

對公營房屋現有租戶居住資格的審查和監察機制 主動調查報告摘要

背景

政府資助的公營租住房屋（以下簡稱「公屋」）是為沒有能力租住私人樓宇的市民，提供受資助的租住居所。近年，公屋供應日趨緊絀，截至二〇一四年六月，申請輪候公屋的數目已超過 25 萬¹。香港房屋委員會（「房委會」）及香港房屋協會（「房協」）是提供公屋的兩個獨立機構，各自有不同的政策定位及服務方針，去制訂審查機制以審批申請，而相互之間亦有協調機制，以防止已入住公屋的租戶獲得雙重房屋資助。

2. 然而，申訴專員公署在處理個別投訴個案時發現，有家庭長期同時佔用兩個分別屬於房屋署及房協的公屋單位，而兩機構均沒有積極跟進有關問題。此外，有部分租戶即使因各種原因（如離婚、調遷等）須按例遷出原單位，但卻仍可居住於該單位。若不堵塞這些漏洞，會影響到珍貴公屋資源的公平分配，延誤輪候公屋人士的上樓時間。

3. 為此，申訴專員展開主動調查。

調查所得

房屋署與房協的通報和協調機制有待改善

4. 就處理雙重戶籍問題，房屋署聲稱每月均以報表形式通知房協有關任何涉及雙重房屋福利個案的房協租戶，然而，從多宗個案可見，房協於多月甚至多年後才發現雙重戶籍問題，而被通知有關雙重戶籍的個案中，房協又未有作出適時跟進，

¹ 在 2014 年 6 月底，公屋輪候登記冊上約有 125 400 宗「一般家庭申請」，以及約 130 400 宗「配額及計分制非長者一人申請」。

導致問題持續多年。由於雙方並無任何書面協定，清楚列明由誰跟進哪些情況，以致房屋署及房協均沒有主動查詢個案跟進進展，令協調機制形同虛設，並非如房屋署所言「行之有效」。

房屋署及房協在處理多宗個案時過度包容

5. 本署於審研多宗個案中均發現，房屋署及房協的職員在處理雙重戶籍的個案時過於寬鬆，令人感到兩機構拖延審查、結果是浪費公共資源，對有迫切住屋需要等候入住公屋的輪候人士不公。調查期間，兩機構均表示有需要「人性化」地處理租戶戶籍問題，部分個案更涉及複雜的家庭問題，故會因應租戶的特殊情況酌情處理。對此，本署並無異議。然而，這不代表兩個機構可長期容忍持雙重戶籍甚至霸佔公屋單位的情況。兩機構在處理這些複雜個案上固然應做到情理兼備，但亦必須平衡社會上不同人士的利益和住房需求。以免對其他循正常途徑輪候的人構成不公。多宗個案顯示，兩機構長期無條件地「厚待」違規租戶，容忍須遷出單位人士持續佔用單位，以及對違背「家有長者優先配屋計劃」承諾的情況視而不見；部分個案更拖延 6 至 8 年才解決，其間跟進行動寥寥可數，令公屋單位被違規佔用，或任由住戶長期佔用過於寬敞的單位，這反映房屋署及房協缺乏決心處理違規個案，間接縱容了濫用公屋資源。

房屋署執行「批出新租約」政策時欠嚴謹

6. 根據房委會的網頁資料，「批出新租約」的政策，主要是容許公屋戶主在去世後，單位的租約可無條件批給單位內居住的配偶，或於沒有戶主在生配偶的情況下，批出新租約予通過「全面經濟狀況審查」的認可家庭成員。調查報告中的多宗個案皆是在戶主仍然在世的情況下，房屋署批出新租約予戶主的其他成員，結果變成分戶，本署認為，此政策容許仍然在生的戶主以其他途徑遷往別的公屋單位，並把原單位的新租約批予原戶主的其他戶籍成員，會衍生不公平現象（見下文**第 11 至**

