



關注基層住屋聯席 《基層住屋綱領》

落實解決 劏房問題時間表
制定政策 保障基層住屋權

【聯席簡介】

關注基層住屋聯席於2010年成立，由多區不同街坊組織及民間團體組成，現時包括關注綜援低收入聯盟、深水埗劏房關注組、葵涌劏房住客聯盟、大角咀劏房關注組、土瓜灣基層住屋組、屯門住屋關注團隊、灣仔基層住屋組、砵蘭街天台屋關注組、西區被迫遷租客大會、天主教正義和平委員會、土地正義聯盟及影子長策會。著力於基層不適切住房，包括劏房、板間房、天台戶、工廈劏房以至寮屋的居民組織，並倡議政策，捍衛基層市民的住屋權。

【前言】

香港作為已發展的國際都會，貧窮問題理應得到更好的解決；但因就業權利、勞工保障、房屋、安老、醫療、社會福利政策的不足，此城仍然存在不少都市貧窮問題¹。其中，「住屋貧窮」更是讓基層市民陷於水深火熱的最大因素。

聯合國於2009年闡述《適足住屋權》，提出每一個人都應該「住得安全及有尊嚴(dignity)，並有一個適切居所(adequate housing)」的住屋權概念，當中七個指標：穩定居所、有足夠基本設施、可負擔、適合居住、公平住屋機會、適當地點及文化共融。以現時基層居住的劏房為例，在多方面都未能合符住屋權的要求，居住環境差劣、住屋面積過少、租金昂貴被逼犧牲生活質素、欠缺基本設施、迫遷問題嚴重等等，連基本的住屋硬件要求都不符合，更遑論基層人士的住屋尊嚴。聯合國直指香港政府「提供價格可承受的適足住屋方面投資不足，造成較高比例的人口生活在沒有適當服務和公用設施的非正式住所、工業建築、籠屋或床位寓所之中。」²香港住屋問題之嚴重，由此可見一斑。

由於政策向地產商發展盈利的角度傾斜，香港樓價持續高企，基層無法置業；而政府寧可投資千億於大白象基建，也不肯投放資源興建可負擔房屋及制定扶助基層住屋的政策。而公屋興建量嚴重不足，導致輪候人數不斷上升，輪候時間越來越長，致使無法置業亦未能上樓的市民，唯有轉投私人租務市場。然而租金升幅驚人，小型單位的租金升幅最近5年升幅達5成³，根本無法負擔整個單位，因此租住劏房等不適切住房，成為沒有選擇的唯一出路。

¹ 聯合國經社文權利委員會於2014年6月就公約於本港實施情況的審議結論，第48項

² 聯合國經社文權利委員會於2014年6月就公約於本港實施情況的審議結論，第49項

³ 差餉物業估價署2011年第一季至2016年第一季之租金指數升幅

劏房蔓延 不適切居所恆常化

居住空間不斷壓縮，住屋支出不斷上漲，以致犧牲住屋質素，生活質素亦同時下降 — 以上現象最能體現香港基層住屋權備受剝削的現實。統計處最新數據顯示，本港大約有9.1萬個劏房⁴，當中住了近21萬人；對比2013年數據，劏房數目增加了三分之一。更有逾14,000人住在非住宅地方，當中包括工廠大廈、由養畜場改裝而成的劏房等。以上數字是官方數據，但取樣保守，真實居於不適切住房的戶口數字，遠不止此。不適切住房普遍化，相比起個別惡劣的居住環境，在人均生產總值名列世界前茅的國際都會，實是怵目驚心。

居住面積愈細 平均呎租愈貴

據社區組織協會的大型劏房戶調查發現，7成受訪基層住戶所租住的單位，近2年加租近2成⁵，遠高於同期租金指數1成2的整體升幅。此外，中文大學發佈的劏房調查，亦發現劏房戶租金佔收入比例，由13年的近3成，上升至15年逾4成；人均居住面積卻由近68平方呎，大幅減至低於48平方呎⁶。這反映劏房戶必須壓縮居住面積，才能勉強負擔租金；若他們希望維持原有居住面積，必須付出超過收入的7成才能做到。另一方面，名義工資指數在同一時段內只上升約26%，可見香港市民的收入，遠追不上住屋開支的升幅，在「跑輸」租金升幅的情況下，唯有壓縮居住空間；劏房需求逆市上升，進一步將劏房呎租拉高，造成面積越細呎租越貴的畸形狀況。

