

二零零四年三月十日  
資料文件

CB(2)1616/03-04(03)號文件

## 立法會福利事務委員會

### 研究綜合社會保障援助及公共福利金計劃事宜小組委員會

#### 綜合社會保障援助及公共福利金計劃的居港規定

#### 目的

二零零四年二月二十六日的會議的討論項目是綜合社會保障援助(綜援)及公共福利金(福利金)計劃由二零零四年一月一日起生效的新居港規定。本文件旨在提供政府就會上提出的一些問題的綜合回應。

#### 為社會保障制定的居港七年規定的理據

2. 綜援和福利金的新居港規定經立法會財務委員會批准後，已由二零零四年一月一日起生效。正如政府在較早時發出的文件(立法會文件 CB(2)834/03-04(02))內所解釋，制定社會保障新居港規定的理由是要在社會開支不斷上升而財政資源有限的情況下，使公共資源獲得更合理的分配，同時確保這些由大量公帑資助的社會保障福利能長遠持續下去。

3. 綜援完全由政府一般收入撥款資助。政府用於新來港人士(即居港少於七年的人士)的綜援預算開支，由一九九九至二零

零零年度的 14.67 億元(佔綜援總開支的 10.8%)，大幅增加至二零零二至零三年度的 20.31 億元(佔綜援總開支的 12.6%)，增幅為 38.4%。截至二零零三年年底，18 歲或以上的新來港人士中有 17%領取綜援；在其餘 18 歲或以上的人口中只有 6%領取綜援。

4. 政府認為，綜援的居港七年規定可以合理地平衡社會各界利益，既顧及社會保障制度的長遠持續發展，也考慮到在財政緊絀和需求持續增加的情況下，需要合理分配公共資源。政府鼓勵有工作能力的新來港人士盡可能自力更生，在別無他法時才申請福利援助，是正確的做法。此外，向準備來港定居人士表明，他們應未雨綢繆，確保在香港能有足夠收入維持生活，也是正確的做法。

5. 綜援並非為有需要人士提供援助的唯一形式。新來港人士如不符合綜援的居港規定，可通過其他形式申請協助和支援(見下文第 14 至 19 段)。如申請人有真正困難，社會福利署署長(社署署長)可行使酌情權，豁免綜援的居港規定。政府定會繼續致力提供有效和可持續的安全網，確保市民可應付基本的生活需要。

#### **酌情豁免綜援計劃的居港七年規定**

6. 政府已通過不同途徑廣泛宣傳社署署長可行使酌情權豁免綜援的居港規定。這些途徑包括：《綜援指引》、綜援小冊子、有關綜援和福利金居港規定的單張，以及社署網頁等。

7. 社署署長在決定應否行使酌情權豁免須符合領取綜援的居港七年規定時，會考慮個案的所有有關因素，以確定申請人是否有真正困難。在二零零四年一月一日前，社署署長也是採取這個做法行使酌情權，當時綜援申請人須符合居港一年的規定。社署署長會按每宗個案的情況予以考慮，主要的考慮因素包括：

- 申請人抵港後的生計；
- 造成目前困難的原因；
- 在港的資源和可能獲得援助的途徑；
- 是否有其他形式的協助；以及
- 申請人是否可返回原居地。

8. 過去有不少例子涉及受到配偶虐待的綜援申請人時，社署署長是考慮到他們遭受家庭暴力後經濟出現困難，故豁免他們的一年居港規定。其他獲豁免的例子包括，來港後家庭經濟支柱突然去世或患上重病而面對真正經濟困難的人士。此外，如申請個案中的新來港人士自食其力，以工作收入維持自己和家人的生活，則社署署長通常會行使酌情權，視他為符合資格的家庭成員，以認同新來港人士努力自力更生。換句話說，在評估有關家庭應得的綜援金額時，會考慮新來港人士的應評估入息(即每月收入減去可豁免計算的金額)，以及他獲認可的需要。

9. 自二零零四年一月一日推行七年居港規定以來，我們一直沿用相同的方式，在行使酌情權時並沒有收緊準則<sup>1</sup>。

10. 社會保障辦事處收到綜援申請而其中涉及任何人士未能符合居港規定時，獲指派處理有關個案的工作人員會負責收集所有有關資料，並向上級呈交報告以作決定。社會保障辦事處的前線人員接獲綜援申請時，絕不會即時予以拒絕。

