**放寬低津申請資格，關愛基金支援劏房戶，增設宿舍助露宿者**

**--- 香港社區組織協會與基層居民會見政務司司長張建宗新聞稿**

香港社區組織協會與基層居民，包括在職低收入家庭、劏房租戶及露宿者等專誠會見 政務司司長張建宗，商討改善低收入在職家庭津貼計劃、關愛基金支援劏房租戶及設立單身人士宿舍等問題。

過去多年香港經濟急速增長，但基層市民分享不到經濟發展成果。過去10年，按人均住戶入息十等分劃分的人均住戶入息，最低收入的兩個組群所佔總體收入百分比不升反跌（由2007年的5%下跌至2016年第二季的4.1%），最高收入的兩個組群所佔總體收入百分比則持續接近一半（2007年48.8%及2016年48.7%）。根據《2015年香港貧窮情況報告》，截至2015年，香港政策介入前的整體貧窮住戶數目為 569,800戶，總計有1,345,000貧窮人口，貧窮率為19.7%，貧窮問題十分嚴峻。從事經濟活動的貧窮住戶有228,000戶，包括在職貧窮戶207,300戶，人數為 704,700人。租住籠屋、板房、劏房人數高達20萬，露宿者數字亦上升，貧困社群生活在水深火熱之中，但政府支援卻嚴重不足，問題及建議分述如下:

**1.低收入在職家庭津貼計劃(以下稱低津）**

爲了紓緩在職貧窮的經濟困境，政府以福利的角度，於2016年5月推行「在職低收入家庭津貼」；當中有兩大目標：（1）鼓勵低收入家庭的在職人士持續就業，防止他們跌入綜援網； （2）特別關顧這些家庭的兒童和青年，爲他們提供適切的支援，促進向上流動，打破跨代貧窮的惡性循環。但摒棄負稅率的形式，而採用多多限制的福利津貼方式，設立入息、資產審查，工時要求。

|  |
| --- |
| 截至 2017年 6月 2日，部門接到約74 000宗申請，已批出逾55 000宗，涉及發放津貼總金額約 6.40億元。計劃推行至今，已有大約 119 000人 受惠，當中包括約 52 000名兒童或青少年。[[1]](#footnote-1)為預期20萬家庭的三分之一。 申請及受惠人數均遠低於預期，可見現時計劃存在問題，極需改善。 |

