

**立法會主席就
梁耀忠議員、馮檢基議員、
王國興議員及梁國雄議員擬就
《2007年房屋（修訂）條例草案》
提出的全體委員會審議階段修正案的裁決**

梁耀忠議員、馮檢基議員、王國興議員及梁國雄議員已分別作出預告，倘二讀《2007年房屋（修訂）條例草案》（“條例草案”）的議案在2007年6月13日的立法會會議上獲通過，擬就條例草案動議全體委員會審議階段修正案（“修正案”）。在就這些修正案是否可以提出作出裁決前，我邀請了房屋及規劃地政局局長（“局長”）就這些修正案提供意見，並請有關議員作回應。此外，我亦就此徵詢了立法機關法律顧問的意見。

政府當局的意見及議員的回應

2. 為方便閱覽，局長就上述各議員的擬議修正案所提供的意見，以及各有關議員的回應的摘要，載列於**附錄**。

3. 《議事規則》內與條例草案修正案有關而在此裁決中提述的條文為第56(1)及57(4)(a)及(c)條。有關條文的詳情如下：

(a) 第56(1)條：“獲付委某法案的任何全體委員會或專責委員會，只可討論該法案的細節，不得討論其原則”；

(b) 第57(4)(a)條：“修正案必須與法案的主題及有關條文的主題有關”；及

(c) 第57(4)(c)條：“修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法”。

立法機關法律顧問的意見

4. 立法機關法律顧問提供的意見載述於下列段落。

條例草案的主題

5. 法律顧問請我參看條例草案的立法會參考資料摘要及《2007年房屋（修訂）條例草案》委員會報告¹就此條例草案的提交所提供的

¹ 見《2007年房屋（修訂）條例草案》委員會報告（立法會CB(1)1782/06-07號文件）第2至7段。

背景。有關背景有助瞭解條例草案的目的，並藉此確定其主題。

6. 法律顧問指出，根據《房屋條例》(第 283 章) (“該條例”)第 16(1)條，房屋委員會 (“房委會”)可釐定出租租住公屋 (“公屋”)的租金而無須受制於任何條件及限制。房委會的一貫做法是透過行政方式，而並非透過任何法定機制來釐定租金。第 16(1A)至(1E)條於 1997 年 6 月 27 日由當時的立法局通過，這些條文對房委會就釐定公屋租金施加下列兩項限制—

- (a) 更改租金的釐定須於上次釐定的生效日期起計最少 3 年後才生效，即連續兩次釐定租金的日期之間須相隔 3 年；及
- (b) 所釐定的租金數額不得超過租金與收入中位比例² (MRIR) 的 10%。

7. 根據立法會參考資料摘要第 2 段，上文 6(b)段所指的租金與收入中位比例 10%上限有嚴重缺點，理由包括採用租金與收入中位比例作為租金調整機制極不恰當的看法，因為租金與收入中位比例上升，除因個別租戶租金和住戶收入變動所致外，亦受眾多外在因素影響，而且根據現行條例，租金與收入中位比例一旦超逾 10%的上限，公屋租金只能下調而不能上調。立法會參考資料摘要的註(2)述明，終審法院於 2005 年 11 月裁定，租金與收入中位比例 10%的上限只適用於加租的決定。

8. 據立法會參考資料摘要第 3 及 4 段所述，修訂該條例，是為了撤銷租金與收入中位比例上限，房委會才可實施以收入為基礎的新租金調整機制，以落實房委會就公屋租金政策檢討所提出的一項主要建議。

9. 法律顧問認為，就着上述的背景，條例草案的主要目的，正如其詳題所載，是以下述條文取代該條例第 16(1A)、(1B)、(1C)、(1D)及(1E)條—

- (a) 關於某些住宅單位的租金的檢討的條文；
- (b) 規定房委會參照反映某些住宅單位租戶的家庭收入水平的指數的變動更改該等單位的租金的條文；
- (c) 指明房委會何時不得作出或毋須作出上述更改的條文；及

