



申訴專員公署



主動調查報告
公屋輪候時間的計算方法
及資訊發放

2015年12月10日

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

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

目錄

報告摘要

| 章節 | 段落 |
|-------------------|-----------|
| 1 引言 | |
| 背景 | 1.1 – 1.2 |
| 調查範圍 | 1.3 |
| 調查過程 | 1.4 – 1.5 |
| 2 相關房屋政策 | |
| 「一般申請者」的輪候時間指標 | 2.1 – 2.4 |
| 「非長者一人」申請者的輪候時間指標 | 2.5 – 2.7 |
| 3 公屋輪候時間的計算方法 | |
| 平均輪候時間的定義和計算方法 | 3.1 – 3.3 |
| 公布平均輪候時間的渠道 | 3.4 |
| 「一般申請者」包含的分類 | 3.5 – 3.8 |
| 4 公屋輪候時間的資訊發放 | |
| 平均輪候時間的公布及近年的數據 | 4.1 – 4.3 |
| 編配進度資訊 | 4.4 |
| 其他相關資訊 | 4.5 – 4.6 |
| 5 個案研究及觀察所得 | |
| 本署的投訴個案 | 5.1 |
| 個案一 | 5.2 |
| 個案二 | 5.3 |
| 本署觀察所得(個案一及個案二) | 5.4 – 5.6 |
| 個案三 | 5.7 |
| 本署觀察所得(個案三) | 5.8 – 5.9 |

6 本署的評論及建議

| | |
|----------------------------------|--------------------|
| 整體評論 | 6.1 – 6.5 |
| 不願細分不同類別申請者的平均輪候時間 | 6.6 – 6.14 |
| 不願發放更多與公屋輪候相關的其他資訊 | 6.15 – 6.19 |
| 其他評論 | 6.20 |
| 房屋署的回應 | |
| 細分平均輪候時間 | 6.21 – 6.22 |
| 綜合整理和公布「一般申請者」安置情況的分析報告資訊 | 6.23 |
| 公開第二次及第三次配屋資訊 | 6.24 – 6.25 |
| 整體回應 | 6.26 |
| 本署的總結評論及建議 | 6.27 – 6.30 |

附件

- 一 在2013年7月至2014年6月期間獲安置入住公屋的一般申請者輪候時間分布
- 二 截至2014年6月底輪候公屋時間為三年以上而未獲配屋的一般申請者輪候時間分布

背景

1.1 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，輪候時間亦成了廣受關注的課題。

1.2 多年來，政府以維持「一般申請者」的輪候時間約三年為目標。此指標廣為人知，已成了公眾「三年上樓」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，申訴專員於二〇一五年七月二十四日決定根據《申訴專員條例》（第 397 章）就公屋輪候時間的計算方法和資訊發放向房屋署展開主動調查。

調查範圍

1.3 這項主動調查的審研範圍包括：

- 現時公屋平均輪候時間的計算方法是否有效反映輪候實況？是否有改善空間？
- 現時房屋署發放的公屋輪候及編配進度相關資訊，是否適切、足夠和具透明度？

調查過程

1.4 這項主動調查的工作主要包括以下幾方面：

¹ 「一般申請者」包括：(1)「家庭申請者」；及(2)「長者一人申請者」。

- 向房屋署索取相關資料和數據；
- 審研本署有關公屋輪候時間的投訴個案；
- 審研有關公屋輪候的各類資訊，例如網頁、小冊子、單張等；以及
- 審研有關公屋輪候的報告，包括審計報告，房委會資助房屋小組委員會文件等。

1.5 二〇一五年九月二十一日，本署將調查報告的初稿送交房屋署評論，並於二〇一五年十月十三日收到該署的回應。應房屋署要求，本署職員於十月二十三日與該署職員會面，聆聽該署的陳述。該署再於十月三十日提交補充資料。經考慮及適當納入該署的意見後，本署於二〇一五年十二月七日完成這份報告。

2

相關房屋政策

「一般申請者」的輪候時間指標

2.1 房委會是根據《房屋條例》成立的法定機構，負責制定和推行各項公屋計劃，為不能負擔私人樓宇的低收入家庭解決住屋需要。

2.2 一九九七年，政府宣布計劃於二〇〇五年年底前，把當年輪候公屋的平均時間 6.5 年，分階段縮短至三年。

2.3 為特別照顧長者的住屋需求，政府在一九九九年的施政報告中，為這類別申請者定下配房目標，期望於二〇〇七年年底前，把他們的輪候時間縮短至兩年。其後，在二〇〇〇年的施政報告中，政府進一步承諾提早於二〇〇五年年底前達到把獨居單身長者的輪候時間縮短至兩年的目標。

