

扶貧工作及退休保障

進展和願景

自力更生



向上流動

退休保障



社會創新



扶貧助弱



政務司司長辦公室
2017年1月

目錄



行政摘要

第一章：扶貧政策理念和架構

- 政策理念 10
- 重設扶貧委員會 10
- 扶貧開支 12
- 制定官方「貧窮線」 13
- 本港近年的貧窮情況 14
- 人口老化對扶貧工作的挑戰 18

第二章：扶貧工作進度

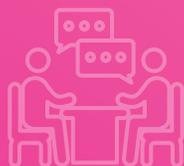
- 政府的角色 22
- 長者貧窮 24
- 在職貧窮 25
- 基層青年向上流動 27
- 支援弱勢社群 28
- 關愛基金 33
- 社會創新及創業發展基金 34

第三章：退休保障 全面支援

○ 「退休保障 前路共建」公眾參與活動	40
• 主要公眾意見	41
○ 人口結構、公共財政、長者貧窮等因素	44
○ 政府全面的政策回應	48
• 鞏固多根支柱制度	48
○ 優化多層社會保障支柱	51
• 透過長者生活津貼，為長者加強針對性援助	52
• 優化長者申領綜援安排	58
○ 改善公共服務支柱	60
• 擴大醫療費用減免機制	61
• 優化長者醫療券計劃	62
• 改善長者醫療服務	62
○ 改良強積金支柱	64
• 取消「對沖」安排	66
• 建立「積金易」電子平台	80
○ 建構更穩固的自願性儲蓄支柱	80
• 支援長者管理投資	80
• 鼓勵自願性儲蓄	81
○ 已推行的措施	82
○ 政府就整套措施的財政承擔	82
○ 結語	83

第四章：我們的願景

行政摘要



扶貧工作及退休保障：進展和願景

行政摘要

1. 本屆政府在2012年12月重設扶貧委員會(委員會)，政務司司長擔任主席，並由四位局長和20位不同界別的非官方成員組成。過去四年多，委員會是政府扶貧工作的緊密伙伴。不論是制定官方「貧窮線」、構思和落實低收入在職家庭津貼、組織全港性退休保障諮詢活動，以至加強弱勢社群的支援、提升基層青年向上流動，以及推動關愛基金和社會創新的工作，委員會都不遺餘力，除向政府提供具建設性的意見外，亦積極參與各項活動。這本刊物回顧了委員會過去的主要工作。
2. 委員會在去年6月完成為期六個月的退休保障公眾參與活動。經參考公眾意見及確保財政承擔是可持續後，政府制定了一套改良各根支柱的建議，全面回應市民對優化退休保障制度的期盼。我們在這刊物詳細解釋政府的建議。
3. 整套退休保障方案的重點包括一

鞏固多根支柱制度

- (一) 香港應繼續採用多根支柱模式，讓個人/家庭、僱主和政府共同承擔退休保障的責任，並確保制度在可負擔和財政可持續的前提下，改善每根支柱；

優化多層社會保障支柱

- (二) 在長者生活津貼下增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要長者，即單身長者資產不多於144,000元，或長者夫婦資產不多於218,000元，提供每人每月3,435元的高額津貼；並放寬現行津貼的資產上限¹，以惠及更多有經濟需要長者，單身長者由225,000元上調至329,000元，長者夫婦由341,000元上調至499,000元；
- (三) 在保留綜合社會保障援助(綜援)以家庭為申請單位的規定下，取消獨立申請長者(例如與子女分開居住的長者)的親屬須就他們有否向長者提供經濟援助提交聲明(俗稱「衰仔紙」)的安排。有關資料只須由長者提交；

¹ 現行資產上限是指2017年2月1日生效的上限。

- (四) 把領取長者綜援的年齡由60歲提高至65歲，以配合延後退休年齡的人口政策。新政策實施前已領取綜援的60至64歲長者將不受影響；

更好照顧長者的醫療需要

- (五) 向領取長者生活津貼中較年長和較有經濟需要的長者(即75歲或以上，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)在使用公營醫療系統的服務時，自動提供醫療費用豁免；
- (六) 把長者醫療券的合資格年齡由70歲降低至65歲；
- (七) 由2017-18年度起向醫院管理局整體增撥20億元經常撥款，改善長者和其他人士的醫療服務，並縮短輪候時間。衛生署長者健康中心和外展隊伍的服務亦會加強；

改良強積金制度

- (八) 透過三項主要措施逐步取消「對沖」安排－
- (i) 從一個未來的日子(實施日期)起，取消「對沖」安排，不具追溯力，即僱主在實施日期前的強積金供款累算權益及這些權益日後的回報將獲「豁免」，可用以抵銷實施日期前的受僱期所引致的遣散費或長期服務金(長服金)；
 - (ii) 降低自實施日期起的受僱期所引致的遣散費/長服金，由目前服務滿一年可獲每月工資的三分之二作為補償，下調至每月工資的一半；以及
 - (iii) 透過有時限的政府補貼，讓僱主能在十年內分階段承擔起自實施日期沒有「對沖」情況下的遣散費/長服金責任；
- (九) 委託強制性公積金計劃管理局探討建立「積金易」電子平台以簡化及標準化強積金制度運作的可行性，以進一步降低收費；以及

支援長者管理投資

- (十) 研究公共年金計劃、更長期銀色債券等的可行性，協助長者將一筆過資產轉化成每月穩定收入。

第一章： 扶貧政策理念和架構

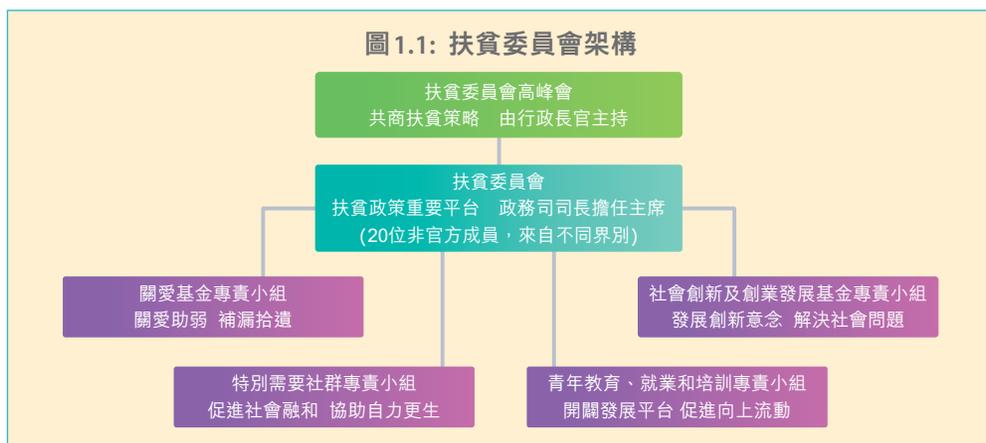


政策理念

扶貧是本屆政府的施政重點。現屆政府的扶貧理念源於行政長官2012年的競選政綱。我們的理念是鼓勵青壯年人通過就業自力更生，並致力提供合理和可持續的社會保障和福利制度幫助不能自助的人。行政長官認為貧窮不僅是基層市民的民生問題，亦影響香港的和諧及穩定，與香港的長遠競爭力及經濟發展息息相關。因此，要紓緩貧窮問題，政府必須推動均衡經濟發展，讓不同階層市民透過參與經濟活動共同分享發展成果。與此同時，政府一直致力優化安全網，為社會上有需要的群組提供更全面的保障。

重設扶貧委員會

1.2 要實踐扶貧理念，制定適切的政策措施，政府需要一個商議扶貧政策的平台，以定期掌握本港的貧窮形態及成因，檢視現有扶貧政策可予改善的地方，並探討長遠的政策方向，集思廣益。為此，政府在2012年12月重設扶貧委員會，以三層架構運作（見圖1.1）：



- (一) **扶貧委員會高峰會**：每年一度由行政長官主持，並廣邀社會各界人士參與。高峰會除公布按年更新的「貧窮線」分析及匯報扶貧委員會的工作進度外，行政長官、領導扶貧委員會的政務司司長及委員會委員亦就不同的扶貧議題跟參與人士交流意見及作專題討論；
- (二) **扶貧委員會**：由政務司司長擔任主席，是商討扶貧政策的重要平台。委員會重視「民、商、官」三方參與，其組成具廣泛代表性。除了由四位政策局局長（勞工及福利局局長、教育局局長、食物及衛生局局長及民政事務局局長）出任官方委員，亦有20位來自不同界別包括立法會、工會組織、學術界、商界、福利機構等的非官方成員，有助政府在政策醞釀的過程中吸納多方意見，凝聚共識；及



行政長官梁振英主持2016年扶貧委員會高峰會



政務司司長林鄭月娥在扶貧委員會高峰會上與出席的學生合照



扶貧委員會高峰會出席人數眾多



政務司司長林鄭月娥與扶貧委員會轄下的四個專責小組代表與台下參與者就扶貧工作交流



行政長官梁振英在扶貧委員會高峰會上與出席的少數族裔拍照

(三) **委員會轄下的四個專責小組**：委員會下設四個針對不同特定範疇的專責小組，分別為青年教育、就業和培訓專責小組、特別需要社群專責小組、關愛基金專責小組及社會創新及創業發展基金專責小組。四個專責小組均由非官方委員擔任主席。除委員會委員外，亦包括57位增補委員，深入探討特定扶貧範疇的政策及措施，以及管理兩個與扶貧有關的基金。

1.3 扶貧委員會採用「由下而上」的工作模式，政策制定的過程由委員主導，先在專責小組討論得出具體方案再經委員會審議，最後由政府落實推行。扶貧委員會作為一個高層次的協作平台，由政務司司長親自領導，相關政策局和政府部門代表亦參與其中，有助推行新政策時促進跨局或跨部門協作，讓扶貧政策的成效得以充分發揮。

扶貧開支

1.4 現屆政府致力推展扶貧工作，因應不同群組的需要，推出多項扶貧助弱的措施，包括長者生活津貼和低收入在職家庭津貼等現金援助計劃，以及支援少數族裔共融、促進殘疾人士就業、提升有特殊學習需要學生的支援服務等，而投入於社會福利的開支亦相應有明顯增長。在2016-17年度，政府社會福利的經常開支預算為662億元，佔政府經常開支19%，僅次於教育。與2012-13年度相比增加了55%，遠高於在同一期間整體政府經常開支平均32%的升幅（見圖1.2）。



制定官方「貧窮線」

1.5 制定官方「貧窮線」是扶貧委員會的首要工作。扶貧委員會在2013年9月首次公布官方「貧窮線」，讓政府能夠透過客觀的量化分析了解貧窮情況、制定扶貧政策和審視政策的成效。「貧窮線」逐漸廣為社會包括學術研究及社福機構接受，為社會探討本港的貧窮問題提供共同基礎。

1.6 「貧窮線」採用「相對貧窮」概念，按不同人數的住戶，以他們在政策介入前(除稅及福利轉移前)之收入中位數的50%劃線。當住戶的收入低於「貧窮線」就會被界定為貧窮住戶，而該住戶的人口便被計算為貧窮人口。這概念廣為已發展地區採納，可跟國際和本地同類型研究比較，亦切合政府致力讓社會不同階層分享經濟發展成果的扶貧政策理念。

「貧窮線」的局限

1.7 制定「貧窮線」並無完美方法，「貧窮線」亦有其局限，社會人士在解讀「貧窮線」的數據時應特別留意。「貧窮線」是以住戶收入作為量度貧窮的單一指標，並無考慮資產及負債，「低收入、高資產」的住戶容易被界定為貧窮，貧窮情況因而被誇大。而在「相對貧窮」的概念下，貧窮人口在政策介入前永遠存在，即使經濟情況全面向好，住戶收入大幅改善，亦不保證貧窮人口會下降。此外，「貧窮線」不應被視作「扶貧線」，因為扶貧工作必須具備減貧和防貧的政策功能。除支援「貧窮線」下的住戶外，亦要盡量避免徘徊於貧窮邊緣的家庭跌入「貧窮線」下。事實上，目前不少社會福利項目的收入審查都較「貧窮線」的標準寬鬆，旨在於資源許可的情況下讓更多基層人士受惠。

特定群組貧窮分析

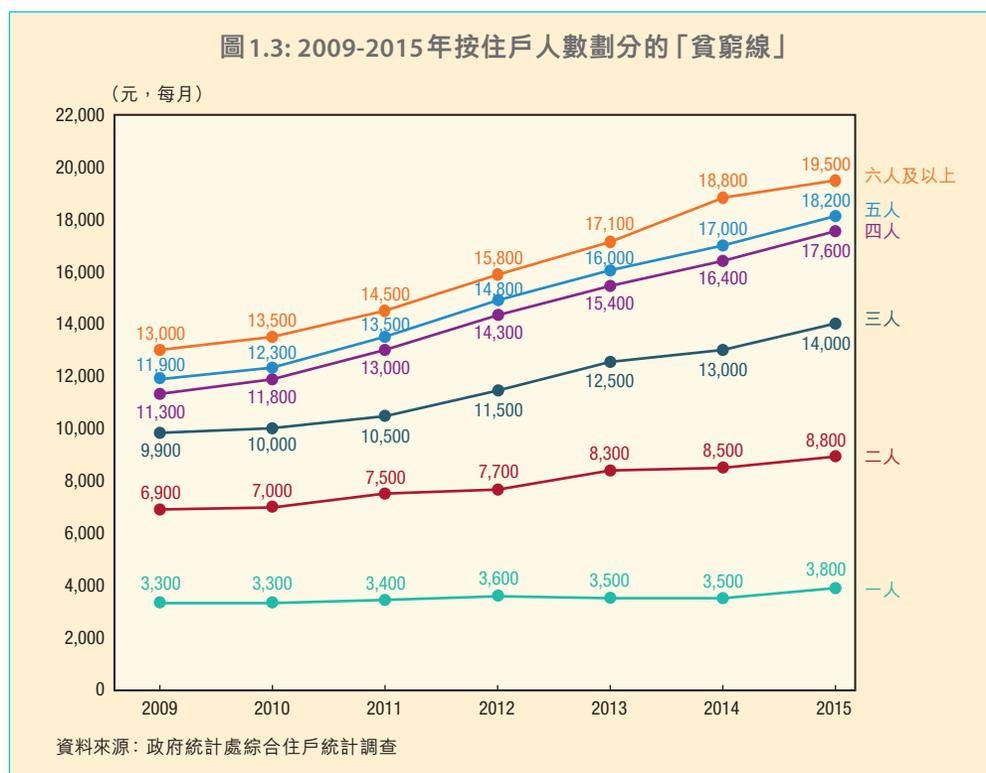
1.8 以「貧窮線」分析為基礎，我們分別在2014年及2015年發表了有關殘疾人士和少數族裔的貧窮情況研究，有助了解特定群組的貧窮形態及探討更聚焦的支援措施，並由相關專責小組作出跟進討論。我們亦在2016年公布不同世代基層專上畢業生的收入流動性研究。此外，為補充「貧窮線」只以收入為單一指標的分析，我們短期內會發表《貧窮線輔助分析：2015年貧窮住戶的開支模式》資料文件，透過政府統計處所進行的「2014/15年住戶開支統計調查」結果，編製貧窮住戶的開支模式數據，進一步完善「貧窮線」的分析。



1.9 坊間的學者及研究機構亦廣泛引用貧窮數據作研究之用，當中不少研究值得扶貧委員會借鑒以進一步完善「貧窮線」的分析框架。在最近發布的《2015年香港貧窮情況報告》中，扶貧委員會便採納了兩位大學教授的研究，分別按住戶主年齡剖析貧窮數據以及解構不同因素對貧窮率變動的影響，為「貧窮線」分析提供新的面向。

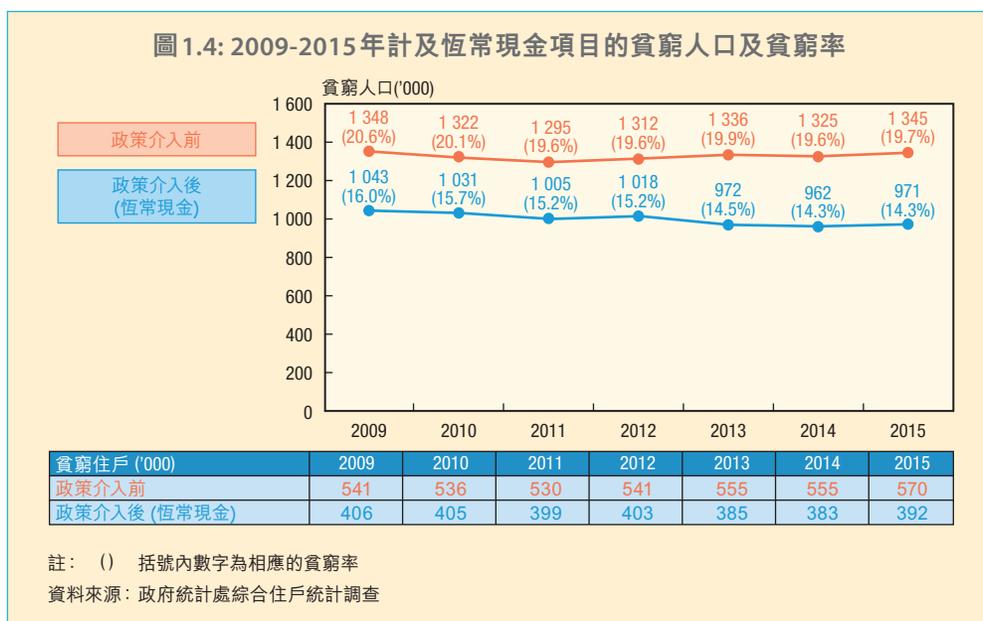
本港近年的貧窮情況

1.10 貧窮情況及本地經濟的走勢息息相關，這可以從過去幾年「貧窮線」的變化反映出來。本港近年的經濟平穩增長，就業市場處於全民就業狀態，加上法定最低工資的實施及上調，令基層勞工的工資有明顯增長，住戶收入中位數續見上升，以「相對貧窮」作為制定基礎的「貧窮線」門檻隨之攀升（見圖 1.3）。



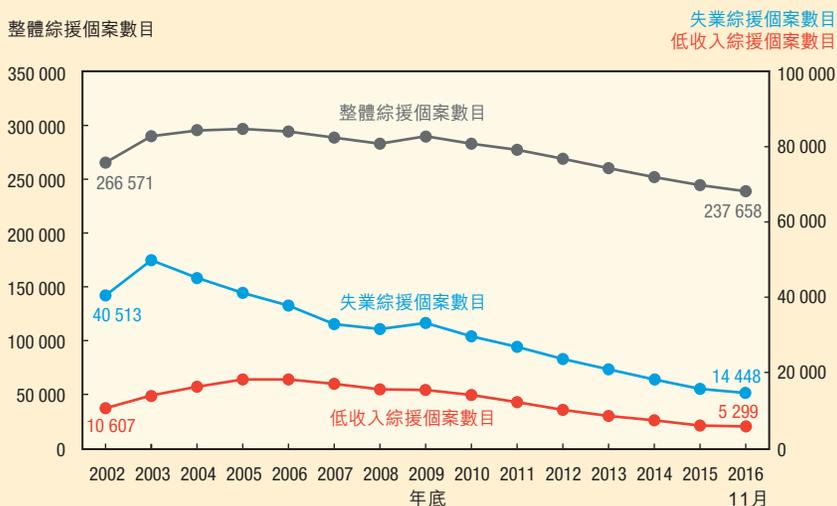
「貧窮線」主體分析

1.11. 近年貧窮情況有所改善。根據「貧窮線」分析，在恆常現金政策介入後，即計入綜合社會保障援助(綜援)、長者生活津貼、傷殘津貼、學校書簿津貼等恆常現金項目後，2015年本港的貧窮人口為97萬，連續三年低於100萬，對比2009年政策介入後的貧窮人口累計縮減逾7萬人。而2015年的貧窮率為14.3%，比2009年下降了1.7個百分點，維持過去七年有紀錄以來的低位(見圖1.4)。



