

2021年4月26日會議
討論文件

立法會房屋事務委員會
過渡性房屋及劏房事宜小組委員會

「劏房」租管

目的

本文件旨在向委員簡介「劏房」租務管制研究工作小組報告的主要內容，及運輸及房屋局對報告內提出的建議的初步回應。

背景

2. 政府一直關心居住於「劏房」的住戶的情況。「劏房」住戶大多為低收入人士或家庭，須要承擔高昂租金，而由於租客議價能力一般較低，租約內亦可能有一些不利租客的條款或並沒有訂明續租安排等。社會上有意見認為政府應對「劏房」實施租務管制，以期為「劏房」租客的權益提供更佳保障。然而，租務管制是備受爭議的課題，而決定是否實施租務管制前務須進行仔細和全面的研究。因此，運輸及房屋局於2020年4月16日成立「劏房」租務管制研究工作小組（下稱「工作小組」），負責就本港「劏房」的現況向政府提交報告，以及就應否對「劏房」實施租務管制及其可行方案提供意見。

3. 工作小組的最初目標是在今年上半年完成研究。因應社會的關注，工作小組加速工作，提前三個月完成研究，並於2021年3月31日向政府提交報告（見附件）。

工作小組報告

(一) 工作小組的工作

4. 工作小組自成立以來舉行了八次會議，邀請相關政府部門和兩家電力公司的代表出席，向工作小組簡介其與「劏房」有關的工作。工作小組亦與有關國際組織會面就外國基層住屋問題交流經

驗。工作小組亦委聘了獨立學者或機構，就「劏房」租務管制所涉及的社會、經濟和法律課題分別進行三項專題研究¹。

5. 此外，儘管受到2019冠狀病毒疫情影響，工作小組成員亦親赴多區，探訪各類「劏房」的租客，實地了解「劏房」的實況並與他們交流。工作小組亦與36個關注團體進行多場網上交流會，並先後兩次舉辦公眾論壇，以收集持份者及公眾人士對在香港實施「劏房」租務管制的意見。2021年2月1日，工作小組主席梁永祥教授聯同運輸及房屋局出席立法會房屋事務委員會會議，匯報工作小組的工作進展，以及聽取議員對「劏房」租務管制的意見和建議²。2021年2月25日，運輸及房屋局亦出席了立法會房屋事務委員會轄下過渡性房屋及劏房事宜小組委員會會議，進一步聽取議員的意見和建議³。

(二) 本港「劏房」數目及「劏房」租戶社經特徵

6. 於2020年底/2021年初，獲工作小組委託進行社會專題研究的機構進行了一項有關香港「劏房」的全面調查。調查涵蓋樓齡達15年或以上的所有私人住用/綜合用途樓宇⁴。根據調查結果，估計於2020年，在上述樓宇內有29 897個屋宇單位有可「屋外直達」並用作住宅的「劏房」。這些屋宇單位有合共100 943間「劏房」，平均每間屋宇單位有3.38間「劏房」。居於「劏房」人士的數目估計有226 340人。

7. 主要調查結果及觀察如下 -

- (a) 大部份「劏房」(81.9%)處於樓齡達50年或以上的樓宇。大約46.5%的「劏房」處於沒有業主組織或物業管理公司的樓宇，36.7%處於有業主組織但沒有物業管理公司的樓宇。

¹ 工作小組分別委託「政策二十一」進行「劏房」實況及「劏房」租客社經特徵調查，及從社會方面就「劏房」租務管制進行研究；香港中文大學經濟學系莊太量教授負責從經濟角度研究「劏房」租務管制的課題；以及香港大學法律學院團隊(Malcolm Merry 客座教授、畢彤客座副教授及陳維灝先生)研究法律方面的問題。有關研究深入剖析香港以往實施租務管制的背景和措施，比較英、美、澳、歐洲等地區實施租務管制的經驗，指出現時在香港對「劏房」實施租務管制須考慮及注意的問題，分析不同方案的可行性和可能帶來的影響，並提出一些建議給工作小組考慮。

² 立法會 [CB\(1\)504/20-21\(06\)](#)號文件。

³ 立法會 [CB\(1\)601/20-21\(02\)](#)號文件。

⁴ 不包括主要是村屋及別墅的三層高或以下建築物。

- (b) 居所樓面面積方面，大約 63%的「劏房」住戶居於面積少於 13 平方米的「劏房」，人均居所樓面面積中位數為 6.6 平方米。
- (c) 設施方面，幾乎所有「劏房」(99.3%)都設有廁所(不論共用還是獨立)，92.7%設有廚房⁵(不論共用還是獨立)，95.9%則有窗口。大部份「劏房」均設有獨立電錶(86.8%)及獨立水錶(83.2%)。
- (d) 住戶收入方面，2020 年，「劏房」住戶的每月收入中位數為 15,000 元(相比之下，2020 年第四季的全港中位數為 33,000 元)。
- (e) 大約 56%的「劏房」住戶在現時的「劏房」已居住超過兩年。48.4%的「劏房」住戶已申請公共租住房屋，48.6%則沒有。
- (f) 租賃安排方面，超過 85%的「劏房」住戶有簽立書面租約，但租約內容未必「完整」。在有訂立租約的住戶當中，大約 60%租約的租期為一年以上至兩年，而只有 10%的租期超過兩年。
- (g) 租金方面，「劏房」月租中位數為 4,800 元，每平方米月租中位數為 417 元(相比之下，2020 年 11 月，新界區及九龍區內少於 40 平方米的住宅單位的平均月租分別為每平方米 301 元及 368 元⁶)。「劏房」住戶的月入當中，大約三分之一用作繳交月租。
- (h) 水電費方面，大部份「劏房」住戶除了繳交月租外，還要另行支付水電費，當中大部份住戶所要繳交的水電費乃按照用量計算。就此，水電費的中位數為每度水 13 元及每度電 1.5 元。
- (i) 租金調整方面，在租金曾被調整的住戶當中，75.6%的租金在對上一次租金調整時被上調，而上調幅度的中位數為 7%。大約 7.0%的住戶的租金在對上一次租金調整時被下調，而下調幅度的中位數為 5%。

⁵ 就是項調查的目的而言，廚房指「劏房」內有食水供應及有空間放置煮食爐的設施。廚房可以有或沒有分隔。

⁶ 2020 年 11 月，港島區少於 40 平方米的住宅單位的平均月租為每平方米 431 元。

8. 此外，獨立機構亦對工商大廈內的「劏房」進行了調查，估計於2020年，工商大廈中有6927間用作住宅的「劏房」。

(三) 香港過往實施的租務管制

9. 香港過往曾經實施不同形式的租務管制。租金管制於1921年首次在香港實施，跟著於不同時間因應當時房屋短缺及租金上升的問題而多次透過法例實施租金管制及/或租住權保障。然而，大部份管制措施只屬臨時性質。至1973年，政府整合了當時多條相關條例，制定《業主與租客（綜合）條例》，除了既有第I部規管「戰前樓宇」的租賃外，加入第II部，就「戰後住宅樓宇」的租賃實施租金管制和租住權保障。及後，《條例》曾作多次修訂。

10. 1980年，政府宣佈成立委員會全面檢討租務管制法例。該委員會認為，政府應設法加速撤銷租金管制，但應當為租客提供租住權保障。委員會的建議絕大部份獲得採納：租住權保障制度於1981年成為《業主與租客（綜合）條例》新增的第IV部。租金管制方面，「戰前非住宅樓宇」的租金管制自1984年7月1日起全面撤銷，而所有戰前和戰後住宅租賃的租金管制亦於1998年12月31日後失效。

11. 2002年11月，政府宣佈將全面檢討《業主與租客（綜合）條例》，以讓私人住宅物業市場恢復自由運作。政府於2003年展開公眾諮詢，大部份回應人士均支持全面撤銷租住權保障等。《2003年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》於2004年6月獲得通過，《條例》第IV部的租住權保障於同年7月8日後正式結束。隨着租金管制和租住權保障先後於1998年及2004年被廢除，現時，《業主與租客（綜合）條例》第IV部並不管制住宅租賃的租金加幅，也不賦予租客續租權的保障。

(四) 海外司法管轄區的租務管制及租客保障措施

12. 工作小組檢視了不同的海外司法管轄區實施租務管制的措施和經驗。現時，英國和澳洲一般沒有實行租金管制。至於有實行租金管制的國家或地區，或通過控制租金水平，例如德國、荷蘭和紐約市實行租金上限/最高租金的規定，或者通過限制加租幅度，例如德國、荷蘭、紐約市和三藩市，以實施租金管制。

13. 同時，租住權保障是主要的租客保障措施。總的來說，在大多數受檢視的海外司法管轄區中，除非符合某些限制條件，否則

業主不能驅逐租客。在荷蘭，租金受管制和不受管制的租賃均獲賦予租住權保障。在紐約市，租金受管制單位及租金穩定單位的租客均享有無限的租住權保障。

(五) 支持及反對「劏房」租務管制的經濟論點

14. 工作小組委託進行的經濟專題研究，曾審視國際間有關租務管制的實證研究，以及評估香港實施「劏房」租務管制在各個方面可能產生的影響。很多經濟學家均對租務管制的成效有所保留，例如租務管制可能令受管制房屋的供應減少、業主可能會減少保養單位，或租務管制旨在協助的人士只能得享部份益處。然而，工作小組委聘的經濟學者認為，考慮到房屋是必須品，而弱勢社群在私人租務市場的選擇幾乎就只有「劏房」，「劏房」在價格方面沒有彈性可言。由於「劏房」市場有欠完善，對「劏房」實施租金管制並不違反自由市場原則。倘若「劏房」租務市場從一開始已是「不公正」和「不公平」，政府便應出手干預。

15. 經濟學者預期，除非管制幅度很大，否則租金管制不會即時令「劏房」供應減少，因為把「劏房」還原成普通單位的成本不菲。就此，工作小組委聘的法律團隊也認為，由於現時「劏房」業主已投放資本把單位改裝成「劏房」，而不少業主得享相對較高的回報，因此大部份「劏房」業主都應能接受某種程度的租務管制。此外，經濟學者認為，雖然任何形式的租金管制都會產生副作用，但可藉着小心設計租務管制機制而得以緩解。

(六) 在香港實施「劏房」租務管制的可行性及須予考慮的事項

16. 如要在香港實施租務管制，便要透過立法進行。考慮到香港「劏房」租務市場的特徵，工作小組委聘的法律團隊提出在香港採用立法管制手段時應當考慮以下事項 -

(a) 「劏房」合法化

很多「劏房」的營運都在某些方面沒有完全符合法例，如對「劏房」（特別是未有完全遵守所有法例規定的「劏房」）實施租務管制，可能向公眾發出錯誤信息，令公眾以為政府正把「劏房」合法化。因此，政府必須向公眾傳達清楚的信息：實施任何「劏房」租務管制措施不會影響相關當局按照現行法例採取執法行動。

(b) 租務管制引致不符原意的後果

租務管制措施雖是出於善意，但往往會產生連串不符原意的後果，對措施旨在協助的部份租客不利，例如在租住權保障的限制下，業主將揀選租客，令收入不穩定的租客難以覓得居所。另一個常見後果，是令業主無心維持其單位的質素。租務管制也會促使業主尋找方法抵銷租務管制措施所帶來的衝擊，例如一開始便收取較高租金、向租客索取更大筆按金、要求租客支付各類附加款項、濫收若干與租約有關的款項，以及更改租賃條款，使之不受限於任何形式的租務管制。

然而，對於租金管制可能引發「劏房」租金在短期內急升，法律團隊認為「凍結租金」並非可行的對策，因為很多「劏房」租客所訂立的可能是按月定期租賃。一旦收到任何風聲政府會凍結租金，這些業主便可迅速給予一個月通知而大幅加租。再者，就口頭租賃或在租金中包括其他費用（例如公用設施收費及「匙金」）的租賃而言，將難以釐定所應凍結的租金水平。

(c) 法律挑戰：減損擁有人的財產權

儘管香港過往曾實施較嚴厲的租務管制，但《香港人權法案條例》（香港法例第 383 章）已自 1991 年 6 月 8 日起在香港生效。自 1997 年 7 月 1 日起，《基本法》亦為私有財產權提供憲制保障。

法律團隊認為，在擁有人得到土地後，就租賃或土地使用施加的任何新限制都可能被視作侵犯和減損擁有人的財產權。這些限制除非能夠通過「相稱性」驗證標準，否則可能被裁定為違憲。法律團隊認為，租務管制措施愈嚴苛，法庭認為該等措施違憲、有悖常理或不合理的風險便愈高。

(d) 分租和特許

法律團隊指出，分租或會影響「劏房」租務管制的成效。當源頭租契期滿或被終止時，該「劏房」的分租契亦會告終。理論上，只規管「劏房」分租契而不規管源頭租契，可能會減低租務管制措施為租客帶來保障的成效。

然而，源頭租契的規模、商業目的和條款往往可能截然不同。此外，這個做法亦有法律方面的問題。

另一方面，為了避開以「租契」為基礎的法例管制，「劏房」經營者很可能會利用這個「漏洞」，刻意選擇與「劏房」佔用人訂立「特許協議」而非「租契」。不過，法律團隊認為，「劏房」經營者要避過法律及法庭的監督並不容易，因為法庭決定一份協議是否租契時，將審視協議的實質而非其標籤。

(e) 施加「宜居」和「維修」責任的困難

除了在租契生效時須符合「適宜居住」的條件及除非雙方立約同意之外，普通法並沒有向業主施加須持續維修處所或以其他方式維持處所實體狀況的積極責任。如需要向業主施加某種強制性的最低責任，要制訂劃一的合規標準也不容易。事實上，住宅是否處於「可租用」或「適宜居住」的狀況，可以是相對和主觀的。此外，「劏房」的居住環境也可能有很大差異。因此，法律團隊建議，如要向業主施加維修責任，法律便應明確列出所要保養的「項目」，也應要求租客在合理情況下容許業主進入處所進行維修。

(f) 以「市值租金」規管「劏房」租金的困難

2004年7月9日以前，住宅租賃的租客獲租住權保障，只要租客願意繳付「市值租金」，業主便須與租客續租。實際上，要確定個別「劏房」的「市值租金」將更為複雜，因為「市值租金」會隨着多項因素而改變。加上「劏房」數量龐大，如有爭議時交由土地審裁處裁定「劏房」的「市值租金」，將涉及巨大開支，亦欠缺效率。此外，由於目前缺乏「劏房」市場租金的數據，這種租金規管方法至少在短期內並不可行。再者，這個方法對財政資源有限的「劏房」租客來說亦相當昂貴⁷。

⁷ 租客可視乎需要自費向差餉物業估價署取得相類物業單位的租金資料，或聘請專業人士為有關物業單位的租值估值，以供土地審裁處參考。

(七) 在香港實施「劏房」租務管制的指導原則

17. 工作小組認為，在探討應否在香港實施「劏房」租務管制以及考慮可行選項時，應當考慮下列各項重要指導原則 -

- (a) 雖然香港以往曾實施相對嚴格的租務管制，但隨着《香港人權法案條例》（香港法例第 383 章）自 1991 年 6 月 8 日起生效，加上自 1997 年 7 月 1 日起《基本法》明文保障私有財產權，現時在擁有人得到土地後新施加的任何租務限制都可能被視作侵犯或減損擁有人的財產權，而除非這些限制在賦予租客社會利益之餘並無超乎比例地侵犯擁有人的財產權，否則法院可能裁定這些限制違反《基本法》。
- (b) 儘管不少「劏房」的居住環境有欠理想，但在社會尚未有充足公營房屋和過渡性房屋供應以滿足低收入人士和家庭的住屋需求之前，「劏房」確能為部份低收入人士和家庭提供基本住處。工作小組的目標是研究應否在香港實施「劏房」租務管制，而不是取締「劏房」。縱然如此，「劏房」應繼續受到各項相關法例規管，以確保符合建築物安全、消防安全、衛生等要求。
- (c) 正如運輸及房屋局於 2014 年 12 月發表的《長遠房屋策略》以及工作小組三份專題研究報告指出，租務管制措施可能產生連串不符原意的後果，當中部份更可能對措施原本旨在保障的租客不利。工作小組特別留意到，「劏房」業主可能趁租務管制措施尚未正式實施，採取「先發制人」的行動，例如即時加租和把租客逐離，但可惜現時看來難以(例如透過在相關法例通過前暫時凍結租金水平)預防這種情況出現。將來任何租務管制措施應盡可能減少出現不符原意的後果。
- (d) 現時，在「劏房」市場內，分租情況相當普遍。當源頭租契期滿或被終止時，該「劏房」的分租契亦會告終。這會令執行租務管制措施遇到困難。然而，完全禁止把「劏房」分租（即強制要求所有「劏房」的租契由「劏房」所在單位的註冊擁有人與「最終」租客簽立）的極端措施並不可行。在並不完全掌握市場上以分租形式出租的「劏房」的準確數據的情況下，採取上述措施的風險甚高，可能會對「劏房」租務市場造成根本上的干

擾，導致「劏房」供應大幅減少。因此，日後如實施「劏房」租務管制，應加入措施以解決分租所帶來的問題。

- (e) 如要引入「劏房」租務管制，政府應考慮採納具更充份法律基礎、相對容易施行、可迅速實施及能夠切實保障「劏房」租客的管制措施。

(八) 工作小組的建議

18. 工作小組原則上認為政府應對「劏房」實施適當的租務管制，以保障基層「劏房」租客的權益，並建議透過立法方式制訂「劏房」租務管制措施，即在《業主與租客（綜合）條例》（香港法例第7章）內新增專為「劏房」租務管制而設的部份。

規管的範圍

19. 工作小組留意到，「劏房」除了存在於住宅大廈外，亦存在於工商大廈或例如寮屋和「天台屋」等臨時構築物。這類「劏房」可能涉及非法使用土地及/或僭建物。若然對這類「劏房」實行租務管制，可能會發放錯誤信息，令公眾以為政府把這類「劏房」「合法化」。然而，工作小組理解到，居於這類「劏房」的租客亦須得享租賃保障。公眾、關注團體和立法會議員亦普遍認為「劏房」租務管制應涵蓋例如工廈內的「劏房」。因此，工作小組建議，規管的範圍應相對廣泛，盡可能涵蓋各類「劏房」，以致更多「劏房」租客能受惠於建議的租務管制措施。

20. 鑒於租務管制應聚焦於用作住宅的「劏房」，加上管制的目的並非規管不涉及實際佔用人的租賃，因此工作小組建議規管範圍應限於作自佔用途的「劏房」住宅租賃（下稱「受規管租賃」）。

適用於受規管租賃的「標準租約」

21. 工作小組認為，一份清楚列出業主與租客的權利和責任的書面租約，對於向「劏房」租客提供更佳保障至關重要。就此，工作小組建議制訂載有下列強制性條款的「標準租約」：

- (a) 受規管租賃的租期將固定為兩年。租金於租期內不得上調，但業主與租客可協定減租；

- (b) 只有租客有權藉給予業主一個月通知而於租期首 12 個月過後終止租約；
- (c) 租客須向業主支付租金、按金（金額固定為相等於兩個月租金），並須向業主補還經業主攤分的公用設施費用（如有），亦須向業主支付因租客違反租約任何條款而產生的款項（如有），但除此以外，租客無須向業主支付任何其他款項；
- (d) 假如「劏房」不設有由電力公司或水務署安裝的獨立電錶或水錶，則業主要求租客補還公用設施費用時，須向租客提供相關公用設施帳單的副本以及明細表，以顯示與單位內其他租客攤分該等費用的詳情。所有租客須付的經攤分費用的總和不得超逾相關公用設施帳單所收取的款額。這種安排亦應涵蓋由業主提供並供同一單位內租客共用的其他服務的費用，例如煤氣/石油氣、電訊和無線網絡(WiFi)服務；
- (e) 業主須維持物業內部的狀況，亦須維持物業內的供水、供電、供應熱水、衛生和空調（如有）裝置的正常運作；
- (f) 租客不得將物業分租；
- (g) 業主須於下述期限內向租客退還按金，即租約期滿或提早終止且租客把處所的空置管有交回業主之時起計一段指明期間（例如七日內）或業主向租客追討因租客違反租約任何條款而產生的款項得到清償之時起計一段指明期間（例如七日內），以較遲者為準；
- (h) 業主須於簽立租約後一個月內向差餉物業估價署提交受規管租賃的資料；及
- (i) 租約及其複本的印花稅將全數由業主承擔。

22. 工作小組亦建議政府應強制規定「劏房」業主與租客簽立包含上述強制性條款的書面租約。假如雙方起初未有訂立書面租約，則根據日後法例，租客應有權隨時要求業主於指明期間（例如 28 日內）將一份經由業主簽署的書面租約送交租客。假如業主不照辦，則租客可暫緩繳付一個月或以上的租金，直至業主履行這項規定為止。

罪行和罰則

23. 為收阻嚇作用，工作小組建議規定假如受規管租賃的業主：
- (a) 要求租客支付不屬於租金、按金、經業主攤分的公用設施費用補還款項（如有）或因租客違反租約而產生的款項（如有）的任何款項；或
 - (b) 要求租客在單位內所有租客須付的經攤分款項的總和超逾相關帳單所收取的金額的情況下，補還公用設施費用，

則該業主即屬犯罪，並可處以懲罰。在《業主與租客（綜合）條例》第 IV 部下其他適用於住宅租賃的現行罪行和罰則，亦應適用於受規管租賃。

租住權保障

24. 工作小組建議，根據日後法例，租期固定為兩年的受規管租賃的租客應有權續租一次，從而得享為期四年的租住權保障。四年後，業主與租客可自由商議和訂立新租賃，並協定租金水平。該租賃將成為新的受規管租賃，業主將須依法向租客提供另外四年的租住權保障。

25. 工作小組留意到，部份「劏房」業主關注他們將不得不容忍「劣質租客」。就此，工作小組建議日後的租務管制法例應訂明受規管租賃的業主可收回租賃權的情況，例如：租客欠租，租客使用物業作不道德或非法用途，租客對業主或任何其他其他人造成不必要的煩擾、不便或騷擾，又或租客將物業分租。

對續租租金的規管

26. 為保護「劏房」租客免遭業主任意加租以及減輕租客的租金負擔，工作小組建議，對續租時的租金加幅設置上限。至於如何釐定該上限，工作小組曾探討不同方案，包括參考各項物價或租金指數。經小心考慮後，工作小組建議，當續租時，原有的受規管租賃與續租後的受規管租賃之間的租金加幅不得超逾差餉物業估價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。假如該百分率變動超過 15%，則加租幅度限制於 15%；而假如該

百分率變動為負數，則續租後的受規管租賃的租金須至少作出相同百分率的下調。

27. 工作小組留意到有建議認為政府應規管租賃的「起始租金」，以防止「劏房」業主大幅加租以圖抗衡建議的續租時的加租限制。工作小組認為，制定既客觀且易於施行的機制以公平地決定業主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。就此，工作小組留意到個別「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。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。

分租

28. 工作小組認為，設立租務管制機制的目的並非令租賃架構內的所有租契均受制於租務管制，亦非禁止分租，因為這將嚴重干擾「劏房」市場及令「劏房」供應減少。工作小組建議日後的「劏房」租務管制機制須加入適當措施，令受影響的相關租客的權益獲適當保障，可考慮的方案之一，是規定源頭出租人在終止源頭租契及收回處所時須給予受影響的「劏房」租客較長的通知期（例如60日），讓他們有足夠時間另覓居所。

執法及輔助行政措施

29. 為確保建議中的租務管制措施得以有效施行，工作小組建議政府應向差餉物業估價署提供更多資源，讓署方能夠協助公眾認識新的規管機制；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。與此同時，政府亦應為土地審裁處和相關法庭提供更多資源，以加快審理因實施建議中的租務管制措施而引發的相關糾紛。

30. 工作小組亦建議政府實施若干行政措施，包括考慮委託非政府機構設立和管理「劏房」租金資訊平台，並委託該機構安排在地區舉行簡介會及為「劏房」業主和租客提供所需支援。工作小組亦

建議地產代理監管局發出指引和良好實務守則，以協助地產代理在新法例生效後處理「劏房」租賃事宜。

較長遠的選項

31. 就有人士或團體建議政府成立專責機構處理「劏房」註冊，並實施發牌制度，以期取締未有完全遵守相關規管要求的「劏房」。工作小組明白，該等建議有助改善「劏房」的一般狀況。然而，相關的合規費用可能相當高昂，而部份「劏房」營運者可能藉加租而把費用轉嫁給租客、非法經營、把「劏房」閒置，甚或索性把「劏房」還原成一般住宅和退出「劏房」市場。考慮到這些可能出現的情況，加上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，工作小組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，並在有需要時由政府再作考慮。

