

「全球化下兩岸三地的社會政策—理論與實踐」研討會

## 香港的扶貧政策

黃洪

香港中文大學社會工作學系

助理教授

## 論文摘要

經過戰後的快速經濟發展，香港與其他亞洲三小龍均成為新興工業國；被世界銀行視為已脫離貧窮地區，脫離了第三世界的貧窮國家的行列。香港可能被視為經已脫離貧窮，但事實上貧窮從未脫離香港。香港殖民地時代，香港政府對待貧窮的態度與政策是要扶助最不能自助者作為短期治標之道，而長遠透過提供教育及工作機會，令貧窮家庭脫貧甚至達到小康。這政策的基調一直沒有很大的變化。殖民地政府不承認香港貧窮問題的嚴重性及忽視其結構性的成因，這明顯服膺於其「積極不干預」統治哲學。九七年後，面對社會保障開支的大幅上升香港政府突出香港可能會出現依賴文化強調政府的服務是作為最後的防線，是當個人及家庭無法自顧時才作出補救性的介入。特首董建華在任內提出建立一個「仁愛公義」社會，亦要成立扶貧窮員會。而增加就業機會，改善人力資本仍是特區政府扶貧政策的主要內容，其他方面的政策並不細緻和具體。香港的扶貧政策將貧窮視為一個「收入不足」的經濟問題，並沒有對貧窮的根源——社會排斥，作對深入的分析及作對對應的政策。

**關鍵詞：** 貧窮、扶貧政策、香港

## 引言

貧窮不單在第三世界的農村出現，更存在於各已發展國家的大城市之中。香港的勞動階層與全球各地的勞動者一樣，在全球化的影響下，在九十年代出現貧窮迅速惡化的問題。無論是過去及現在，經濟學者相信經濟發展是解決貧窮問題的最佳方法(Pernia, 1994)。香港及其他新興工業國透過外向型加工的高速經濟增長更被國際貨幣基金組織及世界銀行視為第三世界國家脫離貧窮的典範，國際貨幣基金組織經常向其他第三世界推銷這自由經濟的發展策略。經過戰後的快速經濟發展，香港與其他亞洲三小龍均成為新興工業國；被世界銀行視為已脫離貧窮地區，脫離了第三世界的貧窮國家的行列。

香港可能被視為經已脫離貧窮，但事實上貧窮從未脫離香港。香港經濟有快速的發展，只代表香港整體的經濟水平在總量上的進步。這並不代表所有香港市民的生活均能獲得同樣的進步而可以脫離貧窮，事實上，香港的貧窮問題從未獲得真正的解決。

在九七年之前，香港殖民地政府從不公開承認香港出現嚴重的貧窮問題。香港特別行政區政府自一九九七年七月成立，隨即經歷了亞洲金融風暴所引起的長時間經濟不景氣，特區行政首長董建華在 2000 年首次指出香港出現貧窮問題，並在施政報告中提出要幫助低收入家庭。可惜，特區政府提出的扶貧政策並無新意，在積極不干預政策的大原則下，大部份扶貧政策只是延續過去殖民地政府發展經濟及側重人力資本發展的策略。及至 2005 年 1 月 12 日，特首董建華才在施政報告中提出成立扶貧委員會，並由委員會負責制訂全面的扶貧政策。在寫作本文時，有關扶貧政策仍在討論過程中並未出台，加上董建華在 2005 年 1 月提出設立扶貧委員會的建議之後，在 3 月 11 日便辭去特區行政長官的職務，這令扶貧政策能否成功制訂及推行增加不明朗的變數。基於新的特首只能完成董所未能完成的兩年餘下任期，時間短促的局限令扶貧政策沒有很大改變的空間，所以特

區政府扶貧政策很可能只是蕭規曹隨，延續董在任時的政策。所以本文將首先回顧香港殖民地時代，香港政府對待貧窮的態度與政策，然後分析特區政府上台在董建華任內，有關政策有否轉變及有什麼轉變。

## 香港扶貧政策理念：從積極不干預到仁愛公義

1965 年香港殖民地政府發表「香港社會福利工作之目標與政策」白皮書，白皮書內容保守但清楚解釋了政府社會福利的政策與立場。白皮書提出：「社會福利事業之最終目的是為確保人人均能不虞匱乏，安居樂業，並有保持健康，接受教育及求取職業之同等機會」。在白皮書中提出政府所應提供的服務，首要是賑濟貧困，扶養貧而無告者；履行法定任務，照顧及保障未成年者。有關白皮書清楚地政府有責任地照顧貧窮但沒有依靠的人士，而長遠來說，脫貧仍是個人及家庭的責任，而政府只是提供教育及工作的平等機會，令個人能有晉升的階梯。這才是政府治本的政策。這個政策基調：扶助最不能自助者作為短期治標之道，而長遠透過提供教育及工作機會，令貧窮家庭脫貧甚至達到小康。這政策的基調一直沒有很大的變化。

