

二零零五年二月十七日
資料文件

立法會福利事務委員會

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

當局對香港社會服務聯會(社聯)進行的基本生活需要研究 作出的回應

目的

本文件旨在應檢討綜合社會保障援助(綜援)計劃小組委員會(小組委員會)的要求，就當局於二零零五年一月收到社聯進行的基本生活需要研究報告擬稿作出初步的回應。

背景

2. 在小組委員會上次於二零零五年一月十日舉行的會議上，社聯提到他們的基本生活需要研究結果。小組委員會要求當局對研究結果作出書面回應，尤其是就兒童基本生活需要的五個新項目提供意見。由於社聯提交當局的報告只是擬稿，因此當局在現階段不宜對有關建議作出詳盡的評論。不過，應小組委員會的要求，我們嘗試作出了初步的觀察，詳情見下文各段。

方法

3. 我們留意到社聯在研究中採用“標準預算方法”來釐定援助水平，以達致其視為“社會可接受的最低限度的生活方式”。這種生活方式被界定為是僅足生存水平和現行香港生活水準之間的水平，其中結合了“絕對貧窮”和“相對貧窮”的概念，同時考慮到市民的生活質素(即報告擬稿第 2.9.3 段)。上述方法涉及訂明一籃子的貨品及服務，其組合成分反映了某個生活水平。這個方法須予以審慎考慮。下文各段闡述我們提出的一些關注事項。

4. 研究員認為，有關的研究結果可作為釐定綜援標準金額的參考資料，讓不同類別的受助人都可享有“社會可接受的最低限度的生活方式”。在這方面，我們留意到社聯採用的“樣本”人數包括 55 名綜援受助人和 35 名市民，通過焦點小組的討論向他們收集意見。社聯共舉行了八次焦點小組會議，每次平均有 11 人出席。我們又得悉，以上述方式界定一籃子貨品及服務時大致上並沒有參考一般市民的實際收入，而研究亦沒有將擬議的消費需求與綜援家庭和非綜援家庭的實際消費模式作詳細的比較。

5. 在社會福利署(社署)的協助下，社聯以隨機抽樣的方法選出 290 個綜援住戶，當中只有 22 名綜援受助人接受了社聯的邀請，參加焦點小組。為確保有足夠人數，再以目標抽樣的方法和通過非政府機構的協助，選出另外 33 名綜援受助人和 35 名非綜援人士參加小組。結果，共有 90 名人士參加焦點小組。我們認為研究的回應人士不多，加上回應率偏低，或會令人對焦點小組的討論結果是否具代表性和可靠性產生疑問(報告擬稿第 3.2.3a 和 3.2.3b 段)。

6. 因此，我們認為以這種方法得出的研究結果，屬於探討性質，而不宜視為代表綜援和非綜援受助人的意見。

7. 社聯在其研究報告擬稿已指出有關的局限與不足，包括有一些主觀的判斷、分歧的意見，以及數據來源受到局限等(報告擬稿第 3.5 段)。由於沒有各焦點小組意見的量化資料，我們很難評估這些主觀判斷如何對報告的最後建議造成影響。

值得商榷的基本需要項目

8. 社聯報告擬稿附錄所載的表 1 至表 27 列出擬議的項目及支付不同類別的綜援受助人的相關費用，其中一些項目應否視為“基本”需要，似乎值得商榷。現將數個例子臚列如下：

- (a) 拜神物品如香燭和祭品(報告擬稿第 4.6.1 段)；
- (b) 帛金(報告擬稿第 4.6.1 段)
- (c) “開奶茶”(報告擬稿第 5.1.3 段)
- (d) 供一至五歲兒童食用的特製嬰兒奶粉(相對於全脂奶粉)(報告擬稿第 5.1.5 段)；以及
- (e) 一至兩歲幼童的交通費用(報告擬稿第 5.2.10 段)

9. 社聯也未有清楚說明為何一些耐用品的可用年期均有所縮減。舉例來說，與當局在一九九六年進行的基本需要研究比較，浴簾的可用年期由五年減至一年，電風扇由十年減至四年，垃圾桶／鏡子／砧板／電飯煲由十年減至五年，彩色電視機／收音錄音機由十年減至六年，以及洗衣機由八年減至六年(報告擬稿附錄 2)。

社聯的建議對財政的影響

10. 過去十年，綜援計劃已由原來簡單的福利援助計劃，演變為全面的社會保障計劃。在一九七零年以前，政府通常以實物方式(如口糧)提供援助；時至今日，綜援受助人已可領取非實報實銷的標準金額，以應付他們的日常基本需要(如食物、衣服鞋襪、燃料電費、耐用品等)；兒童、長者及殘疾人士或健康欠佳人士更會獲發較高金額。同時，我們亦設有多種特別津貼以照顧受助人的特別需要，用作支付：租金、水費／排污費、學費、幼兒中心費用和殮葬費，以及高齡、殘疾或經醫生證明健康欠佳的受助人在眼鏡、牙科治療、特別膳食、搬遷費用、醫療和手術器材費用等方面的開支。此外，單親家長每月可獲發放單親補助金；至於涉及高齡、殘疾人士或經醫生證明健康欠佳人士的個案，受助人則每年可獲發一筆長期個案補助金。

11. 值得注意的是，綜援開支在過去十年急劇增加，由一九九四至九五年度的 34.27 億元，上升至二零零三至零四年度的 173.06 億元，期間每年平均增幅為 19.7%。同期，綜援開支佔政府經常開支總額的比例，亦由 3.2% 上升至 8.7%。截至二零零五年一月，綜援個案總數達到 295 847 宗，比一九九四年增加約 182.3%；受助人總數為 543 224 人，比一九九四年增加 334.4%。當局在失業／低收入／單親家庭個案(受助人多為健全人士)方面的開支比例，亦由一九九四至九五年度的 16.0% 上升至 41.4%。領取綜援人士佔本港總人口的比例亦由一九九四至九五年度的 2%，上升至二零零四至零五年度的 8%。

