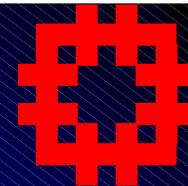


公屋租金檢討 建議構思

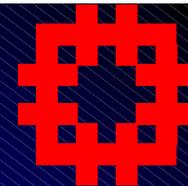
2004年3月



簡介大綱

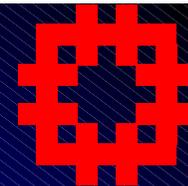
- 檢討背景
- 一般資料
- 檢討構思
- 影響
- 下一步工作

(I) 檢討背景



司法覆核

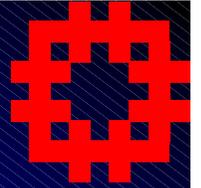
- 2002年，兩位居住在葵涌?的租戶就房委會押後檢討租金的決定申請司法覆核。
- 2003年7月11日，高等法院原訟庭判申請人得直，並於8月12日作出判令。



判令內容

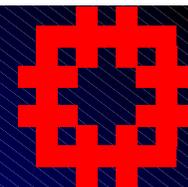
- 在不影響房委會根據法庭判令以過往的方式作出租金檢討的權益下，房委會須立刻檢討包括申請人在內的一批公屋單位的租金，並作出更改租金的釐定，以符合《房屋條例》第**16(1A)**條的真正意思及規定。

上訴及暫緩執行判令



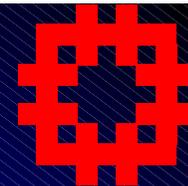
- 由於是次司法覆核影響深遠，為?公眾利益?想，房委會決定提出上訴，以釐?重要的法律觀點。
- **2003年8月26日**，房委會獲法院批准於上訴完結前可暫緩執行判令，但須先為有關公屋單位進行租金檢討。
- 上訴庭將於**2004年4月20至22日**就上訴進行聆訊。

(II) 一般資料

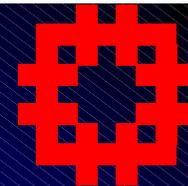


現時租金水平

- 房委會自**1998**年以來並沒有實施任何租金調整。
- 現時房委會**644,700**個公屋單位當中，最低租金為牛頭角下?一個室內樓面面積**8.2**平方米的單位，月租**252**元，而最高租金單位則位於柴灣翠樂?，室內樓面面積達**60**平方米，月租為**3,810**元。
- 現時房委會**61%**的住戶(約**379,400**戶)每月所繳付租金少於**1,500**元，而整體平均租金為**1,479**元。



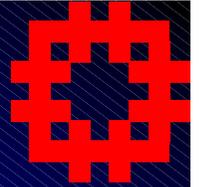
- 公屋租金經已包括了差餉以至管理及維修的費用。
- 租金佔入息**25%**以上的一般住戶以及租金佔入息**20%**以上的長者住戶，可申請租金援助計劃，減一半租金。
- 面對租金負擔問題的租戶亦可申請遷往租金較低的單位。



MRIR 作為租戶負擔能力參考數據

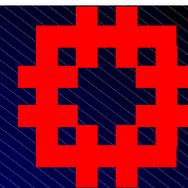
- 租戶負擔能力是房委會釐定公屋租金時的一項重要考慮因素。房委會多年來均採用租金與入息比例中位數 [**Median Rent-to-income Ratio (MRIR)**] 以作為衡量租戶負擔能力的一項指標。一般來說，現時新落成屋宇是以準租戶 **MRIR** 不超過 **18.5%** 作為基準。

中位數計算

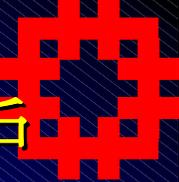


- 按個別住戶所繳付的租金佔其家庭總收入的比重，可計算出每個住戶的「租金與入息比例」[**Rent-to-income Ratio (RIR)**]。將這些比例從大至小排列，處於中間的數值，便是整體租戶的「租金與入息比例中位數」(**MRIR**)。
- 由於中位數是位處中間的數值，故此約一半公屋住戶的「租金與入息比例」數值會高於中位數，而另一半住戶的數值則低於中位數。
- 《房屋條例》第**16(1A)**條只規定房委會在更改租金後要確保整體中位數不超過**10%**；條例並無規定租金不能超過個別租戶的一成收入。

