

公屋輪候政策：  
非長者單身人士  
「配額及計分制」  
輪候時間意見書



香港房屋政策評議會  
2014年6月

撰寫：高麟 黃潔瑩 黃愷傑 劉加譽  
顧問：黃文泰先生

香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈901A室  
電話：2861 0505 | 傳真：2528 0190  
電郵：hongkongpchip@yahoo.com.hk

# 目錄

目錄.....	1
行政摘要.....	2
第一章 背景.....	4
1.1 住屋的權利.....	4
1.2 住屋權於本地法例的落實.....	5
1.3 房屋委員會的角色.....	5
1.4 公營房屋的分配.....	7
第二章 配額及計分制.....	8
2.1 背景.....	8
2.2 現況回顧.....	8
2.2.1 輪候人數.....	8
2.2.2 輪候時間.....	9
2.3 社會各界的討論.....	10
2.4 研究方向.....	12
第三章 需求管理.....	13
3.1 現行制度之不足.....	13
3.1.1 變相鼓勵申請者提早輪候.....	13
3.1.2 經過漫長的輪候時間，申請者不再符合資格.....	13
3.2 建議：去偽存真，劃分優次.....	14
3.2.1 建議加設「在職」要求.....	14
3.2.2 建議加入住屋需要的考慮.....	15
3.2.3 加緊審查入息、資產及在職情況.....	16
3.2.4 贊成讓年逾 45 歲的申請者獲額外分數，較早配屋.....	16
3.2.5 反對提高申請年齡至 30 歲.....	21
3.3 小結.....	21
第四章 供應管理及資源分配.....	23
4.1 單身化的大趨勢.....	23
4.2 增加供應.....	24
4.2.1 增加配額至每年公屋單位編配總數的 20%.....	24
4.2.2 為青年人提供不同的房屋選擇.....	26
4.3 小結.....	27
第五章 總結及建議.....	28

# 行政摘要

能獲得合適的居所是港人的主要人權之一。在一系列為保障居住權益的法例中，《房屋條例》確立了「政府應提供可負擔的房屋」此一責任。根據《2011年人口普查》，逾3成人口居於由香港房屋委員會及香港房屋協會經營的公營房屋單位。由此可見，房委會在保障住屋權方面的角色尤為重要。

在1985年之前，政策規定市民不可以單獨申請租住公屋。限制解除後，非長者單身申請按年遞增，至2004/05年已佔所有新登記申請的45%<sup>1</sup>。有見及此，資助房屋小組委員會於2005年9月引入配額及計分制，在供應方面，房委會將一人單位的配額制定為編配予輪候冊申請人的單位總數的8%，並以2000個單位為上限。惟時至今日，非長者一人申請已累積了超過11萬宗(佔全體申請的49%)；即使不再接受新申請，亦要超過50年才能為所有現存的申請者編配公屋。

本會深信，分配公屋必須貫徹公平原則。一人申請者的住屋需要並不全然比家庭申請為低，惟社會資源有限，較迫切的申請應獲優先照顧。從實際角度考慮，具計分制的公屋輪候冊仍應作為衡量本港公屋供求狀況的指標。然而，問題在於現時的配額及計分制導致輪候冊過長失實，未能準確反映實際一人公屋單位之需求，長遠窒礙政府建屋規劃，誤導社會大眾對房屋供求狀況的理解。因此，本會認為有重新審視計分制的必要，並進行適當的改革和調整：

審視社會各界的意見後，本會認為計分制可作以下的改進：

## 1) 剔除沒有迫切需要的申請

本會倡議增設在職要求，甄別單身人士對公屋的真實需求。但基於人權理由，本會反對增設年齡限制。按2013年數據推算，此措施將可裁減約3萬份學生申請，大幅降低非長者一人申請的人數。

## 2) 為申請人作優次排序

本會認為現有計分制內以年齡劃分優次的機制尚屬合理，亦贊同長遠房屋策略小組為年逾45歲的申請者額外加分的建議。

<sup>1</sup> 香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄：非長者一人申請者編配政策檢討 (SHC 58/2005)

### **3) 於計分制內考慮住屋需要**

本會認為，公共房屋應先協助有能力獨立生活、有置業需要又無法負擔私人樓宇的市民。而申請人現有的居住環境亦與他們對公屋需求的迫切性息息相關。因此，對於以下的單身申請，其計分方法可作調整：

- 倘若申請人本身已經獨自居住於籠屋或板間房等，其對公屋真正有迫切需求，本會建議可加 15 分。
- 倘若申請人本身與家人同住(無論是公屋抑或其他住宅)，其雖有向上流動的意志，對公屋的需求卻有欠迫切，本會建議可減 15 分。
- 為免重覆，現行計分制內「現居於租住公屋單位者被扣 30 分」的安排亦應由上述建議取代。

### **4) 長遠增加一人單位配額**

本會建議增加編配予非長者一人申請者的單位配額至 20%，並且按年檢討。

### **5) 增加其他房屋供應**

政府亦可研究增加其他房屋供應的可能，包括鼓勵年青申請人轉而申請居屋，以及興建更多單身人士宿舍。本會建議政府繼續積極拓展此方面的政策研究，以減輕公營房屋的負擔。

# 第一章 背景

## 1.1 住屋的權利

---

*「人權是所有人與生俱來的權利，不分國籍、住所、性別民族或種族、膚色、宗教、語言或其它身份地位。我們都平等地且不受歧視地享有我們的人權。這些人權相互關連、相互依賴且不可分割。」*

*(聯合國人權事務高級專員辦事處)*

---

人人生而平等，其基本權利不可剝奪。保障人權不僅是對每一個人的基本尊重，更是社會凝聚力的根源，繁榮進步的基石。保障人權既是普世價值，亦是香港一直引以為傲的核心價值。

人權不僅保障我們免於干擾的「消極自由」(negative liberty)，同時亦包含了正面賦予我們「積極自由」(positive liberty)以配合基本生活需要。廣義來說，所謂「積極自由」涵蓋了接受教育、福利和醫療服務等權利。

本會認為，作為社會福利，獲得合適的屋所亦屬於人權之一。原因如下：

《基本法》第四條清楚指出「香港特別行政區依法保障香港特別行政區居民和其他人的權利和自由。」第三十六條亦指出「香港居民有依法享受社會福利的權利。」由此可見，社會福利的享有權已得到憲法確立。

《基本法》第一百四十五條亦賦予香港政府「在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要，自行制定其發展、改進的政策」的權力。因此，制定合適的社福政策是港府的憲政責任之一；而有關政策，必須根據社會的經濟狀況和市民的實際需要而釐定。

於國際法層面而言，《世界人權宣言》(The Universal Declaration of Human Rights)第二十五條第一款指出「人人有權享受為維持他本人和家屬的健康和福利所需的生活水準，包括食物、衣著、住房、醫療和必要的社會服務」。《經濟、社會與文化權利國際公約》(The International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights)第十一條第一款亦指出「本盟約締約各國承認人人有權為他自己和家庭獲得相當的生活水準，包括足夠的食物、衣著和住房，並能不斷改進生活條件。」早於殖民時期，聯合王國政府已將《經濟、社會與文化權利國際公約》推展實施至香港，而該公約在回歸以後亦繼續生效<sup>2</sup>。

---

<sup>2</sup> 立法會秘書處為 2014 年 2 月 17 日會議擬備的最新背景資料簡介：香港特別行政區根據《經濟、社會與文化權

當中，根據聯合國經濟、社會、文化權利委員會第六屆會議的報告中的《第四號一般性意見》，《經濟、社會與文化權利國際公約》中所提及的住房權要求住屋價格必須達到「力所能及」(affordability)的水平。換言之，「與住房有關的個人或家庭費用應保持在一定水平上，而不至於使其他基本需要的獲得與滿足受到威脅或損害<sup>3</sup>」。由此可見，港府在國際法的層面上有義務為市民提供可負擔的居所。再者，《基本法》第三十九條亦指出《經濟、社會與文化權利國際公約》將繼續適用於香港，為此公約提供了憲制約束力。

