

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)1828/04-05(04)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

2005年6月13日
福利事務委員會會議

由立法會秘書處擬備的背景資料文件

本港貧困長者的社會保障

目的

本文件旨在簡述福利事務委員會(下稱“事務委員會”)以往就本港貧困長者的社會保障進行的討論。

簡介

2. 貧困長者可獲得綜合社會保障援助(下稱“綜援”)計劃的援助，以及可根據公共福利金計劃下的高齡津貼，在一定程度上獲得援助。綜援計劃於1993年開始施行，目的是使經濟有困難的人士(當中包括長者)的入息達到指定的水平，以應付生活上的基本需要。高齡津貼在1970年代開始實行，目的有三，其一是為某些家庭提供某程度的經濟援助，減輕其照顧家庭內長者成員的壓力；其二，是透過鼓勵家庭照顧家庭內長者成員，以減低院舍照顧的需要；其三，是使長者可以減輕家庭的經濟負擔。長者在同一時間內可以領取綜援或高齡津貼或公共福利金計劃下的其他津貼。長者領取綜援與高齡津貼的資格及其可領取的金額載於**附錄**。

事務委員會提出的主要建議／關注事項及政府當局的回應

綜援標準金額

3. 儘管大部分事務委員會委員表示反對，政府當局於2003年10月開始，在兩年內分兩階段把非健全受助人(包括長者在內)的綜援標準金額下調11.1%。關於最近調整綜援計劃標準金額的詳情，委員可參閱由立法會秘書處為事務委員會2004年11月8日會議擬備的背景資料文件(立法會CB(2)145/04-05(04)號文件)。

4. 由於香港已經進入通脹期，委員在2004年11月8日的會議詢問政府當局會否把標準金額上調。

5. 政府當局回應時表示，雖然香港已經進入通脹期，社會保障援助物價指數(下稱“社援物價指數”)仍然錄得負增長。政府當局向委員保證，倘社援物價指數有明顯上升的趨勢，當局會迅速採取行動，把綜援標準金額向上調整。

6. 政府當局並且指出，雖然政府當局通常根據過去一年物價的實際變動幅度來檢討綜援計劃的標準金額，這類檢討現在會更加頻密進行，例如會每6個月一次，以確保綜援計劃能為有經濟困難的人士提供一個有效的安全網。

向高齡津貼受助人發放更多資助

7. 2001年7月9日的會議上，一名委員詢問政府當局會否考慮增加高齡津貼金額，使經濟上較困難的高齡津貼受助人得到更多資助。另一名委員認為，如果可能，所有長者不論其經濟能力，應一律獲發放高齡津貼。

8. 政府當局回應時表示，當局仍未決定如何為經濟上較困難的高齡津貼受助人提供額外的財政支援，包括會否要求申請人在申請額外援助時接受經濟狀況調查。鑒於本港現時有超過100萬名長者，因此有需要制訂某種形式的經濟狀況調查，以識別哪些長者需要額外援助。部分長者可能會因為覺得經濟狀況調查程序繁複，以致對申請額外援助望而卻步。有見及此，當局會考慮採取較為簡單的安排，以確定他們是否需要額外財政支援。政府當局指出，如果不進行經濟狀況調查而向所有長者發放高齡津貼，不但會為政府帶來沉重的財政負擔，更會因而攤薄每人可額外獲得的援助款額。

9. 2002年12月9日的事務委員會會議上，委員曾詢問政府當局是否擬增加或減少高齡津貼金額。政府當局回應時表示，暫時不會修改高齡津貼計劃，因為政府當局仍在檢討現時為長者而設的社會保障計劃，期望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亟需援助的長者。倘若政府當局擬就為長者提供經濟支援的制度作出重大改變，當局定會在擬備有關建議後諮詢立法會議員的意見。在1998至99年度以前，高齡津貼金額一直按預測的物價升幅向上調，雖然在該年度之後數年持續出現通縮，以致現時的高齡津貼金額已高出應有水平，但綜援／公共福利金金額將會凍結至2003年3月底，以待當局就有關金額進行檢討。儘管如此，政府當局無意調低高齡津貼金額。

延長領取高齡津貼的“離港期限”

10. 委員在2005年4月20日的事務委員會會議上，促請政府當局進一步放寬領取高齡津貼的離港期限，由每年240天增加至360天，使受助人無須為了繼續領取高齡津貼而返回香港。

