

## 《2021年業主與租客(綜合)(修訂)條例草案》(《條例草案》)

### 書面意見及政府的綜合回應

#### (一) 規管範圍

《條例草案》將「分間單位」(即一般俗稱「劏房」)界定為組成建築物單位一部分的處所。建築物指按照建築圖則建造或改動以供使用的建築物或構築物。「單位」則指符合以下兩項或其中一項描述的處所：(i) 在有關建築物的建築圖則中，劃定為或顯示為一個獨立單位（不論如何描述）的處所，包括建築物的天台或平台<sup>1</sup>；(ii) 在有關建築物的公契中描述為一個單位（不論如何描述）的處所，而該處所的擁有人，相對於該建築物其他部分的擁有人或佔用人而言，乃有權享有該處所的獨有管有權者。在上述定義下，規管的範圍不只涵蓋在住宅/綜合用途大廈內的分間單位，亦涵蓋在工商大廈內的分間單位。然而，規管的範圍不會涵蓋例如位於私人後巷或庭院的僭建物、寮屋或豎立於私人土地或政府土地的違例構築物等非法構築物或僭建物(不論它們是否被容忍)，及新界豁免管制屋宇<sup>2</sup>，因為該等構築物/建築物並不受獲批准的建築圖則所涵蓋。在沒有獲批准的建築圖則的情況下，當局不可能劃定「單位」的界線，因此無法確定有關租賃的處所是否屬分間單位。

#### (二) 分間單位的定義

一直以來，「分間單位」並無一個官方和劃一的定義。為《2016中期人口統計主題性報告：居於分間樓宇單位人士》(2016年主題性報告)進行統計調查，政府統計處將「分間樓宇單位」定義為「個別屋宇單位被分間成兩個或以上『屋內互通』及『屋外直達』的單位，一般是作出租用途」。但

---

<sup>1</sup> 如分間單位是天台或平台，或天台或平台的部分，描述分間單位包括在其上豎設的任何構築物。

<sup>2</sup> 新界豁免管制屋宇一般指位於新界並循《建築物條例(新界適用)條例》(第121章)獲得豁免，因而不受《建築物條例》(第123章)中部分條文及其附屬規例所規管的村屋(其中包括需事先獲得建築事務監督批准和同意展開工程)。這類屋宇包括「小型屋宇政策」下由原居民興建的村屋，俗稱「丁屋」，而新界豁免管制屋宇並不須提交建築圖則。

值得留意的是，在2014年及2015年進行有關「香港分間樓宇單位的住屋狀況」的主題性住戶統計調查中，政府統計處就「分間樓宇單位」採納了另一個定義<sup>3</sup>，當中「分間樓宇單位」分成兩類，即「有可見間隔牆的分間樓宇單位」和「沒有可見間隔牆的分間樓宇單位」。例如，板間房和床位在2014年及2015年進行的主題性住戶統計調查中被分類為「沒有可見間隔牆的分間樓宇單位」，但在2016年主題性報告中卻被歸類為「一個屋宇單位內的一屋多戶」而非「分間樓宇單位」。

撇除在《條例草案》中以個別屋宇單位被「分間」成兩個或以上「屋內互通」及「屋外直達」的單位去定義「分間單位」可能出現的模糊不清的情況和爭議之外，我們在《條例草案》中並無採納上述「分間樓宇單位」的定義，因為該定義並不能達致我們希望盡可能將更多分間單位納入擬議租務管制範圍內的政策目標，而該目標亦獲得「劏房」租務管制研究工作小組(工作小組)、關注團體及來自不同主要政黨的眾多立法會議員所支持。如果採納2016年主題性報告中的定義，會豁除「在屋宇單位內，兩個或以上的住戶要共同使用共用空間(例如客廳)內的設施(廁所及廚房除外)，即共用空間並非主要作進出用途」(它們在2016年主題性報告中被歸類為「一個屋宇單位內的一屋多戶」)。由於住戶成員要經過其他住戶起居生活的地方才能走出街道、公共走廊或梯台，故不符合「屋外直達」的條件，因此「一個屋宇單位內的一屋多戶」在2016年主題性報告中並非視為「分間樓宇單位」。「一個屋宇單位內的一屋多戶」很可能包括板間房、床位、閣樓空間及太空艙，它們的租客，與居住於所謂「屋外直達」的「分間樓宇單位」的租客一樣，均應該是擬議租務管制措施的受惠對象。此外，如果我們一方面包括「屋外直達」的「分間樓宇單位」，而另一方面豁除「一個屋宇單位內的一屋多戶」，使其不屬擬議租務管制的範圍，很可能會造成漏洞，讓無良經營者能輕易規避規管。

