

公屋租金政策

檢討報告



目 錄

	頁次
第一章 引言	2
第二章 改革的需要	3-7
第三章 重要原則	8
第四章 新租金調整機制	9-16
第五章 衡量負擔能力	17-21
第六章 不劃一租金	22-23
第七章 租金釐定和檢討周期	24-25
第八章 不包差餉及管理費的租金與全包租金	26-27
第九章 定期租約	28
第十章 單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係	29
第十一章 租金援助計劃	30-31
第十二章 建議概要	32-33
附件A 檢討公屋租金政策專責小組委員會成員名單和職權範圍	34-35
附件B 公屋租金政策檢討公眾意見摘要	36-62
附件C 建議入息指數的統計運算和運作闡釋	63-72

引言

- 1.1 房屋委員會(下稱「房委會」)的工作目標，是向不能負擔租住私人住所的低收入家庭提供協助。為達致該目標，房委會推行公共租住房屋(下稱「公屋」)計劃，目前為本港約30%人口提供居所。公屋是香港市民最重視的公共服務之一，而房委會的一貫政策，是維持公屋租金在租戶所能負擔的水平。
- 1.2 在2001年1月，房委會成立專責小組委員會，檢討公屋租金政策。檢討的目的，是要訂出一套租戶所能負擔、具彈性、為租戶提供更多選擇，並有助公營房屋計劃長遠持續發展的租金政策。檢討公屋租金政策專責小組委員會(下稱「專責小組委員會」)的職權範圍和成員名單詳見**附件A**。
- 1.3 專責小組委員會的工作在2002年至2005年間曾受到公屋租金司法覆核個案影響而中斷。司法覆核個案審結後，專責小組委員會恢復工作，並在2006年3月9日至6月9日期間進行公眾諮詢，以蒐集公眾對專責小組委員會初步研究結果的意見。為了評估不願以書面形式發表建議的市民的意見，房委會委託獨立顧問進行電話意見調查。公眾對公屋租金政策檢討諮詢文件的意見摘要，載於**附件B**。
- 1.4 本報告載列專責小組委員會就改善現行釐定和調整公屋租金制度的研究結果和建議。專責小組委員會感謝公眾、立法會、各區議會和所有關注團體就各項與制訂房委會公屋租金政策有關的議題作出的意見。他們的寶貴意見和建設性批評均有助編纂本報告。

改革的需要

現行公屋租金政策的總綱

概要

- 2.1 房委會轄下共有194個屋邨，提供了683 700個不同類型和租金水平的公屋單位。現時約有30%的香港人口居於公屋。公屋單位按月租賃，房委會或租戶任何一方可給予一個月通知予以終止租約。
- 2.2 房委會致力把公屋租金維持於租戶所能負擔的水平。現時租金介乎每月252元至3,810元不等。大約61%公屋租戶每月繳交的租金少於1,500元。

釐定新屋邨租金

- 2.3 房委會每年進行兩次釐定租金工作，為新落成的公共屋邨釐定租金。為此，房委會把全港分為六大區。新落成屋邨的租金根據各區的所謂「最高租金」釐定。「最高租金」以每平方米室內樓面面積計算，並會參考有關地區的位置和屋邨價值而釐定。一般來說，同一幢大廈內的所有單位，不論樓層和坐向，每平方米室內樓面面積的租金均劃一。現時六區「最高租金」水平表列如下：

地 區	現時「最高租金」 ¹ (以每平方米室內樓面面積計算)
市區	63.4元
沙田 / 荃灣 / 青衣 / 葵涌	61.2元
大埔 / 將軍澳 / 馬鞍山	55.4元
粉嶺 / 上水 / 東涌	44.8元
天水圍 / 元朗 / 屯門	42.2元
離島	36.4元

¹ 在釐定由居者有其屋計劃轉為公屋的單位的租金時，會在相關的「最高租金」之上，再加5% (對以居者有其屋標準建造的和諧式大廈而言) 或10% (對康和式大廈或新十字型大廈而言)。

負擔能力基準

- 2.4 房委會一直沿用15%和18.5%這兩個租金與入息比例中位數²，作為概括衡量租戶負擔能力的指標。前者自1986年起採用，按每人5.5平方米室內樓面面積的居住面積標準計算。後者在1991年因考慮到新引入的和諧式公屋，可令居住面積編配標準改善至每人7平方米室內樓面面積而採用。若租金與入息比例中位數不超逾該兩個按不同居住面積編配標準計算的基準，則大多數租戶的租金將被視為處於可負擔的水平。
- 2.5 專責小組委員會必須強調一點，就是房委會只將這兩個租金與入息比例中位數基準作為概括衡量負擔能力的指標，而並不是用作釐定公屋租金。公屋租金的釐定和調整，須考慮各項因素，包括地點、單位面積、消費物價指數、工資變動、屋邨營運開支、政府所收差餉、房委會財政狀況等等。

為有需要者提供額外援助

- 2.6 房委會於1992年推出租金援助計劃，為因短暫經濟困難而未能負擔正常租金的租戶提供額外援助。如住戶的租金與入息比例超逾20%，或入息低於公屋輪候冊（下稱「輪候冊」）入息限額的60%，可獲寬減租金25%至50%。住戶如有長期經濟困難，可申請綜合社會保障援助（下稱「綜援」），政府會向綜援戶提供租金津貼，在大多數情況下數額足以支付應繳租金的全數。領取綜援和接受租金援助住戶的數目，合共約佔公屋住戶總數的22%。

合理分配公共房屋資源

- 2.7 房委會須確保只有真正有需要的家庭才可獲得公共房屋資助，並須定期檢討和評估已入住公屋居民是否繼續需要獲得資助。為達到此目的，房委會推行兩項重要政策，即1987年實行的「公屋住戶資助政策」，以及1996年實行的「維護公屋資源合理分配政策」。
- 2.8 根據「公屋住戶資助政策」，凡居於公屋10年或以上的租戶，均須每兩年申報住戶入息。如住戶入息超逾輪候冊入息限額兩倍，須繳付1.5倍淨額租金，另加差餉。至於入息超逾輪候冊入息限額3倍，或選擇不申報入息的住戶，則須繳付雙倍淨額租金，另加差餉。

² 租金與入息比例指租金佔住戶入息的比率，而租金與入息比例中位數則指所有公屋住戶的租金與入息比例的中位數值。根據定義，50%有關住戶的租金與入息比例會低於租金與入息比例中位數，而另外50%則高於此數。第四章詳細闡釋租金與入息比例中位數的概念。

2.9 「維護公屋資源合理分配政策」進一步規定，已繳付雙倍淨額租金另加差餉的租戶，如欲繼續居於公屋，須在下一個申報周期申報資產。如住戶入息超逾輪候冊入息限額3倍，而資產淨值超逾指明的資產限額（現為輪候冊入息限額的84倍），或選擇不申報資產，則須遷出其公屋單位。這些住戶可申請許可證，繼續居住公屋單位，以一年為限。在該段期間，他們須繳付相等於市值租金的許可證費。

租金檢討和《房屋條例》(第283章)下的限制

2.10 房委會的一貫政策，是分批檢討轄下公屋單位的租金，而每次檢討可包括於不同時間落成的單位。

2.11 《房屋條例》第16(1A)條³，是以議員私人條例草案的方式於1997年提出，並於1998年3月開始生效。該條文嚴格限制房委會調整公屋租金的幅度和次數，規定房委會對任何屋邨作出更改租金的釐定，須於有關屋邨對上一次所釐定租金的生效日期起計最少三年後方可生效。此外，房委會在釐定任何屋邨的租金後，不得令轄下所有租住屋邨的整體租金與入息比例中位數超逾10%⁴。

2.12 另一方面，《房屋條例》第4(1)條⁵訂明，房委會須「確保」向有需要者「提供房屋」。第4(4)條⁶進一步訂明，房委會須確保從轄下屋邨所得的收入，「足以應付屋邨的經常開支」。房委會的租住房屋運作帳目，在1993/94年度至2004/05年度的累積赤字為114億元，在2005/06年度則約有4億元輕微盈餘。

2.13 現時法例對調整租金所作出的限制，令房委會難從所收租金上取得足夠資源，以應付屋邨的日常營運開支。目前的房屋法例，載有不易於同時遵行的條文。

³ 《房屋條例》第16(1A)條訂明：

(a) 在《1997年房屋(修訂)條例》(1997年第108號)生效之後，任何由委員會根據第(1)(a)條就出租作住宅用途的屋邨內的任何土地類別(不論是由土地性質或由承租人身份釐定)所作出更改租金的釐定，須於就該同一土地類別的任何上次的釐定的生效日期起計最少3年後才生效。
(b) 委員會根據(a)段就任何該土地類別所釐定的租金，其數額須令就所有出租作住宅用途的屋邨內所有土地類別由委員會釐定的租金與收入中位比例，不超過百分之十。

⁴ 終審法院對第16(1A)條的詮釋，載於本報告第2.18段。

⁵ 《房屋條例》第4(1)條訂明：

委員會須根據本條例行使其權力和履行其職責，以確保向委員會決定並經行政長官批准的各類或各種類人士，提供房屋和提供委員會認為適合附屬於房屋的康樂設施。

⁶ 《房屋條例》第4(4)條訂明：

委員會的政策須旨在確保從屋邨所累算獲得的收入，足以應付屋邨的經常開支。

檢討的背景

豁免租金加額和押後檢討租金

2.14 為幫助公屋租戶應付亞洲金融風暴造成的經濟困境，房委會在1998年和1999年通過豁免租金加額(介乎13.7%至24.7%不等)，惟繳交額外租金的租戶除外。房委會亦自1999年起，押後所有租金檢討工作。因此，數目各佔大約三分之一的公屋單位，最後一次租金調整分別於1995年、1996年和1997年進行。

2.15 2001年12月，房委會鑑於經濟持續疲弱，進一步決定豁免所有公屋租戶一個月租金，當時正繳交額外租金的租戶除外。

司法覆核

2.16 雖然推行上述租金紓緩措施，但租金與入息比例中位數一直逐步上升，在2000年第二季已超逾10%。到了2006年第二季，租金與入息比例中位數上升至14.8%。租金與入息比例中位數上升，除受租金與公屋住戶入息變動影響外，還受多個外在因素影響，包括綜援戶數目激增、公屋小家庭和長者住戶比例持續上升、租戶獲編配的居住面積增大、舊屋邨重建等等。這些因素在第四章將作詳細討論。

2.17 2002年10月和11月，兩名公屋租戶就房委會押後檢討租金的決定，申請司法覆核。司法覆核所審理的癥結問題，在於根據《房屋條例》房委會是否有法定責任每三年檢討租金一次，並確保租金與入息比例中位數不超逾10%。

2.18 司法覆核申請人獲原訟法庭裁定勝訴，但上訴法庭裁定房委會上訴得直。案件最終提交終審法院審理。2005年11月，終審法院裁定房委會勝訴。簡而言之，終審法院裁定：

- 房委會決定押後檢討租金，並不視為作出更改租金的釐定；
- 房委會並無法定責任檢討和調整租金，從而確保租金與入息比例中位數不超逾10%的水平；
- 上訴人提出其對每三年調整租金一次，甚或對是否調整租金，以確保租金與入息比例中位數不超逾10%所存有的合理期望，並不成立；
- 《房屋條例》第16(1A)條內「更改租金的釐定」一詞，是就加租的決定而言，並不包括減租的決定；

- 10%這個租金與入息比例中位數並非對負擔能力所下的法定定義；以及
- 房委會有法定責任確保來自其轄下屋邨的收入足以應付其經常開支。

2.19 終審法院對該宗司法覆核個案(何賽雲對香港房屋委員會)的判詞，可於司法機構網址 (<http://legalref.judiciary.gov.hk/lrs/common/ju/judgment.jsp>) 查閱。

現行租金政策的問題

2.20 租金與入息比例中位數持續上升，不僅引起公眾關注，亦帶出房委會現行公屋租金政策和長遠財政能否持續等重要議題。基於這個背景，房委會委出專責小組委員會，就如何制訂一個公屋租金政策提供建議，令公營房屋計劃的可持續性以及公屋租金維持在租戶負擔能力內的需要，兩者得到平衡。

2.21 因應終審法院的裁決，專責小組委員會認定現行租金政策框架內，有多個關鍵問題須解決，包括：

- 租金與入息比例中位數在加租後不得超逾10%的法定條文，令房委會調整公屋租金的權力受到前所未有的制肘，妨礙房委會達致其政策和財政目標。
- 租金與入息比例中位數，以往是用以衡量租戶負擔能力的一般性指標，而非調整租金機制。現行《房屋條例》關於加租後租金與入息比例中位數不能超逾10%的規定，把租金及入息比例中位數的功能混淆並嚴格限制加租。但現行制度，卻沒有提供客觀的基礎，讓房委會考慮何時須減租及減租的幅度。因此，我們需要另訂更為明確可行的機制，作為調整租金的指引。
- 近期租金與入息比例中位數上升，並非單純因租金和公屋住戶入息改變所致，而是由許多外在因素造成。顯然而見，我們須考慮現時計算租金與入息比例中位數的方法是否有可改善的地方。至於以租金與入息比例中位數衡量租戶負擔能力是否仍切合時宜亦成疑問。
- 現行租金結構有欠彈性，令房委會不能以靈活的方式釐定不同租金水平。而租戶的選擇受到限制，使他們不能按本身的需要和負擔能力選擇單位。

重要原則

3.1 專責小組委員會已詳細研究並再次確認多項關於房委會公屋租金政策的重要基本原則：

- **租戶負擔能力**——房委會的公屋計劃，在為無法負擔私人房屋的人士提供居所方面，擔當至為重要的角色。因此，房委會考慮公屋租金政策，應以租戶的負擔能力為依歸。
- **公屋計劃的長遠持續發展**——提供合適和充足的公屋，以維持平均輪候公屋的時間在三年左右，是房委會的長遠承擔。為實踐此項承擔，房委會必須為公屋計劃不斷投入大量資源。此外，根據《房屋條例》第4(1)和第4(4)條的規定，房委會有法定責任為有需要人士提供住屋，並確保從轄下屋邨累積的收入，足以應付屋邨的經常開支。因此，我們在擬訂公屋租金政策時，必須顧及公屋計劃的長遠持續發展。
- **合理分配資源**——專責小組委員會堅守的原則，是房屋資源應分配給有真正需要人士。房屋資助的水平，一般應按住戶的經濟狀況而定。
- **尊重租戶的選擇**——專責小組委員會明白到，公屋申請人士大都希望有更多不同的單位可供選擇，以配合他們個人的意願和負擔能力。專責小組委員會認為，在資源許可下，我們應盡量尊重租戶的選擇。
- **屋邨價值**——個別屋邨和房屋單位的租值，因地點、面積、樓齡、物業設計、屋邨設施、周圍環境、交通和其他康樂設施等因素而異。專責小組委員會認為，釐定不同租金以反映不同屋邨的比對價值，是適當的做法，應該維持。

3.2 專責小組委員會曾經研究，房委會在釐定和調整公屋租金時，是否適宜參考私人房屋的租金水平。專責小組委員會認為此舉並不恰當，原因是市值租金主要並非以租戶負擔能力決定，而是取決於私人樓宇的供應和當前經濟狀況等其他外在因素。只有在評估提供公屋所涉及的公帑資助時，參考市值租金才有意義。

