

「租金代用券」可紓基層住屋問題

為期三個月的長遠房屋策略公眾諮詢將於 12 月 2 日結束。上周六（16 日），筆者出席一個公開的相關論壇，得出的結論是：基層市民的住屋問題，只會於未來五年（建屋需時）變得愈來愈嚴重；就算以中長期的角度看，由於政府低估需求、缺乏長期執行政策的意志，筆者對此亦不感樂觀。至於與會的講者似乎有一個共識，「租金津貼」是解決有關問題的短期可行措施。

上樓承諾未能兌現

《長遠房屋策略諮詢文件》中提到：「有建議認為，政府應向在公屋輪候冊上輪候過三年而仍未獲編配單位的申請者提供每月租金援助。雖然督導委員會認同政府應維持一般申請者的平均輪候時間為三年左右，但認為在市場供應短缺的情況下，若推出任何租金援助，效果會適得其反。因為政府所提供的租金援助，很可能會令租金上升，抵消了部分租戶可得的益處；此外，向公屋輪候冊上的申請者特別提供每月租金援助，只會吸引更多人輪候公屋」。

首先，筆者認為第二個說法（租金援助會吸引更多人輪候公屋）不合理。公屋是一個實物性的福利（welfare in-kind），而且會向有需要的基層市民作出資產及入息審查；既然如此，政府的態度應該是鼓勵這些已界定為有需要的人申請公屋，而不是害怕吸引他們申請公屋。

審計署 11 月 13 日發表報告，指截至今年 3 月底為止，公屋輪候冊的申請已高達 22.84 萬宗，當中 116900 宗屬一般申請、111500 宗屬配額及計分制下的非長者一人申請。現時公屋輪候時間已愈來愈長，一般申請人有 29% 已輪候三年或以上（約 34000 戶），7% 已輪候五年或以上（約 8000 戶）。政府對這些長期輪候的基層市民確實需要有所交代，因為政府未能兌現「三年上樓」的承諾。

短期租津暫紓困境

其實，現時本港也有租金津貼——政府會透過綜合社會保障援助計劃，向綜援戶提供租金津貼；關愛基金也會向有需要者提供一筆過的租金津貼。究竟租金津貼是否會令租金上升？升幅又有多大？

筆者查看一些文獻，找到七個在英國（Gibbons and Manning, 2003）、美國（Susin, 2002; Eriksen and Ross, 2013）、芬蘭（Kangasharju, 2003; 2010; Hiekka and Viren, 2000; Viren, 2011）等地進行相關的研究；總括而言，這些研究發現，租金津貼均有可能導致租金上升，升幅由一成六（Susin, 2002）至六成（Kangasharju, 2010）不等。

筆者同意租金津貼有可能令租金上升，令致租戶未能完全受惠於租金津貼的全數金額。不過，假如租金升幅不是太高的話，我們是否可以接受這個副作用？面對現時的租務市場，筆者相信如果受助戶的數目不是太多的話，對租金上升未必有很大的影響。

為了減低租金津貼對租務市場的刺激（租金上升），筆者建議最初只向已經輪候五年或以上（約 8000 戶）的一般申請戶提供租金津貼，這與現時的在職貧窮生活津貼建議一樣，而且只向有十二歲或以下兒童的申請戶提供，這令合資格的申請戶大有可能少於 8000 戶。

假如市場反應在可容忍的範圍（租金升幅少於兩成），便可考慮把申請資格放寬至沒有兒童、或已經輪候四年或以上的一般申請戶；而且筆者建議的租金津貼只屬短期措施（可先定為五年），五年之後，假如「三年上樓」的承諾可以兌現，便可取消這項租金津貼；相反，如果仍然未能兌現的話，便可考慮每三年檢討一次是否繼續推行是項津貼。

美國計劃可供借鑑

除此之外，針對「政府所提供的租金援助，很可能會令租金上升，抵消了部分租戶可得的益處」，筆者建議可以考慮美國聯邦政府推行的「租金代用券計劃」（Housing Choice Voucher program〔Section 8〕）。這個「租金代用券計劃」（下稱「計劃」）在2010年為二百二十萬家庭提供援助，金額高達一百八十億美元。

「計劃」的推行方式大概如下：受助人可自行在私人市場找尋租盤，得到房東同意後，便可參與「計劃」，租住單位；單位可以是現時租住的單位，但必須符合有關安全和衛生的最低標準。

受助人只須支付租金與租金津貼的差額，「計劃」設有入息及資產審查，一般收入低於住戶收入中位數的一半（即是特區政府早前公布的貧窮線的訂定準則），便合資格申請；假如申請人資產高於一個最低金額，多出的金額便會以類似年金的方式轉化為每月的現金收入。

政府部門會為租住單位的租金設定一個上限：「公平市場租金」（fair market rents），以此釐定租金津貼的金額。每年，政府部門會按私人市場質素中等的單位租金，釐定一個「公平市場租金」。受助戶須以收入的三成支付租金及水電煤等費用；租金津貼一般是標準租金減去住戶收入的三成；租約最少為期一年。

當然，有些業主希望收取高於「公平市場租金」的租金而不願參與「計劃」；為了解決這個問題，一些州政府甚至立法規定業主不可以這樣做。

其實，不少業主樂意參與「計劃」，因為租客就是政府，毋須擔心租客欠租；而且租客受到「計劃」規管，因而會好好保養單位。「計劃」可以避免因租金上升而減低租金津貼的作用，因為無論租金上升多少，受助戶只須把收入的三成支付租金和水電煤等費用，便有一個安居之所。

此外，美國有研究發現，「計劃」比直接興建公屋有更高的成本效益；研究亦發現「計劃」對兒童的健康和教育機會均有正面作用。

在此，希望長遠房屋策略督導委員會能夠考慮上述建議和「計劃」，為基層市民提供適切而又可以負擔的居所。

作者為香港教育學院亞洲及政策研究學系教授

周基利