

立法會福利事務委員會

為長者提供財政支援

目的

這份文件的目的，是研究香港長者的經濟狀況，以及在海外國家為長者提供財政支援的安排。透過這些研究，我們確認了當中需要處理的問題及改善的地方。

這一代及下一代長者的經濟狀況

2. 我們在 2000 年夏季進行了一項調查，對象是現今（60 歲或以上）及下一代（45-59 歲）的長者，目的是了解他們的生活、健康及經濟狀況。調查共訪問了 2 180 名 60 歲或以上的長者，及 1 867 名年齡介乎 45 至 59 歲的人士。政府統計處已就調查的整體結果發表了報告書，而我們則針對長者的經濟狀況，作出了以下更詳盡的分析：

現今的長者

收入

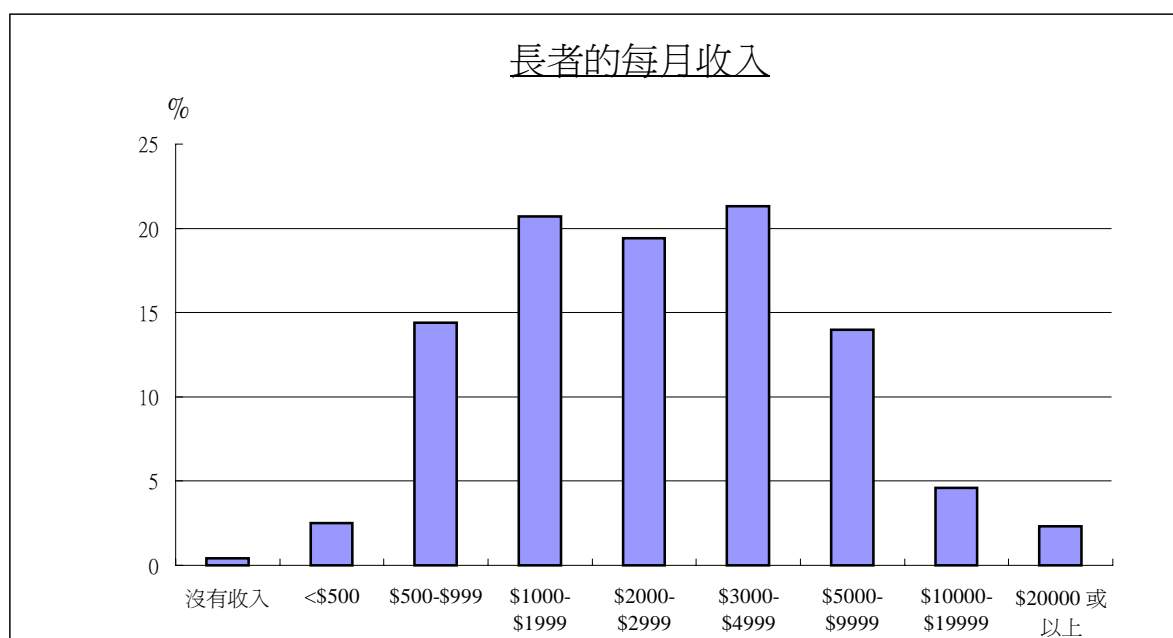
3. 調查發現 58% 的長者有成年子女給予的經濟支援，平均金額為每月 2,300 元。亦有小部份長者有其他親屬支援，顯示家庭仍是大部份長者的經濟來源。

4. 只有小部份的長者有正式的收入來源，例如是工作收入（12%）。那些仍有工作的長者，平均每月入息為 6,000 元。15% 的長者有退休保障，但他們大部份只在退休時領取一筆過的退休金，只有極小部份以每月方式領取退休長俸。那些一筆過的退休金，平均金額只是 65,000 元，並不足夠長者長期生活。表一顯示長者各種收入來源，而圖一則顯示他們的收入水平。

表一

長者的收入來源	有此項收入來源的長者所佔的百分比(%) ¹
存款利息或股息	88.7
由子女提供的財政支援	58.1
高額高齡津貼	35.5
普通高齡津貼	15.9
工作收入	12.4
長俸	4.5
其他親屬提供的財政支援	4.5
租務收入	2.4

