



香港社會服務聯會
The Hong Kong Council of Social Service

社聯政策策報

POLICY BULLETIN

扶貧的新想像

- 借鑑外國的扶貧經驗：探求香港減貧策略的新方向
- 貧窮的定義及量度
- 香港的「無窮之路」－重探扶貧委員會重組初心
- 運用社區空間轉化劏房住戶延展生活可能

目錄

2	編者的話
分析與觀點	
3	• 借鑑外國的扶貧經驗：探求香港減貧策略的新方向 樂施會助理研究及倡議經理 梁名峰博士
8	• 貧窮的定義及量度 香港城市大學人文社會科學學院及行為科學系助理教授 陳紹銘博士
14	• 香港的「無窮之路」－重探扶貧委員會重組初心 立法會議員 鄧家彪議員
17	• 運用社區空間轉化劏房住戶延展生活可能 明愛莫張瑞勤社區中心高級督導主任 洗昭行先生
21	• 附件一 歷屆扶貧委員會的職權範圍和工作
25	• 附件二 從數據看香港貧窮的面貌
30	• 問卷調查
31	• 讀者意見
32	• 昔日政策報

編者的話



香港社會服務聯會政策研究及倡議總主任
黃和平先生

最近政府提出新的扶貧框架，鎖定目標群組制定扶貧措施，並擬以多面向角度量度扶貧成效。社福界的服務對象不少是貧窮人士，而且社福界亦負責營運不同扶貧項目，然而筆者卻發覺社會服務界對新扶貧框架的反響似乎不多。

筆者相信缺乏反響的原因之一，是貧窮雖然看似是十分具體的現象，但要系統地分析理解卻往往感到無從入手。貧窮關乎一個個有血有肉的人的生活處境，但當需把問題提昇到政策介入的討論時，便需要深入思考貧窮是什麼、政府對貧窮應有什麼責任、貧窮是否一種選擇等問題，同工懷著的初心是要解決貧者的困境，回頭卻已鑽進學理的迷宮。

概念本是協助我們理解與分析現實的工具，但必先把概念疏理清晰，並將之與人的具體處境，以及政策/聯繫才有實際意義。本期政策報邀請了四位從事貧窮問題研究及倡議工作多年的專家學者供稿，深入淺出地疏理各種貧窮概念及相關策略論，藉此讓大家可以思考未來香港扶貧路向。

第一篇政策報邀請了陳紹銘教授介紹各種界定貧窮的理念，以及量度貧窮的工具；而第二篇梁名峰博士則從量度貧窮的工具出發，介紹不同國家如何制訂貧窮目標及扶貧政策。值得一提的是，雖然陳教授與梁博士都提出需透過多元指標量度貧窮，陳教授在文中強調須用金錢以外的指標補充現時貧窮線以收入量度貧窮的不足，梁博士則強調即使加入多元化的貧窮指標，以金錢量度貧窮的指標仍是不可或缺；第三篇鄧家彪議員則從他多年作為扶貧委員會委員的經驗，歸納扶貧委員會的理念變化，鄧議員認為香港扶貧政策歷來的轉變，其實代表扶貧政策前進發展的不同階段，他並就現時香港貧窮問題的新處境提出十大扶貧建議。

一般貧窮的量度工具都以個體是否落入貧窮狀況為標準，而扶貧政策則是投放資源協助貧者脫離此狀況，然而貧者並非只是一個個單獨的個體，而是在生活世界中互動，冼昭行先生在第四篇政策報中，以社區客廳支援劏房家庭為案例，展現社福界如何增加市民於社區中創造資源的能力，從而改善自身的生活質素。

Amartya Sen認為貧窮就是缺少可以自由追求幸福的能力，期望今期政策報能有助社福界疏理貧窮討論，重燃社會對貧窮議題的關注，最終促進人人都可有更多自由選擇自己的幸福生活，新年剛到來，筆者在此順祝各讀者及香港市民心想事成。

