

立法會福利事務委員會 為長者提供的經濟援助

目的

本文件向議員交代檢討為長者而設的社會保障計劃的現況。

背景

香港人口老齡化

2. 與世界很多其他地區一樣，香港人口正在老齡化。香港人口中 65 歲或以上的長者所佔的比率會由 2001 年的 11.2%，增加至 2016 年的 14.4% 及 2031 年的 24.3%。換言之，到了 2031 年，大約有 212 萬人，或 4 個人當中就有 1 人，會年屆 65 歲或以上。雖然長者人口在 2002 至 2016 年間只是逐漸上升，但在 2016 年後，隨着戰後嬰兒潮(五十年代出生)的一代逐漸步入「長者」階段，長者數目會急速上升。長者受供養比率也會由 2001 年的 155，增加至 2016 年的 198 及 2031 年的 380。縱然現時的社會保障制度大致上可以照顧長者的經濟需要，但考慮到人口老齡化及現時的社會保障制度乃由一般收入支持的非供款制度，我們實應仔細研究現時的社會保障制度能否長遠地持續下去。如否，我們有甚麼其他可行的方案可以選擇。

現時為長者而設的社會保障制度

3. 現時，香港的長者如經濟有困難，可以申請綜合社會保障援助(綜援)計劃提供的經濟援助。綜援是一項設有經

濟狀況調查的社會保障安全網，為因年長、殘疾、患病、失業、單親及低收入而陷入經濟困難的人士或家庭提供入息支援。綜援提供綜合性的支援，向受助人提供經濟援助應付基本及其他特別需要(如租金、安老院舍收費及特別膳食等)。受助人同時可獲政府醫院及診所免費的醫療服務。長者受助人也可以申請特別津貼應付特別需要，例如安裝緊急召援系統的費用及月費、往來診所或醫院的交通費及眼鏡及牙科治療費用津貼等。在綜援制度下，凡 60 歲或以上的長者都會被視為年長受助人。

4. 此外，我們也在公共福利金計劃下設立了高齡津貼，協助長者應付特別需要。年齡介乎 65-69 歲的長者，在通過入息及資產申報後，可獲得每月 625 元的援助，70 歲或以上的長者無須經濟狀況調查，即可獲得每月 705 元的援助。

5. 截至 2002 年 9 月底，全港約有 100 萬 60 歲或以上的長者，其中超過 167 000 人是綜援受助人，而 65 歲或以上的長者中，有 457 000 人正領取高齡津貼。政府在 2002/03 年度透過綜援及高齡津貼向長者提供的經濟援助預算達 118 億元，比 1997/98 年度提供的 78 億元多 50%。附件一提供了政府為有關計劃提供的財政承擔及受助的長者人數的數據。

檢討為長者提供的經濟援助

現況

6. 政府正在檢討為長者提供的社會保障計劃，研究如何與時並進地為長者提供經濟援助。在過去數月，有揣測指政府會對現時的社會保障制度作出重大改變，因而令部份長者憂慮及困擾。就此，衛生福利及食物局局長在 2002 年 7 月與 10 個關注長者團體代表會面時已澄清，政府沒有計劃取消高齡津貼。隨附當日會面後發出的新聞稿供參考(附件二)。

在立法會 10 月 10 日的答問大會上，行政長官也表示，政府不會削減高齡津貼。

7. 這次檢討的目的是要發展一套可長遠持續的經濟支援制度，以協助有需要的長者。

長者的經濟狀況

8. 在研究如何為長者提供經濟支援時，我們也得考慮本港長者的經濟狀況。在2000年夏天，我們進行了一項調查，目的是了解這一代的長者(即年屆60歲或以上的人士)及下一代的長者(即年屆45至59歲的人士)的生活、健康及經濟狀況。調查的主要結果已由統計處公布¹，我們也曾向立法會福利事務委員會匯報調查的結果(見立法會文件CB(2)2022/00-01(03))。

海外經驗

9. 除了探討現時和未來長者的經濟狀況外，我們也參考了其他國家在為長者提供經濟支援方面的經驗。

老年經濟保障的類別

10. 簡言之，根據不同的融資方式和釐定收益的安排，老年經濟保障制度大致上可歸納為四種基本模式：社會保險、社會援助、社會津貼及強制性儲蓄。

11. 社會保險及強制性儲蓄都是供款式計劃，亦即是由僱員及／或僱主供款，而供款額通常定於薪酬的某個百分比。因為社會保險的供款是投入一個公用的戶口以作財富再分配之用，所以常被視為一種稅項。社會保險的養老金以“規定收益”(defined-benefits)方式發放，故供款者會視之為應有的權益。另一方面，強制性儲蓄則以個人戶口方式運作，但只

