



樂施會  
OXFAM  
Hong Kong

## 公屋轮候册上 轮候逾三年租户的生活状况研究

### 主要结果及基层房屋政策发展路向

#### 1. 引言

近年由于租金飙升，令更多低收入租户百上加斤，贫穷问题加剧。他们当中有不少正轮候公共租住房屋（下简称「公屋」），期望能尽快上楼，减轻住屋的压力。截至 2012 年 9 月底，公屋轮候册上有 210,400 户申请者，其中 110,400 为长者或一般家庭，其余 100,000 个为非长者一人申请者。不过，行政长官在最近发表的《施政报告》中公布，未来五年的新落成公屋单位数量维持不变，平均每年只有 15,000 个，至 2018 年起才有机会增至平均每年 20,000 个。这意味着由现在开始至及后五年间，以一般家庭资格申请公屋的住户，可能需要轮候超过三年方可获编配公屋单位。

在这逾十万正轮候公屋的家庭当中，不少并未有领取综援，正租住私楼，是社会俗称的「N无家庭」，他们大多租住面积细小的劏房或木板隔间房，负担极高昂的租金，生活压力沉重。根据 2011 年的人口普查，租住私人楼宇的贫穷户共有 76,866 户<sup>1</sup>（或 188,736 人）。该群组的贫穷率为 22.3%，较香港的整体贫穷率 17.6% 为高。这批贫穷租户平均需动用其入息的 40% 来缴付租金，远比全港一般私人楼宇租户的 24.3% 为高。

除了以上群组，那些未获编配公屋，但仍需租住私楼的综援家庭，住屋压力也同样沉重。鉴于在现时的综援制度下，租金津贴金额并不足够支付日益上涨的租金，上述家庭需要削减膳食、交通，甚至压缩子女学习的开支，以确保有能力支付租金。这将进一步恶化跨代贫穷的问题。

事实上，香港的贫穷问题很大程度归因于欠缺足够的可负担房屋。贫穷家庭，无

---

<sup>1</sup> 假设我们将「贫穷的私人楼宇租赁住户」定义为入息低于住户入息中位数 50%、租赁私人楼宇的住户（不包括外籍家庭佣工），其中包括领取及没有领取综援的住户。

论是 N 无或综援户，在未获编配公屋之前，他们往往需要用上绝大部分的收入去负担高昂的房租，令生活更加困难，政府必须正视这个问题。

由于香港过去并没有就已轮候公屋逾三年的低收入住户进行系统化的研究，探讨他们的社会经济背景、生活状况、住屋需要 / 计划，以及申请公屋的进度等，乐施会委托政策二十一有限公司进行「公屋轮候册上轮候逾三年租户的生活状况」的研究，以填补此项空白，调查于 2012 年 8 月至 10 月访问了 501 个非综援的家庭，回应率为 70%。以下我们将本政策建议书分为三个部分，包括一)研究主要结果以透析贫穷租户面对住屋问题的困境；二)分析现时相关政策的不足；及三)乐施会就基层住屋政策的建议。

## 2. 是次调查主要结果

### 2.1 「N 无家庭」的房屋问题

是次调查的主要对象是正轮候公屋的低收入家庭，也属俗称的「N 无家庭」，即无公屋、无领取综援、无受惠于政府过往一次性的纾困措施，但需要缴付高昂租金租楼的一群。透过是次研究，本会期望公众能进一步理解他们的生活状况。

#### 2.1.1 73.7%受访者平均轮候达 4.4 年，仍未获编配公屋单位

是次调查访问了 501 个受访者，其中 73.7% (369 宗个案) 已平均轮候 4.4 年，即 52.6 个月，仍未获得第一次编配公屋单位 (参看附录：表 1 及表 2，或调查报告的 6.22 段及 6.23 段)。

在这 369 宗个案中，约 76.7% (283 宗个案) 仍未经历核实配屋资格的程序，而只有 23.3% 已告完成 (参看附录：表 1 及表 2，或调查报告的 6.25 段)。

