

公屋租金政策檢討

諮詢文件



香港房屋委員會

目 錄



	頁次
第一章 引言	2-3
第二章 現行公屋租金政策	4-9
第三章 釐定和調整租金的重要原則	10-11
第四章 衡量租戶的負擔能力	12-19
第五章 其他衡量負擔能力的方法	20-22
第六章 改善計算租金與入息比例中位數的措施	23-26
第七章 擬議的租金調整參考指數	27-35
第八章 不劃一租金	36-39
第九章 不包差餉及管理費的租金	40-42
第十章 定期租約	43-44
第十一章 租金釐定及檢討周期	45-46
第十二章 單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係	47
第十三章 租金援助計劃	48-49
第十四章 諮詢要點概要	50-51
附件 A 檢討公屋租金政策專責小組委員會成員名單和職權範圍	52-53
附件 B 租金與入息比例中位數的計算方法	54
附件 C 以不同評估方法編纂的公屋租戶租金與入息比例中位數	55
附件 D 住戶入息受到純入息變化及家庭人口分布情況變化影響而出現變動的例子	56-58
附件 E 技術說明：擬議入息指數（不計算家庭人口分布情況變化影響）	59-60
附件 F 在有限度的模式下不劃一租金制度運作情況說明	61
附件 G 在全面的模式下不劃一租金制度運作情況說明	62-63

引言



公屋租金政策檢討

- 1.1 房屋委員會(下稱「房委會」)在2001年1月決定成立專責小組委員會，檢討租住公屋(下稱「公屋」)的租金政策。檢討的目的，是要提出一套租戶能夠負擔、具彈性、為租戶提供更多選擇並有助公共房屋計劃長遠持續發展的租金政策。
- 1.2 這是房委會第三次就公屋租金政策進行大規模檢討。上兩次檢討先後於1986年和1991年進行。

專責小組委員會

- 1.3 檢討公屋租金政策專責小組委員會(下稱「專責小組委員會」)的職權範圍和成員名單詳見**附件A**。在2001年4月至2006年2月期間，專責小組委員會共舉行18次會議。由於有租戶就房委會押後檢討公共屋邨租金的決定提出司法覆核，專責小組委員會的工作一度中斷。有關的法律訴訟始於2002年年底，直至2005年年底完結，前後歷時三年。

諮詢文件的章節編排

- 1.4 本諮詢文件載列專責小組委員會研究改善釐定和檢討公屋租金方法的初步結果。第二章簡述現行公屋租金政策和是次檢討的背景；第三章列述房委會公屋租金政策的一些重要原則；第四至第十三章概述關乎公屋租金政策的重要事項，並提出改善方案。第十四章總結各項主要的諮詢要點。

持續發展方面的考慮因素

- 1.5 專責小組委員會的宗旨，是提出改善房委會公屋租金政策的方案，從而協助促進公共房屋計劃的長遠發展。這項宗旨與謀求社會持續發展的原則一致。專責小組委員會會考慮公眾就諮詢所作的回應，然後向房委會提交建議。

徵詢意見

- 1.6 本諮詢文件就改善房委會公屋租金政策的各項方案，徵詢你們的意見。請在2006年6月9日或之前，把意見送交：

九龍
佛光街33號
房屋委員會總部第2座10樓
房屋署
會議事務組
(傳真：2761 5770)

此外，你們亦可用電子郵件方式提交意見(電郵地址：cdrp@housingauthority.gov.hk)。

- 1.7 本諮詢文件可在各區民政事務處和房委會轄下各屋邨辦事處索取，並已上載到房委會網站(網址：<http://www.housingauthority.gov.hk>)。
- 1.8 如有查詢，請聯絡房屋署(電話：2761 7763)。
- 1.9 我們或會公開收到的意見和提交意見人／組織的姓名／名稱。如希望在公開有關意見時將身分保密，請在提交意見時註明。

現行公屋租金政策



- 2.1 本章概述現行的公屋租金政策、是次檢討的背景，以及終審法院最近就公屋租金司法覆核案件作出裁決後的影響，並指出應作出改善的各大範疇。

現行公屋租金政策的總綱

概要

- 2.2 房委會的工作目標是為真正有需要的人士，提供他們能力可以負擔的住屋。為此，我們推行規模龐大的公共房屋發展計劃，向低收入家庭提供不同類型而租金在他們負擔能力之內的租住房屋。截至 2005 年 9 月底為止，房委會轄下有 189 個屋邨，提供合共 681 700 個不同類型和租金水平的公屋單位，切合不同租戶的需要。香港現時約有 29% 的人口居於公屋。公屋單位是按月租賃的，直至房委會或租戶其中一方給予一個月通知予以終止為止。房委會收取的租金已包括差餉、管理費和維修費用在內。

租金水平

- 2.3 房委會致力維持公屋租金在租戶所能負擔的水平。公屋月租介乎 250 元至 3,810 元不等，平均為每月 1,470 元。大約 61% 公屋租戶每月所繳交的租金少於 1,500 元。在分析這些租金水平時，亦應從較宏觀的角度出發，就是近年公屋的居住環境有顯著改善，平均居住面積由 1996 年第三季每人 9.3 平方米室內樓面面積¹，增加至 2005 年第三季每人 11.9 平方米室內樓面面積，增幅達 28%。至於新近出租的單位，平均居住面積更進一步提高至每人 12.3 平方米室內樓面面積，遠遠超出每人 7 平方米室內樓面面積這個較高的編配標準。在同期內，房委會拆卸了 109 200 個舊租住單位，興建 218 300 個新單位。這些新單位較為寬敞，設計和康樂設施亦較佳。同時，擠迫戶²的比率亦由 6.5% 大幅下降至 0.9%。

釐定新屋邨的租金

- 2.4 房委會每年進行兩次釐定租金的工作，為新落成的公共租住屋邨釐定租金。為此，房委會把全港分為六大區。新落成屋邨的租金根據各區的所謂「最高租金」（按每平方米室內樓面面積計算）釐定；而房委會釐定「最高租金」時，會參考有關地區的位置和屋邨的比對價值。一般來說，同一幢大廈內的所有單位，不論樓層和坐向，每平方米室內樓面面積的租金均劃一釐定。第八章詳細分析「最高租金」的運作。

¹ 以和諧式公屋為例，1 平方米室內樓面面積約等於 1.57 平方米建築面積。

² 擠迫戶是指居住在面積少於每人 5.5 平方米室內樓面面積的單位的住戶。

- 2.5 為確保租金維持在租戶的負擔能力範圍之內，房委會在釐定租金時，會參考準租戶的租金與入息比例中位數³。在1986年全面檢討公屋租金政策後，房委會同意，按當時每人5平方米室內樓面面積的居住面積編配標準計算，所釐定的租金不應令租金與入息比例中位數超逾15%。在1987年，面積編配標準增加了10%，達到每人5.5平方米室內樓面面積，但租金與入息比例中位數的基準，仍然維持於15%。
- 2.6 考慮到新和諧式公屋將陸續建成，居住面積編配標準可以有所改善，房委會於是在1991年進行另一次公屋租金政策和編配標準檢討。檢討發現，居住面積編配標準如向上調整，租金便會增加，而租金與入息比例中位數亦會上升。檢討所得的結論是，如不顧租戶負擔能力而增加租金，既不理想，亦不恰當。
- 2.7 有鑑於此，房委會在周詳考慮後作出決定，採用另一個租金與入息比例中位數基準，以限制因放寬編配標準而可能導致租金上升。房委會根據居住面積編配標準為新落成屋邨釐定租金時，將採用兩個租金與入息比例中位數基準作為指引。如按舊的居住面積編配標準，即每人5.5平方米室內樓面面積計算，所定租金不應令租金與入息比例中位數超逾15%，這是自1986年以來沿用的做法。如採用較寬鬆的標準，即每人7平方米室內樓面面積（和諧式大廈採用的規劃標準），則所定租金不應令租金與入息比例中位數超逾18.5%。採用這個兩級制的目的，是為租戶提供更多選擇，他們可能基於個人意願或因未能支付較高租金，而選擇入住較小的單位。這個制度既可確保公屋租金維持在租戶的負擔能力範圍內，又能顧及居住面積方面的顯著改善。
- 2.8 必須強調，房委會訂立兩個租金與入息比例中位數基準，是為確保整體租金水平維持在租戶的負擔能力範圍內。不過，房委會不會單純根據該兩個基準來釐定公屋租金。其他因素，例如地點、單位面積、消費物價的變動、工資的變動、屋邨運作開支、政府收取的差餉、房委會的財政狀況等等，亦在考慮之列。

³ 租金與入息比例指租金佔住戶入息的比率，而租金與入息比例中位數則指所有公屋住戶的租金與入息比例的中位數值。根據定義，50%有關住戶的租金與入息比例會低於租金與入息比例中位數，而另外50%則高於此數。第四章詳細解釋租金與入息比例中位數的概念。

租金調整和《房屋條例》(第 283 章)下的限制

2.9 一如上文第 2.8 段所述，房委會在決定應否調整租金及調整幅度時，會作多方面的考慮，包括租戶的負擔能力（一般來說，已從 15% 及 18.5% 這兩個租金與入息比例中位數的基準反映）、消費物價的變動、政府收取的差餉、工資的變動、屋邨的比對價值、須作租金檢討的屋邨的管理費用、房委會的財政狀況等因素。房委會的一貫政策，是分批檢討其轄下屋邨租金，而每次檢討可包含於不同時間落成的屋邨。

2.10 《房屋條例》第 16 (1A) 條⁴，是以議員私人條例草案的方式於 1997 年在前立法局提出。該條文在 1998 年 3 月開始生效，對房委會調整公屋租金的幅度及次數作出嚴格限制。該條文規定，房委會對任何屋邨作出更改租金的釐定（根據 2005 年 11 月終審法院的裁決⁵，所指的是加租），須於有關屋邨對上一次所釐定租金的生效日期起計最少三年後方可生效；該條文亦同時規定，房委會在釐定任何屋邨的租金後，不得令房委會轄下所有租住屋邨的整體租金與入息比例中位數超逾 10%。

2.11 另一方面，《房屋條例》第 4 (1) 條⁶訂明，房委會須「確保」向有需要的人士「提供房屋」。第 4 (4) 條⁷進一步訂明，房委會須確保從屋邨所得的收入，「足以應付屋邨的經常開支」。房委會的租住房屋運作帳目在 1993/94 年度至 2004/05 年度累積了 114 億元的赤字，雖然我們預期在 2005/06 年度約有 4 億元的輕微盈餘，但我們估計在 2006/07 至 2009/10 的未來四個年度內，將會有 8 億元的赤字。

2.12 由於調整租金受法例限制，房委會要確保向有需要的人士提供房屋，而同時在屋邨的帳目上達到收支平衡，實在非常困難。目前的法例，載有或許不容易同時遵行的條文。

⁴ 《房屋條例》第 16(1A)條訂明：

(a) 在《1997 年房屋（修訂）條例》（1997 年第 108 號）生效之後，任何由委員會根據第(1)(a)條就出租作住宅用途的屋邨內的任何土地類別（不論是由土地性質或由承租人身份釐定）所作出更改租金的釐定，須於就該同一土地類別的任何上次的釐定的生效日期起計最少 3 年後才生效。

(b) 委員會根據(a)段就任何該土地類別所釐定的租金，其數額須令就所有出租作住宅用途的屋邨內所有土地類別由委員會釐定的租金與收入中位比例，不超過百分之十。

⁵ 終審法院的裁決內容，見第 2.21 至第 2.23 段。

⁶ 《房屋條例》第 4(1)條訂明：

委員會須根據本條例行使其權力和履行其職責，以確保向委員會決定並經行政長官批准的各類或各種類人士，提供房屋和提供委員會認為適合附屬於房屋的康樂設施。

⁷ 《房屋條例》第 4(4)條訂明：

委員會的政策須旨在確保從屋邨所累積獲得的收入，足以應付屋邨的經常開支。

合理分配房屋資源

- 2.13 房委會須確保只有真正有需要的人士才可獲得公共房屋資助，並定期檢討和適當評估已入住公屋的居民是否繼續需要獲得房屋資助。為達到上述目的，房委會已推行兩項重要政策，即在1987年實行的「公屋住戶資助政策」，以及在1996年實行的「維護公屋資源合理分配政策」。
- 2.14 根據「公屋住戶資助政策」，經濟條件較佳的租戶須繳付較高的租金。凡居於公屋十年或以上的租戶，均須每兩年申報住戶入息。如住戶入息超逾公屋輪候冊（下稱「輪候冊」）入息限額兩倍，須繳付1.5倍淨額租金，另加差餉。至於入息超逾輪候冊入息限額3倍，或選擇不申報入息的住戶，則須繳付雙倍淨額租金，另加差餉。
- 2.15 另一項確保只有真正有需要的人士才可獲得公共房屋資助的政策，就是「維護公屋資源合理分配政策」。根據「公屋住戶資助政策」，已繳付雙倍淨額租金另加差餉的租戶如欲繼續居於公屋，須在下一個申報周期申報資產。住戶的入息如超逾輪候冊入息限額3倍，而資產淨值超逾指明的資產限額（現為輪候冊入息限額的84倍），或住戶選擇不申報資產，須交回公屋。這些住戶可申請居住許可證，以繼續在其公屋單位居住，以一年為限。在該段期間，他們須繳付相等於市值租金的許可證費。

為有需要人士提供額外援助

- 2.16 房委會推行「公屋住戶資助政策」及「維護公屋資源合理分配政策」，是為防止不再需要房屋資助的人士濫用公屋資源。另一方面，有部分人卻因短暫的經濟困難而未能負擔正常租金。為此，房委會於1992年推出租金援助計劃。如住戶的租金與入息比例超逾20%，或入息低於輪候冊入息限額的60%⁸，可獲25%至50%的租金寬減。這項計劃能提供其中一種最有效的保障，確保個別住戶能夠負擔公屋租金。住戶如長期面對經濟困難，可申請綜合社會保障援助（下稱「綜援」），在大多數情況下，領取綜援的住戶可獲政府提供足以繳付應繳租金全數的租金津貼。租金援助計劃的運作詳情在第十三章論述。領取綜援和租金援助的住戶數目，合共佔公屋住戶總數約23%。

⁸ 租金援助計劃申請資格的詳情載於第十三章。

租金政策檢討的背景

- 2.17 亞洲金融風暴對香港經濟造成前所未有的影響。工資下調和失業率上升，令房委會部分租戶陷於困境。為幫助租戶渡過這段困難時期，房委會在1998年和1999年通過豁免租金加額，因此，大部分公共屋邨的租金，仍然維持在1995年和1996年的水平。房委會自1999年起，亦押後所有租金檢討工作。
- 2.18 2001年12月，房委會鑑於經濟持續疲弱，進一步決定豁免全部公屋租戶一個月租金，惟當時正繳交額外租金的租戶除外。
- 2.19 雖然推行上述租金紓緩措施，但租金與入息比例中位數一直逐步上升，在2000年第二季已超逾10%，於2004年第三季上升至14.7%的最高位，到了2005年第三季稍為回落至14.6%。租金與入息比例中位數持續上升，不僅引起公眾關注，還帶出房委會現行的公屋租金政策及其財政是否能持續維持等重要議題。
- 2.20 基於這個背景，房委會委出專責小組委員會，就如何制訂公屋租金政策一事提供意見，以確保租金既能維持在租戶的負擔能力範圍內，而公營房屋計劃亦得以持續推行。

終審法院裁決的影響

- 2.21 2002年10月和11月，兩名公屋租戶就房委會押後檢討租金的決定，申請司法覆核。司法覆核所審理的癥結問題，在於根據《房屋條例》房委會是否有法定責任每三年檢討租金一次，並確保租金與入息比例中位數不高於10%。
- 2.22 上訴人獲原訟法庭裁定勝訴，但上訴法庭裁定房委會上訴得直。案件最終提交由終審法院審理。2005年11月，終審法院裁定房委會勝訴。簡言之，終審法院裁定：
- (a) 房委會決定押後檢討租金，並不視為作出更改租金的釐定；
 - (b) 房委會並無法定責任檢討和調整租金，以確保租金與入息比例中位數不超逾10%的水平；
 - (c) 上訴人提出其對每三年調整租金一次，甚或對是否調整租金，以確保租金與入息比例中位數不超逾10%所存有的合理期望，並不成立；

- (d) 《房屋條例》第16 (1A)條的「更改租金的釐定」一詞，是就加租的決定而言，並不包括減租的決定；
- (e) 10% 這個租金與入息比例中位數並非對負擔能力所下的法定定義；以及
- (f) 房委會有法定責任確保來自其轄下屋邨的收入足以應付其經常開支。

2.23 陳兆愷法官更在判詞中指出，上訴案所討論的問題，顯示有關方面應該從長遠而全面的角度檢討整套公屋政策，包括檢討採用租金與入息比例中位數的方法和現時把該中位數上限訂於10% 這個被部分人士評為不合情理的規定。

2.24 該司法覆核個案（何賽雲對香港房屋委員會）的終審法院判詞可於<http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/judgment.jsp>下載。

現行租金政策的問題

2.25 因應終審法院的裁決，專責小組委員會認為現行租金政策的主要問題所在，包括：

- (a) 關於租金與入息比例中位數在加租後不得超逾10%的法定條文，令房委會調整公屋租金的權力受到前所未有的制肘，妨礙房委會達成其政策及財政目標；
- (b) 近期租金與入息比例中位數急升，並非單純因為租金和住戶入息轉變所致，而是由於許多複雜的外來因素造成，令人懷疑以租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力的標準，是否仍然符合現今的實際情況。如果確定繼續採納租金與入息比例中位數作為衡量負擔能力指標，則須考慮現時的計算方法是否有可以改善的地方；
- (c) 租金與入息比例中位數，以往是用作量度租戶負擔能力的一般性指標，而非調整租金的機制。現行《房屋條例》對加租後租金與入息比例中位數不能超逾10%的規定，把負擔能力指標與租金調整機制混淆。現行制度嚴格限制加租，卻沒有提供客觀的根據讓房委會考慮何時減租，以及減租的幅度。因此，另一個要處理的基本問題，是考慮應否另訂一個更為明確的機制，用以調整租金；以及
- (d) 現行租金結構有欠彈性，令房委會未能靈活地以較合理及公平的方式釐定租金，亦減少了租戶的選擇，以致他們不能按本身的需要和負擔能力選擇單位。

釐定和調整租金的重要原則



- 3.1 專責小組委員會認為，在制訂改善現行架構的方案之前，必須讓市民正確認識有關建議背後的原則。因此，專責小組委員會已詳細研究並再次確認多項有關房委會公屋租金政策的重要原則。本章現把這些主要原則列述如下。

租戶的負擔能力

- 3.2 房委會的公屋計劃，為無法負擔私人房屋的人士提供居所擔當至為重要的角色。由於公屋只是編配給有真正需要而入息和資產水平低於規定限額的人士，故房委會公屋租金政策的整體方針，應繼續以租戶的負擔能力為依歸。

公屋計劃的長遠持續發展

- 3.3 提供合適和充足的資助租住單位，把平均輪候公屋的時間維持在大約三年，是房委會的長遠承擔。為此，房委會必須為公屋計劃不斷投入大量資源。此外，根據《房屋條例》第4 (1) 及第4 (4) 條的規定，房委會有法定責任為有需要人士提供住屋和確保從屋邨所累積獲得的收入，足以應付屋邨的經常開支。因此，我們在擬訂公屋租金政策時，必須顧及公屋計劃能否長遠持續發展。

合理分配資源

- 3.4 專責小組委員會堅守的一項原則，是房屋資源應分配給有真正需要的人士。房屋資助的水平，一般應按住戶的經濟狀況而定。能負擔私人住屋的公屋租戶，應停止接受公屋資助。另一方面，連資助租金也負擔不來的租戶，則應獲得特別援助。

尊重租戶的選擇

- 3.5 專責小組委員會明白，公屋申請人大都希望有不同租金水平的單位可供選擇，以配合他們各自的意願和負擔能力。專責小組委員會深信，我們應盡量尊重租戶的選擇。因此，房委會的公屋租金政策應盡量根據單位的類型、面積和地點來釐定租金，以便給予租戶更多選擇。

屋邨之間的比對價值

- 3.6 每個屋邨和單位由於地點、面積、樓齡、物業設計、屋邨設施、周圍環境、交通和其他康樂設施等有別，故租值各有不同。專責小組委員會認為，釐定不同租金以反映屋邨之間的比對價值，是適當的做法，應該維持。

