

( 中文譯本 )

香港中區昃臣道 8 號立法會大樓  
立法會內務委員會秘書處  
內務委員會秘書  
甘伍麗文女士

甘伍麗文女士：

**研究有關減貧事宜小組委員會  
《長者貧窮》報告**

立法會內務委員會主席於二〇〇七年六月八日致財政司司長的來信收悉。來信夾附了內務委員會下成立的研究有關減貧事宜小組委員會（小組委員會）有關《長者貧窮》的報告。報告已轉交勞工及福利局統籌整體回應。

政府致力照顧有需要的長者，制訂各項措施針對他們在經濟、醫療、房屋及其他支援和社區需要。相關的政策局和部門一直與小組委員會緊密合作，並分別在二零零七年五月十四日，五月二十八日及六月十八日的會議上討論報告內的建議。前衛生福利及食物局局長亦在二零零七年六月二十七日的動議辯論上就有關建議作出了重點回應。

我們聯同相關政策局和部門考慮了報告的建議，現附上政府的回應（中、英文版本）供議員參考。政府會繼續探討如何能進一步改善我們對有需要長者的支援。

勞工及福利局局長

( 黃婉玲 代行 )

連附件

二零零七年七月三十一日

副本抄送：

食物及衛生局局長

運輸及房屋局局長

財經事務及庫務局局長

立法會內務委員會研究有關減貧事宜小組委員會秘書

立法會內務委員會研究有關減貧事宜小組委員會  
《長者貧窮》報告  
政府對報告建議的回應

本文件列出政府對立法會內務委員會研究有關減貧事宜小組委員會《長者貧窮》報告內的建議的回應。

向長者提供的財政援助

**建議(a)：全面檢討綜合社會保障援助(綜援)計劃及公共福利金計劃下發放的每月津貼是否足夠，以確保該等津貼足以讓長者受助中應付基本生活所需**

2. 政府每年都會按照社會保障援助物價指數(社援物價指數)的變動來調整綜援標準金額及公共福利金，以顧及物價的變動。這機制能有效地定期調整綜援標準金額及公共福利金，以維持金額的購買力。

3. 綜援受助長者所獲發的標準金額較其他類別受助人為高。他們亦享有多項特別津貼及補助金，例如眼鏡、假牙、搬遷費用、往來醫院／診所的交通費、醫生建議的膳食及器材、長期個案補助金及殮葬費。透過向綜援受助長者發放較高的標準金額，以及發放特別津貼及補助金，我們相信現有的綜援金額足以讓這些長者應付他們的基本及特別需要。根據二零零七年二月起修訂的綜援金額，一名單身長者平均每月綜援金額估計為 3,740 元。

4. 截至二零零七年五月底，共有 187 075 名 60 歲或以上的長者領取綜援。在二零零六至零七年度，政府用於綜援長者個案的開支為 83 億元。

**建議(b)：檢討在公共福利金計劃下申領高齡津貼的資格準則，包括延長每年的離港期限和提高資產限額**

離港期限

5. 高齡津貼的居港規定旨在確保與香港有緊密聯繫的香港居民才可享受有無須供款的福利。

6. 自二零零五年十月一日起，我們已把公共福利金計劃的每年離港寬限，由 180 天放寬至 240 天。有關措施可讓受惠人有更多時間在香港以外的地方旅遊、探訪親友或短期居住，而另一方面則可確保公帑用於把香港視作永久居住地的香港居民。

### 資產限額

7. 在公共福利金計劃下，只有發給 65 至 69 歲長者的普通高齡津貼設有資產審查。現時申領普通高齡津貼的資產限額，單身人士為 169,000 元，而已婚者則為 254,000 元。由於高齡津貼計劃無須供款，全數由政府的一般收入支付，我們必須確保公帑用在最有需要的市民身上。

