

立法會
Legislative Council

立法會CB(1)2589/09-10(01)號文件

檔 號 : CB 1/PL/HG

房屋事務委員會

2010年7月20日特別會議

新租金調整機制

**立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介
(截至2010年7月19日的情況)**

目的

本文件載述訂定新租金調整機制的背景，並概述房屋事務委員會就首次租金檢討的進展提出的意見和關注事項。

引言

2. 根據《房屋條例》(第283章)第16(1)條，房屋委員會(下稱"房委會")可將轄下屋邨任何居住單位出租予任何人，但須收取房委會釐定的租金。房委會是參照租戶的負擔能力釐定其轄下公屋單位的租金，並採用租金與入息比例中位數¹作為衡量租戶負擔能力的一般指標。房委會在行政上使用兩項租金與入息比例中位數基準²，藉以按照居住面積編配標準釐定公屋租金，並同時考慮各項其他因素，例如屋邨之間的比對價值、屋邨地點及交通情況、單位面積、管理維修成本、通脹、工資變動、差餉、房委會財政狀況等。在1998年之前，房委會每隔兩年就租住公屋(下稱"公屋")單位的租金進行檢討。

¹ 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。根據有關的定義，50%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。

² 該兩個租金與入息比例中位數基準分別為：以每人室內樓面面積5.5平方米的最低居住面積編配標準而言的15%(於1986年訂定)，以及以每人室內樓面面積7平方米的較高居住面積編配標準而言的18.5%(於1991年採用)。

3. 前立法局在1997年6月27日通過一項議員私人條例草案，該條例草案其後獲制定為《1997年房屋(修訂)條例》(下稱"《1997年修訂條例》")。該修訂條例旨在修訂《房屋條例》第16(1)條，訂明房委會任何更改租金的決定，均須於上一次釐定的租金的生效日期起計最少3年後才可生效，而在採納所釐定的租金款額後，所有公共屋邨的租金與入息比例中位數不得超過10%。《1997年修訂條例》通過成為法例後，房委會將新建成公共屋邨的租金凍結於1997年的水平，並且自1999年起押後就現有屋邨進行租金檢討。然而，1997年以來的經濟不景氣，卻令普羅市民的收入持續下降。即使房委會不加租，2000年第三季的整體租金與入息比例中位數已達10.2%。公屋租戶強烈要求政府當局檢討公屋租金，以符合租金與入息比例中位數10%上限的規定³。

4. 在2002年10月及11月，有兩個公屋租戶就房委會押後檢討租金的決定申請司法覆核。原訟法庭在2003年7月11日裁定兩名上訴人勝訴。房委會向上訴法庭提出上訴，並於2004年11月獲裁定上訴得直。該覆核個案其後送交終審法院審理，並由終審法院於2005年11月21日裁定房委會勝訴⁴。在司法覆核中所研究的事宜，帶出有關房委會現行公屋租金政策和長遠財政能否持續的重要議題。房委會於2006年11月通過檢討租金政策專責小組委員會(下稱"專責小組委員會")提交的報告。該專責小組委員會於2001年由房委會成立，負責檢討其公屋租金政策。進行檢討的主要目的，是訂立清晰客觀及具有彈性的租金調整機制，藉以更充分反映租戶的負擔能力，並協助確保公共房屋計劃的可持續發展。

5. 專責小組委員會的主要建議包括修訂《房屋條例》，撤銷有關租金與入息比例中位數上限的規定，讓房委會實施以收入為基礎的新租金調整機制，從而根據公屋租戶的家庭收入變動釐定租金調整的幅度。為了提供一個公平的起點，使新的調整機制可以公平有效地運作，房委會同意在修訂條例草案獲得通過後一律減租11.6%，以及在2007年2月為公屋租戶作出一次過的一個月租金減免安排⁵。

³ 2006年第三季的租金與入息比例中位數達到14.3%，而在前立法局於1997年6月通過《1996年房屋(修訂)(第3號)條例草案》所訂的10%法定上限時，該中位數則為9.1%。

