

富裕中的貧窮

－香港的貧富懸殊及貧窮人口的社會服務

蔡海偉

香港社會服務聯會政策倡議及國際事務業務總監

壹、前言 - 富裕中的貧窮

一個城市、兩個面貌。

從經濟總量計算，香港是一個十分發達的地區。根據聯合國開發計劃署 (United Nations Development Programme) 發表的 2009 年人類發展報告 (Human Development Report 2009) 的資料顯示，香港的人均本地生產總值，在 180 多個國家 / 地區中排名十一，屬於非常高度發展的國家 / 地區之一。

然而，該報告的數據亦指出，香港是所有高度發展的國家 / 地區之中，貧富懸殊最嚴重的地區，甚至比不少發展中國家更嚴重。聯合國人居署 (UN HABITAT) 發表的 2008 – 2009 年度世界城市狀況報告 (State of the World's Cities 2008 / 09)，指出香港是亞洲城市中，貧富懸殊最嚴重的地方。報告指出，香港的堅尼系數 (Gini Coefficient)，在 1981 年已達 0.45，至 2006 則上升至 0.53，遠遠超越 0.40 的國際警戒線。

雖然香港的貧富差距非常嚴重，且幾十年來都高於國際警戒線，但香港的社會依然十分穩定，社會治安十分良好，沒有出現嚴重的社會衝突及矛盾，主要原因有二：首先，香港市民普遍享有各種基本社會服務，包括：

- 人人可負擔、高質素的公共醫療服務；
- 9 年免費教育，並將逐步擴展至 12 年；
- 大規模的公共房屋，現有約三分之一人口居住於出租公共房屋，六分之一人口居於各種較低廉的自置房屋如〈居者有其屋〉及〈夾心階層住屋〉等；
- 為貧窮人口提供現金補助的綜合社會保障援助 (綜援)，現有超過七分之一人口領取綜援；
- 為弱勢社群提供的社區支援服務，如長者及殘疾人士長期護理院舍等。

第二，直至 21 世紀前，香港社會的流動力十分高，社會上普遍認為只要願

意勞力，則不難脫貧；而第二及第三代香港人（戰後至 70 年代出生的人口），更受惠於經濟高速發展，及房地產價格上漲，有不少機會晉身為小康、中產之家。

踏入 21 世紀，香港面對不少社會及經濟挑戰，結果不但令貧富差距擴大，更出現「貧者愈貧、富者愈富」的現象，令社會出現不少怨氣，嚴重影響政府的管治及社會的可持續發展。

本文將重點介紹香港在過去十年的貧富懸殊及貧窮狀況，並介紹香港為貧窮人口提供的各種社會服務，及討論其不足之處。

貳、貧富差距不斷擴大

香港的貧富懸殊問題於過去二十多年間愈趨嚴重，堅尼系數則不斷上升：

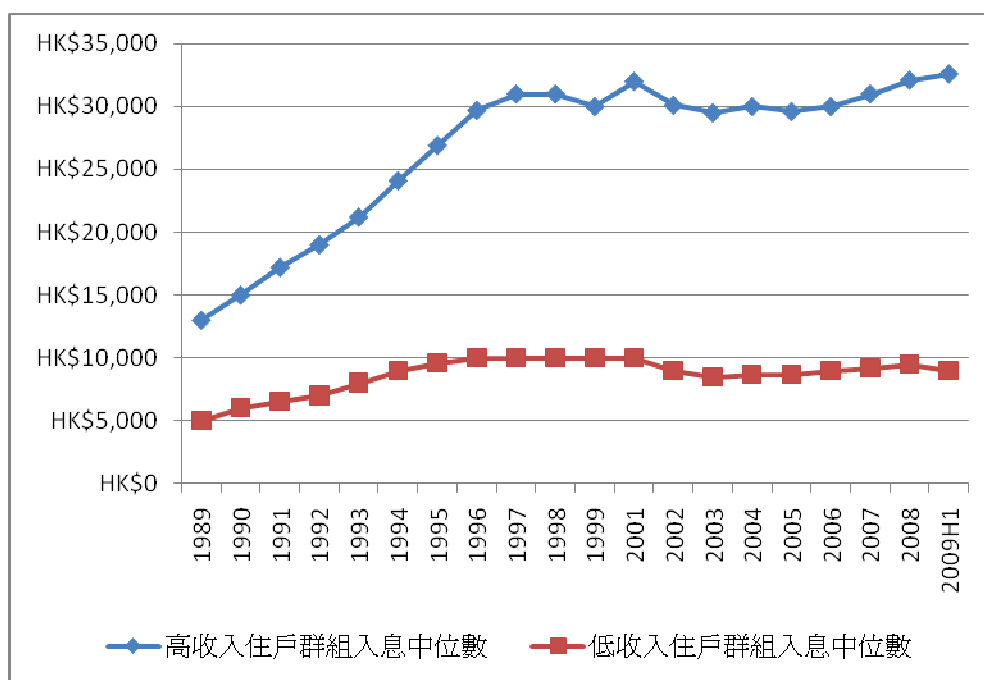
表一、香港的堅尼系數 (1981 – 2006 年)

