

香港社會服務聯會

綜合社會保障援助計劃檢討初步回應

1. 政府在目前公佈綜援檢討報告，並在未來六個星期中就報告內的多項建議諮詢公眾。社聯一向非常關注綜援制度的發展和改善。下列僅就綜援檢討的目標，現行制度的微結，綜援標準水平金額以及其他幾項建議提出初步回應。由於綜援制度是一個複雜而又影響廣大的議題，社聯將進一步就各項建議廣泛及深入諮詢會員機構，將意見資料整理，於一月底諮詢限期前遞交政府。

檢討綜援的目標

2. 政府的檢討報告以「投入社會 自力更生」為標題。如果單看標題，相信社會福利界以至大眾市民，都不會反對。而協助綜援人士自力更生，更加是社會福利界一向以來朝向的目標。早在本年七月中，社聯和社協、社總就現行的綜援的制度亦提出改善建議，當時亦很明確地提出現行的綜援制度只對申請人士提供金錢上的援助，而欠缺有效和積極的措施，以鼓勵及協助綜援受助人重新就業、參與社會；以能自力更生、脫離貧困。
3. 在報告中，政府提出多項建議，包括設立「自力更生支援計劃」，削減三人以上家庭的綜援金額，收緊資產限額，要求單親人士出外就業.....等措施以協助綜援受助人重入社會，自力更生。它們對協助失業受助人重新就業的實質功效實有待討論。要協助中年失業的人士重回勞動力市場，並不是單單加強資訊的提供或加強阻嚇就可以成功。現今的香港失業問題是有其結構性的原因，並不是純個人懶惰或依賴心懸的因素。
4. 政府提出種種的措施明顯地是希望削減綜援開支，阻嚇有需要的人士領取綜援。但所省回的金額，在現時綜援開支中只佔一個甚小的數額。政府若不面對經濟結構等基本因素的改善，就算這些措施能夠實施，亦只會帶來一時之效。而在未來日子，經濟情況如沒改善，失業率高企，需要而又領取綜援的人數，仍會增多。失業的人士仍需依靠綜援，以求保障。

香港綜援制度的微結

5. 其實，在香港領取綜援人士之中，因年老領取綜援的人士超過五成半，而失業人士約佔一成。香港一直奉行一個簡單的社會保障系統，所有有需要的人士都須轉向綜援，以求保障。香港既缺乏一個全面的退休保障，又未有任何失業保障或保險。貧窮的老人、失業的人士亦只能依靠綜援。如果政府未能改善現有社會保障系統，在退休保障及失業保障上設置機制一為有需要的老人及失業人士提供不同的保障，則綜援仍需兼任這兩項之功能，綜援開支仍會大幅增長。

綜援金額之削減

6. 政府今次的建議不單要削減三人及以上綜援家庭健全成人的基本金額，更進一步是連三人家庭中健全兒童的基本金額也要削減，而且所有健全成人及兒童的特別津貼及補助金也不放過。報告內未有列出任何充分及客觀的標準來訂立是次削減的金額。明顯地政府已離棄 1996 年檢討時提出的客觀標準。

當時政府提出兩個不同的模式來作為制訂綜援標準金額的標準。首項標準是基於相對貧窮概念的住戶開支模式（**Household Expenditure Survey Approach**），這模式是參考最低百分之五收入不同類別住（如健全成人、老人等等）的開支水平來決定不同類別綜援人士的基本金額。另一項標準是基於絕對貧窮的概念所建立的基本需要模式（**Basic Needs Approach**），即為不同類別的綜援人士制訂了要僅足生存所需的一籃子貨品及服務的清單，然後將之轉回貨幣支出。這水平亦成為綜援作為「安全網」的底線，即若以住戶開支模式計算的金額低於基本需要模式時，以基本需要模式為準，其背後理念是綜援金額必須能滿足綜援人士的基本生存需要，否則可能出現「綜援餓壞人」的情況。

7. 一九九六的檢討指出綜援家庭中的健全成人的基本金額加上長期補助比最低收入的不之五住戶的開支低 37%（\$650），亦比政府以基本生活開支低 28%（\$430）。這表明無論以絕對貧窮或相對貧窮的標準來說，綜援家庭中健全成人的金額大幅偏低。所以當年的檢討就不同類別健全人有不同的增幅。
8. 在九六年根據客觀標準剛增加了的健全成人金額，今日卻成為被削減的重對象。政府政策的朝令夕改，政府必須給市民一個解釋，今次削減三人家庭健全成員標準金額百分十及三人以上家庭健全成員的標準金額百分之二十是基於什麼標準？這標準有否違背了綜援作為「安全網」的原則？

