



明愛社區發展服務

向

長遠房屋策略督導委員會

倡議

**建造中途組件房屋**

**應對基層市民迫切居住需要**

暨

**組件房屋住戶居住印象**

**調查報告書**

**2013.6.21**

## 一、基層市民難覓立錐之地

- 1.1 近年，本港出現新一波的樓市及私人房屋租值的升幅。參考政府統計處發表的綜合消費物價指數由 2010 年至 2013 年 4 月已上升 14.3%，當中的私人房屋租金指數更由 100.5 一直拾級而上至 120.9，短短三年間升幅達 20.3%。相對同期全港每月就業收入中位數，縱使加入設立最低工資的因素，也只錄得 18.2% 的升幅，實質在 2012 年後至今一直保持 \$13,000 的水平。隨著物價通脹持續，租金升幅持續，基層市民在收入水平維持現狀的當下，每月可動用收入只得一直萎縮，生活漸趨困迫。
- 1.2 過去基層家庭以入住公屋作為其中一個改善生活的寄望，只因公屋租金比私人市場低廉。可是過去十年，平均每年公屋建屋量只有 15031 個單位，致令公屋輪候冊截至今年三月底已累積了 228,400 宗申請。有房委會委員曾評論政府宣稱「等候三年便可上樓」的說法已不符事實。縱使政府有意在未來十年大幅增加建屋量，可該計劃仍只在磋商階段，要通過層層疊疊的官僚行政而付諸實現恐怕還有一段很長的時間。遠水不能救近火，在未來的十年間，基層市民的居住困境只會每況愈下。
- 1.3 上世紀 50 年代以降，當公共房屋政策失效時，市民會在山邊、農地、荒地上搭建木屋來自救。可時至今日此等做法已遭法例禁止。惟住屋需求仍不斷湧現，誘發有私人房屋及工業大廈單位的業主在其物業內僭建，設置一屋多伙「劏房」，甚至一房多伙「棺材房」。在鄉郊地區不少地主也爭相效尤，改建舊豬欄雞舍為套房，比比皆以不菲的租值租出，以呎價計可媲美半山豪宅。惟因每月租金額比租下全個單位的數額較小，所以不少基層市民在輪候公屋期間也得租用這些劏房。最近長遠房屋策略督導委員會就曾委託顧問公司研究並公布香港現時有 6.69 萬個劏房，當中住上 17 萬人。
- 1.4 無論整體房屋租金水平持續上升，抑或劏房僭建湧現，也都反映出現行房屋政策的體制已失效，未能解決基層市民的住屋需要。當局未有監管及取締這些非法僭建劏房，有業主更變本加厲，以不立租約來容讓自己即時趕走租客，轉租再賺取更高租金。對正輪候公屋的租客來說，這種不可預期的加租壓力，令他們長久處於憂患不安。
- 1.5 以上種種，皆指向香港社會現已面臨一個核心危機。如未能及早協助基層市民應對居住困境的話，只要租金水平再持續上升，去到大眾未能承受的水平，便會造成市民無處棲身的社會現象。屆時本港定要承受犧牲相當的社會成本。

## 二、甚麼是「中途組件房屋」？

要全面應對基層市民的住屋問題，對政府而言，行之有效方案唯有公屋一途。惟遠水不能救近火。因此，明愛社區發展服務希望倡議當局能彈性利用目下全港各區的閒置土地資源，建設中途組件房屋，為正輪候公屋的市民，提供即時的房屋援助。

是次倡議的「中途組件房屋」，既非重複現時的「中轉屋」政策，亦非與計劃興建的公屋競爭土地，更無意爭論如何改造舊建築致令符合屋宇安全。「中途組件房屋」是一個嶄新的房屋政策，是要求政府彈性創新，有效率的回應社會需要。

