

**關愛基金援助項目
為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼
成效檢討報告**

背景

關愛基金（基金）「為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼」項目（項目）自 2012 年 10 月 8 日由關愛基金秘書處（秘書處）在 42 間社區服務單位的協助下推行，申請期於 2013 年 4 月 8 日結束。截至 3 月 31 日，秘書處共接獲 22 250 份申請，並已向經核實符合資格的 18 910 戶（44 105 人）發放約 1 億 1,161 萬元津貼。

2. 由於本項目與基金另一項目「為租住私人樓宇長者提供津貼項目」（「租住私樓長者津貼項目」）性質相似，因此秘書處在檢討本項目時，已參考「租住私樓長者津貼項目」的推行經驗，及該項目的檢討方法，就本項目進行檢討。

檢討結果分析

(A) 申請統計數據

(a) 住戶資料

3. 秘書處共收到 22 250 宗申請，按已輸入電腦資料庫的 22 127 宗申請資料作分析，項目的申請住戶來自全港不同地區，按遞交申請區域統計，以深水埗（有 6 402 宗）、油尖旺（有 3 943 宗）及九龍城（有 2 847 宗）遞交的申請住戶數目較多。在經社區服務單位作初步審查後轉交秘書處已完成審核的 19 133 宗申請中，99%（18 910 宗申請，44 105 人）符合受惠資格，1%（223 宗申請，414 人）不符合資格。大部分符合資格的申請為 1 人住戶，約佔獲發津貼住戶的 32%，2 人和 3 人住戶則分別佔 26% 及 24%，而其餘約 18% 為 4 人或以上住戶。

4. 按已獲發津貼的 18 910 住戶資料作分析，入息水平方面，1 人至 6 人或以上住戶的平均入息佔項目入息限額約 57% 至 65%，當中以 4 人住戶的比例最高。就已獲發津貼住戶的居所類別方面，

他們主要是租住私人樓宇內房間／小室／閣仔／床位的人士（約 89%），其次為居住臨時房屋的人士（約 10%）。而租住私人永久性房屋類別中的房間／小室、閣仔及床位的住戶當中，按住戶租金水平計算，以 1 人及 2 人所繳付的平均租金佔項目租金限額較高（分別佔約 53% 及 42%），而 3 人至 6 人或以上住戶的相關比例約為 27% 至 37%。就各個區域的租金而言，港島區的平均租金較高，而獲發津貼住戶所繳付的平均租金佔平均入息約 22% 至 47%（以 1 人住戶的比例最高）。

5. 另外，不符合資格的申請有 223 宗，主要原因為申請人或同住人士領取綜合社會保障援助（綜援）（174 宗）、在香港擁有物業（25 宗）或已受惠於「租住私樓長者津貼項目」（24 宗）。

(b) 申請人及同住人士資料

6. 按已輸入電腦資料庫的 22 127 宗申請的資料作分析，申請人及同住人士共有 51 078 人，永久居民及非永久居民分別佔 47% 及 53%。而 18 歲或以上人士共有 37 329 名（約 73%），其餘 13 749 名為未滿 18 歲的同住人士，當中有 8 371 名 11 歲以下人士。精神上無行為能力同住人士約有 10 名，年齡介乎 18 歲至 58 歲。在 414 名未能通過資料核對人士當中，主要原因是他們為領取綜援人士（約 79%）。

(B) 項目相關持份者的意見

(a) 受惠人士

7. 秘書處及社區服務單位以隨機抽樣形式，向 983 個受惠住戶就項目作問卷調查（佔受惠住戶數目約 5%），以了解他們對項目提供的津貼金額、受惠資格、申請手續、宣傳工作、推行項目的安排及社區服務單位提供的服務的意見。

8. 約 78% 受訪者認同項目提供的津貼能紓緩他們的經濟壓力，但有部分受訪者表示希望項目能提高津貼金額及持續向他們發放津貼。絕大部分受訪者都同意項目的受惠資格合理（87%）及申請手續簡便（89%），但有部分受訪者認為項目應提高入息限額及