租戶居住權無保障 逼遷頻仍居無定所

基層居民在現時的《業主租客綜合條例》下，議價力低，租住權毫無保障。關住聯進行的調查顯示，近3成受訪者現時並無書面租約，隨時被加租或逼遷。更甚者，過去三年，每4個受訪者便有1個曾遭遇逼遷，當中近8成租戶表示出租人沒有發出書面通知要求遷離；此外，超過5成半的被逼遷戶，是因為無法負擔新租約的加幅而被逼遷離居所。以上情況，均是因為自04年撤銷租務管制後導致的惡果。

此外，濫收水電費情況也十分嚴重。據爭取低收入家庭保障聯席今年7月的調查指出，所有受訪者均表示，繳交每度電的電費較本港一般家庭的1.1元高，當中近7成受訪者指，每度電電費達1.4元或以上，比例較去年同期調查增加15個百分點，可見劏房戶被濫收水電費的情況普遍，卻無任何立法規管。

另一方面，因經濟無法負擔而被逼住進天台屋、工廈劏房或寮屋的居民，亦遭政府帶頭取締，卻無妥善安置政策，只能安置於地處偏遠，環境更惡劣的寶田臨時收容中心，導致流離失所。更狡猾者，政府未能妥善安置居民收回單位，竟逼使業主以租務條例收回單位，將業主及租客置於對立面，趕絕基層住戶，迴避安置責任。原本居住於舊樓的基層市民而政府及商賈以私人業權為由，強行於東北野蠻收地，導致以田為家以農為業的家庭生計斷絕，也是對基層住屋權的最大剝削。

土地資源輸送權貴 公屋興建達標無期

截至18年，公屋輪候冊個案超過30萬宗，一般家庭平均輪候時間延長至5.7年。公屋興建量嚴重不足，進度落後於預計落成量，致使輪候冊個案近年每年上升近3萬宗，輪候時間於越來越長，基層市民被迫繼續蝸居貴租劏房。即使政府未來10年真的能追回落後幅度，履行20萬的建公屋承諾，亦只能滿足約7成輪候個案，根本未能回應未來的長遠需要。

現時公屋興建進度落後的情況下，政府在覓地建屋方面卻毫無決心。例如原本打算於元朗橫洲工業村棕地，規劃興建17000個公屋單位，因為豪強反對而跪低；另外又不願釋放拍賣流標地興建公屋，例如元朗凹頭新鴻基屋苑「爾巒」旁的大片空地；又無視以「私人遊樂場地契約」象徵性地收取1000元地租的政府土地，例如170公頃粉嶺高爾夫球場，卻將矛頭對準新界東北及鄉郊，製造虛假矛盾，卻沒有根本解決問題。市區土地亦然，市區重建近十年進行得如火如荼，摧毀社區致令當區市民被逼遷離，基層住屋空間不斷萎縮，連帶附近租金不斷攀升；拆卸舊樓後全部興建豪宅甚至酒店，卻無一幢可負擔基層住屋；市建局由政府注資成立，更賦予公權力收地，卻儼如私營發展商謀利。由此可見，政府口口聲聲增加供應，其實只是助長炒風，卻無助基層市民安居。

⁴ 統計處於2016年3月發佈《香港分間樓宇單位的住屋狀況》調查

⁵ 香港社區組織協會 (SoCO) 基層房屋關注組《2015年9月 N無人士租金調查》

⁶ 中大未來城市研究所土地資源及房屋政策研究中心，與全港關注劏房平台合作，研究本港劏房戶的租金佔收入比率(「租收比」)的真正變化，比較2015年與2013年政府委託政策廿一調查的全港劏房統計數字。

