

2013年華人社會福利政策國際會議

# 不再安全的安全網： 回顧香港綜合社會保障援助的轉變

黃 洪 博 士

香港中文大學社會工作學系副教授

- 而綜合社會保障援助計劃（綜援）是香港主要的入息援助計劃是各項社會保障計劃中保障範圍最廣及支出最大的計劃。
- 綜合社會保障援助計劃（綜援）是香港主要的入息援助計劃，其前身稱為「公共援助計劃」於1971年設立。
- 綜援計劃的目的，是以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網。在2013年6月底，全港共有266,000宗綜援個案和411,300名綜援受助人。

綜援作為香港的「安全網」

- 成為香港居民最少七年
- 通過入息審查(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畫下所認可的每月需要總額)及
- 通過資產審查申請人及其家庭成員所擁有的資產\*(包括土地/物業、現金、銀行存款、保險計畫的現金價值、股票及股份的投資及其他可變換現金的資產及財物)總值不得超過規定限額。
- 15至59歲身體健康正常的申請人，如失業或每月從工作中所賺取的收入或工作時數少於社會福利署所定標準，必須積極地尋找全職工作及依照社署規定參加**自力更生支援計畫**

**申請人須符合條件**

- 「綜合就業援助計劃」 — 為年齡介乎15至59歲，失業的健全綜援受助人尋找全職工作。這項計劃提供就業援助服務，協助綜援求職者消除就業障礙，增強他們的受僱能力
- 「走出我天地計劃」 — 為15至29歲，失業的健全年青綜援受助人提供輔導和有系統的激勵及紀律性訓練，以提升他們的自我形象、自信心和責任感，以及協助他們重投工作行列

自力更生計劃

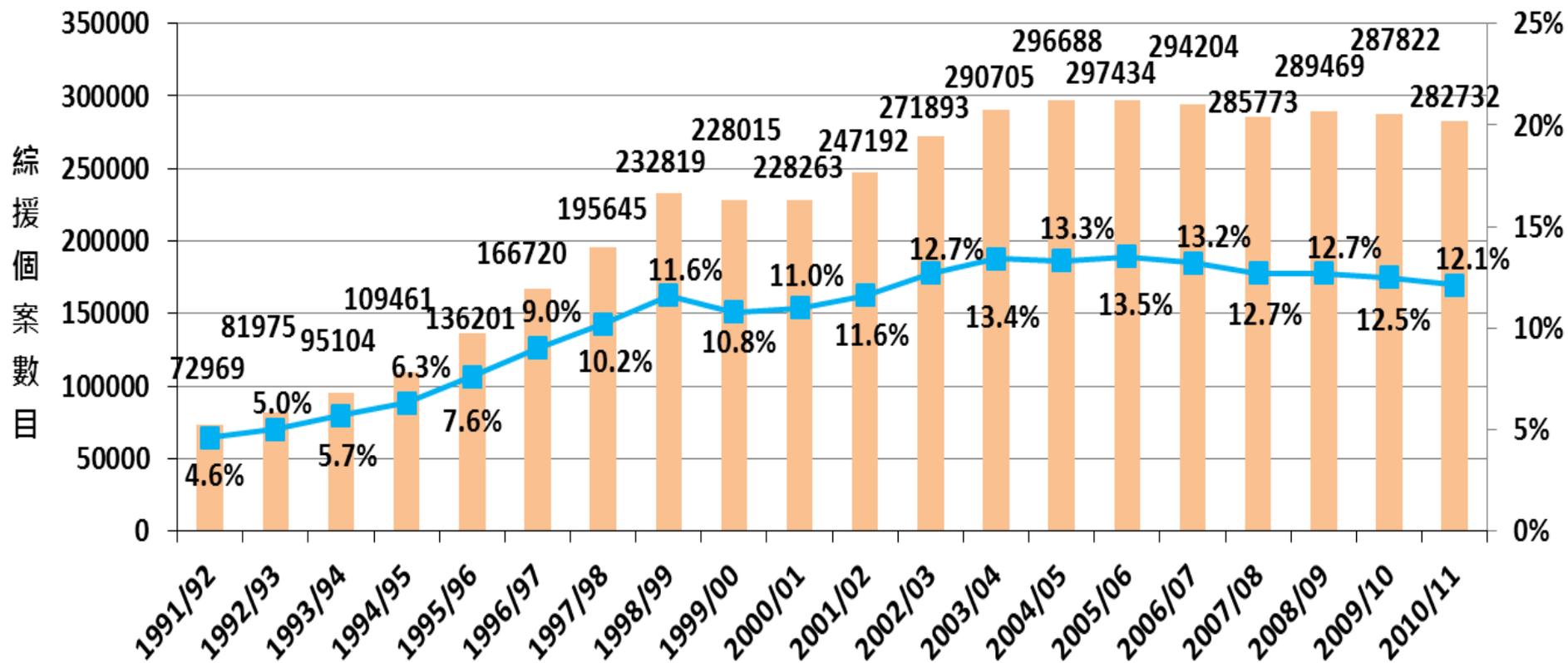
- 「欣曉計劃」 — 為最年幼子女年齡介乎12至14歲的綜援單親家長及兒童照顧者提供就業援助服務，提升他們的就業能力，協助他們尋找每月工作時數不少於32小時的工作
- 「自力更生支援計劃」的參加者，一般亦須參與「社區工作計劃」，目的是協助他們培養工作習慣、加強他們的自信及擴闊他們的社交圈子，及讓他們在領取綜援的同時，也能夠回饋社會