過去，香港政府的政策傾向將貧窮問題的原因視為個別貧窮人士本身的能力的缺乏（如老弱病殘等人士）或意識問題（如缺乏工作動機）所造成。政府傾向採用絕對貧窮的理念來定義貧窮，認為成立綜合社會保障援助計劃後，香港社會已經成功地設立安全網，再沒有人會因為貧窮而不能維持基本的生活，貧窮問題亦因而得到基本解決。再者，港府更認為政府透過大量的社會服務如房屋、醫療、社會福利及教育為低下階層進行了大量的補助，社會政策經已有一定的財富再分配作用，減輕貧富不均的情況。殖民地政府不承認香港貧窮問題的嚴重性及忽視其結構性的成因，這明顯服膺於其「積極不干預」統治哲學。

香港政府宣稱本身的統治哲學是「積極不干預」政策，一直強調政府不要過

分積極介入經濟，政府的開支預算強調要量入為出，政府的開支增長速度必須以香港整體增長速度為限，而且亦要避免公營部門過分膨脹佔用私營部門的資源，港府有意識地將公營部門的開支限制在本地生產總值的 15% 至 20% 之下。很多新古典學派的經濟學者視香港政府是自由放任(laissez-faire)經濟的典範(Friedman and Friedman, 1980)。他們相信一個弱勢不干預的政府是讓自由市場去調節經濟以達至經濟繁榮。儘管這弱勢政府的假設並不能通過細緻的檢視<sup>1</sup>，但這統治哲學強調政府要「創造財富，而不是要分配財富」的卻成為所有政策的基本論調。政府有意無意之間經常強調香港經濟整體增長的成績（財富增長的成績），但卻忽略個別社群未能分享財富，處於貧窮的事實（財富分配的結果）。這施政哲學令官員習慣將貧窮的事實掩蓋在繁榮的地毯之下，貧窮變成是微不足道或經濟發展必須付出的代價，所以貧窮不會成為政府政策的主要議題，只有當貧窮問題引起社會不安和動盪時，才會引起政府的注視。

在殖民地時代，香港政府與市民均很少認真對待貧窮者及其問題，香港貧窮隱形的原因是由於本身的政治經濟體制導致的迷思。首先，「新古典經濟」學派的經濟思想成為權威，令政府與市民均視收入不平等為資本主義進步的主要動力。認為「理性選擇」的個人會為私利而積極向上，這亦同時推動社會整體利益的進步，視部份人的貧窮與落後之為經濟發展所必要的罪惡。

其次在政治上，香港殖民地政府在二次大戰前長久以來只視香港為「借來的時間，借來的地方」，只希望能夠維護英國及其商人在亞洲及中國的利益，更積極利用香港華人社會內部貧富分化，扶持華人菁英成為買辦，實行以華人統治華人的策略，所以經濟不平等的結構是政治不平等結構的基礎，而這政治不平等的華人菁英是用來合法化殖民地的政權。

戰後香港政府開始強調市場力量而避免國家干預，從早期的「自由放任」到後期的「積極不干預」均強調「小政府」或「有限政府」的觀念，政府並無責任

---

<sup>1</sup> 詳細討論見第四章貧窮的原因有關國家角的討論。

照顧市民所有的需要及根治貧窮的問題，只有當貧窮問題會導致社會不安或不穩定時，政府才會作出補救。七十年代的房屋、教育、醫療、社會福利、及勞工法例的快速發展，明顯是要回應 1966 年及 1967 年兩次暴動所顯示香港社會存在的眾多的不滿與不穩定。

在七十及八十年代的高速經濟發展期中，香港政府一方面視貧窮問題並不嚴重，亦視收入不平等是資本主義社會必然會存在的情況，九十年代，製造業外移的情況愈來愈明顯，但政府仍認為在經濟轉型中被淘汰的勞工及所引起的結構性失業問題，是經濟轉型過程中必然經歷的陣痛。

反而，在九十年代後期，政府開始強調或暗示市民的「依賴文化」才是貧窮的成因，政府認為市民過份依賴政府所提供的福利及服務，喪失了過去五、六十年代自強不息，自力更生的精神，令社會缺乏進步的動力<sup>2</sup>。港府的策略發展委員會便認為港人必須靠自己克服困難，創造未來的明確信息；政府應該而且必須幫助真正有需要的弱勢社群，但對所有待援、求助的人士，都要堅持一個重要原則：幫助他們提高生活技能，讓他們最終能靠自己開創新生活。這觀點認為貧窮者不能自食其力，要長期依賴政府才是貧窮問題惡化的根源。這種依賴文化的論述一直延續至今。

