

香港國際戰略與政策研究所

「香港回歸中國後面臨的挑戰--秩序穩定與繁榮發展」研討會

香港貧窮問題的惡化：

原因及影響

黃洪

香港城市大學社會科學部講師

一九九七年九月

前言

維持香港的「穩定繁榮」是中國政府恢復在香港行使主權的重要方針。但要維護香港的政治穩定及經濟繁榮，不單要有主觀的良好意願，亦要對香港的社會發展面對的問題有所充分的掌握這才能對香港回歸後面臨的挑戰有充分的認識及準備。筆者認為香港貧窮問題的惡化，是香港發展其中一個重要社會問題，但過去港英政府並未給予認真的重視。貧窮問題的惡化很可能會為香港特別行政區帶來不良的影響，必須予以重視。本文將先介紹香港貧窮問題的現況，再探討貧窮問題的成因，以及對香港社會可能做成的影響。

香港貧窮問題的惡化

現時，香港政府宣稱公援或綜援制度經已成為社會保障的安全網，所有有需要的人都可以申請綜援，沒有人會因貧窮而要捱餓或流離失所，所以香港的貧窮問題——意即絕對貧窮的問題——經已隨綜援制度的確立而得以解決。但學術界對此卻有不同的分析。從九五至九七年間發表的多份研究表明，無論以「絕對貧窮」或「相對貧窮」的概念來量度，香港的貧窮問題在九十年代均出現明顯的惡化。

相對貧窮的惡化：收入不均

根據香港政府統計處公佈九六年中期人口統計¹，香港堅尼系數由1971年的0.43，升至1981年0.451及1991年的0.476；到1996年更上升至0.518。這明顯地表明香港的收入分佈愈來愈走向不平均(見表一)。表一同樣顯示：最低收入之住戶佔所有住戶的總收入之百分比出現下降的現象。1981年全港最低收入之百分之二十住戶取得所有住戶總收入的4.6%，到1986年這比率微升至5.0%，到1991年又下降至4.3%，1991年至1996年期間，比率更大幅下降至3.7%。由此可見，香港相對貧窮的狀況在八十年代開始惡化，至九十年代惡化的程度更變本加厲。

¹ 香港政府統計處 (1997) 香港統計月刊 1996年12月

表一：1981至1996香港十等分收入組別住戶佔全港住戶總收入的百分比

十等分組別	1981	1986	1991	1996
第一(最低)	1.4	1.6	1.3	1.1
第二	3.2	3.4	3.0	2.6
第三	4.4	4.4	4.0	3.6
第四	5.4	5.4	5.0	4.6
第五	6.5	6.4	6.1	5.7
第六	7.8	7.6	7.4	7.0
第七	9.4	9.1	9.0	8.5
第八	11.5	11.4	11.4	10.6
第九	15.2	15.2	15.5	14.5
第十(最高)	35.2	35.5	37.3	41.8
總計	100.0	100.0	100.0	100.0
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518

莫泰基與梁成安(1997)跟隨經濟合作發展組織(OECD)在七十年代以當地家庭每月平均收入的一半為該區的貧窮線的方法²，以住戶個人平均收入(Household income per capita)少於全港中位數一半(1996年為2,732港元)作為「收入貧窮線」，而計算收入低於這線的人口佔全港人口的百分比則作為「收入貧窮率」。這研究推算出在一九九六年，全港有1,142,252人低於收入貧窮線，而收入貧窮率則是18.85%，大幅高於1971年的10.65%及1981年的13.82%。該研究再以資產申報百分比為75%作扣減，便得到香港的貧窮率和貧窮人士。結果顯示香港在1996年有85萬的貧窮人士，較五年前的72萬人，增長8.5%。而1996年貧窮率是14.14%大幅高於1971年的7.99%及1981年的10.36%。

絕對貧窮的惡化：

社會保障綜合援助計劃(綜援)是香港主要的入息援助計劃。領取綜援家庭需要經過嚴格的入息及資產審查。其個案數目的多少足以反映香港絕對貧窮的變化。在90/91年度綜援個案只有六萬六千多宗，但到96/97年度經已大幅增加至十六萬五千多宗。在96/97年度，個案年增長率高達21%。在各類綜援個案的增長中，又以低收入及失業的公援個案的增長最為引人注目。在90/91年度這類有工作能力的公援個案共有2,672個，而到九五年首季這類陷於赤貧的勞工個案經

² 莫泰基及梁成安(1997)

