

立法會房屋事務委員會
公屋租金政策檢討

目的

本文件旨在向委員簡介公屋租金政策檢討的進度，以及檢討公屋租金政策專責小組委員會(專責小組委員會)的初步建議。

背景

2. 房屋委員會(下稱「房委會」)在2001年12月成立專責小組委員會檢討租住公屋(公屋)租金政策。檢討的目的，是要訂立一套具彈性的租金政策，既顧及租戶的負擔能力和入息轉變，亦同時有助公屋計劃長遠持續發展。

3. 在2002年至2005年期間，專責小組委員會的工作曾經由於有關房委會押後檢討租金決定的司法覆核個案中斷。在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283章)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) 房委員有法定責任，確保其轄下屋邨的收入，足以應付其經常開支。

4. 專責小組委員會在司法覆核個案審結後恢復工作，並於 2006 年 3 月至 5 月期間就其初步研究結果進行為期三個月的公眾諮詢。公眾諮詢於 2006 年 6 月 9 日完結。我們曾於 2006 年 3 月 17 日向立法會房屋事務委員會簡介諮詢文件。

公眾意見

5. 諮詢期間，專責小組委員會透過各種諮詢渠道，從社會各階層蒐集意見。專責小組委員會成員和房屋署代表出席了超過 100 個諮詢論壇／會議。我們收到以個人或團體名義提交的建議書超過 400 份。公眾意見摘要載於**附件 A**。

專責小組委員會的初步建議

6. 在小心考慮公眾所提的意見後，專責小組委員會提出了改善房委會公屋租金政策的初步建議。有關初步建議載於**附件 B**。

7. 專責小組委員會提出最重要的一項初步建議，是建立一套以公屋租戶的家庭入息轉變為基礎，更合理和持續可行的租金調整機制。幾項與新機制運作有關的重要事項概述如下。

入息指數

8. 大多數公眾意見支持以入息為基礎的租金調整機制，認為有關機制與租戶的負擔能力有更密切的關係。專責小組委員會認同此意見，並建議房委會應編訂反映公屋租戶家庭入息變動的入息指數，用作指導日後租金的調整。建議的入息指數的主要優點，在於其變動不會如入息中位數或租金與入息比例中位數般，受到家庭入息變動以外的因素（尤其是住戶人口分布的變化）所影響。入息指數可以撇除住戶人口分布變化所帶來的影響，而反映公屋租戶的「純入息變化」。

新租金水平

9. 專責小組委員會認同，在落實建議以入息作為基礎的租金調整機制時，須要同時引入廣大市民認為適當和可接受的新租金起步點。因此，我們有需要研究應否以及如何把現時的公屋租金水平調整至一個新起點。為確保整體租金調整機制的連貫性和一致性，專責小組委員會認為應根據建議的入息指數釐定新起點。由於現時的公屋單位租金對上一次調整分別於 1995 年、1996 年和 1997 年進行，因此計算新租金起點的客觀方法，應根據以這三個年份為基準年的入息指數變動來調整現時的公屋租金。不同的租金調整方案詳情載於**附件 B**。專責小組委員會認為新租金水平應與新的租金調整機制同時落實。

推行減租的時間

10. 儘管租金與入息比例中位數的變動是由許多外來因素所造成¹，現時租金與入息比例中位數 10% 的法定上限，實際上令租金與入息比例中位數一旦超逾上限，租金便只能向下調整。為使建議以入息作為基礎的租金調整機制得以暢順運作，令公屋租金可因應情況所需而上調或下調，我們有需要修訂《房屋條例》以消除租金與入息比例中位數的上限。

11. 有社會人士提出為何房委會不能在實施建議的新租金調整機制和對《房屋條例》作出必要的修訂獲通過之前先行減租。關於這方面，我們認同專責小組委員會的意見，認為根據社會大眾接受的新租金調整機制來釐定新租金水平，是最客觀、最合邏輯和連貫的做法。除非租金與入息比例中位數的法定條文能適當修訂，否則房委會將繼續陷於現時不理想和不能持續的情況，而租金在可見的未來只可向下而不能向上調整。鑑於所涉及的深遠財政影響，以及房委會的政策須確保從屋邨所累算獲得的收入，足以應付轄下屋邨的經常開支的法例規定，房委會倘於尚未建立有效的行政和立法機制，令租金可以在適當時候上調或下調之前，便實行長期減租，是非常不審慎的做法。

