

2018年6月4日及7月6日會議
討論文件

立法會房屋事務委員會與福利事務委員會

租務管制

目的

本文件闡述政府對租務管制議題的觀察和看法。

背景

2. 在目前房屋供求失衡的情況下，樓價和租金持續高企，市民住屋負擔沉重，部分低收入住戶或需租住環境欠佳的房屋。社會上有建議重推不同形式的租務管制（包括租金管制和租賃期規管），希望令租金維持在可負擔的水平，並為租客提供租住權的保障。不過，亦有不少人對重推租務管制持反對意見，質疑措施能否有效保障基層租戶的權益。

3. 租務管制是極具爭議的議題，過往政府曾多次探討這項議題，惟社會對此未有共識。政府曾於2014年就租務管制進行詳細研究，探討香港過去實行租務管制的效果，以及海外的相關經驗，並於2014年7月向立法會房屋事務委員會作出詳細匯報及聆聽公眾的意見¹。此外，長遠房屋策略督導委員會（長策會）於2013年進行為期三個月的公眾諮詢時，亦有探討應否重推租務管制。長策會留意到公眾對此議題意見紛紜，同時亦關注實施租務管制會造成的影響，因此認為在考慮推出任何形式的租務管制之前，應先取得明確的社會共識。在考慮長策會的意見後，政府於2014年12月公布《長遠房屋策略》（《長策》），當中第6.15-6.18段闡述了對租務管制的看法。

¹ 相關文件為「租務管制」（立法會CB(1)1709/13-14(01)號文件）。

租務管制

4. 正如政府在《長策》中所表述，縱觀香港多年前實施租務管制的歷史和參考海外的經驗，租務管制措施往往帶來連串預期之外的後果，有些更不利於該等措施原擬保障的租戶。這些預期之外的後果包括—

- (一) **出租房屋的供應減少**：以人為方式壓低市場租金，會減低業主出租單位的誘因和意欲，甚至可能令發展商減少興建住宅單位，導致出租房屋的長遠供應進一步下跌。例如有意見認為三藩市和瑞典嚴苛的租務管制導致房屋供應不足。根據經濟合作與發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) 的資料，瑞典斯德哥爾摩當地對出租房屋的需求極大但供應不足，輪候時間不斷上升²。2016年瑞典人輪候受租金管制的出租房屋的平均時間為九年，在一些受歡迎的區域更需長達20年³。在出租房屋供應減少但需求因租金下調而增加的情況下，有意物色出租房屋的人士將更難找到切合其經濟能力和需要的單位；
- (二) **弱勢社羣租住適切居所倍感困難**：由於在租務管制下業主較難取消已訂立的租約，有些業主可能會更嚴苛地挑選租戶。收入不穩定的人士（例如日薪工人）、少數族裔人士、殘疾人士和其他弱勢社羣物色租住房屋可能更為困難。舉例來說，有學者認為在瑞典的租務管制下，業主更嚴謹地挑選租戶，令低收入的家庭（特別是新移民）難以租住房屋。在沒有選擇下，這些家庭只能以較規定水平高昂的租金租住房子，衍生黑市的問題⁴；

² OECD Economics Surveys: Sweden 2017 <https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-sweden-2017/the-shortage-of-rental-housing-is-acute-in-stockholm-eco-surveys-swe-2017-graph6-en#page1> (在2018年5月17日16:00瀏覽)

³ Maddy Savage (18 May 2016). The city with 20-year waiting lists for rental homes. BBC <http://www.bbc.com/capital/story/20160517-this-is-one-city-where-youll-never-find-a-home>

⁴ Maria Elsinga and Hans Lind (2012). The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands.

- (三) 驅使業主作出一些抗衡租務管制影響的行為：這些行為可能包括在最初商議租約時提高租金、收取較高按金、索取租金以外的各類徵費、濫收一些與租約直接相關的費用（例如管理費、煤氣費、水費、電費等），以及更改租約條款，務求令單位免受任何租務管制措施規管。舉例而言，德國在2015年推出「租金煞車法」後，有智庫組織(German Institute for Economic Research)關注業主會透過收取租客高昂的雜項收費（例如租用廚房用具的費用），以彌補收取較低租金所帶來的損失⁵；以及
- (四) 減低業主委善維修保養其出租單位的意欲：在租務管制下，業主即使花費去維修保養其單位，亦無法得到額外租金回報。他們可能因此任由單位失修，導致整體房屋質素下降⁶。德國及美國一些實施租務管制的城市便出現這類情況。

5. 有建議指政府可以只針對每年應課差餉租值低於某水平的單位實施租務管制，以減低措施對整體租務市場所帶來的影響。不過，觀乎一些海外經濟體實行租務管制的經驗，即使只針對個別市場實行租務管制（通常是針對價值較低的住宅物業），亦會對不受管制的市場帶來意料之外的影響。由於部分租客無法租到受管制的單位，他們可能被逼轉移至不受管制的市場中物色居所，導致後者的租金上揚。另一方面，部分海外經驗亦說明，由於管制措施主要針對某類樓宇而非某類租客，因此租務管制本身無法有效解決基層市民的住屋需要。舉例來說，瑞典政府在2012年發布有關其物業市場的報告中承認，實施租務管制後，有意物色出租房屋的人士往往只能在獲得內幕消息的情況下才能成功租到單位⁷，而弱勢社群則通常較難獲得這些資訊。

⁵ The Economist (4 April 2015). Braking bad - a coming "rent brake" will sap a strengthening property market.
<https://www.economist.com/news/finance-and-economics/21647658-coming-rent-brake-will-sap-strengthening-property-market-braking-bad>

