

香港的殘酷貧窮狀況

顧汝德著 傅蔚琳譯

在二十一世紀，香港面臨一個與別不同的貧窮狀況。有別於其他發達國家，香港社會服務的貧乏和異常昂貴的房屋價格，不能只歸咎於由國際金融危機、經濟倒退或民眾政治所導致的赤字；反之，香港的貧窮問題，正是當權者一直奉行節衣縮食的政策所帶來的結果。（註一）

本文先討論香港的貧窮問題背後的政治因素，亦即香港的管治精英對政府在社會福利方面的角色有著不可理喻的恐懼與反感。接著，本文嘗試分析政府的節衣縮食的理財策略，為香港社

會的醫療、教育和福利帶來的影響；特別是政府的房屋政策，如何使愈來愈多的窮人，被迫住進完全不符合人性尊嚴的居所。最後，本文探討內地人在社會公義方面的參與，將為香港帶來甚麼改變。

貧窮背後的政治因素

二零一四年，香港經歷了一場與外國的街頭衝突截然不同的抗爭行動。驅使香港人走上街頭、靜坐或示威的原因，並不是社會事務，而是

行政長官和中央政府就二零一七年行政長官選舉辦法的決定：香港人不滿行政長官的候選名單，必須先獲得中央政府的認可；他們要求全面的、真正的普選。

可是，內地和香港的官員對示威者有完全不同的看法：他們認為示威者所爭取的政制改革，是「劫富濟貧」的政策：運用商家的收益來救濟窮人，這必會使政府在社會福利方面的開支大幅增加。現任行政長官梁振英就曾毫不掩飾地表達了這份憂慮。他認為要保護候選人不受社會群眾壓力影響，將香港變成福利國度，因此有必要對有意參選行政長官的候選人作出篩選。他還說，若果沒有這樣的篩選，政府的政策必會偏重月入少於港幣一萬四千元的人口，而這些人佔香港人口的一半。（註二）

香港的政治生態，自第一次地區直選及近年各個政黨的興起以來，從未出現過這種由民眾而來的勢力。相反，在上一個世紀的八十年代，香

港社會已有共識，他們的生存空間取決於對「核心價值」的政治訴求。人們最不满意的，並不是房屋政策或社會福利政策，反而是內地的事務：香港人擔心他們獨特的生活方式將會受到影響甚或壓制，所以他們會對內地的政治事務產生極大的反響。因此，當談及近日的抗爭運動時，特首梁振英堅持解決經濟所帶來的不公義的方法，就是採納對商界有利的政策。（註三）

香港管治階級的心態

管治階層對社會事務漠不關心，而社福界缺乏議政、談判的能力，以致行政長官繼續對窮人的苦況置若罔聞。這些管治精英用盡各種方法，讓政府可以迴避它在醫療、教育及社會福利的責任，但同時卻增加各方面的收費，把負擔轉嫁給最貧窮、最需要使用這些服務的市民。這節衣縮食的政策完全不符合現實的經濟及財政狀況。當亞洲和全球的經濟遭受金融危機與衰退之時，香

港的本地生產總值(GDP)仍有每年百份之三點四的增長。(註四)可是，在二零零五至二零一二年間，香港仍有百份之十五的人口，即一百多萬人，生活在官方指標所定義的貧窮狀況之中。(註五)

特首董建華

香港特區行政區的第一任特首董建華，相信香港的公共服務需要大幅度削減開支，將社會服務私有化或交由外判商營運。他以一九九七至九八年的亞洲金融風暴為理由，奉行節衣縮食的理財政策。他認為最大的挑戰，就是讓公眾接受必要的轉變，即使過程可能相當艱苦。(註六)

隨後，董建華承認他本來可以使香港經濟維持在一九九七年之前的水平，但他相信經濟緊縮的政策最終會為香港帶來益處，即使路途可能很漫長，在過程中需要更多的努力和學習，亦需要經歷更大的痛苦。(註七)結果正如特首所料，香

港經歷了巨大的痛苦：特首董建華後來說，香港財富「蒸發」的程度，可以與一九二九年美國的經濟大蕭條相比。接近九成的家庭失業或被減薪；後來特首董建華承認，樓宇物業價格下跌了七成，截至二零零三年，全港有十萬個負資產家庭。(註八)

特首曾蔭權

在董建華當行政首長的領導下擔任財政司的曾蔭權，後來成為董氏的接班人。曾蔭權到處證明他是忠實的門徒：他繼續奉行節衣縮食的政策，拒絕在社會福利與房屋政策上承擔責任。他堅持說，香港既要大幅度減稅，又要確保財政盈餘，又要維護香港在國際金融體系中的地位，但同時又要繼續揮霍，現實就是這世上沒有這樣輕而易舉的事情。(註九)這些社會福利政策都沒有商討的餘地。

