

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)1148/20-21(03)號文件

檔 號：CB1/BC/9/20

《2021 年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》委員會

背景資料簡介

目的

本文件提供與分間單位(俗稱"劏房")租務管制相關的事宜的背景資料，並綜述在立法會及其轄下委員會的會議上就該等事宜所進行的討論。

背景

2. 一直以來均有市民提出建議，促請政府當局再度引入租務管制(例如管制劏房租金和租住權的措施)，以保障基層租客的權益。¹ 政府當局曾在 2014 年進行研究，探討香港及海外實施租務管制的經驗，並向房屋事務委員會("事務委員會")簡報研究結果及觀察所得。² 政府當局於 2014 年年底公布長遠房屋策略，闡述其對租務管制的意見。

3. 政府此後曾在不同的場合重申，租務管制是極具爭議的事宜，必須審慎處理。³

¹ 一如立法會 [IN16/16-17](#) 號文件所述，本港的租務管制始於 1921 年，當年制定了《租務條例》，保障租客免受無理加租和任意迫遷的影響。此後，政府透過修訂及/或制定各項相關條例，實施兩種形式的租務管制，分別是租金管制和租住權保障。租金管制在 1998 年 12 月廢除，租住權保障則在 2004 年 7 月撤銷。

² 事務委員會曾在 [2014 年 7 月 7 日](#) 的會議上，討論政府當局就租務管制事宜進行研究的結果及觀察所得，並在 [2014 年 7 月 24 日](#) 的會議上，聽取公眾人士對此課題的意見。

³ 政府當局認為公眾對租務管制的課題意見紛紜，社會對此事仍未有共識。經權衡利弊並考慮到租務管制措施可能帶來反效果，令廣大租客未見其利、先蒙其害，政府當局認為在香港推行任何租務管制措施，並不符合不適切居所住戶或市民大眾的利益(請參閱立法會 [CB\(1\)352/14-15\(01\)](#) 號文件第 6.15 至 6.18 段)。

4. 2020 年 1 月 14 日，行政長官宣布成立工作小組，以研究劏房租務管制的可行方案，因為在欠缺對租金作出適當規管的情況下，政府提供的租金津貼或電費和水費寬減，將難以令一直長時間承擔沉重租金及面對不利租務安排的大量居於劏房的家庭⁴受惠。2020 年 4 月 16 日，運輸及房屋局宣布委任劏房租務管制研究工作小組("工作小組")，就本港劏房的情況進行研究和向政府作出報告，並就應否推行劏房租務管制和各個可行方案，向政府提供意見。

5. 工作小組建議政府應就劏房實施適當的租務管制，以保障基層劏房租客的權益，並提出規管框架和一系列措施，以落實擬議的劏房租務管制，包括強制規定劏房業主與租客簽立訂明雙方的權利和義務的書面租賃協議；為租客提供為期 4 年的租住權保障；限制租金增幅，規定須參照差餉物業估價署編製和公布的相關私人住宅物業租金指數的變動，並以 15%為上限；以及禁止業主向租客濫收公用設施費用等。

6. 政府表示原則上接納工作小組報告的建議，並認為如按工作小組的建議實施擬議租務管制框架，可達致政府為劏房租客提供合理程度保障的政策目標，而不會過度削弱業主的權益及其財產權。

《2021 年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》

7. 《2021 年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》("《條例草案》")於 2021 年 7 月 9 日在憲報刊登，並於 2021 年 7 月 14 日的立法會會議上首讀。《條例草案》旨在修訂《業主與租客(綜合)條例》(第 7 章)("《條例》")，以規管建築物分間單位的租賃，並就相關事宜訂定條文。據政府當局所述，政府當局按工作小組的建議，制訂了《條例草案》中的各項建議，詳情載於運輸及房屋局在 2021 年 7 月 6 日發出的立法會參考資料摘要第 9 至 29 段。

8. 《條例草案》的主要條文包括以下各項：

- (a) 《條例草案》第 2 部第 4 條旨在於《條例》加入新訂第 IVA 部(載有擬議新訂第 120AA 至 120AAZZG 條)，就規管分間單位的住宅租賃訂定條文。分間單位的擬議定義為組成建築物(即按照建築圖則建

