

回應《「劏房」租務管制研究工作小組報告》
及
《2021年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》
意見書

行政摘要

1. 研究團隊嘗試從較宏觀的角度分析「劏房」問題，希望建立較完整的論述。本文前半部分（第二至第四章）探討「劏房」現象，後半部分（第五及第六章）則探討各地加強租務市場規管的方式，最後就處理「劏房」問題提出具體建議。
2. 「劏房」數目及居民人數持續增長，居住環境惡化，檢視過往八年間的統計，情況概括如下：
 - 由 2013 年至今，「劏房」單位增加了 34,000 多個，上升幅度高達 50.89%；居民人數增加 55,040 人，上升 32.13%（第 2.5 至 2.8 段）；
 - 「劏房」租金中位數由 2014 年的 3,800 元上升至 2020 年的 4,800 元，升幅為 26%，而住戶每月收入中位數上升 27%，租金升幅蠶蝕收入增幅（第 2.10 至 2.12 段）；及
 - 「劏房」戶人均居住面積 71.04 平方呎，4 人以上住戶只有 40.9 平方呎，約等於三分之一個標準車位的面積（第 2.15 至 2.16 段）。
3. 「劏房」大多處於舊式「三無大廈」，結構及消防安全成疑。電線外露、漏水及外牆剝落等問題普遍。過往三年涉及「劏房」或唐樓的嚴重事故最少有 12 宗，造成 65 人受傷，奪去 12 條寶貴性命。
4. 除大幅加租及濫收水電費用外，搬遷問題、維修欠妥、供電不穩及健康風險等，持續困擾「劏房」住戶。問題大多數因業主無意保養單位而引致，令情況持續，並非無可避免，亦突顯基層「劏房」戶欠缺社區支援。（第 2.25 至 2.32 段）
5. 政府透過關愛基金，為基層人士及居住環境惡劣的住戶，提供一筆過現金津貼。計及運輸及房屋局的現金津貼試行計劃，2011 年至今，各項現金支援措施總額接近 130 億元。津貼對改善基層生活條件未見成效，反而有可能推高租金（第 3.1 至 3.6 段）。
6. 社區服務方面，由社會福利署提供的地區支援不足，依賴社福機構及慈善團體等民間組織介入真空。除了基本物質支援外，社福機構亦會為「劏房」戶的需要，提供具針對性的支援，服務涵蓋膳食支援、鄰里支援及健康管理服務等（第 3.14 至 3.17 段）。
7. 政府依賴民間團體填補社區支援服務真空，予人卸責觀感；而在資源

限制下，非牟利機構難以籌劃恆常服務，也無法處理「劏房」「硬件問題」，「劏房」戶生活條件始終無法改善。

8. 「劏房」問題並非單純供求失衡，背後涉及宏觀經濟與社會結構因素。受外圍因素刺激，全球樓市升溫，多國出現房屋危機，香港情況並非獨有。而本港公屋供應滯後，自 2015 年起公屋落成量未曾達標。公屋平均輪候時間升至 5.8 年，對基層住屋問題影響深遠（第 4.5 至 4.11 段）。
9. 以概念層面探討「劏房」現象，問題癥結在於本港貧富懸殊嚴重，突顯房屋商品化的弊端，而官員思維落伍，錯信市場能自動調節。政府無視保障基層住屋權利的責任，堅拒介入市場運作，在社區統籌治理方面的弱點，也顯露無遺（第 4.12 至 4.18 段）。
10. 租務管制在香港並非全新事物，曾於 1921 年至 2004 年間實施。為了讓私人住宅物業市場恢復自由運作，當局於 2004 年修例，結束租住權保障（第 5.1 至 5.5 段）。
11. 以租務管制介入住屋市場，保障租戶權益，在全球各國常見。翻查經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development）的資料，租務管制主要以租金管制及租住權保障形式落實，亦有國家以發牌制度規管，確保基層居住條件符合基本標準（第 5.12 至 5.26 段）。
12. 當局向立法會提交《2021 年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》（下稱「條例草案」），以標準租約形式引入強制性條款，並平衡租戶及業主利益，避免因過度規管而導致業主退場等負面影響。
13. 綜觀全球先進國家及地區政府，均無懼法律挑戰，推出政策設法遏止住宅租金失控上升，多國法院也通過判決，清晰確立私人產權並非絕對的原則。法律風險及經濟論點等微觀因素，不能成為放任市場的藉口。
14. 條例草案存有灰色地帶，包括真空期太長、未有處理分租問題及對業主維修單位施加法律責任等，以致規管力度不足。而續租加幅以市場變動計算，沒有充分考慮基層負擔能力（第 6.17 至 6.23 段）。
15. 考慮到財團有能力進駐物業市場，以豪裝翻新為名加租，當局有必要

引入租務管制，防範財團以民生所需牟取暴利（第 6.25 至 6.28 段）。

16. 針對上述各項問題及爭議，新民黨提出合共十項建議，涵蓋短中長期措施，主要建議措施如下（第 7.3 至 7.14 段）：

- 將法例生效日期改為刊登憲報當日起實施，縮短空檔期，防止業主規避行為；
- 續租租金加幅應與公屋租金調整上限一致，限制於 10% 或以下；
- 加強規管業主維修保護單位的責任；
- 建立「劏房」發牌制度；及
- 以「政府主導，社區輔助」的模式，建立社區支援網絡，為基層提供所需支援。

17. 保障基本住屋需要屬政府責任，私人產權並非絕對。在邁向「告別劏房」的目標之際，政府必須將基層福祉放在首要位置，解決民生問題，為市民辦好實事，贏得認同。

第一章、背景

引言

- 1.1. 香港地小人多，發展密度高，各式分間單位一直存在。由上世紀 50 年代開始，「板間房」已非常盛行，至 80 年代末逐漸演變成床位寓所（俗稱「籠屋」），近年則以「劏房」最為常見。
- 1.2. 大部分「劏房」居住條件惡劣，消防及結構安全成疑，單位空間狹小，衛生情況欠佳，低於可接受水平，甚至淪為國際話柄。
- 1.3. 《「劏房」租務管制研究工作小組》（下稱「小組」）於 2020 年 3 月成立，並委託顧問公司就「劏房」數目及「劏房」戶進行調查，於 2021 年 3 月發表《「劏房」租務管制研究工作小組報告》（下稱「小組報告」）。
- 1.4. 小組報告列出「劏房」最新統計數字、簡介本港租務管制的演變、探討全球各地的租務管制法例，就引入「劏房」租務管制提出建議。
- 1.5. 小組報告強調對市場及私人產權的保障，未有從社會影響評估（social impact assessment）角度作出分析。「劏房」不只是住屋問題，還牽涉社會公義及貧富不均問題。政府不只有責任解決市民基本住屋需要，更應肩負照顧基層及弱勢的使命。
- 1.6. 小組以較狹義的方式定性「劏房」問題，只集中研究「劏房」數目、人口特徵及單位情況。事實上，「劏房」戶大多數為低收入基層人士，所面對的非物質問題，一直未獲政府重視，小組報告亦沒有觸及。
- 1.7. 研究團隊嘗試從較宏觀的角度分析「劏房」問題，希望建立較完整的論述。本文前半部分（第二至第四章）探討劏房現象，後半部分（第五及六章）則探討各地加強租務市場規管的方式，最後提出十項具體建議。
- 1.8. 基層福祉是特區管治及社會和諧的根基。希望本報告的內容，有助政府制訂完整的「劏房」政策，促進社會平等，實現良政善治。

第二章、「劏房」問題概述

- 2.1. 過往「劏房」在《建築物條例》下沒有定義，因此政府沒備存「劏房」數目及居民人數等數字¹。至 2013 年，長遠房屋策略督導委員會（下稱「長策會」）聘請顧問公司進行《香港分間樓宇單位的調查》調查，才開始就「劏房」進行正式統計。
- 2.2. 然而，當局亦沒有就「劏房」進行恆常調查。統計處分別在 2014 及 2015 年以主題報告方式公布「劏房」數據；2016 年的中期人口推算進一步分析「劏房」地區分佈等數據，但 2017 至 2019 年期間，相關統計工作完全停頓。
- 2.3. 小組於 2020 年再次委託顧問公司對「劏房」進行調查。考慮到統計辦法稍有出入，小組報告只對比了部分 2016 年及 2020 年的數字。
- 2.4. 本章透過比較 2013 至 2016 年及 2020 年的數據，希望有助疏理本港「劏房」問題的發展趨勢。

單位數目及住戶特徵

- 2.5. 根據最新統計，現時全港共有 100,943 個「劏房」，居於「劏房」人士的數目為 226,340 人。
- 2.6. 比較「劏房」數目及居民人數，在過往八年間均出現持續增長（見表一）。由 2013 年至今，「劏房」單位增加了 34,000 多個，上升幅度高達 50.89%；居民人數則增加 55,040 人，上升 32.13%。

表一、2013 至 2016 年及 2020 年「劏房」單位及居民數目²

| | 2013 年 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2020 年 |
|------|---------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 單位數目 | 66,900 | 86,400 (+29.15%) | 88,800 (+2.78%) | 92,656 (+4.34%) | 100,943 (+8.94%) |
| 居民人數 | 171,300 | 195,500 (+14.13%) | 199,900 (+2.25%) | 209,740 (+4.92%) | 226,340 (+7.91%) |

資料來源：政策二十一有限公司、政府統計處、運輸及房屋局³

¹ 政府新聞公報，立法會十一題：分間樓宇單位、床位寓所及板間房，2012 年 10 月 24 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201210/24/P201210240383.htm>

² 2013 及 2020 年的統計由顧問公司「政策二十一」進行，而 2014 至 2016 的數據由統計處取得，兩者對「劏房」定義稍有不同

³ 上述數據源自以下文件：

- 政策二十一有限公司，《香港分間樓宇單位的調查報告》，2013 年 6 月，

https://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/hg/hg_lths/papers/hg_lths0626cb1-1371-3-c.pdf

- 政府統計處，《香港分間樓宇單位的住屋狀況》，2015 年 7 月，

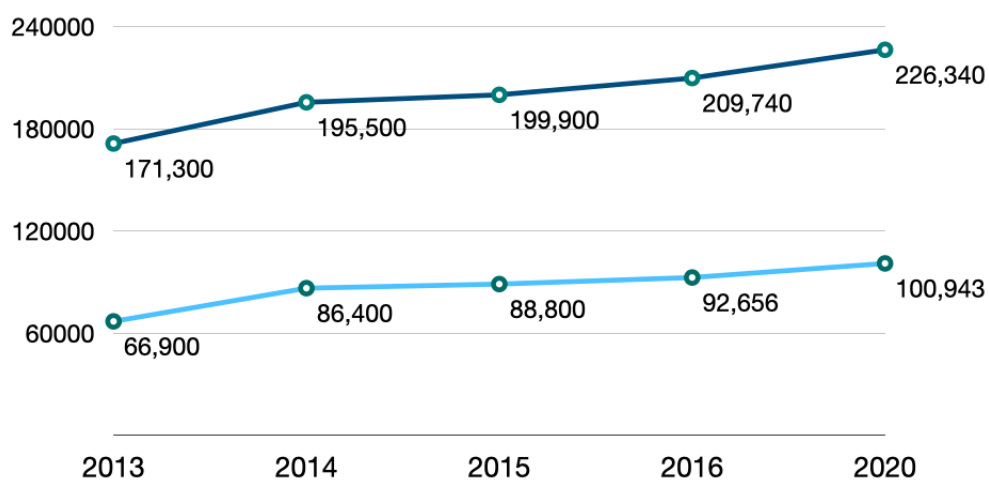
https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/C0000091/att/B11302572015XXXXB0100.pdf

- 政府統計處，《香港分間樓宇單位的住屋狀況》，2016 年 3 月，

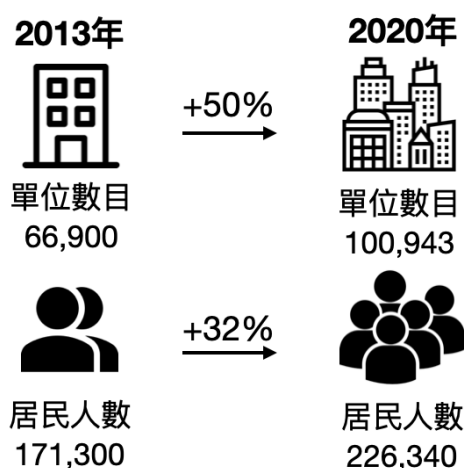
https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/C0000091/att/B11302602016XXXXB0100.pdf

- 政府統計處，《主題性報告：居於分間樓宇單位人士》，2018 年 1 月，

圖一、2013 至 2016 年及 2020 年「劏房」單位及居民上升趨勢



圖二、比較 2013 年及 2020 年「劏房」單位及居民數目轉變



- 2.7. 2013 年的調查發現，49.6%分間樓宇單位住戶有申請公屋。而小組於 2020 年的研究顯示，48.4%受訪「劏房」戶正輪候公屋，比例維持於相若水平。
- 2.8. 未有申請公屋的「劏房」住戶當中，有 35%為來港未滿七年的人士，亦有不少受訪住戶表示入息超出公屋申請上限(見表二)。這些「劏房」戶當中，有不少屬弱勢基層人士，當局不能漠視他們的住屋需要。

表二、「劏房」戶未有申請公屋的原因

| | 2013 | 2020 |
|-----------------------|-------------|-------------|
| 來港未滿 7 年/ 並非香港永久居民 | 15.1% | 34.9% |
| 入息超出上限 | 49% | 25.8% |
| 其他原因 | 19.3% | 18.1% |

資料來源：政策二十一有限公司、運輸及房屋局³

2.9. 「劏房」住戶有輕微年長化的趨勢。雖然 25-44 歲的住戶比例仍然最高，但值得注意的是，在公屋計分制之下，申請人年屆 45 歲時，可獲一次性額外分數 60 分⁴，理論上應加快「上樓」。但比較 2016 年及 2020 年，45 至 64 歲的「劏房」住戶比例，卻由 24% 上升至 31.8%（見表三）。

表三、「劏房」居民年齡分佈（2016 年及 2020 年）

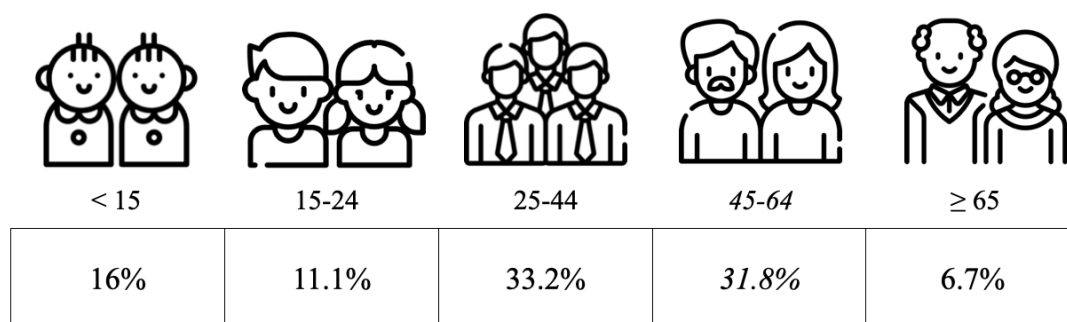
| 年齡 | 2016 年 「劏房」戶人數 (比例) | 2020* 「劏房」戶人數 (比例) |
|------------------|-------------------------------|---------------------------------|
| 15 歲以下 | 37,487 (18.1%) | 36,214 (16%) |
| 15 至 24 歲 | 21,359 (10.3%) | 25,124 (11.1%) |
| 25 至 44 歲 | 81,646 (39.4%) | 75,145 (33.2%) |
| 45 至 64 歲 | 49,655 (24%) | 71,976 (31.8%) |
| 65 歲或以上 | 17,086 (8.2%) | 15,165 (6.7%) |
| 沒有提供資料 | - | 2,716 (1.2%) |

資料來源：政府統計處、運輸及房屋³

*2020 年各年齡組別的「劏房」戶人數是由當年的總「劏房」人數及各年齡組別的「劏房」戶百分比推算出來。

⁴ 香港房屋委員會，公共租住房屋申請須知，2015 年 2 月，
<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/global-elements/forms/flat-application/HD274.pdf>

圖三、「劏房」居民年齡分佈（2020年）



「劏房」租金

- 2.10. 「劏房」每月租金中位數，由2014年的3,800元上升至2020年的4,800元，升幅為26%，而同期的整體私人住宅租金指數升幅為13.04%。
- 2.11. 值得關注的是，「劏房」戶的月租與收入比例，由29.2%上升至35%。問題核心，在於「劏房」住戶每月收入中位數上升27%，租金升幅蠶蝕收入增幅。
- 2.12. 2014年至今⁵，甲類消費物價指數上升了19%。若以實質收入（real income）計算，「劏房」住戶每月收入只上升了6.8%。在繳交租金後，可支配收入（disposable income）由2014年的10,242元，下降至10,200元，即下跌0.4%，反映「劏房」租戶經濟條件出現倒退。

