



申诉专员公署



主动调查报告
公屋轮候时间的计算方法
及信息发放

2015年12月10日

公屋轮候时间的计算方法及信息发放 主动调查报告摘要

背景

政府资助的公营租住房屋（「公屋」）是为没有能力租住私人楼宇的市民提供租住居所。近年，轮候公屋人数持续攀升，轮候公屋时间愈来愈长，亦成为广受关注的课题。

2. 多年来，政府以维持「一般申请者」¹的轮候时间约三年为目标。此「三年上楼」的指标已逐渐成了公众的期望。根据香港房屋委员会（「房委会」）公布的数据，「一般申请者」的平均轮候时间在过去数年一直维持于约三年，然而，申诉专员公署不时接获市民投诉，指轮候超过三年仍未获配屋，公署在处理个别投诉个案时亦留意到，部分申请者的轮候时间远超于三年。为此，申诉专员决定就公屋轮候时间的计算方法和信息发放向房委会的执行部门房屋署展开主动调查。

「一般申请者」的轮候时间指标

3. 为配合政府施政方针，并监察编配公屋的成效，房委会为「一般申请者」及当中的「长者一人申请者」的轮候时间定下指标，分别为三年及两年。

平均轮候时间的定义、计算方法、信息公布

4. 房委会 / 房屋署所指的轮候时间，是以公屋申请登记日期开始计算，直至获首次有效编配为止的时间。「一般申请者」的平均轮候时间，是指在过去 12 个月所有获安置入住公屋的「家庭申请者」及「长者一人申请者」的轮候时间平均数。房屋署会于每季结束后约五星期内，公布「一般申请者」的最新平均轮候时间，亦会公布「一般申请者」当中的「长者一人申请者」的最新平均轮候时间。

¹ 「一般申请者」包括：(1)「家庭申请者」；及(2)「长者一人申请者」。

5. 所谓「一般申请者」，实际上是涵盖了以下五类申请：

- (1) 一般家庭申请；
- (2) 「高龄单身人士」优先配屋计划申请
(亦即「长者一人申请」)；
- (3) 「共享颐年」优先配屋计划申请；
- (4) 「天伦乐」优先配屋计划申请；
- (5) 「特快公屋编配计划申请」。

6. 其中第(1)类「一般家庭申请」，在配屋优次上不获任何「优先」或「特快」安排。然而，房屋署公布的「一般申请者」的平均轮候时间，却把五类申请一并包括在内。

7. 此外，房屋署每月 15 日会更新「公屋编配进度表」供公众人士查阅，进度表显示现正进行调查及已接受配屋的大约最高申请书编号。另一方面，该署自二〇一一年起每年就「一般申请者」的安置情况进行分析，并把报告提交房委会资助房屋小组委员会讨论；该报告收录于房委会文档库中，当中包括按家庭人数和选区而计算出的轮候时间分布，以及单位供应等数据。

本署的调查所得及建议

房屋署不愿细分及公布不同类别申请者的平均轮候时间

8. 房屋署在计算「一般申请者」平均轮候时间时，涵盖五类申请，而各类别所获安排优次不同。本署相信，计算，「一般家庭」申请者的平均轮候时间若撇除第(2)至(5)类获「优先」/「特快」处理的类别，会较以整体形式公布的平均轮候时间为长。

9. 在调查期间，本署曾建议房屋署按申请类别公布平均轮候时间，若有困难，至少也应公布撇除「长者一人申请者」后的其他「一般家庭」申请者的平均轮候时间。本署并要求该署提供「一般申请者」所涵盖的各个申请类别的平均轮候时间数据，以探讨撇除「长者一人申请者」及各「优先」和「特快」计划后的「一般家庭」的平均轮候时间。然而，该署未能提供相关数据。

10. 本署认为，房屋署笼统地计算和公布「一般申请者」平均

轮候时间，未能有效反映实况，尤其是对「一般家庭」申请者而言，容易造成误导和招致投诉，更可能被指制造「三年上楼」的假象。

房屋署不愿发放更多与公屋轮候相关的其他信息

11. 房屋署坐拥一些关键性的轮候时间因素数据，如选区、家庭人数及预计单位供应量等数据（见上文**第7段**）。这些数据虽非保密，但一般市民或公屋申请者未必知悉资料所在，亦未必能仔细阅读安置情况分析报告，因此，本署在调查期间，亦曾建议房屋署多走一步，每年在完成报告后再综合整理当中资料于宣传渠道中发放。

房屋署不愿公开第二次及第三次配屋信息

12. 房委会并无为第二次及第三次有效编配定下轮候时间指标。从本署收到的投诉个案发现，有申请者在三年配屋指标内获首次编配，但该申请者以非「可被接纳理由」拒绝编配后，轮候多两年零五个月仍未获第二次编配，先后共轮候了近四年。

13. 未具「可被接纳」理由而拒绝配屋建议，可能会延长轮候时间。若申请者在决定是否接受首次编配前清楚知道第二次及第三次配屋的轮候时间并无指标可循，有可能要再等一段时间才获下一次编配，当有助他们认真考虑是否拒绝首次编配。因此，本署认为，房屋署应于「公屋申请」的宣传资料中说明第二次及第三次配屋并无轮候时间指标，并尽可能提供过去一年获第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据，供申请者参考。

房屋署的意见及本署的响应

房屋署不愿细分不同类别申请者的平均轮候时间

14. 房屋署解释，由于房委会只为「一般申请者」及「长者一人申请者」定下轮候时间指标，因此「一般申请者」的平均轮候时间应以整体形式公布（即涵盖上文**第5段**的第(1)至(5)类），以评估可否达到三年配屋的指标。

15. 房屋署又认为，对于正在轮候册上仍未获配屋的申请者而言，他们的轮候时间难以预计，因为公屋编配取决于多项因素，包括各公屋选区内同一类别家庭人数的申请数目、各区新建成和翻新公屋单位供应量、排序较前的申请者是否接受编配等。该署认为，现时每月 15 日更新的公屋编配进度数据，对申请者可能更实用。该署并指，平均轮候时间是平均数，难免有公屋申请者的轮候时间较平均数长，有些则较短。

16. 本署认为，若房屋署只提供笼统的整体平均轮候时间数值，申请者便只能以该数值作指标衡量自己的个案，当「期望」与实际情况有落差时，自然会衍生不满。不时有市民向本署投诉，指房屋署违反「三年配屋」承诺，令他们迟迟未能上楼；更有投诉个案轮候超过七年仍未获首次编配。申请者如不清楚所谓平均轮候时间的实际含意，在轮候超过三年后仍无迹象获配屋，难免会感气愤，作出投诉实可以理解。

17. 本署对房屋署不愿细分「一般申请者」平均轮候时间的取态有保留。事实上，轮候人士均希望得知或能大致评估何时可以「上楼」，细分后的平均轮候时间能反映实况，有助申请者，特别对于没有任何优惠安排的「一般家庭」申请者打算自己的住屋安排。

房屋署不愿发放更多与公屋轮候相关的其他信息

18. 房屋署表示，公屋轮候册申请者安置情况分析报告只供房委会资助房屋小组委员会讨论之用，并非供轮候人士估算其轮候时间。该署又指，公屋申请者的整体情况不断变化，例如个别申请者在轮候期间更改选区或家庭人数、申请者在详细资格审查阶段因未能符合入息资格而被取消申请、不断有新申请者获登记入公屋轮候册、不断有申请者获配屋后被剔除出公屋轮候册等。由于分析报告每年才进行一次，并不能反映最新情况，故该署认为，该年度分析报告中的信息未必能协助申请者作出对其最有利的决定。

