

香港社會服務聯會的信頭

Your Ref.

Our Ref.

敬啓者：

就香港現行的綜援制度，香港社會服務聯會、香港社會工作人員協會、香港社會工作者總工會（三會）作出深入的檢討，並提出多項的建議。得悉立法會福利事務委員會將於日內討論有關部門所提交之綜援檢討報告書，故特此致函閣下並附上三會對綜合社會保障援助計劃各項建議之撮要。

現行的綜援制度，只對申請人士提供金錢上的援助，而欠缺有效及積極的措施，鼓勵及協助此等人士重新就業或參與社會，以達至自力更生，脫離貧困。三會建議政府應為領取綜援的人士提供全面就業輔助計劃，提高豁免入息限額及提供足夠的託兒服務等，以協助他們就業及增加工作意慾。

三會亦同時建議為綜援計劃內的資產總值，及標準金額設立一個客觀理性的計算方法，並參照住戶開支的實際情況，以制定不同人數住戶的金額水平。

如 閣下對三會所提出的建議有任何疑問或查詢，請隨時與本人聯絡（電話：2864 2900）。三會亦樂意委派代表出席福利事務委員會會議，詳細解釋各項建議。

此致

立法會福利事務委員會主席
陳婉嫻女士

總幹事

許賢發 謹啓

附件

副本交：社聯主席李家祥先生
社協會長梁魏懋賢女士
社總會長張國柱先生

綜合社會保障援助計劃檢討

建議撮要

一. 綜合社會保障援助計劃（綜援）的目標

綜援是本港現行社會保障制度的一個主要部份，屬整體社會福利系統的一個重要環節。市民主要因經濟困難而申請援助，而其問題往往涉及其他個人及家庭的問題。因此，我們認為綜援的目的不單是向有需要的個人及家庭提供現金援助，以應付生活上的基本和特別需要，同時亦應被視為一個有效的介入點；負責之工作人員應以申請綜援人士的整體福祉出發，全面評估其需要，適當地轉介申請者接受其他相關之服務。

二. 申請資格

現行制度中，所有申請者必須符合在港居住年期及不超過資產總值上限（包括現金、存款、財物，自住物業則除外），如屬身體健全成人則要符合附加準則。

我們建議：

1. 資產總值

1.1 設立一個客觀理性的計算方法一個人及家庭資產上限應相等於該類別家庭的六個月開支金額。

表一：現行及建議資產限額比較

住戶人數	現行資產限額	建議之資產限額*
1	\$37,000	\$37,500
2	\$56,000	\$75,000
3	\$74,000	\$84,000
4	\$93,000	\$93,000
5	\$111,000	\$102,000
6	\$129,500	\$111,000

* 參照 1994／95 全港住戶開支調查

1.2 提高長者資產限額一長者不會因工作收入而大幅增加其所擁有的資產。為使他們不用擔心晚年的生活需要，我們建議每一名申領綜援的長者可擁有額外的 37,500 元的資產限額。

2. 身體健全成人的附加準則

- 2.1 設立全面就業輔助計劃—為失業的人士提供全面的就業輔助計劃，包括工作技能的評估、訓練、安排就業等。如領取綜援的人士成功就業，亦須由工作員跟進支援三至六個月。
- 2.2 鼓勵照顧者參與上述計劃或義務工作，以建立工作習慣及加強與外界接觸。

三. 標準金額

一九九三年政府建議以個人及家庭成員的標準金額替代以往公援的基本金額及各項津貼，原意是將制度簡化，但經以往數年的修訂後，此制度亦日趨複雜，現時綜援共分十四類不同的合資格人士。此外，由於申請者的每一名家庭成員都享有固定的金額，這種制度有利於擁有多名成員的住戶獲得較高的現金援助水平。

我們建議：

- 3.1 檢討標準金額的制度，重新考慮基本金額及各項津貼的水平，簡化分類及使金額清晰易明。
- 3.2 參考住戶開支的水平，以同類住戶開支中位數的五成釐定援助金額水平。

表二：因應不同住戶人數所建議之綜援家庭標準金額¹

住戶人數	綜援金額（住戶開支中位數減去住屋及醫療支出後之五成）	每名額外家庭成員之援助金額
1	\$2,600	—
2	\$4,400	\$1,800
3	\$6,200	\$1,800
4	\$7,000	\$800
5	\$7,800	\$800
6	\$8,600	\$800
7	\$9,400	\$800
8	\$10,200	\$800
9	\$11,000	\$800
10	\$11,800	\$800

