

香港貧窮線研究

結果摘要

研究員：

黃洪 李劍明

香港城市大學社會科學學部講師

1. 研究介紹

香港的貧窮及貧富懸殊問題日益嚴重。2001年人口統計普查顯示，香港堅尼系數由1981年0.451持續上升至2001年有紀錄以來最高的0.525，表明香港的收入分佈愈來愈走向不平均。但由於香港政府並沒有製訂正式的貧窮線，所以一直未能監察貧窮人口的數量及貧窮程度的變化，缺乏詳細的數據去製訂有效的政策去解決貧窮問題。

為了製訂香港的貧窮線，香港城市大學社會科學部講師黃洪博士及李劍明先生接受了香港研究資助局的「角逐撥款資助」¹進行了「香港貧窮線研究」。該研究在1999年9月至2001年1月間，成功進行抽樣調查，訪問了3090個低收入之住戶，了解這些家庭的開支模式及生活狀況。

¹ 本研究獲香港研究資助局(Research Grant Council)的「角逐撥款資助」(編號: CityU 1184/99H)資助601,992元，研究才能順利進行，謹此致謝。

2. 研究結果

2.1 香港的貧窮線

2.1.1 以「入息替代」方法設定貧窮線

入息替代方法(income proxy measure)的起源可追溯至 1965 年美國學者 Orshansky 的研究，亦是日後美國政府制訂貧窮線的基礎²。跟隨十九世紀德國學者恩格爾(Engel)的研究，她比較不同入息水平家庭的消費模式，發覺收入低的家庭花費較大比例的入息在必需品上。Orshansky 提出可以用一般花費於必需品的消費來決定貧窮線，她建議家庭如消費超過其預算的 30% 用於食物上，便是處於貧窮。這提供基於購買必需品的比例，以入息替代方法來定義貧窮。當然劃分點並不一定要是 30%，或一定要單以食物開支計算。例如加拿大便以用於食物、房屋及衣物的比例大於總開支 62% 作為貧窮線。³然而，為了避免隨意決定某一比例作劃分點，其實可以從恩格爾曲線中的變化去找到根據。參看圖 2.1：恩格爾曲線很多時不是簡單曲線，而是有點“S”型，代表消費模式更複雜的變化(Bradshaw et al., 1987)⁴。

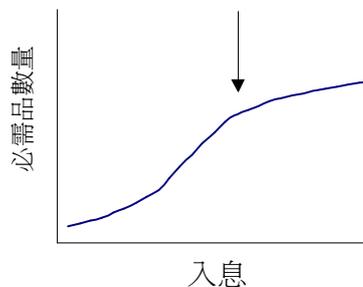


圖 2.1 恩格爾曲線

圖 2.1 以箭咀標明的轉折點(inflection point),代表某一必需品的邊際消費意慾

² Orshansky, M. (1969) 'How Poverty is measured' in *Monthly Labor Review*, Vol.92, pp. 37-42.

