

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2917/05-06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

第十四次會議紀要

日 期：2006年6月26日(星期一)
時 間：下午2時30分
地 點：立法會會議廳

出席委員：張超雄議員(主席)
李卓人議員
陳婉嫻議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員

缺席委員：李鳳英議員, BBS, JP
馮檢基議員, JP

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)3
區啟豐先生

社會福利署副署長(行政)
羅德賢小姐, JP

社會福利署署理助理署長(安老服務)
林嘉泰先生

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
吳偉權先生

**應邀出席的
代表團體** : 香港防止虐待長者協會

總幹事
余慧銘女士

會員
鄭杏薇女士

香港社會服務聯會

政策倡議及國際事務業務總監
蔡海偉先生

民協社會服務中心有限公司 —— 長者領袖訓練計劃

項目主任
吳偉釗先生

會員
郭心女女士

清潔工人職工會

組織幹事
陳寶瑩女士

組織幹事
劉嘉美女士

老人權益中心

組織者
李翠琮女士

會員
張帶娣女士

關注綜援檢討聯盟

助理組織幹事
歐陽達初先生

成員
許日厚先生

香港基督教服務處老人評議會

社會工作人員
黃珮欣小姐

樂施會

香港項目統籌
胡文龍先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)2
戴燕萍小姐

列席職員 : 高級議會秘書(2)7
黎紹文先生

議會秘書(2)2
林偉怡女士

議會事務助理(2)8
黃瑛傑先生

經辦人／部門

I. 貧窮長者申請綜合社會保障援助的困難
(立法會CB(2)2504/05-06(01)至(05)及
CB(2)2567/05-06(01)至(02)號文件)

代表團體的意見

香港社會服務聯會
(立法會CB(2)2567/05-06(01)號文件)

蔡海偉先生 陳述香港社會服務聯會(下稱“社聯”)的意見，詳情載於社聯於會議席上提交的意見書內。他表示，行政長官在2000年《施政報告》中曾作出

承諾，表示當局會檢討高齡津貼計劃，並會提供額外援助予那些積蓄不多，又缺少子女支援，主要靠申領高齡津貼維持生計的長者，以改善他們的生計。他對當局出爾反爾表示遺憾。具體而言，社聯促請政府當局 ——

- (a) 准許與家人同住的長者自行申領綜合社會保障援助(下稱“綜援”)，而非規定他們須以家庭為單位申領綜援；
- (b) 加強公眾教育，讓更多長者及社會人士知悉，清貧長者可申領綜援。與福利服務有關的單位亦應轉介這些長者予社會福利署(下稱“社署”)轄下的社會保障辦事處，以便跟進；及
- (c) 考慮設立第二安全網，向沒有申領綜援的清貧長者發放津貼，支付膳食、租住私人樓宇及交通方面的開支。

香港防止虐待長者協會

(立法會CB(2)2504/05-06(02)號文件)

2. 余慧銘女士簡述香港防止虐待長者協會於會議席上提交的意見書。綜援受助人鄭杏薇女士向委員解釋，由於其長子拒絕在申報不供養父母的聲明上簽署，因此她在申領綜援時面對不少困難。有關政府當局於1999年6月推行措施，規定綜援申請人若與家人同住，必須以家庭為單位申領綜援，她認為這項措施並不合理，因為會對那些與家人關係不佳的長者綜援受助人造成障礙。

民協社會服務中心有限公司 —— 長者領袖訓練計劃

(立法會CB(2)2567/05-06(02)號文件)

3. 郭心女女士及吳偉釗先生陳述民協社會服務中心的意見，詳情載於該中心於會議席上提交的意見書內。郭女士表示，若長者擁有的資產超過34,000元的限額，便不會獲得綜援計劃的援助。雖然這些長者薄有積蓄，但醫療費和自住物業的維修費等開支，已令他們的負擔百上加斤。此外，亦有不少長者的子女雖然沒有能力或不願意供養父母，但卻基於種種原因而拒絕以家庭為單位申領綜援，結果令長者陷入不必要的經濟困境。

