

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1907/08-09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2008-2009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2009年6月24日的立法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、並於2000年12月20日、2002年10月9日、2007年7月11日和2008年7月2日修訂的決議，成立福利事務委員會，負責監察及研究與福利(包括婦女福利)、康復服務、扶貧、社會企業及家庭議會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15名委員組成。陳偉業議員及張國柱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

整筆撥款津助制度的推行情況

整筆撥款津助制度的檢討

5. 整筆撥款津助制度的推行情況，仍然是事務委員會極為關注的事項。事務委員會曾多次與團體會面，並與政府當局討論該制度的檢討。繼整筆撥款獨立檢討委員會(下稱"檢討委員會")

於2008年12月發表整筆撥款津助制度檢討報告(下稱"檢討報告")後，事務委員會曾舉行兩次會議，就檢討報告提出的36項改善該制度的建議進行討論及聽取意見。委員察悉，檢討委員會認為整筆撥款津助制度所依據的原則正確，而制度值得保留。檢討委員會提出多項建議，當中包括政府應為非政府機構提供精算服務，以評估有關機構是否有能力履行對定影員工的承諾，以及福利界應就各項管理事宜，為非政府機構制訂《最佳執行指引》。

6. 儘管大部分委員認同檢討委員會的努力，但認為檢討報告並未徹底解決推行整筆撥款津助制度所引起的問題，例如把員工薪酬的上限設定為相應公務員薪級表的中點薪金、同工不同酬、提供有時限的僱傭合約，以及員工流失及離職率偏高等。部分委員認為，福利界提出的根本問題和關注源於制度本身，因此政府當局應考慮撤銷該制度。

7. 2009年2月，政府當局向事務委員會匯報當局對檢討報告所提建議的回應。委員獲悉，政府當局原則上接納全部36項建議，並會與福利界攜手協作落實這些建議，以及尋求所需撥款，以期在2009年年底前推出大部分新措施。政府當局進一步表示，重組後的整筆撥款督導委員會將會按照檢討委員會的建議，與福利界合力就各項管理事宜為非政府機構制訂《最佳執行指引》。

8. 委員堅持認為，政府當局未有作出具體回應，以解決推行整筆撥款津助制度引起的問題。在2009年2月9日的會議上，委員通過一項議案，促請政府當局推行具體措施，解決社福界面對的多項問題，例如員工士氣低落，以及加強監管所有資助服務的運作。委員要求政府當局定期向事務委員會匯報進度。

資助員工的薪酬安排

9. 事務委員會亦曾審視受資助非政府機構採用的員工薪酬調整安排。委員指出，財務委員會(下稱"財委會")在2008年7月批准在整筆撥款津助制度下向非政府機構發放的額外資助，是2008-2009年度公務員薪酬調整的一部分，他們認為，向接受整筆撥款的非政府機構提供的額外資助，只應用於在2008-2009財政年度調高非政府機構員工的薪酬。然而，委員察悉，若干非政府機構把2008年9月起獲增撥的資助用於薪酬調整以外的目的，他們認為政府當局應採取行動，確保非政府機構把額外撥款全部用於員工身上。否則，政府當局要求財委會委員批准包含該筆額外資助款項的公務員薪酬調整撥款建議時，是誤導了財委會。部

分委員認為，政府當局應考慮收回沒有按財委會批准的指定用途使用的資助餘額。

10. 政府當局表示，根據慣常做法，每當公務員薪酬有所調整，對於那些資助額計算公式中包括按公務員薪酬調整而變動的因素的資助機構，當局也會相應調整它們的每年資助額。受資助非政府機構可根據《津貼及服務協議》靈活調配其整筆撥款。若有關的非政府機構的薪酬調整政策已獲其董事會根據其章程或現行內部指引通過，且沒有抵觸個別員工的僱傭協議或合約的條款及條件，則該等非政府機構並未有偏離整筆撥款津助制度的規定。此外，社會福利署(下稱"社署")在2008年7月發信鼓勵受資助非政府機構將額外資助款項用於調整屬下員工的薪酬。社署會監察有關資助是否按照《津貼及服務協議》和《整筆撥款手冊》的條文，用於認可服務。

11. 事務委員會決定致函財政司司長，轉達委員就額外資助用作薪酬調整以外的目的一事的關注。事務委員會促請政府當局採取補救措施，使非政府機構在收取為2008-2009年度薪酬調整而發放的額外資助後，只會將該筆額外資助用作指定目的，而政府當局日後須訂立明確條件，使額外資助只用作調整非政府機構的員工薪酬。政府當局在財政司司長辦公室的回覆中重申，根據政府的政策，整筆撥款津助制度應著重控制服務成效而非資源的投入，並受限於財務監管機制。事務委員會亦致函審計署署長轉達相若的關注，特別是使用額外資助作薪酬調整以外的目的會否構成誤用公帑。