表四、「劏房」租金及月租收入比例

| | 2013年 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2020年 |
|-----------|--------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|
| 每月租金中位數 | 3,790 | 3,800 (+0.26%) | 4,200 (+10.53%) | 4,500 (+7.14%) | 4,800 (+6.67%) |
| 住戶每月收入中位數 | - | 11,800 | 12,500 (+5.93%) | 13,500 (+14.41%) | 15,000 (+11.11%) |
| 月租/收入比例 | 29.20% | 30.80% | 32.30% | 31.80% | 35% ⁶ |

資料來源：政策二十一有限公司、政府統計處、運輸及房屋局³

⁵ 2021年5月的甲類消費物價指數為103.4，而2014年甲類消費物價指數為

⁶ 1人住戶的月租/收入比例為32.3%，其他住戶為35%。

地區分佈

- 2.13. 根據 2016 年中期人口推算，「劏房」主要集中於九龍區，以油尖旺區的「劏房」數目最多，居於「劏房」的人數接近五萬人。深水埗區及九龍城區分別排行第二及第三，分別有 35,124 人及 20,948 人（見表五）。
- 2.14. 根據統計處數據，中西區「劏房」數目共 3,918 個。而香港大學科斯產權研究中心於 2017 年進行調查，推算堅尼地城、西營盤、石塘咀及西環等小區合計有 3,474 個「劏房」單位⁷，與政府統計有落差，相信實際「劏房」數目較政府數字多。
- 2.15. 「劏房」分佈對規劃支援服務至為關鍵。相信當局完成整理 2021 年人口普查的數據後，能夠提供更多「劏房」分佈及住戶特徵等重要資料。

表五、部分地區的「劏房」數目及人數分佈（2016 年）

| | 區議會 | 單位數目 | 人數 |
|----|-----|--------|--------|
| 1 | 油尖旺 | 21,485 | 47,143 |
| 2 | 深水埗 | 15,449 | 35,124 |
| 3 | 九龍城 | 9,030 | 20,948 |
| 4 | 東區 | 8,389 | 19,211 |
| 5 | 荃灣 | 6,574 | 17,236 |
| 6 | 觀塘 | 4,630 | 11,085 |
| 7 | 灣仔 | 4,887 | 9,193 |
| 8 | 中西區 | 3,918 | 9,059 |
| 9 | 葵青 | 3,740 | 8,424 |
| 10 | 大埔 | 3,408 | 7,790 |

資料來源：政府統計處³

居住面積

- 2.16. 「劏房」的居住環境擠迫，劏房住戶人均居住面積為 71.04 平方呎，而二人住戶下降至 60.3 平方呎，四人以上住戶只有 40.9 平方呎（見表六）。
- 2.17. 比對現時公屋擠迫戶的標準，為每人平均低於 5.5 平方米（59.2 平方呎）；而根據香港規劃準則，私人車位標準面積為 134.5 平方呎⁸，即四人或以上的人均居住面積不足三分之一個標準車位（見圖四）。

⁷ 明愛莫張瑞勤社區中心，《西區基層住屋及生活處境調查報告》，2018 年 7 月，https://mcskcc.caritas.org.hk/public/modules/member_news/cn97/cn97_p01-p02.pdf

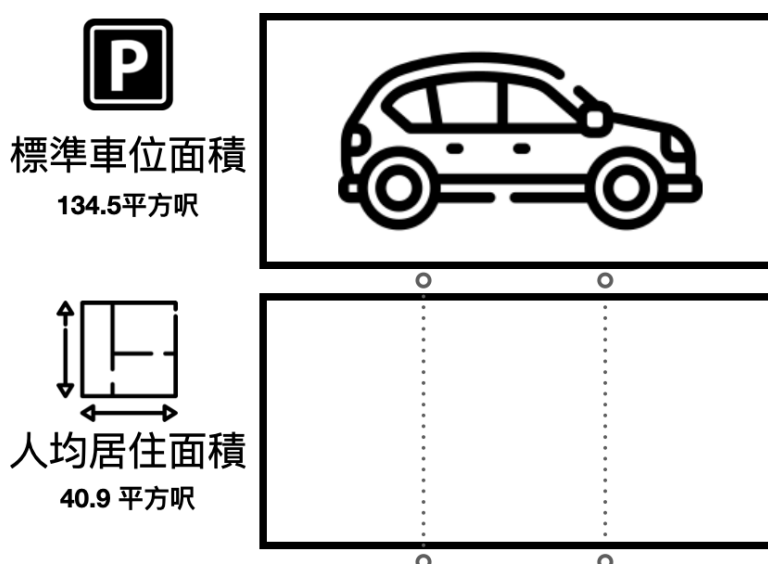
⁸ 規劃署，《香港規劃標準與準則 第八部 內部運輸設施》，2020 年 3 月，https://www.pland.gov.hk/pland_tc/tech_doc/hkpsg/full/pdf/ch8.pdf

表六、「劏房」住戶人均居住面積(平方呎)

| 住戶人數 | 2013年 | 2014年 | 2015年 | 2016年 | 2020年 |
|-----------------|-------|-------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 1人 | 118.0 | 92.2 | 91.6 | 93.1 | 115.2 |
| 2人 | 61.5 | 58.5 | 65.6 | 64.5 | 60.3 |
| 3人 | 49.6 | 43.5 | 39.6 | 40.5 | 48.4 |
| 4人 | 41.5 | 35.0 | 32.3 (4人或以上) | 33.6 (4人或以上) | 40.9 (4人或以上) |
| 5人或以上 | 26.8 | 32.6 | / | / | / |
| 人均居住面積 (平方呎) | 67.6 | 61.8 | 62.4 | 56.5 | 71.04 |

資料來源：政策二十一有限公司、政府統計處、運輸及房屋局³

圖四、比較私人車位標準面積及「劏房」住戶（四人以上）人均居住面積



居住環境

- 2.18. 「劏房」單位內部情況惡劣，電線外露、漏水及外牆剝落等問題普遍。為盡量節省空間，不少「劏房」採用「廚廁合一」的間隔，住戶被迫在廁所煮食，衛生環境惡劣⁹，甚至是不人道。
- 2.19. 由於分間工程質素參差，亂駁喉管經常出現。「劏房」共用渠管的情況增加病毒傳播的機會，疫情下弱勢及基層面對更大的感染風險，情

⁹ 《HK01》，「廚廁合一」劏房 煮食空間僅 10 呎 租戶無奈：餸菜常跌入馬桶，2019 年 3 月 3 日，
<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/301695/%E5%BB%9A%E5%BB%81%E5%90%88%E4%B8%80-%E5%8A%8F%E6%88%BF-%E7%85%AE%E9%A3%9F%E7%A9%BA%E9%96%93%E5%83%8510%E5%91%8E-%E7%A7%9F%E6%88%B6%E7%84%A1%E5%A5%88-%E9%A4%B8%E8%8F%9C%E5%B8%B8%E8%B7%8C%E5%85%A5%E9%A6%AC%E6%A1%B6>

況令人憂慮。

結構安全

- 2.20. 「劏房」大多處於舊式「三無大廈」，即沒有業主立案法團、沒有居民組織及沒有物業管理公司。大廈日久失修，結構安全成疑。
- 2.21. 2010年1月29日發生馬頭圍道塌樓意外，釀成四死兩傷慘劇。有報道指樓宇內有不少「劏房」，懷疑違規改建導致大廈結構受損，事件引起社會對違規「劏房」工程的關注。
- 2.22. 發展局於2012年透過《2012年建築物（小型工程）（修訂）規例》加強對分間單位相關工程的規管，包括要求業主必須僱用合資格承建商，而相關工程必須符合《建築物條例》對消防、結構安全及排水等的標準¹⁰。

消防設備

- 2.23. 分間工程影響防火安全，加上消防設備不足，火警意外頻生，對「劏房」戶性命安全構成重大威脅。
- 2.24. 就此，政府未有備存正式數據，如以網絡搜尋作簡單統計，過往五年涉及「劏房」或唐樓的嚴重事故最少12宗，造成65人受傷，奪去12條寶貴性命（見附件一）。
- 2.25. 政府於2021年6月建議修訂《消防（裝置及設備）規例》（《規例》），透過簡化程序，鼓勵業主及住客加裝獨立火警偵測器¹¹，以在火警發生時能夠及早疏散，從而減少傷亡。

「劏房」戶面對的困難

- 2.26. 除了「劏房」單位環境惡劣及空間擠迫，「劏房」戶在生活上亦面對各種困難。
- 2.27. 「劏房」租戶缺乏議價能力，遭無良業主剝削，常見情況包括大幅加租、濫收水電費用¹²及迫遷等。
- 2.28. 搬遷壓力一對「劏房」住戶而言，搬遷是極大問題。社聯的調查指，由於資訊不足，租戶難以物色適合單位，以致出現「愈住愈貴」的情況；而搬屋費用更屬沉重經濟負擔¹³。

¹⁰ 政府新聞公報，立法會十一題：分間樓宇單位、床位寓所及板間房，2012年10月24日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201210/24/P201210240383.htm>

¹¹ 政府新聞公報，《2021年消防（裝置及設備）（修訂）規例》周五刊憲，2021年6月2日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202106/02/P2021060200272.htm>

¹² 香港社區組織協會，劏房水電費報告2019，2019年6月30日，<https://soco.org.hk/pr20190630/>

¹³ 香港社會服務聯會，《受訪低收入劏房戶愈住愈差、住屋選擇少「低收入劏房住戶」住屋選擇和服務需要調查》，2021年7月4日，<https://www.hkcss.org.hk/%E3%80%8C%E4%BD%8E%E6%94%B6%E5%85%A5%E5%8A%8F%E6%88%BF%E4%BD%8F%E6%88%B6%E3%80%8D%E4%BD%8F%E5%B1%8B%E9%81%B8%E6%93%87%E5%92%8C%E6%9C%8D%E5%8B%99%E9%9C%80%E8%A6%81%E8%AA%BF%E>

- 2.29. **維修欠妥**—業主在租出單位後，一般不願意承擔維修責任，電線斷路、水喉漏水、燈泡破損及石屎鬆脫等情況常見。由於維修費用不菲，「劏房」戶根本無法承擔，只能被迫於破舊危險的環境中生活。
- 2.30. **供電不穩**—「劏房」內插座數目不足，不少住戶以拖板接駁大量電器，單位經常因供電系統無法負荷而斷電，上述情況亦令漏電及火警的風險增加¹⁴。
- 2.31. **健康風險**—空間不足對住戶的身心健康構成負面影響。家居衛生惡劣令病菌傳播，增加住戶患病機會，而基層健康管理意識不高，慢性病及痛症等情況亦十分普遍¹⁵。有社福機構進行研究，指住屋環境過熱、潮濕、黴菌滋長、嘈音、擠迫、外來者騷擾及對罪案的恐懼等，直接影響精神健康¹⁶。

表七、實地考察個案

受訪住戶居住的「劏房」位於上水新祥街，原來單位分間成十個「劏房」出租。住戶王女士有長期病患，需要長期洗腎，只能每日在一百呎左右的「劏房」內做透析。王女士丈夫的母親，平日往返深港兩地，照顧在內地中風的母親，疫情爆發後一直留在內地。王女士因病失去工作能力，靠 6,000 多元的綜援生活，而「劏房」月租 4,000 元，交租後已只餘下 2,000 多元，還需要應付醫藥費，生活困苦。

- 2.32. **兒童成長**—空間局限對兒童造成長遠負面影響。有團體為「劏房」兒童進行身體檢查，近八成（79.6%）脊醫檢查後發現脊骨問題，相信與沒有正常空間學習有關¹⁷；亦有機構發現，「劏房」戶為節省開支，飲食習慣不均衡，兒童吸收營養不足，影響健康成長¹⁸¹⁹。

6%9F%A5/

¹⁴ 香港賽馬會災難防護應變教研中心，《居危思安：不適切居所住戶的環境安全及精神健康調查》，2018年7月19日，

<https://www.hkjcdpri.org.hk/new20180719/sites/disaster/files/enviromentsafetyreport.pdf>

¹⁵ 《東周網》，劏房小改造 關懷基層對症下藥，2020年5月12日，

<https://eastweek.my-magazine.me/main/95971>

¹⁶ 香港賽馬會災難防護應變教研中心，《居危思安：不適切居所住戶的環境安全及精神健康調查》，2018年7月19日，

<https://www.hkjcdpri.org.hk/new20180719/sites/disaster/files/enviromentsafetyreport.pdf>

¹⁷ 香港社區組織協會、兒童權利關注會、香港脊骨神經科醫學院基金會，《貧窮兒童住屋環境與脊骨健康關係調查報告》，2016年3月，

https://soco.org.hk/wp-content/uploads/2014/10/2016_3_children_backbone-and-housing.pdf

¹⁸ 《香港經濟日報》，慈善團體向劏房家庭派食譜食材 每餐 16 蚊助基層食得好食得營，2020年6月1日，

<https://topick.hket.com/article/2657709/%E6%85%88%E5%96%84%E5%9C%98%E9%AB%94%E5%90%91%E5%8A%8F%E6%88%BF%E5%AE%B6%E5%BA%AD%E6%B4%BE%E9%A3%9F%E8%AD%9C%E9%A3%9F%E6%9D%90%E3%80%80%E6%AF%8F%E9%A4%9016%E8%9A%8A%E5%8A%A9%E5%9F%BA%E5%B1%A4%E9%A3%9F%E5%BE%97%E5%A5%BD%E9%A3%9F%E5%BE%97%E7%87%9F>

¹⁹ 東方日報，劏房戶焗慳 40 蚊食 3 餐，2019年3月4日，

2.33. 社區支援—受貧困及空間局限，「劏房」戶社交活動有限，缺乏社區支援網絡²⁰。面對困難或出現意外時，往往孤立無援。

https://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20190304/00176_006.html

²⁰ 立法會，《香港社會服務聯會 就不適切住屋問題的相關房屋事宜的意見》，2019年6月，
https://www.legco.gov.hk/yr19-20/chinese/panels/hg/hg_ihp/papers/hg_ihp20191207cb1-206-7-c.pdf

第三章、現有「劏房」戶支援措施

政府資助及津貼

- 3.1. 政府主要以現金津貼的形式，向處於社會福利「安全網」外的基層及「劏房」戶提供財政支援。
- 3.2. 由 2011 年至今，政府通過關愛基金，多次以一筆過現金方式，向基層人士發放生活津貼，主要對象為非公屋、非綜援的低收入住戶（俗稱「N 無人士」）。2021 年的「非公屋、非綜援低收入住戶一筆過資助」，約有 137,150 個住戶（約 353,600 人）可受惠，預留金額約為 14 億 4,773 萬元，不少「劏房」戶亦能受惠。
- 3.3. 當局於 2020 年與香港社會服務聯會合作，推出「低收入劏房住戶改善家居環境援助計畫」，批出 2.9 億元，資助「劏房」戶維修家居、更換家電及進行滅蟲等，預計可惠及約 24,000 個「劏房」住戶²¹。
- 3.4. 由 2011 年至今，關愛基金轄下為基層及「劏房」戶提供的現金津貼及資助，開支合共接近 54 億元（見附件二）。
- 3.5. 運輸及房屋局（下稱「運房局」）於 2021 年年初宣布推行「現金津貼試行計劃」，為輪候公屋超過三年的人士提供現金津貼，計劃開支預算約 80 多億元，預計有 90,000 個住戶符合申請資格²²。
- 3.6. 計及關愛基金及運房局的計劃，當局推出的現金支援措施，金額接近 130 億元，但基層生活條件未見改善。
- 3.7. 現金津貼的成效不彰，由於「劏房」市場以純商業模式運作，在缺乏市場監管下，業主能夠按資助幅度加租，現金津貼的效用被蠶食，業主從中獲益。事實上，財政司司長陳茂波曾表示，「劏房」空置率低，推出租津或租管會令業主加價，適得其反²³。

過渡性房屋

- 3.8. 由於增建公屋需時，當局以增加過渡性房屋供應，減輕公屋輪候冊的壓力，為居住環境惡劣的人士，提供質素有保證的住屋選擇。
- 3.9. 行政長官於 2018 年宣布六項房屋政策新措施，提出通過「多方合作」模式，協助民間推行過渡性房屋項目，釋放私人土地及現存閒置樓宇的潛力²⁴。
- 3.10. 立法會於 2020 年通過 50 億元撥款，成立「支援非政府機構推行過渡

