

2019年11月 第二十七期

# 社聯政策報

## POLICY BULLETIN

### 綜援檢討

- 分析現行綜援制度的問題及建議
- 引入「社會保險」制度的可行性
- 訪問綜援個案如何掌握制度資訊



香港社會服務聯會  
The Hong Kong Council of Social Service

# 目錄

## 2 ----- 編者的話

### 分析與觀點

#### 4 ----- ● 綜援檢討的限制、原則及倡議方向

嶺南大學社會學及社會政策系助理教授 歐陽達初博士

#### 8 ----- ● 改革「自力更生綜合支援計劃」個人化計劃有助鼓勵就業

明愛專上學院湯羅鳳賢社會科學院教授 黃於唱教授

#### 12 ----- ● 綜援制度以「同住家庭」為申領單位所引發的問題和改革建議

香港中文大學社會工作學系博士候選人 盧浩元

#### 16 ----- ● 綜援並非唯一出路：社會保障制度的可能性

香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任(社會保障及就業) 黃和平

香港社會服務聯會政策研究及倡議主任(社會保障及就業) 嚴祉琦

### 個案分析

#### 20 ----- ● 掌握綜援制度資訊的程度對受助個案的重要性

訪談及撰文：香港社會服務聯會政策研究及倡議程序幹事(社會發展) 陳莹冰

### 社聯立場

#### 24 ----- ● 香港社會服務聯會就綜合社會保障援助計劃改革的主要建議

#### 25 ----- ● 問卷調查

#### 26 ----- ● 讀者意見

#### 28 ----- ● 昔日政策報

#### 《社聯政策報》編輯委員會

主席 黃於唱教授 (明愛專上學院湯羅鳳賢社會科學院教授)

成員 張少強教授 (香港樹仁大學社會學系教授)

葉仲茵博士 (英國牛津大學社會學博士)

羅偉業先生 (香港社會服務聯會社會保障及就業政策專責委員會委員)

廖金鳳女士 (香港社會服務聯會社會發展專責委員會副主席)

香港的綜合社會保障援助（即「綜援」）計劃始於1971年設立的公共援助。綜援計劃的目的是「以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要」<sup>1</sup>。1993年底時，領取綜援個案僅為9萬1千個（12萬1千人）。在亞洲金融風暴期間，失業率大升，生活困難，申領人數大幅增加，1999年底時個案數字為23萬個（近37萬人）。期後再受「沙士」影響，2004年底的個案達29萬5千個（超過54萬2千人）。當時領取綜援人數達至高峰，其後隨著經濟好轉而回落。2018年底，綜援個案數字為22萬2千個，人數為32萬2千人，當中65歲或以上長者超過一半，有13萬7千人。2019–2020年預算開支為210億，佔2019–2020社會福利署總開支預算的24.7%，相對1993–1994年開支24億有相當大幅增長<sup>2</sup>。

反觀大多數經濟發達的國家及地區，都設有多種社會保險制度，如失業及退休養老等制度，除了保障金額較高外，標籤效應亦很低，類似綜援的基本生活保障制度規模並不大。

這一期的社聯政策報亦因應政府進行的綜援檢討作出相關的探討，並重申社聯對是次檢討的意見。

作為香港的主要社會保障制度，綜援要處理三個重要的問題，1) 援助金額如何釐定及調整；2) 如何訂立領取資格；3) 如何鼓勵有工作能力的人士就業。第一篇文章是由歐陽達初撰寫的「綜援檢討的限制、原則及倡議方向」，文中探討綜援金額的釐定方法。他指出自1996年的綜援檢討後，除了2011年上調殘疾人士的綜援標準金和擴闊社區生活補助金至受助長者外，政府一直沒有檢討綜援的標準金額。用以釐定綜援標準金額的重要的生活必需品，在二十多年間都起了很大改變，他相信目前成人的標準金額遠低於在香港生活的基本所需。

第二篇有關探討領取綜援的人士的就業支援計劃的文章中，黃於唱指出自1998年底的「綜援檢討報告書」所建議的自力更生支援計劃，推行至今成效不彰，特別是對長期個案作用極低。他分析受助人的就業能力和動機的差異很大。鼓勵就業政策要因應不同的群組提供針對性的協助和經濟誘因，讓更多人及早脫離綜援以免成為長期個案。

盧浩元在「綜援制度以『同住家庭』為申領單位所引發的問題和改革建議」一文探討以同住家庭作申請綜援單位的政策安排及影響。他特別以有殘疾人士的家庭作例子，說明現行以家庭作申請單位的安排下，綜援家庭中有工作能力的家庭成員因面對個別成員的復康照顧及貧窮的需要，而選擇不工作，為的是不希望因為經濟

<sup>1</sup> 社會福利署網頁，2019年10月。

<sup>2</sup> 香港統計月刊歷年「綜合社會保障援助計劃的統計數字」的專題文章。

改善而要脫離綜援及失去各類補助金，結果無助改善生活質素，有些家庭甚至被逼選擇家庭分拆。一些需要照顧長者、或有年青人的家庭也發生相類似的問題。他建議可提高這類家庭的豁免入息金額一段時間，或直接對有需要的殘疾人士提供各類補助金及支援。

第四篇文章為「綜援並非唯一出路：社會保障制度的可能性」，由社聯同事撰寫。文中指出綜援是以「社會援助 (social assistance)」的模式，向貧窮人士提供最低額的援助金，經費全由稅收支付。文章又提出應付失業及退休/養老問題，大可以透過保險制度推行。保險制度的特色，是無須經過嚴苛的經濟審查、以參保人為單位、保障金額較高，而且無須全數由政府稅收承擔，實在有很多可取之處。目前香港確實有更成熟條件，去設計一套較完善的社會保障制度，以協助市民面對各種風險。

最後一篇「掌握綜援制度資訊的程度對受助個案的重要性」由社聯同事訪談一名綜援單親家長，曾因未能充份掌握綜援制度資訊而在生活上作出錯誤決定，使家庭進入困境的故事。這個案反映綜援受助人或都面對相似經歷：作為社會最基層人士，要跟這個複雜的綜援制度打交道實不容易，稍一出錯便影響家庭深遠。作者提出社會保障制度應加強綜援個案管理及支援，有效使受助人掌握資訊及作出正確的知情決定。

最後我們轉載社聯就綜合社會保障援助計劃改革的主要建議，當中很多建議與本期文章所提出的方向相同。

這次綜援檢討的範圍有限，長遠而言，香港實有需要重建整體的社會保障制度，以回應對港人生活一直未得到充份保障的深層次問題。

政策報編輯委員會主席 黃於唱

# 綜援檢討的限制、原則及倡議方向



嶺南大學社會學及社會政策系助理教授

歐陽達初博士

自1996年的綜援檢討後，香港政府一直拒絕再次全面檢討綜援標準金額。今年年初，政府為要提高長者綜援的年齡至65歲，引起了巨大的社會反彈，立法會出現罕見的跨黨派「共識」，要求撤回修訂及全面檢討綜援金額。由於修訂導致60–65歲新綜援受助者失去近1/3的標準金（約\$1,000），同時亦會失去與長者綜援相關的補助金及特別津貼。有關措施揭示了長者綜援與失業綜援在標準金（以及補助金及特別津貼）的明顯差距，為了平息風波，政府宣佈設立新的「就業支援補助金」，以彌補長者喪失的標準金。