² 按照第 16(1D)條，“為施行第(1A)(b)款，租金與收入中位比例 (“中位比例”)須按照委員會所定下的程序以釐定，而在不損害上述條文的一般性的原則下，委員會可定下採用抽樣的程序，以釐定用以計算中位比例的各项收入。”該條例並無載有租金與收入中位比例的定義。

- (d) 賦權房委會在如此更改中將租金款額下調至最接近的整數並賦權該會就編製該指數作出決定的條文。

10. 法律顧問亦認為，摘要說明指出條例草案的主要宗旨在於修訂該條例，主要目的是以規定房委會參照反映某些住宅單位租戶的家庭收入水平的指數的變動更改某些住宅單位的租金的條文，取代該條例第 16(1A)、(1B)、(1C)、(1D) 及(1E)條，這目的與詳題所訂明的目的脛合。這些取代條文為條例草案第 4 條擬議新訂的第 16A(1)至(9)條。第(1)款規定房委會每兩年檢討公屋租金一次。第(3)款把某些租金調整排除於新訂的第 16A 條所建議的租金調整機制適用範圍之外。第(4)款規定房委會藉增減幅度(即第一檢討期間與第二檢討期間的兩個收入指數的差額)來更改租金。按照第(8)及(9)款，“收入指數”由房委會編製，以反映在有關期間內某個住宅租戶類別的家庭每月平均收入的水平。第(6)款使房委會在按照第(4)款更改的款額微不足道時，無須更改租金。

11. 法律顧問的意見是，基於上文所述，條例草案的主題似乎載有兩項基本原則：

- (a) 廢除該條例第 16(1A)至(1E)條，以從該條例中除去租金與收入中位比例上限；及
- (b) 提供一個租金調整機制(就該條例而言，將會是一個新的機制)，使房委會可參照反映某些住宅單位租戶的家庭收入水平指數的變動來更改(或調整)公屋租金。

12. 法律顧問認為，就條例草案的內容而言，推翻上述兩項主要原則的修正案並不屬於條例草案的範圍。換句話說，任何安排，只要所產生的效果是恢復把租金與收入中位比例作為加租上限，或令新的租金調整機制不能參照收入指數的改變而運作，均會屬於超出條例草案的範圍，因而與條例草案的主題無關。

梁耀忠議員的擬議修正案

13. 法律顧問指出，梁耀忠議員提出的修正案旨在把建議的第 16A(1)及(5)條所規定的租金檢討和租金更改的周期，由兩年延長至 3 年。他亦擬提出技術性及相應性質的擬議修正案以修正第 16A(9)條。

14. 法律顧問亦指出，局長並沒有基於程序理由反對擬議修正案的提出。他只提到一些草擬上的問題及不一致的地方。法律顧問認為，看起來此等問題並未嚴重至令有關修正案被認為不符合《議事規則》第 57(4)(c)條。

馮檢基議員的擬議修正案

15. 法律顧問解釋，馮檢基議員的擬議修正案可按修正案本身擬取得

的效果分為 4 組：

- (a) 把租金檢討周期由建議的兩年改為 3 年（第一項擬議修正案）；
- (b) 在擬議第 16A(4)(a) 條中就租金增幅百分比設置“少於 10%”的上限（第二項擬議修正案）；
- (c) 就按照擬議第 16A(4)(a) 條計算的租金增幅，參照“租金與收入比例平均數”（ARIR），施加額外的限制，訂明增幅不得導致該比例超過 15%（第三項擬議修正案）；及
- (d) 如果租金根據擬議第 16A(4)(b) 條須予減低，則規定削減租金的幅度須使“租金與收入比例平均數”（ARIR）等同或少於 15%（第四項擬議修正案）。

