



樂施會
OXFAM
Hong Kong

公屋輪候冊上 輪候逾三年租戶的生活狀況研究

主要結果及基層房屋政策發展路向

1. 引言

近年由於租金飆升，令更多低收入租戶百上加斤，貧窮問題加劇。他們當中有不少正輪候公共租住房屋（下簡稱「公屋」），期望能盡快上樓，減輕住屋的壓力。截至 2012 年 9 月底，公屋輪候冊上有 210,400 戶申請者，其中 110,400 為長者或一般家庭，其餘 100,000 個為非長者一人申請者。不過，行政長官在最近發表的《施政報告》中公布，未來五年的新落成公屋單位數量維持不變，平均每年只有 15,000 個，至 2018 年起才有機會增至平均每年 20,000 個。這意味著由現在開始至及後五年間，以一般家庭資格申請公屋的住戶，可能需要輪候超過三年方可獲編配公屋單位。

在這逾十萬正輪候公屋的家庭當中，不少並未有領取綜援，正租住私樓，是社會俗稱的「N無家庭」，他們大多租住面積細小的劏房或板間房，負擔極高昂的租金，生活壓力沉重。根據 2011 年的人口普查，租住私人樓宇的貧窮戶共有 76,866 戶¹（或 188,736 人）。該群組的貧窮率為 22.3%，較香港的整體貧窮率 17.6% 為高。這批貧窮租戶平均需動用其入息的 40% 來繳付租金，遠比全港一般私人樓宇租戶的 24.3% 為高。

除了以上群組，那些未獲編配公屋，但仍需租住私樓的綜援家庭，住屋壓力也同樣沉重。鑑於在現時的綜援制度下，租金津貼金額並不足夠支付日益上漲的租金，上述家庭需要削減膳食、交通，甚至壓縮子女學習的開支，以確保有能力支付租金。這將進一步惡化跨代貧窮的問題。

事實上，香港的貧窮問題很大程度歸因於欠缺足夠的可負擔房屋。貧窮家庭，無

¹ 假設我們將「貧窮的私人樓宇租賃住戶」定義為入息低於住戶入息中位數 50%、租賃私人樓宇的住戶（不包括外籍家庭傭工），其中包括領取及沒有領取綜援的住戶。

論是 N 無或綜援戶，在未獲編配公屋之前，他們往往需要用上絕大部分的收入去負擔高昂的房租，令生活更加困難，政府必須正視這個問題。

由於香港過去並沒有就已輪候公屋逾三年的低收入住戶進行系統化的研究，探討他們的社會經濟背景、生活狀況、住屋需要／計劃，以及申請公屋的進度等，樂施會委託政策二十一有限公司進行「公屋輪候冊上輪候逾三年租戶的生活狀況」的研究，以填補此項空白，調查於 2012 年 8 月至 10 月訪問了 501 個非綜援的家庭，回應率為 70%。以下我們將本政策建議書分為三個部分，包括一)研究主要結果以透析貧窮租戶面對住屋問題的困境；二)分析現時相關政策的不足；及三)樂施會就基層住屋政策的建議。

2. 是次調查主要結果

2.1 「N 無家庭」的房屋問題

是次調查的主要對象是正輪候公屋的低收入家庭，也屬俗稱的「N 無家庭」，即無公屋、無領取綜援、無受惠於政府過往一次性的紓困措施，但需要繳付高昂租金租樓的一群。透過是次研究，本會期望公眾能進一步理解他們的生活狀況。

2.1.1 73.7%受訪者平均輪候達 4.4 年，仍未獲編配公屋單位

是次調查訪問了 501 個受訪者，其中 73.7% (369 宗個案) 已平均輪候 4.4 年，即 52.6 個月，仍未獲得第一次編配公屋單位 (參看附錄：表 1 及表 2，或調查報告的 6.22 段及 6.23 段)。

在這 369 宗個案中，約 76.7% (283 宗個案) 仍未經歷核實配屋資格的程序，而只有 23.3% 已告完成 (參看附錄：表 1 及表 2，或調查報告的 6.25 段)。

