

回應社署提出調減 11% 金額的政策建議

香港社會保障學會 4/11/2002

1. 現時綜援水平仍低於國際貧窮線標準水平，即中位家庭收入的一半（見表1）；標準金額的工資替代率亦低於內地及台澳地區水平（見表2）。
2. 現時綜援總開支佔生產總值比例，與相同經濟發展水平的資本主義社會比較，仍處於較低水平。若扣除佔55%個案的老人綜援開支（因上列國家全部設有社會保險式的老年退休金制度使絕大多數老人不用申領社會援助），香港的綜援開支比例只及國際水平的三分之一。（表3）
3. 學會支持社署採用與物價掛鉤來維持綜援人士的購買力和生活水平的良好願望。更好的做法是把綜援金額與中位工資掛鉤，可以有效地發揮「相對貧窮概念」，與社會整體市民共享經濟成果，共渡時艱。特別是在經濟真正下滑時，綜援人士的購買力和生活水平，理論上也應往下調。但鑑於綜援人士屬社會基層的最底層，弱勢社群中的最弱群體；要發揮社會保障作為社會穩定的「避震器」，適宜在不影響整體財政開支下凍結至經濟恢復原有水平為止。
4. 基於上列3點分析，學會不讚成把標準金額往下調。但本學會支持社署建立一合理綜援制度的良好宗旨及所作的努力，而同時又兼顧縮減開支來改善政府財赤問題。
5. 對於上列良好願望，學會有下列建議：
 - 5.1 盡快邀請民間團體和相關專業研究學會參與進行全面檢討綜援制度。理由如下：
 - a) 現時綜援的租金津貼，因房委會未能貫徹協助赤貧家庭入住公屋的宗旨，而導致一半綜援個案居住私樓，支付昂貴租金。若能為這些個案的需要人士提供公屋（例如現時丟空的公屋樓宇）將可節省超過10億元的租金津貼（見表4）
 - b) 現時的標準金額種類繁多（超過20類），且雜亂不合理。例如現時傷殘津貼金額是1260元，但健全人士與100%殘疾的綜援標準金額相差低於1260元及各有異同（見表5）。有精簡及合理化的必要。
 - c) 現時的豁免工作入息制度有待進一步完善，才能發揮鼓勵工作的果效（例如大多有工作能力人士的工作收入停留在豁免上限水平）。
 - d) 政府應建立全民就業保障政策，包括把政府現時外判的低技術工作，在相同工作能力下，優先聘請轉介給綜援人士去做，估計c) & d)兩者可以為政府節省超過10億元。（見表5）
 - e) 若公共交通機構豁免綜援人士收費，可節省超過2億元。（見表6）
 - 5.2 立即進行建立全民老年退休金的立法程序，可以馬上節省一半綜援開支（2001年綜援總開支是144億元，即可節省超過75億元）政策理由如下：
 - a) 沒有市民願意見到自己的老人家要靠申用綜援渡過晚年。
 - b) 國際上相同經濟發展水平的國家全都早已為現時一代的老人家，提供基本退休金，直至去世為止。
 - c) 把一半的強積金供款用作老年退休金的勞資供款，加上現時高齡津貼（生果金）及老年綜援的財政開支（45億+75億=120億）用作老年退休金的政府供款，精算學上可以保證未來50年不用增加勞資官三方供款情況下，確保有供款人士和有合理經濟需求而未供款或供款不足人士，提供每月平均8000元（幅度可由1000元至5000元不等）的老年退休金，直至去世為止。（見表7）

表1 綜援個人及家庭收入佔全港家庭中位收入比例

家庭人數	平均援助金額 (1999年11月)	全港家庭月入中位數 (2001年3月)	綜援佔全港家庭 月入中位數比例
1	3755元	8600元	43.7%
2	6303元	15300元	41.2%
3	8568元	18750元	45.7%
4	10448元	21225元	49.2%
5	12201元	26300元	46.4%
6	14530元	29130元	49.9%

(*) 自1999年綜援標準金額被凍結至今，故可用作普查家庭月入比較

表2 中國各地區社會援助個人基本金額的工資替代率的比較(2001)*

內地一般城鎮	20-25%
北京、上海、廣州	25-35%
台灣	25-35%
澳門	20-30%
香港	13-26%

(*) 注意：各地不同的醫療教育、住房及福利服務的援助水平，因此不宜單純從數字上做跨地式的直接比較。

表3 香港綜援支出趨勢指標評估(1996至2002年)

(單位：億元)

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/01
綜援支	71	94	130	136	136	144
生產總值	11924	13270	12593	12277	12672	12622
綜援佔生產總值	0.60%	0.75%	1.03%	1.11%	1.07%	1.14%
老人援助個案數目	9.9萬	11.2萬	12.4萬	13.3萬	13.5萬	13.9萬
老人個案(佔綜援總數)	(59%)	(57%)	(53%)	(58%)	(59%)	(56%)
扣除老人個案的綜援開支 佔生產總值	0.24%	0.28%	0.40%	0.47%	0.44%	0.50%