已增加至6,520個，五年間增長達244%。這證明不單是沒有工作能力的老人或殘疾人士的「絕對貧窮」的狀況正在惡化；就算有工作能力的勞工的貧窮狀況亦出現惡化。

筆者有份參與的「香港低開支住戶開支模式研究」(黃洪及蔡海偉, 1996)指出在九四至九五年期間，有約六十五萬香港人處於「赤貧」的狀況，所謂赤貧戶是指該住戶的「收入不足以支付基本及必需的食物開支」。上述的研究透過再分析政府統計處<<九四至九五年度住戶開支統計調查>>的結果。研究發現低開支戶的食物及房屋開支佔他們總開支非常高的比例：以一人住戶為例，最低開支的十份一住戶每月把近八成半的開支放在食物及房屋上，大大壓縮了其他開支，每月花在電費、煤氣費、醫療、交通、衣服、雜項等項目只有二百多元，生活質素明顯十分惡劣（參看圖1及表二）。

圖1 一人住戶在食物、房屋及其他方面支出佔總支出比例(1994/95)

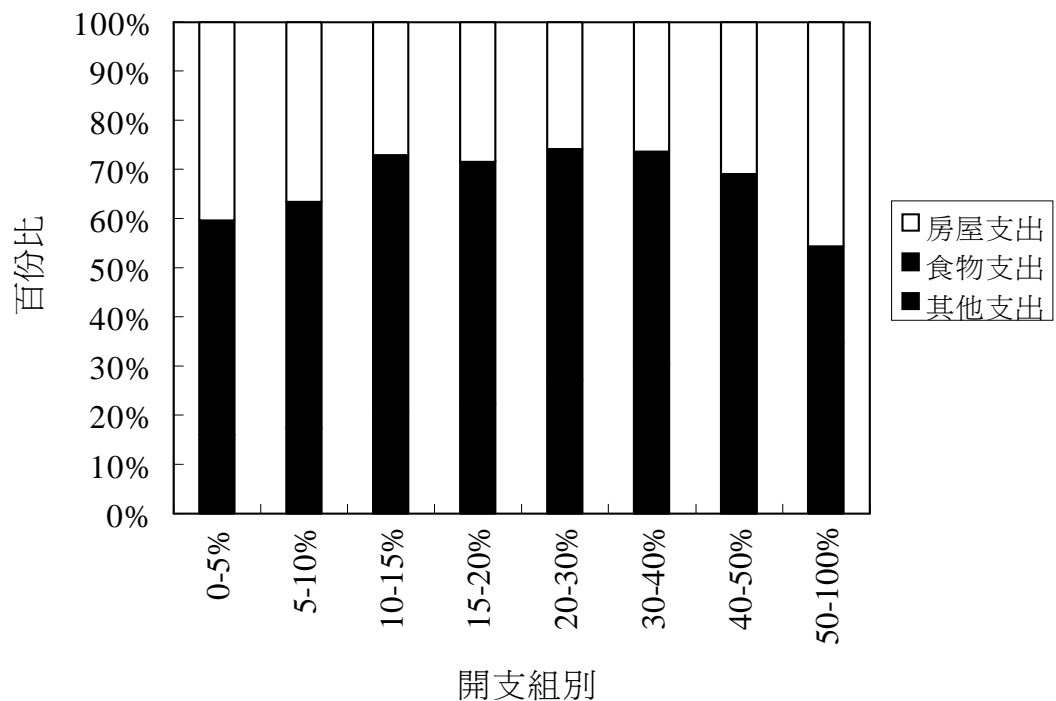


表2：一人住戶不同開支組別在食物、房屋及其他方面的開支模式 (1994/95)

開支組別	0-5%	5-10%	10-15%	15-20%	20-30%	30-40%	40-50%	50-100%
食物支出(港元)	525	869	1,201	1,297	1,594	1,780	1,935	3,113
佔總開支比例(%)	(44%)	(46%)	(52%)	(49%)	(47%)	(43%)	(36%)	(19%)
房屋支出(港元)	483	689	619	749	872	1,082	1,656	7,294
佔總開支比例(%)	(40%)	(37%)	(27%)	(28%)	(26%)	(26%)	(31%)	(46%)
其他支出(港元)佔	191	327	469	589	916	1,252	1,774	5,574

總開支比例(%)	(16%)	(17%)	(20%)	(22%)	(27%)	(30%)	(33%)	(35%)
----------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

