

**選定地方扶助貧窮長者的
社會保障制度**

2005年6月1日

李志輝

立法會秘書處
資料研究及圖書館服務部

香港中區花園道3號花旗銀行大廈5樓
電 話 : (852) 2869 9343
圖文傳真 : (852) 2509 9268
網 址 : <http://www.legco.gov.hk>
電子郵箱 : library@legco.gov.hk

目錄

	<i>頁</i>
研究摘要	
第1章 —— 引言	1
背景	1
研究範圍	1
研究方法	2
第2章 —— 加拿大	3
背景	3
高齡保障養老金	5
申請資格	5
津貼金額	6
領取津貼地點	7
稅項	7
入息保證補助金	7
申請資格	7
津貼金額	8
領取津貼地點	9
稅項	9
津貼／遺屬津貼	9
申請資格	10
津貼金額	11
領取津貼地點	11
稅項	11
保持社會保障計劃之財政可持續性的策略	11
引言	11
引致財政挑戰的成因	12
處理財政挑戰的策略	13
政策評估	15

第3章 —— 澳洲	16
背景	16
高齡養老金	17
申請資格	18
津貼金額	19
領取津貼地點	20
稅項	20
養老金借貸計劃	20
申請資格	20
貸款額	21
領取貸款地點	21
稅項	21
還款安排	21
生活津貼	21
租金津貼	22
偏遠地區津貼	23
藥物津貼	23
電話津貼	24
保持社會保障計劃之財政可持續性的策略	24
引言	24
引致財政挑戰的成因	25
處理財政挑戰的策略	25
政策評估	27
第4章 —— 新加坡	28
背景	28
公共援助計劃	29
申請資格	29
公共援助金額	29
其他生活津貼	30
領取公共援助金地點	30
稅項	30
保持社會保障計劃之財政可持續性的策略	31
引言	31
中央公積金	32
供養父母事宜審裁處	32
社區關懷基金	33
政策評估	34

第5章 —— 分析	35
引言	35
扶助貧窮長者的社會保障制度	35
制度設計原則	35
計劃的組合模式	36
計劃的運作機制	36
處理社會保障制度之財政可持續性課題的經驗	39
社會保障制度面對的財政挑戰	39
保持財政可持續性的策略	40
政策評估	41
第6章 —— 總結	42
引言	42
參考資料	46

研究報告為立法會議員及其轄下委員會而編製，它們並非法律或其他專業意見，亦不應以該等研究報告作為上述意見。研究報告的版權由立法會行政管理委員會(下稱"行政管理委員會")所擁有。行政管理委員會准許任何人士複製研究報告作非商業用途，惟有關複製必須準確及不會對立法會構成負面影響，並須註明出處為立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，而且須將一份複製文本送交立法會圖書館備存。

研究摘要

1. 加拿大、澳洲和新加坡扶助貧窮長者的社會保障制度，分別於1927年、1908年和1949年建立。本研究介紹和比較這些社會保障制度和她們處理相關之財政可持續性課題的經驗。
2. 選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度，在設計上有下述異同之處。加拿大和澳洲的制度是特定為長者而設，而新加坡的制度則不是。無論如何，新加坡領取公共援助的人士當中，長者數目高達80%。此外，所有選定地方扶助貧窮長者制度初建立時，都是透過入息及／或資產審查去篩選受助人。但加拿大自1952年起，便改以全民原則為基礎，即所有加拿大長者不用通過入息和資產審查，便有機會領取高齡保障養老金。
3. 選定地方扶助貧窮長者的社會保障計劃組合模式各異。加拿大的組合，由建基於全民原則的高齡保障養老金和透過入息審查篩選受助人的各項補助津貼組成。澳洲的組合，由透過資產和入息審查篩選受助長者的高齡養老金和透過資產和入息審查篩選包括長者在內的所有貧窮人士的各项生活津貼所組成。新加坡的貧窮長者，則依靠一個支援所有貧窮人士的公共援助計劃。貧窮長者不單須通過入息和資產審查，更須證明是無依無靠才可獲得公共援助。
4. 選定地方扶助貧窮長者的社會保障計劃的領取資格，取決於下列其中一項或多項因素，即年齡、居民身份、居住在選定地方年數、資產及／或入息審查和無依無靠。
5. 有關選定地方扶助貧窮長者社會保障計劃的津貼金額，其計算方式有兩類：一是每個類別劃一金額，例如成員人數相同的新加坡公共援助家庭，均獲同一公援金額；另一類是非劃一金額，例如加拿大的高齡保障養老金，因應申請人申請時已居住在加拿大的時間長短來決定所得金額。
6. 選定地方扶助貧窮長者社會保障計劃的領取津貼地點都是在當地，只有加拿大的高齡保障養老金和澳洲的高齡養老金，亦可以長期在本地領取。
7. 有關選定地方扶助貧窮長者社會保障計劃的稅項安排，僅加拿大的高齡保障養老金和澳洲的高齡養老金屬須課稅的收入。由於澳洲的高齡養老金領取人須通過資產和入息審查，只有低收入的長者才符合資格，故此他們須繳納入息稅的機會不高。另一方面，由於加拿大高齡保障養老金領取人不用通過經濟狀況調查，高收入的長者亦可獲發高齡保障養老金，故此，高齡保障養老金有機會部分以至全部透過入息稅形式回歸庫房。

8. 在1980年代至1990年代，加拿大社會保障制度面對的財政挑戰較大，這可從領取人數增加和社會保障開支佔本地生產總值的比率上升看到。澳洲由於只提供援助予有經濟需要的長者，故其財政壓力相對較小。但隨著人口老齡化，澳洲政府預計財政挑戰會逐漸變大。新加坡公共援助制度面對財政可持續性的挑戰較小，因為其領取人數佔人口的比率不超過0.07%。
9. 面對人口老齡化帶給社會保障制度的財政挑戰，選定地方政府採取了兩類策略去應付，分別是增加財政資源和控制社會保障開支。在增加財政資源方面，加拿大改革其退休金制度，以分擔社會保障財政壓力。澳洲則開拓職業性退休保障計劃，使僱主和僱員共同參與提供退休後生活的財政資源，而不須單靠高齡養老金。新加坡以社區關懷基金所賺取的收入，作扶助貧窮人士之用，也是另一個增加財政資源的方法。
10. 在控制社會保障開支方面，加拿大集中以稅制改革高齡保障養老金制度，包括將高齡保障養老金變為須課稅的收入，以減低中至高收入的長者領取的意欲，和透過預扣稅政策減少對長期在海外領取高齡保障養老金人士的支出。若然加拿大政府已推行以長者補助金取代高齡保障養老金的建議，入息審查制度會令部分長者喪失領取養老金的資格，從而達到控制社會保障開支的目的。
11. 澳洲採取的控制社會保障開支的策略，包括逐步提高高齡養老金女性申請人的年齡資格與男性看齊。此外，設定成年後居住於澳洲少於25年者，在海外只可取得部分高齡養老金的措施，亦可減少開支。
12. 由於新加坡政府的策略集中在依靠個人、家庭及社區的資源去扶助貧窮長者，故此公共援助成為最後的社會安全網，這亦是控制社會保障開支的一個方法。
13. 針對選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度的政策改革，各界有不同評價。加拿大的退休保障制度，雖然在未來一段時間會面對持續上升的財政支出壓力，但其對退休人士經濟保障和弱勢社群的照顧，將出現較少問題。至於澳洲拓展職業退休金制度的做法，不單令其退休社會保障制度多元化，長遠亦能減少高齡養老金的開支。新加坡在中央公積金制度支持下，其公共援助計劃只作為不幸人士最後的社會安全網。

選定地方扶助貧窮長者的 社會保障制度

第1章 —— 引言

1.1 背景

1.1.1 在2005年2月18日舉行的福利事務委員會會議上，委員通過由資料研究及圖書館服務部提出的研究大綱，就選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度進行研究。此研究旨在協助委員討論政府即將提出的政策方案，用以處理人口老齡化為社會保障制度¹帶來的財政挑戰。

1.2 研究範圍

1.2.1 本研究涵蓋以下地方扶助貧窮長者的社會保障制度：

- (a) 加拿大；
- (b) 澳洲；和
- (c) 新加坡。

1.2.2 選擇加拿大、澳洲和新加坡的原因，是她們的社會保障制度，包含不同類型的扶助貧窮長者計劃。加拿大公民和合法居民，只須符合年齡和居住年期條件，便可申請高齡保障養老金 (Old Age Security Pension)。根據澳洲專為長者而設的高齡養老金 (Age Pension) 的資格要求，長者除了須符合年齡和居住年期條件外，還須通過入息和資產審查。新加坡的貧窮長者，在通過入息和資產審查及證明無依無靠後，可從專為所有貧窮人士而設的公共援助計劃中獲得經濟援助。

¹ 本研究所指的社會保障制度是以公帑而非供款支持，旨在保障長者的收入維持在一定水平的養老金或公共援助制度。有關"社會保障"一詞的論述，可參考 U.S. Social Security Administration (美國社會保障總署) 及 International Social Security Association (國際社會保障協會) 出版的 *Society Security Programs Throughout the World* (《世界社會保障制度》)。

1.2.3 再者，這些選定地方亦有就社會保障制度之財政可持續性進行討論或訂定政策。加拿大政府曾考慮以一個須通過入息審查的長者補助金計劃 (**Seniors Benefit Scheme**) 取代高齡保障養老金，藉以控制社會保障開支。澳洲主要的財政可持續策略是拓展職業性退休金制度，使僱主和僱員共同分擔社會保障財政責任。新加坡政府則藉中央公積金 (**Central Provident Fund**) 制度令市民積蓄金錢，以支持自己退休後的生活，而非依靠公共援助。

1.2.4 本研究的研究範圍包括：

(a) 扶助貧窮長者的社會保障制度

(i) 扶助貧窮長者的各項計劃；

(ii) 申領資格；和

(iii) 津貼細則。

(b) 保持社會保障計劃之財政可持續性的策略

(i) 引致財政挑戰的原因；和

(ii) 處理財政挑戰的策略。

1.3 研究方法

1.3.1 是項研究採用文案調查法 (**Desk Research**)，此方法是通過各種渠道收集已有的資料，例如從選定地方政府網頁下載法令和官方報告，並將資料綜合整理和分析，用以闡釋研究範圍內的每項課題。

第2章 —— 加拿大

2.1 背景

2.1.1 加拿大政府扶助貧窮長者的社會保障制度已有78年歷史，該制度於1927年建立時，旨在扶助居住在加拿大的英籍貧窮長者。在1952年，這個制度的受益人擴展至所有加拿大長者。面對社會保障制度之財政可持續性的挑戰，加拿大政府遂於1996年提出新建議，要加拿大長者通過入息審查，才有機會獲得經濟援助，惟此建議最終因社會反對和經濟好轉而沒有執行。

2.1.2 加拿大政府於1927年引入扶助貧窮長者的《高齡養老金法令》(Old Age Pensions Act)。此法令賦權政府，給符合下列4項條件的長者，發放由公帑支付的養老金²：

- (a) 在加拿大居住 20 年或以上的英國人，或在加拿大居住 25 年或以上及已歸化英籍³ 最少 15 年的人士；
- (b) 領取養老金前已在發放津貼的省份居住 5 年或以上；
- (c) 年滿 70 歲或以上；和
- (d) 通過入息審查。

2.1.3 《高齡養老金法令》於1952年被《高齡保障法令》(Old Age Security Act) 所取代。《高齡保障法令》賦權政府，給符合下列兩項條件的長者發放由公帑支付的高齡保障養老金 (Old Age Security Pension)：

- (a) 在加拿大居住 20 年或以上；和
- (b) 年滿 70 歲或以上。

² *The History of Canada's Public Pensions* (2002).

