

劣質劏房政策對不適切居所租戶(籠屋板房劏房)的影響 及租戶所需要的支援問卷調查報告

新聞稿

1. 調查背景:

根據2021年人口普查的《主題性報告: 居於分間樓宇單位人士》，全港約有108, 200個分間樓宇單位，共有107, 400個住戶、215, 700名居民，當中更有近一成六為15歲以下兒童。調查中顯示居於分間樓宇單位的住戶多為基層人士，其每月收入中位數只得15, 3310元，低於全港住戶的27, 650元近一半。分間單位的住屋質素遠較全港住戶差，但其住屋開支卻遠較全港住戶為高，情況令人擔憂。上述統計處的數字並未包括居住環境更為惡劣的板間房、閣樓空間、太空艙、床位及天台屋等不適切居所類型。參考2020年另一份採納更寬鬆的「劏房」定義的同類型研究—《劏房租務管制研究不作小組報告》，當中符合上述統計處「劏房」定義的分間樓宇單位連同板間房、閣樓空間、太空艙、床位及天台屋等的單位數目合計更高達 110,008。而在以上基礎上，本會根據前線外展探訪的經驗推算全港居於不適切居所的戶數可達 139,968，人數為 248,915。

籠屋、板間房及劏房等不適切居所不單住屋環境狹窄、當中更存在基礎設施不足、空氣不流通、木虱老鼠橫行，以及衛生惡劣等問題，令很多居民寢食難安，學生亦沒有學習空間，影響居民工作及學習，有些甚至健康變差，精神抑鬱，兒童脊骨彎曲等。而其中積壓已久的劏房安全隱患及消防安全危機最急需政府關注及介入。上月初，**佐敦道華豐大廈3級火，釀成5死40傷**，令人悲痛萬分。是次事件只為冰山一角，過去數年劏房火警頻生。

近年中央政府多次表明對本港存在的籠屋、板間房及劏房等不適切居所的情況表達不滿，並要求特區政府將「告別劏房、籠屋」盡快提上施政日程，徹底解決纏繞本港多年的房屋問題。於最新一份施政報告中，2023年10月特首首次明確表示隨著未來房屋供應將大增，政府將有條件解決劏房問題，公佈成立「解決劏房問題工作組」，並將於10個月內訂立「劏房最低居住標準」。標準涵蓋內容將包括：樓宇安全、消防及衛生要求、居住面積等。而針對不合最低標準的「劣質劏房」亦將提出取締方法；防止不合最低標準的「劏房」再增加；以及提出有序解決方案，包括所需的行政和立法建議。

這政策對現時約有 24 萬劏房居民有直接影響，租戶聽到此消息實在是又喜又憂，因為如果劣質劏房人人不想住，無奈家貧別無選擇，偏住劏房。如果關閉，又擔心安置政策不完善，無家可歸，很容易出現像 90 年代的床位寓所條例政策，當時只有提供了幾百位的單身人士房間及床位宿舍以安置居民，便推出床位寓所條例，一方面淘汰極差的籠屋，但條例寬鬆將應禁止的籠屋合法化，又不保證居民有安置，結果只有幾百籠屋居民安置到單身人士宿舍，其他成千上萬的籠屋居民只是由被關閉的籠屋搬往非法籠屋，租戶的住屋環境無改善，租金還一直上升，但如果政府處理妥善，基層得到妥善安置，又是基層的福音。所以是喜是憂，視乎政府如何定義劏房及提供何等配套安置政策，亦是消滅劏房的先決條件。

住屋標準定義必須清晰、可以操作、易於執行、回應住戶住屋需要。「最低標準」的定義，除了建築物的安全性，亦要考慮到單位的宜居性和住戶負擔能力。政府應先行定義劏房最低標準，針對定期識別低於標準的劏房單位，以立法方式作出相應行動及取締時間表，建議政府用兩年時

間，先做立法及全港劏房登記工作，等待簡約公屋及過渡性房屋合共 5 萬單位齊備，再加上公屋供應量增加、起始租金立法及房屋署的現金津貼配套下，務須在 5 年內，全面展開取締籠屋、板間房及劏房工作，助基層住戶脫離惡劣環境，最終全面取締分間樓宇單位。

究竟社會應如何定義「最低住屋標準」？其實可以從聯合國的文件中提到答案。根據聯合國《經濟、社會與文化權利的國際公約》列明，適切居所(adequate housing)須符合七大條件：

