

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2545/08-09號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 特別會議紀要

日 期：2009年7月29日(星期三)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：陳偉業議員(主席)
張國柱議員(副主席)
何俊仁議員
李卓人議員
梁耀忠議員
李鳳英議員, BBS, JP
馮檢基議員, SBS, JP
王國興議員, MH
梁家傑議員, SC
梁國雄議員

缺席委員：譚耀宗議員, GBS, JP
湯家驊議員, SC
陳茂波議員, MH, JP
黃成智議員
黃國健議員, BBS

出席公職人員：議程第I項

勞工及福利局副秘書長(福利)2
葉文娟女士, JP

署理勞工及福利局首席助理秘書長(福利)4
勞俊衡先生

社會福利署署長
余志穩先生, JP

社會福利署副署長(行政)
馮伯欣先生

社會福利署總社會保障主任1
吳偉權先生

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
馬淑霞小姐

列席職員 : 高級議會秘書(2)5
黃瑞華小姐

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

經辦人／部門

I. 繼續討論市民大眾對綜合社會保障援助受助人的看法

[立法會CB(2)1492/08-09(01)及CB(2)2269/08-09(01)至(02)號文件]

主席表示，事務委員會在2009年7月11日的特別會議上，聽取團體就市民大眾對綜合社會保障援助(下稱"綜援")受助人的看法所表達的意見。鑒於時間有限，委員同意舉行另一次會議，繼續討論有關議項。在此背景下，雖然部分團體要求出席會議，進一步表達對該議項的意見，但他認為無須在是次會議中再次聽取團體的意見。

2. 主席進一步表示，這次是余志穩先生退休前最後一次以社會福利署署長(下稱"社署署長")身分出席事務委員會的會議。主席和委員感謝余先生盡心工作及熱誠服務，並祝他退休後生活順遂。

3. 勞工及福利局副秘書長(福利)2提述政府當局對團體在2009年7月11日特別會議上所提意見作出的回應(詳情載於其文件)，並重點提述以下各點——

- (a) 綜援計劃的目的，是為那些在經濟上無法自給自足的人士提供安全網。由於政府希望透過綜援計劃協助有需要的人士，因此絕對不會歧視綜援受助人。然而，鑒於綜援計劃是一項無須供款的社會保障計劃，全數由政府一般收入資助，因此政府當局須確保公帑用得其所，以保證這個安全網持續有效；
- (b) 政府一向積極主動向市民提供有關綜援的資訊。各區福利辦事處、社會保障辦事處及綜合家庭服務中心等備有一系列有關綜援計劃的小冊子，供市民索取。上述的資訊及其他與綜援計劃有關的刊物和新聞公報均上載至社會福利署(下稱"社署")的網頁，以便市民接觸有關資料；及
- (c) 社署現正協助樂施會製備教材套，宣傳有關綜援受助人的正面資訊。

4. 王國興議員察悉並關注到，本港約有30萬個綜援戶，包括約50萬名綜援受助人，顯示貧富差距擴大。政府一方面應創造更多職位(例如發展跳蚤市場)，加強協助有需要的人就業，使他們可自力更生；另一方面應考慮放寬綜援計劃下的居港規定。他認為，有關的居港規定歧視新來港人士，以及那些長期在外地工作、後因失業回港的香港居民。儘管政府當局已提供獲酌情豁免居港規定的個案宗數，王議員詢問相關申請的宗數。

5. 社署署長回應時表示，綜援的居港7年規定可讓社會資源得到合理分配，也可讓無須供款的社會保障制度得以持續發展。有關的規定旨在鼓勵健全的新來港人士自力更生，無須倚靠福利。然而，申請人若有真正困難，當局會因應個別情況考慮每宗個案，可酌情豁免此項規定。社署署長表示，在2004年1月1日至2009年6月30日期間，申請酌情豁免居港7年規定

的個案有19 341宗，當中5 754宗申請涉及有真正困難的人士，他們獲酌情豁免、160宗申請被拒絕、238宗個案仍在處理中，以及13 189宗申請被撤回。申請人在知悉居港規定後撤回申請，主要是因為他們同意先找尋工作，或轉為尋求其他形式的協助。

