

要告別劏房 絕不能規管起始租金

儘管早前港澳辦主任夏寶龍已經給香港設定了在2049年前告別劏房的最後期限，告別劏房也是香港社會共識，可是劏房中的低收入家庭在未來一段時間仍然要繼續住在狹窄、不安全和不衛生的環境中，是令人無奈的現實。

幸而香港政府正在實施一系列措施來解決劏房問題：過去幾年來，已經完成了17,900個過渡性房屋單位；在未來兩年內將興建另外3,300個過渡性公共房屋。此外，在未來五年內，更要興建189,000個公共租住房屋單位。

隨著這些單位落成，預計政府將有彈藥改善劏房租戶的居住環境。與此同時，政府以立法方式制訂「簡樸房」的管制制度，確保劏房必須是合乎面積、消防、通風和衛生等標準，並因應市場供需和公營房屋供應量，有序取締違例出租單位。

不過，政府的計劃已受到了關注團體的批評。據這些團體宣稱，此等措施不足以迅速減輕劏房租戶的困苦；相反，他們認為政府必須規管起始租金，劏房租戶才能體驗到更立即的緩解。

租金管制後患無窮

可是有關租金管制的學術研究清楚說明，租金管制後患無窮，並會弄巧成拙，加深劏房危機。

首先，租金管制會減少住房流動性。研究顯示，舊金山的租金管制擴展使租戶的流動性減少了20%。這是因為租戶不願放棄受管制的廉價租金，讓他們不再願意搬到更好的居住環境（Diamond et al 2019），結果與告別劏房的目標恰恰相反。

其次，租金管制會令到業主不願意出租單位。如果租金訂得過低，業主會理性評估受管制的租金不能收回物業成本，因而減少出租房屋供應。研究顯示，受租金管制影響的舊金山業主通過出售或重建其物業，將出租房屋供應減少了15%，因此長期推高了市場租金，最終削弱了租金管制的目標（Diamond et al 2019）。

第三，租金管制會促使不受到租管限制的單位的租金上升。例如，Kholodilin (2024) 的一項綜合評論顯示有大量研究說明租金管制如何增加未受管制的租金。原因是低於市場價的租金衍生過多的需求，必須由未受管制部門吸收。

第四，租金管制會減少業主的投資意願。原因之一是租金管制鎖定了租戶，業主將失去爭取租戶的主動性。因此，業主會變得更不願意提供合適的居住條件，甚至寧願丟空物業。

基於上述原因，政府不應管制起始租金。如果管制起始租金，業主將不能回收劏房，並將不願改善其居住環境，而低收入租戶將被長期鎖定在劣質居住環境之中。結果將是形成一個永久生活在不合標準的住房中的租戶底層，而香港將更難以達到告別劏房的目標。

香港租金管制的經驗：租管易請難送

其實香港過去曾經多次實施租金管制，其經驗與外地一樣，同樣減少出租單位的供應並長期推高市場租金。在租管的惡果逐步浮現後，政府不得不逐步放寬並最終取消租管。從1921年香港首次實施租管開始，已經多次出現「實施－放寬－解除租管」的循環。本文第二位作者曾經以「租金管制的惡性循環」為題分析此現象（見1981年7月《明報月刊》）。

在一般情況下，租賃市場供應出租單位的業主數量眾多，難以形成控制租金的集團，不能與壟斷程度較高的地產發展商相提並論；換言之，租賃市場並無「市場失效」或壟斷，一般無需政府干預。不過歷史上香港屢次出現移民潮，大量移民湧入刺激租金急劇上漲，一旦大量租客被迫遷徙可能引致社會動盪，是以政府不得不實施租管暫時穩定民心。在短期而言，租管有「劫富濟貧」的作用，符合民粹的要求；可是租管雖然對舊租戶（在租管實施前已經簽約的租戶）有益，卻對新租戶有害－租管使出租新單位的供應減少，新租戶的起點租金因此上升，其處境比租管前更為困難。短期而言，新租戶是少數而舊租戶是多數；可是隨著時間推移，新租戶卻會從少數變成多數。長期實施租管會禍及大部分租戶，更會減少租賃市場的供應，損害整體社會利益。

