

立法會

Legislative Council

立法會 CB(2)812/17-18(08)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2018 年 2 月 12 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

檢討綜合社會保障援助計劃

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綜合社會保障援助("綜援")計劃的社會保障金額所作的討論。

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

綜合社會保障援助計劃下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，確保綜援受助人及公共福利金("福利金")計劃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。

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。

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。這些議員亦認為，政府當局應提供資料，說明調高標準金額可如何令綜援住戶的生活有所改善。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。隨社援物價指數的變動調高標準金額，令綜援受助人能夠追上通脹。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. 政府當局表示一直有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。

24. 事務委員會在 2017 年 11 月 13 日的會議上通過一項議案¹，促請政府當局全面檢討綜援制度，檢討範圍應包括：

- (a) 重新評估基本生活需要，檢視標準金額水平及其調整機制；
- (b) 特別津貼的項目及其調整機制和水平；
- (c) 長者及殘疾人士以個人身分申請綜援的安排；
- (d) 放寬豁免入息的計算方法；及
- (e) 醫療評估機制。

25. 據政府當局表示，雖然政府現時沒有計劃全面檢討綜援計劃，但會不時檢視計劃的不同部分和安排，以期更有效照顧

¹ 議案措辭載於**附錄 I**——副標題"就全面檢討綜援計劃的議案"。

綜援受助人的需要。政府會繼續留意相關情況，並適時以具針對性的方式加強綜援計劃對有需要人士的支援。²

租金津貼³

26. 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。

27. 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。

28. 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。

29. 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。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。事務委員會在 2017 年 11 月 13 日的會議上通過一項議案⁴，促請政府當局立即檢討租金津貼調整機制，讓租金津貼水平足夠支付九成私樓綜援戶的實際租金。

² 政府當局就該議案所作回應的詳情，已載列於政府當局致福利事務委員會秘書的函件(載於**附錄 II**——副標題"就全面檢討綜援計劃的議案")。

³ 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。

⁴ 議案措辭載於**附錄 I**——副標題"就綜援計劃租金津貼的議案"。

30. 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。政府當局會繼續透過增加公屋供應，協助無法負擔租住私人樓宇的人士應付住屋需要。此外，當局亦設有體恤安置安排，推薦有真正迫切的長期住屋需要而未能自行解決的家庭入住公屋。此外，關愛基金會再次推出"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")，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。⁵

31. 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。這些議員詢問，該援助項目所提供的一次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。另有議員呼籲政府當局把該援助項目恆常化。政府當局表示將會優化該援助項目的安排，在計算津貼金額時會考慮合資格綜援住戶實際繳付的租金。在經優化的安排下，津貼的最高金額亦會有所提高。經優化的援助項目為期兩年。倘獲扶貧委員會批准，經優化的援助項目最快可於 2018 年年初推出。政府當局會留意該援助項目的推行情況，以作為日後恆常化的可能模式。

提高領取長者綜合社會保障援助的合資格年齡

32. 事務委員會察悉，政府當局已宣布新政策，把領取長者綜援的合資格年齡由 60 歲提高至 65 歲。事務委員會認為，新政策會令合資格領取長者綜援的長者人數減少，日後對 60 至 64 歲長者領取的標準金額、特別津貼等亦會有所影響。事務委員會在 2017 年 11 月 13 日的會議上通過一項議案⁶，促請政府當局立即擱置新政策。

33. 政府當局表示，鑒於香港人均壽命延長及近年退休年齡延至 65 歲的趨勢，領取長者綜援的合資格年齡會由 60 歲提高至 65 歲。在新政策實施前正領取綜援的 60 至 64 歲長者將不受該政策影響。此外，殘疾或健康欠佳的受助人的綜援金額亦不受新政策影響，即不論他們的年齡，亦可領取較健全成人為高的金額。估計新政策最快會在 2018 年下半年(約第四季)實施。⁷

⁵ 政府當局就該議案所作回應的詳情，已載列於政府當局致福利事務委員會秘書的函件(載於**附錄 II**——副標題"就綜援計劃租金津貼的議案")。

⁶ 議案措辭載於**附錄 I**——副標題"就提高領取長者綜援的合資格年齡的議案"。

⁷ 政府當局就該議案所作回應的詳情，已載列於政府當局致福利事務委員會秘書的函件(載於**附錄 II**——副標題"就提高領取長者綜援的合資格年齡的議案")。

相關文件

34. 相關文件一覽表載於**附錄 III**，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
2018 年 2 月 2 日

福利事務委員會

在 2017 年 11 月 13 日會議上就議程第 V 項

"按年調整綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃的社會保障金額，以及有關綜合社會保障援助計劃下租金津貼的事宜"通過的議案

就全面檢討綜援計劃的議案

綜合社會保障援助("綜援")是香港社會保障制度下的"安全網"，鑒於政府多年沒有檢討綜援制度的整體情況，令綜援水平遠低於市民的基本生活需要，本委員會促請政府徹底檢討綜援制度，檢討範圍應包括：

- (a) 重新評估基本生活需要，檢視標準金額水平及其調整機制；
- (b) 特別津貼的項目及其調整機制和水平；
- (c) 長者及殘疾人士以個人身分申請綜援的安排；
- (d) 放寬豁免入息的計算方法；及
- (e) 醫療評估機制。

動議人：張超雄議員

就綜援計劃租金津貼的議案

綜合社會保障援助("綜援")計劃下的租金津貼與私人樓宇的租金水平差距甚遠，有近五成私樓綜援戶面對"超租"的困難，租金津貼調整機制未能反映綜援戶的實際租金支出。本委員會促請政府立即檢討有關機制，讓租金津貼水平足夠支付九成私樓綜援戶的實際租金。

