

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(1)820/20-21(02)號文件

檔 號：CB1/PS/1/20

房屋事務委員會

過渡性房屋及劏房事宜小組委員會

立法會秘書處就劏房租務管制 擬備的背景資料簡介

目的

本文件提供與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)，以保障基層租戶的權益。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

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 立法會 [CB\(1\)352/14-15\(01\)](#) 號文件(第 6.15 至 6.18 段)

3. 簡而言之，一如長遠房屋策略所述，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，並不符合居住環境欠佳住戶或市民大眾的利益。⁴ 政府此後曾在不同場合重申，租務管制是極具爭議的事宜，必須審慎處理。

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劏房家庭⁵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. 在2021年2月4日的立法會行政長官答問會上，行政長官宣布，運輸及房屋局局長會在今個立法會會期提交條例草案，當中會考慮工作小組就劏房提出的建議和議員的意見。工作小組在2021年3月31日向政府提交報告。政府表示會仔細考慮工作小組提出的建議，並會在今個立法會會期內盡快向立法會提交相關條例草案。⁶

議員的意見和關注事項

6. 議員曾在立法會及其轄下委員會的會議上，就租務管制的相關事宜表達意見。事務委員會先後在2018年6月4日及7月6日與福利事務委員會舉行兩次聯席會議，就租務管制與政府當局進行討論及聽取公眾的意見。在事務委員會之下成立的跟進本地不適切住屋問題及相關房屋政策事宜小組委員會，曾討論與租務管制及租金津貼措施相關的事宜。事務委員會及在事務委員會之下成立的過渡性房屋及劏房事宜小組委員會("小組委員會")各自分別在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進展。議員提出的主要意見和關注事項，綜述於下文各段。

⁴ 立法會 [CB\(1\)352/14-15\(01\)](#)號文件

⁵ 根據長遠房屋策略2019年周年進度報告，估計現時有96 400個住戶居於劏房。

⁶ 政府在2021年3月31日發出的[新聞公報](#)

租金管制措施及現金津貼

7. 議員極為關注單位租金高昂對低收入租戶的影響，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。

8. 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戶，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(包括調高首份租約的租金和向租戶索取過高的雜費等)；以及減低業主妥善維修保養其出租單位的意欲。

9. 鑒於政府在 2019 年施政報告宣布會研究是否推行計劃，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⁷("該計劃")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該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加幅蠶食。

10. 政府當局表示，該計劃下的現金津貼會提供予非居於公營房屋、非領取綜援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鈎。⁸

就低於某應課差餉租值的住宅物業實施租務管制

11. 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，限制租金升幅。

⁷ 立法會 [CB\(1\)293/20-21\(03\)](#)號文件

⁸ 立法會 [CB\(1\)741/20-21\(01\)](#)號文件

12. 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戶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。⁹

口頭租約及書面租約

13. 議員察覺到，在目前房屋供求失衡的情況下，在一些個案中，由於業主沒有與劏房租戶簽訂書面租約，因此無須給予通知期便可終止租約。事務委員會在 2017 年 1 月 9 日的會議上通過一項議案，要求政府當局立即制訂及實施"租務穩定機制"，包括應立法規定簽訂書面租約，以保障業主和租戶雙方的權益，以及規定書面租約須訂明固定租期及終止租約通知期。

14. 政府當局表示，業主與租戶訂立口頭租約的做法在香港沿用已久。若政府當局透過立法規定所有租約須以書面訂立，會即時影響目前根據口頭租約租住單位的租戶，並促使相關業主與租戶訂立新租約。在房屋供應短缺的情況下，業主或會在訂立書面租約時作出種種對出租方有利的要求。據政府當局所述，若書面租約沒有訂明租期和終止租約通知期，或業主和租戶沒有協定以其他方式終止租約，根據普通法，固定期租約將在租期屆滿時終止，而定期租約可通過發出一份通知期與租期相若的遷出通知書予以終止。上述安排能夠提供彈性，讓業主和租戶商議切合雙方需要的終止租約安排。¹⁰

為劏房租戶安裝獨立水錶及電錶

15. 為防止業主濫收水費和電費，議員要求政府當局安排為劏房安裝獨立水錶及電錶，並容許劏房租戶自行開立帳戶繳交水費和電費。

16. 政府當局表示，根據現行政策，劏房租戶可在得到業主同意並符合一些先決條件及安全標準的情況下，分別向水務署及兩間電力公司(即中華電力有限公司及香港電燈有限公司)，申請安裝獨立水錶及電錶。如劏房租戶懷疑可能被業主濫收水費或電費，他們可向水務署或兩間電力公司舉報有關個案，以作跟進。

⁹ 立法會 [CB\(1\)1466/16-17\(01\)](#)號文件

¹⁰ 立法會 [CB\(1\)1170/16-17\(01\)](#)號文件

劏房租務管制研究

17. 議員認為，工作小組應研究推行劏房租務管制的可行方案，而非將時間用於研究是否推行有關措施。議員關注到，政府當局就跟進工作小組的研究所提建議而進行的工作(例如進行所需的法例修訂)，會否進一步耽誤劏房租務管制的推行。他們詢問有關劏房租務管制的條例草案可否在本屆立法會任期內提交，以及有關措施可否與現金津貼試行計劃一併推行，以在試行計劃推行後管制劏房租金。