新租金調整機制

現行政策總綱的缺點

4.1 現行《房屋條例》限制租金與入息比例中位數在租金檢討後不得超逾10%，但這項規定並非根據明確界定的原則訂立，而是純屬制衡房委會加租權力的措施。有關規定在過去數年衍生了以下問題：

- 該法定上限實際上意味，租金與入息比例中位數一旦超逾10%，不論因何種基本和外來因素導致其上升，公屋租金只能下調而不能上調。這樣的公屋租金制度既不合理，也不能長遠持續實行。
- 租金與入息比例中位數的變動，除受住戶入息和所繳付租金影響外，還受各種外在因素影響，當中包括：
 - ❖ 綜援戶的數目急劇增加。現時綜援戶約佔公屋租戶的20%。大部分綜援戶的租金全數由綜援津貼支付，所以本身並沒有負擔能力的問題。不過，由於其綜援金在租金與入息比例中位數的計算中被視為「入息」，而他們的「租金與入息」比例往往較高，因此綜援戶的數目愈多，便愈會令租金與入息比例中位數上升；
 - ❖ 居於公屋的小家庭住戶和長者住戶的比例急速上升，而他們的入息通常較大家庭住戶的為少。一人住戶和二人住戶現時佔公屋住戶總數的35%，而長者住戶則佔14.4%；
 - ❖ 居住面積編配標準顯著改善。相比每人7平方米室內樓面面積的編配標準，平均居住面積已增加至每人12平方米室內樓面面積；
 - ❖ 入息較高的租戶遷出公屋。過去十年間，約有185 100個公屋租戶遷出，並透過參加各項資助自置居所計劃成為業主；以及
 - ❖ 舊屋邨為新屋邨所取代。1996/97至2005/06年度期間，拆卸的舊公屋單位約有109 200個，取而代之的是224 100個新單位，這些新單位環境較為寬敞，設施亦較佳。
- 根據租金與入息比例中位數的變動來釐定租金的調整幅度，所得出的結果可能會被嚴重扭曲，而且並非實際可行。2004年高等法院頒令進行的租金檢討，正好清楚說明這點。該檢討指出，如要把當時的租金與入息比例中位數從14.2%降低至10%以下，必須一律減租38%。

- 由於房委會繼續興建設備較佳的新和諧式屋邨以取代舊屋邨，即使公屋租戶的入息和當前的「最高租金」水平沒有改變，租金與入息比例中位數也會上升。除非把和諧式屋邨的租金水平大幅調低，使其與舊屋邨看齊，否則租金與入息比例中位數會繼續趨升。
- 終審法院裁定，租金與入息比例中位數10%的上限，只適用於加租的決定，並不包括減租的決定。現行制度只對加租施加限制，但並不能為房委會提供客觀理據，以考慮何時須要減租，更無助於界定減租幅度。

4.2 由於大部分推高租金與入息比例中位數的外來因素不大可能消失，在可見的將來，租金與入息比例中位數仍會超逾10%的上限。租金與入息比例中位數的法定上限不能提供妥善基礎，作為調整租金的指引，我們須要建立更為合理和持續可行的租金調整制度，以便因應情況所需把租金上調或下調。最近諮詢公眾的結果亦顯示，民意強烈支持建立一個更具透明度和更為明確的租金調整制度，使租戶更能清楚了解租金如何調整和調整的幅度。

擬議以入息為基礎的租金調整機制

4.3 在諮詢文件中，專責小組委員會提出以下四個可行的參考指數（基於消費物價或租戶的住戶入息的變動），用以指導租金的調整：

- **甲類消費物價指數** — 消費物價指數用作量度住戶所購消費品和服務的價格水平隨時間的變動，是最常用的通脹 / 通縮指標。甲類消費物價指數由政府統計處按月編訂，所涵蓋範圍包括每月開支介乎4,000元至15,499元⁷的住戶，綜援戶不在計算之列。由於大部分公屋租戶的開支都在甲類消費物價指數所涵蓋的開支範圍以內，這個指數可適用於反映對公屋租戶影響最直接的物價水平。
- **豁除住屋開支的甲類消費物價指數** — 由於公屋租金是計算甲類消費物價指數的重要成分，公屋租金如有改變，物價指數亦可能隨同一方向變動。以甲類消費物價指數指導租金的調整，可能產生循環效應，導致物價指數和租金水平相繼上升或下跌。為免造成循環，其中一個可行方案，是把住屋開支從甲類消費物價指數中豁除，只計算非住屋開支方面的物價水平變動。

⁷ 該開支範圍以2004年10月至2005年9月基期內的物價計算。

- **住戶月入中位數** — 這個以入息為基礎的簡單制度，是按照公屋租戶的住戶月入中位數的變動來調整租金。不過，一如租金與入息比例中位數，住戶入息中位數的變動會受住戶入息以外的很多外在因素影響。舉例來說，即使個別住戶的入息維持不變，公屋租戶的住戶入息中位數亦會只因公屋小家庭住戶數目增加而下降。
- **入息指數** — 一個較為精確的制度，是研訂可追蹤公屋租戶住戶入息變動的指數，只計算租戶的「純入息變化」，而不計算家庭人口分布變化所引致的影響。這個入息指數的運算方法，於**附件C**詳加說明。簡言之，在評定所有公屋租戶的加權平均住戶入息時，公屋租戶在某個租金檢討周期內的家庭人口分布會假設維持不變，入息指數因而只會反映住戶入息變化。

4.4 大多數公眾意見支持採用以入息為基礎的租金調整機制，認為有關機制令日後的租金調整與租戶負擔能力有更密切關係。很多回應者關注到，消費物價上升，未必意味租戶負擔能力有所改善。他們指出，住戶入息的增幅往往不能追上通脹率。專責小組委員會亦有類似的關注。若房委會沿用按照負擔能力釐定公屋租金的原則，專責小組委員會認為，採用以入息為基礎的租金調整制度，會更切合租戶的負擔能力。

4.5 在選擇最適當的以入息為基礎指數方面，住戶月入中位數顯然與租金與入息比例中位數有同樣缺點，就是其變動會受住戶入息變化以外的因素影響。由於小家庭住戶的入息通常低於大家庭住戶，即使個別住戶的入息沒有改變，所有公屋租戶的住戶入息中位數也可能純粹因小家庭住戶數目飆升而下跌。專責小組委員會相信，**附件C**所載的建議入息指數，可撇除公屋租戶家庭人口分布變化的影響，只評定「純入息變化」，提供較為客觀和更加公平的入息指標，用作租金調整。現時租金與入息比例中位數的法定上限，規定當該中位數即使因非入息因素而超逾10%時，租金便只能向下調整。比較起來，以建議的入息指數來指導未來的租金調整，則可令公屋租金按租戶入息變化來向上或向下調整。該機制能顧及租戶負擔能力之餘，亦有助公共房屋計劃的長遠持續性。同一入息指數亦應用作指導新落成公共屋邨「最高租金」的調整。

推行大綱

新租金水平

- 4.6 專責小組委員會明白，是次檢討的首要目標，是建議一套更為可行的政策大綱，用以釐定和調整公屋租金，而不是決定何謂適當的租金水平。不過，公眾諮詢期間，對於新租金調整機制應在哪個租金水平上運作，很多回應者均非常關注。他們認為，自房委會上次於1997年調整公屋租金以來，租戶的住戶入息和消費物價水平兩者都經過大幅下調，以現時租金水平作為新機制日後調整租金的基礎，並不合理。專責小組委員會認同，建議中以入息為基礎的租金調整機制，如要公平有效地運作，必須研究應否及如何把現時公屋租金調整至社會認為適當和可接受的水平。
- 4.7 為確保整體租金調整架構的連貫性和一致性，專責小組委員會認為，現行公屋租金如須調整，新的租金水平應按照建議的入息指數釐定。在調整新落成公共屋邨的「最高租金」時，亦應採用相同的調整率。專責小組委員會曾考慮以下四個調整現行租金水平的可行方案。

方案A

- 4.8 據電話意見調查顯示，在所有被訪者當中，認為現時公屋租金合理或甚至偏低者⁸佔78.3%（如只計算公屋租戶，則為65.8%）。因此，房委會可採用的方案之一，是以現時租金水平作為新機制運作的基礎。

方案B

- 4.9 如認為適宜調整現有公屋租金，應參照建議的入息指數在過去數年的變動訂定新起點。由於房委會以往做法是分批檢討公屋租金，並於1998年和1999年通過豁免加租，約30%現有公屋單位對上一次租金調整於1995年進行，約34%於1996年，其餘約36%於1997年。公屋住戶入息指數分別自1995年、1996年和1997年的變動表列如下：

⁸ 電話調查的結果載於本報告附件B之附錄II。

公屋住戶入息指數的變動⁹

	1995年1月-12月 至2005年4月- 2006年3月	1996年1月-12月 至2005年4月- 2006年3月	1997年1月-12月 至2005年4月- 2006年3月	入息指數自 1995年至1997年期間 的加權變幅
入息指數	2.8%	-5.2%	-11.6%	-5.1%

4.10 要評定新租金基礎，一個客觀方法是按照建議的每月入息指數自1995年、1996年和1997年以來的變動，對個別公屋單位應用不同的租金調整率。在這個方案下，於1995年最後一次調整租金的公屋單位，應加租2.8%，於1996年和1997年最後一次調整租金的公屋單位，應分別減租5.2%和11.6%。實施這個方案，房委會每年租金收入將減少7.3億元左右。

方案C

4.11 不同類別公屋租戶採用不同處理方法，未必符合租戶劃一租金調整率的普遍期望。因此，另一個方法，是尋找一個劃一的租金調整率，應用於全體公屋租戶。一種可行方法是按照分別自1995年、1996年和1997年最後一次調整租金的公屋數量比例，把入息指數自這三年的變幅加權。根據這個「加權平均」方法，可能須一律減租5.1%。每年租金收入將減少6.2億元左右。

方案D

4.12 「加權平均數」雖可提供評定統一租金調整率的客觀基礎，但所得出的減租百分比相對較少，很多租戶尤其租金於1997年最後一次調整的租戶未必接受有關調幅。另一可行方案，是以1997年作為調整租金的基準年，在此情況下，可能須減租11.6%左右。實施這個方案，每年租金收入將損失達14.1億元。

⁹ 計算「入息指數」變動的主要假設包括：

- 入息指數按年編訂，以便計算出該指數隨時間的變動和盡量減少季節性的變化；
- 我們着手草擬本報告的時候，從政府統計處綜合住戶統計調查所得的最新入息統計資料，是截至2006年3月為止的。因此，租金調整幅度是按各基準年（即1995年、1996年和1997年）與2006年3月之間的時期估計；
- 在現存公屋單位當中，約30%對上一次租金調整於1995年進行，34%於1996年，36%於1997年。加權平均數已顧及這個公屋單位百分比分布；以及
- 入息指數已每隔兩年按公屋租戶的家庭人口分布變化而重訂基準。此舉可消除差不多所有因家庭人口分布變化而導致的住戶入息差異。

4.13 總的來說，專責小組委員會考慮以下因素後，贊成採用**方案D**：

- 任何與指數掛鈎的租金調整機制要公平地運作，除須選取最適當的指數外，新機制開始運作的基礎亦須適當並為公屋租戶和普羅大眾所接納。自房委會於1997年最後一次調整公屋租金以來，住戶入息和一般物價水平兩者均已下調，調整現行租金水平，以反映租戶的住戶入息在過去數年的變動，亦屬有理可尋。
- 為獲得最多公屋租戶和廣大市民支持，把同一租金調整率應用於所有公屋單位的方案較為可取。此舉與專責小組委員會另一項建議，即所有公共屋邨的租金今後應一次過檢討和調整(詳見第七章)一致。
- 有些人士批評新屋邨現行的「最高租金」水平(有關水平於1997年最後一次檢討)偏高。按照建議入息指數自1997年以來的變動，調低新落成以至即將落成屋邨的租金，應有論據支持。
- 現時最大部分公屋單位(36%)的租金於1997年最後一次檢討。由於新屋邨陸續落成，而租金會定於1997年的「最高租金」水平，故這個比例預期會提高。

修訂法例

4.14 現行法定租金與入息比例中位數的條文，實際上意味，儘管租金與入息比例中位數因種種外來因素而轉變，但中位數一旦超逾10%的上限，租金就只能下調。以入息為基礎的新租金調整機制如要妥善運作，讓公屋租金得以上調和下調，我們必須適當修訂《房屋條例》，取消租金與入息比例中位數10% 的上限。

4.15 理想的做法，是房委會透過行政方式實施建議的以入息為基礎的租金調整機制。此舉為房委會提供彈性，在顧及當前的社會經濟狀況、管理和維修現存公屋單位的運作成本和房委會的財政狀況下，決定調整租金的確實幅度。

- 4.16 不過，專責小組委員會明白到，某些界別，尤其是政黨和一些居民團體，致力爭取把新租金調整機制納入《房屋條例》中，使租戶得到「法定保障」。由於實施建議中以入息為基礎的租金調整機制，最終須要立法會通過修訂《房屋條例》，專責小組委員會認為政府和立法會應一同解決所需的修訂法例，以便新制度能早日實施。倘無可避免地需要賦予入息指數法定效力，專責小組委員會認為，法例應只列明規範建議的入息指數應用於調整租金的基本原則，並容許足夠彈性，使調整機制得以有效運作。

蒐集數據

- 4.17 建議的入息指數作為未來租金調整指引的有效性，關鍵繫於用以計算入息指數的住戶入息和租金數據的可靠程度。房委會不應依賴政府統計處從綜合住戶統計調查蒐集作一般統計分析的入息數據，而須透過類似「公屋住戶資助政策」下的強制性申報制度，蒐集合適的入息數據，以符合建議的租金調整機制所需。為減低對公屋住戶可能造成的滋擾，現建議每月選出1 500至2 000戶為樣本，並規定他們向房委會申報住戶入息，房委會屆時可全年不斷取得入息數據。在統計上，此舉有助得出較具代表性的全年入息指數，並可提高編訂入息指數的靈活性。為消除對入息數據用途的疑慮，房委會應表明所蒐集的入息資料僅作統計分析之用。

統計運算

- 4.18 專責小組委員會明白，儘管房屋署具備編訂入息指數所需的專才和能力，但仍可考慮委聘獨立機構，代房委會計算入息指數，以加強對所得出指數公正和客觀的感覺。

專責小組委員會的建議

4.19 專責小組委員會建議：

- 房委會應研訂一個追蹤公屋租戶的住戶入息變動的入息指數，以指導未來的租金調整。
- 同一入息指數亦應用作指導新落成公共屋邨「最高租金」的調整。
- 房委會應調整現時公屋租金以及新落成屋邨的「最高租金」，以提供適當的起步點，讓擬議的租金調整機制公平而有效地運作。可考慮參照入息指數自1997年以來變動的幅度，釐定新租金水平，即一律減租11.6%。
- 應修訂《房屋條例》，取消租金與入息比例中位數的上限，使新租金調整機制得以妥善運作。
- 如需要賦予新機制法定效力，有關法例應只列明公屋租金須根據建議入息指數的變動而調整這項大原則。
- 房委會應透過強制性申報制度，自行蒐集更可靠的住戶入息數據作入息指數計算之用。此外，可考慮委聘獨立機構計算入息指數。

