

香港社區組織協會
2014 年 7 月 24 日立法會房屋事務委員會
就修訂租務管制條例意見書

本會就立法會房屋事務委員會討論租務管制提交意見書，促請政府儘快檢討現行租務條例，並復修租金管制及租住權保障，保障基層租戶。

1. 背景

1.1 租金水平屢創新高，基層房屋開支負擔加劇

現時基層房屋問題嚴重：政府多年僅維持興建公屋一萬五個，公型房屋嚴重供不應求，引致現時公屋輪候冊個案屢創新高，截止二零一四年三月，公屋輪候冊上已累積有超過 24 萬住戶申請，輪候時間誓超政府三年上樓平均數，輪候冊中輪候超過三年以上之個案更佔超過一成半，而且情況有惡化趨勢。公型房屋供應少、樓價高企，兩者連帶私樓租務市場需求大增，私樓租務市場供不應求，租金續年上漲。

事實上，自二零零四年至今，私人住宅租金一直按年上升，十年間租金上升接近一倍，其中以較小面積之單位升幅最高，升幅超過一點三倍。按年整體而言，單位面積愈小，租金升幅愈高¹。

觀乎現時不少基層租客租住較小單位類型，甚至租住面積更狹小之分間單位如套房、板間房等，他們受加租困擾最嚴重。就分間單位一類，參考長策會委托政策二十一於二零一三年有關香港分間樓宇調查的數字²，分間樓宇的租金呎價比小型單位的呎價更高出百分之三，顯示於分間樓宇的租戶負擔更貴的呎租。租金水平高企固為香港整體私樓之現象，但近年租金急升之現象是為政府大幅削減公營房屋所致，故政府必須採取有效措施平穩租金升幅，補救於房屋政策上的缺失，換取時間長遠增建公營房屋，疏導現時失衡的基層私樓市場。

1.2 差餉物業估價署未能測定分間單位租金

2013 年長策估計全港有超過 6.6 萬個分間單位，比較現存整體約 32 萬私樓租戶，分間單位佔全港租務市場兩成。差餉物業估價署成為監察市場租金的重要機關，會每月收集市場數據，測定該時期的市值租金。署方會現時根據所有有獨立廚房及廁所的單位，以面積劃分為五類（A—E 類；A 類為 40 平方米以下、B 類為 40-69.9 平方米以下、CDE 等類為面積更大之單位）。但此分類存在的最大問題是，現存的分間單位因定義不符並未包括在內；分間單位並沒有獨立廚房及廁所，也非獨立單位。沒有按年按地區測定分間單位租金，分間單位租金及加租情況完全在政府掌握之外，政府更可能因未有針對分間單位監察租

1. 香港政府差餉物業估價署(2014)，〈私人住宅-各類單位平均租金(自 1982 年起)〉

2. 政策二十一有限公司(2013)，〈香港分間樓宇單位的調查報告〉

金情況而低估整體市值租金、低估租金升幅等。基層租住私樓以分間單位為主，

1.3 業主大幅加租迫遷風氣盛，市場租約混亂缺監管

過去一年本會於舊區私樓中收到不少基層租客因大幅加租及業主迫遷求助，現時租務問題層出不窮，主要為下列情況：

（一）業主在租約期滿後大幅加租至未能負擔水平，並在無法跟業主商議租金下不予續租，業主立即收回有關物業；

（二）有業主安排租客簽訂定一個特定時期的租約（如：一年、兩年），卻同時列明不論是否租約期滿，業主只需向租客提早一個月通知便能收回單位，租客無法向業主議價修訂租約條文，被迫簽訂不平等合約。上述自相矛盾之合約現時充斥市場，沒有政府部門監管，現時法例容許以上情況業主收樓。

（三）現時不少私樓租戶經常不獲業主簽納租約，只以每月口頭租約續租一個月，對租客於租金水平及租住期毫無保障，業主隨時迫遷加租，而且租客亦無法履行向政府為租約打釐印之責任，業主是否在逃稅下違法出租亦成疑問。

（四）業主濫收房屋雜費如電費、水費，於租約內訂明每度電力供水費均較政府水務署及電力公司收費為高，變相賣電賣水，違反政府條例，而且業主可隨意調整收費，租客無力議價。更有業主向租客巧立明目徵費如簽約費、管理行政費等，而實質沒有為租客提供相關服務。

以上情況並不合理，但現時租務條例容許上述情況發生，條例只顧業主，不保障租客權益，租客議價能力更低，貧窮租戶更易受欺壓，加上現時私樓租務市場供應緊張，政府沒有監管市場，助長業主大幅加租迫遷，租務市場一片混亂。

1.4 條例十多年欠檢討，低估條例對租客影響

租務條例自 1998 年及 2004 年先後就租金管制及租住權保障被作出兩項重大修訂後。兩次修例年份適值私人樓宇供應充足、市場租金下滑，加上公營房屋供應充足，輪候冊數目減少，租客議價能力稍為提升。

1998 年政府撤銷租金管制條例，租金管制條例規定私樓業主兩年加租不可多於市值九成，或加租幅度不應超過三成，故有效管制業主不能短期內瘋狂加租，有效保障租客權益。租金管制發展至 1998 年，全港只剩下約 15,000 個單位受管制租賃，約佔全港私人住宅樓宇的 1%而已。由於當時市值租金與受管制租金差距收窄，加上受影響住戶只剩下約 18,000 個家庭，所以當時認為解除租金管制不會令租客有太大的負面影響，故而在 1998 年解除租金管制。

