

【大湾区管理研究专题】

香港社会救助制度的发展及其对中国内地的借鉴

岳经纶

(中山大学 中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

【摘 要】 在香港回归祖国二十周年之际,研究香港特区政府社会救助制度的发展变迁,了解香港社会救助制度的运行,不仅可以丰富“一国两制”的理论研究,而且可以为中国内地社会救助制度的发展和完善提供重要的借鉴。回归以来,为回应市民的需要,香港社会救助制度不断完善,为缓解香港贫穷问题和维护社会稳定发挥了重要作用。香港社会救助制度的变革和发展可以为内地社会救助制度改革提供重要的借鉴。内地政府可以借鉴香港经验,把社会救助制度的改革发展与基本公共服务、公益慈善事业的发展相结合,加大对社会救助的资源投入,并根据社会经济状况及时调整社会救助水平,努力实现共享发展理念。

【关键词】 社会救助; 综援; 低保; 贫穷

【中图分类号】 D676.58 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-5072(2017)07-0050-10

香港回归祖国 20 年来,“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”的方针得到了全面落实。在延续原有社会经济制度的同时,香港特别行政区政府因应香港社会经济变化的变化,不断推进社会创新,积极回应市民需要。在社会福利政策领域,为了应对经济全球化带来的日趋严峻的社会不平等问题,特区政府积极进行政策创新,成立了扶贫委员会,制定了贫穷线,同时不断完善社会救助制度。在香港回归祖国二十周年之际,研究香港特区政府社会救助制度的发展变迁,了解香港社会救助制度的运行,不仅可以丰富“一国两制”的理论研究,而且可以为中国内地社会救助制度的发展和完善提供重要的借鉴。

本文以香港社会救助制度为例研究回归以来香港社会政策的变迁,探索香港社会救助制度的运行及其特征,为中国内地社会救助制度的完善寻求借鉴和启示。文章第一部分检视回归以来香港社会救助制度的发展变迁,第二部分探讨香港社会救助政策的主要特征,第三部分讨论香港社会救助制度发展变迁对我国内地社会救助制度完善的启示和借鉴,最后是简短的结语。

一、回归以来香港社会救助制度的发展变迁

作为自由市场经济的典范,香港政府长期以来奉行积极不干预哲学,尽可能减少政府在经济和

【收稿日期】 2017-04-20

【作者简介】 岳经纶(1967—),男,湖南邵阳人,中山大学政治与公共事务管理学院教授,珠江学者特聘教授,博士生导师,主要从事社会保障与社会政策研究。

【基金项目】 国家社会科学基金重大项目《中国特色现代社会福利制度框架设计研究》(批准号:15ZDA050);
广州市人文社会科学重点研究基地资助项目。

① 莫家豪、岳经纶、黄耿华:《变迁中的社会政策:理论、实证与比较反思》,北京:社会科学文献出版社 2013 年版,第 220—225 页。

社会领域的干预活动,践行“小政府、大社会”的施政理念。在社会福利发展方面,香港经历了从补缺型福利到生产型福利的转变^①。在补缺型福利体制下,政府只是在市场和家庭功能失效的情况下才发挥补救性的作用,福利制度的受益人主要是不能自助的群体,如老弱病残、单亲无业者^②。20世纪八九十年代,香港政府开始发展公共教育、公共医疗、公共房屋等公共服务和社会福利服务,以保证为经济发展提供合适的劳动者,从而支持经济增长^③。香港回归祖国后,其社会政策保持了连续性和稳健性。在“一国两制”的框架下,香港特区政府延续了回归前的经济、政治和社会制度,包括社会救助制度。

在回归前,香港政府奉行积极不干预政策,把自己的角色维持在市场的推动者,主要作用是促进经济增长,创造有利的营商环境。但这并不是说政府对社会问题无动于衷。随着香港经济的发展和问题的积累,特别是贫富差距的不断扩大,为了应对严峻的贫困问题,港英政府在20世纪70年代开始逐步建立社会救助制度。1971年,香港政府开始推行“公共援助计划”,通过发放现金的方式为贫困人士提供援助。1973年,香港政府为年老体弱及残疾人士建立特别需要津贴计划,并于1988年在该计划中增加了针对严重残疾人士的津贴计划。

由于公共援助计划的援助力度偏低和覆盖范围较窄,在回归前的1993年,香港政府决定以“综合社会保障援助计划”来取代原有的“公共援助计划”,同时提高援助待遇,扩大覆盖范围。“综合社会保障援助计划”,简称“综援”(CSSA),是香港社会救助制度的核心内容。综援计划类似于我国内地的最低生活保障制度,其目的是为因年老、疾病、伤残、失业、低收入等原因导致经济上无法自给的个人及家庭提供经济援助,使他们的收入达到一定水平,以应付生活上的基本需要。综援计划完全由政府财政承担,经费全部来源于税收。作为一项选择性的社会政策,综援计划的政策对象认定需要满足一定的条件,包括居港年限、经济状况审查,以及针对身体健全成人的附加准则。

