

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)492/13-14(02)號文件

檔 號：CB2/HS/1/12

## 扶貧小組委員會

### 立法會秘書處就2013年12月17日會議 擬備的最新背景資料簡介

#### 關愛基金

#### 目的

本文件旨在綜述立法會及其轄下各委員會過往就關愛基金所作的討論。

#### 背景

2. 關愛基金是於2011年初根據《民政事務局局長法團條例》(第1044章)成立的信託基金，信託人是民政事務局局長法團。關愛基金成立的目的，是為經濟上有困難的市民提供援助，特別是那些未被納入社會安全網(即綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃)，或身處安全網卻又有一些特殊需要未能受到照顧的人。關愛基金也可發揮先導和識別作用，協助政府考慮哪些人士可納入其常規資助及服務的範圍。

3. 在2010年11月，行政長官委出由政務司司長擔任主席的關愛基金督導委員會(下稱"督導委員會")，負責督導和統籌多項事宜，包括關愛基金的工作。督導委員會轄下成立了執行委員會和4個小組委員會(教育、民政、醫療和福利)，以支援基金的運作。財務委員會(下稱"財委會")於2011年5月批准向關愛基金注資50億元，並於同年7月批准向關愛基金額外注資15億元，以推行新來港人士津貼計劃，發放一次性6,000元津貼。據政府當局表示，接近20萬人已受惠於該計劃。

4. 繼政府於2012年12月重設扶貧委員會，關愛基金自2013年納入扶貧委員會的工作範圍內。在扶貧委員會轄下成立的關愛基金專責小組，會繼續善用基金的資源，推行現有項目和構思新計劃，為弱勢社羣和基層家庭提供支援。

## 援助項目

5. 關愛基金自2011年年初成立以來，先後推出了19個援助項目，惠及多個不同羣組，包括兒童、長者、殘疾人士、病人、新來港人士和少數族裔等。據政府當局表示，關愛基金成功識別未能受惠於現有社會安全網或政府短期紓困措施的羣組，以提供即時支援，至今已有多達10多萬人受惠。關愛基金亦發揮其先導作用，協助政府考慮將確定有效的措施納入恆常資助。

## 建議再向關愛基金注資

6. 截至2013年4月底，關愛基金的結餘約為59億4,000萬元，包括存放於香港金融管理局(下稱"金管局")的50億元和4億5,500萬元的投資回報，以及銀行存款約4億8,000萬元<sup>1</sup>。計及從金管局所收取的投資回報、銀行利息收入及於2013-2014年度收取已承諾的捐款，以及扣除援助項目的承擔額，政府當局預計，在2013-2014年度，基金約有8億2,000萬元的資源，以支持新增項目及延續現有項目。財政司司長在2013-2014年度的財政預算案中，建議向關愛基金再注資150億元，以加大力度推展扶貧工作。是次注資主要有以下3個用途

- (a) 向未能受惠於財政預算案的紓困措施的人士提供援助，即俗稱的"N無人士"(泛指無物業、無入住公共租住房屋(下稱"公屋")或無領取綜援的低收入人士)；
- (b) 強化關愛基金補漏拾遺的功能，推出更多有針對性的援助項目和先導計劃，以幫助經濟上有困難的人士；及
- (c) 礙於該年經常性開支的限制或在研究和理順政策需時的情況下，延續推行具成效但又未能即時納入政府恆常資助的項目。

據政府當局表示，建議再注資的款項，連同政府原本注資的50億元，預計每年可產生超過10億元的投資回報。有關建議於2013年6月獲財委會批准。

## **議員的商議工作**

7. 內務委員會、民政事務委員會及扶貧小組委員會(下稱"小組委員會")曾討論與關愛基金有關的事宜。議員的主要關注事項綜述於下文各段。

---

<sup>1</sup> 不包括推行新來港人士津貼計劃(即發放一次性6,000元津貼)的結餘約3億元。計劃完成後如有未用款額，基金會將全部餘款(連同利息)退還政府。

