

二零零五年十一月二十二日  
資料文件

## 立法會福利事務委員會

### 檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會

#### 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

本文件旨在就綜合社會保障援助(綜援)和公共福利金(福利金)計劃標準金額調整機制的發展提供補充資料。

#### 調整機制

2. 綜援計劃的標準金額是為有需要人士提供最後的安全網，以應付他們日常的基本需要，而福利金則為嚴重傷殘或年齡於六十五歲或以上的香港居民，每月提供現金津貼，以應付因嚴重傷殘或年老而引致的特別需要。綜援和福利金的標準金額是按社會保障援助物價指數(社援物價指數)的變動而作出調整。社援物價指數由政府統計處按月特別編製，以綜援住戶的開支模式來量度通脹/通縮。社援物價指數和消費物價指數所包含的項目大致相同，但社援物價指數扣除了綜援計劃下的特別津貼項目，如租金。綜援和福利金按社援物價指數調整以追上物價的變動。

3. 原來按預測通脹調整社會保障金的方法是在一九八九年實施。由於預測通脹及實際增幅難免會有距離，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，政府當局會在計算下一年度的調整幅度時，把有關的差異計算在內。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。

4. 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，則沒有相應把綜援標準金下調。關於公共援助物價指數(公援物價指數)/社援物價指數的預測變動及實際變動，現表列如下：

年度	公援物價指數*/ 社援物價指數的 預測變動	公援物價指數/ 社援物價指數的 實際變動	預測誤差的百分比 [高估(+)/低估(-)]
1988-89	10%	13%	-3%
1989-90	8%	9.8%	-1.8%
1990-91	8%	8.1%	-0.1%
1991-92	9%	10.3%	-1.3%
1992-93	9.5%	8.3%	+1.2%
1993-94	9%	7.7%	+1.3%
1994-95	7.7%	7.1%	+0.6%
1995-96	8.5%	6.2%	+2.3%
1996-97	7%	3.4%	+3.6%
1997-98	6.5%	5.0%	+1.5%
1998-99	4.8%	-0.2%	+5.0%

註：\* 公援物價指數由統計署署長每月按特定商品及服務的價格，反映公援住戶的開支模式。公援物價指數於一九九三年改名為社援物價指數。

## 財政影響

5. 審計署署長亦曾指出上文第4段所述的問題及其對公共開支的影響。他在一九九八年底至一九九九年初就綜援和福利金計劃的執行程序進行審查時，留意到的其中一個問題，就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，對政府開支造成了很大影響。他認為政府當局日後應依循每年按實際通脹調整標準金額的既定機制。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，便應向立法會財務委員會(財委會)提供有關資料。

6. 鑑於預測的誤差以及其對公共開支的影響，政府當局建議由一九九九/二零零零年度起，按實際社援物價指數的變動調整綜援和福利金的標準金額。有關政府於一九九九/二零零零至二零零四/二零零五年間因多付綜援/福利金的標準金額而產生的額外開支表列如下：

財政年度	根據 1996-97 年度的金額水平，因過往一年過高調整而需作出的下調比率^	實際獲准調整的標準金額	政府因多付綜援/福利金的標準金額而產生的額外開支 (百萬元)		
			綜援標準金額*	高齡津貼	傷殘津貼
1999-2000	- 6.4%	0%	635	221	90
2000-01	- 8.9%	0%	866	325	136
2001-02	- 10.7%	0%	1,138	379	178
2002-03	- 11.1%	0%	1,322	404	189
2003-04	- 12.8%	-11.1% 註(1)	881	462	57
2004-05	- 2.5% 註(2)	註(3)	496	494	43

註: ^ 目前的綜援標準金額是根據 1996 年綜援檢討的結果而制訂。因此，若要維持原擬的購買力，1996-97 便是計算社援物價指數的累積變動的基年。

\* 標準金額包括標準金、特別膳食津貼、長期個案補助金、單親補助金及膳食津貼。

(1) 調整金額分期進行。第一階段由 2003 年 6 月起，將綜援計劃下健全受助人的綜援標準金額和福利金計劃下的傷殘津貼標準金額調整 11.1% (非健全及長者受助人的長期個案補助金及一些特別津貼也在此階段調整 11.1%)。第二階段由 2003 年 10 月開始，將非健全及長者受助人的標準金額調整 6%；及

(2) 這代表於金額調整 11.1% 後，仍存在的調整空間。

(3) 為全面落實 2003-2004 年度獲准下調 11.1% 的金額調整，由 2004 年 10 月開始，將綜援計劃下非健全及長者受助人的綜援標準金額調整 5.4%。

7. 於一九九九/二零零零至二零零四/二零零五的六年間，政府因累積多付綜援及福利金而產生的額外開支為八十三億元，直至二零零三至二零零四年度才作出通縮調整，有關調整亦沒有完全追上通縮情況，因為通縮在該次調整後仍然持續一段時期。

## **綜援和福利金的標準金額每年作出調整的擬議時間表**

8. 二零零五年七月二十二日，政府就調整綜援和福利金標準金額的建議，徵詢福利事務委員會轄下的檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會(小組委員會)的意見。有關建議如下：

- (a) 由二零零五至零六年度起，採用一個每年調整的周期，於每年十月底結算，並以社援物價指數過去十二個月的移動平均數為基礎，訂定調整後的金額，由財委會於十二月通過，於翌年二月實施；以及
- (b) 由於綜援和福利金的標準金額在建議下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，因此建議財委會授權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新的金額。

9. 小組委員會並不反對上述自動調整機制，但大部分委員反對財委會授權衛生福利及食物局局長調整綜援和福利金標準金額的建議。

10. 當局解釋擬議每年調整周期的好處是可確保作出明確和客觀的調整。此外，也可讓社會福利署有足夠時間進行所需的電腦系統調整工作，以確保向逾 65 萬名受助人(包括 54 萬名綜援受助人和 11 萬名傷殘津貼受助人)發放的金額準確無誤。當局進一步解釋，根據所授予的權力，衛生福利及食物局局長只能按照與社援物價指數變動有關的既定機制，調整綜援和福利金的標準金額。如有任何變動是超出上述綜援和福利金計劃的範圍，則須獲得財委會的批准。財委會授權行政部門並非新的安排，舉例來說，財委會曾授權教育統籌局局長向學生發放教育津貼。

11. 當局亦同意，如果社援物價指數及其他經濟指標的近期變動都顯示很可能出現高通脹的情況，便可考慮在新一年的調整周期前，請求批准按通脹調整標準金額。

**衛生福利及食物局  
二零零五年十一月**