



「無得吃」 才要食物援助？

—— 黃於唱教授訪談

如是說

明愛專上學院
湯羅鳳賢社會科學院教授

現在的香港算是物質豐富的城市，但在六、七十年前，大部分市民的生活都相當貧苦。成長於六十年代、在明愛專上學院湯羅鳳賢社會科學院任教的黃於唱教授，憶起兒時的生活感受良多。

「我爸爸是船員，媽媽用預帶揹着我們幾個小孩，在食肆洗碗掙錢。我沒嘗過『牛奶車』派發的食物，不過偶爾會從學校獲得一些物資，可以幫補家計。其後香港經濟日漸蓬勃，窮人是有的，但窮困到『餐餐無飯開』較少見。」

黃教授出身基層，也一直關心基層的需要，因此在大學研究社會政策，希望基層人士的生活得到改善。

「缺乏食物保障」 常被忽略

談起食物援助，黃教授即時指出一個很重要、但經常被忽略的概念——「缺乏食物保障」（food insecurity）。「這是指因為缺乏資源（如金錢）而影響進食量或要改變飲食習慣，令人欠缺穩定的食物去維持健康生活，這跟『饑餓』（starvation）不同。」

「饑餓」是指沒有足夠食物而捱餓，甚至死亡；「缺乏食物保障」除了會導致營養不良，亦會引起心理不安，例如擔心「無飯開」。「政府推行社會保障制度時，會設想不同類型的援助，讓受助人去領取，因而不至於沒飯吃。然而，卻沒有考慮『缺乏食物保障』對受助人生活造成的影響。」

黃教授說，基層家庭的收入不多，食物佔去大部分生活開支，「有人會把一餐分開幾餐吃，生怕今餐多吃了，下一餐就沒得吃。有些家庭最初擔心沒有足夠金錢買食物，但慢慢會接受，甚至可能改變飲食模式，例如買些質素差但較便宜的食物，或者刻意每天少吃一餐，從而減少食物支出。」這些都是缺乏食物保障的活例子，而「缺乏食物保障」的人不一定是來自貧窮或饑荒國家，在香港一直也有人面對這種「擔心無錢開飯」困境。

貧窮人口增「食援」需求

二次大戰以後，香港市民生活困苦，幸好五、六十年代有不少外國機構來港提供食物等物質援助。「1971年前，香港尚未有以『派錢』方式推行的公共援助計劃，由教會或志願機構承擔援助基層的角色。直到政府推出公共援助計劃後，志願機構才漸漸放下『派飯、派錢』的角色。」

黃教授說，七十年代末內地改革開放後，香港廠房北移，經濟由工業為主，變成服務業主導，學歷和技術水平較低的人難以謀生；加上不少來港的新移民就業技能不足，貧窮家庭愈來愈多。「雖然部分人受到社會保障制度保護，但因綜援申請非常嚴格，很多家庭未能受惠。他們不少收入用來交租，生活捉襟見肘。」

踏入八十年代香港經濟增長愈趨穩定，但貧窮問題仍未有改善。1997年金融風暴、2008年金融海嘯均對本地經濟造成嚴重影響，失業率高企，基層家庭更是雪上加霜。黃教授認為，香港的食物援助以至任何類型的津貼都需求甚殷，主要是因為貧窮人口太多、生活開支高，但津貼額不足。

NGO 推「食援」 更有效率

時至今日，香港貧窮人口接近 150 萬，經政府福利政策介入後，仍有 60 多萬人活於貧窮線下，需要各類援助，「租金津貼也好，食物援助也好，都可以減輕他們的生活負擔。」

持續一年多的新冠肺炎疫情，加速全球經濟下滑，本港失業率最高曾升至 7.2%，一些原本不在貧窮線下的市民也面對很大的生活壓力。

「不少運動教練、美容從業員、按摩師和導遊等一下子停工或面臨失業，即使可以轉行，例如兼職送外賣，收入也較以往大減。可是，他們要繼續供樓或交租，開支不能說減便減，再加上他們原本的經濟狀況不太差，又或者有一定積蓄，未必合資格領取政府援助。」租金以外，食物也是不少家庭的主要開支，因此黃教授認為這批「暫時貧窮」的人口極需要支援。