⁴ 根據長遠房屋策略 2019 年周年進度報告，估計當時有 96 400 個住戶居於分間單位。

造或改動以供使用的建築物或構築物)單位一部分的處所(擬議新訂第 120AA(1)條)；

- (b) 分間單位租賃的規管周期，將由該分間單位的連續兩項規管租賃所組成，而每項規管租賃的租期為兩年。首期租賃的租客有權享有同一規管周期中的次期租賃，因而享有合共 4 年的租住權保障(擬議新訂第 120AAO 及 120AAR 條)；
- (c) 在租賃的租期內，業主不可上調租客應繳付的租金款額，但可下調有關款額(擬議新訂第 120AAZD 條)；
- (d) 次期租賃的租金增幅會有上限。次期租賃的租金增幅不得超過(a) 差餉物業估價署在相關期間就所有類別的私人住宅物業編製和公布的全港性租金指數的百分比變動("管制百分比")；或(b) 15%，以較低者為準(擬議新訂第 120AAZE 條)；
- (e) 訂明業主與租客各自的義務的某些強制性條款(載於《條例》擬議附表 7)，會隱含地納入每項規管租賃內，並會對雙方具約束力；
- (f) 新訂第 120AAZK 至 120AAZN 條列出新訂第 IVA 部下關乎罪行和罰則的條文。業主如要求租客支付不屬以下種類的款項，或從租客收取不屬以下種類的款項，即屬犯罪：租金、按金(不得超過兩個月租金)、付還根據有關租賃規定租客應繳付的任何指明公用設施及服務(即水、電、煤氣或石油氣、通訊服務)的收費，以及因租客違反該租賃引致的損害賠償(擬議新訂第 120AAZK 條)；
- (g) 新訂第 120AAZP 至 120AAZZ 條列出在新訂第 IVA 部下差餉物業估價署署長的權力和義務；及
- (h) 《條例草案》第 3 部(草案第 9 至 17 條)旨在就新訂第 IVA 部所指的規管租賃的實施，對多項成文法則(包括《土地審裁處條例》(第 17 章)、《土地註冊條例》(第 128 章)、《地租(評估及徵收)條例》(第 515 章)等)作出相關修訂。

9. 《條例草案》各項主要條文的詳細資料，載於立法會參考資料摘要第 30 段及《條例草案》的法律事務部報告(立法會 LS91/20-21 號文件)第 4 至 13 段。《條例草案》如獲通過，將自經制定的條例於憲報刊登當日起計的 3 個月屆滿時起實施。

就劏房租務管制的相關事宜進行的討論

10. 議員曾在立法會及其轄下委員會的會議上，就劏房租務管制的相關事宜表達意見。事務委員會和事務委員會轄下的過渡性房屋及劏房事宜小組委員會("小組委員會")分別在 2021 年 2 月 1 日及 2 月 25 日，聽取政府當局簡報工作小組的工作。小組委員會曾在 2021 年 4 月 26 日討論工作小組的建議。議員提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

租金管制措施及現金津貼

11. 議員極為關注單位租金高昂對低收入租客的影響，並詢問政府當局會否重新考慮實施租金管制或制訂新措施，以有效地幫助市民以合理的租金租住私營房屋。

12. 政府當局表示，推行租務管制措施或會導致連串預期之外的反效果，包括出租房屋的供應減少；驅使業主更嚴格挑選租客，使收入不穩定的人士(例如日薪工人)、少數族裔人士、殘疾人士和其他弱勢社群租住適切居所倍感困難；驅使業主作出一些抗衡租務管制措施的影響的行為(包括調高起始租金和要求租客繳付過高的雜項收費等)；以及減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲。

13. 鑒於政府在 2019 年施政報告宣布會計劃研究是否推行計劃，向低收入家庭提供恆常現金津貼，議員促請政府當局同步探討推行劏房租務管制的可行性，並相應地實施租金管制措施。在 2021 年 1 月 14 日討論就現金津貼試行計劃("試行計劃")提出的建議時，事務委員會通過兩項議案，促請政府當局一併落實試行計劃及劏房租務管制，以免低收入家庭獲得的現金津貼被租金增幅蠶食。

14. 政府當局表示，試行計劃下的現金津貼會提供予非居於公營房屋、非領取綜合社會保障援助而輪候公共租住房屋("公屋")超過 3 年的合資格一般申請住戶(即 2 人或以上家庭和長者一人申請者)，直至其獲得首次編配公屋為止。政府當局強調，擬議現金津貼旨在減輕基層住戶面對的困難，並非"租金津貼"，而該項津貼的款額亦非與私營房屋的租金水平掛鉤。

