

香港社會服務聯會 對「檢討綜合社會保障援助計劃」的意見

綜合社會保障援助計劃（下稱「綜援制度」）實施多年，卻未能隨著市民生活狀況的轉變而作出合理調整，無法適切地回應不同群組申領人的基本需要。香港的社會服務界一直關注綜援制度的問題，香港社會服務聯會（下稱「社聯」）亦持續參與推動綜援制度檢討的工作。

社聯認為現時的綜援制度，無論在資助金額或是申領資格上亦未足以保障基層市民的基本生活，長遠需要作出全面的檢討及改革；近期社聯經過與多個不同社福機構持份者商；我們認為在短期內，政府可以先在下列地方推行改善措施，以即時紓緩貧窮人士面對的困境。

問題分析

1 綜援金額水平

政府現時靠社會保障援助物價指數的變動而調整綜援金額，而上月社會福利署亦公布按此基制把綜援的標準金額調高 1.4%，以單身的健全成人為例，其可領取的綜援標準金額由每月\$2,420 增加至\$2,455（平均每天可領取多\$1.2）。社聯認為雖然上述金額是按一貫基制作出調整，大致能確保綜援的購買力不變，然而由於現時綜援標準金的基數偏低，部份特別津貼亦不足，以至綜援受助人領取的金額並不足以應付其基本生活需要。

1.1 綜援標準金額調整之基數未能追上社會發展改變

現時綜援金額是建基於政府於 1996 年進行的綜援檢討，參考當時制定的「基本生活需要預算」及 1994/95 年度的住戶開支統計調查結果而釐訂。日後的機制只是按社援物價指數確保金額的購買力不變。

然而，隨著社會及經濟發展，在過去二十多年間，市民的生活和消費模式已出現顯著改變，基本生活需要的定義亦有所變化（例如手提電話由當年的「奢侈品」變為今天的「必須品」），單靠維持 1996 年的購買力，已不足應付現時基層市民的基本生活。更甚者，於 1999 年政府曾認為綜援金額過高，在社援物價指數機制外，大幅削減健全人士的基本金額，3 人及 4 人家庭分別減少 10% 及 20%，因此，綜援標準金是否足以應付基本生活需要，是一個疑問。

根據社聯 2005 年的香港基本生活需要研究，當時綜援標準金的水平已不足應付基本生活所需。以健全的在職成人為例，綜援標準金的水平與當時的基本生活開支所需的水平，相差高達綜援標準金額的 44% 到 53%。

在職的健全成人的綜援基本金額與每月基本需要預算的比較(2004 年)

家庭人數	綜援標準金額	基本生活需要預算	綜援標準金額比基本生活需要預算金額相差百分比
1 人	\$1,605	\$2,991	-46.3%
2 人	\$1,432	\$2,554	-43.9%
3 人	\$1,290	\$2,471	-47.8%
4 人	\$1,145	\$2,409	-52.5%

1.2 綜援特別津貼被削減

在綜援標準金額水平偏低的情況下，綜援人士更面對特別津貼被削減或不足的問題，以至他們必須用標準金額補貼生活上的特殊開支，使他們生活百上加斤，其中政府於 1999 年削減健全人士的長期補助金及多項特別津貼，影響最為嚴重。

於 1999 年削減的成人特別津貼項目

租金按金津貼、搬遷津貼等 基本房屋及有關津貼	有別於長者及殘疾綜援受助人，現時綜援制度中的健全人士並無搬遷及按金津貼，然而由於加租或其他租務問題，不少居於私人樓宇（如劏房）的綜援住戶需不時搬遷，搬遷費及按金是他們沉重的財政負擔。對無家者而言，沒有相關津貼代表他們需要更長的時間去儲蓄按金和搬遷費，變相影響他們「上樓」的動機或延長了「上樓」的時間。
基本醫療及康復津貼	牙患及視力問題會影響身心健康、日常及社交生活，是生活的基本需要，然而給予健全人士的牙科治療費用津貼及眼鏡費用津貼於 1999 年在沒有合理原因下被取消。現時長者及殘疾人士申請牙科及眼鏡津貼需經專業評估，不論年齡及是否殘疾，此措施理應按身體有關狀況而決定而不是年齡。
每月電話費津貼	有別於長者及殘疾綜援受助人，健全受助人亦無每月電話費津貼，但現時使用流動電話已屬基本生活部分，即使健全成人需要找工作，亦需要使用流動電話。
長期個案補助金	現時健全成人或兒童若沒有年老、殘疾或健康欠佳成員，則未能領取長期個案補助金作為更換家居用品及耐用品之用，然而健全成人亦有更換耐用品之需要，其長期個案補助金卻被削減。

