

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)263/06-07(05)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2006年11月13日舉行的會議

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")計劃的標準金額調整機制的背景和近期的發展(第3至15段)。

2. 本文件亦撮述福利事務委員會(下稱"事務委員會")與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")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30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和福利金的標準金額，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程序進行審查。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1997-1998和1998-1999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1999-2000年度，社援物價指數會向下調整。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。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同意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，便會考慮在呈請財委會批准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。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調低綜援標準金額11.1%的原因。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，宣布行政會議已通過把綜援和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. 有關的金額下調，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. 雖然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(見上文第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。

綜援和福利金標準金額的每年調整時間表

16. 小組委員會曾於2005年7月22日、11月22日及12月5日舉行3次會議，討論政府當局就調整綜援和福利金標準金額而提出的建議。事務委員會亦曾在2005年11月14日的會議上討論此議題。下文概述委員所關注的事項。

政府當局的建議

17. 2005年7月22日，政府當局就調整綜援和福利金標準金額的下列建議，徵詢小組委員會的意見——

- (a) 由2005-2006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，然後交由財委會於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(下稱"衛福局局長")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。

18. 2005年11月14日，政府當局進而告知事務委員會，為配合上述新訂的每年調整周期，當局計劃在2005年12月向財委會提交最新的社援物價指數數字。倘有關數字顯示綜援計劃的標準金額和福利金計劃下的傷殘津貼標準金額應作修訂，政府當局會呈請財委會批准新訂的標準金額自2006年2月1日起生效。

作出每年調整的時間表

19. 委員大致上不反對綜援和福利金的標準金額按固定的周期自動調整，但部分委員關注到，根據建議的新訂每年調整周期，經修訂金額的釐訂日期和生效日期相隔3個月。

20. 政府當局解釋，11月1日至1月31日期間的社援物價指數所反映的通脹／通縮情況，最終會在由2月開始的下一年度調整周期獲得補償。政府當局指出，採納建議的每年調整周期，優點在於可確保所作

的調整客觀可靠，以及讓社會福利署有足夠時間進行所需的電腦系統調整工作，確保逾65萬名受助人(包括54萬名綜援受助人及11萬名傷殘津貼受助人)獲發正確金額。

調整方法

21. 部分委員表示關注綜援和福利金標準金額的調整方法。這些委員認為，自1989-1990年度以來，社援物價指數的預測變動與實際變動反覆出現差距，是因為亞洲金融危機帶來前所未有的持續通縮所致。在通脹時期，倘綜援和福利金的標準金額按照過去一年的社援物價指數實際變動作出調整，貧困人士的生計將會受到影響。政府當局應考慮重新採用按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法。

22. 在2005年11月14日的事務委員會會議上，李卓人議員動議一項議案，促請政府當局回復2001年前所沿用的調整綜援機制以調整綜援和公共福利金金額。除田北俊議員投棄權票外，該議案獲全體出席議員通過。

23. 對於委員的建議，即重新採用按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法，政府當局表示，基於審計署署長在1999年3月發表的第32號報告書提出的觀察和建議(見上文第6段)，這項建議並不恰當。政府當局亦指出，採用預測法時若出現大幅高估的情況，差額會計入下一年度的調整幅度。為抵銷當初過高的調整幅度，金額將須大幅下調，綜援和福利金受助人會因而感到難以適應。

24. 政府當局同意，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，當局便會考慮呈請財委會批准在新訂的每年調整周期開始前提早按通脹調整標準金額。

25. 雖然委員多番要求採用預測法，但政府當局重申，當局認為無需改變有關機制。小組委員會決定在2005年12月5日舉行閉門會議，以便委員討論應當如何擬訂上調綜援和福利金標準金額的建議，從而在每年調整周期開始前反映社援物價指數的通脹變動。非政府機構的代表及學者亦獲邀就此事發表意見。

26. 經閉門討論後，小組委員會訂出多項關於調整機制的建議，供政府當局考慮。其中兩項建議如下：為兒童及長者另訂社援物價指數來照顧他們不同的特別需要，以及根據社援物價指數的實際物價變動每6個月檢討綜援標準金額一次。

27. 政府當局在2006年8月11日提供的回應已隨立法會CB(2)2381/05-06(01)號文件送交委員傳閱。扼要而言，政府當局認為通過定期檢討機制，現行綜援金額及津貼額能滿足綜援家庭的基本生活需要。政府當局重申立場，表明會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，然後交由財委會於12月通過，並於翌年2月實施。

授權建議

28. 大部分委員均反對由財委會授權衛福局局長調整綜援和福利金標準金額的建議。他們認為這項安排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，政府當局當年繞過財委會，藉着通過《1999年撥款條例草案》，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%，便是一個例證。委員亦關注到，衛福局局長可能會不按既定機制調整綜援和福利金標準金額。

29. 政府當局解釋，根據獲轉授的權限，衛福局局長只可根據關乎社援物價指數變動的既定機制，調整綜援和福利金的標準金額。倘若有關綜援和福利金計劃的變動在上述範疇之外，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，財委會已授權教育統籌局局長向學生發放教育津貼。

綜援和福利金計劃下的經修訂標準金額

30. 雖然委員認為綜援和福利金計劃下的標準金額調整方法值得進一步討論，不過，政府當局就調整綜援計劃下的標準金額和福利金計劃下的傷殘津貼標準金額而提出的建議則不應受到阻延。2005年12月16日，財委會通過政府當局的建議，把綜援計劃下的標準金額和福利金計劃下的傷殘津貼標準金額上調0.4%，新金額由2006年2月1日起生效。

31. 政府當局將於2006年11月13日向事務委員會簡述綜援計劃和福利金計劃下估計的經修訂標準金額。經修訂的金額在2006年12月獲財委會通過後，將於2007年2月1日生效。

相關文件

32. 相關文件的一覽表載於附錄，方便委員參閱。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm>)瀏覽這些文件。

立法會秘書處
議會事務部2
2006年11月7日

相關文件

會議	會議日期	文件／議案辯論
立法會	2003年2月26日	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
財務委員會	1998年4月3日 - - -	FCRI(1999-2000)6 FCRI(2000-01)9 FCRI(2001-02)7 FCRI(2002-03)9 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
	2003年3月26日	特別會議紀要
	2005年12月16日	會議紀要 立法會FC45/05-06號文件
福利事務委員會	1999年6月14日	會議紀要 立法會CB(2)711/99-00號文件
	1999年7月2日	會議紀要 立法會CB(2)733/99-00號文件
	2002年11月11日	會議紀要 立法會CB(2)568/02-03號文件
	2003年2月10日	會議紀要 立法會CB(2)1384/02-03號文件
	2005年11月14日	會議紀要 立法會CB(2)605/05-06號文件

檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會	2005年7月22日	會議紀要 立法會 CB(2)2498/04-05 號 文件
	2005年11月22日	會議紀要 立法會 CB(2)738/05-06號文 件
	2005年12月5日	2005年12月5日會議的跟進 事宜 立法會CB(2)2381/05-06(01) 號文件