

立法會房屋事務委員會

截至 2013 年 6 月月底 公屋輪候冊申請人的安置情況分析

目的

本文件載列截至 2013 年 6 月月底公共租住房屋（下稱「公屋」）輪候冊申請人的安置情況分析。

背景

2. 政府的政策目標，是為不能負擔租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋。為此，香港房屋委員會（下稱「房委會」）設有輪候冊供公屋申請人登記。房委會的目標，是把一般申請人（即家庭及長者申請人）的平均輪候時間維持在三年左右。平均輪候時間為約三年的目標，並不適用於配額及計分制¹下的非長者一人申請者。

3. 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），房委會根據最新數據，對輪候冊申請人於 2013 年 6 月月底的安置情況進行了分析。應注意的是，分析只涵蓋一般申請人。至於配額及計分制下的非長者一人申請以及其他安置類別（例如現有租戶調遷、體恤安置和清拆重建）的公屋單位編配，由於平均輪候時間為約三年的目標並不適用於他們，故這些申請沒有涵蓋在分析內。分析結果詳載於下文。

整體情況

4. 在 2013 年 6 月月底，公屋輪候冊上約有 118 700 宗一般申請，以及約 115 600 宗配額及計分制下的非長者一人申請。平均輪候時間為約三年的目標僅適用於 118 700 宗的一般申請。正如下表所示，公屋申請數目在過去三年出現上升趨勢－

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，平均輪候時間為約三年的目標並不適用於他們。

	截至 2011 年 6 月月底	截至 2012 年 6 月月底	截至 2013 年 6 月月底
一般申請數目 (相比於前一年增幅)	89 000	106 100 (+19%)	118 700 (+12%)
配額及計分制下 非長者一人申請數目 (相比於前一年增幅)	66 600	93 500 (+40%)	115 600 (+24%)

平均輪候時間

計算平均輪候時間的方法

5. 房委會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；申請人正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。

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時，這段期間不應計算在內。然而，由於電腦系統所限，房委會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，逐一翻查檔案以剔除相關時段，實際上並不可行。

平均輪候時間

7. 在 2013 年 6 月月底，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。雖然房委會仍能維持平均輪候時間的目標，但隨着輪候冊申請人數目增加，房委會在維持這個目標時正面臨愈來愈大的挑戰。正如下表所示，平均輪候時間在過去三年出現上升趨勢—

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，可以在首次取消申請日期起計六個月後至兩年內要求恢復原有申請。

	截至 2011 年 6 月月底	截至 2012 年 6 月月底	截至 2013 年 6 月月底
一般申請者 平均輪候時間	2.2 年	2.7 年	2.7 年
長者一人申請者 平均輪候時間	1.1 年	1.4 年	1.5 年

8. 平均輪候時間只顯示一般申請人在過去 12 個月獲安置入住公屋的輪候時間的平均數。房委會不能預測未來申請人的輪候時間，因為這會受不同因素影響，例如公屋申請人數目、從公屋租戶回收以用作編配給輪候冊申請人的單位數目、輪候冊申請人的地區選擇等。不過，隨着輪候冊申請人數目增加，對平均輪候時間正構成很大的壓力，尤其是在未來數年新建成的公屋單位數目幾乎已經確定。

申請人的輪候時間

9. 由於平均輪候時間是所有在過去 12 個月獲得安置的一般申請人輪候時間的平均數字，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，房委會分別就以下兩組不同的申請人進行分析－

- (a) 2012 年 7 月至 2013 年 6 月期間，獲安置的 14 300 名一般申請人；以及
- (b) 於 2013 年 6 月月底仍在輪候冊上的 118 700 名一般申請人。

第 9 段(a)項分析旨在提供截至 2013 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 2012 年 7 月至 2013 年 6 月期間獲安置的一般申請人）。至於第 9 段(b)項，房委會的分析重點是登記後三年仍未獲首次配屋而於 2013 年 6 月月底仍在輪候冊上的申請人。

10. 須強調的是，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輪候時間。本文件所載的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，房委會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。

整體觀察

11. 房委會的主要分析結果顯示，在分析期內獲安置的一般申請人當中，56%在三年內獲得首次配屋。這與在2013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。至於在2013年6月月底仍在輪候冊上的一般申請人，有16%已輪候三年或以上而未獲配屋。不過，在這些申請人當中，約半數(45%)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。

