

**香港社會服務聯會**  
**對檢討綜援及社會福利金的意見**

**甲、主要意見**

1. 社聯明白財赤對政府及社會造成壓力，所以亦同意政府檢討綜援，但建議政府藉一次具透明度的檢討取得社會共識，設立一個合理、科學化及持之以恆的機制，以制定及按年調整綜援水平，避免每次檢討均採用不同方法，結果引起不必要的爭拗及社會矛盾。由於綜援的目的是協助受助人維持基本生活需要，社聯建議政府採用「基本生活需要預算」，作為上述制訂綜援水平的機制。
2. 訂定綜援金額的基礎是市民的基本生活需要，如果香港工人的工資下降至難以滿足基本生活需要，我們應該透過綜援或其他方法為他們提供支援，而不是採用「削足就履」的方法，削減綜援金。社聯建議政府為低收入家庭提供較彈性及多渠道的援助（如租金津貼），一方面可以協助他們解決生活困境，另一方面亦可減少他們申領綜援的需要及協助綜援人士離開綜援。
3. 社聯建議政府邀請專家學者用六個月時間重新制訂「基本生活需要預算」，以訂定綜援水平，主要因為：
  - 3.1 過去六年基層市民的消費模式已有很大改變，例如食物、衣履等開支比例下降，交通、教育等開支則上升，因此，政府在九六年制定的「基本生活需要預算」未必可以反映現時的消費模式。
  - 3.2 政府在九九年在沒有跟隨機制的情況下削減三人或以上綜援家庭一至兩成標準金額，破壞了綜援一向跟隨「社會保障援助物價指數」調整的機制，令綜援金額變成缺乏合理及科學化的基礎。
  - 3.3 重新制訂「基本生活需要預算」有助於取得社會共識，將來可以按通脹或通縮作出調整以維持購買力，令綜援制度更合理化。
4. 有人認為綜援金額過高令基層勞工失去工作的動力，事實上，過去五年失業綜援個案與失業人數的比例一直維持在 13%至 16%之間，現時只有 14.3%，遠低於 1997 年 20%的水平。另一方面，失業綜援人士領取的綜援金額只達到政府 1996 年制訂的「基本生活需要」的水平，而且仍然低於最低一成開支住戶的開支水平，完全沒有出現綜援金還高於兩成住戶開支水平的現象，以四人家庭為例：

		每月平均金額
四人失業綜援家庭實質領取的綜援金		\$8,497
四人失業綜援家庭認可的綜援金		\$8,917
四人非綜援家庭的開支水平	最低 5-10%開支組別	\$9,074
	最低 10-15%開支組別	\$10,533
	最低 15-20%開支組別	\$11,541

資料來源：社會福利署 (8/2002)，及政府統計處 (7/2002)

5. 政府面對巨額財政赤字，整個社會都應一起承擔，03/04 年整體政府壓縮開支的目標是 1.8%，累積 4 年的目標才是 4.8%，為何綜援金額要一次過削減 11.1%？政府在考慮縮減財赤的全盤策略，應充分考慮基層市民的生活困境，務求達到公平、公正的原則。政府提出可能一次過削減 11.1% 綜援標準金額的建議會大大影響本來已經捉襟見肘的綜援家庭，而且受影響的大部分均為老弱傷殘人士及兒童。
6. 政府憂慮綜援個案增加是可以理解的，但不應以削減綜援水平來補貼綜援個案增加的財政負擔，政府應該以更有效方法減低綜援個案數目。其中一個最值得政府考慮的是**透過社會融資為長者提供全面退休保障**，因為大部分綜援個案均為老人個案，而且人口老化及老人貧窮率不斷上升的趨勢均會繼續提高老人對綜援的需求；社聯現時與港大精算系合作研究一個可行的全民退休保障方案，完成後將提交政府考慮。另一方面，社聯建議政府為低收入家庭提供較彈性及多渠道的資助，以及繼續推行各項就業援助計劃及改善豁免計算入息，以協助及鼓勵綜援人士就業及脫離綜援，自力更生。
7. 政府將增加多項醫療收費，如果再削減傷殘津貼，對傷殘人士將帶來雙重打擊。而且傷殘及高齡津貼一向採用相同的調整機制，政府現時決定不減高齡津貼，社聯亦建議政府不削減傷殘津貼。

## 乙、詳細資料及數據

### 綜援金額的水平及調整機制

8. 政府曾經在 1996 年設立一個訂定及調整綜援金額的機制，但在九九年沒有依循機制而削減綜援金，引起社會不少爭論：
  - 8.1 政府在 1996 年進行綜援檢討，透過 (i) 制定「基本生活需要預算」<sup>1</sup>以及 (ii) 比較低收入住戶的開支數據，訂定各個組別（如健全成人、長者等）的標準金額，以後每年根據通脹調整綜援金額。
  - 8.2 1999 年，政府在缺乏清晰機制的情況下，額外削減 3 人綜援家庭的標準金額一成，4 人或以上的則削減兩成。這次削減已對綜援家庭造成很大的財政壓力，尤其是有學童的家庭。
  - 8.3 事實上，現時健全成人可領取的綜援金比政府在 1996 年制定的「基本生活

