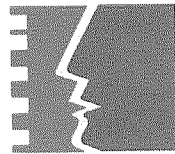


租金管制

對基層市民的利與弊

意見書



香港房屋政策評議會
2014年6月

撰寫：高麟 黃潔瑩 黃愷傑 劉加譽

顧問：黃文泰先生

香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈901A室
電話：2861 0505 | 傳真：2528 0190
電郵：hongkongpchr@yahoo.com.hk

目錄

目錄.....	2
行政摘要.....	4
第一章 研究目的.....	5
第二章 背景.....	6
2.1 租務管制是什麼？.....	6
2.2 香港租務管制的歷史.....	7
2.3 租金務制的現況.....	8
第三章 私人住屋市場的現況.....	9
3.1 香港的人口分布.....	9
3.2 需求的變化.....	9
3.3 供應的變化.....	10
3.4 當年廢除租管的理由是否成立？.....	12
第四章 新租務管制的適用範圍.....	13
4.1 全面租務管制與局部租務管制.....	13
4.2 租務管制要保障哪類租客.....	13
4.3 如何限制租務管制的適用範圍.....	14
4.3.1 年租上限.....	14
4.3.2 租約租金上限.....	15
4.3.3 面積上限.....	15
4.3.4 呎租上限.....	15
4.3.5 樓齡下限.....	16
4.3.6 其他標準.....	16
4.4 小結.....	17

第五章 租金限制.....	18
5.1 租金限制的簡介.....	18
5.2 續租租金不得超過應課差餉租值 110%	18
5.3 政府審查及管制加租情況.....	20
5.4 加租幅度不得超過 10%	20
5.5 小結.....	21
第六章 重推租住權保障討論.....	22
6.1 定義、歷史與演變.....	22
6.2 規定租約期限.....	22
6.3 法定最短通知期.....	23
6.4 續租權保障.....	23
6.5 提供「合理理由」方可收回物業.....	23
6.6 小結.....	24
第七章 其他措施.....	25
7.1 增加土地供應以興建樓宇.....	25
7.2 改革公屋輪候政策.....	25
7.3 過渡性措施.....	26
7.4 監管危險劏房.....	26
結論.....	27

行政摘要

在現今樓價高企的情況下，社會上對於重推租務管制的議題有熱烈的討論。不同持分者亦有不同意見。這議題除了在民間受到廣泛的討論外，政府亦十分重視議題。在 2013 年 7 月 7 日，立法會房屋事務委員會更通過了一項無約束力動議，要求政府就重推租務管制作出諮詢。

本會在沒有既定立場的前提下對租務管制進行研究，並對不同的租務管制方案作出分析。本會認為，一個合適的租務管制政策必須能至少顧及基層市民的需要，因此，本會尤其對一些劏房戶可能面對的問題作出較深入的分析。

本會認為，租務管制並不是洪水猛獸，業主在市場上謀求合理回報的願望亦和租客想獲得合理居住環境的要求並非處於必然的對立。相反，一個合適的租務管制措施，應該針對向租客索取不合理價格的業主，從而保障負擔能力較低的租客。

經審視不同的方案，本會認為，如果重新推行租務管制，不能搬字過紙參照以往的模式。政府應積極研究行之有效的措施，讓自由市場和租客權益中獲得適當的平衡。

具體來說，本會有三項建議：

- 1) **設定適用範圍**：租務管制的適用範圍以租約的租金上限釐定，低於預設租金的租約即會受到規管。此舉能逐一規管每個分拆單位的租約，較準確納入以低收入人仕為對象的單位。
- 2) **設定加租的上限**：本會認為，租務管制可設定加租的上限，此上限可與通脹等因素掛鉤，並按年調整。另外，亦可立法令業主每年只可加一次租金。
- 3) **提供最少一年死約及一年續租權**：政府可立法讓租約期最少為一年，如期間業主需要收樓，必須提供物業重建、自住或租客欠租等合理理由。另外，本會倡議可給予租客一年的續租權，具體的執行方法則有待政府釐定。

然而，租務管制並非個別存在的措施。要成功保障租客，租務管制必須配合其他措施。政府應著力研究租務管制執行上的技術性問題，例如是否應強制立法要求租客和業主簽訂書面合同。否則，租務管制或會淪為「大白象」的政策，其影響市場發展，又無法保障租客。

最後，本會亦重申，要長遠解決房屋問題，政府必須增加土地供應，亦可考慮改革公屋輪候政策，好讓有需要的家庭能夠早日獲得一個長遠的安樂窩。

第一章 研究目的

自 2004 年起，香港已經廢除所有模式的租務管制。但是，在現今樓價高企的情況下，社會上對於重推租務管制再次有熱烈的討論，而不同持分者亦有不同意見¹。簡單來說，支持租務管制者認為不應讓自由市場凌駕於市民能獲得適當房屋的訴求上。而基於現時的樓價過高，政府應重推租務管制以保障租客的權益。另一方面，反對的團體則認為不應因為租客對住屋的訴求而犧牲小業主於市場上謀求合理回報的權利。在 2013 年 7 月 7 日，立法會房屋事務委員會亦通過了一項無約束力動議，要求政府就重推租務管制作出諮詢²。

有見及此，本會在沒有既定立場的前提下對租務管制進行研究，並對不同的租務管制方案作出分析。本書的第 2 章首先簡單闡述租務管制的模式和在香港推行的歷史，第 3 章則介紹本港樓市的現況。接著，本書的第 4、5、6 章分別會討論如果重推租務管制應設定的範圍和模式。本會亦特別指出重推租務管制時會遇到的一些問題和一些可能的漏洞。

在討論租務管制的同時，本會亦會特別針對劏房住戶可能會遇到的問題作出較詳細的分析。皆因有別於一般的租戶，劏房並沒有任何「市價」參考，業主的定價因此可相差甚遠。另外，劏房的家庭資源較少、議價能力較低，部分亦對於法律的保障欠缺知識，因而容易被業主剝削。因此，本會認為一個合適的租務管制制度必須能保障劏房住戶的權益，否則，既影響了自由市場的營運，亦不能保障社會最為脆弱的一群市民的利益，實屬兩敗俱傷之策。

¹ 立法會房屋事務委員會 租務管制 CB(1)1709/13-14(01)

² 星島日報 2014 年 7 月 7 日 《立會小組通過動議促諮詢租務管制》：

<https://hk.news.yahoo.com/%E7%AB%8B%E6%9C%83%E5%B0%8F%E7%B5%84%E9%80%9A%E9%81%8E%E5%8B%95%E8%AD%B0%E4%BF%83%E8%AB%AE%E8%A9%A2%E7%A7%9F%E5%8B%99%E7%AE%A1%E5%88%B6-090700225.html>

第二章 背景

2.1 租務管制是什麼？

「租務管制」的概念很廣，包含了一連串保障租客權利的法例。據英國著名法律書籍 *Megerry & Wade The Law of Real Property* 所述，政府大多以租務管制的法律來平衡業主與租客之間不平等的議價能力，以遏止業主不正當地使用其議價能力以逼使租客承受住屋開支飆升的不公義情況³。另外，政府文件⁴亦指出租務管制的亦有維繫租客的社區網絡⁵、穩定物業市場⁶和舒緩通漲及確保可負擔房屋的供應⁷等作用。