²¹ 政府新聞公報，關愛基金推出「為低收入劏房住戶改善家居援助計畫」，2020 年 6 月 30 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202006/30/P2020063000287.htm>

²² 立法會，立法會房屋事務委員會 現金津貼試行計劃，2020 年 12 月 7 日，<https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/panels/hg/papers/hgcb1-293-3-c.pdf>

²³ 《明報新聞網》，2019 年 1 月 5 日，“陳茂波：合適情況下加大按揭成數 無計劃推劏房租管”

²⁴ 政府新聞公報，政府公布六項房屋政策新措施，2018 年 6 月 29 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201806/29/P2018062900710.htm>

性房屋項目的資助計劃」²⁵，資助非政府組織營運過渡性房屋。

- 3.11. 截至 2021 年 7 月，已完成的過渡性房屋項目有 29 個，提供 1,305 個單位，計及正動工及已啟動項目，預計在未來三年能提供 15,000 個單位。
- 3.12. 雖然計劃能在較短時間內增加供應，但有意見指單位數目太少，不足以滿足需求²⁶；亦有意見指以 50 億元計算，足以興建 8,196 個公屋單位，質疑計劃的成本效益²⁷。

社區支援及其他服務

- 3.13. 現時社會福利署轄下只有七支家庭支援網絡隊²⁸，但並非專門為「劏房」戶而設，能夠提供的外展支援服務亦相當有限。

社創基金

- 3.14. 為鼓勵社會各界以創新方式，協助基層「劏房」戶解決他們生活上的難題，扶貧委員會轄下的社會創新及創業發展基金(下稱「社創基金」)資助不同項目，金額由十萬元至數百萬元不等(見表八)。
- 3.15. 社創基金資助項目，一方面嘗試開拓新服務模式，例如營運社會房屋及建立良心租務平台，同時資助設計師研發改善「劏房」家居環境的家具。

表八、部分獲社創基金資助的項目

| 計劃名稱 | 受助機構 | 獲批金額 | 資助期 (狀況) |
|----------------|----------|-------------|----------------|
| 改造貧窮社區 | 多磨建社有限公司 | \$200,000 | 1 年 (已結束) |
| 社會房屋共享計劃 | 香港社會服務聯會 | \$5,763,941 | 36 個月 (已結束) |
| 【好宅】 配對先導計劃 | (不適用) | \$100,000 | 8 個月 (已結束) |

²⁵ 立法會，立法會房屋事務委員會 過渡性房屋及劏房事宜小組委員會 過渡性房屋供應的最新進展，2021 年 7 月 13 日，

https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/panels/hg/hg_th/papers/hg_th20210713cb1-1103-1-c.pdf

²⁶ 據房委會提供的資料，每個公屋單位的建築成本約為 61 萬元。

²⁷ 《星島教育》，香港居住問題嚴峻 推過渡房屋可紓困？，2020 年 3 月 25 日，

<https://stedu.stheadline.com/sec/article/22895/%E9%80%9A%E8%AD%98%E5%A4%A7%E5%85%A8-%E4%BB%8A%E6%97%A5%E9%A6%99%E6%B8%AF-%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%B1%85%E4%BD%8F%E5%95%8F%E9%A1%8C%E5%9A%B4%E5%B3%BB-%E6%8E%A8%E9%81%8E%E6%B8%A1%E6%88%BF%E5%B1%8B%E5%8F%AF%E7%B4%93%E5%9B%B0>

²⁸ 社會福利署，非政府機構 - 家庭支援網絡隊名單，2017 年 9 月，

https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/2415/tc/FSNTs_20181120c.pdf

| | | | |
|----------|-------------------------------|-------------|---------------------|
| 基層家具研究開發 | DOSHA WOODCRAFT LIMITED | \$100,000 | 9 個月 (正接受資助) |
| 企理家居 | 多磨建社有限公司 | \$1,947,770 | 2 年 1 個月 (正接受資助) |

民間組織

3.16. 社區支援服務的真空，一直依賴民間組織填補。慈善團體為社福機構及非牟利機構提供財政支援，協助他們向劏房「劏房」戶及基層市民提供支援服務，主要資助者包括香港賽馬會慈善信託基金及公益金等慈善機構（見表九及表十）。

表九、部分獲香港賽馬會慈善信託基金資助的項目

| 計劃名稱 | 受助機構 | 獲批金額 |
|-------------|------------|----------------------------|
| 「陽光計劃」 | 聖公會麥理浩夫人中心 | \$4,400,000 \$7,470,000 |
| 「好相寓」房戶支持計劃 | 關注草根生活聯盟 | \$5,160,000 |
| 「惜食堂」服務 | 小寶慈善基金 | \$18,490,000 |

表十、部分獲公益金資助的項目

| 計劃名稱 | 受助機構 | 獲批金額 |
|-------------------|------------|----------------------------|
| 外展支援及網絡劏房住戶計劃 | 基督教家庭服務中心 | \$3,353,223 \$2,988,831 |
| 「北」動關愛－社區支持劏房戶計劃 | 香港路德會社會服務處 | \$3,620,520 \$2,931,617 |
| 「愛互裡」港島東區劏房住戶支持計劃 | 循道愛華村服務中心 | \$4,090,788 |

3.17. 服務形式方面，社福機構多數以「劏房」戶的生活困難為切入點，例如居住環境、膳食需要及兒童託管等，提供具針對性的支援服務。

3.18. 機構除了基本物質支援外，亦會切身考慮「劏房」戶的需要，提供相應的服務：

- **改善生活環境**—除了派出義工隊，協助劏房戶進行簡單家居維修，有機構將服務提升至「空間改造」，為「劏房」戶度身物色及訂造適合家具，例如為學童加裝書櫃及書枱等，方便學習²⁹。

²⁹ 《HK01》，關注草根生活聯盟推「好相寓」支援計劃 改善劏房戶居住環境，2019年6月2日，<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/335849/%E9%97%9C%E6%B3%A8%E8%8D%89%E6%A0%B9%E7%94%9F%E6%B4%BB%E8%81%AF%E7%9B%9>

- **膳食支援**—服務機構除了通過團購活動及設立食物銀行，為基層提供價格低廉或免費的膳食支援外，亦因應「劏房」內煮食空間不足，而設立共用廚房，一方面提供煮食工具，同時鼓勵「劏房」戶互相支援³⁰。
- **建立鄰里支援**—成立鄰里互助中心，為區內「劏房」居民提供支援服務，包括租務諮詢及處理租務糾紛，並以團購方式，幫助居民以便宜價錢購買日用品，紓緩經濟壓力。
- **健康管理**—有團體設立社區藥房，為有需要的基層贈醫施藥，亦會為基層提供物理治療及外展健康站等服務，並在疫情期間成立防疫小隊³¹，為少數族裔提供防疫資訊及物品。

- 3.19. 觀察所得，由社福機構及非政府組織提供的服務，多數以地區為本，按照該區住戶特徵設計相應服務。
- 3.20. 雖然這類型服務規模不大，仍需投入大量人力資源。本港租金及工資成本不菲，以上列出的項目，資助年期只有三年左右，金額動輒數百萬元。在資源限制下，服務機構也難以籌劃恆常服務。
- 3.21. 即使社福機構獲得資助，為「劏房」戶進行小型家居改善工程，但無法處理水電供應及「劏房」結構等「硬件」問題，以免令業主獲益，「劏房」戶的生活環境始終無法改善。
- 3.22. 由政府直接提供的社區支援服務明顯不足，只能依賴社福機構及慈善團體介入服務真空，變相外判照顧基層的責任，予人卸責的觀感。正如第 2.25 至 2.33 段所述，「劏房」戶在生活中面對的困難，並非單靠金錢津貼等物質支援可解決。

F%E6%8E%A8-%E5%A5%BD%E7%9B%B8%E5%AF%93-%E6%94%AF%E6%8F%B4%E8%A8%88%E5%8A%83-%E6%94%B9%E5%96%84%E5%8A%8F%E6%88%BF%E6%88%B6%E5%B1%85%E4%BD%8F%E7%92%B0%E5%A2%83

³⁰ 《Time Out 香港》，「香港共享廚房 有營有愛」，2019 年 11 月 4 日，

<https://www.timeout.com.hk/hong-kong/hk/%E9%A4%90%E5%BB%B3/%E9%A6%99%E6%B8%AF%E5%85%B1%E4%BA%AB%E5%BB%9A%E6%88%BF-%E6%9C%89%E7%87%9F%E6%9C%89%E6%84%9B>

³¹ 《香港經濟日報》，醫護行者×港大醫科生 教基層及少數族裔防疫，2020 年 3 月 2 日，

<https://paper.hket.com/article/2578008/%E9%86%AB%E8%AD%B7%E8%A1%8C%E8%80%85%E2%95%B3%E6%B8%AF%E5%A4%A7%E9%86%AB%E7%A7%91%E7%94%9F%20%E6%95%99%E5%9F%BA%E5%B1%A4%E5%8F%8A%E5%B0%91%E6%95%B8%E6%97%8F%E8%A3%94%E9%98%B2%E7%96%AB>

第四章、「劏房」現象剖析

- 4.1. 「劏房」問題不斷惡化，政府措施成效不彰，與政府未能準確掌握問題癥結有關。
- 4.2. 除了土地房屋短缺外，「劏房」問題並非單純供求失衡，背後亦涉及宏觀經濟與社會結構因素，有必要以全面方式，探究「劏房」現象的成因。

外圍因素

- 4.3. 基於全球利率維持於低水平及多輪量化寬鬆政策，熱錢流入房地產市場，全球大城市均出現樓價及租金急升（見附件三）。英美等西方先進國家的物業市場受到影響，出現不同程度的房屋危機。
- 4.4. 基層、青年及弱勢社群被迫蝸居，情況在亞洲區內先進城市非常普遍。日本東京近年興起平均面積只有五平方米的迷你公寓³²，南韓則以分間單位「考試院」³³最為盛行。

表十一、日本案例： 迷你公寓「繭」

日本地產商 Spilytus 推出名為 QUQURI（希臘語：「繭」）的公寓項目。QUQURI 單位的面積只有九平方米，但天花被抬高，形成閣樓。計及閣樓，單位內只有大約 11 平方米的居住空間，內設獨立洗手間、淋浴間和廚房，而閣樓通常用作睡眠空間。QUQURI 通常建於房租高昂的地區，月租一般為五萬至八萬日元，相當於大約 3,500 至 5,600 港元。地產商不收按金、手續費、續租費，網絡也包含在租金內，廣受學生和單身上班族歡迎。

表十二、韓國案例：「考試院」

「考試院」提供空間狹小但房租低廉的住宿環境，大多由位於市中心的老舊建築物改建而成。樓層通常被分間成多個小型房間；現時首爾的「考試院」房間面積普遍大約四至六平方米。大多不設獨立洗手間、淋浴間、及廚房，需與同一樓層的租客甚至整個「考試院」的租客共用。「考試院」無需要繳交按金和水電費，價格低廉，大多在 25 萬至 50 萬韓圓之間，相當於約 1,700 至 3,400 港元。起初，考試院的租客大多為備考生和

³² Nippon.com. Tokyo's Micro-Apartments See a Surge in Popularity: The Secret of Living in a "Shoe-Box". 03/04/2020.

<https://www.nippon.com/en/news/fnn20200211001/tokyo%E2%80%99s-micro-apartments-see-a-surge-in-popularity-the-secret-of-living-in-a-shoe-box.html>

³³ 《香港經濟日報》，【首爾火警】「考試院」簡陋間隔小如劏房 易生火警，2018 年 11 月 9 日，<https://inews.hket.com/article/2204908/%E3%80%90%E9%A6%96%E7%88%BE%E7%81%AB%E8%AD%A6%E3%80%91%E3%80%8C%E8%80%83%E8%A9%A6%E9%99%A2%E3%80%8D%E7%B0%A1%E9%99%8B%E9%96%93%E9%9A%94%E5%B0%8F%E5%A6%82%E5%8A%8F%E6%88%BF%20%E6%98%93%E7%94%9F%E7%81%AB%E8%AD%A6>

外國留學生，但現時以單身上班族和貧困群體的租客最多。

本地因素

4.5. 香港作為外向型細小經濟體，在外圍因素帶動下，樓價及租金無可避免上升。面積較小的單位升幅更高，根據差餉物業估價署的資料，A類單位（40 平方米以下）的租金指數，在過往十年間上升幅度達 134 至 144%。（見表十三）。

表十三、2001 至 2021 年私人住宅租金（每平方米售價 HK\$/m²）

| | 香港 | 九龍 | 新界 |
|------|-------------|-------------|-------------|
| 2001 | \$187 | \$153 | \$120 |
| 2002 | \$165 | \$134 | \$105 |
| 2003 | \$152 | \$122 | \$93 |
| 2004 | \$167 | \$125 | \$99 |
| 2005 | \$188 | \$140 | \$106 |
| 2006 | \$216 | \$154 | \$113 |
| 2007 | \$246 | \$170 | \$127 |
| 2008 | \$278 | \$198 | \$146 |
| 2009 | \$236 | \$181 | \$137 |
| 2010 | \$285 | \$204 | \$166 |
| 2011 | \$331 | \$241 | \$184 |
| 2012 | \$325 | \$237 | \$193 |
| 2013 | \$377 | \$293 | \$240 |
| 2014 | \$397 | \$311 | \$253 |
| 2015 | \$435 | \$345 | \$272 |
| 2016 | \$415 | \$329 | \$266 |
| 2017 | \$452 | \$354 | \$296 |
| 2018 | \$488 | \$391 | \$314 |
| 2019 | \$507 | \$391 | \$316 |
| 2020 | \$445 | \$370 | \$299 |
| 2021 | \$437 | \$361 | \$293 |
| 升幅 | 134% | 136% | 144% |

4.6. 本港土地房屋問題嚴重，根源可追溯至 1999 年的金融風暴後，當時的政府為穩定樓市，推出俗稱「孫九招」的措施，停止興建公共房屋，減慢土地房屋供應的速度。

4.7. 隨著經濟在 2003 年第三季開始復甦，土地房屋供應明顯追不上需求。土地規劃工作於 2013 年才重新啟動，基層住屋問題浮現，低收入住戶

因無法承擔市場租金，相對低廉的「劏房」開始盛行。

- 4.8. 當局過往依賴增加公屋供應，作為處理「劏房」問題的方案。長策會在 2014 年的報告中，以不適切居所數目作為推算房屋需求的指標之一，並將「劏房」歸納為不適切居所之一³⁴。
- 4.9. 公共房屋供應滯後，由 2015 年至今，公屋落成數目一直無法達標，單位落成量較預算需求少 50,021 個單位（見表十四）。加上長策會推算方法未有包括租金波動等市場因素，推算需求與實際需求有一定落差。

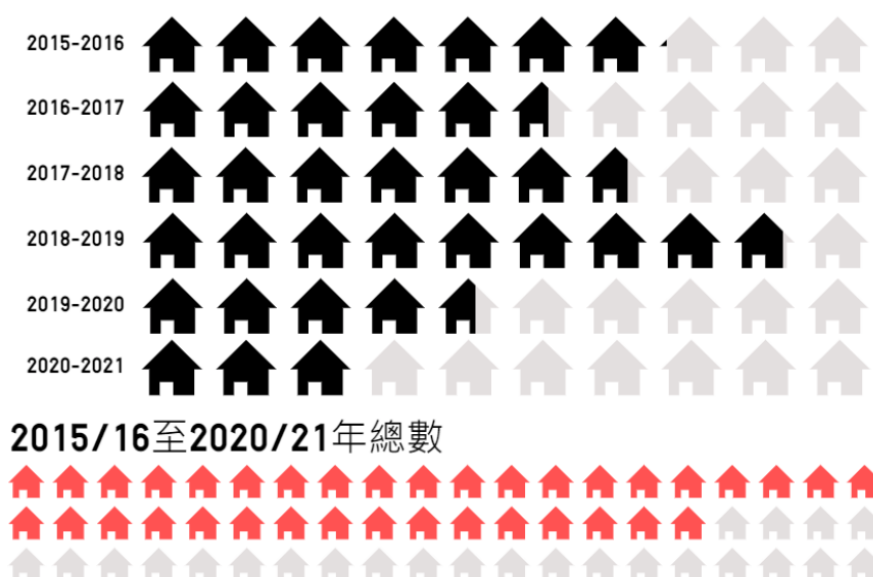
表十四、公屋需求及實質建屋量（2015/16 年度至 2020/21 年度）

| 年份 | 每年平均預計需求 | 實質建屋量 |
|------------------------------|----------------|---------------|
| 2015-2016 | 20,000 | 14,264 |
| 2016-2017 | 20,000 | 11,276 |
| 2017-2018 | 20,000 | 13,413 |
| 2018-2019 | 20,000 | 17,658 |
| 2019-2020 | 22,000* | 10,107 |
| 2020-2021 | 21,000* | 6,261 |
| 2015/16 至 2020/21 年總數 | 123,000 | 72,979 |

