

香港社區組織協會 (SoCO) 基層房屋關注組

長遠房屋策略諮詢會立場書

去年，新政府上台後，表示設立長遠房屋策略督導委員會，重新啟動已凍結 14 年的長遠房屋策略檢討，制定未來 10 年的房屋政策。2013 年 9 月 3 日，政府終於公佈長遠房屋策略諮詢文件，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，並展開為期 3 個月的諮詢。

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。

今次長策諮詢文件中，除建議未來 10 年供應目標為四十七萬個單位以外，亦有建議發牌規管劏房安全。增建公屋固然刻不容緩，而輪候時間長短亦將決定蝸居在不適切居所的時間。但發牌規管制度方面，卻直接影響居民會否變得無家可歸，擔心因發牌引發一輪加租潮及逼遷潮。所以本會將對此建議作分析，希望長策會及政府當局重新考慮有關建議。

劏房發牌制度引起的問題及擔憂

長策會有建議全面發牌規管劏房合法化，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，但現在劏房存在最嚴重的問題，並非每一單位共有多少間劏房、也不是單位大小的問題，而是劏房本身的安全問題，包括工程改動對樓宇結構的影響。當中涉及樓宇結構性、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，其實不少劏房已經違反條例，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，選擇住進劏房環境之中。

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，當中固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 所中轉房屋提供予被核實為無家可歸的臨時收容中心住客，但房委會剛通過 2015 年清拆朗邊中轉屋，預料屆時供應只會更加有限，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，應切實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。因擔心來自加租、逼遷等帶來的壓力，租客要為下一個居住地點惆悵。

政策建議

誠然，發牌規管劏房，目的旨在管理樓宇安全問題，理應獲群眾支持。可是，發牌制度有機會引發一輪加租潮及逼遷潮，卻是居民最大擔心之處。諮詢文件曾提及，擔心有個別政策會導致「未見其利，先見其弊」。但未有足夠安置政策前，發牌規管劏房正正會真正帶來「未見其利，先見其弊」之面貌。所以，如果政府最終落實要發牌規管劏房，本會有以下建議，要求政府先做好其他配套設施，方進行規管制度。

(一) 儘快增建公屋，實現真正三年上樓承諾

今次文件雖然訂下未來 10 年四十七萬個單位之供應目標，但諮詢文件其實有承認短期內未必能滿足 3 年上樓承諾，除導致上樓承諾破產外，更直接影響一眾輪候冊之市民。事實上，房屋署之前統計亦反映有 15% 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，故不少市民因而被逼繼續蝸居在不適切居所之中。即使是次發牌規管，目的是希望更有效地規管劏房的安全和衛生情況。可是，規管未有真正解決市民的住屋問題，包括來自貴租、居住環境不穩定、以及人均居住面積細小等問題。故本會認為政府應該儘快以增建公屋為大前題，切實實行 3 年上樓承諾的指標。否則，缺乏足夠公屋供應，規管只會因減少房屋供應而刺激租金不斷上升，最終受害反而是一眾租客。

(二) 落實租務管制，保障租客租住權利

諮詢文件多番強調租金援助以及租務管制的負面影響，甚至明示有關政策將「未見其利，先見其弊」。可是，文件未有談及現存制度下，因缺乏租金管制及租住權保障，如何將基層租客置於不斷逼遷加租的循環之中。在發牌規管劏房一事上，居民最為擔心的一環便是因規管所帶來的加租潮。事實上，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。而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。所以，一眾基層市民亦預期，落實規管只會進一步加重居民負擔壓力。故如要發牌規管，政府應配合租務管制，令居民不至面對即時加租及搬遷壓力，通過租金管制及租住權保障，以真正減低基層對有關政策之擔憂。

(三) 興建過渡房屋，提供穩定安全居住環境

在任何過渡措施欠奉下，有關建議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。事實上，現有政策列明，要待政府清拆行動影響以致無家可歸，方會獲配臨時收容中心。故過程中如業主或包租加租逼遷，或因單位不符合資格而提早斷租，根本不會合資格安置到臨時收容中心。此外，有關收容中心位置既不便就學就業，亦未能給予一個穩定安全的居所予市民作為臨時住屋選擇。故本會建議，政府有需要重新檢視及完善整個安置政策。

有關規管制度固然要提供一個時期予居民有時間尋找其他臨時住所，而政府更要制訂一系列安置措施，尤其需要在全市區及擴展市區興建如中轉房屋的單位，讓被勒令搬遷的無家可歸戶可以暫時居住在安全的居所，以繼續輪候公屋或有足夠時間租住其他市面單位。