6. 關於申請酌情豁免連續居港一年規定的個案，社署署長表示，2007年6月1日至2009年4月30日期間，共有3 043宗申請獲批准、107宗申請被拒絕，以及1 467宗申請被撤回。社署署長補充，當局一般會酌情處理涉及有需要的年長申請人的個案。至於撤回申請的個案，由於大部分申請人的經濟能力足以維持他們多於兩個月的生活費用，因此當局鼓勵他們申請綜援前先行找尋工作。

7. 李卓人議員表示，雖然政府已印製宣傳綜援受助人正面資訊的小冊子，並正協助樂施會製作這方面的教材套，但政府兩套有關綜援的電視宣傳短片卻傳達負面訊息，造成標籤效應及令綜援受助人有負面形象。李議員察悉並關注到，約40萬人的每月收入低於綜援受助人每月平均獲發的金額，他們當中只有約5萬人申請了綜援。他認為，這類人士大部分礙於綜援受助人的標籤效應而沒有申請綜援。他促請政府當局製作及播放另一套電視宣傳短片，正面推廣有關綜援受助人的資訊。

8. 社署署長回應時表示，當局在2007年製作兩套電視宣傳短片，目的是向市民大眾傳達綜援應該用於真正有需要人士的正面訊息。在製作該兩套宣傳短片前，社署曾委託顧問進行民意調查。調查結果顯示，大部分受訪者支持社署應製作以鼓勵自力更生及打擊詐騙綜援為主題的宣傳短片。然而，考慮到部分綜援受助人認為該等宣傳短片令他們感到不安，以及該兩套宣傳短片已收到成效，政府當局已停播有關短片。

9. 社署署長回應李議員時表示，在一段30秒的電視宣傳短片內，既要傳達訊息，鼓勵有真正需要人士申請綜援，又不會對綜援制度造成負面影響，是十分困難的事。當局認為，透過持續進行的公眾教育以消除市民對綜援受助人可能產生的歧視，成效更大。因此，當局採取不同的宣傳策略以達致各種目的。

10. 李卓人議員對於社署署長指在30秒宣傳短片內難以傳達綜援制度的正面訊息的說法表示不同意。他始終認為，社署應製作並播放有關這方面的宣傳短片。

11. 梁耀忠議員提及政府當局文件第6段，並察悉在2008-2009年度，騙取或濫用綜援的個案僅佔所有個案約0.3%。他瞭解社會保障辦事處的前線職員須擔當把關的角色，但他們不願提供協助的態度，令綜援申請人感到受歧視，並使那些有需要的人不願申請綜援。此外，鼓勵綜援受助人走向自力更生的訊息，令公眾誤以為綜援受助人怠惰及不肯工作。梁議員認為，很多綜援受助人失業，並非因他們不想工作以達到自力更生，而是因為其他因素所致，例如需照顧家人，以及勞動市場缺乏合適的工作。梁議員認為，政府當局處理及甄別綜援申請時應考慮這些因素。

12. 社署署長表示，社會保障辦事處的前線職員向有需要人士提供援助的同時，亦須確保公帑用得其所。該辦事處職員會盡力協助綜援受助人，並在適當情況下，因應他們的特定福利需要將他們轉介到其他社會服務單位。當局會提醒社署前線職員，在處理個案時要繼續用心了解受助人的需要，以主動和關懷的態度服務待人，做到"以民為本"。

13. 社署署長進一步表示，長者和殘疾人士約佔綜援個案總數的70%，其餘30%的個案則為健全的成年人，包括失業人士、低收入人士和單親家長。各項鼓勵自力更生的計劃適用於健全的成年人，旨在協助他們進入或重返勞動市場。值得注意的是，近期的趨勢顯示，失業的健全成年人領取綜援的時間越來越長。因此，他認為有需要為那些長時間失業的人提供協助及誘因，使他們獲得工作及走向自力更生。

