

香港小童群益會

從「兒童為本」對檢討綜援標準金額的意見

根據社署最新的數字(2006年10月),全港接受綜援的人數共有523,163,而當中約有109,887位為15歲以下兒童。雖然這個計劃的目的是透過提供經濟援助予受助人以應付生活上的基本需要,但有調查發現及不少綜接受助人均反映有關綜援金額根本不能滿足日常生活支出。本會一向重視兒童的健康發展及成長,更強調以「兒童為本」倡導政策的制訂,故此本會建議在檢討綜援標準金額水平上,必須考慮「兒童為本」去改善及加強現時釐訂綜援金額的機制及理念。

1. 綜援兒童在現時綜援標準水平的生活狀況

本會過去就綜援兒童進行多次研究,從結果發現他們在個人心理、健康及生理方面均較一般兒童為差,當中包括:

- a. 綜援兒童心理質素較差(資料來源:香港小童群益會2000年出版之「綜援及非綜援兒童調查研究報告」及2004年出版之【2004綜援兒童心理質素調查】)
 - i. 綜援兒童的情感狀況明顯較其他兒童傾向不正面;綜援兒童自尊心是明顯較低;綜援兒童社交焦慮感明顯較高;
 - ii. 綜援兒童,似乎較多會有傾向神經質的性格;綜援兒童的抗逆力情度較差,能力及人際關係較弱;
 - iii. 三人以上家庭的綜援兒童的各項心理質素均較三人以下家庭的兒童為差。
 - iv. 綜援兒童於2004年(註:2003年按退縮削減綜援)的心理質素較2000年時獲得數據為差。
- b. 綜援兒童健康質素較差(資料來源:香港小童群益會2005年之「貧窮兒童健康質素調查報告」)
 - i. 根據世界衛生組織提出的生活質素範圍,綜援及貧窮兒童均分別在身體健康、心理健康、社交關係及外界環境較一般兒童為差。
 - ii. 貧窮兒童的身體健康狀況較一般兒童差,包括較多「曾經食物中毒/患腸胃炎」及「曾因患病而沒有上學」;
 - iii. 貧窮兒童對個人健康狀況的觀感明顯較一般兒童為差。而在學業表現,他們不論自覺的成績、實際名次排名也較其他兒童為「差」;
 - iv. 貧窮兒童普遍表現較不開心,亦會較感覺自己不是一個開心的人,而且他們比其他兒童較多「有過自殺的想法」。
- c. 綜援兒童資產薄弱(資料來源:香港小童群益會2006年之「貧窮兒童資產建設調查報告」-未出版)
 - i. 貧窮兒童英文及數學能力較遜,連續三年英文成績均低於一般兒童合格率超過10%。
 - ii. 貧窮家庭中各樣物資,包括電腦及熒幕等不少是由他人轉贈及從二手市場購入。其他有關學習的物品中,包括書枱、書櫃等,貧窮兒童對比一般兒童較少擁有(低於一倍)。
 - iii. 貧窮家庭金錢僅足平日開支,儲蓄有限,更超過兩成的貧窮家庭仍然有欠他人金錢,故用作培育兒童的資源明顯較一般家庭為少。

2. 以「兒童為本」及「全面發展」作為釐定綜援標準金額水平

很多外國研究已証實，兒童的成長環境及生活條件對於他們成人後起了很大的決定性影響，故此不少國家地方很重視兒童的成長發展，這些支援被視為國家對兒童的投資。這些投資將回報於國家未來的社會發展質素。目前香港綜援制度釐定標準金額水平，僅能讓家庭應付兒童「生存」的需要，根本忽略現今一般兒童日常生活發展及心理需要。本會促請政府必須以「兒童為本」及「全面成長發展」作為釐定綜援標準金額水平，以確保他們能夠「有尊嚴」及「能持續發展」地健康成長去生活，故綜援標準金額水平必須確保綜援兒童能夠：

- a. 應付普遍兒童一般的生活，學習及成長（衣、食、住、行、學習、社交）所需開支；
- b. 能夠透過機制獲得平等的學習、社交及參與機會；
- c. 長遠確保兒童能夠獲得成長後有脫貧的機會。

3. 為兒童設立獨立調整機制

現時「社會保障物價指數」的項目中，並沒有把兒童及成人的支出項目分別計算，而不少受助家庭個案的反映，現時綜援金額就子女學習及成長的津貼根本不足支付實際支出，例如購買書籍、支付在校用膳、添購校服衣履、參與校內及學習有關的支出等等。

