



香港中文大學

The Chinese University of Hong Kong

社會發展論壇2014

貧困與社會發展

香港專業進修學校

人文與社會科學學部

2014年3月28日





香港中文大學

The Chinese University of Hong Kong

香港貧困與社會發展

黃洪博士

香港中文大學社會工作學系副教授

hwong@cuhk.edu.hk





香港貧窮的隱形



香港成功脫貧，由第三世界變成 新興工業體？

- 由上世紀的五十至八十年代，透過發展出口導向的製造業，香港晉身成為新興工業經濟體。香港經濟快速發展，很多時被視為顯示「滴漏效應理論」的表表者，聲稱藉發展經濟自然會令所有人受惠。
- 香港經濟快速發展的成功經驗則被引用為第三世界地區可以成功脫離貧窮的例子。
- 可惜事實並非如此。



滴漏效應 Trickle-down effect

- 在經濟發展過程中並不給與貧困階層、弱勢群體或貧困地區特別的優待，而是由優先發展起來的群體或地區通過消費、就業等方面惠及貧困階層或地區，帶動其發展和富裕。
- 認為政府財政津貼可經過大企業再陸續流入小企業和消費者之手，從而更好地促進經濟增長的理論。
- 中國：「讓一部分人先富起來」的改革開放政策；香港：政府的政策是創造財富，而不是財富的再分配。



- 不少論者及市民均相信一個地區經濟發展初期，財富會先集中於小部份的富有階層；但隨著經濟發展走向成熟，國民生產總值逐步提高，中產階級將會出現。
- 他們更相信多餘的財富始終會由富有階層流向貧窮階層，貧窮及收入不均的問題將會逐步解決。



香港政府施政目標

- 香港政府的施政目標一直傾斜於經濟發展，而忽視社會發展的目標。
- 殖民地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。



「新古典經濟」學派

- 「新古典經濟」學派的經濟思想成為權威，令政府與市民都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，亦同時推動社會整體利益的進步。
- 香港並不像台灣社會重視在發展經濟時要避免不平等的問題，反而視不平等為經濟發展所「必要的罪惡」。



殖民地政府

- 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的貧富分化，扶持華人菁英成為買辦，實行以華人統治華人的策略。
- 經濟不平等是政治不平等的基礎，而這政治不平等的華人菁英又可以用來合法化殖民地的政權。



從「自由放任」到「積極不干預」

- 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」到近期的「積極不干預」均強調「小政府」或「有限政府」的觀念。
- 政府認為並無責任照顧市民所有的需要及根治貧窮的問題，只有當貧窮問題導致社會不安或不穩定時，政府才會作出補救。



勞工缺乏確定的階級意識

- 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，亦未能有集體回應，到危機時才會採取較激烈的行動。
- 貧窮人士中存有不同的較「弱勢」或較「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。



新來者成為底層 舊移民向上流動

- 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，只會視貧窮為必然，並不同情新來的貧窮者。
- 這形成香港社會「羨人富貴嫌人窮」的基本性格。





貧窮問題九十年代 開始浮現



貧窮問題開始浮現

- 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。
- 但是，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。



- 經濟發展的成果只能為少部分人所享用。
- 香港貧困的出現及加劇更導致社會分化、階級、族群的衝突愈演愈烈。
- 市民對與己不同人士的容忍度愈來愈低，亦為各自群體的利益而作出抗爭和抗議。
- 由貧困問題帶來的社會分化，進一步導致社會不安和不滿。



GDP per capita (2013)

Rank	Country/region	GDP per capital	Year
1	Qatar	\$102,100	2013 est.
2	Liechtenstein	\$89,400	2009 est.
3	Bermuda	\$86,000	2011 est.
4	Macau	\$82,400	2011 est.
5	Luxembourg	\$77,900	2013 est.
6	Monaco	\$65,500	2011
7	Singapore	\$62,400	2013 est.
8	Jersey	\$57,000	2005 est.
9	Falkland Islands (Islas Malvinas)	\$55,400	2002 est.
10	Norway	\$55,400	2013 est.

