

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2749/05-06號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PS/1/04

福利事務委員會

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

第十二次會議紀要

日 期：2006年4月27日(星期四)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會會議廳

出席委員：張超雄議員(主席)
陳婉嫻議員, JP
李鳳英議員, BBS, JP
梁國雄議員

缺席委員：李卓人議員
譚耀宗議員, GBS, JP
馮檢基議員, JP
梁家傑議員, SC

其他出席議員：湯家驊議員, SC

出席公職人員：衛生福利及食物局首席助理秘書長
(安老服務及社會保障)2
張岱楨先生

衛生福利及食物局助理秘書長
(安老服務及社會保障)4
楊樂詩小姐

社會福利署副署長(行政)
羅德賢小姐, JP

社會福利署總社會保障主任(社會保障)1
鄭作民先生

社會福利署總社會保障主任(社會保障)2
黎少波先生

社會福利署總社會保障主任(社會保障)4
楊嫻華小姐

社會福利署總社會工作主任(感化服務)
顏文波先生

懲教署助理署長(更生事務)
陳碩聖先生

**應邀出席的
代表團體** : 香港社區組織協會

社區組織幹事
吳衛東先生

社區組織幹事
關志江先生

社區組織幹事
許嘉諾女士

7名更生人士代表

香港善導會

署理總幹事
吳宏增先生

綜合服務總監
陳孚西先生

香港基督教更新會

總幹事
潘國光牧師

基督教監獄牧養團契

事工主任
李文芳牧師

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)3
余蕙文女士

經辦人／部門

I. 向刑釋人士發放綜合社會保障援助的安排
(立法會 CB(2)1771/05-06(01) 至 (02) 及
CB(2)1839/05-06(01)至(02)號文件)

應主席的邀請，衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)向委員簡述政府當局的文件(立法會CB(2)1771/05-06(01)號文件)。該文件闡述在綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃下，刑釋人士申請援助金的安排。

2. 主席繼而邀請代表團體就此事發表意見。

代表團體的意見

香港社區組織協會

3. 3名更生人士向委員闡述他們出獄後面對的困境，詳情如下——

- (a) 他們剛出獄時，身上只有大約200至300元，僅可糊口數天。他們需要經濟援助以解燃眉之急，不能等候一個月才領取綜援；
- (b) 由於經濟窘迫，其中一名更生人士無奈再度以身試法，而另一名更生人士則迫不得已向“大耳窿”(即高利貸)借款；及
- (c) 刑釋人士須輪候一至兩個月，才能入住由香港善導會提供的宿舍。有些刑釋人士無處容身，惟有露宿街頭。由於沒有居住地址，他們亦難以尋找工作。

4. 吳衛東先生陳述香港社區組織協會(“社區組織協會”)的意見，詳情載於該協會的意見書內(立法會CB(2)1771/05-06(02)號文件)。他特別指出以下各點——

- (a) 社區組織協會於2005年8月進行的研究結果顯示，刑釋人士在出獄後經濟極為拮据，尤以出獄後首個月為甚。平均而言，他們身上往往只有300多元，但卻要等候一個月始能獲發綜援。為了維持生計，約85%的刑釋人士須向人借錢，約25%則再次犯事。此外，約35%的刑釋人士須在出獄後首個月露宿街頭；
- (b) 根據社區組織協會兩年前計算所得，當局監禁一名囚犯的成本為每月17,000元。減少刑釋人士再次犯罪的機會，是對社會有利的做法；
- (c) 鑒於刑釋人士在出獄後即時陷入經濟困境，當局不應向刑釋人士實施綜援一個月等候期的規定，正如在戒毒所完成戒毒治療的刑釋人士可獲豁免一樣；
- (d) 社區組織協會曾於2005年12月採用政府當局文件第6段所述的申請綜援劃一轉介表格，將一名需要緊急經濟援助的刑釋人士轉介予社會福利署(下稱“社署”)。然而，社會保障上訴委員會於2006年2月拒絕上述豁免一個月等候期的申請，理由是在囚人士不符合申請綜援的資格。這宗個案顯示，劃一轉介表格對加快行將獲釋在囚人士申請綜援的程序，並無多大幫助；
- (e) 刑釋人士須輪候長時間才獲安排住宿，由此可見，現時為刑釋人士提供的收容中心／宿舍，不足以應付所需。民政事務總署應重開月租430元的單身人士宿舍，為刑釋人士提供租金低廉的住宿；及
- (f) 根據政策規定，不論受助人所屬的類別為何，如領取綜援不足3個月，一律不獲豁免計算入息。這項政策會令新領取綜援人士不願尋找工作，與豁免計算入息政策的原意背道而馳。