衡量負擔能力

保留負擔能力指標的理據

- 5.1 由於房委會在釐定公屋租金時須顧及租戶的負擔能力，故長久以來一直採用租金與入息比例中位數，作為概括衡量所有公屋住戶整體負擔能力的指標。由於擬議以入息為基礎的租金調整機制，可密切反映公屋租戶住戶入息與負擔能力的變化，因此有人提出，在實施這個機制後，是否仍有需要保留任何形式的負擔能力指標。也有人擔心，負擔能力指標和擬議的入息指數若同時存在，或會令公眾感到混淆。實際上，現時租金援助計劃申請減免租金的入息資格，即租金與入息比例的20%或以上¹⁰，已實際上為個別住戶訂立了一個負擔能力的基準。
- 5.2 專責小組委員會曾審慎研究取消負擔能力指標的理據。總括而言，專責小組委員會認為有需要保留某種形式的負擔能力指標，作為行政參考之用。實施建議的入息指數，旨在用以釐定租金調整幅度，而本質上並非負擔能力指標。在根據入息指數的變化，調整新落成屋邨的「最高租金」或現有屋邨的租金後，然後概括地評估一般公屋租戶能否負擔新的租金水平，仍然是有用的做法。

其他負擔能力指標

- 5.3 專責小組委員會認同，以租金與入息比例中位數作為衡量租戶負擔能力的指標，有其不足之處。租金與入息比例中位數的變動，受住戶入息和租金變化以外多項外在因素影響。另外，有人亦批評，採用一個整體的租金與入息比例中位數衡量所有公屋租戶的負擔能力，未能顧及入息較低或家境較差的租戶，其租金與入息比例通常比經濟條件較佳的租戶為高的情況。因此，專責小組委員會曾經研究其他衡量租戶負擔能力的方法：
- **設定不同的租金與入息比例中位數** — 除了採用單一租金與入息比例中位數來衡量所有公屋住戶的負擔能力外，可對不同類別的住戶採用不同的租金與入息比例中位數。舉例來說，可向入息較高、家庭人數較多或居於新型屋邨的住戶，採用較高的租金與入息比例中位數。
 - **固定的租金與入息比例** — 要確保租金為租戶所能負擔，簡單公平的方法是，不論住戶租住單位的面積和地點，一律收取其入息的一個固定比例部分作為租金。
 - **剩餘入息法** — 根據這個方法界定的可負擔租金水平，是指在扣除租戶須維持適當生活水平的非住屋開支後，住戶入息的剩餘部分。

¹⁰ 請參閱第十一章租金援助計劃的詳情。

5.4 雖然這些方法較為公平，但專責小組委員會擔心，這些方法大多涉及對所有公屋住戶進行個別入息評審。鑑於房委會轄下的公共屋邨現時約有645 000個住戶，如採用這些方法，行政費用會非常龐大，代價很可能大於任何預期的得益。專責小組委員會認為，要建立評估租戶負擔能力的概括基準，最好採用較一般性和適用於整體租戶的評估方式。評估租戶負擔能力的程序必須具透明度，而且容易應用和執行。個別租戶面對的負擔能力問題，應以綜援和租金援助計劃所提供的保障處理。

改善計算租金與入息比例中位數的措施

5.5 專責小組委員會認為，如果沒有其他更適當的方法，應繼續採用租金與入息比例中位數，作為概括衡量租戶負擔能力的指標。雖然釐定租金調整幅度時，租金與入息比例中位數不會再有任何用途，而只會用作衡量負擔能力的一般指標，但專責小組委員會認為，房委會應設法使租金與入息比例中位數的計算方法更為合理。諮詢文件建議推行措施以改善計算方法，並請公眾提出意見。有關措施如下：

- 強制規定抽樣選出的住戶申報入息，以便蒐集更準確可靠的入息數據。
- 計算租金與入息比例中位數時，剔除綜援戶和繳交額外租金的住戶。
- 計算租金與入息比例中位數時，剔除差餉和管理費。

5.6 對於改善計算租金與入息比例中位數方法的建議措施，公眾意見不一。不少人支持房委會自行設立系統，蒐集租戶的入息數據。至於計算租金與入息比例中位數時，應否剔除綜援戶，意見比較分歧。在計算租金與入息比例中位數時應否剔除差餉和管理費的問題上，公眾極有保留。

5.7 經考慮公眾意見後，專責小組委員會提出以下建議措施，以便令計算租金與入息比例中位數的方法更為合理。

蒐集數據

5.8 為提高評估的可靠性，在計算租金與入息比例中位數時，亦應採用第4.17段所述用以計算公屋住戶入息指數的建議強制申報制度所蒐集的入息數據。

綜援個案和繳交額外租金的住戶

- 5.9 由於大部分公屋綜援戶的租金開支全數由政府承擔，因此負擔能力的問題與這類公屋住戶沒有多大關係。把綜援戶納入租金與入息比例中位數的計算，減低了租金與入息比例中位數作為負擔能力一般性指標的可靠性，而這問題隨着近年綜援戶數目激增而日趨嚴重。截至2006年6月，綜援戶數目達130 800戶，佔公屋住戶總數的20%。
- 5.10 同樣道理，經濟條件較佳而需根據公屋住戶資助政策須繳交額外租金的住戶，他們的住戶入息也遠較一般公屋住戶的為高。把這類住戶納入租金與入息比例中位數的計算內，會削弱租金與入息比例中位數作為負擔能力指標的效用。
- 5.11 因此，專責小組委員會重申立場，認為在計算租金與入息比例中位數時，不應把綜援戶和繳交額外租金的住戶計算在內。
- 5.12 截至2006年第二季，剔除綜援戶和繳交額外租金的住戶後所得的租金與入息比例中位數為13.0%，而採用以往評估方法計算所得的中位數為14.8%。

差餉和管理費

- 5.13 許多在公眾諮詢中提出意見的回應者均表示，差餉和管理費是租戶整體住屋開支重要部分，因此在評估租戶負擔能力時應考慮在內。專責小組委員會接受他們的看法，並建議繼續把差餉和管理費納入租金與入息比例中位數的計算範圍內。

租金與入息比例中位數基準

- 5.14 自1986年和1991年以來，房委會一直參照兩個租金與入息比例中位數基準，即1986年採用的基準(按每人5.5平方米室內樓面面積的居住面積編配標準計算，住戶的租金與入息比例中位數為15%)和1991年採用的基準(按每人7平方米室內樓面面積的編配標準計算，租金與入息比例中位數為18.5%)，以衡量新落成屋邨準租戶的負擔能力。房委會在檢討現有屋邨的租金時，亦參照這兩個租金與入息比例中位數基準。有些回應者建議，應調低這兩個租金與入息比例中位數基準，以減低新落成屋邨的租金，原因是新落成屋邨的租金，往往遠較樓齡較高屋邨的租金為高。

5.15 專責小組委員會曾審慎研究上述建議，並已檢討兩個租金與入息比例中位數基準15%和18.5%的有效性。專責小組委員會認為，在目前的情況下，該兩個基準應繼續適用，原因如下：

- 這兩個租金與入息比例中位數基準，是房委會分別在1986年和1991年進行兩次全面檢討後，為配合每人5.5平方米室內樓面面積和7平方米室內樓面面積的編配標準而定立的。過去十年，新入住公屋的家庭的平均居住面積編配標準已大為改善。到2006年第二季，這編配標準已增至12.3平方米室內樓面面積，遠遠超過租金與入息比例中位數18.5%基準所適用的每人7平方米室內樓面面積的較高編配標準。
- 這兩個租金與入息比例中位數基準，相比國際採用的類似負擔能力指標為低。聯合國人類住區中心把整體人口入息最低的四成住戶的住屋負擔能力指標，定於租金與入息比例30%。美國房屋和城市發展署亦以租金與入息比例30%為住屋負擔的基準。
- 這兩個租金與入息比例中位數基準遠較私人永久性房屋住戶的租金與入息比例中位數為低。後者在2006年第二季為25.5%¹¹。
- 另一個重要考慮因素是，租金與入息比例中位數只會用作一般負擔能力指標，而非作為租金調整機制。在實施以入息為基礎的租金調整機制後，公屋租金將會按建議入息指數的變動而調整。

法例修訂

5.16 租金與入息比例中位數只應在行政上用作一般負擔能力指標，今後公屋租金應按建議的入息指數的變動而調整。專責小組委員會認為，應取消《房屋條例》中關於租金與入息比例中位數的條文。正如第4.14段所述，若要推行建議的以入息為基礎的租金調整機制，便須刪除《房屋條例》中關於租金與入息比例中位數的法定條文。

¹¹ 公營房屋的租金已包括差餉、地租和管理費，但私人永久性房屋的租金是否包括差餉、地租或管理費，則視乎租約條款而定。

專責小組委員會的建議

5.17 專責小組委員會建議：

- 租金與入息比例中位數應繼續用作衡量負擔能力的指標，而不應作為釐定租金調整幅度的機制。當局應修訂法例，刪除《房屋條例》中關於租金與入息比例中位數的條文。
- 應通過以下措施改善租金與入息比例中位數的計算方法：
 - ❖ 房委會設立強制申報制度，抽樣向住戶蒐集入息數據；以及
 - ❖ 在計算租金與入息比例中位數時，剔除領取綜援和繳交額外租金的住戶。
- 在計算租金與入息比例中位數時，應繼續把差餉和管理費計算在內。
- 房委會應繼續採用15%和18.5% (分別按每人5.5平方米室內樓面面積和7平方米室內樓面面積的編配標準) 的租金與入息比例中位數基準。

不劃一租金

可行的改善方案

6.1 現時，同一幢公屋大廈不同單位，僅以面積大小的差異來釐定租金。住在同一大廈的租戶，不論其單位所在樓層及景觀，均繳付相同租金。為讓租戶有更多選擇，以切合本身的意願和負擔能力，專責小組委員會提出一個構思，就是在房委會的租金體制下引入「不劃一租金」。諮詢文件提出兩個可行模式，以供討論：

- **有限度的模式** — 租金會根據單位樓層，以及與不受歡迎設施的距離等內在因素調整。我們估計，單位如位於1樓，且接近垃圾房，租金最多可減11%；如單位位於39樓，租金最多可上調4%至5%左右。因此，面積相若的單位，租金差幅最多為15%左右。這種調整，對房委會從同一幢大廈獲得的租金收入大致上不會有任何影響。此外，現行為釐定租金而概括劃分的6個地區，每區會再細分為3組。各組的「最高租金」會上調或下調，以反映所處地點、交通設施和其他輔助康樂設施等等方面的差別。
- **較為全面的模式** — 除有限度模式所述因素外，這模式亦會考慮單位景觀、坐向等外在因素。如單位面積相若，租金差幅最多可達30%左右。舉例來說，我們估計，單位如位於1樓，且接近垃圾房和景觀受到其他建築物阻擋，租金最多可下調20%；相反，單位如位於39樓，且景觀開揚，所定租金可較一般租金高出10%左右。

6.2 諮詢文件亦提出推行不劃一租金制度時須考慮的實際事宜，當中包括必須改善單位編配程序，讓租戶選樓時有更多選擇；不劃一租金應否只在新落成屋邨推行，還是同時在現有屋邨推行；以及應否把租值較高的單位編配予綜援戶。

公眾意見

6.3 社會各界人士所表達的意見，以及經不同渠道蒐集所得的意見，均極為分歧。電話意見調查結果顯示大部分市民，包括公屋居民，均贊成推行某種形式的不劃一租金制度，亦有大量書面意見表示贊同不劃一租金制度的構思。然而，地區論壇參加者、各居民組織和區議會，則強烈反對不劃一租金制度。大部分反對者擔心，按單位樓層、景觀和坐向釐定租金，會造成分化及歧視，並對居住在租金較低廉單位的租戶產生標籤效應。

- 6.4 儘管我們在諮詢文件中強調，並且在多次諮詢論壇中一再澄清，提出不劃一租金建議諮詢公眾意見的主要目的，是讓租戶有更多選擇，可以按本身的意願和負擔能力選擇單位，但部分社會人士對不劃一租金制度的優點，仍然抱着極為懷疑的態度。專責小組委員會認為在此情況下，不宜推行不劃一租金制度。

「不受歡迎」的單位

- 6.5 諮詢結果帶出一個重要訊息是大多數人認為房委會應考慮提供優惠措施，吸引更多人入住位於「不受歡迎」地點或長期空置的公屋單位，以提高這些單位的出租率。有意見認為如實施不劃一租金制度，只應在「不受歡迎」的單位推行，以提高其入住率。專責小組委員會同意，房委會應積極回應有關建議。為吸引準租戶入住「不受歡迎」的單位，專責小組委員會建議向選擇遷入已空置12個月或以上¹²的單位的準租戶，提供4至6個月免租期。該建議計劃的優點如下：

- 相比樓層或與「不受歡迎」設施的距離這兩種因素，長期空置的情況能更客觀顯示單位的「不受歡迎」程度；以及
- 提供較長的免租期，可令計劃發揮最大的成效，亦較永久減租更具成本效益。

- 6.6 至於該計劃的執行大綱，房委會須再作研究，以便制訂有關的細節。

專責小組委員會的建議

- 6.7 專責小組委員會建議：
- 不應推行不劃一租金制度。
 - 房委會應考慮向入住已空置12個月或以上的單位的租戶，提供4至6個月的免租期，並再深入研究，訂定有關計劃的細節。

¹² 根據房委會的行政檔案，剔除因管理措施（如保留給市區重建局的單位）而空置的單位後，截至2006年第二季，已空置12個月或以上的公屋單位約有5 300個。

租金釐定和檢討周期

目前的安排

- 7.1 房委會每年為新落成的公共屋邨進行兩次釐定租金的工作。至於租金檢討方面，房委會一向分批檢討公屋單位的租金，而每批屋邨單位的數量和地點各異。一般來說，在1998年之前，房委會每兩年檢討屋邨單位的租金。繼《房屋條例》的修訂內容於1998年3月生效後，第16(1A)(a)條訂明，任何公共屋邨所作出更改租金的釐定，須於該屋邨上次釐定租金的生效日期起計最少三年後才生效。房委會在考慮當時的情況後，決定自1999年起押後所有租金檢討工作。

釐定租金

- 7.2 在公眾諮詢中市民對此議題所提意見不多。由於新建公屋單位的落成日期不同，專責小組委員會認為應維持現行每年進行兩次釐定租金的工作安排，以確保在租戶入伙之前訂定新落成屋邨的租金表。

租金檢討周期

- 7.3 公眾對房委會檢討公屋租金的頻密程度意見分歧。整體來說，較多人屬意較長(例如三年)的租金檢討周期。他們認為此舉更能保障租戶免受頻密加租影響。不過，亦有相當多人支持兩年的檢討周期，免致因長時期而累積大幅度的租金調整。
- 7.4 專責小組委員會審慎權衡過兩方面的論據。專責小組委員會關注到用作租金調整的入息指數，在較長的三年時間內的累積變化，可能引致大幅度的租金調整，而令租戶難以適應。總的來說，專責小組委員會仍然認為應該採用兩年較短租金檢討周期，此舉可令每次租金檢討後的調整幅度較為溫和，也容許房委會更迅速回應社會經濟狀況的轉變。

