

《錯置的社會保障政策：從綜合社會保障援助計劃反思香港社會之福利權》

科目名稱：SOWK 3340 Social Policy and Planning

老師名字：趙維生教授（Professor CHIU Wai Sang）

學生姓名：吳諾思（NG Nok Si）

學生編號：1155070577

主修科目：社會工作

日期：2017年12月4日

字數統計：4976

一. 導言

在香港，有關社會保障的討論不絕於耳。然而，主流論述卻離不開「貧窮」、「救濟」等刻板印象；相關政策亦多被理解為扶貧政策，或是政府的善意紓困措施(Wong, 2007)。誠然，港人對社會保障的理解和態度，極大程度地取決於現存之社會制度、傳統文化觀念以及自身環境。同時，大眾對社會保障的片面理解不僅為受助者烙上了負面標籤，如「綜援養懶人」、「社會負擔」等；更將社會制度中的缺陷以及市場所造成的剝削強行地轉嫁為個人問題（歐陽達初、黃和平，2017）。

有見及此，本文將試從具體社會政策中分析政府之管治理念，並點出香港社會保障制度中的矛盾及不平等。文章首部分將探討社會保障背後的權利基礎及其正當性。再者，本文將透過剖釋香港綜合社會保障援助計劃（下稱：綜援）的政策目標、執行機制和影響，揭示港府「經濟至上、發展為先」的施政方針，及批判現時剩餘社會福利體制下政府對公民福利權之漠視，及提出政策改善方向。

二. 社會保障之權利理論基礎

廣義而言，社會保障泛指政府作為主體，為個人或家庭所提供之現金福利系統，以保障市民的基本生活需要，或應付社會經濟風險和危機（Midgley & Tang, 2008）。因此，社會保障制度體現了社會作為共享及共責系統的承擔，通過社群力量構建收入安全網，使公民有限度地免除對市場的依賴（歐陽達初、黃和平，2017）。同時，保障制度以集體供款抗衡社會發展中所產生的風險和不確定性，使人能滿足當前生活所需並有能力規劃未來（Miller, 2009）。以下，本文將試從普世人權及公民身份兩方面剖釋社會保障制度背後的權利理論基礎。

首先，聯合國於1948年通過《世界人權宣言》，明文宣示了各國在保障人民社會、經濟及文化權中不可或缺的責任，並為人權及普世價值訂下了「所有人民和所有國家努力實現的共同標準」。《宣言》第二十二條更指出：「每個人，做為社會的一員，有權享受社會保障，並有權享受他的個人尊嚴和人格的自由發展所必需的經濟、社會和文化方面，各種權利的實現，這種實現是通過國家努力和國際合作並依照各國的組織和資源情

況」，確認了社會保障制度的正當性。無獨有偶，為確保人可在免於匱乏和恐懼的情況下自由地實現理想生活，1976年生效的聯合國《社會、經濟及文化權利國際公約》亦重申了社會保障的價值。正如《公約》中第九條寫道：「本契約締約各國承認人人有權享受社會保障，包括社會保險」。

第二，從公民權利而言，公民身份被認為是公民與政府之間所立契約之標記，兩者相互獨立且地位相等（Tilly, 1999）。因此，國家有權利要求公民履行所屬義務，如繳稅、服役等；同樣地，公民亦有權利要求國家落實契約內容，如運用國家資源提供免費醫療或教育（Plant, 2003）。英國學者 T.H.Marshall（1950）指出，公民身份所賦予的權利是不可褫奪的，他更具體地刻畫了公民身份所包含的三種基本權力，包括民權、政治權及社會權。當中，社會權正正賦予了公民享受公共服務以及經濟福利保障的權利。這一說法雖在國際間受到不少質疑（Mann, 1987;Roche, 2002），但公民權利對於消滅資本主義所產生的政治與經濟不平等及保障弱勢基本生活需要的價值，卻是不可忽視的（王卓祺，2007）。更重要的是，公民身份所蘊含的平等理念，闡明了社會保障是政府履行雙方契約的義務，而非單純發自善心的救濟或施與。受助者非但不應受到道德譴責，公民更有權敦促政府落實保障內容（Faulks, 2003）。

三. 綜合社會保障援助計劃之政策分析

上文從宏觀角度概述了社會保障的權利基礎及正當性，下文將以綜援作具體政策例子，探討社會保障在香港的實踐情況。筆者將透過解構綜援之前期計劃（pre-policy）、政策執行（policy proper）及後期影響（post-policy），剖釋香港政府對社會保障制度所持之消極態度及其「經濟至上」的施政方針。

