

削減綜援前後： 綜援住戶生活調查

香港社會服務聯會
社會保障委員會

2000年4月

序

兒童節應該是為兒童快樂成長而高慶的日子。但是對於不少綜援家庭的兒童來說，二零零零年的兒童節並不是一個可以值得高慶的日子，因為他們過著貧困的生活：食物營養不足；教育資源匱乏；與社會日漸脫離。而他們能夠脫貧的機會在削減綜援影響之下愈來愈少。

我們不要忘記現時在社會上作有超過兩成約二十七萬名兒童，生活在貧窮線以下(其家庭每月入息少於全港中位數之一半)。目前，綜援是唯一為這些貧窮家庭中的兒童提供生活保障的安全網。可惜政府在 1999 年 6 月開始大幅削減綜援家庭的金額，不單對這些家庭中的成人造成影響，更對綜援家庭中的兒童造成沉重打擊。

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，發現兒童受到的打擊最大。研究發現他們在零用錢的開支大幅減少兩成、社交用途的交通開支減少四成半、托管及補習開支減少七成半。可見他們學習與社會參與的機會大大減少。根據最近一項調查，發現本港兒童及青少年每週零用錢 150 元，相比下，綜援家庭的兒童及青少年每週只有 25 元零用錢（約全港平均數的六分之一），比印尼或國內的兒童的金額更低，可見本港兒童及青少年中，經已出現嚴重的兩極分化及貧富懸殊。

聯合國兒童權利公約第 27 條規定兒童應享有促進其身心發展的生活水平。這不單是父母首要責任，而政府亦應給予協助。調查的結果令我們懷疑政府削減綜援的措施有否違反這條兒童權利公約。我們希望政府能夠改變錯誤的政策，為綜援兒童脫貧提供應有的條件。

是次調查得到多個機構及同工的協助，我們在此表示衷心感謝。是次研究得以完成，實有賴研究小組各成員、研究助理及社聯同工辛勤工作的共同成果。最後，對於被訪的綜援家庭在削減綜援的巨大壓力，仍然願意花上頗長的時間來完成有關問卷，我們謹希望本研究能夠真實反映這些綜援家庭的處境及心聲，以爭取綜援制度的改善來答謝被訪者的支持。

黃洪

社聯社會保障委員會主席

「削減綜援前後:綜援住戶生活調查」工作小組召集人

1 前言

- 1.1 一九九九年六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。為了解是次削減措施對綜援家庭的生活水平及觀感的影響，香港社會服務聯會社會保障委員會進行了「削減綜援前後:綜援住戶生活調查」(以下簡稱削減綜援調查)。調查對象為二人或以上的家庭並為非長者綜援個案。
- 1.2 削減綜援調查以「前-後-測試」(pre-post test)的方法進行，分別於一九九九年五月及十月對被訪者進行訪問，藉以比較削減綜援前後被訪者的生活水平及觀感的轉變。由於未能獲得所有綜援家庭的名單作抽樣榜，社聯社保委員會無法作概率性的抽樣，我們發信邀請社聯屬下的會員機構協助，邀請其服務的綜援家庭接受訪問。我們成功在五月份訪問了 103 名被訪者，我們成功跟進其中 70 名被訪者在十月份作答。有效個案為 70 個。

2.調查結果

2.1 食物開支減少，生活水平下降

調查結果顯示綜援家庭的生活水平在削減後出現明顯的下降。首先，在食物開支方面出現大幅下降，被訪家庭每月的食物總開支由\$3853.4 下降至\$3488.7，跌幅達 8.3%。人均食物開支亦由\$1192.7 下降至\$1110.4，亦即是說被訪的綜援家庭在削減前每人每日的食物開支只得\$39.8 經已明顯處於不足的情況。但在削減綜援後，情況進一步惡化，每人每日的食物開支只得\$37.0，以早午晚三餐計，削減後被訪者每人每餐只有\$12.3。可見綜援家庭的食物開支出現明顯短缺的情況。

