



**香港社區組織協會(SoCO) 基層房屋關注組
4 人家庭輪候公屋超過 6 年半
未曾獲一次編配、未達編配前調查階段
房屋政策多年欠缺規劃**

運輸及房屋局、房屋署、香港房屋委員會等部門行政嚴重失當

之前發表的《審計署署長第六十二號報告書》，預期平均輪候時間會不斷延長，並預測一般公屋申請人在 2014-15 年度平均輪候時間達 3 年，到 2020-21 年度更達 5 年。可是，如果僅計算 2 人或以上家庭，其平均輪候時間早在 2012-13 年度已超過 3 年。而本會更發現，現時公屋輪候冊上，4 人家庭即使輪候公屋超過 6 年半，不但尚未獲編配，竟連調查階段亦未達致。政府當局雖有訂下平均 3 年目標，但有關計算方法扼殺 4 人家庭上樓希望；房屋政策欠缺規劃，亦未能回應輪候冊上 4 人家庭所需。

過去數年，政府每年興建約 15,000 個公屋單位，但由於單位嚴重供不應求，公屋輪候冊數字屢創歷史新高。截至 2014 年 3 月，輪候公屋的申請人數已接近 25 萬，反映公屋需求急切。

政府多年以來表示致力維持平均 3 年上樓目標，但現存公屋政策上，平均 3 年上樓目標並不計算非長者單身申請人，但又將單身長者的輪候時間一併計算在平均 3 年上樓目標之內。雖然房委會表示現時平均上樓時間為 3.0 年，但其上樓目標實際上並未能直接反映 2 人或以上家庭之住屋時間。其中，4 人家庭上樓時間更加遠超 3 年。本會有接觸一家四口之申請人，於 2007 年 6 月獲登記輪候公屋，可是至今輪候接近 7 年，不但未獲第一次公屋編配，且輪候號碼仍然未達調查階段。

本會曾就有關情況分別約見房屋委員會及時任房屋署署長栢志高先生，但前者在會面中未有對此提出任何改善措施，而後者更拒絕接見。之後，本會亦有聯同居民到立法會申訴部進行申訴，並繼後到申訴專員公署進行投訴，並正等候調查結果。

事實上，審計署在 2013 年 10 月發表《審計署署長第六十一號報告書》，亦有指出房屋署及房委會等部門在公屋編配有積壓已久申請及配屋時間的問題。但前年成立的長遠房屋策略督導委員會在今年年初發表公眾諮詢報告，卻完全未有對有關問題著墨，任由有關問題愈趨嚴重。

本會認為，有關個案並非個別現象，而是輪候冊上整體 4 人家庭均面對遠超 3 年的輪候時間。但多年以來，各個相關部門在房屋規劃上嚴重失當，以至今時今日之局面。可見，有關當局在此問題上實屬責無旁貸。可是，運輸及房

屋局、房屋署、房屋委員會等政策部門多年以來缺乏長遠房屋規劃，致使公屋單位數量遠遠未能滿足 4 人家庭之需要，所謂平均 3 年輪候目標更加未能滿足 4 人家庭的合理期望。此外，部份政策措施失當，如配屋與配屋之間時間沒有明確規定，公屋資源錯配問題等，均嚴重影響申請人上樓機會，進一步延長上樓時間。但有關當局制度官僚，多年沒有處理上述情況，任由輪候人數及輪候時間逐步增加，明顯脫離大眾期望。

政策問題

1. 整體公屋建屋量嚴重不足 輪候個案近五年激增超過 1 倍

從 2008 年至今，公屋輪候個案激增超過 1 倍，導致現時輪候冊數字超過 24 萬大關。數字反映過去多年公屋供應，未能有效回應基層市民不斷增加的住屋需求。有關當局多年來未有採取任何補救措施，過去僅維持每年興建約 15,000 個公屋單位，致使公屋輪候冊累積申請人數日趨增多，屢創新高，基層市民上樓無期。