租金檢討所涵蓋的公屋

- 7.5 根據建議中以入息為基礎的租金調整機制，租金會參照公屋住戶的入息指數調整。由於指數會隨着整體經濟表現而變動，所以在不同時間計算出的參考指數以及租金調整率，會因時間而異。以往分批檢討公屋單位租金的做法，或會造成不公平現象，因為在某一年，一批單位的租戶可能因住戶入息下降而獲減租，而在下一年檢討的另一批單位，可能因住戶入息上升而或要加租。
- 7.6 為免租戶可能受到不平等對待，專責小組委員會重新確認其載於諮詢文件的建議，即一次過檢討和調整所有公屋單位的租金¹³，令所有租戶獲得同樣待遇和相同的租金調整率。在公眾諮詢中，此建議得到支持。

修訂法例

- 7.7 《房屋條例》第16 (1A) (a) 條訂明，公共屋邨內的任何土地作出更改租金的釐定，須於就該同一土地類別的任何上次的釐定的生效日期起計最少三年才生效。為使兩年一次的租金檢討周期得以推行，有關條文須予適當修訂。

專責小組委員會的建議

- 7.8 專責小組委員會建議：
- 應維持現時為新落成屋邨每年進行兩次租金釐定工作。
 - 應採用兩年一次的租金檢討周期。《房屋條例》須予適當修訂，以便引進兩年一次的租金檢討周期。
 - 應一次過檢討所有公屋單位的租金。

¹³ 為配合所有公屋單位的檢討周期，新落成公共屋邨的首個租金檢討周期可能會短於兩年。

不包差餉及管理費的租金與全包租金

現行安排

- 8.1 在1980年之前，公共屋邨的租金並不包括差餉¹⁴。1980年，房委會決定向轄下所有屋邨的單位收取包括差餉的租金，以釋除租金調整次數因差餉增加而過於頻密的疑慮。除差餉外，公屋租金亦包括管理費和維修保養費。
- 8.2 這個「全包租金」制度的主要弊端，在於市民大眾，特別是公屋租戶，並不完全了解所收租金的各組成部分，亦不明白他們所交的「名義租金」在扣除差餉、管理費和維修保養費後，才是房委會所收的「淨額租金」，而這個實質金額遠低於他們繳付的表面數額。

不包差餉及管理費的租金

- 8.3 專責小組委員會研究過收取不包差餉及管理費的淨額租金，認為在釐定租金時，如不計算差餉及管理費，既可更準確反映房委會所收租金，又可令租戶更清楚了解公屋的運作成本和管理費，以及他們目前所享有的房屋資助額。此外，租金的改動亦不再因非房委會所能控制的政府差餉調整而受到影響。
- 8.4 不過，專責小組委員會亦擔心，把租金與差餉、管理費分開收取，所引起的實際困難。舉例來說，現行的租約訂明租金包括差餉及管理費。要說服645 000個現有公屋租戶接納並簽訂新租約，訂明租金不包差餉及管理費，是十分艱巨的工作。要評估全部現有公屋單位的應課差餉租值，亦非常繁複而費時。從租戶角度而言，把租金與差餉、管理費分開繳交，也可能造成不便。

¹⁴ 乙類屋邨和前政府廉租屋邨除外。

提高透明度的替代方案

8.5 我們所收到的意見，對於把公屋租金與差餉、管理費分開收取的構思，大多數都有所保留。考慮到公眾反應和種種實際局限，專責小組委員會重新確認，較為可行和務實的方法，是繼續收取包括差餉及管理費的租金，但每年發出結算表予租戶，分項列出租金的組成部分，包括差餉、管理費的數額和房委會所收淨額租金。此舉可提高透明度，又不會對租戶造成不便。至於管理費的估值，應包括保安、潔淨、小型維修保養和改善工程等開支項目，與私人樓宇的做法相同。

專責小組委員會的建議

8.6 專責小組委員會建議：

- 房委會應繼續收取包括差餉及管理費的租金。
- 房委會應每年發出結算表予租戶，列出他們所交租金中包括的差餉和管理費數額，以提高透明度。

定期租約

現行租賃安排

- 9.1 自公營房屋於1954年發展以來，所有公屋單位都是按月租賃，直至根據租約或《房屋條例》的規定發出通知終止才結束。按月租賃制度可讓房委會靈活地執行管理工作和調整租金。
- 9.2 雖然按月租賃制度明顯沒有賦予租戶永久居於公屋的權利，但有批評認為現時顯然欠缺一個檢討和續訂租約的明確機制，令租戶有一個錯覺，以為可以按自己的意願永久居於公屋。

定期租約

- 9.3 專責小組委員會研究過可否以定期租約制度取代現行的按月租賃安排。採用定期租約的主要優點，是可向租戶清楚表明，享有公屋資助絕非永久的權利，只有真正有需要者才可入住公屋，而他們日後是否符合租住公屋的資格，須定期檢討。
- 9.4 定期租約本身雖然有其潛在優點，但與按月租賃制度相比，在調整租金和執行租約條款方面卻有欠靈活。由於在定期租約制度下，租約必須清楚訂明租約期內的租金水平，因此，定期租約制度很難與建議中以入息為基礎的租金調整機制互相配合。此外，公屋租戶入伙日期不同，倘若推行定期租約制度，每個單位的租約屆滿日期亦會不同，房委會因而無法如第七章中所建議，一次過檢討和調整所有公屋單位的租金。
- 9.5 公眾對應否推行定期租約制度的意見甚為分歧。整體來說，較多人選擇繼續採用按月租賃制度。專責小組委員會認為，現行的按月租賃制度能提供一套靈活機制，讓房委會有效執行租約條款和調整租金。如採用定期租約制度，房委會在這些重要範疇所享有的靈活程度，可能會大打折扣。房委會目前已有各項政策，即「公屋住戶資助政策」和「維護公屋資源合理分配政策」，專門針對現有租戶是否合資格繼續在公屋居住的問題。專責小組委員會認為，如有需要，應檢討有關政策，以便修訂這些資格準則。

專責小組委員會的建議

- 9.6 專責小組委員會建議：
 - 房委會應繼續採用按月租賃制度。
 - 房委會應透過檢討「公屋住戶資助政策」和「維護公屋資源合理分配政策」，以更有效地解決不再需要房屋資助的租戶永久居於公屋的問題。

單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係

單位面積和租金

- 10.1 租金和租戶負擔能力與單位面積關係密切。近年，租戶的居住面積顯著增加。公屋租戶的人均居住面積，由1996年第三季的9.3平方米室內樓面面積，增至2006年第二季的12.0平方米室內樓面面積，增幅達29%。新出租單位方面，人均居住面積更增至12.3平方米室內樓面面積，較現時每人7平方米室內樓面面積這個較高編配標準，高出76%。人均居住面積大幅上升，主要由以下因素造成：大量剩餘居者有其屋計劃（下稱「居屋」）單位轉作出租公屋；一人住戶數目增加，這類住戶的人均居住面積通常較大；在整體重建計劃下舊屋邨陸續拆卸，以致面積較小的單位減少；家庭成員遷出公屋，令每戶住戶人數下降等。
- 10.2 當租戶獲編配遠高於編配標準的單位，會同時加重他們的租金負擔和導致租金與入息比例中位數上升。我們估計，在過去十年，人均居住面積增加令公屋租戶的平均租金上升29%。專責小組委員會認為要解決這個問題，房委會在規劃和編配公屋單位時，應盡量按照既定的編配標準，以及考慮小家庭為主的普遍趨勢。

專責小組委員會的建議

- 10.3 專責小組委員會建議：
- 房委會應盡量按照既定的編配標準編配單位。
 - 新公屋項目的單位組合應盡量配合準租戶的住戶人數，而且應按需要予以修訂和調整。

租金援助計劃

租金援助計劃的改善措施

11.1 租金援助計劃在1992年推出，為暫時有經濟困難的租戶，減免一半租金¹⁵。為了向有需要的租戶提供及時援助，專責小組委員會於2002年決定，在提出是次檢討工作涵蓋的其他建議前，先向房委會提出改善租金援助計劃的運作建議。這些改善措施經房委會通過，並於2002年10月31日起生效，當中包括：

- 把長者住戶的入息限額由低於輪候冊的50%放寬至低於60%，而租金與入息比例的下限由超過25%降低至超過20%，藉此放寬租金援助計劃的資格準則。
- 受重建影響的租戶在遷往新單位或翻新單位後，一律可即時申請租金援助。
- 把須遷往租金較相宜單位的寬限期，由兩年延長至三年。長者住戶和有殘疾成員的住戶繼續獲豁免遵守這項規定。

11.2 2005年12月29日，資助房屋小組委員會進一步通過下列改善租金援助計劃的措施，而該等措施於2006年3月1日起生效：

- 租金與入息比例超逾20%或入息低於輪候冊入息限額60%的非長者住戶，可獲減租25%。
- 撤銷舊大廈類別¹⁶申請人須在單位住滿至少三年的規定。

可進一步改善之處

11.3 公眾諮詢期間，有些人士要求進一步放寬租金援助計劃的資格準則。專責小組委員會曾審慎考慮有關建議，並留意到房委會近年已採取多項重要措施，改善計劃的運作。租金與入息比例超逾20%（而非原來的25%）的住戶，最近獲放寬一律可通過計劃申請減租，正是一大進步。這措施能有效確保絕大多數公屋住戶的租金，佔入息不多於20%。為進一步加強計劃的成效，為有需要的家庭提供額外的安全網，專責小組委員會建議房委會加強宣傳，讓租戶更清楚了解該計劃及其申請手續。

¹⁵ 當該計劃於1992年推出時，只提供25%租金寬免，減租幅度於1995年提高至50%。自1992年以來，累積有35 000戶在租金援助計劃下受助。截至2006年第二季，約有14 000戶通過該計劃接受租金援助。

¹⁶ 舊大廈類別包括在1992年前落成的大廈，而所有和諧式大廈和轉作租住用途的居屋/私人參建居屋/可租可買計劃大廈除外。

11.4 另一個經常受到非議的項目，是關於非長者住戶在連續三年接受租金援助後，須遷往租金較相宜的單位，方可繼續得到租金援助的規定。為維護房屋資源合理分配的原則，專責小組委員會認為有必要保留該項規定。而實際上，房委會會仔細考慮個別住戶的實際情況，以決定他們須否遷往租金較相宜的單位，才可繼續接受租金援助。自租金援助計劃在1992年推出以來，只有23個家庭被要求遷往同區而租金較相宜的單位。專責小組委員會建議應制定更詳細的指引，特別是關於何時以及如何實行遷往租金較相宜單位的規定，讓前線人員有所遵循。

專責小組委員會的建議

11.5 專責小組委員會建議：

- 房委會應加強宣傳租金援助計劃。
- 應制定更詳細的指引，特別是關於何時以及如何實行遷往租金較相宜單位的規定，讓前線人員有所遵循。

建議概要

新租金調整機制

- 房委會應研訂一個追蹤公屋租戶的住戶入息變動的入息指數，以指導未來的租金調整。(4.3至4.5段)
- 同一入息指數亦應用作指導新落成公共屋邨「最高租金」的調整。(4.5段)
- 房委會應調整現時公屋租金以及新落成屋邨的「最高租金」，以提供適當的起步點，讓擬議的租金調整機制公平而有效地運作。可考慮參照入息指數自1997年以來變動的幅度，釐定新租金水平，即一律減租11.6%。(4.6至4.13段)
- 應修訂《房屋條例》，取消租金與入息比例中位數的上限，使新租金調整機制得以妥善運作。(4.14段)
- 如需要賦予新機制法定效力，有關法例應只列明公屋租金須根據建議入息指數的變動而調整這項大原則。(4.15至4.16段)
- 房委會應透過強制性申報制度，自行蒐集更可靠的住戶入息數據作計算入息指數之用。此外，可考慮委聘獨立機構計算入息指數。(4.17至4.18段)

衡量負擔能力

- 租金與入息比例中位數應繼續用作衡量負擔能力的指標，而不應作為釐定租金調整幅度的機制。當局應修訂法例，刪除《房屋條例》中關於租金與入息比例中位數的條文。(5.1至5.2段及5.16段)
- 應通過以下措施改善租金與入息比例中位數的計算方法：
 - ❖ 房委會設立強制申報制度，抽樣向住戶蒐集入息數據；以及
 - ❖ 在計算租金與入息比例中位數時，剔除領取綜援和繳交額外租金的住戶。(5.7至5.12段)
- 在計算租金與入息比例中位數時，應繼續把差餉和管理費計算在內。(5.13段)
- 房委會應繼續採用15%和18.5%(分別按每人5.5平方米室內樓面面積和7平方米室內樓面面積的編配標準)的租金與入息比例中位數基準。(5.14至5.15段)

不劃一租金

- 不應推行不劃一租金制度。(6.3至6.4段)
- 房委會應考慮向入住已空置12個月或以上的單位的租戶，提供4至6個月的免租期，並再深入研究，訂定有關計劃的細節。(6.5至6.6段)

租金釐定和檢討周期

- 應維持現時為新落成屋邨每年進行兩次租金釐定工作。(7.2段)
- 應採用兩年一次的租金檢討周期。《房屋條例》須予適當修訂，以便引進兩年一次的租金檢討周期。(7.3至7.4段及 7.7段)
- 應一次過檢討所有公屋單位的租金。(7.5至7.6段)

不包差餉及管理費的租金與全包租金

- 房委會應繼續收取包括差餉及管理費的租金。(8.3至8.5段)
- 房委會應每年發出結算表予租戶，列出他們所交租金中包括的差餉和管理費數額，以提高透明度。(8.5段)

定期租約

- 房委會應繼續採用按月租賃制度。(9.3至9.5段)
- 房委會應透過檢討「公屋住戶資助政策」和「維護公屋資源合理分配政策」，以更有效地解決不再需要房屋資助的租戶永久居於公屋的問題。(9.5段)

單位面積、租金和租戶負擔能力之間的關係

- 房委會應盡量按照既定的編配標準編配單位。(10.1至10.2段)
- 新公屋項目的單位組合應盡量配合準租戶的住戶人數，而且應按需要予以修訂和調整。(10.1至10.2段)

租金援助計劃

- 房委會應加強宣傳租金援助計劃。(11.3段)
- 應制定更詳細的指引，特別是關於何時以及如何實行遷往租金較相宜單位的規定，讓前線人員有所遵循。(11.4段)

香港房屋委員會 檢討公屋租金政策專責小組委員會

成員名單

主席

吳水麗先生，BBS，JP

委員

陳家樂先生，SBS，JP

陳炳煥先生，SBS，JP

劉國裕博士，JP

(2001年3月至2002年3月)

王坤先生，BBS

郭國全先生，BBS

(2001年3月至2003年12月)

呂麗冰女士

房屋署署長或其代表

房屋局首席助理局長或其代表

(2001年3月至2002年7月)

秘書

高級政務主任(策略規劃)(二)

職權範圍

專責小組委員會須因應房委會租戶和租住公屋單位數目的轉變情況，負責：

(a) 檢討現行的公屋租金政策。檢討時須考慮以下各點：

- (i) 必須反映租戶的負擔能力，同時確保公屋資助是按需要而提供；
- (ii) 現行《房屋條例》訂明，租金調整後，款額不得超過租金與入息比例中位數的10%；以及
- (iii) 租住公屋業務的財政表現。

