

三

女性與貧窮

女性與貧窮

兩極化趨勢

香港中文大學社會工作學系副教授 黃洪

香港專業進修學校人文與社會科學學部主任 方旻煥

香港於 1996 年引入《消除對婦女一切形式歧視公約》。香港特別行政區政府分別於 1998 年及 2004 年向聯合國消除對婦女歧視委員會(以下簡稱消歧委員會)提交第一份及第二份定期報告，作為中國提交的報告的組成部分。2006 年，消歧委員會針對第二份定期報告舉行了聽證會。

作為對聽證會的回應，樂施會及香港社會服務聯會檢討女性貧窮狀況，並於 2005 年向立法會福利事務委員會遞交報告（樂施會 Oxfam HK，香港社會服務聯會 HKCSS，2005）。該報告分析 1996 年至 2004 年香港女性的“經濟參與”及“貧窮”兩個範疇。報告指出儘管香港女性的經濟參與度有所增加，但仍面對工資偏低、工作條件較差及性別不平等問題。報告又指出，香港政府未能有效解決因經濟及社會結構轉型，而造成女性貧窮問題。香港社會應該重視日趨嚴重的女性貧窮問題，並需要採取有效措施改善情況。報告強調女性貧窮問題正在深化，政府政策卻無助緩解女性貧窮。但該報告對香港女性貧窮問題的成因論述較為簡短，未能指出根本的結構成因。

平等機會婦女聯席（以下簡稱婦女聯席）由多個非政府組織組成，致力促進香港女性權利；為回應消歧委員會的聽證，婦女聯席於 2006 年 6 月提交影子報告（婦女聯席 Hong Kong Women's Coalition on Equal Opportunities，2006）。婦女聯席認為，勞動市場中的性別不平等、製造業女工被迫轉工、政府對貧窮女性化問題缺乏敏感度、勞工法例對每周工作少於 18 小時的零散女工保障不足，以及缺乏全民退休保障等，均是造成女性貧窮的原因。婦女聯席提醒社會應該關注女性貧窮問題，力促香港政府採取積極措施以消滅此問題。

2006 年，樂施會委託黃洪調查香港在職貧窮問題（Wong, 2007）。在報告《有份工，但貧窮：香港就業人口的貧窮問題》中，黃洪指出，13.1% 的勞動人口（代表 418,600 位在職人士）在 2006 年的收入低於整個勞動人口收入中位數的一半。1996 年至 2006 年間，在職貧窮人數增加 87.9%，當中主要為女性。2006 年，女性（不包括外籍家庭傭工）佔在職貧窮人口的 63%。研究亦明確指出，香港在職貧窮問題具有顯著的性別特徵。女性在結婚或子女出生之後，雖然可重返勞動市場，不過多數被局限在低薪酬、低技術的服務行業。此項研究側重於屬於公共層面的勞動市場中的在職女性貧窮情況，而未有深入分析屬於私人層面的家庭內的性別資源及權力分配不公的問題。

本文將首先以絕對及相對貧窮概念，界定及量度香港女性貧窮狀況。然後我們將說明香港貧窮問題的女性化趨勢，以及社會普遍忽視的隱性女性貧窮問題。我們並會嘗試透過說明性別收入差距，及其他結構因素，以解釋香港女性貧窮問題的成因。最後，我們會提出消滅香港女性貧窮問題的建議。

一、香港的女性貧窮問題

如何界定貧窮，至今尚未有一個準確、科學化或公認的定義，因為貧窮是一種無可避免的政治概念，所以在本質上是備受爭議的（Alcock, 1993）。對於女性貧窮的定義及量度，牽涉性別角度的挑戰，也有很多爭論。

首先，貧窮是一個社會建構的概念，可分別定義為：

1. “絕對貧窮”（absolute poverty）：通常被定義為缺乏維持生計或滿足基本需求必要的物質或經濟資源；
2. “相對貧窮”（relative poverty）：無法達到社會最低標準或可被接受的生活方式（Alcock, 1993; Gordon et al., 2000; Townsend, 1979）；
3. “相對匱乏”（relative deprivation）：此概念則可以給予貧窮更廣闊的界定，以無力購買而匱乏的物品及服務，計算匱乏指數。

下文將會以絕對貧窮和相對貧窮的角度來討論女性貧窮的量度。

絕對貧窮女性

絕對貧窮是指人無法滿足基本生存需求，但實際上基本需求並不是“絕對”的，而是與所探索的社會、所處的時代及所在地相關。因此，世界銀行（World Bank）所設定的極度貧窮標準——每天生活費用低於 1.25 美元（等同購買力，purchasing power parity），顯然不適合香港這類國際化都市。綜合社會保障援助計劃（綜援），作為香港最主要的收入支援計劃，提供安全網，並成為了絕對貧窮界線。領取綜援人士必須滿足居港七年的要求，並通過嚴格的收入及資產評估。綜援的補助數額由香港政府決定，目的是為申請者提供最低限度的基本生活標準。領取綜援人士可被視為香港絕對貧窮人口的核心部分。

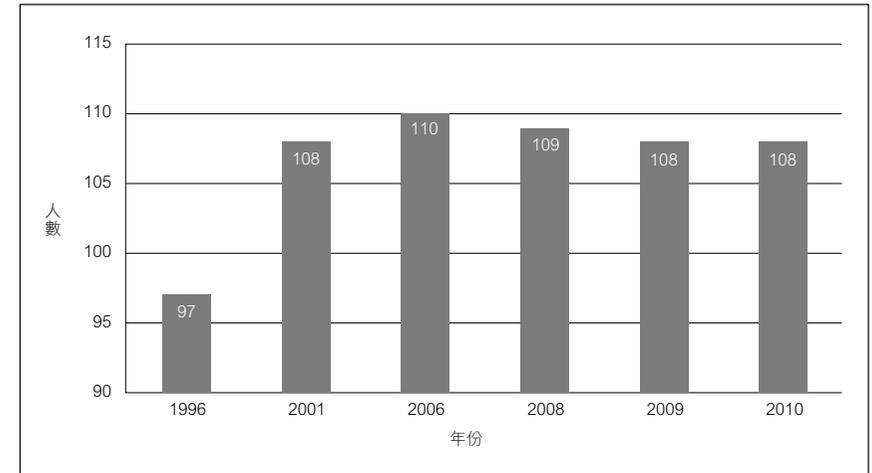
領取綜援人數常被視為計算香港絕對貧窮人口數量的重要指標。如表 3.1 所示，1996 年，在 223,384 位領取綜援人士中，男性（113,140 人）人數超過女性（110,244 人）。2001 年，領取綜援人士人數增加（397,468 人），女性（206,791 人）超過男性（190,677 人）。2009 年，共有 482,001 位領取綜援人士，女性有 250,421 人，男性有 231,580 人。2010 年，總數有所下降，但女性仍佔多數，比男性多出 18,838 人。