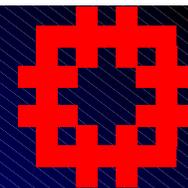
中位數上升原因(自1998年起計)



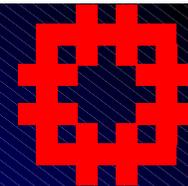
- (一) 公屋住戶的人均居住面積，由**9.8**平方米室內樓面面積上升至**11.4**平方米。居民居住面積得到改善的同時，租金亦相對較高。
- (二) 共建成**141,500**個新公屋單位，而拆卸單位則達**78,900**個。新建公屋設施及質素較佳，但租金亦較高。

- 
- (三) 公屋住戶領取綜援的數目，由75,200戶(佔整體12.4%)大幅上升至117,300戶(19.3%)。由於得到政府補助，綜援戶並沒有租金負擔問題，但他們的租金與入息比例卻包括在中位數的計算中。
- (四) 約143,000個收入較高住戶透過各項自置居所計劃離開公屋，而長者住戶及小家庭的比例，則由11.2%及24.7%分別上升(即二人或以下)至14.1%及31.7%。由於長者住戶一般收入較低，而小家庭的人均居住面積較高，令到整體租金與入息比例中位數上升。

觀察及分析



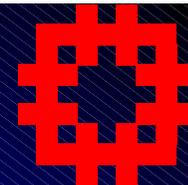
- 租金與入息比例中位數上升，很大程度是由於與公屋租金或租戶收入無關的其他因素所導致。因此，在現時計算的方式下，租金與入息比例中位數往往不能準確反映租戶負擔能力的變化。
- 事實上，租金與入息比例中位數近年大幅上升，很大程度上是反映房委會過往改善公屋居民居住環境及人均居住面積的後果。



與既定政策及其他 法定責任的潛在衝突

租金政策方面

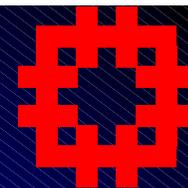
- 以往房委會在調整租金時，會考慮租戶的負擔能力、屋邨的價值、地點、差餉、物價指數走勢、維修及管理費以至房委會財政狀況等多項因素。
- 租金與入息比例中位數一旦超逾**10%**的法定上限，該中位數便會成爲是否調整租金以至調整幅度的唯一決定因素，扭曲整體租金政策及嚴重影響公營房屋發展計劃的持續性。



房委會重要法定責任

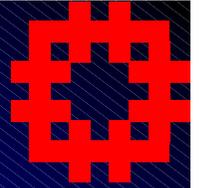
- 《房屋條例》第4(1)條訂明房委會須「確保」向房委會決定及行政長官批准的人士「提供房屋」(**secure the provision of housing**)。第4(4)條則進一步訂明，房委會須確保從屋宇所得的收入，足以應付屋宇的經常開支。
- 假若房委會須不顧一切，硬性執行第16(1A)條有關中位數不能超過10%的規定，是否能夠同時做到以上第4(1)條及第4(4)條的要求，實成疑問。

公屋租金政策檢討



- 爲了徹底解決困局，房委會已經成立了一個專責小組，全面檢討現行公屋租金政策，以尋求一套可行、合理、更能反映居民負擔能力的租金釐訂機制，以確保公屋計劃能持續發展。
- 小組初步的構思是參考消費物價指數或公屋居民的收入而釐定一個「可加可減」的指標以調整公屋租金。
- 小組將於今年稍後時間提出具體方案諮詢公眾。