### **建議(c)：把綜援養老計劃的適用範圍擴大至港外所有地方**

8. 目前，綜援長者廣東及福建省養老計劃只涵蓋粵、閩兩省，原因是這兩個省份為絕大多數綜援長者的原居地，佔綜援長者總人數約 95%。我們相信現行計劃已照顧絕大多數綜援長者的需要。

9. 鑑於將綜援長者廣東及福建省養老計劃擴展至全球各地，在行政和監管海外受助人是否持續符合領取資格方面，均會有實際困難，加上擴展計劃會對財政造成重大影響，我們不支持把計劃全面擴展至世界各地。

### **建議(d)：檢討和放寬長者須以家庭為單位申請綜援的規定**

10. 在綜援計劃下，任何人士(包括長者)如與家人同住，便須以家庭為單位提出申請。在決定一個家庭是否符合資格領取綜援時，當局會一併計算所有家庭成員的收入和資產總值。規定與家人同住的申請人必須以家庭為單位申請綜援是符合綜援計劃的政策目標，即由公帑支付的經濟援助應給予最需要的人士。這項規定同時鼓勵家庭成員互相扶持，並防止有人濫用綜援，推卸照顧家庭成員的責任。

11. 在特殊情況下，有些個案可獲特別考慮，如理由充分，可獲豁免以家庭為單位提出申請的規定。

### 向長者提供的醫療服務

### **建議(e)：簡化醫療收費減免的申請程序，以及把收費減免的適用範圍延展至中醫診症和藥費**

12. 長者是醫療收費減免機制下其中一個主要受惠羣體。在二零零六至零七年度首十個月，年長病人獲減免的醫療收費金額達 1.866 億元，佔同期獲減免收費總額的 45.6%。為使年長病人更易受惠於醫療收費減免機制，我們已在過去數年實施多項改善措施，包括把沒有接受綜援而需要經常使用醫療服務的年長病人獲批有限期收費減免的最長有效期，由六個月延長至 12 個月。

13. 現時公營中醫診所採用三方伙伴協作模式，由醫院管理局與非政府機構和本地大學合作在每間中醫診所提供服務。非政府機構負責管理診所，並須為綜援受助人提供收費豁免。至於沒有領取綜援的低收入長者，我們鼓勵非政府機構為他們提供協助。現時亦有多間非政府機構營辦其他中醫診所，提供免費或低廉的中醫服務。

**建議(f)：考慮以半價收費在公營醫院和診所向所有長者提供醫療**

14. 現時公立醫療服務由政府大幅資助，平均補貼率高達 95%，收費相當廉宜，綜援人士更可獲收費豁免。故此，有經濟能力的人，不分年齡，均應繳付他們負擔得來的醫療費用。進一步減低收費，無助於改善醫療服務質素。我們認為，更有效的做法是針對經濟上有困難的病人提供所需援助，這可以更有效運用公共資源，因此現時並無意為所有長者提供半價優惠，不過我們會研究如何進一步紓緩有需要的長者及病人在醫療費用方面的負擔。

**建議(g)：加快在全港 18 個地區設立公營中醫診所及牙科診所，特別是在長者人口比例較高的地區設立此類診所，；及  
建議(h)：考慮在全港 18 個地區尚未設立有關中醫診所及牙科診所前，資助長者接受私人執業註冊中醫及牙醫的診治**

15. 自二零零三年年底以來，我們已分別在觀塘、葵青、元朗、屯門、西貢、荃灣、中西區、大埔及灣仔區設立共九間中醫診所。我們正積極計劃再增設五間中醫診所，有關的撥款建議已在立法會財務委員會 2007 年 6 月 22 日的會議上獲得通過。我們預計在 2008 年年中之前開設其中三間診所，以及在 2009 年年初之前開設其餘兩間。新診所位於長者人口比例較高的地區，即東區、沙田、深水埗、黃大仙及北區。至於設於其餘各區的四間中醫診所，我們會因應人口(包括長者)的需要，繼續物色合適的選址。

