

載於 關注綜援檢討聯盟 (2000)。窮到極。頁 67-71。

香港綜援制度的發展與展望

黃洪

香港城市大學

社會科學學部講師

回顧

在亞洲地區中香港是一個現代化程度較高的都市，以人均生產總值計算香港亦在亞洲區內名列前茅，所以表面上貧窮問題並不困擾這個富裕的都市。可是在繁華的背後，香港社會存在著的嚴重的不平等及財富分配的不均。在九十年代中香港不同學者提出多項有關香港貧窮的研究，這些研究對貧窮有不同的定義或量度方法，但其結論及共識是香港的貧窮問題相當嚴重，有超過六十萬人即百分之十至十五的人口生活在貧困之中。本文第一部分將簡單總結香港九十年代綜援制度的發展，並說明其未能真正舒緩貧窮問題反而令問題惡化的情況，而第二部分將展望未來綜援制度應改革的方向，以達到消除香港貧窮的目標。

在香港的社會保障制度中支出最多及最重要的計劃是「社會保障綜合援助計劃」(以下簡稱綜援)。但設立綜援的目的只是「為最不能自助者提供安全網」，

現時社署的文件中雖然沒有「最不能自助者」這帶有歧視性的字眼，而改成為「是向有需要的個人及家庭提供經濟援助，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要」，但政府並不以消除貧窮為綜援之目的仍然是非常清楚的事實。回顧九十年代綜援的改變，我們不難發現綜援不單沒有消除香港的貧窮，而且連為社會人士提供「安全網」或「應付生活的基本需要」的標準亦達不到，大量非綜援及領取綜援人士亦生活在赤貧之中，生活未能達到溫飽的水平。

香港政府在設及推動社會福利的政策時亦不斷強調個人及家庭自助的重要性。香港政府一直認為香港社會福利的目標和原則是「為不能自助者提供經濟援助，換言之，受助人應以入息低微、年老及弱能極需援助的人士為主」（香港政府 1979: 2）。同時在福利提供中亦強調維繫家庭的重要性，簡單來說，其剩餘模式(residual model)強調政府的服務是作為最後的防線，是當個人及家庭無法自顧時才作出補救性的介入。這類政策的設計及推行一方面強化了傳統的自立文化，另一方面亦成功地進行了「標籤效應」(labelling effect)，將接受社會福利者建構成為「最不能自助者」的弱勢社群，是值得動用社會資源來救濟的一群。而在這界定誰是「值得獲得協助的貧窮者」的討論中，亦很容易造成貧窮者的分化，令貧窮者忙於互相競逐有限的資源或甚至互相鬥爭，而減輕要求政府要解決貧窮問題的政治壓力。

綜援是香港主要的入息援助計劃。領取綜援家庭需要經過嚴格的入息及資產審查。加上上述的標籤效應及分化手法，這有效地防止一大批生活在貧窮線之下，有資格領取綜援人士並沒有領取綜援，這令香港的貧窮問題嚴重惡化。

黃洪和蔡海偉(1996)的「香港低開支住戶開支模式研究」估計了有多少非綜援住戶生活在赤貧之中。黃與蔡採用入息替代方法中恩格爾曲線的轉折點來定義貧窮線。他們的研究發現由於香港的房屋開支大幅增長和缺乏彈性，而令食物開支佔總開支比例(恩格爾曲線)出現先升後降的轉換點。因此他們以此作為貧窮線的劃分推算出在九四至九五年間香港約有十四萬一仟個非領取綜援住戶生活處於「赤貧」的情況下，「赤貧戶」約佔全港住戶總數的9.3%，總人數則約為四十九萬人(黃及蔡：1996: 29)。

但香港政府一直沒有制訂貧窮線，過去亦不公開承認香港的貧窮問題迅速惡化。一方面，由於香港缺乏全民性的退休保障計劃，令數目愈來愈多的老人必須依賴綜援為生；另一方面，亦由於綜援缺乏有效的脫貧措施，協助有工作能力的受助者重回勞動力市場，令失業及單親綜援個案數目不斷增加。綜援個案的增加必然帶來政府社會保障開支的上升。由於個案數目龐大，就算輕微提高綜援的金額，亦會令開支大量增加。所以，香港政府對提高綜援金額採取保守的態度，金額調整的幅度經常落後於全港市民生活上升的水平，令綜援家庭陷於貧困的生活。

麥法新在九四年採用了標準預算方法來研究綜援受助者的生活水平 (MacPherson & Silburn 1995)。麥法新訂出最低生活水平的標準預算，除包括一般的食物、住屋、衣服、交通等開支外，亦包括個人擁有的物品(如家庭電器)、獲得社會服務的程度，以致在參與社交生活的情況(如看報紙、探望親友、參加課外活動等)。換句話說，他企圖採取的貧窮定義不單只是物質性(physical)，還嘗試包括香港的日常生活習慣。

除了探討綜援人士的消費水平外，麥法新也以市場價格(如衣、食、住、行的消費物價指數)去計算各家庭成員的最基本開支。研究發現香港綜援家庭的綜援金有七成是放在食物開支，這樣大比例的食物開支，代表綜援人士要壓縮其他部分的生活消費。麥法新的研究指出大部分綜援個案是生活在絕對貧窮之中。

政府在九六年的綜援檢討中嘗試以「基本需要」及「家庭開支模式」法來訂立綜援的基本金額，改善了健全成人及在家庭中長者的基本金額，對綜援家庭的貧窮狀況有一定改善。但由於九七年亞洲金融危機後，失業個案及單親個案上升，政府在九八年態度再一次逆轉，大幅削減綜援，再一次令綜援家庭尤其是人數較多的家庭如單親家庭，陷入貧困之中。