**1.1低收入在職家庭津貼計劃問題**

爲了檢討「低收入在職家庭津貼」，改進政策，惠及更多的低收入在職家庭，香港社區組織協會於2016年11至2017年1月通過問卷調查、個案方案等方法向170個在職貧窮家庭，檢討低津的申請情况及問題，以了解「低津」申請率與成功率不理想的原因，並提出可行改進意見。調查結果、問題及建議如下:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **現有低津問題** | **低津建議** |
| 1 | **福利剩餘模式扶貧**  低津用工資及收入補貼措施的社会救濟(綜援)，有社會標籤問題。 | **應以負稅率形式推行: 政府應仿效**外國經驗，以負稅率方式協助低收入津貼，性質屬部份負所得稅(Partial Negative Income Tax)；低於所得稅收入的臨界點，按收入差距累進補貼。 |
|  | **申請資格 – 入息限額** | |
| 2 | **「低津」入息及工時申請要求嚴苛，導致申請率低**  調查顯示，48.5%的受訪者沒有申請「低津」，其中以不符合資格（38.8%）與證明困難（27.5%）情况居多，在不合資格的情况中，66.7%的受訪者家庭有入息超額的情况。 | 住戶每月入息應由現時全港住戶入息中位數50%(全額)及60%(半額)；提升至60%(全額)及60至70%(3人或以上住戶)至80%(2人住戶)(半額)。 |
| 3 | **入息限額未有考慮家庭開支，劏房戶租金開支尤高[[2]](#footnote-2)**  「低津」計劃採用貧窮線為標準，將全港入息中位數的50%及60%計作爲全額及半額申請資格，與鼓勵就業交通津貼計劃(下稱交津)及N無津貼相比，低津入息限額較低，而2人家庭最易因入息超額而不符合申領資格。  參考2014/15年住戶開支統計調查報告[[3]](#footnote-3)， 2人、3人及4人貧窮住戶現行每月平均開支佔現行低津全額的入息限額(即貧窮線)的百分比分別高達155.7%、113.6%、97.2%。可見低津全額的入息限額，較住戶每月開支為低。 | 入息計算應考慮家庭開支數據及鼓勵家庭有儲蓄機會。 |
| 4 | **低津計劃將「長者生活津貼」[[4]](#footnote-4)、「關愛基金護老者津貼」、「傷殘人士照顧者津貼」計算入息限額內，**變相不鼓勵家人與長者同住，不照顧殘疾人士，完全違反政府「社區照顧長者及殘疾人士」的根本政策！ | 應取消扣除「長者生活津貼」、「護老者照顧津貼」、「傷殘人士照顧者津貼」、等列爲低津申請家庭入息。 |
|  | **申請資格 – 工時限制** |  |
| 5 | **工時要求嚴苛及證明困難，低收入家庭被迫放棄申請**  34.8%的申請因個別月份工時不足不獲津貼，近一半受訪者入息低也完全沒有申請，低收入家庭表示即使有固定工作，有糧單，亦不能證明工時。向僱主索取證明需時，不少更不想被僱主知道申請政府福利或被僱主視爲找麻煩，爲免因小失大，爲保飯碗，受訪者表示不得不放棄申請。  有些散工的老闆害怕簽名之後暴露自己一些未報强積金的工作，所以根本不肯爲散工證明，導致散工做了工却沒證據。 | 將現行每月工時144至192小時以下可獲全額基本津貼，以及192小時或以上可獲全額高額津貼的規定，分別放寬至72小時至140小時以下，以及140小時以上。另外，工時亦可以選擇自我申報。 |
| 6 | **工時要求令散工及愈窮家庭愈難受惠低津**  調查顯示沒有申請的受訪者，從事散工及日薪的較有申請的高近一倍，許多做散工的在職成員雖工作足夠時數，但卻難以為申請低津提供證明。有些低收入的散工家庭因散工開工不穩定、個別月份工時不够，個別月份工時太多，入息超額，引致無一個月合資格申請。 | 准許散工自我申報入息 |
| 7 | **只計算一位家庭成員工時**  假設2個家庭總收入相約，分別為1人工作以及2人工作，就算2 人工作的總工時與1人的相約，按現時「低津計劃」只計算一名申請人的工時，有些家庭因健康或照顧家庭需要或工作安排，兩夫妻以兼職或散工形式工作，難以一人符合低津工時要求。 | 應准許家庭成員選擇合併工時。 |
|  | **申請手續** |  |
