

## 第 3 章

運輸及房屋局  
香港房屋委員會  
房屋署

編配及運用租住公屋單位

香港審計署  
二零一三年十月三十日

這項審查工作是根據政府帳目委員會主席在一九九八年二月十一日提交臨時立法會的一套準則進行。這套準則由政府帳目委員會及審計署署長雙方議定，並已為香港特別行政區政府接納。

《審計署署長第六十一號報告書》共有十章，全部載於審計署網頁(網址：<http://www.aud.gov.hk>)。

香港  
灣仔  
告士打道 7 號  
入境事務大樓 26 樓  
審計署

電話：(852) 2829 4210

傳真：(852) 2824 2087

電郵：[enquiry@aud.gov.hk](mailto:enquiry@aud.gov.hk)

# 編配及運用租住公屋單位

## 目 錄

	段數
摘要	
第 1 部分：引言	1.1 – 1.10
審查工作	1.11 – 1.12
鳴謝	1.13
第 2 部分：編配單位予需要租住公屋的人士	2.1 – 2.6
管理一般申請人輪候冊	2.7 – 2.30
審計署的建議	2.31
當局的回應	2.32
實施配額及計分制	2.33 – 2.49
審計署的建議	2.50
當局的回應	2.51
處理申請	2.52 – 2.78
審計署的建議	2.79
當局的回應	2.80
第 3 部分：盡量合理運用租住公屋單位	3.1
管控空置單位	3.2 – 3.23
審計署的建議	3.24
當局的回應	3.25
實施富戶政策	3.26 – 3.39
審計署的建議	3.40
當局的回應	3.41
公屋單位寬敞戶	3.42 – 3.61
審計署的建議	3.62
當局的回應	3.63

	段數
<b>第 4 部分：打擊濫用租住公屋</b>	4.1
查核申請人資格	4.2 – 4.16
審計署的建議	4.17
當局的回應	4.18
按富戶政策處理住戶申報	4.19 – 4.34
審計署的建議	4.35
當局的回應	4.36
按兩年一度家訪調查機制視察單位	4.37 – 4.50
審計署的建議	4.51
當局的回應	4.52
執法行動	4.53 – 4.67
審計署的建議	4.68
當局的回應	4.69
<b>第 5 部分：未來路向</b>	5.1
可予改善之處	5.2 – 5.3
長遠房屋策略檢討	5.4 – 5.7
審計署的建議	5.8
當局的回應	5.9

附錄	頁數
A : 房屋署：組織圖 (摘錄)(二零一三年九月)	100
B : 編配公屋單位的資格準則	101
C : 處理公屋申請的程序	102
D : 配額及計分制的主要特點	103
E : 申請公屋聲明書	104
F : 公屋租戶資助入息限額 (二零一三年四月一日起生效)	105
G : 公屋租戶資產淨值限額 (二零一三年四月一日起生效)	106
H : 個案五：屋邨 A 豁免標記沒有更新	107
I : 個案六：屋邨 B 豁免標記沒有更新	108

# 編配及運用租住公屋單位

## 摘要

1. 香港的公共房屋資源十分珍貴，並獲當局大幅資助。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。房屋署是房委會的執行機關。截至二零一三年三月三十一日，房委會約有 728 000 個公共租住房屋(公屋)單位，容納約 200 萬人(710 000 個住戶)。房委會的主要角色，是為低收入家庭提供資助公屋。房委會備有公屋申請人輪候冊(輪候冊)。截至二零一三年三月三十一日，輪候冊上有 116 000 名一般申請人和 112 000 名配額及計分制申請人。審計署最近就公屋單位的編配和運用進行審查(第 1.2、1.3、1.4、1.8、1.9、1.12 及 2.2 段)。

### 編配單位予需要租住公屋的人士

2. **管理輪候冊** 房屋署按輪候冊制度管理公屋單位的編配工作，該制度主要以先到先得的方式運作。房委會現時的目標，是把一般申請人(包括家庭申請人和長者一人申請者)的平均輪候時間維持在三年左右，長者一人申請者則約兩年。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。審計署發現，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊一般申請人當中，29% 已等候三年或以上，尤應注意的是，7% 已等候五年或以上(第 1.8、2.2、2.15 及 2.24 段)。

3. **配額及計分制** 配額及計分制在二零零五年九月推行，為非長者一人申請者編配公屋。審計署得悉，截至二零一三年三月三十一日，約 30% 配額及計分制申請人已等候超過三年，而且 57% 屬 30 歲或以下。審計署亦注意到，現行的配額及計分制的特點是，輪候冊上的申請人每輪候多一年可獲加的分數為提出申請時的年齡每加一歲得分的四倍，因此會鼓勵年青人盡早申請公屋。配額及計分制自推行以來，已按現行模式運作約八年，現在正是房委會全面檢討該機制的適當時機(第 2.33、2.37、2.38、2.40 及 2.43 段)。

4. **處理申請** 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 宗申請的人息和資產。按照議定的時間表，該分組

的調查時間約為三個月。不過，審計署注意到，該分組在 2012–13 年度就每宗個案進行調查平均需時五個月以上。該分組抽查收入和資產需時過久，會延誤受影響人士的公屋申請和編配單位的過程(第 2.73 至 2.75 及 2.78 段)。

### 盡量合理運用租住公屋單位

5. **空置單位** 空置單位是公屋供應的重要來源，可供編配予合資格的申請人。截至二零一三年三月三十一日，空置單位有 12 471 個，約佔公屋單位總數的 1.7%。其中 4 370 個為“不可供出租的單位”、4 137 個為“可供出租的空置單位”和 3 964 個為“編配中的單位”。審計署注意到，“可供出租的空置單位”有 21% 已空置逾一年，有 2% 更超出五年。審計署在二零一三年年中實地視察屋邨時發現，很多“編配中的單位”空置超過三個月。有些空置單位的翻新期(目標完工時間為 44 天)頗長(介乎五個月至三年多)(第 3.2、3.4、3.7、3.10、3.12 及 3.13 段)。

6. **富戶政策** 為確保有限的公共房屋資源得到合理分配，房委會一直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入住公屋的家庭。房委會自一九八七年和一九九六年起，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”。根據資助政策，在公屋居住十年或以上的租戶須每兩年申報家庭入息一次。家庭總入息超逾指定資助入息限額的租戶須繳交額外租金，並須根據合理分配政策每兩年申報資產一次，以評估他們是否繼續符合租住公屋資格。富戶政策已推行多年。參考二零一一年人口普查報告，很多公屋住戶在過去多年來應已受惠於入息大幅改善。不過，截至二零一三年三月三十一日，只有 3% 公屋住戶按資助政策繳交額外租金。鑑於近年公屋輪候冊愈來愈長，加上平均輪候時間不斷增加，房委會需要審慎檢討富戶政策，使之更臻完善(第 3.26 至 3.28、3.36、3.37 及 3.39 段)。

7. **公屋單位寬敞戶** 房委會訂有政策，要求居住面積超出寬敞戶標準的住戶，遷往另一面積合適的公屋單位。審計署發現，截至二零一三年三月三十一日，寬敞戶有 54 555 個，約佔公屋住戶總數的 7.7%。在這些寬敞戶中，42 164 宗(77%)個案拖延兩年或以上，仍然有待解決，其中 9 224 宗(17%)個案更積壓十年或以上。此外，2 405 個寬敞戶佔用兩個或以上單位，其中 9 個一人住戶各佔兩個單位，224 個二人住戶各佔兩個單位(第 3.43、3.46、3.50 及 3.57 段)。

### 打擊濫用租住公屋

8. **查核資格** 申請公屋時，申請人須遞交已填妥的申請表，並連同所需的證明文件，以進行登記資格的初步審查。審計署注意到，與所申報入息和資產有關的證明文件一般必須提交，但關乎投資和存款的證明文件則獲豁免。此外，房屋署每年只揀選 300 宗申請進行深入查核，佔輪候冊申請總數的百分比極低 (第 4.2、4.4 及 4.11 段)。

9. **處理入息／資產的申報** 根據資助政策 (見上文第 6 段)，租戶須填寫入息申報表，申報家庭入息。資助政策下的個案絕大多數 (逾 98%) 由屋邨辦事處處理。而根據合理分配政策，租戶則須填寫資產申報表，申報家庭資產。善用公屋資源分組負責檢視合理分配政策下所有個案，並調查由屋邨辦事處所轉介的可疑資助政策個案，以及隨機抽查資助政策的個案。在過去五年，善用公屋資源分組每年平均查核約 3 700 宗合理分配政策／資助政策個案，其中約 650 宗 (18%) 被發現虛假申報，虛報比率似乎甚高 (第 4.20、4.21、4.23、4.26 及 4.27 段)。

10. **執法行動** 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是否仍然繼續符合各項房屋管理政策的規定。虛假申報個案或會遭受檢控。審計署注意到，過去兩年的檢控率偏低，主因是證據不足。房屋署亦需要加強屬下人員的法律培訓，使他們具備更多有關收集足夠證據和處理虛假申報個案的知識 (第 4.53、4.63 及 4.67 段)。

### 未來路向

11. 政府在二零一二年九月成立督導委員會，由運輸及房屋局局長出任主席，負責進行長遠房屋策略檢討。二零一三年九月，該委員會發出有關長遠房屋策略的諮詢文件，並提出建議，進行為期三個月的公眾諮詢。審計署認為，當局在探討長遠房屋策略檢討的未來路向時，需要考慮審計署的意見和建議 (第 1.10、5.5 及 5.7 段)。



## 審計署的建議

12. 審計署的各項建議載於本審計報告書各個部分，本摘要只列出主要建議。審計署建議房屋署署長應：

### 編配單位予需要租住公屋的人士

- (a) 提高房屋署管理公屋輪候冊的透明度和問責性，例如公布平均輪候時間的定義及其計算基礎 (第 2.31(a)(i) 段)；
- (b) 定期進行調查，找出積壓已久 (一般申請人已輪候超過三年) 的個案 (第 2.31(b) 段)；
- (c) 全面檢討配額及計分制 (第 2.50(a) 段)；
- (d) 考慮定期剔除輪候冊上不合資格的配額及計分制申請人 (第 2.50 (b) 段)；
- (e) 採取措施，加快善用公屋資源分組調查入息和資產的工作 (第 2.79(g) 段)；

### 盡量合理運用租住公屋單位

- (f) 加強監察空置單位中分類為編配中的單位和不可供出租的單位 (第 3.24(a) 段)；
- (g) 審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則可否微調，使之更臻完善 (第 3.40(b) 段)；
- (h) 加強房屋署處理寬敞戶的工作，尤須注意積壓已久的寬敞戶個案和各佔兩個或以上單位的寬敞戶個案 (第 3.62(a) 及 (d) 段)；

### 打擊濫用租住公屋

- (i) 考慮規定申請人就申請當日所持有而須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查 (第 4.17(a) 段)；
- (j) 持續檢討資助政策和合理分配政策下發現虛假申報個案的比率，並加強相關策略以阻遏虛報行為 (第 4.35(b) 段)；及

## 摘要

---

- (k) 定期分析虛假申報個案檢控率偏低的原因，並採取所需的修正行動 (第 4.68(c) 及 (d) 段)。

13. 審計署建議運輸及房屋局局長應在推展長遠房屋策略檢討時，採納本報告書所載審計署的意見和建議 (第 5.8 段)。

### 當局的回應

14. 運輸及房屋局局長和房屋署署長同意審計署的建議。

## 第 1 部分：引言

1.1 本部分闡述這項審查工作的背景，並概述審查目的及範圍。

### 香港房屋委員會

1.2 香港房屋委員會(房委會——註 1)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，確保公屋資源得到合理運用，符合成本效益。

1.3 房委會的主要角色，是為低收入家庭提供資助公共租住房屋(公屋)。房委會負責規劃、興建、管理和維修保養公屋單位。截至二零一三年三月底，房委會約有 728 000 個公屋單位，分布在 204 個屋邨，容納約 200 萬人(710 000 個住戶)，佔香港總人口 30%。公屋租金已包括差餉、管理費和維修保養費。截至二零一三年三月三十一日，公屋租金介乎每月 290 元至 3,880 元不等，平均月租約為 1,540 元。在 2013–14 年度，公屋運作的收入和開支估計分別為 137 億元及 147 億元(即運作赤字約為 10 億元)。

### 房屋署

1.4 房屋署是房委會的執行機關，為房委會及其轄下委員會提供秘書和行政支援。房屋署亦協助運輸及房屋局處理有關房屋的政策和事務。運輸及房屋局常任秘書長(房屋)兼任房屋署署長一職，負責掌管房屋署。為使房委會和政府提供公共房屋服務方面的合作更加緊密，房委會主席和副主席的職位，分別由運輸及房屋局局長和房屋署署長出任。房屋署組織圖的摘錄，載於附錄 A。

1.5 房屋署負責提供公屋，有關工作包括編配和管理公屋單位。截至二零一三年三月三十一日，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。

---

註 1：截至二零一三年三月底，房委會成員中有 26 名非官方委員和四名官方委員，全部由香港特別行政區行政長官委任。房委會下設六個常務小組委員會及數個附屬小組委員會，負責制訂不同範疇的政策，以及監督推行情況。

### 公屋方面的策略方針

1.6 房委會在公屋方面的策略方針為：

- (a) 以合乎成本效益的原則，提供優質公屋；及
- (b) 把房屋資源作最合理的分配，並杜絕濫用房屋資源的情況，以加快公屋單位的流轉。

### 市民關注公屋輪候冊上申請人數眾多

1.7 房屋問題向來備受香港人關注，社會大眾尤其重視低收入者和首次置業者等不同人士如何解決住屋需要。

1.8 房委會備有公屋申請人輪候冊(輪候冊)，現時的目標是把一般申請人(包括家庭申請人和長者一人申請者)的平均輪候時間維持在三年左右，長者一人申請者(即年逾 60 歲)則約兩年。非長者一人申請者納入配額及計分制處理，而在該機制下申請人的平均輪候時間，未曾訂定目標。

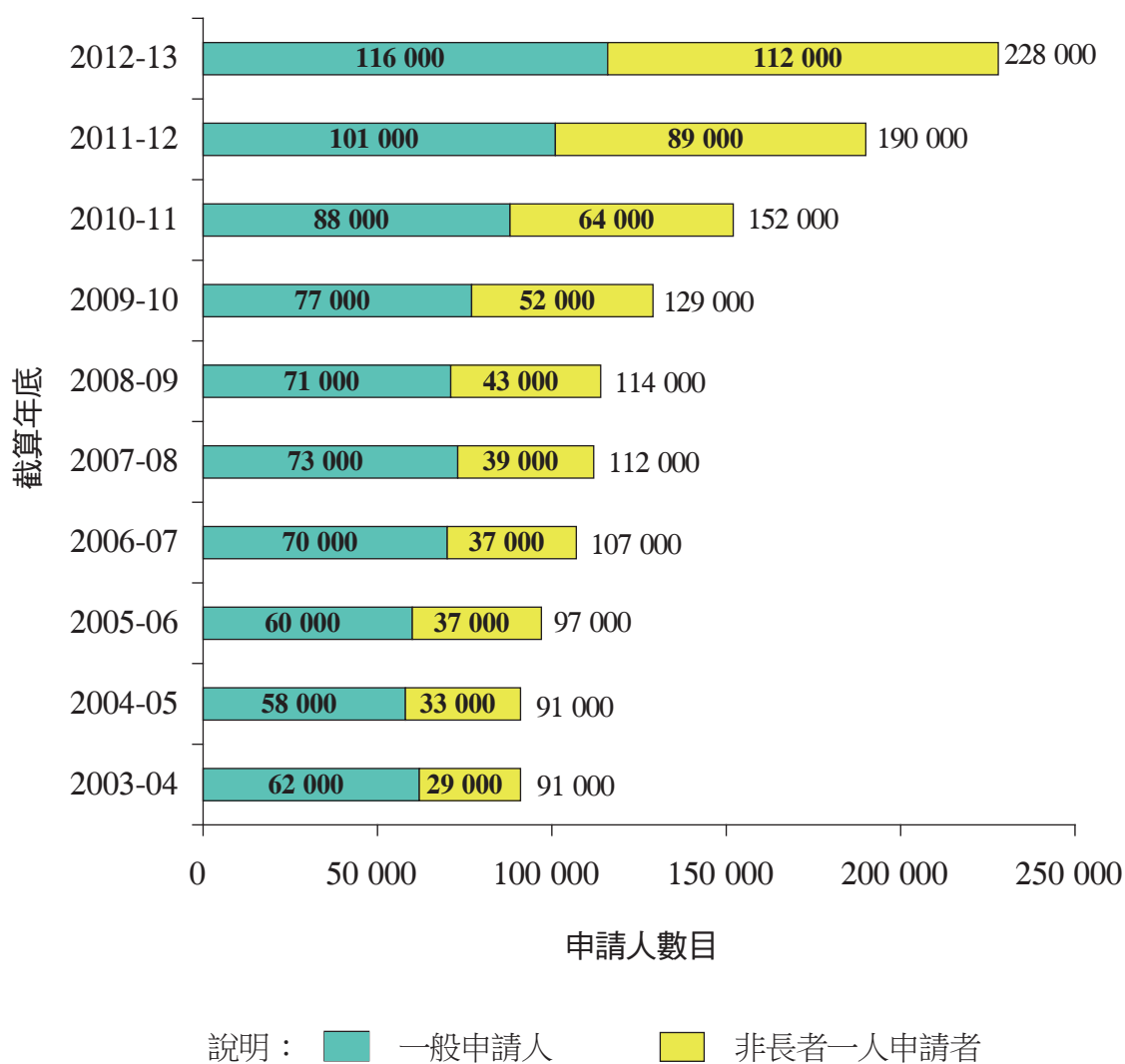
1.9 公屋申請近年不斷增加，市民深表關注。如二零一三年一月發表的《施政報告》所述，“今天，大學生也申請公屋，輪候冊上的申請個案超過 20 萬”。截至二零一三年三月三十一日，公屋輪候冊上約有 228 000 名申請人，創下歷史新高。當中，116 000 名(51%)為一般申請人，112 000 名(49%)為配額及計分制申請人(註 2)。過去十年，公屋申請總數上升約 1.5 倍，配額及計分制申請的數目則上升約 3 倍(詳情見圖一)。特別值得注意的是，在公屋申請總數中，配額及計分制申請所佔的百分比，由二零零四年的 32% 增加至二零一三年的 49%。

---

註 2：房屋署表示，輪候冊下設兩個獨立的輪候隊伍。每個隊伍的申請人須符合不同條件，根據不同的配屋安排編配單位(見第 1.8 段)。因此，兩類申請人須分開處理。

圖一

公屋輪候冊申請人的數目  
(2003-04 至 2012-13 年度)



資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

### 長遠房屋策略檢討

1.10 現屆政府視房屋議題為重中之重。二零一二年九月，政府成立督導委員會，進行長遠房屋策略檢討。長遠房屋策略督導委員會（長策會）由運輸及房屋局局長出任主席，負責就香港隨後十年的長遠房屋策略提供建議（詳情見第 5.4 至 5.6 段）。

### 審查工作

1.11 **二零零六年及二零零七年的審查工作** 於二零零六年十月和二零零七年三月，審計署分別完成了對公屋單位的編配及租務管理的審查工作，發現在多個範疇上有可予改善之處，包括處理公屋申請及租務管理，審查結果分別載於審計署署長第四十七號報告書第 3 章及第四十八號報告書第 5 章。

1.12 基於上述背景，以及鑑於社會關注近年公屋申請不斷上升(見第 1.9 段圖一)，審計署於二零一三年四月就公屋單位的編配和運用情況展開審查，審查工作於二零一三年九月完成。審查工作集中在下列範疇：

- (a) 編配單位予需要租住公屋的人士(第 2 部分)；
- (b) 盡量合理運用租住公屋單位(第 3 部分)；
- (c) 打擊濫用租住公屋(第 4 部分)；及
- (d) 未來路向(第 5 部分)。

### 鳴謝

1.13 在審查工作期間，房委會和房屋署人員充分合作，審計署謹此致謝。

## 第 2 部分：編配單位予需要租住公屋的人士

2.1 本部分探討房屋署為需要租住公屋的人士編配單位的工作。

### 背景

2.2 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），需時約五年建成。房屋署按輪候冊制度管理公屋單位的編配工作，該制度主要以先到先得的方式運作（詳情見第 2.7 段）。

2.3 在一九八五年之前，一人申請不獲受理。該限制在一九八五年撤銷，主要是為回應長者、受重建計劃影響人士和臨時房屋區居民的住屋需求。此後，一人申請成為主要的公屋需求來源，申請人的平均年齡亦逐漸下降。他們在等候配屋期間，很多都與家人同住。

2.4 當局在二零零五年九月實施配額及計分制（見第 1.8 段），以理順和重訂向申請人編配公屋的優次（詳情見第 2.33 段）。同時，公屋申請數目持續增加（截至二零一三年三月三十一日有 228 000 宗），當中根據配額及計分制提出的申請佔很大比例（截至二零一三年三月三十一日為 49%）（見第 1.9 段）。

2.5 然而，公屋單位供應有限，每年可供編配的公屋單位平均大約只有 22 800 個（註 3）。公屋供不應求，房屋署愈來愈難達致一般申請人平均輪候時間約為三年的目標（見第 1.8 段）。為此，當局必須把單位編配予最需要資助公屋的人士；按照房委會的工作目標，以開明的態度和公允持平的立場編配公屋單位（見第 1.2 段），亦同樣重要。

2.6 審計署探討了房屋署編配公屋單位的工作，發現下列範疇有可予改善之處：

- (a) 管理一般申請人輪候冊（第 2.7 至 2.32 段）；

---

註 3：房委會現時的計劃，是在 2012-13 至 2016-17 年度的五年內，興建約 79 000 個公屋單位。此外，當局平均每年收回約 7 000 個單位；這些單位由現租戶交還，以及藉打擊濫用公屋資源的執法行動收回。計及這些收回的單位，每年可供編配的單位平均約有 22 800 個。

- (b) 實施配額及計分制 (第 2.33 至 2.51 段)；及
- (c) 處理申請 (第 2.52 至 2.80 段)。

### 管理一般申請人輪候冊

#### 公屋申請人輪候冊

2.7 房委會備有公屋申請人輪候冊。附錄 B 載述一般申請人的資格準則。當局把公屋單位編配予合資格的一般申請人時，通常會以申請人在輪候冊上的登記次序為準 (即按先到先得的方式)。非長者一人申請者納入配額及計分制處理，申請人會按所得分數獲配公屋單位 (見第 2.33 段)。