這產生了兩大問題：（一）作為「就業」的支援補助金，有關補助為何只給予失業長者而非一般失業人士？（二）若是體恤長者的福利需要，那除了標準金外，他們申領社區生活補助金、長期個案補助金及其他特別津貼的權利被剝奪了，這又如何解決？為此，政府才提出檢討綜援的補助金及特別津貼，以維持是次福利改革的認受性及減低反對聲音。不過，是次綜援檢討先天上已是不完整的，因為針對受助人日常的衣食行開支的，是構成整個社會援助最重要部分的標準金，而政府卻只承諾檢視補助金及特別津貼，排除檢討和調整標準金。本文嘗試指出這個政策窗口 (policy window) 不能全開的原因，並提出倡議策略建議，促請政府面對健全家庭綜援金額不足的問題。

## 提高綜援足夠性的張力：基本保障與工作動機

過去十年雖然政府沒有再削減綜援金額；但在連續的財政盈餘及巨額儲備下，釐訂綜援標準金的「一籃子」基數仍刻意地維持在1996年的水平，只以按年依據社會援助物價指數調整金額來維持綜援標準金的購買力。政府在標準金上的不作為，變相容讓安全網持續地落後於環境的轉變及社會需要，實際上是一種隱藏的福利削減 (hidden retrenchment) (Hacker, 2005)，削弱其保障基本生活的功能。

政府在2011年曾經上調傷殘人士的標準金，亦同時擴闊社區生活補助金的對象至長者，自此他們跟一般人士的金額差距進一步擴大。政府對綜援的「選擇性調整」，一方面反映了其對失業、低收入及單親綜援的懷疑及負面態度（歐陽達初、黃和平，2017），另一方面則維持了綜援政策的核心思維：即在政策上建立「滿足基本需要」與「工作優先」(work-first) 的張力。



這種思維，在不同的福利體制中都可見，他們都面對如何落實最低收入保障與促進就業潛在的「兩難」(activation dilemma) (Moreira, 2008)。從過去二十年的經驗觀察，總體上先進工業國家的最低收入保障水平，均出現明顯的下降 (Van Mechelen & Marchal, 2013; Van Vliet & Wang, 2019)，這趨勢與工作福利措施的流行不無關係 (Nelson, 2013)。政府普遍關心窮人的工作動機多於他們的需要，把受助人看成是「不值得幫助的窮人」(undeserving poor)，認為他們選擇放棄工作而接受福利。於是，政府透過不同的福利條件及懲罰，削減或壓低失業、單親援助的水平，逐漸將最低生活保障與需要脫勾 (Noël, 2019)，削弱了社會保障促進公平及正義的效果。由於底層人民的政治組織力較弱，其聲音未能有效地在體制表達出來，政府更容易向他們開刀。

在香港也一樣，每當談及檢討綜援金額，不論政府或社會仍有擔心金額太高造成「福利依賴」。這種「福利依賴」觀點，最重要假設是：若失業及單親綜援金的水平跟低收入家庭/低薪人士的收入過於接近，正在領取綜援人士便不願離開綜援網，而在職但收入低的便可能選擇領取綜援。在這種思維下，綜援水平能否滿足基本需要變得相對次要，最重要是把水平維持於在職貧窮家庭收入以下。保持（甚至擴大）綜援水平和在職貧窮家庭收入水平的距離，就能增加貧窮人士接受低薪工作的動機。以此作為釐訂健全人士綜援水平的最高原則，凌駕於滿足基本生活的目標，反映了香港政府對社會保障及就業政策的保守思維。有論者就發現提供完善的最低收入保障，其實與促進就業並無必然的矛盾：一些歐洲國家就同時維持多層次的保障，以及推行優質的積極勞動市場政策 (Iacono, 2017)。

### 檢討補助金及特別需要的策略性回應

可惜在目前的政治現實上，重啟基本生活需要調查、更新及改善標準金覆蓋的項目，看來十分困難。如前文所述，政府作出的妥協只能就補助金及特別津貼檢討，因此我們需要提出一些策略及論述，以爭取較理想的結果。

首先，我們必須重提綜援的官方目標：「以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要」<sup>1</sup>。不論政府對失業及單親綜援的態度如何，綜援金額水平有兩個重要意義：（一）雖然基本需要的定義隨時空脈絡改變，但綜援代表了一個客觀基本生活標準，不能脫離當下一般市民的理解及經驗；（二）綜援水平也是一個規範性標準，代表著香港社會的道德底線，即所有成員的生活均不應低於這個基本生活的水平，這體現了政府對社會公義的承擔 (Bahle et al., 2011)。

按此理解，策略上我們首要爭取的，是二十年前曾經被認可的基本生活開支項目，即當年被政府剝奪的健全人士補助金及特別津貼的資格，前者包括長期個案補助金，後者泛指與實際生活開支相關的特別津貼，例如搬遷及牙科津貼等。

<sup>1</sup> 見社會福利署網頁 [https://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_socsecu/subcomprehens/](https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/subcomprehens/)

其次，我們應按最新社會發展狀況，提出及確立一些新的基本生活需要項目，特別是與健康及就業相關的開支，較容易爭取政府及社會認同。民間社會可使用「參考預算法」(reference budget methodology) 中的共識法 (Deeming, 2017)，組織不同的政策持份者一起討論，商討目前綜援未能涵蓋，但又是近年社會普遍同意的基本生活開支項目。例如捍衛綜援權利大聯盟早前就舉行有關的商討日<sup>2</sup>，廣邀不同的使用者群體表達意見、凝聚共識；黃洪教授與社聯更在多年前採用混合方式，邀請不同階層的市民及專家，進行基本生活需要調查、建議新的標準金額。這些從下而上的社會參與，都是回應政府檢討綜援政策的重要工具。

總的來說，這些倡議重點及方法都有制度上的限制，因為它們不能超越政府目前的議程，原則上更不可跟標準金處理的衣食行重疊。所以中長期來說，我們仍需要更大的政治力量，重新確立以基本生活需要為提供福利基礎的正當性，促使政府檢討綜援標準金及各項相關金額。長遠而言，我們甚至有需要超越綜援制度的想像，重新規劃能應對當下新風險的整體社會保障制度。可以肯定的是，要落實全面的基本生活保障，促進質量並重的就業，政府不能依賴廉價的口號及低成本的投入 (Collado et al., 2019)，需要有更民主更有為的角色。

---

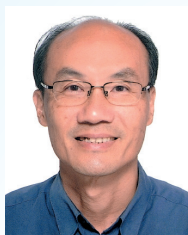
<sup>2</sup> 見大聯盟的Facebook Page <https://www.facebook.com/%E6%8D%8D%E8%A1%9B%E7%B6%9C%E6%8F%B4%E6%AC%8A%E5%88%A9%E5%A4%A7%E8%81%AF%E7%9B%9F-335455207005552/>

