

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)778/07-08號文件

檔 號：CB2/PS/1/04

## 福利事務委員會文件

### 檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會報告

#### 目的

本文件旨在匯報檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

#### 背景

2. 2004年11月8日，政府當局向福利事務委員會(下稱"事務委員會")簡介當局為改善綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃而進行的多項檢討工作。這些檢討工作包括：(a)評估深入就業援助計劃。這些計劃由2003年10月起推行，以協助有工作能力的綜援受助人和失業的準綜援受助人重新就業；(b)檢討為單親綜援家庭提供的現行綜援安排和有關服務；及(c)檢討綜援計劃的豁免計算入息規定。

3. 政府當局表示，會參考議員和社會各界的意見，並會就有關問題諮詢議員和社會福利諮詢委員會。事務委員會委員認為有需要全面檢討綜援計劃，並於2004年11月8日的會議上決定成立小組委員會，跟進此事。

#### 小組委員會

4. 小組委員會的職權範圍及委員名單分別載於**附錄I及附錄II**。

5. 小組委員會主席為張超雄議員。在2004年12月至2007年10月期間，小組委員會曾舉行21次會議，並與81個團體會晤。曾向小組委員會提交意見的團體一覽表載於**附錄III**。

#### 小組委員會的商議工作

6. 小組委員會曾多方面研究綜援計劃的各項現有安排，並在過程中考慮了公眾人士、服務使用者及提供福利服務的非政府機構的意見。現將小組委員會的商議工作重點，綜述於下文各段。

## 每年調整綜援標準金額的機制

7. 政府當局曾於2005年7月22日就下述建議徵詢小組委員會的意見：因應社會保障援助物價指數(下稱"社援物價指數")的變動幅度所反映的通脹或通縮情況，每年調整綜援和公共福利金(下稱"福利金")的標準金額。社援物價指數由政府統計處按月編製，根據綜援住戶的開支模式反映通脹情況。根據擬議的每年調整周期，綜援標準金額會根據截至每年10月底的過去12個月內的社援物價指數變動幅度予以調整，而當局會於12月將實施新標準金額的建議提交財務委員會(下稱"財委會")審批，新金額於翌年2月實施。小組委員會其後在2005年11月22日及12月5日的兩次會議上，進一步討論這些建議。

8. 委員大致上不反對採用自動調整機制，但部分委員關注標準金額的調整方法。他們擔心，在通脹期間，若根據社援物價指數對上一年的實際變動幅度調整綜援金額，貧困人士的生活將更為捉襟見肘。他們並認為，政府當局應考慮重新採用按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法。

9. 政府當局解釋，採用預測法時若出現大幅高估的情況，差額會計入下一年度的調整幅度。為抵銷當初過高的調整幅度，援助金額將須在下一周期開始時大幅下調，綜援受助人會因而感到難以適應。政府當局表示，如社援物價指數及其他經濟指標的變動均顯示可能出現高通脹的情況，可考慮在下個按年調整周期展開前要求批准按通脹調整標準金額。

10. 雖然委員多番要求採用預測法，但政府當局重申，當局認為無須改變有關機制。鑒於政府當局作出上述回應，小組委員會遂於2005年12月5日舉行閉門會議，討論應如何擬定上調綜援和福利金標準金額的建議，從而在按年調整周期開始前反映社援物價指數的通脹變動。非政府機構的代表及學者亦獲邀就此事發表意見。

11. 經閉門討論後，小組委員會訂出多項關於調整機制的建議，供政府當局考慮。其中兩項建議如下：為兒童及長者另訂社援物價指數來照顧他們不同的特別需要，以及根據社援物價指數的實際物價變動每6個月檢討綜援標準金額一次。

12. 政府當局其後作出回應，該文件已於2006年8月11日隨立法會CB(2)2381/05-06(01)號文件送交委員。扼要而言，政府當局認為，通過定期檢討機制，現行綜援金額及津貼金額能滿足綜援家庭的基本生活需要。政府當局重申立場，表明會採用一個每年調整的周期，因應社援物價指數過去12個月(於每年10月底結算)的變動幅度訂定新的金額，然後交由財委會於12月通過，並於翌年2月實施。新的按年調整周期由2006年2月1日起實施。

