

《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。