¹ 現行與建議中之標準金額參閱附件（一）

四. 綜援與就業

政府可循以下三方面改善及制定新措施，儘量鼓勵有工作能力的綜援領取人士重返工作或參與社會²：

4.1 改善豁免計算入息額制度

4.1.1 將現時豁免計算的入息限額，從現時單身健全成年人之標準金額（1,805元）提高倍半，即2,708元。豁免計算方法可參考下列方式：

		豁免總額
首 1,354 元	全部豁免	1,354 元
額外 2,708 元	1／2 豁免	1354 元
總收入 4,062 元		2708 元

4.1.2 為鼓勵受助人工作，他們找到全職工作後的首三個月的入息應予豁免扣減援助金額。此外，為使此項措施能普遍惠及於所有領取綜援人士，成人需全職工作始能享有豁免的附帶條件應予取消。

4.2 設立全面的就業輔助計劃，協助領取綜援的人士重新就業。

4.3 提供其他支援服務讓需要照顧家庭的綜援人士有所選擇，使他們可以重投社會工作，令生活更為充實。我們建議政府提供足夠的託兒服務，並延長現行託兒服務的時間，讓需要照顧家庭的綜援人士可以安心工作。

五. 綜合援助與社會服務的配合

經濟問題通常連結其他個人／家庭問題，如家庭解體、缺乏社區支援等。可是現時的社會保障辦事處是抽離於整體的社會服務系統，而負責的工作員亦不須接受社會工作專業訓練。因此不能全面地評估申請人的需要。

我們建議：

5.1 以申請人個人整體需要角度出發，利用個案管理（case management）手法，全面評估領取綜援人士的個人及家庭需要，以安排適切的服務。政府初步可推行試驗計劃，考慮由志願機構受訓社工執行或在社會保障辦事處增聘受訓社工作為個案經理。

² 社聯首就協助領取綜援人士重返就業作出研究，調查結果撮要附於附件（二）

(附件一)

標準金額：現行制度與三會建議之比較

下列的比例以健全成人的金額計算，不同人數的住戶所獲取的標準金額如下：

人數	現行制度（元）	建議制度（元）	差額（元）
1	1805	2600	795
2	3220	4400	1180
3	4830	6200	1370
4	6440	7000	560
5	8050	7800	—250
6	9660	8600	—1060
7	11270	9400	—1870
8	12880	10200	—2680
9	14490	11000	—3490
10	16100	11800	—4300

六. 其他綜援津貼

長者有問津貼及安排：

- 6.1 在中醫註冊制度成立後，設立中醫醫療津貼。
- 6.2 儘快為回鄉養老之長者，設立內地醫療保險，並考慮將計劃擴展至廣東省以外的地方。
- 6.3 檢討長者住屋搬遷津貼的金額。

傷殘人士的交通津貼：

- 6.4 認可及支付傷殘人士因見工及就業時所需之交通費用。

綜援兒童有關津貼：

- 6.5 課餘託管計劃或補習的收費津貼一學童的需要可由學校老師提出，經學校輔導主任或社工確認而獲取資助所需實際費用（以非牟利機構收費為準）。
- 6.6 書費應由就學津貼內抽出，並以實報實銷方式支付。

