

取締劣質劏房 保護兒童成長



工聯會劏房管理制度
倡議書

香港工會聯合會
立法會議員聯合辦事處
2024年7月



目錄

1. 前言	2
2. 香港劏房的基本情況	
2.1 住戶數字	3
2.2 劏房環境	5
3. 焦點小組與研討會要點	
3.1 劏房戶焦點小組	6
3.2 服務機構人員線上研討會	8
4. 建議的劏房管理制度	
4.1 主要原則	9
4.2 劏房管理制度框架	10
4.3 劏房登記制度	11
4.4 住戶登記及支援制度	14
4.5 巡查執法制度	15
5. 時間表	
5.1 劏房規管法例的立法及實施	16
5.2 穩步推進提升劏房標準時間表	16



工聯會立法會議員吳秋北、鄧鈺彪與政府「解決劏房問題」小組組長財政司副司長黃偉綸、副組長房屋局局長何永賢，以及房屋局常任秘書長羅淑佩等官員會面

1. 前言

工聯會長期關注劏房問題。早於2012年，工聯會已經向政府反映劏房和籠屋等居民的苦況，以及改裝劏房所產生的樓宇安全問題¹。於2023年發表兩份兒童劏房倡議書²，關注居於劏房兒童身心健康情況，並促請政府以兒童福祉為重，優先照顧有兒童的劏房戶。工聯會將一如既往密切關注劏房問題，關心劏房戶生活狀況，提倡優先保障兒童福祉；並就劏房問題向政府積極反映住戶需求、市民意見，以及提出相關的政策建議。

行政長官於2023年發表《施政報告》，決定成立「解決劏房問題」工作組（下稱「工作組」），以解決香港長期存在的劏房問題。工作組將會就以下四個目標提出建議：

1. 為「劏房」居住環境設定最低標準，例如樓宇安全、消防及衛生要求、居住面積等；
2. 針對不合最低標準的劏房提出取締方法；
3. 防止不合最低標準的劏房再增加；
4. 提出有序解決方案，包括所需的行政和立法建議。

本倡議書以**兒童優先、精準扶貧、雙重保障、主動介入、穩步推進**為五大原則，圍繞工作組的四個政策目標，透過組織劏房戶焦點小組和服務機構人員研討會，收集劏房戶和同工意見，提出本倡議書建議的登記及管理制度，為改善劏房戶環境，以及立法有效規管劏房，支援有需要的劏房戶等工作積極建言獻策。

1. 香港工聯會. 建造工會：劏房問題不解決塌樓危機高.

2. 工聯會立法會議員聯合辦事處. (2023). 告別劏房：由兒童開始; 告別劏房：由兒童開始 倡議書2.0.

2. 香港劏房的基本情況

2.1 住戶數字

劏房是香港市區土地供應緊張、居住成本高昂下的產物。業主把面積較大的屋宇單位分間成若干個面積較細的分間式單位，即「劏房」，分租予不同租戶以賺取租金收入。《2021人口普查—主題性報告：居於分間樓宇單位人士》（下稱《主題性報告》）資料顯示，設有劏房的屋宇單位平均每個屋宇單位被分間為3.2個劏房單位¹。

2021年人口普查各地區有劏房的屋宇單位及劏房單位統計數字

地區	有劏房的屋宇單位		劏房單位		平均每個屋宇單位的劏房數目
	數目	百分比(%)	數目	百分比(%)	
香港島	4 724	14	14 780	13.7	3.1
九龍	20 674	61.4	67 495	62.4	3.3
新界	8 260	24.5	25 927	24	3.1
總計	33 658	100	108 202	100	3.2

參考資料：政府統計處

根據2021年人口普查數據，全港約有10.7萬住戶居於劏房，總人數接近21.6萬，每戶平均有2人；進一步按分區數據計算，香港島、九龍、和新界每戶平均人數分別為1.8、2、和2.2人；但按住戶人數分類統計，整體以1人住戶為主，2人住戶次之。