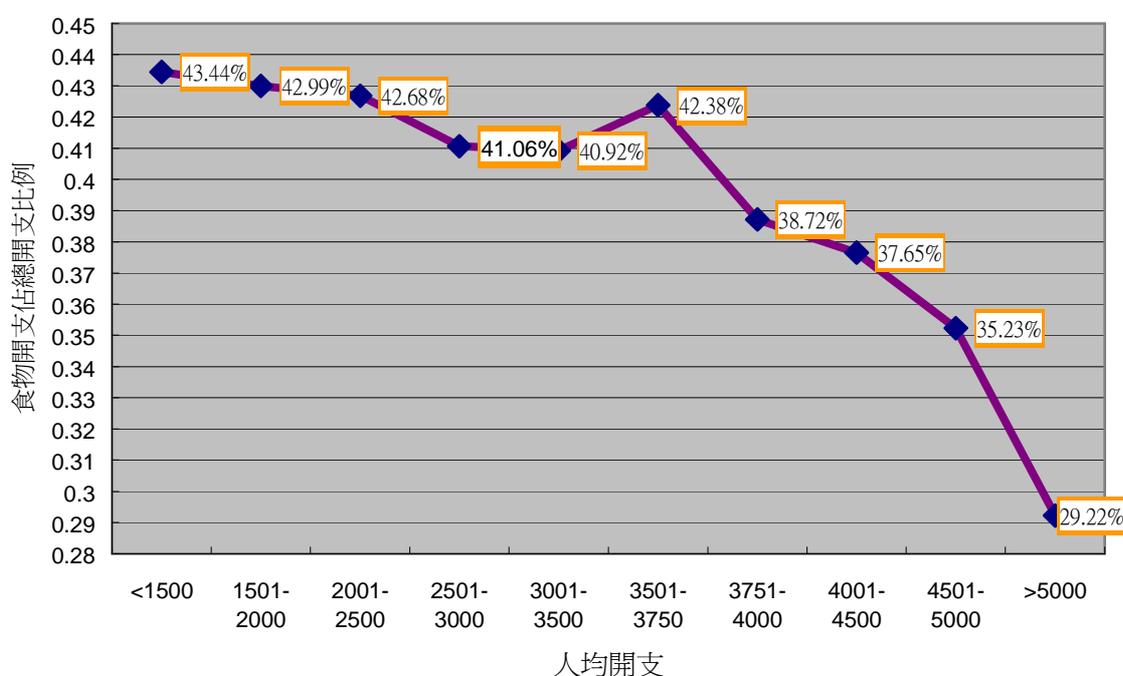
³ Canada (1971) Senate Special Committee, *Poverty in Canada*. Information Canada.

⁴ Bradshaw, J., Mitchell, D. and Morgan, J. (1987) 'Evaluating Adequacy: the Potential of Budget Standards' in *Journal of Social Policy*, 16.2.

(marginal propensity to consume)的減慢。當入息提高時，住戶不會繼續增加購買該物品的數量，轉而購買較高質素的貨品或其他非必需品，以進一步改善生活質素。所以轉折點表明由需要轉為選擇而決定消費模式變化的入息水平，亦即是貧窮線。美國的 Bureau of Labour Statistics 在一九四八年把這現象形容為：在這點之前對減低消費的阻力會越來越大，在這點之後對有關開支的增長則越來越有限。⁵

香港貧窮線研究便是採用入息替代方法，利用恩格爾曲線的轉折點 (inflection point) 來定義貧窮線。恩格爾曲線是指住戶食物開支佔住戶總開支的比例隨住戶總開支的變化。有關的轉折點代表住戶對食物的邊際消費意慾 (marginal propensity to consume) 的減慢。在轉折點之後，住戶不會繼續增加食物的數量，轉而購買較高質素的貨品或其他非必需品，以進一步改善生活質素。所以該轉折點表明有關住戶的消費模式由以購買食物這必需品轉為可以選擇其他貨品，這便成為分開貧窮與非貧窮家庭的界線。

恩格爾曲線



⁵ US Bureau of Labor Statistics (1948) *A Worker's Budget in the United States*. Bulletin No.927, Washington.

