

## 有關露宿者政策及相關支援服務與行動措施

向福利事務委員會及食物安全及環境衛生事務委員會

於 2017 年 3 月 27 日舉行的聯席會議提交的意見書

黃洪

香港中文大學

社會工作學系副教授

我在 2000 年開始進行露宿者的研究，亦一直有帶同學生進行與露宿者進行談訪和服務，走遍了中環、灣仔、油麻地、尖沙咀、深水埗，探訪過有精神病及吸毒的長期露宿者，亦曾為單單是因為失業或在職貧窮的短期露宿者發聲，爭取由非政府機構推行的深宵露宿者服務。16 年後的今天，露宿者的數目由減少再次開始走向上升。最關鍵的原因是近期私人樓宇租金飛升，小小 60 呎劏房動輒要三、四千元的租金。露宿者的問題再次呈現，而今年的冬天的最新發展，更令人看到心寒。

### 天不冷，心冷

今年冬天不太冷。但無家者的處境卻非常惡劣。無家者的困境不是來自天氣的嚴寒，而是源自政府的冷漠不仁。面對不同部門及惡勢力的驅趕，無情的大火，無家者面對的是無立錐之地，無逃生的門。

據報導，在 2016 年 10 月內在油麻地渡船街天橋底、兩條高速公路的夾縫之間發生兩次火災，有露宿者親睹有人縱火。現場多間木屋被燒，露宿者僅有的家當驟成灰燼。大火過後，竟然還有露宿者繼續棲身，露宿者回應說：「我怕，但不知道可以怎樣。」大火以外，露宿者多次遭人舞刀打劫，搶走衣服及食物。

在 2016 年 11 月中另一個露宿者聚集的地點深水埗通州街臨時街市天橋底，在 19 小時之內有兩名無家者猝死。而在 2016 年 11 月 28 日晚上，該處發生火警，但因早前食環署以鐵欄及鐵鍊圍封現場，令 50 名無家家需兜遠路逃生，幸無傷亡。露宿者鄧先生憶述逃生經歷：「聽到有人叫『火燭，走呀』，但走去邊先得架？全部封住晒，要行到一頭一尾。」露宿者聯同社福團體召開記者會，要求食環署移走鐵馬，正視消防安全及露宿者的生命。2017 年 3 月 5 日晚上露宿者聚居的通州街橋底再次發生火警，曾出現石油氣罐起火爆炸，火勢迅速蔓延波及多名露宿者的住處，約 6 戶露宿者及時逃生。

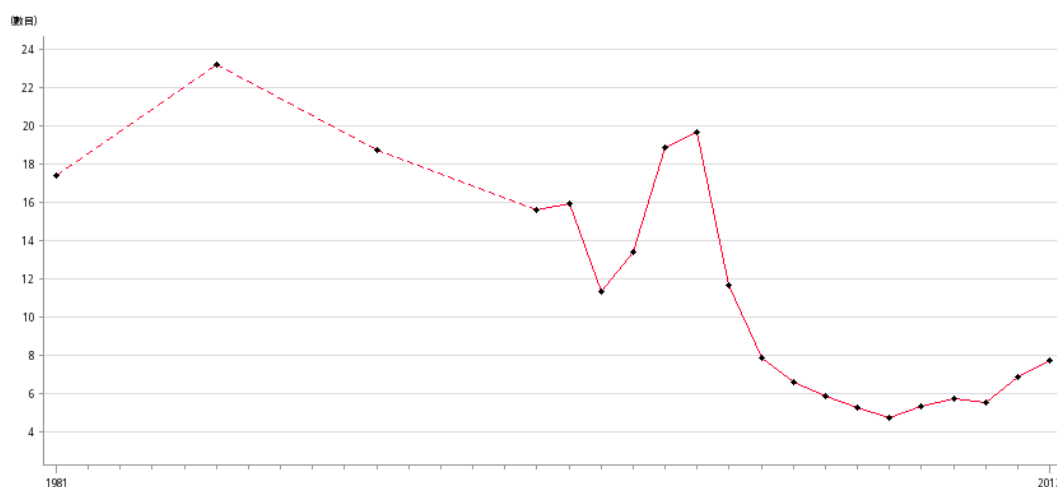
連同 10 月油麻地橋底 2 次火警，這已是露宿者聚居地 5 個月內 4 次起火。看到不同政府部門的冷漠，只顧市容而對露宿的不斷驅趕，我的心裏只有心寒。因為露宿者是人，而不是一堆冰冷的數字。

## 曾經出現的春天

話說無家者的問題並不是近年才出現。早於 2000 年，筆者便與兩間無家者服務機構，進行民間全港的露宿者調查，顯示官方的露宿者登記冊數字未能反映街上露宿者大幅增加的實況。而社會福利署當時缺乏彈性的服務安排，未能協助新一批經濟型露宿者“年青化、短期化、深宵化”的特點。期後，時任社署署長的林鄭月娥在實際探訪露宿者的情況後，才明白露宿者的需要及同意由政府機構推行新的深宵露宿者服務三年試驗計劃。在服務開展後露宿者的人數由 2001 年的 1348 人逐步下至 2003 年的 898 人。顯示深宵的外展探訪，加上可即時收容露宿者的緊急宿舍，再加上搵工的財政及實質援助，均有效解決了露宿者，尤其是主要由於經濟原因而露宿的新型露宿者的需要，令他們可以重新上樓及找回工作。

但 2004 年後社署並未有進行全港性的露宿者調查，未有更新有關數字，只有社署露宿者登記冊的紀錄。香港社會服務聯會的香港社會指標會公佈社署有關數子，由 1981 年至 2012 年每十萬名人口的露宿者人數見下圖：

**圖 1: 每十萬名人口的露宿者人數(1981-2012)**



資料來源：社會服務聯會，社會領域指標網頁，<http://www.socialindicators.org.hk/chi/indicators/housing/8.10>

