

## 香港社區組織協會(SoCO) 工廈房屋關注組

### 致跟進本地不適切住屋問題及相關房屋政策事宜小組委員會公聽會 意見書

政府土地及房屋規劃失當，導致公屋輪候時間不斷延長，根據長遠房屋策略 2018 年周年進度報告，未來十年可提供的公營房屋單位仍與目標建屋量距離六萬七千個，房屋供應遠遠落後於需要。三年上年承諾破滅，政府理當有責任支援因房策失當而延長蝸居劏房的基層；但政府卻仍反而藉租盤供應不足，借詞推塘不肯重訂租住權保障、租金管制，亦仍未有提供恆常租金津貼，二十一萬基層市民被迫在失衡的租務市場中，徘徊在環境惡劣的籠屋、板房、劏房，甚至天台屋、工廠大廈近年亦成為市民蝸居之地，形成工廈劏房亂局。

#### 房策失當致工廈劏房亂象 政府一味嚴打只治標不治本

房策失當致工廈劏房叢生，按本會早年估算，全港至少有一萬人居住於工廈劏房內，地區遍佈觀塘、大角咀、土瓜灣、長沙灣、葵涌、甚至港島等，而截至本年 9 月，屋宇署亦發現有 59 幢工業大廈曾作非法住用用途<sup>1</sup>，當中幾乎全是業權分散的工廈；而部份本會知悉的工廈劏房亦未在上述名單上，顯示現時改裝為住房出租的工廈仍超出政府掌握的數字，同時協會亦發現部份曾執法的工廈亦再次死灰復燃，重新出租作住用用途。

然而政府本著「治亂世用重典」的方針，選擇繼續忽略房屋問題的主因，在未有大幅度增加中短期房屋供應的情況下，企圖只以增加巡查次數及限制工廈室內改裝工程，以懲罰業主及建築商等方法打擊工廈劏房。但隨著公屋供應繼續大幅落後，私樓租金不斷攀升，即使屋宇署自 2012 年至 2018 年已完成逾 200 次巡查，就僭建物、違例構築物、違規分間單位等發出多次清拆令<sup>2</sup>，工廈劏房仍然有市有價。

政府持續打擊無效，更應反思單純提高出租風險成本是否有效「治本」之舉。居於分間單位的市民收入有限，入息中位數只有 13,000 元，居民難以負擔私樓租金，搬離工廈劏房非「不為」而是「不能為」，強硬取締工廈劏房及天台搭建物，真正困苦的市民只可由一處惡劣居所搬往另一處環境同樣惡劣，甚至更高風險的地方，問題只是「被隱藏」而根本未有杜絕。

<sup>1</sup>關愛基金援助項目「為因屋宇署執法行動而須遷出工業大廈非法住用處所住戶提供的搬遷津貼」。2019。屋宇署曾就非法住用處所採取執法行動的工業大廈名單。網上資料自

[https://www.bd.gov.hk/doc/tc/safety-and-inspection/financial-assistance/RAS\\_list\\_c.pdf](https://www.bd.gov.hk/doc/tc/safety-and-inspection/financial-assistance/RAS_list_c.pdf)

<sup>2</sup>審核 2019-20 年度開支預算：管制人員的答覆(編號 DEVB(PL)113)。網上資料自

<https://www.bd.gov.hk/doc/tc/resources/codes-and-references/notices-and-reports/SFCQ2019/PL113c.pdf>

## 清拆屬規劃政策應有完善安置配套

若然政府認為工廈作住用用途不可取，安排清拆取締應要規劃預見的時間表及訂定相關支援政策，當中的安置及其他支援應有別於一般突發天災的處理，不應只是至臨急之下，才建議有急切住屋需要的人士或家庭入住臨時收容中心的床位，而現時惟一可作安置的收容中心，除環境擠迫、設施簡陋外，更位處環境偏遠的屯門寶田，居民為維持原來的生活、工作及學習，不得不繼續屈居於其他不適切的地方繼續擔驚受怕。雖然現時坊間已有約 600 個社會房屋單位推出，但因各個項目推出的時期未必能銜接居民迫遷，而且各項目單位數量有限，亦難以同一時間作出安置，加上現時較多項目不設電梯，令行動不便者更難受惠。

