

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2258/99-00號文件

檔 號：CB2/PL/WS

立法會福利事務委員會 向立法會提交的報告

目的

1. 本報告旨在匯報福利事務委員會在本會期內的工作，並會於2000年6月21日的立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會於1998年7月8日藉決議成立福利事務委員會，以監察及研究與福利服務事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。

3. 事務委員會由11名委員組成。陳婉嫻議員及何世柱議員分別獲選為事務委員會正副主席。事務委員會的委員名單載於**附錄II**。

主要工作

檢討社會福利資助制度

4. 事務委員會於會期內曾先後4次討論上述議題。政府當局向事務委員會簡述其就福利服務日後的營辦和撥款模式提出的最新建議時，議員察悉當局所提建議包含以下3大組成部分：

- (a) 整筆撥款資助制度；
- (b) 於1999年4月推行的服務表現監察制度，着眼點在於衡量服務的成效和成果；及
- (c) 以招標競投方式批出新服務。

政府當局解釋，制訂有關建議的目的，是為了解決現行資助制度中一些存在已久的問題，因為現行制度過於著重監控資源的投入，以致非政府機構未能靈活運用所得資源。政府當局強調，是次檢討的目的並非要節省開支，而且當局不會削減社會福利的撥款額。

5. 議員察悉，根據擬議的整筆撥款資助制度，非政府機構可以保留節省所得的款項，並由該機構決定如何重新調配該等資源。部分議員擔心，假如政府當局不再規定非政府機構的員工薪酬結構必須與公務員的總薪級表掛鈎，非政府機構便很有可能終止兩者的掛鈎關係，從而節省開支。他們認為，此項轉變將會嚴重影響員工士氣和服務穩定性。

6. 部分議員亦關注招標競投制度對服務質素的影響。政府當局解釋，當局在考慮選取哪份標書時，首先會考慮有關投標者能否符合服務質素方面的要求，然後才考慮其投標價。議員指出，在招標競投的制度下，提供某項福利服務的服務單位將不能確定其能否在下一批出該項福利服務時再次成功承投營辦該項服務的合約。因此，這個新制度將會令有關的服務單位難以制訂長遠的服務計劃。非政府機構員工亦會因此感到缺乏職業保障，令員工不願意為拓展職業晉升機會而積極進修，以致影響福利界的服務質素。政府當局澄清，對於已批予非政府機構營辦的現有服務，如果有關的非政府機構表現良好，政府當局不會建議重新招標競投該等服務。

7. 事務委員會曾於1999年12月舉行的特別會議上與福利界的代表會晤。議員在總結討論內容時一致通過一項議案，表示強烈反對政府當局再以招標競投方式將福利服務外判，並促請社會福利署(“社署”)在進一步推行該政策前，必須先行諮詢社會服務機構、員工及服務使用者的意見。事務委員會又促請政府在進一步擴展整筆撥款資助制度前，必須先行徵詢非政府機構、員工及服務使用者的意見。

8. 事務委員會在2000年3月的會議席上再次與福利界的代表進行討論。政府當局於會上提交一份闡述一筆過撥款方案和服務規劃改革的文件。福利界關注一筆過撥款建議對非政府機構的人手架構所造成的影響，議員亦有同感。此外，他們又贊同福利界的意見，認為當局建議將僱主為現職員工及新開辦服務單位的員工所承擔的公積金供款比率分別定為6.8%及5%實屬不足。政府當局解釋，6.8%的公積金供款比率是根據福利界內僱主目前平均須承擔的公積金供款額而釐定。政府當局將會向非政府機構提供過渡期補貼，協助這些機構解決首3年因為履行現職員工合約所訂明的承諾而可能出現的問題。至於將僱主為新服務單位的員工所承擔的公積金供款比率定為5%，政府當局指出，非政府機構在調配現職員工往新開辦的服務單位工作時，仍有需要招聘新員工填補因而造成的空缺。對於新開辦的服務單位，即使非政府機構可能會以入職薪點招聘新員工，但一筆過撥款的數額仍會根據薪金的中位數計算，因此，在兩相平衡之下，發放予非政府機構的一筆過撥款款額應屬足夠。

