香港退休保障的未來發展

技術報告（一）長者的貧窮狀況

香港大學
社會工作及社會行政學系

二零一四年八月二十日

目錄

長者貧窮人口.....1

保障老年生活的對策.....8

保障長者生活的社會保障措施.....8

退休保障措施.....9

資料來源.....11

長者貧窮人口

香港的貧窮人口中，六十五歲及以上的長者佔的比例最高，也最為社會人士關注。在探討長者的貧窮問題之先，或許需要對如何界定貧窮作簡單的介紹。貧窮的界定素來備受爭議，也難有一致的看法。以香港的實際情況來說，公共援助（即今綜合社會保障援助）於 1971 年轉為以現金方式發放，而當時釐定的金額是以每人所需最基本的生活條件來計算，即一般稱的「一籃子方式」(basket approach)，依據的是「絕對性標準」 (absolute standard) 的概念。以這樣的金額維持生活，公援受助者能夠得到的只算是最起碼的生活條件 (subsistence living)。

1979 年，政府發表《進入八十年代的社會福利》白皮書，建議改善公共援助制度，加入各種受助人士的補助金，長者為受惠人士之一。政府於 1981 年實質增加公援金額百分之二十五。因此，到了八十年代，受助者取得的金額，除滿足基本生存條件之餘，還可應付生活上其他「非必要性」 (non-essential) 的支出，例如節日時的額外使費。扶助的項目亦時有增加，如學童的午膳費用。公援金額亦定時按照通脹的幅度而調整。

公共援助於 1993 年改名為綜合社會保障援助，把眾多的援助項目加以合併，形成不同年齡或家庭組別的受助者，可按實際需要領取不同金額。綜援制度的最近一次大規模檢討於 1995 年完成，除基本生活所需金額外，還按當時的生活模式 (life-style)，加入一些「非必要但屬必需」 (non-essential but necessary) 的項目，提升受助者的生活至合理水平 (reasonable living standard)。

在過去四十多年公援／綜援的發展史上，不同類別受助者的數目時有改變，特別是失業和低收入受助者因受經濟起伏而時有增減，但年長受助者所佔的比例常處最高位，2013 年底佔受助個案的 58.6% (表 2）；長者領取綜援的

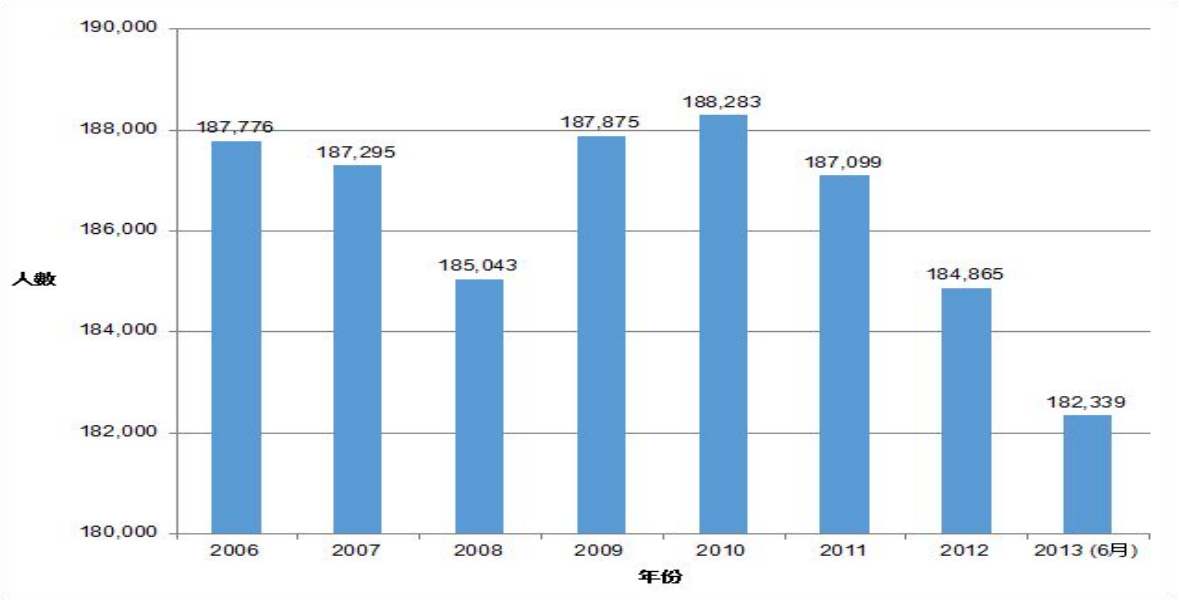
年期，也是眾多類別中時間最長的，一般達七至八年，2011 年的綜援老年個案的年期中位數為 8.8 年。