圖一



資產

5. 現今長者大都只擁有少量資產。24%擁有自住物業，4%有股票和債券一類的投資。雖然他們大部份都擁有現金積蓄，但根據他們所報稱的利息收入推斷，有關的積蓄應屬有限。

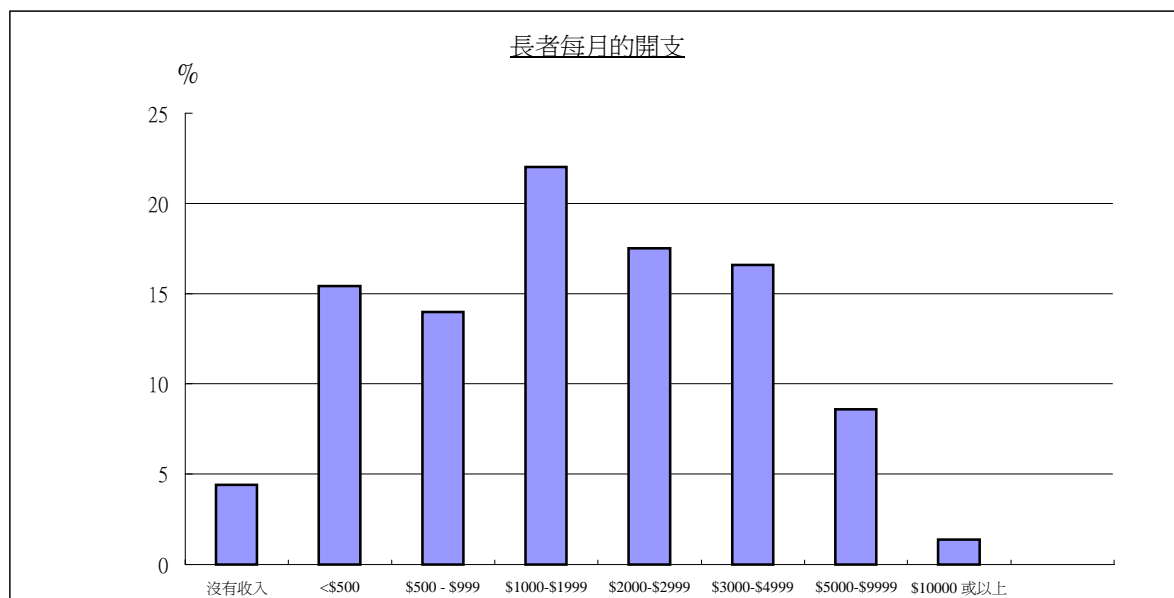
支出

6. 雖然調查顯示大部份長者的收入有限，但我們亦發現，如果他們與家人同住，開支並不會太大，因為他們部份的生活

¹ 在調查中，長者可以申報多於一種的收入來源。

費已包括在整個家庭的開支內。這些長者每月平均支出為 1,900 元（見圖二）。那些不與家人同住的，開支則較多，平均為每月 3,000 元。大部份長者都認為他們的收入足夠應付開支。

圖二



有經濟困難的長者

7. 雖然以上的調查結果，顯示大部份長者都認為他們的收入足夠應付開支，我們發現有小部份長者，倚靠有限的高齡津貼為他們主要的收入來源。他們所得的家庭支援可能極為有限，或是他們根本沒有任何家庭支援。

8. 事實上，亦有其他的調查結果，顯示有部份長者的經濟環境欠佳。根據 2000 年第二季的住戶調查，在最低收入組別的家庭當中，74% 有年老的成員，他們大部份都是單身長者或年老的夫婦。