而且，屋宇署亦未有就受執法行動影響的家庭及人口數目及其後安置編製統計數字，導致相關部門未能有效及有效率地，了解及深入分析之前執法所得的租客的社經及家庭背景，反映政府根本無心去為受影響人士作更針對性的拆遷及安置政策規劃<sup>3</sup>。

## 不設風險評估 政府部門置身事外 任由業主對付租客

再者，政府在執行有關命令時，只依賴由業主或經紀主動與租客處理租約終止的安排，房屋署、屋宇署、地政總處、社會福利署等各個部門未有主動協調及介入租戶安置，只單向以書面通知通知業主進行清拆，漠視清拆令對基層租客的影響，硬生生將衝突矛盾轉移至業主及租客身上，令一眾租戶有機會去到執法階段的後期仍被業主蒙在鼓內，未能知悉實際清拆及需遷出的時間，難以預早物色單位及安排搬遷。

另外，屋宇署在執行有關清拆命令時，亦未有考慮工廈劏房的風險程度，強硬表明在執法上，任何違例的情況必須予以取替。當然屋宇署在職責上，是需要保障市民能於安全及衛生的環境居住，但於現今社會充斥著房屋不足等等的問題，政府於執法的強度及緩急上，亦應當有更人性化的考量，例如可於巡查時同時進行風險評估，暫緩執行較低風險的劏房清拆命令，同時亦同步發出通知予有關租客，以讓基層市民可有更多的時間處理居所上的安排，或尋求有關社會部門的協助，不致被業主及經紀蒙在鼓內。

## 天台屋為歷史產物 然而工業及住宅大廈安置政策卻不同

按現行政策<sup>4</sup>，被屋宇署清拆的居民，只要證明其於屋宇署根據《建築物條例》第 24 條送達法定命令前兩年，已居住在於 1982 年 6 月 1 日或之前建成的天台屋，而且符合公屋入息及資產審查，便可獲得入住公屋的資格或提前其輪候年期 2 年。可是，因屋宇署表示工業樓宇包括天台搭建物均不應改作住用用途，故

<sup>3</sup> 屋宇署。審核 2019-20 年度開支預算—管制人員的答覆（編號 DEVB(PL)113）。網上資料自 <https://www.bd.gov.hk/doc/tc/resources/codes-and-references/notices-and-reports/SFCQ2019/PL113c.pdf>

<sup>4</sup> 香港房屋委員會。租住房屋小組委員會議事備忘錄—受清拆寮屋及天台違例搭建物影響人士的安置事宜。網上資料自 <https://www.legco.gov.hk/yr02-03/chinese/panels/plw/papers/hgcb1-587-c.pdf>

屋宇署於工廈天台採取執法行動時，並不會向受影響的佔用人提供房屋安置。各個地方的天台屋同為該個時代房屋問題而生的歷史產物，雖然基層市民面對同樣的困境，然而工廈與住宅的安置政策卻大有不同，漠視工廈天台居民的住屋困難。

### 過渡性房屋數量不足 工廈過渡性房屋只聞樓梯響 居民遙遙等待無期

工廈原來非為住用用途，故現時違規單位的設計上或未能完全配合住屋的需要，又或甚居所旁邊是與商舖及倉庫為鄰，基層市民暫時蝸居工廈亦屬迫於無奈，不過相比起位於唐樓的劏房，居民亦表達工廈有其優勝之處，例如工廈座落位置較為便利、單位面積相對較大、結構較為堅固、設有消防及電梯等設備。同時因香港工業發展早已北移，不少工廈早已轉作商業及儲倉之用，某些地區的工廈甚至超過四分一至一半單純作為倉庫之用，而根據政府部門向產業署提供的數字，房委會轄下的宏昌工業大廈亦有約 28,100 平方米作儲存用途，未有於現時住宅土地供應如此緊張之時得以善用。協會去年曾就全港私人工廈進行研究，發現現時約有 124 幢座落於「住宅」、「商貿」及「綜合發展區」的工廈先天條件較為合適進行改裝，而改裝一幢工廈便至少可提供上百個至數百個單位，佔現時已推行及營運中的 610 個社會房屋單位的六分之一，甚至一半。