表一：削減前後被訪者食物開支的變化

| 開支項目 | 1999年5月 平均數 | 1999年9月 平均數 | 配對差別 | 增減比例 |
|--------|----------------|----------------|----------|-------|
| 家庭食物開支 | \$3853.4 | \$3533.9 | -\$320.6 | -8.3% |
| 人均食物開支 | \$1192.7 | \$1110.4 | -\$82.3 | -6.9% |
| 每日人均 | \$39.8 | \$37.0 | -\$2.8 | -6.9% |

| | | | | |
|------|--|--|--|--|
| 食物開支 | | | | |
|------|--|--|--|--|

在被訪者食物開支下降的同時，我們發覺被訪者的房屋開支及教育開支則出現上升的情況，被訪家庭的平均租金支出由\$1798.6 上升至\$1897.5，顯示綜援家庭的房屋支出缺乏彈性。面對業主提高租金，由於是次削減取消了搬遷津貼令綜援家庭無法負擔搬遷費用，而且新租的房間的租金亦可能更昂貴，所以綜援家庭被迫接納現行居所的加租，其房屋開支無法縮減，反而有上升的情況。另外，被訪家庭的教育開支亦出現增長，由每月 1394.8 元增加 1685.5 元。其中上升較明顯的是雜費(由\$234.7 增至\$364.2)及書簿費的增加(由每年 4443 元增至每學期 4511 元)，這些費用均是學校規定的必要費用而無法縮減，而學童在升級時有關費用必然上升，所以被訪家庭的教育開支仍然面臨上升。

表二: 削減前後被訪者租金、教育及家庭總開支的變化

| 開支項目(每月) | 1999 年 5 月 平均數 | 1999 年 9 月 平均數 | 配對差別 | 增減比例 |
|----------------|-------------------|-------------------|----------|--------|
| 家庭教育開支 | \$1394.8 | \$1685.5 | +\$332.6 | +23.8% |
| 每名學童 教育開支 | \$689.6 | \$860.3 | +\$183.1 | +26.6% |
| 雜費 | \$234.7 | \$364.2 | +\$183.8 | +78.3% |
| 書簿費(每年) | \$4443.8 | \$4511.5 | +\$85.1 | +1.9% |
| 租金開支 | \$1798.6 | \$1897.5 | +\$98.6 | +5.5% |
| 私人樓宇住戶 租金開支 | \$2966.8 | \$3219.4 | +\$252.6 | +8.5% |
| 家庭總開支 | \$7782.0 | \$7809.6 | +\$27.6 | +3.5% |

上述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。

個案一(節省食物開支)：陳女士, 女, 單親母親

一家三口的陳女士，育有一子一女，分別為 13 歲及 14 歲。在削減綜援後，原先已經非常儉樸的她，更加節衣縮食，以往三口子在家中食物開支為每星期約 700 元，現時需壓縮至 300 多元，平均每人每日只有 15 元。整個星期每人只可進食一至兩次生果，更要視乎當時的價格而定。至於湯水更成為奢侈品，需要按照每月的開支情況而決定月尾能否安排湯水。她兩名就讀中學的子女，由於返學必須在外午膳，而支出為每人每日約 20 元，相對家中慳儉的食物支出外出用膳的支出非常高，但這方面的開支卻無法減少。面對家庭縮減食物開支的現實，陳女士曉得子女適值發育年齡，充足的營養相當重要，但奈何其他開支如：租金、電費、子女在校午膳費等均是必須開支而無法節省，所以她只好從食物方面著手。

2.2 社交及額外教育開支減少，令兒童與社會脫離

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%。換句話來說，綜援家庭兒童的零由每日 \$9 下降至每日只得 \$7.2。以每名綜援兒童計，零用錢由每日 \$4.5 下降至每日只得 \$3.6，每週約只有 \$25。根據最近一項調查，發現本港兒童及青少年每週零用錢 150 元，相比下，綜援家庭的兒童及青少年每週只有 25 元零用錢（約平均數的六分之一），比印尼或國內的兒童金額更低，可見本港兒童及青少年中，經已出現嚴重的兩極分化及貧富懸殊。

表三: 綜援與香港及亞洲其他國家兒童每週零用錢的比較

| | 兒童每週零用錢 | |
|-----------|----------|------------------------|
| 香港 (綜援家庭) | HK \$25 | |
| 香港 (平均) | HK \$151 | 資料來源: 明報 2000年3月25日 |
| 中國 (城市) | HK \$31 | |
| 菲律賓 | HK \$40 | |
| 印尼 | HK \$24 | |

