

**香港社會服務聯會**  
**就綜合社會保障援助計劃改革的建議**  
2019年8月27日

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轉變而作出合理調整，以至無法滿足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」)亦持續參與推動檢討綜援制度。

社聯認為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(包括租金津貼)及補助金、豁免計算入息安排及長者申領綜援資格。

為此，社聯近年透過進行研究、與業界舉行共識日，及與社福機構持份者舉行會議，制訂出特別津貼、補助金、豁免計算入息安排、長者綜援資格的改善方案，本建議書將闡述社聯的建議。

## **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**

綜援制度過往根據市民的基本生活需要，訂定了一系列補助金與特別津貼項目，然而自 1999 年起，綜援制度取消了健全成人及兒童領取多項補助金及特別津貼的資格，包括眼鏡費津貼、牙科治療津貼，以至有視力及牙齒問題的健全人士未能得到適切護理，部分嚴重者更影響其找工作。健全人士與住屋相關的補助金及特別津貼亦被削減，當中包括租金按金津貼、水、電、煤氣/石油氣按金津貼、搬遷津貼、長期個案補助金等，及後當健全人士需要購買家品電器或搬遷時，要承受非常沉重的經濟壓力。

社聯於 2018 年曾進行問卷調查，發現在缺少以上與健康/工作及住屋相關的特別津貼及補助金下，健全成人(或兒童)<sup>1</sup>往往未能滿足這些基本生活需要，或只能透過借貸或動用標準金應付這些需要，嚴重影響他們

---

<sup>1</sup> 雖然該研究的主要對象為健全成人，但健全兒童的補助金及特別津貼同樣於 1999 年被削減，除部分學童現時除或獲酌情審批領取眼鏡津貼外，其餘租金按金津貼、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，均如健全成人沒有資格領取，因此研究結果某程度上亦反映領取綜援的健全兒童的需要。

的生活質素<sup>2</sup>。

**建議：**

重新向健全成人或兒童發放 1999 年被削減的標準金及特別津貼項目，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。各項津貼的水平與現時長者/殘疾人士/健康欠佳人士的津貼水平看齊。

**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**

現時綜援制度只向殘疾人士/長者/身體欠佳提供電話費津貼(每月最高 \$110)，對健全成人領取者則沒有提供相關津貼<sup>3</sup>。然而根據社聯的調查(附件一)，超過九成健全成人受助人都有購買手提電話服務(當中更有超過六成受訪者有使用手提電話的數據服務)，要運用標準金以應付相關開支(中位數為\$100)，可見現時手提電話通話及上網服務已是健全成人生活的必需品，對於他們對外溝通及找工作十分重要。

此外，現時殘疾人士/長者/身體欠佳者可申領的每月電話費津貼不包括數據費用，並以實報實銷方式發放，一方面這忽略了流動數據已為現代生活的基本所需，實報實銷的制度亦增加行政成本，同時亦未有考慮現時大部份手提電話費的計劃，都已是把電話費用與上網費用網縛收費的情況。

**建議：**

為健全人士增加每月\$110 通訊(可包含數據服務)費用補助金<sup>4</sup>。同時，為減省行政程序，建議殘疾人士/長者/身體欠佳者的電話費津貼，亦同樣劃一以補助金型式發放。

**1.3 向有醫療及康復需要的「健全人士」提供與醫療及康復相關津貼**

現時部分被評為「健全人士」的綜援領取者，實際因受長期病患(如糖尿病)或因身體缺損(如聽覺問題/失禁)影響，而有不同的醫療/康復用品或特殊飲食開支(如購買糖尿試紙、助聽器、尿片等等)，但因他們未符合「殘疾或身體欠佳」資格，以至未能領取相關津貼，只能以標準金應付相關開支。

---

<sup>2</sup> 有關缺乏津貼對健全成人帶來的影響，請參閱附件一。

<sup>3</sup> 部分在自力更生綜合就業援助計劃下獲短暫經濟援助的健全成人除外。

<sup>4</sup> 即以定額形式，而非實報實銷的方式發放。

**建議：**

如健全人士經醫生評定為有相關的需要，將可合資格申領醫療、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**