9. 經討論後，議員促請政府當局向非政府機構提供足夠資源，讓有關機構得以維持現職員工的現行薪酬及福利，並押後推行新的撥款建議，直至獲得福利界的支持為止。議員要求政府當局向事務委員會提交報告，闡述建議定稿的細則，然後才向財務委員會申請撥款。

“加強支援、自力更生”計劃

10. 政府當局在2000年5月舉行的事務委員會會議上向議員簡報，當局建議於2000至01年度推行一系列配套措施，以推廣自力更生。這些措施計有：把積極就業援助計劃的範圍擴闊至包括所有因失業而領取綜援的健全人士、向領取綜援的低收入人士及單親家長提供積極就業援助，以及加強各類支援服務，例如幼兒服務及家居／社區照顧服務。這一系列的配套措施將涉及額外非經常開支3,600萬元(用作成立綜援受助人深入就業援助基金)，以及經常開支每年1億6,350萬元。

11. 部分議員質疑當局建議的措施的成本效益，因為社會保障辦事處為推行這些措施而需要增加的人手達130人。議員察悉，自社會保障辦事處以非公務員合約形式招聘新職員後，辦事處的人手流動率非常高，因而可能令社會保障辦事處難以有效推行這些措施。為此，議員建議政府當局考慮改為邀請非政府機構推行這些建議措施。議員亦關注到，當局建議的措施可能會進一步拖低教育程度及技術偏低工人的工資水平。議員認為政府當局應在其向財務委員會提交的文件中提供更多資料，證明上述建議措施具成本效益。

綜合社會保障援助(“綜援”)計劃檢討所引起的問題

12. 議員於1999年12月的事務委員會會議席上進行討論後，決定成立小組委員會，專責跟進綜援計劃檢討所引起的各項問題。該小組委員會共舉行5次會議，其中4次與政府當局會商。

13. 議員特別關注與家人同住者須以家庭為單位申領綜援的規定。他們擔心，這項政策將會令越來越多綜援受助長者須與家人分開居住，因為長者既希望確保自己仍符合資格繼續領取綜援，亦不想自己成為子女的負擔。鑒於本港並沒有設立任何老年退休金計劃，議員促請政府當局採用較彈性的方法處理有關綜援受助長者的申請。政府當局解釋，社會保障辦事處的職員必須遵行一項標準的程序，就是在處理每宗個案時均必須詢問長者申請人，其以家庭為單位申領綜援是否有困難。倘社會保障辦事處的職員發現長者申請人與家人之間的關係有問題，便會將個案轉介家庭服務中心處理，為受助人提供援助。議員建議，在遇有撤回申請的個案時，社會保障辦事處的職員應詢問申請人撤回申請的理由，並應將之記錄在案。此外，當局亦應改善其檔案紀錄系統，以便日後易於檢索個別個案進行覆核。

14. 小組委員會亦曾討論其他多項事宜，包括行使酌情權的問題、放寬豁免計算入息的資格準則、有關租金按金及其他各項開支的特別津貼、有關擁有內地物業的資產審查規定，以及有關新來港人士的一年居港期規定。議員要求政府當局於2000年6月或之前匯報其就小組委員會各項建議作出考慮的結果。

安老服務

15. 政府當局曾向事務委員會簡述一項顧問研究的結果。政府委託顧問進行這項研究，旨在檢討為長者提供的照顧及支援服務，以及探討能令各類安老服務更妥善地互相配合的方法。議員關注該項檢討是否旨在節省成本，政府當局回應時解釋，進行該項顧問研究的目的，是為了配合長者的真正需要，因為大部分長者已清楚表明，他們殷切期望能夠在家安享晚年。因此，政府當局現正探討各種方法，為長者及其家人提供更完善的社區照顧及支援服務。議員指出，由於真正需要院舍服務的長者眾多，政府當局不應縮減這類服務。議員又促請政府當局解決部分現有安老院服務條件差劣的問題。

16. 議員就《長者社區網絡服務進度報告》進行討論時察悉，根據政府統計處進行的綜合住戶統計調查，住戶成員只有一名年屆60歲或以上單身長者的一人住戶現時共有11萬1 000個，長者支援服務隊曾經接觸其中約7萬名這類獨居長者。議員要求政府當局考慮在公共屋邨招聘具有照顧長者經驗的失業／待業婦女參與長者社區網絡計劃，並支薪給這些婦女。政府當局同意考慮此項建議。

