



香港政府華員會

HONG KONG CHINESE CIVIL SERVANTS' ASSOCIATION

中國香港九龍京士柏衛理道 8 號 8 Wylie Road, King's Park, Kowloon, Hong Kong, China

電話 Tel : (852) 23001066 圖文傳真 Fax : (852) 2771 1139 網址 Website : <http://www.hkccsa.org.hk>

檢討綜合社會保障援助計劃的意見書

本會是香港政府華員會屬下的社會保障助理分會。現時社會保障助理職系員工有七成以上為本會會員。社會福利署〔社署〕屬下的社會保障科負責向市民提供社會保障服務，包括綜合社會保障援助(綜援)、高齡津貼(生果金)、傷殘津貼、學前資助等，同時並需負責暴力及執法傷亡賠償及交通意外傷亡援助的運作，在香港發生災難事件時，亦須即時向災民提供緊急救濟服務。

香港的綜合社會保障援助是一項不需供款的社會保障計劃，但所有申請人必須通過資產及入息審查，並須符合居港年期的規定。所有綜合社會保障援助的申請均由本職系員工負責。本意見書將集中以前線員工的視界向公眾介紹社會保障援助物價指數(社援指數)的檢討機制及酌情豁免居港規定機制的運作對現時提供服務的影響。

社會保障援助物價指數

一般而言，綜援金由以下三個部份組成：

- (甲) 供受助人應付基本及一般需要，如食品、電力與燃氣、衣履及交通的**標準金額**；
- (乙) 就單親和長期受助人的特別需要而發放的**補助金**；及
- (丙) 由於年老、傷殘、就學、住屋及其他家庭特別情況而引致的特別需要所發放的**特別津貼**，例如租金、水費及排污費、就學費用、特別膳食、康復及外科用具等。

標準金額及補助金會按社援指數的變動而定期調整，以跟上價格的變動。特別津貼大多按實際支出支付，部分則定有最高限額，社署會因應價格的變動，不時檢討和調整所定的限額。社援指數(前稱公共援助物價指數)是於一九七二年首次編製。指數的權數，即各商品和服務的相對重要性，乃參照當時反映低開支住戶開支模式的修訂消費物價指數的權數而編算。及至社署聯同統計處進行一九七四／七五年住戶開支統計調查，將公援住戶首次納入調查範圍內，他們的開支模式亦因而得以確立，並用作編算指數的權數系統。此後，權數便按每五年進行一次的住戶開支統計調查的結果而重訂。

由於每五年進行一次的住戶開支統計調查結果只是重訂權數系統，而非就社會的變更及生活變化而重訂社援指數所包含的基本商品，社援指數的變動往往與綜接受助人的認知產生落差，而前線同工則時常被公眾詬病為不食人間煙火；同時，過度複雜的特別津貼安排，容易被個別綜接受助人濫用，在另一方面，真正有需要的綜接受助人卻有可能因系統太複雜而未能成功申請。如果現時系統能與時並進，更頻密地按社會的變化而將綜接受助人的認可需要列入標準金額，同一時間，減少種類繁多的特別津貼，將可使綜接受助人得到相對公平的援助。

酌情豁免居港規定機制

由 2004 年 1 月 1 日起，申請領取綜合社會保障援助的人士需符合居港 7 年及連續居港一年的規定，否則申請會被拒絕，如有特殊情況，社會福利署署長可行使酌情權，豁免以上居港規定。所有地區高級社會保障主任獲社署署長轉授是項酌情權。

社署雖然制定了一套關於豁免居港規定酌情權的指引，而本分會亦認為有關指引頗清晰及傾向寬鬆。若然地區高級社會保障主任跟從指引審批，相信大部份申請人可獲豁免居港規定。但因酌情權由不同人士行使，本分會不時收到前線職員投訴不同地區高級社會保障主任在行使酌情權時有不同的標準，可能為了加強社署把關工作(gate keeping)，於是攔截豁免居港規定酌情權的申請。因此，前線職員容易受壓，以致不能完全遵循指引辦事，沒有把有關個案上呈地區高級社會保障主任。若申請人投訴社署，前線人員便會首當其衝，成為箭靶，承受議員、公眾及傳媒的責難。本分會曾向部門建議以一個常行委員會的型式代替現時各行其是的方法，以避免在行使酌情權時有寬緊不一的問題。

到目前為止，前線員工只能根據以往一些並不完整的個案先例去處理豁免居港規定酌情權個案，實際上是各區各自理解及各自處理。同時，為提供足夠資料及理據呈請地區高級社會保障主任行使酌情權，有關個案無可避免需要較多的工序及資料，但礙於現時各社會保障辦事處均有人手短缺情況，額外的工作已超越員工所能負擔的極限，因此處理此類申請時有所延誤實在難以避免。

社會保障服務長期被詬病未能滿足社會的期望，其中一個重要原因是公眾與社署對現時香港社會保障角色的認知上存在不同的理解，綜合社會保障援助的功能由最初只是提供基本生活的溫飽需要而過渡至目前涵蓋生活面極廣的計劃，甚至有部份人士認為是這是一種社會投資。當申請人認為領取綜援是公民權利而社署內部指引仍強調綜援只是社會最後的安全網時，衝突由此而生。我們呼籲社署在推行綜援政策的理念上，應積極與公眾溝通，達至共識，以免公眾的期望與執行的政策產生巨大落差。社會福利署應有責任針對社會的轉變而向前線員工發出合適的工作指引，俾使能在保障公帑運用得宜之餘，亦能公平對待每一受助者。

作為提供社會保障服務的員工，我們有責任依據部門所頒發的工作指引向公眾提供服務，希望社會各界人士明瞭現時社會保障前線員工的困難及支持我們的工作，同時，亦請各界人士向社會福利署當局提出關於如何改善審批綜援的意見，協助成立一個獲公眾認受的社會保障系統。

香港政府華員會
社會保障助理分會
主席 陳振華

二〇〇九年六月二日