

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)1583/99-00號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號 : CB2/PL/WS

立法會 福利事務委員會

會議紀要

日 期 : 1999年9月13日(星期一)
時 間 : 上午10時45分
地 點 : 立法會會議廳

出席委員 : 陳婉嫻議員(主席)
何世柱議員(副主席)
朱幼麟議員
何秀蘭議員
李卓人議員
李啟明議員
李華明議員
楊耀忠議員
羅致光議員

缺席委員 : 李家祥議員
夏佳理議員
楊森議員
蔡素玉議員

出席公職人員 : 議程項目II —— 積極就業援助服務

社會福利署署長
梁建邦先生

衛生福利局副局長(2)
何永謙先生

社會福利署副署長(行政)
黎陳芷娟女士

衛生福利局首席助理局長(福利)1
羅志康先生

署理社會福利署助理署長(社會保障)
鄭作民先生

社會福利署總社會保障主任
陳謝美玲女士

僱員再培訓局行政總監
鄭勝仕先生

僱員再培訓局副行政總監
彭炳鴻先生

勞工處高級勞工事務主任(就業)
梁棉章先生

議程項目III —— 綜合社會保障援助計劃 —— 檢討
豁免計算入息限額的規定

社會福利署署長
梁建邦先生

衛生福利局副局長(2)
何永謙先生

社會福利署副署長(行政)
黎陳芷娟女士

衛生福利局首席助理局長(福利)1
羅志康先生

署理社會福利署助理署長(社會保障)
鄭作民先生

議程項目IV —— 特別調查組的工作

社會福利署署長
梁建邦先生

衛生福利局副局長(2)
何永謙先生

社會福利署副署長(行政)
黎陳芷娟女士

衛生福利局首席助理局長(福利)1
羅志康先生

署理社會福利署助理署長(社會保障)
鄭作民先生

社會福利署總社會保障主任
李覺銘先生

議程項目V——跟進討論收緊綜援政策對長者、殘疾人士及單親家庭的影響

社會福利署署長
梁建邦先生

衛生福利局副局長(2)
何永謙先生

社會福利署副署長(行政)
黎陳芷娟女士

衛生福利局首席助理局長(福利)1
羅志康先生

署理社會福利署助理署長(社會保障)
鄭作民先生

社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)
劉笑顏小姐

列席秘書 : 總主任(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 高級主任(2)4
麥麗嫻女士

經辦人／部門

I. 確認通過1999年2月1日會議的紀要
(立法會CB(2)2672/98-99號文件)

事務委員會於1999年2月1日舉行的會議的紀要獲確認通過。

將於下一年度會期內跟進的事項

2. 鑑於事務委員會的例會緊接衛生事務委員會的例會後舉行，但該等會議卻往往超出原定時間結束，故此主席建議重新安排舉行事務委員會例會的時間，以免經常不必要地延誤了開會時間。羅致光議員認為，現時的安排方便那些同時參加了這兩個事務委員會的議員，因此他建議無須更改現行安排。主席建議事務委員會可於下年度的會期內檢討會議安排。議員同意這項建議。

3. 至於事務委員會應否安排多舉行一次會議，以研究綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討所引起的各項問題。社會福利署署長表示，由於政府當局將於積極就業援助計劃推行一年後全面檢討這項計劃，故此當局無法承諾可於1999年10月前向事務委員會提供有關檢討結果的資料。基於上述理由，議員同意事務委員會應於下一年度會期內跟進此事項。

II. **積極就業援助服務**

(立法會CB(2)2764/98-99(01)號文件)