32. 長遠來說，假如「劏房」問題持續甚或惡化，又或假如建議的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，政府便應小心研究進一步介入「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/或就該目的而設立專責機構，但同時要慎重考慮此舉的潛在後果，例如令「劏房」供應量大減等。

「劏房」的衛生及安全

33. 雖然工作小組的焦點在於租務管制問題，但工作小組成員亦與公眾一樣，對「劏房」的衛生狀況及消防與建築物安全深表關注。工作小組雖然同意，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，但建議政府採取步驟改善「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。此外，工作小組建議政府可考慮要求「劏房」業主為每間「劏房」提供獨立煙霧探測器、小型手提式滅火筒和滅火毯，以提高「劏房」的消防安全。

運輸及房屋局的初步回應

34. 運輸及房屋局已仔細考慮工作小組的報告，認為工作小組的研究是全面、客觀及專業的，並原則上同意工作小組提出的各項有關實施「劏房」租務管制的立法建議。我們相信，建議的租務管制措施能夠達致我們為「劏房」租客提供合理保障的政策目標，特別是在不超乎比例地削弱「劏房」業主利益和財產權的情況下，為「劏房」租客提供其殷切所需的租住權保障及避免其受業主任意加租。就此，我們已與律政司全速進行相關賦權法例的草擬工作，並會在今個立法年度內盡快向立法會提交相關條例草案。

35. 在執法及輔助行政措施方面，差餉物業估價署及司法機構需要更多資源，以處理因實施「劏房」租務管制而引致的額外工作和租務糾紛。我們亦會考慮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、幫助他們認識在建議的租務管制制度下雙方各自的權責、協助發放「劏房」租金資訊，及在合適的情況下為業主和租客提供配對服務。我們亦會邀請地產代理監管局擬定指引，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。至於「劏房」的衛生及安全方面，相關部門會繼續採取適當的執法行動，尋求可改善的地方，及在有需要時更新現時有關分間樓宇單位的指引。

徵詢意見

36. 請委員就本文件內容提出意見。

運輸及房屋局
2021年4月

「劏房」租務管制研究工作小組
報告
(2021年3月)

運輸及房屋局

「劏房」租務管制研究工作小組秘書處

目錄

	題目	頁數
	行政摘要	3 – 17
第一章	工作小組成立的背景	18 – 19
第二章	工作小組的工作	20 – 22
第三章	香港「劏房」的最新情況及「劏房」 租客的特徵	23 – 41
第四章	海外司法管轄區的「劏房」規管措施	42 – 45
第五章	香港過往實施的租務管制	46 – 52
第六章	海外司法管轄區的租務管制及租客保 障措施	53 – 65
第七章	對於在香港實施「劏房」租務管制的 可行性及相關議題的考量	66 – 79
第八章	在香港實施「劏房」租務管制的指導 原則	80 – 82
第九章	工作小組的建議	83 – 93
第十章	結語	94
	附件一至附件八	

行政摘要

背景

政府一直關心居住於「劏房」的住戶的情況。「劏房」住戶大多為低收入人士或家庭，須要承擔高昂租金，而且不少「劏房」的居住環境亦有欠理想。社會上有意見認為政府應對「劏房」實施租務管制，以期為「劏房」租客的權益提供更佳保障。然而，租務管制是備受爭議的課題，而決定是否實施租務管制前務須進行仔細和全面的研究。因此，運輸及房屋局於2020年4月16日成立「劏房」租務管制研究工作小組（下稱「工作小組」），負責就本港「劏房」的現況向政府提交報告，以及就應否對「劏房」實施租務管制和其可行方案提供意見。

工作小組的工作

2. 工作小組自成立以來曾舉行八次會議，邀請相關政府部門和兩家電力公司的代表出席，向工作小組簡介其與「劏房」有關的工作。工作小組亦曾邀請國際組織的代表與工作小組分享外國就基層住屋實施租務管制的方案和經驗。工作小組亦委聘了獨立學者或機構，就「劏房」租務管制所涉及的社會、經濟和法律課題分別進行三項專題研究。

3. 此外，儘管受到2019冠狀病毒疫情影響，工作小組成員曾親赴多區，探訪各類「劏房」的租客，實地了解「劏房」的實況並與他們交流。工作小組亦曾與36個關注團體進行多場網上交流會，並先後兩次舉辦公眾論壇，以收集持份者及公眾人士對在香港實施「劏房」租務管制的意見。2021年2月1日，工作小組主席梁永祥教授聯同運輸及房屋局出席立法會房屋事務委員會會議，匯報工作小組的工作進展，以及聽取議員對於「劏房」租務管制的意見和建議。

本港「劏房」數目及「劏房」租戶社經特徵

4. 於 2020 年底/2021 年初，獲工作小組委託進行社會專題研究的機構進行了一項有關香港「劏房」的全面調查。調查涵蓋樓齡達 15 年或以上的所有私人住用/綜合用途樓宇。根據調查結果，估計於 2020 年，在上述樓宇內有 29 897 個屋宇單位有可「屋外直達」並用作住宅的「劏房」。這些屋宇單位有合共 100 943 間「劏房」，平均每個屋宇單位有 3.38 間「劏房」。居於「劏房」人士的數目估計有 226 340 人。

5. 一些主要調查結果及觀察如下 -

- (a) 大部份「劏房」（81.9%）處於樓齡達 50 年或以上的樓宇。大約 46.5%的「劏房」處於沒有業主組織或物業管理公司的樓宇，36.7%處於有業主組織但沒有物業管理公司的樓宇。
- (b) 居所樓面面積方面，大約 63%的「劏房」住戶居於面積少於 13 平方米的「劏房」，人均居所樓面面積中位數為 6.6 平方米。
- (c) 設施方面，幾乎所有「劏房」（99.3%）都設有廁所（不論共用還是獨立），92.7%設有廚房¹（不論共用還是獨立），95.9%則有窗口。大部份「劏房」均設有獨立電錶（86.8%）及獨立水錶（83.2%）。
- (d) 住戶收入方面，2020 年，「劏房」住戶的每月收入中位數為 15,000 元(相比之下，2020 年第四季的全港中位數為 33,000 元)。
- (e) 大約 56%的「劏房」住戶在現時的「劏房」已居住超過兩年。48.4%的「劏房」住戶已申請公共租住房屋，48.6%則沒有。

¹ 就是項調查的目的而言，廚房指「劏房」內有食水供應及有空間放置煮食爐的設施。廚房可以有或沒有分隔。

- (f) 租賃安排方面，超過 85%的「劏房」住戶有簽立書面租約，但租約內容未必「完整」。在有簽立租約的住戶當中，大約 60%的租約訂明租期為一年以上至兩年，而只有 10%的租期超過兩年。
- (g) 租金方面，「劏房」月租中位數為 4,800 元，每平方米月租中位數為 417 元（相比之下，2020 年 11 月，新界區及九龍區內少於 40 平方米的住宅單位的平均月租分別為每平方米 301 元及 368 元²）。「劏房」住戶的月入當中，大約三分之一用作繳交月租。
- (h) 水電費方面，大部份「劏房」住戶除了繳交月租外，還要另行支付水電費，當中大部份住戶所要繳交的水電費乃按照用量計算。就此，水電費的中位數為每度水 13 元及每度電 1.5 元。
- (i) 租金調整方面，在租金曾被調整的住戶當中，75.6%的租金在對上一次租金調整時被上調，而上調幅度的中位數為 7%。大約 7.0%的住戶的租金在對上一次租金調整時被下調，而下調幅度的中位數為 5%。

6. 此外，機構亦對工商大廈內的「劏房」進行了調查，估計於 2020 年，工商大廈中有 6 927 間用作住宅的「劏房」。

香港過往實施的租務管制

7. 香港過往曾經實施不同形式的租務管制。租金管制於 1921 年首次在香港實施，跟著於不同時間因應當時房屋短缺及租金上升的問題而多次透過法例實施租金管制及/或租住權保障。然而，大部份管制措施只屬暫時。

8. 至 1973 年，政府整合了當時多條相關條例，制定《業主與租客（綜合）條例》，除了既有第 I 部規管「戰前樓宇」的租賃外，加入第 II 部，就「戰後住宅樓宇」的租賃實施租金管制和租住權保障。及後，《條例》曾作多次修訂。

²2020 年 11 月，港島區少於 40 平方米的住宅單位的平均月租為每平方米 431 元。

9. 1980年，政府宣佈成立委員會全面檢討租務管制法例。該委員會認為，政府應設法加速撤銷租金管制，但應當為租客提供租住權保障。委員會的建議絕大部份獲得採納：租住權保障制度於1981年成為《業主與租客（綜合）條例》新增的第IV部。租金管制方面，「戰前非住宅樓宇」的租金管制自1984年7月1日起全面撤銷，而所有戰前和戰後住宅租賃的租金管制亦於1998年12月31日後失效。

10. 2002年11月，政府宣佈將全面檢討《業主與租客（綜合）條例》，以讓私人住宅物業市場恢復自由運作。政府於2003年展開公眾諮詢，大部份回應人士均支持全面撤銷租住權保障等。《2003年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》於2004年6月獲得通過，《條例》第IV部的租住權保障於同年7月8日後正式結束。

11. 隨着租金管制和租住權保障先後於1998年及2004年被廢除，現時，《業主與租客（綜合）條例》第IV部並不管制住宅租賃的租金加幅，也不賦予租客續租權的保障。

海外司法管轄區的租務管制及租客保障措施

12. 工作小組檢視了不同的海外司法管轄區實施租務管制的措施和經驗。現時，英國和澳洲一般沒有實行租金管制。至於有實行租金管制的國家或地區，或通過控制租金水平來實施租金管制，例如德國、荷蘭和紐約市（就租金受管制的單位而言）實行租金上限/最高租金的規定，或者通過限制加租幅度，例如德國、荷蘭、紐約市（就租金受管制的單位和租金穩定單位而言）和三藩市。

13. 同時，租住權保障是主要的租客保障措施。總的來說，在大多數受檢視的海外司法管轄區中，除非符合某些限制條件，否則業主不能驅逐租客。在荷蘭，租金受管制和不受管制的租賃均獲賦予租住權保障。在紐約市，租金受管制單位及租金穩定單位的租客均享有無限的租住權保障。

支持及反對「劏房」租務管制的經濟論點

14. 工作小組委託進行的經濟專題研究，曾審視國際間有關租務管制的實證研究，以及評估香港實施「劏房」租務管制在各個方面可能產生的影響。很多經濟學家均對租務管制的成效有所保留，例如租務管制可能令受管制房屋的供應減少、業主可能會減少保養單位，或租務管制旨在協助的人士只能得享部份益處。然而，工作小組委聘的經濟學者認為，考慮到房屋是必須品，而弱勢社群在私人租務市場的選擇幾乎就只有「劏房」，「劏房」在價格方面沒有彈性可言。由於「劏房」市場有欠完善，對「劏房」實施租金管制並不違反自由市場原則。倘若「劏房」租務市場從一開始已是「不公正」和「不公平」，政府便應出手干預。

15. 經濟學者預期，除非管制幅度很大，否則租金管制不會即時令「劏房」供應減少，因為把「劏房」還原成普通單位的成本不菲。就此，工作小組委聘的法律團隊也認為，由於現時「劏房」業主已投放資本把單位改裝成「劏房」，而不少業主得享相對較高的回報，因此大部份「劏房」業主都應能接受某種程度的租務管制。此外，經濟學者認為，雖然任何形式的租金管制都會產生副作用，但可藉着小心設計租務管制機制而得以緩解。

在香港實施「劏房」租務管制的可行性及須予考慮的事項

16. 如要在香港實施租務管制，便要透過立法進行。考慮到香港「劏房」租務市場的特徵，法律團隊提出在香港採用立法管制手段時應當考慮以下事項 -

(a) 「劏房」合法化

很多「劏房」的營運都在某些方面沒有完全符合法例，如對「劏房」（特別是未有完全遵守所有法例規定的「劏房」）實施租務管制，可能向公眾發出錯誤信息，令公眾以為政府正把「劏房」合法化。因此，政府必須向公眾傳達清楚的

信息：實施任何「劏房」租務管制措施不會影響相關當局按照現行法例採取執法行動。

(b) 租務管制引致不符原意的後果

租務管制措施雖是出於善意，但往往會產生連串不符原意的後果，對措施旨在協助的部份租客不利，例如在租住權保障的限制下，業主將揀選租客，令收入不穩定的租客難以覓得居所。另一個常見後果，是令業主無心維持其單位的質素。租務管制也會促使業主尋找方法抵銷租務管制措施所帶來的衝擊，例如一開始便收取較高租金、向租客索取更大筆按金、要求租客支付各類附加款項、濫收若干與租契有關的款項，以及更改租賃條款，使之不受限於任何形式的租務管制。

然而，對於租金管制可能引發「劏房」租金在短期內急升，法律團隊認為「凍結租金」並非可行的對策，因為很多「劏房」租客所訂立的可能是按月定期租賃。一旦收到任何風聲政府會凍結租金，這些業主便可迅速給予一個月通知而大幅加租。再者，就口頭租賃或在租金中包括其他費用（例如公用設施收費及「匙金」）的租賃而言，將難以釐定所應凍結的租金水平。

(c) 法律挑戰：減損擁有人的財產權

儘管香港過往曾實施較嚴厲的租務管制，但《香港人權法案條例》（香港法例第 383 章）已自 1991 年 6 月 8 日起在香港生效。自 1997 年 7 月 1 日起，《基本法》亦為私有財產權提供憲制保障。

法律團隊認為，在擁有人得到土地後，就租賃或土地使用施加的任何新限制都可能被視作侵犯和減損擁有人的財產權。這些限制除非能夠通過

「相稱性」驗證標準，否則可能被裁定為違憲。法律團隊認為租務管制措施愈嚴苛，法庭認為該等措施違憲、有悖常理或不合理的風險便愈高。

(d) 分租和特許

法律團隊指出，分租或會影響「劏房」租務管制的成效。當源頭租契期滿或被終止時，該「劏房」的分租契亦會告終。理論上，只規管「劏房」分租契而不規管源頭租契，可能會減低租務管制措施為租客帶來保障的成效。然而，源頭租契的規模、商業目的和條款往往可能截然不同。此外，這個做法亦有法律方面的問題。

另一方面，為了避開以「租契」為基礎的法例管制，「劏房」經營者很可能會利用這個漏洞，刻意選擇與「劏房」佔用人訂立「特許協議」而非「租契」。不過，法律團隊認為，「劏房」經營者要避過法律及法庭的監督並不容易，因為法庭決定一份協議是否租契時，將審視協議的實質而非其標籤。

(e) 施加「宜居」和「維修」責任的困難

除了在租契生效時須符合「適宜居住」的條件及除非雙方立約同意之外，普通法並沒有向業主施加須持續維修處所或以其他方式維持處所實體狀況的積極責任。如需要向業主施加某種強制性的最低責任，要制訂全面客觀的合規標準也絕不容易。住宅是否處於「可租用」或「適宜居住」的狀況，可以是相對和主觀的。此外，「劏房」的居住環境也可能有很大差異。法律團隊建議，如要向業主施加維修責任，法律便應明確列出所要保養的「項目」，也應要求租客在合理情況下容許業主進入處所進行維修。

(f) 以「市值租金」規管「劏房」租金的困難

2004年7月9日以前，住宅租賃的租客獲租住權保障，只要租客願意繳付「市值租金」，業主便須與租客續租。實際上，要確定個別「劏房」的「市值租金」將更為複雜，因為「市值租金」會隨着多項因素而改變。加上「劏房」數量龐大，如有爭議時交由土地審裁處裁定「劏房」的「市值租金」，將涉及巨大開支，亦欠缺效率。此外，由於目前缺乏「劏房」市場租金的數據，這種租金規管方法至少在短期內並不可行。再者，這個方法對財政資源有限的「劏房」租客來說亦相當昂貴。

在香港實施「劏房」租務管制的指導原則

17. 工作小組認為，在探討應否在香港實施「劏房」租務管制以及考慮可行選項時，應當考慮下列各項重要指導原則 -

- (a) 雖然香港以往曾實施相對嚴格的租務管制，但隨着《香港人權法案條例》（香港法例第383章）自1991年6月8日起生效，加上自1997年7月1日起《基本法》明文保障私有財產權，現時在擁有人得到土地後新施加的任何租務限制都可能被視作侵犯或減損擁有人的財產權，而除非這些限制在賦予租客社會利益之餘並無超乎比例地侵犯擁有人的財產權，否則法院可能裁定這些限制違反《基本法》。
- (b) 儘管不少「劏房」的居住環境有欠理想，但在社會上尚未有充足公營房屋和過渡性房屋供應以滿足低收入人士和家庭的住屋需求之前，「劏房」確能為部份低收入人士和家庭提供基本住處。工作小組的目標是研究應否在香港實施「劏房」租務管制，而不是取締「劏房」。縱然如此，「劏房」應繼續受到各項相關法例規管，以確保符合建築物安全、消防安全、衛生等要求。

- (c) 正如運輸及房屋局於 2014 年 12 月發表的《長遠房屋策略》以及工作小組三份專題研究報告指出，租務管制措施可能產生連串不符原意的後果，當中部份更可能對措施原本旨在保障的租客不利。工作小組特別留意到，「劏房」業主相當可能趁租務管制措施尚未正式實施，採取「先發制人」的行動，例如即時加租和把租客逐離，但可惜現時看來難以(例如透過在相關法例通過前暫時凍結租金水平)預防這種情況出現。
- (d) 現時，在「劏房」市場內，分租情況相當普遍。當源頭租契期滿或被終止時，該「劏房」的分租契亦會告終。這會令執行租務管制措施遇到困難。然而，完全禁止把「劏房」分租（即強制要求所有「劏房」的租契由「劏房」所在單位的註冊擁有人與「最終」租客簽立）的極端措施並不可行。在並不完全掌握市場上以分租形式出租的「劏房」的準確數據的情況下，採取上述措施的風險甚高，可能會對「劏房」租務市場造成根本上的干擾，導致「劏房」供應大幅減少。因此，日後如實施「劏房」租務管制，應加入措施以解決分租所帶來的問題。
- (e) 如要引入「劏房」租務管制，政府應考慮採納具更充份法律基礎、相對容易施行、可迅速實施及能夠切實保障「劏房」租客的管制措施。

工作小組的建議

18. 工作小組原則上認為政府應對「劏房」實施適當的租務管制，以保障基層「劏房」租客的權益，並建議透過立法方式制訂「劏房」租務管制措施，即在《業主與租客（綜合）條例》（香港法例第 7 章）內新增專為「劏房」租務管制而設的部份。

規管的範圍

19. 工作小組留意到，「劏房」除了存在於住宅大廈外，亦存在於工商大廈或例如寮屋和「天台屋」等臨時構築物。這類「劏房」可能涉及非法使用土地及/或僭建物。若然對這類「劏房」執行租務管制，可能會發放錯誤信息，令公眾以為政府把這類「劏房」「合法化」。然而，工作小組理解到，居於這類「劏房」的租客亦須得享租賃保障。公眾、關注團體和立法會議員亦普遍認為「劏房」租務管制應涵蓋例如工廈內的「劏房」。因此，工作小組建議，規管的範圍應相對廣泛，盡可能涵蓋各類「劏房」，以致更多「劏房」租客能受惠於建議中的租務管制。

20. 鑒於租務管制應聚焦於用作住宅的「劏房」，加上管制的目的並非規管不涉及實際佔用人的租賃，因此工作小組建議規管範圍應限於作自佔用途的「劏房」住宅租賃（下稱「受規管租賃」）。

適用於受規管租賃的「標準租約」

21. 工作小組認為，一份清楚列出業主與租客的權利和責任的書面租約，對於向「劏房」租客提供更佳保障至關重要。就此，工作小組建議制訂載有下列強制性條款的「標準租約」：

- (a) 受規管租賃的租期將固定為兩年。租金於租期內不得上調，但業主與租客可協定將租金下調；
- (b) 只有租客有權藉給予業主一個月通知而於租期首 12 個月過後終止租約；
- (c) 租客須向業主支付租金、按金（金額固定為相等於兩個月租金），並須向業主補還經業主攤分的公用設施費用（如有），亦須向業主支付因租客違反租約任何條款而產生的款項（如有），但除此以外，租客無須向業主支付任何其他款項；

- (d) 假如「劏房」不設有由電力公司或水務署安裝的獨立電錶或水錶，則業主要求租客補還公用設施費用時，須向租客提供相關公用設施帳單的副本以及明細表，以顯示與單位內其他租客攤分該等費用的詳情。所有租客須付的經攤分費用的總和不得超逾相關公用設施帳單所收取的款額。這種安排亦應涵蓋由業主提供並供同一單位內所有租客共用的其他服務的費用，例如煤氣/石油氣、電訊和無線網絡(WiFi)服務；
- (e) 業主須維持物業內部的狀況，亦須維持物業內的供水、供電、供應熱水、衛生和空調（如有）裝置的正常運作；
- (f) 租客不得將物業分租；
- (g) 業主須於下述期限內向租客退還按金，即租約期滿或提早終止且租客把處所的空置管有交回業主之時起計一段指明期間（例如七日內）或業主向租客追討因租客違反租約任何條款而產生的款項得到清償之時起計一段指明期間（例如七日內），以較遲者為準；
- (h) 業主須於簽立租約後一個月內向差餉物業估價署提交受規管租賃的資料；及
- (i) 租約及其複本的印花稅將全數由業主承擔。

22. 工作小組亦建議政府應強制規定「劏房」業主與租客簽立包含上述強制性條款的書面租約。假如雙方起初未有訂立書面租約，則根據日後法例，租客應有權隨時要求業主於指明期間（例如 28 日內）將一份經由業主簽署的書面租約送交租客。假如業主不照辦，則租客可暫緩繳付一個月或以上的租金，直至業主履行這項規定為止。

罪行和罰則

23. 為收阻嚇作用，工作小組建議規定假如受規管租賃的業主：

- (a) 要求租客支付不屬於租金、按金、經業主攤分的公用設施費用補還款項（如有）或因租客違反租約而產生的款項（如有）的任何款項；或
- (b) 在單位內所有租客須付的經攤分款項的總和超逾相關帳單所收取的金額的情況下，要求租客補還公用設施費用，

則該業主即屬犯罪，並可處以懲罰。在《業主與租客（綜合）條例》第 IV 部下其他適用於住宅租賃的現行罪行和罰則，亦應適用於受規管租賃。

租住權保障

24. 工作小組建議，根據日後法例，租期固定為兩年的受規管租賃的租客應有權**續租一次**，從而得享**為期四年的租住權保障**。四年後，業主與租客可自由商議和訂立新租賃，並協定租金水平。該租賃將成為新的受規管租賃，業主將須依法向租客提供另外四年的租住權保障。

25. 工作小組留意到，部份「劏房」業主關注他們將不得不容忍「劣質租客」。就此，工作小組建議日後的租務管制法例應訂明受規管租賃的業主可沒收租賃權及/或向土地審裁處申請物業管有權命令的情況，例如：租客欠租，租客使用物業作不道德或非法用途，租客對業主或任何其他人造成不必要的煩擾、不便或騷擾，又或租客將物業分租。

對續租租金的規管

26. 為保護「劏房」租客免遭業主任意加租以及減輕租客的租金負擔，工作小組建議，對原有的受規管租賃與續租後的受規管租賃之間的租金加幅設置上限。

27. 至於如何釐定該上限，工作小組曾探討不同方案，包括參考各項物價或租金指數。經小心考慮後，工作小組建議，當續租時，原有的受規管租賃與續租後的受規管租賃之間的租金加幅不得超逾（一）差餉物業估價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改變；或（二）15%，以較低者為準。假如上述差餉物業估價署租金指數的相關改變為負數，則續租後的受規管租賃的租金須至少作出相同百分率的下調。

28. 工作小組留意到有建議認為政府應規管租賃的「起始租金」，以防止「劏房」業主大幅加租以圖抗衡建議中的續租時的加租限制。工作小組認為，制定既客觀且易於施行的機制以公平地決定業主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。就此，工作小組留意到個別「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。以行政手段為全港每一間「劏房」重新訂定起始租金除了涉及高昂的行政費用和沉重的行政負擔外，更會無可避免地引發大量業主與租客之間的糾紛。

分租

29. 工作小組認為，設立租務管制機制的目的並非令租賃架構內的所有租契均受制於租務管制，亦非禁止分租，因為這將嚴重干擾「劏房」市場，及令「劏房」供應減少。工作小組建議日後的「劏房」租務管制機制須加入適當措施，令受影響的相關租客的權益獲適當保障，可考慮的方案之一，是規定源頭出租人在終止源頭租契及收回處所時須給予受影響的「劏房」租客較長的通知期（例如 60 日），讓他們有足夠時間另覓居所。

