

# 非政府機構對戰後香港 房屋建設的貢獻

• 徐頌雯

**摘要：**在第二次世界大戰結束之後，香港的平民住宅嚴重短缺，大量基層市民居住在擠迫的唐樓和違法興建的寮屋內。在復員時期，政府堅持不動用公帑建造公營房屋。在公營和私營房屋都缺乏之際，一些非政府機構自發興建非牟利房屋供香港居民居住。它們不僅為紓緩戰後屋荒作出重大貢獻，而且為日後政府興建公營房屋提供重要案例。這些機構主要參與建造兩類房屋：第一類是為寮屋居民而建造的徙置平房區；第二類是為低收入家庭而建造的廉租屋邨。本文透過研究這兩類建屋計劃，分析戰後香港房屋發展的狀況與挑戰，並討論非政府機構為參與房屋建設所作出的努力及其對政府制訂房屋政策的貢獻，從而補充這一段被忽略的歷史章節。

**關鍵詞：**香港 非政府機構 香港房屋協會 徙置平房區 廉租屋邨

香港行政長官李家超在〈2022年施政報告〉中提出多項措施，以解決香港公營房屋輪候時間過長和貧窮人口居住在俗稱「劏房」的不適切居所的問題。措施包括推出全新的「簡約公屋」政策，即利用短期內未有發展計劃的政府和私人土地，為暫時未能獲分派公營房屋的申請人，提供一個臨時而又可負擔的簡約居所。政府打算在未來五年興建三萬個簡約公屋單位，將以投標形式交予非政府機構（包括志願機構、宗教團體）營運。與此同時，政府將會繼續推行於2020年通過的「支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃」，供應逾兩萬個過渡性房屋單位，交由非政府機構營運<sup>①</sup>。

\* 本研究計劃得到中國香港特別行政區研究資助局資助（項目編號：LU 11601017及CITYU 11408414）。筆者亦感謝方惠明協助研究工作。

政府與非政府機構合作紓緩香港住房不足問題，其實並非近年獨有措施。在第二次世界大戰結束之後，香港因為人口暴增，導致可負擔的平民住宅嚴重短缺，大量基層市民居住在擠迫的唐樓和違法興建的寮屋內。在公營和私營房屋都缺乏之際，一些非政府機構挺身而出，為香港居民提供廉價住房。這些機構主要參與建造兩類非牟利房屋：第一類是為寮屋居民而建造的徙置平房區 (cottage resettlement areas，以下簡稱「平房區」)；第二類是為低收入家庭而建造的廉租屋邨。它們自發興建非牟利房屋供香港居民居住，不僅為解決戰後屋荒作出重大貢獻，而且為日後政府興建公營房屋提供重要案例。可惜的是，這些非政府機構的事迹和貢獻卻常常被忽略。現今香港的房屋供應，主要依賴兩種主流做法：第一，政府興建公營房屋，供合資格基層家庭租住；第二，地產商發展私人住宅項目，把住宅單位賣給業主自住或出租。在這兩種主流做法之外，由非政府機構興建非牟利房屋，可視為房屋供應的第三條出路。

本文梳理非政府機構在戰後復員的「緊急時期」所推行的各種建屋計劃，補充香港房屋發展歷史這段一直被忽略的章節；透過研究這兩類建屋計劃，分析戰後香港房屋發展的狀況與挑戰，並討論非政府機構為解決戰後住房不足所作出的貢獻。第一節指出政府堅持不動用納稅人金錢興建公營房屋，卻開闢了非政府機構參與供應非牟利房屋的機會；第二節介紹非政府機構在平房區的建屋工作；第三節討論由四個非政府房屋機構興建的廉租屋邨，被視為政府發展公營房屋前的實驗建屋計劃。雖然政府在1954年開始自行興建公營房屋，但卻沒有完全取代之非政府機構建造的非牟利房屋。

## 一 房屋供應的第三條出路

### (一) 非政府機構建造房屋的歷史源頭

由非政府機構供應房屋，可以追溯至英國維多利亞時代 (Victorian era, 1837-1901)。工業革命後，大量農村人口移居城市尋找工作，他們通常居住在擠迫和環境衛生惡劣的貧民窟或公寓中。值得注意的是，在當時的倫敦，對貧窮階層的住房問題作出最大回應的是志願機構，而非地方政府。1841年，英國一群慈善家成立了「大都市改善勤勞階層住宅協會」(Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes)，是第一個提供非牟利勞工住宅的組織。從那時起，愈來愈多英國慈善家和住房改革者成立房屋機構，募集捐款建造低成本的「模範住宅」(model dwelling)，並將所收租金再投資於其他建屋計劃。這些房屋被稱為「模範住宅」，因為它們採光充足，空氣流通，有自來水供應和附帶獨立廁所等便利設施，最終形成一個模範，為後來建造的房屋訂立標準。最重要的是，由非政府房屋機構提供的模範住宅租金合理，普通工人都能負擔。1840至1914年間，至少有四十三個非政府房屋機構在倫敦成立，以應付廉價住房不足問題；它們共同建造了超過35,864間

住宅，是同期倫敦政府總建屋量的兩倍半。莫里斯 (Susannah Morris) 指出，非政府房屋機構並非慈善團體，它們沒有降低工人階級的獨立性和自力更生能力，因為工人仍要為他們的住房支付租金<sup>②</sup>。

維多利亞時代的希爾 (Octavia Hill) 是迄今為止最廣為人知和備受尊敬的住房改革者。在藝術評論家拉斯金 (John Ruskin) 的資助下，希爾於 1865 年購買三幢樓房經營出租勞工住宅，並承諾將 5% 的盈利回報給拉斯金，超過 5% 的剩餘盈利會投放於改善該幢樓房，以造福租戶。希爾的管理方法獲得了廣泛認可，後來不少非政府房屋機構都參考她的管理方法<sup>③</sup>。

這些歷史例子說明，非政府機構能夠以工人階級可以負擔的租金，提供適切的住房。今天，健力士合夥人 (The Guinness Partnership)、皮博迪信託 (Peabody Trust) 和希爾房屋信託 (Octavia Hill Housing Trust) 都是英國歷史最悠久、規模最大的非政府房屋機構。類似性質的房屋機構也活躍於許多國家，包括美國、澳洲和加拿大<sup>④</sup>。出現在英國和其他國家的房屋改革，啟發了香港一些非政府機構的領導人。當戰後香港可負擔房屋供應嚴重不足的時候，他們都希望能為基層市民提供適切居所<sup>⑤</sup>。

## (二) 對香港非政府機構房屋工作的研究

關於戰後香港非牟利房屋發展歷史，官方論述通常以 1953 年聖誕節石硤尾寮屋區大火作為起點，描述政府為了安置在大火中失去家園的五萬多名災民，開始興建徙置屋邨，從此展開香港大規模的公營房屋計劃。司馬雅倫 (Alan Smart) 將這個主流論述稱為「石硤尾神話」(Shek Kip Mei Myth)，認為它暗示由政府興建公營房屋是解決戰後香港屋荒的唯一途徑<sup>⑥</sup>。正因這一「石硤尾神話」被廣泛傳播，令人忽略在政府以外，其實還有其他非政府房屋供應者，他們的貢獻經常被忽視。李中清 (James Lee) 亦指出香港的房屋研究傾向分析政府政策與工作，對非政府或私營房屋的研究直至 1990 年代仍然欠奉<sup>⑦</sup>。

雖然房屋研究學者較少着眼於非政府主導的房屋工作，但進入二十一世紀，一些宗教歷史學者肯定本地教會對改善貧窮人口住屋狀況的貢獻，藉此窺探戰後非政府機構參與建屋的歷史之一斑。邢福增研究教會在香港建造的基督教新村，它們主要座落在市區的平房區內，亦有部分在新界鄉郊興建。他稱這些新村為「被遺忘的歷史」，認為它們「未受到應有的認識和重視……是香港史有待重建的空白帶」<sup>⑧</sup>。朱益宜則詳述了瑪利諾女修會 (Maryknoll Sisters) 主動向政府提出為 1951 年 11 月九龍城東頭村寮屋區大火災民於京士柏建造徙置平房的事跡，她認為「教會比政府更快回應社會的需要」<sup>⑨</sup>。雖然邢福增和朱益宜補充了教會參與建屋這段鮮少被提及的歷史，但他們的研究重點在於教會在平房區內所推行的福音和社會福利工作，並無就非政府機構參與建造非牟利房屋作全面討論，亦沒有涉及其他非教會背景的房屋機構。

周永新、呂大樂和馮可立等社會學者指出，非政府機構對香港社會福利發展佔重要地位。在二戰之前，香港政府未有直接參與提供社會福利和服務，而是完全依賴非政府機構，資金主要來自捐獻。這些非政府機構可分為

