**香港社區組織協會(SoCO) 公屋編配關注組**

**房委會委員與關注團體交流會立場書**

**配屋過程等候無期 設立一年封頂上限**

2014年發表的《審計署署長第六十二號報告書》預測一般申請人的平均輪候時間將會不斷延長，由2014-2015年度的3年到2020-2021年度更會高達5年，可見房委會承諾把一般申請人的平均輪候時間維持三年此目標將會面臨極大的考驗。可是，據本會接觸的個案顯示，平均輪候時間三年的承諾也許適用於長者1人及家庭人數2人之申請，但卻不適用於家庭人數4人或以上之申請，尤以本關注會成員為例，為數不少的個案早於2006-2007年度申請公屋，可見輪候時間高達六至七年。

即使申請者已承受三年或以上的輪候之苦，他們獲安置的希望仍然遙遙無期。一向為房委會所採用的平均輪候時間（由登記至首次配屋）確實不保障獲得一次配屋或以上之申請者。據立法會文件顯示，過去五年平均接納首次編配的申請人數目只有27.8%，可見大比數的申請人均需接納第二次或以後的編配，包括獲發「不受歡迎單位」，也有可能第一次編配的地方因遠離工作及上學地點及原有的社交網絡。由此可見，單位出現錯配情況，申請人只好拒絕單位。一方面造成資源錯配，另一方面，也不斷令申請人希望落空。由於不接受首次編配宗數眾多，所佔比例高達七成，卻成為政策被忽略的一群，問題實有需要正視。

房委會的政策目標均為為沒有能力租住私人樓宇的人士解決住屋需要。正在等待編配的申請者已完成初步審批以及調查階段方能獲得配屋的機會，他們的住屋需要是被肯定的。可是，在等待上樓的期間，申請者需要繼續屈居於不適切的居所裡忍受惡劣的居住環境：居住面積極其細小﹑環境擠迫及衛生情況惡劣等。再者申請人一天未獲安置，他們仍要從微薄的收入裡支付私人樓宇極其高昂的租金及面對加租壓力。事實上，本關注組之成員大多早已到達配屋階段，甚至曾獲配屋機會，正因沒有明確的配屋時間，他們被安置的希望確實未被保障，編配過程更可高達三年或以上。可見沒有明確的配屋時間為居民帶來種種的負面影響，甚至令居民陷入兩難的階段，一再惡化現在的居住情況，未能穩定居住，更甚違背政府房屋政策起初訂下的目標。

**政策問題**

1. **整個配屋過程需時過長**

於公屋編配的過程中，申請人會在不同的日期內獲得三次的配屋機會，而房委會早已在2000年時預計整個配屋過程只需9至12星期。據2013年《審計署署長第六十一號報告書》的計算，**申請人首次至第三次配屋的實候時間為1.21年，逾62星期，比房委會早期預計的時間足足有50星期的差距**。面對如此巨大的差距，申請者卻不被保障於房委會平均輪候時間三年的承諾中，只好繼續無了期等待被安置的機會。**可是此承諾中的三年時間只計算由成功登記進入輪候冊到首次配屋之時間，完全沒有理會第二次或之後配屋的實候時間**。由於房委會採用的平均輪候時候實屬取巧，從未為整個編配過程定下明確期限，結果令正等待第二次或以上配屋的申請者獲安置的希望渺茫，不受保障。

1. **公屋編配過程欠缺透明度**

房委會未有主動向公屋申請人披露申請者的實候時間，如首次至第二次及第二次至第三次配屋的平均等候時間。而編配過程中的等候時間只透過審計署的報告及部份文件對外公佈，所使用的媒介是非常間接而公眾是難以接觸的。申請者處於申請公屋的過程中固然有知情的權利，但房委會根本甚少讓申請人掌握申請公屋過程的資訊，令他們對編配過程蒙在鼓裏。在整個編配制度欠缺透明度之情況下，又**因編配階段不設期限，也沒有公佈配屋後的輪候次序，申請者根本難以預算獲安置的時間，只好無了期等待下一次配屋。申請者面對種種未知之數，嚴重影響他們的抉擇過程及對將來的規劃。面對無了期的配屋程序，也難以決定是否繼續續租抑或調遷另一個單位等安排**。而透明度不足難以讓公眾對公屋編配過程作出檢討及監管，難以獲取公眾寶貴及有用的意見得以完善。

