

立法會 *Legislative Council*

立法會 CB(2)812/17-18(06)號文件

檔 號：CB2/PL/WS

福利事務委員會
2018 年 2 月 12 日舉行的會議

立法會秘書處擬備的最新背景資料簡介

長者生活津貼

目的

本文件旨在概述立法會及其轄下各委員會過往就長者生活津貼所作的討論。

背景

2. 行政長官於 2012 年 7 月 16 日宣布會增設名為"長者生活津貼"的經濟援助，發放予本港 65 歲或以上需要經濟支援的長者。據政府當局表示，由於長者生活津貼的目的是為補助 65 歲或以上有需要長者的生活開支，並非讓他們完全賴以為生，因此須與綜合社會保障援助("綜援")區分。儘管長者生活津貼因其性質屬於應付特殊需要，因而被納入公共福利金計劃，但它與傷殘津貼和高齡津貼並不同——傷殘津貼專為殘疾人士而設，不論年齡和經濟狀況；高齡津貼無需經濟狀況審查的部分(即高額高齡津貼)，¹ 則會繼續向 70 歲或以上長者提供。長者生活津貼的申請人必須符合與普通高齡津貼一樣的入息及資產規定。適用於公共福利金受惠人的居港規定及"不得享用雙重福利"的規定，² 同樣適用於長者生活津貼。

¹ 高齡津貼分為兩種，即普通高齡津貼及高額高齡津貼。年齡介乎 65 至 69 歲、入息和資產沒有超出指定水平的長者可領取普通高齡津貼，而年屆 70 歲或以上的長者則無須申報經濟狀況便可領取高額高齡津貼。

² 政府的既定政策，是即使申請人符合資格申領多於一項的社會保障福利，也只可申領綜合社會保障援助("綜援")、高齡津貼或傷殘津貼其中一項。這項政策旨在避免同時向同一人發放雙重福利，並有助確保社會保障制度的持續性。長者生活津貼是一項新的經濟援助，與現有的經濟援助並行，而各類援助又是為不同受惠人而設，因此"不得享用雙重福利"的規定亦應適用。換言之，長者生活津貼受惠人不能同時領取綜援、高齡津貼或傷殘津貼。

3. 政府當局於 2012 年 10 月 26 日把該項建議提交財務委員會("財委會")之前，曾於 2012 年 10 月中諮詢福利事務委員會("事務委員會")。對於如此不合理的緊迫時間安排，事務委員會表示強烈不滿，因其需要多些時間，就此項備受公眾關注的長者生活津貼諮詢公眾及進一步與政府當局討論。事務委員會主席在 2012 年 10 月 26 日的財委會會議上，代表事務委員會動議了一項議案，中止有關撥款建議的討論，讓事務委員會有更多時間就該項建議進行商議。該議案獲財委會通過。事務委員會隨後再舉行了兩次會議，聽取團體就該項建議表達意見，並與政府當局會晤。

4. 財委會在 2012 年 12 月 7 日的會議上批准長者生活津貼的撥款建議。長者生活津貼於 2013 年 4 月 1 日推出，其初始金額定為每月 2,200 元。據政府當局表示，為維持長者生活津貼的購買力，金額將根據社會保障援助物價指數每年調整，即採用高齡津貼、傷殘津貼和綜援標準金額的既定調整機制。長者生活津貼金額目前定為每月 2,565 元。

議員的商議工作

入息及資產評估

5. 部分議員認為，既然 70 歲或以上的高額高齡津貼受惠人無須通過資產入息審查，屬此年齡組別的長者生活津貼申請人亦應獲得相同的豁免。這些議員又建議，豁免亦應擴展至 65 至 69 歲的其他長者生活津貼申請人。然而，另有議員認為資產入息審查是必需的，但建議資產限額應予提高。政府當局表示，長者生活津貼旨在扶貧，補助 65 歲或以上有經濟需要的長者在香港的生活開支。因此，其申請人必須符合有關的入息及資產規定。如果所有年滿 70 歲的香港長者，不論其經濟狀況均合資格領取長者生活津貼，首年(以全年計)的額外開支，預計會隨即由約 62 億元急升至接近 100 億元。如果此安排適用於所有年滿 65 歲的申請人，則額外的開支更會增至 136 億元。隨着高齡人口迅速增加，長者生活津貼開支對公共財政造成的負擔定將隨時間激增，同時可能會令政府應付人口老化的其他開支(包括與福利有關的開支)受壓。

居港規定

6. 部分議員察悉，廣東計劃³下設有一次性特別安排，讓申請人可獲豁免連續居港一年規定；他們詢問，當局會否為長者生活津貼申請人作出同樣安排。這些議員亦詢問，在廣東計劃和福建計劃⁴下會否提供長者生活津貼。政府當局表示，公共福利金的居港規定讓各種不同背景和有不同外遊需要的公共福利金受惠人(尤其是高齡津貼受惠人)享有相當大自由度，因各種理由離港。在2011年，政府當局進一步放寬了公共福利金的離港寬限，受惠人如在付款年度內居港不少於60天，便可領取全年津貼。這些規定亦應適用於長者生活津貼申請人。政府當局暫時並無計劃為廣東計劃和福建計劃的參加者提供長者生活津貼。

