

立法會

Legislative Council

立法會CB(1)357/03-04(01)號文件

檔 號 : CB1/BC/15/02

有關《2003年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》 的背景資料簡介

目的

本文件旨在簡述房屋事務委員會(“事務委員會”)在2003年2月14日及4月7日會議上就有關放寬《業主與租客(綜合)條例》(第7章)(“該條例”)中的租住權管制條文的多項建議所作的討論。

條例草案的主要建議

2. 本條例草案的主要目的，是透過下列措施，使私人租賃市場(包括住宅租賃及非住宅租賃)能盡量自由運作——
 - (a) 撤銷根據該條例第IV部有關住宅租賃租住權管制的條文；及
 - (b) 撤銷根據該條例第V部有關終止非住宅租賃最短通知期限的規定。

事務委員會在2003年2月14日及4月7日會議上提出的主要項

3. 事務委員會在2003年2月14日及4月7日會議上討論政府當局有關放寬該條例中的租住權管制條文的建議。據政府當局表示，當租客的議價能力薄弱時，租住權管制可為租客提供保障，然而，這項保障亦阻礙私人租務市場的自由運作，減低投資者出租物業的意欲。此外，鑑於單位供應充裕、私人房屋租金下跌，再加上當局提供了充足的公營房屋，其租金亦是市民負擔能力範圍以內，這項保障的限制便變得過份。由於租客的議價能力大幅提升，已再無充分理由過份保障租客的權益。因此，政府當局認為目前是適當時機放寬對租住權過份保障的規定，以平衡業主與租客之間的利益，並讓物業市場更自由地運作。

4. 4項有關放寬租住權管制的條文的可行方案，現臚列如下 ——

- (a) 方案A：按應課差餉租值局部撤銷保障，在這個方案下，租住權管制將分兩個階段放寬。在第一階段，應課差餉租值高於若干水平的出租單位，將不再獲保障租住權；而應課差餉租值低於此水平的出租單位，則會繼續獲得保障。在第二階段，租住權管制在經檢討後，將獲全面放寬；
- (b) 方案B：只撤銷對新租約的保障。根據這個方案，在房屋及規劃地政局局長指定的日期後簽訂的新租約，將不會獲得租住權保障。至於在指定日期前簽訂，並在其後重訂的租約，將會繼續獲得保障；
- (c) 方案C：一次過全面撤銷保障。根據這個方案，租住權管制會在房屋及規劃地政局局長指定的日期後獲全面撤銷。屆時所有租約將不再獲得租住權保障；及
- (d) 方案D：在寬限期後全面撤銷租住權管制。根據這個方案，所有在房屋及規劃地政局局長指定的日期後訂立的新租約，均不會享有租住權的保障。至於在指定日期前訂立的現有租約，將會享有一段由指定日期起計的寬限期。如租約在寬限期内屆滿，租客仍可享有租住權保障，申請重訂法定新租約。而於寬限期後方屆滿的租約，在現有租約屆滿後將不再獲得租住權保障。

5. 有委員關注到，建議放寬租住權管制規定，或會令私人市場的租金上升，對弱勢社群造成不良影響，特別是獨居長者、房間及床位寓所的住客，以及長期病患者，他們可能難以另覓合適居所。委員對採取不同方案，有以下的不同意見。

6. 有關**方案A —— 按應課差餉租值局部撤銷保障**，有委員認為此做法較可接受，原因是此方案對應課差餉租值較低的出租單位影響不大，而大部分低收入家庭均居於此類樓宇。然而，其他委員則認為此方案對應課差餉租值較低單位的業主不公平，原因是該等業主不可在租約期滿後，按照租約條款，自由決定是否收回出租的單位，或與租客商議續約的新條款。

7. 有關**方案C —— 一次過全面撤銷保障**，有委員支持此項方案，因為要定出一個日期，以訂明租住權管制在當日予以撤銷是甚為困難。但有委員提出，一次過全面撤銷保障對低收入家庭(尤其是房間或床位寓所住戶)會有不良影響，他們若付不起高昂租金而被迫遷，便可能難以尋覓新居。