17. 事務委員會於2000年2月的會議上，與香港老年癡呆症協會（“該協會”）、醫院管理局及政府當局的代表，就《癡呆症工作小組報告》進行討論。對於當局推行在12間日間護理中心提供36個日間暫託名額的試驗計劃，以及建議增加安老院舍暫託名額的數目，議員表示歡迎。他們促請政府當局加快落實該報告內提出的各項建議，並與該協會保持密切聯繫，以期更深入瞭解癡呆症患者及其護老者所面對的困難。議員又對安老院舍拒絕收納患有癡呆症長者的問題表示關注。他們察悉，為解決這個問題，社署將於本年稍後時間實施一個機制，規定所有院舍服務及日間護理服務的申請，均須交由曾經接受訓練的評核人員利用一套客觀的評核準則作中央處理。

檢討為露宿者提供的支援服務

18. 事務委員會在1999年11月的會議席上，與政府當局討論由香港社區組織協會進行的露宿者調查報告結果。調查發現，除露宿者人數有所增加外，年齡介乎20至39歲的壯年及健全露宿者人數亦有上升趨勢。此外，調查又發現，在94名受訪露宿者當中，有35%受過中學教育，在1991年進行的相若調查中，只有15%的露宿者達到這個教育程度。

19. 出席這次事務委員會會議的4名露宿者代表向議員簡述他們露宿街頭的情況，並特別指出當局應就哪些方面作出改善。他們對臨時收容中心和宿舍的惡劣居住條件表示不滿，並且指出，當局終止根據綜援計劃發放租金按金特別津貼，令他們難以遷往私營房屋居住。鑒於他們在尋找工作期間未能提供通訊地址或聯絡電話，導致他們在求職方面困難重重，結果被迫繼續露宿街頭。

20. 為協助露宿者解決在求職時未能提供地址的問題，議員一致贊成，如健全的綜援受助人沒有經濟能力負擔遷居時須支付的租金按金，政府當局應向其發放租金按金特別津貼，並促請政府當局恢復發放該項津貼。議員曾於1999年12月初，與衛生福利局局長及社署和香港社區組織協會的代表一同夜訪兩間位於九龍的露宿者臨時收容中心／宿舍。議員認為臨時收容中心／宿舍的居住條件亟需改善，並促請政府當局改善各項設施，以及檢討為露宿者提供的整體服務模式。

21. 議員認為，要解決露宿者在長期居所及就業方面的問題，實有賴各政策局、部門及非政府機構通力合作。為此，議員要求政府當局就解決此等問題擬定工作計劃。政府當局在其後向事務委員會提交的文件中匯報，除一間並非受資助的非政府機構外，所有非政府機構均已同意取消入住宿舍的年齡限制。關於改善收容中心／宿舍設施方面，其中3間宿舍已獲得政府獎券基金批出撥款，而另外10宗申請亦在處理中。此外，社署會與非政府機構合作，加強為收容中心／宿舍提供的社工服務，並為各區露宿者提供外展服務。鑒於在街頭露宿或入住收容中心／宿舍的釋囚在長期自新方面需要特別協助，社署已與善導會達成共識，由該會接手處理這類轉介個案。此外，社署亦會繼續與房屋署及勞工處合作，解決露宿者對體恤房屋安排及就業協助的需要。

為新界寮屋區提供的服務

22. 有意見認為政府當局為新界寮屋區提供的社區和福利服務多年來一直無甚改善，議員對此亦有同感。再者，隨著越來越多新來港人士聚居於寮屋區，加上當局業已公布將於北區進行多項重建計劃，以致新問題亦相繼湧現。他們認為，如能將鄰舍層面社區發展計劃（“鄰舍層面計劃”）工作隊所提供的服務擴展至該等寮屋區，情況應可得到改善。他們又指出，當局成立流動鄉郊義工隊的目的，是要建立支援網絡，並為亟需援助的寮屋區居民提供綜合服務，但由於流動鄉郊義工隊成員全部都是義工，故此他們只能發揮支援作用。