综援计划自1993年开始实施以来,在缓解贫困、改善民生、维护社会和谐稳定方面发挥了重要作用。不过,制度实施也存在一些问题,如获得综援的家庭和人口数量不断增多,特别是涉及就业年龄人士的综援个案增多;用于综援的公共开支激增;相对于就业人口的工资而言,多人口家庭得到的综援金额偏高,影响接受综援人士重新投入劳动力市场的积极性,带来了福利依赖。与此同时,1997年亚洲金融风暴给香港经济带来了负面影响,导致失业人数增加和政府财政压力加大。在这种情况下,香港社会福利署在1997年成立了一个内部委员会对综援计划进行了全面检讨,并于1998年底公布了有关报告^④。检讨的结果是香港政府于1999年确立了“自力更生支援计划”。自力更生支援计划作为综援计划下的一项计划,其目的是协助身体健全但因失业而申领综援的人士消除就业障碍,增强受雇能力,使他们能尽早找到有薪工作,继而步向自力更生。

自力更生支援计划的提出,在一定程度上反映了当代西方社会政策发展中的“工作福利”(workfare)理论对香港社会救助政策的影响^⑤,也标志着香港社会救助政策的“工作福利”转向。自力更生支援计划的实施,一方面增加了福利获得的条件性,抑制了福利需要;另一方面则是积极就业政策的体现,有利于推动有就业能力的福利享有者重返劳动力市场,增加就业率,减少福利依赖。

特区政府完善综援制度的另一个举措是在1997年推出了“综援长者自愿回广东省养老计划”,让年满60岁选择返回广东省养老的综援长者继续领取综援金。自2005年8月1日起,特区政府把这项计划扩展至福建省,计划也相应地更名为“综援长者广东及福建省养老计划”。该计划的目的

① 黄黎若莲:《香港社会福利的模式及其对内地的启示》,岳经纶、刘洪、黄锦文主编:《社会服务:从经济保障到服务保障》,北京:中国社会科学出版社2011年版,第32页。

② I. Holliday, “Productivist Welfare Capitalism; Social Policy in East Asia”, *Political Studies*, Vol. 48, 2000, pp. 706 - 723.

③ 桂世勋、黄黎若莲主编:《上海与香港社会政策比较研究》,上海:华东师范大学出版社2002年版,第313—314页。

④ C. K. Chan, K. L. Ngok (eds.), *Welfare Reform in East Asia: Towards Workfare?* London: Routledge, 2011, Chapter 1.

是为符合申请资格,并选择到广东或福建省养老的综援受助长者继续提供现金援助。该计划的申请人需符合以下条件:必须通过综援计划的经济状况审查;必须是香港永久居民,在本港居住最少七年;年龄六十岁或以上;并且在紧接申请日前已连续领取综援金最少一年(原来的申请资格是连续领取综援时间不少于3年)。符合资格的申请人,可获每月发放一次的标准金额及每年发放一次的长期个案补助金。

香港居民中约有七成原籍广东。随着人口老龄化,以及两地消费的差别,不少原籍广东的香港长者选择回广东养老、居住。考虑到香港长期奉行“福利不过境”的原则,“综援长者广东及福建省养老计划”是回归后特区政府因应香港与内地更加密切的互动而进行的重要政策变革。这一政策调整显示特区政府开始改变香港社会政策中原有的“孤岛”思维,开始树立“跨境政策”思维^①。

除综援计划外,香港社会救助制度的另一个主要组成部分是“公共福利金计划”(参见表1)。该计划旨在为年龄在65岁或以上的长者,以及身患严重残疾的香港居民,按月提供现金津贴,以帮助他们应付因年老或严重残疾而引致的特别需要。这一计划的内容包括:普通高龄津贴、高额高龄津贴(俗称“生果金”)、普通伤残津贴及高额伤残津贴。除普通高龄津贴外,该计划发放的津贴均无须申请人接受经济状况调查。

表 1 香港主要社会救助政策及其内容

	综援	公共福利金
救助目标	为收入低于一定水平或处在贫困线以下的市民提供现金救助	对高龄、残疾等特殊群体提供现金救助
救助对象	收入低于一定水平的所有居民	老人、残障人士等特殊群体
救助资格	收入审查	按类别划分,部分需要收入审查
救助形式	现金	现金

根据香港社会福利署:《综合社会保障援助指引》(2017年版)整理。

回归以来,为了让更多有意回内地养老的长者能够继续享受社会福利,特区政府进一步调整公共福利金计划。从2005年10月1日开始,特区政府将领取公共福利金老人离港宽限时间由180天增加到240天。由2013年4月1日开始,特区政府在公共福利金计划下推出了新的扶贫计划“长者生活津贴”,为符合资格的长者提供现金津贴,以补助有需要长者的生活开支。2013年10月1日起,政府又在公共福利金计划下推出“广东计划”,让选择移居广东并符合申请资格的香港长者,无须每年回港,亦可以领取高龄津贴。