我們認為，就2016年主題性報告「分間樓宇單位」的定義而言，「分間」未有被清晰定義。例如，何謂「分間」往往會有不同說法和爭議，譬如「分間」是否必須涉及裝設某些間隔牆，對這些間隔牆的大小或使用的材料有否要求，及並不需要這些間隔牆的床位或其他類似住宿是否視為涉

---

<sup>3</sup> 在2014年及2015年進行的主題性住戶統計調查中，「分間樓宇單位」被定義為「由一個屋宇單位分間成兩個或以上的單位，並出租予多於一個住戶」。

及所謂的「分間」。此外，在2016年主題性報告中一個屋宇單位內的單位何謂「屋外直達」亦沒有被清晰定義。由於《條例草案》必須能夠清楚表達哪一些處所會受擬議租務管制措施的規管，及反映我們的政策原意，因此我們認為不宜在《條例草案》中採納政府統計處在2016年主題性報告中為進行統計調查而制定的「分間樓宇單位」的定義。

### (三) 「劏房」租賃訂定起始租金

我們了解社會上有意見認為政府應規管「劏房」租賃的「起始租金」，以防止「劏房」業主大幅加租以圖抗衡建議續租時的加租限制。工作小組曾仔細研究有關課題。我們同意工作小組的看法，認為制定既客觀且易於施行的機制以公平地決定「劏房」業主就每間「劏房」可收取的最高起始租金並不可行，因為全港現時估計有超過100 000間「劏房」，特徵各有不同，而決定起始租金時理應考慮每間「劏房」的特徵。個別「劏房」的租金水平受眾多因素影響，而即使位於同一單位內，各間「劏房」的租金水平亦會因應一籃子因素而有所分別，包括「劏房」的大小、座向、採光、通風、噪音水平、是否有獨立廚廁、業主在「劏房」內提供的設備、每間「劏房」的衛生環境和維修狀況等。以行政手段為全港每一間「劏房」重新訂定起始租金亦會無可避免地引發大量業主與租客之間的糾紛。

政府的目標是先行透過《條例草案》以規定受《條例草案》規管的「劏房」租賃（「規管租賃」）的業主須在租賃租期開始後60日內，向差餉物業估價署（差估署）提交關於該租賃的資料，讓差估署能適時收集市場上「劏房」租金的資訊和其實際狀況，以便政府能評估及檢討「劏房」租務管制措施的成效，並在適當時考慮是否須進一步擬定「劏房」的起始租金。

### (四) 規管租金加幅

《條例草案》的建議是以15%作為續租時的租金加幅上限，當「規管租賃」續租時，租金加幅不得超逾差估署發佈的私人住宅租金指數（所有類別）於相關期間的百分率變動。假如上述相關百分率變動超過15%，則會限制業主在續租時最多只能加租15%；而假如該百分率變動為負數，則

續租後的租金須至少作出相同百分率的下調。

至於有建議認為應引入「劏房」住戶可負擔能力指標，參考公屋租金調整幅度(即10%)，我們認為「劏房」屬私營房屋，性質有別於公屋，不能作直接比較。再者，參考差估署自1998年私人住宅租金指數(所有類別)每兩年的變動，當中10年的有關變動超逾10%。如果以10%作為續租時的租金加幅上限，將可能把「劏房」租金水平壓制在遠低於市場的水平，除了可能因超乎比例地侵犯「劏房」擁有人財產權而遭受法律挑戰外，亦可能會大大減低業主出租處所的意欲，從而令「劏房」供應大幅減少，而這會推高租金及把最弱勢的租客驅趕到更惡劣的居住環境。