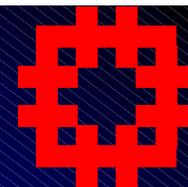
(III) 租金水平檢討構思



基本原則

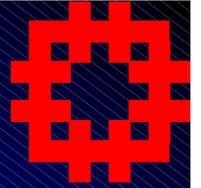
- (一) 使中位數降至**10%**以內
- (二) 不影響正在進行の上訴
- (三) 考慮公屋住戶的負擔能力
- (四) 實際而且易於執行
- (五) 符合善用公共資源的原則並將房委會的財政損失減至最低
- (六) 平衡公屋住戶及整體社會利益

涵蓋單位

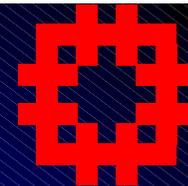


- 法院裁定房委會負責每三年檢討租金一次。
- 為審慎起見，是次檢討應包括在三年租金檢討周期下，所有於**2003/04**年度到期檢討租金的公共屋邨中的單位，約共**547,700**個，當中包括兩名司法覆核申請人所居住位於葵涌邨的單位。

租金調整辦法



- 法院判令房委會要進行更改租金的釐定，使中位數下降至**10%**以內。
- 由於不同的公屋居民租金負擔情況存有差異，理論上可以有**很多不同的租金調整辦法**，去達到判令的要求。



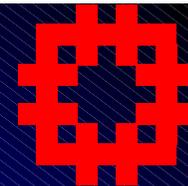
兩個主要方向

(一) 一刀切租金調整

(二) 針對性租金調整

- 按住戶個別情況調整租金
- 新舊屋邨/大廈採用不同租金減幅
- 豁免所有長者住戶租金並同時調低其他住戶租金
- 豁免所有綜援住戶租金並同時調低其他住戶租金

方向一：一刀切租金調整



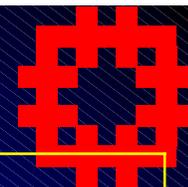
具體辦法

- 為使中位數降至**10%**，估計須將**547,700**個單位的租金一律下調**32%**。
- 一年租金收入損失為**29.8**億元。

問題

- 由於明年及後年分別只有**60,200**個及**19,100**個單位進行租金檢討，要將中位數維持在**10%**會有很大困難。

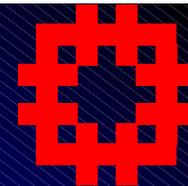
預計未來六年租金檢討時間表:



組別	租金檢討年份	租金檢討涉及的單位數目	備註
1	2003	547,700	除2001至2003年入伙公屋單位外的所有單位
2	2004	60,200	為2001年入伙單位
3	2005	19,100	為2002年入伙單位
4	2006	521,900	扣除?拆/出售單位後第1組別及預計2003年入伙單位
5	2007	79,300	第2組別及預計2004年入伙單位
6	2008	43,600	第3組別及預計2005年入伙單位

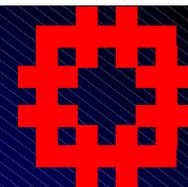
- 假若租金檢討涉及的單位數目太少，無論如何調整租金，也未必可以使整體中位數回落至10%以內。

解決辦法



- 於今年租金檢討進行更大幅度減租，使中位數低於**10%**，並留下空間，讓未來兩年的租金檢討可以採取相若幅度的租金調整而仍然能夠將中位數維持在**10%**以內。
- 假設經濟狀況維持穩定，而公屋居民收入及領取綜援家庭的比例亦大約維持在現時水平，估計在今次以及未來兩年的租金檢討中同?採用**38%**的減幅，應可以在整體三年租金檢討周期內，使中位數維持在**10%**以內。

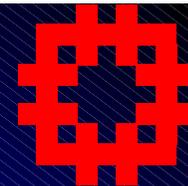
財政影響 (億元)



