

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1387/06-07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

第十七次會議紀要

日期：2007年2月8日(星期四)
時間：下午2時30分
地點：立法會大樓會議室A

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
馮檢基議員, SBS, JP
梁國雄議員

缺席委員：何俊仁議員
梁家傑議員, 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
吳偉權先生

社會福利署總社會工作主任(家庭暴力)
彭潔玲女士

**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

香港政府華員會社會工作主任職系分會

主席
梁建雄先生

副主席
張金旗先生

香港明愛家庭服務

督導主任
郭志英女士

香港政府華員會社會保障助理分會

主席
陳振華先生

群福婦女權益會

主席
廖銀鳳女士

阿敏

新福事工協會

總幹事
梁友東牧師

民間人權陣線

召集人
張錦雄先生

關注婦女性暴力協會

署理總幹事
王秀容女士

杜文慧女士

關注綜援檢討聯盟

組織幹事
李大成先生

代表
阿儀

平等機會婦女聯席

反家暴政策倡議項目統籌
鍾婉儀女士

同根社

主席
楊媚女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
馬淑霞小姐

列席職員 : 議會秘書(2)2
林偉怡女士

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要

[立法會 CB(2)999/06-07號文件]

2006年12月12日會議的紀要獲確認通過。

II. 家庭暴力受害人申領綜合社會保障援助時所面對的困難

[立法會 CB(2)1007/06-07(01) 至 (06) 、
CB(2)1052/06-07(01) 至 (03) 及 CB(2)1060/06-07(01)
至(05)號文件]

代表團體的意見

2. 主席歡迎團體代表出席會議。各代表團體的意見綜述於下文各段。

香港防止虐待長者協會

[立法會CB(2)1007/06-07(02)號文件]

3. 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。余女士認為，政府當局應採取更具彈性的方式，處理受虐長者的綜合社會保障援助(下稱"綜援")申請；舉例而言，若長者的家人拒絕作出不供養父母的聲明，即使該長者與家人同住，也可獲准以個人為單位申領綜援。余女士批評，當家庭暴力受害人根據分戶或體恤安置安排獲編配租住公屋單位時，社會福利署(下稱"社署")未能及時向他們發放酌情特別津貼，以支付租金、水、電及煤氣／石油氣的按金。此外，津貼金額未能與時並進，亦遠不足以應付所需。她並舉出實例說明，社署就購置儲水式電熱水爐所訂的津貼上限為950元，但要購置此類熱水爐，售價最低的也要1,075元。

香港政府華員會社會工作主任職系分會

[立法會CB(2)1007/06-07(03)號文件]

4. 梁建雄先生陳述香港政府華員會社會工作主任職系分會的意見，詳情載於該會的意見書內。梁先生表示，鑒於前線社工在處理與家庭暴力受害人有關的綜援申請個案時遇到不少困難，該會促請政府當局——

- (a) 放寬申請綜援人士的居港7年規定，以便向家庭暴力受害人(特別是育有年幼子女的新來港單親母親)提供即時的經濟援助；
- (b) 將豁免居港規定的酌情權轉授予前線的社會工作主任，以加快審批家庭暴力受害人的綜援申請；及
- (c) 向正在申請綜援的受害人提供短期貸款，以協助他們支付搬遷費及租金按金。貸款可從綜援金中收回。

香港明愛家庭服務

[立法會CB(2)1007/06-07(04)號文件]

5. 郭志英女士陳述香港明愛家庭服務的意見，詳情載於該會在會議席上提交的意見書內。郭女士表示，家庭暴力受害人最迫切需要的是搬離他們的居所。為解決他們的居住問題，政府當局應向他們發放即時經濟援助，以協助他們支付遷居所涉及的開支。此外，綜援申請人如屬家庭暴力受害人，即使他們與配偶擁有聯名物業，也應獲發租金津貼，因為他們不能與配偶繼續共處一室。就此，政府當局在評估這些申請人是否合資格領取綜援時，應作彈性處理。

