

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1584/99-00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11月8日(星期一)  
時 間 : 上午10時45分  
地 點 : 立法會大樓會議室A

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

缺席委員 : 朱幼麟議員  
李家祥議員

出席公職人員 : 議程項目III —— 各社會福利機構解決公元2000年數位問題的情況

衛生福利局副局長(3)  
喬樂平先生

社會福利署副署長(行政)  
黎陳芷娟女士

社會福利署助理署長(財務)  
白德年先生

議程項目IV —— 檢討社會福利資助制度

衛生福利局副局長(3)  
喬樂平先生

社會福利署署長  
梁建邦先生

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)2  
鄧仲敏小姐

社會福利署助理署長(津貼)  
石施群英女士

議程項目V —— 露宿者研究報告

衛生福利局首席助理局長(福利)2  
鄧仲敏小姐

社會福利署助理署長(家庭及兒童福利)  
劉笑顏小姐

勞工處助理處長(就業)  
周東山先生

房屋署總房屋事務經理(申請)  
黎伍雪梅女士

社會福利署總社會保障主任  
鄭作民先生

**應邀出席者** : 議程項目III —— 各社會福利機構解決公元2000年數位問題的情況

香港社會服務聯會

助理總幹事(發展)  
古嫣琪女士

研究及發展幹事  
馮一柱先生

**應邀出席團體** : 議程項目V —— 露宿者研究報告

香港社區組織協會

何喜華先生  
吳衛東先生  
彭雄昌先生  
及4位露宿者代表

香港社會服務聯會 —— 社會保障委員會

黃洪先生

聖雅各福群會

黃雄生先生

基督教關懷無家者協會

賴淑芬女士

**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3月8日及4月12日會議的紀要及續議事項**

(立法會CB(2)154/99-00及CB(2)155/99-00號文件)

事務委員會於1999年3月8日及4月12日舉行的會議的紀要獲確認通過。

**II. 下次會議的討論事項**

(立法會CB(2)286/99-00(01)及(02)號文件)

2. 議員同意，在1999年12月13日上午10時45分舉行的下次例會席上，討論綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討所引起的問題。

**III. 各社會福利機構解決公元2000年數位問題的情況**

(立法會CB(2)286/99-00(03)號文件)

3. 衛生福利局副局長(3)匯報，社會福利署(下稱“社署”)內所有與執行任務有重大關係的電腦及內置系統的修正工作業已完成。此外，該署又制訂了一套部門的電腦公元2000年數位問題應變計劃，內容包括一份應採取的行動一覽表，以確保即使出現任何因2000年數位問題而導致的事故，亦可維持向公眾提供必要服務。再者，社署亦已在地區及區域層面設立了一套有系統的協調機制。至於為非政府機構提供支援方面，衛生福利局副局

長(3)告知議員，受規管的非政府機構內與執行任務有重大關係的系統的修正工作已全部完成，而受資助的非政府機構內與執行任務有重大關係的系統的修正工作亦已完成了99%。他解釋謂，部分非政府機構的財務系統只餘一些小型修正工作尚未完成，預計有關工作可於1999年12月完成。社會福利署助理署長(財務)補充，在宣傳方面，社署一直與資訊科技及廣播局緊密合作，特別是透過不同渠道向長者發布有關資料。

4. 香港社會服務聯會(下稱“社聯”)的古嫻琪小姐表示，社聯一直與社署攜手合作，為福利界各非政府機構提供協助，以進行修正工作及制訂應變計劃。社聯已就如何處理2000年數位問題發出指引，供所有非政府機構參考。此外，對於在院舍服務、家務助理服務、日間護理服務及非政府機構辦事處工作環境等範疇內可能出現因2000年數位問題而導致的事務，社聯業已與各非政府機構制訂協調計劃，應付可能出現的問題。社聯又於去年與社署合辦5個應變計劃工作坊，共有超過700名非政府機構員工參與。至於並非與執行任務有重大關係的系統，社署與社聯亦合辦了超過40個有關修正常用軟件的工作坊。古小姐認為，各非政府機構已就2000年數位問題作出充分準備。

