

二零零四年十一月八日
討論文件

立法會福利事務委員會

綜合社會保障援助制度

目的

本文件旨在提供有關綜合社會保障援助(綜援)計劃，以及為改善這個制度現正進行的檢討工作的資料。

綜援的目的

2. 綜援計劃為未能在財政上自給自足的人士，提供最後的安全網。這項計劃屬非供款性質，主要以發放現金的方式提供援助，並由政府收入資助。發展至今，綜援計劃已由原來簡單的福利援助計劃，演變為全面的社會保障計劃。

3. 不同專家以至各國對社會保障都有不同的定義。在香港，綜援計劃是按照以下基本原則制定：

(a) 集中資源協助有需要的人士。綜援計劃向貧困長者及長期病患者／殘疾人士提供經濟援助，照顧他們的基本和特別需要。至於因經濟困難而無法應付基本生活需要的健全人士，綜援計劃則旨在提供過渡性的援助，協助他們達致自力更生；

(b) 綜援計劃不應取代直接公共和社會服務(主要為公共房屋、醫療、教育和其他福利服務)，而應與之互相配合。

例如綜援受助人可在公立醫院或診所接受免費醫療服務(包括藥物和其他醫療開支項目)；

- (c) 有關規則應該是客觀、公平和易於理解而不會造成道德風險；以及
- (d) 應顧及政府的財政健全狀況和本港的低稅制，確保綜援計劃可長遠持續發展。

綜援個案的變動趨勢

4. 附件概述綜援個案數字及個案類別在過去十年的變動模式。有關情況可綜合為以下各點：

- (a) 截至二零零四年九月，綜援個案的總數達 295 703 宗，比一九九四年增加約 182%，個案數目平均每年增加 12%；
- (b) 在二零零四年九月的 295 703 宗個案中，共有 534 217 名受助人，比一九九四年增加 327%；
- (c) 60 歲或以上受助人的比例，由一九九四年的 57.5%，下降至二零零四年的 34.2%。同期，60 歲以下受助人的比例，則由 42.5%上升至 65.8%，當中 15 至 59 歲的受助人佔綜援受助人總數的 42.9%；
- (d) 就個案類別而言，長者／殘疾人士／健康欠佳人士的個案比例由一九九四年的 84.7%，減至二零零四年九月的 63.9%。同期失業／低收入／單親家庭的個案則由 11.3%增至 34.5%；以及
- (e) 政府開支由一九九四至九五年度的 34 億元，增至二零零四至零五年度的 179 億元。同期，綜援開支佔政府經常開支總額的百分比由 3.2%增至 8.8%。

援助金額的類別

5. 綜援計劃包括兩個主要部分：

- (a) 為多個類別受助人提供不同的標準金額，以應付他們的日常基本需要(如食物、衣服鞋襪、燃料電費、耐用品等)；兒童、長者及殘疾人士或健康欠佳人士會獲發較高金額；以及
- (b) 多種特別津貼，以照顧個別受助人的特別需要。特別津貼用作支付的費用包括：租金、水費／排污費、學費、幼兒中心費用和殮葬費。高齡、傷殘或經醫生證明健康欠佳的受助人可申領其他特別津貼，以應付他們的特別需要，如眼鏡、牙科治療、醫生建議的膳食、搬遷費用、醫療和手術器材費用。大部分的特別津貼都是以實報實銷的方式發放，用來支付實際支出，其餘則是定額津貼或在指定限額以內發放。

此外，單親家長每月可獲發放單親補助金(每月 225 元或每年 2,700 元)；至於涉及高齡、殘疾人士或經醫生證明健康欠佳人士的個案，則受助人每年可獲發一筆長期個案補助金(單身人士為 1,425 元、有二至四名非健全受助人的家庭為 2,855 元、有五名或以上非健全受助人的家庭為 3,825 元)。

調整綜援標準金額的機制

每年一次的調整

6. 綜援標準金額每年檢討一次，當局會參考社會保障援助物價指數(社援物價指數)的變動而考慮調整援助金額。

7. 在一九九九年以前，綜援標準金額是按所預測的社援物價指數升幅，每年(通常是在財政年度開始時)調整一次。鑑於綜援標

準金額在一九九七至九八及一九九八至九九年度按預測通脹上調的幅度較實際增幅為高，加上預測物價變動困難，在獲得財務委員會的同意後，當局由一九九九年修訂了調整金額的方法，由原來按下一年的預測通脹率調整綜援標準金額，改為根據過去一年物價的實際變動幅度作出調整。

每五年一次的開支檢討

8. 除每年一次的調整外，政府每五年會進行一次綜援住戶開支統計調查，目的是根據綜援住戶在不同種類的商品及服務上的消費比重，修訂社援物價指數，確保該指數更能準確反映綜援住戶的消費模式及物價變動對綜援標準金額購買力的影響。最近一次綜援住戶開支統計調查於一九九九至二零零零年度進行。政府統計處現正就二零零四至零五年度進行另一次的住戶開支統計調查。

綜援標準金額自一九九六年起的變動

特定類別受助人的綜援標準金額在一九九六年四月的實質增長

9. 現時的綜援標準金額，是根據在一九九六年完成的綜援計劃全面檢討釐定。該檢討的一個主要目的，是確保綜援受助人得到的援助足以應付他們的基本需要。此外，當局在營養師等專家的協助下，選定了一籃子商品和服務，並估計所需支出，以確保綜援金額足以維持基本生活水平。

10. 檢討完成後，當局推行改善措施，其中包括於一九九六年四月把確認為需要額外經濟援助的特定類別受助人的綜援標準金額實質增加 9%至 57%不等。雖然調查發現其他類別受助人(例如單身長者、嚴重殘疾成人、兒童)的綜援標準金額高於應付基本需要的水平，他們的標準金額並沒有被下調。