借鑑外國的扶貧經驗：探求香港減貧策略的新方向



樂施會助理研究及倡議經理
梁名峰博士

國際減貧的發展趨勢

聯合國於2000年9月18日發表了「千禧年宣言」，並於2001年提出「千禧年發展目標」，目標在2015年底前將全球處於極度貧窮的人口比例減半(United Nations, 2000和2001)。聯合國於2015年發表報告指出，全球極度貧窮人口由1990年的19億，下降至2015年的8.36億(United Nations, 2015a)¹。為了推動減貧步伐，聯合國在同年推動「2030年可持續發展議程」，當中包括17項可持續發展目標。就目標一：消滅貧窮方面，聯合國要求各國根據自身情況釐定貧窮的定義，並在2030年前將貧窮人口減半。除此之外，例如目標二：零饑餓、目標三：良好健康與福祉和目標十：減少不平等，都與減貧目標密切相關(United Nations, 2015b)。

除了聯合國，歐盟在2010年²和2021年³分別更新了減貧目標和各項支援指標（包括就業、技術和社會保障），其中一項目標是在2030年前，將處於「貧窮或社會排斥風險」(At risk of poverty or social exclusion, 簡稱AROPE) 的人口減少1,500萬人，當中至少500萬是兒童(European Parliament, 2023)。所謂的「貧窮或社會排斥風險」有三個面向，只要符合其中一個，就會被歸類為這個群組：第一，嚴重物質匱乏（非金錢性且與消費相關）；第二，生活在工作強度非常低的家庭中（衡量就業機會和社會排斥）；第三，收入貧窮（社會福利轉移後的可支配收入低於國家中位數的60%）⁴(European Parliament Research Service, 2022)。

立法會秘書處的資料研究組的一份資料摘要（2022），介紹了兩個具有參考價值的案例，即愛爾蘭和加拿大在減貧目標的設定、措施和成果。本文會對這兩個案例加以闡釋。愛爾蘭和加拿大均有參考聯合國的可持續發展目標，而前者由於是歐盟成員國，所以其設定的減窮目標亦有對應歐盟的目標。事實上，愛爾蘭早於1997年已推出《國家反貧策略》，清楚說明貧窮和社會排斥的定義和關係。

¹ 聯合國發表「千禧年宣言」時，極度貧窮人口的定義為每日人均收入低於1美元。到2015年發表報告時，這一金額已經調整至1.25美元。

² 詳情請參閱「歐洲2020戰略」：

https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET EN BARROSO_007 – Europe 2020 – EN version.pdf

³ 詳情請參閱「歐洲社會權利支柱」：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0102&qid=1615364474217>

⁴ 可支配收入(disposable income)：總收入減去稅項後，實際可用於日常開支及儲蓄的收入。

「人們之所以貧窮是因為他們的收入和資源（包括物質、文化和社會面向）不足，無法達到社會普遍認可的生活水平。由於收入和資源的不足，這些人可能被邊緣化，無法參與被視為普遍常態的活動。」(Government of Ireland, 1997, 頁3)。

愛爾蘭分別於2002年、2007年、2012年和2020年就減貧目標作出檢討，並編制《社會共融路線圖2020–2025》。《路線圖》在開首便指出希望令減貧工作變得更為主動，因此強調「社會共融」的理念。「希望人們可以得到足夠的收入、資源和服務，令他/她們可以像主流的人般積極地參與和投入社區。」(Government of Ireland, 2020, 頁10)。

在愛爾蘭多年來的減貧措施推動下，「確定貧窮」⁵率從1994年的15%下降至2020年的4.7%（同上）。現時最新的主要減貧目標是在2025年或之前將「確定貧窮」人口降至2%或以下。所謂的「確定貧窮」指需要同時符合「相對貧窮」和「匱乏狀態」的條件。「相對貧窮」參考歐盟的貧窮線，即住戶可支配收入的中位數低於60%，便會被定義為「有貧窮風險」(At-risk-of-poverty, 簡稱 AROP)。而「匱乏狀態」則是指無法負擔11項基本生活需求指標中的至少兩項。除此之外，還有7個子目標，包括「就業機會」、「工作待遇」、「長者收入保障」、「兒童貧窮」、「殘疾人士貧窮」、「建立包容社區」和「優質服務」。為了令各目標更有效實施，《路線圖》還列出了政府各部門共66個承諾和執行的時間表。