5. 主席詢問，綜援的付款系統是否符合公元2000年數位標準。社會福利署助理署長(財務)表明，鑒於社署業已在過去一段長時間竭力工作，以確保社會保障付款系統運作正常，故此他預期該系統將不會出現問題。

#### **IV. 檢討社會福利資助制度**

(立法會CB(2)286/99-00(04)號文件)

6. 衛生福利局副局長(3)向議員簡述政府當局所提交的文件的重點。該份文件闡述政府就福利服務日後的營辦和撥款模式所提出的最新建議。他強調當局檢討社會福利資助制度的目的並非要節省開支，而且當局不會削減社會福利的撥款額。相反，當局進行檢討旨在改善這個資助制度，以提高營辦福利服務的效率，令其更具成本效益，並增加提供服務的透明度。當局亦期望藉着此次檢討，確保資源用得其所，能夠把資源投放於協助有殷切需要的市民，同時亦希望能確保各項服務可定期予以檢討，以便因應社會不斷轉變的需求而提供服務。

7. 衛生福利局副局長(3)闡釋，當局現時所提建議包含以下三大組成部分：

- (a) 整筆撥款資助制度；
- (b) 於1999年4月推行的服務表現監察制度，着眼點在於衡量服務的成效和成果；及
- (c) 以招標競投方式批出新服務。

8. 衛生福利局副局長(3)指出，政府當局最近曾經進行招標競投工作，以批出新的家居照顧和膳食服務單位，非政府機構對這項試驗計劃的反應良好。為落實這些建議，政府當局建議成立一個由政府與福利界代表組成的工作小組，討論和議定實施這些建議的詳細安排。為加強與前綫工作人員和非政府機構的溝通，擬議成立的工作小組將會與其代表保持定期聯絡。衛生福利局副局長(3)表示，政府當局明白前綫工作人員所表達的關注，但預期不會因為推行新建議而令非政府機構出現人手過剩的現象。他強調政府甚為珍惜與福利界之間的夥伴關係，期望能攜手改善福利服務。

9. 羅致光議員提及政府當局提交的文件第6段時質疑社署會否有足夠人手，審批由約2000個服務單位每年提交的服務計劃。他認為這項規定服務單位必須提交服務計劃供社署批准的新安排，可能有損服務單位策劃其服務的自主權。社會福利署署長回應時闡釋，有關的服務計劃載列每個服務單位所提供的服務，因此這項安排旨在確保有關的服務計劃能夠達到當局為服務單位擬定的中期計劃所訂的目標。他表示這個程序既不會為社署帶來過多工作，亦無損服務單位的自主權。

10. 羅致光議員提及政府當局提供的文件第11段，並詢問當局將於2000年年初委聘顧問進行的研究的詳情，又問及該項研究的範圍會否與社署數個月前委聘顧問進行的另一項研究的範圍重疊。羅議員又要求政府當局闡釋推行招標競投制度的下一步計劃。

11. 社會福利署署長回應時表示，社署擬委聘顧問制訂計劃，以監控社署和非政府機構在推行新資助制度後的轉變情況。他表示，之前於1999年年中進行的顧問研究集中探討招標競投膳食服務的問題。至於招標競投制度，社會福利署署長表示，政府當局會汲取試驗計劃的經驗，從中找出可予改善之處。羅致光議員認為，對上一次透過招標競投制度批出新的家居照顧和膳食服務單位的工作欠缺透明度，故此他建議應由一個由所有有關方面委派代表組成的工作小組，負責檢討整個招標競投過程。衛生福利局副局長(3)回應時表示，他較早時提及的擬議工作小組將會詳細研究當局初步採納的批出服務程序。他表示，這是政府當局首次在福利界採用招標

