

## 退休保障養老金

2012年1月

### 第一章 前言

#### 香港人口老化

1. 香港人口正邁向老齡化，據統計處資料顯示，截至2010年年底，全港共有1,317,400名60歲或以上長者，佔全港約710萬人口的18.6%，據統計處推算，在2033年，每4名香港人將有一人年屆65歲或以上。

#### 長者貧窮問題嚴重

2. 截至2011年7月，全港130多萬名60歲或以上長者中，申領「年老綜援」個案達到153,878宗，即有近12%長者是處於貧窮狀況，他們倚賴政府的經濟援助來維持生活。
3. 另外，截至本年7月，申領設有資產及入息限制的普通高齡津貼（俗稱生果金）有71,806宗，而不設資產審查的高額高領津貼有438,228宗。
4. 香港社會服務聯會分析統計數據顯示，2010年上半年，有126萬人收入是少於全港住戶入息中位數一半，屬於貧窮人士，佔總人口一成八，為歷年來最多。尤以長者貧窮問題最嚴重，每三名長者便有一個是窮人。
5. 為應付香港的人口老化問題，確保長者晚年生活獲得基本保障，本文件建議政府應改革現行高齡津貼的安排，新設由政府承擔，並根據長者的入息及資產水平分為三個級別的退休保障養老金方案，與強積金及長者綜援並行，構建全面退休保障制度。

## 第二章 現有支援長者退休生活措施

### 公共福利金計劃

6. 這是一項毋須供款的福利計劃，計劃下的各類津貼，除普通高齡津貼必須申報入息及資產審查外，其餘毋須經過經濟狀況調查，計劃的全部經費由政府一般收入撥付。
7. 現時公共福利金的每月金額是：

津貼種類	每月金額(港元) <sup>1</sup>
普通高齡津貼	1,035
高齡高齡津貼	1,035

### 綜合社會保障援助計劃（綜援）

8. 是一項毋須供款的福利計劃，計劃的目的是以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要。
9. 年滿 60 歲的長者申請人須要進行經濟狀況調查，除了自住物業外，長者的資產及入息必須通過審查。
10. 綜援提供的津貼，包括三個主要部份，以下內容是與長者有關的津貼或服務：

#### 第一類：標準金額

	單身人士	家庭成員
健全/殘疾程度達 50%	\$2680	\$2530
殘疾程度達 100%	\$3240	\$2870
需要經常護理	\$4570	\$4190

<sup>1</sup> 金額於 2011 年 2 月 1 日起作出調整

註:每月發放金額

## 第二類：補助金

### a)長期個案補助金

有年老、殘疾或經醫生證明為健康欠佳成員的受助家庭，如連續領取援助金達 12 個月或以上，可按家庭中這類合資格成員的人數，獲發每年一次的長期個案補助金，作為更換家居用品及耐用用品之用。補助金額如下：

	補助金額（元）
有 1 名這類合資格成員的家庭	1,680
有 2 至 4 名這類合資格成員的家庭	3,365
有 5 名或以上這類合資格成員的家庭	3,825

### b)社區生活補助金

非居於院舍而經醫生證明殘疾程度達 100%或需要經常護理的嚴重殘疾人士，每月可獲發社區生活補助金 120 元，以顧及他們在社區生活可能需要較多的費用。

### c)交通補助金

年齡介乎 12 至 64 歲並經醫生證明殘疾程度達 100%或需要經常護理的嚴重殘疾人士，每月可獲發交通補助金 215 元，以鼓勵他們多些外出參與活動，從而促進他們融入社會。

## 第三類：特別津貼

- (i)房屋及有關津貼(包括租金、水費、平安鐘等)
- (ii)家庭津貼
- (iii)醫療及康復津貼

## 11. 高齡津貼及年老綜援的申領情況

	截止 30/6/2011 個案數目 (參考自社會福利 署網頁)	開支情況 (10/11 年預算) (參考自 11/12 年度 財政預算案)	開支情況 (11/12 年預算) (參考自 11/12 年度財 政預算案)
高齡津貼	508,933 宗	6,498,000,000 (64.98 億元)	6,536,000,000 (65.36 億元)
年老綜援 個案	153,966 宗	9,511,000,000 (95.11 億元)	9,698,000,000 (96.98 億元)
		合計 160.09 億元	合計 162.34 億元

