**香港社區組織協會**

**公屋政策立場書**

**公屋政策：單位大小規劃失當、欠缺透明市民長等**

長遠房屋策略文件中雖提及未來10年單位總供應量，但未有針對單位之大小作任何建議。事實上，無論是近年私樓的蚊型單位、抑或公屋不同單位大小的興建，未能回應市民的住屋需求。這反映不僅是單位數量多與少的問題，而同時包括單位大小的問題。以公屋為例，截止2014年6月底，共有28,300個一般申請人輪候3年以上未獲第一次配屋，**其中更有4,600個一般申請人輪候公屋5年以上而未獲配屋，當中4人家庭佔3,400宗(約74%)、5人或以上家庭佔990宗(約22%)，成為輪候冊上重災區，這情況明顯比2013年惡化**[[1]](#footnote-1)。事實上，截止2014年9月底，一般申請人的平均輪候時間已達3.1年，超過平均3年輪候時間的目標。但對於人數較多的家庭組合，輪候5年以上已見怪不怪。

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長，這因家庭人數影響輪候時間明顯不符提供公屋之原意。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，明顯仍然未能追得上大家庭的住屋需要，並尤以4人嚴重，從以上未獲第一次配屋情況可見一斑，情況亦會繼續惡化。再者，在2013年7月至2014年6月期間獲安置入住公屋的4人或以上家庭只有2,850宗(佔總數約14%)。但截至2013年3月底，就有近30,000宗4人或以上家庭正在輪候公屋。房署維持每年只向4人或以上家庭派發3,000個單位，輪候時間只會愈來愈嚴重。

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。

　 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。**鑑於輪候冊上輪候3年以上而未獲配屋以4人家庭最為嚴重，房委會亦應針對有關問題，短期內增加大單位興建量，以滿足申請人需求。長遠而言，應按照輪候冊上家庭人數分佈，規劃未來公屋單位大小，以縮短4人或以上家庭的輪候時間，令輪候時間真正達平均之效。為增加透明度，房委會亦應公布有關各個選區未來五年以不同編配人數計算的公屋落成數目，以及各個選區不同家庭組合的申請人輪候數目**，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。

另一方面，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。

**非長者單身人士：配額不足，55歲以下人士上樓幾乎無望**

雖然長策會建議改善非長者單身人士配額及計分制，先提高45歲或以上申請人的分數，並逐步擴展至35歲或以上。但截至2014年6月，在超過13萬宗非長者單身申請中，仍有超過4萬宗申請為35歲或以上的非長者單身人士。

房委會在今年10月剛通將修訂配額及計分制，包括將配額增至2,200個、申請時年齡每增一歲將增加9分、年屆45歲申請人一次性獲加60分、向輪候5年而未來2年尚未審查之申請人進行查核等，以上修訂將在翌年2月起實施。

看似，房委會遵從長策會建議，為年紀較大的單身人士增加上樓機會。可是，政府之新措施，美其名為年紀較大的單身人士加快上樓，但如果分析近年非長者單身編配額數字，將會發現當中97%以上單位根本只分配40歲或以上人士。故所謂優化計分制，實際對35歲抑或45歲或以上人士沒有明顯幫助。

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 30歲以下 | 30至39歲 | 40至49歲 | 50歲或以上 | 總數 | 編配額 |
| 2006/07 | 0 | 1 | 170 | 1,150 | 1,320 | 1,600 |
| 2007/08 | 0 | 10 | 390 | 1,190 | 1,590 | 1,600 |
| 2008/09 | 0 | 20 | 580 | 1,390 | 1,990 | 2,000 |
| 2009/10 | 0 | 10 | 430 | 1,500 | 1,950 | 1,960 |
| 2010/11 | 0 | 40 | 680 | 1,030 | 1,750 | 1,760 |
| 2011/12 | 0 | 40 | 550 | 1,260 | 1,850 | 1,850 |
| 2012/13 | 0 | 40 | 480 | 1,170 | 1,690 | 1,690 |

