

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)678/19-20(04)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

房屋事務委員會

2020 年 6 月 1 日舉行的會議

立法會秘書處 就租務管制擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供關於租務管制的背景資料，並綜述議員就此課題所提出的意見和關注事項。

背景

2. 近年，住宅單位租金高昂的問題備受關注。有市民建議政府當局再度引入租務管制(例如控制分間樓宇單位("分間單位")租金和租賃期的措施)，以保障基層租戶的權益。¹ 政府當局在 2014 年曾進行研究，探討香港及海外實施租務管制的經驗，並向房屋事務委員會("事務委員會")簡報研究結果及觀察所得。² 政府當局於 2014 年年底公布長遠房屋策略，闡述其對租務管制的意見。³

¹ 據立法會 [IN16/16-17](#) 號文件所述，本港的租務管制始於 1921 年，當年制定了《租務條例》，保障租戶免受無理加租和任意迫遷的影響。此後，政府透過修訂及/或制定各項相關條例，實施兩種形式的租務管制，分別是租金管制和租住權保障。租金管制在 1998 年 12 月撤銷，租住權保障則在 2004 年 7 月撤銷。

² 事務委員會在 [2014 年 7 月 7 日](#) 的會議上，討論政府當局就租務管制事宜進行研究的結果及觀察所得，並在 [2014 年 7 月 24 日](#) 的會議上，聽取公眾人士對此課題的意見。

³ 立法會 CB(1)352/14-15(01)號文件(第 6.15 至 6.18 段)

長遠房屋策略對租務管制的立場

3. 根據長遠房屋策略，公眾人士對租務管制的課題意見紛紜。儘管不少居住環境欠佳的住戶和關注基層權益的團體支持恢復推行租務管制，但亦有其他人士質疑租務管制措施能否一如預期，可以有效保障基層租戶。經權衡利弊及考慮到該等措施可能帶來反效果，令廣大租客未見其利、先蒙其害，政府當局認為在香港推行租務管制措施，並不符合居住環境欠佳住戶或社會整體的利益⁴。

4. 就有關實施租務管制，包括透過訂立標準書面租約實施效果如同租務管制的措施(包括限制租金增幅和訂明現有租戶可享優先續租權)的建議，政府曾在不同場合重申，租務管制是極具爭議性的事宜，必須小心處理。過往政府曾多次研究這個課題，惟社會對此未有共識。

向低收入家庭提供現金津貼及實施租務管制的需要

5. 為紓緩基層市民面對的困境，行政長官在 2019 年施政報告中宣布，她已提出一項建議，邀請關愛基金把原本為非公屋、非綜援的低收入家庭提供的"一次過生活津貼"，於 2020-2021 年度先後發放兩次。勞工及福利局局長會率領進行有關提供恆常現金津貼的研究，預期該項研究將於 2020 年年底前完成。運輸及房屋局會從房屋政策的角度，積極支持進行該項研究。

6. 在 2019 年 11 月 8 日的事務委員會會議上闡述 2019 年施政報告有關房屋事務的措施時，政府當局表示，當局注意到社會上有意見認為，由於政府會研究是否推行計劃，向低收入家庭提供恆常現金津貼，政府亦應同步探討推行租務管制的可行性，以免有關津貼推高私人樓宇單位的租金，令租戶不能得益。當時政府認為，推行現金津貼計劃會否推高租金，以致需要考慮推行租務管制，視乎領取現金津貼的資格準則(例如有關津貼是否與實際租金開支掛鈎)、津貼發放模式及安排等而定，現時難以一概而論。在有關恆常現金津貼計劃的研究完成後，政府當局可就此事進行討論。

7. 2020 年 1 月 14 日，行政長官公布 10 項民生政策新措施，以加強對基層市民和弱勢社群的支援。其中一項措施是以試行方式，為輪候公屋超過 3 年及符合一般申請資格(即 2 人或 2 人以上家庭及長者一人申請者)的非公屋、非綜援住戶，提供

⁴ 立法會 CB(1)352/14-15(01)號文件

現金津貼，直至這些住戶獲首次編配公屋為止。在釐定現金津貼的款額時，當局會以綜援租金津貼上限的一半左右作為參考水平。預計上述試行計劃將於 2021 年下半年推出，在實施 3 年後進行檢討。