³ 當時加拿大仍受英國管治。

2.1.4 而符合下列3項條件的長者則獲發高齡援助津貼 (Old Age Assistance Allowance) :

- (a) 在加拿大居住 20 年或以上；
- (b) 年齡介乎 65 至 69 歲；和
- (c) 通過入息審查。

2.1.5 在1970年，隨著高齡保障養老金的年齡資格降至65歲，高齡援助津貼亦被取消。⁴

2.1.6 在高齡保障養老金基礎上，加拿大政府逐步增加不同類型的補助津貼，給予通過入息審查的長者及其配偶／伴侶。這些補助津貼包括⁵：

- (a) 入息保證補助金：由於加拿大退休金計劃 (Canada Pension Plan) 於1967年推行，而退休金在1977年才可開始提取，故此政府於同年，即1967年，設立入息保證補助金，用以扶助那些在加拿大退休金計劃未夠期提取，但已達／接近退休的長者。計劃原本是一項臨時性的措施，但政府於1971年，將這項措施轉為永久性。
- (b) 津貼／遺屬津貼：配偶津貼於1975年設立，發放給年齡介乎60至64歲的入息保證補助金領取人的配偶。這項津貼於1985年起擴展至年齡介乎60至64歲的喪偶長者，稱之為喪偶津貼。在2000年，同住同性／異性伴侶亦可申請配偶或喪偶津貼，而這兩項津貼的名稱亦分別改為津貼 (Allowance) 及遺屬津貼 (Allowance for the Survivor)。

2.1.7 簡而言之，扶助貧窮長者的社會保障制度由兩部分組成，其一為不須入息審查的高齡保障養老金，而另一部分是以入息保證補助金為主，須通過入息審查才獲發放的各種補助津貼。

⁴ *The History of Canada's Public Pensions* (2002).

⁵ 同上。

2.2 高齡保障養老金

2.2.1 高齡保障養老金是一項由加拿大社會發展部 (Social Development Canada)⁶ 根據《高齡保障法令》發給符合資格長者的每月津貼，下文分述其申請資格及津貼細則。

申請資格

2.2.2 居住於加拿大和加拿大以外地方的申請人須符合下列3項條件：

- (a) 年齡 65 歲或以上；
- (b) 加拿大公民或加拿大合法居民；和
- (c) 居住於加拿大和加拿大以外地方的申請人，須符合年滿 18 歲後曾居於加拿大分別最少 10 年和 20 年的規定⁷。

2.2.3 由於加拿大與 44 個國家簽訂了社會保障協議 (social security agreements)，故此，一些長者雖不完全符合上述申請條件，仍有可能獲發高齡保障養老金。例如，社會保障協議允許移民將其原居地的居住年期轉化成加拿大的居住年期，故此，一些長者雖然未在加拿大住滿規定的年數，仍符合資格申請。⁸

2.2.4 申請人的申請一旦獲得批准便不用再續期。此外，高齡保障養老金領取人有權放棄繼續領取養老金。⁹

⁶ 在 2003 年，加拿大人力資源發展部 (Human Resources Development Canada) 分拆為加拿大社會發展部和加拿大人力資源及技能發展部 (Human Resources and Skills Development Canada)。

⁷ Social Development Canada (2004b), pp.5-6.

⁸ Schedule of *Old Age Security Regulations* 和 Social Development Canada (2004b), p.6.

⁹ Social Development Canada (2004b), p.16 和 *Old Age Security Program* (2004).

津貼金額

2.2.5 居住在加拿大的年期，不單決定申請人是否符合領取養老金資格(參閱2.2.2(c)段)，同時亦用作決定申請人可獲全數或部分津貼金額。要取得高齡保障養老金474加元(3,004港元)¹⁰的全數金額，領取人須¹¹：

- (a) 年滿 18 歲後曾居於加拿大最少 40 年；或
- (b) 符合下列條件：
 - (i) 1952 年 7 月 1 日前出生；
 - (ii) 於年滿 18 歲後至 1977 年 7 月 1 日期間曾居於加拿大；和
 - (iii) 申請獲批准前的 10 年居於加拿大。如申請人在這 10 年內曾離開加拿大到其他國家居住，須在申請前一年已回到加拿大居住，並且其在年滿 18 歲後居住在加拿大的時間須多於該 10 年內離開加拿大的時間至少 3 倍。

2.2.6 不符合2.2.5段條件的申請人只可領取部分金額，其所得金額以下列方式計算¹²：

$$\text{全數金額} \times \frac{\text{申請時已居住於加拿大年數}}{40} = \text{所得金額}$$

舉例來說，若申請人在申請時已在加拿大居住20年，他／她的所得金額為全數金額的一半。這個金額比例一經確定，便不會因其居住於加拿大的時間增加而改變。

¹⁰ 2005 年 4 月數字，*Income Security Programs Information Card* (2005).

¹¹ Social Development Canada (2004b), pp.9-10.

¹² Social Development Canada (2004b), pp.10-11.

領取津貼地點

2.2.7 移居加拿大以外地方的長者，除非符合長期在加拿大以外的地方領取高齡保障養老金的條件(參閱2.2.2(c)段)，否則，只可領取離開加拿大該月份及接著6個月的高齡保障養老金。其後，高齡保障養老金便會停止發放。當長者返回加拿大後，可由抵步當月起重新領取高齡保障養老金。¹³

稅項

2.2.8 高齡保障養老金是一項須課稅的收入¹⁴，故此，當長者的總收入達到某一水平，其所收到的高齡保障養老金的部分以至全部，會以入息稅形式回歸政府庫房。以2005年為例，年收入超過60,806加元(385,956港元)但低於98,660加元(625,672港元)的領取人，其領取的金額的部分將以入息稅形式回歸庫房。而年收入達98,660加元(625,672港元)或以上的領取人，其領取的金額將以入息稅形式全部回歸庫房。¹⁵

2.3 入息保證補助金

2.3.1 入息保證補助金是一項由加拿大社會發展部根據《高齡保障法令》發給符合資格長者的每月津貼，下文分述其申請資格及津貼細則。

申請資格

2.3.2 申請人須符合以下兩項條件，才獲發入息保證補助金¹⁶：

- (a) 居住在加拿大的高齡保障養老金領取人；和
- (b) 通過入息審查。

¹³ Social Development Canada (2004b), p.15 和 *Old Age Security Program* (2004).

¹⁴ 1989 年前不須課稅。

¹⁵ Social Development Canada (2004b), pp.17-18 和 *Income Security Programs Information Card* (2005).

¹⁶ Human Resources Development Canada (2002), p.4 和 *Old Age Security Program* (2004).

2.3.3 申請入息保證補助金時，申請人須呈報自己及其配偶或同住伴侶過去一年的收入。須計算的收入，包括從工作、投資、退休金及其他方面所得的實際收入。¹⁷

2.3.4 入息保證補助金於2005年4月的各類入息限額載列於下表。

表1 — 申請入息保證補助金的入息限額

婚姻及家庭狀況	每年最高家庭入息限額
單身	13,512加元(85,689港元)
申請人的配偶或同住伴侶還未領取高齡保障養老金	32,736加元(207,602港元)
申請人的配偶或同住伴侶已領取高齡保障養老金	17,616加元(111,715港元)
申請人的配偶或同住伴侶已領取津貼	32,736加元(207,602港元)

資料來源：*Income Security Programs Information Card* (2005).

2.3.5 入息保證補助金領取人每年須重新申請，以確定其領取資格及計算其所能領取的金額。¹⁸

津貼金額

2.3.6 入息保證補助金的計算，會考慮申請人的下列情況¹⁹：

- (a) 婚姻狀況；
- (b) 本人及其配偶或同住伴侶過去一年的總收入；和
- (c) 領取的高齡保障養老金金額。

¹⁷ Human Resources Development Canada (2002), p.10 和 Social Development Canada (2004a), p.13.

¹⁸ Human Resources Development Canada (2002), p.7 和 *Old Age Security Program* (2004).

¹⁹ Human Resources Development Canada (2002), p.8 和 *Old Age Security Program* (2004).

2.3.7 入息保證補助金於2005年4月的各類津貼金額載列於下表。

表2 — 入息保證補助金的金額

婚姻及家庭狀況	每月最高金額
單身	563加元(3,570港元)
申請人的配偶或同住伴侶還未領取高齡保障養老金	563加元(3,570港元)
申請人的配偶或同住伴侶已領取高齡保障養老金	367加元(2,325港元)
申請人的配偶或同住伴侶已領取津貼	367加元(2,325港元)

資料來源：*Income Security Programs Information Card* (2005).

領取津貼地點

2.3.8 入息保證補助金，只發給居住於加拿大的高齡保障養老金領取人，若領取人離開加拿大，他／她只可領取離境該月份及接著6個月的入息保證補助金。其後，入息保證補助金便會停止發放。當他／她返回加拿大後，可重新申請。²⁰

稅項

2.3.9 入息保證補助金是一項不須課稅的收入。雖然如此，領取人每年在填報個人入息稅表時，仍須將這項收入填上，以便當局作重新審批之用。²¹

2.4 津貼／遺屬津貼

2.4.1 津貼和遺屬津貼，是加拿大社會發展部根據《高齡保障法令》發給符合資格長者的每月津貼，下文分述它們的申請資格及津貼細則。

²⁰ Human Resources Development Canada (2002), pp.13-14 和 *Old Age Security Program* (2004).

²¹ Human Resources Development Canada (2002), p.15 和 *Old Age Security Program* (2004).

申請資格

2.4.2 津貼和遺屬津貼的申請人都必須符合5項條件，其中4項相同的條件是²²：

- (a) 年齡介乎 60 至 64 歲；
- (b) 加拿大公民或合法居民；
- (c) 年滿 18 歲後曾居於加拿大最少 10 年；和
- (d) 通過入息審查。

2.4.3 除2.4.2段外，津貼申請人還須符合以下條件，即其配偶或同住伴侶正領取或符合資格領取高齡保障養老金和入息保證補助金；而遺屬津貼申請人則須符合以下條件，即其配偶或同住伴侶已去世。²³

2.4.4 申請遺屬津貼或津貼時，申請人須呈報自己以及其配偶或同住伴侶過去一年的收入。須計算的收入，包括從工作、投資、退休金及其他方面所得的實際收入。

2.4.5 津貼和遺屬津貼於2005年4月的每年最高入息限額分別是25,200加元(159,811港元)和18,504加元(117,347港元)。²⁴

2.4.6 津貼和遺屬津貼領取人每年均須重新申請，以確定其領取資格及計算其所能領取的金額。當領取人年滿65歲時，他／她便須改為申請高齡保障養老金和入息保證補助金。²⁵

²² Social Development Canada (2004a), pp.4-5.

