

# 立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)709/10-11(07)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會  
2011年1月10日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

為貧困長者提供退休保障

## 目的

本文件綜述福利事務委員會(下稱"事務委員會")及其轄下的長者服務小組委員會就為貧困長者提供社會保障援助及退休保障提出的主要關注事項。

## 背景

2. 根據政府統計處於2010年7月公布的最新推算數字，65歲及以上人口的比例推算將由2009年的13%顯著上升至2039年的28%。人口老化的速度在2019年前比較慢(該年的比例為17%)，但在之後的10年將會加快(2029年的比例為25%)，並會於推算期的最後10年放緩。年齡中位數的上升也可反映人口老化的趨勢，預計年齡中位數會由2009年的40.7歲升至2039年的47.6歲。

3. 據政府當局表示，香港採納了世界銀行所倡議的三根支柱模式退休保障制度，即強制性公積金(下稱"強積金")計劃、無須供款的社會保障制度(包括綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃及公共福利金計劃)，以及個人自願儲蓄。

## 委員的主要商議工作及關注事項

### 社會保障制度

4. 事務委員會一直相當關注為貧困長者提供經濟援助的問題。部分委員指出，鑒於當局要求長者必須以家庭為單位申

請綜援，部分貧困長者因而不符合有關的申請資格。根據此項規定，倘若長者的家人拒絕作出申報，表明他們雖然與父母同住，但不會供養父母，或提供文件證明收入不足以供養父母，則該名長者便無法以個人名義申請綜援。

5. 部分委員認為，雖然發放高齡津貼的目的在於向長者表達敬意，但對那些缺乏家庭支援或退休保障，並且基於各種原因而沒有申請綜援的貧困長者而言，高齡津貼實際上已成為救濟金的一種。委員曾再三促請政府當局把高齡津貼金額上調至1,000元，以及把領取高齡津貼的每年離港限制放寬至360日。有關安排可讓高齡津貼受助人無須返回香港亦可繼續領取津貼。自2009年1月起，高齡津貼金額已上調至1,000元。

6. 政府當局表示，綜援計劃為那些在經濟上無法自給的人士提供最後的安全網。領取綜援的長者除獲發較高的標準金額以應付基本需要外，亦可領取特別津貼及補助金，以應付因年老而出現的特別需要。長者或有長者成員家庭的自住物業亦可獲豁免列入綜援的資產計算。

7. 至於高齡津貼的離港期限，政府當局已在2010年11月8日的會議上向事務委員會簡介其建議把在付款年度的最短居港期由90天減至60天。政府當局表示，在新安排下，長者在到內地居住、旅遊或探親方面可享有更大彈性。政府當局會於2010年12月尋求財務委員會批准，以期在2011年2月實施有關的新安排。

#### 提供生活津貼

8. 在2010-2011年度施政報告中，行政長官亦曾表示，鑒於粵港關係日趨緊密，一些長者有意到廣東養老。他已要求勞工及福利局局長展開研究，進一步探討這些安排的可行性。

9. 政府當局向事務委員會簡介2010-2011年度施政報告的政策措施時表示，當局知悉社會上有人建議為選擇到內地養老的長者提供生活津貼。政府當局對此持開放態度，並會從所牽涉的法律、財政及技術問題方面展開可行性研究，以探討推行此項建議的好處。預計研究工作可於大約1年內完成。

10. 部分委員認為，鑒於社會人士已清楚表明為長者提供生活津貼的要求，政府當局沒有需要就此事進行研究。在缺乏全民退休保障的情況下，他們促請政府當局盡快公布有關的實施細節。

## 設立老年退休金計劃／全民退休保障計劃

11. 在2005年6月13日的事務委員會會議上，大部分委員及代表團體促請政府當局重新考慮可否實施強制性"即收即付"供款式的老年退休金計劃，藉以為香港所有長者提供更佳的退休保障。在2006年6月8日的會議上，大部分委員及代表團體促請政府當局設立全民退休保障計劃。他們指出，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。

12. 政府當局認為，市民大眾會否支持推行全民退休保障計劃，實在很成疑問，因為在強積金計劃下，個別人士一半的個人儲蓄會集合起來並重新分配予這一代的長者，不論他們的經濟能力。此外，根據海外經驗所得，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。

13. 政府當局指出，社會人士曾在1990年代中期討論可否設立老年退休金計劃的建議。雖然部分人士支持有關建議，但另有部分人士認為，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，老年退休金計劃會把照顧長者的責任由個人或家庭推卸給社會。當時亦有人關注到，老年退休金計劃未能集中向有需要的長者提供援助，並且缺乏代際間的公平。考慮到上述背景及強積金計劃(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應為發展另外一條強制支柱，即一個照顧貧困長者並可長遠持續的安全網。政府當局進一步指出，雖然當局會以世界銀行所倡議的三條支柱模式作為香港為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的可行方案持開放態度。

14. 在2006年4月26日的立法會會議上，有關設立全民退休保障計劃的議案遭否決。部分委員認為，如果這是一項政府議案，諒已獲得通過，因為大部分議員均投贊成票。此項議項之所以遭否決，純粹因為由功能界別選舉產生的議員投反對票。這些委員認為，政府當局應責無旁貸，為所有長者設立全民退休保障計劃。此外，政府當局堅持在推行有關計劃前必須達成共識，亦不合理。

