

配合顧客需求 - 由設計至管理

梅雅倫教授

伯明翰大學城市及區域研究中心主任

英國

關於房屋行業、房屋供應和需求、房屋需要，以及房屋方案等事宜也許有一最大共通之處，就是不斷轉變動過去就房屋問題及滿足房屋需要所做的工夫，原來並非長遠的解決辦法。若干年後，這些工作便要再研究和檢討。本文敘述房屋需要及供應轉變不定的性質，並著重介紹社會出租房屋，特別是英國的經驗。英國的社會出租房屋是全世界歷史最悠久的，現時顯現的問題，其他國家他日也可能要面對，尤其是房屋老化及租客身分轉變等。英國及其他國家的經驗顯示，房屋制度也有生命周期，並包括不同的階段。

本文概述在房屋發展生命周期的不同階段，顧客身分及房屋供應者主要任務的各種轉變；以及房屋發展生命周期的初期、成熟期及後期顧客的不同需要。

生命周期的轉變

環顧各國，不乏政府插手房屋供應的事例，可見當中涉及相若的因素。工業化、城市化過程中引發一連串需求，市場未能有效回應。鼓勵市場及志願機構的供應，並不足以處理移居的規模，以及都市化所引起的人口擠逼及衛生情況惡劣等問題。因此，政府積極插手房屋供應。就英國及許多國家而言，這階段的情況是由政府機關(在英國則由地方當局)直接供應房屋，以照顧居住質素極端惡劣甚或無家可歸者的需要。剛移居城市的人士，收入較低，加上房屋供應不足，他們只得棲身於擠迫不堪的貧民窟。政府新建的房屋，肯定較這些家庭正在居住及私營機構在別處提供的優勝得多。政府房屋不但樓齡新，而且質素亦較別處的房屋為佳，較能迎合這些正在找尋居所的家庭的要求。

這個以發展為主的階段，在大多數國家為時甚久。高質素新建政府或社會出租居所，與其他途徑提供的較舊而且質素遠遜的樓房成強烈對比。不過，隨著時間過去，最早期的社會出租房屋，難免由新變舊，在某些方面甚至已經殘破。社會房屋的供應生命周期隨即到了中期，這個階段的房屋管理及保養變得較為重要。就這時期而言，英國的情況較為複雜，管理文化仍受房屋短缺的情況支配。雖然部分社會出租房屋已較前失色，但由於優質住宅普遍短缺，故對這類房屋的需求仍然殷切。結果，就顧客的需求及滿意感覺而言，管理及維修保養所佔比重不大。評定優秀房屋的方法，由專業意見所支配。

假如要批評社會房屋機關的往績，尤其是就英國的情況而言，其失誤之處在於未能充分面對這階段正在轉變的需要。由於需求持續殷切，因而忽略了當前的不足之處，對管理及維修保養的訴求也回應不大。不過，隨著社會出租房屋的吸引力轉變，加上別的房屋產品愈來愈吸引，導致日後種種問題。英國的社會出租房屋，與日益增多而且各具優點的新建現代物業多方比較之下，變得黯嬌失色。既使具備豐富資源，加上優秀管理及保養，這時期的社會出租房屋也必然因高質素房屋面世而致需求下降。事實上，這類新房屋大受歡迎，而社會出租房屋則開始走下坡，而且每況愈下。有能力選擇的，都不願入住或繼續居於社會出租房屋，這類漸漸形成過剩的現象。收入較佳、工作較理想的人士對這類房屋都敬而遠之，留下的住客是年老低收入人士及領取公共援助金的人，這又破壞了社會出租房屋的形象，也令有能力的家庭對是否入住這類房屋有更明確決定。影響所及，英國社會出租房屋生命周期的中期階段，初期的廣闊租客基礎已漸漸收縮為較狹隘的社會階層。

以我之見，英國社會出租房屋的生命周期已發展至後期階段。英國在這階段的經歷，在其他國家未必存在。到了這個階段，英國新建的社會出租房屋少之又少，出租的大多是較舊型及須斥資大肆保養及改善的樓房。雖然可以興建新的出租房屋，以延緩房屋老化的情況，不過，一旦房屋質素下降，而且私人發展商又願意及有能力建設新樓房方面作出更大貢獻，許多國家均寧可減少建屋數量。就社會出租房屋而言，這是普遍現象，並非英國獨有。

英國的情況是，到了世紀之末，社會出租房屋與 50 年前相比有天壤之別。這種房屋已非高質素、深受社會各階層人士歡迎的新房屋。相反，這種房屋已日漸式微，而殘破不堪，只有少數市民願意入住。社會出租房屋生命周期的較後階段，採用三項特別策略。