調整社會保障援助金額

12. 事務委員會曾討論多項關乎調整社會保障援助金額的財務建議，包括調高綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃下的標準金額及公共福利金(下稱"福利金")計劃下的傷殘津貼金額，以及把高齡津貼金額上調至每月1,000元的建議。

13. 委員支持撥款建議。然而，部分委員認為，綜援標準金額的按年調整並無檢討該金額是否足以應付受助人的基本需要。由於該等金額是根據十多年前的檢討結果釐定，綜援計劃所涵蓋的日常基本項目再不能切合現今的需要。在此情況下，部分綜援受助人必須使用標準金額來支付必要項目的開支，例如互聯網服務費。委員促請政府當局盡快全面檢討綜援標準金額是否足夠。

14. 政府當局解釋，綜援計劃為經濟上無法自給自足的人士提供最後的安全網。當局除定期監察物價的變動外，亦會根據綜援住戶開支統計調查的結果，每5年更新計劃涵蓋的項目的比重。對上一輪綜援住戶開支統計調查在2004-2005年度進行，而下一輪將於2009-2010年度展開。此外，政府當局進行下一輪綜援住戶開支統計調查時，亦可考慮上網費用方面的問題。

15. 事務委員會在2009年6月得悉，為減輕金融風暴對基層市民的影響，政府當局建議向綜援受助人額外發放一個月的綜援標準金額，以及向福利金(包括高齡津貼和傷殘津貼)受惠人額外發放一個月傷殘津貼。財委會於2009年6月審議有關的撥款建議。

在金融風暴中援助低收入人士的措施

16. 事務委員會曾研究金融風暴對低收入人士造成的影响。委員關注到，露宿者人數自2008年最後一季以來有所上升。委員察悉，部分露宿者過往在香港境外工作，後因在金融海嘯下失業而須回港，由於他們未能符合連續居港一年的規定，因而不符合資格申請綜援。委員認為有關的規定不合理和不能接受。他們促請政府當局進行檢討，並酌情豁免有關的居港規定。委員又認為，政府當局應確保提供及時的援助，以解決露宿者的緊急和住宿需要。部分委員並建議，政府當局應考慮提供單身人士宿舍，以應付露宿者的長遠住宿需要。

17. 事務委員會亦曾討論有關為有需要的個人及家庭提供短期食物援助服務計劃的準備工作進度。非政府機構將在全港推出及營辦5個服務計劃，受惠人數為5萬人。委員歡迎有關的建議，但普遍認為提供短期食物援助服務只是協助低收入人士的臨時措施。委員認為，政府當局應提出長遠方案，解決低收入人士遇到的財政困難。

18. 政府當局解釋，服務對象可獲最長6星期的食物援助。6星期後可考慮是否繼續提供援助。如個別服務對象有長期福利需要，並且需要食物援助以外的服務，營辦計劃的非政府機構會把他們轉介至其他服務單位，使他們可接受適當的福利服務。

《家庭暴力條例》的修訂建議

19. 政府當局在2008年12月向事務委員會簡介修訂《家庭暴力條例》的立法建議，以便稍後提交立法會審議。政府當局表示，有關建議旨在擴大《家庭暴力條例》的範圍至包括同性同居者，而這特殊處理方法只適用於針對家庭暴力的政策範圍。政府不承

認同性關係的清晰政策維持不變。事務委員會其後再舉行兩次會議，與政府當局討論這議題，並聽取近150個團體和個別人士的意見。

20. 部分委員關注到，修訂建議不單削弱家庭和婚姻的核心價值，還向承認同性婚姻及關係踏前一步。雖然他們不反對保護同性關係人士免受騷擾的建議，但認為應制定另一項法例或更改《家庭暴力條例》的標題，以闡明該法例並不局限於"家庭"的文意，同時切斷同性同居與"婚姻"之間的任何聯繫，從而實施有關建議。然而，其他委員認為應盡快提交立法建議，因為建議的目的只是擴大《家庭暴力條例》下的保護範圍至受家庭暴力侵害的同性同居關係人士，而第三屆立法會的議員亦支持這項立法建議。

