

上海市社會科學界聯合會、上海市民政局、
上海市社區發展研究會、上海大學社會發展研究中心
主辦

「社區建設與發展」全國理論研討會

香港貧窮的地域集中：

兼論社區經濟發展的扶貧作用

黃洪博士

香港城市大學
社會科學學部講師

二零零零年十一月

聯絡地址:香港九龍塘香港城市大學社會科學學部

電郵: wong.hung@cityu.edu.hk

前言

在亞洲地區中香港是一個現代化程度較高的都市，以人均生產總值計算香港亦在亞洲區內名列前茅，所以表面上貧窮問題並不困擾這個富裕的都市。可是在繁華的背後，香港社會存在著的嚴重的不平等及財富分配的不均。香港九十年代的貧富懸殊狀況出現惡化的趨勢。根據香港政府統計處(1997)公佈九六年中期人口統計，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。另外，在九十年代中期香港不同學者提出多項有關香港貧窮的研究，其結論及共識是香港的貧窮問題相當嚴重，有超過六十萬人即百分之十至十五的人口生活在貧困之中 (Liu, Yue and Lee 1996; MacPherson 1994; MacPherson & Chan 1996; 黃洪及蔡海偉 1996; 莫泰基及梁成安 1997)。

但上述的香港貧窮研究多針對全港的貧窮狀況作出分析，又或集中於對某個弱勢社群如綜援人士或老人的貧窮狀況作出分析，但較少研究討論貧窮與地區之間的關係及分析貧窮地域集中的狀況。而在外國的研究中指出貧窮的地域集中及市區舊區的「貧民窟化」(gettoisation)是理解貧窮成因的重要關鍵。Wilson(1987)及 Wacquant and Wilson (1989)分析芝加哥黑人貧民區的形成，認為是地區經濟的衰落令大量職位流失，繼而令區內黑人的工人及中產階級家庭相繼外移，亦令社區中的機構沒落，令留下的居民無法再像以前可以在社區的地域經濟中求獲得經濟的來源，亦令這些居住在貧民窟居民不與主流社會中的個人及機構產生互動。Wilson 這套產業區位理論可能並不完全適用於香港，但他分析社區經濟發展與社區組織的變遷與貧窮的地域集中的關係亦可成為我們了解香港貧窮成因提供

一個重要的角度。

本文之目的是探索香港市區舊區貧窮集中的情況，分析市區舊區出現貧窮集中原因，並希望能引起社會人士及有關政府部門的關注及引起其他學者進行更深入的研究，避免市區舊區「貧民窟化」的出現。這探索性的研究將對香港統計處九六年中期人口統計有關區議會及統計規劃小區的統計作資料再分析(secondary data analysis)，當中會集中探討其中一個市區舊區油尖旺區的貧窮狀況及需要。研究的結果顯示香港的貧窮問題相當集中於鄉郊區及市區舊區，而在市區舊區貧窮狀況更集中於地域相當細小的社區。貧窮小社區的特色以私人樓宇及以出租單位為主，共同租戶的比例非常高，而香港的油尖旺區正是這類小社區集中的地域。本文將集中對油尖旺區中其中較貧窮的統計小區中貧窮狀況的分析，來說明市區舊區中的貧窮地域集中的情況，同時本文亦探討利用社區經濟發展來扶貧，避免市區舊區「貧民窟化」的出現。

香港貧窮的地域分布

根據統計處的中期人口普查資料顯示在 1996 年全港住戶月入中位數是 17,500 元。以大分區來看，九龍及新界區的住戶較香港島區的貧窮，港島區住戶的月入中位數是 23,000 元，分別是九龍及新界區住戶的 1.44 倍及 1.40 倍。全港十八個區議會中共有十個區的住戶月入中位數低於 17,500 元全港中位數(見表一)；這全港最窮的十個區議會分區，全部均處於新界及九龍區。而油尖旺區則是市區中最貧窮的區域，住戶月入中位數只有 14,360 元，是全港住戶月入中位數的 82.1%。可見油尖旺區的貧窮狀況相當突出。