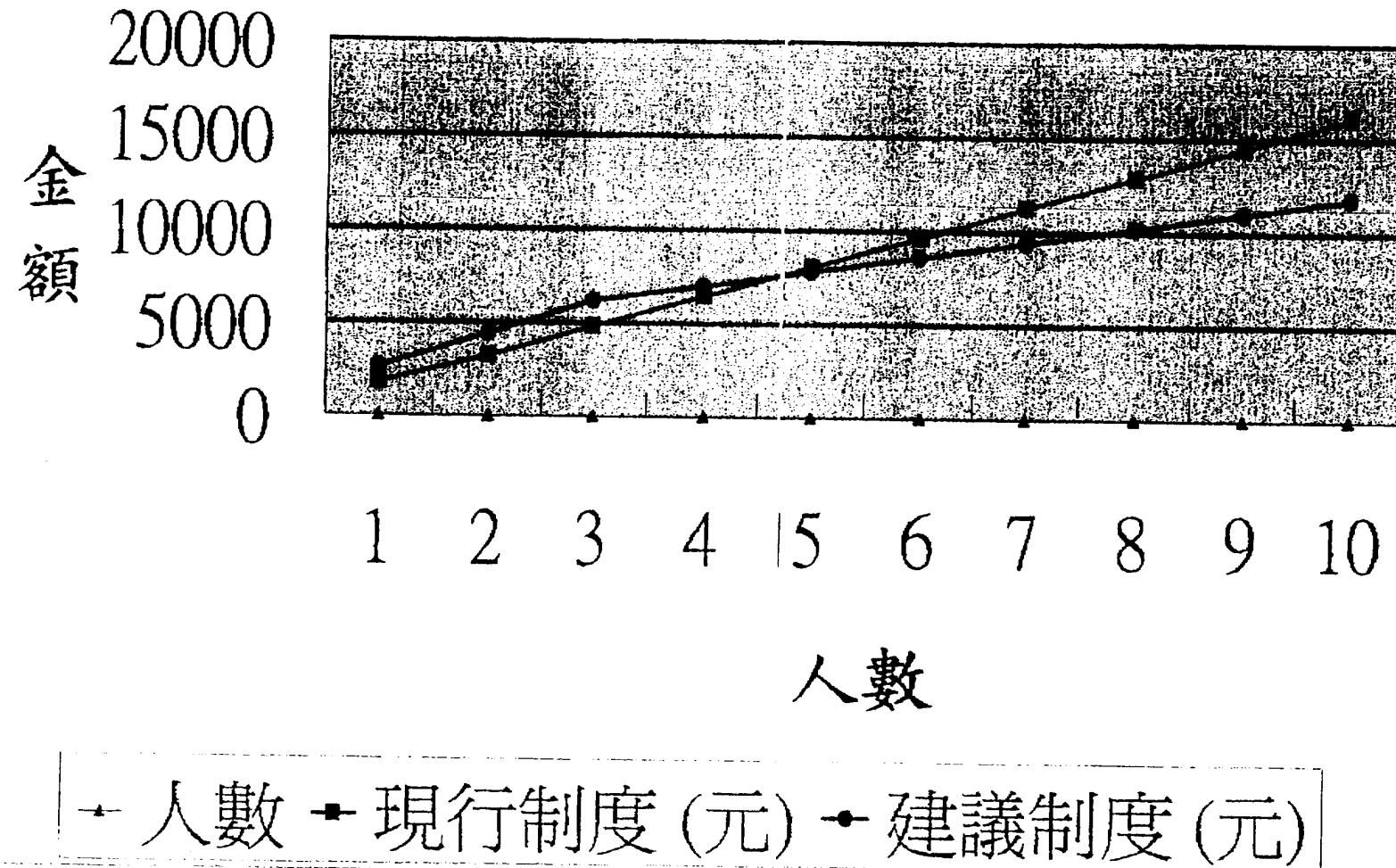
其他：

- 6.7 1—2人綜援住戶的水費津貼水平應以檢討。
- 6.8 特別津貼項目中應增加「電費津貼」一項。

七. 綜援濫用處理方法

- 7.1 社署職員應進行定期家訪，特別是處理新的申請及舊個案之周年檢討。
- 7.2 社署地區保障辦事處應設立足夠工作人手及支援設施。

一九九八年七月



香港社會服務聯會 樂施會

「終止及重新領取綜援研究」結果摘要

社聯及樂施會在九八年第一季訪問了 265 位曾經停止領取綜援的單親及失業個案，探討促進他們停止領取綜援的因素。在被訪者中，127 位（47.9%）在訪問期間已重新領取綜援，因此研究員亦嘗試探討促使他們重新領取綜援的原因。以下為研究的主要結果。

1. 被訪者資料

- 1.1 年齡及教育程度—被訪者的年齡中位數是 44 歲，失業個案中更有四成年齡在 50 歲或以上。六成被訪者只有小學或以下教育程度，單親個案的教育程度則普遍比失業個案較高。只有兩成被訪者曾接受職業訓練。
- 1.2 工作經驗—四成被訪者在領取綜援前的全職工作是非技術工人。失業個案中，領取綜援前工作年資中位數為 16 年，三成多更有二十五年或以上的工作經驗。單親個案的中位數則為 11 年，近兩成有 25 年或以上的工作經驗。
- 1.3 找尋工作途徑—被訪者最多使用的途徑依次為：「看報章廣告」（65.3%）、「問朋友、工友」（56.1%）、「去勞工處」（48.0%）、「看街招或招工版」（26.6%），透過再培訓機構找尋工作的僅得 4%。
- 1.4 僱員再培訓計劃及勞工處服務—不足一成被訪者曾在領取綜援期間參加僱員再培訓計劃，近四成被訪者認為再培訓課程對脫離綜援幫助大，三成半認為幫助小。近六成被訪者曾到勞工處找尋工作，過半數認為勞工處的職業介紹服務對綜援人士脫離綜援的幫助小，只有兩成半認為是項服務的幫助大。
- 1.5 豁免計算入息—在上一次領取綜援期間，一成半被訪者表示自己有申報工作入息而被扣除部分綜援金，當中近五成認為被扣得太多。
- 1.6 成功就業原因—五成半被訪者成功找到工作是透過家人／朋友／鄰居／工友介紹，三成透過報章、海報或招工廣告，透過勞工署及再培訓機構找到工作的被訪者只有一成許。