- 一刀切減租38%

	首年	三年
房委會	-34.4	-112.0
政府*	5.6	19.1
整體公帑	-28.8	-92.9

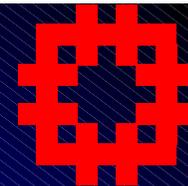
* 預計社署將相應調低有關住戶的綜援金額，減省政府的開支。



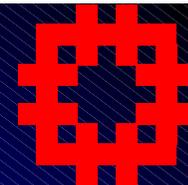
優點

- 簡單直接達到判令要求。
- 不會影響現時租金架構，實行亦相對容易。
- 為公屋租戶所歡迎。

缺點



- 造成巨大財政損失，令房委會難以兼顧《房屋條例》第4(1)條及第4(4)條的要求。
- 公屋租戶已獲巨額公帑補貼，加上政府及房委會財政緊絀，租戶如享有更多補貼，社會人士可能難以接受。
- 租金水平太低難以應付公屋的管理及保養，更遑論為興建新屋邨注入大筆資本，最終可能無法維持平均三年的輪候時間。
- 無考慮到現時租金水平是否真的超出大部分租戶的負擔能力，以致必須如此大幅減租。

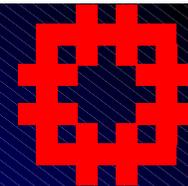


方向二：針對性租金調整

(i) 按住戶個別情況調整租金

構思

- 每個租戶的租金負擔情況(反映於個別的租金與入息比例(**RIR**)上)均有所不同。
- 只要為所有租金與入息例高於**10%**的住戶減租一定的百分比，而無須調減比例低於**10%**住戶的租金，便可以將整體中位數降至**10%**以內。
- 假設將是次租金檢討涵蓋單位中所有租金與入息比例超過**10%**住戶(共**346,700**戶)的租金調減**40%**，估計可將中位數於三年內維持在**10%**以內。

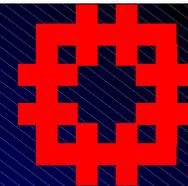


財政影響 (億元)

- 租金佔入息超過一成住戶減租40%

	<u>首年</u>	<u>三年</u>
房委會	-23.6	-79.5
政府*	5.4	18.2
整體公帑	-18.2	-61.3

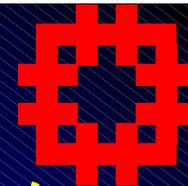
* 是次租金檢討涵蓋單位而其中租金與入息比例超過10%的346,700個住戶中，約有89,800戶為綜援戶。



優點

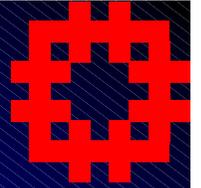
- 能針對租金負擔較大的住戶施行減租，理念上較為合理。
- 由於不需為租金與入息比例低於**10%**的租戶減租，財政損失較一刀切減租**38%**辦法為少。

缺點



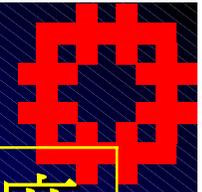
- 須於每次租金檢討前為**60**多萬戶公屋居民進行入息審查，不單止擾民，行政費用亦將十分高昂，更難以有效確保住戶所呈報資料的準確性。
- 租金與入息比例超過**10%**的住戶，能夠得到可觀的租金減幅，但比例僅略低於**10%**的住戶，卻得不到任何租金調減，造成不公平現象。例如比例為**11%**的住戶，減租後其比例將跌至**6.6%**，但原來比例為**7%至9%**的住戶反而得不到任何紓緩。
- 租金佔超過一成入息便能得到減租，間接鼓勵準租戶選擇租金較高單位，嚴重影響整體編配政策。
- 個別租戶入息不時轉變，但政策上以至執行上卻難以容許租金緊隨作出頻密調整，而法例是否容許這樣做亦成疑問。

(ii) 新舊屋邨/大廈採用不同租金減幅



構思

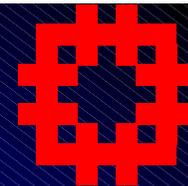
- 有意見指新屋邨/大廈租金水平偏高，尤其是對於重建戶來說，新舊租金差距太大，令人難以適應。
- 或可按屋邨/大廈新舊年期採取不同減租幅度。