### 強制性公積金計劃(強積金)

12. 政府自六十年代起，就制定一個適合本港的退休保障制度進行討論，結果於 1995 年制定《強制性公積金計劃條例》。有關附屬法例亦於 1998 年、1999 年和 2000 年通過。
13. 強積金制度在 2000 年 12 月開始推行，以作為本港的退休保障方案的第二條支柱，協助本港的就業人士獲得退休保障。除獲豁免人士外，所有年齡介乎 18 歲至 65 歲的僱員及自僱人士均須參加強積金計劃。
14. 根據強積金法例的規定，僱主必須選擇一家強積金服務機構，並安排僱員登記參加強積金計劃。僱主與僱員須定期向僱員賬戶作出供款。
15. 現時約有 85% 的總就業人口獲強積金計劃、職業退休計劃、法定退休金或公積金(例如為公務員或公立學校教師而設的計劃)保障。

### 其他主要支援長者服務

#### 公營醫療服務收費減免

16. 現時，領取綜援的病人可獲豁免公營醫療服務的收費，非綜援病人則可通過公立醫院及診所的社工申請醫療費用減免。社工在處理申請時，會考慮申請人的經濟和醫療需要以及其他相關因素。

17. 2009 年度獲醫院管理局減免醫療費用的 60 歲或以上病人數目為 184,460 人。

### 中醫門診服務

18. 醫院管理局計劃在全港十八區各設立一間中醫藥教研中心。現時除了油尖旺、九龍城及離島外，其餘各區已設立公營中醫診所。

### 社區照顧服務

19. 截止 2010 年 6 月，全港 59 間長者日間護理中心/單位，為有長期護理需要但在日間缺乏家人照顧的體弱長者，提供以中心為本的日間照顧服務。服務範圍包括個人照顧和護理、復康運動、膳食和接送等。
20. 社署於 09/10 年度提供 2314 個長者日間護理服務名額，為約 3200 名長者提供服務(包括部分時間使用服務的長者)。當局並計劃在九龍城、西貢、觀塘及油尖旺增加 135 個服務名額。

### 安老院舍照顧服務

21. 為一些年齡達 65 歲或以上，由於個人、社會、健康及／或其他原因而未能在家中居住的長者，提供住宿照顧服務及設施。年齡介乎 60 至 64 歲之間的人士亦可提出申請，但須證實確有需要接受住宿照顧。
22. 截至 2010 年 10 月，全港共有 755 間安老院舍，包括 579 間私營安老院舍、37 間自負盈虧安老院舍、及 139 間津助或合約安老院舍註。這些安老院舍合共提供 72502 個宿位，服務全港約 57200 名長者。

### 長者咭計劃

23. 為長者提供一個普遍獲得承認的年齡證明，以方便他們享用政府部門、公共運輸機構及商號為長者提供的優惠票價、折扣和優先服務。此外，「長者咭計劃」亦提倡尊敬長者的精神。

### 第三章 現有支援長者退休生活措施不足問題

#### 長者未能受惠於強積金計劃

24. 現時政府向長者提供入息補助的模式，是參考了世界銀行就退休保障所倡議的三大支柱：即為在職人士提供強制退休儲蓄（現時的強積金計劃）；為有需要長者設立社會安全網；及自願性私人儲蓄。
25. 因此，政府於 2000 年實施強積金計劃，其設計只能為工作三、四十年後的勞動人口而設，而在此計劃推行之前，大部份在職人士並不享有退休保障；換言之，對於勞碌大半生的長者來說，難以受惠強積金計劃。
26. 此外，鑑於六、七十年代香港經濟主要為小本經營，或以傳統家族模式營運，這些小本經營公司或企業大多不設長俸或退休金等福利，對於一些年輕時未能累積足夠儲蓄以安享晚年的長者來說，他們退休步入晚年生活後，便面對經濟困境。