若以綜援金額作為界定貧窮的標準，貧窮人口中，長者數目最多；以人口比例計算，貧窮長者（綜援以六十歲作為長者綜援的劃分線）在六十歲及以上人口中所佔比例穩定的徘徊在百分之十二至十七間（表 1、圖 2），2013 年 6 月底為 12.4%。 從 2004 年開始，領取綜援的長者維持在十八萬至十九萬人，在六十歲以上人口中所佔比例且有下降的趨勢（圖 1），可見領取綜援長者的數目近年相對地平穩。有解釋認為，過去多年來綜援金額並沒有實質調整，而長者申請綜援必須通過嚴格的收入和資產審查，也必須連同家人一起計算，所以符合申請資格的長者沒有增加。雖然這樣的解釋也有一定的可信性，但一些關於退休生活所作準備的調查顯示，今天工作人士對晚年生活確有較充足的準備，加上強積金推行 15 年，現在退休人士退休時可拿到一筆強積金，所以長者對綜援的需求不及過往逼切，也是可以接受的推論。

從另一角度看，有長者的家庭住戶每月入息中位數基本上與全港家庭存在很大的差別。在 2011 年，全港家庭住戶入息中位數為 20,500 元，而有長者的家庭住戶則為 13,040 元，約為全港家庭住戶的三分之二 （63.6%）。這比例於過往 10 年間變化不大 （見表 3）。若以一人住戶比較，長者住戶的每月入息中位數只得 3,000 元，是全港一人住戶約三分之一（35.1%）。換句話說，最少一半以上獨居長者生活在貧窮線之下。

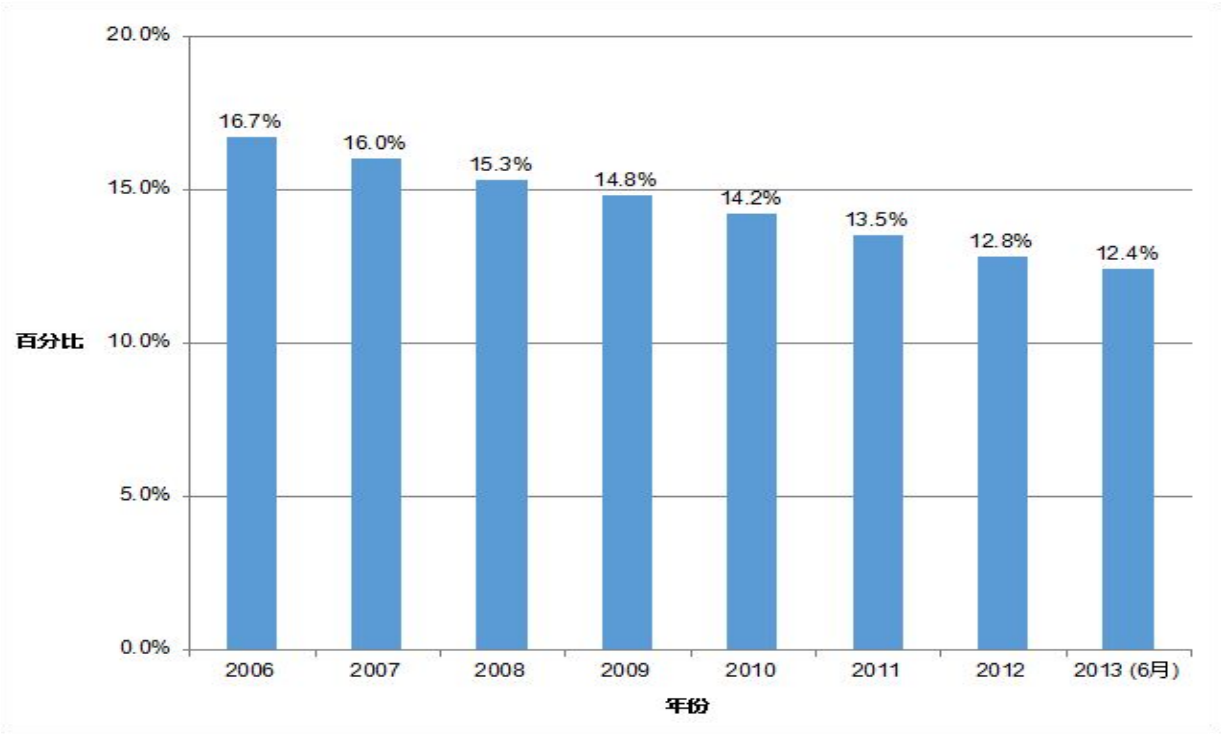
小部份六十五歲或以上長者仍有參與勞動，他們的勞動參與率在 2001-2011 年間沒有多大變化（2001 年為 7.2%, 2006 及 2011 年均為 7.0%）。今天，在職長者的收入明顯有增加：以全港六十五歲及以上在職長者的收入計算，在 2001-2011 年間，長者的入息中位數從 2001 年的 6,000 元，上升至 2011 年的 8,500 元；在同一時期，全港工作人口的入息中位數，只從 10,000 元增加至 11,000 元（圖 3）。在職長者收入改善，間接減少他們申請綜援的需要，這種趨勢會否持續、值得注意。