13. 鑒於經濟指標顯示，已出現高通脹的情況，小組委員會於2007年10月29日的會議上再次討論調整機制。委員詢問，持續高通脹的涵義為何，以及政府當局會否考慮在下個按年調整周期展開前就綜援標準金額作出相應調整。

14. 政府當局解釋，由於須顧及季節性因素對消費品價格的影響，社援物價指數的12個月移動平均數是釐定綜援標準金額的較理想基準。政府當局表示，一如政府當局於1999年7月向財委會提交的資料文件所述，若香港的通脹一直高企，情況與當局在1990年代初期採用按預測通脹率調整金額方法時相若(當時的通脹率甚高，接近雙位數字)，則當局會在下個按年調整周期展開前要求批准按通脹增加標準金額。然而，以"一刀切"的方式界定高通脹，而不考慮本地及外圍的經濟因素、本地及外圍的通脹趨勢和政府的財政狀況，是不切實際的做法。政府當局向委員保證，會繼續監察社援物價指數的實際變動情況。

15. 委員強烈促請政府當局，於高通脹期間，應在按年調整周期展開前調整綜援標準金額。小組委員會在2007年10月29日的會議上通過一項議案，促請政府當局成立一個成員包括社會人士、學者及綜援受助人的委員會，研究釐定綜援金額的新機制，並要求政府當局依據最近一個月的社援物價指數，立即調整綜援金額。

#### 就綜援計劃及標準金額是否足夠進行全面檢討

16. 根據政府當局提供的資料，在綜援計劃下釐定的標準金額是為有需要人士提供最後的安全網，以應付他們日常的基本需要。小組委員會極為關注，標準金額是否足以應付不同類別受助人的基本需要，尤其是兒童、長者及殘疾人士。由於現行的綜援金額是根據1996年綜援檢討結果而釐定，委員因此認為，該檢討所提述的基本需要現已過時。舉例來說，在過去10年，基本需要並無計入互聯網服務費。

17. 政府當局表示，綜援標準金額每年檢討一次，以便更準確反映物價變動對綜援受助人的影響。當局除定期監察社援物價指數的變動外，亦會根據綜援住戶開支統計調查的結果，每5年更新社援物價指數的權數系統一次。最新一輪的調查在2004-2005年度進行，政府當局已於2006年8月21日藉立法會CB(2)2945/05-06(01)號文件向小組委員會提供有關的調查結果。調查結果顯示，每月平均綜援金額高於綜援住戶的每月平均開支。此外，綜援住戶獲發的每月平均綜援金額，高於屬最低25%收入組別的非綜援受助家庭的平均月入。政府當局進而表示，由於綜援標準金額現行的每年調整機制行之有效，當局認為無須重新檢討綜援標準金額是否足夠。

18. 儘管委員已多番提出要求，但政府當局仍拒絕全面檢討綜援標準金額，委員對此表示不滿。他們認為，社援物價指數權數系統的更新，關乎綜援受助人所購買的個別商品和服務項目的相對重要性，但社援物價指數所包含的基本需要項目則完全是另一回事。當局絕不應將更新社援物價指數權數系統，視為對綜援標準金額是否足夠所進行的檢討。為確保綜援標準金額能夠應付綜援住戶的生活開支，委員促請政府當局檢討社援物價指數所包含的商品和服務項目，以及更新綜援住戶用於不可或缺項目方面的開支模式。委員亦認為，當局將每月平均綜援金額與綜援住戶的每月平均開支作比較，根本毫無意義，因為綜援住戶的開支不可能高於其每月綜援金額。

19. 為加深委員的瞭解，政府當局提供了社援物價指數權數系統所包含的主要商品和服務項目清單。該清單是根據1994-1995年度綜援住戶開支統計調查的結果而編製，以反映綜援住戶及其受助人的整體消費模式。政府當局指出，綜援是以現金形式發放的援助，可讓受助人按個人需要，運用金錢選購商品及服務。

20. 委員仍然認為，政府當局應盡快全面檢討綜援計劃，包括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，以確保不同的綜援標準金額，足以應付不同類別受助人的生活所需。

