

香港房屋委員會

資助房屋小組委員會議事備忘錄

非長者一人申請者編配政策檢討

目的

本文件旨在分析非長者人士單獨申請公共租住房屋（下稱「租住公屋」）的增加趨勢，並提出解決問題的建議措施。

背景

2. 在 1985 年之前，市民一般不可以單獨申請租住公屋。這項政策亦適用於受清拆行動影響的人士，他們只可以合伙形式與其他人仕聯名申請租住公屋。該限制於 1985 年解除，主要為回應長者及受重建計劃影響或居住在臨時房屋區的人士的住屋需求。由於當時適合一人家庭的小型單位供應有限，因此這些申請人獲編配的單位，大多由大型單位改建，亦即所謂「劏房單位」。九十年代初，和諧式公屋面世，特別為一／二人家庭而設計的小型單位開始有穩定供應。不過，大部分這類小型單位都是編配給年長的一人申請者，直至最近，情況才有改變。以 1996/97 年度為例，編配給非長者一人申請者¹的單位只有 125 個。

近期趨勢

3. 近年公屋輪候冊上的一人申請者數目大增。截至 2005 年 8 月，輪候冊上的申請者有 90 900 人，一人申請者佔 38 700 人(42.6%)。自 1998/99 年度以來的一人申請者比率表列於**附件 A**。在 2004/05 年度，新登記的申請者有 32 300 人，其中約 14 400 人（或 45%）為一人申請者。在 1998/99 年度，這個類別人士的比率只有 21%。在 2004/05 年度，35%的新登記一人申請者居住在租住公屋或中轉房屋，年齡為 35 歲以下及具專上教育程度的一人申請者約佔 10%，而年齡為 35 歲或以上及具相若教育程度的只佔 3%。在年齡為 35 歲以下的一人申請者中約有 3% 是學生。有一點值得注意，是根據政府統計處的資料，自 1985 年放寬一人家庭申請租住公屋的限制後，租住公屋一人家庭數目的增幅，遠高於私營房屋。租住公屋一人家庭數目的每年平均增幅為 4.7%，遠較私營

¹ 一人申請者指在提出申請時表明會是唯一入住獲編配租住公屋單位的人士。他們可以是已婚或未婚，部分甚至生有子女，當中不少在輪候編配時實際上是與家人同住。

房屋的 1.0% 為高。

4. 另一項值得注意的觀察結果，是年輕的一人申請者數目不斷增加。一人申請者的平均年齡，由 1998/99 年度的 55 歲，下降至 2004/05 年度的 42 歲。在所有新登記的一人申請者中，年齡為 35 歲以下的比率由 1998/99 年度的 12%，上升至 2004/05 年度的 42%（見**附件 A**）。此外，年齡為 25 歲以下的一人申請者比率，亦由 1998/99 年度的 3.8%，跳升至 2004/05 年度的 20.6%。由 1998/99 年度至 2004/05 年度的新登記一人申請者年齡分布情況載於**附件 B**。

5. 至於獲安置入住租住公屋的非長者一人申請者的實際數字，亦由 1996/97 年度的 125 人，大幅增加至 2004/05 年度的 3 700 人。本年度獲編配公屋的非長者一人申請者人數，勢將創出新高紀錄。根據最新點算結果，在 2005/06 年度首 5 個月（4 月至 8 月），獲安置入住租住公屋的非長者一人申請者多達約 3 900 人。由於現行的資格準則只要求申請人符合輪候冊入息與資產限額和居港年期的規定，因此在理論上，每年約有 90 000 名年滿 18 歲的青少年符合申請租住公屋的資格。非長者一人申請者的住屋需求日增，如果不加抑制，將削弱房屋委員會（下稱「房委會」）協助有更迫切需要的家庭的能力。假設需求不再增加，我們每年仍須額外提供 3 000 個租住公屋單位，才可應付來自非長者一人申請者的需求。

非長者一人申請者數目增加的可能成因

6. 在今年的輪候冊申請人問卷調查中，問及非長者一人申請者為何申請租住公屋，最多人提出的原因是：

- (a) 「希望獨立生活」（佔申請者總數的 50%；佔 18 至 25 歲申請者的 72%）；
- (b) 「目前居所細小」（48%）；以及
- (c) 「公屋租戶好處多」（39%）。