曾蔭權特首堅信窮人應當自力更新，政府不

應運用其資源幫助窮人，因為這就像將沙倒進海裡，注定會失敗。他亦認為不應以扶貧為由增加稅收。（註十）曾特首認為貧窮是無可避免的，貧窮人口的增加，是所有國際金融中心都免不了的現象。（註十一）他堅持在自由、開放的資本主義經濟體系之下，貧富之間的差距必然會存在。（註十二）

特首梁振英

梁振英作為第三位香港特別行政區行政長官，給人一種撲朔迷離的觀感。在二零一三年，他概嘆在這繁華的社會，竟然有不少人不能糊口。縱然如此，他拒絕付出以解決這個問題；他不認為透過大幅增加稅收來支付社會福利的開支就能減貧。（註十三）

財政司曾俊華是第一個官員出面，指明經濟發展優先的政策對香港貧窮與傷殘人士的影響。他認為香港已經在社會福利上付出太多；今年，

他說如果政府再不削減社會福利開支，一個「結構性財赤」將於十五年之內發生。（註十四）在政府財政儲備十分充裕的時候，這樣的斷言實在令人咋舌。以政府現有的儲備，即使它沒有稅收、服務收費或其他收入，都足以支持所有政府部門二十二個月的不間斷運作。

節衣縮食政策下的受害者

醫療服務

政府一而再、再而三的削減開支，為窮人所帶來的身心痛苦常常惹人詬病。《醫院管理局條例》中列明：「就公眾使用醫院服務須付的費用，向食物及衛生局局長建議恰當的政策，但須顧及不應有人因缺乏金錢而不能獲得適當醫療的原則。」（註十五）很明顯的，政府並沒有將這條例付諸實行；在二十一世紀，很多市民都沒有得到足夠的治療：

二零零一年：政府宣布乳癌、乙型肝炎、白血病、多發性硬化症及有發展障礙的小孩所需的藥物收費；（註十六）

二零零三年：醫管局警告醫療開支的削減導致人手短缺，以致病人輪候時間延長，醫療服務質素也大不如前；（註十七）

二零零五年：醫管局透露，由於財政緊絀，只有比較緊急的病患才能接受治療，服務質素也無可避免的受到影響；（註十八）

二零零七年：醫管局表示，由於財政緊絀，醫院無法、甚至拒絕引進最新的醫療技術和藥物，亦無法更新已有的醫療設施；（註十九）

二零零八年：醫管局承認在過去十年，各個醫療專科，特別是外科手術的輪症時間有增無減。（註二十）

二零一零年：醫學界不滿醫管局為了節省開支，醫生被逼使用過時的抗精神病藥物，即使這些藥物有不少副作用。不但如此，十八萬七千名精神

科病人的輪症時間愈來愈長，未能及時接受治療。（註二十一）

在政府節衣縮食的政策下，香港普遍缺乏醫療設施和人手，服務質素的改善遙遙無期。醫管局就曾預料，到了二零二一年，醫院床位將會增加百份之十，亦即僅僅能回復到二零零零年的水平。（註二十二）

精英教育

政府的理財政策所帶來的傷害，甚至波及到香港最年輕、最無助的一代。由於沒有足夠經費，殘疾兒童無法接受特殊學前教育，因而影響他們將來完成基本教育的機會。正當經濟開始膨脹，政府的財政盈餘增加時，申請這些服務的兒童也同時增加，但平均輪候時間卻延長了將近百份之五十；（見表一）

表一：二零零八至一二年間兩歲至六歲的殘疾兒童輪候學前復康服務的時間（註二十三）

年份	兒童總數	輪候人數比例	平均輪候月數
2008	5,200	36%	9.8
2009	5,049	33%	10.3
2010	5,602	39%	10.6
2011	6,157	43%	12.3
2012	6,472	44%	14.4

在中學階段，教育資源愈來愈集中於所謂「尖子」身上。自一九九一年起，政府鼓勵中學轉為直接資助學校（簡稱「直資學校」），容許它們收取學費，但同時又獲得政府的資助。二零零一年，這計劃擴展到小學。直資學校計劃的結果，就是將香港最優秀的學校私有化；由於這些學校比其他官立或津貼學校擁有更好的師資和教學資源，香港比較富有的家長都不介意繳付學費，讓