4. 社會福利署署長應主席所請，向議員簡介自力更生支援計劃下的積極就業援助計劃的主要特點。他表示，積極就業援助計劃並非一項全民就業計劃，而是一個主要集中為綜援受助人提供與就業有關服務的綜合計劃，以此作為踏腳石，協助他們脫離依賴福利援助的行列。社會福利署(下稱“社署”)、勞工處及僱員再培訓局與相關業內的非政府機構緊密合作，為受助人提供多項服務，包括輔導和再培訓服務，以至就業服務等。健全的失業成年人一經登記，便須每兩星期最少申請兩份工作，以及每兩星期出席一次工作計劃進度面談。積極就業援助計劃自推行至今，前綫工作人員對這項計劃給予的評價令人鼓舞。共有121名綜援受助人成功覓得工作，而部分則已脫離綜援網，重投工作行列。社署業已轉介約700宗求職個案予勞工處、僱員再培訓局及香港社會服務聯會(下稱“社聯”)。社署合共錄得5宗拒絕履行求職或擔任社區工作責任的個案，當局可停止向有關人士發放綜援福利。在該5宗個案當中，其中4宗的綜援受助人與社署的職員會晤後，已再次參加積極就業援助計劃。社會福利署署長表示，政府當局會就該計劃進行檢討，以評估綜援受助人尋找工作的態度及就業市場的情況。

5. 李卓人議員關注，由於“擔任社區工作的工人”須根據積極就業援助計劃履行社區工作責任，結果會使那些原在各參與機構任職的散工失去就業機會。他詢問政府當局如何可以確保，該計劃不會使這些非綜援受助人失去其工作。主席認同李議員所關注的事項，並促請政府當局與各參與機構明文協定，表明安排積極就業援助計劃的參加者在參與機構協助工作，並不會影響這些機構現有職員的工作機會。

6. 社會福利署署長回應時表示，政府當局業已訂定一套準則，並按這套準則轉介業已登記參加積極就業援助計劃的綜援受助人擔任社區工作。他表示，健全的失業綜援受助人會獲轉介擔任與就業有關的服務，例如

在社區中心擔任接待員、在醫院管理局轄下醫院的廚房擔任助理員，或參與環境改善工作等。社會福利署署長強調，政府當局業已向參與該計劃的機構清楚說明，不論在任何情況下，均不得以綜援受助人替代其現有僱員，代其履行職務。

7. 社會福利署總社會保障主任(下稱“總社會保障主任”)補充，雖然當局於1999年6月推行自力更生支援計劃，但直至1999年8月才較大規模地推行有關社區工作的環節。於1999年6月及7月這兩個月期間，有十多名健全的失業綜援受助人曾於數間機構擔任社區工作。她進一步表示，政府當局業已採納了10項準則以評估可供編配的社區工作是否適合綜援受助人。社署所考慮的主要準則是有關的社區工作不會取代該機構的正常職位。

8. 李卓人議員表示，實在難以分辨一名僱員到底是否因綜援受助人提供所謂的社區工作而被解僱。他關注該計劃可能會對勞工市場造成負面影響。他詢問政府當局如何能確保有關機構原可提供的就業機會不會受到影響。

9. 社會福利署署長回應時表示，所有登記參加該計劃的綜援受助人均須每星期擔任由社署安排的社區工作不多於一天。基於有關服務的時間不定，相信該計劃無法取代有關機構的常設職位。此外，政府當局亦不希望因規定綜援受助人須按該計劃擔任頗長時間的社區工作而阻礙他們尋找工作。社會福利署署長重申，政府當局會因應該計劃的運作情況，於推行後的一年內進行檢討，並會於取得檢討結果後向事務委員會匯報。

10. 李華明議員指出，根據資料文件第22段，在登記參加該計劃的綜援受助人當中，約有1%成功覓得工作。鑑於社署調配約70名職員專責為這項新計劃提供支援，故此李議員對該計劃的成本效益表示懷疑。

11. 社會福利署署長答稱，自1999年6月1日推行積極就業援助計劃以來，社署接獲約7 000宗有關該計劃的查詢。約有半數的查詢者在取得有關該計劃的詳情後決定自行尋找工作，而不申領綜援。至於已登記參加該計劃的人士當中，有121名積極就業援助計劃的參加者成功覓得工作，但其中半數參加者只能轉為低收入類別，故此他們仍須領取綜援，以補收入不足。社會福利署署長強調，積極就業援助計劃旨在培養綜援受助人積極尋找工作的態度。該計劃不能保證每名參加者在登記參加該計劃後均能覓得工作。儘管如此，社署在有需要時會為個別參加者提供輔導。

