

資料摘要

選定地方的租務管制

1. 引言

1.1 近年，不少香港市民關注住宅單位租金高昂的問題。根據差餉物業估價署的資料，在2009年至2013年間，整體單位租金上升了54%。當中以小型單位(即實用面積少於40平方米的A類單位)的租金在該段期間攀升最急，達60%。¹ 相對而言，在2009年至2013年間，名義工資只增加24%，相對削弱了租客的租屋能力。

1.2 有市民建議政府當局再度引入租金管制，以保障市民免受住屋開支飆升之苦。政府當局回應時表示，實施租金管制或會帶來負面影響，例如業主會選擇租客，導致出租單位供應減少。不過，鑒於社會對租金管制意見不一，政府仍然承諾研究此事。在2014年3月3日的房屋事務委員會會議上，該事務委員會要求資料研究組研究海外地方的租務管制²，以便日後討論在香港再度引入租金管制的事宜。

1.3 時至今天，實施租金管制的地方已相對較少，自1980年代末開始，多個國家相繼逐步撤銷租金管制。³ 在亞洲地區，現時只有數个城市推行租務管制。例如，台灣早於1936年制定了《土地法》，規定每年租金以不超過地方當局⁴釐定有關住宅單位市值的10%為限，如每年租金超過此准許水平，地方當局有權將之減至限額範圍內。近年，對於設立租金管制制度一事，社會上並無此訴求，原因是新房屋單位供過於求，加上經濟發展緩慢，故租金水平維持低企。事實上，這套租金管制法律並無實施，因為住宅單位的每年租金與地方當局就該住宅單位所釐定市值的比率，往往低於准許水平⁵。

¹ 在2009年至2013年間，B類單位(實用面積為40至69.9平方米)的租金上升了57%、C類單位(70至99.9平方米)上升了44%、D類單位(100至159.9平方米)上升了34%，以及E類單位(160平方米及以上)上升了26%。

² 就本資料摘要而言，租務管制涵蓋租金管制和租住權保障。

³ 例子是英格蘭及威爾斯於1988年撤銷租金管制，而新加坡則在2001年。

⁴ 就台北而言，負責當局為台北市政府地政局。

⁵ 例如在台北，在過去數十年的大部分時間，每年租金與樓價的比率介乎2%至4%之間。

1.4 這資料摘要研究美國紐約市及加拿大安大略省，這兩個地方的租務管制措施的特點，同時概述本港以往實施租務管制的經驗，以供參考。紐約市的租務管制制度可追溯至1940年代中期，並已實施了一段長時間。安大略省於1977年重新引入租務管制，以遏止該省當時面對租金不斷上升的壓力。安大略省的租務管制制度一直維持不變，直至1996年，省政府全面改革該制度，以求更妥善地平衡業主與租客之間的利益。

1.5 根據本資料摘要第2至第3部分所闡述的資料，現將紐約市及安大略省所實施的租務管制要點概述如下，供委員參閱：

租金管制方式

1.6 租金管制可以限制業主最初收取的租金，亦可限制其後的租金加幅。⁶ 至於租金管制的形式，可以是限制最初的應繳租金金額(台灣的情況)或規管租金加幅的上限。最廣泛採用的方式是規管租金加幅，而紐約市及安大略省的租金管制制度均採用這個方式。

涵蓋範圍

1.7 紐約市及安大略省的租務管制只適用於樓齡較高的樓宇，以避免減低發展商興建新樓宇的意欲。紐約市的租金管制措施只適用於1947年2月前落成的住宅樓宇，而安大略省的截算日期為1991年11月。在安大略省，縱然面對要求把租務管制的範圍擴及所有出租住宅單位的公眾壓力，但安大略省政府在衡量所涉利益和成本後，仍然維持其租金管制政策不變。

⁶ 舉例而言，由於第一及第二次世界大戰當時及戰後的房屋供應短缺，英格蘭曾制訂管制措施，以限制業主最初收取的租金，同時亦限制其後的租金加幅。請參閱英國國會(2014)。

加租

1.8 紐約市及安大略省在釐定每年准許租金加幅時會考慮不同因素。紐約市會考慮一籃子因素，例如排污費及水費、保養維修費用、利率、生活開支、房屋單位供應量及空置率。採取這個方式的目的，是在租客與業主兩者的權益之間求取平衡，一方面限制租金升幅，另一方則讓業主可收回保養其物業所引致的費用，從而為業主提供誘因，以妥善保養其受管制租金措施規限的物業。然而，若業主遇到經濟困難，可申請高於訂明金額的租金加幅。相反地，安大略省的租金管制制度簡單而具透明度，其租金加幅根據安大略省的消費者物價指數(下稱"指數")釐定，租金加幅上限定於指數或2.5%，兩者以較低者為準，以確保租客可租住負擔得起的房屋。