²³ Social Development Canada (2004a), p.4.

²⁴ *Income Security Programs Information Card* (2005).

²⁵ Social Development Canada (2004a), pp.20-21.

津貼金額

2.4.7 津貼和遺屬津貼的計算方法，均是以申請人及其配偶／同住伴侶過去一年的收入為基礎。津貼和遺屬津貼於2005年4月的每月最高金額分別為840加元(5,329港元)和928加元(5,883港元)。²⁶

領取津貼地點

2.4.8 津貼和遺屬津貼只發給居住於加拿大的合資格長者。若領取人離開加拿大，他／她只可領取離境該月份及接著6個月的津貼／遺屬津貼。其後，津貼／遺屬津貼便會停止發放。當他／她返回加拿大後，可重新申請。²⁷

稅項

2.4.9 津貼和遺屬津貼均屬不須課稅的收入，雖然如此，領取人每年在填報個人入息稅表時，仍須將此等收入填上，以便當局作重新審批之用。²⁸

2.5 保持社會保障計劃之財政可持續性的策略

引言

2.5.1 下文分述引致社會保障計劃出現財政挑戰的成因，和政府各項保持社會保障計劃之財政可持續性的措施。

²⁶ Social Development Canada (2004a), p.12 和 *Income Security Programs Information Card* (2005).

²⁷ Social Development Canada (2004a), pp.17-18.

²⁸ Social Development Canada (2004a), p.23.

引致財政挑戰的成因

2.5.2 引致加拿大在1980年代末期至1990年代中期出現社會保障計劃財政挑戰的成因有兩個。首先，領取各項社會保障計劃的人數不斷增加，令政府開支相應增加。下表載列選定年份相關的社會保障計劃的領取人數和開支。

表3 — 選定年份相關的社會保障計劃的領取人數和開支

年份	高齡保障 養老金 領取人數	入息保證 補助金 領取人數	津貼／ 遺屬津貼 領取人數	相關的社會保障計劃 開支	開支佔 本地生產 總值比率
1975	1 925 000	1 069 000	7 000	38億200萬加元 (241億6500萬港元)	2.19%
1980	2 259 000	1 191 000	81 000	71億2300萬加元 (452億8100萬港元)	2.26%
1985	2 595 000	1 290 000	100 000	123億2900萬加元 (783億7500萬港元)	2.53%
1990	3 036 000	1 325 000	121 000	169億5700萬加元 (1078億3100萬港元)	2.49%
1995	3 447 000	1 338 000	104 000	209億5000萬加元 (1332億600萬港元)	2.58%

資料來源： Office of the Chief Actuary (2002).

2.5.3 若加拿大經濟情況良好，相關的社會保障開支佔本地生產總值比率低，財政壓力本來沒有那麼大。但表3資料顯示，社會保障開支佔本地生產總值比率於該段期間反覆向上，令政府財政壓力不斷增加，須採取措施去處理這財政挑戰。

處理財政挑戰的策略

長者補助金計劃建議

2.5.4 加拿大政府於1995年財政預算案中，臚列出下列改革高齡保障養老金及入息保證補助金的原則²⁹：

- (a) 決不減少對經濟條件較差長者的保障；
- (b) 按通貨膨脹率調整各項津貼金額；
- (c) 高齡保障養老金的發放標準應與入息保證補助金看齊，即以家庭入息作基準；
- (d) 按收入水平將津貼的遞增幅度加大；和
- (e) 控制高齡保障計劃成本。

2.5.5 基於1995年財政預算案的原則，1996年財政預算案提出了長者補助金計劃建議，該建議的主要內容包括³⁰：

- (a) 以長者補助金取代高齡保障養老金及入息保證補助金；
- (b) 領取長者補助金須通過入息審查；
- (c) 長者補助金每月發放；
- (d) 長者補助金是不須課稅的收入；和
- (e) 長者補助金計劃於2001年實施。

²⁹ *Budget Info* (2002).

³⁰ Government of Canada (1996).

2.5.6 假若長者補助金計劃建議早已實行，其最重要的改變，是將不須通過入息審查的高齡保障養老金取消，將整個扶助貧窮長者的社會保障制度，確立在必須通過入息審查才有機會獲得經濟援助的原則。政府期望這一原則的確立，可將中至高收入的長者篩選出來，達至控制社會保障開支的目的。

2.5.7 長者補助金計劃建議提出後，引起了全國熱烈的討論。在1998年7月28日，當時的財政部長正式宣布“政府不會推行建議的長者補助金計劃，因為公共退休制度已作出結構性的提升、國家經濟前景轉好以及政府決心執行穩健財政管理措施。而現時的高齡保障養老金及入息保證補助金制度將完整地保留。”³¹

稅務安排

2.5.8 自1989年起，高齡保障養老金轉變為一項須課稅的個人收入，居住於加拿大的領取人在填寫個人入息稅表時，須將之計算在總入息內。這項安排令入息高於某一水平的領取人的部分以至全部高齡保障養老金，透過入息稅形式回歸政府庫房。自1996年起，這項措施更擴展至居住於加拿大以外的高齡保障養老金領取人。³²

2.5.9 另一項針對居住於加拿大以外的高齡保障養老金領取人的稅務安排亦於1996年實施。這項名為預扣稅 (Withholding Tax) 的稅項，適用於居住在加拿大以外的高齡保障養老金領取人。那些居住在與加拿大沒有社會保障協議的地方的領取人，其高齡保障養老金會在寄出前被扣起25%的預扣稅。而居住在與加拿大有社會保障協議的地方的領取人，其預扣稅率會較低甚或低至0%。³³

改革加拿大退休金計劃

2.5.10 當局於1998年開始實行一系列改革加拿大退休金計劃的措施，以分擔社會保障的財政壓力。這些措施包括³⁴：

³¹ Department of Finance (1998).

³² *The History of Canada's Public Pensions* (2002).

³³ Social Development Canada (2004c).

³⁴ *1998 Changes to the Canada Pension Plan* (2004).

- (a) 增加加拿大退休金計劃的經費來源，例如將供款率提高；
- (b) 成立加拿大退休金投資局(Canada Pension Plan Investment Board)協助加拿大退休金計劃進行投資；
- (c) 收緊退休金計算和發放準則，例如將一些發放項目金額凍結在某一水平；和
- (d) 加強問責性，例如當局定期向供款人交待其供款情況。

2.6 政策評估

2.6.1 根據總精算師辦公室 (Office of the Chief Actuary) 的估計，自高齡保障養老金轉變為一項須課稅的個人收入後，雖然只有5%的領取人受這轉變影響，而所回收的金額佔發出金額的3%，但仍屬可觀數目。以2005-2006財政年度為例，高齡保障養老金的預算支出為222億加元(1420港元)，透過入息稅回歸庫房的高齡保障養老金預計達7億加元(45億港元)。³⁵

2.6.2 此外，總精算師辦公室又估計，各項扶助貧窮長者計劃的開支，將隨著這一代人口老齡化而上升至2030年的高峰。屆時，每年相關開支佔生產總值的比率預計為3.2%。由於預期接著的每一代退休人士均較其上一代為富裕，他們申領各項扶助計劃的比率會下降，故此，總精算師辦公室估計，每年開支佔生產總值的比率會從2030年的高峰逐步回落至2075年的2.1%。³⁶

2.6.3 經濟合作及發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development)一項對9個已發展國家³⁷ 的研究指出，加拿大是在確保退休人士經濟受保障和保護弱勢社群³⁸ 兩方面出現最小問題的國家。而其多元化退休社會保障制度亦被該組織所肯定。

³⁵ Office of the Chief Actuary (2002), p. 26 和 Social Development Canada (2005) p.4.

³⁶ Office of the Chief Actuary (2002), p. 36.

³⁷ 該9個國家是加拿大、芬蘭、德國、意大利、日本、荷蘭、瑞典、英國和美國。

³⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (2001), p.15.

第3章 —— 澳洲

3.1 背景

3.1.1 澳洲政府扶助貧窮長者的社會保障制度已有97年歷史。當這制度於1908年建立時，旨在扶助澳洲出生及歸化澳洲籍最少3年的貧窮長者，其後逐漸擴展至其他居住於澳洲的人士。在1947年，扶助貧窮長者的社會保障法令，與其他社會保障法令合併為一條新的《社會服務法令》(Social Services Act)。1991年社會服務法令易名為《社會保障法令》(Social Security Act)。³⁹

3.1.2 澳洲政府於1908年引入扶助貧窮長者的《病弱殘障和高齡養老金法令》(Invalid and Old-Age Pensions Act)，此法令賦權政府給符合下列5項條件的長者發放由公帑支付的高齡養老金(Old-Age Pension)⁴⁰：

- (a) 當時住在澳洲及連續在澳洲居住最少 20 年；
- (b) 澳洲出生或歸化澳洲籍最少 3 年；
- (c) 身體健全的男性申請人須年滿 65 歲或以上，而女性或永久失去工作能力的男性申請人則須年滿 60 歲或以上；
- (d) 品格良好，在申請前 5 年內並沒有在未有合理因由下，遺棄或者沒有供養其配偶或年齡在 14 歲以下的子女；和
- (e) 通過入息和資產審查。

3.1.3 在1947年，"Old-Age Pension" 易名為"Age Pension" (高齡養老金)。扶助貧窮長者的保障制度自1908年建立以來，其只發放給通過入息和資產審查的長者的原則一直沒有改變(除了在1976至1985年期間，申請人不須通過資產審查)。⁴¹

³⁹ Department of Social Security (1971) 和 *Social Security Payments for the Aged, People with Disabilities and Carers 1909 to 2004 – part 1*.

⁴⁰ *Social Security Payments for the Aged, People with Disabilities and Carers 1909 to 2004 – part 1*.

⁴¹ Department of Social Security (1971) 和 *Social Security Payments for the Aged, People with Disabilities and Carers 1909 to 2004 – part 1*.

