

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2407/07-08號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報福利事務委員會在2007-2008年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，於2008年7月2日的立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

- 立法會藉於1998年7月8日通過、並在2000年12月20日、2002年10月9日和2007年7月11日修訂的決議，成立福利事務委員會，負責監察及研究與福利服務事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。
- 事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。
- 事務委員會由13名委員組成。張超雄議員及陳婉嫻議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

處理家庭暴力的策略和措施

- 在事務委員會轄下成立的處理家庭暴力的策略和措施小組委員會，在2007年10月至2008年6月期間舉行了4次會議，所討論的事項包括：檢控與家庭暴力案件有關的施虐者、警方處理家庭暴力的改善措施的推行進度、施虐者輔導先導計劃的推行結果，以及檢討兒童死亡個案先導計劃的推行情況。小組委員會已向事務委員會提交報告。

長者服務

- 雖然香港面對人口老化及長者貧窮問題，但委員認為政府當局並無在2007-2008年度施政報告及施政綱領中提出改善長者服務的具體措施。因此，事務委員會決定成立小組委員會，與政府當局跟進委員的關注事項。

7. 在2007年11月至2008年6月期間，事務委員會轄下的長者服務小組委員會曾舉行7次會議。小組委員會在2008年6月完成其工作，並提出多項建議供政府當局考慮，詳情載於小組委員會向事務委員會提交的報告。小組委員會曾經討論的事項包括為長者提供的經濟援助、長者住宿照顧服務，以及長者的社區照顧及支援服務。

檢討綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

8. 事務委員會轄下的檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會於2008年1月完成其工作，並向事務委員會提交報告。雖然小組委員會曾與政府當局舉行21次會議，研究綜援計劃的各項現有安排，並曾提出多項建議供當局考慮，但小組委員會察悉，政府當局並沒有採納各項要求。小組委員會對政府當局採取消極立場表示遺憾。為使議員及有關官員可考慮小組委員會提出的建議，小組委員會主席(身兼事務委員會主席)在2008年2月20日的立法會會議上動議一項議案辯論，促請政府當局察悉小組委員會的報告。該動議獲得通過。

調整綜援金額

9. 事務委員會曾討論多項關乎調整綜援金額的財務建議，包括調高綜援計劃下的標準金額及公共福利金(下稱"福利金")計劃下的傷殘津貼金額，以及2008-2009年度政府財政預算案中與福利有關的措施。

10. 委員支持撥款建議。然而，部分委員認為，根據年度調整機制調高綜援標準金額及傷殘津貼金額2.8%的建議，並不足以讓綜援受助人在高通脹時期應付各種日常開支。他們強烈促請政府當局在下一年度調整周期開始前調整綜援金額，以及盡快就綜援計劃進行全面檢討。

11. 政府當局強調，綜援標準金額的現行調整機制一直行之有效，當局認為沒有需要作出改變。政府當局會密切監察社會保障援助物價指數(下稱"社援物價指數")的變動，倘若該指數的變動和其他經濟指標顯示通脹可能會持續高企，當局會考慮在下一年度調整周期開始前，要求財委會批准調整綜援標準金額。

12. 委員對政府當局不願意檢討社會保障金調整機制表示不滿。在2007年11月12日的會議上，委員通過一項動議，促請政府當局根據最新月份的社援物價指數按年變動調整綜援金額，並每半年調整綜援金額一次。

13. 事務委員會在2008年3月得悉，為減輕物價上升對綜援住戶的影響，政府當局建議向綜援受助人額外發放一個月的綜援標準金額，以及向傷殘津貼受助人額外發放一個月傷殘津貼。當局亦建議按照截至2008年4月的社援物價指數變動，在2008年提早根據現行機制調整綜援標準金額。財委會已於2008年6月6日審議和批准有關的撥款建議。

綜援計劃下的租金津貼

14. 所有綜援受助人均可獲發屬於標準特別津貼的租金津貼，以支付住屋開支。津貼金額相等於實際支付的租金或按家庭成員人數釐訂的最高金額，以較低者為準。委員察悉並關注到，在居於私人房屋的綜援家庭當中，約有22 000個家庭的租金高於租金津貼最高金額，他們因而須以綜援標準金額補貼部分租金。鑒於近期私人房屋租金急升，委員要求政府當局檢討租金津貼調整機制及租金津貼最高金額。

