

2016年2月22日
討論文件

立法會福利事務委員會

現行社會保障與退休保障制度的關係

目的

本文件向委員會委員簡介《退休保障 前路共建》諮詢文件中有關社會保障的內容。

背景

2. 2015年12月22日，由政務司司長擔任主席的扶貧委員會展開為期六個月的公眾參與活動，就如何改善香港退休保障制度，收集市民意見。同日扶貧委員會亦發表了名為《退休保障 前路共建》的諮詢文件和行政摘要以及相關小冊子。這些刊物亦已透過立法會秘書處分發予各位委員。

世界銀行多根支柱退休保障制度的政策理念

3. 正如諮詢文件第三章所述，面對人口老化的挑戰，全球不少地方致力改革退休保障制度，讓制度更可持續。為協助各個地方有系統地作出分析和比較，世界銀行在1994年提出了一個三根支柱的退休保障框架，並在2005年把這個框架更細緻地劃分為五根支柱。

4. 香港的退休保障制度沿用世界銀行倡議的多根支柱發展模式，由多個計劃組成，並構成四根支柱，支柱間互相補足以滿足不同長者組群的需要。下表是按世界銀行的框架表述香港的退休保障制度：

| | 世界銀行的 五根支柱 | 香港退休保障制度 |
|------|-----------------------------|--|
| 零支柱 | 由公帑支付的老年金或社會保障計劃（毋須或設有經濟審查） | 綜合社會保障援助（綜援） ¹ ；長者生活津貼；高齡津貼；廣東計劃；傷殘津貼 |
| 第一支柱 | 公營管理的強制性供款計劃（通常是隨收隨支） | 沒有 |
| 第二支柱 | 私營管理的強制性職業或私人退休供款計劃 | 強積金強制性供款；職業退休計劃；公務員長俸；補助／津貼學校公積金 |
| 第三支柱 | 自願向職業或私人退休計劃供款或儲蓄 | 強積金自願性供款；退休儲蓄保險 |
| 第四支柱 | 公共服務、家庭支援和個人資產 | 公營房屋；公營醫療；院舍和社區照顧服務；長者醫療券；公共交通票價優惠；家庭支援；自置物業 |

香港現行退休保障制度的目標

5. 諮詢文件第三章亦指出，香港的退休保障制度強調有能力工作的人士應自給自足，政府的角色是支援經濟上無法自助的長者。換言之，在職人士通過強積金強制性供款、自願性儲蓄或退休投資等，計劃自己及家人的退休生活（即第二、三及四支柱）。政府則利用稅收在社會保障計劃下進行財富再分配，通過不同的計劃向長者提供社會安全網或補助（即零支柱），並大幅資助公營房屋、醫療、院舍和社區照顧等服務，照顧長者的日常需要（即第四支柱）。這樣的安排較能確保制度在人口老化和維持香港低稅率和簡單稅制的情況下，長遠地持續運作。

6. 下文將集中討論零支柱下的社會保障制度。

¹ 包括綜援長者廣東及福建省養老計劃。

香港零支柱下的社會保障制度

7. 正如諮詢文件第四章所述，香港的零支柱是一個多層的社會保障制度，其中大部分計劃的主要功能是扶貧，為那些無法在其他支柱獲得充分退休保障的長者提供最後安全網，或補助他們的生活開支。現時的多層社會保障制度涵蓋綜援、長者生活津貼、高齡津貼、廣東計劃及傷殘津貼，為不同的長者群組作出支援。

8. 目前，這根支柱覆蓋了全港65歲或以上長者約73%，分別為綜援（13%）、長者生活津貼（37%）、高齡津貼（19%）²和傷殘津貼（3%）（詳情見下表）。若以70歲或以上為界線，覆蓋率更高達87%。2015 -16年度的預算經常開支為263億元。上述支援全以一般稅收支付，市民毋須供款。

| 多層長者 社會保障制度 | 每月金額 ³ | 65歲以上 受惠長者人數 |
|----------------|----------------------------|-------------------------|
| 須經濟審查 | | |
| 綜援 | 5,548 元 ⁴ | 約 15 萬 |
| 長者生活津貼 | 2,390 元 | 約 43 萬 |
| 毋須經濟審查 | | |
| 高齡津貼 | 1,235 元 | 約 22 萬 |
| 傷殘津貼 | 1,580 元（普通） 3,160 元（高額） | 約 3 萬 |
| | 總計 | 約 82 萬* （佔全港長者約 73%） |

