

重設租住權保障 平衡租客業主權益

前言

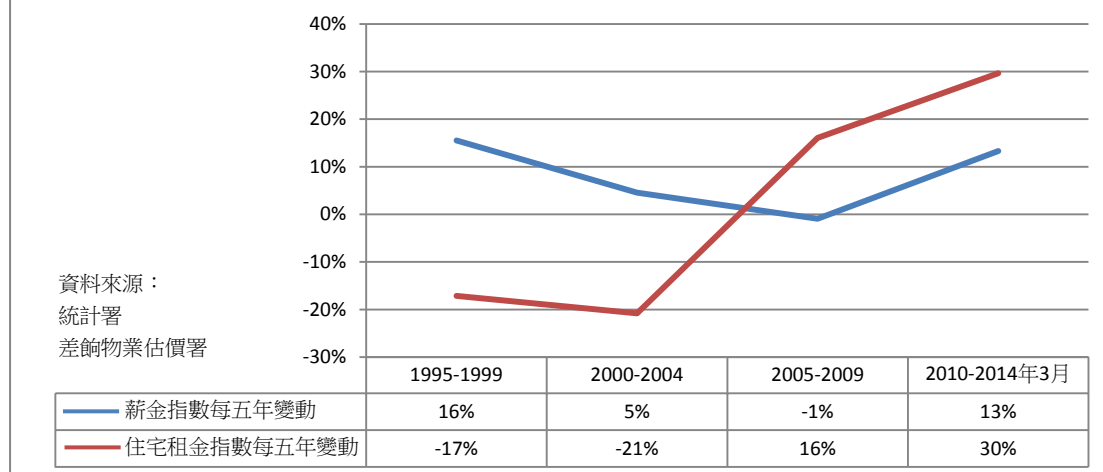
近年，本港住宅租金持續上升，社會重新關注重設租務管制的可能。其中一個反對租務管制的理由，是重設管制會令業主封盤，可租單位減少繼而推高租金水平。然而，根據過往的數據，並綜觀外圍市場因素，租務管制只是有限度地推高市場租金水平。故此，政府應按照社會的實際情況，探討重設適度的租務管制，以作為紓緩基層住戶住屋負擔的過渡性措施。

住宅租金相對收入的水平

現時，市民對住宅租金的負擔能力下降至近十年新低，收入與租金比率為 33.2%（2011 年數字），在租金上升的同時，收入升幅未能追上租金升幅。按政府統計署的數字計算，2011 年全港私樓租金中位數佔家庭住戶收入中位數比率為 33.2%，較 2001 年的 26.7% 多出 6.5%。當中，根據政策廿一的分間樓宇單位調查，有逾四成分間樓宇租客在過去一年面對加租情況，平均每月租金增幅接近 \$550。

從圖一可見，住宅租金較工資的波動更大。1995 至 2014 年間，薪金上升百分比維持不多於 20%，住宅租金變動則處於 -15% 至 -20%；2004 年後的租金升幅則持續高出工資升幅達兩成，形成薪金追不上租金上升的情況。

圖一：1995-2014 薪金指數與住宅租金指數變動百分比



過往的租務管制

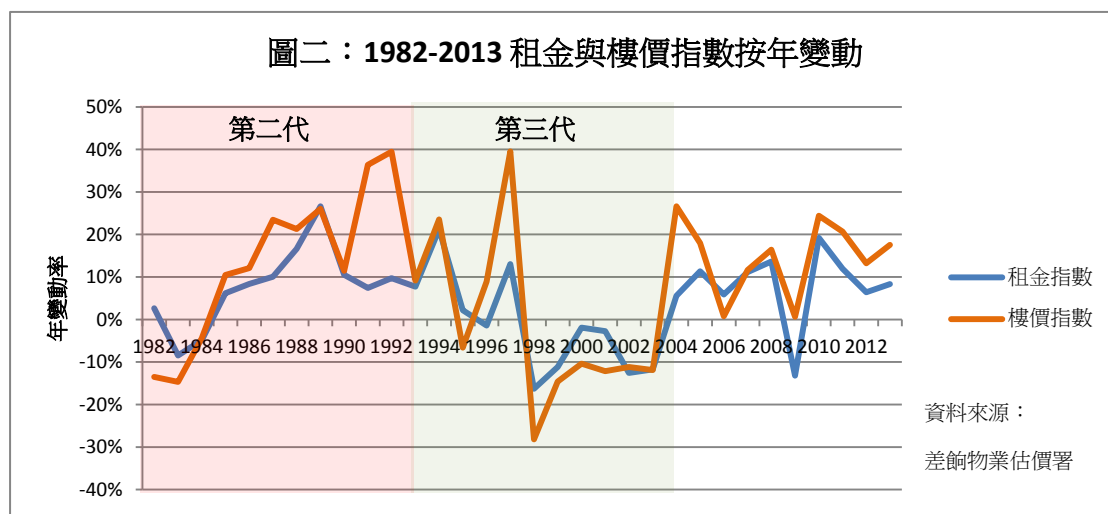
回顧過往的租務管制措施，香港曾實施的管制包括租金管制和租住權保障。按照影子長策會所作的分類，租金管制屬於較早期的第一代（1921 至 1960 年代）措施，當中包括立法設立標準租金、通過租務審裁署處理租務糾紛，以及在七十年代初制定租金管制法，限制舊樓租金水平和加幅；租住權保障則出現於第二代（1973 至 1983 年），即限制業主不可迫遷租客，並保障租客的續租權。不過，直至第三代，基於社會，特別是業主的反對聲音，政府分別於 1998 和 2004 年取消租金管制和租住權保障。

