

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)602/06-07(01)號文件

檔 號：CB2/HS/1/04

## 研究有關減貧事宜小組委員會 立法會秘書處擬備的背景資料簡介 長者貧窮

### 目的

本文件就長者貧窮議題提供最新的統計數據，以及闡述立法會議員以往就此議題進行討論的要點。

### 背景

2. 在2005年7月12日研究有關減貧事宜小組委員會會議上，委員同意優先研究兩項議題，即在職貧窮及婦女貧窮，以期擬定具體建議，供政府當局考慮和作出回應。在2005年7月21日的會議上，小組委員會進而同意在完成該兩項議題的研究後，討論長者貧窮的議題。
3. 小組委員會已分別於2006年1月及6月完成在職貧窮和婦女貧窮議題的研究，並分別在2006年2月及6月向內務委員會提交報告。小組委員會在2006年6月至11月期間曾與扶貧委員會及政府當局舉行多次會議，跟進兩份報告所提建議的推行情況。
4. 小組委員會將於2006年12月舉行會議，展開長者貧窮的研究工作。

### 關於香港長者的一些統計數據

5. 在2005年年底，香港約有672萬人，其中80萬人(12%)年屆65歲或以上，年齡中位數為39歲。預期壽命方面，女性超過84歲，男性則接近79歲。
6. 根據政府統計處的推算，人口將按每年平均0.7%比率增長，至2033年將達838萬人，而預期壽命亦會繼續延長，女性為88歲，男性為82.5歲。統計處亦推算，在2033年，每4名香港人將有1人年屆65歲或

以上，屆時的年齡中位數將為49歲。老年撫養比率<sup>1</sup> 將由2005年的164上升至2033年的428。由於老年撫養比率大幅攀升，2033年的總撫養比率<sup>2</sup> 將升至598。

7. 截至2006年6月，約有163 800名65歲或以上的長者領取綜合社會保障援助(下稱"綜援")，另約有460 900名65歲或以上的長者(即佔65歲或以上長者總人口的54%)領取公共福利金計劃下的高齡津貼。在綜援計劃下，每名60歲或以上的長者每月獲發的標準金額介乎2,150元至3,885元。他們亦可獲發其他特別津貼，以應付特別需要，例如眼鏡、假牙、搬遷費用、往返醫院／診所的交通費，以及醫生建議的膳食和器材。高齡津貼為現金津貼，發放予65歲或以上的合資格長者，用以應付因年老而出現的特別需要。65歲至69歲的長者可獲發625元的每月津貼，70歲或以上的長者則可獲發705元的每月津貼。高齡津貼計劃無須供款，通常無須進行經濟狀況審查。申請人如介乎65歲至69歲，其入息及資產須低於指定限額，但70歲或以上的申請人則無須接受經濟狀況審查。

8. 根據衛生福利及食物局的資料，超過60%的長者居於資助房屋，包括租住公屋及居者有其屋計劃的購置單位。49%的公營醫院病牀日數由65歲或以上的長者使用，而約80%居於安老院舍的長者獲政府資助。

## 過往就長者貧窮議題進行的討論

9. 過去數年，立法會曾在不同場合討論貧窮和長者事宜。福利事務委員會及其轄下的檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會曾在多次會議上，討論有需要的長者所面對的問題和困境，以及各種紓困方法，包括提供社會保障援助、退休保障及支援服務。內務委員會轄下的研究有關減貧事宜小組委員會則曾討論退休社會保障制度的議題。

10. 2005年2月23日，立法會通過"落實長者關注議題"的議案。議員促請政府當局制訂可持續的長者服務政策，推動積極措施，以落實長者最關注的多個議題。2006年6月28日，議員通過另一項關於"安老政策"的議案，促請政府當局盡快落實"健康晚年"為本的安老政策，並採取措施，改善現有的長者保健、醫療和長期護理服務、加強監管安老院、提高院舍服務質素、協助長者積極參與社區活動、改善長者居住環境，以及加強預防虐老問題，以助長者安享晚年。

11. 下文載述多個場合的討論摘要。

---

<sup>1</sup> 老年撫養比率指每1 000名15至64歲人士和65歲及以上老年人口的比率。

<sup>2</sup> 總撫養比率指少年兒童撫養比率與長者撫養比率的總和。少年兒童撫養比率指每1 000名15至64歲人士和15歲以下少年兒童人口的比率。

## 長者貧窮的成因

12. 過往就貧窮或長者貧窮議題進行議案辯論及事務委員會討論時，議員普遍同意，長者貧窮的現象是由多項社會、經濟及制度因素造成。議員認為下述各點是造成長者貧窮的主因 ——

- (a) 長者的社會保障援助不足；
- (b) 退休保障不足；
- (c) 醫療及護理開支造成沉重經濟負擔；
- (d) 長者的長期院舍護理及支援服務不足；及
- (e) 社會經濟因素。