1.12 與此同時，截至去年11月底，整體綜援個案連續68個月下降，當中失業及低收入個案更已分別連續下降87及93個月，至14 448及5 299宗，累積下跌幅度達57.8%及67.6%。由綜援個案數字隨經濟情況改善而下降可見(見圖1.5)，只要經濟情況向好，絕大部分市民會選擇透過就業改善生活，反映自力更生是香港人的核心價值。

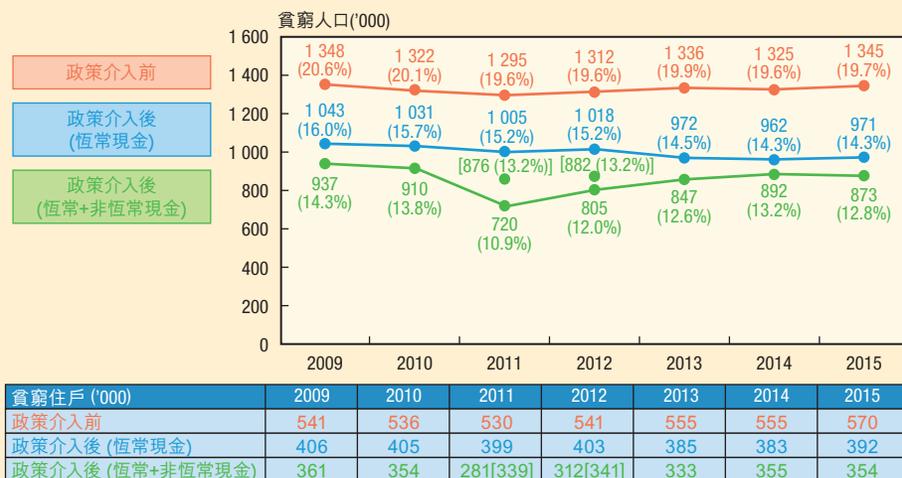
圖 1.5: 整體綜援個案及失業和低收入綜援個案的數目



「貧窮線」輔助分析

1.13 「貧窮線」的主體分析框架反映政策介入前的貧窮情況、量度政府恆常現金措施的扶貧成效，及分析不同社會及經濟特徵的住戶在計及恆常現金措施後的貧窮情況。我們每年會另外編製輔助數據作分析，計算非恆常現金措施及非現金福利的減貧效果（見圖 1.6 及 1.7），以更全面了解政府整體扶貧政策的成效。非恆常現金措施主要包括財政預算案中的一次性紓困措施，例如向綜援受助人和公共福利金計劃受惠人發放一筆過額外援助金或津貼等。非現金福利措施中，設有入息及資產審查的公屋是最重要的政策。由於公屋的福利轉移並非實質的現金資助，在「貧窮線」分析下，我們按國際間的主流做法，以機會成本的概念估算公屋福利轉移的金額，假設一個公屋單位在公開市場出租，其設算的市值租金與該公屋住戶實際所繳交的租金的差距便是公屋住戶所得的房屋福利轉移。

圖 1.6: 2009-2015 年計及非恆常現金項目的貧窮人口及貧窮率

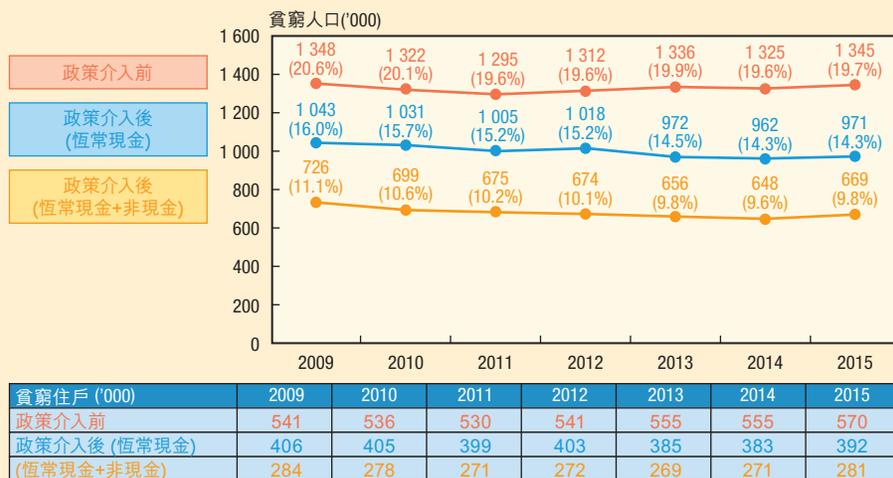


註： () 括號內數字為相應的貧窮率

[] 方括號內數字為計入非恆常現金措施但撇除「6,000元計劃」的貧窮數字
由於只有2011年及2012年涵蓋「6,000元計劃」，故此其他年份沒有相關數字

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

圖 1.7: 2009-2015 年計及非現金項目的貧窮人口及貧窮率

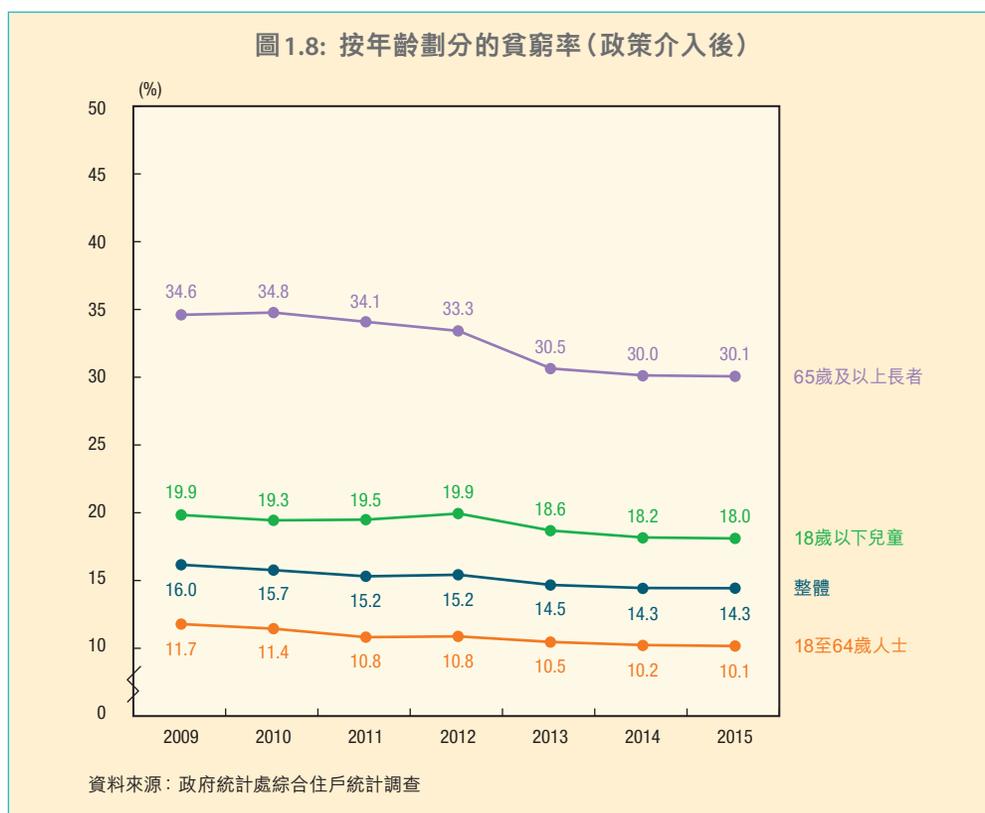


註： () 括號內數字為相應的貧窮率

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

人口老化對扶貧工作的挑戰

1.14 人口老化將為未來進一步改善貧窮數字帶來挑戰。根據「貧窮線」的分析，長者貧窮率雖在2013年隨著長者生活津貼的實施而有明顯改善，但多年來仍持續高於其他群組（見圖1.8）。這是由於「貧窮線」以住戶收入為單一指標的局限，長者大多已退休並缺乏就業收入，容易被界定為貧窮，因此長者人口比例上升將會推高貧窮率。另外，由於長者較多為獨居或只與配偶同住，因此人口老化亦透過住戶小型化影響貧窮數據。數據顯示，近年一人及二人住戶數目增加，而他們的貧窮率明顯高於較大型住戶（見圖1.9）。因此，人口老化促成的這兩項結構性因素增加了未來貧窮數據下降的難度。



1.15 參考葉兆輝教授的研究，我們嘗試解構不同因素對貧窮率變動的影響，從數字可見在2009至2015年間，經濟增長及政府的扶貧工作等因素本可令貧窮率下降2.51個百分點，但長者人口增多及一、二人住戶數目上升抵銷了當中0.80個百分點的減幅，導致貧窮率在同期錄得的減幅只有1.7個百分點（見圖1.10）。

圖 1.9: 按住戶人數劃分的貧窮率 (政策介入前)

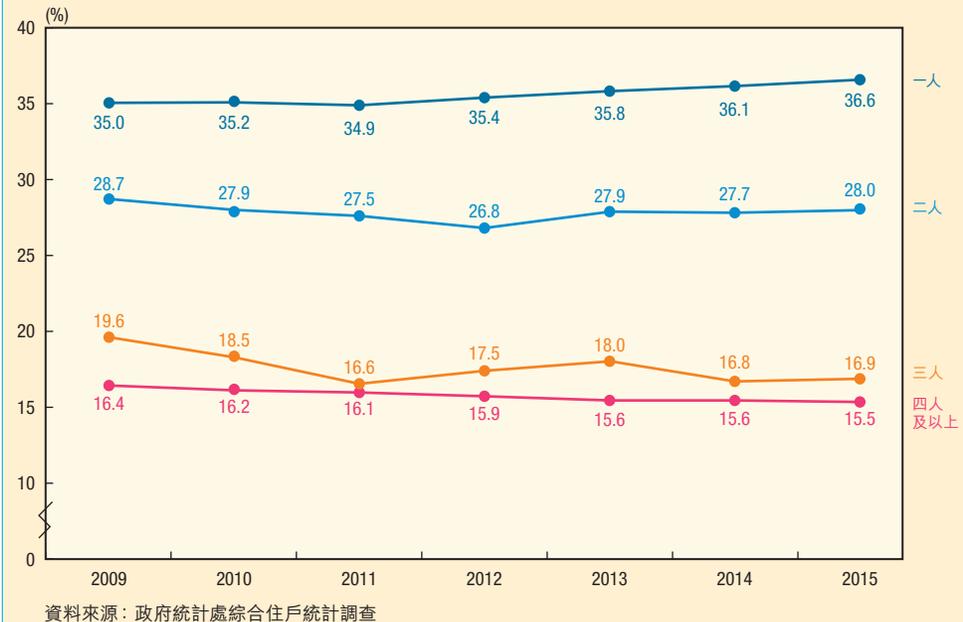


圖 1.10: 解構 2009-2015 年期間貧窮率的變動

2009年恆常現金政策介入後貧窮率	16.0%
解構 2009 - 2015 年期間貧窮率的變動為以下的三個因素	
1. 人口年齡結構 (人口老化 → 貧窮率 ↑)	+ 0.51 個百分點
2. 住戶人數 (小型家庭 ↑ 貧窮率 ↑)	+ 0.29 個百分點
3. 其他因素，包括經濟表現、政府扶貧工作的成效	- 2.51 個百分點
2015年恆常現金政策介入後貧窮率	14.3%

資料來源：2015年香港貧窮情況報告

1.16 展望將來，人口老化將會加劇，故可預期人口年齡結構轉變及家庭小型化對推升貧窮數字所構成的壓力將愈趨顯著，加上「貧窮線」門檻預料將隨工資增長而繼續上升，未來貧窮數字持續下跌的難度與日俱增。由於公共資源有限，未來的扶貧工作和資源分配必須更對焦，才能進一步改善貧窮數字。

第二章： 扶貧工作進度



政府的角色

發展經濟 創造就業機會

2.1 政府一直致力透過均衡發展經濟，創造多元化的就業機會，讓不同階層的市民能夠透過參與其中分享發展成果。近年，本港的經濟發展平穩，2012至2015年錄得平均每年約2.5%的實質增長。勞工市場整體上亦大致穩定，失業率過去四年均維持在3.3%至3.4%的低水平，處於全民就業的狀態。不同階層市民的收入續有實質改善。2015年對比2011年，整體全職僱員（不包括外籍家庭傭工）的平均就業收入累計上升22.5%，撇除通脹後的累計實質升幅為4.9%。

2.2 法定最低工資保障香港基層勞工的權益。在定期檢視及調整最低工資水平時，我們需要在防止工資過低與盡量減少低薪職位流失的目標之間，取得適當平衡，並同時維持香港的經濟發展及競爭力。法定最低工資自2011年5月起實施，並分別於2013年及2015年兩次上調，令基層勞工的收入增幅更為顯著。在立法會通過後，新修訂的法定最低工資水平（每小時34.5元）將於本年5月生效。2015年對比2011年，收入最低十等分全職僱員（不包括外籍家庭傭工）的就業收入累計上升約28.6%，扣除通脹後的實質升幅為7.6%。法定最低工資加上平穩的經濟發展，均有助推動更多有工作能力的基層市民進入或重投職場，自力更生。

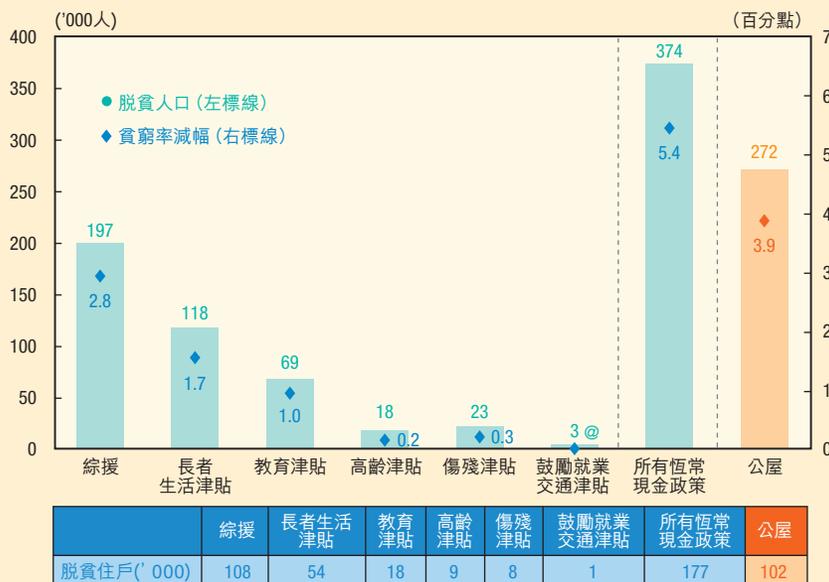
收入再分配

2.3 政府亦積極發揮收入再分配的角色。透過不同的政策措施，調撥社會及政府的資源確保不同階層的市民亦能受惠於經濟發展的成果，並為社會上有需要的群組提供所需支援，令社會更和諧、基層市民得到更妥善的保障。

公共租住房屋（公屋）

2.4 公屋是獲政府高度資助的重要扶貧政策措施。現時，全港共有逾200萬人居於公屋，佔整體人口約三成。貧窮公屋住戶受惠於較低廉的租金，其平均住屋開支比重明顯較低，因此可將更大比重的資源用於住屋以外如食品及教育等其他開支，反映公屋能幫助基層住戶減輕家庭負擔，改善他們的生活水平。而2015年的「貧窮線」分析亦顯示公屋降低貧窮率達3.9個百分點（見圖2.1）。由此可見，公屋的扶貧成效毋庸置疑。

圖 2.1：公屋的扶貧成效顯著



註：(@) 變幅少於0.05個百分點

資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

2.5 為回應基層市民的住屋需要，政府致力投放更多資源增建公屋，亦制訂及推行《長遠房屋策略》。根據2016年9月底的估算，我們在未來五年（2016-17至2020-21年度）將推出逾7萬個公屋單位。然而，現時一般公屋申請者（即家庭及長者一人申請者）的平均輪候時間¹超過四年。由於覓地建屋需時，加上個別項目進度往往受外在因素影響，長期累積的供求失衡不可能在短期內獲解決，加上公屋的新增需求又持續上升，因此政府無法在短期內完全滿足市民對公屋的需求。政府會繼續努力增加公屋供應，同時亦會積極探討推出適切的措施，務求在短、中期內協助有需要的住戶改善生活質素。

¹ 輪候時間是以公屋申請登記日期開始計算，直至首次配屋為止，但不包括申請期內的任何凍結時段（例如申請者尚未符合居港年期規定；申請者正等待家庭成員來港團聚而要求暫緩申請；申請者在獄中服刑等等）。一般申請者的平均輪候時間，是指在過去12個月獲安置入住公屋的一般申請者的輪候時間平均數。

社會保障

2.6 按照現屆政府的扶貧理念，我們在發展經濟鼓勵就業的同時，亦致力完善社會保障制度，為不能自助的人士提供適切的援助及最後的安全網（見圖2.2）。

圖2.2: 各項社會保障計劃的開支

計劃	2016-17年度預算（\$億）#	截至2016年11月底的領取人數
綜援	225.1	350 000
長者生活津貼	146.1	442 000
高齡津貼*	37.5	235 000
傷殘津貼	36.8	141 000

註：* 政府亦設立廣東計劃向選擇移居廣東的合資格香港長者發放高齡津貼。2016-17年度的預算開支為2.9億元截至2016年11月底的受惠人數約為15 000人

數字包括一次性紓困措施的金額

資料來源：社會福利署

教育

2.7 在教育方面，不論家庭背景及收入，我們為所有適齡的學童提供12年免費教育。我們在2017/18學年起將推行免費優質幼稚園教育計劃，讓免費教育的年期延長至15年。與此同時，我們亦設有教育津貼，包括學校書簿津貼、學生車船津貼及上網費津貼等，為有經濟需要的學童提供資源以滿足他們多方面的學習需要。

醫療

2.8 我們的公營醫療系統所提供的服務獲政府大幅資助（目前政府的整體資助率高達93%），為香港市民提供醫療安全網。為確保不會有市民因經濟原因而得不到適當的醫療服務，醫院管理局（醫管局）亦設有醫療費用減免機制，支援因經濟困難而未能負擔公營醫療服務收費並通過資格評估的病人。而領取綜援的病人，一律可獲豁免公營醫療服務的收費。

長者貧窮

長者貧窮情況

2.9 根據「貧窮線」分析，2015年有約31萬名65歲及以上的長者被界定為貧窮，貧窮率為30.1%，是整體貧窮率約兩倍。我們的社會保障制度現時已覆蓋超過八成的貧窮長者（見圖2.3），為他們的生活提供一定程度的支援。

退休保障

2.10 然而，我們留意到部分長者在現時的退休保障制度下仍未被充分照顧。為此，政府委託扶貧委員會進行了為期六個月的《退休保障 前路共建》公眾參與活動。公眾參與活動已在去年6月結束。我們在分析諮詢期間收到的意見後，就本港退休保障的未來發展路向定下政策方向。我們在第三章將會有更詳細的論述。

在職貧窮

在職貧窮情況

2.11 即使近年本港經濟及勞工市場平穩發展，以及法定最低工資的保障，但現實並非所有市民都能透過工作脫貧。2015年本港共有超過13萬戶非綜援在職貧窮住戶（近45萬人）（見圖2.4）。近年，本港的非綜援在職貧窮住戶的數目雖有輕微下降，但仍為數不少，顯示在職貧窮的問題仍然存在，需要政策聚焦支援。



