

編配及運用租住公屋單位

## A. 引言

審計署曾就公共租住房屋("公屋")單位的編配及運用進行審查。

### 背景

2. 香港房屋委員會("房委會")是根據《房屋條例》(第283章)成立的法定機構，負責制訂和推行公營房屋計劃，以達致政府的政策目標，為沒有能力租住私人樓宇的人士解決住屋需要。房委會的主要角色，是為低入息家庭提供資助公屋。房委會負責規劃、興建、管理和維修保養公屋單位。

3. 房屋署是房委會的執行機關，為房委會及其轄下的小組委員會提供秘書和行政支援。房屋署亦支援運輸及房屋局處理所有有關房屋的政策和事務。

4. 公共房屋資源十分珍貴，並獲當局大幅資助。房屋署表示，每個公屋單位的平均建造成本約為70萬元(不計土地成本)，並需時約5年建成。截至2013年3月31日，房委會約有728 000個公屋單位，容納約200萬人(710 000個住戶)。在房屋署轄下8 500名員工中，約有5 000人(主要隸屬策略處和屋邨管理處)負責編配和管理公屋單位。

5. 公共屋邨分布在4個地區(即市區、擴展市區、新界區和離島區)<sup>1</sup>。根據房委會現行的配屋政策，房屋署會按合資格申請人所選地區，向他們提供3個配屋建議，每次一個。

6. 房委會備有公屋申請人輪候冊。當局把公屋單位編配予合資格的一般申請人時，通常會以其申請在輪候冊上的登記次序為準(即按先到先得的方式)，並會考慮他們的家庭成員人數和所選地區。截至2013年3月31日，輪候冊上有116 000名一般申請人

<sup>1</sup> 市區包括港島和九龍。擴展市區包括葵涌、馬鞍山、沙田、將軍澳、青衣、荃灣和東涌。新界區包括粉嶺、上水、大埔、天水圍、屯門和元朗。離島區不包括東涌。

編配及運用租住公屋單位

(包括家庭申請人和長者一人申請者)及112 000名配額及計分制<sup>2</sup>下的非長者一人申請者。房委會現時的目標，是將一般申請人的平均輪候時間維持於3年左右，而長者一人申請者(即60歲或以上的申請人)則約為兩年。房委會並沒有就配額及計分制下的申請人的平均輪候時間訂立任何目標。

委員會報告書

7. 委員會報告書載列委員會收集所得的證據，證據關乎在審計署署長報告書所發現的事宜。委員會報告書分為以下部分：

- 引言(第A部)(第1段至第10段)；
- 編配單位予需要租住公屋的人士(第B部)；
  - (a) 管理一般申請人輪候冊(第11段至第20段)
  - (b) 實施配額及計分制(第21段至第28段)
  - (c) 處理申請(第29段至第34段)
- 盡量合理運用租住公屋單位(第C部)；
  - (a) 管控空置單位(第35段至第50段)
  - (b) 實施富戶政策(第51段至第58段)
  - (c) 公共租住房屋單位寬敞戶(第59段至第66段)
- 打擊濫用租住公屋(第D部)；
  - (a) 查核申請人資格(第67段至第72段)

<sup>2</sup> 配額及計分制於2005年9月推出，目的是理順及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，申請者所獲得的分數取決於3個因素：(i)遞交申請時的年齡；(ii)是否公屋居民；以及(iii)輪候時間。根據配額及計分制，每年配屋限額定為擬編配予輪候冊申請人的單位總數的8%，以2 000個單位為上限。該數目大致上相當於配額及計分制實施前的10年期內，每年平均編配予非長者一人申請者的公屋單位數目。

編配及運用租住公屋單位

- (b) 按富戶政策處理住戶申報(第73段至第76段)
  - (c) 按兩年一度家訪調查機制視察單位(第77段至第78段)
  - (d) 執法行動(第79段至第86段)
- 未來路向(第E部)(第87段至第90段)；及
  - 結論及建議(第F部)(第91段)。

公開聆訊

8. 委員會於2013年11月25日及28日舉行了兩次公開聆訊，就審計署署長報告書內審計署的研究結果及意見聽取證供。

申報利益

9. 在委員會於2013年11月25日及28日舉行的第一及第二次公開聆訊開始時：

- **梁家傑議員**申報，他是房委會現任委員；及
- **梁繼昌議員**及**吳亮星議員**申報，他們是房委會前任委員。

運輸及房屋局局長發表序辭

10. 在委員會於2013年11月25日舉行的第一次公開聆訊開始時，**運輸及房屋局局長張炳良教授**發表序辭，其內容綜述如下：

- 為配合房委會的既定政策，房屋署已採取多項措施，以盡量合理運用公屋資源。面對如此大規模的工作和服務範疇，政府當局承認在日常公屋的管理上，尚有進步的空間，包括理順處事程序及提高透明度；

編配及運用租住公屋單位

- 房委會的宗旨，是為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，並以維持輪候冊一般申請人的平均輪候時間於3年左右為目標。在計算一般申請人的平均輪候時間時，(a)是以過去12個月獲編配入住公屋的一般申請人輪候時間的平均數為依據，而(b)輪候時間是以登記日期開始計，直至首次編配公屋單位的日期為止。目前，申請人會有3次公屋編配機會，以充分照顧他們的選擇；
- 在增加公屋申請的透明度方面，政府當局與審計署署長的看法一致，認為有需要定期調查，以找出在輪候冊上等候了長時間的個案。事實上，房委會自2011年開始每年對輪候冊申請人的配屋情況進行分析，其中包括在輪候冊上輪候時期較長的個案。房委會最近已在立法會房屋事務委員會於2013年11月4日舉行的會議上向委員匯報2013年的分析結果。房委會計劃繼續每年進行該等特別分析，並匯報分析結果；
- 長遠房屋策略督導委員會("督導委員會")已於2013年9月發表長遠房屋策略諮詢文件("諮詢文件")，就配額及計分制提出多項建議，包括給予年逾45歲的申請人額外分數，以及制訂機制定期檢視配額及計分制下申請人的入息和資產等。公眾諮詢活動將於2013年12月2日結束；
- 社會人士對富戶政策的意見分歧，有主張收緊，也有主張放寬甚至取消。諮詢文件進一步邀請公眾人士就富戶政策發表意見，以助房委會進一步考慮相關問題，以及更有效運用公共房屋資源；及
- 房委會在考慮審計署署長於2006-2007年度就處理寬敞戶問題提出的建議後，於2007年通過多項中期措施，並制訂"優先處理寬敞戶"界限，以按序處理寬敞戶個案。房屋署其後分別於2010年及2013年再就寬敞戶政策作出檢討，以修訂"優先處理寬敞戶"界限，務求達致更佳成效。

運輸及房屋局局長的序辭全文載於**附錄27**。

編配及運用租住公屋單位

**B. 編配單位予需要租住公屋的人士**

管理一般申請人輪候冊

*平均輪候時間計算方法的透明度和問責性*

11. 根據房委會目前的定義，公屋輪候時間指在輪候冊上登記至首次配屋的時間，期間的凍結時段不計在內<sup>3</sup>。房委會公布的資料顯示，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。自2008-2009年度起，一般申請人的平均輪候時間越來越長<sup>4</sup>。

12. 委員會從審計署署長報告書第2.18段知悉，審計署曾對在截至2013年3月31日的12個月內獲安置的13 586名一般申請人的數據加以分析，結果顯示公屋申請人的平均實際等候時間("實候時間")由2.91年(如申請人接受首次配屋)至4.12年(如申請人接受第三次配屋)不等。由於這些資料對申請人十分有用，有助他們決定應否即時接受配屋建議，還是等待下次配屋機會，委員會詢問當局會否考慮在房委會網頁公布資料，列明公屋申請人由首次配屋至第二次配屋及由第二次配屋至第三次配屋的平均實候時間。

13. **運輸及房屋局局長表示及房屋署署長栢志高先生補充：**

- 政府當局過往曾在多個公開場合提及平均輪候時間的定義和計算基礎，包括在立法會的會議，亦曾向傳媒說明；
- 因應審計署署長的建議，政府當局同意加強這方面的宣傳工作。房委會會將申請人平均輪候時間的定義和計算方法，以及審計署建議其他可供申請人參考的資料，在《公屋輪候冊申請須知》小冊子及申請表內列

<sup>3</sup> 根據既定計算方法，輪候時間是以在輪候冊上登記的日期開始計算，直至首次獲編配公屋單位為止，但不包括申請期內的任何凍結時段(例如申請人尚未符合居港7年的規定、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)。

<sup>4</sup> 一般申請人的平均輪候時間由2008-2009年度的1.8年增加至2012-2013年度的2.7年。

編配及運用租住公屋單位

出。由於房委會的目標，是在2014年4月前完成編輯及印製相關文件，因此房委會計劃於2014年4月在房委會／房屋署網頁宣傳所有資料，屆時有關申請公屋的新版小冊子及申請表可一併使用；

- 一 申請必須予以審核，以確定有關申請人符合資格。房屋署接獲申請的一刻，並不一定代表有關申請人已符合申請資格而可以獲登記入公屋輪候冊內。申請人有時候需要提供更多證明文件以支持其申請。因此，申請人的輪候時間應該在房屋署完成審批申請，確認申請人符合資格申請入住公屋後才開始計算；
- 一 雖然合資格申請人可獲提供3個配屋建議，但他們於首次配屋時已經獲得安置的機會。換而言之，申請者若接受首次編配的公屋單位，即可獲得安置。申請人若拒絕接受首次配屋以等候其後的配屋建議，完全是個人的決定。因此，輪候時間只會計算至首次配屋為止。申請人是否接受首次、第二次或第三次配屋建議，完全取決於申請人，並不在房委會的掌握之中，因此房委會不宜發布關乎其無法掌控的輪候時間的資訊；
- 一 若按照建議公布過往的數字，例如首次配屋至第二次配屋或第二次配屋至第三次配屋之間的輪候時間，反而可能具誤導性，亦無助申請人作出知情決定。由於各次配屋之間的時間取決於當時的供求情況，過往的趨勢並不代表將來的情況；及
- 一 儘管如此，當房委會於2014年就輪候冊申請人的安置情況進行下一次特別分析時，會考慮提供更多有關輪候冊申請人的統計數據。

*"一次過獲提供3個配屋建議"的做法*

14. 一如審計署署長報告書第2.19段所報告，在編配公屋單位方面，自2000年起，申請人在3個不同日期各獲配屋一次。在2012-2013年度，首次至第二次配屋的平均實候時間為0.43年(即超過22個星期)，而第二次至第三次配屋的平均實候時間則為