| 8 | **申請文件繁多，申請者卻步**  證明文件多，文件失效或重複提交情况嚴重，在沒有申請的案例中，受訪者因證明困難、文件未齊、審查太嚴、僱主不願簽名無法提供工時證明等放棄申請的情况頗爲常見。在已申請的受訪者中，絕大部分（89.5%）的申請人都重複提交過資料，其中以入息證明（70.1%）和工時證明（55.2%）為甚。至少一個月申請失敗的個案中，18.6%的受訪者由於文件不齊而導致失敗，說明「低津」證明文件要求麻煩，證明困難。 | 簡化申請程序，若第一次申請文件已申報後，工作性質相同，之後申請不用再申報文件。 |
| 9 | **非一站式申請，資助申請重覆填表，申請手續複雜**  低津與學生資助由在職家庭及學生資助辦事處辦理，家庭申請學生資助一份表，低津又一份表，同一部門兩份表，家庭都表示不明爲何要填兩次，而且申請資格不同，92.8%的受訪者皆認爲政府的所有津貼應該一條龍申請，提供一站式服務，免去重複資料的麻煩。42.4%的受訪者認爲「低津」應該仿效關愛基金，委托志願團體爲居民代爲處理申請。在沒有申請「低津」受訪者中，13.8%的情況不知如何申請，36.3%的申請人找社工幫手申請，只有11.3%的申請者接受過來自政府的幫助，可見政府對於「低津」申請的支援遠遠不足。 | 設立「支援低收入家庭的一站式服務中心」，整合各項支援低收入家庭的津貼計劃，發出統一綜合表格，安排各「派發」申請表格的辦事處，均可同時「協助填寫」及「遞交」申請。  仿傚關愛基金「N無津貼」，讓非政府機構成為協助推行項目的服務單位。  政府應仿效綜援，為低收入家庭簽發醫療豁免書。 |
| 10 | **半年申領期過短**  45.9%的受訪者認為「低津」程序太繁瑣，申領期半年便要再填表申請及舉證，太擾民，要求嚴苛，審查麻煩，證明程序繁瑣等。56.9%的受訪者認為「低津」的申領期應可以放寬到半年至一年。 | 簡化申請文件及放寬申請時限，仿傚交津，將申領期由半年，改為容許半年至一年，減輕行政及申請手續。 |
|  | **資助金額** |  |
| 11 | **津貼額不足扶貧**  津貼額對低收入家庭有幫助，可惜受惠少，申請成功的家庭低收入在職家庭將大部分津貼用於子女教育與補貼生活雜項等，說明低收入家庭的基本生活需要補貼，對子女教育投入大。八成受訪者表示「低津」的津貼對家庭有幫助，受訪者用於補貼家庭開支、减輕經濟壓力與子女教育。但由於申請條件嚴苛，許多申請人無法領取足月或全額的津貼，加上生活成本高昂，沒有兒童的家庭領取到的津貼金額也只有幾百元每月，無法幫補家庭。近八成的申請人（78.3%）領取到的津貼金額佔每月收入比例在20%以下。 | 低津金額已是兩年前的標準，需因應通脹，增加津貼金額。同時應考慮公屋戶與私樓戶的開支不同，私樓租戶應有較高津貼金額。 |
| 12 | **「低津」限額層級太少**  「低津」就工時、入息兩方面分別分爲兩個層級，工時分爲「高額」及「基本」，入息分爲「全額」及「半額」，所以申請者就兩方面要求領取的津貼總共有四種情况，即「全額高額」、「全額基本」、「半額高額」、「半額基本」津貼等級。成功申請者，76.5%全額，18.5%則沒有全額高額津貼，其中一半（50%）是由於工時不足，一半情況（50%）由於入息超額。可見「低津」層級太少，低收入家庭很容易超少少入息便津貼大减或喪失資格，有家庭工資多了60元，便只獲基本額津貼，津貼少了千多元。 | 擴闊津助階層，除全額及半額外，另設額外津貼級別,例如:3/4，以鼓勵家庭就業及防貧。 |
|  | **受惠對象** |  |
| 13 | **計劃忽視一人住戶需要**  根據2015年「非公屋、非綜援的低收入住戶一次過生活津貼」成效檢討報告中，領取津貼的1人住戶月入約為全港1人住戶收入中位數的71%，其所繳付的租金中位數佔其住戶入息中位數比例約40%，可見有關收入下的基層單身人士同樣面對沉重的經濟壓力，**雖然交津容許1人家庭申請，但只限越區工作人士申請、同區工作(低收入)單身人士將不受惠於交津及低津，交津資產規定亦較低津 (即申請公屋的資產限額) 嚴格。**現時單身人士申請交津的資産限額只有88,500元，約為1人公屋申請資產限額(242,000元)的36.6%，未能全面協助貧困單身人士。**故此，交津未有效協助1人在職貧窮戶，低津實有需要將1人住戶涵蓋在內。** | 將「一人貧窮住戶」納入低津計劃的受惠對象。 |
| 14 | 「兒童津貼」的受惠對象，不包括全日制專上教育的學生 | 建議將計劃中「兒童津貼」的受惠對象，放寬至15至21歲正接受全日制專上教育的學生。 |

