

香港社會服務聯會
向立法會福利事務委員會
提交的意見書

改善綜合社會保障援助計劃
2016年11月14日

前言

綜合社會保障援助計劃（綜援）的目的，是以入息補助方法，為經濟上無法自給的人提供安全網，使他們的入息能應付生活上的基本需要。制度自 1973 年推行至今（包括前身的公共援助制度），已成為基層市民陷入困境時的最後安全網。

然而，現時綜援的不少安排有欠妥善，未能達致完全保障有需要市民的基本生活。有見及此，過去不少學者、民間團體、非政府組織曾多次向政府反映綜援制度的不足，並提出改革建議。下文將列舉香港社會服務聯對於上述問題的分析，並提出改革綜援制度的建議，供委員會參考。

綜援制度的不足及相關建議

1. 「標準金額」不足應付基本生活需要

現時綜援制度中「標準金額」的數額，是社署於 1996 年按市民的基本生活需要而制訂。「標準金額」其後只是一直根據社援物價指數的變動來調整，政府認為這種調整足以保持金額的購買力¹。

據社聯過往的研究，過去二十年間本港市民的基本生活需要，內容已出現不少改變（例如二十年前不會視使用手提電話為基本需要）²，因此單把綜援的「標準金額」維持於二十年前的實質購買力，已並不足夠應付現時市民的基本生活需要。

社聯建議社署再次進行「基本生活需要預算」研究，以科學方法檢視市民基本生活所需及相關開支預算，並據此重訂綜援「標準金額」。

2. 特別津貼的涵蓋範圍不足

綜援設有特別津貼制度，以支援受助人的特殊需要。由於津貼以實報實銷方式支付，基本上可確保資助必然會運用於相關需要。

但現時不少基本生活所需的特殊開支，並未列入為特別津貼項目，此情況在健全成人組群中尤為嚴重。例如現時健全成人並不能領取眼鏡津貼、牙科津貼等，即他們若須要更換眼鏡，或作牙科治療，亦只能以標準金額補貼有關開支。

¹ 政府曾於 1999 年直接削減了三人及四人及以上家庭的標準金額，因此現時三人及四人及以上家庭標準金額所反映的購買力應較 1996 年低。

² 黃洪，*香港基本生活需要研究報告*（香港社會服務聯會，2005 年），頁 11—12。

社聯建議社署重新檢討綜援計劃的特別津貼項目，特別是健全成人的項目，使特別津貼能全面覆蓋他們的特殊需要。

3. 租金津貼未能應付租金支出

綜援的特別津貼設有租金津貼項目，以資助領取綜援人士的租金開支。社署於1996年檢討綜援政策時，曾列明「為確保租金津貼能夠為大部分租住私營房屋的綜援受助家庭全數支付實際繳交的租金，津貼的最高限額應足以全數支付上述九成綜援家庭實際繳交的租金。」³其後政府則每年依據甲類消費物價指數中私營房屋租金指數，調整租金津貼的金額。

但近年來由於私人屋宇租金不斷攀升，甲類消費物價指數中私營房屋租金指數遠不能追上綜援住戶的實際租金升幅，結果是綜援受助人所繳付的租金，漸漸超過租金津貼的最高上限，逼使他們必須以「標準金額」補貼租金開支。在2014年，此類個案有16,326宗，佔居於私樓的綜援戶的51.8%⁴，遠超1996年訂立的標準（即租津金額能讓九成綜援私樓住戶應付租金開支）。

社聯認為現時租金津貼的金額已與現實的租金水平嚴重脫節，社署長遠來說應重新釐訂租金津貼的最高金額基準，使租金津貼的最高限額能讓大部份租住私樓的綜援住戶都足以應付實際租金需要。短期而言，政府亦應援助這些超租津的綜援住戶，例如可根據超租津金額的多少，以階梯式按比例給予特別補貼。

4. 就業援助服務未能恆常化、專業化

社署為領取綜援的健全成人提供就業援助服務已有10多年，目的是盡快協助領取綜援的健全人士投入勞動市場。近年政府更把此就業服務，以綜合就業援助計劃（IEAPS）的形式委託非政府機構營運。然而，現時社署每次只是以短期合約的形式把計劃招標，令營運就業服務的非政府機構未能確認服務的持續性，一方面令機構難以維持穩定的工作團隊，更重要的是影響服務的專業發展和服務模式的創新。

社聯因此建議政府把此服務納入社署恆常資助項目，讓非政府機構有足夠時間發展團隊及服務模式。

此外，領取失業綜援人士的就業障礙，並不單純源於就業資訊或就業能力不足，不少其實涉及其面對的社會、家庭及個人問題。要解決這些問題則需要社工的專業介入，社聯認為署方應為此服務制訂專業社工的人手比例，讓提供就業服務的機構根據失業人士的需要，提供不同類型的協助及輔導。

³ 社會福利署，*綜合社會保障援助計劃*（立法局財委會文件，FCR(96-97)3，1996年4月12日），頁5。

⁴ 陳惠容，「未解決的綜援租金津貼問題」，星島日報，2014年7月5日。

5. 豁免計算入息機制金額過低

為鼓勵領取綜援人士就業和繼續工作，現時綜援設有「豁免入息計算」制度，讓有工作的領取綜援人士保留部份收入。現時制度的計算方法為，受助人的首 800 元工作收入可獲全數豁免，期後的 3,400 元可獲豁免一半，即最多可豁免 2,500 元(800 元+1,700 元)的綜援金額不被扣減。上述金額已多年沒有調整，在香港工資水平普遍有所上升的情況下，綜援受助人入息被扣減的比例亦相應提高，這無疑削弱了綜援受助人的就業動機。

本年度關愛基金向領取綜援的殘疾人士推行了提昇豁免入息金額的機制，把無須扣減的限額由 800 元增至 1,200 元，隨後 5,600 元可保留一半收入，即最高豁免計算入息金額為 4,000 元(1,200 元+2,800 元)。社聯建議社署把有關機制擴展至其他類別的綜援人士，特別是有就業困難的弱勢社群，如單親人士、剛投身職場的年青人等，以鼓勵綜援受助人脫離綜援網。

6. 與家人同住的長者及殘疾人士未能獨立領取綜援

現時，與家人同住的長者及殘疾人士必須以家庭為單位申請綜援。即使同住的家人並無供養他們，如非因特殊情況得到社會福利署酌情處理，該長者及殘疾人士都不能獨立申請綜援。然而，不少家人雖然未能供養家中的長者及殘疾人士，卻能為他們提供基本照顧。現時不讓長者及殘疾人士獨立領取綜援的制度安排，間接促使長者及殘疾人士搬離家庭獨立居住或居於院舍，變相不鼓勵家人照顧家中長者及殘疾人士，不符讓長者及殘疾人士在家中和社區中得到照顧的理念。

社聯建議社署放寬長者及殘疾須以家庭為單位申請綜援的限制，讓與家人同住的長者及殘疾人士可以以個人為單位獨立申請綜援。

7. 取消「不供養父母證明書」制度

現時長者申領綜援，不論是否與家人同住，申請者的子女均須填寫確認書，證明並無給予長者收入。部分子女往往因標籤效應、和父母關係惡劣及心理壓力等原因，不願簽署該確認書，令有需要的長者未能申請綜援。

社聯認為申報收入的責任在於申領綜援人士，申領人須自行確認其申報的收入正確無誤，並承擔虛報漏報的責任，並無理由需要第三方證明他們沒有給予受助人收入。社聯建議社署取消須讓子女聲明沒有供養父母的安排。