

香港社會服務聯會
申領綜援的障礙探索性調查總結

1. 摘要

不少市民在申領綜援時遇到各類障礙，使有需要人士未能獲得理應享有的保障。本研究合共訪問了 30 位符合領取綜援經濟條件、在申領綜援上遇到障礙的市民，透過質性研究方式，探討市民在申領綜援時所面對的障礙、對申領者構成的影響，及他們的求助行為。受訪者申領綜援時面對的障礙，包括負面標籤、對綜援的資訊掌握不足、未能處理申請綜援的程序、求助或投訴時遇到困難，及難以使家人配合申請綜援。這些障礙導致受訪者領取不到綜援、失去部分理應享有的保障，或獲取保障的時間被延誤。同時，受訪者在面對障礙時亦有不同的求助行為。研究進一步分析這些經驗背後的綜援制度問題，包括部份社會保障辦事處職員的服務質素問題、綜援制度的資訊缺乏傳播渠道及透明度、欠缺支援案主解決障礙的機制、制度申領程序複雜、負面標籤，以及現時部門欠完善的反饋系統。本研究從海外案例中，尋找值得本地借鑒的方法。

2. 引言

近年，不少前線同工反映，市民在申領綜援時遇到各類障礙，社會保障辦事處職員未能給予適切支援，或是對於申領程序欠缺資訊等，這都使有需要者未能獲得理應享有的保障。這不但違背綜援制度「為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網...以應付生活上的基本需要」的政策目標，亦剝削了市民的基本權利。

本研究合共訪問了 30 位符合領取綜援的經濟條件，但曾在申領綜援時遇到障礙的市民。本研究目標是初探市民在申請綜援時，所面對的障礙及其影響，並尋求減少這些障礙的方法。

具體來說，本研究可分為以下四個範疇：

- 探討受訪者申領綜援時面對什麼障礙
- 了解這些障礙對受助人領取綜援所產生的影響
- 了解受助人在面對這些障礙時的應對方法
- 探討構成這些障礙背後的制度問題，發掘相應的處理方法

須注意，本研究為一探索性研究，目標是透過分析申領綜援遇到障礙的不同案例，從而把這些案例歸納為不同「理型(Ideal Type)」¹。因此本研究並未有處理綜援受助人遇到這些障礙的普遍程度。此外，市民在申領綜援時，亦可以有不同的正面經驗，然而這並非本研究的研究範圍。總括來說，本研究的目標並不是對申領綜援的服務設計作出綜合性評價，而是期望建立一分析申領綜援障礙的框架，協助我們能更準確地分析，並思考如何完善綜援制度，使市民得到更充足的保障。

¹「理型」(Ideal Type)是一種概念工具，由一種現象的特徵及元素所構成，但並不意味著對應於任何一個特定情況的所有特徵。同時，它並不是指完美或理想的事物，或統計上的平均值，而是指某種現象的大多數情況下體現出的共同性與規律性。

3. 研究方法

3.1. 研究內容

是次研究主要是探討市民申領綜援的過程中遇到的障礙。概念上，「申領綜援」是指本身不是綜援受助人的市民申請綜援的過程，亦包括本身是綜援助人的人去申請各項特別津貼、更改申請資格，或處理各項與領取綜援時相關行政程序(例如提交收據)的過程。這些過程可以包括決定申請綜援、尋找相關資訊、預備文件、填寫表格、與職員溝通及與家人解釋等。至於「障礙」，則是指市民在申領與綜援相關的各項權益時，所遇到的困難。這可以是指市民在申領過程中感到的不便或不快，也可以是指市民領取不到或延遲領取本身所應領取的綜援金。據此定義，如市民是因為綜援制度本身並未把他們的需要納入資助範圍(例如因某個案非本港居民而領取不到綜援)，則將不屬於是次研究課題範圍之內。

3.2. 調查形式及內容

由於過去香港缺乏有關申領綜援障礙的研究，本研究是以扎根理論(Grounded theory)的方法學進行，即不以特定理論假設出發，而是透過對實際資料的觀察，才歸納出抽象的概念。是次研究的資料主要來自與曾申領綜援的市民進行深入訪談，內容主要為圍繞下列 3 組問題進行訪問：

- 受訪者在申領綜援時，曾經歷了什麼障礙
- 這些障礙對受訪者帶來甚麼影響
- 受訪者有什麼求助行為，是否能解決這些障礙

每次訪談以研究員與被訪者單獨訪談的形式進行，歷時約 45 分鐘。研究員於訪問後，把內容的摘要整理成文字記錄，並進行主題分析。每當分析出現新主題時，研究員將會已有個案參照分析，並繼續與新個案進行訪談，直到再無新主題出現時(即呈飽和狀況-Saturated)，才停止調查。研究結果訪問了 30 個案。

3.3. 抽樣方法

本研究以立意抽樣(purposive sampling)和雪球抽樣(snowball sampling)的方式進行抽樣，以選取深入訪談的被訪對象。我們先透過非政府組織，招募曾申領綜援，並在申領綜援期間遇到障礙的基層市民接受訪談(包括因障礙而放棄或被拒絕申請綜援，領取綜援後得不到被賦與的足夠保障，

或獲得保障的時間被延誤)。完成訪問後，我們邀請受訪者轉介其他受影響的基層市民參與研究。

為反映出不同市民在領取綜援時的各類障礙，我們特定根據服務使用者申領綜援的類別(長者、殘疾、健全成人/兒童)，他們的人口特徵(年齡、性別、教育程度、是否單親)，以及前述他們領取不到綜援的性質，設計立意抽樣的框架。

當中在領取不到綜援的性質方面，主要是根據 Oorshot(1996)的「領取(take-up)不到足夠保障」概念，設計抽樣框架，該概念把領取不到足夠保障的性質分為三個層面：

3.3.1. 首階段及次階段(primary and secondary non take up)：

首階段領取不到足夠保障是指合資格申領綜援的潛在受益者，自行作出不申領綜援的決定。次階段則指原本合資格申領綜援人士曾申領綜援，但有關申請被拒絕。

3.3.2. 全數及部分(total and partial non take up)：

領取不到全數保障，是指合資格申領綜援人士因決定不申請或申請被拒絕等原因，而領取不到任何綜援金額。領取不到部分保障是指合資格人士只領取到部分原本符合資格領取綜援金額，實際領取金額比應得的金額少。

3.3.3. 永久性及暫時性(Permanent or temporary non take up)：

永久性領取不到足夠保障是指因各種原因，合資格申領綜援者在其合資格直至資格失效或到期期間，沒有領取綜援。而暫時性領取不到足夠保障，則指合資格人士從開始申請綜援直至正式獲得綜援金額之間出現時間差(time-lag)。

本研究的訪談於 2019 年 11 月至 2020 年 3 月期間舉行，合共招募了 30 名受訪者進行訪問²。受訪者領取綜援的類別(圖表一)、人口特徵(圖

²其中一名受訪者因患嚴重精神病而未能溝通，該個案由社工陪同下接受訪問，並由社工協助補充相關資料。另有一名為有腦退化的長者，因未能溝通，該個案由朋友陪同接受訪問及協助補充。

表二)·及領取不到綜援的性質(圖表三)的分佈如下：

圖表一：受訪者申領綜援的類別

申領綜援的類別 ³	百分比	個數
長者綜援申領者 ⁴	33%	10
殘疾綜援申領者 ⁵	33%	10
健全成人/兒童綜援申領者 ⁶	33%	10

圖表二：受訪者的人口特徵

人口特徵 ⁷		人數	佔整體百分比
性別	男	11	37%
	女	19	63%
年齡	30 歲或以下	3	10%
	31-50 歲	9	30%
	51-70 歲	13	43%
	70 歲以上	5	17%
教育程度	小學或以下	11	37%
	中學	17	57%
	大專及以上	2	7%
是否單親	非單親	22	73%
	單親	8	27%

充資料。另有兩名少數族裔受訪者因為未能用英語溝通，經轉介個案的社工安排由翻譯員協助訪談。

³領取或申請的綜援類別。

⁴包括殘疾及非殘疾長者。

⁵包括殘疾成人/兒童申領者(不包括殘疾長者)。

⁶受訪時正在申請由健全綜援轉為殘疾綜援的申領者亦計算在內。

⁷受訪者申領綜援遇到障礙時的狀態。

圖表三：受訪者領取不到綜援的性質

領取不到綜援的性質	人數	佔整體百分比 ⁸
首階段及次階段 (primary and secondary non take up)		
首階段	17	57%
次階段	18	60%
全數及部分 (total and partial non take up)		
全數	15	50%
部分	20	67%
永久性及暫時性 (Permanent or temporary non take up)		
永久性	4	13%
暫時性	30	100%

此外，基於個別群體或有其獨特性，以上受訪者中，亦包括 3 個少數族裔個案及 1 個雙非家庭個案。

3.4. 研究限制

本研究的目標是要客觀及系統地探究市民在申領綜援時遇到的障礙，基於研究方法的設計，本研究仍有下列的限制。

首先，本研究在選取研究對象時，雖然務求令樣本足夠多元化，使個案涵蓋不同類別的綜援受助人及遇到不同障礙的綜援受助人，但由於研究以滾雪求抽樣的方式進行，被訪對象傾向與社會服務機構或其他服務使用者有較強的聯繫。根據同工的經驗，事實上在領取綜援上遇到障礙的市民，卻有不少本身社交聯繫較薄弱，是次研究較少機會接觸這方面的樣本。

其二，如上章節所述，本研究中所謂申領綜援過程遇到的障礙，是指綜援受助人在領取本身在制度中被賦與所有權得到的福利時所遇到的障礙，因此本研究將不會處理現時綜援制度在覆蓋性、保障範圍及保障水平本身是否合理。然而實際上，服務使用者領取福利時遇到的障礙，很多時與上述三者息息相關。例如不少綜援受助人嘗試透過酌情權以個人身份獨立領取綜援時遇到障礙，然而此障礙的根源則是現時綜援只能以住戶為單位申領

