

「非領取綜援」露宿者需要研究(撮要版) 25 12 2012

香港社區組織協會

1999 年社協首次露宿者研究(94 人受訪)顯示：露宿者有「年青化」、「短期化」、「深宵化」現象；

2010 年社協第二次露宿者研究(116 人受訪)：發現露宿者有「再露宿」(佔 48.3%)、「回流港人」(佔 35.3%)、「低收入人士」(佔 38.8%)面對露宿問題；(表 67)

2012 年社協完成第三次露宿者研究(103 人受訪)，以非綜援露宿者為訪問對象，原因是佔 37.7%非領取綜援露宿者(表 72)，需要更大而沒到福利及住屋服務：研究更發現政府在三個範圍蓄意低估露宿者數字、察覺到露宿者「再露宿」情況惡化(「近兩次露宿相距中位數」由 2010 年的 4 年下降至 2012 年的 1 年)、「回流港人」減少(35.3%降至 17.5%)、「低收入人士」面對貴租問題(工資增長未能協助上樓)；(表 67、72)、露宿者精神壓力嚴重：75.3%表示壓力分超過 6 分(0-10 分, 10 分為壓力滿分)(表 67)

本次研究(2012 年)主要調查對象為未有申領綜援的露宿者，探討他們工作及住屋的困難，以及再露宿及回流返港的現象。研究共訪問了 103 名露宿者，分析如下：

2.1. 露宿者資料比較

2.1.1. 露宿狀況比較

根據本次的調查，再與 2010 年社協所作的調查作比較發現，露宿者的年輕化情況仍然持續。雖然本次研究得出的露宿者年齡中位數為 45 歲，比 2010 時的 43.5 歲高出 1.5 歲(社協，2010a)，但對比社協 1999 年得出的 50 歲(社協，1999)明顯較低，可見露宿者的年輕化趨勢仍然存在(表 69)。

本次研究發現，露宿者的現時露宿年期平均值為 8.5 個月，相比 2010 年的研究結果，發現露宿者的露宿年期由 12 個月減少了 3.5 個月(社協，2010a)，可見露宿短期化問題越趨嚴重。(表 18)

2.1.2. 供養家人比例上升

與 2010 年的研究比較，露宿者需要供養家人的比例有明顯的上升。根據 2010 年的研究，只有 21.5%的露宿者需要為家人提供經濟支援(社協，2010a)，而本次研究中，總共有 33.3%的露宿者需要為家人提供此方面的支援，可見非綜援露宿者照顧家庭方面的壓力較高(表 14,表 15)。

2.1.3. 工作散工化 工資增長無助上樓

是次研究發現，非綜援露宿者的在職比率達 63.7%，而社協

(2010a)的研究顯示在職比率佔非綜援人士 78.9%。可見非綜援露宿者找工作較困難，即使失業的露宿者，其失業年期中位數亦只有 6 個月，即過去一年，大部分的非綜援露宿者都以工作來維持生計。(表 23、表 37)

此研究發現露宿者「散工化」比率加劇，由 2010 年的 55.6%升到本次研究所得的 62.7%(表 24)，超過六成被訪者無強積金及僱主無提供勞工假期(見表 30,31)，露宿者找穩定工作更困難，更難以脫離露宿行列。而有關工作年期比較，2012 年在職露宿者工作年期中位數為 2 個月，平均值為 12 個月(表 25)，但 2010 年的數據顯示 2 者分別為 1 個月及 10 個月，顯示現時露宿者的工作年期有所增長。另外，本次研究亦發現在職人士的入息中位數 (\$5,000)(表 27)亦較 2010 年研究所得的\$3,000 為高，雖然收入有所提升(很可能受最低工資影響)，仍未能協助他們脫離露宿 (上樓面對貴租金(77.7%)/按金(40.8%)/水電按金等問題)(表 58)。

2.1.4. 回流比率下降

而回流港人的比率則有大幅度的減少，由 2010 年的 35.3%降至 17.5%。其主要原因可能由於早年的回流潮已減退，雖然社署申請綜援需連續居港超過 309 日的規定已於 2012 年 2 月取消，回流港人仍面對露宿困境。(見表 67)

2.2. 政策與露宿者的關係

2.2.1. 現行政策不足 露宿者權益被剝奪

現時政府並未有任何保障露宿者權益的法例，讓露宿者的生活受著諸多不公平的對待。研究結果顯示，有 30.4%露宿者表示露宿期間有被人騷擾，當中包括場地保安員及警察；而由於他們露宿街上，人身安全沒有任何保障，25.5%被訪者擔心個人安全。(見表 20)