表一：全港最窮十個區議會分區住戶月入中位數

區議會分區	住戶月入中位數
元朗區	14,000
油尖旺區	14,360
深水區	15,000
北區	15,000
黃大仙區	15,500
屯門區	15,500
葵青區	15,850
觀塘區	16,500
大埔區	16,750
西貢區	16,750

雖然在元朗和北區近年新市鎮發展迅速，但仍有不少住戶仍生活在傳統的鄉郊區，以漁農業維生，所以住戶的收入較少。從表二，我們可以看到全港最窮的五個統計小區，均是傳統以漁農業為主，仍未發展的鄉郊小區，其住戶收入只有全港住戶收入中位數的四成至五成，這引証上述對元朗及北區為什麼較貧窮的解釋。

表二：全港最窮的五個統計小區住戶月入中位數

統計小區(大約區域)	住戶月入中位數
6.4.2 6.5.1(打鼓嶺)	6,500
5.1.3 (流浮山、坑口)	7,000
9.4.4 (大澳)	7,000
9.5.0 9.5.1 (東涌)	8,100

5.2.6 (錦田)

8,500

雖然上述新界鄉郊小區的貧窮狀況非常顯著，但不竟區內居住人口較少，而且鄉郊區中原居民多擁有自己的房屋，就算是租戶其租金亦相當便宜。加上在鄉郊小區可以透過「非正規經濟」辦法，如自己種菜或飼養生蓄等方法來減低生活開支，所以住戶仍可以面對低收入的生活。反觀市區中的貧窮小區人口調密，其租金昂貴，居民亦較難透過「非正規經濟」的辦法來減低生活開支，所以貧窮問題更加嚴重。本文以下會集中分析市區中貧窮狀況的地域分佈。

表三顯示，在市區中十個最貧窮的統計小區中，有其中七個是以私人樓宇為主的市區舊區，只有三個屬於公屋區。由此可見，市區的貧窮戶不單存在於舊型的公屋，而且更集中於那些以私人出租樓宇為主的小區。這七個小區的共同特色是區內樓宇樓齡多超過二十年以上，樓宇的維修較差，亦會出現較多環境及衛生問題。所以可統稱為市區舊區。而在這十個統計規劃小區中，油尖旺區佔其中三個。包括 2.2.1(大角咀及詩歌舞)¹、2.2.9(旺角中)及 2.2.8(旺角西)。這三小區的住戶入息中位數均少於 13,000 元。顯示市區的貧窮狀況相當集中於油尖旺區中。

表三：全港市區最窮的十個規劃統計小區住戶月入中位數

統計小區(大約區域)	住戶月入中位數(元)
2.9.3 (秀茂坪)	10,525

¹ 有關統計規劃小區的名稱是參考區議會選區的名稱，但兩者的分區界線可能有輕微的分別，有關名稱只作為參考之用。

2.6.6 (南昌西)*	11,000
2.2.1 (大角咀)*	12,500
2.2.9 (旺角中)*	12,500
2.8.4 (新蒲崗)*	12,700
2.2.8 (旺角西)*	12,955
2.8.3 (黃大仙、東頭)	13,000
2.6.7 (南昌東)*	13,000
2.6.1 (荔枝角、青山道)*	13,000
2.6.3 (石硤尾)	13,000

*以私人樓宇為主的市區舊區

此外，從表四有關油尖旺區中各統計小區的貧窮狀況中，我們亦可以看出並不是所有油尖旺區中區域均是貧窮。首先，所有尖沙咀區的區域，其家庭月入中位數均高於全港中位數，所以並不算是貧窮，較特別的是統計小區 2.1.4 (尖沙咀東,近麼地道一帶),其家庭月入中位數是 18,000 元與全港家庭入息中位數 17,500 元差不多。但在這小區中只有 30.6%的人口是在香港出生,是全港本地人口比例最小的統計小區,居民中有不少是印巴籍及其他少數族裔人士,但他們的收入狀況與全港整況差不多,這似乎表示香港如西方國家有些分別，外國少數族裔聚居地未必成為貧民窟，但由於人口普查很可能未能包括那些逾期居留的黑市居民，所以有關收入數據可能出現誤差，少數族裔的貧窮情況需要更深入的研究。