編配及運用租住公屋單位

1.21年(即0.43年加0.78年，或逾62個星期)，遠遠超過房委會在2000年預計的9至12個星期。為縮短公屋申請人的平均輪候時間，委員會詢問：

- 會否考慮安排公屋申請人"一次過獲提供3個配屋建議"；及
- 房委會有否在其網頁提供各區空置公屋單位的資料，以助申請人在選擇地區方面作出知情決定。

15. **房屋署署長**回應時表示及**運輸及房屋局局長**在其2013年12月12日及2014年1月7日的函件(**附錄28及29**)中答稱：

- 房委會曾在1999年4月引進"一次過獲提供3個配屋建議"的做法，但不為輪候冊申請人歡迎，房委會遂於2001年4月回復單一配屋建議的編配方法；
- 根據房委會是次經驗所得，由於須在同一時間預留3個單位供一名申請人作出決定，而非將3個單位分別給予3名不同申請人考慮，"一次過獲提供3個配屋建議"的安排反會令可供編配單位數目大減，並延長編配時間；
- 在房屋資源短缺時，在同一時間由電腦隨機編配的3個配屋建議，可能均處於同一區域，因而未必能切合個別申請人的特殊情況；
- 房委會認為較適宜維持現時給予申請人3次單一配屋的方法。事實上，若申請人接受首次配屋，即可在當時獲得安置。這方法可給予申請人更好的選擇，公屋資源的分配亦更具效率；
- 雖然可透過把配屋建議限於兩個而縮短公屋申請人的平均輪候時間，但房委會不贊同減少配屋建議數目的建議；

編配及運用租住公屋單位

- 房委會一向以善用資源為原則，每當有新建單位落成或現有空置單位經翻新後，公屋編配小組會盡快把單位編配給公屋輪候冊及其他安置類別的申請人；
- 公屋空置單位的數目每日都會出現很大變動，若房委會向公眾發放此資料，反令輪候冊上的申請人對各地區的公屋空置狀況產生混淆，亦不能幫助他們作出地區選擇。因此，房委會認為不宜在網頁上公布有關資料；及
- 儘管如此，房委會現正考慮採取其他措施，以協助公屋申請人作出地區選擇，包括將公共屋邨分布劃分為面積較小的地區。

*輪候冊上積壓已久的申請*

16. 委員會從審計署署長報告書第2.24段知悉，截至2013年3月31日，在輪候冊上的116 927名一般申請人當中，29%已輪候公屋單位3年或以上。尤應注意的是，7%申請人已等候5年或以上。委員會詢問，在輪候冊上的一般申請人當中，為何7%的申請人需要輪候公屋單位5年或以上，以及當局曾採取／將採取甚麼措施，以解決所發現的問題。

17. **房屋署署長表示及房屋署副署長(策略)王天予女士補充：**

- 房委會自2011年起每年對輪候冊申請人的安置情況進行特別的分析。有關工作包括以人手詳細翻查部分個案的檔案，核實檔案中的資料，以仔細分析輪候時間的分布，以及個別個案輪候時間甚長的原因；
- 房委會在過去3年對一般申請人安置情況的分析顯示，輪候時間較長的一般為選擇市區或擴展市區的申請人。由於市區和擴展市區較受歡迎，因此選擇這兩個地區公屋單位的申請人，相對於選擇其他地區公屋單位的申請人而言，輪候時間很可能較長。輪候冊上家庭成員人數較多的住戶亦傾向輪候較長時間；



編配及運用租住公屋單位

- 未來數年，市區和擴展市區的新建單位將會有穩定的供應量。在2013-2014年度至2016-2017年度的新建公屋當中，約19%為1至2人單位，25%為2至3人單位，39%為一睡房單位(供3至4人居住)，16%為兩睡房單位(供4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3人至4人家庭的需求；
- 除新建公屋外，房委會亦致力透過回收公屋單位以滿足對公屋的需求。根據房委會的經驗，房委會透過現居租戶自願交還單位，以及打擊濫用公屋資源人士的執法行動，每年平均約有7 000多個淨回收的公屋單位可供編配予輪候冊申請人；及
- 房委會會嚴格調查與住用情況有關的個案，當中包括從公屋租戶中隨機抽選的個案，以及經前線管理人員轉介和市民舉報的懷疑濫用個案，從而加強採取行動，打擊濫用公屋資源的問題。在2012-2013年度，房屋署主動調查了約8 700宗個案，收回約490個被濫用的公屋單位。此外，為偵察可疑的空置個案，房屋署於2012年7月完成了為期18個月的"抄錄公屋單位水錶讀數行動"，行動的涵蓋範圍包括全部公屋單位。有見於這項行動能有效收回公屋單位，房屋署日後會再次採取類似行動。

18. 一如審計署署長報告書第2.27段所報告，房屋署曾在2012年展開特別行動，就截至2012年6月底輪候冊上一般申請人已等候5年或以上但未獲提供任何配屋建議的個案(約1 400宗)進行調查。房屋署的調查結果發現，在這些個案當中，40%涉及各種特殊情況。

19. 至於當局就其餘60%(約860名一般申請人)等候5年或以上但未獲提供任何配屋建議的個案採取了甚麼跟進行動，**運輸及房屋局局長**表示及**房屋署副署長(策略)**補充：

- 由於每宗積壓良久的申請所涉及的特殊情況並沒有輸入房屋署的電腦系統，房屋署須以人手方式詳細翻查個別檔案，以及核實檔案中的資料，以確定為何個別

編配及運用租住公屋單位

個案的輪候時間甚長。部分積壓良久的申請涉及不同類別的特殊情況，例如曾經更改住戶資料，以及因社會／健康理由而指定編配地點等；

- 一 房屋署曾就截至2013年6月底仍在輪候冊上的118 700名一般申請人進行特別的研究(包括以人手方式翻查個別檔案)，結果顯示輪候時間較長個案的主要原因包括以下各項：
  - (a) 截至2013年6月底，在仍在輪候冊上的118 700名一般申請人當中，約16%(即約19 200名申請人)的輪候時間為3年或以上而未獲提供任何配屋建議；其中約2 100宗個案的輪候時間更為5年或以上而未獲提供任何配屋建議；
  - (b) 在這2 100宗個案中，很多個案涉及各種特殊情況，包括曾經更改住戶資料(33%)；提供理由拒絕接受所編配的單位(13%)；以及取消時段、因社會／健康理由而指定編配地點和申請綠表資格證明書以購買居者有其屋("居屋")單位等其他情況(8%)；
  - (c) 在這19 200名一般申請人中，約45%(即約8 700宗個案)已屆詳細調查階段，符合資格者快將獲得配屋。至於其餘55%(即約10 500宗個案)，大多數都選擇市區及擴展市區的單位；
  - (d) 至於家庭成員人數方面，在這19 200名一般申請人中，約70%為選擇市區和擴展市區單位的3人戶和4人戶；及
  - (e) 輪候冊上某些個案的申請人可能由於不同原因曾取消有關申請(例如在詳細調查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，在房委會的現行政策下，申請人若往後情況有變，而在特定期限內<sup>5</sup>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。

<sup>5</sup> 舉例而言，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，可以在首次取消申請日期起計6個月後至兩年內要求恢復原有申請。

編配及運用租住公屋單位

然而，由於電腦系統所限，房屋署在計算平均輪候時間時，未能把這段期間剔除。鑒於涉及的個案數目眾多，逐一翻查檔案以剔除相關時段，實際上並不可行；及

- 一 房委會計劃繼續每年進行上述特別分析，並向立法會匯報分析結果。

20. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供截至2013年6月底的暫緩或凍結公屋申請數目，並按原因提供有關分項數字(載於附錄28)。

實施配額及計分制

*固有誘因鼓勵盡早申請公屋*

21. 在配額及計分制下，申請人所得分數取決於3個因素，即申請人提交公屋申請時的年齡；申請人是否公屋住客；以及申請人的輪候時間<sup>6</sup>。由於在配額及計分制的現行機制下，每輪候多一年可加12分，而提出申請時的年齡每加一歲只加3分，以致成為固有誘因，促使申請人盡早根據配額及計分制申請公屋，而這情況可能是近年公屋申請數目不斷增加的催化劑。現行制度變相鼓勵年輕的申請人即使可能沒有迫切的房屋需要，亦盡早(最好在18歲達最低合資格年齡時)根據配額及計分制申請公屋。

22. 根據審計署署長報告書第2.41段，就2008-2009年度至2012-2013年度配額及計分制下獲安置申請人的平均輪候時間進行分析的結果顯示，沒有任何30歲以下的申請人獲配公屋單位，大部分獲安置申請人為50歲或以上人士。委員會詢問，房委會曾否檢討配額及計分制，以評估其成效，並研究是否需要微調該制度，例如提高在配額及計分制下提出申請的年齡下限。

<sup>6</sup> 輪候冊上申請人的相對配屋優次，視乎所得分數而定。申請人的累積分數越高，便會越早獲配公屋單位。

編配及運用租住公屋單位

23. 房屋署署長回應時表示：

- 當局引入配額及計分制的目的，是理順有限的公共房屋資源的運用，以照顧不同類別的申請者。配額及計分制並非旨在滿足非長者一人申請者的公屋需求的方法。督導委員會支持房委會繼續採取現行政策，即家庭及長者申請人較非長者一人申請者優先獲配公屋單位；
- 然而，考慮到配額及計分制下年逾35歲的申請者向上流動的能力相對有限，督導委員會建議在配額及計分制下應給予這些申請者較高的優先次序。特別值得一提的是，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；
- 根據房委會的經驗，一些18歲或以上的單身年輕人身處的居住環境或許相當無法接受，他們對公共房屋資源確有真正需要。房委會因此認為不宜為配額及計分制申請人訂定較高的年齡限制；
- 亦有建議認為，應以申請人的需要為基礎訂定若干配屋資格準則，以考慮個別申請人的具體情況。舉例而言，由於居住在公屋單位的申請人現時會被扣分，當局可考慮擴大扣分的範圍至登記時為學生的申請人，因為這些申請人畢業後的收入最有可能超逾輪候冊入息限額。不過，鑒於此事棘手而敏感，房委會管理公營房屋計劃時必須注意各方的利益，並予以體恤；及
- 督導委員會會就公眾諮詢工作提交報告。房委會會適當考慮督導委員會提出的建議，以及在公眾諮詢期內接獲的市民意見，然後再就會否及如何改善配額及計分制作最終決定。

24. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供資料，述明配額及計分制申請人多年來的年齡及就業狀況(載於附錄28)。

編配及運用租住公屋單位

剔除輪候冊上不合資格的申請人

25. 委員會從審計署署長報告書第2.35段知悉，根據房委會在2012年進行的公屋配額及計分制申請人調查，截至2012年12月底，在該機制下的106 900名申請人當中，67%(71 500名)屬35歲或以下。在這些年輕申請人中，34%在申請公屋時為學生；47%具備專上或更高學歷；33%為公屋住客。部分這些較年輕及學歷較高的申請人日後可能因收入增加而有能力自行改善其居住環境，最終放棄配額及計分制下的申請。為更準確掌握對公屋的需求，委員會詢問，當局會否考慮推行定期剔除輪候冊上不合資格申請人的機制。

26. **運輸及房屋局局長**表示，房委會於1993年為管理公屋輪候冊引入複查制度，以便在有關申請到期接受調查前剔除因情況有變而不合資格的申請人。到了2000年，由於登記前階段至核實配屋資格面晤階段的時間差距大幅縮短，以致複查程序變得可有可無。由於具專上或更高教育程度的配額及計分制申請者人數不斷增加，而有限的公屋資源應預留給有相對較大需要協助的申請人，督導委員會建議房委會訂定機制，對配額及計分制下的申請人進行定期檢視，以剔除不再符合資格的申請。有關建議將於2014年年初提交房委會考慮。

