

參閱文稿

北京華研有限公司
(香港) 桑尼研究公司

No. 2021~3

2021 年 3 月 31 日

養老院人均居住面積 6.5 平方米 監獄單人囚室七平方米

中信泰富經濟研究部 梁曉

居住面積過小，人口高度密集，儘量在家和保持社交距離的防疫措施很難落實。人多地少？人均國土面積相同的新加坡多年來人均居住面積比香港多一倍。見賢思齊？居者有其屋始終是大都市經濟的最大政治。

一、疫情中的香港養老院

2020 年 7 月，香港養老院開始爆發新冠疫情，到 10 月 19 日已確診 102 宗，涉及 19 家養老院，其中 29 人死亡。¹ 養老院確診患者的死亡

¹ 勞工及福利局局長羅致光答復議員提問：“截至 2020 年 10 月 19 日，在 2019 冠狀病

率高達 28%。養老院緣何成為“疫情重災區”？除了護理人員素質、人員配置比例、初期對外來探訪人員管理寬鬆等因素外，養老院地方狹小，人均居住面積小，是一個關鍵原因。

香港社會福利署《檢視院舍法例及務實守則工作小組報告》：2018 年底香港共有 735 家安老院，其中私營安老院 548 家，至今沿用 20 多年前的標準——按 1995 年生效的《安老院條例》，規定最低人均樓面面積 6.5 平方米。1998 年，社會福利署推出“改善買位計劃”，旨在改善私營安老院的服務水平，包括人均樓面面積。參加該計劃的私營安老院分兩級，甲一級安老院人均樓面面積為 9.5 平方米，甲二級為八平方米。²

按社會福利署最新數據，截止 2020 年 12 月底香港共有 571 家私營安老院，其中 170 家參與“改善買位計劃”。³ 換言之，這 170 家經過政府出錢“買位”改善條件，努力將人均樓面面積提昇到了 8~9.5 平方米；由此推算，其餘四百家，仍按最低人均面積 6.5 平方米的法定標準來執行。

以上是在總數七百多家中佔了大頭的私營安老院情況，還剩下一百多家或多或少接受了政府津貼資助，又如何呢？筆者 2019 年初親身探

毒病確診個案當中，院舍院友的確診個案共 135 宗（安老院佔 102 宗，殘疾人士院舍佔 33 宗），其中 29 人死亡；”（〈立法會 11 題：安老院舍及殘疾人士院舍應對疫情〉，香港政府新聞公報 2020 年 10 月 28 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202010/28/P2020102800260.htm>）

² 香港社會福利署：《檢視院舍法例及務實守則工作小組報告》，2019 年 5 月，https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_lr/sub_working/。另據勞工及福利局局長所述，社會福利署“並未有系統地整存非資助安老院舍照顧服務的入住人數、宿位空置率及院舍人均面積的資料。”（《立法會會議過程正式紀錄》2018 年 7 月 4 日，<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/counmtg/hansard/cm20180704-translate-c.pdf>）

³ 香港社會福利署：〈全港各類安老院舍數目分區總表，2020 年 12 月 31 日〉，https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_residentia/id_overviewon/。

訪一家口碑較好的津助養老院所見，“人均樓面面積”涵蓋了設施齊備的餐廳、活動室、會客室、浴室衛生間等等，受訪老人每天消磨大部分光陰的實際處所——床位連櫃子和下床的空間，大約3~4平方米。⁴

圖~1：爆發集體疫情的元朗、港泰護老院床位實景



註：左圖元朗護老院同時提供政府資助、非資助兩種床位；右圖港泰護老中心為純私營性質。⁵ 形如辦公室隔斷屏風劃分的一個個空間，一床一帘一小櫃，就是老人家日常安身立命之所。

防疫如救火，香港政府專家顧問袁國勇 2020 年 9 月巡視多家養老院，提出 13 項院舍防疫目標，排在第一位的就是“增加人均面積至八平方米，床距至少一米。”何時能達標？安老服務協會陳志育“形容遠水未能救近火”。⁶