15. 部分其他委員表示，他們支持研究如何為所有長者提供更佳的退休保障。不過，他們不支持撤銷強積金計劃的建議，

因為該計劃縱有不足之處，但已推行一段時間，在某程度上應可達致目的。

16. 委員在2006年6月8日的事務委員會會議上通過一項議案，除其他事宜外，促請政府當局立即推行可持續運作的全民退休保障計劃，令所有長者即時獲得基本的經濟保障。

17. 委員要求政府當局向事務委員會匯報如何向這一代及未來的長者提供最佳的退休保障。政府當局表示，隨着人口日益老化，當局明白有需要研究各項與長者相關的議題。至於長者未來的狀況，亦可能會隨着教育程度的提高和家庭模式的轉變而有所改變。鑒於其中一些議題並非只涉及福利政策方面的考慮(例如退休保障，以及政府和私人供款如何取得平衡等)，當局必須協調各方，謀求對策。為探討提供退休保障的三大支柱在財政方面的可持續性，中央政策組於2004年7月成立了老年經濟保障專家小組(下稱"專家小組")，負責制訂有關老年經濟保障的研究綱領。專家小組已着手探討部分研究主題，例如本港這一代和未來長者的財政狀況及其退休計劃，預計可於2006年年初取得初步的研究結果。政府在決定日後應採取的行動時會考慮有關的研究結果。

18. 回應委員在不同場合上就中央政策組的研究進度所表達的關注，政府當局表示已展開"現在及未來長者的財務狀況及退休規劃住戶統計調查"及"香港退休保障的三根支柱的可持續性研究"這兩項研究，作為獲中央政策組委任的專家小組制訂的研究計劃的一部分。中央政策組已於2007年及2008年分別接獲第一項及第二項研究的初步結果。專家小組會討論該兩項研究的結果並向中央政策組首席顧問呈交報告書，而中央政策組首席顧問經考慮報告書的內容後會於適當時候向行政長官提出意見。

19. 為向有需要的長者提供真正的援助，委員強烈促請政府當局從速研究設立全民退休保障計劃的可行性。他們又促請政府當局訂立具體時間表，公布中央政策組就現時退休保障三根支柱在財政方面的可持續性進行研究的結果。

### 最新發展

20. 在事務委員會2010年12月18日的特別會議上，委員聽取了37個代表團體就"全民退休保障"的議題表達意見。經參考三根支柱退休保障模式後，代表團體認為，此模式不足以保障所有市民的退休生活，特別是低收入人士及非從事經濟活動的勞動人口。第一，部分貧困長者基於各種原因而沒有申請綜援，例

如當局要求他們須以家庭為單位提出申請。第二，強積金計劃不能惠及現時的長者及沒有工作的人士，例如家庭主婦。即使從較長遠的角度來看，鑒於金融市場市況波動，加上強積金管理費用高昂，強積金計劃對低收入人士的助益實在相當有限。此外，強積金計劃並非完全令人滿意，因為僱主可利用其在強積金計劃下的供款抵銷《僱傭條例》所規定的長期服務金或遣散費。最後，低收入人士在年輕時根本無法累積足夠儲蓄以安享晚年。鑒於人口不斷老化，代表團體強烈促請政府當局從速為全港市民設立由政府供款的全民退休保障。

21. 委員贊同代表團體的意見，認為政府當局應公開中央政策組的研究結果，並且諮詢公眾對為香港不斷老化的人口提供退休保障的未來路向的意見。

22. 事務委員會在2010年12月18日的會議上通過一項議案，促請政府當局成立跨部門專責小組，並由事務委員會委任一個小組委員會，負責跟進有關為全港市民落實全民退休保障的議題。

23. 事務委員會將會在2011年1月10日的會議上進一步討論此事。

## 相關文件

24. 相關文件一覽表載於**附錄**，供委員參閱。委員可於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk/>)瀏覽這些文件。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年1月4日

## 相關文件

<u>會議</u>	<u>會議日期</u>	<u>文件</u>
福利事務委員會	2005年6月13日	政府當局的文件 立法會 CB(2)1828/04-05(03)號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ws/papers/ws0613cb2-1828-3c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ws/papers/ws0613cb2-1828-3c.pdf</a>  會議紀要 立法會CB(2)2203/04-05號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ws/minutes/ws050613.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ws/minutes/ws050613.pdf</a>
	2006年6月8日	政府當局的文件 立法會 CB(2)2248/05-06(01)號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ws/papers/ws0608cb2-2248-1c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ws/papers/ws0608cb2-2248-1c.pdf</a>  會議紀要 立法會CB(2)3014/05-06 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ws/minutes/ws060608.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr05-06/chinese/panels/ws/minutes/ws060608.pdf</a>
	2010年10月20日	政府當局的文件 立法會 CB(2)23/10-11(01)號文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1020cb2-23-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1020cb2-23-1-c.pdf</a>

會議	會議日期	文件
	2010年11月8日	政府當局的文件 立法會 CB(2)180/10-11(01)號 文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1108cb2-180-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1108cb2-180-1-c.pdf</a>
	2010年12月18日	政府當局的文件 立法會 CB(2)534/10-11(01)號 文件 <a href="http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1218cb2-534-1-c.pdf">http://www.legco.gov.hk/yr10-11/chinese/panels/ws/papers/ws1218cb2-534-1-c.pdf</a>

立法會秘書處  
議會事務部2  
2011年1月4日