表 3.1 1996~2010 年特定年份
按性別劃分的領取綜援人士人數

按性別劃分的領取綜援人士人數	1996	2001	2006	2008	2009	2010
女性	110,244	206,791	272,999	248,309	250,421	242,422
男性	113,140	190,677	248,612	227,316	231,580	223,584
合計	223,384	397,468	521,611	475,625	482,001	466,066(總數不正確)

資料來源：政府統計處，2011：203。

圖 3.1：1996~2010 年特定年份
每 100 位男性領取綜援人士對應的女性領取綜援人士人數

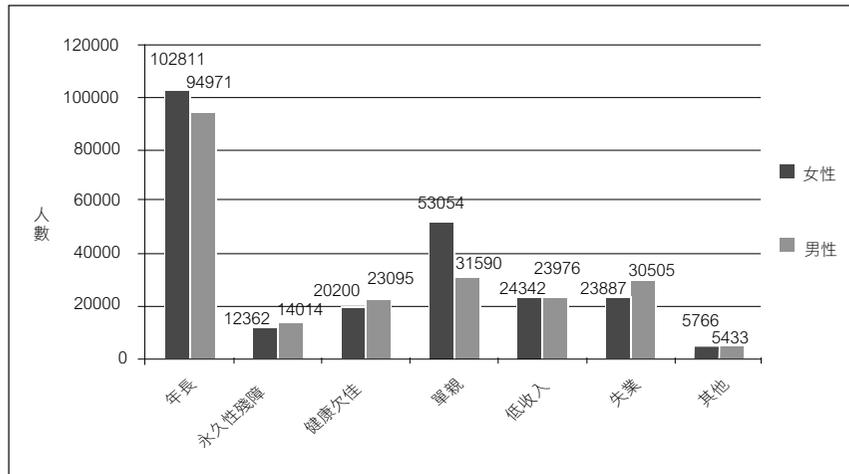


資料來源：政府統計處，2011：203。

1996~2001 年間，每 100 位男性領取綜援人士者對應的女性領取綜援人士人數由 97 人大幅增加至 108 人。該數字在 2006 年進一步增加至 110 人，在 2009 年和 2010 年略降至 108 人（參見圖 3.1）。領取綜援人士女性化的傾向，表示香港絕對出現貧窮人口女性化的趨向。

收緊領取綜援資格為領取綜援的女性帶來更大的生活困難。1998 年綜援檢討最重要的政策指引為：“向確實無法覓得工作的就業年齡人士（包括需要他們供養的人）提供暫時的經濟援助，同時鼓勵和幫助他們重新就業，自力更生”（社會福利署 Social Welfare Department，1998：31）。此後，綜援計劃強制要求所有健全的成年領取人士加入“自力更生支援計劃”，該計劃要求領取綜援人士積極尋找工作，或參加無薪酬的社區工作。實際上，由於很多領取綜援的健全女性需要照料家庭，尋找工作及參與工作的要求為她們增添了額外的負擔。參看圖 3.2（頁 62），在“年長”及“單親”綜援類別存在顯著的性別區分，出現較多女性。

圖 3.2 2010 年按個案類型及性別劃分的領取綜援人士人數



資料來源：政府統計處，2011：203。

年長女性

在 2010 年，領取綜援人士中“年長”類別的女性為 102,811 人，人數顯著多於男性長者的 94,971 人達 8.3%。女性壽命較長是部分原因。在 2010 年，女性平均壽命為 85.9 歲，男性為 80.0 歲 (2011：13)。

此外，強積金是香港唯一的強制性退休計劃，但很多已經離開勞動力市場的家庭主婦被排除在強積金計劃外，不受保障。婦女聯席 (2006：28) 向消歧委員會提交的影子報告指出：“強積金計劃是缺乏性別敏感度的退休計劃。絕大多數是無薪酬家庭主婦，以及因殘障、慢性疾病等原因而無法工作的女性，被排除在強積金計劃之外”。此類年長女性沒有任何退休福利，僅能依靠綜援維持生計。

單親婦女

2010 年，領取綜援人士中，“單親”類別的女性為 53,054 人，女性人數較男性 (31,590) 高出 67.9%。在 2010 年，領取綜援人士的單親家長中 62.7% 為女性

(Census and Statistics Department, 2011)。顯然，分居及離異家庭的子女主要照顧者多數為女性。由於單親家長中的女性必須照料年幼子女，因此找工作十分困難。她們必須依靠社會保障生活。部分單親女性因未能收到贍養費被迫依靠綜援生活。

部分領取綜援的單親家長為新來港人士，他們的境遇更為困難。2004 年，香港特區政府將領取綜援資格的居港年期由最少定居一年提升至七年。新資格使在港定居未滿七年的女性無權領取綜援，但其子女則不受該新資格限制。此類單親家庭面對嚴峻的貧窮問題，整個家庭（包括母親）僅能依靠子女所獲得的綜援生活。因此，母親及子女依靠一個或兩個孩子領取的綜援來生活的情況十分普遍。面對經濟困境，新來港人士中的女性單親家長壓力特別巨大，極需要經濟援助 (香港社區組織協會，2011)，她們當中很多依靠食物銀行及親友接濟過活。

受居港規定轉變的影響，絕對貧窮女性的人數可能被低估，因為部分新來港女性被排除在綜援計劃之外。單親家長的個案一直在上升，由 2000 年的 25,902 宗個案增加至 2004 年的 39,536 宗。但在居港年期新要求生效後，該數字逐步降至 2009 年的 36,233 宗個案 (Census and Statistics Department, 2010：FC4)。

相對貧窮女性

絕對貧窮的度量與發展中國家更為相關，而相對貧窮度量通常被發達國家視為官方貧窮率。經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 國家設定等值家庭收入中位數 (median equalised household income) 的 50% 為主要貧窮線 (OECD, 2009)，而歐盟採用的標準為家庭收入中位數的 60% (Lelkes & Zólyomi, 2008)。貧窮人口是指無法參與正常社會活動的人士，而在富裕國家參與社會活動需要更多資源。

根據相對貧窮概念，香港社會服務聯會確立貧窮線，將低收入家庭定義為，家庭每月收入低於或等於相同家庭人口每月家庭收入中位數的一半。該定義將家庭作為分析單位。生活在低收入家庭的女性被視為貧窮女性。

香港社會服務聯會的數據顯示，在 2010 年 1 至 6 月期間，香港 126 萬貧窮人口中，663,200 人為女性，596,800 人為男性 (HKCSS, 2011)。1996 年的數據顯示，