## 1.2 住屋權於本地法例的落實

目前《經濟、社會與文化權利國際公約》已透過「超過五十條香港法例的條文，納入本地法律」，並「通過許多行政規例及綱領得到實踐」<sup>4</sup>。政府亦認同「這類具體措施較在本地法律中重申《公約》條文的做法，更為有效<sup>5</sup>」。

現時有一系列的本地法律反映公約第十一條所保障的居住權，例如《業主與租客(綜合)條例》規管了私人市場的土地租賃、《收回土地條例》則為官方回收土地作發展提供基礎，並同時保障了業主將會獲得適當的賠償、《新界條例》則定下了有關新界土地管理的規則。再者，《房屋條例》中確立了「政府應提供可負擔的房屋」的責任。故此，下文將重點探討《房屋條例》。

## 1.3 房屋委員會的角色

《房屋條例》第四條列明：

---

「(房屋)委員會須根據本條例行使其權力和履行其職責，以確保向(房屋)委員會決定並經行政長官批准的各類或各種類人士，提供房屋和提供(房屋)委員會認為適合附屬於房屋的康樂設施。」

---

利國際公約》提交的報告（立法會 CB(2)85/13-14(05)號文件）

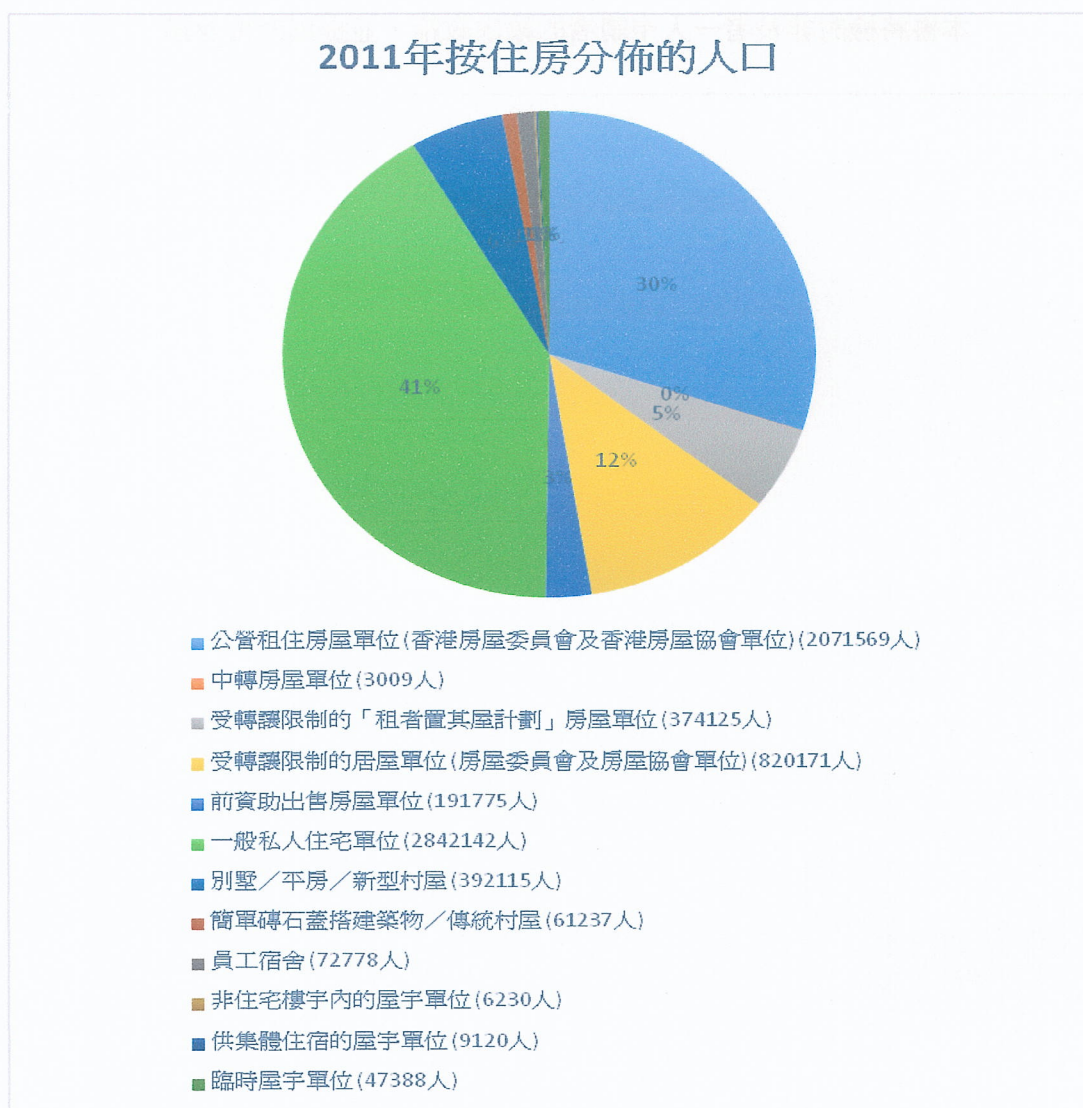
<sup>3</sup> 聯合國經濟、社會、文化權利委員會第六屆會議報告（E/1992/23）《第四號一般性意見》

<sup>4</sup> 立法會二題：《經濟、社會與文化權利的國際公約》在香港實施情況（二零零五年四月六日）

<sup>5</sup> 同上

房委會的願景為「協助有住屋需要的低收入家庭入住能力可以負擔的居所」。房委會在工  
作目標中亦提到，其將以「積極進取、體恤關懷的態度，提供市民所能負擔的優質房屋」。本  
港終審法院在何賽雲訴香港房屋委員會一案中，更將向社會低收入人士提供可負擔的居所形容  
為房委會的「核心職能」<sup>6</sup>。這與上述國際公約「力所能及」的要求不謀而合。

根據《2011年人口普查》，本港逾3成人口(即超過200萬人)居於由香港房屋委員會及香  
港房屋協會經營公營房屋單位。若加上公營租住房屋單位、中轉房屋單位、「租者置其屋計劃」  
房屋和受轉讓限制的居屋單位數目，則有逾300萬人居於資助性質的房屋。由此可見，房委會  
在保障住屋權方面的角色尤為重要。



<sup>6</sup> 何賽雲訴香港房屋委員會 (終院民事上訴 2005 年第 1 號); (2005) 8 HKCFAR 628

## 1.4 公營房屋的分配

房委會一直以輪候制度分配公營房屋。申請人大致可分為三類：一般家庭、單身長者以及單身非長者人士。當中，房委會承諾一般家庭可在三年內獲得配屋，而長者亦可獲特快編配。可是，「三年上樓」的承諾唯獨不適用於長者一人申請者的申請<sup>7</sup>。因此，單身非長者人士在輪候公營房屋時較缺乏保障。

本書將檢討非長者一人申請者的輪候政策，並提出改進建議。

<sup>7</sup> 立法會房屋事務委員會長遠房屋策略小組委員會：房屋委員會對公共租住房屋非長者一人申請者實施的配額及計分制(CB(1)919/12-13(02))



## 第二章 配額及計分制

### 2.1 背景

在 1985 年之前，政策規定單身者不可以單獨申請租住公屋。限制解除後，港府普遍將一人單位編配予年長一人申請者，在整體申請中所佔比例較低。以 1996/97 年度為例，編配給非長者一人申請者的單位只有 125 個。但自此以後，一人申請者在每年新登記個案中的比例按年增長：由 1998/99 年度的 21%，上升至 2004/05 年度的 45%<sup>8</sup>。