一般而言，「租務管制」最少包含以下二個模式：

- 1) 租金管制(Rent Control)：租金管制為物業的租金設定了上限，亦即是說，業主所收取的租金不得超出法律所釐定的水平。另外，租金管制亦可適用於續租時限制業主的加幅，令租客的租金可維持在合理水平。
- 2) 租住權保障(Security of Tenure)：在租住權保障下，在租約完結時，如果租客願意負擔合理租金，業主必須同意續租。業主只能在某些特定理由下收回物業。這些理由包括把物業收回自用、租客欠租或違反租約條款、整幢物業重建等。另外，亦有國家制定法定的最低通知期。舉例而言，如果最低通知期訂在 6 個月，那麼業主必須在租約期滿前 6 個月通知租客，否則租客可在租約期滿後繼續使用物業，直至通知期完畢為止。

³ Charles Harpum, Stuart Bridge & Martin Dixon, *Megerry & Wade The Law of Real Property* 第 22 章，第 22-001 段

⁴ 立法會房屋事務委員會：租務管制 CB(1)/1709/13-14(01)

⁵ 立法會房屋事務委員會：租務管制 CB(1)/1709/13-14(01) 引述 Reynolds, L. (2005). Safe and Secure? The Private Rented Sector and Security of Tenure: Shelter

⁶ 立法會房屋事務委員會：租務管制 CB(1)/1709/13-14(01) 引述 Fallis, G. and Smith, L.B. (1984), Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls, the *American Economic Review* 74(1), 193-200

⁷ 立法會房屋事務委員會：租務管制 CB(1)/1709/13-14(01) 引述 De Santos, R. (2012). A better deal – Towards more stable private renting: Shelter.

2.2 香港租務管制的歷史

在香港，政府訂立了不同的法例保障住戶權利。當中，《業主與租客（綜合）條例》規管了租賃市場的行為。該條例分為 7 部，其中第 1 部、第 2 部及第 4 部均針對住宅租賃事務，並分別為不同類型的住宅制定規則。當中，這些部分亦進行了不同程度的租務管制。

該條例亦再歷史上經歷了不同的檢討，其中在 1973 年及 1980 年分別進行了較大型的檢討。以下則簡略闡述《業主與租客（綜合）條例》在 1998 年前的情況：

- 1) 第 1 部 — 針對戰前（1945 年 8 月 16 日前所獲批佔用許可證）的樓宇的租賃：租客分別獲租金管制及租住權保障。在租金管制方面，法例以 1941 年 12 月 25 日的租金為「標準租金」，在此標準上，租金不得超越標準租金的 85 倍或該處所市值租金的 80% 的款額，而兩者以其較大者為準⁸。
- 2) 第 2 部 — 針對於 1945 年 8 月 16 日或以後但在 1981 年 6 月 19 日前獲得佔用許可證而當時應課差餉租值少於 \$30000 的樓宇的租賃：租客亦獲租金管制保護，加租的幅度被限制於 20%⁹。另外，租客亦有續租權的保障。
- 3) 第 4 部 — 針對其他不受第 1 部或第 2 部管制的住宅樓宇：租金管制並不適用。但是，租客有租住權保障，除非業主收回自住或重建、或租客欠租或違反租務合同的其他承諾¹⁰，否則業主必須向願意繳付合理租金的租戶續租。如業主租客雙方不能在租金、租期等問題上同意的話，租客亦可向土地審裁處申請，要求審裁處頒予審裁處認為合適的新租約¹¹。

然而，條例的第 1 部及第 2 部設有日落條款。簡單來說，除非得到新的立法延續，否則日落條款會令條例的指明部分在指定日期後失效。針對第 1 部及第 2 部而言，在 1996 年延續後，日落條款的指定日期為 1998 年 12 月 31 日。

及後，在 1998 年，政府已當時的租金管制對舊樓業主不公平（皆因第 1 部及第 2 部均只適用於 1981 年前所訂立的租約）及要鼓勵舊樓業主保養及維修為由¹²，決定不再為第 1 部及第 2 部作延續。從此以後，所有住宅租賃均納入第 4 部分監管。換言之，在 1998 年 12 月 31 日後，在租務管制中，租金管制部分經已失效，租客只剩下第 4 部中對租住權的保障。

⁸ 《業主與租客（綜合）條例》第 10 條

⁹ 《業主與租客（綜合）條例》第 58 條

¹⁰ 詳見《業主與租客（綜合）條例》第 119E 條

¹¹ 《業主與租客（綜合）條例》第 117(1)(b)條

¹² 1998 年 12 月 19 日撤銷租金管制新聞公報

在決定不再延續第 1 部及第 2 部時，政府亦曾提及即使沒有租金管制，租客亦有租住權保障¹³。可是，在 2004 年，政府進一步通過廢除第 4 部分有關租住權保障的條文。政府提出的理由包括讓租務市場回復自由運作，尤其在當時經濟不景而房屋供應充足下，政府認為租客的議價能力以大幅提升，再沒有基礎為租客提供租住權保障¹⁴。

2.3 租金務制的現況

在兩次修訂以後，租金管制和租住權保障分別失效。從那以後，業主和租客可不受限制地釐定物業的租金。在租住期滿後，業主可自動重新獲得物業的管有權而毋須事先通知租客不續租的決定¹⁵。租客亦不得以「願意付合理租金」為由要求土地審裁處頒予新租約。

從此以後，租客僅餘的保障是在《公安條例》第 23 條下禁制業主「強行進入」的條文。但是，該條文並非針對性保護租客的權利。相反，該條文一般性適用於保障住所的管有人。在該條例下，任何人以任何暴力的強行方法進入處所(*forcible entry*)，即屬違法。除租客外，其他有權進入該處所但非管有該處所的人士均受監管。例如，按揭的抵押權人在貸款人欠款時，雖然獲得被按揭住所的管有權，但仍不得強行進入。在租賃合約的範疇中，《公安條例》則禁制了業主強行進入租客住所。特別是在租客沒有繳付租金或在租期完結後拒絕遷出的情況下，業主亦不得強行進入。

雖然如此，只要業主按程序向法庭申請命令¹⁶，並由執達吏負責收樓，租客就必須遷出。另外，租客如逾期交還物業，亦有可能要向業主賠償相等於物業租值的損失(*mesne profits*)。另一方面，《公安條例》的條文則只是限於強行進入者的刑事責任，並不會直接為住所被強行進入的租客提供任何民事索償的賠償¹⁷。

