

2019年11月19日會議
討論文件

立法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

政府就各項有關不適切住屋的建議的回應

目的

香港住屋問題的根源是長期供求失衡，再加上過去幾年環球資金充裕、持續超低利率的大環境，導致樓價和租金高企，市民住屋負擔沉重，部分低收入住戶或需租住不適切居所。社會上有意見認為，政府可採取一些措施（例如實施租務管制（租管）、訂立標準租約等），協助居於不適切居所的住戶。本文件闡述政府就各項建議的意見和回應。

租務管制

2. 租管（包括租金管制和租賃期規管）是極具爭議的議題。過往政府曾多次探討這個議題，惟社會對此未有共識。長遠房屋策略督導委員會（長策會）於2013年就《長遠房屋策略》（《長策》）進行為期三個月的公眾諮詢，當中亦有就應否重推租管徵詢公眾意見。長策會在2014年2月發表《長策》公眾諮詢報告，當中指出關注基層市民和分間樓宇單位住戶的團體對重推租管表達頗為強烈的支持，而公眾人士則意見紛紜，一些回應者質疑租管能否如設想般有效為租戶提供保障。長策會十分憂慮一旦實施租管會造成的影響，包括即時推高租金水平以及減少出租單位供應的可能性。由於租管議題甚具爭議性，長策會提醒政府必須明析利害，在考慮推出任何形式的租管之前，務必取得明確的社會共識。

3. 政府其後就租管進行詳細研究，探討香港過去實行租管的效果，以及外地的相關經驗，並於2014年7月向立法會房屋事務委員會作出詳細匯報及聆聽公眾的意見¹。在參考有關研究和考慮長策會的意見後，政府於2014年12月公布《長策》，當中第6.15至6.18段闡述其對租管的意見。政府亦於2018年6月及7月出席

¹ 立法會 CB(1)1709/13-14(01)號文件。

立法會房屋事務委員會與福利事務委員會的聯席會議，再次聽取議員及公眾對租管的意見，並分享政府的意見²。政府的意見概述如下—

- (a) 本地和外地的實證研究均說明推行租管可能會出現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。
- (b) 有建議指政府可以只針對某面積或租金水平以下的單位實施租管。不過，觀乎一些外地經濟體實行租管的經驗，如只針對個別市場實行租管（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，部分外地經驗亦說明，由於管制措施主要對象為某類樓宇而非某類租客，因此租管本身無法有效解決基層市民的住屋需要。一些外地經驗也指出，在實施租管後，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取得這些資訊。
- (c) 權衡利弊，政府認為推行任何形式的租管可能會帶來反效果，令廣大租客未見其利、先蒙其害，並不符合不適切居所的住戶及社會整體利益。

標準租約

4. 有建議指政府應規定所有租約必須以書面簽立，並訂立標準租約條款，實施如同租管的措施，包括限制業主加租幅度和訂明現任租客可享優先續租權等。如上文第3段所述，政府擔心有關措施可能會帶來反效果，未必能如倡議者所預期般為租戶提供保障。再者，容許業主和租客以口頭訂立租約的安排在香港由來以久。如要改變有關安排，將涉及修訂包括《業主與租客（綜合）

² 立法會 CB(1)1052/17-18(01)號文件。

條例》等法例，對香港的物業權益（包括租住權）的轉讓制度產生根本影響，必須謹慎行事。舉例來說，如立法要求所有租約均須以書面簽立，將可能即時影響目前以口頭租約租住單位的人士，並促使相關業主和租客重訂租約。這或會誘使部分業主加租，加重基層租戶的居住壓力。

5. 此外，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。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》³，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（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，估價署亦會就租務事宜提供免費的調解服務。

現金津貼

6. 有建議指政府應向基層住戶發放租金津貼。政府理解基層住戶生活負擔沉重，政府各部門其實一直採取不同措施，以期在房屋、社會福利、社區支援服務等各方面，向基層住戶提供適切協助。舉例而言，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（社署）尋求援助。社署會為每宗個案進行評估，並為合資格人士向房屋署推薦「體恤安置」申請，以提早獲配公共租住房屋（公屋）。綜合社會保障援助（綜援）計劃下的受助人（包括公屋及私樓租戶）可獲發津貼，以支付租住居所的費用。此外，關愛基金過去曾三度發放「一次過生活津貼」予非公屋、非綜援的低收入住戶，而政府亦已推出「在職家庭津貼」以及「鼓勵就業交通津貼」等恆常現金項目，為低收入住戶提供財政支援。

7. 為進一步紓緩基層住戶面對的困難，《2019年施政報告》提出邀請關愛基金把原本為非公屋、非綜援的低收入家庭住戶提供的「一次過生活津貼」，於下個財政年度先後發放兩次，讓政府可以在2020年年底前完成推出恆常現金津貼計劃的研究。勞工及

³ 這兩本小冊子可於地產代理監管局的網頁下載（《訂立租約須知》— http://www.eaa.org.hk/consumers/doc/ch_tenancy.pdf；《安心租屋指南》— https://www.eaa.org.hk/Portals/0/Sections/CC/AGuideToTenancy_ch.pdf）。

福利局局長會率領有關研究，運輸及房屋局會從房屋政策方面積極配合。

8. 有意見認為，為免恆常現金津貼推高私人樓宇租金，令租戶不能得益，政府應同步研究實施租管的可行性。政府認為日後推行恆常現金津貼計劃會否推高租金，以致需要考慮推行租管，將視乎領取現金津貼的資格準則（例如是否與實際租金掛鈎）、發放模式和安排等，現時難以一概而論。租管是極具爭議的議題，政府在處理相關議題時，必須非常小心。待政府完成有關恆常現金津貼計劃的研究，再作商議，是較為穩妥及合適的做法。