1.3 租金津貼不足

除部份特別津貼被削減外，綜援租金津貼不足以應付租住私人樓宇開支（簡稱「超租津」）的情況亦十分嚴重，去年有超過 56% 的私樓租戶出現超租津狀況，而且超租津的金額愈來愈高，反映現時按甲類消費物價指數調整租金津貼最高金額的機制，已脫離了租務市場的現況。超租津的私樓租戶大部份為長者及單親個案，兩者合共超過整體超租津個案的一半，這些群組一般的搬遷能力較低，較難透過搬往租金較便宜的地區以節省租金開支，結果必須動用標準金以應付有關需要。

1.4 入息豁免制度多年未有調整

另一項與綜援資助水平相關的政策，是入息豁免制度。為鼓勵領取綜援人士就業，現時綜援設有入息豁免制度，領取綜援人士如就業，工作首月的入息會獲全數豁免扣減綜援，首月後入息中首\$800 可全數豁免扣減，其後\$3,400 入息則獲半額扣減，即綜援人士如有工作入息，最高可豁免扣減\$2,500(\$800+\$1,700)的綜援金額。

然而上述制度自 2007 年最後一次調整後，已超過十年未有調整金額。2007 至今，社援物價指數累計上升了 42%，中位工資水平亦約累計上升 55%。因此，入息豁免的最高限額，由 2007 年佔三人家庭平均綜援水平 32% 下降到 2018 年的 20%。佔工資中位數的比例亦由 2007 年的 23% 下降到 2017 年的 15%。

1.5 整體綜援金額水平不足

在標準金及特別津貼均被削減下，綜援金額的水平顯然不足。社會福利署於 1998 年 12 月「綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討報告書」中，及其後解釋削減綜援金額的理據時，都曾以當時全港最低 25% 的收入組別的收入為參考指標¹；然而現時一人以上住戶的平均綜援金額，都較最低 20% 收入組別的住戶每月開支水平低，反映今天綜援家庭的生活水平普遍不及整體基層家庭。

¹ 社會福利署於 1998 年 12 月「綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討報告書」中，其中考慮到四人或以上家庭每月平均可得綜援金高於全港最低收入組別住戶的每月平均收入，當時領取綜援的 4 人及 5 人家庭所獲綜援金分別比全港最低 25% 的收入組別的收入高 5% 及 15%；2002 年間，當時的社會福利署署長林鄭月娥女士再引用，自 1997/98 年後 3 人至 4 人家庭每月的綜援金額也高於收入組別最低的 25% 的相同人數家庭的收入；2003 年當時的衛生福利及食物局局長楊永強亦表明綜援受助人與收入最低 25% 家庭生活水平相若

家庭成員 人數	所有綜援個案的 平均每月綜援金額 (2018年2月1日)	最低20%收入組別 的住戶每月開支 (2014/15年)	住戶入息 中位數一半 (2017年第3季)
1	6,201	5,368	4400
2	9,610	10,054	10,000
3	12,730	13,226	15,500
4	15,182	15,762	20,000
5	17,462	20,041	21,500
6人或以上	21,365	(5人或以上)	23,850

從以上分析可見，現時綜援制度下無論標準金、特別津貼或是補助金也不足以保障基層市民的生活，資助金額不足夠應付基本生活的開支。

2 綜援申請資格

現時綜援的申領資格，也令有需要的基層市民難於申請，未能獲得綜援的基本保障。

2.1 收緊長者綜援資格

政府於2017年施政報告中，在未經廣泛諮詢的情況下，突然宣佈將領取長者綜援的合資格年齡由60歲提高至65歲，推行此改革後，未來60-64歲的健全長者只能領取成人綜援，此措施對日後60-64歲的貧窮長者有重要影響，當中包括：

- **60-64歲健全受助人有責任要工作或透過自力更生支援計劃尋找工作**
政府於施政報告中提及，此措施是配合人口政策延遲退休年齡，然而現時年屆60歲或以上的長者要找到工作並不容易。社會對聘請年長人士仍存不少顧慮和歧視，包括質疑應徵者的能力、憂慮年長成員保費高、擔心年長人士發生意外會影響公司等，即使有勞保亦未必敢聘用。不少社福機構表示部份長者的體力未必足以應付社署要求的工作量，雖有論者認為體能不足的工作者，可以領取殘疾綜援，但不少同工反映普遍60至64歲長者所患的長期病，在現存的醫療評估機制下會被當作健全成人個案處理。

根據政府統計處2017年第2季的綜合住戶統計調查，勞動人口比率由50至54歲的77.6%下降至60至64歲的44.4%，反映60歲或以上人士因各種因素仍未普及地參與勞動市場。因此，我們認為當60-64歲人士的就業率，未有提昇至與其他成年人口相約水平下，要求長者積極就業作為獲取綜援的條件，無疑令長者貧窮風險增加，做法並不合理。

