

有關房屋署「長者住屋」及「改建一人單位」的安排 主動調查報告摘要

引言

房屋署在 1980 年代推出「長者住屋」，為年滿 60 歲或以上的長者提供院舍式公共租住房屋。「長者住屋」提供 24 小時的福利員服務，按單位的設計分為三個類別，分別稱為一型、二型及三型；住戶需要共用廚房、客廳及／或浴室設施。至於設計與一型設計「長者住屋」單位相近的「改建一人單位」，則因應當時社會對一人公屋單位的需求而設。

2. 不過，隨着時代變遷，市民對生活環境、私隱等方面要求有所改變，這種共用廚房及浴室的單位變得不合時宜。為改善「長者住屋」單位及「改建一人單位」的空置情況，香港房屋委員會（「房委會」）多年來推出多項措施，包括全面放寬「長者住屋」租戶的年齡限制，停止編配一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」並鼓勵租戶調遷以收回並改建該些單位為一般公屋單位。然而，經過近二十年，已停止編配的一型設計「長者住屋」單位及「改建一人單位」仍未全部收回，截至 2023 年 3 月底，約六成分間房間空置；至於繼續作編配的二型及三型設計「長者住屋」的空置率則分別約一成半及一成。

3. 香港現時正面對短期內公營房屋短缺的問題，房屋署有必要檢討現時有關「長者住屋」及「改建一人單位」措施的成效並作出相應的調整，在體恤及關懷受影響的長者的同時，使相關公屋資源能得到更有效的運用，以回應市民對公屋資源的殷切需求。

本署調查所得

4. 本署對房屋署有關「長者住屋」及「改建一人單位」的安排有以下觀察和評論。

(一) 公屋申請者拒絕接受編配二型及三型設計「長者住屋」單位的數字偏高

5. 為減低單位的空置率，房屋署將二型及三型設計「長者住屋」編配予一般公屋申請者。不過，本署留意到，大部分市民都不會視須與他人共用廚房及浴室設施的「長者住屋」為一般公屋單位。房屋署多年前已放寬入住「長者住屋」的年齡限制並繼續將二型及三型設計「長者住屋」編配予公屋申請者，但過去五年每年仍有一千多名申請者在獲編配「長者住屋」後拒絕有關編配。在2021/22年度，沒有參加「特快公屋編配計劃」但獲配「長者住屋」的申請者中，更只有3%接受有關編配，充分顯示其不受歡迎的程度。房屋署在編配公屋時仍然視共用廚房及洗手間的單位為一般單位，本署認為是不合時宜。

6. 現時二型及三型設計「長者住屋」的空置率分別有15%及9%，不但高於房委會現時主要成效指標中公屋空置率整體不超過1.3%的水平，亦遠高於其他一般公屋單位的空置率。本署認為，在現時正面對短期內公營房屋短缺問題的情況下，超過一成的空置率實難言理想，未能做到善用公屋資源。

7. 此外，有公屋申請者指出，他們沒有申請「特快公屋編配計劃」或「長者住屋」，卻被編配這類須與他人共用廚房及／或浴室的單位，而拒絕編配有關單位會被視作已使用一次配房機會，對房屋署的安排感到不滿。雖然房屋署在公屋申請表格中列明非長者一人或二人家庭的申請者有機會獲編配「長者住屋」，但未有清楚解釋租戶入住這類型單位是需要須與他人共用廚房及／或洗手間。

(二) 一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」租戶自願調遷的數目偏低

8. 雖然停止編配一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」有助房屋署收回單位並把它們還原為一般公屋單位，但能否收回單位須視乎長者對調遷的意願，即使房屋署提供誘因鼓勵一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」的長者租戶自願調遷，惟租戶主動調遷的意欲甚低。過去五個年度（2017/18至2021/22年度），大部分長者租戶不再居於「長者住屋」及「改建一人單位」的原因並非與自願調遷至其他公屋單位有關。