另一方面，表四的數據亦顯示在油尖旺區中旺角區較為貧窮，而且亦相當集中於某些統計小區，2.2.1 (櫻桃，大角咀，詩歌舞，大南，旺角北)的家庭月入中位數只有 12,500 元, 2.2.5 (渡船角，佐敦，油麻地)有 13,580 元, 2.2.8 (旺角西)有

12,925 元 及 2.2.9 (旺角中)的 12,500 元，這些小區的家庭月收中位數均明顯低於油尖旺區的 14,630 元。

表四：油尖旺區各規劃統計小區的貧窮狀況

規劃統計小區	大約的區議會選區	家庭月入中位數(元)	香港出生人口比例(%)	年老人口比例(>60歲)(%)	人口總數
2.1.1, 2.1.6, 2.1.7	尖沙咀西	19,000	51.70	16.10	14,513
2.1.2, 2.1.3, 2.1.5	尖沙咀東	21,500	38.50	16.10	15,980
2.1.4	尖沙咀東(麼地道)	18,000	30.60	14.70	5,942
2.2.0	京士柏(廣華醫院)	21,150	53.40	16.30	1,445
2.2.1	櫻桃, 大角咀, 詩歌舞, 大南, 旺角北	12,500	44.70	18.30	88,111
2.2.2	旺角東	16,000	54.30	20.10	23,980
2.2.5	渡船角, 佐敦, 油麻地	13,580	49.20	18.80	42,557
2.2.6	京士柏	17,000	48.60	20.10	4,722
2.2.7	旺角南	17,000	53.30	16.50	22,716
2.2.8	旺角西	12,925	53.20	17.60	18,430
2.2.9	旺角中	12,500	46.60	18.50	22,210

貧窮市區舊區的人口特徵

我們剛分析市區中貧窮狀況集中於相當小的區域，那麼這些區域的居民有何

特徵呢？以下會以統計小區 2.2.1 (大角咀) 2.2.9(旺角中)為例，對比全港的數據，分析這些市區舊區中的居民的特色和需要。這兩小區是油尖旺區最窮的兩個統計小區之，區內住戶月入中位數只有 12,500 元，只及全港中位數的 71.4%。兩區呈現相同的人口及居住特徵(參看表五)。

以 2.2.9 統計小區來說明，單人住戶的比例達三成，是全港比例的兩倍。人口特徵方面，男性較多佔 54%，二十五至三十四歲從未結婚男性百分率達 65.3% 高於全港的 52.7%。而六十歲以上老人人口佔 18.5%，高於全港的 14.3%，而在本港出生人口百分率是 46.6% 只及全港 60.3% 的七成七。可見在這小區中的人口特徵以單身男性，老人及新移民較多。若我們分析另一統計小區 2.2.1 時，亦會發現同樣的情況。

在住屋特徵方面，2.2.9 區內私人樓宇佔屋宇單位百分率是 98.2% 是全港 41.9% 的兩倍多，顯示區內以私人樓宇為主。而 2.2.9 小區中每單位家庭住戶比例高達 1.30，大幅高於全港的 1.04，顯示有較多住戶要與其他住戶共同使用同一單位。雖然租客佔住戶比例是 35.4% 比全港比例 50.9% 少，但與他戶共租單位佔租客比例高達 64.6% 是全港 10.6% 的六倍多。2.2.1 區內的租住情況亦大致相若。可見大部分區內租戶是居住於多租戶共用同一出租單位如籠屋、板間房、公寓等。可以說，共同租戶高比例是貧窮市區舊區最重要及最明顯的特色。在未來的服務計劃中，可以以這指標加上區內居民的入息來決定這是否屬貧窮的市區舊區。

表五：2.2.1 及 2.2.9 統計小區的人口及居住特色

規劃統計小區	2.2.1	2.2.9
家庭住戶數目	31,144	7,690

單人住戶		8,423	2,232
單人住戶比例		27.0%	29.0%
有人居住的屋宇單位		25,096	5,920
私人住宅單位		24,481	5,814
居處租住權	全租	4,546	966
	合租	4,242	751
	二房東	554	167
	三房客	2,181	841
租客總計		11,523	2,725
租客佔住戶比例		37.0%	35.4%
與人合租戶佔租客比例		60.5%	64.6%

