

## 立法會房屋事務委員會

### 租務管制

#### 目的

本文件旨在臚列政府就租務管制議題的研究結果和觀察。

#### 背景

2. 我們不時聽到有關業主不合理加租或租客經常被業主逼遷的投訴，而這些投訴大部分來自居於分間樓宇單位的租客和代表基層利益的關注團體。有部分人士建議重新推出某種形式的租務管制，以保障基層租客的權益。

3. 在進行長遠房屋策略公眾諮詢期間，有相當多就此議題作出回應的人士反對以發牌或業主登記制度規管分間樓宇單位。他們主要關注現有的分間樓宇單位並非全部能符合所需的發牌或登記規定，設立有關制度會令分間樓宇單位的供應減少。他們亦憂慮持牌或已登記的分間樓宇單位業主會把遵從發牌或登記規定的成本轉嫁予租客。無論在任何一種情況下，分間樓宇單位的租金都會上升，反使最需要獲得發牌或登記制度保障的群組的經濟負擔變得更為沉重。此外，部份人士要求政府推出包括控制分間樓宇單位租金和租賃期的措施，以解決基層租客的燃眉之急。

4. 有關人士建議的租務管制措施包括：

(a) 限制每年的加租幅度在某個百分比內；

- (b) 把應付租金限制在一個「合理水平」，如在參照有關樓宇的應課差餉租值後的市值租金；
- (c) 要求業主在決定不繼續租賃時須向租客提供「合理原因」；以及
- (d) 訂明如業主欲終止租賃時須給予的最短通知期（例如六個月）。

5. 在回應這些建議時，我們曾指出租務管制可能會帶來各種後果，包括導致基層租客的住屋問題惡化。我們亦曾表示，基於社會上部分人士對租務管制議題的關注，我們將提供更多資料，讓社會作更深入的討論。我們就下列各範疇收集有關資料：

- (a) 香港的私人住宅租賃市場；
- (b) 租務管制的形式和可能導致的後果；
- (c) 目前協助居住於不適切居所的基層租客的措施；
- (d) 公眾對租務管制的意見；以及
- (e) 租務管制在執行上的相關事宜。

我們的研究結果及觀察，載述於下列各段。

## 香港私人住宅租賃市場

### 業主和租客

6. 根據政府統計處的綜合住戶統計調查，2014 年第一季共有 327 000 個獨租租戶，佔整體居住於私人永久房屋住戶數目的

25%。儘管我們沒有備存這些業主的資料，我們的觀察是這些出租單位大部分是由個別物業擁有人（而非大型商業機構）擁有。租賃市場不存在被個別人士壟斷的情況。簡而言之，香港私人住宅租賃市場的競爭十分激烈。

7. 就租客而言，他們來自不同背景。除了本地家庭外，亦有來自不同的人口組別（例如外籍人士、學生、年輕專業人士和新移民）。這與香港作為一個國際都會的地位吻合。任何針對租賃市場的管制措施均可能影響不同人口組別獲得出租房屋的機會，以及自置居所業主的投資回報或其物業價值。

### 房屋供應

8. 根據差餉物業估價署（下稱「估價署」）的資料，2009至2013年的私人住宅年均淨落成量（即落成量減去拆卸量）為約每年8 000個單位，較1989年至2008年的長期平均值（每年23 200個單位）為低。

9. 然而，香港的房屋供求情況正在改善中。根據估價署的預測，2014和2015年將分別有17 600和12 700個私人住宅單位落成，較2012年的10 100個單位和2013年的8 300個單位顯著增加。而且，我們預計，在未來三至四年，市場上可提供約72 000個私人住宅單位。長遠而言，我們已採納長遠房屋策略督導委員會的建議增加房屋供應，未來十年供應總量以470 000個單位為目標，其中公營房屋佔六成。在私營房屋方面，我們致力提供可在十年建造188 000個私人住宅單位的土地，以增加市場的供應。

### 物業市場的近期走勢和總體經濟展望

10. 各個主要先進經濟體於2008年金融海嘯後採取的寬鬆貨幣措施所引致的資金氾濫和超低利率的環境，是導致過去數年間私人住宅物業的租金和價格上升的一個原因。其中，自2008年底起，美國聯邦儲備局把聯邦基金利率維持在接近零的水平，

和推行了三輪量化寬鬆措施。這不單導致本港的利率下降和大量外資湧入，更令本地物業市場的情緒顯著升溫。加上供求緊張，香港的物業價格和租金持續上升：2014年5月的整體住宅租金水平較2008-09年的低位上升了67%，而樓價的升幅則更為顯著，達135%。物業價格和利率的相對變動載於附件A。

11. 然而，美國聯邦儲備局自2014年初已開始減少每月購買資產的規模。儘管美國退出其寬鬆貨幣政策的實際步伐尚未明朗，但市場在加息週期日近的情況下，將會重新注視經濟和物業市場的基本因素。

12. 在市場預期房屋供應增加和加息週期日近，再加上政府推出數輪需求管理措施，整體來說物業市場於過去一年已冷卻下來，儘管近月來市場略見回穩。截至2014年5月，整體租金水平較2013年11月的高位下跌了0.8%。就實用面積少於40平方米的單位（通稱為「A類單位」）而言，其租金於2014年首5個月只微升0.5%，較2012年內的13.4%和2013年內的5.5%全年升幅低。由估價署提供的近年租金水平走勢載於附件B。隨著供求情況日漸改善，相信租客的議價能力亦會相應提高。

## 租務管制的形式和預期效果

13. 從附件C的海外經驗和附件D的香港施行租務管制歷史中，我們可以看到，租務管制既有不同的形式，亦會產生不同的效果。

## 租務管制的形式

14. 簡單來說，租務管制可以租金管制和租住權管制（後者通稱為「租住權保障」）形式實行。就租金管制而言，儘管實際措施會因應不同經濟體的情況而有所分別，它們大致可分為對租金水平的管制和對租金加幅的管制（加租管制）兩大種類。

15. 就租住權保障而言，它主要是限制業主，除了在一些訂明的情況（如租客欠交租金、租客違反租約或業主收回單位自住等）外，不能遷走租客。不同經濟體訂定的租賃保障期亦有所不同<sup>1</sup>。租住權保障通常是實施加租管制的先決條件，原因是如欠缺租住權保障，業主將可藉不斷逼遷現有租客和訂立新租約獲取更多租金，從而規避租金管制。

## 實施租務管制期望達致的效果

16. 海外經濟體推行的租務管制通常是用於達致下列政策目標：

- (a) **應對業主和租客之間就資訊和議價能力不對稱的問題：**有意見認為由於房屋的價值貴重，而其地點及質素亦具獨特性，業主往往會利用租客對住屋的急切需求索取更高的租金。部份人士認為在房屋供應緊張的情況下，租客的議價條件（相對於業主）將進一步轉差。在上述情況下，實行租務管制有其必要，以禁止業主苛索租金或無理逼遷租客；
- (b) **藉減少逼遷以維繫租客的社區網絡：**有意見認為政府應採取措施讓租客減少搬遷或免受業主逼遷，以維繫一個

<sup>1</sup> 有關的租賃保障期由數個月（如在英國實行的「受保障短期租賃」(assured shorthold tenancy)）至無限期（如德國）不等。

可持續的社區網絡，對增加社會凝聚力將產生關鍵作用<sup>2</sup>；

- (c) **穩定物業市場和舒緩通漲**：部份研究指租務管制將可降低受管制單位的租金<sup>3</sup>。此外，有意見認為如可減低租金回報，物業價格亦會跟隨下降<sup>4</sup>，私人住宅物業便更名為市民大眾所負擔；以及
- (d) **確保可負擔房屋的供應**：考慮到私人住宅單位是滿足一般住戶住屋需要的其中一個途徑<sup>5</sup>，有意見要求政府藉控制租金水平確保私人住宅市場上的出租房屋能為市民大眾所負擔<sup>6</sup>。

## 租務管制可能引致的後果

17. 另一方面，實證研究和證據均指出租務管制措施通常會產生預期之外，甚至與預期效果相違背的後果。

### 對出租房屋和未來房屋供應的影響

18. 租務管制，特別是租金管制，將減少出租房屋的供應。因為租金被人為壓低，業主將其單位出租的誘因和意欲亦將減低。部分業主會把有關樓宇空置或改變其用途（如改作第二居所）。一項在美國麻省劍橋的研究發現，在實施租務管制期間，約有 10% 的受租金管制規管的樓宇被轉作非出租公寓，從而導

<sup>2</sup> Reynolds, L. (2005). Safe and Secure? The Private Rented Sector and Security of Tenure: Shelter.

<sup>3</sup> Fallis, G. and Smith, L.B. (1984), *Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls*, the American Economic Review 74(1), 193-200.

<sup>4</sup> Hirsch, W.Z. (1988), *Rent Control and the Value of Rental Income Property*, UCLA Department of Economics Working Paper #475

<sup>5</sup> 舉例來說，一項在 2011 年於英國進行的研究指出，由於當地有 25% 的貧困戶租住私人住宅單位，因此“私人住宅租賃市場在滿足貧困住戶的住屋需求方面有著超乎比例的重要作用”。

資料來源：Kemp, P.A., (2011), *Low-income Tenants in Private Rental Housing Market*, Housing Studies, 26(7-8), 1019-1034.

<sup>6</sup> De Santos, R. (2012). A better deal – Towards more stable private renting: Shelter.

致由租客居住的私人住宅比例由 1970 年的 75%，下降至 1980 年的 66%<sup>7</sup>。另一項在 2007 年進行、針對麻省波士頓撤銷租務管制的研究則顯示，在管制獲撤銷後，該地區的私人住宅單位可供出租的機會率上升了 6 個百分點<sup>8</sup>。另一方面，租金被壓低會增加社會對房屋的需求。在對出租房屋的需求增加和供應減少的情況下，有意物色出租房屋的人士將更難找到切合其經濟能力和需要的單位。

19. 亦有意見認為，除了短期影響外，租務管制將減低房屋作為一項長遠投資工具的吸引力，從而導致發展商減少建造新房屋，令出租房屋的供應長遠而言進一步下跌。一項在 2003 年進行針對租務管制對美國影響的研究指出，當租務管制措施愈嚴苛，樓宇發展速度便愈緩慢<sup>9</sup>。為了回應這個問題，香港過去的租務管制措施，一如部份海外經濟體，均豁免新發展受租務管制規管。然而，部分研究顯示，即使租務管制不適用於新發展，發展商仍然會對增建房屋持審慎態度，原因是他們仍會憂慮租務管制的範圍將隨時擴大<sup>10</sup>。

### 對弱勢社群獲得可負擔房屋的影響

20. 如只針對個別市場實行租務管制（通常是針對價值較低的住宅物業），這亦會對不受管制的市場帶來意料之外的影響。舉例來說，由於部分租客無法租到受管制的單位，他們可能被逼轉移至不受管制的市場中物色居所，因而導致後者的租金上揚。一項針對美國洛杉磯租務管制的實證研究發現，在 1970 年代，當地的租務管制導致不受管制市場受較高的加租幅度影響<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> Navarro, P. (1985). *Rent control in Cambridge, Mass.* The Public Interest, 78(4), 83-100

<sup>8</sup> Sims, D.P. (2007), *Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?* Journal of Urban Economics 61(1), 129-151.

<sup>9</sup> McFarlane, A. (2003), *Rent Stabilization and the Long-Run Supply of Housing*, Regional Science and Urban Economics 33(3), 305-333

<sup>10</sup> Downs, A. (1988). *Background theory and empirical findings.* In *Residential Rent Controls - An Evaluation* (9-28). the Urban Land Institute

<sup>11</sup> Fallis, G. and Smith, L.B. (1984), *Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls*, the American Economic Review 74(1), 193-200.

另一項研究則發現，在 1984 年至 1996 年期間，租務管制導致美國大都會統計地區不受管制市場的租金水平上升 13%<sup>12</sup>。

21. 紐約市、三藩市和瑞典的經驗說明，由於管制措施主要針對某類樓宇而非某類租客，因此租務管制無法有效地解決基層市民的住屋需要。舉例來說，瑞典政府在 2012 年發布有關其物業市場的報告中承認，實施租務管制後，有意物色出租房屋的人士往往只能在獲得內幕消息的情況下才能成功租到單位<sup>13</sup>，而弱勢社群則通常較難獲得這些資訊。一項在 2000 年進行的研究發現，四分之一居住於三藩市受管制單位的家庭的年度收入超過 10 萬美元<sup>14</sup>。這項觀察和另一項在 2007 年進行的研究的發現相符：該研究指出麻省波士頓在實行租務管制時，只有 26% 的受管制單位是由當地收入最低四分之一的家庭入住，而同期則有 30% 的受管制單位是由當地收入高於平均數的家庭入住<sup>15</sup>。一項由經濟合作與發展組織就其成員國實施租務管制情況的研究（2011 年經合組織研究）指出，由於業主可在開始租賃時調高租金以彌補在租賃期間的租金損失，這將造成並加深現有租客和新租客在租金開支和獲得房屋的機會等方面的差距<sup>16</sup>。

22. 部分研究則認為，如實施租務管制，露宿問題將會減少，原因是即使租客無法繳付租金，業主亦較難逼遷租客<sup>17</sup>。另一方面，在租務管制下，由於業主難以取消已訂立的租約，部分業主可能會更嚴格挑選租客。因此，那些收入不穩定的人士（如

<sup>12</sup> Early, D. W., & Phelps, J. T. (1999). *Rent Regulations' Pricing Effect in the Uncontrolled Sector: An Empirical Investigation*. *Journal of Housing Research*, 10(2), 267-285

<sup>13</sup> Statens Offentliga Utredningar (2012), *Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*

<sup>14</sup> James, S. (2012, February 17). *How the Rich Get Richer*, Rental Edition. Bay Area edition of the New York Times.

<sup>15</sup> Sims, D.P. (2007), *Out of Control: What Can We Learn from the End of Massachusetts Rent Control?* *Journal of Urban Economics* 61(1), 129-151.

<sup>16</sup> Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing.

<sup>17</sup> Early, D.W. and E.O. Olsen (1998), *Rent Control and Homelessness*, *Regional Science and Urban Economics*, 28(6), 679-710.

Grimes, P.W. and Chressanthi G.A. (1997), *Assessing the Effect of Rent Control on Homelessness*, *Journal of Urban Economics* 41(1), 23-37.



日薪工人)、少數族裔人士、傷健人士和其他弱勢社群將更難物色出租房屋。

### 對業主和租客關係的影響

23. 實行租務管制將可能鼓勵業主作出下列行為，藉以減輕／轉移管制措施帶來的影響：

- (a) 在實施加租管制的情況下，業主可能會一開始便嘗試增加租金，以彌補日後租金收入的損失。一項實證研究指出，紐約市在實行租金管制的首六年內，受規管樓宇的租金水平高於不受規管樓宇的水平<sup>18</sup>。事實上，2011年經合組織研究指出，並沒有明確證據顯示在租務管制措施較嚴的國家，其平均租金水平會較低<sup>19</sup>；
- (b) 儘管業主須在租賃完結時把按金免息歸還給租客，他仍可向租客索取較高的按金，並利用這些在租賃期間獲得的額外資金作其他投資，以彌補由租務管制帶來的損失；
- (c) 業主可以向租客索取各類額外徵費（例如「鞋金」）。當香港在戰後時期仍實施租務管制時，便曾出現這種情況<sup>20</sup>；
- (d) 業主可就一些與租賃直接有關的項目徵收更高費用（例如管理費、燃氣費、水費、空調費和電費等）；以及
- (e) 業主可以修改租賃條款，使有關協定在法律上無法構成租賃關係，從而令其單位免受任何租務管制措施規管。

<sup>18</sup> Nagy, J. (1997). *Do Vacancy Decontrol Provisions Undo Rent Control?* *Journal of Urban Economics*, 42(1), 64–78

<sup>19</sup> Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing.

<sup>20</sup> Cheung, S. N. S. (1975). *Roofs or stars : the stated intents and actual effects of a rents ordinance*, *Economic Inquiry*, Vol. 13, Issue 1, 1-21.

除此以外，業主還有其他方法去應付租務管制所帶來的影響。

24. 有些地方嘗試以立法方式回應業主的行為。有些經濟體則採取一系列措施（如稅務寬減和直接資助等）彌補業主的損失。以德國為例，當地政府為新建的出租樓宇評核入息稅和公司稅時，會提供累退折舊寬免。另外，業主在計算須繳付的稅額時，他們可以把其由租務管制招致的租金損失計算在內<sup>21</sup>。此外，當地政府亦資助業主為其出租物業安裝節能裝備，或資助他們建造可負擔的出租房屋，在一段時間內供特定家庭租住，而業主隨後可在市場上把該物業自由租出。

25. 另一方面，在租務管制措施下，即使因租客不當行為導致業主租客關係破裂，業主仍難以收回其物業。有意見指相關管制可能會導致「惡租客」的出現，理由是他們可以利用相關的法律程序，從業主身上獲取利益（例如慣性延遲繳租等）。

### 對物業維修的影響

26. 租務管制可能會影響出租單位的適當保養。一項於 2007 年進行的研究發現，無論是受租金水平管制或受加租管制的單位，均會出現上述問題<sup>22</sup>。出現這個現象的主因是由於業主在租務管制下無法從維修樓宇的投資上獲得額外收入，因此業主會任由其樓宇失修，令整體房屋質素下降。儘管另有意見認為，租住權保障可鼓勵租客自行維修和保養所租住的樓宇<sup>23</sup>，不少研究均指出租務管制將導致樓宇保養不善<sup>24</sup>。

<sup>21</sup> Scanlon, K. (2011), *Private renting in other countries*, Towards a sustainable private rented sector –The lessons from other countries, LSE London, 19.

<sup>22</sup> Arnott, R. and E. Shevyakhova (2007), *Tenancy Rent Control and Credible Commitment in Maintenance*, Boston College of Economics, Boston College Working Papers in Economics.

<sup>23</sup> Olsen, E.O. (1988), *What Do Economists Know about the Effect of Rent Control on Housing Maintenance?* Journal of Real Estate Finance and Economics 1(3), 295-307.

<sup>24</sup> Ho, L.S. (1992). *Rent Control: Its Rationale and Effects*. Urban Studies, 29(7), 1183-1190.

Turner, B. & S. Malpezzi. (2003). *A Review of Empirical Evidence on the Costs and Benefits of Rent Control*. Swedish Economic Policy Review, 10(1), 11-56.