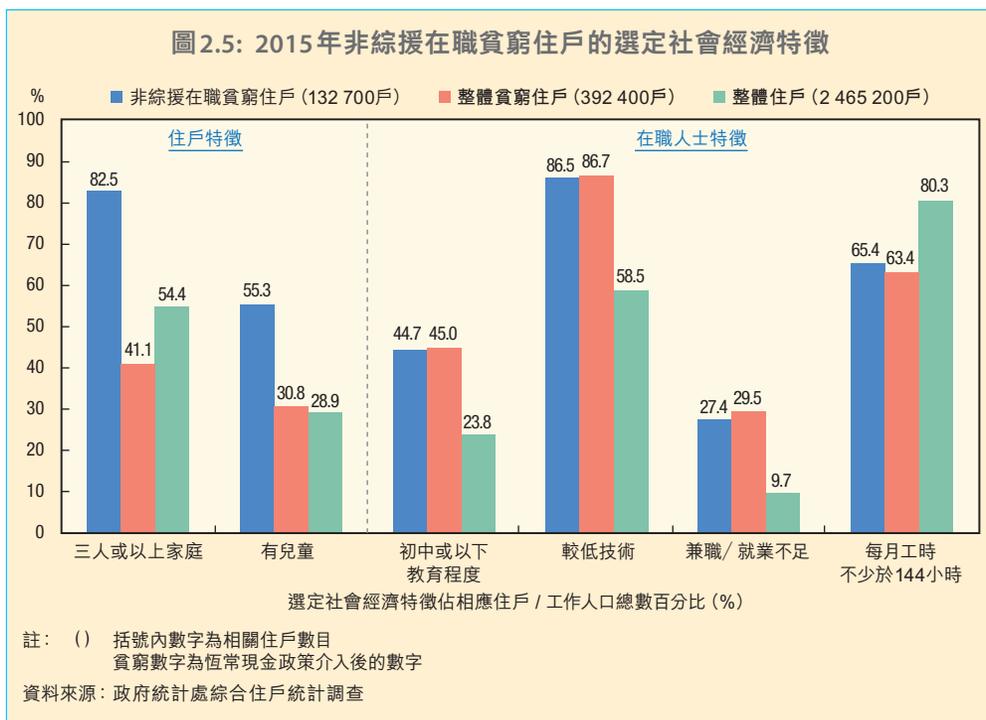
圖 2.4: 2009-2015 年非綜援在職住戶的貧窮數字

貧窮數字	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
住戶數目	146 100	140 500	133 600	143 500	140 800	136 200	132 700
人口	495 800	480 600	462 700	493 200	469 700	459 100	447 800
貧窮率(%)	8.9	8.6	8.2	8.6	8.1	7.9	7.7

註： 恆常現金政策介入後的貧窮數字
資料來源：政府統計處綜合住戶統計調查

非綜援在職貧窮住戶的特徵

2.12 要為在職貧窮住戶提供到位的支援，我們需要對他們的貧窮情況有所掌握。圖2.5顯示，在職貧窮住戶逾八成為三人或以上的大家庭，逾半育有兒童，超過八成只有一名家庭成員工作，撫養比例高（每名在職成員平均需撫養1.8名家庭成員）。在職貧窮住戶當中包括不少新移民、單親和少數族裔住戶，而住戶中的在職人士學歷和技術水平偏低，令他們一般只能從事基層工作。他們的生活擔子沉重，因此政府須作針對性支援以紓解他們的貧窮狀況，同時減低這些家庭的跨代貧窮風險。



低收入在職家庭津貼

2.13 參考「貧窮線」的分析，政府在2016年5月推出低收入在職家庭津貼計劃。計劃的津貼金額與申請人的工時及家庭每月入息掛鉤（見圖2.6），目的是為這些自力更生的低收入家庭提供財政支援，鼓勵他們持續就業，扶貧及防貧效用兼備。計劃的另一個目的是減低跨代貧窮的風險，所以有在學子女的家庭會獲得額外津貼。自計劃在2016年5月推出以來，已經批出超過32 000個申請，涉及逾28 000個家庭，惠及超過10萬人。考慮到計劃的政策目標及公眾與關注

團體的意見，我們已在去年12月取消原有的離港限制。勞工及福利局將會在今年年中就計劃進行整體政策檢討，以進一步完善計劃。

圖2.6: 低收入在職家庭津貼的金額及工時要求

每月工時(小時)	每月每個家庭的津貼	每月每名兒童津貼
144至192以下 (非單親家庭) 36至72或以下 (單親家庭)	全額基本津貼：\$600 半額基本津貼：\$300	全額兒童津貼：\$800
192或以上 (非單親家庭) 72或以上 (單親家庭)	全額高額津貼：\$1,000 半額高額津貼：\$500	半額兒童津貼：\$400

基層青年向上流動

基層青年需要政府提供的學習資源

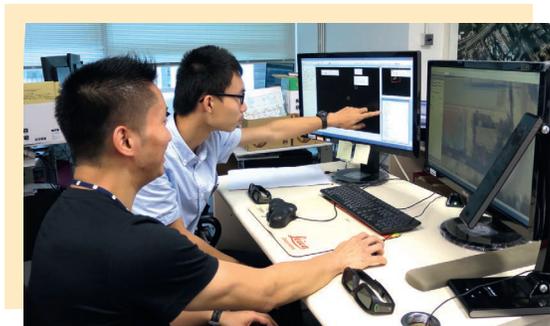
2.14 家庭資源對下一代的教育及未來發展十分重要。然而，2015年的數據顯示，有逾18萬名18歲以下的兒童居於貧窮住戶，貧窮率為18.0%。上述數據亦反映不少兒童居於在職貧窮住戶，即使父母努力工作，自力更生，仍無法令家庭脫貧，亦難以提供足夠的財政資源為子女安排課餘活動及其他個人發展機會。除了透過低收入在職家庭津貼為居於合資格的在職貧窮住戶的兒童，提供額外資源讓他們能更好裝備自己外，政府亦積極推展不同項目讓基層青年享有平等的機會向上流動。

基層青年向上流動的現況

2.15 扶貧委員會轄下的青年教育、就業和培訓專責小組在2016年5月發表了一項有關基層專上畢業生收入流動情況的研究，主要比較2001/02及2006/07學年專上畢業的基層青年投身社會後的收入變化。研究結果顯示，2006/07世代不同學歷的專上畢業生的收入流動性比2001/02世代為低，與社會的普遍觀感相符。以學士學位畢業生為例，2001/02世代可在五年期內向上流動的比率為89%，而2006/07世代的相應比率則為81%。另外，2006/07世代的學士學位畢業生的數據顯示，來自較低收入家庭的學生的流動性較遜。扶貧委員會委員在檢視研究結果時對此表示關注，並提出多項促進青年上流的建議，當中包括給予清貧學生更具針對性的助學金資助，讓清貧學生享有均等機會透過接受專上教育從而向上流動。

政府促進基層青年的全人發展

2.16 近年，社會對為青年提供一個公平的成長環境的概念有更多角度的理解。除了確保青年不會因資源問題而未能接受良好教育，社會普遍認為所有青年，不論他們的背景，都應享有同等的機會探索世界、發展自己的興趣，並充分發揮他們的潛能。現屆政府積極構建「民、商、官、學」的協作平台，為基層青年提供更全面的學習支援。其中，「攜手扶弱基金」為課餘學習及支援項目設2億元的專項撥款，為商界投入的資源提供配對資金，鼓勵民間多辦為基層家庭中、小學生而設的課餘學習及支援項目，提供學業支援，亦教導他們待人處世、建立自信、認識職場等，協助他們全人發展。另外，「兒童發展基金」、「明日之星」計劃及「友·導向」計劃具備師友元素，讓社區及商界身體力行參與其中，透過與基層青年建立亦師亦友的關係或提供職場體驗機會，擴闊青年的視野，並引導他們及早認清自己的目標及方向。



「明日之星」計劃及「友·導向」計劃有助擴闊基層青年的視野

支援弱勢社群

2.17 現屆政府積極推展多項政策及措施，為不同弱勢社群獨有的需要提供針對性的支援。政府又分別就本港的少數族裔及殘疾人士的貧窮情況作專題研究，以更準確掌握他們日常生活所面對的困難從而對症下藥。

少數族裔

促進少數族裔學習中文

2.18 2011年人口普查的數據顯示，有超過6萬名南亞裔人士以香港為家，他們的貧窮率高達22.6%。要讓他們融入主流社會，最有效的方法是通過就業及教育。學習中文對少數族裔人士融入香港的生活尤其重要。針對少數族裔學生的需要，教育局由2014/15學年起實施「中國語文課程第二語言學習架構」

(學習架構)，同時每年撥出2億元，支援學校幫助非華語學生解決學習中文作為第二語言的困難，建構共融校園。我們的目標是協助非華語學生有系統地學好中文，以期盡快銜接主流中文課堂，與華語同儕一起學習中文，做到真正的共融。2015/16學年的評估結果顯示學習架構能有效改善非華語學生的中文水平，能力較高的非華語學生與相應級別華語學生的能力對照，寫作能力大致接近，閱讀則稍遜。另外，我們在高中提供與資歷架構第一至三級掛鈎的應用學習中文(非華語學生適用)課程，讓非華語學生可獲取香港中學文憑考試中國語文科以外的另一中文資歷。



扶貧委員會轄下的特別需要社群專責小組親身與少數族裔學生交談，了解他們學習中文的困難

支援少數族裔就業

2.19 在支援少數族裔就業方面，現屆政府以實際行動牽頭。在公務員招聘方面，部分政府部門因應不同崗位對中文應用的需要，在招聘的甄選程序上作出適當調整，例如現在已有超過20個職系降低了中文語文能力的要求，有些職系亦以小組面試取代中文寫作測試等。而消防處亦在2015年調整政策，將招聘程



兩位成功投考警隊的非華裔青年

序的能力傾向測試及新入職人員受訓期間的各類考試與講義，由純中文改為中英對照，以促進更多非華裔人士獲得受聘機會及在受聘後接受有效訓練。警務處和懲教署近年積極吸納非華裔人士，非華裔人士投考警員及二級懲教助理的獲聘成功率平均分別為18.8%及5.6%，高於其他申請者的成功率。我們希望能善用非華裔人士所長，豐富公務員團隊的多樣性，為不同背景的市民提供更優質的公共服務。與此同時，勞工處一直因應少數族裔求職人士的需要，透過就業中心及招聘會為他們提供多種專項就業支援服務。

促進少數族裔使用公共服務

2.20 我們委託了智庫組織進行專題研究，以全面了解少數族裔人士對主要公共服務的認知和滿意程度，及檢視目前專為少數族裔提供的公共服務，並提出具體建議，確保少數族裔有平等機會享用公共服務。研究涵蓋的服務範疇包括勞工處的就業支援服務、僱員再培訓局的培訓服務、社會福利署的家庭和青少年服務，以及民政事務總署的融入社區、傳譯和翻譯服務等。預計研究會在2017年中完成。

殘疾人士

支援殘疾人士的政策目標

2.21 2013年的數據顯示，本港殘疾人士的貧窮率為29.5%，貧窮人口約15萬人。對於殘疾人士，我們的政策目標是透過訓練及支援服務，使他們能夠憑自己的能力，在合適的工作崗位上發揮所長、自力更生、建立自信和融入社群。政府在2013年扶貧委員會高峰會上啟動的《有能者·聘之約章》，至今獲超過520間機構參與，目的正是推動政府部門、商界、公營機構、資助和非政府機構採納促進殘疾人士就業的措施，建構共融文化。

促進殘疾人士就業

2.22 為鼓勵殘疾人士就業及加強支援其照顧者，現屆政府在2016年透過關愛基金一次過推出三項試驗計劃，分別提高殘疾綜援受助人的豁免計算入息上限、為獲聘於有薪工作的高額傷殘津貼領取者提供每月額外5,000元的津貼以聘請照顧者，以及為低收入的殘疾人士照顧者提供每月2,000元的生活津貼。

2.23 為加強對殘疾求職人士的就業支援，勞工處亦在2016年9月起，推行為期兩年的試驗計劃，委託非政府社福機構，為有需要的殘疾求職人士提供專業的心理及情緒輔導，以紓解源於其殘疾情況、個人或家庭問題的情緒困擾，使他們能專心尋找工作及盡快融入新的工作崗位，在工作上發揮所長。

2.24 公務員事務局在2016年推行一項試驗計劃，分別安排了20名正就讀本地大學的殘疾學生及23名職業訓練局展亮技能發展中心的學員到政府部門實習，讓他們有機會在汲取實際工作經驗的同時，學習與其他同事相處和合作，為他們日後投身社會做好準備，而試驗計劃亦讓政府同事有更多機會了解殘疾學生的潛能。試驗計劃的反應正面，我們已計劃在2017年繼續為殘疾學生提供到政府部門實習的機會。



2015-16年度《有能者·聘之約章》及共融機構嘉許計劃頒獎典禮



參與政府實習計劃的學生與
勞工及福利局局長張建宗
合照

傷殘津貼檢討

2.25 勞工及福利局統籌的傷殘津貼檢討跨部門工作小組已在2016年完成有關檢討，政府正逐步落實相關的改善措施，其中包括優化傷殘津貼的醫療評估機制、持續跟進鄰近地區實施世界衛生組織修訂的《國際功能、殘疾和健康分類》(ICF)的情況以研究如何在本港制定一套完善和廣為社會接受的殘疾及其程度的定義，以及透過關愛基金與非政府機構推行有關支援殘疾人士就業的試驗計劃。

有特殊需要兒童

「到校學前康復服務試驗計劃」

2.26 若可把握治療的黃金時期，及早為有特殊需要兒童提供適切的康復服務，他們日後有相當機會能回到主流學校學習。政府一直透過由社會福利署(社署)統籌的早期介入服務為初生至六歲的有特殊需要兒童提供學前資助訓練名額。然而，資助名額長期供不應求，2016年10月的輪候人數維持在逾7 000人的水平，2015-16年平均輪候時間為12.3至18.8個月。為了避免有特殊需要兒童錯過治療的黃金時期，現屆政府決定由「獎券基金」撥款4.22億元，在2015年11月至2016年1月分階段開展為期兩年的「到校學前康復服務試驗計劃」，由非政府機構統籌跨專業服務團隊，為有特殊需要兒童提供近3 000個訓練名額。而政府更已預留4.6億元的經常開支，讓服務在兩年試驗計劃後能擴大及持續推行。當該計劃納入常規化時，所提供的服務名額將分階段增至7 000個，大幅縮短資助服務名額的輪候時間。



「到校學前康復服務試驗計劃」及早為有特殊需要兒童提供訓練和支援

支援有特殊需要兒童的關愛基金援助項目

2.27 關愛基金在2015/16學年起推行為期三年的試驗計劃，向取錄較多有特殊教育需要學生及經濟需要學生的公營普通學校提供現金津貼，讓學校加強教師團隊，安排一名專責教師擔任特殊教育需要統籌主任(統籌主任)，統籌校內有關特殊教育需要的事宜。試驗計劃共有124所公營普通中、小學參加，在2015/16學年約9 700名有特殊教育需要的學生受惠。為有效落實試驗計劃，教育局已聘請具豐富相關經驗的海外專家顧問，分別為統籌主任提供培訓，並評估計劃成效和就未來的發展方向提供可行建議。

2.28 關愛基金亦撥款在2015/16至2017/18學年期間，增加就讀專上課程有特殊教育需要及經濟需要學生的學習開支助學金，以加強對他們的支援。每名合資格的學生於2016/17學年可獲最高8,320元額外學習開支助學金。

新來港人士及單親家庭

2.29 政府一直透過各項扶貧政策及福利措施支援合資格的新來港人士和單親家庭。社署在2014年擴展了鄰里支援幼兒照顧計劃，並增加營辦機構的撥款及計劃下的社區保姆服務名額，又在2014年加強課餘託管服務，延長服務時間並增加收費減免名額，全面加強家庭友善措施，讓更多新來港和單親家長可以在投入勞動市場的同時兼顧家庭。另外，扶貧委員會轄下的特別需要社群專責小組於2016年3月舉辦了兩場焦點小組，收集持份者的意見，並持續探討支援新來港人士和單親家庭的措施。

關愛基金

基金的主要功能

2.30 關愛基金是政府扶貧藍圖的重要板塊，為經濟有困難但未獲現時的安全網充分照顧的市民提供援助。基金有兩大功能。第一，是擔當補漏拾遺的角色，在相關政策推出或援助項目獲納入政府恆常資助範圍前，為有經濟需要的市民提供過渡性支援，例如在低收入在職家庭津貼計劃實施前，在2015/16學年為學校書簿津貼計劃下獲全額津貼的學生提供一次過特別津貼，以及在2017/18學年推行新的免費優質幼稚園教育政策前，在2016/17學年先為有經濟需要的家庭提供一次過的幼稚園學生就學開支津貼。第二，政府通過基金推出先導計劃測試援助項目的成效，以考慮日後將之納入常規資助範圍。基金推行的試驗計劃涵蓋範圍廣泛，除了上述為有特殊教育需要學生及殘疾人士而設的試驗計劃，基金亦即將推出為期兩年的「智友醫社同行計劃」，試行以「醫社合作」模式，透過醫管局和社署合作，在長者地區中心為長者和其照顧者在社區層面上提供認知障礙症的支援服務。我們在今年亦會透過基金推出多項新的援助項目。

基金的管理及現況

2.31 扶貧委員會下設關愛基金專責小組，負責擬定基金的援助項目。專責小組在歸納出項目的具體建議後，再將之推薦予扶貧委員會審議及通過，並由相關政策局及政府部門落實推行。專責小組在審視不同項目建議時，首要考慮項目的可推行性，務求以精簡的行政程序，透過現有的機制由執行機構、政策局或政府部門推行新項目。例如現已獲納入政府恆常資助的「在校午膳津貼」，負責推行項目的教育局是根據學生資助計劃的相關數據直接發放撥款予參加小學，津貼直接用於為對象學生提供午膳，有效確保服務對象受惠。

2.32 自2011年成立以來，關愛基金先後批出36個援助項目，總承擔額超過70億元，惠及約147萬人次。其中11個援助項目成效顯著，已獲納入政府的恆常資助，涉及每年約7億元的經常開支（見圖2.7）。為了能更好善用基金的靈活性，現屆政府在2013年向基金額外注資150億元，以便基金適時推出更多具針對性的援助項目和先導計劃，亦展示現屆政府加大扶貧力度的決心。截至2016年11月底，基金的結餘約有194.32億元。

圖 2.7: 已獲納入政府恆常資助的關愛基金援助項目

1. 資助未能受惠於撒瑪利亞基金的病人使用撒瑪利亞基金涵蓋的藥物
2. 資助非在學少數族裔及內地新來港定居人士報考語文考試
3. 為非在學少數族裔及內地新來港定居人士提供語文課程津貼
4. 為領取綜合社會保障援助的租者置其屋住戶提供津貼
5. 在校午膳津貼
6. 加強學生資助計劃下「學校書簿津貼計劃」的定額津貼
7. 加強對就讀副學位以下程度課程的清貧學生的資助
8. 為輪候資助學前康復服務的兒童提供學習訓練津貼
9. 為嚴重肢體傷殘人士提供租用輔助呼吸醫療儀器的特別津貼
10. 為嚴重肢體傷殘人士提供購買與輔助呼吸醫療儀器相關的醫療消耗品的特別津貼
11. 為特殊學校清貧學生提供額外交通津貼

2.33 關愛基金每年都會舉辦公眾諮詢會聽取市民對現有援助項目的意見及推出新項目的建議，以探討及制定更多緊貼民情並符合效益的項目向有經濟需要的市民傳遞關愛。

社會創新及創業發展基金

基金的主要功能

2.34 現屆政府於2013年9月由獎券基金撥款5億元成立社會創新及創業發展基金(社創基金)。社創基金期望為香港的社會創新發揮催化劑的功用，致力促進商界、非政府機構、學術界及慈善機構與公眾合作，以創新的方案解決貧窮和社會孤立問題，締造社會效益。

