

# 立法會

## *Legislative Council*

立法會CB(2)179/09-10(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

### 福利事務委員會 2009年11月9日舉行的會議

#### 立法會秘書處擬備的背景資料簡介

#### 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

本文件旨在撮述福利事務委員會(下稱"事務委員會")與事務委員會轄下檢討綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃小組委員會(下稱"綜援小組委員會")過往就政府當局提出調整綜援和公共福利金(下稱"福利金")計劃標準金額的建議所進行的討論。

#### 背景

2. 政府當局表示，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。上述金額會隨社會保障援助物價指數(下稱"社援物價指數")的變動而調整。社援物價指數由政府統計處按月編製，根據綜援住戶的開支模式反映通脹情況。福利金計劃下的傷殘津貼金額與綜援計劃下單身人士的100%基本金額掛勾，而福利金計劃下的高齡津貼金額則訂為傷殘津貼的50%。

3. 按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法，由1989年起已採用。按預測通脹率調高綜援和福利金的標準金額，原意是避免綜援受助人所領取的綜援金因只計及以往的通脹率而追不上通脹。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證實有別於實際升幅，則政府當局在計算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。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，則並無作出相應調整。

4. 為了確保所作的調整客觀可靠，政府當局於2005年就綜援和福利金的標準金額引入每年調整周期。

### **綜援和福利金標準金額的每年調整周期**

5. 綜援小組委員會曾於2005年7月22日、11月22日及12月5日舉行3次會議，討論政府當局提出有關因應社援物價指數反映的通脹／通縮情況對綜援和福利金標準金額每年作出調整的建議。事務委員會亦曾在第三屆及本屆立法會會期內舉行的多次會議上討論此議題。下文概述委員所關注的事項。

#### 政府當局的建議

6. 2005年7月22日，政府當局就調整綜援和福利金標準金額的下述建議，徵詢綜援小組委員會的意見 —

- (a) 由2005-2006年度起，採用一個每年調整的周期，因應社援物價指數過去12個月(於每年10月底結算)的變動幅度訂定新的金額，然後交由財務委員會(下稱"財委會")於12月通過，並於翌年2月實施；及
- (b) 尋求財委會授權當時的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有關調整，因為根據建議，綜援和福利金的標準金額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。

7. 2005年11月14日，政府當局進而告知事務委員會，為配合上述新訂的每年調整周期，當局計劃在2005年12月向財委會提交最新的社援物價指數。倘有關數字顯示綜援計劃的標準金額和福利金計劃下的傷殘津貼標準金額應作修訂，政府當局會呈請財委會批准新訂的標準金額自2006年2月1日起生效。

#### 作出每年調整的時間表

8. 委員大致上不反對綜援和福利金的標準金額按固定的周期自動調整，但部分委員關注到，根據建議的新訂每年調整周期，經修訂金額的釐訂日期和生效日期相隔3個月。

9. 政府當局解釋，11月1日至1月31日期間的社援物價指數所反映的通脹／通縮情況，最終會在由2月開始的下一年度調整周期獲得補償。政府當局指出，採納建議的每年調整周期，優點在於可確保所作的調整客觀可靠，以及讓社會福利署(下稱"社署")有足夠時間進行所需的電腦系統調整工作，確保綜援受助人及傷殘津貼受助人獲發正確金額。

### 調整方法

10. 部分委員表示關注綜援和福利金標準金額的調整方法。這些委員認為，自1989-1990年度以來，社援物價指數的預測變動與實際變動反覆出現差距，是因為亞洲金融危機帶來前所未有的持續通縮所致。在通脹時期，倘綜援和福利金的標準金額按照過去一年的社援物價指數實際變動作出調整，貧困人士的生計將會受到影響。政府當局應考慮重新採用按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法。

11. 在2005年11月14日的事務委員會會議上，李卓人議員動議一項議案，促請政府當局回復2001年前所沿用的調整綜援機制以調整綜援和公共福利金金額。除田北俊議員投棄權票外，該議案獲全體出席委員通過。