不少年老/殘疾/身體欠佳的綜援領取者，因為行動不便，若要出入醫院或覆診，往往難以獨自外出，需要使用陪診服務協助其來往醫院或診所。現時每次使用相關服務一般也涉及數百元的開支，綜援領取者難以負擔。

**建議：**

為獲醫療人員推薦的年老/殘疾/身體欠佳的綜援領取者增設陪診津貼，協助其支付陪診服務，費用以實報實銷方式發放。

**1.5 設立破產相關費用的豁免/津貼**

現時市民如要申領破產，過程中需要提交呈請書，並繳付\$8,000 予破產管理署及\$1,040 予法庭，綜援領取者如需申請破產而未能繳付此筆款項，則不能申請破產，以至每月需繼續以標準金贖還債務。

**建議：**

社會福利署與相關部門商討，豁免綜援領取者支付有關費用，否則應增設破產相關費用的津貼予綜援領取者申領。

**1.6 設立領取賬單相關費用的豁免/津貼**

現時社會福利署會在證明綜援領取者的資產/收入狀況，或處理其補助申請時，很多時要求綜援領取者提交月結單/賬單(如銀行月結單/電訊公司賬單)，然而不少銀行/企業均會收取申領或補領賬單的費用，每份賬單的費用可至數十元，上述收費變相減少了綜援領取者可用於應付生活的開支。

**建議：**

社會福利署與相關銀行/企業商討豁免有關費用，否則應增設領取賬單/月結單的津貼予綜援領取者申領。

## 1.7 設立新生嬰兒補助金

現時綜援制度向 0-14 歲的健全人士(及 15-21 歲的全日制學生)一律發放劃一金額的標準金。然而新生嬰兒往往需添置大量的嬰兒日用品，他們的飲食開支亦會較其他兒童高，以至一般健全兒童的標準金並不足以應付他們的基金生活需要。

### 建議：

為有 0 至 2 歲兒童的綜援領取者，發放新生嬰兒補助金。根據社聯於 2005 年進行的香港基本生活需要研究，有關的補助金金額建議為每月 \$450<sup>5</sup>。

## 2 租金津貼

### 2.1 提昇租金津貼的水平

現時綜援計劃下租金津貼(下稱「綜援租金津貼」)的上限遠不足以應付租住私人樓宇開支(簡稱「超租津」)。去年有 70%的私樓租戶出現超租津狀況，當中一人家庭出現超租津的情況尤其嚴重(這或與社上出租床位減少有關)。綜援領取者面對超租津的情況，只能由標準金中補貼有關開支。而由於一人住戶的標準金較低，當需要以標準金補貼租金開支時，對一人住戶生活質素所產生的影響尤其大。

### 建議：

重訂綜援租金津貼的上限，把二人或以上家庭的綜援租金津貼上限，提高至租住私樓綜援住戶實際繳交租金的 60 份位數<sup>6</sup>(即綜援租金津貼水平可讓現時六成私樓住戶應付實際所需繳付的租金)。至於一人住戶，考慮到超租津對他們生活質素產生的影響較嚴重，建議綜援租金津貼的上限，提高至租住私樓一人綜援住戶實際繳交租金的 80 份位數(即綜援津貼水平可讓八成住戶應付實際所需繳付的租金)。(有關安排及金額的詳情見表一及二)

---

<sup>5</sup> 跟據社聯的基本生活需要研究，2004 年的 0-1 歲健全兒童的基本生活需要約為 \$1,878，其時一名健全兒童的標準金(連有機會獲得的津貼)約為 \$1,590(以居於三人家庭計算)，兩者差額為 \$288，經計算通脹後，兩者的差額為 \$433，因此建議把補助金定為 \$450。

