

# 人、物、情 — 香港公共房屋發展五十年

## 序言

香港公共房屋發展的歷史已有五十年，至今仍有超過三百萬市民居於公營房屋。你、我或身邊的朋友，總有一些是公屋居民或曾經居住於公共屋邨。昔日往事，如提着水桶到公共浴室洗澡、光顧空地上的流動小販、走廊內互相追逐嬉戲等，仍然歷歷在目。公屋生活已經成為我們集體回憶的一部份。

這個展覽透過不同年代的歷史圖片、公屋居民生活用品、重構的徙置大廈場景和不同時期公屋住戶的訪問片段，回看香港公共房屋發展，與市民重溫不同年代公屋居民的生活點滴。其中亦會介紹近年公共房屋設計的演變如何實現「以人為本」的建築目標。

是次展覽得到不少熱心人士協助或捐出文物、或提供資料、或親身接受訪問細訴當年生活。數百平方米的展館，凝聚了五十年來不少市民的往事與回憶。

## **第一部份 寮屋處處**

### **早年歲月**

香港的房屋發展一直受到地形限制，開埠初期，房屋發展只有集中在狹窄的維多利亞港兩岸。隨着大量移民的湧入，住屋的需求劇增，能夠供多戶居住的唐樓遂應運而生。

1937年，日本侵華，在這以後4年內，又有75萬難民湧入香港，令本已嚴重的房屋問題更加惡化。在那些極為擠迫的唐樓內，縱然只是租住一個床位，亦要付上昂貴的租金；沒有能力負擔的，只能在建築物的天台、山坡上，到處搭起簡陋的寮屋棲身。1947年至1949年間，內戰爆發，大批難民湧入香港，人口激增至200萬。住房供不應求，寮屋數量不斷增加，估計當時寮屋居民達30萬。

### **火光熊熊**

寮屋居民雖然暫時解決了居住上的問題，但他們日後所要面對的，卻是生命財產的威脅。

寮屋一般都是以木料和薄鐵皮搭建而成；而居民多用簡陋的爐具，以柴枝、紙板或火水作燃料煮食，點油燈或火水燈照明；加上擠迫的環境和狹窄的通道，一旦發生火警，便很快蔓延。居民無時不受火災的威脅，生活在惶恐中。

1953年聖誕夜在石硤尾寮屋區發生的大火，焚燒歷6小時，一夜之間，53,000名居民無家可歸，促使政府直接介入房屋的供應。

### **風餐露宿**

石硤尾大火後，有些災民搬到親朋處暫時居住，但仍有2萬多人無處容身，他們就在街上搭起簡陋的棚屋棲身。政府亦為災民派發救濟金、米、碗碟和毛氈等日用品，當時政府賑濟災民的支出，每天費用達5萬元之鉅。

## 迅速行動

為安置火災災民，政府下令工務局盡速興建緊急的庇護居所，同時要求市政局組織緊急小組委員會，尋求全盤地、長遠地解決寮屋問題的方法。

1954年2月，大火後短短兩個月內，工務局便在石硤尾災場附近建成第一座兩層高的平房，以安置火災災民。平房以當時的工務局局長命名，稱為「包寧平房」。



建築在山坡上的木屋區

1950年

1997.212.7



石硤尾大火後喪失家園的居民

1953年

1995.57.53



大火災民在瓦礫中尋找有用的物件  
1953年  
1999.57.52



在街上露宿的災民  
1953年  
1999.57.58

## 第二部份 徙置生活

### 徙置計劃

1954年4月，市政局緊急小組委員會提交報告，建議政府斥資興建多層的徙置大廈，以安置受天災和清拆行動影響的寮屋居民；徙置事務處因而成立，專門負責管理徙置大廈。同年，八幢第一型徙置大廈在石硤尾災場落成。原本棲身於「包寧平房」的災民獲得新居，相繼搬入這些第一型徙置大廈。1955年8月，工人在平整山坡以興建徙置大廈時，發現了一座古墓，後命名為「李鄭屋漢墓」。

第一型徙置大廈的基本設計為“H”形，尚有“I”形，樓高6至7層。單位是背對背地排列，門開向走廊，相隔前後單位的牆上設有氣孔，以便通風。住戶需使用中央走廊的公用水龍頭、廁所和淋浴間。單位面積多為11.15平方米，供5名成人居住，即每人平均佔用面積只有2.23平方米。從1954年至1964年間政府共建成140多幢一型徙置大廈，分佈港九。