從以上的租住權的特徵來看，可以明白這些貧窮戶集中在市區舊區的細小地域是其房屋需求和房屋供應的互動結果。首先，在房屋需求方面，由於過去一段長時間，公屋發展缺乏一二人的公屋單位。以及家庭成員必須超過半數居港超過七年的限制，所以這些低收入的單身及新移民住戶未能入住公屋。由於入息低微，為了解決居住的問題，這些住戶必須在私營租務市場中尋找廉價的房屋類型，籠屋及板間房是其唯一選擇。另外為要維持入息，接近工作地點是其選擇住區的重要考慮，所以低收入人士多選擇在市區或市區邊緣居住。

在房屋供應方面，由於在這些市區舊區中樓宇多是五六十年代興建，相對更舊的樓宇，其地積比率經已差不多用盡，加上業權分散。所以發展商對這些區域的樓宇進行重建的興趣不大。在社區及樓齡老化的情況下，其居住環境的質素日漸下降，亦增加業主出售單位的困難。所以，經濟條件改善的業主會搬離這些區域，改將有關單位出租。由於這些單位的面積較大，所以有不少業主或二房東會將單位分隔為板間房或床位，以便更易出租。這些分隔的單位如籠屋、板間房亦

成為市區中租金最低廉的房屋類型。

在上述需求與供應的互為影響下，令上述貧窮住戶集中於這些市區舊區中的分租單位中，亦令香港的貧窮問題出現地域集中化的現象。市區舊區除了在表三所列，包括深水、大角咀、旺角、新蒲崗等私人樓宇的舊區外，另外亦包括一些更為地域更細少的區域或街道，例如觀塘市區中裕民坊一帶、荃灣楊屋道附近的樓宇。其狀況與上述旺角區的情況相近，只是由於其所處的統計小區面積過大，未能顯示這些細小的市區舊區之特點。這亦證明貧窮人口集中於相當細少面積的街道和區域，其集中區域的面積比起統計小區還要細少。總結而言，九六年中期人口統計的數據顯示，香港貧窮人口出現地域集中化的情況。而集中點是市區舊區中的分租單位。

貧窮市區舊區的勞動人口特徵

除了人口特徵外，貧窮的市區舊區居民亦有明顯的勞動特徵，由於其學歷年齡及技術水平等因素，其失業率較全港為高，而有職人士亦多從事低薪低技術的工作。其職業及行業亦有一定的社區特色。以下將以 2.2.9(旺角中)統計小區為例，分析其居民的勞動特徵與社區之間的關係。

2.2.9 統計小區內居民的主業收入中位數是 8,000 元，是全港居民中位數 9,500 元的八成半。失業率方面則達 5.4% 較全港 4.4% 為高。從事非技術工人的比例達 23.4% 亦遠高於全港的 18.6%。綜合來說，小區內的勞動人口，主要是從事低薪、低技術的工人。其失業狀況亦較為嚴重。若我們再仔細分析區內勞工的職業及行業分佈，更發覺勞工的行業及工種與社區經濟的特色有很大的關聯。表六的資料

顯示，在 2.2.9 統計小區中的勞動人口，有超過三成半(36.3%)從事批發,零售,進出口貿易,飲食及酒店業，大幅高於全港的 24.9%。而另有 13.4%從事建築業亦明顯高於全港的 8.1%。至於其他行業則明顯少於全港比例或相若（參看表六）。在職業分布方面，有差不多四分一勞動人口(22.2%)是從事服務工作及商店銷售人員比全港(陸上全區)的 13.8%高出達 8.4%。另外從事工藝及有關人員的比例亦達 17.1%比全港的 12.3%亦高出 4.8%（參看表七）。若結合行業及職業的分布，我們看到區內居民主要是從事批發,零售,進出口貿易,飲食及酒店業的服務及銷售人員，亦有相當數量的居民是建造業的「三行」技術工人。

