

香港社區組織協會(SoCO)  
基層租客對深水埗地區規劃研究意見調查報告 發佈會—新聞稿  
規劃應保留扶貧資本 重建要妥善安置基層

截至 2022 年年底，全港有接近 8,000 幢樓齡達 50 年或以上的私人住宅及綜合用途樓宇。近月本港接二連三發生舊樓事故，出現石屎剝落、紙皮石墜下、批盪及鋁窗飛墮等狀況。此外，兩天下，這些舊樓亦不少有滲水情況，近來的暴雨更是非常嚴重，有居民要連夜清水，未能安寢。儘管事故未有造成嚴重傷亡，但已經足夠揭示出舊樓安全的隱患，如果任由失修問題持續發酵，舊樓安全事故將會儼如燙手山芋，隨時威脅基層租客以至公眾的安全。當局必須嚴陣以待，及早制定通盤策略應對，避免釀成悲劇。

市建局在今年 2 月宣布展開「深水埗地區規劃研究」，評估該區重新規劃土地用途的潛力。是次研究範圍東至巴域道至大埔道，南至界限街，西至西九龍走廊（通州街）及北至興華街，總共涉及約 1,800 幢私人樓宇，幾乎覆蓋深水埗所有的密集樓宇群，任何重要的決定勢會影響深遠，可謂牽一髮而動全身，故有必要謹慎處理。

基層是深水埗不可或缺的板塊之一，截至 2021 年，深水埗有高達 44,498 名劏房租客，數目排行全港第二名。深水埗規劃固然涉及樓宇結構安全，而背後更多牽涉到貧窮、基層住屋需求殷切等複雜問題，尤其需要探索基層對地區未來的想像意見。故此，香港社區組織協會（社協）於 2023 年 7 月至 2023 年 9 月期間，訪問 303 名租住深水埗床位、板間房、劏房等劣居所住客，探索基層對深水埗研究的了解程度及未來規劃意見。

## 1. 調查結果撮要及分析

### 1.1 市建局研究基層劏房戶聲音不足

深水埗在政策介入前有迫近 110,000 個貧窮人口，分間樓宇租客有逾 44,000 名。調查中，受訪家庭的每月入息中位數僅有 12,000 元，遠低於本港中位數的 29,500 元。掙錢微薄，多達 93.4% 的受訪者被迫租住環境惡劣的劏房、板房及床位，租金佔入息中位數高達三成五。受訪長者及少數族裔分別佔 22.8% 及 13.9%，比例與深水埗的整體情況相若。**深水埗貧窮情況嚴峻，貧苦社群尤以劣居所租客、長者、少數族裔等為多，其所發表的意見特別容易遭到忽視。低收入的邊緣社群脆弱無力，權益更應受到保障。**

《市區重建策略》以「以人為先，地區為本，與民共議，推進市區更新」為方針，提倡廣納民意。然而，市建局公布在展開深水埗研究初期，問卷派發對象僅限於業主。儘管後來擴闊至邀請租戶填寫，但規模及聲勢明顯較業主階段薄弱，有種雲淡風輕之感。市建局最新的公開文件顯示，成功收集的租客問卷數量僅佔業主問卷的約 24%。**重新規劃深水埗茲事體大，意見收集向任何一方傾斜，都會使研究的立體性與多樣性不足。關鍵是平衡及兼顧不同持份者的訴求，協調出深水埗份子對地區未來規劃發展的共識。而草根弱勢是組成深水埗的基石所在，務必確保他們的聲音能佔一席位。**