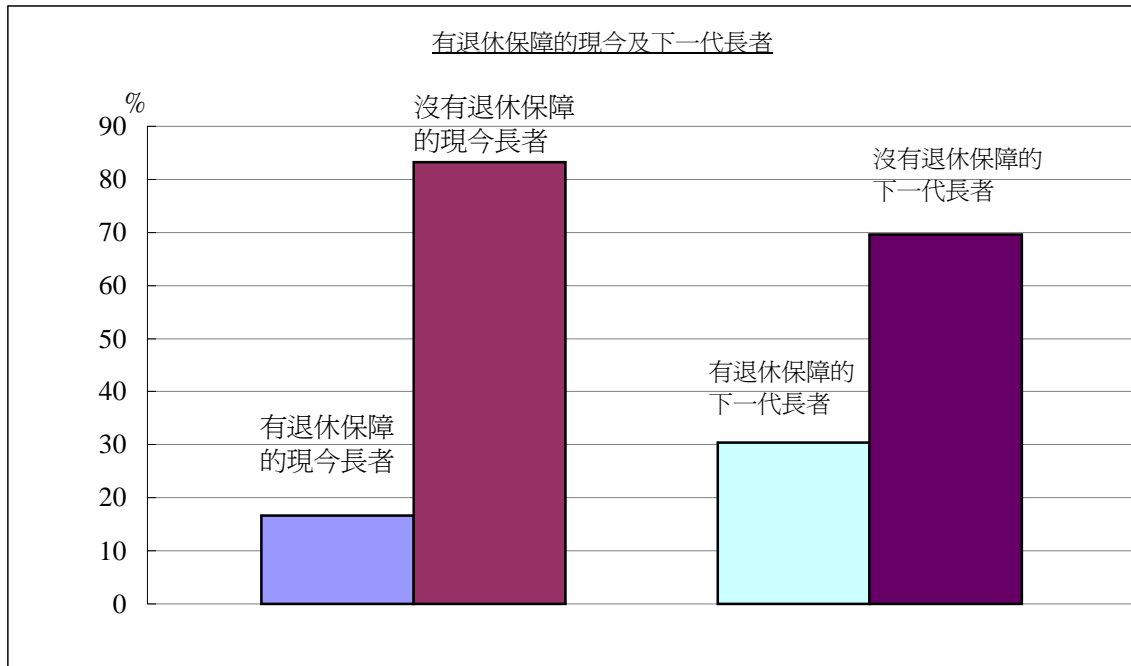
下一代的長者

9. 我們亦從調查中發現，下一代長者的經濟狀況比現今的長者較佳。

收入

10. 雖然我們並不知道他們在退休後的收入，但他們當中，有 30%現在或過往的僱主，自願性為他們提供退休保障（見圖三），加上強制性公積金計劃的推行，他們大部份在退休後都享有一定程度上的保障。

圖三



資產

11. 他們的資產亦較為豐厚：37%擁有自住物業；11%有股票、債券或基金投資；96%有銀行儲蓄。由他們申報的利息或股息收入推斷，我們估計他們的平均資產（不計算物業在內）應超過 100,000 元。

潛在的問題

12. 雖然下一代長者的經濟狀況似乎較現今長者有所改善，但他們大部份（約 67%）都沒有為未來的生活作出安排。雖然有 58%表示，他們在退休後會倚靠子女提供支援，但我們注意到下一代長者的家庭成員人數比以前較少。在他們當中，55%只有一名或兩名子女，而 12%則沒有子女。

13. 家庭成員的減少，會為下一代長者退休後的生活帶來影響。我們關注的是，他們當中，有部份現時入息偏低，而又沒有子女（或子女不多）在退休後供養他們。

為長者提供援助/保障

14. 在政府直接對長者提供財政援助方面，現時的長者可申領綜合社會保障援助或高齡津貼計劃，而下一代的長者，很多都可以從強制性公積金計劃中受惠。

綜合社會保障援助(綜援)計劃

15. 與許多中國人社會一樣，大部份香港長者都有家庭的照顧和支援。那些沒有家人可以倚靠的，或是他們的家庭沒有能力提供支援的，綜援計劃可為他們提供援助，以供他們應付基本和特殊的需要。現時，接近一半的綜援受助人為長者。

