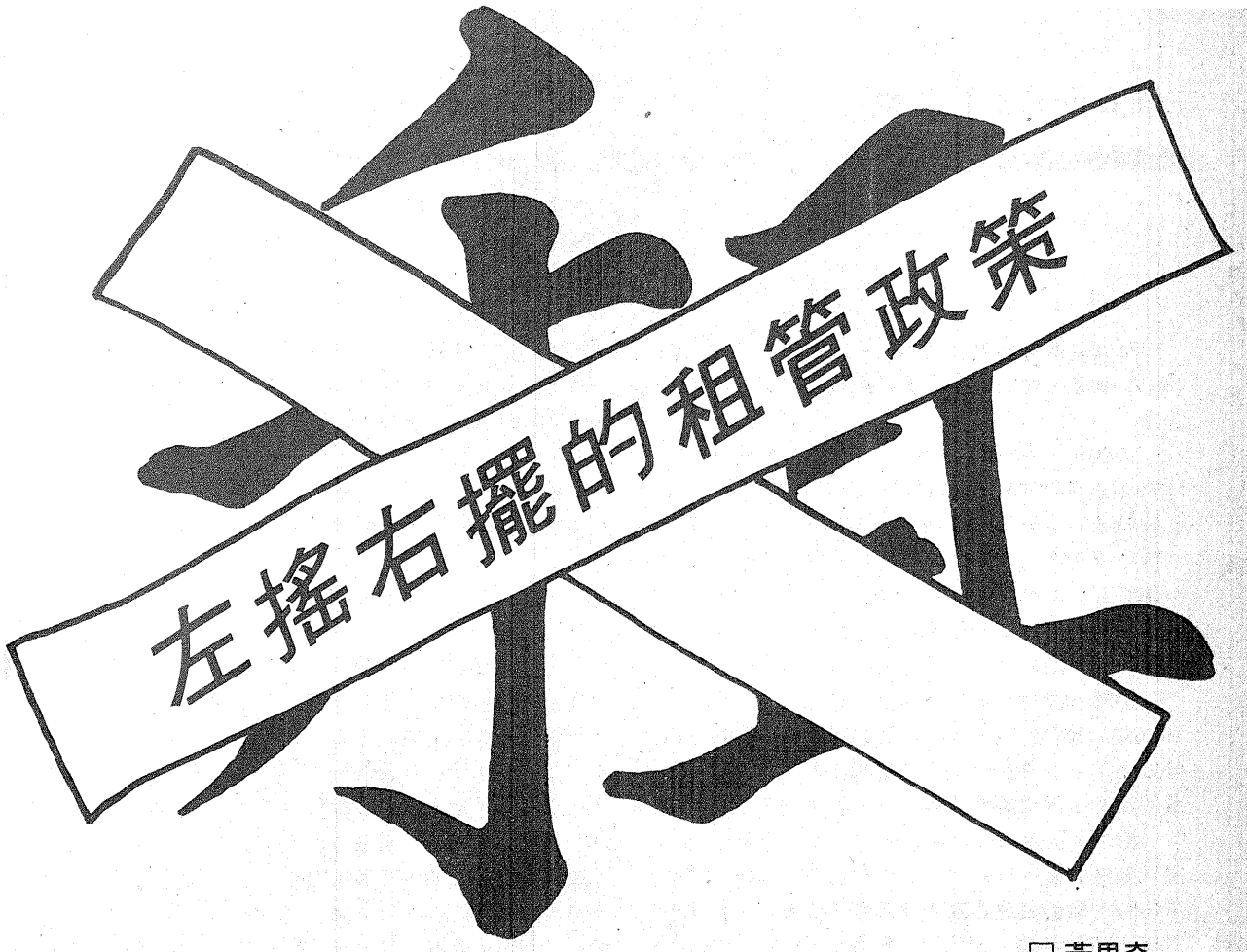


□黃思奇

房屋司廖本懷82年11月10日立法局上透露，港府可能進一步放寬租金管制。

今年2月10日，差餉物業估價署長范禮在報界記者發佈會上透露，據該署剛完成的租金調查結果顯示，現時有30萬戶，約100萬人住在受租金管制的樓宇，平均付出的租金，約爲公平市值（公平市值是指該樓宇假定不受租管，在按照租賃條件租出時可合理期望收取的租金。）的45%，故建議港府放寬租管，增至公平市值的50%，而一項有關修訂租管的法例，將於本月中在憲報公佈，採用「綠皮書」的形式，製訂租管的基本政策，廣徵各界民意，可見，政府在放寬租管的問題上，勢在必行。

回顧港府在租金管制所持的態度上，可算是左搖右擺，經濟學家與社會人士意見往往兩極分化，論者往往傾向純經濟觀點，或純社會觀點，作爲立論的主幹。採用經濟觀點的多以市場功能立論；而社會觀點的則多以福利社會立論，即民生論據。供求論據簡單來說：「供不應求，租值上升；有利可圖，大興土木；供應充裕，自然回順；市場功能，天經地義。」而民主論據也可以同樣寫成歌謠：「租金飛漲，民不聊生；管制租金。以解民困；聖王賢臣，體恤黎民。」港府對租管的立場，在81年發表的業主與住客（綜合）條例檢討委員會報告中有很清楚的說明：希望能夠逐步取消租管。可是每當租金急劇上漲，港府又往往被逼實施租管。這個矛盾便是自1921年開始不斷實施和放寬租管的原因。這個實施——放寬租管的循環使業主和住客都無所適從，難以長期計劃。

租管的歷史

香港的租務管制的歷史，最早可追溯至1921年租務條例（Rents Ordinance 1921）。1921年7月18日香港律政司金普（J.H.Kemp）在租務條例法案二讀時宣稱：「法案的目標是要保障住客有容身之所，並希望條例的附帶作用是鼓勵新的住宅建設。因爲這些新增住宅將完全不受條例限制，業主有權收取任何租金，而且住客只須付出標準租金，就不虞被迫遷，所以富裕的入境者如要在港置業，必須自行興建。」