¹³ 同上

¹⁴ 2003 年 1 月《業主與租客（綜合）條例》租住權管制諮詢文件

¹⁵ 吳世學、李雪菁 *Land Law in Hong Kong*, p.432

¹⁶ 詳見《物業轉易及財產條例》第 58 條

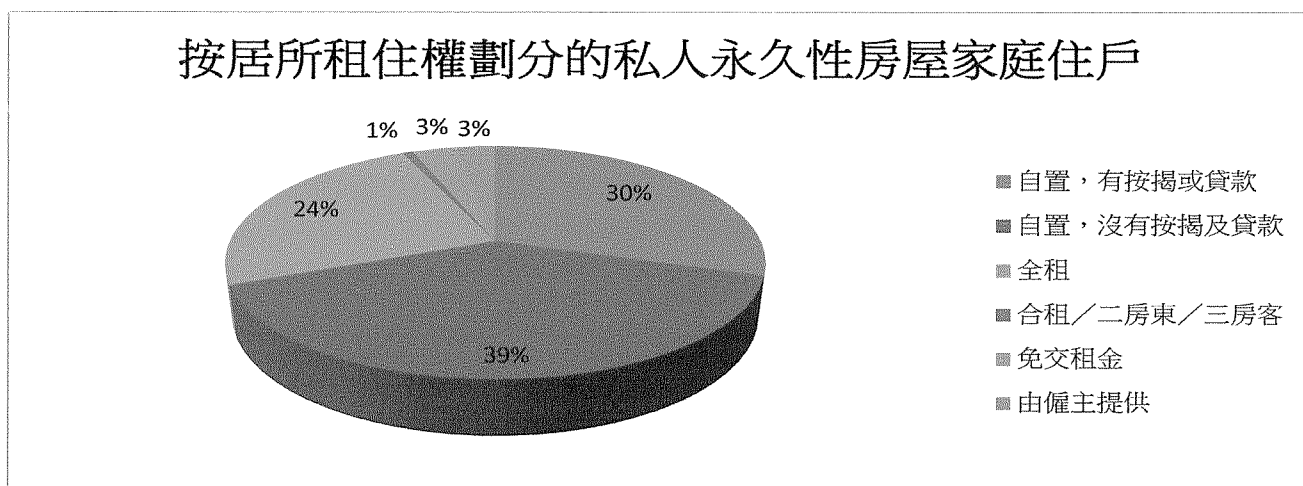
¹⁷ 吳世學、李雪菁 *Land Law in Hong Kong*, p.464。

第三章 私人住屋市場的現況

3.1 香港的人口分布

在香港，有超過一半的市民居住在政府資助的房屋，例如公屋、居屋、「租者置其居」計劃下房屋等等。而另外大約四成房屋供應，則由私人市場分擔。

本會以《2011 年人口普查》的資料為基礎，並加以整理出私人市場內的住戶分布，略述如下表，當中擁有自置物業的住戶佔多數，佔所有住戶的 70%，即約有 85 萬戶。租戶則佔第二多，佔整個市場的 24%，共有約 30 萬住戶。

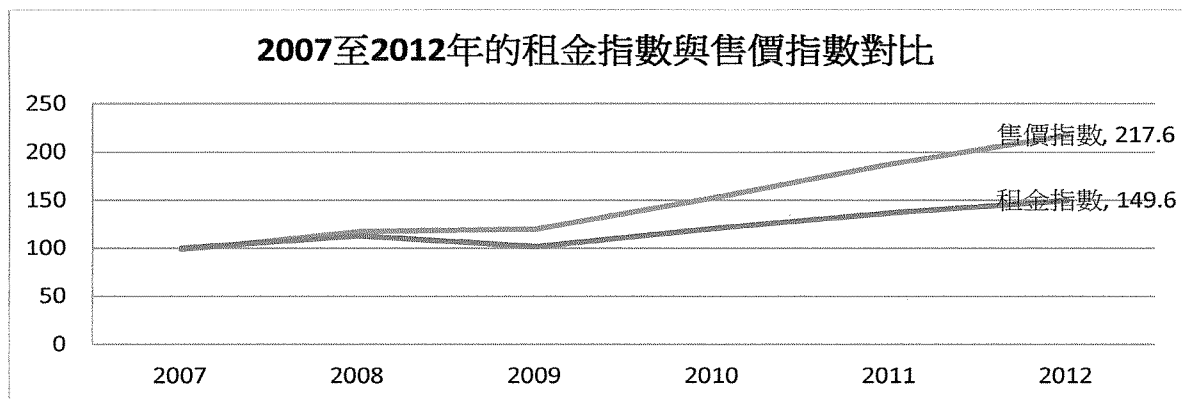


另外，根據長遠房屋策略督導委員會於 2013 年的統計¹⁸，全港約有 6.7 萬間「劏房」單位。以每間劏房住一戶的假設推算，劏房住戶戶數佔租戶戶數的 22%，即佔了整體私人市場內住戶數目的 6.7%。

3.2 需求的變化

為分析本港樓市需求的變化，本會首先從價格方向出發，並參考了《統計年報》的資料，將過往 6 年的租金指數和售價指數作比對。兩項指數均以 1999 年的價格作為基數（訂於 100），指數越高代表價格越高。

¹⁸ 經濟日報 2013 年 5 月 28 日：全港劏房 6.7 萬間 居 17 萬人



由上圖可見，樓宇的租金和售價在過去數年間都有大幅的上升。現時，兩項價格均以大幅超越1999年的水平。另外，樓價和租金的增幅亦超越過去數年只有個位數的通脹率¹⁹，反映不論租客或買家均越來越難負擔租金或樓價。

另外，本會亦將租金指數和售價指數作對比，發現租金指數和售價指數於2007—2008年大致上相符，但兩者在升幅上的分別在2009年後開始顯著。至2012年，物業的售價指數更超過200，但租金指數則在150的水平。由此可見，租金的升幅已被樓價的升幅遠遠拋離。其影響之一，是樓價高企亦會帶動租金升幅，皆因能負擔私人樓宇者將越來越少，而不能夠負擔者則會轉投租務市場，間接推高租金。另外，隨著私人樓宇價格的上升，租金亦會有相應的加幅空間。

另外，本會亦參考了公屋輪候冊上的人數分析現時對小型住宅的需求。至2013年，共有超過20萬個公屋申請等候編配²⁰。當中，有約11萬人為家庭申請者。有別於可暫時與家人同住的一人申請者，這批家庭申請者大多要自行租樓居住。由此可見，至少有11萬人需要較低價格的房屋供應。

3.3 供應的變化

根據《香港統計年刊2013》，香港的小型單位²¹落成量持續不足。在2002年，香港曾經有超過

¹⁹ 據政府統計處資料，2012年的通脹率為4.1%:

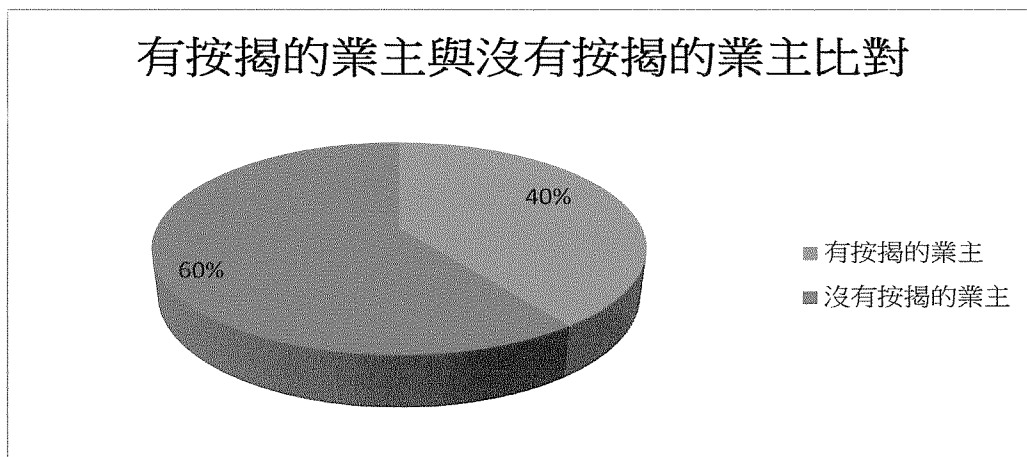
http://www.censtatd.gov.hk/statistical_literacy/educational_materials/statistics_and_you/index_tc.jsp

²⁰ 香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄：2013年公屋輪候冊申請人統計調查及2013年公營房屋住戶綜合統計調查（SHC58/2013）

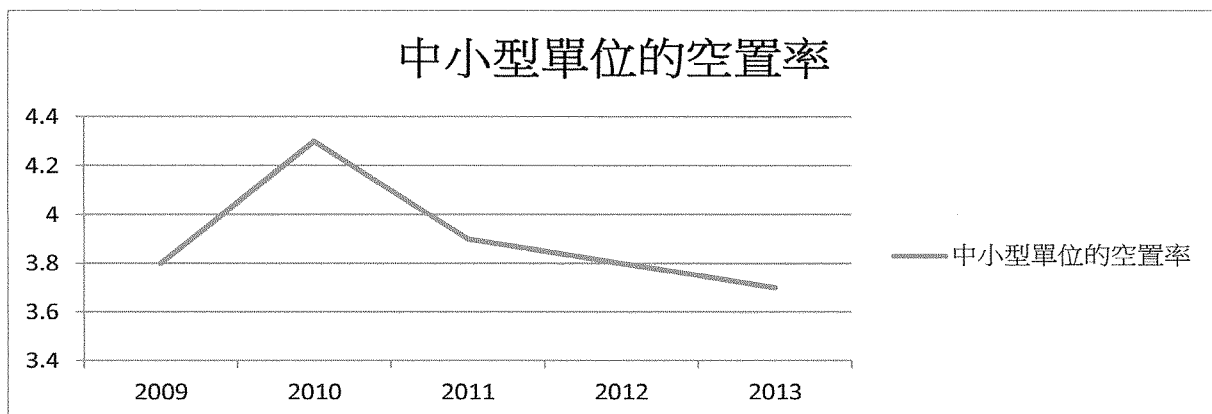
²¹ 指面積少於40平方米的單位

4000 個小型單位落成²²，可是最近數年落成的單位數目大幅減少，大概只維持在每年數百個單位的情況，至 2012 年在回升至約 1500 個單位²³。但是對比起超過 10 萬的公屋家庭輪候者，本會認為，小量的落成量並不足以拉低租金至可負擔水平。

另外，值得一提的是根據《2011 年人口普查》數據，有大約 60%的業主已經沒有按揭。這代表這群業主已經完全擁有自己的物業，對於出租物業以抵償按揭供款的逼切性較低。正如前文所述，現時租金指數低於售價指數，代表物業的回報率開始減低。於是，這些業主因此可能會選擇不把物業出租，反而將其用作其他用途。



另外，根據《香港物業報告 2014》，中小型單位(實用面積為 100 平方米以下)的空置率在近 5 年均維持在約 4%的水平。在 2013 年，約有 3 萬個單位空置。這個數字雖然相比起大型單位的 10%低了一倍左右，但亦反映樓市中有一定的彈性，一部分的中小型單位並沒有人居住在內。若能鼓勵這批業主把物業出租，亦有提高供應之用。



²² 表 8.24 《按區域及樓面面積劃分的私人住宅單位落成量》

²³ 同上

3.4 當年廢除租管的理由是否成立？

如前文所述，政府在 2004 年廢除租住權保障時，提出的理由是要讓在當時經濟不景而房屋供應充足的情況下，讓租務市場回復自由運作。

可是，上述資料顯示，今天對於小型單位的供應量少之又少，對比起超過 20 萬戶的公屋輪候冊，可謂抱薪救火。另外，近年來，不論是樓宇的租金抑或售價都大幅飆升。由此可見，租客的議價能力以比當年大大減少，而當年廢止租住權的基礎，在今天也不再成立。

有見及此，本會原則上贊同重新審視租務管制。本會在以下數章將會討論一些實施租務管制的方針，並探討其可行性。

按年青會計師協會引述經濟學者 Richard Arnott 之說，指出保障租住權能有效增加租客的安全感，而缺乏租住保障則嚴重損害弱勢租戶的生活質素。亦有學者如 Margaret J. Radin 認為社會不能將住房徹底商品化。

雖然如此，我們亦需留意對物業租賃施加限制可能有違傳統私有產權的原則。經濟學訂明私有產權保障業主擁有：

- 使用該物業的權利；
- 以該物業賺取盈利的權利；及
- 將該物業自由轉手的權利。

另外，社會有意見認為此項限制使業主失卻更換租客的自主權，打擊其買樓收租的意欲，長遠而言反將減少租盤供應²⁴。即使租客行為不當導致雙方關係破裂，業主仍難以收回其物業；屆時，租客或要靠關係或人際網絡才能找到合適的租盤²⁵，與政策原意背道而馳。

但如果租務管制只是短期措施，而又能在實則上保障現時正在租樓的基層市民，本會認為是租務管制依然是值得考慮的政策。

²⁴ 謝偉銓議員：2014 年 2 月 26 日《租金管制 飲鴆止渴》

²⁵ 香港大學經濟及財務學系助教阮穎嫻：2013 年 7 月 21 日《租金管制不治標 基層最終受害》

第四章 新租務管制的適用範圍

4.1 全面租務管制與局部租務管制

本會認為，若要重新推行租務管制，必須首先決定租務管制應適用的範圍。租務管制可以是一般性適用於所有樓宇，亦可針對性適用於部份樓宇。

在眾多曾實施租務管制的地區中，德國及瑞典曾全面管制所有私人住宅物業的租金。然而，香港自於 70 年代推出《1970 年住宅樓宇加租（管制）條例》以來，已沒有全面管制私人住宅物業，並有明確標準限制租金管制的適用範圍²⁶。全面的租務管制會干擾香港整個屋宇租賃市場，偏離政策原意，對社會大眾的利益有較大影響。按現時香港的社會狀況，以及偏向由市場主導的經濟政策，政府不宜全面管制所有屋宇租賃。

4.2 租務管制要保障哪類租客

事實上，大部份經濟體都只管制一部份的私人住宅物業。說到底，租務管制的目的就是要令低收入人仕更容易負擔住屋²⁷。因此，政府宜先決定適用於此政策的「低收入人仕」的入息上限²⁸，才考慮採納甚麼標準以限制租務管制的適用範圍。