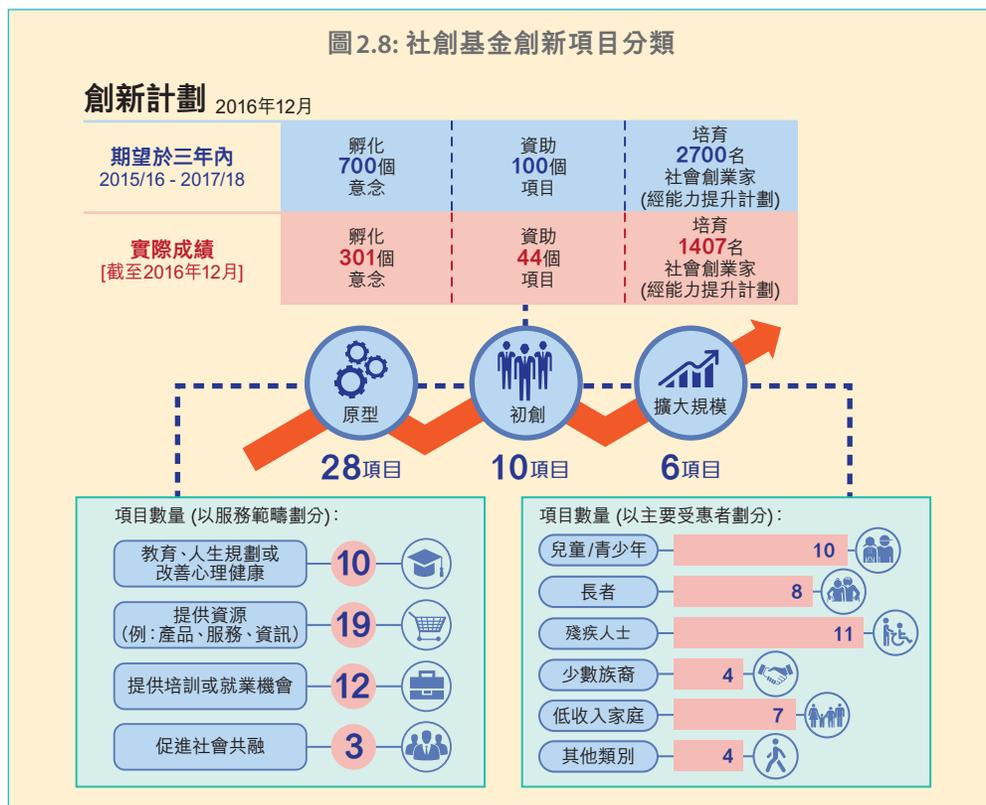
基金主要經由協創機構，為有抱負的個別人士或團體提供資源進行研究、能力提升，和支持不同階段的創新項目，包括扶助新意念醞釀、提供實踐種子資金，以至協助他們擴大營運規模。社創基金希望促進生態系統發展，令社會創業家茁壯成長，創新意念、產品及服務能有效應對社會需要，而有能者則得以發揮所長。社創基金現時由扶貧委員會轄下的社會創新及創業發展基金專責小組管理及營運。



社創基金在2013年的扶貧委員會高峰會舉行成立典禮

透過資助創新項目及推展能力提升項目發展持續社創空間

2.35 社創基金至今已透過協創機構(intermediaries)的「創新計劃」(innovative programmes)資助了44個創新項目。這些項目涵蓋不同服務範疇及處於不同發展階段，惠及逾25 000名弱勢社群人士。我們期望在協創機構的三年委聘期內資助總數100個創新項目及增加受惠人數。請參閱圖2.8了解已獲批核的44個創新項目的分類。



2.36 社創基金透過「能力提升」(capacity building) 項目，推動發展一個可持續的社創空間。「能力提升」項目為有抱負的個人或團體提供專業指導及協助他們建立網絡，藉此促成創新方案誕生，以應對貧窮或社會孤立問題。社創基金的目標，是透過協創機構，到2018年時培育共2 700名社會創業家，而至今已培育了約1 400人。

2.37 此外，社創基金正探討推動一項社會創新研究計劃，鼓勵和支持更多有系統的本地研究，通過獲取的數據和知識，將可促進社會創新生態系統發展，和有助建立本地的構思及方案銀行。



社創基金在2016年5月公布首批創新項目

直接資助專題項目

2.38 除了資助個別創新項目及推動社創空間發展外，社創基金亦針對社會較為關注和具備創新機會以締造更大效益的貧窮議題，直接資助特定主題的旗艦項目。首個旗艦項目以食物援助為主題。聖雅各福群會在2016年6月獲委聘為該旗艦項目的協創機構，負責設計、建立及營運一個容納各方參與的平台，



食物援助旗艦項目目的是提升本港整體食物援助服務的效率和效益

讓食物援助服務參與者分享食物供求情況及相關資訊，從而提升本港整體食物援助服務的效率及效益。目標是於2019年底，令提供給弱勢社群的熱食及包裝食品增加五成至每日超過5萬份，受惠人數增加三成至超過2萬人。

2.39 此外，社創基金認為可藉更廣泛的合作，在社會共融方面創造更大的社會效益。我們將透過「協同創效」(collective impact)平台，支持育有兒童的低收入或非華語家庭所需的幼兒教育及照顧項目，促進社會共融。

吸引商界參與社會創新

2.40 社創基金提倡業務創新。我們積極聯繫商界，透過舉辦論壇及工作坊等活動在本港推動「共享價值」(shared value) 概念，鼓勵企業採用嶄新的「創造共享價值」業務策略，在拓展新商機時，同時回應社會需要。



政務司司長林鄭月娥於2015共享價值論壇致開幕辭

提升公眾對社會創新的認知

2.41 社創基金致力讓各界了解社會創新和創業作為回應社會問題的方法。我們透過大型公眾參與活動如「社會創新Jam巡迴展」、「社創CEO大專賽」及「中學生社創短片比賽」等提升公眾，特別是青年人，對社會創新的認知及興趣，從而鼓勵更多人參與和激發更多創新意念以解決貧窮問題。此外，我們透過數碼平台，分享「創新香港人」的故事及體會，希望有助鼓勵更多人投入社會創新事業。



社創基金舉辦公眾參與活動推廣社會創新



第三章： 退休保障 全面支援



「退休保障 前路共建」公眾參與活動

3.1 退休保障是扶貧委員會(委員會)過去的主要工作之一。早在2013年5月，香港大學周永新教授領導的顧問團隊應委員會的邀請，就退休保障的未來發展方向展開研究。研究報告在2014年8月公開。行政長官在2015年1月發表《施政報告》時，委託委員會進行退休保障的公眾諮詢活動，並同時預留500億元，顯示政府在改善長者退休保障的決心和承擔。

3.2 為期六個月的「退休保障 前路共建」公眾參與活動在2015年12月展開，並於去年6月結束。期間政府和委員會舉行或參與了共110場不同形式的公眾參與活動，包括舉辦公眾諮詢會、出席立法會內務委員會及其他小組委員會會議、走訪18區區議會、與政府諮詢組織舉行諮詢會、出席其他團體的會議、舉辦持份者會議等，聽取社會不同界別的意見。值得一提的是，由於退休保障關係到不同世代，委員會主席暨政務司司長、勞工及福利局局長和部分委員多次到訪學校，與中學生討論退休保障以至人口老化、社會資源分配、稅制等問題。透過這些活動和網上直播安排，我們接觸了來自130間中學超過15 000名學生。

3.3 我們在公眾參與活動期間共收到18 365份書面意見。當中，有16 830份是屬於七款不同樣式並可供填寫補充意見的範本式意見書，全部都是來自支持全民退休金的人士。政府委託的獨立顧問負責整理和分析公眾意見。顧問報告經委員會討論後，已在2016年12月對外公布。



主要公眾意見

3.4 公眾參與活動期間的討論焦點落在兩個主要議題上：即應選擇向全民還是集中向有需要長者發放退休金，以及對強制性公積金(強積金)制度的意見，特別是有關「對沖」的議題。

全民還是照顧有需要長者的退休金

3.5 有關這兩個模式的討論出現兩極化。支持全民退休金的人士認為，退休保障屬基本權利，是對長者為社會所作貢獻的肯定，社會亦有需要改善長者在晚年的經濟和心理狀況。他們批評現時社會保障和強積金支柱有不足之處，認為全民模式的好處在於百分之百覆蓋率、沒有標籤效應，而且行政簡易。全民退休金不但可讓長者即時受惠，年輕人的家庭負擔也可以因為父母獲發全民退休金的基本保障而減輕。假如把每月金額定為每名長者約3,500元的基本水平(而非與退休前收入掛鈎)，計劃將可以在政府、僱員及僱主共同供款下得以持續。

3.6 部分支持照顧有需要長者的人士質疑全民退休金在財政上能否持續，也有人認為貧窮長者與富有長者領取相同水平的退休金，並非合乎公義的安排，他們認為應審慎運用有限的公共資源，集中援助有需要的長者。唯有這樣才能確保即使人口急速老化，我們仍能在毋須大幅加稅至削弱競爭力的情況下，維持公共財政的可持續性。由於各項社會保障及非現金服務基本上都由政府資助，這些服務彼此直接競逐資源，運用公共資源時應就如何滿足長者的經濟和非經濟需要(醫療、長期護理等)作出平衡。然而，不少意見認為，諮詢文件內「有經濟需要」模擬方案所建議的80,000元單身長者資產上限偏低¹。

3.7 與此相關及值得注意的是，香港大學和香港中文大學在公眾參與活動期間分別進行獨立民意調查的結果。當受訪者被問及在全民模式和照顧有需要長者模式中二擇其一時，兩個模式的支持人數大致相若。這反映出即使全民模式能為所有人提供實質利益而較容易為普羅大眾受落，社會上也有相當多市民支持照顧有需要長者模式。

¹ 為方便說明，我們在「退休保障 前路共建」諮詢文件提出了一個「有經濟需要」模擬方案，建議在長者生活津貼下增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要長者，例如單身長者資產不多於80,000元，提供每人每月3,230元的高額津貼(2015年價格)。

強積金「對沖」安排

3.8 僱主和僱員的意見有很大分歧。僱主認為遣散費/長期服務金(長服金)的功能與強積金重疊，並指出「對沖」安排是商界於1995年(有關強積金的法例通過之時)支持建立強積金制度的前設，以避免僱主須作出雙重開支。取消「對沖」安排不但違反當年的承諾，更會增加僱主(特別是中小型企業(中小企))的財政負擔。部分僱主擔心一旦取消「對沖」安排，他們便須在公司財務報表內作出有關遣散費/長服金的撥備。也有人認為，即使落實取消「對沖」安排，有關安排也不應具追溯效力。

3.9 僱員認為遣散費、長服金及強積金各有不同的功能，所以容許僱主以其為僱員所作的強積金供款去履行遣散費/長服金的法定責任並不合理。提早提取供款也有違強積金保留供款以應付退休後需要的原意。從促進強積金制度長遠發展的角度來看，部分經濟學者贊成取消「對沖」安排，因為「對沖」造成權益流失，也會妨礙實施強積金「全自由行」，而這兩種情況均與提升強積金制度的經濟規模效益和促進強積金受託人之間的競爭，以降低收費的目標不符。

3.10 有些學者建議或支持以失業保險取代遣散費/長服金。不過，工會並不支持這個構思，因失業保險只會在失業時才可領取。工會認為遣散費/長服金具有多項功能，例如作為失去工作的補償、解僱的保障等，惟這些情況與失業沒有必然關係，因此必須保留這兩項解僱補償，而不應由失業保險取代，以免令勞工權益大幅倒退。部分意見則認為，考慮到遣散費/長服金(特別是長服金)具備退休保障功能，若取消「對沖」，遣散費/長服金的權益可予縮減。有建議在保留「對沖」的前提下，調高僱主和僱員向僱員強積金帳戶的供款率，並同時引入政府供款，但這些額外供款不能用作「對沖」。



其他意見

3.11 有意見認為應檢討綜合社會保障援助(綜援)計劃，包括援助金額、資產上限及其他申請安排(例如必須以家庭為申請單位的規定，以及親屬(如子女)須就他們有否向獨立申請綜援的長者提供經濟援助提交聲明(俗稱「衰仔紙」)的安排)。也有意見認為其他各個社會保障計劃(即長者生活津貼、高齡津貼、傷殘津貼)的申領門檻須要放寬或津貼金額應有所調高。

3.12 除「對沖」安排外，強積金制度的其他方面也有不少批評，包括保障不足(特別是每月入息少於7,100元的人士不須作僱員強積金供款)、收費高、投資回報不穩定、未能保障非在職人士、管理繁複等。部分意見則重提把強積金交由政府或公共機構統一管理的建議。

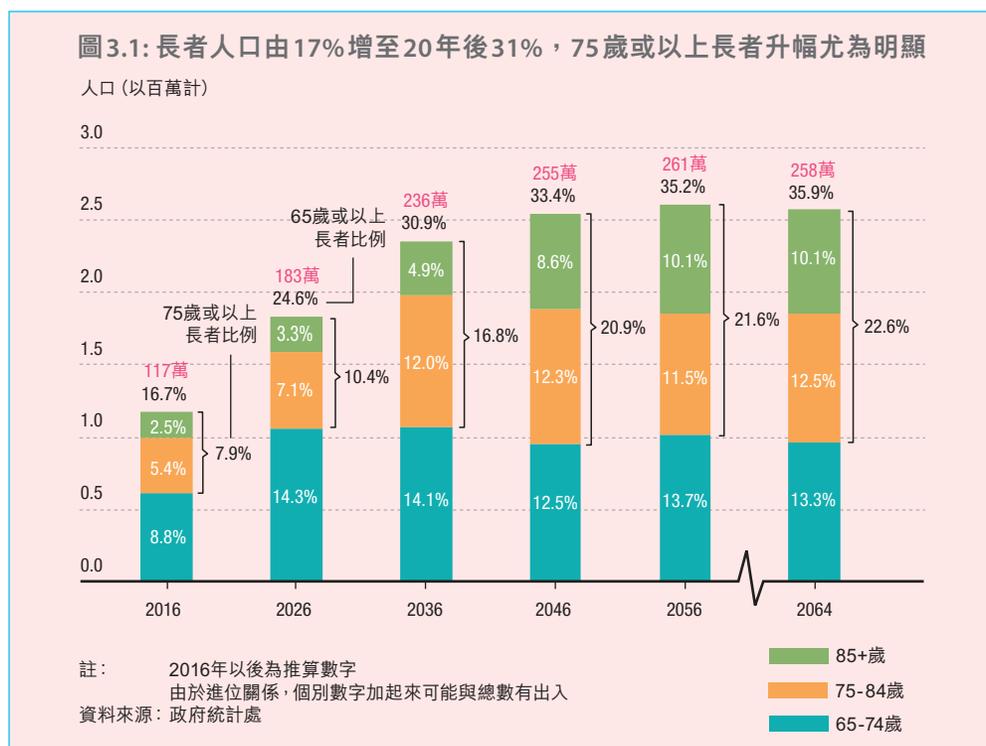
3.13 另有意見支持提供稅務優惠及/或配對供款，鼓勵個人為自己及家人(包括非在職配偶)多作儲蓄。也有建議認為可以稅務優惠鼓勵子女供養父母。一些意見表達了對安老按揭計劃的疑慮，並提出改良建議以加強計劃的吸引力。部分人認同有需要探討公共年金計劃及其他金融工具(例如年期較長的銀色債券)，協助長者把資產轉化成穩定收入以應對長壽和投資風險。

3.14 上述分析可見公眾意見相當多元化，特別是就「不論貧富」和「有經濟需要」兩個原則而言，即使支持同一政策方向，對一些具體議題也有不同的意見。如獨立顧問的報告所指，有較多意見傾向支持「不論貧富」原則，但就關鍵的融資問題，市民對個人額外財政承擔的意見則較大分歧，有人支持，亦有人反對。有人願意以轉移強積金供款方式作為個人在新計劃下的承擔，但也有意見指出這樣的轉移與額外交稅無異。報告亦表示不少市民期望更多長者能受惠於現行退休保障計劃，具體建議包括上調長者生活津貼的資產上限。至於「對沖」問題，報告指出政府應平衡勞資雙方的利益，將僱主的影響減至最低而又能讓僱員受惠最多，政府在過程中亦須作出一些承擔。

3.15 報告最終建議在三方面體現退休保障政策的公平性。第一，公帑須用得其所。相對加稅或額外供款，市民普遍較接受先以財政儲備支付改善退休保障的政策，而不同持份者亦傾向支持較具成本效益的政策措施。第二，讓有需要者多取、有能者多付。不同持份者普遍同意應設法向低資產、低收入長者提供支援，因應各人情況而作出不同的資源分配，彰顯公平分配的概念。如社會整體須額外付出，讓有能者多付將有助減少社會矛盾。第三，政策應具可持續性。不少市民會關心自己在年青時供款後，到晚年時能否享有保障，或是交稅用作社會福利後，最終自己又能否受惠。

人口結構、公共財政、長者貧窮等因素

3.16 香港人口正急速老化。由於嬰兒潮一代的市民陸續踏入退休年齡，預期勞動人口會在2018年以後開始萎縮，而我們估計香港的經濟增長在未來一段時間會較之前減速。現時，長者(65歲或以上)佔本港總人口的17%。大約在20年後，每三個香港人就有一個是長者。香港人亦愈來愈長壽。高齡長者(75歲或以上)會是增長得最快的人口組群(見圖3.1)。現時剛到65歲的長者中，每五個就有三個將活到85歲或以上，其中兩個更將活到至少90歲。換言之，不少香港人的退休生活可能長達二、三十年。



3.17 本屆政府的首要工作之一，是協助社會作好準備，應對人口老化的挑戰。在2012年7月上任後，我們即採取果斷措施，在2013年4月推出設有經濟審查的長者生活津貼，加強為有需要的長者提供財政援助。目前，37%的長者人口每月領取2,565元津貼²，以補助生活開支。隨着我們推出長者生活津貼及其他非現金援助，例如醫療及院舍護理照顧、社區及家居照顧、交通津貼、醫療券等，用於長者的預算開支已由2012-13年度的421億元增加至2016-17年度的658億元。過去四年，長者經常開支大幅增加56%，仍處於可負擔水平(見圖3.2)。不過展望將來，隨着長者人口不斷增加，加上若須維持香港經濟的競爭力，加稅的空間會有限，公共財政所面對的沉重壓力將不容忽視。

圖3.2: 本屆政府致力加強長者支援，長者經常開支過去四年增長可觀達56%



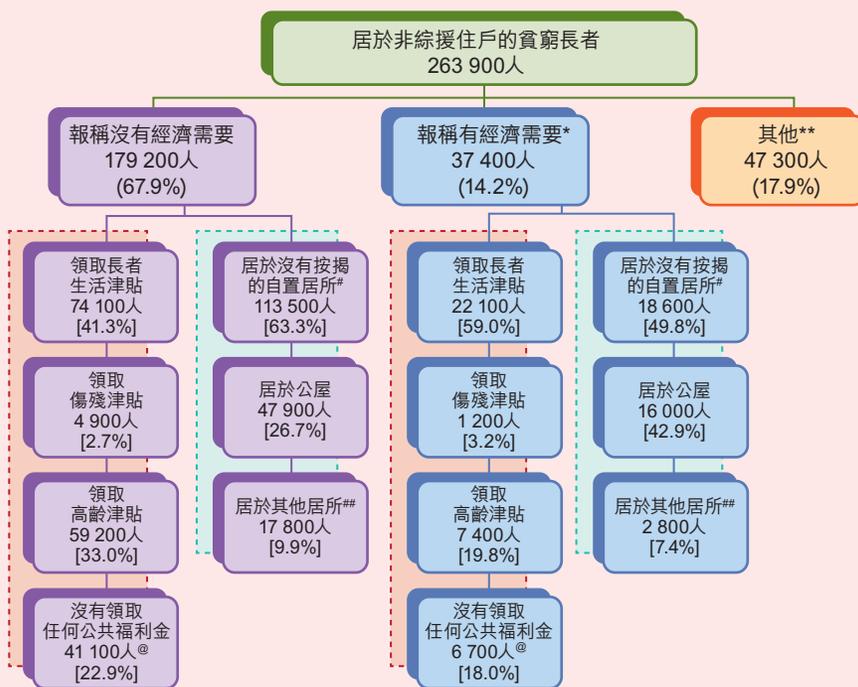
3.18 財政司司長委任的長遠財政計劃工作小組在2014年年初發表研究報告，預測在人口老化及成熟經濟體的情況下，即使不提升現有服務，結構性財政赤字可能會在2029-30年度出現，而在服務水平增長情況下，結構性財政赤字將更快出現及問題會愈加嚴重。

3.19 儘管如此，我們不能忽視長者貧窮的問題，但必須掌握實況，方能對症下藥。根據官方「貧窮線」，單以住戶收入量度貧窮，在恆常現金政策介入後，本港於2015年有308 500名貧窮長者，長者貧窮率達30.1%，較其他年齡組別如18歲以下(18.0%)及18-64歲(10.1%)為高。不過貧窮長者當中應有不少屬「低收入、高資產」。因此，我們必須更深入分析長者的貧窮情況。