## 依賴文化

依賴文化觀點強調政府過好的福利制度會削減窮人的自助精神，令他們變成依賴福利為生。Murray (1984) 強調美國的福利制度的轉變吸引失業者成為未婚父母。他更認為逮捕率的下降減低了犯罪受罰的可能性；亦令犯罪的經濟吸引力增加。福利的改善奪去了受助者工作動機。黑人的下層階級(underclass)的積極性受挫傷，而且其社區中自助的能力亦因為白人的「好心」而被破壞。窮人發展出的

---

<sup>2</sup> 見明報 2000年2月15日報導。

價值觀令他們缺乏進步的動力，進一步深化貧窮的循環。香港政府官員亦公開宣揚這類看法，認為政府水平過高的福利制度會造成接受福利者的工作意欲下降，令他們有依賴文化。在 1998 年綜援檢討的前夕，社會福利署署長梁建邦便公開提出「綜援養懶人」的觀點，為削減綜援造勢。而在綜援檢討文件中亦強調三四人綜援家庭的金額比一般工人家庭的收入為高，會減低領取綜援者的工作意願。

黃洪與蔡海偉(1998)對曾經離開綜援制度的失業及單親個案進行研究，發現無論是成功離開或重新領取的綜援人士均曾積極尋找工作。有六成半被訪者表示在上次領取綜援期間有經常尋找工作，有五成半被訪者不想依賴政府／綜援。調查發現雖然女性的工作動機卻比男性低，但女性比男性卻較易成功離開綜援，這是由於勞動力市場中尤其是服務業中有較多由女性擔任的低薪職位供應，所以女性綜援受助人雖然工作動機較男性低，但離開綜援的成功率卻比男性高。由此證明，勞動力市場有否合適職位比工作動機更影響綜援個案能否脫離綜援，所以綜援養懶人之說並無實質支持。

但有關政府官員多次發表綜援會養懶人的言論時，其實只是印象式的談話，並無提出真實的數據，當被追問時反推說只是轉述市民的意見。令人不禁懷疑政府是否有意支持及建構這論述，達到標籤綜援人士的效果。一來可以減低申請的意欲，而另一方面可以分化窮人，減輕對政府的政治壓力。

香港並不是一個福利國家。一方面市民可以依賴國家的福利範圍並不如西方福利國家那樣廣泛；而另一方面我們可以看到市民並不希望依賴政府，反而過份地強調要自食其力，非到必要時不願意接受國家或社會的「救濟」。可以說香港人根本上並沒有一套倚賴文化，反而有一套自立文化。

這套自立文化一方面有中國傳統文化的基礎，而另一方面亦受香港政府所鼓吹。中國傳統文化中以貧窮為恥，禮記禮運篇指出：「飲食男女，人之大欲存焉；死亡貧苦，人之大惡存焉。故欲惡者，心之大端也。」貧窮與死亡並列作人之大惡。不少學者指出在現代的中國人社會中，福利的觀念並非基於個人的權利反而

是家庭成員中權利及義務的延伸。而且人際間缺乏平等關係的概念為追求和諧時反而對其他人行使某些權力。儒家傳統中強調的互助、集體精神及自力更生亦仍然廣泛存在（Chow 1987； Dixon 1981； Jones 1990）。所以，倫常作社會關係的典範，家庭作為最主要的社會組織，強調家庭成員間的互助回饋，形成中國傳統上重家庭而輕國家為最重要的福利提供者。

除了在中國傳統文化中強調自立靠自己靠家庭的思想，在香港政府在設及推動社會福利的政策時亦不斷強調個人及家庭自助的重要性。香港政府一直認為香港社會福利的目標和原則是「為不能自助者提供經濟援助，換言之，受助人應以入息低微、年老及弱能極需援助的人士為主」（香港政府 1979: 2）。同時在福利提供中亦強調維繫家庭的重要性，簡單來說，其剩餘模式(residual model)強調政府的服務是作為最後的防線，是當個人及家庭無法自顧時才作出補救性的介入。

剩餘模式的設計及推行一方面強化了傳統的自立文化，另一方面亦成功地進行了「標籤效應」(labelling effect)，將接受社會福利者建構成為「最不能自助者」的弱勢社群，是最值得動用社會資源來救濟的一群。這與部分英國學者所稱的建構依賴(constructed dependency)剛剛是一個銀幣的另一面(Phillipson, 1982)，可以說是建構的自立(constructed independency)。而在界定誰是「值得獲得協助的貧窮者」(deserving poor)的討論中，很容易造成貧窮者的分化，令貧窮者忙於互相競逐有限的資源或甚至互相鬥爭，因此減輕了針對政府的政治壓力。