規管分間樓宇單位的水電費

9. 有意見指政府應就分間樓宇單位業主向租客收取水電費的事宜進行規管，例如立法規定所有分間樓宇單位必須設置獨立水錶及電錶，以免業主濫收費用。分間樓宇單位的業主向租客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）。就此，各相關政府部門、中華電力有限公司及香港電燈有限公司均已採取措施，協助有需要的住戶。在租務安排方面，政府一直透過宣傳教育，提醒租戶與業主在訂定租約時，應先行商議各項條款，包括水電費的水平和計算方法，以減少日後因此而產生的租務糾紛。

10. 根據《水務設施規例》，水務署的註冊用戶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（例如維修費用），但不可從中圖利。而根據兩間電力公司與客戶所簽署的《供電則例》，除非事先獲得電力公司的書面同意，否則客戶不得把取自電力公司的電力轉售予第三者。如分間樓宇單位的租戶懷疑被濫收水費或電費，可向水務署或兩間電力公司舉報，他們會作出跟進和調查。

11. 現時分間樓宇單位的租戶可分別向水務署及兩間電力公司申請設置獨立水錶及電錶。有關的申請須得到單位業主同意以便進行必要的改裝工程，並符合一些先決條件及安全標準（例如有關的電力裝置和其他設施須符合《電力條例》規定的安全標準）；水錶方面，有關單位須設有直接通道，讓水務署人員在有需要時可無須經過屬其他人的私人地方進入單位檢查供水系統等。詳細要求和資料載列於水務署及兩間電力公司的網頁。

12. 個別分間樓宇單位能否設獨立水錶及電錶，受所在大廈的設計及環境所限，難以一概而論。儘管如此，水務署和兩間電力公司已推出一些措施，盡可能協助和便利分間樓宇單位的租戶。在設置獨立水錶方面，水務署已放寬某些規定，例如容許租戶在申請時以電郵地址取代正式的郵寄地址、引入智能水錶提供遙距讀錶功能等。在電錶方面，兩間電力公司早前亦已宣布透過「社區節約能源基金」資助分間樓宇單位業主重新鋪設電線以安裝獨立電錶。

全面開徵空置稅

13. 有意見指政府可考慮全面開徵空置稅，以增加出租單位的供應。估價署每年年底均會進行空置物業調查。在此調查中，實際上未被佔用或正在裝修的物業均會被界定為空置單位。根據估價署的數據，香港私人住宅物業的空置率在過去數年一直維持在甚低的水平。2018年年底的空置率為4.3%，低於1998年至2017年期間約5%的長期平均水平。一般而言，新落成的住宅物業被界定為空置單位較為普遍。這主要是因為發展商需時出售單位，或新業主需時尋找租客或裝修單位。如剔除在2018年落成的私人住宅單位，其餘單位在2018年年底的空置率為2.8%。上述數據說明一般業主把住宅物業閒置的情況並不普遍。況且，在業主尋找買家或租客、議價或是翻新單位的過程中，難免會將物業空置一段時間，這是市場運作的必然現象。在私人住宅物業空置率偏低的情況下，政府認為全面開徵空置稅未必能夠有效增加供應。

14. 相對於整體私人住宅物業市場，政府更為關注發展商持有的一手私人住宅單位的空置情況。因此，政府建議修訂《差餉條例》，向空置的一手私人住宅單位徵收額外差餉，以鼓勵這些單位盡早推出市場。政府已於今年10月23日向立法會提交《2019年差餉（修訂）條例草案》，以供審議。

增加公營房屋供應

15. 要解決因房屋供應不足而引致租金上升、住屋困難的問題，持續增加土地和房屋（特別是公營房屋）供應方為根本之道。政府在2014年公布《長策》，採納「供應主導」及「靈活變通」的原則，務求解決房屋供不應求的問題，完善房屋階梯。政府根據《長策》所訂立的框架，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，讓政府持續及早規劃，按所訂立的供應目標發展土地及房屋，從而滿足社會的長遠住屋需要。我們在訂定十年房屋供應目標時，已涵蓋居住環境欠佳的住戶的住屋需要。

16. 政府一直致力在《長策》的基礎上增加公營房屋供應。根據 2019 年 9 月的預測，在 2019-20 至 2023-24 年度的五年期內，預計香港房屋委員會和香港房屋協會（房協）的公營房屋總建屋量合共約為 100 700 個單位，當中包括約 74 700 個公屋／「綠表置居計劃」單位和約 26 000 個其他資助出售單位。為進一步加快增加公營房屋供應，政府已於 2018 年推出了下列政策和措施—

- (a) 在主要市區及新市鎮的選定發展密度分區內，在技術可行的情況下，容許公營房屋用地的住用地積比率可進一步提升一成至增加最多三成，以地盡其用，盡量增加短中期的公營房屋單位供應；
- (b) 改撥九幅私營房屋用地以發展公營房屋，預計可提供約 11 000 個單位。事實上，自 2013-14 年度開始計算，政府已將 21 幅原擬作私營房屋用地改撥作公營房屋用途；及
- (c) 修訂房協資助房屋項目的地價安排，讓房協以財政上可持續的方式繼續提供出租和資助出售單位，以及推行其高樓齡出租屋邨的重建計劃。

政府會繼續努力按《長策》的供應目標增加公營房屋供應，以惠及居於不適切居所的住戶，切實回應市民的長遠住屋需要。

17. 請委員備悉文件內容。

運輸及房屋局
2019 年 11 月