27. 某些租務管制的機制（例如德國和美國洛杉磯）容許業主進一步加租，以補償其對有關物業的維修和保養的支出。儘管管理論上這些措施能夠減低租務管制對樓宇維修的不良影響<sup>25</sup>，實證研究卻指出這些措施往往十分複雜，而且執行成本甚高，故未能有效解決有關問題。有研究指出，美國八個大都會統計地區（當中一半有實行租務管制）的經驗顯示，受管制市場物業的質素（以包括出現屋頂滲漏、樓宇裂痕／破洞、批盪／油漆剝落等情況作量度基準）較不受管制市場為低：在1974年和1977年分別低7.1%和13.5%<sup>26</sup>。另一個針對紐約市曼克頓區的研究則顯示，相對於不受管制的單位而言，在受租金管制規管的單位中發現樓宇質素「欠妥」（以包括出現窗框鏽蝕／鬆脫或樓梯破損／脫落等情況作量度基準）的機率較高<sup>27</sup>。一項在2003年進行的研究亦顯示當麻省劍橋撤銷租務管制後，投放於曾受管制樓宇的維修開支增加了約20%<sup>28</sup>。

### 對租客流動性的影響

28. 在租務管制下，即使遷離現有居所對現有租客有利，他們仍傾向不會遷離該處。因此，租務管制將導致資源分配欠缺效率；縱使有關居所已隨著時間變遷而不再切合租客的需要，他們也不會搬遷。除了增加交通時間<sup>29</sup>，加重交通系統的負荷外，租務市場的流通性減低亦會令有意物色出租房屋人士的選擇減少，甚或令他們需要更長的時間才能租到合適的單位。新租客，特別是新移民，將可能無法在某些地區（特別是鄰近市中心的地區）物色到居所。此外，有意見關注到租務管制可能在中長期而言造成某些人口群組或階層之間的隔閡<sup>30</sup>。經合組織 2011

<sup>25</sup> Kutty, N.D. (1996), *The Impact of Rent Control on Housing Maintenance: A Dynamic Analysis Incorporating European and North American Rent Regulations*, Housing Studies 11(1), 69-89.

<sup>26</sup> Mengle, D. L. (1985). *The Effect of Second Generation Rent Controls on the Quality of Rental Housing* (No. 85-5). Federal Reserve Bank of Richmond, Working Paper.

<sup>27</sup> Gyourko, J., & Linneman, P. (1990). *Rent Controls and Rental Housing Quality: A Note on the Effects of New York City's Old Controls*. Journal of Urban Economics, 27, 398-409.

<sup>28</sup> Pollakowski, H. O. (2003). *Rent Control and Housing Investment: Evidence from Deregulation in Cambridge, Massachusetts*. Civic Report, 36.

<sup>29</sup> Krol, R., & Svorny, S. (2005). *The effect of rent control on commute times*. Journal of Urban Economics, 58(3), 421-436

<sup>30</sup> Glaeser, E.L., (2002), *Does Rent Control Reduce Segregation?*, Harvard Institute of Economic Research

年研究發現，由於租務管制減少出租單位的供應並使租客不願搬遷，這將導致租客的流動性減低<sup>31</sup>。其他實證研究亦支持經合組織的發現<sup>32</sup>。

29. 另一方面，有意見認為適當程度的租住權保障是「適足住房權」的重要組成部分<sup>33</sup>，而由租務管制帶來的租客流動程度下降，反可能對社會有利。首先，這將有助維繫一個緊密的社區網絡，對需要社區支援的弱勢社群而言尤為重要。再者，這些組群的流動性減低將有助政府持續和針對性地為他們提供所需的服務。其次，較低的流動性將減低租客物色住屋和搬遷的成本，並同時節省業主尋找新租客和重新裝修物業以便再出租所需的時間和成本<sup>34</sup>。

## 公眾意見

30. 長遠房屋策略督導委員會知悉關注基層利益的團體和分間樓宇單位的居民強烈支持實施租務管制，但社會大眾的意見則反應不一，爭議很大。儘管部分人士支持重新推出租務管制以解決基層租客的困境，其他人士（例如個別業主和學者，特別是經濟學者）則懷疑租務管制能否有效保障租客的權益。基於這些爭議，不少人士對沒有詳細研究和獲得社會共識前便重新推出租務管制，表示有所保留。附件 E 表列出由媒體報導有關租務管制的意見。

31. 除了社會對租務管制一事意見紛紜外，政府亦注意到住宅物業市場對政府就此課題的取態非常敏感。因此，政府考慮

Discussion Paper No.1985. Cambridge, M.A., Harvard University.

<sup>31</sup> Andrews, D., A. Caldera Sánchez and Å. Johansson (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, No. 836, OECD Publishing.

<sup>32</sup> Munch, J. R., & Svarer, M. (2002). *Rent control and tenancy duration*. *Journal of Urban Economic*, 52(3), 542-56.

<sup>33</sup> 聯合國經濟、社會、文化權利委員會 (1991), 第 4 號一般性意見：適足住房權(《經濟、社會、文化權利國際公約》第 11 條第(1)款)

<sup>34</sup> Haffner, M., Elsinga, M., & Hoekstra, J. (2008). *Rent regulation: the balance between private landlords and tenants in six European countries*. *European Journal of Housing Policy*, 8(2), 217-233

此事時必須採取審慎態度，以免為住宅物業市場製造預期之外的後果。

## 目前用於協助基層租客的措施

32. 我們同意長遠房屋策略督導委員會的意見，問題的核心在於房屋需求和供應的差距。我們亦同意，解決這個問題的根本出路在於增加公私營房屋供應。由於約有一半居於分間樓宇單位的租客已申請入住公屋，因此政府增加公屋供應的計劃尤其重要。

33. 此外，對很多基層租客而言，問題的根本是源於貧窮問題。就此，政府已從多方面入手，循社會福利和房屋等各方面為低收入家庭提供適切的援助措施，從而協助他們在社會階梯向上流動和紓緩貧窮。政府和關愛基金目前正推行的各種措施之詳情載於附件 F。

## 未來路向

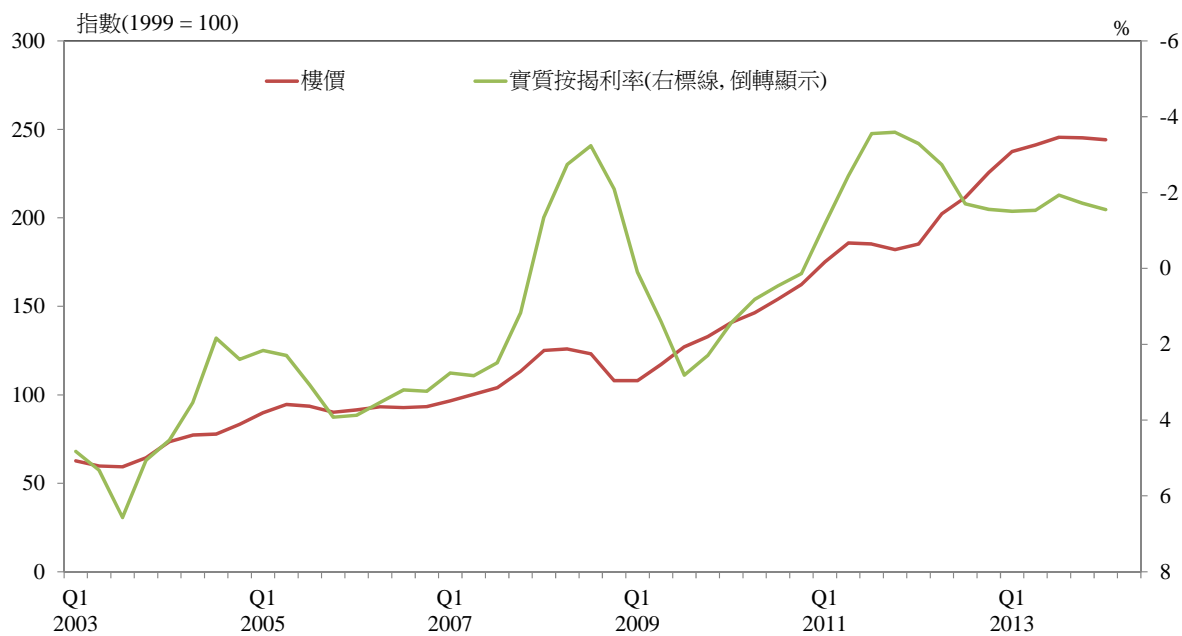
34. 正如上述，租務管制不單極具爭議性，而且將對社會整體福祉構成影響。本地和海外的實證研究均說明推行租務管制可能會出現各種預期之外的效果。

35. 考慮到私人住宅租賃市場的最新走勢、未來房屋供應、香港的經濟展望、本地和海外實施租務管制的經驗、租務管制可能帶來的後果，和不同持份者之間極為分歧的意見等因素後，我們認為，如倉促推行租務管制措施，這將有違整體公眾利益。我們會繼續留意住宅租務市場的發展，並聆聽公眾對這個議題的意見。

運輸及房屋局

2014年6月

圖表:住宅物業價格水平和按揭息率



**Movement of the Private Domestic Rental Indices  
for the period from January 2008 to May 2014<sup>1</sup>**

**2008 年 1 月至 2014 年 5 月  
私人住宅租金指數的變動<sup>1</sup>**

**(1999 = 100)**

Year / Month 年份 / 月份	Class A Units <sup>2</sup> A 類單位 <sup>2</sup>	Class B Units <sup>3</sup> B 類單位 <sup>3</sup>	Class C Units <sup>4</sup> C 類單位 <sup>4</sup>	Class D Units <sup>5</sup> D 類單位 <sup>5</sup>	Class E Units <sup>6</sup> E 類單位 <sup>6</sup>	All Classes of Units 所有單位
2008 1	110.2	109.3	115.8	126.5	134.4	112.6
2	112.4	111.9	118.6	132.1	137.1	115.3
3	115.7	114.9	121.5	135.0	139.9	118.3
4	115.1	114.9	121.3	134.1	142.5	118.1
5	118.6	117.2	123.2	138.2	145.7	120.9
6	117.9	117.8	127.3	138.7	149.2	121.5
7	118.2	117.4	126.0	144.9	149.4	121.7
8	117.6	117.2	126.8	137.9	148.5	121.1
9	115.5	114.1	123.8	139.8	147.6	118.8
10	113.1	109.7	119.7	133.4	142.1	114.9
11	105.4	101.8	108.9	125.7	138.1	106.8
12	99.2	93.6	97.7	114.1	119.1	98.2
2009 1	98.3	90.3	94.2	106.0	115.9	95.4
2	97.4	89.5	91.7	104.7	113.6	94.2
3	96.4	88.9	91.8	101.0	109.8	93.2
4	96.5	90.9	92.0	99.7	104.8	93.9
5	99.0	92.9	92.0	99.9	106.3	95.7
6	100.9	96.1	95.7	101.2	113.5	98.6
7	101.4	96.6	97.5	103.5	114.2	99.4
8	102.0	101.0	101.4	105.4	113.9	102.2
9	105.1	104.9	102.0	108.8	116.8	105.4
10	106.5	105.8	104.5	111.5	117.6	106.7
11	109.6	108.5	106.6	113.6	122.9	109.6
12	111.0	108.6	107.7	112.6	121.2	110.1
2010 1	111.5	108.1	110.8	116.2	121.6	110.6
2	112.3	109.0	111.9	117.0	122.4	111.5
3	114.1	112.8	112.1	117.9	122.8	113.9
4	116.0	114.2	115.0	121.7	127.2	115.9
5	119.0	116.6	116.0	122.9	129.3	118.2
6	119.8	118.0	117.0	124.2	131.3	119.3
2010 7	120.7	118.6	117.8	124.4	131.6	120.0
8	123.0	120.3	118.6	127.4	132.2	121.9

Year / Month 年份 / 月份	Class A Units <sup>2</sup> A 類單位 <sup>2</sup>	Class B Units <sup>3</sup> B 類單位 <sup>3</sup>	Class C Units <sup>4</sup> C 類單位 <sup>4</sup>	Class D Units <sup>5</sup> D 類單位 <sup>5</sup>	Class E Units <sup>6</sup> E 類單位 <sup>6</sup>	All Classes of Units 所有單位
2010 9	125.2	121.9	120.6	129.0	133.7	123.7
10	128.1	123.9	122.1	130.1	137.0	126.0
11	129.3	126.1	122.1	130.0	140.5	127.5
12	129.5	126.1	121.7	128.2	141.1	127.4
2011 1	128.7	124.7	121.2	130.3	138.5	126.4
2	128.7	126.6	123.2	131.9	137.8	127.6
3	131.9	128.3	125.1	133.7	141.1	129.9
4	133.5	130.2	125.4	134.4	145.3	131.5
5	136.1	131.5	126.4	138.8	143.1	133.3
6	138.5	135.2	131.3	139.1	148.4	136.6
7	141.2	134.7	131.3	138.6	150.0	137.3
8	141.2	135.0	131.2	138.3	150.6	137.5
9	141.5	134.5	130.9	137.6	150.0	137.3
10	142.4	134.8	130.3	136.2	150.7	137.6
11	141.1	134.6	130.3	136.6	146.3	136.9
12	139.9	133.6	128.9	135.4	145.3	135.8
2012 1	138.2	130.3	125.8	131.6	145.8	133.2
2	138.6	130.6	124.6	134.2	145.3	133.4
3	140.4	131.3	124.6	133.3	146.5	134.3
4	144.1	134.0	128.5	134.1	147.2	137.3
5	147.2	135.6	130.5	135.6	147.5	139.4
6	150.4	139.8	131.0	136.8	148.0	142.4
7	152.3	143.3	132.8	137.4	147.9	144.8
8	154.0	145.1	134.2	140.2	147.9	146.4
9	155.3	146.1	135.3	141.5	149.2 <sup>7</sup>	147.5
10	157.3	148.6	137.8	142.7	149.8 <sup>7</sup>	149.6
11	159.2	150.5	139.1	143.7	150.8	151.3
12	158.7	150.3	139.7	143.5	150.7	151.1
2013 1	158.2	149.8	139.5	142.7	148.4	150.5
2	160.9	151.9	140.6	142.6 <sup>7</sup>	146.2 <sup>7</sup>	152.4
3	160.7	151.6	140.2	141.2	145.6	152.1
4	161.6	152.8	140.7	141.8	143.1 <sup>7</sup>	153.2
5	162.0	152.7	140.5	141.8	141.0	153.4
6	162.6	153.0	141.2	141.8	141.7 <sup>7</sup>	154.0
7	164.2	154.5	141.0	142.1	142.4	155.2
8	165.2	155.2	141.2	142.6	143.5	155.9
9	165.9	155.7	141.4	141.9	143.7	156.3
10	167.0	156.4	141.9	142.0	143.7	157.0
11	167.9	156.4	142.1	141.7	143.3	157.2
12	167.5	155.1	141.2	141.7	142.9	156.3
2014 1	<sup>8</sup> 167.4	154.1	139.7	141.6	141.8	155.5
2	<sup>8</sup> 166.8	154.0	139.4	140.6	141.0	155.0
3	<sup>8</sup> 167.0	154.1	139.9	140.1	141.5	155.1
4	<sup>8</sup> 167.7	154.5	140.7	140.6	140.3	155.6



Year / Month 年份 / 月份	Class A Units <sup>2</sup> A 類單位 <sup>2</sup>	Class B Units <sup>3</sup> B 類單位 <sup>3</sup>	Class C Units <sup>4</sup> C 類單位 <sup>4</sup>	Class D Units <sup>5</sup> D 類單位 <sup>5</sup>	Class E Units <sup>6</sup> E 類單位 <sup>6</sup>	All Classes of Units 所有單位
2014 5 <sup>8</sup>	168.4	155.0	141.2	140.7	140.5	156.0

## Note:

1. The rental index as at 1999 is 100
2. Class A units include units with a saleable area less than 40 square metre
3. Class B units include units with a saleable area of 40 to 69.9 square metre
4. Class C units include units with a saleable area of 70 to 99.9 square metre
5. Class D units include units with a saleable area of 100 to 159.9 square metre
6. Class E units include units with a saleable area of 160 square metre or above
7. Indicates fewer than 20 transactions
8. Provisional figures

## 註：

1. 1999 年的租金指數為 100
2. A 類單位包括實用面積少於 40 平方米的單位
3. B 類單位包括實用面積為 40 至 69.9 平方米的單位
4. C 類單位包括實用面積為 70 至 99.9 平方米的單位
5. D 類單位包括實用面積為 100 至 159.9 平方米的單位
6. E 類單位包括實用面積為 160 平方米以上的單位
7. 表示少於 20 宗交易
8. 臨時數字

## 海外租務管制措施

### (A) 美國

- 美國曾於下列兩段時期於全國實施租務管制：
    - 第一段時期是在第一次和第二次世界大戰時和剛結束後。當時實施租務管制的目的，是為了舒緩因戰爭導致的房屋供應供求失衡對租客所帶來的負面影響；<sup>1</sup>
    - 第二段時期則是在 1970 年代初，當時的尼克遜政府把租務管制納入在其「經濟穩定計劃」(Economic Stabilization Programme)中的其中一個項目實施，目的是為了對抗通貨膨脹。<sup>2</sup>
- 現在，美國聯邦政府認為租務管制份屬個別州份的事宜，毋須就此訂立聯邦法例。
- 直至目前，在美國 50 個州份（以及華盛頓哥倫比亞特區）當中，只有三個州份（加利福利亞州、新澤西州和紐約州）實行不同程度的租務管制，而部分州份（如德克薩斯州、佛羅里達州和伊利諾伊州）的法律則明文禁止實行租務管制。

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
1 美國三藩市	有	加租管制	在 1979 年 6 月前落成而沒有轉作公寓的私人住宅單位。	<p><u>基本加幅</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 年度加租率訂為 7% 或消費物價指數升幅的 60%，以較低者為準。</li> </ul> <p><u>改善建設的開支</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在向「租務委員會」(Rent Board)提供附證明文件的申請後可獲容許。</li> <li>• 就有一至五個單位的樓宇而言，業主可以每月分期的形式向租客收取改善工程的全部費用，唯每月分期的款額不可超過現時租金的 5%。</li> <li>• 一般就多於六個單位的樓宇而言，業主只可以每月分期的形式向租客收取改善工程費用的 50%，而每月分期的款額不可超過現時租金的 10%。</li> </ul> <p><u>營運和維修開支上升</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在向「租務委員會」提供文件證明總體營運及維修開支增幅超出可容許的加租率後可獲容許。</li> <li>• 獲容許的補償不能使整體租金的升幅超逾 7%。</li> </ul>	有	所有受租金管制規管的住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 業主只能在「合理情況」下向法院申請遷走租客。這些「合理情況」包括：               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 租客沒有按時繳租；</li> <li>- 租客違反租約條款；</li> <li>- 租客構成滋擾／破壞樓宇；</li> <li>- 租客利用樓宇作不法用途；</li> <li>- 租客拒絕讓業主進行必須的維修；</li> <li>- 業主本人或其近親（如有關業主居於該大廈）想入住該單位；</li> <li>- 業主希望在單位進行大型翻新工程；</li> <li>- 業主計劃按「伊利斯法案」(Ellis Act) 停止把有關單位用作出租用途；以及</li> <li>- 業主真誠地收回物業以按政府的計劃進行拆卸或重建。</li> </ul> </li> <li>• 租客如非因其過失而被遷走，將可獲賠償。</li> <li>• 就遷出通知而言，如相關事項是欠租或其他「可予補救」的事項（如對鄰居造成滋擾），通知期為三天；而就其他事項而言（如業主收回單位自住），通知期則為 60 天。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 三藩市的租務管制機制經常被批評過於僵化，並使業主不願出租其單位，減少三藩市的房屋供應；<sup>3</sup></li> <li>• 部分意見認為三藩市過於僵化的租務管制措施導致三藩市出現更多的非法逼遷及按「伊利斯法案」把單位改作公寓；不鼓勵業主妥善維修有關單位；以及減少租客的流動性。<sup>4</sup></li> <li>• 一個在 2000 年進行的調查發現在三藩市，四分之一居住在受租金管制規管的住宅單位的家庭，年收入超過 100,000 美元。<sup>5</sup></li> </ul>	任何住宅物業的業主（包括不受租務管制規管的業主）如希望加租超過 10%，必須在 60 天前通知租客；如加租幅度少於 10%，通知期為 30 天。

<sup>1</sup> US Department of Housing and Urban Development (1990), *Report to Congress on Rent Control*, p.3

<sup>2</sup> US Department of Housing and Urban Development (1990), *Report to Congress on Rent Control*, p.3

<sup>3</sup> Calvey, M. (2013, June 11). San Francisco rent control as viewed from New York. San Francisco Business Times.