## 參考資料

- Bahle, T., Hubl, V. & Pfeifer, M. (2011). *The last safety net: A handbook of minimum income protection in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Collado, D., Cantillon, B., Van den Bosch, K., Goedemé, T. & Vandelannoote, D. (2019). The end of cheap talk about poverty reduction: the cost of closing the poverty gap while maintaining work incentives. In B. Cantillon (Eds.), *Decent incomes for all: improving policies in Europe*, pp. 223-243. Oxford: Oxford University Press.
- Deeming, C. (2017). Defining minimum income (and living) standards in Europe: Methodological issues and policy debates. *Social Policy and Society*, 16(1), 33-48.
- Hacker, J. (2005). Policy Drift: The Hidden Politics of US Welfare State Retrenchment. In W. Streeck and K. Thelen (Eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, pp. 40-82. Oxford: Oxford University Press.
- Iacono, R. (2017). Minimum income schemes in Europe: is there a trade-off with activation policies? *IZA Journal of European Labor Studies*, 6(1), 1-15.
- Moreira, A. (2008). *The Activation Dilemma: Reconciling the Fairness and Effectiveness of Minimum Income Schemes in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Nelson, K. (2013). Social assistance and EU poverty thresholds 1990-2008. Are European welfare systems providing just and fair protection against low income? *European Sociological Review*, 29(2), 386-401.
- Noël, A. (2019). The politics of minimum income protection in OECD countries. *Journal of Social Policy*, 48(2), 227-247.
- Van Mechelen, N. & Marchal, S. (2013). Struggle for life: Social assistance benefits, 1992-2009. In I. Marx & K. Nelson (Eds.), *Minimum income protection in flux*, pp. 28-53. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Vliet, O. & Wang, J. (2019). The political economy of social assistance and minimum income benefits: a comparative analysis across 26 OECD countries. *Comparative European Politics*, 17(1), 49-71.
- 歐陽達初、黃和平(2017)。《未完成的香港社會保障：批判的導論》。香港：中華書局。



# 改革「自力更生綜合支援計劃」 個人化計劃有助鼓勵就業



明愛專上學院湯羅鳳賢社會科學院教授  
黃於唱教授

現時香港失業人士所得的社會保障就只有綜援，申請人差不多要先耗盡大部分家庭儲蓄及資產後才能符合申領資格。綜援雖不設領取時限，但失業人士所能領取的標準金額頗低，以一人個案為例，每月只有二千多元。香港的失業人士綜援政策目的，是要令受助人盡快及積極尋找工作，最終令他們可以再次自力更生，離開綜援。

協助領取綜援人士就業的有關計劃為「自力更生綜合就業援助計劃」（下稱「綜合計劃」），由26間機構合共41間中心推行。現時參與機構要為兩類人士提供就業支援服務：

- a) 失業綜援申請人（15–59歲；60–64歲<sup>1</sup>）
- b) 家中沒有12歲以下子女的單親家長/家庭照顧者（前為「欣曉計劃」）

近年經濟暢旺、失業率偏低，再加上設立最低工資及推行「在職家庭津貼」（下稱「職津」）等因素，因失業、低收入及單親等原因而申請綜援的新增及整體個案及人數不斷下降。這同時意味仍留在綜援裡的失業人士，以長期個案為主，工作條件和動機偏低。整體而言，參與「綜合計劃」而成功找到工作的人比例一直以來都偏低，找到工作後脫離綜援的比例則更低。一旦成為長期個案，就業情況更加困難。國際的經驗一般指出，協助失業人士就業的策略主要為提供就業機會、提升工作技能及確保有合理的經濟及其他方面的誘因（OECD, 2018）。很多文獻都指出，失業人士的個人差異很大，需要有個人化的計劃才能產生效果（Card, Kluge and Weber, 2015; Cottier et al., 2018; OECD, 2018），而且需要相當的資源投入（Immervoll and Scarpetta, 2012）。

## 靈活動用資源 為四類失業個案提供個人化就業支援

筆者嘗試以2018年「綜合計劃」的個案數據，分析不同個案的就業動機和能力。從表一看，2018年年底，合共有18,069領取綜援人士需要參加「綜合計劃」（有關數據包括年齡介乎15至59歲之間的健全成人被界定為有工作能力的人），比2014–15年度的28,745少超過一萬人。他們當中有超過六成人（63.5%）為長期

<sup>1</sup> 2019年政府將領取「長者綜援」的年齡由60歲延遲至65歲後，「綜合計劃」參與者的年齡亦同時延至64歲。

個案，領取綜援超過5年，而且整體年齡偏高及教育程度偏低，超過四成（43.1%）為50–59歲人士，比例與2014–15年時相若（41.7%）。

表一：2018年12月底，需要參與「自力更生綜合就業援助計劃」的領取綜援人士（15–59歲）

領取綜援時間	人數	佔總人數百分比	50歲以上人士百分比
1年或以下	1,896	10.5%	39.0%
多於1年至3年	2,461	13.6%	40.4%
多於3年至5年	2,237	12.4%	38.0%
多於5年	11,475	63.5%	45.3%
<b>總數</b>	<b>18,069</b>	<b>100%</b>	<b>43.1%</b>

資料來源：香港特別行政區立法會（2019，頁 1527–1532）

更個人化的就業支援服務，應該著眼於幫助發掘及解決窒礙就業的一些個人及家庭的關鍵因素，增強個案就業動機及信心，最終幫助改變個案的就業行為。筆者嘗試從參與「綜合計劃」人士個人及家庭處境，識別到以下四類人士的就業困難：

1. 短期失業人士：他們大部分都因短期的家庭及健康問題而領取綜援，他們大多數有長期穩定的工作紀錄。他們所需的支援也不多，工作動機也較強，很快便能成功就業，但仍然需要協助他們維持穩定就業及收入，長遠離開綜援。
2. 長期失業人士：他們領取綜援多年，部分表示身體及精神欠佳，但未獲醫生證明失去工作能力。他們的工作動機及能力不足，年齡亦接近60歲。有部分有做散工，但未能符合工作時數的要求，部分收入亦可能沒有申報。
3. 要經常照顧家人的「照顧者」：他們包括多年來照顧子女的家長或單親家長，家庭照顧壓力很大，能夠外出工作的時間有限，身體及精神狀況亦不容許長時間工作。他們子女已為12歲以上的中學生，已有一定自我照顧能力，但家長亦缺乏信心及動機從事全職工作。
4. 因工作入息超額將及離開綜援感到焦慮的家庭：由於領取綜援以家庭為單位，家庭成員可同時享有免費醫療、子女教育及其他的津貼。就業成員擔心離開綜援便會使其他家庭成員失去這些津貼，而且工作不穩定，可能又要重回到綜援網。有這種考慮的家庭包括部分有年長成員的家庭，他們較需要免費醫療及其他津貼，又例如部分與家人同住的年青人，在找到工作後，家庭入息如超過領取綜援的資格，到時便要決定是否搬離家庭，讓家人繼續領取綜援，或是與家人一同脫離綜援，但兩種決定都無助改善整體生活水平，而且亦造成如何分配工作收入的問題，可能窒礙年青人的個人發展，這做法有懲罰積極就業的青人之嫌。