21. 政府當局向委員保證，會詳細及充分考慮各方的意見，並在諮詢律政司後着手草擬立法建議，以期針對家庭暴力的個別和獨特情況而把《家庭暴力條例》的範圍擴大至包括同性同居者，同時清晰地闡明其政策立場。

家庭議會的工作進度

22. 政府當局向事務委員會匯報家庭議會的工作進度。委員察悉，家庭議會曾研究其與婦女事務委員會、安老事務委員會及青年事務委員會之間的工作關係，並建議該3個委員會繼續處理相關的界別範疇的工作，並與家庭議會結成緊密的伙伴，協力加強對家庭的支援。就這方面，自2009年4月1日起，這些委員會的主席已獲委任為家庭議會的當然委員。

23. 委員指出，家庭議會由政務司司長擔任主席，因此在檢討及改善與家庭有關的政策時，應從高層次的角度進行研究。委員促請議會就與家庭有關的政策制訂策略方針，以及訂定具體工作計劃，締造對家庭有利的環境。

24. 政府當局強調，作為政府的一個諮詢組織，家庭議會提供高層次的平台，以便從家庭角度討論重要的課題，以及討論與家庭有關的政策的策略方向及優次。至於家庭支援服務的提供，則將繼續由不同的相關服務提供者負責推行。

綜合家庭服務中心服務模式的推行情況

25. 事務委員會察悉，政府當局已委託顧問檢討綜合家庭服務中心的服務模式，並為此舉行兩次會議，聽取團體對綜合家庭

服務中心服務模式推行情況的意見。委員察悉並關注到，由於每間綜合家庭服務中心需服務10萬至15萬人口，提供一系列有預防、支援、發展和補救作用的服務，而現有的人手不足以應付日益增加的服務需求，導致綜合家庭服務中心的前線社工工作過勞。

26. 政府當局表示已知悉前線社工和職工會就綜合家庭服務中心運作模式提出的關注。政府當局指出，採納綜合家庭服務中心服務模式，標誌着香港家庭服務發展的一個里程。在新模式下，綜合家庭服務中心的管理層及前線人員均需要時間適應各種重大轉變，這是可以理解的。政府當局認為，綜合家庭服務中心服務模式能有效提供服務，故此會繼續沿用，但會對這模式加以改良，使其更臻完善。

27. 委員不反對綜合家庭服務中心為社區內個人及家庭提供一系列服務的服務理念，但認為顧問進行的檢討應處理以下事項 —

- (a) 綜合家庭服務中心現有的資源和員工編制是否足以為社區提供一系列的預防、支援和補救服務；
- (b) 綜合家庭服務中心所提供的服務，在建立社區網絡和預防家庭問題方面是否有成效，以及綜合家庭服務中心提供的服務能否完全取代前單親中心和新來港定居人士服務中心提供的特別服務；及
- (c) 綜合家庭服務中心所需服務的地域範圍應否縮小。

政府當局表示，預計檢討將於2009年底完成，並暫定於2010年首季向事務委員會匯報檢討的結果和建議。

為殘疾人士提供宿位

28. 事務委員會繼續跟進為殘疾人士提供及編配資助宿位的議題。政府當局於2009年5月就開設兩間新的綜合康復服務中心的建議諮詢事務委員會。委員察悉，在2008年，嚴重肢體傷殘人士宿舍的平均輪候時間竟長達106.8個月。鑑於兩間新的綜合康復服務中心在2010年僅可提供490個資助宿位，而未來兩年其他計劃下提供的宿位亦只得181個，事務委員會強烈認為應加快提供殘疾人士資助宿位，把平均輪候時間縮短至一個合理的期限。

29. 政府當局向委員保證，當局已盡力增加殘疾人士宿位及縮短輪候時間。具體來說，政府當局會繼續與城市規劃的其他有關當局聯絡，爭取長期的合適地點開設殘疾人士院舍，並且研究把空置處所改為殘疾人士院舍的可行性。事務委員會決定致函教育局局長和政府產業署署長，要求他們協助物色適合的空置處所，以供改建作殘疾人士院舍。

30. 在本年度會期內，當局向事務委員會匯報推行殘疾人士院舍發牌計劃的籌備工作在2008-2009年度會期的最新進展。委員雖然歡迎當局建議推行發牌制度，以提高殘疾人士院舍的服務質素，但亦深切關注在發牌制度實施後，部分私營殘疾人士院舍因未符合有關規定而會關閉，或者提高住院收費以應付改善工程的費用。為此，部分委員參考安老院舍改善買位計劃，並建議向私營殘疾人士院舍買位。其他委員則認為應向私營殘疾人士院舍提供一次過資助或低息貸款，以進行改善工程。政府當局強調會繼續爭取額外資源，以增加資助宿位的供應，以及物色合適的地點興建殘疾人士院舍。

