

香港社會服務聯會

對「檢討高齡津貼」的意見

(向立法會福利事務委員會提交的意見書 10/12/2007)

前言

1. 由於長者貧窮問題及政府財政出現大量盈餘，最近社會上不斷有聲音要求政府提高「高齡津貼」(生果金)金額，本文闡述社聯對檢討「高齡津貼」的意見。

長者貧窮問題日趨嚴重

2. 香港人口高齡化，而長者貧窮問題持續惡化。社聯分析政府統計處 2006 年中期人口統計調查的數據後，發現 65 歲或以上的貧窮長者¹在過去 20 年不斷增加。

65 歲或以上長者居住於低收入住戶的比率及數目：

	比率	人數
1986	22.5%	87,805
1991	29.5%	133,613
1996	32.0%	190,232
2001	37.9%	257,336
2006	40.1%	307,455

3. 上表可見居住於低收入住戶的長者比率上升至四成 (40.1 %)，情況不容忽視。

為長者提供的財政支援不足

4. 現時為長者提供的財政支援有限，政府曾根據世界銀行的“三支柱”模式 (three-pillar model)，審視為長者提供的財政支援措施²：

支柱	現有措施
(一) 預防和紓緩貧困的強制性公共計劃	- 綜援及(在有限程度上)高齡津貼
(二) 維持退休收入的私人管理強制性退休計劃	- 強積金
(三) 補助前兩者的自願存款年金計劃	- /

¹ 貧窮長者是指 65 歲以上居住於低收入住戶的長者。低收入住戶的定義為按不同住戶人數劃分，收入少於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶。

² 立法會文件《為長者提供財政支援》CB(2)2022/00-01(03)號文件 9/7/01

5. 然而這些措施有很多不足處，未能照顧有需要的長者，以綜援為例，有以家庭為單位申請綜援的限制；強積金方面，除了需要 30-40 年才會全面發揮作用外，這一代的長者並無參加強積金計劃，未能從中受惠，而非就業的人口（例如家庭主婦）及低收入者同樣不能受惠。
6. 另一方面，在貧窮問題嚴重的情況下，許多中年人無力供養父母，亦有長者因為各種原因（如怕被標籤）而未有申領綜援，只好倚賴數百元的生果金過活。社聯近期完成的《香港拾荒長者研究》就發現超過三成（33.3%）³的拾荒長者是為維持生計而拾荒而他們當中一半（50%）是與子女同住的，數據反映了很多清貧家庭的實況。

「高齡津貼」的成立及現況

7. 「高齡津貼」成立於 70 年代初期，當時名為老弱津貼，1977 才易名為高齡津貼，津貼額根據單身人士一半公援金額訂定。政府於 1987 年將「高齡津貼」擴大至 65 至 69 歲長者，但申領人需通過入息及資產審查。⁴
8. 根據立法會文件《香港向有需要人士發放津貼或財政援助的基準》，當初釐訂「高齡津貼」水平為單身公援金一半，是「當局並沒有掌握任何資料，清楚知道傷殘老弱需要多少金錢資助，才可獲得與並非傷殘老弱者相若的生活水平。」⁵結果傷殘津貼的金額定於相等於單身人士的全額公援，而高齡津貼則等於半額公援。政府其後於 1988 年為 70 歲或以上的長者提供較高金額的高齡津貼（「高額高齡津貼」）。1993 年，綜援取代公共援助計劃後，「高齡津貼」按社援物價指數調整，但有關金額於 2003、2005 及 2006 年的周年調節中被凍結。
9. 根據上述文件，政府成立「高齡津貼」是當時並沒有全面的退休金和中央公積金計劃，所以「期望以高齡津貼作為長者的主要收入來源。高齡津貼旨在協助長者相對獨立於社會，並減輕家庭在照顧年長家庭成員方面的負擔。」⁶儘管如此，高齡津貼其後漸被確認為回饋長者對社會作出貢獻的表示，它被稱為「生果金」是最好的反映。

對長者財政支援的建議

10. 近期關於生果金水平的討論，反映了公眾對現時長者貧窮及政府對長者財政支援不足的關注。面對長者貧窮持續惡化及為實現政府「老有所養」的政策方向，我們建議政府提供更全面的經濟支援，令長者有尊嚴地生活。主要建議如下：

³ 大部分其他拾荒長者表示拾荒的目的為幫補生計

⁴ 立法會秘書處，2005 年，《香港向有需要人士發放津貼或財政援助的基準》。

⁵ 同上，第 2.3.3 - 2.3.6 段

⁶ 同上，第 2.3.5 段

10.1 應制訂一個多層式的制度，為長者提供多方援手及較全面的保障。政府應儘快公布由中央政策組進行有關退休保障研究的結果，並廣徵民意，為長者提供適切的保障。

10.2 現金援助

i) 設立全民退休保障

透過社會融資為全港所有長者提供全民退休保障計劃，為所有長者，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基本的經濟保障。此舉可讓長者享有足夠的經濟安全感，避免長者陷入貧窮，而政府亦可預早為人口高齡化作出準備，避免日後大幅增加政府在長者綜援上的開支。

ii) 改善綜援制度

隨著整體貧窮率（2006 年為 22.6%）的上升及其他各種因素如中年低學歷人士就業困難及收入不穩定，長者得到家人在經濟上的支援越來越減退，政府應改變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，同時避免長者為申請綜援而搬離子女居所，進而削弱對長者的支援。此外，我們亦建議將綜援長者受助人士的資產上限提高（例如由 34,000 元提高至 68,000 元）。

iii) 改善「高齡津貼」制度

對於許多貧困及低收入家庭的長者，高齡津貼變相成為長者的退休金及主要的收入。在未設立全民退休保障之前，我們建議政府取消對 65-69 歲申請人的資產及入息審查及放寬離港限制。

對於高齡津貼的水平，由於有關金額由 1993 年起只按通脹率調整，未有考慮經濟增長的因素，而有關水平亦已低於健全人士綜援標準金額的一半，即原本設立高齡津貼的參考水平，所以我們認為政府應積極研究作出實質調整。

10.3 其他與經濟有關的支援

於現金支援外，政府應著實研究以下的支援，以便為長者提供更全面的老年保障

i) 減免醫療收費

我們建議所有 65 歲以上的長者一律半費使用各種公共醫療服務。

ii) 建立第二安全網

建立多層次的援助措施（第二安全網），幫助只需要有限度援助但未有領取綜援的長者。措施可在現有的公屋租金援助及公立醫院收費減免制度上，增加以下項目，包括 (i) 食物津貼（因清貧長者大多高度壓縮食物開支，用以支付其他開支，以致做成營養不良，所以政府可考慮給有需要長者食物津貼。）；(ii) 為居住私人房屋的清貧長者提供租金津貼；(iii) 交通津貼等。