同时，在这 369 宗个案中，超过一半 (54.2%，即 200 宗个案) 从没有更改申请内容 (除更改地区选择外)，但至今仍在轮候当中，未获编配任何公屋。这显示公屋单位严重不足 (参看附录：表 1 及表 2，或调查报告的 6.25 段)。

#### 2.1.2 只有 26.3%受访者获得第一次配屋，平均轮候 4.5 年

根据此项调查，所有受访者中只有 26.3% (132 宗个案) 已获第一次配屋，他们的平均轮候时间为 4.5 年，即 54 个月 (参看附录：表 1 及表 3，或调查报告的 6.20 段)。

在这 132 宗个案中，77.6% (98 宗个案) 的轮候时间比政府的目标时间 3 年为长

(参看调查报告的6.19段)。申请者拒绝接受第一次配屋的主要原因为编配的屋邨位置偏远(47.9%)、远离工作地点(37.8%)及远离子女上学地点(26.1%)(参看附录:表4,或调查报告的6.20段及6.24段)。

### 2.1.3 仅 8.6%受访者获得第二次配屋, 平均轮候 5.1 年

根据此项调查, 所有受访者中只有 8.6% (43 宗个案) 获得第二次配屋, 平均轮候时间为 5.1 年, 即 61.7 个月, 即在第一次配屋后要额外轮候 7.4 个月 (参看附录: 表 3, 或调查报告的 6.25 段)。

### 2.1.4 约三分一个案曾更改地区选择, 92.4%的理想地区为市区

政府宣布公屋申请者可以更改他们的公屋地点选择。根据本调查结果, 每三宗个案, 即有一宗 (38.5%, 193 宗个案) 曾更改其选择的地区。在曾经更改选择地区的群组中, 约 **92.4%希望获得在市区的单位**。此外, 超过一半 (59.0%) 表示, 他们了解更改至更便利的地区, 可能会拖长他们的轮候时间。申请者更改选择地区的三个主要原因为: a) 「靠近工作地点」(77.3%); b) 「靠近子女上学地点」(68.5%); 及 c) 「交通方便」(参看调查报告的6.14段及6.15段)。

### 2.1.5 贫穷租户负担较高的住屋开支

调查结果显示, 贫穷住户的「租金占入息比率中位数」为 **30.1%**, 较香港整体私人楼宇租户的同一项比率 (**24.3%**) 为高; 若再加上膳食开支, 两项开支合共占贫穷住户总入息的 69%。在此情况下, 贫穷租户为应付其膳食及住屋开支, 需要压缩其他开支, 令其生活更加困难 (参看调查报告的4.6段及4.7段)。

### 2.1.6 约 61.8%受访住户属「挤迫户」

调查结果显示, 受访住户每人的居住空间中位数约为 **4.2 平方米(即 45 平方呎)**。远低于香港房屋委员会制订的最低居住空间标准 **5.5 平方米<sup>2</sup>**。若以 5.5 平方米作为指标, 约 61.8%受访住户属「挤迫户」。他们之中, 接近一半 (48.9%) 为四人住户, 24.4%为三人住户 (参看附录: 图1, 或调查报告的4.9段)。

在对于狭小居住面积感到不满意或非常不满意的受访者中, 59.4%认为这情况导致家人之间吵架 (参看调查报告的5.10段)。

---

<sup>2</sup> 「挤迫户」的定义:

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

### 2.1.7 低收入家庭的狭小居所呎租 直迫市区大型私人屋苑

是次调查结果显示，受访者的平均租金于过去一年上升了 14%，比政府估计的 12% 为高<sup>3</sup>（参看附录：表 5，或调查报告的 4.11 段）。

如果以每平方米租金计算，受访低收入家庭的狭小居所直迫位处市区的大型私人屋苑，价格同样高昂。调查发现，受访低收入家庭的房租平均每平方米为 22 元，与不少大型私人屋邨（例如美孚新邨、汇景花园、都会駅等）的租金不相上下<sup>4</sup>（参看附录：表 6，或调查报告的 4.12 段）。