為紓減租務管制所帶來的負面影響而採取的財務鼓勵措施

1.9 紐約市及安大略省均實行財務鼓勵措施，以紓減租務管制對興建新住宅房屋所帶來的負面影響。紐約市為提供多個家庭居住並作出租及自住用途的新建物業推出421-a稅務優惠計劃，令業主因改善物業質素而令物業價值提升所應付的額外房產稅可獲豁免。合乎資格的項目必須是新興建的多層住宅，而建築地盤則是空置/永久空置，或在施工之前的3年或以上才完成平整。在安大略省，提供按揭保險讓出租房屋的物業，發展商可借貸超過75%的建築項目費用，藉以減少所需的前期資金，紓緩其財政負擔。

租住權保障

1.10 租住權保障是一套在業主與租客所訂立的合約中訂立的條文，以免業主透過隨意迫遷、騷擾及其他方式而收回其出租物業。紐約市及安大略省均為受租金管制保障的租客提供租住權保障。如租客選擇以市值租金續訂租約，業主必須同意續租。業主只可基於某些特殊理由，例如租客欠交租金或業主需要收回物業自住，始能收回其出租物業。紐約市及安大略省均已制定法律，禁止業主非法強行要求租客遷離其出租物業。舉例而言，業主如被裁定騷擾租客而其意圖是迫使租客遷出其住宅單位，可就每項違規行為處以罰款。

2. 紐約市

租務管制制度的發展歷史

2.1 紐約市的租務管制制度於1943年開始推行，是美國歷史最悠久的租務管制制度。過去70多年來，租務管制的法例經過大幅修訂，相應的規管機制可分為以下4個階段：(a)聯邦政府租金管制(1943年至1950年)、(b)州政府租金管制(1950年至1962年)、(c)管制租金及穩定租金措施(1962年至1984年)，以及(d)州政府規管(1984年至今)。

2.2 在規管上多年來改變，顯示實施租金規管制度的責任在不同政府司法管轄權之間轉移，同時亦反映租務市場當時的情況，即倘若出租房屋供求失衡，引致租金壓力不勝負荷，當局便會進行租務管制。

聯邦政府租務規管(1943年至1950年)

2.3 第二次世界大戰期間，美國於1942年制定《物價緊急控制法》(*Emergency Price Control Act*)，訂明設立全國物價規管制度，包括對出租公寓實行租務管制。鑒於在充分就業的戰時經濟下，所有資源均流向戰爭活動，因此政府採取物價管制，以應對這情況造成的通脹壓力。

2.4 隨着第二次世界大戰結束，國家經濟回復正常，《物價緊急控制法》亦於1947年6月失效。為取代該法令，國會制定了《聯邦房屋及租金法》(*Federal Housing and Rent Act*)，並於1947年7月實施。在此項法例下，1947年2月1日以後的新建樓宇可完全免受管制，而1947年以前的樓宇則須繼續受規管。時至今日，1947年2月1日這個開始入住日期，依然是紐約市的住屋居所須受何種規管的主要決定因素。

州政府租金管制(1950年至1962年)

2.5 由於預期聯邦政府將會取消管制，加上房屋持續短缺，紐約州自行採取一套租務管制規例。州政府於1951年通過首項租務管制法例，涵蓋所有出租單位及已設立的出租寫字樓，以規管業主與租客的關係，涵蓋範圍包括租金、服務及迫遷。

2.6 由於第二次世界大戰後大量士兵回國導致的房屋嚴重短缺逐漸紓緩，加上韓戰造成的通脹壓力慢慢減退，紐約州遂制訂連串有限度的解除管制措施。舉例而言，位於供一個或兩個家庭居住的洋房內的公寓如在1953年4月1日或該日後空置，即不受規管。

管制租金及穩定租金措施(1962年至1984年)

2.7 在1960年代的大部分時間，紐約州繼續採取解除租金管制措施，直至1969年，當時美國及紐約州當地的經濟因素使經濟情況產生變化。在國家層面，越戰令通脹率飆升，而紐約州當地的建屋量則大幅放緩。整體空置率由1965年的3.2%下跌至1968年的1.2%。不受規管的房屋的租金迅即攀升。

2.8 出租房屋市場緊絀促使紐約市於1969年制定《租金穩定法》(*Rent Stabilization Law*)，規管對象為提供6個或以上單位(下稱"6伙或以上")的住宅樓宇。《租金穩定法》包含一套既定的租金調整機制和一套簡化的程序架構，以便對房屋市場的變化作出更快更靈活的反應。這法規亦成立租金指引委員會(*Rent Guidelines Board*)，負責為受穩定租金措施規限的公寓，在重新簽訂續租合約及新租約時，訂定租金調整幅度。就紐約市內6伙或以上的樓宇而言，約有40萬個位於這類樓宇內而原本免受租金管制的公寓，其租金受穩定租金措施規限。

2.9 1971年，在業主施壓下，紐約州立法機關採取解除管制措施，容許業主在單位空置時釐定市值租金。然而，租金亦隨之而在1971年至1974年間急升，直至《租客緊急保護法》(*Emergency Tenant Protection Act*)於1974年獲得通過為止。該法令首次把1969年3月11日至1973年12月31日期間建成的6伙或以上樓宇納入穩定租金措施的適用範圍。此外，受管制租金措施規限的單位及受穩定租金措施規限的單位(這些單位設於6伙或以上的樓宇內，並因上述解除管制措施而在單位空置時不受規管)再次受到規管，並屬穩定租金措施的適用範圍。