執法及輔助行政措施

30. 為確保建議中的租務管制措施得以有效施行，工作小組建議政府應向差餉物業估價署提供更多資源，讓署方能夠協助公眾認識新的規管機制；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。與此同時，政府亦應為土地審裁處和相關法庭提供更多資源，以加快審理因實施建議中的租務管制措施而引發的相關糾紛。

31. 工作小組亦建議政府實施若干行政措施，包括考慮委託非政府機構設立和管理「劏房」租金資訊平台，並委託該機構安排在地區舉行簡介會及為「劏房」業主和租客提供所需支援。工作小組亦建議地產代理監管局發出指引和良好實務守則，以協助地產代理在新法例生效後處理「劏房」租賃事宜。

較長遠的選項

32. 就有人士或團體建議政府成立專責機構處理強制「劏房」註冊，並實施發牌制度，以期取締未有完全遵守相關規管要求的「劏房」。工作小組明白，該等建議有助改善「劏房」的一般狀況。然而，相關的合規費用可能相當高昂，而部份「劏房」營運者可能藉加租而把費用轉嫁給租客、非法經營、把「劏房」閒置，甚或索性把「劏房」還原成一般住宅和退出「劏房」市場。考慮到這些可能出現的情況，加上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，工作小組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，並在有需要時由政府再作考慮。

33. 長遠來說，假如「劏房」問題持續甚或惡化，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，政府便應小心研究進一步介入「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/或就該目的而設立專責機構，但同時要慎重考慮此舉的潛在後果，例如令「劏房」供應量大減等。

「劏房」的衛生及安全

34. 雖然工作小組的焦點在於租務管制問題，但工作小組成員亦與公眾一樣，對「劏房」的衛生狀況及消防與建築物安全深表關注。工作小組雖然同意，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，但建議政府採取步驟改善「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。此外，工作小組建議政府可考慮要求「劏房」業主為每間「劏房」提供獨立煙霧探測器、小型手提式滅火筒和滅火毯，以提高「劏房」的消防安全。

結語

35. 工作小組認為，建議中的租務管制措施如獲採納，將能夠為「劏房」租客提供所需要的保障。然而，解決「劏房」問題的根本方法，是持續增加土地和房屋供應。就此，工作小組促請政府繼續與社會各持份者緊密合作，增加土地供應和加快興建公營房屋。工作小組亦歡迎政府致力推動過渡性房屋發展，包括實施先導計劃，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。

36. 工作小組希望建議中的「劏房」租務管制盡快實施，令將於今年年中開始接受申請的現金津貼試行計劃能夠真正惠及已輪候公屋一段長時間的「劏房」租客。

第一章 工作小組成立的背景

政府於2020年12月發表《長遠房屋策略2020年周年進度報告》，當中指出，根據2016年中期人口統計結果、過往分間樓宇單位（俗稱「劏房」）主題調查的趨勢數據以及相關建築物的建造和拆卸資料，估計現時居於「劏房」的住戶為99 400戶³。「劏房」住戶大多為低收入人士或家庭，須要承擔高昂租金，而且不少「劏房」的居住環境亦有欠理想。

2. 社會上有意見認為政府應對「劏房」實施租務管制，以期為「劏房」租客的權益提供更佳保障。然而，租務管制是備受爭議的課題，而決定是否實施租務管制前務須進行仔細和全面的研究。因此，運輸及房屋局於2020年4月16日成立「劏房」租務管制研究工作小組（下稱「工作小組」），負責就本港「劏房」的現況向政府提交報告，以及就應否對「劏房」實施租務管制和其可行方案提供意見。工作小組主席為梁永祥教授，成員名單載於本報告附件一。

3. 工作小組的職權範圍如下：

- (a) 審視本港「劏房」的現況；
- (b) 促進對「劏房」租務管制和相關事宜的認識；
- (c) 檢討與「劏房」租務管制有關的措施，並考慮本地和香港以外地區的經驗以檢討和評估該等措施；
- (d) 研究對「劏房」實施租務管制的可行性和可行方案，並探討相關事宜；
- (e) 邀請市民在知悉相關資料的情況下參與討論「劏房」租務管制相關事宜；及
- (f) 聽取不同持份者的意見。

³ https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2020.pdf

4. 工作小組原本計劃於 2021 年中段完成研究並向政府提交報告。然而，鑒於社會普遍希望工作小組加快完成研究，並希望政府盡快推出適當的租務管制措施以協助居於「劏房」的低收入人士或家庭，工作小組決定提前於 2021 年 3 月底前向政府提交報告。

第二章 工作小組的工作

5. 工作小組自 2020 年 4 月成立以來，曾舉行八次會議。工作小組曾邀請相關政府部門代表出席會議，向工作小組簡介其與「劏房」有關的工作。舉例說，水務署向工作小組成員介紹該署為「劏房」安裝獨立水錶的政策和遇到的挑戰，以及該署如何處理涉及濫收水費的投訴；屋宇署向工作小組成員介紹其處理「劏房」違規工程的程序，以及該署在採取執法行動時面對的挑戰；消防處則聯同屋宇署向工作小組成員簡介有關建築物和消防安全的規例以及相關執法工作。差餉物業估價署亦向委員介紹如何釐定物業的差餉及有關向該署提交租賃資料的事宜。此外，工作小組曾邀請兩家電力公司的代表向工作小組成員講解其支援「劏房」安裝獨立電錶的措施，以及講述電力公司在重鋪電線時遇到的各種挑戰，例如缺乏公共空間、技術限制及遭到業主立案法團或管理處反對等，並曾視察在「劏房」安裝獨立電錶的工程。工作小組亦曾邀請國際組織（香港仁人家園）與工作小組分享外國就基層住屋實施租務管制的方案和經驗。工作小組會議摘要已上載至網頁 https://www.thb.gov.hk/tc/contact/housing/matter_tc.htm 供公眾參考，並載列於本報告附件二。

6. 儘管受到 2019 冠狀病毒疫情影響，但工作小組一直馬不停蹄，深入了解「劏房」實況和收集各方持份者的意見。2020 年 6 月至 11 月，工作小組成員親赴觀塘、葵涌、荃灣、佐敦、屯門、深水埗、長沙灣、旺角和太子等地區，探訪區內不同種類「劏房」的租客並與他們交流，以了解他們所面對的困難。收集所得的資料載列於本報告附件三。2020 年 8 月，工作小組與 36 個關注「劏房」的團體（名單載列於本報告附件四）進行多場網上交流會，收集他們對相關議題的意見。此外，工作小組先後於 2020 年 10 月 3 日及 11 月 1 日舉辦網上和實體公眾論壇，並安排在運輸及房屋局的 Facebook 專頁「運房點線面」作現場直播。該兩場論壇有合共約 120 人參與，包括「劏房」業主和租客、關注團體代表、立法會議員和區議員等。上述各場網上交流會和兩場論壇上收集所得的資料，已上載至上文第 5 段所述的網頁，並分別載列於本報告附件五和附件六。工作小

組亦不時收到不同持份者組織（名單載列於本報告附件七）及公眾人士的意見。

7. 總體而言，收集到的意見普遍認為政府應對「劏房」實施適當的租務管制，當中不少認為租務管制應涵蓋較廣泛的範圍；政府應制訂並強制規定「劏房」業主與租客簽立標準租約，當中須列明合理的遷出通知期、給予租客續租權以及訂明「劏房」的維修保養責任；政府應限制租金加幅、加強規管濫收水電費的情況，以及建立「劏房」租務資訊平台，讓公眾更能掌握市場資訊。此外，不少人士對「劏房」的居住環境和結構安全程度表示關注。

8. 工作小組於 2020 年 7 月設立三個專題小組委員會，就「劏房」租務管制所涉及的社會、經濟和法律課題進行深入討論。各個專題小組委員會舉行了共 14 次會議，並各自委聘下述獨立學者或機構就相關範疇進行專題研究：委聘「政策二十一」進行「劏房」實況和「劏房」租客社經特徵調查，並從社會角度研究「劏房」租務管制的課題；委聘香港中文大學經濟學系莊太量教授從經濟角度研究「劏房」租務管制的課題；以及委聘香港大學法律學院團隊（客座教授梅茂勤、客座副教授畢彤及陳維灝先生）研究「劏房」租務管制所涉及的法律議題。三項專題研究剖析香港過往實施租務管制的背景和措施、考量海外司法管轄區（包括英國、美國、澳洲和歐洲）實施租務管制的經驗、指出香港如對「劏房」實施租務管制時須考慮和注意的問題、分析各個政策選項的可行性和潛在後果，以及提出建議供工作小組考慮。此外，工作小組曾進行有關「劏房」現況和「劏房」租客社經特徵的調查。

9. 於 2021 年 2 月 1 日，工作小組主席梁永祥博士聯同運輸及房屋局出席立法會房屋事務委員會會議，匯報工作小組的工作進展，以及聽取議員對於「劏房」租務管制的意見和建議。工作小組備悉委員普遍支持政府盡早對「劏房」引入租務管制，以保障居於「劏房」的基層租客的權益，並同意有需要在引入租務管制的過程中小心平衡「劏房」業主和租客的利益。就此而言，議員認為：

- (a) 有必要就「劏房」租賃強制推行標準租約，其內容應包括禁止濫收公用設施費用，以及訂明租客於遷出後何時可獲業主退還按金等；
- (b) 政府應為「劏房」租客提供租住權保障，同時給予彈性，容許「劏房」租客按需要而終止租賃，並規管租約之間的租金加幅；
- (c) 政府制訂「劏房」租務管制措施時，應考慮「劏房」分租情況普遍，以致管制措施能有效地為「劏房」租客提供政策原擬提供的保障；
- (d) 規管措施應足以涵蓋工業大廈內的「劏房」，使居於其中的租客亦可得享所需保障，因為這類租客比居於一般住宅大廈內的「劏房」的租客可能更為弱勢；
- (e) 應增加土地審裁處和差餉物業估價署的資源，以確保新法例有效執行；及
- (f) 政府應於今個立法年度內盡早將相關條例草案提交予立法會審議。

10. 對於本報告內向政府提出的各項建議，工作小組在制訂建議時，曾參考上述三項專題研究，並曾考慮工作小組成員以及包括「劏房」業主和租客、立法會議員、區議員、非政府機構、關注團體和學者等在內的持份者的意見和建議。

第三章 香港「劏房」的最新情況及「劏房」租客的特徵

11. 對上一項有關居於「劏房」人士的全面調查，由政府統計處於 2016 年⁴進行。在該項調查之前，則有兩項分別於 2014 年⁵及 2015 年⁶就「劏房」居住狀況而進行的主題性住戶統計調查。根據《2016 中期人口統計 — 主題性報告：居於分間樓宇單位人士》，於 2016 年全港約有 27 100 個有分間樓宇單位(即「劏房」)的屋宇單位，而這類屋宇單位當中，平均每間屋宇單位分間成 3.42 間「劏房」。「劏房」總數約為 92 700 間，居於「劏房」的人數約為 209 700 人。

12. 政府統計處在 2016 年主題性報告中就「劏房」採納新定義，即「劏房」是指由個別屋宇單位分間成兩個或以上「屋內互通」和「屋外直達」且一般作出租用途的單位⁷。板間房和床位在 2014 年及 2015 年的主題性住戶統計調查中被歸類為沒有可見間隔牆的「劏房」，但在 2016 年的主題性報告中則被歸類為一個屋宇單位內的一屋多戶，因為住戶成員須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，故不符合可「屋外直達」的條件。

A. 對私人住用/綜合用途樓宇內的「劏房」進行調查

13. 為了收集關於本港「劏房」數目及「劏房」租戶社經特徵的資料，工作小組於 2020 年底/2021 年初委託了「政策二十一」進行全面調查。調查涵蓋樓齡達 15 年或以上的所有私人住用/綜合用途樓宇⁸。「政策二十一」採用異比分層隨機抽樣方式⁹，抽出 2 076 幢私人住用/綜合用途樓宇作調查對象，並查勘這

⁴ 政府統計處，2018 年 1 月，《2016 中期人口統計 - 主題性報告：居於分間樓宇單位人士》(<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11201022016XXXXB0100.pdf>)。

⁵ 政府統計處，2015 年 7 月，《主題性住戶統計調查第 57 號報告書 - 香港分間樓宇單位在 2014 年的住屋狀況》(<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11302572015XXXXB0100.pdf>)。

⁶ 政府統計處，2016 年 3 月，《主題性住戶統計調查第 60 號報告書 - 香港分間樓宇單位在 2015 年的住屋狀況》(<https://www.statistics.gov.hk/pub/B11302602016XXXXB0100.pdf>)。

⁷ 2014 及 2015 的主題性住戶統計調查把「劏房」界定為由一個屋宇單位分間成兩個或以上出租予超過一個住戶的單位。

⁸ 不包括主要是村屋及別墅的三層高或以下建築物。

⁹ 為了提高識別出更多「劏房」的可能性，在 2016 中期人口統計中被發現有較多「劏房」的地區、較舊的樓宇及沒有業主組織和物業管理公司的樓宇均獲給予較高的被抽中機率。

些樓宇內合共 40 034 個屋宇單位。在已查勘的屋宇單位當中，3 307 個被發現有「劏房」，28 648 個則沒有「劏房」。儘管多次嘗試探訪，「政策二十一」仍未能聯絡 5 744 個屋宇單位的用戶。2 335 個屋宇單位被發現並非住用且沒有「劏房」或處於空置狀態。摒除並非住用且沒有「劏房」或空置的屋宇單位之後，回應率約為 84.8%¹⁰。

14. 調查發現，上述 3 307 個有「劏房」的私人住用/綜合用途樓宇的屋宇單位，有合共 11 765 間「劏房」。「政策二十一」對該 11 765 間「劏房」進行了共 6 304 個訪問，包括 3 607 個調查員成功就「劏房」住戶完成整份本報告附件八所載的問卷的訪問，以及 2 697 個局部完成的訪問。

B. 對工商大廈內的「劏房」進行調查

15. 除了私人住用/綜合用途樓宇外，「政策二十一」亦從屋宇署所管理的香港工業大廈及商業大廈資料庫中取機抽樣了 342 棟工廈和商廈，以嘗試估算工商大廈內的「劏房」數目。「政策二十一」查勘了合共 11 647 個屋宇單位。在已查勘的屋宇單位中，71 個被發現有「劏房」，10 635 個則沒有「劏房」。儘管多次嘗試探訪，「政策二十一」仍未能聯絡 860 個屋宇單位的用戶。81 個屋宇單位被發現處於空置狀態。摒除了空置的屋宇單位後，回應率約為 92.6%。

16. 調查發現，上述 71 個設有「劏房」的工商大廈屋宇單位，有合共 419 間「劏房」。「政策二十一」對該 419 間「劏房」進行了 303 個訪問，包括 50 個調查員成功就「劏房」住戶完成整份本報告附件八所載的問卷的訪問，以及 253 個局部完成的訪問。在工商大廈能夠成功完成整份問卷的訪問數目少於在私人住用/綜合用途樓宇的相關數目，是因為很多聯絡得到的應答者都不願意參與調查，究其原因，大概是他們知道把工廈或商廈屋宇單位作住宅用途乃屬違法。根據已完成的 303 個訪問，估計於 2020 年，工商大廈中有 6 927 間用作住宅的「劏

¹⁰ 回應率等於調查員成功訪問的屋宇單位數目除以屋宇單位總數，不包括非住用的或空置的屋宇單位。

房」。相比之下，「《長遠房屋策略》2020年周年進度報告」¹¹估計居於非住宅大廈的住戶數目約為 5 600。

17. 有見於在工商大廈中能夠成功完成整份問卷的訪問數目不多，本報告所呈現的調查結果乃建基於從在私人住用/綜合用途樓宇完成的 6 304 個訪問及辨識出的 11 765 間「劏房」所收集到的資料。

C. 從私人住用/綜合用途樓宇「劏房」調查中得出的主要結果及觀察

18. 2016 年主題性報告中的相關數字，在適用的情況下將包括在下文的論述內，以協助觀察 2016 至 2020 年間的整體趨勢。然而，必須留意，該兩組數據不能作直接比較，因為 (a) 「政策二十一」於 2020 年進行的調查並不涵蓋樓齡少於 15 年的私人住用/綜合用途樓宇及樓高三層或以下的建築物，但 2016 年主題性報告涵蓋不論樓齡的所有私人房屋（包括私人住宅單位、村屋、商業大廈和臨時屋宇單位）內的「劏房」；及 (b) 「劏房」的定義稍有不同，「政策二十一」於 2020 年進行的調查的「劏房」亦涵蓋板間房、閣樓空間、太空倉、床位及天台屋。

「劏房」數目

19. 據估計，於 2020 年，香港有 29 897 個屋宇單位有可「屋外直達」並用作住宅的「劏房」，數目較 2016 年所估計的 27 112 個增加 10.27%。這 29 897 個屋宇單位有合共 100 943 間「劏房」，數目較 2016 年所估計的 92 656 間增加 8.94%。平均來說，每個屋宇單位有 3.38 間「劏房」，數字稍低於 2016 年的平均值（3.42 間）。

¹¹ https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS_Annual_Progress_Report_2020.pdf。

	2016年主題性報告	2020年調查
有「劏房」的屋宇單位數目	27 112	29 897
平均每間屋宇單位分間成「劏房」的數目	3.42	3.38
「劏房」數目	92 656	100 943 (110 008) ¹²
居於「劏房」的住戶數目	91 787 (100%)	110 008 (100%)
港島	18 030 (19.6%)	15 382 (14.0%)
九龍	52 081 (56.7%)	68 383 (62.2%)
新界	21 676 (23.6%)	26 244 (23.9%)
居於「劏房」人士的數目	209 740 ¹³	226 340

20. 在2020年的調查中，「劏房」界定為包括若干種類的不適切住房，即板間房、閣樓空間、太空倉、床位及天台屋，它們在2016年主題性報告中並非界定為「劏房」。不同種類的「劏房」的數目如下：

2020年調查中「劏房」的種類	數目
符合2016年主題性報告「劏房」定義的「劏房」 (即可「屋外直達」)	100 943
板間房	3 415
閣樓空間	258
太空倉	1 165
床位	160
天台屋	4 067
總數	110 008

21. 有「劏房」的屋宇單位中，60.4%分間成兩間至三間「劏房」，另外35.6%則分間成四間至六間「劏房」。大部份「劏房」(81.9%)處於樓齡達50年或以上的樓宇，約18%的「劏房」則處於樓齡為25至49年的樓宇。只有0.1%的「劏房」處於15至24年樓齡的樓宇。此外，「劏房」最有可能在沒有物業管理公司的樓宇中找到：大約46.5%的「劏房」處於沒有業主組織或物業管理公司的樓宇，36.7%處於有業主組織但沒有物業管理公司的樓宇，16.8%則處於有物業管理公司的樓宇(不論是否有業主組織)。

¹² 包括板間房、閣樓空間、太空倉、床位及天台屋。

¹³ 包括約2 500名外籍家庭傭工。

居於「劏房」的人士

(a) 人口特徵

22. 居於「劏房」的人士整體上比香港人口年輕，其中15歲以下人士佔16.0%（相比之下，於2020年底，15歲以下人士佔全港人口的11.6%¹⁴），65歲或以上的長者則佔6.7%（相比之下，於2020年底，65歲或以上的長者佔全港人口的18.3%）。同時，居於「劏房」的人士之中，34.6%並非在香港出生並在香港居住不足七年，這數字遠高於2016年全港的相應數字7.7%¹⁵。

	人數百分比
性別	
男性	51%
女性	49%
總計	100%

	人數百分比
年齡	
15歲以下	16.0%
15至24歲	11.1%
25至44歲	33.2%
45至64歲	31.8%
65歲或以上	6.7%
沒有提供資料	1.2%
總計	100%

	人數百分比
居於香港的年數	
自出生	24.1%
7年以下	34.6%
7年或以上	38.4%
沒有提供資料	2.9%
總計	100%

¹⁴ 政府統計處（2021年），《香港統計月刊》（2021年2月）。

¹⁵ 政府統計處（2017年），《2016年中期人口統計簡要報告》。

23. 就教育程度而言，居於「劏房」的 15 歲或以上人士的教育程度普遍較整體人口為低，其中 68% 只具備中學教育程度（相比之下，2019 年整體香港人口的相應數字為 48.1%¹⁶），有專上教育或以上程序的比例更低，只有 4.4%（相比之下，2019 年整體香港人口的相應數字為 25.3%¹⁷）。

(b) 經濟特徵

24. 居於「劏房」的 15 歲或以上人士當中，52.9% 為就業人士，其中高達 42.9% 在個人服務行業工作。

(c) 住戶特徵

25. 「劏房」住戶的規模通常較細。「劏房」住戶當中，較大比例（38.7%）為單人住戶（相比之下，2020 年第四季的全港數字為 20.6%¹⁸），只有約 10.9% 有四名或以上成員住在同一間「劏房」內（相比之下，2020 年第四季的全港數字為 27.8%¹⁹）。住戶平均人數為 2.0（相比之下，2020 年第四季的全港數字為 2.7²⁰）。

	「劏房」住戶百分比	全港家庭住戶百分比
住戶人數		
1	38.7%	20.6%
2	33.2%	28.0%
3	17.2%	23.5%
4 或以上	10.9%	27.8%
總計	100%	100%

26. 2020 年，「劏房」住戶當中，每月收入低於 6,000 元的住戶比例為 11.1%，略低於 2020 年第四季的全港數字 11.6%²¹，但每月收入達 20,000 元或以上的「劏房」住戶比例卻只有

¹⁶ 政府統計處（2021 年 2 月），《香港統計年刊》2019 年版。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 政府統計處（2021 年 2 月），《綜合住戶統計調查按季統計報告，2020 年 10 月至 12 月》。

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上。

²¹ 同上。

37.6%，遠低於 2020 年第四季的全港數字 60.3%²²。2020 年，「劏房」住戶的每月收入中位數為 15,000 元（相比之下，2020 年第四季的全港中位數為 33,000 元²³）。

	「劏房」住戶 百分比	全港家庭住戶 百分比
住戶每月收入		
6,000 元以下	11.1%	11.6%
6,000 元至 7,999 元	5.6%	5.0%
8,000 元至 9,999 元	6.4%	4.4%
10,000 元至 14,999 元	16.3%	9.2%
15,000 元至 19,999 元	23.0%	9.5%
20,000 元或以上	37.6%	60.3%
總計	100%	100%
	「劏房」住戶	全港家庭住戶
住戶每月收入中位數	15,000 元	33,000 元

「劏房」的居住狀況

(a) 空間與設施

27. 大約 63% 的「劏房」住戶居於面積少於 13 平方米的「劏房」。

	2016 年主題性報告	2020 年調查
居所樓面面積		
- 7 平方米以下	12.0%	21.3%
- 7 至少於 13 平方米	66.9%	41.7%
- 13 至少於 20 平方米	16.8%	19.5%
- 20 平方米或以上	4.3%	12.2%
- 沒有提供資料	-	5.3%
總計	100%	100%

28. 大約一半的「劏房」住戶居於面積只有 11.5 平方米或以下的「劏房」。

²² 同上。

²³ 同上。

	2016年主題性報告	2020年調查
居所樓面面積中位數 ²⁴	10.0 平方米	11.5 平方米
人均居所樓面面積中位數 ²⁵	5.3 平方米	6.6 平方米
平均人均居所樓面面積		
住戶人數		
- 1	8.7 平方米	10.7 平方米
- 2	6.0 平方米	5.6 平方米
- 3	3.8 平方米	4.5 平方米
- 4 或以上	3.1 平方米	3.8 平方米

29. 幾乎所有「劏房」（99.3%）都設有廁所（不論共用還是獨立），92.7%設有廚房²⁶（不論共用還是獨立），95.9%則有窗口。

	「劏房」百分比
可用設施	
廁所	99.3%
共用	18.1%
獨立	81.2%
廚房	92.7%
與廁所合併	12.5%
與廁所分開但與其他住戶共用	17.3%
與廁所分開，非共用	62.9%
窗口	95.9%
不可打開	1.7%
可以打開	94.2%
欠缺上述所有設施	0.0%
有可以打開的窗戶，並設有廁所或廚房	94.1%
有可以打開的窗戶，並設有廁所和廚房	87.3%

²⁴ 2016年，全港家庭住戶的居所樓面面積中位數為40.0平方米。

²⁵ 2016年，全港家庭住戶的人均居所樓面面積中位數為15.0平方米。

²⁶ 就是項調查的目的而言，廚房指「劏房」內有食水供應及有空間放置煮食爐的設施。廚房可以有或沒有分隔。

30. 大部份「劏房」均設有獨立電錶（86.8%）及獨立水錶（83.2%）。多至約97%的「劏房」提供空調設備。

	「劏房」百分比
所提供的其他設施/服務	
空調	96.8%
熱水爐	91.9%
主要出入口設有門/閘	91.4%
獨立電錶	86.8%
獨立水錶	83.2%
抽氣扇	79.7%
區域網路/無線上網	25.1%
「劏房」專用門鐘	20.9%
獨立煤氣錶	12.4%