7. 相較之下，僅 16% 受訪者提出的原因為「目前居所租金高昂」和「目前居所居住環境差」；約 15% 表示因「失業／收入減少」而申請租住公屋。

8. 除上述統計調查結果外，我們相信輪候時間大幅縮短和租住公屋單位質素提高，也是導致非長者一人申請者近年數目激增的潛在理由。

檢討

9. 根據現行政策，輪候冊申請人的住屋需要是以輪候冊入息和

資產限額衡量。入息低於限額的家庭，視作無法負擔私人樓宇租金，需要房委會協助。這個審核輪候冊申請人資格的簡單準則一直以來大致運作良好，但在目前公屋資源有限的前提下，值得考慮的是房委會應否以先到先得方式給予所有非長者一人申請者同樣的優先次序；房委會和整個社會又是否有能力按平均輪候時間為三年的承諾滿足他們的需要。我們相信下文所述的為相關的考慮因素。

住屋需要

10. 60歲以下的非長者一人申請者當中，92%現居於有廁所和廚房設備的獨立單位，約76%是單獨或與家人居住整個單位。35歲以下申請者的相關數字更高，分別達97%和82%。正如上文第3段所述，約有35%一人申請者現居於租住公屋或中轉房屋。此外，57%非長者一人申請者現時是與家人同住，35歲以下申請者則有70%。這些申請者只有在獲配公屋單位並遷離與家人同住的居所後，方成為真正的一人家庭。35歲以下一人申請者的平均居住面積，以實用面積計算約為9.94平方米，以室內樓面面積計算則約為8.6平方米，高於以室內樓面面積計算7.0平方米的公屋較高編配標準。

11. 鑑於大部分非長者一人申請者現時是與家人同住，而且居住環境可以接受，是否有迫切需要按平均輪候時間為三年的承諾，以先到先得方式把他們全部安置於租住公屋，實成疑問。

收入狀況

12. 年輕人的收入一般較30多歲或40歲出頭的人仕為低。附件C的圖表以年齡組別顯示工作人口的收入狀況。由於大部分年輕人均在事業發展初期，收入多低於輪候冊入息限額，若他們選擇不與家人同住，大多合乎資格申請公屋。不過，年輕人大有可能透過日後的收入增長來改善居住環境。須考慮的是，應否這麼早便向他們提供房屋資助。

成本效益

13. 為一人申請者提供居所的成本遠高於二人或以上家庭，主要是由於按人均樓面面積計算，適合一人申請者的小單位，較諸為以家庭為單位的申請者設計的單位，面積大得多。興建一個新的一人家庭租住公屋單位的開支約為17萬元，而興建編配予二人和四人家庭的單位的人均開支分別約為12萬元和10萬元²。鑑於房委會現時財政緊絀，我們須審慎反思，應否更有效地運用有限的公屋資源。

² 有關的人均開支是根據2001/02至2003/04年度內編配予輪候冊二人及四人家庭申請者每人平均獲配的室內樓面面積計算，面積分別為12.41及9.87平方米。

可行的改善方案

14. 我們諮詢了不同的關注團體及社會人士，研究應否及如何處理非長者一人申請者對公屋需求大增的問題。期間我們提出了以下 4 個可行方案：

- (a) 禁止現居於租住公屋或其他資助房屋的非長者一人申請者申請公屋；
- (b) 為非長者一人申請者設定年齡限制(例如只容許 35 歲或以上申請者申請租住公屋)；
- (c) 為每年編配予非長者一人申請者的租住公屋數量設定配額(例如 1 000 至 2 000 個名額)；以及
- (d) 為每年編配予非長者一人申請者的租住公屋數量設定配額，並設立一個計分制度，讓較年長的申請者獲優先編配租住公屋。