表六：2.2.9 統計小區居民行業分布與全港比較

行業	陸上全區		2.2.9 (旺角中)	
製造業	574,825	18.9%	1,716	15.9%
建築業	245,340	8.1%	1,454	13.4%
批發,零售,進出口貿易,飲食及酒店業	757,017	24.9%	3,931	36.3%
運輸,倉庫及通訊業	329,718	10.9%	1,134	10.5%
金融,保險,地產及商用服務	408,574	13.5%	910	8.4%
社區,社會及個人服務	679,901	22.4%	1,436	13.3%
其他	41,089	1.4%	234	2.2%
總計	3,036,464		10,815	

表七：2.2.9 統計小區居民職業分布與全港比較

職業	陸上全區		2.2.9 (旺角中)	
專業人員	369,236	12.2%	833	7.7%
經理及行政人員	151,513	5.0%	196	1.8%
輔助專業人員	369,068	12.2%	1,064	9.8%

文員	512,680	16.9%	1,651	15.3%
服務工作及商店銷售人員	419,523	13.8%	2,399	22.2%
工藝及有關人員	373,096	12.3%	1,847	17.1%
機台及機械操作員及裝配員	259,410	8.5%	628	5.8%
非技術工人	563,332	18.6%	2,064	19.1%
其他	18,606	0.6%	133	1.2%
總計	3,036,464	100.0%	10,815	100.0%

為什麼區內集中上述兩大類型的勞工呢？這與油尖旺區的地域經濟有明顯的關係。首先，油尖旺區是旅遊消費的集中地，零售及飲食業非常發達，由於工作時間較長，所以不少零售及飲食業從業員均會在附近區域居住。此外，區內的另一大經濟特色是香港的水果、魚類及蔬菜批發市場均在區內或在附近，由於批發市場必須於清晨工作，所以有關從業員更必須在區內或附近居住，這解釋區內有較多人從事批發業服務業工作的原因。其次，區內從事建築業工人較多的原因，是與香港建築業的勞動力市場特色有關。香港建築業多以分判承包的方式進行，總承建商及大判只會聘請少量的建築技工，大部分工人是由「三沙」或「四沙」(判頭)所聘請的臨時工人，以日薪計算工資。而旺角區內的酒樓正是判頭招判臨時「三行」工人的場所，每天早上六時至八時工人便在這些酒數或附近的街頭等待判頭的聘請。所以對三行工人來說，居住在旺角附近較為方便，減少尋找工作所需的金錢和時間。

筆者曾經訪問區內的貧窮戶，了解他們對重建及搬遷到區外的看法，不少住戶包括中老年的單身男性，或新移民的婦女，均表示區內能提供就業機會這是其他地區不能替代的，所以很多時在重建時，他們仍會選擇留在區內居住，只是搬到區內其他仍未重建的舊區中，這亦解釋了為什麼貧窮的住戶並不會隨著市區重

建而完全消失，反而是集中於區內其他仍未重建的區域，令貧窮地域集中的情況更加明顯。市區舊區所提供的工作機會或求職途徑是新市鎮發展所缺少的，低薪低技術工種集中在市區舊區正是這些吸引貧窮戶留在市區舊區的另一原因。

市區舊區貧窮惡化的趨勢

另外，我們可以進一步比較九六年及九一年人口普查的數據，以瞭解貧窮問題在市區舊區中的變化。結果顯示在過去五年間在市區舊區中貧窮問題有惡化的傾向。首先，我們根據九六年香港十個最貧窮的市區統計小區的名單，比較各區在九一年及九六年的住戶月中位數(參看表八)。九一年全港住戶月入中位數是9,964元，我們可以用各區住戶月入中位數佔全港中位數的百分比來量度其貧窮狀況。這十個統計小區的百分比由最低的69.2%到最高的86.7%，平均是75.7%。在1996年，平均百分比下降至71.0%，即在五年間下降了4.7%。這表示在九一至九六年間，這些貧窮小區的住戶收入增長落後於全港住戶，可見其貧窮狀況進一步惡化。

