

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)2726/03-04號文件

檔 號 : CB2/PL/WS

福利事務委員會 向立法會提交的報告

目的

本報告旨在匯報福利事務委員會在2003至04年度立法會會期內的工作，並會根據立法會《議事規則》第77(14)條的規定，於2004年6月30日的立法會會議席上提交議員省覽。

事務委員會

2. 立法會藉於1998年7月8日通過、以及在2000年12月20日和2002年10月9日修訂的一項決議案，成立福利事務委員會，負責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。
3. 事務委員會的職權範圍載於**附錄I**。
4. 事務委員會由16名委員組成。陳婉嫻議員及羅致光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

為於2003年3月至6月期間感染嚴重急性呼吸系統綜合症(下稱“沙士”)的病人及其家屬提供的支援措施

5. 政府當局於2003年10月宣布，計劃向財務委員會(下稱“財委會”)申請批准開立為數1億3,000萬元的新承擔額，用以設立一項沙士信託基金，作以下用途——
 - (a) 向沙士病故者家屬發放特別恩恤金；及
 - (b) 向因沙士引起較長遠的後遺症而可能令身體或心理出現某程度機能失調的沙士康復者提供援助，包括發放特別恩恤經濟援助，但受助人必須有醫生證明和有確切的經濟需要。

6. 事務委員會曾與衛生事務委員會舉行兩次聯席會議，討論擬議的沙士信託基金。委員普遍認為，向沙士病故者尚存的受供養家庭成員發放特別恩恤金的擬議金額屬可以接受。然而，對於當局建議將沙士康復者可以獲得的累計經濟援助總額上限定為50萬元，他們則認為該金額上限應高於沙士病故者家屬可獲發放的特別恩恤金金額。

7. 雖然委員認同，為沙士康復者提供的經濟援助並非補償，但部分委員指出，因工傷而導致永久殘障的工人所獲得的補償額，亦高於因工死亡工人的遺屬所獲得的補償額。政府當局經考慮委員的意見後，同意把預留給沙士康復者的原來預算由5,000萬元增加至7,000萬元。因此，擬議沙士信託基金的整筆款額亦相應增至1億5,000萬元。

8. 因應委員提出的建議，政府當局亦同意將沙士信託基金的適用範圍擴大至包括那些曾在入院時被臨床推定為感染沙士，並曾接受有關沙士的類固醇治療，但其後界定為並非患上沙士的病人。

9. 沙士信託基金於2003年11月8日成立之後，政府當局於2003年12月向事務委員會匯報該基金的最新情況。委員尤其關注到，截至2003年11月底，當局雖接獲合共121宗涉及沙士康復者的申請，但尚未有一宗這類申請獲得批准。

10. 政府當局解釋，這情況可以理解，因為當局需要時間對申請人的健康及經濟情況進行評估。然而，政府當局指出，申請如獲批准，援助金的發放日期一般會由申請日期而非批准日期開始計算。這安排可盡量減少因處理申請所需的時間而對成功申請者可獲發放的援助額造成影響。

11. 政府當局於2004年3月再向事務委員會匯報，截至2004年3月10日，在接獲合共793宗申請中，獲批准的申請共有423宗，總金額為7,764萬元。在這423宗獲批准的申請中，225宗為涉及病故者的個案，總金額為7,350萬元，另198宗則為涉及康復者的個案，總金額為414萬元。截至目前為止，由曾接受類固醇治療的沙士“疑似”患者提出的申請只有3宗。

12. 由於事務委員會接獲當值議員作出轉介，要求事務委員會跟進就沙士信託基金的運作情況所提出的一連串投訴，事務委員會於2004年5月要求政府當局告知，當局何時可討論有關事項。

預防長者感染沙士的措施

13. 事務委員會曾討論以下措施，以預防如呼吸道疾病(包括沙士)等安老院舍較常見的傳染病 ——

(a) 規定所有安老院舍均須在2003年1月1日或以前委任一名感染控制主任。推行感染控制主任計劃的目的，是在懷疑有傳染病爆發時，院舍能及早察覺並向當局呈報，而院舍在有需要時亦能及時加強感染控制措施；

