

# 立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)652/19-20(02)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

## 房屋事務委員會

2020 年 5 月 26 日舉行的特別會議

### 立法會秘書處 就過渡性房屋擬備的最新背景資料簡介

#### 目的

本文件提供關於過渡性房屋的背景資料，並綜述房屋事務委員會("事務委員會")及其轄下的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的委員，就此課題所提出的意見和關注事項。

#### 背景

2. 鑒於覓地建屋需時，現屆政府自 2017 年起支持推動各項由民間主導的過渡性房屋計劃，以紓緩在公共租住房屋("公屋")輪候冊上的家庭及居住環境欠佳住戶所面對的困境<sup>1</sup>，並在 2017 年施政報告中述明各項有關過渡性房屋的具體措施。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> 據香港房屋委員會的[網站](#)所載，截至 2020 年 3 月底約有 153 500 名公屋一般申請人(即家庭申請人及長者人一申請者)。根據[長遠房屋策略 2019 年周年進度報告](#)，估算本港的居住環境欠佳住戶數目為 119 100 個。

<sup>2</sup> 該等措施包括(a)善用政府閒置建築物，推出如"要有光"開拓的深井"光屋"項目的租住單位；(b)支持由香港社會服務聯會試行的社會房屋共享計劃，包括鼓勵市區重建局提供舊樓單位參與計劃；(c)促成香港房屋協會試行讓其轄下的資助房屋業主將未補價的單位以低於市值租金租給有需要的家庭；(d)研究讓整幢工業大廈免補地價改裝為過渡性房屋；以及(e)協助非牟利機構研究在閒置土地興建預製組合屋的可行性。

## 過渡性房屋專責小組

3. 作為行政長官在 2018 年 6 月宣布的 6 項房屋政策新措施之一，運輸及房屋局轄下已成立過渡性房屋專責小組("專責小組")，推動過渡性房屋。<sup>3</sup>

## 過渡性房屋的供應

4. 2019 年施政報告宣布，政府當局的目標是在未來 3 年(即 2020-2021 年度至 2022-2023 年度)內提供合共 1 萬個過渡性房屋單位。2020 年 1 月，政府宣布會進一步增加過渡性房屋的供應，將上述的 3 年目標提高至 15 000 個單位。專責小組提供協助，促成了多個由非政府機構建議和營運的過渡性房屋項目。<sup>4</sup>截至 2020 年 3 月，由不同非政府機構營運的過渡性房屋單位約有 776 個。<sup>5</sup>

## 財政措施

5. 財務委員會於 2019 年 1 月批准政府當局的建議，設立 10 億元的基金以支援非政府機構善用空置政府用地，包括過渡性房屋項目。發展局一直有接獲資助申請。<sup>6</sup>

6. 政府當局於 2019 年 4 月公布，行政長官會同行政會議批准就民間倡議的過渡性房屋項目所提出的土地申請，免收地契豁免書費用、租金及其他相關費用。

---

<sup>3</sup> 專責小組由 5 名專責人員(包括兩名項目總監)組成，並由運輸及房屋局副局長領導(立法會 [CB\(1\)388/18-19\(03\)](#)號文件)。2020 年 5 月，政府當局向人事編制小組委員會提交建議，在房屋署開設一個首長級丙級政務官編外職位，於運輸及房屋局工作，並指定為專責小組副主管，由財務委員會批准當日起即時生效，至 2025 年 3 月 31 日止(立法會 [EC\(2020-21\)2](#) 號文件)。

<sup>4</sup> 該等項目包括在空置私人住宅樓宇和空置政府處所提供社會房屋，以及由不同非政府機構提出的其他措施，包括建議在空置的政府土地和私人土地上採用組裝合成的方法興建過渡性房屋，或把空置的非住宅樓宇(例如空置私人校舍或工業大廈)改裝成過渡性房屋(立法會 [FCR\(2019-20\)45](#) 號文件)。

<sup>5</sup> 立法會 [EC\(2020-21\)2](#) 號文件

<sup>6</sup> 截至 2020 年 3 月 31 日，發展局已就 8 宗申請批出整個項目或分階段的資助，其中 3 宗申請涉及在空置政府土地上興建過渡性房屋，非政府機構申請人合共獲批的資助總額上限約為 1,300 萬元，以供該等機構展開前期工程(立法會 [CB\(1\)500/19-20\(01\)](#)號文件)。

