

## 香港社區組織協會 出席立法會福利事務委員會立場書

社協於 99 年完成了第一份露宿者研究，發現露宿者有年青化、短期化、深宵化的現象。2010 年社協完成第二次露宿者研究，是次調查主要對象為短期露宿者，09 年 10 月至 10 年 1 月成功訪問了 116 名露宿者，目的主要是了解及探討回流港人、在職貧窮、再露宿三個問題 (見表 1)：

- 有近一半受訪者有多於一次的露宿經驗，反映「再露宿」問題嚴重；
- 而低收入在職露宿者亦佔相當比例，佔約四成，顯示有收入人士仍要露宿；
- 有超過三成受訪者為回流港人，帶出「回流港人」是本港近年露宿新趨勢。

### 調查分析

為更了解本港露宿者近年的轉變，我們將：(1)政府 1996 年露宿者調查；(2)社協 1999 年報告；及(3)政府 2009 年 12 月底露宿者數字與是次調查結果作對比。綜合調查結果及聚焦小組意見，我們分析如下：

#### 1.1 露宿者資料比較

##### 1.1.1 短期露宿者較年輕化

是次調查的年齡中位數為 43.5 歲，對比 96 年政府報告 (53 歲) 及 99 年社協報告 (50 歲)，這十多年間的露宿者年齡中位數年輕接近 7 歲；此外，在其他三份報告書中顯示，29 歲或以下的露宿者分別只有 0.9% (96 年政府)、4.3% (99 年社協) 及 3.3% (09 年政府)，而是次調查為 15% (見表 2A)。結果反映短期露宿者有較年輕化的跡象。

##### 1.1.2 政府露宿者登記方式未能反映實況

是次調查發現有三成受訪者露宿少於一個月，而社署 2009 年 12 月資料顯示，露宿少於一個月的人士數目為 0 (見表 48A)，這個差異顯示社署現時露宿者登記方式不登記少於 1 個月露宿者。

現行社署登記露宿者方式存在漏洞：

- 社工須確定露宿者露宿同一地點超過 7 天才可進行登記；
- 社署的 386 表格共有 4 頁，詢問資料包括個人資料、露宿經歷、露宿原因及需要等多項資料，部份露宿者因不願透露全部資料而未能完成該表格；
- 若社署或露宿者服務機構，在登記 (Register) 有關露宿者後，若即月能夠協助其安排住宿，有關登記會在即月取消 (Deregister)。故此在「即月入，即月出」情況下，以至社署露宿者登記的數字遠遠低估了露宿者數字。

### 1.1.3 較高學歷露宿者比例漸多

在教育程度方面，小學及從未接受過教育的受訪者佔 30.2%，中學程度佔 65.5%，高等文憑及大專程度有 4.3% (見表四 A)。比較 99 年本機構露宿調查的數字 (小學及從未接受過教育佔 64.8%，中學程度佔 31.8%，高等文憑及大專程度有 3.4%)，小學學歷的露宿者與中學學歷的露宿者比例幾乎倒轉。隨就業市場對學歷要求越來越高，具中學學歷的失業或低薪人士露宿個案較十年前倍增。

## 1.2 受訪者的露宿原因、生活狀況

### 1.2.1 失業無收入、租金貴為露宿主因

從調查與政府數據 (2009.12) 比較 (見表 50A) 顯示，「因失業導致沒有金錢交付房租」是受訪者露宿的最主要原因，前者佔 70.5%，後者則佔 35.8%；「找不到能夠負擔租金的住處」是另一重要因素，是次調查與政府數據 (2009.12) 分別佔 28.6% 及 14.5%。

### 1.2.2 露宿是自願，還是環境所迫？

另一方面，是次調查發現有 20.5% 受訪者因「節省金錢」而導致露宿，政府數據 (2009.12) 只佔 3.5%；但同時間，政府數據 (2009.12) 顯示有 24.7% 露宿者露宿是「個人選擇」，而是次調查只得 1.7%。以上數據反映「露宿能夠節省金錢」可能理解為政府所謂的「個人選擇」。