16. 第一項擬議修正案旨在將租金檢討周期由兩年改為 3 年，這建議與擬議的租金調整機制的細節有關。第二項擬議修正案旨在就按照擬議第 16A(4)(a) 條所釐定的租金增幅設置“少於 10%”的上限，這建議亦與該機制的細節有關。第一及第二項擬議修正案均與條例草案的主題有關。就第二項擬議修正案而言，局長的意見是，如入息指數的升幅等同或超過 10%，條文會含糊不清。馮議員的回應是，只要所採用的升幅低於 10%，房委會便會遵照該上限行事。法律顧問認為，這項擬議修正案有欠明確，是優劣的問題，修正案沒有涉及是否可提出的程序事宜。

17. 法律顧問並認為，第三及第四項擬議修正案基於下文第 18 段解釋的一些草擬上的問題，未必能夠達致馮議員擬取得的效果。然而，假設這些問題得以解決，擬議修正案可被視為與條例草案的主題有關，因為修正案所能產生的效果，會影響根據擬議第 16A(4)(a) 或 (b) 條下的新租金調整機制所釐定須繳交的租金金額，而就程序上而言，租金金額是與租金調整機制的細節有關。第三項擬議修正案將設定租金增幅上限，使增加租金的幅度不得導致“租金與收入比例平均數”（ARIR）超過 15%。第四項擬議修正案所述的並非如此的上限。該修正案的條文只會在租金根據第 16A(4)(b) 條所訂的新租金調整機制有需要減租時才發揮效力。擬議修正案發揮效力時，租金減幅須使“租金與收入比例平均數”（ARIR）等同或少於 15%。這兩項擬議修正案均與條例草案的主題有關。

18. 法律顧問亦指出，局長認為馮議員部份擬議修正案中存有一些草擬上的問題。馮議員提出對第 16A(5) 條加入第三及四項擬議修正案的建議，會令條文變得令人難以明白。明顯地，馮議員把該兩項擬議修正案加在擬議第 16A 條中不適當的位置。就此，法律顧問的意見是，我或可基於擬議修正案未能符合《議事規則》第 57(4)(c) 條，把有關兩項擬議修正議案的預告退回予馮議員，而如果他想尋求我進一步考慮，我會重新考慮此事。

王國興議員的擬議修正案

19. 法律顧問指出，王國興議員的擬議修正案藉在第(4)款(a)段增訂一項但書，以在根據擬議第16A(4)(a)條提出的租金增幅施加一個上限，使該增幅不能超過租金與收入中位比例的12%。

20. 法律顧問認為，擬議修正案所產生的效果，是會使該條例的租金與收入中位比例上限得以恢復，因而違反上文第11及12段所述條例草案基本原則的其中一項。此擬議修正案超出條例草案的範圍，並因而與條例草案的主題無關。一如局長所指出，擬議修正案的中、英文本有不一致的地方，如果我裁定擬議修正案與條例草案的主題無關，該等問題便無須處理。

梁國雄議員的擬議修正案

21. 法律顧問認為，梁國雄議員的擬議修正案所擬產生的效果，與王國興議員的擬議修正案相若。按照適用於王國興議員擬議修正案的同一理由，梁議員的擬議修正案應被裁定為與條例草案的主題無關。

我的意見

梁耀忠議員的擬議修正案

22. 梁耀忠議員的擬議修正案主要是把租金檢討和租金更改的周期由兩年延長至3年。

23. 法律顧問給我的意見是，擬議修正案並沒有任何與條例草案範圍有關而需要我作考慮的事項。局長也沒有基於程序理由反對擬議修正案的提出。

24. 至於擬議修正案的中、英文本出現草擬上的問題及不一致的地方，我察悉梁議員已按照立法會秘書處處理條例草案修正案的慣常做法把這些問題更正。

25. 我裁定梁議員的修正案可以提出。

馮檢基議員的擬議修正案

26. 馮檢基議員提出了多項擬議修正案。關於他把租金檢討和租金更改的周期由兩年延長至3年的擬議修正案，與梁耀忠議員的擬議修正案(請參閱上文第22段)是相同的。我已裁定該等修正案可以提出。

