

**香港與若干選定國家的社會  
援助水平決定因素的研究**

一九九六年六月

撰寫：

劉騏嘉小姐  
余倩蕊女士  
李敏儀女士

立法局秘書處  
資料研究及圖書館服務部

香港中區雪廠街11號  
中區政府合署西座4字樓  
電話：(852) 2869 7735  
圖文傳真：(852) 2525 0990

# 目錄

	頁
<b>摘要</b>	
<b>第一部分 —— 引言</b>	<b>1</b>
目的	1
研究範圍	1
研究方法	1
<b>第二部分 —— 綜觀各種社會保障制度的概念</b>	<b>2</b>
社會保障的定義	2
各種社會保障制度的概念	2
維持生活的原則	2
基本需要的概念	2
相對貧窮	3
最低生活水平	3
<b>第三部分 —— 綜援計劃援助金額的計算標準</b>	<b>4</b>
香港的社會保障制度	4
綜合社會保障援助計劃	4
公共福利金計劃	5
意外賠償計劃	5
香港的綜援計劃	5
綜援計劃的目的	5
公援／綜援計劃的發展	5
援助的形式	7
租金津貼	7
豁免計算入息	7
綜援計劃的機制	8
公援／綜援的個案數目	9
綜援計劃所佔的公共開支	9
綜援計劃的分析	10
綜援計劃的入息與住戶開支統計調查的開支比較	10
按受助人類別而進行的綜援援助金額的分析	12
<b>第四部分 —— 選定國家的社會援助水平</b>	<b>13</b>
世界各國的社會保障制度	13
選定國家的社會保障制度	14
澳洲	14
丹麥	16
英國	18
美國	19
香港及若干選定國家的社會保障制度的比較	21
<b>第五部分 —— 主要研究結果摘要</b>	<b>22</b>
<b>附錄</b>	<b>23</b>
<b>參考資料</b>	<b>26</b>

## 摘要

1. 社會援助的水平可按若干概念釐定。倘按維持生活的原則，所給予的福利旨在支付維持生活的各種支出。基本需要開支預算的概念不僅包括維持生活的需要，同時也包括某種程度的社交需要。此概念是維持最低限度的生活水平的基線。
2. 綜合社會保障援助（綜援）計劃是香港社會保障制度的核心計劃。該計劃的開支佔1995年社會福利總開支的30%，而全港人口的2%現正接受綜援。
3. 綜援是一個須接受經濟狀況調查及毋須供款的社會保障計劃，旨在向貧窮的人士提供現金援助，令他們的收入可以提升至指定的水平，得以滿足他們各種基本及特別的需求。
4. 援助金以三種形式發放。綜援標準金額包括各種基本需要的開支。長期個案補助金及單親補助金旨在分別滿足長期接受綜援的受助人及單親人士的特定需求。當局亦發放各種特別津貼，幫助受助人應付不同情況下產生的各種需求。
5. 任何在本港居住滿一年的人士，倘其入息低於綜援的指定水平，均可申請援助，但申請人須接受入息及資產的調查。申請人可領取的援助金額是申請人總收入與綜援計劃界定的需要總額兩者之間的差額。
6. 援助金額是按照政府統計處每隔五年進行一次的住戶開支統計調查所得的實際開支資料而制訂的。另一方面，“基本需要”開支預算方法成為訂定標準援助金額的基線。
7. 就本港的情況而言，綜援受助人領取的總援助金額**並不足**以應付他們每月的生活開支。在一九九五年，綜援受助人每月的入息是住戶每月入息中位數的29%至52%不等。此入息水平遠遠低於相應入息組別人士家庭的正常開支（除家庭成員中有五位是符合申領綜援的家庭外）。
8. 在本文曾探討的所有國家中，只有丹麥向所有受助人發放劃一金額的援助金，情況與香港相似；而英國的社會保障計劃的保障範圍與本港的綜援計劃相似。
9. 丹麥及英國的社會保障計劃的收入及資產的限額都高於本港甚多，而美國及澳洲的收入及資產限額則與香港大致相同。事實上，澳洲、英國及美國甚至容許在調查資產時豁免計算申請人所持有的資產，例如申請人的主要居所、土地及汽車等。

# 香港與若干選定國家的社會 援助水平決定因素的研究

## 第一部分 —— 引言

### 1. 目的

1.1 一九九六年三月公布的《綜合社會保障援助(綜援)計劃檢討報告書》指出，目前的綜合社會保障援助(以下簡稱「綜援」)福利大致上足以應付受助人的需要，並無理由在實質上予以提高。立法局秘書處資料研究及圖書館服務部應福利事務委員會的要求，就香港的綜援計劃及若干海外國家同類計劃的援助金額水平進行研究。

### 2. 研究範圍

2.1 本文件共分三部分。第一部分綜觀各種社會保障制度的概念。第二部分研究香港的綜援計劃的援助金額水平。第三部分研究若干選定國家在釐定援助金額水平時所根據的原則。該等國家均設有無須供款，但須接受經濟狀況調查的社會保障計劃。

### 3. 研究方法

3.1 本部研究人員為對香港及其他海外國家的社會保障制度取得概括認識，已在立法局圖書館及各大學圖書館參閱有關的書籍及刊物。

3.2 有關香港社會保障制度的詳細資料，研究人員曾分別會晤香港社會服務聯會及香港的學術界人士。此外，本部亦就綜援計劃的發展及政策影響，諮詢過社會福利署。

3.3 有關海外國家的情況，研究人員曾在國際電腦網絡搜查關於社會保障計劃的最新發展情況。此外，本部亦擬備有關問題，並將其傳真至有關的政府部門及國際社會保障協會，請求他們提供協助。至今已有三個國家就本部的查詢作出回覆。

---

## 第二部分 —— 綜觀各種社會保障制度的概念

### 4. 社會保障的定義

4.1 根據國際勞工局及國際社會保障協會採納的定義，社會保障指政府在若干特定的情況下，例如年老、死亡、殘疾、患病、分娩、工傷、失業或家庭成員人數眾多<sup>1</sup>，向人民提供財政上的援助。