---

<sup>1</sup> 「基本生活需要預算」是國際社會用以制定貧窮線的其中一個方法，中國政府亦採用此方法為幾百個城市訂定「最低生活保障線」，作為政府為市民提供現金援助的標準，而 1994 年香港城市理工學院麥法新教授亦以此方法制訂香港最低可接受生活標準。

需要預算」還要低。(有關數據請參看表一)

	基本生活需要 預算	綜援標準金額	相差
單身	\$1811	\$1805	-0.3%
家庭成員	\$1638	\$1610	-1.7%
(三人)	\$1638	\$1450	-11.5%
(四人或以上)	\$1638	\$1290	-21.2%

表一、比較「基本生活需要預算」及健全成人的標準金額(3/2002 數字)

9. 社聯建議政府應設定清晰、合理、科學化、有延續性及市民接納的機制，以釐訂及調整綜援水平，避免經常採用不同準則，令人混淆不清及引起不必要的社會矛盾及分化。社聯建議，有關機制應：
  - 以「基本生活需要預算」為計算綜援水平的基礎；
  - 參考其他地方採納的研究方法，例如內地計算「最低生活保障線」，先由獨立專家調查當地市民對基本生活需要的看法，再參考物價訂定援助水平；
  - 訂明每年按通脹及通縮調整綜援水平的機制。
10. 政府在 1996 年訂定「基本生活需要預算」至今已超過六年，這幾年的變化相當大，市民的「基本生活需要」可能與 96 年有很大差別，而且政府又曾經額外削減綜援金額，因此社聯建議政府以六個月時間重新訂定「基本生活需要預算」及調整機制，再訂定綜援應有水平。在未來六個月則暫時凍結綜援金額。
11. 政府在設定綜援水平時，應充分考慮兒童融入社會及個人發展的需要，協助他們脫貧，避免因為領取綜援或綜援金額不足而未能參與正常的學習或課外活動，變得缺乏自信心及競爭力。

### 高齡津貼及傷殘津貼的水平

12. 社聯贊成政府決定不削減高齡津貼。現時數十萬長者處於清貧狀態，不少更依賴高齡津貼維生，若削減高齡津貼，將令他們生活更形拮据，促使更多長者領取綜援。
13. 傷殘人士的失業及貧窮問題同樣嚴重，他們的失業率是整體勞動人口的兩倍半，入息中位數則比後者低兩成，而他們在交通、醫療等開支亦較其他人高。而且高齡津貼及傷殘津貼一向均以相同的機制作出調整，如果政府不削減高齡津貼，社聯認為政府亦不應削減傷殘津貼。
14. 政府將增加急症室及其他公共醫療項目收費，傷殘人士將面對更大的醫療開支，

若政府削減傷殘津貼，將使傷殘人士百上加斤。即使政府需要開源及節流以減低赤字，亦應該避免對弱勢社群造成雙重打擊。

### 協助失業綜援人士就業

15. 有部分社會人士認為，由於近年非技術職位的工資下降，可能會促使基層勞工放棄工作而申領綜援，但數據顯示失業人數上升是導致失業綜援個案上升的主要因素。表二顯示，在過去五年 (1998 - 2002)，失業綜援個案與失業人數的比例一直維持在 13% - 16% 之間，遠低於 1997 年超過 20% 的水平。整體而言，失業率與失業綜援個案數字改變的主要趨勢一致。

	3/1997	3/1998	3/1999	3/2000	3/2001	3/2002	7/2002	8/2002
失業率	2.6%	3.6%	6.2%	5.3%	4.5%	7.1%	7.6%	7.4%
失業人數 (a)	73,000	119,900	207,200	179,300	153,700	245,000	274,000	267,000
失業綜援個案 (b)	14,964	19,108	31,942	26,185	23,250	31,602	37,038	38,270
<b>(b) / (a)</b>	<b>20.5%</b>	<b>15.9%</b>	<b>15.4%</b>	<b>14.6%</b>	<b>15.1%</b>	<b>12.9%</b>	<b>13.5%</b>	<b>14.3%</b>

表二、失業綜援個案數字與失業人數的比較 (3/1997 - 8/2002)

(註：3/1997 的失業數字是 2-4/1997 三個月的平均數，其他月份亦然。)

16. 最近有報章錯誤引用統計數據，認為綜援家庭領取的綜援金額還高於全港兩成半家庭的開支水平，令失業人士寧願領取綜援也不工作，但表三清楚顯示，失業綜援人士領取的綜援金其實只及全港最低 5-10% 住戶的開支水平，即約等於最低 7.5% 住戶的開支水平。