- (1) **居所穩定性** - 確保居住者受法律保護，以免受到強迫驅逐、騷擾和其他威脅；
- (2) **基本設施提供** - 確保居住者享有安全食水、日常所需的能源、衛生及其他基本生活設施；
- (3) **可負擔性** - 住屋開支為居住者可承擔的水平，不會對其日常基本生活構成影響；
- (4) **居所適切性** - 安全居所，需有足夠空間；同時能使居住者免受「寒冷、潮濕、炎熱、風雨、其他健康威脅和結構危險」；
- (5) **無障礙** - 保障社會上弱勢和邊緣群體的特殊需求；
- (6) **地點** - 居所的位置需有一系列配套，例如就業機會、學校、保育中心和其他社會基礎設施；
- (7) **文化處境** - 不存在任何形式的歧視，尊重並考慮地區之文化特性、展現文化身分和多樣的住房。

當然，究竟如何定義及理解適用、可負擔等，亦要視乎各地的公共資源及經濟發展水平。以香港為例，香港公共房屋的編配標準是人均室內樓面面積不少於7 平方米¹。過去 10 年，公屋租戶的人均實際室內樓面面積已增至約 13 平方米。公屋住戶的人均室內樓面面積如少於 5.5 平方米，會被視作「擠迫戶」；這些都是日後訂定最低標準的重要參考指標。

➤ 定義「最低住屋標準」

參考香港公共房屋的編配、擠迫戶標準及聯合國對適切居所標準，未來的「劏房最低標準」，其實亦應該是在香港最低的住屋標準；為加強約束力，標準亦應以立法方式規管；日後任何住屋單位，只是在以下居住面積、居住高度、單位設備、通風設施、建築安全、租金水平、樓宇管理等 9 項情況中，出現其中 3 項情況，即可定義為不符合「法定最低住屋標準」的劣質住房單位；以目前全港近 11 萬戶劏房推算及前線觀察，估計全港約三成的劏房單位並不符合「最低住屋標準」。

建議不符合「最低住屋標準」的九項準則，出現其中 3 項情況，即可定義為不符合「法定最低住屋標準」的劣質住房單位

1.	居住面積	一人居所面積以少於 7 平方米，二人或以上人均居所樓面面積少於 5.5 平方米
2.	居所高度	處所樓底低於 2 平方米 或分上下格出租
3.	單位戶數	單位分租多於 5 伙
4.	單位間格物料	單位間格為易燃物料
5.	單位設備	沒有將廚房及廁所分隔、洗浴設備或沒有提供廚房、廁所及洗浴設備
6.	單位通風設施	沒有空氣流通系統或沒有開了可以透氣的窗
7.	建築安全	1. 居所內出現石屎剝落、滲水等單位安全問題 2. 該建築物出現消防或結構安全問題 3. 屋宇署/有關政府部門曾發出修葺令/工程改善令等，又未改善
8	租金水平	4. 租金超乎差餉租值 1.2 倍

¹ 房屋事務委員會 2015 年 7 月 6 日舉行的會議 立法會秘書處就新公共租住房屋單位的設計擬備的背景資料簡介

9	樓宇管理	5. 該分間樓宇單位處於三無大廈內（無成立法團、無物管公司、無業主/居民組織）
---	------	---

是次政策將對20多萬名劏房居民帶來深遠影響，為了解多少劏房符合「劣質劏房」定義及基層租戶對相關政策的落實安排的意見，本會於2024年1月至5月上旬期間向本會服務的不適切居所住戶進行實體及網上問卷調查，並整合收集得到的資料進行發佈。

2. 調查分析

2.1 劏房多貧困戶，居民視租金貴為首要界定為劣質劏房要有的原素

根據統計處的資料，劏房租戶的收入較全港住戶少了近一倍，但租金佔入息比例卻多了近一倍，而本調查亦顯示相近的情況，可見劏房居民大多數是貧窮戶，所以定義劣質劏房，居民以租金貴首要界定為劣質劏房要有的原素，再而才是是否獨立廚廁，及消防安全、結構安全、衛生及單位面積等，反映貧窮劏房戶的無奈及無助，政府在起始租金方面的立法步伐要急起直追，而經濟貧窮令居民對居所質素亦不敢有要求，只求平租！屋內長期喉管有異味、長期不能站直、不能睡平、不能安穩睡覺，但因貧窮不能再多付租金，貧民們都一一忍了，實在是富裕香港的悲歌！

2.2 空間「迫爆」，七成住戶人均居住面積低於 5.5 平方米

根據房屋署「公屋租戶紓緩擠迫調遷計劃」，以公屋單位室內樓面面積計算，凡人均居住面積低於每人 7 平方米(即約 75.3 平方呎)的租戶便可申請調遷到較大單位，而人均居住面積低於每人 5.5 平方米(59.2 平方呎)的公屋租戶更被定義為「擠迫戶」。劏房細、居住空間嚴重不足已是非新鮮事，是次研究發現竟七成受訪者的人均居住面積低於 5.5 平方米(70.0%)；低於人均居住面積 7 平方米的更佔整體受訪者的八成(81.0%)，擠迫的情況令人咋舌。