非長者單身編配額

事實上，接受配房的最低分數，也由2008年只需99分至125分不等，去到2014年8月由154至163分不等，6年間增幅分別達30分(市區)、45分(擴展市區)、64分(新界)及46分(離島)。可見，無論申請任何一個選區，均抵銷多年以來輪候分數的增幅，如同｢白等一場｣。歸根究底，是每年非長者單身編配額最多只有2千個，難以滿足需求。

但在翌年2月1日調整公屋分數後，鑑於配額只有輕微增加、申請年齡每增一歲增加9分、以及向45歲或以上申請人加分60之建議，配屋分數將預期大幅提高。

現行及建議之計分制計算

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 申請年齡 | 2015年2月1日起  計算方式 | 可得分數 | 18歲起計算所需輪候年期 | 2015年2月1日前  計算方式 | 可得分數 | 18歲起計算所需輪候年期 |
| 18 | (18-18)x9+0 | 0 | / | (18-18)x3 | 0 | / |
| 35 | (35-18)x9+0 | 153 | 12.75年 | (35-18)x3 | 51 | 4.25年 |
| 44 | (44-18)x9+0 | 234 | 19.5年 | (44-18)x3 | 78 | 6.5年 |
| 45 | (45-18)x9+60 | 303 | 20.25年  (因45歲會增加60分) | (45-18)x3 | 81 | 6.75年 |
| 50 | (50-18)x9+60 | 348 | 24年  (因45歲會增加60分) | (50-18)x3 | 96 | 8年 |
| 55 | (55-18)x9+60 | 393 | 27.75年  (因45歲會增加60分) | (55-18)x3 | 111 | 9.25年 |
| 57 | (57-18)x9+60 | 411 | 29.25年  (因45歲會增加60分) | (57-18)x3 | 117 | 9.75年 |
| 配屋狀況 | 未公佈 | | | 截止至2014年10月，已接受配屋的最低分數：市區(161分)、擴展市區(157分)、新界(174分)、離島(154分) | | |

從上圖可見，如根據新計算方式，可得分數將會大幅提升。雖然修訂計分制後申請人會以最高分者為準，但事實上，將會造成變相｢打尖｣的情況，將輪候多年後年青單身人士放回｢隊尾｣，且大幅推高配屋分數，令輪候冊上之申請人上樓無望。

在舊制中，即使57歲開始申請公屋，要達60歲方到達153分，只有選擇離島區之申請人方有機會獲得配屋。如果18歲始申請公屋，就算申請離島區，仍然要輪候12.67年的時間。事實上，根據房委會紀錄，從未有30歲以下人士獲得配屋，30至39歲獲配屋也不足3%。截止2013年3月，共有17,200名40歲至49歲之非長者單身。但要注意是，舊制下，獲配公屋人士中尚有近三成40至49歲申請人可獲編配，因每輪候一年所獲12分相比申請時每大一歲獲得3分尚有9分剩增長，使輪候多年的申請人仍然有機會高於年齡較大的申請人；但新制下，早一年申請的剩增長只剩下3分，令輪候時間較長的效應大幅減弱。由於45歲或以上會一次性獲加60分，單是44歲申請人士，已與45歲剛申請人士有69分(60+9)之差距，以每年3分的剩增長，變相需要23年輪候時間方能抵消(69/3)[[2]](#footnote-2)。**此舉已證明45歲以下人士可謂上樓無望。**基於同一個計算方法，由於每年剩增長只有3分，所以需要每輪候3年時間方追得上每大一歲申請人的剩增長[[3]](#footnote-3)[[4]](#footnote-4)。**所以，屆時輪候時間較長的申請人也不足以趕過年齡較大申請人之進度，此舉只會將輪候時間的效果抵銷，只著重申請年齡。**

在合共29,000個40歲或以上之申請中，11,800名為50歲或以上之非長者單身人士。由於2013/14年度輪候冊上新登記非長者單身有24,700名申請者，故相信2013/14年度50歲或以上申請人會進一步提升。在確立新制情況下，基於配額只有最多2,200個，故單是消化50歲或以上申請人已需要超過5年時間。**基於剩增長功能大減，加上輪候冊上繼續有50歲或以上申請人新登記，可推算50歲以下申請人根本同樣輪候無望。**