貧窮人口共有 950,700 人，其中 485,500 人為女性。1996~2010 年，女性貧窮人口增加 177,700 人(36.7%)，然而男性貧窮人口僅增加 131,600 人(28.3%)(參見表 3.2)。

表 3.2 1996~2010 年特定年份
低收入家庭中的男性及女性人數 (千人計算)

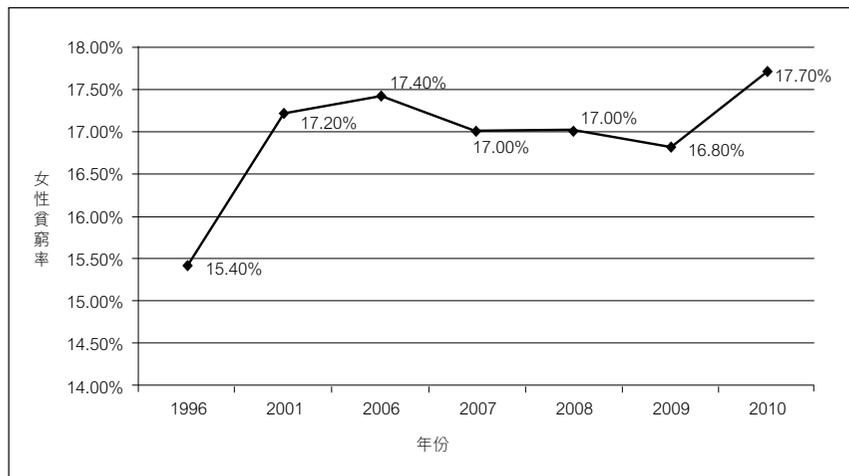
	1996	2001	2006	2007	2008	2009	2010*
男性	465.2	580.0	578.3	581.8	577.0	572.3	596.8
女性	485.5	606.6	627.2	641.2	635.3	623.8	663.2
合計	950.7	1,186.6	1,205.5	1,223.0	1,212.3	1,196.1	1,260.0

資料來源：香港社會服務聯會，2011。

* 註：2010 年上半年數據。

圖 3.3 表明，在 1996 至 2006 年間，女性貧窮率（指貧窮女性佔全港女性的比率）由 15.4% 激增至 17.4%。自 2006 至 2009 年，該數字略降至 16.8%。不過，在 2010 年，該數字達到歷史最高值 17.7%。

圖 3.3 1996~2010 年特定年份
女性貧窮率

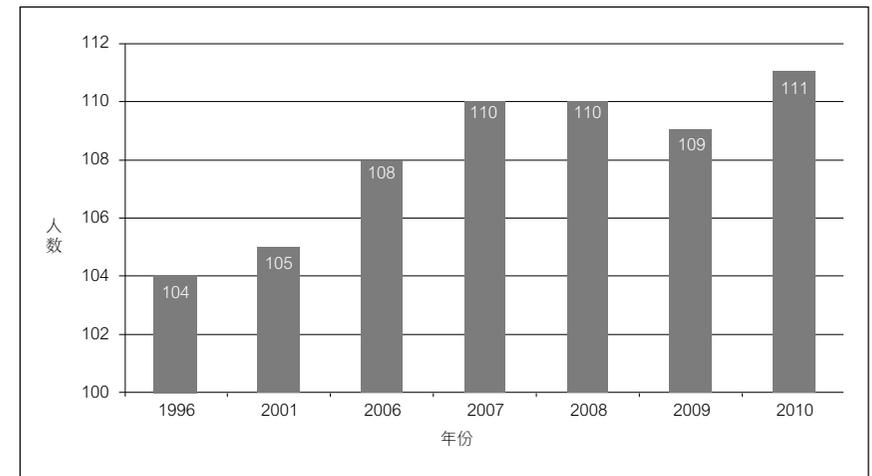


資料來源：香港社會服務聯會，2011。

註：2010 年上半年數據

1996 年，相對於每 100 位男性，處於低收入家庭的女性人數為 104 人，2006 年增至 108 人，2010 年增至 111 人（參見圖 3.4）。上述數字充分證明，自 1990 年代中期以來，香港貧窮女性化趨勢愈來愈顯著。“貧窮女性化”是指，較之男性，女性面對貧窮狀況的機率更大，女性的貧窮狀況更為嚴重；而在女性當中貧窮婦女的數量不斷增加。”（歐洲聯盟男女平等機會委員會 Committee on Equal Opportunities for Women and Men 2007：1）。

圖 3.4 1996~2010 年特定年份
相對於每 100 位男性，處於低收入家庭的女性人數



資料來源：香港社會服務聯會，2011。

註：2010 年上半年數據。

隱蔽的女性貧窮

以上數字及分析明確說明自 1990 年代以來香港貧窮女性化的趨勢。香港身處貧窮的女性較男性多，但上述分析並未完全反映香港貧窮女性面對的不平等及權利被剝奪的嚴重程度，原因在於絕對貧窮及相對貧窮的量度均以“家庭”(household)作為分析的基本單位，並採用“收入為本”(income-based)的分析方法。

以家庭收入為本的分析方法的問題在於，假定了所有家庭成員平均分配收入，並沒有考慮家庭內部的收入分配，因而忽視女性個人的實際生計。雖然貧窮從整體上給家庭帶來影響，但受性別分工及家務責任的影響，在家庭成員中，女性可能獲得最少的資源。女性亦承擔不成比例的責任，並需要管理家庭的消費及生產。

Bradshaw et al.(2003) 認為，在低收入家庭中，女性通常需承擔管理財務的責任。在食物、衣服及其他資源不足的情況下，女性往往犧牲自己的利益，確保其他家庭成員的健康及福利。特別在單親家庭，家庭中無其他成年人分擔財政壓力，單親母親尤其傾向削減個人開支，亦由於別無選擇，部分母親選擇從事低收入工作或兼職工作。照顧子女的責任使女性的工作時間受到限制，部分僱主利用女性的家庭責任作藉口，將工作零散化。工作時間愈少，女性獲得的薪金就愈少。

再深一層，如家庭負擔債務或經濟拮据，女性往往在最基本的生活需求方面委屈自己 (Lister, 2005)。此類壓力會損害女性的健康及自尊，從而影響她們的工作前景及承擔親職責任的能力。

女性貧窮是隱藏的問題，通常難以發現，這是全球普遍的現象。男女平等機會委員會 (2007: 9) 向歐洲議會提交的報告中指出：“即使女性不是生活在貧窮家庭，仍有可能處於貧窮，因為她們無法公平分享家庭收入……報告員認為，由於女性有更多開支用於撫養子女，有必要解決女性中的隱藏貧窮問題以及個人收入與開支之間的差距，這十分重要。” Rosenblatt & Rakethe(2003) 重申：“以家庭為貧窮的評估單位忽視個人對資源控制的差異，從而隱藏女性貧窮的真正程度。”

