

有關綜合社會保障援助的居港規定及託兒服務的意見

申訴團體的意見

申訴團體在2008年3月13日向當值議員提出的意見概述如下：

- (a) 申訴團體表示，綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃的目的是為經濟上出現困難的香港市民提供安全網，以應付生活上的基本需要。但當局卻於2004年1月1日起實施新政策，規定綜援申請人必須居港最少七年，方可符合資格，使有經濟困難的新來港人士未能享有同等的社會保障，有違綜援計劃的目的；
- (b) 申訴團體指出，在現時的制度下，社會福利署(下稱"社署")署長雖可運用酌情權，向未符合居港規定的新來港人士發放綜援，但酌情的考慮因素嚴苛，成功獲酌情發放綜援的個案數字甚低。申請人往往必須尋獲每月120小時的工作，方獲批核其綜援申請，以致有新來港婦女被迫獨留子女在家外出工作，增加生活壓力；
- (c) 此外，申訴團體表示現時託兒及託管服務不足，有礙育有年幼子女的基層婦女外出工作。部分團體代表提出以下看法：
 - i. 部分託兒中心的開放時間未能照顧到需長時間及在週末或假日工作的家長；
 - ii. 學校若能同時提供課餘託管服務及功課輔導，可使學歷較低的新移民家長無需擔憂子女的功課問題；及
 - iii. 雖然當局為經濟有困難的家長提供幼兒託管服務的費用資助，但有關資助並不包括幼兒往返幼兒中心或學校的保母車費。經濟有困難的家長需繳付昂貴的保母車費，或需在工作之餘仍需疲於奔波接送子女。
- (d) 為解決新移民人士的困境，申訴團體建議當局 —
 - i. 取消申請綜援的居港七年規定；
 - ii. 放寬審批新來港人士申請綜援的酌情權考慮因素(例如對需照顧年幼或傷殘兒童的婦女，豁免須工作120小時的規定)；及

iii. 加強託兒／託管及功課輔導服務，並增加有關服務的資助金額及資助名額，以及放寬申請資助託管服務的限制。

2. 就財政司司長於其2008至2009年度財政預算案中表示，在未來三年共撥出4,500萬元，加強日間寄養服務及推廣更具彈性的託兒服務一事，申訴團體認為每年1,500萬元為期三年的撥款未足以應付社會上對託兒服務的需求。當局應投放更多資源，加強有關服務。

3. 申訴團體的意見書載於**附錄一**。

政府當局的回應

4. 社署就申訴團體的建議所作的回應載於**附錄二**，以供參閱。

議員的關注

5. 就申訴團體要求取消綜援的七年居港規定一事，議員表示立法會福利事務委員會(及其轄下的檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會)一直有就相關的議題與當局討論。議員表示撤銷有關居港規定的政策需詳細研究及長期爭取，短期內未必可以改變此項政策，但議員會在相關事務委員會繼續跟進。

6. 為協助有經濟困難的新來港人士獲得適切的援助，議員認為應就放寬行使酌情權的考慮因素，包括撤銷育有年幼子女的新來港婦女需尋找工作酌情考慮，及加強託兒及託管服務方面作出跟進。

7. 議員表示會在財務委員會的特別會議中向當局跟進財政預算案中對託兒服務的開支建議，並指示秘書處將申訴團體的意見轉交福利事務委員會考慮及跟進。

立法會秘書處
申訴部
2008年3月14日



致立法會申訴部：

取消 7 年限制 放寬嚴苛酌情 **取消 120 小時 增加托兒服務**

本會及新移民綜援政策關注組專誠來函要求討論申請綜援取消 7 年居港限制問題。2003 年的人口政策提出於 2004 年將綜援制度的一年居港要求改為七年，令經濟困難的新移民媽媽無法得到援助。此政策既歧視新移民家庭，造成社會分化，製造家庭及社會問題，與綜援制度宗旨以需要為本背道而馳，不利新移民小朋友的成長和社會發展，更違反基本法及國際人權公約。我們已約見社會福利署署長及勞工及福利局局長，但仍未見成果，所以要求立法會議員敦促政府改善政策。問題分析及建議如下：

