

今日香港

扶貧造越

踏入新一年，按習俗，人們都會許下新年願望。隨着政府和社會各界漸次形成了共識：本港有需要訂立貧窮線，藉以推動扶貧的相關工作和政策。對於基層市民，這項消息未知會否在新一年帶來多一點的希望，希望有關措施能夠改善他們的生活境況。

不過，就如其他眾多具爭議的政策措施，應如何為貧窮劃線？始終是一項複雜艱巨的任務，因為對貧窮的定義和理解，人們有着各種不同的看法。對於如何劃定貧窮線，亦有各自不同的詮釋和解釋，並由此引申出不同的政策取向與效果；而基於各持份者不一樣的立場和考慮，要制定讓各方都能接受的貧窮線，將是一項十分困難的工作。

嘉賓作者：鍾文堅 資深通識教育教師、中學通識科教學顧問



絕對貧窮：貧窮社會中的貧窮

「千里之行，始於足下。」貧窮現象的產生有着複雜的成因，從現況入手，能先較深入地認識其當下的「全景」，將有助進一步作更深入分析。

一般人印象中，對「貧窮」的想像：吃不飽，穿不暖，居無定所，即是連生活的基本需要都沒法做到的「窮人」。更具體點，就會認為「貧窮」是那些正在申領政府的綜合社會保障援助計劃（下文簡稱綜援）的個人或家庭。翻查社會福利署（下文簡稱社署）的網頁資料，「綜援計劃的目的，是以入息補助方法，為那些在經濟上無法自給的人士提供安全網，使他們的入息達到一定水平，以應付生活上的基本需要」。簡單來說，綜援是基於「絕對貧窮」的概念而設立的社會保障措施。通常會有哪類人士領取綜援呢？可參考下列數據。

表一：本港近10年綜援個案主要類別分布（2002年至2011年）

Table with 9 columns: Year, Old Age (%), Permanent Disability/Health Deficit (%), Single Parent (%), Low Income (%), Unemployed (%), Other (%), Total Cases (Total), Total Expenditure (Billion). Rows from 2002 to 2011.

資料來源：社署年報

從表一可見，「年老」屬其最主要類別，因為本港日趨老齡化，卻未有建立健全的退休保障制度，長者佔一半以上申領綜援的數字是自然不過；翻看近10年的數據，自2005年，因年老申領的比率也在持續地上升；而在可見將來，此一比率仍會不斷攀升。

第二大申領綜援類別是身體殘障或健康欠佳人士，其比率近10年是在緩慢、持續地上升，到2011年創15.4%的新高，但其比率卻遠低於首位的年老類別；再就是單親，在這10年該類別的變化不大；之後是失業和低收入人士，這兩個類別有一個共同特性，就是申領數字與經濟周期的波動有着較密切的關係；如2003年至2005年本港的經濟表現較差，這兩個類別都錄得較高的比率。另外，綜援個案總數於2005年創新高後，從接近30萬漸降到2011年稍高於28萬，這也反映，經濟狀況與申領綜援的數字是密切相關。



基層組織與特首梁振英對話，表達居住、扶貧、安老、教育等方面期望。

有入息及資產要求，加上近年社署日益嚴苛的審批手續，使不少亟需援助的基層市民被拒諸門外。他們批評綜援的制度僵化，未能幫助真正有需要人士，也不能紓解貧窮階層的困境。

濫用綜援說法難成立

翻查表一的數據，近10年來申領綜援個案中，失業和低收入人士的比率不但未有明顯增加；相反，隨着2005年後的經濟好轉而緩緩下降；所以，有關數據並未有反映綜援有「被濫用、養懶人」的說法。另外，據政府統計署的調查數據，由2010年第一季至2012年第三季沒有領取綜援的低收入住戶數目，一直維持在25萬戶至30萬戶之間，佔全港家庭住戶的比率維持在一成以上；即是說不少具有資格申領綜援的基層家庭，並未伸手拿政府的資助。由此可見，濫用綜援的說法難成立。

綜援：有人怨供養懶人 有人批制度僵化

從財政支出角度來看，綜援屬政府一項不輕的財政承擔，據2011年社署年報數字，綜援支出的金額近185億元，佔社會福利的總開支近五成，而社會福利開支則佔該年政府經常開支的第二位，16.8%，僅次於教育項目的22.9%。由此可見，單於綜援一項，對於當局經常開支的承擔着實非輕；但是，近年來綜援卻受到多方批評：一方面，商界和中產納稅人埋怨，綜援制度經常被濫用，供養懶人（身心健全卻長期失業人士）；另一方面，社工界和基層組織指由於綜援

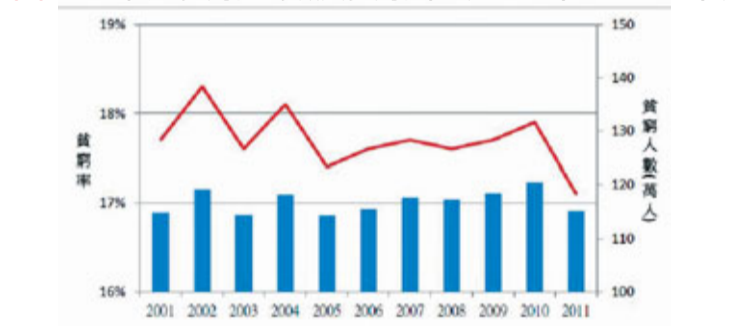


圖為市民經過租金房價不斷升幅的房地產中介公司。

相對貧窮：富裕社會中的貧窮

社會服務聯會一直（下文簡稱社聯）以來都很關注貧窮問題，並據人口統計數據追蹤本地的貧窮現象及其變化，而其以全港住戶入息中位數一半作為劃分低收入或貧窮人口（戶）的指標。該會制定此貧窮線沿用已久，並被廣泛接受。據該會整理的數據，我們能夠較清晰全面地理解本港的貧窮現象及其在近10年的變化（見圖一）。（本港貧窮的詳細數據可參閱社聯的扶貧資訊網http://www.poverty.org.hk/）

