

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)743/16-17(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2017 年 2 月 13 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

為露宿者提供的支援服務

目的

本文件旨在綜述立法會及其轄下各委員會過往就為露宿者提供的支援服務所作的討論。

背景

2. 現時，社會福利署("社署")一直資助 3 間非政府機構(即救世軍、聖雅各福群會和基督教關懷無家者協會)各自營辦一支露宿者綜合服務隊("綜合服務隊")，提供整套綜合服務，包括外展探訪(連深宵外展)、輔導及團體活動、起居照顧(例如沐浴、剪髮)、就業輔導、接送、緊急援助金、安排入住緊急收容中心/宿舍，以及服務轉介。這些服務旨在幫助露宿者脫離露宿街頭的生活，重新融入社區。此外，社署和非政府機構轄下的綜合家庭服務中心/綜合服務中心亦向露宿者提供外展、輔導、經濟及住宿援助、治療轉介，以及其他支援服務。

3. 社署設有露宿者電腦資料系統("資料系統")，以記錄露宿者的個人資料及他們接受的服務。社署和專門服務露宿者的非政府機構服務單位，每月均須向資料系統登記新確認的露宿者個案，並須在確定有關露宿者已脫離露宿街頭的生活後，取消該個案的登記。在 2015-2016 財政年度，已登記的露宿者人數為 874 人(截至 2016 年 1 月底)，而經綜合服務隊跟進後脫離露宿生活的個案有 100 宗(由 2015 年 4 月至 2016 年 1 月)。

議員的商議工作

資料系統上的露宿者人數

4. 部分議員關注到社署的資料系統所記錄的露宿者人數並不準確，遠低於若干社區組織在同期提供的數字。另有議員呼籲政府當局簡化社署登記露宿者的程序和檢討所採用的準則，令收集所得數據可準確反映街頭露宿問題的嚴重程度，從而有助政府當局籌劃解決該問題的工作。政府當局解釋，資料系統所記錄的露宿者人數僅屬指標性質，並會隨多項因素變動，例如經濟狀況和露宿者的就業情況等。

露宿者的住宿需要

在寒冷天氣下開放臨時避寒中心

5. 部分議員關注到，在寒冷天氣下，民政事務總署("民政署")轄下臨時避寒中心的安排有欠理想，提供的熱餐亦不足夠。據政府當局表示，在寒冷天氣警告生效期間，民政署轄下的 17 間臨時避寒中心會全部開放，而所有中心在開放時間內會向每名中心使用者提供熱餐(包括熱湯)及熱水，以及杯麵及餅乾等其他食品。

6. 部分議員關注政府當局不人道對待露宿者的個案，例如於寒冷日子在行人隧道進行的每周洗街行動弄濕了露宿人士的床鋪。這些議員要求政府當局就擬進行的洗街行動預先通知露宿者，並給予他們所需的協助，讓他們可及時移走個人物品。政府當局強調會繼續以尊重的態度對待露宿者，並表示路政署負責安排定期清洗行人隊道。在上述行動中，署方已使用圍板，盡量避免弄濕露宿者的被鋪。在深水埗，為露宿者提供服務的非政府機構會協助通知露宿者擬在區內進行的洗街行動。

提供緊急收容中心/宿舍宿位

7. 部分議員屢次呼籲政府當局加強為露宿者提供的支援服務，當中包括重新推行在 2009 年逐步停辦的單身人士宿舍計劃，以及重開民政署先前營辦的單身人士宿舍。議員普遍認為，鑒於露宿者大多失業且收入不穩定，為他們提供收費負擔得來的單身人士宿舍，以助其脫離露宿生活，是最合適的臨時措施。福利事務委員會("事務委員會")於 2011 年 5 月致函民政署，要求署方考慮重新開放單身人士宿舍。

8. 然而，政府當局解釋，民政署在 1991 年推出單身人士宿舍計劃，特別為那些因《床位寓所條例》(第 447 章)制定後變得無家可歸的人士作出安置安排。由於受該條例影響的單身人士數目已顯著減少，當局於 2004 年決定逐步關閉單身人士宿舍計劃下的 26 間中小型單身人士宿舍。逐步關閉單身人士宿舍的計劃已於 2009 年 3 月完成。目前，仍有兩間多層特建單身人士宿舍(即"曦華樓"和"高華閣")繼續在單身人士宿舍計劃下營辦，為未滿 60 歲的合資格無家可歸人士合共提供 580 個床位。政府當局強調，單身人士宿舍計劃並非為露宿者而設的房屋或福利計劃，亦從來無意作此用途。如露宿者在房屋及福利方面有真正及迫切需要，而無法自行解決問題，社署及房屋署會根據各自的政策提供協助。