1. 綜援七年居港限制，違反以需要為本的宗旨

目前，新移民領取綜援只佔一成，而且過半是兒童，其他大部分是照顧他們的媽媽，都是有特殊困難人士。綜援是香港唯一的安全網，目的是幫助經濟有困難的市民。綜援政策卻要求市民是否居港七年，才施予援手，根本違反基本人性，亦阻礙綜援發揮救急扶危的作用。在七年居港限制下，新移民明顯地成為「二等公民」。

2. 酌情嚴苛，單親媽媽好頻撲

綜援是香港唯一幫助經濟有困難的市民的安全網，卻加入居港七年條件。雖然社署強調運用酌情權，但幾千個申請中只有幾百個成功，求助新移民表示通常未經審查，便被以未居港七年拒絕登記申請。即使患病單親新移民媽媽亦被拒，需要社工轉介或求助人多方要求，才有機會獲登記申請。就算獲批准，亦需時數月至超過半年才酌情批准，可見社署酌情審批程序及效率極有問題。另外，社署要求新移民婦女無論子女多少年齡或丈夫病情多嚴重，都要每月找到 120 小時工作才可以批准綜援。新移民婦女要一邊工作，一邊照顧子女，一邊向社署報到搵工，有時被迫獨留子女在家上班，承受很大的生活壓力，子女的生活質素也受影響。但本港單親婦女只要子女 12 歲以下及經濟有困難，便可以獲批綜援，可見政策歧視新移民。

3. 漠視新移民婦女作為家庭照顧者的貢獻

新來港婦女多是家庭照顧者，無酬為社會培育下一代，使他們成為未來社會的棟樑。綜援制度沒有正視婦女對社會的無酬貢獻，更含有歧視成分，令新移民婦女身陷貧窮困境及沒有尊嚴地生活。她們並非不願意出外工作，而是遇到很多障礙，例如歧視問題。另外，由於要照顧年幼子女，她們亦會因家庭的限制而減低工作的機會及選擇。



4. 家庭照顧者不獲援助，嚴重影響兒童成長

未來香港人口增長九成靠新移民，新移民人口亦較本港人口年輕十年，特區政府一方面強調新移民兒童是香港社會的重要支柱，另一方面卻削弱兒童的家庭成長根基。雖則政策列明兒童可獲豁免七年居港要求，負責照顧他們的家人有困難時卻未能得到援助，必製造更多貧窮問題。例如：單親媽媽要照顧兒童而找不到工作，依靠兒童一人綜援過活，嚴重影響兒童成長。

5. 托兒服務不完善、歧視問題嚴重—新移民媽媽難搵工

根據香港社區組織協會 2006 年新移民婦女就業情況調查顯示近九成受訪的新移民婦女希望就業改善家庭經濟，但現有托兒服務開放時間太短¹，費用昂貴²，豁免名額有限，課餘托管名額有限及不一定包功課輔導³，不符合婦女工作所需。調查顯示新移民就業人口中近八成是照顧家庭婦女，需長時間照顧年幼子女，而能夠找到的工作極大部份是低薪、兼職及輪班或散工。令她們失業的原因主要是缺乏就業支援配套。而現有托兒服務時間只限星期一至五朝八晚六，假日不提供服務，加上托兒費用貴，豁免名額有限，不能支援婦女工作時間長及不穩定的需要。

6. 不及時救援，長遠增加社會成本

近年新來港的以婦孺為主，面對新環境、制度、文化、家庭關係，初期是最艱難的階段。政府應在她們最有困難和需要時提供及時援助，她們才可以有基礎立足社會，發揮所長。而事實上，綜援是現時香港社會唯一的安全網，不同外國設有綜援以外的各種支援制度，如果在她們最有需要時不給予支援，絕對影響這些無助家庭的生活，令問題惡化，日後社會反而要付出更多成本作出彌補。