4. 郭女士繼而提出以下建議 ——

- (a) 政府當局應從速設立全民老年退休金計劃，向所有退休的長者發放每月2,500元至3,000元的退休金，以維持他們的基本生計；

- (b) 在設立老年退休金計劃前，政府當局應先取消以下規定：年齡介乎65至69歲的長者所擁有的資產不得超過指定限額，方符合資格領取普通高齡津貼；及
- (c) 公共交通營辦商應向60歲或以上的長者提供票價優惠。

清潔工人職工會

(立法會CB(2)2504/05-06(04)號文件)

5. 陳寶瑩女士陳述清潔工人職工會的意見，詳情載於該會的意見書內。她表示，現時60歲或以上的長者佔勞動人口3.2%，其中38%為65歲或以上的長者。該會進行的調查結果顯示，年老的清潔工人主要負責厭惡性的工作，例如清潔廁所，他們的平均市場工資只有每小時15元。

6. 陳女士指出，上述長者大多沒有領取綜援，原因是他們的家庭總收入被評定為足以應付生活需要，或其子女拒絕申報不供養父母。該會促請政府當局推行全民退休保障計劃，以保障長者的福祉。在推行此計劃前，政府當局應取消申領綜援的關卡，並向社工加強宣傳，提醒他們長者有權申請豁免以家庭為單位申領綜援。

關注綜援檢討聯盟

(立法會CB(2)2548/05-06(01)號文件)

7. 歐陽達初先生及許日厚先生向委員闡述關注綜援檢討聯盟在意見書內提出的以下各點 ——

- (a) 由於與家人同住者必須以家庭為單位申領綜援的政策會令長者被迫與家人分開居住，當局應考慮准許家庭中的長者成員以個人為單位申領綜援；
- (b) 當局規定長者的子女須申報不供養父母，並須提供家庭收入的證明文件，令長者申領綜援的困難大增。有鑒於此，政府當局應精簡申領綜援的程序，只要長者自行申報其沒有家人供養，便已符合規定；及
- (c) 政府當局應提高單身長者及長者夫婦申領綜援的資產限額(有關限額分別為34,000元及51,000元)，因為綜援下的殮葬費津貼不足以支付所需的殮葬費，以致不少長者為求安全感而寧願保留一筆超過34,000元的“棺材本”。

老人權益中心

(立法會CB(2)2504/05-06(05)號文件)

8. 張帶娣女士及李翠琼女士簡述老人權益中心的意見書。現年81歲的綜援受助人張女士表示，當局於1999年規定所有綜援申請必須以家庭為單位提出。由於其子不想為符合資格領取綜援而辭去低收入的工作，因此，她於1999年後停止領取綜援，只靠領取傷殘津貼維生。直至2005年，房屋署以體恤為理由准許在公共屋邨居住的張女士與其子一家分戶，她才能重新申領綜援。

9. 李女士表示，不少長者因上述規定而被迫與家人分開居住，以致政府須增加公屋的開支，這情況對整體社會並無裨益。她促請政府當局放寬這項規定，並從速推行全民老年退休金計劃。

香港基督教服務處老人評議會

10. 黃珮欣小姐表示，香港基督教服務處老人評議會認為，政府當局應准許與家人同住的長者只需申報沒有家人供養，便可自行申領綜援。黃小姐認為，若當局放寬有關規定，便可解決長者現時在申領綜援時所面對的困難，例如子女不願以家庭為單位申領綜援，或拒絕申報他們不供養父母。為就長者過往對社會所作的貢獻表示更大的尊重，黃小姐促請政府當局提高申領綜援長者的資產限額，而現時的資產限額為34,000元。

樂施會

11. 胡文龍先生表示，聯合國《經濟、社會及文化權利國際公約》(下稱“《經社文國際公約》”)第九條保證，人人有權享受社會保障。樂施會認為，現行的綜援規定假設與父母同住的子女願意及有能力供養長者，剝削貧困長者在有需要時獲得援助的權利。就此而言，現行規定違反了《經社文國際公約》第九條。

12. 胡先生進而表示，准許申領綜援的長者自行申報沒有家人供養，並就所申報的事項負上法律責任，屬符合普通法的做法。當局無須規定長者的子女以第三者身份核證。現行政策無視長者的個人權利，將不少長者拒於綜援的基本安全網之外，令貧窮問題惡化。

