**土地供應專責小組台鑒:**

**兒童權利關注會[[1]](#footnote-1)就《土地供應專責小組公眾參與活動》土地供應策略之意見書**

現時(2017年)全港有1,023,600名18歲以下的兒童，當中230,400名兒童生活在貧窮線下，兒童貧窮率高達22.5%，本港約每四名兒童之中，便有一名生活在貧窮線下，其中5萬18歲以下兒童蝸居劏房，苦等公屋無期，現時特區政府就本港未來土地供應選項，展開為期五個月的公眾參與活動，本會歡迎當局展開公眾諮詢，讓公眾檢視本港土地供應之不足，並集思廣益為各土地供應選項作深入探討。本港社會在住屋、經濟、社會福利、醫療服務等各發展均受面對土地不足的挑戰，家庭分拆居住、年青人獨居等情況普遍，對房屋需要增加，人口老化，對老人院需求大，幼稚園無空間做全日制、托管無空間、無地興建醫院等問題一直存在，但過去十年香港卻停了9成土地發展，此消彼長，結果香港嚴重缺地，公屋及各項社會設施均停滯不前，租金樓價攀升高位。本會強烈要求當局立即採納在短期內大量增加土地供應的選項，以緩解土地短缺令社會發展滯後的問題，同時亦採納長遠發展土地的選項，以備長遠土地發展。

1. **土地供應不足，公屋欠地，劏房問題惡化**

行政長官梁振英甫一上任，便宣佈設立長遠房屋策略督導委員會，並於2013年發表長遠房屋策略諮詢文件進行公眾諮詢，2014年12月落實未來十年香港供應48萬公營房屋。更表示在2018年起的5年內，公屋的總供應以至少100,000個為目標，並檢討加快興建公屋進度。此外，政府亦就如何增加土地供應展開公眾諮詢工作。根據最新統計資料，**房屋署預計2017/18年度，新建出租公屋僅為11,100個，連同舊有公屋單位14,300個，總數僅為約25,400個公屋單位。此外，根據長遠房屋策略2017年週年進度報告的推算，2017/18至2021/22年度五年亦只能一共提供100,300個公共房屋單位，當中只有75,200個出租公屋單位，可見供應杯水車薪。**[[2]](#footnote-2)

2017年12月的長遠房屋策略周年進度報告，宣佈未來十年總房屋供應目標由維持2016年的46萬個單位目標(原來目標為48萬個單位)，當中出租公屋維持20萬個單位。惟**更令人憂慮的是，特區政府只覓得可供在 2018/19 至 2027/28 年度十年期興建約 237,000 個公營房屋單位的土地，遠遠落後於 280,000 個單位的十年供應目標，換言之，未來十年公營房屋仍缺乏土地提供43,000個單位。**

**再者，當局預計2017/18至2021/22年度只有7.52萬個新出租公屋單位供應，即每年平均只有1.5萬個新供應，仍屬極低水平，與以往每年平均2萬個出租公屋落成量相比明顯倒退，而非有所改善。**在2017年9月底，約有152 700宗一般**公屋**申請，以及約127 400宗配額及計分制下的非長者一人申請。 一般申請者的平均**輪候**時間為4.6年，當中長者一人申請者的平均**輪候**時間為2.6年。[[3]](#footnote-3)**18歲以下人士數據約12萬人(估算，因當局表示沒有備存有關數據)，輪候公屋兒童的人口不斷增加，兒童人口百分比徘徊在20%至25%。(見下表)︰**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **年份** | **2011年****6月** | **2011年****12月** | **2012年****12月** | **2013年****12月** | **2016年****6月** | **2017年****6月** |
| **公屋輪候申請人總人數** | **320,900** | **352,200** | **428,100** | **459,800** | **近50萬** | **超過50萬** |
| **兒童(18歲以下)公屋輪候總人數** | **78,500** | **83,000** | **96,500** | **102,400** | **當局未有數據** | **當局未有數據** |
| **兒童(18歲以下)公屋輪候總人數佔整體公屋輪候申請人的百分比(%)** | **24.5%** | **23.6%** | **22.5%** | **22.3%** | **20-25%****(估算)** | **20-25%****(估算)** |