(b) 維修及保養

31. 至於「劏房」的維修狀況，9.3%的住戶認為滲水問題嚴重或非常嚴重，緊隨其後的問題為混凝土剝落和鋼筋外露。

問題	「劏房」百分比					總計
	沒有此問題	問題輕微*	一般	問題嚴重**	無意見/不適用	
滲水/漏水	66.6%	16.7%	7.2%	9.3%	0.2%	100%
混凝土剝落	74.9%	12.6%	6.7%	5.7%	0.1%	100%
鋼筋外露	85.2%	6.7%	4.8%	3.2%	0.1%	100%
電線鋪設凌亂或外露	86.3%	7.2%	5.2%	1.2%	0.1%	100%
漏電或停電	88.5%	5.9%	4.7%	0.7%	0.2%	100%
窗戶鬆脫或玻璃破爛	86.0%	8.2%	3.6%	0.9%	1.3%	100%

* 包括問題輕微及非常輕微

** 包括問題嚴重及非常嚴重

32. 稍微超過一半的「劏房」不曾進行任何維修或保養工程。在曾經進行維修或保養工程的「劏房」當中，85.4%由業主支付維修及保養工程費用，只有8.3%由租客支付相關費用。

	「劏房」百分比
哪一方負責維修及保養費用	
業主	85.4%
租客	8.3%
業主及租客	4.6%
沒有提供資料	1.7%
總計	100%

(c) 「劏房」衛生狀況

33. 大約一半的「劏房」住戶不滿意「劏房」的整體衛生狀況。

	住戶百分比
不滿意或非常不滿意：	
食水清潔度	66.0%
沖廁水清潔度	60.4%
自然光	60.9%
整體衛生狀況	50.7%
空氣流通度	49.5%

(d) 「劏房」所處樓宇的狀況

34. 電力供應、治安及走火通道是「劏房」住戶對於「劏房」所處樓宇的狀況的首三項不滿意或非常不滿意之處。

	住戶百分比
不滿意或非常不滿意：	
電力供應	45.1%
治安	40.9%
走火通道的暢通程度	39.1%
走廊的暢通程度	38.6%
滲水	35.8%
樓宇外牆	32.6%
樓宇結構	32.6%
衛生	29.4%
消防裝置 ²⁷	28.9%

²⁷ 設有「劏房」的屋宇單位當中，70.8%缺乏手提式滅火樽、76.7%缺乏緊急照明、89.8%沒有在屋宇單位或樓宇內加設逃生出口指示牌。21.8%在梯間設有消防栓、15.1%在樓宇內設有消防喉轆，5.3%則在屋宇單位內設有煙霧感應器。

住屋安排

(a) 現時住所

35. 大約 56%的「劏房」住戶在現時的「劏房」已居住超過兩年。61.8%的住戶在搬入現時的「劏房」前曾居於另一間「劏房」。

	住戶百分比
在現時的「劏房」的居住時間	
1 個月之內	1.8%
1 至 6 個月	14.2%
6 個月以上至 1 年	10.6%
1 年以上至 2 年	17.0%
2 年以上至 3 年	5.8%
多於 3 年	50.1%
沒有提供資料	0.5%
總計	100%

(b) 未來住屋計劃

36. 48.4%的「劏房」住戶已申請公共租住房屋(公屋)，48.6%則沒有。就後者而言，他們不申請公屋的主要原因包括「並非香港永久性居民」(34.9%)、「超出入息或資產上限」(25.8%)和「輪候時間長或申請程序繁複」(18.1%)。

37. 超過 30%的住戶曾經考慮搬離現時的住所，主要原因包括希望搬到較好的住所、無法負擔租金或租金升幅、現時住所的衛生情況差劣，以及業主有意收回單位。交通及地點是住戶選擇住所時考慮的兩項最重要因素。

	住戶百分比
選擇住所時的重要考慮因素	
交通	66.9%
地區	65.0%
單位面積、樓面設計及座向	42.4%
樓宇衛生環境	30.7%
地區設施	15.2%
治安	14.1%
大廈管理質素	10.6%
樓齡	4.7%

租賃安排

(a) 租約

38. 超過 85% 的「劏房」住戶都有簽立書面租約。然而，租約內容未必「完整」，舉例說，只有 40.2% 訂明聯絡業主的方法、33.9% 訂明終止租賃所需的通知期、25.4% 訂明哪一方負責維修和保養、18.2% 訂明租金加幅及 16.2% 訂明續租安排。只有 4.8% 訂明終止租賃後的租約按金退還安排。

	住戶百分比
租約種類	
書面租約	85.2%
有打釐印	46.4%
無打釐印	23.0%
不肯定	15.8%
口頭租約	4.9%
沒有租約	6.3%
沒有提供資料	3.6%
總計	100%

	住戶百分比
租約內容	
租期	50.9%
租金是否包含水電費等費用	41.5%
業主的聯絡方法	40.2%
終止租賃所需的通知期	33.9%
哪一方負責維修和保養	25.4%
從租約按金中扣除款項的條件	22.9%
租金加幅	18.2%
續租安排	16.2%
終止租賃後的租約按金退還安排	4.8%
沒有提供資料	20.3%

39. 在有簽立租約的住戶當中，大約 60%的租約訂明租期為一年以上至兩年，而只有 10%的租期超過兩年。

	住戶百分比
租約期	
6 個月或以下	2.0%
6 個月以上至 1 年	20.4%
1 年以上至 2 年	59.2%
2 年以上	10.4%
沒有提供資料	8.1%
總計	100%

(b) 租金及其他費用

40. 「劏房」的月租差異頗大。月租中位數為 4,800 元，而各類月租分佈如下：

	「劏房」百分比
月租	
2,000 元或以下	2.8%
2,000 元至 2,999 元	6.9%
3,000 元至 3,999 元	17.7%
4,000 元至 4,999 元	22.5%
5,000 元至 5,999 元	21.8%
6,000 元至 6,999 元	13.7%
7,000 元至 7,999 元	5.6%
8,000 元或以上	5.7%
沒有提供資料	3.3%
總計	100%
住戶月租中位數	4,800 元

41. 「劏房」的整體每平方米月租中位數為 417 元（相比之下，2020 年 11 月，新界區及九龍區內少於 40 平方米的住宅單位的平均月租分別為每平方米 301 元及 368 元²⁸）。面積較細的「劏房」的每平方米月租的中位數明顯較高，如下表所列：

居所樓面面積	月租（元）		每平方米月租（元）	
	中位數	平均數	中位數	平均數
- 7 平方米以下	3,500	3,873	500	561
- 7 至少於 13 平方米	4,500	4,708	471	475
- 13 至少於 20 平方米	5,500	5,470	345	352
- 20 平方米或以上	6,600	7,624	268	278
整體	4,800²⁹	5,035	417	445

42. 「劏房」住戶的月入當中，大約三分之一用作繳交月租。

²⁸ https://www.rvd.gov.hk/tc/property_market_statistics/index.html。2020 年 11 月，港島區少於 40 平方米的住宅單位的平均月租為每平方米 431 元。

²⁹ 2016 年，居於「劏房」的住戶的家庭住戶每月租金中位數為 4,500 元。

居所樓面面積	月租/收入比例			
	住戶人數			
	1 人	2 人	3 人	4 人或以上
- 7 平方米以下	33.3%	36.4%	45.0%	27.1%
- 7 至少於 13 平方米	30.5%	34.6%	33.3%	32.4%
- 13 至少於 20 平方米	35.0%	32.4%	35.0%	35.0%
- 20 平方米或以上	55.0%	35.0%	38.2%	35.0%
整體	32.3%	35.0%	35.0%	35.0%

43. 只有少部份住戶的月租包括水費（4.1%）和電費（2.6%）。大部份住戶除了繳交月租外，還要另行支付水電費，當中大部份住戶所要繳交的水電費乃按照用量計算。就此，水電費的中位數為每度水 13 元及每度電 1.5 元。

(c) 租金調整

44. 超逾三分之一（37.1%）的住戶的租金不曾被調整。9.9%的住戶的租金曾於超過兩年前被調整，17.2%曾於一至兩年前被調整，8.6%曾於少於一年前被調整。27.2%沒有提供資料。

45. 在租金曾被調整的住戶當中，75.6%的租金在對上一次租金調整時被上調，而上調幅度的中位數為 7%。大約 7.0%的住戶的租金在對上一次租金調整時被下調，而下調幅度的中位數為 5%。租金上調幅度的中位數在居於較細「劏房」的住戶當中較高。

「劏房」住戶對「劏房」租務管制的意見

46. 83.8%的住戶同意或非常同意應對加租實施管制。55.3%認為租金加幅應低於 5%，而另外 23.9%認為租金加幅不應高於通脹。

47. 68.8%的住戶同意或非常同意應對租住權保障實施管制。就業主終止租賃所需的通知期，65.1%的住戶認為少於一

個月已足夠，22.9%則認為應有一至四個月的通知期。至於租客終止租賃所需的通知期，75.2%的住戶認為少於一個月已足夠，12.7%則認為應有一至四個月的通知期。

48. 75.2%的住戶同意或非常同意應對租約內容實施管制。住戶認為最應當納入租約的內容包括「業主的姓名和聯絡方法」（56.5%）、「租期」（55.0%）、「從租約按金中扣減款項的條件」（52.8%）、「哪一方負責維修」（52.6%）、「終止租賃所需的通知期」（47.5%）及「續租安排」（41.5%）。

49. 76.1%的住戶同意或非常同意增設政府部門專責處理「劏房」業主與租客之間的租務糾紛。

D. 從深入訪問和專題小組討論所得的主要結果

50. 除了進行調查外，「政策二十一」亦曾與非政府組織、關注團體、學者及「劏房」業主和租客進行 32 場深入訪問和專題小組討論，藉以收集各方對「劏房」租務管制的看法，共 91 人參與。各方的看法撮述如下。

社會經濟背景

- (a) 大部份「劏房」租客均處於社會基層，當中部份人士是新來港人士、外來工作者和少數族裔人士。部份租客則具備較強的賺錢能力，因希望擁有私人空間而租住「劏房」。

租約

- (b) 「劏房」租客可能只訂立口頭租約、「粗略的」書面租約甚或沒有訂立任何租約。書面租約的內容往往採用坊間的表格，有欠統一。租約亦往往沒有訂明多個事項，包括有關租金調整、續租、租約按金、收取公用設施費用的安排及哪一方負責維修保養等等，令租客容易受到業主任意加租及須在業主發出通知後短時間內遷出住所的影響。

租賃安排

- (c) 租期通常為兩年，首年是「死約」期，第二年是「生約」期。業主可在首年過後終止租賃，而租客如不接受加租，可遭業主迫遷。租金加幅往往高於通脹。
- (d) 有需要搬到別處的租客，須承擔額外的搬遷費用，包括向協助覓得和租入新居所的地產代理支付佣金，以及向新業主繳交租約按金。
- (e) 業主所施加的公用設施費用通常由業主單方面釐定，往往高於電力公司或水務署所收取的金額。
- (f) 對於遭到業主或代表業主的地產經紀不公平待遇的租客，可供申訴的途徑有限。

「劏房」租賃的管理

- (g) 地產代理可能會協助業主管理「劏房」。在一些個案中，地產代理當初甚或曾協助業主將屋宇單位改裝成「劏房」。地產代理通常負責尋找租客、擬備租約、代表業主收租以及就租賃事宜擔任租客的聯絡人。這些地產代理一方面就管理「劏房」及其租賃而向業主收取佣金，同時亦就安排租賃而向租客收取佣金。個別地產代理為了盡量增加收入，可能會嘗試想方設法將租客迫遷，然後向新租客加租。

「劏房」的居住環境

- (h) 不同「劏房」的居住環境有很大差別。住在寮屋內「劏房」的住戶，要面對大雨時雨水往往從屋頂漏入房內和屋頂可能被強風吹走的困境。工廈「劏房」的居住環境亦乏善足陳，而天台屋的住戶則要承受夏季時的高溫和水浸以及經常停電的苦況。儘管如此，一些「劏房」的居住環境較好，例如有空調設備和獨立廁所。

- (i) 參與訪問和討論的人士普遍關注「劏房」的消防和建築物安全。雖然不少「劏房」的居住環境有欠理想，但很多參加者都同意，在現時公營房屋短缺的情況下，「劏房」為滿足低收入群組的住屋需要提供了一個短期的解決方法。

對「劏房」租務管制的意見

- (j) 很多參與訪問和討論的人士都認為應訂立載有所有必要條款的標準租約。他們亦認為租約須加蓋印花，而相關印花稅應由業主承擔。
- (k) 大部份參與訪問和討論的人士均支持向「劏房」租客賦予租住權保障。業主只能在符合特定條件下將租客逐離，例如業主有需要收回物業作自用。在這些情況下，業主應給予足夠的通知期，例如三個月，讓租客有時間尋覓新居所。
- (l) 然而，有數名參與訪問和討論的人士反對租住權保障的概念，理由為這會限制業主處置基本上是私人物業的自由，以及令業主難以驅走「劣質租客」。這亦可能消減業主出租其物業的意欲，以致「劏房」的供應可能減少。業主亦可能對租客更為揀擇，不利於收入不穩定的租客（例如新來港人士）。
- (m) 大部份參與訪問和討論的人士支持管制租金水平及租金加幅。數名參與者提出租金調整幅度應與通脹掛鉤，另外數名參與者則建議釐定租金水平和租金加幅時應參考租客的負擔能力，例如租金上限不應超逾租戶收入的 30%。不過，亦有數名參與者不支持租金管制，認為這會干預業主為自己的物業訂立租金的自由，而這可能會消減業主出租物業的意欲，從而令「劏房」供應減少。

其他意見

- (n) 數名參與訪問和討論的人士建議設立專責機構，以執行「劏房」租務管制、協助調解業主與租客之間的糾紛、確保「劏房」營運者遵守相關的監管規定、安排公眾教育以及令有需要人士更易獲取「劏房」租金資訊。政府可邀請非政府機構提供所需協助。
- (o) 許多參與訪問和討論的人士促請政府提供更多公營及過渡性房屋，以解決「劏房」問題。

51. 在制訂任何「劏房」租務管制措施時，從上述調查、深入訪問和專題小組討論得出的結果將具參考價值。

第四章 海外司法管轄區的「劏房」規管措施

52. 海外國家有類似於香港「劏房」的房屋，例如：

- (a) 英國（英格蘭）：多戶佔住房屋 — 「多戶佔住房屋」經由各項測試準則界定³⁰，其共通點可概述如下：(i) 一個或多個「居所單位」存在，而它們每一個都不包含一個「獨立單位」；(ii) 這些單位由並不組成「單一個住戶」的人士居住，作為他們的唯一或主要住所；及 (iii) 這些住戶共享一項或多項基本設施（例如浴室），或該單位缺少一項或多項上述設施。
- (b) 澳洲新南威爾斯州：寄宿房屋 — 「寄宿處所」的法定定義³¹為 (i) 全部或部份為寄宿房屋、出租房間/借宿房屋、旅館或招待式借宿所的處所；(ii) 向寄宿者或借宿者提供主要的居住地方；及 (iii) 可以設有共用設施（例如共用的客廳、浴室、廚房或洗衣設施）或由經營者向寄宿者或借宿者提供的服務。
- (c) 澳洲維多利亞州：出租房屋 — 「出租房屋」被界定為「一所建築物，當中一個或多個房間在繳付租金後可供佔用，而可佔用該等房間的總人數不少於四名」³²。
- (d) 新西蘭：寄宿房屋 — 「寄宿房屋」指「包含一個或多個寄宿房間並附連供寄宿房屋租客共用的設施，而且於任何一個時間由（或業主有意由）至少六名租客佔用」³³的住用處所。
- (e) 紐約市：多戶住宅 — 「多戶住宅」被界定為「已藉各種方式被租出或租用、將被佔用或正被佔用作為三個或以上互相獨立居住的家庭的居所或家居的住宅」³⁴。

³⁰ 《2004年房屋法令》第77、254至259條。

³¹ 《2012年寄宿房屋法令》第4條。

³² 《1997年住屋法令》第2條。

³³ 《1986年住宅租賃法令》第66B條。

³⁴ 《紐約州多戶住宅法》第1章第4條第7款。

53. 上述處所受到各類法例管制，詳情如下：

	相關法例管制
英國 (英格蘭)	<ul style="list-style-type: none">- 多戶佔住房屋受《2004年房屋法令》第2部規管。- 法例強制規定，有兩個或以上獨立住戶且由五名或以上人士佔用的多戶佔住房屋必須向地方房屋當局申領牌照³⁵。- 多戶佔住房屋牌照的申請人須向地方房屋當局證明符合下列強制要求³⁶：(a) 房屋「合理地適合」最大數目的住戶佔用；(b) 建議中的「持牌人」及/或「經理人」須為「合適和適當的人」；及(c) 建議中的管理安排令人滿意。- 多戶佔住房屋牌照的授予將包括由法律訂明的強制條件³⁷，即每個房間都須因應佔用人總數和歲數，符合房間大小的最低要求；對煤氣和電氣設備進行年度檢查，以證明它們的狀態和運作安全；在每層安裝煙霧警報器；及以令人滿意的方式存放和棄置住戶廢物。- 地方議會可向多戶佔住房屋持牌人施加更多條件。
澳洲新南威爾斯州	<ul style="list-style-type: none">- 寄宿房屋受《2012年寄宿房屋法令》規管。- 寄宿房屋須遵守下列規定：(a) 備存紀錄冊及提交佔用人詳情³⁸；(b) 容許當局在12個月內進行合規視察，並受制於地方當局就各種合規要求的調查權力，這些合規要求包括安裝建築和防火設施以及「共享住所」所須跟從的規格/標準³⁹；(c) 持續遵守適用於「共享住所」的標準，包括：整個處所及/或每個房間的寄宿者人數上限；提供照明和通風、廚房設備、傢俱和裝置；以及維持整體清潔和某程度的私隱⁴⁰。

³⁵ 《2004年房屋法令》第55條及《2018年多戶佔住房屋發牌（訂明描述）（英格蘭）命令》。

³⁶ 《2004年房屋法令》第61條。

³⁷ 《2004年房屋法令》第67條及附表4，《2018年多戶佔住房屋發牌（牌照的強制條件）（英格蘭）命令》。

³⁸ 《2012年寄宿房屋法令》第9至15條。

³⁹ 《2012年寄宿房屋法令》第16至26條，《1993年當地政府法令》第124條下的第5(d)號命令。

⁴⁰ 《2005年當地政府（一般規例）》第83條及附表2第1部。

	相關法例管制
	<ul style="list-style-type: none"> - 經營規模較大的寄宿房屋則受制於較嚴格的有關安全、進出處所和所須提供的人均設施等規則。 - 透過在書面的標準格式佔用協議內列明所有權利和義務，寄宿房屋的佔用人得享保障。雙方亦受制於「佔用原則」，其訂明一般權利和義務，例如：按金金額、處所的合理清潔程度/狀況、在不受干擾下享用處所的權利、支付公用設施費用、終止權等。
澳洲維多利亞州	<ul style="list-style-type: none"> - 出租房屋受《1997年住宅租賃法令》第3部規管。 - 規管制度對加租情況實施法定管制，並設有機制，由審裁處斷定超額租金⁴¹。出租房屋擁有人和住客的其他權利和責任由法律管轄，包括：遵守合理的住戶守則、禁止使用房間作非法目的/改動房間、擁有人保持房間狀況良好的責任、提供通道等。 - 擁有人/經營者須遵守一套由相關規例⁴²施加的關於私隱、安全、保安及房間設施和住客共用設施的「最低標準」⁴³。 - 出租房屋擁有人須登記他們的處所，亦須備存載有每名住客資料的登記冊至少12個月。 - 監管當局有權視察出租房屋。
新西蘭	<ul style="list-style-type: none"> - 寄宿房屋租賃受《1986年住宅租賃法令》第2A部的相關條文規管。規管機制適用於持續28日或以上且租客「獲授予獨有權利在寄宿房屋內佔用特定宿睡空間，並有權共用寄宿房屋的設施」⁴⁴的租賃。 - 寄宿房屋租賃必須包含明訂條款/內容，列出租期、房間編號、房間是否與其他租客共用，並述明業主所提供的服務⁴⁵。

⁴¹ 《1997年住宅租賃法令》第99至107條。

⁴² 《2012年住屋租賃（出租房屋標準）規例》。

⁴³ 《1997年住宅租賃法令》第142A至142L條。

⁴⁴ 《1986年住宅租賃法令》第66B條。

⁴⁵ 《1986年住宅租賃法令》第66C條。

	相關法例管制
	<ul style="list-style-type: none">- 法例強制規定，業主須負責寄宿房屋的一切支出，租客則須負責繳交所有「可純粹歸因於」租客獨佔房間的一切支出連同電費、煤氣費和電訊費。業主亦須於每星期向租客提供一份明細帳目，詳列所提供的服務/公用設施和租客須付的金額⁴⁶。- 租約開始時並於租約持續期間，業主須為下列事項負責：處所的整體清潔、合理狀況、防火安全（包括煙霧警報器）、遵從「健康住所標準」和所有關於建築/衛生/安全的法律規定、鎖/保安、取用房間和共用設施，及以公平和一視同仁的方式執行住戶守則⁴⁷。- 業主僅在下述情況下有權進入寄宿房間：緊急情況、為提供服務，或在沒有不當地干擾租客下的其他合理情況⁴⁸。- 業主與租客終止租約的權利，亦已在法例中訂明⁴⁹。
美國紐約市	<ul style="list-style-type: none">- 多戶住宅受《紐約州多戶住宅法》規管。- 監管機制設有全面法規，訂明關於「光線與空氣流通」、「防火與安全」及「衛生與健康」的所需規格、條件和措施⁵⁰。- 建築商/擁有人須申領相關牌照，包括「佔用許可證」及/或「禁止騷擾證書」。

⁴⁶ 《1986年住宅租賃法令》第66E條。

⁴⁷ 《1986年住宅租賃法令》第66G至66J條。

⁴⁸ 《1986年住宅租賃法令》第66Q至66R條。

⁴⁹ 《1986年住宅租賃法令》第66U至66V條。

⁵⁰ 《紐約州多戶住宅法》第3章。

第五章 香港過往實施的租務管制

第二次世界大戰前的租務管制

54. 香港過往曾經實施不同形式的租務管制。租金管制於1921年首次在香港實施。當時，香港人口在第一次世界大戰期間膨脹（從大約500 000人增至接近600 000人⁵¹），導致租金於戰後急升。戰後亦有大批人士從內地湧入香港，令社會對可負擔房屋的需求進一步增加。與之同時，戰後的經濟發展導致通脹，但工資未能追上物價和租金的上漲。有見及此，政府於1927年透過《1921年租金條例》⁵²實施租金管制，將住宅租金凍結在1920年12月31日的水平。

55. 上述租金管制採用了歷史價值方法，即法例規定處所在某個日期的租值為業主可收取的最高租金。除了租金凍結外，只要租客遵守租約條款和不造成滋擾，加上業主毋須收回物業作自用或重新發展，租客便得享租住權保障。上述條例原定於1922年6月底失效，但最終按年獲延續，直至1926年6月底，當時香港經濟放緩，而新九龍區興建了很多唐樓，協助紓緩房屋短缺的問題，市場環境亦變得對租客有利。

56. 租務管制到了1938年再度實施，而這次管制由對上一年的連串事件促成：1937年7月及8月，日本侵略中國東部，一批接一批的民眾為了逃離戰役，前來香港尋求庇護；內地爆發霍亂；同年9月1日，一個超級颱風吹襲香港，不但摧毀棚子和小屋，更破壞樓宇和房屋。這一切令香港的房屋供應面對難以承受的壓力。政府於1938年制訂《防止迫遷條例》。

57. 《防止迫遷條例》透過限制業主收回出租物業的權力，給予租客法定的租住權保障。然而，該條例內關於管制租金的條文較1921年所訂立者更具彈性：時任港督獲賦權設立委員會，負責考慮和決定由業主或租客所呈交關乎須付租金的問題，縱使該機制於當時從沒被推展。

⁵¹ G.R. Sayer, *Hong Kong 1862-1919, Years of Discretion* (香港大學出版社，1975年)，第139頁。

⁵² 1921年第13號條例。

58. 像以往一樣，相關管制措施原先預期只屬暫時，即於一年後失效。但隨著人口持續膨脹，《防止迫遷條例》在之後的連續三年都獲延續，直至 1941 年底。在隨後的日佔期間，香港人口從 1 640 000 急跌至 600 000，多區住房亦受到重大破壞。