2. 平均輪候時間計算純屬取巧

輪候冊一般申請者的平均輪候時間，是指過去 12 個月獲安置入住公屋的申請者，由登記在輪候冊以至獲得首次編配時的平均輪候時間¹。但按照房委會文件顯示，截止 2013 年 6 月底，共有 2,100 個家庭面對輪候 5 年公屋或以上但未獲第一次配屋²，而當中更涉及各個家庭組合，即使情況以 4 人家庭最為嚴重，但也有 1 人及 2 人個案輪候 5 年或以上。但要注意是，平均輪候時間僅計算過去 12 個月獲安置的申請者，但不計算所有在輪候冊上未獲安置的申請人。故有關數字不單未能反映現時輪候冊上申請者的輪候情況，導致真實輪候時間被嚴重低估；另一方面，房委會可以藉此計算過去 12 個月的方式，為降低該季度或該年度的平均輪候時間，而可能作內部協調，因應調控平均輪候時間而決定分派公屋準則，致使有可能部份申請因而積壓，輪候 5 年或以上亦未獲配屋，目的就是要降低輪候時間。明顯地，有關計算方法存在重大問題，透明度亦明顯不足，令人難以理解輪候 5 年或以上仍未獲配屋的真正原因何在。

在現行的公屋輪候政策下，房委會雖有訂下平均 3 年上樓承諾，但輪候承諾並不包括非長者單身人士及被凍結之新移民個案，其計算的申請人範圍只考慮長者單身及 2 人或以上之家庭。但根據審計署文件顯示，如撇除長者單身申請人，輪候冊上家庭申請人的平均輪候時間實為 3.01 年，反映 3 年上樓承諾在 2 人或以上家庭申請人未能兌現。而有關數字只反映至 2013 年 3 月情況，有見於房屋署公佈的平均輪候時間有惡化跡象，由該年 3 月的 2.7 年上升至今年 3 月的 3.0 年。故本會有理由相信，不久將來，2 人或以上家庭申請人將會進一步

¹ 但不包括申請期間曾凍結的時段，例如申請者尚未符合居港年期規定、申請者在獄中服刑，或正等待家庭成員來港團聚而要求凍結申請等。

² 1 人少於 5 宗、2 人 10 宗、3 人 110 宗、4 人 1,500 宗、5 人或以上 510 宗。

面對遠超 3 年的輪候時間。可見有關當局多年以來未有採取行動，降低輪候時間，導致隨時面臨平均 3 年上樓「爆煲」情況。再者，對長者單身輪候時間計算在 3 年上樓承諾，而將非長者單身排拒於上樓承諾之外，有關計算極不恰當，不禁令人懷疑政府有「搬龍門」之嫌，只取對自己有利的數據以降低輪候時間，有失公眾對局方署方之期望。

3. 4 人家庭住屋需求飽受忽視

截止 2013 年 3 月底，輪候冊上 4 人家庭有 23,400 戶，但在 2012 年 7 月至 2013 年 6 月期間獲安置的 4 人家庭僅有 1,700 個，不足輪候冊上 4 人家庭的一成名額，明顯單位供應分配嚴重不均，難以消化輪候隊伍。房委會文件亦顯示，截至 2013 年 6 月底，在輪候冊上輪候 3 年或以上而未獲配屋的家庭組合中，亦以 4 人家庭最為嚴重，達到 8,300 宗³，佔數字超過 4 成，與 4 人家庭配額不足所產生之結果不謀而合。可見，上樓承諾實際名存實亡，4 人家庭苦候無期。故現時計算的平均輪候時間未能清晰顯示以家庭為單位的申請人之輪候時間，致使部份家庭組合在現存政策下慘被犧牲，而 4 人家庭因而首當其衝。

在整個房屋規劃上，明顯未有充分考慮 4 人家庭的住屋需要，而未有調節 4 人家庭公屋配額⁴。當中，一睡房單位及兩睡房單位大幅不足，導致未能滿足 4 人家庭之需要。可見，有關當局在房屋規劃上多年以來明顯犯錯，導致大量 4 人家庭滯留在輪候冊上，單位興建未有顧及 4 人家庭之需要。政府多年主要興建小型單位，而平均 3 年上樓承諾只較容易在長者單身及 2 人家庭得到滿足⁵，以降低平均輪候時間，拉上補下，做法令人失望。房委會雖然宣佈 2013/14 至 2016/17 年度的新建公屋中，有約 39% 為一睡房單位、16% 為兩睡房單位，可提供予 3 人至 5 人家庭居住。但對照以往最終配屋予 4 人家庭的比例，只佔該年 1 成配額左右。故即使比例上有所提升，估算最終 4 人家庭獲配屋比例仍然只為少數，4 人家庭輪候數字及時間只會進一步增加。