各地區居於劏房的住戶與住客數目及每戶平均人數

地區	居於劏房的住戶		居於劏房的人士		平均每戶人數
	戶數	百分比(%)	人數	百分比(%)	
香港島	14 655	13.6	26 115	12.1	1.8
九龍	66 950	62.4	133 823	62.0	2
新界	25 766	24.0	55 771	25.9	2.2
總計	107 371	100.0	215 709	100.0	2

參考資料：政府統計處

2024年AR2數據中，各區的劏房數量比例與2021年人口普查數據有所不同，香港島的佔比有所增加，而新界的佔比則明顯減少。本文對此作了粗略的估算。

1. 政府統計處. (2023). 2021年人口普查—主題性報告：居於分間樓宇單位人士.

估算顯示，香港島劏房數量的增加需要保持關注，了解其是因為AR2表格收集時的偏差，還是的確出現了增加的趨勢；如屬後者，則需確保日後的規管工作及實施過程充分考慮到香港島劏房戶的需要並提供適切的支援。

2021年人口普查按住戶人數劃分居住劏房的住戶數目

住戶人數	住戶數目	百分比(%)
1	42 546	39.6
2	35 222	32.8
3	18 868	17.6
4人或以上	10 735	10.0

參考資料：政府統計處

估算各地區居於劏房的住戶與住客數目變化

地區	2021年人口普查居住在劏房的住戶		AR2數據		估算各區居於劏房的	
	數目	百分比(%)	百分比(%) ^(B)	按比例估算劏房住戶數目(H=A*B)	住戶數目的變化	住客數目的變化#
香港島	14 655	13.6	20	21 474	+ 6 819	+ 12 274
九龍	66 950	62.4	59.5	63 886	- 3 064	- 6 128
新界	25 766	24.0	20.5	22 011	- 3 755	- 8 261
總計(A)	107 371	100.0	100	107 371	0	- 2 115

參考資料：政府統計處、差餉物業估價署；

備註：# 住客數目的變化按分區每戶平均人數粗略估算。



工聯會康灣區議員吳清清探訪劏房住戶

2.2 劏房環境

2021年人口普查和AR2數據都顯示，超過一半的住戶居於7至小於13平方米的劏房內。而居於小於7平方米劏房的則少於一成，如按兩組數據不同的收集時間作比較，居於小於7平方米劏房的住戶明顯減少，減少至不足5%，估計約4,700多戶。面積中位數亦略升至11.6平方米。

按居所樓面面積統計的居於劏房的住戶數字

居所樓面面積		2021人口普查		AR2數據	
平方米	相約平方呎	戶數	百分比(%)	百分比(%)	估算戶數
< 7	< 70	10 170	9.5	4.4	4 724
7 - < 13	70 - < 140	62 295	58.0	53.1	57 014
13 - < 20	140 - < 210	27 386	25.5	35.8	38 439
≥ 20	≥ 210	7 520	7.0	6.7	7 194
總計		107 371	100	100	107 371
中位數 (平方米)		11.0		11.6	