2.4 為配合政府施政方針，並監察編配公屋的成效，房委會自一九九九／二〇〇〇年度起為「一般申請者」及「長者一人申請者」的輪候時間定下指標。目前，「一般申請者」的輪候時間指標維持在三年，而當中的「長者一人申請者」則為兩年。

「非長者一人」申請者的輪候時間指標

2.5 適用於「非長者一人申請者」的「配額及計分制」於二〇〇五年九月實施，但前述的輪候時間指標並不適用於「配額及計分制」下的申請者，因他們的配屋次序非純粹取決於輪候時間，而是按他們申請時的年齡及是否公屋住戶等因素，以及輪候時間而計算分數，再按分數高低排序配屋。分數愈高，便愈早獲配屋，惟此類申請有配額限制。

2.6 截至二〇一五年九月底，公屋輪候冊上約有 285,300 宗申請，當中約 142,500 宗為「一般申請者」申請，其餘為「非長者一人申請者」申請。「一般申請者」通常較「非長者一人申請者」

優先獲配屋。

2.7 由於「非長者一人申請者」獲配屋的決定因素是分數而非輪候時間，本主動調查只探討「一般申請者」的輪候情況。

3

公屋輪候時間的 計算方法

平均輪候時間的定義和計算方法

3.1 按現行的公屋編配政策，「一般申請者」獲配公屋的優次，是嚴格按照申請的先後次序而定。為公平分配公屋資源，公屋單位會以電腦隨機方式，按申請者的家庭人數及既定編配標準，並配合輪候到達編配階段時的資源作出編配。合資格的申請者共有三次（每次一個）配屋機會，如申請者未具「可被接納」理由²而拒絕配屋建議，該次配屋建議便會被視之為**有效編配**，申請者會被扣減一次配屋機會；如申請者具「可被接納」理由而拒絕配屋建議，該次配屋建議不會視之為有效編配，申請者亦不會被扣減一次配屋機會。

3.2 在一般申請者的心目中，輪候時間應是由登記輪候日期起計至「上樓」之間的時間。然而，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，當中不包括申請期間的任何凍結時段（例如申請者尚未符合居港年期規定；申請者正等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請；申請者在獄中服刑等）。

3.3 「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」個案的輪候時間平均數。同樣地，「長者一人申請者」的平均輪候時

² 只有以下情況方「可被接納」為拒絕接受配屋建議的理由：

- (1) 申請者備有由相關機構(例如醫院管理局)發出的支持文件，內容清楚說明申請者不能接受所編配公屋單位的健康理由；
- (2) 申請者備有由相關部門或機構(例如社會福利署)發出的支持文件，內容清楚說明申請者基於社會因素不能接受所編配的公屋單位；
- (3) 申請者備有文件，足以證明因離港或住院治療而不能如期簽署租約。

間，是指在過去 12 個月所有獲安置入住公屋的「長者一人申請者」個案的輪候時間平均數。

公布平均輪候時間的渠道

3.4 房屋署（房委會的執行部門）為評估輪候時間指標的達標情況，會定期計算「一般申請者」及「長者一人申請者」的平均輪候時間。審計署於二〇一三年十月發表的第 61 號審計報告指出，房屋署不曾透過市民容易接觸到的一般渠道充分向公眾解釋平均輪候時間的定義和計算基礎；審計署建議房屋署考慮在網頁、單張和小冊子上公布平均輪候時間的定義及其計算基礎。其後，房屋署於其網頁及公屋申請指引內加入上文第 3.2 段的定義和第 3.3 段的計算方法。

「一般申請者」包含的分類

3.5 「一般申請者」實際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」。

3.6 上述第(1)類的申請在配屋優次上不獲任何「優先」或「特快」安排。第(2)至(3)類長者申請通常會比第(1)類申請較早獲得處理；第(4)類申請會比第(1)類申請提早六個月獲得處理；第(5)類申請則獲「特快」處理。然而，房屋署公布的「一般申請者」的平均輪候時間，把第(1)至(5)類一併包括在內。