14. 梁耀忠議員表示，他不反對推出計劃協助失業人士找尋工作，但政府當局應改變思維，由鼓勵失業人士自力更生改為協助他們克服進入勞動市場的困難，例如透過技能提升訓練提高他們的就業能力。否則，會向公眾傳達負面訊息，令他們認為綜援受助人怠惰及不肯工作，並在沒有工作誘因下倚賴綜援。

15. 李鳳英議員認為，不應低估該兩套電視宣傳短片對綜援受助人傳達的負面訊息所造成的影響。李議員指出，詐騙或濫用綜援個案的數目僅佔2008-2009年度所有綜援個案的0.3%，她認為政府對該等個案的報道反應過大。為消除該兩套宣傳短片造成的負面影響，李議員促請政府當局透過電子傳媒向市民灌輸正確的訊息，即綜援計劃旨在為那些在經濟上無法自給自足的人士提供安全網。李議員提及一些人對健全人士領取綜援的關注，她認為若政府當局考慮向健全人士提供其他形式的失業援助，將失業及低收入個案與綜援計劃分開，則可消除誤解。

16. 社署署長重申，鑒於公眾對傳媒廣泛報道的詐騙及濫用綜援個案表示關注，社署曾於2006年9月委託香港理工大學(下稱"理大")進行一項民意調查。調查結果顯示，大部分受訪者均贊同社署應製作以自力更生及打擊詐騙綜援為主題的電視宣傳短片。有關的兩套電視宣傳短片在此背景下於2007年攝製。

17. 勞工及福利局副秘書長(福利)2表示，鑒於播放該兩套宣傳短片的經驗，當局須慎重考慮應否按建議製作另一套宣傳短片，向市民大眾提供有關綜援計劃目標的資訊，因為觀眾對宣傳短片帶出的訊息或會有不同的看法。勞工及福利局副秘書長(福利)2補充，社署一直積極向公眾傳達正面訊息，表明應向有真正需要人士發放綜援。社署正協助樂施會製作教材套，以宣傳有關綜援受助人的正面資訊。

18. 張國柱議員認為，縱使當局製作了宣傳短片，傳達會向有真正需要人士發放綜援的訊息，但不應過分憂慮有很多人會因該訊息而申領綜援。為釋除這項關注，他建議社署可考慮製作一系列電視／電台特輯，譬如講述綜援受助人從受助到自強的真實故事。張議員理解社會保障辦事處職員既要援助有需要人士，也須擔當把關角色，兩者之間難以取得平衡，他認為社署應向該辦事處前線職員持續提供足夠的工作相關訓練。社署署長表示，該辦事處職員已獲得與工作相關的訓練，亦會調派至不同工作崗位以擴大其工作接觸層面和經驗。政府當局會考慮在合適的情況下，製作一系列電視／電台特輯的建議。

19. 社署署長回應張國柱議員時表示，社署會轉介健全的失業綜援受助人參加自力更生支援計劃。該計劃旨在鼓勵及協助他們尋找有薪工作，達致自力更生。若有關的綜援受助人能提供充分理由，例如患病和家庭問題，便會獲豁免參加相關的項目。舉例而言，若沒有充分理由而拒絕參加欣曉(優化)計劃，當局會從他們每月綜援金額中扣減200元。

20. 梁家傑議員表示，鑒於詐騙或濫用綜援個案的數目僅佔2008-2009年度所有綜援個案的0.3%，縱使傳媒對該等個案的報道引起公眾關注，政府亦無須為此製作有關的兩套電視宣傳短片。反之，政府當局應該盡量利用現有的具體數字，向公眾說明問題的嚴重程度。鑒於普羅大眾對綜援受助人有誤解，梁議員認為有需要向公眾傳達關於綜援的正面訊息，而政府當局可考慮成立由有關各方成員組成的專責小組，就宣傳運動的主題提供意見，以及預覽宣傳品的效果。