### 1.2.3 離開院所後要露宿

此外值得關注的是，是次調查顯示有 7.1% 受訪者因「離開監獄 / 醫院 / 戒毒院 (下稱院所) 後沒有地方居住」而導致露宿，政府數據 (2009.12) 更佔 10.2% (表 50A)。部份在院所服刑或接受治療的人士積蓄不多，金額未必足夠在其繳付金錢租住單位。惜在現時福利制度下，有需要人士不能於懲教院所內申請綜援及審批其個案，他們必須於離開院所後才申請，審批時間一般需時 35 個工作天，結果導致部份人士被迫露宿街頭逾一個月，「福利制度缺失」令出院等於露宿。

### 1.2.4 政府沒有保障露宿者權益及完善政策

在受訪者露宿生活中，有三成及近四成 (37.2%) 表示「不安全」及「曾被騷擾」。他們當中曾被管理員 / 護衛或警察騷擾，分別佔 25% 及 18.7% (見表 53 及 53A)。這顯示出騷擾露宿者的包括公職人員。

香港現時並無政策法例保障露宿者，各部門以不同行政手法處理露宿者問題，例如食環署安排清潔員工每日數次到露宿地點洗地、康文署聘用保安人員於公園通宵註守、多名警察接近凌晨時分到公園查看露宿者身份證等；但地區的行政手段只欲迫走露宿者，並非在處理露宿問題。

有 36.6%及 8.4%受訪者表示，由於沒有地址及電話號碼，所以他們在找工及申請公屋兩方面遇上困難 (見表 26 及 66)。這反映出政府現時未有完善的露宿者服務政策，協助露宿者解決就業及住屋需要，改善生活。

### 1.3 再露宿的惡性循環

於是次調查中，我們發現再露宿人士佔整體近一半 (見表 1)。

受訪者已經露宿三次或以上的有 24.2%，而上一次露宿時間持續半年或以下的為 64.3% (見表 67、68)，這顯示他們多是短期露宿的。

比較這一次露宿和上一次露宿的原因，我們發現上一次因「失業導致沒有金錢交付房租」的佔 80.4%，而今次因相同原因而露宿的佔 67.9%。另外，上一次因「找不到能夠負擔租金的住處」而露宿的佔 17.9%，而今次因相同原因而露宿的佔 30.4% (見表 70A)。很明顯地發現，導致再露宿的主要原因都是因為失業和不能負擔租金。

**近一半受訪者正陷入再露宿的惡性循環：即失業－露宿－就業－再失業－再露宿；**自 97 年起，本港已經歷三次經濟困境 (97 年、03 年及 08 年)，故此調查發現有四分之一受訪者曾露宿三次或以上並不意外，**表 72 顯示兩次露宿之間相距中位數為 4 年，即 4 年內有一半人再露宿；**接近半數受訪者於上一次因成功就業而停止露宿，而就業是他們解決露宿的最佳方法 (見表 71)。

### 1.4 即使有工作，亦要露宿街頭

在現時有工作的受訪者中，六成當兼職或散工，三分之二在目前的工作任職不多於三個月，四成則出現開工不足的情況 (見表 34、36、41)；此外，有 83.3%及 75.6%受訪者指出，他們現時的工作並沒有提供強積金及勞工假期 (見表 43、44)。這些數據顯示受訪者工作不穩定，亦欠缺勞工保障。

在薪金方面，受訪者入息中位數只得\$3,000，近六成受訪者收入少於\$4,000 (見表 37)；若將受訪者上一份工作與現時工作比較，調查發現他們的入息中位數出現大幅下降的情況，由 \$5,750 下跌至 \$3,675 (見表 37A)。由此可見，大部份露宿者是在職貧窮勞工<sup>1</sup>。

近八成人士認為現時工作不足以幫助解決露宿情況，當中 77.2%表示主因是「工資太低」，69.4%指出是「工作不穩定」 (見表 45 及 46)。同時間，有近九成及四成受訪者表示「負擔不起租金」與「按金」租住私人單位 (見表 65)，而有

