

2018年11月28日及12月5日的立法會會議 “研究訂立規管分間樓宇單位的條例”議案

進度報告

目的

在 2018 年 12 月 5 日的立法會會議上，由葉劉淑儀議員動議、經麥美娟議員、梁耀忠議員及尹兆堅議員修訂的「研究訂立規管分間樓宇單位的條例」議案獲得通過(議案全文載於附件)。本文件綜合有關政策局及部門就議案所提及的事宜向議員作跟進報告。

引入發牌或業主登記制度以規管分間樓宇單位

2. 運輸及房屋局（運房局）表示，長遠房屋策略督導委員會（長策會）於 2013 年 9 月就《長遠房屋策略》（《長策》）展開為期三個月的公眾諮詢。在諮詢期間，社會就分間樓宇單位這一議題作出廣泛和深入的討論。社會人士對於應否引入發牌或業主登記制度以規管分間樓宇單位的建議有很大保留。不少市民均擔心推行發牌或登記制度會增加業主的經營成本，令分間樓宇單位的供應減少，引致租金上升，進一步增加分間樓宇單位租戶的經濟負擔。此外，亦有意見關注到，設立發牌或登記制度或會等同把破舊和環境惡劣的分間樓宇單位合法化，危及居住於這些單位的住戶。政府其後於 2014 年 12 月公布《長策》，並於《長策》中表示，鑑於社會人士的擔憂，政府將不會為分間樓宇單位設立任何發牌或業主登記的制度。然而，這並不代表政府忽視分間樓宇單位住戶可能面對的樓宇安全風險。政府會繼續透過《建築物條例》規管涉及分間樓宇單位的建築工程，從而確保該些單位的安全。

分間樓宇單位所涉工程的規管及執法行動

規管

3. 分間樓宇單位可為部份市民提供容身之所。政府的政策是要確保分間樓宇單位的安全，而非全面取締這類單位。進行涉及分間樓宇單位的建築工程，需符合《建築物條例》的規定，這些工程通常包括豎設用磚建造的非承重牆、鋪設實心樓面地台、豎設或改動地底以上的排水渠。

4. 發展局於 2012 年 10 月修訂《建築物(小型工程)規例》。修例之前，常見的分間樓宇單位工程大部份為豁免工程，為提高工程安全水平，它們被納入屋宇署小型工程監管制度，規定業主須聘請合資格的專業人士和註冊承建商並循有關機制進行該類工程。若有關分間樓宇單位工程涉及較大改動，不能符合小型工程的規格，業主需按《建築物條例》事先取得屋宇署批准及展開工程同意書，方可進行有關工程。

5. 在公眾教育和宣傳方面，屋宇署透過不同渠道，包括展覽、年度「樓宇安全周」、樓宇安全證書課程、網上研討會、印刷品及廣告等，加強教育公眾分間樓宇單位工程的常見違規之處、潛在風險以及在進行相關工程時需注意的事項等。

執法

6. 另一方面，屋宇署會繼續對涉及違反樓宇和消防安全規定的住用樓宇(包括住宅或綜合用途樓宇)內的分間樓宇單位進行執法，並對未履行法定命令的業主提出檢控。政府亦會加強公眾教育的工作，公眾對樓宇及消防安全的認識。就住用及綜合用途樓宇內的分間樓宇單位，屋宇署除處理政府部門轉介及公眾舉報的個案外，亦有展開大規模行動，旨在糾正與分間樓宇單位相關建築工程的違規之處。當查明須予以取締的違規之處，例如阻塞逃生途徑及影響樓宇結構，該署會向業主發出清拆令，並考慮對沒有遵從清拆令的業主提出檢控。在支援及協助方面，屋宇署聯同房屋署、社會福利署及民政事務總署會作出安排，根據受執法行動影響的樓宇居民資格提供適當援助。此外，屋宇署駐署社工服務隊會向受影響的住戶提供所需的社福及情緒支援。