¹ 0至2歲的育嬰園、3至6歲的幼兒中心或6至12歲的課餘托管(3時至7時)服務時間只開星期一至五朝八晚六，星期六只開放早上八時至中午一時，假日不開放，不少家長假日仍需要工作，被逼獨留兒童。

² 現時課餘托管每月收費近一千，育嬰園及全日制幼兒中心每月收費約\$4500 及午膳費另計、高昂的托兒費用令家長卻步，但是收費減免審查嚴苛，申請家庭除了要通過入息審查，更需要通過「社會需要」的審查，證明申請人及其配偶於申請前的一段時間已符合每月工作 120/104 小時或以上的條件，大部份低收入家庭因此只能獲得半免，全免的個案甚少。

³ 根據統計署，2007 年低收入住戶內的十八歲以下人口有 37 萬名，除了幼兒中心，育嬰園及課餘托管名額全港只有數千，但全港課餘托管全免名額只有 1,540 個，但 0 至 2 歲及 6 至 11 歲的貧窮兒童卻約有 12 萬，名額嚴重不足，而且並非由中央統一分配，導致多貧窮兒童的社區豁免名額供求緊張、少兒童居住的社區名額過剩卻不能轉移，造成資源錯配。



7. 違反法律

本港於 1971 年才有七年居港年期作為申請居留權資格的概念，並非用以釐定居民的福利權，而香港的福利發展有其社會需要，是人道文明制度的象徵。港府以居港七年方有資格申請綜援保障的政策根本沒有法律理據，亦違反基本法及國際人權公約。【基本法】、【香港人權法案條例】、【公民權利及政治權利國際公約】、【聯合國經濟、社會及文化權利國際公約】與【兒童權利公約】、均確保在社會保障方面，人人平等，更指出政府有責任維護家庭發展，對負有贍養兒童義務的人應作出支援。

建議：

針對以上新移民家庭的困難，兩會強烈建議政府取消綜援七年居港限制，以協助新移民家庭脫貧。建議內容如下：

1. 政府應遵守基本法及國際人權公約，取消 7 年居港年期申請綜援的條件，為新來港人士提供平等社會保障，為新來港兒童提供良好的家庭成長環境。
2. 取消對新移民單親媽媽要工作 120 小時才可以申請綜援的限制，使新移民單親媽媽不用疲於奔命。
3. 放寬酌情權及增加審批酌情的考慮因素，並以當時人目前的經濟需要為首要條件，確保有困難的新移民獲得適切的援助及避免這些家庭長期處於貧窮的狀況。
4. 增加托兒服務、增加托兒服務資助及費用豁免名額及放寬其申請限制。托兒服務的時間應天天開放及有彈性，在學校設立融合托管與功課輔導的服務，以配合新移民婦女就業。

就以上意見，敬請安排會面商討，如蒙查詢，請聯絡本會幹事施麗珊

香港社區組織協會
新移民綜援政策關注組
謹上

二零零八年三月十三日



社會保障科
灣仔皇后大道東 213 號
胡忠大廈 7 樓 704 室

本署檔號：(3) in L/M SWD 2/84/370/48 Pt. IV
來函檔號：CP/C 77/2008
電話號碼：2892 5211
傳真號碼：2833 5821

傳真文件

香港中區
昃臣道 8 號
立法會大樓
立法會秘書處
立法會秘書處秘書長
(經辦人：陳向紅女士)

陳女士：

有關綜合社會保障援助居港規定及託兒服務的意見

謝謝你 2 月 11 日給勞工及福利局局長和本署署長的來信，轉達香港社區組織協會(協會)有關綜合社會保障援助(綜援)居港規定及託兒服務的意見，我們現向貴秘書處回覆如下：