鼓勵這四類人士就業的方法有所不同，建議如下：

1. 第一類人士，找工作的動機及能力較強，需要為他們提供就業資訊以及早找到工作，以免成為長期過案。亦可額外設立鼓勵津貼，特別是年紀稍大的人士如能在一段時間內找到工作離開綜援，即可得到額外津貼，愈早找到工作離開綜援，可以得到更多津貼。有關津貼可循「職津」發放，並為個案提供更便利申請「職津」的措施銜接綜援，以穩定他們的就業及收入。
2. 第二類的長期失業人士，一方面要為他們進行有較準確的工作能力評估，讓真正沒有工作能力的人士無須強制性參與「綜合計劃」。雖然深入的就職輔導、培訓、職位介紹及配對仍有一定作用，但成效不彰，成本效益亦成疑。這類長期失業人士對經濟誘因反應不大，較為適合的做法是安排他們參與社區服務或活動，以保持他們與社會的接觸及對社會作出其他方面的貢獻。
3. 第三類的照顧者可享有較低的工時要求，他們可選擇散工或兼職，讓他們保持與職場及社會的連繫，待子女長大後可重新投入全職工作。不過由於散工或兼職的收入始終較低，要鼓勵個案從事工時較長或全職的工作才能增加收入長遠脫離「綜援」。對這類人士過往由於長期照顧年幼子女而無法抽身全職工作，短期目標應該著眼於如何協助他們從照顧者過渡到全職僱員的角色，一方面協助他們提升工作技能、信心及動機，另一方面協助他們調節子女長大後的照顧及管教方式，使家庭可逐漸適應正在引退的照顧者角色，最終順利接受全職工作。另外亦可考慮設立津貼鼓勵全職工作。
4. 第四類人士，亦是就業援助計劃最能發揮作用的一群。個人及就業輔導能釋除他們部分疑慮。「職津」亦可以在他們離開綜援後提供一定津貼，以穩定他們的收入，例如針對這類人士推行「關愛基金」試驗性質的儲蓄計劃<sup>2</sup>、設立如「兒童發展基金」類似的儲蓄目標及使用計劃，讓他們離開綜援的同時，可實現個人及家庭的計劃。另外，部分與家人同住的年青人在找到工作後，其中一個協助他們的做法是讓他們在脫離綜援後仍可與家人同住一段時間，以免要在外面負擔昂貴租金。這建議亦有助維持這類家庭的凝聚力。

以上四種個人化的計劃嘗試示範，如何由綜援人士數據及觀察反映的就業需要，考慮其個人及家庭狀況，對症下藥。香港的「自力更生綜合就業援助計劃」已推行多年，有需要總結經驗及檢視其成效，讓更多失業人士真正踏上自力更生，改善生活之路。

---

<sup>2</sup> 關愛基金的「進一步鼓勵『自力更生綜合就業援助計劃』綜援受助人就業的獎勵計劃」。

## 參考資料

- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). What works? A meta-analysis of recent active labour market program evaluations. *IZA Discussion Papers, No. 9236, from No. 11766*, from Institute for the Study of Labor (IZA).
- Cotteri, L., Flückiger, Y., Kempeneers, P., & Lalive, R. (2018). Does job search assistance really raise employment? *IZA Discussion Papers, No. 11766*, from Institute for the Study of Labor (IZA). Retrieved from <https://econpapers.repec.org/paper/izaizadps/dp11766.htm>
- Immervoll, H., & Knotz, C. (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 215*, OECD Publishing, Paris. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/2bdfecca-en>
- Immervoll, H., & Scarpetta, S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labour Policy, 1*(1), paper no. 9. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1186/2193-9004-1-9>
- OECD (2018). *OECD Employment Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, Retrieved from: <http://www.oecd.org/els/oecd-employment-outlook-19991266.htm>
- 社會福利署 (1998)。「綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討報告書」。香港：政府社會福利署。檢自：[https://www.swd.gov.hk/doc/pubctn\\_ch/sfsr.pdf](https://www.swd.gov.hk/doc/pubctn_ch/sfsr.pdf)
- 社會福利署 (2019)。「自力更生支援計劃小冊子」。香港：政府社會福利署。檢自：[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/251/SFS\\_022019.pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/251/SFS_022019.pdf)
- 政府統計處 (2018)。「香港統計月刊專題文章：2007–2017年綜合社會保障援助計劃的統計數字」。香港：政府統計處。檢自：<https://www.statistics.gov.hk/pub/B71809FB2018XXXB0100.pdf>
- 政府統計處 (2019)。「香港統計資料－勞動人口：表006勞動人口、失業及就業不足統計數字」。香港：政府統計處。檢自：[https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200\\_tc.jsp?ID=0&productType=8&tableID=006](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp200_tc.jsp?ID=0&productType=8&tableID=006)
- 香港政府審計署 (2015)。「審計署署長第六十五號報告書：第9章社會福利署自力更生支援計劃」。香港：政府審計署。檢自：[https://www.aud.gov.hk/pdf\\_ca/c65ch09.pdf](https://www.aud.gov.hk/pdf_ca/c65ch09.pdf)
- 香港特別行政區立法會 (2019)。「財務委員會審核2019–20年度開支預算：管制人員的答覆問題編號LWB(WW)0575」。香港：立法會。檢自：[https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w\\_q/lwb-ww-c.pdf](https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/fc/fc/w_q/lwb-ww-c.pdf)



# 綜援制度以「同住家庭」為申領單位所引發的問題和改革建議



香港中文大學社會工作學系博士候選人  
盧浩元

## 綜援政策以家庭為單位的「原意」

現時所有綜援申請個案的經濟審查，均以「同住家庭」作單位。根據政府向立法會提交的文件（2018）所述，有關安排的目的，是「貫徹家庭成員之間互相支援的理念」，換言之，政策設計是期望有經濟需要的社群應先由家庭支持，無法自給自足家庭才透過綜援計劃去提供最後的安全網以應付基本生活需要的性質（社會福利署提交予立法會文件，p.1）。

官方這論調確切地反映剩餘福利模式 (residual model) 的政策理念，背後就是強調「有能者」於社會中應先以自身能力在市場中滿足自己的需要，因此政府的角色主要為促進「市場競爭」。對於那些「不能自助者」，在新自由主義及香港華人社會著重家庭責任的雙重價值觀下，長期支援這些「失敗者」的責任，先落在家庭，才到政府頭上，這亦解釋了為何政府把綜援制度以「同住家庭」作單位去捆綁。

香港社會一直未有切實保障公民權，市民無法享有全面政治權 (political right)、公民權 (civil right) 及社會權 (social right)。在平等、自由、民主等公民權利思想發展較為完整的西方社會福利國家，「社會福利作為基本權利」是社會主流價值權。價值權的不同導致社會對領取社會保障的觀感有所差異。在福利國家被視為人人皆應享有的權利，在香港卻有著極大負面標籤，領取綜援不單代表當事人源於個人因素（例如不夠努力）所導致的「失敗」，還包括他們家庭的失敗。

礙於篇幅所限，筆者未能更深入地詳談新自由主義、剩餘福利模式及公民權等的理論，然而點題式先交代以家庭為綜援申請單位的目的和背後所代表的福利政策目的和價值權作為本文背景，會有助讀者了解下文分析有關安排對綜援受助人的可能影響。

為更清晰地去闡述以同住家庭作申請綜援單位的政策安排的影響，藉此檢視現有政策設計的缺憾及提出改善出路，筆者選定綜援申請者中的「殘疾人士」作進一步分析。

目前唯一完整以殘疾人士貧窮處境作主題的政府報告，為2014年發表之《2013年香港殘疾人士貧窮情況報告》（下稱《報告》）（香港特別行政區政府，2014）。《報告》指出適齡工作的殘疾人士中，從事經濟活動比率為39.1%，遠

低於整體人口之72.8%。失業率則為6.7%，是整體人口失業率（3.7%）的兩倍。與此同時，79.1%殘疾人士受惠於各類社會保障，當中接近兩成領取綜援，高於整體人口的6.1%。殘疾人士的貧窮率在政策介入前為45.3%，介入後為29.5%，也遠高於香港整體人口狀況。根據最新的社會福利署數字（2019年5月）<sup>1</sup>，在約22萬綜援個案中，健康欠佳及永久性殘疾個案約佔4萬，估計在14萬年老的個案中亦有不少為不同程度的殘疾人士。