² 長者生活津貼的金額將會由2017年2月1日起，由每月2,495元上調至每月2,565元。

3.20 在約31萬名貧窮長者當中，約44 000人或14%居於綜援住戶，他們的「認可需要」已透過綜援得到保障。在餘下的263 900名居於非綜援住戶貧窮長者中，約20萬名或77%有領取長者生活津貼、高齡津貼或傷殘津貼，反映現行社會保障制度已為這些有不同程度需要的長者提供支援；當中約18萬名長者或逾三分之二報稱沒有經濟需要，而報稱有經濟需要約四萬人，包括二萬多或約六成有領取長者生活津貼的長者。在這四萬名長者中，約93%居於公屋或沒有按揭的自置居所，反映他們在住屋開支方面大多沒有財政壓力(見圖3.3)。

圖3.3: 逾三分之二非綜援住戶貧窮長者報稱沒有經濟需要

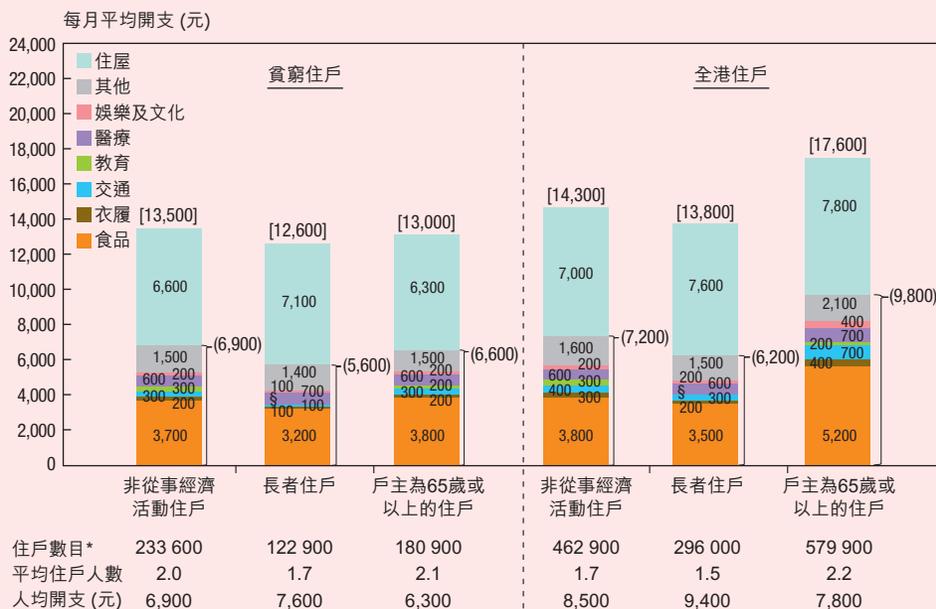


註: () 括號內數字為相關長者在所有居於非綜援住戶的貧窮長者中所佔比例
 [] 方括號內數字為相關長者在居於報稱沒有經濟需要/有經濟需要非綜援住戶的貧窮長者中所佔比例
 (#) 包括居於沒有按揭及借貸的資助自置居所房屋及自置私樓
 (##) 包括資助自置居所房屋(有按揭或借貸)以及私樓(包括租戶及有按揭或借貸的自置私樓)
 (*) 包括報稱有經濟需要但未能通過入息及資產的審查/不符居港規定/不願申請,及正在申請綜援的長者
 (**) 包括拒絕回應的長者
 (@) 在居於報稱沒有經濟需要的非綜援住戶而沒有領取任何公共福利金的貧窮長者中,有6 400人或15.6%為70歲及以上的長者,而報稱有經濟需要的相應數字是700人及10.7%

資料來源: 政府統計處「綜合住戶統計調查」

3.21 開支模式數據為了解貧窮住戶提供另一面向，補充單以住戶收入為量度基礎的貧窮分析。就收入貧窮率一向偏高的三個住戶群組，即非從事經濟活動住戶、長者住戶和戶主為長者，這些群組的貧窮住戶在2015年每月平均總開支介乎12,600元至13,500元不等。此開支水平並不明顯低於全港住戶相應群組的開支水平，開支模式亦相似(見圖3.4)，相信這些住戶中不少屬於退休長者住戶，因其收入普遍偏低甚或沒有定期收入而被界定為收入貧窮。這些被界定為收入貧窮住戶的人均開支並不低，介乎6,300元至7,600元不等，而且住戶的開支普遍高於收入。若進一步分析沒有領取綜援的非從事經濟活動及長者貧窮住戶，大部分開支高於收入的住戶都報稱有收入以外的經濟資源，以維持生活水平。粗略估算，開支持續高於收入超過一年並表示能透過資產來應對的非綜援非從事經濟活動貧窮住戶，佔所有非綜援非從事經濟活動貧窮住戶約三成。這些分析顯示，部分被界定為收入貧窮的長者的生活水平，若以開支角度來衡量，似乎並不明顯遜色。

圖 3.4: 三個群組的貧窮住戶中不少是退休長者住戶，開支水平不明顯低於全港住戶的相應群組



註： [] 方括號中的數字指相關住戶的每月平均開支總額
 () 括號中的數字指相關住戶的住屋以外每月平均開支總額
 (\$) 少於50元
 (*) 「綜合住戶統計調查」的估算數字

資料來源：政府統計處「2014/15年住戶開支統計調查」

政府全面的政策回應

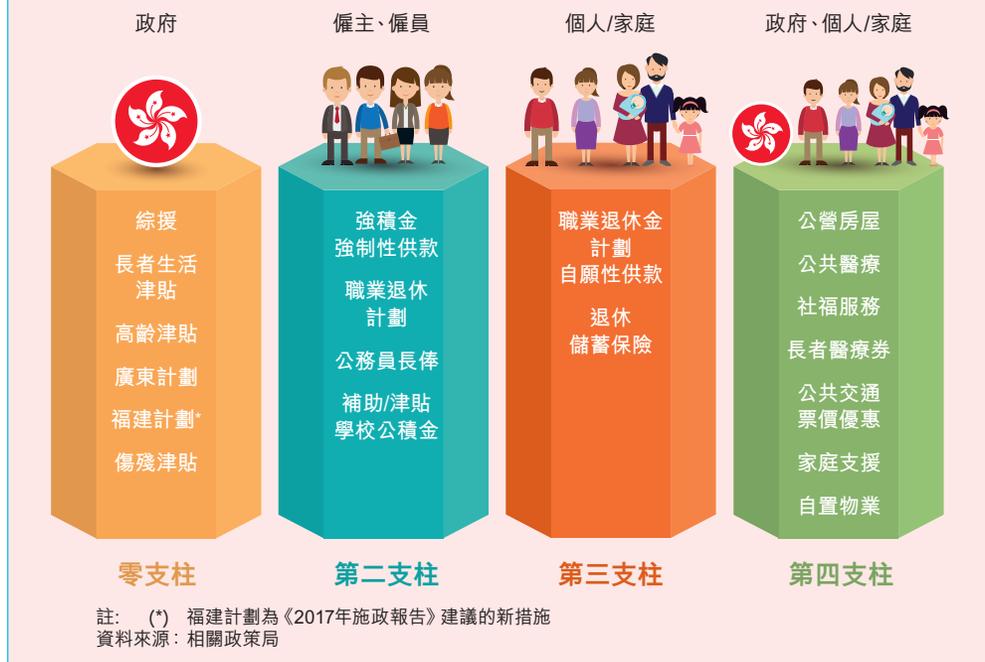
3.22 今次是自1997年以來社會首次研究退休保障這個重要課題。在考慮過收到的公眾意見及確保財政承擔是可持續後，我們制定了一套能強化現行各根支柱的方案，貫徹本屆政府致力建構一個公義和關愛社會的理念，並全面回應社會希望為長者提供更佳退休保障的訴求。就加強以公帑資助的社會保障和公共服務支柱的方案，獲立法會撥款批准後，我們會盡早落實優化長者生活津貼和醫療有關的建議。就改良強積金支柱，逐步取消「對沖」安排的建議仍具爭議性，我們會在未來三個月向持份者解釋並聽取意見，致力尋求共識，目標是在今年6月底前向行政會議提交最終方案作決定。就自願性儲蓄支柱，我們會研究公共年金計劃等的可行性，協助長者應對長壽風險。詳情載於下文。

鞏固多根支柱制度

3.23 香港採用世界銀行倡議的多支柱退休保障制度，四根支柱分別是多層社會保障制度(零支柱)、強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)。這個設計體現退休保障責任應由個人/家人、僱主和政府共同承擔，以及通過多元渠道照顧長者不同需要的原則³(見圖3.5)。具體來說，個人以第二和第三支柱為自己和家人積累退休儲蓄，僱主在第二支柱為僱員作出供款，而政府透過零支柱和第四支柱作出承擔 – 零支柱的實質財政支援，是未能自願人士的最後安全網，另第四支柱為長者提供房屋、醫療、安老、交通等公共服務，兩者均由公帑支付。

³ 相對世界銀行的五根支柱分析框架，香港沒有第一支柱，即公營管理的強制性供款計劃。部分民間團體認為應以全民退休金計劃填補這空缺。然而，世界銀行並無表示一個全面的退休保障制度必須齊備五根支柱，反而強調沒有一個適用於所有地方的制度，每個地方要因應自身的情況，建立或完善本身的制度。

圖3.5：香港的多支柱制度強調共同承擔和多元渠道相輔相成



3.24 在整體設計上，本港的退休保障制度與已獲國際公認為在面對人口老化挑戰下其制度較可持續的澳洲和丹麥相似。三個經濟體均設有一個由私營機構管理、屬強制性質，並以個人帳戶形式運作的供款制度(第二支柱)，要求個人在整段工作年期儲蓄，並保留這些儲蓄作極長線投資直至退休時提取。另外社會保障支柱(零支柱)與第二支柱互相補足，支援有需要援助的長者。



3.25 在香港，零支柱和第二支柱都有很高的覆蓋率。社會保障支柱(零支柱)覆蓋超過七成的長者人口，而強積金(第二支柱)現時有280萬名計劃成員，差不多覆蓋所有其他職業退休保障計劃以外的工作人口。這兩根支柱是進一步改善退休保障的有效平台。有見及此，我們認為香港應繼續採用現行的多支柱模式並作出優化，以確保多支柱制度能夠在可負擔和財政可持續的基礎上，提升退休保障的足夠性和覆蓋率。優化措施的方向應為－

- (一) 優化多層社會保障支柱，使其更有效地發揮補底作用，與強積金及其他支柱互補，為有需要長者提供較佳的財政援助；
- (二) 改善公共服務支柱，更好照顧長者的醫療需要；
- (三) 改良強積金支柱，使其更有效地增加計劃成員的整體退休儲蓄，讓他們獲得最大保障；以及
- (四) 建構更穩固的自願性儲蓄支柱，研發金融產品，讓長者善用資產，以增加退休後投資收入的穩定性。

除財政支援外，政府亦重視為長者提供適切到位的服務。例如－



近三萬名長者正使用政府資助家居及社區照顧服務



近三萬名長者正接受政府資助院舍照顧服務



每天約97萬長者人次獲\$2乘車優惠

優化多層社會保障支柱

3.26 目前這根支柱覆蓋了全港約72%的長者，分別為綜援(12%)、長者生活津貼(37%)、高齡津貼(19%)和傷殘津貼(3%)(見圖3.6)。若以70歲或以上為界線，覆蓋率更高達87%。我們選擇進一步完善長者生活津貼以優化社會保障支柱，因為長者生活津貼是最有效處理長者貧窮的恆常現金政策⁴。相對綜援，長者

圖3.6: 各項社會保障計劃已覆蓋七成多長者

計劃*	入息/資產限額及每月援助金額†			65歲或以上受助人數目 (截至2016年6月底 佔65歲或以上長者人口的比率)	2016-17年度 預算開支 (\$億)
	入息限額 (\$)	資產限額 (\$)	每月 援助金額 (\$)		
綜援	每月的「認可需要」金額®	單身長者: 47,000 長者夫婦: 70,000	5,869 [^]	144 101 (12%)	98.5
長者生活津貼	單身長者: 7,750 長者夫婦: 12,620	單身長者: 225,000 長者夫婦: 341,000	2,565	434 912 (37%)	135.1
高齡津貼	不適用	不適用	1,325	226 509 (19%)	34.6
廣東計劃**	單身長者: 7,750 長者夫婦: 12,620	單身長者: 225,000 長者夫婦: 341,000	1,325	15 550 (-) ^{##}	2.7
普通傷殘津貼	不適用	不適用	1,695	20 754 (2%)	4.2
高額傷殘津貼			3,390	15 044 (1%)	6.0
沒有領取社會保障的長者			不適用	330 980 (28%)	-
整體長者人口(截至2016年6月底):				1 172 300 (100%) [~]	總額: 281.1 ^{&}

註：(*) 不同計劃有不同合資格申請年齡。在現行綜援制度下，60歲或以上人士被視為長者；高齡津貼申請人的年齡須在70歲或以上；而長者生活津貼和廣東計劃申請人的年齡須在65歲或以上。傷殘津貼的申請資格視乎殘疾程度，沒有年齡限制

(#) 除非另有指明，有關入息和資產限額及援助金額為2017年2月1日生效的金額

(@) 申請人及其家庭成員每月可評估的總收入必須低於他們在綜援計劃下的每月「認可需要」金額

(^) 按粗略估算，\$5,869為2016年60歲或以上綜援單身長者(不包括綜援長者廣東及福建省養老計劃受助人)每月平均綜援金額

(**) 廣東計劃的入息和資產限額只適用於65至69歲的申請人

(##) 未能提供相關比率，因為大部分廣東計劃受惠長者都不計入居港人口內

(~) 由於進位關係，比率相加後未必等如100%

(&) 若包括一次性紓困措施，開支總額約為\$301.4億(綜援：\$103.8億；長者生活津貼：\$146.1億；高齡津貼：\$37.5億；廣東計劃：\$2.9億；普通傷殘津貼：\$4.6億；高額傷殘津貼：\$6.5億)。由於進位關係，數字相加後可能與總數略有出入

資料來源：社會福利署

⁴ 在2015年，長者生活津貼令長者貧窮率下降了7.6個百分點，協助78 000名長者脫貧，扶貧成效甚至比綜援更大。

生活津貼的設計簡單而入息及資產要求較為寬鬆，特別是長者能以個人或夫婦名義申請的安排。另外，在保留綜援以家庭為申請單位的規定下，我們建議取消獨立申請長者（例如與子女分開居住的長者）的親屬須就他們有否向長者提供經濟援助提交聲明（俗稱「衰仔紙」）的安排。由於高齡津貼屬全民性質欠缺針對性，其政策目標不是扶貧，而傷殘津貼亦非聚焦貧窮長者，我們在這次檢討中沒有建議對這兩項津貼作任何改變。下文會詳細解釋各項具體建議。

透過長者生活津貼，為長者加強針對性援助

3.27 我們建議在長者生活津貼下增加一層高額津貼，以更好支援領取長者生活津貼而擁有相對較少資產的長者，並略為放寬現行資產上限，讓更多有需要長者受惠。具體措施包括—

- (一) 在長者生活津貼下增加一層高額援助，向合資格領取津貼的較有經濟需要的長者，即單身長者資產不多於144,000元，或長者夫婦資產不多於218,000元，提供每人每月3,435元的高額津貼；以及
- (二) 放寬現行長者生活津貼的資產上限⁵以惠及更多有經濟需要長者，單身長者由225,000元上調至329,000元，長者夫婦由341,000元上調至499,000元。

每月3,435元的高額津貼與綜援健全/殘疾程度達50%的長者受助人所領取的標準金額掛鉤⁶；長者生活津貼入息限額（即單身長者每月7,750元和長者夫婦每月12,620元）則維持不變⁷。



⁵ 長者生活津貼的單身長者和長者夫婦的資產上限將會由2017年2月1日起，分別由219,000元和332,000元上調至225,000元和341,000元。

⁶ 綜援健全/50%殘疾長者受助人的標準金額將會由2017年2月1日起，由每月3,340元上調至每月3,435元。

⁷ 長者生活津貼的單身長者和長者夫婦的每月入息上限將會由2017年2月1日起，分別由7,580元和12,290元上調至7,750元和12,620元。

3.28 上述措施會提升長者生活津貼的足夠性和覆蓋率。就足夠性而言，根據社會福利署(社署)的行政資料，約81%(或365 900名)⁸現正領取長者生活津貼的較有經濟需要長者將可領取每月3,435元的高額津貼，較現行津貼(2,565元；2017年2月1日生效的金額)高出約三分之一。在覆蓋率方面，粗略估算有127 400名長者可因放寬資產上限而符合申領長者生活津貼的資格。基於以上推算，長者生活津貼的覆蓋率可望由目前37%提升至47%。圖3.7概列有關建議的主要特點，以及與諮詢文件中以80,000元為單身長者資產上限(2015年價格)的「有經濟需要」模擬方案的比較。建議方案的長者受惠人數和預期平均每年額外開支，會多出模擬方案約一倍。

圖3.7：優化措施的長者受惠人數和額外開支較模擬方案多出約一倍

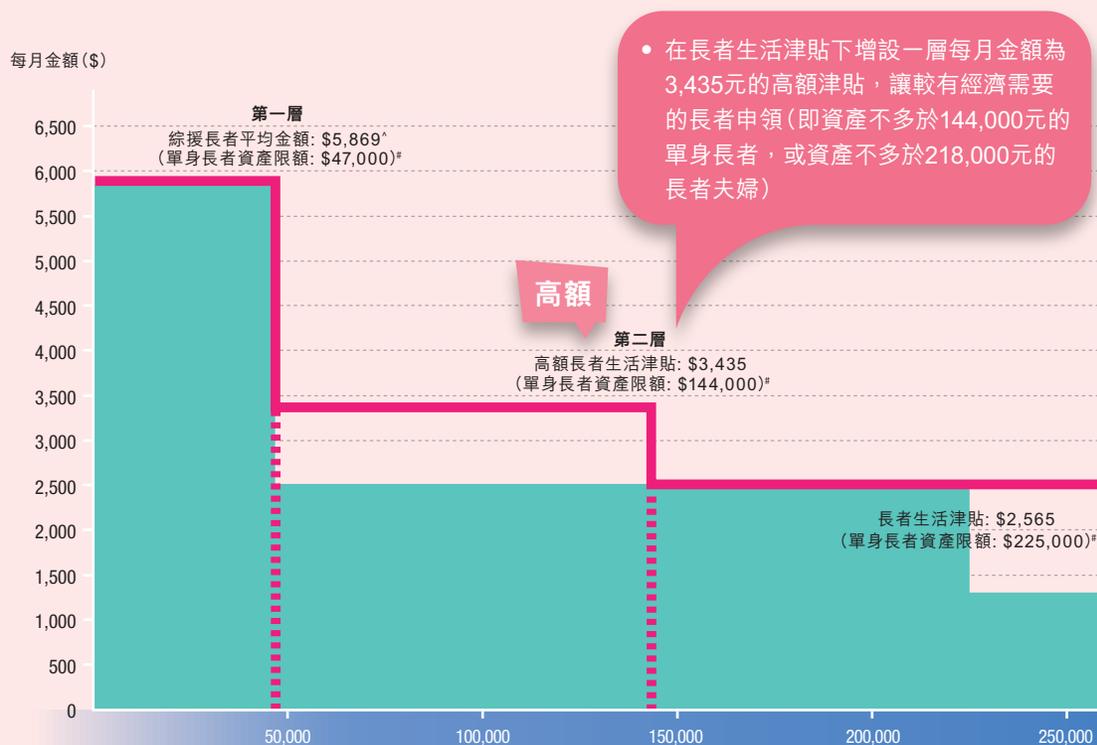
	單身長者 資產上限 [^]	每名長者 每月津貼額	覆蓋率 (佔長者 人口比率)	受惠於 改善措施 的長者人數	估算至2064年 的每年平均 額外開支
現行長者 生活津貼 [~]	≤ 225,000元	劃一金額： 2,565元	37%	-	-
模擬 方案	高 額 津 貼 ≤ 80,000元 [#]	3,230元 [#]	37% [*]	251 800人 [*]	51億元 [#]
	基 本 津 貼 ≤ 210,000元 [#]	2,390元 [#]			
政府 建議	高 額 津 貼 ≤ 144,000元	3,435元	47% ^{**}	493 400人 ^{**}	113億元
	基 本 津 貼 ≤ 329,000元	2,565元			