有別於愛爾蘭，加拿大在2019年通過《減貧法案》(Poverty Reduction Act)，令《減貧策略》具有法定地位，即有關的減貧目標成為法律規定。加拿大於2018年公佈《加拿大首個減貧策略》(Canada's First Poverty Reduction Strategy)，並採用「絕對預算」模式訂立貧窮線，有關預算涉及「食物」、「居所」、「家居維修」、「衣服」、「交通」和一些社交開支。除此之外，加拿大也會以「相對收入」（低於按家庭住戶人數收入的50%）和「家庭開支」（家庭收入的20%或以上用作食物、住屋和衣服的開支）來了解低收入家庭的狀況。加拿大主要的減貧目標，為按官方貧窮線減少貧窮人口20%，以及在2050年前減少50%。在這個目標下，加拿大有三大減貧支柱來指導政府施政，每條支柱下各有不同的子目標。首先是「尊嚴」，旨在確保所有加拿大人的基本需求得到滿足，包括提供安全和可負擔的住房、充足的食物和醫療服務。其次是「機會和包容」，旨在協助加拿大人向上流動，使每個人都能全面參與社會並獲得機會。第三個支柱是「韌性與安全」，旨在防止中產階級向下流 (Government of Canada, 2018)⁶。

有關香港減貧目標的爭議

香港政府在2013年9月公布了首條官方貧窮線，當中參考國際組織（如歐盟和經濟合作與發展組織）和本地非政府組織（如社聯和樂施會）所採用或建議的「相對貧窮」概念，以政策介入前，按不同住戶人數的住戶收入中位數50%劃界⁷（扶貧委員會, 2012）。可是，政府多年來並未按貧窮線設立減貧目標，更認為做法會導致政策偏向，忽略貧窮線上的住戶，並且令扶貧政策過度集中於現金津貼，忽視其他形式的非現金支援和福利服務的發展（勞工及福利局, 2018）。

⁵ 本文將Consistent Poverty譯作「確定貧窮」。

⁶ 就三大支柱下的詳細指標，請參閱《加拿大首個減貧策略》的第14頁。

⁷ 如果住戶收入低於這條界線，就會被歸類為貧窮住戶，該住戶的人口便會被視為貧窮人口。

除了未設定減貧目標外，香港的貧窮線一直存在著各種爭議，故政府自2021年發表《2020年香港貧窮情況報告》後，仍未公布最新的貧窮數據。現屆政府認為現行貧窮線存有局限性，包括未納入資產和非現金福利轉移的計算，以及受「相對貧窮」的一些限制⁸。其後，政府提出精準扶貧方針，而政府經濟顧問辦公室在參考及分析過去的《香港貧窮情況報告》和人口普查統計數據後，指出三個主要群組（即劏房住戶、單親住戶和長者住戶）面臨較高貧窮風險，並需要持續和多面向的監察。

討論與結語

有論者認為貧窮具有多個面向，不應僅以金錢來衡量，有意見甚至提倡取消過去一直沿用的貧窮線。雖然如Sen (1997) 所述，貧窮、社會排斥和不平等之間存在著密切關係，僅以「收入」來分析貧窮現象而無視其他面向，是「見林不見樹」，然而，嚴格來說，貧窮所涉及的多個面向指的是導致貧窮的原因或對貧窮的影響。關於貧窮本身，一般而言，我們很難說收入高的家庭會處於貧窮狀態。筆者認同可加入其他面向以助從貧窮成因和影響作出監測，但不同意將收入排除在外。倘若只關注上述提及的劏房住戶、單親住戶和長者住戶，則是「見樹不見林」。因此，在討論香港減貧問題時，不應爭議是否廢除現行貧窮線，而應探討如何進一步改善量度方法。

