

# 消滅貧窮與減貧的目標

黃 洪

香港中文大學社會工作學系

副教授

扶貧委員會高峰會在 9 月 28 日舉行，政府首次公佈官方認可的貧窮線。由於事前經已被傳媒廣泛報導，貧窮線的訂立並沒有特別出人意表的地方。可是，令人意外的是特首梁振英在發言是提出香港扶貧政策應根據五大原則來制定：

1. 資源集中在最需要的人；
2. 扶貧措施要多元；
3. 扶貧是社會投資；
4. 扶貧要群策群力；
5. 減貧是不可能。

筆者贊同第二、第三及第四項原則，對於第一項原則認為要小心細緻的討論；但認為第五則原則是基於對貧窮理念錯誤的理解，所以也是一個錯誤的原則。若基於「減貧是不可能」這錯誤的原則來制訂香港的扶貧政策，必然令政策缺乏方向和政策的效用大打折扣，貧窮人士的生活困苦狀況將會持續下去，這並不符合社會對政府成立扶貧委員會，以及制訂貧窮線的期望。有關原則並未在扶貧委員會中討論，當筆者聽到特首說「減貧是不可能」作為扶貧政策的原則時感到非常愕然和不解。希望透過更多的社會討論，令特首或政府改變「減貧是不可能」的看法，更應取消這作為扶貧政策的原則。

特首梁振英在提出「減貧是不可能」時指出：「財富差異存在於社會不同階層是必然的事實，這是一個相對的問題。要完全消滅財富差異以至貧窮問題是不

可能的，亦不應該是我們的政策目標。」首先，上述的表述錯誤地將「財富差異」等同於「貧窮問題」，將兩者混為一談。「貧富懸殊」與「貧窮」問題是兩個不同的社會問題。「貧富懸殊」是指窮人與富人的收入或財富出現很大差距，這落差令窮人不滿，容易引起社會動盪。「貧窮」是指窮人的基本的生活需要仍未解決，生活出現困難、匱乏的情況。

無論是扶貧或減貧政策處理的是「貧窮」問題而非「貧富懸殊」的問題。所以香港民間社會從來未有要求要消滅財富差異，而是要消滅貧窮。特首混淆了財富差異與相對貧窮的概念。現時的官方貧窮線是以相對貧窮的理念即以住戶入息中位數的 50%來訂立。所以說「減貧」應該是說要消滅「相對貧窮」而不是要消滅「財富差異」。

有人認為，相對貧窮的理念以住戶的入息中位數的一個百分比如 50%或 60%來作為貧窮的分界線，只要有收入的差異，就必然要有住戶的入息低於這分界線，所以除非是每個住戶的收入同是一樣，否則相對貧窮不能被消滅。上述的說法，混淆了最初的收入分佈情況，與經政府政策介入後的收入分佈。

減貧的第一個理解是指經政府的政策介入後，相對貧窮人口的數目大幅減少以至接近零。政府在《2012 年香港貧窮情況》中經已計算出，政府介入後，總貧窮差距(即所有貧窮住戶的收入與貧窮線差距的總和)由 288 億減至 148 億。每月每戶平均貧窮差距由 4,400 元減至 3,100 元。亦即是說，理論上只要政府推出 148 億元的政策介入，便能將所有低於相對貧窮線下住戶的生活，提升至貧窮線之上，相對貧窮便可以消滅。

其實「消滅」貧窮的重點不是指在數量上，將窮人的數目降為零；更重要的是這代表一個態度、一種道德標準；認為貧窮是不對的、不公義的，應予以消滅。正如要「消滅」害蟲一樣。香港政府正是欠缺這道德標準去面對貧窮問題。認為只能「扶貧」不能「減貧」，亦拒絕為「減貧」或「減貧」訂出目標。

要消滅貧窮不應只針對貧窮低收入的表徵，更重要的是要針對貧窮的成因，才能對症下藥。筆者嘗試從宏觀、中觀及微觀三個不同視角解釋香港貧窮的成因並提出減貧的具體目標。

## 香港貧窮成因

### 宏觀視角

從宏觀的視角來分析，香港貧窮問題由以下三項互相關連的經濟結構成因所導致：

第一項因素是全球化下資本的流動性愈來愈高。大量的香港以及中國資本在中國內地和香港之間流動，香港與中國同時成為全球化經濟生產體系的一部份。香港生產資本大量移出，而金融資本大量移入，促使香港經濟急速轉型。金融資本尤其是熱錢的流入則令香港的資產價格大幅上升。香港出現高地價、高樓價及高租金的情況，令窮人必須將更多開支放在房屋上，房屋成為窮人生活的重擔。