#### 綜援受助兒童的基本生活需要

21. 香港社會服務聯會(下稱"社聯")於2005年年初發表基本生活需要研究的初步研究結果後，小組委員會曾與政府當局及代表團體討論兒童的基本生活需要。部分委員強烈促請政府當局考慮社聯就更妥為照顧兒童的基本需要而提出的下列建議——

- (a) 兒童的每月標準金額應包括一項津貼，讓每名與家人同住的在學兒童可以每星期購買兩份報章；
- (b) 家中有在學兒童的每個綜援家庭應獲發放一項特別津貼，以購買電腦並支付互聯網月費；
- (c) 兒童的每月標準金額應包括一項津貼，讓每名在學兒童每3個月參加一次由教育機構或非政府機構舉辦的文化／康樂／體育活動；
- (d) 兒童的每月標準金額應包括一項津貼，讓每名兒童可在一年內向私營醫療機構(例如中醫及跌打)求診3次；及
- (e) 每個綜援家庭應獲發放特別津貼，以支付安裝電話的費用及電話月費。

22. 政府當局表示，如何確保綜援受助兒童的基本生活需要獲得滿足，是政府當局非常重視的工作。有一點值得一提，就是綜援兒童的標準金額較其他健全綜援受助人獲發放的金額為高。除標準金額外，當局亦向綜援受助兒童發放多項特別津貼，以支付他們的教育開支。舉例而言，除綜援標準金額所涵蓋的食物開支外，綜援受助兒童如就讀於全日制學校並需要在外午膳，每月可獲發放膳食津貼195元。儘管如此，當局認為有必要清楚劃分某項需要為"基本生活需要"還是"發展需要"。政府當局認為，綜援受助兒童及家庭的現行每月標準金額足夠應付日常開支。

23. 委員對當局的解釋不感信服，小組委員會並於2005年1月10日通過一項議案，要求政府當局釐定兒童綜援金額時應包括社聯建議的5個兒童基本需要項目，以及恢復發放長期個案補助金，以補助現時綜援金額不足以應付基本生活需要的處境。

24. 政府當局回應時答允，待接獲社聯的報告全文後，便會研究社聯在基本生活需要研究中提出的各項建議。另一方面，政府當局會繼續定期檢討綜援金額，並會在檢討時參考每5年一次以綜援住戶為對象的住戶開支統計調查的最新資料，以及綜援住戶獲發放的綜援金額與低收入非綜援家庭收入的相對水平。

#### 綜援受助長者的基本生活需要

25. 鑒於政府當局認為，綜援計劃已提供涵蓋範圍廣泛的援助，以照顧長者的基本生活及特別需要，小組委員會曾研究，向長者發放的綜援金額是否足夠。代表團體向小組委員會指出，不少長者須減少食品開支，以節省金錢應付醫療開支，而公營中醫服務亦遠不足以應付需求。鑒於人口老化，小組委員會強烈促請政府當局解決為貧困長者提供的醫療服務不足的問題。

26. 政府當局表示，自1998年4月1日起，當局已把綜援受助長者的每月標準金額增加380元，以照顧其心理和社交方面的需要。此外，連續領取援助金12個月或以上的高齡、殘疾或經醫生證明為健康欠佳的受助人，可獲發放每年一次的長期個案補助金，作為更換家居用品和耐用品之用。若有醫生建議，綜援受助人亦可獲發特別津貼，以應付他們特定的醫療需要。舉例而言，當局會發放款項，支付醫生建議的膳食和醫療器材的開支。政府當局進而表示，綜援受助人可獲公營醫院及診所提供免費醫療服務，亦無須支付包括在醫院管理局服務標準費用中的藥物費用。

27. 小組委員會並特別關注清貧長者在申請綜援時所面對的困難。小組委員會關注到，當局規定與家人同住的長者須以家庭為單位申領綜援。

28. 政府當局解釋，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。政府當局進而解釋，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。這項規定適用於所有個案，並非針對長者。