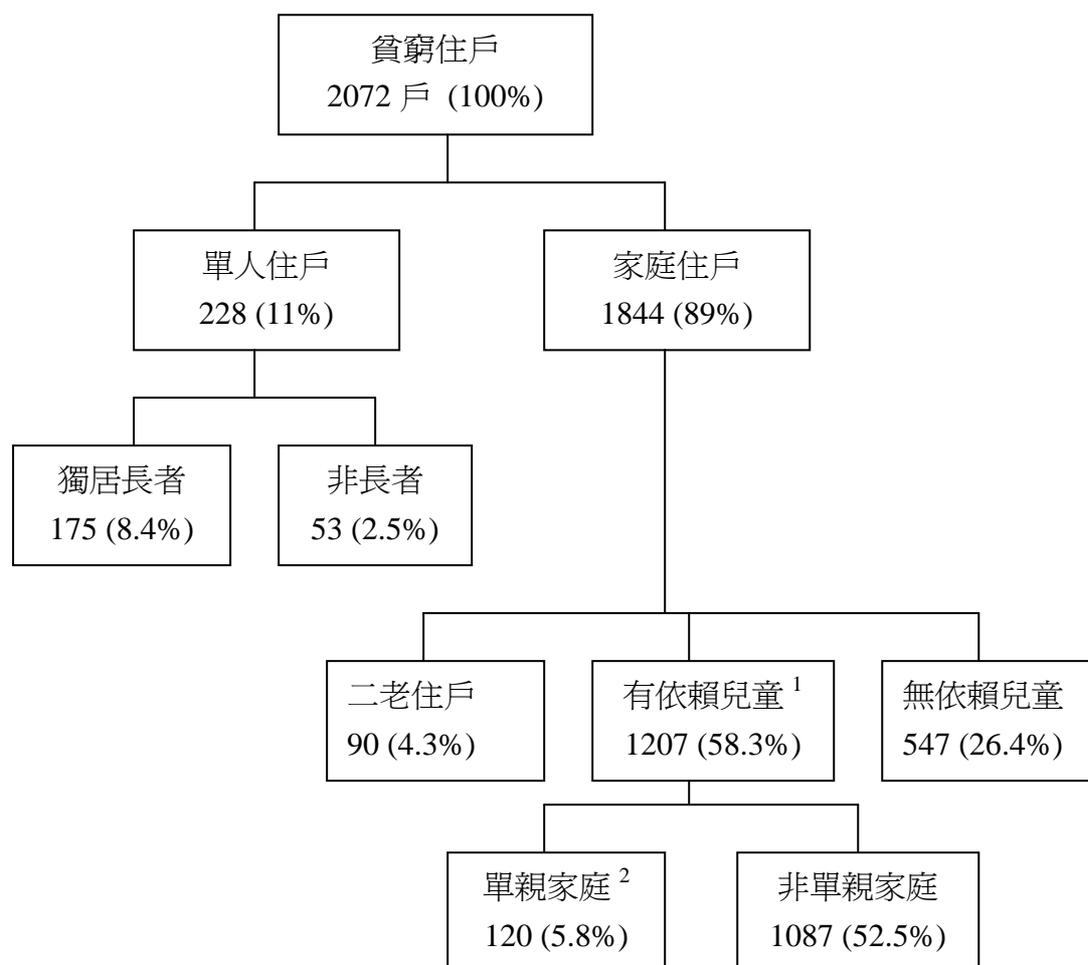
為了制訂香港整體的貧窮線，我們首先將住戶總開支除以住戶人數而得到住戶的「人均開支」水平。圖一便是顯示恩格爾曲線(食物開支佔住戶開支比例)隨著人均開支增加的變化，香港恩格爾曲線的轉折點的明顯在人均開支 3750 元，所以，我們便以住戶人均開支 3750 元作為為香港的整體貧窮線。

2.1.2 貧窮住戶的數目及類別

根據統計處在 1999/2000 年所進行的住戶開支統計調查，全港共有 449,000 個住戶的人均開支少於\$3,750 元佔全港住戶的 28%。

在是次貧窮線調查訪問的 3086 個住戶中，有 2072 戶的人均開支少於 3,750 元的水平，屬香港的貧窮戶。

家庭特色



¹ 「依賴兒童」是指 16 歲以下的兒童及 17-21 歲仍在學的學生

² 「單親家庭」是指該家庭只有一名 17 至 64 歲的成年人及有一名或以上的依賴兒童

長者及兒童的貧窮化值得我們關注。

- ◆ 有四成(39.7%)貧窮戶中有一名或以上年齡超過 65 歲的長者
- ◆ 有六成(59.4%)貧窮戶有一名以上 6-15 歲的子女，另有兩成(20.4%)有一名以上 0-5 歲的子女
- ◆ 有長者和兒童的家庭由於扶養比的增加，有關家庭較容易陷入貧窮的境況