圖 1： 60 歲及以上綜援受助者數目，2006-2013



（資料來源：政府統計處，2012a、社署提供最新數字）

圖 2：60 歲及以上綜援受助者在同年齡組別中的比例



（資料來源：政府統計處，2012a、社署提供最新數字）

表 1：2001 年至 2013 年綜援個案的年齡分布

年份	15 歲以下	15 至 59 歲	60 歲或以上	總計
2001	88,978 (8.2%)	148,536 (3.2%)	159,954 (15.8%)	397,468 (5.9%)
2002	106,680 (10.1%)	189,736 (4.1%)	170,452 (16.6%)	**466,868** **(6.9%)**
2003	118,864 (11.6%)	224,339 (4.8%)	179,253 (17.2%)	**522,456** **(7.7%)**
2004	121,762 (12.4%)	235,447 (5.0%)	184,808 (17.4%)	**542,017** **(8.0%)**
2005	116,777 (12.3%)	235,494 (4.9%)	187,692 (17.3%)	**539,963** **(7.9%)**
2006	107,970 (11.6%)	225,865 (4.7%)	187,776 (16.7%)	**521,611** **(7.6%)**
2007	97,426 (10.8%)	212,201 (4.4%)	187,295 (16.0%)	**496,922** **(7.2%)**
2008	89,482 (10.2%)	201,100 (4.1%)	185,043 (15.3%)	**475,625** **(6.8%)**
2009	88,422 (10.4%)	205,704 (4.2%)	187,875 (14.8%)	**482,001** **(6.9%)**
2010	82,516 (9.9%)	195,207 (4.0%)	188,283 (14.2%)	**466,006** **(6.6%)**
2011	75,281 (9.2%)	180,942 (3.7%)	187,099 (13.5%)	**443,322** **(6.2%)**
2012	69,219 (8.6%)	164,684 (3.3%)	184,865 (12.8%)	**418,768** **(5.8%)**
2013 (6 月)	66,897 (8.5%)	162,105 (3.3%)	182,339 (12.4%)	**411,341** **(5.7%)**

註釋：數字為該年年底的數字，包括所有綜援個案中接受援助的人數。括號內數字代表佔同一年齡組別總人口的比率。（資料來源：政府統計處，2012a,；2012 及 2013 為社署提供最新數字）