16. 政府的政策是通過促進口腔衛生和提高市民對口腔健康的認識，改善市民的口腔健康狀況。牙科治療服務主要由私營市場和非政府機構提供。

17. 現時，有 11 間政府牙科診所提供免費的緊急牙科服務。此外，七間公立醫院的醫院牙科部為住院病人和有特別需要的人士提供專門的口腔健康護理服務。現時，11 間政府牙科診所提供緊急牙科服務方面的平均使用率約為 85%。政府沒有計劃擴展公共牙科服務。

18. 領取綜援的長者可申領牙科治療費用津貼，以支付牙科治療的實際開支，而津貼設有上限。二零零五至零六年度獲批的牙科津貼額約為 1,500 萬元。

**建議(i): 檢討公共醫護服務(除推行自動電話預約系統外，亦提供人手操作的電話預約服務，以及為未經預約的年長病人預留若干數目的診症時段)，以確保長者病人能獲得適時治理**

19. 醫院管理局(醫管局)轄下的普通科門診診所主要為低收入人士及弱勢社羣包括長期病患者及貧困體弱的長者提供服務。因此，使有需要的病人(尤其是長者)更方便獲得普通科門診服務，是醫管局為改善普通科門診服務而持續推行的措施之一。自二零零六年十月以來，為改善診所排隊輪候及擠迫的情況，醫管局於其轄下的普通科門診診所設立自動電話預約系統，以及改善長期病患者(多為長者)的診症排期安排。為此，醫管局已加強向長者病人推廣使用電話預約服務，以及改進預約系統令長者能更方便地使用。至於有特別需要或在使用電話預約服務時有確切困難的長者病人，診所內亦已設立支援櫃台及指派特定職員，為個別病人提供適當協助。

20. 在考慮不同改進措施時，醫管局已考慮過加設人手操作電話預約服務和再次讓長者病人到診所輪籌的建議。然而，有關建議實際上很可能延長每次電話預約所需的時間，令使用者更難接通電話以致使用人士更加難接通系統。加設人手操作電話預約服務亦須對現行系統作出重大修改，並會對普通科門診的資源及人手構成重大影響。另一方面，在推行電話預約服務的同時又容許病人排隊輪籌，會令診所門外長龍重新出現。把籌額同時分配給電話預約及排隊輪候的病人，亦會使有需要的病人更加難以取得診症時段。為更方便長者病人獲得普通科門診服務，醫管局正計劃在特定診所試行設立長者預約專線，並預留電話預約籌額予長者。

## 向長者提供的護理和支援服務

**建議(j)：制訂全面的長遠護理政策、確立機制，規劃為長者提供的護理服務，以及檢討安老服務統一評估機制**

21. “積極樂頤年”、“社區安老”、“持續照顧”，以及“集中資源協助亟需援助的長者”是政府安老政策的基本原則。為改善長者的生活質素，我們提倡積極樂頤年。我們為有需要的長者提供無須供款的社會保障，為他們提供經濟援助，以及一系列由政府大幅資助的服務。為協助長者社區安老，我們為社區內的長者提供受資助的家居為本和中心為本的社區照顧服務；至於有長期護理需要而未能在家獲得充分照顧的長者，我們則向他們提供受資助的住宿照顧服務。

22. 為確保公共資源集中用於亟需援助的長者身上，並提高統一性及透明度，我們在徵詢各持份者的意見後，推出了以國際認可評估工具“Minimum Data Set-Home Care”為本的統一評估機制，用以評估擬申請受資助長期護理服務的長者，是否真正有長期護理需要。在評估長者的體格和長期護理需要方面，統一評估機制是經驗證的一個有效的方法。

**建議(k)：在地區層面為長者發展以社區為本的醫護服務**

23. 醫管局轄下的社區老人評估小組和社康護士、衛生署的長者健康中心和長者健康外展隊，以及非政府機構在政府資助下營辦的到戶社區照顧服務和日間護理服務，均是本港的長者社區護理服務的重要元素。此外，私家醫生亦是長者社區基層醫護服務的重要提供者。