州政府規管(1984年至今)

2.10 《綜合房屋法》(*Omnibus Housing Act*)於1983年6月制定，把管制租金及穩定租金計劃的行政工作由紐約市移交紐約州的房屋和社區重建部⁷ (*Division of Housing and Community Renewal*)，而紐約市的租金指引委員會仍負責為受穩定租金措施規限的公寓訂定租金調整幅度。

⁷ 該部門亦執行其他主要職能，例如監督及規管紐約州的公共資助租住房屋，以及管理社區保育計劃。

2.11 於《綜合房屋法》通過後，紐約市的租務管制架構基本上一直保持不變。2011年，紐約市有47%或1 025 000個住宅單位受到租務管制，包括987 000個受穩定租金措施規限的單位(佔總數的96%)和38 000個受管制租金措施規限的單位(4%)。⁸

紐約市的租務管制

2.12 紐約州透過推行管制租金及穩定租金計劃實施租務管制，目的是保障私人樓宇的租客免受非法加租影響及驅趕，同時讓業主在維修保養他們的樓宇之餘，可賺取合理利潤。就租務管制的兩個制度而言，租金管制較早出現，可追溯至第二次世界大戰後隨即出現房屋短缺的時期，而租金管制一般適用於1947年2月1日前建成的樓宇。穩定租金措施則普遍適用於1947年1月1日後及1974年1月1日前建成的樓宇，以及不受租金管制的公寓。

管制租金措施

(i) 涵蓋範圍

2.13 在紐約市，租金管制計劃適用於1947年2月1日前建成的住宅樓宇。如一個公寓的租客⁹由1971年7月1日起持續在該公寓居住，該公寓即在租金管制的涵蓋範圍內。當一個受管制租金措施規限的公寓空置後，該公寓即受穩定租金措施規限，或如該單位所處樓宇的單位數目少於6個，則一般不會再受任何規管。在某些情況下，若租客自1953年起一直居於供一個或兩個家庭居住的洋房內，該租客合資格受到租金管制保障。然而，一旦有關公寓或洋房騰空，該洋房或公寓(如屬供兩個家庭居住者)則不再受到規管。

⁸ 請參閱《2011年紐約市房屋及空置情況調查》(New York City Housing and Vacancy Survey 2011)。

⁹ 租客亦可指其合法繼承人，例如家庭成員、配偶或成人終身伴侶。

(ii) 加租

2.14 房屋和社區重建部負責根據最高基本租金制度 (Maximum Base Rent system) 釐定就個別受租金管制的公寓可以收取的最高租金。根據這制度，最高基本租金每兩年調整 1 次，以反映各項成本因素的變化，例如保養維修開支、地產稅，以及食水及排污費。業主有權每年加租最多 7.5%，直至達到最高基本租金水平。如租客認為加幅不可接受，他或她可將其個案提交房屋和社區重建部，要求作出裁決。

2.15 如在租賃期內出現以下 3 種情況的其中一種，租金可予提高：

- (a) 在入住租客的書面同意下，業主提供更多服務或設備或改善公寓的環境；
- (b) 在房屋和社區重建部批准下，業主為整幢樓宇進行主要基本改善工程；或
- (c) 業主陷入經濟困境。

(iii) 因減少提供服務而減租

2.16 倘若業主未有提供所需的服務，或未有為個別單位或整幢樓宇進行必要的維修，則租金可予調低。這類情況的例子包括沒有暖氣／熱水供應，以及門鎖毀壞。如租客接獲房屋和社區重建部發出的減租令，業主必須退還多收的租金。若租客不獲退款，他或她可入稟法院，要求執行該命令。

(iv) 租住權保障

2.17 租客有法定權利選擇續租 1 年或兩年。然而，業主可收回住宅單位供其家庭使用。在這情況下，業主必須在現有租約期屆滿前 90 天至 150 天給予租客書面通知。若租客在續租方面遇到任何困難，他或她可向房屋和社區重建部作出投訴，該部門負責收集證據及發出書面命令，作為最終的決定。

(v) 罰則

2.18 法例保障租金受規管單位的租客不受騷擾。業主如被裁定作出有意圖的行動，以迫使租客遷出其住宅單位，每項違規行為可處最高罰款 5,000 美元 (38,780 港元)。

穩定租金措施

(i) 涵蓋範圍

2.19 在紐約市，受穩定租金措施規限的公寓通常是在 1947 年 2 月 1 日至 1974 年 1 月 1 日之間，建成的 6 伙或以上樓宇之內。然而，如住宅單位的租客符合下述情況，該單位可不受穩定租金計劃規管：(a) 連續兩年家庭全年收入超過 20 萬美元 (150 萬港元)，以及 (b) 每月繳付的租金超過 2,500 美元 (19,390 港元)。據報，此項安排旨在遏止已知的濫用租金管制制度情況，即富裕階層受惠於該項原意為基層人士提供的加租保障。