## 對慈善團體的影響

8. 部分議員關注到，關愛基金可能會分薄商界對其他慈善團體(例如向多個非政府團體提供支援的香港公益金(下稱"公益金"))的捐款。他們促請政府當局在關愛基金成立後，留意公益金在籌款方面有否任何困難，並在有需要時提供協助。議員又擔心關愛基金與公益金在職能上或有重疊。他們認為政府當局有需要清楚界定關愛基金與公益金各自涵蓋的範疇。

9. 據政府當局表示，關愛基金不會展開任何公開籌款活動，只會邀請商界在它們對慈善事業的支援以外對關愛基金再作自願性捐款。政府當局向議員保證，當局會監察關愛基金在捐款方面對其他慈善團體的影響。公益金的籌款活動未有受到關愛基金影響。關愛基金不會重複由公益金、其他慈善基金及政府現有社會福利服務網絡推行的項目。

## 資金來源

10. 部分議員關注關愛基金會否收到承諾的捐款，並詢問關愛基金有否任何計劃向商界籌募新的捐款。政府當局解釋，關愛基金並非以等額配對的形式成立，在現階段並無計劃向商界及其他界別籌募捐款。關愛基金獲得承諾捐款約18億元，部分捐款會以分期方式在3年內按年交付。截至2013年4月底，實際收訖的捐款約為12億5,500萬元。政府當局有信心可在2013-2014財政年度終結前收到所有的承諾捐款。

11. 部分議員認為，實施3年或以上的關愛基金援助項目應納入政府的常規資助及服務。政府當局表示，政府的目標是要把證實有效的措施納入政府常規的資助及服務。當局會在作出充分和周詳的政策考慮後訂定把基金援助項目常規化的時間表。這些措施會在常規化之前繼續推行。

## 運作及監察

12. 部分議員關注到，關愛基金各個援助項目的申請程序可能會相當繁瑣，而且耗費金錢；他們建議當局應就關愛基金的行政費設定上限。他們亦促請政府當局保持關愛基金在運作上的透明度和問責性。他們認為，由於政府向關愛基金注資的安排是由立法會負責把關，政府當局有責任定期(如每隔3至6個月)向立法會匯報其工作進度，以及每年匯報其就改善影響民生的政策所提出的建議。

13. 政府當局表示，關愛基金會可在可行情況下，透過政府現有服務網絡推行各個項目，向援助對象提供快捷直接的協助，以盡量減少行政開支。長遠而言，關愛基金的目標是把平均行政費盡量控制在所撥

出津助總額的5%之內。政府當局向議員保證，關愛基金的運作(包括其收入與開支)會維持高透明度，其帳目報表會由審計署署長審核，並每年提交立法會省覽。

14. 鑒於關愛基金主要依靠投資本金所得的回報運作，但現時市場上的整體投資回報偏低，議員擔心投資回報或許不足以推行部分援助項目。他們關注到，關愛基金如何確保有合理的投資回報，讓更多援助項目得以推展。他們又詢問，當局在何情況下才可使用投資本金來推行援助項目。

15. 據政府當局表示，政府先前注資並存放於金管局的50億元已產生約5%的投資回報。倘獲批准再注資150億元，關愛基金的資本將維持於200億元的水平。所產生的投資回報應可供援助項目維持運作一段相當長的時間，而短期內應無須動用投資本金。儘管如此，當局會在有需要時使用投資本金來資助關愛基金的援助項目。

16. 部分議員認為，為使監察更見其效，當局應把關愛基金納入《防止賄賂條例》(第201章)附表1。政府當局表示，由於某些政府部門獲委託推行關愛基金的援助項目，而負責處理撥款的人士為公職人員，他們須根據適用於公職人員的規管制度行事。至於應否把關愛基金納入第201章附表1，當局須尋求律政司的意見。

17. 為方便議員監察關愛基金的項目(特別是大型的試行項目)，政府當局表示會在推出全新並具先導作用和估計撥款會超過1億元的項目前，諮詢小組委員會或相關事務委員會的意見。此外，政府當局會定期每半年向小組委員會匯報關愛基金的財務狀況和項目的推行進度。首次半年匯報將於2013年12月作出。