27. 對於房委會會否為配額及計分制申請人訂定平均輪候時間的目標，**運輸及房屋局局長**回應時表示：

- 鑒於公屋資源緊絀，而一般申請人的數目急升，將平均輪候時間為3年的目標擴展至配額及計分制申請人，會使他們佔取更多現時可給予一般申請人的公屋資源；及
- 然而，督導委員會建議考慮訂出路線圖，循序漸進地將平均輪候時間為3年左右的目標，擴展至年逾35歲的非長者一人申請者。督導委員會並建議改善配額及計分制，增加配額及計分制下申請人每年的公屋配額。

編配及運用租住公屋單位

28. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在其2014年1月7日的函件附表二及附表三(載於附錄29)中，提供了過去5年(2008-2009年度至2012-2013年度)配額及計分制申請人在獲登記入輪候冊後及在詳細審查階段，分別由申請人自動放棄申請及被房屋署取消申請的數字。

處理申請

*重新遞交的申請*

29. 每名公屋申請人須遞交已填妥的申請表，填寫本人及其所有家庭成員的姓名，並在申請表上申報多項相關資料，包括每月入息和名下資產淨值。現時，適用於公屋申請的聲明書共有17款。

30. 一如審計署署長報告書第2.62段所載，審計署就在2008-2009年度至2012-2013年度期間獲准登記的申請所進行的分析顯示，平均而言：

- 55%申請即時獲准登記，無須重新遞交；
- 36%申請在重新遞交一次後才獲准登記；及
- 9%申請在重新遞交超過一次後才獲准登記。

31. 為處理申請人須多次重新遞交申請表這殊不理想的情況，**房屋署副署長(策略)**表示：

- 由申請人作出申報，是房屋署採用據實申報制度以處理申請的重要一環。然而，很多申請人沒有使用適當的聲明書以支持其申請，以致需要重新遞交申請。部分申請人似乎不知道如何正確使用這些由房屋署提供的聲明書；
- 為向申請人提供更多指引，房委會會適當修改公屋申請表、《公屋輪候冊申請須知》小冊子及有關短片，就可供採用的聲明書及其正確使用方式為申請人提

編配及運用租住公屋單位

供指引。經修訂的公屋申請表、《公屋輪候冊申請須知》小冊子及有關短片將於2014年4月提供。當局亦會在《公屋輪候冊申請須知》小冊子及有關申請公屋的短片中，加載提醒申請人須參閱先前的覆函的提示；及

- 就重新遞交的申請而言，房屋署在退回申請表予申請人的信件中已列明有關申請人須補充的資料，並將申請人的原有申請一併退回，以方便申請人跟進。房屋署亦已實施新制度，若申請人的申請被退回超過兩次，房屋署會透過電話或面晤與該申請人聯絡。

抽查入息及資產需時甚久

32. 為阻遏申請人作出虛假申報，房屋署屋邨管理處轄下善用公屋資源分組會每年抽查300宗申請的入息和資產(120宗由登記及公務員配額小組負責的新登記申請，以及180宗處於配屋階段、由公屋編配小組負責的申請)。

33. 委員會從審計署署長報告書第2.75段知悉，在過去5年(2008-2009年度至2012-2013年度)，就登記及公務員配額小組及公屋編配小組分別轉介的個案進行調查的平均個案調查時間大幅增加，增幅分別達43%及72%。在2012-2013年度，平均個案調查時間達5個月以上(登記及公務員配額小組所轉介的個案需時156日，公屋編配小組所轉介的個案需時165日)，超過經商定的3個月時限。委員會詢問，房屋署有否採取措施，糾正上述問題。

34. **房屋署助理署長(屋邨管理)廖敬良先生表示：**

- 善用公屋資源分組的調查工作需時過久委實有欠理想，因為此舉會延誤受影響人士的公屋申請和編配單位的過程；
- 對於善用公屋資源分組抽查收入和資產需時過久的情況，房屋署曾經調查箇中原因，並發現調查時間過

編配及運用租住公屋單位

長，主要歸因於申請人未能合作地依約定日期前來會面，或未能提交相關證明文件(如工作證明等)；及

- 一 房屋署已於2013年8月加強內部指引，並提醒調查人員必須按規定時限查核公屋申請人的入息及資產。為加強監察及督導工作，調查人員必須就未能在時限(即3個月)內完成調查的個案向上級報告。督導人員亦必須定期檢視所有個案的調查進度，確保所有調查工作能依期完成。

### C. 盡量合理運用租住公屋單位

#### 管控空置單位

##### *加快編配長期空置的單位*

35. 一如審計署署長報告書第3.4至3.5段及第3.9段所報告，截至2013年3月31日，空置單位有12 471個，約佔公屋單位總數的1.7%。房屋署把空置單位分類為"不可供出租的單位"、"可供出租的空置單位"和"編配中的單位"<sup>7</sup>。房屋署在計算空置比率時，採用"可供出租的空置單位數目除以可供出租單位總數"的方程式，而且只把可供出租的空置單位算作空置單位。截至2013年3月31日，房屋署在計算空置比率時，不可供出租的4 370個單位和編配中的3 964個單位均並不算作空置單位。房屋署自1997年起推行特快公屋編配計劃，以加快出租不受歡迎或長期空置的單位。在過去3年(2010年至2012年)，透過特快公屋編配計劃集中編配的單位分別有2 400、2 200及2 500個。

36. 委員會詢問，房屋署有否推行措施，以鼓勵合資格申請人接受"環境指標"欠佳的不受歡迎單位。**房屋署署長**回應時表示及**房屋署副署長(策略)**補充：

- 一 每年進行一次的特快公屋編配計劃，旨在邀請輪候冊上合資格的申請人考慮接受不太受歡迎或長期空置的單位。該計劃下供編配的單位包括"環境指標"欠佳

<sup>7</sup> "編配中的單位"有待租戶接收，而按配屋通知書所述，這些手續須於通知書發出日期起計兩星期內完成。



編配及運用租住公屋單位

的不受歡迎單位，例如涉及高利貸／謀殺／自殺個案、位處偏遠地區和長期空置的單位；

- 空置期超過9個月的單位、拒絕接受率較高的單位、長者住屋二型單位、改建中轉房屋單位或"環境指標"欠佳的單位均會納入特快公屋編配計劃；及
- 當局已採取下列措施提高此等單位的接受率：
  - (a) 當局每年會分4輪收集單位(即兩輪適合編配予家庭的單位及兩輪適合編配予一人申請者的單位)；
  - (b) 在特快公屋編配計劃的首輪自選單位程序中被揀選的單位，如其後為申請人拒絕接受，將會納入同一計劃的第二輪自選單位程序；
  - (c) 如單位超過12個月未能出租，接受編配該單位的租戶可獲得8至12個月的半租優惠；及
  - (d) 對於多次嘗試仍未能租出的單位，房屋署會另覓其他用途，例子包括將龍田邨天利樓改作居屋單位出售。

37. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供資料，述明由2010年至2012年，每年分別被家庭申請人、長者一人申請者和配額及計分制申請人接受編配的特快公屋編配計劃單位數目，並交代根據特快公屋編配計劃於2013年租出單位的工作進展(載於附錄28)。

38. 委員會從審計署署長報告書第3.10段知悉，房屋署報稱，截至2013年3月31日，可供出租的空置單位有4 137個。審計署就這些空置單位的空置期進行的分析顯示，21%(887個)空置了一年或以上，以及約有2%(76個)空置了5年或以上。在887個空置了一年或以上的單位中，470個(53%)沒有納入先前推行的特快公屋編配計劃。

編配及運用租住公屋單位

39. 至於為何沒有將該470個單位納入先前推行的特快公屋編配計劃，**運輸及房屋局局長**在其2013年12月12日的函件(附錄28)中答稱：

- 在該470單位中，203個屬空置而未出租的單位，這些單位並未列為"受歡迎程度較低"的單位，因為該等單位曾預留作政府清拆、屋邨清拆等不同安置類別之用；
- 150個單位屬下述兩種情況其中一種：在房屋署收集單位時，有關單位正在編配中，並在特快公屋編配計劃可供揀選單位名單擬定後才為申請人拒絕接受；或在房屋署收集單位時，有關單位未能租出的時間不足9個月。因此，該等單位不符合收集單位的條件；
- 116個單位為屋邨或公屋編配小組預留作各類調遷用途；及
- 餘下1個單位前身為改建一人單位，於2013年3月19日才可供出租。

40. 參考審計署署長報告書第3.10段表十七，委員會詢問，房屋署有否採取措施，以加快出租46個在2013年3月31日時已空置10年或以上的單位。

41. **房屋署副署長(策略)**表示：

- 這46個單位包括42個於龍田邨的單位、一個位於翠屏北邨的改建一人單位，以及3個分別位於鴨脷洲邨、長康邨及山景邨的單位；
- 就42個位於大澳龍田邨的單位而言，房委會已通過將該邨天利樓的出租單位改作居屋單位出售；
- 至於位於翠屏北邨的改建一人單位，空置期包括等待單位的合伙住客遷出後將單位改建為一個獨立單位

編配及運用租住公屋單位

的時間，以及就單位進行改建及外牆結構維修工程所需的時間；及

- 在其餘3個單位當中，一個位於鴨脷洲邨的單位曾作出42次編配；兩個分別位於長康邨及山景邨的單位曾作出38次編配。這些單位均曾納入特快公屋編配計劃，申請人如願意接受此等單位可享有12個月的半租優惠，但於2013年3月31日仍然未能租出上述單位。山景邨及長康邨的單位最終分別於2013年5月20日及2013年12月6日成功租出。

若干空置單位翻新需時甚久

42. 所有空置單位在重新批租前須予翻新，使其內部終飾和裝修達到準租戶可接受的水平。房屋署自2006年起發出指引，容許單位在騰空後，同步進行重新批租和翻新，讓準租戶可盡早接受空置單位的編配，甚至在翻新工程完成前接受編配。

43. 至於房屋署在翻新空置單位所需的平均時間方面的表現，**運輸及房屋局局長**答稱：

- 根據房屋署的2012-2013年度機構計劃，翻新空置單位平均所需時間以不超過44天為目標；
- 在過去的3年直至2013年3月，房屋署共翻新約43 500個空置單位，平均的翻新期於2010-2011年度、2011-2012年度及2012-2013年度分別為43.87天、43.55天及43.85天，全部都能夠履行房屋署在不超過44天內完成空置單位翻新工程的服務承諾；
- 翻新空置單位的承諾是平均所需時間，而翻新個別單位的完工期會因應翻新工程的複雜程度而有所不同。例如，有些翻新工程涉及大規模的結構維修、嚴重滲水維修工程和在空中單位樓上進行天台工程等，都需要較長時間才能完工；及