雖然房委會文件中暫未有對外公佈55歲或以上非長者單身申請人的數目，但只要現存輪候冊上尚有數千個55歲或以上單身、或每年維持超過2,200個55歲或以上單身新申請、配額仍然維持每年最多2,200個、加上每年剩增長只有3分，最終可能導致未來多年絕大部份配額均只留給予55歲或以上單身，令整個配額及計分制只重視年齡的單一化情況。即使特首在選舉政綱中宣佈要確保35歲或以上非長者單身的平均輪候時間為3年，以及縮短35歲以下單身輪候時間；而長遠房屋策略亦建議將平均3年輪候目標擴展至45歲，甚至35歲。但依以上分析，無論50歲、甚至55歲以下單身人士，根本難以受惠於有關建議。最終，**整個新制某程度上，只不過將高齡人士優先配屋計劃擴展至55歲或以上人士。要長遠落實至45歲、甚至35歲，未來5年幾乎絕無可能。**

雖然政府經常強調35歲以下人士學歷程度較高，向上流動性高，但本會認為這不能作為斷絕較年輕人士上樓機會的理由。首先，根據房署紀錄，2014年有56%非長者單身為中學程度或以下，單是30歲以下單身，亦佔33%同為中學程度或以下，即22,407人(截止2014年3月)。故改革的計分制只會進一步漠視這一批年輕申請人的需要，他們的向上流動性之高是否如政府般理解值得懷疑。**在最終只分配予55歲或以上申請人的情況下，預計配屋分數將可能達400分，年輕人士無論學歷高與低根本不獲上樓機會，這種一刀切方法只會令將很多有真正住屋需要人士排拒於外，非合理的政策。**

有見及此，無論計分制及配額制，本會認為房委會的決定只著重年齡高低，而忽視其他重要的考慮因素，無助分配予有需要的人士之政策目標。所以，除進一步增加配額制，直接增加非長者單身人士上樓機會外；同時亦應考慮年齡以外因素，將與住屋需要有關的因素一併作考慮。

首先，房屋署必須重新評估非長者單身人士的住屋需要，增加配額編配量。截至最新一份2011年人口普查報告，**全港的一人住戶數目從 1991 年的 238,462 戶增加至 2011 年的404,088 戶，由佔整體香港住戶的 15%(1991)升至佔整體住戶的 17%(2011)**。更甚的是，一人住戶增長率高達 69.3%，遠較整體住戶 49.7%的增長率為高，反映一人獨居的情況已經愈來愈趨普遍。鑑於上述數據(1991至2011年)顯示出一人住戶數量將會有不斷增加的趨勢。時至2014年的今日，一人住戶的比例相信進一步提高，8%或10%的配屋上限明顯完全脫離現實。在單身人士對公屋需求只會有增無減的前提下，**房屋署應按照統計處一人住戶佔整體住戶的比例，把每年給予單身人士的公屋配額量由8%上調至20%(即每年提供約4,000個單位)，**以滿足一人住戶日漸增加的需求。否則，將平均輪候時間擴展至40歲、或35歲只會成為空談。

現時計分制度只以「年齡」作為區別有需要人士的主要準則，但實際上年齡未能完全地代表

當時申請人對公屋的需求。然而，政府有關措施仍純粹以年齡與住屋需要作掛勾(為45歲或以上單身人士加60分、及申請時年齡每大一歲加9分)，計分制的根本問題並未被處理。雖然政府認為較年輕單身人士向上流動性較高，較無需要處理，但這並不代表所有較年輕人士均有向上流動機會。根據«非長者單身人士住屋需要研究報告2013»，調查獨居並居住於不適切居所的非長者單身人士之中，年齡中位數為43歲，但有超過35%人士為40歲以下。上述調查結果顯示有為數不少較年輕人士仍然居於不適切居所。事實上，房委會目標是為無法負擔租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋，明顯年齡不應是作為低收入家庭的唯一指標。故本會認為房屋署應該真正優化計分制度，增設新的計分準則，協助有需要的住戶提早上樓。事實上，在2014年公屋輪候冊申請統計調查指出，9%單身申請人是獨居人士，所有日常開支都只能由自己一人負擔，這類人士多數缺乏家人的支持，經濟壓力又不能與其他人分擔，其住屋需要往往較與家庭成員同住的單身申請人相對急切，可謂真正的獨居單身。有見及此，**當局應考慮為現時獨居人士提供額外分數**，彌補現存計分制的不足，縮短真正有需要人士輪候公屋的時間。