⁸由於有部分個案出現超過一次或一類領取不到足夠保障(non take up)的情況，因此每個組別總和有機會多於 100%。

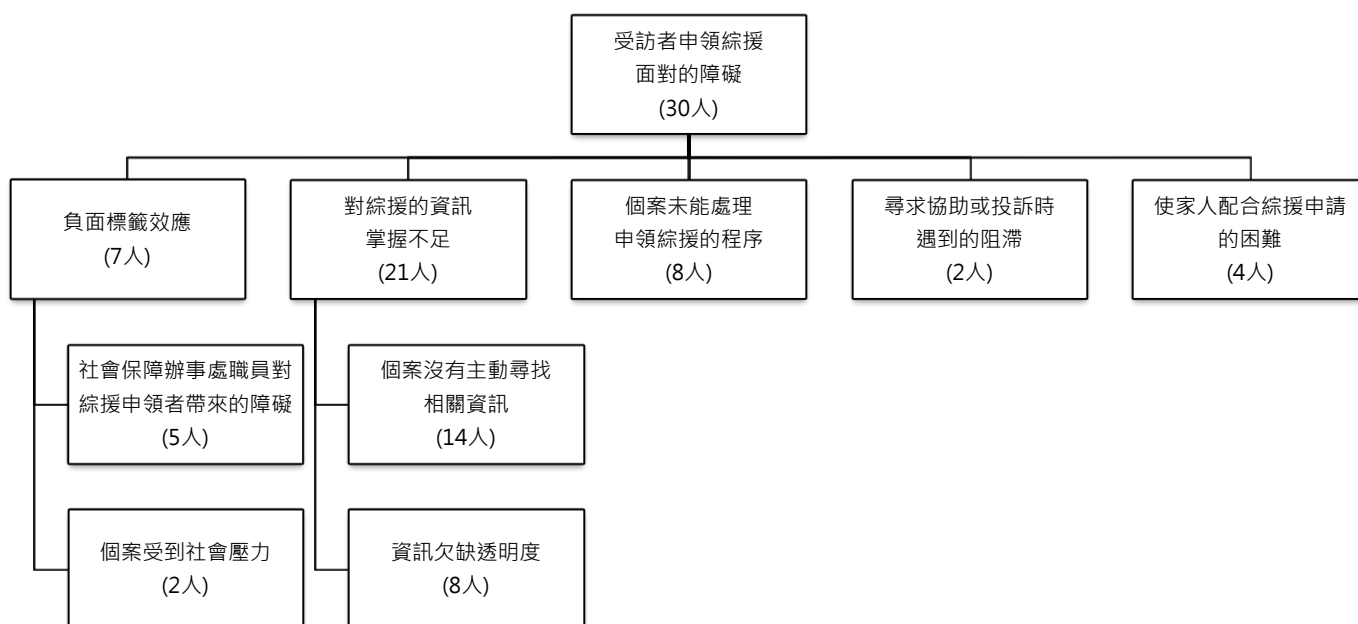
的制度設計。因此本研究只把焦點集中於申領過程遇到的障礙，將會忽略與該障礙相關，更宏觀的福利設計問題。

其三，本研究的對象都是在申領綜援中遇到障礙的市民，因此本研究並無調查現時綜援制度中，各項協助市民解決這些障礙的機制。事實上，由於本研究並非量性調查的先導性研究，研究結果只能透過在個案中呈現出的各種障礙，建立起各種障礙的理型(Ideal Type)。至於有關障礙在實際綜援申請個案中出現的普遍性，需留待日後其他研究作進一步探討。

4. 研究結果：受訪者申領綜援面對的障礙

綜合各個受訪個案申領綜援的經驗，受訪者申領綜援時面對的障礙，可分為以下 5 類(圖表四)：申領綜援的負面標籤效應、對綜援的資訊掌握不足、個案未能處理申領綜援的程序、尋求協助或投訴時遇到的阻滯，及使家人配合綜援申請的困難。

圖表四：受訪者申領綜援面對的障礙



註：由於有部分個案申領綜援期間遇過多於一次障礙，因此面對不同障礙的人數總和有機會多於總受訪人數。

4.1.1. 申領綜援的負面標籤效應

不少受訪者在申領綜援的過程中因為綜援的負面標籤，令他們即使有需要仍然拒絕領取綜援；或是在領取綜援後，即使有部份需要可由綜援支援，亦不願意向社會保障辦事處申領。造成負面標籤效應的原因，部份與社會保障辦事處職員在處理綜援個案的過程有關，部份與整體社會對綜援受助人帶來的壓力有關。

4.1.1.1. 與社會保障辦事處職員相關的負面標籤

不少受訪者反映個別社會保障辦事處職員的態度及處理個案的手法，讓他們感到被冒犯。當中有部分個案反映，社會保障辦事處職員與他們溝通的態度，往往帶有歧視。言談間職員認為申請綜援的市民較低等，或認為服務使用者故意騙取綜援。

個案 13 曾經試過一家四口申請綜援，但經驗十分差，在社會保障辦事處「經常受氣」。

「佢要上嚟家訪，開晒全屋啲櫃筒，逐格逐格開，裝埋個床下底，好侮辱。當時先生太嬲頂唔順，拎咗把斧頭出嚟，追住佢嚟斬，趕咗佢出門口。」自長者生活津貼推出後，丈夫不想再領綜援，自行轉領長生津，以至家庭有 6 年時間沒辦法再申領綜援。

後來此家庭的長子自殺，次女亦因此有情緒創傷，數年後案主沒辦法再負擔起生活，決定再去申請綜援。雖然成功申請，但這次的經驗仍令案主感到飽受歧視，同時亦延誤了案主接受援助。

「申請嗰時好受創，有職員更叫我做『老鼠甲由』，又要分好多次交啲文件上去...有次我太嬲話唔再申請，點知比佢鬧番轉頭話我一定要申...唔係淨係我，我女人都好啲，好多時上到去見啲男人老狗一支公比佢地奚落。」經過雙方爭論下的申請過程，案主終在提出申請後 5 個月成功申請綜援。

個案 14 的丈夫失業時曾申請過綜援，參與了自力更生綜合就業援助計劃一個月後，成功找到工作，便停止領取綜援。然而案主認為那次申領綜援時的經驗很差，職員很不尊重。數年後丈夫再次失業，當時用盡了戶口的錢，案主試過兩次上社會保障辦事處申請綜援，仍然被職員質疑濫用綜援。

「職員話我地咁後生，都唔去做嘢。又問我地之前賺咗啲錢去晒邊。我心諗，我唔洗養家咩。」

最終案主也因為太難受而放棄申請。後來沒有錢交租，有數個月只能瞓沙灘過夜，直至後來教會有人找到她，給他臨時住所才能暫時解決困難。

案主及其丈夫數年後再失業，因上次申領綜援的負面經驗，最初拒絕再申領綜援，但最終因臨盆在即，案主被逼再求助於綜援，然而那次經驗仍是十分負面。

「後來我大住肚冇辦法，已經欠租咗兩個月，就快比業主趕走...我去

搵教會姑娘借錢，又去綜合家庭服務中心，中心姑娘叫我申請綜援，我有辦法唯有再去...個職員又話我地咁後生，唔做嘢，啲說話好難聽。」

除了言語上感到被冒犯，有部分受訪者則認為社會保障辦事處職員在處理程序的手法，亦令他們感到被冒犯。

個案 7 患乳癌並接受治療後，失去工作能力，需要申請綜援，過程中感到不被尊重。

「個職員處理得好求奇，申請時逐次叫你嚟交文件，一個月要上去成一兩次，每次都話要補交一份文件...試過銀行月結單、結婚證明、離婚證明、曾經買過樓既證明逐份交，從來冇一次白紙黑字話要交啲咩，做嘢好馬虎，態度又差。每次問佢地問題，次次都答啲唔同既嘢」。案主曾親身到社會保障辦事處超過 5 次，才交齊申請所需文件。

部份個案感到被社會保障辦事處職員冒犯，並不一定與職員本身的態度有關。領取綜援人士大多為弱勢社群，他們在領取綜援時本身亦已因個人的不幸而積慮不少壓力，如職員的敏感度不足，即使他們本意只是向受助人解釋申領綜援的資格，或要求受助人配合申請程序，亦容明使受助人感到被冒犯。

個案 9 在一次意外昏迷後失去工作能力，其家人已與案主不再聯絡。醫務社工轉介案主申請綜援，但申請手續繁複，案主感到在申領過程中社會保障辦事處的職員沒有體諒其困境。

「佢成日都叫我補交啲咩，好似唔信我咁。之後又叫我補交租單，咁我同屋企人都冇再聯絡，點拎比佢。跟住佢就要我去民政處宣誓話我已同家人脫離關係，後來又再要我補交學歷證明。」

個案 19 是單親媽媽，有兩個 3 歲大的兒子。由於沒有人協助照顧，案主每次到訪社會保障辦事處時必需帶著兩個孩子，常常感到被職員

歧視。

「佢成日都問我做咩好帶小朋友落嚟，又話『你成日帶小朋友嚟，佢地又咁嘈，你搵辦法氹下佢地啦。』佢地得三歲我點賴低佢地。」

4.1.1.2. 個案受到社會壓力

此外，阻礙受助人申領綜援的負面標籤效應，亦可以是來自社會的壓力。不少被訪者都感到社會普遍對領取綜援的受助人並不友善，並認為不少市民都覺得他們領取綜援的動機是希望騙取綜援。

個案 18 年老時因替兒子還貸款花掉積蓄，想申請綜援，但期間感受到的社會壓力，曾使他卻步。

「個個話我明明有層樓，仲好去靠政府養。幫個仔還錢連層樓都賣埋啦，唔通我又同佢講喇喎...本身我都唔去拎，去到戶口真係冇晒錢，冇晒辦法。」

後來，即使案主決定申請綜援，社會保障辦事處卻不信任案主花掉了賣樓的收入，拒絕其綜援申請。自此，案主便沒有再嘗試申請綜援。當案主與太太戶口存款餘下數萬元時，不敢再花積蓄，唯有重投保安工作，維持了超過十年，至今 80 多歲仍不敢退休，每月工作 20 天，靠少於 6000 元的月入維生。

個案 29 符合領取綜援的資格，但沒有申請綜援。

「我有問過人㗎，啲人話做咩要去申請，問我係咪揸兜，定係想扼飯食。我都唔想比人知呀，話我懶做嘢好去拎，之後我都唔敢再問。」

4.1.2. 對綜援的資訊掌握不足

綜援受助人面對的另一障礙，是不少案主對綜援的資訊掌握不足。造成資訊不足的原因主要有兩點，一是案主沒有能力或意識主動尋找相關資訊，二則是有關資訊並不公開或方便給市民查閱。

4.1.2.1. 個案沒有主動尋找相關資訊

案主沒有尋求資訊的其中一常見原因，是案主一直誤以為自身不符合領取綜援的資格，因此沒有主動尋求資訊了解有關制度。

個案 26 為獨居人士，以往靠洗碗、清潔工作維生，後來身體發現腫瘤需要切除。半年內進行兩次手術，花費了大筆開支，積蓄所餘無幾。

「當時戶口已經冇咩錢，但都冇諗起綜援。我有啲強積金，以為要洗到戶口一蚊都冇先可以申請，於是每個月借人一萬蚊交租、比醫藥費。借咗半年醫院社工講先知自己可以申請。」

個案 10 是 30 多歲的精神病復者，行動不便，以往靠領取傷殘津貼和家人生活上的支援維生。案主有一次向醫生表示再沒有錢到日間醫院覆診。

「醫生叫先識去申請綜援。」

案主在病發後數年才意識到自己可嘗試申請綜援。

另一常見情況，則是案主知道綜援制度，但是在領取綜援後，並不知道設有各項特別津貼，以至有需要時亦不懂尋求相關資訊。

個案 9 為 20 多歲的殘疾人士，入住私人老人院後申請綜援，試過兩次自行搬遷至其他院舍。當訪問員出示綜援指引並向案主了解其曾否申領搬遷津貼，案主表示從不知道有該項津貼。案主十分驚訝，逐頁揭著指引，專注地閱讀了內文。

