

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)217/13-14(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會 2013年11月11日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

按年調整公共福利金計劃和綜合社會保障援助計劃的金額 及有關綜合社會保障援助計劃下租金津貼的事宜

目的

本文件旨在綜述立法會及相關委員會過往就按年調整公共福利金(下稱"福利金")計劃和綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃的標準金額，以及有關綜援計劃下租金津貼的事宜所作的討論。

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(下稱"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月告知福利事務委員會(下稱"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. 事務委員會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。委員多番促請政府當局考慮重新採用按預測通脹率調整綜援和福利金金額的方法。

8. 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，重新採用按預測通脹率的方法並不恰當。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。

9. 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。

10. 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。

11. 在事務委員會會議上，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

12. 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，該檢討所描述的基本需要已經過時。他們促請政府當局全面檢討綜援標金額。

13. 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。

14. 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。

15. 據政府當局表示，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。

16. 在2012年11月12日的事務委員會會議上，委員建議政府當局參考最低5%開支組別住戶的開支水平來調整社援物價指數。政府當局表示對建議有所保留，原因是不論家庭成員人數多寡，綜援住戶平均每月獲發的金額均較最低25%開支組別中家庭人數相同的非綜援住戶的每月平均開支為高。

提早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月會向事務委員會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，鑑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。鑑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他們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2013-2014連續7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. 部分委員雖然支持向弱勢社羣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。

租金津貼

25. 在綜援計劃下，所有綜援受助人均可獲發屬於標準特別津貼的租金津貼，以支付住屋開支。津貼金額相等於實際支付的租金或按家庭成員人數釐訂的租金津貼最高金額，以較低者為準。委員關注到，根據甲類消費物價指數中的私人房屋租金指數調整租金津貼最高金額，不能反映綜援住戶在租金開支方面的轉變。他們促請政府當局檢討租金津貼最高金額的調整機制，以確保租金津貼不會低於綜援住戶所支付的實際金額。就此，部分委員建議當局參考最低5%開支組別住戶的開支水平來調整租金津貼最高金額。鑑於市區租金較其他地區高，部分委員認為當局應就不同地區採用不同的租金指數。

26. 據政府當局表示，綜援計劃下的租金津貼最高金額是根據統計處按月編製的甲類消費物價指數中私人房屋租金指數過去12個月的變動作出調整的。該指數監察低價私人房屋租賃市場，並涵蓋各類住宅租約，即新訂、續訂及現有的租約，可反映開支較低組別住戶所面對的私人房屋租金走勢，因而自1998年獲立法會通過以來，一直獲採用作為調整租金津貼最高金額的客觀基準。利用公帑來確保把租金津貼最高金額提高至綜援住戶在私人房屋租賃市場所支付的實際租金，並非審慎的做法。此外，根據綜援住戶所支付的實際租金調高租金津貼，

可能會促使私人房屋的租金上升。有真正及迫切住屋需要的個別人士或家庭，可向社署申請透過體恤安置編配公屋單位。此外，社署會按情況適當地向有住屋需要的人士提供其他方式的援助。

27. 在2013年10月9日的立法會會議上，議員就向綜援受助人提供租金津貼以支付實際租金的事宜提出書面質詢。政府當局答覆時表示，截至2013年6月，有申領租金津貼的綜援受助人當中，居於公屋的佔63%，居於私人房屋的則佔15%。現時，租金津貼最高金額足以全數支付絕大部分(98%)居於公屋的綜援住戶的租金，以及48%居於私人房屋的綜援住戶的租金。社署於2012年及2013年分別把租金津貼最高金額上調5.7%及7.8%。委員深切關注到，逾半居於私人房屋的綜援住戶所得的租金津貼未能應付實際租金。

最新發展

28. 政府當局將會在2013年11月11日的事務委員會會議上簡介社援物價指數的最新情況，以及估計福利金計劃和綜援計劃標準金額的相應調整幅度。有關綜援計劃下租金津貼的事宜亦將在會上討論。根據現行的每年調整周期，經修訂的金額在2013年12月獲財委會通過後，將於2014年2月1日生效。

相關文件

29. 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
2013年11月5日

附錄

按年調整公共福利金計劃和 綜合社會保障援助計劃的金額

相關文件

委員會	會議日期	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 (議程第III項)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2005年11月14日 (議程第IV項)	議程 會議紀要
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)	議程 會議紀要
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)
財務委員會	2005年12月16日	會議紀要
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	CB(2)2945/05-06(01)
福利事務委員會	2006年11月13日 (議程第V項)	議程 會議紀要
財務委員會	2006年12月15日	會議紀要
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)	議程 會議紀要
福利事務委員會	2007年3月30日 (議程第II項)	議程 會議紀要
財務委員會	2007年4月20日	會議紀要
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)	議程 會議紀要

委員會	會議日期	文件
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>
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>
福利事務委員會	2012年11月12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	2013年5月21日 (議程第IV項)	<u>議程</u>
立法會	2013年10月9日	<u>會議過程即場紀錄本</u> <u>第100至104頁</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2013年11月5日