3.7 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，該署沒有再將指標細分。該署認為，「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 3.5 段的第(1)至(5)類），以評估可否達到三年配屋的指標。

3.8 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，現時每月更新的公屋編配進度：即按選區和家庭人數顯示正進行調查的最高申請書編號及已接受配屋的最高申請書編號的資料，較平均輪候時間對申請者可能更有用。因此，該署不認為有需要把「一般申請者」的平均輪候時間按不同類別細分。

4

公屋輪候時間的 資訊發放

平均輪候時間的公布及近年的數據

4.1 於每季結束後約五星期內，房屋署會把最新的公屋平均輪候時間數據上載至房委會／房屋署網頁。

4.2 在過去五年，「一般申請者」及「長者一人申請者」的平均輪候時間見下表：

| 過去 12 個月 獲安置的申請者 | 平均輪候時間（年） | |
|---------------------|-----------|-----------|
| | 「一般申請者」 | 「長者一人申請者」 |
| 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 從上表可見，截至二〇一四年六月底，房屋署尚能維持「一般申請者」約三年獲配屋的指標，但平均輪候時間按年持續增加，在二〇一五年六月底時已超越三年的指標。而隨着公屋申請數量不斷增加，預計將來的平均輪候時間很可能繼續上升。

編配進度資訊

4.4 房屋署會每月 15 日更新公屋編配進度資料供公眾人士查閱（見第 3.8 段）。已經成功登記輪候公屋的申請者，可按：

- 三個申請類別，即「一般申請」、「高齡人士優先配屋計劃」、「非長者一人申請」；
- 家庭人數；
- 申請地區

於房委會／房屋署網頁查看公屋編配進度。該進度表會顯示現正進行調查及已接受配屋的大約最高申請書編號。有關資訊會同步於房屋署申請分組的液晶體顯示屏及各大報章公布。

其他相關資訊

4.5 房委會／房屋署的網頁亦會公布以下與公屋輪候有關的資訊：

- 公屋申請數目
- 公屋預計建屋量
- 公屋實質建屋量

4.6 此外，自二〇一一年起，房屋署每年會就「一般申請者」的安置情況進行分析，把報告提交房委會資助房屋小組委員會，並收錄於房委會文件庫中，當中包括輪候時間分布（見**附件一**及**附件二**）及單位供應的資料。

5

個案研究及 觀察所得

本署的投訴個案

5.1 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。以下列出三宗較有代表性的投訴個案概要及本署觀察所得。

個案一（輪候超過七年仍未獲首次編配）

5.2 二〇〇七年六月，投訴人以三人家庭類別獲登記輪候「擴展市區」單位，並於二〇〇八年十月轉為四人家庭。因應房委會放寬公屋申請者輪候「市區」單位的限制³，投訴人於二〇一一年七月更改其所選的區份為「市區」。至二〇一四年六月，投訴人已輪候了七年但仍未獲首次配屋。

個案二（輪候超過七年仍未獲首次編配）

5.3 二〇〇七年一月，投訴人以非長者一人類別獲登記輪候「擴展市區」單位，其後於二〇〇七年七月及二〇〇八年二月先後轉為三人及四人家庭。因應房委會放寬公屋申請者輪候「市區」單位的限制，投訴人於二〇一一年七月更改其所選的區份為「市區」。至二〇一四年四月，投訴人已輪候了逾七年但仍未獲首次配屋。

³ 房委會為平衡「市區」公屋單位的供求量，自一九九〇年開始，新登記的輪候冊申請者一般不得選擇「市區」的公屋，不過，當預計公屋單位的未來供應會較充裕時，房委會會作出特別放寬，准許已在輪候冊上的申請者改選「市區」的公屋。房委會資助房屋小組委員會曾於二〇一一年六月二十一日通過放寬選區限制，邀請二〇〇九年九月三十日或之前登記的申請者按其意願改選「市區」的公屋。

本署觀察所得(個案一及二)

5.4 根據房屋署的資料(見附件二),截至二〇一四年六月底,輪候冊上共有 28,300 名輪候超過三年而未獲配屋的「一般申請者」,當中選擇「市區」的 16,300 名申請者中,約 74.2%(即約 12,100 名申請者)屬三人及四人家庭。這 12,100 名申請者當中,有 2,710 名(約 22.4%)輪候超過五年;而單以選擇「市區」的四人家庭申請者(約 6,200 人)計算,則輪候超過五年的更高達 2,600 人,佔 41.9%。這反映選擇「市區」的三人及四人家庭,亦即個案一及二的投訴人的情況,輪候時間遠比三年長。