19. 再者，房屋署又认为，过往的数据所反映的趋势并不代表将来的情况。该署认为按不同类别细分平均轮候时间，可能会误导申请者更改家庭人数、申请选区等数据，若最终令轮候时间延长，对申请者更为不利。

20. 本署不能苟同房屋署指这些信息对申请者未必有用的说法；纵使这些信息只代表过去一年的趋势而不代表将来，亦不等如这些信息没有参考价值。事实上，不少规划均以过去的趋势作为重要参考。再者，一个开明问责的政府并不会以「信息未必对市民有用」而拒绝公开数据。本署亦看不出这些信息如何误导申请者。房屋署如担心信息会引致误解，可在发放信息时作补充说明。总括而言，房屋署拒绝为申请者多走一步，有违政府一直标榜致力达致公开透明的精神，并不可取。

房屋署不愿公开第二次及第三次配屋信息

21. 房屋署表示，虽然合格的申请者共有三次配屋机会，但他们在获首次编配时实已获得安置机会。申请者是否接纳编配，完全是个人的决定，并不在该署的掌握之中。另一方面，曾拒绝编配的申请者将于何时再获编配，取决于多项因素（见上文第 15 段），加上个别申请者的情况各有不同，他们再获编配的时间可能有很大差异，因此，该署认为，有关第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据，对申请者的参考价值可能有限。

22. 本署认为，公开第二次及第三次配屋的信息，会有助申请者于首次配屋时作出认真和审慎的决定。

本署的总结评论和建议

23. 本署从行政角度探讨轮候时间计算方法的透明度问题，与审计署于二〇一三年十月发放的第 61 号审计报告的部分课题相同，而所得结论亦与该份报告相若，均认为房屋署公开有关轮候公屋资料有欠透明。上文提及的信息均有助申请者更明白公屋轮候册的运作，有助减少投诉和因轮候时间长而衍生的不满，房屋署应秉持开明问责的精神，尽量公开这些涉及公屋轮候时间的信息，若该署坚持只以整体形式公布以评估可否达到其三年配屋的指标，方是误导申请者的源头。

24. 鉴于以上所述，申诉专员建议房屋署就下列课题重新审视其不公开发放进一步信息的理据，并提交房委员再作审议：

- (一) 按不同类别申请者（见上文**第 5 段**）计算和公布平均轮候时间，若不能一蹴而就，至少也应计算和公布撇除「长者一人申请者」后的其他「一般家庭」申请者的平均轮候时间，以令信息较务实和贴近事实。如有需要，应咨询相关持份者（如公屋申请者）的意见。
- (二) 综合整理上文**第 7 段**所述的「一般申请者」安置情况分析报告中有关家庭人数和选区的轮候时间分布及单位供应的数据，并上载于「公屋申请」网页中供公众参考。
- (三) 在公屋申请指引中说明第二次及第三次配屋并无轮候时间指标，以及尽可能提供过去一年获第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据。

申诉专员公署

二〇一五年十二月

Executive Summary

Direct Investigation into Method of Calculation of Waiting Time for Public Rental Housing and Release of Information

Background

Public rental housing (“PRH”) is Government subsidised housing provided to citizens who cannot afford private rental accommodation. In recent years, the increasing number of PRH applications and the prolonged waiting time has become a matter of considerable public concern.

2. Over the years, the Government’s target has been to maintain the waiting time at around three years for general applicants¹. This target of “housing allocation within three years” has gradually formed the basis of public expectation. The data provided by the Hong Kong Housing Authority (“HKHA”) show that the Average Waiting Time (“AWT”) for general applicants has maintained at around three years in the past few years. However, the Office of The Ombudsman has received from time to time complaints about not getting an allocation after waiting for more than three years. Moreover, in handling individual complaint cases, we noticed that the waiting time for some applicants have far exceeded three years. As such, The Ombudsman decided to initiate a direct investigation into the method of calculation of waiting time for PRH and the release of information by the Housing Department (“HD”), the executive arm of HKHA.

Targets for Waiting Time for General Applicants

3. In line with the Government policy objectives and to monitor the effectiveness of PRH allocation, HKHA has set the targets for waiting time for general applicants at three years and for those elderly one-person applicants among them at two years.

Defining and Deriving the AWT and Release of Information

4. According to HKHA/HD, waiting time refers to the time taken from the date on which an application for PRH is registered to the first flat offer made to the applicant. The AWT for general applicants refers to the average of the waiting time for family applicants and those elderly one-person applicants housed to PRH in the past 12 months. Within five weeks after each quarter, HD releases the latest AWT for general applicants and for those elderly one-person applicants among them.

¹ General applicants include: (1) family applicants; and (2) elderly one-person applicants.

5. General applicants actually cover the following five types of applications:
- (1) Ordinary Families;
 - (2) Single Elderly Persons Priority Scheme (i.e. applications by elderly one-person applicants);
 - (3) Elderly Persons Priority Scheme;
 - (4) Harmonious Families Priority Scheme; and
 - (5) Express Flat Allocation Scheme.

6. For Type (1), Ordinary Families, there is no “priority” or “express” arrangement in the allocation of PRH. Yet, the AWT for general applicants released by HD covers all the five types.

7. Moreover, HD provides an update on the Allocation Status on the 15th day of each month for public information. The Allocation Status shows the approximate highest numbers of PRH applications under vetting and of those that have accepted flat offers. Since 2011, HD has also conducted a yearly analysis of the housing situation of general applicants and submit a report to the Subsidised Housing Committee (“SHC”) of HKHA for deliberation. The report, which can be found in HKHA’s Paper Library, includes information such as the distribution of waiting time calculated on the basis of family size and selected district, and the supply of PRH units.

Our Findings and Recommendations

HD unwilling to break down and provide AWT for different types of applicants

8. HD includes all the five types of applications in calculating the AWT for general applicants. However, each type of applications is accorded a different priority. We believe that if Types (2) to (5), which are applications with “priority”/“express” arrangement, are to be excluded from the calculation, the AWT for Ordinary Families will be longer than the overall AWT released by HD.

9. During our investigation, we have suggested that HD provide the AWT for each type of applicants. If there is any difficulty in doing so, HD should at least provide the AWT for those family applicants after excluding those elderly one-person applicants. We have also requested HD to provide the AWT data for each type of general applicants so that the AWT for Ordinary Families can be derived after excluding the elderly one-person applicants and those “Priority” and “Express” schemes. However, HD could not provide such data.

10. We consider that HD’s calculation is too generalised and the AWT provided for general applicants cannot reflect the real situation. In particular, such information can easily mislead applicants from Ordinary Families, and may attract complaints and criticisms of creating a false image of “housing allocation within three years”.

HD unwilling to release more information on PRH waiting time

11. HD is in possession of some crucial data on various factors affecting the waiting time, such as applicants' district choice, their household size and the forecast supply of PRH units (see **para. 7** above). While such information is not confidential, the general public or PRH applicants may not know where to obtain the information, nor will they all read the housing situation analysis report in detail. Therefore, during our investigation process, we have suggested that HD make an extra effort by collating the key information and releasing it through publicity channels after completing the analysis report every year.