4. 配屋時間缺乏明確規限

現時計算的平均輪候時間是以輪候冊登記日期開始計算，至第一次獲得配屋

³ 按房委會文件，截止 2011 年 6 月底為止輪候冊上輪候時間為三年或以上而未獲編配機會的 4 人家庭有 4,100 宗，但截止 2012 年 6 月底為止，已達 6,600 宗。去到 2013 年 6 月底，則達到 8,300 宗，數字有明顯上升趨勢。可是，2011 年 7 月至 2012 年 6 月期間獲安置的 4 人家庭只有 1,900 宗，而 2012 年 7 月至 2013 年 6 月期間獲安置的 4 人家庭更只有 1,700 宗，數字反而回落。

⁴ 按照政府統計處文件，2009-10 年度的新落成公屋單位中，一睡房單位(供 3 至 4 人居住)及兩睡房單位(供 4 人或以上)佔該年度新落成單位的 53%。但在 2010-11、2011-12 及 2012-13 期間，卻分別只佔該年度的 41%、47% 及 42%，而有關單位同時有機會分配予 3 人家庭及 5 人家庭，故近 2 年輪候冊上獲安置的 4 人家庭只有不足 2,000 個。

⁵ 按房委會文件，2012 年 7 月至 2013 年 6 月間獲安置的一般申請人共有 14,300 宗，而 1 人(指長者單身)有 3,400 宗，2 人有 5,700 宗，兩者已佔該年編配的 63%。而 3 人家庭雖然只有 2,800 宗，但 4 人家庭更只有 1,700 宗，只佔該年編配不足 12%。

機會的時間，而並非正式入住公屋的時間，更將申請至登記約 3 個月的時間均沒有計算在內。根據審計署對 2013 年 3 月 31 日仍在輪候冊上共 116,927 名一般申請人住屋情況作分析，以計算其實候時間⁶，發現有接近 3 成一般申請人的實候時間為 3 年或以上，另有 12% 一般申請人已等候 3 年或以上而未獲提供任何配屋建議。

房委會雖給予公屋申請人最多 3 次編配機會，但對於第二次及第三次配屋時間未有任何具體規定期限。本會所接觸的不少居民在放棄第一次編配後，等候接近一年仍未獲下一次配屋機會。可是，有關申請人號碼實際上已符合配房要求，需要再輪候一年時間實屬難以理解。而申請人輪候個案的積壓，亦明顯不利房委會的行政。再加上缺乏任何配屋與配屋之間指標承諾，輪候者只會無所適從，連釐定租約也產生困難，有關制度明顯存在問題。而第二次及第三次配屋不計算在平均輪候時間，亦使當局缺乏誘因去處理問題，為了減低平均輪候時間，而優先處理未獲配屋人士，而冷落繼續等候下一次配屋之人士。據審計署了解，2000 年房委會預計整個配屋過程只需時 9 至 12 個星期，但審計署以 2012-13 年度計算首次配屋至第三次配屋實候時間實為 1.21 年(逾 62 個星期)。可見，現在配屋與配屋之間時間異常地長，不能接受，最終任由公屋申請人受害。

此外，本會同時發現，在恆常接觸的不少個案中，有申請人在配屋時獲分配有特殊情況之單位(包括自然身故、追討欠債事件等)。雖然房委會承諾申請人如果決定放棄有關編配，將不會計算為一次有效編配。可是，對有關當局而言，該次編配以滿足一次配屋，有影響平均輪候時間之嫌。而即使不計算為有效編配也好，申請人亦無法得知下一次編配的時間，隨時因而要再輪候一年方獲下一次編配。在此情況下，整個配屋與配屋之間制度就成為有關當局任意操控，將不受歡迎單位作為注碼，而漠視輪候冊上一般申請人對一般公屋編配的期望。