15. 我們就以上可行方案諮詢了房委會和轄下的小組委員會、學者和其他關注團體。他們大都認同有需要使非長者一人申請者的公屋編配情況合理化，並重新安排編配的優先次序。他們大部分不贊同方案(a)和(b)，認為這會剝奪某類別人士申請租住公屋的機會。雖然方案(c)建議的配額制度可減少編配予非長者一人申請者的租住公屋單位數目，但該方案未有訂立制度，把租住公屋優先編配予有較大需要的人。大部分被諮詢的對象選擇方案(d)，即設定每年配額和設立計分制。這個方案能有效控制非長者一人申請者對租住公屋的需求，同時讓房委會把租住公屋單位有限度編配予這類別申請人，並讓較年長的申請人獲優先編配單位。

建議的配額及計分制

原則和目標

16. 擬訂非長者一人申請者的配額及計分制時，我們相信以下原則和目標應該適用：

- (a) 該制度只適用於非長者一人申請者；
- (b) 該制度宜簡單和令申請人容易理解，並易於執行；
- (c) 較年長的申請人應獲優先編配單位；
- (d) 現居租住公屋的申請人應安排在較後的編配次序，理由是他們現正受惠於房屋資助；以及

- (e) 在設計計分制時，應盡可能減少對較年長一人申請者的平均輪候時間的影響。

設定租住公屋配額

17. 建議把每年編配予非長者一人申請者的租住公屋數量配額，設定為約 1 000 至 2 000 個單位。實際的配額，會在制訂每年的租住公屋編配計劃時與其他編配類別一併訂定，並會參考當時的公屋供應量。

計分制

18. 我們建議按以下兩個因素為申請者計分：

- (a) 申請者在遞交公屋申請時的年齡；以及
- (b) 申請人是否公屋居民。

這建議下，18 歲的申請者將獲得 0 分；19 歲的會得 3 分；20 歲的會得 6 分，如此類推。申請人如居於租住公屋單位（包括由房屋協會營運的租住房屋），將會被扣減 30 分。建議的評分制度詳情如下：

因素	分數	
(i) 年齡	<u>申請者的年齡</u>	<u>分數</u>
	18	0
	19	3
	20	6
	:	:
	24	18
	:	:
	35	51
	:	:
	50	96
:	:	
	57	117
(ii) 租住公屋居民		-30

* 年滿 58 歲或以上的申請者會被視作「長者」申請人，根據現行承諾，長者申請人的平均輪候時間為兩年。

19. 在概念上，申請者每得一分，便可視作已在輪候冊上多等一個月。申請者在輪候冊上的相對優先次序，會按其所得分數而定。累積分數越高，便越早獲編配租住公屋單位。

20. 除年齡和申請者是否租住公屋居民外，我們亦研究過其他可考慮的計分準則，包括申請者的居住環境、健康狀況、收入水平，以及申請者是否學生或單獨居住。我們對採用這些額外準則有所保留，主要是由於涉及龐大的行政費用，或是欠缺客觀的評分基礎。詳情載於附件 D。

對非長者一人申請者的潛在影響

21. 倘實施建議的配額及計分制，非長者一人申請者的輪候時間難免會受到影響，而確實的影響程度，視乎多個因素而定，實際上難以作出具體評估。這些因素包括：

- (a) 每年編配予非長者一人申請者的配額；
- (b) 申請人的年齡；
- (c) 申請人中租住公屋居民所佔的比率；
- (d) 轉至二人或以上家庭申請類別輪候的申請人數目；
- (e) 因未能符合全面經濟狀況審查而跌出輪候冊的申請人數目；以及
- (f) 實施建議的配額及計分制，會否使登記在輪候冊上的非長者一人申請者增加或減少。

22. 不過，根據粗略估計，在配額及計分制下，相信 40 歲或以上申請者的平均輪候時間可維持在三年左右，而年輕申請人的輪候時間無可避免會較長。由於年輕申請人轉至家庭類別的隊伍輪候或未能符合入息限額規定的機會會隨輪候時間加長而增加，在現階段實難以對他們的輪候時間作出任何具意義的評估。

