

**香港基督教女青年會員工協會關注綜援檢討小組
回應綜援檢討報告立場書**

我們是香港基督教女青年會員工協會關注綜援檢討小組，對於現時政府提出重新檢討綜援政策，使該政策更能切合市民的需要，我們是極表同意的。但觀乎報章上的資料，發覺政府所提出的大部份建議，都是如何「削減」綜援開支，根本未能達到全面檢討綜援政策的目的，令「檢討」失去真正的意義，故此我們提出一些意見，望政府能審慎考慮，以能制訂一個更能真正幫助有需要人士的社會保障制度。

1) 訂定合理貧窮線，以制定合理綜援金額

政府現時強調綜援金額過高而需削減的情況，其實是一種假象和沒有設立適當的貧窮線所致。根據社會福利署於 96 年所提出的「綜援計劃檢討報告書」中所示，綜援金額是根據「94/95 年度住戶開支統計調查」中，領取綜援者的開支模式和全港非綜援住戶中的最低 5% 的入息組別的開支模式作出比較和以基本生活物品需要清單作為釐定綜援金額的底線，而每年再根據「社會保障綜合指數」以訂定綜援金額的增幅，但由於「社會保障綜合指數」每五年才檢定一次，因此當社會經濟富裕時，物價上升，綜援金額就會出現不足夠的情況，但當社會經濟差的時候，就會給人一種錯覺，以為綜援金額過高的情況，其實在現時綜援金額計算下的金額，這已是個人和家庭最基本的生活開支。而這正反映了現時政府採用計算綜援金額的方法，不單缺乏靈活性，未能配合社會的發展，而且以個人或家庭的基本需要支出為計算準則，也容易出現「何謂最基本需要」的爭辯。

因此我們建議政府應採用聯合國的標準，以家庭入息中位數的三分之一為貧窮線和以家庭入息中位數的三分之一為援助金額，根據此相對性的形式而調節綜援金額，不單讓該領取綜援的人士在經濟差和經濟好的時候，都可獲得合理的基本生活，更讓領取綜援的人士能享受到社會經濟發展的成果，而且也不會因此而減低領取綜援的人士的工作動機，因為在相對性的原則下，並不會出現綜援金額過高或過低的情況，而領取綜援的人士為了希望改善生活的原則下，其利用工作去擺脫貧窮的動機也會增強。

2) 建立「讓領取綜援者有足夠準備下離開安全網」為理念的社會保障制度

現時的社會保障制度只以金錢資助最基本生活需要的模式進行，根本沒有協助領取綜援的人士離開援助和貧困的政策，因此我們建議應在檢討綜援政策時，應建立以「協助領取綜援者有足夠準備下離開安全網」為主要的理念的社會保障制度，提供足夠的支援和承擔，讓領取綜援者有足夠準備下離開援助和貧困，而非現在在報章上的報導，政府只以不同的政策手段，針對不同的對象，以不希望「綜援養懶人」為包裝，強迫他們離開安全網，造成綜援需求減少的假象，這樣只會造成更大的潛在貧困，如增加申請綜援金的資產上限，使有需要者在有需要時得不到幫助，在變成最貧窮的情況下才獲得幫助，形成貧者愈貧的現象。而在這理念下，我們建議政府：

1. 政府應就如何協助貧困人士離開援助貧困訂定長遠和整體的政策，針對香港的貧困問題設立執行和研究小組，正視香港的貧窮和貧富差距增加的問題。
2. 就不同領取綜援的對象如失業人士、低收入家庭、單親家庭等，政府應提出不同的鼓勵性政策，使他們在有尊嚴和有足夠準備的情況下重投社會工作。以因照顧子女而不能出外工作的領取綜援人士為例，政府應先尊重身為父母而需照顧子女的天職，尤其是成長期的青少年更需要成年人指導的事實，然後投下足夠的社會服務資源，如提供足夠、可負擔和可配合工作人士時間而設的托兒服務、家務助理服務，將領取綜援人士出外工作的豁免金額提高和延長豁免期，以及資助他們出外找工作的額外開支和為該等人士提供公屋，以種種整全的措施，鼓勵他們重投社會。但現在政府針對需照顧子女的人士，建議只可照顧子至 12 歲，但現行服務卻未能配合他們需要，然後就強迫其需出外工作，以可以達至削減綜援金額的做法，就是不尊重父母天職、剝削他們對生活的自由決定權的懲罰性政策，這是不合理的。

另外，就失業而領取綜援的人士，政府應正視現時的失業人士大部份都是缺乏學歷和技術的工人和建築、裝修行業的工人，他們因失業而去領取綜援金，不是他們不願工作，而是在現時的市場中，根本沒有足夠的和適合他們的工作空缺的提供，但在需要供養家庭成員的生活壓力下，而又沒法找到工作可改善家庭經濟的情況下，他們才決定領取綜援的。因此政府應去解決根本的經濟問題，訂立長遠的工商業策略，使市場可提供足夠職位，不要只爲了削減綜援金額，迫領取綜援的人士在根本沒有職位空缺適合他們市場中找工。此外政府亦應降低再培訓課程的資格和重整再培訓課程的內容以更適合，而且提供托兒、交通津貼與該等人士，加強他們參加培訓的動機，和政府應帶頭優先聘請因失業而領取綜援和已接受再培訓人士，但我們強調任何政策都應是鼓勵性的，而非強迫而執行的，如以政府強迫因失業而領取綜援者需做義工，不單未能針對失業者需要一份工作的問題，更變相用義工的名義在懲罰和恐嚇，因失業而領取綜援者不要再領取綜援，造成有需要者不能有尊嚴地運用社會給與他們的福利。

3. 除了鼓勵性政策外，政府需要開設更多的社會福利服務，讓有需要的人士更容易獲得服務，避免在社會經濟惡劣的情況下，湧現更多的社會問題。近日報張上，因失業而自殺的個案，也時有聽聞，因此我們建議政府應加強和增加包括以個案、小組、社區工作爲手法的社會服務，協助失業人士如何面對失業問題，重拾失業者的信心，但觀乎即將提出的輔導失業者計劃，只以能夠協助多少因失業而領取綜援的人士重新就業爲評估目標的服務，和專業社工提出以案主爲本的服務，根本背道而馳，而且輔導失業者計劃也沒有考慮到一個人如何選擇和接受一份工作的因素，假設替案主找到一份需工作 12 小時、工資偏低、一星期做足 7 日的工，是否就是解決了一個人的就業問題呢？