(一) 綜援計劃的居港七年規定

綜援計劃是一項無須供款的計劃，經費來自政府一般稅收。2004 年 1 月 1 日起綜援計劃落實香港特別行政區政府人口政策專責小組建議，設定申請人必須居港七年。更改綜援居港的規定，事前經廣泛諮詢，包括社會福利諮詢委員會、安老事務委員會、康復諮詢委員會，以及各區議會的主席和副主席。綜援計劃的居港規定在 2003 年 6 月 27 日獲立法會財務委員會通過。

在 2004 年 1 月 1 日或之後獲准來港定居的 18 歲或以上的綜援申請人，除須通過經濟審查及符合其他資格規定外，還須為居港至少七年的香港居民。如申請人未符合居港規定但有真正困難，社會福利署(社署)署長可按個別個案的特殊情況，考慮行使酌情權，豁免有關的居港規定向他們發放綜援。

綜援計劃的居港七年規定可讓社會資源得到合理分配，也可讓無須供款的社會保障制度得以持續有效及發展。這項規定有助鼓勵有工作能力的新來港人士盡可能自食其力，無須倚賴福利援助；同時也提醒準移民在來港定居之前，必須審慎計劃，確保有足夠經濟能力自給自足。這項政策符合基本法及國際人權公約。因此，綜援計劃的居港七年規定會維持不變。

(二) 綜援計劃中對新來港單親婦女和家庭照顧者的工作規定

綜援計劃的目的是為有需要的個人及家庭提供經濟援助，以應付生活上的基本需要。除了要符合有關的居港規定外，15至59歲身體健全的申請人還須符合有關的工作要求，包括參加自力更生支援計劃並積極地尋找工作，以符合領取綜援的條件。事實上，很多新來港人士都有工作能力，政府首要政策是鼓勵他們自力更生。倘新來港人士出外工作，每月賺取不少於1,490元，以維持家人的生活，本署通常會行使酌情權，豁免有關的居港規定，以認同新來港人士為達致自力更生所作出的努力。

至於獲酌情豁免居港規定的新來港單親婦女或家庭照顧者，如其最年幼子女年齡在12歲以下，她們可留在家中照顧子女而無須外出工作。如新來港婦女的最年幼子女年齡介乎12至14歲，她們須參加欣曉(優化)計劃，積極尋找每月工作時數不少於32小時的有薪工作，協助她們踏出自力更生的重要一步。如新來港婦女最年幼子女年齡在15歲或以上，他們則須參加自力更新支援計劃並積極尋找全職工作(即每月工作不少於120小時及賺取不少於1,490元)。事實上，上述的工作規定同樣適用於非新來港而需照顧年幼子女的綜援單親婦女和兒童照顧者，所以並沒有對新移民構成歧視。

綜援受助人如因工作關係，需要使用幼兒中心的服務，他們可獲發特別津貼，以支付有關費用。此外，部份幼兒中心亦提供暫託服務及延長服務時間，以協助有託兒需要的人士從事有薪工作或參加再培訓計劃，讓他們能自力更生。

(三) 綜援計劃居港規定的酌情權

社署署長會按每宗個案的情況考慮行使酌情權，向不符合居港規定但有真正困難的人士發放綜援。在決定應否行使酌情權時，本署會詳細考慮個案的所有有關因素，以確定申請人是否有真正困難。主要的考慮因素包括：

- (a) 申請人抵港後的生計；
- (b) 造成目前困難的原因；
- (c) 在港的資源和其他可能獲得的援助；
- (d) 是否能獲得由公共或慈善團體提供其他形式的協助；以及
- (e) 申請人返回原居地的可能性。

自 2004 年 1 月 1 日實施綜援的新居港規定後，截至本年 12 月底，申請人居港未滿七年的新申請個案中，有 3 425 宗獲得酌情批准。當中有 2 064 名新來港人士因出外工作，獲本署行使酌情權豁免有關的居港規定，領取綜援。