29. 政府當局表示，無意改變要求綜援申請人以家庭為單位申領綜援的政策。這項政策符合當局的政策目標，即由政府一般收入支付的經濟援助應給予最有需要的人。

30. 儘管政府當局作出上述解釋，但小組委員會認為，規定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。小組委員會促請當局檢討這項政策。

#### 檢討特別津貼

31. 小組委員會察悉，當局在綜援計劃下發放不同種類的特別津貼，以照顧綜援受助人的特別需要。鑒於委員關注到，當局根據甚麼

準則，以釐定綜援計劃下每類特別津貼的金額，小組委員會要求政府當局提供文件，載述每類特別津貼的調整準則。政府當局提供的資料隨立法會CB(2)2381/05-06(01)號文件送交委員參閱。

32. 小組委員會於2006年5月22日討論在綜援計劃下發放的殮葬費津貼是否足夠。代表團體向小組委員會指出，現行的殮葬費津貼額不足以支付所有與殮殮有關的必需開支。

33. 政府當局解釋，殮葬費津貼的水平參照緊急救援基金而釐定。政府當局亦曾進行市場調查，以確定津貼額是否足夠。調查結果顯示，殮葬費津貼額足以支付有關殮殮事宜的基本開支。政府當局並無訂出一份項目清單，訂明殮葬費津貼額的用途，目的是讓離世受助人的家人能按其意願靈活運用該筆津貼。所有與殮殮有關的開支均可在該項津貼下獲發還最多達指定上限的款額。政府當局補充，殮殮的安排屬個人選擇。當局認為，一般而言，現行的殮葬費津貼水平足以支付基本的殮殮及相關開支，沒有計劃修訂有關機制。

34. 小組委員會亦曾研究與發放牙科津貼有關的問題。委員察悉，高齡、傷殘或經醫生證明為健康欠佳的綜援受助人可獲發放牙科津貼，以支付實際所需費用或社會福利署(下稱"社署")經諮詢衛生署後所訂下有關牙科治療項目的最高金額。雖然合資格的綜援受助人可到認可的牙科診所求診，並可向社署申請牙科津貼，以支付有關費用，但牙科津貼的範圍並不包括脫牙服務。小組委員會認為這項安排不能接受，當局應在同一間認可牙科診所內提供牙科治療及緊急牙科服務，並應簡化及加快處理牙科津貼的申請。

35. 委員並察悉，政府當局自1999年起減少向健全綜援受助人發放的特別津貼，包括牙科開支津貼。代表團體指出，由於衛生署提供的公營牙科服務只限於緊急牙科服務，健全的綜援受助人無法負擔牙科治療費用。小組委員會強烈促請政府當局考慮向所有60歲以下的健全綜援受助人發放牙科津貼。

36. 政府當局解釋，就60歲以下的健全綜援受助人而言，如他們因真正的經濟困難而無法負擔牙科治療費用，可按個別個案的情況，在特殊情況下獲酌情發放牙科津貼，以支付有關開支。政府當局進而解釋，在現行安排下，獲批核牙科津貼的綜援受助人可選擇由註冊私家牙醫提供治療。社署發放的牙科津貼金額相等於認可診所／非認可診所的收費或社署所訂的最高金額，以較低者為準。政府當局答允考慮委員提出的建議，即獲發牙科津貼的綜援受助人可在同一間認可牙科診所內接受牙科治療及緊急牙科服務。

#### 酌情豁免居港7年規定

37. 委員察悉，在特殊情況下，社會福利署署長(下稱"社署署長")可行使酌情權，批准向不符合居港規定的人士發放綜援。社署署長在決定應否行使酌情權，以豁免某申請人無須符合居港7年規定時，會考慮有關個案的所有相關因素，以確定其是否有真正困難。主要的考慮因素包括——

- (a) 申請人抵港後如何維持生計；
- (b) 造成目前困難的原因；
- (c) 在港的資源和可能獲得援助的途徑；
- (d) 是否有其他形式的援助；及
- (e) 申請人可否返回原居地。