- **60-64 歲健全受助人領取的標準金由每月\$3,485 下降至\$2,455，並取消了領取長者綜援可獲特別津貼的資格**
現時領取綜援人士的綜援金額乃根據該人士的認可需要而計算，現時水平已與市民的基本生活需要出現落差，而政府在沒有提供任何實証證明 60 至 64 歲長者的基本生活需要情況下，貿然削減對其的支援，必影響他們應付基本生活需要的能力。
- **60-64 歲健全受助人合符資格領取綜援的資產限額下降**
現時長者綜援的資產限額較成年人高出近一倍，背後的理念是考慮到長者有更多機會需要透過儲蓄應付日常的緊急需要。然而，在新措施推出後，60 至 64 歲的長者領取綜援時便只能保留較少資產，削弱了對他們的保障。

2.2 必須以家庭為單位申領綜援

現時的綜援制度下，假設同住家庭成員會為彼此提供經濟支援，因此必需要以家庭為單位申請，然而對於特定組群，此措施不單有礙有經濟需要的家庭未能受到保障，更會阻礙這些家庭成員間的互相支援。

- **長者**
現時子女對年老父母的支援不斷減少，假設同住子女都會分擔供養年老父母的責任，愈來愈不切實際。現時只能以酌情權處理上述讓長者獨立申領綜援的情況，對長者來說，一方面未必知道有上述酌情處理的安排，另一方面，署方證明長者不被子女供養以行使酌情權的過程，亦對長者帶來極大的標籤效應，以至不少有需要的長者未能得到適切保障。此外，部份子女為確保父母得到領取綜援的資格，被逼與父母分開居住，或安排父母入住安老院舍，這進一步與居家安老、鼓勵家人照顧父母的政策目標違背。
- **殘疾人士**
殘疾人士因身體的狀況往往需要更高的醫療及護理開支應付日常生活需要，若未能得到綜援的保障必然使家庭負擔大增。聯合國殘疾人權利委員會根據中華人民共和國香港特別行政區就《殘疾人權利公約》提交的報告結論中，亦建議「中國香港在確定申請人是否有資格領取綜合社會保障援助時，改以個人而不以家庭為依據進行評定」。

事實上，不少家人雖然未能供養家中的長者及殘疾人士，卻能為他們提供基本照顧。現時不讓長者及殘疾人士獨立領取綜援的制度安排，間接促使長者及殘疾人士搬離家庭獨立居住或居於院舍，變相不鼓勵家人照

顧家中長者及殘疾人士，不符讓長者及殘疾人士在家中和社區中得到照顧的理念，變相令政府的照顧開支上升，亦令家庭分割。

- **剛投入勞動市場的青年**

不少在綜援家庭的年青人在剛投入勞動市場時，除新工作的首月入息獲全數豁免後，家庭便因該青年收入過高而失去領取綜援資格，但年青人剛投身職場，就業情況並不穩定，短期內未必能負擔整個家庭的生計。部分青年人若要維持家庭領取綜援的資格，就只能搬離家庭，但卻因為私樓租金高企而難以實行計劃。另亦有部份家庭擔心青年的工作不穩，脫離綜援網後家庭的經濟將面對困境。

建議

1 針對性地解決綜援積累已久的問題

綜援制度自 1999 年以來，每次只是在個別項目上作少修補，就其是否能達至保障基本生活的功能及申領資格，都未曾有過較客觀評估，使制度與實質生活嚴重脫節，社聯認為應就下列範圍作客觀評估和改革：

1.1 透過研究基本生活需要重訂基本生活標準及所需金額

進行客觀研究，確立不同類別綜援住戶的基本生活需要標準，藉此重訂綜援標準金額。

1.2 檢討特別津貼項目(包括租金津貼)項目及金額

整體檢視項目類別及金額是否足夠，並按實際基本生活需要，研究是否應加入其他項目。

1.3 增加入息豁免額

調高入息豁免的比例，數額可參考早前關愛基金為殘疾人士推行的入息豁免計劃，即把全額豁免的金額上調至\$1,200，半額豁免的金額上調至\$5,600。

1.4 重新檢視不同類別綜援的申請單位

應檢視不同綜援類別，特別是長者，殘疾，及有青年的住戶，是否可透過獨立申請綜援，或把部份家庭成員從綜援制度抽出的方法，確保有需要人士都能得到制度支援。

1.5 檢討綜援醫療評估機制

政府應重新制訂醫療評估機制，按領取綜援人士的生理或心理狀況，評定其工作能力；在檢討過程中，政府亦應與服務使用者、業界及相關專業進行商討。

2 糾正制度的負面影響:

2.1 擱置收緊長者綜援

政府應立即擱置把申領長者綜援的年齡收緊至 65 歲的政策。社聯認為政府可在檢討綜援時，透過廣泛諮詢及實證為本的方法，訂定長者綜援的合理年齡及水平。

2.2 重設特別津貼

即使重訂標準金及特別津貼的項目需時，政府應先重新設立當年所削減的各項成人特別津貼，包括眼鏡津貼，搬遷津貼，搬遷按金津貼及牙科津貼。上述津貼以實報實銷的方式領取，應可確定獲得資助者為真正需要使用/購買服務的人士。