政府當局的回應

13. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，當局規定與家人同住的申請人必須以家庭為單位申領綜援，其理據是藉此鼓勵家庭成員互相扶持，並防止有人濫用綜

援，推卸照顧家庭成員的責任。若經過評估後，證實家庭總收入及資產總值不足以應付家庭的整體認可需要，當局便會發放綜援，以補不足之數。在處理申請期間，如發現長者申請人與家人關係惡劣，但基於種種原因而未能安排申請人與家人分戶，社署會在理由充分的情況下酌情豁免有關規定。當局已有一套清晰的指引，用以評估申請人是否合資格領取綜援，而社署亦會根據每名長者的個別情況考慮其綜援申請，並會適當地顧及每宗個案的特殊情況。

14. 社會福利署副署長(行政)進而指出，政府當局必須就綜援申請的資產限額訂定參考標準，因為當局必須確保把由政府一般收入支付的經濟援助發放給最需要的人。政府當局規定家庭成員必須提供不供養長者的證明，目的是在辦理綜援申請時，藉此核實長者的收入和資產。至於部分代表團體建議加強宣傳，讓長者知悉他們有權申請豁免以家庭為單位申領綜援，社會福利署副署長(行政)強調，政府當局會就個別個案作特殊考慮，但無計劃鼓勵長者以上述理由申請豁免。

討論

15. 譚耀宗議員表示，代表團體提出的問題曾在安老事務委員會會議上討論。他明白到，個別家庭將供養家人的負擔轉嫁予納稅人並不公平。然而，現行的規定導致家庭分離和耗用額外公屋資源等多項問題，政府當局應該正視。譚議員關注到，雖然當局可酌情豁免個別申請人遵從有關規定，但行使有關酌情權的門檻相對較為嚴格。他亦詢問，自當局於2005年10月1日將每年離港寬限期由180天延長至240天後，申請高齡津貼的人數有否增加。

16. 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，在2005年10月至2006年5月期間，領取高齡津貼的人數由459 516人增至460 870人，增幅只有0.3%。

17. 關於行使酌情權一事，社會福利署副署長(行政)表示，為免詐騙或濫用綜援的情況出現，當局嚴格規定，綜援申請人若與其他家庭成員同住，必須以家庭為單位申領綜援。至於特殊個案，當局則會根據有關個案的情況作審慎考慮。社會福利署副署長(行政)回應主席的提問時表示，在2005年，社署曾接獲47宗長者要求豁免以家庭為單位申領綜援的申請，當中20宗已獲批准。

18. 陳婉嫻議員認為，當局於1999年推行有關規定時，並未獲得福利事務委員會的支持，而政府當局所提供的數據，亦未能準確反映有關規定所造成的各項問題的真像。她曾遇到不少個案，當中的長者生活貧困，須倚賴高齡津貼和撿拾紙盒或汽水罐維生。這些長者若要求子女作出不供養父母的聲明，或會導致他們與子女關係緊張，為免發生這種情況，長者往往寧願拒絕申領綜援。陳議員促請政府當局研究政府經濟顧問最近發表的數據。有關數據顯示，在月入低於4,000元的工人中，長者佔60%，她亦促請當局檢討申領綜援的嚴格規定，以保障長者的福祉。

19. 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，政府當局無意改變要求綜援申請人以家庭為單位申領綜援的現行政策。這項政策符合綜援計劃的政策目標，即由政府一般收入支付的經濟援助應給予最需要的人。委員若有轉介個案，社署會作個別調查。若理由充分，社署會豁免有關規定。

20. 陳婉嫻議員不滿政府當局的回應。她表示，雖然的確有人詐騙綜援，但當局採取“一刀切”的方式，要求長者在申請綜援時必須提供由其家人作出的不供養聲明，這做法欠缺理據。她依然認為，政府當局應研究月入少於4,000元的在職長者的情況。主席提出相若意見。

21. 李卓人議員提出以下問題 ——

- (a) 自當局於1999年規定所有綜援申請必須以家庭為單位提出後，有多少名與家人同住的長者綜援受助人因此而放棄領取綜援；及
- (b) 為何不恢復1999年之前的政策，讓長者可自行申領綜援，無須同住的家人提供由僱主簽發的入息證明，以核實家庭收入。

