

香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄

2022 年公共租住房屋租金檢討 -

立法會房屋事務委員會在 2022 年 8 月 8 日會議上 所發表的意見和署方的回應

目的

本文件旨在向委員匯報立法會房屋事務委員會（房屋事務委員會）對 2022 年公共租住房屋（公屋）租金檢討結果的意見及署方的回應。

背景

2. 資助房屋小組委員會（小組委員會）將於 2022 年 8 月 15 日的會議上審議 2022 年公屋租金檢討。我們於 2022 年 8 月 2 日向委員發出有關文件（SHC 18/2022 號文件），並一如以往，於同日把文件提交予房屋事務委員會。如文件所述，按 2022 年租金檢討結果，香港房屋委員會（房委會）須上調租金 1.17%。儘管租金增幅溫和，但我們關注到前所未有的新型冠狀病毒病疫情可能對公屋租戶造成經濟困難。因應此特別情況，我們認為提供某種形式的紓困措施以減輕租金上調可能給公屋租戶帶來的經濟負擔並非不合理。考慮到租金增幅、對公屋租戶的影響以及對房委會財政狀況的影響，我們建議為公屋租戶提供特別紓困措施，在租金調整後首 12 個月，寬免租戶在該期間每月因租金調整而須繳付的額外租金。我們隨後於 2022 年 8 月 8 日向房屋事務委員會簡述租金檢討結果。現把房屋事務委員會委員所表達的意見以及房屋署的回應提交小組委員會一併考慮。

房屋事務委員會的意見

3. 在房屋事務委員會會上，大多數議員支持房委會按照 2022 年租金檢討結果調整租金，並認同我們建議的特別紓困措施。其他的意見主要如下：

- (a) 為紓緩公屋租戶在疫情下的經濟負擔，房委會應延長租金寬免期至 24 個月或於特別紓困措施推行 12 個月後再作檢討，以考慮是否需要為公屋租戶提供進一步的租金寬免；
- (b) 在現時經濟未明朗的情況下，房委會仍連續兩次在租金檢討後按照機制上調租金，顯示入息數據滯後及機制缺乏彈性。房委會應考慮檢討現行租金調整機制，包括參考住戶生活開支及通脹數據等因素，以更全面及適時地反映租戶的開支及負擔能力。亦有意見認為檢討機制應讓房委會更有彈性去決定是否跟隨檢討結果調整租金；以及
- (c) 儘管是次租金加幅溫和，房委會仍向公屋租戶提供為期 12 個月的特別紓困措施會立下不良的先例，有關安排等同延遲調整租金，使房委會未來難以按照既定機制調整租金。

4. 下文闡述我們就上述意見的回應。

提供更多的租金寬免

5. 議員普遍歡迎寬免公屋租戶在租金調整後首 12 個月期間每月因租金調整而須繳付的額外租金的建議。但有議員認為，在目前的經濟困境下，房委會應該凍租或延長租金寬免期至 24 個月，以涵蓋整個租金檢討周期。另外，亦有議員建議在特別紓困措施推行 12 個月後再作檢討，以考慮是否需要延續有關安排。

6. 在提出建議的特別紓困措施時，我們已考慮下列因素：

- (a) 1.17%的租金增幅溫和，在兩年周期內每戶每月的平均增幅為 26 元（介乎 5 元至最高 66 元）。租戶當中 4% 為「富戶」，應能負擔這次租金上調。除了其租金由政府繳付的 14% 綜援戶外，餘下超過 60% 的公屋租戶每月租金上調的金額只是 30 元或以下；
- (b) 因應嚴峻的經濟環境，政府已於《2022-23 年度財政預算》公布，寬免 2022-23 年度四季的差餉，以每戶首兩個季度 1,500 元及餘下兩個季度 1,000 元為上限。按照既定做法，房委會會把差餉寬免額全數轉歸公屋租戶。每戶公屋租戶在 2022-23 年度可獲發的差餉寬免金額介乎 504 元至 5,000 元不等，相當於公屋租戶在兩年的租金檢討周期（即 2022 年 10 月至 2024 年 9 月）淨節省了約 0.4 個月的租金，足以抵銷 1.17% 的租金增幅；

- (c) 就房委會的財政狀況而言，由於未來數年的公營房屋數量會增加，房委會須備有充足資金，應付相關建設及營運開支。因此，我們須合理地考慮提供租金寬免對房委會的財政負擔；以及
- (d) 建議的特別紓困措施已通盤考慮未來兩年租金加幅對租戶的影響，並已在對公屋租戶的影響以及房委會的財務健康之間取得平衡。我們認為特別紓困措施已足以紓緩租金調整對公屋租戶的壓力。