一九九七至九八及一九九八至九九年度按通脹調整金額

11. 一九九七至九八及一九九八至九九年度，當局根據預測的社援物價指數的變動，從該兩年的財政年度起，把所有綜援標準金額分別一律增加 6.5%及 4.8%。不過，在這兩個年度社援物價指數分別只上升 4.2%及 0.3%，其後更出現下跌。

一九九八年四月長者受助人綜援標準金額的實質增長

12. 除了按通脹調整外，當局根據社會福利署(社署)委託進行一項調查的結果，在一九九八年四月把各類長者受助人的綜援標準金額實質增加 380 元。

13. 這次增加金額旨在照顧長者綜援受助人在心理和社交方面的需要，例如出外用膳、看中醫、閱讀報章雜誌等。

一九九九年六月收緊向健全受助人發放的綜援金額

14. 由於綜援個案數字和支出激增，加上較大家庭獲得的綜援金額與市場工資相比偏高，以及健全成人申領綜援的人數飆升，令公眾日益關注。為此，當局在一九九七年年底檢討綜援計劃，集中研究如何鼓勵和協助失業的綜援受助人重投勞動市場，自力更生，並在一九九八年十二月發表一份名為《投入社會 自力更生》的公眾諮詢文件。

15. 經廣泛諮詢公眾意見後，當局在一九九九年六月一日推出一套措施，包括向失業受助人提供積極就業援助的自力更生支援計劃、加強有關綜援資格審核以及防止欺詐和濫用、以及執行下列與援助金額有關的措施：

- (a) 把全數豁免計算全職工作首月入息的規定，擴展至有工作能力的健全成人；

- (b) 收緊每年發放一次的長期個案補助金的發放準則，並減少發放予健全受助人的特別津貼類別，而保留一些必需的項目；以及
- (c) 基於規模經濟的考慮，把有三名健全成員家庭的標準金額下調 10%，超過三名健全成員的家庭則下調 20%。

16. 改善有關豁免計算入息的規定，目的是提供更大誘因，鼓勵健全受助人找尋全職工作。至於收緊每年發放一次的長期個案補助金以及健全受助人特別津貼的發放準則，則是為了避免依靠綜援成爲有工作能力人士的必然選擇。

二零零三年六月起按通縮調整健全受助人的綜援金額，以及由二零零三年十月和二零零四年十月起分兩階段按通縮調整非健全受助人的綜援金額

17. 由於在一九九七至九八及一九九八至九九年度高估通脹，加上其後持續通縮，造成綜援金額高出應有水平；截至二零零二年三月，高出幅度達 12.4%。在二零零三年二月，行政會議通過一系列措施，包括對綜援標準金額作出以下調整：

- (a) 由二零零三年六月一日起，健全受助人的綜援標準金額下調 11.1%；以及
- (b) 非健全受助人(即長者、殘疾人士及經醫生證明健康欠佳人士)的綜援標準金額，在兩年內分兩階段下調 11.1%：由二零零三年十月一日起下調 6%，至二零零四年十月一日再下調 5.4%。

分兩階段調整非健全受助人的綜援標準金額，目的是給予受助人較多時間，調整開支預算。

18. 在二零零二年十一月十一日舉行的福利事務委員會會議上，當局向委員會簡介綜援上調幅度過高及存在下調空間。立法會分別於二零零三年四月及二零零四年四月，通過《二零零三年撥款條例草案》及《二零零四年撥款條例草案》，按經調整的金額，核准二零零三至零四年度及二零零四至零五年度的綜援撥款。

19. 在綜援金額調整後，發放予不同人數的綜援家庭的平均估計綜援金額如下：

住戶人數	由二零零四年十月一日起 估計每月平均綜援金額
1	3,424 元
2	5,739 元
3	7,665 元
4	9,004 元
5	10,662 元
6 人或以上	13,302 元

20. 二零零三年六月，健全受助人的綜援標準金額下調 11.1%，政府同時推出了一套加強自力更生支援計劃措施，以鼓勵和協助健全受助人就業，自力更生。其中一項措施是把綜援計劃下豁免計算入息的最高限額由每月 1,805 元提高至 2,500 元，適用於所有領取綜援三個月或以上的受助人。

21. 如果個案中的家庭成員從事有薪工作，並符合豁免計算入息的資格，該家庭每月可動用收入會更高。以四人家庭個案為例，現時沒有收入的四人家庭的平均每月綜援金額估計為 9,000 元。如家庭中有一名成員每月賺取 4,500 元，這個家庭的每月可動用總收入(即家庭每月獲發放的綜援金加上申請人的工作收入)便達到 11,500 元，因為每月有 2,500 元工作入息可獲豁免計算。

特別津貼

22. 不時有建議認為，為避免不負責任的受助人濫用公帑，應由社署把租金津貼等特別津貼直接交給收款人。社署亦曾研究這個方法是否可行，但法律意見指出，作出直接付款安排前，須先徵得綜援受助人的同意。目前對於長期欠租的公屋租戶受助人，當局已作出特別安排，在徵得受助人同意後，把租金津貼直接交付房屋署。不過，如把這項安排擴展至其他綜援受助人和其他款項類別，社署將會面對很大困難，因為綜援個案數目龐大，而每宗個案的具體情況亦各異。現時受助人如沒有用租金津貼繳交租金，該津貼可被視作多付的綜援金額而由社署收回。基本上，我們認為每名綜援受助人都有責任遵守法例，並妥善管理他們的綜援金。

23. 雖然我們理論上可考慮在綜援計劃下就某些項目例如校服、教科書等推行代用券制度，以防止不當使用公帑，但這種制度在行政管理上會非常複雜。

未來路向

24. 當局不時檢討綜援制度，以回應市民的訴求，以及不斷轉變的社會情況。

25. 自一九九九年六月推行自力更生支援計劃和其他相關措施以來，我們的社會保障制度除提供現金援助外，亦為受助人提供多種服務和機會，以裝備他們脫離福利援助，有能力更充實地生活。由二零零一年起，社署亦已委託非政府機構營辦為健全綜援受助人而設的各項深入就業援助計劃，通過與非政府機構的合作，結合力量，共同達到目標。

