

# 社會福利的標籤為何重要 及其解決方法



博約集  
王卓祺

日前筆者提出一個講法，就是去屆政府推出的長者生活津貼（長生津）已經大體上解決了老人貧窮問題。因此，所謂「全民退保」的爭議應該到了終結篇。這一講法惹來楊森兄的回應。他指出長生津有標籤效應，故會有經濟需要的長者沒有申領。他並援引周基利的社會匱乏研究，好像香港長者貧窮及匱乏問題大有長期解決不了之痛。本文就是探討一下社會福利的標籤問題及應對之道。我的假設是，一個有50萬人領取的長者福利哪會有什麼標籤呢？若筆者論證成立，我們應將精力聚焦在更迫切的社會政策——房屋及土地短缺！

香港老一輩長者深受傳統自力更生價值影響，除非迫不得已不伸手向他人求助。這種價值是一種社會心理——羞恥的反映。因此，以為解決拾荒長者之道便是落實「全民退保」是似是而非的說法。相信拾荒長者之中亦不乏有資格領取長者「綜援」（綜合社會保障援助計劃，每月平均金額為6201元）或高額長生津（每月3485元）；但是為什麼仍有長者不領取呢？這可能是他們認為申請政府的福利有負面標籤。因此，楊森兄才執筆回應筆者：（我演繹）王卓祺，你搞錯了，長生津還有社會福利的標籤問題！

## 窮得有骨氣

傳統來說貧窮是實質性，即缺乏食物、衣服保暖或住所保護，會對人類造成損害，這是損害原則。但當社會富裕了，人們便期望生活方式的提升應惠及更多人；這是社會平等的體現。在貧窮的層面，便走出了一個相對性的貧窮概念，即以社會平均收入水平來量度貧窮；具體便是相對貧窮線。10多年前歐洲共同體從一般以住戶收入中位數一半，即50%，提升至60%作為貧窮住戶的切線。但經濟合作暨發展組織仍然保持中位數一半以下為貧窮切線。值得我們關注的是，歐共體的貧窮線可能反映社會平等多於貧窮。在香港，我們還是用收入中位數五成作為貧窮線。因為社會發展有個過程，不可照搬西方

經驗。例如社會匱乏概念的提出，就表示貧窮並非只是物質匱乏，而有社會參與及社會關係的層面。窮人有參與社會正常活動的能力當然是好事。但從政策發展的角度，還需考慮資源投放的緩急次序。目前來說，政府還是應該將資源及精力放在最需要的社會政策，即土地及房屋問題，使香港的整體居住質素有所改善。況且，以長生津的財政資源投入來看，不可說特區政府沒有照顧低下層長者的社會參與的需要。以2017年為例，（普通）長生津開支160億元，近半受惠長者並非貧窮住戶。即是說，未推出高額外之長生津已經相當普及，政府的財政投入並非限於貧窮長者。

回到實質性貧窮。世界銀行對發展中國家的貧窮定義是每日有1、2美元的收入（2015年為1.9美元購買力平權）。這個收入標準也是與時俱進的，原來是計算每人每天營養的吸收量，即卡路里攝取量。無論如何，每日1、2美元表示絕對貧窮，缺乏了這個富裕社會「丁點」收入結果是營養不良，最後對身體造成實質損害。然而拾荒或有經濟需要老人，為了社會標籤而不申請「綜援」或長生津，很難說一定造成身體上的損害；但生活一定比較困難；但對於當事人來說，不依賴政府福利卻換來心理上的滿足感——窮得有骨氣。

## 減低社會標籤的辦法

應對這個問題，全民養老金是一種辦法。但它不一定是最好的制度安排。因為每位合乎資格（如滿65歲）的人，不論貧富都可領取。這也會造成浪費資源，就算節省行政成本。如何做到將有限資源集中到最有經濟需要，但又沒有令長者卻步的標籤的方法呢？

所謂標籤，並非完全產生於篩選過程，反而是社會道德觀念的投射。以「綜援」及長生津為例。前者要求有經濟審查，後者只要申報；這個行政程序的分別使當事人有不同的心理感受；當然是後者標籤感覺較小。然而，關鍵還在於標籤的成因分析。以「綜援」為例，從社會心理角度，它被認為是依賴性的社會福利，使當事人失去自主性，有感覺

被羞辱的道德包袱——窮得沒有骨氣，要完全依賴政府救濟。因此，高齡津貼被民間改稱為生果金，更有效去除依賴性，使當事人感覺不過是多了錢買生果而已。因此，長生津與「綜援」不同在於依賴性質的分別。長生津是「綜援」之外的生活津貼，即表達一個信息，受助者只是得到一些社會補貼，而非完全喪失自主性。若他們沒有津貼，生活困難一點而已。再加上政府將長生津的資產限額大幅提高（相對於政策醞釀期間），也有去除依賴性的作用。

中國社會歷來對窮人並沒有什麼道德歧視。貧窮不是問題，反而對富人有所種看法——例如「朱門酒肉臭」，是對為富不仁地主階級的描述。中國傳統諺語所謂「安貧樂道」、「不患貧而患不安」，反映了小農經濟並不認為貧窮是問題，貧窮亦有快樂之道。因之貧窮沒有道德包袱，反而懶惰才是社會歧視的道德根源。除此之外，長生津的資產限額顯示受惠者有一定財政自主能力。普通長生津資產限額是33.4萬元（一人），50.6萬元（夫婦）；這些數字與綜援3.1萬元（健全成人）是兩碼事。這些資產限額的多少對受惠者心理感覺不一樣！不然的話，我們很難解釋長生津的高領取人數及佔老人人口的高比率。2018年8月有近42萬長者領取高額長生津，近8.5萬領取普通長生津。若以2016年人口普查65歲或以上長者人口116萬來計，兩種長生津共有43%領取率，不可謂不高。如果有社會標籤，怎會有這麼多長者領取呢？根據2017年貧窮情況報告，當年只有10.4萬長者領取社會公認有社會標籤的「綜援」。

## 總結

長生津是否有標籤，一定要從理念上將問題講清楚，並在具體政策細節上掌握得好。我的分析結果是長生津並沒有什麼標籤。最關鍵之處就是主其事者將資產限額大幅提升，造就一個去除依賴性的觀念改變，從而使受惠長者沒有被標籤化的心理感覺。這當然是德政，就算是「全民退保」的A貨。

作者是香港中文大學  
香港亞太研究所名譽高級研究員



王卓祺：拾荒或有經濟需要老人，為了社會標籤而不申請「綜援」或長生津，很難說一定造成身體上的損害；但生活一定比較困難；但對於當事人來說，不依賴政府福利卻換來心理上的滿足感——窮得有骨氣。（資料圖片）