

## 福利規劃與社會保障

歐陽達初  
關注綜援檢討聯盟

10年難得一次的福利規劃，終於在今年年中無聲無色地展開。不過，是次諮詢卻得不到其他政府諮詢的「待遇」，因為政府將諮詢的責任，推給一個隸屬社署之下，並無實權的「社會福利諮詢委員會」（下稱 SWAC），其中的成員包括少數社福機構高層、校長、律師、醫生、學者（社工系與財務系）、商人等。話說在幾年前的施政報告中，曾蔭權爲了安撫社福界一直要求的福利規劃（類似 80-90 年代的福利白皮書，每 5 年一次交代政府在福利方面的長遠規劃），在施政報告中寫了一句進行長遠福利規劃諮詢，之後就責承 SWAC 跟進。明顯地，這種連官僚系統的核心都進入不了的架構，根本不可能影響到現有的政策理念、資源分配的格局，而諮詢文件中亦有不少矛盾之處。雖然這次的諮詢形同虛設，但細看文章內容亦可反映了現時的社會菁英，如何看待社會福利。

聯盟過去一直爭取政府檢討綜援制度，畢竟自 96 年檢討綜援金額水平以後，我們經歷了 10 多年的福利改革，包括削綜援、收緊資格、強制就業等措施，在在惡化了香港的貧窮問題。所以，就政府進行福利規劃的諮詢，聯盟認爲需要從 3 個範疇檢討社會援助制度：金額水平、資格、工作福利內容。這基於領取綜援的家庭目前正遭遇貧窮與社會排斥，處於物質性的匱乏，缺乏資源、時間參與社會活動，如學童的學習發展活動、成人就業、參與社交活動的權利，這令他們在政治、經濟、社會上都被主流社會排斥出來；同時，綜援制度排斥了許多未符合永久居民身份的香港公民，即新來港人士，以及它體現的剩餘福利模式、有限的安全網，都令不少低收入家庭被排除在綜援以外，得不到任何保障。就工作福利改革的內容，強制性的自力更生計劃及欣曉就業計劃推崇著市場至上價值，壓迫著不少邊緣勞工及基層婦女，反映出香港模式的工作福利並不是從受助人發展的角度出發，並將求職的最重要責任放在失業者個人身上。當然，現行社會援助政策的制定過程非常不透明，更顯示了制度的不民主，綜援使用者難以參與改變，亦反映了在政治上的排斥。

社會保障是社會福利系統一個重要的組成部份，因此福利規劃自然需要檢討現存的社會保障是否發揮到其功能，保障貧窮人士得到基本的生活。根據我們數年來參與福利運動的經驗及反思，對現時的綜援政策，以至香港的社會保障有以下的建議：

### 一. 重新釐訂綜援水平

根據不同的指標，目前的綜援水平與「基本生活」仍有一段距離，而政府其實可參考 1996 年的做法，主動進行基本生活需要調查，以改善綜援人士的生活水平，將一些新增的生活開支納入綜援金的計算在內，特別是健全人士的生活費（包括就業開支）、學童的學習開支等。

## 二. 檢討現時工作福利的內容

從上述的分析可見，目前主導整個綜援政策的哲學，就是「從受助到自強」，因此對政府來說要解決貧窮，並不是依靠綜援制度。不過，我們認為綜援作為社會保障的一環，它需肩負起保障市民基本生活的責任，即使他們會繼續求職。針對協助失業綜援人士就業，政府應參考歐洲國家流行的積極就業市場政策(Active Labour Market Policy)，投放更多資源進行人力發展改善生產力，以及從勞工市場的需求面入手，以確保就業市場有更多職位可吸納到這批中年失業的綜援人士，並保證工作可獲得合理的薪金（如實施最低工資政策等），以及持續穩定的職位，正如愛爾蘭就為解決就業貧窮訂下了 3 個目標：「工有其酬」(make work pay)、「工有其所」(make work possible) 及「工有其技」(make work skilled)。融入社會並不只參與有薪工作一氣路，政府亦應承認單親家長（女性）的義務工作和家務勞動作為社會參與的一部份，並讓她們可以選擇從事有薪工作、義務工作或照顧家庭。面對就業時要有選擇，不應採用懲罰性的措施強制。反之，應採用多種誘因，協助她們就業，例如提升豁免計算入息，使工作賺取的入息可改善她們的家庭生活，並增強綜援的「跳板能力」，減低被排斥的機會。

## 三. 重訂資格

從公民權利的角度出發，綜援制度暫時排斥了許多群體，令不同的邊緣社群即使面對經濟困難，亦難以得到領取資格。當然，這牽涉到香港的人口政策、移民政策以及中港關係，但從人權的角度，每個社會成員都應享有被保障的權利，既然他們的經濟狀況惡劣，而香港又無其他適合的社會保障支援，實應該接納他們，以增強社會的凝聚(social solidarity)，減少族群之間的衝突。

## 四. 設立多層次的保障制度

香港作為一個全球城市，經歷著全球化、去工業化、資訊年代及風險社會的挑戰，各種社會危機可以迅雷不及掩耳地降臨，並對人民的生計作出不同的破壞：金融危機、通脹、失業、減薪、工時長等，這更加顯示出以個體「獨立」地對抗全球性及本土性風險的脆弱性。為此，我們需要更好的福利制度，將這些社會風險集體承擔，防止它們不平等地分配到最弱勢、邊緣的一群身上。況且在生命的歷程中，今天的中產可以「下流」成明天的無產者甚至負資產，政府更應該強化多層的社會安全網，改善千瘡百孔的綜援政策，設立如失業保險、失業救濟，更具普及性(universal)的低收入補貼制度、最低工資、標準工時等。單靠傳統的社會保障亦可能難以回應一些新增的風險，如就業的彈性零散化等。

因此，福利規劃需從宏觀的社會政策著手，包括房屋、教育、醫療、勞工政策，配合社會保障，除了能在物質層次上減少社會不少等、縮小貧富差距外，更應在製定的過程中，容許不同的持分者可參與其中，體現參與式民主的精神，真正邁向社會公義。