社會安全

發佈：2016-01-11, 週一 10:56
點擊數：10148

香港特別行政區政府的第二號人物，政務司司長林鄭月娥於2015年10月舉行的扶貧高峰會席上公布《2014年香港貧窮情況報告》，指出於2014年香港貧窮長者人口在沒有福利政策介入前為436,400人，貧窮率為44.6%，而當有福利政策介入後減至293,800人，貧窮率則為30%。相比於2009年的情況，當局強調已做了很多工作，但貧窮長者人口仍然增加了10,900人，可見情況未有得到改善。

「福利政策介入」是指向弱勢社群提供恆常現金福利，如綜援、高齡津貼、長者生活津貼及傷殘津貼、鼓勵就業交通津貼等現金福利。

香港人口持續老化，30年後每三名港人便有一名長者。當局估計，香港人口將由2014年的724萬增長至2043年822萬。人口老化不是新問題，但由於港府對這嚴重問題沒有作出認真準備，更遑論制定長遠及完善的退休保障計劃，因此未能向長者提供足夠的社區支援，令很多長者陷入貧窮的處境。長者貧窮的問題，在人口高齡化的趨勢下會加劇，應被視為未來的大挑戰。

香港中文大學於2015年7月發佈，按照國際助老會制訂的「全球長者生活關注指數」，評估香港長者的生活質素，並與96個國家及地區比較，發現雖然香港排名24位，但在「收入保障」範疇卻列第75位，老年人貧窮率（只計每月收入、福利等）更排倒數第三，情況令人關注。

面對長者貧窮的問題，社會人士認為有以下數點成因：

一、 長者的社會保障援助不足

香港政府為經濟無法自給的長者提供安全網，包括每月約3,000多元的綜合社會保障援助計劃(綜援)、長者生活津貼、傷殘津貼、高齡津貼(俗稱生果金)及為嚴重殘疾者或65歲或以上人士提供每月津貼，以應付他們的特別需要。綜援是香港最主要的社會保障安全網之一，為貧困長者提供經濟援助，而受助人除了可以按實際需要領取特別津貼，他們領取的綜援標準金額亦較年青受助人為高。雖然如此，綜援制度仍有很多不足之處，最為人垢病的是以家庭為單位的審查制度和標籤效應。

按這制度，綜援申請人須通過入息和資產審查，如申請人與其他家庭成員同住，則必須以家庭為單位提出申請。當長者申請時，其資產審查會包括其子女的收入。若要通過其審查，其子女必需簽署不供養父母證明書，證明他們沒有能力或不願意供養父母，從而令長者能以個人身分申請，這證明信被嘲諷為「衰仔紙」，因為他破壞了長者與家人的關係，剝奪長者的尊嚴，直接影響綜援協助貧窮長者的成效。港府想出這個安排是要鼓勵兒女負起供養父母的責任，但卻產生非常負面的效果。

二、 對長者的退休保障制度不足

香港沒有一套全民受惠的退休保障制度，特區政府於2000年實施強制性公積金(強積金)，強制18至65歲的香港就業人士參與由僱主及僱員共同供款的基金，這基

Phoca PDF

金是由信託機構處理投資及管理，直至僱員65歲，基金便全數撥歸僱員所有。
強積金制度自實施以來，被質疑成效不彰，於2015年3月卸任的強積金管理局主席胡紅玉亦承認，強積金存在回報率偏低，行政費高昂等問題。

香港職工會聯盟總結15
年以來
強積金致命的弱點，是容易受到投資市場起落的波動影響。根據積金管理局資料顯示，在15年當中有5年錄得投資虧損，其中最嚴重是2008年金融海嘯時期，虧損達25%。2015年的虧損亦近一成。職工盟亦推算積金局過去8年的行政費用上升情況，由2007年約45億元，上升至2015年近97億元，增幅超過一倍，年均增長率達10.2%。強積金的回報率亦乏善足陳，由成立至今，年均回報率只有2.7%，即使計算最高回報的股票基金亦只有3.8%。

強積金對沖長期服務金及遣散費的制度已經為人詬病多年。強積金對沖機制是以僱主一方的強積金，抵銷支付僱員長期服務金或遣散費的安排，若公司要向員工發放長期服務
金或遣散費，僱主可以先在為員工供款的強積金總額內扣除
，不足夠才再額外支付。2014年共有16.6億元的強積金供款對沖為遣散費，13.5
億元是對沖長期服務金。勞工界一直要求取消對沖機制，加強退休保障，但商界不同意。