27. 馮議員提出了一項修正案，就入息指數的升幅設定上限，條件是所採用的升幅“少於 10%”。我接納法律顧問的意見，認為修正案與條例草案的主題有關。至於局長指出修正案“條文含糊不清”，我同意法律顧問的意見，認為這關乎該建議的優劣，並沒有涉及要我考慮的程序事宜。這項修正案亦可以提出。

28. 馮議員建議就租金增幅加入“租金與收入比例平均數”(ARIR)的 15% 上限。馮議員亦建議租金減幅須使租金與收入比例平均數等同或少於 15%。局長認為擬議修正案與條例草案的主題無關，因為條例草案旨在提出一套新的租金調整機制，參照反映公屋租戶家庭收入水平的收入指數的變動，向上或向下調整租金，以取代“租金與收入中位比例”(MRIR)的上限。引入參照租金與入息比例(不論以平均數或中位數計算)來制訂上限，會令租金的調整除須參照收入指數的變動外，還須參照租金與收入比例的變動。

29. 詳題述明條例草案旨在修訂該條例，以用下述條文取代該條例第 16(1A)、(1B)、(1C)、(1D)及(1E)條—

- “(a) 關於某些住宅單位的租金的檢討的條文；
- (b) 規定房屋委員會參照反映某些住宅單位租戶的家庭收入水平的指數的變動更改該等單位的租金的條文；
- (c) 指明房屋委員會何時不得作出或毋須作出上述更改的條文；及
- (d) 賦權房屋委員會在如此更改中將租金款額下調至最接近的整數並賦權該會就編製該指數作出決定的條文。”

30. 法律顧問認為，該條例第 16(1A)、(1B)、(1C)、(1D)及(1E)條訂明房委會更改租金的釐定須於上次釐定的生效日期起計最少 3 年後才生效，而所釐定的租金數額不得超過租金與收入中位比例的 10%。任何擬議修正案若其所產生的效果是恢復把租金與收入中位比例(MRIR)作為上限，均不屬於條例草案的範圍，並與條例草案的主題無關，這點對我來說是非常清晰。

31. 有關馮議員的擬議修正案提出一項新的租金與收入比例平均數(ARIR)上限，我認為他不是要求恢復租金與收入中位比例(MRIR)上限。他的擬議修正案與條例草案中建議的租金調整機制的細節有

關。馮議員就該機制加入此因素的建議，在性質上類似局長就房委會須按照第 16A(4)(a)條釐定的租金加幅加入 10%上限的建議。馮議員建議租金減幅須使“租金與收入比例平均數”(ARIR)等同或少於 15%，亦與租金調整機制的細節有關。此建議只會於第二期租金檢討的入息指數較第一期間的入息指數為低，以致有需要減租時才運作。

32. 然而，法律顧問指出，馮議員的擬議修正案基於草擬修正案時出現的問題，未必能夠達致他擬取得的效果。法律顧問認為馮議員把該兩項擬議修正案加在不適當的條款當中，由於經這兩項修正案修正後的該條款會變得令人難以明白，擬議修正案可能與《議事規則》第 57(4)(c)條有所抵觸。該條訂明修正案不得令建議修正的條文變得不能理解或不合語法。

33. 我的意見是，從擬議條文的措辭看來，擬議修正案擬取得的效果十分清晰，而局長及法律顧問所指出的問題純屬技術性質。我已請立法會秘書處通知馮議員，假如他在 2007 年 6 月 10 日上午 9 時或之前提交一份僅作文字上改動，以解決有關草擬問題的修正案，我可免卻所須的預告。馮議員經修改的修正案已於 2007 年 6 月 9 日晚上約 11 時 45 分收到。我沒有邀請局長就馮議員該等修正案提供意見，因為馮議員經修改的修正案與他原本提交的修正案在效力上實際相同。簡單來說，有關修改屬技術性而非實質的修改。