HD unwilling to publish information on second and third flat offers

12. HKHA has not set any target regarding the waiting time for valid allocation of the second and third flat offers. In one complaint case received by this Office, we note that the applicant received the first offer within three years, which is in line with the allocation target. However, after refusing the offer without "acceptable reasons", the applicant was yet to receive the second offer after having waited another two years and five months. Overall, the applicant had already been waiting for nearly four years.

13. The waiting time may be prolonged if the applicants refuse a flat offer without "acceptable reasons". In deciding whether or not to accept the first offer, if the applicants are fully aware that no target is set for the waiting time of the second and third flat offers, and that they may need to wait a certain period of time before getting the next offer, they would then think more seriously before they refuse the first offer. Therefore, we consider that HD should state in its publicity materials on PRH application that there are no waiting time targets for the second and third flat offers. HD should also provide the AWT in the past year for the second and third offers as far as possible for applicants' reference.

HD's Comments and Our Responses

HD unwilling to break down and provide AWT for different types of applicants

14. HD has explained that since HKHA only sets AWT targets for general applicants and those elderly one-person applicants, the AWT should be published on an overall basis (i.e. covering Types (1) to (5) in **para. 5** above) for assessing whether it can meet the target of "housing allocation within three years".

15. For PRH applicants registered on the Waiting List but are yet to receive an offer, HD reckons that it is difficult to estimate how long they still have to wait because PRH allocation is subject to a variety of factors, including the number of applications made by families of the same size within their selected districts, the supply of newly built and renovated PRH units in different districts, and whether applicants with higher priority on the Waiting List accept their allocated flats. HD considers that the latest allocation

status updated on the 15th day of each month will probably be more useful to the applicants. HD also stresses that the AWT is an average figure. So it is inevitable that some PRH applicants have to wait longer than the average time, while some others may just have a shorter wait.

16. In our view, if HD merely provides a generalised, overall AWT figure, applicants can only assess their own cases using that figure. Where there is a discrepancy between their “expectation” and the real situation, they will naturally feel aggrieved. We have received from time to time public complaints alleging that HD has failed to adhere to its pledge of “housing allocation within three years”, such that they are not allocated a PRH unit after prolonged waiting. In some complaint cases, the complainants were yet to receive the first offer after waiting more than seven years. Without realizing the real meaning of the so-called AWT, PRH applicants will inevitably feel indignant when there is no sign of allocation after waiting more than three years. Their complaints are indeed understandable.

17. We have reservations about HD’s reluctance to break down and provide the AWT for different types of general applicants. As a matter of fact, all applicants are anxious to know, or at least have some idea about, when they can be allocated a PRH unit. The AWT for different types of applicants can better reflect the real situation, providing useful reference for PRH applicants, especially those applicants from Ordinary Families who have no benefits from any “Priority” or “Express” schemes to plan for their own housing arrangements.

HD unwilling to release more information on PRH waiting time

18. HD indicates that the Analysis of Housing Situation of General Applicants for PRH (“the Analysis Report”) is only intended for discussion at the SHC of HKHA, not for applicants on the Waiting List to estimate their waiting time. Besides, the overall situation of PRH applicants is ever-changing. For instance, some applicants may change the number of family members or their selected district while waiting for an allocation, while some applicants may have their applications cancelled at the stage of detailed vetting because their income level exceeds the prescribed limit. Moreover, there are constantly new applicants being added to the Waiting List and existing applicants being removed from the List upon housing allocation. As the analysis is conducted only once a year, it cannot reflect the latest situation. As such, HD considers that the information in the Analysis Report may not help PRH applicants to make decisions most favourable to them.

19. Furthermore, HD considers that the trends reflected in the past data may not be indicative of the future. If the Department is to derive separately an AWT for each type of PRH applicants, the applicants may then be misled and try to change their household size, selected district, etc. In case such changes eventually prolong their waiting time, the applicants will be in a more disadvantageous position.

20. This Office cannot agree with HD's argument that such information may not be useful to PRH applicants. Even if the data merely reflect the trend of the year past and are not indicative of the future, it does not mean that they are of no reference value. As a matter of fact, many plans are made with past trends as important reference. Besides, an open and accountable government would never cite "the information may not be useful to the public" as a reason for refusing to release information. We cannot see how the information would mislead PRH applicants either. If HD is worried about any possible misunderstanding that may arise, it can add explanatory notes to such information when it is released. In short, HD's refusal to make an extra effort is in conflict with the Government's spirit and endeavours in maintaining openness and transparency and that is undesirable.

HD unwilling to publish information on second and third flat offers

21. HD points out that while eligible PRH applicants can have three chances of allocation, they are actually given the opportunity for housing on the first flat offer. Whether or not to accept an offer is strictly a personal decision of the applicant and beyond HD's control. On the other hand, when an applicant who has rejected a previous flat offer will get another offer depends on a number of factors (see **para. 15** above). Owing to the different circumstances of individual applicants, their time of getting another offer may vary greatly. As such, HD considers that the AWT data concerning the second or third flat offers would be of little reference value to PRH applicants.

22. This Office, however, is of the opinion that release of information on the second and third flat offers should be useful in helping applicants to make a serious and prudent decision on receiving the first offer.

Our Final Comments and Recommendations

23. This Office has examined from an administrative point of view the question of transparency in HD's calculation of the waiting time for PRH applicants. This issue coincides with one of the topics covered in the Director of Audit's Report No. 61 issued by the Audit Commission in October 2013, and our conclusion is similar to that in the Report, i.e. HD lacks transparency in its release of information concerning PRH waiting time. The information mentioned above can help PRH applicants to understand better the operation of the Waiting List and can, therefore, help reduce complaints and grievances resulting from prolonged waiting time. HD should, in the spirit of openness and accountability, release such AWT-related information as far as possible. We would consider it really misleading to PRH applicants if HD insists on releasing overall data that cover all types of applicants simply for assessing whether its target of "housing allocation within three years" can be met.

24. In the light of the above, The Ombudsman recommends that HD re-examine its justifications for non-disclosure of further information with regard to the following areas and submit the results to HKHA for further deliberation:

- (1) to calculate separately and provide an AWT for each of the different types of applicants (see **para. 5** above). If this cannot be done in one move, HD should at least calculate and provide the AWT for other family applicants after excluding those elderly one-person applicants. The information thus derived would then be more practical and realistic. Relevant stakeholders (e.g. PRH applicants) should be consulted where warranted;
- (2) to collate the information mentioned in **para. 7** above concerning the distribution of waiting time calculated on the basis of family size and selected district, and the supply of PRH units as contained in the Analysis Report. The information should be uploaded to the “Flat Application” webpage for public reference; and
- (3) to explain in the Application Guide for PRH that there are no waiting time targets for the second and third flat offers. AWT data for the second and third offers of the past year should also be provided as far as practicable.