詳情

(a) 獲安置的申請人

12. 2012年7月至2013年6月期間，共有14 300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。

2012年7月至2013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	250	220	90	70	30	660
	1年-<2年	1 600	880	130	120	40	2 700
	2年-<3年	190	770	100	170	50	1 300
	3年-<4年	50	1 200	310	140	40	1 700
	4年-<5年	20	150	620	220	60	1 100
	5年或以上	50	20	100	270	70	510
	小計		2 100	3 200	1 400	980	280
擴展市區	少於1年	110	80	60	20	10	290
	1年-<2年	490	230	50	40	30	840
	2年-<3年	120	270	50	30	40	500
	3年-<4年	10	970	170	60	50	1 300
	4年-<5年	<5	140	480	130	60	820
	5年或以上	10	10	140	150	50	360
	小計		750	1 700	960	430	230

所選地區	輪候時間	家庭人數					總數
		1人	2人	3人	4人	5人+	
新界	少於1年	130	150	120	90	40	520
	1年-<2年	260	100	170	50	30	590
	2年-<3年	120	250	60	40	20	470
	3年-<4年	30	250	90	70	20	450
	4年-<5年	10	10	60	30	10	130
	5年或以上	20	<5	10	10	<5	40
	小計	550	750	490	270	110	2 200
離島	少於1年	0	0	<5	<5	0	<5
	1年-<2年	10	<5	0	10	0	20
	2年-<3年	0	20	<5	<5	<5	30
	3年-<4年	0	<5	<5	<5	0	10
	4年-<5年	0	0	0	<5	0	<5
	5年或以上	0	0	0	0	0	0
	小計	10	20	10	20	<5	60
整體	少於1年	480	460	280	180	70	1 500
	1年-<2年	2 300	1 200	350	210	100	4 200
	2年-<3年	430	1 300	210	240	110	2 300
	3年-<4年	90	2 400	580	270	110	3 400
	4年-<5年	30	310	1 200	380	120	2 000
	5年或以上	80	30	250	430	120	900
	總計	3 400	5 700	2 800	1 700	620	14 300

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. 就這些已獲安置申請人的分布，房委會觀察所得如下—

- (a) 在這些已獲安置的 14 300 名一般申請人當中，40% 於兩年內獲首次配屋，而 56% 於三年內獲首次配屋。這與在 2013 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。房委會亦注意到在這些已獲安置的一般申請人中，44%（即約 6 300 名申請人）在三年或之後方獲首次配屋；
- (b) 就地區選擇而言，在這 6 300 名在三年或之後方獲首次配屋並已獲安置的一般申請人當中，約 52% 選擇市區公屋，39% 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；

- (c) 就輪候時間分布而言，這 6 300 名在三年或之後方獲首次配屋並已獲安置的一般申請人當中，約 54% 在三至四年左右獲首次配屋，約 32% 在四至五年左右獲首次配屋。家庭人數方面，這 6 300 戶當中約有 68% 是選擇市區和擴展市區公屋的兩人戶和三人戶；以及
- (d) 至於就 900 名輪候時間為五年或以上並已獲安置的一般申請人而言，房委會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。房委會的結果顯示，當中很多個案涉及各種特殊情況³，包括更改所選地區(55%)；更改住戶資料⁴(43%)；提供理由拒絕接受所編配的單位(40%)；由於在詳細審核階段未能符合入息資格規定、沒有依約出席會晤或證明文件不足，因而其申請曾被取消(20%)；基於社會／健康理由而指定編配地點(11%)；以及透過特快公屋編配計劃獲安置的配額及計分制個案⁵(8%)。

(b) 輪候冊上的申請人

14. 除已獲安置的申請人外，房委會另外亦就於 2013 年 6 月月底仍在輪候冊上的申請人，分析他們的輪候時間分布，以及檢視有關分布是否與已獲安置的申請人相似。但應注意的是，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。

15. 於 2013 年 6 月月底，在輪候冊上 118 700 名一般申請人當中，約 16% (19 200 名申請人) 的輪候時間為三年或以上而在 2013 年 6 月月底時未獲配屋。由於他們未獲配屋，其輪候時間是從登記日期起計，直至 2013 年 6 月月底為止，但不包括凍結時段。這 19 200 名申請人的輪候時間分布載列於下表。

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。

⁴ 房委會的經驗顯示，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。

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，房委會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。