同時，在這 369 宗個案中，超過一半 (54.2%，即 200 宗個案) 從沒有更改申請內容 (除更改地區選擇外)，但至今仍在輪候當中，未獲編配任何公屋。這顯示公屋單位嚴重不足 (參看附錄：表 1 及表 2，或調查報告的 6.25 段)。

2.1.2 只有 26.3%受訪者獲得第一次配屋，平均輪候 4.5 年

根據此項調查，所有受訪者中只有 26.3% (132 宗個案) 已獲第一次配屋，他們的平均輪候時間為 4.5 年，即 54 個月 (參看附錄：表 1 及表 3，或調查報告的 6.20 段)。

在這 132 宗個案中，77.6% (98 宗個案) 的輪候時間比政府的目標時間 3 年為長

(參看調查報告的6.19段)。申請者拒絕接受第一次配屋的主要原因為編配的屋邨位置偏遠(47.9%)、遠離工作地點(37.8%)及遠離子女上學地點(26.1%)(參看附錄：表4，或調查報告的6.20段及6.24段)。

2.1.3 僅 8.6%受訪者獲得第二次配屋，平均輪候 5.1 年

根據此項調查，所有受訪者中只有 8.6% (43 宗個案) 獲得第二次配屋，平均輪候時間為 5.1 年，即 61.7 個月，即在第一次配屋後要額外輪候 7.4 個月 (參看附錄：表 3，或調查報告的 6.25 段)。

2.1.4 約三分一個案曾更改地區選擇，92.4%的理想地區為市區

政府宣布公屋申請者可以更改他們的公屋地點選擇。根據本調查結果，每三宗個案，即有一宗 (38.5%，193 宗個案) 曾更改其選擇的地區。在曾經更改選擇地區的群組中，約 **92.4%** 希望獲得在市區的單位。此外，超過一半 (59.0%) 表示，他們了解更改至更便利的地區，可能會拖長他們的輪候時間。申請者更改選擇地區的三个主要原因為：a) 「靠近工作地點」(77.3%)；b) 「靠近子女上學地點」(68.5%)；及 c) 「交通方便」(參看調查報告的 6.14 段及 6.15 段)。

2.1.5 貧窮租戶負擔較高的住屋開支

調查結果顯示，貧窮住戶的「租金佔入息比率中位數」為 **30.1%**，較香港整體私人樓宇租戶的同一項比率 (**24.3%**) 為高；若再加上膳食開支，兩項開支合共佔貧窮住戶總入息的 69%。在此情況下，貧窮租戶為應付其膳食及住屋開支，需要壓縮其他開支，令其生活更加困難 (參看調查報告的 4.6 段及 4.7 段)。

2.1.6 約 61.8%受訪住戶屬「擠迫戶」

調查結果顯示，受訪住戶每人的居住空間中位數約為 **4.2 平方米**(即 **45 平方呎**)。遠低於香港房屋委員會制訂的最低居住空間標準 **5.5 平方米**²。若以 5.5 平方米作為指標，約 61.8% 受訪住戶屬「擠迫戶」。他們之中，接近一半 (48.9%) 為四人住戶，24.4% 為三人住戶 (參看附錄：圖 1，或調查報告的 4.9 段)。

在對於狹小居住面積感到不滿意或非常不滿意的受訪者中，59.4% 認為這情況導致家人之間吵架 (參看調查報告的 5.10 段)。

² 「擠迫戶」的定義：

<http://www.housingauthority.gov.hk/en/public-housing/tenancy-matters/transfer/living-space-improvement-transfer-scheme/index.html>

2.1.7 低收入家庭的狹小居所呎租 直迫市區大型私人屋苑

是次調查結果顯示，受訪者的平均租金於過去一年上升了 14%，比政府估計的 12% 為高³（參看附錄：表 5，或調查報告的 4.11 段）。

如果以每平方呎租金計算，受訪低收入家庭的狹小居所直迫位處市區的大型私人屋苑，價格同樣高昂。調查結果發現，受訪低收入家庭的房租平均每平方呎為 22 元，與不少大型私人屋邨（例如美孚新邨、匯景花園、都會駅等）的租金不相上下⁴（參看附錄：表 6，或調查報告的 4.12 段）。