- 第一個策略關乎私營計劃。英國的私營計劃，其背後的政治目的擴大業主比例。然而，在其他國家，尤其是部分東歐國家，私營計劃的目的把維修保養及改善工程的責任，轉嫁於其他機構。這些國家的政府以很低的代價把現時和日後涉及鉅大維修費用的物業出售，可視為減輕負擔的行動，也避免承受房屋生命周期帶來的後果。英國私營計劃多少可減輕負擔。不過，只有最具吸引力和問題最少的物業賣得高價，過剩下的社會出租房屋日後的平均維修費用甚鉅，問題也較多。因此，減輕負擔並非唯一的效果。
- 第二項策略與重建有關。英國及其他國家現正進行大規模拆卸社會出租房屋計劃，但由於這種房屋的吸引力下降及基於財政考慮因素，整體而言興建新房屋以代替社會出租房屋的工程並不太多。
- 針對這個較後時期的第三個策略，是改革社會出租房屋。以英國的情況而言，地區當局主導房屋供應，倚賴公帑興建房屋，日後已不可行。結果，大型的房屋計劃，現已由非牟利的地主接手，這些地主可以引入私人資金，但地區當局卻辦不到。英國的註冊社會地主日見重要，不出 20 年，社會出租房屋可能由這批地主主宰，而非仰賴政府供應。然而，這批地主接管的，主要是針對某一特定階層人士的服務。有能力自行選擇的家庭，仍愛選擇自置物業，至於繼續在社會出租房屋居住的家庭，或是財政緊絀，或是已處於家庭發展軌跡的較後期而不欲另覓居所。

不斷轉變的顧客

上文提出的社會出租房屋生命周期，可與不繼轉變的顧客身份互相關連。在初期發展階段，房屋優先編配給有迫切需要的家庭。英國(我相信在許多國家也一樣)的做法是，有子女的家庭優先分配房屋。因此，早期社會出租房屋的特點，是其人口相對一致屬於擁有子女的年輕家庭。由於當時這類房屋頗具吸引力，而且其他選擇有限，所以住客多為富足的受薪家庭。

隨著房屋生命周期的發展，以及有其他更吸引的選擇，這情況已有改變。同時，人口及經濟結構上已經不一樣。人口老化，育有子女的家庭減少，年長及年輕單身人士及二人家庭增加。失業人數上升，收入懸殊，也使人口區分比以前更大。到了本世紀末，搬入或現時居於社會出租房屋的人，跟早期的截然不同。育有子女的生活富足的年輕家庭只佔少數，大部分是收入微薄及沒有工作的老人和青年。人口差別較大，經濟狀況也較差。此外，少數族裔、病患者及殘障人士的所佔比例增加，他們有不同需要，所需的支援服務及居所設施也不盡相同。

不斷轉變的設計及管理

社會出租房屋發展初期，滿足顧客需求的工作，似乎主要依賴居所設計及建築師的取捨。但正如本文題目所表示，重點並非恒久不變，而是隨房屋生命周期的演進而轉移。與較舊的物業相比，新建住宅的重要性已經降低。雖然新建住宅的設計必須迎合顧客需要，但是房屋業的整體重點勢必要轉移於如何管理及保養物業，以切合顧客的要求。此外，目前有關新住宅設計的意見都認為，要採用靈活方法設計住宅，使不同人士容易住用。這點再次說明，有效的房屋制度，關鍵在於使物業物盡其用，在住用方面更加具彈性和容易適應，而不是為不同人設計專用的居所。英國的庇護房屋適足以說明這點。

英國近期就不斷轉變的需求的論辯，以及這些爭論對房屋管理的影響，值得一提。我所提的仍是社會出租房屋，但部分問題也見於其他類型房屋，而且關乎新組成和較富足家庭已不復感興趣的鄰舍及物業類別。

不斷轉變的需求及人口結構

到了本世紀末期，英國的社會出租房屋的空置率不斷上升，住客的流動比例也加快。部分原因是數量上已可滿足所需，以及為住戶提供更多選擇。但無論如何，這對房屋管理者及供應者都是一項挑戰。空置及取消租約的比率偏高，涉及許多不同因素，不少在上文已有提及，其中包括隨著人口結構、社會和經濟轉變、社會出租房屋聲譽不如前，市民期望轉變及有能力作出選擇等，都使社會出租房屋不合時宜。

值得特別提出的是人口結構的轉變，人口結構對房屋制度非常重要，值得所有興趣探討房屋供應的人士深思。

政策轉變、戰爭等緊急情況及經濟周期的影響，顯示確有強力的組別效應。人口中不同組別的人，例如於不同時間加入房屋市場的新組成家庭，均有不同的選擇。某些類型的房屋多見部分組別的人，因為該類物業剛好適合他們選擇。其他組別的人則主要見於不同房屋類別。隨著生命周期的演進，這些不同組別的人在不同類型的房屋及鄰舍造成不同的人口結構。英國社會出租房屋的吸引力、發展和私營模式不斷轉變，顯示這類房屋的人口結構十分零散。一家之主的年齡正好說明這一點。社會出租房屋租戶當中，年輕及年老人士所佔人數比例異乎尋常，中年人士組別則絕無僅有。因此，社會出租房屋的管理工作側重於下列兩個比例異常的家庭組別：

