

捍衛綜援權利大聯盟

二零一八年二月十二日

立法會福利事務委員會會議

「檢討綜合社會保障援助計劃」意見書

前言

「綜合社會保障援助計劃」(簡稱：綜援計劃)是香港唯一一項社會保障制度，擔當社會「安全網」的角色，支援因年老、患病、殘疾、單親、失業和低收入等在經濟上無法自給自足的家庭。然而，香港市民的生活需要及生活狀況不斷轉變，綜援計劃實施多年，卻未能因應市民的生活轉變而作出合理的調整，去回應不同社群申領者的生活需要；多年來，民間一直要求制度性檢討綜援計劃，以處理現時千瘡百孔的問題，令綜援計劃在各項金額的計算、申請資格、津貼項目等都能適切及公平地回應不同群組申領人的基本需要。本意見書旨在歸納和列出現時綜援計劃的種種問題，下文將先詳述綜援計劃的「結構性」缺陷，再述各個申領綜援計劃的群組因不同生活需要而遇到的各樣困難，最後將會提出改革建議。

綜援計劃的結構性缺陷標準金額不足以應付基本生活

綜援的援助金大致分為「標準金」、「特別津貼」及「補助金」三類，將三類金額及津貼綜合計算，就是申領人每月從綜援獲得的實際金額，「標準金額」為每月定額發放的援助金，主要滿足衣、食、行等基本生活需要，不同類別的受助人可獲發不同的標準金額。現時綜援制度的標準金額是社署 1996 年按市民的基本生活需要而制訂，金額其後只是一直根據社會保障援助物價指數(社援指數)的變動而調整，以確保金額維持相同的購買力。但在過去二十多年，基本生活需要的定義、所包括的項目已出現明顯的改變(例如兒童學習、手提電話等在過往並不包括在基本生活需要內)，維持當年的購買力並不足以應付今天的基本生活。再者，經 1999 年及 2003 年兩次大幅削減綜援金額後，基本上已令綜援金額偏離應有水平。

醫療評估機制混亂，未能辨識部分有就業困難人士

殘疾或健康欠佳人士可獲得較高水平的標準金、特別津貼及補助金，惟殘疾或健康欠佳均需要經醫生證明，部分長期病患者、殘障人士、精神病康復者、年老但出現「看不見的」勞損和病患人士等，經現時的醫療評估，即使未必適合工作和有醫療護理需要，亦會被評定為「適合工作」的健全人士，失效的醫療評估機制除影響綜援申領人所獲得的綜援金額外，對其資產限制亦較嚴謹。再者，雖然他們難以就業，但仍須滿足綜援制度對「健全成人」的相關工作要求。

租金津貼不足以應付租住私人樓宇的開支

「超租津」情況嚴重，去年有超過 56%的私樓租戶出現超租津狀況，而超租津的金額愈來愈高，可見現時的租金津貼機制(按甲類消費物價指數中私人房屋租金指數的變動調整租金津貼最高金額)已脫離了租務市場的現況，津貼水平亦未能協助私樓綜援戶支付實際的房屋開支，令「超租津」的綜援申領人需要以其基本生活開支補貼租金。「超租津」的私樓租戶大部份為長者及單親個案，兩者合共超過整體超租津個案的一半，這批人士的搬遷能力較低，因此較難透過搬往租金較便宜的地區以節省租金開支。就算關愛基金推出項目津貼綜援超租戶，由於津貼金額太低，「超租津」的情況依然嚴重。

綜援機制缺乏透明度及社會參與

過去政府修訂綜援制度時，市民或服務使用者均難以參與其中，而且未有諮詢不同群組的需要，在資源分配及制度執行上未能適切回應不同群組的需要，公眾對於如何制訂相關標準及機制亦不清楚。由於對綜援

計劃缺乏正確的了解，坊間對綜援或有偏見，社會不少輿論對綜援受助人作出惡意抨擊，認為受助人濫用綜援、不會自力更新等等，這些標籤會令有需要的市民不願意申領綜援；同時不少團體反映，保障部職員態度或會阻礙有需要的市民申領綜援。這些障阻均為香港的社會保障制度帶來嚴重的損害。

長者綜援

長者需以家庭為單位申領綜援

現時綜援制度基本假設子女會承擔供養父母的責任，但受現時少子化趨勢、子女需照顧自己家庭等因素影響，對年老父母的支援相對過去薄弱。與家人同住的長者須以家庭為單位申請綜援，但不少家庭基於各種原因不願意舉家申領，有部分即使同住家人未必有供養父母，亦因家庭總資產超出資產限制而不能獨立申請；此措施亦減低子女與父母同住的意欲。