	堅尼系數
1981 年	0.454
1986 年	0.453
1991 年	0.476
1996 年	0.518
2001 年	0.525
2006 年	0.533

如把全港住戶分為高收入及低收入兩個組群¹，並比較兩個組群的住戶入息中位數，則可發現高收入組群與低收入組群工資中位數的差距不斷擴大（見圖一）。89 年高收入群組的入息中位數 13,000 元，低收入群組的入息中位數為 5,000 元，高收入群組的入息中位數是低收入群組的 2.6 倍。到 99 年，高收入群組的入息中位數為 30,000 元，低收入群組的入息中數為 10,000 元，兩者的比率上升到 3 倍。到 09 年上半年，高收入群組的息中位數為 32,600 元，低收入群組為 9,000 元，兩者的比率上升到 3.6 倍。（見表二）

¹ 以 2009 年上半年為例，2009 年上半年全港有 230 萬戶住戶，較高收入的 115 萬住戶為高收入住戶組群，這 115 萬住戶的收入中位數即為「高收入住戶群組入息中位數」；而收入較低的 115 萬住戶則為低收入住戶組群。

圖一、高收入住戶組群入息中位數與低收入住戶組群入息中位數(89-09 年上半年度)



表二、高收入住戶組群與低收入住戶組群入息中位數(89-09 年上半年)

年份	89	91	93	95	97	99	01	03	005	007	09H1
高收入住戶組群入息中位數	13000	17200	21200	26900	31000	30000	32000	29500	29600	31000	32600
低收入住戶組群入息中位數	5000	6500	8000	9600	10000	10000	10000	8500	8700	9200	9000
高收入群組/低收入群組	2.6	2.7	2.7	2.8	3.1	3	3.2	3.5	3.4	3.4	3.6

貧者愈貧，富者愈富

從表二可見，在 89 到 99 年間，高收入住戶組群的入息中位數由 13,000 元上升到 30,000 元，而低收入群組的入息中位數亦由 5,000 元上升到 10,000 元。然而，在 99-09 年上半年期間，高收入群組的入息中位數由 30,000 元上升到 32,600 元，但低收入群組則由 10,000 元下降至 9,000 元。這顯示貧者愈貧，富者愈富的現象在過去十年明顯出現。

進一步分析 99-09 年的數據，可發現高收入群組在 01 年至 05 年期間，入息中位數由 32,000 元下跌至 29,500 元，但期後卻於 09 年，回升至 32,600 元，高於下跌前的水平；相反低收入群組於 01 年至 05 年期間入息中位數由 10,000 元下跌至 8,700 元，期後最高只能在 07 年回升至 9,200 元，並在 09 年上半年下跌至 9,000 元，並不能返回原有 10,000 的水平。這顯示高收入群組與低收入群組儘管在經濟危機中，都遇到收入下調的壓力，但高收入群組能藉期後的經濟復甦而改善入息水平，低收入群組則難以在經濟復甦中回復過去的入息水平。