---

<sup>1</sup> 根據政府統計處《2009 年 10-12 月綜合住戶統計調查按季統計報告書》顯示，09 年第四季工資中位數為 10,500 元，貧窮線為工資中位數一半

四分之一則表示因「找不到能夠負擔租金的住處」而導致露宿 (見表 50)。綜合以上結果，這解釋了近四成露宿者是有工作：工資低、租金貴以至被迫露宿，05年起民政署取消月租 430 元的廉租單身宿舍，亦令低收入露宿者失去上樓機會。

### 1.5 北上發展失敗，回港遭遺棄

調查結果顯示有 35.3% 為回流港人。從回應總數中分析，他們外流與回港原因，超過一半回應率均與工作及就業有關 (見表 15、16)。調查同時顯示有三成回流港人曾因為居港不足 309 日而被拒絕綜援申請 (見表 17A)。

於 2001 年起，政府開始鼓勵市民北上就業。政府卻於 2004 年 1 月 1 日收緊綜援政策，表示因為為配合《人口政策報告書》建議，「防止長期在香港境外居住的人士回港後，隨即依賴綜援過活」<sup>2</sup>。當近年出現經濟低迷而導致這些北上工作的港人，經歷生意失敗或被解僱，在山窮水盡需要回港求助時，社署沒有提供協助，反建議他們在本港連續居住 309 日後再來申請綜援。

### 1.6 綜援負面標籤化及欠特別津貼

#### 1.6.1 露宿者對申請綜援感到抗拒、羞愧

在聚焦小組討論中，有部份露宿者表示對申請綜援感到抗拒，他們用一個「乞」字來表達申請綜援過程中的感覺。是次調查亦顯示有一半受訪者沒有申請綜援 (見表 27)，當中因「希望自力更生」而不申請綜援的有 65.9%，因「自尊心重」佔 4.5% (見表 28)。此外，接近半數受訪者表示會選擇「找工作」為停止露宿的方法 (見表 55)。

從以上結果顯示，政府早年表示「綜援養懶人」的宣傳相當有效，令社會及市民認為求助、有經濟困難時申請綜援，是很羞愧的事。露宿者選擇自力更生解決生活，不會「乞」政府協助，他們對於政府，以至社工的協助，都感到抗拒。

#### 1.6.2 「綜援取消特別津貼」未能協助就業

另外，我們亦發現，現時的綜援制度並沒有包括按金及水電津貼，因此露宿人士往往欠缺第一筆的上樓費。而現時的租金津貼只有 \$1,265，這個金額在深水埗租住一間板房亦相當困難。

除經濟需要 (67.2%) 和住屋需要 (72.4%) 外，受訪者亦表達了其他方面需要，包括牙齒保健及假牙 (8.6%)、眼鏡 (5.2%) 等 (見表 57)。自 99 年起，政府已刪減了多項特別津貼、削減基本金額、租金津貼、按金津貼。根據香港大學牙醫學院 05 年《露宿者牙齒健康調查》顯示，露宿者平均有三隻爛牙，露宿者在欠缺儀容及基本就業裝備 (如眼鏡) 下，找工作失去信心，但由於現時政府牙科

<sup>2</sup>可參看立法會《CB(2)1879/06-07(01)號文件》

門診只有止痛及拔牙服務，故未能處理露宿者需要。

### **1.7 露宿者服務宣傳不足、露宿者上樓無期**

政府曾多次表示會積極關注弱勢社群，但有 **18.3%** 受訪者在受訪前並不知道任何一項露宿者服務，另有 **14.4%** 指出在受訪前完全未使用過任何一項露宿者服務 (見表 59A 及 60A)。這表示政府在露宿者服務的宣傳工作的表現未如理想。

另外，**88.1%** 的受訪者表示負擔不起租住私人房屋的費用 (表 65)，而超過半數受訪者表示輪候公屋時間太長 (表 66)。05 年起房署計分制下，令一般單身公屋申請人，需要輪候 5 年以上，較年輕的需輪候 10 年以上。由於等候時間太長，打擊露宿者申請公屋意欲。