* 由於進位關係，個別數字加起來未必與總數相等。

² 沒有把廣東計劃的長者計算在內，因為大部分受惠長者不屬居港人口。

³ 有關金額為自 2015 年 2 月 1 日起的水平。根據既定調整機制，有關金額應由 2016 年 2 月 1 日起上調 4.4%。上述調整需經立法會通過後生效。

⁴ 諮詢文件指出，按粗略估算，5,548 元為 60 歲或以上單身長者（不包括綜援長者廣東及福建省養老計劃受助人）每月平均綜援金額。

長者綜援 (2015 -16 年度預算開支：94 億元)

9. 綜援的目標是為經濟上無法自給自足的人士提供安全網，應付生活上的基本需要，援助金額是所有社會保障計劃之中最高。雖然綜援並非專為長者而設，但現時近一半綜援受助人（或約17萬）是60歲或以上的長者⁵，足見綜援能為有需要長者提供晚年的生活保障。長者在綜援計劃下會獲得較高的標準金額、特別津貼和補助金，以應付基本和其他特別需要（例如特別食物、醫療用品等）。綜援受助人亦可免費使用公立醫院及公立診所的服務。

10. 基於綜援的目標是協助經濟上不能自給自足的人士，計劃設有經濟審查，而審查尺度不宜寬鬆，確保有限資源用在最有需要人士身上。經濟審查以家庭為單位，貫徹家庭成員之間互相支援的理念。現時（自2016年2月1日起）綜援下單身長者和兩位長者家庭的資產限額（自住物業不計在內）分別為45,500元及68,000元。諮詢文件指出，如計及所有涉及長者的綜援個案，長者平均每月綜援金額約為5,100元，而單身長者則為5,548元。

11. 綜援長者廣東省養老計劃自1997年在廣東推行，並在2005年擴展至福建省。該計劃在2015年12月底為約1 700名選擇到廣東或福建省養老的綜援長者，提供現金援助⁶。

12. 扶貧委員會委員認為綜援全面和具針對性的援助，能滿足長者的基本生活需要，作為最後安全網，其角色難以被取代。儘管如此，扶貧委員會認為綜援制度仍有進一步優化的空間，其中有委員建議應檢討綜援金額水平。亦有委員認為應檢視家庭成員須申報未能負責有關長者的生活需要的安排，探討入息及資產申報以個人為計算單位的可行性，及有關措施對家庭政策和公共財政的影響。但另一方面，也有委員留意到在所有住戶組別當中，平均綜援金額已較全港最

⁵ 在綜援計劃下，60歲或以上人士會被視為長者，無須參加適用於其他健全綜援受助人的「自力更生支援計劃」。65歲或以上的綜援受助人約有15萬。

⁶ 計劃受助長者獲發每月標準金額及每年一次的長期個案補助金。視乎長者獲發的標準金額，目前每名長者每月平均獲發3,300元至5,600元不等的援助。計劃的受助長者人數於2006-07年達到約3 300人的高峰後，便一直下降至2015年12月底的約1 700人。

低支出的25%非綜援家庭的平均開支為高。此外，長者綜援作為綜援制度的一部分，任何改動須考慮會否動搖整個行之有效的制度，必須小心處理。

長者生活津貼 (2015 -16 年度預算開支：128 億元)

13. 長者生活津貼於 2013 年 4 月推出，是本屆政府上任後實施的首項重大扶貧措施。長者生活津貼專為 65 歲或以上的長者而設，其定位是為未能或不願申請綜援但又有經濟需要的長者而設的扶貧措施，以補助他們的生活開支。津貼採取較綜援寬鬆的經濟審查安排，並分別設有單身人士及有配偶人士兩項資產上限。現時（自 2016 年 2 月 1 日起）單身人士的資產上限為 219,000 元；有配偶的人士的資產上限則為 332,000 元。申請人亦須符合入息限額。長者生活津貼現時為符合資格的申請人每月提供 2,390 元的補助。若一對長者夫婦均領取津貼，便可每月獲 4,780 元⁷。