有見及此，資助房屋小組委員會於 2005 年 9 月引入配額及計分制。其運作如下：

---

申請者的分數取決於三個因素，分別是：申請者在遞交公屋申請時的年齡；申請者是否公屋居民；及申請者輪候公屋的時間。細則如下：

(a) 遞交公屋時 18 歲的申請者得零分，19 歲的得 3 分，20 歲的得 6 分，依此類推。

(b) 申請者如居於公屋（包括房屋協會轄下的租住房屋），會被扣減 30 分；以及

(c) 申請者在輪候冊上多等一個月，可多得一分。

（香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄 (SHC 8/2011)）

---

同時，房委會參考了 1995 至 2005 年間編配予非長者一人申請者的單位的平均比率，將此配額制定為編配予輪候冊申請人的單位總數的 8%，並以 2000 個單位為上限<sup>9</sup>。由此可見，上述計分標準旨在減少非長者一人申請數目，更有效分配社會資源。

### 2.2 現況回顧

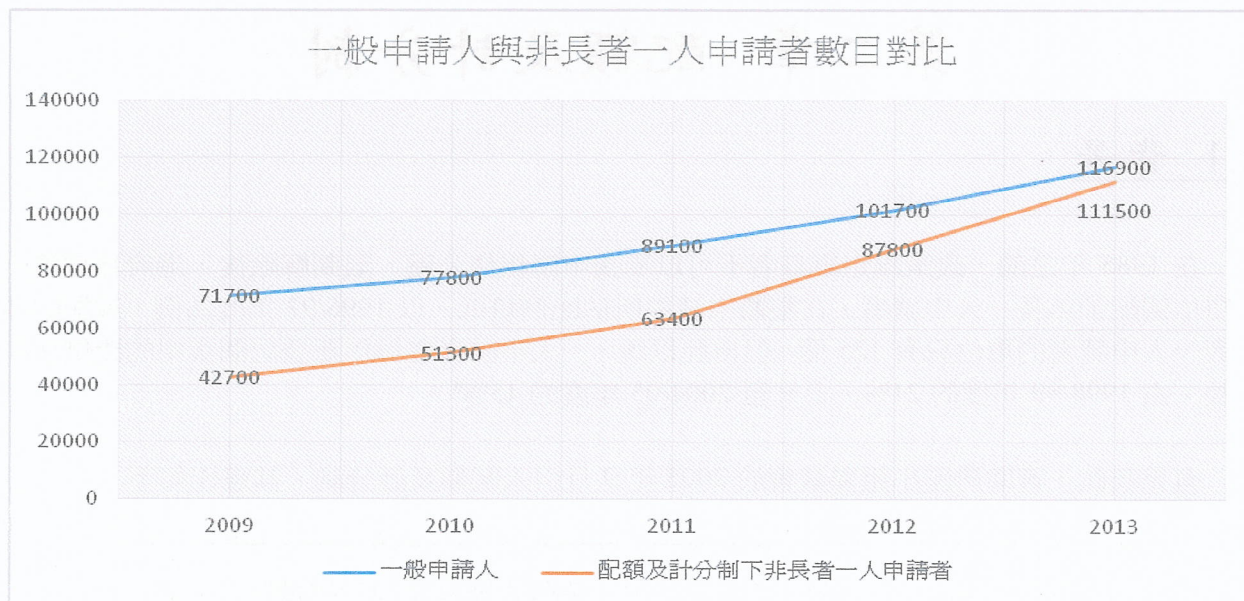
#### 2.2.1 輪候人數

儘管配額及計分制希望減少單身人士的申請數目，現實卻似乎事與願違。非長者一人申請數目不跌反升，由 2005 年的不足 4 萬份於 8 年間上升至 2013 年的逾 11 萬份，直達總申請量的 49%。

---

<sup>8</sup> 香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄：非長者一人申請者編配政策檢討 (SHC 58/2005)

<sup>9</sup> 政府新聞公報 2009 年 1 月 7 日 (立法會二題：協助年輕公屋申請者 - 立法會會議上陳克勤議員的提問和運輸及房屋局局長鄭汝樺的口頭回覆)。



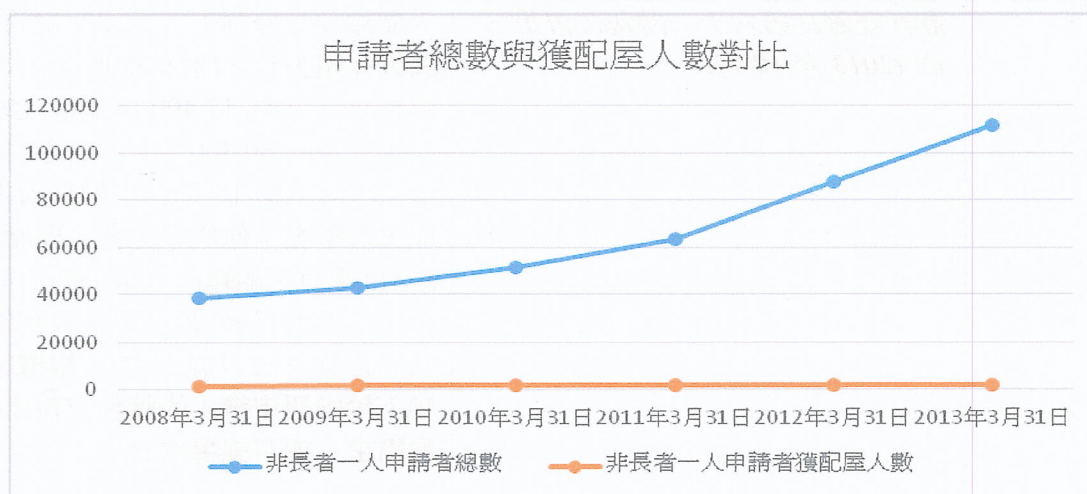
### 2.2.2 輪候時間

將每年配額設定在 8% 導致一人單位嚴重供不應求，非長者一人申請者的輪候時間越來越長。如前文所述，「三年上樓」的承諾並不適用於非長者一人申請者的公屋申請。然而，房委會在設立計分制時曾表示「相信 40 歲或以上申請者的平均輪候時間可維持在三年左右<sup>10</sup>」。根據房屋委員會網頁 2014 年 5 月提供的數據，假設獲配市區公屋的最低分數維持於 154 分，於「配額及計分制」下，本會推算各年齡層的非長者一人申請者(若其同時為非原公屋住戶)將輪候由 4.8 年(50 歲)至 12.8 年(18 歲)不等：

申請者申請時的年齡	計算方法 [接受配房的最低分數-3 x (申請時年齡 - 18)] / 12		所需輪候時間
18 歲	$[154 - 3 \times (18 - 18)] / 12$	=	<b>12.8 年</b>
30 歲	$[154 - 3 \times (30 - 18)] / 12$	=	<b>9.8 年</b>
40 歲	$[154 - 3 \times (40 - 18)] / 12$	=	<b>7.3 年</b>
50 歲	$[154 - 3 \times (50 - 18)] / 12$	=	<b>4.8 年</b>

就整體供求狀況而言，直至 2013 年，非長者一人申請共有 111 500 宗，而每年編配單位數目大概只有 2000 個。即使不再接受新申請，亦要超過 50 年才能為所有現存的申請者編配公屋。

<sup>10</sup> 香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄 (SHC 58/2005)



## 2.3 社會各界的討論

現行公屋輪候制度的問題早已引起社會迴響。本會參考之各界意見，複述如下：

有關事項	文件及日期	意見
每年配屋限額	長遠房屋策略小組委員會 (2013年4月)	「配額及計分制，包括每年最多2000個公屋單位的非長者一人申請者配屋限額，應維持不變。」
申請資格	長遠房屋策略諮詢文件 (2013年9月)	「儘管相對於家庭及較年長的申請者，年齡介乎18至30歲而確實有住屋需要的單身人士的優次應較低，但卻不能剝奪他們接受住屋援助的機會。」 (回應將申請公屋年齡資格提升至30歲的建議)
	長遠房屋策略小組委員會 (2013年4月)	「定期檢視其入息和資產，務求從輪候冊上剔除不合資格申請者，尤其是登記時為學生而於畢業後收入將最有可能超越輪候冊入息限額的申請者。」