香港政府華員會社會保障助理分會

[立法會CB(2)1007/06-07(06)號文件]

6. 陳振華先生陳述香港政府華員會社會保障助理分會的意見，詳情載於該會的意見書內。他希望委員理解，在前線工作的社會保障助理並非對申請人冷漠無情。然而，為恪守審慎使用公帑的原則，他們推薦申請人獲批綜援前，必須調查及核實有關申請。由於向社會保障辦事處求助的家庭暴力受害人離家時往往身無一物，但他們必須提供如警方報案紙或由社工發出的轉介文件等資料，以證明他們被迫離家出走，因此社會保障辦事處的職員需要一段時間核實有關申請。

7. 陳先生表示，政府當局應向社會保障辦事處的前線職員發出具體的指引，述明應如何處理不符合申領綜援資格準則的家庭暴力受害人所提出的申請，以便前線職員提供援助予有關人士。至於較長遠的措施方面，政府當局應考慮成立援助基金，在家庭暴力受害人等候審批綜援申請期間，為他們提供即時經濟援助。

平等機會婦女聯席

[立法會CB(2)1052/06-07(03)號文件]

8. 鍾婉儀女士陳述平等機會婦女聯席於會議席上提交的意見書。鍾女士表示，在綜援計劃下實施居港7年的規定後，部分不符合有關資格準則的家庭暴力受害人被迫繼續與施虐者同住。儘管受害人可申領酌情特別津貼，以支付租金按金、搬遷費用及購買生活必需品，但大部分這類津貼的申請都不獲批准。鑒於家庭暴力受害人面對特殊困難，她強烈要求政府當局彈性處理涉及家庭暴力受害人的綜援申請個案。

同根社

[立法會CB(2)1060/06-07(04)號文件]

9. 楊媚女士闡述同根社在意見書中描述的一宗個案，並特別指出不符合居港7年規定的家庭暴力受害人在申請綜援時所面對的種種困難。她表示，個案中的受害人被迫倚賴其子的綜援金維生。該個案經同根社及立法會議員跟進後，社署已酌情豁免其居港規定，但受助人並不知悉，為何當局批准其申請。她希望政府當局增加酌情權機制的透明度。

新福事工協會

[立法會CB(2)1060/06-07(05)號文件]

10. 梁友東牧師簡述新福事工協會於會議席上提交的意見書。梁牧師表示，該會為新來港人士設立緊急援助基金，當中約20%的受助人為不符合居港7年規定的家庭暴力受害人；其中有些甚至是經社署社工轉介的個案。梁牧師指出，持"雙程證"來港的受害人往往擔心，若因家庭暴力問題而與配偶分居，便會失去居留權。為防範"隱蔽家庭暴力"個案，政府當局應考慮行使酌情權，豁免"雙程證"持有人申請綜援的居港規定。他補充，政府當局應建立社區支援網絡，為受害人及其子女提供更有效的支援。

民間人權陣線

11. 張錦雄先生認為，政府當局應檢討綜援計劃下的居港7年規定，並將豁免居港規定的酌情權轉授予前線社工，務求為有真正困難的受害人及其子女提供即時的經濟援助。

關注婦女性暴力協會

12. 王秀容女士表示，她曾遇到一些個案，在有關個案中，社會保障辦事處的前線職員告知性暴力受害人，她們須待所有積蓄用盡後才可申請綜援，而不是告訴她們不符合居港規定。她認為，當局應向社會保障辦事處的前線職員提供清晰的指引，詳細闡述綜援的居港規定，尤其是酌情權機制的運作詳情，讓前線職員向申請人提供適當的意見。王女士進而表示，受害人被迫遷離配偶時往往身無一物，鑒於她們所面對的特殊困難，政府當局應向受害人發放酌情特別津貼，以支付搬遷的開支。

13. 杜文慧女士是一名持"雙程證"來港的家庭暴力受害人。她講述在申請綜援時因不符合居港7年的規定而遇到的困難。簡括而言，社會保障辦事處的前線職員勸諭她返回內地，或倚賴其在港出生的子女的綜援金維生。