上文以絕對貧窮與相對貧窮的分析方法來量度香港以性別劃分的貧窮數據，但沒有考慮家庭的內部資源分配。在同一家庭內，女性掌握的商品及服務不及男性，所以在非貧窮家庭亦可能存在貧窮女性。2010年，香港的家庭主婦（家務料理者）約有 689,600 人，佔 15 歲及以上女性人口的 20.9% (Census and Statistics Department, 2011: 87)，她們既無正式收入，亦無強積金保障，因此，家庭內部收入分配對她們有更大的影響。社會有必要開展更多從性別角度分析的研究，詳

細分析性別因素對女性貧窮的影響。

與此同時，我們還應關注女性經歷貧窮的主觀經驗。量度貧窮情況不應單單計算收入匱乏，還應考慮更多方面，例如：女性所經驗到的無權力感、性別分工下的家庭責任，以及人生機遇及選擇受到限制等等。

聯合國開發計劃署 (United Nations Development Programme, 2011) 制定的性別相關發展指數 (gender-related development index, GDI) 及性別賦權指數 (gender empowerment measure, GEM)，旨在測量性別不平等情況，但是未能體現性別化的貧窮問題。

“性別相關發展指數測度基本成就，與人類發展指數 (human development index, HDI) 類似，但考慮男女之間成就的不平等性…… (性別賦權指數) 體現女性及男性活躍地參與政治經濟生活以及參與決策的程度。” (聯合國開發計劃署, 2011)

我們可以引入以個人作為分析單位的在職貧窮概念及測度，來闡述性別收入差距，並進一步說明女性貧窮問題的範圍及成因。本文將在下節探討女性貧窮的結構成因。

二、結構性成因

已婚女性的勞動參與率較低

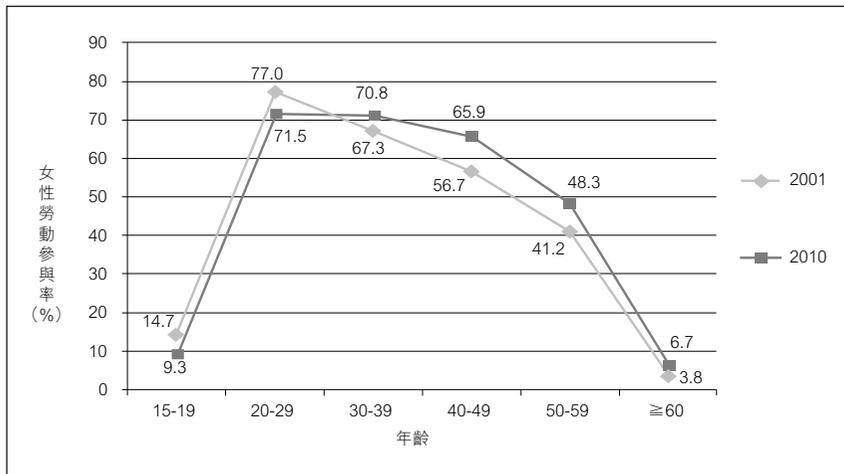
女性勞動人口參與率由 1986 年的 48.9% 穩定增加至 2010 年的 52.0%。另一方面，男性勞動人口參與率由 1986 年的 80.5% 降至 2010 年的 68.6%。自 1986 至 2010 年，女性勞動人口增加 726,800 人 (73.7%)，相應的男性勞動人口僅增加 227,200 人 (13.3%) (Census and Statistics Department, 2011:87, 96)。

外籍家庭傭工人數增加是女性勞動人口參與率增加的主要原因之一。一方

面，她們進入香港勞動力市場成為女工；另一方面，透過承擔多數家務，外籍家庭傭工讓大量本地女性有條件進入勞動力市場。女性受教育機會增加、遲婚及單身的社會趨勢，亦令到更多女性參與勞動力市場。

圖 3.5 表明，自 2001 至 2010 年，年齡在 30 至 59 歲之間女性勞動人口參與率（不包括外籍家庭傭工）大幅增加。於 40 至 49 歲年齡組，女性勞動人口參與率由 56.7% 增加至 65.9%，而於 50 至 59 歲年齡組，參與率由 41.2% 增加至 48.3%。總體女性勞動人口參與率（不包括外籍家庭傭工）在 2008 年達到破紀錄的 49.7%，並在 2010 年保持 48.4%。（Census and Statistics Department, 2011：97）。

圖 3.5 2001 及 2010 年
按照年齡羣體劃分的女性勞動參與率
(不包括外籍家庭傭工)



資料來源：政府統計處，2011：97。

女性與男性勞動參與率存在較大差異，對已婚女性而言差異尤其顯著。政府統計處的資料顯示，2010 年曾結婚女性的勞動人口參與率為 45.7%，遠低於曾結婚男性（70.5%），亦顯著低於未婚女性（66.5%）（Census and Statistics Department, 2011:98）。

在職貧窮女性

國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）引入“在職貧窮”概念，定義為儘管有工作，但收入低於貧窮線標準的羣體。在職貧窮者是指受僱人士，而他 / 她們的家庭人均收入 / 開支低於貧窮線。本質上，就業狀況於個人層面作界定，但貧窮狀況則於家庭層面作界定（ILO, 2010）。

2006 年，政府任命的扶貧委員會以個人作為分析單位，並將在職貧窮定義為每月收入低於所有僱員收入中位數一半的僱員。不知為何，委員會的定義並不包括“自願”兼職工作以及所有自僱人士或僱主（扶貧委員會 Commission on Poverty, 2006）。這一定義欠缺性別敏感，將大量承擔家務，但在外從事兼職工作的女性排除在外。強積金計劃實施後，部分僱主迫使員工成為自僱或合約制工人，該定義亦將這批為數不少的低薪工人排除在貧窮人口之外。這些隱形僱主試圖通過將前僱員的身份變為自僱者，來逃避為其僱員強積金供款的責任。

下列分析採用 2001 至 2010 年的數據，而我們對在職貧窮的定義為，有工作但月收入低於 4,000 港元的人士（包括兼職工作者和自僱者，但不包括外籍家庭傭工），4,000 港元為全部（全港？）受僱人士每月收入中位數的 40%。我們採用此定義的原因包括：首先，由於我們希望深入了解收入的性別差距，所以使用個人較之家庭作為分析單位，更為有效。其次，透過選擇收入中位數的 40% 作為在職貧窮界線，我們重點分析勞動市場上最匱乏的羣體。再者，該界線經常被香港政府及媒體引用。

