

政府總部
勞工及福利局局長
香港金鐘添美道 2 號
政府總部西翼十樓



SECRETARY FOR
LABOUR AND WELFARE
GOVERNMENT SECRETARIAT
10th Floor, West Wing, Central Government Offices
2 Tim Mei Avenue, Admiralty, Hong Kong

本函檔號 Our Ref.: LWB CR 1/5131/12
來函檔號 Your Ref.:

電話 Telephone: 2810 2318
傳真 Fax: 2537 3539

香港中區
立法會道 1 號
立法會綜合大樓 2 樓
立法會福利事務委員會
主席

主席：

福利事務委員會
要求安排特別會議討論「長者生活津貼」

政府對落實措施以幫助有經濟需要的長者極為重視。正如閣下已知悉，行政長官於二零一二年七月十六日的立法會答問大會上宣布，政府會增設「長者生活津貼」，給予本港 65 歲或以上有需要的長者經濟援助，而津貼金額將會定為每月 2,200 元。

長者生活津貼是一項重要的扶貧措施，目的是補助 65 歲或以上有需要長者的生活開支，超過 40 萬名有需要的長者會受惠，而長者及社會普遍亦促請政府早日落實新津貼。在過去數星期，我主動接觸每一位立法會議員介紹這項措施，並已向福利事務委員會提交文件解釋詳情（文件副本隨函夾附）。

現在委員會已開始運作，我希望先正式諮詢各委員對這項措施的意見，然後在二零一二年十月二十六日向財務委員會申請撥款。我希望委員會能舉行一次特別會議，盡早討論當局的建議。如你亦認同此舉符合公眾利益，我懇請秘書處作出安排。

社會福利署已盡最大努力壓縮實施時間表。財務委員會如於本月批准撥款，長者生活津貼最早可於二零一三年三月實施，讓數十萬有需要的長者得到即時紓緩。建議要順利落實，有賴各位議員支持。



勞工及福利局局長張建宗

二零一二年十月十六日

副本送：

立法會主席

行政署長

社會福利署署長

立法會福利事務委員會

長者生活津貼

目的

行政長官於二零一二年七月十六日公布推出長者生活津貼。本文件向委員闡述此措施的詳細規定和實施計劃。

背景

2. 一直以來，我們鼓勵自力更生，個人可透過儲蓄、投資和保險計劃，為自己的退休生活作準備，在需要時由家人給予後盾支援。政府旨在鞏固而非替代他們的角色。政府已成立強制性公積金(下稱「強積金」)制度，協助就業人口累積退休儲蓄，並且設立了公共福利金計劃，推出了高齡津貼(和為嚴重殘疾人士而設的傷殘津貼)，讓長者享有若干財政獨立能力。當個人及其家庭均力有不逮時，綜合社會保障援助(下稱「綜援」)會提供援助。綜援計劃及公共福利金計劃的詳情載於附件A。

長者生活津貼的定位

3. 行政長官在參選政綱中承諾：「在現行高齡津貼(生果金)計劃的基礎上，增設一項特惠生果金，為有需要的長者，經簡單的收入及資產申報後，每月提供約雙倍(\$2,200)的津貼。」。行政長官其後於二零一二年七月十六日的立法會答問大會上宣布，政府會增設名為「長者生活津貼」的經濟援助，給本港 65 歲或以上需要經濟支援的長者，該津貼定額為每月 2,200 元(公布載於附件B)。

4. 由於「長者生活津貼」的目的是為補助 65 歲或以上有需要長者的生活開支，並非讓他們完全賴以為生，因此須與綜援區分；儘管長者生活津貼因其性質屬於應付特殊需要，因而被納入公共福利金計劃，但它與傷殘津貼和高齡津貼並不同——傷殘津貼專為殘疾人士而設，不論年齡和經濟狀況；高齡津貼無需經濟狀況審查的部份(即高額高齡津貼)，則會繼續向 70 歲或以上長者提供。

5. 推行任何新措施都要顧及其政策目標、長遠影響和可持續性。長者生活津貼旨在扶貧，因此申請人必須符合入息及資產規定。另一方面，我們需考慮到人口高齡化會對本港福利和醫療系統構成重擔，也會削弱經濟增長潛力，嚴厲考驗日後公共財政的可持續性。預料勞動人口將於二零二零年左右開始減少，納稅人口亦可能隨之減少；而 65 歲或以上長者人口將會同時急升，由現時的 98 萬人¹增加至二零三一年的 216 萬人，到二零四一年會進一步增至 256 萬人，佔屆時香港總人口 30%。期間，本港的老年撫養比率和經濟撫養比率也會飆升²。如長者生活津貼不考慮申請人的經濟狀況而全面發放給所有長者，其開支對公共財政造成的負擔，定將隨時間而激增。長者生活津貼開支相應增加，可能會令政府為應付人口高齡化的其他開支，包括與福利有關的開支受壓。由此可見，長者生活津貼須設有入息及資產規定的客觀機制以識別真正有需要的人士，以確保有限的政府資源能聚焦幫助他們。與此同時，政府也需要研究如何改善香港的退休保障制度(包括其他供款性質支柱)，以確保公共財政長遠保持穩健。