香港善導會

5. 吳宏增先生簡述香港善導會(下稱“善導會”)的意見書(立法會CB(2)1839/05-06(02)號文件)，並提出以下各點——

- (a) 善導會的社工定期探訪懲教署轄下的懲教院所，向在囚人士宣傳善導會為刑釋人士提供的多元化服務，例如短期經濟援助、職業輔助及住宿服務，以協助他們應付出獄後最迫切的問題；

- (b) 雖然善導會的最終目標，是幫助釋囚再次融入社會，自力更生，但該會亦瞭解到，刑釋人士急需現金援助，尤其在出獄後首數個月。在該會的服務使用者中，88%曾接受現金援助，由此可見，刑釋人士確有這方面的需要；
- (c) 善導會認為，向刑釋人士“一刀切”發放綜援並不適當，因為他們一旦進入了社會保障安全網，便不易離開。為解決刑釋人士的即時經濟困難，善導會建議政府當局加強向有關非政府機構提供的緊急撥款支援，由非政府機構即時直接向有需要的刑釋人士發放援助金。若能提供這類緊急撥款，一些只需臨時或一次過經濟援助的刑釋人士便可解燃眉之急，而無須申請綜援。只有需要較長期經濟援助的刑釋人士，才應獲發綜援；
- (d) 善導會現時為刑釋人士提供的床位約有130張，而輪候名單上的申請人則約有100名。至於剛出獄的人士，善導會會盡力為他們提供住宿，讓他們無須在獲釋後即露宿街頭。然而，對於已重回社會一段時間的更生人士，他們通常須等候一至兩個月才能入住宿舍。他促請政府當局提供資源予有關的非政府機構，開辦更多刑釋人士宿舍；及
- (e) 善導會只能撥出有限的經常撥款，為刑釋人士提供職業輔助服務。在負責此項服務的職員當中，只有兩名為長期聘用的全職職員，其他職員則以短期形式聘用。他希望政府當局增撥資源予善導會，以加強該會轄下的職業復康服務。

香港基督教更新會

6. 潘國光牧師向與會者講述香港基督教更新會(下稱“更新會”)為刑釋人士提供的以下支援服務 ——

- (a) 服務使用者如有住宿需要，更新會會將他們轉介予營辦臨時收容中心／市區單身人士宿舍的有關非政府機構；
- (b) 如有需要，服務使用者可使用更新會的地址作為通訊地址，方便他們求職；及
- (c) 服務使用者如有緊急財政需要，更新會會向他們發放每星期350元的短期現金津貼。

政府當局的回應

7. 社會福利署副署長(行政)的回應如下 ——

- (a) 綜援計劃的目的，是向出現經濟困難的人士提供援助，以協助他們應付生活上的基本需要。綜援的申請程序適用於所有申請人。就符合資格領取綜援的15至59歲身體健全的失業人士(包括刑釋人士)而言，他們會在申請日起計一個月後開始領取每月援助金。設立一個月等候期的目的，是鼓勵身體健全的申請人尋找工作，而非在失業後便隨即倚賴綜援維生。不過，倘若申請人有真正困難，社會福利署署長可行使酌情權，豁免一個月等候期。過往曾有個案獲得豁免；
- (b) 除綜援外，社署亦直接或透過受資助的非政府機構(例如善導會)，為更生人士提供其他服務。善導會提供的服務包括釋前輔導服務、住宿服務、職業輔助及經濟援助。社署及非政府機構營辦的綜合家庭服務中心亦可向刑釋人士提供輔導及轉介服務；如有需要，這些中心會幫助他們向多個信託基金申請緊急現金援助；
- (c) 除善導會營辦的宿舍外，露宿者臨時收容中心及單身人士宿舍亦為刑釋人士提供短期住宿服務。雖然部分由民政事務總署資助的單身人士宿舍已關閉，但餘下的兩間仍可為有需要人士提供約500張床位；及
- (d) 為善導會及社區組織協會提供劃一轉介表格，旨在方便在囚人士在臨近出獄前申請綜援，讓他們無須在獲釋後隨即忙於辦理申請手續。不過，除獲社會福利署署長酌情豁免一個月等候期的個案外，一個月等候期的規定適用於所有15至59歲身體健全的綜援申請人。

討論

8. 社會福利署副署長(行政)回應主席的提問時表示，政府當局正檢討綜援計劃下豁免計算入息的現行規定。主席表示，政府當局曾於去年告知小組委員會，當局會檢討豁免計算入息的規定。他希望政府當局於本年年中向小組委員會匯報檢討進度。衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)²回應時表示，檢討涉及的問題複雜，而政府當局亦須在檢討過程中諮詢各相關組織。因此，他不能在現階段就完成檢討的時間表作出承諾。儘管如此，他答允會盡快完成檢討。