#### 非在職人士缺乏退休保障

27. 現時強積金計劃並不包括全職料理家務人士、工作不穩定或低收入人士等，他們因而沒有任何退休保障。這些缺乏退休保障的人士，年老時須依賴家人（例如伴侶或子女）的供養，一旦家庭成員經濟出現問題時，這些長者頓然失去財政支援，生活坎坷。

#### 持少量積蓄的清貧長者無法獲得社會保障

28. 政府目前透過綜援計劃為經濟上無法自給的人士提供安全網，不過，申領綜援的長者必須通過資產審查，據悉不少長者在年輕時辛苦儲存了數萬元積蓄，略高於申領綜援的資產限額<sup>2</sup>，因而未能符合申請條件，無法獲得社會保障援助。部份年過七十歲的長者，現時惟有依靠這微少積蓄，以及不設任何財政審查的一千多

---

<sup>2</sup> 長者資產限額為 36,000 元

### 被家人疏忽照顧的長者無法以個人身份申領綜援

29. 由於申領綜援是以家庭作為申請單位，假如申領的長者與家庭成員同住，而家庭的總收入超出了申領綜援的資產及入息限額，長者的申請被拒於門外；據悉，不少未獲得同住家人適當照顧的長者，因家人不願意簽署不供養父母的聲明（俗稱「衰仔紙」），無法以個人身份申領綜援。他們在缺乏支援情況下，生活陷於困難之中。

### 長者抗拒綜援人士遭負面標籤

30. 在香港，社會大眾將綜援受助者標籤為「懶人」、「社會包袱」和「社會寄生蟲」，認為綜援受助者是因為懶惰，不願意自力更生才會領取綜援。這些負面形象的「標籤」，令不少長者擔心領取綜援後將無法建立和維持正常的人際關係，以致無法正常地投入社會，因而寧願繼續過貧困生活。



## 第四章 「全民退休保障/全民養老金」

31. 70 多個來自不同界別的民間團體，包括職工盟、教協、社聯、樂施會及一些學者等，自 2004 年起組成了「爭取全民退休保障聯席」，致力爭取政府實施「全民退休保障/全民養老金」。

### 「全民退休保障/全民養老金」簡介

32. 該計劃是一個三方供款方案，即由勞方、資方及政府三方進行社會儲蓄。透過改革現時的強積金、長者綜援及高齡津貼制度，將僱員與僱主在強積金中半數的供款，加上政府在長者綜援及高齡津貼的現有開支，令所有 65 歲以上的長者，每月享有 2,500 元的生活津貼。假如政府增加盈利較高的大企業部份利得稅，長者的養老金水平可以上升至 3,000 元。
33. 方案中，供款方包括一般打工仔，其供款額不多於現時強積金的一半(即工資的 2.5%)。第二方為資方供款，包括僱主及財團，僱主的供款與打工子女一樣，而每年盈利千萬元以上需要額外供款 1-2% 的利得稅。第三方供款者為政府，政府需將現時長者社福開支的生果金及綜援標準金部份的按長者增長的比例供款，另外政府應一筆過撥出啟動基金五百億元。根據聯席提供資料，該方案經精算專家及學者核算，並確定最少能持續運作數十年，且能累積 2000 億以上的儲備。

### 「全民退休保障/全民養老金」的利與弊

34. 「爭取全民退休保障聯席」提出方案的好處是，僱員及僱主不需要額外供款的情況下為所有長者提供基本生活保障；由社會共同承擔責任。而將來強積金的供款額將少了一半，不過，全港所有長者可享有三千元養老金。
35. 雖然此計劃可令全民獲得退休保障，但由於計劃的大前提是，強積金僱員必須將原供款的一半注資到該計劃，換言之，此計劃即是變相向強積金計劃的僱員加稅；同時每年盈利超過一千萬元的