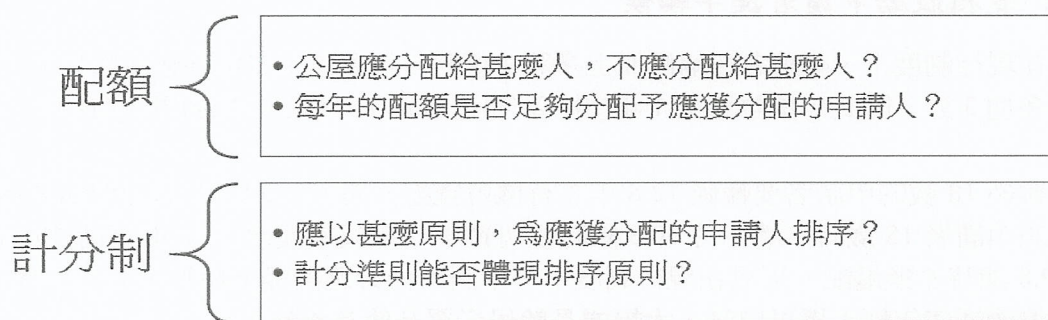
	審計署署長第六十一號報告書第三章 (2013 年 10 月)	<p>「配額及計分制下不足 30 歲的申請人在過去七年增加 350%，由二零零七年三月的 13 400 名增至二零一三年三月的 60 300 名。房屋署表示，這些申請人當中，約有半數具備專上或更高學歷；他們年紀輕，學歷較高，日後有可能藉收入增加而能夠改善居住環境，最終很多都會放棄配額及計分制下的申請。因此，根據該機制下輪候冊申請人的總數來預測公屋需求，或有誤導成分。」</p> <p>「由於輪候冊上配額及計分制申請人已逾 110 000 名，加上登記至調查的時間差距可達五年多之久，審計署認為值得重推複查制度，定期剔除不合資格的申請人，讓房委會得以評估配額及計分制申請人真正的住屋需求。」</p>
計分制	長遠房屋策略諮詢文件 (2013 年 9 月)	<p>「督導委員會建議改善配額及計分制，……給予年逾 45 歲的申請者額外分數，以增加他們較早獲配公屋的機會，再逐步將此措施擴展至 40 歲，然後 35 歲以上的非長者單身人士。同時建議考慮訂出路線圖，把平均輪候時間為三年左右的目標，循序漸進地擴展至年逾 35 歲的非長者一人申請者。」</p>
整個公屋編配制度	長遠房屋策略小組委員會 (2013 年 4 月)	<p>「以申請者的需要為基礎訂定配屋資格準則，以考慮申請人的個別情況。」</p>

上述意見將納入本書研究範圍。

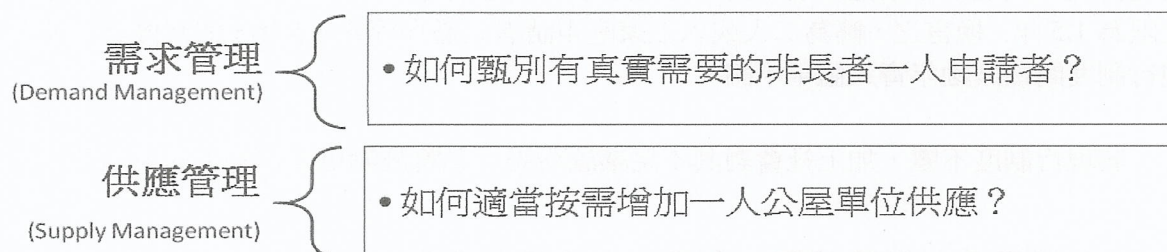
## 2.4 研究方向

本會深信，分配公屋必須貫徹公平原則。一人申請者的住屋需要並不全然比家庭申請為低，惟社會資源有限，較迫切的申請應獲優先照顧。從實際角度考慮，具計分制的公屋輪候冊仍應作為衡量本港公屋供求狀況的指標。然而，問題在於現時的配額及計分制導致輪候冊過長失實，未能準確反映實際一人公屋單位之需求，長遠窒礙政府建屋規劃，誤導社會大眾對房屋供求狀況的理解。

因此，在討論配額及計分制時，本會參考了以下四項相關議題：



承接上述討論，本書將從需求管理及供應管理兩方面探討議題：



## 第三章 需求管理

要有效貫徹公平分配原則，必先釐清非長者一人申請者對公屋的確實需求。下文將探討現行制度之不足，後附上建議，以期去偽存真，甄別出有實際需要的申請者。

### 3.1 現行制度之不足

#### 3.1.1 變相鼓勵申請者提早輪候

在現行制度下，申請者在輪候冊上多等 1 個月，可多得 1 分；每延遲遞交申請 1 年，底分只會多加 3 分。因此，提早遞交 1 年(得 12 分)比延遲 1 年(只得 3 分)更為有利。

雖然 18 歲的申請者要輪候 12.8 年才有機會獲配公屋，比 30 歲申請者所需的 9.8 年為多；但假設申請者 18 歲時申請，待 30.8 歲時便可獲第一次配屋機會，若 30 歲時才申請，則要等到 39.8 歲時才獲編配。可見在現行制度下，申請人仍會選擇提早輪候，以盡早獲編配。長遠只會繼續誘使年輕人提早申請，大幅增長輪候名單及使其年輕化。

另外，非長者一人申請者在輪候過程中成家立室的情況俯拾皆是：按現行制度規定，若申請者轉為二人或以上家庭類別申請，可將原來累積輪候時間的一半，算入所轉的申請類別，其上限為 1.5 年。換言之，轉為二人或以上家庭申請者只需多等約 1.5 年，即有機會上樓。因此，現行制度間接鼓勵年青人儘早申請。

若現行制度不變，加上社會對其不足議論紛紛，必將鼓勵更多年青人提早申請。

#### 3.1.2 經過漫長的輪候時間，申請者不再符合資格

按 2013 年數字<sup>11</sup>計算，「未滿 30 歲者」佔「配額及計分制下非長者一人申請者」的 54%，「具專上或以上教育程度」佔「未滿 30 歲申請者」的 67%。由此估計：「具專上或以上教育程度的未滿 30 歲非長者一人申請者」，佔所有非長者一人申請宗數的 36%。以 2013 年共 111 500 宗申請計算，此類申請有 40341 宗，佔逾三分之一。

根據人口統計，具大專或以上教育程度的年輕申請者有較高社會上游能力（詳見 3.2.4），加上公屋輪候時間之長，到他們需要申報資產時的社會經濟狀況已經大有不同。若政府沒有在規劃時顧及此類人的改變，一人單位供應或會過剩。

<sup>11</sup> 2013 年公屋輪候冊申請人統計調查及 2013 年公營房屋住戶綜合統計調查(SHC 58/2013)

此外，從下表可見，2008 至 2010 年每年大約有兩成申請者因人息超出限額，不合資格繼續輪候。當中 30 歲以下人士約 30% 的比例，比 30 歲以上人士（約 15%）高一倍。

#### 超出現行公屋輪候冊入息限額的非長者一人申請者

	2008			2009			2010		
	30 歲以下	30 歲以上	整體	30 歲以下	30 歲以上	整體	30 歲以下	30 歲以上	整體
入息超過現行公屋輪候冊入息限額的非長者一人申請者	31%	14%	21%	36%	16%	25%	31%	15%	23%

資料來源：香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄租住公屋非長者一人申請者：配額及計分制的運作 (SHC 8/2011)

若能剔除沒有迫切需要的申請，僅保留合資格而有真正需要之申請，港府就能根據輪候冊的資料有效規劃未來的公屋單位供應，避免被輪候人數之多誤導。同時，輪候制度亦能貫徹公平原則，按需分配，讓有需要的人獲得適當的照顧。