7. 2020年3月，財務委員會批准一筆50億元的撥款<sup>7</sup>，以落實支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃("資助計劃")。<sup>8</sup>

## 主要意見和關注事項

8. 委員就此課題所提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

### 過渡性房屋的需求

9. 部分委員認為，過渡性房屋將會是短期房屋供應的一大來源，以紓緩居住環境欠佳住戶所面對的困境，而過渡性房屋的需求在未來10年可能持續存在。關於政府當局應將提供過渡性房屋納入長遠房屋策略的建議，政府當局表示，在訂定長遠房屋策略下的總房屋供應目標時，政府當局已顧及居住環境欠佳住戶的住屋需要。由於過渡性房屋屬短期性質，其供應時間及數量並不穩定，而且可能在不同時期內有所變化，因此不宜把有關房屋單位計入10年房屋供應目標。<sup>9</sup>

### 就過渡性房屋所訂的3年供應目標

10. 委員關注政府當局能否達到未來3年內的過渡性房屋供應目標。部分委員認為，非政府機構一般並非專職負責提供房屋，在推行過渡性房屋項目的過程中亦可能遇上困難。政府應在提供過渡性房屋方面擔當更積極的角色，因為政府擁有土地、財政資源及相關專業知識。為達到就過渡性房屋所訂的3年供應目標，政府當局應積極邀請在發展房屋方面擁有經驗的香港房屋委員會("房委會")、香港房屋協會("房協")及市區重建局("市建局")，協助興建過渡性房屋。已落成的過渡性房屋項目繼而可交予非政府機構營運。

---

<sup>7</sup> 財政司司長在2019-2020年度財政預算案中宣布預留20億元，以支援非政府機構興建過渡性房屋。2019年10月，行政長官宣布將該筆撥款由20億元提高至50億元。

<sup>8</sup> 據[政府當局](#)所述，預期資助計劃將於2020年年中正式推出。在資助計劃下，運輸及房屋局副局長將會是過渡性房屋項目的批核人員。由運輸及房屋局副局長擔任主席，成員包括相關政府政策局/部門的代表，以及由運輸及房屋局局長委任的非官方委員的評審委員會，將會負責協助運輸及房屋局副局長審核申請，以及監督資助計劃的推行工作(立法會[EC\(2020-21\)2](#)號文件)。

<sup>9</sup> 在2019年2月20日立法會會議上就"增加過渡性房屋供應"通過的議案的[進度報告](#)。

11. 政府當局表示，專責小組已物色足夠用地，提供 1 萬個過渡性房屋單位，而政府當局一直評估在多幅於短期內並無發展計劃的政府、機構或社區用地上，發展過渡性房屋的可行性，以配合在未來 3 年將過渡性房屋的供應目標進一步提高至 15 000 個單位。<sup>10</sup> 專責小組的工作範圍廣泛，包括繼續積極物色適合興建過渡性房屋的可能選址、協助非政府機構提交撥地申請和作出其他安排，以及就過渡性房屋項目各方面的事宜(包括建築圖則、環境事宜、交通、消防和提供基礎設施等)，向非政府機構提供意見。專責小組亦協助和支援各個非政府機構興建過渡性房屋單位，包括以組裝合成的方法在閒置的政府/私人土地上興建新樓房，以及翻新空置的樓宇。

12. 政府當局進一步表示，2019 年施政報告提到，市建局、房協及香港建造商會等機構將為參與過渡性房屋項目的民間團體，提供專業意見和項目管理支援。至於房委會，其主要職能是提供永久性的公營房屋，包括公屋和資助出售單位。為達到長遠房屋策略所訂的公營房屋供應目標、縮短低收入家庭輪候公屋的時間，以及協助中低收入家庭自置居所，房委會會繼續專注發展及增加永久性的公營房屋供應。<sup>11</sup>