1. **配屋與配屋之間的時間過長**

房委會於2000年時預計整個配屋過程需時9至12星期，但從本關注組的成員可得知申請人的輪候時間已遠遠超過其預計的數字，而當中組員與組員之間的配屋間距已記錄非常大的差距，有些配屋與配屋之間的時間為一年，更嚴重的等待時間可高達四年。若與審計署的數據比較，本關注組成員的配房時間已超越其實候時間一倍或以上。其實，**房委會在每次配屋時給予申請人最多約兩個星期的考慮時間決定是否接受所編配的單位，否則便會收回單位。若以此推測，編配一次單位的時間最多為一個月，而以往在配屋與配屋過程中確實可以數月內完成，令人質疑使用一至兩年的時間編配一次單位是否過於冗長**。正因房委會所採用的平均輪候時間只計算由登記到首次配屋時間，不計算第二次或之後配屋直至獲得安置之時間，可見等待第二次或之後配屋的申請人從未被保障一個合理的配屋時間，動輒為配屋等待數以年計。而且房委會未有就整個編配過程定下期限，結果令下一次配屋遙遙無期，無所適從房署的安排。申請人已動輒花上五年或以上更長的時間輪候公屋，申請編號早已到達公屋申請最後的配屋階段，但因他們未能獲取下一次的配屋機會而久久未能安置，結果仍然滯留在輪候冊上造成過長過多申請的現象，預料輪候時間只會愈來愈長，可見配屋過程嚴重冗長這問題是絕對有需要正視。

1. **四人或以上家庭的住屋需要被忽視**

截至2013年6月月底，在過去的12個月期間總共有14,300名一般申請人獲安置，而只有1,700個4人家庭及620個5人或以上的家庭能夠被安置，各自只屬12%及4%，佔一般申請人為數最少的百分比。另外在同一段時間，輪候冊上有118,700名一般申請人，而當中有19,200人的輪候時間是為3年或以上而從未獲得配屋機會，4人或以上的家庭共有10,600個，為最高的比例佔據55%。總括而言，4人或以上的家庭輪候時間為數不少已超越平均輪候時間三年的承諾，更甚佔各家庭人數中最多的比例，而獲安置的機會同時是各家庭人數中最少。由此推斷，**可供編配的單位予四人或以上的家庭嚴重不足導致輪候長，安置少之情況，屬於房屋規劃的嚴重失誤**。除第一次配屋外，以上情況同樣適用於第二次及第三次配屋，致使4人或以上家庭在下一次配屋面對極長時間，情況令人憂慮。事實上，據本會接觸的個案顯示4人或以上的家庭大多是育有孩子及與長者同住的結構，既然政府有導向呼籲年青家庭供養其年老的長者及鼓勵生育孩子以抵抗人口老化的問題，4人或以上家庭的住屋需要是需要被重視，加強傳統家庭的角色與功能，盡快正視及補救房屋規劃失當的問題。

1. **派發「不受歡迎單位」**

在配屋的過程中，房屋署會派發不計算配屋次數的單位予申請人，即一些具特殊情況的單位。這類型的單位是具有不受歡迎的條件，下稱「不受歡迎單位」。本關注組之成員有一半人士曾經獲發「不受歡迎單位」，原因例如被追債，被鄰舍滋擾，單位有人身故等。申請人是有權拒絕接受這些「不受歡迎單位」而不計算為三次配屋的機會當中，可是從關注組成員的輪候情況可得知，每每他們謝絕這些單位後，都要再等候一至兩年的時間方能獲得下一次真正的配屋機會。有兩位申請人在第二次配屋後足足等候三至四年的時間才獲發「不受歡迎單位」，而他們至今仍沒有最後一次編配的消息。另外有申請人在調查階段後第一次便派發「不受歡迎單位」，拒絕後要再多等兩年才獲得第一次真正的配屋機會。由於單位的條件不理想，**房委會縱使容許申請人拒絕接受此編配而不獲計算三次配屋的機會裡，但編配過程在沒有規定期限的情況下，拒絕該次「不受歡迎單位」編配卻變相要申請人輪候延長多一至兩年時間，情況極不合理**，而這也不是將拒絕「不受歡迎單位」視為個人選擇便可作處理。

1. **申請地區的範圍太過廣闊**

公屋申請地區當中涉及的區域甚為廣闊。例如市區包含九龍及香港島各小區，而擴展市區包含的地方更多更廣，有東涌、沙田、馬鞍山、將軍澳、荃灣、葵涌以及青衣，可見當中的分區相距甚遠。**結果，地區之廣衍生更多資源錯配的機會，令申請人獲發理想地區的機會變少，造成因為地區不合適而拒絕獲發配屋建議的機會增加**。不但申請人要放棄此單位再無了期等待下一次配屋及延長獲安置的希望，同時也會令房委會造成資源浪費，因第一次配屋的不理想而再度為申請人安排第二次或第三次的配屋建議，當中涉及的人力及行政資源都甚多，最重要的是此浪費是可避免的，可見地區廣令房委會及申請者都沒有好處。