## (五) 租住權保障

《條例草案》採納了工作小組的建議，讓租期固定於兩年的「規管租賃」的租客有權續租一次，從而得享合共為期四年的租住權保障。我們建議為「劏房」租客提供為期四年的租住權保障，一方面考慮到有需要避免對「劏房」業主施加過度嚴苛的規範，另一方面參考了工作小組委託機構進行的調查，該調查結果顯示，約56%的「劏房」住戶在現時的「劏房」已居住兩年以上，而截至2021年6月底，一般公屋申請人的平均輪候時間為5.8年。我們同意工作小組的建議，認為為期四年的租住權保障，能夠在侵犯「劏房」業主私有財產權與賦予租客保障之間取得合理平衡。如果將租住權保障由四年延長至六年，一方面可能會不合比例地侵犯「劏房」業主的私有財產權，而更重要的是，由於建議意味着「劏房」業主可能須忍受一些不理想的租客長達六年，因此很可能會大大削弱「劏房」業主出租單位的意欲，導致「劏房」供應減少，或「劏房」業主可能會更嚴格地挑選租客，令最弱勢的一群(例如收入不穩定的人士或家庭)更難覓得居所。

有意見認為應容許「劏房」租客一旦獲編配公屋，即可在租期任何時間終止租約。我們明白該建議雖然能為租客帶來最大彈性，但同時可能會超乎比例地損害業主的權益，因為業主將不能肯定可至少在某個時限內在租約下獲得租金收入。另一方面，容許「劏房」租客有權於租期首年過後終止租約的建議，符合現時租務市場簽訂「一年死約、一年生約」的一般做法，亦不會影響業主和租客經由雙方協議在

租期任何時間終止租約的自由，或如果雙方同意亦可在租賃協議內訂明業主容許租客在住滿較12個月短的時間後由租客(不是業主)藉通知而終止租賃。因此，我們認為現時的立法建議能為租客提供適當的租住權保障，亦不會超乎比例地損害業主的權益。

## (六) 「劏房」租務管制執行事宜

差估署將負責執行《條例草案》的新條文，包括協助公眾認識新的規管制度；處理查詢；就租賃事宜提供諮詢和調解服務；在新法例生效後收集、整理、分析和定期發佈「劏房」租金資料；以及採取適當的執法行動。《條例草案》規定，「規管租賃」的業主須在租賃租期開始後60日內，向差估署提交關於該租賃的資料。該資料將包括分間單位資料（如地址、面積及設備）、租賃協議日期及租賃期，及業主與租客姓名與通訊地址等；如業主沒有合理辯解而不提交該等資料，即屬犯罪。我們希望透過這項規定，確保差估署能適時收集市場上「劏房」租金及其租賃資訊，經分析和整理後發放，以增加市場的透明度，及以便政府適時評估及檢討租務管制措施的成效。

為令執行新法例的工作更具成效，根據工作小組的建議，我們亦會委託非政府機構在地區層面為「劏房」業主和租客提供所需支援，以幫助他們認識在新法例下雙方各自的權利和義務；協助發放申報的「劏房」租金資料概要；以及提供其他有關「劏房」租務的資訊。我們亦會邀請地產代理監管局發出指引，為地產代理在新規管制度下處理「劏房」租賃事宜提供良好實務守則。

## (七) 「劏房」業主的維修責任

根據《條例草案》附表7有關每項規管租賃隱含的強制性條款，第3部指明業主須保養及維修僅供處所使用的排水渠、污水渠、喉管及電線，及處所的窗戶。此外，業主亦須維修其在處所內提供的固定附着物及裝置(例如冷氣機、熱水爐等)，並須保持它們正常運作。業主在收到租客通知，要求維修有關項目後，須在切實可行的範圍內，盡快進行維修。如果業主沒有履行上述義務，租客可藉給予業主不少於30日的事先書面通知，終止有關租賃。另一做法是租客在可行的