表 3.3（頁 70）不包括有關外籍家庭傭工的數據在內，充分表明在 2001 年，101,300 位女性（或受僱女性的 8.3%）每月收入低於 4,000 港元，而僅 51,900 位男性（受僱男性的 2.8%）每月收入低於 4,000 港元。女性佔在職貧窮人口的 66.1%。2009 年，每月收入低於 4,000 港元的受僱女性有所增加（130,500 人），8 年內增長 28.8%，女性在職貧窮率高達 9.2%。2010 年，情況略有好轉，女性在職貧窮人數降至 111,700 人，女性在職貧窮率降至 7.9%。

簡而言之，在香港，每 10 至 12 位在職女性中，就有一位可被界定為在職貧窮人士，其收入在過去 10 年內低於每月 4,000 港元；而超過三分之二的在職貧窮人士為女性。該數據清楚表明，香港的在職貧窮問題根本上是具性別特徵的現象，反映在職女性薪金過低的問題上。

表 3.3 2001~2010 年特定年份
月收入低於 4,000 港元的受僱女性人數及百分比（不包括外籍家庭傭工）

	2001	2006	2008	2009	2010
(a) 每月收入低於 4,000 港元的女性受僱人士人數（千人）	101.3	137.8	130.0	130.5	111.7
(b) 每月收入低於 4,000 港元的男性受僱人士人數（千人）	51.9	69.3	57.9	67.5	55.2
(c)=(a)+(b) 每月收入低於 4,000 港元的受僱人士總數（千人）	153.2	207.1	187.9	198	166.9
(d) = (a) / (c) % 每月收入低於 4,000 港元的受僱人士中女性佔總數的百分比	66.1%	66.5%	69.2%	65.9%	66.9%
女性在職貧窮率 *	8.3%	10.1%	9.1%	9.2%	7.9%
男性在職貧窮率 *	2.8%	3.8%	3.1%	3.7%	3.0%

資料來源：政府統計處，2011：177。

* 註：女性及男性在職貧窮率為月收入低於 4,000 港元的女性與男性受僱人士分別佔該性別受僱總人數的百分比。

表 3.4 說明按照教育程度區分的男性與女性收入比例。收入比例為男性收入對比女性收入。首先，1986 至 1996 年，總比率由 1.5 降至 1.25，表明 1980 年代中期至 1990 年代中期薪金的性別差異有所改善。不過，1990 年代中期以後，情況逆轉，該比率增至 2006 年的 1.44，在 2009 年仍保持 1.41 的高位。2010 年情況略有改善，收入比降至 1.33。

透過深入分析數據，我們發現，僅僅透過向女性提供更高程度的教育並不能收窄女性與男性之間的收入差距。1986 年，獲高等教育學位者收入比為 1.33，2001 年增至 1.50，2010 年保持在 1.40 的高位。2001 年和 2010 年的收入比例均

超出整體教育水平的差異。因此，僅憑提高女性教育程度並非縮窄性別收入差異的有效方法。

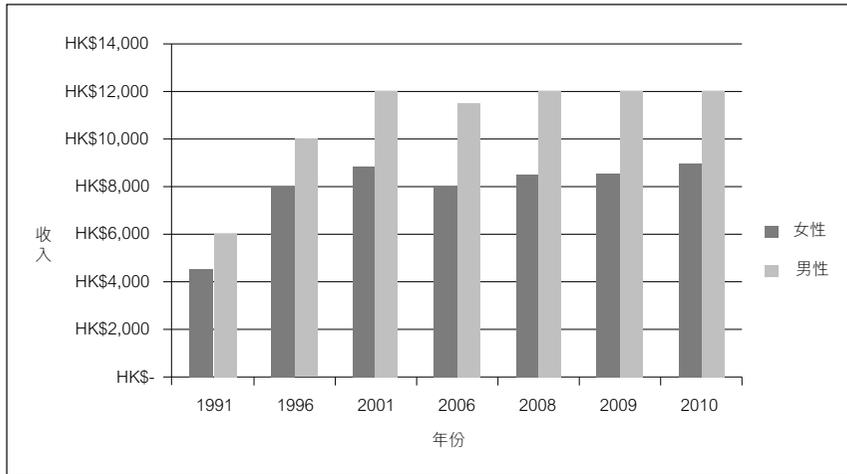
表 3.4 1996~2010 年特定年份
按照教育程度劃分的受僱人士男女收入比

教育程度	1986	1996	2001	2006	2008	2009	2010
無學校教育 / 學前教育	1.67	1.56	1.74	1.56	1.30	1.40	1.36
小學教育	1.67	1.63	1.73	1.70	1.76	1.62	1.64
初中教育	1.50	1.38	1.64	1.64	1.58	1.58	1.48
高中教育 / 中六	1.40	1.38	1.33	1.38	1.36	1.38	1.35
高等教育（非學位）	1.20	1.21	1.20	1.25	1.20	1.25	1.17
高等教育（學位）	1.33	1.39	1.50	1.35	1.38	1.35	1.40
合計	1.50	1.25	1.36	1.44	1.41	1.41	1.33

資料來源：政府統計處，2011：191。

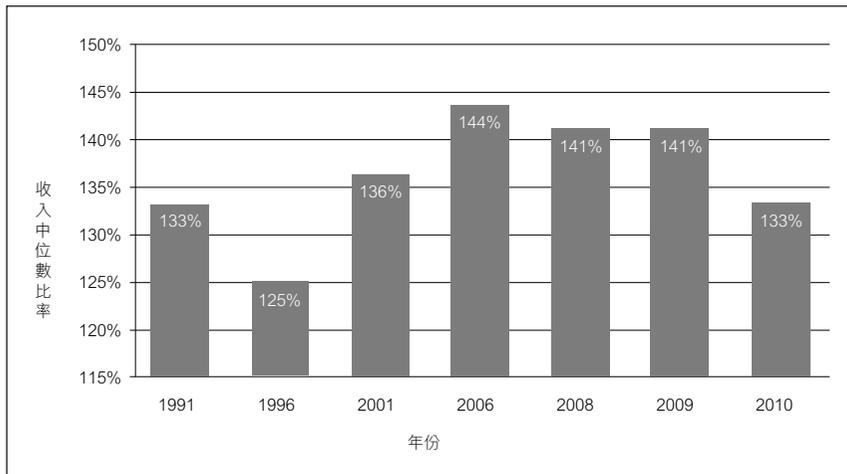
進入勞動市場並不同女性可以免於貧窮。在香港，多數女性的收入低於同行業或同等教育程度的男性，而在職貧窮人口主要為女性。圖 3.6 及圖 3.7（頁 72）表明，受僱的女性每月收入中位數低於男性。2006 年，男性及女性每月收入中位數分別增加至 11,500 港元及 8,000 港元，兩者之間的收入比率增加至歷史最高水平 1.44。2010 年，女性每月收入中位數為 9,000 港元，同年男性月收入中位數為 12,000 港元；收入比率降至 1.33。