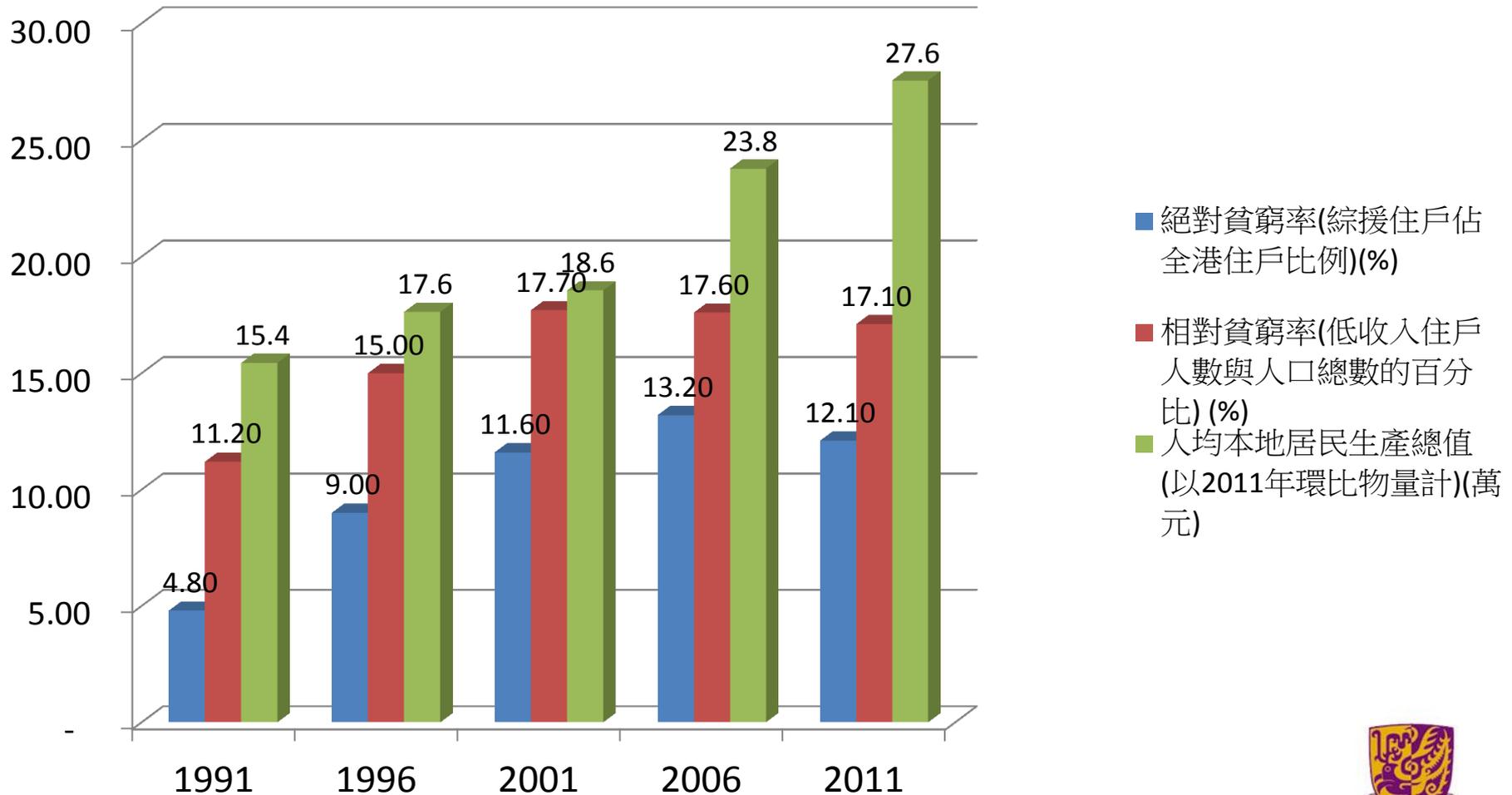


GDP per capita (2013)