12. 對於委員的建議，即重新採用按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法，政府當局表示，基於審計署署長在1999年3月發表的第三十二號報告書提出的觀察和建議，這項建議並不恰當。審計署署長留意到的其中一個問題是，過去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。他認為政府當局日後應依循每年按通脹調整標準金額的既定機制。他又建議，政府當局如認為情況特殊，有充分理據偏離既定的調整機制，便應向財委會提供所有有關資料。

13. 政府當局亦指出，採用預測法時若出現大幅高估的情況，差額會計入下一年度的調整幅度。為抵銷當初過高的調整幅度，金額將須大幅下調，綜援和福利金受助人會因而感到難以適應。

14. 政府當局同意，假如社援物價指數近期的變動和其他經濟指標顯示可能會出現高通脹，當局便會考慮呈請財委會批准在新訂的每年調整周期開始前提早按通脹調整標準金額。

15. 雖然委員多番要求採用預測法，但政府當局重申，當局認為無需改變有關機制。綜援小組委員會決定在2005年12月5日舉行閉門會議，以便委員討論應如何擬訂上調綜援和福利金標準金額

的建議，從而在每年調整周期開始前反映社援物價指數的通脹變動。非政府機構的代表及學者亦獲邀就此事發表意見。

16. 經閉門討論後，小組委員會訂出多項關於調整機制的建議，供政府當局考慮。其中兩項建議如下：為兒童及長者另訂社援物價指數來照顧他們不同的特別需要，以及根據社援物價指數的實際物價變動每6個月檢討綜援標準金額一次。

17. 政府當局其後提供回應，該文件已於2006年8月11日隨立法會CB(2)2381/05-06(01)號文件送交委員。扼要而言，政府當局認為通過定期檢討機制，現行綜援金額及津貼額能滿足綜援家庭的基本生活需要。政府當局重申立場，表明會採用一個每年調整的周期，因應社援物價指數過去12個月(於每年10月底結算)的變動幅度訂定新的金額，然後交由財委會於12月通過，並於翌年2月實施。

18. 在其後的事務委員會會議上，委員提出類似的關注。政府當局重申其對調整方法的立場和理據。當局強調，現時對綜援標準金額每年作出調整的做法行之有效，故認為無需改變。

### 綜援標準金額水平

19. 委員在多次事務委員會會議上指出，在每年自動調整機制下，他們不能評論或反對就調整綜援標準金額提出的建議。然而，由於該等金額根據十多年前的綜援制度全面檢討結果釐定，他們關注標準金額是否足以應付社會保障受助人的基本需要。這些委員認為，該檢討所提述的基本需要現已過時。舉例來說，過去10年，基本需要並無計入互聯網服務的費用。他們促請政府當局全面檢討綜援標準金額。

20. 政府當局表示，綜援標準金額會每年檢討一次，以便更準確反映物價變動對綜援受助人的影響。當局除定期監察社援物價指數的變動外，亦會根據綜援住戶開支統計調查的結果，每5年更新社援物價指數的權數系統一次。最新一輪的調查在2004-2005年度進行，政府當局已於2006年8月21日向綜援小組委員會提供文件(立法會CB(2)2945/05-06(01)號文件)，闡述有關的調查結果。調查結果顯示，每月平均綜援金額高於綜援住戶的每月平均開支。此外，綜援住戶獲發的每月平均綜援金額，高於平均收入屬最低25%的非綜援受助家庭。由於現行的每年調整機制行之有效，政府當局認為沒有需要重新檢討綜援標準金額。

21. 委員不滿政府當局不願意全面檢討綜援標準金額，儘管他們已多番提出這項要求。他們認為，社援物價指數權數系統的更

新，關乎綜援受助人各項所需商品和服務的相對重要性。由於更新上述權數系統與更新社援物價指數所包涵的基本需要項目無關，故不應被視為關於綜援標準金額是否足夠的檢討。為確保綜援標準金額能夠應付綜援住戶的生活開支，委員促請政府當局檢討社援物價指數包涵的商品和服務項目，以及更新綜援住戶用於不可或缺項目方面的開支模式。委員亦認為，當局將每月平均綜援金額與綜援住戶的每月平均開支作比較，根本毫無意義，因為綜援住戶的開支不可能高於其每月綜援金額。