市值租金

- 3.7 專責小組委員會曾經研究，房委會在釐定和調整公屋租金時，是否適宜參考私人房屋的租金水平。不過，市值租金主要並非由租戶的負擔能力所決定，而是取決於樓宇供應量和經濟情況等其他外在因素。由於市值租金並不能提供公平和連貫的基礎來釐定公屋租金，因此，專責小組委員會認為，在釐定或調整公屋租金時，不宜參照市值租金的變動。儘管如此，在計算公屋計劃資助實質上提供多少資助時，市值租金仍具參考價值。

檢討目的

- 3.8 為實踐上述原則，專責小組委員會訂立檢討目的如下：
- (a) 把租金維持在可負擔的水平；
 - (b) 確立一套能切實反映租戶負擔能力，以及推動公屋計劃長遠持續發展的租金調整機制；
 - (c) 改善目前用以衡量負擔能力的方法；
 - (d) 提供更多不同租值的單位予租戶選擇；
 - (e) 提高租金結構的靈活性，使租金更能反映單位的價值；以及
 - (f) 研究可否擴大租金援助的範疇和改善援助的方式，以協助有經濟困難的租戶。

衡量租戶的負擔能力



- 4.1 若租金是參照租戶的負擔能力釐定，我們便有需要訂立某種形式的負擔能力指標。多年來，房委會一直沿用租金與入息比例中位數，作為概括衡量租戶負擔能力的指標。本章闡述租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力指標的運作情況，並分析近年來該中位數持續上升的原因。

數據來源

- 4.2 房委會根據政府統計處持續進行的綜合住戶統計調查所蒐集的最新租金及住戶入息數據，編訂租金與入息比例中位數。調查以抽樣方式進行，以三個月為一期，選取的住戶樣本數目約為24 000個，當中約有7 000戶居於房委會轄下的公共屋邨。租金與入息比例中位數，主要根據從這些抽樣住戶蒐集所得的數據，經過適當的統計程序計算出來。

計算租金與入息比例中位數的方法

- 4.3 就計算租金與入息比例中位數而言，住戶入息指住戶的總現金收入，其中包括住戶各成員從所有工作所賺得的工資和其他現金收入。綜合住戶統計調查把領取綜援的住戶包括在內，而綜援金亦計算為這些住戶的「入息」。同樣地，差餉也計算為租金款項的一部分，但事實上，由房委會代收的差餉，並不屬於房委會的收入。
- 4.4 我們根據綜合住戶統計調查的結果，計算出每個住戶的租金與入息比例，亦即租金（包括差餉和管理費）佔住戶入息的百分比。把所有住戶的租金與入息比例依次排列（即由小至大或由大至小排列），中間的一個租金與入息比例數值，便是租金與入息比例中位數。換言之，租金與入息比例高於及低於租金與入息比例中位數的住戶各佔一半。**附件 B**載有一個簡單的例子，說明租金與入息比例中位數的計算方法。

房委會採用的租金與入息比例中位數基準

- 4.5 正如第 2.7 段所述，自 1991 年以來，房委會已根據面積編配標準，採用兩套不同的租金與入息比例中位數基準，以衡量租戶的負擔能力。就新落成屋邨來說，如按每人 5.5 平方米室內樓面面積的編配標準，所採用的租金與入息比例中位數為 15%；如按每人 7 平方米室內樓面面積的編配標準，租金與入息比例中位數則為 18.5%。訂定較高的 18.5% 租金與入息比例中位數基準，旨在確保已於 1992 年年底推出的新落成和諧式大廈的租金，維持於租戶負擔得來的水平。房委會認為，考慮到和諧式大廈無論在面積編配標準、樓宇設計、康樂設施及整體居住環境方面，均有相當大的改善，這個較高的租金與入息比例中位數，是衡量租戶負擔能力的合理基準。

整體租金與入息比例中位數的法律限制

- 4.6 1997年，前立法局通過修訂《房屋條例》，限制房委會更改公屋租金的權力。該條例第16(1A)(b)條的其中一項限制是，在任何更改租金的釐定後，所有公共屋邨的整體租金與入息比例中位數不得超逾10%，修訂條文於1998年3月起生效。值得注意的是，法例對整體租金與入息比例中位數不得超逾10%的要求，並不適用於釐定新落成屋邨的租金。在釐定新落成屋邨的租金方面，15%及18.5%的負擔能力基準仍然適用。終審法院於2005年11月裁定，租金與入息比例中位數10%的上限，只在作出加租的決定時適用。法院亦裁定，租金與入息比例中位數10%，並非法定的負擔能力指標。
- 4.7 然而，這項法律限制引致一個重要後果，就是當租金與入息比例中位數超逾10%時，房委會便不能增加租金。租金與入息比例中位數因而成為能否增加租金的決定性因素。這情況混淆了租金與入息比例中位數主要作為概括衡量租戶負擔能力的指標的作用，而且無意間將其變成租金調整的機制。有關採用租金與入息比例中位數作為租金調整機制的弊端，在第七章有更詳細的分析。

以租金與入息比例中位數衡量負擔能力的優點及缺點

- 4.8 以租金與入息比例中位數衡量負擔能力的優點如下：
- (a) 計算方法相對容易掌握；
 - (b) 有關數字簡單易明；
 - (c) 不會受到一些住戶的極高或極低的租金與入息比例數值所影響；以及
 - (d) 所需數據可隨時從綜合住戶統計調查取得。
- 4.9 考慮到現時計算租金與入息比例中位數的方法，以該中位數作為衡量負擔能力的指標確實有其不足之處，當中包括：
- (a) 租金與入息比例中位數只表達租金與住戶入息的關係，但未能顧及導致中位數上升的其他一系列外在因素。舉例來說，該中位數並沒有反映居住環境方面的改善（例如編配較新或面積較大的單位）；
 - (b) 中位數只是一組租金與入息比例數據中的「中間數字」，未能顯示住戶的租金與入息比例的整體分布情況；

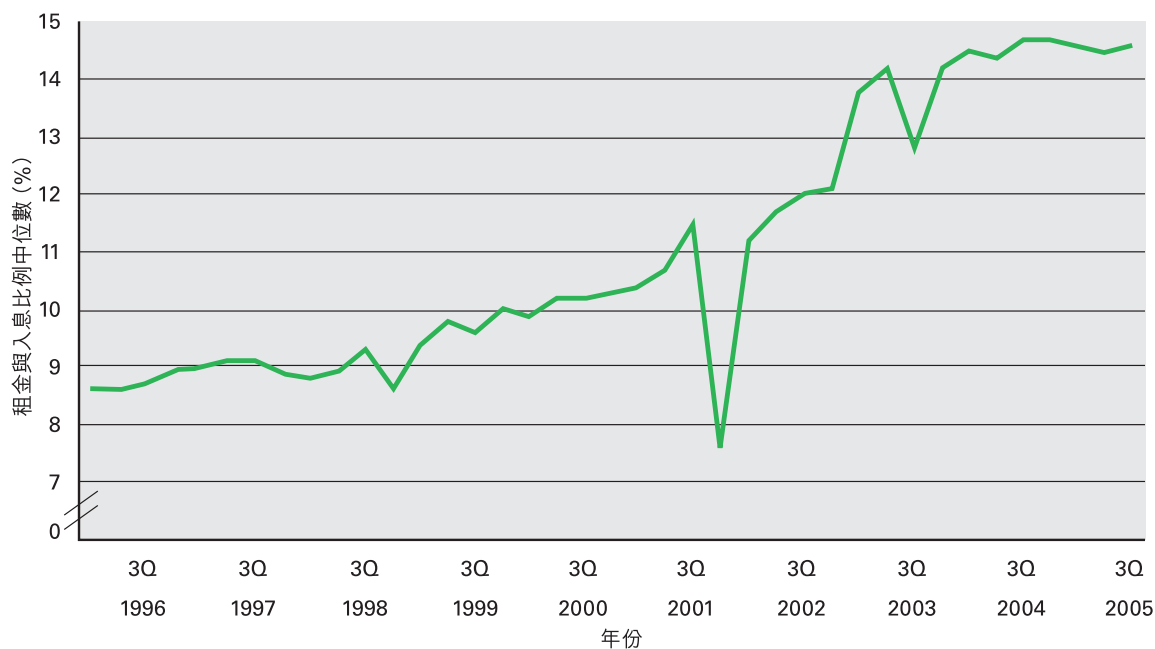
- (c) 住戶每月入息數據以綜合住戶統計調查的結果為基礎。一如其他住戶調查，接受調查的一些受訪者可能不願意透露其確實的住戶入息。因此，利用這些數據計算的租金與入息比例中位數，其準確程度視乎住戶在調查中所報告的入息是否可靠而定；以及
- (d) 目前在計算租金與入息比例中位數時，綜援戶亦包括在內。這做法或會影響以租金與入息比例中位數衡量租戶負擔能力的客觀性，因為綜援戶的租金獲社會福利署全數支付，租金負擔能力問題與大多數綜援戶並沒有直接關係。

租金與入息比例中位數的最新趨勢

4.10 房委會自1998年以來已沒有實施增加租金⁹。不過，整體租金與入息比例中位數在過去數年大致來說持續上升。自2000年第二季開始，租金與入息比例中位數已超逾10%。在2005年第三季，租金與入息比例中位數為 14.6%。

4.11 租金沒有增加，但租金與入息比例中位數卻持續上升。下文載述造成這現象的主要原因。

1996 至 2005 年公屋住戶租金與入息比例中位數



註：1. 3Q 代表相應年份的第三季

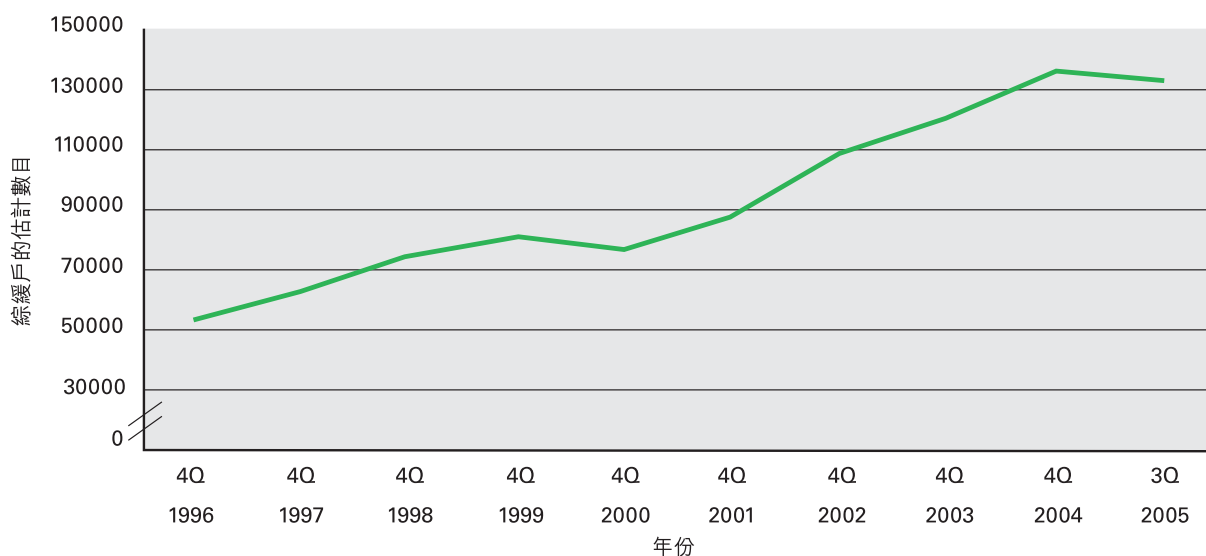
2. 租金與入息比例中位數在2001年第四季突然下跌，是由於房委會豁免所有公屋住戶2001年12月份的租金所致，而租金與入息比例中位數在1998年第四季及2003年第三季下降，則因為政府退回差餉。

⁹ 繳交額外租金的公屋租戶除外。

綜援個案數目增加

4.12 據估計，在公屋租戶中，領取綜援的住戶數目，由 1996 年第四季的 53 400 戶，大幅增至 2005 年第三季的 133 200 戶¹⁰：

1996 至 2005 年公屋住戶中領取綜援者的估計數目



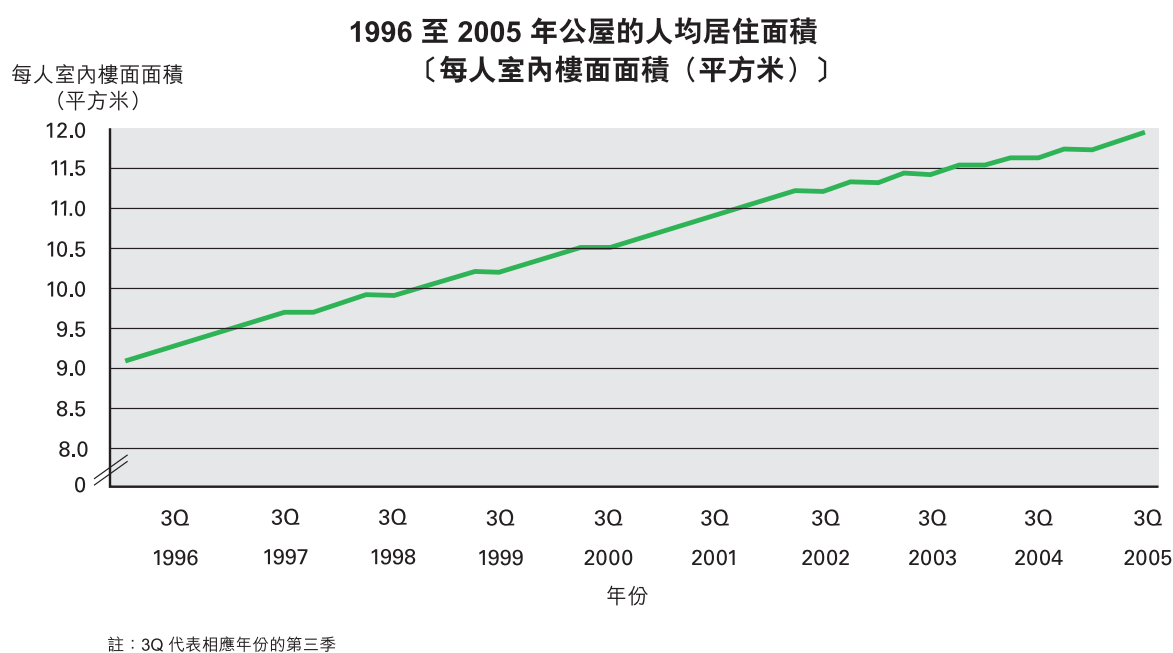
註：1. 3Q 代表相應年份的第三季和4Q代表相應年份的第四季
2. 2000年前第三季的綜援住戶數目沒有數字。

4.13 絕大部分綜援戶的租金由社會福利署全數支付，所以他們並沒有「負擔能力」的問題。不過，由於綜援戶的租金與入息比例往往較高，在計算中位數時把他們包括在內，是令租金與入息比例中位數上升的其中一個原因。

¹⁰此估計數字以綜合住戶統計調查為基礎。根據社會福利署的行政記錄，截至2005年第三季為止，約有160 100宗綜援個案屬公屋住戶。這個數字上的差異，可能是由於綜合住戶統計調查中出現少報情況，以及一個綜援戶可能涉及超過一個綜援個案。

居住面積的改善

4.14 公屋住戶的平均居住面積大幅上升，由 1996 年第三季每人 9.3 平方米室內樓面面積，增至 2005 年第三季每人 11.9 平方米室內樓面面積。因此，即使單位租金不變，平均每戶繳交的租金亦會提高：



新單位的供應

4.15 過去數年，房委會大幅增加在興建新公屋單位方面的投資，因此，在 1996/97 至 2005/06 年度 (截至 2005 年 9 月) 期間，新公屋單位的供應量達 218 300 個：

1996/97 至 2005/06 年度興建的新公屋單位數目

年 度	新公屋單位數目
1996/97	14 900
1997/98	17 900
1998/99	9 600
1999/00	27 700
2000/01	46 800
2001/02	29 800
2002/03	20 400
2003/04	15 100
2004/05	24 700
2005/06 (截至 2005 年 9 月)	11 400

4.16 這些新單位的租值一般較舊單位的為高，反映出面積編配、設施及居住環境方面已顯著改善。

整體重建計劃

4.17 與此同時，在整體重建計劃下，租金較廉宜的舊屋邨的租戶陸續遷往租金較高的新屋邨。在1996/97至2005/06年度（截至2005年9月）期間，拆卸的舊公屋單位合共109 200個，大部分受影響的租戶已遷往新屋邨：

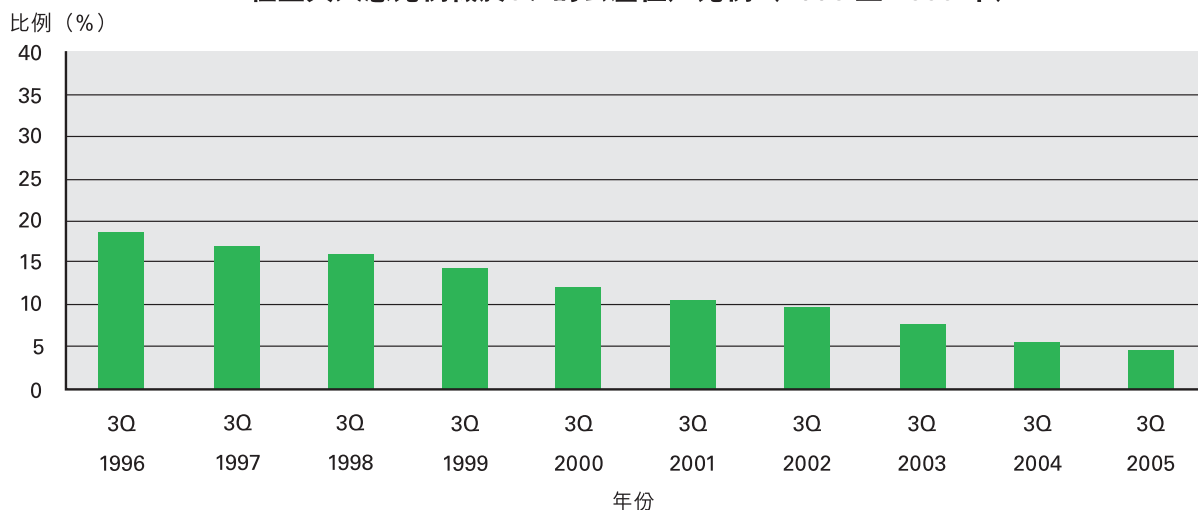
1996/97 至 2005/06 年度拆卸的舊公屋單位數目

年度	根據整體重建計劃拆卸的單位數目
1996/97	14 800
1997/98	14 800
1998/99	15 500
1999/00	5 900
2000/01	13 600
2001/02	32 400
2002/03	6 500
2003/04	5 200
2004/05	500
2005/06 (截至 2005 年 9 月)	0

入息較高的租戶遷出公屋

4.18 過去十年，約有186 500個公屋租戶參加各項資助自置居所計劃，不再租住公屋。這些前租戶的入息通常較高，其租金與入息比例因而較低，因此這些入息較高的租戶成為業主後遷出公屋，促使租金與入息比例中位數上升。舉例來說，租金與入息比例低於5%的公屋租戶所佔的比例已由1996年第三季的18.8%，降至2005年第三季的4.4%。

租金與入息比例低於5%的公屋住戶比例（1996 至 2005 年）



註：3Q 代表相應年份的第三季

長者住戶

4.19 在公屋租戶中，長者住戶（即全部成員年屆60歲或以上）的比例由1996年第三季的9.7%上升至2005年第三季的14.3%。由於長者住戶的入息普遍比一般住戶為低，長者住戶數目增加會令租金與入息比例中位數上升：