二十年來，低收入群組的實質收入下跌

前面的數字雖顯示低收入住戶群組的入息中位數由 89 年的 5,000 元上升到 09 年上半年的 9,000 元，但上述數字並未有考慮過去 20 年的物價變化。如以 2009 年第二季的物價計算 89 年的入息中位數及 99 年的入息中位數，則 89 年的入息中位數應相等於 9,308 元，99 年相等於 9800 元，亦即低收入住戶群組現時的實質購買力與 10 年前相比下降了 8.2%，即使與 20 年前相比，也下降了 3.3%。相反，高收入住戶組群入息中位數的實質購買力，於過去 20 年間上升 34.7%，而實質人均本地生產值亦上升了 62.9%。(見表三)

表三、高收入與低收入住戶群組的實質入息中位數及實質人均本地生產總值
(89, 99, 09 年上半年)

	89 (09 年物價)	99 (09 年物價)	09 上半年 (09 年物價)	99-09 升/ 跌幅	89-09 升/ 跌幅
高收入住戶群組 入息中位數	24,201	29,399	32,600	10.9%	34.7%
低收入住戶群組 入息中位數	9,308	9,800	9,000	-8.2%	-3.3%
實質人均本地生 產總值(每月平均)	11,421	13,771	18,390	33.5%	62.9%

除稅及福利轉移後的堅尼系數仍然上升

香港政府統計處在 2006 年曾對堅尼系數作²出分析，發現該數在除稅及福利轉移後仍然呈現輕微的上升趨勢：

² 香港統計處 (2007)，二零零六年中期人口統計 -- 主題性報告：香港的住戶收入分布。

表四、香港的堅尼系數（除稅及福利轉移後）（1996 - 2006 年）

	原堅尼系數	堅尼系數 (除稅及福利轉移後)
1996	0.518	0.466
2001	0.525	0.470
2006	0.533	0.475

雖然稅項及福利轉移有助於紓緩貧富懸殊的程度，但在計算這兩項因素後，香港貧富懸殊的情況仍較不少發達國家嚴重：

表五、香港與並他國家的堅尼系數（除稅及福利轉移後）的比較

	堅尼系數 (除稅及福利轉移後)
香港(2006)	0.475
加拿大(2004)	0.393
新西蘭(1997/98)	0.295
新加坡(1999)	0.437
美國(2005)	0.418

參、香港貧窮情況

香港的貧窮率³近年雖有波動，但總體趨勢來說為上升，根據政府統計署的資料，香港 09 年上半年度的貧窮率為 17.9%，即有超過 123 萬人生活於低收入住戶。

表六、香港貧窮人口(千人) (99-09 年上半年度)

年份	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09 上半年
貧窮人口 (千人)	1,1302	1,2140	1,1866	1,1857	1,165.7	1,185.7	1,160.7	1,205.5	1,2230	1,2123	1,2362
貧窮率	17.2%	18.3%	17.8%	17.7%	17.4%	17.6%	17.2%	17.8%	17.9%	17.6%	17.9%

相對於其他年齡組別，香港長者（65 歲或以上）的貧窮率最高，09 年上半年達 32.1%，共 27 萬名長者生活於低收入家庭。青年（15-24 歲）的貧窮率上升幅度最大，在過去十年間由 15.4% 上升至 20.0%；另外，中年人士（45-64 歲）的貧窮人口增加最多，由 22.7 萬上升至 34.3 萬人，升幅達 51%。（詳見表七）