Office of The Ombudsman
December 2015

目录

报告摘要

章节	段落
1 引言	
背景	1.1 – 1.2
调查范围	1.3
调查过程	1.4 – 1.5
2 相关房屋政策	
「一般申请者」的轮候时间指标	2.1 – 2.4
「非长者一人」申请者的轮候时间指标	2.5 – 2.7
3 公屋轮候时间的计算方法	
平均轮候时间的定义和计算方法	3.1 – 3.3
公布平均轮候时间的渠道	3.4
「一般申请者」包含的分类	3.5 – 3.8
4 公屋轮候时间的信息发放	
平均轮候时间的公布及近年的数据	4.1 – 4.3
编配进度信息	4.4
其他相关信息	4.5 – 4.6
5 个案研究及观察所得	
本署的投诉个案	5.1
个案一	5.2
个案二	5.3
本署观察所得(个案一及个案二)	5.4 – 5.6
个案三	5.7
本署观察所得(个案三)	5.8 – 5.9
6 本署的评论及建议	
整体评论	6.1 – 6.5
不愿细分不同类别申请者的平均轮候时间	6.6 – 6.14
不愿发放更多与公屋轮候相关的其	6.15 – 6.19

他信息	
其他评论	6.20
房屋署的回应	
细分平均轮候时间	6.21 – 6.22
综合整理和公布「一般申请者」安置情况的分析报告信息	6.23
公开第二次及第三次配屋信息	6.24 – 6.25
整体回应	6.26
本署的总结评论及建议	6.27 – 6.30

附件

- 一 在2013年7月至2014年6月期间获安置入住公屋的一般申请者轮候时间分布
- 二 截至2014年6月底轮候公屋时间为三年以上而未获配屋的一般申请者轮候时间分布

背景

1.1 政府资助的公营租住房屋（「公屋」）是为没有能力租住私人楼宇的市民提供租住居所。近年，轮候公屋人数持续攀升，轮候公屋时间愈来愈长，轮候时间亦成了广受关注的课题。

1.2 多年来，政府以维持「一般申请者」¹的轮候时间约三年为目标。此指标广为人知，已成了公众「三年上楼」的期望。根据香港房屋委员会（「房委会」）公布的数据，「一般申请者」的平均轮候时间在过去数年一直维持于约三年，然而，申诉专员公署接获市民投诉，指轮候超过三年仍未获配屋，公署在处理个别投诉个案时亦留意到，部分申请者的轮候时间远超于三年。为此，申诉专员于二〇一五年七月二十四日决定根据《申诉专员条例》（第 397 章）就公屋轮候时间的计算方法和信息发放向房屋署展开主动调查。

调查范围

1.3 这项主动调查的审研范围包括：

- 现时公屋平均轮候时间的计算方法是否有效反映轮候实况？是否有改善空间？
- 现时房屋署发放的公屋轮候及编配进度相关信息，是否適切、足够和具透明度？

调查过程

1.4 这项主动调查的工作主要包括以下几方面：

- 向房屋署索取相关数据和数据；

¹ 「一般申请者」包括：(1)「家庭申请者」；及(2)「长者一人申请者」。

- 审研本署有关公屋轮候时间的投诉个案；
- 审研有关公屋轮候的各类信息，例如网页、小册子、单张等；以及
- 审研有关公屋轮候的报告，包括审计报告，房委会资助房屋小组委员会文件等。

1.5 二〇一五年九月二十一日，本署将调查报告的初稿送交房屋署评论，并于二〇一五年十月十三日收到该署的回应。应房屋署要求，本署职员于十月二十三日与该署职员会面，聆听该署的陈述。该署再于十月三十日提交补充资料。经考虑及适当纳入该署的意见后，本署于二〇一五年十二月七日完成这份报告。

相关房屋政策

「一般申请者」的轮候时间指标

2.1 房委会是根据《房屋条例》成立的法定机构，负责制定和推行各项公屋计划，为不能负担私人楼宇的低收入家庭解决住屋需要。

2.2 一九九七年，政府宣布计划于二〇〇五年年底前，把当年轮候公屋的平均时间 6.5 年，分阶段缩短至三年。

2.3 为特别照顾长者的住屋需求，政府在一九九九年的施政报告中，为这类别申请者定下配房目标，期望于二〇〇七年年底前，把他们的轮候时间缩短至两年。其后，在二〇〇〇年的施政报告中，政府进一步承诺提早于二〇〇五年年底前达到把独居单身长者的轮候时间缩短至两年的目标。

2.4 为配合政府施政方针，并监察编配公屋的成效，房委会自一九九九 / 二〇〇〇年度起为「一般申请者」及「长者一人申请者」的轮候时间定下指标。目前，「一般申请者」的轮候时间指标维持在三年，而当中的「长者一人申请者」则为两年。

「非长者一人」申请者的轮候时间指标

2.5 适用于「非长者一人申请者」的「配额及计分制」于二〇〇五年九月实施，但前述的轮候时间指标并不适用于「配额及计分制」下的申请者，因他们的配屋次序非纯粹取决于轮候时间，而是按他们申请时的年龄及是否公屋住户等因素，以及轮候时间而计算分数，再按分数高低排序配屋。分数愈高，便愈早获配屋，惟此类申请有配额限制。

2.6 截至二〇一五年九月底，公屋轮候册上约有 285,300 宗申请，当中约 142,500 宗为「一般申请者」申请，其余为「非长者一人申请者」申请。「一般申请者」通常较「非长者一人申请者」优先获配屋。

2.7 由于「非长者一人申请者」获配屋的决定因素是分数而

非轮候时间，本主动调查只探讨「一般申请者」的轮候情况。

3

公屋轮候时间的计算方法

平均轮候时间的定义和计算方法

3.1 按现行的公屋编配政策，「一般申请者」获配公屋的优先，是严格按照申请的先后次序而定。为公平分配公屋资源，公屋单位会以计算机随机方式，按申请者的家庭人数及既定编配标准，并配合轮候到达编配阶段时的资源作出编配。合资格的申请者共有三次（每次一个）配屋机会，如申请者未具「可被接纳」理由²而拒绝配屋建议，该次配屋建议便会被视之为有效编配，申请者会被扣减一次配屋机会；如申请者具「可被接纳」理由而拒绝配屋建议，该次配屋建议不会视之为有效编配，申请者亦不会被扣减一次配屋机会。

3.2 在一般申请者的心目中，轮候时间应是由登记轮候日期起计至「上楼」之间的时间。然而，房委会 / 房屋署所指的轮候时间，是以公屋申请登记日期开始计算，直至获首次有效编配为止的时间，当中不包括申请期间的任何冻结时段（例如申请者尚未符合居港年期规定；申请者正等待家庭成员来港团聚而要求暂缓申请；申请者在狱中服刑等）。

3.3 「一般申请者」的平均轮候时间，是指在过去 12 个月所有获安置入住公屋的「家庭申请者」及「长者一人申请者」个案的轮候时间平均数。同样地，「长者一人申请者」的平均轮候时间，是指在过去 12 个月所有获安置入住公屋的「长者一人申请者」个案的轮候时间平均数。

² 只有以下情况方「可被接纳」为拒绝接受配屋建议的理由：

- (1) 申请者备有由相关机构(例如医院管理局)发出的支持文件，内容清楚说明申请者不能接受所编配公屋单位的健康理由；
- (2) 申请者备有由相关部门或机构(例如社会福利署)发出的支持文件，内容清楚说明申请者基于社会因素不能接受所编配的公屋单位；
- (3) 申请者备有文件，足以证明因离港或住院治疗而不能如期签署租约。