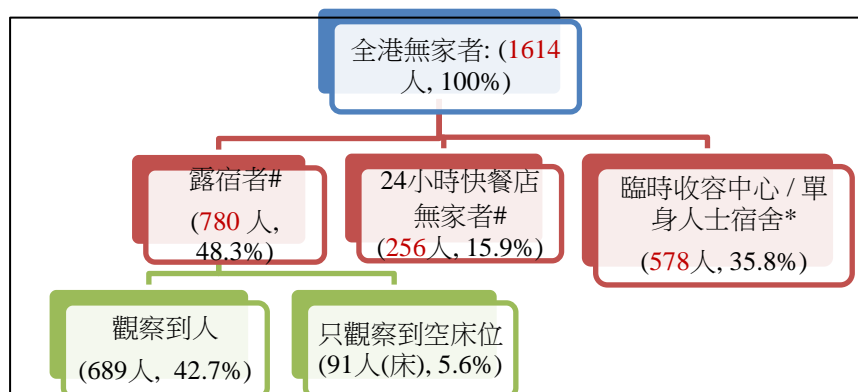
## 冬天又再次降臨

我們可以看到香港露宿者的數目在 1998 至 2001 年大幅上升，而在 2001 至 2004 年出現大幅下降，而下降的趨勢持續至 2007 年。由 2001 年至 2004 年可算是無家者的春天，但期後由於餘下仍未重新上樓及就業多是舊型即是有吸毒、精神病、入獄等問題的露宿者，所以這類別露宿者的康復及重新融入社會的工作較新型經濟性露宿者的工作要更深入的介入及更多的支援方能成功，所以在 2005 年至 2007 年露宿者人數的減少趨勢放緩。

而在 2008 年全球金融海瀾之後，露宿者再次有上升的趨勢。據筆者有份參與，而由五所本地院校(城大、中大、理大、港大、及嶺大)及四間社福機構(基督教關懷無家者協會、救世軍、香港社區組織協會及聖雅各福群會)合辦全港無家者人口統計行動 2015(H.O.P.E. 2015)的全港統計，在 2015 年 10 月香港有 1614 名無家者，經已大幅超過了 2001 年的 1348 人。而其中有 780 人，即近一半 (48.3%) 屬於居住在街頭、公園或天橋底等公眾空間的露宿者。另外有 256 人，約佔無家者的六分之一(15.9%)，屬於在

24 小時營業的快餐店休息或睡覺的無家者。最後，有 578 名無家者，約佔無家者之三分之一(35.8%)居住於收容露宿者的臨時收容中心或單身人士宿舍。

**圖 2: 香港無家者人數(2015)**



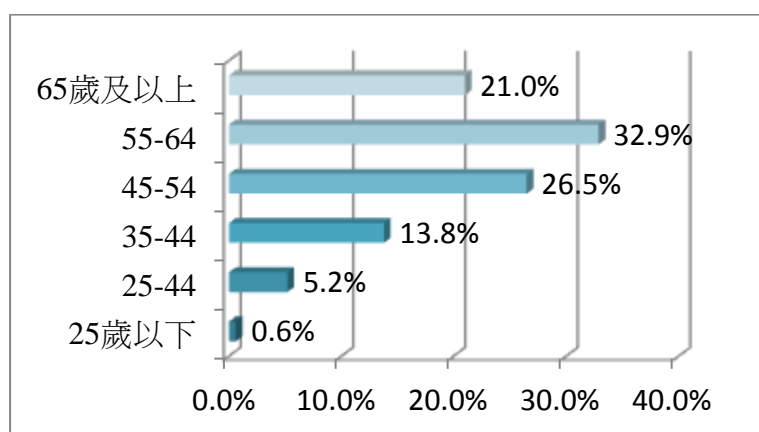
#透過街頭問卷訪問能觀察到的無家者。

\*透過電話向不同服務機構查詢在調查當晚因露宿原因而收容在該中心或宿舍居住的人數。

資料來源: H.O.P.E 2015 調查

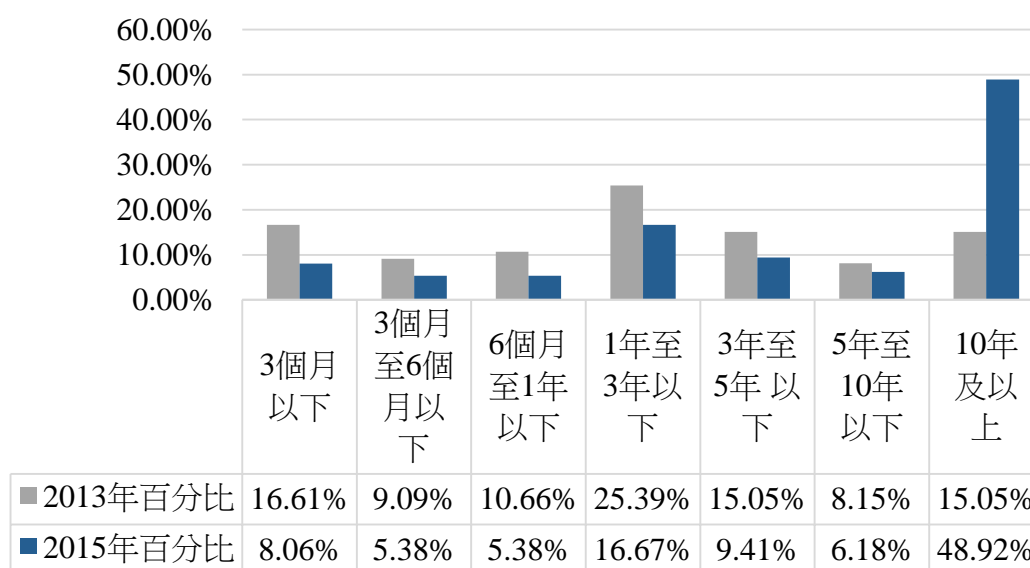
在 2015 年的調查，一個較突出的現象是在 24 小時快餐店的無家者數目大幅增加，大家可能估計是由於年青及短期的無家者增加。但現實並非如此。2015 年被訪無家者的平均年齡為 54.3 歲，中位數是 55 歲。比較 2015 年與 2013 年的數據，無家者維持以中老年群體（年齡為 45-54 歲及 55-64 歲）為主體的特徵基本不變。

**圖 3: H.O.P.E 2015 被訪無家者的年齡分佈百分比**



但無家者的露宿年期在 2015 年比 2013 年更長，中位數為 8 年，平均數為 5.1 年。49.0% 的露宿期更超過 10 年。2013 年 H.O.P.E. 的研究中指出，被訪者的露宿期平均數及中位數為 3.9 年及 30 個月。可以見到，是次 2008 年之後露宿者的再次增加與 1997 年亞洲金融風暴的露宿者增加，雖然都是經濟原因，但兩者的原因及對露宿者的影響均非常不同。