政策目標及理念：香港政府之新右派福利觀

八/九十年代，香港政治局勢遭逢轉變，立法局首次有間選及直選議員入席。代議式民主制度的逐步落實不但提升了港人對自身權利的重視，更增添了大眾對政府管治的期望，形成一股不可忽視的政治壓力（Chow, 1998）。1993年，政府就公共援助進行檢討，

將 1971 年所設之「公共援助計劃」易名為「綜合社會保障援助計劃」，同時調整補助金額及整合各項福利津貼，正式確立綜援成為香港審查式社會保障制度的重要一環。

據官方資料所述：「綜援計劃的目的，是以入息補助方法，援助因年老、殘疾、患病、失業、低收入或其他原因引致經濟出現困難的人士，使他們能應付生活上的基本需要。這項由社會福利署負責推行的計劃，是為在經濟上無法自給的人士提供安全網。申請人無須供款，但必須接受經濟狀況調查」（社會福利署，2016）。本港學者因而指出綜援分別有著「最後的援助」以及「最值得幫助」的兩大原則（歐陽達初、黃和平，2017）。前者所指的是政府僅於市場、家庭及社會支援網絡失效時，方會為受助者提供生活保障，補助金額亦只停留於「最低社會標準（social minimum）」，反映了香港社會保障制度之剩餘性。後者所指的是政府在提供補助時，對將受助者進行經濟及能力審查，務求使社會福利只落在「最值得幫助」的族群手中，反映了社會保障制度的條件化。

細看以上兩大考量，不難發現當中所隱含的政治與經濟因素：首先，從歷史層面看，過去香港受殖民地政府所統治，後者往往須考慮宗主國的最大利益，因而多著眼於短期政治及經濟收益，並拒絕作長遠福利規劃及投資，形成所謂放任自由經濟（Wong, 2012）。社會政策一直從屬經濟需要（歐陽達初、黃和平，2017）。回歸以後，制度的「路徑依循」漸現（歐陽達初、黃和平，2017），特區政府的「大市場小政府」管治原則不但與殖民時代「積極不干預」政策同出一轍，更沿用其財政保守主義，嚴格監控各項公共開支（李劍明，2015）。第二，新自由主義被視為香港政府的核心管治理念，新右派的福利觀更深植於制度之中。該學論不但主張個人自由選擇以及推崇市場的自發性秩序（所謂「無形之手」），更認為福利應由市場分配及調控，社會保障因而被貶為市場及家庭失效時的安全網（Dwyer, 2004）。此等論述正正與港府所奉行的「低稅率、高增長」經濟模式及「低覆蓋度、剩餘性」社會保障制度不謀而合。同時，新右派觀點指出社會不平等是必然現象，普遍性的福利制度將會威脅社會發展，如造成福利依賴及財政負擔（Dwyer, 2004），與港府對社會福利制度的理解可謂同出一轍，政府亦因而嚴格審批綜援資格、限制援助金額以及將貧窮和失業問題變得個人化。

政策審批條件及執行機制：港式資本主義下的剩餘福利體制

政府將綜援定位為「安全網」，並以提供「最低生活保障」作為其主要功能，自然對申請者有著相應之審批標準，當中包括居港資格及年期、經濟審查以及工作福利（歐陽達初、黃和平，2017）。首先，就居港規定來說，綜援申請人的資格經歷數次官方調整及司法訴訟。當中，主要爭議為政府所面臨的財政壓力、福利可持續性、社會公民身份及權利等（人口政策專責小組，2003）。同時，亦延伸了針對「新移民」、「雙非兒童」來港「搶福利」的一連串社會辯論。第二，入息及資產審查亦是綜援申請中不可忽視的門欄。它不僅指明了政府對安全網所設下的經濟資格，更為香港最低社會標準訂下界綫（歐陽達初、黃和平，2017）。換句話說，理論上，香港社會中不應有個人或家庭收入低於此標準。第三，工作福利（workfare），自1999年起，政府針對15-59歲身體健全的綜援受助人，引入了「自立更新」計劃。此計劃不僅為失業者提供就業輔導與協助，更為社會保障制度設下具體行為要求：若申請人未能履行相關期望，政府便可堂而皇之地收回其福利補貼。這種「雙重進入及離開機制」不但提高了健全人士進入社會保障制度的門欄，更迫使健全受助者儘早離開安全網、投入就業市場（Yu, 2017）。最後，綜援申請須以同住家庭為單位；此舉不但確認了安全網的最後角色，強調家庭責任，更通過令整個家庭進入審查機制及其連帶的負面道德烙印（如：「衰仔紙」），進一步提高綜援申請的門欄（Chan, 2011）。