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。

表四: 削減前後被訪者零用錢、交通、報章及托管及補習開支的變化

| 開支項目 | 1999年5月 平均數 | 1999年9月 平均數 | 配對差別 | 增減比例 |
|------------|----------------|----------------|----------|--------|
| 兒童零用錢 | \$272.3 | \$214.6 | -\$57.7 | -21.1% |
| 交通費用(社交用途) | \$132.4 | \$73.2 | -\$59.2 | -44.7% |
| 報章* | \$19.3 | \$13.9 | -\$5.4 | -28.0% |
| 托管及補習 | \$619.9 | \$160.5 | -\$459.4 | -74.1% |

每周開支*

上述結果顯示綜援最新的削減進一步障礙受助人的社會參與，令綜援家庭及尤其是家庭裏的兒童被困在貧窮的陷阱之中。聯合國兒童權利公約第 27 條規定兒童應享有促進其身心發展的生活水平。這不單是父母首要責任，政府亦應給予必須的協助。上述調查結果顯示政府削減綜援的措施將令兒童被困在貧窮的陷阱之中，令我們懷疑政府削減綜援的措施有否違反聯合國兒童權利公約。

個案二（減少額外教育開支）： 阿珍，女，四人單親家庭

阿珍育有三名兒子，細仔只有 4 歲、二仔 8 歲、大仔 14 歲。面對綜援削減下，減幅達二成多的情況（即二千九百多元），除在食物方面大幅調減外，更要在各兒子教育開支著手。在權衡輕重後，認為子女營養較教育及社交開支等重要，便決定中斷二仔補習開支，省回每月 500 元；並向三名兒子所有學校以外的其他教育支出埋手，包括：參考書、補充練習，甚至興趣班等也一併取消，這樣才可應付足襟見肘的綜援金額。

2.3 入不敷支嚴重惡化，未能應付基本生活

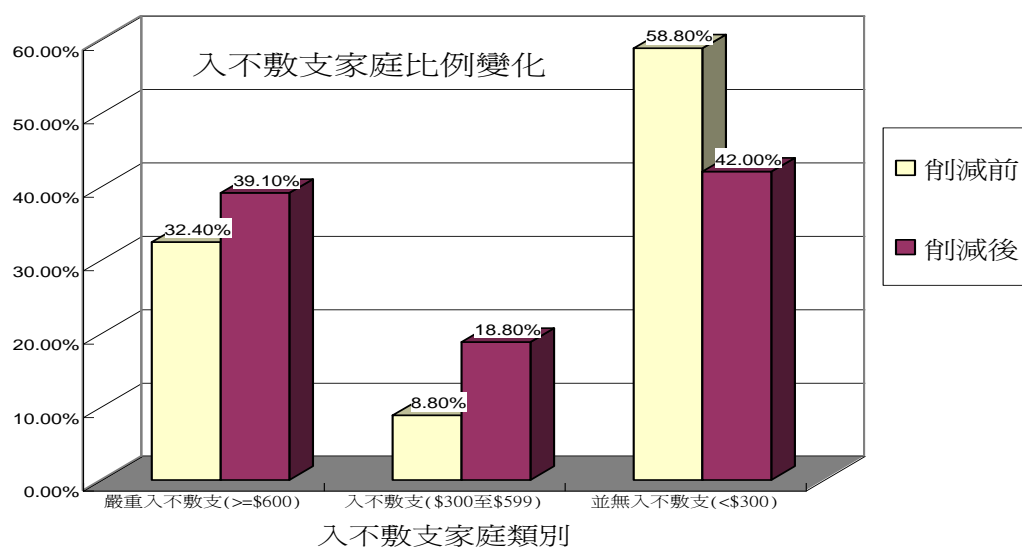
在 2.1 及 2.2 段我們提到在削減後後，綜援家庭經已努力縮減開支，大幅減少食物、社交及額外教育開支，但由於住房及教育開支仍然出現上升，綜援家庭的整體開支仍然出現輕微上升。綜援家庭入不敷支的情況未能解決，反而出現嚴重惡化的趨勢。在削減前被訪綜援家庭人均入不敷支的平均金額是\$224.6，但在削減後由於基本金額及特別津貼的減少，綜援家庭的人均收入大幅下降\$179.9，其家庭入不敷支人均入不敷支金額亦大幅增至\$486.2，增幅高達一倍(106.7%)(參看表五)。上述數字顯示綜援家庭收入減少後根本未能應付基本生活，出現入不敷支的情況。據我們訪問個案時得悉，不少綜援家庭面對嚴重入不敷支的情況，唯有向親友借貸或典當物品來解決基本生活問題。