## 3.2 建議：去偽存真，劃分優次

針對上述流弊，下文附以本會認為可行之改進建議，旨在剔除沒有迫切需要的申請，徹底貫徹資源分配中的公平原則：

### 3.2.1 建議加設「在職」要求

本會建議在申請公屋時加設「在職」要求。

現時以 18 歲作為申請公屋的最低年齡，誘使大批年青單身人士排隊輪候單位。要杜絕公屋系統被濫用的情況，繼而有效管理大眾對公屋的需求，港府應從公屋申請條件著手改變。本會倡議，在現行申請條件的基礎上，多加一項要求只有 18 歲或以上的在職人士才能遞交公屋申請。考慮到失業人士對公屋援助亦有需求，本會認為除了在職人士外，綜援申領者的申請亦應該予以接納。

此舉主要可以排除本來與家庭同住，因希望獨立生活而遞交公屋申請的非在職年青單身人士。倘若申請人沒有工作，而本身與家人同住(無論是公屋抑或其他住宅)，證明其對公屋的需求僅限於獨立居住的個人願望。公共房屋理應優先協助有能力獨立生活、有置業的需要而又無法負擔私人樓宇的市民，而非用以滿足未有工作的年青單身人士搬離家中獨自居住的主觀願望<sup>12</sup>。允許無業年青人為搬離原有家庭，申請公屋一人單位，實在是錯誤運用社會資源。這類申請人對公屋的需求不應以佔用公共資源方式來解決，本會認為其申請不應獲接納。

在執行上，本會參考申請交通津貼的在職證明，認為一般在職人士只須遞交僱傭合約、出勤記錄或僱主填寫的工作時數證明書便可。至於無法提供在職證明的自僱人士，則可以宣誓取代。

### 3.2.2 建議加入住屋需要的考慮

本會建議在計分制內加設住屋需要的考慮。

如前文所述，本會認為，公共房屋應先協助有能力獨立生活、有置業需要又無法負擔私人樓宇的市民。而申請人現有的居住環境亦與他們對公屋需求的迫切性息息相關。因此，對於以下的單身申請，其計分方法可作調整：

- 1) 倘若申請人本身已經獨自居住於籠屋或板間房等，證明其有向上流動的意志，亦不願依賴家中既有資產。這類申請人對公屋真正有迫切需求，本會建議可於計分制上加 15 分\*。
- 2) 倘若申請人有而本身與家人同住(無論是公屋抑或其他住宅)，申請公屋時則應該舉家輪候家庭單位而非一人單位。這類申請人雖有向上流動的意志，對公屋的需求卻有欠迫切，本會建議可於計分制上減 15 分\*。另外，為避免重覆，現行計分制內「現居於租住公屋單位者被扣 30 分」的安排亦應由此項建議取代。

\*上述於計分制內加減 15 分的建議，是考慮到 15 分等於輪候 15 個月時間的分值。本會建議分值僅為參考，可按實際情況再作調整。

<sup>12</sup>據《香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄：2013 年公屋輪候冊申請人統計調查》顯示，「希望獨自居住仍是非長者一人申請者申請公屋的主要理由，[受訪者]當中 73%以此為理由」。



### 3.2.3 加緊審查入息、資產及在職情況

本會建議加強審查入息及資產，以確保在輪候冊上的申請者仍合資格。具體措施有二。第一，非長者一人申請者於申請時必須遞交入息證明，而非獲配公屋時才要申報。第二，申請者於輪候期間，每三年亦需申報收入一次。如果申請者因不合資格而被剔除，但日後因收入減低等原因而再次申請，又通過入息及資產審查的話，該申請人上一次輪候的年期將計算在是次申請內。

本會亦認同長遠房屋策略小組委員會的建議，尤其加緊審查登記時為學生，而畢業後收入最有可能超出入息限額的申請者<sup>13</sup>。此外，考慮到年輕申請者具潛力賺取更高收入，本會建議如 30 歲以下申請者的入息或資產任何一項超過資格上限，就可將該申請人剔除，以縮短輪候隊伍。

### 3.2.4 贊成讓年逾 45 歲的申請者獲額外分數，較早配屋

在現時的計分制內，申請人的年齡與分數直接掛鉤，年紀越大的申請者需排期的時間越短。有意見指出，因青年人的需求比年長人士為低，故此年長人士應該優先獲配公屋。下文將分析此意見是否成立：

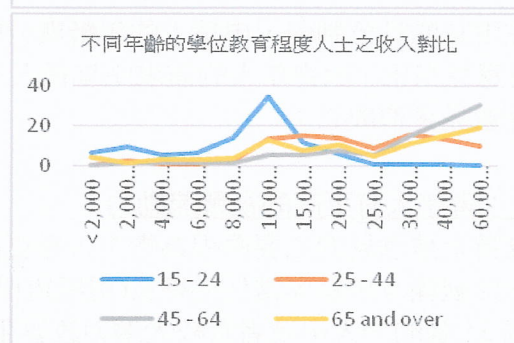
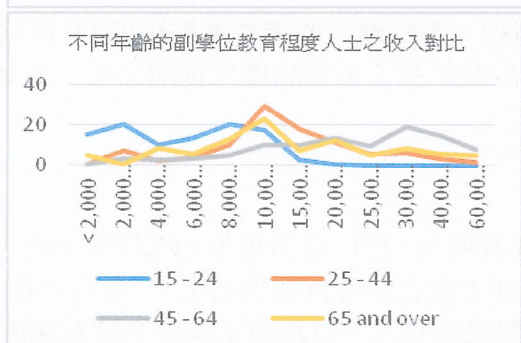
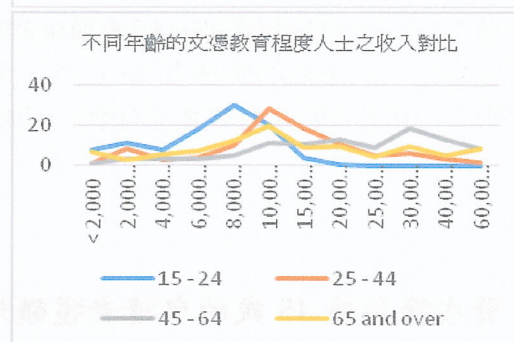
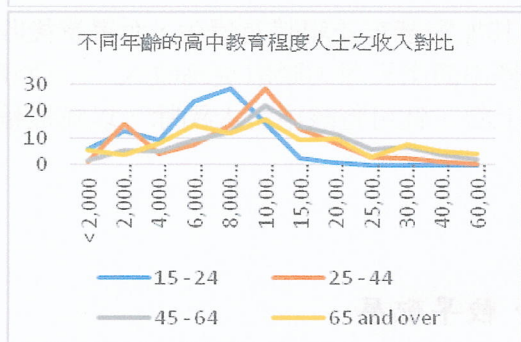
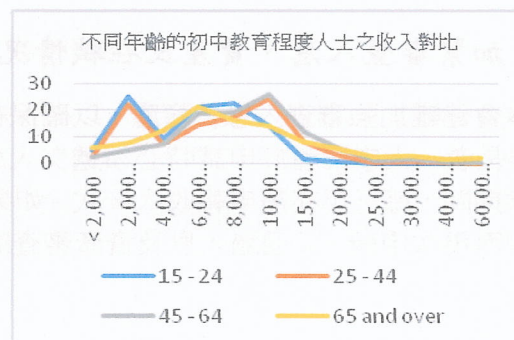
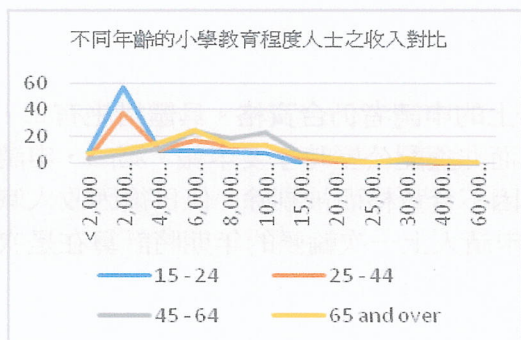
#### 理由 1：青年人有更高的社會流動力