3) 政府不應爲了削減綜援，而帶頭抹黑和歧視領取綜援人士

政府不應帶頭抹黑和歧視領取綜援人士，使社會人士誤以爲該等人士「寧取綜援不願工作」和「取綜援好過打工」。97 年因失業而領取綜援人士的個案佔整體個案的 22%，但在 98 年因失業而領取綜援人士的個案只佔整體個案的 15%，因失業而領取援金額的整體比率根本在下降，政府從何說起領取綜援人士不願工作呢？另外，根據社署 96 年研究綜援者的臨時數據，指出因失業而領取撫援的平均領取時間爲 1—7 年，而更有 52% 的過案，領取綜援的時間更是少於 1 年，請問政府有何數據指出綜援人士「寧取綜援不願工作」和「取綜援好過打工」？但政府爲了達成削減綜援的情況下，不斷帶頭抹黑和歧視領取綜援人士，而且在報章不斷發放未落實的政策，恐嚇領取綜援者，如因失業而需領取綜援者需做義工、又需變賣物業、1 人以上大家庭需削減金額、單親家庭子女到了 12 歲便要工作，形成領取綜援的人士懼怕別人知道他們領取綜援，有需要而未領取的也因此而不敢去領綜援，我們堅決要求政府停止不必要的輿論和應讓領取綜援者有尊嚴地領取綜援，因爲領取綜援是香港市民的權利，設立社會保障政策以保障市民的生活是政冷的責任。

4) 政府應對綜援開支的增加持以正面的態度

政府在這次檢討綜援中，當中不斷強調未來綜援開支驚人，未來 5 年內增加 5 倍，強調政府不能再承擔，這其實是爲削減綜援金鋪路，自從 97 年 10 月金融風暴出現，經濟出現前所未見的衰退，根據 98 年第 3 季的經濟增長已出現負增長 7% 的局面，情況比 75 年石油危機時的增長負 4.7% 更差，現時無論樓市、股市都出現全面下挫的情況，零售業的總額和出口總額都比 97 年同期下挫，而且大部份工業已北上內地，經濟又進入不穩定的轉型期，使很多工人失業，而這情況已延至中產階級，使失業人數已達至 18 萬 8 千人，在這種情況下身爲社會保障政策的綜援金的增加，正代表了綜援正發揮其作爲安全網的功用，保障一批在經濟惡劣和轉形情況下的市民，仍可維持基本生活水平。因此政府應以正面態度肯定社會保障在現時經濟惡劣情況下作出的功能，而不應以不同的包裝和預測的數據，來誤導市民綜援開支繼續增加會「車毀人亡」，乘機在此時削減綜援金額，對綜援人士落井下石，使香港市民唯一可依靠的保障也失去。

5) 重新檢討和制定長遠而合理的社會保障制度

現時政府在檢討綜援報告的討論重點，都只是著重在綜援金額的增加或減少，只以援助金的多少去包涵社會保障制度的全部意義，但就如何制定更能保障香港市民的社會保障制度等核心而長遠的問題卻隻字不提，而且也未曾檢討現時安全網制度的成效和也未就個別對象的處境提出長遠的援助制度。因此我們認為政府不應只檢討現時綜援金的多少，應就整個社會保障政策和安全網的成效作全面的檢討，而且應組成專責小組研究如何協助貧困人士脫貧和為有需要的群體制定長遠而特定的脫貧政策，如為失業人問題設立政策局，負責整合和發展現存可協助解決失業問題的服務，使失業這社會問題能被長遠關注而期能真正獲得解決之法，但這是需要重新檢討和制定長遠而合理的社會保障制度才能遠到的。

總結

我們建議政府應訂定合理貧窮線，以制定合理綜援金額、建立和制訂以「讓領取綜援者有尊嚴和在足夠準備下離開安全網」為理念的社會保障制度和政策、不應抹黑和歧視領取綜援人士、政府應對綜援開支的增加持以正面的態度去檢討現時的綜援制度和政策和重新檢討和制定長遠而合理的社會保障制度，而非只為了達成削減政府開支的目的，而抹黑和歧視領取綜援人士和強迫他們離開安全網，造成綜援需求減少的假象，這樣不單只會做成更大的潛在貧困，也忽略了領取綜援人士也必須有的尊嚴。

「綜援政策檢討」意見書

「關注綜援家庭政策聯席會」（以下簡稱「聯席會」）是由多個非政府服務機構及綜援家庭小組組成。目的是關注有關家庭方面的綜援政策，並提出意見，從而使政策能切合綜援家庭的實際需要。

近期有鑑於政府提出了要將「綜合社會保障援助計劃」作出檢討，當中更透過傳媒廣泛地提出不少言論和建議，除引起領取綜援人士的關注外，更令外間不少團體和社會人士大為關注，不知政府想作那方面的檢討？故「聯席會」對於今次綜援檢討一事，有以下幾方面的意見：

一. 「綜援檢討」動機要正確

政府開始提出要檢討現時綜援制度時，我們表示歡迎，希望政府可就現時制度的不善和金額的不足作出檢視，從了解綜援人士的背後原因，而作出配套政策去改善他們的處境，令他們漸漸脫離綜援網。可惜，政府今次作出的檢討，並非整體性去檢視綜援制度，而是想減少領取綜援者的數目，若在此目標下進行檢討，我們懷疑今次檢討的意義何在？就檢討的目標和成效來說，可能會達到政府的如期效果（削減綜援領取數字），但並非真正協助綜援人士，反而迫令他們或遇經濟有困難的人士走向末路，不敢領取綜援。故政府應重新就綜援政策作全面的檢討。

