

調整綜援應先制定科學的水平及按既定的機制

黃洪博士

香港中文大學社會工作學系

助理教授

政府現正對綜合社會保障制度進行檢討，以下是本人向立法會社會福利事務委員會就這問題的意見陳述:-

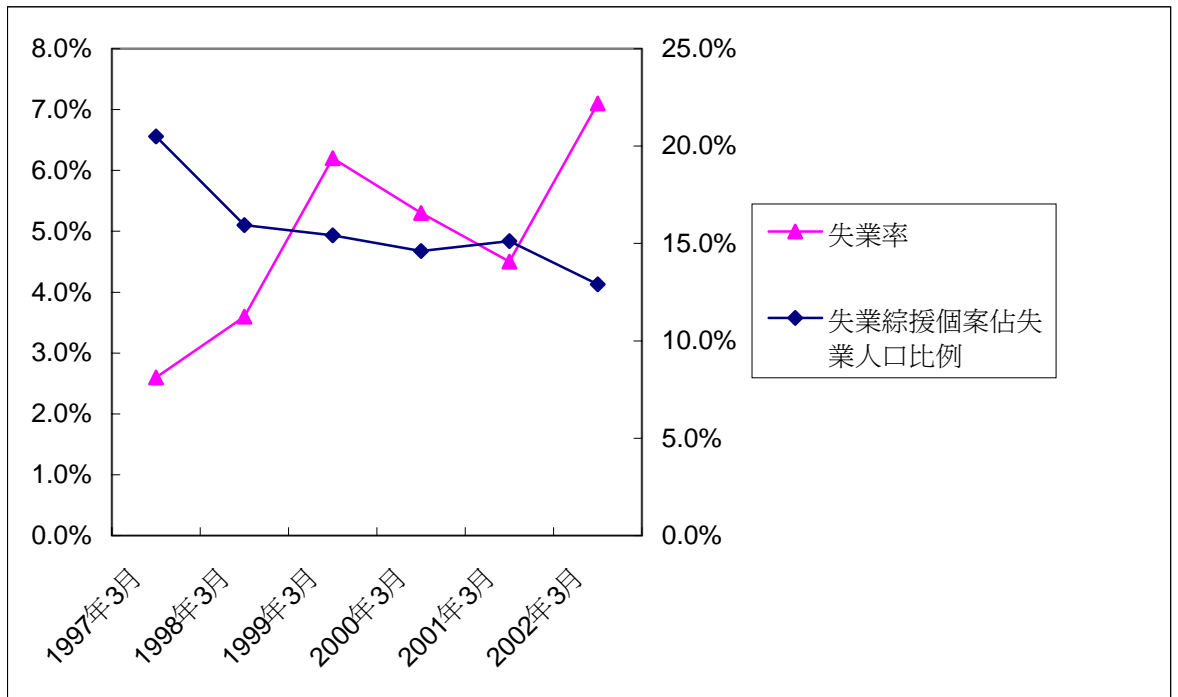
社署署長林鄭月娥指出綜援標準金額應可下調 11.1%，並稱在下調後綜援受助人仍然能夠應付基本生活需要。但政府並未提出任何科學的論據去支持上述聲稱。筆者利用政府在一九九六訂出的「基本需要」標準來推算，現時綜援的水平經已接近「基本需要」的最低標準，所以沒有下調的空間。除非政府能夠重新制訂出「基本需要」的「最低生活保障線」，而證明現時綜援的水平經已超過這「最低生活保障線」，綜援才有下調的空間。

此外，政府過去對立法會曾經承諾，在通縮時會暫時凍結綜援的基本金額，待日後在通脹時才以扣減的方法，追回加多了的購買力。現時既定的綜援的調整機制是按上一年度的社援指數來調整，所以就算今年要將凍結綜援的做法改為按通縮調整，按既定的程序，只應按去年社援指數下降 0.5% 的幅度下調，而非一次過按過去 5 年 11.1% 的幅度來調整。因政府違反了之前對立法會的承諾，破壞了綜援既定的調整機制。

隨著香港的經濟和失業狀況持續惡化，領取綜援的個案數目上升。這原來是很自然的道理，綜援作為香港唯一的入息保障制度，當經濟狀況變差時，綜援便應發揮它「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的水平，以應付生活上的基本需要」的角色。

然而，由於特區政府出現財政赤字，社會及傳媒關注綜援的個案及支出持續增長的趨勢。政府亦向外公佈綜援四人家庭每月領取的金額經已比一般低技術工人的工資要高。這意含著綜援的金額經已過高，會降低勞工工作的積極性，一方面令更多人不願意工作而領取綜援，或在領取綜援後便不願意工作，出現所謂「綜援養懶人」的現象。但若我們細心分析有關數字，大多數市民包括領取綜援人士仍然視綜援為「最後安全網」，若有工作機會時，仍然要以工作為優先，並未出現依賴政府或依賴福利的文化。

