**扶貧政策不對焦 劏房問題未解決**

**香港社區組織協會 2016基層租戶調查研究發佈會 新聞稿**

本會早前抽樣對1,261名在2016年租住閣仔、村屋、私樓板房和套房的N無津貼申請者進行問卷調查，調查N無住戶的租金及收入狀況並對比2012-2016年相同調查的結果，量度N無住戶之入息、租金壓力的增減、發現合資格的領取N無人士津貼的家庭未能在恆常的扶貧政策中得到援助。本會因此為在今日(12月11日)聯同一眾N無人士召開記者會，公佈上述調查結果，申訴政府扶貧政策不到位，漠視基層劏房戶之需要。

**調查背景**

1. **劏房貴租嚴峻，N無家庭無支援**

　 差餉物業估價署數字2016年租金指數回升至2015年高位水平，估計劏房租金亦同時上升[[1]](#footnote-1)。政府統計處分別在2014、2015年就全港分間樓宇單位進行「有關住屋狀況的主題性住戶統計調查」，結果顯示分間樓宇單位住戶每月租金中位數由2014年的3,800元上升至2015年的4,200元，升幅為10.5%；住戶的租金與收入比率中位數亦由30.8%上升至32.3%，反映租金壓力逐年上升。[[2]](#footnote-2)立法會秘書處資料研究組其後在11月亦發表一項名為「香港家庭面對的財務挑戰」，研究指本港低收入基層家庭的家庭開支不斷上升，如住戶開支與政府統計處早前公佈統計調查結果:「住屋在2015年佔住戶每月平均開支36%」[[3]](#footnote-3)N無租住戶會處於負儲蓄狀態，令貧窮風險上升，未來可能要依靠政府提供的援助，以應付每月的生活開支，建議政府需減低中低收入家庭的經濟負擔。[[4]](#footnote-4) 然而，**政府一直無視這個問題，至今仍未為這群約72,000名符合公屋入息資格、無物業、無入住公屋、無領取綜援的N無住戶 （約175,000人）[[5]](#footnote-5)制定恆常的扶貧政策。**

**2. 關愛基金「不補漏拾遺」，停止支援「N無人士」**

過去4年，在未有長遠措施解決基層劏房戶的租金壓力和住屋需求下，關愛基金在每年均會為「非公屋」、「非綜援」低收入住戶發放一次性生活津貼，其雖無定性為租金援助，但限制申請人的住屋類型(非公屋)、亦要求申請人為非領取綜援，符合入息與租金上限對照的要求，確認N無人士在昂貴租金所承受的沉重生活壓力。雖然貧窮線釐定未有考慮租金開支，但租金卻構成基層住戶開支一個重要的負擔部份。扶貧委員會在2016年4月的會議上確認居於公屋住戶與租住私人樓宇的低收入住戶的生活質素有明顯差異，委員備悉N無人士正在面對昂貴租金造成的沉重生活壓力。

關愛基金專責小組主席近月向傳媒透露:「2016-2017年度《財政預算案》已縮減多項紓困措施（包括代繳公屋租金的紓困措施），關愛基金因此在明年不會再發放生活津貼。」[[6]](#footnote-6)及後，民政事務局局長劉江華在回應:「低收入在職家庭津貼」(下稱低津 )、「鼓勵就業交通津貼」(下稱交津)等恆常現金扶貧項目已能持續和有效地紓解「N無人士」和其家庭所面對的財政壓力，委員會因此取消「N無津貼」。[[7]](#footnote-7)本會認為委員會主席指所謂因應財政預算案｢減糖｣，未有誘因繼續推行N無津貼項目是**漠視基層租客貧窮實況的說法**。**N無津貼作為扶貧委員會轄下的津貼項目，支援為經濟上有困難的市民，其中一項功能充應為補充財政預算案派糖的不足，N無津貼正是針對租住私人樓宇的租客為其提供一次性津貼援助，這項津貼計劃與「財政預算案派糖多少」無直接關係，財政預算案減少派糖亦不代表劏房戶租金壓力問題有改善。**若政府**一刀切取消N無津貼，**以重點支援有兒童、低收入家庭的「社會福利政策」的低津支援N無住戶，無視其與N無津貼的指向和受惠對象的不同，估計**不少劏房家庭隨時既失去N無津貼，**同時可能因工種零散化沒有證明，工時要求過高、工時不足等各種問題令其不獲批低津津貼，跌入真正**「零保障」的「N無漩渦」。**

**調查目的：**

基於上述情況，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:

1. 對比他們2015年及2016年的租金及收入狀況之調查結果，以了解「N無住戶」之收入及租金的變化。

2. 對比412位過去4年無搬遷的N無津貼申請住戶入息及租金變化，量度其在扣除住戶4年租金升幅後津貼「有錢落袋」的百分比。

3.從合資格領取N無津貼住戶的入息，計算不能在低津中受惠的數字，反映群組能在恆常扶貧政策中得到援助的程度。

**調查結果及分析：**

1. **租金升幅高於收入，1-2人住戶負擔更高**



上述數字反映過去1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[[8]](#footnote-8)，**反映租金對1至2人住戶造成較大負擔。**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，進一步增加這些基層租客的財政負擔。

1. **津貼紓解租戶壓力，未有證據顯示租金被推高**

****



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。

**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[[9]](#footnote-9)，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」。**

**本會建議如下：**

**1.「低津」未能完全取代N無津貼，向未能受惠低津的N無人士繼續發放N無津貼**

「交津」﹑「低津」與｢N無津貼｣作為三個獨立而隸屬不同範疇的政策，｢低津｣則減輕低收入家庭的經濟壓力及預防該家庭向下流動，｢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。」[[10]](#footnote-10)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劏房市場租金，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劏房住戶需要，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劏房N無住戶，達至扶貧同時防貧之效。**

**香港社區組織協會**

**2016年12月11日**

1. http://www.rvd.gov.hk/tc/publications/hkpr.html(香港物業報告 2016) [↑](#footnote-ref-1)
2. 政府統計處分別在2015年就全港分間樓宇單位進行「有關住屋狀況的主題性住戶統計調查」 [↑](#footnote-ref-2)
3. 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) [↑](#footnote-ref-3)
4. 立法會秘書處資料研究組:香港家庭面對的財務挑戰11/2016 http://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/1617rb01-financial-challenges-faced-by-households-in-hong-kong-20161121-c.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. 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 [↑](#footnote-ref-5)
6. # 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%8CN%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 [↑](#footnote-ref-6)
7. 立法會會議上陳恒鑌議員的提問和勞工及福利局局長張建宗的書面答覆(民政事務局局 2016/11/23)

   http://www.info.gov.hk/gia/general/201611/23/P2016112300415p.htm [↑](#footnote-ref-7)
8. 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) [↑](#footnote-ref-8)
9. 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 [↑](#footnote-ref-9)
10. # 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%8CN%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 [↑](#footnote-ref-10)