社聯社會保障委員會在1999年5月至9月進行了「削減綜援後:綜援住戶生活調查」，比較削減綜援前後受助家庭的開支。結果顯示對於不少綜援家庭，房屋及教育的開支根本經已減無可減。其中如租金及學校雜費等的價格彈性非常低，

其價格均不是綜援家庭本身可以控制，亦未能有其他替代的服務。所以，這些家庭在面對削減綜援後收入減少，最可行的應付方法便是減低食物開支。但以每人每餐只得\$12.3的食物開支，不少綜援家庭必須為三餐發愁，而且不少在月尾的時候，更陷入饑饉的邊緣。單一、廉價的食物，加上數量亦不足，很可能造成兒童營養不良或不平衡，這對正處於發育年齡的兒童的身心健康成長，肯定會造成嚴重及長遠的負面影響。

除了減低食物開支外，綜援家庭亦減少參與正常的社交活動及與他人接觸來節省開支。被訪綜援家庭為了壓縮開支，減少了兒童的零用錢由\$272.3減至\$214.6減幅達21.1%。另外社交（非上班及非上學）目的之交通費支出亦由\$132.4下降至\$73.2，只及原來的一半（44.7%）。再者，被訪綜援家亦減少報章的開支，而報章是他們主要找工作的途徑。每周花在報章的消費由\$19.3減至\$13.9減少了28%，亦即是由每周買四份報章到減為每周買三份報章。

此外，由於綜援削減了課餘托管津貼，被訪者在托管及補習方面的開支經已大幅減少由平均\$619.9下降至\$160.5，減幅高達七成半（74.1%），可見綜援家庭被迫減少課餘托管/補習等額外的教育支出，這明顯不利他們子女成長，及不能令他們在公平的條件下與其他同齡的學童競爭，很大可能令綜援學童的成績下降，削弱他們接受高等教育的機會，明顯地這亦減低綜援家庭脫貧的機會，令貧窮現象在綜援下一代中延續。

展望

筆者一直倡議政府應用積極、鼓勵的政策去幫助接受綜援的家庭，讓他們脫離貧窮，過自力更生的生活。這是不少綜援家庭的期望亦符合社會的利益。可惜，政府雖然口頭上或姿態上說要協助綜援人士「自力更生」，但實際上，有關的措施存在眾多的問題，重點在於監察綜援人士有否去尋找工作，以向社會人士作出交待，反而真正能協助綜援人士重回勞動力市場的措施數量不多，效用亦不夠。

首先，政府建議伸延積極就業援助計劃至所有綜援失業及低收入個案。部份綜援人士因長期患病（如腎病患者）不能全時間工作（如需頻密覆診）。但社會福利署保障辦事處又不將他們界定為身體欠佳，結果被迫列入低收入個案。他們無法找到全職工作，就業援助計劃對他們變成了不必要的滋擾和懲罰。

此外，社署亦邀請非政府機構為綜援人士提供積極就業援助計劃及工作實習機會。但是社署將人數最多的失業個案，仍然維持由社署的工作人員負責，只將單親及低收入的個案交由非政府機構處理，顯然仍然未有解決社署員工既是守門人(gate-keeper)又是協助者的角色矛盾。

是次改善措施包括為在職家長提供600個課餘託管名額及100個延長時間的幼兒中心服務名額；增加老人的家居及社區照顧服務，雖然這對整體貧窮人士有

所幫助，但對經已失業及未能工作的單親家庭幫助不大。所以，取消了綜援豁免入息中有關最低月入3200元及每月工作必須超過120小時的規定，對綜援人士的幫助最大。但由於豁免入息的金額仍沒有提高，所以仍然未能鼓勵綜援人士外出工作，這是未來必須繼續爭取的方向。

在綜援的執行問題上，不斷有綜援個案投訴在社會保障辦事處受到不禮貌的對待，其知情權及基本尊嚴受到侵害。所以未來政府必須公開社會保障的審批準則並作廣泛宣傳。並定期公開有關的數據，讓政策制訂者、服務機構甚至一般市民提供了解社會保障制度及領取者的情況。另外，社署既然要求非政府機構要推行服務質素標準，那麼便要以同樣的標準要社會保障辦事處達到同樣的服務質素，並要有服務使用者作出監察。例如綜援制度的審批手冊必須公開讓外界參考、了解 (標準2)；設立有效機制，讓服務使用者及其他關注人士就服務單位的表現提出意見 (標準6)；及社會保障辦事處應設立及實施處理投訴(不是上訴)的政策和程序 (標準18)等等。

現時綜援以及整體的社會保障的政策制訂並沒有市民參與。社會保障政策只由衛生福利局策劃及由社會福利署推行，而社會福利諮詢委員會甚少有機會討論社會保障政策及其運作，立法局雖然有經常討論有關問題，但有關官員可以不接納議員的意見，所以難以確保有關政策能反映社會價值觀及得以有效推行。展望未來，政府應設立獨立、有社會人士及立法會議員參與的社會保障策劃機制，

以制訂社會保障政策及監察其運作，確保社會保障制度更能有效地推行。另外亦應結合人力培訓、教育、勞工、社會福利等政策，去制定完善及積極的的社會保障政策。

最後，在政策方向及目標方面，政府應改變其對綜援的負面態度，而應視綜援為整體社會保障之一部分，是積極的扶貧政策為貧窮人士提供各方面適當的支援，以實現消除貧窮的目標。

<全文完>