圖一：失業率及失業綜援個案佔失業人口比例 (3/1997-3/2002)



	1997年3月	1998年3月	1999年3月	2000年3月	2001年3月	2002年3月
失業率	2.6%	3.6%	6.2%	5.3%	4.5%	7.1%
失業人口	73,000	119,900	207,200	179,300	153,700	245,000
綜援失業個案	14,964	19,108	31,945	26,185	23,250	31,602
失業綜援個案佔失業人口比例	20.5%	15.9%	15.4%	14.6%	15.1%	12.9%

參看圖一，在1997年3月，當時香港經濟環境良好，失業率只有2.6%，失業人口只有73,000人，而同期有14,964個失業綜援個案，失業綜援個案佔失業人口的比例20.5%。及至1999年3月，亞洲金融風暴後，香港失業率高達6.2%，但失業綜援個案佔失業人口的比例反而下降至15.4%，直至2001年這比例一直維持在14%至15%的水平。而在2002年3月，由於失業率進一步升至7.1%，失業人口亦上升至245,000人，雖然失業綜援亦上升至31,602宗，但失業綜援個案的增長速度比整體失業人數的增長慢，所以失業綜援個案佔失業人口的比例反而下降至12.9%。失業率持續惡化，合資格領取綜援的住戶數目必然增加，但失業綜援佔失業人口比例反而下降，這顯示失業綜援人士的領取率(take up rate)反而有下降的趨勢。這有力地反擊「綜援養懶人」的論斷，顯示綜援並不比工作吸引，大部分失業者並不希望依賴綜援。

根據我們日常與失業及貧窮人士的接觸，在近年「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，再無有其他辦法可想，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。

在討論綜援的水平是否過高時，政府經常利用與同樣人數的最低百分之二十非綜

援住戶的「平均」開支水平比較，說明綜援住戶的開支水平經已比最低百分之二十非綜援住戶為高。其實這類比較必須先肯定作為比較的標準是否合理。根據筆者所作的貧窮線研究，其實香港有近 28% 非綜援住戶，其生活仍低於貧窮線，所以用百分之二十非綜援住戶的開支水平來說明綜援水平過高缺乏基礎。因為非綜援貧窮戶的生活狀況也非常艱苦，他們的生活可能經已低過生活在香港的「最低生活保障」線，所以問題很可能是這些「非綜援住戶」的開支過低，而並不是「綜援住戶」的生活過高。

另外由於最低百分之十的非綜援住戶的開支非常低，會拉低平均值，令以最低百分之二十住戶的「平均」開支來計算有偏差。國際制訂貧窮線的慣例是按所有住戶或人口的平均工資，即包括有中產及富有階層的平均工資水平，然後用以這平均工資的 40%、50% 或 60% 來制訂貧窮線，所以是「先按全民平均，再按這水平減半」來制訂貧窮線。現時政府的對比方法，只取最低百分之二十及百分之二十五住戶，然後再找出平均收入或支出，是「先抽取四分一至五分一的低收入住戶，然後更將其收入平均」來作為貧窮線的標準是在國際間是絕無僅有的。

其實上述用「平均」開支這表達方法，會令人誤以為綜援住戶的生活水平高於全港百分之二十甚至百分之二十五的住戶，但現實是綜援住戶的開支其實大約只是相當於位於全港最低 10% 開支住戶的水平。

要比較的話，我們應以百分位(percentile)的方法，來分析綜援家庭的開支與那個「百分位」非綜援家庭的開支相若。根據社會福利署及統計處的統計，在 00/01 年，四人綜援家庭的每月的平均認可金額是 10,015 元，而最低 5-10% 非綜援住戶的開支水平是 9,074 元，而最低 10-15% 綜援住戶的開支水平是 10,533 元，亦即是說，四人綜援家庭的開支水平是在這兩組別之間，所以，四人綜援家庭的開支水平其實只是相當於最低 10% 開支水平的非綜援住戶，而非政府所指的百分之二十或百分之二十五住戶。

綜援現時的調整機制是按綜援消費指數去量度綜援家庭購買力的轉變趨勢而作出調整，以期望有關消費水平的實質購買力維持在一定的水平，在通脹時候按這趨勢作向上調整，所以在通縮時候，便應向下調整。按指數調整理應是合理的辦法，沒有什麼值得非議。但我們必須留意綜援消費指數的升降只是一項「趨勢調查」，而不是一項「水平調查」，只看「趨勢」而不看「水平」，有關調整很可能出現偏差。