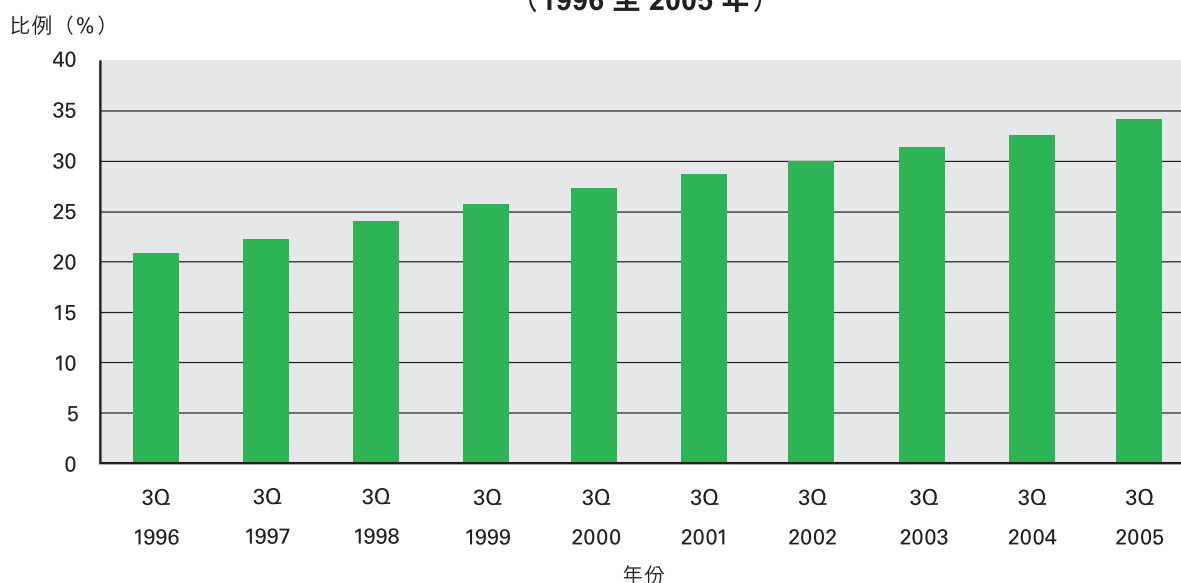
公屋長者住戶的比例和住戶入息中位數

年份	季度	公屋長者住戶的比例 (%)	公屋長者住戶的住戶入息中位數 (港元)
1996	第三季	9.7	2,800
1997	第三季	10.3	3,100
1998	第三季	11.3	4,000
1999	第三季	12.4	3,600
2000	第三季	13.2	3,700
2001	第三季	13.5	4,000
2002	第三季	14.0	3,700
2003	第三季	14.1	3,700
2004	第三季	14.2	3,900
2005	第三季	14.3	3,700

小家庭

4.20 公屋一至二人小家庭的比例上升，由1996年第三季佔全部住戶的20.9%，上升至2005年第三季的34.0%。由於小家庭的入息通常較大家庭為少，其租金與入息比例亦往往較高：

公屋小家庭（一人及二人家庭）的比例
(1996至2005年)

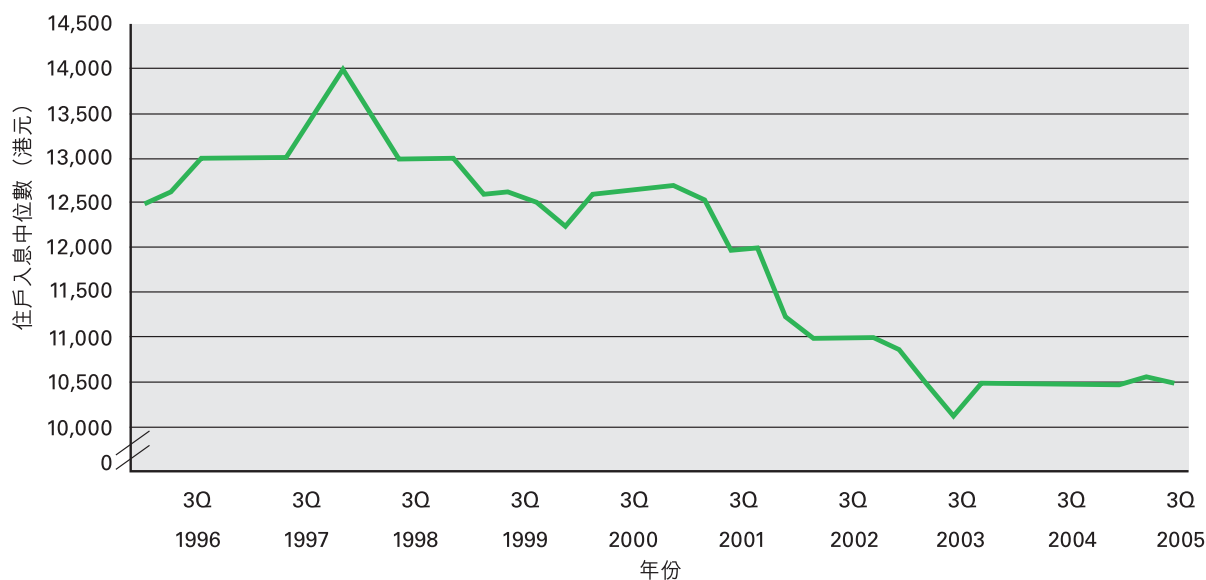


註：3Q 代表相應年份的第三季

住戶入息中位數下降

4.21 公屋住戶入息中位數在1998年第一季升至14,000元的高峰後開始下降，在2005年第三季跌至10,500元。除了因為工資普遍下調外，綜援戶數目大幅增加、入息較高的租戶遷出公屋，以及長者住戶和小家庭住戶的比例上升，亦是導致公屋住戶的住戶入息中位數下降的原因：

公屋住戶每月入息中位數（1996 至 2005 年）



註：3Q 代表相應年份的第三季

其他衡量負擔能力的方法



5.1 專責小組委員會已審議其他評估租戶負擔能力的可行方法。本章扼述這些方法及其優點和缺點。

(a) 按不同需要設定不同的租金與入息比例中位數

5.2 其中一個方法，是以現有租金與入息比例中位數模式作為基礎，設定各種不同的租金與入息比例中位數，以配合不同需要。

- (i) **按住戶入息組別設定不同的租金與入息比例中位數**：這方案的主要理據是應為不同入息的住戶訂立不同的租金。低入息住戶在應付非住屋開支後，只能付出入息的一小部分作為房屋方面的開支，而高入息住戶則可把較大比例的入息用於房屋開支。根據這個方法，應為低入息住戶設定較低的租金與入息比例中位數，而對高入息住戶，則設定較高的租金與入息比例中位數。
- (ii) **按租住大廈類別設定不同的租金與入息比例中位數**：與舊屋邨相比，新屋邨單位的租金較高，以反映其設施和居住環境較佳，編配面積標準亦寬鬆。儘管這些新屋邨的租金較高，很多家庭仍然選擇入住。因此，可考慮為新屋邨設定較高的租金與入息比例中位數，而對於舊屋邨，則設定較低的租金與入息比例中位數。
- (iii) **按住戶人數設定不同的租金與入息比例中位數**：住戶入息往往與家庭成員人數有關，人數較多的住戶通常有較多家庭成員有收入，故住戶入息亦會比人數較少的家庭為高。因此，對不同人數的住戶，應採用不同的租金與入息比例中位數。

5.3 上述建議的各種租金與入息比例中位數的最大好處，是提供一個更精密的機制，以彌補採取劃一租金與入息比例中位數的不足之處。不過，房委會很多現行政策，已包括上述建議的主要特點。舉例來說，租金援助計劃旨在降低那些負擔能力有問題的住戶的租金與入息比例；「公屋住戶資助政策」要求高入息的住戶支付額外租金；以及在釐定新屋邨的租金時，房委會已為不同的編配標準，訂立不同的租金與入息比例中位數基準。

(b) 根據固定的租金與入息比例釐定租金

5.4 採用劃一的租金與入息比例中位數來評估負擔能力，最大缺點是未能解決一個備受關注的問題，即經濟條件較差的租戶，其租金與入息比例較高，而經濟條件較佳的租戶，其租金與入息比例較低。要做到戶戶平等，可採納劃一的固定租金與入息比例，使所有租戶均須按其入息繳付一個固定比例部分作為租金。

- 5.5 採用這個方法的好處，是整體租金與入息比例中位數會固定於訂明的租金與入息比例，沒有租戶的租金與入息比例會超逾或低於訂明的租金與入息比例。這個方法最大的缺點，是住戶入息會成為釐定租金的唯一考慮因素，而單位面積、居住面積編配標準、地點、設施和居住環境等因素將不獲考慮。這個機制更會造成一些不正常的情況，例如入息較高，但居住在偏遠地區舊型屋邨小單位的住戶所須繳付的租金，將明顯比其他居住在市區新屋邨大單位的住戶為高，這樣的租金結構對租戶來說會極為混亂。房委會在出租因地點、樓齡等因素而較不受歡迎的單位方面，亦會遇到更大困難。此外，要評估和核實所有租戶的入息，須動用大量的財政和人力資源，工作相當艱巨。

(c) 剩餘入息法

- 5.6 另一個衡量負擔能力的方法是剩餘入息法。這個方法的理念，是先確定需要多少收入，才可購買維持某一生活水平的一籃子非住屋商品及服務。按以下算式，住戶入息的剩餘部分，即扣除非住屋開支後的入息，便是應繳租金：

$$\begin{aligned} \text{租金} &= \text{入息} - N(\text{元}) \\ \text{或} &= 0 \text{ (若入息少於 } N(\text{元}) \text{)} \end{aligned}$$

$N(\text{元})$ 反映購買符合社會接受的最低消費水平的一籃子非住屋商品的費用。在評估 $N(\text{元})$ 時，應考慮住戶人數，因為住戶人數對住屋和非住屋消費均有影響。由於不同住戶可能有不同入息，根據這個方法釐定的租金亦會不同。

- 5.7 這個方法最大的優點，在於確保住戶在扣除租金開支後，仍能維持可以接受的生活水平。然而，怎樣釐定社會接受的非住屋商品最低消費水平，是個具爭議的問題。對於那些入息相對較高的住戶來說，按其剩餘入息釐定租金，可能並不公平。與方法(b)一樣，這個方法亦有同一缺點，即房委會需要對住戶的入息和他們的非住屋開支進行個別評估，因而帶來大量的行政工作。此外，採用這個方法釐定的租金，不能反映各租住單位在質素上的分別。

專責小組委員會的意見

- 5.8 專責小組委員會認為，如房委會公共屋邨的租金應顧及租戶的負擔能力釐定，便須設定某種形式的衡量負擔能力方法。評估租戶負擔能力的程序必須一致和具透明度，而且容易應用和執行。

- 5.9 專責小組委員會認同，以租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力的指標，確有不足之處。採用劃一的租金與入息比例中位數，最大的缺點是未能顧及以下情況：入息較低或家境較差的租戶，其租金與入息比例通常比經濟條件較佳的租戶為高。本章講述的其他方法，在某程度上可以彌補這方面的不足。雖然這些方法較為公平，但專責小組委員會擔心，這些方法大多涉及對所有公屋住戶進行個別入息評審。鑑於房委會現時約有638 000個公屋住戶，如採用這些方法，行政費用會非常龐大，代價很可能大於任何預期的得益。專責小組委員會認為，為建立一個概括基準以評估租戶的負擔能力，最好是採用較一般性、適用於整體租戶的評估方式。
- 5.10 此外，批評租金與入息比例中位數作為衡量負擔能力指標的評論，往往忽略了一點，就是房委會的整體公屋租金政策涵蓋多項元素。除租金與入息比例中位數外，「公屋住戶資助政策」、「維護公屋資源合理分配政策」、租金援助計劃，以及社會福利署推行的綜合社會保障援助計劃，均可照顧到房委會不同入息組別租戶的特別需要。這些措施已確保不會有任何合資格的家庭因缺乏經濟能力而不能入住公屋，以及不會有任何不合資格的租戶繼續享有公屋資助。因此，租金與入息比例中位數並非釐定或調整租金的唯一準則。而對於個別住戶來說，上述的一系列措施，其實更能有效地解決他們所面對的負擔能力問題。
- 5.11 更重要的是，租金與入息比例中位數應視為一個概括衡量租戶負擔能力的方法，而不應視為硬性規範房委會須否或於何時調整租金的機制，因為還有其他相關的因素，例如單位面積、地點、屋邨設施等須予以考慮。一套可持續及公平合理的租金政策必須在這些不同的考慮因素中取得平衡。如果個別因素獲賦予法定效力，便可能會破壞這個平衡。為租金與入息比例中位數設定一個法定上限，確實已無意中令部分社會人士誤以為租金與入息比例中位數是釐定和調整租金的唯一準則。

諮詢要點A：

關於應採用租金與入息比例中位數還是其他方法(包括第5.2至第5.7段載述的方法)，以衡量租戶的負擔能力，專責小組委員會歡迎各界人士提出意見。至於應否對衡量負擔能力的方法，不論是租金與入息比例中位數還是其他方法，賦予法定定義和管制，亦請提出意見。

第六章

改善計算租金與入息比例中位數的措施



- 6.1 本章討論倘房委會繼續以租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力的方法，則中位數基準應定於什麼水平才屬適當。本章亦闡述一些可行的改善措施，務求令現行計算租金與入息比例中位數的程序和方法更為合理。

租金與入息比例中位數基準應定於什麼水平？

- 6.2 在考慮如何改善計算程序和令其更為合理之前，最重要是先考慮租金與入息比例中位數基準應定於什麼水平才屬適當。從第四章可見，自1991年以來，房委會一直參照兩個租金與入息比例中位數基準（即按每人5.5平方米室內樓面面積及7平方米室內樓面面積的居住面積編配標準計算，租金與入息比例中位數分別為15%及18.5%），以衡量新落成屋邨準租戶的負擔能力。房委會在檢討現有屋邨的租金時，亦參照這兩個租金與入息比例中位數基準。自1998年3月起生效的法定管制措施規定，在房委會作出更改租金的釐定後，所有租戶的整體租金與入息比例中位數不得超逾10%。終審法院裁定，租金與入息比例中位數10%的上限只適用於任何加租的決定，而非推及減租的決定。終審法院亦裁定，租金與入息比例中位數10%並非負擔能力的法定定義。雖然終審法院的判決釐清房委會在《房屋條例》下的法定職責，並界定租金與入息比例中位數10%上限適用的情況，房委會的一貫政策（以租金與入息比例中位數15%及18.5%兩個基準為前提）與法例條文（租金與入息比例中位數10%）仍然有分歧。由於採用較寬鬆居住面積編配標準而租金較高的新屋邨陸續建成，租金較低的舊屋邨按整體重建計劃陸續拆卸，房委會政策與法例條文的分歧愈來愈大，也愈來愈難以協調。
- 6.3 專責小組委員會已審慎研究上述明顯的不協調情況，並已檢討繼續以租金與入息比例中位數15%或18.5%為公屋住戶負擔能力的基準是否恰當。專責小組委員會認為，應繼續採用上述兩個租金與入息比例中位數基準，理由如下：
- (a) 房委會在1986年及1991年進行了兩次全面檢討，定出上述的負擔能力基準。1986年及1991年兩次檢討所提出的種種原則和考慮因素，很多至今仍然適用。尤其過去十年，新入住公屋的家庭的平均居住面積編配標準已大為改善。在1986年第一季，每人平均獲配的面積為8.3平方米室內樓面面積，到了2005年第三季，已增至12.3平方米室內樓面面積，遠遠超過較高編配標準（即每人7平方米室內樓面面積）約76%。此外，自1992年以來陸續落成的和諧式大廈不但較為寬敞，而且在設計和康樂設施方面，亦比Y型及相連長型大廈為佳。這一切改善措施，主要是房委會大幅增加建屋投資的成果；
 - (b) 上述兩個租金與入息比例中位數基準，遠低於國際採用的類似基準。聯合國人類住區中心把整體人口入息最低的四成住戶的住屋負擔能力指標，定於租金與入息比例30%。美國房屋和城市發展署亦以租金與入息比例30%為住屋負擔的基準；

- (c) 租金與入息比例中位數基準遠較私人永久性房屋住戶的租金與入息比例中位數為低。後者在 2005 年第三季為 25.7%¹¹；
- (d) 自租金與入息比例中位數基準定在 15% 及 18.5% 以來，因租金偏高而拒絕接受獲配單位的準租戶數目，佔配屋建議總數不足 1%。拒絕接受配屋建議的比率甚低，正好說明大多數租戶只要有選擇機會，都寧可繳付較高租金，以入住較為寬敞的居所；以及
- (e) 政府及房委會分別推行的綜合社會保障援助計劃及租金援助計劃¹²，已為未能繳交正常租金的租戶提供有效的安全網。前者在大多數情況下，向受助人提供足以繳付公屋租金全數的租金津貼；至於後者，合資格的申請人，即租金與入息比例超逾 20% 的住戶，可獲寬減 25% 至 50% 的租金，從而有效地確保租金處於可負擔的水平。現時約有 20.8% 公屋租戶領取綜援，另有 2.5% 領取租援。

諮詢要點 B：

目前按每人 5.5 平方米室內樓面面積和 7 平方米室內樓面面積的編配標準而把租金與入息比例中位數基準分別定於 15% 及 18.5% 是否適當？若不適當，租金與入息比例中位數基準應定於什麼水平？專責小組委員會歡迎各界人士就此提出意見。

更為妥善的計算程序及方法

- 6.4 我們如繼續採用租金與入息比例中位數來衡量租戶的負擔能力，則計算該比例的方法必須公平可靠。我們可從幾方面改善租金與入息比例中位數的計算程序及方法。

蒐集數據

- 6.5 房委會是根據每季綜合住戶統計調查所得的住戶入息和租金數據，計算租金與入息比例中位數。政府統計處定期進行綜合住戶統計調查，主要目的是蒐集數據，以編製有關勞動人口的統計資料。調查以三個月為一期，會抽取大約 24 000 個住戶樣本，當中約有 7 000 戶居於公屋。綜合住戶統計調查的抽樣公屋租戶，會獲邀自願提供租金和入息的數據。

¹¹ 公營房屋的全包租金已包括差餉、地租和管理費，但私人永久性房屋的租金是否包括差餉、地租或管理費，則視乎租約條款而定。

¹² 租金援助計劃的運作詳情在第十三章論述。

6.6 我們認為現行蒐集數據的方法有兩大缺點：

- (a) 綜合住戶統計調查是自願性質的調查，抽樣住戶可隨意決定參加與否。對很多人來說，入息是敏感的資料，因此，一如其他住戶調查的受訪者，綜合住戶統計調查的部分受訪者可能會不願意披露其真確住戶入息；以及
- (b) 綜合住戶統計調查並非專為配合房委會監察租戶負擔能力而設計。綜合住戶統計調查所採用的統計概念，並非完全與房委會所採用的一致。以住戶人數概念為例，綜合住戶統計調查的住戶人數，是指通常在有關單位居住的住戶成員數目，而對於房委會，住戶人數則指登記在租約上全部住戶成員的數目。

6.7 為使用以計算租金與入息比例中位數的數據更為準確可靠，房委會可考慮自行設立數據蒐集系統。其中一個可行方案，是採用類似「公屋住戶資助政策」下的「入息申報」制度，強制規定抽樣住戶申報住戶入息。

6.8 我們預計，每次調查抽取大約 8 000 至 10 000 個住戶樣本，便足以取得可靠的統計資料以作入息變動及租金與入息比例等各類統計分析。調查工作可視乎需要，定為每季或每半年進行一次。

綜合社會保障援助個案和繳交額外租金的住戶

6.9 房委會制定衡量負擔能力指標的主要目的，是評估須繳交全數租金的租戶能否負擔房委會所釐定的租金。如將獲政府代交租金的住戶或須繳交額外租金的住戶納入評估負擔能力的計算範圍，可能會扭曲評估負擔能力的結果。

6.10 根據綜合住戶統計調查的結果（租金與入息比例中位數是根據該調查的資料計算），2005年第三季，在公屋居住的綜援戶約有 133 200 個。換句話說，差不多每 5 個公屋住戶中，便有 1 戶接受綜援。由於在絕大多數情況下，公屋綜援受助人的租金全部由政府承擔，因此租金是否屬於可負擔水平的問題，與他們沒有多大關係。由於綜援戶的負擔能力不成問題，把他們納入租金與入息比例中位數的計算範圍，會扭曲該中位數作為衡量整體公屋住戶租金負擔能力的指標。專責小組委員會認為，綜援戶本身並沒有負擔能力方面的問題，所以在計算租金與入息比例中位數時應剔除綜援戶。

6.11 同樣道理，在計算租金與入息比例中位數時，根據「公屋住戶資助政策」或「維護公屋資源合理分配政策」而繳交額外租金的住戶，他們的租金與入息比例亦不應計算在內。