2.3 至少三成劏房將被視為劣質劏房

如果以本會根據一般住屋標準，基本上，大半的受訪房屋都有違規的地方，但如要中了三樣，才當為劣質劏房，尤其是在一些重要及易見的規定，例如：人均面積不少於 5.5 平方米、沒有廚房或廁所或廚廁相連、家居不少於兩米高，有可以打開的窗、屋內沒有危險裂痕、超過 5 伙人(未計三無大廈，物料間隔，租金，因有些居民不太清楚資料，所以難以計算)，有至少三樣違反的劏房，調查發現至少三成劏房會被界定為劣質劏房，估計 11 萬戶有 33,000 戶為劣質劏房，可見情況嚴重，牽連頗大，政府要從詳計議。

2.4 九成以上贊成取締劣質劏房政策，88.5%要求先安置後清拆

受訪劏房租戶有 93.7%贊成取締劣質劏房，但 88.5%租戶有條件，要求有安置政策才可以推行此關閉劏房的政策，6.2%更表示反對，主要是怕拆了，政府沒有安置，他們無家可歸，或者要搬離原區，對就業、生活或者上學造成影響，尤其是有些是收入超了少少，不合資格申請公屋的，或者家長雙程證，子女又未成年的赤貧戶的單非²或雙非³家庭，因家中沒有成年持香港身份證，所以未

² 中港婚姻家庭，其中一家長是香港居民，但已去世，香港未成年子女靠內地家長持雙程證來港照顧。家長沒有香港身份證，而子女又未成年，不能申請公屋/社會房屋。

³ 父母均是內地人，子女在香港出生，父母沒有香港身份證，子女有香港身份證，但未成年，不能申請公屋/社會房屋。

能申請公屋。

2.5 六成安置轉區視乎交通等，公屋或過渡性房屋或簡約公屋均可接受

調查顯示 6 成居民都希望可以原區安置，但如要轉區，有 3 成人要視乎交通條件，近 2 成安置那區也可以，安置的房屋類型，以公屋，再而市區過渡房屋、再而是市區簡約公屋，再而是新界的過渡性房屋，最後是新界的簡約公屋，基本上選市區的多於新界，但亦可能與受訪者多些居於市區。但最終如果政府的安置方案是要轉區，有 25.2%的受訪者表示會，60.8%表示視乎條件，尤其重視交通配套、子女上學及上班的配合，可見即使轉區，只要政府可以做一些支援，大多數居民亦願意配合。

2.6 劏房住戶背景多樣，安置方案需照顧到不同需要

香港樓價高、租金貴，要租住完整單位動輒每月需近萬餘元，以基層人士微薄的收入只能負擔居住環境惡劣的分間單位，而正因如此劏房亦成了社會上不同貧窮組群的「落腳地」。同時，社會上普遍定性劏房為基層輪候公屋期間的「中轉站」，但卻不能忽視劏房或成為少部分貧窮人士最終的歸宿。是次調查發現有三成半受訪者並未申請公屋，而當中最主要的原因為身份的問題而不符合申請資格(42.9%)，「實非不為，不能也」。他們短則在五至十年間未符合公屋資格，如雙非家庭；但本會前線落區發現不少蝸居床位、板間房的住戶因家庭問題被迫離開原有公屋單位的中年人士，甚或未能解開心結而未辦理離婚的長者，他們更有極大可能終其一生不能申請公屋。以上組群同樣面對經濟困難，亦有迫切房屋需要。故此，政府在構想取締劣質劏房時所提供的安置方案不能單一以公屋申請資格或是否正輪候公屋作考慮因素，需提供多元的安置方案以照顧到劏房住戶背景多樣性的特質，避免因取締劣質劏房而令任何人士無家可歸。

3. 建議

3.1 執行機制及安置配套: 6 個月整改期，租戶有權提早解約，必須提供安置、搬遷津貼

劣質劏房政策除了要有嚴格定義，亦需要有可行的執行機制及安置政策。任何不符合「最低住屋標準」的劏戶，將會被評定為「劣質劏房」；業主有 6 個月內進行改善工程，若如 6 個月內仍未有改善，將不可再作出租，直至該單位不再被法律評定為違反「最低住屋標準」為止。若有違反者，即屬犯罪，罰則可參考《床位寓所條例》，例如：一經定罪，可處不超過第 5 級的罰款及不超過 1 年的監禁，並可就該罪行持續的每一日(不足一日亦作一日計算)，另處不超過\$5,000 的罰款。