¹ 從綜合住戶統計調查搜集所得的社會資料第二十七號專題報告書。

有供款額是規定的，而收益則完全依賴供款和投資回報。

12. 社會援助及社會津貼屬於非供款式計劃，資金來自政府的一般收入(general revenue)。社會津貼計劃對符合年齡及居留條件的人士，不論貧富都提供一個基本的金額（通常是較低的）。另一方面，社會援助以經濟狀況調查(means-test)來釐定援助金額和領取資格。經濟狀況調查的主要優點是，可以將資源集中來援助有需要的人士。

13. 許多國家和社會保障專家都認識到，一個多層式的制度能為長者提供較全面的保障。事實上，世界銀行也推薦了一個「三支柱」模式的老年經濟保障模式。這個「三支柱」模式包含了兩個強制性的支柱，以處理退休儲蓄及作為有需要長者的社會安全網；至於另一個支柱，則是補助前兩者的自願存款年金計劃。

14. 經濟合作及發展組織(經合組織，OECD)國家的老年經濟保障制度是根據之前所述的四種基本模式，按不同方式及比重混合組成。這些制度因應着經濟、人口結構以及社會的變化而演變，而許多國家現今都鼓勵以私營計劃來補助公共養老金計劃，有些國家(例如澳洲和丹麥)的私營制度甚至是強制性的。

15. 只要比較一下經合組織國家的個人稅項及社會開支水平，我們就可以發現高水平的公共養老金通常是由頗高的個人入息稅及社會保障稅支持。現時，很多經合組織國家都已有共識，需要改革他們的「即收即付」(pay-as-you-go)制度。在已發展經濟體系經濟增長速度放緩的情況下，現時的政策爭論焦點主要關注到如何應付因人口老齡化而增加的社會保障開支。再者，現今的討論也認識到，需要鼓勵更強的個人責任及減少對退休保障制度的依賴。更進一步，個人戶口制度也被認為可以減少對工作的負面誘因，及為過去的供款及未來收益確立明確的關係。

16. 有關海外的經驗詳見附件三。

公眾的建議

17. 我們一直在收集公眾就檢討提出的意見。以下我們會討論其中兩項公眾人士提出的建議，即增加高齡津貼及設立老年退休金。

提高高齡津貼

18. 社會上有要求提高高齡津貼金額。雖然這樣做可以向很多長者提供更多的經濟援助，但在當前財政緊絀的情況下，任何對公共財政有重大影響的建議，都不僅要與其他項目競逐資源，還須審視由現時的项目調撥資源的必要性。另外，全面提高高齡津貼金額以滿足大部份長者的要求，實際上會把這項計劃轉化為全民基本退休金。上文提及的海外經驗足以顯示，這類由一般收入維持及劃一支付的制度是難以長遠持續的。我們現時簡單及低稅率的稅制，實不能支持這種計劃。

老年退休金

19. 另外，社會上部份團體也要求政府重新檢視設立老年退休金的可行性。其實，社會人士曾在九十年代中期討論過有關設立老年退休金的建議。政府也在 1994 年就香港應該採用哪種模式的退休保障計劃，向公眾進行了廣泛的諮詢。當時公眾對設立老年退休金的意見甚為分歧。雖然部份人士支持有關建議，但另有部份人士認為，有關建議並不公平，因為建議未能確立供款與收益的關係。更有人認為，老年退休金會將照顧長者的責任由個人或家庭推向社會。當時亦有人關注到，老年退休金並不能集中地向有需要的長者提供援助，及缺乏代際間的公平。考慮到這個背景及強制性公積金(作為世界銀行建議的兩條強制支柱之一)只實行了一段短時間，我們未來數年的首要任務，將會是繼續發展另外