14 段)。房屋署有需要嚴謹審視這些戶主非去世的其他理由，再考慮是否「批出新租約」。

7. 其後房屋署向本署表示，「批出新租約」政策亦容許住戶在「戶主非去世」的情況下，基於其他理由要求重新批出租約，例如戶主移民、調遷等。然而，本署發現，房屋署並無明確訂定這些「其他理由」的範圍，亦沒有制訂指引指導職員如何審視這些「其他理由」。在本署查詢下，該署解釋，「批出新租約」予在生戶主的其他家庭成員，目的是讓希望分戶的家庭在未發生嚴重家庭糾紛（註：若發生嚴重家庭糾紛如家暴，可獲房屋署批准分戶）前自行透過其他途徑分戶，避免問題惡化。本署對房屋署以上解釋有保留。首先，無論是房委會網頁的陳述，或房屋署提供的內部政策文件，均沒有註明「批出新租約」政策是「為避免租戶家庭關係惡化而設」。而根據房委會於一九九九年二月四日就「批出新租約」政策發出的新聞公報，亦只提及戶主去世後批出新租約的安排。再者，除非房屋署在批出新租約前後有進行評估，否則不能假定「批出新租約」有助租戶解決家庭糾紛。況且，分戶政策的其中一個原則，正是避免租戶在沒有恩恤理由下取得額外公屋資源。因此，該署應嚴謹審視戶主非去世的情況，避免租戶濫用此政策取得分戶的效果。

房協無切實措施確保公屋是供低資產／收入人士居住

8. 房協曾於二〇〇二年研究富戶政策的可行性，惟最終因沒有法定權力審查住戶的家庭收入及其他因素等而未有推行。這與房協提供公屋予低收入／資產家庭的宗旨難以配合。事實上，現時房協租戶擁有人物業或龐大資產，亦沒有違反租約條款，房協只能「勸諭」有關租戶騰空單位，力度明顯不足。

9. 房協沒有採取有效措施，如加入適當租約條款，以限制富戶或擁有物業的租戶無了期租住單位，這實在有違其原來提供公屋予低資產／收入人士的宗旨和原意，對真正有需要入住

資助房屋的人士不公平。

政府當局（運輸及房屋局）無機制監察房協公屋的運作

10. 運輸及房屋局（「運房局」）表示，現時政府並無監察房協的法定權力和機制，該局也沒有任何有關監管房協提供公屋的政策文件。本署對該局的取態有保留。政府以優惠條款撥地予房協興建公屋，目的是讓房協實踐為低收入／資產家庭提供廉價居所的宗旨，以配合政府在房屋方面的施政方針。因此，政府有責任確保給予房協的撥地優惠用得其所。本署認為，運房局有責任與房協商討，並訂出書面協定，以確保撥地優惠達致預期目的。

公屋單位戶主另行申請公屋與「批出新租約」政策

11. 現時，房委會及房協均容許現有公屋單位的戶主單獨或聯同戶籍內其他成員另行申請公屋。本署認為，現有戶主（一般是前公屋申請人）基本上已獲配公屋，並無實際迫切的住屋需要。況且若戶主因特殊社會或健康因素不宜在單位繼續居住，可憑該些特殊因素考慮調遷；又或戶主希望子女照顧，亦可申請一名子或女及其配偶加入戶籍。假如公屋資源充裕，容許已獲配屋的原申請人按其意願在沒有恩恤理由下再度申請輪候公屋（無論獨自或聯同他人），可以理解 and 接受，但在目前公屋短缺問題非常嚴峻的情況下，此做法值得商榷，會影響到有迫切和實際住屋需要的輪候人士早日「上樓」的機會。

12. 事實上，在批出新租約的問題上，房屋署一方面強調公屋租住權不能自動世代相傳，以及嚴格審查分戶的要求，另一方面卻容許戶主透過其他申請公屋途徑（如「家有長者優先配屋計劃」），繞過公屋輪候冊的機制，不單只達致世代相傳的實效，更比一般輪候公屋人士快獲編配公屋，造成嚴重不公。房屋署有責任把執行「批出新租約」政策時發現的不公平情況向房委會反映以便適時檢討。至於房協，該會容許租戶其中一位年滿 18 歲又通過資產審查的認可家庭成員，無須像其他申請