⁴ 何賽雲對香港房屋委員會(2005) 8 HKCFAR 628。

⁵ 除繳交額外租金的住戶外，公屋租戶及中轉房屋住戶均獲提供該項租金減免。

6. 政府當局於2007年1月31日提交《2007年房屋(修訂)條例草案》，藉以訂定根據公屋租戶的家庭收入變動對租金作出上調及下調的租金調整機制，用以取代法定的租金與入息比例中位數10%上限條文。條例草案於2007年6月13日的立法會會議席上獲得通過，並由2008年1月1日開始實施。《2007年房屋(修訂)條例草案》委員會報告的超文本連結載列於下，以方便參考。

新租金調整機制

7. 根據新租金調整機制，當局會每兩年進行一次公屋租金檢討，並會根據反映公屋租戶家庭收入在有關檢討第一和第二期間的變動的收入指數變化，對公屋租金作出上調或下調。計算收入指數的工作由政府統計處處長負責。在租金下調時，當局會根據收入指數的下降幅度調低公屋租金。如須就租金作出上調，則會按收入指數的增幅或以10%的幅度調高公屋租金，兩者以較低者為準。為了提供一個新的起點，以便以收入為基礎的租金調整機制可以有效運作，房委會已由2007年8月開始把公屋租金調低11.6%。

編製收入指數

8. 編製收入指數的工作涉及"數據的收集"及"數據的運算"兩方面。房委會負責公屋租戶收入數據的收集、審核和輸入電腦系統的工作，而當中有關質量監控的程序是根據政府統計處的建議而制訂。至於收入指數的計算及有關數據的運算工作，是由政府統計處處長依據《房屋條例》第16A(7)(b)條以獨立身份處理，當中包括租金檢討周期內第一及第二期間的收入指數變動。

數據的收集

9. 收入指數的編製旨在評估公屋租戶家庭收入在租金檢討周期內的"純入息變化"，藉以釐定租金調整的幅度。為評估整體公屋租戶的純入息變化，公屋租戶在租金檢討周期內的家庭人數分布須維持不變，從而在編製收入指數時撇除家庭人數分布變動對家庭收入的影響。為配合此方面的要求，公屋租戶會根據其家庭人數分為5組(即1人家庭、2人家庭、3人家庭、4人家庭及5人或以上家庭)，並按家庭人數分組抽取樣本，以提高收集所得的入息數據的準確程度。當局會採用以或然率為基礎的統計方法，每月以分層比例等距隨機抽樣法從每一組別抽選2 000個租戶，參與"公屋住戶入息抽樣統計調查"。換言之，在

第一期間及第二期間會分別抽選24 000個公屋住戶作為統計樣本，而每個租金檢討周期會涉及共48 000個公屋住戶的收入數據。需要申報的收入包括受僱及自僱的薪酬和其他收入(例如各類僱員津貼及投資收入)。為減輕對被抽選租戶造成的負擔，同一租戶在12個月內不會被抽選多於一次。

數據的運算

10. 由於收入指數旨在反映公屋租戶家庭收入的變動情況，其涵蓋範圍應為賺取一般收入的公屋租戶，故此，在計算收入指數時會剔除"不具代表性"的住戶，以盡量減輕運算結果出現扭曲的情況。"不具代表性"的住戶包括公屋"富戶"⁶、其他高收入的"非一般收入"住戶⁷及接受綜合社會保障援助的住戶(下稱"綜援戶")。

首次租金檢討

11. 就2010年1月1日之後進行的首次租金檢討而言，《房屋條例》第16A(8)條把第一期間界定為在2007年12月31日屆滿的12個月期間，至於第二期間則指在2009年12月31日屆滿的12個月期間。為編製收入指數，房委會於2007年1月開始進行"公屋住戶入息抽樣統計調查"。第一期間的收入數據蒐集工作及各項質量監控和檢測程序業已完成，收集所得的數據已交予政府統計處。在抽樣選出的24 000個住戶當中，分別有910個公屋"富戶"、513個其他高收入的"非一般收入"住戶及5 640個綜援戶，在計算收入指數時被剔除其資料，該等類別住戶在完成樣本數目中分別佔3.9%、2.2%和24%。剔除上述類別公屋租戶後，政府統計處已計算納入租金檢討收入指數涵蓋範圍的公屋租戶經樣本倍大後的家庭人數分布百分比，以作加權用的權數，而此套權數在進行第二期間的運算工作時將維持不變，以撇除租金檢討周期內家庭人數分布變化所造成的影響。首次租金檢討第一期間的公屋租戶每月家庭平均收入如下 ——