華人慈善團體、宗親會和同鄉組織、地區街坊組織、宗教團體四類。它們主要周濟貧病孤寡，為他們提供醫療、教育和葬殮等援助和保障，但鮮有參與提供居所，更遑論為基層市民建造房屋。只有少數機構提供救濟性質的居所，例如保良局會為婦女和孤兒提供臨時住宿。在二戰爆發期間，也有一些志願團體搭建難民營，收容由中國內地來港的難民<sup>⑩</sup>。

非政府機構大規模為居民建造非牟利房屋，主要發生於戰後至1950年代末。韋伯 (Paul R. Webb) 稱這段時期為香港社會福利發展的「緊急時期」(emergency decade)，也是志願團體參與社會服務的「黃金時代」(golden decade)<sup>⑪</sup>。由於中國爆發內戰，大量難民湧入香港，使戰後復員工作加倍困難。周永新指出，這段時期除了前述的四類非政府機構外，亦有不少國際性的福利組織在香港展開工作。部分原因是它們希望幫助紓緩香港嚴重的難民問題，另外亦因為中國政權轉變，它們被迫撤出中國，把辦事處遷移到香港<sup>⑫</sup>。不少國際組織都為本地非政府機構的建屋計劃提供經費，當中有一些組織，例如美國的基督教世界服務委員會 (Church World Service, CWS) 和天主教福利會 (National Catholic Welfare Conference)，更直接參與建造徙置平房 (下詳)。

葉蔭聰認為，香港政府在這段戰後復員的「緊急時期」並無意為居民解決居住問題。政府當時制定的徙置和房屋政策，實質上都是公眾衛生措施，以減低寮屋區和貧民窟爆發疫症或發生大火的风险<sup>⑬</sup>。直至石硤尾大火之後，政府改變立場，開始興建徙置屋邨。對於這個重大的政策改變，官方說法是基於經濟考慮：大火發生之後，政府進行人道救災工作，包括每日為災民免費提供兩餐膳食，但因災民人數眾多，每日的賑災支出高達五萬元 (港元，下同)，對政府造成沉重的經濟負擔；與其將公帑運用於無生產力的賑災活動，倒不如將之用於興建徙置房屋，讓災民有安身之所<sup>⑭</sup>。

學者對此則持不同看法。德拉卡基斯—史密斯 (David Drakakis-Smith) 認為政府實行徙置計劃，目的是收回被寮屋居民非法霸佔的官地，政府「更關心如何獲得有價值的建築用地，而不是人民自身的社會福利」<sup>⑮</sup>。司馬雅倫則指出，政府早年清拆寮屋但拒絕安置居民，導致兩者激烈對立，社會上滋生反殖民主義情緒，威脅政府的管治和社會安定。尤其是東頭村大火之後，不少親中團體組織賑災活動，相比之下，災民抱怨政府賑災不力。1952年3月，中國政府從廣州派遣一隊「粵穗慰問團」探訪東頭村災民及帶來捐款，但慰問團被香港政府拒絕入境，支持者知道消息後於九龍發起大規模暴動。與大火災民的困境相比，政府更關注香港的安全和穩定<sup>⑯</sup>。另一方面，鄧廣良指出，自1953年起，香港在房屋等各個社會福利範疇上均有明顯的政策改變。他認為這種改變可能來自英國的壓力，使香港政府不得不正視其社會民生問題。英國為應付戰後在亞洲和其他地區興起的殖民地獨立運動，成立「殖民地發展及福利基金」(Colonial Development and Welfare Fund) 以改善各殖民地的社會福利<sup>⑰</sup>，香港政府亦於1951年獲得該基金1,500萬元撥款，用於改善戰後屋荒問題<sup>⑱</sup>。

從這些學者的研究可見，香港政府推行徙置政策背後有着政治、經濟等多方面的考量，而非視可負擔房屋為一種社會保障。相反，非政府機構一直積極為香港居民提供社會福利和服務，並且於戰後將服務範圍擴展至房屋供應。

## 二 為寮屋居民而建造的平房區

### (一) 政府開展平房區計劃

香港被日本佔領期間，供十六萬人居住的唐樓和供七千人居住的洋房受到破壞或嚴重損毀，佔總住宅數量約兩成<sup>19</sup>。1945年日本投降時，香港人口不足60萬，但隨後的國共內戰導致大量難民湧入香港，令人口急劇增加三倍，在1948年6月達到185萬。大規模的房屋損毀，加上人口突然暴增，導致香港住房嚴重不足，房租亦隨之大幅上升。未能負擔高昂租金的居民，只能分租唐樓內的板間房間，或索性違法侵佔政府或私人土地，搭建寮屋居住<sup>20</sup>。

自1947年起，大大小小的寮屋區在香港島和九龍市區範圍出現。政府在1948年進行調查，發現寮屋居民人數多達三萬人，其中兩萬人居住於香港島，一萬人居住於九龍。政府稱這些非法寮屋為「霸王屋」，它們霸佔政府官地，窒礙戰後的土地發展。這些寮屋由易燃物料搭建，有嚴重的火災隱患。由於寮屋區缺乏排污水等公共設施，居住環境十分惡劣，容易引致傳染病爆發，對香港公共衛生構成嚴重威脅，因此政府在1948年正式展開徙置計劃，清拆違法寮屋，一方面希望減低大型火災和疫症發生的風險，另一方面可以收回被霸佔的官地作發展用途。政府強調徙置政策並非為了改善寮屋居民生活，而是有效防止寮屋區為香港整體社會帶來禍害的唯一方法。由於侵佔官地屬於違法行為，不應助長，因此政府不能使用納稅人金錢為違法者提供居所，他們需要自行負擔徙置費用<sup>21</sup>。

為此，市政局在摩星嶺、筲箕灣、京士柏和荔枝角四個地區設立指定平房區。這些平房區位於市區邊緣或位處山坡之上，不適合作發展用途。政府清拆寮屋區時，社會局篩選符合徙置資格的居民進行登記，即在香港居住至少十年、有職業和月薪，以及有子女的家庭<sup>22</sup>。他們獲准自行搬遷到其中一個指定平房區居住。政府只會在區內提供街燈、排水溝、公共水龍頭和公廁等基本設施，徙置居民要自行搭建合規格的平房。政府規定平房面積為13呎乘13呎，可以由木材搭建，但廚房必須為磚砌以減低火災風險，每間平房造價約六至七百元<sup>23</sup>。基本上，政府只求清拆位於城市中心的寮屋區並把居民徙置到城市邊緣，以及規定他們的住房能夠達到一定防火和衛生標準，對平房區所提供的實質援助非常有限，完全依賴居民自行建設。在一些平房區，居民更會組織起來，成立管理委員會服務街坊<sup>24</sup>。

1948年推行的平房區計劃最初進展良好，大部分居住在市區的寮屋居民已徙置到指定平房區內或自行搬遷到正規樓房<sup>25</sup>。可是，隨着1949年大量難民湧入香港，有時一周內從內地進入香港的人數超過一萬人，使香港人口於1950年4月暴增至約240萬<sup>26</sup>。人口增加及住房不足令寮屋區再次在市區大規模形成，居民人數更大幅增加十倍，於1950年11月達到至少三十萬人，主要集中在九龍<sup>27</sup>。寮屋區規模和人口愈益增加，簡陋木屋一間緊靠一間密集地興建，一旦發生火災，後果不堪設想。

儘管社會上有不少聲音，要求政府出手解決房屋不足問題和安置寮屋居民，但政府的立場是不希望動用納稅人金錢去建造公營房屋，以免造成龐大財政負擔，堅持公帑應先用於重建戰後香港經濟。而且政府相信難民問題只屬暫時，待中國政局穩定之後，難民會離港回到內地，因此只期望私人投資者可以多建住房，或修復戰時損毀的樓宇，增加短期房屋供應。可是戰後初期經濟不景，全球建築材料短缺導致建屋成本上升，種種問題影響了投資者的建屋意欲<sup>29</sup>。

## (二) 非政府機構建造平房村的首例

1950年1月11日，九龍城一處大型寮屋區發生大火，導致超過兩萬名居民無家可歸。火災發生後，一些華裔商人和慈善家立即成立了「港九各界聯合救濟九龍城火災難民委員會」，展開急賑工作。他們向社會各界人士和團體籌募超過十三萬元捐款，為災民提供金錢、衣服、食物等援助。然而，他們很快意識到災民急需容身之所，於是向政府要求撥地安置災民。政府答應他們的請求，撥出何文田山谷前礦場供他們興建何文田新村。為了籌建新村，委員會改組成「九龍城火災善後建設委員會」（以下簡稱「善建會」），由九龍華商會理事長陳能方擔任主席，香港中華基督教青年會會長林子豐擔任副主席。常務委員幾乎涵蓋香港最重要的華人組織，例如九龍華商會、九龍樂善堂、九龍總商會、東華三院、香港華人基督教聯會、香港中華基督教青年會等。新村於3月開始動工，村內的道路、平房、商店和街市相繼於一年內落成，乃非政府機構參與發展平房區的首例。善建會希望把新村建造成一個理想的社區，在村內安裝水龍頭、水井、電燈、公廁和種植樹木，九龍樂善堂亦在村內興辦義學<sup>30</sup>。