4.2 社會保障計劃可分為須予供款計劃和無須供款計劃兩大類。須予供款的計劃規定公眾或僱主須定期向計劃供款；無須供款的計劃則由政府撥款支付。須予供款的計劃所提供的援助，可能與受助人的入息掛鉤，或按固定的金額計算。另一方面，無須供款的計劃所提供的援助，可能須視乎受助人的經濟狀況及需要而定(即受助人須接受經濟狀況調查)，或按劃一的金額發放。

### 5. 各種社會保障制度的概念

5.1 第5.2段至第5.7段載述設立各種社會保障制度的若干概念。

#### 維持生活的原則

5.2 維持生活的原則，指所給予的福利僅足以應付受助人維持生活的最低需要。<sup>2</sup> 雖然當局亦會就衣物、燃料及其他若干項目給予津貼，但數額十分少，食物佔援助的最大部分。

#### 基本需要的概念

5.3 基本需要是相對的概念，會因為不同國家的發展程度、氣候、社會及文化價值觀的差異而有所分別。

5.4 基本需要的概念，可見是由「維持生活原則」的概念擴大而來。根據此概念，援助不僅限於維持生活的需要，而應足以使受助人獲得若干公認屬應有生活水平所不可或缺的社會服務。

---

<sup>1</sup> 《社會福利署，「為最不能自助者提供援助」社會保障發展計劃綠皮書》，一九七七年十一月，第2頁。

<sup>2</sup> Peter Townsend《國際貧窮現象分析》，Harvester Wheatsheaf，第30頁

### 相對貧窮<sup>3</sup>

5.5 歐洲聯盟把貧困人士界定為「由於資源(包括物質資源、文化及社會資源)匱乏，以致其生活水平未達其所居成員國可接受的最低標準的個人、家庭及人群」。根據此定義，該等人士為入息低於該國人民平均可支配入息的50%的人士。

5.6 一九八四年，國際勞工局建議，「長遠的目標應為：確保向非在職人士發放的最低福利，應足以提供相當於每人均可支配入息淨額最少一半的數額所能提供的生活水平。」

### 最低生活水平

5.7 最低生活水平可界定為足以應付健康、教育及營養等各種基本需要開支預算的最低水平。最低生活水平亦可用另一種方式表示，即福利綜合指標——最低的消費開支或入息。<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> 麥法新(Stewart MacPherson)《香港公共援助金額水平研究報告書》，香港城市理工學院公共及社會行政學系，一九九四年六月，第5頁

<sup>4</sup> M.G. Quibria，《性別與貧窮的關係：問題與政策》，亞洲發展銀行經濟及發展資源中心，一九九三年十一月，第3頁

---

### 第三部分 —— 綜援計劃援助金額的計算標準

#### 6. 香港的社會保障制度

6.1 香港的社會保障制度屬無須供款性質，其中若干計劃要求申請人通過經濟狀況調查，該等計劃會向受助人發放劃一金額的援助金。

表一 —— 香港的社會保障計劃

計劃	須接受 經濟狀況 調查	無須接受 經濟狀況 調查	劃一 金額	合資格受助人
綜援計劃*	✓			任何入息及資產低於綜援標準的人士
<b>公共福利金計劃</b>				
普通高齡津貼	✓		✓	任何65至69歲的人士
高額高齡津貼		✓	✓	任何70歲或以上的人士
普通殘疾津貼		✓	✓	任何嚴重殘疾的人士
高額殘疾津貼		✓	✓	任何需要長期照顧及並非住在政府機構或受資助機構的嚴重殘疾人士
<b>意外賠償計劃</b>				
緊急救濟服務津貼		✓		任何天然災害或其他災害的受害人
暴力及執法傷亡賠償計劃*		✓		任何在暴力罪行或執法時受傷、殘疾或死亡的人士
交通意外傷亡援助計劃*		✓		任何交通意外的受害人

註：\*表示部分援助是以劃一金額發放

資料來源：《香港社會福利發展五年計劃 —— 一九九五年檢討》

#### 綜合社會保障援助計劃

6.2 此項計劃向亟需經濟援助的個人及家庭提供現金援助，使其入息可提升至指定的水平，得以滿足他們各種基本及特別的需要，惟受助人必須接受經濟狀況調查。

6.3 此項計劃的援助範圍包括家庭必需開支及居所的費用，並為老人、殘疾人士、兒童及單親人士提供特別津貼，以應付其個別的需要。需要長期領取綜援的受助人，每年亦可獲發放長期個案補助金，用以更換耐用品。當局亦會發放特別援助金，用以支付在特殊情況下出現的其他開支。

---

## 公共福利金計劃

6.4 此項計劃為嚴重殘疾人士及老人提供經濟援助，以應付因殘疾或年老而出現的特別需要。

6.5 任何嚴重殘疾的人士，不論年齡，均有資格領取普通殘疾津貼。倘若其日常生活需要其他人經常照顧，但並無在政府或資助機構接受該等服務，可領取較高的援助金額。

6.6 高齡津貼為65至69歲的人士而設，而70歲或以上人士可獲較高金額。

## 意外賠償計劃

6.7 此類計劃向意外或災害的受害人或其家屬提供迅速的經濟援助。此類計劃包括三項計劃。天災或其他災害的受害人可領取緊急救濟服務津貼。任何人士，倘被正在執行職務的執法人員傷害、導致殘廢或死亡，或因暴力罪案而導致受傷、殘廢或死亡，均有資格根據暴力及執法傷亡賠償計劃獲得賠償。交通意外的受害人，不論家庭經濟狀況或意外的責任誰屬，均可根據交通意外傷亡援助計劃申請現金援助。

## **7. 香港的綜援計劃**

### 綜援計劃的目的

7.1 綜援計劃是香港社會保障制度的核心支柱。該計劃向經濟上不能自給自足的人士提供一套綜合的保障。綜援計劃是一項須接受經濟狀況調查及無須供款的計劃，其目的是向個別人士或家庭提供現金援助，令他們的入息可以提升至指定的水平，得以滿足他們各種基本及特別的需要。

### 公援／綜援計劃的發展

7.2 五十年代及六十年代，經濟出現困難的人士可獲發給實物援助，直至一九七一年四月設立公共援助(公援)計劃後，受助人方獲發放現金援助，然而有關金額只包括食物開支。多年以來，當局對該項計劃作出改善，以滿足公援受助人不同的需要。



