

致福利事務委員會及各議員台鑑：

香港社區組織協會 基層房屋關注組
回應為非公屋、非綜援的低收入住戶提供支援措施的建議書

關愛基金推算全港非公屋租戶、沒有領取綜合社會保障援助(綜援)、沒有物業、入息和資產符合公屋申請資格的 N 無住戶約有 175,000 人¹。自關愛基金去年底單方面取消 N 無津貼，政府在現金福利的範疇上再沒有任何針對 N 無住戶制定的恆常/一次性的扶貧措施。本會於去年 12 月發佈一項調查，結果發現 1261 戶租住閣仔、村屋、私樓板房和套房的 N 無住戶租金壓力 4 年來有增無減，礙於「低收入在職家庭津貼」(低津)、「鼓勵就業交通津貼」(交津)等恆常現金扶貧項目種種申請資格、行政等問題未能在恆常的扶貧項目中得到援助。本會認為政府扶貧政策不到位，未能有效地聚焦地回應 N 無住戶所面對的財政壓力，在今年的財政預算案中再次「食白果」。本會強烈要求政府正視這班開支貧窮 N 無住戶，重推 N 無津貼，立即檢討和優化低津，研究為在恆常的扶貧項目中未能受惠的 N 無住戶提供恆常的經濟援助。

1. 租金升幅高於收入，1-2 人住戶負擔更高

2015 及年 2016 年本會 N 無津貼申請人的租金、收入變化

家庭人數 N=1261 ^a	2015 年租金 中位數(\$)	2015 年收入 中位數(\$)	2015 年 租金佔收入中 位數 (%) ^b	2016 年 租金 中位數 ^c	2016 年收 入中位數 (\$) ^c	2016 年 租金佔收入 中位數 (%) ^c	2015-16 年 收入升幅中位 數 (%) ^c	2015-16 年 租金升幅 中位數 (%) ^c
1 人 ^d	2,600 ^d	7,000 ^d	38.70% ^d	3,000 ^d	8,000 ^d	41.20% ^d	14.29% ^d	15.38% ^d
2 人 ^d	3,200 ^d	9,000 ^d	33.80% ^d	3,800 ^d	10,000 ^d	36.80% ^d	11.11% ^d	18.75% ^d
3 人 ^d	3,800 ^d	12,000 ^d	32.50% ^d	4,300 ^d	14,000 ^d	33.50% ^d	16.67% ^d	13.16% ^d
4 人 ^d	4,300 ^d	14,450 ^d	29.70% ^d	4,900 ^d	15,000 ^d	31.70% ^d	3.81% ^d	13.95% ^d
5 人 ^d	4,200 ^d	14,650 ^d	25.10% ^d	5,200 ^d	17,000 ^d	30.90% ^d	16.04% ^d	23.81% ^d
6 人或以上 ^d	4,500 ^d	17,000 ^d	28.60% ^d	8,100 ^d	24,000 ^d	32.60% ^d	29.17% ^d	80.00% ^d

圖1：| 2016 年 N 無津貼申請人對比 2015 年本會 N 無申請人的租金、收入變化

根據本會早前訪問 1,261 名在 2016 年租住閣仔、私樓板房和套房等單位的 N 無津貼申請者，對比 2015 年，2016 年 N 無住戶經濟環境改善，入息中位數介乎上升 3.81%-29.17%。但租金中位數同時上升介乎 25.1-%，入息增長的速度追

不上租金升幅，住戶的租金壓力不跌反升，其中 1 人住戶租金佔住戶入息中位數百分比達 41.2%，2 人住戶租金佔住戶入息中位數百分比達 36.8%，數字

^a關愛基金第三次推出非公屋、非綜援住戶生活津貼預計受惠人數推算 2016/1/4
<http://www.info.gov.hk/gia/general/201601/04/P201601040378.htm>

均較政府統計處早前公佈住戶開支統計調查結果指「住屋在 2015 年佔住戶每月平均開支 36%」更高²，反映租金對 1 至 2 人 N 無家庭造成較大負擔。調查中亦發現，N 無津貼申請人除捱貴租外，其他住屋開支如水電等雜費均遠高於市價水平。2016 年分間單位每度電收費的中位數為 \$1.5、每立方水費的中位數為 \$14，估計上述的收費進一步增加這些 N 無家庭的財政負擔。