8. 有關**方案D——在寬限期後全面撤銷租住權管制**，部分委員認為此方案較理想，原因是這方案可提供一個合理過渡期，分階段撤銷租住權管制，讓業主及租客均可對有關改變作充分準備。然而，其他委員卻不贊成給予寬限期，認為這或會令市民誤以為政策會再改變。

9. 鑑於就各方案的所提意見頗為分歧，委員建議政府當局可考慮融合各方案的特點。

10. 除擬議放寬租住權管制的條文外，政府當局亦就租客提供個人資料及對分租客的保障所作諮詢的結果徵詢委員意見。有關諮詢是按《2001年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》委員會的要求而進的。委員普遍認為不宜強制規定租客在簽訂租約時，須向業主提供如姓名、職業、薪金及過往租賃紀錄等個人資料。此項規定不但違反《公民權利和政治權利國際公約》(已透過《基本法》納入香港法例)，亦會引起業主與租客之間的爭拗。此外，倘就提供虛假資料施以刑事法律責任，這項規定會為其他法例定下先例。他們亦認為，有需要保障分租客因主租客沒有繳交租金而被業主終止主租賃。在此情況下，分租客應可簽訂一份租賃，租期不長於業主與主租客所訂租賃的租期。

11. 事務委員會於2003年2月14日及4月7日會議紀要的有關摘錄，分別載於**附錄I及II**。

參考資料

11. 下列文件與本條例草案有關 ——

- (a) 租住權管制諮詢文件(立法會CB(1)785/02-03(03)號文件的附件)；
- (b) 諒詢結果(立法會CB(1)1354/02-03(04)號文件)；
- (c) 電話意見調查的結果(立法會CB(1)1380/02-03號文件)；及
- (d) 電話意見調查所使用的問卷(立法會CB(1)1816/02-03號文件)。

立法會秘書處
議會事務部1
2003年11月19日

立法會房屋事務委員會
2003年2月14日的會議紀要的摘錄

X X X X X

IV. 租住權管制

(立法會CB(1)785/02-03(03)號文件——政府當局提供的文件)

5. 應主席之請，房屋及規劃地政局常任秘書長(“常任秘書長”)向委員闡述政府當局資料文件的重點。該文件載述有關撤銷《業主與租客(綜合)條例》(第7章)(“該條例”)中的租住權管制部分條文及其他相關事宜的多項建議。

放寬租住權管制規定

6. 何俊仁議員承認，經濟不景氣令租務市場每下愈況，但他又關注到，建議放寬租住權管制規定，或會令私人市場的租金上升，對弱勢社群造成不良影響，特別是獨居長者、房間及床位寓所的住客，以及長期病患者，他們蒙受的影響尤深，可能難以另覓合適居所。葉國謙議員亦表示，由於市區交通便利，市區房間及床位寓的平均單位租金已經偏高，放寬管制的建議可能會進一步推高租金。主席亦問及房間及床位寓所的平均租金，以及有多少住客已在租住公屋(“公屋”)輪候冊上登記，以求改善居住環境。

7. 房屋署副署長(策略)(“房署副署長”)表示，政府統計處的統計顯示，截至2001年年底，全港約有65 000份“分租租約”(包括合租租約)。據各地產代理提供的資料，她知道實際租金會因單位地點及所提供的設施種類不同而有差異，一間典型房間的平均月租約為1,200元。舉例說，大角咀區一間面積30及60平方呎、須共用廚廁的房間，月租分別約為700元及1,200元；深水埗區一間120呎有獨立廚廁的房間月租約為1,500元，而共用廚廁的房間，則租金可降至1,200元；至於油麻地一間100平方呎的套房，月租要1,500元。房署副署長表示，她與此類房間的業主及租客交談時發現，由於房屋委員會(“房委會”)在安置輪候冊上的家庭，有理想的成績，同時公屋的平均輪候時間亦已由1990年時的9年縮短至現時的不足3年，房間的平均租金已大幅下降。基於環境轉變，業主為挽留現有租客，不大可能提高租金。就委員對放寬租住權管制規定後租金可能飆升的關注，差餉物業估價署副署長(“估價署副署長”)表示，鑑於私營及公營房屋單位供應充裕，私人樓宇租金持續下跌，租客的議價能力大增，委員所擔心的情況不大可能會出現。至於已在輪候冊上登記的房間住客人數，估價署副署長表示，政府當局並無保存這方面的資料。