21. 社署署長表示，對綜援受助人的誤解已根深蒂固，並非單憑製作一套30秒的宣傳短片便可以消除。社署署長重申，在製作有問題的兩套宣傳短片之前，理大已於2006年進行一項民意調查，而顧問團隊亦成立專責小組，邀請公眾就宣傳短片的主題表達意見。大部分受訪者均贊同社署應製作以自力更生及打擊詐騙綜援為主題的宣傳短片。雖然當局已經作出大量準備工作，但部分市民對該兩套宣傳短片感到不安。鑒於此經驗，政府當局對製作另一套有關綜援的宣傳短片的建議有所保留，原因是尚有其他途徑能有效傳達綜援制度的正面訊息。勞工及福利局副秘書長(福利)²以"走出我天地計劃"為例，補充指社署已安排傳媒訪問參加該計劃的部分成功者，他們已重新就業或重返主流學校。

22. 何俊仁議員認為，關於該兩套宣傳短片的製作，政府當局在處理上敏銳度不足。由於部分人士已對綜援受助人有負面的看法，該兩套宣傳短片使情況更趨惡化，並使綜援受助人感到更不安。何議員表示，據他所知，部分有需要的人拒絕申領綜援，正是因為不想遭受社會人士和社會保障辦事處職員白眼。何議員贊同梁議員的意見，認為政府當局應從該兩套電視宣傳短片的製作汲取經驗，並成立專責小組商定宣傳短片的主題。

23. 社署署長表示，理大已邀請公眾表達對宣傳短片主題的意見。事後看來，當時其實可以邀請綜援受助人加入專責小組。社署署長強調，政府當局會考慮有關經驗，並會在適當時微調日後宣傳工作的準備工作。

24. 馮檢基議員認為，問題的癥結在於綜援制度本身。他認為，公眾普遍關注的是健全人士領取綜援，而不是年長和殘疾的綜援受助人。為此，為失業的健全人士提供的援助應與綜援計劃分開。馮議員提述滅貧事宜小組委員會近期前往台灣和南韓進行職務訪問的經驗，表示該兩地均制訂有關最低工資的法例，而私營機構會獲政府補貼薪金支出，作為僱用失業人士的回報。馮議員促請政府當局，認真重新審視援助失業人士和弱勢社羣的政策。社署署長回應時表示，馮議員提出的事宜曾在不同場合進行討論，而政府當局會對此事作出非常謹慎的考慮。

25. 王國興議員察悉，社署推行多項鼓勵自力更生的計劃，共有38 193名綜援受助人曾參加綜合就業援助計劃。他詢問參加者中，成功透過該計劃獲得全職有薪工作的人數。王議員再詢問政府當局如何促進跳蚤市場的發展，以助社區創造就業機會。

26. 社署署長表示，跳蚤市場的發展由民政事務局(下稱"民政局")統籌，目的是在地區層面推動經濟活動。社署署長補充，民政局和社署的下列基金可促進弱勢社羣就業 ——

- (a) 伙伴倡自強社區協作計劃，支持社會企業的開辦，為弱勢社羣創造職位；
- (b) 創業展才能計劃，支持小型企業／業務的開辦，以促進殘疾人士就業；及
- (c) 攜手扶弱基金，商業機構如捐款支持非政府機構推行社會福利項目協助弱勢社羣，政府當局會提供等額資助。

27. 王議員仍然認為，政府當局應致力加強各方協作及跨部門合作以推動跳蚤市場，他並促請社署在這方面與民政局緊密合作。

28. 張國柱議員察悉並關注到，就業市場在金額海嘯中萎縮，令綜援受助人尋找工作時或會感到壓力沉重。他促請社署考慮這點，並調整自力更生支援計劃的目標。張議員又建議，政府當局應考慮配派社工在社會保障辦事處駐守，因為社工能更有效在現場處理綜援申請人的問題，並在需要時作出適當跟進。

29. 社署署長回應時表示，社會保障辦事處負責甄別及審理綜援申請。該辦事處職員會在適當時轉介申請人到其他服務單位，以跟進他們的福利和社會需要。事實上，大部分社會保障辦事處與社署其他服務單位(例如綜合家庭服務中心)位於同一座建築物內。鑒於兩個單位的職員各有不同角色和責任，當局認為有關的安排恰當。

