**香港社區組織協會(SoCO) 基層房屋關注組**

**向申訴專員公署投訴**

**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**

**要求公署全面調查，還申請人一個公道**

剛發表的《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2013年12月，輪候公屋的申請人數已突破24萬，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2.9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。而今次申訴人一家4口，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。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上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，申訴人個案並非個別現象，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。

按照香港法例第397章《申訴專員條例》，申訴專員有權調查政府部門及公營機構涉嫌行政失當的投訴，而當中行政失當定義包括「延誤/沒有採取行動」、「出錯，意見/決定錯誤」、「不按程序辦事」、「程序不妥」等。**本會認為，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。**故本會聯同申訴人，要求申訴專員公署跟進以下範圍，展開調查。**

**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。

1. **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]](#footnote-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]](#footnote-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12月的2.9年，故本會有理由相信，踏入2014年，2人或以上家庭申請人將會進一步面對遠超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。

1. **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]](#footnote-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性，而4人家庭因而首當其衝，包括今次投訴人。

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]](#footnote-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]](#footnote-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。

1. **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]](#footnote-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，將不受觀迎單位作為注碼，而漠視輪候冊上一般申請人對一般公屋編配的期望。

1. **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，申請人也會順理成章地認為，未來數年持續有市區新單位落成亦會惠及其他家庭組合，可謂一合理期望。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。

1. **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。

1. **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]](#footnote-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(包括就申訴人情況)，**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。**故本會要求 貴署，跟進以上投訴，以作全面調查。

端此奉逹、佇候示覆。

此致

申訴專員公署

**申訴人個案背景簡介**

申訴人梁先生，一家四口，包括2名分別5歲及11歲的子女，現居於深水埗一唐樓劏房單位，每月租金$3,000，但單位不足100呎，沒有廚房，環境亦十分擠逼。近日單位更出現漏水情況，嚴重影響生活，而小朋友在擠逼環境下缺乏適當學習空間，亦不利小朋友成長發展。

事主一家為基層家庭，倚靠事主任職地盤散工作為一家主要經濟來源。事主在2007年6月，與太太及當時約5歲的小孩，一家三口申請輪候公屋。在2008年，事主再加入一家庭成員，並開始以4人家庭身份輪候公屋。

近年，事主由於接獲房委會通知，因未來市區有較多新單位落成，故之後轉為申請市區公屋。可是，至今輪候時間接近7年，但其輪候號碼不但未達配屋階段，連調查階段亦未達到。以2014年3月現正進行調查的大約最高編號為例，4人申請市區的號碼為G1197500；而以同月已接受配房的大約最高編號作參考，4人申請市區的號碼更達G1194000，與申請人號碼亦有一段距離，故一家只好繼續蝸居在劏房單位。

事主太太之前曾在本年2月11日會見房委會委員，並之後再向房屋署查詢其輪候進度，但房屋署回應事主一家申請尚未到達編配前的調查階段，顯示房屋署及房委會同樣得悉事主一家輪候公屋情況，但未有進一步行動，有違事主對政府當局平均3年輪候時間之合理期望，故進行今次的申訴，希望申訴專員公署可以徹查事件，調查有關當局失當行為。

香港社區組織協會(SoCO)

基層房屋關注組

謹上

二零一四年四月三十日

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。 [↑](#footnote-ref-1)
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。 [↑](#footnote-ref-2)
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。 [↑](#footnote-ref-3)
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。 [↑](#footnote-ref-4)
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%。 [↑](#footnote-ref-5)
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。 [↑](#footnote-ref-6)
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%。 [↑](#footnote-ref-7)