二. 政府需提供適切的援助

現時領取綜援者有部份為單親家庭、低收入家庭和失業人士，這三類人士各有不同的原因而領取綜援。政府若真的想他們能自力更生，必須就他們面對不同的處境，考慮適切的配套計劃去協助他們重投工作，如：託兒服務的增加，豁免金額的提高、培訓課程資格的重整和內容的改善等…有了工作背後的支援，相信他們的障礙減少後，便能增加外出工作的有利條件。

三. 不應將責任歸咎於綜援人士

現時綜援領款數字不斷上升，主要原因是整體香港的經濟正在調整，製造業和服務性行業大量萎縮，令一些低學歷、非技術性中年人士首當其衝地被社會淘汰，成為失業人士，而現時市場上又沒有足夠空缺來吸納這批失業大軍，形成他們若在生活上遇到經濟困難，只好暫時靠領取綜援過活，形成綜援領款者增多，這些都只因香港的結構性改變，沒有合適他們的職位給予他們投身，而非他們不願外出工作而甘於去領取綜援。若政府真有誠意地協助失業人士、解決失業問題，現階般應考慮一套長遠計劃，創做有利條件給予綜援失業人士，使他們能重投社會工作，而不應再將責任歸咎於這群受害者身上。

四. 尊重他們照顧家庭的選擇權

對於一群只能留在家中照顧家庭的單親家長來說，他們所承受的壓力可不少；一份 2

4 小時的家務工作其實比任何一份工作也來得辛苦和吃力，要付出的時間和心機就更多，可惜卻沒有認受性，沒人認同它的價值。在這樣的情況下，他們還願意選擇獨力承擔一份 24 小時的家務工作，社會人士應予以體諒，更應尊重他們的選擇，政府更不應再給予這樣低微的綜援金，讓他們過著沒有尊嚴的生活。

五. 政府不應再製造輿論壓力

從政府開始提出綜援檢討時，已有計劃地透過傳媒製造輿論壓力，像開始時先來一招「綜援養懶人」的言論，令社會人士對綜援人士存有偏見，認為他們不想外出工作；跟著，再因綜援申請數字劇升，形成社會福利開支大增，便在早前提出一些建議，即社署認為是報章猜測的報導，如：失業半年領取綜援人士須做義工、綜援人士需變賣物業、援助金額限制於四名家庭成員以內、單親家庭最年幼子女的年齡由 15 歲降至 12 歲等言論…近期更高調宣揚工資中位數也不及四人家庭所領取的綜援金，又提及有濫用綜援的情況，故特別成立了「重案組」、舉報熱線，加緊調查工作，這種種舉動令綜援人士只好鴉雀無聲，因社會人士已深受政府的言論影響，對綜援人士存有偏見，故他們不敢向社會人士表白現時的境況。為此，我們對社會福利署深表失望，希望政府立即停止製造不必要的輿論，不要再加重綜援人士的壓力。

由於今次綜援檢討是非常重要的，但綜援人士和社會人士對今次檢討的目的和內容也不甚清楚，而政府卻不斷發放未落實的消息，造成社會恐慌，更可怕的是已造成社會分化。故我們「聯席會」就今次綜援檢討提出以下建議：

1. 政府應清晰及全面地將今次綜援檢討的目的、範圍、內容等向社會人士公開交代，正式出一份有關今次綜援檢討的諮詢文件作公開諮詢；
2. 政府應重新全面地作綜援檢討，包括現時制度的不完善和金額的不足，不要只為減少綜援人士的數目、減少社會福利的開支作其綜援檢討目標；
3. 政府必須投入資源設立配套服務，令綜援人士可真正重投社會工作，如設立彈性及適合不同年齡的託兒服務，讓單親家長也可安心外出工作；
4. 提高現有首豁免金額至 \$2000，令綜援人士也能支付因外出工作所帶來的額外開支（即昂貴交通費、膳食費、託兒服務費等）；
5. 政府應增加豁免金額期至首三個月，令綜援人士不因試工期未滿而被僱主解僱後，仍有綜援資格，得到生活保障，不需重新作綜援申請；
6. 政府應就現時經濟轉型期，策劃一套長遠的工業發展，更不應再輸入外勞，減少港人的就業機會；
7. 「僱員再培訓局」亦需重新檢視現行再培訓計劃的成效及課程內容的適切性，更要為曾參與再培訓人士作連串就業機會；
8. 政府應設立最低工資下限，避免工資過低而不能維持市民基本生活水平，令更多人在沒有選擇的情況下，也要領取現時極低微的綜援金。

由於今次綜援檢討是非常重要的，政府必須審慎地發放有關綜援檢討的消息和言論，故正式向公眾交待是唯一最好的方法。在現時香港處於經濟的調整期，政府應從綜援人士的實際處境而施以援手協助、落實一些有效的改善方法和長遠計劃，不要只強迫綜援人士走出綜援網，避免產生另類社會問題。

關注綜援家庭政策聯席會
一九九八年九月二十七日

「關注綜援檢討聯席」意見書

1. 引言

「關注綜援檢討聯席」是由多個關注綜援政策檢討的團體及個人組成，目的是檢視政府的綜援檢討內容，從而提出意見，使該項政策能更切合市民的實際需要。我們對政府提出要檢討綜援政策，原是甚表歡迎，可惜當中有不少部份，政府是沒有考慮，令檢討失去真正的意義，故本聯席確要提出我們的意見，望政府能審慎考慮。

2. 對改善現存綜援制度的建議

2.1. 綜援檢討要全面、動機要正確

政府提出要檢討現行綜援制度時，應是就現時制度的不完全和金額的不足作出檢視、了解綜援人士申領的背後原因，從而作出配套政策、增加資源，令他們可改善現時的處境，漸漸脫離綜援網；可惜，政府今次作出的檢討，明顯並非整體性去檢視綜援制度，而是想減少領取綜援人士的數目，若是在此目標下進行檢討，我們質疑其行徑？當然政府在此檢討目標下提出一些措施，必然收到一定成效（即減低領取綜援人士的數字），可惜政府沒有考慮這樣會造成另一個社會問題，迫使經濟有困難人士不敢申領綜援，而選擇走向末路。這樣的方向，顯示政府根本非真心協助綜援人士脫離綜援網，故本聯席建議政府應重新就綜援政策作全面的檢討，不要再以減低數字為目標。