<sup>4</sup> Few benefit from S.F.'s blind faith in Rent Control (2013, May 10). San Francisco Business Times.

<sup>5</sup> James, S. (2012, February 17). How the Rich Get Richer, Rental Edition. Bay Area edition of the New York Times.

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
2 美國洛杉磯	有	加租管制	位於洛杉磯市範圍內和在該地段上有兩個或以上的單位，並在 1978 年 10 月 1 日或以前獲簽發入伙證明的私人住宅物業。  豪華住宅 <sup>6</sup> 不受租金管制規管。	<p><u>基本加幅</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>基本的年度加租率為截至每年 9 月 30 日的 12 個月消費物價指數升幅的平均數。如業主向租客提供暖氣和電力，則可獲額外一個百分點的租金增幅。</li> </ul> <p><u>改善建設的開支</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在向洛杉磯「租金管制部」(Rent Stabilisation Division)提出申請後可獲容許。</li> <li>如改善工程對租客有利，且使用年期為 5 年以上，業主可於 60 個月內以分期的形式向租客收取有關開支的 50%。</li> </ul> <p><u>業主的「合理回報」</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>可提供證明向「租金調整委員會」(Rent Adjustment Commission)提出申請。該委員會是負責管理洛杉磯租務管制措施的機構。</li> <li>通過比較現時租金水平所帶來的淨經營收入和 1977 年租金水平所帶來的淨經營收入（經通漲調整後），確定有關租賃能否帶來合理回報，以決定申請是否被接納。</li> <li>法例訂明可納入計算的項目（如屋宇裝備開支、水務和渠務費用、保養和維修費用、保險和房地產稅項等）。按揭供款、折舊開支和利息開支則不會被視作經營開支的一部分。</li> <li>可以就「租金調整委員會」的決定向一專責的上訴委員會提出上訴。該上訴委員會的決定為最終決定。</li> </ul>	有	所有受租金管制規管的住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>業主只能在下列「合理情況」下向法院申請遷走租客： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 租客欠交租金；</li> <li>- 租客違反租約條款；</li> <li>- 租客構成滋擾／破壞樓宇；</li> <li>- 租客利用樓宇作不法用途；</li> <li>- 租客拒絕以書面續訂租約；</li> <li>- 租客拒絕讓業主進行必須的維修；</li> <li>- 業主收回物業自住或供其家人使用；</li> <li>- 租客未經業主同意分租樓宇；</li> <li>- 業主希望進行大型翻新工程；</li> <li>- 業主希望拆卸有關樓宇；</li> <li>- 業主計劃按「伊利斯法案」(Ellis Act) 停止把有關單位用作出租用途；以及</li> <li>- 業主遵照由政府發出的指令收回樓宇。</li> </ul> </li> <li>洛杉磯的賠償和通知期安排與三藩市的制度相近。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>根據由洛杉磯房屋局進行的檢討<sup>7</sup>，儘管租務管制措施能保障收入較低的人士免受租金急升及無理逼遷的影響，但可負擔房屋的供應嚴重短缺問題仍未獲解決。</li> <li>上述檢討亦表示現行機制未能舒緩短期租客的租金開支，而業主亦須負上行政上的負擔。</li> </ul>	所有的租賃均須向當地機關註冊。

<sup>6</sup> 根據《洛杉磯市政法例》(the Los Angeles Municipal Code)，一個單位只會在業主能證明該單位在 1978 年 5 月 31 日或以前的月租高於下列數目，才會被視為豪華住宅：

- i. 無睡房單位為 302 美元；
- ii. 一睡房單位為 420 美元；
- iii. 兩睡房單位為 588 美元；
- iv. 三睡房單位為 756 美元；或
- v. 四睡房或以上的單位為 823 美元。

<sup>7</sup> Flaming, D. et al. (2013). *Economic Study of the Rent Stabilization Ordinance and the Los Angeles Housing Market*. City of Los Angeles Housing Department.

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
3 美國紐約市	Y	兩者皆有	<p><u>加租管制</u></p> <p>於 1974 年前落成的住宅物業而租金低於 2,500 美元的續訂租賃。</p> <p><u>租金上限</u></p> <p>在 1971 年 7 月 1 日前訂立的續訂住宅租賃。</p>	<p><u>加租管制</u></p> <p>(通稱為租金穩定措施)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>當地的「租務準則委員會」(Rent Guidelines Board) 會就受租金穩定措施規管的物業訂定一個年度加租率。</li> <li>只要在租賃協議上清楚訂明意圖，便可以在租賃期間增加租金。</li> </ul> <p><u>租金上限</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>紐約州的「房屋及社區更新科」(Division of Housing and Community Renewal of the State of New York) (紐約房屋科) 將為每個受租金上限管制的單位訂定最高基本租金 (最高租金)。</li> <li>每兩年檢視一次最高租金以反映經營成本的改變。</li> <li>一般來說，業主只能每年加租最多 7.5%，直至達到最高租金為止。</li> <li>租客可以以有關樓宇有違規構築物／屋宇裝備不足夠或業主的支出不足以支持加租等理由對建議的租金增加提出抗辯。</li> </ul> <p><u>營運和維修開支上升</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>如業主在租客同意下進行改善工程，兩種制度均容許業主就此進一步加租。</li> <li>業主亦可以財政困難或須進行大型 (涉及整棟樓宇) 的改善工程等理由申請進一步加租。有關申請須得到紐約房屋科的批准。</li> <li>上述機制亦容許業主加租以補償燃料及勞工成本的上升。</li> </ul>	有	所有受租金上限和租金穩定措施規管的住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>居於紐約受租金上限和租金穩定措施規管物業的租客均可享無限期的租住權保障。他們可以向紐約房屋科就業主的不當行為提出投訴。紐約房屋科有權減免租金或對業主施加民事處罰。</li> <li>在租金上限和租金穩定措施下的租賃只能在某些法定情況下才能終止，如業主收回物業自住；租客欠交租金；租客違反租約和租客構成滋擾等。</li> <li>如業主希望遷走租客，必須向租客送達通知 (欠交租金除外)。</li> <li>租客如非因其過失而被遷走 (如業主收回物業拆卸)，必須取得紐約房屋科的批准。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>紐約市實行的租務管制經常被批評為混亂，而且不利於市內住宅單位供應狀況<sup>8</sup>。</li> <li>亦有意見認為紐約的租務管制非常昂貴和不公平<sup>9</sup>，而且有關機制歧視新移民，使他們被逼租住最差的單位<sup>10</sup>。</li> <li>在 2012 年，法院否決了一宗要求頒布租金穩定措施違反美國憲法的呈請<sup>11</sup>。</li> <li>一名紐約大學的法學教授認為紐約市的租務管制制度不公平。在物業價值下降時租客可自由解除租約並因此而得到好處，但業主則需要承受所有的壞處。<sup>12</sup>他同時質疑租務管制是否合理，認為該項措施實際上是一項準繩度低的公共福利計劃<sup>13</sup>。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在有關單位被納入租金穩定措施的 90 天內，業主須就該單位進行首次登記。在首次登記後，業主須每年提交報表，述明每個單位在 4 月 1 日的租金水平，並向租客提供報表的副本。</li> <li>法例亦禁止騷擾受管制租賃的租客。業主如被裁定故意威逼租客遷離單位，除了他們有關結束管制或加租的申請會被駁回外，亦可能受到民事和刑事處罰。</li> </ul>

<sup>8</sup> Norcross, E. (2008, September 13). Rent Control is the Real New York Scandal. Wall Street Journal.

<sup>9</sup> Davidson, A. (2013, July 23). The Perverse Effects of Rent Regulation. New York Times.

<sup>10</sup> Davidson, A. (2013, July 23). The Perverse Effects of Rent Regulation. New York Times.

<sup>11</sup> Liptak, A. (2012, April 24). U.S. Supreme Court Declines to Hear Suit Challenging the Rent Stabilization Law. New York Times.

<sup>12</sup> Epstein, R.A. (2011), *The Follies of Rent Control*. Hoover Institute.

<sup>13</sup> Epstein, R.A. (2012, January 4). Rent Control Hits the Supreme Court. The Wall Street Journal.



(B) 歐洲

- 部分學術研究指出，由於在兩次世界大戰爆發和結束後出現房屋供求失衡的情況，租務管制在歐洲較為普遍<sup>14</sup>。除了表列的國家外，在葡萄牙、西班牙、挪威、丹麥、意大利和瑞士等國家均實施不同程度的租務管制。
- 時至今日，歐洲各國租務管制的程度因其各自的社會經濟情況而有所不同。一份英國國會文件指出，儘管自 1980 年代起放鬆管制在歐洲蔚然成風，很多國家（如丹麥）均只就新建築（而非新租約）的租金放鬆管制，因此大部分的租賃在今天仍然受租務管制規管。<sup>15</sup>

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
4. 德國	有	加租管制	所有私人住宅物業。	<p><u>法例准許的加租</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 一般來說，物業的租金水平須與由地方政府在諮詢租客團體後訂定的本地市場價格相符。</li> <li>• 業主可以在本地市場平均價格以內自由訂定租金。就增加租金而言，業主須參考下列指標，並向當地機關說明增加租金的理據： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 由市政府編製的租金指數；或</li> <li>- 最少三個在同區的類近單位的租金。</li> </ul> </li> <li>• 如業主收取比本地市場平均價格更高的租金，租客可向法院申請緩解措施（例如減租）。</li> <li>• 此外，德國聯邦政府規定租金加幅每三年不可超過 20%，而在 2013 年 5 月的規管架構改革後，個別州政府可以再把加租率限制在每三年不可超過 15%。</li> <li>• 巴伐利亞和柏林州政府已於 2013 年 12 月把慕尼黑和柏林的加租上限收窄至 15%。</li> </ul> <p><u>租金高利貸</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 一般來說，業主和租客可以在開始簽訂租約時自由議定租金水平。然而，德國實行了一項名為租金高利貸 (mietwucher) 的獨特制度，防止業主苛索租金。</li> </ul>	有	所有私人住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「債法」假定所有年期長於一年的口頭租約為永久租約。</li> <li>• 該法亦限制業主只可在某些情況才可以訂立有時限性的租約。這些情況包括業主希望收回單位自住或供家人居住；業主希望為單位進行大規模維修；或業主希望把單位租予其員工等。</li> <li>• 業主終止租賃時所需的通知期隨著租期按下列方法增加： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 首五年租賃的通知期為三個月；</li> <li>- 第六至第八年租賃的通知期為六個月；以及</li> <li>- 其後更長租賃的通知期為九個月。</li> </ul> </li> <li>• 業主須提供合理理由才可以終止租賃，包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 租客已嚴重違反他的合約義務（如欠交租金）；</li> <li>- 業主需要收回單位自住或供其家人居住；以及</li> <li>- 如租賃繼續業主將承受巨大損失。</li> </ul> </li> <li>• 租客亦可以終止租約將會對租客本人／其家庭造成困難為由申請反對終止租約。</li> </ul>	<p>在支持租務管制的人士看來，德國的租務管制機制是全球其中一套最成功的機制<sup>16</sup>。這套機制普遍被視為能夠讓租客得益而不會對業主造成傷害<sup>17</sup>。</p> <p>2013 年一份聯合國人權委員會發表的特別報告認為，德國的租務管制機制能夠限制租金加幅和為租客提供高度的租住權保障，並同時確保私人租務投資仍能帶來利潤<sup>18</sup>。</p> <p>另一方面，德國的物業發展和業主組織均大力批評租務管制對自由市場作不恰當的規管。部分物業發展組織認為租務管制會減慢新物業的投資，從而使可負擔房屋出現短缺。</p> <p>近日由於房屋供應減少引致租金上升，租客組織批評為何 15% 的加租限制不在全國推行。</p> <p>一項經濟合作及發展組織在 2011 年的研究認為德國的租務管制機制對勞動力的流動性產生不良影響。<sup>19</sup></p>	<p>德國擁有一個獲德國聯邦政府承認的完善租客組織網絡：德國租客協會 (The Deutsche Mieterbund) 是全國 320 個地區租客組織的聯合組織，代表德國 5 000 萬租客的權益。它亦是一個獲官方和立法當局承認的溝通者<sup>20</sup>。</p> <p>為對租務管制作出補償，德國政府為業主提供豐厚的稅務寬免，包括折舊免稅額和容許在計算稅額時扣減租務引起的成本開支。它亦容許業主在計算其應課入息稅額時扣減租務損失。<sup>21</sup></p> <p>德國出租單位的供應自 1990 年起持續下跌。2011 年德國出租單位的供應量只及當時高峰期的三分之一<sup>22</sup>。</p>

<sup>14</sup> Haffner, M., Elsinga, M., & Hoekstra, J. (2008). *Rent regulation: the balance between private landlords and tenants in six European countries*. European Journal of Housing Policy, 8(2), 217-233.

<sup>15</sup> Heath, S. (2013). *The historical context of rent control in the private rented sector*. UK Parliamentary Paper (Ref: SN/SP/6747)

<sup>16</sup> Rent control: a success across Northern Europe. (2012) 取自下列網站：<http://en.myeurop.info/2012/06/06/rent-control-a-success-across-northern-europe-5530> (在 2014 年 1 月 9 日 18:06 瀏覽)

影子長策會 (2013). 《住屋不是地產：民間長遠房屋策略研究報告》，第 213 至 215 頁

<sup>17</sup> Whitehead, C., Markkanen, S., Monk, S., Scanlon, K., & Tang, C. (2012). The private rented sector in the new century: A comparative approach (第 134 頁). *Copenhagen: Boligøkonomisk videncenter*.

<sup>18</sup> Rolnik, R. (2013). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. United Nations Human Rights Council. (ref: A/HRC/25/54)

<sup>19</sup> Andrews, D., Sánchez, A. C., & Johansson, Å. (2011). Housing and the economy: policies for renovation. *Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth*, 第 12 頁

<sup>20</sup> <http://mieterbund.de/index.php?id=765> (在 2014 年 4 月 25 日 09:27 瀏覽)

<sup>21</sup> Scanlon, K. & Whitehead, C. (2012), *Introduction: the need for a sustainable private rented sector*, Towards a sustainable private rented sector ~ The lessons from other countries, LSE London.

<sup>22</sup> Westerheide, P. (2012). *The private rented sector in Germany*, Towards a sustainable private rented sector ~ The lessons from other countries, LSE London.

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
				<ul style="list-style-type: none"> <li>如法庭認為租金高於本地市場價格超過 50%，業主須承擔刑事責任。</li> </ul> <p><u>租約上容許的加租</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>德國的「債法」容許業主和租客最多每 12 個月一次以下列方式協議加租： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 遞變租金：租金於指定日期增加定額若干。</li> <li>- 指數掛勾租金：租金可以參照由德國聯邦統計局編訂反映私人住宅住戶生活成本的價格指數而變動。</li> </ul> </li> <li>在任何情況下，協議的租金升幅不得超越法例訂明的上限。</li> </ul> <p><u>補償改善建設的開支</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>業主可將年度租金增加至總投資金額的 11%。</li> <li>租客可以可能因建築工程或隨後的加租所引起的困難為由反對進行有關改善工程。</li> </ul>					
5 瑞典	有	租金上限	所有私人住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>瑞典的租金管制機制是由下列兩套系統組成： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 使用價值系統(use-value system)；和</li> <li>- 租金協商系統。</li> </ul> </li> <li>有關機制不容許租約條文訂定與指數掛勾的租金和遞增租金。</li> </ul> <p><u>使用價值系統</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>新單位的租金應反映一般租客對該單位的使用價值。</li> <li>使用價值系統通常會考慮有關物業的質素和設施。</li> <li>實際上，樓宇的位置並非釐定租金的重要考慮。</li> </ul> <p><u>租金協商系統</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>用於釐定現有租賃的每年加租率。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>這個系統是一個由瑞典租客聯盟(Swedish Union of Tenants)牽頭協議租金的集體談判機制。</li> </ul>	有	所有住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>「瑞典土地法典」訂明租客一般享有法定權利逗留在其單位。如無合理理由，不可強迫租客離開單位。合理理由包括： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 租客欠交租金逾一星期；</li> <li>- 租客未經業主同意或批准轉讓租約；</li> <li>- 租客違反物業的獲准用途；</li> <li>- 租客為外人提供住宿，並危害業主的權益；</li> <li>- 租客導致有關物業出現／散播害蟲；</li> <li>- 租客拒絕業主進入物業作必要的維修；</li> <li>- 租客違反任何對業主而言極為重要的租約條款；以及</li> <li>- 租客利用物業作不法用途；</li> </ul> </li> <li>一般來說，業主須於三個月前以書面通知租客取消合約，才能終止租約。</li> <li>另一方面，「瑞典土地法典」容許租客在通知期內採取補救措施以取消該終止租賃通知。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>由經濟合作及發展組織發表的「2011 年經濟回顧」(2011 Economic Review)認為瑞典的租務管制措施過於嚴苛，壓制了勞動力的流動性<sup>23</sup>。皇家特許測量師學會在其「2012 年歐洲房屋回顧」(European Housing Review 2012)中亦提出相同觀點<sup>24</sup>。</li> <li>亦有發現指出由居住空間不足和居於屋頂滲漏單位的租客比例來看，瑞典嚴苛的租務管制導致房屋供應不足和房屋質量低下的現象<sup>25</sup>。</li> <li>根據一份在 2012 年發表的政府報告，瑞典政府承認其私人住宅租賃市場出現了下列問題： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 價格機制消失；</li> <li>- 黑市；</li> <li>- 租務管制措施阻礙勞動市場的流動性和經濟增長<sup>26</sup>。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>瑞典的私人租賃市場在釐訂租金時通常都會直接參考公營房屋的租金。</li> <li>儘管在市場上並不普遍，「瑞典土地法典」容許業主和租客訂立有時限性的租賃。當租賃結束時，租客須在租賃結束翌日遷離物業，並在當天正午十二時前交還予接管單位的人士。事實上，「瑞典土地法典」假定在有時限性的租約屆滿後，如租客繼續佔用物業超過一個月而業主沒有要求他離開，該宗租賃將會變成無限期租約。</li> </ul>

<sup>23</sup> OECD (2011), *OECD Economic Surveys: Sweden 2011*, OECD Publishing.