差餉和管理費

- 6.12 現時，租金與入息比例中位數的計算採用房委會收取的租金總額（即包括差餉和管理費在內）。可否收取不包括差餉和管理費的淨額租金，會在第九章討論。就計算租金與入息比例中位數而言，把差餉和管理費包括在租金之內，會誇大了公屋租戶的真正租金開支。
- 6.13 在計算租金與入息比例中位數時把差餉包括在內的做法，尤其不妥。平均來說，差餉佔應收的住宅租金總額大約10%。政府徵收的差餉額如有任何變動，對租金與入息比例中位數會造成影響，但這並非房委會所能控制。此外，差餉反映樓宇單位的市值，其調整幅度可能並非完全與房委會收取的租金的調整幅度一致。至於如在計算租金與入息比例中位數時剔除管理費，便須妥善評估管理費的組成部分。第九章提出一個可行的建議方案，把管理費指明為屋邨管理、保安和小型維修保養工程方面的開支。
- 6.14 附件 C 列出了不同評估方法下的租金與入息比例中位數。

專責小組委員會的意見

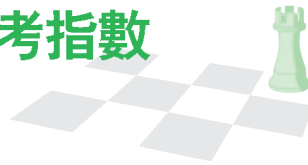
- 6.15 專責小組委員會認為，租金與入息比例中位數應用作一般性的指標，衡量那些繳付正常租金的租戶的負擔能力。這個指標的可靠性可通過改進數據蒐集的程序和採用較嚴謹的定義計算租金而獲得改善。

諮詢要點 C：

對於應否藉以下方法，改善租金與入息比例中位數的計算方法，並使計算更為合理，專責小組委員會歡迎各界人士提出意見：

- 設立一個入息數據蒐集系統，強制規定租戶申報入息；
- 在計算租金與入息比例中位數時，剔除綜援戶和繳交額外租金的住戶；以及
- 在計算租金與入息比例中位數時，剔除差餉和管理費。

擬議的租金調整參考指數



7.1 本章提出以消費物價指數或租戶家庭入息的變動為依據的租金調整參考指數。

負擔能力指標與租金調整機制在概念上的區別

7.2 我們在第四至第六章已詳細研究租金與入息比例中位數的優點和缺點、探討衡量租戶負擔能力的其他可行方法，以及建議如何改善租金與入息比例中位數的計算方法。在作出分析時，有一個重要的考慮因素，就是負擔能力指標與租金調整機制不能混為一談。計算租金與入息比例中位數，一直是用作租戶負擔能力的指標，而非決定租金應否調整，或應在何時調整的機制，但有關租金與入息比例中位數的法定條文，卻令到兩者的區別變得模糊。

7.3 在釐定新落成屋邨的租金和調整現有屋邨租金方面，房委會會考慮多個不同因素，包括租戶的負擔能力（一般可從租金與入息比例中位數指標15%及18.5%中反映）、有關屋邨的比對價值（在地點、交通、樓齡、環境及所提供的設施方面而言）、通脹、差餉、工資變動、管理和維修保養費用、房委會的財政狀況，以及《房屋條例》第4(4)條所規定須確保房委會轄下屋邨的收入足以支付其屋邨的經常開支等等。房委會在決定是否須調整租金，以及如須調整，應調整多大幅度時，均會考慮這些因素。

7.4 整體而言，這個制度運作良好，既已顧及各項與租金調整有關的因素，亦讓房委會在加租時有很大的彈性，以達到其政策及財政目標。不過，由於並無任何既定的公式或清楚明確的機制規管租金調整的幅度，因此有部分社會人士要求限制房委會在加租方面的權力和自由度。社會人士對這方面的關注，使當時的立法局於1997年提出對《房屋條例》的修訂，訂明公屋租金增加後，租金與入息比例中位數不得超逾10%。

現行租金調整安排的缺點

7.5 由於10%這個基準並非根據任何清楚明確的準則而制定，而是一項為限制房委會加租權力而制定的權宜措施，因此，採用這個中位數限制加租幅度，在過去數年衍生了以下各項難以處理的問題：

- (a) 租金與入息比例中位數除了受住戶入息及他們所繳付的租金影響外，還受到其他因素影響。第四章已詳述導致租金與入息比例中位數持續上升的外在因素。這些因素包括舊屋邨陸續為新落成的屋邨所取代、在公屋租戶小家庭住戶及長者住戶所佔的比例日漸增大、居住面積編配標準大為提高，以及綜援戶數目大幅增加；

- (b) 除非將新落成和諧式屋邨的租金大幅調低至與舊屋邨的租金相若，否則較高租金的新屋邨繼續取代舊屋邨這簡單的事實，勢將難免令整體公屋住戶的租金與入息比例中位數超逾 10%；以及
- (c) 雖然終審法院裁定租金與入息比例中位數 10% 的上限只適用於任何加租的決定而非推及減租，目前的制度只對加租施加限制。遇有需要減租，該制度無法提出任何客觀基礎供房委會考慮，更無助於界定減租幅度。

7.6 由於大部分導致租金與入息比例中位數上升的因素在可見將來仍會繼續存在，專責小組委員會擔心，《房屋條例》在這方面所施加的限制已不合時宜，而且長遠來說難以持續實行。

擬議的指數掛鈎租金調整參考指數

7.7 上文第 7.3 段所述不受法例約束的租金檢討安排行之已久，由房委會根據既定安排釐定租金調整的幅度，應屬最理想的做法。不過，鑑於有關租金與入息比例中位數的法定條文已經自 1998 年實施，專責小組委員會擔心，如現在建議不採用該中位數，而又不提出另一個客觀的租金調整機制，租戶可能難以接受。因此，專責小組委員會認為，採用一個較租金與入息比例中位數更公平、更切實可行和更能持續採用的租金調整參考指數，是值得考慮的。該指數應盡可能符合以下原則：

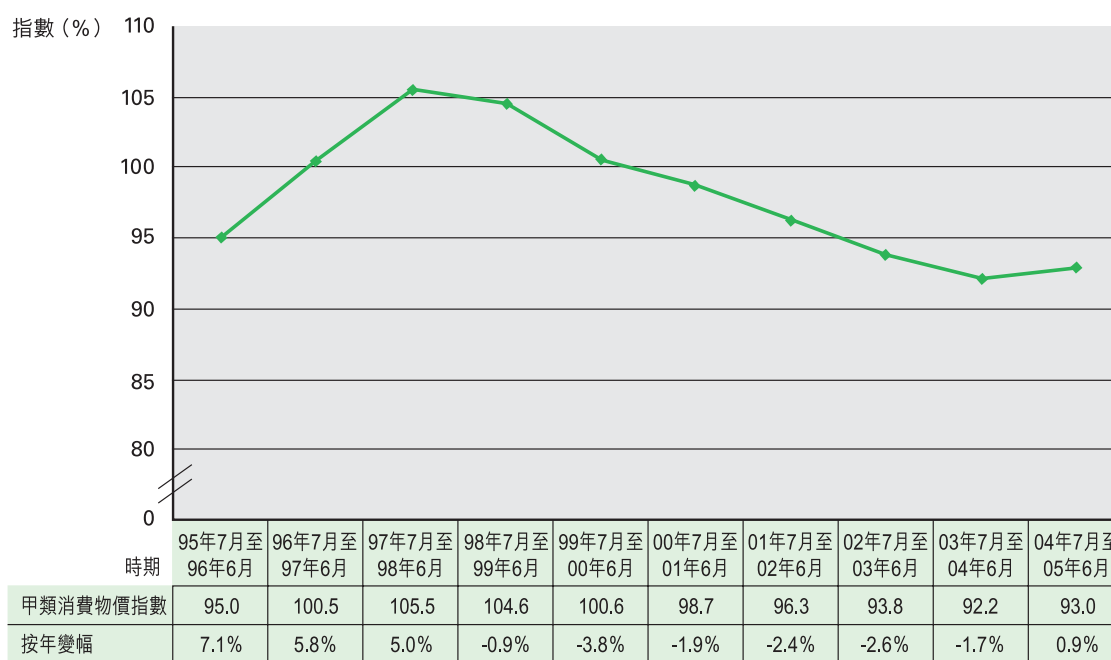
- (a) 能夠真正反映租戶的負擔能力；
- (b) 容易施行及為租戶及有關社會人士理解；
- (c) 因應情況所需，租金可以向上或向下調整，以切合社會人士的期望；以及
- (d) 有助房委會達到其政策及財政目標。

7.8 現於下文各段闡釋專責小組委員會曾考慮的四個參考指數（分別為兩個根據通脹 / 通縮制訂的指數，以及兩個根據入息制訂的指數）的運作模式。

(a) 甲類消費物價指數

7.9 消費物價指數¹³用來量度住戶購買消費品及服務的價格水平隨時間而變動的情況，是最常用的通脹 / 通縮指標。甲類消費物價指數由政府統計處按月編製，所涵蓋的範圍包括每月開支介乎4,500元至18,499元¹⁴不等的住戶（不包括綜援戶在內）。由於大部分公屋租戶的開支都在甲類消費物價指數所涵蓋的範圍之內，因此，甲類消費物價指數適用於反映對公屋租戶的開支有最直接影響的物價水平。一個簡便的方案便是根據甲類消費物價指數的變動來調整租金。下圖顯示該指數在過去十年的變動情況。

1995年7月至2005年6月甲類消費物價指數
(基準年：1999年10月至2000年9月 = 100)



7.10 為方便說明，我們假定每兩年檢討租金一次¹⁵。如在2005年年底進行租金檢討，甲類消費物價指數在過去兩年（即2002年7月－2003年6月至2004年7月－2005年6月）期間下跌了0.9%，則如按該指數來調整租金，公屋租金便會獲減0.9%。

¹³ 由於住戶的開支模式各有不同，消費物價上漲對他們的影響亦會有差異。因此，政府統計處根據住戶的開支模式，制定了三個分別針對低、中、高開支組別的消費物價指數，即甲類、乙類及丙類消費物價指數。綜合消費物價指數是根據上述所有住戶的整體開支模式而編製。

¹⁴ 該開支範圍以1999年10月至2000年9月基期內的消費物價計算。

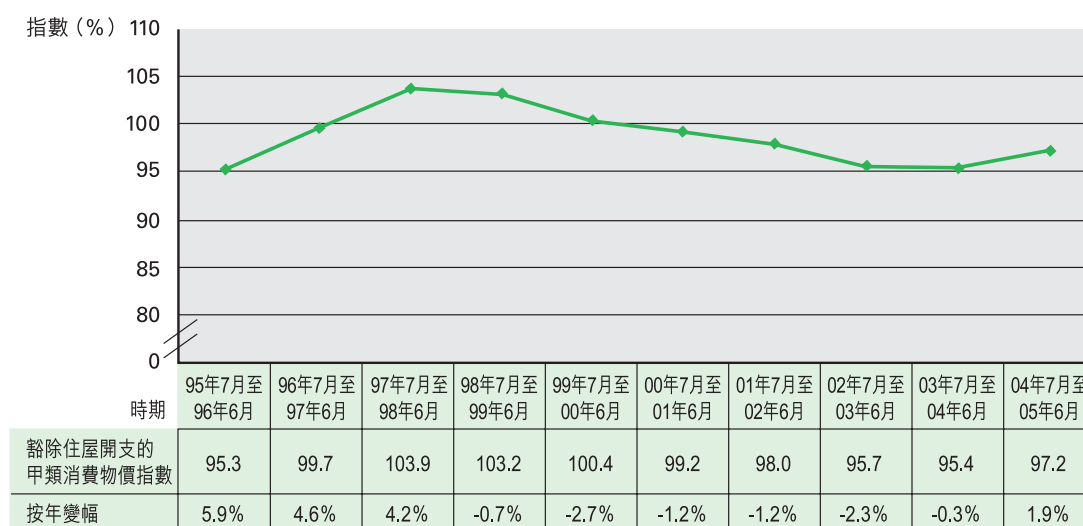
¹⁵ 第十一章詳細討論檢討公屋租金的頻密程度。

(b) 豁除住屋開支的甲類消費物價指數

7.11 不過，公屋租金是計算甲類消費物價指數的一個重要數據¹⁶，公屋不論加租或減租均會導致物價指數出現變動。因此，採用甲類消費物價指數作為調整租金的指標，可能會出現租金和物價指數因相互影響而不斷上升或下降的惡性循環。

7.12 為免採用甲類消費物價指數作為調整租金指標導致急劇上升或下降，可考慮在計算甲類消費物價指數時豁除住屋開支。編訂這個指數所需的數據，可以隨時從政府統計處取得。下圖顯示該指數在過去十年的變動情況。過去兩年，豁除住屋開支的甲類消費物價指數上升了1.6%。如以該指數作為指標在2005年年底進行租金檢討，公屋租金便會增加1.6%。不過，要注意的是，與上文第7.9段圖表所示甲類消費物價指數的變動比較，豁除住屋開支的甲類消費物價指數，在這十年期間變幅較小，顯示基於這個指數來調整租金，長遠而言，任何上調或下調幅度很可能會較為溫和。

1995年7月至2005年6月豁除住屋開支的甲類消費物價指數
(基準年：1999年10月至2000年9月 = 100)

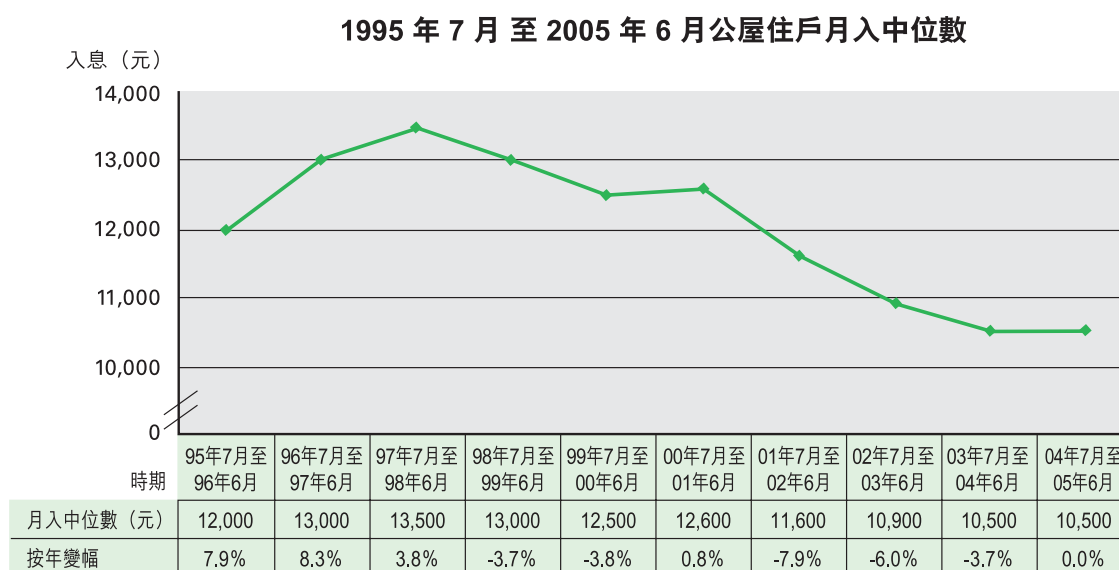


7.13 根據通脹 / 通縮調整租金的機制運作簡單，而且容易為普羅大眾理解。不過，通脹 / 通縮與租戶的負擔能力未必直接相關。另一個可考慮的機制是參考租戶的入息來調整租金，因為租戶入息是影響他們負擔能力的主要因素。現於下文介紹兩個根據入息制訂的指數。

¹⁶房委會自1998年以來並無實行任何租金調整，其轄下大部分屋邨的租金水平大致維持於1995年和1996年的水平。因此，上文第7.9段圖表所示甲類消費物價指數過去十年的變動情況，並沒有反映任何公屋租金轉變的潛在影響。

(c) 住戶月入中位數

7.14 這個以入息作為依據的調整機制較為簡單，方法是根據租戶的住戶月入中位數的變動來調整租金。為免受到季節性波動的影響，在評定所須作出的調整幅度時，應以每年度的入息數據計算。下圖是自1995年7月至1996年6月年度以來，公屋住戶每年度的月入中位數的變動情況：



7.15 從2002年7月－2003年6月至2004年7月－2005年6月期間，公屋租戶的住戶入息中位數下跌了3.7%。如按照這個以入息作為根據的機制在2005年年底進行租金檢討，公屋租金便可獲相同百分比的減幅。

7.16 這個方案的主要好處，是所需的入息數據可以隨時從綜合住戶統計調查取得。此外，這個機制運作簡單，而且易於理解。不過，正如採用租金與入息比例中位數衡量負擔能力一樣，這個機制有一大缺點，就是住戶入息中位數的變動，未必能夠準確反映所有住戶平均入息的變動，這是因為住戶入息中位數會受到家庭人口分布變化的影響。由於小家庭住戶的入息通常較大家庭住戶為低，住戶入息中位數會純粹因為小家庭住戶的數目增加而下降。

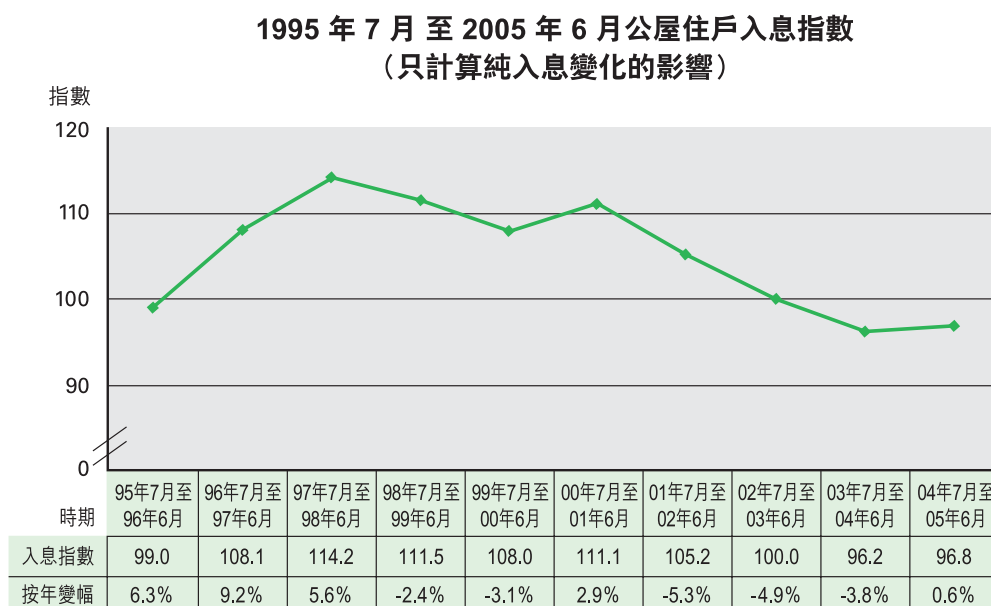
(d) 每月平均入息指數(不計算家庭人口分布變化所造成的影響)

7.17 鑑於把租金與住戶入息中位數的變動掛鉤這個方法流於粗疏，為了解決這方面的問題，可編訂一個較為精確的入息指數，只計算「純入息變化」，而不計算家庭人口分布所引起的變化。

7.18 在進一步探討這個方案之前，我們會先舉例說明小家庭住戶比例增加如何影響住戶平均入息的計算。**附件D**表1至表3所載的例子，是我們根據2002年7月－2003年6月至2004年7月－2005年6月期間真實的住戶入息數據及家庭人口分布列舉出來的。在**附件D**表1所載的例子中，在統計期內，三人或以下小家庭住戶數目有顯著的增加，而各家庭組別的住戶平均入息則一律下跌。受到小家庭住戶數目增加和住戶入息減少的影響，在2002年7月－2003年6月至2004年7月－2005年6月這兩年期間，整體住戶平均入息下跌5.6%左右。從**附件D**表2及表3所載的例子，可看到家庭人口分布的變化和「純住戶入息的變化」，分別對住戶平均入息所造成的影響。簡單來說，家庭人口分布的變化，導致整體住戶平均入息下跌2.5%左右（見表2）。如果只計算「純入息效應」（見表3），則同期的住戶平均入息下跌3.2%左右。

7.19 **附件D**清楚顯示，不受家庭人口分布變化影響的入息指標會較為公平。**附件D**表3所載住戶平均入息的變動，便是假定家庭人口分布維持不變，而只計算「純入息效應」。採用這個計算方法得出的結果，應該能夠更準確反映住戶入息的實際變動。

7.20 根據只計算「純入息效應」而不計算家庭人口分布變化的原則，我們編制了1995年7月－1996年6月至2004年7月－2005年6月期間，公屋住戶的每月平均入息指數。有關結果載於下表：



