

香港社會服務聯會
就"租務管制"向立法會房屋事務委員會表達的意見
(22.07.2014)

1 前言：

- 1.1 住房權是《世界人權宣言》第二十五條列明的個人基本權利之一。因此，香港社會服務聯會(下稱「社聯」)認為，為未能負擔適切居所的市民提供適切的住房和保障，是政府應有的基本責任。
- 1.2 然而，根據本會所進行的「社會發展指數」統計調查，本地的「房屋分類指數」，自2008年起急劇下跌，由2008年的86，大幅跌至2010年的-5，然後再倒退至2012年的-106，情況令人關注。「房屋分類指數」呈負數，反映本地房屋發展情況，與香港回歸前10年比較錄得倒退。
- 1.3 「房屋分類指數」下跌的主因，是公屋輪候人數不斷增加，2012年有189,500人輪候公屋，較2010年的145,000人多逾三成。至於「住屋開支」佔「住戶總開支」的比例，亦達到32.8%，顯示市民在住屋開支上的負擔沉重。
- 1.4 根據差餉物業估價署的「私人住宅租金指數」，私人市場租金在過去10年大幅上升，基層市民的租務負擔增加。政府於2004年全面取消租務管制後，更令基層市民在私人租務市場上面對極不利的處境，「居住環境欠佳」的私人市場在近年冒起。
- 1.5 本會於去年5月進行的研究發現，未有得到公屋支援的低收入私樓住戶，雖然往往只能在私人市場中租住不適切住房，但超過六成受訪者的租金佔其收入三成或以上，他們的經濟壓力遠較一般租住私人單位人士沉重。研究亦發現，大部份受訪者單位有需要維修，但部份受訪者的業主沒有肩負維修責任。對很多住戶而言，他們的選擇只有容忍惡劣的住屋環境或在忍無可忍下自行維修。終止租約通知期方面，有1成多受訪者的通知期是短於一個月，即使有一個月通知期的受訪者中，仍有4成認為通知期不足以讓他們找到合適新居。而在這市場內，大部份受訪者的住房歷史也是「愈搬愈貴」及「愈搬愈細」。
- 1.6 社聯同意長遠應付基層市民對可負擔適切居所的需求，必須增加公營房屋的供應，唯尋覓地及建屋需時，鑑於現時房屋市場失衡的情況，本會認為，政府在此非常時期，應考慮採取多元手段，除了長遠增加公營房屋供應外，同時應引入市場調節措施，以維持健康的私人租務市場發展，及回應市民的住房需要。

2 有關租務管制的討論

- 2.1 有關引入租務市場調節措施或租務管制的討論，本會參考過去香港、美加及部份歐

洲的租務管制經驗，發現租務管制措施有兩部份，第一部份涉及如何增加租客的議價能力或保障他們的租住權，為他們提供較穩定的住房環境；第二部份是租金調節機制。因此就有關租務管制的討論，本會認為應從上述兩方面著手，而非單從租金管制入手。

- 2.2 對於是否再次引入租務管制，本會留意到不論是政府最新提交的文件，或是社會有意見認為，重提租管會帶來種種問題包括減低私人業主出租單位或／及維修出租單位的意欲、鼓勵部份業主收取較高額的按金或其他雜費等等，最終令租管無法達致其協助租客的成效。不過，根據本會及其他團體所進行的研究調查卻發現，即使沒有租務管制，未受公屋保障的低收入人士，他們在私人市場所能租住的單位，往往都是欠缺適當維修，部份業主更收取較高額的雜費(如水費、電費及清潔費等)。因此問題的核心，並非在於社會有否實施租務管制，而是業主與租客，尤其經濟能力稍遜的弱勢租客，掌握的市場資訊及議價能力嚴重失衡有關。
- 2.3 過去香港實施租管的歷史，只是一刀切限制業主(不論是住宅或非住宅)出租物業時的自由(例如釐訂租金水平或收回物業)，但參考海外國家的經驗，她們會承認業主因為租管而放棄其物業部份的自由使用權，故此他們會採取措施彌補業主的損失，包括提供稅務優惠/寬免或其他資助，從而減少因為實施租務管制而對業主出租物業意欲所造成的打擊。
- 2.4 增加租客的議價能力及保障他們租住權方面，包括立法會秘書處及倫敦政治經濟學院(London School of Economics and Political Science)所進行的研究顯示，海外國家有不同的規管內容，包括對業主及租客的責任要求、租管是否只適用於某些類別的樓宇等，均有其彈性，值得香港參考。
- 2.5 在租金管制的機制上，香港及海外經驗基本可歸納為三種模式，第一種模式是單純的限制租金水平上升；第二種管制模式是在簽訂新租約時及在租約期間，容許業主可按成本或投資回報，合理地調節租金；第三種管制，則只規管租約期間的租金變動，豁免規管新租約的租金水平。
- 2.6 根據本會對本地及海外實施租務管制經驗的初部觀察，我們得出以下設計新租管的原則及方向。

