

延伸閱讀：善用土地、釋放社會價值 由過渡性社會房屋計劃到社區土地信託研究

香港社會服務聯會社會房屋共享計劃項目主任

陳子晴

為何探討社區土地信託？

社會房屋共享計劃推行近三年，由政策倡議（包括實現社會房屋所需的措施及配套）到研發組合屋建造，社聯一直期望可以釋放閒置的房屋和土地並轉換成社會價值，為有需要的住戶提供適切和可負擔的住屋環境，改善市民的生活質素。

隨著過渡性社會房屋的發展漸見規模，除了政府以短期租約出租政府土地外，過去半年不少私人發展商亦有捐地、借地予非政府機構發展過渡性社會房屋，有關土地分配、運用、規劃等問題就愈見明顯。有見及此，社聯進行了一項研究，透過探討一個對香港來說非常嶄新的概念—社區土地信託公司，討論如何增加「社區土地」興建更多不同類型的可負擔房屋，以滿足基層住屋的需要，以求從根本為香港的土地、房屋問題提供可行的建議。

社區土地信託：歷史起源及簡介

社區土地信託的誕生追溯到五十至六十年代於美國發生的民權運動，第一間社區土地信託公司的成立是為非裔美國農民爭取長期的社區土地權¹，使他們能享有土地及物業擁有權，並建立一個不受自由市場價格操縱的居住環境。社區土地信託的實踐模式由萌芽起逐步演變，形成現時廣泛在不同國家運行的模式。

社區土地信託平台（Community Land Trust或CLT）有以下特徵 / 理念²：

一. 性質：必須為非牟利機構 / 社會企業³

¹ Mills, Stephanie (2010). On Gandhi's Path. Gabriola Island, BC, Canada: New Society Publishers. ISBN 9780865716155 當時的社運人士Robert Swann（發展社區土地信託的先導者），Slater King等受喬治主義(Georgism)影響及Ralph Borsodi與甘地追隨者於印度的贈地運動(Bhoodan/Land Gift Movement)啟發。
Mills, Stephanie (2004). Bob Swann's 'Positively Dazzling Realism'. Schumacher Center for New Economics.

² 詳見Davis, John Emmeus (2014). Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States.

³ Gurstein, Penny (2019). P.1, Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model.

二. 土地業權 (Land) :

1、 土地作為天然資源之一，不應是由個人 / 企業擁有的資產，而是社區共同擁有的資源；

2、 土地由政府或私人公司擁有，出租及捐給CLT管有，或直接由CLT持有地權，並以較長期、可持續的土地契約（如20年、50年或99年）批地予居民、合作社、非牟利機構、社會企業等；該土地上興建的物業業權則由以上人士 / 組織持有，亦須以合理租金出租；而物業買賣 / 轉讓將受限制，確保土地不作投機買賣用途，賣家不能從中獲利但亦不會面臨虧損。

三. 社區參與及組織架構 (Community) :

信託由三方管理：當區的居民組織/合作社、居住於鄰近社區的社區代表及代表公眾利益、跨界別的持份者（例如社會房企、社會服務機構等等），確保足夠程度的社區參與之餘，亦達致個人、社區與公眾利益之間的平衡。

四. 信託的責任 (Trust) :

社區土地信託代表社區及公眾持有長期地權，肩負起合理運用及管理土地的責任，包括確保土地可用作長期供應可負擔房屋或社區設施，並以弱勢、被邊緣化社群為首要考慮，同時為有需要的低收入住戶提供住宅維修保養相關的協助。

經驗借鏡—加拿大

雖然加拿大沒有為CLT而設的相關政策或法律框架⁴，但跨界別合作及地方政府的支持促成CLT的成立，在家庭入息無法追上租金、樓價飆升的社會環境下為社區提供可負擔房屋，及帶動社區經濟及設施的建設。以下是加拿大溫哥華市、多倫多及蒙特利爾的例子：