註：(∧) 另設長者夫婦資產上限
 (~) 2017年2月1日生效的金額
 (#) 2015年價格，摘錄自諮詢文件
 (*) 覆蓋率沒有提升，但六成現正領取長者生活津貼的長者可申領高額津貼。數據為2015年數據，摘錄自諮詢文件
 (**) 2017年的覆蓋率可望提升至47%，另有81%現正領取長者生活津貼的長者可申領高額津貼

⁸ 此段提及的受惠長者人數及覆蓋率為2017年的粗略推算數字。

3.29 經優化的長者生活津貼將進一步鞏固社會保障支柱，充分發揮補底作用，支援那些未能在強積金或其他支柱獲得足夠保障的貧窮長者。粗略推算，優化措施可於實施首年惠及約50萬名或約四成長者。連同綜援，以及毋須經濟審查的高齡津貼和傷殘津貼，社會保障支柱可望在實施後首年覆蓋約91萬名或約74%的長者(見圖3.8)。

圖3.8：實施後首年，社會保障支柱將覆蓋約91萬名或約74%長者

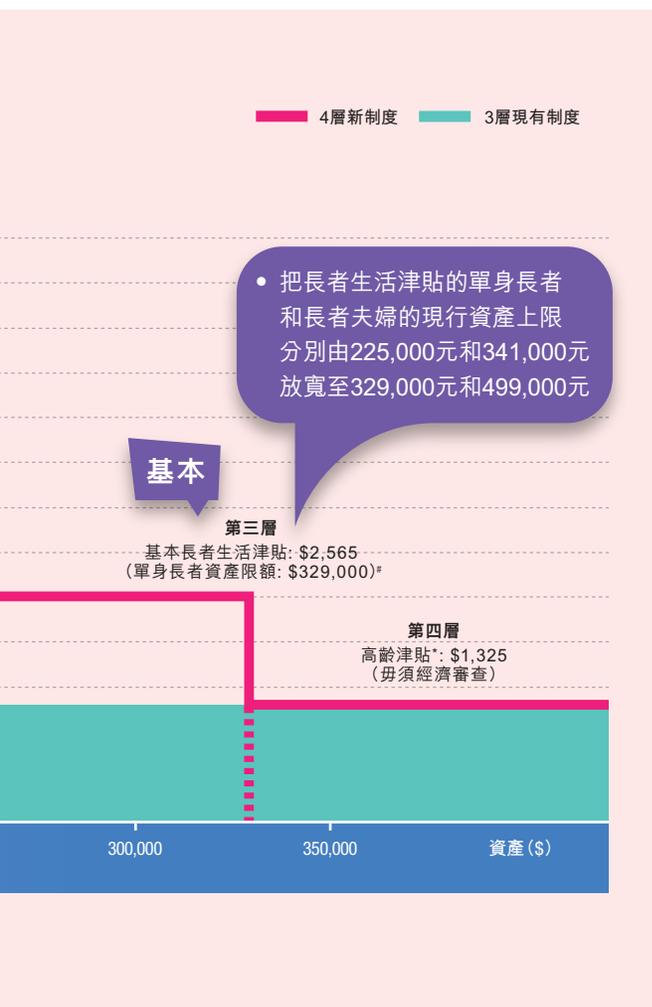


註: (#) 另設家庭(綜援)或夫婦(長者生活津貼)的資產上限
 (*) 按粗略估算，\$5,869為2016年60歲或以上單身綜援受助人每月平均綜援金額
 (**) 高齡津貼適用於年滿70歲的長者

不採納全民式退休金

3.30 全民式的退休金在坊間出現多個不同方案，但其內容大同小異。為方便說明，我們在諮詢文件按周永新教授提出的「老年金」方案所建議的金額和發放準則(包括與其他社會保障計劃的關係)模擬一個「不論貧富」模擬方案作分析⁹。在公眾參與活動期間，倡議全民式退休金的人士較多提及由一群社會工作系學者提出的方案(下稱“學者方案”)。該方案建議向所有長者發放劃一金額的津貼

(每人每月3,500元)(2016年價格)，並建議由三方供款，即政府(於方案實施首年注資1,000億元(2016年價格)及把用於現行長者社會保障的開支注入計劃內)、僱主及僱員供款(轉移一半強積金供款(合共5%))，以及商界(向盈利超過1,000萬元的企業額外徵收1.9個百分點的利得稅)。



⁹ 周教授提出向所有長者發放劃一金額的津貼(每人每月3,230元)(2015年價格)，並建議由政府於方案實施首年注資538億元(2015年價格)及把用於現行長者社會保障的開支注入計劃內，再加入新設立的由僱主和僱員支付的薪俸老年稅。

3.31 經考慮在公眾參與活動提出的各方理據後，我們決定維持諮詢文件中所表達的政府立場，不認同香港應採納全民退休金模式，原因包括——

- (一) 在毋須考慮長者經濟狀況下為所有長者提供全民性質的福利，在概念上頗為吸引。我們現時已有多項全民式的長者福利計劃，例如適用於70歲或以上長者的每月1,325元(2017年2月1日生效的金額)的高齡津貼和每年2,000元的長者醫療券，以及為65歲或以上長者提供的2元乘車優惠。在考慮是否增設更多全民優惠計劃，承擔能力是非常重要的因素。在這方面，上述三項計劃在2016-17年度的預算開支分別約為35億元、13億元及9億元，遠低於學者方案首年所涉及的269億元額外開支(2016年價格)。後者涉及的額外開支更會隨着人口老化大幅上升至2064年的632億元(2016年價格)¹⁰；
- (二) 全民式退休金基本上屬「隨收隨支」性質，即由現時的工作人口支付這一代退休人士的退休金¹¹。不少國際文獻¹²以至海外實際經驗均顯示，人口老化對以「隨收隨支」模式營運的全民式退休金計劃的財政可持續性有莫大影響。過去數十年，不少地方(包括鄰近的日本和台灣)都已採取非常措施來挽救當地的退休金計劃，這些措施包括延後退休年齡、削減退休金權益、調高供款率等。以我們未來人口結構而言，逐步萎縮的勞動力將須更長期地支援日漸增多的退休人士，若在此時設立「隨收隨支」的全民式退休金計劃，公共財政勢將面對很大的財務風險；
- (三) 提出轉移一半強積金供款(合共5%)的建議並不可行。從個人供款帳戶轉移款項到共用的資金池，做法等同徵稅，加上強積金以30,000元為供款上限，令稅項有累退性質，即收入較高者的稅率會比收入較低者為低，而這兩類人士在退休時所得的金額卻相同。這情況即使在支持全民式退休金的人士當中也有爭議。有人對應否將屬於個人的強積金供款轉移去資助集

¹⁰ 額外開支是指根據長遠財政計劃工作小組的分析框架，如落實學者方案的整體長者社會保障開支與現行社會保障制度(即沒有任何改善措施)的分別。

¹¹ 雖然學者方案建議大幅增加政府一筆過注資至1,000億元，嘗試加強部分預先儲款(partially pre-funded)，然而香港人口正急速老化，加上勞動人口預期2018年後持續下降，學者方案很快會出現入不敷支(實施後的第13年)並要以「隨收隨支」的模式營運。因此，方案的本質依然是「隨收隨支」。

¹² 例如經濟合作與發展組織(經合組織)於《2014年經合組織養恤金展望》、《Pensions at a Glance 2015》等報告多番指出人口老化為「隨收隨支」的退休保障計劃的財政可持續性帶來嚴峻挑戰。

優化長者申領綜援安排

3.32 綜援的目標是為經濟上無法自給自足的人士(包括長者)提供安全網，應付生活上的基本需要。公眾參與活動期間較多人討論的綜援相關議題可歸納為以下兩大類：

- (一) 以家庭為申請單位的規定、俗稱「衰仔紙」的安排、居於私營安老院舍的綜援長者的問題；以及
- (二) 綜援長者的援助金額和資產上限。

保留以家庭為申請單位的規定和取消俗稱「衰仔紙」的安排

3.33 以家庭為申請單位的規定和親屬(如子女)須就他們有否向獨立申請綜援的長者提供經濟援助提交聲明(俗稱「衰仔紙」)的安排，實際上兩者是不同的措施。以家庭為申請單位的規定早在1971年綜援計劃(前稱公共援助計劃)推出時已實施，是計劃的骨幹。根據這項規定，同住及共用家庭設施的家庭成員及人士(沒有僱傭關係者)須以家庭為單位提出申請。長者及同住家庭成員的經濟資源會合併計算，以評估是否符合申請資格。在特別情況下(如長者與同住家人的關係惡劣)，社署可豁免這些長者須以家庭為申請單位的規定。

3.34 另一方面，長者以個人身分申請綜援時(即獨立申請長者)，除申請人須填寫申請表申報財政狀況外，社署亦會要求其子女或其他親屬，就有否為獨立申請長者提供財政援助提交聲明(俗稱「衰仔紙」)；而親屬提供經濟支援會計算作「應評估入息」，並會在應得綜援金額中作調整。有關安排亦適用於其他以個人身分申請綜援的非長者人士。

3.35 綜援計劃一直為最有經濟需要的人士(包括長者)提供適切的援助。基於綜援計劃作為最後安全網的設計和同一家庭的各個成員應互相扶持的原則，我們會保留與家人同住的長者須以家庭為單位提出申請的規定。綜援受助人(包括與家人同住的長者)應先使用本身的經濟資源(包括由所有同住家庭成員及其他親屬等提供的經濟支援)來應付基本生活所需。

3.36 然而我們不完全否定部分持份者和關注團體認為上文3.34段的聲明要求可能窒礙有需要長者獨立申請綜援的觀感。在審視過申請程序後，我們建議取消獨立申請長者（例如與子女分開居住的長者）的親屬須就他們有否向長者提供經濟援助提交聲明（俗稱「衰仔紙」）的安排。有關資料只須由長者自行提交。

長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃

3.37 據報有長者被安排遷離居所，並入住安老院舍，以便以獨立申請長者個人身分申領綜援。現時約八成居於私營安老院舍的長者正領取綜援，平均金額約為每月8,400元（2016年金額）。有私營安老院舍只提供與綜援金額水平相若但未令人滿意的服務。我們承認這個情況非常不理想，但解決方法並非如部分人士所建議，豁免綜援長者申請人須符合以家庭為申請單位的規定。再者，由於以家庭為申請單位的規定同樣適用於其他類別的綜援申請人，給予豁免會影響這項規定的完整性。事實上，我們會在短期內推出長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃，以試驗「錢跟人走」，以及以長者的經濟情況而決定共同付款的概念。

3.38 根據建議的長者院舍住宿照顧服務券試驗計劃，長者綜援受助人可選擇領取服務券而不再申領綜援。服務券的面值會與所需服務的標準收費掛鉤（估計為每月12,416元），遠高於綜援金額，而院舍必須達到甲一級院舍的人手編制及空間要求，並須提供服務範圍與「改善買位計劃」資助宿位相若的標準服務。這安排讓長者可以選擇質素有保證的院舍，以及在服務提供者方面有更多選擇。在試驗計劃下，選擇服務券而放棄領取綜援的長者（只計算該長者的資產及入息）將獲政府全面資助而無須支付服務費，並可同時申領長者生活津貼、高齡津貼或傷殘津貼。

綜援金額和資產上限維持不變

3.39 相對健全成人，合資格的長者除可獲發較高金額的津貼以支付基本生活開支外，也會獲發特別津貼(例如眼鏡、假牙、醫生建議的膳食和用具、往來醫院診所的交通費，以及安老院舍長者的身體檢查費用等)和補助金，以應付特別需要。單身長者的平均每月綜援金額為5,869元(2016年金額)，但視乎受助人的健康狀況和需要，其實際領取的金額可超過10,000元。同時，包括長者在內的所有綜援受助人也可免費享用公立醫院及診所服務。援助金額及其資產和入息限額每年均按相關消費物價指數調整。我們不建議改動綜援的組成部分(如金額水平)，或其資產和入息的定義和上限。

把綜援長者的年齡重新界定至65歲

3.40 在現行綜援制度下，60歲或以上的受助人可領取長者綜援，除獲發上文所述的較高津貼金額外，亦獲豁免工作或參加就業援助計劃的要求。鑑於香港人均壽命延長及鼓勵較年輕長者繼續工作的政策¹³，我們建議把領取長者綜援的合資格年齡由60歲提高至65歲。新政策實施前正領取綜援的60至64歲長者將不受影響，但如果受助人脫離綜援網後重新申領綜援，經修訂的年齡定義則適用於他們。

改善公共服務支柱

3.41 公眾參與活動期間，不少長者表示住屋和醫療是他們晚年最擔心的兩大問題。在2015年，全港有超過五成的長者居於政府資助房屋單位(即公營租住房屋(公屋)和資助自置居所房屋)，另外三分之一則居於自置私人住宅單位¹⁴。我們會繼續關注長者的住屋情況。



約57萬名長者住在包括公屋在內的資助房屋

¹³ 經檢視我們的人口挑戰後，政府在《2015年施政報告》公布一系列人口政策措。其中一個應對勞動人口萎縮的主要策略，是延遲退休年齡並全港性推廣更長的工作年期。具體措施包括自2015年6月起將新入職的文職職系公務員的退休年齡由60歲延至65歲，以及修訂規例由2015年12月起將保安員的退休年齡由65歲放寬至70歲，政府的帶頭作用例如醫院管理局、房屋委員會等機構採取相應措施，延長其僱員的退休年齡。

擴大醫療費用減免機制

3.42 隨着醫療成本不斷上升，加上醫療護理是長者晚年的最大開支項目，我們認為適宜調整醫療費用減免機制，令有需要的長者能免費使用公營醫療服務。目前，所有綜援受助人(包括長者)會獲發一份「綜援受助人醫療費用豁免證明書」，毋須經進一步審查，便可在公立醫院及診所免費接受治療。儘管政府已大幅資助公營醫療服務，仍未能負擔醫療收費的非綜援病人可申請費用減免，而符合資產和入息限額的申請人可獲全數或部分減免。

3.43 目前，使用醫療費用減免機制的非綜援長者病人比率偏低¹⁵。為了減輕非綜援貧窮長者的醫療開支負擔，我們建議把醫療費用自動減免安排擴展到領取長者生活津貼的較年長和較有經濟需要的長者(即75歲或以上而資產不超過144,000元的單身長者，或資產不超過218,000元的長者夫婦)，讓他們獲得與綜援受助人相同的待遇。我們預計，在這項安排實施首年，約有140 000名正在領取長者生活津貼的長者受惠。



¹⁴ 2015年按住屋狀況劃分的長者人口分項數字：

	長者人數	%
公屋	388 200	34.8
資助自置居所房屋	182 600	16.3
私人住宅	454 300	40.7
當中包括： 自置居所住戶	379 600	34.0
非自置居所住戶	74 700	6.7
安老院舍及其他	92 100	8.2
總計：	1 117 100	100.0

註：由於進位關係，個別數字加起來可能與總數有出入
資料來源：政府統計處「綜合住戶統計調查」

¹⁵ 以2015-16年度為例，在156 200名獲減免醫療費用的長者病人中，大部分為綜援受助人(95%)，非綜援長者病人只佔5%。

優化長者醫療券計劃

3.44 長者醫療券計劃自2009年推出以來，愈來愈受長者歡迎，參與率不斷上升。每名合資格長者的醫療券金額為每年2,000元，用以資助70歲或以上長者使用私營基層醫療服務。截至2016年12月底，已有超過64萬名長者曾使用醫療券，參與率約為83%。

3.45 公眾參與活動期間，有建議要求降低領取醫療券的合資格年齡，令更多年長人士能夠受惠。除減輕公營醫療系統的壓力外，長者醫療券還有助向長者推廣健康訊息和加強基層醫療的概念。因此，我們建議把長者醫療券的合資格年齡由70歲降低至65歲。預計在這項建議推行首年，約有額外40萬名長者受惠。



約64萬名長者曾以長者醫療券接受私營基層醫療服務

改善長者醫療服務

3.46 長者將繼續是公營醫療服務的主要使用者。於2015-16年度，長者佔人口約15%，他們使用的住院日數約佔醫院管理局(醫管局)所有醫院總數約一半，並佔普通科門診就診人次約四成。用於長者病人的開支佔醫管局2015-16年度總開支的47%。我們會繼續推動《2016年施政報告》公布的2,000億元十年醫院發展藍圖。為改善長者和其他人士的醫療服務，並縮短輪候時間，我們會由2017-18年度起為醫管局整體增撥20億元經常撥款。除應付因擴展醫療費用減免至部分領取長者生活津貼的長者(如上文第3.43段所述)的額外開支外，醫管局會在2017-18年度繼續加強長者醫療服務，包括慢性疾病管理、康復支援、為居於院舍的末期病患長者加強社區老人評估小組服務，以及改善急症室、住院、普通科或專科門診、手術、內窺鏡檢查和診斷性造影服務。此外，我們會增加人手，以加強衛生署的長者健康中心和外展隊伍的服務，包括加強健康促進活動、讓有需要長者可優先獲得長者健康中心的服務，並提供更多名額予新會員接受首次健康評估等。我們也會由今年二月開始，透過關愛基金試行一個醫社合作的計劃，以照顧住在社區並患有輕度或中度認知障礙症的長者。我們

亦會分別以免費或資助的形式將十三價肺炎球菌結合疫苗納入「政府防疫注射計劃」及「疫苗資助計劃」，加強長者對肺炎球菌感染的免疫能力。

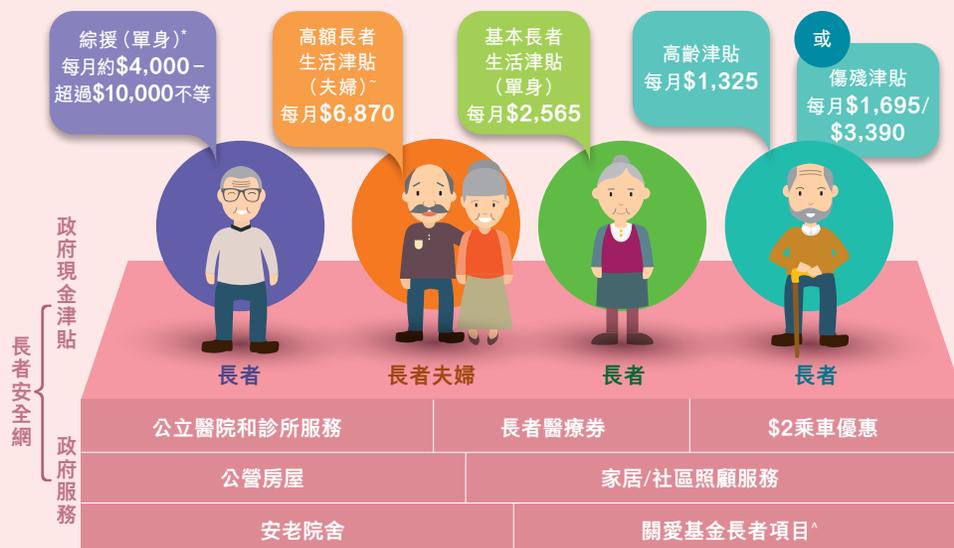


約83萬名長者使用醫管局提供的公營醫療服務

關愛基金正資助多個長者項目。除第3.46段提及為認知障礙症長者而設的項目外，還有「長者牙科服務資助」項目。該項目自2015年9月分階段擴展至領取長者生活津貼長者

長者享有的資助福利

長者按需要獲發現金津貼，
大部分政府服務惠及所有長者



註：(*) 綜援長者可領取的金額按個別長者的認可需要而定，包括標準金額、補助金、租金津貼及其他特別津貼。特別津貼項目包括：特別膳食津貼、經常醫療用品費用津貼、老人緊急召援系統服務費、電話費、眼鏡津貼、牙科津貼等