實施細則

對已登記於輪候冊上的申請人的安排

23. 對於在本小組委員會通過實施配額及計分制之前（即 2005 年 9 月 29 日或以前）已通過全面經濟狀況審查的申請人，我們建議讓他們獲得豁免，不受配額及計分制影響。截至 2005 年 8 月，在 34 600 名輪候冊非長者一人申請者中，約有 4 800 人已通過全面經濟狀況審查。至於其他尚未接受全面經濟狀況審查的申請人，署方會按他們在遞交申請時的年齡和是否屬租住公屋居民來計分。他們在輪候冊上的輪候位置，會根據其所得分數和實際輪候時間重新編定。至於居住在租住公屋的申請人，建議給予他們三個月寬限期，讓他們決定是否取消其租住公屋的戶籍，以免被扣分。

訂定每年的配額

24. 現建議由 2006/07 年度開始，在每年制定租住公屋編配計劃的時候，同時訂定該年度的非長者一人申請者的配額。實際配額視乎公屋單位的供應量和其他編配類別的需求而定。我們估計，倘把每年的配額定於大約 1 000 至 2 000 個公屋單位的水平，便無須增加公屋的建屋量，而這個數目亦與過去十年每年編配予非長者一人申請者的公屋單位平均數相若。為設立較有系統的機制，以訂定實際的配額，可考慮把配額定為該年度可編配予輪候冊申請人的租住公屋單位總數的一個百分比，例如 10%。

由一人申請類別轉為家庭申請類別

25. 根據現行政策，一人申請者若轉為二人或以上家庭的類別，其原來累積的輪候時間，有一半可計入所轉的申請類別中，但以三年為上限。為防止年輕人提早在輪候冊上登記，以期日後透過轉為家庭申請類別而縮短輪候時間，建議把轉為家庭申請類別時所計算的輪候時間上限，由 3 年減至 1.5 年。

由家庭申請類別轉為一人申請類別

26. 一些屬於家庭類別的申請人，由於家庭狀況有變，例如離婚、喪偶等，可能會轉為一人申請類別。這些申請人一旦轉換申請類別，會即時被納入配額及計分制，按其遞交原來的家庭類別申請時的年齡計分。這些申請人在轉換申請類別後，輪候時間大抵會較長，故建議容許他們把在原來申請類別的輪候時間，全數計入新申請類別的輪候時間。同樣，對於現為租住公屋居民的申請人，署方會給予他們三個月寬限期，讓他們決定會否因應本身的情況，取消其租住公屋的戶籍。

對其他資助自置居所計劃受惠人的安排

27. 根據現行政策，各項資助自置居所計劃，包括居者有其屋計劃、置業資助貸款計劃、租者置其屋計劃等的受惠人，必須取消其家庭成員記錄，才可在輪候冊上登記。我們建議維持這項安排。

計算整體平均輪候時間

28. 倘實施建議的配額及計分制，非長者一人申請者的平均輪候時間難免會延長至逾三年。若要把輪候冊上所有申請人的整體平均輪候時間維持在三年左右，便須把家庭類別申請人的輪候時間大幅減低至少於三年。要達致此目標，需要興建更多租住公屋。暫且不談對資源上的影響，此舉實際上會提升了政府和房委會的承諾，把家庭類別申請人的平均輪候時間縮短至少於三年。然而，我們無意把承諾的平均輪候時間進一步縮短至少於三年，故建議在計算租住公屋的整體平均輪候時間時，剔除非長者一人申請者的輪候時間。

其他有關問題

29. 在諮詢不同的關注團體及社會人士的過程中，部分人士提出了一些須分開處理的問題。這些問題包括：

- (a) 紓緩擠迫調遷計劃和邨內調遷計劃的安排——不少房委會委員和評論員認為，在租住公屋居住的青年人選擇自行申請另一個租住公屋單位，不與家人同住，其中一個原因是以整個家庭為單位申請調遷以改善居住環境，並不容易。過去多年，房委會在邨內調遷計劃方面投入大量資源，協助現有租戶遷往面積較大的單位。過去五年，紓緩擠迫調遷計劃或邨內調遷計劃已令大約 36 500 個家庭受惠。不過，我們同意這些調遷計劃仍有改善空間，稍後會向委員作出匯報。
- (b) 一人家庭單位的設計——現時，和諧式大廈面積最小的單位，是為一／二人家庭設計，室內樓面面積約為 17.9 平方米，設有獨立的廁所和廚房。有意見認為應興建新類型單位（包括提供「宿舍」類型住所的可能性），以應付一人住戶的需求。我們認為有理由在這方面作出檢討，現正着手研究。