調查發現，有五成一的受訪者期望最優先採用「重建」以回應深水埗狀況，而非重建模式（即「樓

字復修」、「改善管理」等)亦有近五成，反映基層對地區發展的策略未有明顯分野，仍需時發掘及整合基層的想法及意見。

## 1.2 資訊欠奉 基層憂權益受損

市建局公布深水埗研究至今逾半年，高達九成九的受訪者不知狀況或僅略知一二，83%人不清楚如何保障自己的權益。受訪者最關心的重建議題中，盤踞首兩位的是資訊類，分別是「安置及賠償方案」及「重建時間表、進度及流程」。市建局於 2017 年啟動同類型的油旺地區規劃研究，歷時四年至 2021 年始公布資料手冊。手冊內容全圍繞著概念藍圖、規劃指標等，隻字不提確實的時間表及補償方案等，讓人擔心深水埗研究的走向也會相同。深水埗基層最關注貼身、實在、在地的資訊，一旦資訊欠奉，他們無法掌握最新形勢，變相知悉權受損。

另有近兩成三的受訪者擔心一旦市建局啟動重建，會遭到業主迫遷。人口凍結後，單位佔用情況發生轉變都不會影響賠償建議，但迫遷事件時有發生，反映租客以至業主的權益知識薄弱。當未完成收購重建單位，市建局會以此為由，避免介入個別的租務糾紛，結果租客被迫遷出，嚴重影響到所獲得的安置及特惠津貼方案，甚至取消。可見，現時機制的恫嚇性不足，以致有業主鑽盡空子欺壓基層租客。

## 1.3 執法不力致舊樓危機四伏

深水埗研究鎖定的界線內，約 1,200 幢大廈的樓齡為 50 年或以上，佔整體的逾七成。本調查發現，超過 87%的基層租客指居所大廈有結構、安全、消防等問題，包括牆身滲水或漏水、電線外露或零亂、石灰或石屎剝落(介乎 28.5%至 36.4%之間)。高齡樓宇長期欠缺維修及保養，沒有消防及逃生設備。隨著樓齡及極端天氣增加，混凝土及鋼筋進一步耗損、銹蝕，猶如一個個潛伏在社區內的計時炸彈，危害貧苦弱勢的安全。

調查中，有七成五受訪者感到深水埗的樓宇危險，近五成人不滿或非常不滿政府抽檢大廈的表現。最近多宗事故揭發大廈逾期未有遵辦強制驗樓通知，屋宇署事後表示，會向驗樓到期但未有回應的大廈發出警告信、提出檢控，又會先維修千幢危樓，再向業主徵取費用。出事後，政府部門高調介入的態度與過去如出一轍，層見疊出。近年事例有 2020 年時，油麻地一幢未完成消防巡查的唐樓發生奪命大火，造成七死，消防處及屋宇署隨後高調巡視約 2,500 幢樓宇的消防設備。江心補漏不可取，曲突徙薪為良方。接連發生相近的情況，暴露了有關部門巡查、執法及檢控不彰的弊端。

根據民政事務署私人大廈名單，深水埗建築於 1973 年或以前的舊樓中，有接近四成(即 411 幢)屬於 50 年樓齡的三無大廈，比例甚至領先九龍城、油尖旺等區。經檢驗後發現，有成立業主立案法團、管理公司或居民組織的大廈出現結構問題的平均次數與三無大廈有顯著差異，反映政府須提出支援，增強樓宇的管理架構，並確保業權人士承擔及履行物管責任。

## 1.4 社區扶貧功能值保留

無獨有偶，過去的舊區更新活化項目都有高消費連鎖店鋪、酒店、大型商場等進駐，引發舊區士紳

化的爭議。是次調查中，基層租客關注的規劃訴求包括「減低對物價及租金水平的影響」及「保留社區特色及社區經濟」。

細問深水埗吸引基層聚居的原因，包括出較多廉租劏房（六成八）、消費便宜（三成八），有三成五的受訪者在深水埗生活達到 10 年或以上。本港持續通脹，今年八月更新的甲類消費物價指數按年上升 1.8%。當中，「外出用膳及外賣」和「食品」錄得明顯的升幅，分別按年上升 5.8%、3.7%及 2.0%。現時百物騰貴，劏房、板房、床位居民的經濟負擔沉重，需要省食儉用。盤整各區，深水埗的消費水平較低，有大量民生店鋪、排檔、二手買賣散貨地，有助緩衡及抵銷基層的生活開支成本。可見，現時的深水埗是有機發展成熟的民生區，貿然改劃定位，勢會截斷獨特的社區扶貧功能。