學者指出，上述的種種審查條件和限制反映了政府在規劃社會福利及保障制度時的三大考量：第一，政府務求降低津助金額及人數，以減輕公共開支，避免造成財政負擔；第二，政府通過設立「安全網」，維持基層家庭與市場的最低收入水平，穩定社會秩序及勞動力供應；第三，政府恐防受助者對社會保障產生「福利依賴」，因而刻意壓低援助金額及增設就業機制（歐陽達初、黃和平，2017）。綜上，福利政策非但未能體現公民權利，此等剩餘性社會保障制度更切實地反映了當權者對市場的重視。福利補貼被作保障市場穩定之用，成為了維護資本主義制度的手段。

同時，政府亦透過建構社會觀念及文化，增加其管治的正當性。首先，政府故意強化傳統華人社會中之倫理及孝道價值，並試圖塑造家庭為個體最基本的支援單位，同時

亦主張個人在面對經濟或生活困難時應由家庭提供援助（Chan, 2011）。然而，政府在吹捧儒家管治的同時，刻意地忽略了共同承擔的社群精神，以家庭功能及責任作擋箭牌，間接將其社會保障的責任轉移到家庭身上（歐陽達初、黃和平，2017）。其次，政府近年嘗試為社會保障制度中注入「社群主義」元素，強調公民的社會責任及其對社群的承擔（Yu, 2008）。因此，各項就業機制紛紛出臺，以協助受助者應履行其「社會義務」，並儘快脫離安全網，務必不成為社會負擔。此論述不但借港人一向推崇的「獅子山下」精神作包裝，更試圖把政府落實公民權利的契約責任進一步模糊及推卻。

政策影響及改善方向:再思公民福利權

就政策果效而言，綜援旨在為社會基層提供「安全網」；然而，正如上述提到，政府對「最值得幫助」的定義狹窄，並透過行政手段為保障制度設下種種審批限制。這種條件化的福利政策非但未能完整地考慮市民需要，更使得部分生活面臨困境的市民被排斥於社會保障外（歐陽達初、黃和平，2017）。再者，政府通過社會福利的「條件化」及「去權化」，塑造社會保障成為政府的救濟措施，損害市民應有之福利權。同時，政府多番強調受助者的「社會責任」；當中，「自力更新」計劃所產生之驅逐效應尤其值得關注。該計劃下，健全人士不但未能平等地享用社會保障。同時，港府亦借著語言包裝，宣揚所謂「獅子山下」自助精神以及西方「社群主義」，令健全人士所處之弱勢處境變得個人化及道德化，更迫使其「賤賣」勞動力以符合保障條件（Yu, 2008）。第三，香港政府通過渲染濫用綜援的情況，以及一系列緊縮措施，建立社會對失業綜援人士的統識，並引發市民對綜援受助人的負面觀感（Wong, Wan, & Law, 2010）。加上，主流媒體透過不斷描繪港人「自力更新」的精神及批判「福利依賴」，灌輸並複製扭曲的工作觀念，從而試圖合理化資本市場的不公以及政府的剩餘福利制度（樂施會、關注綜援檢討聯盟，2008）。因此，在排斥性和缺陷性社會保障制度下，資本主義所產生的權力及經濟霸權日益嚴重，「把餅做大」以後，市民不但未能收獲對等的經濟成果，市場剝削和制度不公更使貧苦大眾雪上加霜。

以下，筆者將就綜援政策以及香港長遠福利發展，提出兩項改善方向。首先，針對綜援，其金額共有三大組成部分，分別為標準金、補助金及特別津貼；不同家庭因著其需要，援助金額亦有著明顯差異。以低收入、失業及單親家庭為例，其綜援金額一直嚴重落後於基本生活需要及社會水平，低收入家庭子女的生活權利非但未能得到保障，更造成了社會中「次等公民」的身份（歐陽達初、黃和平，2017）。因此，設立健全的綜援檢討機制刻不容緩，政府應公開其金額調整系統及依據，釐清綜援人士的基本生活保障，同時檢討制度中具排斥性的審查限制。第二，港式資本主義下，貧窮人口不斷擴張，加上社會人口漸趨老齡，現存之剩餘福利體制難以應付社會未來龐大的福利開支。因此就整體福利發展而言，政府應突破「減貧」、「減貧」的政策瓶頸，同時參照德國及日本之社會保險機制，策動全民參與及運用商界資源，設立供款性社會保險制度，由政府、雇主、雇員進行三方供款，共同抵禦市場風險及個人危機。