圖一：本港貧窮人數及貧窮率（2001年至2011年）



資料來源：扶貧資訊網

從上圖資料可見，雖本港貧窮率呈緩慢下降的趨勢，但是隨着2003年經濟觸底復甦，貧窮人數卻逐年增加，並在2010年升逾120萬元；這是否顯示社會貧富日趨兩極化，值得再作深入探討。而可喜的轉變是在2011年，貧窮率及人數有顯著的改善，此一變化顯然與於當年5月正式實施的最低工資措施的結果。不過，有關措施能否產生持續的改善效果，需要多觀察幾年才能下定論。（更多詳情可瀏覽http://www.kansir.net/hk-poverty-line）

誰是貧窮線中人？

楊女士一家4口租住的劏房，廁所及廚房約140呎，4人須輪流睡地板。

經初步了解本港的貧窮情況，並理解「絕對貧窮」和「相對貧窮」兩個概念後，我們可以嘗試思考關於制定貧窮線的問題。

中大社工系副教授黃洪曾建議，因應不同的需要，宜設多條貧窮線，這也是本港不少關注團體的共識；黃教授指出其有3大目的：

- 1. 規範性：設定受社會認可的最低基本生活標準，而政府應有針對性政策令市民的生活高於此「最低標準」；
2. 工具性：設立一個可量度貧窮的標準，能夠在不同時間的變化下，通過此來監察貧窮狀況裏，以此來衡量政府的「扶貧」政策是否有效；
3. 比較性：設立國際認可的度量貧窮方法，能夠通過此來與世界不同地區作出對比，及作相關的研究。

簡單來說，訂立貧窮線的作用，一方面可作為政府制定扶貧政策的標準，幫助真正有需要的市民；同時，能提供較全面和具透明度的資料，讓政府作為政策研究，審視貧窮現象和評估扶貧措施的作效，當然也可作為相關學術研究的重要參考。

表二：香港人口*每月收入分布

Table with 3 columns: Income (元), 2006年人數(百分比), 2011年人數(百分比). Rows from '少於2,000至5,999' to '25,000至多於60,000'.

註：有關收入不包括外籍家庭傭工 資料來源：政府統計處 註*：就業人口

對比2006年和2011年的收入分布人口，收入低於8,000元的人數和比率都有大幅減少，這應有賴於最低工資的實施；另外，入息高於2萬元的較高薪一族的增幅亦屬顯著。但是，我們卻不能簡單地下結論說，是最低工資產生的效應，漸次令較高薪一族的人數和比率出現大幅增加，因為上表的資料並不足以證明當中的關連。而只能說，相對貧窮的人口減少了，同時相對富裕人口有所上升。再相深一層，在今

日香港的生活水平來衡量，月入2萬元多，在扣除基本生活開支，如租金、交通，還得繳納稅款，此一收入水平，着實不能算是富裕！



進階級

絕對貧窮 (absolute poverty)：又名赤貧，指缺乏足夠的資源（如金錢）以確保基本生活的必需品的生活。

相對貧窮 (relative poverty)：引自立法會福利事務委員會，缺乏資源享有社會上一般人的慣常生活方式、相類的飲食、活動、生活條件及環境的人，便會被視為生活在相對貧窮中。

概念圖



綜援：

- 1.目的：應付生活上基本需要
2.主要類別：年老等
3.批評：供養懶人 制度僵化



香港工聯會遊行促財爺紓困扶貧。

資料速遞站

請即登入http://kansir.net 「Kan Sir 通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。

想一想 1. 根據上文，指出綜援計劃的目的。

- 2. 承上題，你認為港府的綜援計劃，在多大程度上有助貧窮家庭改善其生活境況？
3. 參考上文，你認為「絕對貧窮」和「相對貧窮」的差別在於哪裡？請分3方面加以說明。
4. 你有多大程度認同「制定貧窮線有助推動本地的扶貧工作」這個說法？解釋你的答案。
5. 參考上文並就你所知，除制定貧窮線外，還有哪些方面可以推動扶貧的相關工作？指出3個方面並加以說明。

香港文匯報記者 李慧

- 延伸閱讀 1.《香港貧窮報告：在職貧窮家庭狀況（2003-2012）》，樂施會 http://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/panels/mp/papers/mp1120cb2-225-3-c.pdf
2.《扶貧政策 何去何從：探討香港貧窮問題及扶貧策略》，「扶貧智庫」各成員著，iRead出版社，2012。
3.《扶貧委員會內訂立貧窮線》，香港《文匯報》，2013年1月17日 http://paper.wenweipo.com/2013/01/17/HK1301170006.htm

香港文匯報記者 李慧