### 1.5 安置選址配套須符合基層需要

調查發現，受訪者最關注如何安置及賠償。根據《2020 年香港貧窮情況報告》，深水埗政策介入前有 109,500 名貧窮人士，佔當時深水埗整體人口逾四分之一。而 2021 年居於深水埗劏房的人數達到 44,498 名，較 2016 年增幅近 27%，住屋條件惡劣的人口持續增加。當深水埗有翻天覆地的改變時，這群龐大的貧窮住戶何去何從，必須保證安置及特惠津貼方案的合適性，可以妥善處理基層的需要。

純以地區考慮，受訪者有表達原區或就近地區安置的意向，首五個最願意考慮的安置地區都是九龍，順序為深水埗（七成一）、油尖旺（五成八）、黃大仙（三成八）等。有六成五的劏房、板房、床位住戶一直在深水埗或附近生活，經檢驗後發現，有在學子女的家庭希望獲市區安置的趨勢較沒有在學兒童的顯著。

調查顯示，四成的基層勞工在同區或附近的油尖旺工作，例如飲食、洗碗、清潔等。低技術工種普遍工時長、行輪更制，基層選擇留守市區，其中的原因是就業機會高。「交通」的甲類消費物價指數按年增加 2.5%，職住錯配時會衍生額外的交通開支，讓基層難以負擔。基層希望原區或就近地區安置是無可厚非，因既可以避免破壞他們與原區的緊密聯繫，亦可保留長年在社區/附近地區所建構的住屋、上學、工作及生活的內循環，其想法值得被體諒及理解。

值得注意的是，有兩成五的受訪者會考慮任何地區。受訪者考慮是否安置方案的因素時，除租金、選址、租住期外，亦會較重視新居所的配套，包括「就業機會」、「交通」及「子女上學或覆診」（平均約兩成一）。這反映當基本設備齊全、就業機會充足，避免長期跨區工作及上學所產生的高昂通勤成本，基層會較容易接受居住在偏遠地區，在新區重建生活及工作網絡。而基層匱乏資源，一旦需要離搬離原有的生活圈子，極需要提供支援以重塑、適應全新的生活面貌。

### 1.6 未來安置量被低估 公屋供應難滿足重建需求

當深水埗重建勢在必行的話，有六成一的受訪者首選安置，領先於特惠津貼的一成一人。安置居所類型中，有六成八的受訪者希望編配公屋，較其他住屋類型為高。市建局現時確認會啟動數個的大型舊樓群項目，正進行研究的項目規模很龐大，難以單靠舊公屋單位流轉以應付重建需求。《長遠房屋策略 2022》以過去的趨勢及已知計劃推算出 2023/24 至 2032/33 年度期間，用於私人重建安置的公營房屋單位只有 40,000 個。儘管部分重建項目有待公布時間表等詳情，但現時訂立未來十年撥用於

安置單位的數量相信難以消化潛在的需求。

政府會每年更新未來十年的單位需求，並表示已經覓得足夠的土地提供 360,000 個公屋房屋單位，以滿足現時總供應目標的 301,000 個單位。表面上，額外的單位數目或可應付日後新增的重建安置的需求。然而，現時整體的建屋步伐始終是乏善可陳，預測第五至第十年之間必須趕落後，確保超過一半即 172,200 伙單位可以建成，方算終極達標。隨著愈後的土地供應愈趨不穩，既要應付現時訂立的建屋目標，又要填補重建的安置需求，富有一定的挑戰性。**舊區重建議題錯綜複雜，對基層影響深遠，但基層對最終決定是否重建沒有關鍵性的話語權。**一旦深水埗有重大規劃改變，事前必須全盤計議基層安置議題，穩妥地釐清安置責任孰誰、公屋供應、替代方案等，切忌姑且搪塞、聊以塞責。