(b) 考慮應否修訂下列或其他有關公屋租金政策的事項：

- (i) 評估租戶負擔能力的方法；
- (ii) 為有需要的租戶提供的財政資助；
- (iii) 租住公屋租金的組合成分；以及
- (iv) 釐定和檢討租金的機制。

(c) 就修訂政策的建議諮詢公眾，並在聽取公眾意見後，向房委會建議須予修訂的事項。

公屋租金政策檢討公眾意見摘要

引言

1. 2006年3月9日，房委會發表諮詢文件，載列專責小組委員會的初步檢討結果。諮詢為期三個月，於2006年6月9日結束。本報告撮述並分析公眾對諮詢文件的意見。

書面意見

2. 我們收到共425份意見書(包括透過立法會和區議會提交的意見書)，當中70份來自團體，355份來自個人。21份意見書的內容屬租金政策檢討範圍以外，例如查詢租金援助計劃的資格準則、舉報涉嫌濫用公屋資源個案和調遷要求等。有33份意見書由同一團體或個人發出，內容完全相同。諮詢期屆滿後，我們另外收到10份過期遞交的意見書¹⁷。此外，我們亦收到27份由行政長官辦公室轉交的意見書。專責小組委員會已得悉這些意見書的內容。
3. 除與是次檢討無關的意見書外，所有意見書(包括完全相同和過期遞交的意見書)均登載於房委會網頁 (<http://www.housingauthority.gov.hk>) 供公眾查閱。公眾亦可於房屋署查閱意見書。

出席論壇和會議

4. 專責小組委員會成員和房屋署代表共出席106次與是次諮詢有關的論壇/會議，詳情如下：

	總計
房屋署舉辦的公眾論壇	4
外界團體舉辦的地區論壇	64
立法會房屋事務委員會會議	4
區議會會議	18
與政黨/關注團體/學者舉行的會議	16
	<u>106</u>

¹⁷ 透過特設傳真號碼和電郵地址提交意見的截止時間，為2006年6月9日午夜之前，以郵寄方式提交意見的截止時間，則為2006年6月10日或之前，以信封郵戳日期為準。

公共事務論壇

5. 我們把公眾諮詢文件上載於民政事務局的網上公共事務論壇¹⁸，供論壇成員討論，收到留言共82則，撮要載於**附錄I**。

電話民意調查

6. 我們亦委聘獨立顧問公司進行電話民意調查，以蒐集廣大市民的意見。調查工作於2006年3月27日至5月10日期間進行，隨機抽選5 381戶為樣本，完成訪問其中3 011戶，結果撮要載於**附錄II**。

整體意見

7. 是次諮詢引發公眾積極討論改革房委會公屋租金政策的各項建議。透過居民組織、立法會和區議會議員、意見書、地區論壇和電話民意調查所得的回應有頗大差異。公眾諮詢初期，不劃一租金的議題引起不少公眾注意。諮詢文件中最重要的改革建議，即建議的指數掛鈎租金調整機制，則在諮詢後半期備受關注。很多關注團體對租金調整機制的運作提出大量意見，特別是選擇哪個指數作為租金調整指引，以及如何把現行公屋租金調整至合適水平，作為日後調整的基礎。

減租

8. 有相當多回應者，尤其是較為強烈表達意見的居民組織，要求先減租後檢討租金調整機制。他們所持的理由是，雖然過去數年消費物價和租戶入息均已大幅下降，房委會卻沒有減低公屋租金。
9. 至於減租幅度方面，意見甚為分歧。有些回應者建議一律減租10%至20%。有些要求房委會調低公屋租金，使租金與入息比例中位數降至10%以下。也有提議以免租期方式一次過減租，以便在建立新租金調整機制之前及早給予租戶租金寬免。

¹⁸ 公共事務論壇是民政事務局於2005年成立的諮詢性論壇，目的是就香港重要的公共議題向政府提供意見。論壇現有約520名成員，主要是商界、專業界和學術界的受薪僱員，他們均具備專上教育程度或專業資格。

10. 有部分回應者建議採取更針對式的方法而非一律減租，以協助有經濟困難的租戶。有學者認為，考慮如何調整現行公屋租金的問題，應與新租金調整機制一併研究。

諮詢期

11. 有不少回應者要求延長諮詢期。他們主張，公屋租金政策影響廣泛而深遠，應給予公屋租戶充分時間理解有關建議，並提出意見。有些人覺得公眾對新租金調整機制討論不足。一些回應者建議進行第二輪公眾諮詢，集中討論建議的租金調整機制和機制今後應在什麼租金水平上運作。

租金調整機制

12. 公眾普遍支持建立新機制，以引導公屋租金的調整。這些支持見於電話調查被訪者 (65.2%)、許多以書面和在地區論壇發表的意見，以及曾就這個議題發表意見的區議員。贊成建立新機制者所持的理由，主要包括：
- (a) 必須建立更具彈性的新機制，使公屋租金可調整至合理水平；
 - (b) 按照更為明確和客觀的機制調整租金更為有利；
 - (c) 應建立可按租戶負擔能力調整租金的新機制；以及
 - (d) 終審法院於2005年的裁決，使關於租金與入息比例中位數的法例條文，實際上無法繼續運作，因而須建立新租金調整機制。
13. 持反對意見的回應者所擔心的問題，主要包括：
- (a) 鑑於通脹趨勢可能重臨，引入與指數掛鈎的租金調整機制，可能會導致加租；
 - (b) 新機制過於複雜，公屋租戶不易理解；以及
 - (c) 房委會可能試圖借助新租金調整機制，把公屋租金政策與私人市場做法掛鈎。

14. 一些回應者建議，倘採納新的指數掛鈎機制，應引入法定加租上限，以確保公屋租金在租戶負擔能力以內。有些人更認為，須賦予新租金調整機制法律效力。
15. 另一方面，有些回應者建議新機制無須於法例上明文規定，以保持必要的靈活性。有些回應者批評，現時租金與入息比例中位數的法定上限，並沒有顧及公屋單位質素上的差異，以及個別公屋租戶的財政狀況。有些人亦指出，若要引入新調整機制，必須修訂現行法定租金與入息比例中位數的條文。

租金調整參考指數

16. 至於應採納哪個參考指數，明顯地回應者屬意以住戶入息而非消費物價指數，作為調整租金的基礎。具體來說，57.8%的電話調查受訪者贊成採用與入息掛鈎的參考指數。很多回應者認為，住戶入息可更確切反映公屋租戶的負擔能力。
17. 在贊成以住戶入息作為調整租金基礎的人士當中，許多沒有表明屬意住戶月入中位數，抑或每月平均入息指數。有些回應者支持採用住戶月入中位數，而另一些回應者，包括眾多就此問題發表意見的學者，則支持每月平均入息指數，取其只計算純入息變化，而不計算家庭人口分布變化對住戶入息的影響。
18. 相對來說，少量回應者贊成採用消費物價指數作為租金調整指引。他們相信租戶的負擔能力亦受開支水平變動影響。至於反對採用消費物價指數者，他們擔心租戶日後的入息變化，未必追上消費物價的變動幅度。他們特別擔心在通脹期內，消費物價可能較入息上升為快。此外，亦有些人認為消費物價指數所反映的是租戶的開支水平，而非租戶的負擔能力。
19. 有些回應者建議，把消費物價指數與每月平均入息指數合併使用，以理順兩個指數的不同變動模式的影響。

新租金水平

20. 不少回應者建議，所建議的指數掛鈎租金調整機制如要在公平的基礎上運作，現時公屋租金必須減至適當而可接納的水平。
21. 不過，對於應如何調整現行租金水平，發表意見者為數不多。有一些回應者建議，以2000年第二季，即租金與入息比例中位數首次超逾10%的時候，作為調整租金的基準年。有些人建議，以1998年為參考年，因為房委會自此沒有實行調整租金。有些人建議，以1997年為基準年，因為他們相信大多數公屋單位的租金，均凍結於1997年的水平¹⁹。

不劃一租金

22. 不劃一租金這議題引起社會各界廣泛關注。回應者的意見，尤其以不同諮詢渠道分類後，極為分歧。大多數電話調查的被訪者(73.8%)均贊成除單位面積外，樓層、單位鄰近某些不受歡迎的設施，以及單位的室外景觀等其他因素，都應一併納入釐定公屋單位租金的考慮因素。在收到的書面意見當中，贊成和反對應否推行不劃一租金制度的意見大約各佔一半。不過，地區論壇參加者、居民組織和區議員，則強烈反對不劃一租金制度的構思。
23. 在贊成推行不劃一租金制度的回應者當中，很多都認為，推行這個制度讓租戶有更多選擇，而且更具靈活性。有些人認為，單位樓層不同或景觀有別，卻繳交相同租金，並不公平。贊成者中大部分人亦支持採用全面的模式，即同時考慮內在因素(樓層、鄰近不受歡迎設施等)和外在因素(單位的景觀和坐向)，以及在現有公共屋邨逐步推行不劃一租金制度。有人認為，租金較高的單位，不應編配予綜援受助人。
24. 數名回應者贊成把現時六個地區進一步細分，以便在釐定租金時反映區內環境和交通網絡等條件的差異。

¹⁹ 房委會沒有實施於1998年和1999年獲准的加租，並從1999年起，押後所有租金檢討，以致大多數公屋單位的租金(約三分之二)於1995年和1996年最後一次檢討。約三分之一公屋單位的租金於1997年最後一次檢討。

25. 在反對不劃一租金構思者當中，他們所提出的主要憂慮如下：
- (a) 推行不劃一租金制度，會令居於租金較低單位的租戶受到歧視和產生標籤效應；
 - (b) 該制度令社會分化，無助於促進社會和諧共融；
 - (c) 推行不劃一租金制度，可能是把更多私人市場做法注入公營房屋計劃的前奏；
 - (d) 在現有公共屋邨推行不劃一租金制度，會對現有租戶不公平；
 - (e) 推行該制度將涉及龐大的行政開支；
 - (f) 單位的景觀日後有所改變，要客觀評估和調整個別單位的租金會極為困難；以及
 - (g) 準租戶所獲編配的單位類型，可能並不符合其意願。如要公平有效地推行不劃一租金制度，房委會必須增加編配和調遷政策方面的靈活性。
26. 有不少回應者雖對不劃一租金的概念不表贊同，但要求房委會考慮引入可行措施，以改善在「不受歡迎」位置或長期空置單位的出租率。他們提出多個可行方案，其中包括減低這些單位的租金以反映其適當的租值，改善為輪候冊申請人而設的特快公屋編配計劃，以及將這些單位改作其他用途，例如中轉房屋和由非公營機構營運的宿舍。

衡量負擔能力

租金與入息比例中位數和其他衡量負擔能力的方法

27. 評論衡量負擔能力的方法的回應者，明顯大多數都不贊成採用諮詢文件提出的其他衡量負擔能力方法，例如設定不同的租金與入息比例中位數、固定租金與入息比例和「剩餘入息法」。很多回應者關注到，倘採用這些其他方法，便須對所有公屋租戶的住戶入息作個別評估，因而可能涉及龐大的行政開支，並且滋擾租戶。一些回應者認為，很多公屋租戶屬自僱人士，又或沒有穩定收入，倘以固定的租金與入息比例釐定租金，在技術上存有困難。一些回應者認為，非住屋消費最低水準因租戶的個別經濟狀況而異，根據「剩餘入息法」釐定非住屋消費最低水準，極具爭議。

28. 很多意見書、地區論壇參加者和區議員都支持沿用租金與入息比例中位數。當中很多表明贊成以租金與入息比例中位數為衡量負擔能力的指標，但亦有一定數量的回應者實際上建議保留租金與入息比例中位數，用於調整租金。

29. 關於如何改善租金與入息比例中位數計算方法的建議，所得意見較為分歧，現概列於下文各段。

蒐集數據

30. 有頗多意見支持房委會蒐集更準確和可靠的入息數據，用以計算租金與入息比例中位數。在電話調查中，大多數被訪者 (59.8%) 同意採納申報制度，以蒐集租戶的住戶入息數據。很多區議員和地區論壇參加者，亦表示支持建立申報制度。有些回應者建議，房委會應委託獨立機構對租戶進行住戶入息調查，以取得更準確的資料。

31. 意見書所陳述的意見分歧較大。整體而言，對建議的申報制度表示有所保留的回應者稍多於半數，當中不少人視建議為公屋住戶資助政策的伸延，並關注到蒐集所得的入息資料可能會用於入息審查。另一方面，申報制度的支持者同意房委會需要充足而準確的入息資料，才可以評估公屋租金是否住戶所能負擔。不過，他們很多都認為，如實行申報制度，應盡量減少滋擾租戶。

綜援戶個案和繳交額外租金的住戶

32. 至於在計算租金與入息比例中位數時，應否剔除領取綜援和繳交額外租金住戶的問題，所得意見分歧。

33. 關於剔除綜援戶的建議，電話調查的結果顯示，贊成 (42.2%) 和反對 (45.3%) 的意見所佔比例差不多。地區論壇參加者的意見亦同樣分歧。另一方面，意見書和區議員所發表的意見當中，頗多反對這項建議。關於剔除繳交額外租金的住戶方面，在電話調查中，大多數 (58.7%) 被訪者反對這項建議，意見書和區議員所發表的意見亦然。

34. 支持在計算租金與入息比例中位數時把綜援戶和繳交額外租金的住戶剔除的主要論據如下：
- (a) 在大部分綜援戶個案中，公屋租金全數由政府支付。因此，負擔能力的問題，對綜援戶來說，並沒有關係。租金與入息比例中位數旨在評估須自付租金的租戶的負擔能力，把綜援戶納入計算中，會扭曲租金與入息比例中位數的計算；
 - (b) 綜援戶獲得的社會援助，本質上不應視為收入；
 - (c) 租金與入息比例中位數應反映繳交正常租金的公屋租戶的一般負擔能力。因此，應剔除繳交額外租金的住戶；以及
 - (d) 繳交額外租金的住戶，入息遠超於適用於準公屋租戶的輪候冊入息限額，把他們納入租金與入息比例中位數的計算範圍，會扭曲公屋租戶一般負擔能力。
35. 至於反對建議者，他們對建議有所保留的主要原因如下：
- (a) 建議會降低租金與入息比例中位數，因而為房委會加租鋪路；
 - (b) 房委會可能試圖藉此繞過立法會和現行法例的規定，透過行政手法加租；
 - (c) 任何對租金與入息比例中位數計算方法的改動，均應經由立法會以修例方式通過。否則，可能會有人對公屋租戶的定義和《房屋條例》第16(1A)條的詮釋，特別是應否把所有公屋單位納入租金與入息比例中位數的計算範圍，提出法律挑戰；以及
 - (d) 此建議歧視綜援戶，並會導致分化。

差餉和管理費

36. 大多數回應者反對在計算租金與入息比例中位數時，剔除差餉和管理費的建議。在接受電話調查的被訪者當中，67.2%支持把差餉、72%支持把管理費納入租金與入息比例中位數的計算內。大多數書面意見，以及地區論壇和區議會會議的討論，亦有相類意見。

