

## 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」<sup>1</sup>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。

---

<sup>1</sup> 「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