長者生活津貼的可持續性

7. 在2017年1月26日的事務委員會會議上，政府當局簡介2017年施政報告所載的福利服務政策措施，當中包括下列長者生活津貼優化措施，旨在加強社會保障支柱⁵對長者的支援：

- (a) 增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要長者，即資產不多於144,000元的單身長者，或資產不多於218,000元的長者夫婦，提供每人每月3,435元的高額津貼("高額長者生活津貼")，較現行津貼額高出約三分之一；及
- (b) 放寬長者生活津貼的資產上限；單身長者由225,000元上調至329,000元，長者夫婦則由341,000元升至499,000元(於2017年5月1日生效)。

³ 廣東計劃向選擇移居廣東的合資格香港長者，每月發放高齡津貼，以應付因年老而引致的特別需要。如廣東計劃受惠人在付款年度內在廣東居住不少於60天，便可領取全年的津貼(由2017年2月1日起，高齡津貼金額為每月1,325港元)。

⁴ 據政府當局表示，福建計劃最早將在2018年第二季實施。福建計劃向選擇移居福建的合資格香港長者，每月發放高齡津貼，以應付因年老而引致的特別需要。福利事務委員會將會在2018年3月的例會上聽取當局簡介福建計劃的詳情。

⁵ 香港採用世界銀行倡議的多支柱退休保障制度，社會保障支柱(又稱"零支柱")是其4根支柱之一，是一個多層的社會保障制度。另外3根支柱為強制性公積金及其他與職業掛鈎的退休保障計劃(第二支柱)、自願性儲蓄(第三支柱)，以及公共服務、家庭支援及個人資產(第四支柱)。香港的退休保障制度沒有第一支柱，即世界銀行多根支柱模式下公營管理的強制性供款計劃。

據政府當局表示，優化措施推行首年將惠及約 50 萬名長者，而長者生活津貼的覆蓋率將增至 47% 的長者。連同綜援及不設經濟審查的高齡津貼和傷殘津貼，社會保障支柱在首年將覆蓋約 91 萬名或 74% 的長者。

8. 部分議員關注到，優化措施無助紓緩貧窮情況，因為大部分基層市民未能受惠於該等措施。長者生活津貼的低資產上限可能會限制了受惠人數，而社會保障支柱只涵蓋約 74% 的長者，不足以提供退休保障。另有議員關注到，擬議優化措施會取代全民退休保障計劃，而且可能影響直至 2064-2065 年度的公共財政的承擔能力和可持續性。他們認為，與其向長者提供零碎的經濟援助，政府當局應制訂長遠計劃，幫助有需要的長者。他們呼籲政府當局推行在財政上可持續的三方供款全民退休保障計劃。

9. 據政府當局表示，全面推行擬議優化措施，由首年度至 2064-2065 年度將涉及每年平均約 113 億元的額外開支。與學者建議的全民退休保障計劃相比，此建議的開支約為其五分之一，因此無須加稅便可馬上推行。香港應繼續沿用多根支柱退休保障模式。⁶ 該模式由 4 根支柱組成，互相補足，以滿足不同長者組群的各種需要。當局應在確保制度在可負擔和財政可持續的前提下，加強每根現有支柱。就社會保障支柱而言，長者生活津貼在入息及資產要求方面較綜援寬鬆，令約 37% 的長者人口受惠。

10. 事務委員會在 2017 年 1 月 26 日的會議上通過一項議案，反對政府當局挪用為退休保障撥備的 500 億元轉作處理強積金“對沖”及優化長者生活津貼。議員強烈要求政府保留 500 億元用作全民退休保障的專款專項基金。

最新發展

11. 政府當局表示將於 2018 年年中為上文第 7(a) 段所述人士推出高額長者生活津貼(2017 年金額水平為每月 3,435 元)，有關金額的生效日期將會追溯至 2017 年 5 月 1 日。事務委員會將會在 2018 年 2 月 12 日的會議上聽取政府當局簡介長者生活津貼優化措施的實施情況。

⁶ 關於香港多支柱退休保障模式的解釋，請參閱註腳 5。

相關文件

12. 相關文件一覽表載於**附錄**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 2 月 2 日

長者生活津貼

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2010 年 11 月 8 日 (議程第 IV 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2011 年 4 月 13 日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第 13 至 14 頁)
福利事務委員會	2012 年 7 月 10 日 (議程第 III 項)	<u>會議紀要</u>
立法會	2012 年 7 月 16 日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第 6 至 10 頁)
福利事務委員會	2012 年 10 月 16 日 (議程第 III 項)	<u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012 年 10 月 22 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012 年 10 月 25 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012 年 10 月 29 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012 年 11 月 12 日 (議程第 VI 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2017 年 1 月 26 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2017 年 10 月 24 日 (議程第 I 項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
立法會	2018 年 1 月 10 日	<u>有關"向長者提供財政支援"的口頭質詢(第 2 項)</u>

立法會秘書處
議會事務部 2
2018 年 2 月 2 日