**總結**

從以上的政策問題可見，房委會在處理公屋申請的過程令申請人蒙在鼓裡，尤以編配過程為甚。尤以一直對外公佈的平均輪候時間三年甚為取巧，時間只由登記到首次配屋。結果獲得第二次或以上配屋機會方能安置的申請者處於政策的漏洞，不被保障配屋期限，而配屋與配屋之間的時間更無從得知，大大反映整個配屋制度的透明度嚴重不足，令申請人無法接觸相關的資訊作為參考。同時在透明度不足下，房委會無須向公眾交代配屋的過程，裡面的問題更難被發現。如在過程發現四人或以上的家庭輪候時間甚長，久久未能獲安置，進一步揭示房屋的規劃嚴重失當，令此類家庭獲得配屋的機會更遙遙無期。在規劃失當導致供應量不足的情況下，申請者被發現派發「不受歡迎單位」，令人懷疑房委會在配屋過程是敷衍了事，以圖拖延申請者獲安置的機會。同時公屋的申請地區甚為廣闊，大大減少申請者獲配理想單位的機會，結果大大延長其獲安置的希望。配屋過程確實為申請公屋的一個階段，而且是最後而最重要的部份，故此房委會不應忽視並應全力檢討進而優化作為公屋政策一部份的配屋過程，大大提高配屋過程的成效從而體恤關懷申請人的需要。

**政策建議**

1. **設立一年配屋上限，半年配屋間距**

由於房委會定下的「平均三年配屋」只計算由登記到首次配屋的實候時間，根本沒有保障大部份接受第二次配屋或以上的申請者，結果當中申請人動輒在配屋過程等待數以年計，實候時間長得甚為嚴重。**故此房委會應為配屋時間設立上限，確保首次至第三次配屋的實候時間為最多一年以內，而每次配屋的間距為最多半年**，這個時間是從行政程序及以往三﹑四個月的配屋間距而推論得出。平均輪候時間固然能夠讓申請人大約估計獲安置的時間，而設立一年配屋上限更能填補在平均數字以外的漏洞，保障在配屋過程中等候特別而過份冗長的申請者能夠盡快獲得安置的機會。同時，設立整體配屋及配屋與配屋之間的時間更有效達至　房委會的工作目標：提高公屋編配的行政效率及照顧無能力負擔私人樓宇申請者盡快獲得安置。同時房委會除了定期檢討在輪候冊積壓已久的申請外，更重要的是要立即採取相關行動處理在輪候冊上嚴重停滯不前的個案，確保配屋過程能夠維持所建議的一年上限。

1. **提高公屋編配過程的透明度**

實際等候時間，特別是首次至第二次及第二次至第三次配屋的時間是2013年審計署報告提出的，卻從未發現房委會披露這類型的等候時間予公眾作參考，結果令申請人在整個過程都蒙在鼓裡，完全沒法從過去的數字作參考估算獲安置的時間，令他們無所適從，只好無了期等候配屋。申請人是絕對有知情的權利，故房委會實有需要顧及他們的需要及考慮，**更是絕對有責任提高配屋過程的透明度，包括公開過去的每一個實候時間(特別是配屋時間：整個配屋過程及配屋之間的間距)、每個申請地區各個家庭人數的等候數字及未來公屋各個大小類型的供應數字也應對外公開，包括未來五年公屋的建屋量﹑每年單位的回收數目以及單位可供分配予各個家庭人數的數字等。**這些數字才能讓申請人得知配屋後的輪候次序，有效準確地估算獲安置的時間，在知情的情況下作出生活上的抉擇及家庭規劃。同時，房委會公佈資訊時要多採用公眾一般使用的媒介讓廣泛的市民更容易接觸得到。