善建會1951年報告顯示，何文田新村被規劃為七個區。第一區有砂磚平房153幢，由善建會委託承建商興建，每間建築費885至1,220元，由不同的善長仁翁捐贈。村內平房採標準化設計，房子呈長條形，分間成多個住宅單位，每個單位面積10呎乘25呎，租金45.5至50元。六人或以上的家庭佔用一個單位，五人或以下則佔用半個，全區共240戶家庭居住。第二區容許有經濟能力的災民自費委託承建商興建砂磚平房，每戶一間，總共居住88戶。第三區則容許貧困災民自行搭建木屋，共118間，每間面積10呎乘16呎，建築材料由居民自定，但規定廚房用鋅鐵搭蓋以利防火。第四區與第二區相似，容許居民自費興建砂磚平房共46間。第五、六區在1951年報告完成時尚未開發，第七區則有商店21間。善建會向居民自費建造的平房和木屋分別收取每月5元和1元管理費。1951年12月，新村共有2,383名居民，其中863名是兒童<sup>31</sup>。由於村內居民以勞工大眾佔多數，他們日間需要外出工作，不便照顧子女，CWS與香港基督教女青年會遂於1954年8月合辦信望托兒所，照顧受託兒童<sup>32</sup>。

善建會主席陳能方在何文田新村開幕時感歎：「在大型屋荒已達至嚴重程度的今日，吾人感覺建立新村解決屋荒更饒有重大的意義。」署理輔政司杜德（Ronald R. Todd）稱讚新村是「一班社會公益熱心人士及團體驚人的努力的結果，在香港實空前之事迹」。杜德強調，「政府曾批准此何文田山谷與貴會〔善

建會)作為建屋用途，並且政府予貴會以最好方法，自由發展此區」，但「善建會已做的成績，係得到政府極少的幫助」<sup>②</sup>。

### (三) 政府委託非政府機構發展平房區

何文田新村是非政府機構參與建造房屋的成功例子。相比之下，政府的徙置計劃卻遇到不少障礙。繼1950年1月九龍城大火之後，如前所述，1951年11月東頭村又發生另一場毀滅性火災，約一萬五千人喪失家園。人口急速增長和連場寮屋區大火，促使政府修訂徙置政策，並於1952年1月頒布相關的《緊急(徙置區)規例》，授權市政局劃定特許徙置區範圍。市政局在香港島和九龍十多處地方，包括柴灣、掃桿埔、摩星嶺、何文田及京士柏、竹園、東頭等，劃定範圍作平房區(表1)。這些指定平房區通常位於偏遠地區或陡峭的山坡上。為了減低火災風險，徙置居民需要根據政府要求建築符合規格的磚石平房，或委託政府指定的承建商建造平房，每間造價約1,200至3,000元，視乎面積和材料而定<sup>③</sup>。

儘管政府在1952年實行新政策劃定更多平房區，但徙置進度仍然緩慢，主要原因是平房區太過偏僻而且平房建造費用昂貴。若要根據政府要求建築

表1 1954至1961年平房區位置和人口(以每年3月31日計)

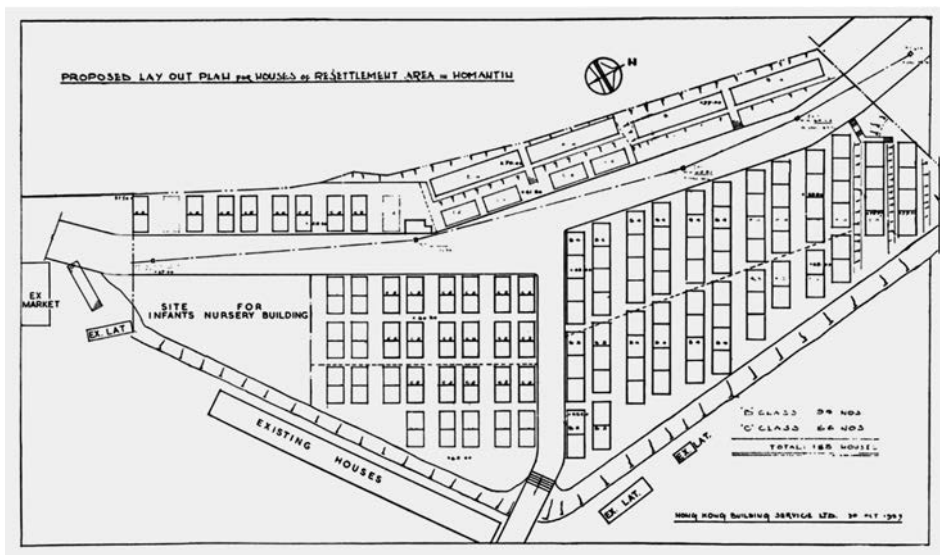
	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
香港島								
柴灣	9,648	10,675	11,179	11,999	12,794	13,852	12,363	12,798
富斗窟	1,145	1,381	1,421	1,423	1,369	1,356	1,398	1,398
健康村	880	848	647	501	486	487	545	474
掃桿埔	1,394	1,649	2,217	2,345	2,429	2,451	2,463	2,483
摩星嶺	1,539	1,682	1,737	1,828	1,825	1,863	1,859	1,845
九龍								
牛頭角	1,716	2,314	4,924	5,079	5,338	6,189	6,839	7,154
竹園		3,394	7,926	8,099	8,389	9,056	9,902	10,352
東頭	4,636	5,372	5,663	5,757	5,831	6,026	3,170	3,261
石山	514	536	540	549	512	482	500	507
何文田及京士柏	20,950	25,542	26,869	26,954	26,998	27,554	29,494	31,198
大坑西	2,416	2,465	2,617	2,655	2,658	2,665	2,593	2,970
荔枝角	1,068	1,224	1,296	1,333	1,369	1,415	1,446	1,522
大窩坪			394	1,539	3,953	4,586	4,882	4,992
新界								
大窩口		1,142	2,963	3,643	3,595	3,658	5,028	5,606
水牛嶺								959
總人口	<b>45,906</b>	<b>58,224</b>	<b>70,393</b>	<b>73,704</b>	<b>77,546</b>	<b>81,640</b>	<b>82,482</b>	<b>87,519</b>

資料來源：根據1954至1961年間徙置事務處處長每年年報(*Hong Kong Annual Departmental Report by the Commissioner for Resettlement* [Hong Kong: Government Printer])資料綜合整理。  
說明：表格中空白位置指當時該平房區尚未設立。

符合規格的平房，所需費用超過一千元，非大部分寮屋居民所能負擔。而且平房區遠離一般居民工作地點，亦增加了他們上班的交通費用。市政局主席彭德 (Kenneth M. A. Barnett) 雖然明白問題所在，但堅持不能由政府直接建造徙置平房，因為政府一旦為部分寮屋居民興建房屋，就有責任為所有人提供居所，這將會為政府造成極沉重的經濟負擔。彭德亦指出，不能指望個別承建商建造廉價徙置平房，因為它們需要獲取利潤，因此期望非牟利機構願意承擔興建平房的責任<sup>39</sup>。

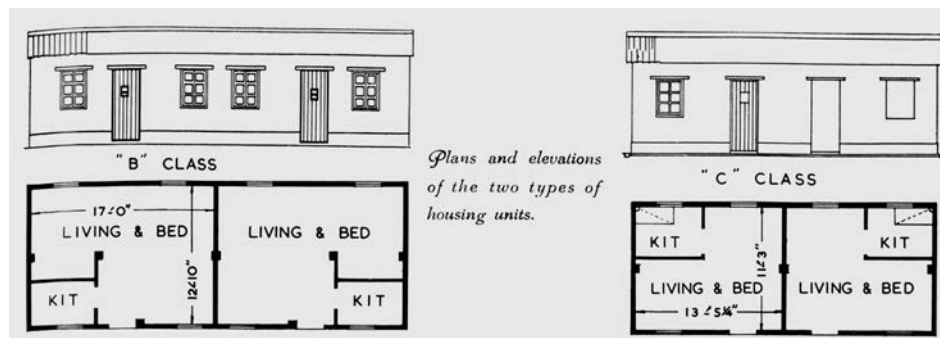
1952年4月30日，九龍仔大坑西寮屋區發生大火，摧毀八千多名居民的家園。在災後七日之內，幾位商紳立刻組成香港平民屋宇有限公司(以下簡稱「平民屋宇」)，由立法局議員周錫年醫生擔任公司主席，希望以不牟利原則為災民提供安身之所。彭德對於該公司的成立大表支持，稱「此為吾人數月來所欲獲致者」<sup>40</sup>。政府向該公司提供了一筆免息貸款，以便它迅速開始為災民建造徙置平房，其餘所需資金由該公司通過向公眾發行債券集資<sup>41</sup>。平民屋宇主張建造廉價而設計簡單的磚石平房，公司在火災現場興建光民村，村內平房十間左右連成一排，以節省興建外牆的費用。每間平房有一個169平方呎的房間和一個18平方呎的廚房。居民可以一筆支付的形式以1,475元的成本價購買平房，亦可以選擇以分期付款形式購買，每月供款35元，為期七年。平民屋宇在光民村共建造了390間平房，為1,925名居民提供住所<sup>42</sup>。到1956年中，該公司已經於何文田、東頭、石山、北角和柴灣平房區興建了約一萬五千間平房，主要以分期付款形式出售<sup>43</sup>。

平民屋宇採用分期付款方式出售平房，大大減輕寮屋居民的徙置初始成本，使其財力可以負擔。政府認為由非政府機構開發平房村是安置寮屋居民有效而經濟的方法。自1952年起，政府將大部分徙置平房委託給非政府機構發展。以全港最大的何文田及京士柏平房區為例，在高峰期(1961年)居民人口超過三萬(表1)。區內除了善建會興建的何文田新村之外，還有數條由宗教團體興建的平房村，包括瑪利諾女修會為了安置東頭村大火災民而興建的治



基督教世界服務委員會(CWS)於1954年興建的信望新村平面圖(圖片來源：“Low Cost Housing Development”, *The Hong Kong & Far East Builder* 10, no. 4 [1953]: 50.)





