

粵港澳大灣區社會保障跨境可携性研究

研究報告摘要

1. 粵港兩地經濟交流速度不斷加快，融合程度不斷加深，而大灣區的發展規劃更需要區域之間的人流、物流、信息流、資金流的更便利流動。其中限制人流的一個很重要的因素，就是內地與香港之間社會保障和社會福利政策的差異和不可跨境轉移。根據一國兩制青年論壇于 2017 年 10 月完成的《港人內地讀書就業身份待遇問題研究》，在內地就學就業的港人普遍反映的問題包括港人在內地社會保障政策的不確定性、在內地繳納的社會保障無法與香港對接、兩地社會福利的雙向可携性等等，這些問題需要內地和香港政府商討解決。
2. 近年，中央在港人參與內地社保和享受內地各種福利方面出現政策上的重大突破。2017 年 12 月，中央印發了《關於在內地（大陸）就業的港澳臺同胞享有住房公積金待遇有關問題的意見》，將在內地港人納入住房公積金的繳納和保障範圍之內。2018 年 9 月，《港澳臺居民居住證申領發放辦法》為內地香港居民帶來很大便利，並且明確了香港居民在內地的權利、義務和責任，其中包括享受勞動就業，參加社會保險，繳存、提取和使用住房公積金的權利。2020 年 1 月 1 日起，在內地就業、居住和就讀的港澳臺居民擁有社保卡，與內地居民一樣，依法參加社會保險和享受社會保險待遇的合法權益。如能出示香港的相關退休保障計劃證明，港人可以免交社保當中的退休保險部分。這個特殊安排既能照顧香港居民未必在內地養老這個現實考慮，減低供款負擔，同時又能保障香港居民在內地的醫療需要，對吸引更多港人到內地工作、生活和求學起到積極的作用。

研究目的和方法

3. 本研究的目的為：
 - (1) 梳理內地（尤其大灣區）與香港在社會保障方面的政策和發展趨勢，尤其集中退休保障和養老服務；
 - (2) 梳理世界各國有關跨境福利轉移的模式和實踐經驗，歸納出成功要素和局限所在；
 - (3) 深入瞭解香港人在廣東省享受香港福利和內地福利的現況，包括評價“廣東計劃”的成效，總結香港和廣東跨境福利可携實踐的經驗；

- (4) 以大灣區的廣州市和佛山市為例，瞭解已移居內地的香港長者對當地養老的滿意度、包括對退休金、醫療、安老服務和其他需求作出評價；
 - (5) 就粵港兩地社會保障跨境可携性提出政策建議。
4. 本研究分為政策評估和實證調查兩大部分。政策研究方面，我們首先分析國外相關社會福利可携性問題處理的模式和經驗，然後在《大灣區發展規劃綱要》的背景下，尋找日後兩地制度磨合的可能性和可行性。實證調查方面，我們在廣州、佛山、惠州和香港進行問卷調查、焦點小組和深入訪談，以瞭解跨境福利的現有和潛在“用家”的真正需求和期望。
 5. 由於 2019 年 6 月香港出現反修例運動，街頭暴力程度越演越烈，這直接影響到研究計劃的實施，尤其是實證調查部分。這場暴亂也對研究團隊在內地進行調研產生間接影響。很多內地的機構和個人對於“跨境福利”這個非政治题目的相關訪問邀請都婉拒。面對這種前所未有的情況，香港和內地的研究團隊在不影響整個項目的目標的大前提下，對研究方法作出調整，包括把焦點小組數目減少，增加內地社區和院舍養老長者的個人訪談，和增加惠東港人社區養老院的個案研究。