1.7 停領綜援時的工資及工作—被訪者或配偶在停止領取綜援後每月工作收入中位數約為 7100 元。男性收入中位數為 7500 元，女性收入中位數 6000 元。兩成半被訪者表示停止領取綜援時工資比綜援金額低。過半數被訪者為非技術工人，兩成為服務工作及商店銷售人員，過半數為散工、長散或臨時工。

2. 被訪者領取綜援的原因

- 2.1 被訪失業個案中以男性及中老年為主，學歷偏低，主要從事製造業、建造業及酒樓、酒店業，四成是非技術工人。這群低技術體力勞動工人面對經濟結構轉型、行業衰落及職位白領化的威脅，而新創造的低薪低技術的服務業工種又出現以兼職、散工為主的邊緣化趨勢，並以聘用女性為主。
- 2.2 八成單親個案表示照顧子女是其領取綜援的主要原因，亦是障礙他們重回勞動力市場的重要因素。

3. 政府的措施能否協助被訪者脫離綜援

- 3.1 政府用以協助或鼓勵綜援人士重投勞動力市場的措施有三項，包括（1）向勞工處登記尋找工作；（2）再培訓課程；及（3）豁免計算入息制度，但成效均十分低。
- 3.2 八成半被訪者認為他們停止領取綜援，主要是靠自己的努力，政府的幫助不大。在成功找到工作而離開綜援的個案中，只有一成是透過勞工署或再培訓機構找到工作。
- 3.3 只有一成半被訪者曾使用豁免計算入息制度，當中更有近五成認為被扣的金額太多，亦有三成表示可能因此制度而影響其工作意欲。
- 3.4 事實上，七成半被訪者認為政府應為綜援人士舉辦訓練課程，五成半認為政府應提高豁免計算入息的限額及延長期限，而絕大部分需要照顧子女的被訪者均認為若有完善及廉價的託兒服務，他們可以更容易脫離綜援。

4. 建議

4.1 是次研究發現不同類別如失業及單親、不同性別、及不同家庭類型的綜援人士，在能否成功脫離綜援時，其實面對不同的困難及有不同的需要。因此，政府應為不同類型、不同背景的個案提供更具針對性的服務，協助其重新就業。

就業服務及培訓課程

4.2 政府應資助非政府機構為綜援人士提供「就業援助綜合服務」，特別跟進較年長、學歷較低的失業人士，為參加者提供一站服務（one-stop service），包括：個案能力評估、就業及心理輔導服務，轉介他們參加合適的培訓課程，在他們轉職時提供援助，及轉介他們取得所需的家庭支援服務。

4.3 在本研究的樣本中，單親女性的年齡較輕、學歷亦較高，她們其實有能力透過進修而提升學歷及工作技能。政府應為她們提供技術員程度的職業訓練課程，或資助她們參與此等課程，讓她們可以在照顧子女之餘，仍能取得認可資歷，加快脫離綜援的時間。

4.4 職業訓練局及僱員再培訓局應考慮為綜援人士提供可讓學員取得認可資歷、度身訂造的課程。而再培訓局應檢討其課程內容，加強宣傳，以吸引綜援人士及男性參加其課程。

綜合社會保障援助制度的改善

4.5 政府一方面應加強豁免入息制度的宣傳，使更多人明白不是有工作即不能領取綜援，另一方面應檢討有關制度，提高入息豁免額，以更能鼓勵綜援人士工作。

4.6 社會福利署應考慮在社會保障辦事處開設社會工作職位，為所有新申請綜援人士作出服務需要評估，以有效措施解決申請人的困難，而非只提供金錢援助。

家庭支援服務

4.7 政府應提供足夠及較有彈性的託兒及學童託管服務，以配合服務業較長工時及需要輪班的工作性質。

