

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1401/04-05號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PS/1/04

福利事務委員會

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

第四次會議紀要

日 期：2005年4月8日(星期五)
時 間：上午8時30分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：張超雄議員(主席)
李卓人議員
李華明議員, JP
陳婉嫻議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員

缺席委員：馮檢基議員, JP

出席公職人員：所有議程項目

衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)
甄美薇女士

衛生福利及食物局首席助理秘書長
(安老服務及社會保障) 2
馮余梅芬女士

社會福利署署長
鄧國威先生, JP

社會福利署副署長(行政)
鍾小玲女士, JP

社會福利署助理署長(社會保障)
簡何巧雲女士, JP

社會福利署總社會保障主任(社會保障) 1
鄭作民先生

社會福利署總社會保障主任(社會保障) 2
黎少波先生

社會福利署總社會工作主任(家庭及兒童福利)1
李婉華小姐

**應邀出席的
代表團體** : 議程項目II

香港社會保障學會

何榮宗先生

關注綜援檢討聯盟

代表
朱江瑋先生

群福婦女權益會

代表
Anna

代表
阿芝

代表
呂樂文女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級議會秘書(2)8
蘇美利小姐

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

I. 下次會議日期及討論事項

委員同意在2005年5月24日上午8時30分舉行的下次會議上，討論政府當局就向綜援單親家庭發放綜合社會保障援助(下稱“綜援”)的現行安排及為綜援單親家庭提供有關服務進行檢討的結果。此外，委員亦同意於2005年6月討論就“深入就業援助計劃”進行評估研究的結果。當局由2003年10月起推行“深入就業援助計劃”，協助有工作能力的綜援受助人及失業的“準綜援受助人”重新就業。

II. 綜合社會保障援助計劃的居港7年規定

(立法會CB(2)2998/03-04、CB(2)1185/04-05(01)、CB(2)1194/04-05(01)及CB(2)1208/04-05(01)號文件)

代表團體的意見

2. 香港社會保障學會的何榮宗先生及群福婦女權益會的代表就綜援居港7年規定的實施發表意見，詳情載於該兩個團體分別提交的意見書內(立法會CB(2)1194/04-05(01)及CB(2)1208/04-05(01)號文件)。

3. 關注綜援檢討聯盟的朱江瑋先生表示，於2004年1月1日實施的綜援居港7年規定，對育有年幼子女而家境貧困的新來港單親母親影響尤為嚴重。朱先生指出，由於這些單親母親須留在家中照顧年幼子女，他們被迫倚賴年幼子女的綜援金維持生計。這現象不僅顯示社會福利署(下稱“社署”)沒有遵守承諾，豁免真正有需要但未能符合訂明居港規定的人士的居港規定，亦令人質疑，當局所實施的豁免制度，是否足以向經濟上有困難的人提供現金援助，以照顧他們的基本生活需要。

政府當局的回應

4. 社會福利署署長向與會者闡述當局實施綜援居港7年規定的理據，有關理據載於政府當局文件(立法會CB(2)1185/04-05(01)號文件)第5段。社會福利署署長指出，從18歲以下人士現時可獲豁免須先在港居住的規定可見，減少綜援開支並非當局將綜援居港規定由1年改為7年的主要原因。在2004年1月1日前，18歲以下人士必須居港滿1年，才有資格領取綜援。這項規定旨在鼓勵打算來港定居的人士在來港前未雨綢繆。

5. 社會福利署署長進而向與會者闡述，當局如何酌情豁免綜援計劃的居港7年規定。有關詳情載於政府當局文件第7至9段。

6. 社會福利署署長並表示，綜援並非協助新來港人士的唯一方式。新來港人士不論居港多久，亦可獲得其他形式的協助及支援，有關詳情載於政府當局文件第10至12段。此外，民政事務局負責協助新來港人士早日融入本地社會。舉例而言，新來港人士抵港後可取得《新來港定居人士服務指南》，該指南載有各區民政事務處及非政府機構提供的不同服務及活動的資料。政府當局會繼續加強公眾教育，鼓勵港人接納新來港人士融入社會。