國外的跨境福利經驗總結

6. 全球一體化使各地人民因工作、讀書和家庭團聚等原因移居外地的數目大增，移居外地的人士最需要獲得退休金和當地醫療兩方面的保障。
7. 世界各國一般把福利分為繳費和非繳費兩類。前者一般是指由個人、企業（部分國家也包括政府）的供款，以支付醫療和退休等福利費用，例如內地的社會保險制度。非繳費型則是完全由政府出資的福利形式，通常帶有社會救助的性質，金額一般也比繳費型的福利要低。在原居地應有的繳費和非繳費福利多大程度能夠在移居地提取和使用是福利可攜（portability of benefits）研究的重點。
8. 一般來說，公民在移居地能否得到跨境的長者福利金取決于以下條件。
 - （一） 原居地的居住年期：類似于其他類型的福利，跨境福利金能否領取取決于在原居地的居住年期。年期越長則能夠享受的機會越大。
 - （二） 可領取的國家和地區：這取決于原居地與移居地國家是否有簽訂協議
 - （三） 福利金水平：這基本上取決于兩個因素，一是在原居地的居住年期，二是其他形式的補貼。此外，養老金一般包含其他補助金（例如支付水電費、電話費、和其他日常生活開支），大部分國家都不會發放這部分給跨境長者，而只會提供基本金額。

歐盟跨境福利的特色

9. 要使福利可攜，必須由原居地和移居地簽訂雙邊或多邊協議。2004 年，歐盟訂立了全面的法律條文以確保社會保障福利在所有成員國之間可攜，而公民不會因歐盟境內遷移而造成社會保障的損失。¹歐盟的養老金政策共同目標包含三個方面，（1）充足性，足夠為所有人提供適當的養老安排；（2）財務可持續性；（3）回應性，養老金政策安排對經濟、社會和個人需求的變化能夠作出回應。
10. 歐盟成員國的養老保險有三個要點。一是全面覆蓋，即勞動者至少會被其中一個成員國的社會保障計畫所覆蓋。二是保險記錄連續累加，即勞動者在各成員國的繳費年限應當得到連續累計、全部計算。三是保險待遇分段計算，勞動者所獲得的養老保險待遇為在各成員國工作期間按其繳費年限所應得養老金之和，而且對流動勞動者計算的養老保險待遇不得低於同一時期一直在本國工作的勞動者的養老保險待遇。例如該勞動者分別在英國、荷蘭、丹麥繳費 8 年、7 年、5 年，則英國、荷蘭、丹麥應分別支付 40%、35%、25% 的養老金，並由各國社會保險機構按月匯入勞動者的銀行賬戶。目前，所有養老金都是通過各國社會保險機構直接向勞動者支付，沒有任何協定是通過各國社會保險機構之間的資金轉移來支付養老金。

研究結果

11. 本研究在香港、廣州、佛山和惠州，通過問卷、個人訪談和焦點小組的方式，瞭解 50 歲以上的香港長者/未來長者的家庭生活狀態、未來養老計劃，跨境福利的需求以及他們對於在大灣區城市養老的態度和評價。其中，在香港和內地總共收回 427 份有效問卷，包括香港境內三處跨境直通巴士候車點的 324 份，還有在廣州和佛山兩地的三家養老機構和六處港人社區的 103 份。此外，團隊對廣州和佛山的香港長者進行 14 個深度訪談，並在香港和惠州分別舉辦一場焦點小組，瞭解居住在馬鞍山新市鎮和已移居惠州的香港長者對跨境福利的看法。

¹ 詳見歐盟于 2004 年 4 月實施的 883/2004 號規例

問卷調查

12. 整體而言，參與調查的受訪者男女比例較為平均（45.7%：54.3%），年齡方面，50-59 歲的占 25.3%；60-69 歲占 34.2%，70 歲或以上占 40.6%，涵蓋尚未退休和已退休的長者。當中，已退休人士佔 63.5%，在職人士佔 32.6%，另有 4%為近十年內未參加工作的長者。常居香港與常居內地的長者之間收入差異較為明顯。前者有 63.6%收入高於 10000 港元，但後者則全部收入低於每月 5000 港元。