8. 然而，涂謹申議員提出告誡，市區舊樓逐步清拆，房間及床位寓所的數量日見減少，到供應再無法應付需求時，租金便會提高。他又指出，落實放寬租住權管制規定的建議後，即使租客願意支付市值租金，業主也

可拒絕與其重訂租賃。租客被迫遷後，將須另覓居所而要承擔額外的搬遷裝修費用。租客被迫遷走，他們(尤其是長者住戶)多年來在區內建立起的社交人際網絡亦會因而切斷。就此，當局應顧及租戶重新建立此類社交網絡關係所須付出的社會成本，因而應考慮分階段撤銷租住權管制規定。

9. 當任秘書長回應時重申，由於租客的議價能力大幅提升，已再無充分理由過份保障租客的權益。因此，政府認為目前是適當時機放寬對租住權過分保障的規定，以平衡業主與租客之間的利益，並讓物業市場更自由地運作。房署副署長補充，既然單位供應充裕，政府應盡量讓市場自由運作，以迎合社會需求。房間住客的流轉率高，容易另覓居所，正好反映此情況。此外，政府當局亦設立了安全網，為有真正需要者提供公營房屋，不合資格入住公屋者，亦獲提供中轉房屋。除公屋外，當局亦為已在輪候冊上登記最少一年並屆配屋階段的長者提供租金津貼，作為公屋以外的另一選擇，讓他們可在自己選擇的地區居住。經社會福利署轉介，有真正住屋需要的獨居長者，若有值得同情的理由，亦可獲編配公屋。然而，何俊仁議員卻指出，當局調低公屋的入息及資產限額，已令很多人失去申請公屋的資格。

10. 李華明議員對政府當局的回應仍不表信服。李議員仍認為，鑑於市區公屋供應有限，放寬租住權保障的規定後，市區房間及床位寓所的租金將上升，一如市區重建局(“市建局”)在櫻桃街進行重建計劃的情況。葉國謙議員亦表示，有關住戶或須遷往租金較低的市區邊緣(如西區或筲箕灣)的房間或床位公寓居住。當任秘書長察悉，目前有1萬多個空置公屋單位，主要位於擴展市區及新界。由於預計交通費用會增加，準公屋租戶都不願意接受該等單位。儘管如此，政府當局會竭力令空置公屋單位得到善用。輪候冊申請人若對區域的選擇無強烈要求，即使平均輪候時間為3年，但仍可在短於3年的時間內獲配公屋。

11. 何俊仁議員察悉，放寬租住權管制的規定後，業主若有意重建物業，可在租約期滿後收回單位，而無須給予租戶法定賠償。他質疑擬議放寬管制的目的，是要降低重建成本，為市區重建鋪路。當任秘書長表示，對受市建局計劃影響住戶所作的賠償，須受既定條文規管。當一幢建築物納入市區重建項目後，當局會進行凍結人口調查，登記受影響的租戶，業主不得迫令有關住戶遷出。因此，放寬管制建議不應會影響到該等住戶。主席申報利益，表明本身為市建局的非執行董事。他表示，由於市建局給予業主的賠償多於給予租戶的賠償，放寬管制的建議絕非為市區重建鋪路而設。

12. 張宇人議員支持放寬租住權管制的規定，認為會有助解決不良租客的問題。他繼而詢問私人市場上空置住宅單位的總數。估價署副署長答稱，根據差餉物業估價署的統計，截至2001年年底，約有6萬個空置單位，佔私人房屋總存貨量的5.7%；預期本年空置率會進一步上升。不過，主席表示，空置率高並不一定代表租金便會降至租戶(尤其是低收入家庭)負擔得來的水平。房署副署長答稱，現今私人樓宇單位供應充裕，業主都傾向於調低租金，以確保單位可盡早租出。