9. 由於房屋署須待同一單位內所有租戶遷出後才能將單位還原為一般公屋單位，因此，單位內分間房間的空置期甚長，約有八成一型設計「長者住屋」及接近九成「改建一人單位」內分間房間的空置期超過十年或以上(合共涉及 498 個分間房間)。此外，截至 2023 年 3 月底，一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」便分別有 96%及 100%的單位只有一戶租戶居住(合共涉及 370 個單位)，即幾乎所有單位均是由一戶租戶佔用。結果改建單位的過程十分漫長，以致一直以來這兩類型單位的空置率持續高企。

(三) 「長者住屋」的福利員服務偏離原意

二型及三型設計「長者住屋」的福利員角色已改變

10. 房委會全面放寬「長者住屋」的入住年齡，容許非長者單身人士入住。非長者甚至年輕人入住「長者住屋」亦導致福利員以往關心長者日常生活所需的角色有所改變。福利員不單要關顧「長者住屋」內的長者住戶，執行一般的大廈管理工作，還需要兼顧協調兩代租戶的相處，令人懷疑他們有沒有足夠時間去了解及關懷每一位長者住戶的需要。

一型設計「長者住屋」的福利員服務被取消

11. 政府最初推出院舍式「長者住屋」單位並提供 24 小時的福利員服務，是希望居於公屋的長者獲得更好的照顧。福利員會協助長者解決適應上的困難，並確保租客和睦共處。不過，由 2022 年 11 月起，所有一型設計「長者住屋」的福利員服務經已取消。

12. 現時一型設計「長者住屋」全屬獨居的長者戶。福利員服務取消後，單位內雖裝有緊急警報系統，但與以往有福利員恆常關注長者租戶的生活情況，效果截然不同，而「長者住屋」租戶的居住情況實與一般公屋住戶無異，逐漸失去當局最初推出院舍式房屋讓長者獲得更好照顧的原意。

(四) 未有考慮突破性措施

針對繼續編配的二型及三型設計「長者住屋」

推出新編配計劃

13. 本署留意到，參加並透過「特快公屋編配計劃」(即知悉有機會獲編配甚至自行揀選「長者住屋」單位)獲編配「長者住屋」的申請者中，近九成會接受有關編配，這反映申請者在知悉情況下會較易接受「長者住屋」單位的編配。

14. 雖然房屋署認為現行的「特快公屋編配計劃」已有效地將二型及三型設計「長者住屋」單位以自行揀選形式出租，但從這兩類型單位的空置率及拒絕編配數字來看，似乎成效不彰。本署認為，若情況持續及未有顯著改善，房屋署便應切實考慮另行制定一套編配計劃，以便能更有效運用公屋資源，達至「物盡其用，各取所需」的原則。

以過渡性房屋／中轉屋形式出租給公屋申請者

15. 房屋署認為，將空置率仍高於一般公屋單位的二型及三型設計「長者住屋」以過渡性房屋的形式出租給申請者的建議並不可行，因為過渡性房屋的政策、運作及管理模式與公營房屋不同，若把剩餘的少量空置單位交予非政府機構改裝為過渡性房屋及營運，會造成混亂，不符合經濟效益。

16. 本署明白房屋署的關注和憂慮，不過將有關類型的單位用作過渡性房屋／中轉屋的概念仍然值得深入研究。若該署認為有關安排或會影響現正輪候公屋的申請者，大可考慮以其中一個「長者住屋」為試點，撥出部分已長期空置的「長者住屋」單位，出租予輪候公屋多年且居住環境惡劣的人士入住，為有迫切住屋需要的市民提供短期居所。

改變用途

17. 房委會現時無意為二型及三型設計「長者住屋」進行轉型或改變用途，並繼續編配公屋申請者入住有關單位。本署認為，若繼續維持現有安排，有關單位的出租情況不會有明顯的改善，本

署認為，房委會長遠應更積極考慮是否需要改變「長者住屋」的用途，甚至就個別設於公共屋邨服務設施大樓內的二型設計「長者住屋」（大多建於商場平台或停車場上）進行評估，考慮將其納入重建計劃，從根本解決問題。

