

樂施會對香港糧食及貧窮問題的政策建議

樂施會認為，所有政府均須為不能購買或生產足夠糧食的人民提供安全網。雖然香港特區政府制訂了連串政策以協助貧窮市民應付糧食價格飛漲的問題，但有關措施並不足以解決貧窮家庭日益貧困的情況。

甲) 政策分析

1.1 短期食物援助成效有限

2009年，特區政府撥款6,000萬元予五個非政府組織，推行短期食物援助服務項目（食物銀行），為貧窮人提供六星期的免費食物。特區政府並預留2,750萬元，以應付額外需求。社會福利署估計，此項撥款足夠食物銀行提供服務至2013年，然而，服務的受惠人數至今卻非常少。由2009年2月至2011年1月，只有43,827人曾使用食物銀行服務，以香港有126萬貧窮人（住戶入息低於中位數的一半）計算，即少於香港貧窮人口的4%曾使用該服務。

這項計劃旨在協助生活困難的市民及家庭應付糧食需要，包括失業人士、低收入人士及貧窮長者等弱勢群體均是計劃的目標受惠者。申請者通過審查後，可免費領取白米、罐頭或即食食品等食物，以六星期為限。雖然市民可以在六星期的援助期結束後再次申請，但由於計劃的原意是短期服務，他們通常難以再獲批准。我們亦發現，申請食物銀行服務續期的審批標準，較首次申請嚴苛。

此外，計劃中提供的食物營養價值較低。罐頭、即食食品及醃製食品通常都含有大量脂肪、油、鹽、糖，甚至味精。雖然有些非政府組織亦自行派發食物券，讓基層市民可在街市購買較新鮮及優質的食物，例如蔬果、水果和肉類。但派發食物券的行政成本甚高，單以官方批核的食物援助預算難以實行。

有些食物銀行曾嘗試提供雞蛋、凍肉及其他較優質的食物，但部分基層市民卻不能受惠，例如板間房居民通常沒有冰箱可貯存食物，而從事戶外工作的基層工友上班時需在戶外用餐，不能煮食。

1.2 欠缺協助低收入在職人士應付糧食價格急漲的措施

交通及糧食均為低收入人士的最主要支出，而政府為了減輕他們的交通費用，於2007年推出了「交通費支援計劃」（<http://www/labor.gov.hk/eng/news/witss.htm>）。但膳食方面卻除了食物銀行外，沒有任何長期措施協助他們應付急升的糧食價格。

2. 關愛基金及綜援計劃的學生膳食津貼不足夠

目前，由關愛基金援助的貧窮家庭小學生，可在上課的10個月內每月領取約220元的津貼。而領取綜合社會保障援助（綜援）的家庭中，每位全日制學生每月可獲225元的膳食津貼。

按香港小童群益會的計算，現時一名全日制學生平均每日在學校需16元購買午餐，即每月約需384元（16元X 24個上課日），金額遠超關愛基金及綜援的津貼額（見<http://legco.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws0118cb2-833-3-c.pdf>）。貧窮家庭必須減少其他生活開支，以支付膳食費用，在目前糧食價格飆升的情況下，他們生活更加困難，尤其關愛基金的學生膳食津貼計劃只屬短期性質，特區政府並無長期撥款計劃，一旦計劃終止，對領取關愛基金援助的家庭影響將更大。

3. 綜援的標準金額不能為貧窮兒童提供營養充足的膳食

現時綜援為貧窮家庭兒童提供的標準津貼金額，並不足夠讓兒童獲得營養充足的膳食。以

四人家庭為例（表一），每一名兒童的標準金額為1,505元。根據社會保障援助物價指數（2006年），為一名兒童提供充足食物的每月費用為832元，即每一餐9.2元。另一方面，衛生署的衛生防護中心建議，為了確保6至12歲的兒童獲得營養充足的膳食，他們應每天進食五兩（約200克）肉類；按消費物價指數月報（2011年7月）所刊載的數字，肉類的平均價格為每千克68.71元，那麼每天每名兒童的肉食開支便需要13元，而奶類物品、蔬菜、水果及穀物等的食物開支尚未計算。

