

香港特別行政區政府
The Government of the Hong Kong Special Administrative Region

運輸及房屋局

香港九龍何文田佛光街 33 號



Transport and Housing Bureau

33 Fat Kwong Street, Ho Man Tin,
Kowloon, Hong Kong

本局檔號 Our Ref. () in

電話 Tel No. 2761 5049

來函檔號 Your Ref.

圖文傳真 Fax No. 2761 7445

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
立法會秘書處
立法會房屋事務委員會秘書
羅英偉先生

羅先生：

2020 年公共租住房屋（公屋）租金檢討

在 2020 年 7 月 6 日的立法會房屋事務委員會（事務委員會）會議上，議員討論了 2020 年公屋租金檢討結果。當局已將議員的意見和事務委員會通過的動議，以及房屋署的觀察及回應，向香港房屋委員會（房委會）資助房屋小組委員會（小組委員會）反映。有關小組委員會文件載於附件。

在 2020 年 7 月 28 日的會議上，小組委員會備悉議員的意見、事務委員會的動議及署方的回應，並議決按《房屋條例》第 16A 條通過 2020 年公屋租金檢討結果，於 2020 年 9 月 1 日起上調公屋租金 9.66%。小組委員會亦同時決定根據《房屋條例》第 17 條，向公屋租戶提供兩個月租金寬免；這大致上可抵銷租金上調 9.66% 對公屋租戶在今次租金週期內（即 2020 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日）的財政負擔。

考慮到租金調整週期為兩年，及政府已於今年為公屋租戶代繳兩個月的租金和提供差餉寬免（共相等於約 3.14 個月的租金），小組委員會同意租金寬免將分兩期進行，即於 2020 年 9 月及 2021 年 9 月分別寬免一個月的租金，以紓緩租金調整在週期的第二年（即 2021 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日）對公屋租戶的影響。

此外，參考 2010 年及 2012 年房委會所提供的租金寬免做法，今次租金寬免亦涵蓋須繳付額外租金的公屋租戶（即「富戶」）的淨租金部分，即他們只須繳付額外租金部分及差餉。

運輸及房屋局局長

(陳婉嫻 代行)

2020 年 7 月 30 日

香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄

2020 年公共租住房屋租金檢討 -

立法會房屋事務委員會在 2020 年 7 月 6 日會議上 所發表的意見和署方的回應

目的

本文件旨在：

- (a) 向委員匯報立法會房屋事務委員會（房屋事務委員會）對 2020 年公共租住房屋（公屋）租金檢討結果的意見及署方的回應；以及
- (b) 請委員通過向公屋租戶提供兩個月租金寬免及相關實施安排。

建議

2. 現建議委員：

- (a) 通過向公屋租戶提供兩個月租金寬免（見下文第 8 段）及相關實施安排（下文第 23 段）；以及
- (b) 在會議後把本文件銷密（下文第 28 段）。

背景

3. 香港房屋委員會（房委會）資助房屋小組委員會（小組委員會）將於 2020 年 7 月 20 日的會議上審議 2020 年公屋租金檢討。我們於 2020 年 6 月 23 日向小組委員會發出有關文件（詳情見 SHC 30/2020 號文件）。一如以往，我們於同日把文件提交予房屋事務委員會。運輸及房屋局局長於 2020 年 6 月 24 日立法會會議上回應議員有關公屋租金檢討的

提問時表示，因應當下疫情對整體社會經濟造成衝擊，以至對公屋租戶所帶來的影響；在平衡公屋租戶的負擔能力及房委會的財務健康和可持續發展下，政府決定向小組委員會建議為公屋租戶提供兩個月的租金寬免^{註1}。我們隨後於2020年7月6日向房屋事務委員會簡述租金檢討結果及聆聽議員的意見。現把房屋事務委員會委員所表達的意見以及房屋署的回應及觀察提交小組委員會一併考慮。