就低於某應課差餉租值的住宅物業實施租務管制

15. 部分議員促請政府當局考慮實施"局部租務管制"，作為一項短期措施，並鎖定劏房及板間房為目標，以增幅百分比、通脹率或鄰近地區相若單位的市值租金為基礎，限制租金增幅。

16. 政府當局表示，觀乎部分海外經濟體實施租務管制的經驗，如只針對個別市場(通常是針對價值較低的住宅物業)實施租務管制，部分無法租住受管制市場的單位的租客可能被迫轉而在不受管制的市場物色居所，導致後者的租金上升。

租賃協議

17. 在 2021 年 2 月 1 日的事務委員會會議上討論工作小組的工作進展時，議員對劏房租客欠缺議價能力及無法保障其基本權利表達關注。議員促請政府制訂並強制規定業主與租客簽訂標準租賃協議，當中須列明合理的搬遷通知期、確保租客享有續租權，以及訂明劏房的維修/保養責任；而政府亦應限制租金增幅，以及加強監管濫收水費和電費的問題。

18. 政府當局表示，對於就劏房訂立標準租賃協議一事，工作小組的意見較為一致和清晰，而標準租賃協議應載列多項事宜，包括業主及租客的權利和義務、租賃的租期、租金、提前終止租賃通知期，以及就電費、水費和其他雜項收費作出的安排。至於租客的續租權，工作小組須進一步討論及研究應否為劏房租客提供一定程度的租住權保障、應否就續租時的租金增幅作出某些形式的規管，以及有關的可行方案等。此外，工作小組會繼續探討如何提供更多有關劏房的租務資訊，以助基層租客更深入了解業主及租客各自的權利和義務，並爭取更合理的租金水平。

劏房租務管制的涵蓋範圍

19. 議員詢問，劏房租務管制及相關措施倘若推行，會否適用於劏房以外的不適切居所，包括私人樓宇的床位或籠屋。他們認為，由於居於非法劏房(例如工業大廈劏房)的基層住戶較居於住宅大廈劏房的基層住戶可能更為弱勢，政府當局亦應就該等單位實施租務管制。

20. 政府當局表示，工作小組認為租務管制應同時適用於私人樓宇的床位。市民普遍支持盡早在香港推行劏房租務管制，而政府當局亦察悉議員在會議上提出的意見，認為有關措施應同時針對其他不適切居所，包括私人樓宇的床位。至於有關措施的適用範圍應否擴大至涵蓋作住宅用途的非住宅處所，例如工業大廈內及農地上的劏房、非法寮屋等，政府當局會審慎考慮此事，當中會顧及居於該等處所的家庭的住屋需要、相關的政府政策及議員的意見。

租金及租金增幅

21. 議員認為，劏房租務管制應包括限制劏房租金增幅，並詢問在訂定劏房租金增幅上限時，政府當局會否參考公屋租金增幅。議員察悉，工作小組或會建議把劏房續租時的租金增幅上限定為 15%，並關注到該上限過高，劏房租客將無法負擔，因此應把該上限定為最高 10%，即香港房屋委員會("房委會")所管理公屋單位的租金增幅上限。

22. 政府當局表示，工作小組所建議原有規管租賃與續租後規管租賃之間的 15%租金增幅只是最高水平，而非無論其他因素如何都必須跟從的指定水平。更重要的是，租金增幅不得超過差餉物業估價署發布的私人住宅租金指數(所有類別)於相關期間與兩年前相比的百分比變動，該百分比變動在過去 23 年間有 9 年錄得負值。根據日後的法例，假如上述的差餉物業估價署租金指數的相關百分比變動為負數，續租後規管租賃的租金必須至少按同一百分比下調。在訂定最理想的租金增幅時，當局有需要平衡租客和業主的權益。在業主取得物業後於租賃方面施加任何新的限制，可能構成侵害或削弱業主的財產權，因而被法庭裁定違反《基本法》，除非該等措施在保障劏房租客權益的同時，不會不合比例地侵害業主的私有財產權。政府當局察悉議員對擬議 15%的租金增幅上限表示關注，並指出房委會作為公營機構，有社會責任以可負擔的租金水平為貧窮的香港居民提供公營房屋，而劏房業主則按照市場原則經營業務，兩者不宜直接比較。

新租賃的起始租金

23. 部分議員詢問，政府當局會否參考海外司法管轄區(例如德國)實施租金管制的經驗，不僅只管制劏房的租金增幅，亦要防止業主就新租賃收取較高的起始租金，以補償因日後租金收入減少而導致的損失。