3.1.4 在高齡養老金的基礎上，澳洲政府逐步加入不同類型的補助津貼，給予有需要的長者及其配偶。這些補助津貼包括⁴²：

- (a) 殮葬津貼 (Funeral Benefit)：這項津貼於 1943 年實行，給喪偶的長者申請。在 1990 年，這項津貼被提供給所有配偶去世的人士申請的喪親津貼 (Bereavement Allowance) 所取代；
- (b) 妻子津貼 (Wife's Allowance)：這項津貼於 1943 年實行，發給喪失工作能力的高齡津貼領取者的妻子，而該妻子須未有領取高齡津貼。這項津貼自 1995 年起已不再接受新申請。

3.1.5 除了獲專門發放給長者的各項補助金外，長者亦與其他社會保障領取人一樣，可申領以下各項生活津貼：

- (a) 藥物津貼 (Pharmaceutical Allowance)；
- (b) 電話津貼 (Telephone Allowance)；
- (c) 偏遠地區津貼 (Remote Area Allowance)；和
- (d) 租金津貼 (Rent Assistance)。

3.1.6 簡而言之，扶助貧窮長者的社會保障制度由兩部分組成。一部份是發放給通過入息和資產審查的長者的高齡養老金和各項津貼。另一部分是發放給通過入息和資產審查的所有貧窮人士的各項生活津貼。

3.2 高齡養老金

3.2.1 高齡養老金是一項根據《社會保障法令》發給符合資格長者的每月津貼。衛生和高齡部 (Department of Health and Ageing) 是高齡養老金的主管部門，具體的發放高齡養老金工作由一個名為 Centrelink⁴³ 的政府機構負責。下文分述高齡養老金的申請資格及津貼細則。

⁴² *Social Security Payments for the Aged, People with Disabilities and Carers 1909 to 2004 – part 1.*

⁴³ Centrelink 負責統籌由不同部門交給它的各項服務收費和發放津貼工作。

申請資格

3.2.2 申請人須符合下列4項條件，才有機會獲發高齡養老金⁴⁴：

- (a) 男性須年滿 65 歲或以上，而女性的年齡資格將由目前的 60 歲或以上逐步提高至 2014 年的 65 歲或以上；
- (b) 現居澳洲的澳洲居民，包括：
 - (i) 澳洲公民，
 - (ii) 澳洲永久護照持有人，或
 - (iii) 特別類別護照持有人，例如，持有新西蘭護照而長居澳洲的人士；
- (c) 居於澳洲：
 - (i) 連續 10 年，
 - (ii) 超過 10 年而其中最少 5 年是連續的，或
 - (iii) 2 年或以上若申請人是寡婦，而她的去世配偶亦為澳洲居民；和
- (d) 通過入息和資產審查。

3.2.3 由於澳洲與17個國家簽訂了社會保障協議，故此，一些長者雖然不完全符合上述申請條件，仍有可能獲發高齡養老金。例如，申請人可以原居地居住年期轉化為居住於澳洲的居住年期。⁴⁵

3.2.4 申請高齡養老金時，申請人須呈報自己及配偶／同住伴侶的收入及資產給當局評估。須評估的收入，除了從工作、投資和退休金等各方面獲得的實際收入外，還包括當局按申請人自己及配偶／同住伴侶呈報的資產價值預計可賺取的收入(deemed income)。⁴⁶

3.2.5 須計算的資產，除物業、現金和生意價值等各方面外，還包括容許限額之外的禮物，例如向家人贈送的物業或大額現金，以防止有人藉送禮物以求通過資產審查。⁴⁷

⁴⁴ Centrelink (n.d.), p.1.

⁴⁵ Centrelink (2004), p.117 和 p.167.

⁴⁶ Centrelink (n.d.), pp.6-7.

⁴⁷ Centrelink (n.d.), p.8.

3.2.6 高齡養老金於2005年3月的各項入息和資產限額載列於下表。

表4 — 申請高齡養老金的入息和資產限額

入息審查	
婚姻狀況	每兩星期最高家庭入息限額
單身	1,327澳元(7,922港元)
夫婦／同住伴侶	2,219澳元(13,246港元)
資產審查	
婚姻及家庭狀況	家庭資產總值限額
單身，擁有自住物業	313,750澳元(1,872,881港元)
單身，沒有自住物業	424,250澳元(2,533,319港元)
夫婦／同住伴侶，擁有自住物業	485,000澳元(2,896,218港元)
夫婦／同住伴侶，沒有自住物業	595,500澳元(3,556,077港元)

資料來源：*Retirement Payment Rates* (2005).

3.2.7 申請人有責任通知當局有關其個人資料的改變，例如入息和資產的變化及就業情況的改變，以便當局評估其申領資格。而當局亦會進行抽查，以防濫用。⁴⁸

津貼金額

3.2.8 高齡養老金是根據入息和資產審查表所提供的資料，分別計算在申請人入息和資產下可得的津貼金額，二者較低之津貼金額將適用於申請人。⁴⁹

3.2.9 單身長者最高高齡養老金於2005年3月為每兩星期476澳元(2,861港元)，而夫婦／同住伴侶長者則為每人每兩星期398澳元(2,392港元)。⁵⁰

⁴⁸ Centrelink (n.d.), pp.16-17 和 *Centrelink* (2005).

⁴⁹ *Centrelink* (2005).

⁵⁰ *Retirement Payment Rates* (2005).

3.2.10 長期居於澳洲以外地方的高齡養老金領取人，其領取金額在離開澳洲後的26個星期內會維持不變。26星期後所得的金額，則按其在16歲至符合申請高齡養老金所定的年齡期間，居於澳洲的時間長短計算。居住最少25年的領取人可繼續領取全數所得金額，若少於25年的話，則按下列公式計算⁵¹：

$$\text{離開澳洲時所得金額} \times \frac{\text{16歲至符合申請高齡養老金所定的年齡期間居於澳洲的月數}}{300\text{月(即25年)}} = \text{所得金額。}$$

領取津貼地點

3.2.11 高齡養老金可長期在澳洲以外的地方領取，領取金額按3.2.10段所述計算。

稅項

3.2.12 高齡養老金是一項須課稅的收入。⁵²

3.3 養老金借貸計劃

3.3.1 養老金借貸計劃是一項協助合資格長者達至高齡養老金生活水平的借貸計劃。申請人以自住的房屋抵押給政府，而政府則定期借款給申請人。下文分述其申請資格及計劃細則。

申請資格

3.3.2 養老金借貸計劃為因收入或資產價值過高，未能通過高齡養老金之入息或資產審查的長者而設。

3.3.3 上述長者須符合下列兩項條件，方可申請養老金借貸計劃：

- (a) 符合申請高齡養老金年齡資格；和
- (b) 擁有可作抵押的自住房屋，而該房屋須位於澳洲境內。⁵³

⁵¹ Centrelink (2004), pp.164-165.

⁵² Centrelink (2004), p.155.

⁵³ Pension Loans Scheme (n.d.), Centrelink (n.d.), p.9 和 Centrelink (2004), p.119.

貸款額

3.3.4 最高貸款額不能超越高齡養老金每兩星期發放的最高金額，而該些貸款須計算利息。⁵⁴

領取貸款地點

3.3.5 領取貸款地點須在澳洲。⁵⁵

稅項

3.3.6 養老金貸款不須課稅。⁵⁶

還款安排

3.3.7 養老金借貸人可隨時還款，亦可以把欠款連同應計利息在其遺產中扣除。⁵⁷

3.4 生活津貼

3.4.1 領取高齡養老金的長者，與其他社會保障領取人一樣，可申請各項生活津貼。養老金借貸計劃的貸款人，亦可申請借貸生活津貼的某些項目，但其借款總額，即養老金貸款加上生活津貼貸款，不能超過高齡養老金的最高金額。

3.4.2 各項生活津貼的領取地點都是在澳洲，而它們均不須課稅，下文分述生活津貼的其他細則。

⁵⁴ *Pension Loans Scheme* (n.d.) 和 Centrelink (2004), p.152.

⁵⁵ *Pension Loans Scheme* (n.d.).

⁵⁶ 同上。

⁵⁷ 同上。

租金津貼

申請資格

3.4.3 申請租金津貼的長者，須在私人租賃市場租住居所，並繳付⁵⁸：

- (a) 租金予私人房東；
- (b) 膳食及居所費用；
- (c) 作為主要居所的汽車住屋或帳篷的租金及停放該等流動居所的場地費用；
- (d) 作為主要居所的船隻的停泊費用；
- (e) 租住退休人士宿舍的住宿費用；或
- (f) 租住非政府資助護理安老院的費用。

津貼金額

3.4.4 各類家庭租金津貼的計算，取決於申請人的家庭狀況及其所須繳交租金金額而定。各類家庭租金津貼於 2005 年 3 月的最高金額載列於下表。

表 5 — 租金津貼的金額

婚姻及家庭狀況	每兩星期最高金額
單身沒有子女	98 澳元(585 港元)
單身沒有子女並與人分租單位	65 澳元(390 港元)
夫婦(沒有子女)	92 澳元(552 港元)
配偶因生病而未能同住(沒有子女)	98 澳元(585 港元)
配偶因其他原因短期不同住(沒有子女)	92 澳元(552 港元)

資料來源：Retirement Payment Rates (2005).

⁵⁸ Rent Assistance: Helping you pay your rent (2005).

偏遠地區津貼⁵⁹

申請資格

3.4.5 申請人須居住在位於澳洲指定的偏遠地區。

津貼金額

3.4.6 於 2005 年 3 月發放的津貼金額載列於下表。

表 6 — 偏遠地區津貼金額

	每兩星期金額
單身	18 澳元(109 港元)
夫婦	每人 16 澳元(93 港元)
子女	每名 7 澳元(44 港元)

資料來源：Remote Area Allowance Payment Rates (2005).

藥物津貼⁶⁰

申請資格

3.4.7 高齡養老金領取人可自動獲當局發放藥物津貼。

津貼金額

3.4.8 於 2005 年 3 月發放的藥物津貼金額載列於下表。

⁵⁹ Remote Area Allowance Payment Rates (2005).

⁶⁰ Centrelink (2004), p.130.

表 7 — 藥物津貼金額

婚姻及家庭狀況	每兩星期金額
單身	5.8澳元(35港元)
夫婦同住	每人2.9澳元(17港元)
配偶因生病等原因而未能同住的長者	每人5.8澳元(35港元)

資料來源：Retirement Payment Rates (2005).

電話津貼⁶¹

申請資格

3.4.9 申領長者須有一個在澳洲以自己或配偶名義登記的固定或流動電話。

津貼金額

3.4.10 長者可獲租用電話所需之費用。

3.5 保持社會保障計劃之財政可持續性的策略

引言

3.5.1 在 1980 年代初至 1990 年代初，澳洲退休人士及長者的收入支援成為公共政策議題的重點。在 1987 年，上議院要求社會事務常設委員會 (Senate Standing Committee on Community Affairs) 就澳洲的退休收入保障制度進行調查。⁶² 下文簡介社會事務常設委員會呈交澳洲上議院的報告中，有關調查結果顯示的財政挑戰的成因和建議的處理策略。

⁶¹ Centrelink (2004), p.131.

⁶² *Income Support for the Retired and the Aged: An Agenda for Reform*, p.xxxiii.

