**香港社區組織協會 基層房屋關注組**

**約見運輸及房屋局政治助理 新聞稿**

**輪候人數屢創新高 公屋供應再創新低**

**平均三年隨時爆煲 租務管制刻不容緩**

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。結果，連續過去2個季度，平均輪候時間已達3年之臨界水平，即面臨隨時「爆煲」情況。面對接近26萬輪候冊大關，政府在2014/15年度新建公屋竟然只有不足1萬個，創近年新低。但政府僅表示2018年起方平均每年提供約20,000個新公屋單位，單位故然追不上需求增長，輪候時間會進一步延長；但中短期而言，基層市民在輪候公屋期間，仍然面對租金高昂之苦。根據本會«2012/13籠屋板房及套房研究報告»結果顯示，租金佔入息中位數達27.69%，但人均居住面積中位數只有30平方呎。可見，現時租金壓力嚴峻，但租住單位環境卻十分擠迫，遠低於房屋署人均面積7平方米(約80平方呎)的改善空間調遷標準。故在公屋嚴重供不應求情況下，實施租務管制將可以中短期內減輕基層市民負擔。上月，立法會雖曾討論有關租務管制，但運房局只多番質疑租管會帶來反效果，但無視基層市民捱貴租的實況。長遠加推土地供應慘成政府之｢擋箭牌｣，卻對短期一切措施考慮視若無睹。缺乏雙管齊下的長中短期措施，基層市民只會繼續捱苦。

**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2009年至今，公屋輪候冊個案激增超過1倍，現時輪候冊數字已接近26萬大關，繼續創歷史新高。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。可是，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，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，情況以4人家庭最為嚴重。可是，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**。

在現行的公屋輪候政策下，房委會雖有訂下平均3年輪候時間目標，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，2012/13年度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月及6月均維持3.0年之高水平。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面對遠超3年的輪候時間，**隨時面臨平均3年「爆煲」情況**。更甚是，昔日於1997年提到的平均3年輪候時間目標，乃包括一切申請人，即長者單身、2人或以上家庭、以及所有非長者單身人士。但自2005年撇除非長者單身人士後，因其｢搬龍門｣而導致輪候時間進一步下降；但在2011/12年度開始急劇上升，短短3年間由平均2年急升至平均3年水平。反映政府在問題上後知後覺，欠缺長遠規劃，導致輪候冊上市民輪候無期。

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。

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。再者，除2016/17年度有約5,400個兩睡房新單位推出外，2013/14、2014/15及2015/16年度平均也只有千多個新單位供應，遠遠追不上需求。在只靠回收單位下，4人或以上家庭輪候數字及時間只會進一步增加。

1. **長遠房屋策略低估需求，未來10年供應仍然不足**

2012年新政府上台後，隨即宣佈設立長遠房屋策略督導委員會(下稱「長策會」)，制定未來10年房屋供應策略。政府已採納470,000個單位為未來10年的總房屋供應目標，當中公營與私營房屋分別佔6成及4成，平均每年興建約20,000個公屋單位和約8,000個居屋單位。雖然數字有所增加，但本會認為有關需求估算及供應依然不足以應付需求。

分析三次長遠房屋策略的推算方法，會發現三次推算方法的最大不同之處在於現有住戶對房屋需求的因素。1987年的推算方法考慮了「一九八五年尚未滿足的需求」，即原先政府承諾但未能預期趕及完成的興建量、以及同期其他尚未滿足的住屋需求，最後單是計算該部份提供380,000個單位。同樣，1998年的推算方法亦考慮了「現有家庭需要適當居所的數目」，即有考慮當時的住屋需求，而推算出有關數字。

然而，今次長策會的推算方法並沒有像過去的推算方法，加入現有住戶房屋需求的因素，反而只著重淨新增的房屋需求。換言之，只有對未來十年新增的需求估算，但未有對之前未滿足的住屋需求作出任何修正及評估。事實上，對上一次長遠房屋策略出台已為1998年，但自2002年政府宣佈一系列新房屋政策後，整個長遠房屋策略未有上回軌道，結果日積月累下，出現供求嚴重失衡的情況。

以出租公營房屋為例，截至2014年6月為止，現時輪候冊上共有255,800個輪候個案，他們對公屋的需求至今仍並未被滿足，但同樣沒有被納入是次推算範圍之內。

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 公屋輪候冊總數 | 距離上一年度剩增長數目 |
| 2009年3月 | 114,400 | 2,800 |
| 2010年3月 | 129,100 | 14,700 |
| 2011年3月 | 152,400 | 23,300 |
| 2012年3月 | 189,500 | 37,100 |
| 2013年3月 | 228,400 | 38,900 |
| 2014年6月 | 255,800 |  |

從上表顯示，近年輪候冊數字屢創新高，近5年內增加遠超一倍，反映住屋需求驚人。單是計算2012/13年度，公屋輪候冊新登記宗數已達61,600宗。單是由2009年至2014年6月的5年間，距離上一年度的輪候冊增加數目繼續惡化。即使政府目標為每年興建約20,000個公屋單位，數字仍然追不上新增數字速度，故建議根本未有考慮現在輪候冊的實際輪候情況。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | 新單位 | 翻新單位 | 編配總數 |
| 2009/10 | 18,500 | 18,400 | 36,900 |
| 2010/11 | 12,600 | 18,500 | 31,100 |
| 2011/12 | 18,500 | 14,800 | 33,300 |
| 2012/13 | 18,750 | 13,750 | 32,500 |
| 2013/14 | 21,600 | 12,000 | 33,600 |
| 2014/15 | 9,800 | 15,000 | 24,800 |