**中途的意思** 在於向公屋申請人，在輪候中途提供多一個選擇，以低廉租值租用一個附設獨立廚廁的單位，直至他們獲配公屋即行遷出。

**已輪候公屋市民作為受惠對象** 如此選取是維持社會對公共房屋資源分配的既有共識，避免開創另一制度。

現時一般家庭在輪候時間接近兩年的時候，往往會受邀申請編配特快公屋，取用「曾發生不幸事件」的凶宅或條件差劣的公屋單位。這是現時的既定程序。當局若推出「中途組件房屋」，便可就同一時機出信邀請輪候冊登記家庭入住，此做法既可利便行政，減省額外程序，亦方便官員推行，有利市民及早獲得新政策帶來的幫助。

**地盡其用** 政府過去論及可建公共房屋的地皮，往往只提及房委會或地政總署轄下的空置土地，並時時強調土地供應不足。是次倡議所指的「閒置土地」，卻指向所有政府部門轄下，等候安排、已暫停或已終止原來運作用途的土地。過去港人曾共同目睹多幅地皮遭長期丟閒，並無善加利用，譬如添馬鑑、啓德、西九龍文化區、舊北角邨地皮等。如若往後能夠在該等土地規劃空窗期間，多加善用，建造組件屋為大眾紓困，香港才做到地盡其用。要重新點算出現時這些分屬不同部門的閒置土地，而又能地盡其用，政府須要突破一般慣常做法。

**全港各區均須建設** 是次倡議的「中途組件房屋」是須要在港九新界各區建起來。原因在於這並不是長期解決市民住屋需要的方法。市民會為了平租而選擇遷進「中途組件房屋」，但若然要他們遷離原來居住區域，而又未知是否將來上樓的區域的話，一般人也會為免不必要的轉工轉校而拒絕考慮。各區皆建才能真正惠及大眾。

**組件屋的有利條件** 建議選用預製組件的形式來興建這些中途房屋，是因為相比起鋼筋水泥結構來說，建造與清拆的時間俱較短，然而樓宇結構安全也能符合法定水平。快速組裝除了有利盡快實行新政外，也配合地盡其用的原則，當坐落的「閒置土地」已獲確定未來發展計劃的時候，地上的組件房屋可高效機動的拆卸，然後覓地重建，避免阻礙土地發展時機。

同時，當日後樓市經濟降溫，政府能彈性減少全港「中途組件房屋」單位數目，從而令新政成為調節細價私人樓宇租賃市場的一道板斧。拆卸下來的組件部份亦可安排儲存，留待日後循環再用，附合經濟及永續發展原則。

### 三、組件房屋住戶居住印象調查

#### 3.1 調查背景

為引證上述倡議政策所倚的基本假設，例如：基層市民認同入住「中途組件房屋」等候上樓能幫助他們減輕經濟負擔，以致他們願意在分配公屋後遷離「中途組件房屋」等，明愛社區發展服務在 2013 年 5 至 6 月期間，用方便抽樣方法，以家訪及電話訪問型式接觸了 100 個現居或曾居於香港僅有的公營組件房屋<sup>註</sup>的家庭，並替每戶人家完成填寫一份調查問卷。

註：即朗邊中轉屋邨，惟中轉屋政策與倡議中的「中途組件房屋」有明顯差異，是以是次調查只著重理解住戶的居住印象。

#### 3.2 掌握組件房屋住戶逗留年期

##### 3.2.1 入住組件房屋年期

100 位受訪者當中，居住年期為三年或以下的佔半，居住五年或以下的則接近七成半。若撇除由於受訪者居住的「中轉屋邨」在現行政策中需承載收容未符入住公屋條件的特殊性，反映出大多數住戶只屬短期居留性質。

	人數	百分比
1 年	21	21
2 年	18	18
3 年	13	13
4 年	13	13
5 年	9	9
6 年	7	7
7 年	10	10
7 年以上	9	9
合共	100	100

##### 3.2.2 過半數成員居港滿七年的合資格家庭輪候公屋年期

100 位受訪者中有 85 位是符合入住公屋的基本資格，並已遞交公屋申請。他們的輪候年期中位數在 4 年。由於現時單身人士輪候公屋的方式是基於年歲及輪候年期運算的計分制，有別於一般家庭，且比一般家庭輪候時間較長。若只看一般家庭群組的等候年期，也有超過四成受訪者已輪候超過三年而未能入住公屋。