參考資料：政府統計處、差餉物業估價署

AR2數據都顯示，約99%劏房有獨立廁所和窗戶，約77%有獨立廚房。另外，有約92%的劏房處於50年或以上樓齡的大廈內。

AR2數據關於住所設施的比例

設施	百分比(%)
獨立廁所	98.6
獨立廚房	76.9
窗戶	98.9

參考資料：差餉物業估價署

3. 焦點小組與研討會要點

為了收集劏房戶和社工對劏房管理制度，以及落實方法的意見。我們組織了劏房戶焦點小組，以及服務劏房戶的機構人員進行線上研討會。

3.1 劏房戶焦點小組

- 2024年7月，工聯會立法會議員組織了三次劏房戶焦點小組會，共有近80名劏房居民參加，分別來自觀塘、九龍城、油尖旺、深水埗、荃灣等地區；
- 焦點小組就劣質劏房的定義、規管劏房後的安置安排、和相關的支援服務進行了討論；
- 就劣質劏房的定義，劏房戶表示沒有窗戶、沒有通風、廁廚不分、有防火問題、有嚴重蟲患鼠患、嚴重石屎剝落等都難以接受；
- 大部份出席的劏房戶均表示同意為劏房設立最低面積限制，最少應以7平方米為下限；
- 有劏房戶希望政府訂出的標準不要太過嚴苛，因為很多新來港人士對廉價的劏房有一定的需求；
- 大多數劏房戶都認為政府應更主動找出並接觸劏房戶，更積極宣傳支援政策，幫助他們改善生活；
- 就安置安排和相關的支援服務，多數劏房戶都表示有搬遷津貼十分重要，而預留給住戶搬遷的時間最少要有一個月；
- 而他們最關心的是新單位的租金水平，最好是不要高於現在劏房的水平。



房屋局局長何永賢，立法會議員鄧家彪、陳穎欣，區議員簡銘東、余邵倫向觀塘區劏房居民介紹簡約公屋並討論劏房規管



立法會議員鄧家彪、陳穎欣，區議員黃文港、黃遠康、孫智敏、李貞儀向九龍城、油尖旺、深水埗區劏房居民介紹簡約公屋並討論劏房規管



房屋局局長何永賢，立法會議員陳穎欣，區議員葛兆源、歐志輝、李偉樂、陳安妮、蘇栢燦、周潔瑩，社區幹事夏泳迦、孔潤生向荃灣區劏房居民介紹簡約公屋並討論劏房規管

3.2 服務機構人員線上研討會

工聯會立法會議員與來自樂群社會服務處9位同工，以及研究人員進行了一次線上研討會，就劣質劏房的定義及相關規管制度的設計作交流。會上，同工以個案說明了劏房環境的多個主要問題：

- **環境問題：**

- 劏房沒有窗戶沒法通風；
- 窗戶正對不衛生的天井或平台，住戶不敢開窗；

- **安全問題：**

- 與其他劏房共用廁所或廚房易生爭執；
- 有劏房戶曾在共用廁所時受到性騷擾；
- 有劏房位於潛建物內，十分危險。

就規管制度的設計方面，同工提出了幾點關注：

- 提升劏房條件後，特別是原本小於7平方米的單位面積增加了，其租金亦可能相應增加，建議就相關情況制訂規則，保障劏房戶不會被加租，同時加強對沒法付擔租金的住戶的支援；
- 劏房戶經常向同工查詢水電收費的問題，部份住戶雖然知道被業主濫收水電費，但因不想業主找麻煩而不願舉報，同工認為獨立水電錶可以更好地保障劏房戶的權益；



鄧家彪議員與樂群社會服務處同進行線上研討會交流劏房規管方案

4. 建議的劏房管理制度

4.1 主要原則

工聯會認為劏房的管理制度應基於以下原則：

1. 兒童優先：有孩家庭優先保護、優先跟進

- 兒童易受生活環境影響，惡劣的居住環境對兒童的身心發展有深遠的負面影響；
- 兒童應儘快告別劏房，有兒童的家庭是優先照顧的對象；
- 簡約公屋計分制為有孩家庭加分的政策方向，工聯會認為政府在訂立劏房管理制度以及為劏房戶提供支援時也應依循相同的優先原則；
- 有調查指出，超過八成低收入劏房兒童住戶正在輪候公屋¹，由此可見，簡約公屋以及傳統公屋都是幫助經濟有困難的家庭的兒童告別劏房的重要政策。

2. 精準扶貧：登記制度支援有弱勢成員劏房家庭

- 居於劏房是大多數低收入家庭的過渡性選擇，長遠應遷入公屋；所以要提供適切的支援幫助和引導儘快遷至簡約公屋或其他過渡性房屋。
- 基於精準扶貧的政策原則，我們認為要有效幫扶必須設立「個案跟進機制」，對需要幫扶的劏房戶進行登記，由政府統籌，安排相關部門及服務機構一一跟進。
- 關注對象首先是有兒童的家庭，如家庭成員中有60歲或以上的長者、殘疾人士等都是需要建立個案精準跟進的劏房戶。
- 跟進的服務應該包括住戶權益的保障、劏房環境的監察、簡約公屋的宣傳和申請、未成年人福祉的保障、其他有需要成員的支援等等。