「呢本咩嚟，我都係第一次見到呢本嘢，邊度可以攞到？」對於指引列出自己有權申領的多項津貼、之前從不知情，感到震驚。

個案 27 是獨居長者，領取綜援期間曾搬遷，訪問員向其了解有沒有申請搬遷津貼。

「我唔知道有津貼，冇申請，都冇拎收據。」另外亦表示不知道自己可申請津貼應付眼鏡、牙科、電話費等開支。

前述的個案 10 獲批綜援後，一直有使用殘疾人士專用的交通工具或的

士去覆診，直到申領了綜援兩年後，偶然從朋友口中才得知可領取相關津貼。

「之後我先至識得申請津貼。」

此外案主一直亦有參與中心活動，發現中心其他殘疾人士參與活動時可以申請綜援的津貼。

個案 16 為精神病康復者，領取殘疾綜援。案主一直都不清楚自己可領取什麼特別津貼。

「唔知呀，唔知呀。我淨係聽人講過可以配眼鏡，我冇聽過每個月有電話費啲，我唔知有，冇拎過呀。我都唔知筆錢點計，咩都唔知。但總之就唔夠洗，問過幾次人地借錢。」

對於少數族裔來說，由於語言的障礙，使他們有更大機會不了解自己領取綜援或各項特別津貼的權利。

個案 12 為印度籍長者，丈夫離開香港回印度後，以個人身份申請綜援。案主對綜援制度有十分正面的評價。

翻譯員協助案主翻譯「The experience is fine...My friend (staff from the field unit) comes and visits me once a year. He is nice. No one come to my home... I don' t ask for anything. I am okay with everything.」

然而，當問及案主曾否領取長者合資格申領的特別津貼時，案主表示不清楚有這些津貼。

翻譯員表示「She doesn' t know anything about the subsidies. She has never heard of it」。

另有部份個案，因社會保障辦事處職員在開始時給予他們錯誤的資訊，以至他們誤以為自己不符合某些津貼的資格，自然亦不會再尋找相關資訊。

個案 28 的兩個孩子將入讀幼稚園，均獲全日制幼稚園收生。案主向社會保障辦事處了解是否有學券或學費減免。

「佢話『我呢度唔知㗎㗎』，又話如果佢地兩個讀全日制唔會批綜援比我。我當時覺得合理就冇再問。後來有次係街站撞到社工傾開計，先知原來拎綜援都可以讀全日制，好激氣。」

個案 8 為退休公務員，年老時經濟出現困難，需要申請綜援。案主現居於約 70 呎大的「天台屋」，平日需要步行 9 層樓回家。

「批咗綜援之後，佢話我住嗰度係潛建，冇批到租金比我，平時要慳住先夠交租...嗰時以為唔得就算，一直冇同人講...佢咩都唔係好理，唔理你明唔明㗎㗎，我淨係比佢 60 分...家訪嗰時，佢好似連行入屋都唔想行咁...後來係中心識咗姑娘，佢見我慘，間中拎啲電器呀、米呀、買啲餸上嚟比我。」

社工對話中無意間發現案主沒有獲批租金津貼，立即去信署方，並與案主一同見社會保障辦事處職員。及後社會保障辦事處職員回覆，表示舊職員已離職，過去一直弄錯，後來一次過補發過去超過一年欠發的租金津貼予案主。

4.1.2.2. 資訊欠缺透明度

即使受助人明白自己有可能受惠於特定的制度，但往往感到署方的標準並不清晰，而當他們嘗試尋找有關資訊，亦掌握不到有關資訊的細節，最終使他們無所適從，導致領取不到補貼，或綜援被扣減。

個案 5 患罕見病，需要換輪椅坐墊，坐墊需要約 1000 元一塊。

「佢話唔可以一年內換超過一次坐墊，我好無奈，我問佢邊到有條文寫明，佢都冇講，我問議員都唔知...我都唔明對於我地坐輪椅既人嚟講，坐墊一定係生活必需品啦，點會爛都唔可換，你話係咪喇？」

案主日常需要使用能夠升高降低的桌子及放大機，即使多番找到醫

生、治療師簽發醫生紙，協助申請特別津貼，經多次嘗試均失敗。

「我問過好多次究竟有啲咩係申請得？有咩係唔得？有咩準則決定批定唔批，但一直都有個 list，又有答案。」

後來某次經社福機構的物理治療師協助，成功爭取使用升高降低的桌子，但放大機則未能成功。

「我都唔明點解而家得，之前又話唔得，究竟邊啲得邊啲唔得？」

上述服務使用者感到標準不清晰，甚至標準不一的情況，有時亦出現於與申領綜援相關的行政措施(例如交回收據的要求)，結果往往使服務使用者未能配合有關要求，而蒙受損失。

個案 23 為殘疾綜援領取者，使用家務助理服務。案主一般會在使用服務後拿收據，交予社會福利署領取津貼。

「我平時用青少年中心既家務助理，中心有時唔係即時出收據，我有試過因為社署截數前未交單所以 claim 唔切...人人既截數期都唔同，我見有啲人話係半年，有啲人話係一年，我都唔知邊個先啱...我問過啲職員，明明話係應該兩個月就收一次單，但佢話因為唔夠人手，所以叫我儲埋啲單，半年先至一次過交，如果唔係啲單太散。咁即係要幾耐交一次單？有時又話我啲單過咗期唔比 claim。」

個案 22 為長者綜援領取者，有糖尿病。案主曾想申請津貼支付糖尿試紙的開支。

「因為當時社署遲咗出紙，我覆完診佢先出到比我，我又唔可以成日見到醫生拎比佢簽，社署叫我拎張紙去醫療記錄署比醫生代簽，但每次都會延誤，又有話限左幾時一定會簽得番嚟。誤咗 4 星期、6 星期、12 個星期先簽番嚟都試過。有次簽咗番嚟，社署話『已經過咗期，冇得 claim』，批唔到津貼。我試過幾次，簽得番嚟嗰時已經過咗幾個月，因為遲咗簽，結果頭幾個星期洗咗啲錢都 claim 唔到，冇得追番。成日都係咁，要自己拿錢出嚟，啲綜援金七除八扣，淨番好少錢。」

個案 15 懷孕時申請綜援，居於內地的丈夫擔心她自己一個在港生活，請她一同到內地居住。

「於是我跟先生番汕尾，原本諗住住一段短時間，後來係汕尾收到社會署電話，話要我即刻番嚟，否則會扣綜援。我即刻大住個肚自己番香港，淨係留咗係大陸一星期...番到嚟之後批咗綜援，就扣咗一星期錢。點解會咁？」

4.1.3. 個案未能處理申領綜援的程序

申領綜援制度的行政程序複雜，而領取綜援人士大多為弱勢社群，不少在理解能力上或行政處理能力上，往往未能應付辦理手續、申請銀行證明、醫療證明等程序，在申領綜援時構成障礙。

個案 14 懷孕 9 個月後失業，需要申請綜援。申請期間感到程序很複雜，不懂處理。

「佢要我交銀行月結單，但我冇用個戶口太耐，要重新啟動番先可以拎月結單，銀行職員話要放 10,000 蚊入去，我點會無啦啦有 10,000 蚊，我唔知點算...好彩後來銀行個職員好人，話免收我錢，佢係主安排既天使...我大住肚咁去入境署，之後又要去醫院證明自己係大肚...仲叫我先生拎強積金證明，我先生要番工，淨係可以星期六日先得閒，我又唔識點搞。」

當時案主已欠租兩個月，正面對業主的迫遷威脅。案主提出申請及處理手續超過 3 個月，才完成整個申請程序，獲批綜援金。

個案 2 想申領綜援、公屋及處理工傷問題，經轉介後到訪了不同單位，但最終案主根本不明白不同制度的內容及申領辦法。

「我有去過社會保障辦事處、勞工署、醫院、房署、家庭服務中心、精神健康中心，又去過搞咩職津，比人點嚟點去。但一直都唔知去唔同地方係要申請啲咩，要辦咩手續，比啲表我又唔識填...唔知入面講咩。我想有人陪我去搞，我都唔明做緊咩。」

案主由第一次到社會保障辦事處提出申請，直到受訪時已超過 5 個

月，仍正在辦理申領綜援手續，未成功申領綜援。

註：

案主接受訪問當天，亦帶著從各部門職員手中索取回來表格，當中包括綜援申請表、職津申請表、公屋申請表，及有關公立醫院醫療費用豁免的資料及單身人士宿舍的資料(但對於這些表格，案主都表示並不理解不同計劃的內容，以及如何填寫及交回有關表格)。

此外，如綜援受助人申請特別津貼，則往往涉及更複雜的行政程序，有時亦需要受助人持續追討，但受助人往往缺乏相關經驗及能力。

個案 6 曾在貨櫃碼頭工作時因工傷需要截肢，兩年後案主和太太成功申請綜援。後來太太因中風情況血液會凝固，需要購買驗血機定時監察。

「嗰時醫生已經批咗，係睇咗係社署度未批。等咗成年，有次我太太血液凝固，冇食藥過咗身...佢拖咗一年都未批部驗血機，間接令我太太死。」

案主感到非常無奈和憤怒。

「後來我打番去同佢講，我唔洗驗血機喇，佢死咗喇，佢同番我講話可以申請殮葬費...之後醫院物理治療師同我講其實可以預先買驗血機，唔洗等社會保障辦事處批咗先買，我嗰時又唔識...後來我要換義肢，太複雜我都冇再去申請，寧願用輪椅...而家部血糖機都係自己慳番嚟買，冇再去申請津貼。」

個案 21 是電動輪椅使用者，多年靠綜援維生。

「4 年前架輪椅開始壞，我嗰時已經入紙申請架新既。醫生幫我寫第一次紙，交到去社署佢話寫得唔清楚，我都唔知點先為之寫得清楚。話我唔符合資格，要寫到明有幾多粒螺絲...我話比醫生聽，醫生話佢都唔識，轉咗我去職業治療師。後來職業治療師再寫，都係失敗，我唔知點解...年幾之後部輪椅終於跪低，出唔到街...後來社署批咗部租既比我，但租人地既，我怕整壞咗賠唔起，所以我邊度都唔敢去，好少見

朋友，除咗覆診同落街食飯都唔敢成日用部輪椅落街。」

「我一路有繼續申請番部輪椅，搵過議員幫手...試過好多次寫紙，3 至 4 年嚟一共搵咗醫生寫咗 6 封醫生信，次次都唔得，不斷搵醫生重新寫過。我一年先有機會睇一次骨科，用咗 3 年時間，等佢每年重寫一次，寫咗 3 封...期間又睇咗幾次其他科覆診，另外寫咗 3 封，但都有用，因為一定要係骨科醫生寫...我話想申請輪椅，社署叫我搵醫生，醫生又叫我搵職業治療師，治療師寫完社署又話寫得唔清楚，分數唔夠叫我去問醫生，醫生又問番治療師，治療師又話已經寫得清楚只係社署唔批、叫我搵社署...重重覆覆將我推嚟推去。就係咁申請咗 4 年，近排先至成功申請到架新輪椅。」

上述提及的問題，即使是建全的綜援受助人亦往往感到難以處理，如綜援受助人是精神病患者、有社交障礙，或有認知上的障礙，他們在處理有關申領的程序將往往遇到更大困難，以至未能得到保障。

個案 3 獨居，其兒子協助其申領綜援，並獲批健全成人綜援，因而要參與自力更生綜合就業援助計劃。然而，案主沒有按時到就業服務單位與社工會面，在一般情況下，該案主將因拒絕參加自力更生計劃而被停止發放綜援。然而，有關就業服務單位的社工在決定進行家訪後，方發現案主為嚴重精神病患者(見附加資料一)，並無能力參與自力更生計劃。

