

# 立法會 *Legislative Council*

CB(2)298/05-06(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

## 福利事務委員會

### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介最新版本

#### 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

#### 目的

本文件旨在簡述調整綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃和公共福利金(下稱“福利金”)計劃的標準金額的背景和近期的發展。

2. 本文件亦撮述事務委員會轄下檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會於2005年7月22日會議上就政府當局調整綜援和福利金標準金額的建議所進行的討論(第16至21段)。

#### 調整機制

3. 政府當局按綜援計劃和福利金計劃的標準金額向有需要人士提供援助，旨在為他們設立一個最後的安全網，以應付生活上的基本需要。上述金額會隨社會保障援助物價指數(下稱“社援物價指數”)的變動而調整。社援物價指數由政府統計處按月特別編製，根據綜援住戶的開支模式反映通脹情況。

4. 按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法，由1989年起採用。按預測通脹率調高綜援及福利金的標準金額，原意是避免綜援受助人所領取的綜援金因只計及以往的通脹率而追不上通脹。預測通脹率與實際升幅無可避免會有差異，因此，按照這個調整方法的既定原則，如社援物價指數的預測升幅證實有別於實際升幅，則政府當局在計算下一年度的調整幅度時，會計及兩者相差的幅度。從運用公帑的角度來看，這樣做可確保援助金額不會因政府當局高估通脹率而超出原擬的援助水平。

5. 過往凡出現低估社援物價指數升幅的情況，政府當局定必在下一年度的增幅中補足低估了的幅度。不過，在出現高估社援物價指數升幅的情況時，則並無作出相應調整。

6. 審計署署長在1999年3月發表的第32號報告書中指出上文第5段所述的問題及其對公共財政的影響。審計署署長在1998年年底至1999年年初，就綜援計劃和福利金計劃的執行情序進行審查。審計署署長留意到的其中一個問題是，過去數年間高估了社援物價指數的升幅，以及偏離了每年按通脹調整標準金額的既定機制，對政府的開支造成很大影響。他認為政府當局日後應依循每年按通脹調整標準金額的既定機制。他又建議，政府當局如認為情況特殊，有充分理據偏離既定的調整機制，便應向立法會財務委員會(下稱“財委會”)提供所有有關資料。

## 標準金額的水平

7. 綜援和福利金的標準金額在1997至1998和1998至1999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%。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%，並預期在1999至2000年度，社援物價指數會向下調。鑒於審計署署長的觀察和建議(見上文第6段)，同時，為了平衡綜援受助人及福利金受助人的利益與有關的財政影響，政府當局曾於1999年6月14日及7月2日，就下列安排諮詢福利事務委員會(下稱“事務委員會”)——

- (a) 在1999年8月起計的12個月內，綜援計劃和福利金計劃的標準金額會維持在當時的水平；
- (b) 標準金額會在其後數年維持不變，直至通脹追上為止；及
- (c) 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，政府當局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。

8. 事務委員會委員雖然歡迎當局將綜援和福利金的標準金額凍結在當時的水平，直至以後年度的通脹追上為止，但他們對政府不再沿用按照預測通脹率調整標準金額的方法表示關注。部分委員尤其擔心，當局採用根據物價的實際變動幅度來調整標準金額的機制，會在高通脹時令綜援受助人的生活陷入困境。

9. 為釋除事務委員會委員在上文第8段所述的疑慮，政府當局同意——

- (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幅度；

- (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，便會考慮呈請財委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；及
- (c) 在標準金額仍然凍結期間，每年向財委會提交一份參考文件，以方便財委會監察調整金額的工作。

10. 上文第7及第9段所述的安排詳載於1999年7月8日向財委會委員發出的參考文件(FCRI(1999-2000)6號文件)。在2000年6月23日及2001年7月31日，政府向財委會提交內容相若的參考文件(FCRI(2000-01)9及FCRI(2001-02)7號文件)，表示雖然通縮持續，但政府當局仍決定凍結標準金額，為期12個月。最近一次，政府當局於2002年7月發出一份編號為FCRI(2002-03)9號的參考文件，告知財委會，政府當局決定將綜援和福利金的標準金額維持在當時的水平，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。

11. 政府當局於2002年11月11日向事務委員會概述，綜援標準金額有11.1%下調空間的論據。政府當局指出，從總體經濟情況和失業率高企的角度看，向政府尋求經濟援助的家庭和人士勢必增加。為維持這個安全網，有需要確保現有資源可以進一步應付不斷增加的需求。政府當局亦指出，即使以社援物價指數衡量，用品和服務的價格都已顯著下降。任何按社援物價指數的變動幅度下調綜援金額的措施，都只不過是把這些金額的購買力回復至原有水平，故不應令受助人遇到太大困難。政府當局並強調，按通縮調整綜援金額，旨在將從中節省所得的款項留在綜援計劃內，因此當局並非藉調低綜援金額來解決財赤問題。雖然如此，大部分出席會議的委員和代表團體仍然反對政府當局擬把綜援標準金額下調11.1%。政府當局回應委員的詢問時表示，政府當局對於是否將在2003年3月之後削減綜援標準金額一事尚未得出結論。政府當局在2003年2月10日的事務委員會會議上再次向委員確認此點。