- 可考慮方案:

<u>落成年份</u>	<u>單位數目(個)</u>	<u>減租幅度</u>
1973年及以前 (房委會成立前建成 單位)	44,100	31%
1974年至92年	350,500	36%
93年及以後 (主要為和諧式及由 居屋轉為公屋單位)	153,000	41%
總數	547,700	

- 估計可將中位數於三年內維持於**10%**以內。



財政影響 (億元)

- 新舊屋邨/大廈採用不同租金減幅
(由31%至41%不等)

	<u>首年</u>	<u>三年</u>
房委會	-33.5	-109.9
政府*	5.7	18.5
整體公帑	-27.8	-91.4

* 考慮到不同年期屋邨/大廈當中綜援戶的數目

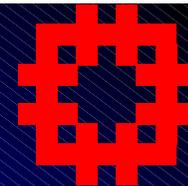
優點

- 能回應部分居民所指新屋邨租金太高問題。

缺點

- 新舊屋邨的分野及有關相對租金調整幅度難有客觀標準。
- 新屋邨減租幅度較大，可能造成部分新屋邨租金與舊屋邨租金相約的不合理現象，扭曲整體租金結構。
- 財政損失巨大。

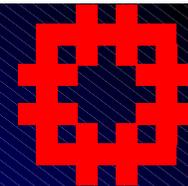
(iii) 豁免所有長者住戶租金並同時調 低其他住戶租金



構思

- 長者住戶一般租金負擔較重，而房委會的一貫政策亦著重照顧長者的需要。
- 房委會公屋中現有共**85,800**個長者住戶(即全部成員均達**60**歲或以上的住戶)。假若他們全部不用交租金*，估計可使中位數降至**10.9%**。
- 為達到三年內中位數不超出**10%**，其他住戶須減租**17%**。

* 根據《房屋條例》第17條所賦與房委會減免租戶租金的權力

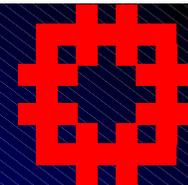


財政影響 (億元)

- 豁免長者住戶租金同時調低其他住戶租金17%

	首年	三年
房委會	-23.6	-74.1
政府*	8.9	27.1
整體公帑	-14.7	-47.0

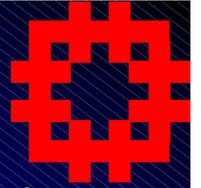
* 估計85,800個長者住戶當中48,700戶(57%)為綜援戶



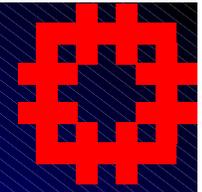
優點

- 表面看來可針對長者住戶一般租金負擔較高的問題。
- 只需按照房委會租戶紀錄減租，實行不太困難。
- 財政損失相對較少。

缺點



- 無視部分經濟能力較佳的長者住戶有能力負擔正常租金，有違資源合理分配原則。
- 事實上，超過一半的長者住戶(48,700戶，佔總數57%)已領取綜援，而另外4,000戶(5%)則正接受租金援助。有需要長者既已得到照顧，實無需進一步全面豁免他們的租金。
- 對其他住戶減租17%，並無清晰的客觀理據。
- 間接鼓勵年青一輩不與長者居住，更可能出現假退戶籍的濫用情況。
- 公屋中長者住戶數目預計將不斷增加，長遠造成更大財政損失。

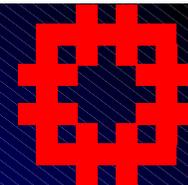


(iv) 豁免綜援住戶的租金，並同時調低其他住戶租金

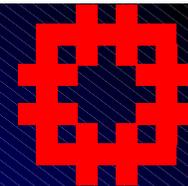
理據

- 公屋綜援戶大幅增加，為中位數?升的其中一個主要因素。
- 由於現時他們的租金一般全數由社署支付，綜援戶基本上沒有租金負擔問題。
- 這做法需要房委會根據《房屋條例》第17條，將他們的租金減至零，使他們的租金佔入息比例(RIR)亦降至零，從而反映他們實際上沒有租金負擔的問題存在。

