

对公营房屋现有租户居住资格的审查和监察机制 主动调查报告摘要

背景

政府资助的公营租住房屋（以下简称「公屋」）是为没有能力租住私人楼宇的市民，提供受资助的租住居所。近年，公屋供应日趋紧绌，截至二〇一四年六月，申请轮候公屋的数目已超过 25 万¹。香港房屋委员会（「房委会」）及香港房屋协会（「房协」）是提供公屋的两个独立机构，各自有不同的政策定位及服务方针，去制订审查机制以审批申请，而相互之间亦有协调机制，以防止已入住公屋的租户获得双重房屋资助。

2. 然而，申诉专员公署在处理个别投诉个案时发现，有家庭长期同时占用两个分别属于房屋署及房协的公屋单位，而两机构均没有积极跟进有关问题。此外，有部分租户即使因各种原因（如离婚、调迁等）须按例迁出原单位，但却仍可居住于该单位。若不堵塞这些漏洞，会影响到珍贵公屋资源的公平分配，延误轮候公屋人士的上楼时间。

3. 为此，申诉专员展开主动调查。

调查所得

房屋署与房协的通报和协调机制有待改善

4. 就处理双重户籍问题，房屋署声称每月均以报表形式通知房协有关任何涉及双重房屋福利个案的房协租户，然而，从多宗个案可见，房协于多月甚至多年后才发现双重户籍问题，而被通知有关双重户籍的个案中，房协又未有作出适时跟进，导致问题持续多年。由于双方并无任何书面协议，清楚列明由

¹ 在 2014 年 6 月底，公屋轮候登记册上约有 125 400 宗「一般家庭申请」，以及约 130 400 宗「配额及计分制非长者一人申请」。

谁跟进哪些情况，以致房屋署及房协均没有主动查询个案跟进进展，令协调机制形同虚设，并非如房屋署所言「行之有效」。

房屋署及房协在处理多宗个案时过度包容

5. 本署于审研多宗个案中均发现，房屋署及房协的职员在处理双重户籍的个案时过于宽松，令人感到两机构拖延审查、结果是浪费公共资源，对有迫切住屋需要等候入住公屋的轮候人士不公。调查期间，两机构均表示有需要「人性化」地处理租户户籍问题，部分个案更涉及复杂的家庭问题，故会因应租户的特殊情况酌情处理。对此，本署并无异议。然而，这不代表两个机构可长期容忍持双重户籍甚至霸占公屋单位的情况。两机构在处理这些复杂个案上固然应做到情理兼备，但亦必须平衡社会上不同人士的利益和住房需求。以免对其他循正常途径轮候的人构成不公。多宗个案显示，两机构长期无条件地「厚待」违规租户，容忍须迁出单位人士持续占用单位，以及对违背「家有长者优先配屋计划」承诺的情况视而不见；部分个案更拖延 6 至 8 年才解决，其间跟进行动寥寥可数，令公屋单位被违规占用，或任由住户长期占用过于宽敞的单位，这反映房屋署及房协缺乏决心处理违规个案，间接纵容了滥用公屋资源。

房屋署执行「批出新租约」政策时欠严谨

6. 根据房委会的网页资料，「批出新租约」的政策，主要是容许公屋户主在去世后，单位的租约可无条件批给单位内居住的配偶，或于没有户主在生配偶的情况下，批出新租约予通过「全面经济状况审查」的认可家庭成员。调查报告中的多宗个案皆是在户主仍然在世的情况下，房屋署批出新租约予户主的其他成员，结果变成分户，本署认为，此政策容许仍然在生的户主以其他途径迁往别的公屋单位，并把原单位的新租约批予原户主的其他户籍成员，会衍生不公平现象（见下文**第 11 至 14 段**）。房屋署有需要严谨审视这些户主非去世的其他理由，再考虑是否「批出新租约」。

7. 其后房屋署向本署表示，「批出新租约」政策亦容许住户在「户主非去世」的情况下，基于其他理由要求重新批出租约，例如户主移民、调迁等。然而，本署发现，房屋署并无明确订定这些「其他理由」的范围，亦没有制订指引指导职员如何审视这些「其他理由」。在本署查询下，该署解释，「批出新租约」予在生户主的其他家庭成员，目的是让希望分户的家庭在未发生严重家庭纠纷（注：若发生严重家庭纠纷如家暴，可获房屋署批准分户）前自行透过其他途径分户，避免问题恶化。本署对房屋署以上解释有保留。首先，无论是房委会网页的陈述，或房屋署提供的内部政策文件，均没有注明「批出新租约」政策是「为避免租户家庭关系恶化而设」。而根据房委会于一九九九年二月四日就「批出新租约」政策发出的新闻公报，亦只提及户主去世后批出新租约的安排。再者，除非房屋署在批出新租约前后有进行评估，否则不能假定「批出新租约」有助租户解决家庭纠纷。况且，分户政策的其中一个原则，正是避免租户在没有恩恤理由下取得额外公屋资源。因此，该署应严谨审视户主非去世的情况，避免租户滥用此政策取得分户的效果。

房协无切实措施确保公屋是供低资产 / 收入人士居住

8. 房协曾于二〇〇二年研究富户政策的可行性，惟最终因没有法定权力审查住户的家庭收入及其他因素等而未有推行。这与房协提供公屋予低收入 / 资产家庭的宗旨难以配合。事实上，现时房协租户拥有私人物业或庞大资产，亦没有违反租约条款，房协只能「劝谕」有关租户腾空单位，力度明显不足。

9. 房协没有采取有效措施，如加入适当租约条款，以限制富户或拥有物业的租户无了期租住单位，这实在有违其原来提供公屋予低资产 / 收入人士的宗旨和原意，对真正有需要入住资助房屋的人士不公平。