2.1.8 68.3%受訪住戶正居住於「板間房」、「牀位」或「劏房」

根據調查結果，68.3%（342 宗個案）的受訪者目前居住於「板間房」（11.2%）、牀位（0.8%）或「劏房」（56.3%）（參看附錄：表 7，或調查報告的 4.1 段及 4.2 段）。

此外，調查結果也顯示，租戶居所的三個最主要問題為：a) 漏水；b) 石屎剝落；c) 鋼筋外露。調查結果分別有 59%、49.3% 及 45.9% 的租戶認為漏水、混凝土剝落及鋼筋外露的問題嚴重（參看附錄：表 8，或調查報告的 5.3 段）。

2.2 租住私樓的綜援家庭所面對的房屋問題

在綜援制度之下，受助人可以按照租金津貼最高金額，領取一筆租金津貼，最高金額視乎家庭成員人數而定。根據香港特區政府於 2012 年 1 月的數字（表 A）有 60.3% 居住於私人樓宇的綜援受助人，其綜援款項不足以支付要負擔（而日益上升）的租金。他們要削減膳食或子女學習的開支，以確保有能力支付租金。

表 A：實際租金少於、等於及高於租金津貼最高金額的綜援(租住私樓)個案數目

	個案數目	%
實際租金少於或等於租金津貼最高金額	14,950	39.7
實際租金高於租金津貼最高金額	22,688	60.3
總計	36,946	100.0

資料來源：社會福利署、政府統計處，2012 年

³ 運輸及房屋局局長於 International Conference on Spatial and Social Transformation in Urban China 的開幕演辭，2012 年 12 月 13 日（只備英文本）。(<http://www.thb.gov.hk/eng/psp/speeches/transport/land/2012/20121213.pdf>)

⁴ 利嘉閣地產，2012 年 10 月

3. 政策分析－現有政策及措施的不足

3.1 公屋供應短缺

對於要繳付昂貴的私人樓宇租金、擠在細小居所內的貧窮人來說，獲得公屋單位往往是他們的夢想。不過，目前的公屋供應量無法應付需求。輪候冊上的申請數目，比起九年前增加了 121%，由 2003 年的 90,240 宗，增加至 2012 年 6 月的 199,600 宗⁵。值得注意的是，在 2012 年 9 月，輪候冊上的申請總數已攀升至 210,400 宗⁶（其中 100,400 宗為一般家庭申請者），即在短短 4 個月內，輪候冊上的新申請數目，已增加了 10,800 宗，市民對公屋的需求可見一斑。不過，行政長官在其新一份的《施政報告》中公布，新公屋單位的平均供應量仍然維持每年 15,000 個，即使將 7,000 個從現有公共屋邨回收的單位計算在內，供不應求的情況仍會持續。因此，更多低收入家庭需要輪候超過三年方可入住公屋單位，承擔不合理的高昂租金。

此外，在市區和擴展市區的公屋單位並不足以滿足需求。根據 2012 年 11 月香港房屋委員會發表的《公屋輪候冊申請人的安置情況》報告，有 15,700 戶申請者未能在三年內獲得第一次編配公屋單位，因為其中有 62% 選擇市區及擴展市區的單位，反映在市區及擴展市區的新單位短缺。

3.2 綜援租金津貼不足 關愛基金的居住津貼涵蓋範圍狹窄

正如前文所述，房屋的租金升幅急於綜援租金津貼的調整，居於私人樓宇的綜援受助人因而需要將更大部分的收入支付租金，反映現時綜援租金津貼未能減輕綜援受助人的住屋開支負擔。

由 2012 年 10 月 8 日起，關愛基金推出「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」計劃，援助租住狹小私人樓宇居所的非綜援貧窮人士。關愛基金為該計劃撥出約 9,100 萬元，以紓緩貧窮人因住屋開支而導致的經濟壓力。津貼金額為一人住戶 3,000 元，二人住戶 6,000 元，以及三人或以上住戶 8,000 元。該計劃預期可讓超過 13,000 個住戶（超過 30,000 人）受惠。

根據 2011 年人口普查，香港共有 39,228 個沒有領取綜援的貧窮住戶租住於私人樓宇⁷，承擔不合理的高昂租金，不過上述援助計劃只能為其中 33.1% 提供津貼。換句話說，有 26,228 個貧窮租戶（佔總數 66.9%）無法獲得任何即時援