12. 李華明議員繼而請政府當局提供資料，說明有多少名單身及健全的失業綜援受助人因該計劃性質複雜而寧願停止領取綜援。總社會保障主任回應時表示，自力更生支援計劃是分期推行的。第一期計劃的對象只涵蓋單身、健全及失業的綜援受助人。到了第二期，便會將計劃推展至包括家中有健全成人的綜援受助家庭，要求他們登記參加該計劃。總社會保障主任表示，鑑於該計劃適用於所有新個案、重開個案及現時的個案，而三類個案所獲提供的服務亦一樣，故此政府當局並無就每類個案分開備存紀錄，未能應李議員所請提供有關資料。署理社會福利署助理署長(社會保障)補充，在健全的失業綜援受助人當中，約有60%是單身的。

13. 主席詢問，當局可否提供在推行積極就業援助計劃之前及之後，健全的失業綜援受助人停止領取綜援福利金的人數，以資比較。她亦要求政府當局提供資料，載述純粹因缺乏支援服務而無法藉參加積極就業援助計劃尋找工作的單親家庭的數目。

14. 社會福利署署長答稱，綜援受助人的人數與失業率未必有直接關係。為闡釋這一點，他表示在1996至97年度，當時的失業率雖然偏低，但綜援受助人的人數卻持續上升。他指出，在推出積極就業援助計劃後，綜援受助人求職的態度轉趨積極。至於單親家庭參加該計劃的情況會否因缺乏支援服務而受到影響，社會福利署署長表示，單親綜援受助人只在其最年幼子女年滿15歲時才須登記參加該計劃。政府當局會致力向該等家庭提供必需的援助。

15. 社會福利署署長回應李華明議員時表示，入讀由再培訓局提供的全日制再培訓課程的綜援受助人會獲得豁免，無須按該計劃規定每兩星期出席一次工作計劃進度面談。

16. 李卓人議員察悉，相對於再培訓局平均逾七成的就業率而言，只有121名積極就業援助計劃的參加者覓得工作，比率殊不理想。目前，入讀部分時間制再培訓課程的學員只限每年領取一次津貼，李議員促請政府當局考慮放寬領取津貼的資格規定，藉以鼓勵更多人修讀再培訓課程。

17. 社會福利署署長重申，上文所指的121名綜援受助人，是指那些在登記參加積極就業援助計劃後覓得工作的受助人。他指出，約有770名參加者雖然仍然領取綜援，但卻正在積極求職。政府當局曾把個案轉介勞工處、再培訓局及社聯，求職轉介率分別為42%、35%和12%。

18. 關於為已登記參加該計劃但仍未覓得工作的其他綜援受助人作出的安排，總社會保障主任表示，積極就業援助計劃強調在協助受助人的過程中採用一對一的服務方式。健全的失業成年人一經登記，便會成為求職者，由社署職員提供個人服務，照顧他們的需要和提供有關求職的資料和輔導。政府當局尊重個別參加者的選擇權，讓其自由決定求職的方法。為此，政府當局不會為已登記參加積極就業援助計劃的綜援受助人向再培訓局作書面轉介，反而會向他們提供有用的資料。健全的失業綜援受助人倘登記參加該計劃，只須每兩星期申請最少兩份工作，以及每兩星期出席一次工作計劃進度面談。
19. 至於再培訓局在積極就業援助計劃中的工作，僱員再培訓局行政總監表示，該局讓綜援受助人優先入讀再培訓課程，藉以協助他們掌握所需技能，盡快重投勞工市場。在1999年6月和7月，有1 023位報稱綜援受助人報名參加課程。這數字比去年同期上升11%。綜援受助人的就業率約為54%至55%。他補充，該局為失業人士(不論是否綜援受助人)提供日間再培訓課程。在夜間課程方面，學員須繳付兩成課程費用。根據新指引，失業人士和再培訓學員可優先修讀夜間課程。
20. 有關修讀再培訓局舉辦的再培訓課程的綜援受助人人數，李卓人議員質疑，為何政府當局提供的數字與再培訓局提供的人數不符。總社會保障主任答稱，再培訓局提供的數字是泛指一般的綜援受助人，而政府當局提供的數字則指已登記參加積極就業援助計劃的綜援受助人。
21. 社會福利署署長指出，社署已於1999年7月12日展開有關失業綜援受助人的縱向研究，研究對象是1999年6月1日前的失業綜援受助人，以及在1999年6月至7、8月期間參加積極就業援助計劃的求職者。社署預計將於2000年年中完成中期評核報告，並在同年底發表最後報告。主席要求政府當局在取得檢討報告的結果後，向事務委員會匯報。