租管往往易請難送：一旦實施租管，受保障的租戶便變成擁有既得利益的群體；況且受規管的租金與市值租金的差距容易逐步擴大，政府要放寬租管便十分困難。香港於1970年開始實施的租管，要到28年後的1998年，因為亞洲金融風暴引致租金大幅下跌，租管才得以解除。

加快解決劏房居民困境的良方

為了加快解決劏房居民的困境，有許多替代方法可供選擇。本文首位作者的研究曾說明（見《明報》2024年5月16日「加強富戶審查 劏房戶免受苦？」一文），劏房的激增部分原因是由於公營住房的規管不當所致。減少劏房的一個關鍵是收緊公屋富戶政策；因為富戶不願捨棄過於廉價的現居單位，貧苦家庭便難以入住公屋，只能被迫居住在空間狹窄、租金昂貴且缺乏安全設施的劏房中。

根據人口統計數字，富戶租用的公屋單位近年急劇上升。實質家庭收入超過2021年公屋入息限額兩倍的公屋富戶數量，從2006年的18,900個激增至2021年的51,580個，公共住房由是出現嚴重錯配。

2024施政報告提議限制富戶租戶的資格並提高其租金，此良策將有助於緩解劏房危機，促使公屋富戶交還單位，從而讓公屋輪候名冊的申請家庭得以上樓。同時，政府亦必須增建居屋，讓合乎資格的公屋居民能夠更容易地購買居屋，從而騰空更多公屋單位。

現有房屋政策的另一個大問題，是居屋和租置公屋在未補地價之前不能用作租賃單位。居屋和租置公屋單位因此流通不足，未能補充私人市場的租賃供應。

為了增加私人租賃供應，政府可以擴展和改進「未補價資助出售房屋－出租計劃」，從而讓未付地價的資助出售單位變成出租單位。例如，政府可以立例，讓所有居屋和租置屋單位業主在無需申請許可的情況下，出租單位或單位的一部分給合資格的租戶。

租戶的資格標準也可以放寬。目前，合資格租戶必須在公共租住房屋輪候名單中至少三年。這可以改變為允許任何香港永久居民租用一間未補地價的資助出售單位。

為了減輕劏房居民的負擔，政府還可以直接支援劏房租戶社群。例如，最近社區團體開設了為劏房租戶提供社會服務和公共空間的社區客廳。政府通過擴展這些計劃，可以讓劏房租戶享用更多的社會服務和公共資源。

同樣，政府可以擴展香港賽馬會設計的「躍見新生活」計劃。該計劃在為過渡性住房中的低收入家庭提供社工和能力建設援助。當局可以考慮把這個計劃擴展到通過社區客廳網絡服務的劏房租戶，為受困家庭提供急需的社會資本。

據傳媒報道，在《施政報告》公布規管劏房的初步方案後，有立法會議員陸續收到劏房戶求助，指業主有意收回單位裝修。雖然規管劏房預計會有數年寬限，讓業主有時間改建，不過估計部分業主搶先進行裝修，避免改建高峰期來臨時裝修費用高漲。現在被迫遷的劏房戶，如果輪候公屋未夠三年，只能申請乙類過渡性房屋，可是現時甲、乙類過渡性房屋的比例為八二比；甲類配額（供輪候公屋三年或以上者申請）充裕，乙類配額卻經常爆滿。我們建議當局把乙類配額的比例提高到三成或更多，照顧現在因政府宣佈新的規管劏房方案而被迫遷，將會流離失所的苦主。

總結來說，政府應該避免規管起始租金，並且要尋找其他創新的和可行的方法來緩解劏房租戶的困境。只有通過智慧的政策設計，香港才能在2049年的最後期限之前更早地消除劏房問題。筆者希望支持劏房租戶的關注團體可以考慮以上加快解決劏房居民困境的方案，支持並加入我們為公營住房進行改革的努力。

王柏林

港大經管學院經濟學、管理及商業策略助理教授
民智行動設計智庫研究總監

宋恩榮

香港中文大學經濟系客座教授
民智行動設計智庫理事