編配及運用租住公屋單位

- 審計署署長報告書第3.13段表十八所列載的單位，屬於特殊及單一個案，有充分理由需要較長的處理時間。

44. 委員會從審計署署長報告書第3.13段表十八知悉，審計署選定進行視察的5個空置單位的翻新期(由租戶遷出單位至翻新完成)頗長(介乎5個月至超過3年)。

45. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後解釋房屋署為何需時甚久，才完成該5個空置單位的翻新工程(載於附錄28)。

*監察不可供出租的單位*

46. 據審計署署長報告書第3.18段所述，公屋編配小組負責監督預留空置單位的整體運用和出租情況，亦監察公屋單位預留及取消預留的情況。房屋署各個分組獲准預留一批單位，以應付運作需要(例如遷置受重建影響的居民)。部分預留單位列入"不可供出租"的類別。已預留一段長時間且無迫切需要的單位，應交回公屋編配小組處理。

47. 有關預留公屋單位的原因，**房屋署助理署長(屋邨管理)**表示，部分單位由屋邨舍監及房屋署職員用作宿舍單位，部分單位須待拆卸或改建為居屋單位出售，其他單位則預留作安置受市區重建局重建計劃影響的居民之用。有關預留單位的事宜，由區域物業管理總經理負責進行定期覆檢。因應審計署的建議，房屋署已將覆檢的頻率由每兩個月一次改為每個半月一次。**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供被抽起不作出租的不可供出租單位數目，並按預留單位的理由提供有關分項數字(載於附錄28)。

48. 參考審計署署長報告書第3.18段表十九(該表列載4 370個不可供出租的單位的空置期分析(截至2013年3月31日))，委員會詢問：

編配及運用租住公屋單位

- 為何有171個長者住屋一型單位及367個改建一人單位空置了10年或以上；及
- 為何有598個不可供出租的單位的空置期不詳。

49. **房屋署助理署長(屋邨管理)解釋：**

- 有171個長者住屋一型單位及367個改建一人單位空置已達10年或以上，以待改建為一般公屋單位。這些單位之前曾被間分為2至4個房間及共用廚房及廁所設施，讓當局編配個別長者或單身人士入住單位內的獨立房間。由於這類單位不受歡迎，房屋署遂分別於2006年及2000年推行逐步轉型計劃，把長者住屋一型單位及改建一人單位凍結，不予出租。由於當局只會鼓勵長者住屋一型單位的非長者租客自願調遷，因此當局須在收回單位內最有一個有人居住的房間後，才可進行改建工程；及
- 由於公屋租務管理附屬系統("租務系統")沒有收錄有關單位對上一次租約的終止日期，截至2013年3月31日，該598個單位被歸類為"空置期不詳"的個案。該598個不可供出租的單位包括463個從未出租的空置單位、73個單位為員工宿舍及62宗涉及延後取消租約和終止額外房間租約的個案。事實上，除了73個仍有人居住的員工宿舍單位外，餘下所有空置單位的空置期皆已從相關的檔案中予以確認。

50. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供資料，述明由2008-2009年度至2012-2013年度，每年收回的長者住屋一型單位和改建一人單位的數目，以及由此而改建為一般公屋單位的數目(載於附錄29)。

編配及運用租住公屋單位

實施富戶政策

*富戶政策的目的*

51. 房委會鼓勵受惠於入息和資產已有穩定改善的公屋租戶將公屋單位交還房委會，以重新編配給其他更有需要的家庭。房委會於1987年和1996年分別實施"公屋住戶資助政策"("資助政策")及"維護公屋資源的合理分配政策"("合理分配政策")，統稱"富戶政策"。根據富戶政策，如租戶的家庭入息總額及擁有的資產淨值均超逾指定限額，或選擇不申報資產，便須遷出所住的公屋單位。現時的資產淨值限額約為2013-2014年度輪候公屋登記冊入息限額("輪候冊入息限額")的84倍。委員會詢問，為何在富戶的入息高於某一指定限額(不論其擁有多少資產)時，有關租戶無須遷出所住的公屋單位。

52. **運輸及房屋局局長**表示，房委會在制訂富戶政策的時候，同時以入息和資產兩個因素來釐定對公屋租戶的資助，是考慮到租戶若只有收入增加，並不足以繳付購買私人物業時所需的首期付款。此外，家庭總收入會因社會整體經濟狀況、個別行業或個人健康狀況的轉變而受到影響。如只有資產增加而沒有收入的配合，亦不足以讓租戶負擔每月樓按供款／私人住宅租金。相反，如租戶的家庭總收入及資產均已超逾既定限額，他們應有足夠能力在居屋或私人物業市場，購置或租用到合適的居所。

*達致富戶政策目標的成效*

53. 根據2011年香港人口普查報告，在2011年的719 511個公屋住戶中，188 877個(26%)的每月入息在20,000元或以上，即超過2013-2014年度輪候冊3人家庭每月入息限額為18,310元的水平。審計署知悉，2011年香港所有家庭住戶的每月收入中位數為20,200元。由此看來，似乎很多公屋住戶在過去多年來已受惠於入息大幅改善。

編配及運用租住公屋單位

54. 委員會從房屋署在首次公開聆訊時提交的補充資料附件二(載於**附錄30**)知悉，在2008-2009年度至2012-2013年度期間，平均而言，每年因各種不同原因而從公屋富戶中收回的公屋單位有450個。然而，委員會從審計署署長報告書第3.36段知悉，截至2013年3月31日，20 445個(3%)公屋住戶按富戶政策繳交額外租金或市值租金，其中18 109個繳交倍半租金，2 321個繳交雙倍租金，15個繳交市值租金。

55. 對於為何富戶政策未能令富戶交還其公屋單位，**運輸及房屋局局長**表示：

- 由於公私營房屋供求均嚴重失衡，私人住宅物業價格指數和私人住宅租金指數近年屢創歷年高位。物業價格急升，令富戶缺乏誘因購買自住物業，亦令他們無法交還其公屋單位；
- 儘管如此，政府當局已採取措施，以擴展居屋計劃第二市場至白表買家，同時加快興建公屋單位，以糾正長久而來的供求失衡情況；及
- 富戶政策一直甚具爭議性，亦是督導委員會討論的其中一項議題。督導委員會留意到社會人士對富戶政策意見分歧。舉例來說，有意見認為，房委會應檢視較富裕的租戶是否只在入息和資產水平均超出限額時才須遷離公屋，還是在入息或資產其中一項超出有關限額的情況下，便須遷離。亦有意見認為，或有需要檢討一些現行安排，例如首次申報入息的期限(現訂為遷入公屋後10年)及繼而須申報入息及資產的期限(現訂於租戶須申報入息後每兩年)。諮詢文件進一步邀請公眾就富戶政策發表意見，而收集所得的意見會轉交房委會考慮。

56. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供資料，述明過去5年(2008-2009年度至2012-2013年度)公屋租戶在一手市場和第二市場購買未補地價居屋單位的數目(載於**附錄29**)。

編配及運用租住公屋單位

核實豁免按資助政策作出申報的原因

57. 一如審計署署長報告書第3.32及3.34段所報告，租務系統包含若干有助推行資助政策的重要資料欄(例如首次入住日期、租金複審類別、豁免原因等)。獲豁免按資助政策作出申報的住戶，在租務系統內的紀錄會輸入豁免標記，使之不會在資助政策複審周期中被抽出。然而，審計署到屋邨實地視察時發現，部分應按資助政策接受入息複審的住戶因錯誤輸入或未曾更新豁免標記而被排除在複審之列。委員會詢問房屋署有否採取措施，修正錯誤的資料。

58. **房屋署助理署長(屋邨管理)**回應時表示：

- 房屋署已定期發出便箋及電郵，提醒屋邨職員必須核對租戶紀錄，以修正租務系統中的異常紀錄；及
- 每年在資助政策申報周期開始前，善用公屋資源分組會將載有異常個案的報告發給租約事務管理處／屋邨管理處的房屋事務經理作迅速修正，以確保能準確地檢索資助政策的申報入息個案。在每年4月資助政策申報周期開始前，除將異常紀錄的個案報告發給租約事務管理處／屋邨管理處的房屋事務經理作迅速核對和修正外，善用公屋資源分組亦會於2月中將有關尚未更新資料個案的進度報告發送給租約事務管理處／屋邨管理處的房屋事務經理跟進，他們在2月底完成將尚未更新資料個案予以修正的工作後，須向所屬的分區高級房屋事務經理報告。

公共租住房屋單位寬敞戶

打擊寬敞戶問題不力

59. 按照房委會的一貫政策，房委會會根據住戶的家庭成員人數，按既定的編配標準，編配公屋單位。租戶可能會因部分家庭成員遷出、離世、結婚和移民，令餘下成員可享有的平均居住面積，超過寬敞戶標準所容許的面積，因而成為寬敞戶。房委會訂有政策，要求居住面積超出寬敞戶標準的住戶，遷往另



編配及運用租住公屋單位

一面積合適的公屋單位。在2007年5月至2010年10月期間，居住密度超過每人35平方米的住戶，列作"優先處理寬敞戶"個案。凡有殘疾家庭成員或60歲或以上長者的住戶，排名較低。截至2013年9月，須調遷的優先處理寬敞戶可獲提供4次配屋建議。如住戶沒有充分理由而拒絕所有4次單位編配，便會收到遷出通知書，現行租約即告終止。

60. 委員會從審計署署長報告書第3.46至3.47段知悉，在過去7年，寬敞戶的數目由2007年的35 500個增至2013年的54 555個，增幅達54%。截至2013年3月31日，在54 555個寬敞戶中，20 845個(38%)的現居單位超逾最高編配標準50%，特別是其中1 458個(3%)更超逾最高編配標準100%。委員會詢問，房屋署在調遷寬敞戶時面對甚麼挑戰。

61. **運輸及房屋局局長表示及房屋署助理署長(屋邨管理)補充：**

- 根據房委會的紀錄，在2007年約有35 500個寬敞戶。房委會於2007年通過採取多項中期措施並設定寬敞戶的界限，以分階段處理寬敞戶個案。其後，房委會分別於2010年及2013年檢討寬敞戶政策，修訂優先處理寬敞戶的界限，以改善成效；
- 在過去6年，房屋署已解決約21 000宗寬敞戶個案，即平均每年約解決3 700宗個案。然而，在同一時期，約有40 000個住戶因家庭成員遷出或離世而成為寬敞戶，以致截至2013年3月，寬敞戶個案累計約有54 500宗；
- 在過去6年已解決的21 000宗寬敞戶個案中，5 500宗個案透過住戶遷往較小單位而獲得解決，另有9 000宗個案，房委會藉住戶購買居屋／租者置其屋計劃的單位或自願交還單位等方式收回有關單位。至於餘下的6 500宗個案，則由於住戶的家庭成員人數增加，以及部分家庭成員成為殘疾人士或年屆60歲而獲得解決；