政府當局

III. 綜合社會保障援助計劃 —— 檢討豁免計算入息限額的規定

(立法會CB(2)2764/98-99(02)號文件)

22. 主席問及就現行豁免計算入息的規定進行的檢討預計於何時完成，社會福利署署長回應時表示，政府當局提交的資料文件載述檢討豁免計算入息規定的大方向。現時，有工作能力而又經常工作的健全綜援受助人

每月可獲豁免計算入息1,805元。有關豁免計算入息的規定，旨在鼓勵綜援受助人尋找工作並應付與工作有關的開支。“經常工作”目前的定義是：“每月工作不少於120小時而入息不少於3,200元”。政府當局察悉事務委員會委員表示關注的事項：在現時的經濟情況下，部分失業的綜援受助人可能難以找到符合該等規定的工作。目前約有4 000名綜援受助人符合該等規定。社會福利署署長表示，政府當局在考慮是否放寬該等最低規定時須考慮兩項因素。第一，若綜援受助人與非綜援受助人擔當同類工作，當局須確保綜援受助人每月可獲豁免計算的入息連同綜援福利金的款項合計，不會令綜援受助人的每月入息高於非綜援受助人的每月入息。第二，政府當局須參照勞工市場情況，尤其是低收入人士的入息。據政府統計處的準則，“沒有全職工作”的意思是每星期工作少於35小時。社會福利署署長表示，政府當局必須為綜援計劃的豁免計算入息規定訂立靈活的機制。社署現正考慮應如何改善現行安排，預計可於本年稍後時提出具體建議。

23. 李卓人議員質疑，政府當局既然贊成鼓勵綜援受助人求職這項大原則，何以不能就豁免計算入息的規定擬訂具體建議。社會福利署署長回應時表示，政府當局必須求取適當平衡，既要為豁免計算入息安排訂立靈活的機制，又要防止有人濫用這個制度。有人擔心，一旦放寬豁免計算入息的最低規定，部分綜援受助人可能會長期從事一些輕鬆的兼職工作，並拒絕登記參加積極就業援助計劃。

24. 何秀蘭議員認為，雖然綜援受助人擔任新工作所賺取的首月入息可獲全數豁免計算，但他們在兩年內只可獲這項豁免一次，故此她認為政府當局應檢討這項安排，因為僱員可能因為種種不同理由而經常無法繼續受僱，不一定是僱員本身犯錯。

25. 主席同意，政府當局應檢討綜援計劃對有工作能力的健全成人所訂立的每月豁免計算入息的規定。她指出，綜援受助人越來越難覓得工作，而每月平均入息又正在下降。政府當局必須求取平衡，既要釐定一個能發揮作用的每月豁免計算入息限額，又要鼓勵綜援受助人尋找工作。

26. 主席認為，政府當局並無充分考慮議員在之前數次事務委員會會議席上就此事提出的關注事項。她促請政府當局聽取議員的意見，並於事務委員會在下一年度會期恢復舉行會議時，盡早向事務委員會匯報更具體的建議。

