

公屋輪候時間的計算方法及資訊發放 主動調查報告摘要

背景

政府資助的公營租住房屋（「公屋」）是為沒有能力租住私人樓宇的市民提供租住居所。近年，輪候公屋人數持續攀升，輪候公屋時間愈來愈長，亦成為廣受關注的課題。

2. 多年來，政府以維持「一般申請者」¹的輪候時間約三年為目標。此「三年上樓」的指標已逐漸成了公眾的期望。根據香港房屋委員會（「房委會」）公布的數據，「一般申請者」的平均輪候時間在過去數年一直維持於約三年，然而，申訴專員公署不時接獲市民投訴，指輪候超過三年仍未獲配屋，公署在處理個別投訴個案時亦留意到，部分申請者的輪候時間遠超於三年。為此，申訴專員決定就公屋輪候時間的計算方法和資訊發放向房委會的執行部門房屋署展開主動調查。

「一般申請者」的輪候時間指標

3. 為配合政府施政方針，並監察編配公屋的成效，房委會為「一般申請者」及當中的「長者一人申請者」的輪候時間定下指標，分別為三年及兩年。

平均輪候時間的定義、計算方法、資訊公布

4. 房委會／房屋署所指的輪候時間，是以公屋申請登記日期開始計算，直至獲首次有效編配為止的時間。「一般申請者」的平均輪候時間，是指在過去 12 個月所有獲安置入住公屋的「家庭申請者」及「長者一人申請者」的輪候時間平均數。房屋署會於每季結束後約五星期內，公布「一般申請者」的最新平均輪候時間，

¹ 「一般申請者」包括：(1)「家庭申請者」；及(2)「長者一人申請者」。

亦會公布「一般申請者」當中的「長者一人申請者」的最新平均輪候時間。

5. 所謂「一般申請者」，實際上是涵蓋了以下五類申請：

- (1) 一般家庭申請；
- (2) 「高齡單身人士」優先配屋計劃申請
(亦即「長者一人申請」)；
- (3) 「共享頤年」優先配屋計劃申請；
- (4) 「天倫樂」優先配屋計劃申請；
- (5) 「特快公屋編配計劃申請」。

6. 其中第(1)類「一般家庭申請」，在配屋優次上不獲任何「優先」或「特快」安排。然而，房屋署公布的「一般申請者」的平均輪候時間，卻把五類申請一併包括在內。

7. 此外，房屋署每月 15 日會更新「公屋編配進度表」供公眾人士查閱，進度表顯示現正進行調查及已接受配屋的大約最高申請書編號。另一方面，該署自二〇一一年起每年就「一般申請者」的安置情況進行分析，並把報告提交房委會資助房屋小組委員會討論；該報告收錄於房委會文件庫中，當中包括按家庭人數和選區而計算出的輪候時間分布，以及單位供應等資料。

本署的調查所得及建議

房屋署不願細分及公布不同類別申請者的平均輪候時間

8. 房屋署在計算「一般申請者」平均輪候時間時，涵蓋五類申請，而各類別所獲安排優次不同。本署相信，計算「一般家庭」申請者的平均輪候時間若撇除第(2)至(5)類獲「優先」／「特快」處理的類別，會較以整體形式公布的平均輪候時間為長。

9. 在調查期間，本署曾建議房屋署按申請類別公布平均輪候時間，若有困難，至少也應公布撇除「長者一人申請者」後的其他「一般家庭」申請者的平均輪候時間。本署並要求該署提供「一般申請者」所涵蓋的各個申請類別的平均輪候時間數據，以探討

撇除「長者一人申請者」及各「優先」和「特快」計劃後的「一般家庭」的平均輪候時間。然而，該署未能提供相關數據。

10. 本署認為，房屋署籠統地計算和公布「一般申請者」平均輪候時間，未能有效反映實況，尤其是對「一般家庭」申請者而言，容易造成誤導和招致投訴，更可能被指製造「三年上樓」的假象。

房屋署不願發放更多與公屋輪候相關的其他資訊

11. 房屋署坐擁一些關鍵性的輪候時間因素資料，如選區、家庭人數及預計單位供應量等數據（見上文**第 7 段**）。這些資料雖非保密，但一般市民或公屋申請者未必知悉資料所在，亦未必能詳細閱讀安置情況分析報告，因此，本署在調查期間，亦曾建議房屋署多走一步，每年在完成報告後再綜合整理當中資料於宣傳渠道中發放。

房屋署不願公開第二次及第三次配屋資訊

12. 房委會並無為第二次及第三次有效編配定下輪候時間指標。從本署收到的投訴個案發現，有申請者在三年配屋指標內獲首次編配，但該申請者以非「可被接納理由」拒絕編配後，輪候多兩年零五個月仍未獲第二次編配，先後共輪候了近四年。

13. 未具「可被接納」理由而拒絕配屋建議，可能會延長輪候時間。若申請者在決定是否接受首次編配前清楚知道第二次及第三次配屋的輪候時間並無指標可循，有可能要再等一段時間才獲下一次編配，當有助他們認真考慮是否拒絕首次編配。因此，本署認為，房屋署應於「公屋申請」的宣傳資料中說明第二次及第三次配屋並無輪候時間指標，並盡可能提供過去一年獲第二次及第三次配屋的平均輪候時間數據，供申請者參考。