26. 儘管香港奉行低稅制，但仍建立並維持着一套穩健的社會服務制度，包含了全民醫療服務、龐大的公共房屋制度、以及全面的社會服務和社會保障。我們用於這些社會服務系統的經費(按經濟合作及發展組織(OECD)定議即是社會公共開支)與總稅收的比率相較 OECD 國家為優。事實上，香港的比率(0.79)高於除瑞士以外所有的 OECD 國家(平均比率為 0.57)。

27. 基於經濟和社會轉變，及在審慎理財的原則下，我們的社會保障制度正承受沉重的壓力。我們有責任確保本港的社會保障制度能持續發展，量入為出，同時繼續為有需要的市民提供有效的安全網，以及向有工作能力的受助人推廣從福利到工作的概念，增加他們對抗逆境的能力，無需長期依靠社會福利。基於上述背景，我們現正處理以下各項重點工作。

日後的金額調整

28. 當局在二零零四年十月把非健全受助人的綜援金額調整 5.4%後，根據截至二零零四年九月社援物價指數的變動，仍可進一步把綜援標準金額一律下調 1.7%，但我們不打算進一步下調綜援標準金額。我們會密切注視通脹趨勢，以及社援物價指數的變動反映通脹對綜援受助人的影響，以確保適時調整綜援金額，從而維持受助人的購買力。

29. 正如上文第 8 段所述，我們會根據二零零四至零五年度綜援住戶開支統計調查的結果，修訂社援物價指數，以確保指數能準確反映綜援受助人的開支模式。我們希望在二零零五年年底得出初步結果。

