

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)233/17-18(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2017 年 11 月 13 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社會保障金額及 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("福利金")計劃和綜合社會保障援助("綜援")計劃的社會保障金額，以及有關綜援計劃下租金津貼的事宜所作的討論。

背景

2. 據政府當局表示，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("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金額的方法，由 1989 年起已開始採用。按預測通脹率調高社會保障金額，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 年就社會保障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("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("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。

議員的商議工作

社會保障金額的每年調整周期

調整方法

5. 議員大致上不反對社會保障金額按固定的周期自動調整，但部分議員關注到，根據現行的按年調整機制，經修訂金額的釐訂日期和生效日期相隔 3 個月。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。採納按年調整機制，優點在於可確保所作的調整客觀可靠，以及讓社會福利署("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。

6. 部分議員多番表示關注到，在現行的按年調整機制下，綜援標準金額根本追不上當前的通脹，以致未能跟上生活開支變動的步伐。在通脹時期，倘若社會保障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。議員促請政府當局重新採用按預測通脹率調整社會保障金額的方法。

7. 政府當局表示，在 1998 年年底至 1999 年年初就綜援計劃和福利金計劃的執执行程序進行審查時，審計署署長留意到的其中一個問題是，政府當局在之前數年間高估了社援物價指數的升幅，結果對政府的開支造成很大影響。政府當局又表示，當社援物價指數的預測升幅高估過多，當局便要調低社會保障金額以扣除高估的升幅，這或會令受助人覺得難以適應。基於上述背景，政府當局認為不宜回復過往按預測通脹升幅來調整社會保障金額。當局強調，現行的按年調整機制行之有效，故此認為沒有需要改變。

對社會保障金額作出適時調整

8. 部分議員認為，政府當局應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。

9. 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。

10. 議員對政府當局拒絕答應他們有關檢討社會保障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標準金額、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。

11. 部分議員歡迎當局所作的調整，但他們依然認為，當局應縮短綜援標準金額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。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。

12. 在 2014 年 11 月 10 日的事務委員會會議上，部分議員關注到，鑒於財委會積壓了多項撥款建議有待審議，按年調整社會保障金額的撥款建議將無法於 2014 年 12 月取得財委會的批准，而新訂的金額亦將無法如期由 2015 年 2 月 1 日起生效。他們建議政府當局尋求財委會授權，確保日後社會保障金額可適時按既定機制予以調整。政府當局認為此項建議值得考慮。不過，另有議員反對此項建議。他們認為，由於社會保障金額的按年調整機制一直備受議員關注，故此不宜授權政府當局批准按年調整有關金額。

綜合社會保障援助的標準金額水平

13. 部分議員指出，在按年調整機制下，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差不多 20 年前就綜援計劃進行全面檢討的結果釐定的，他們關注到標準金額不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，部分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。

14. 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。政府當局又表示，因應經濟情況，當局推行了促進就業及青年向上流動的扶貧措施，以及若干項綜援計劃改善措施。

15. 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，以確保社援物價指數能準確反映綜援住戶最新的開支模式。現時在不同人數組別的住戶中，綜援受助人每月平均獲發的綜援金額，皆較開支為全港最低 25%的非綜援住戶的每月平均開支為高。由於現行的按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。

16. 部分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，部分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。他們又促請當局就綜援住戶的基本需要進行研究。

17. 據政府當局表示，政府每年會參考社援物價指數的變動，調整綜援標準金額。社署由 2011 年至 2017 年，按上述機制把綜援計劃的標準金額共上調超過 30%。此外，隨着最近一次的住戶開支統計調查的完成，以 2014-2015 年為基期的社援物價指數新數列亦得以編製。採用新數列，將更能準確反映綜援受助人面對價格變動的影響。不過，部分議員仍然認為，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。

發放額外金額予社會保障受助人

18. 政府當局分別在 2007-2008 至 2016-2017 連續 10 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 年及 2015 年，政府當局採取一次過措施，向綜援及福利金受助人發放額外一個月的社會保障金額。

19. 部分議員支持當局向弱勢社群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社會保障金額的要求。

檢討綜合社會保障援助計劃

20. 部分議員認為，綜援計劃已多年未有檢討，其內容亦未能切合社會及綜援住戶生活模式的轉變。舉例而言，當局未有提供針對性援助，以滿足綜援家庭子女目前的學習需要。他們促請政府當局就綜援計劃進行檢討。

21. 政府當局表示，一直不時檢討為綜援受助人而設的援助措施，以期加強對有需要組群的援助。自 2014-2015 學年起，政府當局已把綜援家庭中小學學生的就學有關津貼額調高 1,000 元。

22. 部分議員認為應鼓勵綜援受助人邁向自力更生。這些議員建議，有關豁免計算入息的安排應予改善，為綜援受助人提供就業誘因。他們呼籲政府當局按年增加豁免計算入息的款額，並將該款額與就業期長短掛鉤，即就業期越長，算作豁免計算入息的款額便會越高。

