

香港社會服務聯會
立法會福利事務委員會
對為非公屋非綜援的低收入住戶提供的支援施的意見

1.背景:

關愛基金自 2013 年起，先後共三次推出「非公屋非綜援的低收入住戶的一次性津貼」(下稱 N 無津貼)，為非公屋非領取綜援的低收入人士提供支援，該項政策每年為受助人提供約\$4,000(一人家庭)至\$14,000(五人或以上的家庭)的現金津貼，對改善這批弱勢社群的生活有重大作用。然而去年年中，政府宣佈將不會繼續推行相關津貼。

2.分析:

2.1 非公屋非領取綜援的低收入人士的處境

根據政府推算，最新一期推行 N 無津貼計劃的預計受惠人數約有 7 萬多戶¹(數字為 2016 年推行第三次 N 無津貼前的推算，最終獲發津貼則為 6.6 萬戶)²，當中大部份為租住私人樓宇的低收入家庭，當中約 50% 更居住於劏房等不適切居所。在近年租金急升的環境下，這批市民面對的生活壓力更為沉重。根據政府統計處的數據，現時居於私人樓宇的貧窮人士³用於房屋的開支，佔總開支的比例為 43%，遠比公屋住戶的 14% 高。因為住屋開支高企，他們必須縮減用於食物及其他生活所需的開支。根據統計處的數據，這部份人士用於食物開支佔總開支的比例較公屋住戶低 17%，其他開支的比例亦減少近 12%⁴。

現時公屋一般申請者平均輪候時間為 4.7 年，因此這批租住私樓低收入住戶的困境，難以短期內得到改變。領取綜援人士尚有租金津貼機制為他們提供一定支援(雖然此支援亦不能完全彌補租金上升帶來的影響)，但未有領取綜援的家庭，生活質素必然隨租金上升而下降，對他們來說 N 無津貼是支援他們生活的唯一措施。

2.2 政府缺乏理據停發 N 無津貼

根據政府向立法會提供的資料⁵，關愛基金推出一次性的生活津貼項目，是因應當年財政預算案推出的多項短期紓困措施，特意向未能受惠於有關措施的「N 無人士」提供一筆過現金津貼。由於 2017 年在財政預算案中推出的紓困措施較少，因此政府將不會在 2017 年度發放 N 無津貼。此外，政府亦表示低收入在職家庭津貼及鼓勵就業交通津貼，將能部份填補 N 無津貼的功能。

¹ http://www.news.gov.hk/tc/categories/health/html/2016/01/20160104_110637.shtml

² <http://www.info.gov.hk/gia/general/201702/15/P2017021500280.htm>

³ 指最低開支的 20% 住戶

⁴ 有關百分比跟據香港政府統計處 2014/15 住戶開支統計調查的數據最行分析

⁵ 立法會 CB(2)543/16-17(08)號文件

社聯認為 N 無津貼所支援的非公屋非綜援的低收入住戶，為現時高租金環境下最弱勢的家庭，他們的苦況並不會因為政府減少對其他人的紓困措施而改變。政府只考慮施政的一致性而不考慮弱勢社群的實際處境，削減對他們的支援，做法並不合理。

至於低收入在職家庭津貼及鼓勵就業交通津貼，其支援對象主要為低收入在職人士，與受助人的居住處境無關。實際上 N 無津貼的受助人中，亦非全部受惠於上述兩項計劃，其中鼓勵就業交通津貼，更是在 N 無津貼推出前經已推行，因此政府推行上述政策，並非取消 N 無津貼的合理理據。

2.3 無證據顯示 N 無津貼全數轉化為業主的收入

有意見認為推出 N 無津貼後業主會相應加租，津貼只能增加業主收入，對改善基層人士的困境並無幫助。社聯認為不能一概而論。

首先，N 無津貼是每年以一筆過形式向非公屋住戶發放，津貼額與租金並不掛勾（而即使不參與租務市場的露宿者亦可領取相同數額的津貼）。而政府亦不規限津貼必須用於支付租金，其性質與實報實銷、並必須直接用於支付住屋的租金津貼並不相同。

另一方面，此意見亦假設租客會把 N 無津貼所得的收入全數用於支付房屋開支。但根據前線社工的觀察，此現象並不常見。事實上，政府的調查亦顯示「統計上並沒有任何清楚的跡象顯示業主會因租戶領取基金一次過生活津貼而特別調高租金」⁶，因此，社聯認為並無理據支持 N 無津貼受助人未能真正受惠的觀點。

3. 建議：

3.1 發放新一輪 N 無津貼

現時政府並無其他恆常措施支援非公屋非綜援低收入住戶的困境。政府在剛發表的財政預算案中，透過退稅及差餉減免等措施向中產人士派糖超過 300 億元。公屋住戶（透過發還差餉）及綜援受助人（透過多每一個月標準金），亦在一定程度上受惠於是次預算案。唯獨非公屋非綜援的弱勢社群，卻完全沒得到任何支援。在現時租金高企的情況下，社聯建議政府於 2017 年繼續發放 N 無津貼，為居住於私樓的低收入人士提供即時的支援。

3.2 設立恆常化支援租住私樓低收入人士的機制

N 無津貼為關愛基金一次性的支援措施。長遠來說，政府應制訂恆常化機制，補助租住私人樓宇者。措施可包括考慮在低收入在職家庭生活津貼中，加入支援租

⁶ 同上

住私人樓宇者的機制，及/或是針對輪候公屋超過一定時間的家庭，設立恆常性的生活補貼機制。

3.3 設立過渡性房屋及協助非政府機構成立房屋中介

除了給予現金支援，亦可透過政府或非政府機構，在增建公屋以外興辦可負擔的社會房屋，以改善基層市民的住屋質素及減低基層的房屋開支。社聯建議政府撥款 30 億元啟動過渡性社會房屋計劃，於市區閒置非住宅用地興建可負擔及宜居的過渡性住房，該撥款包括建造費、5 年營運及相關社會服務支援的費用，以安置約 5,000 個正長期輪候公屋的基層家庭，預計 15,000-20,000 人受惠。同時亦可考慮資助非政府機構成為社會房屋中介，與出租物業業主協商以低於市值租金承包空置單位，再分租給已長期輪候公屋的家庭及有緊急住屋需要的人士。

3.4 長遠須增建公屋及其他政策減低市民的租金負擔

現時非公屋非綜援收入人士的苦況，與私樓市場的租金過高有很大關係，而市民輪候公屋無期。要從根本解決問題，政府必須增建公屋以增加整體房屋供應。同時，政府亦應推行其他措施壓抑租金的升幅，包括研究實行租務管制制度。