(ii) 加租

2.20 紐約市租金指引委員會¹⁰在考慮多項經濟及房屋市場因素後，每年均會就受穩定租金措施規限的公寓制訂租金指引。這些因素包括(a)排污費及水費、(b)保養維修費用、(c)利率、(d)生活開支、(e)房屋單位供應量及(f)空置率。

2.21 2013年6月，委員會就公寓續租的每年租金調整幅度公布最新指引如下：

- (a) 1年期續訂租約是4.0%，於2013年10月1日或該日後及2014年9月30日或該日前開始生效；及
- (b) 兩年期續訂租約是7.75%，於2013年10月1日或該日後及2014年9月30日或該日前開始生效。

(iii) 因減少提供服務而減租、租住權保障及罰則

2.21 公眾人士可藉在公聽會上作供或提交書面供詞，向委員會表達意見。與受管制租金措施規限的公寓的情況相若，受穩定租金措施規限的公寓的租金可在租約期內因應上文第2.15段所載的3種情況予以提高。

2.23 受穩定租金措施規限的公寓的租客有權獲得所需的服務，並必須獲得續租，除非基於法例容許的理據，否則不得強迫租客遷出。就受穩定租金措施規限的公寓而言，有關因減少提供服務而減租、租住權保障及罰則的現行安排，均與受管制租金措施規限的公寓的安排相同(詳情請參閱第2.16至2.18段)。

¹⁰ 委員會有9名委員，全部由市長委任。兩名委員代表租客的權益、兩名代表業主的權益，另外5名委員(包括市長挑選的主席)必須在財務、經濟或房屋範疇具備最少5年經驗，以維護公眾利益。委員會委員的任期通常為兩年至4年。

年長公民免加租計劃

2.24 為確保長者可以維持生活的質素，紐約市政府推行年長公民免加租計劃，凡長者居住在受管制租金或穩定租金措施規限的寓所，一律獲豁免繳付日後加租所增加的租金。該計劃的資格準則如下：

- (a) 租客(或租客較年長的配偶)必須年滿62歲或以上¹¹；
- (b) 扣除入息稅及社會保障稅後的每年家庭入息必須少於29,000美元(224,924港元)；及
- (c) 在提出申請年長公民免加租計劃當日或即將加租的生效日期當日，租金必須佔家庭入息至少三分之一。

2.25 業主一旦加租，參與年長公民免加租計劃的長者無須繳付增加的租金，市政府會向有關業主提供一個抵免額，用以扣減業主的房產稅，以代替所增加的租金。該稅務抵免額相等於租客被凍結的租金與現行合法租金之間的差額。

租務管制對房屋供應的影響

2.26 一如表1所顯示，在1990年至2013年間，紐約市按年新住宅單位落成量有升有跌，1993年跌至最低點，只有5 579個單位落成，2007年則飆升至最高點，單位落成量達26 382個。不過，整體而言，單位落成量在2000年代一直上升，直至2011年至2013年才稍見回落。理論上，新房屋供應量應受多項因素影響，例如土地供應、勞工和建築成本、住宅單位價格，以及政府的措施(例如引入租務管制)。

¹¹ 如租客為殘疾人士，則不論年齡，均合資格申請該計劃。

2.27 為了解有甚麼因素影響紐約市的新住宅單位供應，資料研究組曾檢視文獻，閱覽有關的實證研究，但卻未有確實證據證明各項影響因素(包括租務管制措施)的重要性。就此，資料研究組曾致函房屋和社區重建部及租金指引委員會，要求兩間機構提供資料，說明決定紐約市住宅單位供應的各項因素。截至本資料摘要發表當日，兩間機構尚未就資料研究組提出的要求作覆。

2.28 值得注意的是，紐約市政府先後推出多項稅務優惠措施，以紓減租務管制對住宅單位供應可能造成的負面影響。當中市政府推出的 421-a 稅務優惠計劃尤其重要。該計劃適用於提供 3 個或以上租住單位供多個家庭居住的新建物業，而除供出租外業主亦會自住。根據該計劃，業主改善物業質素令物業價值提升而應付的額外房產稅可獲豁免。合乎資格的項目必須是新興建的多層住宅，而建築地盤則是空置/永久空置，或在施工之前的3年或以上才完成平整。

表1 —— 1990年至2013年間紐約市新落成的住宅單位

年份	單位數目
1990	12 772
1991	7 611
1992	8 523
1993	5 579
1994	6 953
1995	7 892
1996	7 118
1997	6 945
1998	10 097
1999	8 977
2000	12 794
2001	13 480
2002	16 228
2003	12 779
2004	19 366
2005	19 493
2006	23 768
2007	26 382
2008	24 045
2009	24 452
2010	24 045
2011	13 984
2012	9 455
2013	12 682

資料來源：紐約市租金指引委員會。

3. 安大略省

租務管制制度的發展歷史

3.1 安大略省於1944年制定《國家房屋法》(*National Housing Act*)，首次引入租務管制¹²，藉以規管省內各市和城鎮的加租事宜。作出規管是由於房屋供應緊張而需求殷切，以致業主收取高昂的租金。在商界的極力游說下，省政府於5年後撤銷租務管制。

