

香江憶舊：1950 至 1972 年的徙置歷程

高添強 芝大香港校園駐場歷史學家

1945 年抗戰勝利時，香港人口約有 50-60 萬；到了 1950 年，竟飆升至 220 萬。1949 年年底，有至少 30 萬人居於非法寮屋。此等寮屋區缺乏基本公共服務，許多更是衛生惡劣、罪案猖獗、火災頻仍。

戰後初期，港府偶爾會把非本地出生的寮屋居民遞解出境。寮屋居民大都屬新來港人士，但並非全部，有些只因負擔不起日益上漲的租金才出此下策。然而，隨著冷戰陰霾日濃，香港與內地的邊界於 1950 年關閉，自此遞解無從。決策者剩下兩個根本的應對方法：一是接受現實，直面寮屋區，並嘗試使之更宜居；一是將之關閉，另覓地方建造新房舍。初時港府政策搖擺不定，推出公共房屋，卻以低密度小屋組群型式，這後來被稱為平房區。

火災一再肆虐寮屋區，港府不得不正視問題，轉而著眼於大規模徙置。1950 年代，遭受火劫而流離失所的寮屋居民超過 19 萬，這可能只是當局的統計，意味災民絕不止此數。1953 年聖誕日，石硤尾發生大火，一夜之間，5 萬 3 千人痛失家園。災情如此慘重，政府必須牽頭行動，否則會危害公共衛生；更甚的是，惹來政治麻煩。當局不願大力提升寮屋區的防火安全，恐怕諸如安裝消防龍頭等改善措施，會讓外界誤以為政府承認這些社區為合法集居地。當局只願意在區內開通隔火路，居民得自行籌組防火事宜，這不啻是杯水車薪。至此，大型建造及徙置計劃終於出爐，並成為港府的主要政策，即使當局同時也希望把相關開支盡量降低。

1954 年初，政府架構內一個曾經籌建平房住宅的徙置小組重組，並擴展成為徙置事務處。其最迫切的任務，自然是安置聖誕日大火後無家可歸的災民。至於照顧香港人的住屋需求，這從來不是該部門成立的目的，其工作重點只為遷出寮屋居民，並盡量安置他們於高密度低水準的地方作永久住所。

徙置事務處處長在首份年度報告（1954 至 1955 年）中強調，清拆寮屋及徙置「……絕非福利舉措，重點並不在於為違法（即擅自佔用地方）的寮屋區居民改善居住環境……任務卻是為了社會整體利益，構想出一個迅速可行而又經濟的方案，來消除窳陋的寮屋區會帶來的火災、公共衛生和治安的威脅。」

根據這些目標來衡量，徙置計劃明顯成功。及至 1964 年，已有 50 萬寮屋居民獲得安置，但由於人口持續增長，寮屋居民數目實際上不跌反升。三年後，居於徙置屋邨的市民已達 100 萬之數，佔全港總人口四分之一。其時，寮屋居民的數目

終於下降。

早期徙置大廈（第一、二型）的主要特色是基本到極致，只有公共走廊、共用水喉房、公共浴室和廁所。設計重點在於盡用撥作興建住宅大廈的土地，所以並沒有社區設施。大廈包含不同面積的單位，大部分為 120 平方呎，不設廚房，多數住戶在單位外的走廊煮食（雖然初時被禁）。大廈的另一特色是善用天台。當局將之分配與各個機構和團體，以開設小學或康樂中心。

早至 1955 年，徙置事務處便充滿信心，認定已找到解決寮屋問題的切實方法，決定盡速朝這方向繼續努力。計劃初期的確聲勢浩大喧天，第 100 座徙置大廈於 1959 年末在黃大仙落成。到了 1964 年，共 240 座第一、二型徙置大廈矗立各區。政府官員總是單純以落成大廈的數量來衡量計劃的成就。許多國家領導人、皇室貴胄、政府部長、外地議員、國際機構負責人、帝國國防大學（現稱英國皇家國防研究學院）教職員，以至普通遊客，均慕名而來參觀這些徙置屋邨。他們被誤導，相信香港已找到處理難民的方法，並付諸行動。他們大都不了解計劃目的根本並非為難民提供居所，更遑論要改善其境況，壓根兒就是為了清理妨礙發展的民眾。若以此觀之，計劃確取得炫目成績。逾 100 萬在 1971 年已獲徙置的原寮屋居民，住所佔用的土地面積，只及先前寮屋區的 34%。此外，徙置屋邨的租金，較要付給控制寮屋區的人為少，讓居民仍可以靠微薄薪金勉強過活。時值香港經濟發展期，工資普遍較低，變相令本港製造業更具備全球競爭力。