從第二次世界大戰到 1960 年代的租務管制

59. 第二次世界大戰過後，戰前居民回港，香港經濟亦反彈，但住屋供應未能迅速恢復。1945 年 9 月，當時的英國軍政府發出文告，把市區商業及住宅樓宇租賃的須付租金限制至 1941 年 12 月 25 日（即向日軍投降之日）的須付租金水平（即歷史價值方法）。這後來稱為「標準租金」⁵³。新法例亦禁止業主迫遷租客，除非出現某些情況，例如欠繳租金。新措施亦成立租務審裁處，其有權釐定和更改租金以及發出迫遷令。

60. 上述凍結租金安排經由一份於 1946 年 3 月發出的替代文告⁵⁴延續，該文告增設條文，容許業主收回處所以供自己和家人使用。政府於 1946 年 5 月成立委員會，檢視延續租金管制的可行性。隨後，政府制定《業主與租客條例》⁵⁵，該條例自 1947 年 5 月 23 日起生效，並適用於 1945 年 8 月 15 日前落成的樓宇。這類樓宇後來稱為「戰前樓宇」。

61. 根據上述條例，「戰前樓宇」的租金繼續維持在 1941 年 12 月 25 日的須付租金水平。縱然如此，新條例較上述文告更富彈性，因它容許業主加租，加幅為用於翻新處所的開支的某個百分比。新條例在賦予租住權保障的同時，亦容許業主基於較多理由收回處所，包括：業主自用或重新發展處所，以及租客退租、欠繳租金或以其他方式違反租約。新條例擴大租務審裁處的職能，亦賦權時任港督因應租務審裁處的建議，將某處所和某類處所排除在租務管制範圍之外。

⁵³ 香港臨時軍政府《第 15 號統治文告》。假如處所於 1941 年 12 月 25 日屬空置，則「標準租金」為於 1941 年 12 月 1 日所評估者。

⁵⁴ 香港臨時軍政府《第 25 號統治文告》。

⁵⁵ 《1947 年業主與租客條例》，1947 年第 25 號條例；香港法例第 225 章（1964 年版）。

62. 當時常見的安排是業主把不設有升降機的混合用途唐樓的全層出租予一名租客（稱為「主租客」），而主租客可能居於該層的其中一部份，並把其他部份出租，以供分租客佔用。分租的通常是一處已分隔的地方。由此可見，以分間單位方式滿足住屋需求的概念絕非嶄新。為保護分租客免受剝削，條例對「主租客」所能收取的租金訂立上限，即「標準租金」之上的 20%。該上限後來上調至 30%。

63. 政府按年更新且不時修訂《1947 年業主與租客條例》。1950 年代初期，高企的出生率令持續的房屋短缺問題更形嚴重。不受管制樓宇的租金急劇上升。政府於是成立委員會，由麥奈爾先生(John McNeill)擔任主席，負責檢視租金管制事宜。該委員會建議放寬對「戰前樓宇」租賃的管制，結果令「標準租金」於 1950 年代兩度上調。該委員會亦促請政府保障第二次世界大戰後落成的物業的租客，結果政府制定《1952 年租賃（延長期限）條例》，規定「戰後住宅樓宇」的租客如曾支付「匙金」，便不得被迫遷，為期三年（自租客入住之時起計）。因此，每星期或每月延期的租約實際上變成了三年固定租期的租約。上述條例依然沒有為這類樓宇的租金設定上限，而租金繼續留待租約雙方協定，但業主如欲加租，須給予租客三個月的通知。在 1963 年，相關的租賃保障期限獲延長至五年。

64. 雖然公屋供應於 1950 年代顯著增加，但住屋短缺問題持續，因為移民繼續從內地來港以及生育率持續高企。到了 1960 年代初期，「戰後樓宇」內的出租單位數目已遠超「戰前樓宇」內的出租單位數目。

65. 1962 年，政府制定《租賃（終止通知）條例》⁵⁶，其適用於所有「戰後樓宇」的租賃，包括住宅樓宇和非住宅樓宇，規定終止這類租賃前須給予至少六個月的通知。1963 年 3 月，政府制定《加租（住宅處所）管制條例》⁵⁷。「戰後住宅樓宇」的初始租金由業主與租客協定，但租金加幅須受該條例以簡單百分比的方式限制，即每兩年期內租金加幅為現行租金的 10%。附隨該限制的是自 1963 年 7 月 1 日起為期兩年的租住權保障，但

⁵⁶ 1962 年第 14 號條例；香港法例第 335 章（1964 年版）。

⁵⁷ 1963 年第 7 號條例。

容許業主申請收回處所，以作重建或供近親居住之用。該等管制原定於1965年6月30日到期失效，但最後獲延長一年⁵⁸。

1970年代的租務管制

66. 1960年代末期，租金再次急升。為了應對租金不斷上升的問題，政府於1970年實施臨時租金凍結⁵⁹，繼而於同年稍後制定《1970年加租（住宅處所）條例》⁶⁰。後者與《1963年加租（住宅處所）管制條例》相似，因兩者均採用加幅百分比的方法來實施加租管制。具體而言，1970年條例容許「戰後住宅樓宇」租賃每兩年加租最多15%。該條例並不涵蓋條例生效之後訂立的租賃、新落成大廈的租賃及豪宅（即應課差餉租值達15,000元或以上者）的租賃。一如既往，條例原意是臨時性質，為期兩年，但其後獲延展兩年，更於1973年12月連同其他管制措施納入為《業主與租客（綜合）條例》第II部⁶¹。

67. 由於租金遠遠落後於市場水平，為了加快令租金回到市場水平，《業主與租客（綜合）條例》第II部引入因數租金計算法，「因數」初時定為「五」，即「戰後住宅樓宇」現存租賃的最高加租幅度為受管制租金與經差餉物業估價署評估的「公平市值租金」差額的五分之一。就應課差餉租值不高於30,000元的「戰後住宅樓宇」的租賃而言，其最高加租幅度限制至每兩年21%。現存樓宇新訂租賃的租金不得高於由差餉物業估價署釐定的「公平市值租金」，而新建樓宇的租賃將獲豁免租金管制三年，以免影響新發展。條例亦為租客提供租住權保障，同時容許業主在某些特定情況（如租客欠租或業主收回自住等）下申請收回處所。

68. 《業主與租客（綜合）條例》在1975年和1976年曾作修訂，包括：(a) 把第II部的管制期限延長至1979年12月14日；(b) 把加租「因數」由「五」調低至「四」，以加快受管制租金

⁵⁸ 《加租（住宅處所）管制條例》最終於1969年被廢除。

⁵⁹ 透過《租住權保障（住宅處所）條例》，1970年第8號條例。

⁶⁰ 1970年第56號條例；香港法例第338章（1970年版）。

⁶¹ 《1973年業主與租客（綜合）（修訂）（第2號）條例》；1973年第78號條例。《業主與租客（綜合）條例》第I部規管「戰前樓宇」的租賃。

增加的速度；(c) 撤銷部份「戰後住宅樓宇」的租賃⁶²的租金管制，但終止租賃的六個月通知期仍然適用；及 (d) 容許業主以加租補償其保養有關物業的支出⁶³。政府在1977年將加租「因數」由「四」下調至「三」。新建樓宇的豁免亦擴展至1978年12月31日前落成的樓宇，為期五年。整套租務管制制度於1978年再進行檢討，政府決定把對「戰後住宅樓宇」的管制再延長兩年，而加租「因數」則由「三」調低至「二」。有關的賦權法案於1979年6月6日獲得通過。

1980年代至1990年代初期的租務管制

69. 儘管有關管制措施經已生效，但租金水平仍因新家庭形成速度加快及物業市場的投機活動升溫等因素繼續急升。因此，《業主與租客（綜合）條例》於1980年再次進行修訂，包括：(a) 把因數租金計算法和租住權保障延伸至適用於在1973年後才入伙的「戰後住宅樓宇」的租賃；(b) 把兩年內加租幅度最高為21%的限制擴展至適用於所有「戰後住宅樓宇」，不論其應課差餉租值；(c) 把適用於所有住宅和非住宅樓宇的六個月通知期延長至12個月；及 (d) 延長經修訂後適用於「戰後住宅樓宇」的管制措施的有效期至1981年12月18日。

70. 1980年3月，政府宣佈成立由12人組成的委員會，全面檢討租務管制法例。根據該委員會的報告，於1980年，受管制戰後樓宇租賃的租金平均約相等於市場水平的40%，而在95%的個案中，現行租金低於市場水平的一半⁶⁴。該委員會認為政府應設法加速撤銷租金管制。具體而言，該委員會建議新落成樓宇和豪華住宅的租賃不應受到租金管制。長遠而言，應取消因數租金計算法，並逐步增加每兩年調整的加租幅度上限。針對那些租金顯著低於市值租金的單位而言，訂定「最低租金」水平並逐步將其提高，而當受管制租金的水平達到「公平市值租金」約85%時，考慮取消租金管制。然而，該委員會認為應當為租客提供租住權保障，只要租客願意繳付市值租金便有權獲

⁶² 於1975年12月31日後訂立為期三年或以上的租賃，及以機構／政府名義持有的租賃。

⁶³ 有關開支應不少於港幣5,000元，而加租幅度亦不得高於有關開支的20%。

⁶⁴ 《業主與租客（綜合）條例》檢討委員會（由廖本懷先生擔任主席）的報告，1981年3月（下稱「檢討委員會報告」），第54頁。

得新租賃，而假如就租金金額出現爭議，則交由土地審裁處評估。正如過去的租住權保障機制，該委員會建議將來的機制亦應容許業主在某些情況下申請收回物業，例如：(a) 業主希望收回物業重建；(b) 業主希望收回物業自住，或供其直系家屬居住；(c) 租客欠租或違反租約條款；(d) 租客對業主造成持續滋擾；(e) 租客把處所用作非法或不道德用途；或 (f) 在未經業主同意下，租客擅將處所全部或部份分租。此外，該委員會建議如租客受業主擬重建迫遷，可向業主追討法定賠償，及把暫緩執行管有權命令的時限由三個月延長至六個月。這些建議絕大部份獲得採納：沒有租金管制的租住權保障制度於1981年成為了《業主與租客（綜合）條例》新增的第IV部。

71. 至於「戰前樓宇」方面，「戰前住宅樓宇」和「戰前非住宅樓宇」的最高租金分別在1977年1月1日前分兩階段調升至「標準租金」的155%和350%。當1978年檢討《業主與租客（綜合）條例》時，政府亦決定「戰前非住宅樓宇」的租金管制應於1984年7月1日前全面撤銷，及應以「標準租金」的某個倍數（稱為「標準租金倍率」）（而非百分比）釐定「戰前樓宇」的租金上限，以加快有關租金的上升速度。有關的賦權法案於1979年6月獲得通過。1980年進一步修訂《條例》，把「戰前住宅樓宇」和「戰前非住宅樓宇」的最高租金分別增加至「標準租金」的6倍和12倍。然而，到了1980年，「戰前樓宇」的租金只及市場水平的20%⁶⁵，而相關物業通常處於殘舊狀況。這正是過久和過度的租金管制造成禍害的例證。政府採納檢討委員會的建議，定期上調「標準租金倍率」：由1985年初的21上調至1989年的43，然後於1993年，除了將倍率上調至55外，亦新增規定最終得出的租金必須達至市值租金的60%。倍率及上述規定最終於1995年分別定為75及80%⁶⁶。

租金管制於1998年結束

72. 當《1992年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》於1992年提交給當時的立法局時，政府原本建議讓戰前和戰後住

⁶⁵ 檢討委員會報告，第59頁。

⁶⁶ 《業主與租客（綜合）條例》第10(1)條；梅茂勤，*Hong Kong Tenancy Law*，Butterworths，1997年第三版，第257頁。

宅租賃的租金管制於1994年12月31日屆滿，但議員認為該日期過早，將之改為1996年12月31日。1990年代中段，隨着物業價格和租金升勢加快，當時的立法局於1996年再把租金管制的屆滿日期推遲兩年。租金管制於1998年底正式終結，而該年香港受亞洲金融危機重擊，股市急挫，物業價格和租金亦應聲急跌。這為放寬租金管制提供了好時機，因為租客與業主商議新租約或另覓地方租住時，可爭取對租客有利的租金水平。在《業主與租客（綜合）條例》第I部及第II部於1998年12月31日後失效之後，《條例》第IV部的租住權保障條文適用於所有獲解除管制的租賃。

租住權保障於2004年結束

73. 政府於2002年11月宣佈將全面檢討《業主與租客（綜合）條例》，以讓私人住宅物業市場恢復自由運作。政府於2003年展開公眾諮詢，大部份回應人士均支持全面撤銷租住權保障等。在考慮公眾意見後，政府於2003年6月向立法會提交《2003年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》，修訂條例草案於2004年6月獲得通過。《條例》第IV部的租住權保障於同年7月8日後正式劃上句號。

74. 隨着租金管制和租住權保障先後於1998年及2004年被廢除，現時，業主與租客的權利和義務依據雙方在自由立約精神下同意的租約條款來界定。《業主與租客（綜合）條例》第IV部並不管制住宅租賃的租金加幅，也不賦予租客續租權的保障。

75. 二十一世紀的首十年，香港住宅租務市場在大部份時間都對租客有利。然而，政府於2004年公佈的新建築限制措施的影響開始浮現。同時，來自內地的移民人數與日俱增，亦有更多人組織家庭，而整體人口也持續上升。2008年環球金融海嘯過後的「量化寬鬆」及極低利率政策，亦把資產價格推高。這種情況導致租金再次飆升，社會上出現要求重新實施租金管制的聲音，而這次的焦點所在，是為社會上最弱勢社群提供居所的「劏房」。

第六章 海外司法管轄區的租務管制及租客保障措施

76. 不同的海外司法管轄區實施了不同形式的租務管制。一般而言，於二十世紀兩次世界大戰時實施的租務管制被歸類為「第一代」租務管制，其包括凍結租金或間歇性上調租金。隨着時間轉移，許多（如非大多數）國家逐步完全或局部解除嚴苛的租金管制。「第二代」租務管制被視為對緊隨 1973 年歐洲和北美能源危機後出現的通脹的反應。典型的「第二代」租務管制涉及對租約期內加租和租期與租期之間加租的管制，以及容許業主把用於大幅改善住宅狀況的費用攤銷。「第三代」租金管制則只針對租約期內加租。⁶⁷「第二代」和「第三代」租務管制同屬較溫和的租務管制。

77. 海外有關租務管制的文獻顯示，人們普遍認為「第一代」租金管制是一大敗筆，且損害經濟。Coleman（1988 年）⁶⁸特別記錄了長期的租金管制導致了英國房屋租務市場萎縮。另一方面，人們對「第二代」租務管制是否有效意見不一。與此同時，雖然有大量文獻表示反對實施輕率和嚴苛的租金管制，但在「市場失效」⁶⁹時實施租務管制及/或實施以低收入住房為特定對象的租務管制，得到不少支持。當「市場信息不完善」時，實施溫和的租務管制可協助提高效率。⁷⁰儘管如此，經濟學家曾經指出租務管制很可能產生不符原意的後果，例如更多受租務管制的單位在保養不善下出租，以及未能準確地令心目中的受益人口組別（低收入住戶）⁷¹獲得租務管制的益處，這將在本報告第七章詳加闡述。

⁶⁷ 參閱 Arnott（2003 年），「租賃租金管制」，《瑞典經濟政策評論》10（2003 年）89-121；Turner, B. 及 Malpezzi, S.（2003 年），「租金管制：世界觀」，《瑞典經濟政策評論》10（2003 年）89-121。

⁶⁸ Coleman, D.（1988 年），「租金管制：英國的經驗和政策回應」，《物業財經雜誌》1(3): 233-255。

⁶⁹ Brennan, T. J.（1988 年），「權利、市場失效與租金管制：對 Radin 的評論」，《哲學與公共事務》17(1), 66-79。

⁷⁰ Arnott 及 Igarashi（2000 年），「租金管制、成本錯配與搜索效率」，《區域科學與城市經濟學》30（200）249-288。

⁷¹ Sturtevant, E.（2018 年），「租金管制的影響：研究回顧與綜述」，國家綜合房屋委員會研究基金會。

78. 海外經濟體的租務管制通常旨在解決業主與租客之間信息和議價能力不平衡的問題、透過減少驅逐租客來保持租客之間的社會聯繫、穩定物業市場和緩解通脹壓力，以及確保可負擔住屋的供應。下文將表列主要海外司法管轄區的租務管制及租客保障措施。除了工作小組委託進行的三項專題研究外，工作小組亦曾參考由立法會秘書處資料研究組撰備的《選定地方的租務管制資料摘要》（日期：2017年7月7日）⁷²。

租務管制及租客保障措施	
英國 (英格蘭)	<ul style="list-style-type: none">- 英格蘭於 1915 年首次以標準/最高租金及租住權保障的形式引入租務管制。- 到了 1989 年，根據政府制訂的《1988 年房屋法令》，新租賃免受租務管制。現時仍根據舊法例受到租金管制的租賃為數甚少。- 《1985 年業主與租客法令》訂明業主與租客的權利和責任，包括：<ul style="list-style-type: none">■ 租約包含以下隱含條款，即出租物業須「適合人類居住」。自 2019 年起，根據《2018 年居所（適宜居住）法令》，這項責任在整段租期內持續；■ 就屬於住宅房屋的物業而言，向租期七年以下租約的業主施加進行維修的強制性責任。維修責任涵蓋「住宅房屋的結構和外部（包括排水管、排水溝及外部管道）」、「水、煤氣、電力及衛生」的裝置（包括洗手盆、鋅盆、浴室及衛生便利設施），以及「空間供暖和熱水供應」的裝置；■ 限制業主可向租客收取的「服務費」，訂明任何此類收費都必須與成本有關；及■ 業主必須向租客提供法律姓名和地址，否則即屬犯罪。

⁷² <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617in16-tenancy-control-in-selected-places-20170707-c.pdf>。

	租務管制及租客保障措施
	<ul style="list-style-type: none"> - 《2019 年租客費用法令》禁止 2020 年 6 月 1 日之後任何租賃下的租客向業主支付租金和按金（帶訂明限額）以外的款項。⁷³ 收取非法費用者將被罰款。
愛爾蘭	<ul style="list-style-type: none"> - 根據《2004 年住宅租賃法令》⁷⁴，業主只能每 24 個月加租一次，而租金不得高於市場租金。 - 《2016 年規劃與發展（房屋）及住宅租賃法令》將「租金壓力區」的加租幅度限制至每年 4%。儘管如此，曾經進行裝修以使單位達到能源效益標準的業主可進一步加租。 - 住宅租賃須向當局登記，如不登記租賃，即屬犯罪。所得數據有助發佈租金指數。 - 愛爾蘭住宅租務委員會（下稱「租委會」）的職能之一是為租賃糾紛提供審裁和調解服務。不登記租賃的業主將不能使用租委會的服務，而且租委會亦可命令業主支付租委會因審裁該業主與其租客之間的糾紛而招致的法律費用。
澳洲	<ul style="list-style-type: none"> - 澳洲並無實施全國租金管制。大多數州份沒有限制業主可以要求收取多少租金。就加租而言，若然租客提出申請，可由審裁處進行覆核。 - 在新南威爾斯州，現存的受保護租賃數目不多，而《2010 年住宅租賃法令》及《2019 年住宅租賃規例》涵蓋大部份住宅租賃。住宅租賃受制於雙方簽立的「標準格式租約」⁷⁵內一套「強制條款」。 - 業主只能在指定時期後加租，而租客可入稟新南威爾斯州民事及行政審裁處，要求審裁處頒令新租金過高。租賃可在缺乏理由下終止，但終止前須給予 30 日通知；但假如租客已連續管有物業達 20 年，則業主必須向審裁處申請終止租賃令。

⁷³ 例外情況包括遺失鎖匙引致的合理款項（須有收據證明）、遲繳租金費用以及更改租賃的費用（上限為 50 英鎊）。

⁷⁴ 後來經由 2015 年和 2019 年的《住宅租賃（修訂）法令》修訂。

⁷⁵ 參閱

https://www.fairtrading.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0004/369985/Residential_tenancy_agreement_30_October_2016.pdf.

	租務管制及租客保障措施
	<ul style="list-style-type: none">- 租賃糾紛透過新南威爾斯州民事及行政審裁處解決。- 在其他州份，相關法律大同小異，但業主驅逐租客的通知期可能較長（例如在昆士蘭州，通知期為兩個月）。
德國	<ul style="list-style-type: none">- 與其他已發展國家相比，德國的房屋擁有率相對較低。大多數家庭都是租住私人房屋，而且社會房屋數量不多。當地偏袒租客的歷史悠久。 <p><i>租期及租約</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 法律僅允許業主在某些情況下簽訂有期限的租契（例如：業主希望收回該單位以作自住或家庭住所；業主希望對該單位進行大規模維修；或業主希望將該單位出租給其員工）。因此，業主與租客通常會訂立無限期租約。- 任何長達一年以上的合同都必須以書面方式訂立。所有為期超過一年的口頭租契均被視為永久租契。 <p><i>租住權保障</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 業主驅逐租客的權利受到限制。業主如要終止租契，必須提供「正當理由」，例如：租客嚴重違反了合約下的責任（例如拖欠至少三個月的租金或造成滋擾）；業主需要收回單位自用或供家人使用；或如果租契持續，業主將蒙受巨大損失。- 自2001年以來，業主終止租賃的通知期與租賃生效時間相關，從三個月到最多九個月不等，而租客的通知期為三個月。 <p><i>租金管制</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 新租約的初始租金可以由業主和租客自由協商，但不能超過「當地參考租金」20%。「當地參考租金」根據對上四年期間在同一地區相類住宅新訂和現有合約的租金而釐定。- 每個市政當局都會在稱為「租金指數」(Mietspiegel)的文書中列明「當地參考租金」，但不論「當地參考

租務管制及租客保障措施	
	<p>租金」為何，法律都為加租幅度設置上限，該上限為三年內只可加租 15%至 20%，實際上限視乎地點而定。</p> <ul style="list-style-type: none">- 2015 年，《租賃法修正案》生效。該法律授權各州制定法規以認定出租單位供應緊絀的市場，並引入「租金煞停」(<i>Mietpreisbremse</i>)機制，將這些市場中的新租金上限設定為「當地參考租金」的 110%。- 如果業主對處所進行翻新，作為根據「當地參考租金」加租的替代做法，業主可把不多於單位翻新工程成本的 11%的金額加入年度租金中。- 業主被限定將租金維持在同一水平至少 12 個月。租客亦有一個月的時間決定是否接受加租，而在拒絕加租提議的情況下，亦有權獲給予兩個月的通知才需要搬出。因此，租客可以得到以設定的租金金額租用 15 個月的保證。- 州政府亦可為出租單位供應緊絀的市場設定未來五年的租金上限。有關租金管制的規定的有效期已延長至 2025 年。- 在這方面，柏林聯邦州議會通過了一項凍結柏林租金的法律，該法律於 2020 年 2 月生效。2014 年 1 月 1 日之前竣工的住宅的業主所收取的租金，不得超出 2019 年 6 月 18 日或之前有效協定的租金水平（租金凍結）。- 此外，由 2020 年 11 月 23 日起，任何較可接受租金上限高出 20%以上的租金（根據住宅位置及附有的設備計算）必須下調。不遵守新法律的業主將面臨大額罰款（500,000 歐元）⁷⁶。自 2022 年起，業主將獲准在通脹率以外加租 1.3%⁷⁷。 <p>影響</p> <ul style="list-style-type: none">- 經濟學家一般不支持「租金煞停」機制。業主可能會

⁷⁶ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/nov/25/berlin-rent-cap-britains-housing-crisis-home>。

⁷⁷ <https://www.dw.com/en/berlins-new-rent-freeze-how-it-compares-globally/a-50937652>。