<sup>24</sup> Ball, M. (2012), *European Housing Review 2012*, RICS research.

<sup>25</sup> Haffner, M., Elsinga, M., & Hoekstra, J. (2008). *Rent regulation: the balance between private landlords and tenants in six European countries*. European Journal of Housing Policy, 8(2), 217-233.

<sup>26</sup> Statens Offentliga Utredningar (2012), *Att hyra, från en rätt för allt färre till en möjlighet för allt fler*

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
				<ul style="list-style-type: none"> <li>根據瑞典租客聯盟的網頁表示，他們的目標是希望與政府商討，以維持平均租金不超過平均可動用收入的 25%，以及年度租金增幅低於消費物價指數的增幅。</li> <li>根據上述組織的年度報告，2012 年瑞典的平均租金佔平均可動用收入的 24%。同年，租金上升幅度則為 2.45%，比消費物價指數的增幅高出 1.55 個百分點。</li> </ul> <p><u>租金增加</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>業主如希望加租，須預先通知租客，如租客在兩個月內沒有提出反對，將會被視為接受加租。</li> <li>如有爭議，業主可向租務法庭申請執行有關加租。而租務法庭則會利用使用價值系統衡量建議的租金是否合理。</li> </ul> <p><u>補償改善建設和管理開支</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>瑞典的制度不容許由租客繳付改善建設的費用和管理開支。</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>報告建議循下列方向進行循序漸進的改革，平衡業主和租客的權益： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 收集更詳細的租金資料；</li> <li>- 根據物業的地點和質素決定租金水平，而非單純參考公營房屋的租金水平；</li> <li>- 在租務法庭裁定租金時，容許更多租金上的差異；</li> <li>- 澄清新房屋的租金和容許其與指數掛勾；以及</li> <li>- 容許在缺乏維修時減免租金。</li> </ul> </li> </ul>	
6 荷蘭	有	租金上限	所有住宅租賃。當中包括公營房屋但不包括豪華住宅。	<p><u>釐定租金水平</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>使用一個「居所評價系統」以計分形式決定樓宇的最高許可租金。系統會根據一系列因素，如康樂設施、物業面積和物業狀況進行評分。</li> <li>業主可在給予租客兩個月書面通知後增加租金至最高許可租金為止。</li> <li>每年最高許可租金的加幅會參考去年的通脹水平而定。</li> </ul> <p><u>豪華住宅</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>定義為獲得超過 143 分和租金高於最高許可租金的樓宇（有關上限於 2014 年為每月 699.48 歐元）。</li> <li>然而，「荷蘭民法典」規定租金的加幅速度仍維持在每年一次。</li> </ul> <p><u>改善建設和管理開支的補償</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>荷蘭的制度不容許業主將改善建設和管理開支的成本轉嫁給租客。</li> </ul>	有	所有私人住宅物業（包括豪華住宅）。	<ul style="list-style-type: none"> <li>「荷蘭民法典」訂明業主只能在給予租客不少於三個月的通知期後，才能以下列原因終止租賃： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 租客行為不當；</li> <li>- 業主按租約賦予的法律權利要求租客須在租賃期滿後遷出樓宇；</li> <li>- 在考慮到租賃雙方和分租客利益（如適用）的前提下，業主合理和公正地要求收回樓宇自用；</li> <li>- 租客拒絕接受續訂相同住宅單位的租約的合理邀約；</li> <li>- 業主希望在符合土地使用圖則的前提下把樓宇用作特定用途；以及</li> <li>- 如有關的租賃協議是關乎業主居所的附屬住宅空間，而租客能證明其終止租賃的益處大於繼續租賃的益處。</li> </ul> </li> <li>視乎現有租客的租賃期，上述的終止通知期可延長至最多六個月。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>有私人業主向歐洲聯盟委員會提出投訴，指私人租賃市場與提供社會房屋的房屋機構之間出現不當競爭。</li> <li>歐洲聯盟委員會裁決指由於社會房屋接受政府資助，因此應只被用作服務社會的用途。歐洲聯盟委員會因此建議超出入息限額的家庭最多只能佔社會房屋單位的 10%。<sup>28</sup></li> <li>考慮到社會房屋市場規模過大和很多非低收入人士正享受遠低於市值的租金，荷蘭聯合執政政府遂決定在 2012 年開始採取措施開放私人租賃市場，當中包括引入一套按住戶收入而定的租務管制措施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>在過去數十年，荷蘭私人租賃市場的規模顯著收縮：相對於在 1987 年 60% 的比例，私人出租房屋在 2009 年只佔全部房屋存量不足 10%<sup>29</sup>。</li> <li>在荷蘭，市場傾向訂立無限期租賃。</li> </ul>

<sup>28</sup> Elsinga, M., & Lind, H. (2013). *The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands*. Housing Studies, 28(7), 960-970.

<sup>29</sup> Rolnik, R. (2013). *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. United Nations Human Rights Council. (ref: A/HRC/25/54)



海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點										
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容												
				<p><u>最新發展</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>荷蘭政府於 2010 年決定就每年收入高於 43,000 歐元的現有租客，及在房屋供應緊絀的地區容許較大的租金加幅。由 2014 年 7 月 1 日開始，將採用下列的累進租金增幅機制：</li> </ul> <table border="0"> <tr> <td><u>家庭收入</u></td> <td><u>租金加幅</u></td> </tr> <tr> <td>少於 34,085 歐元</td> <td>CPI<sub>2013</sub><sup>27</sup> + 1.5%</td> </tr> <tr> <td>介乎 34,085 歐元</td> <td>CPI<sub>2013</sub> + 2.0%</td> </tr> <tr> <td>至 43,602 歐元</td> <td></td> </tr> <tr> <td>高於 43,602 歐元</td> <td>CPI<sub>2013</sub> + 4.0%</td> </tr> </table>	<u>家庭收入</u>	<u>租金加幅</u>	少於 34,085 歐元	CPI <sub>2013</sub> <sup>27</sup> + 1.5%	介乎 34,085 歐元	CPI <sub>2013</sub> + 2.0%	至 43,602 歐元		高於 43,602 歐元	CPI <sub>2013</sub> + 4.0%					
<u>家庭收入</u>	<u>租金加幅</u>																		
少於 34,085 歐元	CPI <sub>2013</sub> <sup>27</sup> + 1.5%																		
介乎 34,085 歐元	CPI <sub>2013</sub> + 2.0%																		
至 43,602 歐元																			
高於 43,602 歐元	CPI <sub>2013</sub> + 4.0%																		
7 英國	有	加租管制	在 1989 年 1 月 15 日前訂立而年租不超過 25,000 英鎊的私人住宅租賃（一般稱為受保護租賃）。	<p><u>由當地的租務主任釐定公平租金</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在釐訂受保護租賃的公平租金，即業主能從租客獲得的最高租金時，租務主任必須考慮下列因素： <ul style="list-style-type: none"> <li>除業主和租客個人情況以外的所有因素；</li> <li>該屋宇或單位的保養程度、其特性、地點和樓齡，和有否和提供甚麼家具；以及</li> <li>其他已繳的合法款項。</li> </ul> </li> </ul> <p><u>租金加幅</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一般來說，當須調整公平租金時，有關變動不能多於自上一次調整公平租金以來零售價格指數的變動，再加上額外的 7.5%（如該租賃的公平租金於 1999 年 1 月後首次登記）。而就其他租賃而言，有關額外增幅為 5%。</li> </ul> <p><u>改善建設和管理開支</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>不能獲補償。然而，如租務主任認為物業的狀況在進行改善工程後已有大幅度改變，租務主任可重新釐定公平租金而毋須考慮一般的租金加幅規定。</li> </ul> <p><u>覆核機制</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>租金評估委員會可覆核所有受保護租賃的估價結果。</li> </ul> <p>[註：受保護租賃在英國實際上已漸趨罕見。根據「1988 年房屋法令」，當現有受保護租賃到期後，不會再有新的受保護租賃。]</p>	有	<p><u>受保護租賃</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>受租金管制影響的樓宇。</li> </ul> <p><u>受保障短期租賃 / 受保障租賃</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>現行的英國法律假定除非租約另有訂明該租約為受保障租賃，否則所有在 1989 年 1 月 15 日後訂立，年租不高於 25,000 英鎊的租賃均為受保障短期租賃。</li> <li>受保障短期租賃和受保障租賃的主要分別在於，前者的受保障租期為六個月，而後者則為無限期。</li> </ul>	<p><u>受保護租賃</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>無限期的租住權保障，而租客的尚存配偶亦有繼承權。</li> </ul> <p><u>受保障短期租賃</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>業主可在特定的法定情況下申請收回物業，如業主收回物業自住、租客違反租約條款、租客構成滋擾、租客欠交租金和租客在未經許可下分租單位等。</li> </ul> <p><u>受保障短期租賃</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>除下列情況外，租賃的首六個月為受保障租期： <ul style="list-style-type: none"> <li>業主收回物業自住；</li> <li>抵押權人申請沒收有關樓宇；</li> <li>業主有權在訂立為期短於 12 個月的新短期租約前收回樓宇；</li> <li>重建；</li> <li>視乎租期長短，在特定時間後仍欠交租金（如在月租租賃的情況下租客欠租達兩個月）；</li> <li>業主能另外提供適合的替代居所，或租客本身已擁有替代居所；</li> <li>租客違反租賃條款；以及</li> <li>租客利用物業作不法用途。</li> </ul> </li> <li>在六個月期限後，業主可給予兩個月通知終止租賃而毋須說明理由。</li> <li>在受保障短期租賃的機制下，儘管租客可在發現租金增幅不合理時向租金評估委</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>鑑於出租私人單位質素惡化的情況日趨普遍，英國國會於 2013 年曾就擴大租務管制進行討論，並對此表示不贊同。原因是此舉會減少投資，限制流動性和不鼓勵維修物業，從而使出租私人單位的供應和質素惡化。<sup>30</sup></li> <li>有意見認為受保障短期租賃下的受保障期太短，因而使私人租客承受很大的壓力。<sup>31</sup>一個關注租客利益名為 Shelter 的團體敦促英國政府考慮推廣具備下列特點的「穩定租賃合約」： <ul style="list-style-type: none"> <li>為租客提供 5 年的租賃保障期，使他們在無合理理由下不能被逼遷；</li> <li>在這 5 年內容許業主按消費物價指數的增幅作為每年加租的上限；</li> <li>在可還原的前提下，容許租客裝修單位；</li> <li>容許租客在給予兩個月通知後終止租賃；以及</li> <li>容許業主在出售物業時終止租賃。</li> </ul> </li> <li>有意見認為若加上一些稅務寬免措施，穩定租賃合約亦能夠保障業主</li> </ul>	<p>在「房屋法令」中有特訂條文禁止以騷擾及威嚇方式致使租客放棄租賃。</p> <p>為了回應租客認為租期過短的意見，英國政府正推廣一套「模範租賃協議」，以鼓勵業主和租客簽訂長期租約和把加租幅度與各種指數掛勾<sup>37</sup>。</p>										

<sup>27</sup> 荷蘭 2013 年的通脹率為 2.5%。

<sup>30</sup> Communities and Local Government Committee (2013), *First Report on the Private Rented Sector*

<sup>31</sup> Heath, S. (2013). *Rent control in the private rented sector*. UK Parliamentary Paper (Ref: SN/SP/6760)



海外經濟體	租金管制			租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點	
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍			內容
						<p>員會提出上訴，但業主若不滿委員會對他作出的裁決，仍可在給予租客兩個月的通知期後，在不給予理由的情況下將其遷走。這個現象在英國通稱為「報復性逼遷」。</p> <p><u>受保障租賃</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>除上述亦適用於受保障短期租賃的理由外，業主須提供無限期的租住權保障。</li> <li>終止租約的通知期為兩個月，但在欠租的情況下，有關通知期會縮短至兩星期。</li> <li>在受保障租賃下，如業主於固定租賃期完結後通知租客加租，租客可就此向租金評估委員會提出上訴。</li> </ul>	<p>可獲得穩定收入，從而對他們有利<sup>32</sup>。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>除了承諾將來當選後將推動落實租務管制外<sup>33</sup>，英國工黨在 2013 年 10 月曾提出私人條例草案，希望修改有關租住權保障的法例並使公平租金適用於所有出租單位<sup>34</sup>。然而，該法案無法在 2012-13 年會期內獲得國會通過<sup>35</sup>。</li> <li>另一方面，來自亨利商學院的經濟學教授 Michael Ball 表示，1988 年撤銷租務管制令英國的私人租賃市場回復活力，而任何擴大租住權保障的建議都是有害和不公平的<sup>36</sup>。</li> </ul>		
8 法國	有	兩者皆有	所有住宅租賃。	<p><u>一般條文</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>在租賃開始時租金可自由釐定。</li> <li>每年租金的增幅須按由法國國家統計研究所按建築成本指數編製的價格指數進行調整。</li> <li>法國法律容許地方政府透過行政命令實行進一步的管制措施。</li> </ul> <p><u>準入住房及城建翻修法</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>法國國會於 2013 年 10 月 24 日通過一條有關準入住房及城建翻修的法例 (ALUR 法)。該法例適用於 28 個城市地區 (包括巴黎)，共影響約 460 萬個家庭。</li> <li>該法例訂明在房屋短缺 (即出現顯著房屋供求失衡) 的地區，當地的「租金觀察員」可訂立一個租金中位數參考水平(reference median rent)、租金上中位數參考水平(upper median rent)和租金下中位數參考水平(lower median rent)。</li> <li>租金上中位數參考水平不得超逾租金中位數參考水平的 20%，而業主必須把租金訂定在這個範圍內。</li> </ul>	有	所有住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>物業租賃的期限須在業主和租客簽署的合約中清楚訂明。如業主是個人，租期最短為三年。否則，租期最短為六年。</li> <li>一般來說，業主終止租賃須給予租客六個月的通知期，而租客終止租賃則須給予業主三個月通知期。</li> <li>在租客如失去工作、遷移至其他城市工作或該地區正面臨房屋短缺等個別情況下，可以把通知期縮短至一個月。</li> <li>除下列情況外，業主只能在租賃結束時終止租賃： <ul style="list-style-type: none"> <li>業主收回樓宇自住；</li> <li>業主出售樓宇；以及</li> <li>租客違反租賃條款。</li> </ul> </li> </ul>	<p>根據研究集團易普索於 2012 年 6 月進行的民意調查，約 70% 法國人支持在租金升幅最顯著的地區實施租務管制，但不少人質疑為租金設定上限的成效。另一個由 Harris 公司為物業代理世紀 21 進行的民意調查亦有類似發現。</p> <p>根據財富管理銀行 Union Financière de France 委託伊佛普研究所就數百名投資者進行的調查發現，超過一半的物業投資者表示，如政府進一步推出租金控制措施，他們將不會繼續投資房地產。</p> <p>當法國上議院辯論有關準入住房及城建翻修的法例時，法國經濟研究委員會 (經委會) 表示該法案將可能減低私人租賃市場的效率。</p> <p>經委會的意見指由於房屋的種類繁多，因此將難於為個別地區的個別樓宇種類訂立租金中位數和平均租金；而且要把所有房屋的特徵納入</p>	不適用

<sup>37</sup> <https://www.gov.uk/government/news/a-brighter-future-for-hardworking-tenants> (在 2014 年 3 月 30 日 16:06 瀏覽)

<sup>32</sup> De Santos, R. (2012). A better deal – Towards more stable private renting: Shelter.

<sup>33</sup> Shipman, T. (2013, August 16). Labour housing supremo secretly recorded making threats to impose rent controls on what landlords can charge if party won next election. Daily Mail.

<sup>34</sup> HC Deb 15 October 2013 c599

<sup>35</sup> <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/regulationoftheprivaterentedsector.html> (在 2014 年 3 月 30 日 18:06 瀏覽)

<sup>36</sup> Ball, M. (2013), *Why governments should not enforce long-term contracts in the UK's private rented sector*. Residential Landlords Association.