高齡津貼計劃

16. 另外，高齡津貼計劃，是協助長者應付因年老而引致的特別需要。計劃的原來目的為：

- (一) 為家中有長者的家庭提供津貼，以減輕他們部份的經濟負擔；
- (二) 鼓勵家庭照顧長者，減低對院舍服務的需求；及
- (三) 使長者可分擔家庭的經濟開支。

概括來說，此項津貼是幫助那些雖然有家庭支援、但由於種種原因而支援未見足夠的長者，為他們提供一項收入的補助。

強制性公積金（強積金）提供的退休保障

17. 雖然這一代長者未能從強積金中受惠，但很多下一代長者則可以從計劃獲得一些退休保障。不過強積金需在 30 至 40 年後才會出現成效²，因此在短期內並沒有太大的幫助。而且，那些低收入人士在強積金計劃下所得的保障亦將十分有限。

預見的問題

18. 縱使有以上的各種保障及援助，再加上家庭支援，我們的調查(以及其他的事例)仍顯示，社會上有一批因為欠缺家庭支援和退休保障而處於經濟困難、但卻沒有申領綜援的長者。我們希望在高齡津貼以外，能夠給予這些長者額外援助。

外國的老年經濟保障經驗

19. 爲了幫助上文第 18 段中那些有經濟困難的長者，我們研究了其他國家在提供老年經濟保障方面的經驗。

20. 大致上，早期工業化的國家都採用“分擔風險”以及“財富再分配”的概念，建立他們的老年保障制度。然而，大部份亞洲國家，卻較難接受在退休保障方案中採用“財富再分配”的概念。他們會視家庭爲長者的主要經濟支援，而政府的支援只是最後的選擇，或只是一種輔助。這些社會，普遍較爲接受以個人戶口作退休保障。

老年經濟保障制度的分類

21. 依照它們的財務來源和釐定收益的安排，老年經濟保障制度大致上可歸納爲四種基本模式：社會保險、社會援助、社會津貼及強制性儲蓄。

² 根據財經事務局所提供的資料，設計強制金計劃時的推算，是假設收入的中位數爲 10,000 元，每年的投資回報率爲 1%，而供款的年期爲 47 年(18-64 歲)。目標的收入替代率 (income replacement ratio) 爲 40%，與國際勞工組織 (International Labour Organization) 所建議的「多支柱」式退休保障相符。

社會保險 (Social Insurance)

22. 這是一項供款性計劃。由僱員和僱主供款存入一個共同戶口，供款定為薪酬的一個百分比，而收益則作重新分配的用途。因此，這類供款通常都被視作一種稅項。大部份西方國家都有類似的老年保障制度。社會保險方案絕大部份屬於“既收既付”(Pay-as-you-go)形式³，只有小部份是採取基金制度⁴。

23. 這類計劃的收益是既定的，可以與收入相關 (earnings-related) 或是劃一支付 (flat-rate)。在劃一支付的計劃中，不論之前收入及供款的水平如何，各人均可得到劃一金額的收益，因此有著重要的財富再分配作用。但是，只有小數的國家(例如日本、英國、丹麥及荷蘭)採用這種劃一支付的計劃。

24. 雖然社會保險計劃被普遍採用，但由於日益老化的人口問題，越來越多國家意識到這類計劃是難以(如非全無可能)持久的。事實上，出生率降低以及壽命增加的兩種現象，表示將來更少的工作人口必須負擔更多、更長壽的退休人士。這類計劃尚有其他問題：例如受助人會要求越來越多的收益，政府需要動用稅收補貼，以及在無意之間，將財富由年輕而貧困的家庭，轉至年老但富裕的退休人士身上。很多採用社會保險制度的國家都受這些問題所困擾。

社會津貼 (Social Allowance)

25. 這是一項由稅收支付的非供款性計劃，所有符合年齡以及居留要求的人均可得到基本的金額(縱然這類金額一般十分有限)。加拿大、丹麥以及紐西蘭都有這類模式的計劃，另外再輔以其他老年退休保障計劃。因此，一些低收入的退休人士，有賴其他需要資產審查的社會援助計劃，補助他們的收入。

社會援助 (Social Assistance)