而事實上，露宿者每日都有可能受到政府部門不同程度的騷擾，近 3 年食環署晚上洗公園、半夜警察查身份證、康文署通宵駐守球場等。而最具爭議性，喚起社會注意的行動，就是 2012 年 2 月 15 日食環署職員在未有通知露宿者的情況下，根據《廢物棄置條例》把露宿者的家當視作廢物處置，事後引起共 19 名露宿者向政府起訴追求賠償。政府拖延 10 個月後向每位申索人賠償\$2,000 告終 (社協，2012)。

從以上事件可見，政府部門的處理手法，旨在驅趕露宿者，而非真正期望解決露宿問題。而本事件亦反映，政府的處事手法並不合符

公義，更嚴重侵犯了露宿者的權益。

政府因為政策上的缺失，令到露宿者變成為社會上被遺棄，甚至成為被欺壓的一群，而政府更帶頭侵害露宿者的權益。露宿者亦是香港市民，理應受香港法律所保障，但卻因為政府制度上的不足、失衡，以及社會歧視，導致露宿者於社會上未有受到應有的尊重；現時政府更沒有政策/法例保障露宿者，以至露宿問題惡化。

2.2.2. 離開院所 = 露宿？

2012 年本次研究顯示 17.6%受訪者表示因為「剛離開監獄 / 醫院 / 戒毒所而未有住所」為露宿的原因，較 2010 年 7.1%因離開院所而露宿為高，2012 年社署亦顯示有 12.4%因此而露宿。反映「離院=露宿」問題惡化，由於他們沒有足夠積蓄，離院後未能租住私人樓；加上部分服刑者 / 接受治療者缺家庭支援，離開院所當日即時露宿。(表 71)

現時綜援制度下，有經濟困難人士未能於離開「監獄 / 醫院」之前申請綜援，而必須離開院所後才可申請，惟審批時間一般需要 35 天。這部分「沒有支援」的人士，結果因綜援制度的失衡而引致露宿。

2.2.3. 露宿非自願 工作及住屋困難才是主因

研究發現，58.8%露宿者因為失業才被迫露宿，而因為開工不足的亦有 11.8%，這表示近 7 成的露宿者因為工作困難才導致露宿；而亦有 27.5%露宿者表示租金太貴是引致露宿的原因。而真正因個人選擇而露宿的，只有 3 人，即 2.9%。(表 19)

市民常誤以為露宿者是因為個人選擇而露宿，更有參與探訪義工詢問「點解露宿者有樓唔住，要瞓街呀？」事實上，露宿者大多為低收入人士或領取綜援人士，即使是本研究的受訪者，他們的入息中位數亦只有\$5,000，難以負擔現時高昂的租金，因此無奈露宿。

2.2.4. 露宿者登記方式有三大漏洞 嚴重脫離現實

社協認為現時「社署登記露宿者」做法有三大漏洞：

露宿年期方面：2010 及 2012 年社協兩份研究中，分別有 30%及 30.9%露宿年期少於一個月。惟現時社署露宿者的登記方式有誤導，未能顯示露宿少於一個月的露宿者(社署 2012 年顯示只有 0.2%)。(見表 70)，「即月被安排入住露宿者宿舍」人士，會被政府取消登記。

露宿區域方面：社署 2012 年 10 月 31 日數字顯示，「港島區」露宿人口只佔全港露宿人口 7.8%(共只有 41 人)，而 2009 年 12 月社署資料顯示「港島區」露宿人口佔全港露宿人口 25%，社署 2012 年 10 月數字顯示「油尖旺區」與「深水埔區」分別為 28.2%及 51.6%，反而社署 2009 年 12 月數字顯示「油尖旺區」與「深水埔區」分別為 35%及 19.1%，2009 年 12 月政府數字首三位「油尖旺區」、「港島區」及「深水埔區」露宿人口比例原本是(35%、26%、19.1%)，而 2012 年首三位完全改變「深水埔區」「油尖旺區」、「港島區」為(51.6%、28.2%、7.8%)，「油尖旺區」、「港島區」3 年內劇降，故只能相信「該兩主要露宿區域」人口被政府蓄意低估。(見表 68)

露宿者就業人口方面：2010 年社協調查顯示就業人士佔露宿者百份比為 35.3%，較 2012 年社署顯示只有 9.5%露宿者就業，在 2010 年及 2012 年兩次社協調查均顯示，就業人士佔所有非領取綜援人士百份比分別為 78.9%及 63.7%，遠高於社署(2012 年)就業人士只佔非領綜援人士的 25%，社協認為社署嚴重漏計露宿者就業數字。(見表 72)

