

# 有关房屋署「长者住屋」及「改建一人单位」的安排 主动调查报告摘要

## 引言

房屋署在 1980 年代推出「长者住屋」，为年满 60 岁或以上的长者提供院舍式公共租住房屋。「长者住屋」提供 24 小时的福利员服务，按单位的设计分为三个类别，分别称为一型、二型及三型；住户需要共用厨房、客厅及 / 或浴室设施。至于设计与一型设计「长者住屋」单位相近的「改建一人单位」，则因应当时社会对一人公屋单位的需求而设。

2. 不过，随着时代变迁，市民对生活环境、私隐等方面要求有所改变，这种共用厨房及浴室的单位变得不合时宜。为改善「长者住屋」单位及「改建一人单位」的空置情况，香港房屋委员会（「房委会」）多年来推出多项措施，包括全面放宽「长者住屋」租户的年龄限制，停止编配一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」并鼓励租户调迁以收回并改建该些单位为一般公屋单位。然而，经过近二十年，已停止编配的一型设计「长者住屋」单位及「改建一人单位」仍未全部收回，截至 2023 年 3 月底，约六成分间房间空置；至于继续作编配的二型及三型设计「长者住屋」的空置率则分别约一成半及一成。

3. 香港现时正面对短期内公营房屋短缺的问题，房屋署有必要检讨现时有关「长者住屋」及「改建一人单位」措施的成效并作出相应的调整，在体恤及关怀受影响的长者的同时，使相关公屋资源能得到更有效的运用，以回应市民对公屋资源的殷切需求。

## 本署调查所得

4. 本署对房屋署有关「长者住屋」及「改建一人单位」的安排有以下观察和评论。

## **(一) 公屋申请者拒绝接受编配二型及三型设计「长者住屋」单位的数字偏高**

5. 为减低单位的空置率，房屋署将二型及三型设计「长者住屋」编配予一般公屋申请者。不过，本署留意到，大部分市民都不会视须与他人共用厨房及浴室设施的「长者住屋」为一般公屋单位。房屋署多年前已放宽入住「长者住屋」的年龄限制并继续将二型及三型设计「长者住屋」编配予公屋申请者，但过去五年每年仍有一千多名申请者在获编配「长者住屋」后拒绝有关编配。在2021/22年度，没有参加「特快公屋编配计划」但获配「长者住屋」的申请者中，更只有3%接受有关编配，充分显示其不受欢迎的程度。房屋署在编配公屋时仍然视共用厨房及洗手间的单位为一般单位，本署认为是不合时宜。

6. 现时二型及三型设计「长者住屋」的空置率分别有15%及9%，不但高于房委会现时主要成效指标中公屋空置率整体不超过1.3%的水平，亦远高于其他一般公屋单位的空置率。本署认为，在现时正面对短期内公营房屋短缺问题的情况下，超过一成的空置率实难言理想，未能做到善用公屋资源。

7. 此外，有公屋申请者指出，他们没有申请「特快公屋编配计划」或「长者住屋」，却被编配这类须与他人共用厨房及/或浴室的单位，而拒绝编配有关单位会被视作已使用一次配房机会，对房屋署的安排感到不满。虽然房屋署在公屋申请表格中列明非长者一人或二人家庭的申请者有机会获编配「长者住屋」，但未有清楚解释租户入住这类型单位是需要须与他人共用厨房及/或洗手间。

## **(二) 一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户自愿调迁的数目偏低**

8. 虽然停止编配一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」有助房屋署收回单位并把它们还原为一般公屋单位，但能否收回单位须视乎长者对调迁的意愿，即使房屋署提供诱因鼓励一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户自愿调迁，惟租户主动调迁的意欲甚低。过去五个年度（2017/18至2021/22年度），大部分长者租户不再居于「长者住屋」及「改建一人单位」的原因并非与自愿调迁至其他公屋单位有关。