動議人：梁耀忠議員

就提高領取長者綜援的合資格年齡的議案

政府提出把領取長者綜合社會保障援助的合資格年齡由 60 歲調高至 65 歲，令未來 60-64 歲長者在申領資格¹、標準金額、特別津貼等都較少，並且強制規定他們須加入自力更生支援計劃，不只不切實際，事前全無諮詢，亦未有理據證明現時 60-64 歲長者的"基本需要"有所減少。本委員會促請政府立即擱置此項安排。

動議人：張超雄議員

¹ 根據張超雄議員於會後補充，調高申領長者綜援的合資格年齡，會令有需要並合資格申請的長者人數減少。

政府總部
勞工及福利局
香港添馬添美道 2 號
政府總部



LABOUR AND WELFARE BUREAU
GOVERNMENT SECRETARIAT

Central Government Offices
2 Tim Mei Avenue
Tamar, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.: LWB T4/18/29

來函檔號 Your Ref.: CB2/PL/WS

香港中區立法會道 1 號
立法會綜合大樓
福利事務委員會秘書
徐偉誠先生

徐先生：

立法會福利事務委員會 2017 年 11 月 13 日會議的跟進事項

在立法會福利事務委員會 2017 年 11 月 13 日的會議上，委員就議程第 V 項「按年調整綜合社會保障援助（綜援）計劃和公共福利金計劃的社會保障金額，以及有關綜合社會保障援助計劃下租金津貼的事宜」通過了三項議案，並要求政府就有關議案作回應。本人現獲授權回覆如下。

就全面檢討綜援計劃的議案

綜援的標準項目金額是根據社會保障援助物價指數（社援指數）的變動每年作出調整。在 2011 年起至 2017 年期間，有關金額累計上調超過 30%，計及按截至 2017 年 10 月底的數字而建議的加幅，累計上調幅度達 34%。以整體發放金額而言，綜援在 2017-18 年度的預算經常開支約 208 億元，佔政府的福利經常開支約 30%；佔政府整體經常開支約 6%。若把現時平均綜援金額與全港最低支出 25% 非綜援家庭的平均支出相比，前者所有住戶組別¹都較高。另外，長者及經醫生評估為殘疾和健康欠佳人士會獲發較高綜援金額。

¹ 基於綜援計劃作為最後安全網的設計和同一家庭的各個成員應互相扶持的原則，綜援須以家庭為單位提出申請。然而，遇有特殊個案，例如申請人與家人的關係不和諧，社會福利署會按個別情況作出考慮，容許有需要的申請人獨立申請綜援。

雖然政府現時沒有計劃全面檢討綜援計劃，但會不時檢視計劃的不同部分和安排，以期更有效照顧綜援受助人的需要，例如我們在 2014-15 年度起額外增加綜援家庭的中小學學生與就學有關津貼額 1,000 元，以及在 2016 年於關愛基金推出試驗計劃，提高綜援殘疾受助人的豁免計算入息上限，以鼓勵他們就業。我們會繼續留意相關情況，並適時以具針對性的方式加強綜援計劃對有需要人士的支援。

就綜援計劃租金津貼的議案

就綜援計劃租金津貼調整機制的議案（即以九成私樓綜援戶的實際租金訂定租金津貼水平）方面，我們認為有幾點值得注意。

首先，私人房屋租金水平與其供應息息相關。政府會繼續透過增加公屋供應，以協助無法負擔私人樓宇租金人士的住屋需要。

第二，我們對於緊隨租住私樓的綜援家庭所支付的實際租金來調整綜援計劃租金津貼的建議有保留，因為這樣可能會帶來連鎖效應，令到私人樓宇的租金上升，尤其是在現時房屋供應緊張的情況下，實際上會增加非綜援低收入家庭的負擔，無助於協助低收入家庭。

第三，關愛基金將會再度推行「為租住私人樓宇的綜合社會保障援助住戶提供津貼」項目（項目），向租金高於綜援租金津貼最高金額的綜援私樓住戶提供一筆過援助。我們將會優化項目的安排，在計算津貼金額時將考慮合資格綜援住戶實際繳付的租金。在上述經優化的安排下，津貼的最高金額亦會有所提高。項目為期兩年，我們會留意項目的推行情況，以作為日後恆常化的可能模式。

另外，我們已設立「體恤安置」的安排，推薦有迫切和長遠房屋需要而沒有能力自行解決居住問題的家庭獲分配公屋單位。

就提高領取長者綜援的合資格年齡的議案

鑑於香港人均壽命延長及近年退休年齡延至 65 歲的趨勢，政府在 2017 年 1 月宣布把領取長者綜援的合資格年齡由 60 歲提高至 65 歲。在新政策實施前正領取綜援的 60 至 64 歲人士將不受該政策影響。另外，殘疾或健康欠佳的受助人的綜援金額亦不受新政策影響，即不論他們的年齡，亦可領取較健全成人為高的金額。社會福利署正調整其電腦系統以落實上述安排，初步估計最快會在 2018 年下半年（約第四季）實施。

勞工及福利局局長

（李蘊妍



代行)

2017 年 12 月 1 日

副本送：

財經事務及庫務局局長
社會福利署署長

（經辦人：衛嘉麗女士）
（經辦人：劉彩霞女士）

檢討綜合社會保障援助計劃

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>
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>

委員會	會議日期	文件
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)</u> 號 <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>
福利事務委員會	2017 年 11 月 13 日 (議程第 V 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u> <u>立法會</u> <u>CB(2)499/17-18(01)</u> 號 <u>文件</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 2 月 2 日