5.5 應本署要求,房屋署提供了截至二〇一四年六月的過去 12 個月期間,獲安置入住公屋的「一般申請者」中,輪候時間最長的十宗申請資料。本署留意到,十名申請者均輪候了超過七年才獲首次有效編配,他們全都選擇「市區」單位,而當中六名申請者為四人家庭、三名為五人家庭、一名為六人家庭。這與前段的觀察所得吻合。

5.6 現時的三年配屋指標包含了輪候時間較短的獲優先照顧家庭及「長者一人申請者」,但實際上,像個案一及二般的普通家庭,特別是選擇「市區」的三人及四人家庭申請者的輪候時間,並非如指標所定下的三年。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。

個案三(第二次及第三次編配並無指標)

5.7 二〇〇九年十二月,投訴人以三人家庭類別獲登記輪候「新界」單位,並於二〇一一年三月(即一年零四個月後)獲首次配屋。惟投訴人因所配單位的地點不合意而拒絕接受;由於未具「可被接納」理由,故屬有效編配,並被扣減一次配屋機會。二〇一二年九月,投訴人更改其所選區份為「市區」。至二〇一三年八月,投訴人共輪候達四年但仍未獲第二次配屋。

本署觀察所得(個案三)

5.8 個案三的投訴人於「三年配屋」指標內獲首次配屋,不過,他未具「可被接納」理由而拒絕配屋建議,故該次編配被視為有效,故此須扣減一次配屋機會,並且要繼續輪候下一次配屋。

在拒絕首次編配至更改選區的一年半期間，投訴人未獲第二次編配。此外，由於他改往較受歡迎的「市區」，相信第二次編配無可避免要輪候較長時間。

5.9 現時，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，若申請者不清楚這情況而拒絕首次有效編配，則有可能要再等一段時間才會獲另一次編配。若申請者累積等候逾三年，可能便會投訴房屋署延誤編配。該署應考慮清楚告訴申請者，該署沒有為第二次及第三次配屋所需時間訂定指標。此訊息應有助申請者在考慮是否接受首次編配時作出適切的決定。

6

本署的評論及建議

整體評論

6.1 香港公屋短缺是眾所周知的問題。隨着輪候公屋人士數目迅速增長和往後數年公屋供應量未能追上需求，公屋輪候時間預計會愈來愈長，亦無可避免成了公眾關注的焦點。公屋申請者都會渴望知道需要輪候多久才可「上樓」，好讓他們有目標地為自己未來的住屋安排作打算。

6.2 為配合政府施政方針，房屋署自一九九九／二〇〇〇年度起定下「一般申請者」及「長者一人申請者」的輪候時間指標。房屋署認為，計算和公布平均輪候時間數據的目的，是為評估輪候時間指標的達標情況，該署認為無須按不同類別申請者細分平均輪候時間。該署更表示，每月更新的公屋編配進度資料對申請者可能更有用（見上文**第 3.8 段**）。

6.3 房屋署計算整體的「一般申請者」平均輪候時間，用以評估自身的達標情況，有其需要，本署對此並無異議。然而，對輪候人士而言，有助掌握輪候時間實況的資訊更是重要。該署公布的平均輪候時間無可避免成為輪候人士「上樓」的時間指標，影響着他們的期望、選擇和遷居計劃。不過，平均輪候時間涵蓋了獲「優先」及不獲「優先」安排的申請者輪候時間（見上文**第 3.5 至 3.6 段**）。申請者，特別是那些不獲任何「優先」安排的「一般家庭」申請者，若欠缺其他輔助資訊，則可能被該籠統的平均數值誤導。本署認為，該署應多走一步，為公屋申請者提供更多有用資訊。

6.4 雖然輪候人士可從每月更新的公屋編配進度資料查看最高獲審查／配屋的申請書編號，亦或可從中窺探哪些家庭人數和申請地區會較快獲配屋，但難以從有關資料中評估自己尚須輪候多久才會到達配屋階段。亦有市民向本署投訴，指其申請書編號較前的被編號較後的超前獲配屋，其本身卻仍未獲配屋。可見，這些資料未完全切合輪候人士的需要。房屋署指編配進度資料對