與戰後樓宇業主及住客有關的第一條法例，是1963年加租（住宅樓宇）管制條例，准許每兩年加租10%。

1969年，住宅樓宇的租金急劇上升，結果港府在1970年6月制訂1970年加租（住宅樓宇）管制條例，而一般准許每兩年加租15%。1973年12月14日港府又制訂一項法例，其目的是要在10年內，將受管制的租金提高到公平市值，而不致於對住客造成過大的禍害。管制加租的方法主要是應課差餉租值不超過3萬元的樓宇，加租的最高限額爲每兩年21%(即每年10%)。

由於70年代初期住宅樓宇供應充足，同時1974與1975年的經濟衰退，港府遂於1975年豁免管制在1975年12月31日之後簽訂的3年或以上的租約，和機構租賃的租約，因爲當時的租金一般都相當平穩。

然而，租金在1979年作極大幅度的上升。雖然房屋司施恪於當年11月14日在立法局恢復辯論港督施政報告時，指出租金管制不會擴大，結果政府在80年2月制訂1980年業主與住客（綜合）（修訂）條例，將以前豁免管制的所有住宅樓宅的租約，包括〈i〉1973年12月14日以後的樓宇；〈ii〉1975年12月31日以後所訂明爲期3年或以上的租約；〈iii〉機構租約的租約，都包括在第二部的管制範圍內（有關戰後樓宇的租金管制），其最高加幅爲21%，而法例終止日期則爲81年12月18日。

在通過80年業主與住客(綜合)(修訂)法案時，房屋司施恪在立法局席上表示，過去當政府實施租金管制時，總是希望租金管制僅短期措施，但現行的管制已施行10年之久，引起業主與住客間的不平等和反常情況，同時，當時的租金管制或甚至修改及形式的租管，還需施行多久，故政府便需委任一個「業主與住客（綜合）條例檢討委員會」(簡稱租管委員會)，全面檢討法例的規定。

