

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)330/18-19(01)號文件

檔號：CB1/PS/1/18

房屋事務委員會

跟進本地不適切住屋問題及 相關房屋政策事宜小組委員會

立法會秘書處就 2018 年 12 月 14 日的會議 擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供有關不適切住屋問題的背景資料，並綜述在立法會及其轄下委員會會議上就此課題所作的討論。

背景

2. 在當前房屋供求失衡及樓價及租金高企的情況下，低收入住戶的住屋負擔甚為沉重，部分住戶或須租住不適切居所，例如分間樓宇單位。

居住環境欠佳的住戶

3. 根據長遠房屋策略推算長遠房屋需求及訂定 10 年房屋供應目標時，¹ 政府採納長遠房屋策略督導委員會("長策會")建議的模式，估算長遠而言讓所有住戶均居於適切居所而需要的新房屋單位總數。該推算模式把居於公營房屋(即公共租住房屋("公屋")及資助出售單位(例如"居者有其屋"單位)的住戶，視為已居於適切的居所；至於居於私營房屋的住戶，在推算時已考慮下列情況，以確定哪些住戶應界定為居住環境欠佳：

¹ 政府於 2012 年 9 月委任長遠房屋策略督導委員會，就制訂新的長遠房屋策略向政府提供意見。根據於 2014 年公布的長遠房屋策略，政府每年訂定逐年延展的 10 年房屋供應目標。

- (a) 有關房屋單位是否屬於臨時構築物(例如木屋、寮屋和天台構築物)；
- (b) 有關單位是否位於非住宅大廈(例如商業和工業大廈)內；
- (c) 有關單位是否與其他住戶共用(例如居於房間、板間房、床位和閣樓的住戶)；及
- (d) 有關單位是否屬於分間樓宇單位。²

4. 根據於 2017 年 12 月公布的長遠房屋策略周年進度報告³，估算居住環境欠佳的住戶數目為 115 100 個。⁴

議員提出的主要意見及關注

5. 議員曾在立法會及其轄下委員會的會議上就不適切住屋問題提出意見及關注。他們的主要意見及關注綜述於下文各段。

保障居住環境欠佳的住戶利益的措施

6. 議員認為，政府當局或許無法於短時間內提供足夠公屋單位予大批正在輪候公屋的申請人，⁵ 故應制訂短期措施，解決居住環境欠佳的住戶在輪候編配公屋期間所面對的住屋困難。議員察悉，這些住戶目前面對的困難主要是沒有以書面訂立並加蓋印花的租約、業主就加租及迫遷給予的通知期甚短、出租處所保養不善，以及業主不願意與租戶直接溝通。議員建議，政府當局應針對每年應課差餉租值低於某個水平的分間樓宇單位或價值較低的住宅物業實行租務管制。

² 至於與其他住戶共住同一個單位或住在分間樓宇單位的住戶，長策會察悉，視乎實際居住情況，居於這些單位的住戶未必全部都是居住環境欠佳(立法會 [CB\(1\)352/14-15\(01\)](#)號文件)。

³ 立法會 [CB\(1\)383/17-18\(01\)](#)號文件

⁴ 根據 [2016 年中期人口統計](#)的結果，全港約有 27 100 個屋宇單位有分間樓宇單位。位於這些屋宇單位的分間樓宇單位總數估計約有 92 700 個。這些分間樓宇單位合共為約 91 800 個住戶及 209 700 名人士提供居所。

⁵ 截至 2018 年 9 月底，約有 150 200 宗一般公屋申請(即家庭申請及長者一人申請)，以及約 117 500 宗非長者一人申請(香港房屋委員會的[網站](#))。

7. 政府當局表示，租務管制是極具爭議的議題，社會迄今對此未有共識。本地和海外的實證研究均說明，租務管制措施往往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；促使業主更嚴苛地挑選租戶；減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲等。如果針對個別市場實行租務管制(例如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。舉例而言，由於部分租客無法租到受管制的單位，他們可能被迫轉移至不受管制的市場中物色居所，導致後者的租金上揚。

租金津貼及過渡性房屋

8. 議員認為，政府當局應向這些居住環境欠佳並輪候公屋已逾 3 年但仍未獲首次配屋的住戶提供租金津貼。⁶ 部分議員認為，房屋嚴重不足是本港分間樓宇單位問題的根源。他們建議政府當局除加快興建公屋外，亦應提供更多過渡性房屋。

