

香港社會服務聯會

「露宿者政策及相關支援服務與行動措施」
(向立法會福利事務委員會提交的意見 27/3/2017)

甲. 前言

立法會扶貧小組委員會將於 2017 年 3 月 27 日就「露宿者政策及相關支援服務與行動措施」與團體會晤。香港社會服務聯會(社聯)就無家者的現況及如何協助他們脫離露宿生活，提出相關政策和措施的意見。

乙. 討論

1. 露宿者人數在近年不斷上升

社會福利署(下稱「社署」)的記錄顯示已登記的露宿者人數持續上升，從 2010 年的 393 人，至 2016 年 12 月底達 908 人，人數增幅超過 2 倍，顯示無家者情況有持續惡化的趨勢。

表一 2010 年至 2016 年(截至 2015 年 12 月底)社署已登記露宿者人數

年份	2010 年 12 月	2011 年 12 月	2012 年 12 月	2013 年 12 月	2014 年 12 月	2015 年 1 月	2016 年 12 月
社署已登記 露宿者人數	393	487	555	718	787	806	908

然而，「登記的露宿者人數」只反映「完成登記」的無家者情況，如其他露宿者因不願透露資料、有溝通困難或因行蹤不定而未能成功登記，有關的數字便不能在社署的系統中反映，因此，單靠社署的資料或會低估現況。

近年公眾亦留意到除了天橋底、公園、貨車、樓梯等地方有無家者露宿外，亦有無家者在 24 小時快餐店「過夜」休息的情況。參考「2015 全港無家者人口統計行動」的數據，該研究把街頭、臨時收容中心／宿舍、24 小時營業餐廳的露宿者等納入統計，研究員尋獲全港露宿者數目為 1,614 名。其中在 24 小時快餐店尋獲的無家者，較前年的數字大幅增加逾 4 倍，反映現時「露宿」的型態有所變化，需要以更多不同的手法了解和處理情況。

2. 房屋問題是近年露宿問題惡化的成因

2.1 私人樓宇租金急速上升

雖然無家者「露宿」的原因眾多，包括其工作狀況(如失業等原因)或家庭狀況有關；但房屋開支難以承擔是無家者「露宿」的重要原因。近年私人樓宇(包括板間房，甚至劏房等)租金高昂，即使有任職散工等低收入工作的無家者，其收入始終難以支付私人房屋的租金，即使有一些居所的租金較可負擔，但亦要面對惡劣居住的環境(例如有大量木蟲影響生活)。

2.2 綜援的租金津貼不能滿足租金開支

近年領取綜援的人士，其租金津貼並不足以支付私樓的房租有上升趨勢。表二顯示過去已連續多年出現居於私人樓宇而實際租金超出租金津貼最高金額的綜援個案。在 2015-16 年(截至 2015 年 12 月底)，此類個案就有 16,246 個，佔居於私樓的綜援戶的 53.3%。單人綜援戶超租津情況尤其嚴重，有 8,040 個個案，佔一人綜援戶個案五成七。需要留意的是，大量領取綜援人士面對「超租津」的情況已持續多年，當領取綜援人士出現超租津的情況，即表示他們需要以生活費補貼租金開支，部份人因此被逼露宿。

表二 2012-13 年至 2015-16 年(截至 2015 年 12 月底)按合資格成員人數劃分居於私人樓宇及領取租金津貼的綜援個案中實際租金高於租金津貼最高金額的個案數目及佔個案總數的百分比

合資格成員人數	居於私人樓宇而實際租金超出租金津貼最高金額的綜援個案			
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16 (截至 2015 年 12 月底)
1	9,693 (54.5%)	7,444 (47.5%)	7,171 (48.7%)	8,040 (56.6%)
2	3,882 (42.4%)	3,457 (42.2%)	3,570 (43.0%)	4,236 (50.5%)
3	2,236 (43.9%)	1,840 (38.0%)	1,883 (37.7%)	2,301 (46.7%)
4	909 (53.0%)	971 (47.8%)	945 (45.3%)	1,068 (52.7%)
5	341 (44.6%)	374 (53.7%)	392 (55.1%)	432 (64.5%)
6 及以上	135 (49.1%)	163 (51.4%)	172 (51.3%)	169 (57.7%)
總計	17,196 (49.1%)	14,249 (44.9%)	14,133 (45.4%)	16,246 (53.3%)