圖 3.6 1991~2010 年特定年份
按性別劃分的每月收入中位數



資料來源：政府統計處，2011：190。

圖 3.7 1991~2010 年特定年份
男女每月收入中位數比率



資料來源：政府統計處，2011：190。

性別收入差距的部分原因為，女性職業高度集中於非技術工人，薪酬偏低。2010年，女性非技術工人每月收入中位數為3,600港元，與之對應的男性每月收入中位數為7,000港元；2001年，該數據分別為女性3,900港元，男性7,500港元。非技術工人中大多數女性為外籍家庭傭工。她們的月薪通常低於4,000港元。如扣除外籍家庭傭工，在2010年，非技術工人女性每月收入中位數為6,000港元，同職的男性則為7,000港元（Census and Statistics Department, 2011:172, 188）。

經過多年的激烈爭論，並在婦女非政府組織、勞工組織及倡議組織長期努力不懈地推動下，法定最低工資終於在2011年5月1日生效，規定所有僱員的最低薪金為每小時28港元。香港政府表示，法定最低工資的主要目的在於“在防止工資過低、減少低薪職位流失、維持本港經濟發展及競爭力等重要考慮中，取得適當平衡。同時保持香港的經濟增長及競爭力。法定最低工資是設定工資下限，保障基層僱員”（勞工處 Labour Department，2011）。在職女性是容易受到剝削的羣體之一，法定最低工資或許能消滅香港女性在職貧窮問題。

三、其他結構性成因

學者們曾經研究承擔照料子女責任、缺乏工作能力、僱主歧視等因素對女性貧窮問題的影響程度。請參考 Lee、Li 及 Zhang(2009) 撰寫的文章，作者通過計量經濟分析有關性別收入差距的問題。

按婦女事務委員會的《香港的女性及男性對婦女在家庭、職場及社會的地位的看法》調查：

“男性比女性認同‘男性的工作應是賺錢，女性的工作應是打理家居及照顧家庭’的比率顯著為高，認同此說法的男性為44.4%，而女性只有34.1%，兩者相差約10個百分點。”（婦女事務委員會，2011：2）

調查明顯指出，大部分男性仍堅持傳統性別定型，認為女性的工作應為私人領域，即料理家務及照料家庭成員，這種觀念會阻礙女性受僱或重新受僱。

另一方面，從事受薪工作的女性必須面對導致女性在工作中處於不利地位的結構因素。照顧責任（尤其是懷孕）造成的工作中斷會阻礙其事業發展，照料子女的责任繼而限制女性的工作時間。部分僱主利用女性照料家庭成員的責任為藉口，不合理地將工作化整為零。除養育子女外，照顧家庭中的長者、殘障者及長期病患的責任亦限制女性賺取收入的能力。

婦女事務委員會同一調查研究亦顯示：

“在現時並非在學或全職工作、而又表示沒有尋找工作的女性中，最主要原因是‘需要照顧家人’及‘需要做家务’，反映家庭責任是窒礙女性尋找工作的主因。”（婦女事務委員會，2011：5）

有觀點認為，其實是間接因素（而非直接因素）導致女性貧窮。例如，教育水平偏低也部分導致女性貧窮。不過，如前文提到，僅僅依靠提高女性教育程度，難以有效地減少性別收入差距。

就業並不意味着女性能擺脫貧窮。較大比例女性從事兼職工作或散工。婦女事務委員會（2011）的研究表明，“已婚或同居並已有小孩的女性（11.6%）及離婚／分居或喪偶的女性（14.4%）比其他婚姻狀況的女性較多從事部分時間制工作，相信部分原因是家庭責任而導致放棄全職工作改為兼職。”（婦女事務委員會，2011：6）

此外，同一調查也發現女性從事兼職工作（即平均每星期工作時數少於30小時）的比例（8.4%）比男性（2.6%）顯著為高（Women’s Commission, 2011:5~6）。零散工和兼職僱員無法受到勞工法例的全面保護。例如，多數的零散工和兼職僱員不合乎連續受僱的定義，因此不受一般勞工法例的保障。此外，由於有相當部分女性為在職貧窮人士，她們的強積金供款有限，所累積的微薄回報根本不足以維持其退休生活。

就年老女性、單親母親及新來港婦女等個別羣體而言，導致她們貧窮的結構原因已於上文討論。殘障女性則缺少就業機會且支援不足。少數族裔女性被排拒在主流社會之外，亦令她們成為匱乏羣體之一。

最後，性別盲視（gender-blind）的公共政策亦可能加劇女性貧窮問題。例如，由於強積金欠缺性別敏感度，更多女性遇到退休保障不足的困境。另外，由於新增工作職位計劃欠性別視野，很多新增職位由男性失業者獲得。受篇幅所限，本文僅簡述香港女性貧窮問題的成因，我們建議社會應針對女性貧窮的結構成因開展更深入的研究。

四、香港與歐盟、加拿大及美國的對比

女性貧窮問題是全球普遍存在的現象，受到廣泛關注。透過與其他國家對比分析，有助我們進一步了解香港的現狀。國際樂施會（Oxfam International）及歐洲婦女遊說團體認為：

“在全球各地，相對於男性，女性仍處於貧窮處境。儘管各國程度不同，但該問題在歐盟所有成員國都普遍存在。歐盟27個成員國中，接近17%的女性被列為生活在貧窮中，勞動市場及社會保障的一系列指標顯示，貧窮的結構成因給女性帶來不成比例的影響”（Oxfam International and European Women’s Lobby, 2010:4）。

歐盟一直關注女性貧窮持續存在的問題，並已採取一系列措施促進性別平等，解決女性貧窮問題，充分表明讓女性得享社會共融的重要。

在加拿大，2008年的女性貧窮率為9.9%（定義為稅後低收入家庭的成員，亦被稱為低收入標準（low income cut-off, LICO），表示收入界限，如家庭收入低於該界限，代表該家庭需要將收入的較大部分用於食品、住宿、衣物等必需品），男性貧窮率由2001年的10.3%降至2008年的9.0%；女性貧窮率由2001年的12.1%

降至 2008 年的 9.9%(加拿大統計局 Statistics Canada, 2011: 表 12)。Townson (2009) 重點說明兩種類型的加拿大貧窮女性: 23.6% 獨自撫養子女的女性及 14.3% 的單身年老女性。兒童的貧窮率則為 9.5%。Townson 認為, 性別工資差距是女性貧窮的根源。全職工作女性的年平均收入僅為全職工作男性的 71.4%。如以時薪計算, 男女之間的工資差異更高。Townson 認為, 多數女性的工作並沒有為她們提供退休金計劃, 雖然有些男性亦無法參與此計劃, 但由於女性工資較低, 她們幾乎無法為退休儲蓄。