---

<sup>1</sup> 在二零零四年一月這個月內，沒有綜援申請人因為未能符合居港七年規定而被拒絕申請。

## 檢討綜援的居港七年規定

11. 有建議社署應在實施綜援的居港七年規定六個月後，檢討有關規定。正如上文第 2 段解釋，對大量公帑資助的公共服務實施居港七年的規定，是政務司司長擔任主席的人口政策專責小組提出的人口政策的一部分，社署不宜自行展開檢討。

12. 請注意一點，就是居港七年規定只適用於在二零零四年一月一日或之後獲准進入本港定居的年滿 18 歲綜援申請人。鑑於綜援原先已訂有居港一年的規定，上述新規定在實施一年後才會影響這些新來港人士。

## 新居港規定是否合法

13. 綜援和福利金計劃所設的新居港規定符合《基本法》和其他適用於香港特別行政區的國際公約。這項議題會於二零零四年三月十日的會議上另行討論。

## 以其他形式協助和支援不符資格領取綜援的新來港人士

14. 新來港人士不論在本港居留了多久，均可獲得以其他形式提供的協助和支援。這包括就業支援服務、緊急救濟、慈善信託基金撥給的津貼、豁免醫療費用、實物支援、轉介入住單身人士宿舍，以及到日間援助中心進膳等。

15. 此外，又有四個主要慈善信託基金，分別是：鄧肇堅何添慈善信託基金、李寶椿慈善信託基金、蒲魯賢慈善信託基金和羣芳救援信託基金，由社署轄下的服務單位和一些受資助非政府機構(只適用於李寶椿慈善信託基金和蒲魯賢慈善信託基金)負責管理。在有需要時，這些信託基金多半會以一筆過補助金的形式，幫助陷入家庭危機和暫時遇到經濟困難的人。

16. 本港還有其他信託基金，由不同的非政府機構和地區組織管理，為有需要的人士和家庭提供臨時的經濟援助。仁濟緊急援助基金和保良局鄧肇堅慈善基金便是其中兩個例子。

17. 除了社署和非政府機構提供的主流服務外，也有其他機構以實物形式幫助遇到困難的人士或家庭，為他們提供各種社區資源。以下是一些例子：

- 聖雅各福羣會的“食物銀行”和“眾膳坊”通過地區慈善團體網絡，向有需要的人士(包括失業人士、低收入家庭和露宿者等)提供乾糧和熱餐。
- 鄰舍輔導會 — 東涌綜合服務中心收集二手家具和電器用品，送予有需要的人士。
- 國際十字路會向市民收集二手家具、電器用品、衣物、文具、書籍和玩具等，轉贈予有需要的人士。

18. 各服務單位和地區組織也會經常動員義工，提供實質的義務服務，例如家居清潔、理髮或暫託幼兒服務，以照顧服務對象的急切需要。

19. 此外，由社署推行並於二零零三年十月展開的 40 項深入就業援助計劃，亦公開讓沒有領取綜援的失業人士參加。這些計劃不但為非綜援受助人提供與就業有關的服務，更為他們提供現金援助，使他們可以暫時度過經濟難關，逐步達致自力更新。

### **社會保障辦事處人員處理綜援個案的工作**

20. 社署非常重視有關的監管制度，通過工作指引和指示、簡介會和分享會、員工培訓和督導、內部審核等，為社會保障辦事處的人員不斷提供指導，以確保所有個案都能盡量適當處理。

21. 社署亦致力提供優質的顧客服務。前線人員必須對顧客有禮，並以體諒和積極的態度作出回應，務求為他們提供清晰的資料和盡快給予協助。社署會經常為社會保障辦事處人員提供在職訓練，以加強他們各方面的能力，包括改善接見和溝通技巧，以及更加了解顧客的問題和需要。