2.3 非長者單身人士輪候公屋無期

在私人樓宅租金上升下，公屋幾近成為基層市民尋求可負擔適切居所的唯一出路。然而現時每年單身人士的編配公共房屋單位的上限是 2,200 個，比較現時本港非長者單身人士輪候公共房屋數目逾 13 萬人，公共房屋輪候時間極長。對非長者單身(包括單身、離婚及喪偶)的無家者來說，公屋政策難以協助他們「上樓」重建生活。

2.4 臨時宿舍宿位不足

現時臨時宿舍(如臨時收容中心或單身人士宿舍等)的宿位仍然不足，住宿時間亦有限(一般只有 1 至 6 個月)。無家者即使在臨時宿舍中得到短期安置，到居住期滿，他們如仍未能負擔私人房屋開支(例如租金、上期和按金等)，很大機會落入「再露宿」的情況。

3. 其他影響無家者的政策及行動

近年有不少個案是因政府部門因其他政策（如環境衛生）而「清走」無家者放置在棲居處的物品，當中包括個人財物。事實上，這些行動只驅趕無家者至其他處所露宿，並無助於解決無家者的困境。相反，這只會使無家者生活不穩定，服務隊更加難以持續跟進他們的情況。

此外，露宿人士的健康情況也值得關注，部份人士更有各種健康問題（包括精神健康問題），若沒有合適的外展的醫療服務，不少露宿人士會延誤診治。

丙. 建議

1. 定期進行全港無家者統計以掌握最新情況，以跨部門機制支援無家者各種需要

政府需要掌握現時無家者的確實情況和了解他們的困境，才可以計劃如何調動資源，制訂具針對性且有效的服務和紓困措施。因此，社署可考慮與多個社會機構合作，定期進行全港無家者統計，因應無家者新的宿露型態，統計範圍應包括 24 小時餐廳等處所等，以透過了解無家者的實際狀況及需要。

政府應根據上述的分析，配合民政、房屋署及食物及衛生局等部門，針對性地回應無家者的即時及重建生活的需要；例如，政府亦應根據數據分析露宿現象的成因，調整房屋政策、勞工政策，以改善各類單身人士的生活（特別是年紀較大及教育程度較低的人士），從根本上減少露宿者的數目。

2. 協助無家者的居住需要

2.1 增加宿位及宿舍數目、重開廉價宿舍：短期以言，增加提供中短期/臨時住處可以協助更多無家者渡過一時難關，考慮增加宿位及宿舍數目、重開廉價宿舍等，讓綜合服務隊可以為希望脫離露宿生活的人士更穩定地作出支援，例如為無家者提供就業服務、協助申領緊急基金及服務轉介等，盡量避免無家者需要「再露宿」的情況出現。

2.2 檢討綜援租金津貼最高金額機制：政府應盡快檢討現時綜援租金津貼最高金額的水平及調整機制，以改善大量綜援人士持續面對「超租津」的情況。同時，政府應重新考慮定期發放「N 無津貼」（即關愛基金推出的「非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼」），可以暫時紓援基層市民的房屋開支負擔。

2.3 改善基層房屋市場環境，紓緩基層市民的房屋負擔：長遠須增建公屋，增加整體房屋供應以壓抑租金的升幅。同時，政府應檢討現時單身人士配額及計分制下非長者單身人士輪候公共房屋的時間極長的情況。政府亦應推行其他措施構建「可負擔」房屋市場環境，包括研究實行租務管制制度。

2.4 研究支援非牟利機構或社企成立「社會房屋中介中心」：社聯亦建議政府設立過渡性房屋，研究推行「包租公計劃」支援非牟利機構或社企成立「社會房屋中介中心」，與業主協商以低於市值租金承租物業，為業

主放租、收租、提供基本物業維修及法律支援等服務，再轉租給有需要的人士，包括長期輪候公屋的一般申請人及無家者，讓他們在獲編「上樓」前可有穩定的居住選擇。

2017年3月27日