¹ 這些因素包括領受綜合社會保障援助的住戶數目飆升、小家庭住戶和長者戶的數目大幅增加、舊屋邨漸被新邨代替，以及經濟條件相對較佳的租戶透過各項資助自置居所計劃遷出公屋等。

未來路向

12. **附件 B** 的建議只屬專責小組委員會的初步建議。專責小組委員會在考慮公眾的意見後會訂定最終建議。專責小組委員會的目標是在本年年底之前把檢討報告和最終建議提交房委會審批。如房委會通過專責小組委員會的建議，我們擬於 2007 年第一季把修訂條例草案提交立法會，以期盡快實施新的租金調整機制。

房屋及規劃地政局

2006 年 9 月

公眾意見摘要

事項	公眾意見
租金調整機制	<ul style="list-style-type: none"> ● 公眾普遍支持設立新機制以指導公屋租金的調整。 ● 回應者明顯傾向以入息作為調整基礎的租金調整機制，因可更確切反映公屋租戶的負擔能力。不過，大部分回應者並無表明屬意使用住戶月入中位數或入息指數用作指導日後租金的調整。 ● 至於應否賦予新租金調整機制法定效力，公眾意見不一。部分回應者贊成立法，主要理由是住戶可得到更大保障。有部分回應者則認為無須立法，以保持較高的靈活性。
新租金水平	<ul style="list-style-type: none"> ● 不少回應者認為，擬議的以入息作為基礎的租金調整機制，如要公平地運作，必須把現時的公屋租金調整至適當及可接受的水平。 ● 對於應如何調整現行租金水平，發表意見者為數不多。有少數人士建議，以 2000 年第二季，即租金與入息比例中位數首次超逾 10% 的年份，作為調整租金的基準年。部分人士則建議，以 1998 年作為參考年，因為房屋委員會（下稱「房委會」）從該年起沒有調整租金。亦有一些提交意見者建議，以 1997 年作為基準年，因為他們相信大多數公屋單位的租金，均凍結於 1997 年的水平²。
	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分回應者要求先減租後檢討租金調整機制。 ● 至於減租幅度方面，意見相當分歧。有意見認為應劃一減租 10% 至 20%。有些則要求房委會調低公屋租金，使租金與入息比例中位數降至 10% 以下。也有意見提議，以免租期形式一次過減租，以便在建立新的租金調整機制前適時給予租戶租金優惠。
不劃一租金	<ul style="list-style-type: none"> ● 經不同渠道蒐集的意見，極為分歧。電話訪問調查結果顯示，大多數受訪者均贊成在釐定公屋單

² 由於房委會沒有實施於 1998 年和 1999 年獲准的加租，並從 1999 年起，押後所有租金檢討，因此，大約各有三分之一的公屋單位最後一次租金檢討分別在 1995 年、1996 年和 1997 年進行。

	<p>位租金時，把樓層、單位是否鄰近某些不受歡迎的設施，以及景觀等列為考慮因素。在接獲的書面意見中，贊成和反對應否推行不劃一租金制度的意見大約各佔一半。不過，出席地區論壇的人士、居民組織和區議員，則對不劃一租金制度的構思表示強烈反對。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 有部分人士要求房委會引入適當措施，以改善在「不受歡迎」位置或空置多時的單位的出租率。
<p>衡量負擔能力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 大多數回應者都不贊成採用諮詢文件提出的其他衡量負擔能力方法。很多人士關注到，倘採用這些其他方法，便須對所有公屋租戶的住戶入息進行個別評估，因而可能涉及龐大的行政費用，並對租戶構成滋擾。 ● 有相當多人表示支持繼續採用租金與入息比例中位數，作為衡量公屋租戶負擔能力的指標。 ● 此外，有頗多意見支持房委會蒐集更準確和可靠的入息數據，用以計算租金與入息比例中位數。 ● 關於在計算租金與入息比例中位數時應否剔除領取綜合社會保障援助和繳交額外租金的住戶，所得的意見分歧。 ● 大部分回應者反對在計算租金與入息比例中位數時，剔除差餉和管理費的建議。 ● 有部分回應者要求房委會考慮調低現時 15%（按每人 5.5 平方米的編配標準計算）和 18.5%（按每人 7 平方米的編配標準計算）的租金與入息比例中位數基準。
<p>租金釐定及檢討周期</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 只有少數人士就新落成的公共屋邨的租金釐定安排提出意見，而在提出意見的人士中，大部分均贊成繼續沿用現時每年兩次租金釐定工作的做法。

