

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)254/07-08(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2007年11月12日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

對綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃 的標準金額每年作出調整

目的

本文件旨在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(下稱"綜援")計劃小組委員會(下稱"小組委員會")曾就政府當局提出調整綜援和公共福利金(下稱"福利金")計劃標準金額的建議所進行的討論。

背景

2. 政府當局表示，按綜援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。福利金計劃下的傷殘津貼金額與綜援計劃下單身人士的100%基本金額掛勾，而福利金計劃下的高齡津貼金額則訂為傷殘津貼的50%。

3. 按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法，由1989年起已採用。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。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。

4. 為了確保所作的調整客觀可靠，政府當局於2005年就綜援和福利金的標準金額引入每年調整周期。

綜援和福利金標準金額的每年調整周期

5. 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，討論政府當局提出有關因應社援物價指數反映的通脹／通縮情況對綜援和福利金標準金額每年作出調整的建議。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

6. 2005年7月22日，政府當局就調整綜援和福利金標準金額的上述建議，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，然後交由財務委員會(下稱"財委會")於12月通過，並於翌年2月實施；及
- (b) 尋求財委會授權當時的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，因為根據建議，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。

7. 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。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

8. 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。

9. 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

10. 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。

11. 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，該議案獲全體出席委員通過。

12. 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，這項建議並不恰當。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，便應向財委會提供所有有關資料。

13. 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。

14. 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。

15. 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。

16. 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。

17. 政府當局其後提供回應，該文件已於2006年8月11日隨立法會CB(2)2381/05-06(01)號文件送交委員。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。

綜援和福利金計劃下的標準金額

18. 在2006年11月13日的會議上，政府當局向事務委員會簡述綜援計劃和福利金計劃的傷殘津貼標準金額自2007年2月1日起實施的估計調整幅度，以及政府當局根據每年調整周期呈請財委會批准新訂標準金額的計劃。部分委員指出，在每年自動調整機制下，他們不能反對就調整綜援和福利金標準金額提出的建議。然而，由於該等標準金額根據十多年前的綜援制度全面檢討結果釐定，他們關注標準金額是否足以應付綜援及福利金受助人的基本需要。這些委員認為，該檢討所提述的基本需要現已過時。舉例來說，過去10年，基本需要並無計入互聯網服務的費用。他們促請政府當局全面檢討綜援和福利金計劃下的標準金額。小組委員會在2006年12月19日的會議上跟進此議題的討論。

19. 政府當局表示，綜援標準金額會每年檢討一次，以便更準確反映物價變動對綜援受助人的影響。當局除定期監察社援物價指數的變動外，亦會根據綜援住戶開支統計調查的結果，每5年更新社援物價指數的權數系統一次。最新一輪的調查在2004-2005年度進行，政府當局已於2006年8月21日藉立法會CB(2)2945/05-06(01)號文件向小組委員會提供有關的調查結果。調查結果顯示，每月平均綜援金額高於綜援住戶的每月平均開支。此外，綜援住戶獲發的每月平均綜援金額，高於平均收入屬最低25%的非綜援受助家庭。由於綜援標準金額現行的每年調整機制行之有效，政府當局認為沒有需要重新檢討綜援標準金額是否足夠。

20. 委員不滿政府當局不願意全面檢討綜援標準金額，儘管他們已多番提出這項要求。他們認為，社援物價指數權數系統的更新，關乎綜援受助人各項所需商品和服務的相對重要性。由於更新上述權數系統與更新社援物價指數所包涵的基本需要項目無關，故不應被視為關於綜援標準金額是否足夠的檢討。為確保綜援標準金額能夠應付綜援住戶的生活開支，委員促請政府當局檢討社援物價指數包涵的商品和服務項目，以及更新綜援住戶用於不可或缺項目方面的開支模式。委員亦認為，當局將每月平均綜援金額與綜援住戶的每月平均開支作比較，根本毫無意義，因為綜援住戶的開支不可能高於其每月綜援金額。

21. 2006年12月15日，財委會通過政府當局的建議，把綜援計劃和福利金計劃下的傷殘津貼標準金額上調1.2%，新金額由2007年2月1日起生效。

22. 由於經濟指標顯示可能會出現高通脹，小組委員會已於2007年10月29日舉行會議，討論政府當局應否考慮在下一個每年調整周期展開前要求批准按通脹調整標準金額。政府當局表示，將於2007年12月呈請財委會批准根據每年調整周期調整綜援和福利金標準金額。政

府當局進一步表示，與2005年11月至2006年10月期間的數字比較，社援物價指數在過去12個月的移動平均數錄得2.3%的累積升幅。政府當局將於提交予財委會的文件中載述最新的社援物價指數。

23. 小組委員會委員認為，由於社援物價指數權數系統所包涵的商品及服務項目已經過時，社援物價指數無法反映物價的實際變動對綜援受助人的影響。由於委員十分關注綜援金額不足以應付受助人基本需要的問題，故通過一項議案，促請政府當局依據最新的社援物價指數，立即調整綜援金額，同時成立一個成員包括社會人士、學者及綜援受助人的委員會，研究釐定綜援金額的新機制，確保有關金額足以應付綜援受助人生活所需。

額外發放一個月綜援及福利金標準金額的一次過措施

24. 2007年2月28日，財政司司長在2007-2008年度預算案演辭中建議，向綜援受助人發放額外一個月的標準金額，以及向福利金受助人發放額外一個月的福利金。政府當局在2007年3月30日向事務委員會簡述建議詳情。部分委員雖然支持有關建議，但卻關注擬議的一次過措施在協助綜援受助人方面是否具有長遠成效。這些委員重申，他們要求政府當局全面檢討綜援及福利金標準金額。

25. 在2007年4月20日的會議上，財委會批准政府當局的撥款建議，准許向綜援受助人發放額外一個月的綜援標準金額，以及向福利金受助人發放額外一個月的福利金。

最新發展

26. 政府當局將於2007年11月12日向事務委員會簡述社援物價指數的最新情況，以及綜援和福利金計劃下標準金額的估計相應調整幅度。根據現時的每年調整周期，經修訂的金額在2007年12月獲財委會通過後，將於2008年2月1日生效。

相關文件

27. 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
2007年11月8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
	2006年12月15日	會議紀要 立法會FC50/06-07號文件
	2007年4月20日	會議紀要 立法會FC100/06-07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

	2006年11月13日	會議紀要 立法會CB(2)553/06-07號文件
	2007年3月30日	會議紀要 立法會CB(2)2182/06-07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日會議的跟進事項 立法會CB(2)2381/05-06(01)號文件
	2006年8月21日	政府當局提供的資料文件 立法會CB(2)2945/05-06(01)號文件
	2006年12月19日	會議紀要 立法會CB(2)999/06-07號文件
	2007年10月29日	政府當局的文件 立法會CB(2)128/07-08(01)號文件