檢討

30. 鑑於過去數年涉及健全成人的個案激增，我們目前的工作重點是繼續協助健全受助人就業。現正進行的工作如下：

(a) 評估深入就業援助計劃。這項計劃由二零零三年十月起推行，以協助有工作能力的綜援受助人和失業的準綜援受助人重新就業；以及

(b) 檢討為單親綜援家庭提供的現行綜援安排和有關服務。

我們預期可在二零零五年上半年內得出這兩項檢討的結果。

31. 我們也會檢討綜援計劃的豁免計算入息規定，預期可在二零零五年年中得出檢討結果。

32. 我們的社會保障制度須經常作出改善，以處理當務之急，回應時代的挑戰。我們會參考委員和社會各界的意見，並會就有關問題諮詢委員和社會福利諮詢委員會。

衛生福利及食物局／社會福利署

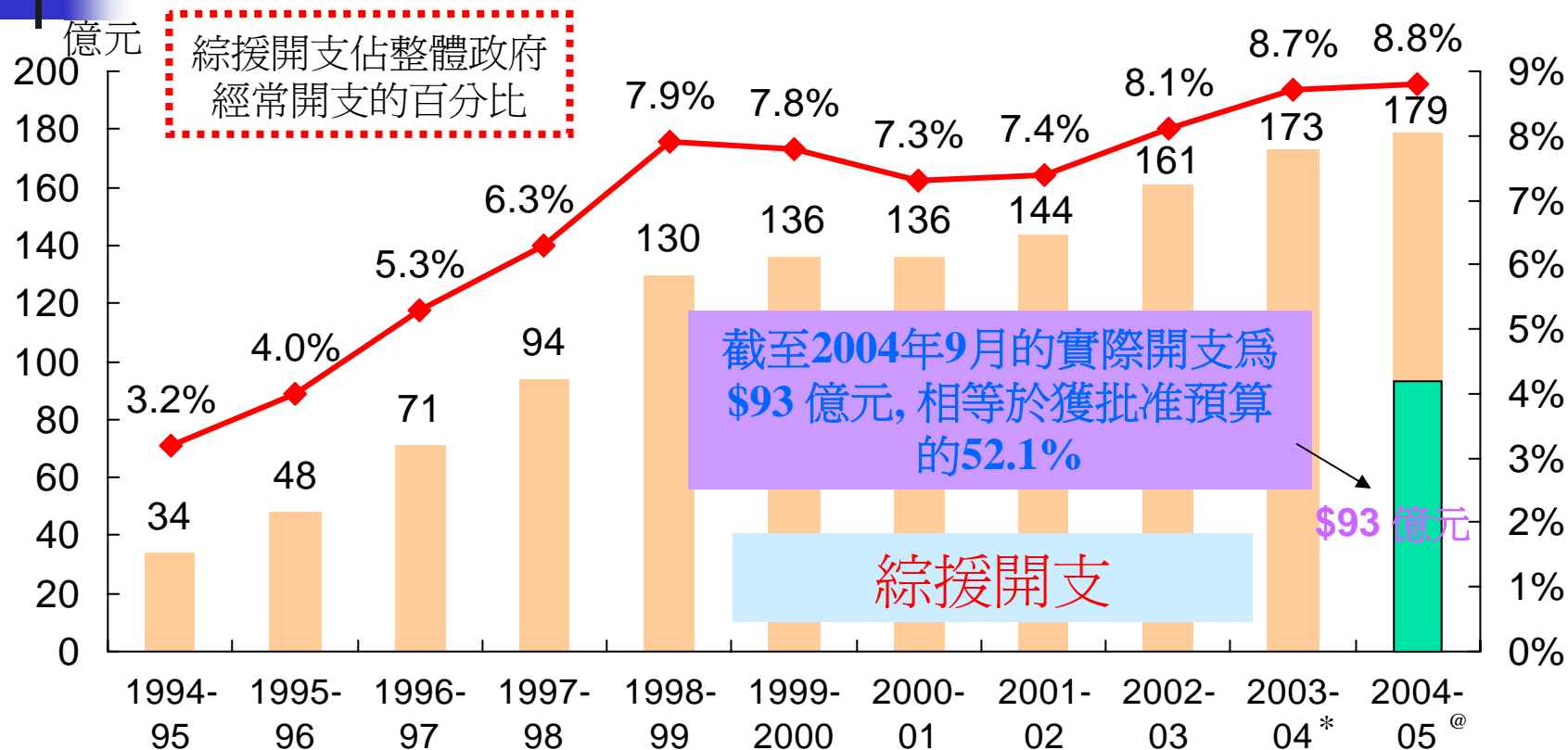
二零零四年十一月



綜援個案及受助人的 主要統計數字

綜援開支對比整體政府的經常開支

1994-95年至2004-05年



註釋：就政府開支管制而言，綜援開支屬法定款項，沒有現金支出限額。

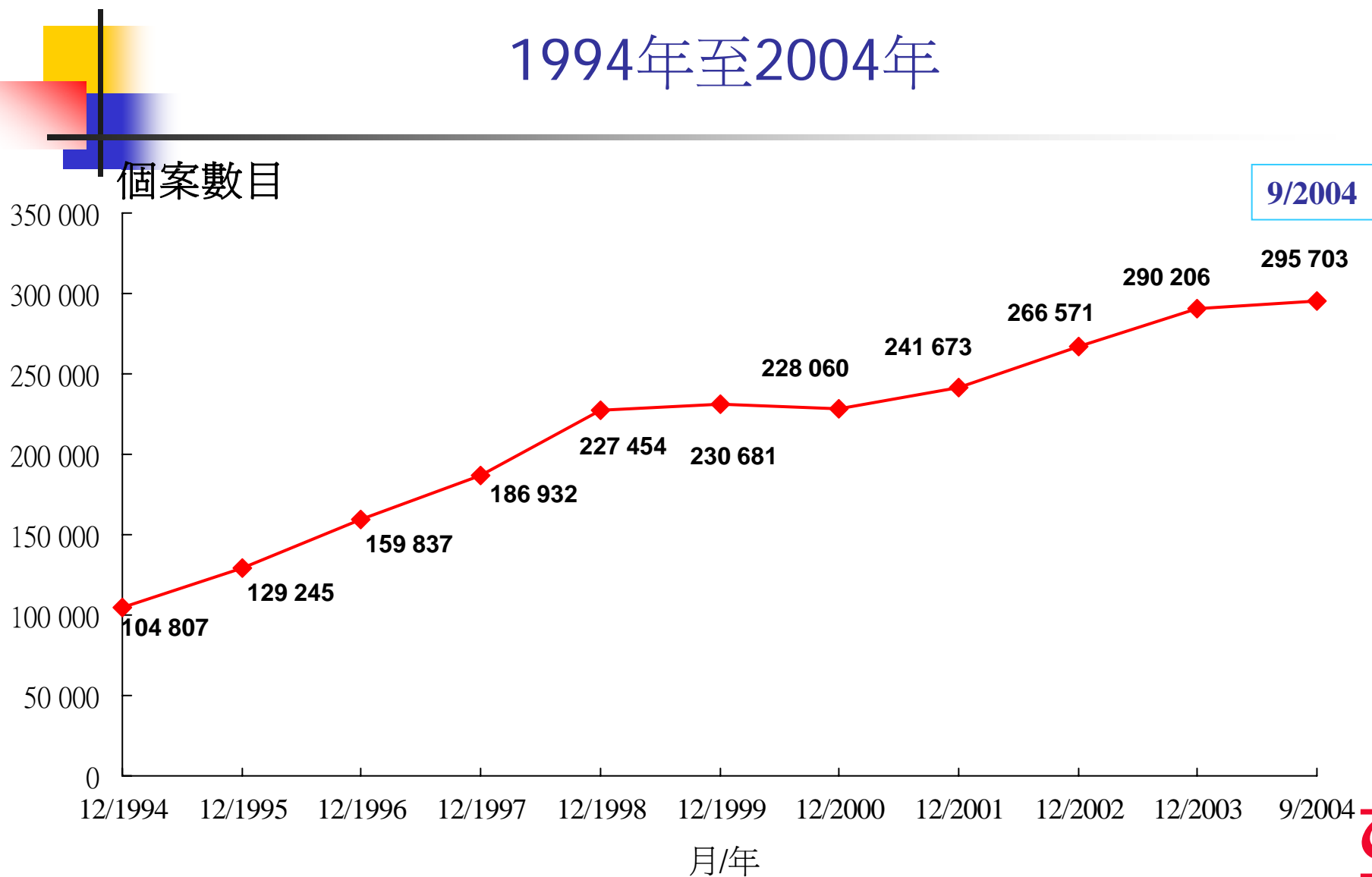