- (b) 為及早察覺和控制傳染病爆發，當局自2003年10月中起在衛生署、醫院管理局(下稱“醫管局”)、社會福利署(下稱“社署”)和安老院舍(透過感染控制主任計劃)之間設立了一套加強互通信息的系統，清楚說明各方的角色和應採取的程序；
- (c) 於2003年10月委聘以兼職形式到診的醫生，為期一年，以處理住院長者的長期及非屬急症的疾病，從而減少他們入院的次數；
- (d) 當局除為安老院舍的長者進行一年一度的流行性感冒(下稱“流感”)疫苗注射外，亦透過醫管局轄下的普通科門診診療所及衛生署轄下的長者健康中心，為感染流感風險較高並有經濟困難的非住院長者提供免費流感疫苗注射；
- (e) 當局會將安老院舍納入數類傳染病的定點監察系統內，以監察各類安老院舍常見傳染病的情況，以便及早察覺傳染病爆發；及
- (f) 社署由2003年5月下旬至2003年10月底推行的“關懷行動”結束後，當局已經邀請多家義工機構和制服團體，如香港紅十字會，繼續為居於社區而亟需照顧的長者提供家居清潔及小型家居維修服務。

14. 為更周全保障長者健康，委員促請當局以優惠價為所有居於社區而有需要的長者提供流感疫苗注射。他們亦質疑，義工機構和制服團體是否獲得足夠資源，可接觸所有亟需照顧的獨居長者。

15. 政府當局表示，並非所有長者都需要接受流感疫苗注射。儘管如此，非政府機構的服務單位，例如長者地區中心、長者鄰舍中心和長者活動中心等，於2003年9月至12月期間以優惠價為居於社區而有需要的長者提供流感疫苗注射。截至2003年12月底為止，合共有173間中心／服務單位參與舉辦疫苗注射活動。

16. 至於在“關懷行動”結束後，為有需要的長者提供家居清潔及維修服務的情況，政府當局表示，社署轄下13個地區福利辦事處會繼續統籌這些服務，包括聯絡區內有關服務單位、綜合家居照顧服務隊及非政府機構的義工組織。另外，各制服團體及地區組織，如鄉事委員會、學校、宗教團體及互助委員會等，亦會按情況提供適當的協助。

社會保障福利的居港規定

17. 鑑於政府當局計劃按照人口政策專責小組的建議，由2004年1月1日起實施社會保障福利的居港7年規定，事務委員會遂於2003年12月與11個代表團體會面，聽取他們對這項新安排的意見。雖然社會福利署署長可在申請人遇到真正困難的情況下酌情豁免綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃的居港規定，但代表團體指出，當局酌情豁免綜

援居港規定的過程欠缺透明度。他們要求社署更具體列明行使此項權力的指引，並將指引內容公布周知。其中一個代表團體更指出，有關居港規定違反《基本法》。為此，事務委員會決定成立小組委員會，與政府當局跟進代表團體提出的各項事宜。

18. 小組委員會於2004年5月完成工作。政府當局認為，就如何豁免綜援計劃的居港規定羅列具體的指引條文，是不切實際的做法，因為當局須按每宗個案本身的情況作出考慮。儘管如此，當局同意採納小組委員會的建議，公布一系列有關如何豁免居港規定的“常見問題”。

19. 然而，小組委員會與政府當局無法在社會保障福利的居港規定是否符合《基本法》的問題上達成一致意見。小組委員會堅持其意見，認為有關居港規定帶有歧視成分。然而，政府當局指出，根據行之已久的法律原則，只要就待遇不同的情況提供到合理而客觀的理據，而對於達致合乎法理的目標而言，所採用的措施屬合理而相稱，則待遇不同本身並不構成歧視。

處理家庭暴力的策略和措施

20. 鑑於2004年4月11日在天水圍發生的家庭慘劇，事務委員會曾與保安事務委員會舉行3次聯席會議，與代表團體及政府當局會商。部分委員促請政府當局成立一個由法官擔任主席的調查委員會，就天水圍兇案的前因後果進行調查。他們認為，由社署成立的3人檢討小組的職權範圍過於狹窄，而且該檢討小組無權調查其他政府部門(如警方)處理此事的手法。其他委員亦要求當局撤換檢討小組的主席，因為該檢討小組主席曾向報章發表言論，指現行的移民及綜援政策是造成天水圍悲劇的主因。這些委員指出，由於檢討小組主席已有這些先入為主的觀念，以致損害了市民對檢討小組能夠達致公正及具公信力結論及建議的信心。

21. 政府當局向委員保證，檢討小組的檢討範圍並不限於社署及有關非政府機構在家庭暴力方面的工作，亦會檢討其他有關政府部門的角色，如警方及房屋署。大體而言，福利界贊成當局委任該檢討小組。政府當局亦澄清，檢討小組主席向報章發表的言論，意指家庭暴力問題錯綜複雜，成因眾多，而移民及綜援政策可能對此問題有影響。大家無須擔心檢討小組的工作有所偏頗，因為其結論及建議均須向公眾人士交代。事務委員會要求檢討小組主席發出書面聲明，澄清其向報章發表有關天水圍兇案的言論。