資料來源：《長遠房屋策略》周年進度報告、房屋署

*「公屋／綠置居」供應目標

圖五、公屋需求及實質建屋量（2015/16 年度至 2020/21 年度）從未達標



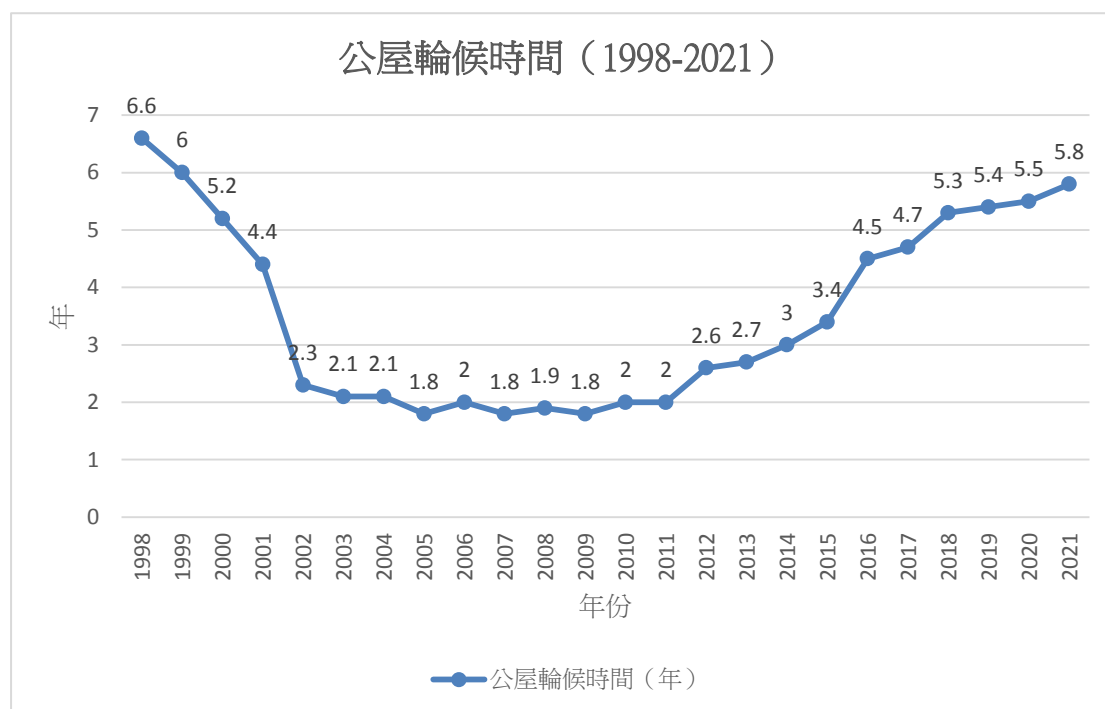
- 4.10. 由於公屋單位供不應求，公屋輪候時間不斷上升（見圖六），截至 2021 年，一般申請者的平均輪候時間已升至 5.8 年，合共有 153,300 宗一

³⁴ 總房屋需求=住戶數目淨增長+受重建影響的住戶+居住環境欠佳的住戶+其他因素。

般公屋申請及約 100,500 宗配額及計分制下的非長者一人申請³⁵。而公屋計分制後，非長者一人申請時間長達數十年。

- 4.11. 公屋為最重要的扶貧工具。統計處以公屋市值租金，比較公屋住戶的實質需繳交的租金，以量化公屋的扶貧效用。一般三至四年人公屋單位月租只是約\$2,000 元，顯示公屋的補貼作用極大，供應滯後對基層住屋問題影響深遠。

圖六、公屋輪候時間



「劏房」問題論述

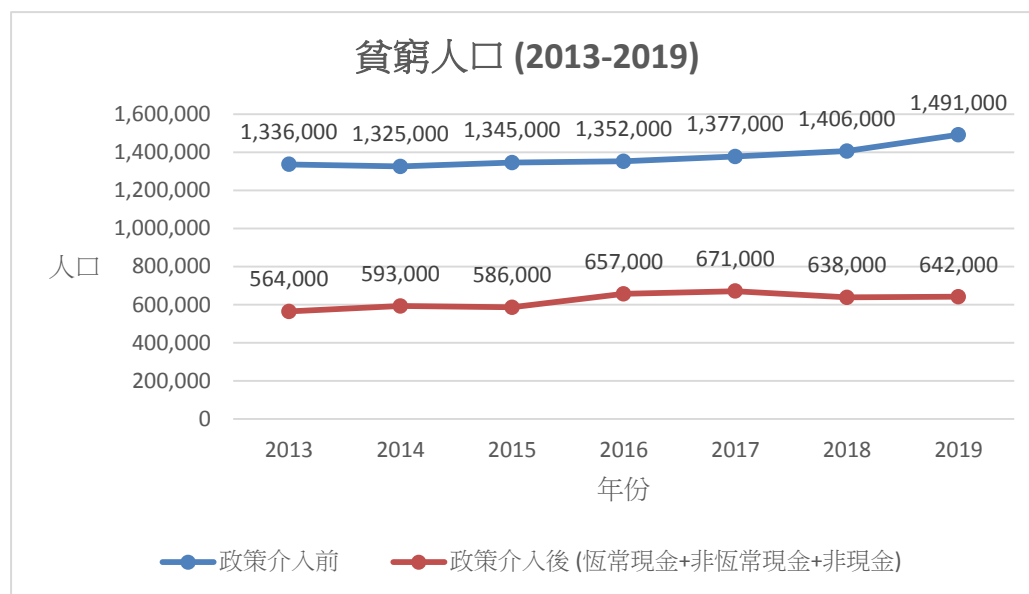
- 4.12. 社會普遍簡單將「劏房」現象定義為房屋供求問題。而綜合以上段落，從概念層面探討「劏房」現象，可以將問題歸納如下：

- 4.13. **財富懸殊**—「劏房」被視為貧富懸殊的象徵。基層收入不斷被租金蠶食，以至低收入人士「越扶越貧」(見圖七及圖八)，被迫蝸居「劏房」的人愈來愈多。貧富差距令隔代貧窮惡化，失去上流機會，下一代對未來失去希望。過去十多年本港經濟發展蓬勃，但基層未能分享成果，出現「富者累巨萬，而貧者食糟糠」³⁶的現象。社會矛盾對立加劇，不利社會和諧穩定。

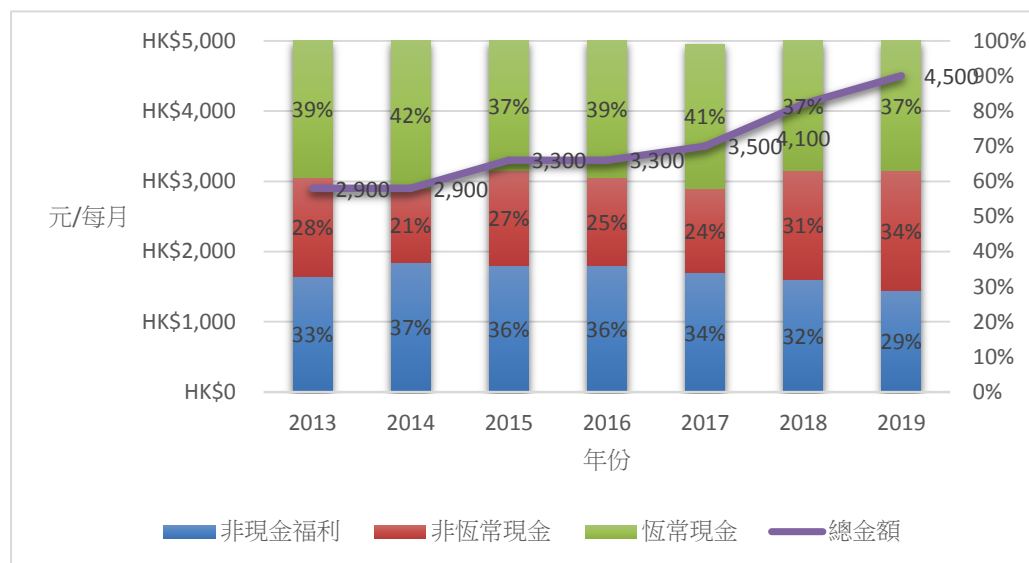
³⁵ 房屋署，公屋申請數目和平均輪候時間，2021年5月11日，<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>

³⁶ 《求是網》，习近平总书记谈共同富裕，http://www.qstheory.cn/zhuoanqu/2021-02/02/c_1127055668.htm

圖七、本港貧窮人口數目（2013 至 2019 年）³⁷



圖八、2013-2019 年非現金福利、非恆常現金及恆常現金的估算住戶平均所得金額³⁸



*非現金福利包括：公屋、醫療券、2 元乘車優惠等、幼稚園及幼兒中心學費減免計劃等

*非恆常現金包括：薪俸稅及差餉寬減、關愛共享計劃、發放額外兩個月社會保障金額／職津／鼓勵就業交通津貼、電費補貼和關愛基金下的現金項目等

*恆常現金包括：社會保障金額及教育津貼、長者生活津貼、在職家庭津貼（職津）、教育津貼、高齡津貼、傷殘津貼、鼓勵就業交通津貼計劃和公共交通費用補貼計劃等

³⁷ 政府統計處，「2019 年香港貧窮情況報告」，2020 年 12 月，
https://www.censtatd.gov.hk/en/data/stat_report/product/B9XX0005/att/B9XX0005C2019AN19C0100.pdf

³⁸ 同上

- 4.14. **房屋商品化**—公屋供應滯後，「劏房」變相成為等待「上樓」的基層及低收入人士的替代品，因此「劏房」市場具公共性質。但政府視「劏房」為私人財產，未有將房屋定性為大眾必需品，並在市場主導下變成投機炒賣的商品。投資者則視「劏房」為生財工具，吹捧「劏房」盈利豐富，回報率達 10%³⁹，行徑破壞社會整體利益。
- 4.15. **缺乏監管**—回歸以來，政府未能擺脫「積極不干預」思維，過度依賴私人市場。前行政長官曾蔭權曾公開指出，「如果地產發展商清楚知道，平均每年提供可建 20,000 個私人住宅單位的土地，相信市場價格會立即緩和⁴⁰」，說法反映依賴私人市場解決房屋問題的邏輯，錯誤相信市場有自我調節能力。
- 4.16. **官員思維落後**—國際上的先進經濟體對「利益相關者資本主義」(stakeholder capitalism) 日趨重視，政策制訂注重共同利益及可持續發展。小組報告反覆強調避免干預私人產權及市場，反映本港官員的思維仍停留在「股東資本主義」(shareholder capitalism) 的落後階段，未能與時並進。
- 4.17. **缺乏道德責任**—「劏房」問題惡化與公屋供應滯後不無關係，政府有道德責任進行修正。但政府將照顧基層的責任，全數外判予民間團體及社福機構，未有將照顧基層視為己任。
- 4.18. **社會治理體系有待建立**—政府各部門對基層情況並不重視，亦不夠了解，才會出現花費過百億元公帑資助，仍被指支援措施不到位。政府部門、社區組織及服務團體之間各自為政，在社區統籌治理方面的弱點顯露無遺，社會治理水平及能力有待提升。

小結

- 4.19. 不論是單位數目、租金壓力及居住環境等方面，均反映本港「劏房」問題不斷惡化。「劏房」戶身處惡劣環境，生活困苦。面對的各種意外風險，並非無可避免，大多數因由業主無意保養單位，而令情況持續。
- 4.20. 政府以現金津貼為主要措施，忽略「劏房」戶真正所需，並將提供社區基層支援服務的責任，轉嫁予慈善團體及社福機構。
- 4.21. 受宏觀經濟影響，樓價租金飆升，而公屋供應滯後，令貧富差距現象進一步極端化。為保障基層住屋權利，介入「劏房」市場運作實屬必要。

³⁹ 《經濟一週》，劏房、樓上舖回報率驚人？2 個竅門將物業變正現金流，2020 年 1 月 29 日，<https://www.edigest.hk/%e6%a8%93%e5%b8%82/%e5%8a%8f%e6%88%bf-%e6%a8%93%e4%b8%8a%e8%88%96-%e5%9b%9e%e5%a0%b1%e7%8e%87%e9%a9%9a%e4%ba%ba-%e7%ab%85%e9%96%80-%e5%b0%87%e7%89%a9%e6%a5%ad-%e6%ad%a3%e7%8f%be%e9%87%91%e6%b5%81-%e9%be%94%e6%88%90-138679/>

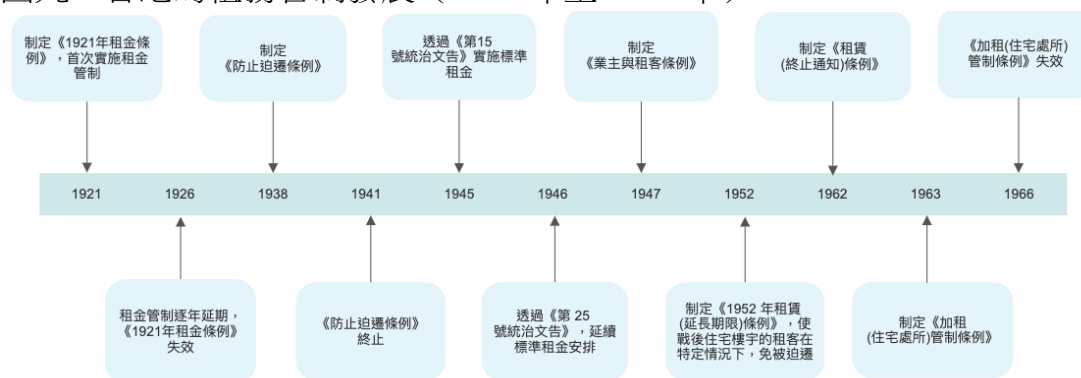
⁴⁰ 香港政府新聞網，曾蔭權：不容樓市泡沫化，2010 年 10 月 13 日，https://www.news.gov.hk/tc/categories/health/html/2010/10/20101013_151121.shtml

第五章、租務管制的發展

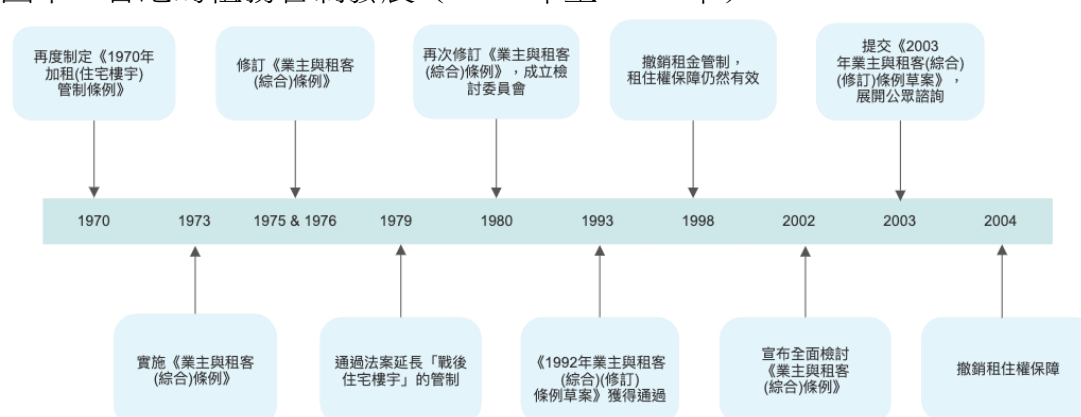
租務管制的演變

5.1. 租務管制在香港並非全新事物。本港於第二次世界大戰前已開始實施租務管制，在過往 100 年間不停演變，直至回歸後才逐步取消（見圖九及圖十）。

圖九、香港的租務管制發展（1921 年至 1966 年）



圖十、香港的租務管制發展（1970 年至 2004 年）



5.2. 香港的租務管制始於第一次世界大戰後，因本地人口膨脹，租金急升而落實。隨後因應經濟狀況、市民需求及市場供應情況，經歷數次取消、重推或修訂。綜合而言，租務管制可以分為租金管制及租住權保障兩個主要部分。

5.3. **租金管制**—不同時期的租金管制在計算租金的方法不一，例如《1921年租金條例》以歷史價值方法，直接釐訂業主可收取的最高租金；第二次世界大戰後，實行租金凍結；60年代限制租金加幅，即每兩年期內最多 10%，期後加至每兩年期內 15%，並使加幅受制於差餉物業估價署釐定的「公平市值租金」。隨著經濟放緩及房屋供應增加，實施多