保險服務及廣東計劃使用情況

13. 受訪的常住內地的長者中，僅有兩名購買了覆蓋內地的保險，覆蓋率極低，這意味著大部分在內地生活的港籍長者都需要自費負擔醫療服務費用。目前香港長者在內地主要依靠的是短期、臨時性的商業保險，例如旅遊保險。
14. 受訪者中有 8.2%為廣東計劃的使用者，知道但非使用者的比例最高（55.5%），另有 26.2%的受訪者表示自己并未聽說廣東計劃但願意瞭解項目內容。在選擇“知道但不是使用者”的受訪者中，超過半數的原因是不合資格，也有受訪者表示不願放棄香港境內福利，或者認為參加廣東計劃的手續複雜。

往返頻率與“游離養老”的現象

15. 本研究以往返頻率和逗留時間分類，把被訪者分為四組：低頻-中長期、低頻-短期、高頻-短期和高頻-中長期。（低頻與高頻以每次往返內地香港間隔是否超過一個月區分，短期和中長期以每年逗留內地是否超過 1 個月區分）。下表顯示，樣本中低頻率往返的長者多於高頻率（68.1% VS 31.8%），而逗留中長期和短期長者的比例相若。（49.6% VS 50.3%）
- 16.

		每年在內地居住時長	
		中長期（超過 1 個月）	短期（少於一個月）
內地-香港 往返頻率	高頻（相隔少於一個月）	16.6%	15.2%
	低頻（相隔多於一個月）	33%	35.1%

17. “低頻-短期”的長者占樣本總數 35.1%，他們的形態與常居香港長者接近。“低頻-中長期”的長者則佔整體受訪者的 33%，其中 1/3 主要居住在香港，2/3 主要居住在內地。從往返粵港的原因看，探親和回家是常見原因，也有常居內地的長者因為醫療和行政手續原因返港。
18. “高頻-短期”分類是指每年在內地居住時間不足一個月，且每次往返內地-香港間隔時間不足一個月的長者，該類佔整體受訪者的 15.2%。此類長者處於頻繁往返兩地且只在內地短暫停留的狀態，往返的原因較為單一，以探親、旅遊為主，該群體中有 57% 尚未退休，因此也有受訪者由於工作原因頻繁往返。這類長者在大灣區居留的意願偏低，福利、親緣關係等條件並未對這一群體構成很強的吸引力，他們更加看重生活環境、消費水平等提高居住舒適度的因素。
19. “高頻-中長期”分類是指每年在內地居住時間為一個月以上，且每次往返內地-香港間隔時間不足一個月的長者，該分類佔整體受訪者的 16.6%。該分類下的受訪長者全部常居香港，頻繁往返兩地的原因以探親和回家為主。此類受訪者的突出特徵之一是因工作原因頻繁往返兩地的比例較高，達 34.3%。他們未來在大灣區居住的整體意願亦比較高。他們較為看重的條件包括當地親友和當地福利，同時也對交通費、樓價等經濟型因素更加敏感。
20. 問卷結果顯示，“游離養老”逐漸成為香港長者的養老形態。本研究把“高頻-中長期”和“低頻-中長期”的受訪長者歸類為“游離養老”。這批人每年在內地逗留超過一個月，但也經常來回香港。隨著兩地基建（包括高鐵和港珠澳大橋）的落成，香港和大灣區大部分城市已經形成一小時到兩小時的生活圈；加上長者回港使用醫療服務的情況很普遍，未來的跨境福利措施應該照顧到這批長者的需要。

大灣區居留意願，醫療服務使用情況和滿意度

21. 通過對比不同收入人群的大灣區居留意願，研究發現月收入較高的常住香港受訪者前往內地大灣區城市意願更高，月收入 30000 港元以上的群體意願明顯高於其他收入群體。這一項數據說明高收入的受訪者對於大灣區的發展持更加積極的態度。
22. 整體受訪者的醫療開支集中在每月 1000 港元以下的低開支區間，但不同年齡組別的數據存在一定差異，醫療開支隨著年齡增長而增加是普遍存在的規律，因此在跨境養老的議題中要著重考慮年邁長者的經濟負擔。