Rank	Country/region	GDP per capital	Year	
11	<u>Brunei</u>	\$54,800	2013 est.	
12	<u>Isle of Man</u>	\$53,800	2007 est.	
13	<u>United States</u>	\$52,800	2013 est.	
14	<u>Hong Kong</u>	\$52,700	2013 est.	
15	<u>Switzerland</u>	\$46,000	2013 est.	
16	<u>Guernsey</u>	\$44,600	2005	
17	<u>Cayman Islands</u>	\$43,800	2004 est.	
18	<u>Canada</u>	\$43,100	2013 est.	
19	<u>Australia</u>	\$43,000	2013 est.	
17	20	<u>Gibraltar</u>	\$43,000	2006 est



經濟發展與貧窮率水平



香港十等分收入組別住戶佔全港住戶總 收入的百分比(1981至2011)

十等分組別	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2011
第一(最低)	1.4	1.6	1.3	1.1	0.9	0.8	0.7
第二	3.2	3.4	3.0	2.6	2.3	2.1	2.0
第三	4.4	4.4	4.0	3.6	3.4	3.2	3.1
第四	5.4	5.4	5.0	4.6	4.4	4.3	4.2
第五	6.5	6.4	6.1	5.7	5.6	5.5	5.6
第六	7.8	7.6	7.4	7.0	7.0	7.0	7.0
第七	9.4	9.1	9.0	8.5	8.8	8.8	8.9
第八	11.5	11.4	11.4	10.6	11.1	11.3	11.5
第九	15.2	15.2	15.5	14.5	15.3	15.6	16.1
第十(最高)	35.2	35.5	37.3	41.8	41.2	41.4	41.0
總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
堅尼系數	0.451	0.453	0.476	0.518	0.525	0.533	0.537

資料來源: 香港政府統計處:《中期人口統計:主要報告》。香港:香港政府統計處,1986,1996,2006。香港政府統計處:《香港人口普查》。香港:香港政府統計處,1981,1991,2001,2011。



收入最高及最低的十等分組別住戶的收入比例 (1996-2011)

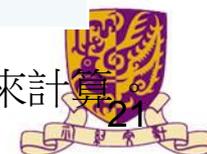
年份	<u>收入最低的 十等分組別住戶佔 總住戶收入百分比</u>	<u>收入最高的 十等分組別住戶佔 總住戶收入百分比</u>	<u>兩者比例</u>
1986	1.6%	35.5%	22倍
1991	1.3%	37.3%	29倍
1996	1.1%	41.8%	38倍
2001	0.9%	41.2%	46倍
2006	0.8%	41.4%	52倍
2011	0.7%	41.0%	59倍



不同地區的貧富懸殊情況

國家或地區	年份	堅尼系數	收入最高兩成住戶是 收入最低兩成住戶之 收入的倍數
墨西哥	2011	0.517	14.4
馬來西亞	2011	0.462	11.4
香港	2011	0.434	9.6
中國	2011	0.415	8.4
美國	2011	0.408	8.5
印尼	2011	0.368	5.9
澳洲	2010	0.352	7.0
加拿大	2011	0.326	5.5

聯合國有關堅尼系數的統計是以每戶人均的支出或收入即家庭收入除以家庭人數來計算。
資料來源：United Nations, *Human Development Report 2011*.