表五 :綜接受助人個人入不敷支的變化

| 項目(每月) | 1999年5月 平均數 | 1999年9月 平均數 | 配對差別 | 增減比例 |
|-------------------|----------------|----------------|--------|---------|
| 人均總收入 | 2692.0 | 2506.1 | -179.9 | -6.7% |
| 人均總開支 | 2923.0 | 3000.7 | +77.7 | +2.7% |
| 人均入不敷支 (收入減支出) | -224.6 | -486.2 | -239.7 | +106.7% |

我們剛分析過綜援家庭入不敷支的平均金額的上升，而另一藉得關注的事實是，入不敷支的家庭比例的上升。在五月份削減綜援前，有 32.4%被訪者家庭人均入不敷支差別(人均收入減去人均支出)達 600 元或以上，屬嚴重入不敷支組別(支出超過收入佔支出百分之二十)，另有 8.8%被訪者的人均入不敷支差別少於 600 元但多於 300 元(支出超過收入佔支出百分之十)。總體來說即共有四成(41.2%)在削減前處於入不敷支的情況(參看表六)。在削減後，有 39.1%被訪者屬嚴重入不敷支組別,其家庭人均入不敷支差別達 600 元或以上，另有 18.8%被訪者屬入不敷支組別,其人均入不敷支差別少於 600 元但多於 300 元。亦即是說，在削減後處於入不敷支情況的綜接受助人大幅上升至六成(57.9%)(參看表七)。可見削減綜援所造成負面的影響非常廣泛。入不敷支的綜援人士由四成大幅增加至六成。(參看圖一)

圖一：削減前後入不敷支家庭比例變化



表六：削減前被訪者人均入不敷支分佈 (5/1999)

| 人均開支與收入差距 | 頻數 | 百分比 | |
|-------------------------|----|--------|-------|
| 1. 開支超過收入\$600及以上 | 22 | 32.4% | 41.2% |
| 2. 開支超過收入\$300至\$599 | 6 | 8.8% | |
| 3. 開支超過收入\$300以下及收入超過開支 | 40 | 58.8% | |
| 總計 | 68 | 100.0% | |

表七：削減後被訪者人均入不敷支分佈 (9/1999)

| 人均開支與收入差距 | 頻數 | 百分比 | |
|-------------------------|----|--------|-------|
| 1. 開支超過收入\$600及以上 | 27 | 39.1% | 57.9% |
| 2. 開支超過收入\$300至\$599 | 13 | 18.8% | |
| 3. 開支超過收入\$300以下及收入超過開支 | 29 | 42.0% | |
| 總計 | 69 | 100.0% | |

我們亦可以從個案三中看到削減綜援後單親家庭入不敷支的狀況。

個案三：阿玲, 女, 單親母親

阿玲現年三十八歲，育有一子一女，分別為 12 歲及 4 歲。自綜援削減後，其家庭成員的生活有著明顯的改變。以往阿玲會與小兒子乘巴士往返學校，但現時為了省回交通費，每天提早步行往返學校。此外，阿玲更會在每個星期日安排全家人吃白粥，目的也為節省金錢。除非遇上傳統的節令如：過冬、中秋、團年飯等，阿玲才會帶著孩子與自己家人相聚，吃一頓開心晚飯。但這頓飯的代價往往是月尾連續數日吃白粥來減少開支。另外，阿玲更表示自己已經沒有社交開支，為了讓子女開心點，也會在假日帶著他們出街一趟，但會限制子女不准提出任何購買要求。最後，阿玲的大女兒正就讀中學，所以不得已要每星期購買兩次報紙來應付學校規定的剪報功。對阿玲來說，左慳右慳也是入不敷支，日子越來越難捱。