¹ 二零一二年年中臨時數字。

² 本港的老年撫養比率(即 65 歲或以上人口數目相對每千名 15-64 歲人口數目的比率)將急升，由二零一二年的 183 升至二零四一年的 497。經濟撫養比率(用於量度勞動人口負擔整體人口的情況，定義為非從事經濟活動人口數目相對每千名從事經濟活動人口數目的比率)在二零一二年(871)至二零二九年(1 140)之間亦將飆升 31%，主要是人口高齡化所致。(資料來源：《香港人口推算 2012-2041》；以及《二零一零年至二零二九年香港勞動人口推算》)

長者生活津貼的主要特點

(A) 不得享用雙重福利

6. 政府的既定政策，是即使申請人符合資格申領多於一項的社會保障福利，也只可申領綜援、高齡津貼或傷殘津貼其中一項。這項政策旨在避免同時向同一人發放雙重福利，並有助確保社會保障制度的持續性。長者生活津貼是一項新的經濟援助，與現有的經濟援助並行，而各類援助又是為不同受惠人而設，因此「不得享用雙重福利」的規定亦應適用。換言之，長者生活津貼受惠人不能同時領取綜援、高齡津貼或傷殘津貼。

(B) 與普通高齡津貼的申請資格看齊

7. 政府致力加強對有需要長者的支援，而由於社會上普遍期待長者生活津貼的申請資格要傾向寬鬆及簡單，我們經深思熟慮後，決定採用長者熟悉，而又行之有效的普通高齡津貼申請資格。換言之，長者生活津貼的申請人必須：

(a) 年滿 65 歲；

(b) 已成為香港居民最少七年，並在緊接申請日前連續居港最少一年(有 56 天的寬限期) (即「連續居港一年規定」)；以及

(c) 符合入息及資產規定。正如載於附件 B的行政長官公布所述，即是與普通高齡津貼的限額看齊。

(C) 與高齡津貼和傷殘津貼的領款期間居港規定相同

8. 公共福利金的居港規定讓各種不同背景和有不同外遊需要的公共福利金受惠人(尤其是高齡津貼受惠人)享有相當大自由度，因各種理由離港。在二零一一年，我們進一步放寬了公共福利金的離港寬限，受惠人如在付款年度內居港不少於 60 天，便可領取全年津貼。這些規定亦應適用於長者生活津貼。

(D) 每年調整津貼金額以及入息及資產限額

9. 按照行政長官參選政綱所述，長者生活津貼初始金額定為每月 2,200 元。為維持該津貼的購買力，金額將根據社會保障援助物價指數每年調整，即採用高齡津貼、傷殘津貼和綜援標準金額的既定調整機制。另外，長者生活津貼的入息及資產限額，也會根據既定機制每年調整。

(E) 簡單的申請手續

10. 由於推出初期可能會有大量申請，為免長者需要在社會福利署(下稱「社署」)的社會保障辦事處排隊輪候，我們為不同類別的合資格長者制訂了一套簡化的申請手續。詳情請參閱下文第 13 段。

11. 在本港領取綜援、高齡津貼和傷殘津貼的人士，可因應其個人需要和資格，選擇領取現有福利，或申請轉為領取長者生活津貼。參加廣東計劃(如附件 A所述)的人士如已受惠於一次性特別安排(即在該計劃首年豁免連續居港一年規定)，必須在參加廣東計劃領取高齡津貼滿一年之後，才可以轉為領取長者生活津貼，否則仍須符合連續居港一年規定。上述安排亦同樣適用於擬轉為在香港領取高齡津貼或傷殘津貼的廣東計劃參加者。

執行安排

12. 如財務委員會(下稱「財委會」)在二零一二年十月批准撥款，社署計劃在二零一三年三月正式推出長者生活津貼並開始接受申請。此執行計劃時間非常緊逼，能讓有需要的長者盡早享用長者生活津貼。在講求效率和簡單方便的同時，我們亦必須審慎行事，尤其在運用公帑方面，為此而作出的特別安排概述如下。