9. 由于房屋署须待同一单位内所有租户迁出后才能将单位还原为一般公屋单位，因此，单位内分间房间的空置期甚长，约有成八型设计「长者住屋」及接近九成「改建一人单位」内分间房间的空置期超过十年或以上（合共涉及 498 个分间房间）。此外，截至 2023 年 3 月底，一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」便分别有 96% 及 100% 的单位只有一户租户居住（合共涉及 370 个单位），即几乎所有单位均是由一户租户占用。结果改建单位的过程十分漫长，以致一直以来这两类型单位的空置率持续高企。

### **（三）「长者住屋」的福利员服务偏离原意**

#### 二型及三型设计「长者住屋」的福利员角色已改变

10. 房委会全面放宽「长者住屋」的入住年龄，容许非长者单身人士入住。非长者甚至年轻人入住「长者住屋」亦导致福利员以往关心长者日常生活所需的角色有所改变。福利员不单要关顾「长者住屋」内的长者住户，执行一般的大厦管理工作，还需要兼顾协调两代租户的相处，令人怀疑他们有没有足够时间去了解及关怀每一位长者住户的需要。

#### 一型设计「长者住屋」的福利员服务被取消

11. 政府最初推出院舍式「长者住屋」单位并提供 24 小时的福利员服务，是希望居于公屋的长者获得更好的照顾。福利员会协助长者解决适应上的困难，并确保租客和睦共处。不过，由 2022 年 11 月起，所有一型设计「长者住屋」的福利员服务经已取消。

12. 现时一型设计「长者住屋」全属独居的长者户。福利员服务取消后，单位内虽装有紧急警报系统，但与以往有福利员恒常关注长者租户的生活情况，效果截然不同，而「长者住屋」租户的居住情况实与一般公屋住户无异，逐渐失去当局最初推出院舍式房屋让长者获得更好照顾的原意。

#### **(四) 未有考虑突破性措施**

##### 针对继续编配的二型及三型设计「长者住屋」

##### 推出新编配计划

13. 本署留意到，参加并透过「特快公屋编配计划」(即知悉有机会获编配甚至自行拣选「长者住屋」单位)获编配「长者住屋」的申请者中，近九成会接受有关编配，这反映申请者在知悉情况下会较易接受「长者住屋」单位的编配。

14. 虽然房屋署认为现行的「特快公屋编配计划」已有效地将二型及三型设计「长者住屋」单位以自行拣选形式出租，但从这两类型单位的空置率及拒绝编配数字来看，似乎成效不彰。本署认为，若情况持续及未有显著改善，房屋署便应切实考虑另行制定一套编配计划，以便能更有效运用公屋资源，达至「物尽其用，各取所需」的原则。

##### 以过渡性房屋 / 中转屋形式出租给公屋申请者

15. 房屋署认为，将空置率仍高于一般公屋单位的二型及三型设计「长者住屋」以过渡性房屋的形式出租给申请者的建议并不可行，因为过渡性房屋的政策、运作及管理模式与公营房屋不同，若把剩余的少量空置单位交予非政府机构改装为过渡性房屋及营运，会造成混乱，不符合经济效益。

16. 本署明白房屋署的关注和忧虑，不过将有关类型的单位用作过渡性房屋 / 中转屋的概念仍然值得深入研究。若该署认为有关安排或会影响现正轮候公屋的申请者，大可考虑以其中一个「长者住屋」为试点，拨出部分已长期空置的「长者住屋」单位，出租予轮候公屋多年且居住环境恶劣的人士入住，为有迫切住屋需要的市民提供短期居所。

##### 改变用途

17. 房委会现时无意为二型及三型设计「长者住屋」进行转型或改变用途，并继续编配公屋申请者入住有关单位。本署认为，若继续维持现有安排，有关单位的出租情况不会有明显的改善，本

署认为，房委会长远应更积极考虑是否需要改变「长者住屋」的用途，甚至就个别设于公共屋邨服务设施大楼内的二型设计「长者住屋」（大多建于商场平台或停车场上）进行评估，考虑将其纳入重建计划，从根本上解决问题。