### *長者的社會保障援助不足*

13. 在2005年6月13日及2006年6月8日舉行的福利事務委員會會議上，以及在2006年6月26日舉行的檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會會議上，委員討論為有需要的長者而設的社會保障援助，以及為非綜援受助長者提供的協助。委員亦關注到有需要的長者在申領綜援時所遇到的困難。

14. 部分委員指出，現行的社會保障制度未能為缺乏家庭支援或退休保障的長者提供適當保障。申領綜援的資格準則嚴苛，規定與家人同住的長者須以家庭為單位申領綜援，令問題更趨嚴重。基於這項規定，申請人的子女必須作出申報，表明雖然與父母同住，但他們不會供養父母，或提供文件證明收入不足以供養父母。倘若長者與家人關係惡劣，而其家人拒絕作出不供養聲明，該長者將無法申領綜援。

15. 部分議員亦指出，申領綜援的資產限額令入息微薄及資產有限的眾多長者陷入財政困境。他們認為，把單身長者及長者夫婦申領綜援的資產限額分別訂為34,000元及51,000元，過於嚴苛。雖然部分長者的積蓄可能輕微超出資產限額，但擁有積蓄能為他們帶來安全感。此外，若他們不合資格申領綜援，這些積蓄將不足以應付他們日後的生活開支。

16. 在2005年4月20日的會議上，福利事務委員會討論綜援受助長者在香港境外居住的資格準則檢討，以及公共福利金計劃下高齡津貼和傷殘津貼受助人的每年離港限制。委員關注到，雖然離港日數限制已由每年180天放寬至240天，但長者如因就醫或家庭團聚而有真正需要長期留在內地或其他國家，將依然無法申領高齡津貼。

## 退休保障不足

17. 在相關的議案辯論和福利事務委員會會議上，部分議員指出，2000年推出的強制性公積金(下稱"強積金")計劃遠不足以為較年長者提供退休保障。由於這一代的長者並無參加強積金計劃，故未能從中受惠。他們年輕時的積蓄亦不足以應付晚年的開支。此外，強積金計劃尚欠完善，因為僱主根據強積金計劃為僱員作出供款所得的累算權益，可用作抵銷《僱傭條例》所規定支付的長期服務金或遣散費的款額。因此，對於絕大部分的基層長者來說，退休後的主要財政來源，只能是他們微薄的積蓄及政府資助。

18. 議員普遍認為，鑒於人口老化，政府當局應即時制訂全面的退休保障計劃。部分議員及團體主張推行一項包括非就業人口的全民退休保障計劃。有了此類退休保障後，長者便能夠獨立及有尊嚴地安享晚年，無須依賴家人的支援或領取綜援／高齡津貼。在2006年6月8日的會議上，福利事務委員會通過一項議案，促請政府當局盡快研究設立可持續運作的老年退休金制度，向所有長者即時發放款項，以應付他們因年老而出現的基本和特別需要。

## 醫療及護理開支造成沉重經濟負擔

19. 進行議案辯論及事務委員會討論時，部分議員指出，長者大多患有慢性疾病，需要定期覆診和接受治療。醫療、住院和急症服務的費用為長者帶來沉重的經濟負擔。部分議員亦認為申請減免收費的程序過於繁複，令一些長者不懂如何提出申請。根據現行的醫療收費減免制度，綜援受助人一律免繳公立醫院及診所的醫療費用。非綜援受助人如難以負擔醫療費用，可逐次申請醫療費用減免。長者如患有慢性疾病並需經常覆診，可獲給予最長達12個月的醫療收費減免，透過預約覆診服務到普通科門診診所就診。

20. 議員亦關注到，醫院管理局引進標準藥物名冊後，進一步加重長者的醫療費用負擔。此外，引進標準藥物名冊會令長者蒙受買錯藥或被不良藥房欺騙等風險。

## 長者的長期院舍護理及支援服務不足

21. 在過往的討論中，議員及團體均指出，身有殘疾或患有慢性疾病的單身長者十分關注長期資助院舍護理及支援服務的供應問題。由於現有的長期院舍護理及支援服務求過於供，部分有需要的長者只好居住於環境惡劣的殘破私人樓宇。至於入住私營安老院舍的長者，服務水準參差亦是他們主要的關注事項。關於安老院舍的資助宿位，部分議員認為應縮短平均約22個月的輪候時間。

22. 根據政府當局的資料，約有3 000名體弱長者現正接受資助家居照顧服務，另有15 700名長者接受包括送飯、家居清潔及護送的家居照顧服務。現時約有26 000個資助安老院舍宿位，另有22 000名長者領取綜援在沒有接受資助的安老院舍居住。

## *社會經濟因素*

23. 在2005年2月23日的立法會會議上，部分議員在辯論"落實長者關注議題"的議案時指出，這一代的長者年輕時沒有能力為退休生活作儲蓄，他們若不倚賴綜援，便須倚靠子女過活。然而，年輕一代的觀念已經改變，養兒防老的觀念及傳統幾近消失。此外，過去數年的經濟危機對大部分香港人造成嚴重打擊，以致他們無能力供養父母。

