

香港社區組織協會 香港老人權益聯盟
非綜援老人及貧窮兒童扶貧政策立法會立場書

現時香港貧富懸殊問題愈來愈嚴重，愈來愈多基層市民陷於貧窮生活，貧窮人數超過百萬人，香港社區組織協會與香港老人權益聯盟特別關注非綜援老人及貧窮兒童的問題，要求立法會敦促政府制訂脫貧政策扶助非綜援老人及貧窮兒童。

甲. 非綜援老人貧窮問題

一. 整體貧窮長者倍增

現時香港整體人口有 6,801,200 人，60 歲以上長者有 1,007,800 萬，佔整體人口 14.8 %，當中低收入長者家庭倍增，據統計署 2003 年第二季資料顯示長者家庭中，家庭收入少於\$4,000 元，有 194,600 戶，涉及 282,200 人，當中獨居及兩老長者佔 57,200 戶，涉及 75,300 人，比較 1996 年長者家庭收入少於\$4000 元者有 121,700 戶，涉及 169,200 人，反映 2003 年的長者家庭收入少於\$4000 者，多了 72,900 戶及增多了 113,000 人。

情況更形惡劣者 2003 年長者家庭收入少於\$2000 元者，有 74,700 戶，涉及 126,700 人，當中獨居及兩老長者佔 29,600 戶，涉及 41,100 人，相較 1996 年長者家庭收入少於\$2,000 元者，有 40,700 戶，涉及 59,100 人，反映 2003 年長者家庭收入少於\$2,000 者，多了 34,000 戶及增加了 67,600 人，增幅多於一倍!

按統計署資料顯示，以整體獨居及兩老長者家庭收入中位數比較，96 年獨居及兩老長者家庭收入中位數為\$5,500 元，2003 年獨居及兩老長者家庭收入中位數僅為\$3,700 元，相差\$1,800 元，反映 2003 年獨居及兩老長者的家庭收入遠不如 1996 年，顯示獨居及兩老長者收入大縮水!

<表一 1996 年與 2003 年長者家庭收入比較>

註：資料來源統計署

	1996 年		2003 年		增幅	
	戶數	人數	戶數	人數	戶數	人數
長者家庭少於\$4,000	121,700	169,200	194,600	282,200	+72,900	+113,000
長者家庭少於\$2,000	40,700	59,100	74,700	126,700	+34,000	+67,600
獨居及兩老長者家庭收入中位數	\$5,500		\$3,700			

二. 整體經濟情況惡化

自 97 年回歸以來，香港整體經濟環境惡劣，整體失業率不斷上升，由 97 年平均 2.8 % 增加至 2003 年第四季的 7.5 %，涉及人數 50 萬。就業人士面對嚴峻的減薪裁員壓力，要照顧自身的家庭已日顯拮据，更何況擔起上一代年老長者的生活費用，令傳統中國人社會『成年子女供養年老父母』的傳統觀念及模式，更難賴以維持。加上，銀行存款利息不斷下跌，由 97 年存款利息平均 8 厘跌至零利率，過去長者靠銀行存款生息的方法已不復見。

97 年後政府以減赤為本，兩份財政預算案，均在公共醫療、公共福利、教育等各方面，採減省資源的方案，衍生了醫療收費制度，殃及眾多年老僅靠生果金或積蓄的長者，要額外承擔醫療開支，比之 96 年，貧窮長者所面對的經濟壓力變得更大!!

三. 缺乏完善的退休保障制度

過去香港一直缺乏完善的退休保障制度，政府於 99 年 12 月始推行『強制性公積金』計劃，只提供僱主及僱員雙方供款的方法，一直為人垢病，除了政府本身就三方供款方案，採取退避的態度之外，現行的強積金制度，根本未能保障現時已屆退休年齡的人士，眼前 85 萬已退休的長者，完全缺乏退休保障，晚年生活堪憂！

四. 非綜援長者生活開支調查結果

1. 長者收入偏低 僅靠生果金

社協於 2003 年 8 月展開是次調查，共訪問了 143 名非綜援老人，結果顯示整體受訪長者的收入中位數為僅為 \$1,132。收入的主要來源，為生果金或傷殘金，有 121 人，平均金額只得 \$741，其次為靠親人供養，有 49 人，平均供養金額為 \$1,279，享有退休金的長者有 7 人，每月平均領取到的退休金額為 \$2,319 元，有 35 名受訪者表示依靠積蓄，平均積蓄有 \$64,232 元。