23. 政府當局指出，審計署曾於1997年10月進行檢討，研究當局管理鄰舍層面計劃服務的情況。該項檢討提出的其中一項建議，就是政府當局應檢討是否仍有足夠理由，在人口少於3 000人及未訂清拆或重建日期的服務地區繼續推行鄰舍層面計劃。基於這個原因，政府當局實在難以接納為未訂清拆日期的寮屋區提供鄰舍層面計劃服務的要求。議員促請政府當局檢討其對鄰舍層面計劃的政策。此項議題現交由事務委員會轄下的小組委員會跟進。

“一校一社工”政策的實施情況

24. 議員關注到，政府當局建議重新調配兒童及青年中心和溫習／閱覽室的資源，用以為現有學校增設152個學校社工職位，但此舉將會令青少年服務的質素下降，並會造成人手過剩的問題。政府當局解釋，為盡量減低人手過剩的可能性，當局將會繼續廣泛諮詢香港社會服務聯會及負責提供青少年福利服務的非政府機構的意見。重新調配

資源的工作，將會包括合理調整一些供應過多及／或使用率偏低的兒童及青年中心的現有資源，以及重新調配溫習／閱覽室的人力資源，日後改由義工或重新調配的人手維持服務。議員建議，為紓緩可能出現的人手過剩問題，政府當局不應設定全面實施有關政策的限期。相反，政府當局應訂定靈活的時間表，並容許有關方面彈性安排負責學校社工職務的職員職級。

在受津助福利機構推行資源增值計劃

25. 議員察悉，社署在非政府機構推行資源增值計劃方面所採取的方法，是讓業界全面參與過程，並爭取各機構承諾在2002至03年度或之前達致節省5%營運開支的目標。為達致在2000至01年度節省5,800萬元的目標，政府當局已在津助撥款方面全面削減1%，但獲豁免受資源增值計劃影響的項目，則屬例外。議員關注非政府機構在透過重新調配資源節省開支時所遇到的困難，並要求政府當局與非政府機構討論他們在推行資源增值計劃時遇到的問題。此外，議員通過一項議案，促請政府以服務理順的方法力求達致資源增值的目標，而不應以一刀切方式平均削減給予服務機構的津助金額。議員又同意，若採取服務理順的方法未能達致節省餘下4%的指標，政府便不應強行要求受津助福利機構節省資源增值目標下的餘額。

26. 政府當局解釋，當局一直定期與非政府機構溝通，以瞭解可否就如何以服務理順的方式推行資源增值計劃達成一致意見。然而，迄今的情況顯示，要在這方面取得長足進展實在極為困難。儘管如此，政府當局向議員保證，當局將會與非政府機構繼續商討，以找出有可能達致資源增值目標的服務範疇。

其他曾討論的事項

27. 事務委員會亦曾討論其他事項，包括各社會福利機構解決公元2000年數位問題的情況、社會保障電腦系統、社會保障助理人手不足的問題、幼兒服務、檢討家庭服務，以及協助失明或視力受損人士使用電腦。

28. 由1999年10月至2000年6月，事務委員會共舉行13次會議。

立法會秘書處
2000年6月16日

立法會
福利事務委員會
職權範圍

1. 監察及研究與福利及康復服務事宜有關的政府政策及公眾關注的事項。
2. 就有關的政策事宜交換及發表意見。
3. 在各有關政策範圍內的重要立法和財政建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取對該等建議作出的簡介，並提供意見。
4. 就由立法會或內務委員會轉交，或由事務委員會本身提出的，在各有關政策範圍內廣受公眾關注的重大事項，進行研究及提交報告。

立法會
福利事務委員會
Legislative Council
Panel on Welfare Services

委員名單
Membership List

陳婉嫻議員(主席)	Hon CHAN Yuen-han (Chairman)
何世柱議員(副主席)	Hon HO Sai-chu, SBS, JP (Deputy Chairman)
朱幼麟議員	Hon David CHU Yu-lin
何秀蘭議員	Hon Cyd HO Sau-lan
李卓人議員	Hon LEE Cheuk-yan
李家祥議員	Hon Eric LI Ka-cheung, JP
李啟明議員	Hon LEE Kai-ming, SBS, JP
李華明議員	Hon Fred LI Wah-ming, JP
楊森議員	Dr Hon YEUNG Sum
楊耀忠議員	Hon YEUNG Yiu-chung
羅致光議員	Hon LAW Chi-kwong, JP

合共： 十一位議員
Total : 11 Members

日期： 1999年10月7日
Date : 7 October 1999