有關就分間樓宇單位實施租務管制的研究

8. 行政長官在 2020 年 1 月 14 日公布另一項措施，成立工作小組以研究就分間單位實施租務管制的可行方案，因為在欠缺對租金作適當規管的情況下，政府提供的租金津貼或電費和水費寬減，將難以令一直長時間承擔沉重租金及面對不利的租務安排的大量分間單位家庭⁵受惠。2020 年 4 月 16 日，運輸及房屋局宣布委任"劏房"租務管制研究工作小組("工作小組")，任期 18 個月，直至 2021 年 10 月為止⁶。工作小組的成員來自社會各個界別，會研究就分間單位實施租務管制的可行性和方案，以及與租務管制相關的其他事宜。工作小組會在適當時候公布就分間單位的租務管制進行研究的詳情。

議員的意見及關注事項

9. 議員曾在立法會及其轄下委員會的會議上，就租務管制的相關事宜表達意見。事務委員會曾在 2018 年 6 月 4 日及 7 月 6 日與福利事務委員會舉行兩次聯席會議，就有關課題與政府當局進行討論，以及聽取公眾人士的意見。在事務委員會轄下成立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，亦曾討論租務管制的相關事宜及租金津貼措施。議員的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

租金管制措施

10. 議員極為關注單位租金高昂對低收入租戶的影響，並詢問政府當局會否重新考慮實施租金管制或制訂新措施，以有效地幫助市民以合理的租金租住私營房屋。

11. 政府當局表示，本地和海外的實證研究均說明，推行租務管制措施往往導致連串預期之外的後果，有些後果更不利於

⁵ 根據長遠房屋策略 2019 年周年進度報告，估計現時有 96 400 戶居於分間單位。

⁶ 關於工作小組的成員組合，請參閱 <https://www.info.gov.hk/gia/general/202004/16/P2020041600302.htm>。

該等措施原擬協助的租戶。這些預期之外的後果包括：出租房屋的供應減少；驅使業主更嚴格挑選租戶，使收入不穩定的人士（例如日薪工人）、少數族裔人士、殘疾人士和其他弱勢社群租住適切居所倍感困難；驅使業主作出一些抗衡租務管制措施的影響的行為（包括調高首份租約的租金和向租戶索取過高的雜費等）；以及減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲。政府當局認為，要應對供求失衡和壓抑租金升勢，持續增加房屋供應為根本之道。

12. 部分議員察悉，有大量輪候公屋的申請人現正居於分間單位，這些分間單位的租金極高，而 2019 年施政報告宣布政府會研究是否推行計劃，向低收入家庭提供恆常現金津貼。他們詢問，政府會否亦同步探討就分間單位推行租務管制的可行性，並相應地實施租金管制措施。部分議員促請政府當局研究租金津貼、局部租務管制及向空置二手住宅單位開徵額外差餉三者之間的關係，以及彼此之間的影響。

13. 政府當局表示，政府曾在 2014 年進行詳細研究，探討香港及海外實施租務管制的經驗。為幫助低收入家庭應對生活上的困難，2019 年施政報告提出一項建議，邀請關愛基金把原本為非公屋、非綜援的低收入家庭提供的"一次過生活津貼"，於 2020-2021 年度先後發放兩次。與此同時，勞工及福利局局長會率領進行有關恆常現金津貼計劃的研究，預期該項研究將於 2020 年年底完成。運輸及房屋局會從房屋政策的角度，積極支持進行該項研究。

14. 部分議員對租金不合理地增加的情況表示關注，特別是小型單位及分間單位的相關情況，並促請政府當局按需要考慮提供租金津貼及推行租金管制，以減輕分間單位住戶所面對的困難。他們認為，就向租戶提供現金津貼而言，政府當局已局部提供租金津貼，惟未有落實有關租金管制的建議。他們詢問，政府當局按何理據，就是否推行向低收入住戶提供恆常現金津貼的計劃進行研究；在研究完成後，政府當局會否考慮租金管制的建議；以及政府當局會否把租金津貼延伸至公屋輪候冊上的所有公屋申請人。

15. 政府當局表示，政府已研究租務管制的課題，並曾一再就此課題向事務委員會作出簡報，以及聽取公眾人士的意見。政府當局關注到，租務管制措施往往導致連串負面影響，有些影響更不利於該等措施原擬協助的租戶。為減輕基層住戶面對的困難，行政長官在 2019 年施政報告宣布會為非公屋、非綜援

