

香港社會服務聯會

對長者貧窮及消弭長者貧窮的意見

(向立法會研究有關減貧事宜小組委員會提交的意見書 14/12/2006)

1. 前言

香港人口持續高齡化，按政府統計處的人口推算，2033 年時長者所佔的人口比例將達 27%，而香港人口的年齡中位數亦將由 2003 年的 38 歲上升至 49 歲；老年撫養比率，更將會由 2002 年的 161 增加至 2033 年的 428。

人口高齡化本身並非一個社會問題。政府對這現象缺乏準備，沒有長遠地制訂完善的退休保障計劃，提供足夠的醫療及長期護理服務，以致大批長者或將會陷入貧窮無助之中，才是真正令人擔心之處。本文分析長者貧窮的情況及提出紓解及預防長者貧窮的建議。

2. 正視長者貧窮狀況

2.1 清貧長者的數目及增加趨勢令人擔憂，例如

年份	長者貧窮率及數目	
1996	26.9%	169,300 人
2005	31.5%	257,000 人

* 長者貧窮率：在低收入住戶居住的長者人口（65 歲或以上）
低收入住戶的定義：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。

也即是說每三名長者中，便有一人處於貧窮狀況，隨着人口老化，政府及各界更應正視貧窮老齡化的危機。

2.2 除經濟上貧窮的長者外，亦須關注與社會隔離的長者（隱蔽長者）。這批長者與社會隔離原因可能與經濟有關，亦可能是其他社會因素（例如居於偏遠地區或獨居或健康欠佳等）。可以想像，他們生活的質素未如理想，然而，這羣長者的數目有多少，他們的狀況如何，是需要跟進檢視的。

3. 確定預防長者貧窮及扶助清貧長者的原則及目標

政府及社會各界應先確定預防長者貧窮及扶助清貧長者的政策及措施的原則和目標，例如：

- 確保每一清貧長者均可滿足其基本的生活需要。
- 確保長者享有「安全感」，不會因對未來生活及醫療開支的憂慮及不肯定，而採用不合宜的生活方式，包括節衣縮食以壓低開支、拾荒以增加收入、不願意就醫或只購買成藥來治病等。
- 清貧長者的生活質素受到保障。「老有所為」及積極晚年的目標應該應用於所有長者，不只是有經濟能力者。

4. 認識長者貧窮的成因

一向以來，長者的經濟來源主要來自家人支援、工作、高齡津貼(生果金)、綜援、退休保障計劃及個人積蓄五方面。然而這幾方面的支持力或持續退減，或仍有所不足，並不能為長者提供全面的經濟保障。

- *預期壽命不斷提升，長者較難單靠個人儲蓄投資維生：*
現年 65 歲長者的平均預期壽命接近 20 年。勞動人口即使能不斷工作至 65 歲，亦需要大量儲蓄才能維持以後的生計，更要面對醫療開支，及可能要預留款項應付長期護理的需要。以每月基本開支 3,000 元為例，不計算醫療及長期護理開支，一個 65 歲的長者便需要最少 70 多萬元積蓄，這對大部分勞動人口均難以達到，更何況許多中年工人在 40、50 歲後便面對失業、薪金下降的困境。
- *強積金發展未成熟、亦未能令所有長者受惠：*
強積金自 2000 年開始推行，需要三、四十年才發展成熟，供款年期較短的中、老年人士，及已經退休的長者得不到足夠的保障。就算成熟以後，可能只有三、四成長者可以真正受惠，因為低收入人士、收入不穩定者得到的保障甚少，沒有投入勞動市場的人士（如家庭照顧者）不受保障，甚至連本地家庭傭工亦不被此計劃保障。這批人士更難有充足的儲備準備退休後的生活。
- *家人支持力退減：*
雖然有超過六成的長者得到家人在經濟上的支持（政府統計處，2001 年），但這支持將越來越退減。隨著生育率下降及離婚率上升，越來越多獨身或獨居的老人將會出現。他們缺乏家人在財政上的支持，更容易陷入貧窮。