2.8 公共屋邨分布在四個地區 (即市區、擴展市區、新界區和離島區 —— 註 4)。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，向他們提供三個配屋建議，每次一個。如申請人三次配屋均予拒絕，也不具明可接受的理由，其申請便會被取消，而且一年內不得再遞交申請。

2.9 過去十年，輪候冊上申請人的數目急升 (見第 1.9 段圖一)，截至二零一三年三月三十一日約有 228 000 名 (另見第 1.9 段)，當中約 107 000 名 (47%) 為家庭申請人，9 000 名 (4%) 為長者一人申請者，112 000 名 (49%) 為配額及計分制下的非長者一人申請者。

#### 公屋申請人平均輪候時間

2.10 表一顯示房委會現時就平均輪候時間所訂的目標。

---

註 4： 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。



表一

公屋申請人平均輪候時間的目標  
(二零一三年八月)

公屋申請人	平均輪候時間 目標
一般申請人	3 年
(i) 家庭申請人	— (註)
(ii) 長者一人申請者	2 年
配額及計分制下 非長者一人申請者	未訂目標

資料來源：房屋署的記錄

註：房屋署把家庭申請人歸類為一般申請人，沒有另訂平均輪候時間的目標。

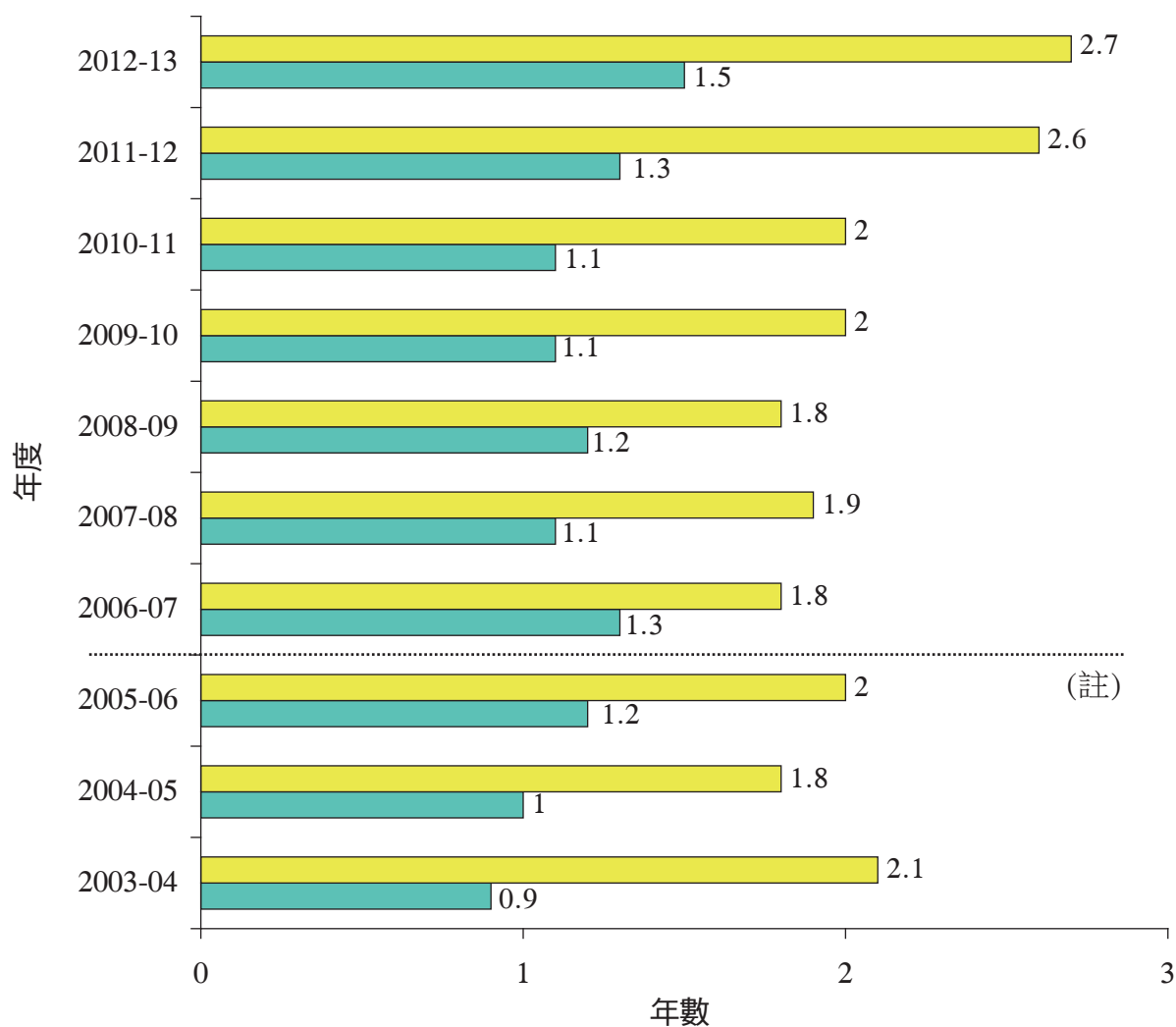
2.11 目前，房委會把公屋輪候時間界定為輪候冊上登記至首次配屋的時間，期間的凍結時段(註 5) 不計在內。一般申請人(非長者一人申請者除外)的平均輪候時間，是指過去 12 個月內所有獲安置的一般申請人的輪候時間的平均數。在二零一二年四月一日至二零一三年三月三十一日的 12 個月內，共有 13 586 名一般申請人接受配屋並獲安置。

2.12 政府在一九九七年首度公布公屋平均輪候時間的目標，就是把公屋平均輪候時間減至三年；當時，實際平均輪候時間約為 6.5 年，政府力求在二零零五年年底或之前，把平均輪候時間逐步縮短至三年。自二零零五年起，房委會致力維持這項目標，即輪候冊上一般申請人(配額及計分制申請人除外)的平均輪候時間為三年，長者一人申請者則為兩年。房委會公布的資料顯示，截至二零一三年三月三十一日，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。圖二顯示過去十年內一般申請人和長者一人申請者平均輪候時間的趨勢，當中可見，自 2008-09 年度起，一般申請人的平均輪候時間愈來愈長。

註 5：申請被凍結的原因，包括申請人不符居港年期規定、申請人在獄中服刑，或申請人正等待家庭成員來港團聚而要求凍結申請。

圖二

一般申請人及長者一人申請者的平均輪候時間  
(2003-04 至 2012-13 年度)



說明： ■ 一般申請人的平均輪候時間 (年)  
■ 長者一人申請者的平均輪候時間 (年)

資料來源：房屋署的記錄

註： 配額及計分制在二零零五年九月推行。此後，在計算一般申請人的平均輪候時間時，該機制下申請人及其輪候時間不計在內。

2.13 二零零五年九月，當局推行配額及計分制，把非長者一人申請者撥入該機制處理。此後，在計算一般申請人的平均輪候時間時，該機制下申請人及其輪候時間不計在內。因此，一般申請人的數目和平均輪候時間理應同告減少。然而，基於上述有關輪候冊的改變，二零零五年之前輪候冊上申請人平均輪候時間的數字，不能與該年之後輪候冊上一般申請人平均輪候時間的數字直接比較。

### 平均輪候時間計算方法的透明度和問責性

2.14 **平均輪候時間的重要性** 除若干特殊情況 (例如獲社會福利署推薦的體恤安置個案，以及受清拆／重建影響人士的個案) 外，當局通常會考慮一般申請人的家庭人數和所選地區，按先到先得的方式編配公屋單位；合資格申請人相對的實際住屋需要，不會獲充分考慮。雖然現行制度在這方面未臻完善，但現時平均輪候時間的目標 (即一般申請人約三年，以及長者一人申請者約兩年) 尚算合理。換言之，所有合資格的一般申請人，不論其相對住屋需要為何，均不用輪候太久便會獲配公屋單位。因此，平均輪候時間成為主要的指標，反映當局向合資格人士編配公屋單位以解決其住屋需要的效率和成效。平均輪候時間計算方法的透明度和問責性，是公屋制度下各有關方面共同關注的議題。

2.15 **定義及計算方法未獲充分公布** 儘管平均輪候時間對公屋申請人十分重要，但他們未必完全了解其計算方法。事實上，在一九九七年採用的平均輪候時間，其定義和計算方法未曾在任何政府文件／刊物中清楚說明。直至近年，平均輪候時間才在房委會轄下資助房屋小組委員會的文件中，被界定為輪候冊上登記至首次配屋的時間。審計署注意到，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 (例如房委會網頁、單張、小冊子或公屋單位申請表) 公布。房屋署表示平均輪候時間的定義和計算基礎已在不同公開場合提及過，包括立法會及房委會的會議，亦曾向傳媒說明，故認為平均輪候時間及其計算基礎已是眾所周知。但為增加透明度和問責性，審計署認為，房屋署應考慮廣為披露有關資料，使所有申請人完全明白平均輪候時間的定義及其計算基礎。

2.16 **家庭申請人的平均輪候時間** 審計署注意到，房屋署在計算一般申請人的平均輪候時間時，把長者一人申請者包括在內。由於房委會已承諾在兩年內向長者一人申請者提供公屋單位，如計及這些申請人，則會令計算所得的一般申請人平均輪候時間縮短。審計署對截至二零一三年三月三十一日的 12 個月內獲安置的 13 586 名一般申請人的數據加以分析，發現如不計及長者一人申請

者，輪候冊上家庭申請人的平均輪候時間為 3.01 年，而非房屋署報稱的 2.7 年。審計署詢問為何不就家庭申請人公布獨立的平均輪候時間（不計及長者一人申請者的平均輪候時間）數字，房屋署在二零一三年九月解釋，政府和房屋署的現行政策，是給予一般申請人（包括家庭申請人和長者一人申請者）較非長者一人申請者更高的優次。因此，應把一般申請人（包括家庭申請人和長者一人申請者）整體的平均輪候時間呈現出來，以評估達標程度。

### 輪候公屋期間的實際等候時間

2.17 由於平均輪候時間的計算方法欠缺透明度，市民自然以為公屋輪候時間是指房屋署認收申請書至申請人獲安置之日的時間。但房屋署界定的公屋輪候時間，是指在過去 12 個月內所有獲安置的一般申請人，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（見第 2.11 段）。按此計算的平均輪候時間，與申請人理解的實際輪候時間有所不同。要估算申請人理解的實際輪候時間，審計署根據在過去 12 個月內獲房屋署安置的一般申請人的數據，分析了不計算在平均輪候時間的時段，包括：

- (a) 房屋署認收申請書至在輪候冊上登記的時段；
- (b) （如適用）首次至第二次配屋的時段，以及第二次至第三次配屋的時段；及
- (c) 接受配屋（即入伙日期）至租約生效的時段（註 6）。

把這些時段（如適用）一併計算在內，輪候公屋的時間總計在這報告書被稱為實際等候時間（實候時間）。

2.18 審計署分析了截至二零一三年三月三十一日的 12 個月內獲安置的 13 586 名一般申請人的數據。表二載述這些申請人實候時間的分析；當中可見，申請人的平均實候時間由 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。圖三就 2012-13 年度公屋申請人的實候時間與房屋署報稱的平均輪候時間作出比較。

---

註 6：根據房屋署的政策，申請人會獲兩周免租期，因此租約會在入伙日期起計 14 天後生效。為簡明起見，公屋實候時間只計至入伙日期。

表二

截至二零一三年三月三十一日的 12 個月內獲安置的  
一般申請人的實候時間分析

階段	平均實候時間 (年)	平均實候時間 (申請至入伙) (年)
申請 (註 1) 至登記	0.21	—
登記至首次配屋 (註 2)	2.70	2.91
首次至第二次配屋 (註 3)	0.43	3.34
第二次至第三次配屋 (註 4)	0.78	4.12

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：有些申請人或因所提供的資料／文件不齊全以致申請數度被房屋署拒絕 (見第 2.58 及 2.59 段)。申請日期是指收到獲接納申請書當日。

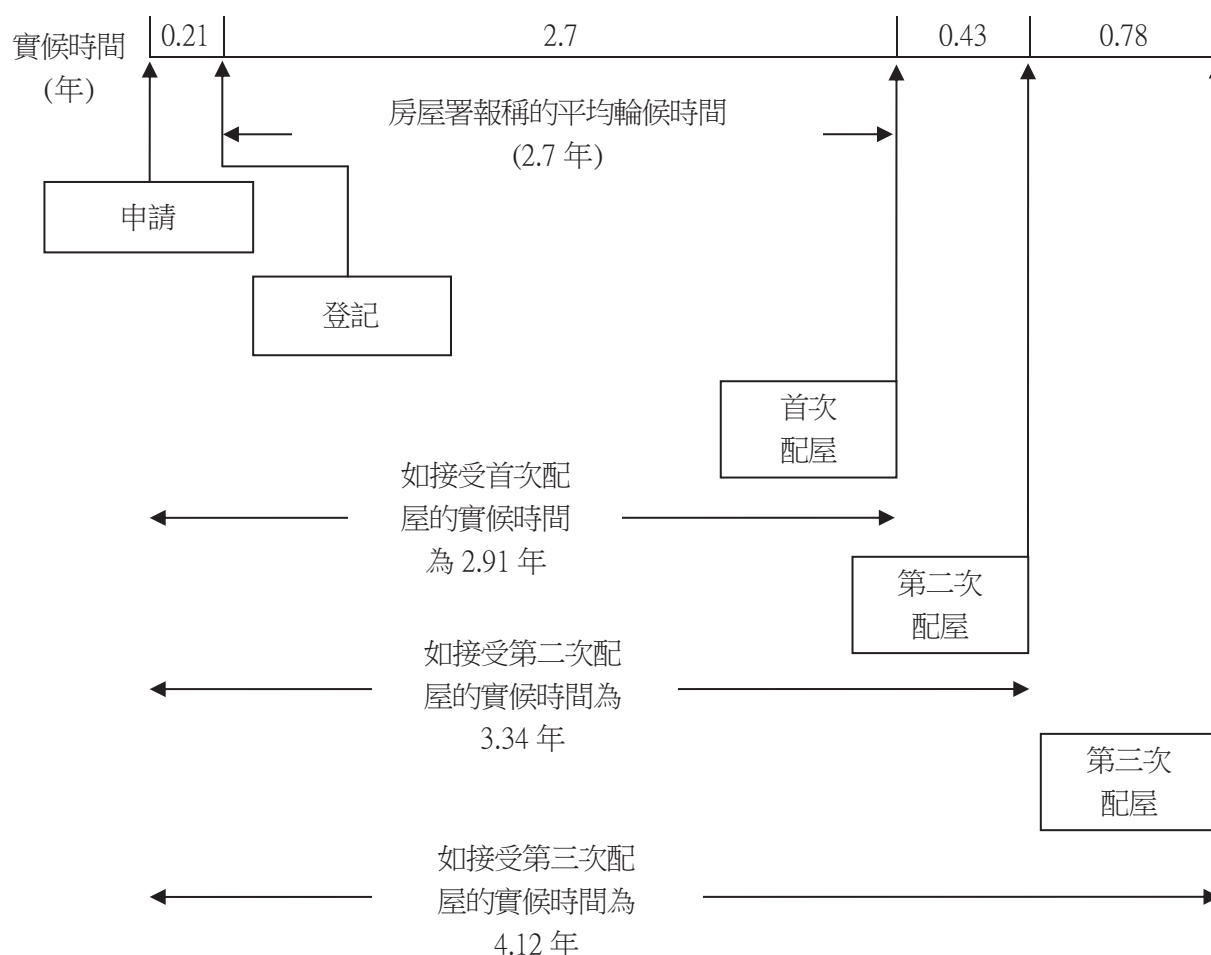
註 2：約 49% 申請人接受首次配屋而獲安置。

註 3：約 36% 申請人接受第二次配屋而獲安置。

註 4：約 15% 申請人接受第三次配屋而獲安置。

圖三

公屋實候時間及平均輪候時間的比較  
(2012-13 年度)



資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.19 審計署得悉，在編配公屋單位方面，由二零零零年起，申請人在三個不同日期各獲配屋一次，而非“一次過獲提供三個配屋建議”。房委會預計整個配屋過程需時 9 至 12 個星期方可完成。不過，從表二可見，在 2012-13 年度，首次至第二次配屋的實候時間為 0.43 年 (即超過 22 個星期)，而首次至第三次配屋的實候時間則為 1.21 年 (即 0.43 年 + 0.78 年，或逾 62 個星期)，遠遠超過房委會在二零零零年預計的 9 至 12 個星期。

2.20 現時，房屋署並無披露首次至第二次配屋或第二次至第三次配屋的平均實候時間。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(另見第 2.18 及 2.19 段)。

2.21 對全港市民來說，住屋向來是個非常重要的決定。審計署認為，房屋署宜披露平均實候時間(收到已獲接受申請當日至申請人獲安置之日)，以提高編配機制的透明度，協助申請人在知悉更多資料後作出決定。

2.22 二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 合資格申請人會得到三個配屋建議，但在首次配屋時已獲提供入住公屋的機會。拒絕首次配屋以等候其後編配與否，純屬申請人的個人決定。因此，輪候時間只能計至首次配屋。是否接受首次、第二次或第三次配屋，完全取決於申請人，房屋署無從左右。為此，房屋署就其無法控制的等候時間公布有關資料，做法並不恰當。房屋署認為，無論如何，這些資料對申請人不會有幫助。特別值得一提的是，過往申請人接受第二次或第三次配屋的模式，以及先前各次配屋建議之間相距時間的趨勢，不能代表將來的情況，因為要視乎當時的環境而定。房屋署認為，公布有關資料不會提高編配機制的透明度，也未必有助申請人作出最佳的知情決定；及
- (b) 房屋署根據既定方法(見第 2.11 段)制訂和維持一般申請人平均輪候時間約為三年的目標。因此，另創“實候時間”一詞，或會引起混淆。

審計署備悉房屋署的回應，但仍認為房屋署應考慮披露更多資料，以增加編配機制的透明度。

### **輪候冊上積壓已久的申請**

2.23 值得注意的是，平均輪候時間為三年的目標，以及房屋署報稱的平均輪候時間，均按過去 12 個月內所有獲安置一般申請人的平均輪候時間計算(見第 2.11 及 2.12 段)。按此計算的輪候時間，不能顯示仍在公屋輪候冊上的一般申請人的平均實候時間。事實上，部分目前仍在輪候冊上的申請人，或已等候遠遠超過三年的時間。審計署分析了截至二零一三年三月三十一日仍在輪候冊上

## 編配單位予需要租住公屋的人士

的 116 927 名一般申請人的住屋情況。表三顯示這些申請人的實候時間分布，而表四則載述他們獲提供配屋建議的分析。

表三

### 公屋輪候冊上一般申請人的實候時間 (二零一三年三月三十一日)

實候時間 (註 1)	一般申請人數目 (名)	在一般申請人總數中 所佔百分比
3 年以下	83 270	71%
3 年至 5 年以下	26 090	22%
5 年至 10 年以下	7 552	7%
10 年或以上	15 (註 2)	—
總計	116 927	100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：實候時間由登記日期起計。實候時間也計及申請人獲首次配屋後的凍結時段。

註 2：就這 15 宗個案而言，如不計及首次配屋後的凍結時段，實候時間少於 10 年。



表四

輪候冊上一般申請人獲提供配屋建議的情況  
(二零一三年三月三十一日)

獲提供配屋建議	一般申請人數目(名) (註 1)	在一般申請人總數中 所佔百分比
未獲配屋	97 274	83%
獲首次配屋	8 274	7%
獲第二次配屋	8 117	7%
獲第三次配屋	2 397	2%
獲額外配屋(註 2)	865	1%
總計	116 927	100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：計及凍結個案。

註 2：如申請人因可接納理由(如健康理由)而拒絕配屋建議，仍可獲得額外配屋建議。

2.24 從表三可見，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊一般申請人當中，29% 已輪候公屋單位三年或以上。尤應注意的是，7% 申請人已等候五年或以上。表四亦顯示，有 83% 的一般申請人未獲提供任何配屋建議。

2.25 審計署進一步分析後發現，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊共 116 927 名一般申請人當中，約 12% (13 974 名) 已等候三年或以上，但未獲提供任何配屋建議。特別值得注意的是，其中 1 312 名 (9%) 申請人已等候五年或以上。上述 13 974 名申請人的實候時間分析，載於表五。

表五

輪候冊上未獲提供任何配屋建議的  
一般申請人的實候時間  
(二零一三年三月三十一日)

實候時間 (註)	一般申請人數目 (名)
3 年至 5 年以下	12 662 (91%)
5 年至 10 年以下	1 312 (9%)
總計	13 974 (100%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：實候時間由登記日期起計。

2.26 輪候冊上 13 974 名已等候三年或以上但未獲提供任何配屋建議的一般申請人當中，約 66% (9 240 名) 已進入調查階段或已獲接納為可配屋人士 (見附錄 C)，但其餘 34% (4 734 名) 申請人已等候超過三年，但仍未獲得配屋建議。審計署認為，房屋署應對一般申請人已等候超過三年但未獲提供任何配屋建議的個案進行調查，以找出原因，特別是等候已久 (例如五年或以上) 的個案。

2.27 在這方面，審計署得悉房屋署曾在二零一二年展開特別行動，就截至二零一二年六月底輪候冊上一般申請人已等候五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，發現 40% 個案均涉及各種特殊情況，包括具明理由拒絕配屋建議 (27%)、住戶資料有變 (8%) 和其他情況 (5%)。不過，其餘 60% 個案 (約 860 宗) 則未提及有否合理原因導致輪候良久，或純屬遺漏個案。審計署認為，房屋署需要定期進行調查，以找出這類輪候冊上積壓已久的一般申請個案。

### 安排配屋建議需時良久

2.28 從第 2.18 段表二可見，如申請人不接受首次配屋，房屋署平均需時五個月 (0.43 年) 提供第二次配屋建議。如申請人仍不接納，房屋署另需九個月 (0.78 年) 提供第三次／最後一次配屋建議。如第 2.19 段所述，安排三次配屋建議的整個過程，遠遠超過房委會在二零零零年預計的 9 至 12 個星期。從第

2.23 段表四亦可見，截至二零一三年三月三十一日公屋輪候冊上合共 116 927 名一般申請人當中，19 653 名 (17%) 獲提供最少一次配屋建議，但仍等候房屋署再次配屋。安排配屋需時良久，可能是截至二零一三年三月三十一日輪候冊上若干一般申請積壓已久的原因之一。

2.29 二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時解釋，配屋由優次高的申請人開始，無論他們是否已獲提供首次、第二次或第三次配屋建議。然而，擬配單位或會基於多個原因給予優次較低的申請人，例如在優次較高的個案中申請人指明屬意地區。此外，如申請人拒絕某屋邨的某單位，下次配屋時便不會獲配同一屋邨的另一個單位，令隨後可供編配予該申請人的單位數目減少。