常居內地社區長者

23. 常居內地社區的受訪長者包括 47.4%居住在廣州，52.6%居住在佛山；75 歲以上的高齡長者超過半數，達 52.6%；大部分受訪者已經在內地社區居住較長時間，其中超過 5 年的達 63.2%。他們選擇內地社區養老的理由各有不同，比如與子女伴侶同住的受訪者比例最高，獨居或不與家人同住的比例低。這印證了“親緣”、社交、社會支持因素是香港長者選擇在內地養老的重要影響因素。此外，內地比香港更寬闊的生活環境和更低的物價也是吸引香港長者的原因。
24. 居住內地社區的受訪者返港的頻率較高，每 1-3 個月需要返港一次的比例為 63.2%。大多數受訪者都曾因為醫療原因返回香港，客觀上，內地與香港的醫療服務存在差距，而且新香港長者在內地絕大部分沒有任何醫療保險覆蓋，因此回港接受費用低質素高的醫療服務是普遍現象。

焦點小組和個案研究

25. 研究團隊于 2019 年 12 月于香港馬鞍山新市鎮與 10 多名長者進行焦點小組訪談。整體來看，受訪者大多有參與香港建制社團的活動，對內地有相對的瞭解，並且也會經常回內地旅游。但是他們普遍不傾向回內地退休生活或是養老，除了一些在內地有物業的長者以外。主要原因是他們的社交圈子一直在香港，如果突然離開會感到不適應。同時，他們在內地沒有太多的親友，從而不會有所謂“落葉歸根”的想法。
26. 雖然他們對內地相對瞭解，政治態度上屬建制派，但他們對內地的醫療服務仍然有一定程度的不信任和顧慮，有不少的長者屬於長期病患，需要看醫生，所以比較擔心醫療的問題。有被訪者指出內地就醫沒有私隱，使他們對內地醫療却步。不過，訪談的長者同時也支持在內地的醫院可以使用醫療券，可以減輕在內地看病的經濟負擔。

個案研究：CP 長者屋

27. CP 長者屋位于惠州市惠東縣碧桂園十里銀灘大型社區的第三期，由 CP Homes 和碧桂園合作，CP Homes 占有百分之九十的股權，碧桂園則占百分之十。主體建築共 20 層，面積 22000 平方米，共 312 間居室，設養老和護理床位 565 張。單人間面積 37 平米，雙人間 56 平米，均有獨立衛生間。養老院主樓對面有二層樓的獨立康復中心，總面積約 1800 平方米，為

院內和周邊社區居民康復治療提供了空間。

28. CP 長者屋入住的長者約有八十多人，其中香港長者大概有十人，入住率未如理想。內地入住長者不少來自北方或東北的省份，主要是被廣東宜人的氣候和惠東的優美海濱景色所吸引。現時其醫療團隊包括：15 名醫生、12 名護士、35 名護工、8 個清潔工人和 1 輛救護車。該救護車可以直接把長者送到有合作協議（綠色通道，優先就診）的兩家惠州醫院：中山大學附屬第一醫院惠亞醫院和惠東縣人民醫院；也可以把他們送到深圳羅湖接駁香港救護車回港醫治。
29. CP 長者屋的優點在於鄰近碧桂園大型社區，共十萬戶，區內有不少香港人居住，估計超過一千戶。于十裏銀灘居住的長者如果進入長者屋養老，仍然和社區有聯繫，周邊有設施配套；同時擁有醫療團隊可以及時照顧長者的需要和日常看護。
30. CP 長者屋在地理位置上位於惠東海濱和較受歡迎的港人社區以內，在提供社交生活圈子給予長者之餘，也能確切地保障了長者的醫療需求，做到了醫養結合的模式。然而，它的經營成本偏高，在缺乏香港政府向長者的資助和當地政府的政策支持之下，較難達到收支平衡。然而，隨著高鐵通車，加上惠州大亞灣和惠東兩個區域都存在大量新開發樓盤，在大量新增人口移居的情況下，如果 CP 長者屋在管理方面有所改善，加大推廣力度，相信未來的營運會有所改善。

