

立法會

Legislative Council

立法會 CB(1)1215/16-17(04)號文件

檔 號：CB1/PL/HG

房屋事務委員會

2017 年 7 月 3 日舉行的會議

立法會秘書處

就紓緩分間樓宇單位居民住屋困難的短中期措施 擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供關於就紓緩分間樓宇單位("分間單位")居民住屋困難的短中期措施的背景資料，並綜述議員就此課題提出的主要意見和關注事項。

背景

2. 根據政府統計處於 2015 年進行的有關住屋狀況的主題性住戶統計調查("統計調查")，在香港，樓齡 25 年及以上的私人住用/綜合用途樓宇內共有 88 800 個分間單位¹。這個數字涵蓋樓齡 25 年及以上(即在 1990 年 12 月 31 日或之前興建)的私人住用/綜合用途樓宇(不包括村屋)內的分間單位。在進行統計時，該等分間單位合共為約 87 600 個住戶²及 199 900 名人士提供居所，住戶人數中位數為 2.0 人，而分間單位的平均人均面積為 5.8 平方米。

3. 該項統計調查發現，分間單位住戶的每月租金中位數為 4,200 元，而該等住戶的租金與收入比率中位數為 32.3%。至於居住在分間單位的原因，在進行統計時，61.6%的分間單位住戶提及"租金比較可以負擔(與租住整個私人屋宇單位比較)"，另有 36.3%則提及"方便上班/上學"為居住在分間單位的原因。

¹ 這項統計調查所指的"分間單位"，是由一個屋宇單位分間成兩個或以上的單位，該等單位出租予多於一個住戶。

² 運輸及房屋局已把居於分間單位的住戶的估計總數納入 2015 年的長遠房屋需求推算，並已在 2015 年 12 月 18 日發表的長遠房屋策略－2015 年周年進度報告中，公布有關數字。

分間單位租戶面對的困難

4. 在廉價私人住宅市場的基層租戶，尤其是居住在分間單位的租戶，普遍面對以下困難³——

- (i) 租金水平已上升至超出基層租戶的負擔能力，他們須把收入的三分之一以上用於繳付租金，因而嚴重影響他們的生活質素；
- (ii) 租金的增幅太高及增加次數過於頻密，而租金的上升速度亦較租戶收入和通脹的上升速度為快；
- (iii) 終止租約和增加租金的通知期太短，有關期限可短至數星期或甚至數日；
- (iv) 業主拒絕與基層租戶簽訂書面租約的情況普遍，令業主可隨時給予很短的通知期逐出租戶；
- (v) 基層租戶居住的單位面積細小及環境欠佳，而業主拒絕進行必要維修的情況普遍；及
- (vi) 業主濫收基層租戶水費和電費的情況普遍。

議員提出的主要意見及關注事項

5. 議員曾在立法會及房屋事務委員會("事務委員會")的會議上，就紓緩分間單位居民住屋困難的措施提出意見。議員提出的主要意見及關注事項，綜述於下文各段。

過渡性房屋

6. 事務委員會委員均認為，房屋嚴重不足是香港分間單位問題的根源。他們認同，取締分間單位未能有助解決房屋短缺此項更根本的問題。在此情況下，他們促請政府當局在閒置市區用地提供過渡性房屋，供居住環境欠佳的住戶(包括分間單位住戶及在公共租住房屋("公屋")輪候冊上輪候的人士)入住，並利用重建房屋大廈提供過渡性房屋。

³ 分間單位租戶及團體代表於2014年7月24日出席房屋事務委員會討論租務管制的會議時表達的意見。

7. 政府當局表示，興建更多公屋單位是解決分間單位租戶面對的住屋問題的根本方法。然而，由於建屋需時，當局無法於短時間內供應大量公屋單位。再者，適合建屋的土地(特別是市區用地)供應有限。為增加房屋用地供應，發展局和規劃署一直進行土地用途檢討，以物色具潛力的土地，在完成改劃用途的法定規劃程序後，於有關土地進行房屋發展。舉例而言，將觀塘秀明道及屯門第 2 區兩幅"政府、機構或社區"用地改劃作公共房屋發展用途的程序已經完成，其他用地的改劃用途程序亦正在進行。至於建議利用將進行重建的已騰空公屋屋邨，為受影響住戶提供臨時居所，政府當局認為這會延長推展重建項目所需的時間，而由於住戶需要在短時間內再次搬遷，亦為他們帶來不便。

租務管制

8. 事務委員會委員極為關注私人住宅單位的租金指數在過去 10 年急促上升。部分委員重申，他們要求恢復推行租務管制，以減輕私人出租房屋的基層租戶所承受的財政負擔。政府當局尤其應保障月租 5,000 元或以下的分間單位、板間房和床位的租住權，因為相關租戶據報被收取過高租金或無理迫遷。政府當局亦應考慮強制業主和租戶訂立需要加蓋適當印花的租約。事務委員會在 2015 年 1 月 5 日的會議上通過議案，促請政府重新考慮和檢討非一刀切的租務管制措施，以協助分間單位租戶紓緩困境。