討論事項

當局如何酌情豁免綜援計劃的居港7年規定

7. 李卓人議員表示，如政府當局打算消除跨代貧窮，便不應向那些可證明自己必須留在家中照顧年幼子女(例如16歲以下者)的單親家長實施綜援7年居港規定，以免這些兒童須與其單親父母共用綜援金額。李議員指出，社署向有真正困難人士的個案行使酌情權的情況，並非如預期般理想。正如團體代表提及，在很多情況下，社署只會在這些個案引起立法會議員及／或非政府機構關注後，才向有真正經濟困難的單親家長發放綜援。

8. 對於有意見認為當局在酌情豁免綜援計劃的居港7年規定方面的運作情況並不如預期般理想，社會福利署署長並不同意。社會福利署署長強調，社署的社會保障辦事處人員在處理有關豁免綜援居港規定的個案時，一直採用政府當局文件第7段所述的做法。事實上，截至2005年2月底，在涉及於2004年1月1日或該日後獲准進入本港定居而年滿18歲的人士的綜援申請個案中，獲得酌情批准的個案數目較不獲接納的個案數目為多。

9. 社會福利署署長進而表示，鑒於不符合居港規定的有需要人士情況各異，因此社署必須獲賦酌情權，以決定是否豁免綜援的居港規定。在考慮應否酌情豁免單親家長申請人的綜援居港規定時，當局亦會考慮其他因素，例如申請人在港的資源和可能獲得援助的途徑，以及申請人可否返回原居地，以確定他們是否有真正困難。社會保障辦事處的前線職員會讓申請人知悉，倘若有關個案的當事人有真正困難，社會福利署署長可酌情豁免居港7年規定。此外，由2004年10月起，社會保障辦事處的慣常做法是向所有不符合居港7年規定的綜援申

請人派發關於申請綜援及公共福利金居港規定的小冊子。該小冊子以常見問題的形式，解釋申請綜援及公共福利金的居港規定。如申請人希望當局豁免其居港規定，社會保障辦事處的前線人員會收集所有有關資料，並向上司提交報告，以作決定。不論申請獲批准與否，社署都會以書面形式把申請結果通知申請人，並提醒他們，如不滿社署的決定，他們有權向社會保障上訴委員會(下稱“上訴委員會”)提出上訴。上訴委員會是獨立組織，成員均為行政長官委任的非公務員人士。

10. 社會福利署署長亦表示，如社署決定不豁免某名申請綜援的新來港人士的居港7年規定，社會保障辦事處的前線職員會在有需要時，轉介該名申請人至其他服務單位，如社署的保護家庭及兒童服務課或其他政府部門，接受合適的服務。社會福利署總社會工作主任(家庭及兒童福利)¹補充，倘若當事人面對即時的暴力威脅，並且沒有收入或其他資源，則不論他們是否符合綜援的居港規定，保護家庭及兒童服務課的社會工作者亦會將其個案轉介社會保障辦事處跟進。

11. 李卓人議員不同意社會福利署署長在上文第8段所述，即截至2005年2月底，在涉及於2004年1月1日或該日後獲准進入本港定居而年滿18歲的人士的綜援申請個案中，獲得酌情批准的個案數目較不獲接納的個案數目為多。李議員指出，於2004年1月1日至2005年2月28日期間，在社會保障辦事處收到的綜援申請中，共有1 582名申請人為於2004年1月1日或該日後獲准進入本港定居而年滿18歲的人士，當中1 230名申請人其實已撤回申請。然而，社會福利署署長沒有計算這些撤回申請的個案，便聲稱獲酌情批准的個案數目較不獲接納的個案數目為多。

12. 李卓人議員詢問，社署有否採取行動，調查為何上文第11段提及的1 230名申請人決定撤回申請，以及這些申請人現時的生活情況，例如他們是否已返回原居地，還是倚賴其子女的綜援金維生。社會福利署署長表示，社署並無備存有關撤回申請原因的資料，亦沒有跟進有關個案。社會福利署署長強調，鑒於社署採用上文第9段所述的一貫做法處理綜援申請，社會保障辦事處的前線職員絕不會純粹以綜援申請人不符合居港7年規定為理由而拒絕他們的申請。不過，職員必須將該項規定及其他有關資料告知申請人。