調整幅度



- 由於綜援戶的租金減至零，預計可將整體中位數下調至**10.1%**。
 - 爲了將中位數在三年租金檢討周期內能維持於**10%**以內，可將其餘有關住戶的租金下調**10%**。這個減幅與**1999**年最後一次進行租金檢討以來的通縮幅度相若。
- * 根據統計署資料，現時估計全港約有**117,300**綜援戶居住於公屋，當中包括並未納入今次租金檢討的屋苑內的綜援戶，但實際有關住戶數目須與社會福利署核實。



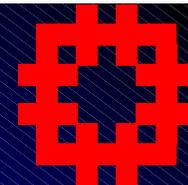
財政影響(億元)*

- 豁免綜援戶租金同時調低其他住戶租金10%

	首年	三年
房委會	-25.2	-77.6
政府	17.8	53.4
整體公帑	-7.4	-24.2

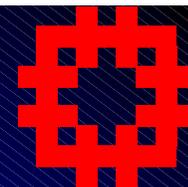
* 實際財政影響會受到公屋中綜援戶的確實數目及變化所影響，並要視乎是否所有綜援均豁免全部租金

優點



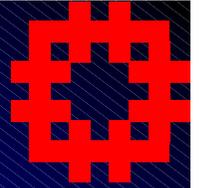
- 能夠對症下藥，糾正綜援戶大幅增加引致中位數上升這種扭曲的現象。
- 可以在現有的法例限制下實施幅度較為合理的租金調整，較易為市民大眾所接受。
- 對整體公帑的財政損失為各減租方法中最少的一個。

注意



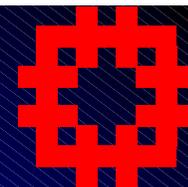
- 整體中位數計算方法並無更改 - -個別綜援戶的租金與入息比例(**RIR**)仍然包括在整體中位數的計算內，只是由於他們的租金降至零，以致中位數適當地下降。
- 無論採取任何減租方法，社署均會相應調低綜援金額，故此不會對綜援戶構成任何財政影響。

缺點



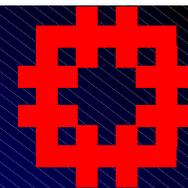
- 可能被誤解為針對綜援戶，又或對他們提供更多的房屋資助。
- 由於綜援戶的租金與入息比例將降至零而仍然包括在整體中位數的計算內，可能被指為取巧或玩弄數字遊戲。
- 有關細節需與社署商討和落實(如只有部分成員申領綜援的家庭是否應豁免全部或只是部分租金)。

各方案對房委會財政的影響(億元)



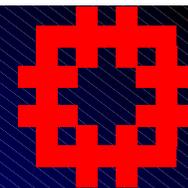
	首年	三年
(一) 一刀切租金調整		
一刀切減租38%	-34.4	-112.0
(二) 針對性租金調整		
(i) 租金佔入息超過一成住戶減租40%	-23.6	-79.5
(ii) 新舊屋邨/大廈採用不同租金減幅(由31%至41%不等)	-33.5	-109.9
(iii) 豁免長者住戶租金同時調低其他住戶租金17%	-23.6	-74.1
(iv) 豁免綜援戶租金同時調低其他住戶租金10%	-25.2	-77.6

各方案對整體公帑的影響(億元)

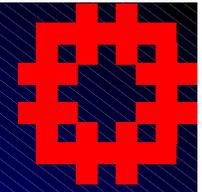


	首年	三年
(一) 一刀切租金調整		
一刀切減租38%	-28.8	-92.9
(二) 針對性租金調整		
(i) 租金佔入息超過一成住戶減租40%	-18.2	-61.3
(ii) 新舊屋邨/大廈採用不同租金減幅(由31%至41%不等)	-27.8	-91.4
(iii) 豁免長者住戶租金同時調低其他住戶租金17%	-14.7	-47.0
(iv) 豁免綜援戶租金同時調低其他住戶租金10%	-7.4	-24.2