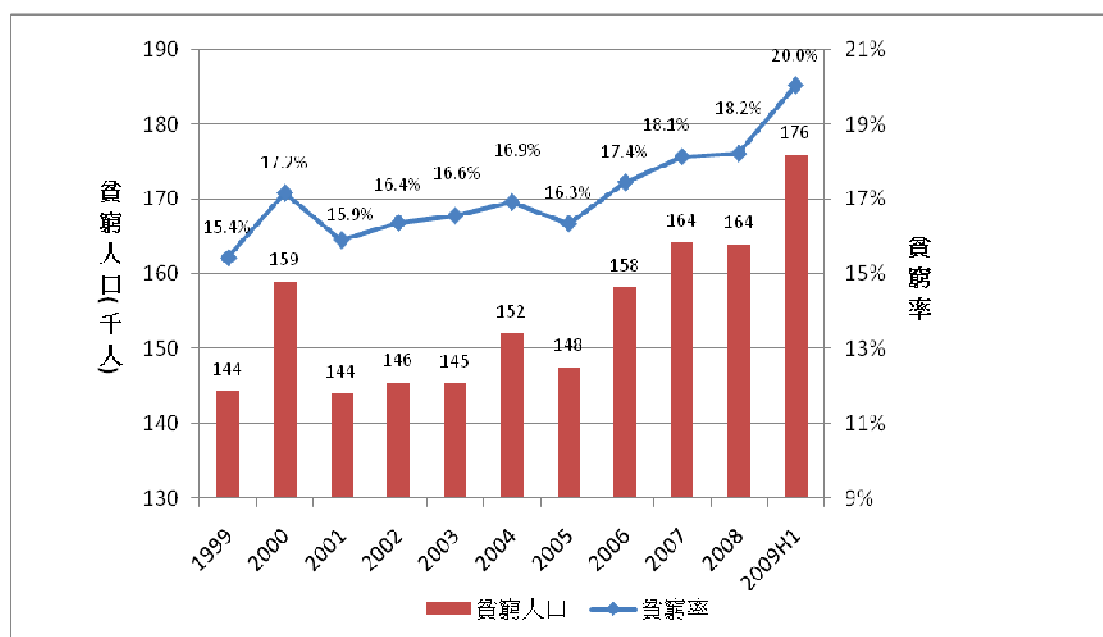
³ 貧窮人口指生活於低收入住戶的人口，而低收入住戶指按不同住戶人數劃分，收入少於或等於全港相同人數住戶入息中位數一半的住戶，09 年上半年按住戶人數劃分入息中位數一半的數額為：1 人家庭：3,300 元、2 人家庭：6,750 元、3 人家庭：9,150 元、4 人或以上家庭：12,650 元

表七、不同年齡組群的貧窮人口及貧窮率(07-, 09 年上半年)

		99 年	09 年上半年
兒童(0-14 歲)	貧窮人口('000) (貧窮率)	262.8 (22.9%)	214.3 (24.5%)
青年(15-24 歲)	貧窮人口('000) (貧窮率)	144.3 (15.4%)	176.0 (20.0%)
成人(25-44 歲)	貧窮人口('000) (貧窮率)	277.9 (11.4%)	233.0 (10.6%)
中年(45-64 歲)	貧窮人口('000) (貧窮率)	227.2 (16.7%)	343.4 (17.0%)
老人(65 歲或以上)	貧窮人口('000) (貧窮率)	234.6 (33.9%)	269.6 (32.1%)

青年的貧窮問題近年顯著加劇，現時有 18 萬青年 (15-24 歲) 生活於低收入家庭，與 99 年的 14 萬人相比，升幅超過兩成。青年貧窮問題加劇的原因，相信與下列三個因素有關，第一，最近十年有更多年青人獲專上教育，間接延遲青年的就職年齡，使到需供養年青人的家庭負擔加深；其二，青年的失業率近年急升，這使更多青年落入貧窮線，其三，由於大部份青年的父母已步入中年，而中年人士的貧窮問題近年亦趨嚴重，致使青年的貧窮率亦隨之上升。

圖二、香港青年 (15-24 歲) 貧窮率 (99-09 年上半年度)



表八、青年(15-24歲)的貧窮人口及貧窮率(99-09年上半年)

年份	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09 上半年
貧窮人口 ('000)	144.3	159.0	144.0	145.5	145.4	152.0	147.5	158.2	164.3	164.0	176.0
貧窮率	15.4%	17.2%	15.9%	16.4%	16.6%	16.9%	16.3%	17.4%	18.1%	18.2%	20.0%

肆、為貧窮及近貧人口提供的福利

香港特別行政區政府並沒有一套清晰明確的福利觀。前行政長官董建華曾經嘗試在 2000 年的施政報告中界定特區政府的社會政策理念，他說：「在社會發展方面，政府有四個同等重要的責任。一、提供達至一個人人都能夠參與公平競爭的社會環境，特別着重青少年的教育和健康成長、在職人士的知識和技術更新；二、對老弱傷殘人士提供一個資源充分的、物質和精神生活兼顧的基本安全網；三、對失業、低收入和其他弱勢社羣提供支援，並注意增強而不是削弱他們自力更生的意志；四、鼓勵一切有條件的個人和羣體發揚服務和仁愛精神，積極投入各種性質的志願工作，共創和諧及充滿活力的公民社會。」