<sup>6</sup> 指按住戶人數劃分計算後的百份位數。

## 2.2 優化及恆常化「為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼」

即使按上述建議提昇綜援租金津貼的上限，將仍有約四成二人或以上家庭，及兩成一人家庭，實際所繳交租金超出綜援租金津貼上限。現時關愛基金中設有「為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼」(下稱「超租津津貼」)，為超租津的綜援領取者補貼 50%的超租津的開支。有關津貼已推行兩年，將須考慮是否轉為恆常的制度。現時該津貼的最高補貼額，按綜援租金津貼上限的 15%而定，但由於綜援租金津貼上限本身偏低，以至超租津津貼的最高補貼額亦偏低。

### 建議：

把超租津津貼恆常化，並優化計算最高補貼額的方法(有關安排的詳情見表一)。新的超租津津貼計劃同樣補貼超租津金，但最高可受補貼的租金水平，提高至租住私樓的綜援住戶實際繳交租金的 90 份位數<sup>7</sup>。超出此標準的租金，將不獲任何補助。(有關金額的詳情見表二)

表一：若實施以上(2.1-2.2)的建議，按實際租金組別劃分，  
住戶在新制度下可獲得的補助

實際租金組別	1 人家庭	2 人或以上家庭
最低 10%	在「綜援租金津貼」下獲全額補貼。	在「綜援租金津貼」下獲全額補貼。
>10%-20%		
>20%-30%		
>30%-40%		
>40%-50%		
>50%-60%		
>60%-70%		
>70%-80%	獲「綜援租金津貼」最高金額的補貼，及「超租津津貼」超租津金額的 50%補貼。	
>80%-90%		
>90%-100%	獲「綜援租金津貼」及「超租津津貼」最高金額的補貼。	獲「綜援租金津貼」及「超租津津貼」最高金額的補貼。

<sup>7</sup> 指按住戶人數劃分計算後的百份位數。

表二：若實施以上(2.1-2.2)的建議，綜援租金津貼及超租津貼下的受惠水平<sup>8</sup>

家庭人數	現時的「綜援租金津貼」上限	現時的「超租津貼」上限 <sup>9</sup>	新建議的「綜援租金津貼」上限	新建議的「超租津貼」上限 <sup>10</sup>
1	1,810	2,353	2,790	3,134
2	3,640	4,732	4,080	4,842
3	4,755	6,182	5,040	5,928
4	5,060	6,578	5,600	6,969
5	5,075	6,598	6,440	7,911
6 人或 以上	6,340	8,242	7,400	8,717

### 2.3 增加給予身體缺損者的租金津貼

現時因身體缺損或出現長期障礙(例如輪椅使用者)的綜援領取者，往往需要較大的居住空間。雖然現時的公屋編配安排制度中，有考慮相關人士特殊居住需要，然而現時綜援租金津貼機制，卻未有考慮這些特別需要，以至他們未能以較高租金津貼額，租用較大的居住空間。

#### 建議：

領取者若是因身體缺損或出現長期的障礙(例如輪椅使用者)，經醫療人員證明有需要較大的居住空間，領取者可獲得的租金津貼上限，可多作一名家庭成員計算(例如三人家庭可獲編配四人家庭的租金津貼金額)。

### 2.4 改善租金津貼的調整機制

現時的綜援租金津貼按甲類消費物價指數中的私樓租金指數調整，然而越趨嚴重的超租津狀況，正反映有關機制不能有效回應租住私樓綜援住戶實際面對的租金升幅，以至租金津貼上漲與實際的租務市場日漸脫節。

<sup>8</sup> 「綜援租金津貼」及「超租津貼」上限乃根據 2017 年的數據計算，在實際推行計劃時，須根據當時租住綜援住戶實際繳交租金的百分位數作調整。

<sup>9</sup> 此金額為實際租金可受惠於「綜援租金津貼」及「超租津貼」的最高水平。由於「超租津貼」只資助「超租津」金額的 50%，「超租津」住戶實際可從「超租津貼」中獲得的最高津貼金額，為此金額扣減「綜援租金津貼」上限後的 50%。

<sup>10</sup> 同上(註釋 9)。

**建議：**

保留現時每年按甲類消費物價指數中的私樓租金指數調整綜援租金津貼上限及超租津貼的最高限額，然而需每五年以上述建議的相關百分位數為標準，按綜援個案實際租金的繳付水平重訂上述津貼的基數 (rebasing)。