時的租金管制於 1998 年結束，只保留租住權保障⁴¹。

- 5.4. **租住權保障**—同樣始於 1921 年的《1921 年租金條例》，只要租客遵守租約，而業主並非要收回物業自用或重新發展，租客就可有租住權保障。至 1938 年，政府透過《防止迫遷條例》，限制業主收回出租物業的權力，直至 1947 年通過《業主與租客條例》後，才略為放寬，容許業主以更多理由收回處所，並在 70 年代實施的《業主與租客（綜合）條例》中，加入相關條文。
- 5.5. 為了讓私人住宅物業市場恢復自由運作，釋放私人住宅單位的市場潛力，當局於 2004 年通過修例，結束租住權保障。時任官員曾強調政府有責任照顧低下階層的住屋需要，而責任不應加諸私人業主身上。
- 5.6. 2008 年金融海嘯後，樓市熾熱及租金飆升。基層及弱勢租戶遭受剝削，大幅加租、迫遷、濫收水電費用等情況日趨普遍。社會上有共識要求政府介入「劏房」市場，以保障基層利益。
- 5.7. 上屆政府成立長策會，就香港房屋問題進行全面研究，將「劏房」歸納為不適切居所，並在 2014 年的報告中，指引入規管制度將令「劏房」數目減少及推高租金⁴²。前運輸及房屋局局長張炳良曾於 2017 年警告，引入租管可能引致負面後果，貿然推行將「未見其利、先蒙其害」⁴³。
- 5.8. 2020 年初，行政長官宣布推行十項民生政策，其中一項為成立《「劏房」租務管制研究小組》，就引入「劏房」租務管制進行研究⁴⁴。小組由不同界別的人士組成，主要成員為專業人士及「劏房」業主，原定任期為 18 個月，其後壓縮在 12 個月內完成工作，於 2021 年 3 月提交報告。

租務管制的形式

租金管制

- 5.9. 以租務管制介入住屋市場，在全球各國常見。翻查經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development) 的資料，租金管制措施大致可分為：
- 5.10. **加幅上限** $\hat{\delta}$ 就租金加幅訂出上限，例如愛爾蘭的《2016 年規劃與發展（房屋）及住宅租賃法令》將「租金壓力區」的加租幅度，限制至每年 4%；非「租金壓力區」內的單位，亦只能每兩年加租一次，租金

⁴¹ 政府新聞公報，業主與租客（綜合）（修訂）條例今日生效，2004 年 7 月 9 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/200407/09/0709177.htm>

⁴² 運輸及房屋局，《長遠房屋策略》，2014 年 12 月，<https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS201412.pdf>

⁴³ 政府新聞公報，立法會二題：應對房屋需求的措施，2017 年 5 月 17 日，<https://www.info.gov.hk/gia/general/201705/17/P2017051700460.htm>

⁴⁴ 新聞公報，2020 年 1 月 14 日，“行政長官公布十項民生政策新措施 惠及過百萬基層市民和弱勢社群”，<https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/14/P2020011400586.htm>

不得高於市場租金⁴⁵。至 2021 年 7 月，政府宣布進一步限制租金加幅，「租金壓力區」的業主只可按通脹調整租金⁴⁶。

- 5.11. **凍結租金**—直接將租金凍結於特定水平，例如德國柏林在 2020 年 2 月推行「凍結柏林租金」，規定 2014 年 1 月 1 日之前竣工的住宅的業主所收取的租金，不得超出 2019 年 6 月 18 日或之前有效協定的租金水平⁴⁷。
- 5.12. **起始租金**—由官方機構訂立參考租金，藉以得出該地區的起始租金水平，例如法國引入為期 5 年的試驗計劃，規定租金需定於參考租金內（按房屋類別和位置的租金水平計算出的中位數租金），並不能超越參考租金的 20%⁴⁹；德國的起始租金由業主和租客自由協商，但不能超過「當地參考租金」的 20%⁵⁰。
- 5.13. **租金上限**—有海外司法管轄區以特定的評分系統，為物業釐訂租金上限，例如荷蘭按物業面積、環境等因素進行評分，分數愈高，租金上限也愈高⁵¹。

影響

- 5.14. 上文提到的愛爾蘭自 2017 年初實施租金管制後，至 2018 年的第一季止，都柏林的整體租金價格上升了 7%，比政策限制為高。當地評論認為租金管制制度有太多豁免，例如經裝修後的單位租金可上調 2% 以上，而且對於新租約的起始租金不設上限，業主因此有誘因在訂立新租約時，大幅調升租金⁵²。
- 5.15. 另一方面，參考德國的經驗，租金管制措施稍微緩和了部分供應緊張的地區（如柏林與慕尼黑）租金上升的壓力，但凍結租金政策似乎對整體價格趨勢沒有影響⁵³。

⁴⁵ Citizens Information Board Ireland. “Rent increases in private rented housing”:

https://www.citizensinformation.ie/en/housing/renting_a_home/rent_increases.html#

⁴⁶ The Irish Times, 1 July 2021, “Rent increases to be capped at inflation in pressure zones”:

<https://www.irishtimes.com/news/social-affairs/rent-increases-to-be-capped-at-inflation-in-pressure-zones-1.4608191>

⁴⁷ 2021 年 4 月，被德國憲法法院裁定，住居政策屬於聯邦政府事務，除非聯邦政府不行使相關權力，邦政府才能干預，因此柏林的租金剎停規定屬於違憲。

⁴⁸ Euronews. 15 Apr 2021, “Berlin’s rent cap is illegal, Germany’s top court rules”:

<https://www.euronews.com/2021/04/15/berlin-s-rent-cap-is-illegal-germany-s-top-court-rules>

⁴⁹ The Official website of Notaries of France. “Renting: Rent controls effective in Paris since July 1, 2019”:

<https://www.notaires.fr/en/housing-tax-system/renting/renting-rent-controls-effective-paris-sincejuly12019>

⁵⁰ Institute for Public Policy Research, 2017, “Lessons from Germany: Tenant Power in the Rental Market”: <https://www.ippr.org/files/publications/pdf/lessons-from-germany-jan17.pdf?noredirect=1>

⁵¹ Rented housing. Local Government of the Netherlands:

<https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>

⁵² Antony Mason, 14 September 2018, Integrational Foundation, “Rent controls: lessons from Ireland?”: <https://www.if.org.uk/2018/09/14/rent-controls-lessons-from-ireland/>

⁵³ Konstantin A. Kholodilin, Andreas Mense and Claus Michelsen, 2016, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. “Market Break or Simply Fake? Empirics on the Causal Effects of Rent

租住權保障

- 5.16. 租住權保障在法律上稱為「續租權」，即賦予租客在原有租期完結後，以新的租約繼續租用同一物業的權利⁵⁴。此安排在海外司法管轄區相當普遍。
- 5.17. 例如加拿大安大略省規定，除了收回單位自用或供家人使用、出售或單位將進行裝修外，業主不得收回單位，而在單位裝修的情況下，原租客亦有權選擇繼續租用該單位 (Right of first refusal)⁵⁵；美國紐約⁵⁶和三藩市⁵⁷亦有類似的保障。
- 5.18. 有關其他海外司法管轄區的租金管制及租住權保障措施的詳情，可參考附件四。

影響

- 5.19. 一方面，租住權保障能保證租客在保障期內，避免遭業主迫遷，增加穩定性，並減省搬遷成本。
- 5.20. 另一方面，租住權保障令業主在租出單位時更為謹慎，業主亦有可能選擇空置單位，增加房屋資源錯配的機會。有研究把紐約租務市場和未有實施租住權保障的其他美國城市比較，發現 15-21% 的紐約租戶因租住權保障，而能夠居住在較大單位，其人均居住面積較其他地區的租戶高；同時，由於租戶的流動性下降，或導致其他基層未能租住受租住權保障的單位⁵⁸。

發牌制度

- 5.21. 在英美等地，由多個住戶分租同一住宅單位的情況較為普通。為確保基層居住條件符合基本標準，英國政府透過修訂《2004 年房屋法令》(Housing Act 2004)，就出租「多戶佔住房屋」(Houses in multiple occupancy)，建立發牌制度，並對「多戶佔住房屋」制訂清楚法律定義⁵⁹：
- 至少由三名租客組成多於一個家庭；
 - 共用廁所及廚房等設施；
 - 至少一名租戶支付租金（或由僱主為他們支付）。

Controls in Germany”:

https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.535869.de/dp1584.pdf

⁵⁴ 社區法網，https://www.clic.org.hk/zh/topics/landlord_tenant/renewalMatters/ql

⁵⁵ Government of Ontario. “Renting in Ontario: Your Rights”: Renting in Ontario: Your rights | Ontario.ca

⁵⁶ Home and Community Renewal, “Rent Laws 2019 Updates”: <https://hcr.ny.gov/rent-laws-updates>

⁵⁷ San Francisco Rent Board: <https://sftu.org/rent-control/>

⁵⁸ Lisa Sturtevant, Ph.D, May 2018, NMHC Research Foundation. “The Impacts of Rent Control: A Research Review and Synthesis”:

<https://www.nmhc.org/globalassets/knowledge-library/rent-control-literature-review-final2.pdf>

⁵⁹ Housing Act 2004: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>

5.22. 根據相關法例，單位必須符合發牌條件，包括每年向相關部門發送更新的氣體安全證書、安裝和保養煙霧報警器、應要求提供所有電器的安全證書等。牌照須每五年續期一次。

5.23. 當地政府為加強對「多戶佔住房屋」的監管，於 2018 年 10 月起，就單位內的睡房面積訂立最低標準：

- 提供一名 10 歲以上人士用作睡房的任何房間的建築面積不少於 6.51 平方米；
- 提供兩名 10 歲以上人士用作睡房的任何房間的建築面積不少於 10.22 平方米；
- 提供一名 10 歲以下人士用作睡房的任何房間的建築面積不少於 4.64 平方米；及
- 確保單位中任何建築面積小於 4.64 平方米的房間都不會用作睡房⁶⁰。

⁶⁰ HMO Hub: <https://www.hmohub.co.uk/hmo-amenity-standards/#Bedrooms>

第六章、條例草案的內容及爭議

條例草案的內容

- 6.1 當局對《業主與租客綜合條例》(第 7 章)提出修訂,並於 2021 年 7 月向立法會提交《2021 年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》(下稱「條例草案」)⁶¹,以落實報告的建議。
- 6.2 條例草案建議引入附有強制性條款的「標準租約」,並推出一系列措施,加強對租戶的保障,租約條款包括⁶²:
- 引入四年租住權保障;
 - 設立續租租金加幅上限,不得高於市場整體變動或 15% (以較低者為準);
 - 禁止濫收費用,業主須向租客提供公用設施(如水費、電費)帳單的副本以及明細表作證明,而所有租客須付的經攤分費用的總和不得超逾相關公用設施帳單所收取的款額;
 - 在合約中訂明業主維修責任,須維持物業內部的狀況及供水、供電、供應熱水、衛生和空調(如有)裝置正常運作;
 - 規定業主向租客退還按金的期限;
 - 設 60 日通知期,防止業主以終止「上游」租約迫遷;及
 - 規定租約及其複本的印花稅由業主承擔。
- 6.3 當局多次強調,條例草案有需要平衡租戶及業主利益,避免因過度規管而導致業主退場等負面影響⁶³。

法律爭議

- 6.4 《基本法》第 6 條訂明,特區政府依法保護私有財產權,而第 105 條則進一步列明徵用財產時得到補償的權利。
- 6.5 小組報告指出,除非對產權人施加的限制,能夠通過「相稱性」驗證原則(propportionality test),否則措施可能違憲。小組認為租金管制越緊,法律風險越高,此定論似乎過分簡化相關法庭案例的內容。
- 6.6 私人產權並非絕對⁶⁴有關私人產權的爭議,希慎訴城規會(Hysan v Town Planning Board, FACV No. 22 of 2015)一案判詞已明確指出,私人產權並非絕對,而是可以依法被貶損。
- 6.7 判詞第 76 段提出,應在「相稱性」驗證中,加入權衡社會利益及受影

⁶¹ 立法會,立法會參考資料摘要 2021 年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案,2021 年 7 月,
https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/brief/thb20210706_20210706-c.pdf

⁶² 「劏房」租務管制研究工作小組秘書處,「劏房」租務管制研究工作小組報告,頁 84-85,2021 年 3 月
https://www.thb.gov.hk/tc/contact/housing/studyOnTenancyControl_Report.pdf

⁶³ 《東方日報》,政府怕租管太嚴 劏房供應,2021 年 7 月,
https://orientaldaily.on.cc/content/%E8%A6%81%E8%81%9E%E6%B8%AF%E8%81%9E/odn-20210730-0730_00176_061/%E6%94%BF%E5%BA%9C%E6%80%95%E7%A7%9F%E7%AE%A1%E5%A4%AA%E5%9A%B4--%E5%89%8A%E5%8A%8F%E6%88%BF%E4%BE%9B%E6%87%89

響個人權利的新準則，過程中考慮限制是否「不超過必要」及「明顯沒有合理基礎」兩項原則，確保不會為受影響個人帶來不合理負擔⁶⁴。

- 6.8 **不合理負擔** 6 條例草案只能規管續租租金，對新訂立租約並不適用，即業主在最多四年後，有權按市場情況，隨意調整租金水平，相信現時建議不會為業主帶來不合理負擔。
- 6.9 **政策具明確性** 6 根據判詞第 91 段引述，立法機關直接面對公眾，了解如何平衡社會利益，除非措施極不合理，否則法庭傾向尊重立法機關的判斷。以修改條例而非行政措施的方式落實租務管制，具明確的可預測性，也經過立法會審議及通過。綜合香港現況及其他普通法司法管轄區實施租管的例子，相信證明租務管制「明顯沒有合理基礎」的門檻極高。
- 6.10 小組報告引用德國及美國例子，嘗試證明租管有可能遭法律挑戰。德國柏林的租金上限措施曾被指違憲，但根據判詞，該案法律爭拗點為州政府及聯邦政府之間的權力劃分，與私人產權無直接關聯⁶⁵。
- 6.11 而挑戰美國紐約《房屋穩定租客保障法令》(Housing Stability & Tenant Protection Act of 2019) 違憲的訴訟，已被曼克頓法院駁回⁶⁶，法官指業主沒有確保市場不受管制的憲法權利⁶⁷。

有關租務管制的經濟論點

- 6.12 小組報告引用了數個經濟論點，指實行租管可能引發負面效果。但這些傳統論點在 21 世紀的市場中是否站得住腳，實在值得商榷。
- 6.13 **減少供應**—有「劏房」業主表示一旦落實租管，將還原單位及退出市場。除了考慮租金回報及空置的機會成本，大部分「劏房」處於舊樓中，業主也需要考慮，還原單位將會大幅削弱在收樓重建時的議價能力，「退場」行為不符合業主基本利益。事實上，小組報告認為除非大幅加強管制力度，否則供應下降的情況不會出現。
- 6.14 **單位質素下降**—根據小組報告，壓抑租金將令業主無心維持單位質素。從公共行政角度，政府有能力通過政策措施，改變業主的行為模式。以英國為例，當地法例賦權租戶，可通過法庭要求業主維修單位，甚至就內部及結構問題引起的健康影響索償^{68 69}。若租戶有法律權力，就

⁶⁴ Hysan v town planning board, FACV No. 22 of 2015

⁶⁵ Bundesverfassungsgericht, “Act Governing the Rent Cap for Residential Premises in Berlin is void”, 15 April 2021,

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-028.html>

⁶⁶ NY Daily News, “Manhattan judge dismisses New York City landlords’ suit”, 15 March 2021, <https://www.nydailynews.com/new-york/manhattan/ny-manhattan-judge-dismisses-nyc-landlords-suit-20210315-v4gfgflfbgkfitwdkwrpncuuq-story.html>

⁶⁷ 註：原文為「landlords “have no constitutional right to an unregulated market.”」

⁶⁸ Citizens Advice, Going to court if your landlord won't do repairs, <https://www.citizensadvice.org.uk/housing/renting-privately/during-your-tenancy/going-to-court-if-you-r-landlord-wont-do-repairs/>

⁶⁹ Supreme Court, Edwards v Kumarasamy [2016] UKSC 40, 13 July 2016,

維修責任向業主作出追討，業主便會有誘因保養單位。

- 6.15 **業主揀客**⁶ 因應業主聲音，條例草案的附表七中，已加入保障業主的條款，租客應在交租到期日後 15 日內繳付租金，否則業主有權收回處所。相信加強租住權，業主亦不必以迫走低收入住客保障自身權益，個別情況則難以避免。
- 6.16 **資源錯配**⁶ 小組引用研究，指在美國紐約，住客即使經濟能力改善，仍傾向停留於受管制的單位⁷⁰，引致房屋資源錯配。根據小組推算，近半「劏房」戶正輪候公屋，在一定時間內自然會離開「劏房」市場，直接對比紐約及香港的情況並不適合。