輪候人士可能更有用（見上文**第 3.8 段**）的說法，值得商榷。

6.5 綜合而言，本署對房屋署發放公屋輪候時間資訊的情況有以下評論：

- （一）不同類別申請者的實際輪候時間差異大，單單公布整體的「一般申請人」的平均輪候時間未能反映實況。
- （二）在公布輪候時間的資訊上不願多走一步以方便申請者作出適切考慮

不願細分不同類別申請者的平均輪候時間

6.6 如上文**第 3.5 及 3.6 段**所述，房屋署在計算「一般申請者」平均輪候時間方面，把「優先」／「特快」類別和不獲任何「優先」／「特快」安排的「一般家庭」類別一併包括在內。

6.7 房屋署把輪候時間指標為兩年的「長者一人申請」與「家庭申請」一併計算在內，會令「一般申請者」平均輪候時間縮短。以二〇一四年六月底公布的過去 12 個月獲安置的申請者為例，「一般申請者」的平均輪候時間為三年，但當中包含了「長者一人申請者」的 1.7 年平均輪候時間（見上文**第 4.2 段及附件一**），而該年獲安置入住公屋的一人申請（共 4,500 宗），絕大部分為長者一人。以此計算，其餘的「家庭」申請（共 15,600 宗）的平均輪候時間應是 3.375 年（計算方法： $(20,100 \times 3 - 4,500 \times 1.7) / 15,600 = 3.375$ ），即三年零四個月，而不是三年。

6.8 另外，應本署要求，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）獲「優先」配屋的數字：「共享頤年」優先配屋計劃的申請為 1,157 宗，「天倫樂」優先配屋計劃 1,915 宗，以及獲「特快公屋編配計劃」申請 1,509 宗。由於「共享頤年」優先配屋計劃的申請者均為長者，本署假設此類別的平均輪候時間為兩年，以此再計算，撇除「長者一人」和「共享頤年」優先配屋計劃的申請，餘下的申請共 14,443 宗（包括「一般家庭」、「天倫樂」優先配屋計劃及「特快公屋編配計劃」申請）的平均輪候時間應是 3.485 年（計算方法： $(20,100 \times 3 - 4,500 \times 1.7 - 1,157 \times 2) / 14,443 = 3.485$ ），即約三年零六個月。若再撇除「天倫樂」優先配屋計劃及「特快公屋編配計劃」，不獲任何「優先」／「特快」的「一般家庭」申請者的平均輪候時間相信會較三年半更長。然而，

該署表示，按該署經驗，「天倫樂」優先配屋計劃及「特快公屋編配計劃」申請者的平均輪候時間，未必短於三年半。

6.9 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，只重申申請者的輪候時間取決於多項因素（見上文**第 3.8 段**），並強調該署公布的整體平均輪候時間並非供申請者估算其輪候時間。

6.10 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，未能全面反映實況，特別對於「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。

6.11 在二〇一四年六月，房屋署公布「一般申請者」平均輪候時間仍維持在三年（見上文**第 4.2 段**），與指標吻合。但實情是，根據房屋署的資料（見**附件一**），截至二〇一四年六月的過去 12 個月期間，獲安置入住公屋的 20,100 名「一般申請者」中：

- 52%（約 10,400 名申請者）的輪候時間超出三年；
- 27%（約 5,400 名申請者）超出四年；
- 7%（約 1,500 名申請者）超出五年；
- 最長的超過七年。

以上數據顯示，在該年度入住公屋的「一般申請者」中，四分之一以上已輪候超過四年才獲首次配屋。換言之，對很多申請者而言，房屋署公布的平均輪候時間並不反映他們的實際情況，亦容易令他們產生錯覺。

6.12 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」，以計劃自己的住屋安排。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，自然會衍生不滿和投訴。

6.13 如上文**第 3.4 段**所述，房屋署在審計署於二〇一三年十月發表第 61 號審計報告後才把平均輪候時間的定義和計算基礎載於其網頁及公屋申請指引內。雖然該署亦有發放其他與公屋輪候有關的資訊（見上文**第 4 章**），但這些資訊未足以協助輪候人士掌握輪候實況和評估自己的輪候進度。在輪候時間愈來愈長的情況下，公屋申請者未免會因此而感到焦慮，上文**第 5 章**的個案正好反映此情況，而本署收到輪候人士因輪候超過三年仍未獲配屋的投訴，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過去 12 個月期間獲安置入住公屋的「一般申請者」按家庭人數及選區而編製的輪候時間分布，這些資料較以整體形式公布的平均輪候時間更準確反映不同類別申請者的輪候實況。

