共屋邨，但超過 15 年已經未有再興建公屋，並只有近年方恢復興建資助出售房屋。雖然 2013 施政報告有提出房協未來會在沙田及沙頭角分別興建資助房屋及出租公屋，但合共只提供約 1,000 個單位，難以滿足市民龐大的房屋需要。而房協雖然近年有集中長者房屋項目，但對象明顯集中於中高收入組群。故回顧房協在近十年的角色，明顯針對基層市民的房屋政策完全停頓，未能發揮房協作為提供可負擔房屋的公營機構之角色。

另一方面，市建局本來角色應為進行舊區重建，促進市區更新，以改善舊區居民的生活環境。可是，隨舊區樓齡不斷增加，市建局的重建工作亦愈趨頻繁，

再配合強拍條例，使市建局在舊區的角色舉足輕重。不過，舊區分間樓宇單位情況嚴重，故為數不少的租客會受到重建所影響，結果與市建局的磨擦日增。絕大部份居住在分間樓宇的租客均為低收入人士，在搬遷上既面對各種壓力及困難，在重建過後往往因租金大幅增加而被逼離開原有社區。所以，市建局的發展模式只會進一步收窄租客的生存空間，未有顧及基層人士所需，只注重發展，違背公營機構應該背起的社會責任，未有平衡各方利益。

鑑於以上各種情況，本會對諮詢文件有以下建議：

(一) 參考 1987 年及 1998 年 2 份長遠房屋策略，今次長遠房屋策略應將可負擔租金及樓價同樣歸納在今次文件目標之一，讓居民除公營房屋外，亦可以根據負擔能力選擇私人市場單位，釋放住屋供應。此外，今次文件只有訂下未來 10 年 47 萬單位之供應目標，而文件亦承認短期未必能滿足 3 年上樓承諾，再加上房屋署統計亦反映有 16% 住戶輪候公屋超過 3 年，數字尚未計算一眾非長者單身人士及凍結戶數目，故本會認為政府應該增建公屋至每年 35,000 個單位，切實實行 3 年上樓承諾的指標。

(二) 文件雖建議未來 10 年興建超過 28 萬個公營房屋單位，但公屋輪候冊已有達 23 萬申請戶，變相數字難以抵銷未來升幅。從近一年市民對資助房屋的超額認購現象，亦反映居屋興建量同樣難以滿足住屋需求。所以本會認為政府應該在推算中加入尚未滿足的公屋需求、以及尚未滿足的居屋需求的現況作考慮，否則是次推算根本未能長遠解決房屋問題。

(三) 雖然諮詢文件有考慮到未來 10 年人口淨增長數字，以作未來房屋供應推算，但本會認為因過去公屋供應量不穩定、以及配額及計分制實施後導致淨增長需求被嚴重壓抑。由於統計處的家庭住戶推算是建基於過往趨勢的延續情況，所以更能反映在今次推算之中有機會出現低估情況。故本會建議政府可考慮在推算以外，增加一個容差量，以反映該群被壓抑的需求。

(四) 一人住戶佔全港比率愈來愈多，無論公屋或如置安心的資助房屋項目，其申請情況亦不斷提高，反映房屋政策有理由需要針對單身人士需求。可是，政府的房屋政策一向未有重視單身人士需要，故住屋需求已被長期壓抑，所以政府應考慮有關因素，評估單身人士的住屋需求所新增的住屋需求。

(五) 有見於 50 年或以上樓齡樓宇不斷增加，各類型重建項目預期將會不斷展開，所以居住在劏房的居民將會大受重建影響。可是，市建局多年來的重建項目經翻新後，樓價之高，根本未惠及基層市民。所以，政府應重新檢討市建局在重建項目的角色，尤其在舊區上如何配合居民需要，而不是將基層市民趕離原區。

另外，文件中雖有推算因重建而引致的房屋需求，但基數只用 2010 至 2012 期間的數字，即平均 2.2 個住戶去推算、而不是透過政策二十一之前推算分間樓宇單位數目。故本會要求政府，應考慮以《香港分間樓宇單位的調查》樓齡達五十年或以上的平均分間樓宇單位數目去推算，以更準確反映現實情況。

(六) 比較之前兩份長遠房屋策略，今次諮詢文件未有著墨於市民的住屋需求而訂下了六四公私營比例。相反，以前有分別參考政府以及私人發展商的資源情況、置業意願、甚至對公私營房屋需求的飽和程度等。故本會要求長策會應公開其六四比之理據，並考慮以上因素，檢視六四比例能否滿足不同的住屋需求。此外，對於將居屋及公屋兩種針對不同對象的房屋類型捆綁在一起，本會認為有機會形成一對立情況，即公屋及居屋互相搶地。故要求長策會應按市民需求，按比例興建公屋、居屋以及私人樓宇單位，以穩定居屋及公屋的供應量。