突出問題和分析

31. 總結而言，香港跨境福利有其獨特之處，包括：
 - (1) 香港和內地同屬一個國家，但實行一國兩制，至今沒有在官方層面達成跨境福利協議
 - (2) 香港的跨境福利只是單向跨境，只有香港政府跨境支付移居內地的居民，但內地政府並沒有類似措施給予移居香港的內地居民；
 - (3) 支付不跨境：政府支付福利金是存入香港而非內地賬戶，為長者帶來不便；
 - (4) 醫療和服務跨境步伐緩慢：醫療券只適用於香港大學深圳醫院，港式社會服務的提供仍然相當有限；
 - (5) “同等待遇”作為跨境福利的部分替代：中央近年主動把一系列民生和福利政策適用於港澳居民，讓其達到與內地居民（本戶籍）同等待遇；
 - (6) 退休保障制度不兼容：香港強積金的本質是私人財產，即屬於雇員的，只能於 65 歲以後提取的個人資產，與內地的“隨收隨付”社會保險制度有極大不同。由於兩地制

度差异太大，社會保障的制度要融合可謂遙遙無期。

- (7) “游離養老”日趨普遍：即是香港長者在兩地都有居所而且每年在內地逗留的時間超過一個月。然而由於他們對內地的醫療信任度低，他們在享受內地的養老生活同時在醫療方面比較傾向回香港處理。

32. 跨境福利的服務提供主要有兩大關鍵因素，一是負擔能力 (affordability)，二是服務水平 (quality)。長者在內地的兩大福利需要 (醫療和安老服務) 都應該在這兩大因素當中取得一個平衡點。下表以支付者和服務提供者為標準，總結出六個跨境福利的“服務-支付”模式。現時絕大部分香港長者是個人支付內地提供的服務，即第 1 模式。

跨境福利“服務-支付”模式

	內地機構提供服務	香港機構提供服務
個人支付	1	4
香港政府支付	2	5
大灣區政府支付	3	6

33. 就“負擔能力”而言，日後政策制定的大原則應該是從個人支付到香港政府支付，即從 1 到 2 或 4 到 5 的模式。這個原則的理據是香港居民福利應該可携，而底綫應該是“沒有淨增加”，即特區政府的跨境福利支出不多于長者在香港所享有的福利總量。模式 3 正在根據中央政策和大灣區規劃綱要部分落實，例如各項“同等待遇”措施，但不能作為 2 或 5 的替代。
34. 就“服務質素”而言，中長期發展趨勢應該由內地機構提供服務為主過渡到香港機構為主，即從 1 到 4 或 2 到 5 的模式。這需要多方面因素的配合，而最關鍵的是兩地政府的政策支持，當中包括對長者的資助、對業界的優惠政策、對非政府組織的支持和從業員的培訓等等。
35. 《粵港澳大灣區規劃綱要》于 2019 年出臺，提到要促進港澳和大灣區在促進社會保障和社會治理方面的合作，主要涉及與廣東省居民享受同等待遇、推動港澳和內地社會保障銜接和可攜、支持養老機構和產業發展，放開市場。本研究認為要推動港人大灣區養老，養老機構的健康可持續發展是關鍵。而要達到這個目標，則必須考慮以下幾個因素：