3. 雙重保障：劏房租管與新劏房管理制度雙管齊下

- 《業主與租客(綜合)條例》（第7章）第IVA部（簡稱《租管條例》）與正式研究訂立的規管劏房法例將是對劏房戶的雙重保障；
- 現時AR2表格的收集比例仍然較低，建議修訂《租管條例》加大不提交表格的罰則；
- 結合新劏房管理制度法例的推出，進一步推動業主履行所有申請責任；一方面助政府收集更多數據支持政策的落實，另一方面令劏房戶得到最大的保障。

1. 香港社會服務聯會. (2021). 有兒童的低收入劏房住戶研究.

4. 主動介入、主動跟進

- 劏房戶和服務機構同工均表示，政府需更主動介入和跟進劏房戶的情況；
- 如簡約公屋、過渡性房屋的宣傳、推介、引導，還是對大量未知情況的劏房戶資料的收集和整合，都需要政府積極有為，主動介入、主動跟進；
- 我們同意簡約公屋是作為解決劣質劏房、緩解公屋輪候壓力的重要工具；而建好簡約公屋只是第一步，讓更多有需要的劏房戶願意脫離劏房，遷入簡約公屋更是最重要的第二步。

5. 穩步推進：逐步提升居住條件

- 不少有困難的住戶居於劏房之中，如立法要求一個較高的標準很可能令大量劏房被取締；
- 新推出的高門檻也可能令業主卻步，不願按要求改善劏房環境而選擇退出市場，進一步推高僅存的劏房租金；
- 現時是從「0」到「1」解決有沒有最基本規管的問題，我們認為需要制定「改善劏房環境時間表」，從現時較基礎的標準水平，逐步向上提升；
- 以實事求是的方式，訂立明確的時間表，穩步推進改善劏房環境的政策，既能讓業主和住戶都能有所規劃準備，也能讓社會見到政府改善劏房環境的決心。

4.2 劏房管理制度框架

- 劏房管理制度由三個分制度組成：(1) 劏房登記制度；
(2) 住戶登記制度及支援服務；
(3) 巡查執法制度。
- 劏房登記制度：
 - 旨在規管劏房單位及其所處的屋宇單位的建築要求和設施設備，屋宇單位有否遵行所有法定指令，以及其是否符合樓宇使用規定。
- 住戶登記及支援制度：
 - 旨在要求業主按規定填報住戶的基本情況，包括：是否多於一人居住，住客中是否有兒童、長者或殘疾人士等弱勢群體等；以便政府或服務機構跟進個案並提供適切支援。
- 巡查執法制度：
 - 旨在打擊不依法登記劏房的業主，以及巡查已登記劏房是否符合規格。
- 建議政府在房屋局轄下成立「分間式單位（劏房）管理辦公室」（下稱「管理辦公室」），負責劏房管理事宜。

4.3 劏房登記制度

- 劏房登記制度包括三個部份組成：
- (1) 劏房最低標準；
 - (2) 法定的登記要求；
 - (3) 過渡期劏房臨時登記冊及合規格劏房登記冊。

1. 劏房最低標準

提出以下有關劏房最低標準的建議，不符合以下最低標準的劏房，應視為「劣質劏房」，政府依法逐步取締。

A. 樓宇類別

- A1. 劏房不可位於工廈內；
- A2. 劏房不可設於違例搭建物；
- A3. 劏房所處的屋宇單位如有未獲遵從之消防安全指示，不可用作劏房；

B. 建築要求

- B1. 淨空高度：地面至天花樓板及橫樑底之間的淨空高度不少於2米；
- B2. 劏房單位面積：實用面積不少於7平方米（不包括共用部份）¹；

現有參考標準

標準/ 統計數據	平方米/ 平方呎
公屋擠迫戶標準	5.5平方米/ 60平方呎
2021年人口普查中，劏房戶人均居所樓面面積中位數	6.0平方米/ 65平方呎
過渡性房屋/ 簡約公屋提供的人均居住面積	6.5平方米/ 70平方呎
公屋編配標準	7.0平方米/ 75平方呎
2021年人口普查中，劏房面積中位數	11平方米
AR2數據，劏房面積中位數	11.6平方米