22. 在2008年11月10日的事務委員會會議上，委員獲悉，當局會在即將於2009-2010年度展開的綜援住戶開支統計調查中，更新社援指數涵蓋的個別商品及服務項目的相對比重。此外，為反映綜援住戶的最新需要，政府當局會在即將進行的綜援住戶開支統計調查中蒐集綜援住戶用於各項商品及服務的支出(包括上網費用)的資料。委員察悉，當局已就新一輪綜援住戶開支統計調查展開籌備工作，該項調查預計於2010-2011年度完成。

#### 調整周期

23. 鑑於經濟指標顯示通脹高企，綜援小組委員會在2007年10月29日的會議上再次討論調整機制。委員詢問政府當局會否考慮在下個按年調整周期展開前就綜援標準金額作出相應調整，以維持金額的購買力。

24. 政府當局解釋，由於須顧及季節性因素對消費品價格的影響，社援物價指數的12個月移動平均數是釐定綜援標準金額水平的較理想基準。若香港的通脹一直高企，則當局會在下個按年調整周期展開前要求批准按通脹增加標準金額。

25. 委員強烈促請政府當局因應通脹高企時期，在下個按年調整周期展開前調整綜援標準金額。綜援小組委員會於2007年10月29日通過議案，促請政府當局成立一個成員包括社會人士、學者及綜援受助人的委員會，研究釐定綜援金額的新機制，並依據最新的社援物價指數，立即調整綜援金額。

26. 事務委員會在2007年11月12日及2008年11月10日聽取政府當局簡述其根據既定機制對綜援金額作出每年調整的計劃。委員關注到，在現行的調整機制下，當局只計及社援物價指數過去12個月的變動，以致綜援受助人只能追上過往的通脹。政府當局重申，現行調整機制行之有效，無須改變。政府當局完全明白有需要人士所面對的困難，並會密切監察社援物價指數的變動，在社援物價指數的近期變動和其他經濟指標顯示可能會出現高通脹

時，會考慮要求批准在每年調整周期開始前提早按通脹調整標準金額。

27. 委員對政府當局拒絕答應委員有關檢討社會保障援助金額調整機制的要求表示不滿。委員在2007年11月12日的事務委員會會議上通過議案，促請政府當局根據最新月份的社援物價指數的按年變動調整綜援、每半年調整綜援一次，以及引入追加機制。

28. 政府當局其後在2008-2009年度財政預算案中公布，為紓緩物價上升對綜援住戶的影響，當局建議在2008年8月1日提早根據現行機制調整綜援標準金額。該項調整將計及截至2008年4月的社援物價指數變動。財委會於2008年6月6日通過調高綜援標準金額4.4%，新訂金額於2008年8月1日生效。

29. 委員歡迎有關建議。然而他們關注到，在現行的綜援調整機制下，綜援金額會根據社援物價指數在上一年度的實際變動幅度作出調整。為了紓緩通脹對綜援受助人帶來的壓力，議員依然認為，當局應縮短綜援調整周期的相距時間，從而更準確地反映物價變動對綜援受助人的影響。他們並促請政府當局盡快檢討綜援標準金額是否足夠，以及社援物價指數所包括的項目。

30. 政府當局回應時表示，雖然政府可考慮在通脹持續高企的時期增加調整綜援標準金額的次數，但有需要進一步研究相隔少於半年便調整綜援一次在技術上是否可行。政府當局重申，政府每年都會按社援物價指數的變動來調整綜援的標準金額和福利金。除此之外，社援物價指數的權數系統每5年更新一次，以確保社援物價指數能準確反映綜援住戶的最新開支模式。

### **額外發放一個月綜援標準金額及傷殘津貼的一次過措施**

31. 2007年2月28日，財政司司長在2007-2008年度預算案演辭中建議，向綜援受助人發放額外一個月的標準金額，以及向福利金受助人發放額外一個月的津貼。

32. 為讓社會保障受助人共享經濟繁榮的成果，政府當局在2008-2009年度財政預算案中進一步建議向他們發放額外一個月的綜援標準金額及額外一個月的傷殘津貼。該等額外一個月的綜援及傷殘津貼金額已於2008年6月發放。為進一步減輕綜援及福利金受助人的日常生活支出壓力，政府當局在2008年9月再度向綜援受助人及傷殘津貼受助人發放額外一個月的標準金額及傷殘津貼。

