

香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄

公屋輪候冊申請人的安置情況

目的

本文件載列對公屋輪候冊申請人輪候時間的分析。

背景

2. 香港房屋委員會（下稱「房委會」）的宗旨，是為不能負擔租住私人樓宇的低收入家庭提供公共租住房屋（下稱「公屋」）。為此，房委會設有輪候冊供申請人登記。房委會的目標，是把一般申請人（配額及計分制^{註1}下的非長者一人申請者除外）的平均輪候時間維持在三年左右，並把長者一人申請者的平均輪候時間維持在兩年左右。

3. 資助房屋小組委員會（下稱「小組委員會」）在 2011 年 10 月 27 日會議上，備悉 2011 年 6 月月底輪候冊申請人的安置情況（見 SHC 51/2011 號文件）。鑑於公屋申請人數不斷增加，以及公眾對輪候冊申請人輪候時間的關注（尤以輪候時間逾三年的申請而言），我們根據 2012 年 6 月月底所得最新數據對輪候冊申請人的安置情況更新了分析。分析結果詳載於下文。

整體情況

4. 在 2012 年 6 月月底，公屋輪候冊上約有 199600 宗申請，較去年增加 28%。其中 106100 宗(53%)為一般申請(較去年增加 19%)，93500 宗(47%)為配額及計分制下的非長者一人申請（較去年增加 40%）。平均輪候時間為三年的目標僅適用於該 106100 宗一般申請。

註1 配額及計分制於 2005 年 9 月實施，以理順和重訂編配公屋予非長者一人申請者的優先次序。在配額及計分制下，申請者獲配公屋的相對優先次序，取決於其所得分數，平均輪候時間為三年的目標於他們並不適用。

平均輪候時間

5. 我們有一套具連貫性和公平的機制，用以計算平均輪候時間。在既定的計算方法下，輪候時間是以輪候冊登記日期開始計算，直至首次配屋為止，但不包括申請期間的任何凍結時段（例如申請人尚未符合居港年期規定、申請人在獄中服刑、申請人正等待家庭成員來港團聚而要求凍結申請等）。一般申請人的平均輪候時間，是指一般申請人在過去 12 個月獲安置入住公屋的輪候時間的平均數。這既定的計算方法是訂立和維持一般申請人平均輪候時間為三年左右這個目標的基礎。在 2012 年 6 月月底，一般申請人的平均輪候時間是 2.7 年；長者一人申請者的平均輪候時間是 1.4 年。

6. 值得注意的是，輪候冊上一些個案可能由於不同原因曾取消申請（例如在詳細審核階段未能符合入息資格規定、沒有依約出席會晤等）。為給予申請人彈性，在現行政策下，申請人若往後情況有變，而在特定期限^{註2}內再度符合資格準則，可要求恢復申請。嚴格來說，申請人在取消申請起計直至恢復申請這段期間內，並不符合資格，因此在計算輪候時間上，這段期間不應計算在內。然而，由於電腦系統所限，我們在計算平均輪候時間時，未能把這段期間剔除。鑑於個案數目眾多，逐一翻查檔案剔除相關時段，實際上並不可行。

申請人的輪候時間

7. 由於平均輪候時間是所有獲得安置的一般申請人的平均數字，因此難免有申請人的輪候時間為三年或以上。為詳細研究輪候時間的分布，我們分別就以下兩組不同的申請人進行分析：

- (a) 2011 年 7 月至 2012 年 6 月期間，獲安置的 15000 名一般申請人；以及
- (b) 於 2012 年 6 月月底仍在輪候冊上的 106100 名一般申請人。

(a)項分析旨在提供截至 2012 年 6 月月底的平均輪候時間補充資料，兩者的計算均建基於同一批住戶（即 2011 年 7 月至 2012 年 6 月期間獲安置的一般申請人）。(b)項的分析重點是登記後三年仍未獲首次配屋而現時仍在輪候冊上的申請人。