2.3 身心健康狀況 General Health Questionnaire

我們用「普通健康測量表」(General Health Questionnaire) 十二條去量度被訪者的身心健康，發覺四成的被訪綜援人士，身心健康亮起了紅燈。他們覺得時常有精神壓力，以致於不能夠集中精神，出現失眠，失去自信等情況。比較起一些以往在香港的調查，四成被訪者屬於危險類別，顯然比以往的一成半至二成為多。這種情況是令人擔憂的。因為當成年人的精神健康不佳，很多時會導致家庭關係緊張，子女亦必然受到影響。報張上常見的家庭暴力事件和倫常慘劇，不少是與經濟有關。而小孩子往往就成為了受害者。

3. 建議

綜合今次研究所得，社聯社會保障委員會有以下具體的建議：

3.1 恢復綜援削減前的基本水平，保障兒童正常發展機會

調查結果顯示，接受綜援的家庭有嚴重入不敷支的情況。以致家庭成員，尤其兒童得不到正常發展的機會，政府必須加以正視，徹底檢討並從速恢復削減綜援以前的基本金額、特別津貼及長期補助金。

3.2 提供支援及輔導，協助兒童脫貧

生長於綜援家庭的兒童，其物質方面的供應已較一般家庭遜色，而削減綜援後，他們的社交生活受到嚴重影響。所有綜援家庭應該受到足夠的支援，幫助他們脫貧。每個家庭應該有社會工作者，按需要提供輔導及其他支援服務。

3.3 提供功課輔導及補習津貼

我們知道要避免貧窮的遺傳，綜援家庭下一代的教育十分重要。可惜削減綜援後，家長被迫削減功課輔導及補習津貼等開支。綜援家庭兒童對功課輔導和補習的需求十分殷切，但由於功課輔導或補習的費用，往往非綜援家庭所能負擔，他們在學業上遇到困難時，綜援家長亦無法有餘錢為他們安排功課輔導和補習。我們歡迎政府最近宣佈增撥資源資助 6000 名課餘托管的名額，可惜有關資助只為在職的家長提供，其他非在職的綜援家長不能受惠。我們希望政府放寬有關規定予有需要的家庭，以解決他們在教導子女方面的困難。

3.4 社會融入

政府過去政策的是削減綜援津貼，抹黑綜援受助家庭，強迫他們離開綜援網，然而這造成綜援家庭中的成人及兒童脫離社會的現象。事實證明受助家庭越脫離社會便難自力更生，政府必需改變一貫政策，盡力協助他們融入社會，透過多方面服務支持他們過正常的生活。例如：提供適當培訓的機會或社會支援小組服務，讓受助人維持自我形象及生活圈子，提倡他們的心理健康、過有尊嚴的生活。

3.5 加強公民教育避免綜援家庭受歧視

另一方面，政府應放棄用抹黑的手法、建立綜援養懶人的形象。相反，政府必需透過正面的教育，讓公眾人士接受及協助綜援家庭及兒童。

鳴謝

協助機構:

牛頭角明愛社區中心
路德會包美達社區中心
鄰舍輔導會深水 綜合鄰舍計劃
仁愛堂
香港婦女中心協會
新家庭社區教育計劃
九龍明愛社區中心
香港小童群益會 - 乙明兒童中心
聖雅各福群會
香港基督教女青年會
荃灣明愛社區中心
聖公會麥理浩夫人中心
循道衛理楊震社會服務處
香港單親婦女綜援權益會

研究助理:

黎婉媚女士 鄭淑貞女士 梁波納先生

「削減綜援前後：綜援住戶生活調查」工作小組成員

| | |
|-------|---------------|
| 黃洪博士 | 香港城市大學社會科學學部 |
| 張超雄博士 | 香港理工大學應用社會科學系 |
| 葉長秀女士 | 和諧之家新家庭社區教育計劃 |
| 許文娟女士 | 香港痲痺協會 |
| 陳瑜女士 | 個人會員 |
| 蔡劍華先生 | 香港社會服務聯會社會保障部 |