

# 香港貧窮系列之四： 解決香港貧窮問題的方案

黃洪  
香港中文大學社會工作學系

在九七年之前，香港殖民地政府從來不公開承認香港貧窮問題是嚴重的。香港特別行政區政府自一九九七年成立，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 年首次同意香港出現貧窮問題，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，只是延續過去殖民地政府的積極不干預政策。

及至 2005 年，特首才在施政報告中提出成立扶貧委員會負責制訂全面的扶貧政策。董建華在 2005 年 1 月 12 日提出設立扶貧委員會的建議之後，在 3 月 11 日便辭任特區行政長官，這令扶貧政策能否成功制訂及推行增加了變數。現時有關扶貧政策仍然在討論及制訂過程中，只有若干項目如以大學生為貧窮中小學生的計劃出台，策略方面只提出地區為本及關注跨代貧窮的方向。特區政府對於扶貧策略的討論並不熱切。而新特首曾蔭權在他首份施政報告中亦再次重新政府以推動經濟發展及發展教育作為主要解決貧窮問題的策略。新的特首曾蔭權只有二十個月的任期，所以在扶貧政策上並沒有太大的空間去醞釀及執行。在最後這一篇有關香港貧窮的文章中，筆者整合了近了的一些研究結果，提出對解決香港貧窮問題的初步構想及方案，期望引起更多的社會討論。

## 機會,充權與保障

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，特區政府能夠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，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，家庭生活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」。

## 以資產建設為本

過去的香港扶貧工作主要以需要為本的方法去看待貧窮社區及家庭，透過不同的服務及社會政策以滿足貧窮人士的不同需要。而近年資產建設(asset building)的策略成為新的解決貧窮問題的思路。根據謝爾登教授(Michael Sherraden)對資產建設的定義，資產建設是指將資源累積並投資於社會及經濟發展。有關投資可以是人力、社會或實質資本。很多時是指在教育、擁有房屋及發展小企業的有關建設。而資產建設的最終成功標準是跨代的幸福，要有跨代的資產累積與發展。而以資產為本的政策及計劃則是指有不同的實踐去推廣低收入家庭去獲得資產而不是獲得傳統的入息援助如綜援。這對低收入家庭有正面的影響，而且更能協助這些人士長遠脫離貧窮。

我的思路是資產建設的範圍不單限於個人及家庭的資產建設上，亦可以發展社區及社會層面的資產建設，以協助香港的貧窮人士脫貧，亦可以用此來滿足貧窮人士不同層面的需要。有關現時經已推行的扶貧工作及服務可繼續推行，但我們亦可參考海外扶貧工作的經驗，提供一些新的設想及建議，希望在香港推行新的扶貧策略：

## 個人及家庭層面

### 貧窮兒童全人發展支援計劃

- 由於貧窮家庭的家長養重子女的教育，但較多側重於其學業發展，家長多要求提供廉價的補習及托管服務。筆者建議利用家長關心子女發展作為原動力，提供訓練和支援，使家長對子女的照顧及管教更有質素。
- 而對貧窮兒童的個人發展目標則不單在其學業上，更應提供全人的發展包括德、智、體、群、美五育的發展，亦要針對性的加強其自信及自尊，並且加強其人際關係，及加強其社會資本。
- 有關計劃可由貧窮社區內青少年服務機構及學校共同合作推行，除了在中小學推行外，對於學前兒童的全人發展及支援亦要重視，而有關試點可考慮在暑假期間推行。

### 兒童發展儲蓄帳戶

- 香港貧窮程度稍輕的住戶，多以有兒童的在職貧窮家庭為主，雖然家庭仍有一定的入息，但由於工資太低，居民的儲蓄不多，未能應付未來子女升讀高等教育的經濟負擔。研究員建議參考英國、澳洲及台灣等地經驗，開設兒童發展儲蓄帳戶。計劃對象為貧窮兒童，由政府或私人機構捐助，設立一對一的儲蓄補助，以提供貧窮家庭儲蓄的積極性及令資產足夠支付未來的學習。而且與財經機構合作為參與家長提供理財計劃及訓練，讓家長明白如何管理資產。
- 計劃可考慮先設立一實驗計劃，招募 100 個貧窮家庭參加，參加家庭每月為即將有機會入專上教育的子女儲蓄，每月 300-500 元、而政府或商業機構同

樣每月為帳戶儲蓄同樣金額，而儲蓄期由 3 年至 5 年。以每月儲蓄 800 元，儲蓄 4 年計，帳戶應有 40000 至 45000 元的儲蓄，可足夠支付子女首年的學費。

## 開展獨居及二老長者的支援計劃

- 香港貧窮程度較嚴重的社群以兩老及獨老家庭為主，而其支援系統亦薄弱，除了要發展現時的家居照顧外，可發展為長者清潔、購物及陪診服務，亦可看成這是為婦女提供另類就業及增加部份收入的機會。
- 政府應津助服務機構成立由婦女組成的社區服務隊，由這些服務隊在區內為獨居及二老家庭進行外展宣傳及服務。
- 對於經濟有困難的長者，其服務費用由政府津助，而對有經濟能力的長者則採用收費，由於地域集中，交通時間較短，這對減低收費有重要的幫助。