一、溫哥華⁵—社會房屋案例

背景：自九十年代中，加拿大政府停建社會房屋，房屋供應主要由私人發展商負責，但樓價租金在過去二十年不斷飆升，溫哥華市政府有見市內的可負擔房屋供應短缺，很多市民承受住屋的負擔，故決定以民間主導的形式增加可負擔房屋的供應，透過象徵式租金及長期契約將不同地點的土地租予由卑詩省房屋合作社聯盟 (Co-op Housing Federation of BC (CHF BC)) 成立的溫哥華社區信託基金 (Vancouver Community Land Trust Foundation, 簡稱為VCLT)，確保土地用作長期供應可負擔房屋。

⁴ Gurstein, Penny (2019). P.2, Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model.

⁵ Gurstein, Penny (2019). Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model.

營運模式

VCLT管理位於不同地點的土地，除了可以一併管理項目相關事宜、提高效率外，更重要的是可以利用收取較高租金的單位補貼需要更多資助的單位。其項目下的單位平均以市價76%租金出租予中低收入家庭（最低以市價23%租予需接受生活津貼的住戶，至最高以市價90%租予中等收入住戶），另外有一些單位甚至會以預付、長期租約的形式「出售」，收益會用於機構營運。

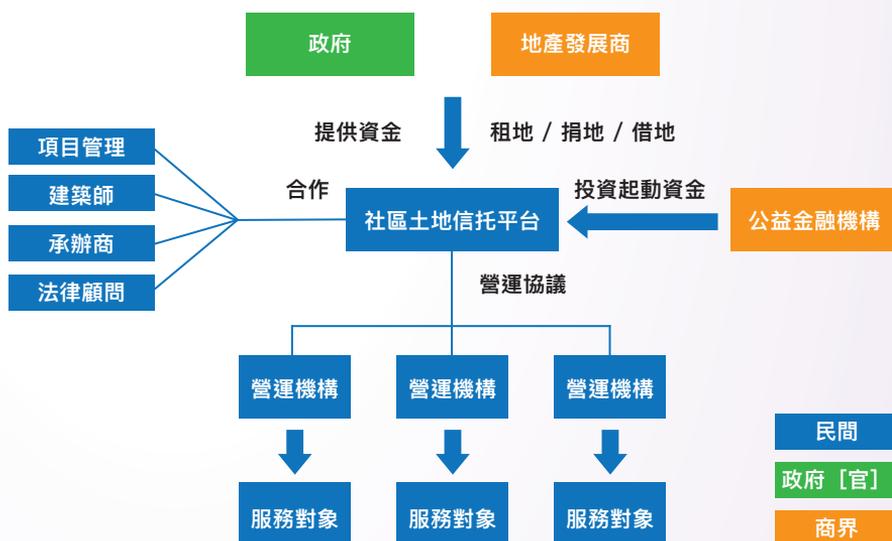
分工

VCLT與社會房企攜手合作發展房屋，他們制定協議，訂立雙方的權責、角色等，在協議下，VCLT承擔項目相關的風險，營運機構則負責管理物業，包括維修保養、設施管理、保險及預留儲備基金等，租客亦由營運機構根據協議內的條款挑選（例如溫哥華市民優先）。

成功要素

VCLT的成立有賴公益金融⁶的參與及跨界別合作。加拿大最大規模的信用合作社（VanCity Credit Union）為CLT提供起動資金。VanCity又聯繫不同社會效益的投資者，為項目注入資金；另外，溫哥華市內不同的非牟利房屋組織與省及市政府不同部門（包括規劃、房屋、法律、地產等）進行多次磋商，民商官（社福界、私營機構、政府部門）的緊密合作關係成為項目成功開展的重要因素。

民商官合作模式



⁶ 公益金融簡介: <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%85%AC%E7%9B%8A%E9%87%91%E8%9E%8D>