2.30 審計署分析了截至二零一三年三月三十一日輪候冊上 8 130 名已獲首次配屋但未獲安置的一般申請人的實候時間，結果載於表六。審計署認為，房屋署需要定期檢討這些個案。

表六

輪候冊上已獲首次配屋但未獲安置的一般申請人的實候時間  
(二零一三年三月三十一日)

獲首次配屋後的實候時間 (註)	一般申請人數目 (名)	在一般申請人總數中所佔百分比
1 年以下	6 242	76.8%
1 年至 2 年以下	473	5.8%
2 年至 3 年以下	906	11.1%
3 年至 5 年以下	485	6.0%
5 年至 10 年以下	23	0.3%
10 年或以上	1	—
總計	8 130	100.0%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：實候時間計及申請人獲首次配屋後的凍結時段。

## 審計署的建議

### 2.31 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 提高房屋署管理公屋輪候冊的透明度和問責性。舉例說，房屋署可考慮：
  - (i) 在房委會網頁、單張和小冊子上，公布平均輪候時間的定義及其計算基礎；及
  - (ii) 提高單位編配機制的透明度，以協助申請人作出知情決定；及
- (b) 定期進行調查，找出積壓已久（一般申請人已輪候超過三年）的個案，特別是等候已久（例如五年或以上）的個案，並採取所需的跟進行動。

## 當局的回應

### 2.32 房屋署署長整體上同意審計署的建議。他表示：

- (a) 在公布平均輪候時間及其計算基礎方面，可以多做一些工作。舉例說，房屋署會考慮日後在房委會網頁和申請指引載明有關資料；
- (b) 鑑於公屋申請人與日俱增，加上市民關注輪候冊申請人的等候時間，房屋署先後在二零一一年和二零一二年，分別根據截至二零一一年六月底及二零一二年六月底的數據，分析了輪候冊申請人的住屋情況，當中包括對申請人等候超過五年但未獲提供任何配屋建議的個案進行特別研究。房屋署現就截至二零一三年六月底輪候冊申請人的住屋情況所作的跟進分析進行定稿，作為前兩次分析的更新。房屋署有意每年進行同類分析，以便監察輪候冊的情況；
- (c) 房屋署上述的特別研究顯示（見上文 (b) 段），等候時間較長的申請人當中，絕大多數選擇市區或擴展市區的單位。總的來說，這反映市區和擴展市區甚受歡迎，因此選擇這兩區單位的申請人，很可能較選擇他區的申請人等候更長時間。輪候冊上三至四人家庭的住戶，等候時間也傾向較長。值得注意的是，市區和擴展市區新落成單位的供應量穩步增加。在 2013-14 至 2016-17 年度的新建單位中，約 19% 會是一／二人單位，25% 會是二／三人單位，39% 會

是(三／四人)一睡房單位，16% 會是(四人或以上)二睡房單位。新的供應量應有助滿足市區和擴展市區的公屋需求，以及三／四人住戶的需求；及

- (d) 房屋署的分析結果亦顯示，等候時間較長的個案當中，很多都涉及各種特殊情況，包括住戶資料有變、曾具明理由拒絕配屋建議，以及其他情況，例如有關申請在詳細審查階段因未能符合入息限額規定而被取消、缺席面晤和證明文件不足、因生活／健康理由而指明所選地區，以及已藉綠表資格證明書申請購買居者有其屋(居屋)計劃的單位。

## 實施配額及計分制

2.33 配額及計分制在二零零五年九月推行，為非長者一人申請者編配公屋(另見第 2.3 及第 2.4 段)。在該機制下，每年配屋限額定為擬編配予輪候冊上申請人的公屋單位數目的 8%，以 2 000 個單位為上限。配額及計分制的主要特點，載於附錄 D。申請人所得分數取決於三個因素，即：

- (a) 申請人提交公屋申請時的年齡；
- (b) 申請人是否公屋住客；及
- (c) 申請人的輪候時間。

一般申請人平均輪候時間約為三年的目標，不適用於配額及計分制下的申請人。

## 市民關注公屋申請數目日增

2.34 截至二零一三年三月底，公屋輪候冊上 228 000 宗申請當中，112 000 宗(49%) 為配額及計分制下的非長者一人申請。市民日益關注公屋申請數目不斷上升(見第 1.9 段圖一)。

### 大量學歷較高年輕人成為配額及計分制申請人

2.35 根據房委會在二零一二年進行的公屋配額及計分制申請人調查，截至二零一二年十二月底在該機制下的 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：

- (a) 34% 在申請公屋時為學生；
- (b) 47% 具備專上或更高學歷；及
- (c) 33% 為公屋住客。

然而，在 35 歲以上申請人當中，只有 7% 達專上或更高學歷。

2.36 審計署根據房屋署有關配額及計分制申請人的記錄，分析了截至二零一三年三月三十一日申請人的年齡分布 (見表七)。

表七

配額及計分制申請人的年齡分布  
(二零一三年三月三十一日)

年齡 (歲)	申請人數目 (人)	在申請人總數中 所佔百分比
18 - 22	27 283	24%
23 - 30	36 132	33%
31 - 35	11 355	10%
36 - 50	26 562	24%
51 - 60	10 195	9%
>60	1(註)	—
總計	111 528	100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：審計署發現該名申請人已於二零一零年七月被安置入住公屋，但其在配額及計分制的記錄仍未更新 (見第 2.49 段)。

2.37 從表七可見，截至二零一三年三月三十一日，配額及計分制申請人當中，57% 屬 30 歲或以下。尤應注意的是，27 283 名 (24%) 申請人介乎 18 至 22 歲，包括 1 768 名 (2%) 18 歲 (即該機制的最低合資格年齡) 的申請人。這些申請人多為學生，與家人同住。這些學歷較高的年輕申請人 (見第 2.35(b) 段)，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。

### **固有誘因鼓勵盡早申請公屋**

2.38 如第 2.5 段所述，由於資助公屋供應有限但需求日增，當局必須把公屋單位編配予最需要房屋資助的人士。根據現行的配額及計分制，當局評估房屋需要時，會考慮申請人的年齡及是否在公屋居住。不過，現行的配額及計分制傾向鼓勵年青人盡早 (最好在 18 歲即屆最低合資格年齡時) 根據該機制申請公屋，即使他們沒有基本／迫切的房屋需要，因為在現行機制下，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 (見附錄 D 第 1(a) 及 (c) 段)。這項促使申請人盡早根據配額及計分制申請公屋的固有誘因，催化近年公屋申請數目不斷增加。除非剔除這個誘因，否則計分及配額制下的非長者一人申請，預期會繼續增加，輪候冊亦相信會愈來愈長。

### **配額及計分制可否持續**

2.39 審計署分析了截至二零一三年三月三十一日在輪候冊上登記的 111 528 名配額及計分制申請人的記錄，發現絕大部分 (96.8%) 均未達到任何進一步處理的階段。

2.40 表八顯示配額及計分制申請人實候時間的分布。從中可見，約 30% (33 868 名) 申請人已等候超過三年。

表八

輪候冊上配額及計分制申請人的實候時間  
(二零一三年三月三十一日)

實候時間 (註)	申請人數目 (名)	在配額及計分制申請人 總數中所佔百分比
1 年以下	33 227	29.8%
1 年至 3 年以下	44 433	39.8%
3 年至 5 年以下	17 606	15.8%
5 年至 10 年以下	16 041	14.4%
10 年或以上	221	0.2%
總計	111 528	100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：實候時間由登記日期起計。

2.41 表九分析了 2008-09 至 2012-13 年度配額及計分制下獲安置申請人的平均輪候時間。從中可見，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。此外，該機制下申請人的平均輪候時間，由 2008-09 年度的 1.8 年增加至 2012-13 年度的 3.6 年。獲安置的申請人，數目亦由 2008-09 年度的 1 991 人下降至 2012-13 年度的 1 690 人。



表九

經配額及計分制獲安置申請人的平均輪候時間  
(2008-09 至 2012-13 年度)

	2008-09		2009-10		2010-11		2011-12		2012-13	
配額	2 000		1 960		1 760		1 850		1 690	
年齡組別	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)	獲安置申請人數目 (名)	平均輪候時間 (年)
30 歲以下	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
30 至 39 歲	24	1.9	11	2.3	37	3.6	35	4.0	37	5.4
40 至 49 歲	580	2.4	433	2.5	677	3.7	548	4.1	482	5.2
50 歲或以上	1 387	1.6	1 504	1.6	1 032	1.9	1 264	2.4	1 171	2.9
整體	1 991	1.8	1 948	1.8	1 746	2.6	1 847	2.9	1 690	3.6

資料來源：房屋署的記錄

2.42 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，需要很多年才可完全滿足現時配額及計分制下申請人(現逾 100 000 名)的需求。現行配額及計分制能否有效和持續地應付非長者一人申請者對公屋的殷切需求，頓成疑問。

2.43 二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 根據政府和房委會的政策，一般申請人會較非長者一人申請者優先得到照顧。因此，當局引入配額及計分制，藉以理順有限的房屋資源，照顧不同類別的申請者，並使一般申請者較非長者一人申請者優先得到照顧。就本質而言，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；及

- (b) 在配額及計分制下，政策上是會優先照顧年長、輪候時間較長，而且目前並非居於公屋的一人申請者。按照配額及計分制的設計，年長及輪候時間較長的申請者得分較高，所以較有機會早日入住公屋。

配額及計分制自二零零五年推行以來，已按現行模式運作約八年，審計署認為現在正是房委會全面檢討該機制的適當時機，以評估其成效，並研究是否需要微調或革新，使之更臻完善。

### 剔除輪候冊上不合資格的申請人

2.44 輪候冊上申請的數目，是反映公屋需求的重要指標。輪候冊上如有不合資格的申請人(或輪候期間因情況有變而不符資格的申請人)，不僅會令當局高估公屋需求，還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。因此，剔除輪候冊上不合資格申請人的工作，應該定期進行，而非延至安排核實配屋資格面晤時才做。

2.45 一九九三年，房委會轄下前管理及行動小組委員會(註7)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。輪候冊上已登記逾兩年的現有申請人，會獲書面通知，要求他們確認仍然有意申請公屋並申報物業業權。如申請人在回條上表示撤回申請、擁有物業或已透過其他途徑獲得安置，其申請會便會被取消；如申請人不回覆催辦信，其申請亦會被取消。複查制度有助定期剔除不合資格的申請，讓當局更準確地掌握公屋需求的實況。

2.46 二零零零年，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，複查程序變得多餘，所以後來被取消。

2.47 審計署留意到，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

---

註7：管理及行動小組委員會後於一九九八年易名為租住房屋小組委員會，至二零零二年再改稱為資助房屋小組委員會。

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。

2.48 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。

### **輪候冊上配額及計分制記錄沒有盡快更新**

2.49 從第 2.36 段表七可見，截至二零一三年三月三十一日，輪候冊上仍有一名 60 歲以上申請人被列入配額及計分制輪候名單上。但根據房委會的政策，逾 60 歲人士應視為輪候冊上的一般申請人，納入高齡單身人士優先配屋計劃或共享頤年優先配屋計劃處理。審計署發現，該申請人已在二零一零年七月獲得安置，但輪候冊上配額及計分制的記錄中仍未刪除其資料。詳情載於個案一。

## 個案一

### 輪候冊上配額及計分制記錄沒有盡快更新

1. 二零零九年一月，申請人根據配額及計分制獲准在輪候冊上登記。
2. 二零零九年十二月，社會福利署去信房屋署，支持申請人的要求，以生活和健康為由更改所選地區。然而，有關申請人尚未到期接受調查。
3. 二零一零年六月，申請人以另一申請號碼根據體恤安置計劃申請公屋，並同意取消其在配額及計分制下的申請。申請人在二零一零年七月獲得安置。
4. 二零一三年六月，申請人到達核實配屋資格面晤的階段，房屋署發現她仍然名列輪候冊上配額及計分制的輪候名單，遂於二零一三年七月取消其申請。

### 審計署的意見

5. 審計署認為，房屋署應查明是否還有其他同類個案，即申請人已獲安置但仍名列輪候冊，並採取所需的跟進行動。房屋署亦應定期查核，以確保輪候冊上的申請人仍未透過其他途徑獲得公屋安置。

資料來源：房屋署的記錄

### 審計署的建議

2.50 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 全面檢討配額及計分制，包括：
  - (i) 審視該機制的計分方法是否仍有可予改善之處；及
  - (ii) 評估該機制能否有效和持續地達到目的；

- (b) 考慮是否需要定期剔除輪候冊上不合資格的配額及計分制申請人；及
- (c) 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。

## 當局的回應

2.51 房屋署署長整體上接納審計署的建議。他表示：

### *關於第 2.50(a) 段*

- (a) 對於房委會職權範圍內的房屋事宜，包括配額及計分制，長策會提出的建議和諮詢期收集所得的公眾意見均會交給房委會考慮和推行(另見第 5.8 及 5.9 段)。對於該機制的任何修改，將由房委會作出最終決定；
- (b) 長策會支持房委會的相關政策，繼續優先處理公屋單位的一般申請人。長策會已探討相關對策，務求更妥善地管理公屋的需求，以及微調旨在合理地運用現有公屋資源的現行措施，包括配額及計分制，從而增加公屋供應量。長策會就配額及計分制申請人提出的建議，包括：
  - (i) 房委會應增加配額及計分制申請人每年的公屋配額；
  - (ii) 應給予年逾 45 歲申請人額外分數，以增加他們及早獲配公屋的機會，並逐步將此措施擴及 40 歲以上申請人，然後是 35 歲以上申請人；
  - (iii) 應考慮訂出路線圖，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；及
  - (iv) 房委會應在符合有關的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和具備足夠基建設施的公共屋邨)，興建專為單身人士而設的公屋大廈；

### 關於第 2.50(b) 段

- (c) 長策會提出了多項建議，包括房委會應訂定檢視配額及計分制申請人的入息和資產的機制及進行定期檢視，從而剔除輪候冊上不再符合資格的申請人；及

### 關於第 2.50(c) 段

- (d) 如資源許可，房屋署會進行定期查核，確保能盡快對輪候冊上已藉其他途徑獲得安置的申請人採取行動。

## 處理申請

2.52 房屋署轄下策略處設有編配組，其申請分組負責處理公屋申請和編配公屋單位。申請分組下設四個小組，即行政小組、登記及公務員配額小組、輪候冊小組，以及公屋編配小組（見附錄 A）。登記及公務員配額小組處理公屋申請；輪候冊小組面見申請人及其家庭成員，以確定他們符合資格（見第 2.53 段）；公屋編配小組負責編配公屋單位；及

2.53 申請人須遞交填妥的申請表並連同所需文件，以便在輪候冊上登記。申請表和證明文件由登記及公務員配額小組進行登記前審查；該小組審查申請時，會查看資料是否齊全，以及基本資格準則（見附錄 B）是否符合。如申請合乎要求，登記及公務員配額小組會在輪候冊上登記有關申請，並按次序為申請人編定申請編號；如申請不符合要求，則不獲登記。

2.54 房屋署會按輪候冊上的登記次序，並視乎申請人所選地區有否公屋單位可供編配，對公屋單位申請進行調查。當申請到期接受調查，輪候冊小組會為申請人安排核實配屋資格面晤（註 8）。申請資格經評核後，面晤人員會就應否接納或取消申請作出建議，或安排跟進行動。所有經審查的申請，會由一名副房屋事務經理或一名房屋事務經理查核，並批准接納申請、取消申請或採取進一步行動。獲接納的個案會轉交公屋編配小組，等候編配公屋單位。申請獲接納者會收到接納信，而申請不獲接納者則會收到拒批信。處理公屋申請的程序，載於附錄 C。

---

註 8：申請人及其 18 歲或以上的家庭成員會獲邀出席面晤。在面晤中，申請人及其家庭成員須申報入息、資產淨值和業權，並須出示載有僱主簽名和正式蓋章的僱員薪金證明書，以證明所申報的入息。

## 使用聲明書

2.55 所有新申請在輪候冊上登記前，均須接受登記前審查。每名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，另須提供證明文件，證明所申報的入息和資產。房屋署採用據實申報制度來處理公屋輪候冊的登記申請，審查人員無須核實申請人所申報入息和資產的數額及資料是否正確齊全。

2.56 現時，適用於公屋申請的聲明書共有 17 款 (見附錄 E)。審計署注意到：

- (a) 這些聲明書並非附連於申請表或隨申請表派發，只可從房屋署網站下載；及
- (b) 申請表或《公屋輪候冊申請須知》(註 9) 沒有載述聲明書提供的途徑及其用途。向申請人說明如何填寫申請表的雙語短片 (載於房委會網頁)，亦沒有提及這些聲明書。

2.57 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 (見第 2.55 段)。審計署注意到，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 (見第 2.58 至 2.64 段)；他們似乎不知道如何正確使用這些由房屋署提供的聲明書。審計署認為，房屋署需要適當地修訂公屋申請表、《公屋輪候冊申請須知》和有關短片，告知申請人提供這些聲明書的途徑，並就其正確用途提供指引。

## 重新遞交申請

2.58 房屋署接獲申請後會發出認收信。根據服務承諾，房屋署會在確認收到申請表後三個月內，以書面通知申請人是否獲准在公屋輪候冊上登記，成功申請人會獲發申請號碼。

2.59 如申請人未能提供全部所需資料／文件，房屋署會把申請表連同所有證明文件退回申請人，有關申請會視作完結。申請人須填寫新的申請表，重新遞交申請，或者使用退回的申請表，填上新的申請日期。

---

註 9：《公屋輪候冊申請須知》是隨申請表派發給準公屋單位申請人的小冊子。

## 編配單位予需要租住公屋的人士

2.60 表十列出登記及公務員配額小組在過去五年所審查的申請，以及審查結果。

表十

### 登記及公務員配額小組所審查的申請 (2008-09 至 2012-13 年度)

年度	申請數目 (宗)			
	獲准登記 (a)	拒絕 (b)	退回 (c)	已處理 (d)=(a)+(b)+(c)
2008-09	40 265	13 349	37 492	91 106
2009-10	36 216	11 529	32 244	79 989
2010-11	45 733	13 689	39 422	98 844
2011-12	62 849	18 219	46 482	127 550
2012-13	61 554	15 753	46 625	123 932
總計	246 617 (47%)	72 539 (14%)	202 265 (39%)	521 421 (100%)

資料來源：房屋署的記錄

2.61 從表十可見，2008-09 至 2012-13 年度已處理的申請約有 520 000 宗，當中：

- (a) 47% 獲准在輪候冊上登記；
- (b) 14% 因不符合申請準則而被拒絕；及
- (c) 39% 因資料／文件不齊全而退回申請人。

退回申請的比率 (39%) 偏高。



2.62 審計署分析了過去五年獲准登記的申請，以了解這些申請須遞交／重新遞交多少次才獲准登記(見表十一)。分析結果顯示，平均而言：

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

表十一

獲准登記申請的分析  
(2008-09 至 2012-13 年度)

重新遞交 次數	申請數目(宗)					
	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	總計
0 (註)	23 813	19 015	23 361	35 121	34 774	136 084 (55%)
1	14 436	13 650	17 561	22 377	20 368	88 392 (36%)
2	1 870	2 856	3 866	4 240	4 840	17 672 (7%)
3	139	577	753	889	1 167	3 525 (2%)
4 或以上	7	118	192	222	405	944 (—)
總計	40 265	36 216	45 733	62 849	61 554	246 617 (100%)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：指申請即時獲准登記，無須重新遞交。

2.63 審計署抽選出五宗重新遞交申請四次或以上的個案進行審查，結果發現：

- (a) 在全部個案中，申請均逾一年 (由 1.2 到 1.9 年不等) 才獲准在輪候冊上登記；
- (b) 除一宗個案外，房屋署並無致電聯絡申請人；
- (c) 在一宗個案 (個案二) 中，審查人員未就所需提供的資料／文件向申請人給予足夠提示，以致重新遞交的申請再被退回；及
- (d) 在另一個案 (個案三) 中，由於各審查人員協調不善，以致有關審查人員誤把所涉申請登記在輪候冊上。

### 個案二

#### 需向申請人給予更清晰提示

1. 對於申請人的僱員薪金證明書，審查人員：
  - (a) 沒有在二零零八年九月的首封覆函中說明所應提供的資料／文件；及
  - (b) 在第二至第五封覆函 (二零零八年十二月至二零零九年八月期間發出) 中，重覆指出申請人已提交的僱員薪金證明書有誤 (但無具體說明錯誤之處) 而需提交新的證明書，並要求申請人參考夾附範本。

#### 審計署的意見

2. 審計署認為，房屋署應就其要求向申請人提供更清晰的提示。

資料來源：房屋署的記錄

### 個案三

#### 各審查人員之間協調不善

1. 擁有內地物業的申請人四度(在二零零八年七月至二零零九年六月期間)被同一審查人員要求提交相關的估價報告，但申請人沒有提交報告。
2. 申請人在二零零九年十月第五次遞交申請時，使用新的申請表，並聲稱名下沒有資產。是次申請由另一審查人員處理，但沒有找出先前的覆函作為參考，並不知道申請人在內地擁有物業。所有申請的覆函副本皆按日期順序存檔，但審查人員一般不會將之找出作參考。
3. 房屋署在二零零九年十二月發出第五封覆函，申請人按信中所列事項作出更正後，於二零一零年一月第六次遞交申請。是次申請獲得接納，並於二零一零年三月在輪候冊上登記。

#### 審計署的意見

4. 審計署認為，處理第五次申請的審查人員如被要求參閱先前覆函或諮詢前任人員，應會知道申請人在內地擁有物業。房屋署應考慮要求申請人在重新遞交申請時，參閱先前的覆函。由於個案中申請資格成疑，房屋署應重新評核這個案，然後才作進一步處理。

資料來源：房屋署的記錄

2.64 審計署認為，應盡量避免向申請人多次退回申請表；這樣既能改善給予公屋申請人的顧客服務，亦可減省處理重新遞交的申請的行政工作。如能避免由另一審查人員處理由同一申請人遞交的經修訂申請，房屋署便可提升處理公屋申請的效率。房屋署需採取措施，簡化處理申請的工作。此外，房屋署就個案三作進一步處理之前，需再評核申請資格。

### 已故人士記錄沒有盡快更新

2.65 自一九九五年起，入境事務處生死登記官每月向房屋署提供已故人士的資料。房屋署根據這些資料，與輪候冊上登記的申請人及其家庭成員的姓名進行資料配對。由二零零九年四月開始，房屋署的屋邨管理及維修系統會收錄入境事務處提供的已故人士資料，而不再接納涉及該等人士的申請。