董建華提出的社會政策理念，相對於以前所謂的<剩餘福利模式>，算是比較積極及進取的一套理念，可惜董建華並未有提出具體落實的政策及策略，而特區政府很快便因為面對財赤而縮減對各項社會服務的承擔。所謂社會政策理念變成了特區政府的一個口號，並因為改朝換代而變成歷史。同樣，由董建華成立的〈扶貧委員會〉，並未能得到現任行政長官曾蔭權的認同，成立只有兩年多便被特區政府結束。

因此，香港政府並沒有一套完整的扶貧政策及理念，但因為歷史發展的各项因素，而推行了各種不同的扶貧措施。各種措施亦由不同的政策局推行，相互之間的協調不多。以下簡單介紹教育、房屋、醫療及社會福利等政策範疇的主要扶貧措施：

教育

香港政府在 1978 年起實行 9 年免費教育政策，在政府或資助學校就讀的小一至中三程度學生的學費全免。自 2007 及 2008 年開始，香港政府分別推行〈學前教育學券計劃〉及透過公營學校提供免費高中教育，讓在合資格的幼稚園及高中學生，可以免費或以較低廉學費就學。對於認可大學 / 大專課程，政府亦只收取約等於課程成本 18% 的學費。

對於家境清貧的中、小學生，政府亦提供書簿及車船津貼。在 2008/09 年度，共有約 30 萬名學生獲得有關津貼，佔全港 88 萬中、小學生的 34%。對於修讀大學或大專課程的全日制學生，政府亦提供〈資助專上課程學生資助計劃〉或其他資助 / 貸款項目，目的是確保所有大學 / 大專學生不會因為經濟困難而失去就讀機會。有關各項資助計劃的詳情，可參閱香港政府學生資助辦事處的網頁 (<http://www.sfaa.gov.hk/tc/index.htm>)。

此外，為鼓勵家境清貧的學生參加課外活動，政府在 2005 年起設立〈課餘學習及支援計劃〉，每年撥款 7,500 萬元，讓學校在地區層面與非政府機構加強合作，為最有需要的學生提供校本課餘學習活動及支援服務，以提高學生的學習成效、擴闊他們在課堂外的學習經驗。

香港社會相信教育是對未來經濟發展的投資，亦是基層家庭向上流動及脫貧的主要渠道，所以政府在教育方面亦盡量做到所有學生不會因為經濟問題而失去就讀機會。但由政府教育資助委員會資助的大學及大專學位數量偏低，只能為不足三成適齡人士提供受資助的學位或副學位課程，而現時修讀大學或大專課程的學生佔該相關年齡組別青年的六成以上，結果令大部分修讀大專學位（尤其是副學位）課程的學生，需要自行負擔課程費用。雖然政府亦有為這些學生提供貸款，但由於學費偏高，而副學位課程仍未受僱主廣泛認同，畢業後工資偏低，致使他們在畢業後需要較長時間才能償還所有貸款。

公共房屋

香港政府在 50 年代已開始興建租住公屋，至 70 年代更推行 10 年建屋計劃。政府透過租住公屋計劃，協助沒有能力在私人市場租住適當居所的人士。截至 2009 年 3 月 31 日為止，約 200 萬人。（佔人口的 29%）居住於公共租住屋邨，而租住公屋單位的數目則約為 733 300 個。截至 2009 年 6 月底，在政府的房屋委員會公屋輪候冊登記的家庭數目約為 120 700 個，輪候公屋的平均時間約為 1.8 年。現時租住公屋的租金已包括差餉、管理和維修保養費用，租金介乎每月 220 元至 3,370 元不等，平均月租為 1,320 元，相對於私營市場的房屋租金，算是非常廉宜。

另外，房屋委員會亦設有以上計劃協助弱勢社群：

- 為優惠高齡人士申請入住公屋而設的多種優先配屋計劃。在一般情況下，合資格的申請人可獲縮短輪候時間或在配屋方面獲得特別安排。
- 租金援助計劃，以寬減租金的方式，援助有暫時經濟困難的公屋住戶。
- 體恤安置，經由社會福利署署長推薦，加快為有個別困難的人士，例如嚴重疾病、弱能，社會問題或私人破舊樓宇長者自住業主面對的生活問