第二項因素是經濟結構轉型導致勞動力市場出現重大轉變。九十年代大量勞工由製造業轉到服務業，去工業化與職業白領化，令傳統製造業藍領勞工失業上升，工資增長緩慢。廿一世紀初服務業部份工序外移，加上自動化以及電腦科技的發展，亦造成中層技術及文職人員出現「去技術化」及「降級化」的趨勢。勞動力市場逐漸出現兩極化，形成層級化的勞動力市場。

第三項因素是勞工在勞動力市場向下流動多於向上流動。不單中層技術及文職人員出現降級化的趨勢，新增基層職位亦多屬散工、臨時工、合約工、兼職工、外判工等邊緣工種。勞工一旦面對失業或就業不足，一方面，很難重新就業；另一方面，若重新就業，就要被迫接受這些非正規工種成為邊緣勞工。大量基層勞工遊走於「失業」、「開工不足」與「在職貧窮」的狀況，成為不受保護的邊緣勞工。當經濟出現下滑時，勞工多面對失業，尤以男性勞工的情況最為明顯；而經濟復甦時，勞工，尤其是女性勞工，被迫接受低工資的職位，成為在職貧窮人士。

除了上述三大經濟結構成因外，亦有三大政治原因導致香港貧窮問題的惡化。首先，香港的政府缺乏民意授權。無論是特首以至部份功能組別的立法會議員至今仍非由普選產生；可以說，無論是殖民地政府以至特區政府均缺乏管治的合法性與威信。為了有效管治，工商界成為政府最重要的支持力量，香港政府從殖民地時代開始經已傾向維護工商界的利益，在重要政策推行時通常要得到工商界的支持。可是，香港工商界一直非常保守，無論是修改勞工法例、設定最低工資及退休保障制度，均採取反對的態度，認為這些制度會增加營商成本。工商界的反對與拖延，亦成為政府未能下定決心推行消滅貧窮政策的借口，令香港貧窮問題惡化。

第二項政治因素是香港政府的管治哲學。殖民地政府最重要的管治哲學是「積極不干預」原則，一直強調政府不要過份積極介入經濟。因此，被批評為當勞動力市場出現失業或工資下降的情況時，政府亦不會對某些行業進行資助以免扭曲市場運作。

第三項政治因素是特區政府要遵守基本法中有關低稅制以及財政收支須平衡的理財原則。在經濟下滑時，政府的稅收減少影響經常性收入隨之減少；再者，由於香港經濟偏重金融及房地產，若賣地及印花稅的收入下降時，政府預算更大機會出現財政赤字。面對赤字，政府則需要壓縮社會福利以至其他社會服務(如房屋、醫療)的開支。政府社會福利尤其是社會保障開支的壓縮，亦是令香港貧窮問題惡化的成因。

## 中觀視角

從中觀的視角來分析，可看到香港貧窮問題的動態成因，明白貧窮為何持續。社會資本的弱化以及對邊緣社群的社會排斥是造成香港貧窮問題持續的重要成因。

貧窮既造成社會資本的弱化，而社會資本弱化又反過來令貧窮狀況持續，兩者形成惡性循環。八十年代香港去工業化，導致勞工的工友網絡弱化，成員間的資訊和資源一同縮減，大大減低工友網絡在介紹工作、經濟支援及情緒支援的作用。社

區的街坊網絡也因舊區重建及要搬入新市鎮而消滅。失業及貧窮人士的社會網絡出現同質化，熟悉的親友亦多是失業及貧窮人士。因此，失業及貧窮人士較少機會從親友網絡中得到經濟支援，或可以由親友得到尋找工作訊息與途徑。所以社會資本的弱化與同質化又反過來令貧窮人士的貧窮狀況持續。女性有較多朋友可以提供情緒及社交支援，男性長期失業者社會資本弱化與貧窮互為影響的情況更為明顯。

貧窮與社會排斥亦是互為因果。貧窮引致生活的匱乏，亦帶來精神的壓力與緊張，容易導致貧窮人士自我孤立；而另一方面，社會排斥又進一步令那些貧窮的弱勢社群與主流社會愈來愈疏離、缺乏人際交往，導致人際網絡的解體，使到這些弱勢社群脫貧更加無望，貧窮狀況不斷持續。基於定型及歧視，香港不少社會人士對新來港、綜援受助人、少數族裔等社群採取排斥的態度，使到這些被排斥的社群難以脫貧。