編配及運用租住公屋單位

- 由於其他安置類別的申請人對公屋的需求殷切及小型單位的供應緊絀，房委會在2013-2014年度只能預留約1 000個單位供寬敞戶調遷編配之用。此外，位於優先處理寬敞戶所屬區議會分區內的小型單位供應短缺，亦可能令有關房屋編配的處理時間較長；及
- 優先處理寬敞戶對被強制遷往面積較小的單位均十分反感，這也是房屋署必須面對的其中一項挑戰。房屋署在執行寬敞戶政策時，一直採取務實、情理兼備及體恤的態度來處理每宗個案，尤其那些因為經歷家庭成員離世而導致家庭成員數目有所改變的個案。至於那些因健康及社會理由而值得作酌情處理的特殊個案，屋邨職員會視乎個別情況，請區域物業管理總經理或分區高級房屋事務經理給予特別批准，以作出額外的房屋編配或容許有關住戶暫居現住單位。房屋署已採取關懷體恤而堅持不懈的態度勸說有關租戶調遷，這樣做難免需要花費較長時間，但卻證明卓具成效。

*優先處理寬敞戶個案的處理進度緩慢*

62. 2007年，房委會通過按次序處理寬敞戶的措施，並先由優先處理寬敞戶個案着手。截至2013年3月31日，在54 555個寬敞戶中，約有3%(1 765個)列為優先處理寬敞戶個案。

63. 至於在上述1 765宗優先處理寬敞戶個案當中，為何有749宗(43%)積壓達兩年或以上，**房屋署助理署長(屋邨管理)**表示，就上述749宗優先處理寬敞戶個案而言，其中約20宗個案為員工宿舍或受屋邨清拆計劃影響而獲豁免調遷的租戶。此外，有部分個案因正等待家人短期內來港團聚或因其他健康或社會理由而獲准暫居現住單位。其餘尚未配房的個案是因為租戶所居住屋邨或所屬區議會分區內的小型單位供應短缺，令安排編配時間較長。截至2013年11月30日，尚未解決的優先處理寬敞戶個案已進一步減少至486宗。

編配及運用租住公屋單位

寬敞戶調遷

64. 一如審計署署長報告書第3.54及3.56段所載，審計署留意到，在過去6年，房屋署成功調遷的寬敞戶只有5 512個，即平均每年為919個。截至2013年3月31日，在54 555個寬敞戶中，只有2 403個(4%)曾獲提供配屋建議。自2007年推行優先處理寬敞戶政策至2013年8月止，房屋署曾向4個優先處理寬敞戶發出遷出通知書。結果，當中一個優先處理寬敞戶被終止租約，而其他3宗個案則已獲修正。委員會詢問：

- 房屋署曾否／會否採取任何改善措施，解決寬敞戶問題；及
- 當局會否考慮提高住戶搬遷津貼的金額，以鼓勵寬敞戶遷往較小的單位。

65. **房屋署助理署長(屋邨管理)**表示及**運輸及房屋局局長**在其2013年12月12日的函件(附錄28)中表示：

- 房委會已於2013年6月通過有關處理公屋寬敞戶個案的多項新安排。自2013年10月實施修訂措施後，新的優先處理寬敞戶會獲提供最多3次配屋建議，鼓勵有關住戶更快調遷往較小的單位。優先處理寬敞戶的界限已再收緊，因而令更多家庭成為需要調遷的優先處理寬敞戶；
- 在餘下的28 255(即54 555減26 300)宗寬敞戶個案中，約13 000宗涉及60歲或以上但70歲以下的長者的個案會排在須調遷的寬敞戶名單上的最後位置，直至下次檢討為止。房委會將於該政策實施3年後進行檢討；及
- 發放住戶搬遷津貼的目的是協助租戶應付部分搬遷費用及基本裝修工程開支。有關的搬遷津貼額與政府採用的搬遷津貼額掛鈎。政府的搬遷津貼額，每年經跨部門賠償檢討委員會按照立法會財務委員會所通過的基準檢討，並得到財經事務及庫務局局長根據獲授權力予以批准。相同的搬遷津貼數額一律適用於房

編配及運用租住公屋單位

委會所有清拆項目、寬敞戶調遷和為利便管理而調遷的租戶。

66. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供資料，述明過去5年因發出遷出通知書、租戶自願遷出及租戶因購買居屋單位而遷出公屋所收回的公屋單位數目(載於附錄29)。

#### D. 打擊濫用租住公屋

##### 查核申請人資格

##### *進行初步審查的證明文件*

67. 申請人須於申請公屋時把已填妥的申請表，連同所需的證明文件遞交申請分組，以進行登記資格的初步審查。一如審計署署長報告書第4.4段所報告，雖然申請人必須提交與所申報入息和資產有關的證明文件，但實際上關乎投資和存款的證明文件，在登記前審查階段可獲豁免，無須提交。由於投資及存款是公屋申請人最常管有的資產類別，委員會質疑為何當局要求入息不高的申請人就甚少管有的其他資產提交證明文件，但就這些申請人普遍管有的資產則反而無須提交證明文件。

68. **房屋署署長**解釋及**房屋署助理署長(房屋資助)**何樂素芬女士補充：

- 考慮到投資值及銀行存款金額經常改變，房委會現時沒有要求公屋申請人在遞交申請表時提供投資及銀行存款的證明文件。此舉亦有助加快輪候冊申請表的初步審查工作，讓公屋申請人可在承諾的3個月內獲登記入輪候冊；
- 房委會採取據實申報的制度，並要求申請人在遞交申請表時申報資產數量，申請人的情況如在登記後有轉變，須即時通知房委會；

編配及運用租住公屋單位

- 為確定申請人是否符合申請公屋的資格，在接近配屋時的詳細資格審查階段，申請人須遞交其所有資產的證明文件；
- 為維持制度的完整性，房屋署的善用公屋資源分組會在登記前審查階段及詳細調查階段，隨機抽選輪候冊申請人作深入調查；及
- 現行機制既可避免申請人於申請階段因須遞交過多的證明文件而引致延誤申請，同時亦有助防止提供虛假資料，在兩者之間取得適當的平衡。房委會會持續留意有關情況，研究要求申請人於申請階段遞交關乎投資及銀行存款的證明文件是否可行。

深入查核抽選的申請個案

69. 一如審計署署長報告書第4.10至4.11段所報告，房屋署每年只揀選少量公屋申請進行深入查核(新登記申請120宗，配屋中申請180宗)。揀選作深入查核的申請一年合共只有300宗，在輪候冊申請總數中所佔的百分比極低。然而，新登記申請被發現虛假申報的比率(2012-2013年度為35%)，高於配屋中申請的比率(2012-2013年度為2%)。此外，在上述兩類申請中被發現虛假申報的比率，近年持續上升(尤其是2012-2013年度)。為更有效管理公屋輪候冊，並在不合資格的申請人獲登記入輪候冊前將其剔除，委員會詢問，當局會否考慮將深入查核工作擴大至涵蓋全部新申請。

70. **房屋署署長**回應時表示，由於在輪候公屋期間，申請人的入息及資產都可能有所改變，在登記前審查階段剔除不合資格的申請人，不一定可以保證，在提出首次配屋建議當時，所有申請均符合資格。由於資源緊絀，房屋署認為不宜就申請人的入息及資產重複進行深入查核。為確保公共房屋資源得到合理運用，房屋署會就即將獲得配屋的申請人進行詳細調查，以核實這些申請人的資格。此外，任何在申請人獲登記入輪候冊之前所進行的深入詳細資格審查，均難免涉及大量資源，亦會拖長登記前的處理時間，此舉有違當局的原意，即加快處理過程，以確定申請人是否合資格獲登記入輪候冊。在資源緊絀的限制

編配及運用租住公屋單位

下，房屋署會調整在申請程序的不同階段抽選作深入查核的新申請數目。房委會亦會持續留意有關情況，研究要求申請人於申請階段遞交關乎投資及銀行存款的證明文件是否可行。

*就虛假申報個案採取的跟進行動*

71. 一如審計署署長報告書第4.14段所載，過去5年，善用公屋資源分組發現67宗新登記申請涉及虛假申報，而截至2013年7月底，登記及公務員配額小組跟進了其中46宗個案。該46宗申請全部已被取消，並轉介檢控組採取進一步執法行動；以及在過去5年，善用公屋資源分組發現9宗配屋中申請涉及虛假申報。截至2013年7月底，輪候冊小組跟進了其中8宗。就當中一宗個案，輪候冊小組並無發現虛假申報。就其餘7宗個案，輪候冊小組取消了3宗申請，並將兩宗轉介予檢控組採取進一步執法行動。

72. 至於房屋署會否劃一申請分組轄下兩個小組(即登記及公務員配額小組與輪候冊小組)在處理處於不同申請階段的虛假申報個案時的做法，以確保申請人獲得公平對待，**房屋署署長**給予正面答覆，並表示房屋署已於2013年10月21日就此事發出內部指引。

按富戶政策處理住戶申報

73. 根據資助政策，租戶須每兩年填寫入息申報表，申報所有住戶成員的每月入息。根據合理分配政策，租戶須每兩年填寫資產申報表，申報所有住戶成員的資產淨值。資助政策每兩年為一個周期，每個周期涉及約343 000個住戶。

74. 一如審計署署長報告書第4.27段所報告，在2008-2009年度至2012-2013年度，每年平均約有156 000個住戶須向房屋署提交入息／資產申報表。在該段期間，善用公屋資源分組每年平均查核約3 700宗個案(或為須申報住戶數目的2.4%)，發現約650宗(抽查宗數的18%)涉及虛假申報。被發現虛假申報的個案比率似乎甚高。委員會詢問，房屋署曾否／會否採取措施，處

編配及運用租住公屋單位

理公屋租戶在富戶政策下被發現作出虛假申報的個案比率甚高的情況。

75. **運輸及房屋局局長**回應時表示及**房屋署署長**補充：

- 為防止和偵察虛假申報個案，房屋署採用三管齊下的方法，即偵察與預防、深入調查與行動，以及宣傳與教育；
- 房屋署前線管理人員會初步審查所有公屋租戶的入息和資產申報，並將懷疑／邊緣個案轉交善用公屋資源分組作深入調查。此外，善用公屋資源分組亦會深入調查隨機抽選的個案及所有繳交雙倍租金的個案；
- 按富戶政策查核公屋租戶申報的入息和資產須向各有關部門索取資料，包括土地、房產、應課差餉租值及土地面積、擁有車輛紀錄及商業登記，亦會向銀行和僱主查詢；
- 在適當情況下，房屋署的管理層會檢討及修訂現行有關進行深入查核的指引，以及提醒負責職員必須嚴格遵從。督導人員會緊密監察調查工作，並就懷疑個案向調查人員提出意見；
- 在2013-2014年度，房屋署除了加強前線管理人員的偵察措施外，亦額外調派30名經驗豐富的屋邨職員到中央小組，以加強執行打擊濫用公屋的工作，並審查額外5 000個租戶的入息和資產申報；及
- 此外，房屋署亦已加強教育及宣傳活動，以提高對善用公共房屋資源的意識。

76. 應委員會的要求，**運輸及房屋局局長**在公開聆訊結束後提供資料，述明在過去兩年實施富戶政策所花費的開支，以及在同一時期從富戶收取的額外租金(載於附錄28)。