随着“工作福利”理念的引入和“跨境政策”的实施,以综合社会保障援助计划为代表的香港社会救助制度在回归之后日臻完善。具体表现在:第一,推行了为综援计划受助人和准受助人而设的积极就业援助计划;第二,放宽了综援计划的豁免计算入息规定;第三,定期调整综援和公共福利金的标准金额;第四,调整申请综援人士居港7年的豁免权;第五,在保留综合社会保障援助(综援)以家庭为申请单位的规定下,取消独立申请长者(例如与子女分开居住的长者)的亲属须就他们有否向长者提供经济援助提交声明(俗称“衰仔纸”)的安排;第六,设立了长者生活津贴,补助65岁或以上有经济需要长者的生活开支。

需要指出的是,回归以来,香港特区政府不仅在政策设计层面完善社会救助制度上进行了创新和发展,而且致力于从源头为社会救助制度的完善创造条件。这主要体现在香港特区政府对贫穷问题的关注上。为了更好地认识香港的贫穷问题,2005年,特区政府成立了“扶贫委员会”,目的是为社会不同界别提供一个平台,共同研究贫穷人士在经济、就业、教育和培训各方面的需要,并提出可行的建议,借以帮助贫穷人士。不过,该委员会运作两年后于2007年6月30日解散。2012年,

① 郭芙秀:《回归之后需要“跨境思维”——对话“两地”专家岳经纶博士》,《同舟共济》2007年第7期。

梁振英出任香港特区第四任行政长官,扶贫工作成为特区政府的工作重点。同年12月,香港特区政府正式成立扶贫委员会,成员包括部分政府官员和非官方人士。扶贫委员会的职权包括检视香港现时的贫穷情况和成因;检讨现行政策和制定新政策,达致防贫、扶贫、预防和减少社会孤立情况;统筹和监察防贫和扶贫政策的落实情况;邀请持份者参与;推广地区为本的扶贫措施及监察香港的贫穷情况。2013年9月,扶贫委员会首次公布了香港的官方贫穷线。官方贫穷线采纳“相对贫穷”概念,以政策介入前(即税前和社会福利转移前)的每月住户收入中位数的50%为贫穷线^①。官方贫穷线的公布是香港社会救助制度发展史上的重要事件,标志着特区政府社会政策思维的创新。

二、香港社会救助制度的主要特征

作为一个城市经济体,香港的社会政策体系是独具特色的。香港没有像众多发达经济体那样建立起社会保险制度,而是把社会政策的重点放在由财政出资的社会救助制度上。香港也没有追随英国建立起普惠主义的福利国家体制,而是把社会政策的重点放在残补性的社会救助制度上。可以说香港的社会救助制度在制度理念、制度设计和制度运行上都具有自己的特征。

(一) 制度理念

在制度理念上,香港社会救助制度结合了西方补缺型福利文化和东方儒家文化的影响。香港长期处于英国殖民统治之下,因而其社会救助制度的发展不可避免受到英国社会福利传统的影响。由济贫法传统衍生出来的英国社会救助制度一直强调“值得救助者”与“不值得救助者”的区分,政府救助资源主要导向老人、小孩和残疾人等“最不能自助者”身上。这个福利传统对香港社会救助制度的发展有着深刻的影响。在西方补缺型社会福利文化的影响下,香港社会救助制度不追求高保障水平和广保障范围,而是面向社会弱势群体,保障其基本需要。决策者有意避开西方福利国家的发展方向,努力在经济发展和社会福利之间保持平衡,坚持走低税制、低福利、高增长的路线。根据政府的思维,经济增长和全民就业是最好的社会政策^②。

另一方面,作为以华人为主体的社会,香港社会救助制度也深受中国传统文化的影响。受儒家文化影响,香港的华人信守孝道和家庭伦理,强调个人和家庭责任,认同勤俭节约、自食其力等价值观^③。在实际生活中,市民遇到问题尽量在家庭内解决,解决不了才求助于社区和社会服务机构,最后才向政府救助。香港华人这些文化观念和福利观念自然也影响到政府的社会福利制度设计。长期以来,香港权力精英充分利用儒家文化的家庭功能实用主义(utilitarian Chinese familism)^④和自力更生理念,说服市民不可过度依赖政府,放弃自我和家庭的责任^⑤。政府一直推崇“狮子山精神”,强调依赖自我勤劳解决问题,不依赖政府帮助是香港核心价值和社会美德^⑥。因此,我们可以看到,

① 香港特别行政区政府:《2013年香港贫穷情况报告》,2014年。

② J. Leung, "Workfare in Hong Kong", in: C. K. Chan and K. L. Ngok eds., *Welfare Reform in East Asia: Towards Workfare?* London: Routledge, 2011, pp. 41-59.

③ 黄黎若莲:《香港社会福利的模式及其对内地的启示》,岳经纶、刘洪、黄锦文主编:《社会服务:从经济保障到服务保障》,北京:中国社会科学出版社2011年版,第35页。

④ S. K. Lau, "Chinese Familism in an Urban-Industrial Setting: The Case of Hong Kong", *Journal of Marriage and the Family*, No. 11, 1981, pp. 977-992; L. Wong, *Marginalization and Social Welfare in Contemporary China*, London and New York: Routledge and London School of Economics, 2008, Chapter 2.