⁴ 健談的 80 多歲老人告訴筆者，幸虧有社工幫忙提早輪候，讓她及時入住這家養老院，晚年“也算安樂了”。

⁵ 〈服務搜尋 — 推廣長者知情選擇〉，香港社會福利署長者資訊網，https://www.elderly.info.swd.gov.hk/tc/ltc_search/rcs。

⁶ 袁國勇指出，“安老院等讓人長時間密集的封閉環境，屬關鍵控制點，即使戴口罩仍有染疫風險，因此提出人均面積八平方米、房間換氣率每人每秒獲十公升鮮風等目標，減少爆疫對社會造成的社經影響、減少病發率及死亡率。”記者同時採訪安老服務協會主席陳志育，“他說社署早前成立的檢視院舍法例及實務守則工作小組，提出高度照顧院舍人均面積由 6.5 平方米增至 9.5 平方米，但修例未有具體時間表並設有過渡期，

香港有多少人住養老院？2020年12月底有近7.9萬，⁷約佔總人口1%；還有三萬多人排隊等著政府資助的各類宿位，平均輪候時間20多個月。⁸香港老人住養老院的比例，遠高於文化傳統相近、經濟發展程度相當、人口老齡化進程相若的臺灣地區和新加坡。以新加坡為例，政府計劃到2020年為國民“提供1.7萬張療養院床位”，⁹由於獅城養老產業以政府為主導，¹⁰總床位數可按政府計劃的1.7萬作粗略估計，即便全住滿，也僅佔總人口0.3%。香港人入住養老院的比例，大約是新加坡的三倍。

形容遠水未能救近火。”（筆者黑體加重；〈袁國勇提13個安老院防疫目標，倡人均面積目標八平米〉，《明報》網站2020年9月30日，<https://health.mingpao.com/>）

⁷ 其中，無任何資助的私營安老院及其他“非資助宿位”合計近4.9萬，佔63%；政府資助、“改善買位計劃”等合共2.9萬。（香港社會福利署：〈安老院舍服務概覽（資助與非資助宿位之比率）〉，2020年12月31日），https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_elderly/sub_residentia/id_overviewon/）社會福利署統計的是床位，香港養老院一床難求，政府資助的自不待言，即使是私營非資助類的平均入住率也近九成，故以床位數大致推算人數。另據政府統計處數字，2020年有3.84萬人住私營安老院，略低於2019年3.95萬、2018年3.96萬；截止2020年中，有0.5%的居港人口住私營安老院。（香港政府統計處：〈居住在私營安老院人士的概況〉2019、2020年，https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp160_tc.jsp?productCode=FA100097）

⁸ 其中最供不應求的“津助院舍及合約院舍”要輪候42個月。（香港社會福利署：〈輪候資助長者住宿照顧服務的人數，2021年2月28日〉，[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/632/tc/LTC_Statistics_HP-Chi\(202102\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/632/tc/LTC_Statistics_HP-Chi(202102).pdf)）

⁹ “新加坡政府計劃在2020年為國人提供6200個日間護理和一萬個居家護理名額，同時提供1.7萬張療養院床位。”在家養老和入住養老院，一半對一半。（王麗麗：〈新加坡：醫養結合健康城〉，《環球》雜誌2019年9月16日，http://www.xinhuanet.com//globe/2019-09/16/c_138308421.htm）

¹⁰ “新加坡銀髮產業目前主要由政府投資主導，……走市場化提供老人服務的銀髮產業在新加坡還不是很發達。”（〈新加坡的銀髮產業〉，人民網2014年4月25日，<http://world.people.com.cn/n/2014/0425/c1002-24943160.html>）