案主若要豁免參加自力更生計劃，及得到較高額的殘疾綜援，必須由失業綜援轉為領取殘疾綜援，然而當中涉及的程序複雜，案主難以自行處理。最終該負責就業服務的社工，在職責範圍以外把案主送院，並協助案主處理有關申請⁹。

該名社工表示：

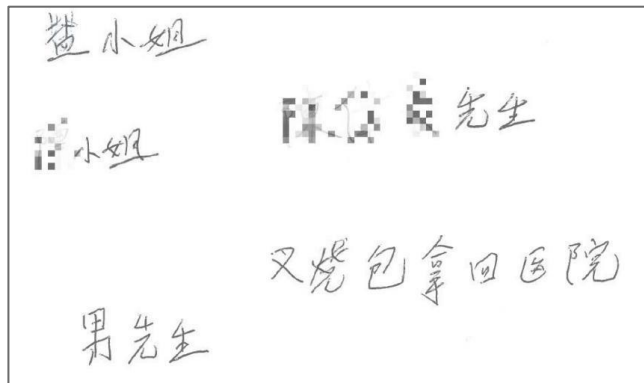
「我叫當席護士幫手同醫生講幫佢轉番殘疾(綜援)，個護士叫我去樓下搵醫務社工搞，落到去個社工又叫我上番去樓上搵醫生搞，如果唔係

⁹上述社工由於負責處理領取綜援人士的就業支援，這些工作(包括到案主家進行家訪)實際上並不屬於該社工的職責範圍。

要當事人親自嚟搞。大佬呀，你睇佢個款都知，佢自己點會有可能搞到...老實講比著佢遇到第二個社工...邊有咁多時間理到咁多，一早同咗社署講 cut 佢綜援啦，係咁啱我發現到，依家先可以星期日用自己時間番嚟跟進番。」

附加資料一：

在訪問期間，因案主有嚴重的認知困難，故未能以言語回應大部分問題，上述資料主要由該名社工提供。以下為案主在訪問期間僅試過用文字表達簡單的語句¹⁰：



個案 24 患認知障礙症及糖尿病，需要用尿片。由於認知及記憶力較弱，案主經常不能按時遞交單據，以至未能領取綜援下的特別津貼。

案主的朋友表示：

「叫佢儲半年單截數前交，根本冇可能！又唔知邊日前要交單，唔好話要記得幾時交丫，佢直頭連要攞單都唔知...係有社工跟佢呀，但社工一個對幾十個，邊幫到佢哩啲。係有個一對一既義工嚟探佢既，但人地都唔會跟足佢 24 個鐘㗎嘛，邊到知佢幾時買咗啲咩。唔係淨係佢係咁㗎，好多精神病、長期病、腦退化啲啲、老人家冇記性啲，都唔會記得自己幾時拎單幾時交單啦。不成文規定話係半年交一次，就算真係，佢地都唔會記得要交啦。」

4.1.4. 使家人配合綜援申請的困難

現時申領綜援基本上以家庭為單位，有案主表示即使自己感到家庭需要

¹⁰圖片中涉及案主及該名社工個人資料的部分經過處理。

領取綜援，但自己卻無力說服其他家庭成員領取綜援(或辦理有關手續)，結果成為他們申領綜援的障礙。有些個案即使透過酌情權以個人為單位申領，他們實際上亦只是以自己一人的綜援金，供養整個家庭，未能處理有需要家庭成員未能得到綜援支援的問題。

個案 25 離婚前一家三口生活，當時前夫失業，生活拮据，案主從朋友口中得知可以申請綜援。案主曾多次向前夫提出舉家申請綜援，但前夫每次皆以「只是暫時失業，很快會找到工作」為由拒絕，更質疑案主是否「嫌他冇錢」。案主一家需要節衣縮食，向親友借貸渡日，這樣的生活維持了兩年。

「唔單只捱窮，仲要成日要睇人臉色，人地唔係話下下都肯借比你，借咗都唔知有冇得還，我話攞綜援佢又唔肯，我唔食個仔都要食。」

後來案主與前夫離婚後，才能辦理綜援申請。

上述的個案 13 的長子自殺，其次女有情緒創傷，從此不再與外界接觸。數年後案主沒辦法再負擔起生活，決定申請綜援。然而因次女不能與外界溝通，故無法協助次女申領綜援保障。

「個仔死咗之後，個女就有情緒問題，佢完全唔肯再見人...我同佢去 Mcdonald 撞到個朋友過嚟同我傾兩句，個女即刻自己衝入廁所匿埋，唔肯出番嚟。醫生都唔肯睇，更加唔洗旨意叫佢去(參加自力更生計劃)搵工，所以佢申請唔到...而家係靠我份綜援金同佢兩份用。」

此外，雖然現時如有需要的市民，如與其他不合資格領取綜援的同住住戶未成員未有經濟聯繫，理論上，市民可以透過酌情權以個人為單位領取綜援。然而，即使市民期望以此形式領取綜援，亦需要其他家庭成員作一定配合(如容許家訪)，但也有受訪者難以處理這些問題，以至難以申領綜援。

個案 2 過去在餐廳「洗碗」，因為工作時受傷失去工作能力，靠積蓄維生。因為沒有收入，姪女的女兒剛巧在外國留學，家中空出一個床位，案主暫住姪女家。直至案主戶口剩餘 5000 元，決定申領綜援。

期後案主得知社會保障辦事處需安排家訪才能申請後，因她未能說服姪女接受家訪，因此放棄申請。後來經自力更生綜合就業援助計劃營辦單位社工協助下¹¹，最終才得以說服姪女，接受社會保障辦事處家訪以辦理綜援申請。

「我問過個姪女，佢話唔比家訪，話再問就趕我出街。跟住我同番社署講，佢話唔家訪唔得，跟住就取消咗我個申請...我好失望，又好嬲，佢擺明歧視你，一諗起就啲眼淚就流出嚟...試咗幾次都唔得，我已經好心淡。」

4.1.5. 尋求協助或投訴時遇到的阻滯

上述研究顯示，市民在申領綜援時遇到不少障礙，服務使用者往往需要社區人士(例如議員或社工)協助他解決這些障礙。然而，是次研究有部份受訪者表示，社會保障辦事處的職員並不鼓勵這些求助行為。

上述的個案 25 離婚後領取綜援，由於前夫獲判需支付贍養費，因此相關收入一直從綜援中扣除。後來前夫拖欠贍養費，但同時綜援金仍被繼續扣除，於是案主向社會保障辦事處了解。社會保障辦事處職員最初表示需要扣除綜援金，後來案主向議員求助後，卻證實是社會保障辦事處出錯，然而職員卻對案主的求助行為表示不滿。

「佢話係會扣㗎㗎，除非證明咗前夫真係冇比錢我，我有去法援署申請追討，但社署都話唔得，扣咗我幾個月。於是我搵議員，最後原來個職員搞錯咗，唔應該扣我錢...後來佢打番嚟話番我轉頭，問我做咩搵人，搞到佢，又問我搵過邊個幫手，叫我列番晒出嚟比佢。」

個案 7 患乳癌後申領綜援。因手術後的緣故，需要住一個有升降機的單位，月租 5200 元，超出月租 1700 元的綜援津貼上限，因此沒獲批

¹¹由於有關個案最初的綜援申請失敗，因此理論上這個案並非該綜合就業援助計劃同工的服務對象。然而，因案主曾到社會保障辦事處及綜合家庭服務中心求助，也未能處理其申請綜援的困難，故有關就業服務單位的社工在職責範圍以外支援案主，協助案主與姪女溝通，以處理有關申請。

綜援。案主後來向區議員求助，區議員就租金太高的問題打電話與社會保障辦事處周旋。

「區議員打過去社會福利署搵個職員，之後佢(職員)即刻打番嚟鬧我話我好搵人幫手。」

此外，亦有被訪者表示，因感到申領過程涉及行政失當，而希望作出投訴，結果卻換來職員不合理的對待。

上述個案 7 綜援申請被拒，案主曾問職員如何投訴，但認為自己遭到不合理對待。

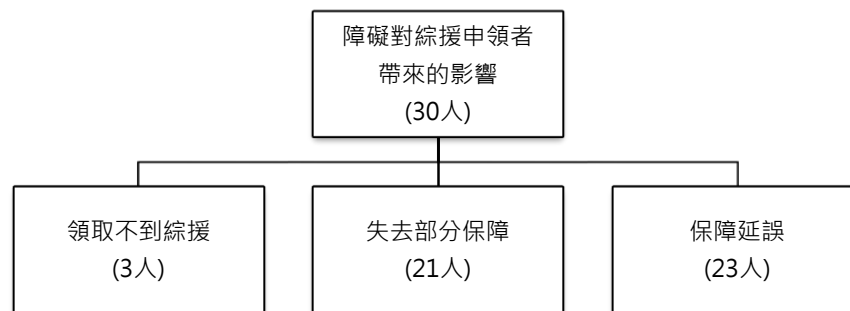
「嗰時個職員話『你咪投囉，最好打去電台啦』...之後佢叫我交銀行月結單上去，佢拎咗之後話要擺入辦工室影印，等咗半個鐘佢先出番嚟，影幾版紙唔洗影咁耐呀嘛？出番嚟竟然話仲未影好，話第日影完先俾番我...我覺得自己被人玩，仲要對唔住都唔講聲...我好嬲但又冇本事唔申請。」

沒有辦法下案主唯有離開。

4.2. 障礙對綜援申領者帶來的影響

在申領綜援時遇到的障礙，對於綜援申領者構成不同程度的影響。從是次研究的案例中歸納，對受訪者的影響主要有以下三種形態(圖表五)：領取不到綜援、失去部分理應享有的保障、延誤獲取保障。

圖表五：障礙對綜援申領者帶來的影響



註：由於有部分個案有多於一次申領保障的經驗及障礙，因此因障礙而受不同影響的人數總和有機會多於總受訪人數。

4.2.1. 領取不到綜援

部份受訪者因申請綜援時遇到的障礙，最終導致領取不到綜援¹²。

上述的個案 14 一家兩口失業時，想再次申請綜援，但被職員質疑濫用綜援，最終案主也因為太難受而放棄申請。

當時案主沒有任何工作及社會保障的收入(以該二人家庭狀況估算，當時所涉及的綜援金額大約為每月 8000 元)，直至用盡了戶口的錢，瞓沙灘過夜渡日。後來教會給他臨時住所，直至重新找到工作，才能暫時解決困難。

上述個案 18 年老時因替兒子還貸款花掉積蓄，需要申請綜援，但社會保障辦事處卻不信任案主花掉了賣樓的收入，拒絕其綜援申請。自此，案主便沒有再嘗試申請綜援(以該二人家庭狀況估算，當時所涉及的綜援金額大約為每月 7900 元)。