(-) 單身長者的高額長者生活津貼為每月\$3,435

(^) 包括護老者津貼、長者生活津貼受惠人牙科服務、長者認知障礙症社區支援服務等

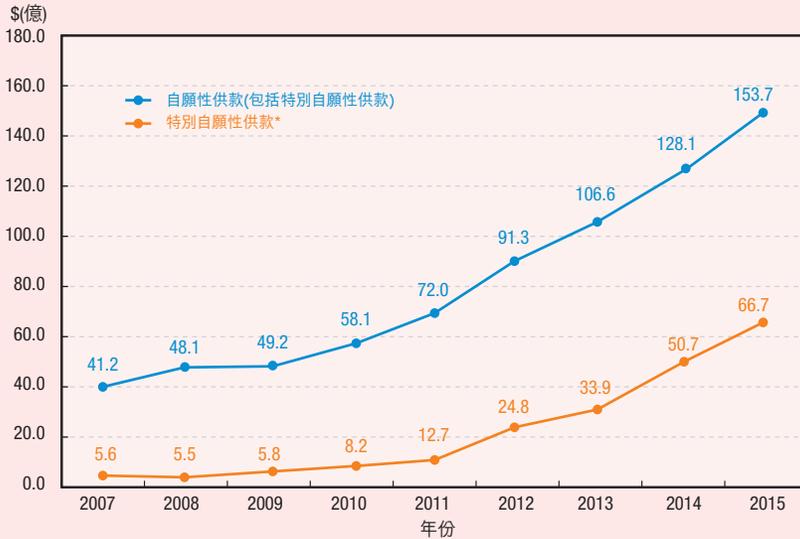
改良強積金支柱

3.47 強積金制度是本港退休保障制度的一根重要支柱。制度在2000年推出，以私營管理、界定供款和個人帳戶的方式運作，將個人的退休後福利與職業生涯時所作的供款掛鉤，並規定計劃成員只可在年屆65歲或在「對沖」安排及少數其他情況下提取權益。經過約16年的時間，截止2016年9月底，強積金所累積的資產淨值總額已增加至6,555億元，當中包括扣除收費後約1,387億元投資回報(見圖3.9)。值得注意的是，強積金自願性供款近年大幅上升(由2007年的41億元增加至2015年的154億元)，其中包括與就業無關的特別自願性供款(同期由5.6億元增加至66.7億元)，似乎反映儘管強積金制度多年來備受批評，部分僱員對該制度的信心其實有所增加(見圖3.10)。

3.48 話雖如此，我們在公眾參與活動期間可清楚看到，強積金制度尚未發展成一個為市民所信賴的退休儲蓄制度。有些人更經常批評強積金制度的不足之處，藉此作為支持全民退休金的理據。當中備受爭議的是「對沖」安排。



圖 3.10：自願性供款大幅上升，部分僱員對強積金的信心有所增加



註：(*) 自願性供款分一般自願性供款和特別自願性供款兩類。特別自願性供款是指有關僱員直接向受託人支付的自願性供款。有別於一般自願性供款，特別自願性供款與就業無關，即供款無須經僱主支付，累積權益的提取也不受限於就業情況及保存規定

資料來源：積金局

3.49 根據《僱傭條例》，僱員如被僱主解僱(不包括僱員犯錯而被解僱的情況)，或因年老、健康理由或於在職期間身故而離職，並符合服務年資(遣散費為兩年，長服金為五年)及連續受僱的規定¹⁶，可獲發放遣散費/長服金。《強制性公積金計劃條例》訂明，僱主可根據《僱傭條例》利用其強積金供款的累算權益抵銷須付的遣散費/長服金(「對沖」安排)。



¹⁶ 根據《僱傭條例》，按連續性合約受僱的僱員是指按僱傭合約受僱於同一僱主四個星期或以上，而且每周工作18小時或以上的僱員。

3.50 圖3.11概述強制性公積金計劃管理局(積金局)在2014及2015年收集到有關「對沖」申索個案的資料：

圖3.11：2014和2015年「對沖」申索個案

年份	因「對沖」而提取的強積金權益	申索宗數	涉及僱主數目	每名僱主的平均「對沖」金額	涉及僱員數目	每名僱員的平均「對沖」金額
2014	30.06億元	45 400	15 600 (5.7%)	192,800元	43 500 (1.7%)	69,200元
2015	33.54億元	47 300	14 400 (5.2%)	233,000元	45 300 (1.8%)	74,100元

註：括號內數字為涉及「對沖」安排的僱主及僱員佔已登記僱主及僱員總數的比率
資料來源：積金局

在該兩年，遣散費和長服金個案的「對沖」金額比例約為55對45之比。在這些申索中，有差不多六成的涉及僱主和七成的涉及僱員與「對沖」遣散費有關。「對沖」安排在多種行業中出現，包括批發/零售/進出口貿易、飲食業、建造業等。在這些個案中，聘用50名或以下僱員的僱主佔最大比重(55%)。此外，16%的個案涉及規模較大、聘用超過1 000名僱員的僱主。

取消「對沖」安排

遣散費/長服金和「對沖」安排的歷史背景

3.51 政府在1974年引入遣散費，為因裁員而被解僱的僱員提供補償。工會其後抱怨遣散費的涵蓋範圍有局限，後來政府在1986年引入長服金，以涵蓋非因裁員或犯錯被解僱的僱員。同時，長服金亦用以實際替代不公平解僱法，以法定方式，規定僱主以被解僱僱員的年齡及服務年資為基礎作出付款。兩年後，長服金的保障範圍擴大，除包括被僱主解僱的僱員外，也涵蓋因年老、健康理由或於在職期間身故而「非自願」離職的僱員。政府在1997年修訂《僱傭條例》，訂明服務年資少於五年的僱員如遭不合理或不合理及不合法解僱，可獲發放終止僱傭金(包括按比例計算的長服金)。僱員可得的遣散費和長服金權益按同一法定公式計算，即僱員的每一年服務年資可獲最後一個月工資的三分之二(66.7%)。計算遣散費/長服金款額的每月工資上限為22,500元，僱員可得的遣散費/長服金最高款額為390,000元¹⁷，而可計算的服務年資並無限制。

¹⁷ 如僱員在服務的最後一個月賺取超過22,500元，他每一年服務年資最多只獲得15,000元的補償(22,500元x 2/3)。如要獲得最高款額390,000元，其服務年資不可少於26年(390,000元/15,000元)。

3.52 「對沖」安排源自《僱傭條例》，與遣散費和長服金同時引入，早於強積金制度的實施。有關條文容許僱主以其按僱員服務年資支付的酬金或為僱員作出的退休計劃供款支付遣散費和長服金。在1995年通過並在2000年生效的《強制性公積金計劃條例》容許僱主可利用其強積金供款累算權益「對沖」須付的遣散費/長服金。雖然「對沖」安排向來被視為是一項妥協，以取得僱主支持於2000年設立的強積金制度，但立法局在1995年就強積金草擬法案進行辯論時，根據相關政府官員在席上的發言，亦顯示政府有考慮到不要求僱主作出雙重開支(即同時支付強積金供款和遣散費/長服金)。有關官員繼而指出，遣散費和長服金的退休保障功能或與強積金制度有某程度的重疊，因此長遠有需要探討遣散費/長服金與強積金制度的相互關係。

3.53 在考慮未來路向時，我們可參考下列與遣散費/長服金和「對沖」安排的有關要點—

(一) 經過多年演變，社會普遍認為遣散費和長服金包含以下功能和特點—

- (i) 為因裁員而被解僱，以致失去工作的僱員提供財政紓緩；
- (ii) 在其他解僱情況及三種「非自願」辭職情況下，對長期服務的僱員給予補償；
- (iii) 提供解僱保障；以及
- (iv) 提供退休保障。

此外，遣散費/長服金的付給，是由僱主一方的解僱行為所引發(三種「非自願」辭職情況除外，但這些情況只約佔長服金個案的15%)，支付有關款項的責任也由僱主承擔。僱主須在短時間內將遣散費/長服金發放給僱員¹⁸，而這與僱員在離職後是否失業無關。由於遣散費/長服金具有多項功能及獨特性質，因此實際上難以用任何單一方案取代；

¹⁸ 根據《僱傭條例》，遣散費須在收到僱員發出申索遣散費通知後的兩個月內支付；長服金則須在解僱後七天內支付。

- (二) 如以上所言，遣散費/長服金並非一項所有在職人士在終止僱傭關係時皆可享有的就業福利。根據積金局，在2014及2015年，獲發放遣散費/長服金並受「對沖」影響¹⁹的僱員平均為44 000人，只涉及參與強積金計劃的僱員數目不足2%，及大約5-6%的僱主²⁰(請參閱圖3.11)。事實上，根據政府統計處在2012年進行的一項全港性調查，約有六成轉工的人士屬自行離職，因此大多不符合領取遣散費/長服金的資格。至於其餘四成則屬非自願或約滿離職，當中約三成(約40 000人)已為先前的僱主工作兩年或以上，有可能符合領取遣散費/長服金的資格。我們明白商界(特別是勞工密集的中小企)對增加成本的憂慮，但取消「對沖」安排究竟對各行各業和整體經濟有多大影響，我們必須以數據為基礎客觀地分析；以及
- (三) 在不少「對沖」個案中，僱主的強積金供款累算權益不足以全數支付遣散費/長服金，當中差額須由僱主另行支付。出現差額的原因包括：計算遣散費/長服金權益和僱主強積金供款的公式和工資上限不同²¹、受僱期間的工資增幅、強積金計劃的投資表現等。根據積金局，在2014及2015年，僱主另行支付的部分，平均約佔須付遣散費/長服金總額的17%。不少涉及「對沖」的僱主已在其強積金供款以外，另付差額以支付遣散費/長服金款項。

¹⁹ 另一方面，根據積金局的申索紀錄，及政府統計處進行的「僱員福利統計調查」所作的粗略估算，在2014年，遣散費/長服金全數由僱主自費支付的個案(並無「對沖」)涉及約11 000名僱員。

²⁰ 根據積金局，在2015年涉及遣散費/長服金申索的僱員的服務年資中位數為六年。

²¹ 遣散費/長服金權益的計算法是僱員的每一年服務年資可獲最後一個月工資的三分之二(66.7%)。僱主的強積金供款計算公式相當於每服務滿一年可獲一個月工資的60%。假設工資在整段僱用期內維持不變，以及不計及強積金供款的投資回報情況下，遣散費/長服金權益和強積金供款每年的差額為6.7個百分點。計算遣散費/長服金權益的工資上限為22,500元，而計算強積金供款的工資上限則為30,000元。

- (三) 「全自由行」是我們為強積金制度定下的長遠目標，但「對沖」卻普遍被視為推行這項措施的絆腳石。根據現行的「半自由行」安排，僱員只可轉移70%的強積金資產淨值或4,500億元，「全自由行」則讓僱員可把該70%連同現時僱主供款滾存的累算權益轉移到他們選擇的強積金受託人或計劃。把僱員的選擇權擴大至現時僱主供款滾存的累算權益，預期會增加受託人之間的市場競爭，並有助進一步降低強積金制度的收費。不過，若我們容許「對沖」安排繼續存在，僱主便不大可能同意實施「全自由行」或讓僱員掌控僱主供款部分的投資決定，因為倘若投資失利導致累算權益不足以支付遣散費/長服金，僱主便須另行承擔有關差額；以及
- (四) 儘管強積金制度仍有改善空間，但畢竟已推行了約16年，涵蓋280萬名在職人士，任何根本性改變實際上並不可行。此外，將現行私營管理改為公營管理的模式(類似新加坡的中央公積金)，也是不切合實際。反之，我們應積極採取措施優化強積金支柱，使它能更有效及更穩固，讓僱員獲得最大保障和重建公眾信心。我們的願景是要令強積金成為香港人珍視和信賴的制度，終極目標是實現「一人一戶口」，有關的路線圖如下—
- (i) 短期措施：在2017年4月推行「預設投資策略」，以回應「收費高、選擇難」的問題，並取消「對沖」安排，為實施「全自由行」作準備；
 - (ii) 中期措施：設立「積金易」中央電子平台，簡化強積金制度的行政工作，並實施「全自由行」；以及
 - (iii) 長期措施：逐步把供款率提高至合共不少於15%，為在職人士提供更大的退休保障。



指導原則

3.55 在考慮遣散費/長服金及「對沖」安排的歷史背景後，我們建議取消「對沖」安排時須符合以下指導原則：

- (一) 取消「對沖」的實施日期應訂於未來的某個日子，並設有不追溯既往的豁免安排（「豁免」安排），以確保順利過渡；
- (二) 我們應在僱主的承擔能力和僱員的權益之間取得平衡；
- (三) 政府在財政上會作出可見承擔，但涉及公帑的開支應有上限和時限；
- (四) 不被《強制性公積金計劃條例》或其他法定退休計劃所涵蓋的僱員，由於現時不受取消「對沖」的安排所影響，他們的遣散費/長服金權益會繼續依據現時法例規定處理和計算，不會受到影響；以及
- (五) 應減少產生與政策預期效果不符的後果，例如衍生道德風險、令勞資關係惡化，以及引發大規模裁員潮等。

建議的主要特點

3.56 根據上述原則，我們建議取消「對沖」的方案應包含三個主要元素。第一，取消「對沖」安排會在未來某個日期實施，並設立「豁免」安排；第二，降低自實施日期起的受僱期所引致的遣散費/長服金；第三，提供有時限的政府補貼，讓僱主能逐步承擔起自實施日期沒有「對沖」情況下的遣散費/長服金責任。詳情如下：

實施日期

- (一) 政府會訂明實施日期。僱主自實施日期起所作的強制性供款的累算權益不得用作「對沖」²²；而自該日期起的受僱期所引致的遣散費/長服金，會按照新的方法計算（請參閱下文第(五)項）；

「豁免」安排

- (二) 實施日期前的僱主強積金供款累算權益將受惠於「豁免」安排及會被凍結。這筆被凍結的款項會在受託人管理下繼續滾存，直至該筆款項在有需要時被用作「對沖」須支付的相關遣散費/長服金部分，即以實施日期前的

²² 僱主可繼續利用其自願性供款累算權益「對沖」遣散費/長服金開支。在2014及2015年被提取作「對沖」用途的強積金權益分別為30.06億元及33.54億元，當中來自自願性供款的比率分別約佔11%和10.3%。

受僱期，及以實施日期前的最後一個月工資和現行法定公式計算的遣散費/長服金。倘若在「對沖」後，僱主供款累算權益不足以全數支付遣散費/長服金，僱主仍須另行支付實施日期前的任何差額，以履行他們的遣散費/長服金法定責任；

- (三) 被凍結的款項(包括投資回報)在「對沖」後如有餘款，或若僱員離開現時僱主(該僱主在實施日期前已僱用該僱員)但僱主毋須支付遣散費/長服金，則該筆餘款會被「解凍」，並轉往僱員的帳戶，並由僱員全權掌管。預計完成「解凍」過程需時多年，但被凍結的款項會隨着僱員轉工而減少²³；
- (四) 基於以下兩個理由，「豁免」安排有其必要性，可減低取消「對沖」安排對僱主及僱員的影響：
 - (i) 減少在取消「對沖」前引發大規模裁員潮的風險：若不設「豁免」安排，在取消「對沖」後僱主便須全數承擔因過往年資所累積的遣散費/長服金，不能再以僱主供款的累算權益作「對沖」。僱主為了減低日後的遣散費/長服金責任，或會在取消「對沖」前解僱員工(特別是服務年期較長的員工)，以行使可利用其供款累算權益「對沖」遣散費/長服金的法定權利；以及
 - (ii) 減低在新制度實施首年對會計和稅務的影響：如在不設「豁免」安排的情況下取消「對沖」，由於長服金不能再以僱主供款累算權益抵銷，僱主便須在公司財務報表內為過往已累積的長服金潛在開支作出撥備。財務報表在新制度實施首年會大受影響。由於長服金的撥備會記入為開支項目，變相令應課稅利潤減少，或會令公司轉盈為虧。同時，公司盈利減少也會帶來稅收影響；

²³ 當僱員離職而僱主毋須支付遣散費/長服金(例如自願離職)，原先被凍結的款項會在離職時轉往僱員的帳戶，並由僱員全權掌管。

自實施日期起，降低遣散費/長服金權益

(五) 自實施日期起的年資，其發放遣散費/長服金的條件將維持不變(即如果僱員的服務年資符合規定，遣散費/長服金會繼續根據《僱傭條例》訂明的條件發放，包括由僱主解僱、僱員因年老、健康理由或身故而離職)。然而，其計算方法應修訂如下：

(i) 現時，遣散費/長服金以僱員每年的服務年資可獲最後一個月工資的三分之二來計算。計算程式為：

最後一個月工資 × 2/3(即66.7%) × 服務年資；

(ii) 如上文第3.53(三)段所解釋，在僱主供款累算權益不足以全數支付僱主須承擔的遣散費/長服金的情況下，餘額須由僱主另行支付。平均來說，僱主現時已另行支付遣散費/長服金總額約17%。把這數字套入遣散費/長服金計算公式，即等於：

最後一個月工資 × 11%(即17% × 2/3) × 服務年資；以及

(iii) 我們建議把相關比率修訂為50%，即：

最後一個月工資 × 50% × 服務年資，

以提供具實質作用的解僱補償，以及有效地協助受影響的僱員應付因被解僱/「非自願」辭職後的短期財政壓力。此權益水平相當於現時的75%。根據修訂的計算程式，服務滿兩年的僱員如被解僱，可得相當於一個月工資作為遣散費；

(六) 除降低遣散費/長服金計算比率外，現行的遣散費/長服金安排會保留不變。換言之，計算遣散費/長服金的其他準則(包括每月工資上限及可得遣散費/長服金最高款額)，將維持不變；以及



政府提供有時限補貼

(七) 在取消「對沖」後，即使遣散費/長服金按新的方法計算，由現時66.7%(2/3個月)的比率降至50%(1/2個月)，僱主仍會有額外開支。我們建議提供有時限的政府補貼，在十年的過渡期內紓緩僱主的財政負擔，讓僱主可分階段承擔起其責任。具體而言，政府建議按照圖3.12的十年時間表，以發還形式向僱主提供有時限補貼，分擔有關僱主自實施日期沒有「對沖」情況下的遣散費/長服金負擔，直至以50%比率計的遣散費/長服金在第11年完全由僱主承擔為止。

圖3.12：建議政府在十年過渡期內提供有時限補貼

實施日期後的年份	僱主淨支付部分 (按每月工資的比率)	政府向僱主發還的補貼 (按每月工資的比率)	整體遣散費/長服金 (按每月工資的比率)
1	25%	25%	50%
2	25%	25%	50%
3	30%	20%	50%
4	30%	20%	50%
5	35%	15%	50%
6	35%	15%	50%
7	40%	10%	50%
8	40%	10%	50%
9	45%	5%	50%
10	45%	5%	50%
11	50%	-	50%



建議對僱員和僱主的影響

3.57 以一名僱員在實施日期前受僱三年，並在實施日期三年後被解僱（即實施日期前後各三年服務年資）作為示例，假設這名僱員每月工資15,000元在六年受僱期內維持不變。若不計及強積金供款的投資回報，圖3.13表列該名僱員及其僱主在現行和新制度下的情況。

圖3.13：建議對僱員和僱主的影響



3.58 對僱員來說，在實施日期後，從僱主供款所得的強積金累算權益會悉數保存作退休之用，並同時可獲得一筆款項(52,500元)，以應付在被解僱後的現金需要，儘管該筆款項的金額會較在現行制度下發放的為少(60,000元)，但這名僱員在建議下可獲得的總金額明顯較高(79,500元對60,000元)。

3.59 對僱主來說，在「豁免」安排下，他可以實施日期前強積金供款的累算權益(27,000元)抵銷該日期前的遣散費/長服金(30,000元)，並只須自行支付3,000元餘額。自實施日期起的遣散費/長服金會由僱主和政府以30%:20%的比例分擔(請參閱圖3.12第三年的遣散費/長服金分擔比例)，而相關金額分別為13,500元和9,000元。整體而言，僱主在新安排下須支付的款項(70,500元)，遠低於「雙重開支」的金額(114,000元=60,000元+54,000元)，而且只較在現行制度下須支付的60,000元多出約10,500元。