此外，研究也發現，當這些低開支戶有更多收入的時候，他們會把大部分新增資源放在食物上，而非其他項目。這就是報告所提到低開支戶的食物開支比例隨著住戶總支出的增加而「上升」的現象。這是一個與國際上其他地區不同的特別現象，其他地區住戶的食物開支比例通常隨總支出的增加而「下降」，亦即是說當他們有較多收入的時候，會把較大部份花在食物以外的項目，以改善生活質素。究竟香港這個現象有甚麼含意？我們先前已經指出，香港的低開支戶在食物及房屋以外的開支已經十分有限，為甚麼他們不會把新增的收入放在這些本來十分缺乏的項目？

一個最顯明易見的原因就是這些低開支戶本來未能享有足夠的食物：既然食物是生活必需品，他們當然會把大部份新增的資源放在食物而非其他項目上，直至食物方面的需要得到滿足，他們便開始花較多錢在其他項目上，而食物支出比例亦會開始向下降。

單從食物支出比例的升降未必可以證明這些低開支戶生活十分貧乏，但如果我們再看看這些住戶的實際食物支出水平，便可以肯定他們處於「赤貧」的情況。下表為低開支一人住戶食物開支與政府訂定最低標準的比較：

	94-95年間平均每月食物開支
一人住戶中開支最低的十分一住戶	697元
政府制訂的「基本需要開支預算」(成人)	799元

大家可以看到，最低開支的十分一單人住戶在食物方面的開支每月只有697元，比政府「基本需要開支預算」的標準還少102元，達百分之十三！事實上，每月七百元的食物支出意味著每餐不到八元，而政府的「基本需要開支預算」亦經常為人垢病為遠低於合理水平，連綜援人士的食物開支亦高於此數。以上討論顯示一人住戶中最貧乏的十分一人的生活條件異常惡劣，已經到了連食物開支也不夠的地步。

除了一人住戶外，其他人數住戶亦有相同的「赤貧」現象。計起來香港的非綜援赤貧戶共有十四萬戶，或五十萬人。連領取綜援人士在內則有六十五萬。情況之嚴重實在不容忽視。研究亦發現在過去十年間，香港的貧窮狀況有惡化的趨勢。上面所討論的「赤貧」現象在八十年代中期沒有發現，九十年代初亦只在部份人數住戶中出現，而「赤貧」的程度也低許多。

香港貧窮問題的成因

1. 低收入戶被去權

筆者另一份研究《香港低收入住戶的探索性研究》(呂大樂及黃洪,1995)提出以「去權」(disempowerment)的角度來理解貧窮現象。所謂「去權」,就是社會裏某些住戶因為受到外在因素影響,而未能保護及運用一些他們有權享用的社會資源——例如基本的居住條件、參與經濟活動的機會、教育及技術的訓練、接收資訊的條件等——以至無法維持經濟獨立,進而陷於貧窮的狀態。簡單來說,貧窮的成因是一些住戶被剝奪了獨立地維持經濟生活的條件,造成他們無法再效地參與各種經濟生活。

「去權」包括三個方面。一是經濟方面,這是指一些人無法隨其意願而調配時間參與工作(如單親家庭)或因環境變動而令其技能失去市場價值(如前製造業工人)。二是社會方面,這包括喪失了居住的基本條件、家庭或社交生活中的支持網絡(如露宿者)、接收資訊的條件(如殘疾人士)等。第三是政治方面的「去權」,一般低收入住戶都因為經濟壓力而難於抽身參與政治。由於缺乏政治動員的資源,他們往往在面對社會問題(如城市重建時)顯得無能為力,難以政治的手段來保護自身的利益。

我們認為在上述三方面去權的情況下,造成一些住戶陷於經濟力脆弱(economically vulnerable)的位置,而這是造成香港貧窮問題的關鍵原因。我們認為在香港所要關懷的不應只局限於生活在赤貧邊沿,完全缺乏生存條件的住戶,而是應該包括在近年經濟轉型過程中日趨困難及邊沿化的住戶。他們現時的經濟條件日趨脆弱,只要經濟出現風浪,便很容易變為無法獨立生活的貧困戶。

根據不同去權的原因,研究嘗試分辨出四種不同類型的低收入住戶:

第一類是因工業轉型而被替代的勞工。他們在經濟環境轉變的情況下,面對遣散和失業,被迫轉往低工資的工作,逐步走進一個次等勞動市場(secondary labour market);第二類是資源短缺戶(deprived household)。他們是基於某種個人的情況,而難以全力投入經濟活動或更有效地運用社會資源以改善生活;第三類是困於已走下坡的傳統經濟界別(如漁農業)裏的一批上年紀的人士;最後一類是越軌者(deviant)。他們一經犯罪或有其他越軌行為,其社會位置便逐步邊緣化,難以取得社會網絡的支持,而投入勞動力市場亦困難重重。