¹²領取不到綜援所涉及的金額，按不同個案的狀況而定。現時的綜援制度設計下，綜援金額按受助人類別、家庭人數、是否有特別需要、受助人特性、是否有收入等因素而定。

當案主與太太戶口存款餘下數萬元時，不敢再花積蓄，唯有重投保安工作，維持了超過十年，至今 80 多歲仍不敢退休。

4.2.2. 失去部分保障

另外有部分受訪者即使成功申請綜援，但未能全數領取應得的保障金額。當中包括失去部份原本合資格領取的綜援標準金，部份則是失去應有的特別津貼¹³。

上述的個案 16 為精神病康復者，領取殘疾綜援。

案主一直都不清楚自己可領取什麼特別津貼，不時需要壓縮日常開支以支付搬遷、電話費等特別開支。(但案主的狀況估算，他應合資格獲取一次性的搬遷津貼金額大約 2000 元，及每月電話費津貼金額大約 100 元)。因綜援金不足以應付生活，案主曾試過數次向外界借錢。

上述的個案 22 患糖尿病，試過多次申請特別津貼，以支付糖尿試紙的開支。申請手續一般需要受助人找醫生簽紙證明其醫療需要。

「...我試過幾次，簽得番嚟嗰時已經過咗幾個月，因為遲咗簽，結果頭幾個星期洗咗啲錢都 claim 唔到，冇得追番。成日都係咁，要自己銀啲錢出嚟，啲綜援金七除八扣，淨番好少錢。」

因為案主未能領取足夠的特別津貼，往往需要動用標準金，壓縮其他開支以支付糖尿試紙的開支。

個案 4 有暴力傾向，精神狀態不穩，原本被誤評為健全人士領取綜援，以致一直是領取金額較低的健全成人綜援金額(健全成人綜援的標準金約比殘疾人士綜援低\$1000)，經常感到綜援金不足以應付生活。

「每個月到糧尾就唔夠錢洗，咪捱窮囉。」

¹³現時綜援金分為三個部分，分別是(1)所有綜援個案均會領取的標準金，(2)按個案是否有特別需要而發放的特別津貼，以及(3)按個案是否屬某類別受助人而發放的補助金。

及後案主因偶然機會被發現其殘疾人士身份後，才轉為領取殘疾綜援。

4.2.3. 保障延誤

有一些受訪者符合申領綜援及相關福利的資格，但從開始嘗試申請，卻往往需要延誤頗長時間後，才獲得所需的援助。

上述的個案 21 電動輪椅出現故障後 4 年，才成功獲批津貼更換輪椅。這 4 年期間，案主除了到樓下用餐及覆診外也不敢外出，大量地減少了社交活動。

上述個案 6 工傷截肢後嘗試申領綜援，但當時社會保障辦事處的職員表示案主有自住物業拒絕其申請。

在沒有工作及綜援收入的兩年間(以該二人家庭狀況估算，當時所涉及的綜援金額大約為每月 7400 元)，唯有依靠傷殘津貼及工友們每月籌錢維生。

「班司機工友要每個月夾錢比我地生活，我地都要慳住洗，平時早午餐都係兩個人食一份餐。」

這樣的生活維持了兩年，直至個案在傳媒報導後被發現。

成功申領綜援後，案主的太太因中風情況血液會凝固，需要申領津貼購買驗血機定時監察，但申請延誤了 1 年時間。

「等咗成年，有次我太太血液凝固，冇食藥過咗身...佢拖咗 1 年都未批部驗血機，間接令我太太死...後來我打番去同佢講，我唔洗驗血機喇，佢死咗喇。」

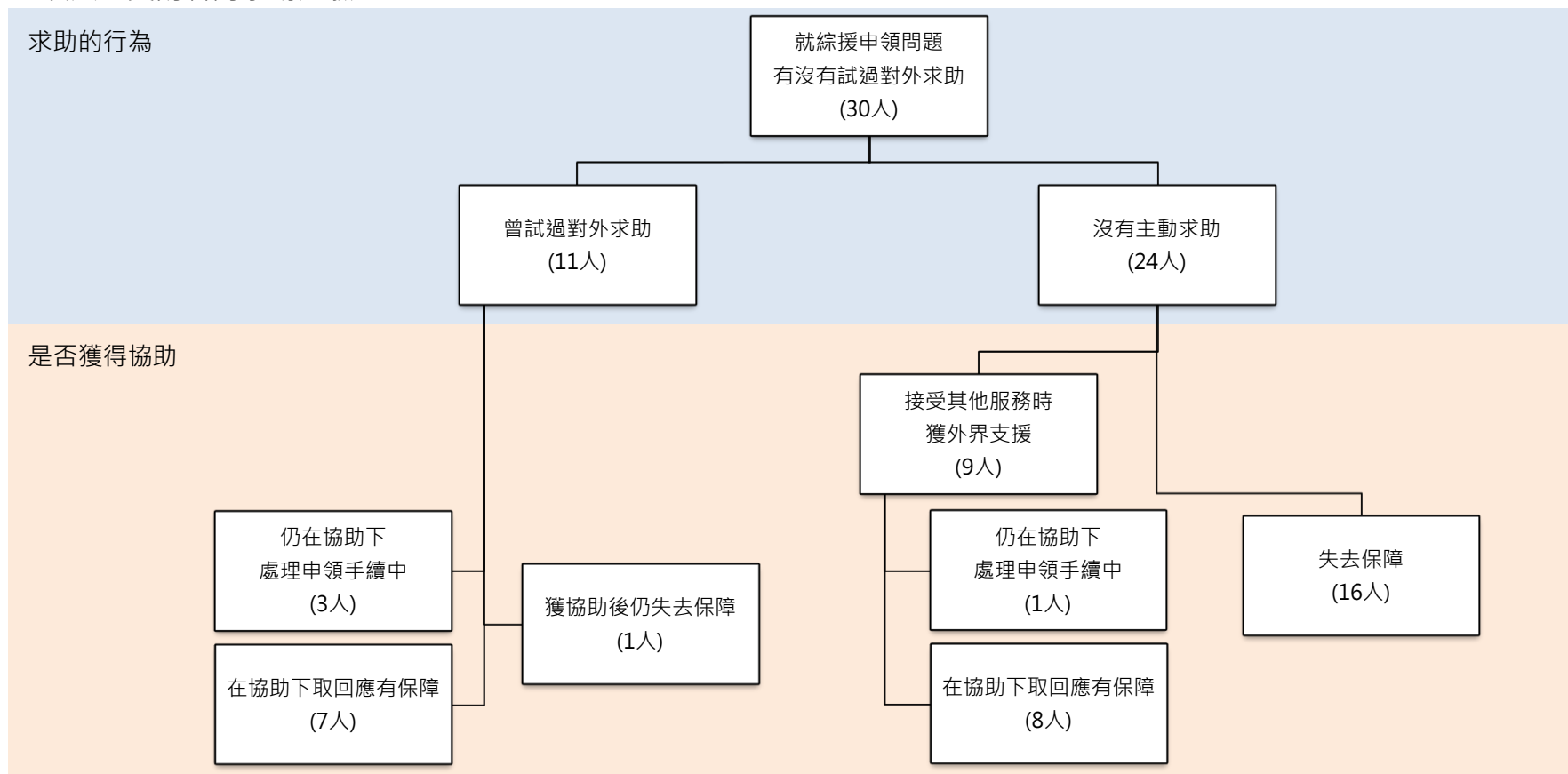
5. 研究結果：受訪者的求助經驗

受訪者遇到申領綜援的困難(包括未能從綜援的執行部門中得到協助)，部份會主動向社會保障部門以外的單位求助¹⁴。當中包括社福單位的職員(短期食物援助服務、社區服務、自力更生綜合就業援助計劃、殘疾人士自助組織、精神健康綜合社區中心、綜合家庭服務中心等)、議員、醫務人員¹⁵(物理治療師、社康護士、醫務社工)，及親友。此外，有部份沒有主動求助的個案，他們在接受其他服務時獲發現有關情況，從而得到外界支援。根據調查結果，不論是主動求助或是被動地得到協助，這些個案大部份都可以解決在申領綜援時遇到的障礙，取回全部或部份應得的權益。然而，亦有個案並沒有主動求助，而完全沒有得到外界支援，這些個案面對的障礙最終亦未能解決。

¹⁴包括社會保障辦事處、協助評審綜援申領者資格的醫務人員等。

¹⁵非協助評審綜援申領者資格的醫務人員。

圖表六：受訪者的求助經驗



註： (1)對外求助指對社會保障辦事處以外的單位求助。

(2)由於部分個案申領綜援期間有多於一次障礙及求助經驗，因此有不同求助行為的人數總和有機會多於總受訪人數，有不同求助結果的人數總和亦有機會多於有不同求助行為的人數總和。

5.1.1. 求助個案獲外界支援

綜援制度設計複雜，綜援申領者往往缺乏能力或經驗自行處理綜援申請，而需要對外求助，在是次調查中，有不少遇到困難的受訪者最初單靠個人能力及認知未能夠申領應有保障。他們因此對外求助，經過不同單位的協助後，絕大部分能夠辦理繁複的申請手續，或成功取回應有的保障，此反映個案在申領社會保障時有求助行為及渠道的重要性。

個案 1 為雙非單親人士，9 歲大女兒在港讀書，案主不能找工作，耗盡積蓄後想申領綜援。由於案主非本地居民，不能與女兒一同申請。案主希望為女兒一人申請，但署方要求案主自行尋找正領取綜援的本地親人與女兒一同申請綜援，但案主在本地沒有親戚。

後來案主在食物銀行認識了社工，並主動向社工求助。食物銀行的社工協助其去信局長，並與案主到立法會申訴部立案，終獲安排受委人協助女兒一人辦理綜援申請。由首次提出申請直至成功爭取女兒的綜援申請資格，歷時 3 年。

上述的個案 5 患罕見病，領取殘疾綜援。案主日常需要使用能夠升高降低的桌子，曾多番找到醫生、治療師簽發醫生紙，協助申請特別津貼，經多次嘗試均失敗。一年後終有一次向某社福機構的物理治療師求助，成功向社會保障辦事處爭取購買升高降低的桌子。

然而，有個別個案面對的情況比較複雜，即使受訪者曾嘗試對外求助，並獲得外界協助，但仍不足以令案主消除障礙，未能得到應有的保障。

上述個案 13 的長子自殺後，其次女有情緒創傷，從此不再與外界接觸，即使曾對外求助，仍無法協助次女申領綜援保障。

「而家係靠我份綜援金同佢兩份用...我試過搵中心社工探佢，佢都唔肯見...平日有社康護士間中會嚟睇我，我都試過趁機叫護士睇埋個女，個女都匿埋唔出嚟，我都有晒辦法。」

5.1.2. 在接受其他服務時得到外界支援

研究中有 9 位受訪者在申領綜援遇到障礙時，其實並沒有主動求助的意識/資訊，卻在使用其他社會服務時，在偶然的情況下被不同單位發現(當中包括社區服務單位社工、自力更生綜合就業援助計劃社工、醫生、醫務社工等)，而得到外界支援。當中有 8 位在協助下成功爭取應有的保障，另外 1 位在外界協助下仍在辦理申領手續中。這反映積極地尋找(proactive approach)受影響群體以提供支援的重要性。

上述的個案 3 獲批健全成人綜援，然而案主沒有按時到就業服務單位與社工會面。在一般情況下，該案主將因拒絕參加自力更生計劃而被停止發放綜援。然而，有關就業服務單位的社工在決定進行家訪後，方發現案主為嚴重精神病患者。最終該負責就業服務的社工，在職責範圍以外把案主送院，並協助案主處理由健全成人綜援轉為金額較高的殘疾綜援的申領手續¹⁶。