的低收入住戶(包括輪候冊上的人士)提供現金津貼，藉以向他們提供支援。至於就提供恆常現金津貼進行的研究，政府當局預期該項研究會在 2020 年年底完成。

16. 在 2019 年 11 月 8 日的事務委員會政策簡報會上，事務委員會通過兩項議案，促請政府當局探討提供恆常現金津貼與租金變動關係、推行租金管制的可行性，以及盡快重推租務管制。

就低於某應課差餉租值的住宅物業實施租務管制

17. 部分議員促請政府當局考慮實施"局部租務管制"，作為一項短期措施，並鎖定分間單位及板間房為目標，以增幅百分比、通脹率或鄰近地區相若單位的市值租金為基礎，限制租金升幅。議員亦建議政府當局應考慮就每年應課差餉租值為例如低於 6 萬元的單位，實施租務管制。

18. 政府當局表示，觀乎部分海外經濟體實施租務管制的經驗，如只針對個別市場(通常是針對價值較低的住宅物業)實施租務管制，或會無意間令不受管制的市場受到意料之外的影響。舉例而言，由於部分租戶無法租住受管制市場的單位，他們可能被迫轉而在不受管制的市場物色居所，導致後者的租金上升。⁷

19. 據政府當局所述，從一些海外的經驗可見，由於租務管制措施的主要對象為某類樓宇而非某類租戶，因此租務管制無法有效解決基層市民的住屋需要。從一些海外的經驗亦可見，在實施租務管制後，有意物色出租房屋的人士或難以在公開市場成功租用單位，他們只能透過間接渠道獲取出租單位的資訊，而弱勢社群要取得這些資訊並不容易。

口頭租約及書面租約

20. 議員認為，在目前房屋供求失衡的情況下，租住私人樓宇的住戶(特別是居於分間單位的基層住戶)的負擔確實甚為沉重。在一些個案中，由於業主沒有與分間單位的租戶簽訂書面租約，因此無須給予通知期便可終止租約。事務委員會在 2017 年 1 月 9 日的會議上通過一項議案，要求政府當局立即制訂及實施"租務穩定機制"，包括應立法規定簽訂書面租約，以保障業主和租戶雙方的權益，以及規定書面租約須訂明固定租期及終止租約通知期。

⁷ 立法會 CB(1)1466/16-17(01)號文件

21. 政府當局表示，業主與租戶訂立口頭租約的做法在香港沿用已久。若政府當局透過立法規定所有租約須以書面訂立，會即時影響目前根據口頭租約租住單位的租戶，並促使相關業主與租戶訂立新租約。在房屋供應短缺的情況下，業主或會在訂立書面租約時作出種種對出租方有利的要求。至於租約期限和終止租約通知期，現時業主和租戶可按照實際需要，以雙方協定的方式終止租約。若租約並無訂明相關規定，或業主和租戶沒有協定以其他方式終止租約，根據普通法，固定期租約將在租期屆滿時終止，而定期租約可通過發出一份通知期與租期相若的遷出通知書予以終止。上述安排能夠提供彈性，讓業主和租戶商議切合雙方需要的終止租約安排。⁸

22. 政府當局補充，業主和租戶亦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》，以更深入了解訂立租約時應注意的各項事宜。有需要的業主和租戶亦可使用差餉物業估價署提供的免費租務事宜諮詢服務。

為分間樓宇單位的租戶安裝獨立水錶及電錶

23. 議員關注到，居於分間單位的租戶經常被業主濫收水費和電費，因為業主沒有為這些租戶安裝獨立水錶及電錶。議員要求政府當局採取多項措施，包括安排為分間單位安裝獨立水錶及電錶，並容許分間單位租戶自行開立帳戶繳交水費和電費，以防止業主濫收水費和電費。

24. 政府當局表示，根據現行政策，分間單位的租戶可在得到業主同意並符合一些先決條件及安全標準的情況下，分別向水務署及兩間電力公司(即中華電力有限公司及香港電燈有限公司)，申請安裝獨立水錶及電錶。水務署和兩間電力公司已推出措施，盡量協助分間單位的租戶。政府當局補充，如分間單位的租戶懷疑被業主濫收水費或電費，可向水務署或兩間電力公司舉報有關個案，以作跟進及調查。

檢討《業主與租客(綜合)條例》

25. 有意見認為《業主與租客(綜合)條例》(第7章)(“《條例》”)未能針對租金經常增加的問題向租戶提供保障。事務委員會在2017年7月3日的會議上通過一項議案，認為政府當局應就《條例》進行全面檢討，並就檢討結果進行公眾諮詢。