編配及運用租住公屋單位

按兩年一度家訪調查機制視察單位

77. 由2008年11月1日起，房屋署實施兩年一度的家訪調查機制，取代之前的申報制度。每個屋邨的所有家訪，須在24個月的周期內全部完成。為處理公屋可能被濫用的問題，房屋署倚重屋邨職員的單位視察工作，並認為家訪是偵察租戶濫用行為(例如單位被丟空、被未經許可人士佔用或被分租)最直接和最有效的方法。屋邨職員亦須在家庭成員人數有所增減時，查明租戶的家庭成員人數(例如增加或刪減了哪些家庭成員)。

78. 至於兩年一度家訪調查機制的成本效益，**房屋署助理署長(屋邨管理)**表示：

- 現時，約有970名在前線的屋邨辦事處和租約事務管理處工作的房屋署職員，須進行兩年一度的家訪工作。假設每名房屋事務主任需時10分鐘完成一次家訪，每年用於進行家訪以偵察寬敞戶的職員開支估計約為1,700萬元；
- 公屋居民成為寬敞戶的主要原因，是有家庭成員遷離公屋單位或離世，以致需要刪除有關成員的戶籍。房屋署往往可透過兩年一度的家訪工作而得悉有關家庭成員遷離單位的資料。至於住戶有家庭成員離世的資料，生死註冊處一直每月向房屋署提供人口死亡紀錄。當配對紀錄後，房屋署便可得知有關公屋居民離世的最新資料；及
- 在進行兩年一度的家訪工作期間，房屋署職員不但可藉此偵察租戶濫用公屋單位的行為，同時亦得悉部分租戶的特殊需要，及時作出轉介。

執法行動

*對作出虛假申報的輪候冊申請人提出檢控*

79. 善用公屋資源分組擔任中央小組的角色，負責對虛假陳述個案進行深入調查，包括錄取警誡口供。法律事務分處轄下檢



編配及運用租住公屋單位

控組獲律政司授予權力，可就《房屋條例》和其他條例下各項相關罪行採取檢控行動。公屋申請人和公屋現租戶須申報家庭入息及／或資產和家庭狀況，以評估其租住公屋資格或其是否仍然繼續符合各項房屋管理政策的規定。根據《房屋條例》第26(1)條，如有人明知而作出虛假陳述，即屬違法。《房屋條例》所訂的罪行多為簡易罪行，設有檢控時限。發現罪行日期和犯罪日期均為決定檢控時限的相關因素。一旦錯過時限，便不能提出檢控。

80. 房屋署採用據實申報制度來處理公屋申請人和租戶的申報，只要求他們提供最起碼的證明文件。沒有完整的證明文件，房屋署人員實難在申請初期及早偵察虛假陳述，並採取進一步的執法行動。

81. 參考審計署署長報告書第4.63段表三十三，委員會詢問為何申請分組在過去5年轉介檢控組的虛假申報個案數目有所減少，由2008-2009年度的48%下跌至2012-2013年度的14%。

82. **房屋署助理署長(法律事務)忻林潔儀女士解釋及運輸及房屋局局長**在其2013年12月12日的函件(附錄28)中表示：

- 檢控率是指交由檢控組考慮作出檢控行動的個案數目對比最後有作出檢控行動的個案數目計算而成的百份比；
- 由於檢控與否的決定要視乎有否足夠證據完成相關的舉證責任以達至定罪，檢控率低可能只表示有很多交到檢控組的個案並沒有或仍沒有充足的證據以確保能有合理的定罪機會；
- 將檢控率看作檢控成效的基準或指標，基本上是錯誤的，因檢控率本身取決於被轉介個案中的證據的質素；
- 根據房屋署的分析，有數個引致檢控率下降的原因，例如虛假陳述個案性質的改變，以及具備警誡口供或

編配及運用租住公屋單位

有面晤人員的個案數目下降。此外，根據律政司的檢控人員守則，檢控組在2010年年初起停止給予搜集證據的指引或預設警誡口供的問題；及

- 最重要的原則是部門的檢控人員須嚴格遵從由律政司刑事檢控科所訂下的檢控人員守則，而他們只會在所有控罪元素齊備及可為法庭所接納的情況下才作出檢控。

83. 一如審計署署長報告書第4.64(b)段所報告，在1 117宗不提檢控的個案中，1 111宗(99%)因為證據不足，6宗(1%)因為懷疑個案轉介檢控組前時限已過。

84. 至於房屋署曾否就該1 117宗不提檢控的虛假申報個案採取跟進行動，**房屋署助理署長(屋邨管理)**回應時表示：

- 在處理不提檢控的虛假申報個案時，前線職員會約見個別違例者並發出警告信，提醒他們不可再觸犯違法行為；
- 前線職員會發信要求因少報入息以致少付租金的租戶立即繳交由準確資料計算出應繳的新租金及補交少付的租金。房屋署會終止不符合資格獲編配公屋租戶的租約和收回單位；及
- 該1 117宗虛假申報個案主要因可被接納的證據不足而不提出檢控。他們的公屋申請已基於申請人提供虛假資料而被取消。

85. 委員會從審計署署長報告書第4.65段知悉，檢控個案的定罪率甚高(按審計署署長報告書第4.56段表三十二所示數字計算，比率超過90%)，但檢控率則偏低(按審計署署長報告書第4.63段表三十三所示，2012-2013年度的檢控率為14%)。檢控組的分析結果顯示，檢控率偏低的主要原因在於沒有足夠證據確立罪行的"明知"元素。委員會詢問，房屋署曾否／會否制訂改善措施，以加強執法工作。

編配及運用租住公屋單位

86. 房屋署助理署長(屋邨管理)表示：

- 房屋署已提醒職員遵守檢控行動的時限。就由屋邨辦事處發現及處理的違例個案而言，必須依據工作行動時限，在將個案交檢控組前，將檔案交善用公屋資源分組轄下的錄取警誡供詞小隊，以收集警誡供詞／證人口供；
- 一般個案須在發現日期的14個工作天內作出相應行動，緊急個案則須縮減至兩個工作天；
- 此外，房屋署已提醒屋邨職員在初步調查個案時使用核對清單，以確立"明知"的元素及記錄會面／陳述過程；及
- 房屋署已於2013年12月發出指引，提醒前線人員須嚴守規定，必須根據工作行動時限把相關檔案和文件轉交檢控組。

**E. 未來路向**

87. 委員會詢問，房委會在落實審計署建議方面有何時間表及行動計劃。

88. 運輸及房屋局局長答稱：

- 審計署建議房屋署應定期調查，以找出在輪候冊上等候了長時間的個案(參見審計署署長報告書第2.31(b)段)。事實上，房屋署分別在2011年、2012年及2013年對輪候冊申請人的安置情況進行分析，其中包括在輪候冊上輪候時期較長的個案。分析報告已上載至房委會／房屋署網頁，供市民參閱。房屋署會繼續每年進行特別分析；
- 審計署建議房委會應對配額及計分制進行全面檢視，並考慮是否有需要定期將配額及計分制下不合資格的申請人剔出(參見審計署署長報告書第2.50段)。

編配及運用租住公屋單位

房委會會考慮督導委員會提出的建議、在為期3個月的公眾諮詢期內接獲的意見，以及審計署署長報告書的內容及在政府帳目委員會聆訊席上所聽取的意見，然後再就會否及如何改善配額及計分制作決定；

- 房屋署會持續為申請分組及屋邨辦事處人員加強法律培訓。已計劃的項目包括舉辦更多包含角色扮演環節的經驗分享研習班(在2014年5月開始)，使他們更具所需的整套知識、技巧及能力，能夠在處理虛假申報個案時搜集到足夠證據；及
- 至於其他獲政府當局接納的建議，當局已完成或持續進行相應的行動。倘有關的跟進行動和執行安排的政策尚待審批，當局會轉交房委會或其轄下的小組委員會討論及通過。

89. 委員會詢問，房委會作為負責制訂和推行公營房屋計劃的法定機構，為何自配額及計分制於2005年9月推行以來，一直沒有適時進行檢討，反而留待督導委員會進行有關檢討。

90. **運輸及房屋局局長**表示：

- 富戶政策及非長者一人申請者申請公屋的配額及計分制，都是具爭議性的課題，而社會人士對這些政策亦意見分歧。事實上，當立法會房屋事務委員會轄下長遠房屋策略小組委員會討論以上兩項課題時，立法會議員亦有不同意見；及
- 由於上述兩項課題甚具爭議性，而且社會上意見分歧，房委會認為應採取審慎的做法，即先行全盤考慮督導委員會的建議、社會各界在為期3個月有關長遠房屋策略的公眾諮詢期內發表的最新觀點，以及審計署署長報告書的內容及在政府帳目委員會聆訊席上所聽取的意見，經深思熟慮後才確定立場，擬定未來路向。

編配及運用租住公屋單位

**F. 結論及建議**

91. 委員會：

**整體意見**

公營房屋計劃能否有效達到其目的

— 知悉以下情況：

- (a) 香港房屋委員會("房委會")的工作目標，是本着開明的態度和公允持平的立場，提供服務及房屋資助，確保公共資源得到合理運用，符合成本效益；
- (b) 建造公共租住房屋("公屋")單位不僅費時，而且成本高昂。房屋署表示，每個公屋單位的平均建造成本約為70萬元(不計土地成本)，每個單位每年平均營運成本約16,000元，需時約5年建成；及
- (c) 截至2013年3月31日，房屋署轄下8 500名員工中，約有5 000人(主要隸屬策略處和屋邨管理處)負責編配和管理公屋單位；

— 基於以下各點，對有限的公屋單位供應能否滿足日益增加的公屋需求表示關注：

- (a) 過去10年，公屋輪候冊上申請人的數目急升(截至2013年3月31日為228 000人)，而自2008-2009年度起，一般申請人的平均輪候時間愈來愈長(截至2013年3月31日為2.7年)；及
- (b) 公屋單位的供應量包括房委會現時計劃在2012-2013年度至2016-2017年度的5年內興建約79 000個公屋單位，以及當局由現有租戶及藉打擊濫用公屋資源的執法行動而平均每年收回約7 000個單位；

編配及運用租住公屋單位

編配單位予需要租住公屋的人士

- 一 對以下情況深表不滿，並認為不可接受：
- (a) 在告知公屋申請人平均輪候時間的定義和計算方法一事上，房屋署欠缺透明度；房屋署界定的平均輪候時間，是指在輪候冊上登記至首次配屋的時間；
  - (b) 由於公屋平均輪候時間和編配機制欠缺透明度，令公屋申請人難以作出知情決定，即應否即時接受配屋建議，還是安排其他居所，以待下次配屋建議；
  - (c) 在2005年9月實施配額及計分制，為非長者一人申請者編配公屋以來，房屋署一直沒有積極推行該機制；這從以下各點可反映出來：
    - (i) 一般申請人平均輪候時間約為3年的目標，不適用於配額及計分制下的申請人；
    - (ii) 截至2013年3月底，公屋輪候冊上有228 000宗申請個案，當中112 000宗(49%)為配額及計分制下的申請；
    - (iii) 截至2013年3月31日，在輪候冊上登記的111 528名配額及計分制申請人當中，33 868名(30%)申請人已等候超過3年；及
    - (iv) 假設沒有新申請人，也無人撤回申請，按每年不超過2 000個單位的配額計算，需要多年時間才可完全滿足現時配額及計分制下申請人的需求；及
  - (d) 基於以下各點，房屋署並無採取有效措施，定期剔除不合資格的配額及計分制申請人：
    - (i) 截至2013年3月，配額及計分制下不足30歲的申請人當中，約有半數具備專上或更高學