自力更生計劃

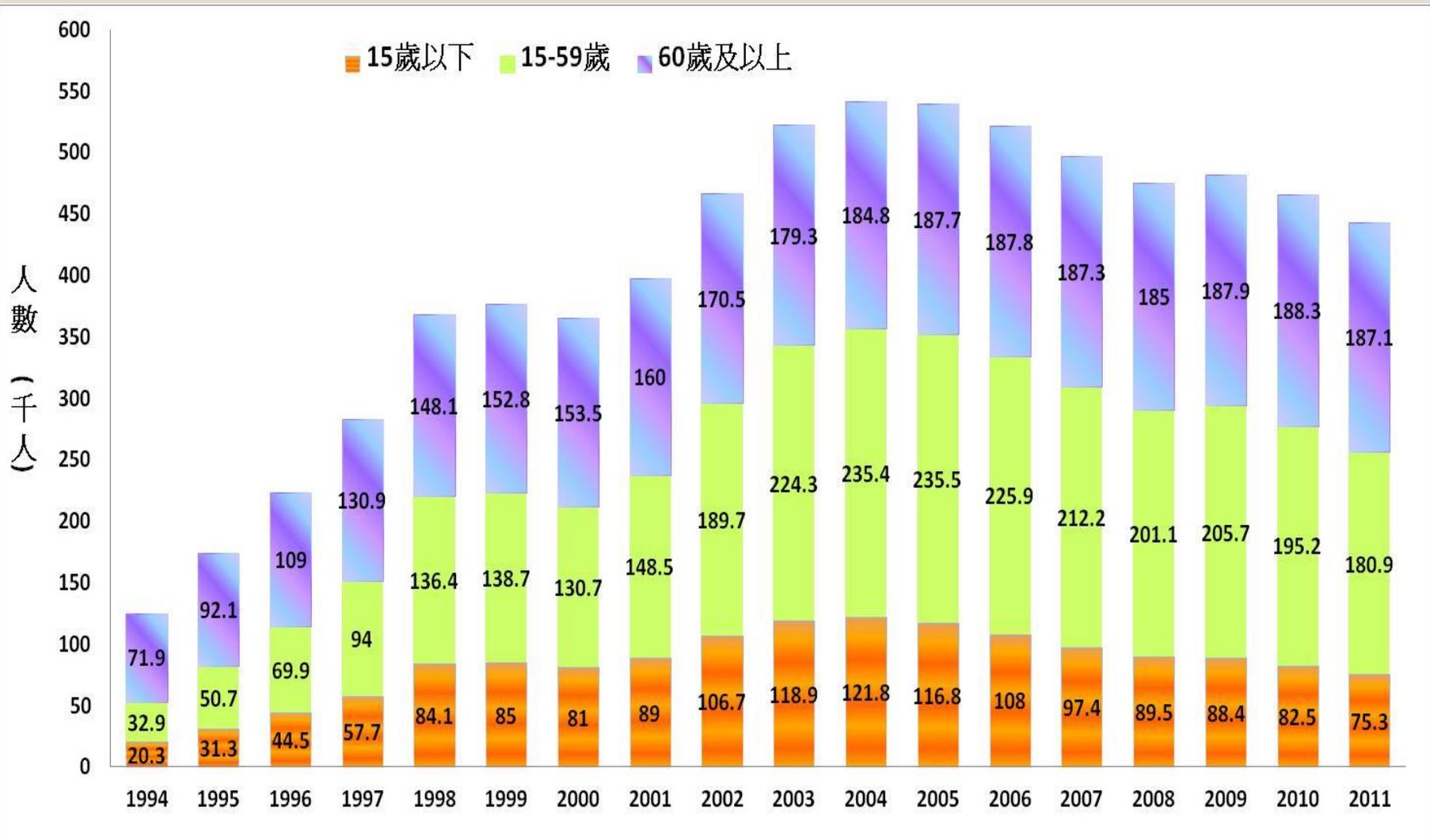
- 獨居健全長者綜援的標準金額為2,935元(港幣，下同)，二老(健全長者)為5,530元；單人健全成人為2,070元；3人單親家庭(1健全成人/2健全兒童)家庭5,730元，；4人(2健全成人/2健全兒童)家庭為6,270元。
- 除標準金額外，綜援住戶可獲實報實銷的租金津貼。單人家庭租金津貼為1,440元、2人家庭為2,905元、3人為3,795元及4人為4,035元不等