二、多倫多帕克戴爾土地信託 (Parkdale Neighbourhood Land Trust) 一多元社區保育案例

背景：帕克戴爾 (Parkdale) 是多倫多市中心以西，主要是低收入住戶及弱勢社群聚居的社區，亦是多倫多市中心內僅餘的可負擔社區。自九十年代下旬開始，愈來愈多發展商購入區內物業，將樓宇翻新後以高價租出，導致區內房價上升，令不少居民抵受不住昂貴租金而被迫遷出。換來的是愈來愈多較高收入住戶遷入社區，社區人口的轉變及租金上升亦令區內的小商戶面臨迫遷壓力，區內的弱勢社群也難以購入可負擔的食物；不少運作多年、為居民提供免費服務的非牟利團體亦被迫遷出；社區空間被高消費的店舖或娛樂場所取代，居民聚腳點變得愈來愈少。面對社區的急劇改變，區內居民以公民抗命形式抵抗商家以發展之名企圖重構當區的核心價值及意識形態⁷。

成立社區土地信託

帕克戴爾的地區組織Parkdale Activity-Recreation Centre (PARC)⁸於2010年開始研究CLT的可行性，並於2012年獲得種子基金，在2014年正式成立Parkdale Neighbourhood Land Trust (PNLT)。PNLT由區內八個地區組織聯合組成，主要目的是確保社區的土地運用是有助於當區居民，並以維持社區的多元化和可負擔性為首要條件。

在2017年中，PNLT經不同途徑募捐及不同基金的撥款資助下第一次購入一幅五千平方呎的土地作社區種植之用。該土地十多年來都是種植園地，是PNLT其中一位成員組織以種植為媒介協助西藏難民學習英語的社區空間。

集資購買物業，挽救社區

其後在2019年中，PNLT在市政府的資助及利用眾籌集資下，再成功購入一幢售價超過200萬加元、有15個單位的物業，其中市政府資助了150萬加元及提供60萬加元作翻新維修之用。PNLT成為物業的永久業主，並簽訂協議保證在未來99年以不超過市價八成的可負擔租金租予有需要的居民⁹；物業亦由有管理社房經驗的PARC營運¹⁰。雖然單位數量遠不及被迫遷租戶的數目，但這兩次例子展示了CLT模式的可行性，並為其他地區帶來參考。

⁷ <https://www.abc.net.au/news/2019-04-28/vegan-parkdale-clash/11047002>

⁸ PARC是致力消除貧窮，為區內弱勢社群而設的開放式社區中心。

⁹ <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/city-helps-purchase-rooming-house-amid-destructive-housing-boom-in-parkdale-1.5118708>

¹⁰ <https://www.toronto.com/news-story/9333053-parkdale-non-profit-teams-up-with-city-to-acquire-rooming-house/>

PNLT展示了地區組織、草根階層由下而上影響社區發展的可能性，他們展示了CLT模式可為社區帶來多層的影響力：

1. 解決住屋問題，讓中低收入住戶不必時刻擔心因租金過高而被迫遷；
2. 保留區內的經濟、營商生態，確保小商戶有生存空間，亦確保居民有足夠、可負擔的食物來源；
3. 確保有開放、包容的社區空間及設施，容許居民發展及維持人際、鄰里間的網絡。他們竭力抵抗全球化資本主義對社區造成不可逆轉的改變，同時展示如何在制度中真正實踐人道主義。

三、蒙特利爾Milton Park社區¹¹ --- 社區復興案例

背景：在二戰後，Milton Park社區中有為數不少達百年樓齡、不宜居住的舊樓，當地居民逐漸遷出、轉售或拆卸舊樓，而社區對新建樓宇的需求亦逐漸增加。一群相熟的地產發展商看準時機逐步收購不同物業，直到1968年，除了教堂、學校等公共設施外，他們基本上擁有社區內所有物業業權，並計劃興建一個光鮮亮麗、以高樓大廈及商業為主的現代化社區。