9. 政府當局又表示，社署已資助非政府機構營辦 5 間市區單身人士宿舍及兩間緊急收容中心，合共提供 202 個短期宿位及輔導服務。此外，還有其他非政府機構以自負盈虧方式營辦的 8 間宿舍，這些宿舍共有 421 個宿位，為露宿者及其他有需要的人士提供通宵或臨時居所。

10. 部分議員認為，上述緊急收容中心/宿舍未能迅速解決露宿者在寒冷天氣下的迫切住宿需要，因為露宿者須就上述收容中心/宿舍輪候至少 6 個月。政府當局表示，截至 2016 年 2 月，津助非政府機構營辦的緊急收容中心/宿舍及民政署轄下兩間單身人士宿舍的使用率分別約為 80%及 85%。鑒於對臨時居所的需求日趨殷切，社署正計劃於 2016 年調配內部資源，以增加宿位的供應，並會就此與有關的非政府機構再作討論。政府當局重申，臨時避寒中心將會開放，而綜合服務隊亦會提供禦寒物品，以協助露宿者應付嚴寒天氣。

11. 部分議員察悉，由非政府機構營辦的緊急收容中心/宿舍的平均入住率仍未達最高收容量；他們詢問為何露宿者不願入住該等宿舍或收容中心。另有議員要求政府當局研究部分露宿者獲安排入住緊急收容中心/宿舍後返回街上露宿的原因，藉以審視及改善露宿者住宿安排的成效。政府當局表示，街頭露宿是一個複雜的問題。街頭露宿是很多露宿者的個人選擇，而他們不住入緊急收容中心/宿舍的理由包括"露宿街頭較為方便"、"節省金錢"及"寧願露宿街頭也不願與他人同住"。

12. 部分議員察悉，除資助市區宿舍和臨時收容中心外，基督教關懷無家者協會(現有綜合服務隊之一)在政府當局的協助下，已於 2009-2010 年度設立兩間自負盈虧的宿舍。社署會藉

此機會考慮加強基督教關懷無家者協會的資助緊急收容中心服務。政府當局強調，社署資助的露宿者宿舍及收容中心是臨時居所，最終目的是協助露宿者遷入較長期的居所。若露宿者基於社會或醫療理由而有真正和迫切房屋需要，卻沒有能力自行解決有關問題，社署會作出推薦，讓房屋署考慮透過體恤安置安排，為他們編配公共租住房屋("公屋")。¹

提供公共租住房屋單位

13. 為解決露宿者的住屋問題，部分議員促請政府當局增加公屋的供應和改善公屋計劃下的計分制度。² 政府當局表示，在編配公屋時會堅守原則，確保在一般家庭的申請和提出特別要求的申請兩者之間得到公平的分配。符合資格的公屋申請人，包括非長者一人申請者，可參加特快公屋編配計劃，透過快速途徑提早申請入住公屋。

14. 部分議員詢問露宿者在獲編配公屋單位後重新露宿的情況。政府當局表示，據與露宿者接觸的社會工作者了解，一些露宿者在獲編配公屋單位後重新露宿，與其不適應新的生活模式及/或其他個人因素有關。例如，有部分從事多份散工以維持生計的露宿者，寧可在工作地點附近露宿。重新露宿的人士亦可能因一些個人問題(包括酗酒、濫藥或精神問題)導致他們較難適應新居住環境及重新建立社交支援網絡，而選擇返回原來露宿地點。此外，亦有露宿者因與家人在同一屋簷下相處出現問題而選擇重新露宿。

為露宿者提供的經濟及就業援助

15. 議員獲告知，社署每年發放給 3 支綜合服務隊的津助中，包括每隊各 9 萬元(截至 2013 年 7 月)的緊急援助金撥款，

¹ 據政府當局表示，2012 年露宿者成功申請體恤安置的個案共有 19 宗。

² 據政府當局表示，按政府當局和香港房屋委員會("房委會")的政策，於編配公共租住房屋("公屋")單位時，一般申請者(即家庭和長者一人申請者)會較非長者一人申請者優先得到照顧。為此，房委會於 2005 年 9 月實施適用於非長者一人申請者的配額及計分制。在配額及計分制下，申請者獲配公屋的相對優先次序，取決於申請者在計分制度下所得的分數。申請者所得的分數是按照一系列因素決定，包括申請者的年齡、申請者是否公屋居民，以及申請者的輪候時間。經修訂的計分制度於 2015 年 2 月 1 日起實施。修訂包括年屆 45 歲的申請者一次性獲加額外 60 分，使他們的優先次序高於其他較年輕的申請者；以及增加年齡分數，使申請時年齡每增添一歲可得的分數從 3 分增加至 9 分，以減低盡早申請的誘因。

供合資格的使用者支付各項開支，例如租金、租金按金、其他搬遷開支及短期生活費。露宿者可在綜合服務隊的協助下，獲發放緊急援助金，以解燃眉之急，因為這項援助金通常可於短期(例如 1 日)內發放。因應個別情況，社會工作者會轉介有需要的露宿者申請綜合社會保障援助("綜援")或安排他們申請慈善信託基金。為加強對露宿者的支援，部分議員呼籲政府當局將每年向每支綜合服務隊提供的緊急援助金撥款增至 15 萬元。政府當局表示，社署會視乎緊急援助金的使用情況，考慮是否需要進一步增加撥款。