15. 政府當局告知事務委員會，若運用公帑以確保租金津貼最高金額的增幅可追上綜援住戶在私人房屋租務市場上所支付的實際租金，並非審慎之舉。任何人士及家庭如無法自行解決真正及迫切的住屋問題，可向社會福利署(下稱"社署")申請透過體恤安置入住租住公屋(下稱"公屋")。

16. 委員認為，由於只有少數申請人能夠成功申請體恤安置，此項安排並不能滿足綜援住戶迫切的住屋需要。此外，部分綜援住戶為方便上班而選擇居於私人房屋。原則上，綜援受助人應無須以綜援標準金額來補貼實際租金。委員促請政府當局採取即時行動，以協助租金高於租金津貼最高金額的綜援住戶、增加公屋單位的供應，以及縮短公屋單位的輪候時間。

在高通脹時期援助低收入人士的措施

17. 事務委員會曾研究食物價格飆升為低收入人士帶來的通脹壓力。委員深切關注到，許多低收入人士及綜援受助人為了減省食物開支，被迫減少購買食物或購買較劣質食品。委員指出，通脹甚至影響了政府撥款資助的膳食服務質素。

18. 2008年5月8日事務委員會會議上，委員與代表團體會面，就通脹對有需要人士的膳食服務所造成的影響聽取他們的意見。委員明白非政府機構為應付食物成本上升而面對的困難，但他們尤其關注膳食服務的質素。除了採取措施監察受資助非政府機構的服務質素外，委員亦強烈促請政府當局因應近月通脹率高企而調整非政府機構的津助額。

19. 政府當局表示，在整筆撥款津助制度下，非政府機構可靈活運用其津助和動用整筆撥款儲備，以提供或舉辦與《津貼及服務協議》相關的服務和活動(包括膳食服務)，從而應付不斷轉變的服務需求。此外，非政府機構可以實報實銷的方式，就社署認可用作進行受資助活動的處所向署方申請發還租金及差餉。至於合約服務，社署會向營運機構支付營辦服務的服務費，涵蓋食物等所有支出。服務費會按綜合消費物價指數每年作出調整。政府當局並指出，社署已致函各營運機構，提醒有關機構即使食物成本上升，仍須維持膳食服務的質素。

20. 事務委員會在2008年6月12日舉行會議，就通脹對低收入人士造成的影響聽取23個代表團體的意見。委員認為，要貧困人士(包括綜

援受助人)向福利機構尋求緊急基本食物援助，實屬不可接受。委員深信政府當局應採取即時措施，協助低收入人士應付通脹。

21. 政府當局表示，2008-2009年度政府財政預算案已提出一系列措施，以減輕通脹對低收入人士造成的壓力。至於綜援受助人方面，當局認為，在2008年6月額外發放一個月的綜援標準金額，以及提早在2008年8月調高綜援標準金額4.4%，將能提供更直接的援助，並能給予社會保障受助人(包括低收入的綜援住戶)自由度，讓他們購買所需貨品及服務。政府當局進一步表示，現時社區上有地區團體及非政府機構以實物形式，為貧困人士或家庭提供短期的食物援助。營運此類服務的非政府機構可與商界合作，以及向攜手扶弱基金申請資助。社署會把有意認捐的捐助者轉介予有關的非政府機構，以及提供各種適切的援助。

22. 委員不認同政府當局指上述措施已足以為低收入人士紓困的說法，因為向貧困人士派發食物券及膳食券僅屬臨時措施。為了從根本解決問題，政府當局應盡快全面檢討綜援計劃，特別是哪些項目應列為計算綜援標準金額時應包括在內的基本需要項目。委員指出，在現行的綜援調整制度下，綜援金額根據社援物價指數在上一年度的實際變動幅度而作出調整。在通脹期間，貧困人士的生活將更為捉襟見肘。因此，當局應縮短調整周期的相距時間，以更準確地反映物價變動對綜援受助人的影響。委員明白，社援物價指數的權數系統根據綜援住戶開支統計調查的結果每5年更新一次。由於最新一輪的調查在2004-2005年度進行，委員強烈促請政府當局提早進行有關研究。