2.2. 綜援制度的標準金額不能再下降

據社會福利署於九六年進行的「綜合社會保障援助計劃檢討報告書」說明，當時訂定綜援標準金額時，是參考「九四／九五年度住戶開支統計調查」，在全港非綜援住戶最低入息組別的情況中抽取百分之五作比較；而且，當時的督導小組還採用了基本生活物品需要清單（Basic Needs Budget Standard）的方法作為釐定金額的底線，計算受助人的基本需要，從這兩種方法去求取生活所需，我們認為已是一個最基本的底線，亦只能令綜援人士維持「最低微」的生活水平，因此，任何建議低於現行的標準金額水平，本聯席認為均不能接受。

2.3. 豁免金額的計算需重整

2.3.1. 取消以工作時數作為釐定「是否有經常工作」

現時勞動市場所提供的工作工種多為邊緣化，如：工作時間不穩定、不固定的工作時數及容易被取替的行業，確是十分難界定是否全職或兼職工作。因此，為簡化計算方法，我們建議取消以工作時數來計算是否兼職工作。

2.3.2. 豁免金額要提高、豁免期限應延長

現時豁免計算入息的規定相當苛刻，缺乏鼓勵綜援人士投入勞動市場的動機（現時的豁免計算入息的最高限額與單身健全成人的每月標準金額相等）。例如：首月入息的規定只限於高齡、健康欠佳、傷殘或須照顧家庭的受助人，低收入及失業的組別未能受惠，這對於協助失業人士，重投勞動市場欠缺鼓勵性；加上，為鼓勵綜援人士外出工作，應將豁免金額提高，以至能補貼綜援人士因外出工作而要額外付出的必然開支（如昂貴的交通費、膳食費及託兒服務費等）。在現時香港不穩定的勞動市場下，而綜援豁免入息卻只限於首月豁免，令綜援人士很擔心，若他們放棄領取綜援，而工作未到三個月試用期便被解僱的話，那末，他們便要在勞工處重新登記，在失業一個月後方能再次申領綜援，期間的生活便失去保障。本聯席認為若將豁免期由原來的一個月延長至三個月，便能加強失業綜援人士重投社會的信心。

3. 以「互助發展」概念協助綜援人士脫貧

現時綜援制度只以“金錢救濟”模式，忽略了其他配套協助，令綜援人士未能外出工作，從而脫離此制度。故我們建議政府應以「互助發展」模式，去協助失業綜援人士重投社會工作，而非只以綜援金的制度去協助他們；除金錢援助外，若能配合其他配套措施，如設立培訓基金、提供免費訓練、設立創業基金計劃等，使失業綜援人士能充份發揮其潛能，更容易重投社會脫離貧窮。

3.1. 政府當局可配合的措施

3.1.1. 政府帶頭聘請綜援人士、提供稅務優惠予聘請綜援人士的機構

作為一個負責任的政府，協助有需要人士重投社會是其必要的任務。綜援人士中，包括傷殘、智障、單親……等，他們並非沒有能力，只是在充滿歧視的社會裏，他們根本沒有被給予平等就業機會，令他們尋找工作上遇到不少歧視對待，找到工作的機會也很微。若政府真的想他們再次外出工作，應帶頭聘請這些有能力的綜援人士，一方面可起消除歧視的作用；另一方面亦可令有能力的綜援人士可再展所長，自力更新。再者，若政府能提供稅務優惠給予那些聘請綜援人士的機構，令綜援人士可再次返回社會工作。

3.1.2. 政府直接提供職位，有助工人不被剝削

現時政府部門的工作及服務漸趨私營化，目的在減少政府開支，然而在外判工作中，為了減低經營成本，外判商往往會削減員工福利、改變工作條件，如：原來是全職二級工人，可變成時鐘工人，工人得到的薪酬便大大減少，故薪金極低微。本聯席認為政府應直接提供職位，減少外判商對工人的剝削。

3.2. 協助綜援人士重投現有工種

3.2.1. 重整再培訓課程的內容

現時「僱員再培訓計劃」內的課程是沒有實際效用，一方面是培訓時間太短（一期最長的課程也只得四個月），如何在這麼短時期內吸收一套新技術；其次是現時培訓課程的參加資格又有限制，政府其實知道大部份失業者也是低學識人士，若他們想參與某類課程，便因不符合參加資格而被拒諸門外，令一些有心轉業人士，進修不到那些課程而不能擴大其謀生條件；還有一些單親人士想報讀再培訓課程就更困難，因培訓期間沒有託兒服務，令他們因要照顧子女而不能參與；加上，參與培訓期間有不少額外開支要付出（交通費、膳食費等），這也是不少綜援人士沒能力付出的；最後，參與者完成再培訓課程後，政府又沒有考慮要設立一套計劃，協助他們找尋工作，只是強迫舉辦機構要達致七成入職率，沒有檢視完成者工作時期的持續性，令不少完成者入職不久便被解僱，再次面臨失業的境況。故政府應重新檢視再培訓課程的成效、重整課程內容，並在培訓期間設立託兒服務，以適合參與人士。

3.2.2. 成立培訓基金

成立培訓基金（類似大學學生資助計劃），以免費或借貸形式提供更靈活、更多元化的培訓選擇予有需要人士。

3.2.3. 協助參與培訓者找尋工作

創立一套機制，協助參與培訓者找尋工作。若培訓得到實際效用，也是間接減少了綜援申請者、協助綜援人士脫貧，而不需使用甚麼高壓政策。

3.2.4. 發放搵工津貼給求職人士

對於一些失業人士來說，見工時的交通費及其他開支往往會構成沉重的經濟壓力，建議可在勞工處及其他協助失業人士的志願機構，發放「搵工津貼」予一些未有領取綜援的求職人士，以減少他們求職時的經濟負擔。

3.3. 除重投現有工種外，一些前瞻性的建議

3.3.1. 設立措施協助失業者或綜援人士創業

香港現有一些服務是很需要大量開辦（如託兒、家務助理服務等），也是很適合失業或綜援人士經營，可惜他們沒有資金或技術，若政府能以撥款或借貸方式資助他們經營此類服務，再配合廉價租場地的優惠（如屋村地下空地等），以優先及優惠申請營業牌照等措施，再提供一些有關技術的訓練，便能令他們可創立自己的事業，不再靠綜援金過活。