2. 撿拾為生 無保障

調查所得僅有 19 人(即 14.2%)是有工作收入，其平均每個月的工作收入為 \$2,319，中位數為 \$1,200，比較統計署 2003 年第二季資料顯示有工作收入的長者，其收入中位數為 \$6,000 元，相比之下受訪長者的工作收入中位數遠低於六倍。他們所從事的工作主要為全職的撿拾工作有 9 人(即 47.4%)，其餘有 4 人(即 21.1%)從事苦力及看更，他們普遍要工作超過八小時以上有 8 人(即 47.1%)，工作中的長者毫無生活保障及工作福利。

3. 撿拾食物 三餐不繼

受訪長者中平均用於食物開支僅為 \$714.8 元，每月花於食物開支少於 500 元，有 37 名長者(即 27.6%)，少於 \$700 元，亦有 71 名長者(即 52.9%)。長者每日平均花於早餐僅 \$4.7 元、午餐 \$7.9 元、晚餐 \$8.5 元，早餐僅吃餅者有 76 名(即 56.7%)長者，有 10 名(即 7.5%)的長者完全唔吃早餐，有 10 名長者(即 7.5%)僅吃隔夜飯當早餐。受訪長者以麵包作午餐的有 8 名(即 5.9%)，吃隔夜飯的有 6 名(即 4.5%)，唔食午餐的也有 5 名(即 3.7%)，調查意外地發現有少量受訪者竟然唔食晚餐(0.7%)，亦有 0.7%長者只吃餅當晚餐，更有 3%長者吃隔夜飯當晚餐，反映大部份長者三餐不繼的情況，甚是可悲!!

受訪長者節省食物的方法，有 113 人(即 84.3%)會買最便宜的食物，有 105 人(即 78.4%)買質素差的食物，有 81 人(即 60.4%)會以吃隔夜飯去省錢，有 76 人(即 56.7%)會吃少些，有 68 人(即 50.7%)會等減價時才買，最令人意外的是有 35 人(即 26.1%)會以撿拾方法，以減省食物的開支。

4. 租金負擔龐大 住屋環境惡劣

受訪者獨居長者居住面積中位數僅得 160 平方呎，租金中位數為 \$771 元，兩老長者居住面積中位數僅得 220 平方呎，租金中位數為 \$1,020 元。獨居公屋與獨居私樓的老人，租金中位數分別為 \$867.5 及 \$810 元，但居住面積中位數相差甚遠，獨居私樓的老人居住面積中位數僅得 60 平方呎，比獨居公屋的老人居住面積中位數有 160 平方呎，可見獨居私樓老人環境異常惡劣。

<表二 比較公屋及私樓老人平均居住面積及租金>

類別	居住面積(平方呎)		租金		人數
	平均數		平均數		
獨居公屋	平均數	172	平均數	782	48
	中位數	160	中位數	867.5	
獨居私樓	平均數	70	平均數	915	8
	中位數	60	中位數	810	
兩老公屋	平均數	263	平均數	1059	24
	中位數	215	中位數	1104	
兩老私樓	平均數	203	平均數	909	3
	中位數	250	中位數	929	

5. 為省藥費 諱疾忌醫

受訪者的每月平均醫療開支為\$154.5，最多有 54 名(即 40.3%)長者每月花\$1-\$100 於醫療費用上，有 54 名(即 40.4%)長者每月花\$100-\$400 元於醫療費用上。為了節省醫療開支，有 88 人(即 65.7%)會有病都不看醫生，有 77 人(即 57.5%)會等社區上免費的醫療，有 58 人(即 43.3%)會食成藥，調查期間更發現 44 人(即 32.8%)的長者會吃食剩的藥物，以減省醫療開支，情況令人嘩然!

6. 家居設施簡陋 宛如時光倒流

受訪長者在家居耐用品方面，竟然有 35 名(即 26.1%)的長者是沒有煮食爐，有 19 名(即 14.2%)沒有電飯煲，有 20 名(即 14.9%)沒有鐘錶，有 57 名(即 42.5%)沒有電熱水爐，有 33 名(即 24.6%)沒有收音機，有 85 名(即 63.4%)沒有梳化，有 73 名(即 54.5%)沒有洗衣機，有 98 名(即 73.1%)沒有影音機，調查反映長者家居設施簡陋，連最基本的家庭電器也缺乏，生活情況宛如十幾廿年前的社會!