### 1.7 欠缺住址證明 通過住戶審查有難度

按慣例，市建局會在公布重建項目後三日內進行人口凍結，並會進行非常嚴謹的資格核實程序。如受重建影響的居民無法提供合適的住址證明，或者會被褫奪合理安置或特惠津貼的權利。然而，調查中，有四成四的受訪者沒有租約證明或租約已經失效。有近兩成的受訪者因「唐樓難收信，使用其他通訊地址」等而沒有任何住址證明。**市區重建過程涉及到珍貴的資源運用，把關工作確實需要執正持平，但達到情理兼容同樣重要。**深水埗是劏房密集的地區，排行全港第二，2021 年有 22,371 個分間樓宇單位。本港劏房租務市場發展扭曲，業主及租客的關係強弱懸殊，直至去年租務管制生效後始有好轉。然而撥亂反正需時，部分無良業主依然有法不依，沒有提供合規格的租約及租單，如將後果轉嫁至受重建影響的無辜租客身上，有欠公允。

### 1.8 市區劏房戶四散 難集中社區支援

調查發現，有近五成的受訪者在配套、工作機會良好下，不介意搬遷搬遷至偏遠地區。本港有六成多的分間樓宇單位集中在九龍區，依次為油尖旺、深水埗及九龍城等，社經特徵同質性較高，相對的社區支援較強。**隨市區重建項目或研究陸續上馬，劏房住戶或被迫四散至其他地區。這或會使地區人口概況模糊化，非牟利機構需分散資源以發掘搬遷至各區的基層、辨識需要並提供服務。**

## 2. 社協建議

### 2.1 重置「由下而上」諮詢模式 吸納基層訴求

深水埗的貧窮人口基數龐大，公眾表達渠道無門，無疑是倒行逆施。故此，市建局應該嚴守《重建策略》建議，重新引入諮詢平台，邀請若干名的地區基層組織代表加入，全程參與規劃過程，包括前期研究的問卷設計、規劃方向等，確保基層聲音能有效地表達至更高的決策層。同時，市建局應定期通過工作坊、論壇等，讓公眾發表對深水埗規劃的訴求。

### 2.2 保障基層權益 引入迫遷懲罰機制

深水埗規劃研究事關重大，市建局應定期公布進展，以確保公眾的知情權。同時，市建局應引入懲罰機制，並由第三方的獨立組織執行。如業主迫遷受重建影響的租客屬實，其所獲得的業主津貼將會遭到調低，以增加阻嚇力。

### 2.3 跨部門巡查舊樓 提高刑罰

本港舊樓老化嚴重是鐵錚錚的事實，應對必須多措並舉。樓宇問題牽涉到不同的法規，例如《消防安全（建築物）條例》、《建築物條例》、《電力條例》、《水務設施條例》等，隸屬於不同政府部門的職責及管理範圍。每當事故發生，涉事的部門便會加緊巡查。頭痛醫頭，腳痛醫腳，終究未能徹底解決舊樓問題。故此，政府應該採取釜底抽薪的態度，儘快成立跨部門的專責小組，統籌舊樓檢驗事宜，並於一年內完成巡查所有高危樓宇。政府有必要提高刑責。

### 2.4 應增建市區安置大廈及部份收回土地用於興建公屋

市建局的公營機構背景濃厚，擁有一定的公權力，更加應該肩負起社會責任，對協助受重建影響的基層之安置與賠償責無旁貸。市建局應該在市區內增建安置大廈，以小區發展為模式並優化單位設計，包括廚廁獨立、增大 1 至 2 人單位面積等，藉以應付需求。

市建局以「財務不可行」及「釐清分工」為由，僅願意承擔發展售價較高的首置上車項目，對興建出租公屋完全置身事外。社會有共識提速、提效、提量地解決房屋問題，甚至開展私人參建資助房屋計劃。舊區是珍貴的市區地皮，市建局作為公營機構，應該在部分重建地段協助興建公屋，積極配合當前「應民所需，急民所急」的施政方向。