1. **正視四人或以上家庭的住屋需要**

跟據針對著輪候冊上申請人的分析，四人或以上的大家庭不論輪候時間相對地長及獲安置的機會都比較地低。據這現象及數字也顯示，其實一﹑二睡房此類型的大單位供應數量十分少，每年可動工的兩睡房單位數目也只有千餘個，只是單單2012-2013年度大幅至五千多[[1]](#footnote-1)，但要到2016/17年度方有約5,400個新單位推出，未來2-3年可供大家庭編配的新單位平均只有每年千多個。單靠舊單位回收，導致申請人在輪候冊裡停滯不前，這確實為房屋規劃裡的一大失誤。所以本會建議房委會應定期檢討輪候冊申請人的進度同時為未來的情況為出精密的估算，以引在公屋政策上可以對未來作出更準確的規劃，針對是次失誤，**房委會在未來可以多留意申請者的家庭人數作出對興建單位大小的調整**。正因大家庭獲安置的機會極低，**本會建議應為每個家庭人數獲編配的機會設定比率，平均輪候冊不同家庭人數的申請人獲得配屋建議的機會**，大大保障大家庭輪候時間奇長之問題，照顧各家庭的住屋需要。總括而言，為解決大家庭於輪候冊停滯不前的問題，長遠來說最有效的方法當然是在**增建大單位的數目以照顧4人或以上的家庭需要，**而且預先為大型清拆項目做好準備及回應未來政府的房屋政府目標：提升人均居住面積。而在短期內，**本會提議可設立特別計劃，優先處理輪候冊長達5年或以上的家庭。以4人家庭為例，可編配合符大小規定的3-4人單位，以縮短3人家庭及4人家庭輪候時間的差距**[[2]](#footnote-2)。

1. **「不受歡迎單位」全數納入特快公屋編配計劃**

於輪候冊派發俗稱「不受歡迎單位」因具有不理想的條件，往往被眾多的申請者拒絕編配。即使這些單位不計算為配屋建議之內，但因沒有配屋時間的上限規定，申請者往往婉拒後要多等一兩年的時間才獲下一次配屋建議，變相延長獲安置時間，情況極之不合理。其實，如果不介意「不受歡迎單位」的申請者早可自行參與特快公屋的編配計劃，根本毫無需要從一般輪候隊伍得到這類型的單位。**故建議房委會將具有不理想條件的「不受歡迎單位」全數納入特快公屋編配計劃**，一來對房委會來說可以減少資源錯配的問題，減低錯誤將單位編配給不會接受之申請者的機會，更可加快公屋的流轉。二來對參與此計劃的申請者來說，更可以令當中有需要的人士加快獲得安置的機會，而普遍不接受「不受歡迎單位」的申請人也免得因派發此類型的單位而冤枉地延長獲安置的希望，可見作用一舉兩得。

1. **縮窄申請地區－市區及擴展市區**

申請地區如果區域範圍大，容易造成資源錯配引致浪費的問題。以擴展市區為例，由屬香港西面的東涌，至東面的將軍澳也涉及；又以市區為例，九龍及港島雖然一海之隔，但對生活在九龍的居民而言被派到港島區，除物價外，對在職及在學人士一樣會帶來具體影響。故此，**長遠來說是有需要縮窄市區及擴展市區的範圍，建議申請地區可考慮增至六個，將市區分兩小地區：九龍及港島區，而擴展市區則分為兩個地區：一為擴展市區東的沙田、馬鞍山、將軍澳等，二為擴展市區西的葵涌、青衣、荃灣及東涌**，以增加居民獲發理想地區的機會，及減低錯配機會。尤其未來薄扶林區將有大規模公屋發展計劃，港島單位供應將會增加，屆時可達致分區的可能。如新界公屋需求有所上升，當局未來也可考慮在新界區再作劃分。再者，六個申請地區每年都應有土地發展公屋，提高各區的公屋建屋量，令各申請地區的供應數目平均以致能夠應付各輪流冊隊伍的申請人數，避免某申請地區隊伍造成停滯不前的情況。同時在地區的考慮下，本會建議房委會應提供更人性化的服務，在第二次或以後的配屋時多加留意申請人拒絕的原因，若特別以不理想地區為由，則容許下一次配屋時申請人避免再度獲發不理想的小區。此提議是望大大提高每次配屋的成效，增高申請人接受配屋建議的機會，降低獲發不理想地區的機會，從而減少制造下一次配屋建議所涉及的行政資源浪費。

**香港社區組織協會 (SoCO)**

**公屋編配關注組**

**謹上**

**二零一四年八月十二日**

1. 從政府統計處2013年發表的《香港統計年刊》顯示，過去五年獲批准可動工興建房委會公營租住房屋單位的兩睡房單位(按編配標準是3-4人家庭)的數目是2008-2009年度的1,249，2009-2010年度的2,020，2010-2011年度的1,047，2011-2012年度的1,083及2012-2013年度的5,659。而過去數年並沒有再動工興建三睡房單位。換句話說，部份家庭人數較多家庭，可能只靠回收單位作編配。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 以2014年6月為例，已接受配房的大約最高編號中，3人選擇市區的號碼為G1238000、但4人選擇市區的號碼為G1194000，兩者相距約46,000。事實上，3人及4人有機會被獲派同一大小的單位，但4人所需輪候時間明顯更長。 [↑](#footnote-ref-2)