【我們倡議】

以上只是基層住屋問題的冰山一隅，已足可見在政府推出所謂《長遠房屋策略》明顯未能解決基層住戶的住屋問題。無論在劏房數字、住屋開支、公屋輪候人數等，均繼續攀升。可見《長策》只重增加樓市供應，缺乏針對性政策，亦無中短期紓緩措施，對應不了現時的住屋形勢。

甲、設立「租務穩定機制」紓困及保障基層住屋刻不容緩

(有關詳情，請詳閱《關住聯租務穩定機制民間方案》)

在社會壓力之下，政府曾就《長遠房屋策略》進行公眾諮詢，而在七成意見支持設立租務管制的情況下，運房局終肯向立法會提出一份集合外國經驗的租務管制研究報告；然而報告內容極為偏頗，只提租管壞處，但忽略其解決方法，在研究外國租管制度時，也沒有分析國家的社會背景，包括出租置業比例、當地房屋政策和社會政治事件等其他因素。運房局堅決否決租務穩定機制，卻無具體措施解決住屋租金貴和租客居無定所的中短期處境，使基層租戶繼續深陷租金貴，住房差的窘境。

土地和房屋供應有限的情況下，房屋成為投資和升值的商品，單以福利救濟形式不能根治問題。「租務穩定機制」便是要以限富的方法，減少基層市民開支，紓緩住屋貧窮問題。租務管制能有效保障業主和租客雙方共同的住屋權利，並平衡業主和租客的議價能力。可負擔和穩定的居所更有助降低社會成本，包括使公屋輪候人數增長減、父母支出較少較能騰出工時照顧家庭、兒童有更好的環境發展自我，住屋開支減少較易藏富於民等；另外，實施「物業空置稅」更可防止業主囤積單位，與租務穩定機制應互相配合，發揮最大效果。

因此，「租務穩定機制」不能再拖，業主及租客終合修訂條例是業主租客共同有權利發聲，立即檢討《業主租客（綜合）條例》，重新進行公眾諮詢，讓社會認真聆聽雙方的理據和意見，深入探討不同形式租務條例在香港的可行性。關注基層住屋聯席促請當局就租例立即全面檢討、公眾諮詢和落實時間表。聯席亦經已草擬好一份較詳細的《租務穩定機制民間方案》，將會繼續聯同各區基層市民向政府施壓，要求落實租務穩定機制。以下是聯席有關《租務穩定機制》的數個要點：

- 1) 立即檢討《業主租客（綜合）條例》，廣泛諮詢民間租務穩定機制方案。
- 2) 嚴格執行簽署書面租約和打釐印或其他公證方法，確立租約合法性，以保障業主和租客雙方的權益；
- 3) 規定租金和雜費分開清楚列明於租單上，並禁止業主收取高於水電煤費用的實際開支；
- 4) 每份租約有設置固定租期，期間不得加租或要求遷離，並設置租戶優先續租權；
- 5) 中止租約通知期，由一個月延長至最少三個月，並且要嚴格執行書面通知的步驟；
- 6) 成立高度透明化的租務仲裁機制，簡化仲裁程序，提供租戶追討渠道，訂定合理租金水平和處理租務糾紛；
- 7) 鼓勵推廣《基層友善平等租約》規範，取代現時坊間流行對租戶不甚公平甚至有錯誤訊息的租約摹本；
- 8) 增強租戶權益教育，廣泛設立地區租務資訊支援，以取代現時缺乏透明度及難以接觸的租務主任制度。

在檢討現行租務條例之外，政府亦應該提供以下支援租戶及打擊無良業主的措施：

- 1) 研究引入的累進房產稅與及空置稅，非自住物業的稅率須較自住物業為高，避免物業利用作為投機工具，減低私樓單位的空置問題
- 2) 在現時租金高企而且輪候時間極長的情況下，政府應該推出恆常津助措施紓緩基層租戶的住屋開支壓力。例如關愛基金N無人士津貼應該考慮恆常化，或推出彌補輪候公屋超過三年的額外租金津貼方案。