N=85	受訪人數	百分比	非單身人士 受訪一般家庭	百分比
1 年	13	15.3	6	11
2 年	15	17.6	10	20
3 年	13	15.3	8	16
4 年	10	11.8	5	10
5 年	10	11.8	9	17
6 年	2	2.4	1	2
7 年	14	16.5	8	16
7 年以上	8	9.4	4	8
合共	85	100	51	100

### 3.2.3 受訪者曾獲配公屋次數

現行制度下，輪候公屋市民在每次申請皆獲三次機會揀選合意單位。申請人接獲房署編配通知後，如因未合心意而拒絕接受編配，一般情況要再等待半年至年半時間才會再收到第二次編配通知，因而延長了輪候時間。可超過八成的合資格輪候公屋受訪者卻從未收到編配通知。

	受訪人數	百分比
從未	68	84
一次	10	12
兩次	7	8
合共	85	100

### 3.2.4 分辦公屋與組件房屋（中轉屋）的居住條件

是次調查嘗試掌握受訪者觀念裡面是否能夠清楚分辨，與及如何分辨現時居所與公屋的居住條件。調查結果顯示過半數受訪者認為清楚，並列舉組件房屋（中轉屋）居住條件較遜卻平租，也有指出居住地的中途過渡性質。

	受訪人數	%
清楚	52	52
不清楚	48	48
合共	100	100

受訪者詳細回應
『中轉屋地方小啲，無咁方便。』
『中轉屋是等上樓的地方。』
『公屋租貴，呢度太陽晒會熱，同埋無免費報紙取，呢區買飯平好多。』
『公屋大啲，環境好啲。』
『中轉屋是讓一些等待公屋的人住的，但當房署派三次後，申請人不要，就要搬走。』
『暫時性，設備無公屋咁好，生活較不便。』

### 3.2.5 小結與調查結果分析

有評論指假若政府興建過渡性臨時房屋會有入住住戶拒絕遷出，造成「易請難送」的後果。是次調查發現，普遍組件房屋住戶認識到組件房屋的居住條件較遜，也理解到地方的過渡性質。他們期待上樓改善生活。只是影響逗留時間長短的其中一個重要因素在於，他們輪候公屋所需的時間。

### 3.3 掌握組件房屋對住戶生活的影響

#### 3.3.1 受訪住戶現時需繳交租金水平

幾乎所有受訪住戶每月所繳交的租金並不超過港幣一千元，更有四成人只需付出不多於五百元。

	人數	百分比
\$500 以下	41	41
\$500 至 \$1000	58	58
\$1000 或以上	1	1
	100	100

#### 3.3.2 當初為何不選擇租住私人樓宇等待上樓

三分之二受訪者當初是因為考慮到不能負擔私人樓宇的昂貴租金才選擇入住組件房屋，亦有另外一成半的受訪者是因為其租金相宜而作決定。換言之，過八成受訪者皆因為低廉租金而選擇入住。

N=100	人數	百分比
私人樓宇租金昂貴，經濟負擔不來	66	66
中轉房屋租金便宜	15	15
中轉房屋居住環境較私人樓宇好	9	9
沒有回答	12	12

#### 3.3.3 對比外面私人房屋的居住條件

問到在他們的經驗中，比較組件房屋及可租賃的私人房屋的居住條件，同樣接近八成指出「租金廉宜」，成為最多人認同的一項條件。其次約三分一欣賞可獲安排使用獨立廚房及廁所。

N=100	人數	百分比
租金廉宜	79	79
獨立廚房	31	31
獨立廁所	32	32
屋邨管理	12	12
環境清靜	23	23
良好的鄰里關係	20	20
其他（包括「交通方便」及「可儲錢」等）	10	10