由於管制措施主要針對某類樓宇而非某類租客；所以租務管制的成效，往往取決於適用範圍能否涵蓋以「低收入人仕」為對象的單位，並排除「非低收入人仕」仍會選擇的單位。因此，要達致政策目標，保障低收入人仕，租務管制應在多由低收入人仕租住的單位實施。

現時香港低收入人士租住的單位，一般有以下特點：

- 面積較小
- 所屬樓宇樓齡較高
- 為分間樓宇單位（劏房）

在推行局部租務管制的同時，值得注意的是，根據過往經驗，局部實施的租務管制一般會導致

²⁶ 根據《1970 年住宅樓宇加租（管制）條例》，截至 1970 年 3 月 5 日的應課差餉租值為港幣 15,000 元以上樓宇的租賃不受規管。

²⁷ N. Gregory Mankiw (2009), *Principles of Economics, Volume 1*, 117

²⁸ 政府可考慮以申請公屋的入息上限為標準，間接令符合公屋申請資格但未獲編配單位的申請者，在輪候時獲租務管制的保障。

不受管制單位的租金上揚²⁹。因為當住客無法租住受管制單位，便會轉而租住不受管制的單位，使租金隨需求上升。1973 至 1979 年間，香港的豪宅和機構租賃不受管制，租金曾經上升，引起社會關注。1984 至 1996 年間，美國大都會地區不受管制市場的租金水平亦曾因此上升 13%³⁰。

4.3 如何限制租務管制的適用範圍

各個已實施局部租務管制的經濟體都有各自的標準限制其適用範圍，主要可歸納成以下數種：

4.3.1 年租上限

香港政府曾於 1973 年修訂《業主與租客（綜合）條例》，規管應課差餉租值不高於 \$30,000 元的住宅樓宇，限制其加租幅度每兩年不能高於 21%。透過設定年租上限，將確保租金價格較低的單位受租務管制保障，同時不干擾租金價格較高的租賃市場。

然而，此標準會容易產生以下問題。首先，年租上限往往具爭議性。不同人仕對豪宅的定義亦有不同。因此，要釐定一個社會大眾都接受的水平，亦非易事。1973 年，政府曾以年租 \$30,000 元的標準為限。若採納 1973 年的水平，計入通脹後，會得出現時年租在 \$210,000³¹ 元以下的物業需受規管。然而，即使已算入通脹，政府亦不宜假設 1973 年的水平到今日仍然適用。相反，政府必須考慮其他對樓宇租賃市場有影響的因素。而不論是計算現時相應水平的方法，還是釐定新水平的準則，都難以在短期內取得共識。

此外，若以應課差餉租值是否高於上限而決定租務管制適用與否，或會引來更多上訴；因為若政府低估物業租值，會將原來不受租務管制的單位納入規管，影響業主利益，最終引來更多上訴，增加行政支出。

²⁹立法會房屋事務委員會：租務管制 CB(1)/1709/13-14(01) 引述 Fallis, G. and Smith, L.B. (1984), Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls, the American Economic Review 74(1), 193-200

³⁰立法會房屋事務委員會：租務管制 CB(1)/1709/13-14(01) 引述 Early, D. W., & Phelps, J. T. (1999). Rent Regulations' Pricing Effect in the Uncontrolled Sector: An Empirical Investigation. Journal of Housing Research, 10(2), 267-285

³¹ 根據香港統計處提供的經濟數據，計算出由 1975 年至 2013 年間，物價大概上升了 6.96 倍。\$30,000 x 6.96 ≈ \$210,000.

4.3.2 租約租金上限

現時，一部份樓宇租賃都只將單位局部租出。因此，若訂立年租上限，只能限制單位的租金總額，一旦業主將單位分拆，租務管制將未能有效逐一針對個別租約，保障個別租客。因此，若以租約租金上限作標準，將月租租金低於某一水平的租約納入租務管制的適用範圍，能逐一規管每個分拆單位的租約，較準確納入以低收入人士為對象的單位。

訂定標準方面，有意見指出以住戶入息中位數的 40% (即約\$8,000) 作為上限金額，而每年的租金上限則隨著中位數的變動去更改。本會認為此計算方法合乎邏輯，而且具彈性，值得考慮。

然而，若欠缺配套政策，此標準仍難以有效執行。現時很多租戶與業主之間只有口頭協議，並沒有訂立租約，其中以租金面額較低及較短期的租賃更為普遍。在沒有合約的情況下，租金管制無法約束業主。因此，若以租約租金上限為標準，將需要相應的配套措施，例如強制租客與業主訂立租約。

4.3.3 面積上限

若以面積作標準，將使面積較標準細的單位納入租務管制的適用範圍。然而，隨著單身化的趨勢，細單位的數目亦隨之而增加，亦不再單以基層市民為對象。因此若只以面積作標準，會將細面積的豪宅單位一併納入規管，未能針對低收入人士。

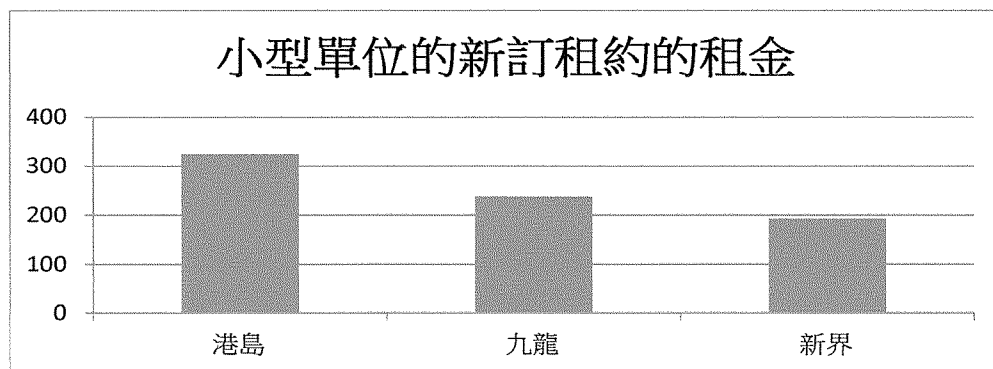
此外，將來發展商興建單位，亦會增加樓面面積至高於標準的水平，使單位不受租金規管，從而吸引買家。長遠會偏離市場真正需求，有礙市場健康發展。對劏房戶而言，由於舊式樓宇單位面積較大，若以（整個單位的）「面積上限」為標準，單位內的劏房戶仍不受保障。

4.3.4 呎租上限

此標準是透過釐定每呎平均租金上限，規管呎租低於上限的單位。此能堵塞「年租上限」和「面積上限」的部份漏洞。呎租上限的標準看似清晰並容易執行。

然而，釐定呎租上限的準則容易帶來爭議。香港各個地區的平均呎租差距頗大，根據香港統計處 2012 年的數據，樓面面積少於 40 平方米的單位中，港島區的平均租金為每平方米 325 元，而新界區的平均租金為每平方米 193 元，相差近 1.7 倍，部份地區的差距或會更大³²。由此可見，若釐定劃一水平，會對部份業主不公，亦會不當地干擾市場；若按區逐一釐定不同水平，會容易令政策過於繁複，帶來爭議，亦會增強窮人社區的標籤效應。