去年底，本處與其他機構推行「賽馬會逆境同行食物援助計劃」，透過創新的食物援助方式為有需要人士提供過渡性援助，例如資助受助人透過網上點餐平台獲得食物。黃教授說，這類由非政府組織（NGO）推行的食物援助計劃，正好填補了社會服務空隙，有助減輕「暫時貧窮」人口的生活壓力。

從執行角度而言，黃教授認為由非政府組織運作食物援助計劃更有效率，亦有其他好處。「如果由政府派發食物，首先要設立嚴謹的審核程序，成本相當高；若委託 NGO 去審批，NGO 可透過自己的網絡接觸有需要人士，並提供服務，執行上也就更有效率。」

「食物援助成為社會服務的窗口。NGO 的社工在過程中接觸到有需要人士，可以進一步了解他們在情緒、家庭問題等方面是否需要支援，又或轉介他們到其他服務。」

黃教授補充，讓不同階層了解社會服務是相當重要，「例如在疫情下失業的中產人士，他們大多覺得社會服務的對象是基層市民，跟他們沒有關係；但透過食物援助，中產人士有機會親身接觸社會服務和提供服務的機構，可能會發現有些活動或服務，其實也適合自己或家人。他們最初未能接受自己需要社會服務，是因為他們一直不需要別人這樣幫助，好像『救濟』般。」



改善 社會保障制度 才是治本

食物援助 VS 現金援助

黃教授認為，相對於現金援助，食物援助令受助人感覺較好，幫助亦較為直接和實在，感覺上與受助人的距離沒那麼遙遠；而且交收食物的過程讓人與人產生一種聯繫，可以從中表達關懷。

除此之外，食物援助衍生出另一種好處：製造就業機會，「因為 NGO 需要人手派發食物，而那些食物事前也可能需要烹煮、包裝。」黃教授解釋說。

那麼，用「食物券」代替派發食物又是否可行呢？「也可以。受助人拿『食物券』去超級市場買食物，NGO 毋須處理食物儲存等問題，成本減省了，而且食物援助似乎較少機會被人濫用，觀感上較『派錢』措施的好。」

的確，食物援助對一些收入不高的家庭有即時的安慰作用。近年香港的食物援助計劃亦愈來愈多，對整體社會發展又有甚麼啟示？

「於大部分研究社會政策的學者而言，食物援助不應存在。要是有良好的社會保障制度，例如失業保險等，能夠保障失業人士的收入一段時間，他們也就不需要食物援助了。不過，社會上總有一些人未能符合社會保障的申請資格。這些在『援助網』外的人既沒有綜援，也沒有房屋津貼等資助，經濟負擔很重，食物援助就能幫助他們減輕開支。」

一般食物援助計劃只有八星期，而且要相隔半年才可以再領取，制度設計上又是否能真正幫到有需要的人？

「食物援助本質上是短期的，因為在政府角度看，長期援助應該由社會保障制度去處理。然而，即使有需要的人領取到各樣津貼，生活仍然很困難，所以長遠要檢討綜援金及其他津貼的水平，確保領取者有合理的生活水平。一天不改善社會保障制度，對食物援助這些短期支援的需求仍然會存在。」

在全球的發達經濟體中，香港是貧富懸殊最嚴重。很多發達地區的情況都跟香港相類似，但有了政府介入，貧富懸殊問題改善了很多；反觀香港政府的介入有限，貧富懸殊問題因而「冠絕全球」——一場疫情，令問題進一步顯露出來。

香港的貧窮人口偏高，主要跟租金有關；在貧窮線以上的人，生活水平也不見得好。說到底，住屋依然是不少家庭的一大部分開支，若果沒法解決住屋問題、減輕基層的經濟負擔的話，食物援助的需求似乎仍難以驟然下降。