## 受干擾的階級形成

不單政府並不承認貧窮的存在及嚴重性，香港的市民對貧窮的意覺程度不高，所以很少為貧窮或民生問題進行對抗或抗爭，市民雖感覺貧窮的存在，但並未構成集體的不滿意識及導至廣泛的集體行動去改變貧富不均的社會分配。換句話來說，香港低下層市民的階級意識及階級行動並不強烈，貧窮問題亦因此處於



隱藏的位置。香港勞工階級的形成(class formation)可說是一個不斷受干擾而從未完成的過程。其中最重要的干擾因素是不斷有新來者加入成為香港勞工的一部分。在四十年代後期、六十年代初期及七十年代後期有大量來自中國大陸的移民。八十年代開始有大量亞洲家庭傭工加入，至九十年代再有新移民家庭經團聚來港、外來勞工及非法勞工的出現。更重要的是這些香港勞工階級的新來者通常佔據著勞工階級中最脆弱的經濟位置，而對那些原本佔據這些最低層位置的先來者產生替代的作用。這些來自中國的「最新」移民，其階級位置及處境與西方國家中的少數族裔(Ethnic Minorities)的情況相近，由於被排斥，這些新移民不能完全融入本地的勞工階級中。而亞洲外傭、合法及非法外勞更因政府的入境政策防止其在港落地生根，加上其客籍勞工或地下經濟活動的身份，令他／她們的社會及經濟位置有別於本地工人，所以很困難與其他工人組成有機的勞工階級。

香港勞工階級形成受干預的另一原因是滲透性的階級結構。不少工人作為生存策略或為增加本身的利益而變成自僱者或小老板，他／她們在香港安頓及有一定積蓄後，在家庭成員的協助下便開辦小企業。他們「不確定」的階級位置以及波動的階級流動經驗，防礙這些早期移民發展出激進的勞工階級意識，反而發展出一套「不定形」的階級意識。微觀層次中個人不確定的階級位置亦形成為宏觀層次中社會滲透性(Permeable)的階級結構。

香港勞工階級的形成受著受干擾的另一個原因是工會運動中作為勞工階級的組織者受中國的政治所影響，其組織者不斷離開香港或工運的行列，令香港工運多次出現青黃不接的情況，缺乏中層組織者令工會的基層組織弱化，缺乏廠部的組織及鬥爭經驗，是造成宏觀上香港的勞工階級形成受干擾，而及在微觀上的階級意識不定型的重要因素。

由於勞工階級的形成受干擾，及其不定型的階級意識，香港勞工雖然感受到貧窮的困苦，但多數時候並未將之視為資本家剝削的結果，並未視之為勞工階級集體所面對的社會結構問題，反而很多時採取個人或家庭的生存策略（勤力工

作，努力讀書，想方設法掙錢）來應付，希望有朝一日能向上流動，脫離貧窮的行列。所以貧窮的經歷成為只是個人的經驗，並未成為社會運動或社會組織的動力，貧窮在社會運動及社會組織上只處於若隱若現的狀況。

總結而言，香港勞工階級的形成一直受到不同因素的干擾，勞工並沒有確定的階級意識，對於社會的貧富懸殊以及貧窮問題，亦未能有集體及明確的回應，多採取求生存的策略，到危機時才會採取較激烈的行動。另外，在貧窮人士中存有不同的「弱勢」或「邊緣」社群，這些社群被排拒在主流社會之外，其貧窮的經歷和事實亦被排拒在主流社會論述的邊緣，貧窮隱蔽於社會的角落並不顯眼。而且基於不斷有新來者加入成為香港勞工的最底層，部分舊移民成功向上流動，而其成功正正是依靠對新來者的剝削。不少向上流動的前貧窮人士，只會視貧窮是資本主義社會分配不均的必然結果，並不同情新來的貧窮者，這形成香港社會「美人富貴嫌人窮」的基本性格。

由於上述政府及市民對貧窮的認知，香港的貧窮一直處於隱蔽的狀態。但隨著九十年代香港貧窮情況的惡化，無論政府及市民對貧窮的認知，均有所轉變，貧窮問題開始浮現出來。政府方才有扶貧政策作回應。

