

一群舊區社工對現行綜合社會保障援助計劃執行上的不滿

自一九九七年以來，內地新來港的人口不斷上升，在社會福利服務的計劃上，除了房屋在審批標準上為免違反基本法，稍為修改外，未見其他政策因應新來港人士的生活處境而作出配合及協調。綜合社會保障援助計劃（以下簡稱綜援）當然亦不例外。綜援不單止沒有因應新來港人士的生活處境而作出配合，而且在香港整體對綜援緊縮的政策下，令新來港人士申請綜援難上加難，使應該是我們對香港市民的基本生活尊嚴的保護網，但為求削減綜援，不人道的申請過程，成為對綜援申請者一種羞辱，迫使其知難而退，違反政策本身的成立意義，更有趕狗入窮巷的問題，對整體社會的和諧及穩定有反效果。

新來港的人口特色及困難特性

事實上，新來港家庭因著人口結構而出現普遍的經濟問題。在新來港的人口中，以兒童及婦女為最主要的人口，前者沒有生產力，後者為照顧家庭，未能立即投入勞動市場；而她們的經濟支柱往往是住在香港有一段長時間的父親／丈夫。在新來港的家庭結構中，老夫少妻的現象甚為普遍，丈夫年紀老邁或去逝，或因過去多從事體力勞動及服務性行業，如三行苦力等工作，因香港經濟轉型，面臨失業沒有收入，出現經濟問題；近半年來更明顯增加六十歲或以上的婆婆來港與丈夫團聚，出現新移民的「二老」家庭；但綜援政策沒有對此等家庭作出正面的回應或特別的安排，反之故守帶有歧視性的「以申請人必須居港滿一年」規限：

“綜援計劃的目的，以是向有需要的個人及家庭提供經濟援助，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。申請人必須是香港居民，並以香港居民身分在香港居住不少於一年，在特殊情況下，社會福利署署長可酌情考慮，向未能符合居港年期的申請人發放援助。”（綜合社會保障援助指引，11/1999）

綜援的申請實況

換言之，綜援發放予新來港人士便依賴酌情權的考慮，個別家庭的困境要獲得前線願意進行調查後，再經地區總福利主任批核，過五關斬六將才獲得批核。加上綜援緊縮嚴勵執行，為大大削減綜援的開支，在沉重的工作要求下及部門壓力下，令前線同工在協助有需要的申請人時出現嚴重的問題，詳列如下：

(1) 沒有酌情的酌情權

社會保障辦事處對於在港居住不滿一年的求助者，一概慣常以不合資格而拒諸門外，社會保障人員更拒絕為申請人作任何登記；在沒有認真了解重申請人的需要而罔下判斷，實際沒有洽當地使用酌情權。

甚或對於機構轉介的個案，在勉強進行調查中，部份社會保障人員經常要求申請人簽署自願退出申請信，以證明申請人是明白自己是沒有足夠資格領取綜援以終止申請。如果申請人是不合乎運用酌情權的資格，社署可拒絕其申請，為何反要求助者自動撤回申請呢？這樣令人質疑前線工作人員處理的合理性。

(2) 沒有清楚的行政程序及服務指引

縱使社會保障人員願意為申請人進行調查，申請人是不清楚申請程序及時限的。正因為酌情權的審批是由地區總福利主任批核，社會保障人員為使個案“一定搞掂”或“不用再搞”，便要搜集“足夠”證明才可為申請人上書申請酌情批核，以免被上司以資料不夠全面而發回。這個懼怕最終賠上了申請人的金錢、時間、甚或尊嚴。

而所謂“足夠”的定義亦只有由社會保障人員提出，一般會要求申請人提出一些不合理的證據（見下列）；其次，由於申請酌情權的工序煩鎖，社會保障人員往往因怕麻煩而不願意真正為申請人上書，便不斷提出新的難題要求申請人去證明，故意離難或一拖再拖。問題在於現時社會保障部沒有強制執行其服務承諾對調查訂出時限同時間社署為前線同工提出的指引不清晰，申請人在全