11. 政府當局指出，綜援計劃是為資助有經濟需要人士而設，申請人須通過經濟狀況調查，但高齡津貼則不同，大部分申請津貼的人士均無須接受經濟狀況調查，受惠人士不限於經濟上有困難的人。領取高齡津貼的長者人數遠比領取綜援的長者多(457 000人比180 000人)。其次，綜援長者自願回鄉養老計劃(下稱“綜援養老計劃”)的受助人只局限於廣東省和新增的福建省，但高齡津貼受助人只要符合年內居港至少90天的規定，其居處可遍布各地，包括內地或海外國家。倘領取高齡津貼的離港期限完全取消，當局實在不可能在內地、甚至在海外國家作出行政安排，以複檢受助人持續領取高齡津貼的資格。倘把高齡津貼變成完全可攜的津貼，可能使很多本來沒有領取高齡津貼的長者申請高齡津貼，從而為公共福利金計劃帶來額外的財政影響。

12. 政府當局考慮到上述因素，認為一方面需要照顧那些希望有更多時間與香港境外的家人／朋友相聚的長者，另一方面，亦須在執行這項無須調查經濟狀況及無須供款的計劃時審慎運用公帑。因此，政府當局經權衡各種因素，認為把高齡津貼的離港日數限制由現時的每年180天放寬至240天，並繼續維持受助人須在年內居港至少90天的規定，是一個可以接受的折衷辦法。

13. 委員要求政府當局在實施新的240天離港日數規定一年後就放寬高齡津貼離港日數限制進行檢討。政府當局回應時表示將會密切監察新安排的情況，並會在適當情況下考慮作出調整。

成立老年退休金計劃

14. 在2001年7月9日及2002年12月9日的事務委員會會議上，多位委員促請政府當局重新考慮可否實施“即收即付”供款式的老年退休金計劃，確保長者可在退休後仍可以有尊嚴地生活。他們指出，最近實施的強積金計劃不會惠及現時的長者及沒有工作的人士，例如家庭主婦。此外，即使以較長遠的角度來看，強積金計劃對低收入人士的助益亦相當有限。

15. 政府當局表示，市民大眾會否支持推行老年退休金計劃，實在很成疑問，因為勞資雙方現時均須向強積金計劃供款。若以公帑資助老年退休金計劃，在人口老化、生育率偏低及預期壽命延長三項因素的影響下，這項計劃能否長期維持，實在令人懷疑。

16. 政府當局認為，社會人士曾在90年代中期討論過可否設立老年退休金的建議。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貧困長者提供援助，以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，政府當局未來數年的首要任務，將會是繼續發展另外一條強制支柱，即一個照顧貧困長者的可長遠持續的安全網。政府當局進一步指出，雖然當局會把世界銀行倡

議的三條強制支柱模式用作為香港貧困長者提供經濟保障的架構，政府當局會繼續對任何長遠而言可持續及可行的方案持開放態度。

17. 世界銀行為老年退休保障倡議的三條強制支柱模式的詳情如下——

- (a) 第一條強制支柱是一項強制性扶貧及防止貧窮的公共計劃：此一支柱為較年長的人口提供基本保障。其形式可以是全民劃一的計劃、設有經濟狀況調查的收益或最低收入保障。在香港，綜援以及(在某程度上)高齡津貼都有此一目的；
- (b) 第二條強制支柱是一項私營的強制性養老金，以維持收入：這是一項由私營機構管理並與收入相關的退休儲蓄計劃。在此計劃下，供款已規定，並可在個人戶口累積。強積金計劃屬於這類安排；及
- (c) 第三條強制支柱則是補助前兩者的自願存款年金計劃：此項計劃涉及在市場提供的財務產品的投資，目的在於提供補助性的退休收入來源。此一支柱的目標對象為收入較高又希望在退休後能夠享受較高生活水平的人士。

18. 政府當局在2005年4月20日向事務委員會表示，中央政策組正進行研究，探討在人口老齡化的情況下，如何令現有的退休保障安排(包括工作人口的強制儲蓄、為貧困長者提供的社會保障援助及個人儲蓄)可在世界銀行所倡議的“三支柱”模式之下更具持續發展的能力。有關研究結果預計將於2006年年初備妥。政府當局將會根據中央政策組的研究結果，考慮制訂能夠為長者提供足夠財政支援的政策。