(A) 簡化申請程序

13. 不同類別的長者會經過不同的程序 -

- (a) 「自動轉換」：如上文所述，長者生活津貼和普通高齡津貼申請資格相同，因此所有 29 萬名現正領取高齡津貼的長者，包括 75 000 名領取普通高齡津貼的長者，及 215 000 名現時正領取高齡津貼的前度普通高齡津貼受惠人，除非主動向社署申報，自己已超過了有關的入息或資產上限，及/或選擇不轉換至領取長者生活津貼(請參閱下文第 14(a)段)，否則一律會被視為合資格領取長者生活津貼。社署最早可於二零一三年三月，把長者生活津貼的款項直接存入他們的銀行戶口，受惠人無須重新提交申請；
- (b) 「郵遞提交申請」：社署會於二零一三年二月下旬致函從未領取普通高齡津貼的現有高齡津貼受惠人和年滿 65 歲的現有普通傷殘津貼受惠人，邀請他們以郵遞方式選擇領取長者生活津貼；以及
- (c) 新申請：長者生活津貼計劃最早於二零一三年三月正式推出(如上文第 12 段所述)，此後新申請人(即現時並無領取高齡津貼或普通傷殘津貼的人士)可親自前往社署的社會保障辦事處，或以傳真、電郵、郵遞或透過轉介方式遞交申請。社署會安排約見申請人以處理其申請。

14. 我們認為上文第 13 段提及的簡化申請程序，尤其是「自動轉換」安排屬恰當。這是考慮到長者生活津貼所涉及的特殊情況：即需要把過往已通過基本上同一經濟狀況申報程序的現行計劃參加者大規模地轉移過來；以及所有有關參加者都是長者，其入息及資產水平在經過一段時間後增加至使其變成不合資格的機會不大。社署會在各個階段設立保障，以剔除不合資格的參加者：

- (a) 在進行自動轉換前，社署會先發出新聞公報，宣布經簡化後的程序，並計劃最早於二零一三年一月向所有自動轉換安排準受惠人發出標準通知書，通知他們有關安排，並提醒他們如他們的入息及/或資產已超過訂明限額，或如選擇不轉換至領取長者生活津貼(就現有普通

高齡津貼受惠人而言，他們需明白於二零一三年三月長者生活津貼推出後，他們將不會再獲發普通高齡津貼)，便應即時向社署作出申報。在這兩種情況下，社署會將有關長者從「自動轉換」安排中剔除；

- (b) 在新津貼計劃推出後的第二年(即二零一四年三月至二零一五年二月期間)，所有自動轉換個案須經郵遞覆核，即受惠人必須重新就其入息及資產作申報。超過上限的人士會在二零一四年九月前被剔除，並在寬限期屆滿後變成不合資格(見下文第 14(c)段)；
- (c) 參照普通高齡津貼的現行規定³，所有長者生活津貼受惠人均會享有寬限期。就自動轉換個案、郵遞申請個案及在二零一三年內接獲的新申請而言，寬限期將為「生效日期」(見下文第 15 段)起計的 24 個月。至於在二零一三年後接獲的新申請，寬限期則會是申請日期起計的 12 個月。社署會假設在寬限期內長者生活津貼受惠人的經濟狀況沒有改變，即使其後知悉受惠人的入息／資產水平有改變以致受惠人變為不符合資格，亦不會向他們追收任何多付的款項。然而，這項規則並不適用於在郵遞申請、郵遞覆核或提交申請時就入息／資產所作出的不正確申報的情況；就這些個案而言，所有在作出入息／資產申報後已支付的長者生活津貼，均會被視為多付款項，並會悉數追收；以及
- (d) 自新津貼實施的第三年(即二零一五年三月)起，長者生活津貼受惠人須接受覆核。

³ 就普通高齡津貼而言，所有成功的新申請在緊接申請人獲發普通高齡津貼後首年內，均會基於假設利益的原則而被視為「狀況不變」。在該段寬限期內，任何因申請人入息／資產過多，影響其經濟方面申請資格而隨之而產生的轉變，亦會獲豁免處理。不過，對於在申請時所作出的入息／資產不正確申報，這項規則並不適用。申請人一旦被發現是由於在遞交申請時作出不正確的入息／資產申報，以致其符合資格領取普通高齡津貼，則任何因此而已支付的津貼，均應被視為多付的款項，悉數追收。