條例草案的局限

- 6.17 不少基層組織擔心，條例草案規管力度不足，存有灰色地帶，變相容許業主以各種辦法逃避監管，削弱租管對「劏房」租戶的保障。

規避行為

- 6.18 **真空期太長**—當局指落實條例細節需時，建議條例草案於法例通過後三個月生效，由條例草案刊憲開始計算，真空期達六個月。業主能夠利用此段時間大幅加租，令租金管制形同虛設。已有「劏房」業主公開表示，計劃先將租金提高，再逐年「回贈」租客⁷¹，以此避開規管。
- 6.19 **續租漏洞**—由於條例草案只規管續租加幅，只要業主以維修等為由，要求「劏房」戶搬遷至旗下其他單位，藉此訂立新租約，加租幅度便不受限制。

分租問題

- 6.20 **迫遷情況**—小組報告提到，分租及特許情況在「劏房」市場相當普遍，「劏房」戶與二房東訂立租約對大業主無約束力，大業主可透過終止二房東合約及收樓等，合法地要求「劏房」戶遷出單位。
- 6.21 為免過度介入市場，小組認為不應禁止分租，建議引入 60 日「自動暫緩執行」措施，容許租戶有時間遷出及物色新單位。但正如上文提到，搬遷對「劏房」戶而言是沉重負擔，建議對基層住戶的保障十分有限。

<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2015-0095-judgment.pdf>

⁷⁰ Edward Glaeser and Erzo Luttmer, the Misallocation of Housing Under Rent Control, September 2003, <https://users.nber.org/~luttmer/rentcontrol.pdf>

⁷¹ 《頭條日報》，【獨家】劏房業主擬首約定貴租 按年減「回贈」變相加價，2021 年 7 月 8 日，<https://hd.stheadline.com/news/realtime/hk/2124708/%E5%8D%B3%E6%99%82-%E6%B8%AF%E8%81%9E-%E7%8D%A8%E5%AE%B6-%E5%8A%8F%E6%88%BF%E6%A5%AD%E4%B8%BB%E6%93%AC%E9%A6%96%E7%B4%84%E5%AE%9A%E8%B2%B4%E7%A7%9F-%E6%8C%89%E5%B9%B4%E6%B8%9B-%E5%9B%9E%E8%B4%88-%E8%AE%8A%E7%9B%B8%E5%8A%A0%E5%83%B9>

業主責任

- 6.22 **維修責任**—條例草案建議通過強制性條款，新增業主對排水渠、污水渠、喉管、電線及窗戶等進行維修保養的責任。然而當局提交立法會的文件指出，若業主拒絕遵從，租戶只能選擇終止租約，相信條文的作用相當有限。
- 6.23 **追討無門**—不少業主透過二房東及中介公司等，與「劏房」戶簽訂租約。「劏房」戶一般無法得知業主身份，或中間經多重不同公司登記。即使租戶根據合約要求業主進行維修，亦有可能追討無門，令相關條款形同虛設。

政策考慮

規管「劏房」市場的必要性

- 6.24 以上觀點以微觀經濟理論作為基礎，未有考慮宏觀經濟及社會成本等因素。這類型傳統經濟論點的共同盲點，在於假設業主為個人單位，忽視在全球化下跨國大企業能進駐不同地區的物業市場，進行掠奪性行為。
- 6.25 如黑石集團（Blackstone）等資產管理基金，曾經進軍北美及歐洲等多國的房地產市場，購入大批物業，翻新後出租，加租幅度達 30 至 50%。
- 6.26 德國柏林其中兩所最大租務公司，近日正計劃合併，因而引起當地社會關注。當地的經濟分析師估計，即使兩間企業只佔市場 0.9%，仍有能力推高租金及樓價⁷²。
- 6.27 聯合國人權理事會的工作小組於 2019 年發表聲明，對財團的掠奪性行為為極度關注，批評行為等同剝削基層的住屋權利。聲明強調住屋為基本人權，要求各國規管住宅物業投資行為，不能放任私人市場，以自願方式承擔責任⁷³。
- 6.28 財團以豪裝翻新為名加租，在香港屢見不鮮，領展及基匯等購入屋邨商場情況特別明顯。引入租務管制不只是加強住戶保障，更必須預早防範財團以民生所需牟取暴利。
- 6.29 規管市場無序擴張，確保經濟社會均衡發展，屬政府基本責任。有遠見的政策制訂者不能只受傳統市場思維束縛。當代的經濟理論更為重視可持續發展，亦不會單純假設所有人只顧利潤最大化，而漠視公共利益的重要性。

⁷² The Standard, “Germany’s biggest landlords seek to reassure Berliners”, May 27 2021, <https://www.thestandard.com.hk/section-news/fc/13/230628/Germany's-biggest-landlords-seek-to-reassure-Berliners>

⁷³ OHCHR, “States and real estate private equity firms questioned for compliance with human rights”, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24404&LangID=E>

量化市民負擔能力

- 6.30 很多先進的經濟體會制訂負擔能力指數，以客觀數據，量度基層市民的經濟能力，並以此與租金加幅掛鉤。
- 6.31 以荷蘭為例，其租金加幅以對上一年通脹率而釐定，另參考租戶的負擔能力，按其收入額外加租 2.5% 至 4%⁷⁴。
- 6.32 現時，本港公屋租金調整機制及港鐵票價調整機制，均加入市民負擔能力，作為調整租金和車費的元素。
- 公屋租金調整機制以租戶的負擔能力為基礎，每兩年檢討租金一次，並按照公屋住戶收入變動，以調整租金。租金調升上限為 10%，減租則不設下限⁷⁵。
 - 港鐵票價調整機制原以綜合消費物價指數變動、工資指數變動和港鐵的生產力因素組成，但在 2013 年的票價機制檢討後，引入負擔能力上限，規定票價加幅不得高於相應期間家庭每月收入中位數變動⁷⁶。
- 6.33 除了通脹或住戶收入變動，另一常見方式是量度收入及必要開支比例。美國通常採用住屋成本應不超過家庭收入的 30%，而歐盟則在房屋開支外加上交通開支，合共不超過家庭收入的 45%⁷⁷。
- 6.34 條例草案以市場租金變動制訂續租加租幅度，反映機制以市場為主要考慮因素。「劏房」戶的收入，在 2016 年至 2020 年之間，只上升 11.1%（見表四）。如按當局建議，以 15% 為租金加幅上限，根本脫離基層負擔能力，即使符合法律要求，也不能回應基層訴求。

⁷⁴ Dutch rental housing market and the system of rent regulation:

https://eres.architexturez.net/system/files/eres2017_ind_105.pdf

⁷⁵ 香港房屋委員會及房屋署，屋邨管理及租金政策 第一章：公屋租金政策，2020 年 1 月 3 日，

<https://www.housingauthority.gov.hk/tc/common/pdf/about-us/policy-focus/policies-on-public-housing/B01/B01.pdf>

⁷⁶ 立法會交通事務委員會，2014 年 6 月 23 日，“有關港鐵票價調整及香港鐵路有限公司票價調整機制的背景資料簡介”：

<https://www.legco.gov.hk/yr13-14/chinese/panels/tp/papers/tp0623cb1-1621-3-c.pdf>

⁷⁷ CNT: Housing + Transportation Affordability Index | Center for Neighborhood Technology (cnt.org)

第七章、具體建議

- 7.1 在加強市場規管方面，租務管制屬於必不可少的一環。小組報告的建議及條例草案規管的力度不足以堵塞漏洞。
- 7.2 針對上述提出各項問題及爭議，新民黨提出以下合共十項建議，涵蓋短中長期措施，同時就加強基層社區支援提出具體方案。

短期措施

- 7.3 **提前生效日期**—建議修改條例草案第 1 部，將法例生效日期改為刊登憲報當日起實施，以減低業主利用法例審議期及政府準備期的空檔，進行各種規避行為的機會。
- 7.4 **調低租金加幅上限**—理論上一般「劏房」戶與公屋戶的經濟特徵相近，考慮到「劏房」戶的可支配收入 (disposable income) 較公屋住戶更低，續租租金加幅應與公屋租金調整上限一致，限制於 10% 或以下。
- 7.5 **引入法定維修責任**—為確保租客能要求業主承擔維修保養責任，建議參考英國《1985 年業主與租客法令》(Landlord and Tenant Act 1985) 第 11 條，在法例中明文規定業主承擔單位結構的維修責任，並必須確保水電供應及基本衛生等條件⁷⁸。
- 7.6 **披露業主身份**—雖然條例草案引入多條強制性條款，為防止業主以分租、聘請代理等其他方式逃避租約訂明的責任，建議參考英國做法，在條例草案附表七中，加入新的強制性條款，規定業主向租客提供法律姓名和地址⁷⁹。
- 7.7 **提供單位基本資料**—有「劏房」租戶指出，「劏房」一般沒圖則記錄，在放置家具後牆身被阻擋，租戶對單位面積等基本資料，其實並不掌握。當局可考慮對租金及建議加入新的強制性條款，在合約上列明單位面積、窗戶數目、水電錶及廁廚間隔等基本資料，相關資料亦有助差餉物業估價署日後的估價工作。

中期措施

- 7.8 **引入可負擔能力指標**—條例草案只監管續租租金，整體「劏房」租金長遠仍有可能大幅上升，長遠超越基層負擔能力。為避免基層收入被房租蠶食，建議建立房屋可負擔能力指數，每兩年就「劏房」戶收入進行調查。若房租佔「劏房」住戶收入中位數的比例持續上升，當局應考慮引入租金凍結等更有效的措施。
- 7.9 **研究實施起始租金**—在法例生效後，所有「規管租賃」均須獲印花稅

⁷⁸ Supreme Court, *Edwards v Kumarasamy* [2016] UKSC 40, 13 July 2016, <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2015-0095-judgment.pdf>

⁷⁹ 《1985 年業主與租客法令》第 2 條訂明，若該物業由公司擁有，租客有權提出申請，取得該公司所有董事及秘書的姓名和地址。

署加蓋印花，日後差餉物業估價署將能夠收集有關「劏房」租金等重要數據，當局應盡快展開研究，為重新引入「市值租金」或設立「起始租金」做好準備工作。

長期措施

- 7.10 **建立「劏房」發牌制度**—參考英國通過《2004年房屋法令》規管「多戶佔住房屋」，就出租單位大小和設施建立一套基本標準的經驗，研究在香港引入「劏房」發牌制度，確保業主為租客提供基本設施，改善租客居住環境。
- 7.11 因應「籠屋」居住環境惡劣，防火及建築物安全水準欠佳，在1990年發生一宗造成七人死亡的「籠屋」大火後⁸⁰，當局訂立了《床位寓所條例》（第447章），以發牌制度對「籠屋」的消防設施、照明及通風、衛生設備及水管系統，作出規管（見附件五）。條例至今仍然生效，反映發牌制度在香港有先例可循。

社區支援服務措施

- 7.12 差餉物業估價署將會在條例生效後，負責提供租務調解及諮詢服務。但基層「劏房」戶需要更多社區支援。當局在修例的同時，亦需推出更多其他輔助措施。
- 7.13 **家居改善服務**—檢視社創基金資助項目的成效，由政府負責統籌，將受歡迎及具成效的家居改善服務恆常化，並將相關家具設計生產規模化。
- 7.14 **建立地區支援網絡**—以「政府主導，社區輔助」的模式，由民政事務局牽頭，對全港18區「劏房」分佈及住戶特徵進行研究，訂立相應的「劏房」戶服務策略及服務需求優次後，調撥區議會現有資源，在地區物色適合的非牟利組織及專業團體合作，提供以地區為本的基層服務，建立完善社區支援網絡。

⁸⁰ 立法會房屋事務委員會參考文件，1999年2月1日，「床位寓所：床位寓所在建築物及防火安全方面的規管及有關事宜」：
https://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/hg/papers/hg0102_6.htm

第八章、總結

- 8.1 國務院港澳辦主任夏寶龍於 2021 年 7 月發表講話時提到，期盼香港經濟更加繁榮，各項事業發展更加均衡，社會更加和諧安寧。作為管治香港的愛國者，特區管治班子應有破解各種深層次矛盾的決心，無懼與既得利益者周旋，以公眾利益為依歸。
- 8.2 解決住屋問題，除了增加土地房屋供應等大政策外，需要同步進行市場規管、消弭貧窮及社區支援等工作配合，才能取得成效。
- 8.3 保障基本住屋需要屬政府責任，上述的海外例子已充分反映，在資本主義制度下，私人產權並非絕對。「劏房」問題不斷惡化，有足夠理據以租務管制介入「劏房」市場。
- 8.4 在邁向「告別劏房」的目標之際，政府必須將基層福祉放在首要位置，不單要改善他們的物質生活條件，還需要照顧好他們的身心需要，讓基層感受到政府的關懷及溫暖。
- 8.5 中央為香港訂立港區國安法及完善選舉制度，標誌香港由亂及治，「一國兩制」進入新階段。在《愛國者治港》大原則下，全面發揮行政主導的優勢，解決民生問題，辦好實事，贏得市民認同。

過往五年涉及劏房或唐樓的嚴重意外事故

| 日期 | 地區 | 事件 | 傷亡人數 |
|------------|-----|---|----------|
| 7/3/2021 | 油麻地 | 新填地街 260 號寶祥大樓一樓一個「一開七」板間房單位發生火警 ⁸¹ | 1 死 13 傷 |
| 15/11/2020 | 油麻地 | 廣東道唐樓發生奪命火警，死傷者全為少數族裔，大部份為尼泊爾人 ⁸² | 7 死 11 傷 |
| 8/1/2020 | 北角 | 北角春秧街 73 至 91 號大興大廈一個「一劏三」單位起火，住戶主要是印尼及菲律賓人 ⁸³ | 8 傷 |
| 11/9/2019 | 灣仔 | 灣仔道鴻業大廈有一「劏房」單位發生火警。 ⁸⁴ | 2 死 6 傷 |
| 24/12/2018 | 土瓜灣 | 土瓜灣道益豐大廈二樓一個「劏房」單位突然起火，陣陣濃煙穿室過戶蔓延至其他單位，逾 70 名居民漏夜逃生 ⁸⁵ | 0 死 0 傷 |

⁸¹ 《星島日報》，板間房內燒牀單 失常漢喪命 13 傷 單位「一開七」濃煙堵逃生路，2021 年 3 月 7 日，

<https://std.stheadline.com/daily/article/2339341/%E6%97%A5%E5%A0%B1-%E6%B8%AF%E8%81%9E-%E6%9D%BF%E9%96%93%E6%88%BF%E5%85%A7%E7%87%92%E7%89%80%E5%96%AE-%E5%A4%B1%E5%B8%B8%E6%BC%A2%E5%96%AA%E5%91%BD13%E5%82%B7>

⁸² 《HK01》，油麻地奪命火 | 餐廳門口起火堵唯一逃生門 7 名死者為親友關係，2020 年 11 月 16 日，

<https://www.hk01.com/%E7%AA%81%E7%99%BC/549408/%E6%B2%B9%E9%BA%BB%E5%9C%B0%E5%A5%AA%E5%91%BD%E7%81%AB-%E9%A4%90%E5%BB%B3%E9%96%80%E5%8F%A3%E8%B5%B7%E7%81%AB%E5%A0%B5%E5%94%AF%E4%B8%80%E9%80%83%E7%94%9F%E9%96%80-7%E5%90%8D%E6%AD%BB%E8%80%85%E7%82%BA%E8%A6%AA%E5%8F%8B%E9%97%9C%E4%BF%82>

⁸³ 《HK01》，【北角火警】起火劏房夫婦煮印尼菜售賣 爐頭焚毀地面遭調味料，2020 年 1 月 8 日，

<https://www.hk01.com/%E7%AA%81%E7%99%BC/419204/%E5%8C%97%E8%A7%92%E7%81%AB%E8%AD%A6-%E8%B5%B7%E7%81%AB%E5%8A%8F%E6%88%BF%E5%A4%AB%E5%A9%A6%E7%85%AE%E5%8D%B0%E5%B0%BC%E8%8F%9C%E5%94%AE%E8%B3%A3-%E7%88%90%E9%A0%AD%E7%84%9A%E6%AF%80%E5%9C%B0%E9%9D%A2%E9%81%BA%E8%AA%BF%E5%91%B3%E6%96%99>