租金上限和涵蓋設有獨立大門的「劏房」，並希望可簡化申請手續及加快審批程序，如再次推出項目，認為曾受惠於項目的人士毋須再次遞交申請。約 79% 受訪者同意項目的宣傳工作足夠，但有部分受訪者認為應增加項目的宣傳渠道，並建議透過電視、電台及報章作持續性宣傳。約 92% 受訪者滿意秘書處推行項目的安排及約 97% 受訪者滿意社區服務單位提供的服務。部分受訪者亦希望能增加社區服務單位數目、提供更清晰的申請指引以盡量減少補交文件次數及簡化申請表等。

(b) 未能成功申請項目人士

9. 秘書處亦嘗試向 223 個未能成功申請項目的住戶作電話問卷調查，以了解他們對項目的意見，但只能成功聯絡上 101 戶（約 45%），其中 80 戶（約 79%）願意接受調查並完成有關問卷。受訪者普遍認為項目應提高津貼金額及定期向有需要人士發放津貼，雖然現行項目的入息限額能識別有需要的人士，但認為有關居所類別的定義較為複雜及應讓部分較有需要的綜援住戶也可受惠。約 68% 受訪者認同項目的申請手續簡便，但部分受訪者認為應簡化項目的申請手續、縮短審批時間及增加社區服務單位數目。約 59% 受訪者同意項目的宣傳工作足夠，而其他受訪者表示應加強項目的宣傳途徑讓他們能更清楚項目的申請手續和受惠資格。約 63% 滿意秘書處推行項目的安排及 68% 受訪者滿意社區服務單位提供的服務，部分受訪者不滿意項目的申請指引不夠清晰，主要是因他們未能受惠於項目，並建議應該縮短審批時間、增加領取申請表的地點和考慮綜援戶的需要。有部分受訪者表示部分社區服務單位的地點不夠便利，但亦有部分受訪者表示家訪安排能夠讓社工了解他們其他的福利需要，他們期望基金持續推行此項目以紓緩低收入人士的租金壓力。

(c) 協助推行項目的非政府機構／社區服務單位／秘書處推行項目專隊員工

10. 秘書處向參與項目的 14 間非政府機構及 42 間社區服務單位發出問卷以進行意見調查，當中有 26 間機構／社區服務單位已完成並交回問卷，回應率為 46%。

(i) 援助項目內容

11. 約 74% 受訪機構／社區服務單位認為項目提供的津貼能紓緩居住環境惡劣的低收入人士的經濟壓力，但部分受訪機構／社區服務單位認為項目應定期發放津貼。受訪機構／社區服務單位表示於初步審查時申請人不符合資格，主要原因是有關人士居於非項目涵蓋的居所類別（如設有獨立大門的「劏房」住戶、租住獨立單位的大家庭及租住工業／商業大廈的「劏房」戶）、正領取綜援及入息超過限額等。

12. 另有機構／社區服務單位指項目亦應涵蓋居於船艇的漁民，他們認為部分艇戶的居住環境如居住於臨時房屋般惡劣，而項目的入息限額應可剔除高收入的艇戶。

13. 另外，受訪機構／社區服務單位就如再次推出項目時可考慮優化項目方面提出了意見，包括提高津貼金額、以市值租金與公共租住房屋（公屋）租金的差額計算、放寬受惠資格至其他居所類別、加強於鄉郊及寮屋區的宣傳工作、增加社區服務單位數目、簡化申請程序、派員支援處理較多申請的社區服務單位及增加行政費用作聘請人手等。

(ii) 推行安排及申請程序

14. 大部分受訪機構／社區服務單位同意由社區服務單位協助推行項目，如協助申請人填寫申請表、進行簡單核對、進行家訪及入息審查、及安排發放支票等安排合適，但亦有少部分機構／社區服務單位認為可分開家訪及入息審查程序。整體而言，大部分受訪機構／社區服務單位同意秘書處為他們所作的安排合適，包括舉行簡介會、服務規定說明、處理申請指引等，亦滿意秘書處與他們的協作安排，但有部分受訪機構／社區服務單位認為應更清晰地釐定社區服務單位及秘書處所擔當處理申請及審批的角色、簡化申請指引、提高行政費用金額、加強對社區服務單位的支援等。