31. 委員仍然關注建議的發牌制度對殘疾人士院舍的運作及院舍住客福祉的影響。他們強烈促請政府當局就建議對現有殘疾人士院舍的運作及院舍住客的影響(特別是對輪候入住資助宿位的時間、私營殘疾人士院舍收費及殘疾人士院舍服務質素的影響)進行整體評估。政府當局其後表示，鑑於《殘疾人士院舍條例草案》條文眾多，並涉及對其他條例作出相應修訂，以致需考慮相關的政策事宜，因此該條例草案將押後至2009-2010年度會期提交立法會審議。

為精神病康復者提供的社區支援服務

32. 部分委員認為，對於為精神病康復者提供充足的社區支援服務，以照顧他們的不同需要，政府當局沒有予以重視。儘管社署派出197名醫務社工駐守於醫院管理局(下稱"醫管局")轄下各公共醫院和診所的精神科部門，為住院、準備離院或覆診的精神病患者提供支援，但有關服務遠不足以應付居住在社區的數以萬計精神病康復者的需求。委員深切關注到，醫務社工有時連精神病患者已離院也不知道，遑論為這些離院病人及其家人提供適切的康復和支援服務。

33. 政府當局告知事務委員會，當局在過去數年已盡力申請額外資源。當局近年推出多項社區支援服務，為精神病康復者及其家人提供持續的照顧和支援。社署特別推出日間社區康復服

務、社區精神健康連網及社區精神健康照顧服務，協助精神病康復者解決日常生活上的適應問題，以及重新融入社區。此外，由社署資助位於天水圍的首間綜合社區中心已於2009年3月展開服務，為居民、精神病康復者、懷疑有精神健康問題的人士及其家屬／照顧者提供一站式的社區支援及社會康復服務。

34. 委員指出，醫管局和社署合作為精神病康復者提供醫療及社會康復服務。他們普遍認為兩個部門仍可加強溝通，為病人制訂離院計劃，以及加強協助病人及其家人獲得康復服務及社區資源。委員促請政府當局檢討並理順現有的精神健康及支援服務，同時勾劃出社區支援服務的長遠目標。

減貧

35. 事務委員會於2009年1月成立小組委員會，研究與紓緩貧窮的相關政策及措施。減貧事宜小組委員會在2009年2月至6月期間舉行了5次會議，與政府當局討論各項有關檢討綜援計劃的事宜，並聽取團體的意見。該等事宜包括提供上網費用、豁免計算入息安排、綜援計劃下酌情豁免居港規定機制的運作情況，以及改善長者住宿照顧服務的措施。小組委員會將於2009年7月與政府當局舉行另一次會議，討論發展社會企業的進度。事務委員會將於2009年7月聽取當局簡報扶貧專責小組的工作進度。

36. 為搜集亞洲其他地方在減貧及發展社會企業方面的經驗的第一手資料，小組委員會將於2009年7月前往南韓及台灣進行職務訪問，以助委員研究這些範疇，從而協助本港的失業人士和弱勢社群。

其他事項／曾討論的議題

37. 事務委員會曾討論的其他事項包括：2008-2009年度的福利服務政策措施、護老培訓地區計劃、社區投資共享基金及攜手扶弱基金的進度報告，以及更換社署的社會保障電腦系統的撥款建議。

38. 在2008年10月至2009年6月期間，事務委員會合共舉行15次會議。

立法會秘書處
議會事務部2
2009年6月19日

附錄I

立法會

福利事務委員會

職權範圍

1. 監察及研究與福利(包括婦女福利)、康復服務、扶貧、社會企業及家庭議會有關的政府政策及公眾關注的事項。
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。

附錄 II

福利事務委員會

2008 至 2009 年度委員名單

主席	陳偉業議員
副主席	張國柱議員
委員	何俊仁議員(自 2008 年 10 月 23 日起)
	李卓人議員
	梁耀忠議員
	譚耀宗議員, GBS, JP
	李鳳英議員, BBS, JP
	馮檢基議員, SBS, JP
	王國興議員, MH
	梁家傑議員, SC
	梁國雄議員
	湯家驥議員, SC
	陳茂波議員, MH, JP
	黃成智議員
	黃國健議員, BBS
(合共 : 15 位委員)	
秘書	馬淑霞小姐
法律顧問	易永健先生
日期	2008 年 10 月 23 日