### 微觀視角

從微觀的視角來分析，個人能力與價值觀是導致個人貧窮的成因。個人的人力資本不足，較難找到工作，及較容易變成失業，而且薪酬亦會較低，將使到個人及家庭更容易成為窮人。由於教育水平影響人力資本，所以教育水平的高低是決定個人日後社會及經濟地位的關鍵，所以香港政府視發展教育為人力資本的投資，是香港扶貧政策的基礎。除了發展基礎教育及大學教育外，政府亦針對失業的青年人，開展不同的青年訓練計劃，包括「展翅計劃」、「青年見習計劃」及「展翅青見計劃」。不過，單單改善勞動力的供應，而不嘗試增加對勞動力的需求，結果不單徒勞無功，效果可能更適得其反，只會制造更多求職的失敗者或在職貧窮青年。

就個人的價值觀和文化而言，香港人過份的自立文化與香港社會的標籤效應也令貧窮惡化。香港政府強調政府的服務是作為最後的防線，是當個人及家庭無法發揮功能時才作出補救性的介入。這一方面強化了傳統的自立文化，另一方面亦造成「標籤效應」，將接受社會福利者建構成為「最不能自助者」的弱勢社群，是應該動用社會資源來救濟的一群。可以說，這是「建構的自立」。這令部份貧窮人士不

願意領取綜援，亦不願接受政府其他的協助，令他們處於孤立的處境，生活非常困苦。

針對以上對香港貧窮成因的分析，要有效消滅貧窮，改善貧窮人士的生活，必須同時兼顧宏觀、中觀及微觀三個層面的介入／改變，具體的策略及計劃可以包括如下的建議：

## 減貧的政策及實務

### 宏觀層面介入：

首先，香港政府必須改變過去積極不干預的施政理念。政府要加強經濟多元化，尋找經濟新增長點，創造更多適合不同年齡及技術水平的職位。政府對於某些能聘用大量非技術及半技術員工的行業如創意產業、綠色環保產業、高產值製造業等應提供適當的推動及優惠，鼓勵其在港發展，為香港本地居民提供足夠的就業崗位。

另一方面，政府要將解決香港貧窮問題視為本身的責任。改善人民福祉，促成經濟與社會平衡發展，而非單單追求經濟增長，才應是現代政府追求的目標。一個有民意授權的政府，方可以有較高的民望去推動政策的改革。一個同時由普選產生行政長官及立法機關的政治制度，才能令香港的政黨有機會真正執政，令行政及立法關係可以理順。否則施政只能小修小補、未能真正促使經濟政策及社會政策的根本性轉變，也難以達到長遠減貧的盼望。

最後，貧窮問題形成非一朝一夕，要解決也必須持之以恆。政府必須因應貧窮成的多層次原因，制訂整全的，多面向的，多層次的減貧政策，並配備適當的架構和充足的資源來全面實施。減貧政策制訂必須有貧窮人士的參與，因此，應該設立恒常的機制讓貧窮人士有機會表達意見及參與政策的制訂。

### 中觀層面介入：

現時社會排斥造成及強化香港的貧窮問題，在減貧政策下必須包括如何促進社會包容(social inclusion)。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)及可持續發展

(sustainable development)。社區經濟發展的啟示是：減貧並不單是經濟過程，也同時是社會及政治的過程。未來的減貧政策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和社會資本。

要消滅香港的貧窮問題，必須重建貧窮者的社區網絡，開展地域性的社區經濟項目，這類型社區經濟項目不是為了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，發揮貧窮者擁有但未受市場及社會利用的才能、技術與經驗，來服務社群中的其他成員。一方面改善貧窮人士的生活質素；另一方面使他們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、這正好是對抗社會排斥的最好方法。透過親身及實際的接觸，不同社群可以互相認識，破除主流社會所建構的歧視和定型。筆者希望有更多有心人會參與推動社區經濟發展，使它成為減貧政策的重心項目，才可以真正由「扶貧」走向「減貧」。

政府應支持非政府機構、社區團體開展更多社區經濟發展項目，包括合作社、地區交易平台、社區貨幣、社會企業等等。一方面，為社區居民提供有意義的「工作」，使其本身的人力資本及技術可以發揮；更能加強社區的連結社會資本及橋樑社會資本。在社區經濟發展的過程中亦應加入「資產為本」的原素，善用區內未有被利用的資產，包括學校、公園、空置的建築物等等來推進減貧的工作。

最後，應加強公民教育，減少社會人士對少數族裔、新來港人士及領取綜援人士的歧視與標籤，亦應確保這些邊緣人士能有同樣機會及途徑去使用教育、房屋及社會福利等公共服務，避免制度性社會排斥的出現。