⑤ 黄黎若莲:《香港社会福利的模式及其对内地的启示》,岳经纶、刘洪、黄锦文主编:《社会服务:从经济保障到服务保障》,北京:中国社会科学出版社2011年版,第34页。

⑥ 梁祖彬:《香港的综合社会保障援助计划:对内地的启示》,岳经纶、刘喜堂、李琴主编:《当代中国社会救助制度:机遇与挑战》,北京:人民出版社2016年版,第65页。

在香港社会救助制度中,社会互助和家庭责任得到了特别的强调。在综援计划中,与家人同住的申请人需要以家庭为单位提出申请,而且要通过包括资产审查和入息(收入)两个方面的经济状况审查,在审查时会综合考虑家庭成员的收入和资产情况。

不仅如此,香港社会救助制度也善于吸收新的社会政策理念,如“工作福利”政策理念。社会救助制度不仅从经济上为受助人提供收入补偿,而且运用工作福利和社会投资理念,通过“自力更生支援计划”,为受助人提供教育、培训及就业服务,协助他们改善人力资本和社会资本,实现再就业,从而达到自力更生的目的。香港的工作福利政策形成于1999年,政策背景是亚洲金融风暴之后,香港失业率高企,有劳动能力的综援申请者不断增加,同时在职贫穷问题也日趋严重。该政策最初的适用对象是有工作能力的综援人士,后来扩大到其他与综援人士状况相似的群体^①。整个自力更生支援计划的内容包括三个主要部分:积极就业援助计划(AEA)、社区工作计划(CW),以及豁免计算入息(DES)。根据这一计划,年龄介于15~59岁、身体健全因失业而申领综援的人士,都需要参加积极就业援助计划。该计划通过安排参与社区工作,令计划参加者在寻找工作的同时,加强自尊、自信和培养工作习惯,为将来就业做好准备。同时,为了鼓励申请人能够积极就业和保持继续工作的热情,防止出现“养懒汉”的情况,综援计划还设置了豁免计算入息的机制。根据这一机制,在评估申请人应得的综援金额时,申请人工作收入的一定比例可获得豁免计算,不需要在援助金额中扣减。

(二) 制度设计

在制度设计方面,香港社会保障制度重视以人为本,重视政府、社会组织和家庭等多元主体的协同作用,重视政策过程与预算过程的整合,重视政策之间的协调。我们从宏观、中观和微观三个层面来分析香港社会救助政策的设计特点。

从宏观层面来看,香港社会救助制度具有高度的嵌入性。香港社会救助制度不是孤立的制度安排,而是深深地嵌入到香港整体的公共服务体系和社会福利制度中。香港虽然是最自由的市场经济体,但是政府承担着既深且广的社会福利职能^②。香港政府的公共支出约占GDP的20%,其中超过一半用于社会福利与服务,包括教育、医疗、住房、社会救助、个人社会服务等,可见政府在民生保障方面担当了重要角色^③。免费医疗服务体系、免费教育体系和公共房屋体系这些均等化的基本公共服务体系构成了香港社会保护体系的重要内容。社会弱势群体可以直接依赖这些基本公共服务来满足重要的社会需要,因而减少了对社会救助的依赖。而社会救助制度也可以聚焦于对贫困市民的收入补偿,而不用过多顾及受助者的其他社会需要,从而发挥专一的安全网作用。

香港社会救助制度也深深嵌入了香港高度发达的公益慈善事业之中。香港社会组织形成的历史比较长,数量比较多,作用比较大。在很长一段时间里,社会组织和慈善团体承担了香港主要的福利责任,只是到了20世纪70年代,政府才把社会福利的责任承接过来。尽管如此,社会组织(非政府机构)依然是政府在社会福利领域的重要伙伴,它们在政府资助下,广泛提供社会福利服务。可以说,香港发达的第三部门和公益慈善事业是香港社会救助制度有效运行的重要支撑。

从中观层面来看,香港社会救助制度体系具有高度的整合性。这种整合性体现在政策体系、政策资源和政策主体三个方面。

(1) 政策体系的整合性。香港社会救助制度的核心政策是“综合社会保障援助计划”。正如其

① 莫家豪、岳经纶、黄耿华:《变迁中的社会政策:理论、实证与比较反思》,北京:社会科学文献出版社2013年版,第235页。

② Castells, M., *End of Millennium, the Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. III, Oxford: Blackwell, 1998; R. C. M. Chau, W. K. Yu, “Marketization and Residualization—Recent Reforms in the Medical Financing System in Hong Kong and Mainland China”, *Social Policy and Society*, Vol. 2, No. 3, 2003, pp. 199–207.