表 2：2001 年至 2013 年綜援個案的分類數目

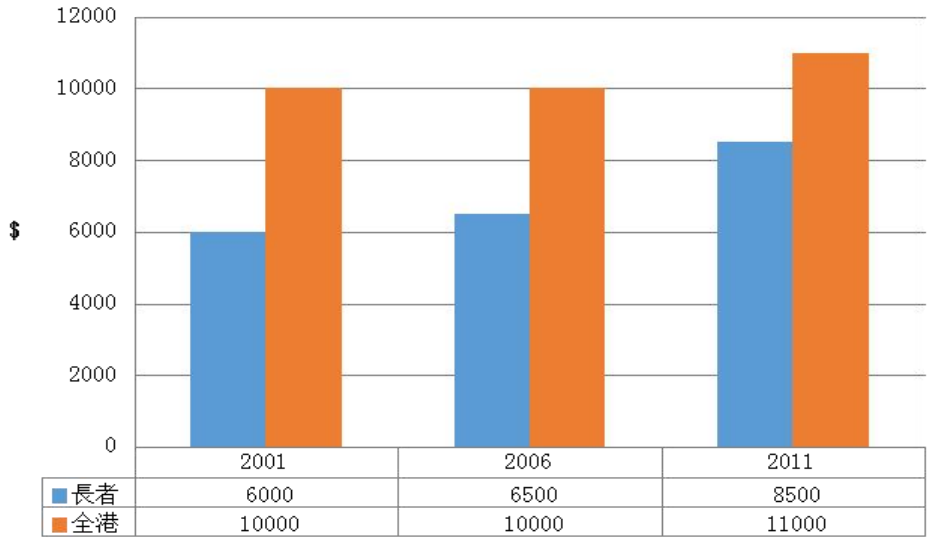
年份	年老	永久性殘疾	健康欠佳	單親	低收入	失業	其他	總計
2001	138,232	13,522	19,705	28,504	9,008	28,886	3,816	**241,673**
	(57.2%)	(5.6%)	(8.2%)	(11.8%)	(3.7%)	(12.0%)	(1.6%)	**(100.0%)**
2002	142,762	14,717	20,874	33,156	10,607	40,513	3,942	**266,571**
	(53.6%)	(5.5%)	(7.8%)	(12.4%)	(4.0%)	(15.2%)	(1.5%)	**(100.0%)**
2003	147,032	15,697	22,198	37,301	13,534	50,118	4,326	**290,206**
	(50.7%)	(5.4%)	(7.6%)	(12.9%)	(4.7%)	(17.3%)	(1.5%)	**(100.0%)**
2004	149,821	16,764	23,201	39,536	16,176	45,231	4,965	**295,694**
	(50.7%)	(5.7%)	(7.8%)	(13.4%)	(5.5%)	(15.3%)	(1.7%)	**(100.0%)**
2005	151,934	17,482	23,962	39,755	18,089	41,436	5,353	**298,011**
	(51.0%)	(5.9%)	(8.0%)	(13.3%)	(6.1%)	(13.9%)	(1.8%)	**(100.0%)**
2006	152,507	17,989	24,301	38,449	18,257	37,819	6,011	**295,333**
	(51.6%)	(6.1%)	(8.2%)	(13.0%)	(6.2%)	(12.8%)	(2.0%)	**(100.0%)**
2007	152,515	17,924	24,436	37,036	17,221	32,893	6,120	**288,145**
	(52.9%)	(6.2%)	(8.5%)	(12.9%)	(6.0%)	(11.4%)	(2.1%)	**(100.0%)**
2008	151,954	17,796	24,440	36,192	16,080	31,772	6,335	**284,569**
	(53.4%)	(6.3%)	(8.6%)	(12.7%)	(5.7%)	(11.2%)	(2.2%)	**(100.0%)**
2009	153,448	18,146	25,294	36,233	15,633	33,279	7,106	**289,139**
	(53.1%)	(6.3%)	(8.7%)	(12.5%)	(5.4%)	(11.5%)	(2.5%)	**(100.0%)**
2010	153,754	18,381	25,190	34,372	14,407	29,813	7,259	**283,176**
	(54.3%)	(6.5%)	(8.9%)	(12.1%)	(5.1%)	(10.5%)	(2.6%)	**(100.0%)**
2011	153,950	18,449	25,168	32,860	12,319	26,859	7,105	**276,710**
	(55.6%)	(6.7%)	(9.1%)	(11.9%)	(4.5%)	(9.7%)	(2.6%)	**(100.0%)**
2012	147,839	17,730	23,593	28,709	9,095	20,408	6,222	253,596
	(58.3%)	(7.0%)	(9.3%)	(11.3%)	(3.6%)	(8.0%)	(2.5%)	**(100.0%)**
2013	146,651	17,766	23,553	28,367	8,462	19,252	6,313	250,364
	(58.6)	(7.1%)	(9.4%)	(11.3%)	(3.4%)	(7.7%)	(2.5%)	(100.0%)

註釋：數字為該年年底的數字。括號內數字代表佔總計的百分比。（資料來源：政府統計處 2012a；2012 及 2013 為社署提供最新當年年底數字，而數字只反映實質領取綜援個案，並未包括在處理中及暫時喪失資格個案。2011 年及以前數據則包括這些個案數字）

