

綜援「居港7年」限制 檢討有理

是時候重新檢討我們對新移民的福利政策，不要只短視地關注現在可以節省多少公帑，而忽略了將來要付的沉重代價。

周曼利

香港教育學院亞洲及政策研究學系教授



據 報上星期社區組織協會和新移民代表與平等機會委員會主席周一嶽先生會面。會上他們投訴現時政府要求新移民須居港滿7年，才有資格申請綜援和公屋，有「帶頭」歧視新移民之嫌。

本報沈帥青先生在8月15日亦有撰文(見「居港7年」限制 何來歧視?)論述，不過筆者認為略有不足之處，希望可以補充一下：首先筆者想說說這個「7年限期」措施的由來。

03年為減赤 領綜援須居港7年

2002年經濟不景，領取綜援的人數由1999年3月的38萬增至2002年12月的47萬，增幅約兩成，而領取綜援的新移民就由4.6萬增至7萬，增幅約五成，令政府大吃一驚。而且當時政府面對財赤問題，極希望減赤。2003年港府發表人口政策報告，當中提出為了確保社會資源得到合理分配，於是便將這居港7年的規定強加在綜援上。

此外，報告中亦提出兩個非經濟的理由。第一：當時居港時限的規定其實是不一致的：租住公屋是7年而綜援是1年。第二：其他國家如美國也有類似的居住年期規定。問題是這些理據是否充分，時移勢易它們又是否仍然站得住腳呢？

今盈餘豐厚 7年限期應檢討

第一：2003年可說是一個非常時期，有沙士、經濟低迷、人心惶惶。現時港府不但已經沒有財赤了，而且每年都有豐厚盈餘；所以政府是有足夠資源再檢討這個政策「7年限期」的。

第二：2003年領取綜援的新移民人數上升速度，比整體領取綜援人數的增加為高，可能只是因為新移民在低收入家庭的比例高於一般港人而已。另一方面，亦有可能是反映新移民因甚少積蓄，所以他們在經濟不景的情況下，受到的衝擊亦比一般港人為大。

第三：為了劃一申請公屋和綜援的居港年期，而將綜援的限期由1年增至7年亦不是唯一方法。因為我們不但可以將公屋申請年限由7年減至1年，



亦可將兩者的期限都改為3年或4年。

最後，雖然其他國家都有限制新移民申領福利的居住年期，但是具體的實施情況便有很大分別。以美國為例，1996年當地進行了一個大規模的福利改革，其中一項便是合法移民需要居住滿5年後，方合乎資格申領社會福利。改革的原因其實與香港是差不多，都是因為經濟環境不好，領取社會福利的新移民大幅增加，令政府財政壓力大增，而且當時政府亦希望能減輕財政上的赤字。

居美5年規定 州政府多不跟隨

但經過為移民爭取權益的說客極力游說後，有關法例留了一個後着：就是雖然聯邦政府同意居留5年的規定，但是卻容讓州政府可以自行決定是否實施。而事實上絕大多數州政府都沒有實施有關措施，所以新移民即使沒有

住滿5年，仍可接受州政府所提供的社會福利。

對於這個發展原因有二：第一、當地如社區組織協會般的民間組織能夠成功為新移民爭取社會福利的權益；第二、州政府的政策其實主要針對非法移民。所以基本上，這個居住期的規定是並沒有在美國廣泛實施。

援助度難關 助融入自力更生

支持居港「7年限期」最主要的論據是這樣的：社會資源有限，政府決定資源分配的時候，便必須按優先次序。本地人與社會聯繫性強，他們的需要便應比新移民優先照顧，那麼新移民便要等一等。當他們居港滿7年後，對本港已作出一定貢獻，才可與本地人同享社會福利的權利。

以上理據似乎合情合理。不過筆者最擔心的是這個限制措施所帶來的不良後果。第一：外國研究顯示接受社會福利有助於新移民在經濟上融

關注綜援低收入聯盟本年初遊行，市民推動孖寶兄弟戰爭，寓意衝破貧窮線。(資料圖片)

入當地社會。原因是當新移民接受了福利的幫助一段時間後，他們便會加入勞動市場、自力更生了。相反，假如新移民不能獲得適時的福利幫助度過難關，可能令他們更難融入香港社會，尤其是在經濟層面。而且在新移民主觀的角度來看，他們亦可能覺得港府對他們有一種不歡迎、不友善的態度。這些主觀感受亦會令他們更難認同港人的身份，而沒法對香港產生歸屬感；所以這個政策長遠來說，可能是有無益的。

新移民下一代 未來人力資源

第二：更重要的，是這措施可能對新移民子女的健康成長造成不良影響。香港新移民兒童是可豁免居留期的規定而領取綜援，不過假如他們的母親因新移民的身份而未能領取綜援的話，兒童的健康成長便會可能因為「溢出效應」(spillover effect)而受影響。

試想一個接受綜援的三人家庭：一父一母一子，但母親因新移民身份而不能拿綜援，那麼一家三口的生活便要靠父子兩人的綜援金支持了。假如父母離異，母子二人的生活便會更加艱難了。

筆者分析了2011年的人口普查數據，以入息中位數的一半作為貧窮線的標準，找出有三成八(37.5%)移民家庭(父母中至少一方是從內地來港定居的移民)的兒童在貧窮線下生活，而本地家庭只有一成六是貧窮兒童，相差多達兩倍。

是時候重新檢討我們對新移民的福利政策，要謹記我們的移民政策最終目標是他們能夠更快更易融入香港社會。而新移民的下一代更是香港社會未來的重要人力資源，所以我們應關注他們的健康成長。不要只短視地關注現在可以節省多少公帑，而忽略了將來要付的沉重代價。



新移民居港未滿7年被拒申領綜援，市民高舉「脫貧難上難」標語，促港府正視基層的社福議題。

(資料圖片)

你有回應？即上

<http://www.hket.com/eti/chinahk.do>