關注綜援檢討聯盟

[立法會CB(2)1052/06-07(02)號文件]

14. 李大成先生簡述關注綜援檢討聯盟於會議席上提交的意見書。李先生表示，該聯盟贊同其他代表團體的意見，認為政府當局應為社會保障辦事處的前線職員提供清晰的內部指引。該辦事處人員要求綜援申請人先返回原居地或向親友借錢度日，然後才申請酌情豁免居港規定，這做法實在難以接受。

15. 阿儀是新來港人士，亦是家庭暴力受害人。她表示，當她申請綜援時，社會保障辦事處的前線職員即時告知她不符合資格，原因不是她不符合居港規定，而是她的積蓄能維持家人生計兩個月。社署職員亦告訴她，在酌情豁免居港規定方面，社署就家庭暴力受害人採用一套不同的指引。最後，當她的積蓄用畢後，其綜援申請便獲得批准。

群福婦女權益會

[立法會CB(2)1052/06-07(01)號文件]

16. 阿敏向委員解釋她申請綜援時所面對的困難。社會保障辦事處的職員一開始便告訴她不符合資格領取綜援，理由是她不符合居港規定。雖然她是家庭暴力受害人，但該辦事處不會酌情豁免其居港規定，反而勸諭她返回內地、向親友借錢，或倚賴其子的綜援金維生。

17. 廖銀鳳女士請委員參閱由群福婦女權益會進行的調查的結果，詳情載於該會在會議席上提交的意見書內。調查結果顯示，多宗由家庭暴力受害人提出的綜援申請均遭拖延數月，甚或不獲批准。此外，綜援計劃下雖設有酌情特別津貼，用以支付租金按金、搬遷費用及購置必需的傢具等，但大部分有關申請均不獲批准。

接獲的其他意見書

18. 委員察悉，以下4個團體已提交意見書，但並無委派代表出席會議 ——

- (a) 香港社區組織協會[立法會CB(2)1007/06-07(05)號文件]；

- (b) 香港小童群益會[立法會CB(2)1060/06-07(01)號文件]；
- (c) 香港社會服務聯會[立法會CB(2)1060/06-07(02)號文件]；及
- (d) 保良局[立法會CB(2)1060/06-07(03)號文件]。

政府當局的回應

19. 社會福利署副署長(行政)就代表團體發表的意見作出以下回應 ——

- (a) 綜援計劃的居港7年規定是根據《人口政策專責小組報告書》內的建議於2004年1月1日訂立。這項規定的理據，是確保在合理的基礎上分配獲大幅資助的社會服務。社會福利署署長(下稱"社署署長")可行使酌情權，在特殊情況下向不符合居港規定但有真正困難的人士發放綜援；
- (b) 申請人不會不知悉，社署署長可在特殊情況下，酌情向不符合居港規定的人士發放綜援。根據社署的慣常做法，該署會向所有不符合居港規定的綜援申請人派發關於居港規定的小冊子。在社署的內部指引中，亦已清楚訂明居港的規定。部分代表團體以為社署並無就行使酌情權制訂清晰的指引，可能是由於前線職員與申請人之間出現溝通問題；
- (c) 若要就如何確定不符合居港規定的人士是否有真正困難而為社會保障辦事處的前線職員訂定指引，並非切實可行的做法，因為必須根據每宗個案的情況作考慮。將決定應否豁免有關個案的居港規定的責任和酌情權轉授予各區的高級社會保障主任，是當局經過深思熟慮而作出的決定；
- (d) 除綜援外，不符合居港規定的新來港人士(包括家庭暴力受害人)亦可獲得其他方式的援助和支援。社會保障辦事處的前線職員會轉介有關申請人到其他適當的服務單位，以作跟進。在緊急情況下，由社署及非政府機構管理的慈善信託基金亦會發放款項，幫助有需要的新來港人士度過經濟困境；及