表 3： 有長者居住的家庭住戶與全港家庭住戶的每月入息中位數比較

住戶人數	2001		2006		2011	
	有長者居住的家庭住戶	全港家庭住戶	有長者居住的家庭住戶	全港家庭住戶	有長者居住的家庭住戶	全港家庭住戶
1	3,130	8,600	3,110	8,050	3,000	8,540
2	7,000	15,300	6,610	14,000	7,750	15,500
總計	**12,210**	**18,710**	**11,130**	**17,250**	**13,040**	**20,500**

圖 3： 2001-2011 在職長者（65 歲或以上）每月主要職業收入中位數變化



（資料來源：政府統計處，2012b）

以上討論，是以綜援作為基礎來分析長者的貧窮狀況。如果貧窮的界定不以綜援金額水平為依據，得出的數字會有差異。香港社會服務聯會（社聯）對香港的貧窮狀況，多年來定時作出分析，按照的是統計處所發表全港入息分布的數字，並以入息中位數一半作為貧窮的界線。根據 2011 年人口普查的結果，社聯計算在 2011 年的全港貧窮人口是 17.1%，其中貧窮長者的數目是 28.8 萬人 (以 65 歲及以上人口計算，見表 4)。

表 4： 社聯按 2011 年人口普查計算的香港貧窮人口

年齡	貧窮人數（萬人）	貧窮率 (%)
0-14	18.3	22.3
15-24	15.0	17.5
25-44	21.7	10.4
45-64	32.2	14.8
65 或以上	28.8	32.7

（資料來源：香港社會服務聯會，2012）

政府於 2012 年重設扶貧委員會，就「貧窮線」的定義進行討論和研究。扶貧委員會於 2013 年 9 月發表《2012 年香港貧窮情況》報告，採納「相對貧窮」的概念，按不同住户人數收入中位數的 50% 訂立貧窮主線。按《2012 年香港貧窮情況報告》的計算，2012 年在政府有關政策介入前貧窮長者的數目是 387,800 人，是六十五歲及以上長者的 43.5%。扶貧委員會以入息中位數的 50%定為「貧窮線」，貧窮長者的數目高於領取綜援長者的數目是意料中事。報告指出，因「貧窮線」只計算收入，部分長者擁有資產卻沒有收入，所以貧窮長者的數目有必要進一步分析。

總結而言，無論以綜援金額水平或入息中位數五成作為「貧窮線」，數以十萬計長者生活貧困，應是不爭的事實；稍令人安慰的是，領取綜援長者的數目近年並沒有增加，顯示市民對自己退休生活的保障，無論在意識和準備上，都較以往有所提高。不過，「戰後出生」的一代正步入退休期，如何確保他們的晚年生活得到保障，政府必須早作籌謀。

保障老年生活的對策

過去半個世紀，政府在保障老年市民生活方面所採取的對策，大致可分以下兩方面：一，是為保障老年市民基本生活所採取的措施，二，是為工作僱員而設立的退休保障計劃。

保障長者生活的社會保障措施

保障老年市民基本生活方面，政府主要透過公援／綜援計劃為收入不足維持基本生活的市民提供保障，確保他們有合理的生活水平。關於綜援金額是否足夠的問題，如果以公援／綜援指數組合的項目來分析，可知綜援受助者用於食物的費用，約佔他們全部生活開支的六成（住屋開支不包括在內）。2009/10 年食物所佔權數是 61.05%（表 5）。在一些國家和地區裡，國民用於食物的支出若超過全部生活開支的一半，即界定為貧窮，可得到政府的援助。

表 5：社會保障援助物價指數組合情況比較

項目	開支權數 (%)		
	1999/00	**2004/05**	**2009/10**
食物	56.12	55.26	61.05
外出用膳	*20.31*	*19.11*	*22.26*
食品	*35.81*	*36.15*	*38.79*
住屋*	/	/	/
電力、燃氣及水	6.05	8.07	7.89
煙酒	3.09	2.59	1.86
衣履	4.83	4.50	3.98
耐用品	3.54	3.03	2.69
雜項物品	9.05	9.12	7.24
交通	5.69	6.55	5.43
雜項服務	11.63	10.88	9.86
社援指數總權數	100.00	100.00	100.0