#### 長者牙科服務資助項目

18. 部分議員指出，長者牙科服務資助項目成效不彰，因為只有少數長者能夠受惠；他們呼籲政府當局放寬此援助項目的申領資格，讓更多長者能夠受惠。另有議員認為，政府當局應考慮為所有長者及殘疾人士提供牙科服務。政府當局表示，長者牙科服務資助項目於2012年9月推出，預計為期兩年，為有需要鑲嵌活動假牙及接受其他必需的牙科診療服務的長者提供資助。鑒於有指長者牙科服務資助項目的服務範圍不夠廣泛且有欠靈活，關愛基金專責小組已成立工作小組，因應項目的推行情況和經驗，考慮是否及如何修訂該項目的服務範圍。

19. 據政府當局表示，長者牙科服務資助援助項目使用率偏低，主要有兩個原因：第一是只有約200名牙醫參與，第二是非政府機構的家居照顧服務隊人手嚴重短缺，以致缺乏人手為長者提供牙科陪診服務。關愛基金專責小組會收集社會對擴展牙科服務至不同組別的長者

的意見，但由於需要有關服務的長者人數眾多，當局必須仔細考慮。關愛基金的運用必須十分審慎，不應為所有長者(不論他們的經濟條件為何)提供牙科服務津貼。不過，當局的方向是逐步擴大長者牙科服務資助項目的涵蓋範圍，讓更多有經濟困難的長者能夠受惠。

### 協助"N無人士"

20. 部分議員認為，政府當局應檢討綜援計劃下的居港規定，而關愛基金應把其為"N無人士"提供的援助項目常規化，直至檢討完成為止。部分議員建議，當局應為有居住問題的人士提供租金津貼，例如該等居於板間房或"劏房"的人士或正在公屋輪候冊上的"N無人士"。

21. 政府當局回應時表示，透過關愛基金的援助項目，2萬多個住戶(約39 000人)被識別為"N無人士"。倘若放寬"劏房"的定義，預計"N無住戶"的數目將會增至7萬個。鑒於政府再向關愛基金注入巨額款項，相關項目若證實有效，"N無人士"將可繼續獲得所需的支援，即使政府沒有把他們納入恆常的援助項目。政府當局認為，關愛基金推出的"為居住環境惡劣的低收入人士提供津貼"項目，能有效為"N無人士"提供經濟協助，因為該等不符合公屋申請資格的人士亦屬於此項目的資助範圍，惟他們必須為居住環境惡劣的低收入人士。政府當局認為，最終應透過編配公屋來解決居住環境惡劣的"N無人士"的房屋需要。

22. 據政府當局表示，以增加綜援計劃下租金津貼最高金額來補貼租住私人樓宇的綜援家庭所付租金的差額，或向輪候公屋人士發放租金津貼，均可能會導致私人房屋租金水平上升，令租金津貼受惠人最終未必能夠受惠。再者，公屋輪候冊上的人士是否符合資格領取租金津貼，亦須視乎其後所作的評估結果而定。政府當局會就租金津貼最高金額進行深入研究，並向扶貧委員會轄下的社會保障和退休保障專責小組提交建議，以供考慮。

### **相關文件**

23. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

## 關愛基金

## 相關文件

委員會	會議日期	文件
立法會	2010年10月13日 (議程第II項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
民政事務委員會	2011年1月14日 (議程第IV項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
財務委員會	2011年5月6日	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">FCR(2011-12)8</a>
財務委員會	2011年5月13日 (議程第II項)	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">FCR(2011-12)8</a>
民政事務委員會	2011年7月8日 (議程第II項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
財務委員會	2011年7月18日 (議程第II項)	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">FCR(2011-12)41</a>
立法會	2011年11月2日	<a href="#">會議過程正式紀錄</a> <a href="#">第87至88頁</a>
民政事務委員會	2011年12月9日 (議程第III項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>
內務委員會	2013年3月22日	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議過程逐字紀錄本</a>
財務委員會	2013年6月21日 (議程第III項)	<a href="#">會議紀要</a> <a href="#">FCR(2013-14)20</a>
扶貧小組委員會	2013年5月24日 (議程第II項)	<a href="#">議程</a> <a href="#">會議紀要</a>