表一：兒童的綜援津貼金額

家庭人數	兒童的標準綜援金額	按照社會保障援助物價指數計算的比重(55.26%)推算食物開支	每日最高膳食開支	每餐最高膳食開支
	(a)	(b) = (a) x 55.26%	(c) = (b)/30日	(d) = (c)/3餐
2人	\$1,880	\$1039	\$34.6	\$11.5
3人	\$1,690	\$934	\$31.1	\$10.3
4人或以上	\$1,505	\$832	\$27.7	\$9.2

資料來源：社會福利署，2011年

4. 邊緣地區的糧食價格較高

天水圍及東涌等邊緣地區的糧食價格比市區更高，令當地居民的負擔更大。根據「社區發展陣線」於2011年1月的調查，天水圍私人街市中的食品價格，較元朗、屯門及灣仔的政府街市中的為高，例如菜心的價格就較灣仔及屯門高出21%。調查總結，天水圍的糧食價格較高，是因為當地的零售市場欠缺競爭，由租金高昂的商場壟斷，街頭小販亦較少。如東涌等地區的其他社區組織也指出，當地糧食價格高昂，貧窮家庭難以負擔。

5. 關愛基金及綜援計劃的租金津貼不足

租金佔本地家庭開支的比例甚高。根據「關注綜援檢討聯盟」及「街坊工友服務處」於2010年10月進行的「綜援戶及低收入住戶生活狀況」調查，超過80%受訪者表示，他們要削減膳食及交通開支，以確保有能力支付租金。這導致他們的膳食營養較差。

在綜援制度下，領取者有權按照租金津貼最高金額，領取租金津貼，實際金額視家庭總人數而定。根據特區政府於2010年12月的數字（表二），56.8%居住於私人樓宇的領取綜援人士表示，綜援的租金津貼並不足以支付不斷上升的租金。大部分居住於公共屋邨的領取綜援人士則認為綜援的租金津貼足夠；只有2.4%指津貼不足夠。

表二：實際租金及租金津貼比較

2010至11年度（以2010年12月底計算）	公共屋邨		私人樓宇		
實際租金低於或等於租金津貼最高金額	實際租金高於租金津貼最高金額	合計	實際租金低於或等於租金津貼最高金額	實際租金高於租金津貼最高金額	合計
152,998	3,697	156,695	17,519	23,009	40,528
97.6%	2.4%	100%	43.2%	56.8%	100%

資料來源：社會福利署、政府統計處，2010年

為了應付這個情況，特區政府建議關愛基金為居住於私人樓宇的領取綜援人士特別發放一次租金津貼：給予一人住戶1,000元，二人或以上的家庭2,000元。這次特別津貼對綜援家庭雖有幫助，卻不能長遠解決問題，綜援政策必須作出根本的轉變。

同時，此項租金津貼只支援領取綜援人士，卻忽略了選擇不申請綜援的貧窮家庭。根據特區政府的數字（<http://www.info.gov.hk/gia/general/200905/27/P200905270115.htm>），於2008年共有26,200個住戶居住於私人樓宇的「梗房」、「板間房」、床位及閣樓。由於貧窮人口不斷增加，此數字肯定亦已上升。

6. 公共房屋單位短缺

很多租住私人樓宇的貧窮市民必須支付高昂的租金，而遷入公屋通常是他們的目標。不過，公共房屋的供應遠不能應付需求。輪候冊上的數字較七年前的多38%，由2003年的90,240宗申請，增至2010年的145,000宗（其中60,00宗來自非長者的單身申請者）¹。在這段時期內，每年分配予住戶的新公屋單位平均為15,000個，而按照特區政府目前的計劃，準備於2010-11年度至2014-15年度興建75,800個公屋單位²計算，每年可提供的單位數目並不會改變。這意味著有69,200個申請者可能需要等候超過三年方能「上樓」。