在美國, 2010 年女性貧窮率為 14.5%, 為 17 年來最高; 2010 年, 超過 1,700 萬美國女性處於貧窮中 (Bennetts, 2011)。美國勞工部和美國勞動統計局的數據顯示 (2011), 2009 年, 美國在職貧窮人口為 1,040 萬人, 在職貧窮率增至 7.0%。較之相對應的男性, 須承擔家務的女性更容易成為在職貧窮人口。女性在職貧窮率 (7.5%) 繼續高於男性 (6.6%)。黑人族裔羣體的男女在職貧窮率差異最大, 黑人女性在職貧窮率為 14.2%, 男性為 10.1%(美國勞工部和美國勞動統計局 U.S. Department of Labor and U.S. Bureau of Labor Statistics, 2011)。

27 個歐盟國家中, “約 8% 的有工作人士被視為在職貧窮人士, 即 8% 的工作年齡人口 (18 歲及以上) 雖有工作, 但生活水平處於 2007 年劃定的貧窮線之下 (歐洲生活與工作環境基金會 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010: 2)”。根據該定義, 女性在職貧窮率為 7%, 低於 8% 的男性在職貧窮率 (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010)。

相較之下, 香港 2010 年女性貧窮率為 17.7%。該數字與歐盟國家相當, 高於美國, 遠高於加拿大。另一方面, 香港 2009 年女性在職貧窮率為 9.2%(不包括外籍家庭傭工), 遠高於男性在職貧窮率 (3.7%)。這顯示香港的女性在職貧窮情況較之美國及歐盟更為嚴重。

最後, 對比分析涉及的國家或地區對貧窮及在職貧窮的定義及量度方法並不相同。我們必須承認, 以上分析僅為粗略的對比, 期望作為初步的比較。若要更全面比較各國情況, 有待收集更多數據, 並進行討論。

五、政策建議

Alcock (1993: 4) 認為: “有關貧窮的爭論不應僅表述問題, 而應該提出觀點。貧窮並不僅是一種事態, 而是一種令人無法接受的事態——貧窮隱含這個問題: 我們應該採取怎樣的措施?”

1. 社會經濟政策

提高女性的經濟和社會參與度

消滅女性貧窮最有效的策略之一是為女性提供更多選擇和機會, 協助他們參與經濟和社會活動:

- 推動女性, 尤其是家庭主婦及單親女性, 參與勞動力市場。政府應制定“積極勞動力市場政策”(Active Labour Market Policies), 包括創造新工作崗位、公共就業服務以及工作培訓 / 再培訓等。
- 照顧兒童的責任導致女性身處在家庭及勞動力市場的不利地位。必須提供充分且適當的托兒支援, 例如靈活安排照料子女的時間, 從而為女性提供更多選擇。

縮窄性別收入差距

另一項政策目標為縮窄性別收入差距, 尤其應重視低工資、低技術的女性:

- 香港自 2011 年 5 月開始推行法定最低工資, 預計將為以女性為主的在職貧窮人士帶來工資方面的改善。長遠而言, 該法規將提供基本工資保障, 避免在職貧窮人士的收入進一步被削減。然而, 還應深入調查該法規對工作條件及崗位數量的影響。
- 大多為女性的零散工和兼職工, 由於不合乎連續受聘的定義 (連續四週, 每週工作最少 18 個小時), 她們成為“不受勞工法例保障的工人”。政府應考慮重新定義“連續受聘”, 使兼職工作人士亦能受到僱傭條例保護, 享受作為僱員的權利。例如, 女性非政府組織及勞工組織正倡導按比例計算員工福利, 使兼職工作人士亦能在一定程度上享受員工福利。

2. 社會保障

為改善貧窮女性生活水平，應採取下列社會保障措施：

- 全民年老或退休福利能令所有女性（尤其是家庭主婦及低工資女性）於年老後享有基本退休金保障。透過制訂具有性別敏感的退休保障計劃，可減少年老貧窮女性的人數。
- 對需要供養孩子的有工作人口家庭而言，尤其是以女性為戶主的單親家庭，提供家庭稅務補貼或子女稅務補貼是有效的政策措施。
- 除照顧年幼子女外，女性還可能承擔家庭中照顧長者、殘障者及長期病患者的責任。香港將成為老化社會，女性照顧長者的責任將更加重大。家庭照顧者被困在家中，慢慢脫離社會，在經濟上處於不利地位。應引入家庭照顧者津貼，幫助以女性為主的家庭照顧者面對財政困難。
- 建議重新檢視申請綜援計劃的居港七年要求。

3. 社區服務及資源

向女性直接提供必要的服務及資源，以消滅女性貧窮並提高女性福祉：

- 改善並推廣靈活且覆蓋廣泛的託兒服務。
- 建立婦女服務中心促進家庭主婦、單親母親及新移民女性的互助及自助。
- 向家庭照顧者提供社區支援服務，減輕其照顧家庭的責任。應引入以家庭照顧者為本的支援服務，向家庭照顧者提供及時的情感及社會支援。

4. 公共教育

改變社會的規範觀念亦十分重要：

- 強化公共教育，改變視女性為家庭照顧者的性別定型觀念。
- 回應薪酬歧視方面，應重申根據《性別歧視條例》（1995年通過）及《家庭崗位歧視條例》（1997年通過），在僱傭的條款及條件方面，因性別及家庭崗位責任而減少員工福利待遇是違法行為。

5. 統計及研究

應開展更多從性別視角出發的香港女性貧窮狀況研究：

- 為使隱藏的女性貧窮問題浮現，並更準確估計女性貧窮問題的嚴重程度，貧窮的概念及量度應以個人為基礎，而非以住戶或家庭為基礎。
- 目前的貧窮數據主要基於家庭總體收入，假定收入在家庭內部平均分配；因此，與收入相關的女性貧窮問題很可能被低估。應修改當前與收入相關貧窮的指標，從而反映家庭內部資源及權力分配中的性別差異。

6. 性別主流化及性別預算

香港特區政府及公營機構應發揮先導作用，採用性別主流化（gender mainstreaming）及性別預算（gender budgeting）的方法，以積極消滅女性貧窮：