雖然案主原本理應享有金額較高的殘疾綜援，但他患有嚴重精神病，不但完全不能理解綜援制度，更沒有一般溝通能力，因此案主從來沒有意識要對外求助，即使有意識也沒有求助的能力。幸好個案被意外發現後，案主才獲得應有的福利。

上述的個案 6 因工傷需要截肢，並嘗試申領綜援，但當時社會保障辦事處的職員表示案主有自住物業拒絕其申請。

案主當時沒有意識要對外求助，因為他以為自己不合資格，便放棄申請。在沒有工作收入的兩年間，唯有依靠工友們每月籌錢維生。

後來案主的工傷經歷在一次偶然的情況下經傳媒報導，醫院得悉事件，主動聯絡案主重寫醫療報告，並請案主到勞工署辦理工傷賠償手續。勞工署就業主任與案主會面時方發現案主早前申請綜援時遇到障礙，而協助轉介其個案至社會保障辦事處。那時案主才得知申領殘疾綜援可豁免計算自住物業為資產。

¹⁶ 上述社工由於負責處理領取綜援人士的就業支援，這些工作(包括到案主家進行家訪)實際上並不屬於該社工的職責範圍。

上述的個案 8 年老時經濟出現困難，需要領取綜援。案主居於「天台屋」，獲批綜援後，社會保障辦事處職員表示因案主居所為非法潛建，將不獲發租金津貼。

因為案主相信社會保障辦事處職員的判斷，從沒有打算對外求助，然而在沒有租金津貼下，案主只能夠節衣縮食，動用標準金以應付租金開支。

後來有一次與社工的對話中無意間發現案主沒有獲批租金津貼，該社工立即去信署方，方發現過去一直弄錯，一次過補發過去超過一年欠發的租金津貼予案主。

5.1.3. 沒有得到外界支援

然而，是次研究中亦有不少申領者在遇到障礙後，完全得不到外界的支援，他們全部最終都失去應有的保障。案主沒有尋求外界支援的原因，主要是因為他們沒有意識需要對外求助。

上述的個案 25 家庭經濟出現困難時，曾多次嘗試向前夫提出申請綜援，卻多番遭到前夫反對及責罵。案主與前夫曾因綜援申請問題，發生多次衝突。期間案主在處理家庭問題及經濟問題上，從沒有向任何社福機構或其他單位求助，一直面對家人不配合綜援申請的困境。

由於案主當時未能說服前夫，以至整個家庭也沒有申請綜援。案主一家有兩年時間需要向親友借貸渡日，直至離婚後案主才能自行申請綜援。

上述的個案 24 患認知障礙症及糖尿病，需要用尿片。案主因認知及記憶力弱，經常不能按時遞交單據，以至未能領取綜援下的特別津貼。

案主理解能力較弱，從來沒有意識要對外求助，以取得理應享有的特別津貼。即使身邊的朋友不時提醒，亦有社工或義工間中探訪案主，

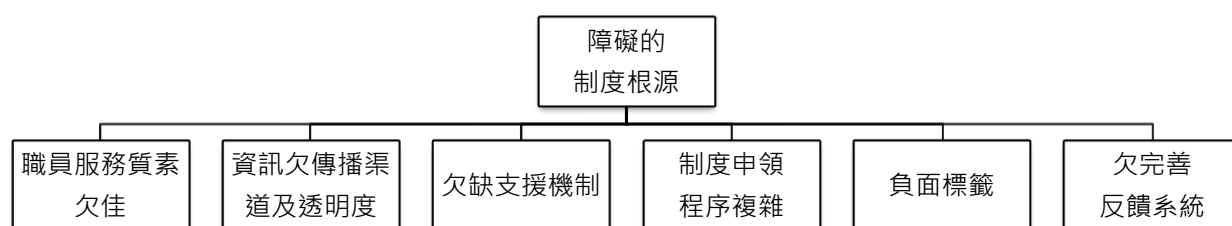
也未能時刻協助案主完成申領特別津貼的手續。

在沒有外界協助下，案主難以靠個人能力處理申領津貼的手續，因此案主需長期壓縮生活開支，以標準金補貼買尿片的費用。

6. 分析：領取綜援障礙的制度成因

以上個案主要從受訪者的主觀經歷，歸納出他們在申領綜援時遇到的障礙，如進一步分析這些障礙，則可反映出現時綜援制度及相關支援機制的六種問題。

圖表七：領取綜援障礙的制度成因



6.1. 職員的服務質素欠佳

在本研究中，有部分個案反映個別社會保障辦事處職員在執行制度時出現態度問題，對綜援受助人的社會經濟特徵敏感度不足，以至一開始提供錯誤資訊的問題，這些現象都反映有部份職員質素欠佳，制度對職員的培訓及監察，仍有所不足。

6.2. 資訊欠傳播渠道及透明度

本研究發現，部份個案對綜援制度或相關的特別津貼並不知情，亦不知如何去尋找相關資訊。此外，即使找到相關資訊，制度仍欠透明及清晰，使服務使用者、相關專業人員(如醫生、治療師)，甚至部分社會保障辦事處職員，亦不知悉有關的細節，結果因為資訊欠缺傳播渠道及透明度，影響了受助人領取相關福利。

6.3. 欠缺支援案主解決領取障礙的機制

由於綜援制度複雜，不論處理申領程序，與家人商討申領的安排，或處理其他相關的需要時，案主往往難以自行處理。然而現時社會保障辦事處的職員主要進行審批工作，及把關(gate keeping)的角色，在全面協助受助人得到適切需要上難免有角色衝突。

在上述的個案中，不少個案都是因為得到其他專業人士(如社工、議員、醫生)的幫助，才能得以跨越領取綜援的障礙，但是這些專業人士在提供支援時，大多是超越了本身的職權範圍。雖然理論上，社會服務機構，特別是綜合家庭服務中心，應充當資源轉介的角色，但從本研究的個案中，則發現上述機制仍未能全面覆蓋有需要的服務使用者。加上部份個案亦反映，部份社會保障辦事處的職員並不歡迎案主尋求其他協助，因此可見現時社會保障制度中，仍欠缺系統性的機制，支援個案解決申領障礙的問題。

6.4. 制度申領程序複雜

現時綜援制度申領程序複雜，阻礙辦理申領手續。領取福利者未必有能力理解並處理綜援及相關福利的申請程序。不論是在申請綜援及相關津貼的資格、審批細則、行政措施等，均牽涉繁複細節及程序，使潛在受助人難以理解及處理。加上執行單位人員要處理複雜的申領程序，難以避免會有遺漏，審批或協助潛在受助人辦理手續時容易出錯，間接增加了潛在受助人遇到障礙的機會。

6.5. 負面標籤

不少受訪個案的經歷，都反映了社會對這個群體的負面標籤。這些負面標籤或許源自政治、經濟、文化等環境因素，有研究指出，香港市民以至香港政府¹⁷都較強調自力更生及個人在市場的責任。事實上，本身綜援制度設計的背後亦存在著這種觀念，例如失業綜援領取者如不尋找工作，綜援會被扣減或取消等，社署過去亦十分重視打擊濫用綜援。

在強調這些制度理念下，市民、社會保障辦事處職員，以至服務使用者本身，容易將之演譯為對綜援申領者的歧視，或把他們視為欠缺自力更生精

¹⁷社會福利署於 1998 年的「投入社會，自力更生」檢討中，以綜援金高於基層工人工資的增長速度，減低工作意欲為由削減綜援。這種論述引起大眾情緒，塑造社會對綜援領取者是懶惰及比基層勞工過得好的看法。

神，依賴綜援，甚至濫用綜援的人。

6.6. 欠完善的反饋系統

本研究反映現時綜援制度中，不論在職員的服務質素，以及制度設計都仍有可改善的空間。如要作出上述改善，服務使用者的意見應有重要參考價值。

雖然現時有不同渠道(如社會福利署總部服務科、各地區福利辦事處、社會保障上訴委員會、申訴專員公署、立法會申訴制度等)，容讓服務使用者表達意見，但相信大部份服務使用者對此認知亦不深。加上在綜援在度中，由於案主感到社會保障辦事處對自身領取綜援掌操控權，案主傾向避免投訴或表達意見，在本研究中，更發現部份案主在作出投訴後，遇到職員的不合理對待。

在未能加以善用或建立有效的反饋系統下，不單有礙處理個別申領者的障礙或投訴，更難以對服務使用者的體驗有充分的認知，累積服務經驗，從而把綜援制度改革為一更對服務使用者友善的系統。

7. 海外案例

上述的制度性不足，並非香港獨有，不少海外國家的社會保障系統亦有類似問題，他們亦曾嘗試推行不同的改善措施，或對問題進行研究，這些經驗亦值得香港借鏡，以下部分將簡述一些海外案例。

7.1. 提升執行部門職員的服務質素

7.1.1. 改善客戶服務

在愛爾蘭推行的公共服務改革中(Department of Expenditure and Reform, 2017)，所有政府部門及辦公室派出代表組成網絡(The Quality Customer Service Officers' Network)，一同改善公共服務的客戶服務(Customer Service)，並促進客戶參與。網絡每季度進行會議討論客戶服務的相關事項及分享最佳執行方法。該網絡就多個領域(例如促進平等與多樣性、在與客戶打交道時使用通俗易懂的語言、支援殘疾人士、客戶意見調查等)開展工作。每年的第四次會議會以「客戶服務會議(Customer Service Conference)」型式進行，讓所有公務員參與，共同分享在提供公共服務上客戶服務的成功經驗，及促進不同公共服務部門之間的聯繫。公共服務改革亦包括持續為前線員工提供培訓，促進不同部門的客戶服務質素。

7.1.2. 設獎勵制度

在些國家亦會設獎勵制度。例如新西蘭(Te Kawa Mataaho Public Service Commission, 2020)自2018年起，在皇家榮譽制度下增設公共服務獎(New Zealand Public Service Medal)，授予在國家服務委員會下屬部門任職的公共服務人員，作為對表現突出的員工的肯定。此舉有助鼓勵及促進公共服務人員提升服務質素。

7.2. 改善資訊傳播渠道及透明度

7.2.1. 主動通知潛在受助人

對於有需要人士對自身權益不知情的狀況，可透過主動通知潛在受助人，使他們知道有何制度可回應自身需要，並讓他們認識申請福利的程序，有助增加福利的領取率。美國的勞動所得稅扣抵制(Earned income tax credit, EITC)針對低收入和中等收入的家庭(尤其是擁有兒童的夫妻)提供補貼。Bhargava et al(2013)為探討如何提升制度的領取率，與美國國稅

局合作進行實驗。國稅局每年向似乎符合 EITC 資格但沒有領取抵免額的低收入納稅人，自動發送提醒通知。在 2006-2009 年期間，實驗結果顯示對於此措施的反應為 41-52%。他們於 2009 年進行多一項實驗，向未響應第一次措施的家庭，再發送通知，並隨機更改通知的內容、改變內容複雜性和正面性。單單發放第二次通知就使額外 14%的家庭申請 EITC，而簡化內容及展示可獲利益則分別再額外增加 9%及 8%家庭申請。自動通知實驗展現了增加福利領取的成效。