李議員亦要求政府當局放寬申領綜援的長者的資產限額，因為長者儲存的“棺材本”往往會超過現行指定的領取綜援資產限額。

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及社會福利署副署長(行政)的回應如下

- (a) 社署並無備存統計數據，記錄長者受助人因當局規定須以家庭為單位提出申請而放棄領取綜援的個案數字；

- (b) 政府當局無意改變現行的政策，因為當局既須提供援助予沒有能力維持生計的人，以照顧他們的基本需要，同時亦須確保善用公帑，以求在兩者之間求取平衡；及
- (c) 必須防止有足夠經濟能力的家庭濫用無須供款的綜援計劃，但在特殊情況下，社署會考慮讓與家人同住的長者自行申領綜援。

23. 湯家驊議員表示，現行政策與重視家庭及加強家庭凝聚力的傳統觀念背道而馳。他批評政府一方面投放52億元發展添馬艦工程計劃，另一方面卻如此吝嗇，未能以人道方式提供額外經濟援助，以解決長者的困難，尤其是本港的經濟自去年起已強勁復甦。他進而要求政府當局解釋，在評估長者是否合資格領取綜援時，為何不能讓長者自行申報其家庭收入及沒有家人供養。

24. 社會福利署副署長(行政)表示，她同意湯議員的意見，就是家庭是社會的核心，家人應互相扶持。當局要求有入息的家庭成員簽署不供養長者聲明的政策，可令他們有機會再三考慮，應否承擔供養其他沒有經濟能力的家人的責任。此外，當局所設立的酌情機制亦會確保，與家人關係惡劣的長者若有真正需要，不會被拒於綜援安全網之外。

25. 湯家驊議員對政府當局的回應表示不滿。他認為，簽署聲明將會導致部分長者與家人的關係進一步惡化。此外，這絕對不是提醒家人有責任供養長者的唯一途徑。他依然認為，鑒於長者若蓄意提供虛假資料騙取援助金，便須負上法律責任，因此，由申領綜援的長者自行申報資料應已足夠。既然設立酌情機制的原意是為真正需要申領綜援的長者提供最後機會，他質疑為何在2005年，申請酌情豁免的個案只有47宗。

26. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，截至2006年5月，領取綜援的人數為535 487人，若改變須以家庭為單位提出申請的政策，將會影響所有現有的綜援受助人。此舉或會導致綜援開支大幅增加，亦有違家人應互相扶持的理念。為加強管制，以防有人詐騙及濫用公帑，以及核實申請人所提供的資料，有必要規定家庭成員須就此作出聲明。

27. 社會福利署總社會保障主任(社會保障)1補充，家庭所有成員的總收入是一項客觀準則，用以評估有關家庭根據綜援標準是否有需要獲得經濟援助，以及應獲發放的綜援金額。若社會保障辦事處發現在綜援申請個

案中，長者與家人關係惡劣，便會將個案轉介予社署的社工跟進。有關長者的家人須作出聲明，表示不會供養長者；當局如認為理由充分，便會豁免有關長者須以家庭為單位申領綜援的規定。

28. 社會福利署總社會保障主任(社會保障)¹進一步回應湯家驊議員的提問時強調，申請人須提供證明文件以核實綜援申請表上自行申報的資料是否屬實的規定，適用於所有個案。綜援申請人除須證明其與其他家庭成員的財務關係外，亦須提供其他文件，例如銀行存款及就學開支證明。

29. 梁國雄議員表示，當局規定子女須作出聲明，以核證長者申請人與其子女的財務關係，這項政策並不尊重長者作為獨立個體的尊嚴及誠信。他詢問政府當局，倘若沒有由長者家人作出的聲明，當局是否需要增撥資源，查核由長者申請人自行申報的資料。

30. 社會福利署副署長(行政)指出，任何與家人同住的人士若獲得社署酌情批准，也可自行申領綜援。綜援申請人須提供多份證明文件，以供當局核實申請人的情況，其中一份文件就是有關申請人與其家人的財務關係的證明文件。這項政策適用於所有個案，並非針對長者。她補充，鑒於綜援是一項由政府一般收入撥款資助的非供款式計劃，因此根據申請人的收入及資產評估他們的申請資格，屬合理的做法。

