

香港社會服務聯會
交立法會福利事務委員會
處理家庭及性暴力的策略和措施小組委員會
(2015年3月9日)

為家庭暴力及性暴力受害人提供的房屋援助

前言：

本會一直關注家庭暴力問題，倡議政府當局加強力度，推動跨部門合作，遏止家庭暴力問題。立法會福利事務委員會於2014-15年度重設處理家庭及性暴力的策略和措施小組委員會，社聯期望藉此推動社會關注家庭暴力和性暴力的問題，倡議政策，改善服務。整合業界討論，本會就為家庭暴力及性暴力受害人提供的房屋援助提出下列意見：

關注問題：

1. 家暴受害人難以租住私人房屋

家暴受害人決定離開施虐者後，必需有容身之所，盡快重建生活。跟據2011年人口普查，在職的單親人士家庭住戶收入中位數只有\$10,000，非在職的只有\$7,100。參考差餉物業估價署資料，2014年新界區小型單位¹每平方米平均租金\$252²，換言之，一個30平方米的單位³月租需\$7,560。即使面積更少的劏房，租金也不低於私人單位，參考香港路德會社會服務處在2014年進行的《關愛北區一北區劏房家庭生活模式研究報告》，新界北區劏房呎租達\$28.6，舉例來說，一個15平方米的劏房月租達\$4,200以上。可見私人住宅的租金遠超一般單親家庭的負擔能力，更早已拋離綜援的租金津貼水平，因此對於急須重建家園的家暴受害人而言，要求他們自行租住私人單位只是強人所難。

租金升幅更使問題雪上加霜。參考差餉物業估價署資料，從2010年至2014年，香港、九龍及新界區小型單位租金升幅分別是20%，29%及37%。即使受虐人士離家後初時勉強有能夠租住私人樓宇，不過，租金飆升猶如落井下石。家暴陰影，租金壓力，長期不安和困境，全皆使家暴受害人更難重建生活。

2. 評估準則欠缺透明度

根據社署網頁資料，除了五項的基本條件⁴，負責甄別的社工會深入了解申請人的家庭背景、經濟狀況等，以及審核有關個人資料及文件，決定其是否符合申請資格。立法會文件(CB(2)620/12-13(15))⁵第19段提及「體恤安置」個案的評估工作：

¹ 40平方米以下。

² 參見：http://www.rvd.gov.hk/tc/property_market_statistics/index.html。

³ 公共屋邨擠迫戶的標準是人均面積不少於7平方米。

⁴ 見http://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_family/sub_listofserv/id_221/index.html

⁵ 政府當局向立法會福利事務委員會2013年2月29日會議提供的資料文件。

「……每宗個案中引起住屋需要的家庭問題的性質和複雜性、以及可應付有關問題的資源及支援網絡均有所不同。社工需按每宗個案的情況，就是否符合「體恤安置」的資格作出專業評估。雖然要制訂一套統一、包含所有可能情況及客觀的準則存在實際困難，上文所述的《程序指引》已足夠協助社工在審核「體恤安置」申請時作出有關家庭暴力的個案及需要評估。社署亦已舉辦相關培訓課程，例如在「綜合家庭服務中心入職培訓課程」中包含「如何協助有居住問題的服務對象」的環節。」(第 19 段)

《程序指引》所指的兩份文件：《處理親密伴侶暴力個案程序指引》及《處理虐待兒童個案程序指引》，其實不足以協助社工審查個案。翻查《處理虐待兒童個案程序指引》，完全沒有提及體恤安置或有條件租約。再查《處理親密伴侶暴力個案程序指引》，文中三次提及體恤安置，包括：

1. 「…安排體恤安置（如符合資格）或協助租住私人樓宇…」(3.44 段)；
2. 「…房屋署可因應社署的建議，向感到受虐待的一方批出體恤安置下的有條件租約…」(9.7 段)，及；
3. 「…《處理體恤安置及其他房屋援助申請的指引及程序》處理其房屋要求…」(9.8 段)