合資格家庭成員數目	每月實質領取綜援的平均數 (actual payment)	認可的每月平均金額 (recognized needs)	非綜援住戶每月開支水平		
			最低 5-10%	最低 10-15%	最低 15-20%
一人	<b>\$2,562</b>	\$2,581	<b>\$2,517</b>	\$3,231	\$4,024
二人	<b>\$5,359</b>	\$5,577	<b>\$4,986</b>	\$6,156	\$7,369
三人	<b>\$7,187</b>	\$7,554	<b>\$7,452</b>	\$8,730	\$9,877
四人	<b>\$8,497</b>	\$8,917	<b>\$9,074</b>	\$10,533	\$11,541
五人或以上	<b>\$11,256</b>	\$11,790	<b>\$10,304</b>	\$11,875	\$12,987

表三、失業綜援個案的綜援金額與非綜援住戶開支水平的比較(2001-02 數字)

(註：失業綜援家庭領取的綜援金額遠低於整體綜援個案，因為失業個案的標準金額遠低於年老及殘疾個案，而且政府在 1999 年起削減了三人或以上失業個案的標準金額及多項特別津貼。)

17. 表二及表三數據顯示，認為綜援金額過高會「養懶人」的說法並無根據。社聯並

不贊成限制失業人士領取綜援的期限，以迫使他們就業，因為這措施同樣建基於「綜援養懶人」的謬誤。社聯建議政府繼續改善各項促進綜援人士就業的措施，令綜援發揮「跳板」的作用，協助綜援人士返回勞動力市場。

18. 社會福利署自 1999 年起推行多項促進綜援人士就業的措施，包括：積極就業援助計劃、社區工作、特別見習就業計劃、深入就業援助基金、欣葵計劃以及改善豁免計算入息等。數據顯示這些計劃比以前更有效地協助及鼓勵綜援人士就業。但由於有關的研究並不多，所以較難確定應如何加強有關措施及成效。現時社會福利署、港大、中大及社聯正合作進行研究，希望了解失業綜援人士的特性及流動的情況，以提供數據及資料，加強現有服務。
19. 在完成上述研究之前，社聯建議政府繼續推行各項促進綜援人士就業的措施，同時調整豁免計算入息的計算方法，包括研究提高整豁免計算入息的總額，將首月全數豁免的時限加長，放寬每兩年一次的限制，以協助綜援人士適應工作需要及減少障礙他們就業的因素。
20. 另一方面，有建議認為政府應推行「以工代賑」或「責任福利」(workfare) 的措施，社聯認為值得深入研究，但必須有其他配套措施，如設立最低工資制度，以免因促進綜援人士就業而將工資拉低，對基層勞工造成更大影響。
21. 對於設立「失業救濟金」的建議，社聯亦認為值得深入研究，但此措施將使所有失業人士受惠，比現時失業綜援個案多 5-6 倍，政府現時面對赤字，暫時難以推行。社聯建議政府研究推行供款式的失業保險制度的可行性。

### **協助低收入家庭**

22. 除了協助失業綜援人士就業外，我們亦應為低收入貧困家庭提供支援，以協助他們滿足基本生活需要，減低對兒童成長的影響，及減少他們申領綜援的需要，使整個社會保障制度更合理化。
23. 低收入家庭多願意節衣縮食減低開支，但房屋及子女學校開支卻難以壓縮。現時租住板間房或公屋的租金亦需二至三千元，若只有五六千元收入，實難以負擔。同時，學校冷氣費、校服、眼鏡、課外活動、「一生一體藝」等方面的開支亦十分高。

24. 社聯建議為低收入家庭提供更多渠道 (multi-pillar) 的收入支援系統，例如設立租金及兒童學業開支津貼，以更有彈性地協助低收入家庭，減低領取綜援的需要，同時令綜援人士更容易脫離綜援。在推行這些援助措施的時候，政府應諮詢公眾意見，並確保各項援助措施與綜援有相同的計算機制及標準，避免造成不公平。

### **設立供款式全民退休保障計劃**

25. 現時政府社會保障開支中已有六成用於老人綜援及高齡津貼，一年達 120 億元，但老年人的貧窮率仍然達到 34%，近日更有長者因為拾紙皮而被人打傷的悲劇，清楚反映香港缺乏老年退休保障的後果。展望未來三十年，香港老齡人口將增加一倍，全球化可能繼續拉闊貧富差距，令基層家庭難於供養年老父母，而強積金仍未完全成熟，老人對政府社會保障計劃的需求將越來越大，老人貧窮率則仍然可能繼續攀升。
26. 社聯建議，政府應立即研究推行供款式全民退休保障計劃，在短期內為長者提供現金支援，一方面可以改善長者的貧窮情況，另一方面亦可以協助政府控制社會保障開支的增長速度。社聯現時與港大精算系研究推行供款式全民退休保障計劃的可行性，完成研究後亦會向政府提出具體建議。

2002.11.8