3.2 安大略省在1977年7月通過《住宅樓宇租金檢討法》(*Residential Premises Rent Review Act*)，恢復推行租務管制，清楚訂明業主可以提出的租金加幅及在甚麼情況下才可加租。租務管制措施是在省選舉後不久重推，當時安大略省進步保守黨贏得選舉，而該黨在競選綱領中承諾推行多項措施，當中包括實施租務管制制度，以限制租金的升幅。

3.3 1986年12月，新上任的自由黨政府制定《住宅租金規管法》(*Residential Rent Regulation Act*)，收緊租務管制，訂明所有租住住宅樓宇每年加租的上限為4%。其後再於1992年制定《租金管制法》(*Rent Control Act*)，推行更廣泛的改革措施，除推動加建租住單位外，亦賦予租客若干權利，包括：(a) 規定業主以《租金管制法》訂明的表格，就加租建議向租客發出書面通知，以及(b) 如住宅單位缺乏妥善保養，有關業主不得加租。

¹² 在加拿大，各省可自行制定租務管制法例，以限制租金的加幅。

3.4 1997年，《租金管制法》被廢除，並以《租客保護法》(*Tenant Protection Act*)取而代之。新法令訂明多項事宜，包括成立安大略省租務審裁處(*Ontario Rental Housing Tribunal*)，專門調解業主與租客之間的爭議。在成立審裁處前，兩者之間的爭議只能正式透過安大略省的法庭制度處理。2006年，《租客保護法》被廢除，以《住宅租賃法》(*Residential Tenancies Act*)取而代之，從此確立安大略省現行租務管制制度的架構。當中，新法令成立業主及租客委員會以取代安大略省租務審裁處¹³。委員會的角色可大致分為：(a)透過調解或審裁處理業主與租客之間的爭議；(b)規管租住單位的加租事宜；及(c)教育業主和租客的權利和責任。

安大略省推行的租務管制

涵蓋範圍

3.5 根據《住宅租賃法》，只有在1991年11月前被佔用或落成的租住單位和樓宇才納入租務管制的規限範圍¹⁴。租務管制只適用於樓齡較高的單位／樓宇的安排，是避免減低發展商興建新樓宇的意欲。時至今日，安大略省約131萬個租戶受到該法例的保障，佔該省住戶總數29%。近年，省政府面對越來越大的壓力，要求將所有租住單位納入租務管制。居住在不受管制單位的租客一直投訴業主在續租時大幅加租。省政府回應時重申，在衡量所涉及利益和成本後，現時沒有計劃對《住宅租賃法》作出修訂。

¹³ 由於審裁處被批評為偏幫業主，故自由黨政府施行現時的《住宅租賃法》，以修改審裁處的規則，並稱之為業主及租客委員會。

¹⁴ 被廢除的《租客保護法》載有同樣的豁免條款。在考慮各項社會經濟因素後，安大略省政府決定在《住宅租賃法》中保留該豁免條款。

加租

3.6 安大略省政府在每年的8月31日或該日前，就將於翌年1月1日或該日後生效的租金升幅公布該省的《加租指引》。指引為大部分業主年內在無須向業主及租客委員會提出申請的情況下可增加租客租金的最高額。該數額根據安大略省消費者物價指數制訂，而指數則是加拿大統計局每月計算的通脹衡量指標。

3.7 2012年6月，當局對《住宅租賃法》作出修訂，以確保由2013年起，安大略省的每年《加租指引》不超過2.5%。該項修訂旨在將租金加幅上限定於指數或2.5%，兩者以較低者為準，以確保租客可租住負擔得起且租金穩定的房屋，並讓業主賺取公平回報，以便妥善保養出租物業。

3.8 如有下列情況，業主可向業主及租客委員會申請高於指引的加租幅度：

- (a) 業主的市政稅和收費及／或公用事業(例如燃料、電力或食水)費用已大幅增加；或
- (b) 業主已進行大規模修葺或翻新工程。

因減少提供服務而減租

3.9 如有下列情況，租客可向業主及租客委員會申請減租：

- (a) 出租物業的市政稅或收費下調；
- (b) 業主在不減租的情況下，減少向租客提供的服務；或
- (c) 業主並無履行保養維修責任。

租住權保障

3.10 《住宅租賃法》界定在甚麼情況下可在租約期屆滿前終止租約。要終止租約，業主須以書面向租客發出通知，而所需的通知期則因發出通知的理由而異。舉例而言，業主如為自己或家庭成員而收回出租單位，便須給予60日通知。通知期可因欠租而縮短至14日。如在終止租賃方面出現任何爭議，業主及租客均可向業主及租客委員會申請進行聆訊，由委員會指派1名委員評核雙方提供的證據，並發出命令作為最後決定。

罰則

3.11 根據《住宅租賃法》，業主不得騷擾、妨礙、脅迫、威脅或干擾租客，藉以誘使租客搬離出租單位。干犯如此罪行的個人(包括業主及其僱員和代理)可處最高罰款25,000加元(188,250港元)，法團則可處最高罰款10萬加元(753,000港元)。