4. 其他的配套措施

4.1. 政府要有一套長遠的工業政策

香港現時面臨大批失業軍，原因也是因過往的製造業式微，令低學歷、非技術性人士沒有其他謀生技能，若要改變現況，政府必須改善現時的經濟政策、制定一套長遠富前瞻性的措施，提供更有利環境讓廠商在香港繼續投資、開設不同類型的工業，令更多基層市民有就業的機會，以創造香港更有利的就業環境。

4.2. 改善及嚴格執行勞工法例、保障工作條件

現時最難找尋工作那批失業或綜援人士，全是年齡到達 40 歲或以上，在社會存在極嚴重的年齡歧視情況下，他們根本沒有就業的機會，若政府可以立例懲罰那些違例僱主，便能保障中年人士外出找尋工作的機會。由於現時經濟不景，很多僱主也以減薪或要僱員超時工作去減低成本，這是剝削工人的利益，故政府必須就現時勞工法例的不足作出改善，如設立最低工資制，令工人不敢領取低微的工資，而不足應付其生活上的開支，保障工人可以取得較合理的工資及人道的環境下謀生。再者，要加強對工人保障，政府更應盡快立例設有勞資雙方集體談判權、禁止不公平解僱條文等，使工人與僱主處於較平等的地位，工人在受到剝削時也可挺身而出，不再恐怕僱主的報復。

4.3. 增加託兒服務

在香港，託兒服務是嚴重不足，已是市民長期詬病的課題；加上，現時政府又沒有資助給各志願機構提供該類服務，何況託兒服務的時間又欠缺彈性，每星期最多提供六天服務，時間大多為朝八或九至晚五或六時，時間的設定是不能按實際需要，因外間工作的時間現時已不是劃一，有很多工作也需要輪班或做到晚上 8、9 時，由於工作時間不能由僱員自我編排，若託兒服務的時間不能配合到返工的時間，這也是造成他們的困擾，只有放棄外出工作的念頭；故本聯席認為政府實應承擔託兒服務的責任，撥出資源去開拓不同種類和時間的託兒服務。

4.4. 加速居住於私人租住樓宇之綜援人士入住公屋

現時由於私人租住樓宇之租金十分昂貴，對於綜援人士重投社會構成嚴重障礙，他們居住的開支要花上大半的薪金作為租金之用，餘下來的根本不足應付一家人的日常生活，若政府能協助受助人儘快入住公屋，便能減低租金對他們構成之壓力，增加他們脫離綜援的可能性。

4.5. 成立贍養費局

對於單親婦女而言，很大部份人士是因領取不到贍養費而要領取綜援，無形中增加了綜援領款者數字、加大了社會福利開支。現時因仍未有一套好的機制去監管贍養費的支付，引致離婚婦女在收取贍養費上也碰上一連串困難，在為子女日後生活的打算，在無選擇的路徑下，只有選擇申領綜援金過活。故本聯席建議政府應儘快成立「贍養費局」，由中介人代離婚婦女追討贍養費，避免再因收取不到贍養費而去領取綜援。

4.6. 尊重他們照顧家庭的選擇權

對於一群只能留在家中照顧家庭的單親家長來說，他們所承受的壓力可不少；一份 24 小時的家務工作其實比任何一份工作也來得辛苦和吃力，要付出的時間和心機就更多，可惜卻沒有認受性、沒人認同它的價值，在這樣的情況下，他們還願意選擇獨力承擔一份 24 小時的家務工作，社會人士應予以體諒，更應尊重他們的選擇。

5. 政府不應再製造輿論壓力

從政府開始提出綜援檢討時，已有計劃地透過傳媒製造輿論壓力，像開始時先來一招「綜援養懶人」的言論，令社會人士對綜援領款者存有偏見，認為他們不想外出工作；跟著，再因綜援申請數字劇升，形成社會福利開支大增，便在早前提出一些建議，即社署認為是報章猜測的報導，如：失業半年領取綜援者須做義工、綜援領款者需變賣物業、援助金額限制於四名家庭成員以內、單親家庭最年幼子女的年齡由 15 歲降至 12 歲等言論…近期更高調宣揚工資中位數也不及四人家庭所領取的綜援金，又提及有濫用綜援的情況，故特別成立了「重案組」、舉報熱線，加緊調查工作，這種種舉動令綜援人士只好鴉雀無聲，不敢向社會人士表白他們的現況，為此，我們對社會福利署深表失望，希望政府立即停止製造不必要的輿論。

6. 總結

由於今次綜援檢討是非常重要的，但綜援和社會人士對檢討的目的和內容也不甚清楚，而政府卻不斷發放未落實的消息，造成社會恐慌，更可怕的是開始造成社會分化。故我們「聯席會」希望政府應審慎發放有關綜援檢討的言論，更應向公眾交待今次的綜援檢討，出一份正式的諮詢文件，向公眾作出真正的諮詢；更因就現時香港處於經濟的調整期，從他們的實際處境施以援手協助，落實一些有效的改善方法和長遠計劃，不再只強迫綜援人士走出綜援網，而沒有實際措施和額外資源的提供下，綜援人士當然難以重投社會工作、脫離綜援網。