香港社會上為有需要援助的人士設有各類服務；新來港人士如能證明有需要及符合有關的申請資格，均可獲得其他形式的協助和支援，包括就業支援服務、緊急救濟、慈善信託基金的臨時補助金以解決特別及緊急情況、醫療費用豁免、幼兒服務、實物支援，以及單身人士宿舍的宿位。

(四) 幼兒照顧服務及課餘託管計劃

現時，政府資助非政府機構提供多種日間幼兒照顧服務，包括獨立幼兒中心及幼稚園暨幼兒中心，以及較具彈性的互助幼兒中心服務。社署亦資助部分中心提供暫託服務及延長時間服務，以支援因突發事件或工作時間較長而未能照顧幼兒的家長。

為進一步推廣不同形式、更具彈性的幼兒服務，社署已由 2008 年 1 月起資助互助幼兒中心增加晚上、週末和假日的服務，又分別自 2007 年 10 月及 12 月起資助寄養家庭及部份兒童之家提供不留宿的日間兒童照顧服務。有需要的家庭（包括新來港家庭）皆可使用服務。有經濟困難的家庭，可申請個別服務的費用減免。社署亦會繼續推廣不同形式的託兒服務，以滿足家庭的不同需要。

有關各項幼兒照顧服務及課餘託管計劃簡述如下：

幼兒中心

幼兒中心是為 3 歲以下兒童而設的全日制服務，大部份的幼兒中心設於幼稚園內。現時全港 3 歲以下的幼兒中心總名額約為 16 000 個，這些中心除照顧幼兒外，亦協助幼兒在智能、體能、社群等各方面的發展。當中，受資助的中心的服務時間是星期一至星期五上午 8 時至下午 6 時及星期六上午 8 時至下午 1 時。

有經濟困難及社會需要又使用全日照顧服務的家庭（例如雙職家庭等），可申請「幼稚園及幼兒中心學費減免計劃」。這項計劃並沒有預設可獲資助的名額。

暫託服務

暫託服務提供以時段、半日或全日為單位的短暫照顧服務。現時，全港有 202 間受資助幼兒中心（大部份設於幼稚園內）共提供超過 490 個暫託幼兒服務名額。

延長時間服務

延長時間服務為需要較長時間幼兒服務的家長而設。現時，全港有 104 間受資助幼兒中心（大部份設於幼稚園內）共提供超過 1 200 個延長時間服務名額，一般服務時間由星期一至五晚上 6 時延長至晚上 7 或 8 時及星期六下午 1 時延長至 3 或 8 時。

為協助一些有經濟困難的家長，社署於 2005 年 9 月開始向所有獲津助營辦延長時間服務的中心提供相等於 3 個名額的額外資助，以資助有需要的家長使用服務。

互助幼兒中心

互助幼兒中心的服務時間由中心根據服務使用者的需要而定。是項服務由福利機構、宗教團體、婦女或街坊福利會以自負盈虧形式運作，為家長提供富彈性的幼兒照顧服務。

是項服務主要是由家長或義工以互助及自願形式提供，每間互助幼兒中心於同一時段內可照顧不多於 14 名 3 歲以下的幼兒。現時，全港有 22 間由非政府機構／團體營辦的互助幼兒中心，共提供 305 個服務名額。

爲了鼓勵互助幼兒中心增加晚上、週末和假日的服務，社署由 2008 年 1 月起，推行「互助幼兒中心服務資助計劃」，向參與計劃的中心提供經濟誘因，加強服務。參與計劃的互助幼兒中心必需於星期一至五晚上 6 時至 8 時開放，以及於星期一至五晚上 8 時至 10 時、週末及假日透過預約方式提供服務。此外，中心可獲一次過補助金 6 萬 5 千元，以提升或購置中心設備或補助其經常性開支。計劃並爲有社會需要及經濟困難的家長提供資助。