租務管制對房屋供應的影響

3.12 據加拿大按揭及房屋公司(Canada Mortgage and Housing Corporation)¹⁵所述，在2004年至2013年間，多倫多(安大略省的省會)新住宅單位的供應量仍然相對穩定，介乎每年28 350個至39 620個之間(見表2)。與紐約市的情況一樣，多倫多的新住宅單位供應應該受到一籃子供應因素影響，當中可能包括政府的租務管制措施。因此，資料研究組曾就租務管制對多倫多房屋供應的影響進行文獻研究，但未能就此找到任何相關實證研究。

¹⁵ 加拿大按揭及房屋公司是加拿大的國營房屋代理機構，負責提供按揭貸款保險及住房抵押貸款證券。

表2 ——2004年至2013年間多倫多新落成的住宅單位

年份	單位數目
2004	39 620
2005	39 296
2006	38 121
2007	30 357
2008	36 258
2009	28 356
2010	31 393
2011	33 831
2012	31 907
2013	33 708

資料來源：加拿大按揭及房屋公司。

3.13 就此，資料研究組已致函有關的政府機關及學術機構索取資料。截至本資料摘要發出當日，業主及租客委員會並未回覆此項要求。不過，加拿大按揭及房屋公司已確認，並無任何有關租務管制制度對多倫多房屋供應影響的實證研究。

3.14 與此同時，多倫多大學經濟系的Lawrence Smith教授¹⁶ 回覆時稱，租務管制制度對多倫多房屋供應的影響難以量化。他亦重點指出，在實施租務管制制度時，政府通常會執行配套政策措施，以減輕其對房屋供應的影響。在安大略省，提供按揭保險讓出租房屋的物業發展商可借貸超過75%的建築項目費用，從而減少所需的前期資金，紓緩其財政負擔。

3.15 Lawrence Smith教授亦指出，除按揭保險外，安大略省政府制訂了兩項保障措施，旨在盡量減少租務管制制度的任何負面影響。這兩項措施是新住宅單位可獲豁免，無須受租務管制規限，以及向未能維持物業標準的業主施加罰款。

¹⁶ Lawrence Smith教授是備受尊重的著名學者，為加拿大房屋及土地經濟學方面其中一位居領導地位的專家。

4. 香港

4.1 香港的法定租務管制可追溯至1921年，當時通過了《業主與租客(綜合)條例》(第7章)，以限制租金升幅，並為租客提供佔用權保障，以防止業主隨意迫遷(即租住權保障)。直至1998年和2004年，才先後透過制定《業主與租客(綜合)(修訂)條例》撤銷租金管制及租住權保障。

租金管制

4.2 在租金管制年代，戰前住宅樓宇的租約，以及1981年6月19日前竣工的戰後住宅樓宇的租約，均有租金水平管制。然而，下述情況獲得豁免：(a)在1983年6月10日或之後訂立的新租約，及(b)應課差餉租值在1983年6月10日為30,000港元或以上的樓宇的租約。

4.3 在1993年，當時的立法局通過修訂《業主與租客(綜合)條例》，將受管制租金逐步提高至市值租金水平，以期在1996年年底解除租金管制。根據政府當局所述，租金管制扭曲物業市場，而故意把租金壓抑在一個偏低水平，亦會令業主不願維修其物業。

4.4 分階段解除租金管制的計劃在1996年受到阻延，原因是部分議員認為政府當局終止租金管制，卻沒有任何相應措施改善受管制處所的租客的租金與入息比例，實屬不當。1996年12月，立法局通過一項決議，將放寬租金管制期限延長兩年¹⁷，把准許的租金水平從市值租金的90%下調至80%，並把加租上限由30%減至20%。租金管制在1998年12月已被撤銷。

¹⁷ 為確定因撤銷租金管制而可能受影響的租客人數，差餉物業估價署於1998年年中對租金受管制的租賃進行調查。調查發現：(a)香港約有15 000個租金受管制的租賃，涉及約18 000個家庭，約佔全港私人住宅樓宇的1%，及(b)約有4 500個分租客，居住在小房間、床位及閣仔。

對租住權保障的管制

4.5 《業主與租客(綜合)條例》之前對住宅物業租客的租住權保障有明文規定。根據這些規定，如租客希望以市值租金續訂租約，業主必須同意續訂租約。業主只可基於某些特殊理由，例如租客欠交租金或業主需要收回物業自住或重建，始能拒絕續訂租約。

4.6 有關法例對騷擾受保障租客並意圖藉此誘使其遷出的行為訂明罰則。任何人士在沒有法庭命令的情況下驅趕租客或分租客，或試圖以恐嚇及暴力的方式令租客遷離，則屬干犯刑事罪行。任何人士如觸犯該罪行，首次定罪可處罰款50萬港元及監禁12個月，其後再被定罪則可處罰款100萬港元及監禁3年。

4.7 立法會於2004年7月通過一項修訂，以撤銷租住權保障。政府當局提出該項修訂，以期讓住宅租務市場回復自由運作。政府當局尤其認為，在出租單位供應充裕而租金下滑的情況下，租住權保障制度已經不合時宜，對市場效率有損無益。