題；另外，「有條件租約計劃」可幫助正在辦理離婚手續及一直負責管養子女的人士，在等待離婚個案得到法院裁決期間，解決其真正及迫切房屋需要。

- **提供予弱能人士的服務**—在編配公屋單位時，會考慮弱能人士和長期病患者的需要，並提供適當的輔助設施。為方便輪椅使用者出入，房屋署會盡量編配有電梯到達的樓層單位、擴闊門口和設置斜道。居住單位如需改建以切合個別弱能人士的需要，房屋署會負擔所涉及的工程費用。改建工程包括：在浴室加設扶手及加高露台的地台使與廳房地面齊平等。

(有關租住公屋的資料，可參閱房屋委員會網頁 <http://www.housingauthority.gov.hk/b5>)

房屋是市民安居樂業的基本條件，但在政府高地價政策下，亦成為香港是最寶貴、最有價值的商品，許多人窮一生之力就是為了自置居所，但不少基層市民連負擔市場租金的能力亦有困難。因此，香港政府提供的租住公屋，在維持社會穩定及市民的歸屬感方面，扮演極重要的角色。

然而，由於市區土地十分有價值，政府往往將較多市區土地出售給私人發展商，而於較偏遠地區興建租住公屋，以致出現以下問題：

- 由於偏遠地區缺乏就業機會，居民上班往往需要花長時間及高昂車資於交通上，一方面嚴重影響這些家庭照顧老弱及管教子女的功能，同時亦影響家庭的經濟情況。
- 由於新編配的公屋多在較偏遠的地區，部分基層勞工寧願居住於市區環境較惡劣的舊樓而不願遷入租住公屋。這些舊樓的衛生環境較差，亦較缺乏空間，不利於兒童成長及發展。
- 由於沒有工作的市民不願遷入較偏遠的出租公屋，致使這些公屋屋邨可能有三、四成或以上居民都是失業、或領取社會保障援助的家庭，這些屋邨較缺乏社會資源，亦可能較容易因為經濟或其他原因出現家庭暴力或慘劇，甚至有政府官員亦將之形容為「悲情城市」。

此外，雖然輪候公屋的平均時間仍然維持在政府承諾的三年之內，但輪候人數在過去幾年一直不斷上升，亦將成為社會的關注議題。(見表九)

表九、租住公屋輪候人數 (2002 - 2009 年)

輪候房屋委員會租住單位的人數	
2002	91578
2004	92556
2006	106575
2009	120700

醫療

香港政府的公營醫療服務，為市民提供廉價而高質素的門診（普通科及專科）及住院服務，市場佔有率分別為 20% 及 90%，普通科門診收費每次 45 元，專科 60 元，急症室 100 元，住院服務每日 100 元，並包括各種認可的手術費、治療、病床、膳食等。門診服務收費只佔成本一至兩成，而住院服務收費只佔成本約 3%。以香港的生活水平，算是十分廉價及可負擔的。

領取綜合社會保障援助的人士使用公營醫療服務可獲全費減免，而其他經入息及資產審查合資格人士，則可獲全免或半費減免。醫院管理局每年豁免收費的診症費用約為 5 億元，相對於每年約 20 億的收費，算是頗高水平。

由於私營市場醫療收費偏高，所以大部分住院、危疾、需要長期覆診的病人都會選用公營醫療服務，以至往往出現供不應求的現象，部分專科醫療服務，更出現需輪候數月以至逾年才可獲得首次診斷的機會。其中尤以青年精神科病人的輪候時間特別長，在某些地區可能需輪候一至兩年時間，對於受到精神病困擾的年青人，造成極大影響。除了輪候時間長外，醫院管理局為減少開支，要求病人自行購置部分治療器材，或負擔某些藥物費用，這對於基層以至近貧人口，都造成很大的財政壓力。

香港政府為市民提供的公營醫療服務，在性質上接近英國的全民保健制度，為市民提供可負擔且優質的醫療服務。然而，隨著人口高齡化及醫療成本不斷提高，香港實有需要進行醫療改革，重新檢視整個融資制度。可惜政府自 1998 年聘用哈佛專家進行研究至今，總共進行三次大型諮詢活動，仍然未有結論。