檢討租金調整機制

7. 有議員表示機制採用 2019 年及 2021 年的數據，未有顧及 2022 年初開始的第五波疫情對公屋租戶的影響。他們認為這反映入息數據滯後，未能反映公屋租戶的生活實況。因此，他們要求房委會檢討現行租金調整機制，包括容許房委會參考住戶生活開支及通脹數據等因素，以更全面及適時地反映租戶的開支及負擔能力。與此同時，檢討機制亦應為房委會提供更大彈性，讓其決定是否按最新的經濟情況考慮是否跟隨檢討結果調整租金。

現行機制

8. 現行的租金調整機制是經過長時間考慮及廣泛諮詢後所制訂。房委會在 2001 至 2006 年進行「公屋租金政策檢討」，包括為期三個月的公眾諮詢。過程中曾詳細考慮不同調整機制的方案，最後認為以租戶家庭收入作為調整公屋租金的基礎，最能反映租戶的負擔能力。

9. 實踐經驗顯示，現行以租戶收入為調整基礎的租金調整機制，確實發揮了 2007 年立法時預預期的效果，比其他方案更有效持續及客觀地確保公屋租戶的負擔能力：

- (a) 累積計算，公屋租戶的整體收入從 2007 年至 2021 年期間共增加了 **108.6%**；而公屋租金（連同按照今次租金檢討結果而增加租金 1.17%）則累計上升 **70%**。由此可見，租戶收入的增加遠較租金增加為多。換言之，租戶在繳付租金後，可用於儲蓄或應付其他生活開支的收入其實有所增加；以及
- (b) 公屋平均租金與公屋租戶平均家庭收入的比例，由 2007 年的 **9.97%**，下降至按今次檢討上調租金後的 **9.56%**。

10. 現行機制下，租金增加時設有 10% 的「封頂」安排；而減少租金的幅度則沒有下限。長遠而言，租戶負擔租金的能力只會改善，不會轉差，對住戶更有保障。

參考消費物價指數變動及開支水平的建議

11. 有議員認為現行機制並沒有考慮到通脹因素及住戶開支，故未能準確地反映公屋租戶的生活實況，亦未有全面顧及租戶的實際負擔能力。

12. 公屋租金的調整機制，旨在確保租金維持在合理和公屋住戶可負擔的水平。為使入息指數能更貼切反映一般公屋住戶的收入，機制剔除三類租戶，即「富戶」、其他高收入的「非一般收入」租戶及綜援戶。另外，現行制度在租金增加時設有 10% 的「封頂」安排，令平均租金的增幅不會超越平均入息增幅。長遠而言，租戶用於租金的比例減少而可用於其他生活開支的比例則增加，有效地改善了租戶負擔租金的能力。

13. 相反，消費物價指數只反映消費商品及服務的價格水平變動，消費物價變動的方向及幅度，均與收入變動無關，本質上不能反映租戶的負擔能力。事實上，過往亦有情況在收入下跌的時候，仍有可能錄得通脹。故此，若按消費物價指數去調整公屋租金，租戶可能要在減薪時仍要加租。即使以消費物價指數去調整名義收入，仍不能切實反映公屋租戶的負擔能力。在某些情況下，即使住戶名義收入下跌，但由於物價亦同樣下跌，在扣除消費物價指數後，租戶的實質收入反而可能會錄得上升。因此，如租金的調整是基於名義收入扣除消費物價指數後的實質收入，則租戶在收入下降及通縮時仍可能要面對加租，反而會加重他們的負擔。參考消費物價指數的變動去調整租金，並不能在不同的經濟情況下持續客觀地保障租戶的負擔能力，因此並不可取。

為房委會提供更大彈性的建議

14. 有意見認為現行機制未有為房委會提供足夠彈性，讓其可根據最新的社會經濟狀況來作出相應的租金調整決定。現行機制為如何調整公屋租金提供客觀的法定基礎，並指明房委會必須根據其公屋租戶在過去兩年的收入變動來決定調整其轄下公屋的租金，以確保租金的調整幅度能符合公屋租戶的負擔能力。正如其他公共服務收費的檢討或調整機制，做法均參考客觀的數據作為調整基礎。同時，根據《房屋條例》第 17 條，房委會可在有需要時向公屋租戶提供租金寬免。我們認為有關條文已為房委會提供足夠彈性，讓房委會可考慮各種因素，包括當時的社會經濟狀況等，適時為公屋租戶提供適切的援助。