圖 4: 2013 年與 2015 年被訪者不同露宿期分佈比較



## 兩次不同的冬天

在 1997 年之後，香港經濟出現下滑，令香港失業率大增，很多經濟露宿者面對是失業或開工不足的問題，導至收入大減。當時的樓價及租金均出現下滑，所以當年是入息下跌而非租金上升令無家者無法負擔租金。反觀在 2008 國際金融海瀾之後，香港的經濟雖然出現短期波動，但失業率未出現大幅上升。

在 2011 年實行最低工資後，香港的整體工資維持平穩上升。香港在 2011 至 2016 年的失業率均維持在 3.3% 至 3.4% 的低水平。可見這階段香港的勞動力市場處於緊絀之中，並未出現大量失業的情況，而薪金亦出現上升，在職貧窮的情況理應減低。但事實是無家者的人數大幅上升。所以問題不是出於無家者的人懶惰或不幸不願工作，而是出現租金大幅上升的問題。

## 低租金房屋租金急速上升

由於國際各國的量化寬鬆政策，令大量熱錢流動尋找投資機會，樓地產出現資產急升的現象，亦帶動租金大幅上升，不單香港以至全港大都市均面對租金急升的問題。香港更嚴重的是於 2002 年宣布停建公屋、停售居屋。2005 年通過《業主及租客綜合條例》，取消「租住權」保障。再加上在市區舊區大力推行市區重建計劃，令舊式唐樓大幅減少。以上因素，均是做成香港低租金市場的供應大幅減少，而令到私人低租金樓宇如板房、劏房在過去十年租金急速上升的主要原因。

據統計處的數據顯示，香港的住宅租金指數由 2008 年底的 98.2 上升至 2015 年底的 171.2，7 年間大增上升 74%，而同期香港僱員的薪金指數由 156.6 上升至 211.9，上升幅度為 35%。可見由 2008 年開始，香港租金上升的幅度超過僱員薪金上升幅度達兩倍以上。所以香港出現有人有工開，有糧出，但無屋可住的極端現象。

更諷刺的是租金愈低的住戶，反而面對最大的租金加幅，造成生活最大的困難。據全港關注劏房平台 2016 年 10 月劏房調查，香港劏房租金(綜合)指數 2015 年 10 月為 398，較 2014 年 10 月升 13.6%，同期私人住宅甲類租金指數只升了 7.4%，兩者升幅有明顯差距。6 成劏房都有失修問題，劏房平均面積為 132.9 平方呎，平均居住人數為 2.66 人，故人均居住面積為 59.2 平方呎，較公屋的人均居住面積約 75 平方呎更細。至於劏房的平均租金則為 4,094.9 元，平均入息為 13,528 元，故租金佔收入的 34.4%。

## 租金太貴導致露宿出現及持續

H.O.P.E. 2015 的調查結果亦顯示無家者在露宿前多是居於租金較廉宜的住屋。有近三分之一(31.3%)被訪無家者原居於板間房/床位/籠屋；有近四分之一(23.0%)露宿者原居於公屋；而亦有近兩成(17.8%)露宿者原居於套房/劏房。露宿前，被訪無家者的居所平均面積為 245 平方呎，而最後住宿平均租金為

\$2,068，佔入息平均百份比為 34.6%。有三分之一(33.8%) 被訪無家者曾在露宿前的兩年期間搬遷，平均搬遷次數達 2.6 次。

表 1: H.O.P.E. 2015 被訪無家者的最後住宿類型

	次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的 私人樓(自置)/居屋	27	7.3	7.8	7.8
私人樓(出租: 全層)	5	1.3	1.4	9.2
私人樓(出租: 套房/劏房)	62	16.7	17.8	27.0
私人樓 (出租: 板間房/床位/籠屋)	109	29.3	31.3	58.3
公屋/收容所	80	21.5	23.0	81.3
木屋/石屋/天台屋/棚屋	9	2.4	2.6	83.9
工作地點(如酒樓/制衣廠/地盤/看更之大廈等)	1	.3	.3	84.2
其他	55	14.8	15.8	100.0
總和	348	93.5	100.0	
遺漏值 99999999.00	24	6.5		
總和	372	100.0		

表 2: H.O.P.E. 2015 被訪無家者最後住宿居所的面積、租金及租金佔入息百分比

	最小值	最大值	中位數	平均值
最後住宿面積(平方呎)	0	2100	100	245.4
最後住宿租金	\$100	\$15000	\$1700	\$2067.8
最後住宿的租金佔入息百分比	0%	100%	30.0%	34.6%

當被問及各種露宿的原因，半數(49.6%)被訪無家者表示「租金太貴，找不到負擔得起的住所」，有四分之一(23.7%)表示「失業，無法負擔住所」，另有六分之一(17.5%)表示「與家人/室友相處出現問題」，分別各有一成表示「個人選擇」(11.3%)或「前住所環境太擠迫/差」(10.4%)。亦有指出「業主停止出租/逼遷/收樓/拒絕續租」(5.6%)及「前居所有虱患」(5.6%)。在被問及未能脫離露宿生活原因，有五成無家者(52.4%)表示「私人房屋租金貴/交租後生活欠差」。可見租金太貴是導致露宿問題出現以及持續的最重要因素。

**表 3: H.O.P.E 2015 被訪無家者露宿原因**

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
露宿原因 <sup>a</sup>	租金太貴，找不到負擔得起的住所	167	28.0%	49.6%
	節省金錢	29	4.9%	8.6%
	失業，無法負擔住所	80	13.4%	23.7%
	業主停止出租/逼遷/收樓/拒絕續租	19	3.2%	5.6%
	拆樓/重建後不能找到適當居所	7	1.2%	2.1%
	離開醫院/監獄/戒毒所後未有住所	13	2.2%	3.9%
	與家人/室友相處出現問題	59	9.9%	17.5%
	家人在國內/移民	5	.8%	1.5%
	方便工作/日常生活/住所太遠	14	2.3%	4.2%
	前住所環境太擠迫/差	35	5.9%	10.4%
	吸毒、酗酒嗜好	12	2.0%	3.6%
	健康原因	7	1.2%	2.1%
	個人選擇	38	6.4%	11.3%
	賭博成癮	8	1.3%	2.4%
	前居所有虱患	19	3.2%	5.6%
	被趕出臨時收容中心	3	.5%	.9%
其他原因	82	13.7%	24.3%	
總數	597	100.0%	177.2%	

a. 二分法群組表列於值 1。



## 上樓及再露宿情況

在 131 名非首次露宿者中，有 76 人(佔該組人士近六成)(58.0%)曾在露宿期間重新「上樓」居住(參看表 26)。

**表 4: H.O.P.E 2015 被訪無家者有否曾再「上樓」居住**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	有	76	20.4	58.0	58.0
	冇	55	14.8	42.0	100.0
	總和	131	35.2	100.0	
遺漏值	NA	198	53.2		
	99999999.00	43	11.6		
	總和	241	64.8		
總和		372	100.0		