2.66 根據《處理公屋輪候冊申請書指引》，屋邨管理及維修系統會製備已故登記人士跟進報告，列出在不同階段名列輪候冊的已故人士。行政小組會向各負責小組發出該報告，以便跟進。登記及公務員配額小組會在登記階段處理報告內的個案，而輪候冊小組則處理其他階段的相關個案。就不同家庭人數而言，相應的總資產淨值限額、最高入息限額和擬配單位面積亦不相同。因此，涉及已故人士的申請，相關的申請資格和配屋事宜亦可能受到影響。當收到跟進報告後，各有關小組要迅速採取行動，更新輪候冊記錄內一切所需資料，特別是在調查階段的個案。屋邨管理及維修系統的記錄亦會更新，然後才把個案轉交其他小組跟進。

2.67 審計署從已故登記人士跟進報告中，選出十宗逾三個月仍未處理(註 10)的公屋申請個案進行審查，以期找出可予改善之處。在這些個案中，當收到跟進報告後，房屋署平均要過 116 天才採取首次行動(例如聯絡已故人士的家屬)，以及要過 127 天才把已故人士的姓名從輪候冊記錄中刪除。

2.68 就十宗經審查的個案，現以個案四闡明輪候冊小組沒有盡快採取行動，從輪候冊記錄中刪除已故人士的姓名。

---

註 10：未處理個案是指屋邨管理及維修系統已收錄已故人士的資料，但有關記錄未從資料庫刪除的個案。

#### 個案四

##### 已故人士記錄沒有盡快更新

1. 二零一一年十月十二日，相關人士(申請人的一名年老家屬)去世。
2. 二零一一年十二月七日，房屋署通知申請人，她將獲配單位。
3. 屋邨管理及維修系統在二零一二年二月一日更新記錄，但輪候冊小組沒有把已故人士的記錄刪除。
4. 簽訂租約當日(二零一二年五月七日)，申請人提交入住聲明書，並假冒已故家屬在聲名書上簽名。
5. 二零一二年五月十一日，房屋署人員發現該名年老家屬已經去世，遂向警方報案。
6. 申請人判監十星期(緩刑兩年)，罰款 13,000 元。
7. 二零一二年七月九日，申請人交還單位。

資料來源：房屋署的記錄

2.69 根據《處理公屋輪候冊申請書指引》，輪候冊小組的房屋事務經理應抽查跟進報告內約 5% 個案。

2.70 審計署審查了輪候冊小組抽查已故人士個案的記錄，發現該小組並無記錄顯示抽查是定期進行的。該小組轄下其中一隊人員在二零一零年七月至二零一二年五月期間沒有查核記錄，另一隊則在下列期間沒有查核記錄：

- (a) 二零一零年六月至十一月；
- (b) 二零一一年一月至八月；及
- (c) 二零一一年十月至二零一二年九月。

2.71 表十二列出申請分組在二零一三年六月查核未處理個案的數字。審計署發現，查核比率只有 4.4%(低於指引規定 — 見第 2.69 段)。審計署亦注意到，大多數抽查的個案均為積壓不足一個月的新個案，但積壓三個月或以上的個案則未被抽查。

表十二

申請分組抽查的未處理個案  
(二零一三年六月)

	積壓月數							總計
	0 個月	1 個月	2 個月	3 個月	4 個月	5 個月	6 個月	
未處理個案數目 (宗)	134	11	—	11	—	—	1	157
抽查個案數目 (宗)	6	1	—	—	—	—	—	7

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.72 審計署認為，房屋署需要定期抽查未處理的已故人士記錄，以確保能盡快採取跟進行動。此外，房屋署需考慮採用以風險為本的方法抽查樣本，例如抽查所有積壓已久的個案。

### 抽查入息及資產需時良久

2.73 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(見附錄 A 的組織圖)會每年抽查 300 宗申請的入息和資產。每年，申請分組會把 120 宗新登記的申請(處於登記階段，由登記及公務員配額小組負責 — 見附錄 C)和 180 宗配屋中(處於配屋階段，由公屋編配小組負責 — 見附錄 C)的申請，轉介善用公屋資源分組調查。這 300 宗申請由電腦系統隨機抽出。入息及資產調查工作包括：

- (a) 就登記及公務員配額小組所轉介的個案，邀請所有 18 歲或以上的家庭成員出席面晤，並申報入息和資產。對於公屋編配小組所轉介的個案，則不會安排面晤(註 11)；
- (b) 調查申請人及其家庭成員是否擁有住宅物業；
- (c) 調查申請人及其家庭成員是否擁有車輛；及
- (d) 如申請人及其家庭成員為自僱人士，則進行商業登記查冊。

2.74 善用公屋資源分組與申請分組在二零零九年八月的會議上議定，善用公屋資源分組所需的調查時間約為三個月。不過，審計署注意到，善用公屋資源分組就某申請抽查入息和資產平均需時三個月以上才能完成。表十三列出 2008-09 至 2012-13 五個年度的平均個案調查時間(註 12)。

---

註 11：為免剛與輪候冊小組面晤並提交了入息證明書和資產證明文件的申請人投訴，就公屋編配小組所轉介的個案進行調查時，善用公屋資源分組主要只會查閱文件，不會再次約見申請人。

註 12：在這分析中，申請的調查時間是指善用公屋資源分組接獲個案當日至該個案交回登記及公務員配額小組／公屋編配小組的時間。

表十三

善用公屋資源分組調查入息和資產的平均個案調查時間  
(2008-09 至 2012-13 年度)

年度	平均個案調查時間 (日)	
	登記及公務員配額小組 所轉介的個案	公屋編配小組 所轉介的個案
2008-09	109	96
2009-10	127	111
2010-11	135 +43%	110 +72%
2011-12	142	114
2012-13 (截至 2013 年 7 月)	156 ↓	165 ↓

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

2.75 審計署注意到，在 2008-09 至 2012-13 年度 (截至二零一三年七月)，就登記及公務員配額小組及公屋編配小組所轉介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%(由 109 日增至 156 日) 及 72%(由 96 日增至 165 日)。在 2012-13 年度，平均個案調查時間達五個月以上 (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)，超過議定的三個月時限 (見第 2.74 段)。

2.76 審計署分析了善用公屋資源分組就登記及公務員配額小組與公屋編配小組所轉介個案進行調查的時間 (見表十四及十五)。



表十四

善用公屋資源分組  
就登記及公務員配額小組所轉介個案  
進行調查所需時間的分析

調查時間	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	總計
	個案數目 (宗)					
3 個月或以下	67	41	20	31	18	177
3 個月以上至 6 個月	45	54	82	53	53	287
6 個月以上至 9 個月	4	21	15	34	23	97
9 個月以上	4	4	3	2	8	21
總計	120	120	120	120	102 (註)	582

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：截至二零一三年七月三十一日，尚有 18 宗未完成調查個案。

表十五

善用公屋資源分組就  
公屋編配小組所轉介個案進行調查  
所需時間的分析

調查時間	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	總計
	個案數目 (宗)					
3 個月或以下	95	68	66	78	24	331
3 個月以上至 6 個月	66	101	105	81	57	410
6 個月以上至 9 個月	9	10	5	20	49	93
9 個月以上	—	1	3	—	10	14
總計	170	180	179	179	140 (註)	848

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註：截至二零一三年七月三十一日，善用公屋資源分組正對 33 宗個案進行調查。

2.77 從表十四及十五可見，在 2008-09 至 2012-13 年度期間，就登記及公務員配額小組與公屋編配小組所轉介個案進行調查的個案中，分別有 21 宗及 14 宗需時超過九個月才能完成。

2.78 善用公屋資源分組調查收入和資產需時過久，會延誤受影響人士的公屋申請和編配單位的過程。審計署認為，房屋署需要：

- (a) 就善用公屋資源分組進行調查需時過久，以致超逾議定的三個月時限 (見第 2.74 段) 查明原因，特別是過去數年平均個案調查時間大增的原因 (見第 2.75 段)；及
- (b) 採取措施，促使善用公屋資源分組加快調查工作。

### 審計署的建議

2.79 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 考慮適當地修訂《公屋輪候冊申請須知》和有關短片，告知申請人房屋署的聲明書提供的途徑，並就其正確用途提供指引；
- (b) 採取措施，簡化房屋署處理申請的程序，以免把申請表多次退回申請人，例如房屋署應考慮：
  - (i) 盡量透過電話或面晤與申請人溝通，以採取所需的跟進行動；
  - (ii) 就房屋署需要的資料，向申請人提供更清晰的提示；及
  - (iii) 要求申請人在重新遞交申請時，參閱先前的覆函；
- (c) 採取措施，確保已故人士的姓名盡快從公屋輪候冊中刪除；
- (d) 定期抽查未處理的已故人士記錄，以確保能盡快採取跟進行動；
- (e) 考慮採用以風險為本的方法，抽查未處理的已故人士記錄的樣本，例如選取所有積壓已久的個案；
- (f) 查明善用公屋資源分組調查入息和資產需時良久的原因，特別是過去數年平均個案調查時間大幅增加的原因；及
- (g) 採取措施，加快善用公屋資源分組調查入息和資產的工作。

## 當局的回應

2.80 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 可向申請人提供更多指引。房屋署會考慮修訂《公屋輪候冊申請須知》和有關短片，向申請人提供更多有關聲明書的指引；
- (b) 房屋署已設立制度，致電或約見申請被退回兩次以上的申請人。房屋署會盡量運用其有限資源，繼續這項安排；
- (c) 房屋署致力向申請人提供更清晰的提示，提醒申請人在重新遞交申請時參閱先前的覆函；亦已提醒屬下人員依照時間表行事，並遵守入息及資產審查的指引；及
- (d) 為收緊監察和監督調查工作，善用公屋資源分組的調查人員如無法在三個月時限內完成個案調查工作，須向其上級（即副房屋事務經理和房屋事務經理）提交書面申請並說明理由，把調查時間分別延長至四個月和六個月。

## 第 3 部分：盡量合理運用租住公屋單位

3.1 本部分探討房屋署為盡量合理運用公屋單位所採取的措施，並會重點探討下列範疇：

- (a) 管控空置單位 (第 3.2 至 3.25 段)；
- (b) 實施富戶政策 (第 3.26 至 3.41 段)；及
- (c) 公屋單位寬敞戶 (第 3.42 至 3.63 段)。

### 管控空置單位

3.2 公屋單位是珍貴的房屋資源，而空置單位則是公屋單位供應的重要來源，可供編配予輪候冊上合資格的申請人。建造公屋單位不僅費時，而且成本高昂。因此，充分運用所有公屋單位，以及盡量加快公屋單位的流轉，十分重要。房屋署管理大量公屋單位；截至二零一三年三月三十一日，房屋署管理的公屋單位有 727 958 個，其中 715 487 個 (98%) 租予 710 239 個公屋住戶。

3.3 策略處轄下公屋編配小組負責監督已騰空單位的整體運用和出租情況。屋邨管理處負責公屋單位的整體物業管理和維修保養，其轄下的屋邨辦事處、物業管理服務公司和分區租約事務管理處則負責空置單位的管理工作。當租戶遷出單位，分區租約事務管理處便會更新公屋租務管理附屬系統 (租務系統) 的租務記錄，藉此通知公屋編配小組有空置單位可供出租。分區租約事務管理處和屋邨辦事處負責多項職務，包括為公屋租戶安排入伙。

### 空置單位

3.4 截至二零一三年三月三十一日，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”(見表十六)。

表十六

公屋單位類別  
(二零一一至二零一三年)

	截至下列日期的公屋單位數目：		
	2011年 3月31日	2012年 3月31日	2013年 3月31日
已入伙單位	692 329	706 780	715 487
空置單位			
(a) 不可供出租的單位	5 902	6 072	4 370
(b) 可供出租的空置單位	6 658	7 078	4 137
(c) 編配中的單位	3 168	2 438	3 964
小計	15 728 (2.2%)	15 588 (2.2%)	12 471 (1.7%)
總計	708 057	722 368	727 958

資料來源：房屋署的記錄

3.5 根據房屋署的資料，公屋空置比率為0.6%，較服務承諾所訂的1.5%為低。不過，審計署注意到，房屋署計算空置比率時，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(截至二零一三年三月三十一日的空置比率，其算式為 $4\,137 / (727\,958 - 4\,370)$ )。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個單位雖然還未有租客，但不會算作空置單位。房屋署回應審計署的查詢時解釋，空置比率旨在顯示房屋署盡用房屋資源的程度。編配中的單位已撥供申請人考慮，預計短期內會入伙，而不可供出租的單位亦已預留作某一用途，因此不可租給公屋申請人。無論如何，這兩類單位暫時都不可出租，無助顯示房屋署在盡用公屋資源方面的表現如何。然而，為改善對空置單位，以及對房委會管理整體空置情況的監察，審計署認為房屋署應在發布公屋空置比率資料的同時，公開編配中單位及不可供出租的單位的數目。

### *需要密切監察編配中的單位*

3.6 二零一三年六月，房屋署回應審計署的查詢時表示，當公屋編配小組向準租戶發出配屋通知書，邀請該租戶前往屋邨辦事處辦理簽認手續時，有關單位便會列作“編配中”的類別。換言之，編配中的單位有待租戶接收，而按配屋通知書所述，這些手續需於通知書發出日期起計兩星期內完成。截至二零一三年三月三十一日，列作編配中的單位數目眾多(3 964 個)。有見及此，審計署曾就這些單位對上一次租約的終止日期索取資料，以確定其空置期。不過，房屋署回應時稱無法取得截至二零一三年三月三十一日的相關資料，因為自該日起這些單位大多數已出租，而申請分組沒有備存有關已出租單位上次租約終止日期的資料。因此，審計署無法就這些單位的空置期進行戶齡分析。

3.7 審計署在二零一三年年中實地視察三個屋邨時得悉，截至視察當日，43 個編配中的單位空置超過三個月，14 個超過一年。審計署進一步審查編配中的單位在所有屋邨的分布情況，並注意到截至二零一三年三月三十一日，九個屋邨各有超過 50 個編配中的單位。

3.8 鑑於實地視察時得悉編配中的單位長期空置，以及這類單位數目眾多(見第 3.7 段)，審計署認為需要在現行的機制上，加強監察編配中的單位。由於公屋編配小組負責編配單位，而屋邨管理處則負責單位的看管、實質保養和入伙手續，彼此必須有效協調，以免在管控編配中的單位時疏忽出錯。審計署亦認為，編配中的單位長期空置，房屋署需要加快編配，例如可透過特快公屋編配計劃(見第 3.9 段)集中處理。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，編配中的單位會被納入特快公屋編配計劃，列作集中編配的目標單位。

### *加快編配長期空置的單位*

3.9 房屋署自一九九七年推行特快公屋編配計劃，以加快編配不受歡迎或長期空置的單位。這個一年一度的計劃，會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。空置期超過九個月的單位，會視為長期空置的單位，納入特快公屋編配計劃集中編配。在過去三年(二零一零至二零一二年)，透過該計劃集中編配的單位分別有 2 400、2 200 及 2 500 個。

3.10 房屋署報稱，截至二零一三年三月三十一日，可供出租的空置單位有

4 137 個 (見第 3.4 段表十六)。這些空置單位的空置期分析載於表十七；從中可見，許多單位 (887 個或 21%) 空置了一年或以上；以及約有 2% (30 個 + 46 個) 單位則空置了五年或以上。審計署亦發現，有些單位長期空置 (即空置九個月以上) 但未納入特快公屋編配計劃。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，情況未如理想。

表十七

可供出租的空置單位的戶齡分析  
(二零一三年三月三十一日)

空置期	空置單位數目	沒有納入特快公屋編配計劃的單位數目 (註 1)
1 年以下	3 250	(註 2)
1 年至 2 年以下	605	362
2 年至 5 年以下	206	98
5 年至 10 年以下	30	9
10 年或以上	46	1
總計	4 137 (100%)	470

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：該分析計及二零零八至二零一二年的特快公屋編配計劃。

註 2：空置期超過九個月的單位有 413 個，可考慮納入二零一三年的特快公屋編配計劃。

### 若干空置單位翻新需時甚久

3.11 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。房屋署自二零零六年起發出指引，容許單位在騰空後，同步進行重新批租和翻新，以讓準租戶可在翻新工程完成前，盡早接受空置單位的編配。一般來說，單位騰空後，配屋至入伙的整個過程，預計可由平均 57 天縮短至 34 天。

## 盡量合理運用租住公屋單位

3.12 屋邨職員會在租戶遷出日期七天前通知工程人員，並會在租戶遷出後安排聯合視察。其後，工程人員會在三天內發出施工令。單位實質收回及施工令發出後，便可撥供公屋編配小組提前編配。根據房屋署的 2012-13 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。

3.13 審計署在實地視察屋邨時，選定一些空置單位進行視察，當中有些是改建一人單位(見第 3.21 段)，有些則是一般公屋單位。這些單位正在進行翻新工程，但審計署注意到翻新期(由租戶遷出單位至翻新完成)頗長(介乎五個月至超過三年)。表十八列舉數例，加以說明。

表十八

被審計署選定以作視察的部分單位的翻新期  
(二零一三年八月)

	單位種類	空置日期	施工令	完成翻新日期
1 號單位	一般公屋單位	由 2008 年 9 月起	施工令於 2011 年 7 月發出，但到 2012 年 2 月才施工	2012 年 3 月
2 號單位	一般公屋單位	由 2010 年 5 月起	施工令於 2011 年 7 月發出，但到 2012 年 2 月才施工	2012 年 3 月
3 號單位	改建一人單位	由 2012 年 2 月起	工程於 2013 年 5 月展開	2013 年 7 月
4 號單位	改建一人單位	由 2013 年 1 月起	工程於 2013 年 6 月展開	2013 年 7 月
5 號單位	改建一人單位	由 2013 年 2 月起	工程於 2013 年 6 月展開	2013 年 7 月

資料來源：房屋署的記錄

3.14 翻新期(包括等候翻新的時間)甚長，令有關單位不合理地長期空置，情況並不理想。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：



- (a) 已在部門指引內訂明翻新工程的時間。平均來說，房屋署能夠履行承諾，在 44 天內完成空置單位的翻新工程；
- (b) 翻新工程的進度分別會在雙月合約會議和每周例會上由高級工務專業人員及工務專業人員監察；及
- (c) 有些空置單位涉及嚴重滲水、結構維修、單位樓上的天台工程或特別技術安排，需要較多時間進行翻新。表十八所述的個案屬於特殊或單一個案，需要額外處理時間的理由充分。

3.15 審計署認為，房屋署需要密切監察翻新期，並採取措施以盡量縮短空置期。

3.16 在一九六零年代，住宅單位會編配給商鋪租戶用作員工宿舍，以方便業務營運。有關單位的租約連帶主租約一併批出。這類基於營運需要而向商鋪租戶批出連帶租用單位作為員工宿舍的需要日漸減少。為此，由二零一零年開始，編配連帶租用單位的申請一般不會受理。房屋署已發出指示，連帶租用單位一旦從商鋪租戶收回，便會改建為住宅單位，交回公屋編配小組作住宅編配。審計署到某屋邨實地視察時，發現 16 個已空置的連帶租用單位，已於二零一二年八月中收回。二零一二年八月，屋邨職員申請許可，把這些單位改建為住宅單位。二零一二年十月，屋邨職員安排實地視察，並估計改建工程的費用。不過，審計署在二零一三年五月底實地視察時發現，上述 16 個單位的翻新工程仍未完成。

3.17 二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時指出，商鋪租戶和當區區議員強烈要求商鋪樓上的單位進行翻新工程時，盡量減少對商戶構成影響。因此，翻新工程的施工時間受到限制，而且要比慣常情況分更多期數施工，令工程需要更長時間才能完成。施工令已於二零一三年八月發出，改建工程預計會在二零一三年九月底或之前完成。審計署認為，房屋署需要密切監察翻新工程，以便早日出租這些單位。

### 監察不可供出租的單位

3.18 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，為受重建影響居民作出搬遷）。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。目前，總房屋事務經理（申請）負責整體監察被扣起不出租的空置單位。對於屋邨辦事處預留超過兩個月的單位，公屋編配小組會向屋邨管理處的分區總房屋事務經理發出便箋，提醒有關屋邨盡快把多出的單位交回公屋編配小組。所有預留單位作特別用途超過兩個月，須獲分區總房屋事務經理批准。預留的理據及預計交還的日期，須由分區總房屋事務經理確認。截至二零一三年三月三十一日，共有 4 370 個空置單位（見第 3.4 段表十六）因各種原因列入“不可供出租”的類別。截至二零一三年三月三十一日，這些不可供出租的單位的空置期分析，載於表十九。

表十九

不可供出租的單位的空置期分析  
(二零一三年三月三十一日)

空置期	預留單位的理由 (註 1)							總計 (個)
	a	b	c	d	e	f	g	
	(個)	(個)	(個)	(個)	(個)	(個)	(個)	
1 年以下	210	20	576	20	35	49	115	1 025
1 年至 2 年以下	436	27	59	11	5	2	10	550
2 年至 5 年以下	620	82	88	2	6	—	16	814
5 年至 10 年以下	418	303	8	1	2	—	33	765
10 年或以上	171	367	24	—	2	—	54	618
不詳 (註 2)	12	8	60	218	181	1	118	598
總計	1 867	807	815	252	231	52	346	4 370

資料來源：房屋署的記錄

註 1：預留單位的理由：

- (a) 空置的長者住屋一型單位，有待改建為一般公屋單位；
- (b) 空置的改建一人單位，有待改建為一般公屋單位；
- (c) 因運作／管理原因而抽起不作編配的單位；
- (d) 市區重建局預留的單位；
- (e) 正進行改建或結構修葺工程的單位；
- (f) 按租約執法或進行維修保養的單位；及
- (g) 其他 (例如為屋邨舍監預留的單位、暫時預留供屋邨辦事處使用的單位，以及示範單位)

註 2：租務系統沒有收錄有關單位對上一次租約的終止日期。房屋署表示，經資料分析後，這些單位均屬從未批租的單位或改建單位，並無對上一份租約的終止日期。

3.19 從表十九可見，很多單位因不同理由而空置一年以上。不可供出租的單位當中，815 個因“運作／管理原因”而抽起不作編配。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，672 個單位因重建或撥入居屋計劃而被凍結，不予出租。審計署留意到，餘下 143 個預留單位當中，109 個 (76%) 已預留超

## 盡量合理運用租住公屋單位

---

過一年，當中 35 個找不到獲授權預留的證據。審計署認為，屋邨職員應註明預留單位的預計預留期，使管理層可妥善監察單位的用途。此外，598 個單位的空置期無法確定，因為租務系統沒有收錄對上一次租約的終止日期。審計署認為，有關單位空置期的資料應存妥備閱，以方便管理層進行監察。房屋署需要加強有關機制以監管不可供出租的單位。