註：為方便比較，上述數字以2002年7月至2003年6月期間的住戶人口分布來計算住戶入息指數。即2002年7月至2003年6月的指數為100。

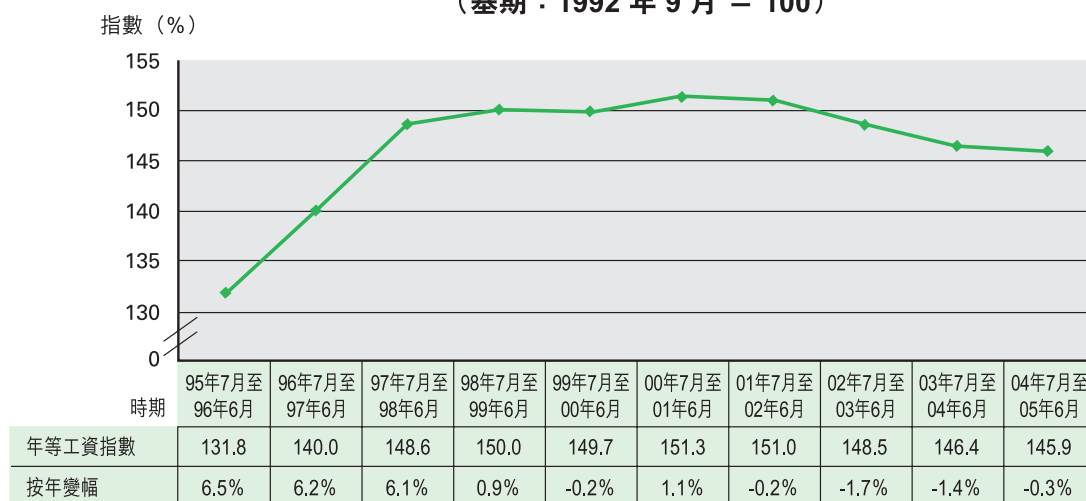
有關計算入息指數的公式，詳見於**附件E**技術說明。

- 7.21 根據上述入息指數，在兩年一次的租金檢討中調整租金，一個簡單的方法是先評估在進行租金檢討之前的兩年內，入息指數所累計的變化幅度，然後按相同的百分比調整租金。舉例來說，如在2005年年底進行租金檢討，入息指數在2002年7月－2003年6月至2004年7月－2005年6月這兩年期間下跌了3.2%。因此，進行租金檢討的公屋應減租3.2%。
- 7.22 在實施這個以入息作為根據的租金調整機制時，須考慮應否固定以某一年的家庭人口分布作為計算基準(在上述圖表中，我們以2002年7月至2003年6月的家庭人口分布作為計算基準)。另一個可行的辦法，是定期重新選定家庭人口分布的基準年。舉例來說，如在2005年年底進行租金檢討，應根據2002年7月至2003年6月期內的家庭人口分布來評估入息指數。至於在2007年終結時進行的租金檢討(假設每兩年檢討租金一次)，則應根據2004年7月至2005年6月期內的家庭人口分布來評估入息指數。我們在計算兩年租金檢討周期內的入息指數時，要盡量避免受到家庭人口分布變化的影響，但同時又要根據較近期的公屋家庭人口分布模式來計算入息指數；定期重新選定基準年的做法，可在兩者之間取得平衡。
- 7.23 再者，為確保入息指數更準確可靠，房委會可考慮自行蒐集租戶入息的數據，而不依靠綜合住戶統計調查的結果。我們已於第六章討論過房委會是否可能推行申報制度，以蒐集有關租戶入息的數據。倘實施該制度，蒐集所得的數據亦可用於編訂入息指數。
- 7.24 在評估住戶入息的變動時，每月平均入息指數可提供一個穩實的基礎。鑑於租戶的負擔能力很大程度上取決於其入息多寡，這個機制可以確保租金調整的幅度是因應租戶的負擔能力釐定，並有效防止調整後的租金與租戶入息脫節。不過，這個方案並非沒有缺點。像租金與入息比例中位數一樣，每月平均入息指數這個概念相當複雜，普羅大眾未必容易理解。其次，目前並無現成排除家庭人口分布變化影響的入息指數可用，因此，房委會必須動用本身資源自行編訂該指數。再者，倘認為這個機制須具法定效力，如何以法律條文準確說明該入息指數的運作，將是相當艱巨的考驗。

其他租金調整機制

7.25 專責小組委員會曾經研究使用政府統計處所編纂的工資指數作為調整租金的依據。不過，工資指數僅反映在職人士工資的變動，而不能反映住戶中工作人數的變動對住戶入息的影響。此外，公屋租戶賴以營生的很多行業，例如建築工人、小販、以及自僱的貨車、的士和公共小巴司機，並不納入工資指數的編纂。基於這些限制，即使在經濟不景時，工資指數亦僅稍微下降。鑑於工資指數的變動對公屋租戶實際的住戶入息關係不大，以該指數作為調整租金的依據並不適當，亦有欠公允。

1995 年 7 月至 2005 年 6 月名義工資指數
(基期：1992 年 9 月 = 100)



7.26 專責小組委員會亦曾研究以成本為基礎的租金調整機制，即租金會根據發展、管理和維修保養公共屋邨的成本變動而調整。這個方案的最大好處是有助確保來自屋邨的收入足以應付有關開支。不過，以成本為基礎的租金調整機制未能顧及租戶的負擔能力。此外，亦有意見認為這個機制可能會影響房委會降低運作成本的意欲。總括來說，專責小組委員會認為，發展、管理和維修保養公共屋邨的成本應為租金調整的考慮因素之一，而非單一決定因素。

釐定新屋邨的租金

7.27 為了在調整現有屋邨的租金和釐定新落成屋邨的租金時採用一致的方法，在釐定新屋邨的「最高租金」時，可同樣採用擬議的租金調整參考指數。根據現行政策，調遷至新屋邨的準租戶，按照每人7平方米室內樓面面積的編配標準，他們的租金與入息比例中位數不應超逾18.5%。這項政策可以繼續實施，以提供額外保障，確保按照擬議的租金調整參考指數釐定的租金是租戶負擔得來的。

專責小組委員會的意見

- 7.28 專責小組委員會認為，擬議的參考指數機制（不論是根據通脹 / 通縮或根據入息制訂），可為房委會和租戶提供更清晰明確的租金調整依據。長遠來說，擬議的參考指數機制，應該較租金與入息比例中位數更富彈性和更能持續實行。如採用相同的機制作為調整「最高租金」的指引，亦可為調整現有屋邨租金及釐定新屋邨租金的工作提供一致的機制。
- 7.29 合理的租金調整機制，應顧及不同的相關因素，包括租戶的負擔能力、經濟環境（例如通脹及入息的變動）、屋邨之間的比對價值及管理屋邨的運作開支等。最好的做法，是在調整租金時視該指數為重要參考基準，而非唯一的決定性因素，以保持所需的靈活性。如擬議的租金調整參考指數機制獲賦予法定效力，並納入《房屋條例》，房委會每次調整租金時，便必須嚴格按照參考指數行事，而不能顧及與調整租金相關的其他因素。這樣可能會影響我們的整體房屋政策目標，即把公屋租金維持在租戶可負擔的水平並同時確保公營房屋計劃可以長遠持續實行。
- 7.30 此外，我們要強調擬議的租金調整參考指數機制，必須與房委會的整體公屋租金政策（其中包括全面的租金援助計劃）一併考慮。租金援助計劃亦是這次檢討的課題之一，專責小組委員會所提出如何改善這項計劃的建議詳載於本文件第十三章。透過為租金與入息比例超逾20%的租戶提供25%至50%租金寬減，租金援助計劃可繼續確保租金維持在可負擔水平。

諮詢要點 D：

專責小組委員會歡迎各界人士就下列各點提出意見：

- 應否實施與指數掛鈎的租金調整機制？
- 若然實施，應採用上文第7.9至第7.24段所述四個方案中的哪一個？如認為有其他可行方案，亦歡迎提出。
- 房委會應嚴格按照還是參考擬議的指數來調整租金？
應否賦予擬議的租金調整指數法定效力？
- 應否採用同類的機制作為調整「最高租金」的指引，以便釐定新落成屋邨的租金？

不劃一租金



- 8.1 本章探討不劃一租金的概念，並研究應否推行不劃一租金，以改善現行釐定租金的機制，目的是制訂較公平的租金結構，讓租戶有更多選擇。

可作出改善的範疇

- 8.2 房委會現時採用一個較為概括的分組方法，把全港劃分為六個地區，作釐定租金之用。各區的「最高租金」是根據有關地區的位置和屋邨的比對價值來釐定，以每平方米室內樓面面積租金為單位，可理解為房委會一般會就該區新落成屋邨收取的最高單位租金。各區現時的「最高租金」載列如下：

地區	現行的「最高租金」 (每平方米室內樓面面積)
市區	63.4 元
沙田 / 荃灣 / 青衣 / 葵涌	61.2 元
大埔 / 將軍澳 / 馬鞍山	55.4 元
粉嶺 / 上水 / 東涌	44.8 元
天水圍 / 元朗 / 屯門	42.2 元
離島	36.4 元

- 8.3 各區「最高租金」不一，已顯示房委會的公屋租金政策某程度上已包含不劃一租金的概念。然而，根據現行的租金釐定機制，在同一地區內公屋的租金僅以面積大小的差異定出各單位租金，這做法有欠靈活，給予租戶的選擇亦太少。為提供更多選擇予租戶，現行的租金結構最少可在兩方面作出改善。
- 8.4 首先，現行的租金結構無法反映同區屋邨之間在比對價值上的差別。現時劃分地區的方式過於概括，同區屋邨在地點、交通、環境及設施各項條件上可以有頗大的差異，但根據現行機制釐定的「最高租金」，卻未能反映這些差別。
- 8.5 第二，現行制度並沒有把同一幢大廈內各單位的物業價值差異計算在內。根據現行政策，同一個屋邨內的單位，不論樓層或景觀上有否不同，只要單位面積相同，租金亦通常相同。因此，較高層或坐向較佳的單位自然較受歡迎，而較低層或鄰近垃圾房等不受歡迎設施的單位，則通常較難租出。
- 8.6 實施一套更精細的不劃一租金制度，可使房委會的公屋租金政策更為公平和更具效益，同時亦令租戶更容易負擔租金。地點和輔助設施較差的單位，其租金應較低，反過來說，沒有這些缺點的單位，租金理應較高。

推行不劃一租金的模式

有限度的模式

8.7 下文所載可用作推行不劃一租金制度的模式，雖然不夠全面，卻較易實行：

- (a) 現行概括劃分的六個地區，每區（離島區因其面積細小除外）的屋邨會再細分為三組。各組的「最高租金」（稱為「參考租金」應更為貼切）將按特定的百分比上調或下調，以反映地點、交通、環境及其他康樂設施等方面的差別。價值較高的屋邨劃為第一組，而價值一般和較低的屋邨分別劃為第二和第三組；
- (b) 在同一幢大廈內，個別單位的租金應根據大廈以內的若干客觀因素而作出調整。有關的考慮因素包括樓層，以及與垃圾房或電力變壓房等不受歡迎設施的距離。單位景觀及坐向等外在因素並不在考慮之列；以及
- (c) 根據此方案釐定同一幢大廈內面積相若單位的租金，其差幅將不會太大（例如約「參考租金」的15%），且對來自同一幢大廈的租金收入大致上不會有太大影響。

這項建議的運作情況在**附件 F** 說明。

8.8 這個方案提供一個切實可行的模式，以制訂較為公平的租金結構，既可充分顧及租戶的負擔能力，又能反映物業在地點、樓層和其他內在特點上的差異。準租戶亦會因而有更多選擇，可以按本身的意願和負擔能力選擇單位。不過，這個方案未能完全反映物業的價值，可說未臻完善。面積相若單位的租金差距有限，可能不足以吸引準租戶選擇位置欠佳的單位。

較為全面的模式

8.9 專責小組委員會亦曾考慮採用較為全面的模式來實踐不劃一租金概念。根據此模式，上文第 8.7 段所載有限度模式的所有主要因素都會收納在內，再加上以下的修訂：

- (a) 除內在因素外，釐定租金時亦會考慮單位的坐向和景觀等外在因素；以及
- (b) 把同一幢大廈內面積相若單位的租金差距，擴闊至「參考租金」的30%左右，但大致上不影響來自同一幢大廈的租金收入。

這個模式的運作情況在**附件 G** 說明。

- 8.10 這個較為全面的模式更能反映各個公屋單位的價值。租金差距較大，可更有效地吸引準租戶選擇較不受歡迎的單位。然而，以景觀和單位坐向等因素來決定租金差距，很可能會引起爭議。另外，採用這個較為全面的模式，預計會涉及較大的行政開支。

推行大綱

- 8.11 附件F和附件G分別載有上述兩個模式的初步推行大綱，僅供說明之用。如決定推行不劃一租金制度，我們將進一步制定清晰的推行模式。在制訂推行大綱時，應考慮下列要點：

- (a) 單位編配程序應相應作出改善，讓準租戶在選樓方面享有更大彈性，按他們對質素及價格的取向選擇入住的單位；
- (b) 有關措施應先在新落成屋邨推行，以免影響現居租戶。長遠而言，可考慮根據相同的原則於現有屋邨引進不劃一租金。當然，在考慮是否及何時於舊屋邨引入不劃一租金，應先行考慮對現居租戶的影響，然後再作決定；以及
- (c) 房委會收取的租金普遍低於綜援計劃下租金津貼的最高津貼額。換言之，以絕大部分的個案來說，即使綜援受助人獲編配租金較高的單位，他們所獲得的津貼仍足以繳交租金。因此，綜援受助人在選擇公屋單位時，無須考慮負擔能力的問題。不劃一租金制度如獲採納，綜援受助人或會因為無須顧慮本身的租金負擔能力，而傾向選擇地點較佳且租金較高的單位。然而，由於綜援戶的租金與入息比例往往較高，編配租金較高的單位予綜援戶，不但會增加公帑對綜援戶的資助，而且會進一步推高他們的租金與入息比例，以致增加租金與入息比例中位數上升的壓力。

專責小組委員會的意見

- 8.12 專責小組委員會相信，擴闊公屋單位的租金差距，可令租金結構更具彈性，為租戶提供更多選擇。另一方面，專責小組委員會明白到純粹建基於市場原則的不劃一租金制度，可能會使現時的租金結構出現頗大轉變，甚或令市區或景觀較佳的單位的租金大幅增加。專責小組委員會當然不希望公屋租金跟隨私人租賃市場的較極端走勢而改變。本諮詢文件提出的兩個方案，均旨在於下述目標之間取得平衡：釐定適當的租金，以反映物業的價值；為租戶提供更多選擇；以及確保低收入人士仍然能夠負擔公屋租金。

- 8.13 此外，專責小組委員會認為，如推行不劃一租金制度，我們應照樣按照較高面積編配標準（即每人7平方米室內樓面面積）配屋予綜援受助人，但如在同一地區或屋邨有面積相若但租金不同的單位可供編配，便須考慮應否向綜援受助人編配租金較高的單位，在作出決定時應顧及此舉對整體租金與入息比例中位數和公帑資助額的潛在影響。

諮詢要點 E：

專責小組委員會歡迎各界人士就下列各點提出意見：

- 應否推行不劃一租金制度？
- 如推行不劃一租金制度，應採取較有限度及概括的模式（見第8.7段），還是採用較全面的模式（見第8.9段）？歡迎各界人士就其他可行的不劃一租金制度提出建議。
- 建議的不劃一租金制度是否只應在新屋邨推行？此制度應否在現有屋邨逐步推行？如在現有屋邨逐步推行，應由何時開始？
- 如推行不劃一租金制度，應否向綜援受助人編配租金較高的單位？當中的考慮因素包括此舉對整體租金與入息比例中位數和公帑資助額的潛在影響。

不包差餉及管理費的租金



- 9.1 公屋單位現時的租金包括差餉、管理費及維修保養費用。本章探討應否改變現行收取全包租金的做法。

現行安排

- 9.2 在 1980 年之前，公屋的租金並不包括差餉¹⁷。當時，市民關注到房委會因應政府增加差餉而作出的租金調整次數過於頻密，房委會遂於 1980 年決定向轄下所有屋邨的單位收取包括差餉的租金。租戶的租卡上會分別列明應繳付予房委會的淨額租金及繳付予政府的差餉款額。在 2000/01 年度至 2004/05 年度期間，房委會所收取的公屋租金總收入中，須繳付予政府的差餉款額約佔 8.5% 至 13.2%。
- 9.3 公屋單位的差餉是由差餉物業估價署以整體估價¹⁸方式評估，然後由房屋署按各單位的面積分攤。如政府減收差餉，房委會會按照一貫的做法，減收租戶的差餉。不過，在兩次租金檢討期間，因全面重估應課差餉租值或應課差餉租值的差餉徵收率有所調整而引致的差餉變動，會先由房委會承擔，而不會即時轉嫁予租戶，但在下次檢討租金時會作出調整。
- 9.4 除差餉外，公屋租金亦包括管理費及維修保養費用，這點與私人物業的做法不同。私人屋苑的管理費一般只包括日常屋苑管理、保安、潔淨和小型維修保養工程的開支，而房委會更須承擔大型維修保養工程和租約事務管理服務(如管理單位的出租及調遷事宜)的大幅開支。
- 9.5 全包租金的主要缺點，在於公眾及公屋租戶並不完全了解「租金」包括何種費用，租戶亦不明白他們所繳交的「名義租金」要扣除差餉、管理費及維修保養費後，才是房委會所收取的「淨額租金」，金額實質遠較帳面數字為低。

不包差餉及管理費的租金

- 9.6 專責小組委員會就收取不包差餉及管理費的淨額租金的安排進行研究，認為上述安排有下列好處：
- (a) 在釐定租金時如不計算差餉及管理費，可更準確反映房委會所收取的租金。此外，租金的調整幅度將不會因向政府繳交的差餉有所調整(幅度並非由房委會決定)而受到影響；

¹⁷ 乙類屋邨和前政府廉租屋邨除外。

¹⁸ 整體估價是指在特定估值日，一幢公屋大廈內所有單位的估計市值租金的總數。

- (b) 目前，公屋單位的差餉是以整體估價的方式評估，然後單憑有關單位的面積分攤差餉款額。這項安排雖然方便行政工作，但卻未有考慮個別單位的獨特情況。若差餉須獨立繳付的話，差餉物業估價署便會像處理其他私人住宅物業一樣，即為每個公屋單位評估應課差餉租值。如單位的應課差餉租值較低，租戶所繳交的差餉金額亦會較低，反之亦然。屆時，各單位所繳納的差餉就可更準確地反映單位的比對價值；以及
- (c) 令租戶更清楚了解公屋單位的運作成本和管理費用，以及他們目前所享有的房屋資助額。

實際考慮因素

- 9.7 假如我們將租金與差餉及管理費分開收取，就得注意多項實際及行政上的考慮因素，當中包括：
- (a) 現行的租約訂明租金包括差餉及管理費。房委會要恢復以往租金不包括差餉及管理費的做法，就必須先行更改租約；
 - (b) 要評估全部現有公屋單位的應課差餉租值，工作相當繁複。差餉物業估價署需要時間和額外資源，方能為現有的全部公屋單位估價；
 - (c) 政府如直接向個別公屋租戶收取差餉，會令徵收差餉的整體行政費用增加，同時亦會令租戶不便；
 - (d) 租戶若欠交差餉，最終也須由作為業主的房委會承擔；以及
 - (e) 管理費的金額因屋邨而異。假如按照收回全部成本的原則收取管理費，則評估管理費的方法會帶來爭議。

提高透明度的替代方案

- 9.8 專責小組委員會大體上同意，長遠來說，房委會的租金政策應朝着分開收取租金和差餉，以及獨立評估管理費的方向發展。然而，由於在執行上有實際困難和可能會令租戶不便，專責小組委員會認為並無即時需要將租金內的差餉及管理費剔除並另行收取。較為可行的方法，是繼續收取包括差餉及管理費在內的租金，但每年向租戶發出結算表，分項列出其單位的差餉、管理費和淨額租金，讓租戶清楚知道租金所涵蓋的各項支出，以提高透明度。這個做法的好處是讓公屋租戶更清楚公屋的運作成本，以及房委會所收取的淨額租金。