### 上樓住屋類型

由於可選多項回應，76 名曾上樓的露宿者中，共有 86 項回應有關上樓的住房類型。六成回應(59.3%) 或七成曾上樓無家者 (67.1%)上樓的居所屬「私人樓/板間房/床位/籠屋」。另有六分之一回應(16.3%)或近兩成曾上樓無家者(18.4%)上樓的居所屬「公屋/老人屋」。另有 8.1%回應或近一成曾上樓無家者 (9.2%)上樓的居所屬「露宿者之家/單身宿舍」。可見大部份曾上樓的露宿者主要由街上轉為在「私人樓/板間房/床位/籠屋」居住。(參看表 27)

**表 5: H.O.P.E 2015 被訪無家者曾上樓的房屋類型 (可選擇多項)**

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
上樓住屋類型a	私人樓/板間房/床位/籠屋	51	59.3%	67.1%
	公屋/老人屋(三人或兩人同住)	14	16.3%	18.4%
	老人院/老人宿舍	2	2.3%	2.6%
	臨屋/臨時收容所	1	1.2%	1.3%
	露宿者之家/單身宿舍	7	8.1%	9.2%
	志願機構/教會宿舍	1	1.2%	1.3%
	輪候中	1	1.2%	1.3%
	其他	9	10.5%	11.8%
總數		86	100.0%	113.2%

## 再露宿原因

由於可選多項回應，在 76 名曾上樓的露宿者，共有 90 項回應有關再露宿之原因。有四分之一回應(24.4%) 或三成曾上樓無家者 (28.2%)表示「租金貴/無錢交租/失業」。另有差不多四分之一回應(23.3%)或兩成半曾上樓無家者(26.9%)表示「與同屋/鄰舍相處不來」。亦有差不多兩成回應(18.9%) 或兩成曾上樓無家者 (21.8%) 表示「居住環境不理想/ 太熱 / 太擠迫」。可見租金貴、與同屋相處不來及居住環境不好是曾上樓之無家者再次露宿之原因。

**表 6: H.O.P.E 2015 被訪無家者曾上樓者再次露宿原因 (可選擇多項)**

	反應值		觀察值百分比
	個數	百分比	
再露宿原因a			
居住環境不理想/ 太熱 / 太擠迫	17	18.9%	21.8%
與同屋/鄰舍相處不來	21	23.3%	26.9%
距離以前露宿的地方太遠	1	1.1%	1.3%
距離工作地點太遠	1	1.1%	1.3%
居住地方太多限制 / 不方便 / 不習慣	9	10.0%	11.5%
其他原因	13	14.4%	16.7%
宿舍夠期	4	4.4%	5.1%
租金貴/無錢交租/失業	22	24.4%	28.2%
蚤患	2	2.2%	2.6%
總數	90	100.0%	115.4%

## 未能脫離露宿生活原因

由於可選多項回應，共有 621 項回應。四分之一回應(26.6%) 或五成無家者 (52.4%) 表示「私人房屋租金貴/交租後生活欠差」。另有一成半回應(15.1%)或三成無家者(29.8%)表示「工作不穩定 / 無工作」。

另有 7.9%回應或一成半無家者 (15.6%) 表示「收入太低」。亦有差不多一成回應(10.8%)或兩成無家者(21.3%)表示「公屋的輪候時間太長/配屋太遠」。亦有 6.3%回應或一成多無家者 (12.4%) 表示「綜援的租金津貼金額太低」。有 4.8%回應或一成無家者(9.5%)表示「私人樓宇/宿舍環境惡劣/虱患」。其他較少

無家者選擇的原因可參看表 29。可見私人房屋租金貴、工作不穩定或無工作、收入低、公屋的輪候時間太長、綜援租金津貼低以及私人樓宇及宿舍環境惡劣均是無家者無法脫離露宿生活的主要原因。

**表 7: H.O.P.E 2015 被訪無家者未能脫離露宿生活原因(可選擇多項)**

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
未能脫離露宿生活原因 <sup>a</sup>	私人房屋租金貴/交租後生活欠差	165	26.6%	52.4%
	無錢交上期按金	35	5.6%	11.1%
	工作不穩定 / 無工作	94	15.1%	29.8%
	收入太低	49	7.9%	15.6%
	私人樓宇/宿舍環境惡劣/虱患	30	4.8%	9.5%
	綜援的租金津貼金額太低	39	6.3%	12.4%
	公屋的輪候時間太長/配屋太遠	67	10.8%	21.3%
	濫用藥物	8	1.3%	2.5%
	健康問題	12	1.9%	3.8%
	居所虱患嚴重	12	1.9%	3.8%
	綜援申請唔到租金按金	4	.6%	1.3%
	習慣/不受束博/有人關心	21	3.4%	6.7%
	難與家人/鄰居相處	20	3.2%	6.3%
	上樓有被困感覺/孤獨/個人選擇	15	2.4%	4.8%
其他原因	50	8.1%	15.9%	
總數	621	100.0%	197.1%	

## 對未來生活的計劃

### 有否申請公屋

被訪者被問及現時有否申請公屋，有 111 名無家者佔被訪無家者三成 (31.5%) 有申請公屋，另有 241 名 (68.5%) 沒有申請公屋。

該 241 名沒有申請公屋的無家者被問及為什麼沒有申請公屋，被訪者可選多個原因。我們共得到 269 個回應，有差不多三成回應 (27.5%) 或有三分之一沒有申請公屋的無家者 (34.6%) 表示是因為「申請手續繁複 / 不了解申請辦法」。有 17.5% 回應及 22.0% 沒有申請公屋的無家者提出的原因是「等候時間

過長,沒有幫助」。最後有 13.0% 回應及 16.4% 沒有申請公屋的無家者提出的原因是「個人原因」。

表 8: H.O.P.E 2015 被訪無家者不申請公屋之原因(可選多項原因)