(七) 輪候公屋遠超三年，但私人市場租金升幅遠超通脹以及收入，故政府實有需要考慮引入租務管制及租金津貼，改善基層市民生活。租務方面，不少租約欠缺釐印、甚至連租單亦欠奉或拒絕發出，租客毫無保障，出現大量租務糾紛。故政府應考慮設立部門(或由差餉物業估價署負責)，處理及監管全港所有租務活動，並可掌握全港不同類型市場的租金水平，為未來其他政策提供支援。另外，鑑於不適切居所租金加幅驚人，嚴重影響基層生活，故建議可先行在分間樓宇單位進行租務管制，減少對整個社會的影響。政府應重新修訂《業主與租客(綜合)條例》，恢復租金被限制於市值租金的九成、並每年租金加幅不可超過消費物價指數私人住宅租金支出部份。此外，租住權保障方面，一年死約一年生約未能有效保障市民面對逼遷，故建議應將勒令搬遷期由一個月前通知改為至少三個月前通知，讓租客有合理時間租住其他地方。如在租約前屆滿時租客被勒令搬遷，出租人需要提供免租期作為補償。租金津貼方面，政府應為輪候公屋 3 年以上的市民，提供某一程度的租金津貼，直至有關市民上樓為止，配合租務管制，減輕經濟負擔。

(八) 文件雖然表示會優化配額及計分制，但最終只會進一步將 35 歲以下的非長者單身人士排拒門外。而由於配額制未有大幅增加，優化後最終亦不會對 45 歲或以上人士上樓情況有太大改善。故本會認為，政府應考慮短期內進一步調高非長者單身人士配額比例，並長遠而言正式取消配額及計分制，實現真正 3 年上樓承諾。另外，針對長策會建議興建插針式公屋，本會認為香港並非沒有土地，再發展現有屋邨並非一理想方案。可是，對輪候冊申請人而言，可以加快輪候時間的任何方案確實需要考慮接受。但本會認為，整幢樓宇只用作編配予非長者單身方案並不理想，與社區共融概念相違背。另外，本會認為透過現有屋邨之插針式公屋計劃應與政府通過在未來發展用地撥地興建公屋不同，不應因而減少原先其他公屋發展計劃所提供的公屋供應量。

(九) 長策文件雖針對未來 10 年的遠景，但卻未有交代任何中短期措施，包括任何其他臨時住屋安排。要知道，現時香港住屋問題嚴重，所謂遠水不能救近火，如何通過中短期過渡措施配合長遠房屋規劃，方可解決現時房屋上的困局。故本會認為，有關當局除發展局外，亦應與民政局等其他部門商討，討論在不同用地上興建或發展不同類型的住屋單位，尤其宿舍及工廈改建等安排，以連貫整個房屋政策。否則，單以公營房屋作主導，而無視其他一切可行性，難以通過各方資源解決房屋問題。

(十) 長策會有建議發牌規管劏房，但任何過渡措施欠奉，只會觸動居民的神經，擔心有一輪加租潮及搬遷潮，結果反而適得其反。故本會建議，不應一刀切規管劏房；應設立一段寬免期，容許未符合發牌規定的劏房有過渡時間可以用作改裝、或讓居民有足夠時間搬遷。政府宜先優先取締危險的單位，並按危險程度分批處理，減低引發搬遷潮的機會。政府亦要制訂一系列安置措施，包括提供租金津貼予居於不符合發牌條件的劏房戶、並尤其需要在市區及擴展市區興建如中轉房屋的單位，讓被勒令搬遷的住戶可以暫時居住在安全的居所，以輪候公屋或有足夠時間租住其他市面單位。

(十一) 政府理應重新檢視房協及市建局的角色。為善用房協資源，政府應儘快增撥土地予房協，去興建更多各類型的資助房屋，包括出租房屋以及出售房屋，幫助不同需要的市民儘快上樓。另外，香港有為數不少的市民，入息雖然超出公屋入息限制，但其經濟能力又不足以置業。故政府亦應重新恢復興建房協乙類出租單位，讓有需要市民可以增添選擇，減輕租金壓力。

另外，不少住客在重建後往往負擔不起同區的租金以及樓價，而被逼遷到其他較遠的區域，破壞社區發展。長策會也不過表示考慮未來重建項目會增加中小型單位比例，但此舉並不等於樓價可為中低收入人士所負擔。故市建局應考慮，切實降低樓價，作為公營機構，應提供中層市民可負擔的樓價水平、甚至興建資助房屋；以及考慮在重建項目上興建出租單位，讓住客可根據其經濟考慮，繼續在原區生活。

香港社區組織協會

二零一三年十二月二日