立法會秘書處
資訊服務部
資料研究組
胡志華
2014年7月2日
電話：2871 2129

資料摘要為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等資料摘要作為上述意見。資料摘要的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製資料摘要作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究組，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

參考資料

紐約市

1. Econ Journal Watch. (2009) *Rent Control: Do Economists Agree?* Available from: <http://econjwatch.org/articles/rent-control-do-economists-agree> [Accessed July 2014].
2. eHow.com. (undated) *History of NYC Rent Stabilization & Rent Increases*. Available from: http://www.ehow.com/about_5376865_history-rent-stabilization-rent-increases.html [Accessed July 2014].
3. Ludwig Von Mises Institute. (2007) *A Critique of the Legal and Philosophical Case for Rent Control*. Available from: <http://library.mises.org/books/Walter%20Block/A%20Critique%20of%20the%20Legal%20and%20Philosophical%20Case%20for%20Rent%20Control.pdf> [Accessed July 2014].
4. Manhattan Institute for Policy Research. (2013) *Who Really Benefits from New York City's Rent Regulation System?* Available from: http://www.manhattan-institute.org/pdf/cr_34.pdf [Accessed July 2014].
5. New York City Rent Guidelines Board. (2012a) *HPD's Guide to your Rights as a Tenant*. Available from: <http://www.nycrgb.org/html/resources/attygenguide.html> [Accessed July 2014].
6. New York City Rent Guidelines Board. (2012b) *Rent Act of 2011*. Available from: <http://www.nycrgb.org/html/resources/rent2011.html> [Accessed July 2014].
7. New York City Rent Guidelines Board. (2013a) *2013 Housing Supply Report*. Available from: http://www.nycrgb.org/downloads/research/pdf_reports/13HSR.pdf [Accessed July 2014].
8. New York City Rent Guidelines Board. (2013b) *Explanatory Statement – Apartment Order #45*. Available from: <http://www.nycrgb.org/downloads/guidelines/orders/aptES45.pdf> [Accessed July 2014].
9. New York City Rent Guidelines Board. (2013c) *Rent Guidelines Board 2013 Summary of Guidelines*. Available from: <http://www.nycrgb.org/html/guidelines/guidelines2013.html> [Accessed July 2014].
10. New York State Homes and Community Renewal. (2008) *Fact Sheet # 1: Rent Stabilization and Rent Control*. Available from: <http://www.nyshcr.org/Rent/factsheets/orafac1.pdf> [Accessed July 2014].
11. New York State Homes and Community Renewal. (2013) *Fact Sheet # 26: Guide to Rent Increases for Rent Stabilized Apartments in New York City*. Available from: <http://www.nyshcr.org/Rent/factsheets/orafac26.htm> [Accessed July 2014].

-
12. New York City government. (2012a) *Selected Initial Findings of the 2011 New York City Housing and Vacancy Survey*. Available from: <http://www.nyc.gov/html/hpd/downloads/pdf/HPD-2011-HVS-Selected-Findings-Tables.pdf> [Accessed July 2014].
 13. New York City government. (2012b) *The ABCs of Housing: Housing Rules for Owners and Tenants*. Available from: <http://www.nyc.gov/html/hpd/downloads/pdf/ABCs-housing-singlepg.pdf> [Accessed July 2014].
 14. TenantNet. (2014) *New York Rent Laws*. Available from: http://tenant.net/Rent_Laws/ [Accessed July 2014].
 15. UC Irvine School of Social Sciences. (1987) *Equity and Efficiency Aspects of Rent Control: An Empirical Study of New York City*. Available from: <http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/gyourko%20and%20linneman2.pdf> [Accessed July 2014].
 16. UC Irvine School of Social Sciences. (1988) *Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls*. Available from: <http://www.socsci.uci.edu/~jkbrueck/course%20readings/gyourko%20and%20linneman.pdf> [Accessed July 2014].

安大略省

17. e-Laws. (2014) *Residential Tenancies Act, 2006: S.O. 2006, Chapter 17*. Available from: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_06r17_e.htm [Accessed July 2014].
18. Federation of Rental-Housing Providers of Ontario. (1988) *An Economic Assessment of Rent Controls: The Ontario Experience*. Available from: http://www.frpo.org/documents/Smith-AnEconomicAssessmentofRentControls_OntarioExperience.pdf [Accessed July 2014].
19. *Landlord and Tenant Board*. (2014a) Available from: <http://www.ltb.gov.on.ca/en/> [Accessed July 2014].
20. *Landlord and Tenant Board*. (2014b) *2014 Rent Increase Guideline*. Available from: http://www.ltb.gov.on.ca/stdprodconsume/groups/csc/_ltb/_keyinfo/documents/resourcelist/stdprod_100063.pdf [Accessed July 2014].
21. Legislative Assembly of Ontario. (2014) *Official Records for 7 April 2014: Tenant Issues Related to the Residential Tenancies Act*. Available from: http://www.ontla.on.ca/web/house-proceedings/house_detail.do?locale=en&Date=2014-04-07&detailPage=/house-proceedings/votes-and-proceedings/files_html/124_April_07_2014.htm [Accessed July 2014].