*社援指數不包括住屋開支。（資料來源：政府統計處，2006、2011）

綜援計劃給予各類受助者的金額並不相同，領取綜援的長者得到的金額在各類受助人士中是最高的。金額上的差別，主要反映不同綜援受助者的不同需要，特別是老年人和兒童，他們領取的金額常得到額外的提升，如 1998 年，領取綜援的長者每月金額增加 380 元。

去年設立的「長者生活津貼」，至 2014 年 3 月底，領取的長者有 43 萬人，可見現有長者擁有的資產不多。至於生果金，作用並不清晰，有說「敬老」，亦有調查發現，不少長者領取生果後用來維持生活。政府於 1973 年引入生果金時（那時稱老弱津貼），用意是鼓勵家人照顧長者，家人可得到少量金額的支持。現在，一些長者拿生果金來幫補生活開支，是沒有選擇中的選擇。從這個角度看，行政長官梁振英先生設立的長者生活津貼，正是要彌補現有長者社會保障措施之不足，讓經濟有困難的長者多一點援助，所以長者生活津貼是扶貧措施。

退休保障措施

至於退休保障方面，1991 年前，政府的態度是香港並不宜設立任何形式的退休保障措施，理由是香港屬外向型經濟，供款式的退休保障計劃會增加生產成本，嚴重打擊香港的經濟；當時，唯一與退休有關的措施是長期服務金，讓僱員為同一僱主工作多年後可以得到一筆補償，但長期服務金對僱員退休生活的保障，能夠發揮的作用有限。

為了保障僱員退休而設立的措施，其實只有強積金一項。這項退休保障措施在設計上有以下限制：1)，就是加上職業退休計劃法例 (ORSO) 包括的僱員，強積金涵蓋的只及僱員和自僱人士，數以十萬計沒有參與勞動市場的市民，如負責家務沒有外出工作的人士，他們並沒有得到保障。2)，強積金的供款設有入息上下限，僱主和僱員各供薪酬的 5%，積累的金額明顯不足維持一般

市民退休生活的需要；3)，強積金屬強制性儲蓄，必須經過三、四十年的時間方能發揮較充足的保障。

政府在保障老年市民生活方面，確實投放了大量資源，財政司司長在2013-14年度的預算案中說：

> *一直以來，政府投放大量資源，提供常規化的福利計劃和服務，包括社會保障、支援長者、殘疾人士、家庭、兒童及青少年，促進婦女權益等各主要範疇。在二零一三／一四年度，政府在社會福利的經常開支預算高達五百六十億元，較去年增加百分之三十一，.... 長者是社會保障的主要受惠對象。為令本港六十五歲或以上有經濟需要的長者有更好的生活質素，我們將於今年四月開始發放長者生活津貼。新津貼在二零一三／一四年度所需額外撥款約八十三億元，預計會有超過四十萬名長者受惠。*

政府的財政承擔是有限度的，也不能把過高比例的資源用於單一項目。長者綜援和長者生活津貼只惠及經濟上有需要的長者，生果金則有象徵的「敬老」意義，而強積金只能保障有穩定受僱記錄的僱員。退休保障制度的未來發展還需進一步探討，這也是扶貧委員會委託港大團隊進行研究的意義和目的。

資料來源

周永新 (2013)。*社會政策的觀念和制度*。 香港：中華書局。

社會福利署 (2013)。*簡介綜合社會保障援助計劃和公共福利金計劃*。載於 http://www.povertyrelief.gov.hk/pdf/3-2013.pdf

政府統計處 (2006)。*香港統計月刊 專題文章：社會保障援助物價指數*。載於 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp390_tc.jsp?productCode=FA100101

政府統計處 (2011)。*香港統計月刊 專題文章：社會保障援助物價指數*。載於 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp390_tc.jsp?productCode=FA100101

政府統計處 (2012a)。*二零零一年至二零一一年綜合社會保障援助計劃的統計數字*。載於 http://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp390_tc.jsp?productCode=FA100078

政府統計處 (2012b)。*2011 年人口普查 主題性報告：長者*。載於 http://www.census2011.gov.hk/pdf/older-persons.pdf

香港社會服務聯會 (2012)。*2011 年貧窮數據分析*。載於 http://poverty.org.hk/sites/default/files/Poverty_data_2011.pdf

香港特別行政區政府 (2012)。*2012 年香港貧窮情況報告*。

強制性公積金計劃管理局 (2011)。*強積金十週年*。香港: 積金局。