IV. 特別調查組的工作 (立法會CB(2)2764/98-99(03)號文件)

27. 社會福利署署長應主席邀請，向議員簡報社署兩隊特別調查組的工作進展。他表示，鑑於公眾關注可能有人欺詐社會保障及因而導致龐大的社會保障開支，當局遂於1996年9月重組特別調查組。社署現時設有兩隊特別調查組，共有28名調查員。特別調查組透過家訪抽樣調查各類社會保障個案，如果發現欺詐或違法行為，便會作出跟進行動，亦會深入調查懷疑欺詐的個案。社署已設立內部欺詐個案委員會，負責決定應否把欺詐個案轉交警方提出檢控。此外，社署亦設立了特別電話熱綫，供市民舉報涉嫌欺詐和濫用社會保障福利的個案。

28. 羅致光議員雖然贊同有需要監控欺詐和濫用社會保障福利的情況，但他認為政府當局應慎重研究現行安排的成本效益。羅議員在提及資料文件第7和第9段時指出，調查組的職員費用比多領款項的數額還要多。政府當局應考慮引入更科學的方法來抽查個案，須知接受調查的綜援助人其實亦要承擔部分調查成本，例如時間上的損失及因調查而導致一些不必要的滋擾。

29. 社會福利署署長表示，政府當局同意應採用更科學的方法來抽查個案。他指出，社署已採用一項策略性方針篩選抽查個案，以期達致更大的成本效益。首先，社署轄下各地區辦事處必須定期匯報偵查所得的普遍欺詐個案的種類，藉以令負責人員在篩選抽查個案時多加留意這類個案。其次，政府當局已委託顧問公司就有關欺詐個案的風險管理的現行機制進行研究。相對於綜援個案的總數，特別調查組抽查的個案數目不算太多，故此政府當局認為現時的抽查個案數目恰當。社會福利署署長指出，這類抽查行動亦能發揮阻嚇作用。

政府當局

30. 主席總結討論時表示，當該份有關風險管理的顧問報告備妥後，希望政府當局向議員提交有關報告。政府當局答允主席所請。

V. 跟進討論收緊綜援政策對長者、殘疾人士及單親家庭的影響

31. 羅致光議員提出的關注事項如下 —

- (a) 根據新政策，當局會以家庭為單位確定與家人同住的長者是否符合領取綜援的資格。該項政策會造成不良後果，就是與長者同住而本身又有入息的家人會被迫申領綜援。同時，部分長者為符合領取綜援資格準則而被迫要與家人分開居住，因為若他們與家人同住，就不能以個人名義申領綜援。
- (b) 如何處理單親家庭所擁有的自住物業是既複雜又技術性的問題。新政策把自住物業的淨值包括在綜援資產審查範圍內，此舉與當局提倡為在單親家庭長大兒童提供平等機會，讓其得以健康成長的精神背道而馳。居於自住物業的單親家庭子女在年滿15歲後便可能要輟學，原因是其家長在新政策下將不再符合資格領取綜援。如果有關的單親綜援受助人年齡未達50歲，又育有年滿15歲並正在接受全日制教育的子女，他們的環境將更加窘迫。這類單親家長在新政策下將不符合資格領取綜援，以致剝削了其子女接受教育的權利。
- (c) 當局取消課餘託管計劃費用津貼的新措施並不合理，更可說是矯枉過正。由於有關此事項的指引含糊不清，以致社署職員只是建議感到受屈的單親綜援家長提出上訴，而不會行使其酌情權，向特別個案的受助人批核補助金及特別津貼。

32. 政府當局的回應敘述於下文各段 —

- (a) 同一家庭的成員應互相扶持，互相幫助；有入息者應負責供養沒有經濟能力的家人，尤其應供養家中的長者。故此，當局會把所有家庭成員的每月入息和需要一併計算，以確定該家庭是否符合領取綜援的資格及可領取的綜援金額。政府當局曾遇到一些實際個案，發現有些為人子女者雖然實際上有能力供養父母，卻聲稱自己沒有這個能力。為加強監管，以防止欺詐和濫用公帑，當局嚴格規定綜援申請人如與家人同住和共用家庭設施，便必須以家庭為單位提出申請。當局業已向前綫人員發出一套明確指引，闡明在確定申請人是否符合領取綜援資格時應以家庭為單位。若長者與同住的家人相處時出現問題，社署的社會工作者會對個別個案提供即時協助。

