

優化長者社會保障制度的扶貧成效

黃於唱

香港中文大學社會工作學系副教授

近年的長者貧窮率高企，2013 年起，在領取各項社會保障津貼前，如綜援、生果金、長生津等，長者貧窮率在 44.5% 以上。領取這些津貼後，長者貧窮率下降至 30 - 31.5% 之間。當中 2013 年因增設長者生活津貼，領取各項津貼後的貧窮率由 2012 年的 33.5% 下降至 30.5%，不過 2016 年又回升至 31.6%¹。

香港的長者貧窮比例高企，是由於缺乏妥善的退休制度所致。政府解釋說雖然很多長者退休後沒有收入來源，但他們有相當的積蓄和資產，不過就沒有發表過任何有關數據支持其論點。統計處於 2013 年調查指出有四成即將退休人士沒有為退休作出準備，至於沒有工作的人士的情況則不得而知。最具參考性的數字則只有 2009 年統計處公佈的調查報告，當中顯示 60 歲或以上長者中，只得 5.5% 有一百萬元或以上的資產（不包括自住物業），少於 50 萬的有 76.2%，另有 15% 沒有透露其資產狀況。而擁有物業資產的亦只佔 60 歲或以上長者人數的 27%（統計處，2009, p.58）²。可見，大多數長者的積蓄和資產其實並不多。

上屆政府終於在 2017 年初在行政長官施政報告中公佈退休保障的新方案。雖然無論民意調查及市民在諮詢期間所提交的意見都顯示較多市民支持不設審查的全民養老金，但政府仍決定不會實施，改為優化長者社會保障支柱，包括設立高額長生津及放寬現有長生津的資產限額。優化後的長者社會保障制度，估計讓百分之三十的長者每月領取 3,500 多元的津貼，另外有一成七長者會領取現有的長生津（表 1）。

¹ 扶貧委員會(2017). 2016 年香港貧窮情況報告

[https://www.povertyrelief.gov.hk/eng/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016\(2017.11.17\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/eng/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016(2017.11.17).pdf)

² 「統計處主題性住戶統計調查第 40 號報告書：長者的社會與人口狀況、健康狀況及自我照顧能力」

表 1 2017 施政報告公佈長者社會保障方案的使用率及與現行制度比較

社會保障項目 (只能領取其中一項)	金額* (港元)	現有制度	施政報告 公佈	現有制度	施政報告 公佈
		佔 65 歲或以上長者 百份比		65 歲或以上長者 人數	
長者綜援	5,965**	13%	13%	15.3 萬	15.3 萬
高額長者生活津貼	3,453	-	30%	-	35.1 萬
長者生活津貼	2,565	37%	17%	43.4 萬	20.0 萬
高齡津貼 (生果金)	1,325	19%	14%	22.3 萬	16.4 萬
傷殘津貼 (普通及高額)	1,695 / 3,390	3.0%	3.0%	3.5 萬*	3.5 萬
總數		72%	77%	84.5 萬	90.3 萬
不合資格領取任何一項		20%	15%	23.5 萬	17.6 萬
合資格但沒有領取		8%	8%	9.4 萬	9.4 萬
總數		100%	100%	117 萬	117 萬

*金額為 2017 年 2 及特首施政報告所公佈數目

**沒有 2017 年數字，數目為 2015 年政府所公佈的平整體長者領取綜援的平均數字，再按社署公佈的相關數字及通脹調整。 http://www.news.gov.hk/tc/record/html/2016/04/20160403_103535.shtml

究竟實施高額長生津後，整體貧窮率會否大幅下降呢？從 2016 年統計處完成的住戶統計調查的數字推算，扣除居住於水上和院舍的長者後，長者的人數為一百零七萬人，經政府提供的各種社會保障政策的支援後，整體的貧窮率推算為 31.6%，合共有三十三萬七千人³。政府公佈的 2016 年貧窮狀況中發現，除了沒有領取或不合資格領取任何一項社會保障項目的長者外（佔長者人數四份一），其餘有領取社會保障的長者，無論領取那一種保障項目，其貧窮率都超 31%。其中以經濟情況最差及正領取綜援的長者貧窮率最高（領取綜援後），達 39.1%。領取生果金的長者，雖然理論上資產超過領取長生津的限額，但領取後，其貧窮率仍高達 34.2%。