## 香港特區政府的扶貧理念及政策

特首董建華在 2000 年的施政報告中首次提出要將幫助低收入家庭列為施政目標，希望可以紓緩這些家庭收入大幅下降的經濟困難，這可視為政府首次推出扶貧政策的先聲。但董建華亦隨即表示：「貧富差距是經濟發展過程中無可避免的現象，並非本港獨有。本港的社會保障制度，是要確保貧苦大眾可以負擔生活上最基本的需要。導致貧富差距短期內難以收窄的主要原因之一，是以知識為本的經濟的興起。這個新經濟需要大量有專長、訓練有素的人才來推動科技的發展和應用。來自低收入家庭的人士，很不幸大多是未經專業訓練的勞動者；要求他

們迅速適應新經濟的要求，有實際困難，更遑論要他們掌握新的機會，徹底改善本身的經濟情況」。

董建華分析貧窮出現的原因除了是由於經濟轉型外，亦提及三類特別需要照顧的弱勢社群：長者、單親人士及新來港家庭。對於如何幫助低收入家庭，董提出解決貧窮問題必須綜合處理；一方面政府應提供更多教育機會，另一方面促使經濟持續健康發展，增加就業機會，開闢社會上進的途徑，認為這才是對貧窮問題最佳的治本方法。在治標方面，政府則應提供社會服務，照顧弱勢社群。綜援金和公共福利金計劃為貧困人士解決基本的生活需要；其他實際幫助包括在房屋、醫療、教育、復康等方面。

政府認為香港經已有全面及頗高水平的社會保障及社會福利，經已能夠照顧弱勢社群的基本生活需要，要關注的只是這些服務及計劃，未必能深入到社會每一個角落，而有貧困人士由於缺乏訊息而未能受惠。所以，政府的策略是加強推介和外展工作，更好地了解他們的需要，提供各種有用的訊息，切實地替他們解決問題，從而把扶貧工作進一步做好。

香港特區政府扶貧的對象特別注意幫助有需要的長者、新來港定居人士的家庭及低收入家庭。而政府認最重要的策略是加強基層勞工的培訓和再培訓。特區政府撥出四億元，為學歷在中學或以下的在職或失業人士，提供多元化的培訓，以協助他們提升技能和就業競爭力。計約五萬人可以直接受惠。而僱員再培訓局在二零零一年前先後得到政府共十六億元注資，每年提供近十萬個培訓名額。董建華建議從02／03年度起，向再培訓局每年提供四億元經常性資助，令該局有更穩定的收入來源，可制定更長遠的工作規劃。

## 仁愛公義的社會

董建華與從前殖民地政府不同的地方，是他強調希望可以用中國傳統儒家的

價值觀來治理香港，在 2003 年及 2004 年的施政報告中他均提出要建立一個公義仁愛的社會。在 2003 年的施政綱領則清楚說明有關涵義。他指出仁愛公義的社會應充分承認個人的獨特天賦和價值，讓眾人皆享平等機會，得以盡展所長。溫馨、安穩和互相扶持的家庭，是個人健康成長的基石。政府會促進家庭和諧，培養社區互助互愛的精神，創造互相關懷、信任、支持和友愛的社會。政府會制訂醫療、社會和房屋政策，並採取相應措施，鼓勵市民參與社會事務。對於有需要的人士，政府一方面提供保障，同時鼓勵自力更生，協助他們積極投入各種經濟和社會活動。

我們可以看到，除了要扶持家庭這一點有傳統的中國特色外，其他所謂仁愛公義社會的理念其實並不是傳統儒家的價值和傳統，而是以西方社會的個人主義和自由主義為基礎的政策，亦與過去殖民地政府的剩餘模式只有很少的差別，強調個人和家庭的責任，而政府的責任集中於保障少數有需要的人士，所謂創造互相關懷、信任、支持和友愛的社會，並沒有特別具體政策加以落實。而在具體的新政策中，政府並沒有提出具體的建議，只列出制訂人口政策、確立綜援制度。甚至連修訂《領養條例》、制訂院舍費用資助計劃、就醫療器具的供應和使用設立規管架構等等均羅列成為推行仁愛公義社會的具體政策，可見，「仁愛公義」只能是董建華提出的一個抽象的理念，而在具體的政策的層次，由於缺乏政策制訂與執行官員的落實支持，令理念變成口號和模糊。亦令所謂的扶貧政策實際是新瓶舊酒，只是過去社會福利、勞工、教育政策的簡單陳述和羅列，連對政策的基本的分析、評估及協調均欠缺。

2005 年 1 月董建華在辭職前提出他任內的最後一份施政報告，當中重申了政府的扶貧政策。董指出特區政府的扶貧政策理念，首先是致力促進經濟增長，創造更多就業機會。其次是通過教育和培訓，讓每個市民都有機會發揮所長，提升自己，擺脫貧困。同時，政府在公共房屋、醫療、教育和福利（包括綜援計劃）等方面投放資源，編織可靠的社會安全網，給有困難的市民提供基本生活保障。