23. 政府當局答應在通脹持續高企的時期每6個月檢討綜援標準金額一次。然而，當局須更深入研究進行季度檢討在技術上是否可行。政府當局向委員保證，當局將密切監察通脹情況，並會以多管齊下的方式為低收入人士紓困。

為貧困長者提供經濟援助

24. 事務委員會曾舉行兩次會議，與政府當局討論高齡津貼金額的檢討工作。委員普遍認為，長者如缺乏家人支援或退休保障，而且因各種理由拒絕申請綜援，高齡津貼並不足以為他們提供保障。委員強烈促請政府當局把高齡津貼金額上調至每月1,000元。

25. 政府當局表示，高齡津貼是一項無須供款及大致上無須接受經濟狀況調查的津貼，並非作為一項供長者應付基本生活需要的收入支援。政府當局現正審慎研究具體措施及其政策影響，為有財政困難的長者提供援助及支援。高齡津貼的檢討預計將於2008年年底前完成。與此同時，政府當局建議向每名高齡津貼受助人一次過額外發放3,000元津貼。政府當局強調會對議員及公眾提出的建議持開放態度，並會在作出決定前考慮有關意見。

26. 委員不滿政府當局未有答允長者就調高高齡津貼金額所提出的強烈訴求。委員通過一項議案，促請政府當局立即增加高齡津貼至

1,000元、提高長者申請綜援的資產限額至12萬元、容許與家人同住的貧窮長者獨立申請綜援，以及設立跨部門專責小組，落實全民養老金制度。

設立家庭議會

27. 政府當局於2007年12月宣布設立家庭議會後，事務委員會曾與政府當局舉行會議，討論該議會的工作。委員察悉，家庭議會的目標是在2009年3月之前理順安老事務委員會、婦女事務委員會及青年事務委員會在議會之下的工作，並探討如何促進家庭議會與這3個委員會之間的合作。雖然委員普遍支持設立家庭議會，但他們認為這3個委員會現正擔當不同的角色，以應付長者、婦女及青少年的特別需要，故不應把其納入家庭議會之下。

28. 政府當局表示，當局設立家庭議會的目的，是要建立以家庭為核心的支援網絡，鞏固親密和睦的家庭關係。家庭議會會就各政策局和部門制訂支援及鞏固家庭的政策和策略，以及發展相關計劃和活動的事宜，向政府當局提供意見，並會監察有關的推行情況。家庭議會在未來數月會優先研究的議題包括：確立核心家庭價值、營造對家庭有利的環境(包括工作環境)的方法，以及加強家庭教育的成效和協調的方法。

29. 委員認為，家庭議會擬處理的具體議題涉及政策考慮因素，並會對制訂政策造成影響。事務委員會要求政府當局定期向事務委員會匯報家庭議會的工作進度。

殘疾人士院舍發牌計劃

30. 政府曾於2007年11月徵詢事務委員會對於為殘疾人士增設兩間綜合康復服務中心的意見。委員察悉，嚴重弱智人士宿舍於2006-2007年度的平均輪候時間長達83個月。事務委員會堅決認為，當局應加快為殘疾人士提供受資助住宿照顧服務，把平均輪候時間縮短至合理範圍內。

31. 事務委員會在2008年5月得悉，政府當局計劃在2008-2009年度的會期內向立法會提交《殘疾人士院舍條例草案》。委員認為，當局早應推行殘疾人士院舍發牌計劃，故此難以接受政府當局要到2008-2009年度的會期才向立法會提交條例草案。為提高服務質素，委員強烈促請政府當局加快就發牌制度立法。

32. 委員得悉，政府當局一直關注私營殘疾人士院舍的服務質素。當局就私營殘疾人士院舍推行自願登記計劃作為過渡措施，旨在鼓勵該等院舍的經營者提高服務質素。然而，委員察悉，在社署已知的40間私營殘疾人士院舍中，雖有26間已申請參加自願登記計劃，但只有6間符合該計劃的規定。其餘14間私營殘疾人士院舍因為各種理由(包括未能符合計劃規定)而未有提出申請。委員認為，自願登記計劃的進度未如理想。