### 長者住屋單位和改建一人單位改建工作延誤

3.20 “長者住屋”是院舍式的租住公屋，設有 24 小時舍監服務。長者住屋最初在一九八零年代推出，原意是為單身長者提供居所。一般而言，每個長者住屋單位會安排三名租客入住，共用廚房、客廳及／或廁所。然而，這類單位不受歡迎，房屋署遂於二零零六年推行逐步轉型計劃，先把若干長者住屋單位凍結，不予出租，然後把單位收回，改建為一般公屋單位。

3.21 推出長者住屋之前，房屋署曾以改建方式，把一般單位的內部間隔為多個小單位（“改建一人單位”），以增加供單身人士入住的小單位供應量。獲編配入住這些單位的人士並無親屬關係，但須共用廚房和廁所設施。由於改建一人單位的租客經常發生爭執，房屋署遂於二零零零年推行計劃，把這類單位逐步轉型。

3.22 二零零四年，鑑於改建一人單位的逐步轉型工作進展緩慢，房屋署發出指示，積極鼓勵未遷出並佔用部分單位的租客承租整個單位。審計署在二零零六年十月發表《審計署署長第四十七號報告書》，在第 3 章“租住公屋單位的編配”中建議，房屋署應就長者住屋單位制訂長遠政策、密切監察其整體空置情況，以及把有關單位改作其他實益用途。二零一零年十一月，房屋署的內部核數組亦就管理和監控空置單位的事宜發表報告，指管理層既沒有就已凍結的長者住屋單位制訂行動計劃，亦沒有為改建一人單位的轉型安排訂定積極措施和計劃。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 過去六年，房屋署一直遵守資助房屋小組委員會的指示，採取主動積極的措施，鼓勵長者住屋單位的租客自願調遷。為改善成效，房屋署已由二零一一年起，把所有長者住屋一型單位納入逐步轉型計劃；及

- (b) 資助房屋小組委員會在二零一三年二月進行檢討後，批准透過利便管理的安排，調遷所有長者住屋一型單位的非長者租客，以進一步加快收回單位改建為公屋。有關人員齊心合力，令長者住屋一型單位的非長者租客數目，由二零一二年年底的 163 人，減少至二零一三年八月的 129 人。

3.23 從第 3.18 段表十九可見，截至二零一三年三月三十一日，807 個改建一人單位和 1 867 個長者住屋單位列入“不可供出租”的類別，當中很多已空置五年以上。房屋署需要收緊措施，加快這兩類單位逐步轉型。

### 審計署的建議

3.24 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 加強監察編配中的單位和不可供出租的單位，例如增加監察查核的次數；
- (b) 把長期空置的單位，包括編配中單位，納入特快公屋編配計劃，以加快出租這些單位；
- (c) 密切監察空置單位翻新工程的進度，特別應把翻新期長的個案上報，令高層管理人員得悉有關情況；
- (d) 加強有關機制，以監察長期不可供出租的單位；
- (e) 就因預留而列作不可供出租的單位，要求屋邨職員註明預計預留期，以便高層管理人員密切監察預留單位的運用情況；及
- (f) 加快長者住屋單位和改建一人單位的轉型工作，將之改建為可供編配的一般公屋單位。

### 當局的回應

3.25 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 系統提升工作會在二零一三年十月完成，屆時可製備批別報告，以監察改建一人單位和長者住屋單位的改建進度；及

- (b) 改建一人單位的租客當中，約 90% 為長者；房屋署會繼續鼓勵他們自願遷往其他單位。

### 實施富戶政策

#### 富戶政策的目的

3.26 政府的房屋政策，是為沒有能力租住私人樓宇的低入息家庭提供公屋。為確保有限的公共房屋資源能夠合理分配，房委會一直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。房委會自一九八七年和一九九六年起，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”。房委會旨在透過資助政策，減少對入息超出既定限額的租戶所提供的房屋資助。至於合理分配政策，房委會的目的是檢視公屋富戶是否繼續符合租住公屋資格。實施富戶政策，有助加快公屋單位的流轉，從而騰出更多公屋單位給有需要的家庭，並可確保公屋資源得到公平分配。

3.27 根據資助政策，在公屋住滿十年或以上的租戶，須每兩年申報家庭入息一次。租戶的家庭總入息如：

- (a) 相等於輪候冊入息限額兩至三倍，則須繳交倍半淨租金另加差餉；  
及
- (b) 超逾輪候冊入息限額三倍，或選擇不申報家庭入息，則須繳交雙倍淨租金另加差餉。

資助入息限額（凡超逾限額的租戶，須繳交額外租金）每年檢討一次。由二零一三年四月一日起生效的資助入息限額，表列於附錄 F。

3.28 根據合理分配政策，凡在資助政策下繳交雙倍租金的住戶，須在下一輪申報時（距離上次申報入息後兩年），每兩年申報資產一次。如家庭總入息和資產淨值均超逾指定限額，或如住戶選擇不申報資產，則須遷出公屋單位。須遷出的住戶如有暫時的住屋需要，可留在單位暫住，為期不超過 12 個月。暫住期間，住戶須繳交雙倍租金或市值租金（以較高者為準）。

3.29 資產淨值限額(凡繳交雙倍淨租金另加差餉的租戶，倘其資產淨值亦超越限額，須遷出公屋單位)每年檢討一次。現時的資產淨值限額為2013-14年度輪候冊入息限額的84倍。由二零一三年四月一日起生效的資產淨值限額，表列於附錄G。

### 兩年一次申報事宜的準備工作

3.30 入息和資產申報每年進行，涵蓋不同批別的租戶。在2012-13和2013-14年度，房委會管理的公屋，合共710 000個租戶，其中約343 000個(48%)須按富戶政策申報入息，2 500個(0.4%)須申報資產。

3.31 申報周期一般由每年四月一日開始，翌年三月三十一日結束。房屋署轄下各地區屋邨辦事處負責就兩年一度的入息和資產申報事宜，派發和收集申報表。兩項申報工作的程序大致相若，詳情如下：

- (a) 在四月一日或之前，屋邨辦事處向須申報租戶派發申報表；
- (b) 在五月底之前，租戶須把已填妥的申報表交回屋邨辦事處；
- (c) 在九月一日或之前，屋邨辦事處初步審核入息申報表，並把可疑的申報個案轉介善用公屋資源分組調查；及
- (d) 屋邨辦事處完成審查所有申報表，而善用公屋資源分組完成調查可疑申報個案後，屋邨辦事處會在翌年一月底之前把評核結果通知租戶。新租金由翌年四月一日起生效。

### 核實豁免按資助政策作出申報的原因

3.32 租務系統收錄所有租戶資料，當中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)。由於這些資料欄會用作篩選出租戶進行資助政策下的入息複審，因此在入息複審周期開始前核實當中所載資料是否準確，至為重要。

3.33 根據資助政策，入住公屋十年或以上的住戶須接受入息複審；居住期不足十年的公屋住戶，其在租務系統內的租金複審類別應標明為“HSP\_NOT\_DUE”，表示有關住戶尚未到期接受入息複審。下列住戶類別獲豁免申報入息和資產：

## 盡量合理運用租住公屋單位

---

- (a) 持合租租約共住的租戶；
- (b) 所有家庭成員均領取綜合社會保障援助的住戶；及
- (c) 所有家庭成員均為 60 歲以上人士的住戶。

截至二零一三年七月，租務系統收錄大約 43 300 個已標明豁免原因的住戶。

3.34 獲豁免按資助政策作出申報的住戶，在租務系統內的記錄會輸入豁免標記，使之不會在資助政策複審周期中被抽出。不過，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排除在複審之列。相關例子(個案五及六)分別載於附錄 H 和附錄 I。

3.35 接獲審計署的查詢後，上述兩宗被查出的個案已由屋邨職員迅速修正。二零一三年七月，房屋署管理人員進一步檢視同類個案後，修訂約 160 宗個案的豁免標記。審計署認為，房屋署日後需要推行措施，以確保租務系統內所有豁免標記均記錄正確，以便妥善推行資助政策。

### 檢討富戶政策

3.36 截至二零一三年三月三十一日，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。

3.37 根據二零一一年人口普查報告，在二零一一年的 719 511 個公屋住戶中，188 877 個 (26%) 的每月入息在 20,000 元或以上(詳情見表二十)，即超過 2013-14 年度公屋輪候冊三人家庭每月入息限額為 18,310 元的水平(註 13)。審計署注意到，二零一一年香港所有家庭住戶的每月收入中位數為 20,200 元。從表二十亦可見，116 397 個 (16%) 公屋住戶的每月入息在 25,000 元或以上，即接近 2013-14 年度公屋輪候冊五人家庭每月入息限額為 25,360 元的水平(註 14)。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。如上文第 3.26 段所述，富戶政策的目的是鼓勵經濟條件轉佳的公屋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。從上述分析可見，當局

---

註 13：截至二零一三年三月三十一日，每個公屋住戶平均有 2.85 名成員。

註 14：截至二零一三年三月三十一日，在全部公屋住戶中，97% 的每戶人數不多於 5 名成員。



需做更多工作，才可達致所訂目的，使不足的公屋資源更加運用得宜。審計署注意到，居屋計劃由 2012-13 年度起再度推出；房屋署可探討方法，鼓勵公屋富戶購買居屋單位。

表二十

公屋住戶家庭入息分布  
(二零一一年)

入息 (元)	公屋住戶數目 (個)
少於 8,000	214 651
8,000 至 9,999	71 767
10,000 至 14,999	137 059
15,000 至 19,999	107 157
20,000 至 24,999	72 480
25,000 至 29,999	46 349
30,000 至 39,999	46 746
40,000 至 59,999	19 684
60,000 至 79,999	2 443
80,000 至 99,999	702
100,000 或以上	473
總計	719 511

} 188 877

} 116 397

資料來源：香港二零一一年人口普查報告

3.38 審計署亦留意到，現時的公屋租金遠低於市值租金。舉例來說，市區公屋現時每平方米（室內樓面面積）的租金（差餉和管理費包括在內）是 64.4 元。因此，規定公屋富戶按資助政策繳交倍半或雙倍淨租金另加差餉（見第 3.27 段），未必能夠誘使他們騰出公屋單位。

3.39 富戶政策已實施多年（資助政策自一九八七年起推行，合理分配政策則自一九九六年起推行——見第 3.26 段）。鑑於近年公屋輪候冊愈來愈長，加上平均輪候時間不斷增加，審計署認為房委會需要審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則（見第 3.27 至 3.29 段）可否微調，使之更臻完善。

在這方面，審計署留意到，富戶政策已納入長遠房屋策略檢討其中一個重點探討的範疇（見第 5.4 至 5.6 段）。

### 審計署的建議

3.40 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 採取措施，確保租務系統內所有豁免標記均記錄正確；
- (b) 審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則可否微調，使之更臻完善；及
- (c) 探討方法以鼓勵公屋富戶購買居屋單位。

### 當局的回應

3.41 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 已發出指示，提醒屋邨職員盡快更新租務系統內特殊個案的資料和記錄，並會在下一輪資助政策申報展開前，把共享頤年優先配屋計劃的租約和合租租約的租戶資料先行釐清；
- (b) 當房屋署稍後推出新的居屋計劃時，會考慮讓公屋富戶優先購買居屋單位；及
- (c) 富戶政策是長策會（另見第 5.4 至 5.9 段）的討論項目之一。長策會知悉社會人士對富戶政策意見不一。當局藉長遠房屋策略的公眾諮詢文件，再次邀請市民就富戶政策提供意見，諮詢所得意見會交予房委會考慮。

## 公屋單位寬敞戶

### 背景

3.42 房委會的一貫政策，是根據住戶的家庭人數，按既定的編配標準，編配公屋單位。現時的編配標準為每人享有不少於 7 平方米的室內樓面面積。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。寬敞戶標準會隨家庭人數的多寡而增減。現行的寬敞戶標準，在一九九二年訂立。

3.43 有需要人士對公屋資源需求甚殷。房委會訂有政策，要求居住面積超出寬敞戶標準的住戶，遷往另一面積合適的公屋單位。房屋署表示，現行的寬敞戶標準較公屋單位的最高編配標準寬鬆，以免住戶在家庭人數輕微增減時成為寬敞戶（見表二十一）。

表二十一

公屋單位的最高編配標準及寬敞戶標準

家庭人數	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人
最高編配標準 (室內樓面面積 (平方米))	20	32	35	42	43	52
寬敞戶標準 (室內樓面面積 (平方米))	>25	>35	>44	>56	>62	>71
最嚴重寬敞戶界限 (截至 2013 年 9 月) (室內樓面面積 (平方米))	>34	>68	>102	>136	>170	>204

資料來源：房屋署的記錄

3.44 二零零七年，房屋署根據寬敞戶的居住密度和成為寬敞戶的時間長短，擬訂調遷次序名單。在二零零七年五月至二零一零年十月期間，居住密度超過每人 35 平方米的住戶，列作最嚴重個案。凡有殘疾家庭成員或 60 歲或以上長者的住戶，排名較低。最嚴重個案在調遷名單上排名最高，而有殘疾家庭成員或長者的住戶則排到最後。對於並非最嚴重的寬敞戶個案，房屋署不會強制調

## 盡量合理運用租住公屋單位

---

遷。在二零一零年十一月至二零一三年九月期間，最嚴重寬敞戶的界限修改為每人 34 平方米。

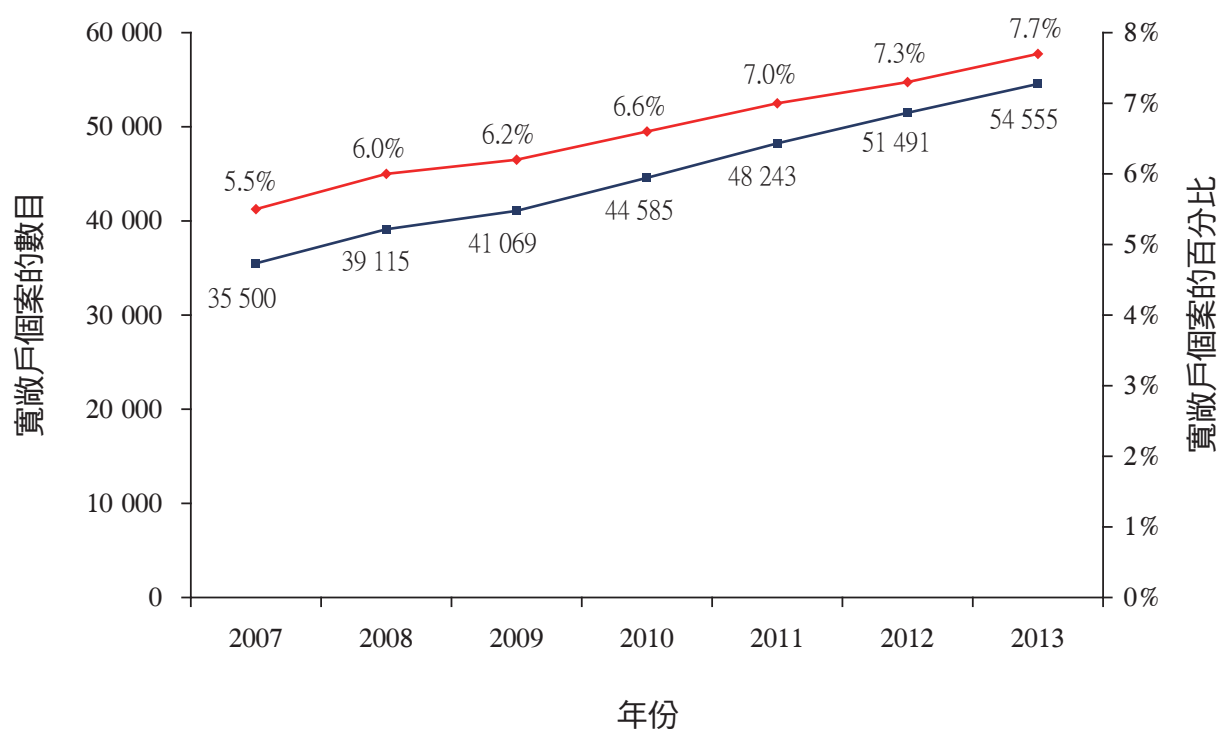
3.45 截至二零一三年九月，須調遷的最嚴重寬敞戶可獲提供四次配屋建議。如住戶沒有充份理由而拒絕所有四次單位編配，便會收到遷出通知書，現行租約即告終止。為鼓勵住戶接受編配較小的單位，房委會會向住戶發放住戶搬遷津貼，並給予遷往新屋邨的機會。這兩項鼓勵措施，亦會提供給並非最嚴重的寬敞戶，以鼓勵他們遷往較小的單位。

### *處理寬敞戶問題力度不足*

3.46 在過去七年，寬敞戶的數目由二零零七年的 35 500 個增至二零一三年的 54 555 個，增幅達 54%。寬敞戶佔全體公屋住戶的百分比，亦由二零零七年的 5.5% 增至二零一三年的 7.7%。圖四顯示寬敞戶個案和百分比增加的趨勢。

圖四

寬敞戶個案的數目和百分比  
(二零零七至二零一三年)



資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.47 表二十二顯示，截至二零一三年三月三十一日，寬敞戶的數目和超標比率的分析。當中可見，截至二零一三年三月三十一日，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%。

表二十二

寬敞戶數目及超標比率  
(二零一三年三月三十一日)

家庭人數	住戶現居單位超逾最高編配標準的數目						寬敞戶個案總數
	≤ 50% (個)	實際單位面積 (平方米)	>50%- 100% (個)	實際單位面積 (平方米)	>100% (個)	實際單位面積 (平方米)	
1 人	5 064	>25-30	16 166	>30-40	1 331	>40-68	22 561
2 人	23 386	>35-48	1 223	>48-62	36	>64-84	24 645
3 人	4 801	>44-52	973	>53-70	48	>70-88	5 822
4 人	276	>56-63	422	>63-83	9	>85-88	707
5 人	99	>62-64	513	>65-83	34	>87-103	646
6 人	84	>71-78	90	>78-99	—	—	174
總計	33 710		19 387		1 458		54 555

} 47 206

} 20 845

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

備註：最高編配標準隨住戶人數的多寡而增減(見第 3.43 段表二十一)

3.48 審計署分析了截至二零一三年三月三十一日輪候冊上一般申請人的家庭人數(見表二十三)，發現 116 927 名申請人中，大部分(100 491 名或 85.9%)為二至四人家庭。

表二十三

輪候冊上一般申請人的家庭人數  
(二零一三年三月三十一日)

家庭人數	申請人數目	百分比
1 人	9 951	8.5%
2 人	42 293	36.2%
3 人	34 765	29.7%
4 人	23 433	20.0%
5 人	5 088	4.4%
6 人	1 116	1.0%
7 人或以上	281	0.2%
總計	116 927	100%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.49 根據房屋署的編配標準，室內樓面面積約 22 平方米的單位可編配予二或三人家庭，約 30 平方米的單位則可編配予三或四人家庭。表二十三顯示，市民對面積介乎 22 至 30 平方米（按照現行編配標準）的單位需求甚殷（有 100 491 名申請人），但 47 206 個一人或二人寬敞戶佔用面積介乎 25 至 84 平方米的單位（見表二十二）。審計署亦注意到，大部分一人寬敞戶佔用原為三至七人而設的單位，而大部分二人寬敞戶佔用原為三至九人而設的單位。所以很多這類寬敞戶單位可更善加利用。房屋署需要採取較嚴厲的行動，處理大量仍未處理的寬敞戶個案。

3.50 審計署亦發現，截至二零一三年三月三十一日，在 54 555 個寬敞戶中，42 164 宗 (77%) 個案已拖延兩年或以上，仍然有待解決，其中 9 224 宗 (17%) 個案更積壓十年或以上。寬敞戶個案的戶齡分析，載於表二十四。

表二十四

寬敞戶個案的戶齡分析  
(二零一三年三月三十一日)

戶齡	住戶數目	百分比
2 年以下	12 391	23%
2 年至 4 年以下	10 920	20%
4 年至 6 年以下	10 491	19%
6 年至 8 年以下	6 640	12%
8 年至 10 年以下	4 889	9%
10 年或以上	9 224	17%
總計	54 555	100%

} 42 164      } 77%

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

**最嚴重個案處理進度緩慢**

3.51 二零零七年，房委會通過按次序處理寬敞戶的措施，並先由最嚴重個案着手。截至二零一三年三月三十一日，在 54 555 個寬敞戶中，約有 3% (1 765 個) 列為最嚴重個案。

3.52 審計署注意到，上述 1 765 宗最嚴重個案當中，749 宗 (43%) 積壓兩年或以上。尚未解決的最嚴重個案，其戶齡分析載於表二十五。



表二十五

尚未處理的最嚴重個案分析  
(二零一三年三月三十一日)

戶齡	住戶數目	百分比
1 年以下	714	40%
1 年至 2 年以下	302	17%
2 年至 3 年以下	710	40%
3 年至 4 年以下	21	1%
4 年至 5 年以下	2	1%
5 年或以上	16	1%
總計	1 765	100%

註：3 年至 5 年以下的住戶數目總計為 749 戶，佔總住戶數目的 43%。

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.53 審計署亦注意到，在 1 765 宗最嚴重個案中，約三分之一 (585 宗) 的租戶未獲房屋署提供任何配屋建議。在該 585 宗個案中，91 宗成為最嚴重個案已達兩年或以上。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，關於 585 宗未獲配屋建議的最嚴重寬敞戶個案，原因可能是這些個案最近才列入“最嚴重寬敞戶”的類別，或者同一屋邨內或同一區議會選區的屋邨內沒有合適的調遷單位。審計署認為，房屋署應定期檢視所有尚未處理的最嚴重個案，特別是積壓已久的個案，並採取適當的跟進行動。

### 寬敞戶調遷

3.54 審計署注意到，在過去六年，房屋署成功調遷的寬敞戶只有 5 512 個 (見表二十六)，即平均每年為 919 個。

表二十六

成功調遷的寬敞戶  
(2007-08 至 2012-13 年度)

年度	最嚴重個案 的數目 (a)	並非最嚴重 個案的數目 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
2007-08	422	127	549
2008-09	446	557	1 003
2009-10	472	501	973
2010-11	430	329	759
2011-12	370	817	1 187
2012-13	365	676	1 041
總計	2 505	3 007	5 512

資料來源：房屋署的記錄

3.55 截至二零一三年九月，房委會的做法是在兩年內向最嚴重的寬敞戶提供最多四次配屋建議。如住戶沒有充分理由而拒絕所有四次單位編配，其現行租約會被終止。房屋署亦鼓勵並非最嚴重的寬敞戶遷往較小單位。審計署分析了截至二零一三年六月八日向寬敞戶提供配屋建議的次數（見表二十七）。