支持上述意見的主要因為青年人有更高的社會流動力，可以自力更生。政府亦接納此說法，正如運輸及房屋局常任秘書長(房屋)栢志高太平紳士於立法會會議中指出：「由於年輕人較超過 35 歲的一人申請者有較大潛力改善生活和賺取更高收入，故政府當局認為宜在編配公屋時，對後者給予優先照顧。」

為掌握更深入的資料，本會將《二零一一年人口普查》之結果加以分析。由於教育程度與收入某程度成正比，本會將把擁有相同教育程度但不同年齡的人士的收入進行比對。

以下圖表的橫軸代表收入，縱軸顯示值不同年齡人數的百分比，由此得出不同年齡組別的收入分佈。

<sup>13</sup> 長遠房屋策略小組委員會 - 房屋委員會對公共租住房屋非長者一人申請實施的配額及計分制



綜合以上圖表，不論學歷高低，隨年齡增長，收入亦會增加。學歷越高，收入增長越多。例如 15 至 24 歲的學位教育程度人士收入大多在 \$ 15,000 以下，而 45 至 65 歲的大部分收入均在 \$ 60,000 以上。相反，小學教育程度人士當中，45 至 65 歲人士收入雖然比 15 至 24 歲為高，但是收入亦不多於 \$15,000。由此可見，青年人的收入會隨著年資的增加而上升，故青年人具有較大潛力賺取更多收入，所以向上流動的能力也較高。

另外，現行制度並不會對年長的低學歷人士的收入不公。例如在初中教育程度的人士當中，65 歲以上長者的收入主要集中於 \$6,000 - \$8,000，比 45 - 65 歲人士的 \$10,000 - \$15,000 為低。在小學教育程度人士當中亦有相同情況，65 歲以上長者收入比 45 - 65 歲的一群明顯為低。原因可能是低學歷一群主要從事勞動工作，隨著年紀增長，他們的體力下降，因此收入亦遞減。但在現行制度當中，長者的特快輪候優先資格能涵蓋 65 歲以上的低收入人士，因此，本會認為現行制度並不會對長者造成不公。

除此以外，高學歷人士的平均收入亦較高<sup>14</sup>，因此年輕高學歷人士的確比年長人士更容易改善生活條件。2012年12月月底，在配額及計分制下106,900名非長者一人申請者當中，67%（71500人）的年齡為35歲或以下，當中47%具專上教育程度或以上（2013年：33%）。由此可見，接近一半的申請者比其他申請者有較大可能在未來十年內的人息及資產會上升，有的甚至會不合資格申請公屋。另外，一半30歲以下的申請者表示趁著收入尚低時先申請公屋。這顯示申請者估計自己的收入在不久的將來就會隨即改善，不必再申請或居住於公屋內。

非長者一人申請者對申請入住／居於公屋的觀感（以當年3月底計算）

申請入住的觀感／年齡	未滿30歲	30歲或以上	整體
公屋可改善居住環境，待租戶日後財政狀況改善便會遷出	26%	29%	28%
倘居於公屋，政府資助可紓緩日後因住戶成員增多而不斷增加的住屋開支負擔	13%	12%	13%
公屋是住屋福利，是合資格者應享用的	17%	15%	16%
只有低收入者才居於公屋	18%	45%	30%
居於公屋與居於其他類別房屋並無分別	27%	27%	27%
應趁年紀尚輕而收入低時申請公屋	50%	19%	36%
其他	0%	0%	0%

註：最多可揀選兩項

資料來源：2013年公屋輪候冊申請人統計調查及2013年公營房屋住戶綜合統計調查。

就以上分析，年長的申請者的收入難以上升，缺乏其他住屋選擇，所以他們對公屋的需求較為長遠及逼切。

<sup>14</sup> 擁有文憑或學位的高學歷人士

理由 2：大部分申請公屋的年輕人已有棲身之所

根據 2013 年公屋輪候冊申請人統計調查及 2013 年公營房屋住戶綜合統計調查(見下表)，30 歲以下申請人中超過 9 成與父母同住，另外 53%於申請公屋時為學生。這表示大部分年輕的申請人本來有固定居所，而且有一部分經濟上大致或完全依賴家人。此外，約 8 成年輕申請人因為希望獨立居住而申請公屋。由此可見，大部分年青人並非因為沒有容身之所或難以負擔租金而申請公屋。

與非長者一人申請者同住的成員

住戶成員類別*	未滿 30 歲	30 歲或以上	整體
父母	94%	70%	85%
兄弟姊妹	66%	57%	62%
(外)祖父母	8%	3%	6%
配偶	1%	11%	5%
子女	3%	10%	6%
朋友	2%	10%	5%
其他人	4%	12%	7%

註：凡與超過一類住戶成員同住的被訪者，均會在每個相關類別算一次，故此百分比總和並非 100%。

資料來源：2013 年公屋輪候冊申請人統計調查及 2013 年公營房屋住戶綜合統計調查。

非長者一人申請者登記時的生活狀況（以當年 3 月底計算）

登記時的生活狀況	2013		
	未滿 30 歲	30 歲或以上	整體
僱員／僱主／自僱	41%	86%	62%
無業／失業	2%	9%	5%
學生	53%	#	29%
其他(持家者／家庭主婦／退休人士／已找到工作而快就職者)	4%	4%	4%
總數	100%	100%	100%

註：由於四捨五入關係，數字相加未必等於其總數。 # 少於 0.5%。

資料來源：2013 年公屋輪候冊申請人統計調查及 2013 年公營房屋住戶綜合統計調查。

非長者一人申請者申請公屋原因（以當年3月底計算）

申請公屋原因	未滿30歲	30歲或以上	整體
現時居所空間狹小	22%	24%	23%
現時居所租金高昂	11%	29%	19%
現時居住環境欠佳	4%	6%	5%
希望獨自居住／從現戶中分出來	<b>81%</b>	64%	73%
失業／收入減少	4%	6%	5%
其他	1%	0%	#

# 少於0.5%。 \* 被訪者最多可選兩個原因。

資料來源：2013年公屋輪候冊申請人統計調查及2013年公營房屋住戶綜合統計調查。

本會重申，房屋委員會的願景是「協助有住屋需要的低收入家庭入住能力可以負擔的居所」。縱使社會不能否認脫離家庭獨自居住也是「住屋需要」的一種，惟公屋單位有限，必先考慮緩急輕重，再作公平分配。

正如審計署署長第六十一號報告書第三章指出：「這些學歷較高的年輕申請人很多似乎沒有迫切需要入住公屋，特別是倚賴同住父母／家人的學生」。即使學生獲編配公屋，他們的生活費及起居飲食等可能仍需家人照顧，結果與以往跟家人同住無異。

此外，大部分30歲以下的申請者即使無法獲得編配，最壞情況都只是繼續與家人同住；而且根據上一部分的分析，他們的收入普遍會在未來幾年逐漸增加，很可能有能力自行購買或租住其他單位。相反，年長的申請者向上流動能力低，他們可負擔的居所可能只有公屋，因此，在有限資源之下，社會應該將更多資源賦予支援較年長的申請者。

基於上述討論，本會認為上述理由均成立，故同意年長人士應該優先獲配公屋。現時，雖然單身非長者申請人士對公屋的需求一直由配額及計分制處理，並把年齡劃成其中一個因素。可惜計分制未臻完善，使有急切需要的年長申請者輪候時間不必要地延長。比如，依現時分數計算，40歲的申請人需7.3年才獲配屋。

長遠房屋策略小組委員會曾於2013年4月提出改革計分制，倡議讓年逾45歲的申請者獲額外分數而較早配屋，亦建議在公屋供應充裕時將此措施逐步推展至40歲及35歲的申請人。根據長遠房屋策略小組委員會，公眾對此項建議大多持贊成態度。

