

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)789/02-03號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

會議紀要

日 期：2002年12月9日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：羅致光議員, JP (主席)
陳婉嫻議員, JP (副主席)
朱幼麟議員, JP
李卓人議員
李華明議員, JP
陳智思議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
梁耀忠議員
楊森議員
蔡素玉議員
李鳳英議員, JP
麥國風議員
黃成智議員
馮檢基議員

缺席委員：何秀蘭議員
胡經昌議員, BBS, JP
張宇人議員, JP

出席公職人員：議程項目IV

衛生福利及食物局副秘書長(安老服務)
聶德權先生

衛生福利及食物局高級科學研究主任(社會科學)
劉蕾蕾女士

議程項目IV及VI

衛生福利及食物局首席助理秘書長(安老服務)2
馮余梅芬女士

議程項目V及VI

社會福利署署長
林鄭月娥女士, JP

議程項目V

社會福利署助理署長(青年及感化服務)
蔣慶華先生

署理民政事務局首席助理秘書長(5)
許國新先生

香港大學社會工作及社會行政學系主任
梁祖彬博士

議程項目VI

社會福利署總社會保障主任(社會保障)4
楊嫻華小姐

列席秘書 : 總主任(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級主任(2)8
蘇美利小姐

經辦人／部門

I. 確認通過會議紀要
(立法會CB(2)568/02-03號文件)

2002年11月11日會議的紀要獲確認通過。

II. 自上次會議舉行至今發出的資料文件
(立法會CB(2)538/02-03(01)號文件)

2. 委員察悉一羣市民於2002年11月11日就調整綜合社會保障援助(下稱“綜援”)金額的上述來函，並無提出疑問。

III. 下次會議的討論事項

(立法會CB(2)569/02-03(01)及(02)號文件)

3. 委員商定於2003年1月13日舉行的下次會議上討論以下事項 ——

(a) 社區投資共享基金；及

(b) 重整長者社區支援服務的進展情況。

陳婉嫻議員建議邀請政府當局於2003年1月向委員闡述當局對調整綜援金額的立場。委員表示同意。

IV. 為長者提供的經濟援助

(立法會CB(2)294/02-03(15)號文件)

4. 應主席的邀請，衛生福利及食物局副秘書長向委員闡述政府當局提供的文件的內容。該文件旨在向委員交代檢討為長者而設的社會保障計劃的現況。

5. 李卓人議員認為，當局准許僱主以支付予僱員的強制性公積金(下稱“強積金”)計劃供款的累算權益抵銷長期服務金或遣散費，此舉與提供老年退休保障的原則背道而馳。

6. 衛生福利及食物局副秘書長回應時表示，他不能就關乎強積金計劃的具體建議作出評論。儘管如此，衛生福利及食物局副秘書長相信，在世界銀行就老年經濟保障所倡議的兩條強制支柱中，強積金計劃作為一項以界定供款形式推行並與收入相關的供款計劃，能夠有效發揮其中一條強制支柱的作用。

7. 黃成智議員提述，政府當局在其文件第6段指政府當局沒有計劃取消或削減高齡津貼。黃議員詢問，該句應否理解為：現正領取高齡津貼的長者日後將會繼續領取同樣金額的津貼，而貧苦長者則可領取較高金額的高齡津貼。

8. 衛生福利及食物局副秘書長回應時表示，暫時不會修改高齡津貼計劃，因為政府當局仍在檢討現時為長者而設的社會保障計劃，期望發展一個可以長遠持續的經濟支援制度，使資源可以更集中地協助亟需援助的長者。倘若政府當局擬就為長者提供經濟支援的制度作出重大改變，當局定會在擬備有關建議後諮詢立法會議員的意見。衛生福利及食物局副秘書長進而表示，由於

高齡津貼金額一直是按預測的物價升幅向上調，直至1998至99年度為止，加上其後數年持續出現通縮，以致現時的高齡津貼金額的上調幅度已高出原有水平。儘管出現上述情況，而綜援／公共福利金金額將會在檢討工作完成前一直凍結至2003年3月底為止，但政府當局並無意調低高齡津貼金額。

9. 有關在香港採用世界銀行就老年經濟保障倡議的“三支柱”模式，陳婉嫻議員表示，政府當局擬“一刀切”全面削減綜援金額的計劃，將會衝擊這三支柱中的第一支柱。為確保可以長遠為長者提供經濟援助，陳議員認為政府當局應重新考慮可否實施老年退休金計劃。陳議員希望政府當局不再以其文件第19段所載的理由，作為不考慮實施老年退休金計劃的藉口，因為社會上首次就老年退休金進行討論的時間為1990年代中期，而當前的情況與1990年代中期的情況已經截然不同。