37. 很多回應者關注到房委會建議把差餉和管理費剔除，可能試圖以行政手法降低租金與入息比例中位數，為加租鋪路。有些人亦相信，《房屋條例》第16(1A)條的立法原意，是把差餉和管理費兩者均納入公屋租金的定義。因此，他們認為有關建議一定要經由立法會以修例方式通過。有些回應者認為，不包括差餉和管理費的「淨額租金」概念，屬私人市場的做法，不該應用於公屋。有一些反對建議者認為，差餉和管理費屬於租戶的住屋開支，在評估租戶負擔能力時應一併考慮。

新公共屋邨的租金水平

38. 不少回應者認為新公屋單位的租金過高。針對這個問題，一些人要求房委會檢討現時以15% (按每人5.5平方米室內樓面面積的編配標準計算) 和18.5% (按每人7平方米室內樓面面積的編配標準計算) 的租金與入息比例中位數，作為基準來釐定租金的做法。他們大多並無表明租金與入息比例中位數的基準應如何調整，當中數人建議採用單一的租金與入息比例中位數作為基準，例如劃一採用15%或13%。有些人亦主張放寬現行的調遷安排，讓現有租戶申請調遷到租金水平較高的新公共屋邨。
39. 另一方面，數名回應者認為，與其他國家所採用的類似負擔能力基準相較之下，目前租金與入息比例中位數所採用的基準屬於合理。一名回應者建議就現時按每人5.5平方米室內樓面面積和每人7平方米室內樓面面積計算的編配標準，把租金與入息比例中位數的基準分別調高至18%和25%。

租金釐定及檢討周期

釐定新落成公共屋邨的租金

40. 對新落成公共屋邨租金的釐定安排提出的意見有限。在提出意見的人當中，大部分均贊成沿用現時每年釐定租金兩次的做法。

租金檢討周期

41. 關於檢討公屋單位租金頻密程度的問題，較多人，特別是公屋租戶，傾向較長的檢討周期。據電話調查結果顯示，52.0%的被訪者屬意三年或以上的檢討周期，42.2%的被訪者屬意兩年或以下較短的檢討周期。意見書、地區論壇和區議會會議上亦表達類同意見。
42. 贊成較長檢討周期者相信，此舉在通脹時期有助於穩定公屋租金，對公屋租戶打擾較少，而且涉及的行政費較低。有些人認為三年的檢討周期與現行法例較為一致。
43. 較短檢討周期(例如兩年的周期)的支持者認為，檢討周期越短，租金調整的幅度，不論上調或下調的幅度，均可能較為溫和，因而應較受公屋租戶接納。

屋邨租金檢討涵蓋範圍

44. 只有數名回應者對以往分批檢討公屋單位租金的安排提出意見，當中大部分均贊成應該一次過檢討所有公共屋邨的租金，而非在不同時期分批檢討不同屋邨的租金。

不包差餉及管理費的租金與全包租金

45. 絕大多數回應者反對把公屋租金與差餉和管理費分開收取，主要理由包括：
- (a) 此舉令租戶不便；
 - (b) 有些人相信，私人市場的普遍做法是業主收取全包租金，並代租戶繳交差餉和管理費。房委會身為公屋單位業主，理應遵循同樣做法；
 - (c) 不過，其他人認為，分開收取差餉和管理費，是私人市場的做法，不該應用於公屋；
 - (d) 收取不包差餉和管理費的淨額租金，會使租金與入息比例中位數下降，從而形成加租的空間；以及
 - (e) 由於管理費不受法例管制，房委會可能會藉提高管理費而實際加租。

46. 數名回應者贊成從租金中剔除差餉，理由是差餉只是房委會代政府收取而非房委會的收入。

47. 關於發出年度結算表予租戶，分項列出差餉、管理費和淨額租金的建議，所收到的意見不多。大多數就此發表意見者均贊同此建議，理由在於發出年度結算表會提高透明度，方便公屋租戶監察公共屋邨的運作成本。

定期租約

48. 各界對房委會應否推行定期租約制度，以取代現行的按月租賃安排，反應不一。總體來說，較多人反對這個構思。據電話調查結果顯示，48.8%的被訪者支持按月租賃，45.5%贊成定期租約。不過，大多數意見書、地區論壇參加者和曾就這個議題發表意見的區議員，都反對採用定期租約。

49. 回應者對定期租約的主要關注如下：

(a) 公屋住戶資助政策、維護公屋資源合理分配政策和屋邨清潔扣分制等現行政策，已為房委會提供充足工具，用以決定租約應否續訂和確保公屋資源合理分配，以新的租約制度取代按月租賃實無必要；

(b) 定期租約會對租戶造成不便，對租約保障產生負面影響；

(c) 要將現行按月租賃改為定期租約，以及在其後續約，房委會可能須承擔巨額行政費；

(d) 房委會可能試圖藉定期租約加速公屋單位的流轉量，以期減建新公屋單位；以及

(e) 現行按月租賃更具靈活性，並方便執行租約條款。

50. 支持推行定期租約者指出，在公屋單位居住並非永久的權利，公屋資源必須提供予真正有需要者。不過，有些不贊成定期租約的回應者，亦抱相同意見。

單位面積、租金和租戶負擔能力

51. 少量回應者評論單位面積、建屋組合和編配標準，他們意見不一，撮要如下：

- (a) 房委會規劃公屋項目時，應顧及準租戶人口特徵的變化。如準租戶的家庭人口趨降，便應興建小單位；
- (b) 有些回應者反對把公屋小單位面積減至14平方米；
- (c) 房委會應按準租戶的入息水平和負擔能力規劃新公屋項目；
- (d) 房委會應採用符合成本效益的設計，公屋只提供基本設施；
- (e) 有些回應者批評，近年平均公屋租金上升，主要因為房委會編配公屋單位的方法過於寬鬆；以及
- (f) 有意見認為房委會應進一步放寬編配標準。

租金援助計劃

52. 評論租金援助計劃的回應者，普遍歡迎2002年和2006年對計劃引入的改善措施。

53. 數名回應者認為，現有租金援助計劃未能有效紓緩處於經濟困境的租戶。他們提議在下列範疇作進一步放寬：

資格準則

- (a) 放寬新公屋大廈類別²⁰租戶須住滿三年才可申請租金援助的規定；
- (b) 長者住戶和有殘疾成員的住戶一律自動減租一半；
- (c) 降低入息資格限額；
- (d) 簡化租金援助計劃的申請手續。

²⁰ 新公屋大廈類別包括1992年後落成的公屋、所有和諧式大廈，以及前身為居者有其屋計劃 / 私人機構參建居屋計劃 / 可租可買計劃的公屋單位。

援助水平

- (e) 提供不同幅度的租金寬減，以滿足不同收入水平公屋租戶的需要；
- (f) 提高租金援助計劃現時的最高援助水平；

遷往租金較相宜單位的規定

- (g) 取消租戶領取租金援助三年後須遷往租金較相宜單位的規定。

其他意見

54. 有一些回應者提出關於是次檢討範圍以外的公屋問題，當中包括以下議題：

- (a) 公屋的角色和功能；
- (b) 政府把平均輪候時間維持在三年左右的承諾，以及用於建設公屋的土地供應；
- (c) 房委會與政府之間的財務和行政安排；
- (d) 房委會租住公屋運作帳目的財政預測和會計處理；
- (e) 公屋住戶資助政策和維護公屋資源合理分配政策；
- (f) 居者有其屋計劃單位的興建和發售；
- (g) 租者置其屋計劃單位的發售；以及
- (h) 輪候冊申請人在入息和資產方面的資格限額。

公共事務論壇

公屋租金政策檢討意見摘要

引言

1. 論壇成員對公屋租金政策檢討發出留言82則。本報告概述成員對各諮詢要點的意見。

重要原則

2. 整體而言，成員支持檢討公屋租金政策。很多成員對檢討方向表示關注，建議房委會在訂立租金政策時，必須考慮以下幾項重要原則：
 - (a) 提高租金政策的靈活性；
 - (b) 確保政策易於明白和執行；
 - (c) 確保公屋資源得以合理分配；以及
 - (d) 確保房委會的租金政策以租戶負擔能力為依歸。

其他衡量租戶負擔能力的方法

3. 就這個諮詢要點發表意見的成員不多。他們的意見摘錄如下：
 - (a) 一名成員建議定出「衡量負擔能力的方法」的法律定義，以免社會各界有不同詮釋；
 - (b) 一名成員贊成按不同住戶的需要訂定不同的租金與入息比例中位數；
 - (c) 一名成員同意根據固定的租金與入息比例釐定租金；
 - (d) 一名成員同意採用「剩餘入息法」，確定租戶有能力繳付租金之餘，還可維持一定的生活水準。另一名成員認為，除維持基本生活水準外，還要顧及醫療費用等應急積蓄。亦有一名成員反對採用「剩餘入息法」，認為過於複雜，難以執行；以及
 - (e) 一名成員批評，諮詢文件所述的其他衡量負擔能力的方案均不可行，而且可能涉及高昂的行政費。

改善租金與入息比例中位數的評估

4. 成員就建議改善措施發表的意見摘錄如下：
- (a) 一名成員批評，現時的租金與入息比例中位數模式有欠完善，未能反映部分租戶的經濟狀況，故在衡量租戶負擔能力時難免有所扭曲；
 - (b) 一些成員認同現行的租金與入息比例中位數模式以及15% (按每人5.5平方米室內樓面面積編配標準計算) 和18.5% (按每人7平方米室內樓面面積編配標準計算) 的基準，應予維持。不過，一名成員認為現行模式和基準有欠靈活，應予廢除；
 - (c) 在蒐集數據方面，一些成員同意設立一個入息數據蒐集系統，強制規定租戶申報入息。當中有些成員建議每年或每兩年蒐集入息數據一次，以加強評定租金與入息比例中位數的數據庫的可靠性。此外，一名成員建議房委會規定租戶提交強積金報表或報稅表，藉以蒐集入息數據；
 - (d) 一些成員認為，綜援戶繳交的租金其實來自綜援的住屋津貼，而非租戶本身收入。因此，不應把綜援戶納入租金與入息比例中位數的計算之內；以及
 - (e) 對於在計算租金與入息比例中位數時應否剔除差餉和管理費，成員意見分歧。

租金調整機制

5. 就這項諮詢要點提出意見的成員普遍贊成建立指數掛鈎的租金調整機制。至於採納哪個參考指數，成員則意見不一：
- (a) 一些成員支持採用甲類消費物價指數或剔除住屋開支的甲類消費物價指數，理由是相關數據具透明度，可以簡單及確切地反映租戶的生活費；
 - (b) 一些成員反對採用甲類消費物價指數，認為該指數屬宏觀指標，不可以直接反映公屋租戶的開支水平；
 - (c) 一些成員支持按照每月平均入息指數調整租金，但有些持反對意見，擔心蒐集所需入息數據時可能遇到行政困難和涉及龐大行政費；

- (d) 一些成員認為要全面反映租戶經濟狀況的變動，須同時考慮消費物價指數和入息指數；
- (e) 一名成員建議按個別住戶的入息變化來調整租金，以更確切地反映租戶的負擔能力；
- (f) 一名成員建議從過去四個季度各類經濟統計數據中抽取中位數，作為調整租金的基礎；
- (g) 一些成員認為須賦予建議租金調整機制法定效力；以及
- (h) 一名成員贊成，以類似指數掛鈎機制調整新屋邨的「最高租金」。

不劃一租金

6. 大部分參與討論的成員均對不劃一租金的議題發表意見。支持這個方案的成員較多，他們的意見摘錄如下：
 - (a) 大多數支持者認為，不劃一租金使租戶有更多選擇，可按本身的意願和負擔能力選擇單位。此舉既有助提高政策的靈活性，又使資源得以合理分配；
 - (b) 一些成員相信，不劃一租金不會對居於租值較低單位的租戶產生標籤效應，因為租金水平並非租戶的住戶入息指標；
 - (c) 在推行模式方面，全面模式較諸有限度模式，有更多成員支持；
 - (d) 一名成員表示，倘任由租戶按本身意願選擇單位，房委會便可省卻現時提供三次抽籤編配的程序，節省行政費；以及
 - (e) 為免對現有租戶造成不公對待，一些成員認為不劃一租金只應在新屋邨推行，但另有意見支持把不劃一租金逐步推展至現有屋邨。

7. 在支持推行不劃一租金方案的成員當中，部分關注到在執行上會遇到困難，行政費亦會高昂，故建議簡化推行政程序來控制成本，並解決可能出現的編配問題。成員的建議概述如下：
- (a) 一些成員建議簡化租金結構，避免將租金結構劃分得過於仔細，例如索性把租金分為高、中、低三個水平；
 - (b) 一名成員建議保留部分單位以供選擇。待選擇單位的程序完成後，以抽籤形式分配剩餘單位。此舉有助防止因單位類別與準公屋租戶的意願不符而導致單位空置；
 - (c) 一名成員建議先推行試驗計劃；
 - (d) 一名成員指出，在給予租戶選擇的同時，房委會亦須確保租金在租戶的負擔能力之內。房委會在編配租值較高的單位時，須先確保租戶的租金與入息比例不超逾10%至15%；以及
 - (e) 一名成員擔心，若綜援戶選擇租值較高的單位，綜援資助會相應增加。另一名成員相信，綜援戶不會刻意選擇租金較高的單位，從而加重自己的租金負擔。
8. 反對不劃一租金方案者的意見概述如下：
- (a) 一些反對者認為，不劃一租金會把公屋居民分為不同等級，對居於租值較低單位的租戶產生標籤效應，破壞社會和諧共融；
 - (b) 一些反對者擔心，單位類別未必符合準公屋租戶的喜好；
 - (c) 一些成員認為，房委會的政策目標，應該是為有需要的人提供基本居所。不過，不劃一租金卻令公屋「市場化」，因而偏離政策目標；
 - (d) 一名成員擔心，不劃一租金會為其他公共服務機構例如教育和醫療等開立不劃一收費的先例；以及
 - (e) 頗多成員相信這項政策難以執行，而會令行政費激增，可能高於所得收入。

不包差餉及管理費的租金與全包租金

9. 就此項要點提出意見的成員都不支持把租金、差餉和管理費分開收取，原因是淨收租金會招惹不必要的爭議，並增加行政費。

定期租約

10. 大多數成員贊同推行定期租約的理念。他們認為定期租約可確保有能力入住私人樓宇者更快脫離公屋系統，讓公屋單位得以重新編配予其他真正有需要的人。符合合理資源分配的原則，和加強政策靈活性。
11. 在租約期方面，成員意見分歧。建議的租約期長度介乎3年至少於15年不等。一名成員建議給予較長的租約期，條件是租戶在約滿後不會獲得續約。有一些成員建議房委會考慮在租約期屆滿之前，對租戶進行入息審查，長者或殘疾人士等可獲豁免。此外，一些成員認為公屋租賃中不應容許世襲權。
12. 反對實行定期租約的成員認為，按月租賃制度更能保證租用權，並避免對居民造成滋擾和增加房委會的行政費。

租金釐定及檢討周期

13. 就此項重點發言的大多數成員均支持每兩年檢討租金一次，讓租金水平更貼近市場變化，同時避免過劇的租金調整幅度。一名成員強調，租金檢討不宜過於頻密，以免增加行政費和對居民造成滋擾。

租金援助計劃

14. 只有少數成員就租金援助計劃發表意見。一名成員滿意現行的措施。另有一名成員指社會對負擔能力的理解分歧，房委會難以定立為普羅大眾所認同的租金援助計劃申請資格。此外，並沒有統計數字證明租金援助計劃有效解決受助人的負擔能力問題。該名成員亦批評租金援助計劃存在種種限制，包括遷往新屋邨的重建戶不符合申請資格²¹，以及受助人在某段時間後須遷往租金較低的單位等。