檢討現時不適切住房安置政策，善用閒置土地及建築物，興建過渡性房屋

房屋政策只強調置業，沒有針對租務市場的措施，無視實際住屋需要；最終基層市民被逼棲身工廈劏房、天台屋、寮屋等不適切住房。政府卻帶頭迫遷，且沒有適切的安置政策，只有環境惡劣、位置偏遠的屯門寶田收容中心唯一選項，連中轉屋都沒有。此外，政府的安置政策不合時宜，沒有涵蓋新型的不適切住房例如工廈劏房、豬欄寮屋等，當中條款亦已落後形勢，例如規定租戶需要在清拆令前兩年已在該處所居住的規定。政府更推翻2013年《長遠房屋策略》提出的建議，並沒有「在短期空置政府土地興建『過渡性房屋』，安置非法劏房的住戶」，也不肯騰出空地進行規劃，反建議清拆石籬唯一的市區中轉屋。因天災、政府取締行動或迫遷而無法另覓居所的最基層住戶，過渡性房屋不可或缺。因此聯席建議：

- 1) 在短期空置或不適宜興建公屋的地皮，設置過渡性房屋，例如組合屋，但必須符合聯合國適足住屋權條件；
- 2) 善用已空置的政府設施，如：空置校舍、公務員宿舍等，改建作過渡性房屋；
- 3) 妥善安置受政府執法取締行動或其他原因流離失所的居民，改善中轉屋或收容中心的居住環境。
- 4) 在未有適切過多房屋及沒有即時危險之下，暫緩取締不適切居民的住房；
- 5) 暫緩清拆石籬中轉屋，或在市區物色多一個安置大廈；
- 6) 立即檢討現時寮屋安置政策，涵蓋更多不適切住房種類，並取消不合時宜的安置條件，例如清拆令前兩年必須在上址居住的條款等。

不再依賴置業階梯，分開居住和投資需要

分配土地鼓勵民間規劃，大舉興建公共房屋，改革輪候機制

政府不斷推說市區土地不夠，需要開發新市鎮建設公屋；然而，香港土地不患寡，實患不均。已無法耕作復原的棕地、私人遊樂場條例出租用地、拍賣流標地、市區重建地，都是政府可以掌控使用的土地。但政府卻選擇對寮屋戶、農戶、基層市民開刀，造成虛假矛盾，城鄉對立，最終仍然沒有解決問題。住屋是人權的基本，因此在土地分配的優先權上，確保有足夠基層住屋，是重中之重。就著公屋倡議，聯席要求：

- 1) 收回私人會所用地、棕地、流標地，並利用市區重建局收回的舊區土地等，優先規劃基層住屋；
- 2) 重新評估未來公營房屋真實需求，制定適切的興建基層房屋策略，思考其他類型社會房屋；
- 3) 土地資源規劃充分諮詢，與民共議，並開放討論民間由下而上規劃方案；
- 4) 開放民間團體申請空置土地及建築物資源，於民間團體一起商討如何規畫使用；
- 5) 改革並透明化公屋編配制度，例如18區輪候情況一覽、首次及第二次配屋安排間距實質甚至同時進行；
- 6) 不贊成現時「單身人士計分制」及「富戶政策單軌制」等分化政策，應聚焦於增加公屋興建比例；
- 7) 反對公共資產私有化，反對出售公屋及將房委商場等資產外判管理，要求保留街市等基層消費場所；
- 8) 不再以供應和置業階梯為主導，分開「居住需要」和「投資需求」，以保障基層住屋權為優先，制定「解決劏房問題時間表」並大舉興建公共房屋。

總結

住屋是基本人權，基本的「屋」當然必須確保，有穩定而長遠的居所，才是安居樂業的根本。而「住」亦包含著「人」的自「主」，基層市民的居住尊嚴要捍衛，無論在土地或社區資源的規劃分配、社群關係和相關政策，抑或經濟可負擔和自給自足，都應該充分得到保障和鼓勵。最後，我們要求政府，從速訂立「解決劏房問題時間表」，並撥亂反正，與民磋商，重新制定適切的基層住屋政策，保障基層住屋權益。