## 總結及建議

|       | 現有露宿問題                                    | 現時露宿者政策 / 服務   | 香港社區組織協會 建議                                  |
|-------|---|--|--|
| 露宿者政策 | 全港露宿者人數被低估<br>(社署 12 年 2 月露宿者數字為 504 人)   | 社署 386 表格不登記即月上樓的露宿者，以至未有露宿少於 1 個月的數字、亦不登記同一地點露宿少於 7 日人士<br>(社協估計現時全港有約過千名露宿者)   | 恢復 97 年前以「數人方式」計算露宿者數目，以達至更好「露宿者服務的規劃」       |
|       | 37.2%表示曾被警察 / 保安騷擾，36%表示無地址電話找工作有困難(表 53) | 政府並無保障露宿者政策，近 3 年康文署、食環署、民政署及警務處更使用各種行政手段針對及滋擾露宿者(如晚上 8 時公園洗地；在沒有事先通知下清走露宿者個人財物、衣物及被；封鎖球場及看台等等)，反映政府使用不人道方法以達至驅趕露宿者效果。 | 仿倣日本制定保障露宿者政策及法例<br><br>停止以不人道行政措施驅趕露宿者      |
|       | 10.2%露宿者離開監獄 / 醫院 / 戒毒所後露宿(表 50A)         | 社署不允許在囚人士，獲釋前一個月申請綜援   | 允許有困難人士出獄前 / 出院前申請綜援                         |
|       | 部份露宿者避寒中心設於極不方便露宿者使用的地點                   | 部份避寒中心設於遠離露宿聚居地:慈雲山社區中心、藍田啟田道社區中心、梨木樹社區中心  | 避寒中心應設於露宿者聚居地點的附近，例如黃大仙社區中心、荃灣社區中心、官塘翠坪道社區中心 |
| 就業    | 有 48.3%為再露宿人士(表 1)                        | 反映工作的不穩定：再失業 >> 再露宿  | 政府應帶頭減少合約工、外判工                               |
| 住宿服務  | 有 38.8%為低收入露宿者(表 1)                       | 05 年政府取消 430 元月租的單身人士宿舍，令低收入露宿者得不到住屋服務   | 恢復廉價 (如 430 元月租) 的市區單身人士宿舍                   |
|       | 有 35.3%為回流港人，當中                           | 申請福利金前一年居港不足 309 日的香港永   | 取消對香港永久居民申請福利金前的居港                           |

|      |                                       |   |   |
|------|---------------------------------------|---|---|
| 綜援制度 | 29.7%曾被拒申請綜援(表 17A)                   | 久居民，被社署拒絕申請高齡津貼及傷殘津貼  | 限制  |
|      | 部份露宿者表示有牙齒護理及眼鏡需要(表 57)               | 政府取消了 60 歲以下綜援人士特別津貼，包括牙齒護理、眼鏡等津貼   | 恢復為綜援人士：提供牙齒護理、眼鏡特別津貼，促進就業                    |
|      | 88%露宿者表示負擔不起私人樓租金，36%表示負擔不起私樓按金(表 65) | 99 年起政府把單身人士綜援租金津貼上限由 1500 元減至 1265 元，並取消了綜援租金按金。政府於 2012 年才加至 1335 元，仍遠遠追不過去十多年租金升幅。 | 恢復單身綜援人士租金津貼回 1500 元水平，並為領綜援露宿者提供按金津貼         |
| 公屋政策 | 55%表示輪候公屋時間太長                         | 05 年房屋署實行非長者單身人士計分制   | 每年增建不少於 35,000 個公屋單位，取消單身人士計分制及編配額，縮短單身人士輪候時間 |

聯絡：

吳衛東(社區組織幹事) 2725 3165

陳紹銘(社區組織幹事) 2713 9165

香港社區組織協會

2012 年 4 月 13 日