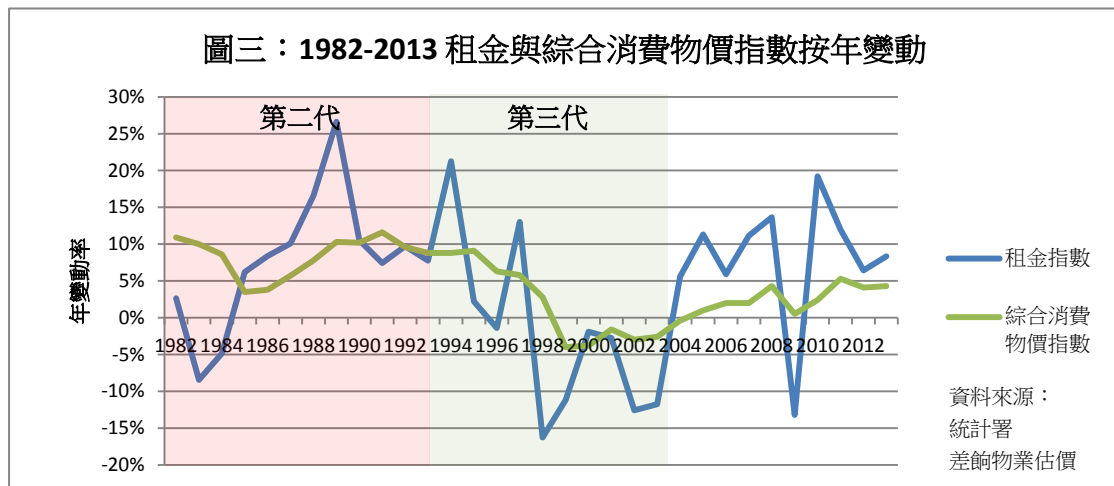
租務管制對市場的影響

針對租務管制對市場的影響，從過往的租金數字中可見管制的影響有限，而外圍市場因素才是主因。

根據圖二，綜觀實行租務管制期間前後，租金指數與樓價指數的變動相約。當中一些波動，例如 1995 至 1999、1998 至 2002 等的樓價租金波動則與八十年代後期經濟起飛、九七金融風暴、八萬五政策、零八金融海嘯等外圍因素有關。配合反映宏觀經濟週期的綜合消費物價指數分析(圖三)，租金的變動趨勢與宏觀經濟週期變動大致吻合。由此推論，租金變動的大方向，主要依照外圍經濟環境改變。

無可否認，除外圍因素外，租金管制措施亦會影響業主的行為，使租金有所變動。1983 年政府進一步加強租管措施後，1984 至 1988 年間的租金增幅較物價指數增幅高出約 10%；在 2004 年全面撤銷租務管制後，市場租金上升 5%。可見，重設租務管制有機會進一步推高租金。





租務管制的取捨

面對上述兩項考慮因素：(1)市民的租金負擔能力下降；及(2)租務管制對租住市場的潛在影響，我們建議政府採取適度的租住權保障，以作為協助租住私人住宅的住戶，特別是低收入家庭應付居住需要的過渡性措施。

根據統計署資料，2011 年租住居所的住戶佔整體住戶約 31%。當中，正如我們另一份提交立法會的意見書提及，公屋實候時間遠高於房署提出的「3 年上樓目標」，而單身人士的上樓時間更長，變相迫使廿二萬公屋輪候冊住戶，繼續面對私人租住市場的高昂租金。全港關注劏房平台在 2012 年的調查更顯示，劏房戶的平均呎租為\$27.14，比當時的私樓呎租高出超過兩成。不過，觀乎現時法例對租客的保障，只限於一個月通知期和一年租約期，令租客難以應付變化萬千的市場，以致議價能力不足。

有見及此，政府應於短期內，加強租務管制中的租住權保障，包括延長最短租約期、通知租約續租期，以至重設續租權保障、租務仲裁機制等。在此非直接干預租金的情況下，適度的租住權保障，有望令基層租客在租金高企的情況下，享有基本的租住保障和議價能力。

社區發展動力培育(CDI)研究團隊

Tsz-Wai Loong

Ka-Wai Chan

二零一四年七月十一日