-
22. Ministry of Municipal and Housing. (2004) *Residential Tenancy Reform Consultation Paper*. Available from: <http://www.mah.gov.on.ca/Asset1762.aspx> [Accessed July 2014].
 23. *Ministry of Municipal and Housing*. (2014) Available from: <http://www.mah.gov.on.ca/Page11.aspx> [Accessed July 2014].
 24. Toronto Star Newspapers Ltd. (2014) *Pressure mounts for Ontario to extend rent controls to all tenants*. Available from: http://www.thestar.com/business/real_estate/2013/05/31/pressure_mounts_for_ontario_to_extend_rent_controls_to_all_tenants.html [Accessed July 2014].
 25. University of Toronto Press. (2003) *Intertenant Rent Decontrol in Ontario*. Available from: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3552456?uid=2129&uid=3738176&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21104219450807> [Accessed July 2014].

香港

26. *Census and Statistics Department*. (2014) Available from: <http://www.censtatd.gov.hk/home/index.jsp> [Accessed July 2014].
27. *Hong Kong Annual Digest of Statistics*. (2013) Available from: <http://www.statistics.gov.hk/pub/B10100032013AN13B0100.pdf> [Accessed July 2014].
28. Housing, Planning and Lands Bureau. (2003) *Landlord and Tenant (Consolidation) Ordinance (Cap. 7): Security of Tenure and Related Provisions*. Paper submitted to Panel on Housing of the Legislative Council for discussion on 7 April 2003. LC Paper No. CB(1)1354/02-03(04).
29. Housing, Planning and Lands Bureau. (2006) *Impact of the relaxation of security of tenure on tenants*. Paper submitted to Panel on Housing of the Legislative Council for discussion on 6 February 2006. LC Paper No. CB(1)797/05-06(06).
30. Housing, Planning and Lands Bureau. (2010) *Landlord and Tenant (Consolidation) Ordinance: The Government's safety net protection and support measures to Low-income Persons and Families*. Paper submitted to Panel on Housing of the Legislative Council for discussion on 1 February 2010. LC Paper No. CB(1)988/09-10(14).
31. Legislative Council Secretariat. (2010) *Updated background brief on removal of security of tenure prepared by the Legislative Council Secretariat*. Paper submitted to Panel on Housing of the Legislative Council for discussion on 1 February 2010. LC Paper No. CB(1)988/09-10(15).
32. Lok Sang Ho. (1992) Rent Control: Its Rationale and Effects. *Urban Studies*, Vol. 29, No.7, 1992 1183-1190.

-
-
33. *Minutes of Meeting of the Panel on Housing of the Legislative Council* (1999) 21 January. LC Paper No. CB(1)782/98-99.
 34. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (1996) 11 November.
 35. *Official Record of Proceedings of the Legislative Council*. (2012) 19 April.
 36. Rating and Valuation Department. (1996) *Landlord and Tenant (Consolidation) Ordinance: Survey of Part I Rent Controlled Tenancies*. Paper submitted to Panel on Housing of the Legislative Council for discussion on 22 December 1998. LC Paper No. CB(1)662/98-99(01).
 37. *Rating and Valuation Department*. (2014) Available from: <http://www.rvd.gov.hk/en/index.html?popup> [Accessed July 2014].
 38. Steven N. S. Cheung. (2006) Rent Control and Housing Reconstruction: The Postwar Experience of Prewar Premises in Hong Kong. *The Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 1. (Apr., 1979), pp. 27-53.
 39. Transport and Housing Bureau. (2013) *Building Consensus Building Homes: Long Term Housing Strategy Consultation Document September 2013*. Available from: http://www.thb.gov.hk/eng/policy/housing/policy/lths/lthb_consultation_doc_201309.pdf [Accessed July 2014].
 40. Y C Richard Wong. (2012b) *Why are Housing Units so Small in Hong Kong?* Available from: <http://www.wangyujian.com/?p=1733&lang=en> [Accessed July 2014].
 41. Yue-Chim Wong & Pak-Wai Liu. (1985) The Distribution of Benefits among Public Housing Tenants in Hong Kong and Related Policy Issues. *Public Housing in Hong Kong*, pp. 1-20. Academic Press. Inc.
 42. 彭子長：《民間長遠房屋策略研究報告：住屋不是地產》，印象文字 2013年版。

其他

43. Laws & Regulations Database of The Republic of China. (2011) *Land Act*. Available from: <http://law.moj.gov.tw/Eng/LawClass/LawAll.aspx?PCode=D0060001> [Accessed July 2014].
44. London School of Economics and Political Science. (2011b) *Towards a sustainable private rented sector: The lessons from other countries*. Available from: http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/events/HEIF/HEIF4b_10-11%20-newlondonenv/prslaunch/Book.pdf [Accessed July 2014].
45. UK Parliament. (2014) *Rent control in the private rented sector (England)*. Available from: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06760.pdf> [Accessed July 2014].