24. 政府當局回應時表示，如實施劊房租務管制，政府應考慮採取法律上較為穩妥、行政上相對簡易、可在短時間內執行而同時可為劊房租客帶來實質保障的措施。在考慮劊房租務管制應否同時管制新租賃的起始租金時，政府須顧及 1991 年 6 月 8 日起在香港實施的《香港人權法案條例》(第 383 章)，而《基本法》亦已就私有財產權提供明確保障。確保該項措施在保障租客權益的同時，不會不合比例地侵害業主的私有財產權，這點十分重要。

分租

25. 議員詢問，對於劊房業主透過其操控的二房東分租的劊房，政府當局會如何防止此類劊房的租務管制漏洞。政府當局表示，在劊房市場中，分租的情況相當普遍。立法禁止分租並非一個可行方案，因為這會令市場上的劊房位供應大減。儘管如此，政府當局會繼續審視有何方法，在容許市場上繼續存在分租的情況下，保障租客的權益。

實施及執法事宜

26. 部分議員認為應在賦權法例中加入反規避及"即時生效"的條文，以防劊房業主在租務管制措施實施前主動預先增加租金和把租客逐離，以及向租客收取雜項費用和收費，令實際的租金水平難以確定。

27. 政府當局表示，擬議租務管制措施能夠在法與理之間取得平衡，並達致為劊房租客提供合理程度保障的政策目標，特別是在不過度削弱業主權益及其財產權的情況下，提供租客極為需要的租住權保障，並防止業主任意增加租金。到目前為止，當局未有發現劊房市場出現大規模的預先增加租金情況。

28. 議員詢問，在實施劊房租務管制後，劊房業主與租客之間的糾紛會否由差餉物業估價署及土地審裁處負責仲裁；政府當局會否設立調解機制，以解決有關糾紛；以及未能透過調解來解決的糾紛，會否由運輸及房屋局而非土地審裁處負責處理。

29. 政府當局答稱，若日後法例規定業主與租客須簽訂標準租賃協議，相關政府部門會向沒有簽訂租賃協議的業主和租客，或簽訂了包含與標準租賃協議不符的條款的租賃協議的業主和租客，執行有關規定。差餉物業估價署和土地審裁處等可

能需要參與劏房租務管制的相關執法工作，而政府當局會繼續就執行有關措施所需的資源，與執法機關溝通。

30. 關於議員問及需要多少資源實施租務管制措施，政府當局回應時表示，由於香港有大量劏房住戶，當局預計需要大量資源就違法行為進行執法工作和處理相關糾紛。差餉物業估價署及土地審裁處日後會面對額外的工作量，並會在有需要時爭取額外資源。

31. 部分議員建議就劏房業主濫收雜費設立投訴或求助熱線，即類似水務署承諾在《2021 年水務設施(水務設施規例)(修訂)條例草案》通過後，就處理濫收水費的投訴而設立的熱線。

32. 政府當局表示，根據就規管劏房公用設施收費而作出的擬議安排，所有租客的經攤分費用的總和不得超逾按照相關公用設施賬單收取的款額。差餉物業估價署現時設有一般熱線處理查詢，並會考慮設立專門熱線處理與劏房相關的投訴。

租務資訊平台

33. 部分議員認為，不適切居所住戶及政黨均清楚知道劏房的情況(例如劏房的租金)，政府當局無須依靠非政府機構發展資訊平台，為有需要的住戶和市民大眾提供劏房的租務資訊。民政事務總署亦有責任和資源，透過其地區網絡收集和提供有關劏房的資訊。

34. 政府當局回應時表示，因應上述意見，運輸及房屋局會與民政事務總署進行討論。由於全港約有 12 萬個不適切居所住戶，遍布不同地區，政府當局歡迎非政府機構及其他社區組織協助該等住戶，以及向他們提供有用資訊。

立法會議案和質詢

35. 立法會在 2018 年 12 月 5 日的會議上，通過一項關於"研究訂立規管分間樓宇單位的條例"的議案。該項議案的措辭載於**附錄 I**。

36. 在 2017 年 1 月 11 日、2018 年 11 月 21 日及 2020 年 12 月 9 日的立法會會議上，議員就各項關於不適切居所租客的水費及

電費的事宜，以及不適切居所租客的問題和所獲的支援提出質詢。上述立法會質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 II**。

