

財務委員會參考文件

每年按通脹調整綜合社會保障援助計劃 和公共福利金計劃的標準金額

引言

本文件旨在告知各委員，社會保障援助物價指數(下稱「社援物價指數」)¹在 2001-02 年度再錄得負增長，政府決定把綜合社會保障援助(下稱「綜援」)計劃和公共福利金(下稱「福利金」)計劃的標準金額繼續維持在現時水平，直至 2003 年 3 月為止，以待政府就援助金額和相關事宜進行檢討。

背景

2. 針對近年出現的通縮，我們在 1999 年 7 月提交 FCRI(1999-2000)6 號文件，告知委員下述各項新安排－

- (a) 政府會在 1999 年 8 月起計的 12 個月內，把綜援計劃和福利金計劃的標準金額維持在當時的水平；
- (b) 標準金額會在其後數年維持不變，直至通脹追上為止；以及
- (c) 我們不會再沿用過往的做法，按所預測的下一個年度通脹率調整標準金額。取而代之，我們會根據過去一年物價的實際變動幅度，調整綜援和福利金的標準金額。

¹ 社援物價指數根據綜援住戶的開支模式編製，以反映通脹情況。編製指數時所參考的商品和服務開支項目與消費物價指數相若，但不包括以綜援計劃的特別津貼支付的項目(例如租金)。社援物價指數由政府統計處按月編製。為確保社援物價指數能準確反映綜援住戶最新的開支模式，政府一直是根據綜援住戶開支統計調查所得的數據，每五年重定指數的基期一次。本文件所述的社援物價指數來自以 1999 至 2000 年為基期的指數數列。

3. 為實施上述安排，政府亦同意－

- (a) 訂定內部程序，監察社援物價指數，並每半年覆檢指數的實際變動；
- (b) 假如社援物價指數近期的變動和其他經濟指標顯示可能會出現高通脹，便會考慮呈請財務委員會批准在進行每年一度的援助金額調整工作前，提早按通脹調整標準金額；以及
- (c) 在標準金額仍然凍結期間，每年向財務委員會提交一份參考文件，以方便委員監察調整金額的工作。

4. 綜援和福利金的標準金額在 1997-98 和 1998-99 年度分別按當時預測的社援物價指數調高 6.5% 和 4.8%。兩個年度合計，援助金額共調高了 11.6%²。不過，在這兩個年度內，社援物價指數的實際升幅分別僅為 4.2% 和 0.3%，其後更持續下跌。在 1999-2000 和 2000-01 年度，社援物價指數所反映的實際物價分別下跌了 2.7% 和 1.9%。自實施上述新安排後，綜援和福利金的標準金額已連續凍結兩年。我們已在 2000 年 6 月和 2001 年 7 月分別提交 FCRI(2000-01)9 號和 FCRI(2001-02)7 號文件，告知委員凍結金額的決定。對上一個調整周期由 2001 年 8 月起至 2002 年 7 月止。

來年的物價變動

5. 在 2001 年 4 月至 2002 年 3 月的 12 個月內，社援物價指數的下調幅度已經放緩，跌幅為 0.5%。展望日後的情況，總體消費物價預期會繼續疲軟，目前也沒有任何迹象顯示未來數月會出現高通脹。假如我們繼續採用 1999 年起實施的安排，則由 2002 年 8 月起計的一年內(即下個調整周期)，綜援和福利金的標準金額應維持不變。不過，有社會人士認為，隨着物價下降、工資下調，以及政府面對前所未有的財政壓力，當局不應沿用有關的安排，使社會保障援助金額無須跟隨通縮下調。

² 這個百分率的計算方法： $1.065 \times 1.048 - 1$ 。

6. 事實上，援助金額一直是按預測的物價變動向上調，直至 1998-99 年度為止，加上其後數年持續出現通縮，結果，現時綜援／福利金的標準金額的上調幅度已高出原有水平 12.4%³。如按原定的購買力計算綜援／福利金的標準金額，則現行的標準金額可由 2002 年 8 月 1 日起下調 11.1%⁴。如按這個幅度調低標準金額，政府可在 2002-03 年度節省為數約 13 億 1,000 萬元(全年計算則可節省 19 億 6,000 萬元)的開支。有關的估計如下－

| | 2002 年 8 月至 2003 年 3 月期間 可節省的開支 (百萬元) |
|-------------|--|
| (a) 綜援標準金額 | 880 |
| (b) 福利金標準金額 | 430 |