		反應值		觀察值百分比
		個數	百分比	
不申請公屋 之原因 <sup>a</sup>	申請手續繁複 / 不了解申請辦法	74	27.5%	34.6%
	等候時間過長,沒有幫助	47	17.5%	22.0%
	未能選擇合心意的區域/市區單位	11	4.1%	5.1%
	已有公屋戶藉/未完成離婚手續	18	6.7%	8.4%
	個人原因	35	13.0%	16.4%
	其他原因	84	31.2%	39.3%
總數		269	100.0%	125.7%

### 已輪候公屋時間

有 111 名有輪候公屋的被訪者被問及已輪候公屋有多長時間，有四成 (41.3%) 輪候時間為 2 年以下，另有四成多 (44.8%) 輪候 2 年至 4 年以下，有一成 (10.8%) 輪候 4 年及 6 年以下。有一成多 (13.6%) 輪候時間超過 7 年。

表 9: H.O.P.E 2015 被訪無家者已申請公屋者輪候公屋時間

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	1年或下	13	3.5	28.3	28.3
	1 至 2年以下	6	1.6	13.0	41.3
	2 至 3年以下	7	1.9	15.2	56.5
	3 至 4年以下	9	2.4	19.6	76.1
	4 至 5年以下	2	.5	4.3	80.4
	5 至 6年以下	3	.8	6.5	87.0
	7年及以上	6	1.6	13.0	100.0
	總和	46	12.4	100.0	
遺漏值	NA	294	79.0		
	99999999.00	32	8.6		
	總和	326	87.6		
總和		372	100.0		

## 工作及收入狀況

在 H.O.P.E 2015 調查的 233 名無家者，有 127 名佔被訪者三成半(35.3%)表示在被訪時有工作，而 233 人(佔 64.7%)則表示沒有工作。在 233 名沒有工作的露宿者中，有 201 名回答了失業的時間，有 132 人佔六成半回應者(65.7%)表示失業達兩年以上。有 10.9%表示失業一年以上至兩年。有 23.4%表示失業少於一年。所以失業無家者以長期失業者居多，失業時間超過兩年。

**表 10: H.O.P.E 2015 被訪無家者沒有工作者的失業時間長度**

		次數	百分比	有效百分比	累積百分比
有效的	3個月及以下	18	4.8	9.0	9.0
	3個月以上至6個月	18	4.8	9.0	17.9
	6個月以上至一年	11	3.0	5.5	23.4
	一年以上至兩年	22	5.9	10.9	34.3
	兩年以上	132	35.5	65.7	100.0
	總和	201	54.0	100.0	
遺漏值	NA	127	34.1		
	99999999.00	44	11.8		
	總和	171	46.0		
總和		372	100.0		

被問及現時/最後工作收入的問題，共有 208 名無家者回應。其現時/最後工作每月收入的中位數為\$6,377。其每月收入水平大約稍低於全職領取最低工資的勞工。但亦要留意有 82 人，即佔四成 (39.4%) 被訪無家者的現時/最後工作收入少於 5000 元。只有一成四(13.9%)無家者現時/最後工作收入多於 12000 元。可見無家者中多從事低薪的工作，其工作時數亦偏薪，至令其每月收入較一般勞工為低。

## 維持生活途徑

372 名被訪無家者回答維持生活的途徑，由於可選多項途徑，共有 449 個回應。有 169 名無家者，即近半數被訪無家者(48.3%)以領取「綜援」作為主要維持生活的方法。有 103 名無家者，近三成被訪無家者 (29.4%) 以工作所得的

「薪金」來維持生活。另有 34 名無家者，即近一成被訪無家者(9.7%)會以「拾荒」來維持生活。亦有 32 名無家者，即近一成被訪無家者 (9.1%) 會靠「慈善團體/志願機構幫助」來維持生活。靠「積蓄」有 7.7%，而「靠朋友/街坊幫助」有 7.1%及靠「生菓金/長者生活津貼」只有 4.0%。

## **社會連繫**

有155名，佔被訪無家者四成半 (44.8%)表示同家人及朋友有慣常聯繫。沒有慣常聯繫的有191人，佔被訪無家者五成半 (55.2%)。可見有過半數無家者沒有與家人及朋友有慣常聯繫。佔被訪無家者六成(59.9%)表示「同社工或社會服務機構有聯繫」。沒有聯繫的有142人，佔被訪無家者四成 (40.1%)。可見有六成無家者仍與社工或社會服務機構有聯繫。社工或社會服務機構成為無家者能繼續接觸社會的重要角色。

## **其他需要: 身心健康及成癮行為**

除了住屋需要外，我們亦要留意露宿者的其他需要，被訪無家者中佔三分之一(32.0%)表示有長期病需要定期覆診。據統計處的數據在 2015 年長期病患者佔香港人口比例 19%，相較無家者的 32%為低，可見無家者的健康狀況相較一般市民為差。有 6.7%被訪者在被訪前 6 個月內有服用精神科藥物。亦有 15.6%被訪者表示有身體傷殘。無家者中有相當比例有不同的成癮行為: 26.6%賭博、28.7%喝酒、13.3%濫用藥物。故此要解決他們的露宿問題並非只單純提供住宿予他們就足夠，住宿服務需要同時配合戒癮及心理輔導以處理他們的成癮問題。

**表 11: H.O.P.E 2015 被訪無家者需定期覆診長期病所屬專科**

精神科	20	5.8%	眼科	2	0.6%
骨科	17	4.9%	腦科	2	0.6%
內科	9	2.6%	腰背痛	2	0.6%
糖尿	7	2.0%	血科	2	0.6%
哮喘	5	1.5%	耳鼻喉	1	0.3%
胸肺	5	1.5%	肝腎	1	0.3%
心臟	5	1.5%	腫瘤	1	0.3%
高血壓	5	1.5%	物理治療	1	0.3%
中風	4	1.2%	普通科	1	0.3%
腳傷	4	1.2%	抽筋	1	0.3%
腸胃	3	0.9%	上呼吸	1	0.3%
皮膚	3	0.9%	外科	1	0.3%
總計	103	29.9%			

