

香港社區組織協會(SoCO)
「現金津貼試行計劃中期成效調查」發佈會一新聞稿
現金津貼須變通 紓貧解困新願景

最新的公屋一般輪候時間微跌至 5.5 年，單身長者輪候時間維持不變。輪候數字稍為回落，實在值得欣喜。但未來公屋供應「頭輕尾重」，未來公屋輪候時間相信會高位橫行或窄幅上落，極需政府在房屋及貧窮議題上對症下藥，持續支援不適切居所的住戶。而疫情持續三年，儘管勞工市場情況有所改善，但仍有逾 180,000 名勞工失業或就業不足。加上本港經濟復蘇存有暗湧，基層收入持續浮動。近日公布的《財政預算案》，在「惠民生」方面未有積極提出新猷，使基層生活雪上加霜。面對資源偏緊，存有較多的制約，政府更應確保民生開支用得其所，並承擔與基層共渡難關的責任。

政府應全面檢閱現行的紓困措施，確保民生開支使運得宜，當中包括在 2021 年推行的「現金津貼試行計劃」。計劃有逾 84,000 個住戶受惠，但截止 2022 年 9 月底，有約 26,700 宗個案因獲首次編配公屋等而被終止派發津貼。計劃又排除十多萬戶非長者單身及輪候未滿三年的住戶，讓有住屋需要人士未能受惠。計劃已實施一半時間，所以香港社區組織協會（社協）在這個標誌性的里程碑，於 2022 年 11 月至 2023 年 2 月期間訪問 238 名的劣居所住戶，了解計劃成效，並在今日聯同基層公布調查，表達對優化計劃的立場。

1. 調查結果撮要及分析

1.1 房屋是窮人的最大痛點

調查中，受訪者大多從事基層工種，住戶的家庭月入中位數僅得 15,000 元，遠低於全港 29,000 元的水平。按受訪者的家庭人數劃分，除一至二人住戶的收入略高於貧窮線外，逾半數的三人或以上家庭生活在貧窮線以下，並有逾兩成人負債，相關金額中位數是 30,000 元。而且，受訪家庭的財政呈典型的「收入低，開支高」趨勢。當中，大部分受訪者居於劣居所，人均居住面積中位數只有 40 平方呎，呎租中位數卻高達 44.4 元。住屋佔入息比例中位數為 42%，大幅拋離第二位的伙食支出(31.3%)。本港房屋政策失利，三年上樓承諾破滅，由此促成劏房叢生的困局，讓貧窮基層的生活更捉襟見肘，窮上加窮，而住屋亦成為受訪者的最大的壓力夢魘及痛點（八成四人選擇）。

1.2 現津減輕經濟壓力 有待改良加強助力

政府在 2021 年推出現金津貼試行計劃，是次調查中，有九成七的領取住戶將現金津貼使用在住屋開支，近八成受訪者得以減輕租金及精神壓力，評價正面。現金津貼聚焦基層，通過二次分配進行財富轉移，有助減輕低收入人士的住屋及生活負擔，達到「紓緩基層家庭因長時間輪候公屋而面對的生活困難」的政策目標，故需肯定計劃的扶貧成效。

調查又顯示，現金的力度不足。平均有四成成的住戶指現金津貼無助對改善住屋環境，例如增加租地方的選擇、購買家電，背後原因與津貼額度（55.7%）、時效性（40.5%）等有關。可見，雖然現金津貼可以紓解民困，但受制於種種原因，使津貼的扶助力度不足，未有令基層的有足夠的津貼搬遷至較好的居所，改善住屋環境。

1.3 未上樓停津貼問題多 扶貧有方向應持續發展

香港社區組織協會(SoCO)
現金津貼試行計劃中期成效調查

現金津貼為試驗性質，暫定將於 2024 年結束，現時續向不明。調查發現，有 74.5%的現金津貼受惠人估計兩年後仍未上樓。當中有四成二人無法負擔租金，有近三成更因經濟壓力而會在屆時考慮申請綜援。從公共理財角度而言，政府繼續施放現金津貼，有助抵抗社會保障經常性開支的推升壓力。

本港 2020 年的兒童貧窮人口創近年新高至 274,900 人，貧窮率高達 27%，每四個兒童便有一個貧窮，問題嚴峻。今屆政府上場後，隨即成立四個工作小組，當中便矢言會處理跨代貧窮問題。而現金津貼正呼應政府的施政方針，有 34.4%的受訪家庭將現金津貼使用在「子女教育及活動費」，成為最多人選擇的第三位。