13. 李卓人議員表示，社署應主動研究，可為長期領取綜援的18歲以下人士的成年家人提供甚麼援助，以防止跨代貧窮的問題。

14. 社會福利署署長回應時表示，綜援旨在提供最後的安全網。當局已加倍努力，幫助有工作能力的新來港人士盡量自食其力，並會繼續這方面的工作。由2003年10月起推行的深入就業援助計劃旨在協助有工作能力的綜接受助人及失業的“準綜接受助人”重新就業。當局現正檢討該計劃，相信應有助當局瞭解如何更有效地協助健全的失業人士自力更生。

15. 李華明議員從福利事務委員會轄下研究綜援及公共福利金計劃事宜小組委員會的報告(立法會CB(2)2998/03-04號文件)得悉，豁免綜援計劃居港7年規定的酌情權已轉授予7名高級社會保障主任。鑒於申請個案各有不同，而部分個案的情況有時相當複雜，李議員對只由7名高級社會保障主任承擔此項繁重工作表示關注。雖然任何人如不滿高級社會保障主任的決定，均可向上訴委員會投訴，但李議員認為，更理想的做法是讓高級社會保障主任的上司亦參與行使酌情權的工作。此舉可使整個決定過程更為慎密，亦可避免高級社會保障主任承受不必要的壓力。

16. 社會福利署署長回應時表示，將豁免綜援計劃居港7年規定的酌情權轉授予高級社會保障主任，並不會使他們承受不必要的壓力。如高級社會保障主任不確定應否向不符合居港規定的人士發放綜援，他們會與上司商議，例如總社會保障主任及當區的福利專員。如有需要，福利專員更會與社會福利署助理署長(社會保障)商議。社會福利署署長進而表示，為確保當局能以公平合理、一視同仁的方式，酌情豁免綜援計劃的居港規定，全部7位高級社會保障主任會定期會面，分享他們在行使酌情權方面的經驗。

17. 至於上訴渠道方面，社會福利署署長指出，由於高級社會保障主任所作的最終決定代表社署的立場，因此無須在社署內部另設正式渠道，供感受委屈的申請人提出覆核決定的要求。反之，他們可向上訴委員會提出上訴。社會福利署助理署長(社會保障)補充，如申請人希望向上訴委員會提出上訴，該申請人須在獲悉社署的決定後4個星期內提出。上訴委員會通常會在接到上訴後1個月內聆訊個案，而上訴人會在聆訊後3個星期內收到書面通知，獲悉上訴委員會的決定。社會福利署助理署長(社會保障)進而表示，除上訴委員會外，綜援申請人若對職員處理其個案的態度或方式感到不滿，可要求與社會保障辦事處的主管會面。申請人亦可向福利專員投訴，而社會保障辦事處的接待處展示了各區福利專員的姓名及聯絡電話號碼。所有投訴不論以書面或口頭作出，均會盡快作公正處理。

政府當局

18. 應李華明議員的要求，社會福利署署長答允提供資料，闡述在有關豁免居港規定的申請個案中，經高級社會保障主任與其上司商議後獲批准及不獲接納的個案數目。

19. 梁家傑議員同意，綜援應是最後的安全網。他對政府當局文件第7段所載有關豁免綜援申請人居港7年規定的考慮因素並無強烈意見。不過，梁議員認為，若在酌情豁免綜援計劃居港7年規定方面缺乏彈性，便不能達致設立豁免機制的原意，即幫助未能符合居港規定的有需要人士。梁議員質疑，若由社會福利署署長酌情豁免綜援居港規定，而非將這項權力轉授予高級社會保障主任，這項安排會否更為理想，因為後者可能受豁免指引及先例個案限制，以致未能靈活行使酌情權。

20. 社會福利署助理署長(社會保障)回應時表示，高級社會保障主任是非常資深的人員，他們必須具備多年擔任社會保障辦事處主管的經驗，才晉升至現有職位。截至現時為止，酌情豁免綜援居港規定的情況看來運作理想。若發現行使酌情權的情況有欠理想，政府當局定會檢討現行安排。誠如社署去年向研究綜援及公共福利金計劃事宜小組委員會承諾，當局已加強社會保障辦事處職員的培訓，盡可能確保所有個案均獲得妥善處理。