* 計算有關比率所用的政府經常開支總數是修訂預算數字。

@ 有關數字為核准預算。



綜援個案數目

1994年至2004年

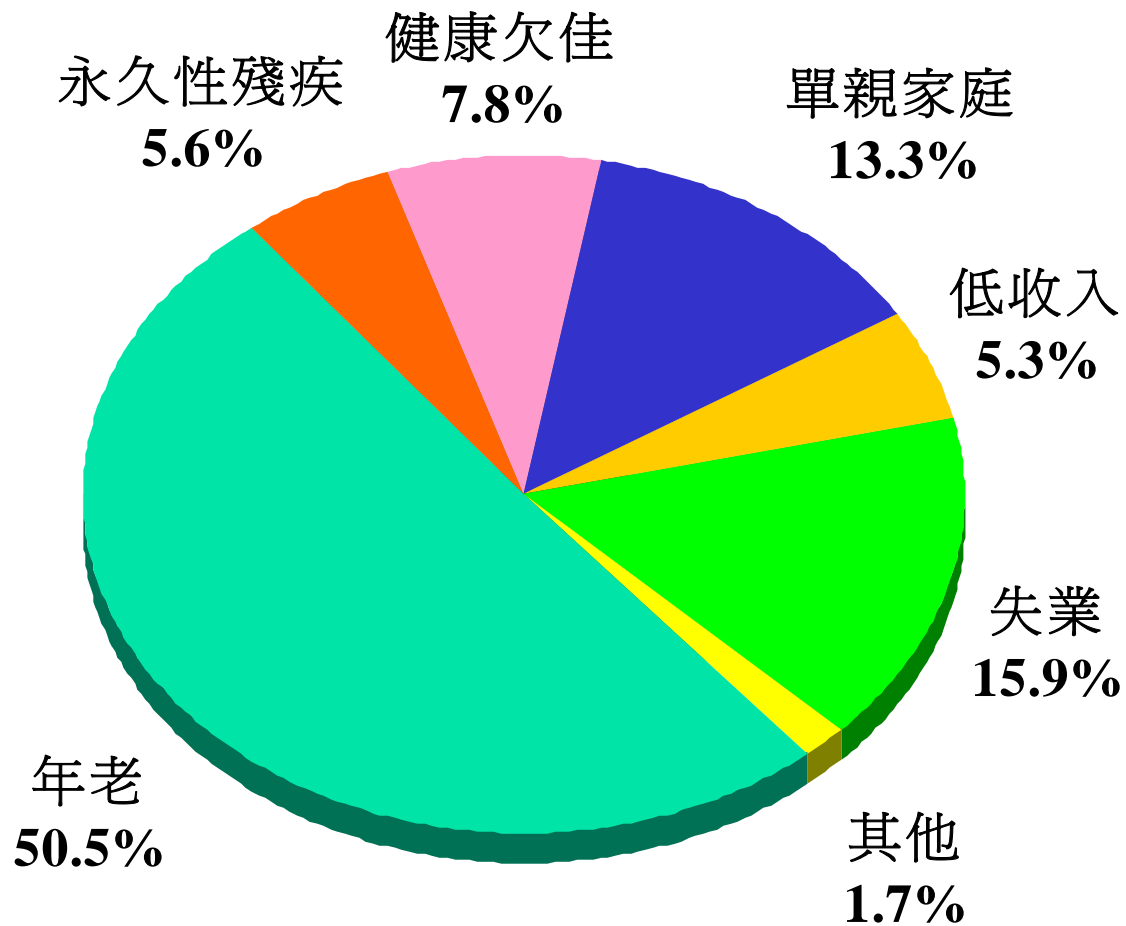


按個案性質分類的綜援個案分布

2004年9月

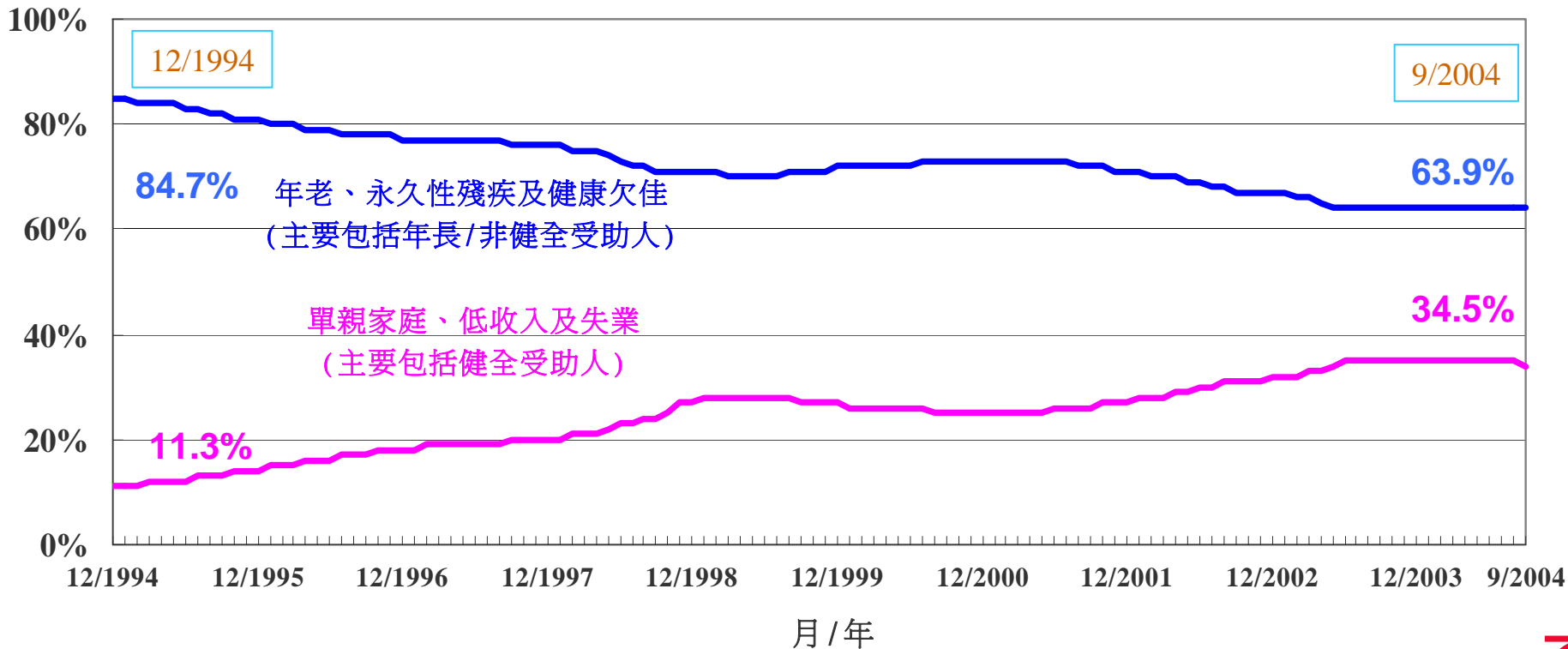
截至2004年9月底

295 703 宗



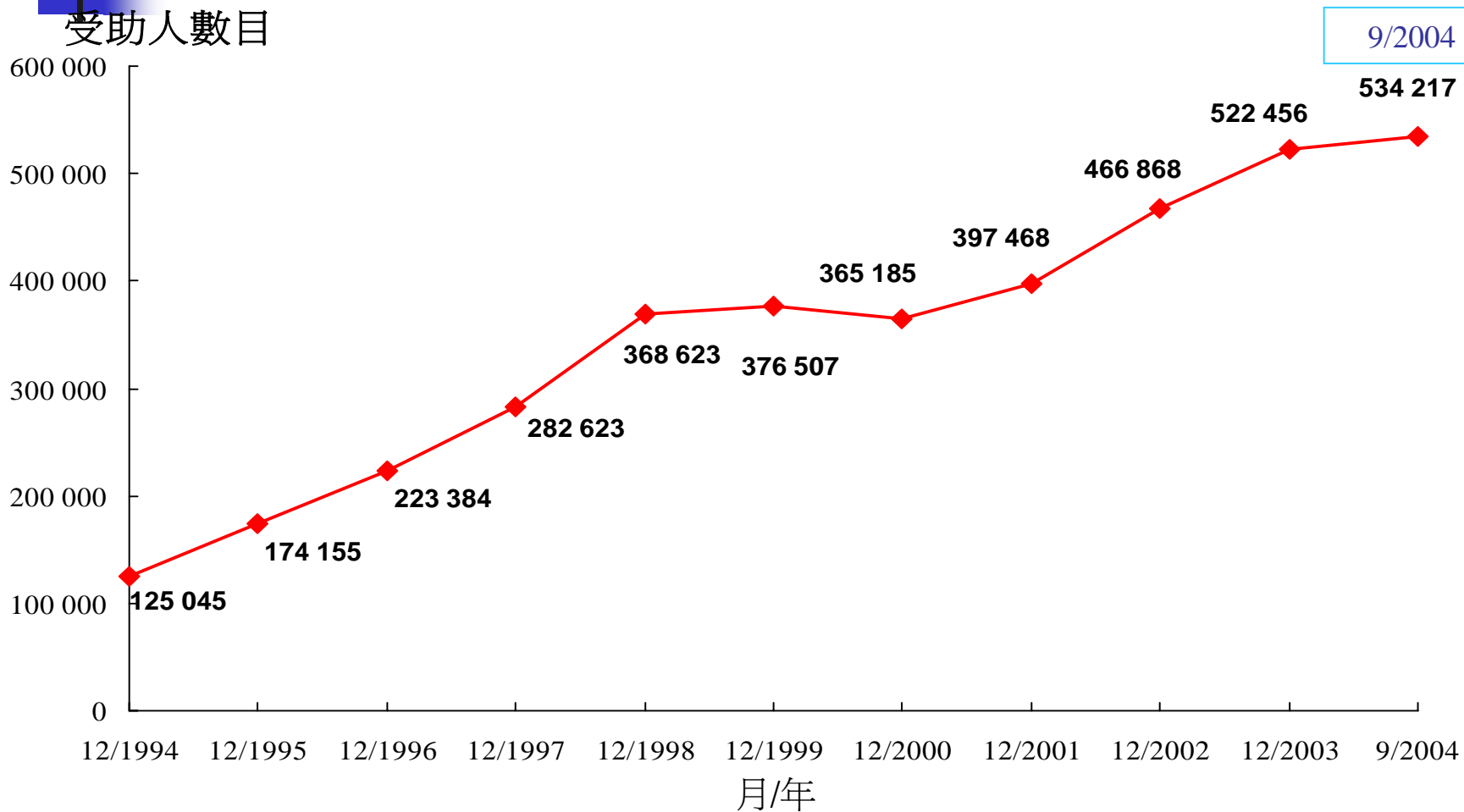
主要綜援個案類別的分布 (1994年至2004年)