### 殘疾人士與其家人在申領綜援上所面對的考慮

上述數字反映殘疾人士整體貧窮狀況，尤其在從事經濟活動方面與整體人口的差異，可見殘疾人士在貧窮和就業困難方面是遇到社會結構性因素所左右。綜援作為社會安全網對他們來說更見重要，除了令當事人應付基本生活外，也令他們合資格免費使用公營醫療、復康、照顧服務，及得到津貼去購買及更新所需的輔助儀器或消耗品。此等物品由費用動輒數萬元的如電動輪椅，需定期更換或補給的高單價的如助聽器電池和營養食品，到單件價格便宜卻每天使用的消耗品如消毒藥水、棉花棒、敷料等均是不同殘疾人士的日常負擔。無疑，政府也經常指出除了綜援網外，有不同坊間慈善基金可協助殘疾人士的生活，但為殘疾人士提供社會保障應為政府的責任，不應隨便外判。

按筆者服務殘疾人士及互助組織的經驗，殘疾人士的成年家人是有相當的工作能力，若他們身處一般家庭，相信他們和社會大眾一樣投身勞動市場去養家。問題是，現時綜援的經濟審核資格以「同住家庭」作考慮，令家人在外出工作與留家照顧之間的掙扎以外，還多了以下的考慮，包括：

1. 若不依靠綜援，家庭的總收入除了足以維生外，還能否應付殘疾家庭成員現時及未來的醫療、復康、照顧開支？
2. 若殘疾人士本身不是綜援受助人，他們是否失去一些公共或私人慈善基金援助的資格？

這些家庭會有數個選擇，可以是以殘疾人士的個人身份申請入住公屋，繼而個人申請綜援及其他社區照顧服務；又或是有工作能力的家庭成員選擇不工作，全家申領綜援；亦有一部分殘疾人士因未能獨居而選擇入住院舍，期時使用綜援支付院費。外國已有不少研究指出院舍化是會加速殘疾人或老人的健康退化，繼而使照顧需要及成本上升 (Halvorsen, R., Hvinden, B., Bickenbach, J., Ferri, D. & Rodriguez, A. M., 2017; Carling-Jenkins, 2014)。這對殘疾人士及其家庭，以至社會是全輸局面，這些家庭或會被政策設計因素所拆散，社會又因此招致額外的社會保障或服務支出。對於這些家庭，除了是經濟上的考慮，他們的身心健康亦會受到一定程度的影響。

---

<sup>1</sup> 社會福利署 – 社會保障統計數字。摘自[https://www.swd.gov.hk/tc/index/site\\_pubsvc/page\\_socsecu/sub\\_statistics/](https://www.swd.gov.hk/tc/index/site_pubsvc/page_socsecu/sub_statistics/)。日期2019年7月19日。



## 國際與民間的倡議：容許殘疾人士以個人名義申請和領取綜援

早於2012年，聯合國殘疾人權利委員會曾就香港落實《殘疾人權利公約》情況發表結論性報告（聯合國，2012），關切的重點包括領取綜援的申請和資格評定要以家庭為依據的情況，並明文建議港府改以個人為依據去評定殘疾申請人是否有資格領取綜援（結論性報告第79、80段）。多個殘疾團體亦一直倡議此改動，而近在2018年，立法會福利事務委員會公聽會上，也有7位發言代表倡議容許殘疾人士或長者以個人名義申請綜援（立法會，2018）。可惜事隔多年，政府一直未有正面回應。

若政府擔心一下子全面落實有關安排會引發不可預視的反彈或財政承擔，筆者認為可以按受助人的需要和條件分類，以循序漸進方式改變現有制度，例如讓「需要經常護理」類別受助人先行，再逐步延伸至「殘疾程度達100%」及「殘疾程度達50%」/健康欠佳等類別的受助人也可以以個人名義申請<sup>2</sup>。雖然此建議仍與聯合國要求相距甚遠，但在限制之下可先協助部分殘疾人士家庭。

### 在現有綜援制度安排不變下的可能改善建議

筆者強調最理想的安排固然是容許殘疾人士以個人身份申領綜援。不過若政府需時推出相關改動，以下較細規模而又可行的政策改動建議，還是值得考慮：

#### 1. 把現行綜援受助人所得的醫療、復康和長期照顧資助與綜援制度脫勾

前述提及，脫離綜援會令受助人同時失去與綜援掛勾的醫療、復康和長期照顧津貼或費用豁免資格，影響殘疾人士和其家庭考慮。有殘疾人士團體曾倡議在綜援以外設立新機制，讓已得到醫療評估證明有需要但沒有申請綜援的殘疾人士，可得到跟綜援受助人在醫療、復康和照顧上的同等資助和支援，例如取得「醫療費豁免紙」及同時所有醫療器材和消耗品可獲實報實銷津貼。另一個方案，在現行傷殘津貼制度中，新增一層「特別高額傷殘津貼」，讓殘疾程度較嚴重的人士（即其醫療復康開支也較大），取得更高額的傷殘津貼以應付開支。此「殘疾程度」的評估，可大約參照關愛基金供嚴重殘疾人士申領之項目的資格。

#### 2. 改變現行的豁免入息計算的制度

提高豁免選定社群（如殘疾人士、長者及未成年子女）及其同住家人的入息計算和延長豁免的時期，在鼓勵就業以外，同時讓他們獲得應有的醫療、復康、照顧支援與財務承托。

擱筆之際，筆者希望向讀者提出一個思考問題，在現有的社會發展和政府財政條件下，究竟我們社會對貧窮人的態度，應是繼續從剩餘福利模式出發，錙銖必較，還是可從基本公民權利和平等尊重出發？答案會左右我們思考香港社會保障政策的走向和發展。「以權為本」(right-based) 的價值觀會給予社會更大空間去檢討和思考現行社會保障制度的發展，甚至是設立照顧不同社群基本生活需要的「基本生活保障線」作制定扶貧（減貧）政策的根本，為社會有需要的社群提供適切支援。

<sup>2</sup> 此方案參照社會福利署的申領綜援的健康欠佳/殘疾的成人及長者的分類。

## 參考資料

- Carling-Jenkins (2014). *Disability and social movements: learning from Australian experience*. United Kingdom: Ashgate Publishing Ltd.
- Census and Statistics Department. (2014). *Special Topics Report No.62: Persons with disabilities and chronic diseases*. Hong Kong: Govt. Printer.
- Ferguson, I. (2008). *Reclaiming Social Work: Challenging Neo-liberalism and Promoting Social Justice*. UK: SAGE Publications Ltd.
- Goodstadt, L. F. (2014). *Poverty in the Midst of Affluence: How Hong Kong Mismanaged Its Prosperity, Revised Edition*. Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Halvorsen, R., Hvinden, B., Bickenbach, J., Ferri, D. & Rodriguez, A. M. (2017). *The changing disability policy system: Active citizenship and disability in Europe. Volume 1*. London: Routledge.
- Oliver, M. & Barnes, C. (2012). *The new politics of disablement*. New York: Palgrave Macmillan.
- 香港特別行政區政府 (2014)。「2013年香港殘疾人士貧窮情況報告」。香港政府。檢自：[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong\\_Kong\\_Poverty\\_Situation\\_Report\\_on\\_Disability\\_2013\(C\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_on_Disability_2013(C).pdf)
- 社會福利署 (2019)。「綜合社會保障援助指引」。香港政府。檢自：[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/250/CSSAG0218\(chi\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/250/CSSAG0218(chi).pdf)
- 聯合國 (2006)。「殘疾人權利公約」。聯合國。
- 聯合國 (2012)。「殘疾人權利委員會第八屆會議 (2012年9月17日至28日) 就中國初次報告通過的結論性意見」。(聯合國文件檔號：CRPD/C/CHN/CO/1)。
- 立法會 (2018)。「福利事務委員會特別會議紀要 (2018年3月19日)」。(立法會 CB(2)1484/17-18 號文件)。檢自：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/minutes/ws20180319.pdf>
- 立法會 (2018)。「立法會福利事務委員會討論文件 – 綜合社會保障援助計劃」。(立法會CB(2)812/17-18 (07)號文件)。檢自：<https://www.legco.gov.hk/yr17-18/chinese/panels/ws/papers/ws20180212cb2-812-7-c.pdf>