## 綜援標準金額及租金津貼

綜援個案數目 佔整體住戶比例



## 綜援個案人數的變化



不同年齡綜援受助人數目 ( 1994 - 2011年 )

	1991/1992年度		2000/2001年度		2010/2011年度			1991- 2011年的 增長倍數
	個案數目	佔全部個案百分比	個案數目	佔全部個案百分比	個案數目	佔全部個案百分比		
老人	48,020	65.81%	135,409	59.32%	154,096	54.50%	+	2.21
單親	4,325	5.93%	26,078	11.42%	34,142	12.08%	+	6.89
失業	2,248	3.08%	23,250	10.19%	29,364	10.39%	+	12.06
低收入	1,036	1.42%	8,319	3.64%	14,088	4.98%	+	12.60
其他（以殘疾為主）	17,340	23.76%	35,207	15.42%	51,042	18.05%	+	1.94
合計	72,969	100.0%	228,263	100.0%	282,732	100.0%	+	2.87

## 不同類別綜援個案 由1991至2011年的比例及增幅

- 社署於1996年回應社聯的要求，決定檢討綜援，並首次公開訂立綜援金額的標準。社署提出以「基本需要方法」（Basic Needs Approach）及以「住戶開支統計調查方法」（Household Expenditure Survey Approach）來釐定綜援的金額。
- 由基本需要方法計算出來的是綜援標準金額的最低標準，亦即是說綜援的標準金額不能低於基本需要方法所得出的水平。這方法應用了「絕對貧窮」的概念及標準
- 而住戶開支統計調查方法則根據非綜援戶的實際支出數據來計算出綜援標準金額的較高標準，令綜援住戶的開支水平能與全港最低5%收入組別非綜援住戶相若。

## 1996年綜援檢討

- 在訂立基本需要時，政府首先將清單分為食物及非食物兩部分。
- 食物開支以營養師的意見來釐定不同年齡組別綜援人士的食物清單；然後以統計處食物零售價格最低50%組別的價格作換算。
- 在非食物開支方面則是由政府有關小組訂出貨品或服務開支數量及使用時間，價格亦以零售價格最低50%組別為準。

## 基本需要方法

- 部分非食物開支的項目如燃料、電力及交通，則以全港最低5%收入組別非綜援住戶的消費模式為準。
- 社署在該檢討報告建議大幅增加健全成人的標準金額。
- 例如單親、須照顧家庭人士及健康欠佳成人增加標準金額600元，加幅達50-57%，而其他健全成人增加標準金額300元，加幅亦達25%至29%。

## 增加綜援標準金額

- 社會福利署分別於**1998年**及**2003年**對綜援進行檢討，期後並大幅削減綜援的標準金額及特別需要津貼。這兩次檢討並沒有公眾及獨立人士的參與，只着重綜援水平與低技術工人的工資比較。
- **1998年12月**出版的綜援計劃檢討報告書以《投入社會 自力更生》為題，強調綜援個案中有工作能力的健全人士必須「自力更生」。