與一般的形象和想法不同，貧窮戶並不是以領取社會保障、新來港人士、沒有勞動力的家庭為主

- ◆ 有六成貧窮戶(57.7%)貧窮戶並沒有接受任何的社會保障援助包括綜合社會保障援助及高齡津貼，只有四成(42.3%)貧窮戶有接受社會保障援助
- ◆ 有七成多(71.3%)貧窮戶家中並沒有任何新來港人士(居港少於七年)
- ◆ 有四分三的貧窮戶有一名以上的勞動力，有三成半多(37.2%)有一名成員工作，有四分之一(24.6%)有兩名成員工作，有一成多(12.6%)甚至有三名成員在工作，只有四分之一(25.7%)貧窮戶並無有任何成員工作，可見無任何勞動力的貧窮戶屬於少數。由此可見，並不是貧窮戶的工作意欲低(所謂懶人)，令其勞動參與率偏低造成其貧窮，反而是經過減薪之後，不少勞工的工資愈來愈低，工作愈來愈不穩定，其收入下降至貧窮線之下，造成有工開也貧窮(working poor)的現象

開支及收入狀況

- ◆ 貧窮戶人均收入平均數是\$3,384，最貧窮的四分之一住戶(約十一萬三千戶)的人均收入少於每月\$2,200
- ◆ 貧窮戶人均支出平均數是\$2,520，最貧窮的四分之一住戶(約十一萬三千戶)的人均支出少於每月\$2,000

最貧窮的十一萬戶的人均支出每月少於 2000 元，即每人每日開支少於 67 元

2.2 貧窮戶的貧窮狀況

2.2.1 貧窮戶出現「縮食」的情況

貧窮戶(人均開支少於 3,750 元)的人均食物及房屋開支平均數

	每月人均開支	佔總開支百分比
食物	\$1,058	42%
住屋	\$454	18%
總開支	\$2,520	100%

處於貧窮線以下的住戶的人均總開支每月平均只得\$2,520，食物的人均開支的平均數是\$1,058，以每月 30 日計，即每人每日的食物開支只得 35 元。以這樣微薄的金額，要自己在家裏煮食也不容易應付，但不少貧窮人士由於工作及上學的關係必須在外間進食，所以在家的食物開支進一步被壓縮。所以，當貧窮戶有更多的收入時會增加其食物開支及比例，出現了恩格爾曲線在轉捩點前向上升的情況，顯示為了應付緊張的開支，貧窮戶出現了「縮食」(食物不足)的情況，當他們每多一元的收入時，這一元花在食物的比例會增加。

貧窮戶要「縮食」，每人每天只有\$35 食物開支

而最低四分之一分位即全港約有十一萬三千戶的人均食物開支更少於每月 720 元，即少於每日 24 元的水平，其赤貧情況可見一斑。

有十一萬的貧窮戶每人每天食物開支更少於 24 元

雖然貧窮戶花在食物的絕對金額偏低，但食物開支佔總開支的比例卻偏高，佔總開支的 42%，加上住屋開支的 18%，兩者合佔總開支的 60%。貧窮戶只有另外四成開支約 1000 元來支付交通、教育、水電燃料、醫療等開支，其他開支的比例低亦反映住戶必須將主要支出放在必需品上，令其生活質素偏低。

當貧窮戶被問及如他/她的收入減少一半會首先縮減那方面的開支，有六成(62.6%)貧窮戶表示會減少食物的開支，只有約一成(9.6%)表示會減少住屋的開支。而當被問及如果其收入增加一倍，他/她會首先增加那方面的開支，有五成(53.2%)表示會增加食物的開支，亦有三成(29.0%)表示會增加房屋的開支。由此可見，對於貧窮戶來說，住屋的開支更為必要，其彈性亦較少，屋租或樓宇供款