## 服務及政策改善建議

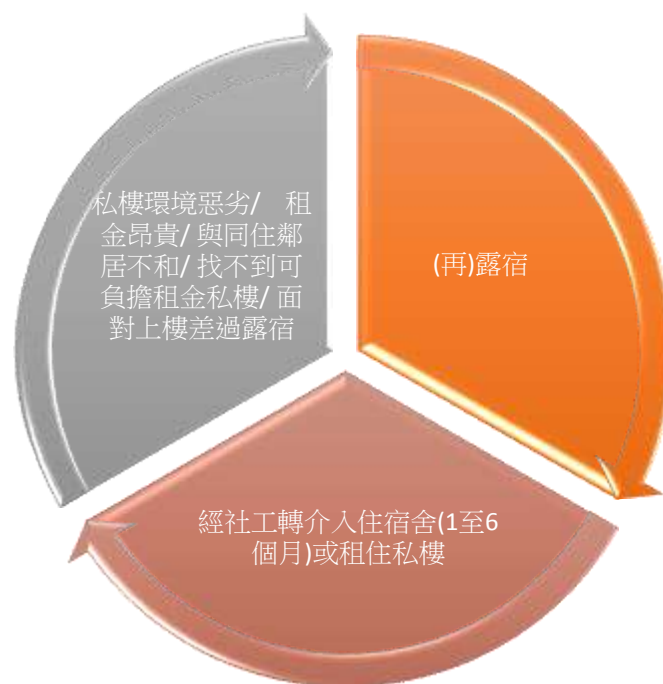
H.O.P.E. 2015 的學者及無家者服務團體根據以上的數據以及日常與無家者的工作經驗，作出下列建議，希望能從短、中、長三個不同的階段來解決無家者面對高昂租金的困境。

### 建議一：設立綜合支援住宿服務

研究結果反映八成以上無家者有上樓需要，當中以單身人士為主，接近五成為領取綜援人士。現時單身綜援租金津貼上限為 1735 元，但租住環境惡劣『沒有窗戶/共用廚廁/虱患嚴重』的床位、板間房、棺材房、閣仔或天台屋租金為 1800-2200 元之間，出現嚴重「超租」問題，需要以生活費作補貼。無家者依靠租金津貼不可能租住有獨立廁所的劏房(市區劏房月租在 3500 元以上)，只能被逼選擇租住環境極為惡劣的私樓，亦難免因共用設施引起不必要的爭執。另外超過五成無家者並沒有領取綜援，其收入中位數約為 6500 元，要拿出三成的工資租住劣質的私樓，並同時應付開工支出，是極不化算，因此做成「再露宿」現象，研究亦顯示近六成無家者會因「環境惡劣」、「租金昂貴」以及「與同屋/鄰舍相處不來」等原因而無奈「再露宿」。

除租住私樓外，社工亦會轉介無家者入住宿舍，可惜現時露宿者宿舍入住年期極短，全港免費的露宿者宿舍宿位約有 280 個，住宿期一般為 1 至 3 個月；而政府資助的露宿者宿舍住宿期最長為 6 個月；因為政府假設 6 個月後無家者將會適應上樓生活，並有能力租住私人樓，但事實卻出現「上樓差過瞓街」的現況，輪候公屋亦因為「單身人士配額計分制」令公屋要輪候近廿年或以上，故入住宿舍後亦有部份無家者「再露宿」。

圖 5: 露宿及再露宿循環現象



除了上述客觀因素，無家者亦面對多種複雜的個人問題。研究反映失業無家者以長期失業者居多，平均失業時間超過兩年，意味無家者重投勞工市場極為困難。過半數（51.3%）受訪無家者失去與家人及朋友的聯繫，缺乏支援網絡。而受訪無家者當中，接近三成（29.6%）為長期病患者、一成四有身體傷殘、有賭博、喝酒、濫藥習慣的人分別佔 23.4%、25.8% 及 13.3%。除此之外，根據前線社工經驗所得，部分無家者亦常牽涉罪案及毒品問題，在另一個研究<sup>1</sup>結果反映，更生人士因出獄而露宿或租住不適切居所，惡劣的不利環境增加他們再次

<sup>1</sup>香港社區組織協會（2015）。《香港年老男性釋囚更生康復研究報告》。



犯罪的危機，然後又因再犯罪而再度入獄，形成一個惡性循環。因此，政府需設立為期不少於 3 年的過渡性住宿服務，並且需要引入包括精神復康/戒毒/心理輔導/就業輔導的一站式綜合支援服務，一方面解決無家者的中短期住宿需要，同時期望透過社工及早介入及長期跟進，協助他們解決複雜的個人問題。

2014 年 7 月「香港社區組織協會」社工聯同「城市大學城青優權計劃」師生，走訪了美國紐約市的無家者服務。當地政府提供的住屋服務是醫療、心理輔導及戒毒等一站式服務，包括提供醫護人員、社工及心理輔導專業人士服務，同時亦有針對精神病康復者或戒毒人士等住宿服務，他們提供的過渡性房屋住宿期長達 5 至 7 年。我們認為這類「綜合支援住宿服務宿舍」正是香港現時服務出現的缺口。

**我們的第一項建議是：**

設立為期不少於 3 年的過渡性房屋，並在住宿服務外同時提供包括精神復康、戒毒、心理輔導及就業輔導一站式的綜合支援住宿服務。同時積極解決無家者面對的社會、心理、及復康的問題。

## **建議二：即時增加資助宿位，延長資助宿舍住宿期**

香港今年經濟增長放緩，靠內地而帶動的金融、旅遊、零售、服務、建築業等都受到不同程度的打擊。有經濟預測指出香港的經濟已步入寒冬，裁員潮一觸即發。按過去金融風暴和金融海嘯的經驗，我們相信無家者的數目會因失業原因而會持續增加。擴充無家者住宿服務，迫在眉睫。政府應協助有勞動力的無家者能渡過艱難期，避免露宿街頭，引致社會將來要投放更高昂的救助成本。

由於無家者服務的宿位不足，無家者只能獲 1 至 6 個月的住宿時間。到居住期滿，他們或者仍然未能負擔租住私人住所的開支，最後可能只有無奈地「再次露宿」。

隨著經濟不景及就業困難，入住短期宿舍的無家者需要更長時間來找尋工作，導致搬遷儲蓄計劃也須延長，所以須在宿舍停留更長時間。所以無家者需要至少一年的住宿期，才能成功遷出。

當入住的無家者無法找到工作時，惟有領取綜援渡日。然而，領取綜援的人士的租金津貼並不足以支付私樓的房租，更談不上可以透過儲蓄而另覓更好居所。最終又會滯留於短期宿舍。故延長住宿期是急不容緩的。