9. 政府當局表示，在當前房屋供應仍然偏緊的情況下，如政府當局向租客提供任何形式的租金津貼，業主很可能會上調租金，間接使所提供的租金津貼變成額外租金，租客未必能得到實質的幫助。此外，為部分租客提供恆常的租金津貼，亦可能令那些因各種原因而無法獲得津貼的住戶承受進一步的加租壓力，加重他們的負擔。由於覓地建屋需時，除推行政府的長遠房屋政策和措施外，政府當局亦會協助和促成各項由民間主導和推行的短期措施，增加過渡性住屋供應。運輸及房屋局轄下的專責小組會提供統籌支援，協助推動此等社區項目。

檢討《業主與租客(綜合)條例》

10. 有意見認為，《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)並無為租客提供適當的租務保障，例如保障分間樓宇單位住戶免遭業主經常加租。在 2017 年 7 月 3 日的會議上，房屋事務委員會通過一項議案，促請政府當局就第 7 章進行全面檢討，並就檢討結果作公開諮詢。

11. 政府當局表示，在租務安排方面，第 7 章規管業主與租客雙方的權利和義務等事宜。該條例並無規管業主與租客之間所協議收取各項費用的水平。業主與租客在訂定租約時，應先行

⁶ 香港房屋委員會的宗旨，是為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，並以一般申請者(即家庭和長者一人申請者)平均約 3 年獲首次編配單位為目標。

協議各項條款，包括租金和其他費用(例如水電費)的水平和計算方法。租約一經訂定後，雙方均須遵守有關條款。

分間樓宇單位租戶的水電費

12. 議員關注到，由於業主沒有為居於分間樓宇單位的租戶安裝獨立水錶及電錶，這些租戶被業主濫收水電費。他們詢問哪個政府部門負責跟進此事，以及將會採取甚麼措施。

13. 政府當局表示，業主向分間樓宇單位租戶收取水電費的安排涉及多個範疇(包括電力、樓宇結構、業主與租客之間的租務安排等)。為協助有需要的分間樓宇單位住戶，中華電力有限公司("中電")自 2014 年開始與社福機構、環保團體等合作和研究，探討如何為獲得業主同意而又符合標準的分間樓宇單位的住戶，免費安裝獨立電錶。香港電燈有限公司亦有研究如何為分間樓宇單位的住戶安裝獨立電錶。兩間電力公司亦推出不同的優惠計劃，例如提供電費優惠予有需要人士，以減低他們的電費開支。中電自 2015 年起每年推出"全城過電"計劃，呼籲全城節能，同時將客戶節省的用電，捐贈予有需要的家庭，包括有需要的分間樓宇單位住戶等，以減輕他們的電費開支。而就水費安排而言，若分間樓宇單位有正式的郵寄地址，確保水務署可把通告和水費單等函件寄達，住戶便可向水務署申請安裝獨立水錶。

立法規管分間樓宇單位

14. 有見居於分間樓宇單位林立的大廈的居民經常面對環境衛生、治安、樓宇結構、消防安全等問題，部分議員認為有必要立法規管分間樓宇單位。

15. 政府當局表示，雖然長策會的公眾諮詢文件曾建議引入發牌或業主登記制度以規管分間樓宇單位，但政府當局注意到社會人士在長遠房屋策略公眾諮詢期間對此建議極有保留。有關關注指，發牌或業主登記制度會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負擔。亦有意見關注到，若以一套寬鬆的發牌或登記制度規管分間樓宇單位，會危及分間樓宇單位租戶及居於同一大廈內的其他住客的安全。考慮到社會人士的擔憂，政府當局未有計劃為分間樓宇單位設立任何發牌或業主登記制度，但會繼續對涉及樓宇和消防安全的違規情況進行執法。

16. 在 2018 年 11 月 28 日及 12 月 5 日的立法會會議上，議員就一項有關"研究訂立規管分間樓宇單位的條例"的議案進行辯論。經修正並獲通過的議案措辭載於**附錄 I**。

最新發展

17. 房屋事務委員會轄下的跟進本地不適切住屋問題及相關房屋政策事宜小組委員會，將於 2018 年 12 月 14 日舉行首次會議。

相關文件

18. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 12 月 13 日

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。

房屋事務委員會

跟進本地不適切住屋問題及
相關房屋政策事宜小組委員會

相關文件一覽表

會議日期	立法會/委員會	文件
2017年1月11日	立法會	有關業主向不適切居所租戶收取電費及水費的安排的 <u>立法會質詢</u>
2017年7月3日	房屋事務委員會	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
2018年1月9日	房屋事務委員會	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
2018年6月4日	房屋事務委員會及 福利事務委員會	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
2018年7月6日	房屋事務委員會及 福利事務委員會	<u>議程</u>
2018年11月21日	立法會	有關向不適切居所租戶提供支援的 <u>立法會質詢</u>
2018年11月28日 及 2018年12月5日	立法會	有關"研究訂立規管分間樓宇單位的條例"的議案辯論