不願發放更多與公屋輪候相關的其他資訊

6.15 房屋署坐擁一些關鍵的輪候時間因素，如選區、家庭人數及預計單位供應量等數據，惟目前該署只提供予房屋署資助房屋小組委員會作內部參考和討論之用。這些資料既非保密，本署難以明瞭房屋署為何不作清楚公布，讓市民大眾和公屋申請者知悉。

6.16 房屋署多次強調，輪候時間難以估計，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、各區單位供應量、以及排序較前的申請者是否接受編配等（見上文**第 3.8 段**）。

6.17 本署理解房屋署的論點。然而，這不等於該署無須或不應為申請者提供更多有用的資訊。如上文**第 4.6 段**所述，房屋署每年會就輪候冊上的申請者的安置情況進行分析，並向房委會資助房屋小組委員會提交報告，當中包括**附件一**和**附件二**的輪候時間分布資料。這些報告收錄於房委會文件庫中，輪候公屋人士未必會知悉其存在，一般人亦未必能理解其詳細內容。若把這些資料稍作整理，應可就一些影響輪候時間的關鍵因素提供有用的數據供申請者參考，例如不同類別申請者的平均輪候時間、各選區不同人數家庭單位的預期和實際供應量、哪些選區／家庭人數最多申請者輪候時間超過三年而尚未配屋等。

6.18 在調查期間，本署建議房屋署多走一步，每年在完成報告後綜合整理當中資料於宣傳渠道中發放，但該署表示，有關資料只供房委會資助房屋小組委員會討論，並非供輪候人士估算輪候時間。

6.19 總括而言，房屋署不願為公屋申請者多走一步，提供更多有用資訊的取態，有違政府一直標榜致力達致公開透明的精神，並不可取。本署認為，房屋署應以人為本，切身處地去考慮公屋申請者的需要，公開更多相關資訊，以增加配屋進度的透明度，而非只為交代是否達標，這會有助釋除輪候人士的疑慮和不滿。

其他評論

6.20 未具「可被接納」理由而拒絕配屋建議，可能會延長輪候時間。現時，房委會並無為第二次及第三次有效編配定下時間指標，若申請者在決定是否接受首次有效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，是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，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。

房屋署的回應

細分平均輪候時間

6.21 房屋署指，平均輪候時間是平均數，無可避免會有公屋申請者的輪候時間較平均數長，有些則較短。對於個別申請者而言，他們的輪候時間因取決於多項因素而難以預計（見上文**第 3.8 段**），再者，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申請，如家庭的人數、申請選區等，若最終令輪候時間延長，對申請者更為不利。

6.22 就本署於上文**第 6.11 段**指出，截至二〇一四年六月的過去 12 個月期間，獲安置入住公屋的 20,100 名「一般申請者」中，7%（約 1,500 名申請者）超出五年，房屋署表示，這些個案涉及各種特殊情況，包括更改所選地區、更改住戶資料、提出理由拒

絕接受所編配的單位、在詳細資格審查階段未能符合入息資格規定、沒有依約出席會晤或證明文件不足導致申請曾被取消、基於社會／健康理由而指定配屋地點，以及透過「特快公屋編配計劃」獲安置的「配額及計分制」個案，這些特殊情況導致輪候時間延長。由於申請者的個案各有不同，不宜以輪候時間平均數估算自己的輪候時間。該署重申，「一般申請者」的平均輪候時間應以整體形式公布，以評估可否達到三年配屋的指標。

綜合整理和公布「一般申請者」安置情況的分析報告資訊

6.23 房屋署指，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。由於房屋署就安置情況的分析報告每年才進行一次，並不能反映最新情況，加上過往的趨勢並不代表將來的情況，故該署認為，該年度分析報告的資訊未必能協助申請者作出對其最有利的決定。

公開第二次及第三次配屋資訊

6.24 房屋署指，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。

6.25 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 3.8 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。