房屋事務委員會的意見

4. 在房屋事務委員會會上，議員的意見主要分為三方面：
 - (a) 因應現時嚴峻的經濟環境，房委會在財政穩健的情況下，應凍結租金，或提供兩至三個月的租金寬免，以紓緩公屋租戶的經濟負擔；
 - (b) 在現時經濟困境下，房委會仍必須按照機制上調租金，顯示了入息數據有滯後性及機制缺乏彈性。故房委會應檢討現行租金調整機制，以便讓房委會將來可參考最新數據來調整公屋租金，並可適時凍結租金或延遲租金檢討；以及
 - (c) 要求房委會檢討租金援助計劃，包括免除居於新公屋大廈類別的租戶須居住滿兩年才可申請租金援助計劃的限制、放寬接受租金援助而居於新大廈類別滿四年後須遷往同區較便宜單位的規定、增設寬減租金的級別（例如為收入較少的住戶寬減75%的租金）等，從而提升租金援助計劃的使用率。

----- 房屋事務委員會在會上通過了三項無約束力的動議，詳情見**附件**。

5. 我們就上述意見及動議的回應及觀察如下。

凍租／提供租金寬免

6. 不少議員認為在目前的經濟困境下，房委會應該凍結租金；亦有議員建議為公屋租戶提供租金寬免，以抵銷9.66%的租金調整幅度。

7. 根據《房屋條例》第16A條，房委會必須按法例所列明的機制檢討及調整租金。《房屋條例》第16A(1)(b)條訂明，房委會須在「最近一次檢討的第二期間屆滿日期的第2周年日」之後，「在切實可行範圍內盡快檢討有關租金」；即須每兩年對公屋租金進行檢討。第16A(4)條訂明，如房委會信納該檢討的第二期間的收入指數高於第一期間的收入

註1 運輸及房屋局局長的有關發言已於2020年6月24日透過電郵分發予小組委員會委員，以供參閱。

指數 0.1%以上，須增加租金，增幅為收入指數的升幅或 10%，兩者以較少者為準；如房委會信納第二期間的收入指數低於第一期間的收入指數 0.1%以上，則須減少租金，減幅為收入指數的跌幅，減幅不設下限；而房委會須在切實可行範圍內盡快作出有關調整。若房委會不按照既定機制調整租金，即並非依照《房屋條例》第 16A 行事，便會變相違反法例。

8. 根據《房屋條例》第 17 條，房委會可按其認為適合的期間，減免租戶的租金。按上文第 3 段所述，因應當下疫情對整體社會經濟造成衝擊，以至對公屋租戶所帶來的影響；在平衡公屋租戶的負擔能力及房委會的財務健康和可持續發展下，我們**建議為公屋租戶提供兩個月的租金寬免**。這可大致上抵銷租金上調 9.66%對於公屋租戶在今次租金週期內（即 2020 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日）的財政負擔，實際上形同凍租。

9. 有議員認為在目前的經濟困境下，房委會應為公屋租戶提供三個月的租金寬免，以進一步紓緩租戶的經濟負擔。在提出兩個月的租金寬免建議時，我們已考慮下列因素：

- (a) 由於現時全球及本港經濟環境不穩定，及經濟下行將會影響公屋租戶的生活，故我們需要引進適切的措施以紓緩租金調整對公屋租戶的經濟負擔。正如上文提及，**兩個月的租金寬免大致上已達致凍租的效果**；
- (b) 因應嚴峻的經濟環境，政府已兩度撥款房委會於今年為較低收入的公屋租戶代繳合共兩個月租金，並分別在今年一月及七月發放。連同政府在 2020-21 年度另行提供全年四季的差餉寬免，由政府提供的代繳租金和差餉寬免為**公屋租戶於 2020 年將共節省相等於 3.14 個月的租金**^{註 2}；以及
- (c) 公屋租金調整是按《房屋條例》，根據住戶收入指數的變動而作出，與房委會的財政狀況無關；另一方面，就房委會的財政狀況而言，由於未來數年的公營房屋數量會增加，房委會須備有充足資金，應付相關建設及營運開支。因此，我們亦須合理地考慮提供租金寬免對房委會的財政負擔。假設房委會於今次租金週期內提供兩個月的租金寬免（分別在 2020-21 年度及 2021-22 年度各提供一個月的租金寬免），房委會將會在今、明兩個財政年度合共少收約 35 億元的租金收入。如房委會於今次租金週期內提供合去三個月的租金寬免，房委會將會在今、明兩個財政年度合共少收約 51 億元的租金收入。