長者綜援資產門檻過高

現時單身長者申請綜援的資產上限為 47,000 元，長者需差不多耗盡積蓄才合資格申領綜援，這筆微薄的儲蓄令不少長者未能安心渡過晚年。

調高長者綜援年齡要求

政府早前在毫無諮詢的情況下，將長者綜援的年齡門檻由 60 歲提高至 65 歲，削減 60 至 64 歲長者的福利，使他們可領取的綜援標準金減少，失去不少特別津貼，而領取綜援的資產門檻亦會更為嚴格，60 至 64 歲長者亦將要參與「自力更新綜合就業援助計劃」。現時 60 至 64 歲長者的就業率偏低，政府亦欠公眾一個合理的交代，為何 60 至 64 歲長者的「基本需要」突然減少。

豁免計算入息機制未能鼓勵子女供養父母

現時豁免計算入息機制下，有關的豁免機制只適用於工作和培訓津貼的收入，即若子女供養父母，則視作長者的入息，並會在綜援金內扣除，此限制未能鼓勵子女持續供養父母，亦降低長者的生活質素。例如：在現時的豁免入息機制下，居住於院舍的長者如領取綜援，家人的額外付款將會被視為長者收入，因此家人並不能為長者作出額外付款以支持長者購買較高質素的院舍服務。

殘疾人士綜援

殘疾人士需以家庭為單位申領綜援

現時家庭為單位的申請制度，令不少有經濟需要但與家人同住的殘疾人士不能獨立申領綜援。而且，此限制亦不鼓勵家人與殘疾人士同住，變相令政府的照顧開支上升，亦令家庭分割。

殘疾人士申領綜援資產門檻過高

現時殘疾人士申領綜援的資產門檻為\$47,000，殘疾人士差不多耗盡積蓄才合資格申領綜援，但這筆微薄的儲蓄並不足以讓殘疾人士預留金錢應付醫療及復康需要。

租金津貼不足以讓殘疾人士租用合適單位

現時不論任何群組，租金津貼的最高金額也按同一標準計算，但部分殘疾人士因身體需要（例如需使用輪椅、洗腎、過度活躍等），而要入住較大和可改裝的單位。他們如成功申請公屋亦可以獲編配較大的單位，理論上他們出外租屋亦有此需要，但現時津貼並無特別照顧殘疾人士需要。

醫療、康復、外科及衛生用品津貼未能包括較新的器具

現時醫療及復康等器具發展日新月異，但綜援資助項目的清單未能包括一些較新發展的用品，使殘疾人士未能享用。再者，申請人、治療師及醫生對於社署可以實報實銷的「復康及醫療器具」都不清楚，令他們都未能具體地為申請人建議合適的器具，專業人士亦不清楚有關申請及轉介的程序。

特別護理費津貼金額不足

對於「需要經常護理」級別的綜援受助人而言，有部份需要申請特別護理費津貼聘請外傭，但社署卻沒有額外資助予聘用外傭生活而導致的生活開支（例如水電雜費），令他們要以標準金補貼外傭生活費。再者，該筆「特別護理費津貼」的申請資格及內容不明，導致申請過程中出現不少糾紛。

特別膳食津貼不能適切照顧不同群組的需要

現時特別膳食津貼忽視了部分特殊殘疾人士的需要，例如有部分殘疾人士未能進食，需要「以營養奶代餐」，每日需要飲用 6 罐、每罐\$25 的營養奶，但現時特別膳食津貼最高只金額為每月 1,080 元，連同 3,000 多元的標準金，也不足應付基本食物需要。

健全成人及青少年

健全人士無租金按金津貼、搬遷津貼等基本房屋及有關津貼

有別於長者及殘疾綜援受助人，現時綜援制度中的健全人士並無搬遷及按金津貼，然而由於加租或其他租務問題，不少居於私人樓宇（如劏房）的綜援住戶需不時搬遷，搬遷費及按金是他們沉重的財政負擔。對無家者而言，沒有相關津貼代表他們需要更長的時間去儲蓄按金和搬遷費，變相影響他們「上樓」的動機或延長了「上樓」的時間。