**建議(l)：向照顧年長家庭成員的家庭提供更多稅務優惠**

24. 為鼓勵家庭供養父母或祖父母，現時納稅人供養每名 60 歲或以上，或不足 60 歲但傷殘的父母或祖父母，可獲得 3 萬元免稅額；如納稅人與受養人同住，更可獲得額外 3 萬元免稅額。若受養人居於安老院，納稅人則可扣除長者住宿照顧的開支，上限為 6 萬元（但納稅人不可同時就此名受養人獲得上述供養父母或祖父母的免稅額）。此外，供養 55 至 59 歲父母或祖父母的納稅人，亦可就每名受養人獲得 15,000 元的免稅額，同住者更可獲得額外 15,000 元的免稅額。

25. 上述的稅務寬減措施相信有助長者獲得更多的家庭支援，並可減輕納稅人在供養父母/祖父母方面的經濟負擔。政府會因應社會需要不時檢討有關的措施。

**建議(m):** 加強長者的日間護理支援服務，以及向長者提供直接資助；以及

**建議(n):** 在完成安老服務統一評估機制檢討前，加快提供資助安老院舍宿位，把輪候時間縮短至少於一年，以及增加私營安老院舍宿位的資助額

26. 政府在過去十多年已為長者服務投放大量資源。受資助安老宿位數目已增加 60%，由一九九七年的 16 000 個增至現時的 26 000 個。在未來兩年，我們會額外增加 800 個資助安老宿位。此外，我們亦不斷改善受資助安老宿位服務，提供持續照顧，並會繼續提升安老院舍的質素。而社區照顧和支援服務亦予以加強。

27. 二零零七至零八年度，政府提供安老服務(公共房屋和公共醫療服務除外)的預算開支為 32.5 億元，較二零零六至零七年度增加 5.5%。值得注意的是，政府已於二零零七至零八年度增撥 1.5 億元，用以加強長者照顧及支援服務，其中包括加大力度接觸獨居長者和隱閉長者(3,800 萬元)、加強對離開醫院長者的支援(9,600 萬元)，以及在新的特建院舍增加受資助安老宿位的數目(1,600 萬元)。我們會繼續監察安老服務的需求並在有需要時進一步提升有關服務。

### 向長者提供的院舍護理服務

**建議(o):**向長者提供直接資助，並容許他們選擇最切合其需要的住宿院舍

28. 面對人口日益高齡化，任何安老服務都必須建基於一個可持續的融資模式。單靠不斷增加提供資助社區照顧及院舍服務，不足以應付不同背景的長者的不同需要。我們會繼續推廣個人、家庭和社會共同承擔責任，以滿足長者的需要，並鼓勵公營及私營安老服務均衡發展，令長者可以在提供不同服務的優質自負盈虧及私營院舍宿位方面有更多選擇。我們會與安老事務委員會繼續研究有效方法，應付人口高齡化所帶來的挑戰，包括考慮如何進一步有效運用資源以協助最有需要的長者、如何使長者在優質院舍宿位方面有更多選擇，以及如何根據醫療融資研究的發展及結果，為長期護理服務制訂可持續的融資、分擔成本及分配資助模式。



## 長者的住屋需要

### **建議(p)：按虐老個案受害人的需要，向他們提供公屋單位**

29. 香港房屋委員會(房委會)體恤受家庭問題困擾的長者的處境，會按他們的實際需要，靈活而迅速地為他們提供住屋方面的協助。

30. 居於公屋的長者租戶，如證實家庭成員之間存在嚴重且根深蒂固的不和，或具有其他值得體恤的理由，並獲社會福利署(下稱「社署」)推薦，房屋署會安排分戶。倘原住戶和分拆住戶兩者均分別通過全面經濟狀況評審和無擁有住宅物業的規定，他們會獲配多一個公屋單位分開居住。