註 2 詳情見 SHC 30/2020 號文件第 22(a)段。

檢討租金調整機制

10. 有議員表示本港經濟前景不明朗，最新失業率更高達 5.9%，以致部分公屋租戶的收入大受影響；但房委會仍須按法例要求按今次租金檢討的結果（即公屋租戶的收入上升 9.66%）上調公屋租金。他們認為這反映入息數據有滯後性，因此要求房委會全面檢討現行租金調整機制並修改現行法例，包括容許房委會參考更近期的相關數據以反映最新情況；為房委會提供彈性，讓其可在適當時候凍結租金或延遲租金檢討；以及下調 10%的「封頂」水平。另外，也有議員認為應恢復現行機制在 2008 年生效前的租金調整機制。

現行機制

11. 《房屋條例》在 1997 年透過議員私人條例草案的方式被修訂，修訂條例於 1998 年 3 月生效。當時的《房屋條例》第 16(1A)條規定，所有屋邨在調整租金後，其整體租金與入息比例的中位數不得超逾 10%，而房委會對任何屋邨作出更改租金的釐定^{註3}，須於有關屋邨對上一次所釐定租金的生效日期起計最少三年後方可生效，但並無要求房委會須定期檢討租金。當時亞洲金融風暴嚴重影響本港經濟，導致工資下調和失業率上升。有鑑於此，房委會在 1998 年及 1999 年通過豁免加租及自 1999 年起押後所有公屋租金檢討，並在 2001 年 12 月為公屋租戶提供一個月的租金寬免。縱使推出上述措施，但當時的租金與入息比例中位數仍持續上升並超逾 10%（在 2004 年第三季達 14.7%），情況引起公眾關注。因此，房委會成立專責小組委員會，旨在制定一套更為明確的公屋租金調整機制，一方面確保租金維持在租戶負擔範圍內，另一方面亦讓公營房屋計劃在有足夠財政支持下得以持續推行。專責小組委員會認為，租金與入息比例中位數持續上升，並非單純因為租金和住戶入息轉變所致，而是由於許多複雜的外來因素所造成^{註4}，令人懷疑以租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力的指標是否符合實際情況。再者，當時機制亦缺乏客觀的根據讓房委會考慮有否需要減租及如有需要，減租的時間和幅度。因此，房委會認為須考慮應否另訂一個更為明確的機制，以調整租金。

12. 現行的租金調整機制是經過長時間考慮及廣泛諮詢後所制訂。房委會在 2001 至 2006 年進行「公屋租金政策檢討」，包括為期三個月的公眾諮詢。過程中曾詳細考慮不同調整機制的方案，最後認為以租戶家庭收入作為調整公屋租金的基礎，最能反映租戶的負擔能力。修訂條例草案於 2007 年 6 月獲立法會通過，並於 2008 年 1 月 1 日起實施，

註3 根據終審法院於 2005 年 11 月的裁決，「更改租金的釐定」一詞是就加租的決定而言，並不包括減租的決定。

註4 例如當時公屋租戶接受綜合社會保障援助（綜援）的個案大幅增加，但對有關租戶來說，租金負擔並不構成問題，因為他們的公屋租金由社會福利署全數支付。然而，這類個案的增加卻把整體的租金與入息比例的中位數推高。