7.2.2. 開展外展工作

增加外展工作亦有助促使潛在受助人完成福利申請。美國設補充營養協助計畫(Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP)，透過發放食物兌換券，貧窮人士就可在指定商戶免費換取食物。Bartlett et al. (2004)就 SNAP 進行調查分析，了解有關部門申領計劃的程序及潛在受助人的行為。研究發現外展工作有助潛在受助人意識到計劃的申領資格。例如社區演講、海報/小冊子、熱線、報紙文章、直接郵寄等，均有效增加潛在受助人對制度的認知。

7.3. 支援案主解決領取障礙

7.3.1. 由受助人接觸點協助連繫至社會福利系統

若要支援案主解決領取障礙，由潛在受助人起初的接觸點，協助連繫其至各項社會福利，能有效協助潛在受助人解決領取障礙，成功申領福利。Dorsett et al.(1991)及 Zedlewski et al.(1999)分別檢視在英國及美國的社會福利領取狀況，均發現若受助人領取了其中一種福利，增加了領取另一種福利的可能性。若潛在受助人因別的原因曾與任何相關部門的職員/社工接觸，若該職員/社工能提供支援，協助潛在受助人填寫/提交其他福利的申請，有助促進其成功申請。

7.3.2. 設一站式服務

不少個案申領社會保障時面對障礙，背後也涉及較複雜的問題(例如家庭問題、認知能力較差、精神狀態欠佳、文化水平較低等)，因此要協助其處理申請障礙，也經常要一併處理其他方面的困難，才能協助其申請福利。不少國家亦推行一站式服務(one-stop centre)，透過全面的評估，協助有需要人士申請不同福利及服務，同一時間處理各方面的問題，尤

其令正面對較複雜處境的受助人，有更大機會獲得全面支援以解決申領障礙。此外，一站式服務亦能減少申領者面對繁複的申領程序，此模式將留在下一個部分再作討論。

7.3.3. 設立支援較弱勢申領者的機制及服務

Hinton(2018)曾進行研究，檢視澳洲政府的一站式綜合福利服務(Centrelink)¹⁸改革後服務使用者的經驗，指出當地的弱勢群體申領社會保障時仍面對不同障礙，以至未能獲得應有的保障。該研究建議政府部門(Department of Human Services)應提供更多支援，加強機制識別、追蹤和支援較弱勢的申領者，以確保他們受到安全網的保障。具體建議包括培訓員工增加他們識別有特別需要的申領者及提供額外支援予申領者的能力、改善機制持續支援(包括提供個案管理服務)有危機的申領者、識別文化水平較低的申領者並聯繫他們至其他支援、為特定弱勢群體(例如輕人、殘疾人士、長者等)開展更具針對性的工作方式、設更有系統的機制與外界服務單位合作(包括轉介服務)等。

事實上，即使在現存制度下澳洲 Centrelink 的社會工作及社區參與主任服務(Social Work and Community Engagement Officer Service)亦已設多個服務單位，聘用超過 700 名社工，透過地區中心及熱線等，為有特別需要的 Centrelink 申領者(例如有自殺風險或精神困擾人士、缺乏支援的青年、受家庭問題和家庭暴力影響人士、無家者和經濟困難人士等)，提供短暫輔導、資訊、轉介等服務。

7.3.4. 改善硬件配套

除了以上支援，在硬件上的改善也有助部分有特別需要的人士申領應有的保障。Bartlett et al.(2004)就食物券計劃的調查進行分析，亦發現減少受助人的負擔(如更方便及彈性的辦公時間和設兒童友善的辦公室)，有助增加潛在受助人完成申請福利的可能性。Hinton(2018)的研究中，亦建議澳洲 Centrelink 應建設更符合弱勢群體需要的環境，當中包括更友善的服務中心、更多座位、更保障私隱的環境、為兒童提供充足空間等。

¹⁸Centrelink 是澳洲政府的一站式綜合服務，為退休人士、失業者、家庭、照料者、父母、殘疾人士提供一系列政府現金援助及服務。

7.4. 簡化及協助完成複雜的申領程序

7.4.1. 建立較易理解及使用的申領程序

Hinton(2018)檢視 Centrelink 時，亦指出要協助弱勢群體使用制度，具體建議包括需要簡化申請表格、使用簡單的語言及簡化程序、澄清流程以確保申領者理解(例如透過網上或視頻講解)、在有關網站使用彈出式視窗(a pop up box)詢問瀏覽者是否需要幫助等。愛爾蘭(Department of Expenditure and Reform, 2017)亦有為多個公共服務部門及辦公室的工作人員提供培訓課程，並發布「公共服務純英語風格指南(A new Plain English Style Guide for the Public Service)」(Department of Public Expenditure and Reform, 2016)，所有公共服務部門亦會刻意使用通俗易懂的語言，從而使申請表和資訊更容易理解，改善客戶體驗。

7.4.2. 提高處理申請程序的準確性

在複雜的制度下，單位在提供服務時難免會出錯，Hinton(2018)建議當地政府改善程序以避免錯誤，確保受助人在指定時間內能獲得應有保障。具體建議包括在削減或暫停付款予受助人之前確保已與受助人或其代表聯繫、提高部門能力以更準確及一致地提供/追蹤/記錄資訊、持續檢視有什麼資料或證據需要受助人提供及其原因。

7.4.3. 建立同步申請/ 一站式服務

綜援制度複雜，而當市民需要不同社會援助及服務時，要遊走於各種不同制度間，所面對處境更困難。同步申請(combined application procedure)，及一站式服務(one-stop center)，能協助有需要人士梳理各種制度，增加潛在受助人成功申請福利的機會。同步申請指以同一份表格申請多項社會福利。美國多項社會福利項目中，負責某一項福利的部門，會自動代表其受助人向其他相關福利項目提交申請，或會直接告知受助人有可能獲得的其他福利，此舉有效提高潛在受助人受惠的機會(Zedlewski et al., 1999)。例如在有一些美國的州份，申請需經濟審查的殘疾福利時，可同時申請食物券計劃。而一站式服務，更進一步讓市民能在同一個服務中心、以單一次面談(appointment)，作全面的需要評估，一次過申請所有或符合資格申領的社會福利項目；而無需要走訪不同部門及進行多次面談。多個經濟合作暨發展組織的成員國(例如澳洲、

英國、德國、加拿大等)也有引入此措施。通常作全面評估的職員，也需要受到嚴密的培訓，讓有需要人士能夠整全地得到適切的支援。這些方法亦有助避免市民需要遊走於各種複雜的制度之間，而且亦減少有需要人士因對制度不知情而失去保障的機會。

7.4.4. 增設網上篩選工具

不少國家亦設有網上篩選工具(online screening tool)，有需要人士只需在網上輸入不同的個人資料，便能辨識出當事人合資格申領那些社會福保障及福利。以美國全國老齡化委員會(National Council of Aging, 2020)設有的篩選工具 BenefitsCheckUp 為例，市民只需在網站輸入資料便能了解自己在不同範疇(包括收入補助、房屋及設施、稅收減免、就業、保健等)可使用的福利及服務。英國民間亦設有 Turn2us(2020)網站，有需要人士只輸入個人資料，便能辨別其可享有的各項社會保障，並能計算出申領者理應享有的資助金額等，這網站有助有需要人士在保密的情況下了解其領取福利的資格，從而懂得使用制度，而且也能減低因人為錯誤而導致缺少了保障的風險(Turn2us, 2012)。

7.5. 減低負面標籤

7.5.1. 增加制度的普及性

社會文化及標籤的問題，可透過提高制度的普及性處理。Turn2us(2012)曾研究英國社會保障系統的標籤問題，研究團隊認為普及性及慷慨度較高的社會保障制度，有助減少標籤效應。Ribar et al.(2013)亦就美國的學校早餐計劃(School breakfast program)進行實驗。原本早餐計劃只為有經濟需要的學童在飯堂於上課前提供，受助人只可與其他合資格學童一同進食早餐，容易被辨識及標籤。後來研究員把部分計劃改為免費為所有學童提供，更多學童參與計劃，而本來已合資格享用免費早餐的學童參與度也有所增加。

7.5.2. 檢視保障制度背後的假定

本身社會保障制度背後的假定以至制度設計，亦會加強社會對制度的負面標籤。Hinton(2018)在檢視 Centrelink 的研究中，指出過去政府以「保護努力工作的納稅人免受一些人決心破壞系統或欺詐」為由，更改及削減 Centrelink 福利系統，此舉進一步加重制度的負面標籤，造成社

會對普遍服務使用者的福利依賴刻板印象。因此，研究建議當地政府(Department of Human Services)重新檢視福利改革背後的假定，以更準確地反映服務使用者的生活實況。

7.5.3. 政府、從政者、媒體按實況建立論述

除制度改革之外，政府以及其他從政者對於社會保障的論述，亦會影響制度的標籤情況。Turn2us(2012)研究英國社會保障標籤問題時，就建議從政者，如希望減少標籤，應避免討論個別申領個案的特徵和行為，更應集中討論申領者領取福利背後更宏觀的景象(例如經濟因素)。團隊認為更重要的，是當談到福利申領時，政客應強調英國社會保障系統的真實情況，而非加深迷思，當中包括確認大多數受助人過去有貢獻、未來亦會工作，以及正在照顧家庭的貢獻等。

傳媒在去標籤化上，亦能扮演一定的角色。Turn2us(2012)發現在英國越來越多媒體會報道社會保障領取者為「寄生蟲」、會欺騙綜援的故事，研究團隊指出，傳媒應為福利制度的實況呈現更真實的景觀，避免錯誤地暗示這些故事是典型申領者的情況。

7.5.4. 減少執行單位標籤行為

除了社會對於受助人的標籤外，同時亦要減少執行單位對於受助人的標籤行為。Turn2us(2012)建議為社會保障單位負責審核及尋找工作的服務人員提供定期培訓，以挑戰職員對服務使用者的慣常看法，培訓內容應猶如給予一般社會工作者接受過的非判斷性培訓般。在英國，由申領者領導的福利國家的未來公民委員會(Citizen' s Commission on the Future of the Welfare State)亦同樣呼籲政府進行培訓，以確保使用者受到「正面、同理、尊重、沒有污名或敵意的對待」。Bartlett et al.(2004)就美國的食物券計劃的調查進行分析時，亦發現減少貶低受助人(如職員的積極態度和不給受助人打指紋等)，有助增加潛在受助人完成申請福利的可能性。

7.6. 增強反饋系統

7.6.1. 就服務使用者經驗進行調查

不少國家亦設有反饋系統，讓政策制定者及執行部門清楚受助人的需要及使用服務的經驗。愛爾蘭的公共服務改革中，持續進行服務使用者滿意度調查(Civil Service Customer Satisfaction Survey)，了解市民使用公共服務的滿意度，及對公共服務的觀感和態度(Department of Expenditure and Reform, 2017)。同樣地，澳洲的社會福利系統 Centrelink 亦設有反饋機制，每年進行客戶調查，以衡量市民對服務營運的滿意度。然而，Hinton(2018)檢視 Centrelink 服務使用者經驗時，指出只衡量市民的滿意度仍有不足，未能深入理解部分較弱勢的服務使用者，因此建議政府必須確保反饋機制和客戶滿意度能夠代表所有 Centrelink 客戶(包括弱勢群體)，而且需要更仔細了解這些弱勢群體的經驗及意見，從而設計更以受助人為中心的服務。