12. 根據綜援受助人現時的概況，我們預計假如社聯建議的新標準金額獲得接納，當局每年須額外支付約 55 億元的經常綜援

開支(即大約佔二零零四至零五年度綜援全年開支的 31%，或政府經常開支總額的 3%左右)。此外，由於綜援金額增加，綜援入息限額的水平將會提高，以致會有約 320 000 個新增住戶處於該水平之下¹，成為合資格的準綜援受助人。我們亦留意到，雖然現時一個四人綜援家庭平均每月可領取 9,000 元的綜援金額，根據社聯建議的標準金額，同一個四人家庭預計每月將可領取 13,000 元。我們必須非常審慎考慮，本港所推行的無需供款社會保障制度能否負擔和持續應付所涉開支。

綜援的目的

13. 我們在此重申，綜援計劃的主要目的是為社會上有需要的個人和家庭提供經濟援助，使他們能應付基本和特別的生活需要。我們已提供一系列的援助，包括為個人而設的不同標準金額，為處於不同境況的家庭提供的補助金，以及對有特別需要的兒童、長者、殘疾和患病人士及家庭提供的特別津貼，以照顧這些個人和家庭的認可需要。除獲提供公共房屋和免費教育等支援外，所有綜援受助人也可免費使用公立醫院和診所的醫療服務。我們相信通過定期檢討機制，現時的綜援金額能滿足大部分綜援家庭的基本需要。在特殊情況下，我們亦會考慮提供額外援助。

14. 在嘗試確定經濟上有困難市民的基本生活需要時，我們認為應適當考慮社會上低收入組別人士的收支情況，以便在照顧有需要人士和避免令他們失去自力更生的動力之間取得平衡。令人

¹ 由於沒有家庭住戶的資產概況資料，因此未能評估這些新增住戶中有多少個家庭會符合資格領取綜援。

關注的是，我們粗略估計社聯所建議的標準金額已經高於最低 50% 入息組別的非綜援家庭的平均收入。

其他援助方式

15. 社聯的建議，無疑對社會討論給予弱勢社羣的援助是否足夠提供了有用的資料，但我們亦有必要清楚劃分“基本生活需要”與“發展需要”兩者之別，前者是通過安全網照顧所需，而後者則可能透過其他服務提供協助。當局一直致力建立全面的網絡，提供大幅資助的服務，例如房屋、教育、醫療等，以協助有需要的市民。社聯提出的不少訴求，實際上已經由綜援以外的其他途徑予以照顧。

16. 舉例來說，社聯就兒童基本需要提出的五個新項目要求，已通過下列方式提供：

報紙和電話

這些項目已計算在標準金額內，而其價格轉變亦已反映在社會保障援助價格指數所涵蓋的一籃子貨品及服務內。

電腦和上網費用

當局在二零零一年通過數碼橋計劃撥款 2 億元，為 453 間中學提供超過 21 000 部電腦和免費上網服務，供經濟上有需要的學生借回家中使用。我們也為學校提供津貼，延長電腦室的開放時間，使學生得以在課餘時間使用電腦設施。現在大部分獲這項津貼的學校，在課後延長電腦設施開放時間約兩小時；這些設施在小學的上課日，平均每日

約有 18 名學生使用，在中學則約有 26 至 28 名學生使用。此外，我們也與非政府機構合作將舊電腦循環再用，供沒能力負擔電腦的學生在家中使用。

當局亦與非政府機構合作，分別在灣仔及天水圍設立數碼中心，提供設有上網設施和文書處理軟件的個人電腦，供市民使用。這些中心亦開辦資訊科技課程，在社區內推廣這方面的知識。一個新的地區數碼中心將會在本年年底於觀塘投入服務。我們亦於社區會堂、民政事務處、大廈管理資源中心及非政府機構設立 90 個社區數碼站，提供 231 部連接上網設施的個人電腦，供市民使用。這些中心提供免費服務，市民可使用該等設施，每節 30 分鐘。此外，現時公共圖書館內設有超過 1 410 個多媒體工作站，讓市民可使用多媒體資料和上網服務。

私家醫生

綜援受助人已可免費使用公立醫院和診所的醫療服務(包括西醫和中醫的診治及處方藥物)。

課外活動

二零零二年，當局獲香港賽馬會慈善信託基金贊助 1 億 4,000 萬元，成立一個全方位學習基金，資助經濟上有需要的學生參與學校籌辦的聯課活動。小學生的平均資助金額為每人每年 160 元，中學生為 240 元。

我們認同兒童及青少年有需要通過參與課外活動發展身心和社交能力，因此綜援家庭的兒童也可獲優惠安排，讓其使用康樂及文化事務署提供的各項文化及體育設施。

17. 二零零五年《施政報告》亦列出為經濟上有需要的兒童加強發展服務的新措施，例如兒童發展先導計劃。對於六至十二歲的兒童，我們會向學校和青少年團體分配更多資源，增強支援服務和地區合作，組織語言、電腦、音樂和美術等適合的課餘學習和興趣活動。當局認為不宜單靠綜援計劃通過直接支付款項來滿足各種需要和期望。綜援計劃是最後的安全網，而其他需要則可通過針對性的服務來滿足。

未來路向

18. 上文載述當局對社聯報告擬稿的初步意見。待最終報告完成後，我們樂意就社聯的研究結果進一步交流意見。

衛生福利及食物局／社會福利署

二零零五年二月