- 9.9 至於如何評估管理費，專責小組委員會同意仿效私人物業的做法，即管理費只是包括屋邨管理、保安、潔淨及小型維修保養工程的開支。至於大型維修保養工程和租約事務管理(如安排調遷、收樓等)的開支，則不會包括在內。這方案純粹旨在提高透明度，對租金的實質水平並無影響。

諮詢要點 F：

專責小組委員會歡迎各界人士就以下各點提出意見：

- 房委會應否把租金、差餉及管理費分開收取，即租戶應否自行向政府繳納差餉，而另外向房委會繳交管理費及租金？此外，租金不包括差餉及管理費在內的制度應否只適用於新屋邨，又或有關制度也應在現有屋邨實施？如同時在現有屋邨實施的話，應於何時推行？
- 又或房委會應否沿用現時收取全包租金的做法，惟每年另行向租戶發出結算表，分項列出其單位的差餉和管理費，以提高透明度？

第十章

定期租約



- 10.1 多年以來，房委會一直採用按月租賃制度。這種租賃制度，與目前私人樓宇租賃市場廣泛採用的定期租約制度大為不同。在本章，我們會研究公屋是否適宜推行定期租約制度，以取代現行的按月租賃安排。

按月租賃

- 10.2 按月租賃制度，自公共房屋於1954年發展以來一直沿用。所有公屋單位都是按月租賃，直至根據租約或《房屋條例》的規定發出通知終止才結束。按月租賃制度的優點如下：

- (a) 可讓房委會靈活地執行管理工作，例如在要進行大型修葺時，可安排住戶調遷；
- (b) 可讓房委會有效地執行租約條款，例如租戶若違反租約條款，房委會只須給予一個月通知便可終止租約；以及
- (c) 可讓房委會靈活地檢討和調整租金。

- 10.3 雖然按月租賃制度在法律上明顯沒有賦予租戶永久居於公屋的權利，但有評論認為這制度會令租戶覺得其租住權可永久延續下去。亦有意見認為，由於我們表面上是欠缺了一個檢討和續訂租約的正式機制，因此租戶即使不再需要房屋資助，也不大願意交回單位。

定期租約的優點和缺點

- 10.4 為確保公屋資源得以按需要分配，有建議認為房委會應以定期租約取代現行的按月租賃安排。定期租約只在固定期限內有效，當租約屆滿時，租戶須證明有真正需要，才可申請續租。公屋採用定期租約的主要優點，是可向租戶清楚表明，享有公屋資助絕非永久的權利，只有真正有需要的人士才可入住公屋，而他們日後是否符合租住公屋的資格，須定期檢討。

- 10.5 定期租約本身雖然有其潛在優點，但與按月租賃制度相比，在以下幾方面卻有欠靈活：

- (a) 租約期內的租金水平必須清楚訂明（可直接訂明租金或指定調整租金時所採用的機制），以免租約因存有不明朗因素而作廢。由於每個單位首次簽約的日期各異，故租約屆滿日期亦會不同。此外，由於租約期內的租金須預先訂明，故每個單位必須在租約屆滿時才可調整租金。此舉不但嚴重影響房委會調整租金的自由度，而且也可能令租戶感到混淆；

- (b) 在執行租約條款方面，定期租約的靈活性較低。即使理由充分，若提前終止租約也可能導致租戶索償；以及
- (c) 把所有現行月租租約轉為定期租約，以及處理日後租約期滿和續訂租約的工作，須耗費不少人力和時間。可能來自租戶的阻力，是另一值得關注之問題。

專責小組委員會的意見

10.6 整體來說，專責小組委員會認為，現行的按月租賃制度運作良好，能提供一套靈活機制，讓房委會有效執行租約條款和調整租金。如採用定期租約制度，房委會目前在這些重要範疇所享有的靈活程度可能會大打折扣。況且，單靠改用定期租約，也未必能有效限制租戶永久在公屋居住。要妥善推行這個制度，最重要的是訂立一套準則，用以決定是否與租戶續訂租約。租戶的收入或資產順理成章會列為續訂租約與否的根據。房委會目前在這方面已有多項政策，例如「公屋住戶資助政策」、「維護公屋資源合理分配政策」，以及公屋戶主去世後重新批出租約的政策，專門針對現有租戶是否符合資格繼續在公屋居住的問題。專責小組委員會認為，如須更改繼續在公屋居住的資格準則，最好是透過妥善檢討有關的政策，而非推行定期租約制度。

諮詢要點 G：

對應否推行定期租約制度以取代現行的按月租賃安排，
專責小組委員會歡迎各界人士提出意見。

租金釐定及檢討周期



- 11.1 現行租金釐定的頻密程度和租金檢討周期的長短，備受市民關注。在本章，我們會考慮先前各章節所建議的改善租金政策措施，並檢討目前的安排，研究是否有需要作出任何更改。

目前的安排

- 11.2 房委會每年都會為新落成的公共屋邨進行兩次釐定租金的工作。至於租金檢討方面，房委會會分批檢討公屋租金，而每批納入檢討的屋邨，數量和地點各異。一般來說，在 1998 年之前，房委會每兩年檢討個別屋邨的租金。繼《房屋條例》的修訂於 1998 年 3 月生效後，《房屋條例》第 16 (1A) (a) 條規定，任何公共屋邨所作出更改租金的釐定，須於該屋邨上次釐定租金的生效日期起計最少三年後才生效。自 1999 年以來，房委會在考慮到當時的情況 and 所有相關因素後，決定押後所有租金檢討工作。

釐定租金

- 11.3 房委會每年均會制定及更新公營房屋建設計劃，按照該計劃，每年新建公屋單位的落成日期和所在地點都不盡相同。由於必須在租戶入伙前訂定正式的租金表，專責小組委員會認為有必要維持現行的安排，即每年進行兩次釐定新落成屋邨租金的工作。

租金檢討周期

- 11.4 專責小組委員檢討了房委會在正常情況下檢討個別屋邨租金的頻密程度。較長的租金檢討周期 (例如三年) 或可讓租戶在應付租金開支方面較有預算。不過，如以三年為檢討周期，租金調整幅度很可能會較大，原因是調整幅度將會反映經濟、社會及其他相關財政因素在三年來的累積影響。整體來說，專責小組委員會認為在正常情況下，把租金檢討周期縮短為兩年較為可取，因為可適時地實施任何所需的租金調整，而調整的幅度相信亦會較為溫和。

分批檢討屋邨租金

- 11.5 如果房委會採用建議的參考指數來調整租金 (詳情載於第七章)，分批檢討公屋租金或會導致不同租戶得到不同待遇的不平等現象。根據現時的建議，租金檢討參考指數將會建基於甲類消費物價指數或租戶的住戶入息，一般來說，上述兩項數據會隨着整體經濟表現而變動。以這個方法計算出的參考指數及其後的租金調整幅度，會在不同時間得出不同結果。分批檢討公屋租金或會造成不平等現象，因為在某一年，一批屋邨的租戶可能因通縮或住戶入息下降而獲減租；而在其後一年，另一批屋邨的租戶可能因通脹重臨或住戶入息上升而須要加租。

- 11.6 假如一次過檢討和調整所有公屋單位的租金，所有租戶都會得到相同待遇和相同的租金調整幅度，從而避免租戶可能受到的不平等對待。整體來說，專責小組委員會認為，把所有公共屋邨納入同一次租金檢討，是較為合理和公允的做法，尤其是以後的租金調整或須根據建議的指數為基礎的制度來進行。

諮詢要點H：

專責小組委員會歡迎各界人士就以下問題提出意見：

- 應否維持現行每年進行兩次租金釐定工作？
- 相隔多久進行一次租金檢討方為恰當？尤其是在正常情況下，應以兩年還是三年作為租金檢討周期？
- 應該一次過檢討所有公共屋邨的租金，還是在不同時間分批檢討？

第十二章

單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係



12.1 本章探討單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係。

單位編配及租金與入息比例中位數

12.2 租金水平和租戶負擔能力與單位編配政策關係密切。正如第四章所述，租戶的居住面積顯著增加，是導致租金與入息比例中位數上升的其中一個主要因素。公屋租戶的人均居住面積，由1996年第三季的9.3平方米室內樓面面積，增至2005年第三季的11.9平方米室內樓面面積，增幅達28%。新出租單位方面，人均居住面積更增至12.3平方米室內樓面面積，較現時每人7平方米室內樓面面積這個較高編配標準高出76%。至於一人住戶方面，其中約34%住在超逾20平方米室內樓面面積的單位¹⁹。2人住戶方面，有超過41%住在超逾30平方米室內樓面面積的單位。由於公屋租金因應單位大小而有所不同，我們估計，在過去十年，人均居住面積增加令公屋租戶的平均租金上升28%。

12.3 人均居住面積大幅上升，由多個因素造成，其中包括：

- (a) 過去數年房委會致力透過內部調遷減少擠迫戶的數目；
- (b) 一人住戶數目增加，這類住戶的人均居住面積通常較大；
- (c) 在整體重建計劃下舊屋邨陸續拆卸，以致面積較小的單位減少；
- (d) 家庭成員遷出公屋，令住戶人數下降；以及
- (e) 政府出售居者有其屋計劃（下稱「居屋」）單位的政策有所轉變，大量剩餘居屋單位轉作出租公屋。由於居屋單位大部分為兩睡房或三睡房單位，把這些單位轉售為租，扭曲了公屋單位組合的規劃，導致公屋大單位供應大幅增加。

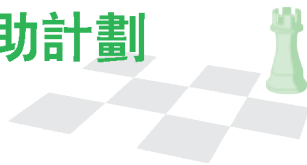
12.4 向租戶編配遠高於編配標準的單位，不但會加重他們的租金負擔，而且會導致租金與入息比例中位數上升。針對這個問題，房委會已在新的公屋項目中停建三睡房單位。此外，預期在轉自居屋的單位全部租出後，新建公屋單位的面積會更為配合準租戶的住戶人數。

專責小組委員會的意見

12.5 專責小組委員會原則上同意房委會應盡量按照既定的編配標準編配單位。在規劃新公屋項目時，整體單位組合應盡量配合輪候冊申請人及其他準租戶的住戶人數分布情況，而且應定期檢討和按需要予以調整。

¹⁹這些個案主要是由於家庭成員取消戶籍所致。

租金援助計劃



13.1 無論公屋租金以什麼方法釐定，總會有一些有需要的租戶無法負擔一般租金。本章載述租金援助計劃的運作情況，以及房委會最近為改善該計劃而採取的一系列措施。

租金援助計劃

13.2 租金援助計劃在1992年推出，暫時有經濟困難的租戶可減免一半租金²⁰。至於長期有經濟困難的租戶，可向社會福利署申請綜援。

13.3 在最近提出的改善措施實施之前，申請租金援助的租戶必須符合下列資格準則：

- (a) 住戶入息低於指定公屋輪候冊入息限額的 50%；或
- (b) 住戶的租金與入息比例超逾 25%；或
- (c) 住戶入息介乎相關輪候冊入息限額 50% 至 60% 之間，而住戶的租金與入息比例超逾 15%。

專責小組委員會建議的改善措施

13.4 為了向有需要的租戶提供適當而及時的援助措施，專責小組委員會決定，在提出是次租金政策檢討涵蓋的其他建議前，先向房委會提出改善租金援助計劃的建議，包括：

- (a) 把長者住戶的入息限額由低於輪候冊的 50% 放寬至低於 60%，而租金與入息比例的下限由超過 25% 降低至超過 20%；
- (b) 受重建影響的租戶在遷往新單位或翻新單位後，一律可即時申請租援；以及
- (c) 把須遷往租金較相宜單位的寬限期，由兩年延長至三年。長者租戶和有殘疾成員的住戶繼續獲豁免遵守這項搬遷規定。

13.5 這些改善措施獲房委會通過，並於 2002 年 10 月 31 日生效²¹。

²⁰ 該計劃於 1992 年推出時，只提供 25% 租金寬免，減租幅度於 1995 年提高至 50%。

²¹ 自 1992 年，歷來計有 29 900 戶在租金援助計劃下受助。而在 2005 年第三季，約有 16 300 戶通過該計劃接受租金援助。

進一步改善措施

13.6 2005 年 12 月 29 日，資助房屋小組委員會進一步通過下列改善租金援助計劃的措施：

- (a) 租金與入息比例超逾 20% 或入息低於輪候冊入息限額 60% 的非長者住戶，可獲減租 25%；以及
- (b) 撤銷舊大廈類別²²申請人須在單位居住至少三年的規定。

13.7 這些進一步改善措施已於 2006 年 3 月 1 日生效²³。

²² 舊大廈類別包括在 1992 年前落成的大廈，而所有和諧式大廈和轉作租住用途的居屋 / 私人參建居屋 / 可租可買計劃大廈則除外。

²³ 估計有關改善租金援助計劃的措施，會令合資格住戶的數目增加 33 800 戶至總共大約 148 000 戶。

諮詢要點概要



14.1 本文件的諮詢要點概述如下：

第五章 — 其他衡量負擔能力的方法

諮詢要點 A：

關於應採用租金與入息比例中位數還是其他方法(包括第 5.2 至第 5.7 段載述的方法)，以衡量租戶的負擔能力，專責小組委員會歡迎各界人士提出意見。至於應否對衡量負擔能力的方法，不論是租金與入息比例中位數還是其他方法，賦予法定定義和管制，亦請提出意見。

第六章 — 改善計算租金與入息比例中位數的措施

諮詢要點 B：

目前按每人 5.5 平方米室內樓面面積和 7 平方米室內樓面面積的編配標準而把租金與入息比例中位數基準分別定於 15% 及 18.5% 是否適當？若不適當，租金與入息比例中位數基準應定於什麼水平？專責小組委員會歡迎各界人士就此提出意見。

諮詢要點 C：

對於應否藉以下方法，改善租金與入息比例中位數的計算方法，並使計算更為合理，專責小組委員會歡迎各界人士提出意見：

- 設立一個入息數據蒐集系統，強制規定租戶申報入息；
- 在計算租金與入息比例中位數時，剔除綜援戶和繳交額外租金的住戶；以及
- 在計算租金與入息比例中位數時，剔除差餉和管理費。

第七章 — 擬議的租金調整參考指數

諮詢要點 D：

專責小組委員會歡迎各界人士就下列各點提出意見：

- 應否實施與指數掛鈎的租金調整機制？
- 若然實施，應採用上文第 7.9 至第 7.24 段所述四個方案中的哪一個？如認為有其他可行方案，亦歡迎提出。
- 房委會應嚴格按照還是參考擬議的指數來調整租金？應否賦予擬議的租金調整指數法定效力？
- 應否採用同類的機制作為調整「最高租金」的指引，以便釐定新落成屋邨的租金？

第八章 — 不劃一租金

諮詢要點 E：

專責小組委員會歡迎各界人士就下列各點提出意見：

- 應否推行不劃一租金制度？
- 如推行不劃一租金制度，應採取較有限度及概括的模式（見第8.7段），還是採用較全面的模式（見第8.9段）？歡迎各界人士就其他可行的不劃一租金制度提出建議。
- 建議的不劃一租金制度是否只應在新屋邨推行？此制度應否在現有屋邨逐步推行？如在現有屋邨逐步推行，應由何時開始？
- 如推行不劃一租金制度，應否向綜援受助人編配租金較高的單位？當中的考慮因素包括此舉對整體租金與入息比例中位數和公帑資助額的潛在影響。

第九章 — 不包差餉及管理費的租金

諮詢要點 F：

專責小組委員會歡迎各界人士就以下各點提出意見：

- 房委會應否把租金、差餉及管理費分開收取，即租戶應否自行向政府繳納差餉，而另外向房委會繳交管理費及租金？此外，租金不包括差餉及管理費在內的制度應否只適用於新屋邨，又或有關制度也應在現有屋邨實施？如同時在現有屋邨實施的話，應於何時推行？
- 又或房委會應否沿用現時收取全包租金的做法，惟每年另行向租戶發出結算表，分項列出其單位的差餉和管理費，以提高透明度？

第十章 — 定期租約

諮詢要點 G：

對應否推行定期租約制度以取代現行的按月租賃安排，專責小組委員會歡迎各界人士提出意見。

第十一章 — 租金釐定及檢討周期

諮詢要點 H：

專責小組委員會歡迎各界人士就以下問題提出意見：

- 應否維持現行每年進行兩次租金釐定工作？
- 相隔多久進行一次租金檢討方為恰當？尤其是在正常情況下，應以兩年還是三年作為租金檢討周期？
- 應該一次過檢討所有公共屋邨的租金，還是在不同時間分批檢討？

香港房屋委員會 檢討公屋租金政策專責小組委員會

成員名單

主席

吳水麗先生，BBS，JP

委員

陳家樂先生，SBS，JP

陳炳煥先生，SBS，JP

劉國裕博士，JP
(2001 年 3 月至 2002 年 3 月)

王坤先生，BBS

郭國全先生，BBS
(2001 年 3 月至 2003 年 12 月)

呂麗冰女士

房屋署副署長（屋邨管理）

房屋局首席助理局長或其代表
(2001 年 3 月至 2002 年 7 月)

秘書

高級政務主任（策略規劃）（二）

職權範圍

專責小組委員會須因應房委會租戶和租住公屋單位數目的轉變情況，負責：

(a) 檢討現行的公屋租金政策。檢討時須考慮以下各點：

- (i) 必須反映租戶的負擔能力，同時確保公屋資助是按需要而提供；
- (ii) 現行《房屋條例》訂明，租金調整後，款額不得超過租金與入息比例中位數的10%；
以及
- (iii) 租住公屋業務的財政表現。

(b) 考慮應否修訂下列或其他有關公屋租金政策的事項：

- (i) 評估租戶負擔能力的方法；
- (ii) 為有需要的租戶提供的財政資助；
- (iii) 租住公屋租金的組合成分；以及
- (iv) 釐定和檢討租金的機制。

(c) 就修訂政策的建議諮詢公眾，並在聽取公眾意見後，向房委會建議須予修訂的事項。

租金與入息比例中位數的計算方法

租金與入息比例中位數的計算方法如下：

步驟 1 為方便說明，我們假設所有公共屋邨只有11個住戶，其租金及入息載於下表。將有關住戶的租金除以其入息，所得百分比便是租金與入息比例。

住戶	租金(元) (a)	住戶入息(元) (b)	租金與入息比例(%) (c) = [(a) / (b)] x 100%
1	1,700	23,000	7.4
2	1,599	10,700	14.9
3	433	4,200	10.3
4	1,388	59,800	2.3
5	1,100	23,600	4.7
6	780	13,700	5.7
7	1,593	7,500	21.2
8	1,890	20,100	9.4
9	459	5,000	9.2
10	620	9,300	6.7
11	1,900	17,300	11.0

步驟 2 由於共有 11 個住戶，把各租金與入息比例由小至大排列後，排第 6 位的住戶的數值便是中位數 (中間值)。換言之，這個例子的中位數就是住戶 9 的租金與入息比例，即 9.2%。

住戶	租金與入息比例 (%)
4	2.3
5	4.7
6	5.7
10	6.7
1	7.4
9	9.2 (中位數)
8	9.4
3	10.3
11	11.0
2	14.9
7	21.2

以不同評估方法編纂的公屋租戶租金與入息比例中位數

	租金與入息比例中位數 (%)
1. 以現行方式計算的2005年第三季租金與入息比例中位數	14.6
2. 剔除綜援戶和繳交額外租金的住戶	12.7
3. 剔除差餉	13.0
4. 剔除管理費	10.4
5. 第 (2) 和第 (3) 項的合併效應	11.4
6. 第 (3) 和第 (4) 項的合併效應	8.8
7. 第 (2)、第 (3) 和第 (4) 項的合併效應	7.7

註：

- 用以計算租金與入息比例中位數的住戶入息和租金數據，是以政府統計處綜合住戶統計調查為基礎。
- 現階段無法估計假設房委會建立本身的數據蒐集系統，會對租金與入息比例中位數會有何影響。這是由於現時並沒有關於公屋住戶有否在綜合住戶統計調查中多報或少報入息以及所涉金額的資料。
- 為舉例說明，我們假設管理費包括例如保安、清潔、小型維修和改善工程的開支，以及與管理公共屋邨有關的其他經常性工資和雜費開支，約佔應收租金總數的 29%。

住戶入息受到純入息變化及家庭人口分布情況變化影響而出現變動的例子

表 1：2002 年 7 月至 2003 年 6 月以及 2004 年 7 月至 2005 年 6 月兩段期間按住戶人數計的住戶平均入息載列如下：

住戶人數	基準年 家庭人口分布情況 (%) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)	基準年 住戶平均入息 (元) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)
1 人	13.3	4,533
2 人	18.1	8,831
3 人	22.7	13,276
4 人	27.5	16,136
5 人或以上	18.4	19,315
整體計算	100.0	13,206