不知情下，亦只有唯命是從。此舉，不但令申請人的經濟困難未能得以舒緩，更令申請人無奈地接受永無了期的審批程序折磨。

(3) 申請條件苛刻，剝奪申請人的尊嚴

社會保障人員搜集“足夠”證據的過程中，社署是有指引前線同工審查所需文件，但有關的文件是否合理是有商榷。再加上前線同工的任意演繹，往往要求申請人出示種種不合情理的證據，以證明申請人已完全失去經濟支援網絡，直接或間接剝奪申請人的尊嚴。

例如：要求申請人取消國內戶籍證明；要求國內妻子及弟弟來信證明不會提供任何經濟支援；不論房屋質素一率要求房地產的市值證明；若有親人住在該房地產，需由國內有關部門證明申請人已不在上址居住；債主的借據，並要求債主書面證明不再借錢給申請人；要求八十歲的親屬到社會保障辦事處證明不再養六十多歲的申請人；要求申請人曾經寄居數天的七十多歲鄉里提供身份證影印本及書面保證不會經濟支援申請人；在申請期間回鄉數天也要曾在鄉間寄居之親友書面證明行跡。

(4) 貌視其他團體及專業意見

綜援的申請未能解決申請人的窘迫生活，一般緊急的個案也要花上三個月的調查，無論機構的轉介，查詢甚至推薦亦一概不理。申請人惟有向其他機構及部門求助、接受傳媒專訪尋求社會人士的援助及向有關渠道尋求協助，例如：向其他社工、立法會秘書申訴處及議員辦事處求助時；荒謬地，申請人在運用香港的認可合法機制投訴，竟然被社會保障人員責罵及威脅。

平日保障部工作員對申請人責罵的態度已是司空見慣，不少保障部工作員對新來港人士存有歧視的眼光，更是不爭的事實，但礙於綜援受助者與保障部工作員處於一個權力極不平等的位置，綜援受助者為怕遭留難，甚至影響綜援發放，往往敢怒而不敢言，亦因而使部分保障部工作員有恃無恐。

我們的建議

作為工作於舊區的社工，我們眼見街坊的苦況及綜援審批的漏弊，實令我們不得不向有關渠道反映，使綜援的設立真的能“向有需要的個人及家庭提供經濟援助，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要”（綜合社會保障援助指引，11/1999），而更要獲得有尊嚴的生活。我們的要求如下：

- (1) 重新考慮綜援申請資格應該是以申請人的實際需要，不應以居港年期作為審批準則；
- (2) 即時取消對 60 歲以上長者之居港一年之申請規限；
- (3) 清晰制訂酌情權的審批程序、時限及要求的證明文件，同時讓前線及申請人知悉，以清楚大家的權責；
- (4) 對任何提出申請綜援的人士均需有**正規的紀錄及進行調查**，探究申請人的需要，不能單憑申請人不合居住年期資格來否定申請人的需要；
- (5) **清楚界定前線社會保障人員的職權**：社會保障的前線人員只是進行資料搜集，置於有關申請是否合乎資格及是否行駛酌情權，應交由更上級審批，而有關決定更應考慮其他轉介機構所提供的資料及意見；
- (6) 需在**指定時限**內以書面回覆申請人及轉介機構其申請結果；
- (7) 監管前線社會保障人員的工作操守是**尊重人權與尊嚴**；
- (8) 重新檢討及訂明審批所需文件，將有需要列明給所有申請人，以增加“**足夠證據的透明度及改善其合理性**”。

借用一句綜援同工及部分社會賢達經常向新移民人士提出的問題：「你們沒有想過怎樣在香港生活就申請來？」來問我們的政府：「當政府承諾中港分離團聚的時間表時，沒有想過社會的責任承擔嗎？」既然新移民是我們社會的現實，他們亦是在政府的決策下，循正式途徑成為香港市民，我們便有責任協助其獲得合理的生活條件及受到平等的對待。

一群舊區社工

8/6/2000