公布平均轮候时间的渠道

3.4 房屋署（房委会的执行部门）为评估轮候时间指标的达标情况，会定期计算「一般申请者」及「长者一人申请者」的平均轮候时间。审计署于二〇一三年十月发表的第 61 号审计报告指出，房屋署不曾透过市民容易接触到的一般渠道充分向公众解释平均轮候时间的定义和计算基础；审计署建议房屋署考虑在网页、单张和小册子上公布平均轮候时间的定义及其计算基础。其后，房屋署于其网页及公屋申请指引内加入上文第 3.2 段的定义和第 3.3 段的计算方法。

「一般申请者」包含的分类

3.5 「一般申请者」实际涵盖了以下五类申请：

- (1) 一般家庭申请；
- (2) 「高龄单身人士」优先配屋计划申请（亦即「长者一人申请」）；
- (3) 「共享颐年」优先配屋计划申请；
- (4) 「天伦乐」优先配屋计划申请；
- (5) 「特快公屋编配计划申请」。

3.6 上述第(1)类的申请在配屋优次上不获任何「优先」或「特快」安排。第(2)至(3)类长者申请通常会比第(1)类申请较早获得处理；第(4)类申请会比第(1)类申请提早六个月获得处理；第(5)类申请则获「特快」处理。然而，房屋署公布的「一般申请者」的平均轮候时间，把第(1)至(5)类一并包括在内。

3.7 房屋署解释，由于房委会只为「一般申请者」及「长者一人申请者」定下轮候时间指标，因此，该署没有再将指标细分。该署认为，「一般申请者」的平均轮候时间应以整体形式公布（即涵盖上文第 3.5 段的第(1)至(5)类），以评估可否达到三年配屋的指标。

3.8 房屋署又认为，对于正在轮候册上仍未获配屋的申请者而言，他们的轮候时间难以预计，因为公屋编配取决于多项因素，包括各公屋选区内同一类别家庭人数的申请数目、各区新建成和翻新公屋单位供应量、排序较前的申请者是否接受编配等。该署认为，现时每月更新的公屋编配进度：即按选区和家庭人数显示

正进行调查的最高申请书编号及已接受配屋的最高申请书编号的数据，较平均轮候时间对申请者可能更有用。因此，该署不认为有需要把「一般申请者」的平均轮候时间按不同类别细分。

4

公屋轮候时间的 信息发放

平均轮候时间的公布及近年的数据

4.1 于每季结束后约五星期内，房屋署会把最新的公屋平均轮候时间数据上载至房委会 / 房屋署网页。

4.2 在过去五年，「一般申请者」及「长者一人申请者」的平均轮候时间见下表：

过去 12 个月 获安置的申请者	平均轮候时间（年）	
	「一般申请者」	「长者一人申请者」
截至 2011 年 6 月底	2.2	1.1
截至 2012 年 6 月底	2.7	1.4
截至 2013 年 6 月底	2.7	1.5
截至 2014 年 6 月底	3.0	1.7
截至 2015 年 6 月底	3.4	1.9
截至 2015 年 9 月底	3.6	2.0

4.3 从上表可见，截至二〇一四年六月底，房屋署尚能维持「一般申请者」约三年获配屋的指针，但平均轮候时间按年持续增加，在二〇一五年六月底时已超越三年的指标。而随着公屋申请数量不断增加，预计将来的平均轮候时间很可能继续上升。

编配进度信息

4.4 房屋署会每月 15 日更新公屋编配进度数据供公众人士查阅（见第 3.8 段）。已经成功登记轮候公屋的申请者，可按：

- 三个申请类别，即「一般申请」、「高龄人士优先配屋计划」、「非长者一人申请」；
- 家庭人数；

- 申请地区

于房委会 / 房屋署网页查看公屋编配进度。该进度表会显示现正进行调查及已接受配屋的大约最高申请书编号。有关信息会同步于房屋署申请分组的液晶体显示屏及各大报章公布。

其他相关信息

4.5 房委会 / 房屋署的网页亦会公布以下与公屋轮候有关的信息：

- 公屋申请数目
- 公屋预计建屋量
- 公屋实质建屋量

4.6 此外，自二〇一一年起，房屋署每年会就「一般申请者」的安置情况进行分析，把报告提交房委会资助房屋小组委员会，并收录于房委会文档库中，当中包括轮候时间分布（见附件一及附件二）及单位供应的数据。

5

个案研究及 观察所得

本署的投诉个案

5.1 不时有市民向本署投诉，指房屋署违反「三年配屋」承诺，令他们迟迟未能上楼。以下列出三宗较有代表性的投诉个案概要及本署观察所得。

个案一（轮候超过七年仍未获首次编配）

5.2 二〇〇七年六月，投诉人以三人家庭类别获登记轮候「扩展市区」单位，并于二〇〇八年十月转为四人家庭。因应房委会放宽公屋申请者轮候「市区」单位的限制³，投诉人于二〇一一年七月更改其所选的区份为「市区」。至二〇一四年六月，投诉人已轮候了七年但仍未获首次配屋。

个案二（轮候超过七年仍未获首次编配）

5.3 二〇〇七年一月，投诉人以非长者一人类别获登记轮候「扩展市区」单位，其后于二〇〇七年七月及二〇〇八年二月先后转为三人及四人家庭。因应房委会放宽公屋申请者轮候「市区」单位的限制，投诉人于二〇一一年七月更改其所选的区份为「市区」。至二〇一四年四月，投诉人已轮候了逾七年但仍未获首次配屋。

本署观察所得(个案一及二)

5.4 根据房屋署的数据（见附件二），截至二〇一四年六月

³ 房委会为平衡「市区」公屋单位的供求量，自一九九〇年开始，新登记的轮候册申请者一般不得选择「市区」的公屋，不过，当预计公屋单位的未来供应会较充裕时，房委会会作出特别放宽，准许已在轮候册上的申请者改选「市区」的公屋。房委会资助房屋小组委员会曾于二〇一一年六月二十一日通过放宽选区限制，邀请二〇〇九年九月三十日或之前登记的申请者按其意愿改选「市区」的公屋。

底，轮候册上共有 28,300 名轮候超过三年而未获配屋的「一般申请者」，当中选择「市区」的 16,300 名申请者中，约 74.2%（即约 12,100 名申请者）属三人及四人家庭。这 12,100 名申请者当中，有 2,710 名（约 22.4%）轮候超过五年；而单以选择「市区」的四人家庭申请者（约 6,200 人）计算，则轮候超过五年的更高达 2,600 人，占 41.9%。这反映选择「市区」的三人及四人家庭，亦即个案一及二的投诉人的情况，轮候时间远比三年长。

5.5 应本署要求，房屋署提供了截至二〇一四年六月的过去 12 个月期间，获安置入住公屋的「一般申请者」中，轮候时间最长的十宗申请数据。本署留意到，十名申请者均轮候了超过七年才获首次有效编配，他们全都选择「市区」单位，而当中六名申请者为四人家庭、三名为五人家庭、一名为六人家庭。这与前段的观察所得吻合。

5.6 现时的三年配屋指标包含了轮候时间较短的获优先照顾家庭及「长者一人申请者」，但实际上，像个案一及二般的普通家庭，特别是选择「市区」的三人及四人家庭申请者的轮候时间，并非如指标所定下的三年。申请者如不清楚所谓平均轮候时间的实际含意，在轮候超过三年后仍无迹象获配屋，难免会感气愤，作出投诉实可以理解。

