

立法會福利事務委員會

每年按通脹調整綜合社會保障援助計劃 和公共福利金計劃的標準金額

問題

綜合社會保障援助（綜援）計劃和公共福利金（福利金）計劃的標準金額，每年都會按下一年的預測通脹率而調整。由於一九九七／九八年度和一九九八／九九年度的實際通脹率都比預期為低，因此該兩年按通脹而調整的幅度，比維持這些標準金額的購買力所需的調整幅度高出 6.5%。此外，在現時通縮的情況下若要繼續跟隨以預測通脹率調整準標金額的做法，便需要在 1999 年 8 月 1 日起進一步調低這些金額。

建議

2. 我們建議把綜援和福利金計劃的標準金額凍結在現時的水平，直至以後年度的通脹率追上為止。
3. 我們也建議，停止採用現行按下一年的預測通脹率而調整綜援和福利金計劃標準金額的做法。日後，當高估的差距被完全抵銷後，我們會考慮每年按照上年度社會保障援助物價指數（社援物價指數）¹ 的實際變動幅度作出調整。

理據

通脹率的預測和實際數字的差異

4. 在一九九八年按通脹調整金額時，我們曾建議而財務委員會也同意，由一九九八年四月一日起按一九九八／九九年度的社援物價指數的預計升幅，把標準金額增加 4.8%（見財務委員會(98-99)10 號文件）。我們也知會財務委員會，一九九七／九八年度的社援物價指數升幅被高估了 1.5%。

¹ 我們採用社援物價指數而非消費物價指數，是因為社援物價指數是按綜援受助人的開支模式計算通脹率。社援物價指數所包括的項目與消費物價指數的相若，只是沒有包括那些由綜援計劃的“特別津貼”所支付的項目如租金等。政府統計處每月都會編訂社援物價指數。

5. 根據既定的原則，假如社援物價指數的預測升幅與實際升幅有差異時，我們在計算下年度的標準金額調整幅度時，會把有關的差異考慮在內。不過，為了使綜援和福利金受助人的標準金額可全數增加 4.8%，我們建議把下一次調整金額的日期押後四個月至一九九九年八月一日；這項建議獲得財務委員會接納。根據當時的估計，一九九九年四月至七月的通脹率應可抵銷一九九七／九八年度所高估的 1.5%。

6. 一九九八／九九年度的社援物價指數實際下跌了 0.2%。此外，由於一九九九年度預計會出現通縮，即使把調整日期押後四個月，也不能抵銷在一九九七／九八年度高估了的 1.5%。因此，現時在通脹調整方面的差異共達 6.5% ($4.8\% + 0.2\% + 1.5\%$)。

7. 在一九九八年底至一九九九年初，審計署署長曾就綜援計劃和福利金計劃的管理進行帳目審查。在審查期間，審計署署長注意到，由於在以往數年間高估了社援物價指數的升幅，與及偏離了既定的按通脹調整標準金額機制，這都對政府的開支有重要影響。他認為政府日後在每年調整標準金額時應按照既定機制行事，並建議政府如認為情況特殊而有需要偏離既定的調整機制時，便應該在向財委會提交建議時，一併提供有關之詳細資料。

8. 如果按照既定的每年調整機制，我們便須由一九九九年八月一日起，把綜援和福利金現行的標準金額削減 6.5%，另外還須扣減社援物價指數預計在一九九九／二零零零年度出現的 1.3% 跌幅，即共要調低 7.8%。

9. 我們覺得不適宜由一九九九年八月一日起把標準金額調低 6.5%，原因如下：

- (a) 在過去約 18 個月內，本港出現了罕見的經濟調整。對不少香港市民，尤其是低收入家庭來說，日子並不易過。若把標準金額調低 6.5%，不單會影響綜援受助人，亦會影響公共福利金的受助人，他們如非年紀老邁，便是嚴重殘疾的人士。在這段經濟困難的時期，他們所領取的福利金可能對幫補家計，有所裨益。
- (b) 由於標準金額去年增加了 4.8%，現在需要調低的幅度，實際上比一九九八／九九年度確實的通縮幅度為大。如果由一九九九年八月一日起把標準金額一次過調低 6.5%，有部分綜援或福利金受助人，特別是高齡人士和殘疾人士，可能會覺得難以適應。

10. 基於上述原因，我們建議把綜援和福利金計劃的標準金額維持在現行水平，直至日後的通脹率能追上為止。在此期間，政府會按年檢討社援物價指數的累積變動幅度。待至將來累積通脹率抵銷了所高估的差異之後，我們便會請財務委員會批准按通脹率調整標準金額。在這方面，我們將不會沿用現行按下一年度的預測通脹率而調整標準金額。將來當高估的差異完全被抵銷後，我們會考慮以每年社援物價指數的實際變動來調整標準金額。

