

財務委員會參考文件

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

引言

在 1998 年 4 月 3 日財務委員會會議上，委員批准由 1998 年 4 月 1 日起，把綜合社會保障援助(下稱「綜援」)計劃和公共福利金計劃的標準金額調高 4.8%。[見財務委員會 FCR(98-99)10 號文件]。財務委員會批准增幅時，同意調整幅度應計及在調整 1997-98 年度的金額時高估了的 1.5% 通脹率。不過，財務委員會同意我們採取的方法，即是不要從 1998-99 年度預測的 4.8% 升幅減去所高估的升幅，而是把新金額適用的時間，由一般的 12 個月(即每年 4 月至翌年 3 月)延長至 16 個月。換言之，我們在上一次按 4.8% 的通脹升幅調整標準金額，效果將是使這些金額的購買力維持至 1999 年 7 月底。當時，我們告知各委員，下次檢討標準金額時，按通脹作出適當調整的金額會由 1999 年 8 月 1 日起生效。本文件告知各委員檢討的結果。

檢討

消費物價

2. 消費物價上漲的情況在 1998 年顯著放緩，在 1998 年年底更出現通縮。消費物價在 1999 年第一季持續下降，預期在 1999 年全年會維持通縮，目前預測綜合消費物價指數會下跌 2.5%。其他分類指數，包括專為反映綜接受助人的開支模式而編製的社會保障援助物價指數(下稱「社援物價指數」)，亦同樣出現下降趨勢。

3. 1998-99 年度的社援物價指數實際下跌了 0.2%。此外，由於預計 1999 年全年會出現通縮，即使在 1999 年 4 月至 7 月，即去年按通脹調整金額時預期有 1.5% 通脹升幅的四個月期內，物價亦未見有上漲的跡象。因此，相對於消費物價而言，目前的綜援標準金額高估了的通脹升幅合共 6.5% (4.8% + 0.2% + 1.5%)。

調整機制

4. 目前，我們按社援物價指數的預測通脹升幅，調整綜援／公共福利金的標準金額。按預測通脹率調高綜援金額的做法，原意是避免綜接受助人所領取的綜援金只計及以往的通脹率，追不上通脹的情況。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經證實異於實際升幅，我們在制定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，這樣做可確保訂定的綜援金額不會因我們高估通脹率而超出原擬的援助水平。

5. 實際上，調整機制和其後應用的調節原則也存有很多問題。首先，無論預測工作是如何仔細和精密，也會與實際情況¹有差異。1989-90 年度以來，社援物價指數的預測與實際變動的差異載列於附件 1。委員從附表可見，過往凡出現低估社援物價指數升幅的情況，我們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，金額並無相應調低。

附件 1

6. 審計署署長已注意到上述問題和這些問題對公帑的影響，並在 1998 年年底至 1999 年年初，就綜援計劃和公共福利金計劃的執行程序進行審查。審計署署長留意到的其中一個問題是，過往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。他認為政府日後按年作通脹調整標準金額，應依循既定的機制。他又建議，政府如認為情況特殊，有充分理據偏離既定的調整機制，便應向財務委員會提供所有有關資料。

¹ 社援物價指數預測主要是根據一個名為「自迴歸－求和－移動平均模型」的時間數列模型進行。這個模型是由政府統計處與經濟分析部共同研製，以方程式作基礎，而非以主觀判斷作主導。海外其他經濟體系亦常以這種預測技術進行時間數列分析。不過，自 1998 年年初以來，本港的通脹率明顯轉趨溫和，這雖與亞洲區內受金融風暴影響後出現的經濟調整一致，但卻與本港早年高通脹的情況截然不同，這更突顯了預測與實際情況的差異。在這個突然轉變的情況下，要這個模型作出貼近日後實際情況的預測，無疑是要求過高。

標準金額的水平

7. 我們如依照既定機制，每年按通脹調整金額，便須由 1999 年 8 月 1 日起，把綜援和公共福利金現行的標準金額調低 6.5%；如硬性地依循按預測通脹調整金額的做法，還須因應社援物價指數在 1999-2000 年度的 1.3% 預測跌幅，進一步削減金額。這即是說，標準金額須調低共 7.8%。