31. 梁國雄議員認為，即使長者的子女沒有應當局的要求作出不供養父母的聲明，當局亦應准許長者自行申領綜援。若其後證實有關長者蓄意作出虛假聲明，社署可調查有關個案，再決定應否提出檢控。

32. 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重申，若長者與家人的關係惡劣，而其家人拒絕作出不供養聲明，社會保障辦事處會將有關個案轉介予社署的社工跟進。

33. 梁家傑議員促請政府當局准許長者自行申領綜援。經考慮政府當局至今就推行有關政策的理據所作的解釋後，他提出以下各點——

- (a) 當局並非必須根據家人作出的聲明，才能核實綜援申請人自行申報的資料，尤其這項規定會令不少有需要的長者對申領綜援卻步。社署可安排約見申請人和進行家訪，以查核申請人的實際情況及所提供的資料；及

- (b) 要求長者家人作出聲明的規定能否有效促使家庭成員再三考慮負起供養長者的責任，實在令人懷疑。若要鼓勵家人互相扶持，可透過社工輔導及公眾教育，以達致這個目的。

34. 社會福利署副署長(行政)澄清，長者可自行申領綜援。長者若與其他有入息的家人同住，才須以家庭為單位申領綜援。她重申，如有需要，社署會酌情豁免個別申請人遵守這項規定，在2005年，共有20宗涉及長者申請人的豁免申請獲得批准。若長者與家人關係惡劣，社會保障辦事處會把個案轉介予社署其他服務單位，讓社工為有關家庭提供適當的服務。

35. 梁家傑議員認為，政府當局應進行研究，設法找出在2005年只有47宗豁免申請的根本原因為何，因為根據委員的經驗，有關數字應遠高於此數。社會福利署副署長(行政)回應時表示，社會保障辦事處及綜合家庭服務中心的職員一直盡力協助有需要人士，並會繼續這樣做。

36. 蔡海偉先生表示，行政長官在2000年《施政報告》中指出，不少長者由於積蓄不多，又缺少子女支援，以致主要靠申領高齡津貼維持生計。對於蔡先生就相關統計數據提出的問題，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回應主席就此作出的提問時表示，政府當局並無備存有關的統計數據。蔡先生進而問及政府當局委託香港大學就並無申領綜援的長者所進行的研究。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回應主席就此作出的提問時表示，研究結果只供社署內部參閱。

37. 李卓人議員提及政府當局在上文第22(a)段的答覆，並詢問社署可否搜集統計數據，說明自當局於1999年實施以家庭為單位申領綜援的政策以來，共有多少名長者因此項規定而放棄領取綜援。他亦要求政府當局提供資料，列明在1999至2006年期間，有多少名與家人同住公屋的長者租戶為符合自行申領綜援的資格而提出分戶申請。李議員表示，若有上述數字，小組委員會便可全面檢討有關政策。

38. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，由於綜援申請人無須說明放棄申領的原因，因此社署並無按受人放棄領取綜援的原因搜集有關的分項數字。至於由與家人同住公屋的長者提出分戶的申請數字，她表示，小組委員會可直接向房屋及規劃地政局查詢。

39. 主席總結討論時表示，所有綜援申請均須以家庭為單位提出的政策令不少與家人同住的長者對申領綜援卻步，以致他們陷入不必要的經濟困境，情況實在有欠理想。不少長者的子女既不願意或沒有能力供養年老雙親，但又不希望以家庭為單位申領綜援；由於這類個案屢見不鮮，主席支持李卓人議員的建議，促請當局檢討有關政策。由於有關政策對長者造成的負面影響彰彰明甚，他要求政府當局從速採取措施，解決該政策所引致的問題。

II. 下次會議日期

40. 委員同意於2006年7月19日上午10時45分舉行下次會議，討論綜援計劃的居港7年規定。

41. 主席建議小組委員會與衛生事務委員會舉行聯席會議，與政府當局討論為露宿者提供的牙科服務及其他相關事宜。委員表示同意。

42. 議事完畢，會議於下午4時35分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年8月8日

cb2t379