13. 吳亮星議員注意到，若一般市民均負擔得起的公營房屋供應充足，便可解決放寬租住權管制規定所帶來的影響。但他指出，當局須解決不良租客的問題，以保障業主的權益。主席雖然贊同目前是放寬租住權管制規定的適當時機，但強調政府當局須照顧弱勢社群(包括房間及床位寓所住戶)的需要。

可行方案

14. 就方案A —— 應課差餉租值局部撤銷保障而言，何俊仁議員察悉，在這個方案下，租住權管制將分兩個階段放寬。他認為此做法較可接受，原因是此方案對應課差餉租值較低的出租單位影響不大，而大部分低收入家庭均居於此類樓宇。然而，張宇人議員卻持不同意見。他認為此方案對應課差餉租值較低單位的業主不公平，原因是該等業主不可在租約期滿後，按照租約條款，自由決定是否收回出租的單位，或與租客商議續約的新條款。吳亮星議員亦表示，應課差餉租值較低出租單位的業主，大部分屬小投資者，其利益也應受到保障。當任秘書長回答時同意，方案A對小投資者(尤其是依靠收租過活的年長業主)未必公平。而且亦很難定出一個合理的差餉租值水平，以決定哪些單位應繼續受租住權管制規管，哪些則不應受規管。

15. 除應課差餉租值外，李華明議員詢問政府當局會否考慮按出租單位的類別作為放寬管制的基線，如共用設施的單位應繼續受租住權管制規管。為免放寬管制後房間及床位寓所的租金驟升，司徒華議員表示此等單位亦應受租住權管制規管，以保障住戶的利益。房署副署長表示，按單位類別劃分，實有技術困難，亦可能會引起有關半山區共用設施的出租單位，是否亦應受租住權管制規管的問題。

16. 單仲偕議員對哪類租賃或何等單位應受保障並無強烈意見，但認為政府當局必須設立有效機制，平衡業主與租客之間的利益。當任秘書長證實，擬議放寬對租住權過分保障的規定，是要平衡業主與租客之間的利益，並讓物業市場運作有更大自由。然而，單議員卻認為，與政府當局以往對物業市場的嚴厲干預手法相比，現時則放寬得過急。房署副署長解釋，該條例第I及第II部的條文分別涵蓋戰前及部分戰後租約的租金管制及租住權管制事宜，該兩部分的條文已於1998年12月31日失效。現時大部分的住宅租約均受第IV部規管，只要租客繳付當前的市值租金，其租住權便得到保障。第IV部是在1981年本港住屋嚴重短缺，租金隨續約而大幅攀升的環境下引入該條例的。鑑於目前樓宇供應充裕，政府當局認為現時是放寬租住權管制規定的適當時機。

17. 在方案C —— 一次過全面撤銷保障方面，張宇人議員表示，根據方案B及D的建議，當局須定出一個日期，訂明租住權管制在當日予以撤銷，由於此日期甚難訂定，相比之下，方案C較為合適。然而，何俊仁議員卻認為，一次過全面撤銷保障對低收入家庭(尤其是房間或床位寓所住戶)會有不良影響，他們若付不起高昂租金而被迫遷，便可能難以尋覓新居。

18. 至於方案D——在寬限期後全面撤銷租住權管制，葉國謙議員要求當局澄清方案C與D的差別。房署副署長解釋，根據方案C，所有租約的租住權管制會在房屋及規劃地政局局長（“局長”）指定的日期起全面撤銷。根據方案D，則所有在局長指定的日期後訂立的新租約，均不會再享有租住權保障。至於在該指定日期前訂立的現有租約，將會享有一段由指定日期起計的寬限期。如租約在寬限期內屆滿，租客仍可享有租住權保障，申請重訂新租約。於寬限期過後方屆滿的租約，在租約屆滿後便不再獲租住權保障，屆時業主有權收回出租單位。