**不適切居所住戶上升，情況不斷惡化**

長遠房屋策略督導委員會早年曾委託的調查機構在2013年推算，本港在2013年有6.7萬個劏房單位，住戶人數逾17萬，其中二萬多(20,727人)是14歲或以下的兒童，半數家庭沒申請輪候公屋。調查又顯示，半數劏房衞生及安全環境欠佳，欠廚廁甚至食水供應，部分單位劏出逾10房。[[4]](#footnote-4)此後，統計處在2015年5月至9月期間調查全港2,134幢樓齡25年及以上私人樓宇，成功訪問近5,000個劏房住戶，當中顯示，全港共有88,800間劏房，劏房居民約19.9萬人，大部份是青年至中年的低學歷人士。多數人租住劏房主要原因是租金較平，每月平均租金4,200元，若以劏房住戶入息中位數為12,500元計算，交租後每月生活費便只剩餘約8,300元，租金佔入息比例高達32.3%；當中包括35,400名15歲以下的兒童住戶。[[5]](#footnote-5)**然而，當中仍未有全面包括居住於工廠大廈的劏房戶，以及在樓齡 25 年以下或以上的私人住用，或綜合用途樓宇單位中，有分間樓宇單位的屋宇單位，因此整體不適切居所人數被低估。若連同估計8,000多名15至17歲的兒童**[[6]](#footnote-6)**，以及估計1,000名居於工廈的劏房兒童**[[7]](#footnote-7)**，當年本會已估計有約5萬名兒童居於劏房等不適切居所。**

**然而，根據最新長遠房屋策略2017年週年進度報告，2017年本港有115,100戶居住環境欠佳的住戶，較2016年105,500增加9,600戶，當中居於有可見間隔物的分間樓宇單位、即劏房住戶有83,300戶，較2016年的75,500戶增加近8,000戶，升幅達一成。本會估計若以平均住戶人數2.5人計算，本港居於劏房人數多近22萬人，情況不斷惡化。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、輪候平均年期延長至4.6年，違反三年上樓承諾。[[8]](#footnote-8)**

**因此，本會估計，若以最新長遠房屋策略2017年週年進度報告推算，若以平均住戶人數2.5人計算，本港居於劏房人數多近22萬人，當中超過5萬名貧窮家庭兒童蝸居板間房、套房、劏房等環境惡劣的不適切居所，可見超過情況不斷惡化。當局未有優先處理輪候公屋兒童住屋需要，近4,000名兒童又因不符最少一半家庭成員需居港滿七年的規定而被凍結申請，數字持續高企、未有措施資助現正輪候公屋的兒童解困，表現未如理想。**

本會估計，現時有超過25萬人租住籠屋、板房、劏房等不適切居所，但政府每年只興建1.5萬個公屋單位，而且申請多限制，輪候時間長，公營房屋嚴重供不應求，未來數年公屋落成量更低於當局原訂的目標，**導致現時公屋輪候冊個案屢創新高超過28萬宗(截止2017年9月底)，平均輪候時間已超過4.6年**，輪候時間已遠高於政府三年上樓承諾，輪候冊中輪候超過三年以上之個案更佔超過一成半，情況不斷惡化。公營房屋供應少、樓價持續高企，兩者連帶私樓租務市場需求大增，私樓租務市場供不應求，租金逐年上漲。[[9]](#footnote-9)事實上，自2004年至今，私人住宅租金一直按年上升，12年間租金上升超過2.2倍，其中以較小面積之單位(即40平方米以下)租金升幅更超逾2.4倍。按年整體而言，單位面積愈小，租金升幅愈高[[10]](#footnote-10)。面對高昂租金令低收入家庭的經濟負擔愈見沉重，亦令貧窮人口對居所的選擇愈來愈少，從而損害貧窮家庭及其兒童生活質素。基本上，長遠房屋策略遠水救不了近火，而且政策毫無中短期措施，例如:租金管制、臨時工廈等。

1. **綜援租津不足，過半私樓綜援租戶生活費貼租**

 現時仍有約4萬名貧窮兒童居住於籠屋、板間房及套房等不適切居所，對其個人健康、身心等發展等均極為不利。再者，房屋署至今仍未有為輪候冊家庭提供租金津貼，導致輪候公屋的兒童及其家庭改善生活之日遙遙無期，並受貴租之苦，在通脹猛於虎的情況下，板房、劏房、小套房仍見加租情況，但無法例監管租金及保障租客租住權，根據社署統計數字顯示[[11]](#footnote-11)，**16,293戶(56.3%)(2016年12月底)租住私樓綜援家庭，其實際租金開支高於租金津貼上限，他們更要以生活費貼租金，租貴環境惡劣，加上近年火燭蹋樓事件常發生，令兒童在擔驚受怕環境下生活**。