然而，自 2017 年施政報告重提將整幢工廈活化改裝為過渡性房屋後，至今計劃仍然未能玉成其事，當中除政府在豁免改變土地用途的年期上仍限制為五年外，政府亦未有向有意改裝的業主提供足夠的資助。因改裝工廈並非一般室內裝修工程，要確保工廈符合安全及適切性，工程項目必需包括重鋪水電喉管、電梯檢驗維護、重新間格更換窗戶等，風火水電均需重新進行評估，而空置期或作儲倉用途愈長的工廈，修繕費用則愈高，按多間建築公司的報價，一個單位改裝工程費用至少六十萬元，而由社福機構營運的過渡性房屋的租金卻一般為每月約 5 千或更低，業主需要營運至少十年，亦只是剛好足夠收回成本，考慮投資及回本壓力，小業主及業權分散的業主即使有意亦難以參與。

另外，按規劃署 2014 年報告指出，位於已完成改劃為「住宅」用地的工廈亦有 137 棟，該些工廈縱使已具有永久發展為住宅的條件多年，但業主因種種原因直到現時仍將其工廈維持原有或儲倉用途，突顯了業主和政府規劃上的期望錯配，於各類型房屋供應緊張之時，全港仍有大量分散業權持有的工廈或未被充份利用，土地資源未得以善用。

### 關愛基金申請門檻高 私樓租貴津貼少 難支援「撥亂反正」

雖然現時關愛基金設有就因屋宇署執法行動而須遷出工業大廈非法住用處所住戶提供搬遷津貼的援助項目，而且獲撥款 443 萬推行，但計劃自 2011 年推行至今已 8 年，截至 2018 年卻只撥出 53 萬予受影響人士，只佔計劃撥款約一成<sup>5</sup>。計劃除 2012 年有 170 宗申請外，其餘七年每年平均只有 11 宗申請，而當中未有一年

<sup>5</sup> 關愛基金。援助項目進度 2019。網上資料自

[https://www.communitycarefund.hk/download/Progress\\_of\\_Assistance\\_Programmes\\_tc.pdf](https://www.communitycarefund.hk/download/Progress_of_Assistance_Programmes_tc.pdf)

的受惠人數超過40人。受惠人數少之又少，除了與申請的時間限制及程序有關外，更是因為申請門檻的限制較高。雖然經過多次檢討後，現時津貼1人及2人或以上家庭的申請門檻是以全港住戶每月入息中位數及中位數的75%計算，可是在此計算下，以2019年10月公佈的入息限制為例，1人及2人家庭的入息分別不能超過9,000元及15,825元，比公屋申請資助為低<sup>6</sup>，即使該住戶只領取最低工資，只要他有全職工作或兩人均有工作，亦已很有機會超出申請資助。而且，政府表示為免津貼成為鼓勵市民遷入工廈居住的誘因，項目津貼金額亦只為其他參考計劃的搬遷津貼額的60%，即1人、2至3人、4人或以上家庭的津貼分別為5,790元、9,696元及13,494元，若屋宇署執法及此項目津貼原意是支援市民遷離工廈，試問以現時私樓的租金，上述的津貼金額又豈能足夠住戶應付搬遷時要一次性繳付的一期按金、一期上期及佣金。