註2 例如申請人因入息或資產超出訂明限額而被取消申請，如其後再次符合資格，可在取消申請起計六個月後至兩年內要求恢復原有申請。

8. 我們希望強調，計算平均輪候時間的既定方法已能客觀和公平地反映一般申請人的安置情況。本文件所載分析旨在提供額外資料，作為平均輪候時間的補充，供委員參考。為此，我們需要進行特別的研究（包括以人手翻查部分檔案），仔細分析輪候時間的分布，以及找出輪候時間較長個案的主要原因。

9. 我們的分析主要結果顯示，在上文第 7(a)段所述獲安置的一般申請人當中，過半數(55%)在三年內獲得首次配屋。這與在 2012年 6 月月底，獲安置的一般申請人的平均輪候時間為 2.7 年相符。至於上文第 7(b)段輪候冊上的一般申請人，有 15%已輪候三年或以上而未獲配屋。在這些申請人當中，半數(50%)已屆詳細調查階段，符合資格者快將獲得配屋。詳情載於下文。

獲安置的申請人

10. 2011 年 7 月至 2012 年 6 月期間，共有 15000 名一般申請人接受配屋而獲得安置。他們的輪候時間分布按所選地區載列於下表。雖然部分申請人接受第二或第三次配屋而並非接納首次配屋，但根據既定計算方法，輪候時間是計算至首次配屋為止，這是由於當時已經為申請人提供安置機會。

**2011年7月至2012年6月期間獲安置的
一般申請人的輪候時間分布**

所選地區	輪候時間	家庭人數					總數
		1人	2人	3人	4人	5人+	
市區	少於1年	320	410	160	130	20	1 000
	1年-<2年	1 100	760	230	300	30	2 400
	2年-<3年	210	1 300	330	210	40	2 000
	3年-<4年	60	1 700	520	120	30	2 500
	4年-<5年	40	300	1 550	180	30	2 100
	5年或以上	60	30	90	70	20	270
	小計	1 800	4 500	2 900	1 000	180	10 300
擴展市區	少於1年	70	80	20	40	10	220
	1年-<2年	250	230	40	60	30	620
	2年-<3年	20	90	50	80	40	280
	3年-<4年	10	470	70	150	60	760
	4年-<5年	10	210	330	130	40	710
	5年或以上	10	10	20	30	10	80
	小計	370	1 100	520	490	200	2 700
新界	少於1年	150	90	30	110	30	400
	1年-<2年	250	130	60	90	30	560
	2年-<3年	70	310	90	110	30	610
	3年-<4年	30	80	60	70	20	260
	4年-<5年	10	10	20	20	10	70
	5年或以上	30	<5	10	<5	0	40
	小計	530	630	270	400	100	1 900
離島	少於1年	<5	<5	0	<5	0	10
	1年-<2年	<5	<5	<5	<5	<5	10
	2年-<3年	<5	10	<5	<5	0	20
	3年-<4年	0	0	0	0	<5	<5
	4年-<5年	0	0	<5	0	0	<5
	5年或以上	<5	0	0	0	0	<5
	小計	10	20	10	10	10	50
整體	少於1年	540	590	210	270	60	1 700
	1年-<2年	1 600	1 100	340	450	90	3 600
	2年-<3年	300	1 700	470	400	110	3 000
	3年-<4年	90	2 300	650	340	110	3 500
	4年-<5年	50	520	1 900	330	70	2 900
	5年或以上	100	40	110	100	30	390
	總計	2 700	6 200	3 700	1 900	480	15 000