14. 由於評估申請人的經濟狀況時只會計及申請人及其配偶（如申請人有配偶）的資產和入息，申請人無須申報家人的資產和收入，即使家人對長者作出財政支援，也不會視作收入而影響經濟審查，更不會令合資格長者可獲得的津貼減少。截至 2015 年 12 月底，領取長者生活津貼的長者約 43 萬人或接近四成長者人口，這有效地減低長者貧窮率，並加強了社會保障支柱的退休保障功能。

15. 在約43萬名領取長者生活津貼的長者當中，約八成報稱沒有收入（不包括家人的支援），而大部分受惠長者均報稱擁有相對較少的資產。若以綜援單身長者資產限額比較，約一半的長者生活津貼單身受惠人的資產不高於該限額。

16. 根據2014年的貧窮數據，約二萬名領取長者生活津貼並處於貧窮線下的長者仍表示有經濟需要。有扶貧委員會委員認為應優化津貼，為這些有經濟需要的長者提供更佳的生活保障。委員會亦普遍認為以長者生活津貼作為平台，增加對貧窮長者的援助，是值得探討的政策方向。

⁷ 有關金額為長者生活津貼自 2015 年 2 月 1 日起的水平。根據既定調整機制，有關金額應由 2016 年 2 月 1 日起上調 4.4%，即金額上調至每月 2,495 元。若一對長者夫婦均領取津貼，便可每月獲 4,990 元。上述調整需經立法會通過後生效。

高齡津貼 (2015 -16 年度預算開支：29 億元)

17. 即使長者有一定資產或收入，只要年滿70歲仍可申請高齡津貼。高齡津貼又俗稱「生果金」，在70年代推出時的目標是協助長者應付因年老引致的特別需要，而申請人毋須通過經濟審查。高齡津貼的金額為每月1,235元⁸。在引入了長者生活津貼後，高齡津貼只是為沒有經濟需要的長者提供應付年老的特別需要的津貼，或被視為社會對這群長者的心意，並非以扶貧為目標的定位已更為清晰。因此，委員會同意不將高齡津貼納入這次檢討範圍內。不過，我們也不能忽略這項津貼對受惠的約220 000名（截至2015年12月底）長者來說都是一項實質的財政支援。

廣東計劃 (2015 -16 年度預算開支：3 億元)

18. 若長者選擇移居廣東，可參加廣東計劃。津貼的金額與高齡津貼一致，70歲或以上的長者同樣毋須通過經濟審查，65-69歲的長者則須通過經濟審查（資產和入息限額與長者生活津貼相同）。此計劃在2015年12月底惠及約16 000名在廣東養老的長者。

傷殘津貼(2015 -16 年度用於 65 歲或以上受助人的預算開支：9 億元)

19. 身體狀況較差的長者，在符合申領條件下可申請傷殘津貼。該津貼是為嚴重殘疾人士提供津貼，應付因殘疾引致的特別需要，申請人毋須通過經濟審查。傷殘津貼並非專為長者而設，但在2015年12月底有約35 000名長者因其殘疾情況而領取該津貼。津貼金額為每月1,580元（普通傷殘津貼）或3,160元（高額傷殘津貼）⁹，較高齡津貼為高。有嚴重殘疾的長者因而可有優於高齡津貼的支援。由於傷殘津貼並非

⁸ 有關金額為高齡津貼自2015年2月1日起的水平。根據既定調整機制，有關金額應由2016年2月1日起上調4.4%，即金額上調至每月1,290元。上述調整需經立法會通過後生效。

⁹ 有關金額為傷殘津貼自2015年2月1日起的水平。根據既定調整機制，有關金額應由2016年2月1日起上調4.4%，即普通傷殘津貼上調至每月1,650元，而高額傷殘津貼上調至每月3,300元。上述調整需經立法會通過後生效。

針對協助貧窮長者而設，委員會也同意不將此納入這次檢討範圍內¹⁰。

徵詢意見

20. 請委員備悉本文件的內容，並給予意見。

勞工及福利局
二零一六年二月

¹⁰ 勞工及福利局在 2013 年 2 月統籌成立傷殘津貼檢討跨部門工作小組（工作小組），以檢討傷殘津貼申領資格。工作小組已完成有關工作，並提出九項建議，為殘疾人士提供進一步的支援。工作小組已於 2016 年 2 月 15 日向本委員會作簡報。