貧窮問題九十年代日益惡化

- 香港的發展經驗顯示經濟發展並非必然會解決貧窮問題，在發展過程中不應單單追求高速的經濟發展，更要解決不公平的財富分配問題。
- 香港經濟自六十年代至今仍持續發展，但貧窮問題在九十年代日益惡化，可見貧窮問題並不是單靠經濟發展便能解決。
- 為什麼在一個國際都市貧窮問題仍不斷持續出現？



配套的經濟和社會發展

- 經濟發展必須有配套的社會發展。
- 要達致社會發展必須要有足夠的、有上升階梯的就業職位；這是開放社會最重要的基礎。
- 良好的教育及醫療則是培養人力資本的必需條件。
- 社會福利是對原有不均的分配作出調節，避免市民尤其是弱勢社群的貧窮狀況進一步惡化，令所有市民能夠維持基本的生活水平，從而減輕社會不滿和動盪。
- 必須有配套的經濟和社會發展，才能真正解決香港的貧困問題。





特區政府的扶貧政策



特區政府的回應

- 隨着貧窮問題從隱形走向浮現，市民要求解決貧窮問題的意識及訴求亦愈來愈高；特區政府面對很大的政治壓力，必須以較為積極的態度去處理香港的貧窮問題。
- 在這背景下，首任特區行政長官董建華在2000年首次承認香港出現貧窮問題，並在《施政報告》中提出要幫助低收入家庭。



延續過去殖民地政府「發展經濟」

- 首任特區政府提出的扶貧政策並無新意，在積極不干預施政原則不變的情況下，大部分「扶貧政策」只是延續過去殖民地政府「發展經濟」以及側重「人力資本發展」的策略，成效不彰。
- 直至2005年1月12日，特首董建華才在《施政報告》提出成立扶貧委員會，並提出由扶貧委員會負責制定全面的扶貧政策。



仍視貧富差距是無可避免

- 董建華在2000年的《施政報告》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。」



首屆扶貧委員會成立

- 扶貧委員會是在第二任特首曾蔭權上場後才開始工作。
- 政府推動扶貧政策的力度明顯不足，而且曾蔭權並未延長扶貧委員會的任期；扶貧委員會在工作兩年後於2007年6月30日解散。
- 曾蔭權任內並未着力於扶貧，只推出零散的紓困及短期措施，被社會批評只是「派糖政策」。例如，向每名香港市民派六千元的措施並非有針對性的扶貧措施，只是減輕政府財政儲備過多，以回應市民的不滿。



在壓力下制訂最低工資

- 曾蔭權政府在扶貧工作中唯一例外主動推行的政策是「最低工資」。
- 曾蔭權最初只願意在保安及清潔業推行自願性的「工資保障運動」。
- 不過，在中央政府以及香港市民龐大的政治壓力下，才改為立法為全港僱員制定「最低工資」。



梁振英同意設立貧窮線

- 2012年6月梁振英當選為行政長官，上任後即宣佈重新設立扶貧委員會。9月份召開籌備小組會議，梁振英並承諾為香港設定貧窮線。
- 同年11月新扶貧委員會成立，由政務司司長林鄭月娥任主席，下設六個專責小組，推動扶貧委員會的工作。



「適度有為」的政府

- 香港政府終於認識貧窮問題是社會、經濟及政治問題的關鍵，並表示開始以「適度有為」的態度來負起政府的責任。
- 現時是一個重要的時機，仔細檢視貧窮的成因，以至各項扶貧政策的成效，以制定扶貧以至減貧的政策，以及反省扶貧及減貧應有的目標。



- 扶貧委員會確定其中一項首要工作，是根據香港的實際情況訂立「貧窮線」。
- 梁振英在其2013年《施政報告》中提出：「貧窮線」有三大功能：量化貧窮人口，以集中分析「貧窮線」以下各組群的情況；深入研究貧窮成因，作制定政策的指引，令扶貧工作更到位；及按貧窮人口數量的變化，評估政府扶貧措施的成效。」