調查同時發現，現金津貼結束後，受訪家庭會被迫削減子女的學習開支(49.3%)及活動費用(42.3%)。基層的住屋開支佔入息的中位數高達四成二，一旦失去現金津貼的支援，根本沒有額外資源照顧子女學習需要。貧窮兒童將繼續瑟縮在狹窄的劏房，嚴重影響健康發展，而財政匱乏亦進一步剝削平等學習權，形勢猶如「開倒退車」，有違政府扶貧的大方向。

1.4 首派即停津貼欠妥當 基層入住適切居所權利應受保障

截止 2022 年 9 月底，有約 26,700 宗曾受惠現金津貼的住戶，因公屋申請狀況轉變而遭終止派發現金津貼。當中包括獲首次公屋編配的住戶，姑勿論住戶接受或拒絕上樓，均會喪失領取現金津貼的資格。調查發現，受訪者拒絕編配的原因分別是「交通不便」(75%)、「遠離原有的社區支援」(50%)及「欠缺街市、醫院等」/「單位樓齡高」/「面積」(同為 25%)。這全部與聯合國制定有關「適足住屋權」的七項指標有關，反映受訪者因家庭困難，而迫不得已拒絕編配。

基層市民長期租住狹窄的居所，望穿秋水地希望早日上樓。他們肯定經過反覆思考及掙扎，最後忍痛地放棄首派機會。基層在留守劣居所，並苦候新的編配時，同樣仍需捱貴租。故此，「因長時間輪候公屋而面對的生活困難」與「編配次數」並沒有關係，政府將兩者掛勾顯得毫無理據可言。

房屋對基層尤其重要，貧窮家庭經濟有限，工時又長，無法承擔高昂的交通開支，甚至小朋友有時轉不到學校，所以會考慮住屋地點會否方便工作及上學。而政府配屋只是抽籤，及地區涵蓋很闊，所以政府設立三次編配機會的初衷便是預留彈性，保障基層有幾次機會抽到合適的居所。故此，政府不應本末倒置，為壓縮輪候時間或其他原因而凌駕於基層的選擇自由。

1.5 金額太低 追不上市場租金水平

調查發現，有近三成七受訪者感到現金津貼的金額未如理想。不同家庭人數的組群之間，對津貼額滿意度有顯著差異，例如多達 35%的一人家庭認為有需要調升津貼額。

現金津貼額按綜援租金津貼上限的一半而釐定，一人住戶為 1,300 元，二人住戶是 2,250 元，如此類推。過去平均有超過 50%居於私人樓宇的綜援個案出現「超租津」的狀況，反映租金津貼並不到位，迫使基層租住較廉價，但環境更惡劣的居所，加劇床位、板房的房屋亂象。儘管政府在 2019 年單次提升綜援租津的幅度，但依然不足應付瘋狂的租金水平，反映現金津貼以綜援租津作劃線參考，實

在難以產生紓困的最大公約數。

1.6 非長者單身又無份欠公允

調查發現，近 68%的非長者單身輪候公屋三年或以上，十年或以上更佔 22.5%，情況遠較其他家庭組合嚴峻。追溯根源，政府在 2005 年硬推配額及計分制，每年有 10%的公屋編配單位予非長者單身，並以 2,200 個為上限。然而，現時公屋供應頭尾失衡，一眾非長者單身上樓更加微乎其微，2022 年第四季有 620 宗獲編配個案，僅佔整體輪候的 0.6%。可見，歷屆政府的土地規劃失當，公屋編配哲學又嚴重傾斜，直接導致輪候冊大塞車並積壓約 96,200 宗非長者單身申請。清零無望，政府應當承擔房策失利責任，為劣居所基層提供補貼紓解困境。

非長者單身上樓路漫長，長年負擔高昂的租金，加劇住屋向下流。調查中，近四成的非長者一人住戶擠住床位、板房，被迫共用廚廁，衛生惡劣，這比率遠較家庭住戶高 (7.0%)，有統計學的顯著性。調查又發現，一人家庭的呎租中位數為 60 元，同樣高於其他家庭組合。可見，這群組的住屋開支壓力及居住質素都存有極大困難，符合現金津貼的協助定位。然而，政府卻以「三年上樓」目標不包括非長者單身，而將單身拒諸於計劃門外，將行政目標蓋過實際需要，實在是輕重倒置，捨本逐末。