7. 由 2011 年 4 月至 2019 年 6 月，屋宇署一共巡查了約 1 350 幢目標住用或綜合用途樓宇，當中涉及約 6 600 個分間樓宇單位。同期屋宇署就這些分間樓宇單位當中出現工程違規之處一共發出約 2 900 張清拆令而其中約 1 700 張已獲遵從處理。此外，屋宇署向未有遵從清拆令的業主共提出了約 720 宗刑事檢控，當中七成個案被定罪，最高被罰款 50,500 元，平均每宗定罪個案被罰款約 3,900 元。

立法規管分間樓宇單位的租金及為有關租戶提供租務保障

8. 運房局曾於《長策》和多個場合闡述對於租務管制（包括租金管制和租賃期規管）的看法。本地和海外的實證研究均說明推行租務管制可能帶來連串預期之外的後果，有些更不利於該等措施原擬保障的租戶。這些預期之外的後果包括：出租房屋的供應減少；業主更嚴格

挑選租客，令收入不穩定的人士、殘疾人士、少數族裔和其他弱勢社羣租住適切居所倍感困難；驅使業主作出一些抗衡租管影響的行為，包括調高首次租約的租金和向租客索取高昂雜費；和減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲。

9. 有建議指政府可只針對分間樓宇單位實施租務管制。不過，觀乎一些海外經濟體的經驗，如只針對個別市場實行租務管制（通常是針對價值較低的住宅物業），亦會對不受管制的市場帶來意料之外的影響。舉例來說，由於部分租客無法租到受管制的單位，他們可能被逼轉移至不受管制的市場中物色居所，導致後者的租金上揚。另一方面，部分海外經驗亦說明，由於管制措施主要針對某類樓宇而非某類租客，因此租務管制本身無法有效解決基層市民的住屋需要。一些海外經驗也指出，實施租務管制後，有意物色出租房屋的人士或難以在公開市場成功租到單位，只能透過其他間接渠道獲取出租單位的資訊，而弱勢社群則通常較難獲得這些資訊。權衡利弊，政府認為在當前房屋供應仍然緊絀的情況下，推行任何形式的租務管制可能會帶來反效果，並不符合分間樓宇單位租戶及社會整體利益。

10. 就有關訂定租約方面，由於每個租務個案的情況不同，政府認為應容許業主和租戶自行協商訂定租約的形式（例如以口頭或書面訂立租約）和租約的詳細內容（例如終止租約的通知期和安排、租金和其他費用（例如水電費）的水平和計算方法等），讓雙方更有彈性地訂立一個切合他們的實際需要的租務安排。

11. 業主和租客可參考地產代理監管局出版的《訂立租約須知》和《安心租屋指南》，以了解訂立租約時應注意的各種事項。有需要的市民亦可利用差餉物業估價署提供的免費租務事宜諮詢服務。在租賃雙方同意的情況下，差餉物業估價署亦會就租務事宜提供免費的調解服務。

租金津貼

12. 有意見認為政府可透過為輪候公共租住房屋（公屋）超過三年並租住分間樓宇單位的住戶提供租金津貼，紓緩住戶面對的租金壓力。不過，政府擔心有關措施未必能如倡議者預期般減輕有關住戶的住屋負擔。在當前房屋供應緊張的情況下，向租戶提供租金津貼很可能會促使業主上調租金，間接使租金津貼變成額外租金，租客未必能夠得到實質的幫助。另外，為部分租客提供租金津貼，可能會增加對租住房屋的需求，使租金上升，令那些因各種原因無法獲得津貼的住戶承

受加租壓力，加重他們的負擔。

立法規定分間樓宇單位須設有獨立水錶及電錶

安裝獨立水錶

13. 根據現行政策，水務署容許處所業主或租戶申請安裝獨立水錶。只要處所符合水務署所訂下的相關規定，水務署便會批准其申請。強制規定分間樓宇單位必須設有獨立水錶，既有法律上的考慮，亦有大廈管理及實際操作上的限制，因此政府不擬於在現階段修改有關法例。雖然如此，針對分間樓宇單位租戶在申請安裝獨立水錶時的常見困難，水務署已放寬現時有關申請的規定，詳情如下：