表二十七

向寬敞戶提供的配屋建議  
(二零一三年六月八日)

提供配屋建議 的次數	最嚴重個案數目 (a)	並非最嚴重個案 數目 (b)	總計 (c) = (a) + (b)
1	567	468	1 035
2	357	320	677
3	179	250	429
4	69	147	216
5 – 8	8	38	46
總計	1 180	1 223	2 403

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.56 審計署注意到，在 54 555 個寬敞戶中，只有 2 403 個 (4%) 曾獲提供配屋建議。在這 2 403 個住戶當中，262 宗 (11%) 個案曾獲配屋四次或以上，下文所載的個案七便是一例。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 為配合現行政策，只有曾拒絕四次配屋建議又沒有充份理由的最嚴重寬敞戶個案才會被終止租約。在 262 宗獲提供四次或以上配屋建議的個案中，只有 77 宗為最嚴重寬敞戶個案。截至二零一三年十月八日，這 77 宗個案中，已有 35 宗的租戶接受配屋；及
- (b) 考慮到每宗個案的獨特之處，房屋署會為值得酌情處理的最嚴重寬敞戶個案給予特別批准，提供額外配屋建議。另外，有些最嚴重寬敞戶個案在加添家庭成員後，問題便告解決。

自二零零七年推行最嚴重寬敞戶政策以來，截至二零一三年八月，房屋署曾向四個最嚴重寬敞戶發出遷出通知書。結果，當中一個租戶 (在配屋六次後) 被終止租約；而其他三個個案，則已獲修正。

## 個案七

### 一宗獲配屋四次以上的最嚴重寬敞戶

1. 有關租客(非長者單身人士)自二零零七年二月起居於寬敞戶單位(室內樓面面積為 34.44 平方米)。在二零一一年七月至二零一三年三月期間，該租戶獲房屋署提供六次配屋建議，但在其中三次沒有前往屋邨辦事處辦理手續，另外兩次則拒絕遷往舊屋邨，並要求更多空間。二零一三年八月，該租戶終於接受第六次配屋建議。
2. 二零一三年九月，房屋署回應審計署查詢時表示，其中一個配屋建議被拒絕的理由尚算充分，因此區域物業管理總經理向租戶多給一個配屋建議。該租戶最終接受所編配的小單位，租約由二零一三年八月中開始生效。

資料來源：房屋署的記錄

### 佔用一個以上公屋單位的寬敞戶

3.57 配屋時如無大面積的公屋單位可供編配，房屋署或會向家庭人數眾多的住戶編配兩個或以上公屋單位。截至二零一三年三月三十一日，佔用一個以上單位的寬敞戶有 2 405 個(見表二十八)。尤其值得注意的是，其中 9 個一人住戶各佔兩個單位，224 個二人住戶各佔兩個單位。

表二十八

佔用一個以上公屋單位的寬敞戶數目  
(二零一三年三月三十一日)

佔用單位的數目	家庭人數						總計
	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人	
2 個單位	9	224	783	583	624	173	2 396
3 個單位	—	—	—	1	7	1	9
總計	9	224	783	584	631	174	2 405

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

3.58 審計署檢視十個抽查的個案(均涉及佔用一個以上單位的住戶)，發現房屋署沒有採取足夠行動處理部分個案。下文所載的個案八，正是一例。

## 個案八

### 佔用一個以上單位的寬敞戶

1. 一九八零年十一月，房屋署向一個七人家庭編配兩個單位。每個單位的室內樓面面積為 23.13 平方米 (即合共 46.26 平方米)。
2. 在一九九五至二零一零年期間，該租戶以結婚或遷出單位為由，申請刪除五個家庭成員的戶籍。
3. 二零一三年六月，審計署到訪有關的屋邨辦事處，檢視該租戶的檔案。審計署留意到，該租戶餘下兩名家庭成員 (一對夫婦) 由二零一零年五月起一直佔用兩個單位。不過，該佔用兩個單位的寬敞戶在現行政策下不屬最嚴重個案，所以房屋署沒有向其採取任何行動。

#### 審計署的意見

4. 鑑於輪候冊上申請數目眾多，而且公共房屋資源十分珍貴，並獲大幅資助，審計署認為，房屋署應更着力游說佔用兩個或以上單位的住戶交還最少一個單位。

資料來源：房屋署的記錄

3.59 二零一三年九月，房屋署回應審計署查詢時表示：

- (a) 在所發現的九個一人住戶 (見第 3.57 段表二十八) 中，其中一個單位已被收回，另外一個加添其他家庭成員後列入“並非寬敞戶”的類別。餘下七個一人住戶當中，租客不是長者就是殘疾人士，即按優先處理寬敞戶政策下獲豁免的個案。房屋署會繼續游說相關住戶交回其中一個單位或遷往面積合適的單位；及
- (b) 224 個各佔用兩個單位的二人住戶 (見表二十八)，包括個案八的住戶，在先前的寬敞戶政策下均視作一般寬敞戶。收緊後的寬敞戶政策在二零一三年十月實施後，房屋署會就超過新政策所訂界限的住戶，作出利便管理的調遷安排。

審計署明白房屋署在執行政策上遇到的困難。然而，房屋署應更着力游說佔用兩個或以上單位的住戶交還最少一個單位，或遷往面積合適的單位。

### 最新發展

3.60 二零一三年六月，房委會通過處理公屋寬敞戶的新安排。新安排由二零一三年十月起實施，詳情如下：

- (a) 參考一套按住戶人數釐定的室內樓面面積標準，修訂優先處理寬敞戶的界限：

家庭人數	1 人	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人
優先處理寬敞戶界限 (室內樓面面積) (平方米)	> 30	> 42	> 53	> 67	> 74	> 85

- (b) 凡有殘疾家庭成員或有年屆 70 歲或以上長者家庭成員的住戶，會從寬敞戶名單中剔除；
- (c) 寬敞戶如有年齡介乎 60 歲或以上，但未滿 70 歲年長家庭成員，會列於寬敞戶調遷名單之末，直至下次檢討工作為止；
- (d) 新界定的優先處理寬敞戶可獲提供最多三次配屋建議，擬配單位位於原邨或所屬區議會選區內的其他屋邨；及
- (e) 調遷至較細單位後會獲發放住戶搬遷津貼。

3.61 截至二零一三年三月三十一日，54 555 宗寬敞戶個案當中，約 26 300 宗 (48%) 涉及 70 歲或以上長者或有殘疾家庭成員。根據由二零一三年十月一日起生效的新政策，這類住戶不視作寬敞戶。如根據現時就最嚴重個案所訂定的標準，則會有更多個案列入最嚴重個案的優先處理名單，令最嚴重個案的總數增至 7 581 宗 (包括現有的 1 765 宗)。鑑於最嚴重個案有所增加，加上近年寬敞戶數目有增加的趨勢，房委會需要加快處理最嚴重個案。

## 審計署的建議

3.62 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 加強房屋署處理寬敞戶的工作，特別是積壓已久的寬敞戶個案；
- (b) 加快處理最嚴重個案的工作，特別是積壓已久的最嚴重個案；
- (c) 考慮針對於沒有充分理由而拒絕所有配屋建議的最嚴重寬敞戶，終止其現行租約；及
- (d) 更着力游說佔用兩個或以上單位的寬敞戶至少交回一個單位，或遷往面積合適的單位。

## 當局的回應

3.63 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 資助房屋小組委員會在二零零七年實施分階段處理寬敞戶，並界定最嚴重寬敞戶的標準。鑑於小單位不足，安排調遷所有寬敞戶並不可行，並會減低輪候冊上一人申請者與屋邨清拆和體恤安置等其他安置類別下，申請人獲配公屋的機會。小組委員會隨後在二零一零年和二零一三年檢討寬敞戶政策時，進一步實施分階段處理最嚴重寬敞戶的個案；其第一步工作是降低作出利便管理安排調遷租戶的標準；
- (b) 積壓已久的寬敞戶個案當中，絕大多數屬於長者或殘疾人士類別，即並非最嚴重的寬敞戶個案；及
- (c) 經修訂的優先處理寬敞戶界限在二零一三年十月生效後，房屋署會更着力就佔用兩個或以上單位而居住密度高於所訂界限的住戶，作出利便管理的調遷安排。



## 第 4 部分：打擊濫用租住公屋

4.1 本部分探討房委會為打擊濫用公屋所採取的措施，並重點探討下列範疇：

- (a) 查核申請人資格 (第 4.2 至 4.18 段)；
- (b) 按富戶政策處理住戶申報 (第 4.19 至 4.36 段)；
- (c) 按兩年一度家訪調查機制視察單位 (第 4.37 至 4.52 段)；及
- (d) 執法行動 (第 4.53 至 4.69 段)。

### 查核申請人資格

4.2 申請公屋時，申請人須把已填妥的申請表，連同必須的證明文件遞交申請分組，以進行登記資格的初步審查。然後，登記及公務員配額小組的審查人員會查核有關資料和文件是否與所申報的入息和資產相符，以及有關數額是否合乎申請資格。

4.3 填寫申請表時，申請人及其所有家庭成員 (包括 18 歲以下成員) 均須申報：

- (a) 每月平均入息；及
- (b) 所擁有資產的淨值，有關資產包括：
  - (i) 土地；
  - (ii) 房產；
  - (iii) 車輛；
  - (iv) 的士／公共小型巴士牌照；
  - (v) 投資 (註 15)；
  - (vi) 經營業務；及

---

註 15：包括上市股票、債券、期貨、紙黃金、存款證、經紀投資按金、互惠基金和單位信託基金等，這些投資工具的價值，以填報當日的單位收市價計算。儲蓄或投資保險計劃亦包括在內，並須填報保險計劃的現金價值。

(vii) 存款和現金 (註 16)

### 供初步審查的證明文件

4.4 審計署注意到，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 (第 4.3(b) 段第 (v) 及 (vii) 項) 的證明文件，在登記前審查階段可獲豁免，毋須提交。

4.5 房屋署回應審計署二零一三年七月的查詢時表示，豁免就投資和存款提交證明文件的理由如下：

- (a) 雖然在登記前審查階段無須提交證明文件，但申報淨資產值的聲明書須連同申請表一併遞交。這項安排可在簡化申請和審查程序與防止申請人作出虛假陳述之間取得平衡，足可應付登記階段的需要；及
- (b) 在面唔階段，申請人須出示有關投資及存款的證明文件。如房屋署人員有懷疑，會要求申請人就截至申請當日的投資和存款出示證據，以供查核。

4.6 審計署認為，房屋署或需檢討豁免就投資及存款提交證明文件的理據，理由如下：

- (a) 投資及存款是公屋申請人最常管有的資產類別。既然房屋署要求入息不高的申請人就甚少管有的其他資產 (例如土地及的士) 提交證明文件，為何普遍管有的資產反而無須提交證明文件，這點令人質疑；
- (b) 房屋署的解釋 (見第 4.5 段) 對所有須申報的資產類別同樣適用。署方未能解釋為何投資和存款應獲豁免；
- (c) 如須就投資和存款提交證明文件，申請人需提供銀行存摺和銀行結單。這些文件有助核實申請人提供的其他財務資料的真確性，例如每月入息和其他資產；及

---

註 16：包括填報當日持有的定期存款及儲蓄／來往 (港幣和外幣) 帳戶結餘和在填報日持有幣值港幣 5,000 元或以上的港幣及外幣現金，以及已從強制性公積金／公積金戶口提取或可提取的款項。

- (d) 如在面晤階段發現有關申請當日投資和存款價值的資料屬虛假申報，有關申請人或會遭受檢控，其申請亦可能會被取消。規定申請人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。個案九載述有關示例。

## 個案九

### 就銀行存款作出虛假申報

1. 申請人及其家人在二零零九年三月申請公屋。他與妻子在申請表上申報，資產只包括存款和手頭現金，分別約 2,000 元及 960 元。有關申請在二零零九年五月獲准登記。
2. 二零一二年四月，有關個案到期接受調查。在核實配屋資格面晤期間，申請人及其妻子提供銀行存摺以供查核。從存摺可見，他們在申請當日的存款額遠超在申請表上填報的數目，亦超出當時申請公屋的資產限額。
3. 二零一二年五月，有關申請因虛假申報而被取消，以及轉介檢控組採取行動。

#### 審計署的意見

4. 如規定申請人及其妻子在申請當日就申請表上填報的存款額提交證明文件，他們或許不會犯此錯誤或作出虛假申報。

資料來源：房屋署的記錄

- 4.7 審計署認為，房屋署需要規定申請人就申請當日所持有須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查 (另見第 4.60 段)。

深入查核抽選的申請個案

4.8 如第 2.73 段所述，為阻遏申請人作出虛假申報，善用公屋資源分組會調查隨機抽出的部分申請的入息和資產。申請分組每年亦會把 120 宗新登記的申請和 180 宗配屋中的申請轉介善用公屋資源分組，以作深入查核。

4.9 善用公屋資源分組從登記及公務員配額小組所轉介個案中發現虛假申報的比率，有別於公屋編配小組所轉介個案的比率，詳情分別載於下文表二十九及三十。

表二十九

善用公屋資源分組就新申請個案的查核結果  
(2008-09 至 2012-13 年度)

	已查核 個案宗數	發現虛假申報 的個案宗數 (%)	登記及公務員配額小組 採取的執法行動	
			申請被取消 的個案宗數	轉介檢控組 的個案宗數
2008-09	120	1 (0.8%)	1	1
2009-10	120	7 (5.8%)	7	7
2010-11	120	11 (9.2%)	11	11
2011-12	120	12 (10.0%)	12	12
2012-13 (截至 2013 年 7 月 31 日)	102 (註 1)	36 (35.3%)	15 (註 2)	15 (註 2)
		67	46	46

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：截至二零一三年七月三十一日，尚有 18 宗未處理個案。

註 2：截至二零一三年七月三十一日，登記及公務員配額小組正跟進 21 宗由善用公屋資源分組交回的個案。

表三十

善用公屋資源分組就配屋中申請個案的查核結果  
(2008-09 至 2012-13 年度)

	已查核 個案宗數 (註 1)	發現虛假申報的 個案宗數 (%)	輪候冊小組採取 的執法行動	
			申請被取消 的個案宗數	轉介檢控組的 個案宗數
2008-09	170	2 (1.2%)	1	0
2009-10	180	0 (0%)	0	0
2010-11	179	1 (0.6%)	0	0
2011-12	179	3 (1.7%)	2	2
2012-13 (截至 2013 年 7 月 31 日)	140 (註 2)	3 (2.1%)	0 (註 3)	0 (註 3)

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：在部分年度，所查核個案的數目不足 180 宗，舉例說，在 2008-09 年度，查核個案數目只有 170 宗。這是因為在部分選定個案中，在查核前房屋署已發出配屋信，相關檔案亦已轉交屋邨辦事處辦理入伙手續。然而，房屋署並沒有抽選額外個案以補不足。

註 2：截至二零一三年七月三十一日，善用公屋資源分組尚在調查 33 宗個案。

註 3：截至二零一三年七月三十一日，輪候冊小組仍在跟進一宗由善用公屋資源分組交回的個案。

4.10 表二十九及三十顯示：

- (a) 新登記申請被發現虛假申報的比率 (2012-13 年度為 35%)，高於配屋中申請的比率 (2012-13 年度為 2%)；及
- (b) 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 2012-13 年度)。

4.11 審計署注意到，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。反觀按富戶政策申報入息和資產

的住戶，房屋署一年平均揀選大約 3 700 宗個案，轉交善用公屋資源分組進行查核(見第 4.27 段)。鑑於新申請經深入查核後發現虛假申報的比率偏高，而且持續上升，房屋署需要考慮抽選更多個案交予善用公屋資源分組進行查核。

4.12 審計署亦注意到，由公屋編配小組轉介的個案數目，往往不足原訂的 180 宗，因為部分檔案正用於辦理入伙手續(見表三十註 1)。鑑於抽查數目偏低，審計署認為房屋署需要另選額外個案，以補不足。

### *虛假申報個案的跟進行動*

4.13 善用公屋資源分組如發現新申請涉及虛假申報，會把有關申請交回登記及公務員配額小組跟進(例如取消申請並轉介檢控組處理)。該分組如發現配屋中申請(已由輪候冊小組進行詳細審查，並正等待公屋編配小組提供配屋建議)涉及虛假申報，會把有關申請交回輪候冊小組再作申請資格評估，而申請狀況亦會退至調查階段。

4.14 從第 4.9 段表二十九及三十可見，登記及公務員配額小組與輪候冊小組就善用公屋資源分組所發現的虛假申報個案採取了執法行動：

- (a) 過去五年，善用公屋資源分組發現 67 宗新登記申請涉及虛假申報。截至二零一三年七月底，登記及公務員配額小組跟進了其中 46 宗個案(見表二十九)。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；及
- (b) 過去五年，善用公屋資源分組發現九宗配屋中申請涉及虛假申報(見表三十)。截至二零一三年七月底，輪候冊小組跟進了其中八宗。除在一宗個案查不出虛假申報外；在其餘七宗中，三宗申請已被取消，而其中兩宗則轉介檢控組採取進一步執法行動。

4.15 審計署查詢後獲悉，登記及公務員配額小組處理虛報個案的方法是，不論虛假申報會否影響公屋申請資格，一律把申請取消並轉介檢控組跟進。但是，輪候冊小組的處理方法卻不相同，只會在虛假申報影響公屋申請資格時才會取消申請，否則會繼續辦理配屋程序，而且只會在找到充分證據證明申請人故意虛報，才會把已取消的個案轉介檢控組處理。

4.16 相比之下，登記及公務員配額小組對新申請的處理方法，較輪候冊小組對配屋中申請的處理方法更為嚴格。由於兩者做法有異，在不同申請階段被發現虛假申報的申請人會受到不同對待，可能令人質疑做法是否公平。審計署認為，申請分組轄下的兩個小組（即登記及公務員配額小組與輪候冊小組）處理善用公屋資源分組所發現的虛報個案時的不同做法，需要由房屋署予以劃一。

### 審計署的建議

4.17 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 考慮規定申請人就申請當日所持有須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查；
- (b) 提醒申請分組與善用公屋資源分組，當抽選作深入查核的個案未達原訂數目時，須另選額外個案以補不足；
- (c) 鑑於被發現的虛假申報比率偏高，考慮抽選更多新申請個案，交由善用公屋資源分組深入查核；及
- (d) 把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）在處理善用公屋資源分組所發現虛報個案時的不同做法予以劃一，以確保申請人獲得公平對待。

### 當局的回應

4.18 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 房屋署較着重配屋前的詳細審查，因此在初步審查階段只規定申請人就須申報的主要資產類別提交證明文件。不過，申請人需在申請時申報所有資產。到了詳細調查階段，申請人須就所有資產提交證明文件，以供審查；房屋署如發現當中所載與申請當日的資產值有出入，便會以虛假資料為由取消申請，並會考慮作出檢控；及
- (b) 管理層會檢討抽查個案的數目，以確保善用公屋資源分組的人手在各項具挑戰性的職務中運用得宜。

### 按富戶政策處理住戶申報

#### 入息和資產申報

4.19 房委會的富戶政策包括資助政策和合理分配政策，前者旨在減少對入息超出既定限額的租戶所提供的房屋資助，後者旨在檢視公屋富戶是否繼續符合租住公屋資格(詳情見第 3.26 至 3.29 段)。

4.20 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入息。須申報的入息包括下列各項：

- (a) 受僱所得收入(包括海外就業的成員所得的收入)；
- (b) 自僱和經營業務所得的收入；
- (c) 定期存款、儲蓄保險和投資的平均每月利息、花紅及紅利；
- (d) 土地和房產所得的收入；
- (e) 商用車輛每月所得的收入淨額；及
- (f) 其他收入(例如每月退休金、綜合社會保障援助金和親友接濟)。

4.21 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。須申報在香港、內地或海外的資產包括下列各項：

- (a) 土地和房產(例如車位和住宅／商業／工業物業)；
- (b) 車輛；
- (c) 的士和公共小型巴士牌照；
- (d) 投資(例如上市股票、債券、基金、投資／儲蓄保險和紙黃金)；
- (e) 銀行存款和現金；及
- (f) 業務經營。



### 需要加強監察機制

4.22 資助政策每兩年為一個周期，每個周期涉及約 343 000 個住戶 (另見第 3.30 段)，平均每年約 171 500 個住戶須作申報。房屋署採取據實申報的制度，只要求租戶在入息申報表填報家庭入息，無須提交證明文件。屋邨辦事處負責處理屋邨管理事宜，由房屋事務經理擔任主管，並由多名副房屋事務經理和房屋事務主任協助。在兩年一度的入息申報工作中，房屋事務主任負責查核申報表，並釐定應付租金的水平。副房屋事務經理／房屋事務經理負責複查已由房屋事務主任查核的申報表。任何需要仔細查核的可疑個案，會轉介善用公屋資源分組進行深入調查 (另見第 3.31 段)。

4.23 資助政策下絕大多數個案 (逾 98%) 由地區屋邨辦事處處理，因此管理層必須確保各區工作的做法一致，並密切監察屋邨辦事處人員適當和適時地完成工作。二零一三年五月，審計署向房屋署總部查詢對上一個資助政策複審周期 (即二零一二年四月至二零一三年三月) 中，所有屋邨在跟進租戶遞交入息申報表方面的工作進度／完成時間表。當時，房屋署表示沒有這方面的資料。審計署視察三個選定屋邨期間 (見第 3.7 段)，在相關屋邨辦事處亦找不到這些資料。

4.24 有關跟進租戶所遞交申報表的指引，未獲嚴格遵守。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示，各屋邨的房屋事務經理須為每個資助政策複審周期制訂工作計劃，並監察下屬的工作進度。屋邨事務經理須在指定時間內完成所有資助政策個案，並把可疑個案轉介善用公屋資源分組。電腦會編製未處理個案的報告，由屋邨房屋事務經理和分區高級房屋事務經理跟進。不過，審計署注意到，屋邨辦事處無須就資助政策複審的進度、完成與否及複審結果向總部提交報表。

4.25 根據房屋署的《物業管理處訓令》，房屋事務經理至少須抽查副房屋事務經理所批准個案的 5%，以監控質素。在視察三個屋邨辦事處期間，審計署發現兩個屋邨辦事處確有按規定抽查 5% 個案，並擬備適當記錄，但有一個辦事處未能提供抽查記錄以供查閱。房屋事務經理回應查詢時表示，只有六宗個案 (佔總數 0.5%) 曾被抽查，較所規定的 5% 為低。