在四類不同低收入住戶中，數目最多而值得我們關注的是第一類的因經濟轉型中工業矮化而被替代的勞工。早有論者提過，這是一個「曼克頓化」的趨勢。目前香港正逐步晉升為一個「世界城市」，成為一個國際級的財經中心。這種發展將帶來新的機會和就業。但其他「世界城市」的經驗顯示，這些新的機會主要集中在財務、貿易及有關的專業活動方面，受惠者大多是高教育水平的專業、經理及行政人員。對一般勞動階層來說，「曼克頓化」的另一面，就是製造業式微，他們被迫轉到低檔的服務業去，成為一批「服務業無產者」，困在低工資和缺乏保障的「次等勞動市場」裏面。直接的說，這是一種二元化的城市發展格局。而形成這格局的背後原因是香港經濟結構轉型。

2. 經濟結構轉型，失業問題嚴重

上文提及香港經濟結構轉型，從事製造業及體力勞動的勞工被淘汰，做成製造業工資增長緩慢或甚至出現負增長的情況。再者，政府在九十年代初期批准設立「一般輸入外地勞工」及「機場外地勞工」計劃，進一步打擊這些低工資、低技術勞工的就業機會，令失業情況進一步惡化。自95年開始香港的失業率超過3%，是85年至95年十年間的新高點。而且官方的失業率傾向將長期失業者如老人，家庭主婦及殘疾人士，界定為「經濟非活躍人口」，低估了真正的失業人數。

而服務業的工資亦出現兩極化的傾向。高技術的專業職位工資增長大幅高於低技術的基層職位。據96年7月恒生經濟月報的報導，過去十年經理及專業職級的平均收入每年實質增長5%，而工人職級收入的增長率只有1-1.6%，而同期香港的人均本地生產總值每年質增長達5.1%。

自一九八七年到一九九四年期間，製造業人數減少了四十五萬多人。整個發展形勢是工廠北移，本地工業日趨矮化。而製造業內部亦出現「白領化」的趨勢。在這情況下，長期在製造業工作的體力勞工——尤其是中年和女性勞工——便逐步被替代。但限於他們的工作經驗、年齡和學歷，這些勞工大多流入低職級、低工資的服務業工種。

對一般勞動階層來說，他們的技能不斷貶值，聘用條件逐步下降，連入職也困難重重。就算獲得職位，大部分是兼職、時薪、合約或外判的服務業邊緣工種。他們被迫成為新的貧窮者。再者，那些受工業轉型影響的勞動階層人士，他們較其他階層有更多機會受到工業意外、職業病的打擊、或因住天台屋、板間房而受舊區重建影響、或因回內地結婚而一時之間不知如何處理家人團聚所帶來的生活壓力。而這些困難，一經發生往往就是接二連三的出現。本來在

經濟位置已經是脆弱的一群，往往因此而進一步被邊緣化，跌入貧窮的深淵。

勞工階層的經濟脆弱性更具體表現在就業保障不足,造成失業問題嚴重。現時僱主無須任何原因可以隨時解僱僱員。而香港並沒有訂立不公平解僱法。缺乏職業的保障。而廣大僱員亦預期失業情況會繼續惡化，唯有更節約開支，要依靠過去微薄儲蓄來生活之情況非常普遍。

亦由於經濟不景，不少僱主減少了保護的設備和措施，令僱員得不到保障。另外由於工資下降，工友唯有延長工作時間加班加點來保持收入。上述因素造成意外率高企。而在事故發生後，令這些家庭立刻陷入貧窮的困境。而法定職業病在審查時過份苛刻，而賠償金額亦非常不足，令受害者變成長期病患者或殘疾人士。他們很多時只能依靠綜援維生，成為長期的貧困戶。

3. 房屋開支的快速增長

除了收入下降的因素外，開支上升亦是造成貧窮惡化的結構性原因。在「低開支住戶開支模式研究」中，我們從開支的數據中得知香港貧窮狀況在過去十年間惡化的主要原因與房屋開支急速增長有關，低開支戶被迫壓縮食物及其他開支，造成赤貧狀況在量和質兩方面均出現惡化。

表三

一人住戶最低0-5%開支組別	89/90年 (元)	94/95年 (元)	升幅 (%)
食物支出	373	525	40.8%
房屋支出	217	483	122.6%
	89/90 - 94/95通脹率		57%