建議

30. 請委員通過：

- (a) 建議為非長者一人申請者而設的配額及計分制（第 16 至第 18 段）；以及
- (b) 建議的實施細則（第 23 至第 28 段）。

法律上的影響

31. 我們的法律顧問認為，建議為非長者一人申請者而設的配額及計分制，應不會在各歧視條例下構成直接歧視。在制定配額及計分制時，我們已一再審慎研究各項有關考慮因素及採取所需行動，確保建議的措施是必需、合理，以及與我們所面對的問題相稱。儘管如此，我們仍不能抹殺配額及計分制受到法律挑戰的可能性。

對財政和人手的影響

32. 為配合實施配額及計分制，必須加強電腦系統的功能。強化電腦系統的籌備時間約需五個月，預算開支約為 15 萬元。實施配額及計分制帶來的額外工作量，會由現有人手應付。如果維持現行編配政策，繼續以先到先得和平均輪候時間為三年的準則把租住公屋單位編配給非長者一人申請者，即使假設需求維持於現有水平，不再上升，我們

估計每年仍須提供約 3 000 個額外單位，預算建築開支約為每年 5.1 億元。

公眾反應及宣傳

33. 年輕的一人申請者數目飆升，已引起公眾廣泛關注。不少人擔心，房委會為全面滿足這類別申請者的龐大需求，最終會把資源耗盡。我們建議採用配額及計分制，對非長者一人申請者的租住公屋編配安排作出限制和重定優先次序，已引起傳媒和公眾廣泛關注。大部分評論員和被諮詢的有關各方傾向於支持建議的配額及計分制，認為新制度有助合理調配有限的公屋資源。小部分人對建議有所保留，主要是考慮到公平和歧視方面的問題。受配額及計分制影響的個別人士可能會提出抗議，年齡較長的申請者在新制度下會獲優先編配單位，因此他們或會歡迎建議。我們已諮詢平等機會委員會，該委員會備悉建議中配額及計分制的根本理據。

34. 署方會發出新聞稿，公布建議為非長者一人申請者而設的配額及計分制。宣傳的主要內容，會強調單獨申請租住公屋的年輕人數目大增，實有必要推行有效措施以應付有關情況，否則會削弱房委會協助有更迫切需要家庭的能力。署方另會個別去信受影響的申請者，告知他們新安排的詳情。

