

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)169/12-13(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 **2012年11月12日舉行的會議**

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

按年調整綜合社會保障援助計劃和 公共福利金計劃的金額

目的

本文件旨在綜述福利事務委員會(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")過往就按年調整綜援和公共福利金(下稱"福利金")計劃標準金額所進行的討論。

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。

3. 按預測通脹率調整社會保障援助金額的方法，由1989年起已開始採用。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。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，倘若出現高估社援物價指數升幅的情況，則沒有作出相應調整。

4. 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。根據新的調整周期，勞工及福利局局長在諮詢

財經事務及庫務局局長後，會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，讓新訂金額可於翌年2月實施。政府當局會於11月告知事務委員會，有關其向財委會提交最新社援物價指數的計劃。

綜援和福利金標準金額的每年調整周期

調整方法

5. 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。

6. 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，確保綜援及福利金受助人獲發正確金額。

7. 部分委員表示關注綜援和福利金金額的調整方法。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，倘若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。

8. 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。

9. 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相關資料。

10. 政府當局又指出，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。

11. 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。

12. 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，故此認為沒有需要改變。

綜援標準金額水平

13. 委員曾多次在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，由於該等金額是根據十多年前就綜援制度進行全面檢討的結果釐定的，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已經過時。舉例而言，過去10年，上網費用並無計算在內。部分委員認為，綜援金額於2003年下調了11.1%，政府當局應考慮將金額回復至2003年的水平。他們促請政府當局全面檢討綜援標準金額。

14. 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。在2004-2005年度進行的最新一輪調查結果顯示，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，高於收入屬最低25%組別的非綜援受助家庭的每月平均收入。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。

更新社援物價指數的權數系統

15. 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涵蓋的基本需要項目無關，故此不應將其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所涵蓋的商品和服務項目，以及更新綜援住戶用於不可或缺項目方面的開支模式。委員又認為，當局把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他們每月獲發的綜援金額。

16. 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，更新社援物價指數所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開支(包括上網費用)的資料，調查工作預計可於2011年10月左右完成。在2011年11月14日的事務委員會會議上，政府當局告知委員，繼最新一輪的2009-2010年度住戶開支統計調查完成後，以2009-2010年度為基期的社援物價指數新數列已予編製。採用新數列能更準確反映價格變動對綜援受助人的影響。不過，委員仍然認為，社援物價指數僅反映過去12個月的價格變動。他們促請政府當局在切實可行的範圍內盡早全面檢討綜援計劃。

提早在正常調整周期前作出額外的調整

17. 根據既定機制，政府當局每年11月會向委員簡介其向財委會提交最新社援物價指數的計劃，以期尋求財委會批准作出周年調整。委員曾多次表示關注到，鑒於現行調整機制僅計及社援物價指數過去12個月的變動，綜援受助人必須追得上過往的通脹。鑒於經濟指標顯示通脹高企，委員詢問政府當局會否考慮在下個按年調整周期展開前檢討調整機制，並就綜援標準金額作出相應調整，以維持金額的購買力。

18. 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。倘若香港的通脹一直高企，當局便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。

19. 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。事務委員會在2007年11月12日的會議上通過一項議案，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。

20. 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。

21. 委員歡迎有關建議，但他們依然認為，當局應縮短綜援調整周期的相距時間，從而更準確反映物價變動對綜援受助人的影響。他們又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。

22. 政府當局回應時表示，雖然當局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，當局每年均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亦會每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。

發放額外一個月的綜援標準金額和福利金

23. 政府當局分別在2007-2008至2012-2013連續6個財政預算年度，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。在2009年，為進一步紓緩綜援及福利金受助人在應付金融海嘯所帶來的深遠衝擊方面的壓力，政府當局向他們發放額外一個月的標準金額。

24. 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

25. 政府當局將於2012年11月12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。根據現行的每年調整周期，經修訂的金額在2012年12月獲財委會通過後，將於2013年2月1日生效。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2012年11月6日

**按年調整綜合社會保障援助計劃和
公共福利金計劃的金額**

相關文件

委員會	會議日期	文件
財務委員會	1998年4月3日	<u>會議紀要</u> <u>FCR(98-99)10</u> <u>FCRI(1999-2000)6</u> <u>FCRI(2000-01)9</u> <u>FCRI(2001-02)7</u>
福利事務委員會	1999年6月14日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	1999年7月2日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2002年11月11日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2003年2月10日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2003年2月26日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第109至134頁</u>
財務委員會	2003年3月26日	<u>會議紀要</u>
檢討綜合社會保障 援助計劃小組委員會	2005年7月22日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2005年11月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
檢討綜合社會保障 援助計劃小組委員會	2005年11月22日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
檢討綜合社會保障 援助計劃小組委員會	2005年12月5日 (閉門會議)	CB(2)2381/05-06(01)

委員會	會議日期	文件
財務委員會	2005年12月16日	<u>會議紀要</u>
檢討綜合社會保障 援助計劃小組委員會	於 2006 年 8 月 21日發出	<u>CB(2)2945/05-06(01)</u>
福利事務委員會	2006年11月13日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2006年12月15日	<u>會議紀要</u>
檢討綜合社會保障 援助計劃小組委員會	2006年12月19日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2007年3月30日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2007年4月20日	<u>會議紀要</u>
檢討綜合社會保障 援助計劃小組委員會	2007年10月29日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2007年11月12日 (議程第VII項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2008年4月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2008年5月8日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2008年6月6日	<u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2008年6月12日 (議程第II項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2008年11月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2009年6月8日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2009年11月9日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年4月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年11月8日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年1月18日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年11月14日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年4月12日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2012年11月6日