## 1999年削減綜援及推行自力更生支援計劃

- 報告書指出，政府推行檢討是鑑於市民愈來愈關注綜援個案數目和開支激增、人數較多的家庭可得的綜援金額相對於市場工資來說偏高，以及申請綜援的就業年齡人士數目急劇增多。
- 綜援個案數目和開支激增，政府認為主要的原因包括：人口老化、公眾對綜援計劃認識加深、市民對領取綜援的態度有所改變，以及過去數年工資的增長較慢，使援助金額在比較之下更具吸引力

## 綜援個案數目和開支激增

- 政府認為上述情況令人擔憂--綜援計劃是一項無須供款的計劃，經費全是來自政府的一般稅收；而基於本港奉行低稅政策，政府認為長遠來說難以再承擔用於綜援的龐大開支。
- 鑑於失業綜援個案持續上升，政府於 1998年的檢討報告書中建議推行「自力更生支援計劃」，以鼓勵及協助失業的綜援受助人重新就業，自食其力。

**自力更生**

- 政府對綜援受助人的分析與論述與部份市民聲稱「綜援養懶人」的看法，可以說是互為因果。
- 一方面，政府表示有關檢討是回應市民對「綜援養懶人」的看法，所以必須收緊申請綜援的規定及減少綜援的金額；
- 而另一方面，政府的檢討報告亦強化及加深市民原有對綜援人士的歧視及標籤，強化一般市民對綜援人士的負面印象。

## 強化對綜援人士的歧視及標籤

- 1999年6月政府實施了削減綜援的措施，包括削減三人及以上家庭的基本金額、削減健全成人及兒童的特別津貼以及長期補助金。
- 此外，「自力更生支援計劃」也於1999年正式推出。
- 為了解1999年6月削減措施對綜援家庭的生活水平的影響，社聯社會保障委員會於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

## 削減綜援的影響

- 對於不少綜援家庭來說，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元的食物開支，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。

## 為三餐發愁

- 除了減低食物開支外，綜援家庭亦以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元減至214.6元減幅達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元下降至73.2元，只及原來的一半（44.7%）。
- 由於綜援削減了課餘託管津貼，被訪者在託管及補習方面的開支，大幅減少由平均619.9元下降至160.5元，減幅高達七成半（74.1%），可見綜援家庭被迫減少課餘託管/補習等額外的教育支出。這明顯不利綜援家庭子女成長，及不能令他們在公平的條件下與其他同齡的學童競爭

## 減少社交活動及補習開支

- 如何制定及按年調整綜援水平，一直是公眾關注的課題。政府過去的調整機制是根據社會保障援助物價指數（社援物價指數）預測下一年度綜援購買力的變化，以調整標準金額，保持綜援金額有相同的購買力。
- 1997年後香港出現持續通縮，政府發現於1997/1998年及1998/1999年兩年度內根據上述舊機制調高了援助金額，於是在1999年決定凍結綜援的標準金額，直至通脹追上為止。政府並改變過去預測的方法，決定根據過去一年物價的實際變動幅度，調整綜援標準金額。

## 2003年綜援削減

- 綜援標準金額一直凍結至2003年3月，以待政府就援助金額及相關事宜進行檢討。政府於2003年2月宣布檢討結果：將綜援的標準金額下調11.1%，
- 2003年，政府指綜援標準金額應可下調11.1%，並指出調整金額後，綜援受助人仍然能夠應付基本生活需要。
- 當年一個單身健全成人的基本金額是1,805元計，削減11.1%，即是削減200元，削減後的金額只剩下1,605元。以每月三十天計，一個健全成人每天只能有53.5元來應付食物、交通、電費、燃料等的開支。一個成年人每天53.5元能應付香港2003年的生活水平嗎？