### 2.1.8 68.3%受访住户正居住于「木板隔间房」、「床位」或「劏房」

根据调查结果，68.3%（342 宗个案）的受访者目前居住于「木板隔间房」（11.2%）、床位（0.8%）或「劏房」（56.3%）（参看附录：表 7，或调查报告的 4.1 段及 4.2 段）。

此外，调查结果也显示，租户居所的三个最主要问题为：a) 漏水；b) 石屎剥落；c) 钢筋外露。调查结果分别有 59%、49.3% 及 45.9% 的租户认为漏水、混凝土剥落及钢筋外露的问题严重（参看附录：表 8，或调查报告的 5.3 段）。

## 2.2 租住私楼的综援家庭所面对的房屋问题

在综援制度之下，受助人可以按照租金津贴最高金额，领取一笔租金津贴，最高金额视乎家庭成员人数而定。根据香港特区政府于 2012 年 1 月的数字（表 A）有 60.3% 居住于私人楼宇的综援受助人，其综援款项不足以支付要负担（而日益上升）的租金。他们要削减膳食或子女学习的开支，以确保有能力支付租金。

表 A：实际租金少于、等于及高于租金津贴最高金额的综援(租住私楼)个案数目

	个案数目	%
实际租金少于或等于租金津贴最高金额	14,950	39.7
实际租金高于租金津贴最高金额	22,688	60.3
总计	36,946	100.0

数据源：社会福利署、政府统计处，2012 年

<sup>3</sup> 运输及房屋局局长于 International Conference on Spatial and Social Transformation in Urban China 的开幕演辞，2012 年 12 月 13 日（只备英文本）。(<http://www.thb.gov.hk/eng/psp/speeches/transport/land/2012/20121213.pdf>)

<sup>4</sup> 利嘉阁地产，2012 年 10 月

### 3. 政策分析—现有政策及措施的不足

#### 3.1 公屋供应短缺

对于要缴付昂贵的私人楼宇租金、挤在细小居所内的贫穷人来说，获得公屋单位往往是他们的梦想。不过，目前的公屋供应量无法应付需求。轮候册上的申请数目，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<sup>5</sup>。值得注意的是，在2012年9月，轮候册上的申请总数已攀升至210,400宗<sup>6</sup>（其中100,400宗为一般家庭申请者），即在短短4个月内，轮候册上的新申请数目，已增加了10,800宗，市民对公屋的需求可见一斑。不过，行政长官在其新一份的《施政报告》中公布，新公屋单位的平均供应量仍然维持每年15,000个，即使将7,000个从现有公共屋邨回收的单位计算在内，供不应求的情况仍会持续。因此，更多低收入家庭需要轮候超过三年方可入住公屋单位，承担不合理的高昂租金。

此外，在市区和扩展市区的公屋单位并不足以满足需求。根据2012年11月香港房屋委员会发表的《公屋轮候册申请人的安置情况》报告，有15,700户申请者未能在三年内获得第一次编配公屋单位，因为其中有62%选择市区及扩展市区的单位，反映在市区及扩展市区的新单位短缺。

#### 3.2 综援租金津贴不足 关爱基金的居住津贴涵盖范围狭窄

正如前文所述，房屋的租金升幅急于综援租金津贴的调整，居于私人楼宇的综援受助人因而需要将更大部分的收入支付租金，反映现时综援租金津贴未能减轻综援受助人的住屋开支负担。

由2012年10月8日起，关爱基金推出「为居住环境恶劣的低收入人士提供津贴」计划，援助租住狭小私人楼宇居所的非综援贫穷人士。关爱基金为该计划拨出约9,100万元，以纾缓贫穷人因住屋开支而导致的经济压力。津贴金额为一人住户3,000元，二人住户6,000元，以及三人或以上住户8,000元。该计划预期可让超过13,000个住户（超过30,000人）受惠。

根据2011年人口普查，香港共有39,228个没有领取综援的贫穷住户租住于私人楼宇<sup>7</sup>，承担不合理的高昂租金，不过上述援助计划只能为其中33.1%提供津贴。换句话说，有26,228个贫穷租户（占总数66.9%）无法获得任何实时援