31. 如有受虐長者的個案，房屋署可根據體恤安置政策，在社署推薦下，為有真正及逼切的房屋需要的有關人士(無論是居於公屋或私人樓宇)編配公屋單位。一般來說，有關人士須符合適用於公屋輪候冊申請人的資格準則，包括通過全面經濟狀況評審和無擁有住宅物業的規定，並符合七年居港規定。但社署可按個別個案的情況，推薦豁免部分或全部資格準則。社署會按個別個案的需要作出推薦。房屋署會根據推薦，編配合適的單位。視乎個別個案的需要，房屋署可在短至十天內編配單位。

### **建議(q)：檢討“新市樂天倫”優先配屋計劃下的配屋安排，並優先配屋予有長者成員的家庭**

32. 為鼓勵年青家庭照顧年長父母或親屬，房委會早於一九八二年和一九九零年分別推行「家有長者優先配屋計劃」和「新市樂天倫優先配屋計劃」(現稱「天倫樂優先配屋計劃」)，合資格申請人可分別提前最多三年及兩年獲得配屋，並在選擇地區和編配單位上獲得優待。「家有長者優先配屋計劃」的申請人可選擇任何地區(包括市區)的單位，而「天倫樂優先配屋計劃」的申請人可獲配兩個位於新界區的另一屋邨內的單位。

33. 房委會於二零零七年五月通過進一步優化上述兩個配屋計劃，把申請人的最低輪候時間，由兩年減至 18 個月。此外，「天倫樂優先配屋計劃」的選擇地區範圍亦擴大，申請人過去只可選擇新界區的單位，現已可以選擇除市區外任何地區的單位。房委會會繼續密切留意長者的住屋需求，適時地檢討長者的配屋安排。

### **建議(r)：興建更多特別為有需要長者而設的公屋單位**

34. 自二零零一年起，房委會所有新建公屋單位都是獨立單位，並會密切審視新公屋樓宇的單位組合，配合長者對小型單位的需求。在二零零七/零八至二零一一/一二的五年間，房委會將興建約 77 500 個公屋單位，當中有 17 230 個(22%)是適合編配給 1/2 人家庭的小型單位。此外，房委會在二零零一年起把共用廚房和廁所設施的一人公屋單位逐步改建為一般獨立單位。自二零零六年起，房委會亦逐步把空置率偏高的「長者住屋」(大部份為共用廚/廁的單位)，改建為獨立單位。

35. 為體現「居家安老」理念，房委會自二零零二年起，在新公屋樓宇採用無障礙通用設計。房委會充份考慮到屋邨的設計、單位的內部佈局、樓宇設備、屋邨設施和其他設計上的因素，務求年老或身患殘疾的居民，可以在安全通達的居住環境下，留在現居單位和熟悉的環境「原居安老」。房委會興建公屋時，亦會採用更完善的小單位設計，有效地善用空間，提供更佳的採光及曬晾設施，方便長者。

### **建議(s)：向私人發展商提供誘因，以鼓勵他們為長者興建住屋**

36. 根據重新定位的房屋政策，政府的角色是為沒有能力租住私人樓宇的家庭(包括長者)提供租住公屋，並應盡量退出其他房屋資助計劃，把干預市場的程度減至最低。因此，從房屋政策角度考慮，我們沒有計劃向私人發展商提供誘因興建長者屋邨。事實上，目前已有不同的計劃，協助有需要的長者盡快取得租住公共房屋援助。

### **長者的退休保障**

### **建議(t)：檢討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低銷長期服務金或遣散費款額的安排**

37. 在強積金制度實施之前，法例已容許僱主以他們在註冊退休計劃中作出供款所產生的累算權益，對沖遣散費或長期服務金。強積金制度容許僱主將這項沿用已久的抵銷程序，延伸至強積金計劃，是經過廣泛諮詢後各方努力達致的成果。取消對沖安排會為僱主帶來顯著的成本影響，對僱主(尤其是佔全港商業機構 98% 以上的中小企)影響深遠。檢討強積金制度下的對沖機制