- 政府及公營機構應在經濟不景氣時進行性別影響評估，並追蹤紀錄。女性更容易因公共開支及服務的削減，而受到不合比例的影響（包括以僱員及服務使用者身份而言）。政府應利用性別影響評估幫助貧窮女性應對未來的經濟衝擊。
- 政府應採用性別預算，確保社會經濟政策框架能適當解決女性問題。例如，創造工作崗位的計劃應具有性別敏感度，從而也為女性勞工創造工作機會。
- 檢視政府立法及行政措施能否確保女性享有平等權利和機會以獲得經濟和社會資源。例如，平等機會委員會應調查性別收入差距，提供政策及立法建議，實現同工同酬的目標。根據聯合國消歧委員會的要求，婦委會應發揮中央機制的的作用，密切關注香港貧窮女性化的趨勢。婦委會應擁有適當的權力及資源，監督政府計劃的貫徹實施，以助有效緩減女性貧窮。

參考文獻

- Alcock, P., *Understanding Poverty* (Basingstoke, England: Macmillan, 1993).
- Bennetts, L., “Women: The Invisible Poor”, *The Daily Beast*, (14th September, 2011), retrieved from <http://www.thedailybeast.com/articles/2011/09/14/u-s-women-hit-hardest-by-poverty-says-census-report.html>
- Bradshaw, J., Finch, N., Kemp, P., Mayhew, E., & Williams, J., *Gender and Poverty in Britain* (Working Paper Series No. 6) (Manchester, England: Equal Opportunities Commission, 2003).
- Census and Statistics Department, Hong Kong Special Administrative Region Government, “Statistics on Comprehensive Social Security Assistance Scheme, 1999 to 2009”, in *Hong Kong Monthly Digest of Statistics: September 2010* (Hong Kong: Census and Statistics Department, 2010), pp. FC1–FC16.
- Census and Statistics Department, Hong Kong Special Administrative Region Government, *Women and Men in Hong Kong: Key Statistics*, 2011 edition (Hong Kong: Census and Statistics Department, 2011).
- Commission on Poverty, Hong Kong Special Administrative Region Government, Policies in Assisting Low-Income Employees (CoP Paper 1/2006) (Hong Kong: Commission of Poverty, 2006).
- Committee on Equal Opportunities for Women and Men, *The Feminisation of Poverty: Report submitted to Parliamentary Assembly; Council of Europe*, (2007), retrieved from <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11276.pdf>(page not found)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working Poor in Europe* (Dublin, Ireland: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010).
- Gordon, D., Levitas, R., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P., Adelman, L., Ashworth, K., Middleton, S., Bradshaw, J., & Williams, J., *Poverty and Social Exclusion in Britain* (York, England: Joseph Rowntree Foundation, 2000).
- Hong Kong Council of Social Service, *Hong Kong Overall Poverty Data* (2011), retrieved from <http://www.poverty.org.hk/node/4> (in Chinese)
- Hong Kong Women’s Coalition on Equal Opportunities (Coalition), *Submission of Shadow Report to CEDAW Committee*, (2006), retrieved from <http://www.aaf.org.hk/files/CEDAW%20shadow%20report%202006.pdf>
- International Labour Organization, Compiling Country-Level Working Poverty Indicators: Group Exercises, (2010) retrieved from http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@integration/documents/meetingdocument/wcms_144776.pdf
- Labour Department, Hong Kong Special Administrative Region Government, *Minimum Wage Ordinance, Chapter 608*, (2011), retrieved from <http://www.labour.gov.hk/eng/legislat/content5.htm>
- Lee, C. M., Li, H., & Zhang, J., “Gender Earnings Differentials in Hong Kong”, in F. M. Cheung & E. Holroyd (eds.), *Mainstreaming Gender in Hong Kong Society* (Hong Kong: The Chinese University Press, 2009), pp. 81-106.
- Lelkes, O., & Zólyomi, E., *Poverty Across Europe: The Latest Evidence Using the EU-SILC Survey*, (2008), retrieved from http://www.euro.centre.org/data/1226583242_93408.pdf
- Lister, R., “The Links between Women’s and Children’s Poverty”, in Women’s Budget Group (ed.), *Women’s and Children’s Poverty: Making the Links* (London, England: Women’s Budget Group, 2005), pp. 1-15.
- OECD, *Society at a Glance 2009: OECD Social Indicators*, (2009), retrieved from www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/society-at-a-glance-2009_soc_glance-2008-en
- Oxfam Hong Kong, & Hong Kong Council of Social Service, “Poverty Problem of Hong Kong Women” (LC Paper No. CB (2) 1479/04-05 (07)), 2005, retrieved from <http://www.legco.gov.hk/yr04-05/chinese/panels/ws/papers/ws0509cb2-1479-7c.pdf> (in Chinese)
- Oxfam International, & European Women’s Lobby, *Women’s Poverty and Social Exclusion in the European Union at a Time of Recession: An Invisible Crisis?*, (2010), retrieved from <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/an-invisible-crisis-womens-poverty-and-social-exclusion-in-the-european-union-a-111957>
- The Fawcett Society, Rosenblatt, G., & Rake, K., *Gender and Poverty*, (2003), retrieved from http://www.fawcettsociety.org.uk/documents/pov_000.pdf(broken link)
- Social Welfare Department, Hong Kong Special Administrative Region Government, *Report on Review of the Comprehensive Social Security Assistance Scheme: December 1998*, (1998), retrieved from http://www.swd.gov.hk/en/index/site_pubpress/page_publicatio
- Society for Community Organization, “Research on Impact of the Seven-Years Residency of CSSA on New Immigrant Women” (press conference), (6th February, 2011), retrieved from http://www.soco.org.hk/publication/press_release/new_immigrants/cssa/pr_new_immigrant_7_year_rule_2011_2_6.doc (in Chinese)
- Statistics Canada, *Women in Canada: A Gender-Based Statistical Report 2010-2011*, (6th ed.), (2012), retrieved from <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-503-x/89-503-x2010001-eng.htm>
- Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living* (Harmondsworth, England: Penguin Books, 1979).
- Townson, M., *Women’s Poverty and the Recession* (Ottawa, Canada: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2009).
- Women’s Commission, *Highlights on Survey Findings: Part Three — What Do Women and Men in Hong Kong Think About the Status of Women at Work?*, (2011), retrieved from http://www.women.gov.hk/download/research/WoC_Survey_Finding_Economic_E.pdf
- Wong, H., Employed, but Poor: *Poverty among Employed People in Hong Kong* (Oxfam Hong Kong Briefing Paper) (Hong Kong: Oxfam Hong Kong, 2007).

- United Nations Development Programme, “Measuring Inequality: Gender-Related Development Index (GDI) and Gender Empowerment Measure (GEM)”. (2011), retrieved from http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/gdi_gem
- U.S. Department of Labor, & U.S. Bureau of Labor Statistics, *A Profile of the Working Poor, 2009*, (2011), retrieved from <http://www.bls.gov/cps/cpswp2009.pdf>

四

女性與健康