表三顯示低開支戶房屋開支增長急速：一人住戶中最低百分之五開支組別在94/95年的食物支出與89/90年比較，五年間增幅是百分之四十一，低於通脹；而房屋支出則劇增122%，超過通脹的兩倍。

房屋開支增長對人數較少的住戶及私人樓宇住戶影響較大。這些住戶房屋開支比例最大，其貧窮程度亦最為嚴重。相對其他人數較多的住戶，有較大比例的低開支一人住戶居住在私人樓宇中。原因是由於在出租公屋供應方面，一直忽視興建一、二人家庭的小型單位。單身人士現時雖然可以申請輪候公屋，但配屋時間非常之長，導至這類低收入的一人住戶要到私人樓宇市場尋找出租居所。

在94/95年一人住戶最低百分之五開支組別的每月房屋開支是四百八十三元。四百五十元至五百元是當年籠屋及床位的平均租金。由於籠屋及床位已是私人市場中租金最廉宜的房屋類型。約五百元的租金對於最貧窮的一人住戶經已是減無可減。所以，這類人士須動用總支出的四成來支付租金，亦令他們需要壓縮其他方面的開支。

貧窮私人樓宇住戶在房屋方面的開支遠多於同組別的公屋住戶。一人住戶最低十分一開支組別中，私人樓宇住戶的房屋佔總開支比例是48%，比較公屋住戶的34%高出14%；而二、三、四及五人或以上住戶亦出現同樣情況。可見居住於私人樓宇的赤貧戶較公屋住戶支付較高比例的房屋支出。而他們亦較公屋住戶稍為貧窮。

居住在公屋的一人住戶亦同樣面對高租金的壓力。房屋委員會在訂定出租公屋的租金時，以新訂租金不會超逾準住戶入息中位數的15%為標準。但這計算方法沒有考慮一人住戶只有單一入息來源及入息可能不穩定的情況。在公屋一人住戶最低十分一開支組別的房屋支出平均是五百一十九元，亦是他們平均總入息的31%，是房委會所訂租金標準的兩倍。

我們認為低開支戶「縮食」的原因是由於他們房屋開支彈性比食物開支低。八十年代以前，香港的低開支戶主要是申請出租公屋來解決居住需要；而在輪候公屋時唯有在私營房屋市場中租住床位或房間。面對租金過於昂貴時，低支出戶仍可以透過在「非正規經濟」(informal economy)去解決房屋需要，例如購買木屋或天台屋，亦可以用自力的方法自行蓋搭木屋或艇棚。

但隨著木屋、天台屋以至籠屋等受到管制和清拆，香港的私營房屋市場愈來愈「正規化」。赤貧戶的選擇變得愈來愈少。對於未能入住公屋的單身人士及新移民，現時的選擇便是在市區舊區的床位和板間房居住，由於面對市區重建的威脅，這類住戶面對籠屋和板間房供應愈來愈少的危機。這類赤貧戶的房屋支出的彈性非常之低，若不接受這租金水平和惡劣的居住環境，便可能要變成露宿者。而居住在公屋的赤貧戶，情況亦不好過，新的租金政策加上三至六型公屋之重建計劃，令公屋租金大幅提高，亦令貧窮公屋居民的負擔愈來愈重。由此可見，政府的不合理的房屋政策亦是加劇貧窮問題的因素，但政府其他的錯誤的政策亦有重要影響。下文再作分析。

4. 政府錯誤的政策

政府過去錯誤的工業和人力政策，加劇了現時經濟轉型對勞工打擊的嚴重性和打擊面。原因是港府缺乏長遠和積極的工業政策，任由工業萎縮；亦缺乏

預見性的人力培訓政策。雖然政府

而近年各公營部門不斷進行「私營化」或「非公營化」，將服務外判、外發給私營機構。令公務員及資助機構中，原來適合受轉型影響的工友的基層職位大幅減少。另外，通脹高企、物價急升亦是造成勞工貧窮的重要原因。但政府一直對公營部門加價均視若無睹，亦無有效的監管措施去控制公共事業的加價。

假如香港經已設立供款性及全民性的退休保障制度及社會保障制度，今天勞工的貧窮問題亦不會這樣嚴重。但過去三十年，香港資方一直無情及短視，一再而三反對設立勞工的社會保障。而港英政府亦一再反對及拖延在香港設立供款式的全面退休保障制度。

香港貧窮問題的影響

1. 加劇階級對立, 造成政治不穩
2. 降低有效需求, 放大經濟波動

<完>