### 過渡性房屋用地

13. 委員認為，政府當局應善用空置校舍和工務工程項目的臨時工地，興建過渡性房屋。政府當局表示，並非所有空置政府處所(包括空置校舍)均適合作過渡性房屋用途。倘若及當有空置校舍適合改建成過渡性房屋，政府當局會積極與有興趣的非政府機構洽商。部分工務工程項目的臨時工地面積較小，或已重新撥作興建其他設施(例如鐵路相關設施、道路、重置設施等)；部分臨時工地則已預留作其他長遠用途。專責小組及相關部門/機構會檢視該等用地的最新情況，以考慮該等用地是否適合作過渡性房屋用途。<sup>12</sup>

14. 關於建議使用預留作香港迪士尼樂園度假區("樂園")第二期發展的用地興建過渡性房屋，政府當局表示，根據政府與香港國際主題樂園有限公司(即政府和華特迪士尼公司為股東的合營公司("合營公司"))在 2000 年簽訂的認購權契約，合營公

---

<sup>10</sup> 2020 年 4 月 6 日的政府 [新聞公報](#)

<sup>11</sup> 立法會 [CB\(1\)373/19-20\(01\)](#) 號文件

<sup>12</sup> 立法會 [CB\(1\)555/19-20](#) 號文件

司擁有第二期用地的認購權，以進行樂園的進一步發展。在合營公司行使認購權之前，第二期用地可作短期用途，而該等短期用途須符合限制性契約所列的各類核准用途，包括休憩、體育及文化設施等，但不能作住宅用途。政府當局依然認為應遵守合約條款，而且無意與香港國際主題樂園有限公司展開磋商，以改變就第二期用地所協定的土地用途安排。<sup>13</sup>

15. 鑒於個別發展商曾建議在一段有限的時間內提供或借出土地，以發展過渡性房屋，委員詢問若發展商日後並無計劃發展有關土地，政府當局會否考慮購入或收回有關土地，以興建公屋。政府當局表示，政府對物業發展商主動承擔企業社會責任表示歡迎，這不會影響政府全力推進各項增加土地供應的措施。2019年施政報告呼籲物業發展商支持政府運用《收回土地條例》(第124章)和透過土地共享先導計劃，發展他們的土地作公營房屋或港人首次置業用途，為解決港人的住屋問題主動作出回饋。<sup>14</sup>

#### 過渡性房屋項目對地方社區的影響

16. 委員關注到，政府當局會如何減輕大型過渡性房屋項目對有關地區的配套設施所帶來的壓力。政府當局表示，為達到在3年內提供15 000個過渡性房屋單位的目標，專責小組需要在新界推展多個大型過渡性房屋項目。該等項目的公眾諮詢工作及城市規劃程序，需要涵蓋環境、生態和交通影響評估。專責小組會按個別發展項目的需要和技術方面的考慮因素，要求民間團體提供一些基本社區設施、社福設施及零售設施，以滿足居民的日常需要，並會在詳細設計階段就該等設施的要求及具體細節，向民間團體提供意見。<sup>15</sup>

#### 過渡性房屋的租金及租期

17. 部分委員認為，過渡性房屋的居民主要為輪候公屋已有一段長時間的住戶，他們無法負擔以市值租金租住單位。為確保有需要的家庭可負擔租住過渡性房屋單位，政府當局應就該等單位的租金設定上限。

---

<sup>13</sup> 立法會 [CB\(1\)555/19-20](#) 號文件

<sup>14</sup> 立法會 [CB\(1\)235/19-20\(01\)](#) 號文件

<sup>15</sup> 立法會 [CB\(1\)235/19-20\(01\)](#) 及 [EC\(2020-21\)2](#) 號文件

18. 政府當局表示，個別過渡性房屋項目的租金水平可能會因應目標群組的能力和需要而有差別，但大體而言低於同區的市值租金水平。就某些民間團體(例如香港社會服務聯會)針對領取綜合社會保障援助("綜援")的人士或家庭營運的過渡性房屋項目而言，該等項目的租金水平根據由社會福利署調整的綜援計劃下的最新租金津貼釐定。現時亦有一些民間團體將租金定為不高於住戶入息的 25%。<sup>16</sup> 政府當局預期，過渡性房屋的租金水平將會低於相關市值租金，以不超逾現行公屋入息限額的 40%為上限，並會按每個項目的個別情況釐定，以及在政府與項目申請者雙方議定後於資助協議中訂明。<sup>17</sup>