二、香港、新加坡監獄人均面積

廣東俗語，如果身處空間有限、不能活動自如，“好似坐監咁”，就像身陷囹圄。監獄裡囚犯的空間到底有多大？

香港囚犯寢所的面積標準，單人囚室（內置廁所及其他設施）七平方米、集體倉人均 4.6 平方米。¹¹ 根據懲教署資料，人們熟知的赤柱、荔枝角、石壁等均為高度設防監獄，¹² 即以七平方米的單人囚室為主。

幾年前，新加坡要求從英國引渡一名在本地犯案的加拿大籍搶劫犯回獅城受審，幾經法律程序波折，2018 年才獲英國法院批准。審核過程中該犯曾提出拒絕被引渡的四大抗辯理由，第一條就是牢房面積太小。¹³ 看過案例才知道，新加坡監獄單人囚室面積僅五平方米，沒達到“歐洲防止酷刑和不人道待遇委員會”要求單人牢房“應該不小於六平方米”標準。

國際化都市香港，在這方面與國際完全接軌，不但達到而且還超出了歐洲標準。

¹¹ “在寢所方面，高度設防院所主要採用個人囚室（內置廁所及其他設施）收容犯人，規劃標準面積為七平方米；其他院所則主要採用不同大小的集體囚倉收容犯人，規劃標準面積為每人 4.6 平方米。”（〈立法會十題：懲教署轄下懲教院所〉，香港政府新聞公報 2001 年 3 月 7 日，www.info.gov.hk/gia/general/200103/07/0307207.htm）

¹² 〈高度設防〉，香港懲教署網站，https://www.csd.gov.hk/tc_chi/facility/facility_type/ins_ins_max.html。

¹³ “多年參與‘歐洲防止酷刑和不人道待遇委員會’工作的米切爾醫生對樟宜監獄資料進行評估，並根據上述委員會的建議指出，單人牢房面積應該不小於六平方米，但樟宜監獄的單人牢房只有 5.04 平方米。但法官認為新加坡雖未達到委員會的標準，但已符合引渡要求下的最低標準。”（陳玉能、蕭佳慧：〈荷蘭村劫案進展 29 頁判詞揭露，本地監獄引四爭論〉，聯合早報網 2018 年 8 月 30 日，www.zaobao.com/znews/singapore/story20180830-887122）

三、“劏房”、籠屋和“太空艙”

人均面積低於監獄單人囚室標準的，不僅僅是香港養老院。香港有3%人口住“分間樓宇單位”，這部分的人均居住面積中位數僅5.3平方米。¹⁴“分間樓宇單位”名字繞口，香港俗稱“劏房”，即“房中房”，由房主或二房東將一個普通住宅分隔成兩個或以上的獨立套房，大多數“劏房”會加建獨立衛生間、甚至包括廚房。3%的人口比例，看來不算很高，但對應的具體數字是九萬多戶、近21萬人。“劏房”不僅人口密集、空氣不流通，而且大多涉及違規改建糞渠下水道，後者是政府防疫專家顧問多次指出的病毒傳播可疑途徑。例如，2021年初〈佐敦劏房廈爆疫，兩週累計11人確診〉。¹⁵

除了上述“劏房”，等而下之還有“板間房和床位寓所”，人均居住面積更小，當前疫情之下更引發關注。老式的“床位寓所”，租戶通常住在以鐵籠包圍的床位，故稱為“籠屋”；新式的則是“太空艙”（“膠囊公寓”），大多裝有空調，居住條件比籠屋好些。記者採訪老式籠屋住了20人，一個床位約1.7平方米，另加共用廚房廁所，¹⁶滿打

¹⁴ 按2016年中期人口統計，“所有居於分間樓宇單位人士的平均人均居所樓面面積為5.8平方米。人均居所樓面面積中位數為5.3平方米。”（香港政府統計處：《2016中期人口統計主題性報告——居於分間樓宇單位人士》，https://www.censtatd.gov.hk/hksat/sub/sp459_tc.jsp?productCode=B1120102）香港每十年一次人口普查，2021年普查即將開始；在兩次人口普查之間，進行一次中期人口統計。2020年起疫情封鎖，經濟負增長，失業率猛增，基層勞工“手停口停”，2021年調查的居住情況恐怕難有改善。