首先，在 1998 年的綜援檢討中，政府經已削減了三人及四人健全綜援家庭百分之十及百分之二十的基本金額，而健全綜援家庭的特別津貼亦大幅減少，所以其實綜援的水平在 1999 年時經已下降，上述綜援指數只反映綜援家庭購買貨品的價格變化，而沒有考慮有關家庭實際綜援水平的減少。亦即是說「你買的東西平了」，而沒有計算「我給你的綜援也減少了」，而這兩因素對綜援家庭的實質購買力的正負影響互相抵銷，所以我們根本不知道現時綜援家庭的購買力是否真的隨通縮而增加，還是隨削減綜援而減少，所以單按綜援指數削減並不全面。

公務員的加薪機制中，亦分別有「趨勢」和「水平」調查兩個組成部分。「水平」調查在較長時期如五年時間比較私人機構與政府的薪酬的水平是否相若，以水平為準再每年按私人機構的加薪「趨勢」來調整每年公務員的加薪率。所以「水平」是長期

政策的指標，但因收集資料需時，及費用較高，所以在兩次水平調查的中以「趨勢」來決定每年的調整。所以「水平」是根本；「趨勢」只是輔助。

根據同樣邏輯，綜援的調整，應以調整後的「水平」是否符合政策目標為根本；而綜援消費物價的趨勢是輔助的參考。而綜援的政策目標是為香港提供一個安全網，令領取綜援家庭能有基本的生活保障。所以我們必須有一底線，就是綜援若要削減，仍必須保證有關削減後，綜援的水平仍然必須能夠足夠支援有關家庭在香港應付最基本的生活需要。

以現時一個單身健全成人的基本金額是 1805 元計，削減 11.1%，即是削減 200 元，削減後的金額只剩下 1605 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 元能應付香港現時的生活嗎？

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：早餐五元，午及晚餐各十五元，電費及燃料八元計，那麼只剩下 10.5 元作其他開支。若買了一份六元報紙，剩下的 4.5 元夠不夠他見工來回的交通費用呢？若有關人士希望要見工，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，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。

沒有了電話，有關人士可能仍可以「生存」，但肯定不能缺乏足夠的資源去尋找工作，所以「電話」很可能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。筆者預見，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」(social exclusion)。這樣反而會減少綜援人士離開綜援的機會。

若綜援真的削減 11.1%，我們綜援的開支短期可能會減少，但長期由於綜援的資源不足，這安全網不足以將受助人「彈」回社會之中，反令受助人需長期依賴綜援，長遠來說我們要付出的成本更大。

可能有人質疑上述的例子不夠科學，亦不贊成綜援的基本金額中不單要包括「生存」亦要包括「社會共融」(social inclusion)如令受助人可以尋找工作支出。但若我們以政府本身制訂的「基本需要」標準，現時的綜援的健全成人基本金額亦沒有下調空間。

由於在九十年代初，社會人士不斷質疑綜援水平未能應付基本需要，及制訂的過程不科學，社會福利署遂於 1996 年的綜援檢討中，首次訂出「基本需要」的標準。當年，社署應為要維持一個最基本的生活，一個單身健全成人的最低生活所需是 1654 元，家庭成員是 1496 元。

根據社援指數在 94/95 年度至 2002 年 3 月上升了 9.5% 計，單身健全成人在 2002 年 3 月，的最低生活所需是 1811 元，而家庭成員則是 1638 元。而現行的單身健全成人金額是 1805 元，低於有關標準 6 元，而家庭成員方面，一至二人的現行基本金額是 1610 元，低於有關標準 28 元，三人及四人的差距更大，分別是 188 元及 348 元。現時健全成人的基本金額經已不夠政府自己訂出的最低「基本需要」標準，所以綜援現時的水平經已過低，不足以應付的基本的生活需要，根本沒有下調的空間。署長說綜援再削減 11.1%，受助人仍然能夠應付基本生活需要，不知有何根據？因為這違反了社署過去訂出的準則。

健全成人的基本需要金額與現行綜援金額比較

單身	1994/95 基本需要	\$1654	家庭成員	1994/95 基本需要	\$1496
	3/2002 基本需要	\$1811		3/2002 基本需要	\$1638
	現行	\$1805		現行(一至 二人)	\$1610
				三人	\$1450
				四人	\$1290

政府本年向立法會財委會提交有關綜援調整的文件清楚指出，政府在處理在通縮期間綜援的調整時會暫時凍結綜援的基本金額，待日後在通脹時才加以扣減，追回加多了的購買力。而目前既定的綜援的調整機制是按上一年度的社援指數來調整，所以就算今年要將凍結綜援的做法改為按通縮調整，按現有的既定程序，只應按去年社援指的-0.5%下調有關金額，而非按過 5 年 11.1% 的幅度來調整。因為一次過追回五年的差額，不單對綜援受助人做成沉重的打擊，而且亦令人不禁質疑政府對綜援的政策朝令夕改及出爾反爾，所以政府在是次綜援檢討必須以科學方法訂出一個綜援「水平」，以維持受助人可以應付基本的生活需要，而另一方面必須要建立一個恒常及合理的綜援調整機制。