	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於檢討公共屋邨租金的頻密程度，回應者的意見不一。部分人士傾向較長的檢討周期（例如三年一次的檢討周期），而一些人士則傾向較短的檢討周期（例如兩年一次的檢討周期）。 ● 至於應分批或一次過檢討公屋單位的租金，大部分提出意見的人士均支持一次過檢討所有公共屋邨的租金的建議。
不包差餉及管理費的租金	<ul style="list-style-type: none"> ● 大多數人士反對把公屋租金與差餉和管理費分開收取。
定期租約	<ul style="list-style-type: none"> ● 對於房委會應否推行定期租約制度，以取代現行的按月租賃安排，回應者的意見不一。總體來說，較多人士反對有關構思。大部分持反對意見人士擔心，定期租約會有損租賃保障。 ● 支持推行定期租約者指出，在公屋單位居住並非永久的權利，公屋資源必須提供予真正有需要者。若干不贊成定期租約的人士，亦持相同意見。
租金援助計劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 對租金援助計劃提出意見的人士，普遍歡迎 2002 年和 2006 年引入的各項改善措施。有部分人士建議進一步放寬租金援助計劃，例如降低入息資格限額，以及取消租戶領取租金援助三年後須遷往租金較相宜單位的規定。



公屋租金政策檢討 初步建議

1



(I) 背景

- 檢討公屋租金政策的公眾諮詢，已於2006年6月9日完結
- 專責小組委員會已歸納和分析從不同途徑所收集的公眾意見，並就各項諮詢重點作出初步建議

2

(II) 初步建議



(a) 租金調整機制

- 引入「可加可減」租金調整機制
- 該租金調整機制亦應用作調整新屋邨的「最高租金」
- 在落實「可加可減」租金調整機制時，應一併研究如何將現時的公屋租金調整至一個合適並為廣大市民所接受的水平，令該機制可以在一個新的租金起步點上有效及公平地運作

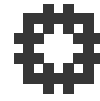
3

租金調整機制



- 機制應能反映公屋住戶的入息變化及負擔能力，而不同的指標各有利弊
- 消費物價指數／豁除住屋開支的消費物價指數 — 物價指數的運作概念較簡單易明，但物價變動與居民的入息變化及負擔能力未必有直接關係
- 住戶入息中位數 — 中位數的變化往往受制於眾多外來因素影響，例如小家庭住戶數目增加，便可能會令入息中位數在整體住戶入息沒有減少的情況下而下降，嚴重影響其作為租金調整參考指數的客觀及合理性

4



- 因此，專責小組傾向接納一套量度公屋住戶收入變化的入息指數作為日後調整租金及新屋邨的「最高租金」的基礎。該入息指數只計算「純收入效應」而不受家庭人口分布變化影響

整體住戶入息中位數會受家庭人口分布變化影響



例子〔一〕

時期一				時期二			
住戶編號	住戶人數	住戶入息 (\$)	按住戶人數劃分的住戶入息中位數 (\$)	住戶編號	住戶人數	住戶入息 (\$)	按住戶人數劃分的住戶入息中位數 (\$)
1	一人	4,500	5,000	1	一人	4,500	5,000
2		5,000		2		5,000	
3		5,500		3		5,000	
4	二人	7,000	7,500	4	二人	5,500	5,000
5		7,500		5		7,000	
6		8,000		6		7,500	
7	三人或以上	8,500	9,500	7	三人或以上	7,500	7,500
8		9,000		8		8,000	
9		9,500		9		8,500	
10		10,000		10		9,500	
11		10,500		11		10,500	9,500
整體住戶入息中位數 (\$)			8,000	整體住戶入息中位數 (\$)			7,500