**截至 2013 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	880	3 200	2 000	540	6 600
	4 年-<5 年	10	110	1 700	2 300	690	4 800
	5 年或以上	<5	<5	70	1 300	410	1 800
	小計	40	1 000	4 900	5 600	1 600	13 200
擴展市區	3 年-<4 年	<5	170	830	900	210	2 100
	4 年-<5 年	<5	40	170	860	210	1 300
	5 年或以上	<5	10	30	210	100	340
	小計	10	220	1 000	2 000	510	3 700
新界	3 年-<4 年	10	370	890	600	170	2 000
	4 年-<5 年	<5	20	60	100	30	200
	5 年或以上	0	<5	10	10	<5	20
	小計	10	390	960	700	200	2 300
離島	3 年-<4 年	0	0	<5	<5	0	<5
	4 年-<5 年	0	0	0	<5	0	<5
	5 年或以上	0	0	0	0	<5	<5
	小計	0	0	<5	<5	<5	10
整體	3 年-<4 年	30	1 400	4 900	3 500	920	10 800
	4 年-<5 年	20	170	1 900	3 300	920	6 300
	5 年或以上	<5	10	110	1 500	510	2 100
	總計	50	1 600	6 900	8 300	2 300	19 200

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。

16. 就這些在輪候冊上輪候時間為三年或以上而在 2013 年 6 月月底仍未獲配屋的一般申請人，房委會的分析如下 —

- (a) 房委會已進一步研究輪候冊上該 19 200 宗個案。結果顯示，其中約半數（即約 8 700 宗）於 2013 年 6 月月底已屆調查階段。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 10 500 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輪候時間為長；

- (b) 在輪候冊上該 19 200 名一般申請人當中，大部分(69%)選擇市區，約 19%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⁶穩定，應有較多單位滿足這些申請人的需求；
- (c) 在輪候時間分布方面，在輪候冊上該 19 200 名一般申請人當中，56%的輪候時間為三至四年左右，33%的輪候時間為四至五年左右。至於家庭人數方面，在該 19 200 名申請人中，約 70%為選擇市區和擴展市區單位的三人戶和四人戶；以及
- (d) 至於就 2 100 宗在輪候冊上輪候時間為五年或以上而於 2013 年 6 月月底仍未獲配屋的個案，房委會特別進行了研究分析。結果顯示，當中很多個案涉及不同的特殊情況，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、申請綠表資格證明書購買居者有其屋計劃（下稱「居屋」）單位⁷(8%)等其他情況。

凍結時段

17. 由於在等待編配公屋單位過程中，部分申請人曾經歷凍結時段，因此房委會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⁸、申請人等待提供離婚文件而要求暫緩申請、申請人在獄中服刑，或者現時屬公屋租戶成員的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。

⁶ 根據 2013 年 6 月的公營房屋建設計劃，2013/14 至 2015/16 年度分別有 23 300 個和 15 500 個新建公屋單位在市區和擴展市區落成，可供編配。

⁷ 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。

⁸ 為協助新來港人士融入本港社會，房委會過去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。

18. 事實上，不論何時均會有申請被凍結。舉例來說，在2013年6月月底，輪候冊上118 700宗一般申請當中，約有5 830宗(5%)被凍結，原因載列於下表－

原因	在2013年6月月底的凍結個案
居港年期規定	5 590
應申請人要求 (例如等待提供離婚文件)	130
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	5 830

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。

19. 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，即使這些申請人仍未符合所有有關編配的資格規定，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不符合資格獲編配公屋，或申請應其要求暫緩處理，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

20. 房委會的分析顯示，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或擴展市區的二人戶或三人戶。同樣地，就仍在輪候冊上的申請人而言，大部份輪候時間較長的為選擇市區或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。

21. 值得注意的是，在分析期內獲安置的14 300名一般申請人中，44%（即約6 300名申請人）在三年或之後方獲首次配屋。此外，輪候冊上亦有約19 200名輪候時間為三年或以上而在2013年6月月底仍未獲配屋的一般申請人。這些分析結果顯示了房委會在維持一般申請人平均輪候時間為約三年的目標時所面對的困難。

單位的供應

22. 房委會致力以新建和回收公屋單位滿足對公屋的需求。根據房委會的經驗，房委會透過現居租戶自願交還單位，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⁹。