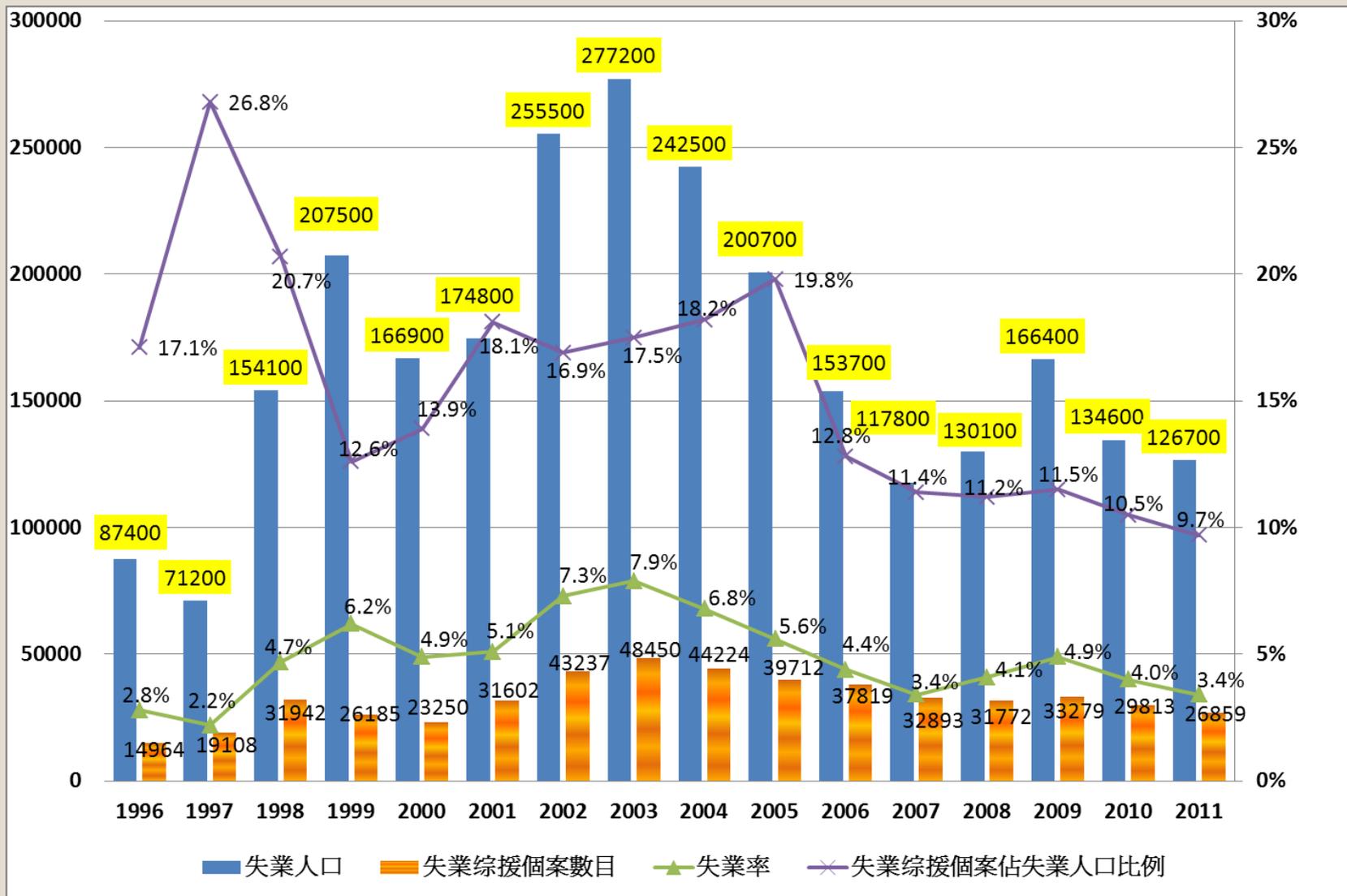
## 2003年綜援削減

- 假設一個健全的綜援成人單人個案必須在家用膳，以非常節約的食物開支：早餐5元，午及晚餐各15元，電費及燃料8元計，那麼只剩下10.5元作其他開支。若買了一份6元報紙，剩下的4.5元夠不夠他見工來回的交通費用呢？
- 若有關人士要找工作，那麼必須留下電話號碼以作聯絡之用，但削減二百元基本金額後，他首先要縮減的便是電話的開支。可是，沒有電話，他根本收不到準僱主的消息，亦不能與從前的工友聯絡。

僅足生存, 不足參與社會

- 沒有了電話，有關人士仍可以「生存」，但肯定缺乏足夠資源去尋找工作；事實上「電話」是綜援人士要脫貧的「基本需要」，是參與社會工作和生活的必要開支。
- 削減綜援很可能令綜援人士進一步削減與社會接觸的開支，如電話、交通、參與社交活動等開支，令綜援人士進一步孤立及被社會排斥。
- 這樣削減綜援反而可能會減少綜援人士脫離綜援的機會