15. 事實上，在進行 2018 年公屋租金檢討時，小組委員會亦曾檢視現行公屋租金調整機制，以及社會上就調整公屋租金曾提出的其他方案（例如通脹、工資指數以及租金與入息比例中位數）^{註 1}。在仔細考慮各種改變機制的方案後，小組委員會同意現行機制在概念及實踐上都較能有效地保障住戶的負擔能力，故決定予以保留。

註 1 詳細分析見 SHC 38/2018 號文件附件 G 及 SHC 41/2018 號文件。

立下不良的先例

16. 有議員認為是次租金加幅溫和，擔心房委會向公屋租戶提供為期 12 個月的特別紓困措施會立下不良的先例，有關安排等同延遲調整租金，使房委會未來難以按照既定機制調整租金。

17. 我們並沒有建議延遲調整租金。事實上，房委會必須按 2022 年公屋租金檢討結果，上調租金 1.17%。新租金將會維持直至下次租金檢討，而下次的租金檢討亦會按是次租金檢討結果後增加 1.17% 的租金水平作為基礎。然而，根據《房屋條例》第 17 條，房委會可按其認為適合的期間，減免租戶的租金。事實上，房委會過去亦有租金寬免措施。

租金援助計劃

18. 有議員詢問租金援助計劃的情況及當局有否加強宣傳。租金援助計劃的目的是為有短暫經濟困難的租戶提供以減租形式的短暫紓緩。房委會在推行租金援助計劃以來，一直不時檢視計劃的實行情況，並會因應所收集的意見推行改善措施。我們已實行了以下措施，並會繼續加強租金援助計劃的宣傳：

- (a) 就調整公屋租金而發給所有正在繳交一般租金的租戶的通知書內，夾附租金援助計劃的宣傳單張，而單張中列明有關的申請資格及手續；
- (b) 在屋邨通訊中宣傳租金援助計劃以及有關政策，並尋求非政府機構及當區區議會議員的協助，轉介有需要的租戶到屋邨辦事處以獲得租金援助；
- (c) 在屋邨辦事處的客戶服務處／等候大堂當眼處展示顯眼的宣傳架或通告，以宣傳租金援助計劃；
- (d) 在兩年一度的單位巡查或其他有關租務管理的家訪時，以關顧及積極的態度，主動接觸有需要的租戶，特別是長者和單親家庭；以及
- (e) 在屋邨活動中放置宣傳架，同時亦會向活動參加者派發有關租金援助計劃的書籤，以加強租戶對租金援助計劃的認識。

19. 於 2022 年 6 月，受惠於計劃的租戶約 24 400 戶，當中約 95% 受惠住戶獲減租 50%。

特別紓困措施的實施安排

20. 就建議特別紓困措施的實施安排，詳情如下：
- (a) 在租金調整後首 12 個月，寬免租戶在該期間每月因租金調整而須繳付的額外租金；以及
 - (b) 由於公屋租金調整機制並不適用於市值租金，而現正繳交市值租金的租戶並不會因為是次租金調整而需要繳交額外租金，因此，特別紓困措施不適用於現正繳交市值租金的租戶^{註 2}。

公布事宜

21. 本文件的副本同時提交房委會和財務小組委員會委員參考。

討論

22. 請委員於 2022 年 8 月 15 日舉行的資助房屋小組委員會會議上，考慮應否通過 SHC 18/2022 號文件第 2 段所載的建議。

資助房屋小組委員會秘書黃令時
電話：2761 5033
傳真：2761 0019

副本送： 房屋委員會委員
財務小組委員會委員

檔號： HD(CR) 4-4/SP/10-10/0-3
(策略處)

發出日期： 2022 年 8 月 11 日

註2 經修訂的富戶政策下，若公屋住戶的家庭入息超逾現行公屋入息限額五倍，或家庭總資產淨值超逾現行公屋入息限額 100 倍，便須遷離其公屋單位（家庭有成員正在領取傷殘津貼的住戶除外）；在香港擁有住宅物業的公屋住戶，不論其家庭入息或資產水平為何，均須遷離其公屋單位。須遷出公屋單位而有暫時住屋需要的住戶，可申請「定期暫准居住證」居住於該單位，有效期由終止租約日期起計，為期不得超逾 12 個月。在暫居期間，住戶須每月繳交暫准居住證費，其金額相等於所住公屋單位的雙倍淨租金另加差餉或市值租金相等，以較高者為準。