2004 年撤銷租住權保障，政府於原有之租務條例作出重大修訂，自此《業主與租客(綜合)條例》中有關租住權保障之條文已被撤銷，租客不再享有原有法定權利：只要願意繳付租金，大多情況下租客可保證於滿約後繼續租用同一物業，通知期規定亦遭撤銷，業主只需一個月通知即能遷出租客。

兩次修例後，時移世易，政府大幅削減公營房屋供應、政府及私人發展商收購重建私樓，私人出租樓宇供應緊張，分間樓宇大行其道，市場租金持續急升。當時政府承認租住權管制確實對議價能力薄弱的租客提供保障。事實上現時租務市場中屢見大幅加租換取續約、不獲續約立即收樓、業主層出不窮之收樓理由及方法，基層租客苦不堪言。然而十年後至今政府仍未有檢討有關修訂條例實行後對租務市場的影響、未有為平衡租客議價能力重新修例。

1.5 房屋政策停滯十多年，須以中短期措施紓緩基層房屋壓力

多年來香港房屋政策失當，致市場單位供應不足，價格遠超市民可負擔水平。香港十四年來停滯了的土地及房屋政策，令一眾基層居民現時受害：多年輪候公屋、負擔昂貴租金、加租迫遷。然而政府繼續迴避問題，未能推進規劃更多住宅土地增建公屋，於中短期房屋紓緩措施上亦未見任何建議。現時私樓租金升至市場無可挽救局面，適時推行租務管制為短期最有效最直接之措施抑制租金升幅，政府沒有積極採取措施，再三拖延，藉口推租務管制的對市場負面影響為由，像導致更多市民輪候公屋、租金上升、對新租客構成影響等，而不願作出任何實質建議及承擔，令大眾遺憾。

2. 政策建議

為解決基層房屋問題，本會有以下建議：

2.1 全面重訂租住權保障，規定最少三個月的遷出通知

租住保障權應規定，在死約期間，除非能提供合理原因：如業主收回物業自住、擬重建有關物業、租客欠租等，否則不能收樓；死約期滿後，如業主欲收回單位，便必須於最少三個月前發出遷出通知。條例應全面保障所有租客於遷出居所時有合理的通知期，讓租客能在滿約後有足份時間下另覓居所。

租住權保障並無為業主構成金錢損失，條例是確保住客有最少一段死約期間的租住權，平衡業主及租客間利益的重要條件，在兩者有公平的地位下，兩者才能有效根據租務市場供求及市場價格商議合理租金租約，租務市場才能有效運作。當然，租住保障權對於議價能力較低之基層租客尤為重要，因其可負擔租金之單位選擇較少，需要較時間物色可負擔單位，減少基層租客於轉換居所時帶來的沉重開支。

2.2 指引相關租務合約之定義，全面監管市場所納之租約

政府部門於社區內應積極介入業主及租客之間的合約關係，保障雙方於簽納合約時的認知及透明度。差餉物業估價署作為執行業主及租客條例之重要政

府部門，需向市場供求雙方指引各類租約之準則，如生約定義為何、死約定義為何、公佈署方標準租約等，鼓勵市場訂立租約，並強制所有簽納租約必須經過署方見證下簽納。

2.3 重設租金管制，規管分間單位租金水平及升幅

本會建議立法，規管所有分間單位之加租幅度及租金水平。加租幅度上，立法規定業主在同一居所兩年內不得加租超過一個特定升幅。此特定升幅可參照過去十年最小面積類型（A類單位）市值租金之平均升幅而釐訂。以2013年為例，過去十年該類單位市值租金平均升幅為每年百分之九。故兩年內該單位升租不能超過一成八。租金水平亦應規管釐定在一個市值雙關的合理水平。

立法租務管制應設追溯期，以免業主風聞而事前大幅加租。而且，立法租金管制必須與租住權保障兩項條例並行，避免業主以狂加租金至租客未能負擔而變相迫遷。

租金管制在整體上能於一定時期內穩定租金升幅，確保市場有足夠可負擔價格的出租私人樓宇；在很多個別情況上，租金管制能有效限制個別業主在脫離市場價格下短期內大幅加租這類不合理情況。租金管制容許業主依據市值租金出租物業，市值租金因應市場機制調節，可升可跌，故在整體租金上升時，業主仍可加租。加租幅度雖於兩年內有所限制，但業主的加租空間仍存在，對於現時租金仍高企之市場，業主仍有利可圖，仍能繼續加租，直至其租金超過整體市場所定之水平。

2.4 增加私樓供應：設物業空置稅、公營臨時房屋

為增加私人樓宇租住的供應，本會建議設物業空置稅，吸引更多空置單位進入租務市場。政府亦應營運臨時房屋，闢閒置之零散土地建屋出租，穩定供應。

2.5 差餉物業估價署測定分間單位市值租金

要修定條例重設租務管制，主責的政府部門於執行租務上的角色尤為重要，為準確測定市場租金，應另闢基層私樓租金指數，指數依據差餉物業估價署收集之分間單位租金，及社會福利署之綜援私樓住戶租金，按年按地區測定租金指數，此舉能令政府有效監控基層市場的可負擔水平，適時介入市場作出各項管制及津助，長遠有效扶貧。

二零一四年七月二十三日