

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)2203/04-05號文件
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會

會議紀要

日 期：2005年6月13日(星期一)
時 間：上午10時45分
地 點：立法會大樓會議室A

出席委員：陳婉嫻議員, JP (主席)
張超雄議員(副主席)
田北俊議員, GBS, JP
李卓人議員
陳智思議員, JP
譚耀宗議員, GBS, JP
李鳳英議員, BBS, JP
陳偉業議員
馮檢基議員, JP
梁家傑議員, SC
梁國雄議員
鄭經翰議員

缺席委員：李華明議員, JP
梁劉柔芬議員, SBS, JP
楊森議員

出席公職人員：議程項目III及IV

衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)
甄美薇女士

衛生福利及食物局
首席助理秘書長(安老服務及社會保障)2
馮余梅芬女士

署理社會福利署副署長(行政)／
社會福利署助理署長(社會保障)
簡何巧雲女士, JP

社會福利署總社會保障主任(社會保障)1
鄭作民先生

社會福利署總社會保障主任(社會保障)2
黎少波先生

社會福利署總社會工作主任(安老服務)2
林嘉泰先生

**應邀出席的
代表團體** : 議程項目IV

關注長者權益大聯盟

核心成員
柯梓敬先生

核心成員
秦世祺先生

小組工作員
陳少娟女士

老人權益中心

委員
梁秀容女士

委員
馮容女士

香港社會服務聯會

政策倡議及國際事務業務總監
蔡海偉先生

香港社會保障學會

委員
何榮宗博士

香港社區組織協會

社區組織幹事
梁美娟女士

長者代表
鄧金棣女士

香港老人權益聯盟

長者代表
梁惠珍女士

列席秘書 : 總議會秘書(2)4
陳曼玲女士

列席職員 : 主管(資料研究及圖書館服務部)
陳利華先生

研究主任6
李志輝先生

高級議會秘書(2)8
蘇美利小姐

議會事務助理(2)4
邵佩妍小姐

經辦人／部門

I. 自上次會議舉行至今發出的資料文件

自上次會議舉行至今並無發出任何資料文件。

II. 下次會議的討論事項

(立法會CB(2)1828/04-05(01)及(02)號文件)

2. 委員商定，在訂於2005年7月11日舉行的下次例會席上討論，政府當局就事務委員會於2005年6月2日特別會議上通過的議案所作的回應。該議案促請政府當局撤回向現正接受“過渡期補貼”的非政府機構提供特別一次過撥款的建議、延長過渡補貼期，以及全面檢討整筆撥款津助模式和競投外判政策。鑒於事務委員會曾於2005年6月2日舉行的特別會議上詢問，當局停止發放過渡期補貼會否違反《基本法》第一百四十四條的規定，主席提醒政府當局須就此問題提供相關的法律意見。

3. 主席建議邀請新任行政長官出席2005年7月的會議，向委員概述其在福利服務的提供與發展方面的理念。衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)表示，新任行政長官的提名期尚未結束，但她承諾將主席所提建議轉達政府當局考慮。

III. 選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度研究報告

(RP06/04-05號文件)

4. 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部主管利用電腦投影設備向委員簡述有關加拿大、澳洲及新加坡三地扶助貧窮長者的社會保障制度的研究報告。

主管(資料研究及圖書館服務部)

5. 應委員邀請，立法會秘書處資料研究及圖書館服務部主管同意於會後提供以下補充資料(如有的話)

- (a) 加拿大發放的高齡保障養老金、澳洲發放的高齡養老金及新加坡發放的公共援助與貧窮線及／或其他標準是否相關；若然，這些標準為何及這方面的開支佔這些地方的公共開支總額的百分比為何，並與香港用於長者社會保障的公共開支所佔百分比作比較；
- (b) 加拿大、澳洲及新加坡分別向清貧長者發放的高齡保障養老金、高齡養老金及公共援助是否涵蓋長者的醫療需要；若否，當地長者的醫療需要如何解決；

- (c) 由1993年至2003年期間，在新加坡領取公共援助的長者數目為何，以及該等人數佔當地長者人口總數的百分比為何；在同一段期間，新加坡長者在退休後倚靠中央公積金維生及倚靠子女供養的人數分別為何，以及該兩類長者佔當地長者人口總數的百分比分別為何；及
- (d) 更多有關澳洲養老金借貸計劃的運作細節。