兩份《程序指引》並沒有詳細解釋「有條件租約」的評估準則，甚至連處理流程及所需文件也欠奉。由於欠缺明確和透明的評估準則，公眾和前線人員皆難以管理期望，申請人往往感到無助和迷茫。為應付審批單位要求，申請人可能需要反覆接受評估，或反覆被要求提供各項文件，耗費時間之餘，亦消耗心力，對家暴受害人的復原是有害無益。

3. 有條件租約的審批程序及要求參差

現時包括綜合家庭服務中心、綜合服務中心、保護家庭及兒童服務課、醫務社會服部等百多個服務單位，愈千名社工負責處理有條件租約的申請。遍佈各區的不同服務單位，無疑提供了較就近和方便的申請渠道。可是涉及人員眾多，在缺乏統一評估準則下，審批尺度難免更加參差。

立法會文件(CB(2)620/12-13(15))⁶第 20 段簡述了「體恤安置」審批情況：「為確保審批標準的一致性，每宗「體恤安置」個案均需由(社會福利署)地區福利專員審閱及批核。社署及房屋署會優先處理面對特殊及緊急情況家庭的「體恤安置」申請。在一般情況下，如申請人能提交一切所須文件，社署會於六個星期內將合資格的申請個案推薦予房屋署考慮。…」(第 20 段)

雖然政府當局認為，由各地區的福利專員負責審閱和批核個案足以保障一致性，然而由於評估欠透明，程序欠統一，不同地區的福利辦事處也難確保一致的審批尺度，再加上人事調職，處理準則更可能會因人而異，因時而易。前線服務單位經常反映，相類似的個案情況，在不同的地區，不同的服務單位，其申請過程或結果也會出現很大的差異。其中，以庇護中心的處境

⁶ 政府當局向立法會福利事務委員會 2013 年 2 月 29 日會議提供的資料文件(CB(2)620/12-13(15))。

情況最為突出。庇護中心的案主多來自全港各區，當他們互相交流資訊時，經常發現彼此個案的審批準則、速度、文件要求等都會有所不同。這些坊間流傳，確實不利於管理期望；而案主之間的比較，也實在不利家暴受害人重建生活。

4. 缺乏獨立和統一的上訴機制

欠缺獨立上訴機制是問題的關鍵。

初次申請「有條件租約」落空者，往往抱怨審批尺度參差，社工投入力度不足，或者社署未夠體恤處境等等。不服結果，自然尋找上訴途徑。可是，現時竟然沒有明確的上訴渠道或機制，案主需向原負責單位及社工提出，要求重新處理申請。平情而論，憑案主一己之力，寄望各層級單位自我推翻，只是緣木求魚。

沒有明確上訴制度，部份案主改變策略，轉向議員、壓力團體等求助，以非制度化手法提出申訴。亦因為評估準則欠缺透明度，程序和要求又沒有統一和明確標準，社署審批人員鬆緊不定，部份成功爭取的個案經口耳相傳後，變相驅使不服結果的人傾向使用非制度化的辦法提出申訴，嚴重打擊評估機制的權威性，增加前線單位與申請人的矛盾，對各方皆有害無益。

小結

當家暴受害人選擇離開施虐者後，入住公屋是大部份案主的期望。當案主缺乏掌握「有條件租約」的評估準則及程序等資訊，再加上審批尺度和程序出現參差，過程中便會產生很多期望管理的困難。

上訴機制本是有效的補救措施，可是，現時卻沒有明確的上訴機制，在處理申訴時，若不是要求各層級負責人員自我推翻，就是變相鼓勵案主以非制度化的辦法提出申訴，打擊評估制度的權威，增加前線單位與案主的矛盾。

事實上，明確、統一和獨立的上訴機制，可以彌補評估和審批機制的差異，鼓勵各級人員盡快公佈評估結果，更重要的是，維持評估和審批制度的權威性。

建議：

1. 提升有關體恤安置及其下的有條件租約的審批準則、處理流程及各項要求的透明度。例如，設計正式的「體恤安置申請表格」供市民索取及使用，當中明確介定「申請日期」，以及在申請回覆中列明「不獲推薦的原因」等。
2. 制訂明確、統一和獨立的上訴機制，專門處理體恤安置和有條件租約的申訴。

查詢：

鄧仲華

家庭及社區服務主任

2876 2466

cw.tang@hkcss.org.hk