	租務管制及租客保障措施
	<p>推遲對殘舊物業的翻新或完全推遲建設。黑市很可能會興起，地產代理從願意支付高於「租金煞停」機制准許的金額的潛在租客手中將賄款交給業主。業主也可選擇遵守指明的加租上限，但同時誇大租客須付的廚房設備使用費用，這項費用在德國的租賃中通常須獨立支付⁷⁸。</p> <ul style="list-style-type: none"> - 研究結果還顯示，當地確實存在着出租房屋供應減少的危險。愈來愈多業主正安排將物業出售而非出租。此外，業主將利用翻新處所作為投資策略，藉以繞過租金管制⁷⁹。 - 有關法律雖然旨在防止租金上漲過快，但仍未解決問題。根據德國主要網上物業平台 ImmoScout24 的數據，2020 年 9 月柏林出租寓所的總供應量比去年同期下降了 41.5%，其中受新法例影響的寓所（即 2014 年之前落成的公寓）的供應量更下降了 59.1%⁸⁰。雖然有些人支付的金額減少，但新加入市場者很難找到出租空間。租金上限的計算方法也很複雜，給業主和租客帶來不確定性，並對業主造成行政負擔。 - 一宗相關憲法法院案件仍未有判決，而柏林政府是否有權自 2020 年 2 月起施加「一刀切」租金上限仍懸而未決。結果，許多業主現時在其新寓所出租廣告中加入「影子租金」，並明文提醒若然憲法法院作出有利於他們的決定，他們將要求討回額外租金。⁸¹
<p>荷蘭</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 荷蘭建立了一套全面的租務管制制度，規管租金的絕對水平、租金加幅及租住權保障。 <p><i>租金的絕對水平</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 低於或等於「自由化租金限額」的租金受到規管。如果租金超過限額，將不受規管，而由業主與租客自行協商。荷蘭政府按年設定和宣佈「自由化租金限

⁷⁸ 《經濟學人》(2015 年)，「不良剎車-即將來臨的「租金剎車」將削弱正在強化的物業市場」(4 月 4 日)。

⁷⁹ 公共政策研究所 (2017 年)，「德國的經驗教訓：租賃市場中的租客力量」。

⁸⁰ <https://www.refire-online.com/markets/berlin-housing-prices-rise-steadily-as-rental-supply-shrives/>。

⁸¹ <https://www.dw.com/en/berlin-landlords-forced-to-reduce-rents/a-55704047>。

租務管制及租客保障措施	
	<p>額」。</p> <ul style="list-style-type: none">- 如果私人出租物業受到規管，則應付租金的上限須根據早於1971年引入的租金積分系統確定。該系統根據物業多項特徵（例如面積；房屋環境；是否容易到達公共交通、商店和學校等設施）對物業進行評分。⁸²分數愈高，租金上限也愈高。若然得分超越某個水平，業主與租客可自由協定租金；假如分數低於某個水平，則只有處於或未達某個收入水平的租客才可租用相關單位⁸³。 <p><i>加租</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 受規管租賃每年可加租一次，但受制於根據對上一年通脹率加上與收入相關的組成部份而釐定的上限⁸⁴。 <p><i>租住權保障</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 租金受管制和不受管制的租賃均獲賦予租住權保障。業主只能透過給予租客不少於三個月的通知終止租約，且須按《荷蘭民法》所規定的准許原因，例如租客拖欠租金或業主合理和公平地要求收回物業以作自用。- 只有司法機關才能終止租契，業主不能。終止租契前須給予三至六個月的通知。⁸⁵ <p><i>其他</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 租約應述明租客需要支付的基本租金及例如公用設施費用和清潔費等服務費。- 租約亦必須述明租期屬固定抑或無限期。如果租約屬於前者，則必須包括最後日期。租約可以書面或口頭

⁸² Haffner, M., Elsinga, M., Hoekstra, J. (2008 年)，「租金管制：六個歐洲國家中私人業主與租客之間的平衡」，《國際房屋政策期刊》。

⁸³ <https://www.dutchnews.nl/news/2019/08/new-rent-rules-in-the-hague-may-squeeze-landlords-and-expats/>。

⁸⁴ 與收入相關的組成部份是在因應對上一年通脹率作調整之上一個額外准許的租金加幅百分比。這數字因應租客的全年住戶總收入而改變。包含這一個組成部份是為了鼓勵高收入住戶在住房階梯上移，從而把其租金受管制的單位騰出給經濟情況較差的租客。

⁸⁵ <https://www.globalpropertyguide.com/Europe/Netherlands/Landlord-and-Tenant>。

	租務管制及租客保障措施
	<p>達成，如屬口頭協議，則有證人在場為佳。⁸⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> - 有關租金水平、維修費和服務費的爭議，可提交租金審裁處(<i>Huurcommissie</i>)處理。這是全國性的獨立機構，負責調解和審理業主與租客之間的上述爭議。⁸⁷ <p>影響</p> <ul style="list-style-type: none"> - 有人認為，由於幾乎所有租金（93%）都受規管，荷蘭市場被扭曲，對房屋市場的運作產生負面影響。當地嚴格的租金規管限制利潤，亦令房屋供應減少。受規管房屋的現行租客受到極強保護，因此無意搬遷。⁸⁸
<p>加拿大</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 在卑詩省，業主可在一個12個月的期間按照法律准許的百分率加租一次，或按照仲裁員事先批准的金額加租。租金加幅上限根據消費物價指數的百分率變化而定。業主如有意加租，必須於三個月前以書面通知租客。 - 如果租約訂明租客約滿後將要搬走，則租客不享有租住權保障。 - 在安大略省，租金管制自2017年以來適用於所有私人出租單位。除了加租的限制外，租客還享有租住權保障，即除了收回單位自用/供家人使用或單位將進行重大裝修外，業主不得收回單位⁸⁹。 - 自2018年起，住宅租賃必須藉標準租約訂立，但例外住宅單位（包括安老院、資助房屋及公營房屋）除外。假如業主在租客提出要求後的21日內未能向租客提供書面標準租約，則租客可暫緩繳交一個月的租金。

⁸⁶ <https://www.government.nl/topics/housing/rented-housing>。

⁸⁷ 同上。

⁸⁸ Boer, R., Bitetti, R. (2014年10月28日)，「私人租賃房屋市場的復興？德國、芬蘭、捷克和荷蘭的經驗教訓」，OECDiLibrary (https://www.oecd-ilibrary.org/economics/a-revival-of-the-private-rental-sector-of-the-housing-market_5jxv9f32j0zp-en;jsessionid=-XxuXnXdrNw8Wns9rnwjgHK0.ip-10-240-5-158)。

⁸⁹ 裝修完成後，業主必須讓租客有權選擇返回單位。

租務管制及租客保障措施	
	<ul style="list-style-type: none">- 業主與租客委員會對《2006年住宅租賃法令》下業主與租客的權利和責任的執行具有管轄權，並負責處理相關的租賃糾紛。
美國紐約市	<ul style="list-style-type: none">- 紐約市有兩種主要的租金規管制度：租金管制和租金穩定。 <p><i>租金管制制度</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 租金管制適用於1947年2月1日之前建造的住宅大廈，但租客必須自1971年7月1日起已持續居住在該單位中。- 租金管制限制了業主可收取的寓所租金，並限制了任何業主驅逐租客的權利。租金管制在「最高基本租金」系統下進行。房屋及社區更新部門為每套寓所確定最高基本租金，而該租金每兩年調整一次，以反映營運成本的變化。業主有權以紐約市租金指引委員會最近五次以一年期續租的年度租金增幅的平均數提高租金，或者每年增加7.5%，以較低者為準，直到租金達到最高基本租金為止。租客能以建築物違反規定或業主的支出不足以支持加租為由，反對調整最高基本租金。⁹⁰ <p><i>租金穩定制度</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 租金穩定適用於在1947年2月1日至1973年12月31日期間建造的包含六個或更多單位的樓宇。租金穩定亦涵蓋在1971年6月30日之後入住在1947年2月1日之前建造的建築物的租客。⁹¹- 業主增加租金時，不能高於紐約市租金指引委員會每年設定的指導價格。⁹² 假如租客的全年住戶總收入超過一定金額或應付的月租超過一定的門檻，則單位可不受租金穩定制度的管制，以防止富裕租客濫用制度。

⁹⁰ <https://hcr.ny.gov/system/files/documents/2020/11/fact-sheet-01-09-2020.pdf>.

⁹¹ <https://hcr.ny.gov/rent-stabilization-and-emergency-tenant-protection-act>.

⁹² <https://hcr.ny.gov/system/files/documents/2020/11/fact-sheet-01-09-2020.pdf>.

租務管制及租客保障措施	
<p><i>租住權保障</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 紐約市內的租金管制和租金穩定單位的租客享有無限的租住權保障。除非法律允許，例如業主收回單位自住、租客不支付租金、違反租約條件以及造成滋擾，否則不得驅逐租客。- 業主如欲提早終止租約或在租約期滿前驅逐租客，將須提出理由。租客可因為若干理由而被提前驅逐，包括不支付租金或違反租約。業主如欲展開驅逐程序，必須給予租客書面通知。⁹³ <p><i>影響</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 根據紐約市租金指引委員會發佈的《2018年房屋供應報告》，只有1%的出租房屋存量受制於租金管制措施，而44.2%受制於租金穩定措施。⁹⁴- 大量實證研究都不約而同地得出以下結論，即租金管制和租金穩定法律一直未能有效地「瞄準」其旨在惠及的對象，即低收入家庭⁹⁵。較富裕的租客不斷延展在其單位居留的時間，但較貧窮的家庭卻無法租用受租務管制的單位。- 結果發現，租金管制大大降低了租金受管制單位的租金⁹⁶。- 一些人亦認為，紐約市的租務管制成本高昂得令人難以置信，而且極不公平，又認為該制度歧視新移民，令他們被迫入住最不理想的寓所⁹⁷。業主對租客會更加揀擇，而收入不穩定的人士（例如新移民）將難以	

⁹³ <https://www.nolo.com/legal-encyclopedia/the-eviction-process-new-york-rules-landlords-property-managers.html#:~:text=In%20New%20York%2C%20a%20landlord,by%20state%20or%20city%20law.>

⁹⁴ <https://rentguidelinesboard.cityofnewyork.us/wp-content/uploads/2019/08/18HSR.pdf>.

⁹⁵ 參閱 Olsen, Edgar O., 1972 年，「租金管制的計量經濟學分析」，《政治經濟學刊》80(6): 1081-1100；Ault, Richard 及 Richard Saba, 1990 年，「長期租金管制的經濟影響：紐約的情況」，《物業財經期刊》3(1): 25-41；Linneman, Peter, 1987 年，「租金管制對紐約市租客間收入分配的影響」，《城市經濟學期刊》22(1): 14-34。

⁹⁶ Gyourko, Joseph 及 Peter Linneman, 1989 年，「租金管制的公平和效率方面：紐約市的實證研究」，《城市經濟學期刊》26(1): 54-74。

⁹⁷ Davidson, A., 「租金規管的不良影響」，《紐約時報》(2013 年 7 月 23 日)。

	租務管制及租客保障措施
	<p>找到出租住所。</p> <p>紐約州 2019 年《房屋穩定與租客保障法令》</p> <ul style="list-style-type: none">- 紐約州於 2019 年進一步制定《房屋穩定與租客保障法令》，州長古莫更將該等改動形容為「史上最強的租客保障措施」⁹⁸。- 2019 年之前，業主如曾對寓所進行修繕或改善，便獲准每年加租。這項措施鼓勵業主保養其物業。2019 年之後，這種加租受到限制。- 2019 年之前，假如租客的住戶總收入超過一定門檻或月租高於一定金額，則業主有權獲得「放寬管制」。「放寬管制」措施於 2019 年被廢除。- 與此同時，2019 年之後，業主一旦驅逐租客，將無法向租客追討逾期費用、公用設施費用和其他相類費用。這項措施旨在消滅業主驅逐租客的意欲。- 該法令的合憲性現正受到挑戰⁹⁹。
美國三藩市	<p>租金管制</p> <ul style="list-style-type: none">- 根據《三藩市租金管制條例》，業主每年只能根據灣區居民消費價格指數下的通脹率，增加指定金額的租金。業主也可以要求其他增幅。值得注意的是，業主可以將資本改良的費用轉嫁給租客，最多增加 10%，或將增加的營運和維護成本轉嫁給租客，最多增加 7%，但這些租金增長必須記錄在案，並須獲得租金委員會批准後才能實施。州法律要求在 12 個月內單獨或累計令租金上漲 10% 以上的業主，在增加租金前給予租客 90 日的書面通知，而加租 10% 或以下的則需要 30 日的通知。¹⁰⁰

⁹⁸ <https://www.amny.com/news/rent-laws-nyc-1-32294666/>。

⁹⁹ Ferre-Sadurni, L., 「業主反擊，提訴尋求推翻租金監管制度」，《紐約時報》(2019 年 7 月 16 日)；及 Epstein, R., 「租金管制法律違憲」，史丹福大學 Hoover 研究所 (<https://www.hoover.org/research/rent-control-laws-are-unconstitutional>)。

¹⁰⁰ <https://sftu.org/rent-control/>。

租務管制及租客保障措施	
	<ul style="list-style-type: none">- 自 2020 年 1 月 1 日起生效的《加州租客保障及濟助法令》（2019 年 9 月）就州租金管制訂定條文，其涵蓋未受《三藩市租金管制條例》涵蓋的眾多住宅單位。就所有落成超過 15 年的多重單位住宅樓宇而言，適用於居於有關單位已達 12 個月或以上的租客的每年加租上限為 5%<u>加上</u>生活費用增幅或為 10%（以較低者為準）。¹⁰¹ <p style="margin-left: 20px;"><i>租住權保障</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 對於《三藩市租金管制條例》所涵蓋的住宅單位，業主如欲驅逐租客，必須抱有誠實意圖、並非別有用心（例如懷有加租的動機），並以「<u>正當理由</u>」驅逐租客。驅逐的「<u>正當理由</u>」包括租客不支付租金、違反租約條款且經業主書面通知後仍未糾正、造成滋擾或對單位造成重大損壞、非法使用單位，業主收回單位自用、清拆單位等。¹⁰²- 自 2020 年 1 月 1 日起生效的《加州租客保障及濟助法令》（2019 年 9 月）規定，驅逐租客需要「<u>正當理由</u>」，其涵蓋未受《三藩市租金管制條例》涵蓋的眾多住宅單位。 <p style="margin-left: 20px;"><i>影響</i></p> <ul style="list-style-type: none">- 研究人員發現，租金管制令租客的流動性下降 20%，而三藩市的業主減少了 15% 的出租房屋供應。儘管租金受管制單位的租客得享權益，但租金管制實際上是在歸於現時住客的利益與加諸於將來住客的成本之間進行權衡。業主應對租金管制的另一做法是將其物業重新發展為公寓，導致租金受管制的房屋數量減少。¹⁰³

¹⁰¹ 同上。

¹⁰² <https://sftu.org/justcauses/>。

¹⁰³ Diamond, R., McQuade, T., Qian, F. (2018 年)，「擴大租金管制對租客、業主和不平等的影響：來自三藩市的證據」，麻省劍橋市：美國全國經濟研究局；Diamond, R., McQuade, T., 及 Qian, F. (2019 年)，「擴大租金管制對租客、業主和不平等的影響：來自三藩市的證據」，《美國經濟評論》109(9)，3365-94。

79. 從上文檢視的海外經濟體來看，英國和澳洲等一些國家一般沒有實行租金管制。至於有實行租金管制的國家或地區，或通過控制租金水平來實施租金管制，例如德國、荷蘭和紐約市（就租金受管制的單位而言）實行租金上限/最高租金的規定，或者通過限制加租幅度，例如德國、荷蘭、紐約市（就租金受管制的單位和租金穩定單位而言）和三藩市。縱然如此，在德國，如果業主對處所進行翻新，他可把單位翻新工程成本加入年度租金。

80. 同時，租住權保障是主要的租客保障措施。總的來說，在大多數受檢視的司法管轄區，除非符合某些限制條件，否則業主不能驅逐租客，例如業主收回物業自用，或租客違反租約、欠交租金、造成滋擾或對單位造成重大損壞，或將物業作非法用途。在荷蘭，租金受管制和不受管制的租賃均獲賦予租住權保障。在紐約市，租金受管制單位及租金穩定單位的租客均享有無限的租住權保障。

81. 當住屋需求遠遠超過住屋供應時，私人租賃市場中的議價能力自然會向業主一方傾斜。這也許支持引入租務管制以平衡業主和租客的權益。這意味着，若然需求過剩的狀況得到紓緩，實施租務管制的理由將變得薄弱。芬蘭是一個好例子。當地自 1991 年以來廢除租金管制機制，私人租賃市場免受規管，因為當地提供龐大且不受制於經濟審查的社會房屋供應，足以滿足七成人口的住屋需求。¹⁰⁴

82. 在考慮是否和如何在香港實施「劏房」租務管制時，雖然海外司法管轄區的經驗可提供一些參考，但我們應謹記，鑑於香港的情況有別於其他地區，海外經驗未必完全適用於香港。

¹⁰⁴ 芬蘭於 1975 年實施租金管制機制，由當地政府為所有私人房屋設定合理的租金水平和租金加幅。

第七章 對於在香港實施「劏房」租務管制的可行性及相關議題的考量

83. 香港先後於 1998 年及 2004 年廢除租金管制及租住權保障。其後，社會上時有討論香港應否恢復實施租務管制的問題。

長遠房屋策略

84. 運輸及房屋局於 2014 年 12 月發表《長遠房屋策略》¹⁰⁵，當中曾研究以立法方式重新在香港實施租務管制，以保障基層租客（例如居於「劏房」的租客）權益的課題。該報告指出這個議題備受爭議，社會上亦未有共識。當時政府參考了香港租務管制的歷史和審視了海外經驗，留意到租務管制措施雖是出於善意，但往往會產生連串不符原意的後果，對措施旨在協助的部份租客不利。這些不符原意的後果包括：令出租房屋的供應減少，因為受人為壓抑的租金可能會降低業主出租其物業的動機和意欲；令弱勢社群難以租得適切居所，因為當租約變得較難終止時，某些業主會更嚴苛地挑選租客；鼓勵業主作出若干行為，以抵銷租務管制措施的影響，例如一開始便收取較高租金、向租客索取更大筆按金、要求租客支付各類附加款項、濫收若干與租契有直接關連的款項，以及更改租賃條款，使相關處所不受限於任何形式的租務管制；以及令業主無意妥為保養出租物業，導致整體住屋質素下降。

85. 有見上述問題，當時政府認為，由於欠缺廣泛共識，加上措施可能帶來負面後果，可能令廣大租客未見其利、先蒙其害，因此在香港實施任何租務管制措施並不符合居住環境欠佳住戶及社會整體利益。政府相信，對於房屋供應不足而導致租金上升的問題，根本的解決方法應該是持續增加房屋供應。

支持及反對「劏房」租務管制的經濟論點

86. 工作小組委託進行的經濟專題研究，曾經審視國際間有關租務管制的實證研究，以及評估香港實施「劏房」租務管制在各個方面可能產生的影響，包括對房屋供應的影響、租務管

¹⁰⁵ <https://www.thb.gov.hk/tc/policy/housing/policy/lths/LTHS201412.pdf>。

制能否真正惠及「劏房」租客、會否導致房屋資源錯配、會否導致「劏房」保養變差和住屋質素下降，以及對政府的財政影響。下文將撮述審視的結果和經濟顧問所作的評估。

87. 首先，就房屋供應而言，基本經濟原理及實證證據均指出租務管制將令受管制房屋的供應減少。Mengle (1985 年)¹⁰⁶認為業主會因回報率相比其他單位較低而出售甚或丟空受管制單位；Navarro (1985 年)¹⁰⁷則提出證據顯示在美國麻薩諸塞州劍橋市，大約 10% 的受管制單位在租務管制政策實施後的十年內轉換成非租住單位。有見及此，經濟顧問預計，倘若實施「劏房」租務管制，香港「劏房」數目可能會減少。

88. 第二，租務管制的益處受到某些經濟學家質疑。Navarro (1985 年)、Linneman (1987 年)¹⁰⁸、Gyourko 與 Linneman (1989 年)¹⁰⁹、Malpezzi (1993 年)¹¹⁰及 Sims (2007 年)¹¹¹發現，租務管制旨在協助的人士只能得享部份益處。根據 Sims (2007 年)，在美國波士頓市，30% 的受管制房屋由屬入息分佈上半部份的人士佔用，而只有 26% 由屬入息分佈最下四分位數的人士佔用。此外，業主傾向把其寓所出租予「較好」的租客，而非有需要的租客 (Navarro, 1985 年；Glaeser, 2002 年¹¹²)。Arnott (1995 年)¹¹³認為租務管制所帶來的重新分配效應欠佳。經濟顧問預期，若然在香港實施「劏房」租務管制，這可能會吸引部份經濟能力較佳的人士租住優質「劏房」，以享受租務管制的益處，從而迫走部份現有「劏

¹⁰⁶ Mengle, David L., 1985 年，「第二代租金管制對出租房屋質量的影響」，列治文聯邦儲備銀行工作文件 85-5。

¹⁰⁷ Navarro, Peter., 1985 年，「麻薩諸塞州劍橋市的租金管制」，《公眾利益》78(4): 83-100。

¹⁰⁸ Linneman, Peter., 1987 年，「租金管制對紐約市租客之間收入分佈的影響」，《市區經濟期刊》22(1): 14-34。

¹⁰⁹ Gyourko, Joseph 及 Peter Linneman, 1989 年，「租金管制的公平和效率方面：紐約市的實證研究」，《城市經濟學期刊》26(1): 54-74。

¹¹⁰ Malpezzi, Stephen, 1993 年，「紐約市可否從庫馬西及班加羅爾學習？租金管制在發展中國家的成本與效益」，《房屋政策論壇》4(4): 589-626。

¹¹¹ Sims, David P., 2007 年，「情況失控：麻薩諸塞州租金管制告終給予我們的啓示」，《市區經濟期刊》61(1): 129-151。

¹¹² Glaeser, Edward L., 2002 年，「租金管制是否有助消滅隔離問題？」，哈佛經濟研究所討論文件第 185 號。

¹¹³ Arnott, Richard, 1995 年，「是時候對租金管制實行修正主義？」，《經濟觀點期刊》9(1): 99-120。

房」租客。再者，儘管預期租務管制會對「劏房」加租施以管制，但業主可能向租客徵收其他款項以補償損失。

89. 第三，經濟學家普遍認為，租務管制的潛在負面後果之一是房屋單位錯配。由於租務管制導致未來租金較低，租客傾向留在同一單位（Navarro，1985年；Glaeser與Luttmer，2003年¹¹⁴；Sims，2007年）。Nagy（1997年）¹¹⁵提出證據顯示受管制市場中的租客流動性較低。結果，租客傾向在受管制單位居留過久（Sims，2007年）。Glaeser與Luttmer（2003年）提出證據顯示11%的租客及15.9%的業主被錯配。經濟顧問預期，若然在香港實施「劏房」租務管制，地點較佳的「劏房」供應將會減少。

90. 第四，一些經濟學家認為在租務管制之下，業主將會減少保養單位（Navarro，1985年；Albon及Stafford，1990年¹¹⁶；Ault及Saba，1990年¹¹⁷；Ho，1992年¹¹⁸；Glaeser，2002年；Turner與Malpezzi，2003年¹¹⁹），當中Navarro（1985年）發現，租務管制所導致的租金下調會被物業狀況惡化所抵銷，以致租客僅能得享1.3%的淨租金減幅。儘管如此，Kutty（1996年）¹²⁰認為不保養物業的假設只在較為嚴格的「第一代」租金管制之下成立，而在其他情況下，租金管制對房屋保養的影響並非如此清晰。Moon與Stotsky（1993年）¹²¹也認為租務管制與房屋保養的關係不盡清楚。經濟顧問預期，就香港而言，租務管制將阻礙「劏房」業主的租金收入增長，因此「劏房」失修情況可能惡化。

¹¹⁴ Glaeser, Edward L.與 Erzo F.P. Luttmer, 2003年, 「租金管制下的房屋錯配」, 《美國經濟檢視》93(4): 1027-1046。

¹¹⁵ Nagy, John, 1997年, 「免規管空置的規定是否撤除租金管制?」, 《市區經濟期刊》42(1): 64-78。

¹¹⁶ Albon, Robert P.與 David C. Stafford, 1990年, 「租金管制與房屋保養」, 《市區研究》27(3): 233-240。

¹¹⁷ Ault, Richard與 Richard Saba, 1990年, 「長期租金管制的經濟影響：紐約的情況」, 《物業財經期刊》3(1): 25-41。

¹¹⁸ 何灝生, 1992年, 「租金管制：理念與影響」, 《市區研究》29(7): 1183-1190。

¹¹⁹ Turner, Bengt與 Stephen Malpezzi, 2003年, 「租金管制的成本與效益：審視實證證據」, 《瑞典經濟政策檢視》10(1): 11-56。

¹²⁰ Kutty, Nandinee K., 1996年, 「租金管制對房屋保養的影響：包含歐洲和北美洲租金規例的動態分析」, 《房屋研究》11(1): 69-89。

¹²¹ Moon, Choon-Geol與 Janet G. Stotsky, 1993年, 「租金管制對房屋質量改變的影響：縱向分析」, 《政治經濟期刊》101(6): 1114-1148。