失業者必須參與社區工作

9. 我們贊成自力更生的方向，社會福利界亦贊成鼓勵領取綜援者保持與外界接觸，但參加社區服務與否，應由綜援人士自由選擇。
10. 參與社區服務乃是正面和積極的，社會人士亦確認參與此等服務人士之貢獻精神。任何強制性的措施，只會將「參與社區工作」這行為變為一種懲罰，令其原先的正面意義盡失。強制性的措施不單未能讓參與者帶來正面肯定參與的意義，更會使社會人士對參與社區服務的人士投以不必要的奇異目光。
11. 我們相信在失業受助人士當中，應有為數三、四千人領取綜援已有一段較長時間。他們參與社區服務的動力可能較其他新近領取綜援的人士為低。若要鼓勵此群人士參與，所花的人力、物力就應較為大，效果亦可能未如理想。

12. 依據服務機構的經驗，一個由綜援人士自願參與的計劃將更能達至目標。自願參加的人士不單動力較大，態度積極，社會人士亦同時會給予自願參與的人士正面的評價。因此我們建議此類計劃應由綜援人士自由選擇參與。

豁免入息計算的制度

13. 對政府建議只讓健全成人可享有一個月薪金的豁免。我們相信如要增加失業人士就業的動力，下列三方面應作改善，包括簡化豁免計算方法，豁免他們在找到全職工作後的首三個月的入息，取消成人需全職工作（即每月工作超過 120 小時，人工超過 3,200 元）始能享有入息豁免的條件。事實上，在社會福利界日常接觸所得經驗，政府可提供其他支援服務，如託兒服務等，讓需要照顧家庭的綜援人士有所選擇，安心出外工作。

將單親家庭中規定父母與要外出工作的子女年齡由十五歲降至十二歲

14. 單單「降低子女年齡而要求單親外出工作」的規定未必能令此等人士重投勞動力市場的有效途徑。要鼓勵這群人士出外工作，必須掌握及了解他們面對的困難及特質。應提供輔導及協助服務對象：協助他們重建信心、處理消極情緒、提升就業的動力及能力。最重要是提供足夠的兒童支援服務，使有關的受助人一方面能安心外出工作，另一方面，減少身兒童因沒有足夠照顧而出現的問題。

擁有超過某一特定價格面積樓宇單位的人士必須變賣物業才可繼續申領綜援

15. 綜援應為一個短暫措施。功效就等如一個安全網，為有需要的人士或家庭提供一個過渡性的援助，讓他們能在最困難階段得到協助，然後再重投勞動力市場，自力更生。自置居所是每一市民，包括特區政府，朝向的目標。申領綜援人士在領取綜援超過一段時間，始需處理或變買其物業。但執行細節（如物業變成負資產）可能要詳加討論。

一九九八年十二月十四日

表一：現行，政府建議及社聯建議就不同人數家庭的基本金額之比較

家庭人數	現行每名健全成人 的標準金額	政府檢討建議	社聯建議 (以不同人數住戶開支 中位數扣除房屋開支 的一半為標準)
1	1,805	1,805	2,594
2	1,610	1,610	2,358
3	1,610	1,450	1,965
4	1,610	1,290	1,754
5	1,610	1,290	1,757
6	1,610	1,290	1,661
7	1,610	1,290	1,794
8	1,610	1,290	--

表二：政府建議人數多的健全成人及兒童綜援金額與基本需要及住戶開支模式的金額比較

	每月基本金額			根據九六年 社署基本需 要模式應有 的金額*
	現行金額	建議金額 (有三名健 全成人/兒 童的家庭)	建議金額 (有超過 三名健全 成人/兒 童的)	
健全成人	\$1,610	\$1,450	\$1,290	\$1,758
與基本需要金額的差距 差距佔基本需要金額的 百分比	-\$148 (-8%)	-\$308 (-18%)	-\$468 (-27%)	
單親人士或須照顧家庭 人士	\$1,965	\$1,770	\$1,570	\$1,758
與基本需要金額的差距 差距佔基本需要金額的 百分比	\$207 (12%)	\$12 (1%)	-\$188 (-11%)	

*已按甲類消費物價指數調整