10. 衛生福利及食物局副秘書長回應時表示，並不存在政府當局衝擊第一支柱的問題。他解釋，按照社會保障援助物價指數衡量，綜援金額有下調空間，而不會影響到受助人原有的購買力。由於資源有限，並考慮到人口老齡化的問題，當局有需要改善第一支柱，以集中為有需要的長者提供更妥善的保障。

11. 楊森議員表示，假如政府當局以集中資源協助亟需援助長者為藉口，而要求所有70歲或以上的長者須進行資產審查以決定其是否符合資格領取高齡津貼，他對此表示強烈反對。楊議員進而表示，民主黨認為政府當局應重新考慮可否實施老年退休金計劃，以確保為長者提供經濟支援，而非企圖藉削減綜援金額及在高齡津貼計劃下進行資產審查，以解決問題。民主黨支持實施老年退休金計劃的另一個原因，在於最近實施的強積金計劃不會惠及現時的長者。此外，以較長遠的角度來看，強積金計劃對低收入人士的助益亦相當有限。假如經濟情況逆轉，情況更如雪上加霜。梁耀忠議員提出相若的意見，並進而表示，假如當局削減綜援及高齡津貼金額，此舉將違背行政長官對改善長者生活素質所作的承諾。

12. 馮檢基議員亦促請政府當局重新考慮可否實施老年退休金計劃，因為在香港採用由世界銀行所倡議的“三支柱”模式，到底能否為長者提供足夠的保障實在成疑。具體而言，第一支柱為紓緩和預防貧困的強制性計劃(即綜援計劃和公共福利金計劃)，但由於財政上的限制和人口老齡化問題，這些計劃能否長遠持續實在值得懷

疑。第二支柱為維持退休收入的私人管理強制性退休金計劃(即強積金計劃)，但這項計劃卻不能惠及所有長者。第三支柱為補助第一和第二支柱的自願存款年金計劃，以提供額外的退休收入，但此第三支柱卻對低收入人士並無助益。

13. 衛生福利及食物局副秘書長回應時表示，政府並無背棄致力改善長者生活素質的承諾。舉例而言，過去5年來，當局直接為長者提供服務的開支由17億元增加至35億元；為長者提供社會保障的開支增加超過50%；輪候公共租住房屋的長者人數由16 000人減少至7 000人；共成立了36支長者支援服務隊，為在家安居的單身長者提供服務；以及加強了家居照顧及膳食服務，讓體弱長者可以繼續在家安居。衛生福利及食物局副秘書長進而表示，世界銀行的“三支柱”模式只是作為一個為本港長者提供經濟保障的框架。對於應如何制訂一個可長遠持續的經濟支援制度，以協助貧困長者，政府當局對各個可行方案均持開放態度。不過，衛生福利及食物局副秘書長指出，很多海外地區的經驗顯示，老年退休金計劃難以長遠持續。這是因為人口老齡化、出生率下降及壽命增長等趨勢，令日後只有越來越少的工作人口負擔越來越多及更長壽的退休人士。儘管如此，政府當局會審慎考慮委員提出的意見，然後再決定未來的路向。

14. 主席總結討論時表示，待政府當局就為長者提供經濟支援的問題制訂具體建議後，應盡快向委員闡述建議內容。

V. 舊建市區綜合鄰舍計劃檢討顧問研究最後報告 (立法會CB(2)569/02-03(03)號文件)

15. 社會福利署署長(下稱“社署署長”)與香港大學的梁祖彬博士利用電腦投影設備，一同向委員闡述舊建市區綜合鄰舍計劃(下稱“綜合計劃”)檢討顧問研究最後報告(下稱“最後報告”)所載的研究結果和建議，以及就跟進當中的建議一事與有關的非政府機構達成的協議。有關詳情載於政府當局就此議程項目提交的文件內。

16. 楊森議員申報利益，表明他是香港大學的僱員。楊議員在考慮過政府當局文件第6段所載的最後報告的研究結果後，對逐步停辦綜合計劃一事並無強烈意見。楊議員察悉，當局只會將綜合計劃的部分現有人力資源作重新調配，由2003年1月起成立8支家庭支援網絡

隊(下稱“網絡隊”),附設於有關非政府機構的主流服務。為此,楊議員詢問,不獲重新調配至8支網絡隊工作的綜合計劃員工的去向。李卓人議員提出相若的問題,並質疑當局逐步停辦綜合計劃的原因,是為了節省開支。

17. 李鳳英議員指出,據政府當局提供的文件第14段所載,有關的非政府機構對逐步停辦綜合計劃反應不一,但其後均同意綜合計劃有重整的需要。李議員詢問,非政府機構作出甚麼不同的反應,以及令部分有關非政府機構最後轉而同意逐步停辦綜合計劃成因為何。