不過，也有論者因目睹屋邨設計單調乏味、居住密度高、周遭環境枯燥，而感到震驚之下，紛紛怪罪港府房屋政策差劣。他們還質疑既然香港經濟正飛速增長，這樣的房屋發展方向是否值得嚮往。這類設施極度簡陋的單位之所以會推出，也許是因為負責徙置事務處的公務員只富有行政經驗，缺乏專業房屋管理訓練，他們對家庭生活所需毫無頭緒，缺乏對安居的認識和對房屋建設的願景。

徙置計劃縱然蓬勃開展，寮屋卻未見消失，反以空前的速率增長。市民收入微薄，改善居住環境的機會很渺茫。雖然當局興建了少量廉租屋邨，但遠遠供不應求，而某些更對申請人設有最低入息要求，例如屋宇建設委員會早期興建的北角邨，許多低收入家庭就連申請入住的資格也沒有。

過不多久，舊屋邨的居住環境便顯得過分擠逼。租戶不可能拒絕收容家庭成員，而剛抵埗的內地親戚又急需援助，唯有暫時收留，直至他們安頓下來。正值艱難歲月，工時又長，人們需要的，只是睡眠的角落，而非安居之所。單位內經常住滿人，而且超過已登記或批准的數目，原先每名成年人獲分配的 24 平方呎空間（兒童減半），自然變得更小。

大部分屋邨最主要的管理難題無疑是小販。邨內劃作正規商店的空間有限，而小

販以低廉價錢出售五花八門的貨品，由各類食物、衣服，以至簡單的廚房五金工具，一應俱全。當全職或兼職小販可補貼家庭收入，而擺賣者大多是邨內居民。某些屋邨受到的影響更大，原因是小販市集吸引了鄰近樓宇密集區的居民前來光顧，因為他們住所周邊的環境跟徙置屋邨不同，容不下小販攤檔。許多地方差不多陷入無政府狀態，黑幫及其他小混混試圖搾取小販的血汗錢。而有時屋邨職員也想分一杯羹。

1963 年，政府終於認同要修訂房屋政策，並於一年後宣布提供新設計的徙置居所、清拆及遷移寮屋戶的相關措施。在加速興建徙置屋邨的同時，徙置大廈也蓋得更高。推行新政策後，可容納過十萬居民的大型徙置屋邨，即於數年間落成，如慈雲山邨和秀茂坪邨。

與此同時，當局對住戶的日常起居狀況有更多的關注，並將之融入新屋邨的設計概念。具體成果是落成於 1964 至 1965 年間的第三型大廈，樓高 7 或 8 層，單位建於中央走廊兩旁，為一大特色。每個單位均設私家露台，但每兩三戶仍要共用位於樓層中央或末端的廁所。單位內最初不設水龍頭，但數年後，大部分都安裝了。1965 年以後興建的第四、五和六型大廈，外觀相若，通常樓高 16 層，配備升降機，每戶設私家露台和水龍頭，以及居民期盼已久的獨立廁所。

自 1970 年起，每名成年人的平均居住空間增至 35 平方呎。標準終於回復至 1935 年公眾衛生條例訂立的法定水平，只因戰後初期的住屋危機，令各界無視法規。不久之後，公屋供應和管理方面出現重大變動。1973 年，徙置事務處改組，其員工及職能由新成立的房屋署和房屋委員會吸納。

1972 年 10 月，新任港督麥理浩爵士在立法局指出，不適切的居所及房屋短缺所造成的生活困境，每每是政府和市民之間出現摩擦和不快的主要源頭。他認為當時情況極不理想，於是推出「十年建屋計劃」作為糾正措施。自此以後，所有新屋邨的設計和籌劃，都由新成立的房屋委員會內的建築及其他專業人員負責，標準將依據房屋管理原則和經驗來制訂，而非單單為配合當局的清拆需要。

1953 年一場大火催生的徙置計劃，規模之大，迄今世上未見。20 年後，港府終於決心視房屋為主要政策事項。在香港蛻變成高樓林立的金融樞紐之前，對許多走過那些艱難歲月的香港人來說，徙置區生活成為他們對「家」最深刻的集體回憶之一。

翻譯：鄭瑞華