

香港社會服務聯會
對現行社會保障與退休保障的關係的意見
(向福利事務委員會遞交的意見書 2016年2月22日)

1. 背景

現時政府正就香港的退休保障制度改革展開為期 6 個月的諮詢。退休保障改革與社會保障制度息息相關，現時與長者有關的社會保障制度包括綜援，高齡津貼及長者生活津貼(只計算與現金轉移相關者)，香港約有七成半長者受惠於不同類形的社會保障制度¹。本文件將分析現時長者使用社會保障系統遇到的問題，以及據此作出對退休保障改革的建議。

2. 分析

2.1 現時的綜援制度未能支援部份有需要人士

領取綜援的長者按實際需要領取不同的金額，據政府的數據現時每月平均金額約為 5,100 元，雖然金額尚算可以滿足基本生活需要，然而申領綜援的標準嚴格，單人的資產限額為 45,500 元，並需要證明並無供養的家人，不少有需要的長者因此而不願領取。根據樂施會的調查，現時約有四成合資格長者因各種原因沒有領取綜援²。

2.2 長者生活津貼及高齡津貼的金額不足

現時長者生活津貼的金額分別只有 1,235 元及 2,390 元，不足以滿足長者的基本生活需要。

2.3 長者生活津貼的審查制度容易造成家庭糾紛

現時長者生活津貼的單人資產限額為 21 萬元，雖較綜援寬鬆，然而不少長者反映即使擁有數十萬資產，如要待運用至只剩下 21 多萬元才能得到政府的支援，並不能安心生活。此外，雖然現時以長者個人為單位的資產申報制度，免卻綜援制度以家庭為申領單位所衍生的問題，但有前線同工反映，現時的審批制度，亦會帶來長者轉移資產以逃避資產審查的誘因，亦增加家庭為此而產生糾紛的機會。

2.4 現時的社會保障制度不能處理長壽風險

現時的社會保障制度基本上對資產較多的長者提供較少支援，然而即使擁有較多資產，但由於壽命不可預知，未來各種風險(如疾病)亦難以估計，長者往往不敢隨便動用積蓄；在沒有其他穩定收入下，大多長者只能節衣縮食地過生活。

¹ (扶貧委員會 2015) 《退休保障前路共建諮詢文件》

² (樂施會 2010) 《關於未有領取綜合社會保障援助的貧窮長者生活、健康狀況及其對社會保障態度的政策文件》

2.5 有較多儲蓄或退休後繼續工作者並不受惠於現時的社會保障制度

現時的社會保障制度的設計主要只支援資產較低，及年老後沒有其他收入的人士，對於薄有儲蓄的長者並不公平，此外，若長者退休後繼續工作便有機會因收入超出限額而得不到社會保障制度的支援，亦不符合多勞多得的精神。

2.6 現時社會保障體系的可持續性成疑

現時社會保障體系全由政府的經常性收入支付，基本上是一種隨收隨支制度，並沒有因應未來人口老化而作特定的融資安排。而在社會保障設有審查制度下，未來社會保障的開支除了取決於未來的人口結構外，亦與未來的長者貧窮人口緊密相關，例如政府現時諮詢文件中假設 2041 年後的長者綜援領取率約為 7%，而港大的研究報告假設為 17%，在不同的領取率下，政府的財政開支估算將有巨大差異。亦即現時的社會保障制度下，政府在估算未來社會保障制度的開支，將面對更大的不確定性。

3. 建議

社聯認為構設一個全民的、部份預先儲蓄(Partially Prefunded)，並以基本生活需要作劃一金額支付的全民養老金制度，將有效解決上述問題：

- 在沒有審查的情況下，全民養老金制度將解決現時因審查制度而引致有需要人士不願領取的問題；
- 把支付水平定為每月約 3,500 元，將足以應付長者的基本生活需要；
- 推行全民養老金制度，所有市民老年後將可確保每月得到基本收入保障，直至離世，因而能解決長壽風險的問題；
- 即使儲蓄較多的人士，或是退休後有工作的人士，所得的養老金不會因此減少，有助鼓勵儲蓄及推動多勞多得的精神；及
- 制度以專款專項的方式，趁人口老化高鋒期前預先儲蓄，有助應付未來人口老化時的制度可持續性問題。此外，全民養老金制度以所有長者為受惠對象，因此政府未來用在長者社會保障的支出，基本上並不會因為未來長者的貧窮狀況而變化，亦即減少政府未來退休保障開支的不確定性。

總括而言，社聯認為推行全民養老金制度是有效解決現時社會保障制度不足的方法。現時不同的民間團體及學者，已有機會為各持份者可接受的全民退休保障方案。

社聯認為政府應於是次諮詢中真正聽取民意，如諮詢顯示市民廣泛支持全民退休保障方案，政府應切實盡快推行。

2016 年 2 月 22 日