(B) 生效日期

15. 二零一二年七月十六日的公布建議，長者生活津貼款項的生效日期將訂為財委會批准撥款當天。為了更善待有需要長者，我們現提議把生效日期提前至財委會批准撥款當月的首天。合資格長者首次獲發的長者生活津貼款項，將包括追溯至生效日期起計的一筆過款項，以及首次的定期每月款項。不過，為以下長者作出有關長者生活津貼的遺產申索將不獲受理：可受惠於自動轉換安排，但卻在長者生活津貼推出前(最早為二零一三年三月)身故的長者；以及尚未作出郵遞申請或提出新申請已身故的其他長者。

16. 在政府既定的財政紀律下，一般不設有這類具追溯效力的安排，因為冗長的補發款項期可能會對其他政策範圍的所有其他撥款建議造成深遠的財政和連帶影響。為堅守我們的財政紀律，每項帶有訂明追溯效力的撥款建議(為行政方便而設，並只涉及數天者除外)，均應屬例外情況，不應成為慣例，並應具充分原因，支持該生效日期。就長者生活津貼而言，須作例外情況處理的首要理據是當局十分重視促進有需要長者的福祉。這是在推行新津貼初時，惠及有需要長者的一項十分例外的安排，主要是為了給予社署時間去籌備落實申請程序，但同時又不會影響經濟狀況審查的有效性。為免出現過長的補發款項期，以及維護經濟狀況審查的嚴謹性，該生效日期應僅適用於在二零一三年十二月三十一日或之前接獲的申請。

17. 生效日期亦將會是長者生活津貼連續居港一年規定的參照日期(見上文第 7(b)段)。社署會根據這個日期，評估該津貼的新申請人是否符合上述規定。轉領長者生活津貼的現有高齡津貼和普通傷殘津貼受惠人在首次領取公共福利金時，全部應已符合連續居港一年規定。

(C) 首兩年的金額調整

18. 正如上文第 9段所述，長者生活津貼金額一般應連同高齡津貼、傷殘津貼和綜援標準金額，根據社會保障援助物價指數每年調整一次，但長者生活津貼的初始金額不會在二零一三年二月高齡津貼、傷殘津貼和綜援標準金額調整時同時作出調整。當長者生活津貼金額在二零一四年二月作出第一次調整

時，該調整會顧及自生效日期起計的物價變動。之後，各項計劃的調整周期將會一致。

19. 適用於各類長者生活津貼受惠人的申請程序流程載於附件 C。

財政影響

20. 我們預計第一年將有超過 400 000 人領取長者生活津貼。以津貼的「生效日期」為二零一二年十月一日計算，社署估計長者生活津貼在二零一二至一三年度會帶來額外津貼開支約 31 億元(若以整年計算，金額即約為 62 億元)。參考二零一二至一三年度的預算，額外 62 億元等如令該年度的經常政府福利開支增加 14%或令經常政府開支總額增加 2.3%，而該筆開支佔本地生產總值 0.3%。計及人口高齡化因素，長者生活津貼的財政影響預計將按年遞增，在二零一三至一四年度會增至約 64 億元，至二零二二至二三年度更會增至約 96 億元。

21. 如果所有年滿 70 歲的申請人不需設經濟狀況的限額，首年(以全年計)的額外開支，預計會隨即由約 62 億元增加 37 億元至接近 100 億元。如果所有年滿 65 歲的申請人也不需設經濟狀況的限額，則額外的開支更會增至約 136 億元。隨著高齡人口持續增加，日後的經常開支增長更會遠遠多於此數額。

22. 除了津貼開支外，社署將需要額外人手推行長者生活津貼。社署將需要開設約 100 個額外職位(包括有時限職位)以推行長者生活津貼，涉及每年約 3,200 萬元的額外開支。

下一步工作

23. 公共福利金計劃是一項行政計劃，無須作出立法修訂。視乎委員的意見，我們將於二零一二年十月二十六日尋求財委會批准，以期最早於二零一三年三月推出長者生活津貼。

勞工及福利局
二零一二年十月

綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃

綜合社會保障援助(綜援)計劃

綜援計劃為那些在經濟上無法自給自足的家庭提供經濟援助，以協助他們應付基本生活需要，是他們最後的安全網。綜援計劃下的援助金額是根據住戶的每月入息和認可需要而釐定。住戶每月可評估入息總額和從綜援計劃下各項認可開支計算所得的每月認可需要之間的差額，就是可領取的援助金額。

2. 相比健全成人，長者在綜援計劃下享有較寬鬆的經濟審查規定，以及較高的標準金額、特別津貼和補助金。視乎長者的健康情況，他們可獲得的標準金額為每月 2,660 元至 4,810 元不等；而在計及適用於長者的特別津貼和補助金後，單身長者的平均每月綜援金額為 4,701 元。