新建公屋

23. 根據 2013 年 6 月公營房屋建設計劃，2013/14 至 2017/18 年度的預測公屋建屋量表列如下—

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 (69%)	3 900 (31%)	9 800 (48%)	10 500 (56%)	9 100 (57%)
擴展市區	4 400 (31%)	3 000 (24%)	8 100 (40%)	3 600 (19%)	6 900 (43%)
新界	-	5 800 (45%)	2 600 (13%)	4 700 (25%)	-
總數	14 100 (100%)	12 700 (100%)	20 500 (100%)	18 800 (100%)	16 000 (100%)

註：由於四捨五入關係，數字累加未必等於總數。

24. 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。在 2013/14 至 2016/17 年度的新建公屋當中，約 19% 為一至二人單位，25% 為二至三人單位，39% 為一睡房單位（供三至四人居住），16% 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。

公屋單位中的寬敞戶

25. 截至 2013 年 6 月月底，以現行編配標準計算¹⁰，公屋寬敞戶有 55 500 個。房委會藉着提供同一屋邨或同一區議會分區內的單位、住戶搬遷津貼和調遷至新屋邨的機會，鼓勵寬敞戶調遷至較小的單位。在 55 500 個寬敞戶當中，約 1 760 戶屬「優

⁹ 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。

¹⁰ 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。

先處理寬敞戶」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。

26. 房委會最近檢討了寬敞戶政策，並通過一系列修訂措施，在 2013 年 10 月 1 日開始實施。「優先處理寬敞戶」的界限修訂為根據家庭人數居於超逾既定室內樓面面積而沒有長者或殘疾家庭成員的住戶。修訂後「優先處理寬敞戶」的標準如下表所示—

1 人	>30 平方米
2 人	>42 平方米
3 人	>53 平方米
4 人	>67 平方米
5 人	>74 平方米
6 人	>85 平方米

作為一項優化措施，凡有殘疾或年屆 70 歲或以上家庭成員的住戶，會從寬敞戶名單中剔除。屬於「優先處理寬敞戶」的家庭，會獲得最多三次配屋機會以調遷至較小的單位¹¹。一如所有寬敞戶個案，房委會將提供同一屋邨或同一區議會分區內的單位、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三次配屋的住戶，房委會將發出遷出通知書。此外，房委會將繼續鼓勵非「優先處理寬敞戶」¹²因應其需要申請自願調遷。

27. 從 2010 年 10 月至 2013 年 6 月月底期間，2 770 個寬敞戶已經遷往較小的單位，而另外 4 290 個寬敞戶已遷出公屋並交還其單位。根據房委會的經驗，收回的單位大多是適合三人至四人戶居住的一睡房單位。此舉有助增加公屋單位的供應量，尤其是對於三至四人家庭而言。

打擊濫用公屋

28. 房屋署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公眾舉報的懷疑濫用個案。在 2012/13 年度，房屋署主動地調查了約

¹¹ 新界定的「優先處理寬敞戶」將會獲得最多三次的房屋編配。至於現時的「優先處理寬敞戶」，為盡量減少對他們的影響，房委會將繼續為他們提供最多四次的房屋編配。

¹² 非「優先處理寬敞戶」為居於單位面積超逾寬敞戶標準，但並不界定為「優先處理寬敞戶」的所有住戶（當中包括有殘疾或 70 歲或以上成員而被剔除於寬敞戶名單的住戶）。

8 700 宗個案，收回 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 月完成了一個為期 18 個月的「抄錄公屋單位水錶讀數行動」。在這行動中，房屋署檢查或嚴格調查約 9 400 個耗水量為零或偏低的個案。截至 2013 年 6 月月底，房委會透過這項措施收回約 1 200 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。

未來路向

29. 房委會會繼續監察輪候冊的申請宗數，和繼續維持為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋的宗旨，並以維持輪候冊一般申請人的平均輪候時間於約三年為目標。

30. 儘管我們已付出很大努力，但隨着輪候冊申請人數增加，最終會對平均輪候時間構成壓力，尤其是未來數年的新公屋單位供應幾乎已經確定。就此，房委會將加強打擊濫用公屋資源，以回收單位供再編配給更需要的人士。政府和房委會將一同努力物色更多土地興建公屋單位。為滿足輪候冊的需求，整體社會亦需攜手合作，並作出艱難的決定，以盡用土地增加公屋供應。

徵詢意見

31. 請委員備悉本文件。

運輸及房屋局
2013 年 10 月