政府漠視民意而硬推配額及計分制，單方面毀滅上樓承諾，如今將不公平的制度無限延伸至其他紓困措施。調查發現，在沒取現金津貼的受訪者中，多達 61.5%的非長者單身對政府施政，感到不公平及不滿，較其他家庭類型多。冰封三尺非一日之寒，良好的房屋政策應平衡不同群體的困難，但政府反其道而行。不論傳統公屋編配、特快公屋抑或現金津貼，非長者單身的需要均居於末位，當局都在否定、推搪及質疑非長者單身的住屋需要，無疑會累積深層次矛盾，非社會樂見。

1.7 現金津貼下仍有漏網之漁，十多萬戶再次淪為「N 無」

現金津貼項目只針對輪候公屋超過三年的家庭和長者提供經濟援助。是次調查中就有超過一半受訪者 (54.2%) 因種種原因未能領取上述津貼，他們與其餘的受訪者一樣面對沉重的租金壓力，同為收入微薄的基層人士。

自 2012 年起，政府曾先後推出關愛基金「非公屋、非綜援一次性生活津貼」(俗稱「N 無津貼」)，有效為基層人士紓解生活壓力，調查中亦有一半受訪者曾於過去兩年領取此津貼。「N 無津貼」與現金津貼的受惠對象相相若，但前者涵蓋的組群更為全面。可惜政府自 2021 年後便再無推出「N 無津貼」，現行的現金津貼項目為唯一針對劏房租戶住屋壓力的經濟援助，但其申請門檻高，變相將有需要的人士亦拒於門外，再次淪為「N 無」。

1.8 劏房住屋環境惡劣，增建公屋方能治本

是次調查中有逾八成受訪者坦言住屋開支為其日常生活中最大壓力之項目。而最多人表示帶來壓力的原因為「支出高但住屋差」(69.3%)，反映劏房問題不單純是租金昂貴為基層帶來沉重經濟負擔，差劣的住屋質素亦為他們帶來極大的困擾。雖然政府表示劏房的安全性受現行的《建築物條例》與

香港社區組織協會(SoCO)
現金津貼試行計劃中期成效調查

及《消防安全條例》規管，但由於相關部門執法被動，變相縱容業主「任割」，不合法例、不人道的分間單位大行其道。現金津貼項目無疑能減輕劏房租戶的經濟壓力，但卻無法處理劏房住屋質素惡劣，滿佈安全隱患等核心問題。近八成受訪者依然殷切期望政府能「增建公屋，重回三年上樓承諾」，可見在基層的心中現金援助項目只能治標，增建公屋方能根本解決現時的住屋困境。

2 社協建議

➤ 現金津貼項目

- 2.1 儘快將非長者一人公屋申請人納入現金津貼試行計劃之內；
- 2.2 未來十年公屋供應將出現「頭輕腳重」的情況，未來五年平均每年只有 12,000 萬間新公屋落成。預計未來五年劏房問題仍然嚴峻，在公屋輪候時間回落至三年的水平前，建議政府恒常化現金津貼項目，而長者受惠現金津貼的資格應縮短至輪候公屋滿一年，以持續支援劏房戶；
- 2.3 按綜援、N 無津貼申請人、房委會每年公屋輪候冊申請住戶調查等中，參考居於私樓住戶的實際租金水平，全面制定及提升津貼水平。
- 2.4 保障基層房屋選擇權，派發現金津貼直至住戶遷入公屋，而非首次編配公屋後便終止派發津貼；
- 2.5 重推「N 無津貼」，與現金津貼項目雙軌進行，讓未能受惠現金津貼項目但有經濟需要的劏房戶透過「N 無」津貼得到支援。

➤ 公屋及租務政策

- 2.6 房委會應每年興建公屋 35,000 間，並訂立某限期之前將平均輪候時間回復至三年水平。應透過平均輪候目標去制訂未來公屋興建量，而非由長策會建議的 430,000 個住屋需求去計算公屋建屋量。
- 2.7 重新檢討配額及計分制，將單身人士重新歸入輪候目標，讓非長者單身得到上樓機會。同時重新評估一人住屋需要，增加每年給予單身人士的公屋配額量，以在大幅增建公屋之前，滿足一人住戶日漸增加的需求。當局應為非長者單身人士提供「輪候時間上限」的承諾，以及考慮申請人是否獨居以及其住屋狀況，而非以年齡為單一指標，以處理配額及計分制所延伸的「輪候白等」及「被打尖」問題。
- 2.8 租務管制引入起始租金，提高租客保障權，讓現金津貼效果更為理想。

聯絡：

施麗珊 (副主任)：2713 9165 / 9152 433、呂綺珊 (社區組織幹事)：3611 0446 / 6072 5855、
張楚瑜 (社區組織幹事)：3611 0446 / 6706 0326

二零二三年二月二十六日