33. 政府當局表示，社署除了推行自願登記計劃外，還採取了其他措施，支援所有私營及自負盈虧的殘疾人士院舍提升其服務質素、知識和技巧。委員認為，為確保私營殘疾人士院舍的服務質素，政府當局應增撥資源，加強監察和巡查私營殘疾人士院舍，以及為未能符合發牌規定的私營殘疾人士院舍現時的院友作出所需安排。

34. 事務委員會決定致函政務司司長，促請政府當局盡快推行殘疾人士院舍發牌計劃。政務司司長在其覆函中表示，政府當局已一如最新發表的《2007年康復計劃方案》所述，以三管齊下的方式縮短殘疾人士住宿服務及日間服務的輪候時間。當局已增撥3,300萬元，用以在2007-2008年度提供490個新增宿位，社署正在積極物色適合提供該等宿位的處所，包括空置的學校及醫院。

兒童發展基金

35. 事務委員會曾舉行兩次會議，討論政府當局的下述建議：設立3億元的兒童發展基金(下稱"基金")，以便試行一個新的模式，促進弱勢社羣兒童較長遠的個人發展。

36. 委員察悉，基金將由3個主要元素組成，分別是個人發展計劃、師友計劃和目標儲蓄。首批先導計劃會在7個分區推行，對象是12至16歲兒童。委員關注低收入家庭是否有能力在兩年期內每月儲蓄200元。為協助弱勢社羣的兒童擺脫貧窮，他們認為政府當局應加強對弱勢家庭的支援。鑒於需要援助的家庭面對財政困難，委員建議，當局不應把儲蓄目標劃一訂為每月200元，並應作出配對供款和擴大基金的適用範圍。委員要求政府當局在向財委會提交撥款建議前，先行全面考慮事務委員會的意見。

37. 政府當局表示，基金旨在鼓勵弱勢社羣的兒童計劃未來。除了向每名完成儲蓄計劃的兒童提供3,000元特別財政獎勵外，政府當局亦建議預留約15,000元，為每名參加計劃的兒童提供培訓，以助他們達到個人發展計劃所訂的發展目標。

38. 政府當局其後告知事務委員會，政府當局在考慮委員的意見後，提議修訂其建議，詳情如下 ——

- (a) 把參加者的年齡要求由12至16歲降至10至16歲，並會優先讓14至16歲的青少年參加計劃，因為他們學習如何訂立及實踐個人發展計劃的需要較為迫切；
- (b) 基金的7項先導計劃最少會提供700個參加名額，但當局歡迎並鼓勵營辦計劃的非政府機構在其計劃中提供更多參加名額；及
- (c) 儲蓄目標將訂為每月200元，但參加計劃的兒童及其家人可與營辦計劃的非政府機構商定一個較低的儲蓄目標。

39. 委員歡迎經修訂的建議，並要求政府向事務委員會匯報先導計劃的推行進度。

兒童身心全面發展服務

40. 在本會期內，政府當局曾向事務委員會簡介兒童身心全面發展服務試行計劃的推行進度。據政府當局所述，兒童身心全面發展服務旨在及早識別0至5歲幼童及其家人的各種健康及社會需要，以及提供所需服務。委員得悉，由於試行服務的檢討結果令人滿意，政府當局決定把試行服務常規化，並於2007年把服務擴展至東涌及元朗區。兒童身心全面發展服務將於2008年首季全面擴展至觀塘區，並於2008-2009年度進一步擴展至荃灣及葵涌區。當局計劃在2012年之前分階段把兒童身心全面發展服務擴展至全港各區。

41. 委員認為，兒童身心全面發展服務的擴展步伐過於緩慢。政府當局表示會視乎資源是否足夠，以及各個推行服務的機構在運作上是否準備就緒，期望兒童身心全面發展服務可分階段擴展至其他地區。政府當局會繼續監察兒童身心全面發展服務的推行情況，並會於適當時候改良服務模式。委員促請政府當局增撥資源，以加快服務擴展至其他地區的步伐，以及改善跟進服務。倘若當局為此提出撥款建議，以爭取額外資源，委員將會給予支持。

為高危家庭提供的支援服務

42. 鑒於2007年10月在水圍發生的倫常慘劇引起市民廣泛關注，事務委員會曾舉行兩次會議，討論為天水圍高危家庭提供的福利服務和協助該區的措施。

43. 委員認為，城市規劃欠佳以致區內就業空缺不足，是天水圍家庭問題的癥結所在。倘要從根本上解決天水圍的家庭問題，必須採取全面及綜合的社會及經濟政策。因此，政府當局應在區內創造更多就業機會，以及加強對天水圍居民的支援。