# 綜援並非唯一出路：社會保障制度的可能性



香港社會服務聯會  
政策及研究總主任  
(社會保障及就業)  
黃和平



香港社會服務聯會  
政策及研究主任  
(社會保障及就業)  
嚴祉琦

政府自1971年起，開始以現金援助方式救濟有需要的市民，慢慢演變為現今的綜援。四十多年間，有關制度的基本框架變化不大，核心理念就是只限給予社會中最不能自助者最基本的援助。然而時代變遷，香港社會保障制度是否可以與時並進？

## 社會保障制度的不同面貌

簡單來說，社會保障系統可以分為「社會援助 (social assistance)」，「社會保險 (social insurance)」和「社會津貼 (social allowance)」三種模式。綜援是一種「社會援助」模式的社會保障制度，並且是香港社會保障制度的主軸（佔整體社會保障制度開支的31.4%<sup>1</sup>）。然而，海外社會的社會保障制度一般會以多層次的系統為市民提供經濟支援，特別是透過「社會保險」系統補充「社會援助」系統的不足<sup>2</sup>。

下表（表一）指出「社會援助」與「社會保險」制度的分別。簡單來說，「社會援助」是以稅收支付，目標是讓貧窮到不能應付生活的市民得以維持最基本的生活；「社會保險」則是把參保市民的供款用作保費（部分制度由市民、僱主、政府三方供款），當市民落入某種風險狀況時（如失業、年老、疾病），則透過制度給予他們支援，目標是減少這些風險對他們的影響。

表一「社會援助」與「社會保險」的主要分別

	社會援助	社會保險
資金來源	政府稅收	保費（例如由僱員、僱主及政府三方供款）
受助對象	貧窮人士	落入特定風險狀況 (例如失業、年老、傷殘) 的社會保險計劃的參保成員
資助金額	維持基本生活水平	可高於基本生活需要 (例如部分制度的資助水平可與保費/原有薪金水平掛鉤) <sup>3</sup>

<sup>1</sup> 社會福利署的開支預算中2018 –2019年的修訂預算。

<sup>2</sup> 為更深入探討「社會援助」及「社會保險」制度，本文暫不討論「社會津貼」制度。

<sup>3</sup> 部分海外地區的社會保險制度不限於現金援助（例如提供服務上的支援）。

「社會援助」及「社會保險」系統各有功能，「社會援助」系統只集中支援少數最不能自助者，而「社會保險」一般覆蓋範圍較廣。回顧香港社會保障發展之初，港英政府曾於1965年邀請學者威廉士（Gertrude Williams）進行社會保障研究，報告建議政府應成立一個三方供款的「社會保險」計劃，處理市民患病或退休等風險，然而由於殖民地政府認為當時社會未有條件推行（例如難以收集供款等），因此以覆蓋範圍較小、設計較簡單的「社會援助」制度取代。此名為「公共援助」的社會援助計劃推出時，只有少數受惠對象，制度設計亦十分簡單。隨著時移世易，每當社會出現新需要，而政府又感到財政較充裕時，便於制度上搭建了新功能，結果使現時的綜援制度變得越來越複雜。

### 現時綜援制度需應付多重社會問題

當社會出現新問題，仍繼續以綜援系統承載時，系統亦漸漸力有不逮，主要的問題有兩點。

首先，綜援制度原意是支援社會中最不能自助者，因此一般積累有一定資產，或得到家人一定支援的市民，即使面對各類風險狀況而頓失收入，都會被視為仍有一定自助能力，不會得到綜援的保障。隨著社會制度改變，家庭、企業為個人分擔風險的功能減弱，市民期望政府可以介入協助市民應付這些風險，而非待市民應付不了這些風險，耗掉積蓄後才給予支援。此外，不少市民期望制度給予的援助水平，不應只是維持基本生活。因此，市民便期望透過放寬綜援的審查水平，及增加綜援的資助金額以達至目標。

其二，綜援作為一種「社會援助」制度，是以稅收支付，但當有越來越大壓力要求放寬綜援審查的水平及增加支援的金額時，綜援系統要承載的需要就會不斷增加，是否能持續透過稅收讓制度運作便是一大疑問。

雖然綜援制度本身有持續改革的必要，但透過改革綜援本身並不能解決上述矛盾，應建立「社會保險」制度才足以應付這些需要：即以保險制度為落入特定風險狀況的市民提供收入支援。經精算評估所需保額後，以供款的方式（例如由僱員、僱主及政府三方共同供款），維持制度的可持續性。當社會保障承擔了市民這些方面的需要，變相亦減少綜援制度要承擔的財政壓力。

參考海外社會的經驗，因各類風險（如失業、年老、工傷、病患）而導致收入減少的狀況，都可透過「社會保險」處理。以下部分將透過以「社會保險」處理退休及失業的例子，說明如何透過較完整的社會保障制度來填補現時綜援的不足。



## 以綜援處理退休問題

在綜援制度創建之初，長者已是核心的受惠對象，但當年制度主要是滿足少數無依長者的基本生活需要。然而隨著長者壽命增長、子女照顧父母的能力減弱，更多人需要透過政府介入以面對退休風險，綜援制度嚴格的資產及收入門檻卻把大量需要退休保障的長者排拒於制度之外。雖然近年政府在綜援制度以上再設立門檻較寬鬆的（高額）長者生活津貼制度，但制度仍按「社會援助」模式運作，要求長者通過經濟審查才可得到保障，有一定積蓄的長者仍需要花掉積蓄才能受到保障。社聯於2017年委託香港大學進行的民意研究計劃<sup>4</sup>，中產階層對全民養老金的支持率是各階層中最高（上層為55%、中層為80%、下層為77%），反映當政府以扶貧的角度，只透過綜援及長者生活津貼這類「社會援助」制度處理退休問題時，卻沒有正視很多夾心階層的退休風險和憂慮。

此外，綜援作為「社會援助」制度，全由稅收支付，不要求受助人供款，當制度只支援少數貧窮長者時，可持續性或不成問題，但當人口持續老化、家庭支援越趨薄弱時，更多長者因退休保障不足而貧窮化時，制度便難以持續。

參考海外社會的經驗，較合理的改革方向應是以「退休保險」制度協助普遍市民在退休後維持一定程度的收入水平，以防止長者退休後變得貧窮的風險，制度以多方供款形式融資，並透過經精算方法確保財政上的持續性。

## 以綜援處理失業問題

現時的綜援制度雖然亦支援失業人士，但基於只支援不能自助者的原則，制度要求失業人士應先透過自身儲蓄、家人的支援應付生活，直至失業者失去所有支援，才可以申領綜援協助應付最基本的生存需要（以單人健全成人為例，綜援領取者的資產不得多於21,500元）。因此大部分失業人士由於仍有一定積蓄或家庭支援，即使失業突然失去收入，在香港也不會得到任何現金支援。