### 廉租屋

石硤尾大火後，政府除興建成本低廉的徙置大廈，安置寮屋居民外，亦資助志願團體香港房屋協會發展出租屋邨，同時於1954年成立了半獨立的香港屋宇建設委員會，負責興建廉租屋，提供較優質的居所。與徙置事務處不同，屋宇建設委員會成立的目的，並非為解決寮屋居民的需要，而是為居住環境擠迫的中下收入市民改善居住環境。

由於屋宇建設委員會的目標是改善市民的居住條件，它所興建的房屋設備亦較齊備，單位一般擁有獨立廚房、洗手間和露台，而且整體規劃較完善，管理亦較有效率。不過，當時香港屋宇建設委員會的資源有限，興建的廉租屋邨數量遠較徙置大廈為少。

### 第二型徙置大廈

政府自1954年倉卒興建第一批徙置大廈後，亦不斷改良大廈的設計和設施。

第二型大廈早於 1961 年初在東頭村建成，大廈樓高 7 至 8 層，最大特點是每層的兩端，均建有四個面積 28.8 平方米，有獨立廚房、自來水及露台設備的單位，主要分配給受清拆影響，本來擁有地契的原村民。其餘單位仍須使用中央走廊的公用水龍頭、廁所和淋浴間。此外，大廈的兩端亦加建有樓梯的走廊，把天井完全圍起，大廈的平面呈“日”字型，外觀上與第一型有顯著的不同。

## **公共房屋政策白皮書**

政府自 1950 年代初推出徙置計劃，十年之後，已有 50 萬人入住徙置大廈，但同時仍有 60 多萬人居住在寮屋。政府意識到寮屋問題並未因為徙置計劃而得到解決，加上香港工業起飛，市民收入日漸穩定，對生活質素的要求亦有所提高，政府遂於 1964 年推出《管制權宜住所，徙置及政府廉租屋宇政策之檢討》白皮書，作出下列決定：

- 加快徙置區及政府廉租屋的建屋速度，建造大型徙置區，並向更高空發展，以滿足龐大的住屋需求。
- 屋邨設計上較著重住戶的私人空間和設施；每戶除有用作廚房的露台外，更有自來水和私用廁所。
- 放寬入住徙置大廈資格，將危樓居民或受市區重建影響的人士，列為優先徙置對象。
- 劃定特許地區，准許無家可歸的人士，在區內搭建臨時居所，後來演變為臨時安置區。

## **第三型徙置大廈**

政府不斷改善公屋的設計，第三型大廈最早見於 1964 年初入伙的葵涌邨，大廈樓高 8 層，最大特色是每層設有中央走廊，單位分建走廊兩旁，各有獨立露台，供煮食和晾曬衣物之用。但住戶仍需兩戶或三戶共用一格位於大廈中央或末端的廁所。雖然早期的住房大都沒有自來水供應，但大部份的住戶均能在入伙後的數年間裝設室內水喉。

## **第四、五、六型徙置大廈**

1964 年推出的《管制權宜住所，徙置及政府廉租屋宇政策之檢討》白

皮書，對日後公屋的設計和設施有重大的影響。1965 年至 1969 年間興建的第四型大廈。大廈朝高空發展，一般樓高 16 層，設有電梯，單位面積與第三型大致相同，但每戶均在露台設有廁所，這亦是自興建徙置大廈以來，首次所有住戶均能享有獨立廁所。

1966 至 1971 年興建的第五型大廈，設計方面與第四型分別不大，但單位面積有更多選擇，以切合不同家庭實際的需要。

第六型大廈自 1970 年開始興建，一般仍是樓高 16 層。比起第一型至第五型大廈，第六型大廈的居住面積分配辦法出現明顯改善，成人平均佔用面積由 2.23 平方米增至 3.25 平方米，居民有更寬敞的居住環境。