19. 部分委員關注到，若過渡性房屋的租戶須在固定租期屆滿後遷出其單位，他們可能需要遷回分間樓宇單位或其他不適切住房，繼續輪候公屋編配。至於就非政府機構提供的過渡性房屋單位的最長居住期所提出的問題，政府當局表示，過渡性房屋的租期一般為兩年。過往曾有一些個案，過渡性房屋的租戶在兩年的租期屆滿後遷往公屋，或透過一些援助計劃解決其房屋問題。部分現正在多個項目下提供過渡性房屋的非政府機構可靈活運用其資源，協助有特殊需要的租戶。<sup>18</sup>

#### 安置受政府行動影響的居民

20. 委員詢問，政府當局會否預留部分過渡性房屋單位作中轉房屋用途。政府當局表示，根據現行政策，若市民因政府行動以致無家可歸並有臨時住宿需要，他們可在相關政府部門轉介下，向房屋署申請入住臨時收容中心，以便自行另覓居所或等候審核資格作進一步安置。若他們在臨時收容中心住滿 3 個月及通過"無家可歸評審"，並符合公屋申請資格準則，可獲安排入住中轉房屋，同時輪候公屋編配。房委會預計，現有的中轉房屋足以應付受政府清拆及執法行動影響的住戶對臨時居所的需要。因此，過渡性房屋應主要用作紓緩輪候公屋家庭所面對的困境，而不應預留作中轉房屋之用。<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> 立法會 [CB\(1\)235/19-20\(01\)](#)號文件

<sup>17</sup> 立法會 [FCR\(2019-20\)45](#) 號文件

<sup>18</sup> 立法會 [CB\(1\)294/19-20](#) 號文件

<sup>19</sup> 立法會 [CB\(1\)235/19-20\(01\)](#)號文件

## 把整幢工業大廈改裝為過渡性房屋

21. 部分委員質疑，鼓勵把工業大廈改裝為過渡性房屋的措施有多大成效。他們認為，若工業大廈擁有人只獲准更改土地用途最多 5 年，他們未必會認為把工業大廈改裝為過渡性房屋在商業上具吸引力。<sup>20</sup> 政府當局表示，為促成民間提出的方案，在位於"商業"、"綜合發展區"、"其他指定用途"註明"商貿"及"住宅"的地帶內，把已經或將會整幢改裝作非工業用途的工業大廈的某些部分或全幢用作提供過渡性房屋，政府當局會彈性處理規劃、地契和樓宇設計規定方面的申請，包括免收作過渡性房屋指定用途的地契豁免書費用。<sup>21</sup>

22. 關於為何未有任何工業大廈改裝為過渡性房屋，政府當局表示，若要在工業大廈提供過渡性房屋，必須改裝整幢樓宇，因為在同一幢樓宇作工業及住宅混合用途有欠安全。因此，進行改裝必須獲得該幢樓宇的所有業主同意。政府當局解釋，工業大廈在設計上並非作住宅用途，必須進行排水、電力供應及其他設施方面的改裝工程，以符合安全及法定要求，方可作過渡性房屋用途，當中所涉及的費用可能甚高，很多業主只會在重建價值或租金收入的財務回報證明值得投資時，才有興趣作此嘗試。<sup>22</sup>

## 《建築物條例》(第 123 章)下的變通/豁免

23. 委員察悉，屋宇署可考慮根據第 123 章批予變通/豁免，讓舊式樓宇內不符合某些法定要求的過渡性房屋項目，仍有資格獲得政府資助。關於獲批予此類變通/豁免的兩個過渡性房屋項目，政府當局表示，在其中一個項目，某過渡性房屋單位的公用客廳的照明和通風情況，不符合《建築物(規劃)規例》(第 123F 章)的規定，而屋宇署已要求項目倡議人推行補償措

---

<sup>20</sup> 城市規劃委員會在 2018 年 11 月同意，如經專責小組統籌，在位於市區及新市鎮地區的永久建築物(包括在"商業"、"綜合發展區"和"其他指定用途"註明"商貿"及"住宅"地帶內已作整幢改裝的工業大廈)，進行為期不超過 5 年的過渡性房屋項目，該等項目可視為屬各自的分區計劃大綱圖內經常准許的"臨時用途"。