## 削減綜援令綜援人士被社會排斥



# 失業人口、失業綜援個案、失業率及失業綜援個案佔失業人口比例 (1996 - 2011年)

- 為了解市民對綜援的態度，樂施會與香港理工大學應用社會科學系社會政策研究中心於2006年8月進行《香港市民對綜援態度》意見調查。調查以電話訪問形式進行並訪問了1026個18歲或以上的市民，以了解他們對綜援的認知及對綜援計劃及領取綜援人士的觀感。
- 調查發現，接近六成受訪者（59.4%）表示同意或非常同意（支持）「現時濫用綜援的情況十分嚴重」，而表示不同意或非常不同意（不支持）的則佔整體28.0%，年齡較大及教育程度較低的受訪者支持的比例較大。可見大多數市民，尤以年齡較大及教育程度較低者，贊同濫用綜援情況嚴重 見註86，頁63。樂施會：《香港市民對「綜援」態度意見調查》（香港：樂施會，2007）。

## 綜援的標籤作用

- 74.3%受訪者表示同意或非常同意「綜援會減低受助人的工作動力」，比持相反意見的受訪者（19.7%）為多，另外有6.0%受訪者表示「唔知道 / 唔清楚 / 唔記得 / 好難講」。
- 教育程度較高的受訪者表示同意或十分同意的比例比教育程度較低的受訪者略大。近七成半市民同意「綜援會減低受助人工作動力」比贊成「現時濫用綜援的情況十分嚴重」的六成還要高，可見大部份市民傾向贊成「綜援養懶人」的論述。

**大部份市民傾向贊成「綜援養懶人」**

- 就有關對綜援的認知：有61.2%受訪者表示同意或非常同意「大部分申領綜援人士均為新來港移民」，及有56.9%受訪者表示同意或非常同意「大部分申領綜援的人士都是失業人士」
- ，不過，兩者均不正確，因大部分申領綜援的是長期定居於本港的長者，可見市民其實對綜援實際的狀況認識不深。
- 超過五成受訪者（55.5%）認為「香港社會對申領綜援人士存有偏見」，較持相反意見的受訪者（36.1%）為多。亦有近三分之一受訪者表示「有需要及合資格時仍然不申請綜援」而主要原因是「唔想靠政府」及「怕自己與及/或者家人俾人睇唔起」

**認識不深 不願申請**

- 由2001年到2005年失業率持續惡化，而且失業者失業的時間亦愈來愈長，加上經已動用大部份的儲蓄來應付開支，合資格領取綜援的住戶數目必然增加。
- 不過，領取率只作有限度的上升，維持在18%至20%的水平，
- 這顯示失業綜援人士領取率並沒有大幅度上升的趨勢。這有力地反擊「綜援養懶人」的論述，顯示綜援並不比工作吸引，香港絕大部分失業者並不希望依賴綜援。失業人士領取綜援的比一直下降，有關綜援養懶人的論述並不符合客觀事實。

**失業者並不希望依賴綜援**

- 根據筆者日常與失業及貧窮人士的接觸，在「綜援養懶人」的輿論下，他們害怕別人對綜援人士的歧視眼光，情願節衣縮食、盡力尋找工作，寄望可以找到散工及臨時的工作來應付生活；
- 真的在動用完所有積蓄，及向親友借貸後，再沒有其他辦法可想，才考慮領取綜援。這解釋了為何領取綜援個案的數字與失業狀況有滯後的效應。

## 領取綜援與失業的滯後效應

商品及服務類別	1999/2000		2004/2005		2009/2010		99/00 – 09/10 增 幅	佔總開支 的百分比 的差別
	HKD (\$)	(%)	HKD (\$)	(%)	HKD (\$)	(%)	HKD (\$)	(%)
食物	1,084	39.1%	947	36.8%	1,161	42.0%	+77	2.90%
房屋	603	21.8%	616	23.9%	668	24.2%	+65	2.40%
燃料及電力	131	4.7%	155	6.0%	168	6.1%	+37	1.40%
煙酒	60	2.2%	44	1.7%	35	1.3%	-25	-0.90%
衣履	110	4.0%	93	3.6%	85	3.1%	-25	-0.90%
耐用物品	79	2.9%	63	2.4%	61	2.2%	-18	-0.70%
雜項物品	240	8.7%	222	8.6%	201	7.3%	-39	-1.40%
交通	119	4.3%	121	4.7%	111	4.0%	-8	-0.30%
雜項服務	343	12.4%	312	12.1%	270	9.8%	-73	-2.60%
總計								
(每月平均開支)	2,769	100.0%	2,576	100.0%	2,760	100.0%	-9	

