

香港社會服務聯會

## 長者貧窮與入息保障

### 1) 前言

香港人口持續高齡化，按政府統計處的人口推算，2033 年時長者所佔的人口比例將達 27%，而香港人口的年齡中位數亦將由 2003 年的 38 歲上升至 49 歲；老年撫養比率，更將會由 2002 年的 161 增加至 2033 年的 428。

人口高齡化本身並非一個社會問題。政府對這現象缺乏準備，沒有長遠地制訂完善的退休保障計劃，提供足夠的醫療及長期護理服務，以致大批長者或將會陷入貧窮無助之中，這才是真正令人擔心之處。這擔憂並非沒有理據的，2002 年的長者貧窮率高達 32.6%，即每三名長者之中，便有一人處於貧窮狀況。而每月收入少於 \$2000，處於清貧狀態的長者數目，已經有近 35 萬（政府統計處，2001 年）。

在 2000 年的施政報告中，政府曾承諾為積蓄不多，又缺少子女支援，主要靠申請高齡津貼以維持生計的長者提供額外援助（2000 年施政報告，94 段），但直至目前為止，這承諾仍未兌現，不少老年人仍然生活清貧。

### 2) 貧窮老齡化的潛在危機

#### 2.1 長者的經濟保障不足

一向以來，長者的經濟來源主要來自家人支援、工作、老齡津貼（生果金）、綜援、退休保障計劃及個人積蓄五方面。然而這幾方面的支持力或持續退減，或仍有所不足，並不能為長者提供全面的經濟保障。

➤ **強積金發展未成熟，亦未能令所有長者受惠：**

強積金自 2000 年開始推行，尚要三、四十年才發展成熟，供款年期較短的中、老年人士，及已經退休的長者得不到足夠的保障。就算成熟以後，可能只有三、四成長者可以真正受惠，因為低收入人士、收入不穩定者得到的保障甚少，沒有投入勞動市場的人士（如家庭照顧者）不受保障，甚至連本地家庭傭工亦不被此計劃保障。這批人士更難有充足的儲備準備退休後的生活。

- **家人支持力退減：**

雖然有超過六成的長者得到家人在經濟上的支持（政府統計處，2001年），但這支持將越來越退減。隨著生育率下降及離婚率上升，越來越多獨身或獨居的老人將會出現。他們缺乏家人在財政上的支持，更容易陷入貧窮。
- **長者申請綜援的限制：**

某些貧窮長者雖與子女同住，但子女沒有能力供養，卻因而未能自行申領綜援，只能依靠數百元的高齡津貼及個人積蓄維生。
- **缺乏工作機會、收入微薄：**

長者勞動人口的參與率，由 1981 年至 2002 年大幅下滑七成半（1981年：22.2%；2002年：5.6%）。越來越少長者投入勞動市場，主要因為長者的學歷相對較年輕一輩低，而現時勞動市場的低技術工種供過於求，令較年長者難於取得工作機會。另一方面，即使有工作，長者的收入微薄，2001 年長者的入息中位數為\$6000，比全港入息中位數低四成（\$10000）。微薄的入息亦不足以應付他們工作及生活的開支。
- **申請高齡津貼(生果金)有限制：**

高齡津貼的設立是對於長者過去為社會作出貢獻的一個肯定。長者領取高齡津貼令他們享有較高的獨立性及消費自由，亦減少對家人的依靠。但現時 65 - 69 歲的長者，申領高齡津貼須通過資產及入息審查，卻剝奪了部分長者享有此項津貼的權利。
- **個人積蓄未能應付沈重的醫療及其他開支：**

大部份香港市民有儲蓄的習慣，而政府統計處的資料亦顯示，絕大部份長者(96.4%)有個人積蓄(2001年)，但這些積蓄卻難以應付接近二十年的退休生活，尤其是應付沈重的醫療開支。香港長者健康中心(2003)的數據顯示，有接近六成的受訪長者需要長期購買一至兩種藥物，亦有 14.2%需要購買五種藥物或以上。醫療費用為長者的財政構成甚大壓力。此外，雖然有約四分之一的長者擁有物業(政府統計處，同上)，但是物業維修費用、管理費及其他雜費等方面的開支甚多。

## 2.2 貧窮高齡化為社會保障制度帶來的壓力

龐大的貧窮老年人口造成社會保障制度的沈重負擔。現時領取綜援的長者(60歲或以上)有 18 萬人，佔整體同齡人口約 17%。根據社聯的推算，在三十年後將有超過五十萬長者(60歲或以上)領取綜援，約佔同齡人口 23%。

社聯認為社會應該積極討論，是否希望見到四分一長者需要依靠綜援維生？而政府又是否有能力負擔此龐大的開支？加上長者對醫療及長期護理服務的需求上升，我們建議政府必須未雨綢繆，重新檢討現時的退休保障及社會保障政策。

### 3) 建議

- **推行全民退休保障計劃：**  
透過社會融資為全港所有長者提供全民退休保障計劃，為所有人士，包括低收入人士、收入不穩定者、家庭照顧者等未受惠於強積金計劃的人士提供經濟保障。此舉可避免這批長者及中年人士陷入貧窮，亦可減輕政府在長者福利上的開支。
- **推行長期護理保險**  
政府亦應發展長期護理服務。根據外國的經驗，約有 8-14% 的老年（65 歲或以上）人口需要此項服務。政府應重新檢視 1999 年《哈佛報告》的建議，考慮推行護老儲蓄計劃（MEDISAGE），協助長者購買長期護理保險。
- **檢討綜援制度：**  
長者與子女同住，並不代表他們的經濟得到保障，不少子女亦入不敷出，難以供養年老父母。我們建議放寬現時申請綜援的限制，容許與家人同住的長者可獨立申請綜援。
- **檢討高齡津貼制度：**  
高齡津貼是為了回饋長者對社會所作的貢獻，所有長者應該皆享有這項福利。因此我們建議政府取消對 65-69 歲申請人的資產及入息審查。
- **鼓勵延長工作年期：**  
香港出生率低，將可能面對工作人口不足的現象，另一方面，隨著醫療日益昌明，人的壽命增長，而健康及有良好的工作能力的時間亦會增長。在二、三十年後，現時的中年人士將屆退休年齡，但他們其實仍有強健的體魄繼續貢獻社會，而勞動市場亦可能有此需求。因此，政府應積極加強為中年人士提供教育及技能訓練，協助他們適應勞動市場不斷改變的需要，增加他們經濟保障，同時提升整體勞動力及生產力。

2005 年 6 月 13 日