情況下先進行維修，然後向業主討回有關費用，如有需要，可訴諸法律途徑(例如涉及金額不多於\$75,000元，可在小額錢債審裁處追討)。我們認為以上的強制性條款應能確保業主負上相關「劏房」保養及維修的責任，而有見及每個「劏房」維修相關設備和裝置的所需時間和狀況都不盡相同，我們認為不適宜在法例上硬性規定業主須在一個指定限期內完成有關維修。

#### (八) 有關披露分間單位業主法律姓名和地址的建議

在《條例草案》下，「業主」包括有權不時就任何處所收取租金的人(政府除外)，而就某特定租客而言，則指有權向該租客收取租金的人。只要有關人士符合前述《條例草案》下「業主」的定義，不論該人有否向租客披露其姓名和地址，該人必須遵守法例對「規管租賃」的「業主」的規定，包括《條例草案》附表7就「規管租賃」所列載的隱含強制性條款。

另外，《條例草案》的第120AAZS(2)條訂明業主須在有關「規管租賃」的租期開始後的60日內，或根據第120AAQ(3)(a)或(5)(a)條在有關租賃的租期視為開始後的60日內，向差估署署長提交採用指明表格擬備的租賃通知書，以通知署長該租賃的詳情。採用指明表格擬備的租賃通知書所載的資料將包括業主的姓名、通訊地址和聯絡電話號碼等。差估署會保留通知書正本，並寄回已批署的通知書複本給租賃雙方。根據第120AAZS(3)條，如業主沒有合理辯解而拒絕遵從或忽略遵從第120AAZS(2)條，該業主即屬犯罪。

再者，《條例草案》的第120AAZM條亦訂明業主須在收到租客向該業主繳付的租金款額後的7日內，就該租金款額給予租客收據，業主並須在有關收據中指明(i)業主的姓名或名稱及地址；(ii)租金是就哪段期間而繳付的；及(iii)繳付日期。如業主沒有遵從有關規定，即屬犯罪。

有見及此，我們認為並沒有需要在《條例草案》附表7進一步加入強制性條款，規定業主向租客披露業主的法律姓名和地址。

## (九) 罪行和罰則

為起阻嚇作用，我們建議在《條例草案》中指明新罪行，當中包括：(i)「規管租賃」的業主就有關租賃要求租客繳付，或從租客收取除租金、按金(如有的話)、付還經業主分攤的水費、電費、煤氣費或石油氣費及通訊服務<sup>4</sup>收費(如有的話)，以及因租客違反租賃引致的損害賠償(如有的話)以外的款項 - 該業主如屬首次定罪，可處第3級罰款(現時為\$10,000)，如屬第二次或其後再被定罪，可處第4級罰款(現時為\$25,000)；(ii)業主要求租客繳付上述公用設施及服務收費的付還或從租客收取有關收費的付還時，共用有關公用設施及服務的人須繳付的經分攤款項的總和，超過有關繳費單內的款額 - 該業主如屬首次定罪，可處第3級罰款，如屬第二次或其後再被定罪，可處第4級罰款；及(iii)業主沒有合理辯解，在有關租賃租期開始後60日內拒絕或忽略向差估署署長提交租賃通知書 - 該業主一經定罪，可處第3級罰款，如有關罪行是持續罪行，則可就該罪行持續期間的每一日，另處罰款\$200。我們在釐定相關罰則時，有徵詢律政司的意見，認為這是合適的罰則水平。

## (十) 生效日期

為了讓差估署能充分準備實施「劏房」租務管制的工作及向社會大眾宣傳有關新條例的詳情，及政府能透過招標委託非政府機構在地區層面為「劏房」業主和租客提供所需支援，如《條例草案》在今個立法年度內獲立法會通過，我們建議《修訂條例》將自其在憲報刊登當日起計三個月屆滿時起(估計最快約2021年年底或2022年年初)實施。而在《修訂條例》生效前訂立的現有「劏房」租約則不會受到新條例所規管<sup>5</sup>。