此外，隨着整體貧窮率（2005 年為 17.7%）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。

- **長者申請綜援的限制：**
某些貧窮長者雖與子女同住，但子女沒有能力供養，卻因而未能自行申領綜援，只能依靠數百元的高齡津貼及個人積蓄維生。
- **缺乏工作機會、收入微薄：**
長者勞動人口的參與率，由 1981 年至 2005 年大幅下滑七成六（1981 年：22.2%；2005 年：5.4%）。愈來愈少長者投入勞動市場，主要因為長者的學歷相對較年輕一輩低，而現時勞動市場的低技術工種供過於求，令較年長者難於取得工作機會。另一方面，即使有工作，長者的收入微薄，2001 年長者的入息中位數為 \$6000，比全港入息中位數低四成（\$10,000）。微薄的入息亦不足以應付他們工作及生活的開支。
- **申請高齡津貼(生果金)有限制：**
高齡津貼的設立是對於長者過去為社會作出貢獻的一個肯定。長者領取高齡津貼令他們享有較高的獨立性及消費自由，亦減少對家人的依靠。但現時 65 - 69 歲的長者，申領高齡津貼須通過資產及入息審查，卻剝奪了部分長者享有此項津貼的權利。
- **個人積蓄未能應付沈重的醫療及其他開支：**
大部份香港市民有儲蓄的習慣，而政府統計處的資料亦顯示，絕大部份長者（96.4%）有個人積蓄（2001 年），但這些積蓄卻難以應付接近二十年的退休生活，尤其是應付沈重的醫療開支。香港長者健康中心（2003）的數據顯示，有接近六成的受訪長者需要長期購買一至兩種藥物，亦有 14.2% 需要購買五種藥物或以上。醫療費用為長者的財政構成甚大壓力。此外，雖然有約四分之一的長者擁有物業（政府統計處，同上），但是物業維修費用、管理費及其他雜費等方面的開支甚多。

5. 預防長者貧窮及扶助清貧長者的建議

- **推行全民退休保障計劃：**
透過社會融資為全港所有長者提供全民退休保障計劃，為所有人士，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經濟保障。此舉可避免這批長者及中年人士陷入貧窮，亦可減輕政府在長者福利上的開支。

➤ **檢討綜援制度：**

長者與子女同住，並不代表他們的經濟得到保障，不少子女亦入不敷出，難以供養年老父母。我們建議放寬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。

另一方面，社聯建議政府研究提升長者申領綜援的資產限額，並檢視現時綜援水平能否令長者滿足其基本生活需要，社聯最近完成的《香港基本生活需要研究》可以作為參考。

➤ **推行長期護理保險**

政府亦應發展長期護理服務。根據外國的經驗，約有 8-14% 的老年（65 歲或以上）人口需要此項服務。政府應重新檢視 1999 年《哈佛報告》的建議，考慮推行護老儲蓄計劃（MEDISAGE），協助長者購買長期護理保險。

➤ **檢討高齡津貼制度：**

高齡津貼是為回饋長者對社會所作的貢獻，所有長者皆應該享有這項福利。因此我們建議政府取消對 65-69 歲申請人的資產及入息審查。

➤ **需要調查：**

對全港長者進行有代表性的抽樣調查，了解長者的情況；例如有多少清貧長者沒有申請綜援？為何不申請？資產限制是否需要修訂／改善等？有沒有參與社會／持續進修等有關積極晚年的問題。政府應參考調查結果，以議訂 / 修訂相關政策。

➤ **延長工作年期：**

香港出生率低，將可能面對工作人口不足的現象，另一方面，隨著醫療日益昌明，人的壽命增長，而健康及有良好的工作能力的時間亦會增長。在二、三十年後，現時的中年人士將屆退休年齡，但他們其實仍有強健的體魄繼續貢獻社會，而勞動市場亦可能有此需求。因此，政府應積極加強為中年人士提供教育及技能訓練，協助他們適應勞動市場不斷改變的需要，增加他們經濟保障，同時提升整體勞動力及生產力。