競投制度批出服務，故此當局亦正在不斷揣摩，期望能從中汲取經驗，令這個制度更臻完善。無論如何，當局亦會邀請非政府機構就該制度提出意見。

12. 對於議員關注招標競投制度對服務質素的影響，社會福利署署長澄清，政府當局並非建議採取“價低者得”的做法，即並非規定將服務合約批給出價最低的投標者。他強調政府當局不但亦會考慮服務質素的問題，而且這是當局最為重視的一環。他闡釋政府當局在考慮選取哪份標書時，首先會確定有關投標者是否符合服務質素方面的要求，然後才考慮其投標價。他表示在對上一次批出服務時，當局在招標前業已公布招標工作的詳情，其中包括當局在考慮標書時所採用的準則。

13. 李卓人議員認為現行建議對福利界的影響深遠，因此事務委員會應進一步討論有關建議的內容。他認為當局提出有關建議的根本目的，在於降低福利服務的成本，但此舉卻會導致服務質素每況愈下，最終令服務受助人和福利界員工須同時承受由此而導致的苦果。他進一步詢問政府當局，推行新資助制度後，非政府機構的職員編制是否無須再依循相類政府職位的職系架構，而在非政府福利機構內工作的所有員工(現時約有2萬7 000人)的薪酬，是否也無須繼續與總薪級表掛鈎。

14. 衛生福利局副局長(3)向議員保證，在推行新建議後，當局既不會削減有關服務，亦不會讓服務質素下降。社會福利署署長指出，新資助制度旨在讓非政府機構在作出職員調配安排及運用資源方面都能夠更為靈活。非政府機構仍然必須按照固定的人手比例提供若干類別的福利服務。此外，非政府機構亦不能降低專業職系員工的入職要求，包括專業培訓及資歷方面的要求。社會福利署署長進一步指出，約有三分之一的非政府機構現以“標準開支”模式運作。這些非政府機構無須依循政府的職系架構，而且至今並未出現任何問題。社會福利署副署長(行政)表示，到底非政府機構的員工薪酬會否繼續與總薪級表掛鈎，端視有關非政府機構所作決定，因為非政府機構自行負責管理本身的資源。她請議員注意一點，就是擬議成立的工作小組將會進一步討論並擬定整筆撥款資助制度的推行細節。

15. 李卓人議員指出，根據擬議的整筆撥款資助制度，非政府機構可以保留節省所得的款項，並由該機構決定如何重行調配該等資源。因此，他認為，假如政府當局不再規定非政府機構的員工薪俸結構必須與總薪級表掛鈎，則非政府機構便很有可能終止兩者的掛鈎關係，從而節省開支。李議員提出警告，假如屆時的情況果真如此，員工士氣和服務穩定性都會受到嚴重衝擊。

16. 李卓人議員詢問政府當局，有否就有關建議的內容徵詢員工代表的意見。社會福利署署長答稱，政府當局現正就該等建議向有關各方(包括員工及非政府機構)收集意見，擬議成立的工作小組將會跟進各方所提出的關注事項。他指出，那些以“標準開支”模式運作的非政府機構現時仍然按照總薪級表支薪予其員工，並無改變其薪級架構。他強調非政府機構完全享有自主權，可自行決定如何管理本身的資源，並決定其員工的薪酬條件。至於擬議成立的工作小組，社會福利署署長表示，政府當局仍未決定其成員組合。不過，他向議員保證，當局會就有關建議的內容徵詢福利界的意見。

17. 社會福利署副署長(行政)指出，當局之所以制訂現行建議，目的是為了解決現行資助制度中一些存在已久的問題，因為現行制度過於着重監控資源的投入，以致非政府機構未能靈活運用所得資源。她補充說，非政府機構一直要求當局採取較靈活的撥款制度。她解釋根據擬議的整筆撥款資助制度，非政府機構必須達到服務質素標準，故此它們根本不可能降低對員工質素的要求。她闡釋擬議制度實際上是要求取適當的平衡，即一方面要維持福利服務的穩定性，另一方面又要確保提供福利服務的問責性和成本效益。