住戶人數	2004 年 7 月至 2005 年 6 月 家庭人口分布情況 (%) [^]	2004 年 7 月至 2005 年 6 月 住戶平均入息 (元)
1 人	14.7	4,587
2 人	19.5	8,564
3 人	23.4	13,048
4 人	26.0	15,584
5 人或以上	16.5	18,321
整體計算	100.0	12,472

[^] 由於四捨五入關係，個別項目的數字加起來可能不等於 100%。

整體住戶平均入息由 2002 年 7 月至 2003 年 6 月期間的 13,206 元，下跌至 2004 年 7 月至 2005 年 6 月期間的 12,472 元。

住戶平均入息的整體變化幅度：

$$\frac{12,472 - 13,206}{13,206} \times 100\% = -5.6\%$$

住戶平均入息的整體變化幅度可大概細分為兩個部分 (請參閱附件 E 技術說明)：

$$\begin{aligned}
 \text{住戶平均入息的整體變化幅度} & \equiv \text{家庭人口分布情況變化造成的影響 (見表 1 及相關註釋)} + \\
 & \equiv \text{純入息變化造成的影響 (見表 2 及相關註釋)} \\
 & \equiv (-2.5\%) + (-3.2\%)
 \end{aligned}$$

**表 2：計算 2002 年 7 月至 2003 年 6 月與 2004 年 7 月至 2005 年 6 月期間
住戶平均入息受到家庭人口分布情況變化影響而出現的變動**

住戶人數	基準年 家庭人口分布情況 (%) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)	基準年 住戶平均入息(元) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)
1 人	13.3	4,533
2 人	18.1	8,831
3 人	22.7	13,276
4 人	27.5	16,136
5 人或以上	18.4	19,315
整體計算	100.0	13,206

住戶人數	2004 年 7 月至 2005 年 6 月 家庭人口分布情況 (%) [^]	基準年 住戶平均入息(元) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)
1 人	14.7	4,533
2 人	19.5	8,831
3 人	23.4	13,276
4 人	26.0	16,136
5 人或以上	16.5	19,315
整體計算	100.0	12,877

[^] 由於四捨五入關係，個別項目的數字加起來可能不等於 100%。

假設 2002 年 7 月至 2003 年 6 月及 2004 年 7 月至 2005 年 6 月兩段統計期各家庭組別的住戶平均入息並無改變，但由於受到家庭人口分布情況變化的影響，整體住戶平均入息由 13,206 元下跌至 12,877 元。

家庭人口分布情況的變化對整體入息水平造成的影響(根據基準年各家庭組別的住戶平均入息計算)：

$$\frac{12,877 - 13,206}{13,206} \times 100\% = -2.5\%$$

**表 3：計算 2002 年 7 月至 2003 年 6 月與 2004 年 7 月至 2005 年 6 月期間
住戶平均入息受到純入息變化影響而出現的變動**

住戶人數	基準年 家庭人口分布情況 (%) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)	基準年 住戶平均入息(元) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)
1 人	13.3	4,533
2 人	18.1	8,831
3 人	22.7	13,276
4 人	27.5	16,136
5 人或以上	18.4	19,315
整體計算	100.0	13,206

住戶人數	基準年 家庭人口分布情況 (%) (2002 年 7 月至 2003 年 6 月)	住戶平均入息(元) (2004 年 7 月至 2005 年 6 月)
1 人	13.3	4,587
2 人	18.1	8,564
3 人	22.7	13,048
4 人	27.5	15,584
5 人或以上	18.4	18,321
整體計算	100.0	12,779

假設 2002 年 7 月至 2003 年 6 月及 2004 年 7 月至 2005 年 6 月兩段統計期各家庭組別的分布情況並無改變，但由於受到各家庭組別的住戶平均入息變化的影響，整體住戶平均入息由 13,206 元下跌至 12,779 元。

各家庭組別的住戶入息水平的變化對整體入息水平造成的影響（根據基準年的家庭人口分布情況計算）：

$$\frac{12,779 - 13,206}{13,206} \times 100\% = -3.2\%$$

附件 E

技術說明：擬議入息指數（不計算家庭人口分布情況變化影響）

住戶平均入息

公屋住戶在 t 時候的住戶平均入息可用下列公式計算²⁴：

$$Y_t = \sum H_{it} I_{it}$$

- 當中
- Y_t = 在 t 時候的住戶平均入息；
 - H_{it} = 有 i 名成員的家庭組別在 t 時候所佔的比例；
 - I_{it} = 有 i 名成員的家庭組別在 t 時候的住戶平均入息。

住戶入息在 t 與 0 兩個時點之間的變化幅度為

$$\Delta Y = \frac{Y_t - Y_0}{Y_0}$$

整體住戶平均入息的變化幅度(ΔY)，大略可用下列公式計算²⁵：

$$\Delta Y \approx \Delta Y_i + \Delta Y_h$$

$$\text{即 } \Delta Y = \frac{\text{因純入息變化而引致的入息變化幅度}}{\text{因家庭人口分布情況變化而引致的入息變化幅度}} + \frac{\text{因家庭人口分布情況變化而引致的入息變化幅度}}{\text{因純入息變化而引致的入息變化幅度}}$$

- 當中
- ΔY = 兩個時點之間的整體住戶平均入息變化幅度；
 - ΔY_i = 因純入息水平變化而引致的整體住戶平均入息變化幅度；
 - ΔY_h = 因家庭人口分布情況變化而引致的整體住戶平均入息變化幅度。

²⁴ $\sum H_{it} I_{it} = H_{1t} I_{1t} + H_{2t} I_{2t} + H_{3t} I_{3t} + \dots + H_{nt} I_{nt}$

²⁵ 嚴格來說，整體住戶平均入息的變化幅度應使用下列公式計算：

$$\Delta Y = \frac{Y_t - Y_0}{Y_0}$$

$$\Delta Y = \frac{\sum H_{it} I_{it} - \sum H_{i0} I_{i0}}{\sum H_{i0} I_{i0}}$$

$$\Delta Y = \frac{\sum H_{i0} (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}} + \frac{\sum (H_{it} - H_{i0}) I_{i0}}{\sum H_{i0} I_{i0}} + \frac{\sum (H_{it} - H_{i0}) (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}}$$

就公屋來說，我們發現 $\frac{\sum (H_{it} - H_{i0}) (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}}$ 的數值很小。

因此，上述公式可大略簡化為下列公式：

$$\Delta Y \approx \Delta Y_i + \Delta Y_h$$

不計算家庭人口分布情況變化影響的入息指數

要計算因純入息變化而引致的公屋住戶平均入息變化幅度，可編製以下指數：

$$\text{入息指數} = \frac{\sum H_{i0} I_{it}}{\sum H_{i0} I_{i0}} \times 100\%$$

當中 H_{i0} = 有 i 名成員的家庭組別在 0 時候所佔的比例；
 I_{i0} = 有 i 名成員的家庭組別在 0 時候的住戶平均入息；
 I_{it} = 有 i 名成員的家庭組別在 t 時候的住戶平均入息。

在大部分情況下，上述指數會用作計算公屋住戶在兩段相隔兩年的期間的平均入息水平的變化幅度。舉例來說，2003 年至 2005 年間純入息變化幅度的計算方法如下：

$$\text{2005 年的入息指數 (下稱「ID}_{2005}\text{」)} = \frac{\sum H_{i2003} I_{i2005}}{\sum H_{i2003} I_{i2003}} \times 100\%$$

$$\text{2003 年的入息指數 (下稱「ID}_{2003}\text{」)} = \frac{\sum H_{i2003} I_{i2003}}{\sum H_{i2003} I_{i2003}} \times 100\%$$

$$\text{2003 年至 2005 年間入息指數的變化幅度} = \frac{ID_{2005} - ID_{2003}}{ID_{2003}} \times 100\%$$

預料公屋住戶家庭組別的相對比重在兩年內只會逐步改變而不會急劇改變。

在有限度的模式下不劃一租金制度運作情況說明

相關調整因素

內在調整因素

1. 樓層		調整百分率
參考樓層以上的樓層 (參考樓層為 11 樓至 15 樓，視乎大廈總層數而定)		每層 / 樓層組別 +0.2% 至 +0.3%
參考樓層以下的樓層		每層 / 樓層組別 -0.2% 至 -0.3%
最高一層	頂層	-2% 至 -4%
較低層	1 樓至 3 樓	-2% 至 -6%
2. 雜用房效應		
垃圾房	毗鄰及其上的單位	-4% 至 -5%
屋宇裝備雜用房， 例如泵房、電掣房和 電力變壓房等等	受影響單位	-1% 至 -2%

註：上述調整百分率屬概括評估，僅作說明之用。推行不劃一租金制度的確實模式，仍有待制訂。

和諧式大廈內兩個單位之間的最大租金差幅示例

(A)39 樓 2 睡房單位 (在頂層之下)		(B)1 樓 2 睡房單位 (毗鄰垃圾房)
固定租金(元)	2,200	2,200
面積(室內樓面面積)(平方米)	39.74	39.74
每平方米固定租金(元)	55.36	55.36
內在因素引致的調整		
(i) 樓層 <small>註 1</small>	+4.5% +99 元	-6.3% -139 元
(ii) 雜用房效應 <small>註 2</small>	—	-4.5% -99 元
經調整租金(元)	2,299	1,962
分攤因子 <small>註 3</small>	0.998	0.998
不劃一租金(元) <small>註 4</small>	2,290	1,960
租金增幅 / 減幅	4.09%	- 10.91%
最高和最低租金的差幅		15.0%

註:

- 樓層 — 如在參考樓層以上，租金向上調整；如在參考樓層以下，則向下調整。由於(B)單位位於1樓，故作出更大幅度的調整。
- 雜用房效應 — 毗鄰垃圾房或在垃圾房之上，租金向下調整。
- 按面積分攤整幢大廈所有單位在調整總額應佔的份數，把差幅限定在 15% 以內。
- 整幢大廈 / 整個屋邨的不劃一租金總額，相等於固定租金總額。

在全面的模式下不劃一租金制度運作情況說明

相關調整因素

內在調整因素

1. 樓層		調整百分率
參考樓層以上的樓層 (參考樓層為 11 樓至 15 樓，視乎大廈總層數而定)		每層 / 樓層組別 +0.2% 至 +0.3%
參考樓層以下的樓層		每層 / 樓層組別 -0.2% 至 -0.3%
最高一層	頂層	-2% 至 -4%
較低層	1 樓至 3 樓	-2% 至 -6%
2. 雜用房效應		
垃圾房	毗鄰及其上的單位	-4% 至 -5%
屋宇裝備雜用房， 例如泵房、電掣房和 電力變壓房等等	受影響單位	-1% 至 -2%

外在調整因素

3. 坐向		調整百分率
由向北至向南 (即客廳最大的窗戶面對的方向)		+0% 至 +5%
4. 景觀		
受歡迎，例如開揚景觀、海景、綠化地帶 / 園景		+1% 至 +5%
不受歡迎，例如面對墳場、火葬場、電塔和架空電纜等等 景觀受阻，例如被附近大廈遮擋		-1% 至 -5%
5. 近便程度		
距離公共交通 / 商業設施和服務等等較遠 (只適用於大型屋邨)		-1% 至 -3%

註：上述調整百分率屬概括評估，僅作說明之用。推行不劃一租金制度的確實模式，仍有待制訂。

和諧式大廈內兩個單位之間的最大租金差幅示例

(A)39 樓 2 睡房單位 (在頂層之下)		(B)1 樓 2 睡房單位 (毗鄰垃圾房)	
固定租金(元)	2,200	2,200	
面積(室內樓面面積)(平方米)	39.74	39.74	
每平方米固定租金(元)	55.36	55.36	
內在因素引致的調整			
(i) 樓層	註 1 +6.0% +132 元	-9.0%	-198 元
(ii) 雜用房效應	註 2 —	-5.0%	-110 元
外在因素引致的調整			
(iii) 坐向	向南 +5.0% +110 元	向西北	—
(iv) 景觀	開揚 +3.0% +66 元	被停車場阻擋 -3.0%	-66 元
(v) 設施近便程度	註 3 —		—
經調整租金(元)	2,508	1,826	
分攤因子	註 4 0.965	0.965	
不劃一租金(元)	註 5 2,420	1,760	
租金增幅 / 減幅	10.00%	- 20.00%	
最高和最低租金的差幅		30.0%	

註:

- 樓層 — 如在參考樓層以上，租金向上調整，如在參考樓層以下，則向下調整。由於(B)單位位於1樓，故作出更大幅度的調整。
- 雜用房效應 — 毗鄰垃圾房或在垃圾房之上，租金向下調整。
- 設施近便程度 — 只適用於位處大型屋邨最遠端的大廈，不適用於此例子。
- 按面積分攤整幢大廈所有單位在調整總額應佔的份數，把租金差幅限定在 30% 以內。
- 整幢大廈 / 整個屋邨的不劃一租金總額，相等於固定租金總額。



公屋租金政策檢討諮詢文件

Review of Domestic Rent Policy
Consultation Paper

行政摘要
Executive Summary

目錄

Contents



	頁次 Page
背景 Background	2 - 3
問題 The Problems	4 - 7
衡量租戶的負擔能力 Measuring Tenants' Affordability	6 - 7
其他衡量負擔能力的方法 Alternative Options for Measuring Affordability	8 - 11
租金與入息比例中位數評估工作的改善措施 Improvements to the Assessment of the Median Rent-to-Income Ratio	12 - 13
其他租金調整機制 Alternative Rent Adjustment Mechanism	14 - 19
不劃一租金 Differential Rents	18 - 21
不包差餉及管理費的租金 Exclusive Rents	20 - 21
定期租約 Fixed-Term Tenancy	22 - 23
租金釐定及檢討周期 Rent Fixing and Review Cycles	22 - 25
單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係 Relationship between Flat Size, Rents and Tenants' Affordability	24 - 25
租金援助計劃 Rent Assistance Scheme	26 - 27
下一步工作 The Next Step	26 - 27

背景

2001年1月，香港房屋委員會（下稱「房委會」）成立檢討公屋租金政策專責小組委員會（下稱「專責小組委員會」），全面檢討房委會釐定和調整租住公屋（下稱「公屋」）租金的政策。檢討的目的，是要提出租戶能負擔、更合理和更具彈性的租金架構，為租戶提供更多選擇並促進公共房屋計劃的長遠持續發展。這份諮詢文件邀請各界人士就專責小組委員會的初步結果提供意見。

Background

In January 2001, the Hong Kong Housing Authority (the Authority) established an Ad Hoc Committee on Review of Domestic Rent Policy (the Committee) to conduct a comprehensive review of its policy governing the fixing and adjustment of the rents of public rental housing (PRH). The objective is to recommend a rent structure that is affordable, more rational and flexible, provides greater choice to tenants, and helps to promote the long-term sustainability of the public housing programme. This consultation paper seeks the community's views on the initial findings of the Committee.

問題

2 專責小組委員會在檢討現行的租金政策架構後發現的幾個主要問題包括：

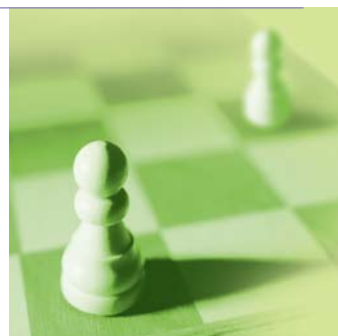
- (a) 租金與入息比例中位數在加租後不得超過 10% 的法定上限，已令房委會調整公屋租金的權力，受到前所未有的制肘，妨礙房委會達成其政策和財政目標；
- (b) 近期租金與入息比例中位數上升，並非單純因為租金和住戶入息轉變所致，而是由於許多複雜的外來因素所造成，令人懷疑以租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力的標準，是否仍然符合現今的實際情況。如果確定沿用租金與入息比例中位數作為衡量負擔能力指標，則須考慮現時的評估方法是否有可以改善的地方；
- (c) 租金與入息比例中位數，以往是用作衡量租戶負擔能力的一般標準，而非調整租金的機制。另一個要處理的基本問題，是要考慮應否訂立更為明確的機制，用以調整租金；以及
- (d) 現行租金結構有欠彈性，令房委會未能靈活地以較合理和公平的方式釐定租金，亦減少了租戶的選擇，以致他們不能按本身的需要和負擔能力選擇單位。



The Problems

2 The Committee has identified a number of key problem areas in the current rent policy framework. These include –

- (a) the statutory median rent-to-income ratio (MRIR) provision of 10% following any rent increase has imposed an unprecedented constraint upon the Authority's power to adjust its domestic rents to meet its policy and financial objectives;
- (b) the recent increase in MRIR has been brought about by a combination of extraneous factors other than changes in rents and household income. It calls into question whether MRIR as a measure of tenants' affordability still meets the modern day requirements and, if so, whether the current methodology for its assessment has scope for improvement;
- (c) MRIR has been contrived as a general measure of tenants' affordability rather than a mechanism for rent adjustments. Another fundamental question to be addressed is whether a more well-defined alternative mechanism should be put in place to guide rent adjustments; and
- (d) the rigidity of the existing rent structure has limited the Authority's flexibility to fix rents in a more rational and fairer manner. It has reduced the choice available to tenants to select flats that suit their needs and affordability.



3 專責小組委員會在這份諮詢文件提出多個方案，處理上述主要問題。

衡量租戶的負擔能力

4 房委會一直沿用租金與入息比例中位數，作為概括衡量租戶負擔能力的參考指標，而非租金調整的機制。評估租金與入息比例中位數的方法，是把個別公屋住戶的租金與入息比例依次排列，中間的一個租金與入息比例數值，便是租金與入息比例中位數。自《房屋條例》修訂條文於 1998 年 3 月生效之後，租金與入息比例中位數便獲賦予法律效力，以限制任何加租的幅度 — 即在加租後租金與入息比例中位數不得超逾 10%¹。

5 租金與入息比例中位數的變動，受許多錯綜複雜的因素影響，租金水平和租戶入息的變動只是部分成因。其他因素包括領取綜合社會保障援助（下稱「綜援」）的公屋租戶數目大幅飆升、租戶的居住面積顯著增加、新公屋單位供應增加、舊屋邨重建、入息較高租戶遷離公屋，以及公屋長者租戶和小家庭租戶增加。以現行評估方法計算的租金與入息比例中位數是否衡量負擔能力的合適指標受到質疑，利用它作為釐定租金調整幅度的機制更顯得不合理。

¹ 關於終審法院 2005 年 11 月作出的裁決，參閱諮詢文件第 2.22 段「終審法院裁決的影響」。

3 The Committee has put forward various options in this consultation paper to address the key problems identified.

Measuring Tenants' Affordability

4 MRIR has long been adopted by the Authority as a reference for measuring tenants' affordability in broad terms, but not a mechanism to guide rent adjustment. It is assessed by placing the rent-to-income ratios of individual PRH households in an ordered sequence. The middle rent-to-income ratio is the MRIR. However, after the amendments to the Housing Ordinance, which came into operation in March 1998, MRIR has been given statutory effect to limit the extent of any rent increases, i.e., the MRIR shall not exceed 10% following any rent increases¹.

5 The movement of MRIR is affected by a host of interwoven and complicated factors other than changes in rent levels and tenants' income. These include a sharp growth in the number of tenants receiving Comprehensive Social Security Assistance (CSSA), major improvement in tenants' living space, supply of new PRH estates, redevelopment of older estates, exit of higher income tenants and increase in the number of elderly and small households. It is therefore questionable whether MRIR, given the way that it is being assessed, is a good indicator of affordability and, least of all, a suitable mechanism for determining rent adjustment.

¹ See para. 2.22 of the consultation paper on "Implications of the Court of Final Appeal's Ruling" regarding the judgment of the Court of Final Appeal delivered in November 2005.