## 7.3 改善工作包括：

年份	改善工作
1972	調整基本金額以包括必需的家庭開支
1977	將受助範圍擴大至包括年齡介乎15至55歲的健全人士
1978	設立老年及長期補助金及實施豁免計算入息的規定
1980	為局部殘疾人士設立殘疾補助金
1988-89	向兒童、新生嬰兒及初次工作的青年人發放特別津貼
1991	設立兒童補助金

資料來源：社會福利署

7.4 一九九三年七月一日，當局推行綜援計劃及公共福利金計劃，分別取代公援計劃及特別需要津貼計劃。

7.5 新的綜援計劃將公援計劃的基本金額及補助金(長期個案補助金除外)，以及特別需要津貼計劃的福利綜合為特定的標準金額，以避免根據該兩項不同的計劃提出申請時引起的混淆。當局亦取消按比例計算家庭成員可獲發放援助金額的做法、放寬受助人每年可離港的日數限制，以及將援助金額水平實際提高4%至37%。

7.6 一九九四年，香港城市大學的麥法新博士在其名為《香港公共援助金額水平研究報告書》定出「最低可接受的生活水平」。麥法新博士的調查所包括的物品及服務比綜援計劃所包括的範圍更廣泛。但在一九九五年當局成立督導小組<sup>5</sup>，負責檢討綜援計劃時，設計了另一組合的物品及服務，以反映不同組別的綜援受助人的基本需求。該次是當局首次運用「基本需要」的概念，訂出基線，以釐訂最低綜援金額。

<sup>5</sup> 督導小組成員包括來自社會福利署、政府統計處、衛生福利科及財政科的官員。

## 援助的形式

7.7 現時共有三種主要的援助金，發放予不同的綜援受助人。

### 標準金額

7.8 標準金額包括食物、燃料電費、衣服鞋襪、交通及服務、雜項及耐用品等基本需要的開支。鑑於由多個成員組成的家庭會有規模經濟的效益，因此單身人士獲發放的金額較高，與家人同住的人士獲發放的金額則較低。

### 特別補助金

7.9 除標準金額外，當局亦設立兩類補助金，以配合特別組別人士的特殊需要。*長期個案補助金*旨在協助領取綜援金已有12個月或以上的家庭更換主要家居用品及耐用品。此外，當局亦考慮到單親人士在沒有配偶的支持下獨力照顧家庭所面對的特別困難，所以向他們發放*單親補助金*。

### 特別津貼

7.10 目前共有24種非標準津貼，因應受助人因年老、殘疾、個人或家庭狀況等方面引起的其他特別需要而發放。

### 租金津貼

7.11 租金津貼是發放予綜援受助人的一種特別津貼，用以支付居所的費用。此項津貼相等於實際繳交的租金，但最高限額為公共房屋(以可供居住的人數與受助人家庭成員人數相同的單位為準)的最高租金水平。

### 豁免計算入息

7.12 豁免計算入息的規定可鼓勵綜援受助人工作，因為當局准許受助人保留其入息，而不會相應扣減其綜援金額。

## 綜援計劃的機制

7.13 社會福利署(以下簡稱「社署」)負責管理綜援計劃的工作。

### 申請資格

7.14 一般而言，任何人士倘在香港居住最少一年，以及其入息及其他資源少於指定的水平，便可申請綜援。申請綜援的單身人士資產限額為26,650元，與家人同住的人士的資產限額則為17,750元，而非由家庭使用的不動產價值則以每人13,320元為限。

7.15 至於體格健全的失業成年人，他們必須向勞工處登記，接受職業介紹的輔助。

### 援助金額水平

7.16 綜援受助人獲發放的援助金額並沒有固定的水平，受助人可得的援助金額，是其家庭的可評估入息總額與根據綜援計劃規定的水平釐定的需要開支預算總額之間的差額。

### 援助金額的計算標準

7.17 社署表示，基本生活水平並無絕對的定義，有關水平須視乎不同的價值觀及態度、社會對需要的看法及社會人士的生活水準而定。

7.18 在香港，援助金額的計算標準取決於一般市民及綜援受助人的實際開支模式，有關資料來自每隔五年進行一次的住戶開支統計調查。而經調整的實際金額必須高於第7.6段所述的根據「基本需要」開支的方法定出的基線。

### 按通脹作出的調整

7.19 當局會根據社會保障援助物價指數(以下簡稱「社援指數」)每年調整綜援標準金額及補助金額，以抵銷通脹。社援指數是由政府統計處按月編訂，範圍包括綜援受助人所使用的各種物品及服務。指數亦把住戶開支統計調查所得到關於物價的變動資料及各項目的加權計算在內。

公援／綜援的個案數目

7.20 附錄1載有一九七一至一九九五年公援／綜援的個案數目。當局最初設立公援金時，共有11 240宗個案，僅佔全部人口的0.3%。一九九五年的個案數目已增加至122 062宗，佔全部人口的2%。值得注意的是，接受有關計劃援助的人數，往往超逾個案的數目，因為不少個案屬家庭個案。

7.21 附錄2顯示不同類別綜援受助人的情況，綜援受助人當中，有一半屬單身老人，20%是與家人同住的兒童，少於15%是與家人同住的成年人。下文第8.8至第8.12段會分析此種情況。

綜援計劃所佔的公共開支

7.22 表2顯示，綜援支出佔社會福利總開支的比例由一九九零至九一財政年度的16.5%增加至一九九四至九五財政年度的逾30%。該增幅是由於近年綜援個案數目上升及援助金額顯著調高所致。

**表2 —— 公援／綜援個案數目及公援／綜援計劃的公共開支**

年度	公援／綜援 個案數目 <sup>1,2</sup>	公援／綜援 計劃的開支 (百萬港元)	公援／綜援支出 佔社會福利總 開支的百分率
九零至九一	67,733	960	16.5
九一至九二	69,640	1,136	16.4
九二至九三	77,211	1,409	18.0
九三至九四	88,634	2,443	26.6
九四至九五	102,455	3,427	31.3
九五至九六	117,200	4,236	29.0