一條強制支柱，即一個照顧有需要長者的可長遠持續安全網。

下一步

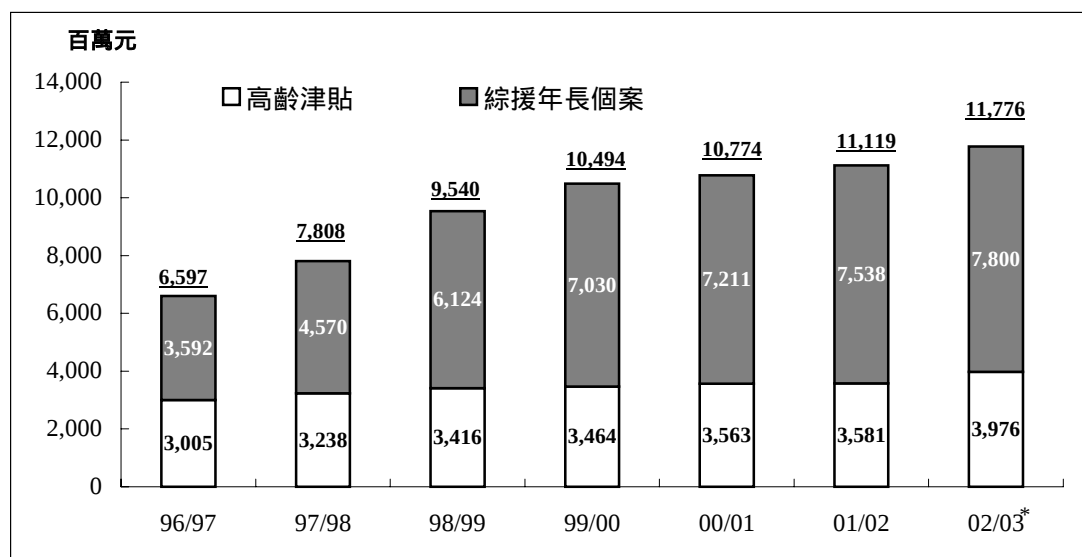
20. 在考慮各種為有需要長者設立可長遠持續安全網的方案時，我們有必要進行更多深入的研究。在這方面，我們特別會注意及考慮社會上對高額高齡津貼的看法。

21. 如何在面對人口老齡化及維持我們的低稅率及簡單稅制的同時，保持我們社會保障制度在財政上的可持續性，是整個社會都需要認識及思考的根本課題。我們目前還在研究有關課題，暫時仍未有任何關於長遠制度的具體建議。我們亦對一切可行的方案保持開放的態度。若當我們有建議對現行制度作重大改變時，我們定必先諮詢公眾及立法會。我們的目標是要發展一個可以長遠持續的經濟支援制度，使資源可以更集中地協助有需要的長者。

22. 除了提供經濟援助外，我們仍會採用多層次的方法，協助有需要的長者解決住屋、醫療、社區及家居照顧及院舍照顧等方面的需要。政府也會繼續推動積極及健康的生活，使我們的長者即使年事日高，仍然可以繼續積極生活及作出貢獻。