居港規定

3. 除其他規定外，任何人士必須已成為香港居民最少七年，方符合資格領取綜援計劃的援助。開始領取綜援後，該人士必須符合某些居港規定，方可獲得援助。舉例來說，一名 60 歲或以上的綜援受助人，若全年的離港總日數不超過 180 天，便可獲發全年津貼。否則，他/她只能領取 180 天離港寬限的綜援金，和按比例獲發他/她在香港逗留日數的綜援金。

在香港以外的地方領取綜援

4. 連續領取綜援不少於 12 個月的 60 歲或以上長者，如選擇在廣東或福建省定居，可參加綜援長者廣東及福建省養老計劃，繼續領取每月發放的綜援標準金額和每年發放一次的長期個案補助金。

公共福利金計劃

5. 由高齡津貼及傷殘津貼組成的公共福利金計劃，提供現金津貼分別協助 65 歲或以上及有嚴重殘疾的香港居民，應付其因年老或嚴重殘疾而引致的特別需要。這計劃按月發放下列四項津貼：

- (a) 普通高齡津貼(1,090 元)：發放給 65 至 69 歲、入息及資產沒有超過規定限額的長者；
- (b) 高額高齡津貼(1,090 元)：發放給 70 歲或以上的長者；
- (c) 普通傷殘津貼(1,395 元)：發放給大致相等於喪失 100%賺取收入能力的嚴重殘疾人士；以及
- (d) 高額傷殘津貼(2,790 元)：發放給需要經常護理，但沒有在政府院舍或受資助院舍或醫院管理局轄下的醫療機構接受住院照顧，或在教育局轄下的特殊學校寄宿的嚴重殘疾人士。
6. 除了普通高齡津貼申請人的入息和資產不得超出以下規定限額外，公共福利金申請人均無須接受經濟狀況審查：

	資產限額 (元)	月入限額 (元)
單身人士	186,000	6,660
已婚夫婦	281,000	10,520

註：

- ◆ 「入息」包括工作所得的收入、每月退休金／退休福利或由出租或分租所得的淨利潤，但家人或親友給予的款項不包括在內。
- ◆ 「資產」包括土地、非自住房業、現金、銀行儲蓄、股票及股份的投資、金條及金幣等、商業車輛(例如的士及公共小巴)及其營業牌照。
- ◆ 限額門檻按既定機制，每年調整水平。

居港規定

7. 申請人必須已成為香港居民最少七年，以及在緊接申請日期前連續居港一年(包括 56天寬限期)，才符合資格領取公共福利金計劃下的津貼。公共福利金受惠人在付款年度居港不少於 60天，便可領取全年津貼。

在香港以外地方領取高齡津貼

8. 新的廣東計劃的籌備工作正在進行中，預定在二零一三年下半年推出。在廣東計劃下，選擇移居廣東的合資格香港長者無須每年回港，亦可領取全年高齡津貼。廣東計劃的申請條件與現行在本港領取的高齡津貼基本上相同，成功申請者在每個付款年度，同樣享有 305 天離開所居地的寬限期，但受惠人需在廣東而非香港居住滿 60 天，方可領取全年津貼。

二零一二年七月十六日

立法會答問大會

行政長官開場發言

(節錄)

7. 要妥善解決問題，我們必須深思熟慮。不過在研究長遠策略的同時，亦要在短時間內推出措施讓長者受惠。我在政綱中提出增設特惠生果金，有需要的長者經過簡單的收入及資產申報，可獲發雙倍的金額。新政府就任至今兩個星期，經過內部的積極跟進，這個定名為「長者生活津貼」的支援長者的項目，金額將較目前的高齡津貼增加至每月2,200元。資產及入息申報傾向寬鬆，建議與現時65到69歲長者申請普通高齡津貼的限額看齊。由於籌備和落實計劃需時，為使長者盡早受惠，我建議新津貼生效日期定於立法會財務委員會批准撥款當天，而政府會爭取在10月上旬召開特別財委會審批。換言之，只要財委會在特別會議上批准建議，當明年初計劃正式接受申請時，合資格長者不單可以開始按月領取2,200元的新津貼，並可一次過獲發自今年10月起計應得的額外津貼。初步估計會有40多萬名長者受惠，涉及每年額外支出超過60億元。為消除長者疑慮，我想說明，70歲或以上的長者若不符合新計劃的要求，仍可繼續申領現有的高齡津貼，而無須申報入息和資產。日後參加新「長者生活津貼」計劃的長者如想到廣東省居住，我們也會考慮作出適當安排。

處理長者生活津貼申請及覆核的擬議工作流程

附件 C