總結



- 以上四個針對性減租方案，前三者不是欠缺清晰的理據(如新舊屋?/大廈採用不同減租幅度)，便是難以實行(如按住戶個別情況調整租金)，甚或可能引致濫用的情況(如豁免長者住戶的租金)，與現行租金政策亦難以銜接。
- 至於第四個針對性減租方案，雖然較為合理可行，而對整體公帑亦帶來最少衝擊，但亦可能招致取巧的誤會和批評。
- 平衡以上考慮，委員可集中考慮兩個主要租金調整方案，即一刀切減租**38%**或先把綜援戶的租金減免至零並以此計算中位數，另其他住戶減租**10%**。



(IV) 影響

財政影響(億元)

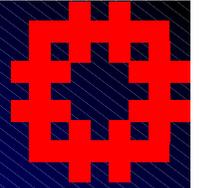
	<u>一刀切減租</u>			<u>綜援戶免租</u> <u>並調低其他住戶租金</u>		
	<u>一年</u>	<u>三年</u>	<u>十年</u>	<u>一年</u>	<u>三年</u>	<u>十年</u>
房委會	-34.4	-112.0	-541.2	-25.2	-77.6	-401.2
政府	5.6	19.1	95.6	17.8	53.4	191.3
整體公帑	-28.8	-92.9	-445.6	-7.4	-24.2	-209.9

長遠考慮

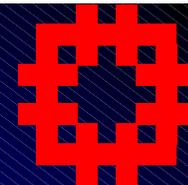


- 一刀切減租會大幅降低整體公屋基本租金。即使他日修改法例，引入「可加可減」機制適度調整租金，亦只可以基於一個很低的租金水平作出有限度調整。
- 換句話說，一刀切大幅減租，不單只即時帶來巨大財政損失，長遠而言，亦會令租金水平長期處於偏低水平，影響公屋計劃的可持續性。
- 綜援戶租金降至零並調低其他住戶租金的辦法亦面對同樣問題，但由於整體公屋基本租金只須作較?和的下調，對公屋計劃可持續性所造成的影響亦較易處理。
- 這方案亦使社署每年節省約18億公帑，從而提升政府在財政上支援房委會的能力。

法律方面



- 法律意見指兩項減租辦法皆符合法院判令及《房屋條例》第16(1A)條的規定。
- 租金與入息比例中位數的變動，不單受租金和家庭入息變化所影響，亦同時受眾多外在因素所影響。
- 現行法例把中位數上限硬性規定為10%，不但理據模糊且不合理和短視，更令房委會難以做到第4(1)條及第4(4)條的要求。
- 《房屋條例》第16(1A)條有關調整租金的條文必須作出修改，才可以建立更公平和可持續的租金檢討程序。

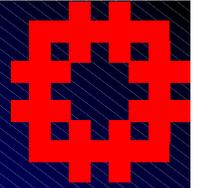


(V) 下一步工作

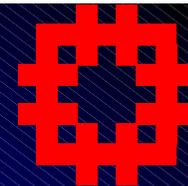
意見收集

- 無論採取哪個辦法調整租金，都會嚴重損害房委會的財政狀況，但對整體公帑的影響則可以有很大的分別。
- 由於影響深遠，我們認為須聽取各界人士意見才作出決定。
- 期望最終決定能得到社會理解和接納，符合整體社會的長遠利益。

聲明



- 是次租金檢討是按照法院判令、假設原訟庭對《房屋條例》的解釋為正確的前提下進行。進行是次租金檢討，不代表房委會同意原訟庭對條例的解釋。
- 房委會會於上訴中陳述己方對《房屋條例》正確解釋的立場。
- 倘房委會在上訴中勝訴，可無須依據上述判令執行所釐定的租金更改。



多謝各位