6. 立法會秘書處資料研究及圖書館服務部主管回應張超雄議員的詢問時表示，因應研究有關減貧事宜小組委員會提出的要求，該部正在擬備一份題為“選定地方的退休社會保障制度”的研究報告。該報告預計將於2005年7月備妥。

IV. 為有需要的香港長者而設的社會保障援助 (立法會CB(2)1828/04-05(03)至(09)號文件)

代表團體的意見

7. 香港社會服務聯會、關注長者權益大聯盟、香港社會保障學會、老人權益中心、香港社區組織協會及香港老人權益聯盟的代表就為有需要的香港長者而設的社會保障援助陳述意見。意見內容詳載於各代表團體提交的意見書(立法會CB(2)1828/04-05(05)至(09)號文件)內。所有代表團體均促請政府當局盡速考慮設立“隨收隨付”的強制性供款式的老年退休金計劃，為香港全體長者提供更周詳的退休保障。代表團體提出的其他建議概述如下——

- (a) 撤銷下述規定：65至69歲的長者須申明其入息及資產不超過指定限額，方符合資格領取普通高齡津貼；
- (b) 容許與家人同住的長者以個人為單位申領綜合社會保障援助(下稱“綜援”)；
- (c) 盡快把每月綜援標準金額回復至1993年的水平；
- (d) 65歲或以上的長者前往公立醫院及診所就診，應一律獲得全數或半數減免有關費用。為免那些經常到公立醫院及診所求診的長者須逐次申請醫療費用減免，當局應向這些病人發給在一年內有效的醫療費用減免卡；

- (e) 重新研究可否開設名為“護老儲蓄戶口”的個人儲蓄戶口，用以在退休時購買長期護理保險。該項建議由哈佛專家顧問小組在1999年發表題為《香港醫護改革：為何要改？為誰而改？》的報告中提出；及
- (f) 提供更多培訓機會／課程予中年人士，以提升其就業能力及延長他們的工作年期。

討論

8. 主席請政府當局回應各代表團體一致提出的要求，即設立“隨收隨付”的供款式老年退休金計劃，使所有長者，不論其經濟能力，都可以在年老時每月獲取退休金。

9. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時表示，當年的教育統籌科於1994年7月發表題為《香港的老年退休金計劃》的諮詢文件後，社會各界當時曾廣泛討論推行“老年退休金計劃”的可行性。這項計劃的資金來自僱主及僱員供款，並在開始時由政府提供一次過的注資。社會各界及前立法局當時對設立老年退休金計劃的建議提出的意見甚為分歧。另一方面，以個人戶口的形式推行私營的強制性養老金計劃以維持收入的方案，被視為更切實可行的發展路向。為此，政府當局於2000年推行強制性公積金(下稱“強積金”)計劃。

10. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)指出，不少海外地方採用社會保險制度，將所有供款匯集，以此為當地長者提供經濟保障，即受保人及／或其僱主須作供款，而供款額往往分別訂於其收入及薪金的某個百分比。鑒於人口老化、出生率降低及預期壽命增加，這些國家已經察覺到，社會保險制度越來越難以長遠維持。唯一的出路，就是增加供款額，或者降低退休金款額，但兩者都是不受歡迎的做法。在美國進行的一項研究預測，倘供款額不變，下一代的長者得到的退休金款額，將會比這一代長者得到的退休金款額少27%。因此，很多採用社會保險制度以匯集供款方式為當地長者提供經濟保障的海外國家，正在考慮改以個人戶口的形式設立公積金計劃，取代目前的安排。美國正是一例。

11. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)進而指出，推行老年退休金計劃須得到整體社會支持。在為長者提供經濟保障方面，現時並無放諸四海皆

準的靈丹妙藥。香港必須考慮海外地區的經驗、對整體社會造成的財政影響、社會上對財富分配的方式會否達成共識，以及如何在個人責任與社會責任之間取得適當平衡。由於僱主及僱員現時均須向強積金計劃供款，倘若再推行老年退休金計劃，有關供款的性質形同於額外繳付稅項，因此，當局實難以確定，到底僱主及僱員會否贊成推行老年退休金計劃。此外，強積金計劃的現有供款人是否願意把強積金計劃的個人戶口轉換成為老年退休金計劃，亦大有疑問，因為這項改動等同於將供款人原本預留作個人退休之用的存款，重新分配予現時的長者使用。

12. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)表示，在為長者提供經濟保障方面，香港的模式參考了世界銀行就退休保障所倡議的三大支柱：為在職人士提供強制性退休儲蓄；為有需要長者而設的社會安全網；和自願私人儲蓄。就強制性退休儲蓄的支柱而言，在2000年成立的強積金計劃已為在職人士提供一個儲蓄制度，保障其本人於退休後的生活。至於社會安全網的支柱方面，政府已透過發放無須供款的直接經濟援助，以及廣泛提供多項大幅資助的醫療、房屋和護理服務，為長者設立全面的社會保障制度。截至2004至05年度結束止，在70歲或以上的長者中，有92%接受綜援、高齡津貼或傷殘津貼的財政援助。65歲或以上長者的有關比例為81%。所有綜援受助人，包括長者在內，都獲全數豁免支付公立醫院醫護服務費用。非綜援長者病人如入息／資產有限，可根據一個由醫務社工負責管理的加強醫療收費減免機制，申請減免公立醫院醫護服務費用。醫務社工可根據每宗個案的情況，決定給予病人醫療收費減免。費用減免，會分為在某段時期內有效(例如一年)、只生效一次、全數減免或部分減免。以上的服務發展與簡單和低稅率的稅制同時並行。總括而言，香港在福利、教育和房屋的整體支出，佔總稅收接近80%。在各個經濟合作及發展組織(下稱“經合組織”)國家中，這個百分比僅次於瑞士。

13. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)進而表示，鑒於人口老齡化，而社會上定有一羣缺乏家庭支援或退休保障的長者，中央政策組於2004年7月成立了一個老年經濟保障專家小組(下稱“專家小組”)，制訂有關老年經濟保障的研究綱領。專家小組已訂定研究議題，例如探討本港這一代和未來長者的財政狀況及其退休計劃。預計專家小組可於2006年年初取得初步研究結果。

14. 張超雄議員表示，政府當局的回應未能解決入息／資產有限的非綜援長者當前面對的財政困境。最近進行的研究顯示，三分之一的香港長者只有非常有限的財政資源或十分貧困，但他們當中只有大約18萬人領取綜援。張議員指出，貧困長者申領綜援的主要障礙，是綜援設有一項苛刻的資格準則，就是與家人同住的長者須以家庭為單位申領綜援。長者如要符合獨自申領綜援的資格，必須要其成年子女簽署聲明，表明他們不願意供養父母。由於此舉令很多長者覺得甚為難堪，或者其子女根本拒絕提供有關聲明，以致這些清貧長者極不願意申領綜援。

15. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時表示，長者綜援申請人的資格準則較其他類別綜援申請人的資格準則寬鬆。舉例而言，長者或有長者成員的家庭的自住物業可完全豁免於綜援資產審查之外。署理社會福利署副署長(行政)補充，領取綜援的長者除獲發較高的標準金額以應付基本生活需要外，亦可因應其特別需要領取多項特別津貼，例如安老院費用、特別膳食、往返診所或醫院的交通費、牙科治療和復康用品(如輪椅和助聽器等)；這些津貼都是健全成年綜援受助人不能享有的。署理社會福利署副署長(行政)並指出，在過去數年，申請普通高齡津貼的65至69歲長者的人數明顯穩定下降，而綜援長者的個案數目則有所增加，由此可見，已有越來越多貧困長者克服到申領綜援的心理障礙。

16. 對於政府當局仍未能制訂措施，解決經濟拮据的非綜援長者的即時需要，張超雄議員表示不滿。

17. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時表示，非綜援貧困長者可獲得不屬於直接現金援助的其他形式福利援助。舉例而言，未能在家中得到充分照顧的長者，可無須經過經濟狀況調查而申請入住獲大幅資助的安老院舍。申請公屋的家庭如有長者家庭成員，其申請可獲優先處理。從申請到獲得編配住屋，需時少於12個月。居於破舊樓宇的長者住客／業主，可申請香港房屋協會在本年2月推出樓宇管理維修綜合計劃下的免息貸款，以便進行樓宇保養及維修工程。衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)進而表示，與原意是為了提供最後安全網的綜援計劃不同，設立高齡津貼的原意是：其一，為家中有長者的家庭提供津貼，以減輕他們供養家中長者的負擔；其二，鼓勵家庭在家中照顧長者；其三，使長者可分擔家庭的經濟開支。雖然綜援金額曾於2003年向下調整，以反映通縮情況，但高齡津貼金額並沒有作出類似的調整。