C. 防火

- C1. 劏房內不可使用明火煮食；
- C2. 共用走廊分隔牆、劏房與劏房間的分隔牆、劏房大門均須具有最少一小時耐火時效；

1. AR2數據顯示，不足5%的劏房住戶居於面積少於7平方米的劏房內，假設以2021年107,371戶劏房住戶為總數，可以估算現時居於面積少於7平方米的劏房住戶最少約4,700多戶。

D. 生活設施

- D1. 廚房和廁所需分離。
- D2. 劏房單位內必需提供獨立的廁所和淋浴設施；
- D3. 如租戶需另外支付水電費，則業主必須安裝獨立水錶、獨立電錶；

E. 採光與通風

- E1. 劏房單位需設有採光、通風的透明窗戶；
- E2. 廁所需符合《建築物條例》關於通風的規定。

為了有效地把現有劏房納入管理制度內，同時確保新增的劏房符合標準，防止劣質劏房再次出現，所以必須有法定的登記要求，建議如下：

2. 臨時登記期和適應期

- 業主必須為其用作出租用途的劏房進行登記；
- 以業主設有劏房的屋宇單位為登記單位；
- 法例實施初期的過渡期，首12個月為臨時登記期，其後為18個月的適應期；
- 設立臨時登記期的目的：
 - 鼓勵業主盡早就規管作準備，給予業主足夠時間自行評估其劏房是否合規，決定法例全面實施後是否繼續出租；
 - 讓政府可以更好地掌握全港劏房的實際情況；
- 設立適應期的目的：
 - 給予業主足夠時間對劏房進行適應法定最低標準的改造，然後聘請合資格人士為劏房進行檢查及認證，最終完成正式登記，列入《合規格劏房登記冊》。

3. 臨時登記

- 業主必須於臨時登記期內為其正在出租的劏房進行臨時登記；
- 業主需按指引對劏房作初步自查，並按實際情況填妥登記表格，連同AR2表格、和《劏房住戶基本資料登記表》，提交管理辦公室作臨時登記；
- 業主自查劏房後，不論劏房是否符合法定最低標準，如果業主準備在適應期結束後繼續出租該劏房，都需要在臨時登記期內提交《限期內完成劏房正式登記意向書》（下稱《意向書》），表達會於適應期結束前為劏房完成正式登記的意向；
- 業主不提交《意向書》將被視作放棄於適應期結束後出租該劏房；
- 臨時登記於適應期結束後即告無效。

4. 正式登記

- 劏房經合資格人仕檢查後，符合所有最低標準，由合資格人士簽發證明書；
- 業主持證明書、連同AR2表格（如有）、和《劏房戶基本資料登記表》向管理辦公室登記成為「合規劏房」，取得《合規格劏房註冊證明書》，並列入《合規格劏房登記冊》；
- 業主提交正式登記需繳交登記費，建議金額為每間劏房2,200元¹；
- 正式登記的有效期為5年；
- 政府應當在完成立法程序後儘早開始接受正式登記，以最大程度地增加市場上合規劏房的供應。

5. 鼓勵業主提早完成臨時登記的措施

- 提供「早鳥優惠」：已完成臨時登記的劏房在進行正式登記時可豁免收取首次登記費。

6. 預期問題一：次租期要約的規定

- 《租管條例》規定，業主需在首租期結束前對租戶作出次租期要約²，但在劏房管理制度下，這要約涉及到以下問題：
- 業主在發出次租期要約時，劏房是否需要符合最低標準？
- 業主是否需要在首租期結束時對劏房進行改裝，以確保在適應期結束前完成正式登記，避免以不合規的狀態下讓新簽訂的兩年次租期租約跨越適應期結束的日子？
- 如首租期結束於適應期期間，該劏房必需大幅改建才合規，業主是否可以豁免發出次租期要約？