由於經濟急速轉型，政府會因應新的情況，積極採取措施，為有需要的人士提供更直接的支援。(2005年施政報告，第35段)

扶貧政策其中最重要的政策目標，是要盡一切辦法去減少跨代貧窮，工作重點是為有需要家庭的下一代提供更多幫助，讓這些兒童和青少年在成長過程中獲得接受教育和全面發展的充分機會。具體的措施包括為初生至五歲幼童，設立兒童發展先導計劃。對於貧窮家庭六歲至十五歲的學齡兒童，政府會增撥資源，提供課餘學習和興趣活動，加強支援服務。最後，對於貧窮家庭的十五歲至二十四歲青少年，為他們提供進修上進的機會；及提供各種補助和津貼，確保他們不會因為貧窮而失學。簡單而言，增加就業機會，改善人力資本仍是特區政府扶貧政策的主要內容，其他方面的政策並不細緻和具體。

## 貧窮與社會排斥

Lee & Murie (1997)總結，由於英國及德國政府的態度，在歐洲聯盟中多以狹義的理解來看「社會排斥」--指那些失業及經濟上弱勢的社群。但在其他地方有關概念則較廣，「社會排斥」是指「長期及有系統的多元匱乏及指個人或社區成為弱勢的動態過程」。

Berghman (1995:19)認為在下列系統中只要有一個或多個的功能失效，便會出現社會排斥：

- 民主與法制系統：促進民間融合(civic integration)
- 勞動力市場：促進經濟融合(economic integration)
- 社會福利系統：促進社會融合(social integration)
- 家庭及社區系統：促進人際間融合(interpersonal integration)

貧窮主要關心分配(distributional)的問題，關心個人或家庭資源不足的問題。但社會排斥則關心關係(relational)的問題，亦即是社會參與、缺乏社會融入

及缺乏權力 (Room ; 1995)

## 在香港出現的社會排斥

在香港上述四大系統均出現不同程度的功能失效情況，造成社會排斥。首先在民主與法制方面，對於新移民身分的建構，在居權證事件中我們看到港府以向人大尋求解釋的方法，限制在基本法中列明港人在內地所生子女的公民權利包括居港權及家庭團聚權。政府為了得到本地人的支持，利用傳媒大事宣傳若執行終審庭的判決，將會有多達一百四十七萬新移民來港，對香港的經濟、房屋、社會福利及教育造成沉重的壓力。在事件中明顯造成「本地人」與「新移民」之間的分化及敵視，在後來的火燒入境處事件中更令有關的情緒爆發出來，造成「本地人」與「新移民」在民間之間出現無法填補的鴻溝，無法促進「民間融合」，明顯是造成新移民的一種社會排斥。

第二，在勞動力市場方面，黃洪及李劍明(2000)為樂施會進行的「邊緣勞工」研究指出在勞動力市場，存在著年齡、性別、族群的歧視。所以失業、開工不足及貧窮勞工是以中老年、女性、及新移民／少數族群為主。「邊緣勞工」是指那些被排拒在勞動力市場邊緣的勞工。這些勞工基於年齡、性別、族群及工種等因素而未能進入較穩定的核心勞動力市場。

80年代邊緣勞工的增長原因是由於製造業北移，大量製造業勞工面臨對經濟轉型。90年代初期加上建造業不穩定和輸入外地勞工的因素，其他建造業及服務業的勞工亦面對失業及半失業的威脅。及至97年亞洲金融風暴後，邊緣勞工明顯增長，其原因包括在全球化經濟下的政府功能的角色的萎縮，政府大力推行私營化及非公營化，亦縮減給付勞工的社會工資，削減社會福利及社會服務的開支。另一方面，公營部門及私營企業則多實行「靈活管理」(flexible management) 企管策略。透過外判及外發工序，聘用更多合約、臨時及兼職的員工；割斷與原有僱員的僱傭關係等等的造法，加速了勞工的邊緣化。最後，香港的資本仍繼續

透過工序外移或輸入勞工的辦法，將維繫環境生態、勞工家庭的再生產成本(reproduction cost)等社會成本外移，但同時亦加深了勞工邊緣化的危機。邊緣勞工與主流勞工的在勞動力市場存在著的明顯分隔，亦令經濟融合的機會降低。