註：由於四捨五入關係，數字累加未必等於總數。千位或以上的數值四捨五入至最接近的百位，而千位以下的數值則四捨五入至最接近的十位。

11. 就這些已獲安置申請人的分布，我們觀察所得如下：
- (i) 在這些已獲安置的 15 000 名一般申請人當中，35%於兩年內獲首次配屋，而過半數(55%)於三年內獲首次配屋。這與在 2012 年 6 月月底，獲安置的一般申請人的平均輪候時間為 2.7 年相符；
 - (ii) 45%已獲安置的一般申請人在三年或之後獲首次配屋，與 2011 年 6 月的情況比較，增加 15 個百分點。在這些申請人當中，約 72%選擇市區公屋，23%選擇擴展市區公屋。一般來說，這反映了市區和擴展市區較受歡迎，因此選擇這兩個地區公屋的申請人，相對於選擇其他地區的申請人而言，輪候時間可能較長；
 - (iii) 在三年或之後方獲首次配屋而已獲安置的一般申請人當中，過半數(52%)在三至四年左右獲首次配屋，約 43%在四至五年左右獲首次配屋。家庭人數方面，在這 6 790 戶當中，約有 78%是選擇市區和擴展市區公屋的兩人戶和三人戶；以及
 - (iv) 至於輪候時間為五年或以上而已獲安置的一般申請人，我們特別以人手翻查相關記錄，找出其輪候時間較長的主要原因。結果顯示，這些個案當中，大約半數(48%)涉及各種特殊情況^{註3}，包括取消時段^{註4}(35%)、透過特快公屋編配計劃獲安置的配額及計分制個案^{註5}(21%)、更改所選地區(11%)、更改住戶資料^{註6}(10%)，以及基於社會／健康理由而指定編配地點(2%)。

輪候冊上的申請人

12. 除已獲安置的申請人外，我們另外亦就正在輪候冊上的申請人^{註7}，分析他們截至 2012 年 6 月月底的輪候時間分布，以及檢視有關分布是否與已獲安置的申請人相似。輪候冊上 106 100 名一般申請人當

註3 由於部分個案涉及兩種或以上的特殊情況，細分的百分比加起來並不等於總數。

註4 主要原因是在詳細審核階段未能符合入息資格規定(83%)、沒有依約出席會晤(19%)，以及證明文件不足(7%)。

註5 理論上，配額及計分制下的非長者一人申請者的輪候時間不應計算在一般申請人的輪候時間內。然而，如果這些申請者透過特快公屋編配計劃獲安置，由於電腦系統所限，我們在計算一般申請人的輪候時間時未能剔除這些個案。因此，一般申請人的實際平均輪候時間應該較短。

註6 以往情況顯示，很多要求更改住戶資料的申請人經過長時間仍未能提供證明文件，以致影響處理其申請和輪候時間。

註7 應注意的是，輪候冊上申請人的輪候時間僅顯示某個時間的特殊情況，故此並無特別實用的參考價值。申請人的輪候時間最終會於獲安置時，在平均輪候時間上反映出來。

中，約 15%(15 700 人)的輪候時間為三年或以上而未獲配屋，與 2011 年 6 月的情況比較，增加 2 個百分點。由於他們未獲配屋，其輪候時間是從登記日期起計，直至 2012 年 6 月月底為止，但不包括凍結時段。這 15 700 名申請人的輪候時間分布載列於下表。

**截至 2012 年 6 月月底在輪候冊上輪候時間為三年或以上
而未獲配屋的一般申請人的輪候時間分布**

所選地區	輪候時間	家庭人數					總數
		1人	2人	3人	4人	5人+	
市區	3年-<4年	20	420	2 800	2 400	790	6 400
	4年-<5年	<5	50	290	1 300	430	2 000
	5年或以上	<5	<5	40	880	260	1 200
	小計	20	480	3 100	4 500	1 500	9 700
擴展市區	3年-<4年	10	1 300	1 500	1 100	230	4 100
	4年-<5年	0	30	410	620	130	1 200
	5年或以上	<5	10	30	150	30	220
	小計	10	1 300	2 000	1 900	390	5 500
新界	3年-<4年	10	110	180	120	40	460
	4年-<5年	<5	10	20	10	<5	50
	5年或以上	<5	<5	10	10	<5	20
	小計	10	120	210	140	50	530
離島	3年-<4年	0	<5	<5	0	0	10
	4年-<5年	0	0	<5	0	0	<5
	5年或以上	0	0	0	0	0	0
	小計	0	<5	<5	0	0	10
整體	3年-<4年	30	1 800	4 500	3 600	1 100	11 000
	4年-<5年	<5	80	730	1 900	560	3300
	5年或以上	<5	10	80	1 000	300	1400
	總計	40	1 900	5 300	6 600	1 900	15 700