15. 就宣傳項目方面，大部分受訪機構／社區服務單位都表示有透過其既有與服務對象接觸的渠道宣傳項目，亦主動派員於目標大廈郵箱投入宣傳單張、上門探訪、到較大型的臨時房屋區講解申

請及協助登記等。

16. 部分受訪機構／社區服務單位亦提出其他建議以優化將來如推出類似項目的申請流程，包括提高及預先發放行政費用供社區服務單位聘請額外人手、要求申請人提供入息證明或加入資產審查以防止濫用、增加協助推行項目的社區服務單位數目、於民政事務總署各區諮詢服務中心派發申請表及增設後續服務計劃以支援低收入人士等。總括而言，受訪機構／社區服務單位均滿意項目的運作安排，認同項目可支援有需要的低收入人士及就他們的其他福利需要作跟進，並表示願意繼續參與協助推行類似項目。

17. 另外，機構／社區服務單位代表在較早前就項目舉辦的簡介會上表示，由於臨時房屋的居住環境惡劣（尤其是寮屋和牌照屋），故項目應涵蓋所有居住而非租住該類居所人士。他們認為項目採用較寬鬆的申請方式，不排除部分居於項目不涵蓋的居所類別的「劏房」住戶因不了解規定或其他原因，或會提交申請，並可能因不被抽中作查核而獲發津貼。亦有前線社工表示，部分符合項目受惠資格人士的居所（例如寮屋）可能有「違規」的情況，而不作申請。機構／社區服務單位亦提出基金需研究是否要擴大項目涵蓋的受惠對象（例如是否應援助居於工廠大廈「劏房」及設有獨立大門「劏房」的住戶），並要求項目進行中期檢討，以助在項目推行中能制訂改善方案。

18. 秘書處推行項目專隊員工認同現行模式不但可便利申請人透過居所附近的社區服務單位遞交申請，而社區服務單位亦有專業經驗協助處理他們的申請及查詢，特別是透過單位同工進行家訪能有效識別不合資格的申請人。另社區服務單位主動於區內推動宣傳工作，能有效地宣傳項目和尋覓區內有需要的低收入人士，特別是露宿者及寮屋居民，協助他們申請項目。而推行項目專隊與社區服務單位的協作模式亦運作暢順。

19. 此外，秘書處亦於2013年3月18日舉行成效檢討會議，了解機構／社區服務單位對項目的推行安排和受惠資格等方面的意見，以檢討項目的成效。出席的機構／社區服務單位就項目的援助金額、年齡要求、入息限額、租金限額、居所類別、宣傳工作、防止濫用、精簡程序及行政費用等範疇提出意見。當中有機構／社

區服務單位特別提出了不少關於放寬受惠資格的建議，如涵蓋租住設有獨立大門的「劏房」。就宣傳工作方面，他們認為應加強向臨時房屋（尤其寮屋）及鄉郊地區的居民和少數族裔人士宣傳，而宣傳物品應盡量用市民熟悉的字眼，例如「劏房」、「寮屋」等。就精簡程序而言，他們認為將來如再次推行類似項目，曾受惠的人士因已通過審查，相信他們的住戶情況沒有很大轉變，故他們應毋須重新遞交申請。另外，他們亦建議在沒有服務單位接收申請的地區（例如沙田），邀請其他非政府機構／服務單位／地方組織（例如綜合家庭服務中心、綜合青少年服務中心、少數族裔人士支援服務中心）參與協助推行項目。

(C) 公眾人士的查詢及意見

20. 秘書處在項目推行期間，設立了查詢熱線提供所需支援及資訊予公眾人士及社區服務單位職員。由於公眾對項目的反應正面，秘書處的電話熱線在首兩星期已收到超過 4 100 宗查詢，尤其是項目推出的首兩天，每天收到超過 700 宗查詢。截至 3 月底，秘書處共接獲 12 374 個有關項目的查詢電話，當中大部分查詢項目的受惠資格、申請手續及程序等事宜。另外，亦有個別公眾人士向秘書處就項目提供意見。有意見認為，秘書處可考慮透過其他方法（例如「查冊」（即查閱土地註冊處資料庫的記錄）），以辨識哪些單位雖設有獨立大門，但實為「劏房」，從而讓所有「劏房」租戶也可受惠於項目。