³² 政府統計處《香港統計年刊》2013 年版（表 8.29）



同時，隨著市區重建及鐵路網絡擴展等工程陸續進行，各地區的平均呎租亦會有所變動，要按年甚至按月調整呎租上限，會使政策過於繁複，為業主及租客帶來不便。此外，若呎租是以應課差餉租值除單位樓面面積計算，則仍會帶來上訴個案增加的問題。

4.3.5 樓齡下限

低收入人仕一般都只能負擔所屬樓宇樓齡較高的單位。因此，以樓齡為標準或能保障大部份低收入人仕。然而，只在樓齡較高的樓宇實施租務管制，亦會對舊樓業主不公。部份舊樓業主已經退休，並以收取租金為唯一收入，租務管制會降低他們原來有限的收入。此外，現時樓齡較高的樓宇中，仍有一部份為豪宅及中價樓宇，此類樓宇亦不應受規管。

另外，根據長策會 2013 年的調查³³，雖然劏房主要集中在樓齡較高的樓宇；惟即使在樓齡達 50 年或以上的樓宇中，劏房單位都只佔所有單位的 15%，而樓齡在 30—34 年的樓宇中，只有不足 2% 屬劏房單位。

4.3.6 其他標準

很多地方都曾按各自的樓宇市場狀況訂立一套合適的標準。其中，紐約市曾以「租客家庭全年收入及年租上限」作標準限制適用範圍，此為少數直接針對「租客類別」的標準，值得留意。

根據此標準，如租客連續兩年家庭全年收入超過 20 萬美元，而每月繳付的租金超過 2,500 美元，該單位可不受穩定租金計劃規管。此標準即將能防止濫用租務管制制度，使富裕階層不能受惠於原意為基層人士提供的租金保障。

然而，若同時使用多於一項標準（如：規管樓齡逾 30 年，面積少於 30 平方米，年租低於 30 萬元的單位），會令標準過於繁複。此外，社會對如何釐定租客收入上限仍未有共識。加設租

³³ 《香港分間樓宇單位的調查》政策二十一有限公司

客全年收入的限制亦或會對中產人仕不公，令業主拒絕將單位租予收入低於限額的人仕，反而加重低收入人仕的住屋問題。

4.4 小結

總括而言，現時各個標準都均存在漏洞，未能防止濫用租務管制制度。再者，各項標準亦要跟隨樓宇市場變動而調整。本會倡議，政府在設立適用範圍時，要認真研究各項標準的問題，並確保適用範圍能包涵以基層市民為對象的單位，才能使租務管制行之有效，真正保障基層市民。

就以上討論的各種範圍而言，本會認為較為適合的方法是設定租約租金的上限。但如果要推行以租約為基礎的租務管制，先決條件為租客必須能證明租約存在。對於有書面的租約的租客，證明租約存在並不困難。但是，同一時間，我們必須留意部分樓宇的租賃並未有書面的合同，而業主和租客只是訂立了口頭協議。

在現有的法律框架內，口頭合約具有法律效力。一般而言，根據《物業轉易及財產條例》第六條，如果租契是在租客管有時即生效，且為期不超過3年而租金為市值租金，該口頭協議將成立。即使口頭協議並不符合上述之準則，只要租客按照口頭協議遷入物業，便可透過普通法內的「部分完成」原則執行協議³⁴。但是，口頭協議的困難在於租客須舉證證明協議的存在。由於沒有明文書寫協議的條款，租客可能面對難以找尋證據的困難。

另一種做法，是要強制業主和租客簽訂書面協議。基於「標籤並非決定性要素」的普通法原則，即使書面協議只是以「特許」(license)形式簽署，如果租客實質上擁有單獨擁有權，租約的實益租賃權依然能獲法律承認³⁵。有了明文的規定，租客及業主均較容易獲得相關條例的保障。

此外，政府亦應同時規定在租金糾紛的訴訟期間，業主不得收樓。此效果可透過非正審強制令(interlocutory injunction)等模式達至。此舉可鼓勵業主及租客在商討時達成協議以避免訴訟，也能阻嚇濫收雜費的行為(詳見第5.3部)。

但是，強制簽訂書面協議的做法可能擾民。另外，如果廢除口頭協議在租賃上的效力，需要較大的法例改動。因此，本會建議政府充分考慮並廣泛諮詢市民對於上述兩項做法的看法。

³⁴ 《物業轉易及財產條例》第7條；Steadman v. Steadman [1976] AC 536

³⁵ 吳世學、李雪菁 Land Law in Hong Kong p.386—402；Street v. Mountford [1985] AC 809

第五章 租金限制

5.1 租金限制的簡介

限制租金一般有兩種方法，一是限制租金上限，二是限制加租幅度。為維持市場自由，本會認為首份租約的租金宜讓市場自行調節，因此以下討論只包括限制加租幅度。

綜合世界各地的例子，以及香港社會各界的意見，本會將於以下討論三項較能針對基層市民的建議，從而得出基層市民是否能真正受惠於租金管制。

5.2 續租租金不得超過應課差餉租值 110%

考慮到應課差餉租值是滯後數據，所以應預留 10%把通脹及其他風險因素計算在內³⁶。如實行此措施，政府必須為此規例立法，訂明續租租金超過此限制即屬違法，業主會被罰款，並須立即減租及退回多收的租金，使他不能藉此獲得額外利益。此舉能針對劏房戶租金過高的問題，因為單位的租金總和不得超過該限額。假設單位的應課差餉租值 110%是\$11,000，業主將單位分為 5 間出租，每間租金\$5,000，總數是\$15,000，超出了限額，業主就必須降低租金。

可是，此措施可能導致以下兩個問題：

(i) 居住於同一單位內的劏房戶需要一同採取法律行動

由於計算應課差餉租值以一個房屋單位作單位，劏房租戶需要知道所有租戶的租金才能計算出單位的總租金有否超出限制，而且可能需要集體控告業主才能成功。政府可考慮如某一劏房戶有合理理由³⁷懷疑該單位租金超出限制就可向業主採取法律行動，以方便租客舉報業主的違法行為。

(ii) 業主利用匙金³⁸或提高雜費以抵銷不能收取的租金

基層市民大多經濟較拮据，議價能力低，如果業主大幅提升雜費，租客只能就範。即使政府立法規管，仍有困難覆蓋各種巧立名目的附加費。

³⁶ 「香港應否再實行租金管制？」 WY JIMMY (香港青年會計師協會)

³⁷ 例如應課差餉租值 110%是\$11,000，一戶的租金達\$3,000，整個單位共有五戶環境相似的劏房，劏房戶就有理由懷疑總租金大約\$15,000，超過限制。

³⁸ “Key Money”