必須要支付，反而食物的開支較房屋的開支有彈性。這亦解釋了由於為了要支付較高昂的住屋開支，所以貧窮戶被迫要縮減食物開支，造成恩格爾曲線先升後跌，出現轉折點的情況。

貧窮戶住屋開支的彈性比食物更低

貧窮戶的貧窮狀況

貧窮戶的貧窮狀況

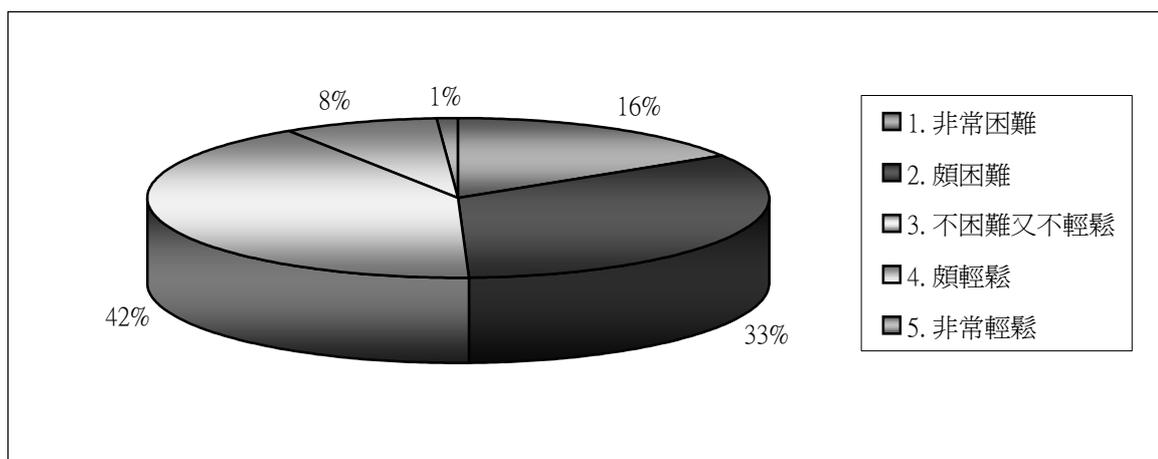
因慳錢而唔搭巴士	39.3%
因為經濟問題而經常唔開燈	33.2%
因經濟問題而無派利是給親友	31.9%
因慳錢而等街市快收檔時才買菜	23.8%
有家庭成員沒有自己固定睡床	18.4%

貧窮戶在被訪之前的一個月出現下列的貧窮狀況。有四成(39.3%)貧窮戶曾「因慳錢而唔搭巴士」；有三分一(33.2%)貧窮戶曾「因為經濟問題而經常唔開燈」；有三成(31.9%)貧窮戶在過去一年曾「因經濟問題而無派利是給親友」；有四分一(23.8%)貧窮戶曾「因慳錢而等街市快收檔時才買菜」；有兩成(18.4%)貧窮戶有家庭成員沒有自己固定睡床。在以上五種貧窮狀況中，有四成半(45.7%)貧窮戶出現一種貧窮狀況，出現二至三種亦達三分一(36.0%)，更有一成(9.7%)出現四至五種貧窮狀況。可見其貧窮狀況的嚴重。更有少數貧窮戶連醫療及食物等基本生存權利亦因為貧窮原因而不能維持。有近一成(9.4%)貧窮戶「因經濟問題，有病也沒有買藥食」，以及每十五戶貧窮戶之中便有一戶(6.8%)「在過去一星期內有最少有一餐唔夠食」。以香港這樣富裕的社會，仍然存在這樣大量貧窮程度這樣嚴重的住戶，情況令人震驚。