16. 雖然合資格的綜援受助人可獲發租金津貼，以支付住屋開支，但部分議員察悉並關注到，由於租金飆升，租金津貼最高金額根本不足以讓露宿者在私人舊式大廈租住板間房，並脫離露宿生活。政府當局表示，租金津貼最高金額每年按租金指數的變動調整，該項租金指數是由政府統計處根據甲類消費物價指數中私人房屋租金指數的變動編訂的。政府當局現時無意更改此調整機制，但會密切留意最新情況，並於有需要時建議調整租金津貼最高金額。

17. 部分議員關注到，一些露宿者面對未能向準僱主提供所需資料(例如住址及電話號碼)的問題，因而阻礙他們尋找工作。政府當局表示，露宿者可使用 3 支綜合服務隊的地址，並借用綜合服務隊的二手流動電話，以尋找工作。不過，部分議員認為此安排並不可行，因為露宿者使用綜合服務隊的地址作為其通訊地址，會揭露求職者的身份，顯示他為正接受綜合服務隊援助的露宿者。

制訂露宿者政策

18. 在第五屆立法會的 2014 年 6 月 18 日會議上，就扶貧小組委員會訪問團考察台灣及日本的扶貧經驗的報告進行議案辯論期間，部分議員認為，政府當局應借鑒日本在處理露宿者方面的經驗。日本政府為露宿者提供的服務包括經常探訪他們、提供臨時住宿、健康檢查、服務需要評估及日常生活指導；此外，亦為一些具備能力且有意工作的露宿者提供 6 個月住宿，宿舍清潔整齊，為入住者提供各自的房間，並設公用飯堂。在上述支援下，露宿者會過有規律的生活。對於一些已離開這類宿舍的露宿者，日本政府會持續跟進他們的工作和居住環境，從而協助改善他們的生活。

19. 部分議員認為本港現行的露宿者支援措施零碎，對解決露宿問題成效不彰。這些議員認為，鑒於社區中的露宿問題無

法根除，政府當局應制訂一套全盤及完備的政策，同時顧及露宿者和受露宿問題影響的居民的利益。否則，露宿問題會日趨嚴重，而露宿者亦會進一步被邊緣化。另有議員呼籲政府當局檢討和改善現時為露宿者提供的服務，以及將來委託進行研究，以瞭解露宿者的問題。

20. 政府當局表示，政府個別政策局及部門分別擔當特定的角色，以照顧露宿者的緊急需要，並協助他們脫離露宿生涯，盡量邁向自力更生。此外，相關政策局和部門會繼續密切監察有關情況，並按露宿者的具體情況及需要制定跨部門行動與策略，以及因應不斷轉變的服務需求共同合作採取適當的措施協助露宿者。

21. 事務委員會在其 2013 年 6 月 10 日會議上通過一項議案，促請政府當局以人道及友善的態度對待露宿者，而非予以歧視，甚至趕絕他們。事務委員會呼籲政府當局立即檢討及增加綜援計劃下的租金津貼最高金額，並增加廉價單身人士宿舍及公屋供應，讓單身人士可於 3 年內上樓。事務委員會亦要求政府當局制訂露宿者政策。

相關文件

22. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 2 月 9 日

為露宿者提供的支援服務

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2001 年 4 月 9 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2002 年 6 月 10 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2004 年 4 月 13 日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2009 年 4 月 16 日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011 年 5 月 9 日 (議程第 VI 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會與 房屋事務委員會	2012 年 4 月 13 日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2013 年 6 月 10 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
民政事務委員會與 福利事務委員會	2013 年 7 月 22 日 (議程第 II 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2014 年 6 月 18 日	<u>會議過程正式紀錄第 6 至 22 頁</u>
立法會	2015 年 3 月 18 日	<u>會議過程正式紀錄 第 28 至 36 頁</u>

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2015 年 4 月 2 日	<u>政府當局對委員就審核 2015-2016 年度開支預算所提書面質詢的答覆第 501-502 及 656-657 頁</u>
立法會	2015 年 4 月 15 日	<u>會議過程正式紀錄第 82 至 85 頁</u>
財務委員會	2016 年 4 月 8 日	<u>政府當局對委員就審核 2016-2017 年度開支預算所提書面質詢的答覆第 148 至 150 及 773 頁</u>
財務委員會	2016 年 4 月 8 日	<u>政府當局對委員就審核 2016-2017 年度開支預算所提補充書面質詢的答覆第 7 頁</u>
福利事務委員會	2016 年 1 月 25 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2016 年 2 月 16 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 2 月 9 日