引致財政挑戰的成因

3.5.2 澳洲在 1980 年代初至 1990 年代初討論社會保障制度改革，並非出於要解決即時的財政壓力，而是要找出方法，令社會各階層分擔未來可能出現的財政挑戰。由於預計人口不斷老齡化，而在社會保障方面的開支亦會相應增加，若單靠公帑支付，財政壓力將落在納稅人身上。故此，如何將這預計來臨的財政壓力，公平地分給不同社會階層承擔，是當時須處理的課題。⁶³

處理財政挑戰的策略

3.5.3 社會事務常設委員會在發表的報告中，建議改革職業性退休金制度，使到支持退休人士和長者的收入的來源不會集中在高齡養老金，從而舒緩用公帑支持的高齡養老金的財政壓力。澳洲政府採納了社會事務常務委員會的建議，陸續制訂和執行多項拓展職業性退休金的政策。有關職業性退休金制度的改革方案介紹如下。

涵蓋範圍

3.5.4 在第二次世界大戰後，澳洲職業性退休金制度的推行集中在公營部門，在私營機構的發展則頗緩慢。截至 1987 年，公營部門有 61.3% 僱員參與了職業性退休金制度，而私營機構則只有 30.8% 僱員參與。因此，改革方案建議擴大職業性退休金的覆蓋面，令私營機構僱員參與人數增加。要達至此目的，該報告建議政府可立例規定僱主須為所有僱員，包括兼職僱員及臨時工提供退休金計劃。⁶⁴

僱主供款

3.5.5 根據建議的退休金計劃，僱主須為僱員供一定數額款項，以作為享受稅項優惠的條件。年齡 30 歲或以上及已為僱主工作滿一年，或年齡 18 歲至 29 歲及已為僱主工作滿 5 年的僱員，都可獲僱主的全數供款。至於不符合上述條件的僱員，則可獲僱主的部分供款。⁶⁵

⁶³ *Income Support for the Retired and the Aged: An Agenda for Reform*, p.xxxv.

⁶⁴ *Income Support for the Retired and the Aged: An Agenda for Reform*, pp.160-161 和 p.233.

⁶⁵ *Income Support for the Retired and the Aged: An Agenda for Reform*, p.268.

保存供款

3.5.6 為了確保供款用作支持退休生活，改革方案建議立法，規定供款原則上要在僱員達至退休年齡後才可領取。⁶⁶

領取退休金

3.5.7 為了確保退休金不會在退休初期用完，改革方案建議領取退休金須結合兩種做法⁶⁷：

- (a) 僱員供款部分可以一筆過形式領取；和
- (b) 有稅項優惠的供款部分，包括僱主供款在內，則以分期形式發放。

政府回應

3.5.8 自 1992 年起，相關法令強制僱主須為年齡介乎 18 至 70 歲和月薪 450 澳元(2,689 港元)或以上的僱員繳納保證退休金(Superannuation Guarantee)供款。目前，保證退休金的供款額為僱員收入的 9%。⁶⁸

3.5.9 為鼓勵僱員儲蓄，政府推行退休金共同供款計劃(the Super Co-contribution Scheme)，年薪不超過 58,000 澳元(350,645 港元)的僱員，政府會因應其供款數額按比例計算作出供款。例如一個年薪 42,000 澳元(253,906 港元)的僱員，若他／她在某一年內供款 1,000 澳元(6,045 港元)，他／她在該年便可獲政府供款 800 澳元(4,838 港元)。⁶⁹

3.5.10 澳洲的最低退休年齡是 55 歲，僱員在此年齡後選擇退休，便可領取退休金。⁷⁰

⁶⁶ *Income Support for the Retired and the Aged: An Agenda for Reform*, p.276.

⁶⁷ *Income Support for the Retired and the Aged: An Agenda for Reform*, p.289.

⁶⁸ *Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992* 和 *Superannuation Guarantee Rates (2005)*.

⁶⁹ Australian Taxation Office (2005).

⁷⁰ *What is Superannuation?* (2005).

3.6 政策評估

3.6.1 澳洲財政部估計，雖然領取高齡養老金的人數，會隨著人口老齡化而不斷上升，但符合領取高齡養老金最高金額資格的人數將下降。原因是由於領取高齡養老金須通過資產和入息審查，而職業退休金制度令僱員退休後獲得退休金收入，故此，他／她們取得老齡養老金最高金額的機會便會降低。⁷¹

3.6.2 經濟合作及發展組織的研究指出，澳洲退休社會保障制度朝多元化發展是一個好的發展方向。隨著職業退休金制度的拓展，退休保障的財政壓力可由一般收入和職業退休金制度分擔，令高齡養老金的支出減少。⁷²

⁷¹ 2002-03 Budget.

⁷² Organisation for Economic Co-operation and Development (2000), p. 52.

第4章 —— 新加坡

4.1 背景

4.1.1 新加坡並沒有以公帑支持的養老金計劃，政府透過公共援助計劃 (Public Assistance Scheme) 扶助包括長者在內的貧窮人士。貧窮長者與其他有需要人士一樣，必須通過一個調查過程，以確定他們是否有真正的經濟需要和有否親屬可依靠。由於獲發公共援助的人數佔人口比率甚低，故此，該計劃所面對的財政可持續性問題相對其他選定地方較小。

4.1.2 新加坡的公共援助計劃在 1949 年建立時，旨在協助無依無靠的新加坡人。長者若要求援助，須符合下列 3 項條件⁷³：

- (a) 男性須年滿 65 歲或以上而女性則為 60 歲或以上；
- (b) 居住在新加坡不少於 20 年；和
- (c) 通過經濟狀況調查。

4.1.3 新加坡於 1965 年立國後，將此公共援助制度保留下來，並由社會福利部門負責管理。隨後，國家福利理事會 (National Council of Social Services) 獲授權管理該公共援助制度。自 2001 年 4 月 1 日起，公共援助計劃轉由社區發展理事會 (Community Development Councils) 管理⁷⁴，而負責制訂政策的部門是社區發展、青年及體育部 (Ministry of Community Development, Youth and Sports)。

⁷³ Social Welfare Department (1951), pp.30-31 和 Thomas, P.T.(1976) pp. 315-318.

⁷⁴ 新加坡共有 5 個社區發展理事會，每個社區發展理事會由一名市長 (Mayor) 領導，結合區內團體，例如基層團體的力量，提高區內居民公民意識和社區自助能力。

4.2 公共援助計劃

4.2.1 公共援助計劃是社區發展理事會根據《1997年人民協會(社區發展理事會)規則》發放給符合資格人士的每月津貼，該規則第14(2)(b)段訂明“社區發展理事會的一項權力與功能，是負責管理政府的各項援助計劃，使之發放予地區內確實值得發放的居民”。下文分述公共援助計劃的申請資格及援助細則。

申請資格

4.2.2 申請人必須符合下列3項條件⁷⁵：

- (a) 新加坡公民或永久居民；
- (b) 年老、患病或經歷家庭不幸情況；和
- (c) 無以維生和沒有家人可依靠。

4.2.3 獲取公共援助的貧窮長者不用重新申請，但社區發展理事會的職員會不時檢討該些長者是否仍有需要領取公共援助。

公共援助金額

4.2.4 合資格的公共援助申請人，可按其家庭類別而獲發下表所載列的金額。

⁷⁵ *Public Assistance* (2005) 和 *Community Development Councils* (2005).

表 8 — 公共援助金額

家庭類別	每月金額
1 名成人	260 坡元(1,221 港元)
1 名兒童	
2 名成人	445 坡元(2,089 港元)
1 名成人及 1 名兒童	535 坡元(2,512 港元)
2 名兒童	
3 名成人	510 坡元(2,394 港元)
2 名成人及 1 名兒童	600 坡元(2,818 港元)
1 名成人及 2 名兒童	675 坡元(3,170 港元)
3 名兒童	
4 名成人	590 坡元(2,771 港元)
3 名成人及 1 名兒童	680 坡元(3,193 港元)
2 名成人及 2 名兒童	755 坡元(3,545 港元)
1 名成人及 3 名兒童	825 坡元(3,873 港元)
4 名兒童	
5 名或以上成員的家庭	

資料來源：Public Assistance (2005)。

其他生活津貼

4.2.5 除了公共援助外，貧窮人士包括貧窮長者，還可按其實際需要獲發其他生活津貼，例如租金津貼。

領取公共援助金地點

4.2.6 領取公共援助金地點必須在新加坡。

稅項

4.2.7 公共援助金不須課稅。

4.3 保持社會保障計劃之財政可持續性的策略

引言

4.3.1 由於獲發公共援助的人數佔人口比率甚低，故此，計劃所面對的財政可持續性問題相對其他選定地方較小。下表列出選定年份的公共援助受助人數。從下表資料可見，選定年份的公共援助受助人數佔人口的比率不超過 0.07%，而受助人中貧窮長者佔領取公共援助總人數的比率高達 80%。

表 9 — 公共援助受助人數

年份	人口	領取公共援助總人數*	貧窮長者領取公共援助人數	貧窮長者佔領取公共援助總人數的比率
1993	3 315 400	2 220 (0.07%)	1 915	86.3%
1998	3 922 000	2 070 (0.05%)	1 687	81.5%
1999	3 950 000	2 238 (0.06%)	1 789	79.9%
2000	4 017 700	2 409 (0.06%)	1 930	80.1%
2001	4 131 200	2 630 (0.06%)	2 181	82.9%
2002	4 171 300	2 565 (0.06%)	2 148	83.7%
2003	4 185 200	2 551 (0.06%)	2 191	85.9%

資料來源：Singapore Department of Statistics (2004a)。

* 括號中數字為佔人口的百分比

4.3.2 新加坡政府的扶助貧窮長者政策重點，是只在個人、家庭及社區未能協助的情況下，政府才予以援手。另一方面，新加坡政府推行多項政策，以預防出現貧窮長者，其中最明顯的例子是設立中央公積金。新加坡前總理李光耀在談到中央公積金時曾說：“每一代人供養自己的一代及每個人為自己的退休金儲蓄，是一種比較公平及健全的做法”⁷⁶。

⁷⁶ Lee Kwan Yew (2000), p.104.

中央公積金

4.3.3 新加坡的中央公積金制度於 1955 年建立。在 1965 年新加坡立國後，中央公積金制度得以保存及發展。中央公積金作為一個強制性的個人儲蓄計劃，目的之一是協助新加坡人為自己積蓄金錢，以作退休後生活之用。

4.3.4 僱主及僱員共同供款至僱員的個人戶口內，所有供款由一個法定的中央公積金管理局 (Central Provident Fund Board) 負責管理。2005 年的供款率為僱員月薪之 8.5% - 33%，其中僱主負責 3% - 13%，而僱員則負責 5% - 20%。供款率隨僱員年齡增加而減少，例如 35 歲或以下的僱員供款率為 20% 而 65 歲或以上則為 5%。⁷⁷

4.3.5 每月供款按不同比例，分撥入僱員個人戶口內 3 個專項戶口中⁷⁸：

- (a) 普通戶口 (Ordinary Account)：這個戶口存有約 60-75% 的公積金，用作購買房屋及投資之用；
- (b) 特殊戶口 (Special Account)：這個戶口存有約 10-20% 的公積金，留作退休後使用，規定只可在 55 歲或以後提取；和
- (c) 醫療儲蓄戶口 (Medisave Account)：這個戶口存有約 15-20% 的公積金，用作支付醫療開支。

供養父母事宜審裁處

4.3.6 新加坡政府根據《供養父母法令》於 1996 年設立供養父母事宜審裁處 (Tribunal for the Maintenance of Parents)，為無法自給自足的父母提供法律途徑，向有能力供養却不供養父母的兒女索取供養費。

⁷⁷ Central Provident Fund Board (2005).