38. 部分委員關注到，社署轄下社會保障辦事處的前線職員在知悉申請人不符合居港7年規定後，便會斷然拒絕其綜援申請。這些委員認為，社會保障辦事處職員向準申請人解釋綜援的申請資格準則時亦應告知申請人，如屬有真正困難的個案，社署署長可行使酌情權，豁免申請人的居港規定。

39. 政府當局表示，社會保障辦事處的前線職員會讓申請人知悉，倘若有關個案的當事人有真正困難，社署署長可酌情豁免居港7年規定。此外，由2004年10月起，社會保障辦事處的慣常做法是向所有不符合居港7年規定的綜援申請人派發關於申請綜援及福利金居港規定的小冊子。該小冊子以常見問題的形式，解釋申請綜援及福利金的居港規定。如申請人希望當局豁免其居港規定，社會保障辦事處的前線人員會收集所有有關資料，並向上司提交報告，以作決定。不論申請獲批准與否，社署都會以書面形式把申請結果通知申請人，並提醒他們，如對社署的決定感到受屈，他們有權向社會保障上訴委員會提出上訴。根據政府當局提供的資料，在2004年1月1日至2007年1月31日期間，涉及不符合居港7年規定人士的申請獲接納及被拒的個案分別有2 243宗及73宗。

40. 政府當局進而表示，為確保當局能以公平及一視同仁的方式行使酌情權，以豁免綜援計劃下的居港規定，全部地區福利專員會定期會面，就綜援及福利金計劃的運作，包括豁免綜援計劃下居港7年規定的運作情況，交流意見及分享經驗。

41. 部分委員詢問，應由何人決定綜援申請人返回原居地是否最符合其利益。政府當局解釋，儘管是否豁免綜援申請人居港7年規定的其中一項考慮因素，是該申請人可否返回原居地，但當局會尊重申請人留港的意願。政府當局向委員保證，社署署長在行使酌情權時會考慮所有相關因素。

42. 小組委員會亦曾研究因居港7年規定而造成的貧窮問題。代表團體告知小組委員會，不少新來港的單親母親因不符合居港規定而面對極大的財政困境。她們因學歷不高並須照顧年幼子女而未能找到適合的工作。由於這些新來港人士不符合資格領取綜援，他們須依賴子女所領取的綜援金過活。小組委員會認為，酌情豁免綜援計劃居港7年規定的現行安排仍有甚多須予改善之處，例如應簡化及加快行使酌情權的處理程序。部分委員並要求政府當局考慮撤銷居港規定。委員促

請社署研究行使酌情權的現行機制，讓申請人無須尋求個別立法會議員的協助，亦可獲發放綜援。他們亦希望社會保障辦事處的職員採取更積極的態度，瞭解新來港人士遇到的困難，及時為他們提供適切的社會服務。

43. 政府當局表示，實施綜援居港7年規定是為配合人口政策專責小組提出的其中一項建議，即確保公共資源得到合理分配，以及獲政府大量資助的公共服務可以長遠持續。

44. 鑒於政府當局提出上述立場，小組委員會同意，由小組委員會主席去信兼任扶貧委員會主席的財政司司長，要求扶貧委員會研究因綜援居港7年規定而造成的貧窮問題。小組委員會主席亦應去信當時的衛生福利及食物局局長，要求政府當局檢討行使酌情權的機制。

#### 酌情豁免連續居港一年的規定

45. 委員察悉，綜援申請人必須在緊接申請日期前已連續居港最少一年。在緊接申請日期前的一年內如離港不超過56天，即視為符合連續居港一年的規定。委員並察悉，社署署長可酌情發放綜援予不符合連續居港一年規定的人士。

46. 小組委員會詢問，對於因種種原因而居於香港境外一段時間的永久性居民而言，當局根據甚麼理據向他們實施連續居港一年的規定。

47. 政府當局強調，當局根據《人口政策專責小組報告書》的建議，於2004年1月1日實施綜援計劃下的居港規定。假如綜援申請人有真正困難，社署署長可考慮酌情豁免有關的居港規定，並向有關申請人發放援助。政府當局表示，曾就《人口政策專責小組報告書》中建議更改有關申請綜援的居港規定諮詢社會福利諮詢委員會、安老事務委員會、康復諮詢委員會，以及各區區議會的主席和副主席。政府當局認為無須更改居港規定。