表八: 1991 年及 1996 年貧窮統計小區的住戶月入中位數比較

統計小區(大約區域)	1991 年		1996 年		佔全港住戶月入中位數百份比增減
	住戶月入中位數(元)	佔全港住戶月入中位數(%)	住戶月入中位數(元)	佔全港住戶月入中位數(%)	
2.9.3 (秀茂坪)	6,930	69.6%	10,525	60.1%	-9.5%
2.6.6 (南昌西)	6,897	69.2%	11,000	62.9%	-6.3%
2.2.1 (大角咀)	7,424	74.5%	12,500	71.4%	-3.1%
2.2.9 (旺角中)	7,765	77.9%	12,500	71.4%	-6.5%
2.8.4 (新蒲崗)	7,112	71.4%	12,700	72.6%	1.2%
2.2.8 (旺角西)	7,442	74.7%	12,955	74.0%	-0.7%
2.8.3 (黃大仙、東頭)	8,635	86.7%	13,000	74.3%	-12.4%
2.6.7 (南昌東)	7,889	79.2%	13,000	74.3%	-4.9%
2.6.1 (荔枝角、青山道)	7,141	71.7%	13,000	74.3%	-2.6%
2.6.3 (石硤尾)	8,157	81.9%	13,000	74.3%	-7.6%
上述十統計小區之		75.7%		71.0%	-4.7%

平均數					
全港住戶月入中位數	9,964		17,500		

若我們集中分析上述十統計小區中的七個以私人樓宇為主的市區舊區。比較區內住戶在九一年至九六年間入息的實質增幅。表九的結果顯示有四個小區的增幅遠低於全港住戶 20.7% 的入息實質增長率。其中 2.6.6 統計小區南昌西的增幅只有 4.6%；2.2.9(旺角中)的增幅只有 6.1%。顯示在五年間，這些居民的實質收入增長每年只有 1%至 2%的增長，生活質素改善的速度明顯非常緩慢，貧窮狀況沒有改善。在另外三個統計小區，其中 2.2.8(旺角西)小區的增長率是 19.2%與全港相若。在 2.8.4 小區(新蒲崗)是 23.7%及 2.6.1 小區(荔枝角、青山道)是 27.1%略高於全港的增長率。

這三區出現較高的增長率很可能是由於期間區內有不少樓宇進行重建，而在重建後遷入的住戶收入明顯高於同區其他樓齡較舊單位的住客，亦令該區的入息中位數大幅提高。其實在這三區中住在樓齡較舊單位的住客的處境與另外四區缺乏重建的市區舊區住客的情況相若，收入實質的增長緩慢。問題是在這些市區舊區小區中貧窮的地域集中狀況更為嚴重，貧窮戶集中於區內舊型樓宇之中。

表九:市區舊區最窮七個統計小區住戶月入中位數實質增幅(1991-1996)

統計小區(大約區域)	1991-1996 住戶月入中位數 實質增幅
2.6.6 (南昌西)*	4.6%
2.2.9 (旺角中)*	6.1%
2.6.7 (南昌東)*	9.9%
2.2.1 (大角咀)*	13.5%
2.2.8 (旺角西)*	19.2%
2.8.4 (新蒲崗)*	23.7%
2.6.1 (荔枝角、青山道)*	27.1%

全港住戶	20.7%
------	-------

綜觀在 1991 至 1996 年的五年的變化，貧窮狀況在市區舊區有惡化的傾向。一是相對貧窮的程度增加--區內住戶的入息佔全港住戶的比例下降了差不多五個百分點。二是相對 1991 年的入息，市區舊區的住戶只有輕微的實質增加，其生活質素的改善追不上香港的經濟發展。

市區舊區貧窮集中的對策

根據筆者有份參與的另一份研究「香港低支出住戶開支模式」顯示(黃洪,蔡海偉 1996)：香港的赤貧戶經已達六十四萬；而貧窮狀況在過去十年在質和量兩方面均呈現惡化；而主要的原因是房屋開支、尤其是私人樓宇租金的大幅上升。而居住在私人樓宇的赤貧戶比公屋赤貧戶更為貧窮。這表示解決香港貧窮問題經已到非常迫切的地步。

筆者的另一份貧窮研究<<香港低收入住戶的探索性研究>>(呂大樂及黃洪, 1995)，則曾嘗試以一中程的角度來分析造成香港貧窮的原因。呂及黃(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，造成他們無法再有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。