## (十一) 受重建影響的「規管租賃」

根據《土地(為重新發展而強制售賣)條例》(第545章)，當屬某項售賣令標的之地段售賣，即使任何租契的條款或《業主與租客(綜合)條例》(第7章)的條文(包括新訂第IVA

<sup>4</sup> 通訊服務指讓電話(但流動電話除外)、互聯網、有線電視和衛星電視得以使用的服務。

<sup>5</sup> 在《修訂條例》生效前訂立的「劏房」定期租賃除外。

部的條文)另有規定，在該地段上任何物業的租客，如在有關購買者成為該地段的擁有人之前已訂立租契(包括「規管租賃」)而成為租客，則自該地段的購買者成為該地段的擁有人之日起，該租客的租賃即當作已在該日終止，有關購買者須在14日內，通知該租客，而在該日之後的6個月屆滿後，租客必須交回有關物業。此外，土地審裁處在作出出售賣令時，可命令對有關受影響的租客付予賠償，可參照《業主與租客(綜合)條例》(第7章)的條文(包括新訂第IVA部的條文)及考慮租客作出的任何申述等而釐定。至於其他不屬《土地(為重新發展而強制售賣)條例》的重建項目所涉及的分間單位的租賃，則會受新條例所規管。

#### (十二) 「劏房」的衛生及安全

我們認同工作小組認為實施「劏房」發牌制度和取締未能完全符合監管規定的「劏房」並非即時可行的選項，我們同意工作小組的建議，政府應採取步驟改善「劏房」的居住狀況，例如製備和頒佈單位分間指引，協助業主明瞭關於建築物和消防安全等事項的監管規定以及如何提供較優質的「劏房」，以期提升「劏房」的合規程度，並為「劏房」租客提供較佳的居住環境，我們正與相關部門聯繫跟進。

#### (十三) 為少數族裔人士提供的支援服務

為促進公眾認識新法例，差估署會作推廣宣傳，並以短片、單張及透過其網站解說新法例。公眾人士(包括少數族裔人士)如就「劏房」租務管制的事宜有查詢、投訴和需要調解服務，可直接聯絡估價署。而為方便少數族裔人士了解「劏房」租務管制的詳情，差估署計劃提供八種少數族裔語言(印尼語、尼泊爾語、烏爾都語、旁遮普語、他加祿語、泰語、印度語及越南語)的單張解說新法例。政府亦會委託非政府機構在地區層面為「劏房」業主和租客(包括少數族裔人士)提供所需支援，以幫助他們認識在新法例下雙方各自的權利和義務。

#### (十四) 檢討「劏房」租務管制措施的成效

政府會監察「劏房」租務管制措施的實施及檢討其成效。我們認同工作小組的意見，長遠來說，假如「劏房」

問題持續或惡化，又或假如租務管制措施未能有效地保障「劏房」租客的權益，而社會上的共識是政府應實施更嚴厲的措施來規管「劏房」市場，則政府應仔細研究進一步介入「劏房」市場的可行性和可行方案，例如設立「劏房」註冊和發牌制度及／或就該目的設立專責機構，但同時須慎重考慮此舉的潛在後果，例如令「劏房」供應量大減，以及因業主把相關合規費用轉嫁到缺乏議價能力的租客而導致的租金上調。在目前尚未有充足公營房屋和過渡性房屋足以滿足低收入家庭的住屋需求，我們認為較審慎的做法是在建議的租務管制措施推行一段時間之後先審視其成效，並在有需要時再作考慮。

#### **(十五) 持續增加土地和房屋供應**

我們同意解決「劏房」問題的根本方法，是持續增加土地和房屋供應。正如《2020年施政報告》及《長遠房屋策略2020年周年進度報告》指出，政府已覓得330公頃土地興建316 000 個公營房屋單位，可以滿足未來十年（即2021-22至2030-31年度）約301 000個公營房屋單位的需求。我們亦會致力推動過渡性房屋發展，並已覓得足夠土地提供超過15 000個過渡性房屋單位。此外，我們會實施先導計劃，資助非政府機構租用入住率偏低的酒店和賓館內合適的房間作過渡性房屋，以供有需要的家庭入住。

**運輸及房屋局  
2021年8月**