⁶ http://www.multifamilyexecutive.com/property-management/rent-controls-failure_o (在2018年5月17日16:00 瀏覽)

⁷ Statens Offentliga Utredningar (2012). *Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler.*

6. 權衡利弊，政府認為在當前房屋供應仍然偏緊的情況下，貿然推行任何形式的租務管制可能適得其反，令廣大租客未見其利、先蒙其害，並不符合基層租戶及社會整體利益。政府相信，要解決因房屋供應不足而引致租金上升的問題，持續增加房屋供應方為根本之道，並不存在其他捷徑。

增加房屋供應

7. 要解決房屋供求失衡所帶來的問題，治本的方法是持續穩定增加土地和房屋供應。增加供應有助穩定樓價和租金，最終會惠及有意自置居所及租住私人住宅的各階層人士。根據《長策》下「供應主導」及「靈活變通」的原則，政府會每年更新長遠房屋需求推算，訂定逐年延展的十年房屋供應目標，以顧及各種社會、經濟和市場最新狀況。按照此供應目標，政府會持續及早規劃發展土地和房屋，以滿足社會的長遠房屋需求。

8. 根據最新推算，2018-19至2027-28年度十年期的總房屋供應目標為46萬個單位，包括20萬個公共租住房屋（公屋）單位、8萬個資助出售單位和18萬個私營房屋單位。假設所有現已覓得的土地能如期推出作建屋之用，政府已覓得的土地可在未來十年期內興建23萬7千個公營房屋單位，與28萬個單位的目標仍有距離。

9. 為增加房屋供應，政府會繼續多管齊下，積極增加短、中及長期房屋土地供應，包括增加已開發地區的發展密度、改劃現有土地、開發新發展區等。此外，土地供應專責小組亦已在今年4月底展開為期5個月的公眾參與活動，在沒有前設情況下鋪陳不同土地供應選項的利弊，引發社會討論。政府期望社會各界積極發表意見，讓政府日後推展土地發展工作時有所依歸。

10. 在規劃和基建許可及不會對環境質素造成不能接受的影響的情況下，香港房屋委員會（房委會）會盡量善用每幅用地的發展潛力和增加公營房屋的建屋量。根據2018年3月的估算，在2017-18至2021-22年的五年期內，預計房委會和香港房屋協會的公營房屋落成量合共約為99 700個單位，當中包括約74 700

個公屋單位和約 25 100 個資助出售單位。上述五年期預計建屋量與之前四個五年期相比，見持續增長。政府會繼續按《長策》下的供應目標，努力循多方面加快增建公營房屋，以直接惠及基層市民。

11. 至於私人市場供應方面，根據政府截至 2017 年年底就已知「熟地」上已展開或將會展開的私人住宅項目的初步估計，2018 年至 2022 年私人住宅單位的每年平均落成量約為 20 800 個，較 2013 至 2017 年的每年平均落成量（13 500 個）增加約五成。

其他協助基層租戶的措施

12. 除致力增加房屋供應外，政府一直採取不同的措施，紓緩基層住戶所面對的住屋困難。有迫切及長遠住屋需要而沒有其他可行方法及能力自行解決其居住問題的人士，可向社會福利署查詢相關福利服務或援助。社會福利署會就每宗個案進行評估，並為合資格人士向房屋署推薦「體恤安置」申請，以提早獲配公屋。此外，符合資格的公屋申請者如希望提前獲配公屋單位，亦可以考慮參加「特快公屋編配計劃」。

13. 政府各部門亦正從不同角度出發，以期在房屋、社會福利、社區支援服務等各方面，向基層住戶提供適切協助。例如綜合社會保障援助（綜援）計劃已為那些在經濟上無法自給自足的人士提供安全網，以應付基本生活需要。綜援計劃下的受助人（包括公屋及私樓租戶），可獲發津貼，以支付租住居所的費用。此外，政府推出的「在職家庭津貼」⁸，以及「鼓勵就業交通津貼」等恆常現金項目，亦可為低收入住戶提供額外支援。

14. 社會上亦有建議透過提供過渡性房屋，紓緩居住環境欠佳的低收入人士的住屋問題。然而，要根本地解決這個問題始終需要增加公屋供應。因此，政府會致力物色土地發展公屋和加快建屋進度。在房屋土地資源緊張的情況下，合適的房屋用地應盡量預留作興建公屋之用，以惠及居住環境欠佳的公屋申請者。與此

⁸ 2018 年 4 月 1 日前稱為「低收入在職家庭津貼」。

同時，《行政長官 2017 年施政報告》亦提出，由於覓地建屋需時，政府在推行長遠房屋政策和措施以外，會協助和促成各項由民間主導和推行的短期措施，善用社會資源，紓緩輪候公屋家庭和其他居住環境惡劣人士的生活困難。這些措施不是政府長遠房屋政策的一部分，但是這些短期措施可以引入政府以外的力量 and 社會資源，為受眾提供靈活、多樣的紓緩。政府會按需要給予適切的支持和配合。這包括在符合行政或法定程序上提供意見和協助。

結語

15. 總括而言，政府認為在當前房屋供求失衡的情況下，推行租務管制可能帶來反效果，並不符合基層租戶及社會整體利益。要解決因房屋供應不足而引致樓價及租金上升、住屋困難的問題，持續增加土地和房屋供應方為根本之道。政府會繼續和社會各界緊密合作，致力落實《長策》下的供應目標，加快增建公營房屋，並增加房屋土地供應，切實回應市民的住屋需要。

運輸及房屋局

2018 年 5 月