30. 主席認為，部分市民對綜援受助人的歧視，屬社會價值和觀感問題。他認為，綜援計劃為弱勢社羣提供安全網，而所有福利服務難免會出現濫用及詐騙個案。雖然傳媒曾報道詐騙綜援的個案，但這類個案數目極少，他質疑當局是否因而需製作兩套電視宣傳短片以打擊濫用及詐騙綜援的個案。他指出，部分綜援申請人認為他們申請綜援時遭到社會保障辦事處職員白眼；另一些人士對申請綜援感到羞恥，因此即使有真正經濟困難亦拒絕提出申請。主席促請政府當局認真審視對提供社會保障援助所持的立場和訂定的政策，從而採用合適的宣傳計劃，向公眾傳達個別人士有權在困境時申請及接受綜援的正面訊息。

31. 勞工及福利局副秘書長(福利)2回應時表示，政府的政策是採取以人為本的方針管理社會保障系統。社署會提醒社會保障辦事處的前線職員，須以主動和關懷的態度為有需要的人提供協助。勞工及福利局副秘書長(福利)2重申，製作兩套電視宣傳短片的目的是向公眾傳達綜援應該用於真正有需要人士的訊息。鑒於部分市民反映的意見，政府當局曾進行內部討論，並認為透過電視宣傳短片傳達有關訊息未必有成效。反之，政府當局應繼續透過其他宣傳渠道，向公眾傳達有關綜援的正面訊息。

32. 李卓人議員堅持認為，電視宣傳短片是接觸市民大眾的有效方法，因此政府當局應繼續製作電視宣傳短片，告知公眾綜援的目的。

33. 梁耀忠議員明白在一段30秒的電視宣傳短片內，要清晰無誤地帶出主題所遇到的困難，但他認為政府當局應集中告知公眾，為有需要的人和弱勢社羣提供社會保障援助的主要目的和概念。

34. 勞工及福利局副秘書長(福利)²表示，政府當局會考慮委員的意見，以及研究最切實可行及有效的方法，向公眾傳達關於綜援制度的正面訊息。

李卓人議員動議的議案

35. 李卓人議員在會議席上提交以下議案，並獲張國柱議員附議 ——

"本委員會要求政府必須主動向公眾正面宣傳綜援制度，透過政府電視時段播放宣傳片、與港台合作拍攝特輯、及海報廣告等方式，傳達「任何香港市民只要有經濟困難而又符合資格，都有權申請綜援」及「綜援作為社會保障的一部份，對社會發展具正面意義」等訊息，而在宣傳策略和製作過程充份諮詢綜援人士及關注團體的意見，以確保訊息與態度正確。"

36. 梁家傑議員贊同有需要傳達關於綜援制度的正面訊息，以消除因播放該兩套宣傳短片而對綜援受助人造成的標籤效應。他支持李卓人議員的擬議議案，但建議以"或"字取代"與港台合作拍攝特輯"與"海報廣告等方式"之間的"及"字，使政府當局有空間研究如何以最切實可行及有效的方法，向公眾傳達關於綜援制度的正面訊息。

37. 李卓人議員對梁家傑議員的建議並無異議，但強調無論如何不應把製作海報和廣告來取代拍攝電視宣傳短片或特輯。因應梁議員的意見，李議員動議修正議案如下 ——

"本委員會要求政府必須主動向公眾正面宣傳綜援制度，透過政府電視時段播放宣傳片、與港台合作拍攝特輯、或海報廣告等方式，傳達「任何

香港市民只要有經濟困難而又符合資格，都有權申請綜援」及「綜援作為社會保障的一部份，對社會發展具正面意義」等訊息，而在宣傳策略和製作過程充份諮詢綜援人士及關注團體的意見，以確保訊息與態度正確。”

38. 主席將議案付諸表決。在席的委員全部投贊成票，並無委員投反對票。主席宣布議案獲通過。

II. 其他事項

39. 議事完畢，會議於下午10時20分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年9月28日