至於租住不符合「最低標準」的住戶，若法例實施前簽定租約的，可在租約正式完結後搬離；若在法例生效後簽訂租約，租戶有權提早解約。如工程需要租戶搬走，或該劏房被界定為不可以再出租，業主/二房東必須退回按金，租戶亦並可獲取政府搬遷津貼(1 人\$5,000 元，2 人\$7,500，3 人\$10,000，4 人或以上\$12,500)。

已申請公屋者，可提早三年安置公屋(仿效天台屋安置，提早三年配屋)、收入及資產合資格申請公屋但未申請公屋者(包括:家中無香港成人居民的兒童及青少年)，均應同時獲安置入住過渡性房屋或簡約公屋；房屋收入及資產輕微超過公屋申請資格者，又無家可歸，則可經社工審批考慮酌情安排以乙類申請入住過渡性房屋或中轉屋。有些申請了公屋的家庭，如未能提早安置公屋、或過渡性房屋或及簡約公屋都沒有合適單位的，政府應提供租金津貼以租住適切居所。

根據劏房租務管制研究小組報告的調查，48.4%租戶(約 53243.8 戶)已申請公屋，16.9%(約 18,658.8 戶)因非永久居民未入申請，8.7%(9,676.9 戶)因申請程序繁複或輪候時間太長未入申請，12.5%(13,751 戶)因超入息或資產未能申請，3%(3,300 戶)未入申請的估計是中港家庭兒童/青少年，

有些是父母一方是港人，但去世/離棄子女；內地單親父/母雙程證來港照顧，或父母均是內地人，但子女在港出生，這些兒童/青少年大多是經濟赤貧，有些是一人綜援兩人用，均因未夠 18 歲及家中又沒有成人的香港居民，而未能申請公屋或過渡性房屋，但因家貧，租住的劏房又特別差，所以政府的安置政策務必要涵蓋他們，可以社署社工或其港友人代簽申請及准許其雙程證的親人可以寄居。

3.2 政府應立即做全港劏房(包括床位、板房、劏房等)的凍結登記，之後興建的劏房，必須符合最低住屋標準，如工程涉及樓宇結構，必須入則批准。

3.3 政府應立即做全港劏房(包括床位、板房、劏房等)的凍結登記，之後興建的劏房，必須符合最低住屋標準，如工程涉及樓宇結構，必須入則批准。

3.4 政府應制定分階段消除劣質劏房及全面取締劏房的時間表及房屋權保障目標。

3.5 屋宇署應設有隊伍，在接受分間樓宇單位住戶呈報下，到單位巡視滲水、石屎剝落等樓宇安全問題，並可向業主發出修葺令；同時應支援業主如何改善。

3.6 修訂《業主與租客（綜合）條例》，以規管起始租金，建議規定業主分間單位出租後年租金收入不能高於其差餉租值 120%，並加強執法，保障劏房住戶。

3.7 房屋署的現金津貼應該繼續及擴大受惠對象至非長者單身。

3.8 為優先協助居住於分間樓宇單位內的兒童，正在輪候公屋的住戶中如有 15 歲或以下的兒童，可較一般家庭提早一年編配公屋，同時可獲優先入住過渡性房屋或簡約公屋；

3.9 對劏房實施登記制度，可名為「共居寓所」，規定同一屋宇單位內的分間樓宇單位不可超過五間、每一分間樓宇單位的人均居住樓面面積不能少於 5.5 平方米。分間樓宇單位必須符合相關法規（如：大廈公契、政府地契條款、《建築物條例》及《消防條例》等）。

3.10 《床位寓所條例》應取消，並完全禁止經營籠屋。

3.11 法例實施後，新興建的劏房必須經政府有關部門批准及領牌，每兩年續牌。在法例之前裝修興建的劏房按劣質劏房定義處理，不定義為劣質劏房的，可以繼續經營及領取寬免牌照，需要每兩年續牌一次。

3.12 解決劏房問題工作組應包括基層關注劏房團體及劏房租戶及作廣泛諮詢。於選址偏遠的「簡約公屋」提供交通、就業、醫療、社區配套及學位校網等全方位支援。

3.13 延長「過渡性房屋」租住年期至分配公屋，公屋編配配合轉區，以增加住屋穩定性。

3.14 「簡約公屋」與「過渡性房屋」應並駕齊驅，同時放寬申請資格，助告別劏房。

「簡約公屋」與「過渡性房屋」並存，不少於 5 萬的社會房屋供應，加上公屋供應，告別劏房才有希望。

二零二四年五月二十六日