### 政策建議

就上述背景分析，協會及本關注組促請政府於現時房屋供應如此緊張之時，能積極考慮以下政策建議：

### 工廈執法方面

1. 制訂針對工廈劏房的清拆及安置時間表及政策，由房屋署及社會福利署於發出清拆命令早期階段作主動介入，了解租戶的情況及為有住屋需要的租戶提供中轉屋或其他社會房屋安置，以及提供其他實質搬遷支援；
2. 屋宇署於發出執行命令時，可考慮同步發出通知予有關租客，例如直接送達命令到有關住處，讓基層市民可從業主以外的途徑得悉安排，以有更多的時間處理居所上的安排，或尋求有關社會部門的協助，不致被無良業主及經紀蒙在鼓內；
3. 各部門巡查時，應就工廈劏房住戶進行全面調查，各政府部門於巡查及執行有關清拆命令時應更緊密合作，並保留曾受影響租戶的背景資料，編製數據庫加以分析及作日後長遠規劃之用；
4. 在房屋供應仍然緊張之時，屋宇署於巡查時應同時進行風險評估，善用屋宇轄下測量師及結構工程師的專業評估及判斷，以宏觀角度考慮劏房位處工廈的安全評級，例如工廈內是否仍有工廠或工業經營、或領有消防處發出的危險牌照、劏房位於的工廈的消防設備和走火逃生通道的狀況，包括是否設有至少兩道走火梯及基本消防設備、走火通道有否因分隔作住用而致有阻塞、劏房對工廈的樓宇結構有否出現嚴重問題等，而去考慮清拆的迫切性，及暫緩於非具高安全風險的工廈住所或天台執行清拆命令；

<sup>6</sup> 關愛基金。為因屋宇署執法行動而須遷出工業大廈非法住用處所住戶提供的搬遷津貼－申請須知。網上資料自 [https://www.bd.gov.hk/doc/tc/safety-and-inspection/financial-assistance/RAS\\_gn\\_c.pdf](https://www.bd.gov.hk/doc/tc/safety-and-inspection/financial-assistance/RAS_gn_c.pdf)

### 過渡性住屋方面

5. 運輸及房屋局及發展局應更緊密合作，積極研究及支援推行工廈改裝為過渡性房屋的發展(包括房委會轄下六幢工廈)，及位於已改劃為住宅用地之上的工廈轉型，盡快落實更多支援措施，吸引及支持大小業主參與計劃；同時，讓受屋宇署執法命令影響的工廈居民優先入住由工廈改裝成的過渡性住屋；
6. 政府應儘快制訂過渡性房屋政策，確立興建過渡性住屋為解決基層市民中短期房屋需要的政策目標。再者，政府除作為「促進者」的身份以外，更應該負起穩定供應的營運責任，長遠將提供過渡性住屋的責任由民間團體轉回政府本身，親自發展政府下空置的宿舍作住用或利用政府閒置土地建組合屋，由政府投入資金及專業技術推動過渡性住屋項目，以更快更有效率及更有規模地解決基層市民中短期房屋需要；
7. 運輸及房屋局亦應為過渡性房屋的每年提供數量、服務對象及單位適切性等訂下準則，並規定及鼓勵非牟利團體於營運社會房屋時，可／需預留一定名額予有急切搬遷需要及經濟困難而不符合申請資格的被迫遷人士，以解燃眉之急；

### 津貼及其他援助方面

8. 關愛基金及執行項目的屋宇署應再次檢討及調整工廈搬遷援助項目的申請門檻至公屋申請人息限制水平，及提升資助金額至其他參考計劃之同等水平，以免工廈劏房租戶繼續墮進工廈劏房的循環；
9. 政府應儘快恆常化 N 無人士津貼，為所有居於不適切居所的住戶提供租金及搬遷津貼，並就重推租務管制展開研究；
10. 最後，政府應繼續加快覓地改劃、主力增建出租公屋，以達致「三年上樓」的目標。

聯絡： 胡加沂 2725 3165 / [REDACTED]  
呂綺珊 2725 3165 / [REDACTED]  
施麗珊 2713 9165 / [REDACTED]

香港社區組織協會(SoCO)  
工廈房屋關注組

二〇一九年十一月二十七日