33. 財政司司長亦於2009年5月26日公布一籃子的進一步紓困措施，當中包括向綜援受助人額外發放一個月的綜援標準金額，以及向公共福利金受惠人額外發放一個月的津貼。政府當局表示，提出這項一次過措施，是考慮到金融風暴的衝擊既深且廣，很多基層市民亦同樣受到影響。額外的金額已於2009年9月發放。

34. 對於當局向事務委員會簡介的各項建議，部分委員雖然支持提供進一步的紓困措施，但關注擬議的一次過措施在協助綜援受助人方面是否具有長遠成效。這些委員重申，他們要求政府當局全面檢討綜援及福利金金額。

### 最新發展

35. 政府當局將於2009年11月9日向事務委員會簡述社援物價指數的最新情況，以及綜援和福利金計劃下標準金額的估計相應調整幅度。根據現時的每年調整周期，經修訂的金額在2009年12月獲財委會通過後，將於2010年2月1日生效。

### **相關文件**

36. 相關文件的一覽表載於**附錄**，方便委員參閱。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm>)瀏覽這些文件。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年11月3日

## 相關文件

會議	會議日期	文件／議案辯論
立法會	2003年2月26日	立法會2003年2月26日會議有關反對削減老弱傷殘福利的議案辯論過程
財務委員會	1998年4月3日	FCRI(1999-2000)6 FCRI(2000-01)9 FCRI(2001-02)7 FCRI(2002-03)9  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
	2003年3月26日	特別會議紀要
	2005年12月16日	會議紀要 立法會FC45/05-06號文件
	2006年12月15日	會議紀要 立法會FC50/06-07號文件
	2007年4月20日	會議紀要 立法會FC100/06-07號文件
	2008年6月6日	會議紀要 立法會FC14/08-09號文件
福利事務委員會	1999年6月14日	政府當局的文件 立法會CB(2)2250/98-99(05)號文件  會議紀要 立法會CB(2)711/99-00號文件
	1999年7月2日	政府當局的文件 立法會CB(2)2250/98-99(05)號文件  會議紀要 立法會CB(2)733/99-00號文件
	2002年11月11日	會議紀要 立法會CB(2)568/02-03號文件

會議	會議日期	文件／議案辯論
	2003年2月10日	會議紀要 立法會 CB(2)1384/02-03 號文件
	2005年11月14日	政府當局的文件 立法會 CB(2)298/05-06(03) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)605/05-06 號文件
	2006年11月13日	政府當局的文件 立法會 CB(2)263/06-07(04) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)553/06-07 號文件
	2007年3月30日	政府當局的文件 立法會 CB(2)1305/06-07(02) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)2182/06-07 號文件
	2008年6月12日	政府當局的文件 立法會 CB(2)2162/07-08(03) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)2754/07-08 號文件
	2008年11月10日	政府當局的文件 立法會 CB(2)190/08-09(03) 號文件  會議紀要 立法會 CB(2)472/08-09 號文件
	2009年6月8日	政府當局的文件 立法會 CB(2)1711/08-09(05) 號文件

會議	會議日期	文件／議案辯論
		會議紀要 立法會 CB(2)2119/08-09 號文件
檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會	2005年7月22日	政府當局的文件 立法會 CB(2)2310/04-05(01)號文件  會議紀要 立法會 CB(2)2498/04-05 號文件
	2005年11月22日	政府當局的文件 立法會 CB(2)397/05-06(06)號文件  會議紀要 立法會 CB(2)738/05-06 號文件
	2005年12月5日	2005年12月5日會議的跟進事項 立法會 CB(2)2381/05-06(01)號文件
	2006年8月21日	政府當局提供的資料文件 立法會 CB(2)2945/05-06(01)號文件
	2006年12月19日	政府當局的文件 立法會 CB(2)643/06-07(01)號文件  會議紀要 立法會 CB(2)999/06-07 號文件
	2007年10月29日	政府當局的文件 立法會 CB(2)128/07-08(01)號文件  會議紀要 立法會 CB(2)420/07-08 號文件

立法會秘書處  
議會事務部2  
2009年11月3日