### **把綜援／福利金的金額下調11.1%**

12. 儘管事務委員會委員及上文第11段所述的有關團體表示反對，政府當局於2003年2月25日發出新聞稿及一份題為“社會保障制度的未來路向”的立法會參考資料摘要(該摘要現隨文附上，供委員參閱)，宣布行政會議已通過把綜援計劃／福利金的標準金額下調，詳情如下——

- (a) 在兩年內分兩階段下調非健全受助人(即長者、殘疾人士及經醫生證明為健康欠佳人士)的綜援標準金額11.1%。首先在2003至2004年度由2003年10月開始下調6%，再由2004年10月起實行第二階段調整；及
- (b) 由2003年6月起，將綜援計劃下健全受助人的綜援標準金額和福利金計劃下的傷殘津貼標準金額下調11.1%，以及由2003年

6月起，根據既定的調整機制下調根據綜援計劃發放予各類受助人的其他援助金的標準金額(例如租金津貼的最高限額)。

13. 上述的金額下調，已藉《2003年撥款條例草案》獲制定成為法例而生效。該條例草案包括按照經調整金額計算的綜援計劃撥款。政府當局在2003年3月26日舉行的財委會特別會議上強調，調低綜援金額是經過詳細分析和深入討論後才作出的決定，政府當局已顧及社會上不同界別的意見，以及平衡所有有關因素，包括財政和福利方面的考慮。

14. 請委員注意，雖然上文第12段提及的立法會參考資料摘要曾提述，財委會於1999年7月同意對綜援的調整機制作出改動，改為根據過去一年社援物價指數中物價的實際變動幅度來調整綜援計劃的標準金額，以及待日後通脹完全抵銷上調過高的累積幅度後，才把援助金額調高，但政府當局只是透過在1999至2002年期間發出的多份參考文件，將這些改動知會財委會委員(請參閱上文第10段)。

15. 黃成智議員在2003年2月26日舉行的立法會會議上動議辯論關於反對削減老弱傷殘福利的議案。該項無立法效力的議案獲立法會通過。

## 近期的發展

### 綜援及福利金標準金額的每年調整時間表

16. 2005年7月22日，政府當局就調整綜援及福利金標準金額的上述建議，諮詢事務委員會轄下檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會(下稱“小組委員會”)的意見——

- (a) 由2005至2006年度起，採用一個每年調整的周期，因應社援物價指數過去12個月(於每年10月底結算)的變動幅度訂定新的金額，由財委會於12月通過，並於翌年2月實施；及
- (b) 尋求財委會授權衛生福利及食物局局長在諮詢財經事務及庫務局局長後批准有關調整，所持的理據是，根據建議，綜援和福利金的標準金額會因應社援物價指數反映的通脹／通縮情況，按固定的周期每年自動調整。

17. 小組委員會不反對自動調整機制。然而，大部分委員反對財委會授權衛生福利及食物局局長調整綜援和福利金標準金額的建議。他們認為，這建議只在行政機關與立法機關互相尊重及互相信任的情況下才可行之有效。然而，過去的經驗顯示情況並非如此。他們指出，政府當局曾通過1999年的《撥款條例草案》，將家庭成員包括3名及3名以上健全成人／兒童的家庭的每月標準金額分別削減10%及20%，便是政府當局繞過財委會調低綜援及福利金金額的例證。

18. 委員亦關注到，衛生福利及食物局局長不一定經常根據既定的機制調整綜援及福利金的標準金額。假如既定機制是調整有關金額

的唯一依據，政府當局應已下調高齡津貼金額，而非維持該金額於現有水平，待通脹完全抵銷11.5%的上調過高幅度為止。

19. 政府當局解釋，擬議的每年調整周期的優點是確保所作的調整客觀可靠。此外，亦容許社會福利署有足夠時間進行所需的電腦系統調整工作，以確保向逾65萬名受助人(包括54萬名綜援受助人和11萬名傷殘津貼受助人)發放的金額準確無誤。政府當局進而解釋，根據獲轉授的權限，衛生福利及食物局局長只可根據有關社援物價指數變動的既定機制，調整綜援及福利金的標準金額。倘若有關綜援及福利金計劃的轉變在上述範疇之外，便須取得財委會的批准。財委會將權限轉授行政機關並非新的做法。舉例而言，財委會授權教育統籌局局長發放教育津貼予學生。

20. 至於削減家庭成員包括3名及3名以上健全成人／兒童的家庭的每月標準金額的做法，政府當局表示，由於公眾越來越關注到，成員人數較多的家庭所獲發放的綜援金額相對市場工資而言實屬偏高，當局因而作出回應。該項調低金額措施是1998年綜援計劃檢討的其中一項建議，當局並已就是次檢討進行廣泛的公眾諮詢。經財委會進行廣泛審議後，這項調低金額措施透過1999年《撥款條例草案》實施。

21. 一位委員認為，政府當局不應排除在高通脹期採用預測法。政府當局表示，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，當局可考慮呈請財委會批准在每年調整周期前，提早按通脹調整標準金額。

## 有關文件

22. 委員可登入立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)，閱覽下列文件——

- (a) 事務委員會1999年6月14日、1999年7月2日、2002年11月11日及2003年2月10日會議的紀要；
- (b) 財委會2003年3月26日特別會議的紀要；
- (c) 小組委員會2005年7月22日會議的紀要；
- (d) 立法會2003年2月26日會議有關反對削減老弱傷殘福利的議案辯論過程；及
- (e) 上文第10段提及的各份參考文件。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2005年11月11日