7. 預期問題二：業主在完成改善工程後次租期的認定

- 《租管條例》對次租期的租金調整作出了規定，因此對次租期的認定是對租戶的重要保障之一；
- 引入劏房最低標準後，不及格的劏房需要進行改裝工程，如業主在首租期內完成改裝，甚至增加了劏房面積，次租期的租金是否可以超標調整？
- 我們建議以保障住戶權益為先，在相同的屋宇單位內，業主為符合法定最低標準的改裝，不論其劏房面積是否有所改變，或有任何其他改變，只要次期租約位於同一屋宇單位內，則必須受《租管條例》對次期租約租金調整的規管；
- 業主亦不得因改裝劏房向租戶收取任何費用。

1. 參考稅務局商業登記證一年證登記費用。

2. 次租期的要約 (second term offer)：就分間單位租賃的規管周期而言，指就該分間單位在該規管周期中的次期租賃而作出的要約。「劏房」首期租賃的業主須在要約期內，採用法定表格AR1就該「劏房」的有關規管周期中的次期租賃，向租客作出次租期要約，並將該要約送達租客。

8. 預期問題三：法例規管的劏房用途的範圍

- 業主出租劏房予租戶後，可以聲稱的用途多種多樣，建議需要考慮不同情況，一方面堵塞漏洞保障住戶，另一方面平衡規管的範圍不至於禁止所有其他合法用途；
- 以下情況是否需要規管：
- 租戶聲稱用於員工「落場」時休息之用，不會「過夜」；
- 業主聲稱租戶是用作個人工作室，但有時會「通宵」加班在劏房過夜。

4.4 住戶登記及支援制度

建議的劏房最低標準是對最基本住宿條件的保障，如多於一人居於較狹小的劏房絕不合適。但基於穩步推進的原則，以及確保有需求的基層家庭可以有暫時的居所。我們認為必須在法定的劏房最低標準外，訂立住戶登記制度，並輔以支援服務，確保居於較狹小劏房的家庭可以得到適切的關心和支援。

1. 狹小劏房住戶登記制度

- 狹小劏房是指7至14平方米之劏房¹；
- 狹小劏房的業主有法定責任必須向管理辦事處提交《劏房戶基本資料登記表》（《住戶登記表》）；
- 《住戶登記表》收集最基本的資料，包括住戶人數、當中是否有未成年人、60歲以上長者、或殘疾人士，住戶是否正在申請公屋。
- 面積大於狹小劏房面積上限，即14平方米以上的劏房業主無法定要求登記住戶資料。

2. 支援服務

- 住戶登記制度採用雙軌制：
 - 劏房業主提交登記表是法定責任；
 - 但劏房住戶也可以選擇自願登記，如被識別為有需要支援的對象，管理辦事處會協調服務機構跟進；
- 服務機構分類跟進：
 - 一人住戶：屬60歲以上長者或殘疾人士者由服務機構跟進；其他成年人不作跟進；
 - 多人住戶：有未成年人、60歲以上長者、或殘疾人士的住戶由服務機構跟進；其他成年人組合不作跟進。

1. 資料顯示劏房平均居住人數為2人，再參考公屋編配標準每人約7平方米，所以狹小劏房的面積上限定為14平方米。

3. 搬遷安排

- 劣質劏房住戶：
 - 法例通過後，住戶不需要立即遷出，業主亦不可以以劏房不符合最低標準而迫遷；
 - 適應期後需要被取締的劣質劏房的租戶搬遷津貼，建議可參考「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」；