本會原則上贊成此項建議。據本文的分析，年長的單身申請人對住屋需求較為急切，但是他們仍需輪候最少超過 7 年，遠遠超過最初推算的 3 年輪候期<sup>15</sup>。因資源所限，先讓較有需要人士獲編配公屋亦無可厚非。此額外加分建議可有效針對應獲優先權的申請者，而且可根據公屋供應不時調整，務求使獲加分的申請人的輪候時間縮減大約 3 年<sup>16</sup>。然而本會亦希望政府留意加分的幅度，並適當平衡年輕申請人的需求，不要使年青申請者輪候過長。

另外，此措施可根據公屋供應按時調整，力求將其對其他申請者的影響減至最低。政府有可鼓勵有真正需要的年青申請者除了申請公屋外，也可申請單身宿舍。

### 3.2.5 反對提高申請年齡至 30 歲

本會反對將申請年齡資格提高至 30 歲。

本會深信，接受福利屬於人權範疇之一。無論年齡長幼，申請者的人權理應得到平等尊重。貿然將年青申請者完全排除在輪候制度外，除了涉及年齡歧視、有違社會公義外，更無法體現公平分配的原則。

倘若年輕人由 18 歲起已投身社會，開始工作，政府並沒有合理原因去片面否定他們尋求獨立居住的期望。根據《2011 年人口普查》，本港共有 56,399 名十五至十九歲的年輕人已經投身職場。這群年輕人刻苦耐勞，自力更生，期望生活狀況能夠得到改善。他們的住屋需要及相關權益理當備受重視。

再者，設立 30 歲的新門檻亦與本港現時以 18 歲為法定成人年齡的規例不相稱。既然一對 18 歲的成年夫婦有權申請公共房屋，本會認為政府不能剝削同齡的單身人士的住屋權。

## 3.3 小結

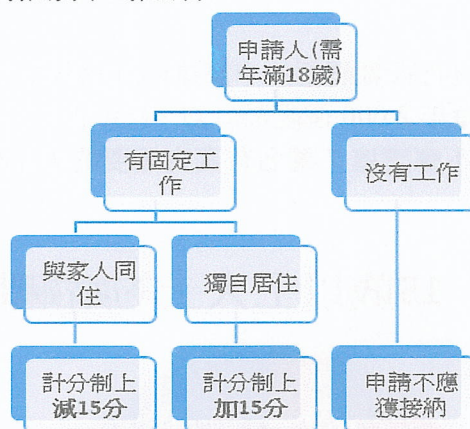
總括而言，本會認為可以透過加設申請條件，甄別單身人士對公屋的真實需求。本會同意增設在職要求，但反對增設年齡限制。在執行方面，本會倡議加強審查入息及資產，以確保在輪候冊上的申請者仍合資格。

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 額外分數的具體數字需要不同年齡申請人的輪候時間及獲分配公屋時的分數等數據才可訂定。

另外，針對申請人的優次劃分，本會原則上贊成長遠房屋策略小組委員會為年逾 45 歲的申請者額外加分的建議。在此之外，本會亦提倡加設居住需要的考慮，讓現正居住在籠屋或板間房的申請人獲得優先。

下圖簡略歸納本會就申請資格改革的建議：



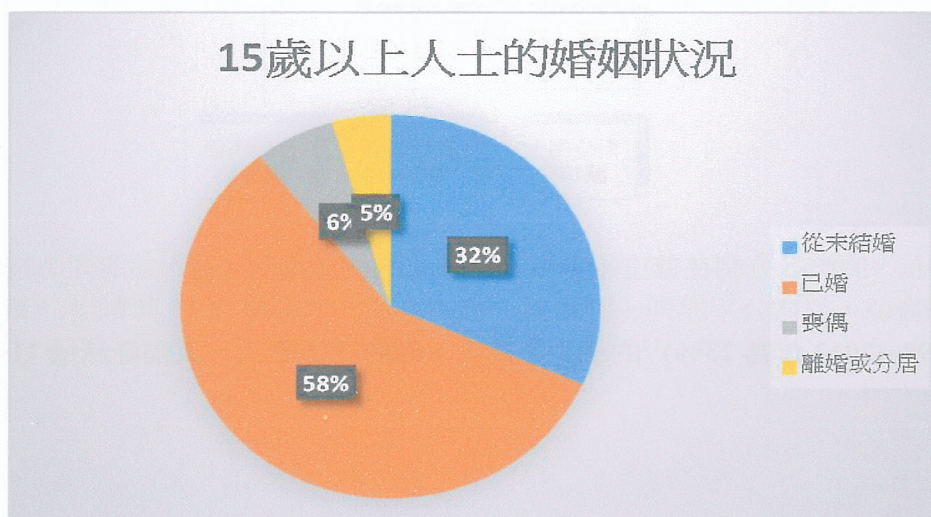
本會相信，調整計分制在尊重年青單身申請人的住屋權利之餘，亦能同時按需求的迫切程度分配社會資源，貫徹公平原則。而透過上述的方法，並根據 2013 年數字計算，本會相信可減少最少 29%(2012 年為 23%)<sup>17</sup>的學生申請人，即約 32335 人，大幅紓減逾 11 萬人排隊的情況。

<sup>17</sup> 2013 年公屋輪候冊申請人統計調查 (SHC58/2013)

## 第四章 供應管理及資源分配

### 4.1 單身化的大趨勢

假定上述建議實施，將沒有真實需要的申請排除在輪候冊外，輪候隊伍依然有超過 7 萬名有真實需要的人士。按現行每年 2 000 個配額計算，社會仍需超過 35 年才可徹底消化輪候冊。然而，基於公平原則，我們不應讓這 7 萬名有真實需要的人士無了期等待。



從上圖可見<sup>18</sup>，單身化已成本港人口結構的趨勢。由 1998 年起，於輪候冊內的單身非長者申請數目持續上升。截至 2014 年 4 月，要獲公屋單位分配，18 歲單身申請者需輪候約 12.9 年，30 歲單身申請者亦需輪候約 10 年<sup>19</sup>。歸根究底，其原因之一是一人單位的供應嚴重不足。

因此，本會建議增加一人公屋的供應，長遠解決供應不足的問題。

<sup>18</sup> 二零一一年人口普查數據

<sup>19</sup> 按《立法會-公屋申請人輪候時間分布》推算



## 4.2 增加供應

### 4.2.1 增加配額至每年公屋單位編配總數的 20%

現時每年一人公屋單位編配量僅限於總額的 8%，實有必要增加，原因如下：

#### **1) 配額令非長者一人申請者輪候時間過長，單靠改善計分制無法解決**

如前文所述，現時非長者一人申請輪候者有逾 11 萬人，若每年配額維持在約 2000 個單位，即使不再接受新申請，亦要逾 50 年才能為所有申請者編配公屋。即使減去三萬名學生申請人，仍需約 40 年。同時，單靠於現有計分制內力臻完善，並未能徹底解決一人公屋供應不足的問題。因此，政府長遠必須增加一人單位配額，方能盡快編配單位予更多有迫切需求的人士。

#### **2) 配額導致資源分配不公，違反公平原則**

以 2013/14 年度為例，輪候冊類別獲編配的公屋單位共 24 020 個。其中只有 1 920 (24020x8%) 個編配予非長者一人申請者。一般類別佔其餘的 92%。然而，在同一年度，公屋輪候冊房上「一般申請者」和「非長者一人申請者」的比例為 51：49。房署 92：8 的配屋比例，導致非長者一人申請者現時的輪候時間平均遠高於其他類別。

截至 2013 年 6 月底，一般申請人的平均輪候時間為 2.7 年，長者一人申請者的平均輪候時間為 1.5 年。惟按本會估算，非長者一人申請人的同期平均輪候時間，大約要 4.8 年（50 歲新申請者）至 12.8 年（18 歲新申請者）不等，遠超政府為一般申請者訂立的 3 年目標時間。配額制度大幅增加非長者一人申請者的輪候時間，使他們比同期的一般申請者遲獲單位，有違公平原則。