### 3 豁免計算入息安排

#### 3.1 提昇豁免計算入息的金額

現時綜援豁免計算入息機制的豁免金額多年未有調整，就業的健全綜援領取者實際上最高只能獲豁免扣減\$2,500的綜援金額，影響他們重投就業市場的動機。

**建議：**

提昇豁免計算入息的金額，把首兩名在職健全成人的豁免計算入息金額，與現時「提高在綜合社會保障援助計劃下殘疾受助人的豁免計算入息上限試驗計劃」下的殘疾人士看齊，即工作所賺取的首\$1,200收入全數豁免扣減綜援，其後所賺取的\$5,600可半數豁免扣減綜援，即最高總豁免計算入息金額為\$4,000。

至於如該綜援住戶有多於兩名工作的健全成人，考慮到豁免計算入息制度對領取綜援資格的影響，建議把豁免的金額調低至工作所賺到的首\$1,200獲全數豁免，其後所賺取的\$3,600可半數豁免，即最高總豁免計算入息金額為\$3,000(表三)。

表三：豁免計算入息制度(每人)

	首兩名工作人口		首兩名以外的工作人口	
	薪金	豁免計算的入息	薪金	豁免計算的入息
全數豁免	1,200	1,200	1,200	1,200
半額豁免	5,600	2,800	3,600	1,800
<b>總數</b>	<b>6,800</b>	<b>4,000</b>	<b>4,800</b>	<b>3,000</b>

### 3.2 延長剛入職青年的全數豁免計算入息時期

現時綜援家庭出身的年青人投入勞動市場後，有機會使家庭因收入過高而失去領取綜援資格。即使不少青年希望長遠透過工作讓自身<sup>11</sup>或家庭脫離綜援網，然而由於不少剛入職的青年擔心就業不穩定，不敢貿然讓家庭脫離綜援網或搬離家庭，結果不少青年會選擇從事低薪工作，以維持家庭領取綜援的資格，影響該綜援住戶及該青年脫離綜援網的能力。現時有工作能力的 15 至 24 歲綜援領取者當中，有 79% 領取綜援年期超過 5 年；當中，更有 56% 教育程度達至高中或以上，由此反映綜援住戶中的青年(不論教育水平)，要透過工作脫離綜援的障礙。

雖然現時所有領取綜援不少於兩個月的 15 歲以上綜援領取者，投入勞動市場後的首月收入可全數豁免計算入息，然而一個月的期限並不足以讓青年有足夠信心過渡就業不穩的階段。

#### **建議：**

建議如綜援領取者為 25 歲以下，完成全日制課程後首次投入勞動市場，則該青年的全數豁免計算入息的時期，由一個月延長至一年。並且如青年於投入勞動市場後首年期間，從事多於一份工作，或出現轉換工作，仍然可受惠於上述全數豁免計算入息的安排<sup>12</sup>。凡合乎資格者，可獲得一次上述豁免計算入息安排。

### 3.3 按最低工資調整豁免計算入息安排的基制

現時並無固定機制調整豁免計算入息的安排，以至金額多年未有調整，漸漸落後於基層人士工資水平及綜援的援助水平的情況。

#### **建議：**

豁免計算入息的金額按最低工資的調整周期及幅度調整。

---

<sup>11</sup> 不少青年由於感到欠缺應付整個家庭生活開支的能力，會選擇搬離家庭，讓家庭成員繼續領取綜援，而自身則脫離綜援網。

<sup>12</sup> 例如，若青年在獲得豁免計算工作入息一個月後離職，失業一個月後若再覓得新工作，仍可享用餘下十個月的豁免計算工作入息安排。



## 4 長者綜援資格

### 4.1 撤回收緊長者綜援的年齡資格

政府在未有進行任何諮詢下，於本年起收緊領取長者綜援的年齡，申領長者綜援的資格由 60 歲提高至 65 歲，此舉引起社會極大迴響。雖然政府已暫援讓拒絕參加綜合就業援助計劃的 60 至 64 歲長者，需要扣減 \$200 綜援的安排，但政府仍表示會於未來再檢討有關安排，此外，在新的申領資格下 60 至 64 歲長者仍需要符合較高的成人綜援資產門檻才合符領取綜援資格，他們亦失去各項長者綜援才合資格獲得的特別津貼及補助金，有關安排嚴重影響 60 至 64 歲長者的生活質素。