可是，租客並不完全缺乏保障。第一，在普通法法制內，雖然「立約的自由」備受尊重，但在特殊情況下法庭亦允許制約任何一方不須遵守某些條款。這些例外主要針對「程序不公」³⁹的問題，例如「脅迫」⁴⁰和「不當影響」⁴¹等於磋商合約期間發生的不公平行為。

既使合約並不涉及程序不公的問題，在成文法方面，《不合情理合約條例》(第458章)賦予法庭可就「不合情理」的合約「(a) 拒絕強制執行該合約；(b) 強制執行合約中不合情理部分以外的其餘部分；(c) 限制任何不合情理部分的適用範圍，或修正或更改該等不合情理部分，以避免產生任何不合情理的結果」⁴²的權力。此條例涵蓋「服務提供合約」，因此理論上屬於「服務提供合約」的其他雜費(如管理費，垃圾收費等) 是受規管的。

在普通法方面，在「Ming Shiu Chung 訴 Ming Shiu Sum」⁴³一案中，香港終審法院在參考澳大利亞最高法院於「Commercial Bank of Australia v. Amadio」⁴⁴一案中的法律理據後，亦並接納了「不合情理合約」(unconscionability)為毀約條件之一。在這普通法原則下，要證明「不合情理」的一方(通常為租客)必須證明以下兩項條件：

「(1)較弱一方處於特殊劣勢(special disadvantage)，而該劣勢影響了他做最有利自身的決定的能力；及(2)較強一方知悉或理應知悉該劣勢，但不道德地利用它來獲取利益。」⁴⁵

雖然證明「不合情理」的門檻甚高，實際上以《不合情理合約條例》勝訴的案例又少之又少，但是，本會依然認為此措施仍有其可取之處。皆因即使業主可能會利用法律漏洞收取雜費，但這種間接的做法使他們收費時多一重麻煩，業主需要巧立其他名目，頗為費時失事，故此舉仍收阻嚇作用。

另外，由於法律訴訟程序繁複，聘任律師亦所費不菲，即使業主勝訴，律師費可能已超過法庭允許的租金，因此大部分市民並不會選擇訴諸法律。相反，業主應該盡力與租客取得共識，達成和解。

除此之外，政府可參考英國設立相關的法定組織專門執行上述法規⁴⁶，例如賦予消費者委員會或其他機構責任去提供法律支授予租客，使租客不會因律師費昂貴而卻步。只要成功確定案例，阻嚇作用必定大大提高，有助保障租戶權益。

³⁹ “Procedural unfairness”

⁴⁰ “Duress”

⁴¹ “Undue influence”

⁴² 《不合情理合約條例》第5條

⁴³ (2006) 9 HKCFAR 334

⁴⁴ (1982-1983) 151 CLR 447

⁴⁵ Lee Mason, 香港合約法, p.306, paras 16.052

⁴⁶ 英國設有「Office of Fair Trading」及現時的「Competition and Markets Authority」

另一方面，值得一提的是，劏房業主如轉售水、電、煤等基建設施，亦有機會要承擔法律責任。例如，根據中華電力有限公司的《供電則例》第 217 條或香港電燈《供電則例》第 220 條，如果用電客戶在沒有在電力公司事先同意下向其他人士供電，即屬違反了該則例。

5.3 政府審查及管制加租情況

由於香港的單位租金受地段、樓層及房屋供應量等不時改變的因素影響，若劃一加租標準，可能對業主不公。但如政府容許不同條件的單位加租幅度不一，就需要加強監管，以防有人濫加租金。

例如住屋環境與香港相似的美國紐約市所實施的租務管制，當地政府會考慮排污費及水費、保養維修費用、利率、生活開支、房屋單位供應量及空置率等一籃子因素決定加租幅度，而該幅度由「租務準則委員會」每年檢討。紐約市亦有設立租金上限，並由「房屋及社區更新科」訂定。

另外，美國洛杉磯也設立了「租金調整委員會」，業主如希望加租，需向該委員會提供證明⁴⁷。這些例子證明如需管制加租情況並予以彈性，政府須另設部門仔細調查及研究適當的租金水平，並不時檢討，以平衡業主及租客的利益。此做法的好處是可以逐一審視租客及業主的條件，訂出最適合每個單位的租金，保障雙方利益。

但是租金管制的定位應是在政府增加房屋供應前的應急措施，動用大量資源設立短期部門似乎不符經濟原則。假若政府願意投入大量資源執行租務管制，本會反建議政府倒不如積極覓地多建居屋及公屋，好讓基層市民得以有一個永久安樂窩。

5.4 加租幅度不得超過 10%

以往的租金管制規定加租幅度不得超過 20%，但根據現今社會的經濟情況，加租 20% 實非基層市民能負擔的範圍以內，因此本會建議削減一半至 10%。而此百分比可根據通脹、樓價、估值、維修等因素作調整。此措施必須配合立法強制簽約(詳見 4.4 部)，否則將無法判斷加租幅度有否超出限制。

此外，為確保業主不會透過終止合約再簽訂合約的手法不斷加租，政府也應規定業主 1 年只可加 1 次租，而租住權保障也要配合(詳見第六章)。

⁴⁷立法會秘書處 資料摘要 選定地方的租務管制 (IN18/13-14)

5.5 小結

基於以上討論，即使實行租金管制，政府難以逐一審視不同單位的加租幅度，又無法遏止業主以收取高昂匙金作補償的行為。但如政府能提供法律支援予租客，並成功立法強制業主與租客簽約，配合加租幅度不得超過 **10%** 及 **1** 年只可加 **1** 次租，加上租住權保障的話，基層市民的住屋壓力將可大大紓緩。

第六章 重推租住權保障討論

6.1 定義、歷史與演變

所謂「租住權」，是指租客只要願意繳納市值租金，即享有法定權利於原有租期終結後繼續租用並佔用同一物業。過往，香港同時實施租金管制與租住權保障：為免業主不斷迫遷租客，或者以訂立新租約的方式來繞過租金管制。1998年，雖然租金管制因日落條款而失效，但租住權保障卻依然存在：按當時的法例規定，只要租客願意繳納合理水平的租金，業主不得迫遷。由於社會沒有限制固定的租金水平，業主、租客雙方惟有到土地審裁處爭論何謂「合理水平的租金」，費時失事。最終，港府以自由市場原則、房屋供應充足為由於2004年廢除《業主及租客(綜合)條例》中有關租住權保障的僅餘條文。

現時社會討論設立租住權保障，主要有兩種聲音。一則倡議重推過往施行的租住權保障(如提供合理理由)，二則提出新的方案(如規定租約期限)。下文將探討兩者的利弊。

6.2 規定租約期限

為了穩定租賃關係，政府亦可考慮規定市場內租約的期限，例如設定最短為1年的固定租期(俗稱「死約」)及一年續租權(詳見6.4部)。設定1年死約的做法，一來可以避免業主透過制定短期租約以提升租金，二來可以讓業主和租客雙方分別對物業使用及居住安排作更周全的策劃。