百分率



綜援受助人數目

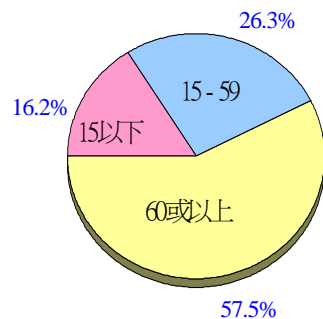
1994年至2004年



按年齡組別劃分的綜援受助人分布

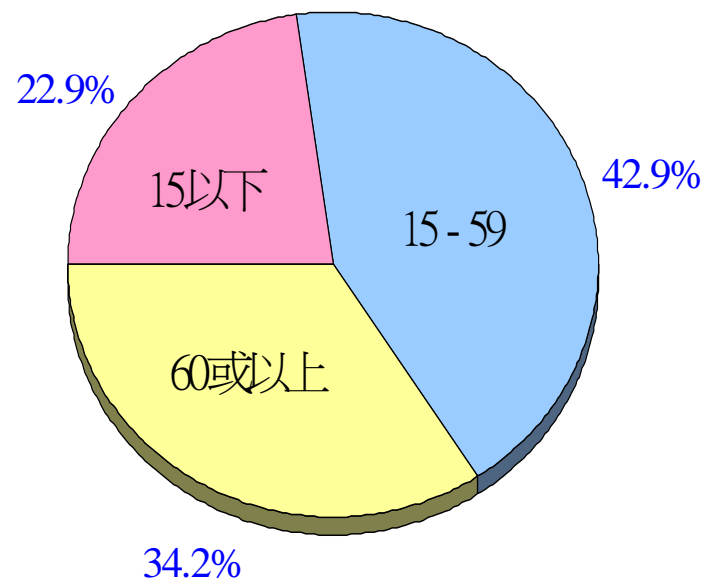
1994年12月及2004年9月

1994年12月



所有綜援受助人總數 : 125 045

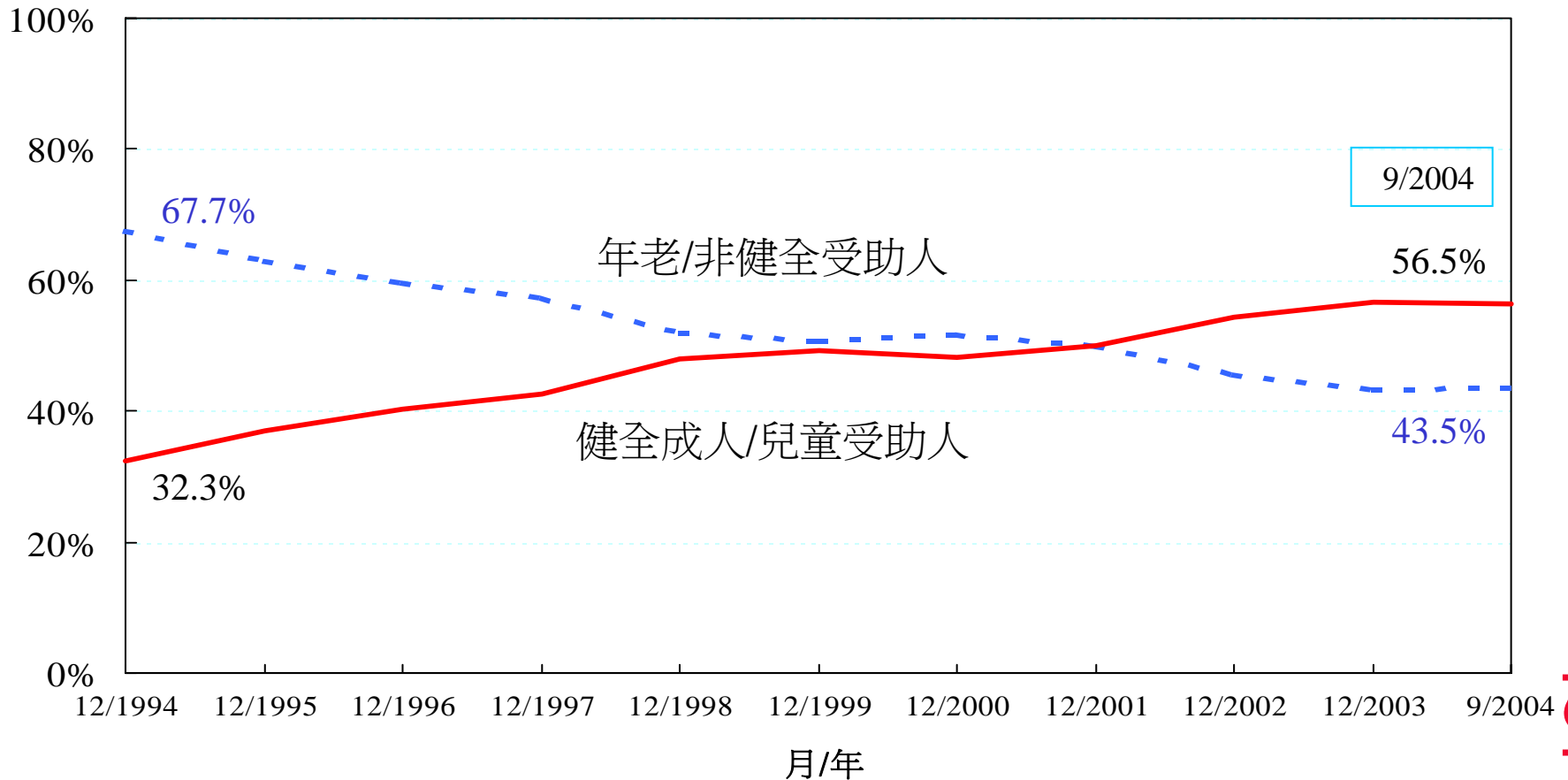
2004年9月



所有綜援受助人總數 : 534 217

綜援受助人類別的分布 1994年至2004年