衛生福利及食物局
二〇〇二年十一月

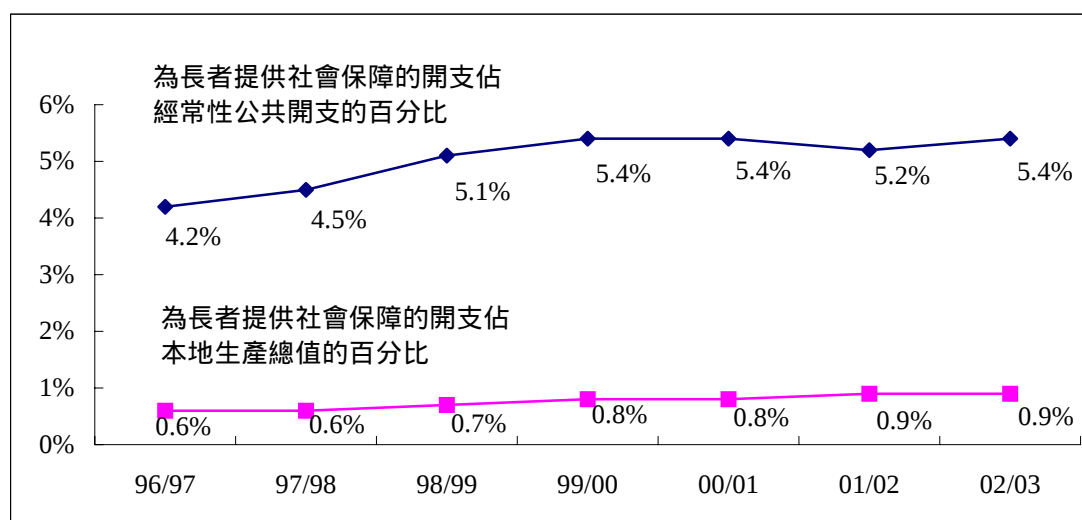
圖一、1996/97 至 2002/03 年度為長者提供社會保障的開支



註：有底線的數字為綜援年長個案及高齡津貼開支的總和。

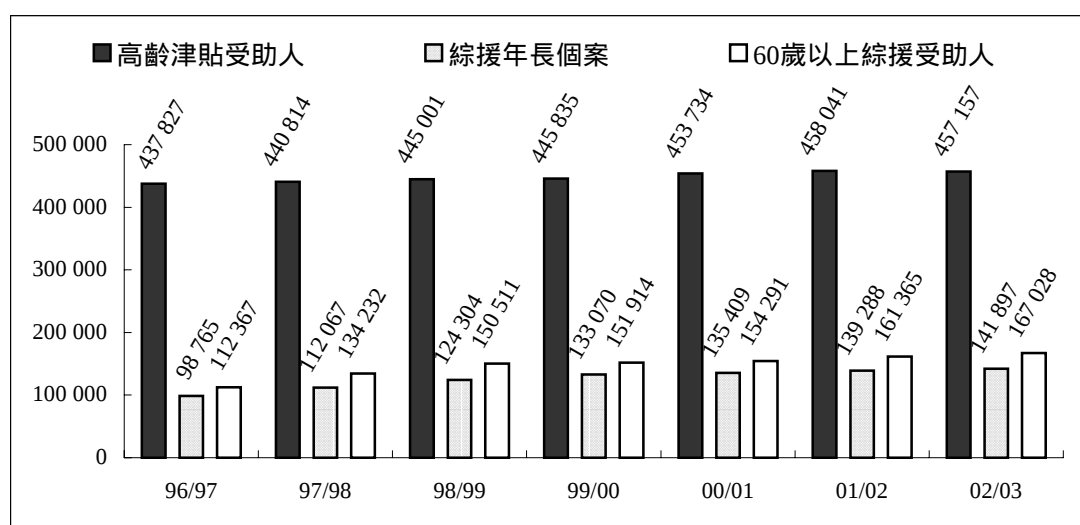
*核准預算

圖二、1996/97 至 2002/03 年度為長者提供社會保障的開支佔經常性公共開支及本地生產總值的百分比



註：為長者提供社會保障的開支為高齡津貼及綜援年長個案開支的總和。
2001/02 年度經常性公共開支為修訂預算，2002/03 年度為核准預算。

圖三、1996/97 至 2002/03 年度受助於社會保障計劃的長者



註：圖表內 1996/97 至 2001/02 年度的數字是指個別財政年度末受助人及個案數字。2002/03 年度數字則是指 2002 年 9 月底 的受助人及個案數字。

**衛生福利及食物局局長與
關注長者團體會面後發出的新聞稿**

衛生福利及食物局局長楊永強醫生今日（七月二十六日）表示，政府現正檢討各項為長者而設的社會保障計劃，目的是研究如何與時並進為有需要的長者提供最佳的支援。

楊醫生說：「政府仍未有具體建議改變現行制度，亦沒有計劃取消高齡津貼計劃。」

楊醫生今午與來自十個關注老人團體的代表會面時強調，現正領取高齡津貼的長者將不受影響。

他表示會面有用而有建設性，並說：「我們理解長者的關注。我們歡迎各方的意見，並會在檢討的過程中仔細考慮這些意見。」

他說：「作為一個開放、負責及關心市民的政府，在制定政策的過程中，我們會繼續聽取公眾的意見。」

「我知道現時有不少關於政府打算改變現行社會保障制度的揣測，這些揣測令長者憂慮及困擾。」

「我向大家保證，檢討現處於初步階段，我們對各種可行及可提供更佳支援的方案持開放的態度。若當我們有意改變現行制度時，我們定必先諮詢公眾及立法會。」

楊醫生亦向與會代表表示，在過去五年，政府已加強發展家居及社區照顧服務，如今已有約二萬九千名長者接受這些服務，比五年前增加了約六成。我們亦為無法在家中居住的長者提供了約二萬六千個資助安老院宿位，比五年前增加超過六成。在本財政年度，我們在安老服務方面的支出達三