18. 楊森議員批評，根據招標競投制度，提供福利服務的服務單位將不能確定其能否在下一次批出該項福利服務時再次承投營辦該項服務的合約。他認為這個新制度將會令有關的服務單位難以制訂長遠的服務計劃。此外，非政府機構員工亦會因此對工作缺乏安全感，令員工不願意為拓展職業晉升機會而積極進修。他認為當局推行招標競投制度的原因，純粹是為了將福利服務商營化。

政府當局

19. 社會福利署署長同意將楊森議員表達的關注轉告相關的工作小組，以便再作討論。他指出現行建議只是針對那些尚未批予非政府機構營辦的新服務。他解釋根據擬議制度，如當局發現服務單位在提供某項福利服務方面表現優異，當局可以無須通過招標競投程序便與有關的服務單位續訂新約，以便其繼續提供該項福利服務。社會福利署署長表示，至於那些業已批予非政府機構營辦的現有服務，如果有關的非政府機構表現優異，政府當局認為無須重新招標競投該等服務。至於商營機構可否參與競投，社會福利署署長表示，當局會按個別情況加以考慮。

政府當局

20. 因應李啟明議員提出的要求，社會福利署署長同意提供資料，闡述之前兩次為檢討資助制度而進行的顧問研究所涉及的開支。他表示在進行上述研究後，當局實施了服務表現監察制度，但由於福利界提出反對，該兩項研究所提出的大部分建議都未獲採納。

21. 社會福利署署長在回應楊耀忠議員的提問時表示，他預計推行了整筆撥款資助計劃後，為監控資源的投入而須動用的人手將會減少，因為監控資源投入的程序實在極為繁複。他表示因而節省所得的人手將會在社署內部重行調配。訂於2000年年初進行的顧問研究將會進一步擬訂有關的細節。

22. 何秀蘭議員指出，員工薪酬是非政府機構經常開支中的主要開支項目。因此，非政府機構面對緊絀的財政預算時，自然會盡量減省這個項目所導致的開支。社會福利署署長回應時重申，非政府機構必須達到服務標準並維持服務質素，不能罔顧員工質素，聘用不符合資格要求的員工提供服務。他認為非政府機構可以透過檢討服務模式及精簡服務流程來節省開支。何議員指出，政府當局文件第11段指“各福利工作人員越來越需要具備多方面的才能”，故此她詢問政府當局有何計劃實踐上述目標。社會福利署署長表示，提供服務的機構必須適應新建議之下的各項不同規定，例如服務模式的轉變等。他表示政府當局會先行徵詢福利界的意見，然後才作進一步的討論。

政府當局

23. 羅致光議員對有關招標競投制度的建議持保留態度。他認為必須待有關最近根據新制度批出家居照顧和膳食服務的檢討工作完成後，才應考慮這項建議。他又認為當局應該改善有關建議，以免對員工福利構成任何負面影響。他建議政府當局清楚訂明，根據有關建議，非政府機構將不得透過減薪或裁員來提高服務的成本效益。他又建議規定非政府機構成立聯絡小組，以便有關機構的董事局／管理層與僱員磋商僱傭條款。他強調假如現行建議令員工感到不安，當局要透過推行有關建議來改善福利服務，只會成為空談。衛生福利局副局長(3)察悉議員的意見，並表示政府當局定會確保，顧及非政府機構所提出的意見。

秘書

24. 楊森議員指出，鑒於福利界非常關注有關建議的內容，故此他建議事務委員會舉行一次特別會議，與福利界代表討論此事項。議員同意這項建議。主席指示事務委員會應邀請代表團體出席特別會議，並請秘書跟進此事。



(會後補註：此事隨後於1999年12月6日舉行的特別會議席上作進一步討論。)

## V. 露宿者研究報告

(立法會CB(2)158/99-00(01)及CB(2)286/99-00(05)號文件)