1. **不適切居住環境不利兒童成長**

過去不同研究均指出，適切的居住環境對兒童生活、學習、健康、社交生活等各方面均有著深遠的影響。根據本會於社區中探訪觀察，長期居於板間房、劏房、天台屋，至以工廠大廈中的貧窮兒童，礙於家中活動空間極為有限，大部份生活時間及活動均在床上或飯桌上進行。再者，由於家中存放各種生活用品和雜物，空氣並不流通，光線亦不充足，儘管在白天亦需開啟光管照明，再加上業主將房間改裝，大多廚房和廁所均在同一間隔中，衛生情況欠佳。居於狹小居所的兒童長時間臥在床上學習、進食、做功課和玩樂，僅影響個人身體骨格成長及脊骨健康、空氣質素欠佳令容易誘發呼吸道疾病，或甚因鄰居患病而受感染；在炎夏高溫之時，家中狹小悶熱的情況亦會影響兒童情緒，或較容易與家人發生磨擦。光線欠佳亦有機會影響兒童視力。此外，由於活動及玩樂空間不足，租住惡劣居所的私樓貧窮兒童亦甚少在家中與家人及朋友有社交活動。以上各種不適切居住環境存在的問題，均不利貧窮兒童生存和發展。

1. **香港房屋違反國際人權公約有關房屋權利的規定**

享有適切的居住環境，不僅是有助兒童健康學習成長，更是體現社會正視及保障公民的房屋權利。香港沒有特定涉及房屋權的法例，但在《基本法》和適用於本港的國際人權公約亦有涉及保障房屋權利的條文。《基本法》第36條規定，香港居民有依法享受社會福利的權利。勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。《基本法》第39條亦規定，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。香港居民享有的權利和自由，除依法規定外不得限制，此種限制不得與本條第一款規定抵觸。

《經濟、社會與文化權利的國際公約》特別就房屋權原則訂出特別的條文。公約的第11條規定︰「本盟約締國確認**人人有權享受其本人與家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境**。締約國採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」[[12]](#footnote-12)

**此外，當局至今並無取締籠屋板間房劏房、輪候公共房屋的申請宗數急增至近30萬宗，當涉及近50萬人。惟當局卻又未有增建公屋，只縮短公屋興建期、違反三年上樓承諾。**

**5.七年居港條件限制香港永久居民親人及新移民**

 雖然公屋申請名單，只有15%的申請中有新移民家庭成員，而且這些新移民都是與在港親人居住，較少增加對土地的需求，但房屋政策規定輪候家庭必須最少一半成員居港滿七年方有資格分配公屋，**截至2016年6月底，約有10,000宗輪候公屋家庭個案未符合此條件而受影響**，造成其香港永久居民的親人輪候公屋時間延長，這些新移民即使輪候公屋號碼已達配屋階段，也不能分配公屋以改善環境，而要繼續蝸居籠屋板房，影響兒童身心發展及新移民融入社會。

**6.建議：**

**6.1 土地供應專責小組應首先採納短期措施的選項，立即以解決現時房屋的困境，同時採納中長期的選項，以預備日後土地發展。**

**6.2增建公屋**

特區政府應作全港性房屋政策檢討及需求評估，今後每年最少興建公屋單位增加至35,000個，而每年可供編配的出租公屋單位數目不應少於50,000個。

* 1. **放寬分配公屋條件**

政府應放寬申請出租公屋的七年居港條件，讓所有兒童享有平等輪候公屋機會及儘快安置合適居所。

**6.4 將兒童列入公屋優先安置的行列及開放市區申請**

房屋署在分配公屋時，應採取積極措施，將有兒童的公屋申請個案列入優先處理類別，儘快安置，並全面開放了一般家庭申請市區公屋的規定，避免增加家庭支出及打斷兒童的成長網絡等。

**6.5 為正輪候公屋的兒童家庭提供過渡性房屋、設立租金津貼和恢復租金管制**

房屋署應為有兒童的輪候公屋家庭提供過渡性房屋(例如:短期放寬工廈、提供平租私樓單位/宿舍)、租金津貼、租住權管制及恢復租金管制，即時紓緩兒童住屋困難，分配公屋時，容許家庭選擇公屋或租金津貼。