社會福利

香港的社會福利政策可分為兩個主要部分：社會保障制度及社會福利服務。

一、綜合社會保障援助

綜合社會保障援助（綜援）計劃是社會保障制度的主要扶貧項目，旨在為未能在財政上自給自足的人士提供最後的安全網。這項計劃屬非供款性質，主要以發放現金的方式提供援助，並由政府收入資助。助人可領取非實報實銷的標準金額，以應付他們的日常基本需要（如食物、衣服鞋襪、燃料電費、耐用品等），另外亦設有多種特別津貼以照顧受助人的特別需要，如租金、學費等。

現時綜援開支約為港幣 180 億元（2009/10 年度）。在 2009 年 9 月，共有 481,128 人領取綜援，佔本港人口接近 7%，個案數目為 290,077 個，分布如下：

表十、綜援個案分布（2009年9月）

個案類別	個案數目	比例
年老	153,005	52.7%
永久性殘疾	18,120	6.2%
健康欠佳	25,217	8.7%
單親	36,759	12.7%
低收入	15,756	5.4%
失業	34,121	11.8%
其他	7,099	2.4%
總計	290,077	100.0%

從上表可見，長者領取綜援的個案數目最多，主要原因是香港沒有公共退休金，而綜援亦成為不少長者的生活所依。另外，中年勞工失業及收入下降，亦影響他們供養年老父母的能力。

除提供現金援助外，社會福利署自 1999 年 6 月推行自力更生支援計劃，並於二零零三年六月推行加強措施，要求失業的健全受助人找尋有薪工作，並透過提供多種服務，為就業作好準備，重投勞工市場，脫離福利援助。政府亦要求他們參與無薪的社區工作，一方面協助受助人培養工作習慣，另一方面則為減少失業人士領取綜援的意欲。

二、公共福利金制度

在綜援計劃以外，政府亦提供另外一項現金補助計劃，稱為公共福利金制度，並分為〈高齡津貼〉及〈傷殘津貼〉兩項。年齡在 65 至 69 歲之間而收入及資產並沒有超過規定的限額的長者，每月可獲發 1,000 元，而 70 歲以上的長者不論經濟能力都每月可獲發 1,000 元。殘疾人士如經醫生評定為完全失去工作能力，則不論經濟能力都每月可獲發 1,280 元傷殘津貼，如需長時間照護，則可獲發每月 2,560 元高額傷殘津貼。

由於申請公共福利金的資格主要為年齡及殘疾程度，而非經濟能力（65 至 69 歲長者領取高齡津貼除外），所以不完全屬於扶貧計劃。但為弱勢社群提供補助，而在沒有公共退休金的前提下，公共福利金亦已成為不少人的重要財政來源。

三、社會福利服務

社會福利署直接，或透過非政府機構提供各種社會福利服務，包括：家庭輔導服務、青少年及兒童服務、安老服務、復康服務、社區發展服務等，每年經費

達 100 億元。服務的目的在協助弱勢社群增強能力，走出逆境，提供機會讓他們參與各類經濟及社交活動，協助他們增強內在能力、自立能力和自信心。大部分服務都是開放給所有市民享用，但提供服務的機構往往將重點放於基層家庭、低收入人士和綜援受助人。亦有部分服務專為低收入家庭提供，例如：

- 低收入的家庭如有需要將子女交由幼兒中心全日照顧，可通過幼兒中心繳費資助計劃而獲得經濟援助。
- 在母嬰健康院推行〈兒童發展先導計劃〉，以識別可能需要進一步關注的兒童和他們的家人，務求通過輔導和心理社會支援等方式，向他們提供適時和快捷的介入服務。
- 資助課餘託管中心，以協助因從事工作及／或參加在職再培訓計劃／短期見習計劃而未能在課餘時間照顧子女的在職家長。合資格家庭可獲豁免全部費用或減免半費。
- 在受資助安老院舍住宿的長者 / 殘疾人士每月只需支付相等於實際單位成本約 20% 的宿費，其餘 80% 由政府支付，有經濟困難的長者 / 殘疾人士並可申請綜援以支付宿費。