相關文件

37. 相關文件一覽表載於**附錄 II**。

立法會秘書處
議會事務部 1
2021 年 7 月 28 日

**2018 年 11 月 28 日及 12 月 5 日的立法會會議
葉劉淑儀議員就
"研究訂立規管分間樓宇單位的條例"
動議的議案**

經麥美娟議員、梁耀忠議員及尹兆堅議員修正的議案

本港基層家庭的住屋問題嚴峻，當中超過 150 000 個家庭和單身長者正輪候公屋，他們的平均輪候時間長達 5.3 年，而不少申請者均居於分間樓宇單位(俗稱"劏房")；根據政府在 2017 年的估算，本港約有 91 800 個劏房住戶；行政長官在剛發表的施政報告中承諾，政府會積極協助和促成各項由民間主導的短期措施，以增加過渡性房屋供應，並會容許改裝整幢工廈為過渡性房屋；因應該等新措施，相信本港會出現不少以分間樓宇單位形式出租的過渡性房屋，但現時的《建築物條例》未能全面地規管分間樓宇單位的工程安全；就此，本會促請政府採取適當措施規管分間樓宇單位，包括研究訂立條例；有關措施包括：

- (一) 參考英國的《2004 年住宅法》(Housing Act 2004)及其他國家的經驗，制訂規管分間樓宇單位的政策，當中包括設立發牌制度規管分間樓宇單位的營辦，並就單位的設施、居住人數及面積訂立標準，以確保住戶的居住環境舒適及安全；
- (二) 立法規定每個分間樓宇單位須設有獨立水錶及電錶，以防止業主濫收水電費用；
- (三) 立法規管分間樓宇單位的租金，包括規管分間樓宇單位的租金升幅，以避免有關住戶承擔沉重的租金負擔；
- (四) 在立法規管之前，盡快為所有已輪候公屋逾 3 年、住在分間樓宇單位的基層家庭提供租金津貼；
- (五) 檢討《業主與租客(綜合)條例》，為分間樓宇單位租戶提供適切的租務保障，例如規定業主必須和租客簽訂加蓋印花的租約、在租約內列明電費及水費的收費模式及延後遷出通知期限等資料；及
- (六) 成立過渡性房屋專項基金，基金用途包括支援改建工廈為分間樓宇單位作過渡性房屋，確保改建後以分間

樓宇單位形式出租的過渡性房屋單位及其設施符合法例規定，以改善基層家庭的居住環境；及

(七) 廣泛諮詢民間意見，研究訂立規管分間樓宇單位的條例，以及檢討《業主與租客(綜合)條例》；及

(八) 立法容許分間樓宇單位租戶自行開戶支付水費、電費；

此外，本會亦促請政府訂立劏房住戶登記制度或透過政府統計處每年進行劏房住戶(包括工廠大廈內的劏房住戶)普查，以確保政府能掌握劏房住戶的實際數目，從而為劏房住戶制訂適切的規管政策。

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	2019 年 11 月 8 日	政府當局文件 (立法會 CB(1)32/19-20(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)492/19-20 號文件) 政府當局的補充文件 (立法會 CB(1)373/19-20(01) 號文件)
房屋事務 委員會	2021 年 1 月 14 日	政府當局文件 (立法會 CB(1)293/20-21(03) 號文件)
房屋事務 委員會	2021 年 2 月 1 日	政府當局文件 (立法會 CB(1)504/20-21(06) 號文件)
過渡性房屋 及劏房事宜 小組委員會	2021 年 2 月 25 日	政府當局文件 (立法會 CB(1)601/20-21(02) 號文件)
過渡性房屋 及劏房事宜 小組委員會	2021 年 4 月 26 日	政府當局文件 (立法會 CB(1)820/20-21(01) 號文件)

相關立法會質詢及議案的超連結：

日期	立法會質詢/議案
2017 年 1 月 11 日	關於業主向不適切居所租戶收取電費及水費的安排的 立法會質詢
2018 年 11 月 21 日	關於向不適切居所租戶提供支援的 立法會質詢
2020 年 12 月 9 日	關於基層家庭住屋問題的 立法會質詢

日期	立法會質詢/議案
2018 年 11 月 28 日及 2018 年 12 月 5 日	關於 "研究訂立規管分間樓宇單位的 條例"的 議案 辯論

立法會秘書處

議會事務部 1

2021 年 7 月 28 日