

**立法會CB(2)856/15-16(03)號文件**

**LC Paper No. CB(2)856/15-16(03)**

致：立法會 扶貧小組委員會台鑑

**「為露宿者提供的支援」意見書**

**本港露宿人口狀況及露宿新趨勢**

根據香港社會福利署按露宿者登記名冊的數據，本港露宿人口不斷增加，最新人數相較 8 年前增幅超逾 2.5 倍，詳情如下：

時期 (月/年)	3/2007	10/2013	6/2014	1/2015	12/2015
全港已登記露宿者人數	342	690	750	806	881

香港城市大學（城大）及其他四家大學聯同四個社區組織(包括本會)合辦的《2015 全港無家者人口統計行動》<sup>1</sup>調查結果顯示，香港無家者<sup>2</sup>實際人數或高達 1,614 人，較 2013 年首次統計時增加 14%。兩年的調查結果重點比較如下：

	2013 調查結果	2015 調查結果
全港無家者人數	1414 人	1,614 人
平均露宿時期	3.9 年	5.1 年
有再露宿經驗之無家者	35.8%	36.7%
平均露宿次數	2.8 次	4.18 次
無家者平均年齡	54.9	54.3 歲
於 24 小時營業快餐店過夜的無家者人數 (佔整體露宿人口的百份比)	57 人 (4.03%)	256 人 (15.9%)

數據反映本港無家者的露宿情況有長期化、麥難民湧現、上樓／擺脫露宿生活極度困難的新趨勢。

**甲) 露宿者的居住困難**

**一. 公屋供不應求 「配額及計分制」阻單身露宿者上樓**

政府有責任為基層單身人士提供適設出租房屋，事實上，不少露宿者均低學歷、低收入的單身人士，惟過去多年單身人士住屋需要持續被漠視。自 2005 年，房屋委員會（下稱房委會）引入「配額及計分制」後，非長者單身人士輪候公屋動輒十年八載。當局於 2015 年 2 月新修定的「配額及計分制」，僅輕微增加編配額至每年 2,200 個，然而當時輪候公屋的單身人數已達 142,800 宗的歷史新高！令露宿者輪候公屋廿多年仍然編配無期。

此外，無家者申請公屋亦比一般市民遇到更多困難。例如：部份無家者露宿前曾有物業或公屋戶籍，離家後又未於物業或公屋名冊上除名、有不少露宿者縱使離家多年亦未曾正

<sup>1</sup> 香港城市大學、香港中文大學、香港社區組織協會、救世軍、聖雅各福群會、基督教關懷無家者協會(2016 年 1 月)《全港無家者人口統計行動調查報告》。

<sup>2</sup> 無家者包括：街上的露宿者、24 小時營業餐廳、臨時收容中心及單身人士宿舍內暫宿的人數。

式與配偶辦理離婚手續等，均窒礙申請公屋進度及機會。凡此種種，均說明僅以年齡因素作配屋準則欠全面，亦違背當局「為沒有能力租住私人樓宇的低收入家庭提供公屋」之目標。

## 二. 私營市場缺乏管制，綜援租津追不上通漲

自 1998 年亞洲金融風暴後，為刺激經濟復甦政府撤銷實施長達 25 年的租金管制，此後租金變動全由業主與租客雙方協議，時至今日，在沒有管制下私營房屋市場租金瘋狂飆升。2004 年，政府為減少對私人租務市場的干預，通過撤銷「租住權管制」，令業主無需以任何理由，只需提供一個月通知便可趕走租客收樓。

而撤銷租務保障後，當年政府曾表示會積極透過房委會、社署或其他非政府機構提供「安全網」，為有經濟困難的人士提供房屋協助，不會讓受影響的租戶無家可歸。然而，根據社署提供的數字<sup>3</sup>顯示，截至 2014 年 12 月，居於私人樓宇及領取租金津貼的一人綜援戶當中，其實際租金開支高於租金津貼上限（又稱「超租」）的比例高達 54.3%，反映現有的福利政策也明顯未能回應貧窮人口的住屋需要。

2016 年特首施政報告聲稱關注「今天樓價租金仍然超越市民負擔能力……」，在公屋供應緊張的情況下，劏房需求只會不斷上升。在供不應求的前提下，業主自然有更大的議價能力無理加租，而缺乏保障的基層租戶亦只能「肉隨砧板上」任由業主宰割。

## 三. 缺乏臨時宿舍及另類住宿選擇

租住舊區私樓單位的居民常受到通風設備差及蚤患嚴重等問題困擾，而普遍唐樓沒有電梯，對年長或殘疾人士形成障礙。不少無家者因此抗拒租住這些單位，唯現時市場缺乏臨時宿舍及另類住宿選擇，導致露宿者人數增加及麥難民湧現的現象。

過往政府曾於社區設立廉價市區單身人士宿舍(月租約 430 港元)，並委託志願機構營運。然而，自 2005 年起，當局以已不滿足社區需要為由，停辦廉價市區單身人士宿舍，進一步減少低收入單身人士的住屋選擇，不少人因飽受沉重租金壓力，最終被迫露宿街頭。

在臨時住宿安置措施方面，現時政府有設立臨時收容中心及單身人士宿舍，合共提供約 580 個宿位，惟不足以應付現時為數過千名露宿者的住宿需要。加上住宿期只有 3-6 個月，在缺乏妥善續顧安排下，往往令無家者離開宿舍後又再度露宿。