《立法會 98 年 12 月 14 日福利專責小組綜援檢討會議文件》

香港社會保障學會 98 年 12 月 7 日

1. 綜援是要經濟資產及入息審查的救貧制度，是社會的安全網，是救助的最後防綫；因而也是防範社會不安的穩定器。因此它必須能合理解決赤貧人士的基本生活。
2. 要合理解決赤貧的基本生活，政府必須首先制訂貧窮線，界定全港有多少窮人，量度貧窮變化情況，並以貧窮線的標準來訂定綜援的基本金額，使其能生活於貧窮線以上。
3. 學會建議制訂綜援基本金額的政策原則如下：〔見學會提交立法會的報告“香港社會援助金額標準的制訂”－立法會會議文件 CB (2) 447/98-99 (01)〕
 - 3.1 綜援基本金額，必須與全港中位工資掛鈎
 - 3.2 必須與國際貧窮線標準水平作比較
 - 3.3 基本金額不能低於七十年代水平
 - 3.4 改善綜援豁免入息計算限額及設立最低工資，以促進受助者工作的積極性〔見附件 2 及學會研究報告系列第 20 號〈香港最低工資方案〉〕
4. 據學會以國際貧窮線標準用 1996 年人口中期統計數字計算，香港的貧窮線應訂於住戶個人平均月入 2500 元〔香港特區政府經統計署鑒定的〕。
5. 以 2500 元作為綜援的基本金額是恰當和合理，符合第 3 點的政策原則，不會做成政府財政負擔：
 - 5.1 建議的基本金額是包括租金支出的。比起現時過千元的額外租金津貼，2500 元是較低水平而又符合國際貧窮線標準的基本金額。
 - 5.2 香港綜援支出佔生產總值比例僅及經濟合作發展國家〔OECD〕水平的一半。若扣除老人綜援部份〔因經合國家全有老年退休金〕1997/98 年度的非老人綜援支出比例僅及經合國家水平的五分之一。就算失業率再增一倍，失業綜援人士再增兩倍，仍不會超過經合國家平均水平的一半。
6. 現時綜援支出的最主要問題是在於租金津貼。現時租金支出佔個人綜援人士金額總支出的 23% 至 40%〔見 SWD (1996) Rebasing of CSSA Index〕高於公屋住戶 5% 的水平。使綜援人士難有足夠金錢買食物。實質上，1998 年綜援人士的購買食物能力較 1990 年倒退。〔1990 年個人每天買食物的綜援金為 21.3 元，經通脹調整，95 年為 33.3 元，至 98 年為 37.3 元。但社會署數字顯示，95 年上只有 29.1 元而 98 年只有 32 元〕。
7. 這個租金支出問題源於政府沒有訂下綜援住屋政策，確保綜援人士有入住較差的舊公屋空置單位的權利，及有效地發揮恩恤徒置的程序。做成花費超過 10 億元綜援於租金津貼，並迫使四人家庭居住惡劣私樓床位及每月交 4 千元貴租。〔有關政策評論可見於附件 1〕。綜援的租金津貼必須作大幅度改革

聯絡人：莫泰基
梁少梅

附件 1（摘錄於 1996 年《扶貧與就業》）

社會援助保障

要求綜援租金措施合理化

現時，綜援計劃的標準金額，並未有包括租金津貼，反而將之撥入特別津貼內處理，實在有違制訂基本金額的政策原則，基本金額的本義是為受助者提供其衣食住行各方面的基本生活開支，既然住屋屬於家庭基本生活的必需品，將之撥入特別津貼內計算，不但反映現時綜援計劃欠缺有系統的政策原則外，對於受助者來說亦會帶來一定程度的誤導，造成真正有需要的赤貧人士，因誤解基本金額乃申請綜援的最低收入準則而放棄申請。

舉例來說，一位健全成人的綜援標準金額為一千二百一十元，而單身人士的租金津貼最高上限為一千一百一十八元，應得之綜援金額乃為二千三百二十八元，（還未計算其他常用的特別津貼在內，如水、電費等），但由於現時標準金額並不包括租金在內，倘若一位健全成人月入二千元，他可能會誤解自己是沒有資格申請綜援（因為標準金額只是一千二百一十元，當中不包括租金），形成所謂「不採用」（NON-TAKE-UP）的現象，導致真正有資格申請的人士，因標準金額制訂上的誤導而得不到應有的協助。雖然綜援計劃亦有恩恤安置的政策，但其批核條件甚為苛刻。例如曾經有一些租住在私人樓宇的單親家庭，因居住環境狹窄而欲申請恩恤安置，但有關部門竟然要申請者搬遷三次以上，才能證明她們有急切居住公屋之需要，形成可以受惠的綜援人士數目與實際需要大相逕庭。

其實，房委會是有責任為綜援受助家庭提供公屋，以解決其

住屋需要。但很可惜，為綜援人士提供的公屋單位仍然十分有限，造成部分綜援家庭仍然居住於環境較差而租金較貴的私人樓宇內，如板間房、床位等。而現時綜援內六名或以上符合資格的成員的最高租金津貼限額為三千四百二十元，而若果有特殊需要時，更可考慮繳付超過最高金額上限的租金津貼。這正正反映出，雖然綜援人士都有同樣的住屋需要，但鑑於房委會未能提供足夠的公屋單位予受助者，造成政府要為部分綜援家庭支付較高的樓宇租金，而其居住環境卻比公屋更惡劣，實在不合符理財原則，更不能切實改善綜援人士的居住狀況。

相反，若果房委會能夠落實為綜援受助者提供更多的公屋單位，長遠來說，不但可以解決居住於環境較差的受助者，更可以減少政府於綜援租金津貼的支出（現時租金津貼達十億元）。正如醫療服務一樣，赤貧人士醫療費用亦由醫管局負責支付，但綜援受助者的住屋支出卻要由社會福利署負責，實在不公平，而且現時受助者所繳付的公屋租金，都是「左袋轉右袋」，最終都會轉至政府手中，而現時由於房委會未能為綜援人士提供足夠的公屋單位，導致政府要浪費資源去補貼綜援人士所繳付的私人樓宇租金。房委會實應責無旁貸地致力承擔為綜援人士提供公屋的責任。

故此，本會建議政府在制訂綜援時，必須尊重受助者的住屋權利。除了為有需要人士提供公屋外，亦容許他們有選擇，並非強迫受助者一定要入住公屋。但要確保他們有資格居住公屋；並將綜援內公共房屋租金津貼重新撥入標準金額內一併計算，以減少誤導成分和不採用（NON-TAKE-UP）的出現，使原本有資格申請綜援的人士可以受惠。

租金的水平應該以八零年代所興建之甲類公共房屋租金為標準，而非現時屬於三至六型重建中的公屋租金，因為這些正在重建中的公屋，其居住環境及設施較為惡劣，最終亦會清拆和重建，故不宜以這些公屋為準。