上圖顯示，如合計翻新單位數字，上數年可編配數目平均每年超過30,000個。但2014/15年度，卻只有24,800個單位，令該年度供應更為緊張。但事實上，並非全數公屋用於輪候冊上，當中包括重建項目及調遷事宜。以2014/15年度為例，24,800個公屋單位中，只有17,000個單位預留給公屋輪候冊申請人(非長者單身更只有1,360)。從數字中可見，編配數字遠遠追不上公屋輪候冊新增宗數。最終，只會繼續加重房屋署平均三年輪候承諾的壓力，而最大受害者正是苦候公屋的一眾基層市民。由於重建及調遷短期內並未為單位總供應帶來淨增長，所以本會認為，整個推算方法未有考慮現存輪候冊住戶上所反映的公營房屋需求，並漠視多年來公營房屋追不上市民需求的現實，而嚴重低估未來十年的房屋供應量。

1. **房屋政策停滯多年，租金愈升愈有**

長遠房屋策略停滯多年，在缺乏長遠規劃下，公屋遠追不上需求，而市面租金亦見上升。自2004年至今，私人住宅租金一直按年上升，10年租金竟上升接近1倍，明顯跑贏通脹及基層人士收入升幅。更甚是，租金升幅之中以較小面積單位最為嚴重，升幅竟超過1.3倍。但對於租住劏房板間房的基層市民而言，參考政策21於2013年有關«香港分間樓宇單位調查»的數字，分間樓宇租金呎價竟比小型單位之平方呎價更高出3%，可謂｢環境愈小，租金愈貴｣。但自1998年及2004年先後取消租金管制及租住權保障後，租務市場屢見大幅加租換取續約、不獲續約立即收樓、業主層出不窮之收樓理由及方法。在輪候公屋無期下，單位供應緊張，令一眾基層租客苦不堪言。

**總結**

有見於以上政策問題，反映運輸及房屋局多年以來缺乏長遠規劃，建屋不足，導致輪候冊所積累申請個案不斷上升。而政府只是即使採納未來10年興建47萬單位建議，但其數字能否足夠滿足住屋需求備受質疑；且該建議雖為10年長期方案，但中短期措施欠奉，未來數年基層市民將會繼續面對住屋情況惡化之問題。故本會認為，除要調整整個估算以增加單位供應外；政府亦應在分間樓宇單位上推行租務管制，以減輕其經濟負擔，作為公屋以外之過渡性措施。

**政策建議**

1. **年建公屋三萬五，實現真正「三年輪候時間｣**

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。**

1. **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」。

1. **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。

1. **加入尚未滿足的住屋需求，加大私樓資助房屋供應量**

政府雖然採納未來10年興建20萬個公屋單位，但公屋輪候冊上已有接近26萬申請戶，故現階段已追不上需求，更何況如何抵銷未來升幅。歸根究底，是因為未有如以往長遠房屋策略考慮尚未滿足的需求。推算中只建基於過往趨勢，以反映未來會出現的情況。但事實上，過去數年，因應配額及計分制的實施，一人住屋需求因而被壓抑；而居屋停建多年，也同時令不少有意置業人士未能｢上車｣。所以，僅基於過往趨勢所作的估算，很大可能會低估住屋需求。所以本會認為**政府應該在推算中加入尚未滿足的公屋需求、以及尚未滿足的居屋需求的現況作考慮**，否則是次推算根本未能長遠解決房屋問題。

1. **重設租務管制，規管分間單位租金水平及升幅**

鑑於現時業主或房東只須一個月前通知，租客必須遷出。故租住保障權應規

定，在死約期間不能收樓；死約期滿後，如業主欲收回單位，便必須於**最少三個月前發出遷出通知**。條例應全面保障所有租客於遷出居所時有合理的通知期，讓租客能在滿約後有足份時間下另覓居所。

租金管制方面，本會建議立法，規管所有分間單位之加租幅度及租金水平。

**加租幅度**上，立法規定業主在同一居所兩年內不得加租超過一個特定升幅。此特定升幅可參照過去十年最小面積類型（Ａ類單位）市值租金之平均升幅而釐訂。以2013年為例，過去十年該類單位市值租金平均升幅為每年百分之九。故兩年內該單位升租不能超過一成八。

**租金水平**亦應規管釐定在一個市值雙關的合理水平，方法有二：一可設立基層租金指數，指數依據差餉物業估價署收集之分間單位租金，及社會福利署之綜援私樓住戶租金，按年按地區測定租金指數，此舉能令政府有效監控基層市場的可負擔水平。若個別分間單位訂高於該租金指數以上，則屬違法；二可參照差餉物業估價署對個別單位估值租金水平，規定業主分間單位出租後每月總租金不能高於該水平的兩成。

立法租金管制應**設追溯期**，以免業主風聞而事前大幅加租。而且，立法租金管制必須與租住權保障兩項條例並行，避免業主以狂加租金至租客未能負擔而變相迫遷。

　　租金管制在整體上能於一定時期內穩定租金升幅，確保市場有足夠可負擔價格的出租私人樓宇；在很多個別情況上，租金管制能有效限制個別業主在脫離市場價格下短期內大幅加租這類不合理情況。租金管制容許業主依據市值租金出租物業，市值租金因應市場機制調節，可升可跌，故在整體租金上升時，業主仍可加租。加租幅度雖於兩年內有所限制，但業主的加租空間仍存在，對於現時租金仍高企之市場，業主仍有利可圖，仍能繼續加租，直至其租金超過整體市場所定之水平。

　　為增加私人樓宇租住的供應，本會亦建議**設物業空置稅**，吸引更多空置單位進入租務市場。政府亦應營運臨時房屋，闢閒置之零散土地建屋出租，穩定供應。

**香港社區組織協會(SoCO)**

**基層房屋關注組**

**謹上**

**二零一四年八月十四日**

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)