根據消委會綜合調查 54 間小學和 38 間中學的購書費，結果發現小學學生家長今年的書費支出，比去年增加 5.2%，中學書費支出，則比去年上升 3.7%。但政府本年度因應通脹上調綜援標準金額（包括兒童的金額）只提升了 0.4%，預計明年再上調 1.1%，調升的增幅遠低於書簿費的增幅。這種滯後於通脹所形成增幅的差距，將會令這些家庭以「節衣縮食」來應付生活的問題，更遑論這等家庭能負擔兒童校園以外的學習費用，為面對學制改革，課程轉為通識的要求而有所準備。本會建議在現有「社會保障物價指數」中抽取有關「兒童學習及就學的項目」，獨立按照每年與學習有關的各項的支出作一調整，以避免因其他比率及開支權數較大的項目的增減而不能反映出兒童學習成長各項支出的實際變化。

4. 建設兒童資產的功能，以達致跳板及脫貧目標

一直以來，綜援金額水平只在維持應付基本生活需要的開支，根本不容許受助人有餘錢作儲蓄之用。即使部份受助家長在「節衣縮食」的情況下有少量積蓄以應付不時之需，但卻招來其他人的指責 - 「綜援人士不應該有餘錢儲蓄」。社會大眾認為綜援金額不應該使受助人有儲蓄的可能，以免造成「不公平」及「浪費公帑」。然而，從外國包括：美國、加拿大、台灣及英國等等地的研究及實施經驗來說，長遠協助貧困脫貧之道，是讓這些家庭有機會「建設資產」(asset building)，以協助貧窮或不能自助的家庭儲錢及在累積資產過程中所帶給他們的正面生活果效。有關學者亦提出「資產效應」(Asset effect) 的重要性。所謂「資產效應」，就是透過協助低收入家庭「對未來有所規劃」、「自信及自尊的提升」、「自我效能感的提升」、「操控感提升」等等，長遠有助受助人脫貧的信心。

可惜，從本會於十月剛完成的研究中發現，綜援兒童中 66.3% 沒有儲蓄的習慣。而有儲蓄習慣的兒童則表示可以儲蓄金額平均每年只有 \$211.40，根本談不上甚麼儲蓄，

更遑論甚麼資產建設呢？故此本會贊成並支持扶貧委員會正積極研究兒童資產建設相關措施，本會亦建議政府在檢討綜援的金額水平時應引入有關概念，在釐定的標準金額水平時能夠鼓勵及容許綜援受助人有儲蓄的能力，以強化綜援金作為協助受助人資產建設的功能。

5. 關注標準金額水平，以確保兒童夠能滿足生活需要

綜援標準金額是依據「社會保障物價指數」所涵蓋的個別商品和服務的相對值，但一直被受助人批評所獲得的「金額不足」，甚至乎也需要欠債來應付日常生活所需。而根據本會於本年度公佈有關「貧窮兒童資產調查」結果資料所得，受訪綜援家庭中約有18.6%有欠債；另外，有27.8%的表示沒有餘錢可作儲蓄。這個現象反映出現時綜援的金額水平仍未能應付「生活」的基本需要；有關項目所釐定金額及計算根本未能顧及學生現時學習上必須運用的電腦及上網服務的費用。而現時在學學童的校服卻視之為特別需要津貼，在每年扣除漲幅甚大的書簿費後，很多時也不足購買校服作兒童上學及作替換之用。

而過去數年社聯委託中大黃洪教授完成的「香港基本生活需要研究」中，按修訂的年齡組群具體建議出兒童各項基本食物開支、基本非食物需要、與教育及學習相關的支出項目、與醫療有關的項目、交通支出及特別項目方面。並針對兒童的基本生活需要而建議包括五項標準需要項目，包括「報章」、「電腦與互聯網」、「文化、康樂、體育活動」、「醫療服務」及「電話」。故此，本會建議當局積極考慮社聯本年出版「香港基本生活需要研究」建議的金額水平，除真正有服務受眾參與製訂過程外，當中所以出的項目及金額更能滿足受助人的基本生活需要。

6. 政府需關注社會對綜援受助人的形象，避免對兒童造成負面心理壓力

過去政府調整綜援金額會以計算綜援家庭最高津貼額作聲明，例如：「四人家庭約萬多元」，但事實上除了極少部份家庭可獲得「最高津助金額」外，大部份受助家庭也只獲得是七、八千元，但這些刻意宣傳綜援金額水平，很容易誤導市民。自從一九九八綜援檢討至今，社會上已建構了對綜援受助人的負面形象，包括「綜援養懶人」、「擺綜援好過打工」、「不事生產」等等。這無形中使生活在綜援家庭的兒童承受著不必要的壓力，使他們很經常羞於承應自己「綜援的背景」，正如過去本會有關綜援兒童的研究中已揭示他們的心理及社交質素較差，這與政府及社會對綜援負面印象有了莫大的關係。而近日有報章報導有綜援受助人因受不住有關綜援負面壓力而輕生。故本會建議政府關注對綜援刮度及對綜援受助人領取金額水平所作出的任何聲明，必須避免任何可能使社會對綜援受助人產生「誤解」及負面標籤的影響，避免對兒童造成負面心理壓力。

二〇〇六年十二月十一日