整體回應

6.26 房屋署在閱讀本署的調查報告初稿後表示，會待本調查報告定稿及公布後，再研究報告的建議，並在有需要時作適當跟進。

本署的總結評論及建議

6.27 房屋署不認同應公布細分的平均輪候時間，也不認為有需要綜合整理和公布「一般申請者」安置情況分析報告中的輪候時間分布資訊，以及涉及第二次及第三次配屋的資訊。該署所持理據主要是這些資訊對申請者掌握輪候實況和自己的個案未必有用，甚至可能誤導申請者（見上文**第 6.21 至 6.25 段**）。該署並表明，原則上反對細分平均輪候時間，故暫未從技術或資源層面上考慮細分數據的可行性。

6.28 本署理解，基於多項變數（見上文**第 3.8 段**），申請者難以準確地估算其輪候公屋的時間。然而，本署認為，按不同申請類別細分的平均輪候時間資訊，對申請者有用，特別對於沒有任何優惠安排的「一般家庭」申請者，細分後的平均輪候時間更能反映實況，和有助這些家庭打算未來的住屋安排。至於「一般申請者」安置情況分析報告，它提示了多項影響輪候時間的關鍵因素，對輪候人士無疑具參考價值，該署既已撰寫報告，將當中資料綜合整理應無困難，卻有助申請者更明白輪候時間長的原因和評估自己的個案進度。此外，如上文**第 6.20 段**所述，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。上述資訊均有助申請者更明白公屋輪候冊的運作，有助減少投訴和輪候時間長衍生的不滿。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，亦不等如這些資訊無參考價值。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會盡量公開資訊讓市民了解其運作，並不會以「資訊未必對市民有用」而不予公開發放。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，發放更多有用的輪候時間資訊的理據並不充分。

6.29 本署留意到，本署從行政角度探討輪候時間計算方法的透明度問題，與審計署第 61 號審計報告審研的部分課題相同，而所得結論亦與該報告的評論相若，均認為房屋署公開有關輪候公屋的資料有欠透明。然而，房屋署堅持以資訊對申請者未必有用為由，拒絕發放更多資訊，而只以整體形式公布，以評估可否達到三年配屋的指標，這方是誤導申請者的源頭。

6.30 鑑於以上所述，申訴專員建議房屋署本着開明問責的精神，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

交房委會再作審議：

- (一) 按不同類別申請者（見**第 3.5 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 4.6 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

檔案：OMB/DI/374

二〇一五年十二月

附件

| 在 2013 年 7 月至 2014 年 6 月期間 獲安置入住公屋的一般申請者輪候時間分布 | | | | | | | |
|---|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|---------------|
| 所選地區 | 輪候時間 | 家庭人數 | | | | | 總數 |
| | | 1 人 | 2 人 | 3 人 | 4 人 | 5 人+ | |
| 市區 | ≤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 |
| | 小計 | 3,300 | 5,600 | 4,100 | 1,200 | 400 | 14,700 |
| 擴展市區 | ≤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 |
| | 小計 | 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 |
| | 小計 | 390 | 520 | 210 | 270 | 80 | 1,500 |
| 離島 | ≤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 |
| | 小計 | 10 | 30 | 10 | 20 | 10 | 80 |
| 整體 | ≤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 |
| | 總計 | 4,500 | 7,400 | 5,300 | 2,100 | 750 | 20,100 |

註：由於四捨五入關係，數字累加未必等於總數。千位或以上的數值四捨五入至最接近的百位，而千位以下的數值則四捨五入至最接近的十位。

| 截至 2014 年 6 月底輪候公屋時間為三年以上 而未獲配屋的一般申請者輪候時間分布 | | | | | | | |
|--|-------------|-----------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| 所選地區 | 輪候時間 | 家庭人數 | | | | | 總數 |
| | | 1 人 | 2 人 | 3 人 | 4 人 | 5 人+ | |
| 市區 | >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 |
| | 小計 | 30 | 2,400 | 5,900 | 6,200 | 1,800 | 16,300 |
| 擴展市區 | >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 |
| | 小計 | 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 |
| | 小計 | 30 | 1,000 | 2,200 | 1,700 | 410 | 5,300 |
| 離島 | >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 |
| | 小計 | 0 | <5 | <5 | 10 | <5 | 20 |
| 整體 | >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 |
| | 總計 | 60 | 4,200 | 10,300 | 10,800 | 2,900 | 28,300 |

註：由於四捨五入關係，數字累加未必等於總數。千位或以上的數值四捨五入至最接近的百位，而千位以下的數值則四捨五入至最接近的十位。