²¹ 自2002年10月31日起，重建戶被重新安置入住新單位或翻新單位後，可立即申請租金援助。

其他意見

15. 除諮詢文件提及的討論議題外，成員亦就其他方向發表意見，內容摘錄如下：

- (a) 一名成員指現時公屋單位的面積過於細小，建議房委會改善公屋的住屋環境，為租戶提供寬敞舒適的居所；
- (b) 一名成員關注到房委會的財政狀況，認為房委會應當向公眾清楚交代帳目，以及與政府之間的財政安排；
- (c) 一名成員指《房屋條例》第4(4)條清楚訂明，房委會須確保收支平衡，但屋邨管理質素往往受營運成本影響，故此在這條例下，租戶須在住屋質素與租金水平之間抉擇。另一名成員建議房委會將租金釐定與《房屋條例》第4(4)條脫鉤，務求租金水平不受公屋的營運成本影響；
- (d) 一些成員認為房委會應該反映公屋單位的市場價值，建議除租金與入息比例中位數外，市值租金亦應成為釐定公屋租金的因素之一；
- (e) 一名成員批評房委會欠缺公屋長遠發展策略，建議為公屋訂立完整的發展計劃；
- (f) 不少成員認為，公屋資源來自納稅人所繳的稅款，房委會有責任加強審查，以防濫用公屋資源；
- (g) 一名成員建議若租戶的入息超過一定限額，房委會可向租戶收取「累進租金」，即收入愈高者，所交租金愈多；
- (h) 一名成員建議房委會應以低息置業貸款吸引租戶自置居所，從而脫離公屋系統；以及
- (i) 一名成員建議房委會延長諮詢期，給社會人士更多表達意見的機會。

公屋租金政策意見調查

引言

1. 檢討公屋租金政策專責小組委員會委聘獨立顧問公司進行電話民意調查，蒐集市民大眾對諮詢文件各項要點的意見，作為公眾諮詢的一部分。訪問對象為居住在不同類型房屋 (租住公屋、資助出售房屋和私人房屋)，並且可通過住宅電話接觸的18歲或以上市民。是次民意調查所須蒐集的數據和資料，是在2006年3月底至5月初期間以電話訪問方式蒐集的。
2. 我們以隨機抽樣方式從電話簿選出約5 380個住宅電話號碼，進行是次民意調查。調查員成功訪問3 010名被訪者，回應率為56%。

被訪者概況

3. 在3 010名被訪者當中，居於公屋的佔30.7%，居於資助出售房屋的佔15.7%，而居於私人房屋的則佔53.6%。被訪者住屋類型的分布，與政府統計處的估計數字大致相同。根據政府統計處綜合住戶統計調查所得的統計數字顯示，2006年第一季居於該三類房屋的18歲或以上人口所佔的比率，分別為30.7%、18.7%和50.6%。為使統計數字更具代表性，整體民意調查結果已按照政府統計處的住屋類型分布統計數字加權調整，務求更確切反映居於各類型房屋被訪者的總體意見。

主要調查結果

租金調整機制

4. 對於應否設立公屋租金調整機制，參照一些具指標作用的指數，以指導租金向上或向下的調整，約65%的被訪者贊成，17%反對，其餘18%無意見。與公屋居民比較，資助出售房屋和私人房屋的居民較多傾向贊成設立公屋租金可加可減調整機制。約71%至72%的資助出售房屋和私人房屋居民贊成設立此機制，11%至12%反對。至於公屋居民，52%支持建議，28%反對。

對設立租金調整機制的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
贊成	51.6	72.1	70.9	65.2
不贊成	27.7	11.2	11.6	16.5
無意見	20.7	16.7	17.5	18.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

5. 贊成設立租金調整機制者所持的主要理由為：「如整體租金水平可向上或向下調整，是公平的安排」(47%)，以及「租金水平可跟隨經濟情況的變化調整」(35%)。

贊成設立租金調整機制的三個主要理由

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
如整體租金水平可向上或向下調整，是公平的安排	49.2	45.2	47.4	47.4
租金水平可跟隨經濟情況的變化調整	29.0	39.0	36.0	34.9
機制具靈活性	2.9	5.0	6.6	5.4

註：被訪者可選多個答案。

6. 在反對設立租金調整機制者當中，他們所持的理由主要為：「公屋租金一定只會加，機制無用」；「現行調整機制並無問題」；「反對公屋加租」；以及「調整租金時應考慮每個住戶的情況」。

反對設立租金調整機制的五個主要理由

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
公屋租金一定只會加，機制無用	42.6	28.3	25.1	34.6
現行調整機制並無問題	16.8	15.1	15.5	16.1
反對公屋加租	14.8	11.3	6.4	11.4
調整租金時應考慮每個住戶的情況	5.9	15.1	15.0	10.3
該機制不公平	3.9	9.4	12.3	7.6

註：被訪者可選多個答案。

7. 調查員再詢問贊成設立租金調整機制的被訪者，應否採用消費物價指數、以公屋住戶入息為基礎的指數或公屋營運成本，作為調整租金的參考指數。在贊成設立租金調整機制者當中，58%選擇以公屋住戶入息為基礎的指數，26%屬意消費物價指數，9%選擇公屋營運成本，作為租金調整機制的參考指數。

比較適合採用的租金調整參考指數

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
以公屋住戶入息為基礎的指數	64.3	56.3	55.5	57.8
消費物價指數	20.0	25.8	29.4	26.4
公屋營運成本	7.6	11.1	9.1	9.1
其他	7.4	6.5	5.7	6.2
無意見	0.8	0.3	0.3	0.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

8. 下表概述公眾是否贊成設立公屋租金調整機制，以及若果贊成時各種可採用參考指數的意見。

對租金調整機制和最適合採用租金調整參考指數的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
贊成設立租金調整機制	51.6	72.1	70.9	65.2
可採用的參考指數				
- 以公屋住戶入息為基礎的指數	33.2	40.6	39.4	37.7
- 消費物價指數	10.3	18.6	20.9	17.2
- 公屋營運成本	3.9	8.0	6.4	6.0
- 其他	3.8	4.7	4.0	4.1
- 無意見	0.4	0.2	0.2	0.3
- 總數	51.6	72.1	70.9	65.2
不贊成設立租金調整機制	27.7	11.2	11.6	16.5
無意見	20.7	16.7	17.5	18.3

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如總數。

租金檢討頻密程度

9. 對於公屋租金檢討周期的長短，被訪者意見不一。約33%的公眾認為，公屋租金應該每三年檢討一次，29%屬意每兩年檢討一次，19%屬意每四年甚或更久才檢討一次，13%認為應該每年檢討。詳細統計數字表列如下：

對公屋租金檢討周期的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
一年	8.3	12.3	15.9	12.9
二年	23.5	33.8	31.2	29.3
三年	32.5	33.8	32.9	33.0
四年或更長	27.4	16.1	14.9	19.0
無意見	8.2	4.0	5.0	5.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

按月租賃與定期租約

10. 對於公屋單位應以按月租賃（即現行安排）抑或以定期租約出租，被訪者意見分歧。約49%的公眾支持維持公屋現行按月租賃制度，另46%贊成引入定期租約。此外，在這項議題上，不同房屋類別的居民意見迥異。約75%的公屋租戶贊成現行按月租賃制度。不過，逾半數資助出售房屋居民和私人房屋居民，贊成公屋採用定期租約出租。

對按月租賃和定期租約出租公屋的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
贊成按月租賃	74.8	41.9	35.7	48.8
贊成定期租約	19.8	51.2	58.9	45.5
兩者皆不贊成	1.0	3.2	2.4	2.1
其他	3.7	2.7	2.3	2.8
無意見	0.8	1.1	0.7	0.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

不劃一租金

11. 對於公屋推行不劃一租金的建議，約60%的公眾認為在釐定租金時，應考慮內在因素(例如樓層高低和與垃圾房或泵房等不受歡迎設施的距離)和外在因素(例如單位景觀和坐向)；另14%表示應單考慮內在或者外在因素，23%反對任何形式的公屋不劃一租金。按百分比來說，較多資助出售房屋和私人樓宇房屋居民支持不劃一租金的建議。

對公屋不劃一租金的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
應該考慮內在和外因素	45.3	64.3	66.4	59.5
應該只考慮內在因素	12.9	10.1	9.5	10.7
應該只考慮外在因素	3.5	3.6	3.7	3.6
反對任何形式的不劃一租金	32.6	20.3	18.1	23.0
其他	2.2	0.4	0.7	1.1
無意見	3.6	1.3	1.5	2.1
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

12. 若實施不劃一租金，57%的公眾表示宜編配租值較低單位予綜援戶，33%認為應如其他準公屋租戶般編配公屋單位予他們。

對房委會若實施不劃一租金如何編配單位予綜援戶的意見

編配予綜援戶的單位類別	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
應編配租值較低的公屋單位	47.5	60.7	60.7	56.7
應如其他準公屋租戶般編配公屋單位	38.7	31.5	30.1	33.0
應編配租值較高的公屋單位	2.2	1.9	2.2	2.1
無意見	11.7	5.9	7.0	8.2
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

應否把綜援受助人和富戶納入負擔能力指標的計算中

13. 對衡量公屋租戶負擔租金能力時應否納入綜援受助人，被訪者意見頗為分歧。約45%的公眾支持把綜援受助人計算在內，約42%表示不同意。至於在衡量負擔租金能力時應否把公屋「富戶」計算在內，約59%的公眾同意，約29%反對。此外，約32%的公眾贊成在衡量公屋租戶負擔租金能力時，把綜援受助人和「富戶」一併計算在內。

對衡量公屋租戶負擔能力時應否納入綜援受助人和富戶的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
綜援受助人				
納入綜援受助人	43.6	44.8	46.5	45.3
剔除綜援受助人	37.6	45.2	44.0	42.2
富戶				
納入富戶	50.5	61.9	62.4	58.7
剔除富戶	29.4	29.2	28.5	28.9
綜援受助人和富戶				
納入綜援受助人和富戶兩者	27.1	33.0	34.6	32.0

公屋租金的定義應否包括差餉和管理費

14. 大多數公眾（約60%）認為公屋租金應包括差餉和管理費。居於不同房屋類別的人在這方面的意見相近。

對公屋租金的定義應否包括管理費和差餉的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
管理費				
租金應包括管理費	75.6	75.3	68.5	72.0
租金不應包括管理費	20.7	21.6	27.2	24.2
差餉				
租金應包括差餉	71.0	68.9	64.2	67.2
租金不應包括差餉	24.7	25.8	30.0	27.6
管理費和差餉				
租金應包括管理費和差餉兩者	65.0	63.6	55.7	60.1

蒐集公屋租戶入息數據的方法

15. 關於蒐集公屋租戶入息資料的方法，約60%的公眾認為房委會應自行訂立數據蒐集系統，強制規定被抽樣選中的租戶申報入息，約34%的公眾表示應沿用現行方法，即從政府統計處的統計調查取得租戶的入息數據。公屋居民在這方面的意見，與資助出售房屋和私人房屋住戶有頗大分別，這點值得留意。逾半數公屋租戶（佔54%）贊成沿用現行蒐集入息數據的方法。不過，約67%至72%資助出售房屋和私人房屋住戶贊成房委會自行訂立制度，強制公屋租戶申報入息。

對蒐集公屋租戶入息數據方法的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
房委會應自行訂立強制申報入息的制度	34.9	66.8	72.3	59.8
房委會應沿用現行蒐集數據的方法 (即按政府統計處調查所得數據)	53.8	29.6	23.5	33.9
無意見	11.3	3.6	4.3	6.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

現時公屋租金水平

16. 約65%的公眾認為現時公屋租金水平合理。約13%認為租金水平低，另13%認為租金水平高。居於公屋而認為公屋租金水平高者，所佔比例較居於非公屋的為大。26%公屋租戶表示公屋租金水平高；相比之下，在資助出售房屋和私人房屋居民中，只有7%至12%認為公屋租金水平偏高。相關統計數字表列如下：

對現時公屋租金水平的意見

	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
高	25.7	11.8	6.6	13.4
合理	62.8	67.0	65.3	64.9
低	3.0	13.5	19.6	13.4
無意見	8.5	7.6	8.4	8.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

用於交租的入息比例

17. 對於公屋租戶應該以多少收入用於交租，公屋租戶所建議的數字，大致上較資助出售房屋和私人房屋居民所建議的為低。根據公屋居民意見計算得出的租金與入息比例中位數為12%左右，按照資助出售房屋和私人房屋居民的意見計算得出的租金與入息比例中位數約為20%。

對用於交租的公屋租戶入息百分比的意見

建議用於交租的入息百分比	公屋 (%)	資助出售房屋 (%)	私人房屋 (%)	合計 (%)
5%以下	2.2	3.4	1.7	2.2
5% — 9.9%	6.0	2.3	1.8	3.2
10% — 14.9%	36.8	20.9	15.5	23.1
15% — 19.9%	13.1	12.9	11.8	12.4
20% — 24.9%	17.2	26.4	26.4	23.6
25% — 29.9%	2.8	5.5	6.7	5.3
30%或以上	6.3	18.6	27.2	19.2
無意見	15.6	9.9	8.8	11.1
合計	100.0	100.0	100.0	100.0
平均數 (%)	14.7	18.9	21.3	18.9
中位數 (%)	12.0	20.0	20.0	20.0

註：由於四捨五入的關係，百分比相加後未必等如100%。

建議入息指數的統計運算和運作闡釋

運算方法

1. 建議的入息指數，基本上是以入息為基礎的租金調整機制，旨在量度公屋租戶的住戶入息變動情況，從而釐定租金調整的幅度。
2. 公屋租戶平均住戶入息於任何兩個時期之間的變化，主要受兩大因素影響，就是個別住戶入息變化和家庭人口分布變化。以入息為基礎的租金調整機制要妥善運作，必須剔除因家庭人口分布模式變化對整體平均住戶入息的影響，從而評定兩個時期之間的「純入息變化」，並以該變幅釐定租金調整率。以統計學方法計算的公屋租戶「純入息變化」，可以入息指數的方式表達。假設租金檢討周期為兩年，要評定公屋租戶於某個租金檢討周期的兩年內入息水平的變化，便須算出該兩年之間的兩個相應入息指數。**附錄I**列舉假設性的例子，說明建議入息指數的計算和運作。**附錄II**所載的技術說明，概述演算入息指數的數學公式。

蒐集數據

強制性申報制度

3. 到目前為止，我們一直採用政府統計處綜合住戶統計調查蒐集所得的住戶入息數據。現行的蒐集數據方法，有以下兩大缺點：
 - (a) 綜合住戶統計調查屬自願性質的調查，抽樣住戶可隨意決定參加與否。對很多人來說，入息可能是敏感的資料。一如其他住戶統計調查的受訪者，綜合住戶統計調查的部分受訪者可能會不願披露其真確的住戶入息；以及
 - (b) 綜合住戶統計調查並非專為切合房委會需要而設計，其所用的統計概念，並非完全與房委會所用的一致，住戶人數的概念正是一例。就綜合住戶統計調查而言，住戶人數是指通常居住於有關單位的住戶成員數目，而對房委會來說，住戶人數則指登記在租約上全部住戶成員的數目。
4. 為確保用於編訂入息指數的數據準確可靠，房委會應自行設立數據蒐集系統。我們建議採用類似「公屋住戶資助政策」沿用的「入息申報」制度，強制規定抽樣租戶申報住戶入息。