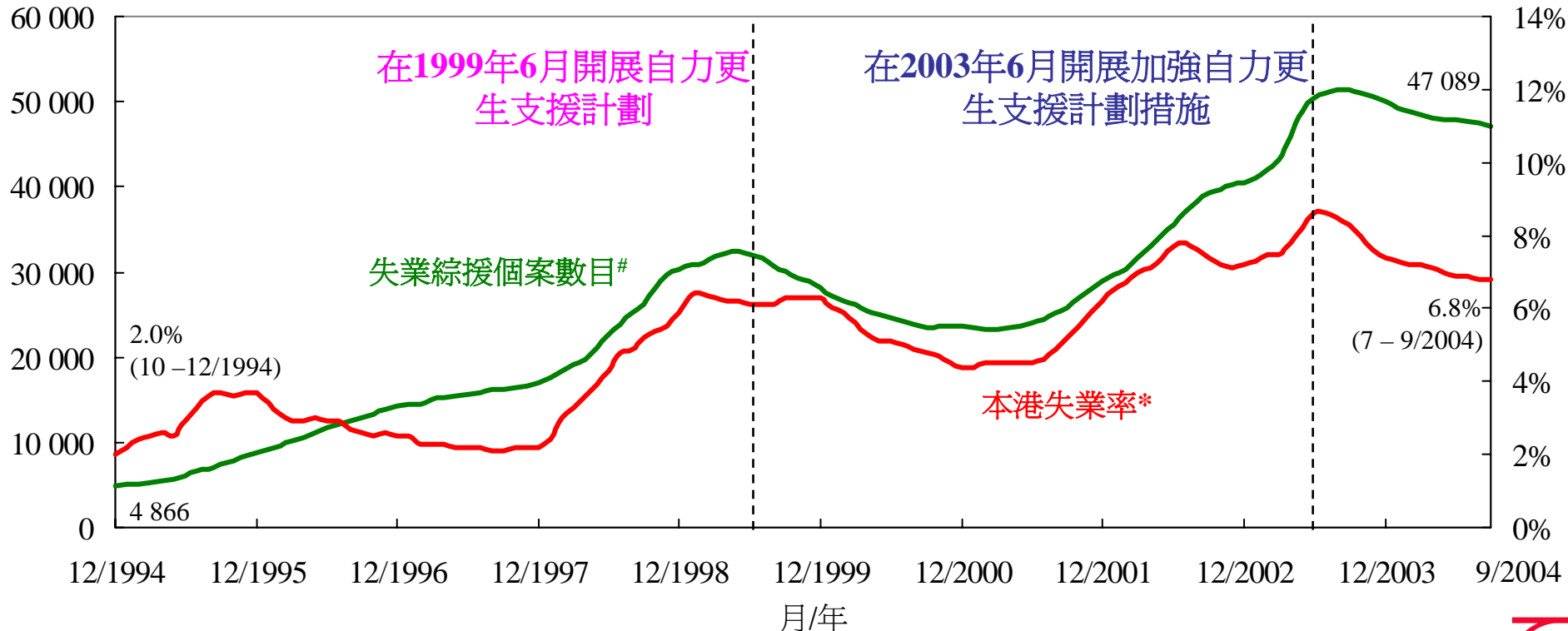
比率



失業綜援個案數目及本港失業率 1994年至2004年

失業綜援個案數目

失業率



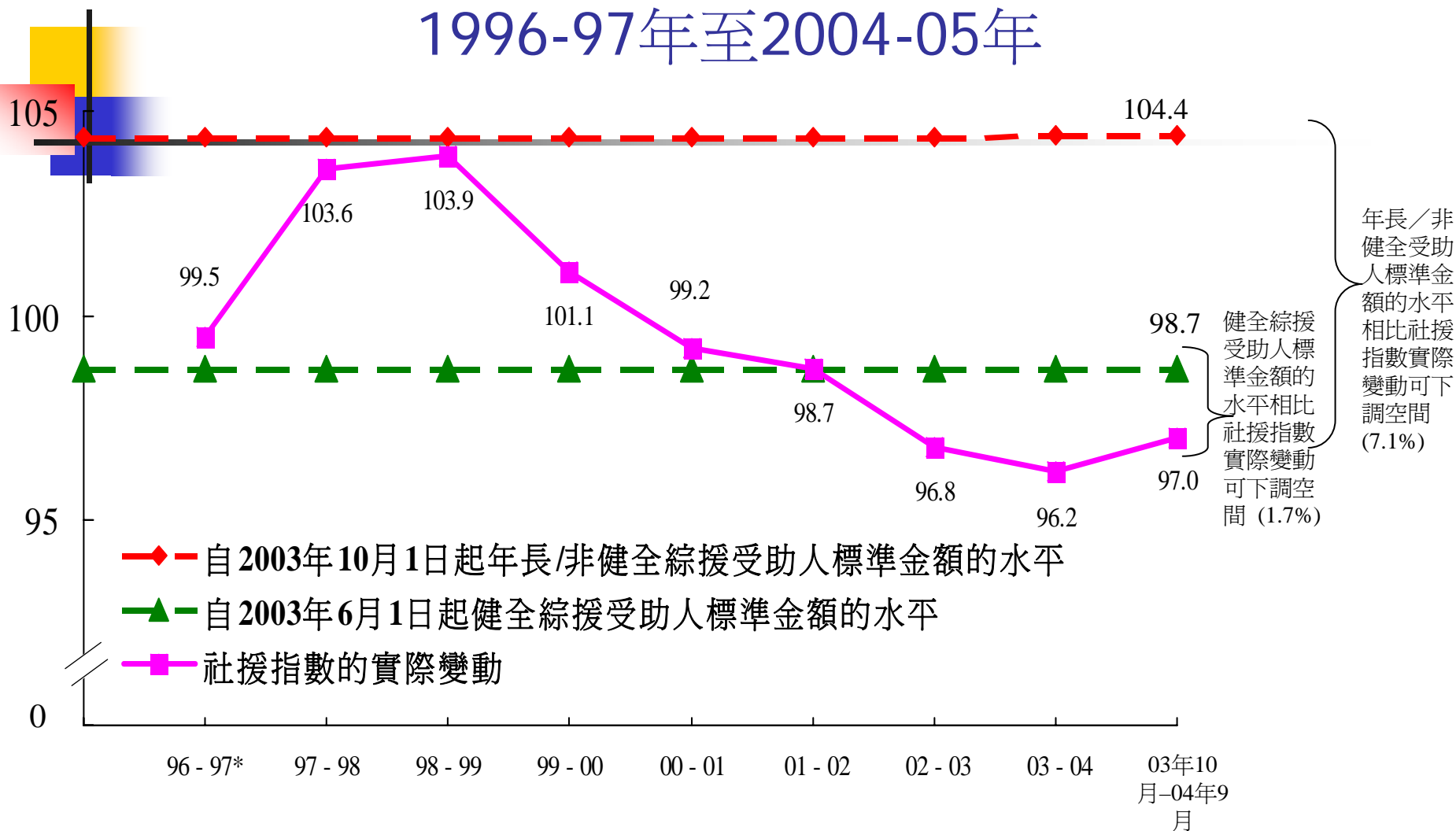
註釋：# 失業綜援個案數目是指有關月份月底數目。

* 月份的失業率數字是指以該月份為止的過去三個月經季節性調整的失業率數字。



綜援標準金額的下調空間

1996-97年至2004-05年



註釋：* 目前整套綜援標準金額是根據1996年綜援檢討的結果而制定。而綜援標準金額在其後的調整是參考社援指數的變動後而作出的。