總結

(a) 受惠住戶／人士數目

21. 截至 3 月底，社區服務單位共收到約 24 000 宗申請，並將 22 250 宗經初步審查的申請轉交秘書處處理，由於距離項目結束只有個多星期，相信最終收到的申請會稍為低於去年 12 月修訂的預算受惠住戶數目（即 27 718 個）。

(b) 居所類別

22. 就有機構／社區服務單位代表提出應涵蓋所有居住而非租

住寮屋和牌照屋人士的建議，前基金督導委員會（督導委員會）於去年 8 月通過所有居住於臨時房屋的人士，即使他們毋須繳交租金，只要符合項目的其他受惠資格，亦可受惠於項目。

23. 檢討結果顯示相關持份者都認為項目應放寬「居住環境惡劣」的定義，以涵蓋一些設有獨立大門但環境同樣惡劣的「劏房」住戶及租住獨立單位的大家庭。而前基金督導委員會在考慮受惠對象的居住環境條件以設定項目的受惠資格時，希望可辨識最有需要的群組。項目的受惠對象包括租住私樓中的房間／小室，閣仔或床位的人士，是考慮到一般而言，他們的居住環境較居於獨立單位或設有獨立大門的「劏房」的人士為差。另外，如「劏房」沒有獨立大門，會與其他設有獨立大門的單位（例如獨立小型單位）較難分辨。雖然有意見認為秘書處可考慮透過其他方法（例如「查冊」），以辨識「劏房」，從而讓所有「劏房」租戶也可受惠於項目。但據秘書處從屋宇署了解，我們須依靠專業人士以屋宇署存檔的圖則，與樓宇現時の間隔作現場比對，才可辨識樓宇內的「劏房」。如秘書處要透過社區服務單位的前線社工執行有關工作，估計有一定困難。如將設有獨立大門的「劏房」也涵蓋於項目下，項目亦要涵蓋獨立小型單位，當中部分住戶可能已受惠於過去數年推出的短期紓困措施，且基金亦難以負擔龐大的津助開支。但相關持份者普遍認為以項目的入息及租金限額已可識別有需要的低收入人士，如再次推出項目，應考慮放寬受惠資格。因應各界的意見，秘書處會考慮是否和如何放寬相關資格。

24. 因應有機構／社區服務單位認為部分艇戶的居住環境如居住於臨時房屋般惡劣，亦需要援助。如再次推出項目，秘書處亦會考慮涵蓋居於船艇並符合項目其他受惠資格的艇戶。

25. 就社區服務單位指項目應涵蓋居於商業／工業大廈的住戶的建議，但前基金督導委員會的考慮，為配合政府決心取締工廈作為居所的政策及為免間接鼓勵市民入住不符合合法居住用途的工業／商業大廈，決定項目不應涵蓋居於這些建築物的人士。

(c) 住戶入息及租金限額

26. 就受惠資格方面，雖然有部分受訪者表示應提高入息限

額，但項目的受惠住戶的平均入息佔項目入息限額約 57% 至 65%，由此可見，項目的入息限額應能有效辨識有需要的低收入人士。亦有意見提出可參考申請公屋最新的入息限額而調整項目的入息限額。如再次推出項目，秘書處會參考相關最新數據。

27. 另有意見指應提高項目的租金上限，並按租金水平變化調整租金上限。前基金督導委員會在制定項目的受惠資格時（包括設定租金上限），已參考相關統計數據，並採取較寬鬆的做法以釐定有關資格。根據政府統計處的統計資料顯示，於 2011 年第 4 季居於環境惡劣住所的 1 人住戶所繳交的租金中位數為 1,500 元，因此，項目以相應住戶人數的指定入息限額的 50% 為租金上限（即 1 人住戶為 4,370 元），應為合適。從申請數據統計分析所見，個別區域的平均租金會較高，如港島區，但與項目的租金上限相比，各區域受惠住戶的平均租金最高只佔約 50%，可見大部分住戶所須繳付的租金與項目的租金上限仍有一段距離。

28. 另外，獲發津貼的住戶 1 人至 6 人或以上住戶所繳付的平均租金佔平均入息的比例約為 22% 至 47%，故採用相應住戶入息限額的 50% 作為租金上限應已相當寬鬆。