針對停止編配的一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」

推動及採取更多鼓勵調遷的措施

18. 資料顯示，在 2016 年至 2021 年期間，收回一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」並還原為六人以上單位的分別有 61%（約 306 個單位）及 29%（約 67 個單位）。由此可見，收回這類單位可釋放出更多大單位給家庭人數較多的公屋申請者，讓更多人受惠。但本署留意到，房屋署為鼓勵並協助仍然居於一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」的租戶調遷往其他公屋，推出「逐步轉型計劃」逾二十年，只有初期的成效較為顯著，但其後單位收回的進度緩慢。

19. 此外，針對缺乏福利員服務的一型設計「長者住屋」及一直沒有相關配套的「改建一人單位」，房屋署除繼續透過「探訪小隊」了解租戶的需要外，亦應主動與社署或社福機構聯繫和合作，按個別租戶的住屋情況及福利需要提供適當的支援，並積極游說和鼓勵現時居於一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」的長者租戶調遷。

20. 雖然房署推出「長者戶全免租金計劃」，讓年齡達 70 歲或以上，居於一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」的長者租戶可獲發放一次性搬遷津貼調遷至合適的公屋單位，之後還享有終身全免租金，但反應未見熱烈。本署認為，房屋署有需要不時檢討現有計劃的成效，或可考慮藉由「探訪小隊」的探訪活動了解相關長者租戶對「長者戶全免租金計劃」及其他計劃的意見，從而評估相關計劃的成效，或有助制定更具吸引力的方案，以鼓勵更多一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」長者租戶調遷。

繼續跟進非長者租戶的調遷

21. 根據房屋署資料，截至 2023 年 5 月底，仍然有七戶非全長者租戶居於「改建一人單位」。雖然該署透過「自動編配計劃」鼓勵他們承租整個單位，但過去五個年度（2017/18 至 2021/22 年

度)，未有租戶以有關計劃搬離單位，反映計劃成效不彰。本署認為，房屋署應繼續積極跟進他們的個案，以加快收回單位的步伐。

建議

22. 基於以上所述，申訴專員向房屋署提出了八項改善建議：

針對繼續編配二型及三型設計「長者住屋」

- (1) 檢視是否仍然將二型及三型設計「長者住屋」歸類為一般公屋單位，並且考慮停止將這些單位繼續編配予一般公屋申請者。
- (2) 若二型及三型設計「長者住屋」單位的空置率及拒絕編配數字高的情況持續及未有顯著改善，應切實考慮另行制定一套只針對二型及三型設計「長者住屋」的編配計劃。
- (3) 若上述不同措施效果不理想，參考過渡性房屋的概念，考慮以其中一個二型及三型設計「長者住屋」為試點，撥出部分已長期空置的二型及三型設計「長者住屋」單位，為有迫切住屋需要的市民提供短期居所。
- (4) 檢視現行措施的成效，若上述不同措施效果不理想，長遠考慮是否需要改變二型及三型設計「長者住屋」的用途，甚至就個別二型設計「長者住屋」進行評估，考慮將其納入重建計劃。
- (5) 在上述措施未落實前，繼續加強有關二型及三型設計「長者住屋」的宣傳及資訊發放，令一般公屋申請者增加了解。

針對停止編配的一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」

- (6) 推動及採取更多鼓勵調遷的措施，主動與社署或社福機構聯繫和合作，積極游說和鼓勵居於一型設計

「長者住屋」及「改建一人單位」的長者租戶調遷，例如同區一人長者安置。

- (7) 考慮藉由「探訪小隊」的探訪活動了解一型設計「長者住屋」及「改建一人單位」租戶對「長者戶全免租金計劃」及其他計劃的意見，評估相關計劃的成效，以制定更具吸引力的方案。
- (8) 繼續跟進居於「改建一人單位」的全非長者租戶的個案，以加快收回相關「改建一人單位」。

申訴專員公署
2023 年 7 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：



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



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