佔輪候冊上申請者總數達42%的非長者單身人士，只獲分配8%的新落成公屋單位。按照目前的配額及計分制度，他們通常需要三年甚至更長的時間才可爭取到獲得公屋單位所需的分數。

由於特區政府已於2011年4月放寬申請公屋的入息限額及資產限額，合資格申請公屋的住戶會增加約25,000個。特區政府若不大規模增建公屋，輪候時間能否維持於平均三年，實在令人非常懷疑。

乙) 政策建議

樂施會認為，所有人均有權利讓自己及家人獲得合理水平的生活，包括糧食、食水、教育等。糧食價格及租金飆升，貧窮家庭別無他法，只得吃得愈來愈少、愈來愈差。他們的惡劣生活狀況，很大程度是因為香港沒有足夠的社會政策及措施協助貧窮市民。為了減輕貧窮問題，我們建議特區政府推出以下政策。

1. 食物銀行

1.1 方便市民利用食物銀行服務及延長援助期

特區政府應更積極向公眾宣傳食物銀行服務，並增加食物銀行的地點，方便有需要的市民更容易獲得糧食支援。

政府應在現時之高通脹期為有需要的家庭延長食物銀行援助期，由原來的六星期延長至六個月。估計這項措施將令食物銀行的總開支由每年2,000萬元增至8,000萬元。

為了減輕貧窮人的經濟困難，並為他們提供持續援助，我們建議食物銀行應主動為用戶在六星期的服務期完結前重新評估糧食支援需要。

我們亦建議特區政府將食物銀行改為長期服務，長遠為貧窮人提供糧食援助。

1.2 食物銀行應提供新鮮食物及熟食

目前，食物銀行並未能為貧窮市民提供營養豐富的食物，特區政府應協調食物銀行與領匯房地

¹ 公共房屋的簡短回顧，2011年3月。

² 於2011年3月的公共房屋發展計劃。

產基金旗下的公共街市及其他政府管理之公共街市聯繫，為食物銀行用戶提供新鮮食物。我們建議可研究採用食物券或膳食津貼等的方式，讓貧窮市民可在街市購買新鮮食物或熟食。此方法亦可幫助低收入人士，因為他們的工作地點通常沒有冰箱供貯存食物。

政府亦應研究在社區設立不同的熟食服務，例如社區廚房。同時，特區政府需向食物銀行及其合作夥伴增加撥款，以補償他們提供食物券及其他熟食服務的額外行政開支。

1.3 推出「鼓勵就業膳食津貼計劃」

早在2010年，本會已在「樂施會貧窮報告：香港在職貧窮家庭狀況」中指出，政府應為基層工友設立「出外工作膳食津貼」，以減少低收入人士的膳食開支。面對糧食漲價，此項建議對低收入工友來說尤其重要。有見及此，樂施會建議政府應推出一項類似「鼓勵就業交通津貼計劃」（「交通津貼計劃」）的「鼓勵就業膳食津貼計劃」（「膳食津貼計劃」）。

為了簡化「膳食津貼計劃」及使計劃可行，「膳食津貼計劃」可採用與「交通津貼計劃」相同的申請準則，包括住戶每月入息及資產限額、獲得全額及半額津貼所需的每月工作時數等；而膳食津貼亦可同樣由勞工處負責發放。

建議推行的「膳食津貼計劃」與「交通津貼計劃」有相同的理念，兩個計劃的目的同樣是紓緩低收入在職人士的工作開支及鼓勵持續就業。因此，「膳食津貼計劃」同樣體現政府鼓勵就業的理念。

「膳食津貼計劃」津貼金額的計算方法，應以低收入在職人士的平均午膳開支為基準。假設午膳開支平均為每日30元³，「膳食津貼計劃」可為低收入全職工友提供一半開支津貼，即每日15元，一個月390元（每日15元 x 26個工作日）。至於兼職工友，「膳食津貼計劃」可提供半額津貼，即每日7.5元，一個月195元。