- (e) 綜援計劃是最後的安全網，其目的不是為有緊急經濟需要的人士提供臨時援助。社署在審批綜援申請時，一向審慎行事，確保有真正需要的人士才獲得援助。社署會以書面通知申請人其申請結果，如申請人不滿社署的決定，可向社會保障上訴委員會提出上訴。

討論

20. 對於政府當局指，不符合居港規定的家庭暴力受害人可向其他基金申請財政援助，以解決燃眉之急，主席不滿上述解釋。

21. 李卓人議員不同意政府當局的觀察所得，即在豁免綜援居港7年規定方面欠缺清晰指引的情況，原因在於前線職員與申請人之間出現溝通問題。李議員表示，關於居港規定的小冊子中的"常見問題"部分載明，如申請人受到配偶虐待或因其他理由被迫與年幼子女遷離配偶，而申請人並無收入和其他資源，社署通常會行使酌情權，豁免該申請人的居港規定。他認為，若情況確實如此，社會保障辦事處的前線職員應獲授予酌情權，可向每名不符合居港規定而身無一物的家庭暴力受害人發放綜援。若有關個案的工作人員不肯定應否發放綜援，他們應按情況所需諮詢其上司(如高級社會保障主任)。

22. 社會福利署副署長(行政)表示，關於居港規定的小冊子載述綜援計劃的居港規定詳情，並列出社署行使酌情權的主要考慮因素。政府當局必須根據既定程序，考慮所有相關資料，以確定申請人是否有真正困難。由於每宗個案的情況各有不同，因此有必要由具備較豐富經驗的人員(職級達高級社會保障主任或以上的職員)行使酌情權。社會福利署副署長(行政)強調，社署在審批綜援申請時應謹慎行事，以保障公帑運用得宜。她補充，在申訴專員就社署審批傷殘津貼申請的制度所發表的報告中，申訴專員原則上贊同政府當局決心保障公帑運用得宜，以及追討多付的傷殘津貼。

23. 李卓人議員表示，據他記憶所及，福利事務委員會討論社署審批傷殘津貼申請的制度時，他曾經批評政府當局審批綜援及傷殘津貼申請的準則過於嚴苛，並曾要求申訴專員就傷殘津貼不足的問題進行研究。李議員質疑，如家庭暴力受害人在申領綜援時不符合居港7年規定，當局是否通常會酌情批准其申請，因為代表團體所闡述的情況與當局的指稱剛好相反。主席同意李議員的意見。

24. 社會福利署副署長(行政)重申，社署在審批綜援申請方面已訂有一套行之已久的程序。社署會定期檢討為社會福利受助人提供的各項服務的運作，包括豁免居港規定的情況，並會按情況所需作出改善。

25. 梁國雄議員認為，當局於2004年將成年綜援申請人的居港規定由1年收緊為7年，其主要目的是節省福利開支，以及令打算來港定居的人士卻步。他強烈促請政府當局檢討此項政策。梁議員要求政府當局提供下列資料——

- (a) 在當局於2004年實施居港7年規定之前，居港少於7年的綜援受助人人數；及
- (b) 自2004年至今，有多少宗綜援申請因不符合居港7年規定而不獲批准。

26. 社會福利署副署長(行政)回應時表示，自當局於2004年實施居港7年規定開始，至2007年1月底為止，社署署長曾酌情豁免居港規定的個案共2 243宗，而不獲批准的申請則有73宗。至於梁議員提出的第一項問題，社會福利署副署長(行政)表示，在實施居港7年規定之前，社署並沒有蒐集這方面的資料。

27. 梁國雄議員認為，大部分有真正困難的新來港人士在得悉居港規定後，便不再繼續提出綜援申請。因此，政府當局所引述的數字未能反映實施居港規定所衍生問題的實際情況。為更深入瞭解此問題的嚴重程度，政府當局應查究申請人撤回申請背後的原因。