本會初步建議，在1年死約期內，如業主要求租客搬走，必需如額賠償剩餘租期的租金。基於公平原則，如終止租約的是租客，業主亦有權作同樣索償。如業主有「合理理由」(詳見6.5部)終止租約而且在法定通知期(詳見6.3部)內通知租客，業主則不需賠償餘下租期的租金。

此政策一個較大的缺點是欠缺彈性，限制租戶向上流動的可能。在死約期間，即使租戶已經成功輪候公屋，或者找到環境較佳的單位居住，礙於規定卻不得搬遷，只能繼續履行租約直至期限終結。不過1年時間在居住時間而言不算長，相信對租客的影響不會太大。

6.3 法定最短通知期

要保障租住權益，還有另一種可行的新方法：法例可以賦予業主自由終止租約的權利，惟必須符合法定最短通知期的規定。參考立法會文件，通知期最少應為三個月：此規定的意義在於確保租客不須因業主突然停租而另覓居所，大收穩定租賃關係之效。這樣既能保障租客的權益，又能同時照顧業主的私有產權自由。

此項建議涉及執行上的困難：

其一，倘若通知的限期已過而租客又不肯搬遷，將對業主構成極大滋擾。礙於《公安條例》，業主只能按程序向法庭申請由執達吏負責收樓，或者提出訴訟。政策可能會對業主不利。

其二，假如政府同時實施租金管制，業主可透過最短通知期的做法終止現任租約，繞過租金上調的管制，直接於新租約中釐訂新的租金。因此政府必須同時推出續租權保障。

有見及此，本會期望政府作進一步研究，並解缺上述問題。

6.4 續租權保障

除了訂立死約及法定通知期，續租權保障對於確保租金穩定亦不可或缺。本會建議在1年死約到期時，租客有權以應課差餉租值110%的金額續租單位，而其他條件則維持不變。業主仍可以合理理由終止租約。此舉確保租客不必因租金上升而每年搬遷，亦確保業主能收取相等於市值的租金，保障雙方利益。

6.5 提供「合理理由」方可收回物業

在過往租金管制與租住權保障並行的情況下，業主終止物業租賃的自由受到嚴重限制：除非業主能提供「合理理由」收回物業，否則租約將自動延續，業主不得遷走願意繳付市值租金的租客。至於所謂「合理理由」，則包括租客欠交租金、違反租約、業主須收回物業自住等⁴⁸。

⁴⁸立法會房屋事務委員會：租務管制 CB(1)/1709/13-14(01)

6.6 小結

本會認為，政府可立法讓租約「死約」期最少為一年，並給予租客一年「生約」的續租權。如在「死約」期間業主需要收樓，必須提供物業重建、自住或租客欠租等合理理由。另外，本會亦倡議可訂立法定最短通知期，確保租客不須因業主突然停租而另覓居所，大收穩定租賃關係之效。而具體的執行方法則有待政府釐定。

第七章 其他措施

如前文所述，租務管制的根本旨在保障租客權益。若推行租務管制弊多於利，又涉及諸多執行上的困難，本會認為港府應積極研究以其他措施取代租務管制，以期調節市場供求，同樣達致穩定租金水平及改善居住環境的效果。所謂其他措施，包括增加土地供應以興建樓宇、改革公屋輪候政策、提供短期出租公屋單位等。下文會就這些措施逐一探討。

7.1 增加土地供應以興建樓宇

本港土地供應持續不足，住宅供不應求成為租金高企不下的主因。發展局早於 2011 年發表了《優化土地供應策略》，提出以六大方式增加土地供應，包括填海、發展岩洞、重用前石礦場、更改土地用途、收地，以及重建。長遠而言，增加土地供應以建造更多樓宅將緩和租金上升的趨勢，解決住屋問題。然而，大量增加土地供應乃長遠措施，短期內難以緩解租金高企的燃眉之急。

7.2 改革公屋輪候政策

租務管制針對本港基層市民的租屋問題，其中又以劏房及板間房等情況尤為嚴重。歸根究底，基層市民之所以要屈服於租賃合約中較不平等的條款，負擔高昂的租金，正因為輪候公屋遙遙無期，他們早已別無他選。因此，本會深信改革公屋輪候政策乃解決問題之癥結，儘早讓有需要的市民更快上樓，亦將間接減輕租賃市場的需求。

由於家庭申請者享有三年的上樓承諾，而長者亦受特快編配計劃所惠及，惟有非長者單身申請者缺乏輪候政策的照顧。當中，本會認為港府可從甄別需求和增加供應兩方面著手。港府應增加一人單位配額，並於現行計分制內加入住屋及就職情況等考慮，辨識出市民對公屋需求的迫切性。詳見本會於 2014 年 6 月呈交立法會房屋委員小組之《非長者單身人士「配額及計分制」輪候時間意見書》。

7.3 過渡性措施

本會認為政府應積極考慮將公屋單位短期出租，以應付大量年青單身人士的住屋需要。此類租約的期限可為 5-7 年，租期屆滿後住戶必須通過資產及入息限額審查方可繼續居留。另外，港府亦應研究與香港青年協會等機構合作的可能，於各區增設單身人士宿舍，並延長於宿舍居住的年限，給基層的單身人士適切的住屋支援，紓解租金高企壓力。這些過渡性措施均可減輕租賃市場的龐大需求，以收租金回落之效。

7.4 監管危險劏房

至於有意見認為政府可發牌規管劏房，本會認為，若要發牌規管劏房，政府須另覓空間安置大量原住於生活環境惡劣、存有潛在危險的「無牌」劏房租戶，在本港土地資源短缺的前提下似乎難以實行；而研究與執行發牌方案所需的時間亦較長，無法於短期內解決劏房租戶當前面對的困境。長遠而言，發牌一舉更將劏房合理化及正當化，日後若有任何打擊劏房的政策均難以配合。因此，本會認為港府對發牌建議須審慎考慮。

結論

經審視不同的方案，本會認為，如果重新推行租務管制，不能搬字過紙參照以往的模式。政府應積極研究行之有效的措施，讓自由市場和租客權益中獲得適當的平衡。

本會有三項具體建議：

- 1) 設定適用範圍：租務管制的適用範圍以租約的租金上限釐定，低於預設租金的租約即會受到規管。此舉能逐一規管每個分拆單位的租約，較準確納入以低收入人仕為對象的單位。
- 2) 設定加租的上限：本會認為，租務管制可設定加租的上限，此上限可與通脹等因素掛鉤，並按年調整。另外，亦可立法令業主每年只可加一次租金。
- 3) 提供最少一年死約及一年續租權：政府可立法讓租約期最少為一年，如期間業主需要收樓，必須提供物業重建、自住或租客欠租等合理理由。另外，本會倡議可給予租客一年的續租權，具體的執行方法則有待政府釐定。

本會亦重申，租務管制並非個別存在的措施。要成功保障租客，租務管制必須配合其他措施。政府應著力研究租務管制執行上的技術性問題，例如是否應強制立法要求租客和業主簽訂書面合同。最後，要長遠解決公屋問題，政府必須增加土地供應，亦可考慮改革公屋輪候政策，好讓有需要的家庭能夠早日獲得一個長遠的安樂窩。