備註：

1. 截至該年九月的數字
2. 綜援於一九九三年七月一日實施

資料來源：《香港社會福利發展五年計劃 —— 一九九五年檢討》  
一九九二年、一九九四年、一九九六年《香港年報》  
社會福利署

## 8. 綜援計劃的分析

### 綜援計劃的入息與住戶開支統計調查的開支比較

8.1 正如上文第7.1段所論及，綜援計劃的目的是為經濟有困難的人士及家庭提供經濟援助，使其入息可提升至根據香港的情況而釐定的水平。社署認為公援受助人的生活水平並非遠低於一般市民的生活水平<sup>6</sup>。

8.2 表3顯示一九九五至九六年度綜援受助人的估計每月入息的統計資料與下列項目的對比：

- 一九九五年每月家庭入息中位數
- 一九九四至九五年度住戶開支統計調查中每月開支最低的家庭(低於港幣3,700元)
- 在一九九四／九五年度住戶開支統計調查中每月開支港幣3,700元至14,760元及家庭人數相同的最大家庭組別

8.3 雖然綜援受助人每月領取的金額須視乎其家庭中合資格領取綜援金的成員人數而定，本部假設綜援受助人所領取的援助金不會受其他家庭成員的入息所影響。

8.4 鑑於社署只提供按綜援受助人家庭人數列出的每月入息資料，而並無提供按受助人類別列出的資料，因此有關入息及開支的分析只局限於不同人數的家庭。是次分析採用一九九四至九五年度住戶開支統計調查中開支金額最低的家庭及所佔數目最多的家庭組別作為參考組別。

---

<sup>6</sup> 《跨越九十年代香港社會福利白皮書》，一九九一年三月出版，第37頁

表3 —— 一九九五年綜援受助人及本港市民入息比較分析

家庭成員人數	九五至九六年度估計領取的每月綜援援助金額 <sup>1,2</sup> (港元)	一九九五年每月家庭中位入息(港元) <sup>3</sup>	每月綜援援助金額佔每月家庭中位入息的百分率(%)	一九九四至九五年度住戶開支統計調查中每月開支最低的住戶(3,700港元以下)		一九九四至九五年度住戶開支統計調查中開支為3,700港元至14,760港元而家庭成員人數相同的住戶中的最大組別	
				平均每月開支(港元)	該家庭組別佔相應組別的百分率(%)	平均每月開支(港元)	該家庭組別佔相應組別的百分率(%)
1	2,650	7,500-8,000	33-35	2,402	33.6	7,588	48.1
2	4,400	13,000-15,000	29-34	2,778	7.2	8,754	55.9
3	6,540	15,000-17,000	38-44	2,946	1.9	9,640	57.5
4	8,610	16,500-18,500	47-52	3,188	0.7	10,142	51.0
5及以上	11,210	21,500-23,600	48-52	*	0.4	>10,244	44.0

備註：

1. 發放的援助金額是根據家庭中合資格領取綜援金的成員人數而定。
  2. 金額包括標準金額、其他補助金、特別津貼及租金津貼。
  3. 該年第一至第四季的数字。
- \* 由於樣本數目過少，有關數據不予以披露

資料來源：社會福利署  
政府統計處

8.5 上述圖表顯示，綜援受助人所獲取的每月入息佔每月家庭中位入息的29%至52%不等。一人家庭的百分率較低，多人家庭的百分率則較高。

8.6 綜援家庭在一九九五至九六年度所領取的金額高於一九九四至九五年度住戶開支統計調查中開支最低的組別的每月開支。然而，只有一人家庭的比較情況值得重視，因為最低開支組別佔相應組別內家庭總數的34%。但開支最低的組別在其他人數不同的家庭中所佔的百分率只是很低。

8.7 將綜援受助人的入息與相應的組別的大部分家庭作出比較後，結果顯示，除有五名合資格領取綜援金成員的家庭外，綜援受助人領取的援助金額遠低於香港一般市民的每月開支。因此，綜援援助金額並不足以支付綜援受助人在香港生活的平均每月支出。

#### 按受助人類別而進行的綜援援助金額的分析

8.8 據附錄2所顯示，在綜援受助人中，54%屬單身人士。在一九九五至九六年度，該等人士平均每月援助金額為港幣2,650元，此金額較一九九四至九五年度住戶開支統計調查中最低開支的一人家庭的平均開支(港幣2,402元)為高。由於該等數字先後在兩年編集，倘後者的數字按通脹因素調整，差別則會很小。

8.9 單身老人佔一人家庭的80%(附錄2)。其入息剛足以應付最低平均每月開支；因此，該等人士可視為社會上最不幸的一群。

8.10 應注意一點，就是當局並未就綜援受助人在住戶開支統計調查中最貧窮的一人家庭所佔的比例提供資料，可能此組別的大部分人士均屬綜援受助人。

8.11 有五名或以上合資格領取綜援金成員的家庭從該計劃受惠最多。他們領取的金額可與社會上44%成員人數相同的家庭的平均每月開支相比。此援助水平與第5.5段至5.6段所討論的歐洲聯盟及國際勞工局採納的標準相稱。然而，有關綜援受助人在所調查的五人家庭中所佔的比例，並沒有統計資料。

8.12 越來越多與家人同住的體格健全成人及兒童申請社會保障援助，這情況令人十分關注。在一九九三至一九九六年期間，該兩個組別出現顯著的增幅，前者由10 600人增至18 000人，增幅達70%，後者則由21 600人增至33 800人，增幅達57%。

## 第四部分 —— 選定國家的社會援助水平

### 9. 世界各國的社會保障制度

9.1 大部分國家均向老人、殘疾人士、喪偶人士及因工受傷的人士提供社會保障。然而，提供失業援助的國家則較少。根據一九九五年就165個社會保障制度所進行的一項調查<sup>7</sup>，158個國家設有幫助老人、殘疾人士及天災人禍的生還者的計劃，但只有63個國家設有幫助失業人士的計劃。

表4 —— 按計劃類別劃分的社會保障制度

計劃類別	國家數目
老人、殘疾人士、天災人禍的生還者	158
患病及分娩	105
工傷	159
失業	63
家庭津貼	81

資料來源：《1995年世界各國社會保障計劃》

9.2 在該項調查涉及的165個國家，有關幫助老人、殘疾人士及天災人禍的生還者方面，大部分均設有與入息掛鈎的供款計劃。然而，無需供款的計劃並不普遍，只有24個國家設有無須供款的計劃，但受助人須接受經濟狀況調查，亦有5個國家設有發放劃一金額的無須供款計劃。