而且在公共房屋的建屋規劃內，應該要考慮到綜援人士的需要，並且保證在未來五至十年內，為他們提供足夠的公屋單位，一來可以改善其居住環境，二來又可以節省政府用於私人樓宇租金之津貼，避免浪費納稅人的金錢。而那些因在輪候公屋而被迫住在私人樓的，則仍然可以依循現有的特別租金補助中資助，這才真正符合特別租金補助的性質。

至於那些不用交租的綜援人士，如住在近親的或現住自己物業但剛失業的人士等，他們都是沒有租金津貼的需要（現時約有兩成綜援個案不用交租），故此，學會建議政府可以從們的基本金額中扣除標準租金金額部分，以免花費政府金錢，達致既合理又公平，既保障住屋權利又不浪費公帑。

有些人憂慮這樣做會導致一些非赤貧人士申請綜援來騙取入住公屋的機會。但這情況是可以預防的：

- (1) 申請綜援是要經資產及入息審查的；若嚴格執行，一般人難以成功申請。
- (2) 只要政府保證有充裕的公屋供應，如維持每年 5 萬公屋的建設，市民無須用非法途徑騙取。

有些人憂慮這樣做會導致綜援人士可以打佔超前提早上樓，對輪候人士來說是不公平。這樣情況是可以處理的：

- (1) 綜援人士只能入住較差的空置舊公屋單位。
- (2) 綜援人士沒有選擇公共屋村地區位置的權利。
- (3) 綜援人士仍要經過類似恩恤徒置的程序，才能成功申請。
- (4) 當政府有規劃地提供充裕公屋單位時，輪候將不成為社會問題，亦簡接消除打佔的情況，或使其成為沒有必要的舉措。

附件 2：《綜援豁免入息計算限額的修訂建議》

1. 現時綜援的豁免入息計算方法：

入息	可獲豁免計算百分率	可獲豁免計算額
首 430 元	100%	430 元
其後的 2580 元	50%	1290 元
合計：3010 元		1720 元

2. 現時計算方法的弊端：

- 2.1 完全豁免只有 430 元，對作為起步工作的誘因甚微。
- 2.2 其後的總豁免額只有 1720 元，對作為整體工作動力的誘因甚差。
- 2.3 入息 3010 元以上方便全被扣除，對尋找 3 千元以上的工作動力不強。

3. 現建議修訂如下：

- 3.1 用半年時間逐步遞減
首 2 月 減 1/4 工作總收入
次 2 月 減 2/4 工作總收入
三 2 月 減 3/4 工作總收入
其後 依 3.2 豁免

例：月入一萬元	
首 2 月	豁免 8000 元
次 2 月	豁免 6000 元
三 2 月	豁免 4000 元
其後	豁免 3500 元（方案一）2800 元（方案二）

總體不能低於 3.2 表的豁免額

3.2 設最低入息豁免限額如下：

入息	方案（一）		方案（二）	
	豁免計算百分率	豁免額	豁免計算百分率	豁免額
首 1000 元	100%	1000 元	100%	1000 元
次 1000 元	70%	1700 元	50%	1500 元
三 1000 元	60%	2300 元	40%	1900 元
四 1000 元	50%	2800 元	30%	2200 元
五 1000 元	40%	3200 元	20%	2400 元
六 1000 元	30%	3500 元	10%	2500 元
七 1000 元	0%	3500 元	0%	2500 元

4. 修訂方法的優點：

- 4.1 作為起步工作的誘因甚強。方案（一）首 4000 元，基本可保留 2800 元，較現行辦法增添 1000 元強，且首 2 月可豁免 3000 元。方案（二）也可保留 2200 元，首 2 月可豁免 3000 元。
- 4.2 由於現時一般的兼職工作大多在 4000 元左右或以下，故作為整體工作動力的誘因甚強。
- 4.3 還有對於尋找 3 千元以上的工作動力仍有吸引力，直至入息超過 6 千元。這與學會建議的最低工資之 6 千元有很好的相關和配合。
- 4.4 整個設計用半年時間分 1/4 逐步遞減，有助穩定綜援人士維持的工作動力，使他們克服首三、四個月的工作文化適應期，能持續工作，自力更生。對真正減輕倚賴，有更強的效果，也有助減少政府財政的長遠支出。
- 4.5 整個豁免辦法簡單易明，方便電腦及工作人員計算和核對；亦方便申請人了解和應用，自行估算，有助鼓勵他們申請工作和維持工作動力。

香港工會聯合會的信頭

工聯社會事務委員會對檢討綜援計劃的意見

正視綜援開支急升原因，絕無立竿見影的解決方法

近年綜援計劃開支不斷增加早已引起社會關注。事實上，因應本港九十年代失業人數急劇飆升（不單單是失業率），由 91 年的只有五萬餘人上升至 95 年的九萬餘人，直到 98 年 9 月止更高達十八萬人¹。在本港未有完善失業保障制度下綜援計劃無疑是打工仔失業後唯一及最後的保障，綜援開支隨之增加實屬自然現象。本會認為檢討報告書應該正視近年綜援開支急升的經濟因素，絕無立竿見影的解決方法，必須「對症下藥」提出長遠改善方法，而不可單方面透過壓抑綜援金額的正常升幅及強迫受助人參與義務工作等懲罰性手段而減低受助人數目，只應鼓勵他們服務社區、裝備自己。

徹查失業綜援「三低：原因（低面試率、低就業率及低再培訓就讀率），社署及勞工處必須作出合理解釋

綜援計劃規定年齡介乎十五至五十九歲的健全人士在申請綜援時必須向勞工處登記「搵工」，以便該處協助他們尋找工作，而社署及勞工處亦會轉介他們給再培訓局以增加其就業能力，目的是讓受助人最終能夠不必倚靠政府而自力更生。然而，本會質疑政府部門到底有否落實以上政策。究其原因，在 1997 年共有 25,907 名領取失業綜援人士向勞工處登記「搵工」，但勞工處卻只能為他們安排 2,803 次求職面試，面試率為 10.8%，而成功就業人數更加只有 329 名，成