房屋署的意見及本署的回應

房屋署不願細分不同類別申請者的平均輪候時間

14. 房屋署解釋，由於房委會只為「一般申請者」及「長者一人申請者」定下輪候時間指標，因此「一般申請者」的平均輪候時間應以整體形式公布（即涵蓋上文**第 5 段**的第(1)至(5)類），以評估可否達到三年配屋的指標。

15. 房屋署又認為，對於正在輪候冊上仍未獲配屋的申請者而言，他們的輪候時間難以預計，因為公屋編配取決於多項因素，包括各公屋選區內同一類別家庭人數的申請數目、各區新建成和翻新公屋單位供應量、排序較前的申請者是否接受編配等。該署認為，現時每月 15 日更新的公屋編配進度資料，對申請者可能更有用。該署並指，平均輪候時間是平均數，難免有公屋申請者的輪候時間較平均數長，有些則較短。

16. 本署認為，若房屋署只提供籠統的整體平均輪候時間數值，申請者便只能以該數值作指標衡量自己的個案，當「期望」與實際情況有落差時，自然會衍生不滿。不時有市民向本署投訴，指房屋署違反「三年配屋」承諾，令他們遲遲未能上樓；更有投訴個案輪候超過七年仍未獲首次編配。申請者如不清楚所謂平均輪候時間的實際含意，在輪候超過三年後仍無跡象獲配屋，難免會感氣憤，作出投訴實可以理解。

17. 本署對房屋署不願細分「一般申請者」平均輪候時間的取態有保留。事實上，輪候人士均希望得知或能大致評估何時可以「上樓」，細分後的平均輪候時間能反映實況，有助申請者，特別對於沒有任何優惠安排的「一般家庭」申請者打算自己的住屋安排。

房屋署不願發放更多與公屋輪候相關的其他資訊

18. 房屋署表示，公屋輪候冊申請者安置情況分析報告只供房委會資助房屋小組委員會討論之用，並非供輪候人士估算其輪候時間。該署又指，公屋申請者的整體情況不斷變化，例如個別申請者在輪候期間更改選區或家庭人數、申請者在詳細資格審查階

段因未能符合入息資格而被取消申請、不斷有新申請者獲登記入公屋輪候冊、不斷有申請者獲配屋後被剔除出公屋輪候冊等。由於分析報告每年才進行一次，並不能反映最新情況，故該署認為，該年度分析報告中的資訊未必能協助申請者作出對其最有利的決定。

19. 再者，房屋署又認為，過往的數據所反映的趨勢並不代表將來的情況。該署認為按不同類別細分平均輪候時間，可能會誤導申請者更改家庭人數、申請選區等資料，若最終令輪候時間延長，對申請者更為不利。

20. 本署不能苟同房屋署指這些資訊對申請者未必有用的說法；縱使這些資訊只代表過去一年的趨勢而不代表將來，亦不等如這些資訊沒有參考價值。事實上，不少規劃均以過去的趨勢作為重要參考。再者，一個開明問責的政府並不會以「資訊未必對市民有用」而拒絕公開資料。本署亦看不出這些資訊如何誤導申請者。房屋署如擔心資訊會引致誤解，可在發放資訊時作補充說明。總括而言，房屋署拒絕為申請者多走一步，有違政府一直標榜致力達致公開透明的精神，並不可取。

房屋署不願公開第二次及第三次配屋資訊

21. 房屋署表示，雖然合資格的申請者共有三次配屋機會，但他們在獲首次編配時實已獲得安置機會。申請者是否接納編配，完全是個人的決定，並不在該署的掌握之中。另一方面，曾拒絕編配的申請者將於何時再獲編配，取決於多項因素（見上文**第 15 段**），加上個別申請者的情況各有不同，他們再獲編配的時間可能有很大差異，因此，該署認為，有關第二次及第三次配屋的平均輪候時間數據，對申請者的參考價值可能有限。

22. 本署認為，公開第二次及第三次配屋的資訊，會有助申請者於首次配屋時作出認真和審慎的決定。

本署的總結評論和建議

23. 本署從行政角度探討輪候時間計算方法的透明度問題，與審計署於二〇一三年十月發放的第 61 號審計報告的部分課題相同，而所得結論亦與該份報告相若，均認為房屋署公開有關輪候公屋資料有欠透明。上文提及的資訊均有助申請者更明白公屋輪候冊的運作，有助減少投訴和因輪候時間長而衍生的不滿，房屋署應秉持開明問責的精神，盡量公開這些涉及公屋輪候時間的資訊，若該署堅持只以整體形式公布以評估可否達到其三年配屋的指標，方是誤導申請者的源頭。

24. 鑑於以上所述，申訴專員建議房屋署就下列課題重新審視其不公開發放進一步資訊的理據，並提交房委員再作審議：

- (一) 按不同類別申請者（見上文**第 5 段**）計算和公布平均輪候時間，若不能一蹴而就，至少也應計算和公布撇除「長者一人申請者」後的其他「一般家庭」申請者的平均輪候時間，以令資訊較務實和貼近事實。如有需要，應諮詢相關持份者（如公屋申請者）的意見。
- (二) 綜合整理上文**第 7 段**所述的「一般申請者」安置情況分析報告中有關家庭人數和選區的輪候時間分布及單位供應的資料，並上載於「公屋申請」網頁中供公眾參考。
- (三) 在公屋申請指引中說明第二次及第三次配屋並無輪候時間指標，以及盡可能提供過去一年獲第二次及第三次配屋的平均輪候時間數據。

申訴專員公署

二〇一五年十二月