9.3 在亞洲，香港是唯一設有發放劃一金額的無須供款計劃的地方，惟受助人須接受經濟狀況調查，但亞洲其他國家則設有供款計劃或公共強制性儲蓄計劃。

<sup>7</sup> 《1995年世界各國社會保障計劃》



表5 —— 按付款方式劃分的社會保障制度

社會保障計劃	國家數目
供款劃一金額	18
供款與入息掛鈎	133
無須供款，須接受經濟狀況調查	24
無須供款，劃一金額	5
強制性私人退休金	4
強制性儲蓄 —— 公共	19
強制性儲蓄 —— 私人	5

資料來源：《1995年世界各國社會保障計劃》

## 10. 選定國家的社會保障制度

10.1 在此部分，社會保障金的水平與「基本需要」相等，因為發放金額的水平可反映該地政府對最低生活水平的期望。此外，入息及／或資產限額亦可幫助了解該國的「基本需要」概念，因為訂定限額的目的是政府會為限額水平以下的人士提供社會援助。

### 澳洲

10.2 澳洲設有無須供款的社會保障制度，受助人須接受經濟狀況調查。該國差不多所有社會保障福利的經費均來自政府一般收入。凡經通過入息及資產審查，證實屬應獲援助人士類別者，政府會向他們發放援助金，補充他們的入息。

### 基本需要的定義

10.3 澳洲政府的目的是向該等不能靠本身能力謀生的人士提供福利。澳洲政府期望社會保障受助人可享有合理的生活水平，而該水平與低入息人士的生活水平相若。

10.4 雖然在何謂「合理的生活水平」或何謂「低入息人士」的工資水平方面並沒有定義，但可在澳洲政府計算一名人士的退休金方式中找出可以取代該詞的定義。該國政府已訂立基準，將退休金維持在一般男性每周入息25%的水平，在過往數年，退休金的款額相等於該水平或超逾該水平。澳洲當局認為，一名單身人士每周領取退休金171.3澳元(港幣1,052元)<sup>8</sup>，足以及在澳洲維持合理的生活水平，而金額不會慷慨至令人不願工作。

#### 受助人須接受經濟狀況調查的計劃

10.5 澳洲的社會保障援助須受入息及資產的審查所限制。

##### 入息審查

- 「自由範圍」——這是領取退休金人士可賺取的款額，但不影響他可領取的社會保障援助金金額。該款額現時為每周47澳元(港幣289元)。
- 領取退休金人士在自由範圍外賺取的每一澳元被扣除0.5澳元(港幣3元)。一名領取退休金的單身老人的私人入息每周可高達395澳元(港幣2,427元)，倘其入息超逾此款額，政府會完全停止向該名人士發放他可領取的退休金。

##### 資產審查

- 合資格領取援助金的資產限額隨消費物價指數變動。獲豁免的主要資產包括申請人的主要居所及在其房屋周圍作私人用途而不超過兩公頃的土地、有關喪禮開支或墓地的預付款項、出售以前居所獲得的收益，而該筆金錢會在12個月內用作購買另一間居所者。

10.6 所有社會保障福利均在三月及九月根據消費物價指數予以調整。

<sup>8</sup> 1澳元=港幣6.144元(一九九六年五月二十三日的匯價)

## 優點

10.7 部分人士在評論時認為，澳洲提供社會保障福利的方式能有效利用有限的資源，協助該等最需要的人士<sup>9</sup>。在一九九六年，澳洲的社會保障開支佔本地生產總值的8%。

## 問題

10.8 澳洲政府察悉，領取退休金的老人數目不斷上升，在職納稅人數目則正在下降。此情況會導致國民能否負擔在該國實行的福利制度的問題<sup>10</sup>。鑑於此情況，澳洲政府遂於一九九二年向工人推行一項由僱主供款的全國性退休金計劃，稱為「退休金保證」。澳洲政府希望，透過補足退休人士的入息，「退休金保證」計劃會減輕退休金制度及納稅人的負擔。

## 丹麥

10.9 丹麥社會的組織基本上是跟隨北歐國家的福利模式。公營機構提供種種免費服務，而該等服務的經費主要來自稅收。丹麥亦透過社會轉撥付款(本地生產總值的20%)，使國民的入息得以重新分配，從而令人民的生活得以維持在「貧窮線」上，因此丹麥只有4%的家庭生活在「貧窮線」以下<sup>11</sup>。

## 基本需要的定義

10.10 丹麥的福利模式建基於以下原則：所有公民應享受應有的生活水平，而在失業、患病或年老的情況下，他們應獲保證享有若干基本的權利。社會保障援助金的目的是使受助人可維持適當的生活水平，令他們的生活方式可與他們以往在職時所過生活的方式相似<sup>12</sup>。

10.11 在界定其「貧窮線」時，丹麥政府採用了經濟合作與發展組織的相對入息概念<sup>13</sup>。因此，丹麥社會保障受助人的「足夠的生活水平」是指與該國其他人的生活水平相對而言屬於足夠的水平。

<sup>9</sup> 《福利與不平等》第45頁

<sup>10</sup> 澳洲社會保障部致資料研究及圖書館服務部的答覆

<sup>11</sup> 社會事務部，《1995年丹麥的社會政策》第8頁

<sup>12</sup> 《福利國家及其前景－北歐國家的成就及問題》第60頁

<sup>13</sup> 社會事務部，《1995年丹麥的社會政策》第8頁



### 受助人須接受經濟狀況調查的計劃

10.12 根據《社會退休金法》，丹麥政府會向所有67歲以上的人士發放老年退休金，至於年齡介乎18歲至66歲的人士，若基於殘疾或弱智理由而永久喪失至少一半的工作能力，或50歲以上的人士基於社會情況的需要，均會獲提前發放退休金。就領取退休金的老人及提前領取退休金的人士而言，倘他們從工作獲得的入息超逾可扣除的款額，則他們可以領取的基本款項便會減少。