訂立了現時按公屋租戶家庭收入的變動而調整公屋租金的機制。為提供起步點使租金調整機制有效運作，房委會更於 2007 年 8 月將公屋租金下調了 11.6%。

13. 現行租金調整機制有以下的特質：

- (a) 為如何調整公屋租金提供**客觀的法定基礎**，指明房委會必須根據其公屋租戶在過去兩年的收入變動來決定調整其轄下公屋的租金，確保租金的調整幅度能符合公屋租戶的負擔能力。正如其他公共服務收費的檢討或調整機制，做法均參考客觀的數據作為調整基礎；
- (b) 上調租金時**設有 10%的「封頂」安排**，下調租金時則**不設下限**。按此，公屋平均租金佔公屋租戶平均家庭收入的比例只會持續改善。實踐經驗亦顯示，現行以租戶收入為調整基礎的租金調整機制，確實發揮了 2007 年立法時預期的效果，**比其他方案更有效持續及客觀地確保公屋租戶的負擔能力**：
- (i) 累積計算，公屋租戶的整體收入從 2007 年至 2019 年 12 年間共增加了 **106.2%**^{註5}；而公屋租金（連同按照今次租金檢討結果而增加租金 9.66%）則累計上升 **68.1%**。由此可見，租戶收入的增加遠較租金增加為多。換言之，租戶在繳付租金後，可用於儲蓄或應付其他生活開支的收入其實有所增加；以及
- (ii) 作為一個粗略比較，公屋平均租金與公屋租戶平均家庭收入的比例，由 2007 年的 **9.97%**，逐漸下降至按今次檢討上調租金後的 **9.39%**^{註6}。雖然這些數字並非實際的租金

註5 這數字是由比較 2007 年的收入指數(設於 100)及 2019 年的收入指數而得出。根據現行租金調整機制的方法，在計算 2019 年的收入指數時，採用了 2007 年的家庭分布。

註6 計算如下：

	2007 年	2019 年
公屋平均租金	1,319元 (2010年租金檢討的第一期間)	2,072元 × (1 + 9.66%) = \$2,272元 (在2020年租金檢討結果上調租金9.66%生效後)
公屋租戶平均家庭收入	13,233元 (以2007年的實際家庭分布計算)	24,194元 (以2019年的實際家庭分布計算)
公屋平均租金 / 公屋租戶平均家庭收入	1,319元 / 13,233元 = 9.97%	2,272元 / 24,194元 = 9.39%

與入息比例，卻能就公屋租戶的負擔能力提供一個指標性的參考；以及

- (c) 機制讓房委會在有需要時向公屋租戶提供租金寬免。根據《房屋條例》第 17 條，房委會可按其認為適合的期間，減免租戶的租金（見上文第 8 段）。我們認為有關條文已為房委會提供足夠彈性，讓房委會可考慮各種因素，包括當時的經濟狀況等，適時為公屋租戶提供適切的援助。

14. 有議員指過去五次的公屋租金檢討均上調公屋租金，顯示現行機制「只加不減」。根據法例規定（見上文第 7 段），公屋租金可加（加幅不多於 10% 的上限）亦可減（減幅並無下限），視乎公屋租戶家庭收入的變動而定。如果在未來的檢討中按法例指定的數據顯示租戶收入減少，房委會便須依法例規定按收入減幅調低租金。

15. 事實上，小組委員會進行上一次（即 2018 年）公屋租金檢討時，曾檢視現行公屋租金調整機制，以及社會上就調整公屋租金曾提出的其他方案（例如通脹、工資指數以及租金與入息比例中位數）^{註 7}。總括而言，在考慮各種改變機制的方案後，小組委員會同意現行機制在概念及實踐上都較能有效地保障住戶的負擔能力，故決定予以保留。

租金檢討週期

16. 有議員認為兩年的租金檢討週期應延長至三年。《房屋條例》規定房委會須每兩年檢討公屋租金一次，是經過廣泛諮詢和立法會相關法案委員會討論的結果。制定有關規定，是考慮到若將檢討週期延長至三年，則收入指數在較長檢討週期內的累積變化會較大，反而可能引致大幅度的租金調整，令租戶難以適應。採用每兩年一次的租金檢討周期，容許房委會更迅速回應社會經濟狀況的轉變，因而較為可取。在租戶收入減少租金應下調的時候，兩年週期比三年週期更能照顧租戶的負擔能力。

改善租金援助計劃

17. 租金援助計劃的目的是為有短暫經濟困難的租戶提供以減租形式的短暫紓緩。房委會在推行租金援助計劃二十多年中，一直不時檢視計劃的實行情況，並會因應所收集的意見推行改善措施。隨着過去各項宣傳工作及改善措施陸續推行，受惠於計劃的租戶數目大幅增加了 70%，由 2014 年 7 月約 12 300 戶增加至 2020 年 6 月約 21 000 戶，約 95% 受惠住戶獲減租 50%。租金援助計劃的詳情、改善措施，及過往就計劃所進行的各項宣傳工作載於 **SHC 30/2020 號文件附件 F**。