<sup>5</sup> 香港房屋委员会资助房屋小组委员会会议事备忘录：公屋轮候册申请人的安置情况（2012年11月）

<sup>6</sup> 运输及房屋局局长于 International Conference on Spatial and Social Transformation in Urban China 的开幕演辞，2012年12月13日（只备英文本）。（<http://www.thb.gov.hk/eng/psp/speeches/transport/land/2012/20121213.pdf>）

<sup>7</sup> 此数字为于2011/12年度居住于私人租赁楼宇的贫穷住户总数(76,866)与居住于私人租赁楼宇的综援个案数字(37,638)的差距。数据源：政府统计处、社会福利署。

助，以减轻他们的住屋开支。此外，此项津贴只属一次性，并没有长远的政策承担。所以，它无法在这些贫穷租户获得公屋单位前，减轻他们的住屋开支负担。

#### 4. 乐施会的政策建议

虽然最近发表的《施政报告》订出兴建更多公屋单位的计划，不过要到 2018 年开始，新落成公屋单位的数量才可以增加至每年 20,000 个。这意味着贫穷人的住屋需要在未来五年内无法满足。目前在公屋轮候册上超过 110,000 低收入住户仍要承受高昂的租金及恶劣的居住环境。为纾缓他们的困境，乐施会促请政府考虑以下措施：

##### 4.1 短期纾困措施

###### 4.1.1 为公屋轮候册上没有领取综援的租户提供租金津贴

政府应研究如何为在公屋轮候册上、未能如政府承诺于三年内获得第一次配屋的非综援租户提供租金津贴。根据我们的研究，由登记到获得第一次配屋的平均轮候时间为 4.5 年（54.3 个月），即比起政府的指标要花上额外一年半的时间。在轮候册上超过三年的租户，为了减轻其租金负担，我们建议政府研究为合资格而居住于私人楼宇的非综援租户提供租金津贴，直至房屋委员会第一次或第二次配屋予他们。我们相信，此项措施不会对私人市场的租金价格造成重大影响，因为目标受助者的人数相对甚少<sup>8</sup>，而且只是一项用作减轻贫穷的非综援户住屋负担的临时措施。

###### 4.1.2 探讨临时小区房屋的可行性

根据政府数字<sup>9</sup>，香港分别有 167.7、384.4 及 465.5 公顷指定作「工业」、「政府、机构或小区」及「休憩」用途的未经批租或拨用政府土地。我们建议政府研究如何使用这批空置土地（特别是未来五年内不会动用的），提供临时性的小区房屋，以低廉租金租予轮候公屋超过三年的低收入私人楼宇租户。同样道理，我们建议政府探讨将空置工业楼宇转为临时居所的可能性，为这批住户提供临时居所。这项短期措施，一方面可以减轻轮候公屋逾三年的贫穷租户的住屋压力，另一方面，由于临时居所某程度上增加了小型租赁单位的供应，也可以稳定甚至压抑私人市场中的租金价格。

<sup>8</sup> 根据《公屋轮候册申请人的安置情况》报告（房屋委员会，2012 年 11 月），在轮候册上轮候逾三年而未获配屋的共有 15,700 个住户。我们估计，若扣除其中正领取综援及并非居住于私人租赁楼宇的申请者，受助者数目会较上述数目为少。

<sup>9</sup> 2012 年 10 月 17 日立法会会议第 16 条质询 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201210/17/P201210170306.htm>

## 4.2 长远政策

### 4.2.1 增加公屋单位的供应

长远而言，政府应兴建足够的公屋，以确保轮候册上的申请者获得第一次配屋的时间不超过三年。截至 2012 年 9 月底，轮候册上的「一般家庭」申请者已达 110,400 宗（另有 100,000 宗非长者一人申请者）。特区政府应将兴建公屋单位数量由每年 15,000 个，增至不少于 35,000 个，以确保申请者不需要轮候超过三年。

根据我们的研究，在轮候册上的大部分租户在申请公屋时，均喜欢选择市区。根据发展局于 2012 年 10 月的数字，估计空置的住宅用地为 391.5 公顷<sup>10</sup>，我们建议，政府应研究有多少住宅用地可用作兴建公共屋邨，特别是在市区，并将有关资料告知公众。由于轮候册上的申请宗数不断增加，我们建议政府应分配一半可动用土地来提供公屋单位。