健全人士無牙科治療及眼鏡津貼

牙患及視力問題會影響身心健康、日常及社交生活，是生活的基本需要，在 1999 年以前牙科治療費用及眼鏡費用被納入為綜援特別津貼內。然而，給予健全人士的牙科治療費用津貼及眼鏡費用津貼於 1999 年在沒有合理原因下被取消，使健全成人的基本生活及工作需要未能得到保障。現時長者及殘疾人士申請牙科及眼鏡津貼需經專業評估，不論年齡及是否殘疾，此措施理應按身體有關狀況而決定是否有牙科治療及配眼鏡的需要。

健全人士無每月電話費津貼及長期個案補助金

有別於長者及殘疾綜援受助人，於 1999 年後健全綜援受助人亦無每月電話費津貼，但現時使用流動電話已屬基本生活部分，即使健全成人需要找工作，亦需要使用流動電話。再者，健全成人或兒童若沒有年老、殘疾或健康欠佳成員，則未能領取長期個案補助金作為更換家居用品及耐用品之用，然而健全成人亦有更換耐用品之需要。政府一直未為 1999 年取消成人的長期個案補助金作出解釋。

豁免計算入息機制金額多年無調整

對於就業不穩定或低收入綜援人士而言，雖然社會普遍工資以及社援物價指數按年上升，即使 2011 年開始實施最低工資後，綜援豁免入息計算機制的豁免金額自 2007 年至今未有調整，就業的綜援受助人實際上最高只能獲豁免 2,500 元的綜援金額不被扣減，豁免入息過低，多勞少得；這無疑有違政府鼓勵就業、多勞多得的施政理念。再者，現時綜援受助人需要在領取綜援兩個月後，才可享豁免計算入息安排，延後豁免計算入息有礙鼓勵就業的原意。

未適切照顧兒童及初入職青年

不少綜援家庭的兒童因缺乏資源，負擔不起學童興趣班或參與活動的高昂收費，不能如一般家庭可有此學習及發展機會，對兒童平等發展權利造成嚴重的侵害。此外，不少綜援家庭出身的年青人剛投入勞動市場時，新工作的首月入息獲全數豁免後，家庭便因收入過高而失去領取綜援資格，但年青人剛投身職場，就業情況並不穩定，短期內難以負擔整個家庭的生計。部分青年人若要維持家庭領取綜援的資格，就只能搬離家庭，卻因為私樓租金高企而難以實行計劃。另亦有部份家庭擔心青年的工作不穩，脫離綜援網後家庭經濟將面對困境，阻礙部分青少年投入勞動市場的意欲。

總結及建議

總括而言，綜援計劃多年來缺乏檢討，制度早已千瘡百孔，當中的問題罄竹難書。政府自 1996 年透過「基本需要」開支預算及「住戶開支統計調查」混合計算來釐定綜援金額的基準；二十多年來，政府時而按機制調整，卻又不時搬出「機制以外」的因素去削減綜援，這些「自相矛盾」的措施早已對綜援計劃背後訂立的機制造成嚴重的破壞。政府在 1999 年「推翻」1996 年的基本需要評估，強行削減 3 人及 4 人家庭的綜援金；上屆政府突然宣佈調高長者綜援的年齡資格，由 60 歲提高至 65 歲，既沒有任何諮詢，又欠缺實證證明 60 至 64 歲長者的基本生活需要減少，這些事例均證明綜援計劃的訂立機制早已破產。最近，政府再次「按機制」調整綜援金額，提升金額 1.4%，亦稱這是「按機制」計算調整比率，然而，調整比率遠低於通脹，而這所謂「按機制」調整綜援金額亦無視了機制是否合理，或是否能做到綜援計劃的目的，即「使他們(綜援申領人)能應付生活上的基本需要」。

既然綜援計劃背後的訂立機制經已過時，政府亦早已將訂立綜援的機制「棄之不顧」，將綜援計劃再作小修小補根本不足以撥亂反正，因此我們有以下建議：

- 一. 短期而言，政府應立即將綜援計劃內的標準金額、補助金及特別津貼回復至 1999 年削減綜援前的基準，以計算 2018 年的綜援金額。同時，政府應立即停止調高長者綜援年齡要求；
- 二. 中期而言，政府應改變綜援須以「家庭為單位」的申領要求，讓長者及殘疾綜援申領人獨立申請綜援，切實支援家庭照顧長者及殘疾人士；
- 三. 長遠而言，政府必須啟動綜援計劃的全面檢討，重新進行研究，諮詢香港市民及綜援申領人，以科學方法檢視基本生活需要的預算，重新制定金額水平，並按此預算重訂綜援標準金額，及檢視調整綜援水平的機制。