

社聯建議：

設立積極、公開的社會保障策劃機制

1

設立一個具公信力的策劃機制，確保所有需要的人獲得適切援助，而資源亦可得以善用。

- 社會保障（尤其是綜援）計劃為有需要的家庭及個人提供現金援助，具有很大的社會價值。根據 1999-2000 年的財政預算案，社會福利署在社會保障（包括綜援、高齡及傷殘津貼等）的開支達 210 億元，佔政府經常公共開支的 10%，預計處理的個案數目達九十五萬個。除教育署及醫院管理局外，社會保障的開支已超越所有其他政府及半政府部門。可見無論從資源以至受影響的人數看來，社會保障計劃都是十分重要的政府項目。
- 可惜，現時社會保障只由一個政府部門推行，而社會福利諮詢委員會甚少有機會討論社會保障政策及其運作（委員會每年討論社會保障的次數寥寥可數，亦主動提出有關議程），難以確保有關政策能反映社會價值觀及得以有效推行。
- 社聯建議政府設立獨立、有社會人士及立法會議員參與的社會保障策劃機制，以制訂社會保障政策及監察其運作，確保社會保障制度更能有效地推行。

2

結合人力培訓、教育、勞工、社會福利等政策，去制定完善的社會保障策略，並因應經濟情況的轉變，作出積極的回應。

- 從過去綜援個案的分析，不難發現就業問題與綜援個案數目有莫大的關係，損失工作或減少工時是一個家庭墜入綜援網的最主要原因。綜援數目上昇只是反影貧窮問題的表癥。要解決貧窮問題，首要是創造就業、提供職業培訓、處理高低工資差距拉大的問題。

- 可惜，目前政府將社會保障視為社會福利的範疇，由衛生福利局去統籌。儘管過去社會福利署作出不少努力，推出「自力更生」計劃和積極就業援助措施，但成效一直被受批評，甚至被指為強迫綜援受助人外出工作，以減少政府在金錢上的負擔。以一個負責社會福利的部門去解決就業問題，不單事倍功半，更會引起角色混淆。
- 社聯建議的社會保障策劃機制，應結合人力培訓、教育、勞工等角度，以制訂全面的社會保障政策。有關政策亦應配合政府經濟發展的策略。

3

將「積極就業援助」服務全面外判，讓非政府機構提供。

- 最近，社會福利署提出一系列措施及直接服務，加強支援綜援受助人自力更生。其中包括：將「積極就業援助」服務擴展至所有失業及沒有全職工作的低收入受助人、讓單親及有全職工作的低收入受助人自願參與該計劃、與勞工處、僱員再培訓局、非政府機構合辦培訓計劃、放寬豁免入息資格準則、提供延長時間托兒服務、課餘托管名額、為新來港人士提供支援、為家庭暴力受害人提供輔導、為長者提供社區及家居照顧服務。總的來說，這都正面的支援措施都十分值得支持。
- 然而，其中一項具爭議性的是「積極就業援助」服務。這項服務——特別是為失業人士提供的就業援助——主要由社會福利署提供，只有部份為單親及低收入人士提供的服務交由社非政府機構提供。社署更準備開設 103 個職位，提供直接服務。不少團體質疑由社署（保障辦事處）直接提供服務的成效。除了新聘人員缺乏有關輔導經驗外，辦事處亦沒有適切的支援、督導配套。結果做成輔導不足、迫令工作有餘。更重要的是審核綜援申請、批發援助金錢等職責與輔導就業有基本的矛盾。由保障辦事處同時提供扮演兩項角色會給人強迫受助人工作以削減援助的感覺。結果只會令有關計劃事倍功半。
- 事實上，不少非政府社會服務機構過去在提供全面就業援助支援方面，累積了不少經驗。社聯職業輔導社及地區就業網絡的多間非政府機構便是很好的例子。在支援、鼓勵的正面氣氛下，這些服務更容易引起受助人的工作動機。此外，不少機構如社區中心等，已有現存的工作場地，讓計劃可即時開始，這些場地通常設於社區的聚腳點，很容易與受助人接觸。最重要的是機構已有富經驗的督導人員，可確保