## 社區及社會層面

### 為窮人創造更多工作機會

- 香港現時在職貧窮人士的工作多集中於服務業的低技術工作，雖然有關工作的需求穩定，但未能提供脫貧機會。所以應考慮提供更多元化的工作機會
- 應考慮加快舊工廠區的城市規劃及加強用途的彈性，發展倉庫、物流、貿易、及創意工業，為貧窮人士尤其是青年人帶來更多工作機會
- 政府可利用空置的屋邨商舖及舊型工廠大廈，以較低廉的租金支持有特色的市場建立如電腦維修、電腦回收、時裝設計、成衣配件零售的建立，以加強現時香港行業的縱深的發展，亦帶來更多技術較高的職位。

## 建立異質性網絡，增加橋樑社會資本

- 根據筆者對近年的研究發現大部分貧窮社群雖有一定社會資本，但大部份是同質性的網絡，而在人口老化下，鄰舍的互助網絡不能依賴長者之間的協助，而在失業嚴重的情況下，工友網絡的介紹功能亦日趨消失。所以應集中在社區中建立不同網絡的異質性的網絡。而有關服務團體可集中發展支持不同網絡之間的連結和互動。例如：長者與婦女、新來港、南亞裔與本地家庭、以及基層與中產家庭之間的橋樑社會資本，填補這些網絡之間所缺少的結構洞穴。
- 我們亦留意到社區中過份集中綜援人士會令社區出現過於同質化的問題，希望房屋署留意屋邨的編配，可以考慮是將市區的部份的公屋單位開放給輪候冊上的住戶，令入住市區新屋邨的居民能更多元化，避免令貧窮問題集中於新落成的屋邨之中。

## 推動社區經濟發展

- 現時香港經已有不同的社區經濟發展項目如不同的生產合作社、消費合作社計劃，亦曾有區議會推行由不同機構共同參與的清潔計劃。合作社計劃在香港仍有很大發展的空間，例如小型託兒服務、支援長者及護老者服務的合作社，二手物(如書、電腦)交換中心等等，均可以有效減低社區內的貧窮問題，並為參加者帶來經濟以及社會上的充權。政府應在合作社成立初期提供租金及組織者薪金補助，令更多合作社可以有機會成立，在合作社成立一年後其財政可轉為獨立無須政府的資助。
- 其次，擴大社區經濟發展項目的規模和持續性，可考慮連結不同項目及計劃的力量，具體可以考慮設立區內的時間銀行或社區在地交換系統，讓不同項目的參加者可以進行交換，以擴大計劃的影響力及覆蓋面。
- 發展歷史較長，及規模較大的社區經濟計劃可考慮向社會企業(social enterprise)的方向發展，這些企業並不是以盈利為主要目標而是以減低失業及消除貧窮的社會目標作為企業的目標。而這需要政府政策包括稅務、註冊及登記的配合和在業務管理及營運上得到商界的協助和支持，這亦是真正發揮第三部門在扶貧中的角色。
- 香港仍有大量由政府或法定團體管理的空置的工廠大廈/商場/空地，可以利

用這些未被利用的資產去推行深度的社區文化建設，例如將空置工廠大廈成為香港製造業的歷史博物館，介紹五金、成衣、電子、現具等行業的歷史發展，並聘請老師傅現場示範製造過程以及機器的操作，亦可以讓參觀的遊客及中小學生參加工作坊或訓練班，製作有特色的成品。亦可以利用這些空置工廠大廈/商場去設立一些有香港特色的零售及批發市場如玉石、手工藝品材料及成品。

## 政府的社會政策

- 由於上述種種地區的扶貧措施，均需一定的資源才能起動，所以特區政府必須調撥資源予貧窮的地區以進行扶貧的工作，而撥款的模式可以給予貧窮社區按貧窮人口的數量及程度予以撥款，給貧窮社區成立一個「地區扶貧基金」作地區扶貧之用，中央政府只訂立地區扶貧基金的基本目標和審批原則。而具體審批則由有關社區成立一個有政府官員、區議會，及非政府機構代表參與的管理委員會來進行。而區內各非政府組織可以獨立或合作申請不同的扶貧項目
- 該地區扶貧基金管理委員會亦可作為地區扶貧工作的平台，整合民間以及政府部門的扶貧工作，避免服務分割及重覆的問題，並能整合政府與民間的扶貧工作的方向與步伐。
- 政府更需要透過立法、社區教育、防止社會歧視及減少社會排斥，根除部分邊緣社群如少數族裔、殘疾人士被排斥於勞動力市場及主流社會的現實。
- 政府亦應增加而不是減少社會服務的再分配功能。政府應維持出租公屋的供應，並按負擔能力來訂立公屋租金。另外在考慮推行三三四學制改革的同時，推行高中免費教育，令所有就讀官津學校的學童由九年免費教育增至十二年免費教育。政府應維持廉價公立醫療服務予貧窮人士，尤其是對長者及長期病患者的普通門診及專科門科服務以及藥物的費用。
- 要真正可以解決在職貧窮的問題，政府必須盡快訂立最低工資，和同時設立標準工時，這才能令工作有回報，才能令工作可以賺取工資用來養回自己及家人。