註：由於四捨五入關係，數字累加未必等於總數。千位或以上的數值四捨五入至最接近的百位，而千位以下的數值則四捨五入至最接近的十位。

13. 就這些在輪候冊上輪候時間為三年或以上而未獲配屋的一般申請人，我們的分析如下－

- (i) 我們已進一步研究輪候冊上該 15700 宗個案是否已屆調查階段。結果顯示，其中約半數（7800 宗）已屆調查階段。已屆調查階段的申請人即將會獲安排接受詳細資格審核，確定合資格者將會獲得配屋。至於其餘 7900 宗尚未屆調查階段的個案，大多數都選擇市區或擴展市區的單位。正如上文所分析，這兩個地區的輪候時間普遍較其他地區的為長；

- (ii) 在輪候冊上該 15700 名輪候時間為三年或以上而未獲配屋的一般申請人當中，大部分(62%)選擇市區^{註8}，約 35%選擇擴展市區。未來數年，市區和擴展市區公屋新建單位供應^{註9}穩定，會有較多單位滿足這些申請人的需求；
- (iii) 在輪候時間分布方面，在輪候冊上該 15 700 名申請人當中，70%的輪候時間為三至四年左右，21%的輪候時間為四至五年左右。至於家庭人數方面，在該 15 700 名申請人中，約 73%為選擇市區或擴展市區單位的三人戶和四人戶；以及
- (iv) 對於輪候冊上輪候時間為五年或以上而未獲配屋的個案，我們特別進行了研究分析。結果顯示，當中 40%涉及不同的特殊情況，包括曾經提供理由拒絕接受所編配的單位(27%)、更改住戶資料(8%)，以及取消時段、因社會／健康理由而指定編配地點、申請綠表資格證明書購買居屋單位^{註10}(5%)等其他情況。

凍結時段

14. 由於在輪候公屋單位過程中，部分申請人曾經歷凍結時段，因此我們亦分析了被凍結的申請。凍結申請的原因眾多，例如申請人尚未符合居港七年的編配規定^{註11}、申請人等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請、申請人在獄中服刑，或者申請人曾因觸犯屋邨管理扣分制下的不當行為或欠租而被着令遷出公屋單位。

註8 我們注意到，在小組委員會於 2011 年 6 月 21 日會議上通過放寬選擇市區的限制後（見 SHC 31/2011 號文件），很多原先選擇擴展市區的申請人改選市區。

註9 根據 2012 年 6 月的公營房屋建設計劃，2012/13 至 2014/15 年度分別有 22900 個市區新建公屋單位和 10200 個擴展市區新建公屋單位落成可供編配。

註10 已通過詳細資格審查的申請人可以申請綠表資格證明書，於推售剩餘居屋單位時購買有關單位，亦可於居屋第二市場購買未補價的居屋單位。當申請人持有有效的綠表資格證明書時，他們不會獲編配公屋。不過，持有有效的綠表資格證明書的時段仍然計算在公屋輪候時間中。

註11 為協助新來港人士融入本港社會，房委會過去多年已屢次檢討並放寬居港七年的規定。現時，只要半數家庭成員在編配公屋之時居港滿七年，合資格輪候冊申請人即屬已經符合居港七年的規定。不論主要申請人是否符合居港年期的規定，只要最少半數成員在編配之時符合居港七年的規定，便可在到達編配階段時獲編配公屋單位。凡未滿 18 歲的家庭成員，只要在港出生而確立香港永久性居民身分；又或不論其出生地，只要父母其中一人居港滿七年，均視為符合居港七年的規定。現行安排有助新來港人士融入本港社會。