政府當局

9. 李鳳英議員表示，代表團體已清楚表明，刑釋人士在出獄後即時陷入困境，連三餐一宿亦無法應付。鑒於刑釋人士須等候一個月才獲發綜援，而有關的非政府機構亦因資源緊絀而未能照顧刑釋人士的各項需要，她詢問政府當局如何確保刑釋人士獲得適時的援助。

10. 社會福利署副署長(行政)重申，一如上文第7(a)至7(c)段所述，現已為刑釋人士提供不同的援助及支援服務。在刑釋人士出獄前，善導會已向他們提供有關這些支援服務的資料。她進而表示，在刑釋人士出獄後隨即以“一刀切”方式向他們發放綜援，並非恰當的做法，因為此項安排會對當局就有能力尋找工作健全的成年人所採取的綜援政策造成深遠影響。

11. 李鳳英議員認為，政府當局只是縷述現有的服務，卻沒有回答她的問題。她要求政府當局向小組委員會提供資料，載述在過去兩年——

- (a) 刑釋人士申請綜援的個案數目；
- (b) 在刑釋人士申請豁免綜援一個月等候期的個案中，獲豁免及遭拒絕的個案數目分別為何；及
- (c) 刑釋人士在申請綜援後一個月獲發綜援的個案數目。

12. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，政府當局並無按綜援申請人的類別(例如刑釋人士或吸毒者)，將綜援申請分類。因此，當局並無李鳳英議員所要求的數據，但當局可提供社會福利署署長去年酌情豁免綜援一個月等候期的個案數目。就此，社會福利署總社會保障主任(社會保障)¹向與會者表示，在上一個財政年度，這類個案共有9宗，其中3宗的申請人為刑釋人士。

13. 應主席的邀請，善導會的吳宏增先生及社區組織協會的吳衛東先生向小組委員會闡述，他們就急需申請綜援的個案使用劃一轉介表格的經驗。

14. 吳宏增先生表示，善導會曾於數年前與社署商討，有何措施可協助一些需要緊急經濟援助的刑釋人士。經商討後，當局為這類綜援申請制訂了劃一轉介表格。轉介表格載有申請人的基本資料，以及有關社工對個案緊急程度所作的評估，供社署參考。根據過往的經驗，善導會認為採用劃一轉介表格對加快申請程序或縮短一個月等候期，似乎效用不大，善導會因此逐漸較少採用該表格。他進而表示，善導會與社署最近曾檢討該表格的使用情況，而社署當時曾表示，該署會加深前線人員對使用該轉介表格的瞭解。

15. 吳衛東先生提及該會於2005年12月採用轉介表格的經驗，詳情載於上文第4(d)段。他表示，若該表格對加快綜援申請程序並無真正效用，使用該表格根本沒有意義。他進而表示，去年只有3名刑釋人士獲豁免一個月等候期，令人懷疑該表格能否有效幫助一些急需經濟援助的刑釋人士。

政府當局
16. 主席希望政府當局檢討劃一轉介表格的使用情況，以期加強該表格的成效，協助刑釋人士應付出獄後的迫切需要。社會福利署副署長(行政)表示同意。

17. 湯家驊議員指出，問題癥結在於刑釋人士在出獄後首個月急需經濟援助，對他們而言，要度過這段艱難時期殊非易事，但政府當局的答覆卻是，一個月等候期適用於所有身體健全的綜援申請人，包括刑釋人士。這個答覆對解決問題於事無補。根據社區組織協會的研究結果，刑釋人士在出獄後平均只有300元，而當中35%須露宿街頭。有鑒於此，湯議員認為，難以相信去年只有3名刑釋人士被確認為急需經濟援助。他要求政府當局解釋，在甚麼情況下，當局才認為綜援申請人需要緊急經濟援助，並可獲豁免一個月等候期。他亦問及有關審批標準是否過高，以致去年只有3宗刑釋人士成功獲得豁免的個案。他要求政府當局闡釋如何簡化由善導會及社區組織協會轉介個案的程序(載於政府當局文件第6段)，以及簡化程序的成效。

18. 社會福利署副署長(行政)答稱，簡化轉介程序指以下安排：善導會及社區組織協會可採用劃一的轉介表格，把其認為真正需要緊急經濟援助的刑釋人士轉介至社署。她重申，這項安排旨在方便在囚人士在出獄前申請綜援，讓他們無須在獲釋後隨即忙於辦理申請手續。至於會否豁免一個月的等候期，則視乎申請人的財政狀況而定，與是否採用該表格無關。

19. 至於當局採用甚麼準則，以決定是否豁免申請人須等候一個月始獲發綜援的規定，社會福利署副署長(行政)表示，當局須按有關申請人的個別情況考慮每宗個案。社會福利署總社會保障主任(社會保障)補充，有關申請人的財政狀況是主要的準則。在審核申請人的財政狀況時，當局會考慮多項相關因素，例如該申請人是否有積蓄、其親友及非政府機構可否提供援助等。