其他衡量負擔能力的方法

6 假若房委會繼續奉行現行政策，即公屋租金應定於租戶可負擔的水平，便似乎有需要設定某種衡量租戶負擔能力的指標。專責小組委員會曾就這個目標考慮過以下幾種方法：

- (a) 按公屋住戶的入息、所居屋邨類別或家庭人數，為不同住戶類別設定不同的租金與入息比例中位數；
- (b) 根據固定的租金與入息比例釐定租金，即按租戶的入息收取某個固定百分率作為租金；以及
- (c) 採用「剩餘入息法」，即在扣除維持合理生活水平所需的非住屋開支後，得出住戶入息的剩餘部分，並以此作為租金。



Alternative Options for Measuring Affordability

6 As long as the Authority continues to uphold its policy that rents should be set at affordable levels, it seems necessary to develop some form of indicator to measure tenants' affordability. The Committee has considered the following alternative options for this purpose –

- (a) different MRIRs for different groups of households according to household income, types of estates or household size;
- (b) a fixed rent-to-income ratio for rent setting such that all tenants would pay a fixed percentage of their income as rents; and
- (c) the so-called “residual income approach” which, after deducting from the tenants' household income the necessary non-housing expenditure required for maintaining an acceptable standard of living, charges the residual portion of the income as rents.

7 雖然採用以上的方法，或多或少可以解決以劃一租金與入息比例中位數，衡量全體公屋租戶負擔能力所引起的問題，但要實際執行，卻會困難重重。最明顯的一個問題，就是必須對所有公屋住戶進行個別的入息評審，涉及的行政費用會非常龐大，代價很可能超過任何預期的得益。另外，有些方案沒有把單位面積、地點等其他因素考慮在內，而這些因素對釐定租金和編配單位卻非常重要。總體來說，專責小組委員會認為，在評估租戶的負擔能力時，最好採用一致及適用於整體租戶的評估方式。在研究衡量負擔能力的其他方法時，必須把公屋租金政策作整體考慮，有關方法也必須簡單並易於執行。如要解決個別家庭負擔能力的問題，較有效的途徑是通過綜援和房委會的租金援助計劃，而非改變適用於整體租戶的負擔能力指標。



7 While the above options could address to different extent the problem of having a uniform MRIR for assessing the affordability of all the PRH tenants, their implementation is riddled with problems. Most notably, they require individual assessment of the income of all the PRH households, the administrative cost of which would be enormous and easily outweigh any intended benefits. Some of these options also fail to take into account other factors, such as flat size and location, that are crucial to rent fixing and flat allocation. Overall, the Committee considers that tenants' affordability should best be assessed generally and collectively. Any alternative measure of affordability should be considered in the overall framework of the domestic rent policy, and must be simple and easy to operate. At the individual level, a more effective way to address the problem of affordability would be through the CSSA and the Rent Assistance Scheme operated by the Authority.



租金與入息比例中位數評估工作的改善措施

8 假如沒有其他更好，運作上更可行的方法，而繼續保留租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力的指標，專責小組委員會認為有需要改良評估中位數的方法，使其更為合理。目前把綜援戶和根據「公屋住戶資助政策」或「維護公屋資源合理分配政策」而繳交額外租金的住戶納入租金與入息比例中位數計算範圍的做法，使負擔能力的評估出現偏差。採用包含差餉和管理費的租金來評估租金與入息比例中位數，亦未能反映房委會所收租金的實額。為使租金與入息比例中位數能更準確衡量租戶的負擔能力，專責小組委員會研究了下列改良評估租金與入息比例中位數的可行方案：

- (a) 透過申報制度蒐集更可靠的入息數據；
- (b) 在計算租金與入息比例中位數時剔除綜援受助人和繳交額外租金的租戶；以及
- (c) 按租金淨額（即剔除差餉和管理費）計算租金與入息比例中位數。



Improvements to the Assessment of MRIR

8 Should MRIR be retained as a measure of affordability in the absence of other better and operationally viable alternatives, the Committee considers that the methodology for its assessment needs to be rationalized. The current practice of including tenants receiving CSSA and tenants paying additional rents under the Housing Subsidy Policy or the Policy on Safeguarding Rational Allocation of Public Housing Resources in the calculation of MRIR has distorted the assessment of affordability. The use of all-inclusive rents, which include rates and management expenses, for assessing MRIR also fails to reflect the true amount of rents charged by the Authority. To enhance MRIR as a measure of tenants' affordability, the Committee has identified the following possible options to improve its assessment –

- (a) collecting more reliable income data by way of a declaration system;
- (b) excluding CSSA recipients and tenants paying additional rents from the calculation of MRIR; and
- (c) compiling MRIR based on net rents, i.e., excluding rates and management expenses.

其他租金調整機制

9 計算租金與入息比例中位數的目的，是作為衡量負擔能力的概括指標。房委會從來無意以這個中位數作為調整租金的機制。《房屋條例》關於加租後租金與入息比例中位數不得超逾 10% 的規定，已把負擔能力指標與租金調整機制的區別變得模糊。

10 專責小組委員會認為，最理想的租金調整制度，應包含所有相關考慮因素，包括租戶的負擔能力、當前經濟環境（例如通脹 / 通縮）、入息變動、屋邨的比對價值、管理和維修保養開支，以及房委會的整體財政狀況。另一方面，專責小組委員會亦明白，公屋租戶一直強烈要求渴望以一個明確而具透明度的機制來指導租金調整工作。專責小組委員會因此研究了四個以消費物價或住戶入息為基礎的租金調整參考指數：

- (a) 甲類消費物價指數；
- (b) 豁除住屋開支的甲類消費物價指數；
- (c) 住戶月入中位數；以及
- (d) 每月平均入息指數。



Alternative Rent Adjustment Mechanism

9 MRIR was contrived as a broad indicator of affordability. The Authority had never intended to use MRIR as a rent adjustment mechanism. The provision under the Housing Ordinance that MRIR shall not exceed 10% following any rent increase has blurred the distinction between an affordability indicator and a rent adjustment mechanism.

10 The Committee is of the view that ideally the best form of rent adjustment system should embrace all the relevant considerations, including tenants' affordability, the prevailing economic conditions such as inflation/deflation, income movements, comparative estate values, management and maintenance expenses and the Authority's overall financial position. Nonetheless, it does recognize that there has been a strong demand from PRH tenants that rent adjustments should be guided by a transparent and well-defined mechanism. Four rent adjustment reference indexes based on movements in consumer price or tenants' household income are identified –

- (a) Consumer Price Index (A) (CPI (A));
- (b) CPI (A) excluding housing expenditure;
- (c) Median Monthly Household Income; and
- (d) Average Monthly Income Index.



11 方案(a)以甲類消費物價指數的變動作為租金調整的指引，既簡單又易於實行。不過，由於公屋租金是計算甲類消費物價指數的一個重要參數，按照甲類消費物價指數的變動來調整公屋租金，會令該物價指數作出相應變動，兩者的相互影響更會產生循環效應。方案(b)透過豁除租金變動對甲類消費物價指數的影響，來解決循環效應的問題。採用這個經修訂的甲類消費物價指數，按照住屋以外的物價水平變動來調整租金，可避免出現方案(a)的循環效應。

12 參考物價變動來調整租金，也許未能確切反映租戶的負擔能力，根據住戶入息制訂的指數，或可更準確反映租戶的負擔能力。方案(c)採用一個簡單以入息為基礎的指數，因應租戶的住戶月入中位數的變動來調整租金。不過，採用這個指數，很可能會導致偏差，原因是住戶入息中位數除了受入息水平變動影響之外，亦受家庭人口分布變化所影響。由於小家庭住戶的入息水平，通常較大家庭住戶為低，住戶入息中位數會純粹因為小家庭住戶數目增加而被拉低。根據方案(d)，在編訂每月平均入息指數時，只計算「純入息變化」，而不計算家庭人口分布的影響，因而能夠避免這種偏差。



11 Option (a) seeks to guide rent adjustments according to the movements of CPI(A). This system is simple and easy to operate. However, as PRH rents form an important component for compiling CPI(A), adjusting PRH rents according to movements in CPI(A) will bring about a corresponding change to CPI(A), thereby creating a spiral effect on PRH rents and CPI (A). Option (b) aims at overcoming this drawback by discounting the impact of rental changes on CPI(A). This modified CPI(A) index provides for rent adjustments in accordance with the movements of non-housing related price levels that are free from the spiral effect under option (a).

12 Adjusting rents with reference to price movements may not reflect closely tenants' affordability. In this connection, income-based indexes may provide a closer linkage to tenants' affordability. Option (c) provides for a simple income-based index which seeks to adjust rents based on changes in the median monthly household income of tenants. However, there is a high risk of distortion with this option as median household income is affected not only by changes in income level but also household size distribution. Median household income could drop simply due to an increase in the number of small households whose income levels are usually lower than those of large households. Option (d) can avoid this distortion by compiling an average monthly income index that tracks "pure income changes" and discounts the influence of household size distribution.



13 除了選取最合適的指數外，亦須考慮下列問題：

- (a) 房委會應否純粹按照建議的指數調整租金，還是應該兼顧上文第10段所載的其他相關因素；以及
- (b) 應否賦予建議的指數法定效力。

不劃一租金

14 就釐定租金而言，房委會現時把全港劃分為六個地區。同一地區內新屋邨的租金均劃一釐定，租金只會因單位面積不同而出現差距。現行的租金釐定機制有欠靈活，給予租戶的選擇太少。實施不劃一租金制度，更能反映不同單位的租值，令制度更公平，並為租戶提供更多選擇。

15 專責小組委員會審議了兩個推行不劃一租金的模式。第一個模式雖然未能顧及所有因素，卻較易實行。根據這個有限度的模式，在六個概括劃分的地區內，每區（離島區除外）的屋邨會再細分為三組，以更確切地反映地點、交通、環境和康樂設施等方面的差別。此外，同一幢大廈個別單位的租金會根據大廈以內的若干客觀因素（如樓層和是否鄰近垃圾房等不受歡迎設施等等）而作出調整。根據這個模式，同一幢大廈內面積相若單位的租金，最大差幅約為 15%。第二個模式包含上述的調整，但在釐定同一幢大廈內不同單位的租金時，內在和外在（如景觀和坐向）兩方面的因素均會列入考慮，而租金差距幅度會擴大至 30% 左右。



13 Apart from the selection of the most suitable index, it is also important to consider –

- (a) whether the Authority should adjust rents solely in accordance with the proposed index or should also take account of other relevant considerations noted in para. 10 above; and
- (b) whether the proposed index should be given statutory effect.

Differential Rents

14 The Authority currently divides the territory into six geographic districts for rent setting purposes. The rents of new estates within a district are set uniformly and differ only according to the sizes of the flats. The current rent setting mechanism is too rigid and provides too little choice to tenants. Implementation of a system of differential rents could better reflect the rental values of different units, enhance fairness and provide greater choice to tenants.

15 The Committee has examined two models of differential rents. The first model is less comprehensive but easier to administer. Under this moderate model, the six broad districts (except the Islands district) should each be further divided into three sub-groups to better reflect the differences in terms of location, transportation, environment and amenities. In addition, the unit rents of flats in the same block would be adjusted in accordance with a number of objective factors that are internal to the block (e.g. floor levels, proximity to unwelcome facilities such as refuse chamber, etc.). The maximum rent differential for similar-sized units in the same block under this model is expected to be around 15%. The second model embraces the same key features of the first model, except that both internal and external factors (e.g. view and orientation) would be taken into account for setting the rents of different units in the same block. This would result in a larger rent differential of around 30%.

16 專責小組委員會認為，如推行建議的不劃一租金制度，應先在新落成屋邨推行。長遠來說，可考慮把該制度擴展至現有屋邨，惟須顧及對現有租戶的影響。



17 專責小組委員會亦曾研究，推行不劃一租金對編配單位予綜援受助人可能產生的影響。由於綜援提供的津貼足以悉數繳付租金，綜援受助人在選擇公屋單位時，無須考慮負擔能力的問題。如在同一地區或屋邨有面積相若但租金不同的單位可供編配，考慮到對租金與入息比例中位數的影響，以及所須動用公帑資助的數額，應否編配租金較高的單位予綜援受助人，是值得考慮的問題。

不包差餉及管理費的租金

18 房委會現時收取的租金包括差餉、管理費和維修保養費用。為了更確切地反映房委會所收租金的實額，專責小組委員會原則上認同，房委會長遠來說應考慮朝着收取不包差餉和管理費的租金這個方向發展。然而，考慮到收取不包差餉和管理費的租金會引起運作上的困難，並可能令租戶不便，專責小組委員會認為，較為實際可行的方法，是繼續收取包括差餉和管理費在內的租金，但同時透過每年發給個別租戶一份結算表，分項列出差餉和管理費金額，以提高透明度。此舉可讓公屋租戶更清楚明白公屋的運作成本，以及房委會所收租金的淨額。

16 The Committee is of the view that the proposed system of differential rents, if introduced, should first be applied to newly completed estates. Consideration could be given to extending the system to existing estates in the longer term, taking account of the impact on the existing tenants.

17 The Committee has also examined the potential implications of introducing a system of differential rents for flat allocation to CSSA households. As their rents are fully covered by the CSSA allowance, CSSA recipients do not have to consider their affordability when choosing PRH units. If flats of similar size but different rents are available in the same district or estate, it is for consideration whether flats with relatively higher rents should be allocated to CSSA recipients, taking account of the impact on MRIR and the amount of public subsidies to be incurred.

Exclusive Rents

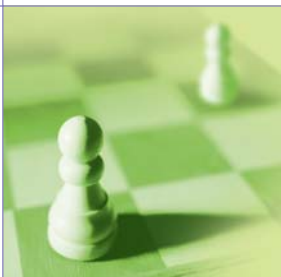
18 Rents charged by the Authority are currently inclusive of rates, management fees and maintenance expenses. To better reflect the actual amount of rents collected by the Authority, the Committee agrees in principle that the Authority should consider moving towards charging net rents exclusive of rates and management fees in the longer term. However, having considered the operational difficulties of introducing exclusive rents and potential inconvenience to tenants, the Committee believes that a more practical alternative would be to continue to charge inclusive rents but separately set out the amount of rates and management fees in an annual statement to be issued to individual tenants to enhance transparency. This transparency measure would help provide tenants with a better understanding of the costs incurred in operating PRH and the amount of net rents charged by the Authority.



定期租約

19 現時所有公屋單位都是按月租賃，直至租戶或房委會終止租約才結束。專責小組委員會探討了以定期租約取代按月租賃安排的利弊。贊同推行定期租約制度的最常用論點，是該制度可糾正公屋租戶可以無限期享有公屋資助的錯誤觀念，但缺點是可能會使房委會在向違反租約的租戶執行租約規定，以及調整租金時受到嚴重制肘。

20 有一點必須強調，嚴格來說，按月租賃制度在法律上沒有賦予租戶永久居於公屋的權利。專責小組委員會也知道房委會已有多項政策，主要是「公屋住戶資助政策」，以及「維護公屋資源合理分配政策」，專門處理現有租戶是否符合資格繼續在公屋居住的問題。專責小組委員會認為，如須收緊以上的資格準則，最好是透過妥善檢討相關政策，而非推行定期租約制度。



租金釐定及檢討周期

21 房委會每年都會為新落成的公共屋邨進行兩次釐定租金的工作，並分批檢討現有公共屋邨的租金。由於每年都會有新公共屋邨陸續落成和出租，專責小組委員會認為有必要維持現行安排，即每年進行兩次租金釐定。至於進行租金檢討的頻密程度，專責小組委員會認為，在正常情況下，把租金檢討周期定為兩年較為可取，因為可適時地實施所需的租金調整，以及維持較溫和的調整幅度。



Fixed-Term Tenancy

19 PRH units are let on a month-to-month term until termination by the tenants or the Authority. The Committee has examined the pros and cons of replacing monthly tenancy by fixed-term tenancy. The most commonly held argument in favour of introducing fixed-term tenancy is to put to an end the misconception that PRH tenants can enjoy public housing subsidies indefinitely. The downside is that fixed-term tenancy may severely constrain the Authority's latitude in taking enforcement actions against tenants in breach of tenancy conditions and introducing rent adjustments.

20 It should also be stressed that, in strict legal terms, monthly tenancy does not confer any right on the tenants to perpetuate their stay in PRH. In this respect, the Committee notes that the Authority has already put in place a number of policies, notably the Housing Subsidy Policy and the Policy on Safeguarding Rational Allocation of Public Housing Resources, which specifically deal with the eligibility of sitting tenants to continue their stay in PRH. The Committee is of the view that should the eligibility criteria need any tightening up, this should best be achieved through a proper review of the relevant policies rather than the introduction of fixed-term tenancy.

Rent Fixing and Review Cycles

21 The Authority conducts two rent fixing exercises each year for newly completed PRH estates and reviews the rents for existing PRH estates in batches. Given that new PRH estates would be completed and rolled out for letting throughout the years, the Committee considers that it is necessary to maintain the current arrangements of having two rent fixing exercises each year. As regards the frequency of rent reviews, it favours a biennial rent review cycle in normal circumstances, noting that this would allow timely implementation of any rent adjustments so warranted while keeping the extent of adjustments within a moderate range.

22 專責小組委員會亦曾研究應否繼續採用現行做法，分批檢討公屋租金。如房委會採用建議的指數掛鈎機制，即參考物價或住戶入息的變動幅度調整租金，則一次過調整所有公共屋邨的租金，是較為合理和公平的做法。

單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係

23 導致租金與入息比例中位數飆升的主要因素之一，是租戶的居住面積大幅增加。新出租單位的人均居住面積達 12.3 平方米室內樓面面積，遠高於 7 平方米室內樓面面積這個較高的核准編配標準。向租戶編配遠高於編配標準的單位，不但會加重他們的租金負擔，而且會導致租金與入息比例中位數上升。為免情況進一步惡化，專責小組委員會原則上同意：

- (a) 房委會應盡量按照既定的編配標準編配單位；以及
- (b) 新公屋項目的整體單位組合，應根據輪候冊申請人和其他準申請人的家庭人口分布來規劃，並應定期檢討和按需要調整。



22 The Committee has also examined whether the present practice of dividing PRH estates into batches for rent review should continue. Should the proposed index-linked rent adjustment mechanism based on movements in price or household income be adopted, it would be more sensible and equitable to apply any proposed rent adjustments across the board to all PRH estates.

Relationship between Flat Size, Rents and Tenants' Affordability

23 One of the key factors leading to the soaring MRIR is a major improvement in tenants' living space.

The average living space per person for newly let units reached 12.3 m² internal floor area (IFA), well above the upper tier of the approved allocation standards of 7m² IFA. When tenants are allocated flats that far exceed the allocation standards, it aggravates their rental burden and lifts the MRIR. To avoid further worsening the situation, the Committee agrees in principle that -

- (a) the Authority should follow as far as possible the established flat allocation standards; and
- (b) the overall flat mix of new PRH projects should be planned according to the household size distribution of Waiting List applicants and other prospective tenants. It should also be reviewed regularly and adjusted as necessary.

租金援助計劃

24 專責小組委員會已檢討租金援助計劃的運作，並就三個主要範疇建議了改善措施，包括放寬長者的申請資格（由超逾租金與入息比例 25% 放寬至超逾 20%）；准許受整體重建計劃影響的租戶，在調遷至新落成單位後立即申請租金援助；以及將租金援助受助人須遷往租金較可負擔單位的寬限期，由兩年延長至三年。這些改善措施已獲房委會通過，並已由 2002 年 10 月起生效。

25 2005 年 12 月，房委會資助房屋小組委員會通過為租金與入息比例超逾 20% 的非長者住戶提供減租 25%，進一步改善租金援助計劃。資助房屋小組委員會亦同意撤銷舊公屋大廈類別租戶的三年居住期規定。有關的進一步改善措施已於 2006 年 3 月 1 日起生效。

下一步工作

26 我們歡迎公眾就這些重要課題提供意見。專責小組委員會會根據諮詢結果，擬備建議提交房委會。

Rent Assistance Scheme

24 The Committee has reviewed the operation of the Rent Assistance Scheme and recommended improvements covering three major areas. These include relaxing the eligibility criteria for the elderly (from exceeding a rent-to-income ratio of 25% to 20%); allowing tenants affected by the Comprehensive Redevelopment Programme to apply for rent assistance immediately upon re-housing to newly built units; and extending the grace period after which Rent Assistance Scheme recipients are required to move to more affordable flats from two to three years. These improvement measures were endorsed by the Authority and have taken effect since October 2002.



25 In December 2005, the Subsidized Housing Committee of the Authority further enhanced the Scheme by offering 25% rent reduction to those non-elderly households with rent-to-income ratios exceeding 20%. It also agreed to lift the three-year residence requirement for tenants living in older block types. These further improvement measures have taken effect since 1 March 2006.

The Next Step

26 We welcome public's feedback on these important issues. In the light of the outcome of this consultation, the Committee will draw up its recommendations for submission to the Authority.