18. 馮檢基議員表示，強積金計劃不但未能惠及現時的貧困長者和沒有投身工作的人，而且亦不能為低收入的在職人士及／或中年在職人士提供足夠的退休保障。馮議員認為，在1990年代中期討論老年退休金計劃時，當時的立法局並非不支持該計劃，因為很多分歧意見都只屬技術性質。馮議員繼而要求政府當局考慮，在並未設立老年退休金計劃的情況下，為長者提供第二安全網，例如長者可享公共房屋及公營醫護服務半費優惠。馮議員並要求政府當局澄清，當局是否打算把長者的定義，從60歲或以上人士改為65歲或以上人士，因為在政府當局的文件(立法會CB(2)1828/04-05(03)號文件)中，每次提及“長者”一詞，都是指65歲或以上的人士，只有述及綜援的一次除外。

19. 對於馮議員提出關於當年立法局辯論老年退休金計劃的情況，衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時請委員參閱由立法會秘書處擬備的背景資料簡介(立法會CB(2)1828/04-05(04)號文件)第16段，該段解釋在1990年代中期提出設立老年退休金計劃的建議遭擱置的原因。

20. 至於為長者提供第二安全網的問題，衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)表示，政府當局已經在很多方面設有這樣的安全網。就醫護服務而言，非綜援貧困長者可獲減免全數或部分公立醫院及診所的收費。在長期護理方面，未能在家中得到充分照顧的長者可入住獲大幅資助的安老院舍，而入住安老院舍無須接受經濟狀況調查。在住屋方面，非綜援長者如有經濟困難，可申請租金援助，即減免一半租金。然而，由於資源有限，當局實難以讓長者一律享有公共房屋及公營醫護服務半費優惠。然而，衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)指出，長者卡持有人現時在乘搭公共交通工具及參加由康樂及文化事務署資助的康樂文化活動時，均可獲得車費／費用優惠。

21. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)澄清，政府當局並無打算提高申請綜援長者的年齡規定。政府當局在就是次會議提交的文件中將長者界定為65歲或以上的人士，因為隨着醫護服務不斷改進，人們現在普遍更為長壽、健康情況更理想，生產力亦有所提升，以致很多海外司法管轄區都趨向將長者界定為65歲或以上的人士。於2003年發表的《人口政策專責小組報告書》中提出的其中一項建議，其實就是重新研究和界定“退休”及“老年”的涵義。

22. 李卓人議員表示，雖然與各經合組織國家相比，香港在社會福利、教育及房屋的整體公共開支佔總稅收的比例排行為最高第二名，但有一點必須指出，就是在所有經合組織國家當中，香港用於社會福利的公共開支佔稅收的比例，排名屬第二最低的地方。李議員進而表示，行政長官曾在2000年《施政報告》中提到，對於那些積蓄不多，又缺少子女支援，主要靠申領高齡津貼以維持生計的長者，政府希望能提供額外援助。政府並準備在一年內完成檢討高齡津貼計劃，使這一羣清苦的長者在生計上得到更大改善。李議員詢問，政府當局在檢討高齡津貼計劃方面是否有任何進展；若有，進展為何。李議員進而要求政府當局取消下述現行安排：僱主根據強積金計劃為僱員作出供款所得的累算權益，可用作抵銷長期服務金或遣散費的款額。如當局不取消這項安排，政府當局豈能聲稱，強積金計劃可以為在職人士提供老年退休保障。梁國雄議員及主席表示同意。

23. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時表示，與其他經合組織國家相比，香港用於社會福利的總開支佔總稅收的比例屬於偏低，因為很多經合組織國家都推行供款式的社會保障制度，而非如香港般推行以公帑資助的社會保障制度。此外，亦必須指出香港與這些經合組織國家的不同之處，在於香港的稅率大幅低於這些經合組織國家。然而，衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)指出，與其他經合組織國家相比，香港用於醫療及公共房屋的整體開支佔總稅收的比例排行最高。