秘書
20. 湯家驊議員要求善導會及社區組織協會的代表提供類似以下情形的實際個案的資料，供小組委員會參考：即刑釋人士在出獄後只有大約300元、且無處容身，但申請緊急發放綜援卻被拒。這些個案可反映出政府當局就豁免一個月等候期所訂的準則是否合理。

21. 陳婉嫻議員表示，刑釋人士不論有否接受戒毒治療，都需要一段時間適應，才能重新融入社會。因此，就綜援而言，為在戒毒所完成戒毒治療的刑釋人士提供的安排，應同樣適用於其他刑釋人士，即刑釋人士若符合領取綜援的資格，便無須等候一個月，在申請當日即可獲發綜援。

22. 衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)2回應時表示，就綜援而言，由於戒毒所的刑釋人士曾接受戒毒治療，因此在獲釋後首3個月，他們暫時不宜工作。然而，一個月等候期的政策將適用於15至59歲身體健全的刑釋人士。

23. 陳婉嫻議員表示，政府當局應正視刑釋人士在出獄後的急切需要。她重申，不論刑釋人士是否曾接受戒毒治療，他們都需要時間適應社會，當局應在他們最困難的時候即時伸出援手。她補充，政府當局應考慮代表團體在這次會議上提出的建議，照顧刑釋人士的需要。

24. 梁國雄議員表示，在提供援助予刑釋人士方面，政府當局應協調不同政策局／政府部門(包括社署、懲教署及民政事務總署)的工作。當局應設立專門協助刑釋人士的信託基金。他亦表示，為在囚人士提供服務的福利主任不足，需要在這方面加以改善。

25. 懲教署助理署長(更生事務)回應時告知與會者，現時每250名在囚人士有一名福利主任，每500名在囚人士有一名助理福利主任。他同意這個比例未如理想並補充，懲教署正進行內部檢討，研究加強為在囚人士提供的支援及福利服務，並會在即將進行的資源分配計劃中，要求當局提供所需的資源，以推行各項建議。他進而承諾，該署會致力配合由有關非政府機構／政府部門提供的釋前服務。

26. 主席表示，政府當局應確保在囚人士為出獄作好準備。社工／福利主任應與即將獲釋的刑釋人士共同擬訂刑釋計劃，協助他們解決與在社會生活有關的各項需要，例如住宿、就業及經濟援助。這些安排將有助他們重新適應社會，自力更生。他亦贊同梁國雄議員的意見，認為必須協調各個政府部門的工作，為刑釋人士提供綜合支援服務。就此，衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)2告知與會者，各有關政策局／政府部門亦有就此事交換意見。主席詢問，現時是否有任何既定機制，以進行跨部門的協調工作。社會福利署副署長(行政)答稱，現時並無有關機制。主席認為，衛生福利及食物局應帶頭舉行初步的跨部門會議，商討照顧刑釋人士需要的措施。他亦詢問政府當局，何時可向小組委員會匯報此事。

政府當局 27. 衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)2回應時表示，政府當局會舉行內部會議，商討如何跟進此事。由於此事涉及不同的政策局及政府部門，因此他不能在現階段就此提供確實的時間表。儘管如此，他表示政府當局會盡力在切實可行的範圍內盡快解決有關問題。主席表示，政府當局不應只就此事進行內部討論，亦應在這過程中與有關的非政府機構溝通。衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)2表示同意。

政府當局 28. 吳宏增先生表示，住宿問題是刑釋人士面對其中一項最迫切的問題。據他瞭解，民政事務總署轄下的單身人士宿舍有空置宿位。他希望政府當局彈性調配資源，以照顧刑釋人士的住宿需要。吳衛東先生贊同吳宏增先生的意見並補充，單身人士宿舍現行的租金由每月900至1,100元不等，刑釋人士根本無法負擔。他重申，政府當局應重開月租較低廉(每月430元)的單身人士宿舍。

政府當局 29. 主席同意，彈性調配宿舍資源有助解決刑釋人士宿位短缺的問題。有鑒於此，他表示，亦應邀請民政事務總署參與政府當局舉行的跨部門會議。衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)2承諾將代表團體及委員的意見轉告民政事務總署。

政府當局 30. 主席總結時強調，必須加強為刑釋人士提供的援助及支援服務，協助他們重新融入社會，這樣做最終將有助節省用於綜援的公共開支，以及監禁積犯的高昂成本。鑒於問題的緊急性，主席認為政府當局應盡快解決。他建議政府當局於2006年7月初向小組委員會提交中期進度報告，並在6個月內提交全面報告。委員同意主席的建議。衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務及社會保障)2表示同意。

31. 議事完畢，會議於下午12時44分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年7月13日