个案三（第二次及第三次编配并无指标）

5.7 二〇〇九年十二月，投诉人以三人家庭类别获登记轮候「新界」单位，并于二〇一一年三月（即一年零四个月后）获首次配屋。惟投诉人因所配单位的地点不合意而拒绝接受；由于未具「可被接纳」理由，故属有效编配，并被扣减一次配屋机会。二〇一二年九月，投诉人更改其所选区份为「市区」。至二〇一三年八月，投诉人共轮候达四年但仍未获第二次配屋。

本署观察所得(个案三)

5.8 个案三的投诉人于「三年配屋」指标内获首次配屋，不过，他未具「可被接纳」理由而拒绝配屋建议，故该次编配被视为有效，故此须扣减一次配屋机会，并且要继续轮候下一次配屋。在拒绝首次编配至更改选区的一年半期间，投诉人未获第二次编配。此外，由于他改往较受欢迎的「市区」，相信第二次编配无可避免要轮候较长时间。

5.9 现时，房委会并无为第二次及第三次有效编配定下轮候时间指标，若申请者不清楚这情况而拒绝首次有效编配，则有可能要再等一段时间才会获另一次编配。若申请者累积等候逾三年，可能便会投诉房屋署延误编配。该署应考虑清楚告诉申请者，该署没有为第二次及第三次配屋所需时间订定指标。此讯息应有助申请者在考虑是否接受首次编配时作出适切的决定。

6

本署的评论及建议

整体评论

6.1 香港公屋短缺是众所周知的问题。随着轮候公屋人士数目迅速增长和往后数年公屋供应量未能追上需求，公屋轮候时间预计会愈来愈长，亦无可避免成了公众关注的焦点。公屋申请者都会渴望知道需要轮候多久才可「上楼」，好让他们有目标地为自己未来的住屋安排作打算。

6.2 为配合政府施政方针，房屋署自一九九九 / 二〇〇〇年度起定下「一般申请者」及「长者一人申请者」的轮候时间指标。房屋署认为，计算和公布平均轮候时间数据的目的是为评估轮候时间指标的达标情况，该署认为无须按不同类别申请者细分平均轮候时间。该署更表示，每月更新的公屋编配进度数据对申请者可能更有用（见上文第 3.8 段）。

6.3 房屋署计算整体的「一般申请者」平均轮候时间，用以评估自身的达标情况，有其需要，本署对此并无异议。然而，对轮候人士而言，有助掌握轮候时间实况的信息更是重要。该署公布的平均轮候时间无可避免成为轮候人士「上楼」的时间指标，影响着他们的期望、选择和迁居计划。不过，平均轮候时间涵盖了获「优先」及不获「优先」安排的申请者轮候时间（见上文第 3.5 至 3.6 段）。申请者，特别是那些不获任何「优先」安排的「一般家庭」申请者，若欠缺其他辅助信息，则可能被该笼统的平均数值误导。本署认为，该署应多走一步，为公屋申请者提供更多有用信息。

6.4 虽然轮候人士可从每月更新的公屋编配进度数据查看最高获审查 / 配屋的申请书编号，亦或可从中窥探哪些家庭人数和申请地区会较快获配屋，但难以从有关资料中评估自己尚须轮候多久才会到达配屋阶段。亦有市民向本署投诉，指其申请书编号较前的被编号较后的超前获配屋，其本身却仍未获配屋。可见，这些数据未完全切合轮候人士的需要。房屋署指编配进度数据对轮候人士可能更有用（见上文第 3.8 段）的说法，值得商榷。

6.5 综合而言，本署对房屋署发放公屋轮候时间信息的情况有以下评论：

- (一) 不同类别申请者的实际轮候时间差异大，单单公布整体的「一般申请人」的平均轮候时间未能反映实况。
- (二) 在公布轮候时间的信息上不愿多走一步以方便申请者作出適切考虑

不愿细分不同类别申请者的平均轮候时间

6.6 如上文第 3.5 及 3.6 段所述，房屋署在计算「一般申请者」平均轮候时间方面，把「优先」/「特快」类别和不获任何「优先」/「特快」安排的「一般家庭」类别一并包括在内。

6.7 房屋署把轮候时间指标为两年的「长者一人申请」与「家庭申请」一并计算在内，会令「一般申请者」平均轮候时间缩短。以二〇一四年六月底公布的过去 12 个月获安置的申请者为例，「一般申请者」的平均轮候时间为三年，但当中包含了「长者一人申请者」的 1.7 年平均轮候时间（见上文第 4.2 段及附件一），而该年获安置入住公屋的一人申请（共 4,500 宗），绝大部分为长者一人。以此计算，其余的「家庭」申请（共 15,600 宗）的平均轮候时间应是 3.375 年（计算方法： $(20,100 \times 3 - 4,500 \times 1.7) / 15,600 = 3.375$ ），即三年零四个半月，而不是三年。

6.8 另外，应本署要求，房屋署提供了同一年度（即二〇一三年七月至二〇一四年六月）获「优先」配屋的数字：「共享颐年」优先配屋计划的申请为 1,157 宗，「天伦乐」优先配屋计划 1,915 宗，以及获「特快公屋编配计划」申请 1,509 宗。由于「共享颐年」优先配屋计划的申请者均为长者，本署假设此类别的平均轮候时间为两年，以此再计算，撇除「长者一人」和「共享颐年」优先配屋计划的申请，余下的申请共 14,443 宗（包括「一般家庭」、「天伦乐」优先配屋计划及「特快公屋编配计划」申请）的平均轮候时间应是 3.485 年（计算方法： $(20,100 \times 3 - 4,500 \times 1.7 - 1,157 \times 2) / 14,443 = 3.485$ ），即约三年零六个月。若再撇除「天伦乐」优先配屋计划及「特快公屋编配计划」，不获任何「优先」/「特快」的「一般家庭」申请者的平均轮候时间相信会较三年半更长。然而，该署表示，按该署经验，「天伦乐」优先配屋计划及「特快公屋编配计划」申请者的平均轮候时间，未必短于三年半。

6.9 在调查期间，本署曾建议房屋署按申请类别公布平均轮候时间，若有困难，至少也应公布撇除「长者一人申请者」后的其他「一般家庭」申请者的平均轮候时间。本署并要求该署提供「一般申请者」所涵盖的各个申请类别的平均轮候时间数据，以探讨撇除「长者一人申请者」及各「优先」和「特快」计划后的「一般家庭」的平均轮候时间。然而，该署未能提供相关数据，只重申申请者的轮候时间取决于多项因素（见上文**第 3.8 段**），并强调该署公布的整体平均轮候时间并非供申请者估算其轮候时间。

6.10 本署认为，房屋署笼统地计算和公布「一般申请者」平均轮候时间，未能全面反映实况，特别对于「一般家庭」申请者而言，容易造成误导和招致投诉，更可能被指制造「三年上楼」的假象。

6.11 在二〇一四年六月，房屋署公布「一般申请者」平均轮候时间仍维持在三年（见上文**第 4.2 段**），与指标吻合。但实情是，根据房屋署的数据（见附件一），截至二〇一四年六月的过去 12 个月期间，获安置入住公屋的 20,100 名「一般申请者」中：