他們的子女在直資學校接受教育。

直資學校計劃的其中一個部分，就是這些學校必須成立一些獎學金或者學切實費減免計劃，使那些來自低收入家庭、但成績優異的學生，不會被排除於外。可是，二零一零年的一項官方調查顯示，絕大部份的直資學校都沒有設立獎助學金，而政府也沒有過問。（註二十四）

優質教育被有錢人壟斷的情況，甚至延伸到專上教育。表二顯示在一九九一年，亦即直資學校制度實施之前，貧窮學生與來自富裕家庭的學生接受專上教育的比例各佔一半。可是，到了二零一一年，接近一半接受專上教育的學生來自富裕的家庭，而來自窮困家庭的學生只有百份之十三。

在所有中學生之中，來自富裕家庭的，有四份三的學生能夠接受專上教育，但家境貧窮的學生卻少於一半。（譯者按：在以下列表中，「富裕家庭」指家庭總收入在全港最高的百份之十。）

表二： 1991-2011 年十九至二十歲
接受專上教育的學生比例（註二十五）

年份	1991		2011	
	綜援家庭 學生比例	富裕家庭 學生比例	綜援家庭 學生比例	富裕家庭 學生比例
大學學士 學位課程	8%	9%	13%	48%
非學士學 位課程	16%	16%	30%	24%

以上列表顯示，香港的貧富懸殊狀況，自一九九一年起急速惡化。更糟的是，非學士學位課程都是自費的，但大學資助委員會在二零一零年進行的一項研究顯示，香港大部份的雇主都不認可這些課程。（註二十六）在這個為商業社會需要而設的教育制度之下，誇代貧窮所帶來的威脅，從未像今天這樣嚴重。

更糟的社會福利

社會福利政策經常成為商家以及維護他們的政府官員攻擊的對象。他們以各種各樣的、無恥的方式，去醜化那些綜合社會保障援助計劃（簡稱「綜援」）的申請人，特別是老人及失業人士。他們指責綜援使香港的家庭忘卻傳統儒家孝親的觀念，將照顧長者的責任推給政府；他們亦宣稱綜援鼓勵那些疏懶的人守株待兔，不願工作，造成事事依賴政府的心態，最終破壞香港的經濟。可是，官方的調查數據的結果十分一致：這

事事依賴政府的心態根本從沒有出現過。香港申領綜援的長者人數少於百份之十七，而失業人士申領綜援的比例從來沒有超過百份之二十五。令人驚奇的事實就是：自一九六七年起，政府及商界曾多次拒絕推行強制性退休保障、社會及醫療保險，但絕大部份的香港長者和失業人士，即使沒有申領綜援，仍舊繼續他們的生活。

除了無恥地醜化申領綜援的人士之外，政府在綜援的實際金額也少得可憐，以致大部份窮人，除了那些窮困得真的無法生存的人士之外，都不敢申請綜援。（見表二）

表三：二零零一至二零零一年綜援人數、綜援金額與政府收入比較（以下A項為「年份」；B項為「領取綜援總數」（萬宗）；C項為「領取綜援人士佔全港人口之比例」；D項為「綜援佔政府總收入之比例」；E項為「綜援每月平均港元金額」；F項為「全港在職人士平均港元月入」。）

A	B	C	D	E	F
2001	39.8	5.9%	8.2%	\$3,000	\$10,000
2006	52.2	7.6%	6.1%	\$2,800	\$10,000
2011	44.3	6.2%	3.6%	\$3,700	\$11,300

在社會福利方面最殘忍的，可算是輪候公屋時間這項問題了。二零零一二年，一項調查顯示出令人震驚的事實：在之前的五年，每年平均有四千五百名長者，在輪候公屋期間去世（註二十七）；到了今年，這數字已攀升到五千七百。（註二十八）

身體殘疾及嚴重智障的人士，更是經常被忽略的一群。他們往往由於輪候公屋的時間太長，得不到適當的照顧，以致生活在極度的痛苦之中。雖然這些人士只佔香港人口的極少數，但是一個像香港這樣繁華的城市，實在無法理解何以他們需要等候這樣長的時間，卻仍未獲分配合適的住所。

表四：二零零七至一二年獲派公屋的嚴重殘疾人士總人數及輪候時間（註二十九）

嚴重智障人士宿舍	輪候人士總數	輪候月數
2007年	1,761	83
2012年	2,173	82
殘疾人士宿舍	輪候人士總數	輪候月數
2007年	356	78
2012年	433	37
嚴重殘疾人士中心	輪候人士總數	輪候月數
2007年	316	40
2012年	428	31