有見及此，當地居民組成居民委員會，採取一連串抗爭行動；與此同時，環球經濟的變化令地產集團原本預留的資金嚴重貶值，最後因資金耗盡而於1979年將第一期工程中三分二的物業售予加拿大政府擁有的樓宇按揭公司(Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC))。隨之而來的是CHMC協助區內的物業使用者成立合作社、非牟利組織，並進行市區更新，最後這些地區組織與不同持份者及政府就區內物業的擁有權展開了近十年的磋商、籌備等，最後其建議的方案於1987年正式被魁北克省議會接納，而Community Milton Park (CMP) 亦正式成為法定聯合組織，由它承擔整個社區的管治，以實踐他們堅守的社會價值。CMP的方案中列明了以下幾點：

1. CMP由社區中不同的房屋合作社或非牟利機構（由當區居民組成）的代表組成，擔當管治及監察的角色，並負責調解地區組織之間的衝突；
2. 這些房屋合作社 / 社會房企 / 非牟利機構擁有其自住或自用的物業及物業所佔據的土地；其餘公用土地則由CMP擁有，而這些土地只供居住於當區的居民使用；
3. CMP及地區組織共同承擔社區、樓宇保育的責任，確保為當區的中低收入家庭提供可負擔及適切住房，並嚴格遵守物業及土地不作投機買賣的協定。

¹¹ Kowaluk, Lucia; Piché-Burton, Carolle (2012). Communauté Milton-Parc.

雖然CMP沒正式界定其組織為CLT，但其理念、營運模式及對社會責任、共同業權、不參與投機市場的堅持都與CLT非常相似。CMP不單是加拿大最具規模的CLT同類型組織，其採取共同約章規管營運機構的營運模式更是加拿大以至北美洲中獨一無二的。時至今日，Milton Park社區是蒙特利爾市內歷史最悠久，亦最具特色的社區。

社區土地信託對香港發展民間主導的社會房屋及社區項目的意義

上述社區土地信託平台的案例給我們進一步思考如何透過第三部門擁有或託管土地，發展可負擔房屋。從土地開發角度看，民間機構扮演著一種獨有角色，她在公有地和私有土地以外開發「社區土地」，一方面，可減低土地增值對可負擔房屋及其他社區發展所造成的負面影響；另一方面，釋放在官僚制度下及/或地產商持有的空置土地，讓更多市民或持份者參與發展的規劃及設計，滿足社區需要。而香港民間主導的過渡性房屋亦類似地將政府及私人的閒置用地轉變為社區用地，若參照社區土地信託的發展軌跡，這有助我們思考如何完善這種民商官的合作模式，就社會房屋及社區發展創造更多可能性，包括：

一. 釋放閒置土地和改善其分配及租用方式

現時的過渡性房屋計劃主要運用私人閒置用地或官方非住宅用地，若有一間由跨界別機構成立的社區土地信託平台，由於它們管治架構由社會房企、房屋合作社及跨界別專業團體所組成，在租用土地前會較小心評估土地的可行性，例如評估項目對鄰近社區及環境的影響，亦會在發展時顧及地區原有特色。同時，平台傾向統一申請政府土地，減省行政程序的時間；或集合地產商捐出的土地，整合後按地區、大小等分類發展。此外，社區土地信託平台會與地產商、政府等商討租用年期較長的土地，以提供較長遠的可負擔房屋及社區設施。

二. 促進社區規劃及服務配套

在社房建成前，平台會舉辦社區規劃工作坊，邀請社區持份者、專業人士、有機會入住社房的居民參與社房及相關配套設施的設計，以切合居民所需。在社房建成後，平台會邀請不同的社會房企提交服務建議書，協助管理社會房屋及相關設施，同時為區內居民建立鄰里關係，營造社區。另外，視乎地點，在發展社區土地項目時，機構需將保育當區文化納入考慮，以免破壞原生社區的特色。公平及透明的土地分配機制可保證項目發展及服務建議切合居民及社區需要，有助提升居民的生活質素。