面對一些短期性/週期性失業問題，海外社會一般會以「失業保險」制度來處理，這類制度一般由在職人士的供款支持，當他們失業時，則可以得到失業保險的支援。當市民失業、面對經濟危機時，制度可確保其生活水平不會大幅下滑，同時保持跳板的功能。這類「社會保險」制度無須審查資產，或限制家人支援。為確保可持續性，制度會設領取時限，為短期的失業人士。應付生活需要，待他們找到工作後，便脫離領取失業保險，並重新為計劃供款。如市民超過期限仍未找到工作，則會改由類近綜援的「社會援助」系統支援。

<sup>4</sup> 香港社會服務聯會(2017)公眾對2017年10月施政報告中扶貧措施的意見調查。

## 強化社會保障系統的契機

回顧香港社會援助制度發展之初，香港經歷移民及人口快速增長，經濟環境充滿不穩定性，殖民地政府尚未肯定其財政能力，同時欠缺動員社會整體建立一套較完善合理的社會保險制度的能量。但隨著香港社會多年的發展，較強大的公民社會逐漸形成，市民的集體風險分擔的意識漸增，政府的行政系統亦更完善，現時確實有更多有利條件，去構建一套較完善、處理市民的各種風險的社會保障制度。



# 掌握綜援制度資訊的程度對受助個案的重要性

訪問及撰文：

香港社會服務聯會 政策研究及倡議程序幹事（社會發展）

陳莹冰女士

---

綜援的設計，是因應受助家庭結構、受助者的就業、就學狀況、年齡、是否殘疾或患有長期病患等因素，界定受助個案所屬的綜援種類和金額。對有需要申領綜援的人士來說，這制度相當複雜。他們在申領時已需費一輪周章去理解，而在領取期間，個案家庭及其成員狀況的改變，也有機會影響個案性質，牽連個案受助人所得的援助和責任，甚至招致後果。本文透過訪問一名單親綜援個案案主，探討綜援受助人在個人或家人生活出現變化而要做決定時，是否能充份掌握綜援制度資訊去作知情決定 (informed decision)<sup>1</sup>，若當事人做錯決定將對其領取綜援和生活所造成的影響。本文亦嘗試為社會福利署（下稱「社署」）於綜援資訊發放方面提出建議。

---

單親母親阿怡（化名）和讀中學的兒子依靠綜援相依為命。雖然她患有抑鬱症，但也應綜援要求參與「自力更生綜合就業援助計劃」（下稱「綜合計劃」）<sup>2</sup>，並不時主動向社署職員交代家庭最新情況。去年暑假前，兒子的學校勸阿怡簽署「自願退學書」，當時她一心為兒子好，覺得兒子不適合這間學校，希望他能藉轉校換個新環境，再三考慮後決定退學。之後他們整個暑假都一直在奔波找學校，想不到這個決定卻引來申領綜援上的大風波。

經濟壓力和擔心兒子前途，令阿怡情緒爆煲，抑鬱症病情惡化。十月份阿怡致電社署更新自己的病況，言談間透露兒子當時仍未找到學校。後來職員回覆，阿怡才得悉兒子在過去的暑假剛滿15歲，須參加「綜合計劃」。根據社署電腦資料顯示，兒子已缺課了三個月，社署需向阿怡追討她兒子期間所得的綜援基本金作為未有參與「綜合計劃」的「罰款」，因為兒子不再是學生，之前多付的學生津貼也被署方收回。自從領取綜援後，阿怡一家難有積蓄應付社署的還款要求，最終她以十二個月分期方式應付。這個本來已是捉襟見肘的家庭，要負擔這筆數目不少的債務，實在是雪上加霜。

阿怡對於因為決定安排兒子退學而使生活更見貧困，感到後悔莫及。她慨嘆道：「早知唔簽自願退學書，搵到學校先簽！」阿怡自責自己的疏忽，使兒子沒有保住學位，也牽連大波導致負債。但是，在簽字的那一刻，她確實又沒有想到這個決定會跟綜援有關。最諷刺是，雖然兒子尚在學齡，理應關心何時兒子能再入學，但生活令她只能想著失去援助及債務：「早知一簽就同社署講，咁我就會安排阿仔去參加『綜合

---

<sup>1</sup> 知情決定 (informed decision)：一個人基於充分資訊掌握判斷所下的決定。

<sup>2</sup> 「自力更生綜合就業援助計劃」（「綜合計劃」）：社署規定15至59歲失業的健全綜援申請人沒覓得的工作每個月少於120小時及收入少於社署所定標準的工作，就需要參加此項就業支援計劃。

計劃』，都唔會被扣錢。」阿怡一向重視要主動向社署申報生活變化的責任，但是兒子暑假七月滿15歲的那一刻，在阿怡眼中仍只是一位初中學生，當時兩母子仍忙於找學位，怎樣也聯想不到在綜援制度下他竟變成了「失業成人」，要主動申報和參加「綜合計劃」。

有一次，她的綜援金額突然較上月為多，阿怡在當其時是不以為意，因為她不時也經歷類似情況，並收到社署發出的「調整援助金額通知書」。不過每張「通知書」涉及的金額或綜援期數不一，阿怡未能深入考究，只認為可能是政府推出額外發放多一個月綜援金措施，又或是安排發放特別津貼。事發前，她從不認為社署會「過錯數」。同時為應付生活所需，阿怡每月也用盡戶口所得的全數綜援金，一旦社署「過多左數」，她也無力即時還款。

阿怡好不容易終於還清了這筆「社署債」，她自勉今次經歷，令她在申領綜援上「學精了」，「凡事早啲問社署、問多啲人，或者睇下網上論壇」。她提起現正面臨業主迫遷，並自稱已向社會保障辦事處（下稱「辦事處」）問清楚搬遷後的新租期如何銜接舊租期，確保有足夠的「租金津貼」交租，認為自己已有充份準備迎接搬屋這個生活改變。不過當被問及新租約按金的準備情況時，她即一頭霧水，似乎未有就按金一事向辦事處職員了解，對方也沒有向她主動提供相關資料。

根據《綜合社會保障援助指引》（下稱「綜援指引」）（社會福利署，2019），現時綜援申請人/監護人/受委人，要主動及立即向社署申報影響其個案所得援助金的個人及家庭成員狀況的改變，涉及就業狀況、經濟所得的來源、所持的資產總值、就學狀況、家庭狀況（如搬遷、同住成員人數、婚姻狀況）、家庭開支、成員離港日數、入住或離開院舍，或是否被拘留監禁等範疇。換言之，制度要求申請人對自己及家人生活變化與綜援之間的關係，時刻保持高度敏感。以阿怡的個案來說，她自接受綜援起，便須自行消化社署發放的基本資訊，單是「綜援指引」已有20個部分共49頁。過程中，從來沒有人關心她能否明白吸收這些海量資訊，及能否通過這些資訊協助自己和家人的生活作知情決定。

在訪談中，阿怡有理有節地交代了她的經歷和感受，可見她是一個思路清晰的人，然而她仍難以獨力掌握和跟隨「綜援指引」要求辦事。墜入綜援網的社會最基層人士，要跟這個複雜及充斥各類資訊的綜援制度打交道，本身已不容易，還要求他們在面對各式各樣的生活壓力下，吸收綜援的海量資訊並需要因應社署要求即時且準確的報告生活變化，更是難上加難，稍一出錯便影響家庭財務狀況，可見制度的複雜性，有可能令這些家庭更加貧困。