¹ 參考有關《政府統計月刊》，香港政府。

功率為 1.3%。使人驚訝的是，社會福利署及勞工處並未曾就如此之低的面試率及成功就業率作出任何調查，簡單如只為受助人紀錄未能成功找到工作的原因也一一欠奉；另一方面，截至 1998 年 1 月底，一共只有 708 名綜援受助人就讀僱員再培訓課程²。同樣，面對如此之低的就讀率，社會福利署及勞工處亦未曾對此作出任何調查。因此，本會強烈要求報告書必須徹查失業綜援「三低」原因；而社會福利署及勞工處亦必須就此作出合理解釋。

錯用綜援解決失業問題導致更多問題，政府應考慮設立失業保障制度

基於綜援計劃並不是一項專為失業人士而設的失業保障計劃，因此該計劃並不能滿足失業人士的真正需要。事實上，綜援計劃只注重向受助人提供現金援助，但失業人士的真正需要卻絕非簡單的現金援助可以解決。失業人士的真正需要是希望能夠盡快找到一份合適的工作，而在待業期間希望得到家人及社會的接納與支持，而不要被視為遊手好閒的大懶虫，在受盡歧視下去接受政府嗟來之食。然而綜援計劃卻完全忽視失業人士這方面的需要，並且還不斷加強他們這方面的罪惡感及自卑感。例如綜援計劃下的家訪措施根本不是要讓受助人感到政府的關懷，家訪職員的工作並不是去了解失業人士的生活需要，而是去審查受助人有否虛報資料。一言以蔽之，這是「捉賊」式的家訪而不是帶有關懷的家訪。試問如此的綜援計劃又如何能夠滿足失業人士的真正需要？因此，本會認為報告書需要認真研究政府錯用綜援解決失業問題而導致的種種社會問題，並且考慮另設失業保障制度解決目前的失業問題，例如工聯會一直建議的再就

² 參考一九九八年二月二十五日臨時立法會內由陳婉嫻議員提出的第二條質詢問題。

業支援計劃（見附件）。

簡言之，本會對綜援計劃有以下三方面意見：

第一、近年綜援開支急升原因乃是由於失業人數飆升所導致，報告書應該正視這項經濟因素而提出長遠改善方法，而絕不可透過壓抑綜援金額的正常升幅及強迫受助人參與義務工作等懲罰性手段而減低受助人的數目，只應鼓勵他們服務社區、裝備自己。

第二、面對目前失業綜援受助人「三低」現象，即是低面試率、低就業率及低再培訓就讀率，報告書必須徹查原因，社會福利署及勞工處也應該就此作出合理解釋。

第三、綜援計劃根本不是專為失業人士而設的失業保障計劃，報告書應該檢討目前政府錯用綜援解決失業問題而導致的種種社會問題，並且考慮設立一種專為解決失業問題的社會保障計劃，例如工聯會一直提議的再就業支援計劃。

最後，本會強調全港市民面對近年就業環境不斷惡化、裁員減薪無日無之的情況，早已作好「勒緊褲頭」的準備。然而當打工仔長時間失業導致「彈盡糧絕」，迫不得已向政府申請綜援，政府實在應該拿出與市民共渡時艱的決心，忍耐綜援開支高企的情況，因為這實在是一個無人願意看見，但又不能即時解決的問題。

一九九八年十二月七日

再就業支援計劃

為鼓勵失業人士重投人力市場，本會認為政府必須增撥資源，推行再就業支援計劃，為失業人士提供配套支援項目。除了從經濟、再培訓、就業及心理輔導等多方面提供支援外，還應鼓勵失人士參與社區服務，在投入服務之中重建信心。支援項目包括：

1. 經濟支援
為失業人士提供經濟支援，解決短暫性經濟困難。
2. 技能培訓
提供轉業技能再培訓，時間由三個月至一年不等。
3. 鼓勵服務社區
以助人自助的精神，為失業人士提供社區服務及實踐計劃，鼓勵他們接觸社會，重建自信。
4. 協助尋找工作
以就業選配計劃的形式，協助失業人士尋找工作，而非任其自生自滅，屢受挫敗。
5. 提供心理輔導，紓解失業人士心理壓力及情緒困擾。

『再就業支援計劃』方案

申請資格：

1. 申請者必須是於申請前曾在本港連續工作滿一年或以上的本港居民；
2. 申請者必須失業滿一個月並在勞工處登記求職，才可申請，滿二個月才可發放；
3. 申請者需申報資產，可動用資產不能超過 12 個月的工資中位數（以 97 年第四季工資中位數 \$10,000.00 來計算，即為 12 萬元）。

領取金額：

為工資中位數的 1/2（以現時的工資中位數計算，即為 \$5,000.00）。

領取資格：

申請人只可參與支援計劃六個月，期限過後，仍然失業，可轉入綜援計劃。

敬啟者：

關於綜援一事，我有如下意見。

一、失業工人的綜援太高。四口之家，每月援助11000元太高了。目前，即使他去找工作，也不可能找到這麼高的人工。通常，現在的每月工資是6000元左右。所以，每月11000元，必然使這些失業寧願吃綜援也不找工作（也找不到11000元的工作）。

二、我認識到一個三十歲不到的失業工人，他拿到手的公援，除了生活之外，夠他：

1. 供屋。用納稅人的錢去為他供屋很不合理。

2. 賭馬。他逢三六必去賭馬。用納稅人的錢賭馬，根本不允許。

3. 孩子用紙尿片。這是高生活水準的家庭消費，不是失業者的消費。窮人要領綜援，能用紙尿片的，就不是窮。我養大三個孩子，還未用過紙尿片，但我用不着領綜援。

4. 買洗衣機。因綜援11000元“穩定”，比他就業時收入還可靠，結果，新買一部洗衣機。可見，綜援比就業“可靠”，更能養人。

三、因此，我同意

1. 綜援應以6000元以下為基數。做到餓不死人即可。

2. 供屋錢不應由納稅人出。考慮到不供屋就沒有地方住，該錢可改為借款。屋為第二抵押，要失業者辦理手續，知道有借必還，否則屋要拍賣抵賬。

3. 高消費一律不供應。

以上意見，僅指失業領綜援而言。老年無依靠的綜援可依舊例。

此致

立法會福利事務委員會

羅仁

1998年11月7日