現時共有 8 間互助幼兒中心加入了這項計劃，分佈在南區、觀塘、黃大仙、深水埗及屯門。我們期望有更多的中心加入這項計劃。

日間寄養服務

日間寄養服務是爲一些因家庭變故（例如父母患病或去世、父母婚姻出現危機等）或因父母需外出工作，而在日間缺乏適當照顧的兒童提供家庭照顧。

有需要的兒童會由社工或其他相關專業人士轉介申請，經甄選爲符合資格後，營辦機構會安排由鄰近社區中的寄養家庭代爲照顧。

我們已於 2007 年 10 月擴展服務至全港，共提供 40 個名額。服務完全免費，主要服務 6 歲以下的幼童，每日服務時間最長爲 12 小時（最晚可至晚上 10 時）。

日間兒童之家服務

我們已於 2007 年 12 月開展日間兒童之家服務，爲有社會需要的家庭及兒童提供可彈性安排服務時間的日間照顧服務。是項服務完全免費，服務 4 至 13 歲以下的幼童，每日服務時間最長爲 12 小時（最晚可至晚上 10 時）。

課餘託管計劃

此外，非政府機構亦以自負盈虧及收費的模式為 6 至 12 歲的兒童提供半天支援性質的課餘託管服務，讓那些父母因外出工作、接受就業培訓或其他原因未能在課餘時間照顧的兒童，得到適切的照顧。計劃內容包括功課輔導、家長輔導、教育、技能學習和社交活動等。現時非政府機構營辦的課餘託管中心有 132 間，提供約 6 000 個課餘託管服務名額，遍佈全港各區。大部份課餘託管中心都位於公共屋邨，方便家長接送子女。

社署亦為有需要的低收入家庭，提供「課餘託管收費減免計劃」。有需要的家庭可直接向營辦課餘託管服務的機構申請全數或半數豁免課餘託管費用。家庭收入須不多於每月本地家庭中位數入息的 55%。可獲豁免全費；家庭收入高於該數目但並未超過 75%，可獲減免半費，而參加「欣曉計劃」的人士可獲全數豁免費用。

一般來說，「課餘託管服務」會由星期一至星期五分不同節數提供服務，但個別課餘託管服務的營辦機構也會按地區的實際需求，考慮延長服務時間。社署每年預留 1,500 萬元作為「課餘託管收費減免計劃」的支出，提供約 1 540 個豁免全費的名額，目前尚餘 300 多個名額。除了每半年進行檢討各區不同的服務需要而調配有關的豁免名額外，社署也會與營辦這些計劃的非政府機構商討，按需要增加課餘託管的服務名額。

社區投資共享基金

社區投資共享基金提供種子基金(基金)，倡導社區人士建立互助網絡，以支援區內有需要家庭，其中包括提供課餘託管服務。基金於過去五年撥款超過 1 億 1 千萬元，資助了 140 多項計劃，當中約三分一包含以鄰里互助形式提供幼兒照顧或課餘託管服務的元素。

由其他基金資助的課餘託管計劃

教育局的「校本課後學習及支援計劃」

教育局由 2005/06 年度開始每年撥款 7,500 萬元開展「校本課後學習及支援計劃」，資助學校舉辦課後活動輔助

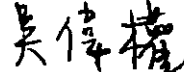


清貧學生。學校可以透過有關計劃申請撥款，在學校舉辦輔助清貧學生活動，包括課後功課輔導班、課外興趣班、有託管性質的課後功課輔導班等。非政府機構亦可與學校協作，申請撥款籌辦有關活動。

如有查詢，請致電聯絡本署有關的職員：

- (1) 綜援計劃 [黃綺玲女士 電話：2892 5579]
- (2) 幼兒照顧服務 [彭宇安先生 電話：2892 5175]
- (3) 課餘託管計劃 [張開銘先生 電話：2892 5130]

社會福利署署長

(吳偉權  代行)

副本送：

勞工及福利局局長(經辦人：張岱楨先生)

2008年2月27日