面對著單身人士對公屋的需求急速上升，在配額及計分制影響下，配房階段所需的分數只會持

續增加，白等的情況愈趨嚴重，變相讓單身人士繼續飽受輪候時間極長的折磨，亦難以估計所需輪候之確切時間。儘管政府一直深信年輕人有更多向上流動的機會，而向45歲或以上人士提供加分。然而，社會上仍然有不少較年輕的單身人士並未能純粹因為「年輕」而受惠，並不確保因為年輕而保證獲得向上流動的機會。正如部份較年輕的申請人輪候了7年或以上時間，在經過審查後，入息水平依然符合公屋入息要求，其實正好反映其向上流動性有限，明顯有住屋上的需要。不過，現時計分制並沒有針對過這類有需要的年輕申請人，而新修訂計分制更進一步堵塞較年輕申請人上樓之機會，隨時首次配屋需要達400分，將已輪候數年的年輕單身人士由隊頭降至隊中，由還有2、3年的輪候時間，突然跳升至需輪候多動輒10年。政府實有需要正視以上政策問題，而非用「一刀切」的加分制度去限制其上樓機會。純粹用年齡去介定住屋需要只會忽略一眾有需要人士，與本來政策目標有所違背。如上文提及，近年40歲以下單身人士獲配公屋單位本身已寥寥可數，所謂45歲或以上人士加分的措施，只會進一步扼殺年輕人士上樓機會。既然公屋原意是協助無法負擔租住私人樓宇的低收入人士，如果多年以後申請人仍然符合資格，足以證明其住屋需要。因此，**本會認為當局應該正視非長者單身輪候時間過長的問題，為非長者單身人士提供「輪候時間上限」的承諾，例如6至8年，以處理配額及計分制所延伸的白等及打尖問題，幫助真正有困難的居民盡早脫離惡劣的劏房生活**。

在非長者單身增添家庭成員方面，現時政策對單身人士其實極不公平，申請人的實際輪候時間是鐵一般的事實，其輪候時間實不應因為添加家庭成員而受到減半的懲罰。故當局應該一視同仁，在一般申請人添加家庭成員對輪候時間沒有任何懲罰的對照下，平等對待單身人士，廢除換算時間不超過18個月的限制，如實地計算之前所輪候的時間。

最後，處理非長者單身人士住屋問題，除增加配額及改革計分措施外，政府亦應提供其他中、短期應對措施，包括增建單身人士宿舍(見下文)，正視單身人士嚴峻的住屋問題。

**香港社區組織協會**

2014年12月24日

1. 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，當中4人家庭佔1,500宗、5人或以上佔510宗。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 以18歲申請為例，輪候分數為0分(假設在公屋沒有戶籍)，每年增加12分，輪候23年(41歲)方有276分，輪候26

   年(44歲)方有312分。

   以21歲申請為例，輪候分數為27分(假設在公屋沒有戶籍)，每年增加12分，輪候23年(44歲)方有303分。

   以45歲申請為例，輪候分數為303分(假設在公屋沒有戶籍)，一開始(45歲)已有303分，抵消一個21歲申請人輪候

   23年所累積的分數，相比一個18歲申請人輪候26年而言，也只是少9分，等同一個46歲申請人申請公屋時分數。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 50歲申請人輪候公屋3年，獲384分，但一個54歲申請人一申請時已有384分。

   |  |  |  |  |  |  |
   | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
   |  | 50歲 | 51歲 | 52歲 | 53歲 | 54歲 |
   | 申請時所得分數 | 348 | 357(+9) | 366(+9) | 375(+9) | **384(+9)** |
   | 由50歲開始申請計算 | 348 | 360(+12) | 372(+12) | **384(+12)** | 396(+12) |

   [↑](#footnote-ref-3)
4. [↑](#footnote-ref-4)