18. 政府當局表示，工作小組一直馬不停蹄，在不同方面展開工作，包括評估劏房的租務實況，以及收集社會上不同持份者的意見。工作小組爭取在 2021 年第一季完成研究，並將報告呈交政府考慮。待收到報告後，政府會適時處理有關事宜。¹¹

19. 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，委員對劏房租戶欠缺議價能力及無法保障其基本權利表達關注。委員促請政府應制訂並強制規定業主與租戶簽訂標準租約，當中須列明合理的搬遷通知期、確保租戶享有續租權，以及訂明劏房的維修/保養責任；而政府亦應限制租金加幅，以及加強監管濫收水費和電費的問題。

20. 政府當局表示，對於就劏房訂立標準租約一事，工作小組的意見較為一致和清晰，而標準租約應列出業主及租戶的權利和義務、租期、租金、提早終止租約通知期，以及就電費、水費和其他雜費作出的安排。至於租戶的續租權，工作小組須進一步討論及研究應否為劏房租戶提供一定程度的租住權保障、應否就續租時的租金加幅實施某些形式的規管，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租賃的資訊，以助基層租戶更深入了解業主和租戶各自的權利和義務，並爭取更合理的租金水平。

透過立法以規管劏房租賃

21. 政府當局在 2021 年 2 月 25 日簡報工作小組的工作進展時，小組委員會委員強調有需要透過立法推行劏房租務管制，以保障劏房基層租戶的權益。規管範圍應涵蓋標準租約、租住權保障、限制租金調整，以及業主向租戶濫收公用設施費用(包括電費和水費)的問題。

¹¹ 政府在 2020 年 12 月 9 日發出的[新聞公布](#)

22. 政府當局表示，工作小組明白有需要就業主濫收公用設施費用作出規管。政府當局在草擬相關的法例修訂建議時，會考慮由不同方面分擔費用的詳細安排。就租金調整幅度作出規管是一項具爭議性的事宜。在完成研究前，工作小組會繼續探討租住權保障和規管租金調整的事宜。

23. 小組委員會委員察悉，工作小組或會建議把續訂劊房租約時的租金增幅上限定為 15%，並關注到該上限過高，劊房租戶將無法負擔，因此應把該上限定為最高 10%。委員又問及有何措施處理劊房市場的分租問題，以及有關租務管制的條例草案會納入哪些措施，以監管違規情況及就違規情況採取執法行動。

24. 政府當局表示，15%的租金增幅上限只是工作小組所討論的方案之一，工作小組會探討其他可行方案。在訂定最理想的租金增幅時，當局有需要平衡租戶和業主的權益。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劊房租戶權益的同時，不會不合比例地侵害業主的私有財產權。

25. 政府當局進一步表示，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供應大減。工作小組及政府當局的法例草擬團隊會繼續審視有何方法，在容許市場上存在分租的情況下，保障租戶的權益。由於香港有大量劊房戶，預計需要大量資源執行有關租務管制的條例草案和處理相關糾紛。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。

26. 就小組委員會委員建議，為防止業主預先採取行動，以規避租金管制措施，有關租務管制的條例草案應加入反規避條文，政府當局表示會在法例修訂工作中考慮相關條文。

立法會議案和質詢

27. 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**。

28. 在第六屆立法會，劉小麗議員、鄭泳舜議員及李慧琼議員就不適切居所租戶的水費及電費，以及不適切居所租戶的問題和所獲的支援提出質詢。上述質詢及政府當局答覆的超連結載於**附錄 II**。

相關文件

29. 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 4 月 20 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4日	政府當局的文件 (立法會 CB(1)67/19-20(04) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)294/19-20 號文件) 政府當局的補充文件 (立法會 CB(1)235/19-20(01) 號文件)
房屋事務 委員會	2019年11月8日	政府當局的文件 (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	2019年12月2日	會議紀要 (立法會 CB(1)544/19-20 號文件)
跟進本地不 適切住屋問 題及相關房 屋政策事宜 小組委員會	-	小組委員會報告 (立法會 CB(1)555/19-20 號文件)
房屋事務 委員會	2020年5月26日	政府當局的文件 (立法會 CB(1)652/19-20(01) 號文件) 會議紀要 (立法會 CB(1)948/19-20 號文件) 政府當局的補充文件 (立法會 CB(1)882/19-20(01) 號文件)

立法會/ 委員會	會議日期	文件
房屋事務 委員會	2020年11月2日 及 2021年1月14日	政府當局的文件 (立法會 CB(1)299/20-21 號文件) 政府當局的文件 (立法會 CB(1)293/20-21(03) 號文件)
房屋事務 委員會	2021年1月14日	政府當局的文件 (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	政府當局的文件 (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	政府當局的文件 (立法會 CB(1)601/20-21(02) 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
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4月20日