由於個人是否貧窮，要視乎其住戶整體收入而定，若住戶人數多，個別長者就算得到社會保障的支援，其整體住戶收入仍未超越貧窮線。例如一個四人住戶，其收入為 1 萬 4 千元，低於貧窮線 1 萬 8 千 5 百元，若當中一人為長者而領取長生津，其住戶收入增加至 1 萬 6 千 5 百元，仍未超越貧窮線。就算將來領取到高額長生津的 3 千 5 百多元，仍只得 1 萬 7 千 5 百元，該長者仍是貧窮長者。所以，就算發放金額達到一人住戶貧窮線的 4 千元，這四人住戶仍未脫貧。所以，增加津貼

³ 香港特別行政區政府 (2017) 2016 年香港貧窮情況報告，第 39 頁

[https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016\(2017.11.17\).pdf](https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2016(2017.11.17).pdf)

金額至 4 千元，亦只會減低貧窮率，而不會使所有長者脫貧。不過，金額愈高，貧窮率必定會減低。

當然，領取高額長生津的長者的貧窮率會減少，暫且假設為 25%。但領取其他社會保障項目的長者貧窮率影響不會很大。理論上，高額長生津不會影響領取綜援長者的貧窮率。若果其餘各類型的長者貧窮率轉變不大，假設在 2016 年實施高額長生津及放寬普通長生津的資產限額，整體貧窮率亦只會從 31.6% 下降至 29.5%。貧窮長者人數為 31 萬 4 千，只減少 1 萬 2 千多人 (表 2)。

由於大部長者退休後沒有穩定的收入，資產亦不多，購買年金產品幫助不大，部份亦無子女供養。就算領取長生津 2,500 元後，仍有超過三成的長者生活在貧窮線之下。領取生果金的貧窮率更高，達 34.2%。因此若不增加長生津和生果金的金額，實無法大幅減低貧窮率。

有意見認為在貧窮線以下的長者仍有些資產，生活不致太差。但不要忘記現在我們採用的是相對貧窮概念，並以住戶收入作為計算準則，旨在掌握有多少住戶及人口的生活水準與主流社會存在較大的差距，主要目的不是要知道有多少住戶生活困苦。以收入作為量度相對貧窮是現今世界各地採用的方法，並無以資產來量度相對貧窮。相信若以此方法來量度，以香港的狀況，貧窮率會大幅增加。如果只計算低收入住戶資產而不計算其他住戶的資產就更難反映相對貧窮狀況。

若果要大幅減低貧窮率，建立退休保障第一支柱，即向每為長者發放全民養老金 3,500 元，最保守估計，可即時將長者貧窮率下降至 25% 甚或更低的水平。這樣做會使長者感到被尊重，無須證明自己是窮人才得到退休保障，亦減低部份長者因轉移資以符合領取長生津資格而要承受的財政風險及心理負擔。

表 2 領取各項長者社會保障項目後的貧窮率

2016 年							
社會保障項目	(未實施優化長者社會保障前)				(假設實施優化長者社會保障後)		
	長者人數	領取百分比	貧窮長者人數	貧窮率	領取百分比	長者貧窮率	貧窮人口
綜援	105,100	9.9%	41,100	39.1%	10%	39.1%	41,714
高額長生津		未實施			30%	25%	80,003
長生津	419,300	39.3%	130,700	31.2%	20%	31.2%	66,500
傷津	26,000	2.4%	9,100	35.0%	2%	35.0%	7,467
生果金	249,200	23.4%	85,300	34.2%	18%	34.2%	65,723
沒有 / 不合資格領取	267,100	25.0%	71,200	26.7%	20.0%	25.0%	53,335
總人數	1,066,700	100.0%	337,400	31.6%	100%	29.5%	314,741

註：表中數字由住戶調查推算，不包括非陸上及居於院舍人口