信望新村平房平面圖(圖片來源:“Low Cost Housing Development”, 51.)

民東村和治民西村<sup>⑳</sup>，以及由聖公會會吏長李求恩於1953年發起興建的迦密新村<sup>㉑</sup>。CWS亦於1954年興建信望新村，提供192間平房供1953年6月13日何文田木屋區大火災民以分期付款形式購買，供款期四十個月<sup>㉒</sup>。

直至1959年4月，香港十四個平房區共有9,268幢磚石砌成的平房，其中4,785幢由非政府機構建造<sup>㉓</sup>。最為積極的建屋機構有兩種，第一種為非牟利志願機構，例如善建會和平民屋宇。另一種為宗教團體，例如瑪利諾修會(Maryknoll Fathers and Brothers)和女修會自1951年起便在何文田和京士柏、東頭、柴灣、牛頭角平房區建屋；天主教福利會自1954年起在大窩坪和牛頭角等平房區建造了超過二千五百間平房；循道及衛理公會則興建了三條平房村，包括位於掃桿埔的衛斯理村(1955年落成)、位於大窩口的亞斯理村(1959年落成)和位於柴灣的愛華村(1961年落成)<sup>㉔</sup>。

非政府機構的建屋資金主要來自本地和海外捐款。它們對所興建的徙置平房有四種不同的處理方法。第一種方法是將平房直接捐贈給有需要的居民，例如瑪利諾女修會提供部分徙置平房予居民免費居住<sup>㉕</sup>。第二種是將平房捐贈給政府，再由政府出租予居民，天主教福利會是其中一間採用這個方法的機構。第三種以分期付款形式將平房出售給居民，平民屋宇及CWS均有提供分期付款的方案。第四種則由非政府機構自行管理，例如循道及衛理公會負責管理其所興建的三條平房村，並直接向居民收取租金<sup>㉖</sup>。

政府在石硤尾大火之後成立徙置事務處，並且改變徙置策略，對市區和非市區範圍採取不同徙置方法：為了善用土地及容納更多寮屋居民，以興建多層徙置大廈作為市區主要徙置方法；新界或偏遠地區土地充裕，則繼續興建平房區<sup>㉗</sup>。1960年代起，由於市區缺乏可開發土地，政府開始清拆平房區，改建為公共屋邨或作其他用途，因此非政府機構亦逐漸淡出平房區建造計劃<sup>㉘</sup>。〈1997年施政報告〉指示清拆剩餘的平房區，最後三個平房區(荔枝角、掃桿埔、摩星嶺)最終於2001年拆卸<sup>㉙</sup>。

#### (四) 非政府機構興建平房區的貢獻

從上可見，非政府機構對平房區的貢獻有兩方面：第一，它們彌補了政府徙置政策的缺陷，確保徙置計劃能夠順利進行。政府早期的徙置計劃是在不讓寮屋居民獲得任何利益的原則下推行，故此政府堅持不會使用納稅人金錢為寮

屋居民提供居所，以免鼓勵侵佔官地這種違法行為。政府只會在清拆寮屋後，容許居民搬遷到位於城市邊緣的指定平房區居住。為了減低火災發生的風險，政府對徙置平房有一定規格要求，因此平房的造價往往超出寮屋居民的負擔能力，令他們不願意搬遷到平房區居住，導致徙置計劃在1950年代初期嚴重滯後。非政府機構參與建造平房，正好填補了政府徙置政策的不足，既不影響政府不運用公帑安置寮屋居民的原則，又可為寮屋居民提供可負擔的居所。尤其是平民屋宇開創的分期付款計劃，大大減低了寮屋居民的徙置初始成本。在1952年之後，政府把大部分平房區委託非政府機構發展，可見政府認同這是有效處理寮屋問題的方法。香港總督葛量洪(Alexander Grantham)亦曾公開指出，若非平民屋宇和其他志願團體參與建造平房，政府的徙置計劃未必能有良好進展，他聲稱「殖民地欠它們〔非政府機構〕一份感激之情」<sup>④</sup>。

第二，非政府機構為平房區居民提供社會服務，使原本缺乏公共設施的平房區，發展成為讓居民安居樂業的社區。在不讓寮屋居民獲益的原則下，政府只願為平房區提供極少幫助，僅限於平整斜坡、建造公廁、提供排汲水和安裝街燈等基本設施，幸好有非政府機構為區內居民提供社會服務。1967年中，它們在全港十四個平房區一共開辦了三十四間學校、二十一間小型福利中心、十六間診療所、四間小童群益會所和提供其他社會福利設施<sup>⑤</sup>。不少非政府機構將社會服務與其建屋計劃結合，既參與建造徙置平房，同時也在平房區內提供社會服務，例如瑪利諾修會和女修會在其參與建造的何文田和京士柏、東頭、柴灣及牛頭角四個平房區，開辦了四間小學、一間工業學校、一間幼稚園、五間福利中心、兩間診療所和一間母嬰健康院<sup>⑥</sup>。儘管今日所有平房區已被拆卸，但一些非政府機構早已植根於平房區所處地區，繼續為居民提供教育和社會服務。例如瑪利諾修會於東頭和柴灣平房區，分別開辦了福德學校和瑪利諾明德小學(現改名為天主教明德學校)，兩所學校其後由天主教香港教區接手，一直提供教育至今<sup>⑦</sup>。循道及衛理公會於柴灣愛華村和大窩口亞斯理村創立了社區服務中心。在平房區被清拆改建成公共屋邨後，兩所中心繼續服務該區居民<sup>⑧</sup>。

### 三 為低收入家庭而建造的私營廉租屋邨

#### (一) 香港房屋協會的成立

在政府眼中，徙置寮屋居民到指定平房區只屬短期措施，長遠來說香港必須增加廉價房屋的供應，方能有效解決屋荒及其導致的種種社會問題。可是如前所述，在1953年發生石硤尾大火之前，政府一直不願直接興建公營房屋，以免對庫房構成沉重壓力，所以只能依賴非政府機構協助建屋。不少志願機構和宗教團體都有參與徙置計劃，但它們所建造的平房主要供給大火災民或寮屋區居民，未能惠及一般工薪家庭。與此同時，有四個非政府房屋機構承擔興建多層私營廉租屋邨，提供廉價住屋給低收入家庭租住——分別是香港房屋協會、香港模範屋宇會、香港經濟屋宇協會及平民屋宇。要建造多

層廉租屋邨比興建單層平房村困難得多，需要大量資金和足夠的組織能力，因此只有少數非政府機構有能力承擔。

聖公會會督何明華 (Ronald O. Hall) 認為使貧窮人口獲得居所是香港最重要亦可能是最嚴峻的社會問題，他希望仿效英國住房改革者希爾，為工人階級提供可負擔的房屋。他的願望在 1947 年得到實踐的機會，當時香港社會福利聯會獲倫敦市長的「空襲救災基金」(Air Raid Distress Fund) 捐贈 14,000 英鎊<sup>59</sup>。香港社會福利聯會前身是 1938 年成立的「緊急賑濟聯合組成社」，據說由何明華創立，以接濟因戰爭由內地逃難來港的難民<sup>60</sup>。何明華利用捐款，在該會旗下一成立一個小組委員會處理房屋問題。不久，他聯同會內成員賴恩 (Thomas F. Ryan) 神父、羅拔臣 (Robert Robertson) 教授和陳乙明，再加上會外的關祖堯和張有權等各界人士，於 1948 年 4 月 17 日創辦香港房屋協會 (以下簡稱「房協」)，是一個獨立的非牟利房屋機構<sup>61</sup>。房協的目標是「在考慮香港低收入人士的經濟基礎下提供、建立、保障、推廣、鼓勵和經營房屋及其相關設施」<sup>62</sup>。