#### **微觀層面介入：**

要提高青年的人力資本以解決青年的失業問題，不能單靠一兩個短期的青年訓練計劃，更重要的是要對整體正規教育、職業訓練及在職教育進行改革。加強不同職業、技術、及傳統文法教育系統之間的協調，才能令教育制度更符合人力資本發展的目標。應進一步加強新高中學制中職業訓練的元素，使到更多中學生能思考及準備未來的職業生涯。副學位應加入更多技術訓練元素、並強化人力資本訓練(如

學生的解難能力、合作能力、領導能力)，使學生不單以升讀學位課程為目標，而是為將來投入職場作出實質的準備。

在提高教育成效方面，政府亦應針對修讀高中及副學位課程的貧窮學生作出多元支援。中學生的課餘學習、其他學習經歷均需要大量經濟資源；而大部份副學位學生修讀自資課程，學費不菲。政府應對貧窮學生的學習費用作出直接的補貼，方能解決貧窮家庭人力投資不足的問題。

政府不應過分提倡自立文化；反之，應確立有需要的人士有權獲得政府和社會的協助，並鼓勵市民去支援有需要的人士，這樣才能建設關愛公義的社會。最後我們必須促使貧窮人士充權，令他/她們可以有能力及信心去掌握自己的命運，燃點對脫離貧窮生活的盼望。

## 訂立減貧的目標

首屆扶貧委員會於 2007 年任期完結時提交的報告表示，扶貧工作的目標在於：「推動就業對扶貧紓困和鼓勵自力更生，至為重要。就業不但能改善個人的經濟狀況，還能夠提升個人自尊，鼓勵社會參與並能為下一代樹良好的榜樣。」<sup>i</sup> 報告進一步指出，扶貧工作對應有工作能力的成人、兒童、長者及弱勢社群應有不同之目標。對有工作能力的成人，「核心策略是加強就業能力、增加就業機會」以推廣「從受助到自強」。對於貧窮兒童應「提升他們的能力，使他們能計劃自己的未來，鼓勵他們脫貧」。對於長者及弱勢社群，應為他們「提供福利援助和安全網，讓他們能有尊嚴地過活。報告最後指出：「歸根結底，支援貧困人士是個人、家庭和社會的共同責任。」<sup>ii</sup>

第二屆扶貧委員會仍未就其扶貧工作訂出清晰的目標和方向。在其網頁中表示：「六個專責小組的架構，反映我們在釐訂扶貧政策時，不單聚焦支援弱勢社群，還會透過教育和就業，提高社會的流動性。社會參與專責小組將推動跨界別合作，包括政府、非政府組織、商界、以及社會各界。我們又會透過特別需要社群專責小組，對殘疾人士、少數族裔、單親父母、新移民等群組的需要多加注意。」<sup>iii</sup> 政府再次強調扶貧政策會透過教育和就業，提高社會的流動性，而策略是要跨界別合作。

從第一及第二兩屆扶貧委員會提出的工作方向，可看到提出無論是前者的「從受助到自強」或是後者的「提高社會的流動性」均是屬於較抽象的表述。可是，政府沒有表示本身有「底線責任」去實行減貧以至滅貧的措施，更遑論明確表示以「減少貧窮的人士數目」及「減輕貧窮人士的貧窮程度」為目標。

香港政府的扶貧政策沒有具體、可量度、可操作的目標，並在推動扶貧政策缺乏道德責任及委身的精神。現行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，聯合國以至其他國家的扶貧政策會以滅貧為具體目標，真正令扶貧 (poverty alleviation) 工作走向滅貧 (poverty eradication) 的最終目標。

筆者期盼扶貧委員會日後推動的滅貧政策能設定具體、可量度、可操作的滅貧目標。如上所述政府應制訂整全的，多面向的，多層次的滅貧政策，並從宏觀、中觀及微觀介入和轉變來達到「扶貧」與「滅貧」的目標。以下，將以聯合國千年發展目標和英國兒童貧窮法為例，指出訂定滅貧目標是可行的。

### 千年發展目標 (MDGs)

聯合國於 1990 年提出「千年發展目標」(Millennium Development Goals, MDGs)。目標一是要「消滅極端貧窮和饑餓」，提出的目標是在 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，並將捱餓的人口比例減半。亦即是說世界絕對貧窮率要在 25 年內由 46% 下降至 23%。<sup>iv</sup> 而達成這目標的策略是要靠由國家主導的，以滅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。

根據聯合國於 2013 年發表的《千年發展目標報告 2013》，全世界比計劃提前 5 年實現了滅貧的具體目標。在發展中地區，依靠每日低於 1.25 美元維生的人口比例從 1990 年的 47% 降至 2010 年的 22%。2010 年生活在極端貧困環境下的人數比 1990 年減少了約 7 億。<sup>v</sup>