34. 基於上文第 31 段所述的理由，馮議員的擬議修正案屬於條例草案的範圍，並與條例草案的主題有關，因此我裁定可以提出。

王國興議員的擬議修正案

35. 王國興議員的擬議修正案旨在就租金增幅施加一個上限，以增訂一項條件，使該增幅不能超出租金與收入中位比例的 12%。這顯然是恢復把租金與收入中位比例(MRIR)定為上限的做法，我認為這不屬於條例草案範圍的事宜。這項修正案不可以提出。

36. 由於我已裁定該修正案不可以提出，所以我無須處理擬議修正案中、英文本不一致的問題。

梁國雄議員的擬議修正案

37. 梁國雄議員的擬議修正案建議在擬議與收入指數掛鈎的租金調整機制中，保留租金與收入中位比例的 10%上限。

38. 法律顧問認為梁國雄議員的擬議修正案所擬產生的效果，與王國興議員的擬議修正案相若。按照我在上文第 35 段詳述的同一理由，我裁定梁議員的修正案不可以提出。

裁決

39. 我接納上文第 11 及 12 段所載述的兩項基本原則構成條例草案的主題，而任何修正案若其所產生的效果是恢復租金與收入中位比例的上限，均屬於超出條例草案的範圍。

40. 經考慮局長的意見、議員的回應及立法機關法律顧問的意見後，我裁定梁耀忠議員及馮檢基議員分別提出的修正案可以提出，而王國興議員及梁國雄議員分別提出的修正案則不可以提出。

立法會主席范徐麗泰

2007 年 6 月 11 日

《 2007 年房屋（修訂）條例草案 》

議員所提全體委員會審議階段修正案（“修正案”）、
房屋及規劃地政局局長（“局長”）的意見及議員回應的摘要

	擬議修正案	局長的意見	議員的回應
(a) 梁耀忠議員			
	第 4 條 把擬議的第 16A(1) 及(5)條所規定的租金檢討和租金更改的周期，由兩年延長至 3 年；及對擬議的第 16A(9)條提出技術性及相應性質的修正案	修正案的中、英文本有若干草擬上的問題及不一致的地方。修正案會令日後的租金更改工作難於進行，成效也會受到影響。	中、英文本草擬上的問題及不一致的地方已予以修正。
(b) 馮檢基議員			
(i)	第 4 條 修訂擬議的第 16A(5)(b)條，把租金檢討周期由兩年改為 3 年；及對擬議的第 16A(1)及(9)條提出技術性及相應性質的修正案	所提建議會令租金調整機制的運作十分困難，並會令日後的租金更改(包括減租)受到不必要的阻延。	所提建議可增加租金水平的穩定性而非拖延更改租金。

