

## 致立法會扶貧小組委員會意見書

### 一新來港人士的貧窮問題

本意見書旨在回應立法會扶貧小組委員會就 2014 年 7 月 7 日會議主題：新來港人士的貧窮問題。

#### 1. 緒言

由於新來港人士以中國內地為來源地者佔絕大多數，本意見書的內容主要圍繞內地新來港人士（俗稱「新移民」，以下使用此稱謂），部分內容或有不適用於其他新來港人士的情況，謹請讀者注意。

#### 2. 終審法院判決的影響

去年，終審法院裁定，自 2004 年起實施的綜合社會保障援助計劃(綜援)居港七年申請限制，屬於違憲。長期以來，新移民本已被標籤為濫用社會福利的「蝗虫」，加上近年中港矛盾不斷升溫，終審法院的判決掀起軒然大波。

有些意見出於原則或理念，反對新移民可領綜援，自難納入客觀討論；但有意見認為判決可能大幅增加社會負擔，甚至刺激更多新來港人士來港，這類假說，則可以透過數據和事實，準確評估是否屬實。當時有民間組織估計，判決帶來的額外綜援開支為 7.6 億元，僅使總開支增 3.7%；今年 4 月，勞福局長指新增個案為 4000 宗，確實未有對政府財政造成重大影響。

無論如何，政府亦應檢討福利金制度。綜援負面的標籤效應，政府必須負起責任。一般市民並不清楚綜援受助人各種不得不申請的境況，有年老無依者，有嚴重傷

殘者，有單親家庭，有即使全職工作亦入不敷支者，等等。傳媒報道一些個別濫用綜援的個案，便足以使一般市民對整體綜援人士印象變差，不僅令人遺憾，更會造成社會對收緊社會保障制度的政治壓力。

其實市民主要針對的是有能力工作卻依賴綜援的人士，政府可考慮先將失業救濟獨立出來，使社會討論集中在如何幫助這批人士重投工作，而非將矛頭指向某一族群(內地新移民)。

### **3. 新移民的貧窮問題**

#### **3.1 移民的代價**

移民總要付出代價，但收穫卻是未知、不獲保證的。移民意味著告別已習慣的舊有生活，邁向陌生的新環境。生活連續性的斷裂帶來壓力：要適應新的文化，建立新的社交網，學習新的語言，套用新的思維，開展新的事業，無異於回溯生命歷程 (life course)，更確切的說，移民先要「去社會化」(de-socialization)，揮別過往習以為常的一套，然後「再社會化」(re-socialization)，學習移居地的一切，去舊迎新，脫胎換骨。如果加上移居地的環境不利，甚至敵視外來者，那可謂更百上加斤。因此之故，在同等的年齡、性別、學歷、工作經驗、技能等條件下，移民人士在移居之初的社會經濟狀況較本地人差，是可預期的。

#### **3.2 新移民的人口特徵與貧窮成因**

新移民來港主要以家庭團聚為主，當中大部分為港人的內地妻子與子女，他們的人口特徵大大影響了其貧窮成因。

從交換理論的角度，婚姻同樣是一個市場。有部分本地男性，因世俗條件所限，在本地婚姻市場難以娶妻，但卻足以用較低代價，得到內地女性垂青，這能夠從老夫少妻的組合得到反映。根據 2011 年人口普查（下稱「普查」），較丈夫年輕 25 歲的已婚女性中，有 27.5%屬新移民婦女；40 歲以下的已婚新移民女子，平均比丈夫年輕 8.6 歲，而對應的全港數字則是 3.7 歲。

所謂世俗條件較差，主要是指經濟能力。同根社 2012 年的問卷調查顯示，有 7 成新移民婦女都居住於，即劏房、天台屋、板間房等惡劣居所。至於收入，雖無確實數據，但約略可從家庭住戶每月收入中位數側面反映。此項數字，普查顯示新移民家庭以平均住戶人數較高的情況下，仍只有 14,070 元，僅及全港住戶的 20,500 元的 68.6%。

而新來港的成員，撇除兒童（15 歲以下人士）後，其從事經濟活動的人口比例亦較低，為 47.8%，全港數字則為 57.9%。背後原因，在於那 52.2%從事非經濟活動的人口中，有一半是家務料理者，近三成是學生，正與其家庭團聚的性質及以婦女為主的人口特徵息息相關。

新移民即使有工作，情況亦不佳。根據普查，新移民多數從事低技術的工作，出任「經理及行政級人員」、「專業人員」及「輔助專業人員」的比例只有 13.3%，遠較全港工作人口中的 39.0% 為低；而他們的主要職業的收入中位數只有 \$7,500 元，雖較 06 年顯著增幅達 20%，但仍遠較全港整體的 \$12,000 元為低。

教育與收入關係密切，而教育程度常是反對新移民人士的攻擊重點。普查發現，15 歲以上的新移民的教育程度雖較以往為高，但比本地水平仍然為低，擁有高中/預科及大學程度的比例為 28%和 16%，對應的本地數字為 31.4%和 27.7%。然而，新移民正好補充低技術勞動力的空缺。政府的 2022 年人力推算指出，本港