「千年發展目標」的提出及實施表明減貧應要提出切實的目標。以二十五年的時間將絕對貧窮人口的比例減半，看似不可能的任務竟然以二十年的時間提前五年便達成。若我們認為聯合國以絕對貧窮來定義貧窮，才可以訂出減貧的目標；英國的經驗正正展示以相對貧窮來定義貧窮，亦可以同樣訂出減貧的具體目標。

## 英國兒童貧窮法

英國前任首相貝理亞於 1999 年經已提出要在二十年內，消除英國的兒童貧窮。此目標經修訂後最終被英國三大政黨接納，並於 2010 年 3 月通過成為「兒童貧窮法」(The Child Poverty Act)。<sup>vi</sup> 消除 (ending) 兒童貧窮經已成為法定的目標，第一項指標是於 2020 年將生活在相對貧窮線（低於入息中位數 60%）下的兒童比例減至 10%。第二項指標是於 2020 年將生活在相對貧窮線下並同時處於物質匱乏的兒童比例減至 5%。第三項指標是於 2020 年將生活在絕對貧窮兒童的比例少於 5%。最後第四項指標，於 2020 年生活於長期貧窮兒童的目標比例將會在 2015 年時制定。

於 1999 年，約有 340 萬名兒童(佔所有英國兒童 26%)生活在相對貧窮線（扣除房屋開支前）下。若要達到上述第一項指標，要於 2010 年將貧窮兒童數目減至 170 萬，並於 2020 年進一步減至 130 萬。在廿一世紀開首的五年上述目標有很大的進步，但其後五年貧窮兒童數目下降速度減低。至 2010/11 年，生活在相對貧窮線下的兒童比例下降至 18%。<sup>vii</sup> 亦即是說，在工黨政府任內有 110 萬名兒童脫離相對貧窮。

雖然這仍然落後於工黨政府最初訂出在 2004-2005 年將兒童貧窮率減四分之一，而至 2010-2011 年時減一半之目標。不過，以十年的時間，能夠令 110 萬兒童脫貧，工黨這項政策取得令人矚目的成效。現時，上述政策目標更透過立法，交由所有主要政黨通過，顯示「消除兒童貧窮」經已成為全社會的共識，而立法訂出目標是有效促使政府集中資源及注意力來認真解決兒童貧窮問題。

## 減貧目標：香港未來可參考的做法

參考聯合國及英國的做法，筆者建議為香港整體人口及不同年齡群的貧窮人口比例訂下減少的目標。例如：

- 1) 在未來 10 年內，將全港相對貧窮（入息中位數 50%）人口比例減至 10%（2011 年為 17%）；
- 2) 在未來 10 年內，將長者相對貧窮人口比例（長者貧窮率）減至 15%（2011 年為 33%）；在未來 20 年內，長者貧窮率要進一步下降至 10%；
- 3) 在未來 10 年內，將兒童相對貧窮人口比例（兒童貧窮率）減至 10%（2011 年為 22%），在未來 10 年內，相對貧窮同時生活匱乏的兒童人口比率（兒童匱乏率）要下降至 5%。

在制定香港的貧窮線後，扶貧委員會應訂出有如上述例子的具體減貧目標；政府應相應調動資源，加快政策的推進和落實，令扶貧政策走出短期、零散、補救的格局。透過打破貧窮的惡性循環與發展貧窮人士和社區的脫貧能力，扶貧政策才能真正走向長遠「減貧」的目標和方向。

---

<sup>i</sup> 參見扶貧委員會：《扶貧委員會報告》，（香港：扶貧委員會，2007）頁 i。

<sup>ii</sup> 參見扶貧委員會：《扶貧委員會報告》，（香港：扶貧委員會，2007）頁 ii。

<sup>iii</sup> 參見扶貧委員會網頁－我們的承諾：<http://www.povertyrelief.gov.hk/chi/commitment.html>

<sup>iv</sup> 參見聯合國系統與千年發展目標網頁：<http://www.un.org/zh/millenniumgoals/poverty.shtml>

<sup>v</sup> 參見聯合國：《千年發展目標報告 2013》（紐約：聯合國，2013），頁 7。

<sup>vi</sup> 有關兒童貧窮法要點可參看英國教育部網頁：

<http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/families/childpoverty/a0066302/the-child-poverty-act>

<sup>vii</sup> 參見 Department of Work and Pension: *Households Below Average Income: An analysis of the income distribution 1994/95 – 2010/11*, (London: Department of Work and Pension, 2012).