註 7 詳細分析見 SHC 38/2018 號文件附件 G 及 SHC 41/2018 號文件。

18. 議員就租金援助計劃提出了不同建議，希望提升計劃的使用率。有議員建議免除居於新大廈類別^{註8}的租戶須居住滿兩年才可申請租金援助計劃的限制。事實上，租戶**如在入住該屋邨首兩年內，因租金檢討而受加租影響，或在該兩年期間因家庭狀況劇變，以致其家庭收入下降，兩年的居住期規定即可獲豁免**。上述安排應已照顧到有經濟困難的公屋租戶。租戶在決定是否接受編配時，不論是新租戶或是申請調遷的租戶，如他認為不能負擔獲編配單位的租金，署方會為他安排另一個合適而租金符合其負擔能力的單位。如上所述，租金援助計劃的目的是為有短暫經濟困難的租戶提供短暫紓緩，如租戶需要更全面或更長期的援助，應申請由社會福利署提供的綜援，綜援金內已包括租金津貼。截至2020年3月底，房委會約有112 000個租戶正領取綜援，並獲全數租金津貼，佔整體租戶約14%。

19. 有議員認為應放寬接受租金援助而居於新大廈類別滿四年後須遷往同區較便宜單位的規定。值得注意的是，以往居於新大廈類別的非長者戶在連續三年接受租金援助後如仍需援助，須在有合適單位時遷至同區租金較廉宜的單位。自2016年9月起，須遷至較廉宜單位的規定已由三年放寬至四年。接受調遷的租金援助計劃戶更可獲發**搬遷津貼及新租約的一個月免租期**。我們認為現時的四年安排，在減少對居民做成不便及善用珍貴的公屋資源之間已取得適合平衡。

20. 另外有議員建議讓有突發經濟困難的租戶延遲繳交租金六個月。考慮到新型冠狀病毒疫情對經濟的影響，房委會已推出短暫紓困措施，**於今年5月至10月暫緩向有經濟困難而未能及時繳交租金的租戶發出遷出通知書**。正繳交正常租金或在租金援助計劃下繳交寬減租金的公屋租戶／持證人如面對短暫經濟困難而未能及時清繳租金，而其家庭入息低於公屋入息限額，可向房委會提交一次性申請，要求房委會暫緩發出遷出通知書。如獲得批准，針對拖欠租金而發出的遷出通知書將暫緩至今年10月，獲批的租戶／持證人可在今年11月前償還所欠的租金。

21. 至於議員就增設寬減租金的級別（例如為收入較少的住戶寬減75%的租金）或為領取租金援助的租戶提供劃一50%租金減免的建議，以及為一次過繳交一季租金的公屋租戶提供租金優惠的建議，基於平衡公共資源合理運用的原則，以及考慮到目前為紓緩公屋租戶經濟壓力的措施（包括政府兩度撥款房委會為較低收入的公屋租戶在今年代繳合共兩個月租金，以及現建議房委會為租戶提供下述額外兩個月的租金寬免），我們認為目前未有需要更改租金援助計劃的現行安排。

22. 我們會繼續留意計劃的推行情況，適時考慮進一步完善計劃的措施。

註8 即和諧式大廈及由居者有其屋計劃（居屋）／私人參建居屋計劃／可租可買計劃轉作租住公屋用途的單位和屬於1992年或以後才建成的樓宇。

租金寬免的實施安排

23. 就向公屋租戶提供兩個月租金寬免的實施安排，可作以下安排：

- (a) 連續寬免 2020 年 9 月及 10 月的租金；或
- (b) 分開兩次進行，即於 2020 年 9 月及 2021 年 9 月分別寬免一個月的租金。

考慮到租金調整週期為兩年，而且如上文第 9(b)段所述，由於政府提供的代繳租金和差餉寬免，公屋租戶於 2020 年將共節省相等於 3.14 個月的租金，我們**建議採用上文第 23(b)段的做法**，以紓緩租金調整在週期的第二年（即 2021 年 9 月 1 日至 2022 年 8 月 31 日）對於公屋租戶的影響。我們亦**建議**參考 2010 年及 2012 年房委會所提供的租金寬免做法，**涵蓋須繳付額外租金的公屋租戶（即「富戶」）的淨租金部分**（即他們仍須繳付額外租金部分及差餉）。