7.6.2. 檢視社會福利項目的運用情況

檢視社會福利項目的運用情況同樣能反映制度的成效。Hernanz et al.(2004)在檢視了多個經濟合作暨發展組織國家的福利領取情況後，提出需要更多實證及研究讓政策制定者了解有效減少市民得不到足夠保障的措施，同時應為各社會福利項目的領取率作官方估算、就潛作受助人的考慮及困難作調查。

8. 總結及建議

本研究的受訪者雖然符合領取綜援經濟條件，但在領取綜援上卻遇到各種障礙。這些障礙包括負面標籤、對綜援的資訊掌握不足、未能處理申請綜援的程序、尋求協助或投訴時遇到障礙，或難以使家人配合申請綜援。

在這些障礙下，部分受訪者最終未能領取綜援，部分則未能全數領取本應享有的保障，另外亦有部份受訪者獲取保障的時間被延誤。

研究亦發現，外界的支援對協助受訪者解決這些障礙十分重要，雖然有部分案主會主動向外界尋求支援，但亦有不少受訪者根本沒有意識求助或不知道獲得有關支援的渠道。在這些個案中，有部分較為幸運，在接受其他與綜援無關的服務時，獲發現有關情況，因而得支援，另外有些案主則最終仍完全沒有得到外界支援。

這些經驗背後反映了現存制度的問題，包括部份社會保障辦事處職員的服務質素欠佳、綜援制度的資訊欠傳播渠道及透明度、欠缺支援案主解決障礙的機制、制度申領程序複雜、制度的負面標籤，及欠完善的反饋系統。

就著這些構成申領障礙背後的制度問題，本研究參考不少學者提出過的可行辦法，同時借鑑海外經驗，提出以下克服這些障礙的可行建議：

8.1. 提升執行部門職員的服務質素

- 8.1.1. 加強對社會保障辦事處職員的培訓，內容須包括訓練職員以簡明的文字及語言解釋綜援制度，以及加強他們明白綜援作為公民權利的意識。此外，在培訓中須特定加入針對服務弱勢社群的章節，包括增加職員對弱勢群體的同理心，以及對他們特別需要的敏感度。
- 8.1.2. 在申領綜援的具體執行項目上(例如家訪守則)，給予社會保障辦事處職員更清晰及具體的指引，一方面可確保服務質素符合基本標準，亦可減少因標準不一而引起的爭拗。
- 8.1.3. 參照愛爾蘭推行公共服務改革的經驗，建立團隊，專責提升各項公共服務(包括綜援制度)下市民接受服務的體驗，安排各公共服務部門的職員交流客戶服務經驗，建立及分享最佳執行方法，以提升客戶服務質素。

8.2. 改善資訊傳播渠道及透明度

- 8.2.1.** 因應不少潛在的綜援受助人並不了解自身的權利，署方應主動向市民，特別是較高機會需要受綜援支援的組群發放相關資訊。參考美國就勞動所得稅扣抵制的研究經驗，辨識潛在受助人的數據庫，以向潛在受助人發放自動通知；同時應建立團隊，專門進行外展工作(包括定期與地區團體合作進行社區演講介紹綜援制度、在社區張貼海報及派發小冊子等)，並於大眾媒體及社交/電子平台推廣有關資訊。
- 8.2.2.** 於社署網站上，加設簡單易用的網上篩選工具，讓有需要人士在網上輸入個人資料，辨別出他們可享有的各項社會保障，及其資助金額等，讓市民了解他們領取福利的資格。
- 8.2.3.** 研究發現不少被訪者在申請綜援的過程中，並不清楚申請程序及自身應得的保障。署方因此應向每位綜援申領者，主動發放資訊，包括向每位綜援申領者發放所需遞交文件的清單、向所有申請綜援人士派發綜援指引、在社會保障辦事處播放介紹綜援制度的短片、向申領人主動介紹向署方表達意見及尋求進一步支援的渠道、在有關網站使用彈出式視窗詢問瀏覽者是否需要幫助等。此外，現時不少與申領綜援相關的資訊並不公開(例如康復用品的清單及申領細節、租金可超出租津上限多少等)，署方亦應容許公開更多相關資訊。

8.3. 支援案主解決領取障礙

- 8.3.1.** 對於有特殊困難的綜援受助人(例如殘疾人士、長者等)，署方可參照就澳洲一站式服務研究中的建議，為他們開展更具針對性的工作方式；同時設立更有系統的機制協助有困難人士處理申請，如培訓員工辨識有困難人士及進行評估，如有需要便與外界服務單位合作提供協助或轉介服務。
- 8.3.2.** 現時不同社會服務單位往往能廣泛接觸基層市民，在市民有需要領取綜援時，這些單位亦提供了重要的援助，然而不少同工對於綜援的具體申領資格及申領安排仍然認識不深。署方可向社會服務單位人員定期提供培訓及資料套，以加強這些員工辨別有需要領取社會保障的人士，同時提供培訓增強他們在有關方面(例如處理個案所涉及的家庭或社交問題、協助有需要人士填寫申請表及遞交相關證明文件等方面)協助個案的意識及能力。
- 8.3.3.** 社會服務單位亦可發展更多支援服務，為有需要的個案提供諮詢及求助

渠道(例如設立社會保障諮詢專線、申領社會保障的個案支援服務等)，以協助有需要人士申領綜援。

- 8.3.4.** 在社會保障辦事處的設計方面，應更方便及適用於受助人，例如開放更方便(例如部分晚間/周六)的時間提供服務、為有需要人士提供更保障私隱的環境等，以協助有不同需要人士申領福利。

8.4. 簡化複雜的申領程序

- 8.4.1.** 參照愛爾蘭進行公共服務改革的經驗，制定指南以協助執行單位使用通俗易懂的文字及語言，使申請表和資訊更容易理解。
- 8.4.2.** 研究現有綜援申請手續是否有可簡化之處，長遠研究建立如同步申請(combined application procedure)及一站式服務(one-stop center)等機制，方便市民同時申請不同類型的社會服務及福利，以簡化現時要到不同部門辦理手續的設計。

8.5. 減低負面標籤

- 8.5.1.** 透過廣告推廣、社區教育等減低對綜援的負面標籤。如傳媒對綜援受助人作出不實或以偏概全的報導，或個別人士以至從政者發表偏頗言論，署方應主動澄清，以向公眾呈現受助人的真實情況。

8.6. 進行服務經驗研究

- 8.6.1.** 對於市民申領綜援的困難及改善方法，需要作更進一步研究，建議政府參照愛爾蘭及澳洲等國家的經驗，由社署委託顧問進行研究，研究範圍包括：市民使用綜援的體驗、一般市民對綜援制度的認知程度及領取率、保障部同工在執行工作時遇到的困難，以及其他社會服務與綜援服務的協調機制，並據此構思改善建議。
- 8.6.2.** 署方亦應定期就綜援服務的滿意度進行調查，以鼓勵保障部持續改善服務質素。

9. 參考資料

Hinton, T. (2018). Paying the Price of Welfare Reform: The experiences of Anglicare staff and clients in interacting with Centrelink. Anglicare Tasmania.

Bartlett, S., Burstein, N., Hamilton, W., Kling, R. (2004). Food Stamp Program Access Study: Final Report. Washington, DC: Economic Research Service, US Department of Agriculture.

Bhargava, S., Manoli, D. (2013). Why are Benefits Left on the Table? Assessing the Role of Information, Complexity, and Stigma on Take-up with an IRS Field Experiment. Pittsburgh, PA: Carnegie Mellon University.

Department of Public Expenditure and Reform. (2016). Plain English Style Guide for the Public Service. Department of Public Expenditure and Reform.

Department of Public Expenditure and Reform. (2017). Final Progress Report on the Public Service Reform Plan 2014-2016. Department of Expenditure and Reform.

Dorsett, R., Heady, C. (1991). The take-up of Means-Tested Benefits by Working Families with Children. Fiscal Studies. vol. 12(4), 22-32.

Halpern, J., Hausman J. A. (1986). Choice under uncertainty: a model of applications for the social security disability insurance program. Journal of Public Economics, vol. 31, 131-161.

Hernanz, V., Malherbet, F., Pellizzari, M. (2004). Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence. OECD.

National Council on Aging. (2020, Aug 8). Find my benefit.

Benefitscheckup. <https://www.benefitscheckup.org/>

Ribar, D., Haldeman, L. (2013). Changes in meal participation, attendance, and test scores associated with the availability of universal free school breakfasts. *Social Service Review* 87:2, 2013: 354–385

Ribar, D. (2014). How to improve participation in social assistance programs. *IZA World of Labor*. 2014:104

Zedlewski, S. R., Brauner S. (1999). Declines in food-stamps and Welfare participation: is there a connection?. *Assessing the New Federalism*. Discussion Paper. 1999-13. Urban Institute, Washington D.C.

Te Kawa Mataaho Public Service Commission (2020, Aug 8). Public Service Day Awards. Te Kawa Mataaho Public Service Commission. <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/awards-and-recognition/public-service-day-awards/>

Turn2us. (2012). Benefits stigma in Britain. Turn2us

Turn2us. (2020, Aug 8). Benefits Calculator. Turn2us. <https://www.turn2us.org.uk/>

10. 附錄

受訪者的背景及調查內容摘要：

個案	性別		年齡				面對的障礙					求助經驗			對綜援申請的影響		
	男	女	30 歲或以下	31-50 歲	51-70 歲	70 歲以上	負面標籤	資訊掌握不足	未能辦理申領程序	投訴時遇阻滯	家人不配合	沒有求助失去保障	獲發現得外界支援	獲支援下爭取權益	領取不到綜援	失去部分保障	保障延誤
1		√		√					√					√			√
2		√		√					√		√			√			√
3	√				√				√				√			√	√
4	√				√			√					√			√	√
5		√	√					√						√		√	√
6	√				√			√	√			√	√			√	√
7		√			√		√	√		√			√	√			√
8	√				√			√					√			√	√
9		√	√				√	√				√				√	
10		√		√				√					√	√		√	√
11		√				√		√				√				√	
12		√				√		√				√				√	√
13		√			√		√				√	√		√ ¹⁹			√

¹⁹獲協助後仍未能得到應有保障。

個案	性別		年齡				面對的障礙					求助經驗			對綜援申請的影響		
	男	女	30 歲或以下	31-50 歲	51-70 歲	70 歲以上	負面標籤	資訊掌握不足	未能辦理申領程序	投訴時遇阻滯	家人不配合	缺乏支援失去保障	獲發現得外界支援	獲支援下爭取權益	領取不到綜援	失去部分保障	保障延誤
14		√		√			√		√		√	√		√	√		√
15		√		√				√				√				√	
16	√				√			√				√				√	√
17		√		√				√				√				√	√
18	√					√	√	√				√			√		
19		√		√			√	√					√			√	√
20	√		√					√						√		√	√
21		√			√				√					√		√	√
22	√				√			√				√				√	√
23		√			√			√				√				√	√
24	√					√			√			√				√	
25		√		√						√	√	√		√		√	√
26		√			√			√					√				√
27	√					√		√				√				√	
28		√		√				√					√				√
29	√				√		√					√			√		
30		√			√			√	√					√		√	√