26. 社會援助亦是由政府一般收入支付的。申請者的資格或

³ 在“既收既付”的制度中，由現時的勞動人口供款，付給現時的退休人士。

⁴ 在基金制度中，資金是在累積了一段指定的年期後才會發放出去，而且只發放給供款人。

所符合的援助金額，需經過資產審查來擬定。澳洲的老年退休金（Age Pension）就是屬於這類型計劃。計劃採用遞進模式，即是受助人的資格和所獲的金額，由經濟能力決定。那些經濟狀況理想的人士，可能完全不合資格領取收益。相反，經濟狀況一般或欠佳的人士，則可根據他們的財政能力，獲得相應的援助。

27. 社會援助制度的好處，就是能夠將資源運用於有需要的人士身上。但部份人士可能認為，這類計劃會給受助人帶來標籤效應。在加拿大、英國和丹麥，他們也有這種需要通過資產審查的社會援助，以補助有需要人士的收入。

強制性儲蓄（Compulsory Savings）

28. 在這類計劃下，供款是既定的，並且會存到供款者的個人戶口，但收益卻視乎供款的金額及投資回報。新加坡的中央公積金是一種較為人熟悉的強制性儲蓄制度。這類計劃多數以一筆過形式提取款項，但是普遍相信分期支付金額是較理想的安排。越來越多國家採用這種強制供款的模式。

29. 透過將供款和收益掛鉤，以及使用個人戶口，這類計劃強調供款者的個人責任。但計劃的一個弱點，就是缺乏收益的保障，有些供款者可能在一段長時間供款後，仍未能獲得足夠的保障。而且，若希望這些計劃由私營機構管理，則必須先有一個已發展健全的金融市場。

30. 關於澳洲、丹麥、英國、美國、加拿大、日本及新加坡所採用的主要老年退休保障制度，請參閱附件 A。

世界銀行的“三支柱”模式（three-pillar model）

31. 各種老年退休保障制度，都有各自的優點與缺點。因此，一種多層次式的制度似乎能為長者提供較全面的保障。越來越多的國家已朝這個方向制定政策，世界銀行亦建議一個“三支柱”模式：

(a) 第一支柱：預防和紓緩貧困的強制性公共計劃

✦ 這一層方案為長者提供基本保障。計劃可以採用

不同的模式：劃一支付的全民計劃、根據申請人的經濟狀況而決定金額水平，或提供一個最低的收入保證。

✚ 在香港，綜援及(在有限程度上)高齡津貼計劃，就是屬於這個層次。

(b) 第二支柱：維持退休收入的私人管理強制性退休計劃

✚ 這是一個與收入相關的退休保障計劃，由私營機構負責管理。供款是既定的，累積的供款和投資回報最終成為個人的退休保障。

✚ 在香港，不久以前推行的強積金計劃屬於這類型的安排。

(c) 第三支柱：補助前兩者的自願存款年金計劃

✚ 這一層涉及市場所提供的財務投資產品，主要是提供額外的退休收入。這類計劃的對象是那些想在退休後享受較佳生活的高收入人士。

香港現在推行的強積金計劃是我們的第二層保障，我們可能需要檢討第一層支柱的政策，使能針對有需要的長者，提供最佳的保障。

委員意見

32. 委員請就外國的經驗以及香港長者的經濟狀況，提出對香港未來退休保障制度的意見。

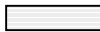
衛生福利局


二〇〇一年七月

附件 A

選介國家主要的老年經濟保障計劃

主要計劃	澳洲	丹麥	英國	美國	加拿大	日本	新加坡
經財富審查的全民退休金	✓						
經財富審查的補助金（社會援助）		✓	✓		✓		
全民劃一老年津貼		✓			✓		
全民劃一社會保險退休金		✓	✓			✓	
附加（收入相關）社會保險退休金			✓				
強制性（收入相關）社會保險退休金				✓	✓	✓	
強制性儲蓄（公營公積金計劃）							✓
強制性私人退休金（職業退休金）	✓	✓					
自願私人退休金		✓	✓	✓			✓ (由2001年 4月1日 開始)

 第一層基本保障

 第二層退休儲蓄