討論

35. 請委員在 2005 年 9 月 29 日的資助房屋小組委員會會議上討論及通過第 30 段所載的建議。

資助房屋小組委員會秘書徐靜芳

電話：2761 6834

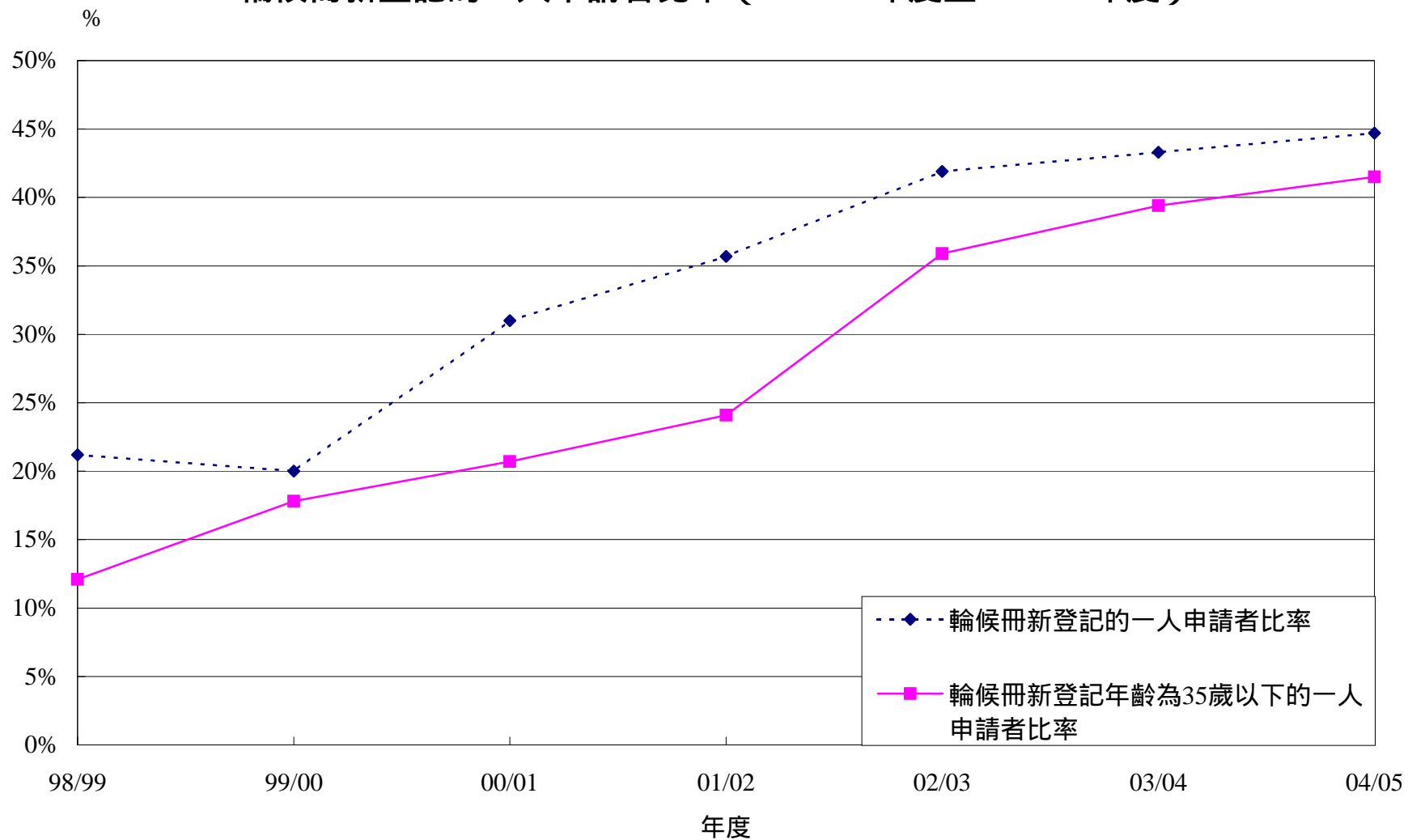