強積金亦被批評 符合公平原則，這是與其作為職業退休制度的本質有關，因為它是不包括非就業人口，如料理家務人士、工作不穩定的人士，均不被納入計劃的保障範圍，對長者更是沒有幫助。
對於那些臨近退休年齡才開始工作，供款年期較短
的人士，強積金的保障效用是非常之低。這
計劃已實施十多年，明顯是不能達到保障市民退休生活的目標，亦令料理家務者和低收入人士在年老時，要依賴子女或其方法來過活。一旦子女患病或失業，這些長者便會失去支援。隨著人口日趨 化，長者數目 升， 貧窮的問題更為迫切，需要社會高度關注。因為強積金及綜援制度不能為市民提供有尊嚴的退休保障，香港極需要設立覆蓋全民的退休保障制度。

三、 醫療及護理開支造成沉重經濟負擔

長者因身體機能下降，疾病纏身，很
多更患有慢性疾病，需要定期接受治療，這些費用為長者帶來沉重的負擔。雖然綜援受助人是不用繳交公營醫院及診所的費用，但申請減免費用的程序被長者指是過於繁複。另一方面，若非綜援受助長者
不能負擔醫療費用，他可以逐次申請醫療費用減免，但由於申請程序繁複和處理需時，令很多長者不願提出，亦因此未能適時接受治療。一般私家專科醫生診金由500元至1,000元不等，藥費另計。政府發出的長者醫療券是2,000
元。面對私家專科診所的高昂收費，醫療券是杯水車薪，遠遠不足以應付長者的就診需要。

另外，長者牙患嚴重
，包括牙齒鬆動、牙齒敏
感、牙痛、牙齦發炎和蛀牙等，但大部份長者均不
會求診，因私家牙醫收費高昂，其中鑲假牙服務收費動輒一萬元或以上，因此全港有20,000
多名長者沒有牙
齒，情況十分嚴重和可恥。另外
，全港只有十一間政府牙科診所，開放時間及名額少，只提供拔
牙和止痛，不處理其他牙患。長者無力承擔昂貴的牙科醫療費用，而政府提供的牙科服務亦非常有限，嚴重影響長者的健康和生活質素。

四、 社會經濟因素

「養兒防老」是中國人的傳統思想，可是隨著
社會環境的轉變，「養兒」不再保證可以「防老」。根據政府對未來50年的推算，介乎15至64
歲的工作年齡人口會急劇萎縮，由2014年的504萬人（佔總人口的73%），跌至2064年的392 萬人（佔總人口的55%

Phoca PDF

）。撫養比率亦會惡化，由2014年每1,000名適齡工作人士支持371名年幼和年長受供養人士，增至2064年每1,000人供養831人。老年撫養比率不斷上升，表示能夠為長者提供入息支援的成年人比例越來越小，對長者貧窮問題帶來更大的挑戰。

較年長的長者可能會有子女共同照顧，較年輕的長者則只會有1至2名子女共同供養，甚至沒有。越少兄弟姊妹一同供養父母，每名子女需要負擔的開支便會更大。隨著核心家庭及無子女家庭日趨普遍，「單身長者」人數激增，這些獨居或雙老長者多數得不到同住子女的支援。當傳統大家庭對長者的支持越見式微，長者將難向其子女和家人尋求財政和其他方面的支援，亦因此會更加依賴政府的援助和服務。

安老按揭計劃成效不足

香港金融管理局轄下的香港按揭證券有限公司於2011年推出「逆按揭」（Reverse Mortgage）試驗計劃，並冠上「安老按揭」的名字。這計劃是為55歲或以上的香港居民提供的一項貸款安排，借款人可把沒有按揭或快將清還所有按揭貸款的物業，重新抵押予銀行，於選定的年金年期內（10年、15年、20年或終身）每月收取現金，讓長者每月可以有穩定的收入，以提高其退休後的生活質素，及減輕其家人的供養財務負擔。透過這計劃，借款人可繼續居住在其物業，直至百年歸老。如有需要，借款人亦可提取一筆過貸款以應付特別情況。所有欠款（包括本金及利息）只需在借款人離世後清還，而借款人亦可選擇在未過世前任何時間還清所有欠款。