### 4.2.2 提高综援租金津贴的最高金额

我们建议为综援受助人提供合理及足够的租金津贴。政府尽快检讨租金津贴的最高金额，金额上限应参考现时租住私人楼宇的综援受助人之租约租值而厘订。此外，租金津贴水平应按甲类消费物价指数中的私人房屋租金的变动而每年调整。

— 完 —

---

<sup>10</sup> 数据来自 2012 年 6 月地政总署的土地信息系统

## 附录

表 1: 获得配屋的个案百分率

程序	个案总数 (%)
由登记于轮候册 (接获蓝卡) 至今	501 (100%)
尚未获得配屋	<b>369</b> (73.7%)
已获得配屋	<b>132</b> (26.3%)

表 2: 尚未获得配屋受访者的平均轮候时间

程序 (尚未获得配屋的申请者)	个案总数	平均轮候时间
由登记于轮候册 (接获蓝卡) 至今	<b>369</b> (100%)	52.6 个月, 即 4.4 年
未经历核实配屋资格的面晤	283 (76.7%)	
已完成核实配屋资格的面晤	86 (23.3%)	
没有更改申请内容 (不包括选择区域)	200 (54.2%)	
曾更改申请内容	169 (45.8%)	

表 3: 已获得配屋受访者的平均轮候时间

程序 (已获得配屋的申请者)	个案总数	平均轮候时间 (有效个案数目)
由登记于轮候册 (接获蓝卡) 至今	<b>132</b>	
由接获蓝卡到 <b>第一次配屋</b>	132	54.3 个月, 即 4.5 年 (125)
由第一次配屋到 <b>第二次配屋</b>	43	7.4 个月 (37)

表 4: 拒绝编配的原因 (%)

拒绝的原因	第一次配屋 (%)
偏远	
远离工作地点	37.8
远离子女上学地点	26.1
屋邨位置偏远	47.9
不满意单位状况	22.7
楼层不合意 / 坐向欠佳	19.3
屋邨情况 (设施或保安) 欠佳	5.0
曾发生不愉快事件	12.6
其他	16.8



图 1：挤迫户的住户人数（%）

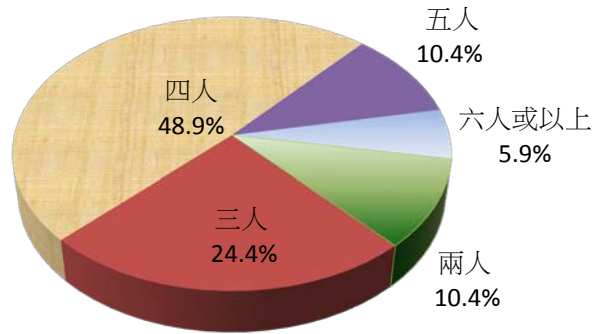


表 5：以居住面积计算的租金平均增幅

实用楼面面积（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
<b>总计</b>	<b>427</b>	<b>14</b>

表 6：某些大型私人屋苑的每平方米平均租金

某些大型私人屋苑	2012 年 10 月每平方米平均租金(元)
珀丽湾	20.4
汇景花园	21.2
美孚新邨	21.5
都会駅	21.5
<b>此次调查中每平方米平均租金为约 22 元</b>	

数据源：利嘉阁地产，2102 年 10 月

表 7：居所类别（%）

居所类别	%
整个单位	30.7
木板隔间房 / 梗房	11.2
床位 / 阁楼	0.8
劏房或套房	56.3
临时房屋 / 天台建筑物 / 寮屋	1.0
<b>总计</b>	<b>100.0</b>

表 8：从楼宇各种问题检视楼宇状况（%）

	没有此问题	有此问题	严重	不严重
漏水	50.3	49.7	59.0	17.7
混凝土剥落	45.7	54.3	49.3	20.2
钢筋外露	61.3	38.7	45.9	27.8
电线铺设凌乱	56.2	43.8	28.8	26.0