44. 政府當局強調，當局一向關注天水圍居民的福祉，並已採取多項措施加強支援天水圍。有關措施包括：透過在水圍進一步發展和推廣更多旅遊景點及鼓勵更多公司在該區開展業務，在區內創造更多本地就業機會；加強為天水圍居民而設的就業服務及職業訓練／再培訓，以及在水圍舉辦更多大型招聘會；提前檢討交通費支援計劃；促進鄰里互助和扶持；以及加強社區的鄰里網絡。

45. 委員認為政府當局採取的措施過於零碎，政府仍未顯示當局有決心及作好準備，向天水圍社區提供長期支援。政府當局強調，在勞工及福利局的統籌下，各相關政策局及部門現正積極考慮以不同方法進一步加強向天水圍居民提供支援。政府當局會向事務委員會匯報所取得的進展。

整筆撥款津助制度的推行情況

46. 由於福利界別提出強烈意見，事務委員會曾多次會見代表團體，並與政府當局討論整筆撥款津助制度的檢討工作。大部分委員認為，福利界別所表達的不滿源於當局推行的整筆撥款津助制度。代表團體告知事務委員會，部分非政府機構已辭退資深員工，改聘薪酬較低的合約制員工，以求累積儲備，應付財政上的不明朗因素。委員大多認同代表團體的關注，並要求政府當局確保接受整筆撥款的非政府機構會把撥款全數用作為員工加薪。

47. 政府當局表示，整筆撥款津助制度可讓非政府機構更靈活地分配資源。在173間受資助非政府機構當中，有162間自願轉行整筆撥款津助模式，可見非政府機構對該制度反應良好。在整筆撥款津助制度下，該162間非政府機構在2008-2009年度獲發的總津助額，約佔年內社署提供的基線經常津助金總額的99%。部分接受整筆撥款的非政府機構所面對的財政困難成因眾多，當中包括政府推行節省成本措施、社會需要不斷轉變，以及市民期望日漸提高。

48. 儘管社會福利署署長已於2007年8月重新召開整筆撥款督導委員會，以改善整筆撥款津助制度及協助非政府機構推行該制度，但大部分委員均不滿政府當局不願成立獨立委員會來檢討整筆撥款津助制度。他們促請政府當局提供具體的檢討時間表。

49. 事務委員會其後得悉，政府當局將推行臨時配套措施，以紓緩非政府機構的財政困難。事務委員會進而得悉，雖然政府當局認為整筆撥款津助制度有其優點，但在考慮業界的意見後，亦同意檢討該制度的效益和找出可作改善之處。就此，政府當局於2008年1月18日宣布成立整筆撥款獨立檢討委員會，以客觀、全面和獨立的方式檢討整筆撥款津助制度的實施情況。該委員會預計可在2008年第三季結束前完成檢討工作，然後向勞工及福利局局長提交報告和提出建議。政府當局強調會對有關建議持開放態度。

其他事項／曾討論的議題

50. 事務委員會曾討論的其他事項包括：2007-2008年度的福利服務政策措施；社區投資共享基金及攜手扶弱基金的進度報告；以及在勞工及福利局工作範疇下的人手及撥款建議。

51. 在2007年10月至2008年6月期間，事務委員會合共舉行了13次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2008年6月27日

立法會

福利事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與福利、康復服務、扶貧及社會企業有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

福利事務委員會

2007 至 2008 年度委員名單

主席	張超雄議員
副主席	陳婉嫻議員, SBS, JP
委員	何俊仁議員
	李卓人議員
	梁劉柔芬議員, GBS, JP
	楊森議員, JP
	譚耀宗議員, GBS, JP
	李鳳英議員, BBS, JP
	馮檢基議員, SBS, JP
	梁家傑議員, SC
	梁國雄議員
	郭家麒議員
	陳方安生議員, 大紫荊勳賢, JP (自 2007 年 12 月 14 日起)
	(合共：13 位議員)
秘書	馬淑霞小姐
法律顧問	李裕生先生
日期	2007 年 12 月 14 日