(*) 與香港經濟最低水平相約1992年OECD國際水平是綜援總開支佔生產總值平均1.6%

表4 把全部現住私樓的綜援戶遷入公屋後可節省的金額估計

$$(2042元 - 900元) \times 8.4萬戶 \times 12月 = 11.5億元$$

$$(居住私樓平均租金 - 居住公屋平均租金) \times 住私樓戶數 \times 12月$$

表6 豁免入息額提高至5300元和以最低工資優先聘請綜援人士做外判勞工的節省金額估計

$$10.9萬人 \times 0.5 \times 5300元 \times (7+12) / 2 = 11億元$$

$$(適齡工作人數 \times 願工作比例 \times 月薪 \times 平均月薪) / (整合兼職計算) (最低工資)$$

表5 單身人士的健全和100%殘疾的標準金額比較：(2002年)

	健全人士的 金額(a)	100%殘疾 的金額(b)	相差 (a) - (b)	佔普通傷殘 津貼(%)
老人	2555元	3095元	540元	43%
成人	1805元	2700元	895元	71%
兒童	2160元	3420元	1260元	100%

資料來源：社會署《綜援指引》2002年1月

表7 公共交通半費的節省估計

$$1280元 / 3.1人 \times 12月 (44 - 15 - 10) 萬人 \times 0.5 = 4.7億元$$

$$\frac{\text{公屋戶年均交通開支}}{\text{戶均人數}} \times (\text{綜援總人數} - (60 + 19) \text{的人數}) \times \text{半價}$$

表8 溶解200億元強積金可供養老人人數

$$2001年65歲以上老人人數 = 75萬人$$

$$\text{勞資官3方供款合共} = 200億元 + 120億元 = 320億元$$

$$\text{可供養老人數目} = \text{平均} 320億元 \div (3000元 \times 12月) = 89萬老人$$

d) 立即溶解200億元以上的強積金供款，轉到老人家手上。除可帶動本土經濟和刺激本地消費市場，改善通縮情況外，還可減輕當家供養老人的開支，紓緩其經濟及失業壓力，減少家庭悲劇和貧富懸殊。對減少強積金的負面影響，也有極大的好處(見表9；另請參看應屆諾貝爾經濟學獎得主Joseph Stiglitz的反對私營強積金文章)。

5.3 從上列的政策提議，若能實踐出來，將可以在半年內由全港市民首先主動推出市民紓緩財赤的節省綜援22億元和溶解自己強積金供款200億，合共222億元的重大貢獻。

5.4 學會要求提高利得稅4% (約100億元) 作為盈利的公司承擔紓緩財赤的相應貢

獻。因為提高後較最近低利得稅的新加坡仍具競爭力。而又不改變簡單低稅制的本質。同時，香港擁有內地的龐大市場支援，肯定比新加坡更具競爭力。故不怕提高4%利得稅。

5.5 學會請求署長級的過千官員主動調低其薪金至10萬元上下。因具政策工作高度表現能力的美聯儲局格林斯潘也是支取每月十萬港元的薪酬。這種調整可為紓緩財赤貢獻出超過15億元。就此，特首和三司及十一局長可以主動帶頭自行自願減薪至15萬元以下的薪金水平。學會不讚同向月入3萬元以下的家庭進行任何減薪(見表10)，因為他們在過去5年已飽受商界壓工資和欠缺政府的就業保障所造成的急劇貧困化後果。

表9 過去一年強積金回報表現

主要基金類別	回報表現* (%)
人生階段基金	
(>20-40%股票)	-2.01
(>40-60%股票)	-6.29
(>60-80%股票)	-10.25
(>80-100%股票)	-14.66
香港股票基金	-13.03
美國股票基金	-26.31
日本股票基金	-21.91
亞洲股票基金	+4.04
歐洲股票基金	-23.79
環球股票基金	-22.03
保本基金	+6.7
環球債券基金	+6.29
港元債券基金	+4.33
港元貨幣市場基金	+0.09

(比較過去一年變幅) 截至2002年10月11日

資料來源：香港投資基金公會

表10 香港入戶收入分佈變化 (1996-2001)

戶均月入	1996		2001		戶數變化比例 1996:2001
	住戶數	%	住戶數	%	
<2000	5.6	3.0	6.6	3.2	1:1.18
2000-3999	6.8	3.7	9.8	4.8	1:1.43
4000-5999	7.6	4.1	9.3	4.5	1:23
6000-7999	10.6	5.7	11.6	5.7	1:1.10
8000-9999	13.7	7.4	12.1	5.9	1:0.88
10000-14999	32.4	17.5	31.9	15.5	1:0.98
15000-19999	27.0	14.5	26.2	12.8	1:0.97
20000-24999	21.1	11.4	22.4	10.9	1:1.06
25000-29999	14.7	7.9	15.9	7.8	1:1.08
30000-39999	18.3	9.9	21.9	10.7	1:1.20
40000-59999	15.0	8.1	19.7	9.6	1:1.31
≥60000	12.8	6.9	18.0	8.7	1:1.40
	158.0	100	185.6	100	1:1.11

資料來源：《2001年香港人口普查統計報告：主報告1》2002年