2.3. 支援網絡薄弱 無力改善困境

受訪的露宿者當中，35.9%表示未能聯繫的親人(表 12)，而仍有聯繫親人的露宿者當中，87.9%露宿者，不能從親人處得到任何形式的支援(表 13)。

缺乏家人支援，相反地，露宿者需要向親人提供援助。此次研究結果，在有港人親人的露宿者當中，有 15.6%需要為親人提供支援；而有國內親人的露宿者當中，需要為其提供支援的情況更為嚴峻，有 70.4%露宿者都需要為國內的親人提供支援，其中 66.7%提供經濟支援。因露宿者為親人提供支援，他們生活更見困難。(表 14、表 15)

露宿者的工作困難，亦成為了他們一直露宿的原因。現時並沒有任何機制去協助露宿者尋找工作。根據研究結果，失業的露宿者當中，認為「沒有電話」、「沒有地址」及「欠缺金錢見工 / 開工」分別佔 33.3%、54.5%及 33.3%。對露宿者來說，沒有地址及電話尋找工作極為困難，或者只找到散工。(表 41)

2.4. 不穩定工作及貴租金 令「再露宿」惡化

2012 年 52.4%露宿者有「再露宿」現象，超過 2010 年 48.3%被訪者「再露宿」，「再露宿」次數中位數更由 2010 年 2.5 次增至 3 次，而「近

兩次露宿相距的中位數」更由 2010 年的 4 年大大縮短至 2012 年的 1 年(表 73)。即「再露宿」速度增快 4 倍，當中 50%露宿者表示，上次脫離露宿是因為成功就業，而亦有 22.2%表示因為入院所。(表 47)

露宿者亦表示導致他們多次露宿的主因有 3 點：有 61.1%表示因為工作不穩定，他們表示「縱使今個月有錢租樓，3 個月後無工開，無錢交租，結果又要訓街」。而同時有 27.8%表示因為租金太貴，以及 20.4%表示收入太低。三者關係非常密切，由於租金太貴，露宿者因為開工不足而影響收入，結果無錢交租而被迫再露宿；又或者由於租金加幅太高，部分露宿者因收入低微，實在無法應付年年加的租金，結果同樣被迫再次露宿。(表 49)

2.5. 單身人士上樓無期

同時間，在有申請公屋的露宿者當中，輪候超過 3 年的佔 41.7%，當中更有露宿者輪候了 10 年(表 60)。可見即使輪候公屋，露宿者亦未能上樓。現時，根據房委會 2012 年 11 月的數字，需要輪候接受調查的分數已達到 144 分，而配屋所需要達到的分數更需要分別為：市區 – 146 分、擴展市區 – 154 分、新界 – 154 分及離島 – 148 分。分數之高，令露宿者亦表示「等到死都等唔到間屋」。以至 76.7%被訪者未有申請公屋。(表 59)

對於公屋輪候制度，78.7%露宿者均表示不滿意(表 62)，當中 83.8%被訪者不滿輪候時間過長、55.4%被訪者不滿「公屋計分制」不公平(表 63)，現時「輪候公屋的 3 年承諾」並不適用於非長者一人的申請，單身人士的輪候時間沒有保障。截至 2012 年 6 月，已有近 20 萬宗公屋輪候，而單身人士更佔其中的 47% (星島日報，2012)，現時公屋建屋量每年 15,000 個單位(單身每年只供應 2000 個單位)，實在供不應求。

2.6. 七成半精神壓力嚴重 二成半有自殺念頭

社協此次研究發現，露宿者的精神壓力嚴重。在露宿者自我評分當中，問卷以 0-10 分為基準，10 分為精神壓力最嚴重，而研究顯示 75.3%露宿者評分為 6 分或以上，露宿者精神壓力分數中位數為 7.5 分，平均分亦有 7.2 分，當中更有 11 位露宿者自評精神壓力有 10 分(表 51)。46%被訪者認為「無有效方法」處理其精神壓力。(表 55)

70.1%露宿者認為經濟問題是他們最主要的壓力來源，亦有 25.3%露宿者表示被人騷擾及社會歧視為其壓力來源。其次為工作、家人及缺乏朋友，分別有 18.4%、16.1%及 14.9%。由於露宿者的經濟狀況十分拮据，有工作的，收入亦只夠日常開支，有聚焦小組參加者表示「D 錢連用都未必夠用呀，仲講洗錢」。(表 52)

而精神壓力亦為露宿者帶來眾多的問題，有 51.2%露宿者曾「胡思亂想」，38.4%會「無心機」，33.7%會「缺乏精神」及「情緒起伏強烈」。這些問題都對露宿者的日常生活造成不同的影響。聚焦小組中，有露宿者表示，無心機及無精神會令影響他們的工作，而工作的問題亦會影響他們的心情；而情緒起伏強亦令他們易與人衝突，同樣會影響到工作，形成惡性循環。(表 53)