¹⁵ “該幢唐樓只有七個單位，其中五個單位已有人確診，過去兩週累計已有11確診，……該兩幢唐樓均有不少劏房，渠管接駁混亂。”（〈佐敦劏房廈爆疫，兩週累計11人確診〉，《香港經濟日報》2021年1月12日，<https://inews.hket.com>）

¹⁶ “現年74歲的羅伯獨居深水埗區一張只有18平方呎的籠屋床位，同屋還有19個基層勞工，當中包括從事地盤雜工、保安、清潔及飲食業等，部分更是老人及長期病患。

滿算到不了三平方米？還有新冠病毒確診者住在深水埗“太空艙”，連累六名鄰居送“隔離營”觀察 14 天，人均居住面積也僅僅三平方米。¹⁷ 保持社交距離？號召待在家裡？

住在這類比“劏房”還更差的板房或床位的總人數，大約有五、六萬人。香港社會服務聯會數據，1998 年《床位寓所條例》立法後，¹⁸ 居住籠屋人數從 1998 年最高峰的十萬人，下降到 2007 年五萬多人。¹⁹ 香港社區組織協會的估算有根有據，2019 年“共住的床位及板房單位約 30,100 戶（約六萬人）”，每個床位通常 1.4~1.7 平方米，無獨立衛生間廚房的板房每間大約 2.2~4.6 平方米。²⁰ 這種板房如果擠兩個人，平

他稱多人共用一個廚房及廁所，擔心容易造成交叉感染。”（〈20 基層同住一籠屋，共用廚廁增感染風險〉，東網 2020 年 4 月 8 日，https://hk.on.cc/hk/bkn/cnt/news/20200408/bkn-20200408025431326-0408_00822_001.html）18 平方呎=1.67 平方米。

¹⁷ “記者為體驗實況，化身‘太空人’租住‘太空艙’，發現僅三百平方呎公寓設有十個‘艙房’，共用廚房廁所‘僅容一人站立’，室內窗戶緊閉，住客們回到‘家’不再戴口罩，病毒可能隨空調散發每一角落，‘恐成播毒室’？”（〈三百呎單位劏十床，“太空艙”恐變播毒室〉，《星島日報》2020 年 10 月 18 日）三百平方呎=27.9 平方米。

¹⁸ 促成該項立法的主要原因是“1998 年 9 月，本港發生數宗床位寓所慘劇，包括一宗造成三死 13 傷的床位寓所縱火事件。”官方數據：“截至 1998 年 10 月 14 日，全港共有 92 間床位寓所已向牌照事務處註冊，其中 63 間符合發牌規定而獲發牌照，住客共有 1189 人；其餘 29 間註冊床位寓所尚未符合該條例的規定，住客共有 545 人。待有關經營者完成所需的改善工程後，當局便會向這些床位寓所發出牌照。”（房屋事務委員會參考文件：〈床位寓所：床位寓所在建築物及防火安全方面的規管及有關事宜〉，香港立法會 1999 年 2 月 1 日，https://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/hg/papers/hg0102_6.htm）

¹⁹ 香港社會服務聯會：〈社會領域指標·房屋——居住在籠屋的人數〉，<https://www.socialindicators.org.hk/chi/indicators/housing/8.11>。數字巨大差異的背後，是沒有註冊登記、未納入政府監管的“無牌”床位寓所。

²⁰ “根據本會去信統計處索取的數字，2016 年的數據有 32,400 戶（67,500 人）居籠屋、板房、閣仔等要共用廚廁的不適切單位，最新《長遠房屋策略 2019 年週年進度報告》，2019 年本港有 119,100 戶居住環境欠佳的住戶，較 2018 年 116,600 有所增加，當中居於

均每人只有 1.1~2.3 平方米。

簡單加法，“劏房”近 21 萬人，加上床位~板房五萬多人，再算上養老院七萬多名住客中的大多數，香港目前大約有 32、33 萬人，居住面積與監獄裡的囚犯不相上下，或者更差。