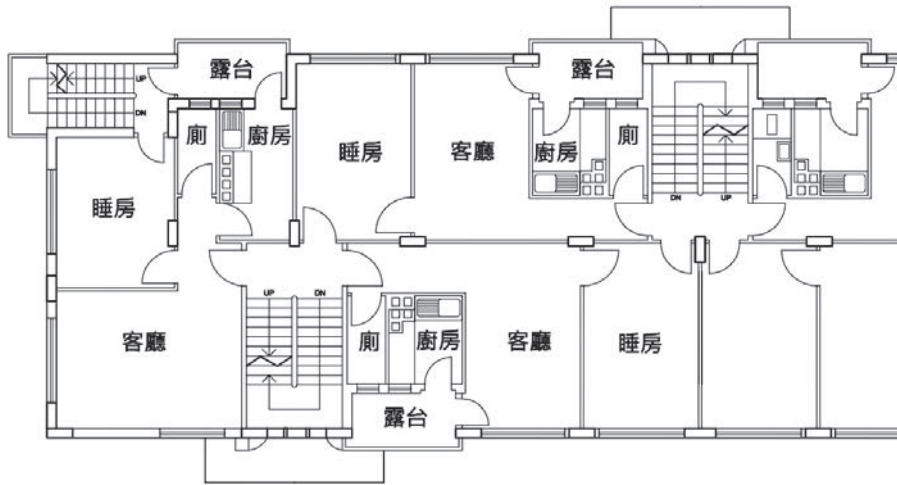
來自倫敦的 14,000 英鎊捐款顯然不足夠開啟建屋計劃，房協隨即與政府洽商，並於 1949 年 3 月獲政府批出位於北角英皇道一塊價值 125 萬元、面積達 108,859 平方呎的土地作建屋之用。同時，滙豐銀行亦答應為房協提供貸款，條件是房協必須興建有獨立睡房的住房。滙豐銀行代表認為若住屋只有一個單間而沒有獨立睡房，只會淪為一個貧民窟。他們亦希望房協的兩位受託人律敦治 (Jehangir H. Ruttonjee) 和周錫年以及一些政府高級官員可以負責這個建屋項目<sup>63</sup>。可是，房協不想興建有獨立睡房的住宅，因為這樣會增加建造成本，變相需要向居民收取較高租金。由於房協未能跟滙豐銀行達成共識，最後北角建屋計劃告吹。何明華回憶此事時稱：「我們的第一個計劃，被一個政府特別委員會以『製造貧民窟』為理由加以拒絕。」<sup>64</sup>

## (二) 最早的廉租屋邨：模範邨和上李屋邨

由於滙豐銀行不認同房協的廉價平民屋邨計劃，部分房協成員於 1950 年 4 月另行組織香港模範屋宇會 (以下簡稱「模範屋宇會」)，接手政府原定免地價撥出的北角建屋用地，而滙豐銀行亦答應為整個建屋項目提供大約三百萬元貸款<sup>65</sup>。模範屋宇會由律敦治擔任主席，周錫年任副主席，董事會成員包括華民政務司杜德、工務司布思 (Edward A. Boyce，後來改由工務司署總建築師施雲 [W. W. C. Shewan] 擔任董事)、香港工程師學會創會主席芬利 (John Finnie) 以及滙豐銀行代表愛丹遜 (A. S. Adamson) 和鍾士 (J. R. Jones)。該會成立目的是希望在機構「能夠自給自足的情況下，以最低價格為香港收入微薄的人士提供足夠和健康的住所」<sup>66</sup>。

滙豐銀行答允提供低息貸款，但必須以該幅政府土地作抵押，假若模範屋宇會未能償還貸款，滙豐銀行有權沒收該地。葛量洪請求殖民地部大臣批准以上撥地條款時表示，「任何建屋計劃只要能提供房屋給香港的低薪工人，殖民地政府都應該鼓勵」。模範屋宇會用該幅土地興建模範邨，成為香港第一個廉租屋邨<sup>67</sup>。

模範邨由本地建築師樓「周耀年李禮之畫則設計」(Chau & Lee Architects)負責設計，邨內有五座大廈以扇形排列，分三期興建，共提供372個採用劃一設計的單位。順應滙豐銀行對單位有獨立睡房的要求，每個單位都設有一房一廳以及廚房、廁所和露台，最多可容納五人居住。邨內亦設有一個運動場和一些綠化休憩地方。



模範邨局部平面圖(圖片來源：徐頌雯重繪，底圖來自香港屋宇署圖則3/3787/49。)

模範屋宇會副主席周錫年表示，「模範屋之興建用意，乃在調節目下各房屋住客之擠擁，使市民能以合理之租值獲得理想住所」<sup>⑥</sup>。該會興建模範邨的消息引起市民關注，報章亦廣泛報導。第一期的兩座樓高五層大廈於1952年5月入伙，可提供一百個單位，但申請人數卻高達二千餘戶，反映這類廉租房屋需求殷切。合資格申請人必須符合以下條件：在香港居住滿五年或以上；已婚及有一個以上子女；全家人口不超過五人；申請人個人收入每月不超過700元或全家月入不超過800元；必須有一名太平紳士作見證人<sup>④</sup>。模範屋宇會最初



2022年的模範邨(圖片由徐頌雯提供)

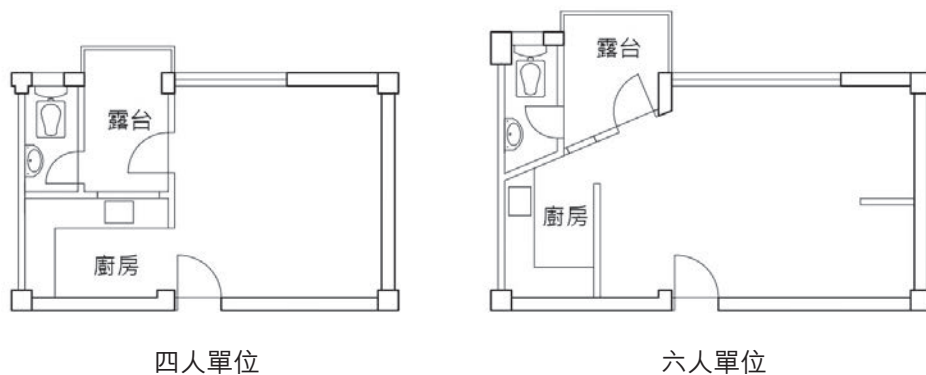
預定每戶租金為60元，但為了確保能夠償還滙豐銀行貸款，最後每戶租金大幅提高至140元。模範邨第二、三期分別於1954年4月和1955年6月落成，所有單位設計與第一期相同。正如房協成員萬茂夫(C. G. Melmoth)所批評，模範邨租金太過昂貴，只能惠及白領家庭<sup>65</sup>，加上申請條件嚴格，所以第二、三期的申請已經不及第一期踴躍<sup>66</sup>。

另一方面，房協並無因為與滙豐銀行洽商失敗而放棄建屋計劃，而是繼續與政府磋商。1951年初，葛量洪與英國殖民地部商討解決香港房屋問題的辦法，雙方同意長遠需要成立一個類似新加坡改良信託局(Singapore Improvement Trust)的公營機構，提供可自負盈虧的公營房屋。可是，他們亦意識到以香港當時的社會條件，未能立刻成立公營房屋機構，應先推行一些規模較小的實驗建屋計劃以獲取經驗。於是，葛量洪在1951年5月建議政府資助房協於深水埗推行實驗建屋計劃，獲得殖民地部同意<sup>67</sup>。殖民地部大臣亦答應從「殖民地發展及福利基金」撥出1,500萬元給港府發展房屋<sup>68</sup>。葛量洪指出，若房協的實驗建屋計劃成功，政府日後便會動用撥款資助更多更大型的建屋項目<sup>69</sup>。

政府把深水埗兩塊面積共93,428平方呎的三角形土地以25萬元(即底價的一半)賣給房協，供其興建上李屋邨。由於房協只有來自倫敦的14,000英鎊捐款，機構本身並無其他資金，亦失去滙豐銀行的幫助，所以建屋所需費用全部依賴政府貸款。英國殖民地部大臣批准從「殖民地發展及福利基金」撥款13,500英鎊，以支付平整基地的費用。政府另外向房協提供200萬元的貸款作工程費用，年息三釐半，以四十年按月償還本息<sup>70</sup>。

除了對房協提供財政援助外，政府亦對上李屋邨的建築設計提供協助。政府委託工務司署署理總建築師菲爾咸(Terence S. C. Feltham)設計上李屋邨<sup>71</sup>，同時成立一個委員會協助提供設計意見。委員會成員包括工務司署、醫務署和社會局代表，數名非官方人士(包括兩名地產商)，以及私人執業的工程師費伯(S. E. Faber)。此外，為了讓房協盡快啟動建屋計劃，上李屋邨的平整基地和接駁排汲水工程由工務司署負責<sup>72</sup>。