23. 政府當局表示，較高的豁免計算入息款額或會窒礙綜援受助人離開安全網。取而代之，社署於 2014 年在關愛基金下試行一項為期 3 年的計劃，名為"進一步鼓勵'自力更生綜合就業援助計劃'綜援受助人就業的獎勵計劃"，當綜援受助人高於豁免計算入息限額的入息累積到指定的目標金額時，便會獲發獎勵。

租金津貼¹

24. 部分議員察悉，綜援計劃下的租金津貼最高金額("租津最高金額")可全數支付 97.7%的公共租住房屋("公屋")住戶的租金；他們呼籲政府當局提高租津最高金額，以繳付所有居於公屋的綜援住戶實際支付的租金。政府當局表示，居於公屋而所繳實際租金高於租津最高金額的綜援住戶當中，部分為

¹ 在綜合社會保障援助("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。

長者，或是雖然部分家庭成員已遷出但不願遷往較細小公屋單位的家庭。政府當局會考慮探討是否有空間降低居於公屋而所繳實際租金高於租津最高金額的綜援住戶數目。

25. 部分議員關注到，在既定機制下，根據甲類消費物價指數中的私人房屋租金指數按年調整租津最高金額，不能反映綜援住戶在租金開支方面的轉變。鑒於不同地區的私人房屋租金各有不同，部分議員認為當局應就不同地區採用不同的租金指數，以紓緩居於不同地區的綜援住戶所面對的租金壓力。

26. 據政府當局表示，按甲類消費物價中私人房屋租金指數調整租津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津最高金額的客觀基準。雖然市區的私人樓宇租金較高，綜援受助人普遍屬意居於市區，因其就近工作地點，較為方便。綜援受助人可自由選擇居於哪個地區，政府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。

27. 部分議員關注到，租津最高金額僅可供約半數租住私人樓宇的綜援住戶應付所支付的實際租金。這些議員詢問，關愛基金"為租住私人樓宇的綜援住戶提供津貼"的援助項目("該援助項目")所提供的一筆過津貼，可否彌補租金津貼與這些住戶所繳付的實際租金之間的差額。他們促請政府當局參考最低 5%開支組別住戶的開支水平或按市值租金的增幅來調整租津最高金額。

28. 政府當局表示，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。按照既定機制，社署於 2013 年、2014 年、2015 年、2016 年及 2017 年分別把租津最高金額調高 7.8%、6.5%、6.7%、5.8%及 4.3%。此外，為協助綜援住戶紓緩在週期性租金上升時所面對的經濟壓力，關愛基金分別於 2011 年 10 月、2013 年 9 月、2014 年 9 月及 2015 年 9 月推行該援助項目，為租住私人樓宇而所付租金高於租津最高金額的綜援住戶提供一次過津貼。該援助項目已於 2016 年 9 月獲延續推行，以進一步紓緩有關住戶的經濟負擔。鑒於租津最高金額的水平可上調 4.3%，加上在該援助項目下提供的一筆過津貼，綜援住戶須以標準金額補貼租金所佔的百分比，由 54% 降至 40%以下。

29. 部分議員促請政府當局因應通脹增加該援助項目的一次過津貼金額，以助紓緩居於私人樓宇的綜援住戶的租金負擔。另有議員呼籲政府當局把該援助項目恆常化。政府當局

表示，扶貧委員會認為，該援助項目應在一年推行期屆滿後予以檢討。至於應否繼續推行該援助項目，則會由扶貧委員會根據當時的環境而決定。政府當局會與扶貧委員會商討增加該援助項目的一次過津貼的建議。然而，個別基層人士及家庭的住屋需要最終須透過公屋供應解決。

相關文件

30. 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
2017 年 11 月 6 日

**按年調整公共福利金計劃和
綜合社會保障援助計劃的社會保障金額
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
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> <u>立 法 會</u> <u>CB(2)396/12-13(01) 號</u> <u>文件</u>
福利事務委員會	2013 年 5 月 21 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</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> <u>立 法 會</u> <u>CB(2)530/13-14(01) 號</u> <u>文件</u>
福利事務委員會	2014 年 5 月 12 日 (議程第 III 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2014 年 11 月 10 日 (議程第 VI 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2015 年 4 月 13 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立 法 會</u> <u>CB(2)1853/14-15(01) 號</u> <u>文件</u>
福利事務委員會	2015 年 11 月 9 日 (議程第 IV 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	2016 年 4 月 11 日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2016 年 11 月 14 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)447/16-17(01) 號</u> <u>文件</u>
立法會	2017 年 2 月 8 日	<u>會議過程正式紀錄</u> <u>(第 43 至 50 頁)</u>
福利事務委員會	2017 年 3 月 13 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2017 年 11 月 6 日