財政影響

24. 若委員通過上文第 23(b)段的租金寬免安排，將會令房委會在今、明兩個財政年度少收合共約 35 億元的租金收入^{註 9}。

公眾反應及公布事宜

25. 基於法例要求，房委會必須按照《房屋條例》第 16A 條訂立的既定機制計算所得的 9.66%上調租金。若委員同意根據《房屋條例》第 17 條，為公屋租戶在今次租金調整週期內提供合共兩個月的租金寬免，我們相信公眾會接受有關決定。有關做法既可紓緩公屋租戶在目前本港經濟困境下的財政壓力，同時亦顧及房委會的財務健康和可持續發展。若個別租戶仍需要額外的短暫租金援助，可透過房委會的租金援助計劃或向社會福利署尋求協助。

26. 若小組委員會通過今次租金檢討結果及向公屋租戶提供兩個月租金寬免的安排，我們將會發放新聞稿公布小組委員會就租金調整水平及租金寬免的決定。一如以往，公屋租戶會預先一個月獲通知其新租金水平。

註 9 若採用上文第 23(a)段的租金寬免安排，將會令房委會在今個財政年度少收約 32 億元的租金收入。

27. 本文件的副本同時提交房委會和財務小組委員會委員參考。

文件銷密

28. 我們建議在會議後把本文件銷密，並供公眾於房委會網頁、房屋署圖書館及透過房屋署公開資料主任查閱有關資料。

討論

29. 請委員於 2020 年 7 月 20 日舉行的資助房屋小組委員會會議上，考慮應否通過上文第 2 段的建議。

資助房屋小組委員會秘書黃令時
電話：2761 5033
傳真：2761 0019

檔號：HD(CR) 4-4/SP/10-10/0-3
(策略處)

發出日期：2020 年 7 月 15 日

副本送：房屋委員會委員
財務小組委員會委員

**立法會房屋事務委員會在 2020 年 7 月 6 日的會議上
通過的無約束力動議**

- (一) 「本會對於房委會在香港陷入經濟衰退、市道不景及失業率創 15 年新高下仍建議逆市加租 9.66% 表示極度失望，並促請房委會運用《房屋條例》第 17 條賦予的權力，將本次租金檢討的加幅抵銷，以達致凍租效果；同時本會亦要求房委會儘快制訂措施支援公屋租戶應對經濟逆境，當中包括為公屋租戶提供最少兩個月的租金寬免、改善現有租金援助計劃的申請門檻及減租幅度，以及讓有突發經濟困難的租戶延遲交租 6 個月等，從而與公屋居民共渡時艱。」

動議人： 麥美娟議員, BBS, JP
郭偉強議員, JP

- (二) 「2020 年公屋租金檢討建議房委會逆市加租 9.66%，再次反映現行的公屋租金調整機制存在漏洞，尤其是公屋租金調整幅度單靠過去兩年的居民收入指數來釐訂，不但令租金調整數據滯後兩年，同時也無法考慮當時的經濟狀況及通脹等因素。因此，本會要求政府及房委會馬上進行公屋租金調整機制的全面檢討，以免公屋租金只加不減、調整滯後及未能對應當時經濟環境的問題一再發生。」

動議人： 麥美娟議員, BBS, JP
郭偉強議員, JP

- (三) 「由於本港經濟環境自 2019 年中旬起逆轉，導致不少公屋租戶經濟陷於困境，而最新公佈的失業率更達至 5.9%，創逾 15 年新高，就此本事務委員會促請當局：

1. 除建議透過寬免兩個月租金以變相凍結 2020 年至 2022 年出租公屋單位租金外，額外寬免一個月租金以紓減租戶的財政壓力；
2. 撤銷現行租金援助計劃中『新大廈類別』租戶須入住兩年才可申請租援的限制，並將兩級制的租金寬免，劃一為寬免 50% 租金；以及
3. 全面檢討租金調整機制，包括研究引入凍租或延期檢討租金的機制、將兩年一檢改為三年一檢，以及下調 10% 租金加幅上限。」

動議人： 鄭泳舜議員, MH, JP
和議人： 張國鈞議員, JP