19. 葉議員覺得方案D較理想，原因是這方案可提供一個合理過渡期，分階段撤銷租住權管制，讓業主及租客均可對有關改變作充分準備。然而，吳亮星議員卻不贊成給予寬限期，認為這或會令市民誤以為政策會再改變。為紓緩放寬管制可能對租客造成的影響，政府應制訂措施，例如向合資格者提供租金津貼或公屋。李華明議員建議，為使業主及租客達致雙贏局面，當局應考慮將方案A與方案D的特點合併，以解決委員所提的各關注事項。何俊仁議員詢問，根據該文件的草擬方式，政府當局是否已對方案D有了立場。常任秘書長向委員保證，政府當局在決定採用哪一個方案前，會考慮諮詢期間所接獲的所有意見。他亦察悉委員提出把不同方案的主要特色予以合併的建議。

租客提供虛假資料

20. 主席反對強制租客在簽訂租約時，必須向業主提供姓名、職業、薪金及以往的租住記錄等個人資料。他表示，這規定不單違反透過《基本法》納入香港法例的《公民權利和政治權利國際公約》的條文，亦會引起業主與租客之間的糾紛。何俊仁議員亦表示，若就提供虛假資料施加刑事責任，便會為其他法例開創先例。

分租客在主租客欠交租金時的情況

21. 若業主因主租客欠交租金而終止其包租權，為保障分租客的利益，主席同意業主應向分租客批出租約，租期以不超過主租客與業主原先所訂的為限。

22. 至於立法時間表，房署副署長表示，視乎在諮詢期間收集所得意見，政府當局計劃於2003年6月向立法會提交該條例的修訂建議。主席提醒委員在2003年3月1日諮詢期完結前向政府當局提交意見。

（會後補註：政府當局已決定把諮詢期延至2003年3月22日。）

X X X X X

**立法會房屋事務委員會
2003年4月7日的會議紀要的摘錄**

X X X X X

IV. 租住權管制

(立法會CB(1)785/02-03(03)號文件 —— 政府當局提供的文件
 立法會CB(1)1128/02-03號文件 —— 2003年2月14日會議的紀要
 立法會CB(1)1354/02-03(04)號文件 —— 政府當局提供的文件)

14. 房屋署副署長(策略)(“副署長(策略)”)向委員簡介當局就修訂《業主與租客(綜合)條例》(第7章)(“該條例”)內租住權管制及其他有關條文的建議所進行的公眾諮詢及電話意見調查的結果。

放寬租住權管制

15. 梁耀忠議員仍認為放寬租住權管制建議會導致私人市場租金上升，以致影響貧苦大眾，尤其是獨居老人、板間房及床位寓所的住客，他們可能難於找到其他適合住所。這情況可能因減少興建租住公屋(“公屋”)而更為嚴重。他詢問有何措施以滿足有需要人士的住屋需求。副署長(策略)解釋，目前的租務市場已因經濟下滑而大為改變。由於私人樓宇單位供應充裕，租客的議價能力大增，而與1997年的高峰期比較，租金已下調了約40%。此外，以往的數字顯示，租客的流動性很高，即使法例訂有租住權管制的規定，他們亦未必會續新租約，約有75%的租客(包括板間房及床位寓所的)不會在同一地方居住長過4年。在這情況下，已再無有力理據過度保障租客，目前正是適當時機放寬對租住權保障的條文。真正需要住屋的人士會獲提供公屋，而目前公屋的平均輪候時間為3年。輪候冊上的申請人如對居住的區域沒有特別偏好，可在兩年內獲得編配公屋。

16. 為確定放寬租住權管制建議的利弊，黃宏發議員表示政府當局應查明租客流動性高背後的原因，因為他們可能是被業主迫遷。他亦指出，於1981年引入該條例的第IV部(即有關租住權管制的條文)，是為了保障租客免被業主迫遷。放寬管制的建議，無論是一次過還是在寬限期後執行，都會違反此目標。此外，即使情況有變，如租金遽升而單位供應短缺，政府當局有充分理據恢復租住權管制，亦將難以實行。他表示不會支持任何取消租住權管制的擬議法例。梁耀忠議員表示贊同，並認為政府當局放寬租住權管制的條文有欠審慎，在物業市場蓬勃時，亦沒有補救方法。