(d) 其他受惠資格

29. 就有意見認為項目應涵蓋同樣居住環境惡劣及極有需要的綜援戶，前基金督導委員會在制定項目時，是考慮到通脹及私樓租金持續上升，令居住環境惡劣而沒有領取綜援的低收入人士面對相當的經濟壓力，而政府過去數年推出的多項一次性或短期紓困措施（例如代繳公屋租金、向綜接受助人發放額外款項、寬免差餉、提供電費補貼等），亦未必能惠及這些人士。因此，推出項目以紓緩居住環境惡劣的低收入人士的經濟壓力。如項目亦涵蓋綜援戶，則未必合適。

(e) 防止濫用

30. 有意見認為項目只要求申請人在申請表上申報住戶入息太過寬鬆，部分並未被抽中作家訪／入息審查的個案只單靠申請人自行申報資料或會造成濫用。部分社區服務單位並建議要求申請人於

遞交申請時提供入息證明或加入資產審查。但亦有意見指接收申請較多的社區服務單位較難進行家訪／入息審查，應考慮只要申請人能解釋可疑入息，也應當作通過審查。如再次推出項目時，須小心平衡謹慎使用基金資源及精簡程序兩方面。

(f) 加強宣傳及推廣

31. 有意見認為由於項目的宣傳途徑不夠多樣化及持續性，並未有滲透至居於鄉郊及寮屋區的居民，亦有意見指須加強向少數族裔人士宣傳項目。另調查結果亦顯示由社區服務單位透過其在既有的活動中宣傳項目，能有效宣傳項目及識別有需要的低收入人士。

32. 事實上，秘書處在項目於 2012 年 10 月推出時，已透過不同渠道進行宣傳，包括把資料上網、印製宣傳海報、印發申請表及項目簡介、舉行新聞簡布會以及發布新聞稿等。秘書處亦把項目的宣傳海報存放於民政事務總署各區諮詢服務中心及社會福利署地區福利辦事處，以便申請人閱覽。秘書處同時設立了查詢電話，以便為申請人或其他公眾人士提供資料及解答問題。

33. 按各界就上述宣傳工作的意見分析，秘書處同意可加強宣傳的渠道及持續性，並因應社區服務單位的意見，在宣傳物品上亦應盡量採用市民熟悉的字眼，例如「劏房」、「寮屋」等。就有意見指項目開展初期查詢熱線較難接通，秘書處亦應考慮增加熱線數目應付。

(g) 行政安排

34. 在行政安排方面，社區服務單位表示希望可簡化有關處理申請的程序，並期望能增加協助推行項目的社區服務單位數目，以及加強支援處理較多申請的單位。就行政費用方面，社區服務單位表示應提高費用金額，及預早向他們發放行政費以聘請額外人手處理申請。如再次推出項目，除再次邀請社區服務單位協助推行項目外，秘書處亦會考慮邀請其他非政府機構／服務單位／地方組織協助推行項目，特別在東區、黃大仙及沙田區，因現時該些地區沒有社區服務單位。另外，提高行政費用金額及預早發放行政費用亦應有助社區服務單位安排工作。

(h) 整體成效

35. 就項目的整體成效而言，不論是受惠人士、機構／社區服務單位或秘書處推行項目專隊的員工，都認同項目可紓緩居住環境惡劣的低收入人士的經濟壓力，並期望基金可再次推出項目。絕大部分受惠人士對於社區服務單位提供的服務予以肯定，亦認同項目的申請手續簡便。

36. 綜合以上收集的資料及數據分析，結果顯示相關持份者對項目的反應正面，並大致滿意項目的現行運作安排。他們支持再次推出項目，以幫助更多有需要的低收入人士，亦認為應考慮放寬受惠資格，增加宣傳渠道及加強對社區服務單位的支援。

37. 項目接觸到不少俗稱的「N無人士」(泛指無物業、無入住公屋、無領取綜援的低收入人士)，以向他們提供經濟援助。社區服務單位亦可辨識有需要的低收入人士，有助他們長遠和持續跟進那些低收入人士的福利需要。推行是次項目的經驗將有助政府當局日後更全面考慮扶貧安排。

關愛基金秘書處
2013年4月