8. 我們清楚知道，因預計會出現通縮(1999-2000 年度社援物價指數下跌 1.3%)而調低綜援／公共福利金金額，實與按預測數字調整金額的原來目的背道而馳。鑑於審計署署長提出上述意見，以及建議我們依循按通脹調整金額的既定機制行事，我們曾考慮應否把金額調低 6.5%；我們即使這樣做，也只是把金額調整至回復應有水平而已。結果，我們得出的結論是由 1999 年 8 月 1 日起把標準金額調低 6.5% 的做法並不可取，理由如下－

- (a) 過去 18 個多月，本港經歷罕見的經濟調整。對不少香港市民，尤其是低收入家庭來說，這段日子並不易過。若把標準金額調低 6.5%，不單止會影響綜援受助人，連公共福利金受助人也會受到影響。公共福利金受助人均是長者和嚴重傷殘人士，對他們來說，公共福利金或可幫補家計，讓他們在這段期間度過經濟困境；另外
- (b) 由於標準金額在去年增加 4.8%，現在需要調低的幅度，實際上較 1998-99 年度的實際通縮幅度為大。如把標準金額調低 6.5%，部分綜援或公共福利金受助人，特別是長者和傷殘人士，可能會難以適應。

9. 經衡量綜援／公共福利金受助人的利益與政府的財政負擔後，我們認為把綜援計劃和公共福利金計劃的標準金額維持在現時的水平，直至日後的通脹率追上這個水平為止，是務實的做法。我們會按年檢討社援物價指數的變動幅度(不過，也請各委員參閱下文第 22 段)，待指數的升幅完全抵銷所高估的增幅後，我們便會考慮按通脹調整標準金額。為此，我們將不會沿用現行按下一年度的預測通脹率調整標準金額的做法。這點會在下文詳加解釋。

日後採用的按通脹調整金額的方法

10. 去年的經歷，突顯一向所採用調整綜援和公共福利金標準金額的方法存在問題。從技術上的角度來看，雖然按預測指數調整金額的機制在概念上是可行，但往往並不能完全和一致地依循這個機制行事。儘管當局在預測社援物價指數方面，盡量採用較科學化的方法，可是，任何預測都存在變數，這情況尤以變動不定的時期為然。既然預測與實際情況難免會有差異，在採用任何預測方法時，便應同時容許在出現差異時採取調節的措施。採用按預測通脹率調整金額的方法，而沒有一個可接受的方法以扣減多付的援助金額，長遠而言，必定會造成不可接受的財政負擔。

11. 在政治的層面來看，廣大市民，尤其是綜援／公共福利金受助人，會難以理解當中涉及的複雜技術性問題。他們預期我們所作的預測是準確無誤的。當早前預測的升幅異於其後的實際升幅，便無可避免會招致外界批評政府預測「錯誤」。這樣對政府在每年按通脹調整金額時構成不必要的壓力。

12. 雖然因應實際升幅調整多付的援助金不會削弱原來預期的購買力；不過，現實情況是，受影響的人士(即綜援／公共福利金受助人)會難以理解和接受政府以多付了援助金額為理由，削減他們現時所得的金額。實際上，他們或許真的無法再減省開支，削減援助金額，會令他們捉襟見肘。

13. 把按通脹調整金額的機制改為按實際價格變動調整金額的機制，便可避免出現以上的問題。採用新的機制後，調整綜援／公共福利金的方法，便會與多項金額和津貼²按通脹調整的一貫做法一致。這些金額和津貼的調整幅度均反映已出現的價格變動，而不是會出現的預測變動。

² 包括公務員薪酬和津貼、退休公務員的退休金、立法會議員和臨時區議會議員的酬金和津貼、各項學生資助計劃的助學金和貸款、幼稚園的資助金、發放予受清理土地行動影響人士的特惠金額、緊急救援金和綜援計劃的資產上限。

對財政的影響

14. 若我們按照上述調整機制，由 1999 年 8 月 1 日起把標準金額調低 6.5%，1999-2000 年度的政府開支會省回約 7 億 700 萬元(以全年計則為 10 億 6,200 萬元)，分項數字如下－

	百萬元
(a) 綜援標準金額	497
(b) 公共福利金標準金額	210
	<hr/>
總計	707

這項凍結金額的建議，會令我們需要承付上述費用。如不凍結金額，我們便可省回這筆公帑，在一定程度上有助紓緩政府在綜援／公共福利金開支方面的壓力。若這筆公帑(每年逾 10 億元)改用於提供直接福利服務，便可提供逾 11 000 個長者護理安老院宿位或逾 13 000 個長者日間護理中心名額。至於以後各年本可省回的實際款額，則會視乎該年的通脹率而定。我們假設未來數年的通脹率只有輕微增長，並據此作出粗略估計，把標準金額凍結在現時的水平，直至通脹率追上為止，本可省回合共逾 30 億元。這筆龐大的款額足以興建 30 多所小學。