#### 入息審查

- 一九九五年，領取退休金的單身人士每年可扣除的款項為117,200丹麥克朗(港幣154,235元)<sup>14</sup>，領取退休金的已婚人士每年可扣除的款項則為128,000丹麥克朗(港幣168,448元)。倘領取退休金的個別人士的入息超逾191,000丹麥克朗(港幣251,356元)，以及領取退休金的夫婦的入息超逾202,300丹麥克朗(港幣266,227元)，基本退休金會遭撤銷。

10.13 有關退休金款額會按照現行的調整金額百分率，每年於一月一日作出調整，而此百分率是根據藍領工人及白領工人總入息的實際趨勢釐定的。

#### 優點

10.14 用以界定貧窮的相對方法適合作比較用途，多項國際對比研究亦採用此方法。

#### 問題

10.15 以相對意義界定的「基本需要」，是永遠無法滿足的。社會繼續繁榮，由於最低生活水平的標準亦會上升，用於社會服務的公共開支百比率增幅亦會提高。此情況因而會加重工作人口的稅務負擔<sup>15</sup>。

10.16 統計資料所顯示的「最低入息組別」未必是需要幫助的人士。他們可能包括本身選擇兼職工作，而不從事全職工作的個別人士，因此他們的入息較低。

<sup>14</sup> 1丹麥克朗=港幣1.316元(一九九六年五月二十三日的匯價)

<sup>15</sup> 丹麥一間工廠將工人工資的差不多40%用作繳交直接稅，又再將20%用作繳交間接稅——《丹麥：飽受困擾的福利國家》第106頁

## 英國

10.17 英國有兩種並存的制度，即社會保險及社會援助。政府向老人、殘疾人士及天災人禍的生還者提供援助，而失業人士可透過強制性保險制度得到援助。然而，英國國民卻越來越依賴一些受助人須接受經濟狀況調查的社會援助計劃。

### 基本需要的定義

10.18 英國社會保障制度所訂明的目的是「令經濟上有需要的人士維持基本的生活水平，所採用的方法是在他們無法謀生期間(包括失業時期)提供入息、向家庭提供幫助，以及協助支付殘疾引致的開支」<sup>16</sup>。

10.19 至於何謂「基本的生活水平」，則並沒有定義，但英國的趨勢是把社會援助金額當作非官方的貧窮線。援助金額提供一項基準，藉以比較貧窮人士的生活水平及期望<sup>17</sup>。

10.20 社會援助金額最先於一九四二年由 William Beveridge 爵士釐定在「足夠」但「可以維持生活」的水平。該等金額涵蓋最基本的需要：亦即在食物、衣服、燃料、照明及家庭雜項用品方面的費用。除主要援助金額外，英國政府就房屋費用及任何特別需要發放補助金。政府在計算總需求金額時，加上總額的6%作為備用額，以應付受助人未能有效運用援助金的情況。該等金額並未計及在應付社交責任及需要方面的費用<sup>18</sup>。

10.21 自釐定計算基礎以來，其後執政的各屆政府一直沒有試圖按照預期的開支或需要細分每周的福利金額。一九七六年的社會援助檢討的結論是：「並沒有單一項客觀準則，可讓政府將金額釐定在適當的水平，並自此維持不變」<sup>19</sup>。《社會保障的改革》綠皮書於一九八五年獲得類似的結論。

### 受助人須接受經濟狀況調查的計劃

---

<sup>16</sup> 《1996年英國：官方手冊》第414頁

<sup>17</sup> 《管理貧窮情況：社會援助的限制》第3頁

<sup>18</sup> 《社會援助的限制》第28頁

<sup>19</sup> 衛生及社會保障部於1978年發出的文件第38頁

10.22 在英國，須接受經濟狀況調查的主要福利類別為入息援助、家庭貸款及房屋福利。所有三種福利均運用類似的準則來評估申請人，但房屋福利在資源審查方面的水平較高。

10.23 凡不屬在職或每周工作少於16小時的成年人，倘其財政資源低於某水平，英國政府會向他們提供入息援助。家庭貸款是向低薪的全職工人提供的福利，受助人須接受經濟狀況調查。凡達到入息援助水平或低於該水平者，均會有資格領取全部房屋福利。

10.24 入息援助計劃對一名人士可擁有的資金訂下限額。凡擁有價值超逾8,000英鎊(港幣93,680元)<sup>20</sup>的儲蓄或資金者，均不符合資格；至於儲蓄介乎3,000英鎊(港幣35,130元)至8,000英鎊(港幣93,680元)者，當局會削減該人可領取的款項。有關房屋福利的資產限額為16,000英鎊(港幣187,360元)。

10.25 在一九八零年前，福利金隨入息而增加。自此以後，有關金額則隨物價指數而增加。

#### 優點

10.26 學術界部分人士<sup>21</sup>認為，倘按照可維持生活的最低水平來界定貧窮，則不受任何價值影響，沒有主觀或武斷的成分，也可持久不變。

#### 問題

10.27 對於有關維持生活的計算援助金方法，主要的批評是，此方法以身體的需要來界定個人需要。就人類需要的概念而言，此範圍未免狹窄，尤其是在考慮到男性、女性及兒童實際上在社會扮演的角色的情況<sup>22</sup>。由於所吃食物的分量及種類須視乎人所扮演的社會角色及其飲食習慣而定，故有關計算方法證實出現問題。

#### 美國

10.28 美國的傳統原則是個人應對本身的經濟保障承擔最大的責任，政府只是擔當一個次要的角色。倘某人需要政府的援助，政府只應向該人發放最低限度的金額<sup>23</sup>。

<sup>20</sup> 1英鎊 = 港幣11.71元(一九九六年五月二十三日的匯價)

<sup>21</sup> Rein, M(1970)“有關貧窮的界定及量度的問題”，在《貧窮的概念》倫敦，Heinemann出版社

<sup>22</sup> 《有關貧窮的國際分析》，第47頁

<sup>23</sup> 《社會保險及經濟保障》，第22頁



### 基本需要的定義

10.29 美國政府所採用的基本需要概念，近似英國所採用的維持生活的開支預算的方法。美國政府釐定貧窮界線的方法清楚顯示這個概念。當局首先根據有足夠營養的飲食所需的開支，按照維持生活的原則對貧窮下了定義，然後訂出貧窮界線<sup>24</sup>。美國衛生及人類服務部訂出貧窮指引，該等指引是經過整理為不同人數的家庭訂定的貧窮界線而編制的。