有關文件

19. 委員可於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)閱覽下列資料——

- (a) 事務委員會2001年7月9日、2002年12月9日及2005年4月20日的會議記錄以及政府當局提供的相關文件；
- (b) 上文第3段提及由立法會秘書處為事務委員會擬備的背景資料文件(立法會CB(2)145/04-05(04)號文件)；
- (c) 楊森議員在2001年11月7日立法會會議、黃成智先生在2003年2月26日立法會會議、陳鑑林議員在2003年10月22日立法會會議及張超雄議員在2004年11月24日立法會會議提出的有關動議；及

- (d) 黃成智先生在2002年5月8日立法會會議、楊森議員在2002年6月5日立法會會議及張超雄議員在2004年10月27日立法會會議提出的有關質詢。

立法會秘書處
議會事務部2
2005年6月7日

社會保障制度

申請資格

申請人須符合下列規定，方可領取長者綜援：

- (a) 年屆60或以上；
- (b) 已成為香港居民最少一年(倘該人在2004年1月1日前已成為香港居民)或已成為香港居民最少七年(倘該人在2004年1月1日後才成為香港居民)；
- (c) 在緊接申請日前連續居港最少一年(在該年內如離港不超過56天，亦視為符合連續居港一年的規定)；及
- (d) 申請人必須通過入息及資產審查。申請人如與家人同住，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，當局會考慮整個家庭的入息及資產。

2. 為使長者有更多時間與香港境外的家人／朋友相聚，綜援長者在付款年度內可離港最多180日(由有關年度的7月1日起計至下一年度的6月30日)，而不會影響其可領取的綜援金額。

3. 根據綜援長者自願回鄉養老計劃(下稱“綜援養老計劃”)，選擇到廣東省定居的綜援長者，並已連續領取綜援不少於三年，可繼續領取綜援，惟受助人須在該年度在港居住至少90天。綜援養老計劃的合資格申請人可獲每月發放綜援標準金額及每年發放長期個案補助金，但綜援養老計劃的受助人不會獲發特別津貼或其他援助金，如租金津貼、特別膳食津貼或交通費津貼。在2005年5月6日的立法會財務委員會會議上，把綜援養老計劃擴展至福建省及容許領取綜援時間不少於一年的人士參與該計劃的建議獲得通過。該項建議最遲會在2005年8月實施。

4. 在福利金計劃下設有兩種高齡津貼，即普通高齡津貼及高額高齡津貼。

5. 申請人須符合下列規定，方可領取普通高齡津貼 ——

- (a) 年齡介乎65至69歲；
- (b) 已成為香港居民最少一年(倘該人在2004年1月1日前已成為香港居民)或已成為香港居民最少七年(倘該人在2004年1月1日後才成為香港居民)；

- (c) 在緊接申請日前連續居港最少一年(在該年內如離港不超過56天，亦視為符合連續居港一年的規定)；及
- (d) 入息和資產並沒有超出指定水平。
6. 至於領取高額高齡津貼的申請人，則須符合下列規定 ——
- (a) 年屆70歲或以上；
- (b) 已成為香港居民最少一年(倘該人在2004年1月1日前已成為香港居民)或已成為香港居民最少七年(倘該人在2004年1月1日後才成為香港居民)；及
- (c) 在緊接申請日前連續居港最少一年(在該年內如離港不超過56天，亦視為符合連續居港一年的規定)。
7. 與綜援計劃的安排相似，高齡津貼的受助人現時在付款年度內可離港最多180日(由有關年度的7月1日起計至下一年度的6月30日)，而不會影響其可領取的援助金額，惟受助人須在該年度在港居住至少90天。財務委員會在2005年5月6日的會議上，通過把高齡津貼受助人的每年離港限制放寬至240天的建議，該建議最遲在2005年10月實施。

援助金額

8. 現時每月發放給長者的綜援金額詳情如下 ——

	<u>單身人士</u>	<u>家庭成員</u>
健全／殘疾程度達50%	2,270元	2,140元
殘疾程度達100%	2,750元	2,430元
需要經常護理	3,870元	3,545元

9. 現時的普通高齡津貼及高額高齡津貼分別是625元和705元。