

立法會

Legislative Council

立法會CB(2)213/14-15(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2014年11月10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. 議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，但部分議員關注到，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. 議員表示關注綜援和福利金金額的調整方法。他們認為，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。議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. 議員不時提出類似的關注。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. 議員指出，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，並認為該檢討所提述的基本需要已經過時。此外，議員認為有約半數的綜援住戶生活在貧窮線之下，難以令人接受。他們促請政府當局全面檢討綜援標準金額，並推行措施將綜援住戶的生活水平提升至貧窮線以上。

13. 政府當局解釋，由於採用相對貧窮的概念及將貧窮線設定於家庭住戶每月收入中位數的50% (此與經濟合作及發展組織的做法相若)，故此定必有若干綜援住戶生活在貧窮線之下。貧窮線並非"扶貧線"。鑒於在設定貧窮線時僅計算住戶收入而不計及資產，倘把"低收入、高資產"的退休人士計算在內，貧窮人口(尤其是貧窮長者人口)或會被高估。政府當局的扶貧措施將會以有需要的羣組為目標。

14. 至於綜援標準金額，政府當局表示，有關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。

15. 議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，議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。議員又認為，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. 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，議員仍然認為，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. 議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。議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，或按季提供通脹調整津貼，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. 議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。在2008年，政府當局提早在按年調整周期前，把綜援標準金額調高4.4%，以減輕物價上升對綜援住戶的影響。

20. 議員歡迎當局所作的調整，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。

21. 政府當局解釋，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

22. 政府當局分別在2007-2008至2014-2015連續8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。

23. 議員支持當局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。他們重申其對政府當局須全面檢討綜援及福利金金額的要求。

租金津貼

24. 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。議員關注到，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，議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。鑒於市區租金較其他地區高，議員認為當局應根據綜援受助人居住的地區或地點提供不同金額的租金津貼。

25. 據政府當局表示，按租金指數調整租金津貼最高金額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。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。此外，當局難以進一步按地區把受助人分類，並就每個類別採用不同金額的租金津貼。

26. 議員察悉，關愛基金於2013年9月再次推行"為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼"的項目(下稱"租金津貼項目")，所

發放的一筆過津貼已予加倍，合資格的一人住戶和二人或以上住戶會分別獲發2,000元及4,000元。至於議員要求把租金津貼項日常規化，以紓緩居於私人樓宇的綜援住戶的租金負擔，政府當局回應時表示，倘要解決有需要羣組的住屋需要，長遠而言應增加及加快公共租住房屋(下稱"公屋")的供應。

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%。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調高5.7%及7.8%。議員深切關注到，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。在財委會2013年12月20日的會議上，政府當局表示，在2014年租金津貼最高金額調高6.5%及關愛基金再次推行租金津貼項目後，預計約有10 363個綜援個案的租金開支超出租金津貼和關愛基金的津貼。

最新發展

28. 政府當局將會在2014年11月10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；同時亦會簡介甲類消費物價指數中私人房屋租金指數的最新情況，以及租金津貼最高金額預計需作出的相應調整。根據現行的每年調整周期，經修訂的金額在2014年12月獲財委會通過後，將於2015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
2014年11月5日

**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**

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)	<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>
	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	<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>

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	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>
	2008年4月14日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	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>
	2008年11月10日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年6月8日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2009年11月9日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年4月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2010年11月8日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年1月18日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2011年11月14日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2012年4月12日 (議程第VI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	2012年11月12日 (議程第V項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
	2013年5月21日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2013年10月9日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>第92至95頁</u>
福利事務委員會	2013年11月11日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2013年12月20日	<u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部2
2014年11月5日