- (1) 港式優質管理和服務
- (2) 與香港交通方便，距離適中
- (3) 靠近港人社區
- (4) 當地政府和香港政府的政策支持

政策建議

36. 本研究認為，香港與大灣區的跨境福利改革建議應符合以下原則：

- (1) “錢跟人走”，無額外財政負擔。

“錢跟人走”的出發點是，支持長者根據自身狀況選擇退休養老的地點；在符合條件的情況下，給予長者不多于香港所得的福利，但也不克減現有的福利（No net increase），包括公共房屋。這可讓長者可以在保留公屋的前提下到內地安心養老，并根據身體、財政和其他因素，決定什麼時候回香港就醫甚至是回流香港養老。

- (2) 以便利長者為大前提

在上述第一個原則的前提下，各種跨境福利措施應該以便利和照顧長者為大原則，盡量簡化申請手續。要求居住年期作為領取跨境福利的條件是海外國家的普遍做法。但由於香港與內地同屬一國，因此居住年期要求並無必要。

- (3) 兩地商討互認機制

長遠解決福利可攜問題的關鍵是建立一套認證機制，讓兩地的政府和專家學者設立一套標準，為大灣區九市的優質醫療和養老機構進行認證。長者在通過認證計劃的機構，可以使用香港的醫療券和申請享用特區政府資助的養老護理服務。

37. 具體政策建議

建議 1：簡化“廣東計劃”和“福建計劃”的申請和審批手續

“廣東計劃”和“福建計劃”的居住日數要求應該彈性處理。此外，現有委派非政府機構進行審核的工作應該簡化，并把資源轉移到協助和支援定居內地長者的工作，包括提供熱綫電話諮詢，聯繫當地醫療和養老機構等等。

建議 2：福利金跨境支付

本研究建議，特區政府把所有“廣東計劃”和“福建計劃”的福利金直接存入受助人的內地銀行戶口，讓他們可以直接在內地提取，以確保長者的福利金不會因匯款手續而出現較大損失，也節省長者為回港領取款項所付出的時間和交通費用。

建議 3：香港醫療券應用到大灣區九市的“三甲”醫院

醫療券的應用應該擴大到大灣區九市的“三甲醫院”，或通過某些認證機制，確保大灣區九市都至少有一家醫院可以使用長者醫療券。這一方面能夠便利長者，增加他們的選擇，另一方面也間接減輕香港醫療系統的負擔。

建議 4：推動設立大灣區九市“跨境養老示範基地”

按照香港長者的居住地分布，在每個市和較多香港人聚居的區建立至少一所優質服務的養老機構。這些“示範基地”可以從現有的國營和民營包括外資投資的養老機構中挑選，經過香港或國際機構培訓和改造而符合條件的，或者一段時間以內達到認證要求的，市政府對養老機構提供一定的補貼。“示範基地”的標準應該要達到特區政府的最低要求，並同時容許申請加入現有的“廣東院舍住宿照顧服務試驗計劃”，目標是大幅增加試驗計劃的養老機構數目，讓香港長者可以在認可機構享用特區政府的資助。

在這個過程當中，香港的非政府機構可以擔當重要的角色，包括協助現有國營和民營養老機構改善服務質量，服務項目和流程更符合香港長者要求，人員培訓達到香港標準等。

建議 5：優惠跨境交通費用

“游離養老”的趨勢越來越普遍，香港長者在保留香港居所的同時到大灣區養老，但經常因為社交和醫療需要回港。本研究建議，持有大灣區香港居民居住證的 65 歲以上長者，可以申請廣東省內和廣東省到香港的高鐵半價優惠，以便利需要經常回港的長者的需要。票價的補貼可以由廣東省和港鐵共同分擔。

建議 6：提供大灣區資訊熱線服務

本研究發現，很多移居內地的長者對於香港的福利政策、當地的港人政策和優惠措施、還有遇到緊急情況如何處理都不太清楚。特區政府駐粵辦可以與現有的活躍於廣東的非政府組織合作（如國際社會服務社和工聯會），由香港和大灣區政府提供所需資訊，由非政府組織提供熱線服務，支援大灣區港人（尤其長者）的各種需求。