呂及黃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。所以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。

在經濟轉型中工業矮化而被替代的勞工，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。呂大樂與我所作對貧窮原因的上述分析，仍然有很多粗糙和不足的地方，例如我們便無有仔細分析社會 / 社區組織的弱化如何造成貧窮，所以我們建議以合作社來重建社會組織而達到充權的目的只能是非常初步及抽象的建議。我們亦沒

有對社會歧視、社會排斥等如何構成貧窮者與主流社會的關係，所以未能將充權的概念進一步落實。

利用社區發展扶貧

在解決香港貧窮問題的策略中，其中一個重要的面向是要發展貧窮者的潛能，透過提升其技術、素質及觀念，令其在經濟及社會兩方面均能獨立自主，不再處於依賴、無力的狀況；從而達到「助人自助」的目標。這正如國內的扶貧術語所說「以造血來代替輸血」，這才能達到長遠的脫貧目標。由於社區發展重視發展居民，希望透過其集體的參與去解決其集體的問題。所以落實上述扶貧策略，不少西方及第三國家均是採用「社區發展」的方法。如以失業者互助運動、農民合作社等方法達到成功的扶貧的目標。

利用社區發展方法去協助居民解決貧窮問題是國際上經已實踐證明行之有效的方法。聯合國在一九九五年國際消貧年的行動計劃便指出消除貧窮：「便需貧窮者及其組織參與該國消貧策略的設計、推行、監察及評估」，而其中應該「鼓勵及支持地區社區發展計劃(local community development projects)及支持社區組織及非謀利非政府組織的建立發展。」其實，近年香港的社會服務機構經已利用社區發展進行扶貧的工作。開始組織不同類別的貧窮者或邊緣社群如獨居老人、領取綜援家庭、單親家庭、婦女勞工等等。不同機構亦透過不同的方法如直接服務，像提供予露宿者居住及膳食的服務；轉介服務，像協助有需要家庭申請綜援及公屋；建立社區網絡，像為獨居老人服務的義工網絡；社區教育，像新移民的適應課程；以至政策倡議，像要求設立救命鐘等等，均能令貧窮人士在不同層面

受惠。

上述眾多的例子均證明社區發展對扶貧有很好的效果；亦受到用者的歡迎。然而上述的服務不竟多以試驗的形式推行，並未令全港的貧窮戶受惠。筆者認為現時是適當時候作出總結，肯定上述經驗，全面在所有有需要的貧窮社區，以社區發展的策略來提供服務，以解決香港的貧窮問題。在服務提供的策略上，現行社區發展服務是透過社區中心及鄰舍層面社區發展計劃，針對不同層面的社區開展工作。社區中心的服務範圍較大，大約是五十萬人口的社區。鄰舍層面社區發展計劃的服務範圍較小，約三千至萬五人的小社區。基於上文的分析，香港的貧窮戶集中於市區舊區中，其地域集中程度非常高，所在區域比統計小區還要少，而市區中的統計小區約有二至五萬人口。由此可見，若要針對其中貧窮戶的需要，採用較細少的社區範圍，來得更有針對性，亦令資源更有效用及效率。一方面令貧窮者更容易在地區的層次建立互助組織，而另一方面令社區工作者的工作目標及範圍更為集中。未來的市區舊區扶貧計劃應以小社區為本，針對區內貧窮戶的需要，協助貧窮者助人自助，來達到扶貧減貧的目標。

發展第三部門、興辦社區經濟

近年國內學術界重視第三部門(third sector)的發展和作用。第三部門是指非牟利組織的集合，這包括有組織的大型機構如福利機構、工會、宗教組織等等，亦包括了小型非正規的社區組織及網絡。國內學者肯定在市場及國家之外，第三部門能發揮的作用，尤其是其社會及政治的作用。國內利用社區進行再就業工程安排下崗工人正是利用第三部門發展社區經濟來解決貧窮及失業問題的成功經驗。