綜援受助人人均每月開支 ( 1999/2000 ,  
2004/2005及2009/2010 )

- 進入2000年，綜援受助人人均每月平均開支由1999/2000年的2,769元下降至2004/2005年的2,576元（下降7.0%），至2009/2010年又回升至2,760元（上升7.1%），但仍較1999/2000年下跌0.3%
- 在1999/2000至2009/2010十年間，綜援受助人每人每月開支減少了9元。若細看開支項目，只有3個項目開支增加，其他項目則下降。開支增加最多的項目為食物（增長77元），其次是房屋（增長65元）和燃料及電力（增長37元）。值得關注的是房屋和燃料及電力開支，只有這兩項開支由1989/1990年一直持續上升至2009/2010年，反映綜援受助人的與住屋相關的支出不斷增加

**總開支差不多沒有增長，  
房屋開支持續上升**

- 綜援受助人開支減少得最多的項目是雜項服務及雜項貨品，分別下降了73元及39元。在雜項服務方面，綜援受助人仍然最多用於教育及相關服務（35.9%）、電話及其他通訊服務（35.6%）及醫療服務（13.3%）。在雜項貨品開支方面，最多用於購買教科書（24.9%）、化妝品及個人護理用品（21.4%）和藥物（20.9%）
- 與1999/2000年相比，綜援受助人於醫療方面的開支比例較其他方面大幅減少；相反隨着科技發展、教育及生活需要，在電話及其他通訊服務的開支則增加了。總結而言，食物和住屋的開支增加，以及教育和醫療等雜項方面的開支減少，反映綜援人士在必需品之外的項目都減少支出。可以說，綜援人士的生活質素在2009/10年時較十年前為差。

綜援人士生活質素較十年前為差

- 有近六成的綜援受助人表示負擔不起「定期檢查牙齒」，而有五成被訪者表示負擔不了「私家西醫求診的費用以及到醫院求診的時候坐的士」；
- 而在飲食方面，綜援人士中有7.3%以及6.0%的人負擔不起「一星期至少吃一次新鮮水果」以及「每天有早餐吃」。
- 除了這些以外，租住私人樓宇的綜援人士的匱乏情況極為嚴重，有約61.5%人負擔不起「家裏有活動空間，不用整天屈在床上」所需要的居住條件。

## 綜援人士的社會匱乏情況 (社聯, 2012)

- 經過兩次大幅削減綜援後，綜援這個安全網經已不再安全；不少受助人的生活低於基本生活的標準，這未能令綜援人士有效參與社會。領取綜援成人透過工作參與社會，而領取綜援的兒童則透過教育參與社會；兩者均會因其未能有效參與社會而降低長遠脫貧的機會
- 將綜援政策的討論只集中在受助人的工作動機上，容易造成標籤效應；令有需要的人士不願意申請綜援，亦迫使有工作能力者接受市場上過低的工資而未能養活自己及家人

## 不再安全的安全網

- 要求有工作能力的綜援受助人自力更生本身並無不妥，但政府卻沒有提供或促使市場提供足夠而薪金水平是足以養活自己及家人的職位讓受助人擔任，只強調「任何職位均是一個好職位，低薪比無薪更好」（any job is a good job, low pay is better than no pay）。
- 政府利用「自力更生支援計劃」，迫令失業綜援人士接受低工資的職位，而不理會這些職位的工資是否可以養活受助人自己及家人。
- 政府削減綜援金額以及採納自力更生的政策，不單未能解決香港的貧窮問題，反而使到香港在職貧窮更趨惡化。

## 在職貧窮更趨惡化

# 謝謝!

聯繫方法:

電郵: [hwong@cuhk.edu.hk](mailto:hwong@cuhk.edu.hk)

個人網頁: [web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong](http://web.swk.cuhk.edu.hk/~hwong)