- (b) 至於自住物業的處理方法，政府當局業已就單親綜援受助人作出特別安排。如有關單親家庭的最年幼子女不足15歲，而該家庭所擁有的資產總值(包括自住物業的淨值)又不足以應付10年的家庭生活開支(以綜援的標準來計算10年家庭開支的總額)，則育有年幼子女的單親家庭便無須變賣其自住物業，並可繼續領取綜援。舉例來說，就3人的單親家庭而言，只有當綜援受助人的自住物業淨值超過126萬元時，才須出售其物業。4人的單親家庭的自住物業淨值限額約為150萬元。除自住物業淨值的規定外，其他有關出售自住物業的規定只在有關單親家庭的最年幼子女年滿15歲時才適用。政府當局曾會晤單親家長的代表，並察悉他們感到關注的事項。由於涉及的自住物業大多數並非豪華住宅單位，因此該等規定對綜援受助人不會有重大影響。
- (c) 關於課餘託管計劃費用，倘綜援家庭在照顧子女方面遇有實際困難，可向舉辦課餘補習班的非政府機構及福利機構求助，作為課餘託管服務以外的另一些選擇。當局亦就特別個案設立了機制，可據此行使酌情權，向受助人發放課餘託管計劃費用。

33. 社會福利署署長回應羅致光議員進一步提出的問題時表示，在確定某宗綜援申請是否符合領取綜援資格時須評估所有家庭成員的需要，屬當局奉行的既定政策。若申請人能提出充分理據，社署會行使酌情權，豁免以家庭為單位提出申請的規定。現行各項安排將會使該項政策更為清晰明確。署理社會福利署助理署長(社會保障)補充，《綜合社會保障援助計劃檢討報告書》(檢討報告書)(1998年12月)第75(b)段載述加強這個機制的建議，作為其中一項加強監管措施，以防止欺詐和濫用公帑。

34. 何秀蘭議員認為，新措施將不會令長者及殘疾人士受惠，到頭來只會弄巧反拙，反而無法貫徹綜援為貧困人士及家庭提供援助以應付其基本需要的宗旨。何議員認同羅致光議員所提出的關注事項，擔心新措施可能對單親綜援家庭子女的成長產生不良影響。

35. 社會福利署署長回應時重申，檢討報告書各項建議的精神在於提倡自力更生的理念，並鼓勵和協助健全的失業綜援受助人重投工作行列。

36. 李卓人議員指出，前任衛生福利局局長曾屢次保證，就綜援進行的檢討不會令長者或殘疾人士受到影響，但他認為政府當局言而無信，因為部分長者和殘疾人士已因這些新措施而受到影響。

37. 衛生福利局副局長回應時表示，長者和殘疾人士領取的綜援金額不會受到綜援檢討所影響。根據在1997年進行調查的結果，本港有超過七成的長者由子女供養。如果個別家庭實際上有經濟能力供養家人，但當局卻容許這些家庭將供養沒有入息家人的負擔轉嫁給納稅人，這樣實在有欠公允。因此，政府當局期望能傳達一項明確的信息：有入息者應負責供養沒有經濟能力的家人，而當局在確定申請人是否符合領取綜援資格時會以家庭為單位。

38. 李華明議員認為，當局在完成1998年綜援檢討後建議取消發放予健全成人／兒童的某幾類特別津貼，實在並不合理。舉例來說，發放予健全兒童的眼鏡費用特別津貼，根本是兒童的一項生活必需品。他促請政府當局慎重檢討該項決定。

39. 鑑於時間所限，主席認為應在下一年度會期跟進上述與綜援有關的事項，屆時可邀請代表團體表達意見。

VI. 其他事項

40. 議事完畢，會議於下午1時10分結束。

立法會秘書處
2000年4月5日