筆者認為香港亦可參考有關經驗，強化第三部門的功能，推行小型地區組織或社群

網絡為本的社區經濟發展計劃。不單解決貧窮者的經濟資源不足問題，而是進一步著眼於重建貧窮者的社會資源及網絡，根本地解決貧窮問題。筆者與李劍明受樂施會委托現正進行一項有關邊緣勞工的個案研究，我們發現香港人素有團結互助的傳統、亦有積極求生的生存策略，多希望自食其力，而不希依賴政府。他 / 她們過去亦有經歷過貧窮或失業的情況，但過去透過家人、工友、鄰舍的幫忙可以互相介紹工作、照顧子女、借錢及「做義會」等等來渡過難關；過去亦可以透過非正規經濟如成為小販、拾荒等方法來應付生活。但近年的新市鎮的發展策略，舊型公屋及市區舊區的重建，清拆寮屋及天台屋的措施，令這些貧窮人士的社區網絡弱化，社區中團結互助的功能大不如前。

一方面，現時香港社會過份強調自由經濟，過份強調市場的作用，令第三部門的發展未能與市場競爭，如現時香港數個由貧窮人士或邊緣勞工組成的合作社面對市場競爭，經營空間不大，難於擴大參與人數。另一方面，國家過份的干預，亦扼殺了非正規經濟的生存空間，如經常控告小販令他們經營困難。

我們認為要解決香港的貧窮問題，必須重建貧窮者的社區網絡，組成地域性的社區經濟，或社群網絡經濟。香港政府的角色應「保育」社區經濟的形成，在社區經濟發展初期在政策上有一定的保障社區經濟的發芽生長，令它在成熟後才與市場及國家的服務競爭。舉例來說，政府可規定所有的政府部門及公共屋村的清潔及回收工作，會優先分配給由失業人士組成的合作社。

這類型的社區經濟的設立目的不在於替代市場所提供的服務，或政府所提供的福利。而是強調以社區為本，自下以上的參與及動員，發揮貧窮者擁有一些未受市場及國家利用的才能、技術與經驗，來服務其他社群中的成員。一方面改善生活質素；另一方面重獲生活的意義及尊嚴。

當然，適當的房屋政策、老人退休及人力資源政策對扶貧非常重要。但問題是在落實這些政策時必須透過「以外展方式提供靈活及整全的服務架構」--才能

將政策向市區舊區中資訊較閉塞、活躍程度較低的弱勢社群作宣傳及轉介，政策才能發揮真正的效果。集在市區舊區中推行扶貧發展計劃正符合這原則。筆者希望政府員會能支持在市區舊區中推行扶貧的社區發展計劃，而將其工作對象集中於區內弱勢社群，目標則集中區內的扶貧工作，減低市區舊區出現「貧民窟化」的情況。

參考資料

- Liu, E., Yue, S.Y. & Lee, V. (1996) Research on the Determinants for the Social Assistance Scale in Hong Kong and Selected Countries. Hong Kong: Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat.
- MacPherson (1994) *A Measure of Dignity: Report on the adequacy of public assistance rates in Hong Kong*. Hong Kong: Department of Public and Social Administration, City Polytechnic of Hong Kong.
- MacPherson, S. & Chan, C.K.. (1996) *Preliminary Report on Low Income Households in Sham Shui Po*. Hong Kong: Department of Public & Social Administration, City University of Hong Kong.
- MacPherson, S. & Lo, O.Y. (1997) *A Measure of Poverty*. Hong Kong: Department of Public & Social Administration, City University of Hong Kong.
- Wacquant, L.J.D. and Wilson, W.J. (1989) 'The Cost of Racial and Class Exclusion in the Inner City', *The Annals of American Academy of Political and Social Science*, 501, 8-25.
- Wilson, W.J. (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press.
- 香港政府統計處 (1997) *香港統計月刊*。1996年12月。
- 莫泰基及梁成安 (1997) *香港貧窮率*. 香港: 香港社會保障學會.
- 黃洪及蔡海偉 (1996) *香港低開支住戶開支模式研究*.: 香港: 香港社會服務聯會及香港樂施會.
- 黃洪及李劍明 (2000) *香港近年邊緣勞工的發展*. 香港: 香港樂施會
- 呂大樂及黃洪(1995) *去權與充權: 關於香港低收入住戶的探索性研究*. 香港:香港樂施會.