編配及運用租住公屋單位

歷；他們學歷較高，部分日後可能因收入增加而有能力自行改善其居住環境；及

- (ii) 在配額及計分制下，約14%申請人的輪候時間長逾5年，而這些申請人或因情況有變而不再符合資格。

上述情況無助於提供準確的管理資料，以制訂公營房屋建設計劃和房屋政策／措施；

— 認為：

- (a) 房委會應提供更多有關輪候冊上申請人的統計數字，包括由登記至第二次配屋及由登記至第三次配屋的平均輪候時間，以及各區公屋空置單位的資料，協助申請人作出知情決定；及
- (b) 房委會應重推曾於1993年至2000年實施的複查制度，以便剔除輪候期間因情況有變而不符合資格的申請人；

— 察悉以下情況：

- (a) 運輸及房屋局局長已同意於2014年4月或之前，在《公屋輪候冊申請須知》小冊子及申請表中，加載公屋申請人平均輪候時間的定義和計算方法；及
- (b) 房委會每年會就一般申請人已輪候5年或以上但未獲提供任何配屋建議的個案進行調查，以找出在輪候冊上積壓已久的個案；

盡量合理運用租住公屋單位

— 對以下情況深表不滿：

- (a) 儘管空置比率旨在顯示房屋署盡用公屋資源的程度，但房屋署在計算公屋空置比率時，不可供出租的單位或"編配中的單位"，不會算作空置單

編配及運用租住公屋單位

位。截至2013年3月31日，空置單位有12 471個(包括4 370個不可供出租的單位、4 137個可供出租的空置單位和3 964個"編配中的單位")，約佔公屋單位總數的1.7%(服務承諾為1.5%)；

- (b) 在處理可供出租的長期空置單位方面，房屋署反應緩慢，因而未能盡量加快這些長期空置單位的流轉。截至2013年3月31日，在887個空置了一年或以上的單位中，470個(53%)沒有納入先前推行的特快公屋編配計劃。就46個空置了10年或以上的單位，房委會已通過把當中42個單位改建為居者有其屋計劃("居屋計劃")單位出售；
- (c) 完成翻新空置單位耗時過久，導致準租戶不必要地等候過長時間。被審計署選定作視察的部分單位，翻新工程(包括等候翻新的時間)需時5個月至超過3年完成。根據房屋署的2012-2013年度機構計劃，翻新空置單位平均所需時間以不超過44天為目標；
- (d) 房屋署未有盡力達到富戶政策的目的；該政策旨在鼓勵公屋富戶(選擇不申報資產或其資產淨值超過2013-2014年度輪候冊入息限額84倍的住戶)把單位交還房委會，以重新編配給更需要資助房屋的家庭，從而確保供不應求的公屋資源得到合理使用；及
- (e) 房屋署在調遷優先處理寬敞戶往較小的單位方面進度緩慢，但每兩年進行一次單位視察工作以偵察寬敞戶所涉及的職員開支卻每年約達1,700萬元。截至2013年3月31日，在1 765宗優先處理寬敞戶個案當中，749宗(43%)積壓兩年或以上，而16宗(1%)已積壓5年或以上；

— 認為：

- (a) 房委會應採取額外措施，確保更善用不可供出租的單位，並加快"編配中的單位"的流轉；及



編配及運用租住公屋單位

- (b) 房委會應採取更有效措施加快向公屋富戶及寬敞戶收回單位，以及把改建一人單位和長者住屋單位改建為一般公屋單位，以增加公屋單位的供應量；

打擊濫用租住公屋

一 對以下情況深表不滿，並認為不可接受：

- (a) 儘管有以下情況，房屋署一直對容許申請人就申請當日的投資和存款無須提交證明文件一事熟視無睹：
  - (i) 新登記申請被發現虛假申報的比率，高於配屋中申請的比率；及
  - (ii) 規定公屋申請人須就申請當日的投資和存款提交證明文件，可阻遏申請人冒險虛報；
- (b) 房屋署並無採取以風險為本的方法，對公屋申請人進行深入查核，因為房屋署每年只揀選少量公屋申請(300宗申請，當中新登記申請120宗，將獲配屋的申請180宗)進行深入查核，漠視新登記申請被發現虛假申報的比率偏高的情況；
- (c) 對於涉及虛假申報的申請，房屋署在不同申請階段的處理方法存在差異。輪候冊小組只會在違規情況影響到申請人的公屋申請資格時才會取消涉及虛假申報的申請，而且只會在輪候冊小組認為有充分證據證明申請人明知而作出虛假申報，才會把已取消的個案轉介檢控組跟進。相反，登記及公務員配額小組會把涉及虛假申報的申請一律取消，並將有關個案轉介檢控組跟進；及
- (d) 房屋署職員把有關檔案和文件送交檢控組以採取進一步執法行動的過程過慢，以致錯過時限，不能提出檢控。根據檢控組的統計資料，於時限過後才將有關檔案和文件交予檢控組的個案，在2011年有28宗(2%)，2012年則有12宗(2%)；

編配及運用租住公屋單位

- 認為房委會應收緊其指引和監控措施，以打擊輪候冊申請人和公屋富戶作出虛假申報及懷疑濫用公屋資源的個案，並應確保對這些個案採取適時的執法行動，以收阻嚇作用；

未來路向

- 知悉以下情況：
  - (a) 2013年9月，由運輸及房屋局局長出任主席的長遠房屋策略督導委員會("督導委員會")發出有關長遠房屋策略的諮詢文件，進行為期3個月的公眾諮詢。諮詢工作已於2013年12月結束。督導委員會隨後會提交公眾諮詢報告；及
  - (b) 房委會在制訂長遠房屋策略及相關政策措施(包括應否及如何微調配額及計分制)時，會考慮諮詢文件所提出的觀點、市民所表達的意見，以及審計署的意見和建議；
- 認為：
  - (a) 房委會應擔當更積極的角色，推行改善措施，以滿足社會上不斷轉變的房屋需要，並應每隔一段合理時間便適時進行檢討，以確定屬其職權範圍的公營房屋計劃能否有效達到其目的，而不應只等待督導委員會進行檢討；及
  - (b) 房委會在推展督導委員會提出的建議時，應確認對配額及計分制作出的任何修改，均有助確保配額及計分制有效和持續地達到目的，並應確認有關的改善措施既可達到預期取得的結果，亦符合衡工量值的原則；

編配及運用租住公屋單位

具體意見

編配單位予需要租住公屋的人士

- 對下述情況深表不滿，並認為不可接受：房屋署未能確保平均輪候時間具透明度，亦未有推行措施，找出輪候冊上積壓已久的申請，原因如下：
  - (a) 儘管平均輪候時間對公屋申請人十分重要，但平均輪候時間的定義及其計算基礎，不曾透過市民容易接觸到的一般渠道公布；
  - (b) 截至2013年3月31日，輪候冊一般申請人當中，29%(或超過33 600人)已輪候公屋單位3年或以上。尤應注意的是，7%申請人(或超過7 550人)已等候5年或以上；及
  - (c) 房屋署曾在2012年展開特別行動，當時輪候冊上已等候5年或以上但未獲提供任何配屋建議約1 400宗一般申請中，房屋署在調查報告中並沒有提及當中860宗申請有否合理原因導致申請人須輪候良久，還是純屬遺漏個案；
- 基於以下各點，對房屋署配額及計分制的管理及該機制的計分方法在達到其目的方面的成效深表不滿，並認為不可接受：
  - (a) 存在固有誘因，促使申請人即使可能沒有迫切的房屋需要，亦盡早(最好在18歲達最低合資格年齡時)根據配額及計分制申請公屋，而上述情況可能是近年公屋申請數目不斷增加的催化劑；
  - (b) 需要多年時間才可滿足配額及計分制下全部現有申請人(截至2013年3月31日有超過111 500人)的需求，原因是在配額及計分制下，每年配屋限額定為擬編配予輪候冊申請人的公屋單位數目的8%，以2 000個單位為上限；

編配及運用租住公屋單位

- (c) 根據配額及計分制下輪候冊申請人的總數來預測公屋需求，或有誤導成分，因為截至2013年3月，有60 300名配額及計分制申請人不足30歲，當中約有半數具備專上或更高學歷，他們日後可能因收入增加而有能力自行改善其居住環境，最終放棄配額及計分制下的申請；及
  - (d) 儘管由登記至調查申請人的時間差距可超過5年，但卻沒有定期剔除輪候冊上不合資格的配額及計分制申請人。輪候冊上很多配額及計分制申請人在輪候期間可能因情況有變而不再符合資格，這情況不僅會令當局高估公屋需求，亦會提供錯誤的管理資料，令公營房屋建設計劃和房屋政策／措施的制訂工作受到誤導；
- 對房屋署沒有採取有效措施，簡化處理公屋申請的工作深表不滿，並認為不可接受，由以下情況可見：
- (a) 部分申請人已獲編配公屋，但輪候冊上的有關紀錄仍未刪除；
  - (b) 很多申請人沒有使用適當的聲明書以證明其申請，以致需要重新遞交申請；
  - (c) 過去5年，平均45%公屋申請須重新遞交，尤應注意的是，9%申請在重新遞交超過一次後才獲准登記；及
  - (d) 善用公屋資源分組就某申請抽查入息和資產平均需時3個月以上才能完成。該等查核工作需時過久，會延誤受影響人士的公屋申請和編配單位的過程；
- 知悉以下情況：
- (a) 房屋署會定期查核，確保能盡快對輪候冊上已透過其他途徑獲得安置的申請人採取跟進行動；

編配及運用租住公屋單位

- (b) 督導委員會支持房委會的相關政策，即繼續優先處理公屋單位的一般申請人。督導委員會已探討相關對策，務求更妥善管理公屋的需求，以及微調旨在合理地運用公屋資源的現行措施，包括配額及計分制，以期增加公屋供應量；及
- (c) 房屋署署長已同意審計署在審計署署長報告書第2.31、2.50及2.79段提出的建議；

— 認為：

- (a) 房委會應公布由登記至第二次配屋及由登記至第三次配屋的平均輪候時間，以增加一般申請人及配額及計分制申請人平均輪候時間的透明度；
- (b) 房委會應檢討配額及計分制的計分方法，以引入改善措施，為推行配額及計分制訂定預期取得的成果；
- (c) 房委會應在切實可行的範圍內就配額及計分制申請人的平均輪候時間訂定目標，並應在訂定該目標時考慮公屋單位的預期供應量，以及配額及計分制申請人對公屋的真正需求；
- (d) 房委會應加快推行措施，在配額及計分制下正等待編配單位的申請人中，定期剔除不符合資格的申請人；及
- (e) 房委會應制訂機制，持續監察配額及計分制的運作情況；