我們爭取重開廉價宿舍十多年，可惜一直未獲政府回應。因欠缺第二類廉價宿舍，以承接短期宿舍的無家者，致使入住了的無家者被迫滯留，形成需要更長的住宿期。

為回應無家者數目的持續上升，政府須增撥資源予受資助的露宿者服務機構，以擴充收容名額。在不減少現有宿位數目的情況下，增撥資源將受資助的短期宿舍住宿期延長至 1 至 1 年半，部份宿位可考慮改為中期宿舍。

**我們的第二項建議是：**

**政府須增加短期宿舍的宿位；並延長短期宿舍的住宿期、**

### **建議三：制訂特別房屋政策，興建臨時/另類房屋**

特首梁振英在競選期間揚言，香港 70% 土地仍未被開發使用，會增加土地供應加快公屋的興建，以滿足市民的房屋需求。然而，在上任後現屆政府興建公屋進程處處受阻，落成量仍大幅落後於市民的需求。要解決基層市民的住屋難，估計非要十年八年不可，安居樂業恐怕未能成事只能化作願景。

擁有最多可使用的土地或房屋者，莫過於政府及地產發展商。在市區、近郊及新界地區均有不少待發展土地閒置著，亦有政府及地產發展商擁有的房屋空置，例如被停辦的學校、政府物業、地產商搭建的清水平房，有待進一步發

展的物業等等。若要可以解決低下層市民即時的房屋問題，應考慮運用使用現有臨時的資源來處理。我們建議短期可使用閑置土地，向非政府機構或社會企業以借或租方式，搭建臨時組合式房屋，讓輪候公屋人士入住。當該土地發展機會成熟時，先讓居於臨時搭建組合式房屋的家庭優先棟樓，以便騰出空地作發展用途。

前任及現任發展局局長曾將暫未有發展計劃或發展期較遠的回購樓宇交由非政府機構作臨時房屋，有關計劃的方向值得大力推行。總好過出現樓宇空置與人睡街頭的資源錯配情況，例如：永利街樓宇保育計劃便是值得讚許的舉措。

**我們的第三項建議是：**

3) 無論政府、地產發展商、宗教團體、私人擁有閒置的物業，均可商量以各方可接受的方式，租或借予非政府機構營運有時限的臨時住房，讓草根市民紓緩未來幾年住屋的困難。

#### **建議四：關注無家者健康需要，增設有醫護人員的流動醫療車服務**

就著無家者的健康需要，我們建議政府增加資源予流動醫療車服務予露宿者外展隊。根據過去服務機構與精神科醫生嚴始立醫生合作的研究，露宿者有高達 7 成有各種不同程度的精神問題，其中三成情況嚴重但得不到治療。當中顯示了現行醫療制度中存在著一個服務缺口，普遍患有精神病的露宿者病識感不足，他們不知道自己患病；當他們不願意接受治療時，即使家人亦難以協助他們。再者，露宿者的居住地方不固定，亦讓現時的醫院的社區精神科隊伍難以尋求及為他們提供評估。加上露宿的不穩定生活亦會令他們的精神問題日漸惡化，甚至因為病情令他們自我疏忽照顧而面臨生命危險。

為了填補以上的服務缺口，我們建議由政府資助成立專為無家者而設的流動醫療車，服務全港九新界的無家者。流動醫療車可以參考救世軍無窮健康列車的服務模式。救世軍無窮健康列車於 2014 年 9 月開展服務，其中一個服務為

「醫護天使」服務，以跨專業醫社合作的手法，招募醫護人員擔任義工，當中包括精神科、家庭科、骨科及內科等醫生，以及普通科和精神科護士，以外展手法到訪街頭，定期探訪無家者及跟進其身心健康需要，並提供身體檢查、基本治療、護送就診及轉介服務。有關服務在過去一年成效顯著，現時已有 100 名醫護人員登記成為義工，共為 329 位無家者接供服務，並成功協助 21 位嚴重精神病的無家者入院接受治療，無家者治療後，社工可以再因應他們的情況為他們安排合適的居所，之後跟進他們上樓後的適應及治療，讓他們能夠脫離露宿生活及重新融入社會。

無窮健康列車服務將會於 2017 年 9 月完結，我們希望政府能延續有關的服務並把其完善為流動醫療車服務。因為現時醫護人員均為義務性質，我們建議政府除資助醫療車的開支外，同時資助一位兼職精神科醫生及註冊護士的薪酬，以增加服務的穩定性。我們亦建議有關服務可與醫管局合作，讓醫生可以於醫療車上登入醫院管理局的病人系統為無家者查詢病歷，以了解病人的情況及為無家者直接提供合適的藥物，讓有健康需要的無家者得到適當的治療。

**我們第四項建議是：**

**政府設立無家者而設的流動醫療車服務，並資助一位兼職精神科醫生及註冊護士的薪酬及與醫管局合作，讓服務醫生可以查詢無家者病歷。**

## **5.5 建議五：政府須定期(每年/每 2 年)進行全港無家者人口統計**

社會福利署自一九八零年開始每年進行露宿者調查；自一九九四年，社署指無家者統計數字有平穩的趨勢，因而改為每兩年一次。對上一次由社署帶領的調查為二零零零年，該次調查指全港只有 819 名露宿者。其後的露宿者調查都是由學者及機構自發性地進行，但所面對的問題是缺乏資源。

為獲得較準確的全港無家者人口數字，以及了解無家者面對的相關社會問題如：貧窮、房屋問題等，以制定合適及具長遠影響的政策，政府須重視及增撥資源來定期進行無家者調查。有關調查結果，需與服務機構及社會人士共同

研討及分析，認真地針對結構性問題的根源去解決。面對著複雜的社會問題，政府的參與尤其關鍵。政府牽頭進行全港性無家者研究，以表現出對問題的承擔，帶領整個社會面對及處理而非低估整體數字。同時，回顧「全港無家者人口統計」2013 及 2015 兩個年度的做法，參考了外國街頭統計無家者的模式，我們亦建議政府作為統籌組織，加上服務機構及大專院校的配合，更有系統地成立定期（每年或雙年）進行全港性的無家者調查，以獲得最準確的全港無家者人口數字以及了解其相關社會問題。