貧窮戶的極端貧窮狀況

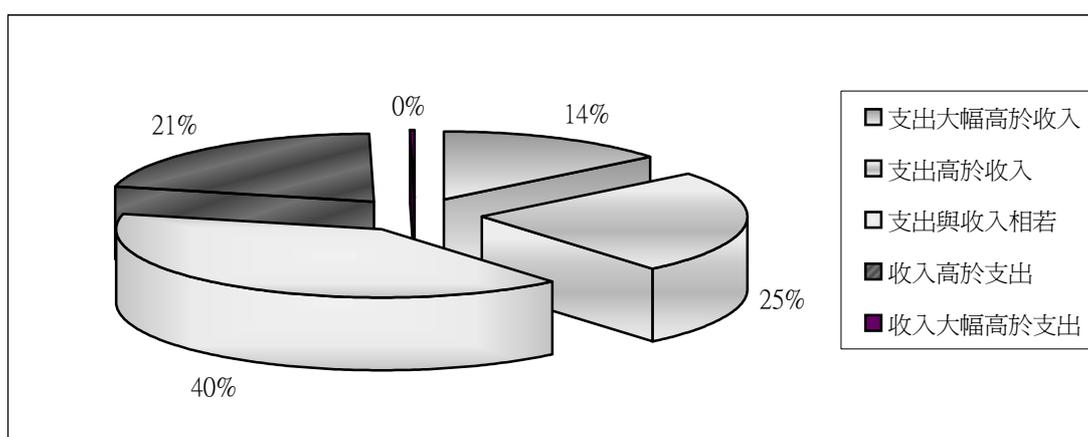
因經濟問題，有病也沒有買藥食	9.4%
在過去一星期內有最少有一餐唔夠食	6.8%

貧窮戶對生活的感覺



有一成半(16%)貧窮戶認為生活非常困難；有三分之一(33%)認為頗困難；兩部分的總和接近半數(49%)，另有四成住戶表示生活不困難又不輕鬆，表示生活輕鬆的貧窮戶不足一成(9%)。由此可見，貧窮為貧窮戶帶來沉重的生活壓力。

貧窮戶的支出與收入狀況



有一成半(14%)貧窮戶支出大幅高於收入即出現嚴重入不敷支的情況；有三分之一(33%)認為頗困難；兩部分的總和接近半數(49%)，另有四成住戶表示生活不困難又不輕鬆，表示生活輕鬆的貧窮戶不足一成(9%)。由此可見，貧窮為貧窮戶帶來沉重的生活壓力。

有一成半

3. 研究結論及建議

我們進行的「貧窮線研究」是根據香港住戶消費模式的轉變，即家庭大部分消費用於食品的比例由上升轉為下降，即由必需品的開支轉為可以選擇其他開支，來決定香港住戶要維持一個家庭基本生活所需要的開支水平。根據我們在 1999 至 2001 年對香港低開支住戶的開支模式顯示，每人每月的支出應起碼有 3750 元才能維持基本的生活。我們提出將住戶人均支出少於 3750 元作為香港的貧窮線。

參考內地經已在全國設立的「最低生活保障線」；筆者亦建議亦應以人均收入 3750 元作為香港的「基本生活保障線」，亦即是說要維持一個人及其家庭能有基本的生活，每名成員必須起碼有 3750 元的入息才能支付基本生活所需。

以月入 3750 元作為「基本生活保障線」

以「基本生活保障線」來設立「生活工資」(*living wage*)

為長遠解決低薪勞工的貧窮問題，現時在美國及英國等先進資本主義國家，不少工會、宗教及社區團體提出「生活工資」的要求。生活工資(*living wage*)有別於最低工資(*minimum wage*)，亦超越了最低工資。在美國，最低工資是指聯邦政府為勞工訂立的最低時薪(現時為 5.15 美金)，有關條例差不多適用於所有勞工；而州政府亦可以訂出本州的最低工資，但須高於聯邦政府的標準。而「生活工資」通常是指由地區政府頒布的條例保障特定的勞工，通常是由地方政府聘請的僱員或是獲得地方政府合約及資助的機構。有關條例背後的信念是政府不應向那些支付貧窮線以下工資的僱主提供合約或資助。