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/ 沒有	加租管制/ 租金上限	適用範圍	內容	有/ 沒有	適用範圍	內容		
				<ul style="list-style-type: none"> <li>除個別特殊的物業(如有關康樂設施和地點)外，租金不得超出租金上中位數參考水平。</li> </ul>				其市值租金的計算內也是同樣困難。經委會亦表示關注法例會否擾亂市場秩序。	

(C) 亞洲和其他地區

- 我們發現租務管制的存在與否與前英國殖民的管治有很大的關係：例如，印度和巴基斯坦仍沿用一套十分複雜的租金凍結機制，而澳洲、馬來西亞、新加坡和南非，均曾在1990年代解除管制浪潮前實施不同程度的租務管制。
- 除了上述地區，在亞洲實施租務管制似乎並不普遍。

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
9 中國台灣	有	租金上限	所有住宅租賃。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 《土地法》第 97 條訂明市區住宅物業的最高年租以不超過物業所申報的估值的 10% 為限。《土地法》亦授權法院可應租客的申請，在租金超出限額時命令業主減低租金。</li> <li>• 《土地法》沒有條文涉及補償業主就維修／翻新物業所投資的金額。</li> </ul>	沒有	不適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 《土地法》禁止業主在下列情況以外收回單位： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 業主希望收回單位作重建或自用；</li> <li>- 租客欠租達四個月；</li> <li>- 租客違反任何租賃條款；</li> <li>- 租客未經同意分租單位；</li> <li>- 租客利用樓宇作不法用途；以及</li> <li>- 租客破壞樓宇及其附著物而不作賠償。</li> </ul> </li> <li>• 儘管中國台灣的《土地法》及《民法》並無規定租賃期最短的期限，為了平衡業主和租客的利益，《民法》就租期方面訂立了下列條文： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 所有租期超過一年的租賃須以書面訂明，否則將被視為不定期限的租賃；</li> <li>- 租賃的最長期限為 20 年；以及</li> <li>- 業主和租客可自由商議如何終止租賃。然而，《民法》就終止租賃所需的通知期，訂立了與香港類似的安排（例如終止月租租賃時須提供一個月的通知期）。</li> </ul> </li> </ul>	不適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中國台灣的《土地法》訂明租賃的最高按金金額為兩個月租金。但有關要求常被忽略<sup>38</sup>。</li> <li>• 中國台灣的稅務系統要求業主須每年申報物業的估值以計算應繳的土地稅。</li> </ul>
10 日本	沒有	不適用	不適用	不適用	有	所有住宅物業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 《借地借家法》規定業主和租客均須給予六個月的通知以終止租約，惟租客可以狀況困難為由把通知期縮短至 1 個月。</li> <li>• 上述法例亦要求業主提供不再續訂定期租賃的理由。</li> <li>• 日本的《民法》規定租賃期限不得超逾 20 年。</li> </ul>	不適用	不適用

<sup>38</sup> <http://www.globalpropertyguide.com/Asia/Taiwan/Landlord-and-Tenant> (在 2014 年 4 月 24 日 10:41 瀏覽)

海外經濟體	租金管制				租住權保障			評論	當地私人租賃市場的特點
	有/沒有	加租管制 / 租金上限	適用範圍	內容	有/沒有	適用範圍	內容		
11 新加坡	沒有	不適用	不適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>由於公營房屋的供應充裕，使當時旨在保護租客免受無良業主剝削的法例已經過時<sup>39</sup>，新加坡遂於 2001 年取消租務管制。</li> <li>新加坡以前的租務管制制度與香港過去適用於戰前樓宇的制度（即把租金訂於某日期租值的某個倍數）十分相似。事實上，新加坡過去訂立租務管制的背景和香港一樣，都是由於二次世界大戰結束後兩地的房屋供應因戰亂而出現嚴重失衡。</li> </ul>	沒有	不適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>新加坡並未就業主和租客關係特別訂立成文法。租客和業主可根據普通法的規定自由訂立／終止租賃協議。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>儘管大部分新加坡人都可以獲得公營房屋，私人市場有意見認為鑑於非住宅物業市場的租金急升，政府應就這些物業實施租務管制<sup>40</sup>。</li> <li>同時，亦有個別意見要求政府為不合資格入住公營房屋的外國人重新推出租務管制，以應對新加坡近幾年私人住宅租金上升的趨勢。</li> </ul>	新加坡擁有一個全面的公營房屋制度，安置了其人口的 80% <sup>41</sup> 。
12 馬來西亞	沒有	不適用	不適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>和新加坡相似，馬來西亞亦於 1997 年基於下列理由取消租務管制： <ul style="list-style-type: none"> <li>- 當時受保護的租客時有分租單位，藉以牟利的情況；</li> <li>- 馬來西亞政府希望進一步開放經濟和吸引外資投資房地產；</li> <li>- 馬來西亞政府希望藉持有受管制物業的人士（通常為華人）出售物業作重建，增加馬來人自置居所的比率。<sup>42</sup></li> </ul> </li> </ul>	沒有	不適用	<ul style="list-style-type: none"> <li>馬來西亞的「國家土地法典」並未就租賃期設定下限，而終止租賃的通知期亦與普通法的規定大致相符。但該法典容許租客向業主作出賠償，以撤銷業主發出的終止租賃通知。</li> </ul>	不適用	不適用

運輸及房屋局  
2014 年 6 月

<sup>39</sup> Singapore HC Deb, 16 March 2001, c1376W

<sup>40</sup> <http://www.stproperty.sg/articles-property/singapore-property-news/smes-call-for-fair-tenancy-legislation/a/161963> (在 2014 年 4 月 21 日 11:10 瀏覽)

<sup>41</sup> [http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP\\_1585\\_2009-10-26.html](http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_1585_2009-10-26.html) (在 2014 年 4 月 21 日 11:10 瀏覽)

<sup>42</sup> Atsumi, S. (2003). *The Repeal of Rent Control in Malaysia*, Cornell Real Estate Review, 2(1), 29-38.

## 香港實施租務管制的歷史

### 簡介

儘管是全球其中一個最自由的經濟體系，香港過去曾在不同時段實行不同形式的租務管制（包括租金管制及居住權保障）。雖然當初推出這些措施只屬權宜之計，但這些措施的實際有效期卻往往超出預計。

### 第二次世界大戰前的租務管制

2. 有鑑於當時來自中國大陸的難民增加和房屋供應增長緩慢，香港於 1921 年實施了首項租務管制措施，目標在於保障租客免受無理加租和任意終止租約的影響。當時的《1921 年租務條例》（《1921 條例》）規定住宅處所的租金應凍結在 1920 年 12 月 31 日的水平，而只要租客遵守租約條款，業主便不能逼遷租客。

3. 《1921 條例》原訂於 1922 年 6 月 30 日失效，及後被延至 1926 年 6 月 30 日。最終由於經濟環境轉差，空置率上升，因此政府認為有關管制已非必要，故容許《1921 條例》自動失效。直至 1938 年，鑑於另一輪來自中國大陸的難民潮，故訂立《1938 年防止迫遷條例》，以限制業主收回其物業。

### 1973 年前的租務管制

#### 戰前樓宇

4. 1945 年 8 月，二次世界大戰結束後，時任英國殖民政府恢復管治。鑒於香港的人口再次急劇增加，而且不少樓宇已遭戰爭破壞，因此當時的香港臨時軍政府分別於 1945 年 10 月和 1946 年 3 月以《統治公告》的形式，限制戰前樓宇的租金須定於 1941 年 12 月 25 日的水平（稱為「標準租金」）<sup>1</sup>。這些《統治公告》其後再被整合成《1947 年業主與租客條例》（《1947 條例》）。《1947 條例》為住宅樓宇及商業樓宇引入不同的安排，並容許業主以翻新樓宇為目的而增加租金，但

<sup>1</sup> 如有關物業是空置的，其「標準租金」則為該物業於 1941 年 12 月 1 日的應課差餉租值。

有關加租幅度不可超越投資金額的某個百分比。同時，《1947 條例》為現有租客提供租住權保障，下列情況除外:-

- (a) 業主收回單位自住；
- (b) 重建；
- (c) 租客欠租或違反租約；以及
- (d) 經業主和租客雙方同意等。

《1947 條例》成立了一個租務審裁處處理租務糾紛。有關的管制措施是由當時的華民政務司署（即現在的民政事務總署）轄下的租務調查處負責執行；直至 1974 年，改為由差餉物業估價署（估價署）負責。時至今日，估價署仍為負責處理有關業主和租客事宜的部門。

5. 1952 年，一個專責委員會就《1947 條例》進行檢討。該條例在 1953 年和 1955 年被進一步修訂，以訂明豁免租賃期長於五年的商業樓宇的租金管制、受重建逼遷的租客可從業主獲得由租務審裁處核准的賠償金額，以及授權租務審裁處，於其認為「標準租金」大幅度低於當時的市值時可調高「標準租金」的金額等事宜。其後，政府不時以「標準租金」的某百分比，來釐定可容許的租金升幅。一般來說，商業樓宇租金水平的許可增長速度較快。由 1947 至 1976 年，戰前住宅樓宇的最高租金增幅為 55%，而就戰前非住宅樓宇而言，增幅累計為 150%。

## 戰後樓宇

### 租住權保障

6. 於 1952 年訂立的《1952 年租約（延長期限）條例》（《1952 條例》），目的是禁止戰後住宅樓宇的業主於租客入住後三年內驅逐租客，並訂明應付租金為雙方協議的水平。《1952 條例》主要適用於那些已繳付「匙金」（頂手費）或建築費以獲得租約，並遵守普通法內所隱含的責任的租客。《1952 條例》主要針對當時以每月續租形式執行的口頭租約的普遍情況。該條例亦容許業主透過三個月的書面通知以增加租金。在 1963 年，相關的租賃保障期限獲延長至五年。

7. 為應付 1960 年代初租金水平急升的情況，《租約（終止通知）條例》（《1962 條例》）在 1962 年 4 月獲得通過。該條例適用於其餘的戰後樓宇的租賃（包括以書面訂立的住宅樓宇租賃；沒有繳付「匙

金」或建築費的口頭租賃；和非住宅樓宇的租賃)。《1962 條例》要求業主在終止住宅和非住宅樓宇的租賃時，須給予為期六個月的通知期。《1962 條例》並不適用於戰前物業，亦非旨在干預租賃雙方在對方違反租約時其所能享有的一般權益和賠償。

### 租金管制

8. 當前立法局審議《1962 條例》時，政府承諾將研究採取進一步措施，應付當時由人口增長和房屋供應短缺所引致的租金上升。其後，政府公布將透過以下方式對戰後住宅樓宇實行租務管制：

- (a) 有關管制只控制租金的上升幅度，而非租金水平；
- (b) 該管制措施只適用於現有的定期租賃和租期少於三年的固定期租賃；
- (c) 該機制為受管制租賃提供為期兩年的租住權保障；以及
- (d) 該機制將自動失效。

9. 《1963 年加租(住宅樓宇)管制條例》(《1963 條例》)於 1963 年 3 月 29 日獲得通過，以限制租金的升幅為每兩年 10%，及由 1963 年 7 月 1 日開始，為適用於《1962 條例》的租賃提供為期兩年的租住權保障。《1963 條例》亦授權差餉物業估價署署長(署長)釐定一個「適合的加租率」，以兩年 10%為上限。如個別業主希望提出更高的加租幅度，他須先向署長申明理由，再向地方法院提出申請。《1963 條例》亦成立了一個「加租諮詢委員會」，以提供一個針對署長決定的覆核渠道。同時，《1963 條例》容許業主申請收回物業，以作重建或供近親居住之用。

10. 《1963 條例》原定於 1965 年 6 月 30 日自動失效，但由於當時租金水平仍然高企，該條例的適用期限獲延長一年。其後，因應房屋供求情況得到改善<sup>2</sup>和租務管制本身會窒礙新落成私人住宅單位的供應，政府決定該項管制應於 1966 年 6 月 30 日失效。

11. 當 1967 年經濟不景，引致市場供應於 1960 年代末急劇減少<sup>3</sup>時，在 1970 年便出現不少聲音要求推出租務管制。因此，《1970 年

<sup>2</sup> 根據估價署的數字，新的私人住宅單位供應由 1962 年的約 11 500 個單位增加至 1966 年的 31 000 個單位。另外，由 1964 至 1966 年，住宅單位的整體租金水平下跌了約 10%。

<sup>3</sup> 根據估價署的數據，新的私人住宅供應由 1966 年的約 31 000 個單位下跌至 1969 年的約 7 700 個單位。



住宅樓宇加租（管制）條例》（《1970 條例》）獲得通過<sup>4</sup>，以限制住宅樓宇的最高加租幅度為每兩年 15%。然而，下列的住宅樓宇則不受規管：

- (a) 於《1970 條例》生效後訂立的租賃；
- (b) 1970 年 6 月以後新建成樓宇的租賃；
- (c) 截至 1970 年 3 月 5 日的應課差餉租值<sup>5</sup>為港幣 15,000 元以上樓宇的租賃。

政府同時重申，由於當時平頂工廠的空置率較高，故無意在《1962 條例》提供的六個月通知期以外對非住宅樓宇租賃（如商舖和平頂工廠）施加進一步的管制。此外，政府認為在非住宅市場實施租務管制，會變相補貼了個別產業，進一步偏離自由市場經濟的原則。

## 《1973 年業主與租客（綜合）條例》

### 1970-1973—加強管制

12. 在 1970 年代初，政府認為應制定機制，使受管制的租金水平逐步上升至與市值看齊，以避免當有關管制失效時，租金水平會急劇上升。基於上述原因，政府於 1973 年調整其租務政策。首先，政府於 1973 年 5 月把一系列有關業主與租客事宜的法例整合成現時的《業主與租客（綜合）條例》（第 7 章）（《條例》），把適用於戰前住宅樓宇和戰後住宅樓宇的租務管制措施，分別納入為《條例》第 I 部和第 II 部。《條例》各部份的簡介載於附錄。同時，《1973 年住宅樓宇租住權保障和租金凍結條例》亦獲通過，暫時凍結租金六個月，並為所有當時不被納入租務管制法例下的戰後住宅樓宇提供六個月的租住權保障，直至當局制訂較長期的管制措施為止。

附錄

13. 1973 年 10 月，政府對《條例》提出兩次修訂（《1973 年條例》）。修訂旨在：

- (a) 解除限制，讓戰前樓宇的業主和租客可選擇免受租金管制規管；

<sup>4</sup> 前立法局曾通過一條名為《1970 年租住權保障（住宅物業）條例》，以凍結所有現存租賃的租金和租期。該條例其後被《1970 條例》取代。

<sup>5</sup> 應課差餉租值是假設物業在一個指定估價依據日期空置出租時，估計可得的年租。評估應課差餉租值時，必須參考同區類似物業於估價日期或接近該日期，在公開市場所議定的租金，並按面積大小、位置、設施、完工質素及管理水平的分別加以調算。



- (b) 把《條例》第 II 部的租務管制適用於所有的戰後住宅樓宇的租賃（不論該物業的應課差餉租值為何），並取代《1970 條例》下的管制；
- (c) 就住宅樓宇租賃而言，制訂一個因數為“五”的「因數租金計算法」（即最高加租幅度為受管制租金和經估價署評估的公平市值差額的 1/5）；
- (d) 就應課差餉租值不高於\$30,000 元的住宅樓宇租賃而言，其最高加租幅度限制至每兩年 21%；
- (e) 現存樓宇新訂租賃的租金不得高於由署長釐定的「公平市值租金」，而額外的欠租不得循法律途徑追討；
- (f) 新建樓宇的租賃將獲豁免租金管制三年，以免窒礙新發展；
- (g) 在提供租住權保障的同時，容許業主在某些特定情況（如租客欠租和業主收回自住等）下申請收回物業；及
- (h) 整套計劃應於 1976 年 11 月 30 日凌晨失效。

#### 1974-1978 – 放寬管制

14. 當新的租務管制措施實行一年後，《條例》在 1975 和 1976 年間曾進行數次修訂，以：

- (a) 容許業主以加租的方式，把繳付差餉（按有關物業的市值租金）的責任轉嫁到租客（包括分租客）；
- (b) 在 1977 年 1 月 1 日前分兩階段把戰前住宅樓宇和非住宅樓宇的最高租金分別調升至「標準租金」的 155% 和 350%；
- (c) 把第 II 部分的管制期限延長至 1979 年 12 月 14 日，以及把加租因數由“五”調低至“四”，以加快受管制租金增加的速度；
- (d) 撤銷下列戰後住宅樓宇的租金管制，但六個月通知期仍然適用：
  - (i). 於 1975 年 12 月 31 日後訂立，為期三年或以上的租賃；和
  - (ii). 以機構／政府名義持有的租賃；以及
- (e) 容許業主以加租補償其保養有關物業的支出，但有關開支不少於港幣 5,000 元，而加租幅度亦不得高於有關開支的 20%。

為回應地產業界指經常改變租務管制內容不利私人住宅的發展，而他們亦正面對 1973 年股災帶來的種種困難，政府於 1975 年 7 月 16 日的立法局會議上承諾在 1977 年底前落成的樓宇將在建成後五年內不

受租金管制規管。這個承諾其後獲擴展至在 1978 年 1 月 1 日至 1978 年 12 月 31 日期間建成的樓宇。另外，政府在 1977 年 11 月進一步修訂第 II 部分的管制內容，將加租因數由“四”下調至“三”。

15. 整套租務管制於 1978 年再進行檢討。政府決定：

- (a) 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；
- (b) 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；
- (c) 業主和租客可以直接向署長申請免受租金管制規管，毋須經過司法程序；
- (d) 就戰後住宅樓宇而言，當時適用的管制應再延長兩年，而加租因數由“三”降低至“二”。

有關的賦權法案於 1979 年 6 月 6 日獲得通過。然而，部分立法局議員表示對當時不受管制的住宅租賃（即豪華住宅租賃和機構租賃<sup>6</sup>）租金急升的情況十分關注。政府當時重申租務管制的目的只為現有租客提供暫時舒緩，不能夠根本地解決房屋問題。

## 1980 年代的全面檢討

### 1979 年的租金升浪

16. 儘管有關管制措施經已生效，而發展商亦已致力增加房屋供應，但香港的租金水平仍在內地移民湧入、新家庭形成速度加快（由平均家庭收入上升帶動），以及私人住宅物業市場的投機活動升溫等因素的影響下繼續急升。因應上述情況，前立法局通過了《1980 年業主與租客（綜合）（修訂）條例》（《1980 年修訂條例》），以：

- (a) 把「因數租金計算法」和租住權保障延伸至適用於下列的戰後住宅租賃：
  - (i). 在《1973 年條例》制定後才入伙樓宇的租賃；
  - (ii). 在 1975 年 12 月 31 日後訂立，租期超過三年的租賃；以及

<sup>6</sup> 機構租賃指那些租客是政府、公司或機構的租賃。

- (iii). 由機構／政府持有的租賃；
- (b) 容許業主以下列理由向法院申請收回受管制物業：
  - (i). 業主收回物業供本人或其家人自住；
  - (ii). 有關物業被用作非法用途；以及
  - (iii). 有關租客欠交租金；
- (c) 訂定罰則，禁止業主在未得法院同意下，於獲得法院頒發管有權命令以供其本人／家人自住或供重建用途後的兩年內將有關單位轉租或轉讓；
- (d) 把《1973年條例》中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；
- (e) 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；以及
- (f) 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。