是一個複雜的課題，需要勞資雙方的同心支持，惟目前各方在此問題上仍未有一致的意見，因此政府沒有計劃檢討對沖機制。

## 長者的經濟保障

### **建議(u): 考慮為長者提供全民退休保障**

38. 在香港，長者的退休保障建基於三大支柱，即綜援計劃及高齡津貼、強制性公積金(強積金)計劃及自願性私人儲蓄。當局亦已建立龐大的安全網，在醫療及房屋政策方面，為長者提供特別照顧及大量補貼服務。此外，長者在交通上亦享有各項優惠。

39. 當局現正進行“香港退休保障的三根支柱的可持續性研究”，預計於二零零七年完成。當局會考慮有關研究的結果，然後決定如何跟進。

### **建議(v): 制定加強長者經濟保障的措施，包括放寬自置舊樓的長者申請公屋的資格準則，以及研究“逆向按揭”的可行性**

40. 根據現行政策，由申請直至獲配公屋及簽訂租約期間，所有公屋輪候冊的申請人及其家庭成員，均不得擁有或與人共同擁有任何住宅樓宇。不過，為了幫助長者業主解決住屋問題，房委會已推出特惠安排，行使彈性，讓有需要的長者業主可透過社會福利署推薦「體恤安置」，以暫准租用形式入住「長者住屋」或暫准租用設有獨立廚廁的公屋單位。只要長者業主符合全面經濟狀況評審，且為擁有並居於破舊而沒有升降機的私人樓宇 10 年或以上，而申請人及與他們同住的家庭成員均已屆 60 歲或以上，均可透過此項安排暫時入住公屋。

41. 上述特惠安排可在維護公屋資源的合理分配的前提下，使居住於私人樓宇的長者業主，在遇到真正的居住困難時，能夠獲得公共房屋的援助。

42. 逆按揭產品在人口老化的社會中一般來說應有其市場需求。但以本港的情況而言，可能對逆按揭有興趣的長者所持有的物業多屬高齡舊樓，其抵押價值相對較低；再者，因港人平均壽命約 80 歲，若以 60 歲作為計劃生效起點，逆按揭年期屬偏長，令逆按揭產品每月提供予長者的款項有限。由此可見，以純商業基礎設計的逆按揭產品對本地長者吸引力應該不大。

## 在社會提倡積極健康的老年生活

### **建議(w)：加強向公眾推廣“社區安老”的概念和終身學習**

43. 衛生福利及食物局和安老事務委員會於二零零六年十一月合辦了一個研討會，邀請海外及本地專家參與，一起就如何進一步推廣“居家安老”交換意見。公立醫院的前線醫務社會工作者及長者服務機構職員將繼續向長者及護老者推廣“居家安老”的概念。長者中心及到戶家居照顧服務隊所提供的護老者支援服務亦有助推廣和促進“居家安老”。

### **建議(x)：向有需要的長者提供交通津貼，以鼓勵他們參與社區活動**

44. 政府一直鼓勵各公共交通營辦商為長者提供票價優惠，現時主要的公共交通營辦商已為長者提供半價或約半價的票價優惠，以及其他類型的長者優惠。政府會繼續鼓勵公共交通營辦商因應其營運狀況及社會情況，檢討他們的長者票價優惠措施。

### **建議(y)：制訂具體措施提升長者融入社會的能力，並消除長者使用資訊科技時面對的技術困難，包括令自動櫃員機的操作更簡易**

45. 當局在二零零七至零八年度已額外預留 3,800 萬元，為現有的長者中心增加人手，以加強其外展和支援服務，協助獨居及隱閉長者。當長者中心接觸到獨居及隱閉長者後，會與他們建立互信，幫助他們脫離孤寂的生活，確定他們的需要，以及為他們提供所需支援和服務。鑑於人口邁向高齡化，政府會留意長者在生活各方面的所需，並在各政策上作出配合鼓勵長者融入社會。