樣本數目

5. 房委會會透過每月持續進行的抽樣統計調查，蒐集公屋租戶的入息資料。用作調查的隨機抽樣樣本應具代表性，大致可反映公屋租戶的特徵，而樣本數目每月約為1 500至2 000戶左右。因此，調查的累積樣本數目在任何一年均為18 000至24 000戶左右，此樣本數目應足以用於編製有相當精確程度的入息指數。

蒐集數據模式

6. 我們會設計一份以自行填報方式回答的問卷，用以蒐集公屋租戶的重要資料和數據。問卷會按月分批發送予被抽樣選中的住戶。獲選出參與調查的住戶，須遵照《房屋條例》第25條的規定，在指定限期之前把表格填妥並交回房屋署。

統計運算代理

7. 為使入息指數更為不偏不倚和客觀，可考慮委聘獨立機構，代房委會進行編製指數的統計運算工作。

入息指數涵蓋範圍

8. 綜援戶和繳交額外租金的住戶不應納入計算入息指數的涵蓋範圍。由於綜援戶的「入息」實為政府提供的公共福利金，故綜援津貼額的變動不應納入公屋租戶入息指數的計算之內。繳交額外租金的租戶較其他公屋租戶富裕得多，把他們納入入息指數的涵蓋範圍，可能扭曲了實際入息變化的情況。
9. 為處理所謂「非一般租戶」(即入息水平極高或極低的租戶)，我們亦可考慮在計算指數時，剔除每個家庭人口類別中住戶入息最高和最低的1%。

附件C之附錄I

建議入息指數的編訂和運作

為何應剔除家庭人口分布變化？

- 公屋租戶整體住戶入息的變化主要受兩大因素影響，包括：
 - 個別住戶入息變化；以及
 - 家庭人口分布變化。
- 小家庭住戶的入息通常低於大家庭住戶²²的入息。即使個別住戶的入息維持不變，所有公屋租戶的整體住戶入息(不論以入息中位數或以平均入息衡量)，也可能純粹因小家庭住戶數目飆升而下跌。
- 以下假設性的例子，可說明家庭人口分布變化對公屋租戶入息中位數或平均入息的影響：

例A：家庭人口分布變化對住戶入息中位數的影響(假設個別住戶的入息不變)

時期1				時期2			
住戶編號	家庭人口	住戶入息(元)	按家庭人口劃分的住戶入息中位數(元)	住戶編號	家庭人口	住戶入息(元)	按家庭人口劃分的住戶入息中位數(元)
1	一人	4,000	5,000	1	一人	4,000	5,000
2	(27.3%)	5,000		2	(36.4%)	5,000	
3		5,500		3		5,000	
4	二人	6,500	7,500	4	二人	5,500	7,500
5	(27.3%)	7,500		5	(36.4%)	6,500	
6		8,000		6		7,500	
7	三人或以上	8,500	9,500	7	三人或以上	7,500	9,500
8	(45.5%)	9,000		8	(27.3%)	8,000	
9		9,500		9		8,500	
10		10,000		10		9,500	
11		11,000		11		11,000	
住戶入息中位數(元)			8,000	住戶入息中位數(元)			7,500

- 從上表可見，即使個別住戶的入息不變，整體住戶入息中位數卻由時期1的8,000元，下跌至時期2的7,500元。整體住戶入息中位數下跌，基本原因是一人住戶和二人住戶的數目於時期2有所增加，而不是個別住戶的入息下跌。

²² 截至2006年第一季，公屋租戶的平均住戶入息為一人住戶4,685元，二人住戶8,892元，三人住戶13,564元，四人住戶16,124元，五人或以上住戶19,383元。

例B： 家庭人口分布變化對住戶入息中位數的影響 (假設所有住戶每月入息均增加300元)

時期1				時期2			
住戶編號	家庭人口	住戶入息 (元)	按家庭人口劃分的住戶入息中位數 (元)	住戶編號	家庭人口	住戶入息 (元)	按家庭人口劃分的住戶入息中位數 (元)
1	一人 (27.3%)	4,000	5,000	1	一人 (36.4%)	4,300	5,300
2		5,000		2		5,300	
3		5,500		3		5,300	
4	二人 (27.3%)	6,500	7,500	4	二人 (36.4%)	5,800	5,300
5		7,500		5		6,800	
6	三人或以上 (45.5%)	8,000	9,500	6	三人或以上 (27.3%)	7,800	7,800
7		8,500		7		7,800	
8		9,000		8		8,300	
9		9,500		9		8,800	
10		10,000		10		9,800	
11	11,000	11	11,300	9,800			
住戶入息中位數 (元)			8,000	住戶入息中位數 (元)			7,800

5. 儘管個別住戶的入息增加了，整體住戶入息中位數仍由時期1的8,000元，下調至時期2的7,800元。同樣地，這主要是由於時期2的小家庭住戶數目飆升所致。

例C：家庭人口分布變化對平均住戶入息的影響(假設所有住戶每月入息均增加300元)

時期1				時期2			
住戶編號	家庭人口	住戶入息(元)	按家庭人口劃分的平均住戶入息(元)	住戶編號	家庭人口	住戶入息(元)	按家庭人口劃分的平均住戶入息(元)
1	一人 (27.3%)	4,000	4,833	1	一人 (36.4%)	4,300	5,175
2		5,000		2		5,300	
3		5,500		3		5,300	
4	二人 (27.3%)	6,500	7,333	4	二人 (36.4%)	5,800	7,675
5		7,500		5		6,800	
6		8,000		6		7,800	
7	三人或以上 (45.5%)	8,500	9,600	7	三人或以上 (27.3%)	7,800	9,967
8		9,000		8		8,300	
9		9,500		9		8,800	
10		10,000		10		9,800	
11		11,000		11		11,300	
平均住戶入息(元)			7,689	平均住戶入息(元)			7,398

6. 在評定整體住戶的平均入息時，同樣出現因小家庭住戶數目增加所帶來的潛在扭曲。儘管個別住戶的入息增加，整體平均住戶入息仍由時期1的7,689元，下跌至時期2的7,398元。
7. 以上例子清楚說明，住戶入息中位數或平均住戶入息兩者的變動，都可以受家庭人口分布變化影響，而未必源於個別住戶入息的變化，也未必意味租戶的負擔能力有所改變。因此，剔除家庭人口分布變化所帶來的影響，只計算公屋租戶的住戶入息變化，可得出較為客觀和更公平的入息指標，用於調整租金。

編訂入息指數

8. 為剔除家庭人口分布變化的影響，以及量度公屋租戶的「純入息變化」，在計算指數時會假設公屋租戶在某個租金檢討周期內的家庭人口分布維持不變，以在運算中只反映個別住戶入息的變化，從而評定全體公屋租戶的加權平均住戶入息。
9. 基於上文「例C」的家庭人口和入息分布，計算時期1和時期2的入息指數的方法，表列如下：

	住戶分布 (%) (時期1)	平均住戶入息 (元) (時期1)	平均住戶入息 (元) (時期2)
一人	27.3%	4,833	5,175
二人	27.3%	7,333	7,675
三人或以上	45.5%	9,600	9,967
以時期1家庭人口分布百分比加權的 整體平均住戶入息 (元)		7,689 (4,833 × 27.3% + 7,333 × 27.3% + 9,600 × 45.5%)	8,043 (5,175 × 27.3% + 7,675 × 27.3% + 9,967 × 45.5%)
入息指數 (以時期1為基準年)		100.0	104.6

$$\text{時期1 (即基準年) 的入息指數} : \frac{7,689\text{元}}{7,689\text{元}} \times 100 = 100$$

$$\text{時期2 (即目前時期) 的入息指數} : \frac{8,043\text{元}}{7,689\text{元}} \times 100 = 104.6$$

10. 入息指數在時期1與時期2之間的變動，可運算如下：

$$(104.6 - 100.0) / 100.0 \times 100\% = 4.6\% \text{ (入息指數變動 = 純入息變化的影響)}$$

11. 以入息指數變動為指引，如在時期2進行租金檢討，所有公屋單位的租金均須調高4.6%。

重定家庭人口分布基準

12. 我們每次檢討租金時，都會參照最新的公屋家庭人口分布模式，而非把家庭人口分布恒久固定於某一時期。定期重定家庭人口分布基準年可兼顧兩方面需要：其一為評定兩年租金檢討周期內的入息指數時須剔除家庭人口分布變化的不當影響；其二為參照較新的公屋家庭人口分布模式來編訂入息指數。

13. 假設另一輪租金檢討須於下一時期，即時期3進行，我們會採用時期2的家庭人口分布，分別編訂時期2和時期3的入息指數如下：

時期2和時期3的入息和家庭人口分布

住戶編號	時期2			時期3		
	家庭人口	住戶入息(元)	平均住戶入息(元)	家庭人口	住戶入息(元)	平均住戶入息(元)
1	一人 (36.4%)	4,300	5,175	一人 (45.5%)	3,800	4,800
2		5,300			4,800	
3		5,300			4,800	
4		5,800			5,300	
5	二人 (36.4%)	6,800	7,675	二人 (36.4%)	5,300	7,175
6		7,800			6,300	
7		7,800			7,300	
8		8,300			7,300	
9	三人或以上 (27.3%)	8,800	9,967	三人或以上 (18.2%)	7,800	9,550
10		9,800			8,300	
11		11,300			10,800	

時期2和時期3各別入息指數的計算方法

	住戶分布(%) (時期2)	平均住戶入息(元) (時期2)	平均住戶入息(元) (時期3)
一人	36.4%	5,175	4,800
二人	36.4%	7,675	7,175
三人或以上	27.3%	9,967	9,550
以時期2的家庭人口分布百分比加權的平均住戶入息(元)		7,398 (5,175 x 36.4% + 7,675 x 36.4% + 9,967 x 27.3%)	6,966 (4,800 x 36.4% + 7,175 x 36.4% + 9,550 x 27.3%)
入息指數(以時期2為基準年)		100.0	94.2

$$\text{時期2的入息指數(以時期2為基準年)} : \frac{7,398\text{元}}{7,398\text{元}} \times 100 = 100$$

$$\text{時期3的入息指數} : \frac{6,966\text{元}}{7,398\text{元}} \times 100 = 94.2$$

14. 較諸時期2，入息指數於時期3下跌了5.8%。以此為指引，如在時期3進行租金檢討，所有公屋單位的租金均須下調5.8%。

技術說明：演算入息指數的數學公式

平均住戶入息的變化率

1. 假設公屋租戶在某個時期，譬如0年的平均住戶入息為 Y_0 ；而在另一個時期，譬如 t 年的平均住戶入息為 Y_t ，則公屋租戶的平均住戶入息在這兩個時期之間的變化率(ΔY)，可用下列方程式計算：

$$\Delta Y = \frac{Y_t - Y_0}{Y_0}$$

2. 要計算公屋租戶在任何時期的平均住戶入息，可把個別租戶的住戶入息總和，除以公屋住戶的數目。另一方法是以不同家庭人口的平均住戶入息及家庭人口分布的比例計算出公屋租戶的加權平均住戶入息。在數學上，公屋租戶在 t 年的加權平均住戶入息(Y_t)可用下列公式表達：

$$Y_t = \sum H_{it} I_{it}$$

當中，

H_{it} = 有 i ($i=1、2、3、4$ 等) 名成員的公屋租戶在 t 年所佔的比例
(即在 t 年的家庭人口分布)，

I_{it} = 有 i 名成員的公屋租戶在 t 年的平均住戶入息
(即不同家庭人口的住戶在 t 年的平均入息)，

公屋租戶在0年的平均住戶入息(Y_0)可用下列公式表達：

$$Y_0 = \sum H_{i0} I_{i0}$$

當中，

H_{i0} = 有 i ($i=1、2、3、4$ 等) 名成員的公屋租戶在0年所佔的比例
(即在0年的家庭人口分布)，

I_{i0} = 有 i 名成員的公屋租戶在0年的平均住戶入息
(即不同家庭人口的住戶在0年的平均入息)

3. 第1段所討論的平均住戶入息變化率，可用下列公式表達：

$$\Delta Y = \frac{Y_t - Y_0}{Y_0}$$

$$\Delta Y = \frac{\sum H_{it} I_{it} - \sum H_{i0} I_{i0}}{\sum H_{i0} I_{i0}}$$

$$\Delta Y = \frac{\sum H_{i0} (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}} + \frac{\sum (H_{it} - H_{i0}) I_{i0}}{\sum H_{i0} I_{i0}} + \frac{\sum (H_{it} - H_{i0}) (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}}$$

就公屋而言，如0與t之間的時間相距不太遠，則

$$\frac{\sum (H_{it} - H_{i0}) (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}}$$

的數值會很小，可以置諸不理。

因此，上述方程式大略可寫成：

$$\Delta Y \cong \begin{array}{c} \text{因純入息變化} \\ \text{而引致的} \\ \text{入息變化幅度} \end{array} \left(\frac{\sum H_{i0} (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}} \right) + \begin{array}{c} \text{因家庭人口分布} \\ \text{變化而引致的} \\ \text{入息變化幅度} \end{array} \left(\frac{\sum (H_{it} - H_{i0}) I_{i0}}{\sum H_{i0} I_{i0}} \right)$$

入息指數

4. 按照上述方程式，在兩個時期之間平均住戶入息如有任何變化，入息成分可用以下公式計算：

$$\frac{\sum H_{i0} (I_{it} - I_{i0})}{\sum H_{i0} I_{i0}} \quad \text{或} \quad \frac{\sum H_{i0} I_{it}}{\sum H_{i0} I_{i0}} - \frac{\sum H_{i0} I_{i0}}{\sum H_{i0} I_{i0}}$$

5. 上述統計公式可以入息指數 (ID) 的方式表達，用以釐定兩個時期之間的租金調整，譬如每隔 t 年 (每隔 t 年的租金檢討周期的相隔時間)。在 0 年的入息指數 (ID₀) 可用以下公式編訂：

$$ID_0 = \frac{\sum H_{i0} I_{i0}}{\sum H_{i0} I_{i0}} \times 100$$

在 t 年的入息指數 (ID_t) 為：

$$ID_t = \frac{\sum H_{i0} I_{it}}{\sum H_{i0} I_{i0}} \times 100$$

6. 從上述公式可見，要為每個租金調整周期編訂入息指數，我們須算出兩個參數，分別為 $\sum H_{i0}I_{i0}$ 和 $\sum H_{i0}I_{it}$ 。具體來說，

$\sum H_{i0}I_{i0}$ = 公屋租戶在0年的加權平均住戶入息

$\sum H_{i0}I_{it}$ = 採用在0年的家庭人口分布(而非在t年的家庭人口分布)作加權所計算公屋租戶在t年的加權平均住戶入息

用入息指數計算的租金調整幅度

7. 以入息指數計算的租金調整幅度，相等於介乎0年與t年之間的住戶入息變化幅度。此數的百分比可用下列公式計算：

$$\frac{ID_t - ID_0}{ID_0} \times 100\%$$