<sup>21</sup> 立法會 [CB\(1\)323/18-19\(03\)](#) 號文件

<sup>22</sup> 立法會 [CB\(1\)555/19-20](#) 號文件

施，例如在該單位提供人工照明及機械通風，作為獲批予變通的條件。<sup>23</sup>

### 過渡性房屋項目資助計劃

24. 委員詢問，在資助計劃下各個核准過渡性房屋項目獲批的資助金額，部分會否用於支付有關非政府機構的僱員/人員的薪金/款項。政府當局表示，在資助計劃下各個核准項目獲批的資助金額，將視乎項目申請者所呈交建議的理據，以及多項因用地而異的因素(例如用地面積、將會興建的過渡性房屋單位數目、現況和地形、技術要求、所需基礎設施的規模等)而定。除非事先獲得批准，否則資助計劃不會支付薪酬予任何從申請機構支取薪金的人士(例如非政府機構的現有成員、董事、股東或僱員)，但總資助金額的 0.4% 至 0.14% 可作為推行項目的行政開支資助。<sup>24</sup>

### 未補價資助出售房屋一出租計劃

25. 委員問及推行"未補價資助出售房屋一出租計劃"的進展，該計劃在 2018 年 9 月由房協以先導形式推出，容許轄下資助出售單位的合資格業主分租其單位予申請公屋的基層人士，以改善他們在獲編配公屋前的居住環境。政府當局表示，自出租計劃推出以來，房協收到 13 個業主提出的申請，其中 6 個業主獲發"合資格出租證明書"；以及收到 53 個租戶提出的申請，其中 19 個租戶獲發"合資格租住證明書"。暫時未有成功的租賃個案。在進行檢討後，房協已制訂優化出租計劃的措施，包括容許業主將整個單位或個別睡房出租予合資格租戶，又或將單位出租予指定的非政府機構，再由這些機構將單位轉租予合資格租戶。2019 年 7 月，房委會通過以試行形式參與經優化的出租計劃，藉以容許合資格的房委會資助出售單位業主亦可參與該計劃。經優化的出租計劃分別將於 2019 年 11 月開始接受合資格業主申請，以及將於 2019 年 12 月開始接受合資格租戶申請。房委會和房協會因應實施該計劃的經驗，在該計劃實施一年後就其成效進行中期檢討。<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> 立法會 [CB\(1\)555/19-20](#) 號文件

<sup>24</sup> 立法會 [CB\(1\)235/19-20\(01\)](#) 號文件

<sup>25</sup> 2019 年 11 月 6 日的政府 [新聞公報](#)



## 最新發展

26. 應事務委員會的要求，政府當局將在 2020 年 5 月 26 日的特別會議上，就過渡性房屋向委員作出簡介。

## 相關文件

27. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處  
議會事務部 1  
2020 年 5 月 22 日

**過渡性房屋**  
**相關文件一覽表**

| 立法會/<br>委員會                                   | 會議日期        | 文件  |
|---|-------------|---|
| 房屋事務<br>委員會                                   | 2017年10月30日 | 2017年 <a href="#">施政報告</a>  |
| 房屋事務<br>委員會                                   | 2019年11月4日  | 政府當局的文件<br>(立法會 <a href="#">CB(1)67/19-20(04)</a> 號文件)<br><br>會議紀要<br>(立法會 <a href="#">CB(1)294/19-20</a> 號文件)<br><br>政府當局的補充文件<br>(立法會 <a href="#">CB(1)235/19-20(01)</a> 號文件) |
| 房屋事務<br>委員會                                   | 2019年11月8日  | 政府當局的文件<br>(立法會 <a href="#">CB(1)32/19-20(01)</a> 號文件)<br><br>會議紀要<br>(立法會 <a href="#">CB(1)492/19-20</a> 號文件)<br><br>政府當局的補充文件<br>(立法會 <a href="#">CB(1)373/19-20(01)</a> 號文件) |
| 房屋事務<br>委員會                                   | 2019年12月2日  | 會議紀要<br>(立法會 <a href="#">CB(1)544/19-20</a> 號文件)  |
| 跟進本地<br>不適切住屋<br>問題及<br>相關房屋<br>政策事宜<br>小組委員會 | -           | 小組委員會報告<br>(立法會 <a href="#">CB(1)555/19-20</a> 號文件)   |