9. 政府當局表示，倉卒推行任何租務管制措施並不符合整體公眾利益，因為該等措施可能會產生預期之外的後果，影響物業市場和租戶。舉例而言，就某個租金水平局部恢復推行租務管制，可能會令受管制單位的供應減少，導致該等單位的租金叫價提高，令需要該等單位的住戶的處境雪上加霜。儘管如此，隨著 2015 年後的 3 至 4 年一手私人住宅單位的供應量估計有 74 000 個，加上當局現正全力興建公營房屋，當局預計未來數年將有大量單位(出售單位或出租單位)推出市場，有助應付租戶(包括分間單位租戶)的住屋需要。

租金津貼

10. 部分議員建議向租住私人樓宇的低收入租戶提供某些形式的租金津貼，以減輕租金上升令他們承受的負擔。政府當局表示，考慮到市場上的房屋供應仍然緊張，政府向租戶提供任何形式的租金津貼，很可能會導致業主增加租金，令租金津貼變成業主的額外租金收入。提供租金津貼的好處或會轉移給業主，而租戶卻得不到任何實質幫助。

租務穩定機制

11. 議員關注，在目前房屋供求失衡的情況下，租住私人樓宇的住戶(特別是基層住戶)的負擔確實甚為沉重。在 2017 年 1 月 9 日的事務委員會會議上，事務委員會通過一項議案，要求政府立即制訂及實施"租務穩定機制"，包括立法要求租約規定租金和雜費分開列明，以及須有固定租期及終止租約通知期。議員認為這個機制能為租戶提供更多保障。

12. 政府當局認為，根據香港過往及海外實行租務管制措施的經驗，該等措施通常會導致連串預期之外的後果，包括一些不利於該等措施原擬協助的租戶的後果。這些預期之外的後果包括令出租房屋的供應減少；促使業主在挑選其租戶時更加嚴格，令收入不穩定的人士(例如日薪工人)、少數族裔人士、殘疾人士及其他弱勢社群在物色適切居所時倍添困難；促使業主作出一些抗衡租務管制措施的影響的行為(包括調高首次租約的租金及要求租戶繳交過高雜費)；以及減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲。政府當局始終認為，在當前房屋供應緊張的情況下推行租務管制措施或會帶來反效果，令基層租戶未見其利，先見其害。

立法規管分間單位

13. 部分議員察悉並關注到，在分間單位林立的樓宇，居民經常面對環境衛生、治安、樓宇結構及消防安全問題。該等議員認為有必要立法規管分間單位。

14. 政府當局表示，雖然長遠房屋策略督導委員會的公眾諮詢文件曾提出設立發牌或業主登記制度以規管分間單位的建議，但政府當局注意到社會人士在長遠房屋策略公眾諮詢期間對此建議有很大保留。有意見關注發牌或業主登記制度會令分間單位的供應減少，導致分間單位租金上升，進一步加重分間單位租戶的負擔。此外，有意見關注若設立一套寬鬆的發牌或業主登記制度，會危及分間單位租戶和居於同一大廈的其他居民的安全。一些沒有將其單位分間出租的業主亦擔心，分間單位林立的樓宇會出現結構安全、環境衛生和大廈管理問題。考慮到社會人士所表達的憂慮，政府當局未有計劃為分間單位設立任何發牌或業主登記制度。然而，政府當局會繼續對涉及樓宇和消防安全的違規情況，採取執法行動。

最新發展

15. 邵家臻議員在 2017 年 4 月 11 日致函事務委員會主席，要求就紓緩分間樓宇單位居民住屋困難的短中期措施召開公聽會。事務委員會將於 2017 年 7 月 3 日的會議上，聽取團體代表對該課題的意見，並與政府當局討論該課題。

相關文件

16. 相關文件一覽表載於**附錄**。

立法會秘書處

議會事務部 1

2017 年 6 月 29 日

就紓緩分間樓宇單位居民住屋困難的短中期措施

相關文件一覽表

立法會/ 委員會	會議日期	文件
房屋事務 委員會	2014 年 7 月 24 日	會議紀要 (立法會 CB(1)286/14-15 號文件)
房屋事務 委員會	--	政府當局就委員在事務委員會會議上 提出的跟進事項所作的綜合回應 (立法會 CB(1)1915/13-14(02) 號文件)
房屋事務 委員會	2015 年 1 月 5 日	會議紀要 (立法會 CB(1)482/14-15 號文件)
房屋事務 委員會	2015 年 7 月 6 日	會議紀要 (立法會 CB(1)1263/14-15 號文件)
房屋事務 委員會	2017 年 1 月 9 日	會議紀要 (立法會 CB(1)628/16-17 號文件)
房屋事務 委員會	2017 年 7 月 3 日	政府當局就紓緩分間樓宇單位居民住 屋困難的短中期措施提供的文件 (立法會 CB(1)715/16-17(01) 號文件)

相關立法會質詢的超連結：

日期	立法會質詢
2017 年 3 月 29 日	梁美芬議員提出的立法會質詢