服務的專業質素。

- 因此，社聯建議政府設立社會保障策劃機制，只保留策劃的角色，而將直接服務，如「積極就業援助」計劃全面外判，由非政府機構提供。

4

建立一套合理、具有高透明度的監察機制，讓社會保障計劃不斷改善。

- 雖然政府現設有「社會保障上訴委員會」，但其運作卻相當受到行政部門的影響。上訴委員會所接到的上訴個案，全部先由其秘書(由社會福利署職員出任)作出研究，該秘書並可以直接將個案發還社會保障辦事處覆檢，而不交由上訴委員會處理。結果，真正由上訴委員會處理的個案可能只屬於冰山一角，而其報告書不但沒有清楚交代覆檢個案的性質及結果，就連有多少個案亦沒有透露。
- 「社會保障上訴委員會」一般只處理申領資格等問題，對於態度惡劣等問題甚少辦理，在缺乏獨立的投訴機制下，現時一般只由辦事處作內部處理。其公正性備受質疑。而社會福利署亦較難針對一些普遍存在的問題作出改善，或對職員作出適當的行動，包括訓練或懲罰等。
- 綜援檢討後，我們見到許多個案得不到合理的援助，每每在報章報導或議員介入後，方可得到合適的援助。這些個案清楚地突顯現時綜援制度、運作及管理上的弊病，但政府卻沒有從中吸取經驗而在制度上作出改善，只是十分被動地對個別個案作出回應。
- 社聯建議改善社會保障上訴的運作程序，成立獨立的上訴委員會，由公眾及有關專業人士組成，直接處理投訴的個案，提出改善社會保障的建議。

5

公開社會保障的審批準則及服務數據。

- 在資訊方面，一個公平、公開的社會保障制度必須有清晰、簡易明確的審批準則，並定期公開有關的數據，讓政策制訂者、服務機構甚至一般市民提供了解社會保障制度及領取者的情況。
- 可惜，雖然社會福利署每一至兩年均會進行有關領取綜援人士的調

查，但自從綜援制度實行以來，從沒有主動將調查報告呈交社會福利諮詢委員會、立法會或社會福利界。當政府有意推出某些政策時，才引用一些有利其論據的數字，公眾人士根本無法了解全面的情況，對政府的政策自然抱不信任的態度。

- 社聯建議的社會保障策劃機制應提高透明度，公開綜援審批手冊；此外，強化社會保障的資訊系統，搜集並定期公佈有關的數據。

6

對不同人口組群的特殊需要，作出敏銳和靈活的回應。

- 即使最完善的政策亦未必能滿足個別地區或特殊組群人士的需要，目前，社會福利署長亦會運用酌情權，處理特殊的個案。可惜現行官僚的機制下，酌情權很難有效地運作，前線人員沒有時間深入調查有關個案內情，因此當申請人表面不符合訂明規則，便會斷然拒絕申請。
- 社聯建議的社會保障策劃機制應有敏銳的觸覺和靈活性，不時審視和檢討個別地區或特殊組群人士的需要（例如：單親、傷殘人士、露宿者等），一方面彈性處理涉及例外情況的個案，另一方面將已達至一致性的處理準則規條化。

7

引入服務質素標準，提高社會保障辦事處的服務質素。

- 公眾人士對公共服務的期望越來越高，社會福利署及受資助機構近年已推行「服務質素標準」，以加強服務的質素。政府更可考慮將有關辦事處的服務外判，讓非政府機構以先導創新的方式提供服務，從而增加服務質素上的競爭。
- 社聯期望及要求綜援辦事處能滿足「服務質素標準」的有關要求，例如：
 - 綜援制度的審批手冊必須公開讓外界參考、了解 (標準 2)
 - 設立有效機制，讓服務使用者及其他關注人士就服務單位的表現提出意見 (標準 6)
 - 社會保障辦事處應積極與區內其他單位合作，使服務使用者得到最佳的服務成效 (標準 13)
 - 社會保障辦事處應設立及實施處理投訴(不是上訴)的政策和程

序 (標準 18)

社聯建議：

改善現行綜援政策

綜援政策有不少需要即時作出改善的地方，在此不會作出詳細分析，只會點出其中幾個重要方向。

- 確保領取綜援的兒童及青少年享有與其他人相同的學習及成長、發展機會，新來港定居不足一年的兒童及青少年亦應有權領取綜援及其他與學習有關的津貼等。
- 推行「老有所養」，例如長者可自行領取綜援，不需要強迫同住子女一起申請，因而影響長者與家人的關係或迫使更多人領取綜援。
- 照顧殘疾人士的需要，包括提供足夠的津貼購買醫療用品、將有需要的長期病患者列為健康欠佳類別，使他們不會因為無能力工作而影響其申領綜援的安排等。
- 積極協助及鼓勵有能力工作的領取綜援人士就業，提供全面及度身訂造的訓練及就業輔導服務等。
- 協助單親家庭並確保兒童有合適的成長環境，包括確立他們擁有合適的自置物業的權利。
- 恢復提供各項有需要的特別津貼，包括電話費、租金按金等。