傳真：2761 0019

檔號：HD(CR)41/1/177

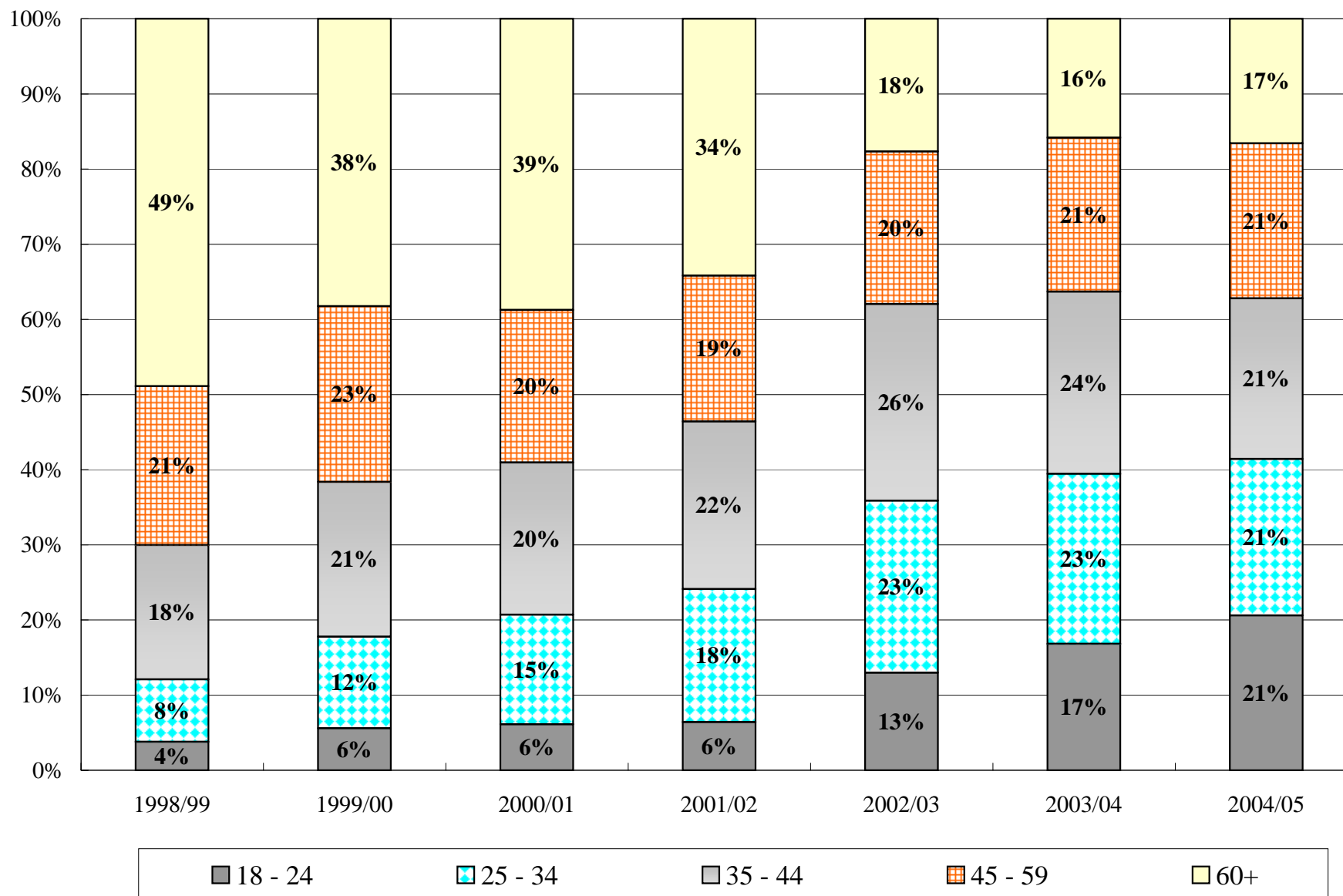
（策略處）

日期：2005 年 9 月 26 日

輪候冊新登記的一人申請者比率 (1998/99年度至2004/05年度)