## 四. 政府潛藏露宿者不友善政策

本港一直沒有露宿者政策，更沒有法例保障露宿者權益。露宿者反映常受到政府部門如食環署、警方、民政署等種種行政手段滋擾，當局驅趕露宿者的處理手法從不手軟！社協有理由懷疑各政府部門潛藏有一個「露宿者不友善政策」，政府曾在 2012 年及 2015 年先後兩次蓄意違反《公眾衛生及市政條例》，未有事先在露宿地點張貼告示通知露宿者有關清場行動，便把露宿者的個人物品擅自丟棄，令露宿者財物盡失。

另一方面，近日天氣嚴寒，避寒中心的開放時間/開放地點/保安問題均沒有回應露宿者需要，亦欠缺明確的開放指引，導致露宿者於嚴寒天氣下仍需要被逼繼續露宿。現時避寒

<sup>3</sup> 立法會《財務委員會 審核二零一五至一六年度開支預算 管制人員的答覆》(LWB(WW)-2-c1.docx)文件。答覆編號: LWB(WW)0449

中心的開放時間為下午五時三十分至翌日上午八時正，不論室外天氣情況，入住的露宿者均需要在早上 7 時被喚醒及準備執拾離開，以遷就其他團體於場內舉行文娛活動。

而避寒中心的分佈及選址亦欠周詳考慮，部份設於偏遠的半山位置，需要走斜坡或轉乘其他交通工具才能到達(包括中西區、南區、觀塘、黃大仙、荃灣)；明顯沒有考慮到年長或殘疾露宿者的身體需要及經濟狀況，窒礙了露宿者的使用，導致使用率偏低。而佔露宿者人口最多的油尖旺區及深水埗區卻分別只有一間避寒中心，令該避寒中心出現人滿之患，借宿位置供不應求。

## 乙. 改善露宿者住屋問題之政策建議

2014/15 年度(截至 2015 年 3 月 31 日)，政府財政儲備高達 8,285 億元，然而縱然「連年有餘」，唯因過往十多年政府一直恪守「大市場，小政府」的經濟原則，緊守公共開支不可超過本地生產總值兩成的「財政金剛箍」，令社會資源分配嚴重失衡。針對露宿者住屋問題，本會有以下建議：

### 一. 增建公屋，善用體恤安置配額

現屆政府應信守承諾，積極覓地增建公屋至平均每年 35,000 落成量的水平。並重新檢視長遠房屋策略進度，取消「單身人士配額及計分制」，將公屋輪候冊數字納入住屋需求，以舒緩非長者單身人士輪候公屋的壓力。

此外，多年來體恤安置的每年建議編配額為 2000 個，唯於 2014/2015 年度經體恤安置獲配的個案數目只有 1,663 宗。建議有關當局應善用體恤安置配額，加入現居狀況、露宿時期長短等作為推薦體恤安置的考慮因素之一。

### 二. 提供過渡性房屋

在中短期補救措施方面，建議政府復建廉價單身人士宿舍或重設過渡性的中期宿舍(建議住宿期為 3 年或以上) 助入住人士可有更長時間改善經濟問題以準備返回私人住屋市場。同時可考慮改建空置的工廠大廈或搭建貨櫃屋作臨時住宅用途等。

當局亦應為邊緣社群，包括釋囚、成癮人士、殘疾或其他長期病患者等，提供出獄或離院後的住宿安置銜接措施，類似中途宿舍的中轉續顧服務，避免他們出獄或離院後因無家可歸而重返街頭露宿，令健康惡化入院、或因再犯事又入獄的惡性循環。

### 三. 重設租務管制

政府於 1998 年金融風暴後撤銷租金管制，目的為減少對市場的干預以吸引投資者，從而刺激經濟增長。然而時至今日本港經濟已回復熾熱，物業炒賣令樓價及租金屢創巔峰，基層的住屋負擔百上加斤，因此有必要重訂租務管制，限制租金升幅在兩年內不能超過 18%。同時建議政府設立負責全港租務事宜之部門、或賦予差餉物業估價署權責，以確立《業主與租客(綜合)條例》作為一切租約必須依從的根本條例，扭轉業主與租客地位失衡的情況。

### 四. 制定露宿者政策，完善社會保障制度，

政府應當停止一切滋擾及驅趕露宿者的手段，正視露宿者的獨特困難及需要，制定完善的露宿者政策方為治本之法。當局亦應作詳細檢討及完善社會保障政策，包括：調整綜援租金津貼金額至貼近市價、改革避寒中心開放指引等措施，以保障露宿者的權益。

**「香港社區組織協會」與露宿者代表要求：**

- (1) 要求政府制定完善露宿者政策，保障露宿者基本權益，停止一切滋擾及驅趕露宿者之行為(包括蓄意取走露宿者物品)；
- (2) 民政總署應重設過渡性的中期宿舍(建議住宿期為3年或以上)；
- (3) 重訂租務管制，調整綜援租津至市值水平；
- (4) 取消單身人士計分制，增加單身公屋，協助露宿者上樓；
- (5) 改革避寒中心開放指引(包括開放24小時/開放地點近地鐵/保安設施等)，回應露宿者需要。

香港社區組織協會、單身人士關注組、全港露宿者權益關注組

2016年2月16日