5. 放寬市區限制措施失當

房屋署容許在 2011 年 9 月 30 日或之前申請的公屋輪候人可把其所選地區轉為市區，由於需求急切，使到公屋申請人輪候時間更長。本會所接觸正輪候公屋的劏房居民中，更有不少 4 人或以上的家庭因轉換選區而等候六年或以上仍未獲配公屋。市區的公屋供應量緊張，因而未能滿足大批申請人之需求。事實上，申請人收到有關可轉市區之通知，實屬欣喜，以為市區供應充足可儘快上樓，結果換來卻是上樓時間一再拖延。

當時邀請轉區的通知信中，雖有表示未來新落成單位以 2、3 人家庭為主，並建議申請人要審慎考慮。可是，署方應清楚知道市區各個家庭組合的輪候情況，既然 4 人家庭隊伍面對輪候壓力，房屋署有責任作適當考慮，而非隨意讓一眾 4 人家庭轉為申請市區，增加隊伍壓力，最終只會讓本來輪候市區的申請人，以及剛轉到市區的申請人面對更長的輪候更長時間。雖然信件並未提及在轉區後會輪候更長時間，但就算提及未來新落成單位多為 2 至 3 人家庭，而申請人又收到邀

⁶ 審計署指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。

請轉區的通知書，也會認為，未來數年持續有市區新單位落成亦會惠及其他家庭組合。這正好反映房委會低估了更改所選地區為市區的公屋輪候戶數目，未能有足夠的公屋資源舒緩輪候市區公屋的申請個案，令申請人輪候時間進一步延長。

6. 公屋選區劃分太廣，導致資源錯配

現時公屋選區分為四個，分別是市區、擴展市區、新界及離島，但目前各個區域包括的範圍廣泛，例如市區包括九龍及港島，而擴展市區更廣至將軍澳至東涌，使到輪候戶難以獲得理想的區域安置。然而，全港公屋興建量分布不均，例如港島區公屋興建量近年嚴重滯後，另有部份地區公屋密度極高，在公屋資源規劃上的不均性及現時選區劃分上造成很多公屋資源錯配情況，不少輪候人士因選區太廣，獲配單位地點不合適而放棄編配，不單令上樓時間一再延長，同時亦減慢公屋流轉及行政效率，實非大眾之福。

7. 定期抽查但缺乏相應行動，輪候個案上樓無期

審計署曾建議，有關當局要定期進行調查，找出積壓已久(一般申請人已輪候超過三年)個案，並特別要對等候已久(5年或以上)的個案採取所需的跟進行動。而房委會過去3年亦有分析等候超過5年但未獲提供任何配屋建議的輪候冊申請個案進行特別研究，且發現情況有逐年惡化的跡象⁷。但本會再向房屋署就個別輪候多年公屋的個案作進一步查詢，發現當局對有關人士輪候時間長未有進一步行動，僅表示其申請尚未到達編配前的調查階段。從而可見，房屋署只視有關情況為理所當然，輪候6年以上尚未獲配公屋並不是個別事件，而為房屋署所默認。

總結

有見於以上政策問題，反映運房局等部門多年以來缺乏長遠規劃，令4人家庭未能在公屋政策上得到合理對待。政府雖有分開一般申請人及非長者單身輪候隊伍，而將單身長者及2人或以上家庭訂下平均3年輪候時間。但從數字及申訴人情況顯示，政府實際上又再按家庭人數，而非各個家庭組合均能受惠於平均3年上樓目標。結果，平均3年輪候時間僅在1至2人家庭組合中部份落實，此舉明顯有違公屋申請人之合理期望。政府多年房屋政策滯後，未能滿足4人家庭之住屋需要。無論在大單位的規劃上，抑或整體建屋量，亦完全與需求脫節，造成今天政策失當的局面。

政策建議

1. 年建公屋三萬五，實現真正「三年上樓承諾」

面對龐大輪候冊壓力，政府在本年度施政報告提出，將跟從長策會建議，於未來十年興建47萬房屋，28.2萬為公營房屋，但此一目標未能確切回應龐

⁷ 2011年6月底輪候冊數字上的一般申請人中，13%申請人輪候時間為3年或以上而未獲編配機會。但2年後，截至2013年6月底，數字已增至16%。

大的公屋需求，故本會認為政府應儘快將公屋每年興建量增加至 35,000 個單位，以切實減輕整體住戶輪候時間。

2. 檢討平均輪候時間的計算準則

鑑於房委會的輪候時間只計算在過去 12 個月獲安置入住公屋的申請者，數字無法反映真實輪候情況。故房委會應將平均輪候時間計算所有在輪候冊上的申請人，以明確反映真實輪候狀況，避免扭曲輪候時間。