2. 津貼紓解租戶壓力，未有證據顯示租金被推高

家庭人數 ^a	2012-16 年 ^b 租金升幅中位數 (%) ^c	2012-16 年 ^b 收入升幅中位數 (%) ^c	2012 年 ^b 租金佔收入中位數 (%) ^c	2016 年 ^b 租金佔收入中位數 (%) ^c	扣除住戶租金升幅後有錢剩百分比 ^d
1 人 ^e	16.5 ^c	23.3 ^c	30.54% ^c	34.31% ^c	83% ^c
2 人 ^e	18.7 ^c	25.0 ^c	29.25% ^c	29.86% ^c	97.1% ^c
3 人 ^e	36.0 ^c	27.3 ^c	28.45% ^c	28.13% ^c	92.2% ^c
4 人 ^e	33.2 ^c	29.2 ^c	23.77% ^c	24.17% ^c	94.4% ^c
5 人 ^e	53.2 ^c	29.0 ^c	23.53% ^c	22.38% ^c	100% ^c
6 人或以上 ^e	67.3 ^c	46.7 ^c	28.22% ^c	24.17% ^c	75% ^c
25.8		26			

圖2：412名過去4年無搬遷的N無津貼申請人收入及租金變化^b

本會將 412 名過去 4 年無搬遷的 N 無津貼申請人收入及租金變化等資料進行分析。下列數字對比 2012 年與 2016 年相同單位的租金升幅，有關的中位數上升介乎 23.3%-46.7%，由 2012 年至 2016 年，412 名住戶租金升幅中位數為 25.8%，其中 4-6 人或以上家庭居住的劏房單位租金升幅較大。結果支持差餉物業估價署數字(2012 年 10 月至 2016 年 8 月)，全港各類單位租金指數由 149.6 升至 169.9，四年升幅達 13.57%。如果只計算 40 平方米以下單位，租金指數更由 157.3 升至 186.5，升幅達 18.56%，單位面積小於 40 平方米的劏房，租金加幅更為驚人。本會發現住戶在 4 年間扣除租金升幅後，仍有超過 9 成 N 無住戶有錢落袋。N 無津貼在實際情況雖不能完全解決 N 無人士的困境，但仍可減低 N 無住戶的經濟困難。

² 香港分間樓宇單位的住屋狀況 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp290_tc.jsp?productCode=FA100068(政府統計處 2016/08)

3. 「低津」未能完全取代 N 無津貼，市民再度跌入「N 無」漩渦

住戶人數	受訪者 數目	受訪者入 息中位數	低津申請的 入息(月入)資格	月入(不符合)申請全 及半額低津百分比
1 人	390	8,000	/	/
2 人	335	10,000	9,100-10,900	45.3%
3 人	262	14,000	14,300-17,100	23.7%
4 人	206	15,000	18,200-21,800	10.2%
5 人	59	17,000	18,800-22,600	20.3%
6 人或以上	9	24,000	20,200-24,200	44.4%

圖 3：分析 1,261 名 2016 年 N 無津貼申請者的入息符合及不符合低津申請資格百分比

低津於本年 5 月出爐，為家庭收入在每月住戶收入中位數的 50% 或以下，及月入高於中位數的 50% 但不高於 60% 的家庭提供支援以工時、家庭入息、家庭資產以及合資格兒童數量計算津貼金額。勞工及福利局原初預計首年可惠及 20 萬戶低收入在職家庭，即共 70 萬人。然而直到本年 11 月中，當局僅接獲 37,000 宗申請，僅 27,957 宗獲發津貼³，申請及實際受惠數字僅佔當局預計的不足兩成。

本會分析 1,261 名 2016 年 N 無津貼申請人的入息符合低津申請資格的百分比，發現 2 人家庭月入不符低津資格的比率最高—45.3 % 的受訪 2 人家庭將完全無法申請低津。另外，23.7% 的 3 人、10.2% 的 4 人、20.3% 的 5 人以及 44.4% 的 6 人或以上 N 無住戶月入無法符合低津的家庭入息要求。另一方面，低津忽略工種零散化、工時要求過高、令工人難以申報工時收入及忽略一人等限制最令「N 無人士」難以受惠。預計低津明年 5 月才正式檢討，「低津」無法可覆蓋所有 N 無住戶，如 1 人住戶，以及入息介乎中位數介乎 60%-75% 之住戶亦無法受惠，故一刀切取消 N 無津貼與補漏拾遺之目的互相違背。不少受惠於 N 無人士津貼的劏房家庭可能因以上限制而不能申請，再次跌入「零保障」的「N 無」漩渦」。

³ 立法會會議上梁耀忠議員的提問和勞工及福利局局長張建宗的書面答覆(勞工及福利局 2016/11/30)
http://www.lwb.gov.hk/chi/legco/30112016_2.htm