十五億元，比五年前增加超過一倍。

他說：「政府為長者提供安老服務和措施是為了改善長者的生活質素。同時政府亦一直鼓勵社會尊敬、愛護長者，提供機會給長者發揮所長，繼續為社會作出貢獻。」

「高齡津貼計劃於一九七三年推行時，是為了協助有長者成員的家庭。有鑑於人口老化及財政壓力的問題，我們需要制定財政上長遠可持續的支援制度。」

「在研究任何新計劃時，我們會充份考慮各方面的因素。」

楊醫生在會後表示，歡迎與代表直接對話，討論大家共同關注的問題，包括醫療、社會、康樂及其他支援長者的服務。

截止今年六月，香港約有一百萬名六十歲或以上的人士。當中約有十六萬四千二百人領取綜援，另有四十五萬七千人為高齡津貼受助人。

政府透過綜援及高齡津貼計劃給予長者的經濟援助，預計開支達一百一十八億元。這兩項計劃均無須受助人供款，對比一九九七至九八年度的七十八億元開支，增幅達百分之五十。

根據最新的人口推算，六十五歲以上的人口比例將由二〇〇一年的百分之十一點二，增加至二〇三一年的百分之二十四點三。屆時，每四個人當中將有一個人達六十五歲或以上。

為長者提供經濟支援 —— 海外經驗

經合組織的退休保障制度

經濟合作及發展組織(經合組織, OECD)國家的老年經濟保障制度各適其式, 但全部都有很強的公共成份。雖然大部份的公共養老金計劃是屬於由「即收即付」(pay-as-you-go)供款式支持的「規定收益」社會保險制度, 但也有不少是透過政府的一般收入支付的。表 1 列出了澳洲、紐西蘭、英國、美國、加拿大、丹麥、以及日本的主要老年經濟保障計劃。它們全部都設立了第一支柱養老金, 其中多數都設有經濟狀況調查(means-test)機制。日本、英國和丹麥亦設立了劃一金額的供款式社會保險養老金。因為在這類制度下, 合資格人士不論之前的收入和供款水平如何, 均可獲分配劃一金額的養老金, 所以此類制度有很強的財富再分配功能。澳洲、丹麥和英國的第二支柱計劃屬於私營的「規定供款」(defined contribution)職業退休金。紐西蘭是唯一完全依賴社會津貼養老金制度的國家。另一方面, 丹麥則建立了最全面的養老金制度, 而它的公共養老金主要是由政府的一般收入支付的。

2. 經合組織國家的老年經濟保障制度是按之前所述的四種基本模式, 按不同方式和比重混合組成。這些制度因應着經濟、人口結構以及社會的變化而演變。許多國家現今都鼓勵以私營計劃來補助公共養老金計劃, 有些國家(例如澳洲和丹麥)的私營制度甚至是強制性的。

3. 表 2 列出了以上選定的經合組織國家的個人入息稅和社會開支。明顯地, 公共養老金佔了這些國家社會支出很重要的部份; 而高昂的公共養老金須靠高稅率來維持, 特別是個人入息稅和社會保障稅。這種發展帶來的其中一個擔憂是, 高比率的公共養老金開支也許會降低可用於其他社會福利和社會發展的開支, 例如教育、醫療、衛生以及基建。

表 1、部份經合組織國家主要的老年經濟保障計劃

主要計劃	澳洲	紐西蘭	英國	加拿大	美國	丹麥	日本
有經濟狀況調查的全民退休金	✓						
有經濟狀況調查的社會援助金			✓	✓	✓	✓	
全民劃一老年津貼		✓		✓		✓	
全民劃一社會保險退休金			✓			✓	✓
附加(收入相關)社會保險退休金			✓				
強制性(收入相關)社會保險退休金				✓	✓		✓
強制性私人退休金(職業退休金)	✓		✓ ⁽ⁱⁱ⁾			✓	
自願私人退休金 ⁽ⁱ⁾			✓		✓	✓	

 第一層基本保障
 第二層退休儲蓄

- (i) 只包括有得到政府津貼(例如透過稅務優惠)的自願計劃。
- (ii) 在英國，僱主和僱員可以選擇脫離收入相關的公共社會保險退休金計劃而加入職業或私人退休金計劃。