五. 建議：

- 1) 增加生果金至一千
- 2) 提供二重安全網
- 3) 提供水、電、煤氣、電話費長者優惠計劃
- 4) 放寬申請綜援資格
- 5) 長遠推行三方供款的老年退休保障計劃

乙. 貧窮兒童問題

一. 貧富懸殊情況驚人

現時香港兒童貧窮情況驚人，全港有 1,329,800¹名 18 歲以下兒童(見附件 1)，超過 35 萬兒童家庭收入低於貧窮線，佔全港兒童約四分之一，其中約 3 萬蝸居籠屋、板房，其中近 15 萬兒童(附件 1)更因家庭不幸或父母低收入而領取綜援，相較十年前(20,900)上升 7 倍，可見兒童貧窮問題日益嚴重，未來棟樑的發展已響起巨大的警號。

二. 政府落井下石，再三削綜援，板房童難上樓，拾荒幫補家計

¹ 2003 年 香港統計處

但政府不但未能協助這些貧窮兒童脫貧，更再三削減綜援(見附件 3,4)，損害這些兒童的身心發展機會。於 1999 年按家庭人數削減家庭綜援標準金額 10%至 20%，並取消特別津貼(包括:電話費、補牙、眼鏡、長期補助金、搬遷津貼、按金)，影響重大，例如: 令有些家庭因沒有按金及搬遷費而不能搬往較好居住環境或入住公屋，要繼續蝸居板房，家裏沒有電話與人溝通。

2003 年 6 月 1 日再削減標準金額 11.1%，租金津貼 15.8%，單親補助金及學生膳食津貼 11.1%，學習津貼 7.7%，嚴重影響兒童生活，例如: 書簿費不足，一半家庭要倒貼租金，令生活質素更差。

三. 研究顯示生活赤貧，影響成長

根據香港社區組織協會最新「綜援兒童生活狀況研究」(www.soco.org.hk/children/main.htm)顯示這些兒童出現營養不良問題，近四成更曾因沒有錢而要捱餓，而由於缺乏資源，學習及潛能發展受局限，自尊更遠較其他兒童低落，有些更要與母親拾荒幫補生活，出現童工問題。

四. 綜援兒童生活遠低於貧窮線，高官不知民間疾苦

基本上四人家庭經兩次削減共 40.1%，金額遠低於香港貧窮線 31.6%(附件 5 及 6)，一個小孩子每月標準金額只有\$1275，四人綜援標準金額只有\$4840，加上其他津貼，取其最高額，也每人平均只有\$1,812，比較香港貧窮線的\$2650²(個人中位工資一半)仍要低 31.6%，難怪綜援家庭生活日艱，對這些殘病家庭，又沒有能力拖著孩子做長工，只好到街邊拾荒或清潔幫補家計，孩子們課餘自然幫助父母。

五. 綜援兒童多來自殘弱無能力工作家庭

現時近十五萬領取綜援兒童，21.4%是家人年老/傷殘/健康欠佳，36.4%是單親家庭，這些都是無能力或不能工作，另外，14.1%是有工作，但工資過低而申請綜援補貼，只有 25.1%是失業綜援，依現時的失業情況，可以想像，這些失業家庭多難找到工作，所以社會福利署面對兒童因為太貧窮而要做兼職童工的問題，不反躬自省，反而責備父母，指父母不工作要孩子工作，可將這些窮孩子收歸兒童院，對這些無助的人士太不公平。

六. 工資低不等於綜援高，應全面協助貧窮兒童

社會福利署不但未能正視問題，更指綜援較工資高，加上通縮，所以仍有百分之三的削減空間，完全不知民間疾苦。其實工資低並不等於綜援高，如果低收入家庭的儲蓄與綜援相若，政府應予以協助，確保低收入及綜援兒童得到健全發展機會。

七. 貧窮對兒童及社會均有深遠影響，分述如下：

1. 影響兒童發育成長：研究顯示兒童因經濟困難，出現營養不良，三餐不繼及捱餓問題，連基本溫飽也成問題，嚴重損害發育成長，威脅兒童生存權利。

² 2002 年香港統計處

2. **兒童成長模式被扭曲，呈現童工問題：**綜援金額微薄，兒童不但未能得到三餐基本溫飽，有些更要與家人一起出外拾荒幫補家計，一些小孩子應做的活動應擁有的物資都欠奉，這些綜援兒童童年生活只有貧窮和賺取家計，有些甚至傾向早些工作養家，童工問題值得關注。
3. **自尊低落，局限發展：**身心缺乏資源支援發展，影響自尊心低落，影響兒童的求進心及發展潛能的機會，損害香港未來棟樑的質素。
4. **製造貧窮循環：**綜援兒童的家庭背景都較殘缺，父母都沒有能力脫貧，子女是他們脫貧的希望，但綜援對兒童支援嚴重不足，剝奪兒童發展權利，存在極大貧窮循環危機。
5. **香港未來發展堪虞：**香港未來發展倚賴兒童這些未來棟樑，但因經濟發展，其中超過十分一要靠綜援維生，而綜援的制度卻未能為他們提供健全成長發展的機會，這些兒童及香港的前景發展同樣令人感到擔憂。