同時，《1980年修訂條例》把《條例》第I部下的戰前住宅和非住宅樓宇的准許租金分別增加至「標準租金」的6倍和12倍。

### 業主與租客（綜合）條例檢討委員會（1981年檢討委員會）

#### 職權範圍

17. 在《1980年修訂條例》獲得通過後，政府於1980年3月成立了業主與租客（綜合）條例檢討委員會（1981年檢討委員會）。該委員會由當時的房屋司擔任主席，成員包括來自不同界別的代表和政府高層官員。1981年檢討委員會的職權範圍主要是對《條例》進行檢討，並且在考慮包括房屋的需求、興建新房屋的速度、保養現有房屋的需要和整體社會利益等因素後，就租務管制法例的各方面提出建議。

#### 檢討結果

18. 1981年檢討委員會在詳細考慮經濟統計數據、公眾意見和海外經驗後，於1981年5月向政府提交報告。該報告認為沒有證據顯示租賃市場存在任何根本和長期的缺陷。報告亦從不同的社會和經濟

角度，指出租金管制的負面影響。1981 年檢討委員會建議政府應只在下列情況下考慮推行租金管制：

- (a) 當政府認為如無管制的話，租金會迅速增加，而其增加速度將影響公眾利益；以及
- (b) 有關管制的即時和長遠效果不會對出租樓宇的供應產生不良影響。

19. 就當時的租金管制機制而言，1981 年檢討委員會建議，在情況容許下，政府應循下列途徑設法加速撤銷租金管制，但必須避免產生嚴重的不良社會後果：

- (a) 長遠而言，取消「因數租金計算法」；
- (b) 逐步增加每兩年調整的加租幅度上限；
- (c) 針對那些租金顯著低於市值的單位而言，全面訂定「最低租金」水平，並逐步將其提高；以及
- (d) 當受管制租金的水平達到公平市值租金的 85% 時，考慮取消租金管制。

就受管制租賃而言，1981 年檢討委員會亦建議把這些租賃的租住權保障期延長至新法例失效時，或最後一次按照法例規定獲准或雙方協議下加租起計兩年為止，以較遲者為準。參考英國的經驗，1981 年檢討委員會建議容許業主在能夠向租客提供替代居所，或有關租客已獲得替代居所的情況下，向法院申請收回物業。

20. 1981 年檢討委員會亦建議豁免下列租賃受租金管制規管：

- (a) 新建成樓宇的租賃；
- (b) 豪華住宅的租賃；
- (c) 租期不少於五年的定期租賃；以及
- (d) 機構租賃。

21. 1981 年檢討委員會認為政府應採取永久措施保障現有租客，使業主不能利用租客對其住所的依賴而對該租客提出不合理的要求。就此，1981 年檢討委員會建議在租客願意繳付市值租金的前提下，設立一個涵蓋所有住宅樓宇租賃的租住權保障機制<sup>7</sup>。該套機制亦應容許租客在續訂租賃時要求法院介入，釐定「公平市值租金」的水平。

---

<sup>7</sup> 短期租賃、僱員租賃和由政府或公營機構簽出的租賃，則不受規限。

同時，正如過去的租住權保障機制，建議的機制亦容許業主在下列情況下申請收回物業：

- (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) 租客欠交租金，及／或違反租約；
- (d) 租客對業主或同屋住客造成持續滋擾，經業主書面警告後仍沒有改善；
- (e) 在未經業主同意下，租客擅將樓宇全部或部分分租；或
- (f) 租客把樓宇用作非法／不道德用途。

22. 就終止租約所需的通知期而言，1981年檢討委員會建議應把該通知期減少至六個月。另外，1981年檢討委員會建議採取進一步措施保障租客的權益，如容許受重建迫遷的租客向業主追討法定賠償，和把暫緩執行管有權命令<sup>8</sup>的時限由三個月延長至六個月等。

### 就 1981 年檢討的跟進

23. 政府原則上接受有關報告，並已在 1981 至 1988 年間透過一系列的法律修訂，落實了 1981 年檢討委員會的絕大部分建議<sup>9</sup>。其中所建議有關租住權保障機制的條文，便於 1981 年被納入成《條例》第 IV 部。此外，政府也對戰前樓宇的租金管制制度作每年檢討，並：

- (a) 由 1984 年 7 月 1 日起，撤銷戰前非住宅物業的租金管制。自此，這些樓宇只受《條例》第 V 部下須提供六個月終止租約通知期的規定所規管；以及
- (b) 把戰前住宅物業的標準租金倍率逐年調升至 1992 年的 55 倍。

## 1990 年代取消租金管制

### 1992 年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案

<sup>8</sup> 在暫緩執行管有權命令期間，租客將可暫時留在有關樓宇，以便有較充裕的時間另覓居所。

<sup>9</sup> 政府並無落實檢討委員會有關在有替代居所的情況下（參照第 19 段）容許業主收回樓宇的建議。

24. 為落實 1981 年檢討委員會的建議，政府透過下列措施，以期在 1994 年底撤銷《條例》第 I 部和第 II 部下的租金管制，同時避免租金急速上升：

- (a) 《條例》中第 I 部和第 II 部的有效期延續至 1994 年 12 月 31 日；
- (b) 就戰前住宅樓宇而言，引入一套類似《條例》第 II 部的遞增「最低租金」水平機制；
- (c) 標準租金倍率應在三年內逐步提高；以及
- (d) 就戰後住宅樓宇而言，「最低租金」水平應在連續三年內每年調升 7.5%，而兩年內最高加租幅度為 30% 的規定則應維持。

除此以外，受重建影響租客的法定賠償金額亦調升至當時應課差餉租值的 1.3 倍。

25. 有關賦權條文，即《1992 年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》（《1992 年條例草案》）於 1992 年 6 月 3 日提交前立法局。立法局其後成立了一個特別委員會審議《1992 年條例草案》。該特別委員會的成員表示關注撤銷租金管制對低收入住戶的影響。部分委員表示建議的撤銷時間表步伐過急。他們亦認為當時政府對基層住戶，特別是那些受重建影響的住戶所提供的支援不足。有見及此，政府提出了下列修訂：

- (a) 就第 II 部受管制的租賃（即戰後住宅租賃）而言，建議的「最低租金」水平升幅每年減至 5%；
- (b) 《條例》第 I 部及第 II 部的有效期延至 1996 年 12 月 31 日；以及
- (c) 《條例》第 II 部及第 IV 部下適用於受重建影響租客的法定賠償金額增至當時應課差餉租值的 1.7 倍。

《1992 年條例草案》獲得通過，有關條文亦於 1993 年 7 月 1 日生效。

### 涂謹申議員的決議案

26. 涂謹申議員在 1996 年於前立法局提出兩項決議案。第一項決議案旨在大幅增加《條例》第 II 部及第 IV 部下適用於受重建影響租

客的法定賠償金額，而第二項決議案則旨在當時物業市場熾熱的情況下，透過下列方式延遲租金管制的失效時限：

- (a) 延長《條例》第 I 及第 II 部的有效期至 1998 年 12 月 31 日；
- (b) 把《條例》第 II 部中訂明的兩年內最高加租幅度由 30% 減至 20%；
- (c) 把《條例》第 II 部中的「最低租金」由市值租金的 90% 減至 80%。

這兩項決議案分別於 1996 年 2 月 14 日和 1996 年 12 月 11 日獲得通過。因此，《條例》第 I 部及第 II 部於 1998 年 12 月 31 日失效，而《條例》第 IV 部的租住權管制條文，將適用於所有獲解除管制的租賃。

### 取消租金管制後就租住權保障問題的處理

27. 《條例》在 1999 至 2001 年再獲修訂，以期透過下列措施改良其運作：

- (a) 簡化續訂租賃和收回物業的程序；
- (b) 改良租客（和分租客）在被業主以重建為由要求遷離物業所獲賠償的計算基準；
- (c) 增加滋擾租客和非法逼遷的罰則；
- (d) 縮短業主向租客送達終止租約的通知期，由租賃期屆滿前「不多於七個月亦不少於六個月」縮短為「不多於四個月亦不少於三個月」；以及
- (e) 改善《條例》的一般行政安排。

有關的賦權法例，即《2001 年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》，於 2002 年 12 月 18 日獲立法會通過。

28. 值得注意的是，為協助業主因應「惡租客」問題而申請收回樓宇，新法例容許業主在租客欠租逾 15 天的情況下，於租約期滿前申請收回物業。此條款與早前訂立有關滋擾、違反租約和租客擅自分租的收回物業理據，於現行《條例》第 IV 部下仍然有效。

## 撤銷租住權保障

29. 考慮到租住權保障對市場造成扭曲，以及當時的樓宇供應充裕<sup>10</sup>、私人住宅租金水平下滑<sup>11</sup>、及有足夠和可負擔的公營房屋供應等因素，前房屋及規劃地政局局長於2002年11月13日公布將全面檢討《條例》，以讓私人住宅物業市場恢復自由運作，給業主應有的彈性及自主權，同時減少收樓及轉租的難度。

30. 政府遂於2003年1月就下列議題展開了公眾諮詢：

- (a) 應否及如何撤銷《條例》第IV部有關租住權保障的條文；
- (b) 應否撤銷有關終止非住宅物業租賃須給予通知期的規定；
- (c) 應否立法規定租客與業主訂立租約時，必須向業主提供個人資料，以及應否訂明租客若提供虛假資料，須負上刑事責任；以及
- (d) 業主因主租客欠交租金而終止有關租約時，分租租客在現行法例下所獲得的保障是否足夠。

31. 就應如何撤銷租住權保障而言，政府提出了下列四個方案：

- (a) 按應課差餉租值局部撤銷保障；
- (b) 只撤銷對新租約的保障；
- (c) 一次過全面撤銷保障；以及
- (d) 在一段寬限期後全面撤銷保障。

大部分回應人士，包括來自專業團體、政黨和區議會的意見，均支持一次過全面撤銷租住權管制，以及《條例》第V部就非住宅租賃訂定的通知期亦應予撤銷。

## 2003年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案

32. 在考慮公眾意見後，政府於2003年6月11日向立法會提交《2003年業主與租客（綜合）（修訂）條例草案》（《2003年修訂條例草案》），以撤銷《條例》第IV部下的租住權保障和《條例》第V部

<sup>10</sup> 當時的評估是私人住宅單位的每年供應量在2003年前將穩定地維持在30 000個單位左右的高水平，而在2001年私人住宅市場的空置率則仍然高企（5.7%或60 500個單位）。

<sup>11</sup> 2002年11月的平均租金水平相比於1997年10月的高峰時，下跌了約40%。



有關終止非住宅租賃所需的六個月通知期。原來的計劃是有關撤銷應在《2003年修訂條例草案》獲通過後一年生效。

33. 在相關法案委員會審議《2003年修訂條例草案》期間，部分立法會議員曾提出下列關注：

- (a) 全面撤銷租住權保障將即時推高租金，使弱勢社群租客蒙受不必要的影響；以及
- (b) 通過《2003年修訂條例草案》將誘使業主借重建為名逼遷租客，以期從市區重建局（市建局）獲得更多賠償。再者，租客亦會在《2003年修訂條例草案》通過後不再獲得《條例》訂明的法定賠償。

34 回應上述的意見，政府提供了數據，說明當時適合低收入住戶的私人住宅租住單位的供應充裕。再者，沒有證據顯示租客有充分地利用租住權保障。事實上，差餉物業估價署於2003年第二季進行的調查發現，有共住單位的樓宇的空置率為23.6%；而在480個受訪者中，有72%在同一住所居住少於兩年，而約86%則居住少於四年。當時也沒有證據顯示居住於應課差餉租值較低的單位的租客特別需要租住權保障：根據估價署的資料，在2003年，涉及應課差餉租值低於港幣60 000元的出租單位中，約有89%的租賃期少於四年，而69%的租賃期只維持兩年或更短時間。此外，政府和市建局承諾推出各項措施，滿足受市建局重建計劃影響的租客的住屋需要。舉例來說，合乎資格的租客將可獲安置在房屋委員會或香港房屋協會轄下的公共屋邨，而那些不符合安置資格的租客，將可獲發市建局的特惠現金津貼。

35. 《2003年修訂條例草案》於2004年6月30日獲得通過。適用於住宅樓宇的租住權保障和非住宅樓宇的六個月終止租約通知期，最終於2004年7月9日撤銷。

**運輸及房屋局**  
**2014年6月**

在租務管制撤銷前《業主與租客（綜合）條例》（《條例》）的組成部分

<u>《條例》的相應部分</u>	<u>目的</u>
第 I 部	為於第二次世界大戰前落成的住宅樓宇訂定租金管制和租住權保障。
第 II 部	為於第二次世界大戰後落成，且其應課差餉租值於某一時段低於某特定金額的住宅樓宇訂定租金管制和租住權保障。
第 III 部 (當中部分條文 仍然有效)	訂定機制，容許業主在租客欠租時申請扣押有關物業內的財物，以補償業主的損失。
第 IV 部 (當中部分條文 仍然有效)	為那些不受《條例》第 II 部規管的住宅樓宇租賃提供租住權保障 <sup>1</sup> 。
第 V 部	為非住宅物業租賃提供六個月的終止租約通知期。
第 VI 部 (當中部分條文 仍然有效)	為業主申請收回小型住宅提供簡化的程序。

\*\*\*\*\*

---

<sup>1</sup> 《條例》第 IV 部並不適用於部分租賃，例如短期租賃。

Major Views from the Public on Tenancy Control in Hong Kong

(recorded in the language in which they are reported)

香港各界對租務管制公開表達的一些主要意見

(按有關報導的語言記錄)

(January 2013 to June 2014)

(2013年1月至2014年6月)

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
2013	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="256 696 842 1352">● Michael CHUGANI, a current affairs commentator, considered that tenancy control was an effective measure for the Government to confront the property developers. Quoting himself as an example, he commented that the Government had not been able to address the difficulties faced by the middle class who did not own any property, by refusing to reintroduce tenancy control measures. (14 January 2013 and 10 April 2013, South China Morning Post)</li><li data-bbox="256 1397 842 1765">● 報章引述博客文章指出，推行租金管制不會影響香港自由市場之美譽。同時，租金管制只需涵括以基層住戶的物業為對象，內容可考慮昔日管制方式，「每兩年一次的加租幅度不得超過三成」。 (2013年1月15日，經濟日報)</li><li data-bbox="256 1809 842 2024">● 工聯會陳婉嫻議員就《施政報告 2013》房屋政策部分建議實施租金管制。 (2013年1月18日，立法會房屋事務委員會特別會議)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="873 696 1453 1205">● 新報社論回應明愛基層組織發展計劃的調查時指出，根據經濟學家意見，租金管制導致樓宇失修，令住房居住環境越趨惡劣。現時香港樓價高企，但租金回報率只有不到 3%。同時，租金高昂主要集中於劏房。若政府強行向全港單位實施租金管制，這方法並不恰當。 (2013年6月28日，新報)</li><li data-bbox="873 1249 1453 1966">● 香港浸會大學傳播系講師，前香港大學經濟及財務學系助教阮穎嫻撰文指出，多年來經濟學家反覆研究租金管制，已說明有關管制將會減少租盤供應及令租盤質素下降。由於租金低於市價，需求增加，因此令與地產經紀或者業主相熟的人士才能獲得租盤，故低下階層人士不能從中受惠。同時，由於人為地壓低租金，枱底交易或會出現。為了得到租盤，租客需付出租約以外的金錢予業主（如鞋金），變相令租金增加。 (2013年7月20日，明報)</li></ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>(2013年1月19日，文匯報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 《地產霸權》作者潘慧嫻建議即時針對中小型單位及劏房實行租金管制，以解小市民住屋燃眉之急。她認為即使租金收入減少，物業投資者亦不會空置單位不願放租。 (2013年1月20日，蘋果日報)</li> <li>● 測量師陳東岳回應《施政報告2013》時指出，現時社會對資助房屋剛性需求大，但短時間內未能大量增加供應。在過渡期間，政府除容忍劏房之外，可考慮推行租金管制作為權宜之計。 (2013年2月1日，經濟通，專欄「地產人語」)</li> <li>● Chi YUEN, a current affairs commentator, considered that judging from the history of implementation in Hong Kong, the imposition of tenancy control would help the Government to maintain social stability and would not hinder the progress of the economy or harm the interests of small property owners. (2 February 2013, China Daily Hong Kong Edition)</li> <li>● 工黨李卓人議員建議政府實施租金管制，以減輕低收入家庭住屋負擔。 (2013年2月8日，立法會長遠房屋策略委員會會議) (2013年2月8日，新報)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 香港中文大學酒店及旅遊管理學院會計與財務高級講師李兆波指出，現階段不應恢復租金管制上限，但政府可考慮將終止租約通知期由現時一個月增加至三個月，容許租客有更充分時間找尋另一居所。此外，政府亦可考慮限制預繳租金的數目，用以避免部分租客因預繳較多租金，從而較為容易獲得租盤。 (2013年7月27日，置業家居)</li> <li>● 青年區動張國文參考經濟學的合理預期理論分析租金管制的成效。由於重推租金管制需要經過立法會三讀通過，由諮詢至立法的時間可長達兩三年，因此市場有足夠時間調高租金抵消租金管制的效用。 (2013年8月26日，成報)</li> <li>● 恒生管理學院商學院院長蘇偉文（亦為長遠房屋策略督導委員會（長策會）委員）根據過往香港實施租管經驗說明，租金管制實際是以業主的租務利益來保障低下階層住屋需要。因此，若針對舊樓租金實施管制，受害的只是舊樓業主，而非地產商。另一方面，從政策角度出發，要麼全面實施租金管制，不然會出現漏洞，到頭來只會影響自由經濟及扭曲住宅市場。 (2013年8月31日，置業家居)</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="256 309 839 913">● 理工大學許智文教授（亦為長遠房屋策略督導委員會（長策會）委員）建議，在住宅供應不足下，租管有助壓抑租金升幅，對租客有基本保障。同時，租金管制只可用作短期樓市熾熱的暫緩措施。雖然租管下可能因為市價未達業主心目中理想水平，令業主封盤不願放租。但長遠來說，業主還是傾向把單位出租，令其至少可賺取一定的租金收入。 (2013年2月14日，信報)</li> <li data-bbox="256 965 839 1240">● 社會民主連線梁國雄議員建議重推租金管制，以緩減租金升勢。 (2013年3月4日，立法會房屋事務委員會會議，討論公屋輪候冊入息和資產限額檢討) (2013年3月5日，東方日報)</li> <li data-bbox="256 1292 839 1464">● 民協馮檢基議員指出，基層人士受通脹影響物價上升所累，政府應盡快重推租金管制。 (同上)</li> <li data-bbox="256 1516 839 2033">● 明愛基層組織發展計劃訪問了208名居於深水埗區的劏房居民，接近60%的受訪者過去兩年曾經加租，每年平均加幅為15%。有40%受訪者租金支出佔家庭收入30%以上。劏房平均呎租約28.8元，較同區豪宅呎租24元為高。因此，該組織建議政府恢復租金管制及租住權保障，減輕低收入人士租金壓力。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="871 309 1457 674">● 經濟學者關焯照（亦為長策會委員）撰文說明，根據香港過往數據，租管對於控制租金的能力非常有限。此外，香港金融研究中心指出，租金變化往往隨樓價變動，因此要壓低租金應先壓低樓價。 (2013年11月19日，蘋果日報)</li> <li data-bbox="871 725 1457 1039">● 阮穎嫻在另一篇回應區諾軒的文章中以紐約為例，說明在租務管制的情況下富戶較基層市民較有優勢，因此阮認為儘管租務管制能夠穩定租金，但不能幫助基層市民。 (2013年9月7日，明報)</li> <li data-bbox="871 1090 1457 1314">● 專欄作者「林芸生」認為租金管制導致「匙金」制度出現，以其他方式向租客收取額外款項，以彌補租金收入減少。 (2013年9月13日，東方日報)</li> <li data-bbox="871 1366 1457 1874">● 紀惠集團行政總裁湯文亮博士於專欄中解釋，租管並不能穩定樓市，生意人希望得到利益，若實施租管生意人見無利可圖便不會投資，變相減少供應。此外，若實施租管後，租金由土地仲裁處釐定一個合理市值，在樓市供應不充足的情況下，租金將會繼續上升，受害的仍是租客。 (2013年12月8日，新報)</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>(2013年6月28日，新報，及同日，文匯報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 「全港租客大聯盟」遊行時表示，由於欠缺租金管制，令租客必須承擔貴租。該組織表示有租戶居於荃灣區100呎單位，月租竟要4,000元。亦有長者因無法負擔租金，兩年內需要搬家四次。聯盟要求政府盡快檢討和修改「租管條例」，限制租金升幅。 (2013年7月8日，新報)</li> <li>● 民主黨區議員區諾軒回應阮穎嫻的文章時指出，第一代租金管制失敗，不代表修正後的第二代租金管制沒有貢獻。他認為租金管制能夠穩定租客租金水平，減低租客因加租而被逼遷。 (2013年7月24日，明報)</li> <li>● 區諾軒在另一篇文章中又表示，租客尋找單位時間便是成本，業主亦不可能慢慢等待「最好」的租客光臨，因此交易是在信息不完整下完成。因此，他對租金管制減低租盤供應的說法存在疑問。另一方面，他認為樓市目前受熱錢影響導致租金上升，出現業主賺盡、租客任由魚肉的情況。他認為租金管制能夠抑止投資住宅市場的熾熱。 (2013年8月7日，明報)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 世紀21奇豐物業主席李峻銘指出，參考海外經驗，租金管制會引致業主不願將單位放租，減少房屋供應，出現黑市交易，基層住戶不能受惠。 (2013年12月12日，經濟日報)</li> <li>● 湯文亮亦在另一篇專欄文章指出，若推出租管，租客只願付出現有租金，而不願付出更高的租金，故部分願意以低於市值出租物業的業主將身受其害。 (2013年12月13日，新報)</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="256 304 831 622">● 影子長策會葉寶琳指出，租務管制包括租金管制及租住權保障兩部分。現時租客處於弱勢之下，租務管制能夠平衡業主與租客議價能力，因此並不應將之打壓於萌芽。 (2013年8月20日，明報)</li> <li data-bbox="256 674 831 1619">● 葉寶琳的另一文章反駁租務管制所帶來的問題。她認為根據1998年撤銷租金管制後住宅空置率不跌反升，和2004年取消租務管制後空置率只下跌0.5%的前提下，已令租金管制導致供應減少的說法難以成立。她認為推行租金管制或會令租客短期內付出較多租金。但租住權管制能夠保障長期及穩定的居住權，業主不能純粹因租金「價高者得」而選擇租客。由於業主選擇新租客或是和舊租客續約，基本上利益分別不大。可是，租客卻需付上極大成本，因此租住權保障將有助增加租客的議價能力。因此，應重開租管的討論，並不應打壓於萌芽。 (2013年8月21日，信報)</li> <li data-bbox="256 1671 831 2000">● 「青年拒當樓奴運動」訪問900名青年人發現，近80%持有高級文憑或以上學歷；當中62%入息高於審查上限因而無意申請公屋；90%認為樓價太貴，工資太低無力置業。由於年青人未能申請公屋及未能置業，政</li> </ul>	