### **雙塔式大廈**

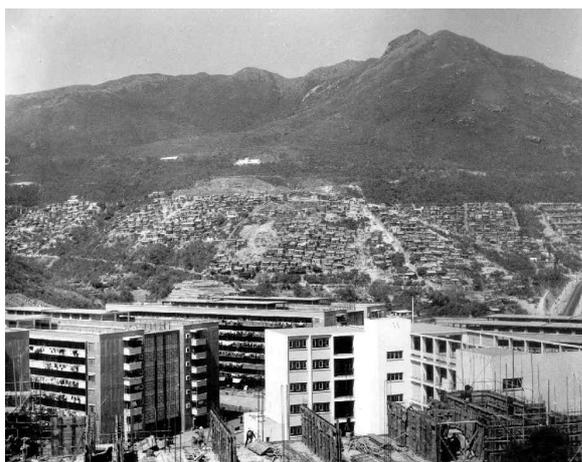
雙塔式大廈設計見於 1970 年代中興建的愛民和華富等屋邨，社區設施和標準都較前大為改善。每個屋邨都設有商場，大廈高 20 至 23 層，設有中央天井，每單位建築面積為 36 至 44 平方米。



興建中的石硤尾徙置區

1960 年

1997.2.12.13



興建中的黃大仙上邨

1962 年

1997.2.12.14



北角邨是由香港屋宇建設委員會建設的第一個廉租屋邨

1960 年代

2005.49.42

## 第三部份 廣建千廈

### 十年大計

1960年代中後期，香港爆發大規模社會騷亂。當時認為徙置區擠迫的居住環境是構成社會不安的根源之一。

1971年麥理浩爵士接任港督，特別關注房屋問題。翌年，政府宣佈一項空前龐大的「十年建屋計劃」，致力建設公共房屋。這個計劃對公共房屋的發展影響深遠。其中重點內容包括：

- 定下 1973 – 1982 十年間，為 180 萬香港居民提供設備齊全，有合理居住環境的居所。
- 1973 年重組原有的公營房屋組織，成立香港房屋委員會統籌計劃，並將徙置事務處及市政事務署轄下的屋宇建設處合併成為房屋署，作為執行機構。市政局至此不再負責興建和管理廉租屋邨。
- 透過清拆重建舊式徙置大廈，清理屋邨範圍內的無牌小販攤檔，及改善屋邨管理等措施，以提高公共房屋的住屋質素，改善擠迫的居住環境。
- 政府須於市區以外覓地興建公共房屋，新市鎮的發展亦應運而生。

### 架構改組

為有效落實十年建屋計劃，政府於 1973 年宣佈重組原有的公營房屋組織，成立香港房屋委員會。委員會的職權包括：

- 負責一切現有公共房屋的管理，以及未來公共屋邨發展的工作；
- 防止和管制僭建寮屋，在須作發展用途的土地上進行清拆工作；
- 就有關房屋政策問題，向港督作出建議。

### 重建計劃

早在 1960 年代末 1970 年代初，徙置事務處已開始改建部份早期第一、二型大廈，將前後相連的單位打通，加建獨立廚廁等設備，但費用龐大。因此，香港房屋委員會成立後，決定放棄改建工程，而是將舊式的徙置大廈清拆重建，香港房屋委員會共用了 18 年時間，先後重建了

12 個舊式屋邨。同時亦管制屋邨範圍內的無牌小販攤檔，以改善公共房屋的環境衛生。

## **社區規劃**

當香港人口不斷膨脹，市區可供發展的用地逐漸短缺，政府遂決定在較偏遠的地點興建公共屋邨。然而，偏遠的公共屋邨在設計上必須引入城市規劃的概念，在照顧居民的住屋需要的同時，更須滿足其對生活、社區及康樂設施的需求。1971 年 3 月建成的華富邨，便是首個引入此概念的屋邨，具有商鋪、停車場、巴士總站和各類社區康樂設施，成為一個自給自足的社區。華富邨的發展模式亦同時為未來新市鎮的發展奠下基石。

## **新市鎮發展**

荃灣、沙田、屯門是首三個在配合十年建屋計劃而發展的新市鎮，公共屋邨如福來邨、瀝源邨、禾輦邨、大興邨、友愛邨等，先後在 1970 年代末至 1980 年代初落成，居民人口不斷增加。

1980 年代，大埔、元朗、粉嶺和上水亦相繼發展成第二代新市鎮，1980 年代末及 1990 年代初，政府另拓展三個新市鎮，分別是天水圍、將軍澳和東涌。雖然這三個新市鎮的人口目標均低於早期的新市鎮，但公屋人口比例仍相當高。整體而言，新市鎮發展對香港人口分佈影響極大，它將香港島及九龍市區的人口，有效地分散至新界各區，而公共房屋在帶動新市鎮發展上可說是起着領導的作用。