第三，在社會福利系統方面亦出現部分服務明顯的分隔功能，如過去公屋編配規定家庭成員超過半數均居港七年以上的規定，令不少新移民家庭無法入住出租公屋，改而集中居住在市區舊區的出租私人樓宇及臨屋之中，將新移民排斥在出租公屋之外。除了有意的分隔政策外，無意的服務失效亦會造成社會排斥，例如對精神病患者及吸毒者的服務，香港的復康政策強調社區照顧的策略，但現實上對有關受助人在離院後及離開戒毒所的跟進服務，並不足夠及全面，做成不少精神病患者及吸毒者重新發病及重新吸毒，而且由於家人及社區對這些人士亦採取排斥的態度，令他們無法融入社會。這些人士甚至亦無法獲得適當的居所，而成為露宿者，而露宿的生活令他們更為孤立及離群。

最後，在社區方面，我們亦看到貧富之間的社區及家庭出現分隔如何出現社會排斥的情況。八、九十年代的樓市暢旺，房地產發展商逐漸重視市區舊區的重建價值。1991年，政府宣布「大都會計劃」，重新規劃了舊機場遷移後市區土地的用途。政府利用私人發展商、土地發展公司及房屋協會在舊區進行重建。由於發展商只會對被迫遷離的租客作出有限的現金賠償而無妥善安置他們的責任。所以這些依靠原來熟悉的社區生存的居民，不但不容易在重建後的經濟發展中找到新的就業機會，所以只是意味著在範圍愈來愈細的少數市區舊區搬來搬去，居住條件也愈來愈差。這造成市區舊區貧民窟化的情況(黃洪, 2000)。

愈弱勢的窮人愈需要依靠他們舊有的社會網絡。愈窮的人愈難在舊的社會網絡解體後重建新的網絡。因此，重建後的舊區，應該要讓這些需要依靠原來社區生存的弱勢者有容身之所。他們更加有權分享舊區重建後新增的利益。社區內經濟被破壞後，建設新的經濟時也應該顧及這些弱勢窮人的謀生機會。但事實並非如此，上述對舊區居民的排斥，明顯地是令他／她們貧窮情況惡化及延續(黃

洪與李劍明, 2002)。

綜合以上的分析，我們可看到香港出現社會排斥，而這社會排斥亦帶來貧窮惡化，但主流論述及政府的政策仍然將貧窮問題個人化。將九十年代窮人的處境放在變遷的歷史中去檢視，有助我們看到宏觀社會結構與社會中的個人如何互動，從而分析社會排斥與貧窮的互為影響，及如何令受社會排斥的人士跌入貧窮陷阱。

任何個人其實都是活的好幾組社會網絡之中而不是孤立存在的。社會結構發揮作用力於社會中的人，和社會中的人反過來回應社會結構，都不是直接而是通過這些社會網絡進行的。窮人面對的問題是無法取得任何或者足夠的收入以支付生活上最基本的需要，而又欠缺或失去解脫這困局的能力。但這種能力的欠缺或失去不是貧窮者本身的問題，而是九十年代經濟社會的變化導致基層群眾所處身的社會網絡解體，不單使這些人失去了原來的角色，更令他 / 他們失去原有角色帶來的生存條件（呂大樂與黃洪, 1995; 香港社區組織協會, 1997）。

## 社會排斥與扶貧政策

被「社會排斥」與「貧窮」的人士現實上是兩類不同但有大量重疊的人士，而不被「社會排斥」的貧窮人士仍較有可能脫貧，但被「社會排斥」的貧窮人士則會較容易墮入「貧窮陷阱」之中，脫貧的機會亦較低。這討論的意義在於若我們要進行「減貧」而不是「扶貧」的工作，我們不能只關心貧窮者的經濟及物質上的匱乏，必須要正視這些貧窮者同時被社會排斥的問題。要長遠地根治貧窮，便必須同時解決「社會排斥」的問題。

香港政府並過去並不承認香港貧窮問題嚴重，但經過民間社會近年不斷爭取，特區政府首終於自 2000 年的施政報告中承認貧窮問題的存在，並以扶貧作為主要中心工作之一。這是值得歡迎的轉變。但港府的扶貧政策卻仍離不開自由主義的經濟學說，只希望藉著經濟增長及改善教育兩方面去改善貧窮。上述對策



的主要問題是將貧窮視為一個「收入不足」的經濟問題，並沒有對貧窮的根源作對深入的分析及作對對應的政策。

國際間上對貧窮的理解的正在轉變，連保守信奉自由主義的世界銀行已注意到貧窮不單是收入不足的問題，而是一個多面向的現象。因此，世界銀行也開始發展其他的社會指標，如脆弱性、風險、社會排斥等問題來量度貧窮的狀況。