#### **建議：**

政府應撤回收緊長者綜援的年齡資格，重新把領取綜援的年齡資格訂為 60 歲或以上。

## 附件一

### 香港社會服務聯會 申領成人綜援人士生活需要調查 研究主要發現

健全成人的標準金額早自 1996 年起已落後於基本生活需要，加上在各項補助金及特別津貼被削減的情況下，使他們生活捉襟見肘。香港社會服務聯會於 2018 年 11 月進行了一項調查，共訪問了合共 206 名成人綜援領取者。從成人綜援領取者面對搬遷、視力問題、牙齒問題、更換家電、使用通訊服務的經驗中，反映他們在這些方面的生活需要往往難以被滿足，同時成人綜援領取者亦需要透過各種方法才能應付其相關開支，調查反映：

- 成人綜援領取者在種種原因下需要搬遷，三年內曾搬遷的住戶中，搬遷所需開支中位數為\$7,865，有超過一半(54.2%)受訪者需要借錢應付搬遷開支，當中 65.4%至今仍未能還清貸款。
- 因視力或眼鏡問題而需要配眼鏡的成人綜援領取者當中，分別有 21.3%及 44.1%因經濟考慮而最終也沒有配眼鏡及延遲配眼鏡，當中不少受訪者因未能處理視力問題而阻礙找工作(46.7%)，及延誤處理使視力問題惡化(48.1%)。
- 因出現蛀牙或牙痛問題而需要看牙醫的受訪者中，分別有 33.7%及 55.1%因經濟考慮而至今仍沒有看牙醫及延遲診治，他們的蛀牙或牙痛情況平均維持了接近 2 年半，當中靠食止痛藥或中藥處理及直接脫牙的分別有 70.1%及 30.3%，嚴重影響受助人日常生活。
- 分別 61.8%及 21.5%有需要購置基本家電(如洗衣機、煮食電器、冷氣或電視等)的受訪者，因經濟考慮而延遲購買家電及至今仍未購買家電，影響日常生活。
- 絕大部分受訪者視流動電話服務為生活必需品，因此在沒有津貼情況下仍有 91.6%受訪者有使用流動電話服務，但不少反映要節衣縮食應付開支。

以上數據反映，現時的綜援制度，未足以保障健全成人在以上提及多方面的基本生活。

按此調查推算，假如一位健全成人綜援領取者沒有綜援以外的收入，當出現上述特別需要時，相關開支佔其綜援一個月的標準金的收入比例如下(表四)：

表四：一位健全成人綜援領取者面對各項需要的開支佔標準金的比例

假若出現以下需要	應付相關需要的開支中位數	開支佔單身健全成人標準金的百分比 <sup>13</sup>
搬遷	\$3,277	133.5% (超過 1 個月的標準金)
配眼鏡	\$500	20.4%
看牙醫	\$750	30.5%
購買家品或電器	\$690	28.1%
使用流動電話服務	\$100	4.1%

由此反映，當成人綜援領取者出現上述特別需要時，需花掉一大筆原本用在衣、食、行上的收入，變相除了調查反映的特別需要不能被滿足外，成人綜援領取者更要壓縮這些衣、食、行等基本開支，以至不同方面的基本生活也難以滿足。

<sup>13</sup> 研究進行期間，當時單身健全成人的標準金金額為\$2,455，假若與其他健全成人或兒童同住或屬單親家庭或家庭照顧者，該名健全成人的標準金則按同住健全成人或兒童人數、是否單親或需照顧家庭的身份而有所不同，標準金金額水平範圍為\$1,760 至\$2,665。為方便了解，以下比例會以單身健全成人的標準金金額(\$2,455)為標準。