2. **恢復N無津貼**

自2009年至今，私人住宅租金指數(A類單位)一直按年上升，**由當時96.4升至今年5月199.8，升幅超過一倍，比起其他類型升幅更嚴重，反映單位面積愈小，租金升幅愈高。相比A類單位，劏房租金壓力可能更為誇張**，根據最新《香港分間樓宇單位的住屋狀況》，住戶的租金佔入息比例中位數達32.3%，而1人住戶更達35.3%，為各組群之冠。現時私樓市場租金瘋狂增加，與政府先後於1998年及2004年取消租金管制及租住權保障有莫大關連。撤銷租金管制後，租金變動全由業主與租客雙方協議。在公屋供應緊張的情況下，劏房需求只會不斷上升。業主也因而有更大的議價能力增加租金，而基層租戶最終只會「肉隨砧板上」，任由業主宰割，甚至出現愈住愈差的狀況，租客只好由劏房搬到板房床位單位。

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。2017年卻以低津代N無，而取消N無津貼。

本會抽樣對1261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。問題及建議如下:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **N無政策問題** | **建議** |
| 1 | **租金升幅高於收入，1-2人住戶負擔更高**  2015年-2016年N無人士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[[5]](#footnote-5)，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。 | **「低津」未能完全取代N無津貼，向N無人士繼續發放N無津貼，**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恢復在2017年繼續向這些N無一族發放津貼，以紓緩其財政壓力。 |
| 2 | **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。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**  1,261名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。「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.**露宿者政策**

**3.1露宿者人口上升**

社會福利署記錄已登記的無家者人數從 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。 香港社區組織協會聯同另外3間露宿者服務機構, 城市大學及中大, 亦於2013年及2015年進行具系統的「全港無家者人口統計研究」，顯示全港無家者人口增加(由2013年1414人增加至2015年1614人)、房屋問題成露宿主因, 2015年研究發現「再露宿」佔無家者36.7%。社協於2016年11月-2017年1月完成「再露宿研究2017」, 成功訪問了108位「再露宿者」, 從而揭示「宿舍服務住宿期太短」、「復康服務後續不足」、「房屋政策:租屋差過瞓街/單身人士計分制問題」、「精神健康」等問題, 從而導至「再露宿恆常化」。

**過去5年「再露宿」情況惡化(4.4次) 露宿年期中位數微降令問題更嚴重**

「露宿年期中位數」由2013年2.5年, 大幅增至2015年的8年(增幅為220%), 再輕微回落至2017年的7年(降幅只為12.5%), 反映「個人的露宿年期」持續惡化,「露宿者平均次數」由2013年的2.8次增加至2015年的4.2次, 再增加至2017年的4.4次, 反映在更短露宿年期內再露宿(8年降至7年), 「再露宿次數」微升(4.4次)，即過去5年「再露宿」問題嚴重惡化!!! 「再露宿頻率加快」。(見表E)

**租屋差過瞓街**

本次研究聚焦小組的露宿者指，普遍露宿者能夠負擔租住的單位均有不同程度環境問題，而當中最為困擾及嚴重的問題為 (1) 木蝨 / 老鼠 / 曱甴問題，(2) 廁所環境惡劣及爭用廁所，以及 (3) 無私隱；此結論亦符合本次研究結果，有22位受訪者租住了私人樓板間房/床位, 其中有40.9%因住屋環境惡劣[[6]](#footnote-6), 「沒有入住巳租住單位」而無奈再露宿。(見表35)

**「露宿期」中位數、再露宿平均次數**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2013** | **2015** | **2017** |
| 「露宿期」中位數 | 2.5年 | 8年 | 7年 |
| 再露宿平均次數 | 2.8次 | 4.2次 | 4.4 次 |

**「處理住宿需要後」後再露宿**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **是(%)** | **否(%)** |
| 離開宿舍後再露宿(露宿者宿舍) | 54.7 | 45.3% |
| 租住私人單位 | 87.9% | 12.1% |

**接受復康服務後再露宿 (醫院/ 戒毒所/ 監獄)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **是(%)** | **否(%)** |
| 離開醫院後35天內再露宿 | 74.5% | 25.5% |
| 離開戒毒院所35天再露宿 | 68.4% | 31.6% |
| 離開監獄35天內再露宿 | 64.7% | 35.3% |