22. 為免天水圍家庭慘劇重演，事務委員會決定成立小組委員會，在本年度立法會會期結束前考慮一些較迫切的事宜。有關事宜可包括警方就處理虐待配偶個案擬備的內部指引的內容、代表團體提出的意見(特別是如何修訂《家庭暴力條例》(第189章)，使之更具成效)，以及社署就處理虐待配偶個案擬備的最新程序指引。小組委員會將於2004年6月24日舉行首次會議。

執行家庭服務檢討的建議

23. 就檢討家庭福利服務進行的一項顧問研究已於2001年完成。該項研究提出多項建議，包括採用新的服務模式，即綜合家庭服務中心模式，以解決服務分割及重疊的問題。為落實綜合家庭服務中心模式，有關方面選出了15項綜合家庭服務中心試驗計劃，並定於2002年4月至2004年3月的兩年內推行。就15個綜合家庭服務中心進行的評估研究結果顯示，使用者對服務的滿意程度甚高。其中最為重要的一點，就是服務使用者無須再擔心被視為懦弱和一無是處，可放心前往服務中心求助。把現有家庭服務中心／輔導單位重整為綜合家庭服務中心的計劃，實施日期暫定為2004年4月。

24. 委員贊成採用新的綜合家庭服務中心模式，但認為當局應繼續資助現有5個單親中心，直至有研究結果證實綜合家庭服務中心可以照顧單親家長的需要。事務委員會主席其後代表全體委員致函社會福利署署長，向其轉達委員對此問題的意見，並將函件副本送交財政司司長。

節約措施

25. 委員討論到節約措施對福利界的影響時表示，政府當局應暫緩於2005至06年度進一步削減非政府機構的撥款，因為由2000／01至2008／09年度，津助撥款的累計減幅已接近21.4%。政府當局指出，在現階段，2005至06年度及以後的節約目標僅屬指示性質，當局可因應屆時的經濟情況作出調整。

26. 一名委員建議，衛生福利及食物局應考慮採納在福利界實施0-0-X撥款方案的建議，即大學教育資助委員會資助院校在2005／06至2007／08年度三年期內的撥款安排建議。根據這個撥款方案，在2005／06至2006／07年度，當局不會再進一步削減福利界的撥款，而假如屆時經濟仍未全面復甦，則尚未確切訂明的削減幅度將不會高於7%。倘若到接近第三年時，經濟情況良好，當局便不應進一步削減福利界的撥款。政府當局同意考慮該撥款方案。

27. 委員關注到，政府在發展社會福利政策方面缺乏策略性方向，令非政府機構無法規劃其服務。他們促請政府當局盡快像過往一般，以5年計劃書或10年白皮書的形式制訂社會福利政策藍圖。

28. 政府當局解釋，傳統的規劃機制旨在令服務水平與人口水平或其他硬性指標配合。政府當局放棄採用傳統的規劃機制，是因為在瞬息萬變的環境之下，這類機制無法發揮作用。然而，政府當局會採取以下兩項新策略 ——

- (a) 第一，政府當局會將焦點集中於倡導“社會投資”的概念，以取代“倚賴福利”的理念。“社會投資”的目標，是提升個人、家庭和社區的能力和才能；促進自助互助、網絡聯繫和互相支持；並鼓勵以捐贈和義務工作等途徑去幫助他人。這種理念

上的轉向，有助在個人層面上推動市民自力更生、自強不息，促進經濟和社會融合；同時在社會層面上，則有助建立人力資本和社會資本，加強跨代團結和社會凝聚力；及

- (b) 第二，政府當局會與第三部門一同制訂新的策略方針，由純粹“提供服務”的模式，轉為着重“社會企業”和“提升能力”。此外，當局將會加倍努力，建立政府、工商界和第三部門的三方夥伴關係，共同建立社會資本。後者對香港的福利制度能否持續發展十分重要，因為香港福利制度的開支由低稅率的稅制支付。

扶貧措施

29. 事務委員會與政府當局及福利界代表再次討論扶貧措施。事務委員會於2001年11月首次討論此議題。

30. 委員均認為，雖然政府當局已採取多項扶貧措施，但對紓解民困的作用不大。委員尤其關注到，香港的貧富懸殊情況正不斷加劇。

31. 鑑於貧窮成因錯綜複雜、環環緊扣，事務委員會通過一項議案，促請政府當局設立跨部門的減貧委員會，對減貧問題作全面研究，從而制訂長遠的減貧目標、策略及措施。

為亟需照顧的長者給予支援

32. 政府當局曾於2004年5月向事務委員會匯報為亟需照顧的長者給予支援的策略及服務的最新發展。

33. 委員察悉，男性長者自殺個案的數字遠高於女性，但虐老個案的情況則剛剛相反。他們詢問政府當局曾否進行分析，以解釋出現這現象的原因。

34. 政府當局解釋，由於長者自殺問題錯綜複雜，有需要進行更多研究，以分析透過中央自殺資料系統蒐集所得的資料。衛生福利及食物局於2002年設立該資料系統，蒐集自殺和企圖自殺的數字，以及向死因裁判法庭取得的研訊結果。至於為何女性長者受虐的比率高於男性，政府當局指出，有關的虐老個案數字只涵蓋2004年3月1日至2004年4月8日期間的情況，故此不宜過早下結論。