在計算平均輪候時間上，應把單身長者及家庭之一般申請人分開計算其輪候時間，以準確顯示一般家庭實際的輪候時間，使到一些家庭成員較多的住戶獲較公平對待，而非上樓機會被犧牲。此外，平均輪候時間的計算不應只計算至第一次配屋時間，而應計算至最終接納配屋時間，以提高平均輪候時間之準確性，實現真正「三年上樓目標」。

3. 短期重新檢視公屋資源運用，長遠增加大單位公屋興建量

有見於 4 人或以上單位供不應求，致使輪候時間相對其他家庭組合更長。而較多家庭成員之住戶普遍具有長者或兒童，故輪候時間之長亦明顯不利長者及兒童的住屋需要。可是，在未來數年公屋興建量方面，明顯未能追得上大家庭的住屋需要，並尤以 4 人嚴重。為免有關家庭住屋需要繼續被犧牲，本會要求，房屋署應檢視公屋資源運用，包括打擊濫用公屋資源以及處理寬敞戶個案，在短時間內釋放大單位之供應。但長遠而言，房屋署在規劃未來興建用地上，應增建大單位之比例，以平衡不同家庭成員組合之利益需要，亦配合特首及運房局局長曾表示要為未來增加人均居住面積做好準備。

4. 具體規限配屋時間

房委會應具體規限會見房屋主任後的配屋時間和每兩次配屋之間的時間差，令合資格的輪候戶能夠清晰掌握配屋時間，更重要的是容許申請人有知情權，可以根據清晰的配屋時間指引估算自己要獲得公屋單位的時間，尤其對正在租住市面單位的申請人可考慮是否續租其居所。鑑於放棄該次編配的申請人號碼已達配房要求，無任何指標性的輪候時間難以令人接受。故房委會應訂立指標，在最多 1 年時間以內完成最多 3 次配屋程序，減省配屋與配屋之間的等候時間。有關建議不但能避免輪候戶等待編配公屋的時間不斷被拖延，亦可以有效提升公屋編配效率，達致真正上樓目標。

5. 檢討放寬市區限制措施

房委會應在下一次實施放寬市區限制時，確切計算市區的公屋落成量是否可以滿足由其他選區轉至市區的申請人之需求，並分析不同住戶組合以及市區不同大小單位之供應量，準確掌握數字，避免因公屋申請人因轉區，使市區輪候人數不斷增長，加長輪候時間。

6. 提高各選區公營房屋的平均比例

房委會應在興建公屋的同時，顧及不同地區市民的住屋需求，確保每個區域的公屋比例要平均，例如港島區公屋興建量明顯滯後，房委會應考慮平衡各區所需，滿足有關需求。此外，為減少公屋資源出現錯配，政府應優化選區安排，如長遠將港島及九龍分開，以減低錯配情況，優化編配效率。另鑑於輪候冊上輪候3年或以上而未獲配屋以4人家庭最為嚴重，房委會亦應針對有關問題，增加大單位興建量，以滿足申請人需求。為增加透明度，房委會亦應公布有關各個選區未來五年以編配人數計算的公屋單位數目，以及各個選區不同家庭組合的申請人數目，使申請人清晰了解自己的輪候狀況，讓公屋輪候冊上正在輪候公屋的申請人可按有關資訊作出適當安排，相信對輪候情況亦有改善空間。

7. 定期抽查個案，優先處理輪候5年或以上的申請個案

針對輪候時間過長個案，房委會應優先處理輪候5年或以上的申請個案，以切實降低輪候時間。即使房委會表示有關個案大多涉及不同特殊情況，但本會認為所謂特殊情況大多只牽涉行政措施，有關理由並不足以支持5年或以上仍未獲配屋。



香港社區組織協會(SoCO)
基層房屋關注組
謹上

二零一四年六月六日