需要加強策略以阻遏虛假申報

4.26 善用公屋資源分組負責檢視合理分配政策下所有個案，並調查屋邨辦事處所轉介的可疑資助政策個案，以及由電腦隨機抽出的資助政策個案。善用公屋資源分組在過去五年查核上述各類個案的數目，載於表三十一。

表三十一

善用公屋資源分組查核的合理分配政策個案和資助政策個案  
(2008-09 至 2012-13 年度)

年度	須申報的住戶數目 (個)	善用公屋資源分組查核個案數目				被發現虛假申報的個案數目 (宗)	
		所有合理分配政策個案 (宗)	經屋邨辦事處轉介資助政策個案 (宗)	由善用公屋資源分組抽查資助政策個案 (宗)	總計 (宗)		
		(a)	(b)	(c)	(d)=(a)+(b)+(c)	(e)	(f) = $\frac{(e)}{(d)} \times 100\%$
2008-09	147 936	1 434	415	2 214	4 063	651	(16%)
2009-10	142 411	1 596	671	1 436	3 703	604	(16%)
2010-11	156 820	1 845	440	1 360	3 645	690	(19%)
2011-12	149 748	1 440	450	1 711	3 601	671	(19%)
2012-13	183 834	1 517	632	1 444	3 593	644	(18%)
平均	156 150	1 566	522	1 633	3 721	652	(18%)

資料來源：房屋署的記錄

4.27 在 2008-09 至 2012-13 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。在 2012-13 年度，644 宗虛報個案當中，154 宗為合理

分配政策個案，374 宗是屋邨辦事處所轉介的資助政策個案，116 宗是善用公屋資源分組隨機抽查的資助政策個案。鑑於被發現虛假申報的個案比率似乎甚高，房屋署需加強策略，阻遏虛假申報。

### 深入審查和跟進行動可予改善之處

4.28 善用公屋資源分組會對懷疑虛報個案進行深入調查。調查程序包括收集證明文件及面見懷疑違例者，以確立違例事項。深入查核資助政策個案和合理分配政策個案時，該分組通常會索閱下列文件：

- (a) 向相關僱主索取載列入息詳情的僱員薪金證明書 (只適用於資助政策個案)；
- (b) 向土地註冊處索取物業記錄；
- (c) 向運輸署索取車主資料；
- (d) 向公司註冊處索取公司記錄；及
- (e) 向本地主要銀行查詢填報人的財政狀況。

4.29 當局會對虛假申報個案採取執法行動。初犯者如不涉及實質或潛在得益／利益，善用公屋資源分組會把個案檔案交回屋邨辦事處發出警告信。如涉及實質或潛在得益／利益或再次違例的虛報個案，該分組會收集進一步證據，然後轉介檢控組考慮是否提出檢控。

4.30 為檢視善用公屋資源分組的查核工作，審計署抽選了 58 宗個案 (32 宗資助政策個案和 26 宗合理分配政策個案)，當中涉及 49 宗虛假申報個案。審計署發現該分組的查核工作有下列不足之處：

- (a) 在 46 宗個案中，沒有向本地主要銀行查詢填報人的財政狀況；
- (b) 在 44 宗個案中，沒有向公司註冊處進行公司查冊；
- (c) 在 31 宗個案中，沒有向運輸署查核車主資料的記錄；及
- (d) 在 4 宗個案中，雖然未能核實租戶入息，但沒有從其他來源索取進一步證據 (例如要求租戶提交報稅表或強積金周年供款結算書)。

4.31 善用公屋資源分組已發出指引，訂明就查核個別個案所須採取的步驟和程序。二零一三年九月，房屋署回應審計署的查詢時表示：

- (a) 只在情況需要時，才會查找財務記錄、公司記錄和運輸署記錄；及
- (b) 審查人員可酌情決定進行查核所需索閱的文件。

4.32 審計署認為，善用公屋資源分組應就深入查核所須採取的步驟和程序，以及所需收集的證據和證明文件，訂定更詳細的調查指引。

4.33 在抽選個案中，審計署亦留意到房屋署採取跟進行動時有下列不足之處：

- (a) 在 36 宗個案中，屋邨辦事處沒有向不涉及實質或潛在得益或利益的違例者發出警告信；
- (b) 沒有把 6 宗再犯個案轉介檢控組；及
- (c) 在 2 宗個案中，沒有向租戶追回少收的租金。

4.34 審計署發現，上述個案因遺漏而沒有採取適當行動。房屋署需要加強監控虛報個案的跟進行動。

### 審計署的建議

4.35 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 就屋邨辦事處進行和監察資助政策複審工作，訂定更詳細的指引，以加強相關機制；
- (b) 持續檢討資助政策和合理分配政策下發現虛假申報個案的比率，並加強相關策略以阻遏虛報行為；
- (c) 向善用公屋資源分組人員發出更詳細的指引，並密切監察該分組的深入調查工作；及
- (d) 加強監控虛假申報個案的跟進行動。

## 當局的回應

4.36 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 房屋署已提醒屬下人員遵守詳細指引，在每次資助政策複審工作中，跟進租戶遞交申報表的情況。房屋署管理層會進一步加強資助政策的整體監察和推行工作；
- (b) 房屋署已加強阻遏虛假申報行為，包括：
  - (i) 額外調配 30 名資深人員，增加每年的查核數目；
  - (ii) 增加宣傳預算，由 2012-13 年度的 200 萬元增加至 2013-14 年度的 400 萬元；及
  - (iii) 公布被定罪的虛假申報個案，引起市民注意；
- (c) 房屋署會微調現行有關深入查核的署內指引，並會提醒屬下人員遵守。善用公屋資源分組的督導人員會密切監察調查工作，並就可疑個案向房屋事務經理提供意見；及
- (d) 會提醒前線人員遵守有關處理虛假申報的現有指引，以及加強租約事務管理的電腦系統，以密切監察虛假申報個案一旦被發現後的處理進度。

## 按兩年一度家訪調查機制視察單位

4.37 房屋署致力確保資助公屋資源得以善用。因此，屋邨職員應盡力偵察任何濫用公屋個案，以便在執行租務管制行動後收回有關單位。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。

4.38 根據《房屋條例》第 22 條，屋邨職員獲授權進入和視察屋邨的任何單位。在二零零八年十一月之前，租戶須按據實申報制每兩年一次申報家庭狀況和住用情況。收回已填妥表格後，屋邨管理人員會進行家訪，以核實表格上的資料。屋邨職員須填寫相關表格，以記錄每次視察單位的結果；所須填寫的多項資料中，包括租戶個人資料、家庭成員的關係、婚姻狀況、所遇見的人士、

## 打擊濫用租住公屋

---

所看見的未經許可人士、殘疾人士、所擁有的車輛、單位狀況(包括損毀地方和所需跟進行動)，以及單位內的非法裝置和高耗電量電器。

4.39 由二零零八年十一月一日起，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。根據相關安排，所有公屋租戶無須再填寫申報表。房屋署專為單位視察工作研發了外展房屋管理系統；屋邨職員會使用內置該系統的電子手帳進行家訪。每個屋邨的所有家訪，須在 24 個月的周期內全部完成。屋邨職員亦須在家庭成員有所增減時，查明租戶的住用情況(例如增加或刪減了哪些家庭成員)。

4.40 房屋署已向屋邨職員發出家訪指引及程序。為準備視察，管理人員應從辦事處的管理系統下載所需的租戶資料，輸入電子手帳中。家訪期間，屋邨職員應按房屋署記錄核實住戶的實際住用情況，並將視察結果輸入電子手帳。所須記錄的詳情，包括單位內所看見人士的姓名(應按身分證明文件核實其身分)。視察記錄有助採取跟進行動，亦有助房屋事務經理作出批簽。

4.41 經初步調查後，管理人員可將表面證據成立的懷疑濫用公屋個案轉介善用公屋資源分組進行深入調查。調查工作包括在夜晚或早上到訪單位，或進行特別家訪，到疑由違規租戶居住的另一私人單位視察，以確立公屋單位被誤用／濫用的證據。善用公屋資源分組的家訪報告，應清楚註明家訪日期、時間和所看見的人士，並附有單位的平面草圖和其他相關資料。該分組會把調查結果通知相關的房屋事務經理，以考慮終止租約或採取其他跟進行動。

### 家訪做法不一

4.42 審計署視察三個屋邨(見第 3.7 段)期間，審計署人員隨同屋邨職員進行兩年一度的家訪調查。審計署注意到，雖然房屋署訂明家訪的一般指引，但不同屋邨職員做法不一，而且沒有標準核對清單。屋邨職員評核每次家訪的一般情況，決定須否採取跟進行動。

4.43 在其中一個屋邨，屋邨職員進入單位內，向所看見的人士查問，檢查他們的身分證明文件，視察單位的間隔，並間中就家居安全提供意見。在另外兩個屋邨，屋邨職員多數只站在單位外，向所看見的人士查問，以及索取其他家庭成員的資料。他們沒有進入單位，亦不一定要求租戶出示身分證明文件以核實其身分。

4.44 審計署又注意到，有些屋邨職員會在電子手帳中輸入造訪不遂的資料(例如無人應門)，有些則不會。造訪不遂的次數可以是單位被丟空的重要指標。以一宗個案為例，房屋署人員在 20 多次造訪不遂後才聯絡到相關租戶，最後發現單位被丟空，須終止租約。審計署注意到，在其他屋邨的一些個案中，屋邨職員多次造訪不遂後，在視察報告內記錄為“其他”(見第 4.46 段)，而且沒有採取進一步行動。審計署認為，房屋署應制訂家訪的標準程序和核對清單，並就可疑個案(例如屢次造訪不遂)的跟進行動訂定具體指引。

### 督導人員查核家訪情況

4.45 外展房屋管理系統這套電腦系統，可協助房屋事務經理確保所有租戶的家訪工作在 24 個月的周期內完成。該系統的報告以代號(例如表示“住用情況正常，無須進一步行動”、“個案轉介善用公屋資源分組”或“其他”的代號)顯示視察結果。

4.46 審計署注意到，家訪報告以代號“其他”表示視察結果的個案，多數屬於職員在單位內沒有遇見任何人士的個案，但絕大部分均無採取進一步行動。不過，亦有視察報告顯示“情況正常”的代號，其實也是單位內無人的個案。審計署找不到具體的指引或程序，指示房屋署人員應如何記錄視察結果或就外展房屋管理系統報告內註明特別代號的個案作出跟進。雖然所有單位表面看來均曾透過兩年一度的家訪調查進行視察，但識別濫用公屋行為的目標則未能完全達到。

### 家訪時只看見一名家庭成員

4.47 審計署從到訪過的三個屋邨各選出約 30 個住戶(每戶的家庭成員超過一名)，以查核二零一零年十一月至二零一二年十月，即對上一個周期內兩年一度家訪調查的記錄，發現家訪時只看見一名家庭成員的個案比率甚高(介乎 68% 至 91% 不等)。審計署認為，房委會應評估這類個案涉及租戶濫用行為的風險，並考慮增訂對應措施。在這方面，審計署注意到，曾發現住戶中有家庭成員離世多年卻不被查出的情況(見個案十)。

### 個案十

#### 家庭成員已離世但一直不被查出

1. 父親持有租約，與兒子同住。一九九五年，兒子申請成為戶主，並聲稱父親在內地醫院留醫。
2. 二零零零年，兒子申報住用情況時，聲稱父親經常住在公屋單位，其後該單位的檔案內再無記錄任何住用情況的申報／家訪記錄。
3. 二零一零年二月二日，屋邨職員首次運用外展房屋管理系統進行兩年一度的家訪，期間沒有看見該名父親。
4. 二零一一年，該名父親獲邀出席百歲人瑞壽宴。二零一二年，兒子披露父親早於一九九六年在內地身故。
5. 二零一二年，房屋署向入境事務處查詢該名父親的死亡資料，但由於他在內地身故，因此該處並無其死亡記錄。房屋署遂刪除該名已故人士的戶籍。房屋署認為，管理人員已採取適時行動，在發現違規情況後立即刪除已故人士的戶籍。

資料來源：房屋署的記錄

#### 需要密切監察跟進家訪

4.48 如在家訪時發現住用情況異常，應安排跟進家訪，並採取相應的行動，以澄清或修正有關情況。舉例來說，如有長者成員入住安老院，屋邨職員應按房屋署的指示跟進個案，即確定長者成員入住安老院後六個月內，應讓該長者選擇刪除戶籍或交還單位；保留戶籍的要求，只會在理由充份時批准。如長者租客不肯作出選擇或辦理刪除戶籍手續，則應在六個月限期屆滿後，按照正常的終止租約程序處理。



4.49 審計署選出一些在過去六個月內有長者成員入住安老院舍的個案進行審查，發現屋邨職員不一定進行跟進家訪，以核實住用情況。審計署認為，屋邨職員應按既定程序進行跟進家訪，並採取所需的租務行動。

4.50 其他需作跟進家訪的個案，包括針對遷出通知書上訴成功的個案。審計署審查了兩宗這類個案，當中租戶獲准有條件居住，條件是租戶必須經常居於承租單位。在其中一宗個案，分區租約事務管理處曾五度視察相關單位，但只在最後一次看見有關租客。在另一宗個案，分區租約事務管理處並無進行家訪。審計署認為，分區租約事務管理處職員應按既定程序進行特別家訪。

## 審計署的建議

4.51 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 在家訪時採用標準核對清單，並訂明詳細指示，以確保各屋邨和各屋邨職員做法一致；
- (b) 指示屋邨職員正確輸入家訪詳情和視察結果代號，以供督導人員查核；
- (c) 留意家訪時只看見一名家庭成員的個案的比率，並考慮是否需要採取額外措施以跟進這類個案；及
- (d) 提醒屋邨職員就有需要的個案（例如長者成員入住安老院或涉及有條件居住的個案），按既定程序到相關單位進行跟進家訪。

## 當局的回應

4.52 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 房屋署會加強現有指引，並提醒前線人員要遵守指引，以進行家訪及跟進家訪，尤其是要記錄造訪不遂的資料（見第 4.44 段），以及把懷疑濫用公屋的個案轉介善用公屋資源分組進行深入調查；
- (b) 房屋署人員受過訓練，能藉家訪時觀察睡床設備或類似事物識別違規情況。視乎當時的實地情況，例如租戶情緒或忙於何事（例如煮食和打麻將），職員會酌情決定不進入單位並安排其後再訪；及

- (c) 關於第 4.50 段，管理人員已在觀察期內進行家訪，並抄錄水電錶的讀數，以核實單位是否被丟空。

### 執法行動

#### *處理懷疑虛假陳述個案*

4.53 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，一經定罪，可判罰款 5 萬元及監禁六個月。

4.54 房屋署已發出通告和指示，公布處理懷疑虛假陳述個案的工作流程及指引。要證實虛假陳述個案，須證明“資料虛假”和“明知”這兩個主要元素。要提出檢控，則須證明在無合理疑點下被告的確在關鍵時間作出明知屬虛假的陳述。要對虛假陳述個案採取檢控行動，收集足夠證據至為重要。

4.55 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作出檢控行動。

4.56 二零一二年轉介給檢控組採取行動的虛假申報個案的分析，載於表三十二。

表三十二

二零一二年轉介給檢控組的虛假申報個案  
(截至二零一三年七月十九日的情況)

對所接獲個案的行動	個案數目 (宗)
不檢控	470
有待調查	23
作出檢控	
裁定有罪	84
裁定無罪	2
待判個案	5
	} 91
總計	584

資料來源：房屋署的記錄

### 檢控行動的時限

4.57 《房屋條例》所訂的罪行多為簡易罪行，設有檢控時限。根據該條例第29A條，就不同罪行所訂的法定檢控時限各不相同，而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，檢控便不能提出。為及時提出檢控，有關檔案和文件應於時限屆滿前最少兩個月送交檢控組。

4.58 根據檢控組的統計資料，於時限過後才交來檔案和文件的個案，在二零一一年有28宗(2%)，二零一二年則有12宗(2%)。審計署亦注意到，距時限屆滿不足兩個月才把有關檔案和文件交予檢控組的個案，在二零一一年有61宗(5%)，二零一二年則有57宗(10%)。遲向檢控組提交相關檔案和文件，可能妨礙房屋署在時限屆滿前及時採取檢控行動。

### 檢控證據充分與否

4.59 考慮是否提出檢控時，有充分證據作為控罪的佐證至為重要。這些證據須為可接納、實質和可靠的證據，以確立涉案人曾干犯有關罪行。這些證據包括和罪行有關連的物件和文件(例如申報表)、其他印證資料虛假的證明文件(例如僱員薪金證明書和銀行結單)、在調查階段錄取的面晤記錄／口供，以及相關證人的證詞。與違例者面晤的人員或須擔任控方證人，出庭作證。

4.60 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。審計署認為，沒有完整的證明文件，房屋署人員往往難以在申請初期及早偵察虛假陳述，他們或須花費更多時間進行調查以收集證據。審計署檢視檢控組所處理的個案後，發現這類個案會無法呈交法庭審理，主因是證據不足。

4.61 除“虛假”元素外，確立“明知”的元素亦是成功檢控的關鍵。控方須證明在無合理疑點下被告的確在關鍵時間作出明知屬虛假的陳述。檢控組的記錄顯示，不提檢控的決定往往基於難以證實“明知”的元素。

4.62 為確立“明知”的元素，房屋署屋邨管理處最近規定屬下人員須在面晤時採用核對清單，初步釐清疑點。檢控組亦建議房屋署人員採用核對清單，以記錄調查期間所進行的面晤。核對清單除記錄面晤詳情外，亦確保面晤對象完全了解其所須提供的資料，以及其在申報表上已申報的資料。然而，核對清單甚少使用。審計署注意到，至今只有兩宗個案曾採用核對清單，而檢控組亦已成功檢控該兩宗個案的違例者，並把他們定罪。

### 對作出虛假申報的輪候冊申請人提出檢控

4.63 申請分組如發現輪候冊申請人明知而提供虛假資料，其申請通常會被取消，並轉介檢控組提出檢控(見第 4.15 段)。表三十三顯示該分組在過去五年轉介檢控組的虛假申報個案的分析。

表三十三

輪候冊申請人的虛假申報個案  
(截至二零一三年七月三十一日)

年度	轉介 檢控組的 個案  (a) (宗)	檢控 個案  (b) (宗)	因下列原因不提 檢控的個案		檢控率  (e)=(b)/(a)×100% (%)
			證據不足  (c) (宗)	時限已過 (註 1)  (d) (宗)	
2008-09	218	105	113	—	48%
2009-10	378	117	261	—	31%
2010-11	316	68	244	4	22%
2011-12	344 (註 2)	46	298	—	13%
2012-13	229 (註 3)	32	195	2	14%
總計	1 485	368	1 111	6	25%

1 117

資料來源：審計署對房屋署記錄的分析

註 1：在法定時限屆滿後，不論證據是否足夠有力，檢控組皆不可檢控違例者。

註 2：截至二零一三年七月三十一日，4 宗個案有待檢控組回應，因此不包括在內。

註 3：截至二零一三年七月三十一日，127 宗個案有待檢控組回應，因此不包括在內。

4.64 從表三十三可見：

- (a) 過去五年檢控率有所下降，由 2008-09 年度的 48% 下跌至 2012-13 年度的 14%；及
- (b) 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。

4.65 另外，審計署注意到，檢控個案的定罪率甚高 (按第 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 (按表三十三所示，2012-13 年

度檢控率為 14%)。為回應審計署二零一三年九月的查詢，檢控組對檢控虛報申請人比率偏低的原因進行了分析；所得結論是，沒有足夠證據確立罪行的“明知”元素，是主要原因。為進一步改善執法工作，檢控組提出下列建議：

- (a) 為免申請人對申報表上的要求有所誤解，填寫指引應清晰和明確地載明相關要求。對所須申報資料是關鍵時間的資產淨值及與保險、證券和業務等項目相關的入息時，訂明填寫要求尤其重要。如在申報資料方面作出上述改善，相信較易和較快偵察並證明所提供資料是否含有“虛假”和“明知”的元素；
- (b) 針對涉嫌罪行中的“明知”元素，須早於登記階段便安排面晤人員在場並使用核對清單記錄面晤過程，這對成功入罪至為重要；及
- (c) 為加強同類個案的檢控論據，負責人員應與簽署各方核對申請表上每個項目，並在申請表上簽署，以確認完成核對步驟。

4.66 審計署審查了五宗不提檢控的個案(註 17)，以找出可予改善之處。審計署注意到：

### **三宗個案因為證據不足**

- (a) 在兩宗個案中，相關檔案並無向開展行動的辦事處提供證據不足的詳情／原因。審計署進一步審查後發現，兩名涉嫌違例者於二零一二年八月分別與房屋署人員會晤時均拒絕錄取警誡口供，這或會是證據不足的原因；
- (b) 在一宗個案中，一名公屋輪候冊登記申請人涉嫌在二零零八年十一月申請刪除一名家庭成員時，在房屋署表格上作出虛假陳述，隱瞞其女兒的工作和相關入息。不過，與公屋輪候冊申請表不同的是，申請刪除家庭成員的房屋署表格不包含有關條款，列明該表格屬於申報表，須填報真確資料，如明知而提供虛假資料，須承擔法律責任。此外，房屋署人員沒有就填寫該房屋署表格進行調查面晤。房屋署的結論是，由於缺乏法律基礎，不能作出檢控行動。這宗個案凸顯房屋署有需要採取措施，以確保申報表所填報的相關資料，可在需要時用作檢控證據；及

---

註 17：檢控組不提檢控的決定(例如因為證據不足)，均需由助理署長(法律事務)批簽。

### 兩宗個案因為時限已過

- (c) 在兩宗個案中，涉嫌罪行分別在二零零五年四月二十五日和二零零五年十月二日在申請表上作出申報時干犯。涉嫌罪行先後於二零一一年七月五日和二零一一年十月二十四日被發現，但當時分別已是時限 (即二零一一年四月二十四日和二零一一年十月一日) 過後約兩個半月和三個星期。

4.67 在這方面，審計署注意到，二零零八年四月至二零一三年八月期間，申請分組共 135 名人員曾接受法律培訓。審計署認為，某些範疇的法律培訓需予加強 (例如應收集哪些證據和如何與申請人進行面晤)，令申請分組的人員具備更多有關收集足夠證據以處理虛假申報個案的知識。

### 審計署的建議

4.68 審計署建議房屋署署長應：

- (a) 採取措施，以確保房屋署人員知悉並遵守規定，在檢控時限屆滿前最少兩個月把相關檔案和文件轉介檢控組採取檢控行動；
- (b) 規定房屋署人員進行調查時使用核對清單記錄與申請人／租戶進行的面晤；
- (c) 繼續定期分析虛假申報個案檢控率偏低的原因；
- (d) 採取措施，以確保申報表上所填報的相關資料在需要時可用作檢控證據。這些措施的例子包括，檢討所有與公屋申請有關的表格，確保所有申報表包含條款，以列明其上所作申報如屬明知而作出的虛假陳述，須承擔法律責任。如有需要，應就填寫房屋署表格進行調查面晤；及
- (e) 進一步加強申請分組和屋邨辦事處人員的法律培訓 (包括舉辦經驗分享研討會)，使他們具備更多有關收集足夠證據以處理虛假申報個案的知識。