世界銀行在 2000 年發表的世界發展報告中總結了世界各地的貧窮狀況，提出貧窮問題不單是指貧窮人士在物質或經濟上的缺乏，亦是他們在政治上缺乏影響力及在社會上處於脆弱的位置，容易受到經濟轉變、天災及疾病的打擊。所以貧窮是經濟、政治及社會多方面的貧乏。世界銀行針對上述的分析，總結了各國扶貧的經驗，提出了三大策略去解決貧窮問題：「機會(opportunity)、充權(empowerment)、保障(security)」。

應用「機會、充權、保障」三大策略來解決香港的貧窮問題，可有不同的實踐：如考慮為低技術工人創造更多的就業機會，減低邊緣勞工失業及就業不足的情況；這是「機會」。其次，可推行的是要強化貧窮人士的社區網絡，讓貧窮人士參與及決定應採取什麼扶貧行動，重建社區經濟，這是「充權」；最後，要通過勞工立法及社會保障制度，推行退休保障、失業保障及最低工資及工時規管等方法，增加脆弱一群面對風險的能力，這便是「保障」。

香港社會服務機構在過去一直透過不同的服務為弱勢社群提供直接服務、進行組織發展、推升意識參與、以及進行充權及倡議工作。在「機會、充權及保障」三方面均有豐富的組織經驗，所以它應繼續及強化其服務提供者、組織發展者及政策倡導者的角色，積極向貧窮者提供服務，發展更多貧窮人士的自助互助組織，推行社區經濟發展（Community Economic Development），為貧窮人士增權，以及倡導社會保障及勞工保障的改善，為消滅香港的貧窮而努力。

在現時香港社會排斥造成及強化貧窮問題的情況,我們更要在減貧政策下考

慮如何增加社會包容(social inclusion)。而社區經濟發展的特色正正在於它不單強調經濟重建(economic regeneration),亦重視社會包容(social inclusion)及環境的可持續性(sustainable)。社區經濟發展強調減貧並不單是一經濟過程,同時是一個社會及政治的過程。未來的減貧政策中應多強調社區經濟的發展,強調重建社區的共融及多元文化,重建貧窮人士的群體網絡。

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,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。另外社區經濟發展亦重視社區中不同貧乏社群的互相接納、關懷及互助,這正好是針對社會排斥的最好方法。透過親身及實際的接觸,不同社群可以重新互相認識,破除主流社會所建構的污蔑和定型。筆者希望會有更多社區工作者會推動社區經濟發展,令它成為減貧政策的重心項目,這才可以令香港真正由「扶貧」走向「減貧」,亦真正做到「仁愛公義」的社會目標。

## 參考資料

Berghman, J. (1995). "Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework", in Room G. (ed.) *Beyond the Threshold*, the Policy Press, Bristol, pp.10-28.

Chow, N.W.S. (1987). 'Western and Chinese Ideas of Social Welfare', *International Social Work*, 30, 31-41.

Dixon, J. (1981). *The Chinese Welfare System 1949-1979*, New York, Praeger.

- Friedman, M. and Friedman, R., (1980) *Free to Choose: A Personal Statement*, San Diego, Ca.: Harcourt Brace Jovanovich.
- Hong Kong Government (1965). *Aims and Policy for Social Welfare in Hong Kong*, Hong Kong: Government Printer.
- Jones, C. (1990) *Promoting Prosperity: The Hong Kong Way of Social Policy*, Hong Kong: The Chinese University Press.
- Lee, P. & Murie, A. (1997) *Poverty, Housing Tenure and Social Exclusion*, Bristol: Policy Press.
- Lewis, O (1965) *La Vida: A Puerto Rican Family in the Culture of Poverty-- San Juan and New York*. New York: Random House.
- Murray, C. (1984) *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York: Basic Books.
- Pernia, Ernest M., (1994) *Urban Poverty in Asia: A Survey of Critical Issues*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Phillipson, C., (1982) *Capitalism and the Construction of Old Age*, London: Macmillan.
- World Bank, (2000) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, Oxford: Oxford University Press.

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:樂施會

香港社區組織協會。1997。《經濟奇蹟背後：貧窮》。香港：香港社區組織協會民權教育中心。

黃洪。2000。〈油尖旺區的貧窮:市區舊區的貧窮集中及對策〉《香港社會工作學報》34 (1&2) , 27-42。

黃洪和李劍明。2000。《香港「邊緣勞工」近年的發展》香港「邊緣勞工」

研究之一。香港: 樂施會。

黃洪和李劍明。2001。《困局、排斥與出路: 香港「邊緣勞工」質性研究》。香港「邊緣勞工」研究之二。香港: 樂施會。

黃洪和蔡海偉。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樂施會。

黃洪和蔡海偉。1998。《終止及重新領取綜援研究》。香港: 香港社會服務聯會及樂施會。

<全文完>