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>府應恢復租金管制，令租金回落至可負擔水平。 (2013年8月25日，頭條日報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 工黨張國柱議員回應扶貧委員會向低收入住戶發放一筆過津貼時指出，政府應回復租金管制，重新檢定《業主與租客（綜合）條例》，使租金回到合理水平，改善貧困人士生活。 (2013年9月3日，星島日報)</li> <li>● 會計師「WY Jimmy」於專欄中表示，租金管制並不是干預自由市場，早於租金管制仍然存在時，香港已被視為最自由經濟。此外，現時租金暴漲失控令基層市民不能負擔，影響生活質素，所以再次實施租金管制刻不容緩。 (2013年10月4日，信報)</li> <li>● 葵涌劏房住客聯盟認為發牌規管劏房前，政府應設立租管及興建過渡性住房，否則劏房居民將無處容身。 (2013年10月8日，太陽報)</li> <li>● 浸會大學社會工作學系助理教授馮國堅指出英國自1988年取消租金管制後，私營租住市場只有短暫的改善，供應繼續下降及質量沒有改善。此外，他亦指出不少海外歐美州郡亦正在推行「軟」租管。他認為政府不應在沒有詳細的研究基礎</li> </ul>	



Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>下貿然斷定租務管制的後果。 (2013年10月26日, 信報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 工聯會鄧家彪議員回應社區組織協會向立法會議員申訴要求政府保障貧窮租戶權益, 期望立法會事務委員會能夠討論租金管制及租戶權益。 (2013年11月20日, 文匯報)</li> </ul>	
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 工黨李卓人議員建議政府實施租務管制, 以減輕低收入家庭的住屋負擔。 (2014年1月5日城市論壇, 討論施政報告2014) (2014年1月6日, 明報)</li> <li>● 街工梁耀忠議員要求政府實施租務管制, 為基層勞工解決租金不斷上升問題。 (2014年1月16日施政報告答問大會) (2014年1月17日, 大公報)</li> <li>● 影子長策會陳紹銘撰文指出, 《長遠房屋策略》諮詢過程中, 租金管制及租住權管制的建議, 可算是主流聲音, 但《施政報告》卻隻字不提, 加上公屋興建量甚少, 令人擔心租金只會繼續上升, 基層市民生活將更捉襟見肘。 (2014年1月20日, 信報)</li> <li>● 影子長策會葉寶琳撰文說明, 參考海外經驗租管有多個可能性, 租務管制的基本精神是平衡業主和租客的權利, 不應只以過往的印象來否定租管。 (2014年1月27日, 信報)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 星島日報社評認為租管副作用多, 並不是有效方法為租務市場降溫, 政府應增加居屋單位供應, 從而減低租樓需要。 (2014年2月14日, 星島日報)</li> <li>● 關焯照回應政府表示全面研究租金管制利弊時說, 分析過去數據, 認為租金管制只會令租盤減少, 租金不跌反升。 (2014年2月16日, 蘋果日報)</li> <li>● 中原地產施永青在回應政府表示全面研究租金管制利弊時認為租管只會令少數人受惠, 令業主拒絕放租, 最後無法解決住屋問題。 (2014年2月16日, 蘋果日報)</li> <li>● 香港中文大學地理及資源管理學系副教授姚松炎博士認為「租管不公義」, 因目前租金高企, 主因是房屋供應不足, 不應實施租管懲罰小業主。其次是租管實際上無法實行, 業主可以巧立名目, 在租金以外收取鞋金、鎖匙金、頂手費和家具費, 結果市民還是無法以</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="256 349 839 472">● 社民連梁國雄議員要求政府恢復租金管制。 (2014年2月11日，新報)</li> <li data-bbox="256 524 839 719">● 工黨何秀蘭議員建議恢復一定程度的租金管制。 (2014年2月13日《施政報告》致謝議案辯論) (2014年2月14日，星島日報)</li> <li data-bbox="256 770 839 1122">● Mr Patrick LAU, former Director of Lands, considered that while the reintroduction of rent control could curb exorbitant residential and commercial rent increases, such control would also aggravate the supply shortage. (14 February 2014, China Daily Hong Kong Edition)</li> <li data-bbox="256 1173 839 1682">● 張國柱立法會議員辦事處及關注基層住屋聯席於2013年12月中至2月中訪問了301個受助基層家庭。受訪者中有50%以上居於劏房及12%居於板間房。94.3%的受訪者支持實施租管，87.8%要求延長終止租約通知期，及接近90%認為若非重建或自住，現時租客可優先續約。 (2014年2月25日，蘋果日報)</li> <li data-bbox="256 1733 839 2011">● 理工大學陳文鴻博士認為租務管制是房屋政策主要的組成部分，作用是保障租戶利益，背後包括對社會的食利者階層不予鼓勵，也為了避免由壟斷帶來社會生活生產的不合理高成</li> </ul>	<p data-bbox="927 304 1457 678">平租找到租盤。第三，推行租管令更多業主封盤，轉為經營租金收入更豐厚的賓館或無牌賓館。考慮到市場上是有足夠私樓單位，解決方法是政府租入市場上大批物業，再以較便宜的租金轉租給有需要的人士。</p> <p data-bbox="983 689 1342 790">(2014年2月16日，蘋果日報) (2014年2月23日，明報) (2014年3月29日，信報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="871 887 1457 1249">● 「林芸生」認為租金管制導致「匙金」制度——為了彌補法定與市值租金間的差額，業主要求租客入住前繳交高昂匙金，一旦約滿或欠租，又會千方百計逼走租客，重新放盤，再撈一筆。 (2014年2月17日，太陽報)</li> <li data-bbox="871 1301 1457 1626">● The Hon IP Kwok-him of the Democratic Alliance for the Betterment and Progress of Hong Kong commented that it would be controversial to restrict owners to increase rents as the residential properties were their own assets. (17 February 2014, the Standard)</li> <li data-bbox="871 1677 1457 2011">● 文匯報報導認為租管對控制租金的能力並非想像中的有效，甚至適得其反。樓價不跌，租金不可能回落。目前本港租金的升勢，反映的是市場對租盤的需求增加及供應不足，不能倚賴租管政策去解決，而要從</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>本。租務管制可逼使房屋需求轉至市中心外圍，這樣能夠使市區及外圍地區租金不致相差太遠，減少財富集中，較有效率地改善香港有限的土地資源。另一方面，假若香港社會能減少樓價租金的支出，其他方面的消費投資便可增加，有利經濟。</p> <p>(2014年2月18日，東方日報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Considering that rental expenditure is one of the major expenditure items for poor families, Mr KWOK Lit-tung, the Chief Executive of the Christian Family Service Centre, commented that tenancy control would benefit the poor in the long run despite its negative impact on housing supply. He considered that it would be irresponsible for the Government not to consider rent control especially when there were no better ideas to help these families. (19 February 2014, South China Morning Post)</li> <li>● 影子長策會陳紹銘另一篇文章建議，若租金管制連同空置稅一同實施，將會減少業主封盤的誘因。同時，他認為實施租管出現所聲稱的「副作用」，如租約期後大幅加租、續租與否由業主決定、沒有簽署租約被即時加租、租客毫無選擇等，在現時沒有實施租管的情況下仍是經常出現。此外，他</li> </ul>	<p>增加供應入手。</p> <p>(2014年2月18日，文匯報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 文匯報社評認為，根據過往本地經驗，實施租金管制難以阻止租金上升。業主不願放租單位，租管保障同時驅使更多租客進入租務市場，令供求失衡最後租金上升。 (2014年2月18日，文匯報)</li> <li>● 專欄作者「沙膽虹」回應政府研究租金管制的利弊時表示，若業主希望趕走舊租客獲得更多租金，業主成本將會增加。因此，若租客是好租客，業主往往願意收取較低租金。 (2014年2月18日，蘋果日報)</li> <li>● 專欄作者「齊秀峰」認為長遠而言，租管能否抑壓高企的租金屬未知之數，但根據海外及本港以往的情況，短期內會令租盤供應減少。在現時供應仍未真正回升時，在求過於供下，租金短期內勢必上揚。此外，香港的全球最高自由度美名，對吸引外資很重要，若然政府對自由市場不斷加以限制，香港經濟自由度將會與新加坡越拉越近。如果香港失去第一位，經濟多少都要付出代價。 (2014年2月18日，星島日報)</li> <li>● 專欄作者「高天佑」引用諾貝爾經濟學獎得主克魯明教授的論點，即租管只會帶來雙輸局</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>亦認為租金管制是減少市民租金開支的重要政策，扶貧除了救濟外，限富也是一種辦法。最後，他表示訂立租務管制的果效，是向社會發出訊息，政府決心保障租客權益，限制業主權力，嘗試扭轉港人置業至上的意識形態。 (2014年2月24日，信報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 葵涌劏房住客聯盟於2013年10月期間訪問150位正在輪候公屋而未能負擔購買私樓的市民，當中有60%受訪者居於劏房，有83.3%的受訪者贊成租金管制。 (2014年2月25日，蘋果日報)</li> <li>● 關注基層住屋聯席幹事陳凱姿認為房屋是基本需要，現在租金水平已不合理，應平衡業主與租客利益，不能只讓業主賺錢。如不推行租管，當局應提出其他壓抑租金的方案。 (2014年3月4日，信報)</li> <li>● Considering that housing is key to poverty alleviation, Mr HO Hei-wah of the Society for Community Organization criticized the Government for refusing to introduce tenancy control notwithstanding its focus on poverty alleviation in the Policy Address. (10 March 2014, South China Morning Post)</li> <li>● When being interviewed, WONG</li> </ul>	<p>面，是為經濟學上最無爭議的概念之一。美國經濟學協會的調查亦顯示93%受訪經濟學家認同，為租金設定上限，只會傷害房屋供應的質量和數量。克魯明觀察有實施租管的三藩市，租客百般取悅業主，但求對方挑選自己。他總結租管三大壞處：削弱投資建屋意欲；業主嚴選租客，增加雙方交易成本；部分投資者寧願讓單位空置。 (2014年2月18日，信報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 專欄作者「徐傑昌」回應政府考慮研究租金管制時表示，一旦恢復租管，租霸將會重新出現。二來，業主跟新租客訂立租約時，必定大幅提高租金。由於沒有關於租管的新論述，重提租管只是「阿茂整餅」。 (2014年2月19日，東方日報)</li> <li>● 亞洲地產董事蔡志忠於其專欄中回應政府研究租金管制時表示，實施租管只會令舊租客得益，業主反而會提高租金及挑選租客，新租客沒有好處。 (2014年2月19日，經濟日報)</li> <li>● 湯文亮認為推行租金管制將會降低業主收入，租金收入未必能夠負擔利息支出，到時業主便會要求政府管制利息支出。 (2014年2月20日，新報)</li> <li>● 李峻銘於專欄中回應政府研究</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>Kwok-wing, a veteran member of the Federation of Sub-divided Flat Tenants, advocated a tenancy control policy that guaranteed a minimum of two year's tenure, capped [rent increase] at a maximum of 15%, and existing tenants being given the priority to renew tenancy contracts. He also said that in the non-regulated rental market, he had been forced to move out more than once. (14 March 2014, China Daily Hong Kong Edition)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● The Salvation Army interviewed 127 persons who were not recipients of social security assistance or public housing from December 2013 to January 2014. The Survey discovered that the interviewees on average spent 62% of their income on rent, whereas more than 80% of them considered that reintroducing tenancy control and a regular low-income subsidy would be the most effective ways to help them. (24 March 2014, South China Morning Post) (24 March 2014, the Standard)</li> <li>● 公屋聯會主席王坤(亦為長策會委員)認為實施租管可減少業主亂加租。就租霸問題，可加快業主上訴期。他並建議可給予出租單位的業主扣稅，以刺激租務市場的流通量。 (2014年3月29日，信報)</li> <li>● 影子長策會黃和平撰文釐清不</li> </ul>	<p>租金管制時表示，實施租管只會令舊租客得益，代價是年輕人將來面對房屋供應更少。 (2014年2月20日，經濟日報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 專欄作者「魯姜」在回應政府研究租金管制時表示，現時最需要幫助或資助的其實只有劏房租戶，但由於界定劏房困難，政府難以規管劏房租金。 (2014年2月20日，信報)</li> <li>● 觀塘區民建聯區議員顏汶羽認為，租金管制只是口號漂亮、沒有多大實效的政策而已。要解決租金高昂，應該從居屋供應及需求入手。 (2014年2月24日，香港商報)</li> <li>● 油尖旺區獨立區議員陳偉強於其專欄中表示反對實施租金管制，認為若以行政管制削弱市場自由，將來必定出現大量問題。 (2014年2月24日，太陽報)</li> <li>● 立法會議員謝偉銓於專欄中表示，經濟理論清晰表明，租金管制令住屋供不應求推高租金，及令業主維修意欲下降。政府無需研究其可行性。 (2014年2月26日，am730)</li> <li>● 香港友好協進會李秀恒於專欄反對租金管制。租管將會租霸重新出現，同時有一半人口居於公屋或居屋內，因此不存在租管問題。</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>同團體的訴求，他指出現時大部分團體正爭取「租住權保障」，而限制加租則是保障租住權的其中一項政策。租住權保障就是要透過政策介入調整業主與租客之間的不對等狀況。他進一步說明世界各地保障居住權的措施包括：租金管制、續租權保障、最低租約期、收回物業限制、搬遷通知期及賠償及仲裁機制。「租住權保障」正正是保障原有租客不會因為有新租客願意付出更高租金而遭到業主迫遷。此外，他又認為政府的土地及房屋政策是影響樓宇供應及需求的最大因素，因此不能單單抽取「租住權保障」來評論樓宇供應。</p> <p>(2014年3月25日，信報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 香港理工大學社會政策研究中心主任鍾劍華認為，政府要解決住屋問題應從多方面入手，短期而言可以考慮重推2004年前的租住權保障政策。</li> <li>(2014年4月9日，文匯報)</li> <li>● 葵涌劏房住客聯盟在2014年1至3月的另一個調查發現在受訪的580名居住於葵青區內不適切居所的居民當中，一人住戶的住屋開支佔其入息的49.5%，而業主濫收水電費的情況亦十分普遍。該團體建議政府應針對基層集中的不適切居</li> </ul>	<p>(2014年3月1日，東方日報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 獅子山學會羅繼堯撰文指出，最支持租管的人士，肯定是現時租住單位的人士。從經濟的角度，租管只會令業主更難把單位放租給新租客。至於那些打算搬出來住，卻未有足夠經濟能力的，租管不能亦不應幫助他們。而且取消租金管制成功阻嚇部分租霸出現，若恢復將會令租霸重新出現。</li> <li>(2014年3月1日，香港商報)</li> <li>● 專欄作者「辛博仁」認為租管對租戶看似理想的制度，但實際施行卻有不少副作用：如減少供應，間接引致租金上升；業主私自收取租金以外的費用；「上有政策，下有對策」，如用更多政策壓抑，行政措施太多變成擾民。租客最後反而得不償失，又會責怪政府「越管越衰」。</li> <li>(2014年3月2日，香港商報)</li> <li>● 經濟學者，前理工大學副教授林本利在蘋論中表示贊同姚松炎的看法。他認為租管是不公義的，政府沒有理由強制小業主收取低於市值的租金，變相充公私人財產，用作減輕基層市民的租金支出。另外，租管實際上是難以執行，因為業主可以巧立名目，在租金以外收取鞋金、鎖匙金、頂手費和家具費等費用。業主如不能收取</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
	<p>所實施租金管制。 (2014年5月9日，晴報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 社會服務聯會於2014年5月發表最新「香港社會發展指數」調查，其中房屋分類指數嚴重倒退。社聯指出，公屋輪候人數已逼近23萬，加上租金升勢未止，預期房屋指數會越來越差。就此，社聯促請政府加建公屋及落實租務管制，當中包括延長終止租約通知期至三個月，方便租客另覓居所。 (2014年5月30日，蘋果日報)</li> </ul>	<p>額外費用，情願把物業空置，肯定令私樓的空置率飆升；此外，業主為降低出租成本，會讓物業日久失修，之後就以進行大型修葺為由把租客趕走，收回單位改作其他用途（包括改建成旅館）；不少租戶要露宿街頭或居於僭建單位內。此外，林認為租管會令小業主和租客變得對立，進一步激化社會矛盾。 (2014年3月2日，蘋果日報)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 香港業主會會長余慶雲指租管扭曲市場。他認為業主承受的風險很大，同情弱勢租客時也應考慮只靠手上一層樓放租維生的弱勢業主。 (2014年3月4日，信報)</li> <li>● 根據過往香港實施租金管制的經驗，怡居地產董事總經理王文彥指出，租務管制會令業主不願放盤，令租容易請難送，業主變相補貼租客，業主不能迫遷租客令物業成交降低，及令業主及租客關係對立。實踐證明，租金管制是不公義。 (2014年3月10日，經濟日報)</li> <li>● Professor CHAU Kwong-wing of the Department of Real Estate and Construction, the University of Hong Kong commented that there had been no successful rent control systems in the world, and that the <i>raison d'être</i> behind rent control regimes in different</li> </ul>

Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
		<p>countries was political reality. (14 March 2014, China Daily Hong Kong Edition)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Dr MO Pak-hung of the Economics Department, Hong Kong Baptist University considered that the Government should increase the supply of residential flats to restrain rent instead of imposing rent control. He considered such measures, being microeconomic fine-tuning policies that undermined the free market philosophy, would make both landlords and tenants lose. (14 March 2014, China Daily Hong Kong Edition)</li> <li>● When being interviewed, Mr Peter WONG, a local property investor, commented that tenancy control would curtail his financial flexibility, and discourage him from refurbishing his flat. He also added that rent control would scare off property investors, and make it more difficult for local people to find appropriate residential flats due to reduced supply. (14 March 2014, China Daily Hong Kong Edition)</li> <li>● Mr Vincent CHEUNG, the Greater China National Director of Cushman &amp; Wakefield, an international property analyst, considered that if tenancy control cases were handled through the regular court system, the system would be cumbersome and</li> </ul>



Year 年份	Views supporting tenancy control 支持租務管制的意見	Views opposing tenancy control 不支持租務管制的意見
		<p>expensive. He also considered that “installing a rent control regime in a free market economy like Hong Kong does not make any sense”. To alleviate the burden of the tenants, CHEUNG suggested the Government to give more tax allowance for rent payments. (14 March 2014, China Daily Hong Kong Edition)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 中原地产亞太區住宅部總裁陳永傑認為「租務條例」推行一段長時間後終於修改，反映條例效用成疑。重新推行這條例，不一定幫助租客可享受廉宜租金，因為一些業主會嫌租出物業後收回麻煩，索性丟空，減少供應，租金便不會大幅下滑，甚至有可能令租金再上。市區重建工作亦可能停頓，市區不能改善居住環境，也是一個非常嚴重的社會問題。 (2014年4月17日，am730) (2014年4月21日，新報)</li> <li>● 在報章有關房屋供應的專題報導中，許智文教授表示如針對劏房實施租金管制，將可能令劏房的需求增加和供應減少，造成反效果。 (2014年5月31日，新報)</li> </ul>

## 資料來源

## References

(按時序排列)

(Arranged in chronological order)

### 2013

1. “The pain of the squeezed middle class”, 14 January 2013, South China Morning Post, the Long slide
2. 「租務管制可重推 遏瘋狂加租」，2013年1月15日，經濟日報，頁D05。
3. 「嫻姐倡新稅 阻嚇發展商囤地」，2013年1月19日，文匯報，頁A04。
4. 「助基層 倡設租金管制」，2013年1月20日，蘋果日報，頁A06。
5. 「宜認真考慮重施住宅租金管制」，2013年2月1日，經濟通。
6. 「李卓人促重推租管 張炳良重申 未見其利先見其害」，2013年2月8日，新報，頁A06。
7. 「許智文：政府應重推租金管制」，2013年2月14日，信報，頁A06。
8. 「議員促重推租管助基層」，2013年3月5日，東方日報，頁A23。
9. “Dockers’ strike is a struggle to restore the city’s soul”, 10 April 2013, South China Morning Post
10. 「贊成建組件屋 反對租金管制」，2013年6月28日，新報，頁A02。
11. 「劏房貴過豪宅 基層倡限加租」，2013年6月28日，文匯報，頁A30。
12. 「租客大聯盟促重推租管」，2013年7月8日，新報，頁A08。
13. 「租金管制不治標 基層最終受害」，2013年7月20日，明報，頁A26。
14. 「租金管制目標為何——回應阮穎嫻」，2013年7月24日，明報，頁A24。
15. 「租務條例 對租客不公平」，2013年7月27日，置業家居，頁034。
16. 「再論租管：誰抵擋熱錢禍害？」，2013年8月7日，明報，頁A28。
17. 「租務管制還有很多可能」，2013年8月20日，明報，頁A24。
18. 「長策會應重啟租務管制討論」，2013年8月21日，信報，頁A19。
19. 「青年拒當樓奴 促恢復租管」，2013年8月25日，星島日報，頁A08。
20. 「從經濟學看租務管制」，2013年8月26日，成報，頁D05。
21. 「租金管制是飲鳩止渴」，2013年8月31日，置業家居，頁028。
22. 「學者：矛盾到不能接受 議員：業主利用商機」，2013年9月3日，星島日報，頁A02。
23. 「再談租金管制——回區諾軒」，2013年9月7日，明報，頁A24。
24. 「烽火台：好心做壞事 租管得啖笑」，2013年9月13日，太陽報，頁A52。
25. 「香港應否再實行租金管制？」，2013年10月4日，信報，頁B17。
26. 「團體促先設租管建過渡屋」，2013年10月8日，太陽報，頁A12。
27. 「租管租津的再思」，2013年10月26日，信報，頁A19。

28. “Control on rent “would help city’s poorest””, 28 October 2013, South China Morning Post, page City4.
29. 「租務管制 好心做壞事」，2013年11月19日，蘋果日報，頁A19。
30. 「基層租戶遭迫遷 鄧家彪冀研租管」，2013年11月20日，文匯報，頁A22。
31. 「租務管制原來是糖衣毒藥」，2013年12月8日，新報，頁B02。
32. 「租金管制 扭曲市場供求」，2013年12月12日，經濟日報，頁D12。
33. 「租務管制原來是懲罰宅心仁厚業主」，2013年12月13日，新報，頁B12。

## 2014

1. 「周太籲政府勿傷中產」，2014年1月6日，明報，頁A12。
2. 「租管致供應減扯高租金」，2014年1月17日，大公報，頁A06。
3. “Rent control can ease poor’s burden: report”, 19 January 2014, South China Morning Post, page City4
4. 「輪候公屋情況惡化《施政報告》難救近火」，2014年1月20日，信報，頁A19。
5. 「為租管注入新思維」，2014年1月27日，信報，頁A16。
6. “Rent control necessary”, 2 February 2013, China Daily Hong Kong Edition, page 06.
7. 「社民連促落實全民退保」，2014年2月11日，新報，頁A09。
8. 「張炳良：無魔術棒變走住屋問題」，2014年2月14日，星島日報，頁A02。
9. 「「小居屋」助上車壓租金」，2014年2月14日，星島日報，頁A06。
10. “Meeting the housing crisis”, 14 February 2014, China Daily Hong Kong Edition
11. 「政府轉軌 擬重推租管 業主勢封盤 學者：租金不跌反升」，2014年2月16日，蘋果日報，頁A08。
12. 「烽火台：重推租管行不通」，2014年2月17日，太陽報，頁A28。
13. 「坦言集：租務管制」，2014年2月18日，東方日報，頁A32。
14. 「重推租管非良策 增加供應方治本」，2014年2月18日，文匯報，頁A02。
15. 「沙膽虹手記：恢復租管死路一條」，2014年2月18日，蘋果日報，頁A20。
16. 「回應租管訴求 慎防預期落差」，2014年2月18日，星島日報，頁A15。
17. 「重推租管非良策 增加供應方治本」，2014年2月18日，文匯報，頁A4。
18. 「克魯明 vs 張炳良」，2014年2月18日，信報，頁A08。

19. 「如刀集：租金管制 阿茂整餅」，2014年2月19日，東方日報，頁A32。
20. 「租管即使恢復 難遏租金飆升」，2014年2月19日，經濟日報，頁D14。
21. 「放寬居屋出租更勝租管」，2014年2月20日，信報，頁A19。
22. 「有「租管」，能不能有「息管」？」，2014年2月20日，新報，頁B08。
23. 「供應不足 租管本末倒置」，2014年2月20日，經濟日報，頁D10。
24. 「租管不公義」，2014年2月23日，明報，副刊頁04)
25. 「橫眉冷看：增加租盤有辦法」，2014年2月24日，太陽報，頁A28。
26. 「以租務管制限富扶貧」，2014年2月24日，信報，頁A21。
27. 「逾九成基層支持恢復租管」，2014年2月25日，蘋果日報，頁A15。
28. 「單身劏房戶 半份糧交租 業主濫收 水費貴三倍」，2014年2月25日，晴報，頁P28。
29. 「租金管制 飲鳩止渴」，2014年2月26日，am730，頁A36。
30. 「租金管制萬萬不可」，2014年2月28日，香港商報，頁A02。
31. “Only impact of rent control being studied, says Cheung”, 17 February 2014, the Standard, page 08.
32. 「商語廣播：租務管制 不合時宜」，2014年3月1日，東方日報，頁A36。
33. 「錯的租管對不了」，2014年3月1日，香港商報，頁A02。
34. 「「租管」越管越衰？」，2014年3月2日，香港商報，頁B03。
35. 「月租二千，鞋金六萬」，2014年3月2日，蘋果日報，頁A04。
36. 「香港業主會會長余慶雲：「不要當所有業主都無良」」，2014年3月4日，信報，頁A14。
37. 「基層組織：「應平衡業主與租客利益」」，2014年3月4日，信報，頁A14。
38. “30 years in a cage, but wait has just begun”, 10 March 2014, South China Morning Post, page City2.
39. “The rent in the free market system”, 14 March 2014, China Daily Hong Kong Edition, page F06.
40. 「租金管制 利少弊多」，2014年3月10日，經濟日報，頁D06。
41. “Rising rents taking biggest toll on the poor”, 24 March 2014, South China Morning Post, page City2.
42. “Rent ate up 60pc of N-Nothings’ subsidies”, 24 March 2014, the Standard, page 08.
43. 「找出「租住權保障」可行政策」，2014年3月25日，信報，頁A20。
44. 「租管恐削盤源推貴租 「軟」實施惠業主或可行」，2014年3月29日，信報，頁A14。

45. 「學者倡長短招解住屋難」，2014年4月9日，文匯報，頁A07。
46. 「重推租管條例弊多於利」，2014年4月17日，am730，頁A58。
47. 「重推租管條例可行嗎？」，2014年4月21日，新報，頁B03。
48. 「私樓租金指數8年升98%」，2014年5月30日，蘋果日報，頁A08。
49. 「苦等公屋 怨氣漸深 問題短期難改善何處可尋安樂窩？」，2014年5月31日，成報，頁A02。

\*\*\*

## 政府和關愛基金就改善低收入住戶生活的措施

### 房屋

房屋委員會透過提供公共租住房屋（公屋），協助沒有能力負擔私人租住樓宇的低收入家庭，目標是把一般申請者（即家庭及非長者一人申請者）的平均輪候時間維持在三年左右。由於一般申請人數不斷增加，我們會加強措施，確保珍貴的公屋資源得以合理運用，並致力增加房屋供應。政府已接納長遠房屋策略督導委員會的建議，把未來十年的新總房屋供應目標訂為 470 000 個公私營房屋單位，當中公營房屋供應佔六成。此外，居者有其屋計劃每年的建屋量亦會增加至平均約 8 000 個，以滿足中低收入家庭和年輕一代對自置居所的訴求。

2. 同時，我們會繼續監察私人住宅物業市場的發展。我們預計未來三至四年約有 72 000 個私人住宅單位可供發售。政府會繼續積極提供更多土地興建公私營房屋。

### 低收入住戶可由政府及關愛基金獲取的其他援助

#### 綜合社會保障援助（綜援）計劃

3. 政府為那些在經濟上無法自給自足的人士提供安全網，讓個人及家庭透過申請綜援計劃，應付基本生活需要。援助金大致分為三大類：「標準金額」發放予不同類別受助人，以幫補他們應付生活上的基本需要；「補助金」發放予特定類別的受助人（即年老、殘疾或健康欠佳者長期個案補助金、單親補助金、社區生活補助金、交通補助金和院舍照顧補助金）；而「特別津貼」則幫補受助人應付其特定需要（分為房屋及有關津貼、家

庭津貼、醫療及康復津貼、照顧幼兒津貼、就學開支津貼等不同類別)。

4. 租金津貼為「特別津貼」之一，幫助合資格的綜援家庭應付住屋開支。津貼金額相等於該住戶實際支付的租金，或者是按符合領取綜援資格的家庭成員人數釐訂的最高金額，以較低者為準。租金津貼最高金額會參照消費物價指數按年調整。截至 2014 年 2 月為止，租金津貼最高金額如下：

合資格家庭成員人數	每月最高金額
1 人	1,535 元
2 人	3,095 元
3 人	4,040 元
4 人	4,295 元
5 人	4,310 元
6 人或以上	5,385 元

### 關愛基金

5. 關愛基金已推出不同的援助計劃，以紓緩低收入住戶的經濟壓力，當中包括：

- (a) 「為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼」援助項目於 2011 年 10 月首次推出，並於 2013 年 9 月再度推出。項目為租住於私人樓宇而所付租金高於綜援計劃下租金津貼最高金額的綜援戶提供一筆過津貼。每名合資格的一人綜援戶和二人或以上綜援戶在兩次計劃中分別可獲發 1,000 元和 2,000 元及 2,000 元和 4,000 元的一筆過津貼。在項目首次和再次推出時，分別約有 22 600 名和 17 800 名綜援戶受惠，涉及超過八千三百萬元的援助金額。政府亦在《2014 年施政報告》中公佈，將於 2014 年再次邀請關愛基金推出是項津貼；以及

- (b) 下列項目的對象為沒有領取綜援、沒有入住公屋、和在香港沒有擁有物業的低收入住戶（俗稱為「N無人士」），而其住戶入息及每月租金不得超過指定限額：
- (i) 「為租住私人樓宇長者提供津貼」的援助項目於 2012 年 7 月推出，以租住私人樓宇的長者為對象。一人、二人及三人或以上長者住戶分別可獲發 4,000 元、8,000 元及 12,000 元的一筆過津貼。此項目惠及約 2 100 個住戶，涉及超過一千萬元的援助金額。
  - (ii) 「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」的援助項目於 2012 年 10 月推出，對象為那些以月租（或更長租期）形式租住私人樓宇內的房間／板間房、閣仔或床位；或租住民政事務總署轄下單身人士宿舍計劃的宿位；或是居於臨時房屋或無家者。一人、二人及三人或以上住戶的津貼分別為 3,000 元、6,000 元及 8,000 元。此項目惠及約 25 800 名住戶，涉及約一億五千萬的援助金額。
  - (iii) 「非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼」援助項目於 2013 年 12 月推出，對象為那些以月租（或更長租期）形式租住私人樓宇、工業或商業大廈；或租住民政事務總署轄下單身人士宿舍計劃的宿位；或居於臨時房屋、船艇或是無家者。上文 (i) 段和 (ii) 段兩項關愛基金項目的受惠者亦納入為此項目的受惠對象。一人、二人及三人或以上住戶的津貼分別為 3,500 元、7,000 元及 10,000 元。截至 2014 年 6 月 20 日，超過 37 000 名住戶受惠於此項目，涉及超過二億七千萬元的援助金額。項目將於 2014 年 8 月 29 日停止接



受申請。關愛基金會考慮在 2014 年再度推出這項計劃。

6. 上文提及的措施和房屋供應量的增加可直接紓緩低收入人士所面對的租金壓力。此外，政府亦在教育、醫療、房屋、交通、社會福利等方面為低收入人士提供了一般性的援助和措施，包括現金和非現金的福利，恆常和非恆常的援助。政府會繼續實施和推展適切的扶貧措施，例如行政長官在《二零一四年施政報告》中公布的「低收入在職家庭津貼」，以鼓勵低收入在職家庭自力更生，促進向上流動。