「生活工資」的提出亦意含著「最低工資」並不足夠供養一個家庭，所以生

活工資通常高於最低工資，而且是根據不同地方的家庭消費及家庭人數來決定。

在 1994 年，在美國波爾的摩(Baltimore)市，勞工及宗教團體成功爭取通過一項地方法例，要求所有提供政府服務的承辦商及承判商必須支付「生活工資」予本身的僱員，成為成功爭取生活工資的先河。其後在聖路易、波士頓、洛杉磯、芝加哥、底特律等六十個城市均推行了「生活工資」條例。

生活工資的水平通常是由不同家庭人數的貧窮線所決定。以美國為例，生活工資的水平等於一名全職、全年工作，而須供養一生活在貧窮線的四人家庭，所需要的收入(在 2000 年是\$17,690 一年，或\$8.20 一小時)，亦有些地區是以貧窮線的 130%作為生活工資的水平，這是美國貧窮家庭可以獲得「食物卷」(food stamp)的最高收入標準。換句話說，有關生活工資的水平能令該家庭無須接受任何政府的援助，亦可透過工作換取最起碼的生活。

生活工資能夠夠令低薪勞工工資下降的趨勢得以逆轉。生活工資條例令地方政府不能再僱用那些超低薪的外判及承辦商，從而制造更多貧窮勞工。美國在實行生活工資後有證據顯示有關的成本大部分是由於有關企業透過由於訓練及招聘成本的下降或減少利潤所抵銷，研究指出設立生活工資並不會令職位減少，而有關服務的合約成本亦只有少許提高。有關推行生活工資的行政費用不高，政府合約成本的雖然增加；但另一方面可減少入息援助及社會服務的開支⁶。

現時，香港政府正如其他地區政府一樣，一方面要用社會保障制度來解決貧窮，但另一方面卻由透過外判及合約的僱用制度來制造貧窮。生活工資的設立便是希望政府停止制造貧窮來達到減低貧窮的目標，筆者認為香港政府亦要訂立生活工資，為所有政府外判或資助服務的僱員訂下最低的薪金標準。

⁶ 有關研究可參考 Niedt, C., Ruiters, G., Wise, D. and Shoenberger, E. (1999). *The Effect of Living Wage in Baltimore*. Washington D.C.: Economic Policy Institute. 及 Preamble Center for Public Policy (1996). *Baltimore's Living Wage Law: An Analysis of the Fiscal and Economic Costs of Baltimore City Ordinance 442*. Washington D.C.: Preamble Center for Public Policy.

以全港家庭平均人數為 3.1 人計，一個家庭位於貧窮線以下的

設立生活工資的建議

為長遠解決低薪勞工的貧窮問題，現時在美國及英國等先進資本主義國家，不少工會、宗教及社區團體提出「生活工資」的要求。生活工資(living wage)有別於最低工資(minimum wage)，亦超越了最低工資。在美國，最低工資是指聯邦政府為勞工訂立的最低時薪(現時為 5.15 美金)，有關條例差不多適用於所有勞工；而州政府亦可以訂出本州的最低工資，但須高於聯邦政府的標準。而「生活工資」通常是指由地區政府頒布的條例保障特定的勞工，通常是由地方政府聘請的僱員或是獲得地方政府合約及資助的機構。有關條例背後的信念是政府不應向那些支付貧窮線以下工資的僱主提供合約或資助。

「生活工資」的提出亦意含著「最低工資」並不足夠供養一個家庭，所以生活工資通常高於最低工資，而且是根據不同地方的家庭消費及家庭人數來決定。

在 1994 年，在美國波爾的摩(Baltimore)市，勞工及宗教團體成功爭取通過一項地方法例，要求所有提供政府服務的承辦商及承判商必須支付「生活工資」予本身的僱員，成為成功爭取生活工資的先河。其後在聖路易、波士頓、洛杉磯、芝加哥、底特律等六十個城市均推行了「生活工資」條例。