日後按通脹率調整金額所用準則

11. 納援和福利金計劃的標準金額，每年都按年度社援物價指數的預測變動幅度作出調整。原意是預先調整標準金額，以保持社會保障援助金的購買力。不過，由於世事常變，有時甚至來得很突然，因此任何對未來的預測，無論是做得多完備和縝密的，都無可避免地可能會與實際結果有差異²。從一九八九／九零年度起有關社援物價指數變動幅度的預測和實際統計數字的差異，現摘述於附件 1。

12. 現時按預測通脹來調整納援和福利金計劃的標準金額，是一項例外的做法，而非按照常規。現時政府在維持所支付的財政援助或薪俸的購買力時，慣常做法都是按照有關的物價指數實際變化來作調整。現時按照這方法作調整的包括了立法會議員和臨時區議員的薪津、學生資助和幼稚園費津貼等。

13. 現時按照預測通脹率來調整社會保障金額是始於 1989 年。當時的社會保障計劃標準付款金額还是很低。在過去，政府對援助的水平作了很大的改善。舉個例子說，在 1989 年時的單身健全成人的標準金額是 620 元，而現在已增至 1,805 元。在這段期間的增幅是 191%，相比於同期的通脹率只是 117%。而在這期間，長者與兒童的納援標準金額，有更大的增幅。因此，是否仍需要按照預測通測率而預先調整標準金額，可有待商榷。

² 政府統計處和經濟分析部合作發展了一套名叫 ARIMA 的時間數列測試模式，以便預測社援物價指數的變化。這套 ARIMA 模式，是以方程式作基礎，而非以主觀判斷作主導的。在海外其他經濟體系，這模式是一項很常用的時間數列預測技術。但是在一九九八年初香港的通脹率轉趨溫和，這雖是與區內金融風暴所引起的經濟調整相乎，但卻與香港往年的高通脹相違背，這更突顯了預測和實際情況的差誤。在此劇變的情況下，要這模式能作出與日後實際情況相類似的預測，實在是過高的要求。

14. 再者，按照預測通脹率調整標準金額的方法，在持續出現高通脹的時間是可行的。由 1989 年到 1990 年初，正是這樣。但從 1998 年起，消費物價指數已停止上升而甚至在本年出現負增長。要留意的是，在作中期預測時，每年的預測通脹率已被調低至 3%。

15. 現在所提出的按通脹調整機制會避免了因預測和實際通脹率不同而引起的差異。現時綜援和公共福利金的開支(在 1999/2000 年是 204 億元)佔政府經常性開支的 11.4%。其中約 160 億元是用以支付標準金額。因此，每高估了 1% 而又未能抵銷的話，政府就會每年就需要多付 1.61 億元。假如能把這筆款項撥作直接福利服務，政府可以提供 1 700 個長者護理安老院宿位或 2 100 個長者日間護理中心名額。

對財政的影響

16. 若我們由一九九九年八月一日起將標準金額下調 6.5%，在一九九九／二零零零年度的政府開支將會節省 7.07 億元（以整年計則為 10.62 億元）。這項凍結金額的建議，會令我們需要支付這筆原可節省的公帑。從另一個角度來看，若這筆公帑被用作直接福利服務，我們可提供 11 000 個長者護理安老院宿位或 13 000 個長者日間護理中心名額。至於以後各年因而未能節省的金額，則視乎該年的實際通脹率而定。在一九九九／二零零零年度對財政的影響，現進一步詳列如下：

	百萬元
(a) 不把綜援計劃的標準金額調低 6.5%	497
(b) 不把福利金計劃的標準金額調低 6.5%	210
總額	707

17. 近年社會保障的開支激增，尤以綜援為甚，這仍是市民極關注的問題。綜援的開支，由一九九三／九四年度的 24 億元增至一九九八／九九的 130 億元（每年平均實質增幅是 31%）。一九九九／二零零零年度的支出更預計會增加至 155 億元，佔政府經常開支的 8.6%。我們今次基於體恤受助人的情況，而建議不調低標準金額以彌補過往高估的差異，而是待日後通脹追上。這建議會為日後這方面的支出帶來壓力。