### 我們第五項建議是

政府定期（每年或雙年）牽頭作全港性的無家者調查，聯同服務無家者的社福機構、大專院校義工網絡，以獲得最準確的全港無家者人口數字以及了解其相關社會問題。

## 5.6 建議六：政府須制訂完善的無家者政策

近年香港政府不斷利用行政手段驅趕無家者：包括圍封天橋底、晚上圍封足球場、公園涼亭黃昏灑水、甚至借故丟棄無家者個人物品，原因是本港現時並沒有法例或政策保障無家者的基本權益，同時無家者連基本的住屋權都未能得到保障！然而，縱然政府積極驅趕無家者，無家者的數字在兩年間不跌反升，而且平均露宿年期及再露宿次數亦有增無減，反映政府一直以來對解決露宿問題所採取的方式並無實效。

《H.O.P.E. Hong Kong 全港無家者人口統計調查》2013 與 2015 比較

	2013 年	2015 年
全港無家者數字	1414 人	1614 人
露宿平均年期	3.9 年	5.1 年
平均「再露宿」次數	2.8 次	4.18 次

2014 年 7 月「香港社區組織協會」社工聯同「城市大學城青優權計劃」師生，走訪了美國紐約的無家者服務，他們政府提供的住屋服務是醫療、心理輔導及戒毒等一站式服務，包括提供醫護人員、社工及心理輔導專業人士服務，

同時亦有針對精神病康復者或戒毒人士等住宿服務，他們提供的過渡性房屋住宿期長達 5 至 7 年。政府亦正式成立了無家者服務署 (Department of Homeless Services 參考網址：<http://www1.nyc.gov/site/dhs/index.page>)，該署 2014 年與當地志願機構及學者一起完成了紐約「無家者統計研究」，該署長的責任是為 5 萬多位無家者，每年制定房屋供應及相關「無家者政策」；但同樣是國際大都會的香港，至今仍未有「無家者政策」，政府的資助宿舍住宿年期亦過短，未能滿足無家者需要。

要徹底解決無家者的再露宿問題，我們可以參考紐約市的經驗。紐約市政府成立了無家者服務署 (Department of Homeless Services 參考網址：<http://www1.nyc.gov/site/dhs/index.page>)，該署於 2014 年與當地志願機構及學者一起完成了紐約「無家者統計研究」。該署長的責任是為 5 萬多位無家者，每年制定房屋供應及相關「無家者政策」。然而，同樣是國際大都會的香港，至今仍未有「無家者政策」，所以各政府部門所自為政，亦未有任何政策目標要徹底解決無家者問題。

#### 我們第六項建議是

#### 4) 政府必須制訂完善的無家者政策，正面回應及處理無家者基本需要。

我們的聯合建議可用下表總結：

聯合建議	回應現時面對的問題	措施性質及推行期限
1) 設立綜合支援住宿服務	缺乏一站式綜合支援住宿服務，為無家者解決住宿及個人問題，令他們不斷陷入住宿舍／租住惡劣居所後又再露宿的循環。	增設住宿期不少於 3 年的中期綜合住宿措施。
2) 增加資助宿位，延長資助宿舍住宿期	宿位短缺且住宿期短，無家者住宿期滿仍然滯留宿舍	資助宿位住宿期由 1-6 個月延至 1-1.5 年

3) 制定特別房屋政策，興建臨時/另類房屋	市場缺乏適切及可負擔的住宿單位，單身人士(因計分制)輪候公屋遙遙無期	中/長期持續推行
4) 關注無家者健康需要，增設有醫護人員的流動醫療車服務	無家者有不同程度的精神問題及健康需要，而他們病識感不足，部分沒有接受治療，現時資助外展隊沒有相關醫護人手	長期持續推行
5) 政府須定期(每年/每 2 年)進行全港無家者人口統計	針對無家者的官方研究及統計數字不多，最近期的為社署於 2000 年推行的調查，資料已不合時宜。	長期持續推行
6) 政府須制定完善的無家者政策	政府無視無家者的基本需要，在不少地區採取驅趕手段對付無家者，無助解決露宿問題	長期持續推行

## 政府: 錄音機式的回覆

我們在 2016 年 6 月 28 日約見立法會議員提出有關建議，期後，議員與民政事務署、社會福利署、房屋署與醫管局的代表舉行會議。2016 年 9 月我們接到立法會秘書處的回覆，信中轉述了社會福利署的回應。簡單來說，就是否定了露宿者服務機構以及學者的建議，表明現時的服務及政策經已足夠，無須改善。

首先，社署表示共資助機構在市區提供 202 個宿位，而機構提供的自負盈虧的宿位有 407 個。而資助住宿服務的入住率於 2015-16 年度為 85%。言下之意，即是有關服務經已足夠，無須增加。就過渡性房屋的建議，社署表示政府已作研究，由於市區土地不足，有關土地應興建公屋，而未有即時用途的市區土地，因基建及面積問題不適興建過渡性房屋。其次醫管局表示由於現時精神科人手緊絀，所以沒有計劃安排醫護人員參與流動醫療車的服務。最後，社署對定期露宿者人口進行統計及制訂露宿政策只重申了政府現時的做法，均未作正面的回應。

我在 9 月份接到政府的回應，對政府官員錄音機式的回覆，不斷重申現時的政策與做法，沒視無家者大幅上升的事實，當時經已感到心淡，看來又要重覆了 16 年前的游說，才能令政府正視無家者上升的現實。然而，出現 10 月至 12 月的火災，及以鐵欄圍封露宿者居住點，這些事件更令我心寒。把無家者驅逐到其他區、把山芋拋給其他的部門、把問題掩蓋在繁榮之下，這是公務員及政治任命官員應有的態度嗎？

其實，我希望社會人士以及政府不要「可憐」露宿者。雖然他們大多跟家人關係不好，有這樣或那樣的性格和行為問題，但是他們不需要大家的同情和憐憫。他們的金句是：「我在那裏跌倒，我要在那裏爬起身」。一個飯盒可以令他們有一個飽肚的晚上，一張棉被令他們有一個不會凍醒的冬天。但，在這些大俠(精神病患者)、老同(吸毒者)及新丁的心中，更需要的是一個能接納他們的社會。他們願意爬起身，但很多時候，面對社會其他人的冷漠、懷疑甚至指摘，他們只會再次跌回在街頭露宿的處境。可憐露宿者並不足夠，明白、尊重和欣賞他們，才有機會帶來轉變。

政府要帶頭明白及尊重無家者，了解他們的困境是由於政府無力處理租金大幅上升的結果所造成，希望本屆及下屆政府真的「有為」、真的「迎難而上」，從政策上協助無家者，再不是無情的漠視與驅趕。我希望無家者的春天更快來臨！

<完>