不適合人居住的處所

政府為了保護商界的利益，徹底破壞了香港社會的福利制度，其中最令人髮指的就是房屋政

策。政府之所以拒絕承擔責任，保障香港人擁有健康的、安全的和便宜的住所，乃是由於它的房屋政策，往往受制於私人樓宇市場，而這市場早已被大地產商壟斷了。

香港跨進本世紀之際，住屋環境也僅是很勉強地達到國際標準，但每人平均居住面積亦只有一百五十平方英尺（註三十），接近二十五萬人住在籠屋或劏房裏。（註三十一）至今竟愈來愈差：

二零零六年，聯合國的一份報告指出，香港住在貧民區的人口正高速增长，速度比其他發達經濟地區快得多；（註三十二）

二零一一年，政府的統計數據顯示，香港有十一萬家庭住在「不健康和不安的住所」；

二零一三年，杜葉錫恩（一位來自英國的評論員）指香港的住屋問題，比一九五零年代「更加不堪」。

根據香港一項官方所作的預測，若果政府再不出作任何干預，到了二零二零年，香港居住在殘破、過度擠迫、日久失修、根本不適合人居住的房屋的人口總數，將會有比現時多出六倍。（註三十三）

撇除人口密度的問題，公營房屋的情況比較理想。可是，在本世紀的首十年，政府放棄了過往十分成功的公屋及居屋政策，當曾蔭權從財政司搖身一變成為特首時，他繼承了上一任特首的這項決定，並信受奉行。他毫不顧忌地表達他對商界的支持和照顧。

一九九八年，曾蔭權先生就說過，政府在香港的房屋事務上，很「不幸地」擔當了主導的角色，「在市場的各個領域，我們都應當是完全自由的。」（註三十四）二零零一年，他宣稱香港的市場已不再公平和自由地運作，而政府決意要減低其干預，並恢復私營物業市場的正當地位。（註三十五）

就這樣，政府大幅削減了香港的公屋的數目。在一九九七至二零一二年間，每年推出的新公屋單位數目下跌了百份之六十二。

為發展商來說，公屋數目的遞減就是他們削減開支、同時提升樓宇價格好能賺錢的機會。私營樓宇的數目下跌了百份之四十五，但樓價卻上升了百份之五十六。

要解決樓市的問題，並不是一蹴即就的事情。二零零二年，政府結束了公屋政策的各個專業、技術及行政團隊，因為它也許沒有打算在短期內恢復興建公屋。（註三十六）同時，政府亦將原本用來興建公屋的土地儲備賣給私人發展商，這做法實際上是變相給予私人發展商一個保證：政府將不會與他們有任何競爭。（註三十七）香港的第三位特首梁振英雖然曾承諾會為香港人提供合適的住屋環境，但隨後很快就承認最快要等到二零一八年，公屋的供應才會有實質的改善。（註三十八）

結論：內地的做法可否借鑑？

直到目前為止，中央政府的領導人仍然不斷提醒香港專注經濟發展，政制的改革也必須為這目的服務：「推動民主的目的，不是為民主本身，而是為了發展經濟。」（註三十九）可是，中央本身對經濟增長的態度，以及其「經濟發展為優先」的政策，在這幾年來已經有不少的轉變。

二零一四年，總理李克強指出，對貧窮人的援助是社會公義與人民福利的指標，因此必須「向貧窮宣戰」。（註四十）二零一四至一五年的五年計劃已經放棄了以經濟為先的發展模式，以及中央政府常常只看國民生產總值（GDP）來制定政策的心態。反之，中央政府為可支配收入的增長及最低工資訂立了參考標準：前者為每年不少於百份之七，後者為每年最少百份之十三。不但如此，養老金制度的保障範圍已經擴闊至所有住在鄉村的人民及城鎮無業人員。（註四十一）

很明顯的，香港的管治者沒有注意到國家領導人在政策上的轉變，雖然歷屆特區行政長官都不遺餘力地呼籲香港配合國家的經濟發展計劃。梁振英就曾經指出，到了二零一六年，亦即國家的第十三個五年計劃開始之時，香港要視自己為國家的一部分，同時要視中國為自己的家。（註四十二）屆時，香港的管治精英將要面對一個令他們尷尬的問題：如果中央政府可以增加社會福利開支和擴展社保制度，但同時又不會犧牲內地經濟發展的前景，為甚麼同樣的政策就會破壞香港的繁榮安定呢？

（編者按：註釋見本刊今期英文版第三十八頁及其後的各項附註。）

□