四. 結語

香港作為亞洲四小龍之一，其經濟發展一直受到矚目。近十年，香港國民生產總值屢創新高；然而，「滴漏效應」並未如預期中產生，本港堅尼系數不跌反升，2016年最新數字更達歷史高位，至 0.539。然則，扣除稅務及政府福利后，系數首次有所改善，但仍遠高於警戒綫及歐美國家水平。可見，市民非但未能享受到經濟發展所帶來的生活改善，資本主義體制下，社會貧富懸殊及收入不均問題更越發嚴峻。

因此，筆者期望通過反思公民身份及社會契約，重新定義港人之福利權及理解社會公義。同時，本文藉綜援作政策分析，統整香港社會保障制度的發展脈絡及觀念，探究港府「發展至上、經濟為先」的管治方針，以及批判其對弱勢處境的扭曲和公民權利的忽視。

參考資料

- 人口政策專責小組 (2003)。《人口政策報告書：政策建議摘要》。香港：政府印務局。
- 王卓祺 (2007)。〈公民身份與社會權利—社會文明制度化的理論與實踐〉。載王卓祺、鄧廣良、魏雁濱 (主編), 《兩岸三地社會政策—理論與事務》 (頁 107-131)。香港：中文大學出版社。
- 李劍明 (2015)。〈香港保守理財原則的根源及其影響〉。《明報》，2015 年 5 月 6 日。
- 社會福利署 (2016)。《綜合社會保障援助計劃小冊子》。 <https://www.swd.gov.hk/doc/social-sec1/CSSAP052016c.pdf>
- 莫泰基 (1993)。《香港貧窮與社會保障》。香港：中華書局。
- 歐陽達初、黃和平 (2017)。《未完成的香港社會保障：批判的導論》。香港：中華書局。
- 樂施會、關注綜援檢討聯盟 (2008)。《綜援-Nization——13 個綜援人士的口述故事》。丁惟彬，郭美玲，鄧鋼輝編。香港：樂施會、關注綜援檢討聯盟。
- Chan, C. K. (2011). *Social security in Hong Kong: from British colony to China's special administrative region*. Lanham: Lexington Books.
- Chow, N. (1998). The making of social policy in Hong Kong: Social welfare development in the 1980s and 1990s. *The East Asian welfare model: welfare orientalism and the state*, 159-174.
- Dwyer, P. (2010). *Understanding social citizenship: Themes and perspectives for policy and practice*. Policy press.
- Hung, W. (2007). Misled intervention by a misplaced diagnosis: The Hong Kong SAR government's policies for alleviating poverty and social exclusion. *China Review*, 123-147.
- Mann, M. (1987). Ruling class strategies and citizenship. *sociology*, 21(3), 339-354.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class* (Vol. 11, pp. 28-29). Cambridge.
- Midgley, J., & Tang, K. L. (Eds.). (2008). *Social security, the economy and development*. New

York: Palgrave Macmillan.

Millar, J. (Ed.). (2009). *Understanding social security: issues for policy and practice*. Policy Press.

Plant, R. (2003). Citizenship and social security. *Fiscal Studies*, 24(2), 153-166.

Roche, M. (2002). Social citizenship: Grounds of social change. *Handbook of citizenship studies*, 69-86.

Tilly, C. (1999). Conclusion: why worry about citizenship?. *Extending Citizenship, Reconfiguring States*, 247-260.

Wong, H. (2012). Changes in social policy in Hong Kong since 1997: old wines in new bottles?. *Contemporary Hong Kong Government and politics: Expanded*, 277-296. Case Stated. In J. Lee & K. W. Chan (Eds.), *The crisis of welfare in East Asia*, pp.165-184. Lanham: Lexington Books.

Wong, T. K. Y., Wan, P. S., & Law, K. W. K. (2010). The public's changing perceptions of the condition of social welfare in Hong Kong: lessons for social development. *Social Policy & Administration*, 44(5), 620-640.

Yu, W. K. (2007). Contradiction of Welfare and the Market: The Hong Kong

Yu, W. K. (2008). The normative ideas that underpin welfare-to-work measures for young people in Hong Kong and the UK. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 28(9), 380-393