### 須接受經濟狀況調查的計劃

10.30 美國的公共援助計劃將申領資格與貧窮指引結合，為國民中某幾個類別的人士，訂立最低保證入息的水平。主要的援助計劃是補助保障入息金及供養子女家庭援助金。

10.31 補助保障入息金計劃每月發放支票給65歲或以上的老人、失明人士、殘疾人士及資產或入息微薄的人士<sup>25</sup>。一九九三年，美國訂出的每月保證入息金額是：單身人士為434美元(港幣3,359元)<sup>26</sup>，夫婦為654美元(港幣5,064元)。倘若申請人的入息水平低於最低金額，當局會向他們發放補助金。

#### 入息審查

- 在計算向個別受助人發放的援助金額時，當局不會計算受助人每月所賺取的大部分入息的首20美元(港幣155元)及每月由工作所賺取的首65美元(港幣503元)。在此數額以後，補助保障入息金的受助人每賺取2美元(港幣15.5元)，其可領取金額則會減少1美元(港幣7.74元)。

#### 資產審查

- 單身的申請人可豁免多至2,000美元(港幣15,480元)的資金或儲蓄，夫婦則可豁免3,000美元(港幣23,220元)。以下項目可在資產審查時豁免計算在內：住所及其所在的土地；個人家庭用品及人壽保險；一架汽車(其價值須在某限額以內)；墓地及最高達1,500美元(港幣11,610元)的殮葬費用。

<sup>24</sup> 《福利與不平等》，第225頁

<sup>25</sup> 美國衛生及人類服務部

<sup>26</sup> 1美元=港幣7.74元(一九九六年五月二十三日的匯價)

10.32 符合資格申領供養子女家庭援助金的家庭，只限於總入息不超過州政府所訂現行各項需要開支的標準。在該計劃下，美國每一州均會就各項需要的支出訂立該州的標準，金額已將食物、衣著、住所、水電等設施，及其他必需項目的開支計算在內。

10.33 每月發放的補助保障入息金會按消費物價指數的增加每年自動調整。

### 優點

10.34 貧窮線有助於顯示各主要入息不足組別的普遍情況及資料。

### 問題

10.35 最低入息的計算方法著重因殘疾、老年或疾病而引致的入息損失。對於原先屬於低入息的家庭而言，這意味著他們所領取的援助金可能會少於他們「所需」的開支。有關方面發覺，聯邦政府所發放有關補助保障入息金的最高款額是低於貧窮線的。在一九七五年，一名合資格領取該援助金的人士，他所得的金額是貧窮線的入息金額的91%，而在一九九四年，援助金額是貧窮線入息的77%（即分別在貧窮線下9%至23%）。同期間，一對夫婦合共取得的援助金，若以貧窮線的百分比計算，則由106%下降至92%。<sup>26</sup> 美國所採用關於維持生活所需的標準被人詬病，謂該標準在美國社會製造了一個龐大而人數日益增加的「低下階層」<sup>27</sup>。

## 11. 香港及若干選定國家的社會保障制度的比較

11.1 附錄3總結本部對香港及若干選定國家的社會保障制度的研究所得的結果。值得注意的是所有社會保障制度在設計上是為向貧窮人士提供最低限度的生活標準。援助水平的釐訂是為要幫助有關的住戶應付基本需要。當局每年會按物價指數的變動調整援助金額。

<sup>26</sup> 《社會保險及經濟保障》，第437頁

<sup>27</sup> 《福利與不平等》，第219頁

## 第五部分 —— 主要研究結果摘要

12.1 綜援是香港社會保障制度的核心計劃。該計劃的開支佔一九九五年社會福利總開支的30%。全港人口有2%接受綜援，受助人接受的援助金額由本港家庭每月入息中位數的29%至52%不等。倘受助家庭中合資格領取綜援的成員越多，則該家庭所領的綜援金與家庭每月入息中位數相比的百分率便會越高。

12.2 有關方面發現綜援金額不能令所有受助家庭(除家庭成員中有5名或以上合資格領取綜援的家庭外)足以應付在香港生活的每月開支。此種情況對佔綜援受助人總數達一半的單身老人組別而言尤為嚴重。

12.3 香港的綜援計劃與其他選定國家的計劃之間主要不同之處是香港的入息及資產審查較後者更為嚴格。香港的入息及資產審查是按一個家庭中合資格領取綜援的人數多少而有所不同：家庭中合資格領取綜援的成員越多，可容許的入息及資產水平便越高。因此，在綜援計劃下，一人家庭可容許的入息及資產水平便很有限。但在外國，有關的資產審查是按每個家庭的情況進行的。

## 附錄I —— 1971-1995年公援／綜援個案數目

年度	公援／綜援個案數目	公援／綜援個案與 總人口的百分率
1971	11,240	0.3
1972	16,678	0.4
1973	22,784	0.5
1974	35,610	0.8
1975	54,444	1.2
1976	50,813	1.1
1977	47,671	1.3
1978	47,333	1.0
1979	46,334	0.9
1980	45,274	0.9
1981	46,593	0.9
1982	48,548	0.9
1983	53,785	1.0
1984	58,235	1.1
1985	61,925	1.1
1986	62,172	1.1
1987	63,171	1.1
1988	64,224	1.1
1989	65,252	1.1
1990	67,733	1.2
1991	69,640	1.2
1992	77,211	1.3
1993	88,634	1.5
1994	102,455	1.7
1995	122,062	2.0

