

要告別劏房 絕不能規管起始租金

王柏林、宋恩榮 原載於《明報》2024年11月7日

文章摘要：規管起始租金會減流動、縮供應、推高租金影響劏房戶。文章建議收緊公屋富戶、擴大未補價單位出租、加強社區支援及過渡房配額，加快告別劏房。

儘管早前港澳辦主任夏寶龍已給香港設定了在 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。

幸而香港政府正實施一系列措施來解決劏房問題：過去幾年，已完成了 1.79 萬個過渡房屋單位；未來兩年內將興建另外 3300 個過渡公共房屋；此外在未來 5 年內，更要興建 18.9 萬個公營房屋。隨着這些單位建成，預計政府將有彈藥改善劏房租戶居住環境。同時，政府以立法方式制訂「簡樸房」管制制度，確保劏房必須合乎面積、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，美國舊金山的租金管制擴展，使租戶流動性減少了 20%。這是因為租戶不願放棄受管制的廉價租金，令他們不再願意搬到更好的居住環境（註 1）。結果與告別劏房的目標恰恰相反。

其次，租金管制會令業主不願意出租單位。若租金訂得過低，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，使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（註 2）。

第三，租金管制會促使不受租管限制的單位租金上升。例如 Kholodilin（註 3）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需求，必須由未受管制的地方吸收。

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。倘管制起始租金，業主將不能回收劏房，並將不願改善居住環境，而低收入租戶將被長期鎖定在劣質居住環境中。結果將是形成一個永久生活在不合標準住房中的租戶底層，而香港將更難以達到告別劏房目標。

註 1：Diamond, R., McQuade, T., & Qian, F. (2019). The Effects of Rent Control Expansion on Tenants, Landlords, and Inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), pp.3365-3394

註 2：同註 1

註 3：Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 63



香港租金管制經驗：租管易請難送

其實香港過去曾多次實施租金管制，其經驗與外地一樣，同樣減少出租單位供應並長期推高市場租金。在租管惡果逐步浮現後，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，已多次出現「實施→解除租管」的循環。本文的第二作者曾以〈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，一般毋須政府干預。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」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；可是隨着時間推移，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

為加快解決劏房居民困境，有許多替代方法可供選擇。本文的第一作者的研究曾說明（見 2024 年 5 月 16 日《明報》〈加強富戶審查 劏房戶免受苦？〉），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，只能被迫居於空間狹窄、租金昂貴且缺乏安全設施的劏房。

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 1.89 萬個，激增至 2021 年的 5.158 萬個。公共住房由是出現嚴重錯配。

今年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更容易購買居屋，從而騰空更多公屋單位。

擴展未補價房屋出租計劃 增租賃供應

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。為增加私人租賃供應，政府可擴展和改進「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出租單位或單位的一部分，給合資格租戶。租戶的資格標準可以放寬——目前合資格租戶必須在公共租住房屋輪候名單中至少 3 年。這可以改變為允許任何香港永久居民租用一個未補地價的資助出售單位。

為減輕劏房居民負擔，政府還可以直接支援劏房租戶社群。例如，最近有社區團體開設了向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，可讓劏房租戶享用更多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。該計劃會向過渡住房中的低收入家庭，提供社工和能力建設援助。當局可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，在今年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，若輪候公屋未夠 3 年，只能申請乙類過渡房屋，可是現時甲、乙類過渡房屋的比例為八二比。甲類配額（供輪候公屋 3 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比例提高到三成或更多，照顧現在因政府宣布新的規管劏房方案而被迫遷，因此流離失所的住戶。

總結來說，政府應避免規管起始租金，並且要尋找其他創新和可行方法來緩解劏房租戶困境。只有通過智慧的政策設計，香港才能夠在 2049 年最後期限之前，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推行改革的努力。

作者簡介

王柏林教授

王教授是經濟學者，現任香港大學商學院管理與策略學系助理教授。研究專長為勞工經濟、房屋經濟及貨幣經濟。他擁有美國麻省理工學院經濟學哲學博士學位及哈佛大學物理學學士學位。

王教授亦是政策企業家，除擔任未來經濟學院董事會主席外，亦積極多個研究機構合作，包括和民智行動設計智庫、Rockwool Foundation、The Organizational Economics Group, HKU、Real Estate Lab, HKU、香港大學當代中國與世界研究中心和香港大學賽馬會環球企業可持續發展研究所。

宋恩榮教授

宋教授是經濟學者，現任香港中文大學之滬港發展研究所副所長、經濟研究中心副所長、經濟系客座教授、眾多國際經濟學報的編委成員。他曾獲頒中國經濟學領域最高榮譽獎項之一的孫冶方經濟學獎（2008）及張培剛發展經濟學優秀成果獎（2009）。研究專長為國際貿易與經濟發展及中、港、台三地之投資及貿易。他擁有明尼蘇達州立大學經濟學哲學博士學位和香港大學經濟學學士學位。

宋教授亦是政策企業家，一直不遺餘力參與政策研究工作。他除擔任未來經濟學院董事外，亦是民智行動設計智庫董事、全國港澳研究會會員、中山大學自貿區綜合研究院專家諮詢委員會委員、香港政策研究所名譽高級研究員、紫荊研究院名譽高級研究員和香港文化協進智庫學術顧問。



地址	九龍觀塘偉業街133號12樓RD13 Room RD13 12/F 133 Wai Yee Street Kwun Tong Kowloon
電話	(852) 3511-6752
電郵	info@hkfei.org.hk