公屋的人士一樣輪候公屋，這亦是對其他輪候冊上的登記人士構成不公。

「批出新租約」政策下的經濟審查

13. 在「批出新租約」政策下，只要繼承租住權的公屋住戶家庭入息水平不逾輪候冊的三倍入息，即使擁有物業或巨大資產，亦可獲批新租約。同樣，繼承租住權的住戶的家庭入息水平即使超逾輪候冊的三倍，若其資產不超逾輪候冊入息限額的84倍，也可獲批新租約。根據政府統計處公布的資料，二〇一四年第三季的四人家庭入息中位數不多於四萬元，但根據「批出新租約」政策，四人家庭每月入息限額（二〇一四／一五年度輪候冊入息限額三倍）為\$71,730，相比之下高出甚多。若租戶在超逾此入息限額時仍可繼續租住公屋，則似乎遠離了資助公屋是為了租予經濟上負擔不起租住私人樓宇人士的原意。

14. 如上文所述，住戶只會於其家庭入息及所擁有資產淨值均超逾指定限額的情況下，才會被要求遷出單位。租戶即使擁有私人物業，仍可居於公屋單位內。本署認為，對於租戶擁有私人住宅，在原則和政策上應否退回公屋單位予房屋署，讓真正有需要的家庭入住，政府當局宜進行全面檢討。

建議

15. 鑑於以上所述，申訴專員向有關當局提出以下改善建議：

- (1) **房屋署**應強化與**房協**有關雙重房屋福利的互通機制，除繼續定期通知房協涉及兩個機構的雙重戶籍個案外，亦應制訂書面協議，設立恒常的溝通渠道（如定期會面或滙報），釐清雙方跟進各類個案的權責，有需要時共同審視個別要迫切跟進（如拖延遷出多時）的複雜個案，定下解決個案的時限及按

時呈閱機制。

- (2) **房屋署**及**房協**應加強對員工的培訓，讓員工明白在租戶違規時，除顧及租戶可能面對困難的同時，也應堅守的原則，摒棄過分包容的作風，以確保他們對尚在輪候冊上等待編配公屋單位的市民負責。此外，要令員工熟悉處理違規情況的相關指引，強化職員處理較複雜個案的技巧，從而確保違規個案獲適時妥善處理。
- (3) 就已批准調遷的個案，以及已確知擁有雙重戶籍的個案，**房屋署**應主動刪除舊戶籍，而非等待租戶自行申請刪除戶籍。
- (4) **房屋署**及**房協**應訂下更清晰的指引和租戶通告，讓租戶知悉在屢遭警告無效後會採取行動（如發出終止租約通知書）的期限，並確保職員嚴格執行。
- (5) **房委會**及**房協**應考慮在非特殊情況下，不容許公屋戶主申請另一公屋，以堵塞租戶透過其他申請公屋途徑，繞過一般公屋輪候冊申請的程序而取得另一公屋，從而衍生的不公平現象。
- (6) **房屋署**在執行「批出新租約」政策時，應嚴謹審視戶主非去世的情況，並制訂清晰指引供職員遵行，避免租戶濫用政策取得分戶的效果。
- (7) 雖然**房協**沒有法定權力審查住戶的家庭收入，但可考慮在租約上加入條文，採取行政措施，要求住戶申報入息／資產，以及規定當入住後的資產及入息水平超過指定上限時，須繳交富戶租金。
- (8) **運房局**應主動與房協商討可行措施，並訂出書面協定，以確保房協的出租公屋符合政府優惠批地的原

意和地契中的相關規定。

- (9) **房屋署**應搜集並儲存入息／資產超指定限額的租戶資料，並向房委會建議檢討「批出新租約」政策，包括考慮要求繼承租住權的家庭成員，須同時符合入息及資產水平的要求。

申訴專員公署

二〇一五年一月