48. 委員雖然明白，有關人口政策的討論已超越小組委員會的職權範圍，但委員仍然認為，綜援計劃下的酌情豁免機制仍有甚多須予改善之處。小組委員會促請政府當局檢討現行機制，確保有真正財政困難的人士可及時獲得適切的援助。

#### 檢討為綜援計劃受助人和準受助人而設的深入就業援助計劃

49. 鑒於香港中文大學研究小組就為綜援受助人和準受助人而設的深入就業援助計劃進行的評估研究即將完成，政府當局於2005年6月23日向小組委員會簡述主要的研究結果及就以下10個範疇提出的建議

- (a) 持續撥款推行深入就業援助計劃；
- (b) 改善深入就業援助計劃；



- (c) 要求正領取綜援而最年幼子女為15歲以下的單親家長出外工作；
- (d) 進一步檢討豁免計算入息安排；
- (e) 改善社區工作計劃；
- (f) 檢討健全綜援受助人的安排；
- (g) 加強積極就業援助計劃；
- (h) 因應不斷轉變的需求調整福利政策；
- (i) 支持計劃融合；及
- (j) 採取社區投資策略。

這些建議的詳情載於立法會CB(2)2028/04-05(01)號文件內。

50. 向小組委員會陳述意見的所有代表團體均認為，一般而言，深入就業援助計劃在協助綜援受助人和準受助人邁向自力更生方面卓有成效，並認為這些計劃應繼續推行。然而，部分代表團體認為，研究小組應撤回與深入就業援助計劃沒有直接關係的建議，例如為健全人士領取綜援設立時限的建議，以及要求正領取綜援而最年幼子女為15歲以下的單親家長出外工作的建議。

51. 小組委員會認為，在小組委員會充分考慮研究小組提出的各項建議前，政府當局不應落實推行任何建議，例如要求正領取綜援而最年幼子女為15歲以下的單親家長出外工作。

52. 政府當局解釋，當局向小組委員會匯報評估研究結果的目的，是希望委員得悉當局在提升綜援受助人和準綜援受助人的工作能力及誘因方面所採取的方向。政府當局強調，雖然研究小組就其中兩個主要範疇提出的建議涉及要求正領取綜援而最年幼子女為15歲以下的單親家長出外工作，以及檢討豁免計算入息安排，但這兩項建議對政府當局另外進行的類似檢討並無直接影響。政府當局計劃於2005年7月向委員匯報檢討綜援計劃下對單親家長的安排的進度，並會於2005年年底向委員匯報就豁免計算入息安排進行檢討的結果。當局並沒有就何時落實推行政府當局文件所載的各項建議制訂確實的時間表。政府當局向委員保證，在落實推行任何建議前，當局會先諮詢小組委員會。

53. 政府當局公布綜援計劃下有關豁免計算入息安排的檢討結果，並於2007年3月30日向福利事務委員會作簡介。政府當局建議把首600元"無須扣減"的限額調高至800元，以及把領取綜援不少於3個月才可享有豁免計算入息的規定放寬至不少於兩個月。事務委員會於2007年4月12日再次舉行會議，與政府當局討論此事。雖然委員不反對政府當局提出的建議，但他們認為當局應調高"無須扣減"限額至1,000元，並把每月的最高豁免計算金額提高至3,500元，以提供更大的經濟誘因，鼓勵有工作能力的綜援受助人投身工作。政府當局認為，其建議已能取得合理的平衡，一方面透過豁免計算入息的安排為綜援受助人提供更大的經濟誘因，鼓勵他們求職和持續就業，另一方面把豁免計算的入息金額保持在適當水平，既可防止沒有真正需要的人申領綜援，亦不會令有工作能力的受助人延遲離開綜援系統。