24. 部分議員亦指出，越來越多長者需繼續工作以維持生計。不過，香港過去數年因經濟轉型，以致低技術工作流失，而許多體力勞動工作已由中年工人擔任，令長者無法找到工作。此外，長者更往往容易被強制退休，甚或被辭退。

25. 部分議員認為，房屋政策，例如規定公屋租戶的子女在婚後必須遷出，亦導致獨居長者人數增多。

### 紓解和協助貧窮長者的措施

26. 議員提出下述建議，以紓解和協助貧窮長者 ——

(a) *增加向有需要長者提供的財政援助*

包括 ——

- (i) 把高齡津貼的離港期限，由每年240天放寬至360天；
- (ii) 把綜援長者自願回鄉養老計劃的適用範圍擴大，包括綜援長者選擇定居的港外各個地方；
- (iii) 調高綜援長者的資產限額；及
- (iv) 准許長者以個人名義申請綜援，不論他們是否獨居。

(b) *加強向長者提供的醫療服務*

包括 ——

- (i) 簡化醫療收費減免的申請程序，以便非綜援長者可獲得適時治療。應給予這些長者有效期最少為一年的醫療收費減免；及
- (ii) 向所有長者提供免費醫療及資助中醫醫療。

(c) *加強向長者提供的護理和支援*

包括 ——

- (i) 制訂全面的長者長遠護理政策，並確立機制，長遠規劃為長者提供的護理服務，以應付長者及其照顧員的社交、心理及發展需要；
- (ii) 加強提供資助家居照顧服務，包括個人護理、物理治療、送飯、家居清潔和護送服務；
- (iii) 在非醫院環境下為病情穩定的長者提供療養服務，從而讓長者在一個更近乎家居及貼近社區的環境生活；及
- (iv) 提供適當的社區支援服務，以鼓勵和促使身體健康的長者居家養老。

(d) *加強向長者提供院舍護理服務*

包括 ——

- (i) 增加安老院的資助宿位；
- (ii) 以"代用券"形式向長者提供直接資助，讓他們自行選擇入住屬意的安老院；
- (iii) 監察私營安老院的服務水平；及
- (iv) 興建更多設備齊全的公屋單位，供有需要的長者入住。

(e) *向長者提供退休保障*

包括 ——

- (i) 設立一項包括非就業人士在內的全民退休保障計劃；
- (ii) 為所有長者設立老年退休金計劃，並即時發放款項；及
- (iii) 採取協調有度的方針處理退休保障問題。

(f) *加強老年經濟保障*

包括——

- (i) 放寬租住公共的資格準則，准許住在自置舊樓的長者申請公屋。這些長者可把物業交由非政府機構託管，所得租金以支付他們的生活開支；
- (ii) 考慮引進"逆向按揭"的可行性。在這安排下，業主將其物業的資產淨值向銀行或保險公司作抵押，每月提取一筆生活費，直至達到該物業的抵押值。

(g) *提高長者的生產力和能力*

包括——

- (i) 推廣"社區安老"的概念和終身學習；及
- (ii) 立法禁止工作上年齡歧視，讓有能力和希望繼續工作的長者能如願以償。

**相關文件**

27. 相關文件的一覽表載於**附錄**，方便委員參閱。委員可於立法會網站(網址：<http://www.legco.gov.hk>)瀏覽該等文件。

議會事務部2  
立法會秘書處  
2006年12月8日

## 相關文件

會議	會議日期	文件／通過的議案
立法會	2005年2月23日	落實長者關注議題
	2006年6月28日	安老政策
福利事務委員會	2005年3月14日	政府當局提供的文件 立法會CB(2)1022/04-05(03)號文件  會議紀要 立法會CB(2)1193/04-05號文件
	2005年4月20日	立法會參考資料摘要 檔號：HWF CR 2/4821/58  會議紀要 立法會CB(2)1425/04-05號文件
	2005年6月13日	政府當局提供的文件 立法會CB(2)1828/04-05(03)號文件  立法會資料研究及圖書館服務部就 "選定地方扶助貧窮長者的社會保 障制度"擬備的研究報告 立法會RP06/04-05號文件  會議紀要 立法會CB(2)2203/04-05號文件
	2006年6月8日	政府當局提供的文件 立法會CB(2)2248/05-06(01)號文件  會議紀要 立法會CB(2)3014/05-06號文件

<p>研究有關減貧事宜小組委員會</p>	<p>2005年7月21日</p>	<p>立法會資料研究及圖書館服務部就"選定地方的退休社會保障制度"擬備的研究報告 立法會RP09/04-05號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(2)2543/04-05號文件</p>
<p>檢討綜合社會保障援助計劃小組委員會</p>	<p>2006年6月26日</p>	<p>政府當局提供的文件 立法會CB(2)2504/05-06(01)號文件</p> <p>會議紀要 立法會CB(2)2917/05-06號文件</p>