35. 部分委員促請社署及房署不要待至長者遭家人虐待至身體嚴重受傷時，才為有關長者安排體恤安置或分戶。

36. 政府當局表示，社署曾於2003年就247宗涉及長者的個案，向房署建議提供體恤安置。在2003年，社署亦曾向房署建議共80宗涉及長者的轉讓租住權或分戶個案。然而，政府當局指出，由於受虐長者與向其施虐的家人關係密切，而受虐長者對施虐者的感情亦十分矛盾，以致並非所有遭家人虐待的長者都願意離開施虐者。雖然外界通

常以為，受虐者因要依賴施虐者照顧而選擇繼續與施虐者共處，但有關虐老個案的研究卻發現，部分施虐者其實在經濟或日常生活方面都依賴受虐者，例如施虐者本身是長期病患者。由於施虐者通常是受虐者非常關心的人，以致受虐者不願意離開施虐者。

37. 一名委員促請政府當局放寬高齡津貼的居港規定，使長者可按其意願，在內地居住一段較長時間。政府當局回應時表示，並無計劃更改現行安排。對於有委員建議當局在長者聚居的地區設立更多外展隊，政府當局表示，透過重整長者社區支援服務，當局已在每區拓展網絡，主動接觸有需要的長者。

對在社區居住的全癱瘓病人提供的支援和協助

38. 要求政府將“安樂死”合法化的全癱瘓病人“斌仔”的故事，引起市民大眾廣泛關注全癱瘓病人的處境。就此，事務委員會曾於2004年5月與政府當局及3個關注團體的代表進行討論，議題是當局為全癱瘓病人提供的支援和協助。

39. 委員支持各代表團體提出的全部建議，尤其支持下述兩項建議：居於社區的全癱瘓病人的照顧者應獲發放每月8,000元的資助，以及居於社區的全癱瘓病人除可領取高額傷殘津貼外，亦應獲發放每月5,000元的特別津貼，以應付高昂的醫療開支。

40. 一名委員並促請政府當局立刻採取行動，解決殘疾人士出入大廈和使用公共交通工具時遇到的問題。政府當局表示，屋宇署現正檢討無障礙樓宇設計指引，以求更方便殘疾人士出入各類樓宇。當局在實施經修訂的指引之前，將會諮詢建築界及殘疾人士團體的代表。

其他曾討論的事宜／項目

41. 事務委員會亦曾討論其他事宜／項目，包括“康健樂頤年”運動進度報告、社區投資共享基金進度報告、在綜援計劃下推行加強自力更生支援各項措施的進度報告、增加婦女能力、協助露宿者的三年工作計劃最後報告、為綜援單親家長而設的欣葵計劃成效評估報告，以及綜援計劃的豁免計算入息規定。此外，當局亦曾就計劃採用入住殘疾人士院舍的統一評估工具一事，徵詢事務委員會的意見。

曾舉行的會議

42. 由2003年10月至2004年6月，事務委員會共舉行17次會議，包括與衛生事務委員會舉行兩次聯席會議，討論擬議的沙士信託基金，以及與保安事務委員會舉行3次聯席會議，討論處理家庭暴力的策略和措施。

立法會秘書處

議會事務部2

2004年6月25日

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及公眾關注的事項。
2. 就上述政策事宜交換及發表意見。
3. 在上述政策範圍內的重要立法或財務建議正式提交立法會或財務委員會前，先行聽取有關的簡介，並提出對該等建議的意見。
4. 按事務委員會認為需要的程度，監察及研究由事務委員會委員或內務委員會建議其處理的上述政策事宜。
5. 按照《議事規則》的規定向立法會或內務委員會提交報告。

福利事務委員會

2003至2004年度委員名單

主席 陳婉嫻議員, JP

副主席 羅致光議員, JP

委員 朱幼麟議員, JP

何秀蘭議員

李卓人議員

李華明議員, 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

胡經昌議員, BBS, JP

麥國風議員

陳偉業議員

黃成智議員

馮檢基議員

(合共：16位議員)

秘書 蘇美利小姐

法律顧問 李裕生先生

日期 2003年10月31日