⁷⁸ 同上。

4.3.7 申請供養令的父母須符合下列 3 項條件⁷⁹：

- (a) 年滿 60 歲或以上或未滿 60 歲但身體殘障或精神不健全；
- (b) 居住在新加坡；和
- (c) 無法自給自足。

4.3.8 供養父母事宜審裁處基於下列兩種情況會發出供養令，要求子女向父母提供供養費⁸⁰：

- (a) 子女在提供自己及妻兒的需要後，有供養申請人的能力；和
- (b) 父母透過工作或其物業或任何經濟來源仍無法自給自足。

社區關懷基金

4.3.9 在 2005 年 1 月 19 日，新加坡總理李顯龍在國會宣布新加坡政府將重組社區援助基金 (Community Assistance Fund) 為社區關懷基金 (ComCare Fund)。政府將把該基金的總額由起初的 5 億坡元(23.5 億港元) 逐步發展至 10 億坡元(47 億港元)，而基金的收入可用作推行各項社會援助計劃之用。⁸¹

4.3.10 當局將為該基金成立一個社區關懷督導委員會 (ComCare Supervisory Committee)，以督導各社區發展理事會運用該基金去滿足地區需要。政府亦將會將目前的各項社會援助計劃加以重組，歸納入由該基金資助的 3 類計劃，其中一類是社區關懷扶助計劃 (ComCare EnAble)。該計劃針對長者和其他需要長期援助的人士，例如殘障人士，透過各項援助，例如公共援助，去滿足他們生活上的基本需要。⁸²

⁷⁹ *Maintenance of Parents Act.*

⁸⁰ 同上。

⁸¹ *Speech by the Prime Minister in Parliament on 19 January 2005: Singapore is Opportunity.*

⁸² *Speech by the Minister of State for Community Development, Youth and Sports at the Committee of Supply, Ministry of Community Development, Youth and Sports on 11 March 2005.*

4.4 政策評估

4.4.1 在 2004 年底，新加坡政府就公共援助計劃進行研究，探求改進辦法，令公共援助計劃易於瞭解和管理，並將利用制度漏洞的人數減至最低。⁸³ 研究的結果促使政府推出社區關懷基金。

4.4.2 社區關懷基金資助的 3 類計劃為：社區關懷自力更生計劃 (ComCare SelfReliance)、社區關懷成長計劃 (ComCare Grow) 及社區關懷扶助計劃。社區關懷自力更生計劃，主要協助需要短期援助的人士，讓他們重新投入自力更生的生活；而社區關懷成長計劃，則旨在支援來自低收入家庭的兒童。只有社區關懷扶助計劃針對需要長期援助的人士，包括貧窮長者。扼要而言，新加坡政府繼續秉持其理念，在社會福利方面扮演提供最後支援的角色。

4.4.3 世界銀行的一份研究報告指出，由於新加坡政府視社會保障為個人和家庭責任，故此，政府的政策著重發展中央公積金制度。而公共援助計劃被視為政府提供的最後社會安全網，只支援無依無靠的長者和殘障人士等少數不幸人士。⁸⁴

⁸³ *Social Safety Nets in Singapore* (2005).

⁸⁴ Khan(2001), pp12 – 18.

第 5 章 —— 分析

5.1 引言

5.1.1 以下分析比較3個選定地方的扶助貧窮長者的社會保障制度，並綜合她們就處理社會保障制度之財政可持續性課題的經驗。為方便議員比對香港的情況，本章會加入香港方面的資料。

5.2 扶助貧窮長者的社會保障制度

5.2.1 就選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度，可從下列3方面作比較：

- (a) 制度設計原則；
- (b) 計劃的組合模式；和
- (c) 計劃的運作機制。

制度設計原則

5.2.2 加拿大和澳洲的制度都是特定為長者而設，而新加坡的制度則不是。無論如何，新加坡領取公共援助的人士中，長者數目高達80%。

5.2.3 加拿大、澳洲和新加坡扶助貧窮長者制度最初建立時，都是透過入息及／或資產審查去篩選受助人。然而，加拿大的扶助貧窮長者計劃於1952年起便改以全民原則為基礎，所有加拿大長者不用通過入息和資產審查，便有機會領取社會津貼。雖然鑒於未來財政考慮，加拿大政府於1996年提出長者補助金建議去改變這個原則，但最終因社會的反對和經濟好轉而保存該原則。

5.2.4 香港的公共援助制度自1971年建立至今，均是透過入息和資產審查去篩選受助人。這個甄別程序配合綜合社會保障援助(綜援)"向有需要的個人及家庭提供經濟援助，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。"⁸⁵

⁸⁵ Social Welfare Department (2004), p.2.

計劃的組合模式

5.2.5 選定地方的扶助貧窮長者計劃的組合模式各有不同。加拿大扶助貧窮長者計劃有兩個組成部分。第一個組成部分是所有長者原則上皆有權享用的高齡保障養老金，這部分體現了全民公平享用社會津貼的原則。另一個組成部分是以入息保證補助金為主的不同類型的補助津貼，發放津貼的決定因素是入息審查。

5.2.6 澳洲扶助貧窮長者計劃亦是由兩個部分組成。第一個組成部分是一個專為長者而設的高齡養老金，而另一個組成部分則是為所有貧窮人士而設的各項生活津貼。澳洲貧窮長者必須通過資產和入息審查，才有機會獲發高齡養老金和各項生活津貼。未能通過資產或入息審查，但急需金錢以應付日常生活開支的長者，則可透過養老金借貸計劃，以自住物業作抵押，向政府借貸不超過高齡養老金金額的貸款，作生活開支之用。

5.2.7 新加坡貧窮長者主要是倚靠公共援助計劃，該計劃的對象是所有貧窮人士。貧窮長者要得到公共援助，不單須通過資產和入息審查，還須證明是無依無靠。由於新加坡政府一貫的政策，是以公共援助為最後的社會安全網，個人、家庭與社區都有責任預防貧窮長者出現和扶助他們，故此，新加坡政府推行強制性個人儲蓄的中央公積金計劃、供養父母事宜審裁處以及社區發展理事會管理區內公共援助計劃等措施。

5.2.8 香港以綜援制度扶助包括長者在內的貧窮人士，貧窮人士須通過資產和入息審查，才可獲經濟援助。此外，未有領取綜援的長者，可申請公共福利金，該計劃提供津貼予長者，以應付年老帶來的特別需要。公共福利金分兩種，即普通高齡津貼和高額高齡津貼。⁸⁶

計劃的運作機制

5.2.9 有關選定地方扶助貧窮長者計劃運作機制的討論，包括以下4方面：

- (a) 領取資格；
- (b) 津貼金額；

⁸⁶ *Social Security* (2005).

- (c) 領取津貼地點；和
- (d) 稅項事宜。

領取資格

5.2.10 選定地方扶助貧窮長者社會保障計劃的領取資格，取決於下列因素：

- (a) 年齡；
- (b) 居民身份；
- (c) 居住在選定地方年數；
- (d) 通過資產及／或入息審查；和
- (e) 無依無靠。

5.2.11 加拿大的高齡保障養老金是以年齡、居民身份和居住在當地年數作為領取資格條件；而澳洲的高齡養老金的領取資格則除了上述 3 項條件外，還加上通過資產和入息審查。由於新加坡的公共援助計劃並非專為長者而設，故此其領取資格並不包括年齡條件。而在新加坡的計劃中，無依無靠這項條件較為特別——申請人只有在個人無法自助，家庭及社區無法協助的情況下，才符合領取公共援助資格。

5.2.12 在符合特定條件下，選定地方的貧窮長者可獲某些生活津貼。例如，澳洲的偏遠津貼，只發放予居住在指定偏遠地區的人士。又例如加拿大高齡保障養老金領取人，在通過入息審查後，可獲發入息保證補助金。

5.2.13 在香港，長者申請綜援，須符合居港規定和通過資產和入息審查。申請公共福利金的普通高齡津貼的長者，年齡須介乎 65 至 69 歲，並符合居港規定和通過資產和入息審查。而申請高額高齡津貼的長者，須年滿 70 歲和符合居港規定，但不須通過資產和入息審查。⁸⁷

⁸⁷ *Social Security* (2005).

津貼金額

5.2.14 選定地方扶助貧窮長者計劃的津貼金額計算方式各有不同。加拿大高齡保障養老金與澳洲高齡養老金都不是劃一金額——前者因應申請人申請時已居住在加拿大的時間長短，決定取得的金額；後者因應申請人的資產和入息多寡，決定可得的金額。澳洲高齡養老金領取人若長居海外，其可否保持離開澳洲時取得之金額，將視乎其成年階段居住在澳洲的時間長短來決定。

5.2.15 新加坡的公共援助、加拿大的入息保證補助金和其他補助金以及澳洲的各項生活津貼均是劃一金額，即每個類別的金額都是劃一的。例如，在新加坡，所有由 2 名成人組成的公共援助家庭，均獲劃一發放 445 坡元(2,089 港元)。

5.2.16 在香港，綜援和公共福利金，基本上採用劃一金額的方式。例如，60 歲或以上的長者分為三個類別，而每個類別的領取人每人每月標準金額都是劃一的。又例如公共福利金的普通高齡津貼領取人每人每月領取的金額也是劃一的。⁸⁸

領取津貼地點

5.2.17 加拿大的高齡保障養老金和澳洲的高齡養老金，均可以在該兩地以外長期領取，但領取人必須符合更嚴格的條件，即領取人須在加拿大／澳洲居住一段比申請資格所要求更長的時間。例如，加拿大的高齡保障養老金的一般居住時間要求，是年滿 18 歲後曾居於加拿大最少 10 年；但只有在 18 歲後曾居於加拿大最少 20 年的人士，才有資格長期在加拿大以外地方領取高齡保障養老金。

5.2.18 新加坡的公共援助金及加拿大和澳洲的各類補助津貼，皆不能長期在外地領取的，因為這些補助津貼的目的，均是協助貧窮長者在選定地方生活。

5.2.19 在香港，公共福利金是不能長期在香港以外地方領取的，但領取綜援的長者在參與"綜援長者自願回廣東養老計劃"後，可長期在廣東領取綜援。根據 2005 年施政報告，上述計劃將由廣東省擴展至福建省。⁸⁹

⁸⁸ *Social Security* (2005).

⁸⁹ *Social Welfare Department* (2004) pp.36-37 和 *Health, Welfare and Food Bureau* (2005b).