24. 關於檢討高齡津貼計劃的進展，衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)表示，政府當局曾於2001年7月9日及2002年12月9日分別向事務委員會匯報，當局就現時為長者而設的社會保障計劃進行的檢討。在考慮各種為有需要長者設立可長遠持續安全網的方案時，政府當局得悉，如何在面對人口老齡化及維持低稅率及簡單稅制的同時，保持香港為長者而設的社會保障制度在財政上的可持續性，是整個社會都需要認識及思考的根本課題。有見及此，政府當局明白有需要研究各項與長者相關的議題。長者未來的狀況，亦可能隨着教育程度的提高和家庭模式的轉變而有所改變。由於其中一些議題並非只涉及福利政策方面的考慮(例如退休保障和政府與私人供款如何取得平衡等)，所以必須協調各方，謀求對策。就此，上文第13段所提及的“專家小組”已於2004年7月成立，探討如何令現有的退休保障安排可在世界銀行所倡議的“三支柱”模式之下更具持續發展的能力。

政府當局

25. 至於僱主根據強積金計劃為僱員作出供款所得的累算權益，可用作抵銷長期服務金或遣散費的款額的現行安排，衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)承諾將委員要求取消上述安排的意見轉告財經事務及庫務局考慮。

26. 陳偉業議員表示，雖然有必要制訂可長遠持續的策略及措施，為長者提供更周詳的退休保障，但政府當局亦必須制訂更有效的措施，務求紓緩非綜援貧困長者當前面對的困境。舉例而言，衛生福利及食物局應在動員並協調地區資源方面擔當領導角色，並改善地區上不同界別和機構之間的聯繫與協調，以協助貧困長者。

27. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時表示，當局的既定政策，是提供地區為本的福利服務，透過與區內非政府機構協調提供服務，並在區內建立更積極主動的外展網絡以幫助有需要的人士和弱勢社羣等，與地區人員攜手合作，推動社會福利政策。社會福利署總社會工作主任(安老服務)²補充，每個地區福利辦事處定期出版並派發小冊子，宣傳可供該區居民使用的各類社會福利服務。當局亦有提供探訪長者的外展服務，務求能及早識別問題，從而提供適時的援助。

28. 譚耀宗議員表示，現在是重新討論推行老年退休金計劃的適當時候，並希望政府當局在制訂為長者提供足夠經濟支援的政策時一併考慮此事。主席提出相若的意見。同時，譚議員希望扶貧委員會盡快制訂措施，更周詳照顧非綜援清貧長者的需要。由於很多長者其中一項最大的憂慮，就是醫療費用的問題，譚議員希望政府當局就公營醫護系統制訂長遠融資方案時能夠顧及到，有關融資方案絕不能增加長者的財政負擔。譚議員亦促請政府當局留意，長者最近須在公營門診診所外通宵輪候每日限量派發的老人籌。

政府當局

29. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)重申，設立老年退休金計劃須得到整體社會支持，並須考慮到此項計劃對社會造成的財務負擔、有關收入再分配的理念，以及如何適當地攤分個人與社會責任。對於委員及代表團體認為有需要設立老年退休金計劃，她會把有關意見轉達中央政策組考慮。至於譚耀宗議員在上文第28段就醫療融資及醫療服務提出的意見，衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)承諾把意見轉達各相關當局考慮。

政府當局

30. 梁國雄議員表示，倘若政府當局真心誠意幫助貧困長者，便不應削減發放給綜援長者的標準金額。

31. 衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)回應時表示，政府當局非常關注長者的需要，並會繼續探討協助亟需援助長者的最佳辦法。舉例而言，當局於1998年檢討綜援計劃後把發放給長者的每月綜援標準金額增加380元，而且沒有調減高齡津貼金額。向在社區生活並需要經常護理的嚴重殘疾受助人(包括長者)每月發放100元補助金的建議，最近已獲立法會財務委員會批准。衛生福利及食物局副秘書長(安老服務及社會保障)進而表示，政府當局最近向下調整綜援標準金額，是因應通縮而作出的調整，綜援受助人(包括長者)的購買力應不受影響。

政府當局

32. 主席總結時要求政府當局在本年年底或之前向事務委員會匯報，在為現時及日後的長者提供更周詳的退休保障方面，當局有何構思。

33. 議事完畢，會議於下午1時正結束。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年7月6日