阿怡的個案反映，稍對資訊欠缺敏感度，就得面對做錯決定的風險並承擔苦果。在訪談中阿怡認為這是源於她的失策，是她個人的責任，但這些關乎生存或基本生活保障的公共服務，設計複雜令受助人無所適從，以致未能保障生活，政府亦有很大責任。既然社會保障辦事處掌握申請人一家的資料，電腦也能顯示資格受助人參與「綜合計劃」的情況，職員是有條件適時從旁提醒申請人報告可能出現的狀況變化，例如在阿怡兒子15歲生日的月份，職員就可向阿怡查詢他就學情況，並提醒如果兒子離校就得參與「綜合計劃」。雖然受助人的生活變化，並不是政府當局可以預見，受助人亦有責任向署方報告，但也應有機制去避免由受助人一力承擔。另一方面，電子訊息科技發達，日後社會保障電腦系統在更新時，應增添自動提醒功能，配合職員的工作。

早於2012年，香港政府華員會的調查（立法會，2012）中就指出，社會保障助理長期人手不足，78%的受訪前線認為工作量不勝負荷，導致服務質素欠佳，影響社會中弱勢群體中最弱勢的一群。在推動增加保障部員工人數的同時，政府也應檢討如何藉增加人手，去加強綜援個案的管理、服務和支援工作。

與此同時，社署亦需考慮加強資訊的透明度，公開《社會保障程式手冊》及安排分享會，讓有機會在社區中向綜援申請人或受助人提供協助的持份者，例如社工或議員辦事處職員，加深對綜援制度內容的掌握，協助他們更全面認識綜援制度及掌握足夠的資訊，為受助人提供更到位的協助。

## 參考資料

- 社會福利署，(2019)。「綜合社會保障援助指引」。香港：社會福利署，檢自：[https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/250/sc/CSSAG0419\(chi\).pdf](https://www.swd.gov.hk/storage/asset/section/250/sc/CSSAG0419(chi).pdf)
- 香港政府華員會（2012）。「社會保障助理所面對的工作量及挑戰的補充資料」  
香港：立法會檢自：<https://www.legco.gov.hk/yr11-12/chinese/panels/ws/papers/ws0514cb2-1912-7-c.pdf>

# 香港社會服務聯會就綜合社會保障援助計劃改革的主要建議

綜援制度實施多年，卻未能隨著市民生活狀況轉變而作出合理調整。現時綜援制度無論在資助金額或申領資格上，並未足以保障需要社會保障支援的基層市民的基本生活，長遠來說需要全面檢討及改革。在短期內，政府亦應先改善各項特別津貼（例如租金津貼）及補助金、豁免計算入息安排及長者申領綜援資格。以下部分為社聯就以上範疇的主要建議：

## 1 補助金及特別津貼

- 1.1 重訂1999年被削減的健全成人及兒童補助金及特別津貼  
(包括租金按金津貼、水、電、煤氣/石油氣按金津貼、搬遷津貼、眼鏡費津貼、牙科治療津貼、長期個案補助金津貼)
- 1.2 劃一發放電話/通訊補助金予健全成人/殘疾人士/長者/身體欠佳者
- 1.3 向有醫療及康復需要但被評為「健全」者提供與醫療及康復相關津貼  
(包括醫療、康復、外科及衛生用品的費用津貼，及特別膳食津貼)
- 1.4 為長者/殘疾人士/身體欠佳者提供陪診津貼
- 1.5 設立破產相關費用的豁免/津貼
- 1.6 設立領取紙本賬單（如銀行賬單）相關費用的豁免/津貼
- 1.7 設立新生嬰兒補助金
- 1.8 改善租金津貼，包括：
  - 1.8.1 提昇租金津貼的水平
  - 1.8.2 改善租金津貼的調整機制
  - 1.8.3 改善及恆常化關愛基金「為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼」
  - 1.8.4 增加給予身體缺損者的租金津貼

## 2 豁免計算入息安排

- 2.1 提昇豁免計算入息的金額
- 2.2 延長剛入職青年的全數豁免計算入息時期
- 2.3 成立「豁免計算入息」金額恆常調整機制

## 3 長者綜援資格

- 3.1 撤回收緊長者綜援的年齡資格

如欲更詳細了解社聯就綜援改革的分析及建議，  
歡迎瀏覽以下網站：

<http://www.poverty.org.hk/node/573>



# 問卷調查

我們希望聽取你對政策報的意見。請將本版列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcss.org.hk。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

## 對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？（請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。）

	最低					最高
所選政策的合適性	1	2	3	4	5	
分析的可讀性	1	2	3	4	5	
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5	
資料的實用性	1	2	3	4	5	

2. 你認為政策報未來應包括什麼政策呢？

---

---

---

3. 你對政策報的其他意見：

---

---

---

## 背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

a.  政界      b.  商界      c.  學術界      d.  新聞界      e.  社福界

f.  其他專業界別：(請註明) \_\_\_\_\_

姓名(自由填寫)： \_\_\_\_\_

聯絡電話/電郵(自由填寫)： \_\_\_\_\_



網上意見回饋



## 讀者意見

---

你對今期政策報探討的議題有什麼想法？歡迎讀者來信，傳真至2864 2999或電郵至 [policybulletin@hkcss.org.hk](mailto:policybulletin@hkcss.org.hk) 與我們分享。

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



瀏覽昔日政策報，可登入<http://webcontent.hkcss.org.hk/pr/Policybulletin/main.htm>

- 創刊號** – 香港2012 – 特首對香港應有什麼承諾？
- 第二期** – 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？
- 第三期** – 香港的退休制度 – 給你信心？令所有人憂心？
- 第四期** – 扶貧紓困由地區做起
- 第五期** – 香港需要一個公民社會政策嗎？
- 第六期** – 市區重建
- 第七期** – 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向
- 第八期** – 逆按揭
- 第九期** – 醫保以外：醫療服務質素
- 第十期** – 市民福利的社會規劃
- 第十一期** – 住房的價值：房屋政策新探
- 第十二期** – 住房的條件：房屋政策新探（續）
- 第十三期** – 「回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎」
- 第十四期** – 人口發展政策 目標的思索
- 第十五期** – 少數族裔在香港
- 第十六期** – 移民政策與社會發展
- 第十七期** – 社會企業：如何推動社會創新之路
- 第十八期** – 香港好青年
- 第十九期** – 從長期護理服務看安老：政策與實踐
- 第二十期** – 香港退休保障：何去何從？
- 第二十一期** – 何謂真·香港人？
- 第二十二期** – 從不同社群角度看 2012 – 2017年特區政府施政表現
- 第二十三期** – 香港基層醫療：反思與前瞻
- 第二十四期** – 支援照顧者
- 第二十五期** – 兒童權利
- 第二十六期** – 社會福利處所規劃及設置



下載昔日政策報

# 促進公共政策質素 探究核心原則、價值

## 《社聯政策報》第二十七期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<http://webcontent.hkcss.org.hk/prs/Policybulletin/main.htm>

電郵：[policybulletin@hkcss.org.hk](mailto:policybulletin@hkcss.org.hk)

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟轉載前須先取得本會同意。



本計劃由香港公益金資助

This project is supported by The Community Chest



網上意見回饋



下載昔日政策報