17. 副署長(策略)回答時解釋，第IV部是於1981年引入該條例，當時適值香港住宅樓宇嚴重短缺，以致業主與租客續新租約時大幅增加租金。當時的立法原意，是保障租客免被無良業主迫遷。然而，租住權管制條文對一般業主未必公平，因為只要租客願意繳交市值租金，業主便無從收回樓宇。這項保障亦阻礙私人租務市場的自由運作，減低投資者出租物業的意欲。鑑於單位供應充裕、私人房屋租金下跌，租客的議價能力已有所提升，再加上當局提供了充足的公營房屋，而且租金是市民負擔得來，因此已再無理據要過度保障租客。政府當局認為目前正是適當時機，放寬對租住權過份保障的規定，以平衡業主與租客之間的利益，容許物業市場更自由地運作。這對負資產業主尤為重要。

諮詢及電話意見調查的結果

18. 鑑於諮詢期短而諮詢文件中有關各項方案的資料不多，黃宏發議員認為，回應者未必充分理解放寬租住權管制建議的影響，他質疑諮詢結果是否可靠。何俊仁議員對此亦表關注；他察悉，在收到的意見書中，業主提交的佔總數48%，租客的只有9%。業主意見佔了回應中的絕大部分，或會令人誤以為市民均支持放寬管制。副署長(策略)回答時強調，諮詢文件已載列所有所需資料，包括放寬租住權管制規定建議的背景、可行方案及影響。為讓公眾能有更多時間表達意見，諮詢期已由原定於2003年3月1日結束延至2003年3月31日。除諮詢文件外，當局亦於2003年3月26日至30日進行電話意見調查，以評估廣大市民的意見。

19. 由於公屋租戶不會受到放寬管制建議的影響，黃宏發議員質疑，在調查中收集公屋租戶的意見有何理據。他又懷疑，政府當局第二步會否撤銷公屋租戶租住權的保障。副署長(策略)回答時強調，情況並非如此。在調查中收集公屋租戶的意見，是因為此等租戶日後經濟環境有所改善，或會搬到私人樓宇居住。她補充，多個組別人士所作的回應均大同小異。回應調查的私人樓宇住戶，約有一半贊成放寬管制建議，約有21%沒有意見，另約有29%反對。至於回應調查的公屋住戶，當中約有55%贊成放寬，25%沒有意見，反對者約佔20%。

20. 黃議員認為應將回應調查的公屋租戶的意見撇除，並強調應集中調查受影響人士及專業團體的意見。至於調查的樣本數目，他表示，應就每一類住戶抽取至少500個樣本。為加強調查結果的準確性，應考慮將租戶與自住業主的級別區分。房屋署助理署長(私營房屋)解釋，電話意見調查旨在比較市民大眾的意見，因此採用了隨機抽樣法而非分層隨機抽樣法。副署長(策略)補充，當局是以隨機抽樣方式選出5 800名市民的住宅電話號碼進行訪問，成功訪問了2 040名市民，問及他們對有關建議的意見。邊際誤差率為正負3.1%，置信程度為95%。副署長(策略)回應黃議員的進一步提問時證實，在電話意見調查中的受訪者，均須提供其性別、家庭入息及是否擁有物業等個人資料。就此，委員要求政府當局提供調查問卷，供其參閱。

日後路向

21. 鑑於公眾對放寬租住權管制規定的各方案意見紛紜，何議員詢問政府當局如何決定採用哪個方案。他表示，民主黨的議員屬意分階段放寬租約的租住權管制，第一階段只放寬租值高於若干水平的租約的租住權管制；而第二階段則在檢討後再全面放寬管制。此舉讓政府當局可在全面放寬管制前，有足夠時間確定放寬管制對業主及租客雙方面的影響。副署長(策略)回應時重申，要清楚劃分哪些類別租約的租住權管制應予管制，哪些不用，實十分困難。她向委員保證，政府當局在決定採用哪個方案前，會充分考慮收到的意見。由於大部分回應者均屬意一次過或在寬限期後全面撤銷管制，當局或會考慮將兩個方案合併，保留兩者的基本特點。鑑於立法會審議法例修訂建議需時，業主與租客或許仍有一段時間作出所需安排，應付有關改變。為加深委員的瞭解，主席要求政府當局在2003年6月向立法會提交放寬租住權管制的立法建議前，提供資料文件，闡述其所敲定的建議。政府當局答允提供有關文件。