檢討綜援／福利金標準金額

7. 綜援個案(尤其是失業類別的個案)數目持續上升，對政府的財政狀況構成壓力，市民對此甚表關注。截至 2002 年 5 月底，綜援個案總數為 252 675 宗，按年增幅為 9.8%。至於失業類別的個案數目，在過去 12 個月已由 23 738 宗增加至 34 382 宗，升幅達 45%。現時失業率高企，綜援個案數目的上升趨勢可能持續。在 2001-02 年度，綜援開支總額達 144 億元，較上一年度增加 6%。在 2002-03 年度，綜援的核准撥款為 160 億元，較上一年度增加 11%。按這個年度首兩個月的綜援開支推算，2002-03 年度綜援方面的核准撥款只是僅僅足夠應付開支。

8. 由於通縮情況持續，加上目前市場工資下調，難免有人寧願依賴政府提供的福利過活，部分社會人士要求檢討綜援金額，以免出現上述情況，同時確保能以最公平和最有效率的方式運用有限的公共資源，幫助有需要的人。為鼓勵市民大眾自力更生，社會福利署(下稱「社署」)先後推行了以下措施－

³ 這個百分率的計算方法： $1.116 / (1.042 \times 1.003 \times (1 - 0.027) \times (1 - 0.019) \times (1 - 0.005)) - 1$ 。

⁴ 這個百分率的計算方法： $1 / 1.124 - 1$ 。

- (a) 自 1999 年 6 月起推行自力更生支援計劃，對象為失業和低收入綜援受助人。這項計劃包括提供積極就業援助(包括轉介受助人參加非政府機構所籌辦的就業援助計劃)、推行社區工作，以及以豁免計算入息的方法鼓勵受助人就業。為推動受助人更積極求職，我們更放寬了豁免計算入息的規定。社署將於短期內完成檢討綜援計劃下豁免計算入息的修訂安排⁵；
- (b) 為配合自力更生支援計劃而調低資產限額、削減給予成員較多的家庭的標準金額⁶、收緊特別津貼的發放準則，以及取消發給健全受助人的長期個案補助金；以及
- (c) 推行欣葵計劃，為單親綜援受助人提供多項支援服務，同時又調高他們豁免計算入息的限額，以鼓勵他們工作⁷。

9. 雖然政府已調整健全受助人的綜援金額(見上文第 8 段(b)項)，但與低技術勞工和低收入家庭的收支情況相比，公眾仍然認為綜援金額⁸過高。現舉例說明－

- (a) 一個 4 人家庭每月平均可領取的綜援金為 10,015 元，這個款額與非綜援家庭中，開支最少的 20% 和 25% 的組別的每月平均開支(分別為 9,490 元和 10,120 元)相若，甚至更高；
- (b) 3 人和 4 人家庭每月平均可領取的綜援金分別為 8,482 元和 10,015 元，有關款額較人數相同的家庭，收入最少的 25% 的組別的每月平均收入(3 人家庭 7,400 元，4 人家庭 9,100 元)為高；以及

⁵ 2000 年 7 月，財務委員會同意放寬豁免計算入息的規定。當時，政府承諾在兩年內檢討有關安排。

⁶ 綜援家庭中，若有三名成員是健全成人／兒童，這些成員所得的標準金額須調低 10%；若有多於三名成員是健全成人／兒童，標準金額則須調低 20%。

⁷ 財務委員會在 2002 年 2 月 1 日的會議上，批准把合資格的單親綜援受助人每月豁免計算入息的最高限額由 1,805 元提高至 2,500 元。

⁸ 在 2001-02 年度，完全沒有收入的綜援家庭每月平均可領取的援助金為：單身人士 3,778 元；2 人家庭 6,319 元；3 人家庭 8,482 元；4 人家庭 10,015 元；5 人家庭 11,587 元；6 人或以上家庭 14,368 元。

- (c) 某些不需要特殊技能的職業，平均工資約為 7,000 元。按此計算，綜援金額接近甚至多過綜援家庭謀生者從工作所能賺取的收入。

10. 基於政策和財政上的考慮，政府希望先檢討目前的情況，評估現時協助綜援人士就業措施的成效，以及進一步聽取公眾在這方面的意見。因此，我們認為較審慎的做法，是繼續凍結綜援和福利金的標準金額，直至 2002-03 財政年度結束為止。政府會盡早就下一步應採取的措施諮詢立法會。