- 52%（约 10,400 名申请者）的轮候时间超出三年；
- 27%（约 5,400 名申请者）超出四年；
- 7%（约 1,500 名申请者）超出五年；
- 最长的超过七年。

以上数据显示，在该年度入住公屋的「一般申请者」中，四分之一以上已轮候超过四年才获首次配屋。换言之，对很多申请者而言，房屋署公布的平均轮候时间并不反映他们的实际情况，亦容易令他们产生错觉。

6.12 本署对房屋署不愿细分「一般申请者」平均轮候时间的取态有保留。事实上，轮候人士均希望得知或能大致评估何时可以「上楼」，以计划自己的住屋安排。若房屋署只提供笼统的整体平均轮候时间数值，申请者便只能以该数值作指标衡量自己的个案，当「期望」与实际情况有落差时，自然会衍生不满和投诉。

6.13 如上文**第 3.4 段**所述，房屋署在审计署于二〇一三年十月发表第 61 号审计报告后才把平均轮候时间的定义和计算基础载于其网页及公屋申请指引内。虽然该署亦有发放其他与公屋轮候有关的信息（见上文**第 4 章**），但这些信息未足以协助轮候人士掌

握轮候实况和评估自己的轮候进度。在轮候时间愈来愈长的情况下，公屋申请者未免会因此而感到焦虑，上文第 5 章的个案正好反映此情况，而本署收到轮候人士因轮候超过三年仍未获配屋的投诉，相信亦只是冰山一角。

6.14 附件一列出了截至二〇一四年六月的过去 12 个月期间获安置入住公屋的「一般申请者」按家庭人数及选区而编制的轮候时间分布，这些数据较以整体形式公布的平均轮候时间更准确反映不同类别申请者的轮候实况。

不愿发放更多与公屋轮候相关的其他信息

6.15 房屋署坐拥一些关键的轮候时间因素，如选区、家庭人数及预计单位供应量等数据，惟目前该署只提供予房屋署资助房屋小组委员会作内部参考和讨论之用。这些资料既非保密，本署难以明了房屋署为何不作清楚公布，让市民大众和公屋申请者知悉。

6.16 房屋署多次强调，轮候时间难以估计，因为公屋编配取决于多项因素，包括各公屋选区内同一类别家庭人数的申请数目、各区单位供应量、以及排序较前的申请者是否接受编配等（见上文第 3.8 段）。

6.17 本署理解房屋署的论点。然而，这不等于该署无须或不应为申请者提供更多有用的信息。如上文第 4.6 段所述，房屋署每年会就轮候册上的申请者的安置情况进行分析，并向房委会资助房屋小组委员会提交报告，当中包括附件一和附件二的轮候时间分布数据。这些报告收录于房委会文档库中，轮候公屋人士未必会知悉其存在，一般人亦未必能理解其详细内容。若把这些数据稍作整理，应可就一些影响轮候时间的关键因素提供有用的数据供申请者参考，例如不同类别申请者的平均轮候时间、各选区不同人数家庭单位的预期和实际供应量、哪些选区 / 家庭人数最多申请者轮候时间超过三年而尚未配屋等。

6.18 在调查期间，本署建议房屋署多走一步，每年在完成报告后综合整理当中资料于宣传渠道中发放，但该署表示，有关资料只供房委会资助房屋小组委员会讨论，并非供轮候人士估算轮候时间。

6.19 总括而言，房屋署不愿为公屋申请者多走一步，提供更多有用信息的取态，有违政府一直标榜致力达致公开透明的精神，

并不可取。本署认为，房屋署应以人为本，切身处地去考虑公屋申请者的需要，公开更多相关信息，以增加配屋进度的透明度，而非只为交代是否达标，这会有助释除轮候人士的疑虑和不满。

其他评论

6.20 未具「可被接纳」理由而拒绝配屋建议，可能会延长轮候时间。现时，房委会并无为第二次及第三次有效编配定下时间指标，若申请者在决定是否接受首次有效编配前清楚知道第二次及第三次配屋的轮候时间并无指标可循，是有可能要再等一段时间才获下一次编配，当有助他们认真考虑是否拒绝首次编配。因此，房屋署应于「公屋申请」的宣传资料中说明第二次及第三次配屋并无轮候时间指标，并尽可能提供过去一年获第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据，供申请者参考。

房屋署的回应

细分平均轮候时间

6.21 房屋署指，平均轮候时间是平均数，无可避免会有公屋申请者的轮候时间较平均数长，有些则较短。对于个别申请者而言，他们的轮候时间因取决于多项因素而难以预计（见上文**第 3.8 段**），再者，过往的数据所反映的趋势并不代表将来的情况。该署认为按不同类别细分平均轮候时间，可能会误导申请者更改申请，如家庭的人数、申请选区等，若最终令轮候时间延长，对申请者更为不利。

6.22 就本署于上文**第 6.11 段**指出，截至二〇一四年六月的过去 12 个月期间，获安置入住公屋的 20,100 名「一般申请者」中，7%（约 1,500 名申请者）超出五年，房屋署表示，这些个案涉及各种特殊情况，包括更改所选地区、更改住户资料、提出理由拒绝接受所编配的单位、在详细资格审查阶段未能符合入息资格规定、没有依约出席会晤或证明文件不足导致申请曾被取消、基于社会 / 健康理由而指定配屋地点，以及透过「特快公屋编配计划」获安置的「配额及计分制」个案，这些特殊情况导致轮候时间延长。由于申请者的个案各有不同，不宜以轮候时间平均数估算自己的轮候时间。该署重申，「一般申请者」的平均轮候时间应以整体形式公布，以评估可否达到三年配屋的指标。

综合整理和公布「一般申请者」安置情况的分析报告信息

6.23 房屋署指，公屋申请者的整体情况不断变化，例如个别申请者在轮候期间更改选区或家庭人数、申请者在详细资格审查阶段因未能符合入息资格而被取消申请、不断有新申请者获登记入公屋轮候册、不断有申请者获配屋后被剔除出公屋轮候册等。由于房屋署就安置情况的分析报告每年才进行一次，并不能反映最新情况，加上过往的趋势并不代表将来的情况，故该署认为，该年度分析报告的信息未必能协助申请者作出对其最有利的决定。

公开第二次及第三次配屋信息

6.24 房屋署指，虽然合格的申请者共有三次配屋机会，但他们在获首次编配时实已获得安置机会。申请者是否接纳编配，完全是个人的决定，并不在该署的掌握之中。

6.25 另一方面，曾拒绝编配的申请者将于何时再获编配，取决于多项因素（见上文**第 3.8 段**），加上个别申请者的情况各有不同，他们再获编配的时间可能有很大差异，因此，该署认为，有关第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据，对申请者的参考价值可能有限。

整体回应

6.26 房屋署在阅读本署的调查报告初稿后表示，会待本调查报告定稿及公布后，再研究报告的建议，并在有需要时作适当跟进。

本署的总结评论及建议

6.27 房屋署不认同应公布细分的平均轮候时间，也不认为有需要综合整理和公布「一般申请者」安置情况分析报告中的轮候时间分布信息，以及涉及第二次及第三次配屋的信息。该署所持理据主要是这些信息对申请者掌握轮候实况和自己的个案未必有用，甚至可能误导申请者（见上文**第 6.21 至 6.25 段**）。该署并表明，原则上反对细分平均轮候时间，故暂未从技术或资源层面上考虑细分数据的可行性。