	擬議修正案	局長的意見	議員的回應
(ii)	<p><u>第 4 條</u> 在擬議第 16A(4)(a)條中就租金增幅百分比設置少於 10%的上限</p>	<p>擬議修正案沒有為租金增幅訂定明確上限。日後每當收入指數的升幅等同或超過 10%時，房屋委員會（“房委會”）都可能因條文含糊不清而受到法律挑戰。</p>	<p>修正案的措辭非常清晰，並不會令房委會受到法律挑戰。</p>
(iii)	<p><u>第 4 條</u> 就按照擬議第 16A(4)(a)條計算的租金增幅，參照“租金與收入比例平均數”，施加額外的限制，訂明增幅不得導致該比例超過 15%；及如果租金根據擬議第 16A(4)(b)條須予減低，則規定削減租金的幅度須使租金與收入比例平均數等同或少於 15%</p>	<p>建議引入的租金與入息比例平均數與條例草案的主題無關，並抵觸《議事規則》第 57(4)條。一如條例草案的詳題和立法會參考資料摘要所述，條例草案旨在提出一套新的租金調整機制，參照反映公屋租戶家庭收入水平的收入指數的變動，向上或向下調整租金，以取代租金與收入中位比例的上限。倘若引入參照租金與入息比例（不論以平均數或中位數計算）來制訂上限，有關租金的調整除須參照收入指數的變動外，還須參照租金與入息比例的變動。這有違條例草案的原則，並與規定房委會參照收入指數的變動向上或向下調整有關租金的主旨無關。</p> <p>實施上述建議也有不少運作困難，在法律上也有很多不明確的地方。擬議修正案也有若干草擬上的問題。若擬議的第 16A(5)條經有關修正案修正，經修正的句子會變得不合語法，難以理解。更基本的問題是，條例草案第 4 條旨在把新的第 16A 條（而不是第 16(A)條）加入《房屋條例》內。馮議員擬就第 16(A)條動議修正案，但條例草案中並不存在第 16(A)條。擬議</p>	<p>租金與收入比例平均數是一套新的租金調整機制，此平均數並不同現時法例的租金與收入中位比例，因為平均數更能反映整體公屋居民的租金與收入比例水平，相對中位數容易受其他因素影響，平均數受其他因素影響的幅度較低。在調整公屋租金時，租金與收入比例平均數可確保在整體平均住戶入息上升時，那些入息升幅不及整體平均住戶入息、甚至入息不升反跌的住戶也可承擔租金開支。</p> <p>租金與收入比例平均數是一個非常容易理解的數學概念，實在無須附加法律定義。</p> <p>修正案草擬上的問題已予以修正。</p>

	擬議修正案	局長的意見	議員的回應
		修正案無法理解，違反第 57(4)條的規定。	
(c) 王國興議員			
	<p>第 4 條 根據擬議的第 16A(4)(a)條所提出的租金增幅施加一個上限，使該增幅不能超出租金與收入中位比例的 12%</p>	<p>當局已在條例草案詳題和立法會參考資料摘要中闡明，條例草案旨在提出一套新的租金調整機制，參照反映公屋租戶家庭收入水平的收入指數的變動，向上或向下調整租金，以取代租金與收入中位比例上限。鑒於撤銷租金與收入中位比例上限是條例草案的主要目的，而擬議的修正案建議保留租金與收入中位比例上限，即使所建議的百分比有所不同，也與條例草案的原則背道而馳，而不純粹是對條例草案“細節”的修正。根據《議事規則》第 56(1)條，全體委員會只可討論條例草案的細節，而不得討論其原則。</p> <p>修正案的中、英文本亦有不一致之處。再者，實施修正案會有不少運作困難，而修正案在法律上也有很多含糊不清的地方。</p>	<p>所提的建議不會阻礙政府以新的可加可減機制取代原有機制，只是在新的機制之上訂定上限，而上限為租金與收入中位比例的 12%，目的是為公屋居民訂出一個真正有效的租金上限，令租金升幅不會超出他們的承擔能力。</p>
(d) 梁國雄議員			
	<p>第 4 條 修訂擬議的第 16A(5)條，使租金增幅不能超出租金與收入中位比例的 10%</p>	<p>修正案與條例草案的主旨無關，並抵觸《議事規則》第 57(4)條。一如條例草案的詳題及立法會參考資料摘要所述，條例草案旨在提出一套新的租金調整機制，參照反映公屋租戶家庭收入水平的收入指數的變動，向上或向下調整租金，以取代租金與收入中位比例上限。鑒於撤銷租金</p>	<p>除了在條文格式、語法等問題接受政府當局建議作出的修改之外，其他不會作出改變。</p>

	擬議修正案	局長的意見	議員的回應
		<p>與收入中位比例上限是條例草案的主要目的，而修正案建議保留租金與收入中位比例 10% 上限，與條例草案的原則背道而馳，而不純粹是對條例草案“細節”的修正。根據第 56(1) 條，全體委員會只可討論條例草案的細節，而不得討論其原則。</p> <p>建議的修訂也有若干草擬上的問題。再者，實施修正案也有不少運作困難，而修正案在法律上也有很多含糊不清的地方。</p>	