四、思考

大多數養老院的條件並不好，香港老人為什麼還要擠進去住？

2016 年，香港人均居住面積約 15 平方米；其中近半人口住在政府興建或資助的房屋，人均不到 13 平方米。²¹ 對照 1999 年數據，當時香港人均居住面積 14 平方米。²² 鮮明對比 2019 年香港人均 GDP 接近 4.9 萬美元，比起 1999 年 2.5 萬美元，增長近一倍。²³ 樓價越炒越貴，“無

有可見間隔物的分間樓宇單位，扣除 86,500 劏房住戶（約 21 萬人，2019 年），共住的床位及板房單位約 30,100 戶（約六萬人）。……床位通常 15~18 呎，板房 24~50 呎”。

（香港社區組織協會：〈新冠狀肺炎下籠屋板房居民的困難及需要問卷調查報告 — 新聞稿〉，2020 年 5 月 17 日，<https://soco.org.hk/pr20200517/>）

²¹ 按 2016 年中期人口統計，香港“人均居所樓面面積中位數”15 平方米。有 44.9% 的人口住在政府興建或資助的房屋，其中 213 萬人住公屋、人均 11.5 平方米，116 萬人住居屋等資助房屋、人均 15.3 平方米。（香港政府統計處：《2016 年中期人口統計·表 E1129c：按居住地區、住戶人數、年及房屋類型劃分的人均居所樓面面積中位數》和〈表 E101：按房屋類型及年劃分的人口〉，https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp459_tc.jsp?productCode=B112160E）媒體報道，這是“統計處首次披露居所樓面面積統計數據”。（〈本港人均居住面積中位數 161 呎〉，《香港經濟日報》2017 年 11 月 28 日）

²² “香港 1999 年人均樓面面積 14 平方米。……2003 年，一半人口居住政府興建房屋，”其中大部分住公屋，人均 12 平方米。（詳見王小強：〈關於上海“居者有其屋”的幾點認識〉，中信泰富政治暨經濟研究部：《加快轉變經濟發展方式》，（香港）大風出版社 2009，180、175 頁）

²³ “GDP per capita (current US\$) – Hong Kong SAR, China, Singapore”，世界銀行數據

殼蝸牛”迫切需要“上車”，地產商則把公寓越蓋越小，幾年前的“蚊型戶”、“納米單元”已經不新鮮，²⁴ 2019 年競相推出的“龍床盤”包括衛生間和開放式廚房總計 11.9 平方米，²⁵ 進屋就得上床？

圖~2: “龍床盤”實景



註：總面積僅 12 平方米的樣板房沒法擺餐桌。開發商說，“住客可在茶几上進食，並可放置基本物品。”²⁶

庫，<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=HK-SG>。

²⁴ 〈嵐山蚊型戶 177 呎吸上車客〉，香港《信報》2014 年 7 月 11 日。177 平方呎=16.4 平方米。

²⁵ 〈“龍床盤”菁雋劈價 38% — 首推 128 方呎，僅 173 萬入場〉，香港《信報》2019 年 7 月 5 日。128 平方呎=11.9 平方米。

²⁶ 該樓盤最小戶型 129 平方呎，是面積“全港第二小”的一手樓，僅比上文所述位於新界郊區的“冠軍”大了 0.1 平方米。（〈長沙灣 AVA 228 最細 129 呎，市區絕細單位〉，《香港經濟日報》2019 年 2 月 11 日，<https://ps.hket.com/article/2268945>）129 平方呎=12 平方米。