28. 主席贊同梁國雄議員的意見，表示根據政府當局所提供的數字推斷，在不符合居港規定的申請中，有97%獲當局酌情批准，但這數字似乎與若干代表團體所闡述的情況並不相符。

29. 群福婦女權益會的廖銀鳳女士察悉，自2004年至今，社署署長曾酌情豁免居港規定的個案共有2 243宗，但政府當局在其文件第7段卻指，社署曾在該段期間內，向606宗單親家長個案運用酌情權，豁免其居港規定。此外，政府當局在小組委員會2006年7月19日的會議上表示，在2004年至2006年，獲酌情批准的綜援申請只有1 073宗。她要求政府當局解釋上述數字的差異。廖女士補充，自2004年至今，群福曾處理相當多涉及家庭暴力而不獲批准的綜援申請個案。在很多情況下，社會保障辦事處的前線職員都會勸諭經濟情況拮据的新來港受害人返回原居地或向親友借錢，而不要申領綜援。廖女

士引述天水圍家庭慘劇的個案為例，指出慘劇中的受害人因不符合居港規定而不獲發放綜援，並認為政府當局應從此宗慘劇中汲取教訓。

30. 社會福利署副署長(行政)表示，自當局於2004年實施綜援計劃的居港規定開始，至2007年1月底為止，社署曾酌情豁免居港規定的個案共2 243宗。在這些個案當中，有606名受助人為單親家長，當中或包括家庭暴力受害人。然而，社會保障辦事處並無按有關個案申請人的性別及詳細背景將個案分類。

31. 香港政府華員會社會工作主任職系分會的梁建雄先生表示，作為負責為社會保障制度"把關"的職員，他們必須告知申請人，由於申請人不符合居港7年規定，因此不符合資格申領綜援。雖然當局可根據個別個案的情況運用酌情權，但部分申請人仍決定不繼續提出申請。梁先生進而表示，雖然涉及家庭暴力的個案會由有關個案的工作人員跟進，但由這些受害人提出的綜援申請則由社會保障辦事處的職員負責調查及審批。為縮短這些個案的審批時間，政府當局應考慮將行使酌情權的權力轉授予社會工作主任，因為他們是受害人最先接觸的求助對象。

32. 香港政府華員會社會保障助理分會的陳振華先生指出，根據有關行使酌情權的指引，社會保障助理必須先考慮新來港人士是否可以獲得其他形式的援助及支援，包括申請人返回原居地的可能性，然後才可作出豁免居港規定的推薦。此外，由於作出豁免綜援居港規定的推薦所需要的資料，視乎個別個案的情況而有所不同，因而對前線職員構成沉重壓力。陳先生補充，在行使酌情權方面，不同高級社會保障主任的考慮因素所佔的比重，不時有所差異。因此，他促請政府當局就此提供清晰的指引。

33. 主席同意，由於居港規定已經令不少家庭暴力受害人的生活陷入困境，亦對社署的前線職員構成極大壓力，現已刻不容緩，必須釐清運用酌情權的指引。

34. 陳婉嫻議員要求當局提供下列資料——

- (a) 高級社會保障主任決定不酌情豁免綜援申請人的居港規定時會考慮的相關因素；及
- (b) 在決定應否運用酌情權時須考慮申請人返回原居地的可能性的理據。

35. 社會福利署副署長(行政)向委員保證，社署已經盡力為有需要的人士提供協助。在決定應否酌情豁免綜援計劃下的居港7年規定時，每宗個案須按其個別情況予以考慮，並以最符合綜援申請人的利益為依歸。在考慮申請人返回原居地的可能性時，有助加深瞭解申請人所面對的困境。她強調，這並非唯一的考慮因素。

36. 陳婉嫻議員進而詢問，考慮是否豁免居港規定需時多久。社會福利署總社會保障主任(社會保障)1回應時表示，倘若有關申請人提供全部所需資料，需時大約4個星期。

37. 陳婉嫻議員對酌情權機制的運作表示質疑，因為代表團體所提述的個案已經拖延數月，有些個案甚至石沉大海。由於小組委員會不宜討論個別個案的詳情，她建議召開個案會議，以深入瞭解當局為何不酌情豁免這些申請人的居港規定。主席補充，代表團體可考慮將個別個案轉交立法會秘書處申訴部跟進。