### 针对停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」

#### 推动及采取更多鼓励调迁的措施

18. 资料显示，在 2016 年至 2021 年期间，收回一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」并还原为六人以上单位的分别有 61%（约 306 个单位）及 29%（约 67 个单位）。由此可见，收回这类单位可释放出更多大单位给家庭人数较多的公屋申请者，让更多人受惠。但本署留意到，房屋署为鼓励并协助仍然居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的租户调迁往其他公屋，推出「逐步转型计划」逾二十年，只有初期的成效较为显著，但其后单位收回的进度缓慢。

19. 此外，针对缺乏福利员服务的一型设计「长者住屋」及一直没有相关配套的「改建一人单位」，房屋署除继续透过「探访小队」了解租户的需要外，亦应主动与社署或社福机构联系和合作，按个别租户的住屋情况及福利需要提供适当的支援，并积极游说和鼓励现时居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户调迁。

20. 虽然房署推出「长者户全免租金计划」，让年龄达 70 岁或以上，居于一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户可获发放一次性搬迁津贴调迁至合适的公屋单位，之后还享有终身全免租金，但反应未见热烈。本署认为，房屋署有需要不时检讨现有计划的成效，或可考虑藉由「探访小队」的探访活动了解相关长者租户对「长者户全免租金计划」及其他计划的意见，从而评估相关计划的成效，或有助制定更具吸引力的方案，以鼓励更多一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」长者租户调迁。

#### 继续跟进非长者租户的调迁

21. 根据房屋署资料，截至 2023 年 5 月底，仍然有七户非全长者租户居于「改建一人单位」。虽然该署透过「自动编配计划」鼓励他们承租整个单位，但过去五个年度（2017/18 至 2021/22 年

度)，未有租户以有关计划搬离单位，反映计划成效不彰。本署认为，房屋署应继续积极跟进他们的个案，以加快收回单位的步伐。

## 建议

22. 基于以上所述，申诉专员向房屋署提出了八项改善建议：

### **针对继续编配二型及三型设计「长者住屋」**

- (1) 检视是否仍然将二型及三型设计「长者住屋」归类为一般公屋单位，并且考虑停止将这些单位继续编配予一般公屋申请者。
- (2) 若二型及三型设计「长者住屋」单位的空置率及拒绝编配数字高的情况持续及未有显著改善，应切实考虑另行制定一套只针对二型及三型设计「长者住屋」的编配计划。
- (3) 若上述不同措施效果不理想，参考过渡性房屋的概念，考虑以其中一个二型及三型设计「长者住屋」为试点，拨出部分已长期空置的二型及三型设计「长者住屋」单位，为有迫切住屋需要的市民提供短期居所。
- (4) 检视现行措施的成效，若上述不同措施效果不理想，长远考虑是否需要改变二型及三型设计「长者住屋」的用途，甚至就个别二型设计「长者住屋」进行评估，考虑将其纳入重建计划。
- (5) 在上述措施未落实前，继续加强有关二型及三型设计「长者住屋」的宣传及资讯发放，令一般公屋申请者增加了解。

### **针对停止编配的一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」**

- (6) 推动及采取更多鼓励调迁的措施，主动与社署或社福机构联系和合作，积极游说和鼓励居于一型设计

「长者住屋」及「改建一人单位」的长者租户调迁，例如同区一人长者安置。

- (7) 考虑藉由「探访小队」的探访活动了解一型设计「长者住屋」及「改建一人单位」租户对「长者户全免租金计划」及其他计划的意见，评估相关计划的成效，以制定更具吸引力的方案。
- (8) 继续跟进居于「改建一人单位」的全非长者租户的个案，以加快收回相关「改建一人单位」。

申诉专员公署  
2023年7月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：



[Facebook.com/Ombudsman.HK](https://www.facebook.com/Ombudsman.HK)



[Instagram.com/Ombudsman\\_HK](https://www.instagram.com/Ombudsman_HK)