18. 在現時經濟不景和失業率上升的情況下，綜援會繼續為那些有需要的人士發揮安全網的功用。但是，我們亦會全面檢討綜援計劃和有關執行程序，以確保有限的公共資源能用得其所。社會福利署已在一九九九年六月開始實施自力更生支援計劃，目的是要鼓勵和協助那些有工作能力的領取綜援人士積極找尋工作，自力更生。社署亦會加強預防欺詐的措施，以確保有真正需要的人士才能獲得經濟援助。我們會繼續加強在上述範疇和其他與綜援計劃有關方面的工作。

背景資料

19. 社會福利署所管理的社會保障制度包括了兩項計劃，分別是綜援計劃和福利金計劃，有關資料載於附件 2。

衛生福利局

一九九九年六月

附件一

綜援和公共福利金標準金額每年按通脹所作的調整

財政年 度	該年社會 保障援助 物價指數 的預計升 幅	就去年高估 ／低估所作 的調整	財委會批准 標準付款的 增幅	該年社會 保障援助 物價指數 的實質升 幅	社會保障援 助物價指數 實質升幅與 預計升幅的 差異（負數 顯示低估升 幅）
	(A)	(B)	(C)=(A)+(B)	(D)	(E)=(A)-(D)
1989-90	8%	+3%	11%	9.8%	-1.8%
1990-91	8%	+1.8%	10% *	8.1%	-0.1%
1991-92	9%	0	9%	10.3%	-1.3%
1992-93	9.5%	+1.3%	10.74%*	8.3%	1.2%
1993-94	9%	0	9%	7.7%	1.3%
1994-95	7.7%	0	7.7%	7.1%	0.6%
1995-96	8.5%	0	8.5%	6.2%	2.3%
1996-97	7%	0	7%	3.4%	3.6%
1997-98	6.5%	0	6.5%	5%	1.5%
1998-99	4.8%	預計去年高 估的 1.5%可 由把下次調 整日期延遲 四個月抵銷	4.8%	-0.2%	5.0%

*由於數字均已進位，因此項目相加不等於總數。

社會保障制度

引言

社會保障制度為那些因各種原因，例如年老、殘疾、患病、失業、入息微薄等，而遭遇經濟因難的人士或家庭提供保障。綜合社會保障援助（綜援）計劃的目的，是要協助這些人士或家庭應付基本生活必需。至於公共福利金計劃的目的，則是要幫助嚴重傷殘和高齡人士應付因殘疾或年老而帶來的特別需要。有關人士只可申領綜援計劃或公共福利金計劃其中一項津貼。

申請資格

2. 這兩項計劃均無須受助人供款。申請綜合社會保障援助的人士須接受經濟狀況審查。申請公共福利金的人士，無須接受經濟狀況審查。但申領高齡津貼而年齡介乎 65 至 69 歲的人士，則須申明其入息和資產並沒有超越規定限額。
3. 申請人須符合居港年期的規定。此外，年齡介乎 15 至 59 歲的綜援申請人，如屬健康正常的失業人士，須積極尋找工作，並由一九九九年六月一日起，向社會福利署的職員匯報他們的就業狀況。
4. 由 1997 年 4 月 1 日起，年滿 60 歲並已連續領取綜援達三年的受助人，如選擇離開香港往廣東省定居，可繼續領取每月發放的標準金額和每年發放的長期個案補助金。

綜合社會保障援助計劃

5. 援助金額是按照申請人的經濟狀況和需要而釐定。所發放的援助金額，是根據以某些按指定水平而釐定的各項需要總和，減去申請人的入息而計算。

6. 這項計劃包括一系列的標準援助金，以應付不同類別的受助人的基本生活必需。此外自一九九九年六月一日起，連續領取援助超過 12 個月的老人、傷殘人士和長期病患者，每年均可領取長期個案補助金，以供他們更換家庭用品和耐用品。政府又考慮到單親人士沒有配偶支持，獨力照顧家庭所面對的特別困難，因此每月發放一筆補助金。除了這些標準援助金外，還有各類特別補助金，協助個別受助人或家庭應付特殊需要，這包括了租金、水費、學費、幼兒中心費用和殮葬費等。

公共福利金計劃

7. 這項計劃發放下列四類津貼 -

(a) 普通傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。一般來說，這些人士已喪失 100% 謂生能力，或聽覺極度受損。

(b) 高額傷殘津貼

發給嚴重傷殘人士。這些人士需要經常由其他人士照顧其日常生活，但沒有接受政府或資助機構或醫院管理局轄下醫療機構的住院照顧。

(c) 普通高齡津貼

發給年齡介乎 65 至 69 歲而入息和資產並未超過規定限額的人士。

(d) 高額高齡津貼

發給年齡在 70 歲以上的人士。