③ 黄黎若莲:《香港社会福利的模式及其对内地的启示》,岳经纶、刘洪、黄锦文主编:《社会服务:从经济保障到服务保障》,北京:中国出版社2011年版,第34页。

名“综合”(comprehensive)所示,该计划总揽了针对不同弱势群体的各类现金援助计划,其政策对象(policy clients)涵盖了因各种原因而陷入收入不足的市民,包括老人、残疾人、病患者、失业者、低收入人士、单亲人士、儿童等。除了老人和严重残疾者外,香港社会救助制度没有为特定群体制定单独的政策项目。香港针对高龄人士和严重残障人士等特定群体制定的社会救助政策是“公共福利金计划”。此外,为了协助市民应对各种意外风险对生活带来的影响,香港社会救助政策体系还包括三个特别计划:暴力及执法伤亡赔偿计划,交通意外伤亡援助计划以及紧急救济计划。这三个特别计划可以视为香港社会救助制度体系中的“救急难”计划。这些计划解决了市民在特定危机状况和困境下的具体需要,也为市民的见义勇为行动提供了经济保障。

(2)政策资源的整合性。香港没有再分配性质的社会保险制度,相对贫穷问题一直很严重。应对贫穷问题的主要制度安排是以综援为代表的社会救助制度。在西欧发达福利国家,社会支出的一半以上用于养老保险和社会救助。香港由于没有社会保险制度,因而更多的资源投入了社会救助领域。加上没有其他部门争夺,大量公共资源进入了政府社会福利署。根据官方资料,在2014—2015年度,特区政府投入社会福利的实际经常开支达543亿港元,占政府经常开支的17.8%。按政策领域分,这是香港政府第二大支出领域。这些公共资源主要是用于社会救助项目。在2013—2014年度,社会福利署的实际开支总额达到537亿港元。在这537亿港元中,384亿用于了社会救助项目,也就是用于给有需要人士发放经济援助金,占总支出的72%。在2014—2015年度,社会福利署的实际开支总额为561亿港元,其中393亿港元用于社会救助项目,占总支出的70%。^①可见,香港政府在社会救助领域投入了大量资源,而且这些资源都整合在社会福利署。

(3)政策主体的整合性。尽管社会救助政策的对象是多元的,而且涉及教育、医疗、就业、住房等多政策领域,但是在香港,差不多只有一个核心政策主体,那就是政府的社会福利署,尤其是其中的社会保障科。特区政府社会福利署是香港社会救助制度的主管机构。作为重要的政策部门,社会福利署职权较为独立,资源比较充裕。社会福利署内设的社会保障科专门负责社会救助项目的管理和实施,并通过在全港各区设立41个社会保障办事处负责具体事务,实施垂直管理。香港的社会救助项目,包括综合社会保障援助计划、自力更生支援计划、综援长者广东及福建省养老计划、公共福利金计划、暴力及执法伤亡赔偿计划、交通意外伤亡援助计划、紧急救济计划等等,都由社会福利署社会保障科及地区社会保障办事处负责。

从微观层面来看,香港社会救助政策项目具有高度的细分性和精准性。基于以人为本的理念,香港社会救助政策力图避免“一刀切”的政策制定倾向,而是根据贫穷人口的不同特点和不同需要进行细分,分类救助,增强了制度的操作性和适用性。以综援为例,该计划主要是向有需要的市民提供现金支持。综援计划没有设立单一的援助标准,而是充分考虑了受助者的特殊需求,援助项目高度细化。根据不同的受助人及其不同需要,进行分类援助。除了按年龄、健康状况作为援助对象的确立依据之外,还将每个类别细分为单身人士和家庭,依据家庭成员的人均收入和资产来确定救助水平。相应地,援助金也分为三类,分别是标准金额、补助金和特别津贴。这些援助金的发放也因受助人的情况及其特殊需要而设定不同的金额。在综援标准金额方面,香港存在着多条线。这种个性化的救助,既保障了受助人的基本需要,也保障了其特殊需要;既体现了统一性,又体现了差异性。

(三)制度运行

在制度运行方面,香港社会救助制度具有执行机构相对单一、资源比较充裕、专业化水平高的特征。以综援计划为例,其制度运行有以下特点:第一,政策目标对象定位(目标瞄准)清晰,资格要

^① 社会福利署回顾(2013-14 & 2015-15), <http://www.swd.gov.hk/annualreport/swdreview2013-15/hk/overview.html>。

求明确。第二,资格审查严格,程序公开,手法专业。第三,依法监管,处罚严厉。最引人注目的是,将福利欺诈行为刑事化。第四,保障市民社会权利。香港政府不仅对福利欺诈行为处罚严厉,同时也依法保障市民的社会福利权利。社会福利署的救助工作受到“社会保障上诉委员会”的约束,申请人在遇到不公时可以通过上诉或投诉寻求救济。