經合組織的經驗

4. 工業國家設立公共養老金的最初目標，是透過承保所有工作人口和他們的遺親(survivors)，以減少老年時的貧困狀況。然而，在戰後五十年代時，條件寬鬆的規定收益制度漸次湧現。當中有些計劃摒棄了社會保險制度的供款原則，在沒有顧及是否有參與勞動的情況下，將規定收益擴展給所有的居民。為了實行這種計劃，政府需注入大量的資金。另有一些計劃，將可領取全數收益的所需受保年期設定

到低於男性通常的工作年數(例如二十至三十年)，而規定收益的計算方法更可能是基於受保人最佳或最後幾年的收入。這樣的計算方式特意讓戰後初期退休的人士獲取較高的養老金額，然而，長遠來說卻是一個隱憂。例如，這種安排會將資源由工作年期較長兼且收入平穩的員工，轉移到那些工作年期較短但薪酬遞增較快的人士，造成不公平的情況。再者，這類制度多數在受保人達到某個年齡後就發放全數的收益，甚至允許提早退休者提早領取養老金。

表 2、選定的經合組織國家的個人入息稅及社會開支

選定的國家	平均個人入息及社會保障稅率 ⁽ⁱ⁾ ，2001 年	公共社會開支，1997 年 (iii)(iv)	公共養老金開支 1997 年 ⁽ⁱⁱⁱ⁾
	佔年薪的百分比 ⁽ⁱⁱ⁾ (%)	佔生產總值(GDP)的百分比 (%)	
澳洲	23.1 (48.5)	17.4	4.4
紐西蘭	19.5 (39.0)	20.7	5.6
英國	23.3 (40.0)	21.2	7.0
加拿大	25.3 (43.2)	17.9	5.6
美國	24.6 (47.5)	14.7	6.0
丹麥	43.8 (63.3)	30.7	7.0
日本	16.2 (49.5)	14.0	6.4

(i) 資料來源：OECD，Tax Database 2000-2002

(ii) “年薪”指全職的成人製造業員工一年的平均總收入。括弧內的數字是最高的邊際稅率，即是應課稅年薪最後一筆款項的最高稅率。

(iii) 資料來源：OECD, 2001, Net Social Expenditure, 2nd Edition, Parts

(iv) 公共社會開支是指政府在衛生與福利方面的支出，這包括養老金、傷殘福利、病患福利、失業福利以及其他現金福利例如家庭津貼等，亦包括公共的醫療衛生以及受政府資助的社會服務。

5. 在寬鬆的條件下，這些國家的實際退休年齡越來越低，而除了日本外，所有經合組織國家的男性工作人口比率都下降了。而且退休人士領取養老金的年期也越來越長。現在，很多人都明白到，實際的退休年齡必須延後，而養老金

的計算應該與退休的時間和退休時的預期壽命掛鉤以確保精算中立(actuarial neutrality)。這促使許多國家傾向發展「終身戶口」(lifetime accounts)，將收益與終身所作的供款掛鉤。

6. 在經濟迅速增長和社會上年輕人佔多數時，將生產總值(GDP)的較高百分比分配給退休人士是不難的。因為人們以往工作的年期較退休時期長，優惠的養老金金額在戰後的最初幾十年還可以負擔得來。但是，人口老化、出生率下降及壽命增長等趨勢，預示了將來只有越來越少的工作人口來負擔越來越多及更長壽的退休人士。換句話說，在經合組織國家裏，現有的老年經濟保障制度也許成功地讓長者分享了經濟繁榮的成果，但這些制度的設計和規則却與財政可持續性背道而馳。眾所周知，許多經合組織國家因而決定重整它們的「即收即付」制度。

國際間有關養老金的爭議

7. 與養老金有關的公共政策爭議涉及廣泛的課題。過去一段時間，爭議的焦點在於找出能確保退休人士有足夠收入的最佳方法。而現時的重點則在探討在發達國家的經濟都處於低增長狀態下，如何應付人口老齡化的財務承擔。這些討論亦意識到，有需要鼓勵更多個人責任和減少對退休保障制度的依賴。再者，國際間更認識到，已不可能再以養老金作為促進社會穩定的手段，因為即收即付制度的稅務壓力實有可能反過來加劇代際之間的矛盾。相反，個人戶口則能抵消不利工作的負面誘因，並且為過往的供款和將來的收益之間確立更清晰的聯系。