- (a) 容許分間樓宇單位租戶在申請時可以電郵地址取代正式的郵寄地址，水務署函件可以用電子形式以電郵發放給租戶；及
- (b) 如果分間樓宇單位的業主或租戶在大廈公共地方尋找空間安裝獨立水錶有困難，水務署容許業主或租戶申請在分間樓宇單位內安裝水錶。在此情況下，如水務署預計有困難進入分間樓宇單位抄讀水錶，水務署可安裝智能水錶，提供遙距讀錶功能。

14. 根據現行《水務設施規例》第 47(2)條，水務署的註冊用戶(於分間樓宇單位，一般是單位業主)可向處所佔用人收取在其處所內部供水系統的用水費用，包括水費及其他相關合理成本如維修費用等，但不可從中圖利。如租戶懷疑被業主濫收水費並向水務署舉報，水務署會作出跟進和調查，如證據充分，會對業主作出檢控。違規者經循簡易程序定罪，可處第三級罰款，現時罰款為港幣一萬元。

15. 水務署一直積極跟進分間樓宇單位租戶被濫收水費的問題。除就轉介作出調查外，水務署亦會主動巡查懷疑分間樓宇單位，以調查有否濫收用水費的情況。水務署更印備有關宣傳海報及單張，並在主動巡查時將宣傳單張放置在單位信箱，讓業主及租戶明白濫收水費屬刑事罪行。

安裝獨立電錶

16. 環境局表示，電力公司為用戶安裝獨立電錶，必須先得業主及大廈管理人同意，而單位的電力裝置及其他設施須符合《電力條例》規定的安全標準及電力公司《供電則例》的要求。基於不同的環境限制

和安全考慮，政府不擬於現階段修改有關法例。

17. 政府與中華電力有限公司（中電）及香港電燈有限公司（港燈）於2017年4月簽訂2018年後生效的《管制計劃協議》（《協議》），在根據該《協議》成立的「社區節約能源基金」下，兩家電力公司已推出措施協助弱勢社群(包括分間樓宇單位租戶)，例如資助分間樓宇單位業主重新鋪設電線以安裝獨立電錶。有關計劃已於2019年1月1日開始實施。

為分間樓宇單位住戶普查

18. 政府統計處（統計處）在 2016 年中期人口統計中搜集了有關居於分間樓宇單位的人口和住戶數目及其社會經濟特徵等資料。有關數據已於 2018 年 1 月公布，我們相信有關數據能讓政府瞭解分間樓宇單位的情況。統計處將於 2021 年人口普查中進一步搜集有關分間樓宇單位的數據，並根據其結果發布詳細的統計數字。

19. 另一方面，根據《長策》，運房局會每年更新長遠房屋需求推算，訂定逐年延展的十年房屋供應目標¹。在推算房屋需求時，已計及各項需求因素，當中包括居住環境欠佳的住戶數目。有關推算詳情可參考《長策 2018 年周年進度報告》的附件²。

其他協助基層租戶的措施

20. 除致力增加房屋供應外，政府一直採取不同的措施，紓緩不適切居所（包括分間樓宇單位）住戶所面對的住屋困難。有迫切及長遠住屋需要而沒有其他可行方法及能力自行解決其居住問題的人士，可向社會福利署查詢相關福利服務或援助。社會福利署會就每宗個案進行評估，並為合資格人士向房屋署推薦「體恤安置」申請，以提早獲編配公屋。此外，符合資格的公屋申請者如希望提前獲編配公屋單位，亦可以考慮參加「特快公屋編配計劃」。

¹ 《長遠房屋策略》
(<https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS201412.pdf>)。

² 《長策 2018 年周年進度報告》
(https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2018.pdf)。

21. 政府各部門亦正在房屋、社會福利、社區支援服務等各方面，向低收入住戶提供適切協助。例如綜合社會保障援助（綜援）計劃已為那些在經濟上無法自給自足的人士提供安全網，以應付基本生活需要。綜援計劃下的受助人（包括公屋及私樓租戶）可獲發租金津貼，以支付居所的費用。政府亦已推出「在職家庭津貼（前身為「低收入在職家庭津貼」）和「鼓勵就業交通津貼」等恆常現金項目，為低收入住戶提供額外支援。