15. 近年社會保障開支，特別是綜援開支激增，市民深表關注。綜援開支已由 1993-94 年度的 24 億元增至 1998-99 年度的 130 億元(每年平均實質增幅為 31%)。預期在 1999-2000 年度，綜援開支會增至 155 億元，佔政府經常開支總額的 8.6%。計及公共福利金的 49 億元預算開支，現時各項社會保障計劃下發放的援助金佔政府經常開支總額的 11.4%。我們今次基於體恤受助人的情況，而建議不調低標準金額以反映過往高估的升幅。建議把標準金額維持在現時的水平，以及這項建議對以後數年(直至通脹率追上為止)綜援／公共福利金開支的影響，均會對政府在社會保障方面的開支造成更大壓力。

16. 在現今經濟不景和失業率上升的情況下，綜援會繼續發揮安全網的功用，幫助有需要的人士。不過，我們必須全面檢討綜援計劃和有關執行政程，以確保有限的公共資源能用得其所。社會福利署已在 1999 年 6 月展開「自力更生支援計劃」，目的是鼓勵和協助那些有工作能力的綜援受助人積極找尋工作，自力更生。社署亦會加緊預防欺詐綜援金的情況，以確保有真正需要的人士才能獲得經濟援助。我

們需要繼續致力進行上述範疇的工作和與綜援計劃有關的其他工作。

諮詢

17. 我們在 1999 年 6 月 14 日和 7 月 2 日的立法會福利事務委員會會議上，徵詢議員對上述事宜的意見。議員雖然歡迎把金額凍結在現時的水平，直至其後數年的通脹追上為止，但對於停用預測方法表示關注。部分議員更擔心採用以實際價格變動為根據的調整機制，會令綜援受助人在高通脹時期的生活更加困難。

18. 正如我們在上述事務委員會會議上解釋，現時按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法，是在 1989 年起採用。當時各項社會保障計劃的標準金額偏低，而通脹率則高企，另社會保障援助金方面的開支對政府整體開支造成的影響亦沒有目前財政上所承受的壓力。目前的情況卻截然不同。

19. 多年來，政府已大幅調高綜援計劃的援助金額。舉例而言，在 1989 年，發放予單身健全成人的標準金額為 620 元，現已增至 1,805 元，增幅達 191%，而同期的通脹率只上升了 117%。發放予長者和兒童綜援受助人的標準金額的增幅且更大。因此，究竟現時綜援受助人面對的困境，是否一如往昔的受助人，以致需要當局按預測通脹率預先提高援助金額，藉此給他們額外的保障，以應付物價上升的情況？這實在是個可爭辯的問題。

20. 我們從附件 1 的社援物價指數實際變動情況可見，在採用按預測通脹率調整金額的方法的最初數年，通脹率接近 10% 的高水平。由 1989 年至九十年代初期，通脹一直高企。不過，消費物價上漲的情況在 1998 年顯著放緩，到本年更出現負增長。值得注意的是，在政府截至 2002-03 年度止的中期預測，按年預測的通脹率已調整至 3%。

21. 從財政的角度來看，政府現時用於發放綜援和公共福利金計劃標準金額的經常開支約為 160 億元(有關計劃其他方面的開支尚有綜援計劃下的特別津貼)。由於發放給受助人的援助金已計及預測升幅，而多付的援助金其後又無法收回，故每高估 1% 的升幅即表示我們每年須多付 1 億 6,000 萬元。鑑於我們現時在運用公帑方面受到限制，加上需要調配有限的資源進行優先處理的政策範疇的工作，我們認為在沒有全面顧及整體經濟和財政狀況的情況下，硬性地按照以方程式推算的通脹率調整援助金額，是不能接受的做法。

政府的回應

22. 議員擔心在高通脹時期，綜援受助人會面對困境，這點我們完全了解。為解決議員所關注的問題，政府會採取以下措施－

- (a) 實施內部程序，監察社援物價指數，並每半年一次覆檢指數的實際變動；
- (b) 假如社援物價指數近期的變動和影響物價的經濟變數指向高位，可能會出現高通脹情況(比如說通脹情況與採用預測方法最初數年的上漲幅度相若)，我們會考慮呈請財務委員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；以及
- (c) 在金額仍然凍結的數年間，每年向財務委員會提交一份參考文件，以方便委員監察這項調整工作。