企業，亦須要額外支付利得稅。

36. 由於加稅涉及市民大眾的個人利益，整個社會必要達致充分共識；另一方面，該計劃亦擬向企業加徵利得稅，無論對本地企業或海外公司來說，均有負面影響。
37. 事實上，不少學會及學者亦質疑該方案，例如獅子山學會評論指出：「爭取全民退休保障聯席」提出的方案與政府稅收掛鉤，一旦所收稅項未如理想，計劃難以持續，情況就如現時歐洲各國，當年因為嚴重高估國家能力，認為可以由國家承擔老人開支，卻當發現原來有關開支越來越龐大時，便要削減其他老人福利，提高退休年齡、減少養老金額；或是加供款、加稅。泡沫爆破之時，痛苦可不是常人能想像。」

另外「。。。方案的背後是先取消綜援金及生果金，說穿了就是把資源從有迫切需要的人手上奪去，轉移到沒有迫切需要的人手中。」

38. 香港科技大學經濟學系主任雷鼎鳴指出：「全民養老金」計劃採「即收即付」/「隨收隨支」的社會保障模式，此模式從年輕或工作人口中抽稅，用以支付已退休長者的福利。從一個現在仍是年輕、但要計算將來可取得多少退休福利的就業者的角度看，將來退休是否有保障受兩個因素所決定：第一是扶養率的高低，第二是經濟的增長。倘若工作人口相對於退休人口的比例不斷下跌，便會使到支撐着這個福利制度的納稅人不勝負荷，沒有足夠的人繳交稅金。

在香港愈來愈明顯的倒轉金字塔人口結構的現實下，必然受到負面影響的「隨收隨支」制，其表現不如不受人口結構影響的強積金，已是彰彰明甚；經濟增長無論高與低，這個結論同樣成立。在任何形式的「全民退休保障制度」，「隨收隨支」的比重愈高，港人吃虧便愈大。不過，在一些年輕人口增長迅速、正金字塔人口結構的國家，此說卻不一定成立。」

39. 「全民養老金」計劃在社會已討論一段時間，但因為融資方式存在很大爭議，至今社會仍未達到一致性共識。

## 第五章 適合香港社會的退休保障應具備原則

40. 本港人口正邁向老齡化，政府有責任確保長者晚年生活獲得基本保障，社會普遍認為，理想的退休保障制度應具備以下條件：

### 紓緩長者貧窮問題

41. 計劃必須紓緩貧困長者，及需要供養家中長者的基層家庭的經濟壓力，令長者貧窮的社會問題獲得改善。

42. 一些因擁有少量資產而不符合申領綜緩資格的長者，也可因為計劃而直接受惠，改善目前只靠生果金作為主要收入來源的貧困生活。

### 促進家庭及社會和諧

43. 計劃必須令每位長者獲得起碼的基本生活保障，大大減輕對家人的經濟負擔，減少家庭矛盾，促進家庭和諧，有助加強及鞏固社會安定基礎。

### 彌補現行強積金保障不足問題

44. 除了保障在職人士在退休後獲得生活保障外，亦應為現時已退休、家庭主婦、低收入人士，或即將退休的長者等，提供退休後的生活津貼，以補足現行強積金計劃未能保障人士。

### 有效地分配資源

45. 社會資源有限，適合香港社會的退休保障制度應根據長者實際需要而作出適當的支援，政府可集中資源幫助真正有需要人士，避免因資源錯配而出現富者越富，貧者越貧現象。

## 政府財政上可行

46. 計劃必須透過精密計算及核實，確定政府財政上有足夠的承擔能力，以及足以應付計劃實施後的持續性發展；對市民而言，此計劃亦不應對他們造成任何額外經濟負擔。

## 達致社會共識

47. 計劃的研究、諮詢及策劃過程必須經過社會互動及開放討論，達致社會共識，社會不會因推行計劃而觸發矛盾或不必要的紛爭。

## 第六章 退休保障養老金方案

### 簡介

48. 鑑於政府現有安老政策未能全面地照顧經濟狀況不同的長者，建議政府改革現有生果金體系，為長者建立綜援以外的第二支柱，根據長者不同的經濟狀況，向他們分級資助津貼額，使全港長者退休後可獲得不同程度的現金資助，以達致全民安享晚年的目標。