八. 總結及建議：

香港號稱**國際大都市**，但**貧富懸殊嚴重**，過去幾年，雖然經濟衰退，但高收入組群收入不減反增，低收入組群收入卻每況愈下，政府**忽視基層就業問題**，令愈來愈多基層跌入綜援網，**兒童領取綜援**的數字也自然年年**遞增**。綜援是文明社會協助經濟有困難的人士解決生活問題的制度，政府應該致力改進保障基本生活及協助家庭脫貧，但香港特區政府既**未能為基層提供就業出路或家庭支援**，又不斷**削減對這些無助家庭的支援**，結果**最受害的是兒童及未來社會的發展**。在這富裕先進的城市，卻出現由政府扶養的**兒童營養不良、三餐不繼、拾荒、居住籠屋的第三世界國家貧窮現象**，實在是香港的恥辱。

【聯合國兒童權利公約】第 27 條「1. 締約國確認每個兒童均有權享有足以促進其生理、心理、精神、道德及社會發展的生活水平。3. 締約國按照本國條件在其能力範圍內，應採取適當措施幫助父母或其他負責照顧兒童的人實現此項權利，並在需要時提供物質援助和資助方案，特別是在營養、衣著和住房方面。」此公約自 1994 年適用於香港，香港作為國際大都市，應該以國際人權為標準，履行公約責任，改善政策，保障貧窮兒童平等發展權利。

本會建議如下：

1. 停止削減兒童的綜援家庭金額

社會福利署幾年間再三削減綜援，已嚴重損害兒童的生存及身心發展，再削減綜援，只會進一步窒礙貧困兒童的脫貧甚至成長的機會。

2. 檢討綜援金額標準

2003 年社會福利署以跟隨通縮減綜援，並認為綜援金額高於生活水平，但相對貧窮線相差甚遠，可見綜援金額遠低於基本生活水平，有需要重新檢討金額釐定標準。

3. 應增設兒童特別津貼

因應兒童成長需要，政府不應削減綜援金，反而應恢復及增設針對兒童需要的特別津貼(例如：眼鏡津貼、牙齒津貼、社區活動津貼、牛奶卷及電話費等)。外國不少地區(例如：

瑞典及美國等)也為貧困兒童提供一系列的津貼，包括：學習券(Study voucher)、康樂券(Recreational voucher)、營養食物等，這是值得香港借鏡，確保貧困兒童能享有一般兒童應有的營養、身心發展及學習生活(例如：奶粉、購買課外書、學習樂器、發展身心等)。

4. 應儘快安置綜援家庭入住公屋

現時約有 3 萬 3 千個綜援兒童租住私樓等候公屋安置，出現租金較公屋貴雙倍，居住質素卻惡劣數倍的畸型社會現象，亦浪費社會資源，削減綜援租金津貼後，約一半家庭更要貼租，影響兒童生活質素。政府應儘快安置綜援兒童入住公屋，讓兒童在適切環境成長。

5. 制定兒童政策, 落實兒童權利

香港特區政府有責任履行【聯合國兒童權利公約】締約，實行政策及立法執行公約內容，保障兒童權利得到充分體現，制定兒童政策，將兒童的需要納入社會政策施政議程，協助綜援兒童健全發展。

6. 設立兒童事務專員(Children's Ombudsman)

政府應倣效外國經驗(例如：瑞典)，設立法定獨立兒童事務專員，處理及調查涉及侵害兒童權利的投訴，推動兒童政策，確保兒童平等發展機會。

Appendix 附件

1. 領取兒童數目 The number of CSSA children and its percentage in all recipients between 1993 and 2003