稅項

5.2.20 加拿大高齡保障養老金和澳洲高齡養老金，均屬須課稅的收入。由於澳洲高齡養老金領取人須通過資產和入息審查，只有低收入的長者才獲發高齡養老金，故此，他們繳納入息稅的機會不高。相反，由於加拿大高齡保障養老金領取人不用通過資產和入息審查，高收入的長者亦可獲發高齡保障養老金，故此，高齡保障養老金有機會藉入息稅形式部分以至全部回歸庫房。

5.2.21 新加坡的公共援助金與及加拿大和澳洲的各項津貼，均屬不須課稅的收入。在香港，綜援和公共福利金，均屬不須課稅的收入。

5.3 處理社會保障制度之財政可持續性的經驗

5.3.1 就選定地方處理社會保障制度之財政可持續性課題的經驗，可從下列兩方面作比較：

- (a) 社會保障制度面對的財政挑戰；和
- (b) 保持財政可持續性的策略。

社會保障制度面對的財政挑戰

5.3.2 社會保障制度是否可以持續到未來世代，視乎可用的財政資源數量以及領取人數多寡而定。在 1980 年代至 1990 年代，加拿大社會保障制度面對的財政挑戰較大，這可從領取人數上升和社會保障開支佔本地生產總值的比率上升看到。澳洲由於只提供援助予有經濟需要的長者，故其財政壓力相對較小，但隨著人口老齡化，澳洲政府預計財政挑戰會逐漸變大。新加坡公共援助制度面對財政可持續性的挑戰較小，因為其領取人數佔人口的比率不超過 0.07%。

5.3.3 香港政府指出，隨著香港長者人數的增加，依靠綜援和公共福利金的長者人數亦會相應增加，令社會保障的公共開支不斷上升。政府現正檢討長者社會保障計劃，目標是“發展一個長遠和可持續的經濟支援制度，更加靈活運用資源，協助最有需要的長者。”⁹⁰

保持財政可持續性的策略

5.3.4 面對人口老齡化帶給社會保障制度的財政挑戰，選定地方政府採取了不同的策略去應付，這些策略可歸納為增加財政資源和控制社會保障開支兩方面。

增加財政資源策略

5.3.5 加拿大政府改革加拿大退休金計劃，以分擔社會保障財政壓力。澳洲則開拓職業性退休保障計劃，使僱主和僱員共同參與提供退休後生活的財政資源，而不須單靠高齡養老金。新加坡以社區關懷基金所賺取的收入，作扶助貧窮人士之用，也是另一個增加財政資源的方法。

5.3.6 香港增加財政資源的策略，主要是設立強制性公積金，使僱主和僱員共同參與提供退休後生活的財政資源。政府預期強制性公積金的設立，減低對綜援和公共福利金的倚靠。但強制性公積金的效果須待 30-40 年後才出現，故此，短期內對扶助貧窮長者並沒有太大的幫助。⁹¹

控制社會保障開支策略

5.3.7 選定地方採取不同形式的控制社會保障開支策略。加拿大政府採取的策略，包括將高齡保障養老金變為須課稅的收入，令中至高收入的長者減低領取的意欲。此外，預扣稅之政策，是透過稅項安排，減少對長期居住在加拿大以外地方的高齡保障養老金領取人的支出的一個方法。在政府提議而未被推行的長者補助金計劃之下，入息審查制度令部分長者喪失領取高齡保障養老金的資格，進而減少社會保障開支。

⁹⁰ Health and Welfare Bureau (2001), Health, Welfare and Food Bureau (2004), 和 Health, Welfare and Food Bureau (2005a).

⁹¹ Health and Welfare Bureau (2001)和 Chi (2004).

5.3.8 澳洲政府採取的策略，包括提高高齡養老金女性申請人的年齡資格與男性看齊，即由 60 歲逐步提高至 65 歲。針對長期在海外領取高齡養老金的人士，設定成年後居住於澳洲少於 25 年者，只可取得部分高齡養老金的措施，亦可減少開支。

5.3.9 由於新加坡政府的策略集中在依靠個人、家庭及社區的資源去扶助貧窮長者，故此公共援助成為最後的社會安全網，這亦是控制社會保障開支的一個方法。

5.3.10 香港政府的相關策略，主要是提高綜援和公共福利金居港年期規定和按通縮調低綜援金額。⁹²

5.4 政策評估

5.4.1 選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度，均有進行評估與改革。負責評估的可以是推行相關政策的部門本身，或是其他政府機構，例如審計或精算部門。評估的結果或會帶來運作機制的改革，例如在澳洲，高齡養老金女性申請人的年齡資格被提高與男性看齊。亦可能帶來整個制度的重整，例如新加坡重組各項社會援助計劃。還可能是制度的刪除，例如加拿大政府建議以長者補助金取代高齡保障養老金和入息保證補助金。

5.4.2 針對選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度的政策改革，各界有不同評價。加拿大的多元化退休保障制度，雖然在未來一段時間會面對持續上升的財政支出壓力，但其對退休人士經濟保障和弱勢社群的照顧，將出現較少問題。至於澳洲拓展職業退休金制度的做法，不單令其退休社會保障制度多元化，長遠亦能減少高齡養老金的開支。新加坡在中央公積金制度支持下，其公共援助計劃只作為不幸人士最後的社會安全網。

5.4.3 香港大學秀圃老年研究中心的齊鈺教授指出，雖然香港推行了強制性公積金計劃，但目前這一代以及未來一代的退休收入保障仍未足夠，因為強制性公積金的效果要 30-40 年後才出現。故此，她建議設立一個以公帑支持的養老金計劃和改進強制性公積金計劃，例如容許非就業人口參與該計劃。⁹³

⁹² Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department (2004) 和 Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department (2005).

⁹³ Chi (2004) pp 12 – 13.

第6章 —— 總結

6.1 引言

6.1.1 第 2 至 4 章分別介紹了加拿大、澳洲和新加坡扶助貧窮長者的社會保障制度，以及她們處理社會保障制度之財政可持續性課題的經驗。第 5 章綜合比較該 3 個選定地方的制度和經驗，並列出香港的相關資料。本章將上述各章的重點表列如下，方便議員閱讀。

表10 — 選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度比較

	加拿大	澳洲	新加坡	香港
相關法例	<ul style="list-style-type: none"> 高齡保障法令 	<ul style="list-style-type: none"> 社會保障法令 	<ul style="list-style-type: none"> 《1997年人民協會(社區發展理事會)規則》 	<ul style="list-style-type: none"> 沒有 社會保障計劃屬於行政管理的計劃
執行機構及職責	<ul style="list-style-type: none"> 加拿大社會發展部為執行法令的部門 該部門亦負責管理各項社會保障計劃 	<ul style="list-style-type: none"> 衛生和高齡部為執行法令的部門 Centrelink 獲授權發放各項社會保障計劃的有關津貼 	<ul style="list-style-type: none"> 社區發展、青年及體育部負責制訂政策 社區發展理事會負責管理各項社會保障計劃 	<ul style="list-style-type: none"> 衛生福利及食物局負責制訂政策 社會福利署執行社會保障政策

表10 — 選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度比較(續)

	加拿大	澳洲	新加坡	香港
保障計劃	<ul style="list-style-type: none"> • 高齡保障養老金 • 入息保證補助金 • 津貼 / 遺屬津貼 	<ul style="list-style-type: none"> • 高齡養老金 • 養老金借貸計劃 • 生活津貼 	<ul style="list-style-type: none"> • 公共援助計劃 	<ul style="list-style-type: none"> • 綜合社會保障援助計劃 • 公共福利金
組合模式	<ul style="list-style-type: none"> • 所有計劃都是特定為長者而設 	<ul style="list-style-type: none"> • 除生活津貼外，所有計劃都是特定為長者而設 	<ul style="list-style-type: none"> • 長者是計劃受惠者之一 	<ul style="list-style-type: none"> • 長者是綜援受惠者之一 • 公共福利金特定為長者而設
制度設計原則	<ul style="list-style-type: none"> • 除高齡保障養老金外，所有計劃透過入息審查篩選受助人 	<ul style="list-style-type: none"> • 所有計劃透過入息和資產審查篩選受助人 	<ul style="list-style-type: none"> • 計劃透過入息和資產審查篩選受助人 	<ul style="list-style-type: none"> • 除高額高齡津貼外，所有計劃透過入息和資產審查篩選受助人
領取資格	<ul style="list-style-type: none"> • 年齡 • 居民身份 • 居住在加拿大年數 • 通過入息審查(不適用於高齡保障養老金) 	<ul style="list-style-type: none"> • 年齡 • 居民身份 • 居住在澳洲年數 • 通過入息和資產審查 	<ul style="list-style-type: none"> • 居民身份 • 通過入息和資產審查 • 無依無靠 	<ul style="list-style-type: none"> • 居民身份 • 居住在香港年數 • 通過入息和資產審查(不適用於高額高齡津貼) • 年齡(只適用於普通高齡津貼)

表10 — 選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度比較(續)

	加拿大	澳洲	新加坡	香港
津貼金額	<ul style="list-style-type: none"> • 高齡保障養老金金額隨居住在加拿大時間長短而定 • 其他津貼金額視乎入息多寡而定 	<ul style="list-style-type: none"> • 高齡養老金金額隨申請人的資產和入息多寡而定 • 海外領取高齡養老金隨居於澳洲時間長短而定 	<ul style="list-style-type: none"> • 每個類別獲發劃一金額 	<ul style="list-style-type: none"> • 每個類別獲發劃一金額
領取津貼地點	<ul style="list-style-type: none"> • 只有高齡保障養老金可長期在外地領取 	<ul style="list-style-type: none"> • 只有高齡養老金可長期在外地領取 	<ul style="list-style-type: none"> • 不可在外地領取 	<ul style="list-style-type: none"> • 只有自願回廣東省養老的長者可長期在當地領取綜援
稅項	<ul style="list-style-type: none"> • 只有高齡保障養老金屬須課稅的收入 	<ul style="list-style-type: none"> • 只有高齡養老金屬須課稅的收入 	<ul style="list-style-type: none"> • 屬不須課稅的收入 	<ul style="list-style-type: none"> • 屬不須課稅的收入
增加財政資源策略	<ul style="list-style-type: none"> • 改革加拿大退休金計劃，以分擔社會保障的財政壓力 	<ul style="list-style-type: none"> • 拓展職業性退休保障計劃，令僱主和僱員共同供款 	<ul style="list-style-type: none"> • 建立社區關懷基金，以基金創造收入 	<ul style="list-style-type: none"> • 建立強制性公積金制度，令僱主和僱員共同供款

表10 — 選定地方扶助貧窮長者的社會保障制度比較(續)

	加拿大	澳洲	新加坡	香港
控制社會保障開支策略	<ul style="list-style-type: none"> • 高齡保障養老金變為須課稅的收入，令部分養老金回歸庫房 • 以預扣稅減低對海外領取人的開支 	<ul style="list-style-type: none"> • 提高女性申請人的年齡資格與男性看齊 • 以居住在澳洲時間長短方法減低對海外領取人的開支 	<ul style="list-style-type: none"> • 依靠個人、家庭及社區的資源去扶助貧窮長者，以保持公共援助計劃低領取人數 	<ul style="list-style-type: none"> • 按通縮調低綜援金額 • 提高居港年期規定
政策評估	<ul style="list-style-type: none"> • 未來一段時間會面對財政上升的壓力，但對退休人士的經濟保障和弱勢社群的照顧將出現較少問題 	<ul style="list-style-type: none"> • 拓展職業退休金制度不單可令退休保障制度多元化，長遠亦能減低高齡養老金的開支 	<ul style="list-style-type: none"> • 公共援助計劃是政府提供給不幸人士的最後社會安全網 	<ul style="list-style-type: none"> • 齊鈹教授建議設立一個以公帑支持的養老金計劃和改進強制性公積金計劃

參考資料

加拿大

1. *1998 Changes to the Canada Pension Plan*. (2004) Available from: <http://www.sdc.gc.ca/en/isp/cpp/cppchanges.shtm> [Accessed 17 April 2005].
2. *Budget Info*. (2002) Available from: http://www.fin.gc.ca/budget95/fact/FACT_11e.html [Accessed 7 March 2005].
3. Department of Finance. (1998) *Finance Minister's Statement on the Seniors Benefit*. Available from: <http://www.fin.gc.ca/news98/98071e.html> [Accessed 11 April 2005].
4. Government of Canada. (1996) *The Seniors Benefit: Securing the Future*. Available from: <http://www.fin.gc.ca/budget96> [Accessed 7 March 2005].
5. Human Resources Development Canada. (2002) *Guaranteed Income Supplement*. Quebec, Human Resources Development Canada.
6. *Income Security Programs Information Card*. (2005) Available from: <http://www.sdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/isp/statistics/aprjun05.shtml&hs=ozs> [Accessed 10 April 2005].
7. Office of the Chief Actuary. (2002) *Actuarial Report (5th) on the Old Age Security Program as at 31 December 2000*. Available from: http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_e.aspx?DetailID=500 [Accessed 25 February 2005].
8. *Old Age Security Act*. Available from: <http://laws.justice.gc.ca/en/0-9/index.html> [Accessed 3 March 2005].
9. *Old Age Security Programs*. (2004) Available from: <http://www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/isp/oas/oastoc.shtml&hs=cpr> [Accessed October 2004 to March 2005].
10. *Old Age Security Regulations*. Available from: <http://laws.justice.gc.ca/en/0-9/C.R.C.-c.1246/index.html> [Accessed 3 March 2005].
11. Social Development Canada. (2004a) *The Allowance and the Allowance for the Survivor*. Quebec, Social Development Canada.
12. Social Development Canada. (2004b) *Old Age Security Pension*. Quebec, Social Development Canada.