⁶ 指繳交額外租金的住戶。

⁷ 指並未需要根據公屋"富戶"政策申報收入的其他高收入住戶。

家庭人數	每月平均收入 (元)	租戶分布百分比 (權數)
1人	3,883	10.620%
2人	7,948	19.443%
3人	13,340	26.796%
4人	16,568	28.106%
5人或以上	20,245	15.035%
		100%

第一期間的每月家庭平均收入為13,233元。

12. 第二期間的收入數據蒐集工作仍在進行中。根據現行程序，當局預期可於2010年3月底取得所有收入數據及有關的證明文件。首次租金檢討預計約於2010年年中完成。

事務委員會提出的主要關注事項

13. 在2010年1月7日及3月1日兩次事務委員會會議上，委員曾討論根據公屋的新租金調整機制進行首次租金檢討的進展。

14. 對於在沒有獨立第三者(例如相關界別的學者)的核實之下，計算收入指數的方法究竟是否可靠，部分委員感到憂慮。鑑於有關住戶是根據家庭人口分布選出，部分委員質疑在計算收入指數時如未有參考不同地區的收入水平，所得出的收入指數是否可靠，因為不同地區的收入水平可能會有差異。然而，其他委員對於使用家庭人口分布計算收入指數的做法表示支持，但卻認為把同一收入指數應用於所有住戶未必是恰當的做法，因為1人家庭(主要是長者)的收入變動通常較3人至4人家庭的收入變動輕微得多。他們認為當局應考慮訂定兩個收入指數，其中一個適用於2人家庭，另一個則適用於3人或以上的家庭。

15. 關於在計算收入指數時剔除"不具代表性"的住戶，部分委員表示反對，因為此舉不僅會降低每月家庭平均收入的水平，更會影響收入指數運算工作的準確性，原因是第一期間的"不具代表性"住戶的數目會與第二期間有所不同。其他委員指出，根據過去一年的收入數據進行調查所得的結果，未能反映現時及預期會於未來一年出現惡化的經濟狀況。因此，當局有必要訂定一項準則，規定在經濟表現一旦下跌5%至10%或以上，房委會便須自動就收入指數作出檢討。為確保整個過程的透明度，委員要求房委會公布在第一期間從被抽樣選出住戶蒐集所

得的收入數據，以便委員可就有關數據與第二期間蒐集所得的數據作一比較。

16. 由於房委會預期會在2009-2010財政年度出現財政赤字，部分委員關注到即使收入指數的變動出現負數，房委會也會試圖增加而非調減公屋租金，藉以彌補其財政赤字。他們籲請房委會恢復推行居者有其屋計劃(下稱"房屋計劃")，一方面提供市民負擔得起的房屋，另一方面則賺取穩定的收入以支持其運作。此外，恢復推行房屋計劃亦有助抑壓正不斷飆升的物業價格。

最新發展

17. 政府當局建議於事務委員會2010年7月20日的特別會議，向委員簡報首次租金檢討的結果。

有關文件

《2007年房屋(修訂)條例草案》委員會於2007年6月13日立法會會議席上提交的報告

<http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/bc/bc01/reports/bc01cb1-1871-c.pdf>

政府當局就房屋事務委員會2010年1月7日會議提交的資料文件

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hg/papers/hg0107cb1-796-3-c.pdf>

房屋事務委員會2010年1月7日會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hg/minutes/hg20100107.pdf>

政府當局就房屋事務委員會2010年3月1日會議提交的資料文件

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hg/papers/hg0301cb1-1059-1-c.pdf>

房屋事務委員會2010年3月1日會議的紀要

<http://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/hg/minutes/hg20100301.pdf>

立法會秘書處

議會事務部1

2010年7月19日