## **商業發展**

早期公共屋邨的商業設施只限於徙置大廈的地下商鋪，既沒有特定設計，亦沒有管理安排，只能滿足居民的基本購物需要。直至公佈「十年建屋計劃」，房委會開始引進更全面的社區發展策略，不僅促使公屋商場引入更多不同種類的商戶，亦更重視商場管理及以商業為本的原則，為居民提供一個日常消費及消閒娛樂的平台。

## 居者有其屋計劃

十年建屋計劃推出之初，僅以建造設備齊全的公屋租予有需要人士為目標。隨着香港經濟迅速發展，市民生活漸趨穩定，總督於 1976 年委任一個以財政司長為首的工作小組，研究「居者有其屋」計劃，以較私人樓低廉的價錢出售居屋單位，協助市民自置物業，改善居住環境。房委會則以政府代理人身份，負責設計屋邨、開闢地盤、銷售及管理居住單位。居屋的選址，主要有兩個原則。一是接近原來的公共屋邨，使公屋住戶可維持他們原已熟習的生活方式和環境，二是配合新市鎮的發展，使新市鎮居民的來源更多元化。

自 1978 年第一批居屋推出發售以來，居屋一直備受歡迎，幾乎每期都超額認購。隨着近年私營房屋的價格下降，居屋單位漸漸失去吸引力，政府於 2003 年宣佈無限期停售及停建居屋，居屋亦完成了它的歷史任務。



廣建千廈

1998 年

1999.79.11

## 第四部份 管理改革

### 早期管理機構

早期香港公共房屋的管理分別由徙置事務處和屋宇建設委員會負責，前者負責管理徙置區，後者則專責廉租屋邨的管理工作。

#### 徙置區的管理

1950年代的徙置區，純為安置當時受災的寮屋居民而興建，並沒有長遠的計劃，更遑論一套有效的管理制度。徙置區的管理人員亦缺乏專業和具體的指引，很多居民根本沒有機會和管理人員接觸。到60年代初期，逐戶上門收租雖已成為日常運作的部份，管理上亦比較嚴格，但多限於居民違規裝修的警告，管理人員和居民間仍有很大的隔膜。

#### 廉租屋的管理

另一方面，屋宇建設委員會對轄下廉租屋的管理工作則有較專業的要求，自始即聘任具備房屋管理專業知識的人員領導屋邨管理工作，亦安排員工接受培訓，考取房屋管理專業資格，並強調管理層和居民之間，需要建立和諧合作的關係。屋宇建設委員會以專業房屋管理為基礎，以服務屋邨居民為主導的管理哲學，為日後公共屋邨管理專業化奠下基石。

### 新氣象

#### 更趨專業

公共房屋的管理在「十年建屋計劃」推行後有重大的改變。1973年香港房屋委員會成立之前，徙置區由於人口密集和缺乏適當的管理，因而令治安、小販、環境衛生等問題叢生。房委會成立後，徙置事務處與屋宇建設委員會合併為房屋署作為執行部門，採用前屋宇建設委員會的房屋管理經驗和方向作為指引，開始以更有組織及更專業化的模式為居民服務。

#### 居民參與

1970年代，公共屋邨居民亦有意識地組織起來，成立互助委員會，協助維持邨內治安，並負起聯絡居民、加強彼此溝通的任務。當政府發動清潔香港、撲滅罪行、肅貪倡廉等運動時，互委會都會組織居民響

應；當居民對屋邨管理有意見，亦多透過互助委員會向當局反映。互委會的成立與運作，培養和磨練了一批熱心敢言，勇於負責和具有承擔精神的屋邨居民。然而，互委會和房屋署在組織上並無直接關係，屋邨管理人員是否重視居民意見，亦視乎個別情況而定。

## **優質管理**

### 加強溝通

至 1980 年代，香港開始踏入民主化年代，同時，居民對於基本房屋政策，以至屋邨內的管理維修問題，都非常關注，促使房委會在推出新政策時，必須主動加強與關注團體及居民的溝通，交流意見，因而建立一個新的屋邨管理理念 — 讓居民代表直接參與屋邨管理事務。