22. 不過，綜援計劃是一個複雜的制度，涉及龐大的政府開支，而且服務對象人數眾多。由於工作量不斷上升，但人手沒有相應增加，社會保障辦事處人員一直承受極大壓力，工作並不容易。一方面，為確保公帑用得其所，他們有責任徹底調查所有申請，確保援助金是發放給真正有需要的人。綜援開支目前約佔政府經常開支的 8%；與一九九三至九四年度相比，當時這方面的開支僅佔政府經常開支的 2.6%。申訴專員在二零零三年十二月發表的《防止濫用綜合社會保障援助計劃的機制調查報告》內，已要求社署署長加強有關工作，致力防止欺詐行為和濫用綜援的情況，並且在酌情放寬綜援的新居港規定時，必須格外審慎<sup>2</sup>。

23. 另一方面，社會保障辦事處人員亦須為大量社會保障申請人和受益人提供快捷和高效率的服務。在二零零三年，社會保障辦事處人員平均每月須處理 7 500 宗綜援申請。截至二零零四年一月底，總共有 29 萬宗領取綜援的個案和 56 萬宗領取福利金的個案，獲社會保障辦事處人員提供服務的香港市民超過 100 萬名。

24. 鑑於接受服務的個案數目甚多，加上綜援制度又很複雜，在處理一些個案時難免會間中出現問題。不過，這些只屬個別的個案，有需要時有關人員會盡快將問題解決。

---

<sup>2</sup> 見《調查報告》5.21 段。

## **處理投訴和上訴的機制**

25. 綜援或福利金申請人如不滿辦理其個案人員的態度或處理手法，可要求與有關的社會保障辦事處主任見面。此外，他也可向有關地區的福利專員投訴；福利專員的姓名和聯絡電話張貼在社會保障辦事處的接待處。所有投訴，不論以書面或口頭方式提出，都會得到迅速和公平的處理。

26. 綜援或福利金申請人如不滿社署的決定，可向社會保障上訴委員會(上訴委員會)提出上訴。上訴委員會屬獨立組織，成員為行政長官委任的非公務員人士。綜援或福利金申請不論獲得批准與否，社署都會以書面形式把申請結果通知申請人，並通知申請人有權就社署決定提出上訴。

## **為在職家長而設的幼兒服務**

27. 非政府機構營辦的受資助日間育嬰園(照顧兩歲以下的兒童)及日間幼兒園(照顧兩歲至六歲以下的兒童)，為因工作或其他社會原因而無法在日間照顧子女的家長提供服務。在二零零三至零四年度，全港共有 960 間受資助日間育嬰園名額和 28973 間受資助日間幼兒園名額。兩者的平均使用率均為 83 %。有經濟困難的家長可根據幼兒中心繳費資助計劃申請援助。該計劃申請人及其子女須為香港居民，但並無規定在提出申請前須於香港住滿一段時間。

28. 部分幼兒中心也提供暫託幼兒服務及延長時間服務，以滿足家長的短暫及在這些中心正常開放時間(上午 8 時至下午 6 時)以外的幼兒照顧服務的需要。現時提供的暫託幼兒服務名額有 717 個，而延長時間服務的名額則有 1518 個，平均使用率分別為 44%和 50%。在職家長(包括單親家長)若遇到照顧幼兒的問題，這些中心仍有服務名額可滿足他們的需要。

29. 此外，由社會福利機構、宗教團體、婦女和街坊組織營辦的互助幼兒中心提供靈活的幼兒服務，可供家長使用。這些服務均自負盈虧，並屬非牟利性質。家長和義工以互助形式，在鄰舍層面提供這些服務，而每間中心最多可以為 14 名六歲以下的兒童（在任何時段）以靈活的形式提供照顧和督導。目前，由非政府機構和社署營辦的互助幼兒中心分別有 18 和 13 間。

## 個案

30. 有關在二零零四年二月二十六日會議上提到的個案，在我們可以確認的 11 宗個案中，有十宗已獲發綜援（其中九宗在會議前已獲發放），只有一宗申請被拒，被拒的原因是申請人為一名可以全職工作的健全成年人<sup>3</sup>。

衛生福利及食物局 / 社會福利署

二零零四年三月

---

<sup>3</sup> 這家庭的其餘兩名成員則有領取綜援；該兩人一名是失業的成年人，另一名則是全日制學生。