資料來源：社會福利署  
政府統計處

## 附錄2 —— 1993-1995年以類別劃分的綜援受助人估計數目

受助人類別	93/94		94/95		95/96	
	人數	%	人數	%	人數	%
<b>單身人士(兒童)</b>	<b>700</b>	<b>0.6</b>	<b>700</b>	<b>0.5</b>	<b>1 200</b>	<b>0.8</b>
體格健全	700	0.6	600	0.4	1 100	0.7
50% 殘疾	#	#	#	#	#	#
100% 殘疾	#	#	100	0.1	100	0.1
需要長期接受照顧	#	#	#	#	#	#
<b>單身人士(成人)</b>	<b>11 800</b>	<b>10.2</b>	<b>14 300</b>	<b>10.7</b>	<b>17 000</b>	<b>10.5</b>
體格健全	4 500	3.9	5 600	4.2	7 300	4.5
50% 殘疾	2 100	1.8	2 200	1.6	2 900	1.8
100% 殘疾	4 400	3.8	6 100	4.6	6 000	3.7
需要長期接受照顧	800	0.7	400	0.3	800	0.5
<b>單身人士(老人)</b>	<b>57 100</b>	<b>48.9</b>	<b>63 800</b>	<b>47.6</b>	<b>70 200</b>	<b>43.1</b>
100% 殘疾	10 900	9.3	11 400	8.5	13 800	8.5
需要長期接受照顧	49 00	4.2	5 600	4.2	7 400	4.5
其他	41 300	35.4	46 800	34.9	49 000	30.1
<b>家庭成員(兒童)</b>	<b>22 200</b>	<b>19.0</b>	<b>25 200</b>	<b>18.9</b>	<b>34 500</b>	<b>21.2</b>
體格健全	21 600	18.5	24 600	18.4	33 800	20.7
50% 殘疾	#	#	#	#	#	#
100% 殘疾	500	0.4	500	0.4	600	0.4
需要長期接受照顧	100	0.1	100	0.1	100	0.1
<b>家庭成員(成人)</b>	<b>14 100</b>	<b>12.1</b>	<b>16 700</b>	<b>12.4</b>	<b>24 000</b>	<b>14.6</b>
體格健全	10 600	9.1	12 500	9.3	18 000	11.0
50% 殘疾	1 000	0.9	1 200	0.9	1 700	1.0
100% 殘疾	2 100	1.8	2 700	2.0	3 900	2.4
需要長期接受照顧	400	0.3	300	0.2	400	0.2
<b>家庭成員(老人)</b>	<b>10 800</b>	<b>9.2</b>	<b>13 300</b>	<b>9.8</b>	<b>16 100</b>	<b>9.9</b>
100% 殘疾	1 400	1.2	1 800	1.3	2 100	1.3
需要長期接受照顧	400	0.3	600	0.4	600	0.4
其他	9 000	7.7	10 900	8.1	13 400	8.2
<b>總計</b>	<b>116 700</b>	<b>100.0</b>	<b>134 000</b>	<b>100.0</b>	<b>16 3000</b>	<b>100.0</b>
<b>單親家庭</b>	<b>6 300</b>		<b>7 000</b>		<b>8 900</b>	

備註 : #代表數字少於50

資料來源 : 社會福利署

## 附錄3 —— 香港與若干選定國家的社會保障制度的比較分析

國家	一九九四年 按人口平均計算 的國民生產總值 (港元)	社會保障制度的 目標	每月豁免計算入息 (港元)	總資產限額	援助金的計算標準/ 因應通脹的調整
香港*	168,870	滿足經濟困難組別人士的基本需要及特別需要	1,210元	<u>可兌現資產</u> - 單人=26,650港元 - 家庭成員=17,750港元 <u>其他資產</u> 並非由申請人家庭佔用的物業價值應少於每人13,320港元	- 住戶開支統計調查 - 社會保障援助物價指數
澳洲	140,244	可與收入較低人士相比的合理生活水平	1,251元	- 申請人主要住所及周圍的土地 - 預繳之殮葬費及墓地費用 - 出售前居所所得的收益，而該筆款項會於12個月內用以購買另一居所者	消費者物價指數
丹麥	219,258	可與一般在職人士的生活方式相比的合理生活水平	- 領取退休金的單身人士=12,853元 - 領取退休金的已婚人士=14,037	無	工作人口的收入總額
英國	143,598	基本的生活水平	無	<u>入息援助及家庭信貸計劃</u> 少於93,680元 <u>房屋津貼</u> 少於187,360元	物價指數
美國	201,708	足以維生的水平	補助保障入息金計劃 - 658元 供養子女家庭援助金 - 少於每個州的收入總額的185%	<u>可兌現資產</u> - 個人=15,480元 - 夫妻=23,220元 <u>固定資產</u> - 居所及土地、人壽保險、價值不超過某水平的汽車、墓地或少於11,610元的殮葬基金	消費物價指數

備註：\* 註明的本地生產總值計算

資料來源：一九九六年世界銀行地圖集

美國社會保障部研究及統計處，1995年全球社會保障計劃

香港社會福利署

澳洲社會保障部

社會事務部

---

---

**參考資料**

1. Social Welfare Department, Social Welfare in Hong Kong: The Way Ahead, June 1973.
2. Social Welfare Department, "Help for Those Least Able To Help Themselves", A program of social security development, November 1977.
3. Social Welfare Department, Social Welfare into the 1980's , April 1979.
4. Social Welfare Department, White Paper "Social Welfare into the 1990s and Beyond", March 1991.
5. Robert Myers, Social Security, McCahon Foundation, 1985.
6. Kenneth E. Miller, Denmark : A Troubled Welfare State, Westview Press, 1991.
7. Carol Walker, Managing Poverty : The Limits of Social Assistance, Routledge, London and New York, 1993.
8. Peter Townsend, The International Analysis of Poverty, Harvester Wheatsheaf, 1993.
9. Report on the World Social Situation 1993, Department of Economic and Social Development, United Nations
10. M.G. Quibria, The Gender and Poverty Nexus: Issues and Policies, Asian Development Bank, November 1993.
11. Social Indicators of Development, A World Bank Book ,1994.
12. George E. Rejda, Social Insurance and Economic Security, Prentice Hall, Englewood Cliff, New Jersey, 1994.
13. Peter Saunders, Welfare and Inequality, Cambridge University Press, 1994.
14. Ministry of Social Affairs, Social Policy in Denmark 1995.
15. US Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World - 1995.
16. Social Welfare Department, Report on "Review of Comprehensive Social Security Assistance (CSSA) Scheme", March 1996.
17. Britain 1996: An Official Handbook
18. Gunnar Heckscher, The Welfare State and Beyond - Success and Problems in Scandinavia, University of Minnesota Press, Minneapolis.
19. Escaping the Poverty Trap, Lessons from Asia, Asian Development Bank.
20. The World Bank Atlas 1996.