檢討委員會於1980年3月成立後，於81年2月13日提出下列的主要建議：爲避免發生業主及住客的疑慮，政府應該清楚聲明租金管制的一般政策。該委員會結論是，在情況許可時，當局應設法加速逐步撤消租金管制，當局並必須經常檢討實際情況。

1981年12月19日，港府訂立1981年業主與住客（綜合）修訂）法例，爲期兩年，於83年12月18日屆滿。該法例規定，戰後樓宇租金，每兩年最高的加額，由原來的21%加至30%，並豁免應課差餉租值在6萬元或以上的樓宇。

從以上歷史的檢討，可見政府在租管的態度，左右於業主（富裕階層、經濟觀）與住客（低收入階層、民生觀）之間，不能兩面逢源。

爲何政府放寬租管

政府接納租管委員會建議逐步放寬租管作爲政策，該報告書第一部第五章中，列出由經濟角度考慮租管所帶來的後果，主要是有下列數點：

（一）受租金管制樓宇之原有住客，可享受較低租金保障，但未來住客的利益將被犧牲，新出租樓宇（不受租管限制）租金將被大幅度提高，因素主要以此來補償日後加租受管制的帶來的損失。這變相由新住客津貼舊住客。

（二）受保障住客將不願意遷居，影響到政府發展新市鎮等人口遷移政策。

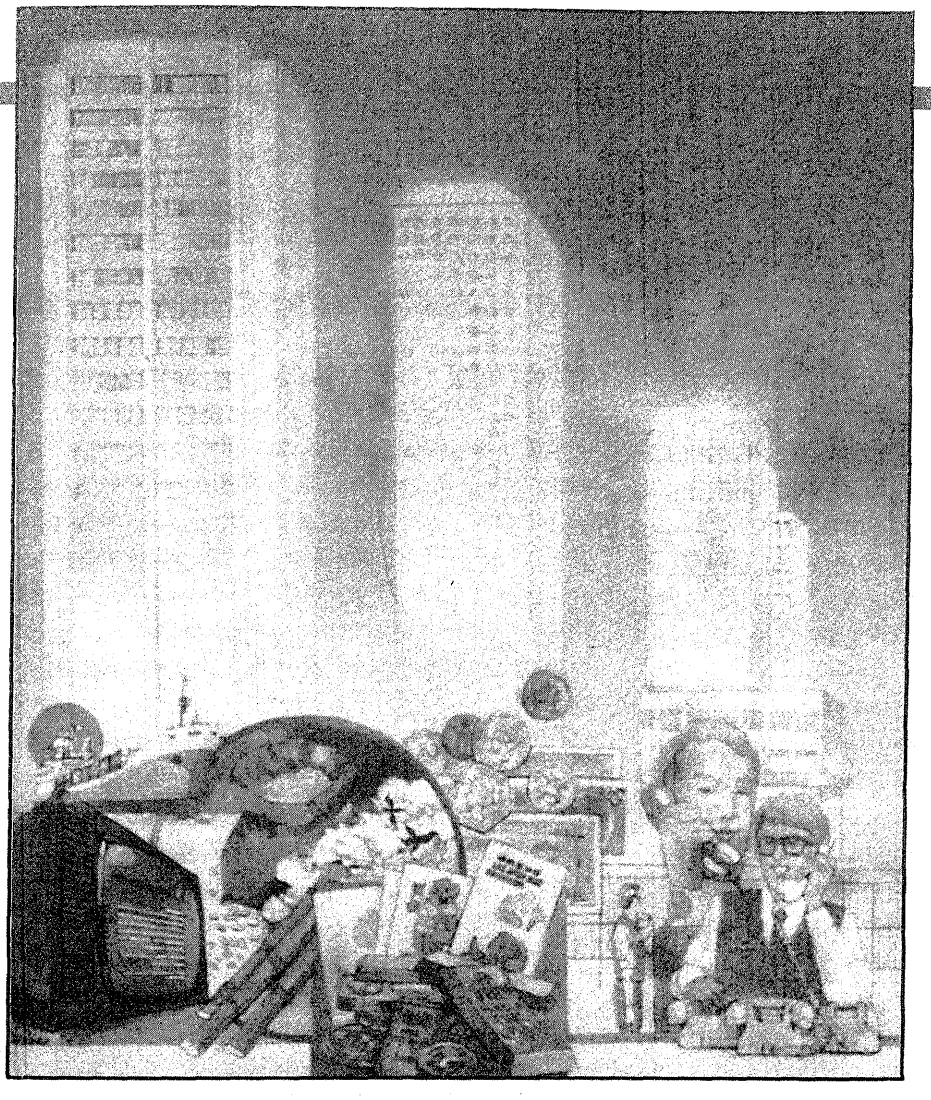
（三）租住權的保障意味着業主很難可以收回出租單位，這令計劃出售單位的業主，不敢把樓宇作出短期出租，以免不能交吉，遂令樓宇空置，造成浪費。