## 檢討綜援計劃下對單親家長的安排

54. 小組委員會一直密切監察要求正領取綜援的單親家長出外工作的建議。政府當局於2005年5月向小組委員會簡介當局就綜援計劃下對單親家庭的安排所作的初步檢討，並概述各個方案，通過鼓勵綜援單親家長投身工作，從而助其邁向自力更生，免與社會產生隔閡。小組委員會察悉，政府當局建議，如綜援單親家長的最年幼子女為6至14歲，該名家長須起碼尋找兼職工作。有關規定亦將適用於以需要照顧年幼子女為理由申領綜援的家庭照顧者。當局將會維持單親家長領取標準金額的資格準則不變，但單親補助金只會發放予每月起碼賺取1,430元並至少育有一名15歲以下子女的單親家長。

55. 鑒於單親家長在尋找工作時面對特殊困難，以及為這些單親家長提供的課餘託管服務不足，小組委員會認為有關建議不能接受。小組委員會亦反對當局建議從未能遵從強制性工作規定的單親家長及家庭照顧者的綜援金中扣減200元的安排。鑒於單親家庭的特殊需要，政府當局應讓單親家長決定何時準備好尋找工作。小組委員會在2005年5月24日的會議上一致反對擬議計劃。

56. 因應小組委員會的意見，政府當局修訂其建議，只規定最年幼子女為12至14歲(而非6至14歲)的綜援單親家長及子女照顧者，須起碼尋找兼職工作(即每月不少於32小時的工作)。此外，單親補助金的安排將維持不變，而社署亦會推行一系列措施(包括特別為單親家長受助人而設的一項強制性就業援助計劃，以及基本技能和技能提升訓練)，協助這些人士尋找工作。小組委員會在其後於2005年7月22日、10月31日及11月22日舉行的3次會議上討論各項修訂建議。

57. 政府當局表示，鑒於社會要求政府當局為沒有工作經驗或工作經驗不足的單親家長及家庭照顧者提供更多就業支援，社署將由2006年4月起，試驗推行一項為期18個月的就業援助計劃——欣曉計劃。該計劃包括20項深入就業援助計劃，並獲獎券基金撥款3,000萬元，推行有關計劃。政府當局強調，要求最年幼子女為12至14歲的單親家長及家庭照顧者尋找工作的原因，純粹是協助他們達致自力更生。只要單親家長／家庭照顧者已作出適當的努力尋找工作，他們將不會受到懲罰。如有充分理據，例如最近有親屬身故、剛受到家庭暴力傷害，或需要照顧殘疾家人，他們亦可獲豁免尋找工作。

58. 然而，小組委員會仍然認為，政府當局應取消有關建議，因為市場上適合這些綜援單親家長及家庭照顧者從事的兼職工作並不足夠。小組委員會要求政府當局修訂其建議，以協助單親家長及家庭照顧者達致自力更生，並在修訂時考慮參與義務工作的因素。委員亦認為，應將培訓列為豁免尋找工作的理由，並應鼓勵而非強迫單親家長及家庭照顧者尋找工作。

59. 雖然小組委員會多次要求當局取消有關建議，但政府當局表示，欣曉計劃將按照建議推行，並會在18個月的推行期結束時檢討這項計劃。對於政府當局決定推行該等建議，小組委員會深表失望。在

2005年10月31日及11月22日的會議上，小組委員會通過兩項議案，譴責政府當局漠視小組委員會的意見，一意孤行，繞過立法會推行欣曉計劃，罔顧單親家庭的利益和福祉。議案亦重申，政府必須撤銷欣曉計劃。

60. 政府當局於2007年5月31日發表對為綜援計劃下的單親家長及子女照顧者而設的欣曉計劃進行評估研究的結果。福利事務委員會曾於2007年7月3日及27日與政府當局討論該評估研究。政府當局表示，鑒於欣曉計劃反應理想，加上評估研究的正面結果及建議，該計劃將於未來30個月繼續以現行運作模式推行。