過渡性房屋及成立過渡性房屋專項基金

22. 由於覓地建屋需時，政府在推行長遠房屋政策和措施以外，會協助和促成各項由民間主導和推行的短期措施，增加過渡性房屋供應，紓緩輪候公屋家庭，以及居住於不適切或惡劣環境人士的生活困難。這些短期措施可以引入政府以外的力量和社會資源，提供靈活、多樣的紓緩。

23. 運房局轄下的過渡性房屋專責小組由運房局副局長領導，在諮詢相關的政策局和部門後，會給予適切項目所需要的支持，並會就相關的行政或法定程序提供意見和協助申請資助等。為應付相關工作，運房局亦已增設五個額外職位，當中包括兩位項目總監。專責小組現正在協助及促成十多個由不同民間團體倡議的項目，例如由香港社會服務聯會倡議於深水埗欽州街興建「組合社會房屋」，提供約 210 個單位。項目早前亦提交深水埗區議會作討論並獲支持。

24. 財政司司長在《2019-20 年度財政預算案》中宣布預留 20 億元，支持非政府機構興建過渡性房屋。運房局將參考過渡性房屋項目的運作經驗，聽取社會各界意見，並擬訂具體安排。政府會儘快向立法會提交撥款建議。

**發展局
運輸及房屋局
環境局
屋宇署
水務署**

2019 年 7 月

2018年11月28日及12月5日的立法會會議
葉劉淑儀議員就
“研究訂立規管分間樓宇單位的條例”
動議的議案

經麥美娟議員、梁耀忠議員及尹兆堅議員修正的議案

本港基層家庭的住屋問題嚴峻，當中超過150 000個家庭和單身長者正輪候公屋，他們的平均輪候時間長達5.3年，而不少申請者均居於分間樓宇單位(俗稱‘劏房’)；根據政府在2017年的估算，本港約有91 800個劏房住戶；行政長官在剛發表的施政報告中承諾，政府會積極協助和促成各項由民間主導的短期措施，以增加過渡性房屋供應，並會容許改裝整幢工廈為過渡性房屋；因應該等新措施，相信本港會出現不少以分間樓宇單位形式出租的過渡性房屋，但現時的《建築物條例》未能全面地規管分間樓宇單位的工程安全；就此，本會促請政府採取適當措施規管分間樓宇單位，包括研究訂立條例；有關措施包括：

- (一) 參考英國的《2004年住宅法》(Housing Act 2004)及其他國家的經驗，制訂規管分間樓宇單位的政策，當中包括設立發牌制度規管分間樓宇單位的營辦，並就單位的設施、居住人數及面積訂立標準，以確保住戶的居住環境舒適及安全；
- (二) 立法規定每個分間樓宇單位須設有獨立水錶及電錶，以防止業主濫收水電費用；
- (三) 立法規管分間樓宇單位的租金，包括規管分間樓宇單位的租金升幅，以避免有關住戶承擔沉重的租金負擔；
- (四) 在立法規管之前，盡快為所有已輪候公屋逾3年、住在分間樓宇單位的基層家庭提供租金津貼；
- (五) 檢討《業主與租客(綜合)條例》，為分間樓宇單位租戶提供適切的租務保障，例如規定業主必須和租客簽訂加蓋印花的租約、在租約內列明電費及水費的收費模式及延後遷出通知期限等資料；及
- (六) 成立過渡性房屋專項基金，基金用途包括支援改建工廈為分間樓宇單位作過渡性房屋，確保改建後以分間樓宇單位形式出租的過渡性房屋單位及其設施符合法例規定，以改善基層家庭的居住環境；及

(七) 廣泛諮詢民間意見，研究訂立規管分間樓宇單位的條例，以及檢討《業主與租客(綜合)條例》；及

(八) 立法容許分間樓宇單位租戶自行開戶支付水費、電費；

此外，本會亦促請政府訂立劏房住戶登記制度或透過政府統計處每年進行劏房住戶(包括工廠大廈內的劏房住戶)普查，以確保政府能掌握劏房住戶的實際數目，從而為劏房住戶制訂適切的規管政策。