3.2 **問題及建議**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **政策** | **現時問題** | **香港社區組織協會 建議** |
| 租務政策 | * 目前並無任何政策或機制介入私人租務市場或保障住客租住權。 * 73.8%露宿者表示未能脫離露宿的原因為「私人樓房租金太貴」； * 露宿者被業主無理加租或迫遷情況經常發生，直接導致「再露宿」。 | * 重新設立租金管制條例 |
| 宿舍服務 | * 基於油麻地露宿者宿舍重置巧翔街計劃, 重置前後露宿者非資助宿位沒有增加(只是維持70宿位); * 政府於2005年取消430元的市區廉價單身人士宿舍 * 目前支援露宿者的宿舍(免費及資助)服務均以短期(1至6個月)形式提供，時間長度未足以支援露宿者自力更生； * 免費宿舍設有出入時限，以致夜班工作露宿者無法入住 | * 上海街345號油麻地露宿者宿舍重置巧翔街計劃,要求增建70露宿者資助宿位,17年6月與民政署表示3樓用於創科局寫字樓可轉為資助宿舍用途; * 增加資助宿位，並延長資助宿舍住宿期至三年 * 放寬宿舍開放時間限制， 彈性處理夜班工作宿友的進出時間； * 善用地區閒置土地及政府設施，興建臨時/過渡性房屋 |
| 露宿者政策 | * 目前並無任何露宿者政策保障露宿者基本權利及規範行政部門執勤時的手法，以致露宿者經常被行政部門以不合理手法滋擾及驅趕，懷疑政府有「露宿者不友善政策」。 * 有45.5%露宿者指其精神壓力主要來自「被騷擾」，嚴重影響露宿者精神健康。 | * 政府須制定完善的露宿者政策，包括設立「露宿友善政策」以保障露宿者權利 |

**香港社區組織協會**

**2017年7月14日**

1. 立法會福利事務委員會CB(2)1563/16-17(04)號文件（2017年6月12日）低收入在職家庭津貼計劃的推行情況及 就計劃籌備政策檢討的進度

   http://www.wfsfaa.gov.hk/wfao/pdf/SFCQs\_1-3300\_TC\_17-18.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. 附表:低津、交津及N無人士津貼的住戶入息限額一覽

   |  |  |  |  |  |  |  |
   | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
   | **住戶人數** | **低津住戶入息限額**  **（全額）** | **低津住戶入息限額**  **（半額）** | **鼓勵就業交通津貼計劃**  **(交津)**  **住戶入息限額** | **N無人士津貼住戶入息限額** | **中小學生資助計劃**  **（全額）** | **中小學生資助計劃（半額）** |
   | 1 | 不適用 | 不適用 | 10,000元 | 10,100元 | / | / |
   | 2 | 9,500元 | 11,400元 | 17,000元 | 16,140元 | 9,388元 | 18,152元 |
   | 3 | 15,000元 | 18,000元 | 19,500元 | 21,075元 | 9,388元 | 18,152元 |
   | 4 | 19,000元 | 22,800元 | 22,800元 | 26,475元 | 12,517元 | 24,203元 |
   | 5 | 19,500元 | 23,400元 | 23,900元 | 29,050元 | 15,647元 | 30,255元 |
   | 6人或以上 | 21,800元 | 26,100元 | 25,200元 | 32,540元 | 18,776元 | 36,305元 |

   [↑](#footnote-ref-2)
3. 香港統計月刊 2014/15年住戶開支統計調查 <http://www.statistics.gov.hk/pub/B71608FB2016XXXXB0100.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. 如領取長者生活津貼的家庭成員年滿70歲或以上，其長者生活津貼與高齡津貼之間的差額將計算在低津家庭入息內；但如該家庭成員為65歲或以上但未滿70歲，整筆長者生活津貼將計算在低津家庭入息內。<http://www.wfsfaa.gov.hk/wfao/tc/eligibility.htm> [↑](#footnote-ref-4)
5. 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-5)
6. 各項居住環境問題包括「木蝨 / 老鼠 / 曱甴問題」、「空氣不流通」、「環境太熱」、「環境太擠迫」，詳見表三十六。 [↑](#footnote-ref-6)