例子〔一〕：各家庭組別的住戶入息中位數維持不變，而整體住戶入息中位數則由時期〔一〕的8,000元下跌至時期〔二〕的7,500元。原因是一、二人小家庭的住戶數目增加了，而三人或以上家庭的住戶數目則減少了。簡單來說，整體住戶入息中位數受家庭人口分布變化的影響而下跌。

整體住戶入息中位數會受家庭人口分布變化影響



例子〔二〕

時期一				時期二			
住戶編號	住戶人數	住戶入息 (\$)	按住戶人數劃分的住戶入息中位數 (\$)	住戶編號	住戶人數	住戶入息 (\$)	按住戶人數劃分的住戶入息中位數 (\$)
1	一人	4,500	5,000	1	一人	4,550	5,050
2		5,000		2		5,050	
3		5,500		3		5,050	
4	二人	7,000	7,500	4	二人	5,550	7,550
5		7,500		5		7,050	
6		8,000		6		7,550	
7	三人或以上	8,500	9,500	7	三人或以上	7,550	9,550
8		9,000		8		8,050	
9		9,500		9		8,550	
10		10,000		10		9,550	
11		10,500	9,500	11		10,550	9,550
整體住戶入息中位數 (\$)			8,000	整體住戶入息中位數 (\$)			7,550

例子〔二〕：各家庭組別的住戶入息中位數分別上升了 50 元，而整體住戶入息中位數則由時期〔一〕的 8,000 元下跌至時期〔二〕的 7,550 元。原因是一、二人小家庭的住戶數目增加了，而三人或以上家庭的住戶數目則減少了。簡單來說，整體住戶入息中位數受家庭人口分布變化的影響，不但不能反映真正住戶入息的變化，甚至反向下跌。

7

租金基礎水平



- 在引入調整機制時，有不同方案可評定新租金基礎：

方案A

- 電話意見調查顯示約 78.3% 全港市民（65.8% 公屋居民）認為現行公屋租金處於合理或偏低水平，因此可考慮繼續以現有租金水平作為新租金調整機制運作的基礎

8



方案B

- 亦可考慮按照入息指數過去數年的變動幅度，調整現有公屋租金作為調整機制運作的基礎
- 由於房委會以往分批檢討公屋租金，以及在1998年和1999年豁免若干單位的加租，現時公屋單位的租金分別「凍結」於1995年、1996年和1997年的水平，數目各佔約三分之一
- 要評定新租金起步點，較客觀的方法是按照入息指數自1995年至1997年期間的變動，採取不同的調整幅度

9



公屋居民住戶入息指數變動			加權平均 變化幅度
95年1月 – 12月至 05年4月 – 06年3月	96年1月 – 12月至 05年4月 – 06年3月	97年1月 – 12月至 05年4月 – 06年3月	
2.8%	-5.2%	-11.6%	-5.1%

- 租金凍結於1995年水平的公屋單位，需要加租2.8%
- 租金凍結於1996年和1997年水平的公屋單位，應分別減租5.2%和11.6%。房委會每年整體租金收入將減少約7億3千萬

10



方案C

- 方案B將分屬不同租金檢討周期的公屋單位，引入不同的減租幅度，或會被批評將公屋居民分化
- 若要劃一調整所有公屋單位的租金水平，一個可行方案是將入息指數自1995年至1997年期間的變動幅度加權，
- 根據這個方案，現有公屋租金，包括新屋邨的「最高租金」，應調低5.1%。房委會每年租金收入將減少約6億2千萬

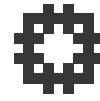
11



方案D

- 另一可行方案，是以1997年作為調整租金的基準年。倘以1997年作為參考點，須減租11.6%。房委會每年租金收入將減少約14億1千萬
- 在考慮這個方案時，可參考以下理據：
 - 新屋邨的「最高租金」均凍結於1997年的水平
 - 現時最大部份的公屋單位(36%)的租金亦是凍結於1997年的水平。由於新屋邨陸續落成，而其租金會按自1997年已來未作任何改變的「最高租金」水平所釐定，故預計會有越來越多公屋單位的租金定於1997年的水平