社会福利署社会保障科及地方社会保障办事处有一支专业的工作队伍,专心负责社会救助政策实施,不需要兼顾其他社会福利事务。由于社会救助计划是向申请人提供现金支持,而且不需要申请人事先供款,因而存在道德风险,容易出现用虚假资料骗取救助金的欺诈行为。为了防止出现欺诈行为,综援计划在实施中主要采取了入户调查方式和特别调查方式。在专业社工对申请人进行入户调查后,社会保障办事处还会派出特别调查组负责对申请人的家庭经济情况进行核实。特别调查组下设五个特别调查队:包括两个诈骗案调查队、一个诈骗案评算队、一个资料核对队和一个重点调查队。诈骗案调查队负责对涉嫌欺诈的个案进行深入调查;诈骗案评算队负责计算及追收涉嫌欺诈个案的多领款项;资料核对队主要负责与其他政府部门和机构进行相关资料的核对,侦查滥用社会福利的情况;重点调查队负责全面覆检被抽查个案并进行质素检查,以确保资料完整、所批核金额准确和符合社会保障工作程序指引。经过特别调查队的调查,可以进一步保证申请人所呈交资料的完整性与真实性,从而起到审核调查过程中的双重保障作用。不仅如此,特别调查还可以维护综援审批过程中的程序公正性,从而保障市民的社会福利权利。

社会福利署的社会保障科对综援计划进行直接管理,同时设立了独立的社会保障上诉委员会。市民如果对综援计划、公共福利金等的申请资格和发放情况存在不满,可以向社会保障上诉委员会提起上诉。对于涉嫌欺诈行为的处理,香港的法律条例明确规定,骗取综援属于刑事犯罪,一旦发现申请人有骗取综援的行为,不仅会导致申请人失去领取综援的资格,情形恶劣者将被判处长达十四年的监禁。据社会福利署的资料显示,在2014—2015财政年度有295人被判入狱,2015—2016财政年度有165人被判入狱,还有一些人受到其他刑事处罚。成立社会保障上诉委员会公平处理受助者的申诉,以及对涉嫌福利欺诈及滥用个案的刑事化,被视为香港社会救助制度对内地的启示。^①

香港社会救助制度运行的另一特征是重视与社会组织的协同合作。香港政府承担社会救助主体责任,但不包揽责任,而是积极发挥社会组织在社会救助中的作用,形成了个人自主、社会互助和政府救助的协同作用。例如,在综援申请过程中,政府非常重视专业社会工作者的作用。当社会保障处接收到申请人的综援申请后,会派出专业社会工作者对申请人进行入户调查。通过与申请人面对面的接触,专业社工可以在有限的时间内了解到申请人的基本情况和需要,获得比较真实的一手资料。同时,专业社工还可以运用专业的工作方法与申请人进行良好的沟通,并指导其填写“综援申请表”。又如,在自力更生综合就业援助计划的实施过程中,社会福利署采用服务外判的方式,委托社会组织为有劳动能力的综援申请人提供一站式的综合就业援助服务,协助他们克服就业障碍,重返劳动力市场。

三、香港社会救助制度对中国内地的启示

保障公民基本生活,促进社会公平,维护社会和谐稳定是现代国家治理能力的重要指标,也是实现政府治理合法性和有效性的重要支撑。改革开放以来,特别是进入21世纪以来,中国政府加快推进以改善民生为重点的社会建设,持续加大民生领域投入,取得了令世人瞩目的成就。其中,

^① 梁祖彬:《香港的综合社会保障援助计划:对内地的启示》,岳经纶、刘喜堂、李琴主编:《当代中国社会救助制度:机遇与挑战》,北京:人民出版社2016年版,第75页。

作为“托底线、救急难”的社会救助制度经历了从救济到救助、从补缺型到制度型、从零散性到综合性、从单一性向多元化的现代转型,并取得了良好的社会救助效果。然而,当前我国社会救助制度仍然存在着应急式的“兜底”思维、“打补丁式”的制度发展路径,以及社会控制主导的救助方式选择等问题。随着我国经济社会的发展,社会救助制度还面临着经济新常态、城镇化发展和人口快速老龄化等带来的新挑战。如何在完善社会救助制度的基础上实现治理模式的创新是值得思考与探究的重大课题。他山之石,可以攻玉。在这方面,香港特别行政区在社会救助领域的成功经验,可以为我国内地社会救助制度的完善提供有利的借鉴。

中国内地和香港的社会救助制度,特别是香港的综援制度与内地的低保制度两者之间具有很大的相似性。不过,相较于香港的综援制度,内地的低保制度在目前来看还存在一定的缺陷,如低保资格过于僵硬、待遇标准偏低、对象分类不清、审核过程欠专业、对福利欺诈行为缺乏有效约束力等。在这里,我们从四个方面谈谈如何借鉴香港社会救助制度发展的经验,完善内地社会救助制度。