15. 事實上，不論何時均會有申請基於上述種種原因而被凍結。舉例來說，在 2012 年 6 月月底輪候冊上 106 100 宗一般申請當中，約有 5 250 宗(5%)被凍結，原因載列於下表：

原因	在 2012 年 6 月月底的凍結個案
居港年期規定	5 020
應申請人要求（例如等待家庭成員來港團聚）	120
院舍監護（例如在獄中服刑）	60
關乎前公屋租約的不當行為（例如欠租及扣分制涵蓋的行為）	60
總數	5 250

註：由於四捨五入關係，數字累加不等於總數。數值四捨五入至最接近的十位。

16. 即使這些申請已經凍結，申請人仍可留在輪候冊上。如此一來，即使申請人仍未符合所有有關安置的資格規定，申請人仍可較早開始登記在輪候冊上，保留較高的相對優先次序。不過，即使實際上在凍結時段內申請人由於種種原因不符合資格獲編配公屋，他們很有可能會因主觀感覺認為凍結時段是輪候時間的一部分。

對申請人輪候時間的整體觀察

17. 整體而言，就我們觀察所得，雖然我們至今仍能把一般申請人的平均輪候時間維持在三年以下，但平均輪候時間已有所上升。相對於去年的數字，在三年或之後方獲首次配屋的已獲安置一般申請人數目有所增加（從 30% 上升至 45%，增幅 15 個百分點），而在輪候冊上輪候超過三年而未獲首次配屋的一般申請人數目亦有所增加（從 13% 上升至 15%，增幅 2 個百分點）。

18. 我們的分析亦顯示，在已獲安置的申請人當中，大部份輪候時間較長的為選擇市區和擴展市區的二人戶或三人戶。至於仍在輪候冊上的申請人當中，大部份輪候時間較長的為選擇市區和擴展市區的三人戶或四人戶。輪候時間特別長的申請人通常涉及取消時段（期間申請人不合符安置資格）、更改住戶資料等特殊情況。

單位的供應

19. 我們會以新建和回收公屋單位滿足對公屋的需求。過去幾年，因為公屋租戶自願交回單位或透過我們為打擊濫用公屋單位而採取的執法行動，收回供重新分配的公屋單位平均每年約有 7 000 至 8 000 個^{註 12}。我們將繼續在這方面的工作。

新建公屋

20. 根據下表所示的 2012 年 6 月公營房屋建設計劃，從 2012/13 至 2016/17 年度為期五年內，將會建成約共 75 500 個公屋單位，即平均每年建成約 15 000 個公屋單位。

地區	預計單位數目和落成年度					整體
	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	
市區	9 300 (71%)	9 700 (69%)	3 900 (31%)	9 600 (47%)	9 200 (60%)	41 700 (55%)
擴展市區	2 800 (21%)	4 400 (31%)	3 000 (24%)	8 100 (40%)	3 500 (23%)	21 800 (29%)
新界	1 000 (8%)	-	5 800 (46%)	2 600 (13%)	2 600 (17%)	12 000 (16%)
總數	13 100 (100%)	14 100 (100%)	12 700 (100%)	20 300 (100%)	15 300 (100%)	75 500 (100%)

註：由於四捨五入關係，數字累加未必等於總數。

21. 正如上表所示，市區和擴展市區的新建單位將會有穩定的供應量。從 2012/13 至 2016/17 年度為期五年內的新建公屋當中，約 20% 為一至二人單位，27% 為二至三人單位，39% 為一睡房單位（供三至四人居住），14% 為兩睡房單位（供四人或以上居住）。新供應量有助滿足對市區和擴展市區公屋的需求，以及二人至四人戶的需求。