令人非常擔心的是，27.9%露宿者都表示曾有自殺的念頭，10.3%受訪者表示曾傷害自己或他人(表 53)。露宿者認為生活沒有希望，與其一死還來得痛快。聚焦小組中亦有組員表示「死左去仲好」，可見露宿的生活令他們的精神更加受壓。聖雅各福群會 (2010)的露宿者研究中，就表示近七成露宿者有精神健康問題、及精神病潛在個案比率遠高於一般人。

主要比較性資料

表67. 露宿類型比較

	社協 (2010)		社協 (2012)	
	個案	百分比	個案	百分比

回流港人	41	35.3	18	17.5%
再露宿	56	48.3	54	52.4%
在職人士	45	38.8	67	65.1%
總計	116		103	

表72. 露宿者經濟狀況比較

	社協露宿者需要研究 (2010)		社署登記露宿者數 字 (2012.10.31)		社協露宿者研究 (2012) (非領取綜援人士)	
	頻率	有效百分比	頻率	個案百分比	頻率	有效百分比
就業人士	45	35.3	50	9.5%	65	63.7%
非領取綜援人士	57	49.1	198	37.7%	103	100%
領取綜援人士	59	50.9	327	62.3%	-	-
情況不詳			7	1.3%	-	-
總計	116		525		103	

6. 總結及建議

	現有問題	現時政策 / 服務	2013 社協建議
露宿者政策	全港露宿者人數被嚴重低估： (社署 13 年 2 月 28 日露宿者登記數字為 586 人) 社協估計露宿者不少於 1200 人	社署 386 表格(登記露宿者)有三大漏洞： 未有登記少於 1 個月的露宿人口 (表 70)、 就業露宿者人數亦被嚴重低估(全港數字少於社協數字) (表 72)、 「港島區」及「油尖旺區」露宿數字被嚴重低估(港島只有 41 人) (表 68)；	恢復 97 年前社署全港以「數人方式」計算露宿者數目，以達至更好「露宿者服務的規劃」；
	30.4%表示曾被警察/保安等騷擾、25.5%擔心人身安全 (表 20)、20%表示無地址電話找工作有困難 (表 41)	政府並無保障露宿者政策；	仿效日本制定保障露宿者政策及法例；
	17.6%露宿者離開監獄 / 醫院 / 戒毒所後露宿 (表 19)	社署不允許在囚人士，獲釋前一個月申請綜援；	允許有困難人士出獄前 / 出院前申請綜援；
就業	有 52.4%為「再露宿」人士、 近兩次露宿相距中位數，由 2010 年的 4 年劇降至 2012 年的 1 年 (表 67、表 73)	工作不穩定 / 貴租金：再失業 >> 再露宿 (見表 49)	政府應帶頭減少合約工、外判工；
住宿服務	在非領取綜援露宿者中，有 63.7%為低收入露宿者(表 72)， 其收入中位數為 5000 元(表 27)	05 年起政府取消 430 元月租的單身人士宿舍，77.7%非綜援露宿者表示：未能負擔市區私樓租金；(表 58)	恢復廉價 (如 430 元月租) 的市區單身人士宿舍，協助佔露宿者 39.9%的「非綜援露宿者」上樓；(表 72)
綜援制度	有 17.5%為回流港人(表 67)	12 年 2 月社協贏了上訴庭官司，現時回流港人恢復了回港即時申請綜援的權利；	
	部份露宿者表示有牙齒護理及	政府取消了 60 歲以下綜援人士特別津貼，	檢討綜援制度：提供牙齒護理、眼鏡

	眼鏡需要	包括牙齒護理、眼鏡等津貼；	特別津貼，促進就業；
	77.7%露宿者表示私人樓租金貴，40.8%表示負擔不起私樓按金(表 58)	03 年起政府把單身人士綜援租金津貼上限由 1505 元減至 1265 元，2012 年 2 月起租津是 1335 元, 並取消了綜援租金按金；	恢復單身綜援人士租金津貼回到 1505 元水平，並為領綜援露宿者提供按金津貼；
公屋政策	76.7%表示沒有申請公屋(表 59), 78.7%不滿輪候公屋制度(表 62), 不滿包括輪候時間及申請手續繁複等；	05 年房屋署實行非長者單身人士計分制，現時每年只供應 2000 個 1 人公屋單位；	增建公屋，檢討市區 1 人獨立單位比例，縮短單身人士「輪候公屋時間」；
精神健康	75.3%露宿者評分為 6 分或以上(表 51)； 46%被訪者認為「無有效方法」處理其精神壓力(表 55)； 27.9%露宿者都表示曾有自殺的念頭(表 53)；	現時部份「醫院精神科外展隊」，未必願意在街頭診斷露宿者；	加強「醫院精神科外展隊」，在四間露宿者外展隊協作下，到主要露宿區域探訪露宿者