-
13. Social Development Canada. (2004c) *Are you receiving a pension from the Government of Canada? Do you live outside Canada?* Available from: <http://www.sdc.gc.ca/en/isp/pub/nontax.pdf> [Accessed 11 April 2005].
 14. Social Development Canada. (2005) *2005-2006 Estimates: A Report on Plans and Priorities.* Available from: http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/SDC-DSC/pdf/SDC-DSC_e.pdf [Accessed 4 May 2005].
 15. *The History of Canada's Public Pensions.* (2002) Available from: http://www.civilization.ca/hist/pensions/cpp1sp_e.html [Accessed October 2004 to March 2005].

澳洲

16. *2002-2003 Budget.* Available from: http://www.budget.gov.au/2--3-03/bp5/html/05_BP5Part3.html [Accessed 2 May 2005].
17. Australian Taxation Office. (2005) *The Super Co-contribution is now even bigger and better.* Available from: <http://www.ato.gov.au/content/downloads/NAT10596-03.2005.pdf> [Accessed 12 March 2005].
18. Centrelink. (n.d.) *Information you need to know about your claim for Age Pension.* Available from: [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/ci006_0409/\\$file/ci006_0409en_p.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/ci006_0409/$file/ci006_0409en_p.pdf) [Accessed 14 February 2005].
19. Centrelink. (2004) *Centrelink Information: A Guide to Payments and Services 2004-05.* Available from: [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/pr0045/\\$file/pr004_complete.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/pr0045/$file/pr004_complete.pdf) [Accessed 23 March 2005].
20. *Centrelink.* (2005) Available from: <http://www.centrelink.gov.au/> [Accessed January to April 2005].
21. Department of Social Security. (1971) *History of Pensions and Other Benefits in Australia.* Available from: <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/8E72C4526A94AAEDCA2569DE00296978> [Accessed 28 October 2004].
22. *Income Support for the Retired and the Aged: An Agenda for Reform.* A Report of the Senate Standing Committee on Community Affairs, August 1988.

-
23. *Pension Loans Scheme*. (2005) Available from: [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/fis018_0305/\\$file/fis018_0305en.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/fis018_0305/$file/fis018_0305en.pdf) [Accessed 8 March 2005].
 24. *Remote Area Allowance Payment Rates*. (2005) Available from: [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/co040_0503/\\$file/co040_0503en.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/co040_0503/$file/co040_0503en.pdf) [Accessed 8 March 2005].
 25. *Rent Assistance: Helping you pay your rent*. (2005) Available from: [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/ch010_0310/\\$file/ch010_0309.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/ch010_0310/$file/ch010_0309.pdf) [Accessed 23 March 2005].
 26. *Retirement Payment Rates: Age Pension*. (2005) Available from: [http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/co030_0503/\\$file/co030_0503en.pdf](http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/filestores/co030_0503/$file/co030_0503en.pdf) [Accessed 23 March 2005].
 27. *Social Security Act 1991*. Available from: <http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/301/top.htm> [Accessed 28 October 2004].
 28. *Social Security Payments for the Aged, People with Disabilities and Carers 1909 to 2004 – part 1*. Available from: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/online/aged1.htm> [Accessed October 2004 to March 2005].
 29. *Superannuation Guarantee (Administration) Act 1992*. Available from: <http://scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/95/pdf/SupGuaAdmin1992.pdf> [Accessed 13 April 2005].
 30. *Superannuation Guarantee Rates*. (2005) Available from: <http://www.ato.gov.au/print.asp?doc=/content/10441.htm> [Accessed 12 April 2005].
 31. *What is Superannuation?* (2005). Available from: <http://www.ato.gov.au/super/content.asp?doc=/content/24322018.htm> [Accessed 10 April 2005].

新加坡

32. Central Provident Fund Board. (2005) *Building Our Future*. Available from: http://www.cpf.gov.sg/cpf_info/Benefits/retire/take-charge.pdf [Accessed 12 March 2005].
33. *Central Provident Fund Board*. (2005) Available from: http://www.cpf.gov.sg/cpf_info/home.asp [Accessed October 2004 to April 2005].

-
34. *Community Development Councils*. (2005) Available from: <http://www.cdc.org.sg/services/social.html> [Accessed October 2004 to April 2005].
 35. *Growing Old Graciously*. (2000) Available from: http://www.mcys.gov.sg/MCDSFiles/Resource/Materials/Growing_Old_Graciously_English.pdf [Accessed 11 March 2005].
 36. Khan, Habibulla. (2001) *Social Policy in Singapore: A Confucian Model*. Available from: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37165.pdf> [Accessed 2 May 2005].
 37. Lee, Kuan Yew. (2000) *From Third World to First: The Singapore Story: 1965-2000*. New York, Harper Collins Publishers.
 38. *Maintenance of Parents Act*. Available from: <http://statutes.agc.gov.sg/> [Accessed 11 March 2005].
 39. *Ministry of Community Development, Youth and Sports*. Available from: http://app.mcys.gov.sg/web/home_main.asp [Accessed October 2004 to April 2005].
 40. *People's Association (Community Development Councils) Rules 1997*. Available from: <http://www.pa.gov.sg/aboutpa/PA%20CDCs%20Rules.pdf> [Accessed 11 March 2005].
 41. *Public Assistance*. (2005) Available from: http://app.mcys.gov.sg/web/serv_grant_full.asp?qid=3 [Accessed January to March 2005].
 42. Singapore Department of Statistics. (2004a) *Yearbook of Statistics 2004*. Singapore, Singapore Department of Statistics.
 43. Singapore Department of Statistics. (2004b) *Singapore 2004, Statistical Highlights*. Singapore, Singapore Department of Statistics.
 44. *Social Safety Nets in Singapore*. (2005) Available from: <http://64.233.179.104/search?q=cache:9P2dpMxLmKAJ:app.feedback.gov.sg/data/adm08%255Cc1%255Cp703%255CSDFBGPaper4.doc+social+safety+nets+in+singapore&hl=zh-TW> [Accessed 14 March 2005].
 45. Social Welfare Department. (1951) *Report of the Social Welfare Department 1950*. Singapore, Government Printing Office.
-

-
-
46. *Speech by the Minister of State for Community Development, Youth and Sports at the Committee of Supply, Ministry of Community Development, Youth and Sports on 11 March 2005.* Available from: http://app.mcys.gov.sg/web/corp_speech_story.asp?szMod=corp&szSubMod=speech&qid=1602 [Accessed 18 March 2005].
 47. *Speech by the Prime Minister in Parliament on 19 January 2005: Singapore is Opportunity.* Available from: <http://stars.nhb.gov.sg/data/pdfdoc/2005011903.htm> [Accessed 18 March 2005].
 48. Thomas, P.T. (1976) Public Assistance in Singapore. *The Indian Journal of Social Work*, Vol. XXXVII (3) October, pp.313-330.

香港

49. Chi, Iris. (2004) *Retirement Income Protection in Hong Kong*. Paper presented at the International Conference on Pensions in Asia: Incentives, Compliance and Their Role in Retirement, 23-24 February 2004.
50. Health and Welfare Bureau. (2001) *Financial Support for Older Persons*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for discussion on 9 July 2001. LC Paper No. CB(2)2022/00-01(03).
51. Health, Welfare and Food Bureau. (2004) *Policy Initiatives of Health, Welfare and Food Bureau (HWFB)*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for discussion on 9 January 2004. LC Paper No. CB(2)930/03-04(01).
52. Health, Welfare and Food Bureau. (2005a) *Policy Initiatives of Health, Welfare and Food Bureau (HWFB) for 2005*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for discussion on 20 January 2005. LC Paper No. CB(2)659/04-05(01).
53. Health, Welfare and Food Bureau. (2005b) *Legislative Council Brief: Review of Qualifying Condition for Elderly in Receipt of Comprehensive Social Security Assistance to Live Outside Hong Kong and Absence Limit for Social Security Allowance, and Provision of a Monthly Supplement to Comprehensive Social Security Assistance Recipients Who Are 100% Disabled, or Who Require Constant Attendance and Are Not Living in Institutions*. Available from: <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/english/panels/ws/papers/ws0420cb2-hwfc-24821-58e.pdf> [Accessed 15 April 2005].
54. Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department. (2004) *Comprehensive Social Security Assistance Scheme*. Paper submitted to the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for discussion on 8 November 2004. LC Paper No. CB(2)145/04-05(03).

-
-
55. Health, Welfare and Food Bureau/Social Welfare Department. (2005) *The Seven-year Residence Requirement for Comprehensive Social Security Assistance Scheme*. Paper submitted to the Subcommittee on Review of the Comprehensive Social Security Assistance Scheme of the Panel on Welfare Services of the Legislative Council for information on 8 April 2005. LC Paper No. CB(2)1185/04-05(01).
 56. *Social Security*. (2005) Available from: http://www.info.gov.hk/swd/html_eng/ser_sec/soc_secu/index.html [Accessed January to April 2005].
 57. *Social Welfare*. (2005) Available from: http://www.info.gov.hk/swd/html_eng/cor_info/pubctn/index.html [Accessed 18 March 2005].
 58. Social Welfare Department. (2004) *A Guide to Comprehensive Social Security Assistance*. Available from: http://www.info.gov.hk/swd/html_eng/down_sec/indexoth.html [Accessed 18 March 2005].

其他

59. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2000) *Reforms for an Ageing Society*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
60. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2001) *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
61. *Social Security Programs Throughout the World*. (2005) Available from: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/> [Accessed October 2004 to April 2005].
62. The World Bank. (1994) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York, Oxford University Press.