本會建議如下：

1. 低津短期難達標，N 無津貼繼續派

關愛基金由 2011 年成立，旨在發揮「補漏拾遺」的功用，其作用為各項政府政策的先導計劃，亦重點為未能受惠恆常福利政策下且經濟有困難的市民提供援助。過去政府將非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼的目標群組定為「非公屋」及「非綜援」的 N 無住戶，補漏拾遺地對這些面對高昂租金卻又未獲得任何政策援助的劏房居民提供津貼。去年推出的低津在申請資格上雖可涵蓋月住戶收入中位數的 50%- 60% 的 N 無住戶，但計劃主要希望減輕有兒童的低收入家庭之經濟壓力及預防兒童向下流，其對工作時間和入息的要求較嚴格。

「交津」屬鼓勵及協助勞工就業、而「N 無津貼」每年推出一次性津貼，目標對象是非公屋、非綜援受助家庭，無資產審查，只需申請者申報入息和租金，主要支援是居於私樓的貧困戶。「交津」屬「勞工政策」，「低津」則屬「社會福利政策」，因其津貼指向與受惠對象有所不同。在本質上交津不能替代 N 無人士津貼。N 無津貼作為一個扶貧項目，調查中顯示扣除租金升幅，4 年間大部分 N 無住戶有錢落袋，實際情況雖不能完全解決 N 無人士的困境，但仍可減低 N 無住戶的經濟困難，本會認為在劏房租金高昂的情況下一刀切取消可能進一步增加劏房戶的財政負擔，在未有其他替代方案之前，「N 無人士津貼」申請門檻較合理，能夠為這班「漏網之魚」雪中送炭，亦能針對性紓緩他們租金支出龐大的問題。政府或關愛基金應考慮在 2017 年繼續向這些 N 無一族發放津貼，以紓緩其財政壓力。

2. 重設租務管制，規管分間單位

有指「N 無津貼只是一次過生活津貼。資助恒常化可能令基層的租金增幅高於一般情況。」⁴可是，過往未有 N 無津貼之前，業主包租依然加租不斷，增加租客財政負擔。政府一直未有提供明顯證據，在推出 N 無津貼以後如何推高劏房租金。但上述統計亦顯示，雖然租金升幅較全港高，但可能與單位面積和住戶搬遷有關，難以歸納出與 N 無津貼有明顯關係。但租金指數屢創新高，當中劏房等分間樓宇單位情況更跑贏大市，使其租金佔入息百分比處於較高比例，增加財政負擔。自 1998 年及 2004 年先後就租金管制

⁴‘羅致光憂「N 無津貼」恒常化帶動租金上升(星島日報 2016/09/28)

<http://std.stheadline.com/instant/articles/detail/237243-%E9%A6%99%E6%B8%AF-%E7%BE%85%E8%87%B4%E5%85%89%E6%86%82%E3%80%8C%E7%84%A1%E6%B4%A5%E8%B2%BC%E3%80%8D%E6%81%92%E5%B8%B8%E5%8C%96%E5%B8%B6%E5%8B%95%E7%A7%9F%E9%87%91%E4%B8%8A%E5%8D%87>

及租住權保障被作出兩項重大修訂後，加租幅度毫無限制，年年加租情況亦不時發生。在公屋供應嚴重不足的情況下，建議政府重新考慮立法規管所有分間樓宇單位之加租幅度，立法規定業主在同一居所兩年內不得加租超過一個特定升幅，並將把分間單位類別納入租金指數中，使差餉物業估價署主動監察割房市場租金，增加租務市場透明度，針對性作出各項管制，長遠有效扶貧。

3.整合低津交津定位，協助基層脫貧

雖然政府多番強調，「交津」可以彌補一人住戶不能申請低津之問題，以及未合「低津」資格的二人或以上住戶也能申請，並以此理據去支持繼續取消 N 無津貼。可是，「交津」本身定位與交通費用掛勾，忽略短暫性失業及原區工作的割房住戶需要，交津申請亦不容易，當中的每月資產上限為綜援資產的 3 倍，收入不高但又超過資產上限的家庭屢見不鮮。「交津」旨在減輕低收入在職人士往返工作地點的交通負擔，故每月\$600 的津貼難以調高，更難以用作處理扶貧問題。雖然政府明年大有機會將最低工資調升至每小時\$34.5，但不少基層勞工在最低工資下，就算合資格領取每月交津\$600，但收入仍然少於\$8,000，即依然低於 1 人住戶入息中位數。根據《綜合住戶統計調查按季統計報告》2016 年第 3 季數字，全港有超過 207,300 個 1 人住戶入息低於\$8,000 水平，故每月\$600 交津難以助相關人士脫離貧窮之列。既然低津已正式登場，預計交津的申請宗數應會下跌，現時低津入息限額上限遠低於參考公屋入息資格的 N 無津貼入息上限，政府應一併檢討，考慮低津與交津的合併，以其一併處理 1 人貧窮戶，同時放寬入息上限，涵蓋原本未能受惠的割房 N 無住戶，達至扶貧同時防貧之效。