— 察悉以下情況：

- (a) 運輸及房屋局局長已同意於2014年4月或之前，在《公屋輪候冊申請須知》小冊子及申請表中，加載公屋申請人平均輪候時間的定義和計算方法；
- (b) 房委會會修訂公屋申請表、《公屋輪候冊申請須知》小冊子和有關短片，告知申請人索取聲明書

**編配及運用租住公屋單位**

的途徑和如何正確使用該等聲明書，以向申請人提供更多指引。有關資料將於2014年4月提供；

- (c) 就重新遞交的申請，房屋署已在致有關申請人的覆函中列出各項不齊全的資料，需要申請人補交，並隨附申請人所提交的申請，以便作出跟進；
- (d) 房屋署已在2013年8月修訂有關的指引，以加快善用公屋資源分組抽查輪候冊申請人入息和資產的工作；及
- (e) 房屋署已制訂措施，定期抽查未處理的已故人士紀錄，並採用以風險為本的方法，選取所有積壓已久的已故人士紀錄作檢查；

盡量合理運用租住公屋單位

一 對房屋署不重視合理運用公屋資源深表不滿；這從以下各點可反映出來：

- (a) 不可供出租或"編配中"的空置單位為數不少，而在發布公屋空置比率的資料時，這些單位的數目並無公開；
- (b) 審計署在進行實地視察時，發現不少"編配中的單位"已空置超過3個月，部分更超過一年；
- (c) 截至2013年3月31日，可供出租的空置單位有21%(887個)空置一年或以上，有2%(76個)則空置5年或以上。在這些空置單位中，約有470個並無納入特快公屋編配計劃，以便加快進行編配；
- (d) 審計署視察的部分空置單位的翻新期(由租戶遷出單位至翻新工程完成的一段時間)頗長(介乎5個月至超過3年)；
- (e) 截至2013年3月31日，有109個不可供出租的單位已被凍結，不予出租，並因"運作／管理原因"而

編配及運用租住公屋單位

被預留超過一年。在這些單位中，找不到獲授權預留的證據的單位有35個；

- (f) 由於錯誤輸入或未曾更新豁免標記，部分應按公屋住戶資助政策("資助政策")接受入息複審的住戶因而被排除在複審之列；
  - (g) 截至2013年3月31日，在54 555個寬敞戶中，有42 164宗(77%)個案已積壓兩年或以上仍未解決，其中9 224宗(17%)個案更已積壓10年或以上仍未解決；
  - (h) 截至2013年3月31日，在1 765宗優先處理寬敞戶個案中，有43%(749宗)已積壓兩年或以上仍未解決，約有三分之一(585宗)則未獲房屋署提供任何配屋建議；
  - (i) 截至2013年3月31日，佔用兩個或以上公屋單位的寬敞戶有2 405個，包括9個一人住戶及224個二人住戶各佔用兩個單位；及
  - (j) 截至2013年3月31日，有807個改建一人單位和1 867個長者住屋單位已列入不可供出租的類別，當中不少單位已空置5年或以上；
- 基於以下各點，對房屋署並無採取主動積極的方式實施富戶政策及沒有探討其他方法誘使富戶交回其公屋單位深表不滿，並認為不可接受：
- (a) 過去多年，向富戶收回的單位數目並不理想。根據房屋署的資料，在2008-2009年度至2012-2013年度的過去5個年度，向富戶收回的單位每年平均有450個；
  - (b) 參考2011年香港人口普查報告，不少公屋住戶在過去多年來應已受惠於入息大幅改善。然而，截至2013年3月31日，只有3%公屋住戶按富戶政策繳交額外租金；及

編配及運用租住公屋單位

- (c) 由於現時的公屋租金遠低於市值租金，規定富戶按資助政策繳交額外租金(即倍半或雙倍淨租金另加差餉)，未必能夠誘使他們騰出其公屋單位；

— 知悉以下情況：

- (a) 房屋署管理人員已檢視公屋住戶的豁免標記，結果修正了大約160宗個案；
- (b) 當局藉長遠房屋策略公眾諮詢文件邀請市民就富戶政策提供意見，收集所得的意見會交予房委會考慮；及
- (c) 房屋署署長已同意審計署在審計署署長報告書第3.24、3.40及3.62段提出的建議；

— 認為：

- (a) 房委會應提高公屋空置率方面的透明度，尤其應公開不可供出租或"編配中"的空置單位數目；
- (b) 房屋署應加強工作，確保更妥善運用不可供出租的單位，以及加快"編配中的單位"的流轉；
- (c) 房屋署應採取更主動積極的方式，向富戶及寬敞戶收回公屋單位，從而騰出更多公屋單位給有需要的家庭，以及確保公屋資源得到公平分配；及
- (d) 房委會應探討有何其他方法，加快改建一人單位和長者住屋單位的轉型工作，並將改建一人單位和長者住屋單位改建為一般公屋單位，以增加公屋單位的供應；

— 察悉以下情況：

- (a) 房委會已採取措施，改善長期空置單位的編配情況。就空置了超過12個月仍未租出的單位而言，接收這些單位的租戶在接受配屋後，可獲扣減一半租金，為期8至12個月。至於在多次嘗試後仍未



編配及運用租住公屋單位

能租出的單位，房委會會探討這些單位另外可作哪些用途，例如把這些單位改建為居屋計劃單位出售；及

- (b) 房委會已在2013年6月通過處理寬敞戶個案的修訂措施，包括收緊優先處理寬敞戶的界限，令更多家庭成為須被強制調遷至較小單位的優先處理寬敞戶。這些最新的措施已在2013年10月1日生效，將有助增加公屋單位的供應量。房委會會在有關政策實施3年後進行檢討；

打擊濫用租住公屋

- 對房屋署以寬鬆的態度處理濫用公屋資源的問題及並無針對此問題採取嚴厲的執法行動深表不滿，並認為不可接受；這從以下各點可反映出來：
  - (a) 雖然公屋申請人必須提交與所申報入息和資產有關的證明文件，但實際上關乎投資和存款(投資和存款是申請人最常管有的資產類別)的證明文件在登記前審查階段可獲豁免，無須提交；
  - (b) 過去5年，善用公屋資源分組每年平均查核約3 700宗根據富戶政策申報入息／資產的個案，其中約650宗(18%)個案被發現有虛假申報的情況，作出虛假申報的比率甚高；
  - (c) 善用公屋資源分組在深入查核根據富戶政策申報入息／資產的部分個案時，並無收集足夠證明文件；
  - (d) 審計署留意到，在根據富戶政策申報入息／資產的部分個案中，善用公屋資源分組並無採取足夠的跟進行動(例如沒有發出警告信、沒有把再犯個案轉介檢控組及沒有追回少收的租金)；
  - (e) 有些個案涉及遲向檢控組提交相關檔案和文件，以致妨礙檢控組在時限屆滿前適時採取檢控行動；及

編配及運用租住公屋單位

- (f) 過去5年，關乎輪候冊申請人作出虛假申報的個案的檢控率有所下降，由2008-2009年度的48%下跌至2012-2013年度的14%。在1 117宗不提檢控的個案中，有1 111宗(99%)是因為證據不足而不提檢控；
- 對房屋署沒有採用以風險為本的方法阻遏申請人和租戶的虛假申報行為，以及沒有確保以一致的手法處理所有懷疑濫用公屋資源的個案和虛假申報行為深表不滿，並認為不可接受，原因如下：
- (a) 房屋署每年只揀選300宗申請(120宗新登記申請及180宗配屋中申請)，對公屋申請人進行深入查核，數目甚少。這個數目在輪候冊申請總數中所佔的百分比極低，而新登記申請被發現有虛假申報情況的比率尤其甚高(2012-2013年度為35%)；
- (b) 不同屋邨職員視察單位的做法不一，而就部分可疑個案採取的跟進行動亦不足以確定是否可能出現租戶濫用行為；及
- (c) 相比之下，登記及公務員配額小組對新申請人作出虛假申報的處理方法，較輪候冊小組對已屆配屋階段的申請人的處理方法更為嚴格。由於兩者做法有異，可能會令人質疑在申請過程的不同階段被發現作出虛假申報的申請人，是否受到公平對待；
- 知悉以下情況：
- (a) 房屋署已加強阻遏虛假申報行為的工作，包括額外調配30名資深人員以增加查核數目、增加宣傳預算，以及公布被定罪的虛假申報個案，引起市民注意；及
- (b) 房屋署署長已同意審計署在審計署署長報告書第4.17、4.35、4.51及4.68段提出的建議；

編配及運用租住公屋單位

- 
- 認為應規定公屋申請人必須在登記前審查階段提交關乎投資和存款的證明文件，以阻遏申請人的虛假申報行為；
  - 察悉以下情況：
    - (a) 房屋署已在2013年10月發出指引，以劃一登記及公務員配額小組與輪候冊小組對在申請過程的不同階段所發現的虛假申報個案的處理手法；
    - (b) 考慮到在申請過程的不同階段所發現的虛假申報個案比率甚高，房屋署署長已承諾在資源許可的情況下，每年對更多輪候冊申請人進行深入的查核；
    - (c) 房屋署會持續加強在申請分組及屋邨辦事處任職的房屋署人員的法律訓練，目的是進一步加強他們在收集足夠證據以處理虛假申報個案方面所須具備的知識、技巧和能力；
    - (d) 房屋署會嚴格調查與住用情況有關的個案，當中包括從公屋租戶中隨機抽選的個案，以及經前線管理人員轉介和市民舉報的懷疑濫用個案，從而加強採取行動，處理濫用公屋資源的問題。此外，為偵察可疑的空置個案，房屋署日後會再次採取"抄錄公屋單位水錶讀數行動"或類似行動；及
    - (e) 房屋署已在2013年12月發出指示，提醒前線人員遵守按照行動時間表向檢控組提交相關檔案和文件的規定；

未來路向

- 知悉以下情況：
  - (a) 2013年9月，督導委員會發出有關長遠房屋策略的諮詢文件，進行為期3個月的公眾諮詢。諮詢工作已於2013年12月結束。督導委員會隨後會提交公眾諮詢報告；

編配及運用租住公屋單位

- (b) 房委會在制訂長遠房屋策略及相關政策措施(包括應否及如何微調配額及計分制)時，會考慮諮詢文件所提出的觀點、市民所表達的意見，以及審計署的意見和建議；及
- (c) 運輸及房屋局局長已同意審計署在審計署署長報告書第5.8段提出的建議；及

**跟進行動**

— 希望政府當局繼續向其報告：

- (a) 督導委員會就檢討配額及計分制進行公眾諮詢的結果及將會推行的任何改善措施，連同具體時間表及預期取得的成果；
- (b) 跟進督導委員會提出的各項建議的進展；及
- (c) 實施審計署及委員會提出的各項建議的具體時間表、行動計劃和所得進展。