### 宗旨

49. 保障全港市民退休後，仍維持基本水平的經濟生活；
50. 紓緩老年貧窮問題；及
51. 消除社會對申領政府津貼的歧視和負面標籤。

### 原則性考慮

52. 三級制的退休保障養老金計劃並沒有強制性，長者年滿 65 歲時可自由參與或不參與計劃；
53. 原綜援受助人於年滿 65 歲時，可選擇轉領新計劃，或繼續領取綜援；
54. 申請人不可同時參與新計劃及綜援計劃；
55. 殘疾長者可同時參與新計劃及繼續領取現有公共福利金計劃下的殘疾津貼；
56. 強積金積存金額視作申請人個人資產計算；及
57. 計劃屬可携性措施，選擇到內地退休長者可繼續領取津貼。

## 政府角色

58. 每年透過經常性公共財政開支撥款；
59. 執行計劃的日常運作，並且經常性地抽樣審查申領人士的經濟狀況；及
60. 繼續推行強制性公積金計劃、公共福利金計劃，及年老綜援計劃，以並存方式全面保障市民退休生活。

## 領取三級制「退休保障養老金」的規定

### 61. 領取資格

- 申請人必須年滿 65 歲或以上；
- 連續在港居住滿 7 年的永久性居民。

### 62. 發放津貼額方式

- 以現金形式，每月向長者發放指定金額；
- 以個人作為申領及發放單位。

## 計劃詳情

### 「退休保障養老金」計劃分為三級別

### 63. 第一級別：

### 64. 津貼目的：

- 為所有長者提供最基本的現金津貼，回饋長者過去為社會付出的辛勤和努力。

### 65. 入息及資產審查：

- 無須接受任何入息及資產審查。

### 66. 每月可獲發放津貼金額：

- 1035 元

註：參考現時生果金的發放金額  
金額將根據社援指數定期調整

67. 第二級別：

68. 津貼目的：

- 為經濟較緊絀的長者紓緩日常生活壓力；
- 讓擁有少量積蓄的長者可以有尊嚴地過生活。

69. 入息及資產審查：

- 須要接受入息及資產審查；
- 申請人每月入息不得超過\$6,450；
- 申請人資產不得超過\$177,000。

註：參考現時生果金的資產限額安排；  
長者自住物業不計算為資產。

70. 每月可獲發放津貼金額：

- \$ 2,070

註：津貼金額為養老金第一級的兩倍

71. 第三級別：

72. 津貼目的：

- 改善貧困邊緣長者的日常經濟生活；
- 讓擁有積蓄僅僅超過綜援資產限額的長者可以有尊嚴地過生活。

73. 入息及資產審查：

- 須要接受入息及資產審查；
- 申請人每月入息不得超過\$6,450；
- 申請人資產不得超過\$88,500。

註：長者資產限額為第二級養老金的一半；  
長者自住物業不計算為資產。

74. 每月可獲發放津貼金額：

- \$ 3,105



註：津貼金額為養老金第一級的三倍

## 退休保障養老金計劃對公共財政的影響

### 75. 參考數據及假設：

- 根據統計處資料顯示，截至 2011 年 7 月本港 65 歲長者人數為 925,900 人，以此推算申領退休保障養老金的合資格長者數目；
- 以目前 65 歲至 69 歲人口中，約三成長者領取普通高齡津貼作為推算，即將會有約三成長者領取「退休保障養老金」的第二級及第三級；
- 上述三成長者中，領取第二級及第三級別「退休保障養老金」各有一半；
- 現時領取年老綜援的長者將不會轉而領取「退休保障養老金」；
- 假設全港 65 歲或以上長者都會領取「退休保障養老金」或年老綜援。（現時約有七成七十歲或以上長者領取高齡津貼）

## 預期實施退休保障養老金計劃對公共財政的影響

76. 根據上述推算，預期實施三級別的退休保障養老金計劃對政府的開支預算影響為：

級別	預算申領人數	每年開支預算
第一級	約 533,000 人	約 66.3 億
第二級	約 142,000 人	約 35.4 億
第三級	約 142,000 人	約 53.1 億
		<b>約 155 億</b>