3 有關租務管制的原則

- 3.1 本會認為，一旦政府考慮重新引入租務管制，應包括下列的原則：

- 為沒有物業及不受公屋保障的家庭提供一個較穩定的居住環境，特別減低中低收入家庭因租金過高面對的財政及搬遷壓力；

- 在減輕租戶承受過高租金及不穩定的住房環境壓力下，同時要鼓勵業主持續出租及妥善保養單位。

4 討論租務管制設計的可能方向

就重新引入租務管制的機制及內容，本會建議就以下範疇，作出更深入的研究及諮詢：

4.1 租務管制的適用範圍

- 本會對租務管制的適用範疇，應針對全港的出租住宅物業，或是個別的規格物業的租務市場，持開放態度，唯有關機制，須為未有公屋保障的弱勢租客，提供合理而穩定的住房環境。

4.2 有關訂立業主收回單位的限制及合理的終止租約通知期方面

- 限制業主收回出租單位的權限，無疑可為租客提供較穩定的租住期，唯收回單位的理由過窄，或收回單位的機制過於繁複，可能會打擊業主出租物業的意欲。就有關安排的構思，本會建議可參考香港及海外的經驗，除了業主有需要收回物業自用或重建外，亦可考慮業主本身經濟狀況出現變化而須出售物業，或租戶違反租約協議的情況下，業主亦能有權終止租約及收回單位。
- 本會建議考慮海外國家的安排，把現時法定終止租約通知期延長至最少三個月。以令租客有更多時間物色合適的住所。另社會亦可討論會否參考部份國家的彈性安排，例如，終止租約通知期可因應租約長短而有所調整，若租住期愈長，終止通知期亦會相對較長。

4.3 租金水平的釐訂

- 根據海外國家的租管經驗，租金水平的釐訂做法各異，部份國家的業主，可以根據市場的狀況提出新租金的水平，但租管法例會為新租約的租金水平訂出上限(例如德國限制新租約租金水平不能超過同區同類型單位租金的 20%)。另有國家會訂立加租指引 (**Rent Increase Guideline**) 及成立委員會仲裁加租幅度，當中考慮的因素，包括業主管理及維修物業的成本、物業稅及按揭利息的變動、投資回報等，從而訂出加租的幅度(如加拿大的安大略省)。本會認為可就有關安排作深入研究。

4.4 新租管可考慮加入其他政策配套，以鼓勵業主維修物業

- 本會建議，政府可參考德國及奧地利的安排，為接受租務管制的業主，提供特惠低息貸款或資助，協助他們改裝單位，或容許業主將不定期的樓宇大維修及物業管理等成本計算在租金加幅內，以鼓勵業主維修物業，提高樓宇及租客的居住質素。

5 總結

本會認為鑑於現時不受公屋保障的基層市民正承受沉重的住屋負擔，短期內政府又未能大量增建公營房屋，滿足他們的住屋需要，我們認為政府有必要盡快檢討業主與租客(綜合)條例，並舉行公眾諮詢，深入研究租務管制的四個範疇，以制定適用於香港的調節措施，令私人租務市場得以健康發展，可回應市民的住房需要。