18. 李卓人議員、馮檢基議員、陳婉嫻議員、梁耀忠議員及李華明議員均對逐步停辦綜合計劃一事表示關注。由於綜合計劃為低收入家庭、長者和新來港人士提供深入、積極主動和切合個人需要的服務,因此現有的主流服務,包括由網絡隊提供的服務,是否足可應付現時綜合計劃服務地區內弱勢社羣的需要,實在值得懷疑。李卓人議員及馮檢基議員並認為,從當局逐步停辦綜合計劃可見,政府當局蓄意令弱勢社羣無法自我組織起來爭取權益,令充權作用無從發揮。當局於1995年逐步停辦鄰舍層面社區發展計劃,現在又停辦綜合計劃,可證明當局確實有此用意。馮檢基議員繼而詢問,當局曾否就逐步停辦綜合計劃一事徵詢服務使用者的意見。梁耀忠議員亦質疑,既然政府當局已經作出決定,事務委員會就逐步停辦綜合計劃進行討論是否有用。

19. 梁祖彬博士回應時表示,即使逐步停辦綜合計劃,為綜合計劃服務地區內的弱勢社羣提供的支援及協助不應受到影響。由於利用類似綜合計劃的外展方式為服務地區內相若的弱勢社羣提供的福利服務並不缺乏,因此將綜合計劃的功能與其他主流服務融合,將可提高成本效益及提升效率。梁博士指出,與主流服務不同,各個綜合計劃與其他計劃及地區組織合作的程度似乎並不一致。此外,從焦點小組的討論中反映出,持續接受綜合計劃服務的使用者出現“依賴他人”的情況。雖然弱勢社羣對專業工作者產生依賴的情況相當普遍,但所有社會福利計劃的最重要目標,應該在於致力增加服務使用者邁向自力更生的能力,而非鼓勵他們養成依賴他人的習慣。梁博士又指出,由於綜合計劃對服務使用者提出的要求幾乎是有求必應,以致綜合計劃好像沒有特定的服務“範疇”。顧問研究結果顯示,在已識別的服務對象和小組及活動的參加者中,分別約有35%和40%並非綜合計劃的目標對象。由於綜合計劃採用以服務使用者為中心的服務模式,並以靈活、特別照顧及易為使用者接

觸為特點，可能就是由於此一原因，令綜合計劃難以將使用者轉介接受主流服務，但轉介使用者接受主流服務，卻是綜合計劃的其中一個主要服務宗旨。

20. 梁博士認為，逐步停辦綜合計劃並非意味服務機構不再協助弱勢社羣自行組織起來爭取權益，因為綜合計劃的宗旨，在於識別目標服務對象，並為他們作出服務轉介。梁博士進而表示，事實上，將綜合計劃的功能融合於主流服務，反有助綜合計劃服務地區內的弱勢社羣自行組織起來，發揮自我充權的作用。這是因為很多主流服務，例如綜合家庭服務中心所提供的服務，亦包括協助弱勢社羣成立互助小組，以便他們能夠互相幫助，自我充權。

21. 社署署長作出的回應扼述如下 ——

- (a) 由逐步停辦綜合計劃而節省所得的960萬元將會匯集起來，應付其他較迫切的服務需要，或作為整個福利界須於2003至04年度達致1.8%效率增益的一部分；
- (b) 雖然綜合計劃將會逐步停辦，但政府當局優先協助弱勢社羣的政策並無改變。若非如此，政府當局不會將透過逐步停辦綜合計劃而節省所得的680萬元，用於成立8支網絡隊；
- (c) 有關的非政府機構將會致力吸納因逐步停辦綜合計劃而多出來的人手。由於有關的非政府機構均為大型機構，因此這些機構將因逐步停辦綜合計劃而多出來的人手作重新調配，以提供機構轄下其他服務方面，應該不會有太大困難。然而，有一點必須指出，由於這些綜合計劃都有一定的推行時限，而有關員工均以合約條款聘用，因此待綜合計劃的合約期屆滿後，無論是作為撥款機構的社會福利署(下稱“社署”)還是有關的非政府機構，均並無義務保留他們所僱用的綜合計劃員工；
- (d) 政府當局絕對無意藉逐步停辦綜合計劃而停止協助弱勢社羣自行組織起來爭取權益。相反，當局採取了很多措施和行動，為弱勢社羣充權，鼓勵他們互相幫助。舉例而言，社署在編配新服務單位時，現在會邀請服務使用者參與甄選服務營辦機構的工作，而服務使用者亦會參與監察服務水平。社署亦為很多自助小組提供財政援助，以捍衛殘疾人士的權利。網絡隊