## 結論

61. 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。

## 小組委員會的建議

62. 小組委員會建議政府當局 ——
- (a) 盡快全面檢討綜援計劃，包括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，以確保不同的綜援標準金額，足以應付不同類別受助人(尤其是領取綜援的兒童及長者)的生活所需；
  - (b) 放寬綜援計劃下的豁免計算入息安排；
  - (c) 檢討綜援的調整方法，並成立一個成員包括社會人士、學者及綜援受助人的委員會，研究釐定綜援金額的新機制，確保金額足以應付綜援受助人的生活所需；
  - (d) 於高通脹期間，在按年調整周期展開前，依據最近一個月的社援物價指數調整綜援標準金額；
  - (e) 放寬申請綜援的居港規定。大部分委員並建議政府當局考慮撤銷居港7年規定；
  - (f) 檢討酌情豁免居港規定機制的運作情況；
  - (g) 檢討並放寬規定綜援申請人(尤其是長者申請人)須以家庭為單位申領綜援的政策；及
  - (h) 容許獲發牙科津貼的綜援受助人在同一間認可牙科診所內接受牙科治療及緊急牙科服務。

63. 小組委員會並建議事務委員會向政府當局跟進上述建議。

#### **徵詢意見**

64. 請委員通過小組委員會的報告。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2008年1月10日

**福利事務委員會**

**檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會**

**職權範圍**

檢討綜合社會保障援助及公共福利金計劃的現有安排，並在檢討過程中考慮公眾人士、服務使用者及提供福利服務的非政府機構的意見。

福利事務委員會

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

委員名單

主席	張超雄議員
委員	何俊仁議員 (自 2006 年 10 月 21 日起)
	李卓人議員
	李華明議員, JP (直至 2005 年 10 月 8 日)
	陳婉嫻議員, SBS, JP
	譚耀宗議員, GBS, JP
	李鳳英議員, BBS, JP (2004 年 12 月 16 日至 2006 年 10 月 20 日) (自 2007 年 10 月 17 日起)
	馮檢基議員, SBS, JP
	梁家傑議員, SC
	梁國雄議員
	(合共：9 位議員)
秘書	馬淑霞小姐
法律顧問	李裕生先生
日期	2007 年 10 月 29 日

福利事務委員會

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

曾向小組委員會提出意見的團體名單

自強協會

關注婦女性暴力協會

關注婦女性暴力協會 —— 風雨蘭

新婦女協進會

老人權益促進會

民協社會服務中心有限公司 —— 長者領袖訓練計劃

視障動力

基督教勵行會

關注綜援檢討聯盟

關注綜援檢討聯盟行動組

明愛安老服務

關注回流港人權益組

關注單身人士權益會

婦女貧窮關注會

新移民婦女權利關注會

香港明愛家庭服務

民間人權陣線

基督教監獄牧養團契

兒童權利關注會

清潔工人職工會

殘障人士及照顧者關注組

香港中文大學黃洪博士  
基督教香港信義會社會服務部  
香港老人權益聯盟  
殯儀業商會  
基層婦女關注貧窮組  
和諧之家  
群福婦女權益會  
香港天主教勞工事務委員會  
香港政府華員會社會保障助理分會  
香港政府華員會社會工作主任職系分會  
香港基督徒學會  
香港基督教更新會  
香港專業進修學校  
香港基督教服務處老人評議會  
香港家務助理總工會  
香港職業發展服務處  
香港傷殘青年協會  
香港路德會社會服務處  
露宿者權益協會  
香港社會保障學會  
香港社會工作人員協會  
香港社會工作者總工會  
香港婦女基督徒協會  
平等機會婦女聯席  
「協勵會」關注綜援小組



民間人權陣線人權委員會小組

勞資關係協進會

香港國際社會服務社

反對削減綜援聯會

爭取全民退休保障聯席

香港天主教正義和平委員會

港島單親互助社

新福事工協會

新移民互助會

新界社團聯會再培訓中心

同根社

樂施會

香港社區組織協會

爭取基層生活保障聯盟

聖雅各福群會

單親權益關注組

香港防止虐待長者協會

香港小童群益會

鑾明會

老人權益中心

香港長者協會

香港兒童權利委員會

香港社會服務聯會

香港心理衛生會

香港心理衛生會訓練及就業服務中心(觀塘)

屯門區婦女會

香港善導會

聖匠堂護慰天使義工團

專業家務助理協會

香港職工會聯盟婦女事務委員會

香港基督教青年會

"同心社"綜援家庭互助組

爭取基層生活保障聯席

爭取長者福利聯合行動組

港島單親互助社