⁵ 香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄：公屋輪候冊申請人的安置情況（2012 年 11 月）

⁶ 運輸及房屋局局長於 International Conference on Spatial and Social Transformation in Urban China 的開幕演辭，2012 年 12 月 13 日（只備英文本）。（<http://www.thb.gov.hk/eng/psp/speeches/transport/land/2012/20121213.pdf>）

⁷ 此數字為於 2011/12 年度居住於私人租賃樓宇的貧窮住戶總數（76,866）與居住於私人租賃樓宇的綜援個案數字（37,638）的差距。資料來源：政府統計處、社會福利署。

助，以減輕他們的住屋開支。此外，此項津貼只屬一次性，並沒有長遠的政策承擔。所以，它無法在這些貧窮租戶獲得公屋單位前，減輕他們的住屋開支負擔。

4. 樂施會的政策建議

雖然最近發表的《施政報告》訂出興建更多公屋單位的計劃，不過要到 2018 年開始，新落成公屋單位的數量才可以增加至每年 20,000 個。這意味著貧窮人的住屋需要在未來五年內無法滿足。目前在公屋輪候冊上超過 110,000 低收入住戶仍要承受高昂的租金及惡劣的居住環境。為紓緩他們的困境，樂施會促請政府考慮以下措施：

4.1 短期紓困措施

4.1.1 為公屋輪候冊上沒有領取綜援的租戶提供租金津貼

政府應研究如何為在公屋輪候冊上、未能如政府承諾於三年內獲得第一次配屋的非綜援租戶提供租金津貼。根據我們的研究，由登記到獲得第一次配屋的平均輪候時間為 4.5 年（54.3 個月），即比起政府的指標要花上額外一年半的時間。在輪候冊上超過三年的租戶，為了減輕其租金負擔，我們建議政府研究為合資格而居住於私人樓宇的非綜援租戶提供租金津貼，直至房屋委員會第一次或第二次配屋予他們。我們相信，此項措施不會對私人市場的租金價格造成重大影響，因為目標受助者的人數相對甚少⁸，而且只是一項用作減輕貧窮的非綜援戶住屋負擔的臨時措施。

4.1.2 探討臨時社區房屋的可行性

根據政府數字⁹，香港分別有 167.7、384.4 及 465.5 公頃指定作「工業」、「政府、機構或社區」及「休憩」用途的未經批租或撥用政府土地。我們建議政府研究如何使用這批空置土地（特別是未來五年內不會動用的），提供臨時性的社區房屋，以低廉租金租予輪候公屋超過三年的低收入私人樓宇租戶。同樣道理，我們建議政府探討將空置工業樓宇轉為臨時中轉房屋的可能性，為這批住戶提供臨時居所。這項短期措施，一方面可以減輕輪候公屋逾三年的貧窮租戶的住屋壓力，另一方面，由於臨時中轉房屋某程度上增加了小型租賃單位的供應，也可以穩定甚至壓抑私人市場中的租金價格。

⁸ 根據《公屋輪候冊申請人的安置情況》報告（房屋委員會，2012 年 11 月），在輪候冊上輪候逾三年而未獲配屋的共有 15,700 個住戶。我們估計，若扣除其中正領取綜援及並非居住於私人租賃樓宇的申請者，受助者數目會較上述數目為少。

⁹ 2012 年 10 月 17 日立法會會議第 16 條質詢 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201210/17/P201210170306.htm>

4.2 長遠政策

4.2.1 增加公屋單位的供應

長遠而言，政府應興建足夠的公屋，以確保輪候冊上的申請者獲得第一次配屋的時間不超過三年。截至 2012 年 9 月底，輪候冊上的「一般家庭」申請者已達 110,400 宗（另有 100,000 宗非長者一人申請者）。特區政府應將興建公屋單位數量由每年 15,000 個，增至不少於 35,000 個，以確保申請者不需要輪候超過三年。

根據我們的研究，在輪候冊上的大部分租戶在申請公屋時，均喜歡選擇市區。根據發展局於 2012 年 10 月的數字，估計空置的住宅用地為 391.5 公頃¹⁰，我們建議，政府應研究有多少住宅用地可用作興建公共屋邨，特別是在市區，並將有關資料告知公眾。由於輪候冊上的申請宗數不斷增加，我們建議政府應分配一半可動用土地來提供公屋單位。