91. 最後，就對政府財政狀況的影響，Navarro（1985 年）認為，租務管制會令業主收取較少租金，因此會減少業主須繳的稅款，而稅務負擔將轉移至不受管制的市場的業主。經濟顧問認為，儘管理論上，在香港實施「劏房」租務管制會減少「劏房」業主的租金收入，從而影響政府稅收，但要注意，很多「劏房」業主現時沒有為租約加蓋印花¹²²。假如將來實行強制「劏房」註冊制度，則政府將能徵收現正非法避繳的稅款，而政府的淨收入可能反而因租務管制而增加。

92. 整體而言，經濟專題研究認為，考慮到房屋是必須品，而弱勢社群在私人租務市場的選擇幾乎就只有「劏房」，「劏房」在價格方面沒有彈性可言。由於「劏房」市場有欠完善，對「劏房」實施租金管制並不違反自由市場原則。研究認為，任何形式的租金管制都會產生副作用，例如可能令「劏房」供應減少、業主篩選租客、業主減少維修及保養「劏房」以及把成本轉嫁給租客。然而，倘若「劏房」租務市場從一開始已是「不公正」和「不公平」，政府便應出手干預。

93. 經濟專題研究預期，除非管制幅度很大，否則租金管制不會即時令「劏房」供應減少，因為把「劏房」還原成普通單位的成本不菲。就此，法律專題研究也認為，由於現時「劏房」業主已投放資本把單位改裝成「劏房」，而不少業主得享相對較高的回報¹²³，因此大部份「劏房」業主都應能接受某種程度的租務管制，而非一下子結束營運「劏房」並把單位還原為普通單位。這畢竟是成本和效益的問題。

94. 經濟專題研究進一步認為，租務管制的很多副作用都可藉着小心設計租務管制機制而得以緩解。舉例說，就「劏房」保養方面，專題研究建議政府可容許「劏房」業主把維修及保養費用作扣稅，或資助「劏房」業主進行保養。為避免「劏房」業主把相關成本轉嫁給租客，政府可考慮要求在租約內列明租金以外的所有開支，並把此等開支限制於租金的某個百分比之

¹²² 據多項研究估計，少於 30% 的「劏房」租約曾加蓋印花。

¹²³ 一項於 2015 年在香港中文大學「知識轉移基金」支持下對「劏房」進行的研究發現，若然業主把單位分間成「劏房」，他們的收益將增加 2.1 倍。

http://hksdu.grm.cuhk.edu.hk/rent_publish.html。

內。此外，專題研究認為租金管制可應付「劏房」租務市場資訊不足的問題，降低「劏房」租客的租務成本。

在香港實施「劏房」租務管制的可行性及須予考慮的事項

95. 如要在香港實施租務管制，便要透過立法進行。考慮到香港「劏房」租務市場的特徵，法律團隊詳述了在香港採用立法管制手段以保障「劏房」租客權益時應當考慮的各個事項。

(a) 「劏房」「合法化」

96. 很多「劏房」的營運都在某些方面沒有完全符合法例，例如可能涉及違反政府租契；安裝僭建物；違反消防及建築物安全或衛生的相關規例等。縱然如此，法律團隊明白，嚴格執行現有法律以取締未有完全合法的「劏房」，可能會導致「劏房」供應下降，這不但會推高租金，而且會把最弱勢的「劏房」租客迫遷至居住條件更差的住處。同時，這也會增加業主的合規成本和影響他們的利潤，從而消滅他們出租「劏房」的意欲。業主可能索性丟空「劏房」或將之還原為普通住宅單位。仍留在市場上的業主則會設法把合規成本轉嫁給租客。另一方面，將「劏房」全盤「合法化」亦非選項，因這會危及整個土地管理的法律框架。

97. 假如取締違法「劏房」至少在短期內並不可行，對「劏房」（特別是未有完全遵守所有法例規定的「劏房」）實施租務管制可能向公眾發出錯誤信息，令公眾以為政府正把「劏房」「合法化」。因此，政府必須向公眾傳達清楚的信息：實施任何「劏房」租務管制不會影響相關當局按照現行法例採取執法行動。

(b) 租務管制引致不符原意的後果

98. 正如上文第 84 及 85 段提及，運輸及房屋局於 2014 年 12 月發表的《長遠房屋策略》曾經研究在香港恢復租務管制的議題，並留意到租務管制措施雖是出於善意，但往往會產生連串不符原意的後果，對措施旨在協助的部份租客不利。

99. 租務管制經常出現的問題，是措施有意保護的人士（即最貧窮的住戶）可能未能從中得益。在租住權保障的限制下，業主將揀選租客，而財政狀況較為穩健且住戶人數較少的租客自然會獲業主優先考慮，令收入不穩定的租客難以覓得居所。業主也可能傾向選擇需要較短期住房的租客，例如已經輪候公屋多年的租客，因為這類租客的租約較快期滿，使得業主可較快簽訂新租約和加租。如此，需要較長期住房的租客（例如新來港人士）便可能陷入苦況。

100. 在無限期租住權保障下，租客可以無限期留在住所，因而減少可供租用（特別是供有需要人士租用）的住宅供應。正如 Diamond、McQuade 與 Qian（2018 年）對三藩市租金管制法律進行的研究（上文亦曾論及）發現，租金管制實際上是在歸於現時住客的利益與加諸於將來住客的成本之間進行權衡。它減低了繼續在居所居住的租客的租金支出，但對後來的新租客造成了幾乎同樣巨大的損失，因為新租客可能有需要住在不受租務管制的住處，並支付較高昂的租金。

101. 租務管制造成的另一個常見的不符原意的後果，是令業主無心維持其單位的質素。租務管制會削弱業主翻新甚或妥善保養處所的誘因。雖然這個問題或可透過容許投放資金保養處所的業主加租以資獎勵（一如德國或紐約市的做法）或只容許恆常保持處所質素的業主加租等措施得以紓緩，但此等政策將涉及龐大的行政開支¹²⁴。海外經驗也顯示其危險之處：大批業主會利用此機會避開租務管制或減輕其影響。舉例說，在丹麥，根據《房屋規例法令》第 5.2 節，業主可對出租單位進行大規模裝修，然後加租。2019 至 2020 年間，諸如黑石集團 (Blackstone) 等外國投資者在丹麥購買物業以作出租，並利用上述條文實行「先翻新，後加租」¹²⁵，情況令人關注。結果，租金受管制的單位供應可能減少。雖然此問題看來可透過只容許某額外百分比的租金加幅來解決，但下一個問題便是何等程度的租金加幅才能驅使業主保養處所。

¹²⁴ Glaeser, Edward L., 2003 年，「租金管制是否有助消滅隔離問題？」，《瑞典經濟政策檢視》10: 179-202。

¹²⁵ <https://www.ipe.com/news/danish-pensions-lobby-warns-of-rent-control-impact-as-p-writes-down-property-values/10043580.article>，及 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-25/rent-control-under-review-to-rein-in-blackstone-in-denmark>。

102. 租務管制也會促使業主尋找方法抵銷租務管制措施所帶來的衝擊，例如一開始便收取較高租金、向租客索取更大筆按金、要求租客支付各類附加款項、濫收若干與租契有關的款項，以及更改租賃條款，使之不受限於任何形式的租務管制。對於租金管制可能引發「劏房」租金在短期內急升，法律團隊的意見是「凍結租金」並非可行的對策，因為很多「劏房」租客（特別是最為弱勢社群）所訂立的可能是按月定期租賃。一旦收到任何風聲政府會實施租金凍結，這些業主便可迅速給予一個月通知而大幅加租。再者，就口頭租賃或在租金中包括其他費用（例如公用設施費用及「匙金」）的租賃而言，將難以確定所應凍結的租金水平。

103. 另一個可能出現的不符原意的後果，就是對市場的特定部份實施租務管制可能會擾亂市場其他部份的租金。Autor、Palmer 與 Pathak¹²⁶的研究發現，租金受管制的物業壓抑了毗鄰地區內租金不受管制的物業的價值。這可能是因為租金受管制的物業條件較差，令到毗鄰物業的整體價值受壓。日後實施的任何「劏房」租務管制措施都應小心設計，盡量減少可能出現的不符原意的後果，使管制措施能為「劏房」租客帶來真正益處。

(c) 法律挑戰：減損擁有人的財產權

104. 儘管香港過往曾實施較嚴厲的租務管制（詳見第五章），但要注意，《香港人權法案條例》（香港法例第 383 章）已自 1991 年 6 月 8 日起在香港生效。具體來說，香港人權法案第二十二條保障人人在法律上一律平等。自 1997 年 7 月 1 日起，《基本法》亦為私有財產權提供憲制保障¹²⁷，並在第二十五條保障法律面前人人平等的權利¹²⁸。

¹²⁶ Autor, D., Palmer, C., Pathak, P., 2014 年，「房屋市場外溢：來自麻薩諸塞州劍橋市租金管制告終的證據」，《政治經濟期刊》122(3): 661-717。

¹²⁷ 部份相關案例包括 *Harvest Good Development Ltd v Secretary for Justice* [2007] 4 HKC 1, *Hong Kong Kam Lan Koon Ltd v Realray Investment Ltd (No. 5)* [2007] 5 HKC 122, *Weson Investment Ltd v Commissioner of Inland Revenue* [2007] 2 HKLRD 567, *Michael Reid Scott v HKSAR* (unreported) HCAL 188/2002 (7/11/2003) 及 *Penny's Bay Investment Company Ltd v Director of Lands* (LDMR 23/1999 & LDMR 1/2005)。

¹²⁸ 《基本法》第二十五條：「香港居民在法律面前一律平等。」

105. 在 *Hysan Development v Town Planning Board* (2016) 19 HKCFAR 372 一案中，終審法院作出具標誌性的判決，在判案書第 29 至 42 段裁定，限制土地使用的立法管制（例如限制樓宇高度的規劃管制）將構成侵犯《基本法》第六條¹²⁹及第一百零五條¹³⁰所保障的「擁有權」。法律團隊特別觀察到，在擁有人得到土地後，就租賃或土地使用施加的任何新限制都可能被視作侵犯和減損擁有人的財產權。這些限制除非能夠通過「相稱性」驗證標準，否則可能被裁定為違憲。

106. 具體而言，問題在於「劏房」租務管制機制是否追求一個正當目標，以及干預「劏房」擁有人財產權可否被視為與該正當目標有着「合理聯繫」並在達致該目標時屬相稱（並非超越合理所需或顯然欠缺合理基礎），以致在侵害「劏房」擁有人財產權與為「劏房」租客帶來社會利益之間取得平衡。此外，要「劏房」業主遭受比不受租務管制的其他種類住宅單位的業主為差的待遇也可能構成非法歧視，除非能證明「劏房」業主與其他種類住宅單位的業主並非處於相似或可予比較的情況，又或該種不平等待遇可以通過相似的「有理可據」驗證標準¹³¹。

愛爾蘭

107. 法律團隊指出，在愛爾蘭和德國，都曾有人成功針對租務管制是否合憲提出挑戰。在愛爾蘭，當地最高法院曾頒令當地《1960 年租金限制法令》下的嚴格租務管制無效。《法令》的核心特徵之一是把租金凍結在 1914 年的市值租金水平，而這令當地物業的價值大幅下降。愛爾蘭最高法院¹³²裁定，無限期向某些（而非所有）住宅租賃實施選擇性的凍結租金屬於任意和不公平。法院亦留意到，向一些住宅而非另一些住宅施加租務管制的基礎，與租客的需求、業主的資源或已確立的社會或

¹²⁹ 《基本法》第六條：「香港特別行政區依法保護私有財產權。」

¹³⁰ 《基本法》第一百零五條：「香港特別行政區依法保護私人和法人財產的取得、使用、處置和繼承的權利，以及依法徵用私人和法人財產時被徵用財產的所有人得到補償的權利。徵用財產的補償應相當於該財產當時的實際價值，可自由兌換，不得無故遲延支付。企業所有權和外國投資均受法律保護。」

¹³¹ *Kwok Cheuk Kin v. Director of Lands* (2019)，判案書第 21 至 24 段，*S for J v. Yau Yuk Lung* (2007) 10 HKCFAR 335，*Fok Chun Wa v. Hospital Authority* (2012) 15 HKCFAR 409。

¹³² *Blake v. Attorney General* [1982] 1 IR 117 及 *In the matter of Article 26 of the Constitution and in the Matter of the Housing (Private Rented Dwellings) Bill 1981* [1983] 1 IR 181。

經濟需要扯不上關係。¹³³ 此外，法律欠缺租金覆核機制或容許業主收回物業的機制。

德國柏林

108. 在德國柏林，「租金煞停」(Mietpreisbremse)機制曾在地區法院受到挑戰，而法院裁定「租金煞停」不合憲。經上訴後，喀斯魯聯邦憲法法院裁定「租金煞停」合憲，並認為「對於把人口中相對不富裕的一群驅離受歡迎城市的情況，採取反制措施合乎公眾利益」¹³⁴。近期，柏林政府施加租金上限，即自2020年2月起把2014年前落成的住宅的租金凍結在2019年6月18日或之前有效協定的租金水平，以及自2020年11月起強制規定收取較可接受上限高出20%以上的租金的業主減租。這些限制措施現時在憲制法庭受到挑戰¹³⁵。

美國

109. 在紐約，曾被紐約州州長古莫形容為「史上最強的租客保障措施」¹³⁶的2019年《房屋穩定與租客保障法令》也現正受到憲法挑戰¹³⁷。《法令》廢除多項「放寬管制」措施，並把年度租金加幅上限由6%下調至只有2%。提出挑戰的一方除了反對新近廢除「放寬管制」的措施外，還辯稱即使在「放寬管制」措施被廢除之前，租金穩定機制已不合憲。

110. 過往美國多個地區的租務管制都曾有人針對其是否合憲提出挑戰，而美國最高法院曾確認這類租務管制的地位。最常用作支持現代租金管制法律的理據是有「緊急情況」出現，即民眾可負擔的出租房屋出現短缺¹³⁸。法院傾向於留待政府處

¹³³ Threshold National Housing Charity, 2015年, 「引入租金確定措施的立法建議」, 第7至12段。

¹³⁴ <https://www.thelocal.de/20190820/germanys-constitutional-court-sides-with-tenants-in-rent-control-ruling>。

¹³⁵ <https://www.dw.com/en/berlin-landlords-forced-to-reduce-rents/a-55704047>。

¹³⁶ <https://www.amny.com/news/rent-laws-nyc-1-32294666/>。

¹³⁷ Ferre-Sadurni, L., 「業主反擊, 提訴尋求推翻租金監管制度」, 《紐約時報》(2019年7月16日); 及 Epstein, R., 「租金管制法律違憲」, 史丹福大學 Hoover 研究所 (<https://www.hoover.org/research/rent-control-laws-are-unconstitutional>)。

¹³⁸ Radford, R., 1995年, 「為何租金管制是監管行為」, 《福坦莫環境法律期刊》6(3), 755-773。

理公共收策事宜，因此不願裁定民眾可負擔的房屋是否確實出現短缺。

111. 在 *Birkenfeld v City of Berkeley* 一案中，加州最高法院接納紓緩民眾可負擔的出租房屋短缺的情況乃屬合法國家利益（「一種監管權」）：「國家可自由採納任何可合理地認定為有助促進公共福利的經濟政策……[唯一條件是] 所通過的法律須視為與恰當立法目的有合理關係，以及並非任意或帶歧視性……」。法院又裁定，相關管制措施的合憲性建基於「房屋短缺的情況確實存在，而隨之產生的負面影響的嚴重程度足以令租金管制成為合理的救治措施」。¹³⁹

112. 要注意，在 *Birkenfeld* 一案中，涉案的租金管制措施被法院裁定為無效。法院裁定，就無限期租金管制而言，必須設立機制，在不產生「在程度上遠高於實際必要的延誤」的情況下可對租金上限進行調整。涉案的管制措施要求業主個別申請加租，而法院裁定這是「繁瑣得很的租金調整程序」。及後，在 *Fischer v City of Berkeley*¹⁴⁰ 一案中，加州最高法院確認新租金管制措施合法。措施包括一個以租金穩定委員會釐定的方程式為基礎的按年調整機制，以及供不滿意調整結果的業主提出上訴的機制。

113. 簡言之，法律團隊認為租務管制措施愈嚴苛，法庭以該些措施違憲、有悖常理或不合理（按 *Wednesbury* 一案所界定者）為由而將之廢除的風險便愈高。

(d) 分租和特許

114. 法律團隊指出，分租和特許或會影響「劏房」租務管制的成效。

115. 首先，就私人市場的住宅單位而言，土地文書對於單位佔用人數目通常不設上限。這代表除非違反任何法例（例如有關床位寓所的法例），擁有人/業主可把單位出租予任何人、

¹³⁹ *Birkenfeld v City of Berkeley*, 550 P.2d 1001, 1024 (1976 年)。

¹⁴⁰ (1984) 37 Cal. 3d 644。

特許任何人佔用單位或以其他方式向任何人放棄單位管有權，而人數由擁有人/業主隨意決定。

分租

116. 從法律角度看，即使源頭租契載有條款禁止分租，這也只是與源頭出租人的契諾，並不影響分租契作為立契雙方之間的合約的有效性。除非源頭租契被終止或期滿，否則即使其載有禁止分租條款，租客仍可訂立有效的分租契，猶如他/她是處所的業主。

117. 實際上，「劏房」的運作可以甚為複雜。「劏房」的租賃結構可以由數層分租安排組成。這類租賃結構可能基於涉及多名持份者的各種商業理由而刻意建立。分租安排也可能用作隱藏任何一方的真正身份，或企圖用作逃避責任或執法行動。根據「獨立法人」及「立約各方的相互關係」等法律原則，各層租賃受到不同的權利和義務管轄，對不同的合約方具約束力。每份租契或分租契的租客表面上須根據本身租契內的條款，向他們的直屬業主負責。「租賃代理」（可能是源頭租契的與約方之一）的存在，可令情況更形複雜。他們可能在未獲擁有人/業主真正授權下對處所作出改動或訂立租契。由於所有交易均透過代理進行，「劏房」租客可能不知道誰是「真正」業主。

118. 業主能透過承租人（通常是受其控制的有限公司或代理人）主宰分租契，從而可隨時終止源頭租契（主要透過執行解約條款）並摧毀分租契所產生的一切租賃權益。承租人或分租人將不能尋求濟助。當源頭出租人與源頭承租人屬於同一集團時，源頭租契的條款在簽署分租契時往往都已大幅度向源頭出租人傾斜（例如載有解約條款）。實際上，很多「劏房」租客作為分租人，往往對這些條款毫不知情；即使知情，他們也缺乏議價能力更改這些條款或拒絕簽立分租契。另一方面，某些「劏房」擁有人/業主對於處所是否被分租成「劏房」和這些分租契如何運作一無所知、認知有限或不屑一顧。

119. 總括而言，分租可能對執行租務管制措施帶來嚴重困難。理論上，只規管「劏房」分租契而不規管源頭租契，可能會減低租務管制措施為租客帶來保障的成效。然而，源頭租契

的規模、商業目的和條款往往可能截然不同。不少源頭租契都涵蓋多個單位甚或整個樓層（或整幢大廈）、租期較長，租金只屬象徵式（而利潤是透過例如派發紅利等其他方法分享）。在很多情況下，源頭租契（以及相關的利潤分享協議）可能是大型商業交易的一環。在合約層面上，源頭租契的條款可能沒有表明處所本身將被用作（或分租作）「劏房」的意圖。某些源頭租契甚至可能載有禁止分租的條款（至少在字面上）。只有當源頭承租人其後作出分租安排時才會令相關處所受限於「劏房」租務管制。假如法律具「追溯」效力，從而能規管在「劏房」分租契訂立前經已簽立的源頭租契，則情況將極不理想。再者，向一早已尋求明文禁止分租及/或經營「劏房」的源頭出租人強制施加任何義務，可能有欠公平。實情是，某些擁有人/業主可能對其承租人在處所內的行為欠缺充份知悉或控制。

120. 有見及此，法律團隊及工作小組曾考慮採取完全禁止把「劏房」分租（即強制要求所有「劏房」的租契由「劏房」所在單位的註冊擁有人與「最終」租客簽立）的極端措施是否可行。經審慎考慮後，由於並不完全掌握市場上以分租形式出租的「劏房」的準確數據，法律團隊及工作小組均擔心採取上述措施的風險甚高，可能會對「劏房」租務市場造成根本上的干擾，特別是「劏房」所在單位的註冊擁有人可能因個人理由而不願意與「劏房」租客直接簽立租約，這可能導致「劏房」供應大幅減少。再者，由於執法上的實際困難，分租情況預計會在「黑市」持續。因此，日後如實施「劏房」租務管制，應加入措施以解決分租所帶來的問題，以確保租務管制的成效不會被嚴重削弱。

特許

121. 為了避開以「租契」為基礎的法例管制，「劏房」經營者極可能會利用這個漏洞，刻意選擇與「劏房」佔用人訂立「特許協議」而非「租契」。舉例說，「劏房」經營者可能會簽立「借宿」或「寄宿」協議，把房間分配給佔用人佔住一段多於 28 日的時期¹⁴¹，而經營者可隨意重新分配這些房間¹⁴²。這

¹⁴¹ 為了規避《旅館業條例》（香港法例第 349 章）下的合規規定。

¹⁴² 因為租契的標誌性特徵是「獨有管有權」： *Street v Mountford* [1985] AC 809。

些安排常見於「太空艙/膠囊旅館」。如此，這些「特許」可能不被視為「租約」，從而落在租務管制的範圍之外。

122. 不過，法律團隊認為，「劏房」經營者要避過法律及法庭的監督並不容易。在普通法下，租契的三大元素是獨有管有權、須繳付租金以及租期明確，而法庭決定一份協議是否租契時，將審視協議的實質而非其標籤¹⁴³。再者，在 *Bruton v London & Quadrant Housing Trust* [1999] UKHL 26 一案中，涉案房屋信託只獲當地政府授權向佔用人授予短期特許。然而，法庭裁定房屋信託已給予佔用人獨有管有權，因而建立了合約式租賃。因此，房屋信託是否有能力授予租賃並非問題所在，因為到底是租賃還是特許，取決於雙方的關係。不過，如實行「劏房」租務管制，務須加強公眾教育，以協助擬租賃「劏房」的租客辨識特許合約與租賃之間的分別。

(e) 施加「宜居」和「維修」責任的困難

123. 除了在租契生效時須符合「適宜居住」的條件及除非雙方立約同意之外，普通法並沒有向業主施加須持續維修處所或以其他方式維持處所實體狀況的積極責任。一般而言，普通法下要求給予租客「不受干擾下享用處所」的隱含責任，並沒有向業主施加任何積極責任進行維修或紓解在租約期間發生的問題。其背後理念如下：

- (a) 租客租用的，是於交收時處於「原狀」的處所，而租客會被假定在訂約前曾視察處所並滿意其狀況；
- (b) 處所的任何「負面狀況」（例如潮濕、有害蟲）常常被假設已反映在雙方協定的租金水平之中；
- (c) 由租客接管處所的一刻起，風險便轉移到租客身上。租賃生效後，業主便不再對處所享有很大程度的監管和控制。要求租客負責自行處理較輕微的問題不失為有理可據和切實合宜，因為這些問題都在租客能力及可及範圍之內；及

¹⁴³ 同上。

- (d) 要證明誰人對處所其後浮現的缺陷有「過失」，或處所損壞是否由租客疏忽或不當使用處所或租客所產生的「廢物」導致，往往殊不容易。

124. 即使有需要向業主施加某種強制性的最低責任，要制訂全面客觀的合規標準也絕不容易。住宅是否處於「可租用」或「適宜居住」的狀況，可以是相對和主觀的，可能因不同租客的敏感度、容忍程度和需要等而有很大差異。「劏房」的居住環境也可能有很大差異。英國曾嘗試立法界定「適宜人類居住」（透過訂立一系列因素供地方議會決定）和要求業主持續履行「適宜人類居住」的責任¹⁴⁴。然而，該條文所引發的問題更多，而至今對於如何正確理解「合理地適宜佔用」仍然爭論不休。法律團隊建議，如要向業主施加維修責任，法律便應明確列出所要保養的「項目」，也應要求租客在合理情況下容許業主進入處所進行維修。

(f) 以「市值租金」規管「劏房」租金的困難

125. 2004年7月9日以前，住宅租賃的租客獲租住權保障，只要租客願意繳付「市值租金」，業主便須與租客續租。業主與租客如未能就須付租金達成協議，可要求土地審裁處作出裁決。實際上，要確定個別「劏房」的「市值租金」將更為複雜，因為「市值租金」會隨着多項因素而改變，例如「劏房」大小、（在單位內的）位置、通風/採光、衛生狀況、樓底、隔音及維修狀況、有無獨立/共用廁所、有無與廁所分開的廚房、有無潮濕或異味、有無共用設施等。加上「劏房」數量龐大，如有爭議時交由土地審裁處裁定「劏房」的「市值租金」，將涉及巨大開支，亦欠缺效率。此外，由於目前缺乏「劏房」市場租金的數據，這種租金規管方法至少在短期內並不可行。再者，這個方法對財政資源有限的「劏房」租客來說亦相當昂貴，以及可能導致業主刻意增加租金水平以抬高「市值租金」，因此不能真正令租客受益。

