

香港基督教服務處

「現行社會保障與退休保障的關係」意見書

致香港特別行政區立法會

福利事務委員會：

香港基督教服務處成立於 1952 年，多年來致力建立一個仁愛、公義的社會。服務處一直為有需要人士提供適切、專業、真誠的優質服務，對弱勢及被忽略的社群尤為關注，並以「社會仁愛公義、人人全面發展」為願景，為市民及社會締造希望、倡導公義、牽引共融。本處十分重視退休保障制度的發展，因為它影響著每一位市民晚年的福祉。面對人口逐漸高齡化的事實，社會有需要及早為此作出充分準備，以為長者提供更好的生活保障，活出尊嚴。

1. 現時本港長者社會保障制度的問題

1.1 有違「居家安老」原則

本港的安老政策一向強調以「居家安老為本」，可惜各樣社會經濟環境都不利於長者與家人同住，先撇開「房屋」這項大難題，單就申請綜援便有所謂「衰仔紙」這重障礙。現實是一些低收入家庭不能負擔長者的生活費，但又不合資格、亦不想申請綜援，唯一辦法是與長者分開居住，長者才可獨立申請綜援過活，形成下一代想擔當照顧者角色亦有困難。「居家安老」只淪為雙老互相扶持，80 歲照顧 90 歲的伴侶，或獨自在家「安老」。這項規定一直備受詬病，實應盡快檢討。

1.2 定義分歧、理念含混不清

政府應該積極改善現有申請各類援助金的制度。現時，本港為有需要的長者提供不同種類的援助金，包括綜合社會保障援助計劃、廣東計劃、普通傷殘津貼、高額傷殘津貼、高齡津貼及長者生活津貼等等。各種津貼具備不同的申請資格，長者每申請一次，即須重新作一次申請評估。

不單如此，各類政策之間更常常出現銜接上的問題，例如現時普遍的退休年齡是 60 歲，但領取強積金的年齡被限制在 65 歲，而政府的高齡津貼亦要 65 歲或以上才可申請，以致退休人士在 60 至 65 歲之間必須倚靠自己的儲蓄生活。又以傷殘津貼為例，傷殘津貼顧名思義是給身體有傷殘的人士，不應與年齡掛鉤；高齡津貼則以年齡界定，兩者性質及功能完全不同，但是，目前領取傷殘津貼的長者卻不能同時享有高齡津貼或長者生活津貼，令有關長者深受困擾。

本處建議政府應重新檢視各項津助的內容，並推行一站式資產審查以及一站式發放津貼，以方便長者申請資助和減低審查及評估之行政支出。

1.3 策劃割裂、操作混亂

社會為長者提供的保障不應只著眼於經濟援助，而應著眼於人的需要，將長者的生活起居和照顧需要同時納入保障範疇之內考慮，特別對有長期照顧需要的長者而言，建立一個全面而無縫的長期照顧系統，比單純的現金援助更為適切和重要。

現時長者社區照顧服務分類繁複，分別有綜合家居照顧服務、長者離院支援計劃、改善家居及社區照顧服務、長者支援服務等。長者及外行人難以識別，申請服務時往往須幾經轉折下才能得到合適的服務，長者和照顧者有被「踢來踢去」的感覺。本處建議政府應盡快整合現時的長者社區照顧服務，並引入個案管理制度，在為長者安排社會保障支援的同時，提供全面的、一站式的評估和服務配對。

2 全民退休保障的價值和功能

2.1 全民保障

本處相信每一個人終其一生都曾對社會作出不同程度、不同形式的貢獻，不論其曾否長時間就業或從事經濟活動；而退休保障制度基本上是一個社會的「養老」體制，以保障所有社會成員在晚年時能維持有尊嚴的生活水平，同時作為各成員曾經對社會所作貢獻的肯定和回饋。因此，退休保障制度不應只著眼於職業退休保障，而是應該著眼於全民的晚年生活保障。

2.2 資源再分配

現時本港的強積金制度只由僱主和僱員供款，性質上只是一個個人為自己負責的制度，表面上是多勞多得，但供款水平卻受到許多自己不能控制的結構性因素影響，而那些未曾就業但對社會有貢獻的人（例如照顧者）也被摒除在外。以一對年長夫婦為例，若丈夫年輕時屬於低收入，太太長期在家照顧子女，晚年時單靠丈夫的公積金不可能應付生活所需，這樣一來，「養老」的責任最終仍必須由子女或政府分擔。

本處認為，一個全民的退休保障制度應該由全民負擔，資金方面除了稅收以外，應參考國際慣常做法，由政府、僱主及僱員三方供款共同建構，以資源再分配的方式，達致可持續運作的制度，並能即時生效，讓供款者已退休的家人也能從中受惠，有助社會明白全民保障的意義。

2.3 免除負面標籤

本處深切體會到社會現時對市民退休後的生活保障極之不足。香港現時有 30 萬長者生活於貧窮線之下，即使在政策介入後長者貧窮率仍達 33.3%，即每 3 名長者就有 1 位貧窮。本處認為，退休保障不足是導致長者貧窮的主要因素，長者晚年因人不敷支而需倚賴綜援過活，因而帶來了不必要的負面標籤。一些長者正因為抗拒活在這種「低人一等」、「成為社會負累」的陰影之下，寧可以賣紙皮維生。反之，在全民退休保障制度之下，得到基本收入保障是每一位長者的權利，背後反映的正是他們過去對社會的貢獻，也是社會對他們的正面回饋。

3. 本處對全民退休保障的立場及呼籲

3.1 支持全民退休保障：

- 香港的進步與成就，是每代人及各社群共同努力的結果，社會應予以肯定。
- 香港的經濟結構對非就業市民及低收入市民的晚年生活毫無保障，已是不爭之論，政府有責任維護和承擔每一位公民在晚年的生活需要與尊嚴。
- 不設審查的全民退休保障，是確保每位長者得到尊嚴及基本生活保障的制度，是每位公民都應享有的權利。

3.2 對政府的諮詢手段深表遺憾，強烈不滿：

- 將公民應有權利偷換成扶貧概念，一再推卸資源合理分配、促進全民共享成果的責任，在先有隱藏結論的立場下進行引導式諮詢，絕非有心為民的政府所當為。
- 以最保守的前設泡製語帶危機的推算，並把解決方案聚焦在增加稅項，製造一個嚇人的結論，引導市民產生反對動機，有違公正持平諮詢的原則。
- 漠視一眾學者多年來詳盡及科學化研究，完全無視他們多番提出在不同前提下仍有可行的方案可予考慮，只顧用負面的標籤和不全面的數據去貶低這些方案的討論價值，甚至公然質疑他們的學術精神。

3.3 呼籲各方團體及市民：

- 以雪亮的眼睛去辨識政府方案和民間方案，認真思考各方論據，並為香港(尤其是欠缺保障的普羅市民) 設想，理想的社會及理想的晚年生活應是怎樣。
- 按社會公義及彼此盡責的社群共善精神，致力追求一個能守護每一代尊嚴、提供合理生活保障的全民退休保障制度。
- 積極發聲，表達意見。

香港基督教服務處
2016年2月11日