這計劃推行了4年，根據香港按揭證券有限公司2014年的年報，截至2014年底，「逆按揭」只審批了730宗申請，成效極低。「逆按揭」的缺點是負債增加，資產減少，而且利率高，債務愈來愈多，通常十年內借貸者欠的錢是借的兩倍或更多。另外，貸款者需要承擔許多費用，手續費和其他支出，包括房屋評估費、獨立合法顧問費、律師費以及其他雜費等。
有長者擔心其居所樓齡太高而估值偏低，透過「逆按揭」計劃每月收取的款額亦會很少，加上他們要負責單位維修費用，因此認為計劃難以有效支援其退休生活，所以決定不參加。「逆按揭」亦挑戰華人傳統將物業作為遺產留給子女的觀念，因此令長者的參與計劃大減。

政府回避問題，不肯作出承擔

自上世紀八十年代，香港人就退休及長者生活保障方案的討論已持續四十多年。因為綜援制度有「養懶人」的標籤效果，令不少有經濟需要的長者不願領取，有人甚至寧願靠拾荒來維持生計。長者生活津貼及高齡津貼的金額亦偏低，未能提供足夠的生活保障。強積金計劃更未能保障眾多未有參與勞動市場的婦女及殘疾人士，強積金保障水平不高，管理費更過高，因此不是一個廣覆蓋，有足夠保障水平的退休保障制度。

行政長官梁振英於2012年參加行政長官小圈子選舉時，承諾於其任內推行退休保障制度，當局更委託香港大學榮休學者周永新教授展開研究，檢視文獻、分析不同地區退休保障制度的經驗、收集及分析有關數據，進行訪談，焦點小組討論及諮詢會等。周教授的研究團隊於2014年8月向政府提交「香港退休保障的未來發展研究報告」，他們研究了各政黨、民間團體、工會及學者意見的利弊，建議劃一向全港長者每月發放3,000元老年金，引起社會廣泛討論。

周教授的報告再次肯定了全民性退休保障制度的需要性和迫切性，亦分析了不同方案的利弊，均顯示要處理人口老化及老有所養的問題，亦指出官、民、商社會各界要參與和付出，才能令計劃實現。周教授的團隊於2014年8月推出研究報告，但政府的態度卻十分曖昧，不斷重覆要考慮退保的政策定位，在「全民」及「非全民」的議題上計算社會承受力及認受性，又強調不會倉卒行事，給社會的訊息是政府沒有承擔和想推卸責任，不欲推行政策。當局更表示要審視一切的數據，因此延至2015年12月底才公開諮詢有關人口老化的老年保障問題。梁振英於競選時曾表示「民生最迫切要解決的是老人貧窮問題，香港老年

Phoca PDF

人口為香港繁榮定下基礎，老年無依政府必須提供協助」，惟政府仍未就保障制度內容和實施
日期作出決定，拖延的做法令人十分忿怒
。香港中文大學社會工作學系副教授黃洪批評政府欠缺政治決心和魄力
，更促請政府不要怕商界的反對，盡快推行對全港市民及全港未來發展有重要影響的退休保障制度。

周教授於2015年12月初接受媒體訪問，感嘆他發表其研究報告已一年多，仍未能功成身退，但他仍不斷修正方案，向
政府提出建議，希望方案能
成事。他為全民方案絞盡腦汁，近日有感退保於香港難再走下去，更指政府「諮詢如做戲」，斷定政府有心拖延，承認自己「睇錯政府」。

解決老年貧窮的方法

人口老化，長者貧窮率持續高於社會整體貧窮
水平，隨著長者年齡組群佔香港整體人口比例增加，亦
會提升香港整體的貧窮率。香港長者貧窮化及人口老化問題日趨嚴重，多個專家和團體進行的研究皆
指出，現時的退休保障制度不足以應付這兩項趨勢帶來的嚴重挑戰。如何改革退休保障制度，將是香港面對的重要課題。

對於「全民」及「非全民」保障的討論，民主黨認為政策必須覆蓋「全民」。我們認為推行全民性退休保障的重要性，並非只
為解決長者貧窮問題，亦非純粹為提供退休保障。退休保障制度
必須包括家庭照顧者、傷殘及失業人士，這是關乎不同年齡階層「老有所養」的基本生活安全感，亦是令香港步向穩定和諧發展的長遠措施。

香港人討論老年生活保障政策已超過四十年，老年貧窮問題並沒有因為2000年推行的強積金計劃而得到
改善。市民已明確表達出願意解決退休保障問題的成熟智慧，社會大眾更
不斷催促政府要把握時機，不能再原地踏步。為克服未來30年人口老化高峰期的挑戰，行政機關和商界不應
再找藉口拖延落實退保方案，更應該展現出解決老年貧窮問題的勇氣，落實有社會共識支持及覆蓋全民的退休保障制度。

作者劉慧卿為香港民主黨主席/立法會議員

Phoca PDF