

香港社會工作人員協會

向立法會福利事務委員會提交  
有關改善綜援政策及運作的建議

甲、設立不斷改善社會保障計劃的機制

1. 社會保障（尤其是綜援）計劃為有需要的家庭及個人提供現金援助，具有很大的社會價值。根據 1999-2000 年的財政預算案，社會福利署在社會保障（包括綜援、高齡及傷殘津貼等）的開支達 210 億元，佔政府經常公共開支的 10%，而預計處理的個案數目達九十五萬個，可見無論從社會意義、資源以至受影響的人數看來，社會保障計劃都是十分重要的政府項目。事實上，除教育署及醫院管理局外，社會保障的開支已超越所有其他政府及半政府部門。這樣重要的項目，應該有一套不斷改善其政策及運作的機制，以確保所有有需要的人均能獲得適當的援助，而資源亦可得到善用。
2. 然而，政府並沒有為社會保障計劃設立這樣一套不斷作出改善的機制，亦沒有建立一套具有高透明度的資訊系統以方便社會的監察。以下例子可作說明：
  - 2.1 在政策方面，政府可在需要時諮詢社會福利諮詢委員會，但委員會成員既無任何實質權力，連主動提出有關議程的權力亦沒有，對社會保障計劃的運作更無從過問。事實上，委員會每年討論社會保障制度的次數可謂寥寥可數，難以產生諮詢或監察的作用。
  - 2.2 在運作方面，政府亦沒有設立合理及具透明度的監察機制。雖然政府設有「社會保障上訴委員會」，但其運作卻相當受到行政部門的影響。舉例上訴委員會所接到的上訴個案，全部先由其秘書(由社會福利署職員出任)作出研究，該秘書並可以直接將個案發還社會保障辦事處覆檢，而不交由上訴委員會處理。結果，真正由上訴委員會處理的個案可能只屬於冰山一角，而其報告書不但沒有清楚交代覆檢個案的性質及結果，就連有多少個案亦沒有透露。由於外界無法知悉有多少個案曾經因為社會保障辦事處的錯誤而受屈，而報告書顯示上訴得值的個案中 95%均是由於醫療評估的問題，結果使人以為上訴得值的機會很低或社會保障辦事處甚少犯錯。
  - 2.3 社會保障計劃亦沒有正式的投訴機制，為受助人提供正式渠道，對態度惡劣或犯了嚴重錯誤的職員作出投訴，而社會福利署亦較難針對一些普遍存在的問題作出改善，或對職員作出適當的行動，包括訓練或懲罰等。

- 2.4 在資訊方面，由於社會保障的電腦系統只是一個「付款」(payment)系統，而其改善計劃卻遲遲未能完成，根本無法為政策制訂者或市民提供足夠數據以了解社會保障制度及領取者的情況。此外，雖然社會福利署每一至兩年均會進行有關領取綜援人士的調查，但自從綜援制度實行以來，從沒有主動將調查報告呈交社會福利諮詢委員會、立法會或社會福利界。
3. 自從政府在本年六月推行綜援檢討的各項措施後，我們見到許多個案得不到合理的援助，而這些個案每每在報章報導或議員介入後，方可得到合適的援助。這些個案清楚地突顯現時綜援制度、運作及管理上的弊病，但政府卻沒有從中吸取經驗而在制度上作出改善，只是十分被動地對個別個案作出回應，而這種處事方式在過去許多年均沒有作出改善，令人感到憤怒。
  4. 政府在這幾個月間全面收緊有關綜援及特別津貼的審批，並不是對審計署較早前批評綜援有濫發情況的積極回應，其實只是節省開支的消極措施，未能確實體察及回應申請綜援人士的真正需要，變成是「濫不發」，同樣是管理上的錯誤。
  5. 我們必須強調，設立不斷改善社會保障及綜援計劃的機制，並不代表這方面的開支會不斷上升。我們認為，一套合理及統一的政策及運作模式，不但可促使每一個求助個案都得到公平及適當的對待，不會因為有沒有傳媒報導或議員協助而有不同結果，更可以減少資源的浪費。舉例來說，一向以來，由社會保障辦事處推介到勞工處接受服務的人士，只有低於 5% 可以藉此找到工作，成效極低，更浪費不少公帑，但若政府將有關開支用作培訓或其他就業輔導服務，不論本地或海外經驗均顯示成效可大大提高，長遠來說政府可節省不少金錢，對綜援人士及家庭更有極大裨益。
  6. 以社會福利署近年推行的「服務質素標準」作參考，我們期望及要求綜援計劃同樣要滿足有關要求，並盡快作出改善。舉例：
    - 綜援制度的審批手冊必須公開讓外界參考、了解 (標準 2)
    - 設立有效機制，讓服務使用者及其他關注人士就服務單位的表現提出意見 (標準 6)
    - 社會保障辦事處應積極與區內其他單位合作，使服務使用者得到最佳的服務成效 (標準 13)
    - 社會保障辦事處應設立及實施處理投訴(不是上訴)的政策和程序 (標準 18)
  7. 從上述的分析及討論可見，社會保障(尤其是綜援)制度實需要極大的改革，以提高透明度、提供社會監察的途徑及不斷在政策及運作上作出改善。社協對此有下列提議：
    - 7.1 在每個社會保障辦事處成立常設的諮詢會議，成員包括領取社會保障的人士、

區議員、公眾、社會工作者及其他專業人士，以對該社會保障辦事處的運作及有關政策提出意見。

- 7.2 在中央層面成立常設的監察機制，成員包括領取社會保障的人士、立法會議員、公眾、社會工作者及其他專業人士，研究各分區諮詢委員會的討論結果，以監察社會保障制度的運作，並對社會保障制度的政策及運作提出意見。
- 7.3 提高透明度，包括公開綜援審批手冊、公開電腦資訊系統的資料、以及領取綜援人士調查報告等。
- 7.4 改善社會保障上訴委員會的運作程序，上訴委員會並可參考其處理的個案，提出改善社會保障的建議。
- 7.5 建立清晰而具透明度的投訴機制。

## 乙、改善綜援政策的建議

8. 綜援政策有不少需要即時作出改善的地方，在此不會作出詳細分析，只會點出其中幾個重要方向：
  - 確保領取綜援的兒童及青少年享有與其他人相同的學習及成長、發展機會，包括課餘託管及補屠津貼、新來港定居不足一年的兒童及青少年亦應有權領取綜援及其他與學習有關的津貼等；
  - 推行「老有所養」，例如長者可自行領取綜援，不需要強迫同住子女一起申請，因而影響長者與家人的關係或迫使更多人領取綜援；
  - 照顧殘疾人士的需要，包括提供足夠的津貼購買醫療用品、將有需要的長期病患者列為健康欠佳類別，使他們不會因為無能力工作而影響其申領綜援的安排等；
  - 積極協助及鼓勵有能力工作的領取綜援人士就業，包括取消豁免計算入息有關工時及工資的限制、提供全面及度身訂造的訓練及就業輔導服務等；
  - 協助單親家庭並確保兒童有合適的成長環境，包括確立他們擁有合適的自置物業的權利；
  - 恢復提供各項有需要的特別津貼，包括電話費、租金按金等。

一九九九年十二月十三日