即使在社會資源有限的情況下，家庭申請普遍應獲優先照顧，亦不能犧牲有迫切需求的非長者一人申請者。現時，還有很多此類申請者未獲編配。他們的需求，不較一般申請者低，政府不應過份增長他們的輪候時間。因此本會認為，92：8 的配屋比例過份傾向其他一般申請者，對非長者一人申請者不公，政府有必要檢討。

#### **3) 配額無視社會改變**

現時 8% 的非長者一人申請者的每年配屋限額，是按 1995 至 2005 年間，編配予非長者一人申請者的單位佔同年編配單位總額的平均比率而定。時至今日，人口結構已有所改變，單身化的趨勢亦越見明顯，從而改變申請者對公屋單位種類的需求。20 年後的今天，港府若仍堅持 8% 的配額比例及 2000 個單位的上限，只怕是無視社會改變的表現。

追溯 80 年代，家庭平均人數下降，政府為配合人口結構變化，開始興建更多三至四人單位；此類單位雖然容納較少人，人均成本較高，但當時政策效果十分理想。既然政府有先例可循，就更應果斷按單位種類需求的改變，重新分配資源予不同類別的申請者，讓有真正需要的人得到幫助。

有見及此，本會認為房委會有必要檢討一人單位配屋限額，以形合環境變化及現時的住屋需求，建議如下：

非長者一人申請者佔總申請人數表近 50%，但現時的限額與需求實在相差太遠；根據配額及計分制，沒有逼切需要的年輕申請者已經排在隊尾，但排在前面的年長申請者仍需輪候超過七年(見下表)。即使改善了計分制，但沒有足夠的房屋供應，問題仍是治標不治本，輪候時間根本無法縮短。再者，若配額制度維持不變，即使非長者一人申請者的數目不再增長，政府每年仍需額外興建 3000 個單位，才能維持輪候時間於 3 年左右，而費用高達\$5.1 億。故此，本會深信，增加配額實屬節省開支及釜底抽薪的上策。

2013/14 至 2017/18 年度的預測公屋建屋量表列

地區	預計單位數目和落成年度				
	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
市區	9 700	3 900	9 800	10 500	9 100
擴展市區	4 400	3 000	8 100	3 600	6 900
新界	-	5 800	2 600	4 700	-
<b>總數</b>	<b>14 100</b>	<b>12 700</b>	<b>20 500</b>	<b>18 800</b>	<b>16 000</b>
當中 1/2 人公屋單位數目	3 100	2 800	3 900	3 000	設計中，數目待確定
1/2 人公屋單位數目佔建屋量的百分比	22.0%	22.0%	19%	16%	-

另外，2013/14 至 2016/17 年度預測新建 1/2 人公屋單位數目佔預測總公屋建屋量的百分比大約為 20%，而撇除與家人同住的無業人士及學生後，估計有約 7 成 (78139 名) 非長者一人申請者有逼切需要，佔總申請人數約 3 成 4。鑑於資源有限，難以將配額增加至 3 成以上，加上房委會亦需照顧需求比一人申請者更逼切的家庭申請者。

基於上述理由，本會建議增加編配予非長者一人申請者的單位配額至 20%，並且按年檢討。若配合其他建議(如收緊非長者一人申請資格)，相信將有效舒緩輪候時間過長的問題。

#### 4.2.2 為青年人提供不同的房屋選擇

為縮短單身非長者申請人士的輪候時間，長遠房屋策略小組委員會曾提倡多建青年宿舍以加強流動性，同時建議房委會在符合有關規劃要求的大前提下，探討能否在現有公共屋邨內的合適地點(如地積比率相對較低而有足夠基建設施的屋邨)，興建專為單身人士而設的公屋大廈。公眾對此項建議普遍持反對態度，主要擔憂生活質素會受到影響<sup>20</sup>。

本會認同此舉將有效針對年青人的住屋需要增加供應，縮短輪候時間。惟本港土地供應長期緊絀，要尋找適合地點建單身公屋單位更必須考慮到該區現存的基建系統、交通網絡是否切合年青單身人士的生活需要，絕非易事：

原因	非長者一人	整體
地點不合意	64%	72%
單位狀況不滿意	22%	34%
樓層/坐向/間隔不合意	13%	15%
屋邨條件欠佳	5%	5%
租金太高	3%	1%
其他	0%	0%

資料來源：《香港房屋委員會資助房屋小組委員會議事備忘錄：2013 年公屋輪候冊申請人統計調查》

就此，本會建議有二：

##### 1) 鼓勵年輕有能的申請者申請居屋：

由於具大專學歷的非長者一人申請者有很大的向上流動能力，本會建議政府積極研究如何提供誘因鼓勵他們購買居屋，以減低過剩的公屋需求。但詳細的措施及執行細節有待研究，而此建議書並不涵蓋居屋政策，故此不作詳細討論。

##### 2) 興建更多的單身人士宿舍：

本會認為政府應積極研究與香港青年協會等機構合作的可能。港府宜在不同的區域興建更多的單身人士宿舍，並延長其在宿舍的居住年限，給基層的非長者單身人士適切的住屋支援。皆因現時全港只有兩所單身人士宿舍，提供的宿位不及一千個。如果這方面的資源能夠增加，既可提供暫時寓所予年青單身人士作為過渡期措施，同時亦可紓解在籠屋、板間房的單身人士的住屋需要。

<sup>20</sup> 《長遠房屋策略公眾諮詢報告(2014 年 2 月)》第 12 頁

## 4.3 小結

在供應方面，本會建議增加一人公屋的供應，長遠解決供應不足的問題。皆因現時的限額與需求實在相差太遠，每年的配屋限額為所有類別編配單位總數的 8%，而非長者一人申請者佔總申請人數表近 50%。本會建議增加編配予非長者一人申請者的單位配額至 20%，並且按年檢討。

另外，本會亦建議政府為年輕人提供另類房屋，例如鼓勵年輕有能的年輕人申請居屋和興建更多的單身人士宿舍。

## 第五章 總結及建議

在計分制下，單身人士的公屋配額被制定為單位總數的 8%，並以 2000 個單位為上限。這與超過十萬輪候者的需求有龐大的落差。這現象與公平分配公屋的原則不乎，亦令公屋輪候冊作為衡量公屋供求的指標失效。因此，本會認為我們必需重新審視計分制，並進行適當的改革和調整：

總括而言，本會認為計分制可作以下的改進：

### 1) 剔除沒有迫切需要的申請

本會倡議增設在職要求，甄別單身人士對公屋的真實需求。但基於人權理由，本會反對增設年齡限制。按 2013 年數據推算，此措施將可裁減約 3 萬份學生申請，大幅降低非長者一人申請的人數。

### 2) 為申請人作優次排序

本會認為現有計分制內以年齡劃分優次的機制尚屬合理，亦贊同長遠房屋策略小組為年逾 45 歲的申請者額外加分的建議。

### 3) 於計分制內考慮住屋需要

本會認為，公共房屋應先協助有能力獨立生活、有置業需要又無法負擔私人樓宇的市民。而申請人現有的居住環境亦與他們對公屋需求的迫切性息息相關。因此，對於以下的單身申請，其計分方法可作調整：

- 倘若申請人本身已經獨自居住於籠屋或板間房等，其對公屋真正有迫切需求，本會建議可加 15 分。
- 倘若申請人本身與家人同住(無論是公屋抑或其他住宅)，其雖有向上流動的意志，對公屋的需求卻有欠迫切，本會建議可減 15 分。
- 為免重覆，現行計分制內「現居於租住公屋單位者被扣 30 分」的安排亦應由上述建議取代。

### 4) 長遠增加一人單位配額

本會建議增加編配予非長者一人申請者的單位配額至 20%，並且按年檢討。

### 5) 增加其他房屋供應

政府亦可研究增加其他房屋供應的可能，包括鼓勵年青申請人轉而申請居屋，以及興建更多單身人士宿舍。本會建議政府繼續積極拓展此方面的政策研究，以減輕公營房屋的負擔。