上李屋邨於1952年9月落成，比模範邨第一期遲五個月。邨內有四幢樓高五層的大廈，均採用長條形設計，每層中間為走廊，住宅單位分布在走廊兩邊，每層兩端為樓梯。四幢大廈共提供170個六人家庭住宅單位和100個四



上李屋邨四人及六人單位平面圖(圖片來源：徐頌雯重繪，底圖來自Hilary French and Yanki Lee, *Pattern of Living: Hong Kong's High-Rise Communities* [Hong Kong: New Talents Press, 2013], 14。)

人家庭住宅單位，每個單位只有一個大單間，沒有獨立睡房，但附設廚房、廁所和露台。房協坦言上李屋邨是在符合政府建築條例規定每人最少佔35平方呎居住面積的要求下，以最低成本興建的住屋<sup>⑳</sup>。因此，上李屋邨的租金比模範邨便宜得多，讓香港一般勞工階層可以負擔。六人單位面積大約210平方呎，租金70元；四人單位面積大約140平方呎，租金56元<sup>㉑</sup>。房協總共收到逾五千份申請，單位由一個審查委員會甄選，分配給三類人：(1)對於防衛香港有貢獻之人員及其遺屬，例如在戰前擔當義勇軍及各種民眾輔助隊、後備警察和特務警察等；(2)在大機構服務的英籍華人，居所確有遷出必要者；(3)在香港居住最少五年，有固定入息，家庭人數為三至七人<sup>㉒</sup>。

### (三) 其他非政府房屋機構興建的廉租屋邨

模範邨和上李屋邨的居住環境較香港當時的唐樓和徙置平房理想。葛量洪於1953年3月在立法局會議上讚揚模範屋宇會和房協的貢獻，同時呼籲業主和大企業為解決香港的屋荒出一分力<sup>㉓</sup>。陳能方當時卸任善建會主席一職不久，他藉着興建何文田新村的經驗，以及響應葛量洪的呼籲，成立香港經濟屋宇協會（以下簡稱「經屋會」），並向政府申請平價批地建屋。政府以底價一半批出大角咀一幅面積45,700平方呎的土地，給經屋會興建葛量洪夫人新村，地契年期二十一年。新村於1955年7月落成，有七座五層高大廈，共提供280個住宅單位<sup>㉔</sup>。

另一個參與興建多層廉租屋邨的非牟利房屋機構是平民屋宇，即前述在50、60年代興建大量徙置平房的非牟利機構。平民屋宇在大坑西和東頭平房區興建平房，以分期付款方式出售給大火災民和寮屋居民。當時合約訂明十年內政府不會干預所建平房，否則需斥資在他處建屋以作補償。1958年政府



2022年的大坑西邨（圖片由徐頌雯提供）

計劃清拆平民屋宇在大坑西光民村的五十五幢平房，以拓闊馬路；翌年又再清拆該公司在東頭平房區的254幢平房，收回地段興建東頭邨。為了補償平民屋宇，政府在1961年以底價一半批出一幅位於大坑西、面積達221,500平方呎的土地，供其興建大坑西邨，以安置受清拆計劃影響的平房住戶。政府又為該公司提供一筆1,000萬元貸款，年息五釐，分四十年攤還<sup>78</sup>。大坑西邨於1965年落成，共七幢大廈，提供一千三百多個單位；後來再改建一幢，於1981年入伙<sup>79</sup>。所有大廈樓高八至十層，住宅單位面積不盡相同，適合不同人數家庭居住。所有單位均為一個大單間，另外附設廚房、廁所和露台。

#### (四) 非政府房屋機構的後期發展

除房協外，其餘三間非政府房屋機構在各自建成一條廉租屋邨後，均沒有再進行其他建屋計劃。模範屋宇會在模範邨落成之後，一直未能找到合適地段興建另一條廉租屋邨<sup>80</sup>，遂在1979年11月決定把模範邨交由政府轄下的香港房屋委員會接管，成為一條公共屋邨<sup>81</sup>，模範屋宇會隨後於1985年解散<sup>82</sup>。經屋會與政府簽訂的葛量洪夫人新村地契於1977年屆滿，政府決定不與經屋會續約，並於同年清拆第一座以騰出土地建造西九龍走廊，其後更於1984年清拆其餘幾座大樓，將地皮交由房協進行市區重建<sup>83</sup>。平民屋宇原為興建平房的非牟利機構，只因政府拆卸平房村而獲補償，批地興建大坑西邨。在該邨落成之後，平民屋宇並沒有進行其他建屋計劃，一直管理大坑西邨，並於2024年準備清拆該邨重建。

相比以上三個只建有一條廉租屋邨的非政府房屋機構，房協的建屋工作可謂成功得多。在完成上李屋邨項目後，房協陸續獲政府以低價批地和低息貸款，興建北角健康邨、紅磡邨、荃灣四季大廈、觀塘花園大廈等廉租屋邨。可是在1965年，政府準備開展新一輪為期十年的徙置計劃，由於所涉經費龐大，因此終止為房協提供低息貸款，但答應以市價三分之一的價格繼續批地予房協興建廉租屋邨<sup>84</sup>。當時房協已經建成十二條廉租屋邨，共管理一萬三千多個單位，居民人數達八萬三千多人。政府的決定令房協的營運一度陷入困難，一些建屋計劃因資金短缺而擱置<sup>85</sup>。面對房協的困境，1966年2月何明華在以他命名的筲箕灣明華大廈開幕禮上，於港督戴麟趾(David C. C. Trench)面前公開演說：「本人並希望政府明白。迅速擴大興建這種採用經濟技術而非經濟動機的房屋協會計劃項下的屋宇，是異常重要的。本會(房協)沒有牟利的動機，所以情況穩定，同時亦能充分利用各位傑出的男女董事的志願服務。」<sup>86</sup>

房協的發展在70年代初遇到重重困難，由於資金不足，需要通過加租來補貼經費，令居民怨聲載道。同時，由於向政府申請撥地建屋進程緩慢，所以房協新落成的住宅單位數量大減<sup>87</sup>。幸好在1974年，政府貸款一億元給房協推行市區改善計劃，由房協清拆日久失修的市區舊樓，重建成新屋邨。自1976年起，房協除了興建和管理廉租屋邨外，還開始出售該會興建的住宅給合資格的香港市民<sup>88</sup>。今日房協業務廣泛，單計廉租屋邨，合共管理二十個屋邨、三萬六千多個單位，居民人口約八萬一千人<sup>89</sup>。

## (五) 非政府機構興建廉租屋邨的貢獻

非政府房屋機構建造廉租屋邨有兩項重要貢獻：第一，它們開創興建廉租屋邨的先河，讓香港一般勞工階層可以用廉價租金租住一個舒適的居所。正如《香港工商日報》於1956年2月評論：「本港熱心人士所組織之經濟屋宇計劃，對於平抑樓宇租金，已發生作用。設使未有此等廉價樓宇之租用，則今日一般商業性質之建築樓宇，勢必仍堅持其高價出租政策。」<sup>⑩</sup>

第二，它們可視為政府興建公營房屋前的實驗建屋計劃，為政府提供一個寶貴的參考。葛量洪曾經指出，「這些機構在興建廉租屋邨所獲得關於財務、行政和管理的經驗是無價的」<sup>⑪</sup>。它們給政府示範了如何設計多層廉租屋邨、計算建造成本和租金，以至甄選住戶，讓政府日後興建公營房屋時可以參考。尤其是1952年落成的模範邨和上李屋邨，讓政府意識到多層廉租屋邨比單層平房村更能有效地運用政府土地。因此當石硤尾大火導致五萬多名居民無家可歸後，政府引用模範邨和上李屋邨為例子，改變其徙置政策，由興建單層平房改為興建多層大廈。何明華在1966年亦指出：「石硤尾在聖誕節發生大火後，政府所建的第一批徙置大廈，幾乎完全以我們〔房協〕的設計作為藍〔藍〕本。」<sup>⑫</sup>他所指的是政府採用類似上李屋邨一個大單間而沒有獨立睡房的單位設計，以降低建造成本。這個設計曾被滙豐銀行代表否決，稱其會變成貧民窟，結果卻成為日後公營房屋普遍採用的單位設計方案。

## 四 結語

戰後大量內地難民湧入，既造成香港社會福利的「緊急時期」，也造就非政府機構參與建造非牟利房屋的「黃金時代」。非政府機構主要供應兩類非牟利房屋，包括為寮屋居民而建造的徙置平房區和為低收入家庭而興建的廉租屋邨。曾參與興建徙置平房的非政府機構眾多，不僅建造房屋，更積極參與平房區內的社會服務。究其原因是平房區的土地屬政府所有，非政府機構不用付出地價，而且建造平房所需費用不大，技術要求亦不高，因此非政府機構較容易應付及籌措建屋費用。相反，興建多層廉租屋邨所涉的資金龐大，若沒有政府以低價批出土地和提供貸款，一般非政府機構難以參與建屋，所以非政府房屋機構與政府基本上處於一種合作關係。