**6.6 全面善用現存學校及公共資源**

政府及學校應善用資源，在課堂時間以外及長假期(例如：暑假、聖誕及新年假期、復活節假期等)全面開放課室、電腦室及圖書館等，並由各區非政府機構與各校合作管理事宜，安排給學童課後借用電腦。此外，政府亦應延長各區圖書館及自修室的開放時間，讓學童在課餘後有更多資源及地方進行學習。

* 1. **設立社區學習中心**

 此外，政府亦應與志願機構合作，因應居住於舊區私樓的貧窮兒童需要，在舊區內成立社區學習中心，讓身處在擠迫環境(例如：套房、板間房等)的兒童有充足的地方學習及使用其他學習設施(例如：電腦、圖書等)。

* 1. **為輪候公屋家庭提供另類房屋支援**

面對輪候公屋家庭及人數不斷增加，當局應提供另類出路，例如:興建臨屋、增加社會房屋平租房供應、暫時容忍工廈居民暫住居所、提供租金津貼、設立租管、提供平租宿舍等等。

**兒童權利關注會**

**謹上**

**2018年9月26日**

1. 兒童權利關注會為18歲以下基層兒童的組織，於2003年成立，迄今有2,700個兒童會員。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 長遠房屋策略2017年週年進度報告, 運輸及房屋局 (2017年12月20日) <http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2017.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. 香港特別行政區政府房屋署 <https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html> [↑](#footnote-ref-3)
4. 政策二十一有限公司(2013)，香港分間樓宇單位的調查報告

<http://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/sdurpt2013.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. 政府統計處 (2016) 主題性住戶統計調查第60號報告書 香港分間樓宇單位的住屋狀況 (2016年3月17日)

<http://www.statistics.gov.hk/pub/B11302602016XXXXB0100.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. 註11提及的香港分間樓宇單位的調查報告，估算共有19.99萬人居於劏房，當中年齡介乎15至24歲的人士佔13.3%(26,587人)，因此推算15至17歲約為9,000人。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 政府統計處在2011年中發表的2011年人口普查結果顯示，全港住在非住宅樓宇(包括商業樓宇及工業樓宇)的家庭住戶數目為3,044戶，合共6,230人。此外，有民間組織估計有近10,000戶，因此，本會估計約有5,000戶，由於並非每戶也有18歲以下的家庭成員，本會估計18歲以下的兒童最少有1,000人。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 港11.5萬戶蝸居環境欠佳 上樓鬥命長 東方日報 (2017年12月21日) <http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20171221/00176_006.html> [↑](#footnote-ref-8)
9. 香港社區組織協會2014年7月24日立法會房屋事務委員會 就修訂租務管制條例意見書

<http://www.soco.org.hk/publication/press_release/privatehousing/2014/pr_2014_7_24.doc> [↑](#footnote-ref-9)
10. 20香港政府差餉物業估價署(2017)，<私人住宅-各類單位平均租金(自1982年起)>

<http://www.rvd.gov.hk/doc/en/statistics/his_data_3.xls> [↑](#footnote-ref-10)
11. 立法會《財務委員會 審核二零一七至一八年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件。答覆編號: LWB(WW)0591及LWB(WW)0593 <http://www.legco.gov.hk/yr16-17/english/fc/fc/w_q/lwb-ww-e.pdf> [↑](#footnote-ref-11)
12. 在國際社會中，各國亦在國際人權公約上承認房屋權利的重要性。除聯合國《經濟、社會、文化權利國際公約》外，經濟、社會、文化權利委員會亦發出通過的一般性意見，進一步規範締約國如何履行落實房屋權的承諾，從而幫助締約國擬備報告，並建議改善報告程序，促進有關權利的實現。由於一般性意見亦屬國際法中一重要文憲，具有一定約束力和參考價值。詳情可參見HRI/GEN/1/Rev.7 聯合國經濟、社會、文化權利委員會 第六屆會議(1991 年) (載於E/1992/23號文件) 第4 號一般性意見：適足住房權 (公約》第11條第(1)款)

<http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/CG4_ch.pdf> 及聯合國人權理事會就適足生活水準所含適足住房權以及在這方面不受歧視的權利問題(2013年12月30日)(A/HRC/25/54)

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A-HRC-25-54_en.doc> [↑](#footnote-ref-12)