### 2.5 長遠檢視市區重建策略

政府長遠應檢視《市區重建局條例》及《市區重建策略》，重新定位市建局的功能及角色，突破作繭自縛之困。

### 2.6 公屋優先 過渡性房屋及簡約公屋為輔助

深水埗及油旺研究範圍內，有超過 5,100 幢舊樓，涉及龐大的安置需求。市建局有責任啟動任何重建方案前，向房委會及房協確認可供安置使用的單位數目。調查發現，有六成四受訪者接受以簡約公屋、過渡性房屋作安置居所，相信是因兩者的性質及體系較貼近傳統公屋。土地供應前景仍存暗湧，但如果最後所有土地能如期交付，預料傳統公屋供應將於後五年有明顯好轉，簡約公屋及過渡性房屋的定位或需改變。

部分簡約公屋及過渡性房屋興建坐落於市區重建地帶，可藉著地區性的戰略優勢，逐漸轉型為安置居所，同時讓基層有更多安置方案的選擇。日後的過渡性房屋及簡約公屋可以優先編配予基層重建影響的租戶，安置期至獲編配傳統公屋。政府應研究可行性，例如延長過渡性房屋及簡約公屋的使用期、統一租金體制等，為轉型鋪路。

### 2.7 對基層不便影響降最低

深水埗有獨特的城市肌理（Urban Fabric），向來以核心民生區為見稱，現時有逾 100,000 名的貧窮基層。故此，故深水埗研究應循此方向出發，保留民生商舖及社區經濟的特色，並分階段、斬件式地逐漸實施規劃方案，以減低對原有基層市民的震盪。

為減低對基層的影響，市建局應盡量原區安置居民。一旦深水埗的安置居所無法應付龐大的需求，可以考慮以深水埗為核心，向外擴散至附近地區，最後為偏遠地區。一旦低收入居民獲編配至陌生的地區，經核實需要跨區上學或工作，可考慮額外提供有限期的交通費資助計劃，讓基層可以在過渡階段處理轉校、工作轉換等事宜。

## 2.8 資格核實情理兼備 彈性處理

市建局會向通過資格審核的基層，提供對應的安置或特惠津貼方案。資格核對自然要嚴謹仔細，以免資源錯用。有鑑於深水埗特殊的人口特徵及住屋類別，基層住戶或其家人未必能提供最合規格的住址證明。審核功夫同時要情理兼備，恰如其分，避免公眾產生負面觀感，認為當局有意刁難受影響的租戶，推卸推行項目時的應有之義。

## 2.9 長期追蹤受重建影響的基層租客

多個大型的舊區重建項目陸續開展或提上議程，市區用地或會有天翻地覆的轉變。市建局應該委託獨立的第三方研究團隊，長期追蹤過去受重建影響項目的租客去向、居住環境變化、重建對基層的原區租客所帶來的影響成效等，並公開研究結果，讓深水埗及未來的重建項目參考及決定規劃方向。日後市建局亦應增撥資源，與非牟利機構合作，協助受重建影響而搬遷的貧窮劏房、板房及床位住戶適應全新的生活環境。

## 2.10 配合重建時間表 訂立減劏路線

通觀全局，避免執一而論。舊區議題正處於進退兩難的尷尬局面，一方面涉及樓宇安全問題，一方面是市區更新所引發的安置及跟進。究其根源，本港早年房屋政策千瘡百孔，任由劏房市場無序發展。大量貧窮租客聚居於老區的劣居所，而擅自非法改裝單位又進一步破壞樓宇結構，促使舊區老化更嚴重。責有攸歸，政府應穩住土地供應，加快公屋編配進度。同時配合舊區重建時間表，明確制定未來 10 至 25 年的「減劏」藍圖，陸續取締質素惡劣的劏房、板房及床位。

二零二三年九月二十四日