Month/Year	Child recipients 綜援兒童數目	Total recipients 總綜援人數	% of children in all recipients 兒童佔總綜援 百分比	% of children in whole children population 綜援兒童佔總兒童 人口百分比	Population of Children under 18 全港兒童人口
Dec 1993	20,900	107,900	19.4		
Dec 1994	25,000	131,400	19	1.7%	1,437,700
Dec 1995	36,200	168,900	21.4	2.5%	1,445,600
Dec 1996	52,800	223,200	23.6	3.6%	1,473,800
Dec 1997	67,600	277,000	24.4	4.6%	1,455,700
Dec 1998	89,300	333,000	26.8	6.2%	1,439,600
Dec 1999	97,900	363,600	26.9	6.9%	1,423,300
Dec 2000	119,000	365,200	32.5	8.5%	1,400,300
Dec 2001	109,600	397,500	27.6	8.0%	1,366,000
Dec 2002	132,200	466,900	28.3	9.8%	1,352,600
Jul 2003	145,200	506,600	28.7	11.0%	1,329,800

Source: Social Welfare Department

2. 領取綜援兒童類別 Percentage share of CSSA recipients receiving the standard rates for children by the nature of case, 1993-2003

Month/ Year	Nature of case							Total %
	Old Age %	Permanent Disability %	Temporary Disability /Ill Health %	Single Parent Family %	Low Earnings %	Un- employ- ment %	Others %	
12/93	5.5	5.7	16.1	54.1	6.9	4.6	7.3	100
12/94	5.8	9.5	12.9	51.0	6.8	7.2	6.9	100

12/95	6.0	6.3	13.2	48.6	8.8	9.5	7.7	100
12/96	6.2	7.5	9.9	49.4	11.1	10.0	5.8	100
12/97	6.9	6.2	7.7	52.9	11.6	9.2	5.5	100
12/98	6.2	2.7	8.3	48.7	12.8	15.9	5.5	100
12/99	7.8	3.6	8.3	43.3	15.1	18.1	3.9	100
12/00	9.3	3.3	12.6	38.2	15.6	17.2	3.8	100
12/01	10.2	3.5	11.0	39.2	14.7	17.7	3.7	100
12/02	9.6	3.3	9.8	37.7	13.8	22.5	3.2	100
07/03	9.2	3.2	9.0	36.4	14.1	25.1	3.1	100

Resources: Social Welfare Department

3. 2003 削減後綜援金額 Standard Rate

	Not more than 2 able-bodied adults/children	Reduced	3 able-bodied adults/children	Reduced	4 or more able-bodied adult/children	Reduced
Single parent/Family carer	1,745	-220(12.6%)	1,575	-390(24.7%)	1,395	-570(40.8%)
Other adult	1,430	-180(12.5%)	1,290	-320(24.8%)	1,145	-465(40.6%)
Able-bodied child	1,595	-200(12.5%)	1,435	-360(25%)	1,275	-520(40.7%)

4. 2003 年削減後租金津貼金額 Reduced amount in special grant of family rent allowance

Family members	Allowance before adjustments (1998) (HK\$)	Allowance after first adjustment (1999) (HK\$)	Reduced amount in first adjustment (HK\$)	Allowance after second adjustment (2003) (HK\$)	Reduced amount in second adjustment (HK\$)
1	1,545	1,505	-40	1,265	-240
2	3,110	3,030	-80	2,550	-480
3	4,060	3,955	-105	3,330	-625
4	4,325	4,210	-115	3,550	-660
5	4,325	4,215	-110	3,550	-665
6 or more	5,405	5,265	-140	4,435	-830

5：香港貧窮線 The poverty line in Hong Kong

Year	Median income per capita	The poverty line (half of the median income)
1995	5,000	2,500
1996	5,400	2,700
1997	6,000	3,000
1998	5,500	2,750
1999	5,300	2,650
2000	5,500	2,750
2001	5,600	2,800
2002	5,300	2,650

Resource: the Census and Statistic Department

6. 綜援金額與貧窮線比較 Comparing the CSSA amount and the poverty line between 1998, 1999 and 2003

Year	Total assistance HK\$	Average assistance per family member HK\$	Poverty line	Difference
1998	Standard rate + family rent allowance + Single parent supplement + school grants/12 months $\$7,350 + \$1,427 + \$255 + 2,715 \times 3/12 =$ 9,710.75	2,427	2,750	-323(11.7%)
1999	HK\$5,595 + \$1,427 + \$255 +\$2,715X3/12= 7,955.75	1,988	2,650	-668(25.2%)
2003	HK\$4,970+\$1,427 + \$225 +\$2,505X3/12= 7,248.25	1,812	2,650	-838(31.6%)