21. 至於應將豁免綜援居港7年規定的酌情權授予哪個職級的人員，社會福利署助理署長(社會保障)表示，社署曾深入考慮這方面的問題，以求取適當平衡。若行使酌情權的人員職級過高，在批核簡單直接的個案時，會造成不必要的延誤。另一方面，若行使酌情權的人員職級過低，他們處理個案時可能會過於僵化。社會福利署副署長(行政)補充，她本人亦定期與13名福利專員會面，並在有需要時就綜援及公共福利金計劃的運作交換意見和分享經驗，包括有關酌情豁免綜援計劃居港7年規定的事宜。

22. 主席不同意當局酌情豁免綜援計劃居港規定的運作理想。若運作理想，社署便不會在立法會議員或非政府機構跟進有關個案時才最終豁免申請人的居港規定。社會福利署副署長(行政)表示，過往的經驗顯示，在很多這類個案中，由於申請人未能在開始時向社會保障辦事處的前線職員提供所有相關資料，或由於雙方溝通不足，才會導致上述情況。

7年居港規定實施後的最新發展和趨勢

23. 李鳳英議員從政府當局文件第14段察悉，在截至2003年12月31日的1年內，有731名居港不足1年的18歲以下人士獲社會福利署署長酌情批准發放綜援。在截至2004年12月31日的1年內，則有2 766名居港不足1年的18歲以下人士獲發放綜援，增幅達278%。有鑒於此，李議員詢問，為何自2004年1月1日實施綜援7年居港規定後，18歲以下獲批綜援的人數大幅增加。

24. 社會福利署署長回應時表示，這類受助人的數目在2004年有所增加是意料中事，因為18歲以下的新來港人士現在無須符合先在港居住的規定便可獲發綜援。不過，當局仍需更多時間，才知道2004年的情況會否成為長遠趨勢。

25. 李華明議員從政府當局文件第13段察悉，在2004年1月1日至2005年2月28日的14個月內，在社署接獲的綜援申請中，共有1 582宗涉及申請人於2004年1月1日或該日後獲准進入本港定居而年滿18歲的人士，因此這些申請不符合居港7年的規定。截至2005年2月底，上述申請中有198宗獲得酌情批准，有17宗不獲接納。在其餘的申請中，由申請人撤回的申請有1 230宗，另有137宗在處理中。有鑒於此，李議員要求社署提供資料，闡述當局認為有足夠理據酌情批准的198宗個案所涉及的情況、17宗不獲接納個案的申請被拒原因，以及該1 230名申請人撤回申請的原因。

政府當局

26. 社會福利署署長答允在會後就政府當局文件第13段提述的事項提供資料，闡述當局認為有足夠理據酌情批准的198宗個案所涉及的情況，以及17宗不獲接納個案的申請被拒原因。社會福利署署長表示，在獲酌情批准的198宗個案中，分別約有34%及25%的個案為單親家長及低收入人士。至於為何有1 230名申請人撤回其綜援申請，社會福利署署長重申，社署沒有備存相關資料，因為申請人撤回申請屬個人意願。

27. 為加深瞭解綜援居港7年規定對在2004年1月1日或該日後獲准進入本港定居的新來港人士的影響，李卓人議員要求社署提供資料，闡釋在2004年1月1日至2005年2月28日的14個月內，獲發綜援的2 766名居港不足1年的18歲以下人士的背景。背景資料應包括：該2 766人的家長有否因不符合居港7年規定而不獲發放綜援並須倚賴其子女的綜援金維持生計，以及上述2 766人申請綜援的原因。社會福利署署長回應時表示，他會盡量提供委員所要求的資料。

政府當局

檢討綜援居港7年規定

28. 李卓人議員詢問，社署有否研究，當局實施綜援居港7年規定有否影響年滿18歲的內地新來港人士的數目；若有，影響為何。

29. 社會福利署署長回應時表示，由於新的綜援居港規定在2004年1月1日才生效，社署須利用多1年時間研究有關數據，才能得出有意義的結論，以便瞭解實施綜援居港7年規定有否影響年滿18歲的內地新來港人士的數目，以及影響為何。

30. 李鳳英議員表示，儘管在上年度立法會會期內曾與政府當局進行多次會商，討論當局酌情豁免綜援計劃居港7年規定的事宜，但誠如團體代表在會議上指出，有關行使酌情權的安排缺乏透明度和一致性的問題至今仍未解決；她對此表示失望。為免跨代貧窮的問題惡化，李議員詢問當局可否考慮暫緩實施綜援居港7年的規定。