有關其他援助金的安排

11. 請各委員注意，在上述檢討得出結果之前，綜援計劃和福利金計劃下其他援助金額或資產限額在 2002-03 年度維持不變。有關援助金額和資產限額包括－

- (a) 綜援計劃和福利金計劃下的普通高齡津貼的資產限額；
- (b) 普通高齡津貼的入息限額；
- (c) 按綜援單身健全人士標準金額釐定的最高豁免計算入息限額；
- (d) 租金津貼上限(儘管私人樓宇租金按年下調)；以及
- (e) 下學年與就學有關的定額津貼(儘管調整有關津貼所依據的總體消費物價指數下跌)。

對財政的影響

12. 為全面反映物價變動與實際金額調整幅度的差距，現時的綜援和福利金標準金額應由 2002 年 8 月 1 日起下調 11.1%。倘若把標準金額維持在現有水平，政府在 2002-03 年度便須承擔約 13 億 1,000 萬元的開支(以全年計則為 19 億 6,000 萬元)，而這筆款項原本是可以減省的。凍結上文第 11 段所述的其他援助金同樣會造成財政負擔，以年中部分時間計算，所涉金額為 1 億 6,000 萬元(以全年計算則為 2 億 3,000 萬元)。

背景資料

附件 13. 有關綜援和福利金兩項計劃的資料載於附件。

衛生福利及食物局
2002 年 7 月

社會保障制度

引言

社會保障制度為那些因年老、殘疾、患病、低收入、失業或家庭問題，而在經濟上無法自給自足的人士或家庭提供安全網。綜合社會保障援助(下稱「綜援」)計劃的目的，是使這類人士的入息能夠達到指定的水平，以應付生活上的基本需要。至於公共福利金(下稱「福利金」)計劃的目的，則是幫助嚴重傷殘人士和長者應付因殘疾或年老而引致的特別需要。有關人士可申領綜援計劃的援助金或福利金計劃的其中一項津貼。

申請資格

2. 這兩項計劃均無須受助人供款。綜援計劃的申請人須接受經濟狀況審查，而福利金的申請人則無須接受這項審查。不過，年齡介乎 65 至 69 歲的高齡津貼申請人，必須申明其入息和資產沒有超出指定的水平。
3. 這兩項計劃的申請人均須符合居港年期的規定。此外，體格健全而有能力全職工作的失業人士或兼職人士，必須積極求職和參加自力更生支援計劃，才符合資格領取綜援。
4. 年滿 60 歲並已連續領取綜援金達三年的人士，如選擇在廣東省定居，可參加「綜援長者自願回廣東省養老計劃」。參加計劃的長者可繼續領取每月發放的標準綜援金和每年發放一次的長期個案補助金。

援助金額

綜援計劃

5. 綜援金額按照申請家庭的每月入息和他們的需要而釐定。我們會考慮有關家庭每月可評估的入息總額，以及該家庭每月的認可需要(即該家庭在綜援計劃下合資格領取的各項援助金)總額，兩者的差額就是該家庭可得的綜援金額。在評估有關家庭的每月入息時，部分工作入

息和培訓／再培訓津貼會按指定限額獲豁免計算，以鼓勵受助人積極工作和接受培訓／再培訓。

6. 這項計劃包括不同的標準金額，以應付不同類別受助人的基本需要。此外，連續領取援助超過 12 個月的高齡、殘疾和經醫生證明為健康欠佳的受助人，可獲發放每年一次的長期個案補助金，作為更換家居用品和耐用品之用。單親家長每月可獲發單親補助金，以協助他們解決獨力照顧家庭所面對的特殊困難。除標準援助金外，綜援計劃也提供特別津貼，以協助受助人支付租金、水費、學費、幼兒中心費用和殮葬費。高齡、殘疾和經醫生證明為健康欠佳的受助人也可獲得其他特別津貼，以應付特別開支，例如購買醫生建議的膳食和用品。

福利金計劃

7. 這項計劃發放下列四類津貼－

(a) 普通傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。一般而言，這些人士已完全喪失謀生能力或聽覺嚴重受損。

(b) 高額傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。這些人士時刻需要他人照顧生活起居，但沒有在政府或資助機構或醫院管理局轄下醫療機構接受照顧。

(c) 普通高齡津貼

發給年齡介乎 65 至 69 歲而入息和資產並沒有超出指定水平的人士。

(d) 高額高齡津貼

發給年滿 70 歲的人士。