38. 梁國雄議員指出，大部分新來港人士均來自內地，並詢問政府當局曾否與內地有關當局商討，以確定該等不符合居港規定的綜援申請人返回內地的可行性。梁議員進而表示，要求新來港人士證明，返回原居地並不符合他們的利益，即使並非不可能，亦相當困難。他認為，在決定會否酌情豁免居港規定時，申請人返回原居地的可能性，根本不應納入考慮因素之列。

39. 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強調，綜援申請人返回原居地的可能性，只是當局決定是否酌情豁免居港規定所考慮的眾多因素之一。舉例而言，倘若有關的家庭暴力受害人在香港舉目無親，返回原居地可能是最符合其利益的做法。

40. 主席相信，設立酌情權機制的目的，在於協助那些不符合居港規定但有真正困難的申請人。然而，若要求申請人用盡可在香港獲得的所有其他援助之後，才考慮運用酌情權，這項安排與設立酌情權機制的精神背道而馳。他強烈促請政府當局檢討該機制的運作，為那些因家庭暴力問題而被迫遷離配偶的綜援申請人提供即時的經濟援助。

41. 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，綜援並非協助家庭暴力受害人的唯一一種方式，不論他們在本港居留了多久，均可獲得其他方式的援助和支援。社會福利署總社會工作主任(家庭暴力)補充，社會工作者必須向新來港人士闡述各項可行方案。她曾遇到一些個案，當中的新來港人士決定返回內地，因為內地親友可提供較佳的支援網絡。此外，由社署負責管理的信託基金亦會協助有需要的新來港人士，解決燃眉之急。

42. 梁國雄議員詢問，有多少宗綜援申請因申請人可返回原居地而不予酌情處理及不予批准。社會福利署副署長(行政)回答時表示，社署並沒有就這類個案另行備存紀錄。

43. 主席同意，梁國雄議員要求取得的數字有助委員瞭解，居港7年規定到底對新來港人士申領綜援造成甚麼影響。主席詢問，有多少宗不獲批准的個案涉及家庭暴力受害人。

44. 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，由於社署並沒有按申請人的詳細背景將涉及酌情豁免居港規定的個案分類，如要擬備這些數據，將會需時甚久。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補充，所有高級社會保障主任均會定期舉行會議，分享在酌情豁免綜援居港7年規定方面的經驗。如有需要，社署職員亦樂意於會後與代表團體商討，跟進在會議席上提述的個別個案。

45. 社會福利署副署長(行政)補充，社署管理層經常透過不同渠道，包括部門諮詢委員會及其他職員諮詢團體，在運作程序及其他事宜上，與前線職員保持溝通。

46. 主席詢問，政府當局會否考慮就如何處理涉及家庭暴力受害人的綜援申請，制訂內部指引，以確保酌情權機制的運作貫徹一致。社會福利署副署長(行政)表示，當局已制訂有關豁免居港7年規定的內部指引，並認為沒有需要為家庭暴力受害人另行制訂指引。她補充，高級社會保障主任在決定應否豁免綜援申請人的居港規定時，會考慮所有相關資料及有關個案的工作人員所作出的推薦。主席及梁國雄議員不滿政府當局的回應。

政府當局 47. 為方便小組委員會跟進此事，主席表示，應要求政府當局於會後提供下列資料——

(a) 自2004年至今，在獲當局酌情豁免居港規定的2 243宗綜援個案當中，有多少宗個案的申請人為家庭暴力受害人；及

(b) 開列不批准73宗申請的原因。

(會後補註：政府當局的回應已於2007年3月15日隨立法會CB(2)1327/06-07(01)號文件送交委員。)

48. 議事完畢，會議於下午4時40分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2007年3月23日