

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)1142/17-18(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2018 年 4 月 9 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")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")。所提供的綜合服務包括：外展探訪(連深宵外展)、輔導及團體活動、起居照顧(例如沐浴及剪髮)、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。截至 2016 年 12 月底，已登記的露宿者人數為 908 人，經綜合服務隊跟進後脫離露宿生活的個案則有 140 宗。

議員的商議工作

有關露宿者及無家者的統計資料

4. 部分議員關注到，社署的資料系統所記錄的無家者人數遠低於部分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，令收集所得的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，資料系統涵蓋已確定在街頭露宿的人士，而部分社區組織進行的統計調查則包括了露宿街頭、暫時棲身露宿者宿舍或市區單身人士宿舍、在 24 小時營業的快餐店流連的無家者等。由此可見，兩組數字所依據的準則有所分別。

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，在這些行動中，露宿者的財物被沒收。這些議員呼籲政府當局制訂跨部門政策，保障露宿者的權利，並確保所有相關政府部門會以尊重的態度對待露宿者。這些議員亦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，並表示在上述行動中已使用圍板，盡量避免弄濕露宿者的被鋪。為露宿者提供服務的非政府機構會把行動通知露宿者，讓他們有機會事先收拾個人物品。

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("房署")會根據各自的政策提供協助。

9. 部分議員認為，緊急收容中心或市區單身人士宿舍未能迅速解決露宿者在寒冷天氣下的迫切住宿需要，因為露宿者須就這些收容中心/宿舍輪候至少 6 個月。政府當局表示，截至 2017 年 2 月，上述宿舍/緊急收容中心的使用率為 82%。社署資助 6 間非政府機構營辦市區單身人士宿舍和市區緊急收容中心，提供合共 222 個資助宿位。加上其他非政府機構以自負盈虧方式提供的 408 個宿位，已知的資助及自負盈虧宿位合共有 630 個，為露宿者或瀕臨無家困境的人士提供臨時居所。政府當局會留意有關情況，並視乎資源運用情況，考慮增設宿位。

10. 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；他們詢問為何部分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，而他們不入住緊急收容中心/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"。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，讓房署考慮透過體恤安置安排，為他們編配公共租住房屋("公屋")。

提供公共租住房屋單位

11. 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。¹ 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。

12. 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工了解，一些露宿者在獲編配公屋單位後重新露宿，與他們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

13. 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，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，社工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。

¹ 據政府當局表示，按香港房屋委員會("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。

14. 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("租津最高金額")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，租津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津最高金額。

15. 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

16. 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。就此，議員要求政府當局成立由政府官員、立法會議員及露宿者組成的跨部門專責小組，負責探討如何改善為露宿者提供的支援服務。議員又要求政府當局將來委託進行研究，以加深了解露宿者的問題。

17. 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訂跨部門行動與策略，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。

福利事務委員會通過的議案

18. 事務委員會在 2017 年 2 月 13 日的會議上通過了 7 項議案，促請政府當局改善對露宿者的支援服務。這些議案的措辭載於**附錄 I**。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄 II**，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
2018 年 3 月 29 日

福利事務委員會

2017 年 2 月 13 日會議上
就議程第 IV 項 "為露宿者提供的支援"
通過的議案

議案 1

根據社會福利署的紀錄，露宿者的人數由 2011 年的 487 人升至 2016 年 12 月底的 908 人，增幅高達九成。據政府的支援政策，現時全港共有 630 個資助或自負盈虧的宿位，可供所有單身人士申請入住。然而，只能惠及三分之二的露宿者。露宿者宿位長期不足，而且宿期過短，上限只為半年，社工難以在短時間內協助露宿者脫離露宿生活。與此同時，1999 年因經濟下滑，政府將綜合社會保障援助("綜援")津貼大幅削減 11%，但一直未有補回。另外，領取綜援並曾在獲得租金津貼下入住過私人劏房的露宿者，有六成因業主加租而未能繼續承擔高昂租金，最終重回街頭露宿。

就此，本委員會要求政府：

1. 增加露宿者宿舍的資助宿位數目；
2. 延長露宿者宿舍的宿期至一年或以上；
3. 補回 1999 年曾削減的 11%綜援津貼；及
4. 研究局部租務管制。

動議人：田北辰議員

議案 2

本委員會同意由大學及 4 個服務無家者的民間組織在"全港無家者人口統計行動(HOPE)2015"提出的 7 項建議，包括設立綜合支援住宿服務、即時增加資助宿位及延長資助宿舍住宿期、制訂過渡房屋政策及興建臨時房屋、關注無家者健康及增設有醫護人員的流動醫療車服務、定期進行全港無家者人口統計、制訂無家者政策，以及制訂租金管制政策等，以回應無家者的基本需要。

動議人：張超雄議員

議案 3

本委員會要求警方及食物環境衛生署在採取驅趕露宿者之行動時，未得露宿者同意下不得清走及搶奪露宿者之財物。

動議人：劉小麗議員*

議案 4

本委員會要求食物環境衛生署停止灑臭粉於露宿者棲息的地方。

動議人：劉小麗議員*

議案 5

本委員會提議社會福利署、警方及食物環境衛生署相關工作人員往露宿者聚居地視察及露宿一晚，以理解及體驗露宿者苦況，以及建立同理心，適切地向露宿者提供支援。

動議人：劉小麗議員*

議案 6

本委員會要求社會福利署、食物環境衛生署及警方建立溝通平台；在驅趕露宿者之同時，向他們提供充分支援及臨時棲息地；在沒有適切支援時，停止驅趕露宿者。

動議人：劉小麗議員*

議案 7

本委員會要求警方在巡查及驅趕露宿者行動時停止使用不必要之武力/暴力。

動議人：劉小麗議員*

* [高等法院原訟法庭於 2017 年 7 月 14 日作出裁決，宣布梁國雄、羅冠聰、姚松炎及劉小麗自 2016 年 10 月 12 日起被取消就職立法會議員的資格，並已離任立法會議員的職位，無權以立法會議員身分行事。]

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</u> <u>第 6 至 22 頁</u>
立法會	2015 年 3 月 18 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第 28 至 36 頁</u>
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>

委員會	會議日期	文件
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 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 會議紀要</u>
福利事務委員會	2017 年 2 月 13 日 (議程第 IV 項)	<u>議程 會議紀要</u>
福利事務委員會及 食物安全及環境 衛生事務委員會	2017 年 3 月 27 日 (議程第 II 項)	<u>議程 會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 3 月 29 日