22. 然而，每年興建 15 000 個新公屋單位不是硬指標。如果能夠找到足夠的土地，我們會調整和增加建屋量，以維持一般申請者的平均輪候時間於三年左右。鑑於輪候冊上的申請大幅增加，我們亦會在長遠房屋策略下檢討整體公屋供求（包括所需的新建公屋單位數目）。

註12 不包括從公屋調遷戶收回的單位。由於需要編配公屋單位予調遷租戶，因此不會有單位淨增。

公屋單位中的寬敞戶

23. 截至 2012 年 6 月月底，以現行標準計算^{註 13}，公屋寬敞戶有 52 800 個。房委會藉提供住戶搬遷津貼和調遷至新屋邨的機會，鼓勵寬敞戶調遷至同一區議會轄區內較小的單位。

24. 在 52 800 個寬敞戶當中，約 2 200 戶屬優先處理的寬敞戶個案，這些個案的居住密度為每人超過 34 平方米，而家庭成員並無長者或殘疾人士。小組委員會在 2010 年 10 月 15 日的會議決定(見 SHC 61/2010 號文件)先行解決這些個案，以收回較多大單位供重新編配。他們須調遷至同一區議會轄區內較小的單位，並會獲得四次配屋機會。一如所有寬敞戶個案，我們會提供住戶搬遷津貼和調遷至新屋邨的機會。對於那些無理拒納全部四次配屋的住戶，我們會發出遷出通知書。

25. 從 2010 年 10 月至 2012 年 6 月月底期間，1 750 個寬敞戶已經遷往較小的單位，另外 2 400 個寬敞戶已遷出公屋並交還其單位。根據我們的經驗，收回的單位大多是適合三人至四人戶居住的一睡房單位。此舉有助於增加公屋單位供應量，尤其是對於三人至四人戶。

打擊濫用公屋

26. 房屋署嚴格調查與住用情況有關的個案，當中包括從 703 000 個公屋租戶中隨機抽選的個案，以及經前線管人員轉介和公眾舉報的懷疑濫用個案。在 2011/12 年度，房屋署調查了約 8 500 宗隨機抽取的個案和懷疑個案，收回 470 個公屋單位。此外，為偵察可疑的空置個案，房屋署於 2011 年 1 月開始了抄錄住戶單位耗水用量的行動，為期 18 個月。行動中，房屋署檢查或嚴格調查約 9 500 個耗水量為零或偏低的個案。截至 2012 年 9 月月底，我們透過這項措施收回約 700 個公屋單位。鑑於行動的成效，第二期的行動將於短期內推出。

27. 除了上述的工作外，房屋署在 2011/12 年度在各種不同具高濫用風險的公屋租戶(例如新入伙住戶、一人單位住戶及經特快公屋編配計劃入住的一人住戶)中，隨機抽選了 2 000 個公屋住戶，以阻嚇和調查濫用公屋的情況。截至 2012 年 9 月月底，證實當中約有 100 個住戶有濫用公屋的情況。房屋署正考慮向他們發出遷出通知書。

註 13 現時的標準是 1 人 ≥ 25 平方米、2 人 ≥ 35 平方米、3 人 ≥ 44 平方米、4 人 ≥ 56 平方米、5 人 ≥ 62 平方米、6 人 ≥ 71 平方米。

未來路向

28. 我們會繼續密切監察輪候冊申請人的輪候時間，並在有需要時調整建屋計劃以配合需求。鑑於輪候冊上的申請大幅增加，以及為把一般申請人的平均輪候時間維持在三年左右，我們亦會在長遠房屋策略檢討中就整體公屋供求（包括所需的新建公屋單位數目）作出檢視。

文件銷密

29. 我們建議，會後把本文件銷密。文件銷密後可供公眾於房委會網頁、房屋署圖書館及透過房屋署公開資料主任查閱。

徵詢意見

30. 請委員備悉本文件。

資助房屋小組委員會秘書
（徐靜芳代行）
電話：2761 6834
傳真：2761 0019

檔 號： HD CR 4-4/SP/10-10/1
（策略處）
發出日期： 2012年11月23日