香港老人家裡住得太擠，到養老院雖然面積更狹小一點，好在有專業照顧，有同齡院友相伴，最重要的是能為家人騰出寶貴空間？

新加坡 1999 年人均 GDP 近 2.2 萬美元，還排在香港 2.5 萬美元之後；到 2019 年已經遠超香港，高達 6.5 萬美元。²⁷ 同樣是城市型經濟體人多地少，多年來“亞洲四小龍”你追我趕，新加坡人均國土面積與香港差不多，2005 年人均居住面積 30 平方米。²⁸ **新加坡人 15 年前的居住面積，已經是香港目前水平的兩倍。**不但家居面積寬敞，而且新加坡在房屋政策規劃中還向居家養老、多代同堂等方向進行政策傾斜。譬如：

1997 年 11 月，新政府宣佈樂齡公寓計劃，推出 35 平方米和 45 平方米兩種公寓，以 30 年的期限出售給樂齡人士。政府會幫助老年人先賣掉原來的大組屋，然後用所得買這種老年公寓。這樣，老人不但可以拿到一筆錢充實生活，還可以和很多同齡人生活在一起。

政府還通過提供優先選擇權的方式，鼓勵多代同堂。建屋局有 15% 的新建組屋是用來鼓勵多代同堂而建的。同時還特意設計建造了三間一套和一間一套的相連組屋，既方便照顧老人，又能保證子女有自己的私生活。政策上，有傾斜的“購屋津貼計劃”和“已婚子女優先計劃”。“購屋津貼計劃”規定，第一次申購組屋者，若在公開市場購買一間靠近父母或者自己子女的組屋，可獲得四萬新元的購屋津貼。“已婚子女優先計劃”則規定，如果已婚子女在“抽籤購屋計劃”和“預購組屋計劃”下申請組屋以便與父母同住或住附近，將比

²⁷ “GDP per capita (current US\$) – Hong Kong SAR, China, Singapore”，世界銀行數據庫。橫向比較，新加坡 2019 年人均 GDP 比香港高 33%。

²⁸ “2002 年，香港人口密度 6152 人 / 平方公里；新加坡人口密度 6106 人 / 平方公里。”新加坡人均居住面積，1982 年 15 平方米，1989 年 21 平方米，1997 年 25 平方米。（中信泰富政治暨經濟研究部：《加快轉變經濟發展方式》180、219、202~203 頁）從數據可見，擺脫英國殖民桎梏，新加坡一步一個腳印，持續改善人民居住條件。

其他申請者多一倍的機會抽中。……²⁹

2021年2月，〈港失業率7.2%，17年最差〉。³⁰ 同時，總面積12平方米的屯門“龍床盤”最新轉手價漲幅23%，“不足兩年賬面速賺50.1萬元”。³¹

值得回顧，香港監獄單人囚室面積七平方米，新加坡只有五平方米，香港標準比新加坡高了40%。新加坡對待囚犯不夠人道，以致於差點被英國法院拒絕引渡嫌疑犯。但是，新加坡多年來人均居住面積比香港多了一倍，不但“居者有其屋”，還更進一步“華廈供精選”，而且靈活運用房屋政策適應“老齡化”社會，³² 反過來構築了人民行動黨多年連選連任的堅實政治基礎？

²⁹ 梁曉、張幸仔：〈新加坡住房保障體系·組屋輔助養老〉，中信泰富政治暨經濟研究部：《加快轉變經濟發展方式》232~233頁。

³⁰ 〈港失業率7.2%，17年最差 — 逾26萬人丟職，就業不足衰貼沙士〉，香港《信報》2021年3月17日A2頁。2003年“非典”SARS，香港音譯“沙士”。

³¹ 〈菁雋開放式呎造二萬次高〉，香港《信報》2021年3月18日A14頁。此次賣出的戶型稍大，實用面積134平方呎=12.5平方米。

³² 新加坡的組屋，既不是大鍋飯計劃分房，也不是英國殖民地的廉租屋。公民和永久居民一戶一套的組屋自住消費，與普通房地產投機開放炒作，分割成兩個市場，“看不見的手”各自調節。（推薦參閱梁曉、張幸仔：〈新加坡住房保障體系〉，中信泰富政治暨經濟研究部：《加快轉變經濟發展方式》）