三. 開發新的融資方法

社區土地信託平台的成立及營運需要一定成本，無論是前期準備工作、開展新項目、日常營運等均需要足夠的現金流，社福機構亦需要額外資源聘請人手，處理租務及為服務對象提供適切的社會服務。在香港，對於民間主導的過渡性房屋，政府除了提供建造費外，社會上暫未有其他機制提供所需資金，故需開發其他融資方法。

例如，政府或可聯同非牟利機構成立財務中介平台，發行社房債券¹²（社區債券只能由非牟利機構發行，是可供普通投資者購買的計息債券¹³）或社會效益債券，向投資者集資，興建社會房屋。社區債券可讓普通市民由個人捐款者成為投資者¹⁴，在支持機構實現共同理念的同時，也能在若干年期後獲得投資的本金及回報。

四. 項目互補的財務模式

社區土地信託以自負盈虧的方式運作，她需統一管理不同項目，令項目可互相補足，即利用收入高的項目補貼虧損項目以減低財政風險，同時可集合物業的總和價值，進行融資及籌集資金。

總結

加拿大的社區土地信託經驗展示了一個具公信力的跨界別非牟利平台可承擔起託管公有地或私有土地，並釋放這些土地的價值，成為發展社房及社區設施的「社區土地」。然而，現時香港大眾普遍相信房地產主要是買賣圖利的資產，他們期待政府可以在這種資本主義的市場中保障基層市民的住屋權益；誠然，土地作為天然資源，是社會共同擁有，而每一位市民均擁有合理使用土地、共同參與社區營造及規劃的權利和責任。社區土地信託的管治與信念正好突顯了民間社會需要承擔起實踐住屋權的使命，成為政府與商界的合作伙伴，而不單止在政治社會中呼喊住屋權。

¹² P.37, https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2016-050_Final_report.pdf

¹³ P.52, Blended Financing for Impact: For Social Finance & Supporting Housing, 2013.

¹⁴ <https://communitybonds.ca/community-bond>

參考資料

- Council on Federal Financial Relations Australia Government (2016). Innovative Financing Models to Improve the Supply of Affordable Housing. Retrieved from https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2016-050_Final_report.pdf
- Davis, J. E. (2010). Origins and evolution of the community land trust in the United States. The community land trust reader, 1(4). Retrieved from <https://community-wealth.org/sites/clone.community-wealth.org/files/downloads/report-davis14.pdf>
- Gupta R. (2019). Parkdale non-profit teams up with city to acquire rooming house. Retrieved from <https://www.toronto.com/news-story/9333053-parkdale-non-profit-teams-up-with-city-to-acquire-rooming-house/>
- Gurstein P. (2019). Multi-sectoral Partnerships for Social and Affordable Housing: The Community Land Trust Portfolio Model. University of British Columbia. Retrieved from <https://case.edu/socialwork/nimc/sites/case.edu.nimc/files/2019-10/Gurstein.Community%20Land%20Trusts.%20October%2029%202019.pdf>
- Kowaluk L. & Carolle P. B. (2012). Communauté Milton-Parc How We Did It and How It Works Now. Retrieved from <http://www.miltonparc.org/English.pdf>
- McClintock A. (2019). 'Vegandale Sucks': When vegans moved in, Parkdale residents got angry. Retrieved from <https://www.abc.net.au/news/2019-04-28/vegan-parkdale-clash/11047002>
- Mills, S. (2010). On Gandhi's Path: Bob Swann's Work for Peace and Community Economics. New Society Publishers.
- Pelley L. (2019). City helps purchase rooming house amid 'destructive housing boom' in Parkdale. Retrieved from <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/city-helps-purchase-rooming-house-amid-destructive-housing-boom-in-parkdale-1.5118708>
- The Housing Services Corporation (2013). Blended Financing for Impact: Toolkit for Social Finance & Supportive Housing. Retrieved from https://www.hscorp.ca/wp-content/uploads/2013/03/BlendedFinancingforImpact_FullToolkit.pdf