25. 香港社區組織協會(下稱“社協”)的何喜華先生應主席所請，向議員簡述該會最近就露宿者進行的調查的主要結果。調查發現，露宿者人數有所增加，而年齡介乎20至39歲的壯年露宿者人數亦有上升趨勢。何先生批評政府未有改善為協助露宿者而提供的服務，並指出在過去30至40年間，有關服務一直因循守舊，從未因應不斷轉變的需求而作出調整。他又批評政府為露宿者提供的臨時收容中心質素差劣。

26. 社協的彭雄昌先生指出，根據該項調查顯示，20%的受訪露宿者(即佔94名受訪者中的19人)的年齡介乎20至39歲。約有35%的受訪露宿者受過中學教育，而部分更甚至受過大專教育。相對而言，於1991年進行的相若調查發現，只有15%的受訪露宿者達到這個教育程度。彭先生表示，調查發現，在這些健全的壯年露宿者當中，有60%是由於失業及財政困難而決定露宿街頭。他指出，政府取消根據綜援計劃發放租金按金，是導致出現此情況的原因之一。他促請政府當局正視這個問題。

27. 彭先生指社署於1996年進行的一項調查發現，當時只有40%的露宿者因經濟理由而被迫露宿街頭。這顯示過往幾年間的經濟轉型和經濟情況逆轉，不但導致失業問題嚴重，同時亦令露宿者人數激增。他促請政府當局正視失業問題，並應致力協助教育水平偏低的非技術工人適應經濟轉型。

28. 社協的吳衛東先生表示，該項調查發現大部分露宿者均缺乏家庭支援，以致難以重新融入社會。鑒於目前提供予露宿者的服務亟需改善，他提出建議如下——

- (a) 當局應增加露宿者外展服務的人手；
- (b) 當局應增設日間中心，因為目前只有兩間受資助日間中心，根本無法為露宿者提供足夠的援助式服務；

- (c) 當局應檢討由社署營辦的臨時宿舍在收納露宿者時實施年齡限制的政策。當局亦應增設至少400個由社署營辦的臨時宿舍的宿位；
- (d) 受資助的臨時收容中心環境惡劣，並無提供電話、廚房設施、儲物櫃等。收容中心亦發現存在毒品問題。此外，社工並無跟進入住該等收容中心的露宿者的情況，亦沒有為他們提供援助式服務；
- (e) 當局應考慮將露宿者外展服務外判予非政府機構營辦；及
- (f) 現時為露宿者提供服務的模式應該予以檢討及改善，以便為他們提供更有效並能切合其需要的援助。

吳先生又指出，現行的露宿者政策、房屋政策及綜援政策未能互相協調，以配合露宿者的特定需要，亦未能協助他們重新振作，自食其力。

29. 應主席所請，4名露宿者簡述他們露宿街頭的情況，並對受資助的臨時收容中心／宿舍環境惡劣表示不滿。他們又投訴，當局終止根據綜援計劃發放有關租金按金的特別津貼，令他們根本無法遷往私營房屋居住。鑒於他們在尋找工作期間未能提供通訊地址或聯絡電話，導致他們在求職方面困難重重，結果被迫繼續露宿街頭。

30. 香港社會服務聯會(下稱“社聯”)社會保障委員會的黃洪先生表示，社聯於數日前就露宿者進行了另一項調查。調查結果報告(立法會CB(2)350/99-00(01)號文件)於會議席上提交議員省覽。該報告證實自綜援計劃檢討後推出的新措施於1999年6月起實施以來，露宿者人數急劇上升。事實上，很多受訪露宿者亦曾表示，由於當局撤銷租金按金特別津貼，才迫使他們露宿街頭。他認為，綜援申請人須獲社署人員酌情批准，才可獲發租金按金特別津貼，實在令人無法接受，並促請社署恢復發放綜援計劃下的租金按金特別津貼、搬遷津貼及緊急津貼。他又批評政府當局沒有搜集有關露宿者的最新統計資料。他促請政府當局檢討搜集統計資料的方法，並一改每隔兩年才進行一次調查的做法，進行更頻密的官方調查。聖雅各福群會的黃雄生先生及基督教關懷無家者協會的賴淑芬女士的意見相若，並促請政府當局恢復發放綜援計劃下的租金按金特別津貼。