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

住戶人數（人）	特別津貼金額（元）
1	6018
2-3	10380
≥4	14742

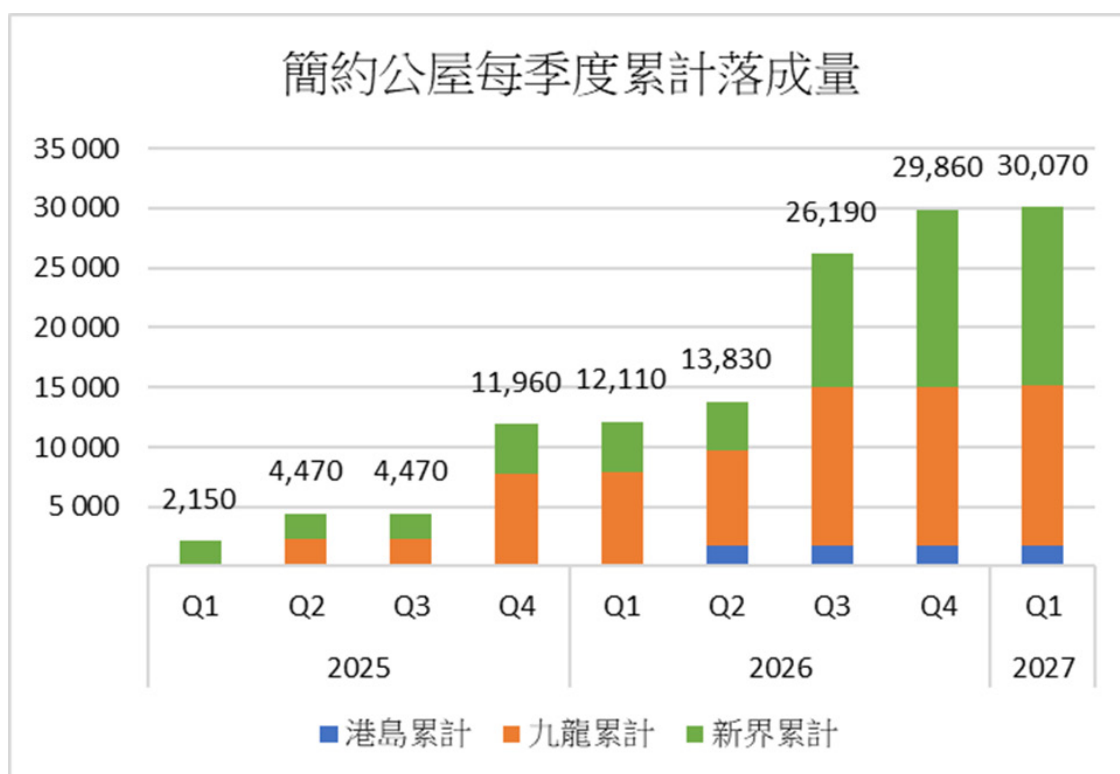
4.5 巡查執法制度

- 管理辦事處於法例通過後儘快成立，並開展工作；
- 管理辦事處職責：
 - 宣傳相關法例；
 - 接受業主的法定劏房登記及住戶登記；
 - 接受租戶自願住戶登記；
 - 協調各部門及服務機構跟進有需要支援的劏房戶；
 - 巡查劏房，取締沒有登記的劏房，就不合規格的已登記劏房發出警告；
 - 設立熱線解答疑難；

5. 時間表

5.1 劏房規管法例的立法及實施

簡約公屋的供應是有序解決劣質劏房的底氣，因此規管劏房法例的實施需要與之相配合。根據房屋局的資料，簡約公屋的累計落成量將於2026年第三季較高的第三台階，有超過2.6萬個單位，到第四季有超過2.9萬個單位，2027年有約3萬個單位¹。



相關規管法例的立法及實施時間表預計如下：

- 2025至2026年：提交立法會審議通過；
- 2026年第四季：臨時登記期（12個月）；
- 2027年第四季至2029年第一季：適應期（18個月）。

5.2 穩步推進提升劏房標準時間表

- 法例正式實施5年後，劏房單位面積最低面積由不少於7平方米，提升至不少於8平方米。

¹ 房屋局. (2024, January). 1HL—推展「簡約公屋」項目（財務委員會工務小組委員會討論文件）。