背景資料

23. 由社會福利署施行的社會保障制度包括兩項計劃，分別是綜援計劃和公共福利金計劃。有關的摘要說明載於附件 2。

庫務局／衛生福利局
1999 年 7 月

每年按通脹調整的綜援和公共福利金標準金額

財政年度	有關年度 社援物價 指數的預測 升幅 (A)	計及前一年 度高估／低 估升幅的 調整幅度 (B)	財務委員會 批准的標準 金額增幅 (C)=(A)+(B)	有關年度 社援物價 指數的實際 變動 (D)	社援物價 指數的實際 變動與預測 變動的差異 (負數表示低 估了升幅) (E)=(A)-(D)
1989-90	8%	+3%	11%	9.8%	-1.8%
1990-91	8%	+1.8%	10%*	8.1%	-0.1%
1991-92	9%	0	9%	10.3%	-1.3%
1992-93	9.5%	+1.3%	10.74%*	8.3%	1.2%
1993-94	9%	0	9%	7.7%	1.3%
1994-95	7.7%	0	7.7%	7.1%	0.6%
1995-96	8.5%	0	8.5%	6.2%	2.3%
1996-97	7%	0	7%	3.4%	3.6%
1997-98	6.5%	0	6.5%	5%	1.5%
1998-99	4.8%	把下次調整 金額的日期 押後四個月， 以抵銷前一 年度高估了 的 1.5% 升幅	4.8%	-0.2%	5.0%

* 有關數字曾作調整。

社會保障制度

引言

社會保障制度為那些因各種原因，例如年老、傷殘、患病、失業、入息微薄等，而遭遇經濟困難的人士或家庭提供保障。綜合社會保障援助(綜援)計劃的目的，是協助這些人士或家庭應付生活上的基本需要和必需開支。至於公共福利金計劃的目的，則是幫助嚴重傷殘和長者應付因殘疾或年老而引致的特別需要。有關人士可申領綜援計劃的援助金或公共福利金計劃的其中一項津貼。

申請資格

2. 這兩項計劃均無須受助人供款。申請綜合社會保障援助的人士須接受經濟狀況審查。申領公共福利金的人士，則無須接受經濟狀況審查。不過，申領高齡津貼而年齡介乎 65 至 69 歲的人士，則須申明其入息和資產並沒有超出指定的水平。
3. 這兩項計劃的申請人均須符合居港年期的規定。此外，年齡介乎 15 至 59 歲的綜援申請人，如屬健康正常的失業人士，須積極找尋工作。由 1999 年 6 月 1 日起，這些人士須定期向社會福利署人員匯報他們的就業情況。
4. 由 1997 年 4 月 1 日起，年滿 60 歲並已連續領取綜援金達三年的人士，如選擇在廣東省定居，可申請參加「長者定居廣東省續領綜援計劃」，以便可繼續領取每月發放的標準金額和每年發放一次的長期個案補助金。

綜合社會保障援助計劃

5. 援助金額是按照申請人的經濟狀況和需要而釐定。所發放的援助金額，是根據某些指定水平釐定的各項認可需要的總和，減去申請人的入息而得出的。

6. 這項計劃包括一系列的標準援助金，以應付不同類別的受助人的基本需要和必需開支。此外，由 1999 年 6 月 1 日起，只有連續領取援助金超過 12 個月的長者、傷殘和體弱的受助人，才可每年領取長期個案補助金，以供他們更換家庭用品和耐用品。政府又考慮到單親家長沒有配偶支持，獨力照顧家庭所面對的特別困難，因而每月發放一筆補助金給這類人士。除了這些標準援助金外，還有各類特別補助金，以協助個別受助人或家庭應付特殊需要，包括租金、水費、學費、幼兒中心費用和殮葬費。

公共福利金計劃

7. 這項計劃發放下列四類津貼—

(a) 普通傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。廣義來說，這些人士喪失謀生能力達 100%，或聽覺極度受損。

(b) 高額傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。這些人士須經常由其他人士照顧其日常生活，但沒有接受政府或資助機構或醫院管理局轄下醫療機構的照顧。

(c) 普通高齡津貼

發給年齡介乎 65 至 69 歲而入息和資產並未超出規定限額的人士。

(d) 高額高齡津貼

發給年齡在 70 歲或以上的人士。