每年政府開支約為 155 億元。

77. 根據 11 至 12 年度財政預算案資料，政府 09 至 10 年度高齡津貼開支為 63.2 億元，假如政府實施退休保障養老金計劃取代現有高齡津貼，則政府每年開支將較現行生果金計劃多 91.8 億元。

## 申領退休保障養老金例子

### 生活無憂無慮健康長者

78. 假設一名 70 歲已退休長者，與兒子及孫兒同居於一層價值 500 多萬元單位，長者為該物業的業主。
79. 這名長者可以選擇：(一)領取每月 1035 元的第一級別退休保障養老金，或(二)不領取。

### 生活足襟見肘但健康長者

80. 假設一名 68 歲已退休的長者，年輕時辛苦儲下約 17 萬元「棺材本」，現與兒子同居於公屋單位，但兒子及媳婦收入微薄，未能好好地供養這名長者，長者每日節衣縮食來維持生活。
81. 這名長者可以申領每月 2070 元的第二級別退休保障養老金，且繼續與兒媳同居於公屋單位。

### 已領取綜援的肢體輕微殘疾長者

82. 假設一名 80 歲患有眼疾，且領取年老綜援 10 年的長者，與同樣領取綜援的老伴同居於公共屋邨單位，平日二人執拾紙皮幫補家計，倆合共只有 3 萬多元積蓄。
83. 這名長者可以選擇：(一)繼續以家庭個案領取年老綜援，或(二)轉為以個人單位領取每月 3105 元第三級別的退休保障養老金，及經衛生署或醫院管理局證實在日常生活中需要他人不斷照顧而可獲批每月領取 1325 元普通殘疾津貼；即合計每月可獲得 4430 元。

## 第七章 退休保障養老金計劃的社會效益

84. 我們認為「退休保障養老金」計劃落實推行後，將可達致以下社會效益：

### 達致全民退休生活保障

85. 退休保障養老金計劃是一項全民皆可享有的社會福利政策，無論退休前是家庭主婦、低收入人士，以致非勞動人口等，只要符合資格便可以申請，可彌補現行強積金只能保障大部份在職人士的缺點，達致全民退休生活保障。

### 紓緩長者貧窮問題

86. 退休保障養老金計劃實施後，一些過去因為擁有少量資產而未能成功申領綜援的清貧長者，從此可獲得較現行生果金為高的津貼額，直接改善他們的貧困生活，亦有效地紓援本港的長者貧窮問題。

### 促進家庭及社會和諧

87. 退休保障養老金計劃除了按長者個人經濟情況發放津貼額外，亦採取個人身份作為申請單位，這一來可以解決現時與家人同住的貧困長者難以成功申請綜援的問題，亦可同時紓援那些需要供養家中長者的家庭經濟壓力，減少家庭矛盾，促進社會和諧。

### 市民毋須額外承擔供款

88. 根據本文件第六章的推測，三級制的退休保障養老金計劃實施後，政府每年的公共財政開支約為 155 億元，我們相信政府是有足夠財力承擔開支。此外，退休保障養老金計劃實施初期，申領第二及第三級別長者的數目可能較多，但隨著強積金計劃開始發揮果效，為大部份退休市民提供生活保障後，申領入息審查級別的退休保障養老金人數將會減少；長遠而言，相信不會對政府構

### 容易達致社會共識

89. 全民退休保障計劃在社會已討論多時，市民對此概念已有一定認識，而我們提出的退休保障養老金計劃，正正是與強積金及綜援計劃並行互補的全民退休保障方案。另外，由於市民毋須為新計劃額外供款，甚或挪用個人強積金為社會供款，所有支出皆由政府承擔，相信社會較容易接受，觸發社會矛盾或造成紛爭的機會較少。

### 避免資源錯配

90. 由於方案是根據長者的個人經濟狀況而發放的津貼，一些經審查後評為較貧困的長者可以獲得較高津貼額，令有限的社會資源可以集中在一些真正有需要人士，避免出現資源錯配問題。

(完)