### 3.3.4 假設沒有組件房屋為生活帶來的影響

同樣地，租金成為回應者的主要關注。近七成回應指出若然沒有安排入住中轉房屋的話，便不能應付私人房屋的租金，或會無處容身。另外兩成回應雖仍有信心可應付外邊的租金，但也指出負擔會變得很重。

N=63	人數	百分比
要捱貴租，負擔好重	19	30.2
負擔不到私樓租金，搵唔到地方住	44	69.9

要捱貴租，負擔好重
『都要捱下貴租，自己可以番大陸但老公要返工，點都要有落腳點。』
『生活壓力會大了好多，因私樓租貴。』
『如果立即有就麻煩啲，因為要搵地方搬，焗住俾貴租。』
『無得住，只能租貴樓。』
負擔不到私樓租金，搵唔到地方住
『唔知點算好，收入太低，唔係好多地方可以租到。』
『根本租唔起私樓，就返鄉下。』
『交唔起租，唔知點算。』
『根本就無地方可以住到，如果無中轉屋就要瞓街。』
『無地方住，生活更艱難。』

### 3.3.5 小結及調查結果分析

由於公營組件房屋比公屋更廉租（可參考以下列表得知確實金額），在今天房屋租值高企的時間，顯得相當吸引。是以大比數住戶也因著經濟原因而選擇入住這個偏遠屋邨。要不是目前的「中轉屋」政策並不容許市民申請，這個屋邨的佔住率定會維持在相當高水平。

單位類型	一人單位	二人單位	二人單位	三人單位	三人單位	四人單位	五人單位	六人單位
面積	10.66m <sup>2</sup>	13.62 m <sup>2</sup>	14.56 m <sup>2</sup>	16.44 m <sup>2</sup>	17.02 m <sup>2</sup>	20.93 m <sup>2</sup>	24.56 m <sup>2</sup>	27.08 m <sup>2</sup>
月租	\$386	\$488	\$528	\$600	\$620	\$764	\$884	\$976

房署張貼現時中轉屋邨的租金水平與樓面面積對比

值得一提的是，三分之二從基層走過來的住客，指出他們的收入已不能應付私人市場的房租。這是個必須正視的民間判斷。這數據有助當局及社會大眾掌握是項政策的需要與急切性。為免在這個富裕都市內，出現數目日漸膨脹，無處容身的一群，港府應立即推出公屋以外，能夠解決基層市民房屋問題的措施。

## 四、總結

- 4.1 按政府公告，長遠房屋策略督導委員會的成立，主要職權在於檢討今天社會的房屋需要，並向當局提出相應的建議措施。我們合理期待政府能夠突破官僚制度的因循思維，能因應當務之急去促進、去開創房屋政策新局面，推出「中途組件屋」新政策，具體確切回應社會需要。
- 4.2 「中途組件房屋」是嶄新的政策建議，有別於「中轉屋」政策，新建議強調在全港各區閒置土地上建起組件式房屋，供當區正輪候公屋的居民作為中途選擇入住，一俟獲配公屋即行遷出，予其他輪候者入住，以期紓解基層市民日漸沉重的租金壓力，也令政府多一個調節熾熱的私人房屋租賃市場的方法。
- 4.3 構思中的「中途組件房屋」，其設計及樓宇安全的維護是在政府的掌握之中，亦無需要處理產權問題及重修舊建築的費時程序，是以能迅速推出。同時此建議也符合環保及經濟原則，相信亦容易獲社會大眾接受。
- 4.4 觀乎「組件房屋住戶居住印象調查」中受訪者的回應，可以預期「中途組件房屋」的推出是符合市民對廉租公共房屋的期待。而只要居住條件及規格上較遜於公屋的話，入住市民亦能理解及依照在編配公屋後要遷出的安排。
- 4.5 參照中轉屋之調查結果，對於簡陋狹小，並只有獨立廚廁的組件房屋單位，仍受大部份受訪者所接受時，正折射出今天基層市民的艱難居住困境。三分二受訪者表示若非中轉屋之廉宜租金水平，便已不能承受今天私人房屋的租金負擔。這已是一個相當重要的警號，期待當局能正視此危機。