展望未來貧窮與社會發展



訂立不同的貧窮線

- 香港政府過去並未有制定官方的貧窮線，而是不明文的應用綜援收入作為非正式的貧窮線標準。
- 現實上政府的責任便是提供綜援給經濟有困難的人士，令他們能解決基本的生活需要。所以客觀上政府是以綜援作為規範性的貧窮線。
- 重要的問題是綜援的水平是否符合社會認可的最低基本生活標準。



訂出減貧的具體目標

- 香港的扶貧政策沒有具體、可量度、可操作的目標，而政府更缺乏道德責任及委身的精神去推動扶貧政策。
- 香港的扶貧政策或計劃只是對弱勢社群的緊急需要作出短暫、零碎及補救性的回應。
- 反觀聯合國以至其他外國政府則為扶貧政策訂出減貧的具體目標，真正令扶貧（poverty alleviation）走向滅貧（poverty eradication）的最終目標。



千年發展目標 (Millennium Development Goals)

- 聯合國在1990年提出千年發展目標 (Millennium Development Goals)，其中目標一是要「消滅極端貧窮和饑餓」；提出在1990至2015年間，將每天以不到一美元維生的極端貧窮人口比例減半，並將挨餓的人口比例減半。即是說世界絕對貧窮率要在25年內由46%下降至23%。
- 達成這目標的策略是要靠由國家主導的，以減貧為重點的經濟和社會倡議；加強提供基本社會服務的能力；以及協助進行有關貧窮評析、監測和規劃的能力建設。



千年發展目標

- 根據聯合國在2007年發表的《千年發展目標報告2007》，由1990年到2004年間，處於極度貧困的人口比例從三分之一左右下降到五分之一以下。
- 如果這一趨勢持續下去，全世界和大多數地區都可以實現千年發展目標的減貧具體目標。
- 據最新統計，在2005年世界絕對貧窮率經已下降至27%，距離原先減少至23%經已相差不遠。



英國兒童貧窮法2010

- 英國工黨前任首相貝理亞在1999年經已提出要在二十年內，消除英國的兒童貧窮。有關目標在修訂後最終被英國三大政黨接納，成為「兒童貧窮法2010」。
- 消除（ending）兒童貧窮經已成為法定的目標。
- 第一個指標是要將生活在相對貧窮線（低於入息中位數60%）下的兒童比例於2020年減至10%。



- 1999年，約有340萬名英國兒童(佔所有兒童26%)生活在相對貧窮線(扣除房屋開支前)下。若要達到上述目標，要在2010年將貧窮兒童數目減至170萬，並在2020年進一步減至130萬。
- 在2000年代的前五年，上述目標有很大的進步，但後五年貧窮兒童數目下降速度減慢。至2010/11年，生活在相對貧窮線下的兒童比例下降至18%，亦即是說在工黨政府任內有110萬兒童脫離相對貧窮線。
- 雖然這仍然落後於工黨政府最初訂出在2004/05年將兒童貧窮率減四分之一，至2010/11年時減一半之目標。



貧窮不單是收入不足

- 香港政府扶貧策略的主要失誤是將貧窮簡單視之為「收入不足」的經濟問題，而沒有對貧窮的根源作出深入的分析並對深層次矛盾作出相應的政策。
- 國際層面對貧窮的理解正在轉變。
- 連保守、信奉自由主義的世界銀行也已關注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、社會排斥等來量度貧窮的狀況。



機會、充權及保障

- 世界銀行在2000年發表的《世界發展報告》總結了世界各地的貧窮狀況，提出貧窮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。
- 貧窮是經濟、政治及社會多方面的貧乏。
- 世界銀行針對上述分析，總結了各國扶貧的經驗，提出三大策略去解決貧窮問題：「機會（opportunity）、充權（empowerment）、保障（security）」。



在香港的實踐建議

- 「機會」-- 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。
- 「充權」-- 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。
- 「保障」-- 通過勞工立法及社會保障制度，推行退休保障、失業保障、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。



重點減貧政策建議

- 推行全民退休保障。
- 設立基本生活保障線。
- 設立低收入補貼。





完