⁸ 立法會 CB(1)1170/16-17(01)號文件

26. 政府當局表示，在租務安排方面，《條例》規管關乎業主與租戶的權利和義務的事宜。《條例》並無規管業主與租戶之間協定收取的各項費用的水平。業主與租戶在訂立租約前，應就各項條款(包括租金和其他費用(例如水費及電費)的水平和計算方法)達成協議。租約一經訂立，雙方均須遵守有關條款。⁹

立法會質詢

27. 陳恒鑞議員、陸頌雄議員、梁耀忠議員、梁國雄議員及鄭泳舜議員分別在 2016 年 11 月 23 日、2016 年 12 月 7 日、2017 年 3 月 22 日、2017 年 5 月 17 日及 2018 年 11 月 21 日的立法會會議上，就租務管制的多項相關事宜提出質詢。該等相關事宜包括向"N 無人士"發放生活津貼、分間單位的電費、租金管制，以及向不適切居所的租戶提供支援。上述立法會質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄**。

最新情況

28. 政府當局將在 2020 年 6 月 1 日的事務委員會會議上，向委員簡介有關劏房租務管制的研究。

相關文件

29. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2018 年 5 月 28 日

⁹ 立法會 CB(1)1466/16-17(01)號文件

租務管制
相關文件一覽表

立法會/ 委員會	會議日期	文件
房屋事務 委員會	2014年7月7日及 2014年7月24日	政府當局就租務管制提供的文件 (立法會 CB(1)1709/13-14(01)號文件) 2014年7月7日會議的紀要(立法會 CB(1)43/14-15號文件)及2014年7月24日 會議的紀要(立法會 CB(1)286/14-15號文件)
房屋事務 委員會	2015年1月5日	政府當局就長遠房屋策略及長遠房屋策略 截至2014年12月的最新推行進度提供的 文件 (立法會 CB(1)352/14-15(01)號文件)
立法會	2016年11月23日	關於向"N 無人士"發放生活津貼的 立法會 質詢
立法會	2016年12月7日	關於分間樓宇單位電費的 立法會質詢
房屋事務 委員會	2017年1月9日	會議紀要 (立法會 CB(1)628/16-17號文件) 跟進文件 (立法會 CB(1)1170/16-17(01)號文件)
立法會	2017年3月22日	關於分間樓宇單位租戶的電費的 立法會質詢
立法會	2017年5月17日	關於回應市民住屋需求的措施的 立法會質詢
房屋事務 委員會	2017年7月3日	會議紀要 (立法會 CB(1)71/17-18號文件) 跟進文件 (立法會 CB(1)1466/16-17(01)號文件)
房屋事務 委員會	2018年1月9日	會議紀要 (立法會 CB(1)892/17-18號文件) 跟進文件 (立法會 CB(1)696/17-18(01)號文件)

立法會/ 委員會	會議日期	文件
房屋事務 委員會與 福利事務 委員會	2018年6月4日及 2018年7月6日	2018年6月4日會議的紀要(立法會 CB(1)1413/17-18 號文件)及 2018年7月6日會議的紀要(立法會 CB(1)352/18-19 號文件)
立法會	2018年11月21日	關於向不適切居所租戶提供支援的 立法會質詢
房屋事務 委員會	2019年11月8日	政府當局就《行政長官 2019 年施政報告》及《施政報告附編》有關房屋事務的措施提供的文件 (立法會 CB(1)32/19-20(01)號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)492/19-20 號文件) 跟進文件 (立法會 CB(1)286/19-20(01)號文件)
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	2019年11月19日	政府當局就政府就各項有關不適切住屋的建議的回應提供的文件 (立法會 CB(1)139/19-20(02)號文件) 在 2020 年 4 月 24 日發出的小組委員會報告 (立法會 CB(1)555/19-20 號文件)
		政府在 2020 年 1 月 14 日就行政長官公布 10 項民生政策新措施惠及過百萬基層市民和弱勢社群發出的 新聞公報
		政府在 2020 年 4 月 16 日就成立"劏房"租務管制研究工作小組發出的 新聞公報
房屋事務 委員會		政府當局在 2020 年 4 月 29 日就"劏房"租務管制研究工作小組的進展發出的函件 (立法會 CB(1)578/19-20(01)號文件)