⁸⁴ 《HK01》，【灣仔三級火】六旬翁留院四日不治 火警共釀兩死六傷，2019 年 9 月 11 日，

<https://www.hk01.com/%E7%AA%81%E7%99%BC/373921/%E7%81%A3%E4%BB%94%E4%B8%89%E7%B4%9A%E7%81%AB-%E5%85%AD%E6%97%AC%E7%BF%81%E7%95%99%E9%99%A2%E5%9B%9B%E6%97%A5%E4%B8%8D%E6%B2%BB-%E7%81%AB%E8%AD%A6%E5%85%B1%E9%87%80%E5%85%A9%E6%AD%BB%E5%85%AD%E5%82%B7>

⁸⁵ 《HK01》，土瓜灣劏房「煲燻嘢」起火 逾 70 名住客逃生，2018 年 12 月 24 日，

| | | | |
|-----------|-----|--|----------|
| 27/9/2018 | 深水埗 | 鴨寮街 195-201 號明珠大樓四樓一間「劊房」發生火警，事件中無人受傷，十多名住客一度自行疏散至街上 ⁸⁶ | 0 死 0 傷 |
| 14/5/2017 | 土瓜灣 | 益豐大廈一個「一劊四」單位發生火警，嚴重焚毀 ⁸⁷ | 0 死 1 傷 |
| 13/4/2017 | 深水埗 | 通州街一幢住宅大廈一個「一劊四」「劊房」單位發生火警 ⁸⁸ | 1 死 0 傷 |
| 16/2/2017 | 深水埗 | 一個「一劊四」的唐樓單位發生火警 ⁸⁹ | 0 死 26 傷 |
| 12/1/2017 | 荃灣 | 一個「一劊九」的「劊房」發生奪命火警 ⁹⁰ | 1 死 0 傷 |

<https://www.hk01.com/%E7%AA%81%E7%99%BC/274677/%E5%9C%9F%E7%93%9C%E7%81%A3%E5%8A%8F%E6%88%BF-%E7%85%B2%E7%87%B6%E5%98%A2-%E8%B5%B7%E7%81%AB-%E9%80%BE70%E5%90%8D%E4%BD%8F%E5%AE%A2%E9%80%83%E7%94%9F>

⁸⁶ 《HK01》，土瓜灣劊房起火 兩住客燒傷臉部薰黑 年前屍體發現案單位仍鎖上，2017 年 9 月 27 日，

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/121896/%E5%9C%9F%E7%93%9C%E7%81%A3%E5%8A%8F%E6%88%BF%E8%B5%B7%E7%81%AB-%E5%85%A9%E4%BD%8F%E5%AE%A2%E7%87%92%E5%82%B7%E8%87%89%E9%83%A8%E8%96%B0%E9%BB%91-%E5%B9%B4%E5%89%8D%E5%B1%8D%E9%AB%94%E7%99%BC%E7%8F%BE%E6%A1%88%E5%96%AE%E4%BD%8D%E4%BB%8D%E9%8E%96%E4%B8%8A>

⁸⁷ 《HK01》，【土瓜灣火警】消防：單位為一分四劊房 警鐘無鳴響，2017 年 5 月 14 日，

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/90989/%E5%9C%9F%E7%93%9C%E7%81%A3%E7%81%AB%E8%AD%A6-%E6%B6%88%E9%98%B2-%E5%96%AE%E4%BD%8D%E7%82%BA%E4%B8%80%E5%88%86%E5%9B%9B%E5%8A%8F%E6%88%BF-%E8%AD%A6%E9%90%98%E7%84%A1%E9%B3%B4%E9%9F%BF>

⁸⁸ 《HK01》，深水埗劊房單位起火 發現男性焦屍，2017 年 4 月 13 日，

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/84061/%E6%B7%B1%E6%B0%B4%E5%9F%97%E5%8A%8F%E6%88%BF%E5%96%AE%E4%BD%8D%E8%B5%B7%E7%81%AB-%E7%99%BC%E7%8F%BE%E7%94%B7%E6%80%A7%E7%84%A6%E5%B1%8D>

⁸⁹ 《HK01》，【元州街劊房火】主梯煙囪效應+後梯雜物堵塞 釀大批居民被困，2017 年 2 月 16 日，

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/72380/%E5%85%83%E5%B7%9E%E8%A1%97%E5%8A%8F%E6%88%BF%E7%81%AB-%E4%B8%BB%E6%A2%AF%E7%85%99%E5%9B%AA%E6%95%88%E6%87%89-%E5%BE%8C%E6%A2%AF%E9%9B%9C%E7%89%A9%E5%A0%B5%E5%A1%9E-%E9%87%80%E5%A4%A7%E6%89%B9%E5%B1%85%E6%B0%91%E8%A2%AB%E5%9B%B0>

⁹⁰ 《HK01》，【劊房奪命火】荃灣享和街單位一劊九 房中現男焦屍，2017 年 1 月 12 日，

<https://www.hk01.com/%E7%A4%BE%E6%9C%83%E6%96%B0%E8%81%9E/65432/%E5%8A%8F%E6%88%BF%E5%A5%AA%E5%91%BD%E7%81%AB-%E8%8D%83%E7%81%A3%E4%BA%AB%E5%92%8C%E8%A1%97%E5%96%AE%E4%BD%8D%E4%B8%80%E5%8A%8F%E4%B9%9D-%E6%88%BF%E4%B8%AD%E7%8F%BE%E7%94%B7%E7%84%A6%E5%B1%8D>

關愛基金
用於援助「劏房」住戶捐款
計劃概覽

| 開始推行年份 | 計劃名稱 | 參與的非政府機構名稱（如有） | 內容摘要 | 預算/累計撥款金額 |
|--------|------------------------|----------------|------------------------------------|---------------|
| 2011 | 因屋宇署執法行動而須遷出工業大廈非法住用處所 | N/A | 為因屋宇署執法行動而須遷出工業大廈非法住用處所的「劏房」住戶提供津貼 | \$4,430,000 |
| 2011 | 為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼 | N/A | 為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼 | \$356,320,000 |
| 2012 | 為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼 | N/A | 為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼 | \$600,000,000 |
| 2013 | 非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼項目 | N/A | 為包括「劏房」居民在內的合資格低收入人士提供一次過生活津貼 | \$403,900,000 |
| 2015 | 非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼項目 | N/A | 為包括「劏房」居民在內的合資格低收入人士提供一次過生活津貼 | \$549,580,000 |
| 2016 | 非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼項目 | N/A | 為包括「劏房」居民在內的合資格低收入人士提供一次過生活津貼 | \$598,450,000 |
| 2017 | 「社會房屋共享計劃」受惠人搬遷津貼試驗計劃 | 香港社會服務聯會 | 為參加「社會房屋共享計劃」的「劏房」居民提供搬遷津貼 | \$7,220,000 |

| 開始推行年份 | 計劃名稱 | 參與的非政府機構名稱 (如有) | 內容摘要 | 預算/累計撥款金額 |
|--------|------------------------|-----------------|-------------------------------|------------------|
| 2020 | 為低收入「劏房」住戶改善家居環境援助計劃 | 香港社會服務聯會 | 為低收入「劏房」住戶改善家居環境 | \$287,040,000 |
| 2020 | 非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼項目 | N/A | 為包括「劏房」居民在內的合資格低收入人士提供一次過生活津貼 | \$1,118,180,000 |
| 2021 | 非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼項目 | N/A | 為包括「劏房」居民在內的合資格低收入人士提供一次過生活津貼 | \$1,447,730,000 |
| 總計 | | | | \$ 5,390,750,000 |

全球主要國家樓價升幅比較⁹¹

| 國家 | 2015 年 | 2016 年 | 2017 年 | 2018 年 | 2019 年 | 2020 年 |
|-----|--------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 中國 | 100 | 109.9 (+9.9%) | 122.5 (22.5%) | 127.1 (+27.1%) | 128.3 (+28.3%) | 129.7 (+29.7%) |
| 美國 | 100 | 104.6 (+4.6%) | 109.2 (+9.2%) | 113.6 (+13.6%) | 117.7 (+17.7%) | 125.4 (+25.4%) |
| 英國 | 100 | 105.5 (+5.5%) | 108.1 (+8.1%) | 109.0 (+9.0%) | 108.6 (+8.6%) | 110.1 (+10.1%) |
| 加拿大 | 100 | 109.0 (+9.0%) | 121.0 (+21.0%) | 123.9 (+23.9%) | 123.4 (+23.4%) | 129.7 (+29.7%) |
| 德國 | 100 | 106.8 (+6.8%) | 111.6 (+11.6%) | 117.3 (+17.3%) | 122.4 (+22.4%) | 131.0 (+31.0%) |
| 法國 | 100 | 100.7 (+0.7%) | 102.9 (+2.9%) | 104.3 (+4.3%) | 106.8 (+6.8%) | 111.9 (+11.9%) |
| 葡萄牙 | 100 | 106.1 (+6.1%) | 114.1 (+14.1%) | 123.9 (+23.9%) | 134.5 (+34.5%) | 144.5 (+44.5%) |
| 荷蘭 | 100 | 104.4 | 110.8 | 118.7 | 124.1 | 131.5 |

⁹¹ OECD, “Analytical House Prices Indicators”, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HOUSE_PRICES#

| | | | | | | |
|----|-----|------------------|-------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | (+4.4%) | (+10.8%) | (+18.7%) | (+24.1%) | (+31.5%) |
| 澳洲 | 100 | 104.5 (+4.5%) | 111.8 (+11.8%) | 108.4 (+8.4%) | 102.2 (+2.2%) | 106.7 (+6.7%) |
| 日本 | 100 | 102.6 (+2.6%) | 104.8 (+4.8%) | 106.0 (+6.0%) | 107.2 (+7.2%) | 106.9 (+6.9%) |

*基準年為 2015 年

全球主要城市樓價比較

| 城市 | 2019 年 平均住宅價格 ⁹² (美元) | 2018 年 平均住宅價格 ⁹³ (美元) | 2017 年 平均住宅價 (美元) | 2016 年 平均住宅價格 ⁹⁴ (美元) | 2015 年 平均住宅價格 ⁹⁵ (美元) |
|-----|--|--|-------------------------|--|--|
| 香港 | \$1,254,442 | \$1,235,220 | | \$1,157,114 | \$840,230 |
| 新加坡 | \$915,601 | \$874,372 | | \$1,071,215 | \$850,260 |
| 上海 | \$905,834 | \$872,555 | | \$880,251 | \$772,869 |
| 溫哥華 | \$754,617 | \$815,322 | | \$814,314 | \$373,450 |
| 洛杉磯 | \$717,583 | \$679,200 | | \$633,600 | \$567,700 |
| 巴黎 | \$650,555 | \$625,299 | | \$376,286 | \$351,981 |

⁹² CBRE, “Global Living 2020”, April 2020, https://www.cbreresidential.com/uk/sites/uk-residential/files/CBRE-Global%20Living_2020_Final.pdf

⁹³ CBRE, “Global Living 2019”, <https://www.cbreresidential.com/uk/sites/uk-residential/files/CBRE-Global%20Living-Artwork-Phase%206-v18.pdf>

⁹⁴ CBRE, “Global Living 2017 A City by City Showcase”,

<https://www.cbreresidential.com/uk/sites/uk-residential/files/CBRE0579%20Global%20Living%202017%20v18.pdf>

⁹⁵ CBRE, “Global Living 2016 A City by City Review”, 2016, <https://www.cbreresidential.com/uk/sites/uk-residential/files/Global%20Living%202016.pdf>

| | | | | | |
|----|-----------|-----------|--|-----------|-----------|
| 紐約 | \$649,026 | \$674,500 | | \$695,600 | \$726,000 |
| 倫敦 | \$624,225 | \$646,973 | | \$636,273 | \$550,632 |

其他海外司法管轄區的租金管制及租住權保障措施

| | 起始租金 | 租期及租約 | 租住權保障/ 終止租約條款 | 租金管制 | 其他 |
|-----------------------------|--|-----------------------------------|--|---|----------------------------|
| 澳洲（新南威爾斯州） ⁹⁶⁹⁷ | | - 設標準格式租約 ⁹⁸ | - 業主可在缺乏理由下終止租約，通知期為 30 日；如租客已連續管有物業 20 年，則業主須向審裁處申請終止租約 | - 在有年期限租約中，業主只能在續租時加租；如租約期大於兩年或沒有協定期限，則租金在 12 個月內的任何期間不得增加超過一次 | - 租約糾紛透過新南威爾斯州民事及行政審裁處解決 |
| 愛爾蘭 ⁹⁹¹⁰⁰ | | - 必須登記租約 - 租約期至少六個月 | - 終止租約的通知期為 28-112 日，視乎租約期而定 | - 《2016 年規劃與發展（房屋）及住宅租賃法令》將「租金壓力區」的加租幅度限制至每年 4% - 非「租金壓力區」內的單位，亦只能每 2 年加租一次，租金不得高於市場租金，單位進行過改善工程除外 | - 愛爾蘭住宅租務委員會為租賃糾紛提供審裁和調解服務 |
| 法國（部份地區，如巴黎） ¹⁰¹ | - 自 2018 年起引入為期五年的試驗計劃，租金需定於參考租金內（按房屋類別和位置 | - 最少三至六年，視乎業主是否法人（Legal person)而定 | - 業主終止租賃的通知期為租約期滿前六個月 - 租客終止租賃的通知期為三個月 | - 在某些供應緊張的地區，新租約或續約只能維持在上一個租戶支付的最後租金同一水平 - 如果業主對單位進行了改善工程，租金最多可增加工程總費用的 15% | |

⁹⁶ NSW Legislation. “Residential Tenancies Act 2010 No 42”: <https://www.legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-2010-042>

⁹⁷ NSW Legislation. “Residential Tenancies Regulation 2019”: <https://www.legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/sl-2019-0629>

⁹⁸ NSW Government. “Standard form from 28 September 2020 Residential tenancy agreement”: https://www.fairtrading.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/910180/Standard-Residential-Tenancy-Agreement-2020.pdf

⁹⁹ Citizens Information Board Ireland. “Rent increases in private rented housing”: https://www.citizensinformation.ie/en/housing/renting_a_home/rent_increases.html#

¹⁰⁰ Residential Tenancies Board: <https://www.rtb.ie/register-a-tenancy>

¹⁰¹ The Official website of Notaries of France. “Renting: Rent controls effective in Paris since July 1, 2019”: <https://www.notaires.fr/en/housing-tax-system/renting/renting-rent-controls-effective-paris-sincejuly12019>

| | | | | | |
|-------------------|--|-----------------------------|--|---|--|
| | 的租金水平計算出的中位數租金)，並不能超越參考租金的 20% | | | | |
| 德國 ¹⁰² | - 起始租金由業主和租客自由協商，但不能超過「當地參考租金」的 20%。「當地參考租金」根據對上四年期間在同一地區相類住宅新訂和現有合約的租金而釐定 | - 除非有特別原因，否則業主與租客通常會訂立無限期租約 | - 租客有一個月時間決定是否接受加租，如拒絕加租，亦有權得到兩個月通知期 - 業主如要終止租約，必須提供「正當理由」 - 業主終止租約的通知期從三個月到最多九個月不等（視乎租約期），而租客的通知期為三個月 | - 加租上限為三年內只可加租 15%至 20%，實際上限視乎地點而定 - 業主必須將租金維持在同一水平至少 12 個月 - 引入「租金煞停」機制，使出租單位供應緊絀的市場的新租金上限不得超出「當地參考租金」10% ¹⁰³ - 如業主對處所進行翻新，可把不多於工程成本的 11%的金額加入年度租金中 - 州政府可為出租單位供應緊絀的市場設定未來五年的租金上限 - 「凍結柏林租金」於 2020 年 2 月生效。2014 年 1 月 1 日之前竣工的住宅的業主所收取的租金，不得超出 2019 年 6 月 18 日或之前有效協定的租金水平。惟此政策在 2021 年 4 月，被德國憲法法院裁定，住居政策屬於聯邦政府事務，除非聯邦政府不行使相關權力，邦政府才能干預，因此柏林的租金上限措施屬於違憲。 ¹⁰⁴ | |

¹⁰² Institute for Public Policy Research, 2017, “Lessons from Germany: Tenant Power in the Rental Market”:

<https://www.ippr.org/files/publications/pdf/lessons-from-germany-jan17.pdf?noredirect=1>

¹⁰³ Optimus Search. “2020 Changes to Renting in Germany: What You Should Know”:

<https://www.optimussearch.com/latest-news/how-germany-are-combatting-the-rise-in-rental-costs-212369/>

¹⁰⁴ Euronews. 15 Apr 2021, “Berlin’s rent cap is illegal, Germany’s top court rules”:

<https://www.euronews.com/2021/04/15/berlin-s-rent-cap-is-illegal-germany-s-top-court-rules>

| | | | | | |
|----------------------|--|---|--|--|--|
| 荷蘭 ¹⁰⁵¹⁰⁶ | | <ul style="list-style-type: none"> - 業主只能透過給予租客三至六個月的通知終止租約，且須按《荷蘭民法》所規定的准許原因，例如租客拖欠租金或業主合理和公平地要求收回物業以作自用 - 只有司法機關才能終止租約，業主不能 - 租約須訂明租期屬固定抑或無限期。如果租約屬於前者，則必須包括最後日期 | | <ul style="list-style-type: none"> - 如物業的每月租金在 720.42 歐羅（2019 年）以下，才受租管限制¹⁰⁷ - 租金上限須根據積分系統確定（按物業特徵例如面積、環境等）進行評分。分數愈高，租金上限也愈高¹⁰⁸ - 每年可加租一次，但受制於根據對上一年通脹率加上與收入相關的組成部分而釐定的上限 | <ul style="list-style-type: none"> - 有關租金水平、維修費和服務費的爭議，可提交租金審裁處處理 |
| 盧森堡 ¹⁰⁹ | | <ul style="list-style-type: none"> - 大部分租約不會訂明租約期；如有訂明，多為一年期，並通過業主與租客之間的默許而延長 - 業主如要終止租約，須給予六個月通知期；租客如要終止租約，須給予三個月通知期 | | <ul style="list-style-type: none"> - 租金水平（全年計）不得超過該物業投資資本的 5% - 租金可每兩年調整一次 | |

¹⁰⁵ Global Property Guide: <https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Netherlands/Landlord-and-Tenant>

¹⁰⁶ Czech Dutch Chamber of Commerce: <https://www.cdcc.nl/starting-1-july-2016-more-options-for-temporary-leases-of-residence-in-the-netherlands/>

¹⁰⁷ OECD, 16 December 2019, “Rental Regulation”: <https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf>

¹⁰⁸ Rented housing. Local Government of the Netherlands: <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>

¹⁰⁹ Guichet.lu, “Entering into a rental lease agreement as a tenant/landlord”:

<https://guichet.public.lu/en/citoyens/logement/location/bail-a-loyer/conclure-contrat-bail-location.html>

| | | | | | |
|------------------------------|--|--|--|--|--|
| 加拿大 (卑詩省) ¹¹⁰¹¹¹ | | | <ul style="list-style-type: none"> - 如果租約並無訂明租客須在約滿後搬走，則該協議將按相同的條款按月續租，直到租戶根據住宅區的要求發出終止租約的通知 - 雙方如想終止租約，須給予對方一個月通知期 | <ul style="list-style-type: none"> - 業主每年可按照法律准許的百分率變化加租一次，或按照仲裁員事先批准的金額加租。租金加幅上限根據消費物價指數的百分率變化而定。2019 及 2020 年的加幅，分別為 2.5% 及 2.6%。如業主有特別原因，例如：裝修單位，可申請徵收較高租金 - 業主在加租時，須給予租客三個月通知期 - 卑詩省政府延長租金凍結至 2021 年底 | |
| 加拿大 (安大略省) ¹¹²¹¹³ | | <ul style="list-style-type: none"> - 自 2018 年 4 月 30 日起，住宅租賃必須藉標準租約訂立 | <ul style="list-style-type: none"> - 除了收回單位自用/供家人使用或單位將進行裝修外，業主不得收回單位，而在單位裝修的情況下，原租客有權選擇繼續租用該單位 (Right of first refusal) - 即使租約完結，租客仍可按相同的條款按月/週/日續租 | <ul style="list-style-type: none"> - 業主每 12 個月可根據消費物價指數的百分率變化加租一次。2019 及 2020 年的加幅，分別為 1.8% 及 2.2%。如業主有特別原因，例如：裝修單位，可申請徵收較高租金 - 業主在加租時，須給予租客 90 日通知期 - 租金將會凍結在 2020 年的水平，直至 2021 年底 | <ul style="list-style-type: none"> - 業主與租客委員會負責處理租賃糾紛 |

¹¹⁰ Government of British Columbia: <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/housing-tenancy/residential-tenancies/during-a-tenancy/rent-increases>

¹¹¹ Residential Tenancy Act: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/02078_01#section12

¹¹² Residential Tenancies Act 2006: <https://www.ontario.ca/laws/regulation/060516>

¹¹³ Government of Ontario. "Guide to Ontario's Standard land lease": <https://www.ontario.ca/page/guide-ontarios-standard-lease> and <https://www.ontario.ca/page/renting-ontario-your-rights>

| | | | | | |
|---------------------------|--|--|--|---|--|
| 瑞典 ¹¹⁴¹¹⁵ | | <ul style="list-style-type: none"> - 沒有訂明租約期限 - 如任何一方要終止租約，須給予對方三個月通知期 | | <ul style="list-style-type: none"> - 沒有正式的租金管制 - 租金加幅由承租人聯盟、市政府及業主代表每年的集體談判而決定 | <ul style="list-style-type: none"> - 業主與租客可透過租金仲裁解決租金糾紛，仲裁庭會按每年的集體談判結果及類似物業的租金，作出公平的裁決 - 未經許可直接轉租的第一手租約持有人將立即失去對該財產的權利，而轉租租戶將被驅逐¹¹⁶ |
| 美國（紐約市） ¹¹⁷¹¹⁸ | | | <ul style="list-style-type: none"> - 租客享有無限的租住權保障。除非業主收回單位自住、租客拖欠租金、違反租約條件等，否則不得驅逐租客 - 弱勢社群租客可受額 | <p><u>租金管制制度</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 適用於 1947 年 2 月 1 日之前建造的住宅，但租客必須自 1971 年 7 月 1 日起已持續居住在該單位中，或是合資格承繼該租賃的家庭成員及租金少於 2,700 美元 - 房屋及社區更新部門為每個物業定下「最高基本租金」（Maximum Base Rent），並會每兩年調整一次，以反映營 | <ul style="list-style-type: none"> - 如業主得到租客同意進行樓宇改善工程，便可就此進一步加租。有關改善工程必須為添置全新的設備，維修現有設備不計在 |

¹¹⁴ Government Offices of Sweden, “11.6 Rental of an apartment or a house”, <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-for-foreign-affairs/diplomatic-portal/diplomatic-guide/11.-acquisition-of-real-estate/11.6-rental-an-apartment-or-a-house/>

¹¹⁵ OECD, “Rental Regulation”, 16 December 2019, <https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf>

¹¹⁶ Lena Rekdal, “Relocation: Alert – New Rental Law in Sweden”, 3 October 2019: <https://blog.nimmersion.com/relocation-alert-new-rental-law-in-sweden>

¹¹⁷ NYC Rent Guidelines Board, “Rent Increases FAQ”: <https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/resources/faqs/rent-control/>,

<https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/resources/faqs/rent-increases/>, <https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/resources/faqs/rent-stabilization/>

¹¹⁸ Home and Community Renewal, “Rent Laws 2019 Updates”: <https://hcr.ny.gov/rent-laws-updates>

| | | | | | |
|--|--|--|--|---|---|
| | | | <p>外保障。根據「紐約市租金凍結計劃」(New York City Rent Freeze Program)，合資格人士可獲豁免，不受加租影響¹¹⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> - 租金穩定制度下的業主不得要求弱勢社群租客遷出，除非業主以相同或更低的租金，為他們在附近地區提供同等或更優質的單位 - 租金管制及租金穩定單位的業主即使擬收回單位自住，亦不得要求以下租客遷出：年老租客、殘疾租客及已在有關單位居住滿20年的租客¹²⁰ | <p>運成本的變化</p> <ul style="list-style-type: none"> - 業主可根據租金指引委員會(Rent Guidelines Board)最近五次以一年期續租的年度租金增幅的平均數或每年 7.5% 的幅度提高租金(以較低者為準)，直到租金達到最高基本租金為止 <p><u>租金穩定制度</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 適用於在 1947 年 2 月 1 日至 1973 年 12 月 31 日期間建造，並包含六個或更多單位的樓宇；及在 1971 年 6 月 30 日之後入住在 1947 年 2 月 1 日之前建造的建築物的租客 - 業主加租金的幅度不能高於租金指引委員會每年的設定，惟若租客的全年住戶總收入超過一定的金額或應付的月租超過門檻，則該單位的租金可不受管制 | 內 |
|--|--|--|--|---|---|

¹¹⁹ Freeze Your Rent, “What is the NYC Rent Freeze Program”: <https://www1.nyc.gov/site/rentfreeze/index.page>

¹²⁰ Office of the New York State Attorney General Letitia James, “Residential Tenants’ Rights Guide”: https://ag.ny.gov/sites/default/files/tenants_rights.pdf

| | | | | | |
|------------------------|--|--|---|--|--|
| 美國（三藩市） ¹²¹ | | | <p><u>《三藩市租金管制條例》</u>所涵蓋的住宅單位</p> <ul style="list-style-type: none"> - 業主如想終止租約，必須有「正當理由」，如：租客拖欠租金、違反租約條款、非法使用單位、業主收回單位自用、清拆單位等 <p><u>《加州租客保障及濟助法令》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 終止租約需要「正當理由」 | <p><u>《三藩市租金管制條例》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 業主每年只能根據消費價格指數下的通脹率，增加指定金額的租金，最高為 7%（2020 年為 1.8%） - 業主可透過改善單位的設施或裝修等，提升租金，但必須經租金委員會申請審批 - 如業主在 12 個月內，加租超過 10%，必須在加租前，給予租客三個月通知期；10% 以下，則須一個月通知期 <p><u>《加州租客保障及濟助法令》</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 涵蓋未受《三藩市租金管制條例》涵蓋的住宅單位 - 適用於居於有關單位 12 個月或以上的租客，每年加租上限為 5% 加上生活費用增幅或 10%（以較低者為準） | |
|------------------------|--|--|---|--|--|

總結

| | 租住權保障 | 租金管制 (加幅上限/凍結租金/起始租金/租金上限) |
|--------------|-------|-------------------------------|
| 澳洲（新南威爾斯州） | ✓ | ✓加幅上限 |
| 愛爾蘭 | ✓ | ✓加幅上限 |
| 法國（部份地區，如巴黎） | ✓ | ✓加幅上限、起始租金 |

¹²¹ San Francisco Rent Board, “Rent Control”, <https://sftu.org/rent-control/>

| | | |
|-----------|---|------------|
| 德國 | ✓ | ✓加幅上限、凍結租金 |
| 荷蘭 | / | ✓加幅上限、租金上限 |
| 盧森堡 | / | ✓租金上限 |
| 加拿大（卑詩省） | ✓ | ✓加幅上限、凍結租金 |
| 加拿大（安大略省） | ✓ | ✓加幅上限、凍結租金 |
| 瑞典 | / | ✓加幅上限 |
| 美國（紐約市） | ✓ | ✓加幅上限 |
| 美國（三藩市） | ✓ | ✓加幅上限 |

「籠屋」規管

背景

1. 床位寓所（又稱「籠屋」）屬私人住宅，主要由出租床位組成。大部分床位寓所位於防火及建築物安全水準欠佳的舊式唐樓內，環境擠迫惡劣。在 50 年代至 90 年代初期，床位寓所並不受任何形式的管制。
2. 1990 年 12 月，深水埗一個床位寓所單位發生火警，造成七人死亡，多人受傷。翌年的死因研訊中，法庭建議政府應考慮設立床位寓所發牌及視察制度，以改善這類寓所的樓宇及消防安全¹²²。
3. 1993 年 5 月，行政局提交《床位寓所條例草案》（下稱「《條例草案》」）。當時，全港約有 160 間床位寓所，住客人數約共 4,000 人¹²³。《條例草案》在 1994 年 4 月 27 日獲立法局通過，並設立一段寬限期，讓床位寓所經營者有時間向牌照事務處註冊，以及進行必要的改善工程。寬限期在 1998 年 6 月 30 日屆滿，條例則在翌日起實施¹²⁴。

定義

4. 根據《床位寓所條例》（下稱「《條例》」），「床位」指供單人住宿或擬供單人住宿的樓面空間、床或框架或床鋪。
5. 「床位寓所」則指內有 12 個或以上已被人根據租用協議用作或擬供人根據租用協議用作住宿的床位的——
 - (a) 任何居住單位；或
 - (b) 在同一建築物內而單位之間間隔牆已被拆去的兩個或以上的相連居住單位，而在決定任何居住單位是否構成床位寓所時，無須理會該居住單位內是否有任何間隔存在。

發牌制度

6. 新的床位寓所必須按《床位寓所守則》內，有關抗火結構、消防規定、火警逃生途徑、照明及通風、衛生設備及水管系統的裝置等方面設計，並須在開業前向民政事務總署牌照事務處申請牌照。
7. 牌照須每年續期，持牌人必須於有效期屆滿前至少三個月申請。為了確保有關床位寓所繼續符合安全標準，監督會派員到床位寓所再作視察，然後才決定是否批准牌照續期。
8. 在《條例》實施之初，全港共有 92 間床位寓所已向牌照事務處註冊，

¹²² 立法會房屋事務委員會參考文件，1999 年 2 月 1 日，「床位寓所：床位寓所在建築物及防火安全方面的規管及有關事宜」：

https://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/hg/papers/hg0102_6.htm

¹²³ 立法局參考資料摘要，1993 年 5 月 17 日，「床位寓所條例草案」

¹²⁴ 立法會房屋事務委員會參考文件，1999 年 2 月 1 日，「床位寓所：床位寓所在建築物及防火安全方面的規管及有關事宜」：

https://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/hg/papers/hg0102_6.htm

其中 63 間符合發牌規定而獲發牌照，住客共有 1,189 人¹²⁵。然而，持牌的床位寓所呈下降趨勢，截至 2021 年 3 月 31 日，全港只剩下八間持牌床位寓所，分佈在中西區、東區、深水埗區及油尖旺區¹²⁶。

牌照及續期的費用¹²⁷

| 准許的床位數目 | 每年費用 |
|---------|---------|
| 12-20 個 | \$370 |
| 21-30 個 | \$570 |
| 31-40 個 | \$800 |
| 41-50 個 | \$1,030 |
| 51-60 個 | \$1,250 |
| 61-70 個 | \$1,480 |
| 71 個或以上 | \$2,280 |

罰則

9. 如在未獲豁免或未獲發牌的情況下經營床位寓所，一經定罪，可處第 6 級罰款（\$100,000）及監禁兩年，並可就該罪行持續的每一日（不足一日亦作一日計算），另處罰款\$20,000。

議員的關注事項

i. 安全標準過低

10. 1998 年 10 月，條例剛生效不久，有議員及居民代表關注，《床位寓所守則》規定床位寓所內所有通道和通道上的門最少要有 750 毫米闊，未足以讓住客在發生火警時安全逃生，質疑標準訂得過低。

ii. 居住環境擠迫

11. 有議員關注，即使條例訂立了建築物及防火安全規定，仍未能解決床位寓所居住環境擠迫的問題，並建議為床位寓所住客訂定個人最小居住面積標準。

iii. 安置問題

12. 雖然當局承諾會協助年滿 60 歲及以上的住客和弱能人士獲得體恤安置、入住老人護理院舍或單身人士宿舍，但有議員批評，由於當局未能掌握床位寓所住客的確實人數，根本無法為他們提供安置。

¹²⁵ 同上

¹²⁶ <https://www.hadla.gov.hk/tc/bedspace/search.html>

¹²⁷ <https://www.hadla.gov.hk/tc/bedspace/fees.html>

iv. 「板間房寓所」的規管

13. 由於《條例》只適用於有 12 個或以上床位的處所，當時已有意見認為，《條例》生效後，「板間房寓所」的數目將會增加。

其他意見

14. 在《條例草案》審議期間，有團體建議當局應在草案中，訂明每名住客的最小居住面積、基本設施（如廁所）的標準、要求新設床位寓所應分間成小房間，增加私隱度、及考慮收購那些不符合發牌規定的現有床位寓所。
15. 惟政府重申，條例的目的只是訂立一些防火及建築物安全的最低標準。當局認為，只要床位寓所符合這些標準，居住環境擠迫的問題亦可得到紓解。而且，個人居住面積受各項因素支配，例如市場情況、經濟環境、個人經濟能力和個人選擇。即使就最小居住面積訂定任何規例，執行起來亦會有困難¹²⁸。

相關規管條例

16. 《床位寓所條例》（第 447 章）：
<https://www.elegislation.gov.hk/hk/cap447!zh-Hant-HK>
17. 《床位寓所守則》：
https://www.hadla.gov.hk/filemanager/tc/docs/code_practice_bedspace.pdf

¹²⁸ 立法會房屋事務委員會參考文件，1999 年 2 月 1 日，「床位寓所：床位寓所在建築物及防火安全方面的規管及有關事宜」：
https://www.legco.gov.hk/yr98-99/chinese/panels/hg/papers/hg0102_6.htm