第一,积极推动基本公共服务均等化,把社会救助制度嵌入基本公共服务体系。

香港是典型的自由资本主义,社会贫富差距大,但社会总体保持繁荣与和谐,应该说社会救助制度功不可没。以综援计划为代表的社会救助制度之所以能平稳运作并发挥社会安全网作用,一个重要原因是它与香港普惠和均等的基本公共服务体系相融合。在香港,教育、医疗等基本公共服务发挥着重要的社会保护作用。由于政府在教育、医疗等基本公共服务方面扮演了主导作用,香港市民无论贫富都可以享受免费医疗和教育服务。而社会救助制度则专注于为低收入的社会底层和遭遇社会风险的市民提供收入补偿,让其基本需要得以保障。内地由于基本公共服务发展不足,且递送不均衡,社会救助制度不得不扮演超越其能力的作用,不堪重负。例如,由于医疗服务发展不均衡,不仅低保家庭、低收入家庭面临“看病难”“看病贵”的困境,甚至一些中等收入家庭都可能面临因病致贫的风险。为了应对高昂的医疗费用,内地的社会救助制度不仅要为因病致贫的家庭提供低保,为低保人员缴纳医保费用,提供医疗救助,而且还要使用临时救助、启动救急难机制来协助低保人员。从政策设计来看,低保的功能是为社会中最贫困的人群提供最基本的生活救助,保障其最低的生存要求。然而,近年来,越来越多的因病致贫、因病返贫家庭成为低保救助对象。可以说,低保的保障条件出现了从保“贫”变为保“病”的新趋势。近年来,尽管内地社会救助制度不断发展和完善,但由于基本公共服务发展不足,社会救助制度的托底功能依然不能做到功德圆满,无法承载因基本公共服务缺乏带来的重负。

第二,大力发展社会组织和公益慈善事业,助力社会救助制度。

社会救助制度的有效运行,不仅需要政府主导作用的发挥,也需要良好的社会环境。香港社会救助制度的有效运作,除了政府在社会救助领域充分承担财政责任和社会福利署的专业服务和管理外,一个重要的原因是香港社会组织成熟,公益慈善事业发达。社会组织具有特定的组织宗旨,其救助对象具有特定性,对部分特殊救助对象实施救助能够很好地做到“对症下药”,从而实现救助效果最大化。由于社会组织成熟和慈善事业发达,香港政府不仅可以利用社会公益慈善资源发展社会救助,而且还可以委托社会组织营运社会救助项目,从而实现政府与社会组织在社会救助领域的合作共治,共同增加社会救助服务的数量和提升服务质量,造福香港市民^①。我国内地正在积极推进社会创新,发展社会服务,由于历史欠账多,再加上城乡差距、地区差距大,需要政府投入的领域和项目多,公共财政捉襟见肘,难以胜任。这个时候如果能够得到社会组织的支持,政府的努力效果就可以得到放大。在社会救助领域,如果有成熟的社会组织的协同,无论是低保对象的瞄

① 岳经纶、温卓毅:《新公共管理与社会服务:香港的案例》,《公共行政评论》2012年第3期。

准,公众需要的识别,还是救急难机制的运行,以及低保对象各项需要的满足,都会得到社会组织的助力,从而更好发挥社会救助制度的功效,彰显社会救助制度的作用。因此,各级政府需要认真探索如何把社会组织整合到社会救助制度之中。

第三,重视社会救助在实现共享发展理念方面的作用,不断提高社会救助水平。

香港政府虽然无意在香港发展福利国家制度,并坚守量入为出的谨慎财政原则,但是却努力通过社会救助制度把香港发展成为一个有关爱的社会。在香港,政府在社会救助领域投入了大量资源。在一个人口只有七百万的社会,政府每年投入了差不多四百亿港元用于社会救助政策,大约15%的家庭是社会救助制度的受益者。而在拥有13亿人口的内地,每年用于城乡低保的公共支出大约是1600亿元人民币。相对于低保制度,香港的综援制度拥有更多的公共资源,能够为收入不足的市民提供更高的援助水平,照顾市民更多的需要。不仅如此,香港综援制度还建立了制度化的综援标准调整机制,能够根据经济发展状况及时调整综援水平。

尽管我国内地在经济发展水平方面与香港还有一段距离,期待政府实施高水平的社会救助是不切实际的,但是,随着经济的发展,特别是政府财政能力的提升,基于共享发展的理念,政府要树立起通过社会救助制度让弱势群体分享经济发展成果的政策思维,在发展经济的同时稳健地提升社会救助的水平。为此,政府不仅要逐步扩大城乡低保的覆盖面,而且要实质性地提升低保标准和低保的替代率。目前,我国内地的低保水平在提高,但低保覆盖面却在下降。根据民政部的资料,从2004年到2014年的十一年间,全国城市低保标准呈现稳步上升趋势,由2005年的每人每年1962.19元上升到2014年的每人每年5162.13元,升了2.6倍^①。可见,从全国水平来看城市低保标准不断提高。与此同时,我们也发现,在同一时期,全国城市低保总人数出现了先缓慢上升,后逐渐下降的趋势。2004年全国城市低保总人数为2205万人,到2009年城市低保总人数上升到峰值,达到2345万人。但是,自2010年开始,城市低保总人数呈现逐年下降趋势,到2014年,全国城市低保总人数下降到1877万人,下降了468万人。不仅如此,城市低保覆盖面总体上呈现不断的下降趋势,由2004年的6.83%下降到2014年的4.72%,11年间覆盖面缩减了2个百分点^②。