### 攜手合作

1990 年代，房委會引入屋邨管理及維修服務外判概念，同時亦開始推行屋邨管理諮詢委員會（邨管諮委會）計劃，讓居民代表正式參與屋邨內管理、維修及改善工程等事宜的討論。邨管諮委會亦可以評核屋邨服務承辦商的工作表現，監管服務的質素。透過邨管諮委會，屋邨居民能切實參與改善自己居住環境的工作，屋邨的各項設施及管理服務質素，亦更切合居民的需求。

## 第五部份 建築及設計的演進

### 以人為本

由於公屋的服務對象以廣大市民為主，因此一直以來公屋的設計亦以體健的人士為依歸。特別為長者而設計的公屋始建於 1990 年代初期，有鑑於香港人口老化，近年，房委會在公屋的設計上採用「通用設計」。所謂「通用設計」，是指公屋的環境及設施能夠照顧居民在不同人生階段的需要。這概念體現在居住單位設計和整體屋邨規劃兩方面。在居住單位的設計上，門檻的高度，燈掣及電掣的設計和位置均會照顧各類人士的需要。在屋邨的整體規劃上，亦以無阻隔設計為主，務求使行動不便的人士可以自由進出屋邨。這種以人為本的設計，令不同需要的公屋居民得到更舒適方便的居住環境。

### 空間、日照、通風

早期公屋居民的生活空間十分狹窄，每人平均居住空間只有 2.23 平方米。隨著市民對生活質素的要求日漸提升，居住面積的標準亦逐步提高。此外，公屋內的通風系統和採光亦有所改善，1960 年代公屋單位以窄長的一室設計為主，採光只靠露台的窗戶，比較陰暗，通風亦欠佳。炎炎夏日，居民經常要到走廊上架設帆布牀睡覺乘涼。直至 1980 年代，一屋多房的 Y 型大廈設計被廣泛使用，客廳、睡房、浴室和廚房均有獨立窗戶，居住光線充裕，空氣通爽，居住環境大大改善。此後，公屋走廊上滿佈一張張帆布床的奇觀亦不復見了。

年代	平均單位面積（平方米）	每人平均居住空間（平方米）
1950 - 1960	11.5	2.23
1970	36-44	3.25
1980	28-55	4.25
1990 - 現時	17-52	7 - 10

## **綜合設計**

先進的建築技術，令建築物層數不斷增加，1980年代，樓高已增至35層，對於居住於多層高密度大廈單位的公屋居民而言，公共空間十分重要。在這時期發展的有蓋行人路、水池、園林、兒童遊樂場和半開放的熟食中心，成為了新建屋邨的基本設施，並為往後的屋邨設計發展訂立標準。1990年代，公屋大廈設計標準化之後，規劃設計的焦點便轉移至設有室內街市、商場及社區服務中心的綜合商業大樓，公共屋邨內各項設施更加完備。

## **和諧系列**

隨着市民環保意識的增加，公屋的設計亦加入環保概念。1990年代興建的和諧式大廈可算是一大突破，和諧式大廈大量採用預製的建築構件及鋼材，包括木門及門框、不銹鋼灶台及洗滌盆、預製混凝土外牆及梯級、輕混凝土間牆及金屬防盜閘等，減少了在地盤現場的混凝土工序，不但減省建築成本和時間，亦有效地節約資源及減少建築廢料，為日後可持續發展的環保設計概念奠下基礎。

和諧式大廈的另一優點，是可以讓居民因應自己的需要自行間隔房間，每一房間均有窗戶引進光線和空氣，此外又針對以往常遭詬病的公屋長走廊設計，按適當比例把其縮至最短。

## **持續發展**

近年，公共房屋規劃引進可持續發展的概念，透過採用環保設計及環保建築物料，改善居住空間、室內照明及空氣流通，希望藉此為居民締造一個更健康舒適的居住環境。鑑於建築設計對於建築物內部的氣流、單位通風及接收日照的程度等均有影響，房委會在發展新項目時會進行微氣候研究，探討不同的建築設計和佈局，研究自然環境（例如風向和日照）的影響，致力改善居住單位及公共地方的通風、日照、太陽能滲透及能源運用，務求提升居住環境的質素，減少居民在能源方面的開支。