政府当局（运输及房屋局）无机制监察房协公屋的运作

10. 运输及房屋局（「运房局」）表示，现时政府并无监察房

协的法定权力和机制，该局也没有任何有关监管房协提供公屋的政策文件。本署对该局的取态有保留。政府以优惠条款拨地予房协兴建公屋，目的是让房协实践为低收入 / 资产家庭提供廉价居所的宗旨，以配合政府在房屋方面的施政方针。因此，政府有责任确保给予房协的拨地优惠用得其所。本署认为，运房局有责任与房协商讨，并订出书面协定，以确保拨地优惠达致预期目的。

公屋单位户主另行申请公屋与「批出新租约」政策

11. 现时，房委会及房协均容许现有公屋单位的户主单独或联同户籍内其他成员另行申请公屋。本署认为，现有户主（一般是前公屋申请人）基本上已获配公屋，并无实际迫切的住屋需要。况且若户主因特殊社会或健康因素不宜在单位继续居住，可凭该些特殊因素考虑调迁；又或户主希望子女照顾，亦可申请一名子或女及其配偶加入户籍。假如公屋资源充裕，容许已获配屋的原申请人按其意愿在没有恩恤理由下再度申请轮候公屋（无论独自或联同他人），可以理解和接受，但在目前公屋短缺问题非常严峻的情况下，此做法值得商榷，会影响到有迫切和实际住屋需要的轮候人士早日「上楼」的机会。

12. 事实上，在批出新租约的问题上，房屋署一方面强调公屋租住权不能自动世代相传，以及严格审查分户的要求，另一方面却容许户主透过其他申请公屋途径（如「家有长者优先配屋计划」），绕过公屋轮候册的机制，不单只达致世代相传的实效，更比一般轮候公屋人士快获编配公屋，造成严重不公。房屋署有责任把执行「批出新租约」政策时发现的不公平情况向房委会反映以便适时检讨。至于房协，该会容许租户其中一位年满 18 岁又通过资产审查的认可家庭成员，无须像其他申请公屋的人士一样轮候公屋，这亦是对其他轮候册上的登记人士构成不公。

「批出新租约」政策下的经济审查

13. 在「批出新租约」政策下，只要继承租住权的公屋住户

家庭入息水平不逾轮候册的三倍入息，即使拥有物业或巨大资产，亦可获批新租约。同样，继承租住权的住户的家庭入息水平即使超逾轮候册的三倍，若其资产不超逾轮候册入息限额的84倍，也可获批新租约。根据政府统计处公布的资料，二〇一四年第三季的四人家庭入息中位数不多于四万元，但根据「批出新租约」政策，四人家庭每月入息限额（二〇一四 / 一五年度轮候册入息限额三倍）为\$71,730，相比之下高出甚多。若租户在超逾此入息限额时仍可继续租住公屋，则似乎远离了资助公屋是为了租予经济上负担不起租住私人楼宇人士的原意。

14. 如上文所述，住户只会于其家庭入息及所拥有资产净值均超逾指定限额的情况下，才会被要求迁出单位。租户即使拥有私人物业，仍可居于公屋单位内。本署认为，对于租户拥有私人住宅，在原则和政策上应否退回公屋单位予房屋署，让真正有需要的家庭入住，政府当局宜进行全面检讨。

建议

15. 鉴于以上所述，申诉专员向有关当局提出以下改善建议：

- (1) **房屋署**应强化与**房协**有关双重房屋福利的互通机制，除继续定期通知房协涉及两个机构的双重户籍个案外，亦应制订书面协议，设立恒常的沟通渠道（如定期会面或汇报），厘清双方跟进各类个案的权责，有需要时共同审视个别要迫切跟进（如拖延迁出多时）的复杂个案，定下解决个案的时限及按时呈阅机制。
- (2) **房屋署**及**房协**应加强对员工的培训，让员工明白在租户违规时，除顾及租户可能面对困难的同时，也应坚守的原则，摒弃过分包容的作风，以确保他们对尚在轮候册上等待编配公屋单位的市民负责。此外，要令员工熟悉处理违规情况的相关指引，强化

职员处理较复杂个案的技巧，从而确保违规个案获适时妥善处理。

- (3) 就已批准调迁的个案，以及已确知拥有双重户籍的个案，**房屋署**应主动删除旧户籍，而非等待租户自行申请删除户籍。
- (4) **房屋署**及**房协**应订下更清晰的指引和租户通告，让租户知悉在屡遭警告无效后会采取行动（如发出终止租约通知书）的期限，并确保职员严格执行。
- (5) **房委会**及**房协**应考虑在非特殊情况下，不容许公屋户主申请另一公屋，以堵塞租户透过其他申请公屋途径，绕过一般公屋轮候册申请的程序而取得另一公屋，从而衍生的不公平现象。
- (6) **房屋署**在执行「批出新租约」政策时，应严谨审视户主非去世的情况，并制订清晰指引供职员遵行，避免租户滥用政策取得分户的效果。
- (7) 虽然**房协**没有法定权力审查住户的家庭收入，但可考虑在租约上加入条文，采取行政措施，要求住户申报入息 / 资产，以及规定当入住后的资产及入息水平超过指定上限时，须缴交富户租金。
- (8) **运房局**应主动与**房协**商讨可行措施，并订出书面协定，以确保**房协**的出租公屋符合政府优惠批地的原意和地契中的相关规定。
- (9) **房屋署**应搜集并储存入息 / 资产超指定限额的租户数据，并向**房委会**建议检讨「批出新租约」政策，包括考虑要求承租住权的家庭成员，须同时符合入息及资产水平的要求。

申诉专员公署
二〇一五年一月