### 當局的回應

4.69 房屋署署長同意審計署的建議。他表示：

- (a) 房屋署會提醒屬下人員遵守檢控行動的時間表。在初步調查時會使用核對清單以確立“明知”的元素，並使用核對清單記錄面晤記錄／口供；
- (b) 善用公屋資源分組的人員會在開始調查面晤前警誡每名面晤對象，並要求他們即時在所需表格上申報入息／資產。嚴格查核入息／資產申報的詳情，會記錄在調查報告內；
- (c) 房屋署會檢討申報表，使之可用作檢控證據；及
- (d) 房屋署支持加強署內人員的法律培訓，會因應資源方面的考慮，安排更多人員受訓。



## 第 5 部分：未來路向

5.1 本部分研究編配和運用公屋單位的未來路向。

### 可予改善之處

5.2 香港的公共房屋資源十分珍貴，並獲大幅資助。截至二零一三年三月底，房委會約有 728 000 個公屋單位，容納約 200 萬人。公屋是解決基層住屋問題的主要辦法，公屋單位的需求近年更是有增無減。當局需要確保公屋單位以公平和合理的方式分配，使有限的公共資源運用得宜，幫助有真正住屋需要的人士。

5.3 在是次審查工作中，審計署審查了房委會藉優先次序編配公屋單位以幫助住屋需要最為迫切者的工作，以及房委會如何合理地善用現有公屋單位。審計署發現多個範疇需要改善。可予改善的主要範疇包括：

#### 第 2 部分：編配單位予需要租住公屋的人士

##### *管理一般申請人公屋輪候冊*

- (a) 提高房屋署管理公屋單位輪候冊的透明度和問責性，例如公布平均輪候時間的定義及其計算基礎；
- (b) 定期進行調查，找出積壓已久（一般申請人已輪候超過三年）的個案；

##### *實施配額及計分制*

- (c) 需要全面檢討配額及計分制；
- (d) 考慮是否需要定期剔除輪候冊上不合資格的配額及計分制申請人；

##### *處理申請*

- (e) 採取措施，簡化房屋署處理公屋申請的程序；
- (f) 查明善用公屋資源分組調查入息和資產需時良久的原因，並採取措施加快該分組的查核工作；

(續)

(續)

### 第 3 部分：盡量合理運用租住公屋單位

#### 管控空置單位

- (g) 加強監察編配中的單位和不可供出租的單位；
- (h) 加快長者住屋單位和改建一人單位的轉型工作，改建為可供編配的一般公屋單位；

#### 實施富戶政策

- (i) 採取措施，確保租務系統內所有豁免標記均記錄正確；
- (j) 需要審慎檢討富戶政策，查看資助政策和合理分配政策下各項準則可否微調，使之更臻完善；

#### 公屋單位寬敞戶

- (k) 加強房屋署處理寬敞戶的工作，特別是積壓已久的寬敞戶個案和各佔兩個或以上單位的寬敞戶個案；
- (l) 房屋署應加快處理最嚴重個案的工作；

### 第 4 部分：打擊濫用租住公屋

#### 查核申請人資格

- (m) 規定申請人就申請當日所持有須申報的主要資產類別提交證明文件，以作初步審查；
- (n) 抽選更多新申請個案，交由善用公屋資源分組深入查核；

(續)

(續)

**按富戶政策處理住戶申報**

- (o) 就屋邨辦事處進行和監察資助政策複審工作，訂定詳細指引，以加強相關機制；
- (p) 持續檢討資助政策和合理分配政策下發現虛假申報個案的比率，並加強相關策略以阻遏虛報行為；

**按兩年一度家訪調查機制視察單位**

- (q) 在家訪時採用標準核對清單，並訂明詳細指示；
- (r) 提醒屋邨職員就有需要的個案，按既定程序到相關單位進行跟進家訪；

**執法行動**

- (s) 需要繼續定期分析虛假申報個案檢控率偏低的原因；及
- (t) 進一步加強申請分組和屋邨辦事處人員的法律培訓(包括舉辦經驗分享研討會)。

## 長遠房屋策略檢討

5.4 長策會(見第 1.10 段)在二零一二年十一月至二零一三年八月期間的會議上，探討多項主要事宜，包括：

- (a) 評估公屋輪候冊；
- (b) 評估各個社群不斷轉變的房屋需要，探討相應措施以處理相關需要並訂定優次；
- (c) 檢討公營和私營房屋需求；及
- (d) 善用公共房屋資源的措施。

5.5 長策會已完成全面的房屋需求評估，並檢視了房屋政策，以滿足社會上不斷轉變的房屋需要。二零一三年九月，長策會發出有關長遠房屋策略的諮詢文件，進行為期三個月的公眾諮詢。待諮詢期於二零一三年十二月結束後，長

## 未來路向

---

策會將提交公眾諮詢報告。其後，政府會考慮諮詢文件所提出的觀點和市民所表達的意見，制訂長遠房屋策略及相關的政策措施。

5.6 如在諮詢文件所述，就房屋策略而言，大前提是持續增加房屋供應，穩定樓市，重視公營房屋的作用及促進社會流動。諮詢文件已就這幾方面提出多項建議。長策會表示，政府未就諮詢文件的建議作出任何結論。長策會就公屋提出的主要意見撮述如下：

長策會建議房委會應：

### *公屋輪候冊*

- (a) 即使可能間或偏離平均輪候時間的目標，仍應致力維持該目標；

### *配額及計分制*

- (b) 制訂機制，以定期檢視配額及計分制申請人的入息和資產，以便從輪候冊上剔除不再符合資格的申請人；

### *富戶政策*

- (c) 考慮進一步檢討和更新富戶政策；

### *公屋的寬敞戶政策*

- (d) 除現有的住戶搬遷津貼外，可考慮給予寬敞戶三個月免租期等進一步誘因，鼓勵他們遷往較小單位；
- (e) 訂立處理寬敞戶個案的計劃；及

### *打擊濫用公屋單位的措施*

- (f) 調配額外資源，以推行進一步措施偵察和打擊濫用公屋個案。

5.7 房委會在本港房屋界扮演重要的角色，其主要任務是供應公屋。審計署的審查特別提出各項有關公屋單位的編配和運用，而且備受關注的問題，並提出改善建議。因此，運輸及房屋局在探討長遠房屋策略檢討的未來路向時，需要考慮公眾諮詢的結果，以及本報告書所載審計署的意見和建議。

## 審計署的建議

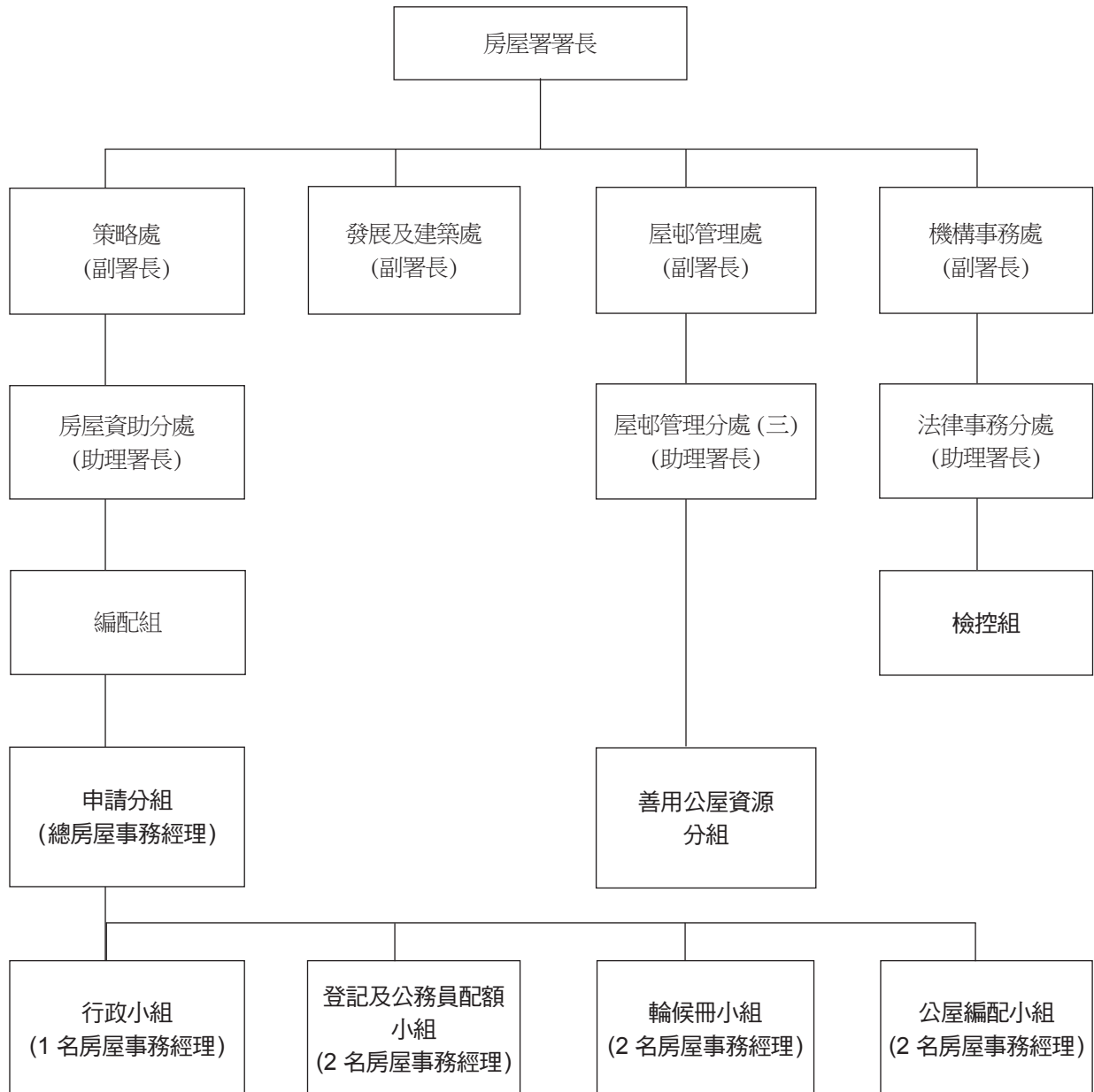
5.8 審計署建議運輸及房屋局局長應在推展長遠房屋策略檢討時，採納本報告書所載審計署的意見和建議。

## 當局的回應

5.9 運輸及房屋局局長同意應在推展長遠房屋策略檢討時採納審計署的意見和建議。長策會的建議及諮詢期內收集所得的全部意見，均會交予房委會考慮和推行。

附錄 A  
(參閱第 1.4、2.52 及 2.73 段)

房屋署  
組織圖 (摘錄)  
(二零一三年九月)



資料來源：房屋署的記錄

## 編配公屋單位的資格準則

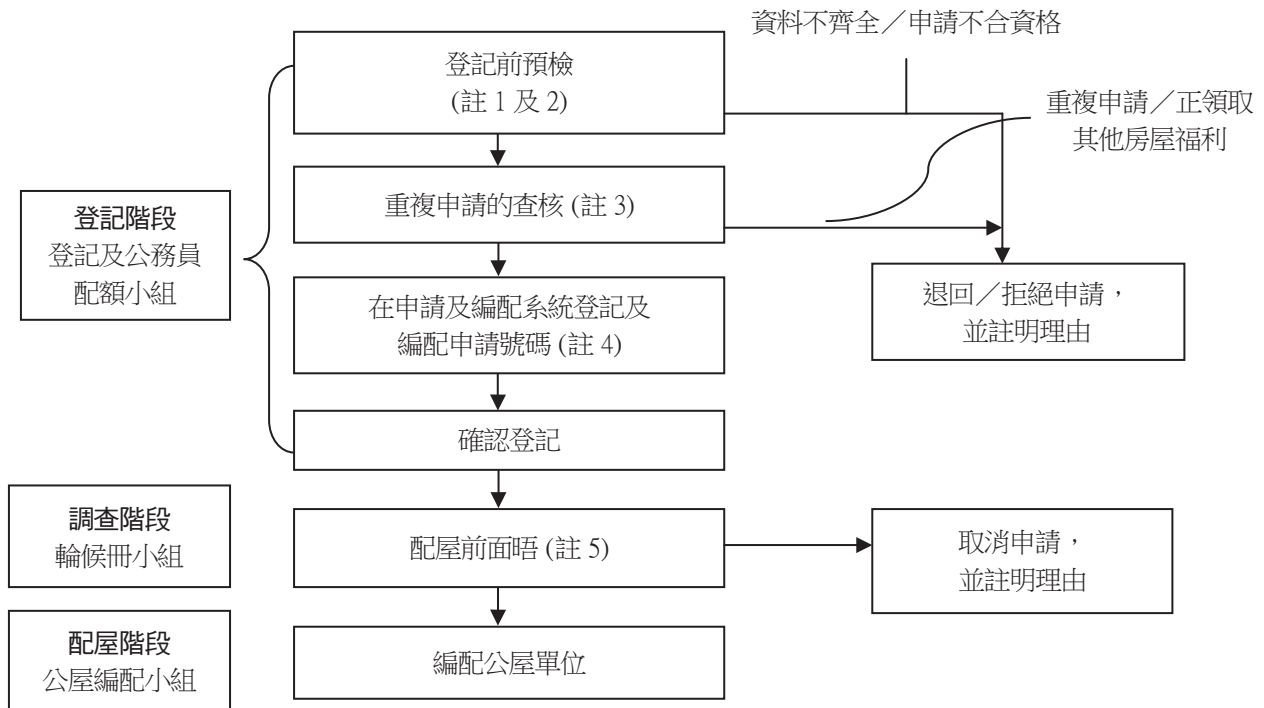
適用於一般申請人的主要資格準則如下：

- (a) 申請人必須年滿 18 歲，而申請人及其家庭成員必須現居於香港並擁有香港入境權，其在香港的居留不受附帶逗留條件所限制。並非在香港居住且並未入境的家庭成員，不能包括在申請內；
- (b) 申請人與家庭成員的關係必須為夫婦、父母、子女、祖父母、孫、未婚兄弟姊妹，或願意與申請人共住並依靠其供養的親屬；
- (c) 申請人及其家庭成員並無擁有或與他人共同擁有香港任何住宅物業(註)；
- (d) 申請人及其家庭成員的每月總入息和資產淨值不得超過房委會規定的有關入息及總資產淨值限額；
- (e) 申請人不得為各項資助置業計劃(例如居屋計劃或自置居所貸款計劃)的前業主／聯名業主或前借款人；及
- (f) 在配屋時，申請書內至少一半家庭成員必須在香港住滿七年，而所有成員必須仍在香港居住。18 歲以下的子女，不論在何處出生，只要父母其中一人在香港住滿七年，均視作符合七年居港年期規定；該等子女如在香港出生，並已確立香港永久性居民身份，亦視作符合七年居港年期規定。

---

註：住宅樓宇包括在香港的任何未落成的私人住宅樓宇、經建築事務監督認可的天台構築物、用作居住用途的屋地及由地政總署批出的小型屋宇批地(包括丁屋批地)。

## 處理公屋申請的程序



資料來源：房屋署的記錄

註 1: **登記前預檢** 審查人員根據申請書核對所提交的證明文件 (僱員薪金證明書、香港身分證副本、關係證明文件等)。資料不齊全或不符合資格規定的申請，會被退回申請人 / 拒絕辦理，並會註明理由。

註 2: **基本資格規定：**

- (a) 在香港住滿七年；
- (b) 符合入息 / 資產限額；及
- (c) 緊接提交申請前及申請期間，並無擁有任何香港住宅物業。

註 3: **重複申請的查核** 審查人員在申請及編配系統輸入申請人及其家庭成員的香港身分證號碼，查核有否重複申請或正在領取其他公共房屋福利。

註 4: **申請及編配系統** 該系統在二零零八年啟用，以便管理輪候冊，並追查處理申請的進度。

註 5: **配屋前面晤** 輪候冊小組選出到期配屋的申請，進行配屋前面晤。



## 配額及計分制的主要特點

### 計分制

1. 申請人所得的分數取決於三個因素，即申請人在遞交公屋申請時的年齡、申請人是否公屋租客，以及申請人的輪候時間。詳情如下：
  - (a) 18 歲的申請人得 0 分，19 歲得 3 分，20 歲得 6 分，如此類推；
  - (b) 凡居於公屋的申請人(包括居於香港房屋協會轄下出租房屋者)扣 30 分；及
  - (c) 申請人在輪候冊上多等一個月即多得 1 分。
2. 輪候冊上申請人的相對配屋優次，視乎所得分數而定。申請人的累積分數愈高，便會愈早獲配公屋單位。

### 每年配屋限額

3. 由 1995-96 年度至 2004-05 年度的十年期間，編配予輪候冊上非長者一人申請者的單位，平均約為輪候冊上申請人獲配單位總數的 8%。資助房屋小組委員會據此決定，非長者一人申請者的每年配屋限額，定為擬編配予輪候冊上申請人的單位總數的 8%，以 2 000 個單位為上限。

資料來源：房屋署的記錄

註：配額及計分制下的申請人轉為二人或以上的家庭申請人時，可保留已累積輪候時間的一半，最多 1.5 年。

### 申請公屋聲明書

1. 配偶未獲香港入境權的人士
2. 正辦理離婚手續的申請人
3. 正辦理離婚手續的家庭成員
4. 已獲 18 歲以下孫兒／孫女監護權的祖父母
5. 沒有固定僱主人士
6. 沒有商業登記的自僱人士
7. 持有商業登記人士
8. 擁有商用車輛人士
9. 擁有漁船謀生人士
10. 租用的士／小巴自行營業人士
11. 受聘於漁船上工作人士
12. 領取／支付贍養費的離婚人士
13. 沒有工作人士
14. 持有投資項目人士
15. 申報已購買保險人士
16. 擁有定期存款人士
17. 擁有物業的破產人士

資料來源：房屋署的記錄

註：聲明書供個別申請人在適用時填寫。

附錄 F  
(參閱第 3.27 段)

公屋租戶資助入息限額  
(二零一三年四月一日起生效)

家庭人數	資助入息限額 (每月入息)	
	家庭入息屬下列範圍的住戶 須繳倍半淨租金另加差餉 (元)	家庭入息超逾下列限額的住戶 須繳雙倍淨租金另加差餉 (元)
1 人	17,761 — 26,640	26,640
2 人	27,501 — 41,250	41,250
3 人	36,621 — 54,930	54,930
4 人	44,281 — 66,420	66,420
5 人	50,721 — 76,080	76,080
6 人	56,801 — 85,200	85,200
7 人	63,261 — 94,890	94,890
8 人	67,621 — 101,430	101,430
9 人	75,701 — 113,550	113,550
10 人 或以上	79,481 — 119,220	119,220

資料來源：房屋署的記錄

附錄 G  
(參閱第 3.29 段)

公屋租戶資產淨值限額  
(二零一三年四月一日起生效)

家庭人數	資產淨值限額 (2013-14 年度輪候冊 入息限額的 84 倍)  (元)
1 人	750,000 (註)
2 人	1,160,000 (註)
3 人	1,540,000 (註)
4 人	1,860,000
5 人	2,140,000
6 人	2,390,000
7 人	2,660,000
8 人	2,850,000
9 人	3,180,000
10 人或以上	3,340,000

資料來源：房屋署的記錄

註：就所有成員均為 55 歲以上的一至三人小家庭而言，其資產淨值限額與四人家家庭的限額相同，即 1,860,000 元。

## 個案五

### 屋邨 A 豁免標記沒有更新

1. 一九八二年三月，房屋署向涉事的四人家庭批出租約。一九八六年四月，房屋署批准租客的母親 (74 歲) 加入戶籍。一九九二年四月，該住戶已在公屋住滿十年，須按資助政策每兩年申報家庭入息。
2. 二零一三年六月，審計署到訪相關的屋邨辦事處，並檢視涉事租戶的檔案，發現三名介乎 34 至 63 歲的家庭成員仍然居於公屋單位，因此有關住戶須每兩年申報入息。不過，檔案內找不到入息申報表。屋邨辦事處回應審計署的查詢時解釋，電腦收錄了“EPS — Elderly Priority Scheme” (共享頤年優先配屋計劃) 的豁免標記，所以沒有把該住戶納入資助政策複審之列。
3. 由於房屋署沒有訂明程序，在更新租戶記錄時，複查其豁免原因，故屋邨職員並無發現錯誤輸入的豁免標記。結果，相關租戶由一九九二年 (即至今已過 11 個資助政策周期)，一直未被要求每兩年申報家庭入息。

#### **審計署的意見**

4. 審計署認為，在每個兩年一度的家庭入息複審中，房屋署應查核其電腦系統所收錄的豁免標記是否有效。此外，房屋署應在兩年一度家訪調查時在住戶單位收集有關證據。

資料來源：房屋署的記錄

## 個案六

### 屋邨 B 豁免標記沒有更新

1. 一九七八年三月，房屋署在某次安置計劃批出單位供兩個家庭共同居住。後來，兩個家庭的租客先後在一九八三年和一九八五年各自結婚，生兒育女。一九九三年十二月，其中一家的分戶要求獲房屋署批准，遷往另一單位。一九九四年，該租戶須按資助政策每兩年申報家庭入息，因為他們已在公屋單位住滿十年，而且在分戶後，原來的豁免原因不再有效。
2. 二零一三年六月，審計署到訪相關的屋邨辦事處，並檢視涉事租戶的檔案，發現四名介乎 26 至 63 歲的家庭成員仍然居於公屋單位，故須申報家庭入息。屋邨辦事處職員回應審計署的查詢時解釋，電腦收錄了“SHT — Sharing Tenancy” (合租租約) 的豁免標記，所以沒有把該住戶納入資助政策複審工作之列。
3. 由於房屋署沒有訂明程序，在更新租戶記錄時，複查其豁免原因，故屋邨職員並無發現錯誤輸入的豁免標記。結果，相關租戶由一九九四年起 (即至今已過十個資助政策周期)，一直未被要求每兩年一次申報家庭入息。

#### **審計署的意見**

4. 審計署認為，在每個兩年一度的家庭入息複審中，房屋署應查核其電腦系統所收錄的豁免標記是否有效。此外，房屋署應在兩年一度家訪調查時，在住戶單位收集有關證據。

資料來源：房屋署的記錄