低保政策发展中这种“标提量减”悖论的出现需要认真研究。一个可能的原因是以绝对贫困为基础建立的低保制度的发展已经走到了尽头,需要一个政策上的触底反弹。在这方面,香港的社会救助制度可以提供一定的借鉴。香港的综援标准相对于香港的经济发展水平虽然不高,但综援政策的设计却参考了相对贫困的理念。值得注意的是,香港的综援制度和内地的低保制度虽然都是现金援助,都有收入保障的功能,但香港的综援制度强调的是为有需要的市民提供收入补偿,而内地的低保强调的是最低生活保障。强调最低生活保障的一个后果是,当整个社会收入水平都提高后,底层群众最低生活保障水平难以得到相应的提高,因为最低生活水平所需要的成本存在刚性。前述低保“标提量减”的悖论表明,在现有的政策设计下,低收入的城市居民不会因为低保标准的提高而受益,因为他们不高的收入总是高于不断提升的低保标准,因为低保标准建基于绝对贫困,而城市中处于绝对贫困的市民数量相对稳定。有鉴于此,内地低保制度可以借鉴香港社会救助制度的经验,在相对贫困理念的基础上重构城市低保制度,把“最低生活保障”调整为“最低收入保障”,从而改变低保标准提高而覆盖率下降的现象,让更多的城市居民受益。

第四,整合社会救助资源,提高社会救助执行效率。

在香港社会救助政策的设计和执行中,政府社会福利署扮演了关键角色。社会福利署肩负社会救助政策的拟定、政策检讨、经费发放、社会组织监管、专业指导等职责,统一管理几乎全部社会救助计划,统筹社会救助资源,具有较大的独立性。反观内地,现有的社会救助项目分散在不同的

① 根据中华人民共和国民政部《中国民政统计年鉴2015》(中国统计出版社2015年版)数据整理。

② 根据中华人民共和国民政部《中国民政统计年鉴2015》(中国统计出版社2015年版)数据整理。

政府部门。其中,民政部门主管最低生活保障、农村五保供养、受灾人员救助、医疗救助、临时救助五大项工作,教育部门、住建部门及人社部门分别主管教育救助、住房救助、就业救助。社会救助管理的分散,带来了各专项救助制度规划与发展不一致、各有各的工作班子、救助管理缺位和越位的现象时有发生,导致救助信息、救助资源难以整合等问题。近年来,我国内地陆续出台了一系列社会救助政策措施,但效果不大理想,其原因在于各项救助制度各自为政,管理过于分散。尽管投入的救助资源看起来很大,但分散在各部门的资源却十分有限,不能形成救助的合力,实际救助效果大大低于政策设计预期。因此,要从保基本、兜底线、促公平的原则出发,不断健全涵盖基本生活、医疗、住房、教育、就业救助等在内的救助体系,在实现救助制度功能整合的基础上,做好专项救助与临时救助的衔接,促进社会救助体系均衡合理化发展。同时,要进一步理顺社会救助管理职能。为此,一个稳健的对策是建立健全政府领导、民政部门牵头、有关部门配合的社会救助工作协调机制,在实际工作中充分发挥民政部门的牵头作用,有关部门共同认真抓落实,通过建立社会救助联席会议制度等方式形成社会救助工作联动机制。一个更大胆的设想是把分散的社会救助职能集中在民政部门,让民政部门像香港社会福利署一样,统一管理各项社会救助项目,同时提升社会救助工作人员的专业水平,从而达致整合社会救助资源,提高社会救助力度的目的。

四、结 语

回归以来,香港的社会救助制度不仅得到了延续,而且因应社会经济状况的变化而不断完善。香港是经济发达地区,但整体社会福利水平跟不上经济发展水平,社会不平等问题突出。在这种情况下,特区政府非常倚重社会救助制度在缩小贫富差距、缓和社会矛盾、维护社会和谐方面的作用。虽然特区政府无意在香港发展福利国家体制,但在社会救助方面承担了主导作用,为社会救助制度投入了巨大的资源,保障了制度运行的有效性和稳定性^①。政府在社会救助上的担当以及大量资源的投放,是香港社会救助制度给人留下的最深刻印象,也值得内地政府学习和借鉴。在制度设计方面,香港社会救助制度因应不同人群及其不同需要核定救助标准,而不是简单划定单一标准,同时针对救助对象的特殊需要提供不同的补助金。这样的制度设计具有高度的细分性和精准性,可以更好地回应市民的需要,同样值得内地学习借鉴。

当然,随着人口老龄化的发展、经济增长的放缓、家庭结构的变化,以及社会福利价值观的变迁,尤其是个人权利意识的提升,香港社会救助制度也面临着严峻的挑战。就业保障的缺失、在职贫穷的增加、跨代贫穷的出现,以及老人和儿童贫穷问题的恶化,这些都是香港社会救助制度难以承受之重,需要特区政府进行不断的政策创新和制度创新。由于内地正在大力推进社会建设,开展社会创新,香港与内地之间在这一领域应该有很大的交流和合作空间。

[责任编辑 王治国 责任校对 王景周]

^① 黄黎若莲:《香港社会福利的模式及其对内地的启示》,岳经纶、刘洪、黄锦文主编:《社会服务:从经济保障到服务保障》,北京:中国社会出版社2011年版,第41页。