4.2.2 提高綜援租金津貼的最高金額

我們建議為綜援受助人提供合理及足夠的租金津貼。政府盡快檢討租金津貼的最高金額，金額上限應參考現時租住私人樓宇的綜援受助人之租約租值而釐訂。此外，租金津貼水平應按甲類消費物價指數中的私人房屋租金的變動而每年調整。

— 完 —

¹⁰ 數據來自 2012 年 6 月地政總署的土地信息系統

附錄

表 1：獲得配屋的個案百分率

程序	個案總數 (%)
由登記於輪候冊（接獲藍卡）至今	501 (100%)
尚未獲得配屋	369 (73.7%)
已獲得配屋	132 (26.3%)

表 2：尚未獲得配屋受訪者的平均輪候時間

程序 (尚未獲得配屋的申請者)	個案總數	平均輪候時間
由登記於輪候冊（接獲藍卡）至今	369 (100%)	52.6 個月，即 4.4 年
未經歷核實配屋資格的面晤	283 (76.7%)	
已完成核實配屋資格的面晤	86 (23.3%)	
沒有更改申請內容(不包括選擇區域)	200 (54.2%)	
曾更改申請內容	169 (45.8%)	

表 3：已獲得配屋受訪者的平均輪候時間

程序 (已獲得配屋的申請者)	個案總數	平均輪候時間（有效個案數目）
由登記於輪候冊（接獲藍卡）至今	132	
由接獲藍卡到 第一次配屋	132	54.3 個月，即 4.5 年 (125)
由第一次配屋到 第二次配屋	43	7.4 個月 (37)

表 4：拒絕編配的原因 (%)

拒絕的原因	第一次配屋 (%)
偏遠	
遠離工作地點	37.8
遠離子女上學地點	26.1
屋邨位置偏遠	47.9
不滿意單位狀況	22.7
樓層不合意／坐向欠佳	19.3
屋邨情況（設施或保安）欠佳	5.0
曾發生不愉快事件	12.6
其他	16.8

圖 1：擠迫戶的住戶人數（%）

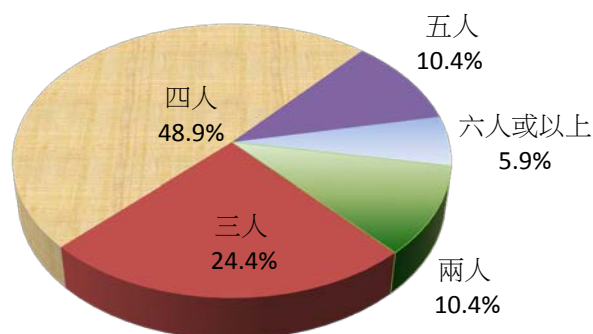


表 5：以居住面積計算的租金平均增幅

實用樓面面積（平方呎）	租金的平均增幅（元）	租金的平均增幅（%）
< 70	300	19
70 – 139	332	13
140 – 209	439	15
210 – 279	377	12
280 – 349	334	9
350 – 419	533	13
420 或以上	854	21
總計	427	14

表 6：某些大型私人屋苑的每平方呎平均租金

某些大型私人屋苑	2012 年 10 月每平方呎平均租金(元)
珀麗灣	20.4
匯景花園	21.2
美孚新邨	21.5
都會駅	21.5
此次調查中每平方呎平均租金為約 22 元	

資料來源：利嘉閣地產，2102 年 10 月

表 7：居所類別（%）

居所類別	%
整個單位	30.7
板間房／梗房	11.2
牀位／閣樓	0.8
劏房或套房	56.3
臨時房屋／天台建築物／寮屋	1.0
總計	100.0

表 8：從樓宇各種問題檢視樓宇狀況（%）

	沒有此問題	有此問題	嚴重	不嚴重
漏水	50.3	49.7	59.0	17.7
混凝土剝落	45.7	54.3	49.3	20.2
鋼筋外露	61.3	38.7	45.9	27.8
電線鋪設凌亂	56.2	43.8	28.8	26.0