戰後初期香港並未有周詳的土地規劃及房屋政策，政府的徙置計劃及房屋政策受到當時多變的社會和政治環境影響而不斷改變。政府最初堅持不使用公帑建造公營房屋，在這前提下，唯有依賴非政府機構興建非牟利房屋以紓緩嚴重屋荒。但其堅持維持不夠十年，自1954年起，政府大規模興建公營房屋，不再依賴非政府房屋機構。這亦反映了政府開始視房屋為社會保障的一種，需為低收入家庭提供可負擔的居所。

本文集中討論徙置平房和廉租屋邨兩類非牟利房屋。其實，戰後還有少數志願機構和宗教團體提供這兩種房屋以外的居所給有需要的香港居民。例如美經援會 (Co-operative for American Relief Everywhere) 協助漁民成立合作



社，資助漁民興建多條合作社屋村，分布在長洲、馬灣和蒲台島等地；基督教信義會亦為馬鞍山石礦場的礦工建造了信義新村<sup>③</sup>。這些建屋計劃數量和規模較小，所以不包括在本文的討論範圍，但卻同樣反映非政府機構在戰後從多方面參與供應房屋所作出的貢獻。

回望非政府機構在戰後參與興建非牟利房屋這一段被忽略的歷史，可見它們往往比政府更快回應社會的需求。過去數十年，它們與政府建立合作關係，共同紓緩香港住房不足問題。非政府機構對非牟利房屋建設的創新意念，為政府在制訂長遠房屋政策之前，提供一個重要的建屋實驗，同時亦幫助解決短期住房問題。例如通過參與建造平房區，解決寮屋居民因未能負擔平房建造費用而不願被徙置的問題；模範邨和上李屋邨兩條廉租屋邨，成為政府由開發單層平房區轉為興建多層徙置大廈和公共屋邨的一個重要參考。類似情況亦於今天發生，當香港大量基層市民居住在「劏房」之內，申請輪候公營房屋時間不斷增長，香港社會服務聯會在2017至2020年期間，統籌十四個非政府機構，推行「社會房屋共享計劃」和「組合社會房屋計劃」，前者利用空置樓宇提供社會房屋；後者則利用空置土地，採用「組裝合成」的方法興建社會房屋<sup>④</sup>。它們的創新意念得到政府支持，展開文章開首所提及的「支援非政府機構推行過渡性房屋項目的資助計劃」，讓不同非政府機構在空置的政府土地和私人土地上興建過渡性房屋<sup>⑤</sup>。時至今日，非政府機構仍然在政府支持下踐行具有創意的非牟利房屋實驗，為解決香港住屋問題作出貢獻。

### 註釋

① 〈立法會改革扶貧政策和策略小組委員會為有需要的人士提供公營房屋〉(2022年11月15日)，[www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub\\_com/hs51/papers/hs5120221115cb2-896-1-c.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120221115cb2-896-1-c.pdf)，頁2-3、8。

② Susannah Morris, "Market Solutions for Social Problems: Working-Class Housing in Nineteenth-Century London", *The Economic History Review* 54, no. 3 (2001): 529-30.

③ Robert Whelan, "Editor's Introduction", in *Octavia Hill and the Social Housing Debate: Essays and Letters by Octavia Hill*, ed. Robert Whelan (London: IEA Health and Welfare Unit, 1998), 34-37.

④ Peter Ambrose, *Urban Process and Power* (London: Routledge, 1994), 132; Peter Dreier and J. David Hulchanski, "The Role of Nonprofit Housing in Canada and the United States: Some Comparisons", *Housing Policy Debate* 4, no. 1 (1993): 43-80.

⑤ Christopher J. Mackay, "Housing Management and the Comprehensive Housing Model in Hong Kong: A Case Study of Colonial Influence", *Journal of Contemporary China* 9, no. 25 (2000): 449-66.

⑥ Alan Smart, preface to *The Shek Kip Mei Myth: Squatters, Fires and Colonial Rule in Hong Kong, 1950-1963* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2006), ix.

⑦ James Lee, *Housing, Home Ownership and Social Change in Hong Kong* (London: Routledge, 1999), 37.

⑧⑨ 邢福增：《願祢的國降臨：戰後香港「基督教新村」的個案研究》（香港：建道神學院，2002），頁27-28；106-16。

⑩⑪ Cindy Yik-yi Chu, *The Maryknoll Sisters in Hong Kong, 1921-1969: In Love with the Chinese* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), 69-71.

- ⑩ 周永新：《香港社會福利的發展與政策》，第三版（香港：大學出版印務公司，1984），頁12-16；呂大樂：《凝聚力量：香港非政府機構發展軌迹》（香港：三聯書店，2010），頁19-37；馮可立：《貧而無怨難：香港民生福利發展史》（香港：中華書局，2018），頁26-27。
- ⑪ Paul R. Webb, "Voluntary Social Welfare Services", in *A Quarter-Century of Hong Kong, 1951-1976*, ed. Chung Chi College (Hong Kong: Chung Chi College, The Chinese University of Hong Kong, 1977), 133.
- ⑫ 周永新：《香港社會福利的發展與政策》，頁17-18。
- ⑬ lam-Chong Ip, "Welfare Good or Colonial Citizenship? A Case Study of Early Resettlement Housing", in *Remaking Citizenship in Hong Kong: Community, Nation and the Global City*, ed. Agnes S. Ku and Ngai Pun (London: Routledge, 2011), 34-48.
- ⑭⑮ David Drakakis-Smith, *High Society: Housing Provision in Metropolitan Hong Kong, 1954 to 1979: A Jubilee Critique* (Hong Kong: Centre of Asian Studies, University of Hong Kong, 1979), 44-45.
- ⑯⑰⑱ Alan Smart, *The Shek Kip Mei Myth*, 76-78; 43, 46-47; 49.
- ⑲ Kwong-leung Tang, *Colonial State and Social Policy: Social Welfare Development in Hong Kong* (Lanham, MD: University Press of America, 1998), 51-59.
- ⑳㉑ "From the Secretary of State for the Colonies to the Officer Administering the Government of Hong Kong" (19 May 1951), Public Records Office (PRO), Hong Kong, HKRS2201-1-9.
- ㉒ *Annual Report on Hong Kong for the Year 1946* (Hong Kong: Government of Hong Kong, 1947), 56.
- ㉓ "Report of Interdepartmental Committee on the Squatter Problem" (30 June 1948), PRO, HKRS156-3-3, 1-9.
- ㉔ "From McDouall to MacDougall" (27 September 1948), PRO, HKRS156-3-3, 1.
- ㉕ "Plan of the Designated Squatters Huts in Approved Sites" (n.d.), PRO, HKRS156-3-3.
- ㉖ Carmen C. M. Tsui, "Minimum Government Assistance: Planning Cottage Resettlement Areas in Post-War Hong Kong", *Planning Perspectives* 38, no. 6 (2023): 1257-80.
- ㉗ *Hong Kong Annual Report by the Chairman of the Urban Council and Head of the Sanitary Department for the Year Ended the 31st March, 1950* (Hong Kong: Noronha & Co., 1950), 4.
- ㉘ *Hong Kong Annual Report 1949* (Hong Kong: Government of Hong Kong, 1950), 2; Alan Smart, *The Shek Kip Mei Myth*, 43.
- ㉙ *Hong Kong Annual Departmental Report by the Commissioner for Resettlement for the Financial Year 1954-55* (Hong Kong: Government Printer, 1955), 1.
- ㉚ "Who Pays for Re-Building? Mr. Kadoorie's Report on the Financial Aspect of Reconstruction", *South China Morning Post*, 17 May 1946, 6.
- ㉛㉜ 九龍城火災善後建設委員會：《九龍城火災善後建設委員會會務報告，1950-1951》（香港：九龍城火災善後建設委員會，1951），頁1-4：4-8。
- ㉝ 〈何文田新村信望托兒所巡禮〉，《華僑日報》，1954年9月14日，第2張第2頁。
- ㉞ 〈新村開幕杜德剪綵〉，《華僑日報》，1950年5月17日，第2張第1頁。
- ㉟ "Government Policy on Squatter Resettlement: Broadcast Explanation by Hon. K. M. A. Barnett" (17 January 1952), PRO, HKRS160-1-30, 6.
- ㊱ "Hong Kong Settlers Housing Corporation" (19 May 1952), PRO, HKRS896-1-71, 3.
- ㊲ 〈九龍塘村災區地皮 港府宣布立即收回〉，《大公報》（香港），1952年5月4日，第1張第4版。
- ㊳ "Low-Cost Housing Scheme: Society to Build Houses for Re-Settlement of Squatters", *South China Morning Post*, 4 May 1952, 1.