6.28 本署理解，基于多项变数（见上文**第 3.8 段**），申请者难

以准确地估算其轮候公屋的时间。然而，本署认为，按不同申请类别细分的平均轮候时间信息，对申请者有用，特别对于没有任何优惠安排的「一般家庭」申请者，细分后的平均轮候时间更能反映实况，和有助这些家庭打算未来的住屋安排。至于「一般申请者」安置情况分析报告，它提示了多项影响轮候时间的关键因素，对轮候人士无疑具参考价值，该署既已撰写报告，将当中资料综合整理应无困难，却有助申请者更明白轮候时间长的原因和评估自己的个案进度。此外，如上文**第 6.20 段**所述，公开第二次及第三次配屋的信息，会有助申请者于首次配屋时作出认真和审慎的决定。上述信息均有助申请者更明白公屋轮候册的运作，有助减少投诉和轮候时间长衍生的不满。本署不能苟同房屋署指这些信息对申请者未必有用的说法；纵使这些信息只代表过去一年的趋势而不代表将来，亦不等如这些信息无参考价值。事实上，不少规划均以过去的趋势作为重要参考。再者，一个开明问责的政府会尽量公开信息让市民了解其运作，并不会以「信息未必对市民有用」而不予公开发放。本署亦看不出这些信息如何误导申请者。房屋署如担心信息会引致误解，可在发放信息时作补充说明。总括而言，房屋署拒绝为申请者多走一步，发放更多有用的轮候时间信息的理据并不充分。

6.29 本署留意到，本署从行政角度探讨轮候时间计算方法的透明度问题，与审计署第 61 号审计报告审研的部分课题相同，而所得结论亦与该报告的评论相若，均认为房屋署公开有关轮候公屋的资料有欠透明。然而，房屋署坚持以信息对申请者未必有用为由，拒绝发放更多信息，而只以整体形式公布，以评估可否达到三年配屋的指标，这方是误导申请者的源头。

6.30 鉴于以上所述，申诉专员建议房屋署本着开明问责的精神，就下列课题重新审视其不公开发放进一步信息的理据，并提交房委会再作审议：

- (一) 按不同类别申请者（见**第 3.5 段**）计算和公布平均轮候时间，若不能一蹴而就，至少也应计算和公布撇除「长者一人申请者」后的其他「一般家庭」申请者的平均轮候时间，以令信息较务实和贴近事实。如有需要，应咨询相关持份者（如公屋申请者）的意见。
- (二) 综合整理上文**第 4.6 段**所述的「一般申请者」安置情况分析报告中有关家庭人数和选区的轮候时间分布及单位供应的数据，并上载于「公屋申

请」网页中供公众参考。

- (三) 在公屋申请指引中说明第二次及第三次配屋并无轮候时间指标，以及尽可能提供过去一年获第二次及第三次配屋的平均轮候时间数据。

申诉专员公署

档案：**OMB/DI/374**

二〇一五年十二月

附件

在 2013 年 7 月至 2014 年 6 月期间 获安置入住公屋的一般申请者轮候时间分布							
所选地区	轮候时间	家庭人数					总数
		1 人	2 人	3 人	4 人	5 人+	
市区	≤1 年	310	390	340	50	30	1,100
	>1 年 - ≤2 年	2,400	870	220	90	30	3,600
	>2 年 - ≤3 年	430	1,500	290	120	30	2,400
	>3 年 - ≤4 年	90	2,500	750	190	70	3,600
	>4 年 - ≤5 年	40	250	2,400	290	90	3,000
	>5 年	30	50	150	480	160	870
	小计	3,300	5,600	4,100	1,200	400	14,700
扩展市区	≤1 年	90	70	50	30	10	250
	>1 年 - ≤2 年	570	80	40	30	10	720
	>2 年 - ≤3 年	110	340	40	30	20	540
	>3 年 - ≤4 年	20	700	240	50	30	1,000
	>4 年 - ≤5 年	10	90	520	90	50	750
	>5 年	<5	10	80	330	130	560
	小计	790	1,300	960	560	250	3,800
新界	≤1 年	90	70	70	110	30	360
	>1 年 - ≤2 年	150	40	40	60	20	320
	>2 年 - ≤3 年	100	110	20	30	10	260
	>3 年 - ≤4 年	30	290	50	20	10	390
	>4 年 - ≤5 年	10	10	30	50	10	120
	>5 年	20	<5	<5	10	10	30
	小计	390	520	210	270	80	1,500
离岛	≤1 年	<5	0	0	<5	0	<5
	>1 年 - ≤2 年	10	20	<5	10	10	40
	>2 年 - ≤3 年	<5	10	10	10	<5	30
	>3 年 - ≤4 年	0	<5	10	<5	0	10
	>4 年 - ≤5 年	0	0	0	<5	<5	<5
	>5 年	0	<5	0	0	0	<5
	小计	10	30	10	20	10	80
整体	≤1 年	490	520	450	190	60	1,700
	>1 年 - ≤2 年	3,200	1,000	310	180	70	4,700
	>2 年 - ≤3 年	640	2,000	350	190	60	3,200
	>3 年 - ≤4 年	140	3,500	1,000	260	110	5,000
	>4 年 - ≤5 年	60	360	2,900	430	160	3,900
	>5 年	50	60	230	820	300	1,500
	总计	4,500	7,400	5,300	2,100	750	20,100

注：由于四舍五入关系，数字累加未必等于总数。千位或以上的数值四舍五入至最接近的百位，而千位以下的数值则四舍五入至最接近的十位。

附件二

截至 2014 年 6 月底轮候公屋时间为三年以上 而未获配屋的一般申请者轮候时间分布							
所选地区	轮候时间	家庭人数					总数
		1 人	2 人	3 人	4 人	5 人+	
市区	>3 年 - ≤4 年	20	2,400	3,600	1,900	550	8,400
	>4 年 - ≤5 年	<5	40	2,300	1,700	440	4,400
	>5 年	<5	10	110	2,600	780	3,500
	小计	30	2,400	5,900	6,200	1,800	16,300
扩展市区	>3 年 - ≤4 年	10	750	1,700	1,100	320	3,900
	>4 年 - ≤5 年	<5	20	470	960	250	1,700
	>5 年	<5	10	20	790	190	1,000
	小计	10	770	2,200	2,900	760	6,600
新界	>3 年 - ≤4 年	20	950	1,600	1,100	250	3,900
	>4 年 - ≤5 年	<5	60	540	570	130	1,300
	>5 年	<5	10	30	50	20	110
	小计	30	1,000	2,200	1,700	410	5,300
离岛	>3 年 - ≤4 年	0	<5	<5	10	<5	20
	>4 年 - ≤5 年	0	0	0	<5	<5	<5
	>5 年	0	0	0	<5	0	<5
	小计	0	<5	<5	10	<5	20
整体	>3 年 - ≤4 年	50	4,100	6,900	4,200	1,100	16,300
	>4 年 - ≤5 年	10	110	3,300	3,200	830	7,400
	>5 年	10	20	160	3,400	990	4,600
	总计	60	4,200	10,300	10,800	2,900	28,300

注：由于四舍五入关系，数字累加未必等于总数。千位或以上的数值四舍五入至最接近的百位，而千位以下的数值则四舍五入至最接近的十位。