12



其他指數自1995-1997年的變動

	95年1月 – 12月至 05年4月 – 06年3月	96年1月 – 12月至 05年4月 – 06年3月	97年1月 – 12月至 05年4月 – 06年3月	加權平均 變化幅度
甲類消費物價指數	2.2%	-3.6%	-8.8%	-3.7%
豁除住屋開支的 甲類消費物價指數	5.6%	0.7%	-3.7%	0.6%
住戶入息中位數	-10.2%	-15.2%	-18.5%	-14.9%

13



法例修訂

- 如要落實一套以住戶入息變化為基礎的「可加可減」租金調整機制，必須修訂《房屋條例》，取消在加租後租金與入息比例中位數不得超逾10%的規定
- 亦必須考慮應否以政策形式而非立法來執行建議的入息掛鈎租金調整機制，避免房委會無法在特殊情況下採取較靈活方式決定租金調整的幅度

14



(b) 不劃一租金

- 由於公眾意見極為分歧，故建議不實施不劃一租金方案
- 有不少意見認為，在「不受歡迎」位置或已空置多時的公屋單位應予減租，以降低空置率，並更確切反映該等單位的對比租值
- 可考慮以免租期吸引準租戶入住空置多時的單位，例如給予遷往已空置12個月或以上的單位的租戶四至六個月免租期

15



- 這構思的優點如下：
 - (i) 要衡量單位的「不受歡迎程度」，該單位是否長期空置較樓層或鄰近所謂不受歡迎設施等因素更為客觀
 - (ii) 提供較長免租期既可吸引準租戶選擇該些單位，亦比永久性減租更符合成本效益

16

(c) 衡量負擔能力的指標



- 建議繼續採用租金與入息比例中位數作為衡量居民負擔能力的概括性指標，而非租金調整機制。租金與入息比例中位數的變動不會用作日後調整租金的基礎
- 租金與入息比例中位數的計算方法可透過下述方式改善：
 - (i) 房委會透過申報制度蒐集入息數據。該入息數據亦可作編製公屋居民住戶入息指數之用
 - (ii) 剔除領取綜援和繳交額外租金的住戶於租金與入息比例中位數的計算內

17



- 繼續把差餉和管理費包括在租金與入息比例中位數的計算內
- 繼續採用租金與入息比例中位數**15%**（按每人**5.5**平方米的編配標準計算）和**18.5%**（按每人**7**平方米的編配標準計算）的基準
- 既然租金與入息比例中位數只是負擔能力的一般性指標，《房屋條例》中提及租金與入息比例中位數的條文應予刪除

18



(d) 租金釐定及檢討周期

- 現時每年兩次釐定新落成屋邨租金的安排，應予維持。新屋邨的「最高租金」亦會按照建議的入息指數調整
- 採用兩年一次的租金檢討周期，可令每次檢討的租金調整幅度較為溫和，亦能更迅速回應社會經濟狀況的轉變
- 應一次過檢討所有公共屋邨的租金

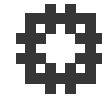
19



(e) 租金應否包括差餉和管理費

- 建議房委會繼續收取包括差餉和管理費的租金，但向租戶發出年度結算表時，分項列出差餉和管理費，以提高透明度

20



(f) 定期租約

- 房委會應繼續採用現行的按月租賃制度
- 如有需要加強處理有關公屋住戶流轉性的問題，應透過檢討「公屋住戶資助政策」和「維護公屋資源合理分配政策」等相關政策

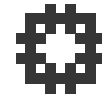
21



(g) 單位面積、租金和租戶負擔能力

- 維持現時的編配標準編配單位並切實執行，這可免加重租戶的租金負擔
- 新公屋項目的建屋組合應盡量配合未來租戶的家庭人數，並應定時檢討和調整

22



(h) 租金援助計劃

- 房委會已於過去四年先後兩次將租金援助計劃的運作和申請資格作出大幅改善
- 可考慮進一步加強宣傳該計劃，並擬定更詳細的指引，幫助前線員工掌握有關的執行細節，尤其是關於調遷的安排

23



(III) 未來路向

- 預期專責小組委員會在今年年底前向房委會提交報告及建議
- 我們計劃於2007年第一季提出修訂《房屋條例》草案，以盡快落實一套靈活及能照顧居民負擔能力的租金政策

24



謝謝