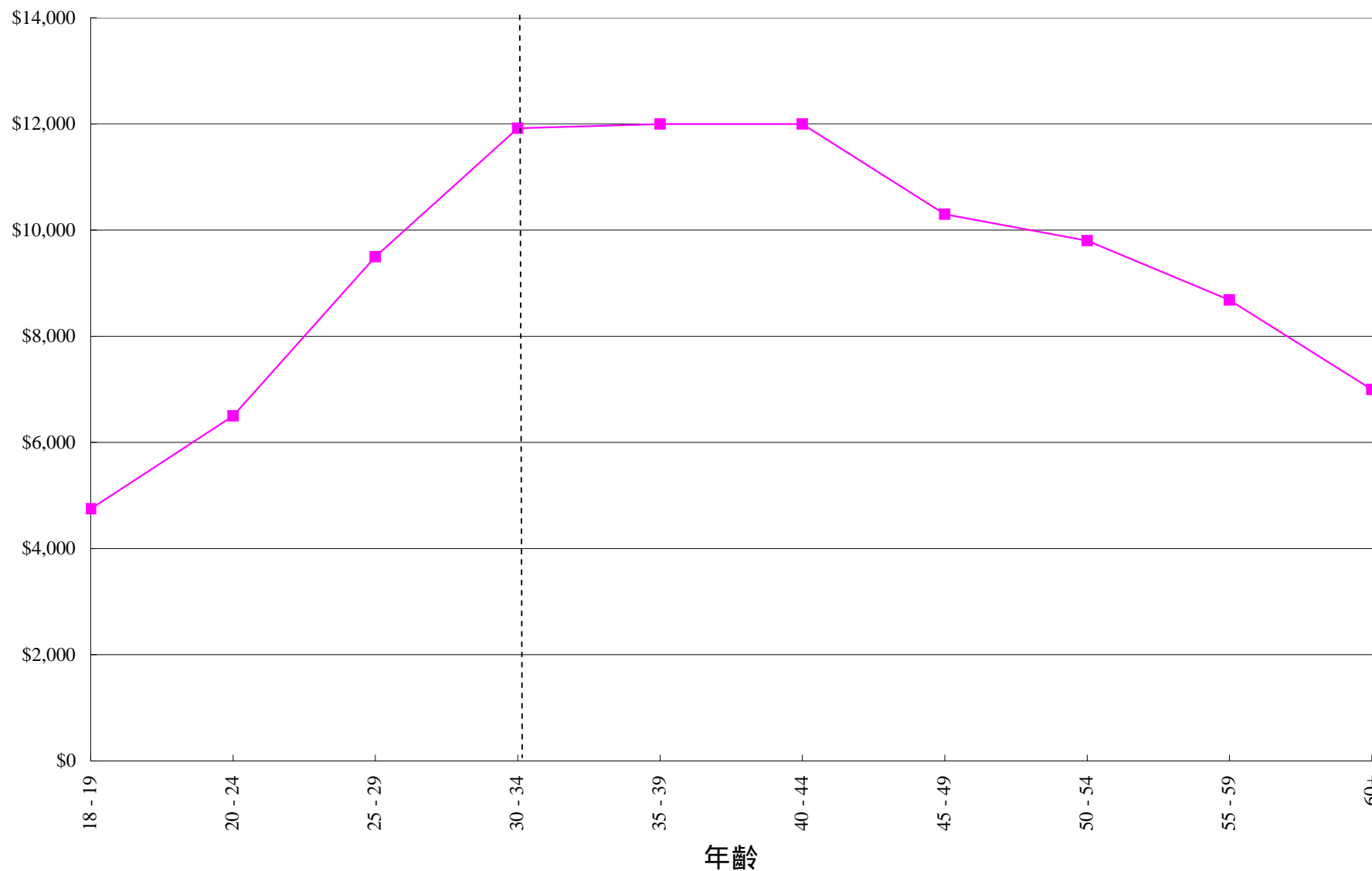


輪候冊新登記的一人申請者年齡分布情況



全港18歲或以上人口的入息中位數 (不包括沒有收入者)

每月入息中位數



計分制下其他可考慮的準則

因素	考慮內容
1. 居住環境	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 難以就各申請者不同的居住環境制訂客觀的評分準則。 ➤ 須進行家訪，以核實申請者的居住環境。這項工作成本相當高，且難於執行。 ➤ 1984 年以前，房委會確有實行類似制度，以決定公屋申請者的資格，但其後發現不可行而於 1984 年取消。根據以往經驗，若要執行這個制度，便需要一支包括 50 名房屋事務主任和 10 名助理房屋事務經理的隊伍，每年的員工開支估計約為 2,000 萬元。
2. 健康狀況	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 同樣，就各申請者不同的健康狀況，很難有一套客觀的評分準則。 ➤ 個別人士如因醫療和社會問題需要住屋安置，可透過「體恤安置」獲得照顧。
3. 收入水平	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 申請者的收入經常變動，難以按收入水平計分。 ➤ 以收入水平作為準則的最大缺點，是沒有收入的學生或年青人可能會在計分制下得分最高。值得相權的是，他們是否最應獲編配公屋的一群。
4. 申請人是否學生	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 關於是否容許學生申請租住公屋，意見分歧。一些人認為學生仍然年輕，應與家人同住；而另一些人則認為只要學生能符合租住公屋的申請準則便應容許其申請。
5. 申請人是否真正的一人住戶	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 目前和家人同住的輪候冊一人申請者並非「真正的」一人住戶。有意見認為這些人的住屋需要相對較低，應考慮扣減分數。 ➤ 不過，要核實申請人為「真正的」一人住戶身份極為困難。