

提交立法會若房屋事務委員會 2004 年 3 月 8 日特別會議
有關 2004-05 申請會公共房屋入息及資產標準的意見

背景資料

1. 香港房屋委員會的政策目標，是為有真正住屋需要家庭提供起碼標準的出租房屋，這目標亦是社會的共識。
2. 根據現行入住出租公屋的途徑，有真正住屋需要的家庭可以被解釋為：受清拆影響而可能無家可歸的家庭、由社工界定有特殊個人需要人的家庭、其他有緊急需要的人士、初級公務員、最後也是人數最多的別，是不能負擔租住私人物業昂貴租金的家庭，這些家庭需要在公屋輪候冊登記，這也是大部分公屋居民入住公屋所經過的途徑。
3. 以公屋申請入息限額計算公式作為基礎，我們可以理解到所謂不能負擔私人物業昂貴租金，是指某一家庭其收入在支付租金後，並不能令他們享受一個起碼的生活標準。其具體計算是家庭的收入在扣除租金後，不能低於收入較低的半數租住私人物業的家庭的平均支出。而這大概是指如果某家庭是屬於四分之一收入最低的租住私人物業的家庭，就不能享有最起碼的生活水平。這計算亦假設該家庭的居住面積，與其可能獲得編配的公屋單位面積相同，該家庭亦只需繳付該單位的市場平均租金。
4. 公屋申請入息限額需要每年作出調整，但計算公式中有關租住私人物業家庭的支出分配的數據，則只是透過每五年進行一次的住戶開支調查收集（最新的調查於 1994-94 年進行），因而年度調整只能根據綜合物價指數作基礎，而租金支出部分則參考差餉物業估價署的租金調查數據。
5. 近年有關公屋申請入息標準曾經作過一些輕微的技術調整，例如加入資產限額以包括擁有資產而可能產生的收入、考慮小家庭可能需要負擔較昂貴的租金、在計算收入的時只考慮有工作人口的家庭（這其實已經把收入標準提高）、加入強積金供款的計算等等。不過對於住屋負擔能力的詮釋則並沒有根本的改變。

意見

6. 由於私人物業市場的價格經常波動，申請公屋的入息標準無可避免地亦經改變，加上房租也是綜合物價指數的重要組成部分，因而房租對於申請公屋入息標準的影響更為重要，過去幾年私人物業市場租金大幅往下調整，因此新修訂的申請公屋的入息標準，如果根據有關公式作機械性的調整，也必須大幅下調。但是任何住下的調整，將無可避免地使到現在處於入息限額臨界點的部分家庭被排除在外，而令到他們覺得失望。
7. 亦有評論擔心這將會令到有住屋需要的家庭得到不公平的對待。但是如果我們參考房屋委會統計組根據 2001 年人口統計資料所作的分析，2001 年的公屋申請收入標準，已經能夠包括 41% 收入最低的一人家庭至 25% 收入最低的九人家庭（其他家庭的比例這兩者間）（註一）。雖然 2001 年後家庭收入分布可能已經改變，但相信這些改變不會太大。因此現行公屋申請的收入限額，大概已經能夠涵蓋大約三分之一收入較低的家庭。
8. 本人的研究亦顯示租住私人物業家庭的特徵，在過去二十年也有很大的改變。租住私人物業的家庭的比例，在過去二十年減少一半，低收入家庭（最低收入的十分一家庭）也減半，相反高收入的家庭（最高收入的十分一家

- 庭)則增加六成。由於公屋申請的入息限額以這類家庭的收入分佈作為制定標準的參考，租住私人物業家庭的收入分佈往上調整的話，在中期而言，公屋申請入息限額，相對於其家住屋組別的家庭收入，將有往上調整的壓力。
9. 由於仍然有超過九萬個家庭輪候公屋，在整體效率及資訊透明度而言，以公式作為基礎的編配政策實在有可取之處。除非另有替代辦法，否則不依從現有的、已有社會共識的計算公式以作年度調整，並不是一個明智的做法。雖然暫停年度的調整也並非不合理的權宜辦法，但同時新的替代方案也必須盡快確立。
 10. 現時社會對公屋申請入息標準的往下調整感到憂慮，這其實可能反映他們對公共房屋的未來感到憂心，他們或許擔心這將會是收緊公共房屋供應的先兆，長遠而言有住屋需要的家庭或者不能獲得社會的適當照顧。
 11. 因此我們需要再次重新肯定公屋的社會功能，特別是「真正住屋需要」應該怎樣在編配政策中體現（租金政策也有同樣需要）。社會需要辯論什麼是真正住屋需要，公屋申請入息限額應根據怎樣的標準釐定，甚或家庭收入是否住屋需要的有效指標等等。

葉毅明

香港城市大學助理教授

2004年3月5日

註1：有關數字見於 Lau K. Y. (2004) Targeting the Needy in Public Rental Housing in Yeung, Y.M and Wong, K.Y.T. (ed). Fifty Years of Public Housing in Hong Kong, Hong Kong: Chinese University Press.