- 年青家庭：除了與年幼子女相關的問題外，低收入及失業使問題更形複雜；以及
- 年老家庭：他們大多是長期住戶，健康及行動不便問題日趨嚴重，收入情況欠佳。

以上兩個組別的人需要不同的支援及管理服務。除了這兩個組別外，當然還有中年人士組別、失業人士及種族、文化和生活方式各有不同的人士。處理多重情況，以及管理問題繁多而且各不相同的家庭，成為重要工作。這種種問題，與物業設計無關，卻是物業管理的工作。私人住宅的管理項目，跟社會出租房屋同樣多，某些私人住宅同樣要照顧這些組別人士的需要。房屋管理並非只關乎出租、收租、租戶及物業，也涉及屋邨、鄰舍及社區事務。在英國，這些新設項目統稱額外房屋事務。

未來路向

上述討論對未來的房屋發展有何啟發？就社會出租房屋而言，我們將面對不同階層人士的各種各樣需求，為迎合這些人士的需要，必須從管理工作入手，而不是在設計調整房屋產品。我們知道，社會出租房屋(及部分私人住宅)的老人組別家庭，將隨著成員身故及家庭解體而減少，但並較年輕組別的家庭馬上填補。可以預見的是，社會出租房屋的家庭組別重點將迅速轉移至年輕家庭，但他們並非社會出租房屋生命周期最初階段的年輕家庭。這類家庭大多沒有多大選擇能力、正在失業及經濟情況欠佳。他們當中，多數是單身人士，而非育有子女的家庭。他們大多視社會出租房屋為暫時棲身之所，因為他們最終仍希望擁有自己的物業，只要家庭及就業情況轉變，足以讓他們另覓居所，他們便會搬走。

租住社會出租房屋的任務，是提供過渡性質的短期居所，當中要面對許多挑戰。首先，首先，這過渡時期如何處理？年老人口不斷減少，但他們與年輕人口共同生活的機會日增，而兩者的要求和生活方式均截然不同，怎樣避免因而產生的問題？隨著社會角色不同，社會出租房屋的規模是否需要縮減？面對流動快速及過渡性質的人口，需要提供甚麼種類的服務及管理措施？能否採納政策，加強吸引處於家庭生命周期中間階段的家庭或較富足家庭入住社會出租房屋，令人口結構較為平衡？

以上所述，驅使我們反省房屋系統某一特別部分日後的使用者的身份為何，他們又需要甚麼種類的服務和支援，以及用甚麼去鼓勵他們留下，以便建立管理容易又對整體經濟和社會發展有利的穩定社區。這些將會是英國未來數年要面對的重大挑戰，也是許多國家將要面對的問題。此外，我們有必要建立新的管理模式。現行的習慣方式，往往建基於合理分配珍貴的資源。未來所要求的管理方法，主要關乎有選擇能力的家庭，以及應付多樣化的需要。其中一個工作重點，是注重市場推廣，了解準用家的身份、性格、喜好；預測社會的轉變，找出哪類家庭需求房屋，他們需要甚麼，然後改良產品以切合他們的要求。改良產品涉及對居所的設計及室內設備作出具體改變。然而，更根本的是，要反省不繼轉變的人口所需求和適合的是甚麼管理及支援服務。英國及其他國家都關注到，房屋比例不協調及過於集中，表示反省管理工作涉及更多房屋管理工。地區層面一系列服務的提供、協調及管理工作，均須要反省。房屋管理人員的工作範圍更加廣泛，他們須就廣泛服務提供意見和援助、協助推行全面的房屋重整政策，以及維護租戶和居民的權益。房屋計劃取得成績，因為社區內有足夠的資源可供應用，並提供教育、就業及其他機會。成功的房屋管理，關鍵在於積極推動房屋改善和革新。

參考書目

Bramley, G (1998) Housing Surpluses and Housing Need in S Lowe, S Spencer and P Keenan eds (1998) Housing Abandonment in Britain Centre for Housing Policy, University of York.

Cole I, S Cane and Robinson D, (1999) Changing Demand, Changing Neighbourhoods: The Response of Social Landlords, CRESR Sheffield Hallam University

Holmans A and Simpson M, 1999 Low Demand Separating Fact from Fiction Chartered Institute of Housing

Keenan, P (1998) Residential Mobility and Low Demand, A Case History from Newcastle in Lowe (1998)

Murie A, Nevin B and Leather P, (1998) Changing Demand and Unpopular Housing, The Housing Corporation Working Paper No. 4

Pawson, H (1998), The Growth of Residential Instability and Turnover in Lowe et al (1998)

Pawson, H (1998) Gravity Defied: Local Authority Lettings and Stock Turnover in the 1990s in Wilcox S Ed (1998) Housing Finance Review 1998/99, pages 48-36

Power A and Mumford K, (1999) The Slow Death of Great Cities? York Publishing Services Limited

Webster, D (1998) Employment Change Housing Abandonment and Sustainable Development: Structural Processes and Structural Issues in Lowe et al. (1998)

Simpson, M (1998) Low Demand in Housing in Lowe et al (1998)

Stringer, F (1998) Area Based Housing Management and Corporate Responses to Low Housing Demand in Lowe et al (1998)

©1999 Alan Murie, United Kingdom

版權所有，不得轉載或翻印。