31. 羅致光議員支持各代表團體提出的建議，並贊同政府當局應檢討現行為露宿者提供的服務。此外，他又建議現行的外展隊亦應加入精神科護士，以協助患有精神病的露宿者，而外展隊的服務時間亦應加以檢討，配合露宿者的需要。

32. 衛生福利局首席助理局長(福利)2指出，社署一直與非政府機構攜手合作，為露宿者提供各種各樣的福利服務，包括輔導服務、提供住宿援助、轉介他們接受經濟援助及就業援助等。她表示，非政府機構現正以綜合方式為露宿者提供能切合個別受助人需要的服務。她舉例指出，在西九龍及港島等地區，兩間非政府機構在營辦宿舍以補充日間援助中心不足之餘，其職員亦會進行外展工作，為露宿者提供支援。她表示，對於該等並無領取綜援的露宿者，社工會協助他們向慈善基金申領現金津貼，以解燃眉之急。此外，政府當局現正為露宿者提供共635個收容中心／宿舍宿位，作為他們臨時棲身之所。她表示，為進一步加強服務，政府當局將會在上環、紅磡及深水埗3個地區增設120個宿位。

政府當局

33. 主席指出，在很多個案中，申領現金津貼以解燃眉之急的申請均不獲社署職員批准。她要求政府當局檢討有關機制的運作情況，並強調當局必須避免令有需要的人士因未能成功向社署申領緊急救濟金而被迫淪為露宿者。李華明議員批評政府當局所提供的文件未能回應社協在意見書內提出的各點，而社署所進行的調查亦內容空泛。他要求政府當局提供下列資料——

- (a) 自1999年6月起，獲批租金按金特別津貼的申請數目及不獲批准的個案數目；及
- (b) 政府當局成功協助露宿者覓得工作的個案數目。

政府當局

政府當局

政府當局

34. 社會福利署總社會保障主任解釋，社署業已向 frontline 工作人員發出指引，指示員工須以靈活方式考慮租金按金特別津貼的申請。他答允提供上述個案的數字。勞工處助理處長(就業)表示，勞工處並無備存該處曾協助其尋找工作之露宿者人數資料。他同意着手搜集有關個案的數據，並於大約3個月後向議員提供有關資料。他告知議員，一個由社聯及勞工處代表組成的專責小組即將成立，以探討協助露宿者尋找工作的方法。衛生福利局首席助理局長(福利)2補充，社署將會提前進行下次有關露宿者的調查，由原定的2000年11月提前至今年冬季。就此，李華明議員要求社署在策劃該署的調查時，參考社協的調查報告，並改善進行調查的方法，以求更深入瞭解並配合露宿者的特定需要。

政府當局

35. 對於議員關注根據綜援計劃發放的租金按金特別津貼，總社會保障主任回應時表示，社署業已同意，初步而言，那些參加“自力更生支援計劃”尋找工作並有真正需要的人士，可獲發這項津貼。不過，議員對此答覆表示不滿，並認為政府當局應恢復發放這項津貼，以協助露宿者尋找工作及脫離露宿生涯。他們不同意有關津貼只由社署人員酌情發放的做法。衛生福利局首席助理局長(福利)<sup>2</sup>同意考慮議員的要求，並於稍後作覆。

36. 議員一致贊成，如健全的綜援受助人沒有經濟能力負擔遷居時須支付的租金按金，政府當局應向其發放租金按金特別津貼，並促請政府當局恢復發放該項津貼。主席要求政府當局考慮議員提出的意見。她建議事務委員會在接獲社署就下次調查提交的報告後，再就此事進行討論。

37. 議員同意前往露宿者臨時收容中心／宿舍探訪，並同意邀請衛生福利局局長參與這次探訪活動。

38. 會議於下午1時10分結束。

立法會秘書處

2000年4月5日