31. 衛生福利及食物局副秘書長回應時表示，實施綜援居港7年規定是為配合人口政策專責小組提出的其中一項建議，即確保公共資源得到合理分配，以及獲政府大量資助的公共服務可以長遠持續。正如社會福利署署長在會議較早時提及，綜援並非協助有需要人士的唯一方式。新來港人士不論居港多久，均可獲得其他形式的協助及支援。政府當局協助年滿18歲的新來港人士尋找工作，讓他們有能力自力更生。綜援旨在為有需要人士提供最後的安全網。她希望市民大眾亦以同樣方式看待綜援計劃。

32. 衛生福利及食物局副秘書長亦指出，部分非政府機構現正提供服務，提醒居於廣東及福建省並打算來港定居的人士，他們必須在移居香港前未雨綢繆，確保有足夠能力維持自己在香港的生活。社會福利署署長補充，如新來港人士以工作收入維持自己和家人的生活，社會福利署署長通常會行使酌情權，視他為符合資格領取綜援的家庭成員，以認同新來港人士努力自力更生。

33. 有關採用“居港滿7年的原則”作為綜援的居港規定，主席詢問當局有否計劃檢討這項原則。衛生福利及食物局副秘書長回應時表示，社署會監察有關情況，但當局沒有計劃更改這項政策。整體人口政策屬人口政策專責小組的關注事項。

恢復選擇返回內地的新來港人士的戶籍

34. 李鳳英議員及陳婉嫻議員認為，不論打算移居香港的人士在來港定居前如何未雨綢繆，仍可能會因突發及無法預知的不幸事故以致無法在港維持生計，例如作為家庭經濟支柱的配偶不幸身故。有鑒於此，她們促請政府當局與內地有關當局商討，可否恢復那些希望返回原居地的新來港人士的戶籍。

35. 社會福利署署長回應時表示，保安局正與內地有關當局磋商，可否容許內地新來港人士在來港定居後保留其戶籍一段時間。社會福利署署長進而表示，據他瞭解所得，內地人士因移居其他地方而放棄戶籍後，若決定返回原居地居住，可向內地有關當局申請恢復戶籍，但有關申請不一定獲得批准。

36. 李鳳英議員要求社署提供更多有關申請恢復戶籍的詳情，例如資格準則、所需時間、成功申請數目，以及申請被拒的原因。社會福利署署長回應時表示，政府當局不能提供此等資料，因為這方面的事宜不在香港的管轄範圍內。社會福利署署長進而表示，儘管是否豁免綜援申請人居港7年規定的其中一項考慮因素，是該申請人可否返回原居地，但當局會尊重申請人留港的意願，即使其返回原居地可能是較佳的選擇。社會福利署署長向委員保證，社署不會純粹以申請人可返回原居地為理由，拒絕新來港人士的綜援申請。

37. 社會福利署助理署長(社會保障)補充，當局將綜援申請人可否返回原居地納入為考慮因素之一，以決定是否豁免申請人的居港7年規定，因為並非所有新來港人士均來自內地，而對部分新來港人士而言，返回原居地仍是可行的選擇。社會福利署助理署長(社會保障)進而表示，申請人可否返回原居地，只是當局在考慮是否酌情豁免居港規定時會提出的問題，並非一項準則。這項問題源自加拿大及美國的移民當局，因為當地的有關部門會向福利申請人提出同一問題。社署管理層清楚知道，在現行情況下，返回內地通常並非可行的選擇，並已將上述資料明確告知前線職員。

總結

38. 主席總結時表示，酌情豁免綜援計劃居港7年規定的現行安排仍有甚多須予改善之處。主席促請社署研究現行安排，讓申請人無須尋求立法會議員的協助，亦可獲發放綜援。主席亦希望社會保障辦事處和保護家庭

經辦人／部門

及兒童服務課的職員採取更積極的態度，瞭解新來港人士遇到的困難，及時為他們提供適切的社會服務。社會保障辦事處職員亦應盡量追查及聯絡撤回申請的新來港人士，瞭解他們為何作出有關決定，而非任由他們在新環境中“自生自滅”。

39. 議事完畢，會議於上午10時43分結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年4月28日