為了簡化「膳食津貼計劃」及減低行政開支，我們建議膳食津貼與交通津貼一併發放。假如一個低收入僱員符合資格領取600元全額交通津貼或300元半額交通津貼，他/她亦同時符合資格領取390元全額膳食津貼或195元半額膳食津貼。

推行「交通津貼計劃」的首3年的財政預算約為48億元，我們估計推行「膳食津貼計劃」的首3年財政預算約為31億元（48億元x 390元 / 600元）或每年約為10億元。

2. 為貧窮兒童提供食物

2.1 為領取綜援和關愛基金的兒童增加膳食津貼

政府應把綜援計劃中的學生膳食津貼額，由原來每月225元增至384元（每月24個上學天，每天16元）；而有關關愛基金中提供予非綜援學生的類近計劃，也應該將金額同樣調整至約384元，並應長期實施。

2.2 檢討綜援計劃中兒童的標準金額

特區政府應檢討綜援計劃中兒童的標準金額，以確保貧窮兒童可獲得足夠食物及營養。

3. 在邊緣地區改善食物供應服務及發展更多元化的經濟模式

³ 根據香港中文大學黃洪教授的《香港基本生活需要研究》（2005），有工作的成年人每日外出午膳的開支約為24元。若與2004年10月至2005年9月這段期間比較，2011年7月的消費物價指數上升了18.8%（http://www.censtatd.gov.hk/hong_kong_statistics/statistical_tables/index_tc.jsp?subjectID=10&tableID=52A）。由因推算，在2011年7月，有工作的成年人每日外出午膳的開支約為29元（24元x 118.8%）。

建議特區政府探討在各地區（尤其邊緣地區）設置小販區的可行性，讓市民買賣包括糧食在內的廉宜必需品。此方案同時亦可為當地居民創造就業機會。政府亦應在公共屋邨（尤其邊緣地區）設立公共街市，讓居民可購買到廉宜食物和其他基本用品，並有助加強市場競爭，讓市民受惠。

4. 為租住私人樓宇的貧窮市民提供更多援助

很多居於私人樓宇的低收入家庭，為了應付愈來愈貴的租金而犧牲了膳食質量。政府應為他們提供租金援助，讓令他們獲得類似入住公屋的住屋支援。此項計劃的服務對象應為租住私人樓宇、在公屋輪候冊上而沒有領取綜援的貧窮市民，援取金額則可參考綜援的津貼水平。

5. 提高綜援租金津貼的最高金額

政府應提高綜援租金津貼的最高金額，升幅應為實際租金與現行租金津貼最高金額（表三）的差額之中位數，即約26.8%；不同人數家庭的租金津貼升幅實則為13%至27%。政府並應每年在「社會保障援助物價指數」中檢討綜援租金津貼金額。

表三：實際租金超越租金津貼最高金額的中位金額（按照2010至2011年度符合領取綜援資格的家庭成員人數計算）

符合資格的家庭成員數目	2010至2011年度 (以2010年12月底 計算)			
	租金津貼最高金額 (a) (港元)	實際租金與租金津 貼最高金額差額的 中位數 (b) (港元)	建議的租金津 貼最高金額 (a)+(b) (港元)	增幅 (%)
1	\$1,265	\$236	\$1,501	18.7
2	\$2,550	\$450	\$3,000	17.6
3	\$3,330	\$670	\$4,000	20.1
4	\$3,545	\$755	\$4,300	21.3
5	\$3,550	\$950	\$4,500	26.8
6 或以上	\$4,435	\$565	\$5,000	12.7

資料來源：社會福利署、政府統計處，2011年。

6. 增加公共房屋供應

政府應提供足夠的公共房屋，確保輪候冊上的申請者可在政府承諾的三年內獲分配公屋單位。由於最近政府放寬申請公屋的資格，輪候冊上的申請家庭短期內將超越84,700戶（未計算60,300個非長者的單身申請者）。特區政府應將每年興建公屋單位的數目由15,000個增至30,000個，以確保申請者不會需要輪候公屋單位超過三年。