雖然政府提供了相當廣泛的社會福利服務，但數量上嚴重不足。其中尤其值得關注的長者及殘疾人士院舍不足的問題。現時輪候宿位的長者共有 24,000 人，其中輪候護養院的長者有 6,300 人，他們的處境尤其值得大家關注，因為經政府中央評估機制評定為需要入住護養院的長者，身體情況已達到非常弱的階段，一般而言，即使有社區支援服務，家人在照顧上亦會面對很多困難，而現時私營安老院亦普遍未能滿足他們在護理方面的需要。由於護養院宿位數目在過去 10 年沒有具體改善，致使現在 77% 輪候長者在獲得編配服務前逝世。

殘疾人士輪候宿位的情況同樣嚴重，嚴重弱智及肢體傷殘人士需要輪候長達 12 年才可獲得宿位，對他們及家人都造成很大的負擔。

伍、討論

正如前文所說，香港政府並沒有一套清晰明確的福利觀，亦沒有一套完整的扶貧政策及理念，更遑論有任何減貧目標或策略。現時政府繼續奉行所謂「積極不干預」政策，提倡「大市場、小政府」的概念。在社會政策則採用「剩餘福利模式」，即盡量避免干預勞動市場，將照顧長幼的責任盡量交由家庭或個人自行負擔外。而政府實行低稅政策，只在能力可負擔時才增加各項福利服務。醫院管理局於 90 年代初期成立，正值香港經濟異常蓬勃，政府收入急升出現大幅

盈餘的時期，所以醫院管理局膨脹得特別快。

在過去十年，香港經濟大上大落，政府財政收入同樣大上大落。結果在在 2000 年起經歷連續 4 年財政赤字後，政府不斷「瘦身」，削減政府開支及公務員編制，並以強硬的姿態削資，間接迫使大學、醫管局、受資助社福機構削減人手及入職薪酬，嚴重影響為基層市民提供服務。相反，在過去幾年政府收入大增，出現大幅盈餘，政府則積極「派糖」，在三年間用各種方法向市民回贈超過 850 億元，而受惠的大部分為中產家庭，基層家庭獲得的不及總數兩成。政府在經濟低迷時削減開支，在經濟發達時則不斷「派糖」，未有回應社會以及貧窮人口的需要，只反映政府以財政為主導的施政理念。

香港社會出現貧富懸殊的問題，在過去 10 年尤其嚴重，因為基層市民不但未能受惠於經濟增長，而且每次經濟下調都會對他們的收入帶來負面影響，令貧富差距進一步擴大。更甚的是，香港在最近的 10 年內差不多每 5 年就出現一次經濟循環，經濟急上急下，基層勞工及他們的家庭更難有喘息的機會。

在此形勢下，香港應研究引入社會保護的概念，目的除了確保所有人均可享有基本生活需要外，更有機會在社會及經濟上作出積極的參與，以發揮潛能，達到社會減貧及可持續發展的目標。而香港社會政府應該對以下各項作出積極的討論及研究：

- 提供全民退休保障，確保長者可滿足生活需要。
- 立法制定最低工資，研究設立標準工時及失業保險制度。
- 透過負入息稅或其他家庭 / 就業補助計劃，鼓勵基層勞工就業，同時減少就業及跨代貧窮。
- 加強社區支援服務，如托兒及長者家居照顧服務，以協助基層勞工 / 單親 / 雙職家長就業。
- 加強成人教育及職業訓練，以提升基層勞工的就業能力。
- 改善對殘疾人士的教育及職業訓練，以協助他們發揮潛能，有機會參與社會及經濟，並藉以享有充實及自足的生活。

香港政府亦應檢視現時的低稅率政策，研究可否增加其他較累進的稅項，如資產增值稅，或以社會保險的形式為醫療、退休保障等項目融資。

作者簡介

蔡海偉現職香港社會服務聯會業務總監(政策倡議及國際事務)，負責統籌該會有關政策倡議、社會研究、海外交流合作、及社聯－滙豐社會企業商務中心的工作。自 1996 年起，蔡海偉進行多項有關貧窮、社會發展、退休保障及醫療融資的研究，推動香港社會對貧窮問題的關注。蔡海偉是註冊社會工作者，於 2004-08 年出任香港社會工作人員協會會長。

蔡海偉畢業於香港大學，主修機械工程學，並於美國伊利諾斯大學(芝加哥)取得社會工作碩士學位，主修政策及管理。