¹⁴⁴ 《1985年房屋法令》第606條。

第八章 在香港實施「劏房」租務管制的指導原則

126. 經過連月的工作後，工作小組得以更深入了解「劏房」的現況以及「劏房」租客所面對的困難。工作小組曾走訪多區各類劏房，並與「劏房」租客進行面對面交流。工作小組曾與合共 37 個關注團體進行多場網上交流會，並先後於 2020 年 10 月及 11 月舉辦兩場公眾論壇，聽取約 120 名持份者和市民的意見。與之同時，工作小組委託「政策二十一」對香港「劏房」進行全面調查，藉以取得有關「劏房」數目和「劏房」租客社經特徵的更新資料（對上一次同類調查於 2016 年由政府統計處進行）。是次調查的主要發現和觀察，已在第三章詳述。

127. 與之同時，工作小組與三個專題小組委員會曾分別從社會、法律和經濟角度深入討論「劏房」租務管制所涉及的議題。工作小組亦曾審視分別由「政策二十一」、香港大學法律學院團隊和香港中文大學經濟學系莊太量教授撰備的三份專題研究報告。該三項專題研究的結論和觀察，已在本報告其他章節提述和論及。

128. 根據上述討論並在參考三份專題研究報告後，工作小組同意，在探討應否在香港實施「劏房」租務管制以及考慮可行選項時，應當考慮下列各項重要指導原則：

- (a) 正如香港大學法律學院團隊提出，亦正如第七章第 104 至 106 段闡釋，雖然香港以往曾實施相對嚴格的租務管制，但隨着《香港人權法案條例》（香港法例第 383 章）自 1991 年 6 月 8 日起生效，加上自 1997 年 7 月 1 日起《基本法》明文保障私有財產權，現時在擁有人得到土地後新施加的任何租務限制都可能被視作侵犯或減損擁有人的財產權，而除非這些限制在賦予租客社會利益之餘並無超乎比例地侵犯擁有人的財產權，否則法院可能裁定這些限制違反《基本法》。
- (b) 儘管不少「劏房」的居住環境有欠理想，但在社會上尚未有充足公營房屋和過渡性房屋供應以滿足低收入人士和家庭的住屋需求之前，「劏房」確能為部份低收入人士和家庭提供基本住處。工作小組的目標是研

究應否在香港實施「劏房」租務管制，而不是取締「劏房」。縱然如此，「劏房」應繼續受到各項相關法例規管，以確保符合建築物安全、消防安全、衛生等要求。

- (c) 正如運輸及房屋局於 2014 年 12 月發表的《長遠房屋策略》以及工作小組三份專題研究報告指出，租務管制措施可能產生連串不符原意的後果，當中部份更可能對措施原本旨在保障的租客不利（詳見第七章第 84、85 及 98 至 103 段）。舉例說，任何尋求強行把「劏房」租金水平壓制在遠低於市場水平的措施除了可能受到法律挑戰外，亦可能會減低業主出租處所的意欲，從而可能令「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。

工作小組特別留意到，「劏房」業主相當可能趁租務管制措施尚未正式實施，採取「先發制人」的行動，例如即時加租和把租客逐離，但可惜現時看來沒有法律措施（例如在相關法例通過前暫時凍結租金水平）可用以預防這種情況出現。實際上，即使能夠解決法律問題，也難以暫時凍結租金水平，因為許多「劏房」租賃都屬於口頭租賃，其租金可能包含各項雜費，故此要確定實際「租金」水平殊不容易，而就按月定期租賃而言，業主可於短時間內終止租賃（詳見第七章第 102 段）。

- (d) 現時，在「劏房」市場內，分租情況相當普遍。源頭出租人可利用其所控制的源頭承租人把「劏房」分租，並可透過終止源頭租契而摧毀分租契所產生的一切租賃權益。這會令執行租務管制措施——特別就租住權保障而言——遇到困難（詳見第七章第 114 至 120 段）。
- (e) 如要引入「劏房」租務管制，政府應考慮採納具更充份法律基礎、相對容易施行、可迅速實施及能夠切實保障「劏房」租客的管制措施。此外，隨着政府竭盡所能增加公營房屋和過渡性房屋的供應，包括致力實

踐在 2022-23 年度或之前提供 15 000 個過渡性房屋單位的目標，「劏房」問題將有望逐步改善。

第九章 工作小組的建議

129. 經考慮過去多個月的討論並參考三份專題研究報告後，工作小組原則上認為政府應對「劏房」實施適當的租務管制，以保障基層「劏房」租客的權益，但同時應審慎地平衡業主與租客之間的權益。

130. 工作小組同意法律團隊的意見，建議透過立法方式制訂「劏房」租務管制措施，即在《業主與租客（綜合）條例》（香港法例第7章）內新增專為「劏房」租務管制而設的部份。下文將詳述工作小組的各項建議。

規管的範圍

131. 工作小組留意到，「劏房」除了存在於住宅大廈外，亦存在於工商大廈或例如小屋、寮屋和「天台屋」等臨時構築物。這類「劏房」可能涉及非法使用土地及/或僭建物。若然對這類「劏房」執行租務管制，可能會發放錯誤信息，令公眾以為政府把這類「劏房」「合法化」。

132. 縱然如此，工作小組理解到，居於這類「劏房」的租客亦須得享租賃保障，因為他們可能較居於正常住宅大廈「劏房」的租客更為弱勢。工作小組亦留意到，公眾、關注團體和立法會議員普遍認為「劏房」租務管制應涵蓋例如工廈內的「劏房」。因此，工作小組建議，規管的範圍應相對廣泛，盡可能涵蓋各類「劏房」，以致更多「劏房」租客能受惠於建議中的租務管制。

133. 社會上，「劏房」通常用來描述在一個單位內分間作出租用途的較細單位。然而，工作小組理解到，在法律層面上界定「劏房」將牽涉不少複雜的問題和挑戰。工作小組留待政府在顧及租務管制應盡可能涵蓋各類「劏房」的目標下，在日後法例內對「劏房」訂立適當定義。

134. 「劏房」可出租作非住宅用途（例如儲物）。鑒於租務管制應聚焦於用作住宅的「劏房」，加上管制的目的並非

規管不涉及實際佔用人的租賃，因此工作小組建議規管範圍應限於作自佔用途的「劏房」住宅租賃（下稱「受規管租賃」）。

適用於受規管租賃的「標準租約」以及水電費的攤分

135. 工作小組留意到，並非所有「劏房」租賃都有訂立租約，而即使有租約，其往往欠缺重要條款，以致未能為「劏房」租客提供充份保障。工作小組認為，一份清楚列出業主與租客的權利和責任的書面租約，對於向「劏房」租客提供更佳保障至關重要。就此，工作小組建議制訂載有下列**強制性條款**的「標準租約」：

- (a) 受規管租賃的租期將固定為**兩年**。租金於租期內不得上調，但業主與租客可協定將租金下調；
- (b) 只有租客有權藉給予業主一個月通知而於租期首 12 個月過後終止租約；
- (c) 租客須向業主支付租金、按金（金額固定為相等於兩個月租金），並須向業主補還經業主攤分的公用設施費用（如有），亦須向業主支付因租客違反租約任何條款而產生的款項（如有），但除此以外，租客無須向業主支付任何其他款項；
- (d) 假如「劏房」不設有由電力公司或水務署安裝的獨立電錶或水錶，則業主要求租客補還公用設施費用時，須向租客提供相關公用設施帳單的副本以及明細表，以顯示與單位內其他租客攤分該等費用的詳情。所有租客須付的經攤分費用的總和不得超逾相關公用設施帳單所收取的款額。這種安排亦應涵蓋由業主提供並供同一單位內所有租客共用的其他服務的費用，例如煤氣/石油氣、電訊和無線網絡(WiFi)服務；
- (e) 業主須維持物業內部的狀況，亦須維持物業內的供水、供電、供應熱水、衛生和空調（如有）裝置的正常運作；

- (f) 租客不得將物業分租；
- (g) 業主須於下述期限內向租客退還按金，即租約期滿或提早終止且租客把處所的空置管有交回業主之時起計一段指明期間（例如七日內）或業主向租客追討因租客違反租約任何條款而產生的款項得到清償之時起計一段指明期間（例如七日內），以較遲者為準；
- (h) 業主須於簽立租約後一個月內向差餉物業估價署提交受規管租賃的資料；及
- (i) 租約及其複本的印花稅將全數由業主承擔。

136. 工作小組建議政府應強制規定「劏房」業主與租客簽立包含上述強制性條款的書面租約。假如雙方起初未有訂立書面租約，則根據日後法例，租客應有權隨時要求業主於指明期間（例如 28 日內）將一份經由業主簽署的書面租約送交租客。假如業主不照辦，則租客可暫緩繳付一個月或以上的租金，直至業主履行這項規定為止。

137. 關於在缺乏由兩間電力公司或水務署安裝的獨立水電錶的情況下在同一單位內各名「劏房」租客之間攤分水電費的問題，工作小組曾經考慮立法訂明某種分攤方法是否可行和合宜。然而，工作小組發現此舉將極為困難，因為某種分攤方法是否「公平和合理」，得視乎個別情況而定。此外，訂明某種適用於所有情況的具體方法將欠缺彈性，令業主與租客無法協定適用於自身情況的方法。因此，經仔細考慮後，工作小組認為更合適的做法是讓「劏房」業主與租客自行討論和協定一套合適和可接受的分攤方法。一些可供選用的分攤方法，包括根據單位內的「劏房」數目、各「劏房」的面積和各「劏房」佔用人數目等進行攤分。

138. 工作小組留意到，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。工作小組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 12 個月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。因此，工作小組認為現時的建議已在業主和租客的權益之間取得一個合理平衡。

罪行和罰則

139. 為收阻嚇作用，工作小組建議規定假如受規管租賃的業主：

- (a) 要求租客支付不屬於租金、按金、經業主攤分的公用設施費用補還款項（如有）或因租客違反租約而產生的款項（如有）的任何款項；或
- (b) 在單位內所有租客須付的經攤分款項的總和超逾相關帳單所收取的金額的情況下，要求租客補還公用設施費用，

則該業主即屬犯罪，並可處以懲罰。

140. 在《業主與租客（綜合）條例》第 IV 部下其他適用於住宅租賃的現行罪行和罰則，亦應適用於受規管租賃，例如：假如「劏房」業主不給予租客租金收據，或假如「劏房」業主以各種方式侵擾租客，包括非法剝奪租客對處所的佔用、作出任何行為刻意打擾租客的安寧或舒適生活，或經常截停或不提供為佔用該處所作住宅而合理所需的服務。

租住權保障

141. 工作小組留意到，公眾強烈要求和支持向「劏房」租客提供若干程度的租住權保障，以保護他們免遭業主任意迫遷。與此同時，工作小組深明有需要確保任何建議都要有充份法律基礎支持，即該建議在加強對「劏房」租客的保障之餘不會超乎比例地侵犯「劏房」擁有人的私有財產權。

142. 考慮到有需要平衡「劏房」業主與租客的權益，工作小組建議，根據日後法例，租期固定為兩年的受規管租賃的租客應有權續租一次，從而得享為期四年的租住權保障。工作小組建議這段租住權保障期時，考慮了以下事項：一方面，有需要避免向「劏房」業主施加過重負擔；另一方面，「劏房」調查結果顯示大約 56% 的「劏房」住戶在現時「劏房」已居住兩年以上（詳見第三章第 35 段），而截至 2020 年 12 月底，一般公屋申請人的平均輪候時間為 5.7 年¹⁴⁵。工作小組認為，為期四年的租住權保障能夠在侵犯「劏房」擁有人的私有財產權與賦予租客社會利益之間取得合理平衡。

143. 四年後，業主與租客可自由商議和訂立新租賃，並協定租金水平。該租賃將成為新的受規管租賃，業主將須依法向租客提供另外四年的租住權保障。工作小組留意到，部份「劏房」業主關注他們將不得不容忍「劣質租客」。就此，工作小組建議日後的租務管制法例應訂明受規管租賃的業主可向土地審裁處申請物業管有權命令的情況，例如：租客欠租，租客使用物業作不道德或非法用途，租客對業主或任何其他其他人造成不必要的煩擾、不便或騷擾，又或租客將物業分租。

對續租租金的規管

144. 工作小組留意到，公眾強烈要求和支持規管租金加幅，以保護「劏房」租客免遭業主任意加租以及減輕租客的租金負擔。工作小組亦備悉相關的「劏房」調查結果，其顯示「劏房」的每平方米月租可以遠較住宅單位為高（詳見第三章第 41 段）。

145. 考慮到有需要平衡「劏房」業主與租客的權益，工作小組建議對原有的受規管租賃與續租後的受規管租賃之間的租金加幅設置上限，以防止「劏房」業主在續租時任意把租金上調至不合理地高的水平。至於如何釐定該上限，工作小組曾探討不同方案，包括參考各項物價或租金指數。工作小組亦曾考慮是否適宜直接採用一個絕對百分率作為上限。

¹⁴⁵ <https://www.housingauthority.gov.hk/tc/about-us/publications-and-statistics/prh-applications-average-waiting-time/index.html>。

146. 工作小組留意到，有團體或人士建議按照消費物價指數的動向來設定租金加幅上限。工作小組不建議採取該做法，因為在此嚴厲的租務管制制度下，撇除通脹率，把「劏房」出租的業主將無法賺取實際收益或利潤，令長期投資於「劏房」市場變得無吸引力。這將大大減低「劏房」業主出租處所的意欲，從而可能令「劏房」供應大幅減少，這將推高租金，令最弱勢的租客更難覓得「劏房」租住。

147. 工作小組認為政府可採納差餉物業估價署的相關私人住宅租金指數（例如所有類別私人住宅的租金指數）作為租金加幅上限。這個建議做法將有助把「劏房」租金加幅限制至與私人住宅租務市場的整體動向一致，同時讓「劏房」業主能賺取與當其時私人住宅租務市場預期帶來的收益看齊的回報。就此，工作小組曾參看由差餉物業估價署發佈的所有類別私人住宅的租金指數於過往 20 年的趨勢，詳情如下：

差餉物業估價署發表的私人住宅租金指數（所有類別） ¹⁴⁶		
年份	指數	與兩年前相比的升跌（%）
1998	112.6	-5.4%
1999	100.0	-25.7%
2000	98.1	-12.9%
2001	95.4	-4.6%
2002	83.4	-15.0%
2003	73.6	-22.9%
2004	77.7	-6.8%
2005	86.5	17.5%
2006	91.6	17.9%
2007	101.8	17.7%
2008	115.7	26.3%
2009	100.4	-1.4%
2010	119.7	3.5%
2011	134.0	33.5%
2012	142.6	19.1%
2013	154.5	15.3%
2014	159.5	11.9%
2015	172.8	11.8%
2016	168.2	5.5%
2017	182.6	5.7%
2018	193.0	14.7%
2019	194.4	6.5%
2020（臨時數字）	180.3	-6.6%

148. 工作小組觀察到，雖然上述指數歷年來有升有跌，但於其中數年出現顯著升幅，例如 2008 年(26.3%)、2011 年(33.5%)及 2012 年(19.1%)。工作小組認為，為了更有效地保障「劏房」租客免受因私人住宅市場租金大幅波動而引致的過高租金加幅所影響，有必要在差餉物業估價署的租金指數之上再設置合適的絕對百分率以限制租金加幅。考慮到上述事項，工作小組建議，當續租時，原有的受規管租賃與續租後的受規管租賃之間的租金加幅不得超逾（一）差餉物業估價署發佈的私

¹⁴⁶ https://www.rvd.gov.hk/tc/property_market_statistics/index.html。差餉物業估價署於 1981 年開始編製這項指數。

人住宅租金指數（所有類別）於相關期間的百分率改變；或（二）15%，以較低者為準。假如上述差餉物業估價署租金指數的相關改變為負數，則續租後的受規管租賃的租金須至少作出相同百分率的下調。

149. 工作小組留意到有建議認為政府應規管租賃的「起始租金」或實施租金凍結，以防止「劏房」業主大幅加租以圖抗衡建議中的續租時的加租限制。工作小組認為，制定既客觀且易於施行的機制以公平地決定業主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。就此，工作小組留意到個別「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，該等因素包括「劏房」的大小、座向、採光、通風、噪音水平、是否有獨立洗手間/廚房、業主在「劏房」內提供的設施、每間「劏房」的衛生環境和狀況等等。以行政手段為全港每一間「劏房」重新訂定起始租金除了涉及高昂的行政費用和沉重的行政負擔外，更會無可避免地引發大量業主與租客之間的糾紛。此外，就實施租金凍結而言，撇開建議法律上是否穩妥或是否有適當的法律措施付諸實行不談，「劏房」市場內口頭租約相當普遍，因此幾乎全無可能決定這類「劏房」的租金應當凍結在何等水平。

分租

150. 正如早前各個章節提及，工作小組相信「劏房」分租的情況相當普遍。當源頭租契期滿或被終止時，該「劏房」的分租契亦會告終，即使租期固定為兩年亦然。這將對租住權保障的執行造成障礙。誠然，設立租務管制機制的目的並非令租賃架構內的所有租契均受制於租務管制，亦非禁止分租，因為這將嚴重干擾「劏房」市場，亦會令「劏房」供應減少，對「劏房」租客造成損害。儘管如此，工作小組建議日後的「劏房」租務管制機制須加入適當措施處理上述問題，令受影響租客的權益獲適當保障，同時不會削弱租務管制的效能。政府可考慮的方案之一，是規定源頭出租人在終止源頭租契及收回處所時須給予受影響的「劏房」租客較長的通知期（例如 60 日），讓他們有足夠時間另覓居所。

執法及輔助行政措施

151. 為確保建議中的租務管制措施得以有效施行並真正惠及「劏房」租客，工作小組建議政府應向差餉物業估價署提供更多資源，讓署方能夠：協助公眾認識新的規管機制以及業主和租客在該機制下的權利和責任；處理預期中「劏房」業主和租客就新法例提出的大量查詢；就租賃事宜提供諮詢和調解服務，例如「劏房」業主與租客可如何解決糾紛及一旦和解不果有何申訴途徑；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。與此同時，政府亦應為土地審裁處和相關法庭提供更多資源，以加快審理因實施建議中的租務管制措施而引發的相關糾紛。

152. 除了立法管制外，工作小組亦建議實施若干行政措施，以期進一步保障「劏房」租客的權益。舉例說，部份「劏房」租客或因市場缺乏充份的租金資訊而易受剝削。工作小組建議政府可委託非政府機構設立和管理「劏房」租金資訊平台，讓公眾更容易查閱關於「劏房」租務市場的資料，包括現行的租金水平、各區「劏房」供應情況、「劏房」業主和租客在建議中的租務管制機制下的權利和責任等等，以協助實施建議中的租務管制措施以及協助基層「劏房」租客爭取更合理的租金水平。政府亦可委託上述非政府機構安排在地區舉行簡介會，並為「劏房」業主和租客提供所需支援，例如一旦出現糾紛時提供調解服務及關於可供申訴的途徑的意見。

153. 工作小組進一步建議地產代理監管局發出指引和良好實務守則，以協助地產代理在新法例生效後處理「劏房」租賃事宜。

較長遠的選項

154. 工作小組留意到有建議認為政府應成立專責機構處理強制「劏房」註冊，並實施發牌制度，以期取締未有完全遵守相關規管要求的「劏房」。工作小組明白該等建議有助改善「劏房」的一般狀況，故屬可取。然而，相關的合規費用可能相當高昂，而部份「劏房」營運者可能藉加租而把費用轉嫁給租客、非法經營、把「劏房」閒置，甚或索性把「劏房」還原

成一般住宅和退出「劏房」市場。考慮到這些情況可能對「劏房」供應造成影響，加上目前尚未有充足公營房屋和過渡性房屋以收容可能因上述情況而被驅離「劏房」的人士，工作小組認為較審慎的做法是在上文建議的租務管制措施推行一段時間之後先審視其成效，並在有需要時由政府再作考慮。

155. 工作小組亦留意到有建議認為可參考部份海外國家和地區（例如德國和紐約市）的經驗，即容許曾對「劏房」進行大規模裝修和保養工程的業主進一步加租，以期提高業主恆常保養其物業的意欲。工作小組關注到這可能產生漏洞，讓業主乘機避開租金規管。此外，釐定在上述情況下的可容許租金加幅上限將相當困難，因該上限既要足以驅動業主保養處所，也要得到租客接納，而執行方面將涉及令人卻步的高昂行政費用。因此，工作小組傾向於建議政府留待建議中的租務管制措施實施一段時間並觀察市場反應後才探討上述建議。

156. 總的來說，政府若然採納工作小組就「劏房」租務管制措施的建議，便須監察該等措施的實施及檢討其成效。長遠來說，假如「劏房」問題持續甚或惡化，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，則工作小組認為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/或就該目的而設立專責機構，但同時要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。

「劏房」的衛生及安全

157. 正如第二章第6段提及，工作小組成員曾經到訪多區的「劏房」，藉以親身了解「劏房」實況。雖然工作小組的焦點在於租務管制問題，但工作小組成員亦與公眾一樣，對「劏房」的衛生狀況及消防與建築物安全深表關注。2019冠狀病毒疫情突顯了「劏房」所處樓宇的環境衛生問題，例如排水管接駁錯誤和殘舊不堪，令「劏房」住戶面臨嚴重的健康威脅。

158. 正如上文第154段指出，工作小組同意，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，因為此舉可能影響「劏房」的供應，而「劏房」現時為部份低收入家庭和人士提供他們極為需要的住所。縱然如此，工作小組建議政府採取步驟改善「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。此外，工作小組建議政府可考慮要求「劏房」業主為每間「劏房」提供獨立煙霧探測器、小型手提式滅火筒和滅火毯，以提高「劏房」的消防安全。

159. 與此同時，工作小組樂見政府將撥出十億元，用作資助超過3 000幢應課差餉租值較低的舊樓進行排水管修葺和改善工程。對於擁有人難以自行籌組該等工程的樓宇（例如「三無」大廈），屋宇署將行使其在《建築物條例》下的權力，按風險評估而有序地代擁有人安排進行工程。至於消防安全，政府亦會考慮修訂《消防安全（建築物）條例》，以賦權消防處和屋宇署代沒有能力遵守條例要求的舊樓擁有人進行消防安全改善工程，並在竣工後向該等擁有人追討所涉費用。工作小組認為，這些措施將有助改善許多「劏房」所處樓宇的狀況。

第十章 結語

160. 工作小組在進行研究的過程中，市民和持份者就「劏房」的一般事宜及特別就「劏房」租務管制的課題提供了很多真知灼見和寶貴建議，工作小組表示感謝。建議中的租務管制措施如獲採納，將能夠為「劏房」租客提供所需要的保障，包括為他們提供一定程度的租住權保障、限制租金加幅和防止業主向租客濫收公用設施費用。

161. 工作小組完全同意，解決「劏房」問題的根本方法，是持續增加土地和房屋供應。就此，工作小組促請政府繼續與社會各持份者緊密合作，增加土地供應和加快興建公營房屋，以應付低收入家庭的住屋需要。工作小組亦歡迎政府致力推動過渡性房屋發展，包括實施先導計劃，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。這將協助政府實現在 2022-23 年度或之前提供 15 000 個過渡性房屋單位的目標。

162. 工作小組亦支持政府以試行方式，為輪候公屋超過三年且並非居於公營房屋和沒有領取綜合社會保障援助的合資格一般申請住戶提供現金津貼，直至其獲得首次編配公屋為止。該措施可紓緩已輪候公屋一段長時間的基層家庭的生活壓力，當中很多居住於「劏房」。政府的目標是於 2021 年中開始接受申請，並自 2021 年 7 月起發放津貼。有見及此，工作小組希望建議中的「劏房」租務管制盡快實施，令現金津貼計劃能夠真正惠及「劏房」租客。

163. 隨着政府大力增加公營房屋和過渡性房屋的供應，工作小組希望「劏房」問題日後將逐步得以紓緩。在現階段，建議中的「劏房」租務管制能夠向「劏房」租客提供合適保障。長遠來說，假如「劏房」問題持續甚或惡化，則政府應審視是否有需要對「劏房」實施更嚴厲的租務管制措施。

運輸及房屋局

「劏房」租務管制研究工作小組秘書處

2021 年 3 月