（四）原本想買樓收租的人，有鑒於租管，收樓困難等，亦放棄買樓念頭，改作其他方面投資。購樓人士減少，影響地產市道，發展商將被迫減少興建住宅樓宇，使屋荒情況延續及惡化。

由以上的經濟分析，可發現租管雖可暫時遏止租金上升，但長遠會造成居住環境惡化，新訂租約的租金激升，居住資源浪費，新建樓宇減少等不良影響。

差餉物業估價署在即將發表的1983年業業檢討中透露，物業市道持續疲弱，而全港空置的私人住宅單位出現32000個創紀錄數字，較82年增加7%，遠超過去年落成的私人住宅單位總數24000個。

物業市道回落，令租金及樓價均告下降，加上大量空置的單位，住宅的供求情況肯定較81年初緩和得多，是故范禮在發佈會上提出對租管條例的檢訂，放寬租金的加幅，刺激地產商增加房屋供應及空置樓宇轉入租賃市場，並將管制樓宇租金與公平市值差距縮至50%左右。



突破了租金管制的惡性循環嗎？

明顯地，港府於81年訂立租管的基本政策是：適當的情況下，逐步實施放寬租管，而政府亦在土地增闢方面，下了很大的決心，可是在地產業陷於不景之際，不少地產公司陷於財政危機。況且，樓宇的建造存有時間差距，一般經過2年時間的「生產」，才能投入供應，是故，新建成樓宇的供應不會有任何急速的上升。

放寬租管後會否造成租金的上急或急速上升，最終視乎市場的供求關係而定。在需求方面，除移民數目有下降跡象外，沒有明顯減低的傾向。私人樓宇供應方面，除了32000個空置單位（假設全部投入租賃市場）及每年約30000個新建成的單位外（要視乎物業市道復甦情況而定），約佔建成樓宇數目10%左右。大體而言，供不應求的情況仍然持續，租金價格當然不會下降。另外，大部份樓宇因長期受到租管的租金壓仰一般爲公平市值45%，放寬租管後，租金上揚自然亦在所難免（當局估計放寬租管可令樓宇租金升至公平市值50%）。

因此，在租金上升的情況下，持社會福利觀點的壓力人士便有其現實理據。

經濟學家贊成放寬租管重要理據之一：每兩年加租30%，等如每年加租14%（按複利計算），比81年每年加租10%，不但遠低於通脹率，也使受管制與新樓租金的差距越來越大。不過，由於世界經濟衰退，去年的通脹率已回降至11%，而今年亦有逐部下降的跡象。另一方面，在社會總需求的減弱下，製造業工人的實質工資並沒有增加，當局在這時候放寬租管，就明顯地與此背道而馳了。

試問，當局又怎可不能避免另一次租金管制的惡性循環呢？