的其中一項職能，就是為弱勢社羣充權，讓他們發揮自助的精神。事實上，在即將成立的8支網絡隊當中，部分網絡隊所附屬的社區中心，向以協助弱勢社羣爭取權益聞名；

- (e) 由於網絡隊會為需要協助的弱勢社羣家庭提供服務，因此逐步停辦綜合計劃將不會影響為弱勢社羣提供的支援及照顧服務。14支網絡隊由2002年1月至9月期間的服務統計數字顯示，網絡隊透過進行關懷探訪或其他外展工作而成功接觸的亟需援助人士有38 511人，其中14 949人獲成功轉介到福利／主流服務；
- (f) 雖然社署已經和有關的非政府機構就綜合計劃轉型為網絡隊達成協議，但政府當局仍然殷切期望聽取委員的意見，再決定未來的發展路向；及
- (g) 當局並無向非政府機構施加壓力，迫使他們同意新安排。

政府當局

22. 應楊森議員提出的要求，社署署長答允提供資料，闡述受綜合計劃逐步停辦影響的員工的安排。

VI. 自力更生支援計劃的最新情況

(立法會CB(2)569/02-03(04)及(05)號文件)

23. 社署署長利用電腦投影設備向委員闡述社署推行自力更生支援計劃下各項就業援助措施的最新進展和成效。有關措施的目的，是協助健全的綜援受助人自食其力。資料詳情載於政府當局就此議程項目提交的文件(立法會CB(2)569/02-03(04)號文件)內。

24. 李卓人議員認為，指在協助健全的綜援受助人找尋工作方面，自力更生支援計劃下的積極就業援助計劃較特別就業見習計劃及深入就業援助基金計劃有效，是不公平的說法。這是因為特別就業見習計劃及深入就業援助基金計劃的參加者，大多是已經失業達6個月或以上的人士，而積極就業援助計劃的參加者一般的失業期則沒有這樣長。由於越早為健全的綜援受助人提供援助，協助他們覓得工作的成效便越大，因此李議員認為，假如當局可以提供資料，說明特別就業見習計劃及深入就業援助基金計劃的參加者在參加有關計劃前已經失業多久，以及參加者在完成有關計劃後花了多少時間才找到工作，這些資料應該十分有用。

25. 陳婉嫻議員要求政府當局於會後向委員提供有關自力更生支援計劃的投影片資料。社署署長表示同意。陳議員進而表示，社署應加強與勞工處的合作，以協助健全的綜援受助人找尋工作。

26. 楊森議員欣悉，當局就豁免計算入息安排作出改善後，的確有助推動具工作能力的受助人邁向自力更生。楊議員詢問，當局可否考慮安排已失業3年或以上的健全綜援受助人在社署或非政府機構擔任無償工作，以建立他們的自信心，從而加強他們的求職能力。

27. 梁耀忠議員認為，部分受助人在覓得工作後依然領取公共援助的原因之一，在於他們的每月收入過於微薄。有見及此，梁議員希望當局可以在協助這些人脫離社會保障制度方面多做點工夫。舉例而言，與其由3個人分擔一份工作，倒不如由一個人填補有關工作崗位，這樣起碼有一個人可以脫離安全網。

政府當局

28. 社署署長回應時表示，她會提供李卓人議員在上文第24段所要求的資料。事實上，社署曾將李議員所要求的相若資料提供予非政府機構參考。倘委員提出要求，她樂意提供有關此課題的其他資料予委員參閱。

29. 有關積極就業援助計劃、特別就業見習計劃及深入就業援助基金計劃在協助健全的綜援受助人找尋工作方面的比較，社署署長澄清，社署並非認為積極就業援助計劃較由非政府機構營辦的就業援助項目有效；事實上，她本人在介紹投影片所載資料時已經表明，特別就業見習計劃及深入就業援助基金計劃的參加者往往屬“較難脫離安全網的個案”。

30. 有關安排已失業3年或以上的健全綜援受助人在社署或非政府機構擔任無償工作的建議，社署署長表示，在一定程度上，當局已經透過推行社區工作計劃採取這項措施，但困難之處在於這類社區工作機會不多。為加強這方面的工作，社署最近與食物環境衛生署商討，可否物色若干非技術性的無償工作讓受助人擔任。不過，社署署長指出，當局在採取這項措施時將會確保，受助人仍有充裕時間尋找全職工作，而且不會因此項安排而取代機構內的常額職位。社署署長補充，社署現正與由多名香港大學學者組成的小組合作，透過分析社署的行政數據，以期更深入瞭解綜援受助人找尋工作的情況。

31. 社署署長表示，她贊同梁耀忠議員於上文第27段所提出的意見，並會與有關的非政府機構商討如何處理此事。

32. 至於加強與勞工處合作協助健全的綜援受助人找尋工作方面，社署署長表示，該署現正與勞工處商討，應如何將較適合綜援受助人擔任的工作轉介予受助人。

VII. 其他事項

33. 議事完畢，會議於下午1時13分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2003年1月2日