3.60 考慮到取消「對沖」安排後僱主的成本會相應增加，並顧及僱主的負擔能力，政府建議的「豁免」安排以及為期十年的有時限補貼，將有助減輕政策轉變對企業構成的影響，從而避免引發裁員潮以至對勞工市場造成的潛在震盪。在這些過渡性的安排下，可以預期，於政策轉變後的頭幾年，受影響企業所要承擔的額外財政負擔將大幅減少。根據積金局的行政紀錄作粗略估算，在「豁免」安排及計入政府的補貼後，在措施實施的第一年，僱主的總薪酬開支增幅介乎1.11至1.47億元，相當於2015年全港總薪酬開支約0.01至0.02%²⁴。即以2015年14 400名涉及僱主計算，每名僱主須多付約7,700至10,200元。

3.61 隨着僱主所須負擔的遣散費/長服金比率會遞增至50%，再加上「豁免」安排的紓減效應亦會逐步減退，對企業成本的影響會隨時間增加。到政策改變後的第五年，僱主須負擔的總薪酬開支增幅約為14至19億元，相當於總薪酬開支的約0.2%。額外成本的漲幅將在往後的年份遞增；到政策轉變後的第11年，成本的增幅將達約40至49億元(約為總薪酬開支的0.5至0.6%)。由於每年只有5-6%的企業涉及「對沖」遣散費/長服金²⁵，新增的成本會由這些企業所承擔。

²⁴ 僱主額外成本的估算，是以積金局2015年有關「對沖」遣散費/長服金個案數目的行政紀錄為基礎而作出。然而，考慮到2015年勞工市場維持全民就業，失業率低企，若以2015年單一年的遣散費/長服金個案數目來推算未來十年僱主將要承受的額外成本，數字或會有所低估。過往20多年勞工處處理有關遣散費/長服金申索及糾紛個案的數字顯示，在經濟下行時，有關個案會顯著增加。為審慎起見，就僱主額外成本的估算必須充分顧及經濟周期有起伏。作為壓力測試，區間估算的上限是粗略假設遣散費個案在涉及估算的一段長時間內，平均較全民就業的情況下高50%。估算並考慮了未來勞動人口的結構性變化，特別是人口老齡化的趨勢，包括隨着越來越多受僱人士到達退休年齡，長服金個案將會上升的可能性。

²⁵ 根據2014年及2015年數據。

因此，對相關的企業而言，其實際成本漲幅將高於在宏觀經濟層面上所見到的影響。較常涉及遣散費/長服金的行業，或是盈利較薄弱的企業預料會受較大的影響，當中也包括應對額外開支能力較低的中小企²⁶。

3.62 「豁免」安排能給予僱主時間以適應政策的改變，而且能在過渡期間作出應對措施。總體而言，企業因應自身行業的情況和成本結構，都會採取不同策略以應對或紓減成本的上升。加上有政府在過渡期提供的補貼，相信大部分行業大致上可以應付新措施下成本的漲幅。

其他相關事宜

3.63 取消強積金「對沖」安排須注意的其他事項如下：

- (一) 在公司財務報表內為長服金作出撥備：根據香港會計師公會發出的《香港會計準則》，企業應在財務報表內把長服金撥備列為開支²⁷。這純屬會計上的處理，僱主毋須預留資產支持估算的長服金撥備。據我們從香港會計師公會方面了解，現時大部分公司都無須在財務報表內為長服金撥備，因為長服金的責任可全數以僱主強積金供款的累算權益應付，或因長服金與僱主強積金供款的累算權益之間的差額太少而無須作撥備。在推行新安排後，僱主應評估是否有需要在財務報表內為長服金作撥備，考慮因素包括公司的員工年齡結構及其他相關假設(如僱員流失率及日後的工資增幅)、長服金的計算比率下調至50%，以及政府提供有時限補貼等。儘管是否有需要在財務報表內為長服金撥備須視乎個別公司的情況而定，但「豁免」安排應大大紓緩了新制度實施首年在帳目上的影響。一如上文第3.56(四)(ii)段所述，長服金撥備在損益表內會列為開支，並可在計算稅項時扣除；

²⁶ 第3.60至3.61段載列的粗略影響評估假設方案於2017年實施，故此，政策實施後十年的相關成本估算套用了未來十年(即2017-2026年)的勞動人口推算，並以2016年價格為基礎;必須指出，由於有關方案的實際實施日期尚未確定，以上的估算僅為粗略推算，旨在探討企業在不同經濟情景下的承受能力，冀為各持份者提供數據分析作討論。故此，評估結果不能被視為預測。

²⁷ 遣散費以另一方式入帳，即在須支付遣散費時才以開支方式入帳，而且無須在公司財務報表內作出撥備。

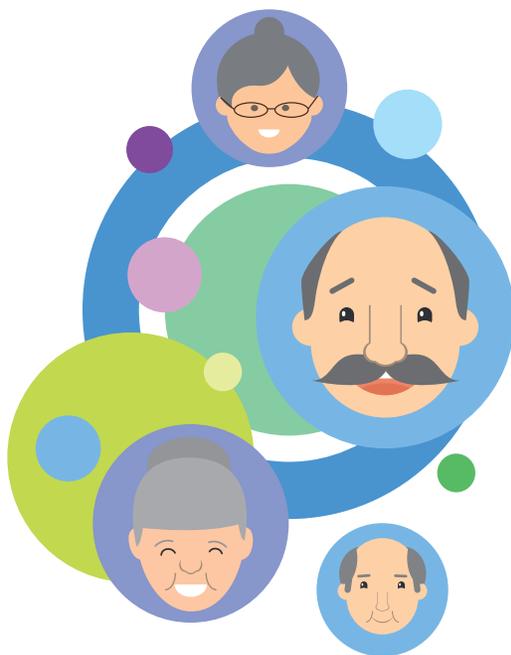
- (二) 對強積金制度運作的影響：如要作出「豁免」安排，我們預期在技術層面而言，強積金受託人有需要調整電腦系統，以計算可作「對沖」用途的獲豁免款額。預期這只涉及簡單直接的程式設計工作，只要準備時間充足，便不會出現重大技術問題。在行政程序方面，受託人須通知僱主和僱員獲豁免的款額，並預留時間讓僱主和僱員雙方解決就豁免款額的爭議。積金局可在諮詢受託人後發出指引，確立劃一的通報和解決爭議程序；
- (三) 對職業退休計劃、學校公積金和約滿酬金的影響：《職業退休計劃條例》和《補助學校公積金規則》/《津貼學校公積金規則》或其他退休金訂明，僱主可利用根據相關計劃所作供款的累算權益「對沖」遣散費/長服金開支。如果取消強積金「對沖」的建議在作出「豁免」安排下獲得接納，我們建議應把同樣的安排適用於職業退休計劃和兩個學校公積金計劃，惟須視乎與相關政策局進一步商討的結果而定。根據《僱傭條例》，約滿酬金也可用作「對沖」遣散費/長服金。我們不建議把取消「對沖」安排的適用範圍伸延至僱主在強積金強制性供款以外自行給予的約滿酬金；
- (四) 強積金制度以外的僱員：現時，外籍及本地家庭傭工，以及不足18歲或年滿65歲或以上的僱員都不在強積金制度的涵蓋範圍內。對於不受強積金計劃及其他退休計劃涵蓋的僱員來說，他們不會因為取消「對沖」安排而受惠，因此他們現時的遣散費/長服金權益將維持不變。他們的僱主即使已向他們支付遣散費/長服金亦不能向政府要求發放補貼；以及
- (五) 新舊遣散費/長服金安排的銜接事宜：我們會進一步研究受僱於同一僱主的僱員由舊遣散費/長服金制度過渡至新制度的安排，以確保有關安排符合公平原則，而且在技術上是可行的。

曾考慮的方案

3.64 我們收到市民提出的各項具體意見。部分以保留「對沖」作為前提，不符我們取消「對沖」的政策目標。至於在那些贊成取消「對沖」的意見中，有建議透過政府資助的失業保險取代遣散費和長服金，部分人則建議取消長服金但保留遣散費。

3.65 與部分提供意見的人士一樣，我們最初的目標是要訂出一個簡易及有條理的方案以取代遣散費和長服金。不過，一如上文所述，遣散費和長服金具有多項功能，一個完善的替代方案似乎並不存在。僱主不論僱員被解僱後能否找到另一份工作或失業時間的長短，都必須向僱員發放遣散費/長服金。從實際層面來看，遣散費/長服金與失業保險保障的目的並不相同，因後者旨在協助僱員解決在失業期間可能面對的困難。多項國際研究反映，失業保險會削弱工作意欲，存在道德風險。以公帑資助失業保險，有可能產生更多與預期效果相違背的後果，例如變相「鼓勵」延長失業的時間、非連續性的受僱模式和縮短僱用年期，因僱主無需付出任何代價，而失業的僱員卻可獲得政府資助。近年勞工市場極為緊絀，預期勞動人口會在2018年以後持續下降。引入失業福利或會令勞動力供應更趨緊張，因此我們對這項建議有所保留。

3.66 長服金的作用不僅在於提供退休保障，將其取消的建議不大可能獲得工會接納。



建立「積金易」電子平台

3.67 積金局下一項降低收費的主要改革措施是在2017年4月推行「預設投資策略」，而另一項仍處於構思階段的措施是建立「積金易」(eMPF)電子平台。該平台會提供中央電子網站，讓僱員查閱其強積金戶口的所有相關資料。此外，「積金易」平台可在中央層面透過電子渠道向僱主收集強積金供款及所需資料。建立「積金易」平台旨在降低強積金受託人的營運成本，讓他們可以進一步調低收費。

3.68 積金局已就「積金易」的基礎設施和強積金計劃的行政程序統一化、簡化和自動化，建立初步的概念模型。該局正與業界商討，以確定模型的技術可行性和財政影響。我們建議委託積金局推展有關討論。

建構更穩固的自願性儲蓄支柱

支援長者管理投資

3.69 預期壽命的延長，令長者須面對可能在有生之年耗盡積蓄的風險。較貧窮的長者可終身領取綜援和長者生活津貼作為收入，由政府承擔他們的長壽風險。這類人士目前佔長者總人口五成(實施了上文所述的長者生活津貼優化措施後，這個比率將上升至六成)。其餘五成的長者當中部分略為有一點資產，並依靠在強積金制度或其他職業退休計劃所作的儲蓄和個人儲蓄應付晚年生活。他們須自行承擔長壽風險。面對有關長壽的不明朗因素，部分長者會以減少每月消費來應對，因而不必要地降低了其生活水平。有些長者會在市場上購買金融產品，藉此防禦長壽風險，但可供他們選擇的產品為數不多。本地市場甚少推出終身年金產品，部分業界人士指出，這是由於市場上缺乏對沖長壽風險和極長期通脹風險的金融工具。

3.70 香港的強積金制度只推行了約16年，目前仍處於累積資產的階段。隨着制度漸趨成熟，預計強積金日後的累積金額將有所提升。屆時，市民更有需要借助金融工具把一筆過提取的強積金供款轉化為年金，為他們提供穩定的退休收入，從而令他們晚年時在財務上得到較大的保障。

3.71 部分市民支持探討公共年金計劃在香港是否可行。他們認為，如果把年金計劃交由政府或相關公共機構營運，可增強市民的信心和參加意欲。受訪者表示，參與這類計劃的考慮因素包括會否在參加者身故後發還剩餘本金、回報是否合理，以及在突發情況下能否有彈性地發放年金。

3.72 政府會研究公共年金計劃的優點和可行性，包括政府的角色、政府在年金計劃的財政承擔、是否須要強制參與等。其他可一併研究的相關課題包括：在香港發行年期較長的銀色債券作為退休儲蓄工具的構想是否可行，以及如何在政策層面上締造有利的市場環境，以鼓勵保險公司或其他金融機構開拓銀髮市場，推出更多不同種類的退休相關金融產品。

鼓勵自願性儲蓄

3.73 在強積金制度下，僱主和僱員的各5%強制性供款可以全數得到稅項扣減。在2014-15課稅年度，因僱主和僱員作出強制性供款而少收的稅款達54億元。除了強制性的5%供款外，僱主的自願性強積金供款(最多為僱員薪酬的10%)也可獲得稅項扣減。然而，政府對僱員在強積金制度下的自願性供款則沒有提供任何稅務優惠。

3.74 我們曾考慮透過提供稅務優惠鼓勵強積金自願性儲蓄。可行措施包括：提供稅務減免，鼓勵受僱人士為其非在職配偶作強積金自願性供款。鼓勵退休儲蓄的稅務優惠要取得成效，就必須在稅務減免上提供可觀的益處。然而，香港採用簡單稅制和奉行低稅政策，由強積金自願性供款所產生的稅項扣減非常有限，因此不大可能有效鼓勵市民多作儲蓄。目前，只有48%的工作人口須要繳納薪俸稅，而他們大部分都是中、高收入人士。無論有否稅務優惠，他們都會作出儲蓄。因此，提供稅務優惠未能惠及我們的目標組群，即退休準備最為不足的低收入人士。此外，如果僱員僅僅是為享有稅務優惠而把強積金以外的儲蓄轉到強積金戶口，稅務優惠只會改變市民的儲蓄方式，而不會增加儲蓄金額。基於以上種種原因，我們不建議透過提供稅務優惠鼓勵自願性退休儲蓄。

3.75 然而，在政策層面上，協助低收入人士(特別是每月入息少於7,100元的人士)多作儲蓄，加強退休保障，是值得我們考慮的議題。目前，約有20萬名月入少於7,100元的強積金計劃成員，他們自己無須供款。在去年5月推出的低收入在職家庭津貼計劃，為在職貧窮家庭提供更多財政支援。根據該項計劃，一個育有兩名子女的四人家每月可領取多達2,600元津貼。日後為低收入在職家庭津貼計劃作全面檢討時，政府會探討如何協助低收入人士為其退休多作儲蓄。

已推行的措施

3.76 當公眾參與活動和政策檢討仍在進行之際，政府已爭取時間在去年率先推行多項措施加強退休保障，包括由2016-17年度起，提高供養父母或祖父母的免稅額，惠及60萬名納稅人²⁸。此外，政府在政府債券計劃下推出為期兩年的銀色債券試驗計劃，以年滿65歲的香港居民為對象。首批銀色債券的發行量為30億元，債券年期三年，利息與本地通脹率掛鈎，但息率不會少於兩厘。去年7月首批銀色債券推出時認購反應熱烈。香港按揭證券有限公司亦加強了安老按揭計劃的宣傳，並在去年10月將計劃推展至未補地價資助出售房屋，讓長者在自己的資助居所安享晚年，並獲得穩定的現金收入以提升退休生活質素。

政府就整套措施的財政承擔

3.77 圖3.14表列整套退休保障措施於2017-18年度至2026-27年度十年間的初步預算開支。即使只計及在長者生活津貼增加一層高額津貼和放寬現行資產上限，財政承擔已遠高於《2015年施政報告》預留的500億元非經常開支 –

圖3.14：退休保障措施未來十年開支或減少收入的初步估算

措施	初步估算未來十年開支或減少收入(億元)	初步估算實施後首年受惠人數
長者生活津貼增加一層高額津貼和放寬現行津貼資產上限	755.7	約50萬名長者
降低長者醫療券合資格年齡	118.6	約40萬名長者
讓領取長者生活津貼中較年長和較有經濟需要人士免費接受公營醫療服務	31.3	約14萬名長者
政府在取消「對沖」過渡期提供補貼	62.2	—
因長服金撥備作扣稅開支而少收稅款的最高款額	179.6	—

²⁸ 有關調整包括三方面。第一，供養60歲或以上的父母或祖父母的免稅額，由40,000元增至46,000元。連續全年同住者所享有的額外免稅額會按同樣幅度增加。第二，供養55至59歲的父母或祖父母的免稅額，由20,000元增至23,000元。連續全年同住者所享有的額外免稅額會按同樣幅度增加。第三，父母或祖父母入住安老院舍的住宿照顧開支，扣除上限會由80,000元增至92,000元。

結語

3.78 這是政府自1997年以來第一次就退休保障策動全港性討論。回應社會對改善退休保障的強烈訴求，我們提出了一系列措施改良現行多支柱制度，特別是社會保障、強積金和公共服務三根支柱。整套措施有三個政策重點。第一，讓有需要長者得到更足夠的財政支援。第二，以取消「對沖」為起點，逐步推動其他涉及強積金的改革，包括建立eMPF、落實「全自由行」和「一人一戶口」。第三，更好照顧長者的醫療需要，提供更全面的退休保障。

3.79 未來十年，整套建議涉及的額外政府經常開支平均每年超過90億元，以及一筆過開支60億元。此外，由於僱主可能須為長服金作撥備，政府稅收亦會受影響。雖然目前難以準確預測實際影響，未來十年少收稅款最高可達180億元。到了第11年，當政府不再向僱主提供補貼，政府少收稅款最高可達26億元，相關的稅收損失會持續下去。這些重大的公共財政承擔，顯示政府的決心和誠意，並顧及政府和僱主的負擔能力和平衡僱傭關係。

3.80 待獲立法會撥款批准後，我們會將優化長者生活津貼和醫療服務建議盡快付諸實行。我們會在未來三個月與商界、勞工界、強積金受託人和相關諮詢委員會深入討論，向他們解釋有關取消「對沖」的建議並聽取意見，目標是在今年6月底前將最終方案提交行政會議作決定。我們亦會開展有關公共年金計劃等的研究，建構更穩固的自願性儲蓄支柱。



第四章： 我們的願景



4.1 扶貧是一項長遠的承擔。現屆政府任內在扶貧工作上取得一定進展，為我們未來的扶貧路向打好基礎。然而，在香港這個商貿發達的國際城市，要完全消除貧富差距並不可能。重要的是，政府如何透過政策作資源分配，讓市民共享經濟發展的成果。未來，我們將貫徹以下四大政策理念持續推展扶貧工作：

- **Pro-work (鼓勵就業)**：我們會繼續發展經濟，為不同階層、不同能力、不同年齡的市民提供更多優質及多元化的就業機會，並提供誘因及適切的支援，如去年推出的低收入在職家庭津貼等，鼓勵市民自力更生；
- **Pro-child (愛護兒童)**：兒童是香港的未來。因此，我們關注基層兒童的福祉，例如在低收入在職家庭津貼中設有兒童津貼，提供額外資源讓他們享有均等的學習或自我發展機會，又透過推展「到校學前康復服務試驗計劃」提供機會讓兒童把握接受治療的黃金時間，目的都是希望為基層及有需要的兒童創造健康成長、盡展所能的條件；
- **Pro-family (家庭支援)**：家庭是社會組成的重要元素。我們會推出更多政策及便利措施促進家庭支援，鼓勵家庭成員之間互相扶持，以及對供養和照顧家中長者作出更大的承擔，並在有需要時提供所需支援；及
- **Pro-choice (尊重自主)**：現屆政府以試驗計劃的形式推出了「長者社區照顧服務券」，並會在稍後推出「長者院舍住宿照顧服務券」。我們的目標是透過「錢跟人走」的靈活模式，令有需要住院照顧服務的長者有更大靈活性，選擇合適自己需要的服務。

4.2 現屆政府具備決心，在任內展開了多項影響深遠的扶貧工作，需要我們在未來實事求是跟進下一步工作。獲得立法會撥款批准後，我們會落實改善長者生活津貼和長者醫療服務的建議。我們會在未來三個月向持份者解釋取消強積金「對沖」的建議並聽取意見。另外，我們會在2017年年中就低收入在職家庭津貼計劃進行整體政策檢討，以期完善計劃的各項安排。我們會善用關愛基金和社創基金推出新的援助項目和積極發展社創空間和培養「共享價值」的文化。最後，我們會透過按年更新「貧窮線」分析，持續監察貧窮情況及扶貧成效。我們期望政府及社會各界日後能夠在現屆政府建構的良好基礎上，繼續以可持續的方式同心合力扶助弱勢社群。