將會缺乏高中以下學歷的勞動力，而文憑學歷以上的勞動力則有剩餘。意味即使新移民即使學歷較高，由於其移民經歷，也較難與本地人競爭高學歷需求的職位。

值得注意的是，新移民婦女的離婚比例為 5%，與全港數字 4.9% 相若，可見部分媒體渲染的中港婚姻高離婚率有所誇大。不過，在終審法院下達判決後，新移民婦女即使與丈夫離異，變成單親家庭而不受綜援保障的情況，應已有改善。

總括而言，新移民這一群體，以婦女與兒童來港作家庭團聚為主，因此從事非經濟活動的住戶成員較多，而成年人的教育程度較低，多從事低技術工作。因此，在職貧窮結合供養成員較多，是典型的新移民家庭貧窮情況。

### 3.3 移民政策的缺乏

香港的政策局，變來變去，直到梁振英特首提倡再新增兩個局，還是不見「移民局」，這對一個超過三分之一人口為非本地出生，未來人口增長主要依靠淨遷入的移民城市來說，是難以理解的。

是因為無成立移民局，所以缺乏移民政策，還是因為忽視移民政策，所以沒有獨立成局的必要？沒有人說得出個所以然，但缺乏移民政策的後果，就明擺在眼前。

現時只有零散的「與新移民有關的措施/政策」。試列舉幾個與新移民關係較密切的部門。保安局只負責出入境政策，滿足的是政府人事登記等行政需要，基本上新移民辦好證件，於過關時領取了一本民政處編寫的生活指南後，便與保安局無甚瓜葛了。教育局針對新來港學童的措施不多，較為人熟悉的可能只有適應課程和校本支援津貼，但成效不大。勞福局下的勞工處雖云設有針對新移民的櫃位和講座，但使用率和效用仍存疑問；至於社會福利署，其官僚作風坊間多有批評，

毋庸贅言了。

單憑現有制度，政府對新移民的認識，可能有欠深入。政府主要倚靠入境處於新移民初次入境定居時收集一次資料，及民政處向 11 歲以上定居一年內的新移民所做的問卷調查。這兩項調查，能掌握人口特徵一類基本資料，以及概略了解這些人士對服務支援的需求。可惜，此類量性資料 (quantitative data)，無助使用者深入了解調查對象的實際困難。例如民政處 2014 年第一季的問卷調查結果，28% 的受訪者稱有語言困難，但是屬哪種困難？是不諳廣東話還是英語？困難的具體影響為何？影響其尋找工作，與本地人交友，甚或「落街買餸」？程度又如何？大概需要多久才能克服？統統是未知數。我有一位同事，來港二十年，仍帶有福建口音，間中被人拿來開玩笑是少不免了，我恐怕口音會使他仍被歧視。

政府不單要改良搜集資料的方法，還須持續追蹤新移民來港後的情況（當然是在對象自願接受的情況下）。前面提過，兩個部門的調查，只包括來港一年內的新移民，往後的變化，無從掌握，這可能與政府低估移民融入社區的複雜性有關。

政府應盡快制訂整全的移民政策，從時間跨度而言，要涵蓋由移民準備來港前、來港初期及至其後漫長的適應期；從生活層面而言，需包括就業、教育、住屋、社區融入、基本社會保障等各方面，而且針對其不同的適應階段而有所側重。移民政策必須以人為本，而非以部門為本，達致從新移民的特殊需要出發，協調各相關部門的政策與措施。

#### 4. 停止使用「滅貧」字眼

意識決定語言，語言影響意識，政府官員曾多次使用「滅貧」字眼，上屆立法會也設立了「滅貧事宜小組委員會」，影響極壞。首先，貧窮人士不是敵人，不應

是消滅的對象，況且，政府採用了相對貧窮的概念來劃設貧窮線，邏輯上除非社會達致絕對均富，否則仍會有被歸類為貧窮的人口。最重要的一點，貧窮並不一定負面，古代哲人，安貧樂道，精神生活豐足，認為「不義而富且貴，於我如浮雲」。脫貧致富，不必然是每個人的人生終極目標，政府的責任，只在個人有需要時，「扶」他一把即可。政府必須以「扶貧」取代滅貧，先在語言上，後在政策上。

## 5. 解決整體貧窮才是根本

對新移民的扶助政策即使完美，也只不過使其回到與本地人同等的起跑線，亦即助其擺脫移民身份的不利因素，使其在同等人力資本下，本地人有樣的發展機會。但是，即使達成以上目標，他們的貧窮問題便能解決了嗎？答案顯然是否定的。

為什麼從事低技術工作，領取最低工資，每天工作十二小時，以供養一家四口，便必然會陷入貧窮？這不是從一個人的來源地可以解釋的。

莊迪文

二零一四年六月二十六日