生活工資的水平通常是由不同家庭人數的貧窮線所決定。以美國為例，生活工資的水平等於一名全職、全年工作，而須供養一生活在貧窮線的四人家庭，所需要的收入(在 2000 年是\$17,690 一年，或\$8.20 一小時)，亦有些地區是以貧窮線的 130%作為生活工資的水平，這是美國貧窮家庭可以獲得「食物卷」(food stamp)的最高收入標準。換句話說，有關生活工資的水平能令該家庭無須接受任何政府的援助，亦可透過工作換取最超碼的生活。

生活工資能夠令低薪勞工工資下降的趨勢得以逆轉。生活工資條例令地方政府不能再僱用那些超低薪的外判及承辦商，從而制造更多貧窮勞工。美國在實行生活工資後有證據顯示有關的成本大部分是由於有關企業透過由於訓練及招聘成本的下降或減少利潤所抵銷，研究指出設立生活工資並不會令職位減少，而有關服務的合約成本亦只有少許提高。有關推行生活工資的行政費用不高，政府合約成本的雖然增加；但另一方面可減少入息援助及社會服務的開支。

現時，香港政府正如其他地區政府一樣，一方面要用社會保障制度來解決貧窮，但另一方面卻由透過外判及合約的僱用制度來制造貧窮。生活工資的設立便是希望政府停止制造貧窮來達到減低貧窮的目標，筆者認為香港政府應根據基本生活保障線要訂立生活工資，為所有政府外判或資助服務的僱員訂下最低的薪金標準。

生活工資的建議水平:

基本生活保障線人均支出 \$3750 x 每戶平均人數 3.1

/ 1.67 每戶平均勞動力 = 6961

以 2000-2001 年甲類消費物價指數通縮 4.7% 計 \$6961 x 0.953 = \$6637

建議生活工資水平

月薪	\$6,600
日薪	\$250
時薪	\$32

最低有不少言論指「綜援的金額相對低技術工人太高」，但現實卻是「外間的工資太低」，現時低薪工人的工資經已跌破上述「基本生活保障線」令低薪工人無法養活自己及家人。為了解決現時香港綜接受助人脫離綜援的障礙，筆者建議以「基本生活保障線」來提高香港「綜援」豁免入息限額。

現時綜援人士中，除了單親人士的豁免入息限額剛剛提高至 2500 元外，其餘的類別如失業、低收入等人士的豁免入息限額仍然偏低。這些綜援人士若有工作收入，只有首 451 元收入可全數豁免，而其餘的收入則需要半數扣除，而最高的扣除額只有 1,805 元。現時豁免入息限額並沒有按家庭人數而提高，只劃一於

1,805 元最高水平，所以不利於鼓勵人數較多的綜援外出工作。

雖然不少輿論認為現時多人家庭的綜援金額比一般低薪勞工高，做成「綜援養懶人」的情況。但現實的情況是多人家庭的綜援金額仍然比我們計算出的「基本生活保障線」為低，如三人家庭的差距達 2,945 元(見下表)，這顯示綜援家庭的生活完全談不上豐裕，而且連基本需要也不能完全應付，不少綜援家庭仍過著捉襟見肘的貧困生活。

長遠來說，我們認為綜援的水平應按照基本生活保障線的水平來制訂，所以綜援的金額不應減少，反而應該增加。但考慮到現時財政赤字的壓力及協助更多綜援家庭脫離綜援網，我們認為應該立即增加容許綜援人士工作而完全無須扣減的入息水平(以整個家庭而非個人計算)，根據不同家庭的基本生活保障線與現時綜援金額的差距，有關全數豁免金額應增加如下，而入息超出全數豁免的金額則按現行的方法半數扣除：

	現時綜援水平 健全成人基本金額+ 租金津貼	基本生活保障線	差距: 容許綜援人士工作 而完全無須扣減的 入息水平
1 人	$1805+1505=3310$	\$3,750	\$440
2 人	$3220+3030=6250$	\$7,500	\$1,250
3 人	$4350+3955=8305$	\$11,250	\$2,945
4 人	$5160+4210=9370$	\$15,000	\$5,630