- ③⑦ “Squatter Villages: Urban Council Progress Report on Resettlement”, *South China Morning Post*, 2 May 1953, 7.
- ③⑧ *Hong Kong Annual Departmental Report by the Commissioner for Resettlement for the Financial Year 1955-56* (Hong Kong: Government Printer, 1956), 3.
- ④⑩ 〈基督徒迦密新村今日舉行動土禮〉·《華僑日報》·1953年1月27日·第2張第1頁。
- ④⑪ 〈何文田信望新村 今午成立禮〉·《工商晚報》·1954年10月27日·頁3。
- ④⑫ *Hong Kong Annual Departmental Report by the Commissioner for Resettlement for the Financial Year 1958-59* (Hong Kong: Government Printer, 1959), 25.
- ④⑬ “Some Houses Free: Maryknoll Appeal to Public”, *South China Morning Post*, 5 January 1952, 7.
- ④⑭⑮ *Hong Kong Annual Departmental Report by the Commissioner for Resettlement for the Financial Year 1960-61* (Hong Kong: Government Printer, 1961), 10.
- ④⑯ Hong Kong Legislative Council, “Official Record of Proceedings, 1955.03.02”, [https://legco.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/852LEGCO\\_INST:LEGCO/1224586790006976](https://legco.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/852LEGCO_INST:LEGCO/1224586790006976), 41.
- ④⑰ 〈立法會房屋事務委員會資料文件 平房區清拆政策〉(2000年10月)·[www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/hg/papers/a79c02.pdf](http://www.legco.gov.hk/yr00-01/chinese/panels/hg/papers/a79c02.pdf)·頁1。
- ④⑱ “Extract from His Excellency’s Budget Speech” (3 March 1954), PRO, HKRS163-3-20, 2.
- ④⑲ *Hong Kong Annual Departmental Report by the Commissioner for Resettlement D. C. Barty, O.B.E., M.A., J.P. for the Financial Year 1966-67* (Hong Kong: Government Printer, 1967), 26-27.
- ④⑳ *Hong Kong Annual Departmental Report by the Commissioner for Resettlement for the Financial Year 1959-60* (Hong Kong: Government Printer, 1960), 26-27.
- ⑤① 參見福德學校網·[https://bfordms.icampus.hk/website/singlepage/index?channel\\_id=12476](https://bfordms.icampus.hk/website/singlepage/index?channel_id=12476)；天主教明德學校網·[www.mengtak.edu.hk/overview/歷史](http://www.mengtak.edu.hk/overview/歷史)。
- ⑤② 參見循道愛華村服務中心網·[www.mevcc.org.hk/timeline/](http://www.mevcc.org.hk/timeline/)；循道衛理亞斯理社會服務處網·[www.asbury.org.hk/home/index/introduction.html](http://www.asbury.org.hk/home/index/introduction.html)。
- ⑤③⑤④ Gavin Ure, *Governors, Politics, and the Colonial Office: Public Policy in Hong Kong, 1918-58* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 2012), 150.
- ⑤⑤ 香港社會福利聯會於1949年1月改組成為香港社會服務聯會，是一個代表非政府社會福利服務機構的聯會組織。參見道行公益編輯委員會編：《道行公益：公益金服務香港50年》(香港：商務印書館，2019)，頁181。
- ⑤⑥ 參見C. H. Scott-Moncrieff, “Hong Kong Social Welfare Council”, *South China Morning Post*, 18 November 1948, 3。其餘創辦人包括芬利(John Finnie)、萬茂夫(C. G. Melmoth)、山士巴利(E. H. Sainsbury)和史葛—孟嘉芙(C. H. Scott-Moncrieff)。
- ⑤⑦ 參見Robin Hutcheon, *High-Rise Society: The First 50 Years of the Hong Kong Housing Society* (Hong Kong: Hong Kong Housing Society, 2008), 5。
- ⑤⑧⑤⑨⑥⑩ 〈戴麟趾總督指出 房屋協會能善用資源 續積極進行建屋計劃〉·《華僑日報》·1966年2月11日·第3張第3頁。
- ⑥⑪⑫ 〈香港模範屋宇會〉·《華僑日報》·1956年8月23日·第2張第2頁。
- ⑥⑬ *Memorandum and Articles of Association of the Hong Kong Model Housing Society* (Hong Kong: Graphic Press, 1950), 1.
- ⑥⑭ “From the Governor to the Secretary of State for the Colonies” (22 June 1951), UK National Archives, Kew, Colonial Office (CO) 129/627/6, 17-28.
- ⑥⑮ 〈港督視察模範屋邨〉·《華僑日報》·1952年4月29日·第2張第1頁。
- ⑥⑯ 〈模範屋五一開放 小家庭可以申請〉·《工商晚報》·1952年3月30日·頁3。
- ⑥⑰ 〈北角模範屋申請未見擠擁〉·《工商晚報》·1955年4月23日·頁10。

- ⑦⑦ “Hong Kong: Building of Flats — Pilot Scheme Grant of £13,500” (5 May 1951), PRO, HKRS2201-1-9, 1; 2.
- ⑧ Hong Kong Legislative Council, “Official Record of Proceedings, 1951.09.19”, [https://legco.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/852LEGCO\\_INST:LEGCO/1224554560006976](https://legco.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/852LEGCO_INST:LEGCO/1224554560006976), 247.
- ⑨ “Memorandum for Executive Council: Housing for Lower Paid Sections of the Community” (26 June 1951), PRO, HKRS2201-1-9.
- ⑩ 菲爾咸於1951年離開工務司署，改為以私人名義執業，並繼續擔任上李屋邨建築師一職。參見“The Sheung Li Uk Project”，*Hong Kong and Far East Builder* 9, no. 4 (1952): 18。
- ⑪ “H.K. Housing Society: Achievements, Future Plans Listed in Annual Report”，*South China Morning Post*, 18 December 1953, 12.
- ⑫⑬⑭ “Official Record of Proceedings. Meeting of 4th March, 1953”，in *Hong Kong Hansard 1953* (Hong Kong: Legislative Council, 1953), 26; 26-27; 27.
- ⑮ 〈深水埗平民屋落成 將請護督主持典禮〉，《華僑日報》，1952年9月8日，第2張第1頁。
- ⑯ “Petition to Your Excellency the Governor of the Hongkong Government for a Grant under Private Treaty Term to Purchase Four Lots of Crown Land at Sycamore Street Kowloon for Proposed Erection under an Experimental Housing Scheme Dormitories for the White Collar Workers” (29 May 1953), PRO, HKRS896-1-48.
- ⑰ 〈大坑西光民村居民指責 香港平民屋宇公司 隱瞞徙置補償權利〉，《香港工商日報》，1984年7月23日，頁10；“Memorandum for Executive Council: Grant of Land at Tai Hang Sai to the Hong Kong Settlers' Housing Corporation” (17 August 1959), PRO, HKRS156-3-27.
- ⑱ 〈大坑西邨明年加租 租約改每年簽一次〉，《華僑日報》，1981年12月27日，第4張第2頁。
- ⑲ 〈房委會接管模範村 進行維修改善工程〉，《華僑日報》，1981年8月27日，第2張第4頁。
- ⑳ 香港公司登記資料顯示，模範屋宇會於1985年2月23日解散。登記資料可於香港特別行政區政府公司註冊處網([www.e-services.cr.gov.hk](http://www.e-services.cr.gov.hk))查找。
- ㉑ 〈葛量洪夫人新村將拆 百戶人要求安置補償〉，《大公報》，1984年1月3日，第2張第5版。
- ㉒ 〈香港房屋協會 建二萬餘層廉租屋 因未獲港府貸款計劃已告擱淺〉，《華僑日報》，1965年3月26日，第1張第4頁。
- ㉓ 〈房屋協會因資金缺乏 大坑三千層樓 目前無法興建〉，《香港工商日報》，1965年3月26日，頁7。
- ㉔ 〈香港房屋協會建屋工作未如理想 請求撥地建屋 磋商進展緩慢〉，《華僑日報》，1973年4月8日，第2張第2頁。
- ㉕ 〈房屋司黎保德闡述 建屋計劃絕非放緩〉，《華僑日報》，1974年11月14日，第3張第2頁；〈房屋協會與特別優惠條件 樓宇廉售住客〉，《華僑日報》，1976年4月29日，第3張第2頁。
- ㉖ 參見香港房屋協會網，[www.hkhs.com/tc/our-business/property-detail/id/4/type/2/house/1](http://www.hkhs.com/tc/our-business/property-detail/id/4/type/2/house/1)。
- ㉗ 〈受經濟屋宇計劃影響 新建樓宇租值普遍降低〉，《香港工商日報》，1956年2月5日，頁5。
- ㉘ “Charitable Housing Schemes” (5 June 1974), PRO, HKRS1588-3-41.
- ㉙ 參見香港社會服務聯會網，[www.socialhousing.hkcss.org.hk/zh-hant/content/香港社會服務聯會-0](http://www.socialhousing.hkcss.org.hk/zh-hant/content/香港社會服務聯會-0)。
- ㉚ 參見香港特區政府房屋局網，[www.hb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/transitional/index.html](http://www.hb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/transitional/index.html)。