或有人會指出，僅以收入量度貧窮忽略一些高收入家庭的支出高於收入，亦會將一些像部分長者般「低收入但高資產」的人士錯誤歸類為貧窮人口，導致政策失焦。針對上述批評，我們可以同時將住戶的收入、支出和資產一併收集⁹，概念上還可以參照歐盟和許多先進經濟體常用的「可支配收入」概念，甚至可以考慮仿效愛爾蘭，在「相對貧窮」線上加入「匱乏狀態」的考量，或者借鑒加拿大的「絕對預算」模式。

減貧目標的設定和政府對貧窮問題的定義密切相關，就像愛爾蘭政府認為讓不同人有機會融入社會是至關重要，其中包括提供就業機會。因此，在《路線圖》的第二章中提到了創造高質量就業職位的計劃，將經濟發展與減貧策略結合起來。要實現這一目標，需要各政府部門在各自領域中根據《路線圖》的目標共同努力。同樣地，加拿大將所有人視為一個整體，因此在《減貧策略》中無論是處於貧窮狀況與否的人都獲得關顧。加拿大致力於使貧窮人士能夠向上流動，同時也努力避免中產階級因各種不幸而陷入向下流動的境況。當《減貧法案》獲得通過後，加拿大的各政府部門便會根據法定的減貧目標共同前進。

正如樂施會早前在《香港貧窮狀況報告2023》中所指出，隨著社會結構的轉變以及福利和勞工政策的各種限制，貧富差距在疫後呈現兩極化的復甦現象，同時貧窮人士在疫後社會面臨更大的挑戰。面對新的貧窮現象，更需要在社會共識的基礎上設定不同的減貧目標，除了減少貧窮人口，亦應顧及不同群體參與社會的機會，確保每個人都能過上有尊嚴的生活。

⁸ 在「相對貧窮」的概念下，必然會有一部分住戶在政策介入前處於貧窮線以下的情況。此外，即使所有住戶的收入都有所提升，但如果基層住戶的收入增長不及整體住戶，貧窮人口未必會減少，這種情況容易被誤解為「愈扶愈貧」。

⁹ 有說收集資產有關的數據相對較難，但若能同時收集住戶的收入和支出，已經是一大進展。目前，統計處在收集住戶數據時並未同時收集收入和支出數據，後者僅依賴每五年進行的《住戶開支統計調查及重訂消費物價指數基期》。

參考資料

- Sen, A. K. (1997). From Income Inequality to Economic Inequality. *Southern Economic Journal*, 64(2), 383-401.
- United Nations (2000) . United Nations Millennium Declaration. Retrieved from:
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf
- United Nations (2001) . Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. Retrieved from:
<https://www.un.org/millenniumgoals/sreport2001.pdf>
- United Nations (2015a) . The Millennium Development Goal Report 2015. Retrieved from:
[https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)
- United Nations (2015b) . Sustainable Developments Goals. Retrieved from:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>
- European Union (2010) . Europe 2020 – A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. Retrieved from:
<https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Union (2010) . The European Pillar of Social Rights Action Plan. Retrieved from:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0102&qid=161536474217>
- European Parliament (2023) . The Fight Against Poverty, Social Exclusion and Discrimination. Retrieved from:
https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/en/FTU_2.3.9.pdf
- European Parliamentary Research Service. (2022). EU welfare systems and the challenges of poverty and inequality (No. PE 698.916). Retrieved from:
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698916/EPRS_STU\(2022\)698916_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/698916/EPRS_STU(2022)698916_EN.pdf)

- Government of Ireland (1997). National Anti-Poverty Strategy. Retrieved from:
<http://www.socialinclusion.ie/NationalAnti-PovertyStrategySharinginProgress1997.pdf>
- Government of Ireland (2002). Building an Inclusive Society. Retrieved from:
http://www.socialinclusion.ie/publications/building_an_inclusive_society.pdf
- Government of Ireland (2007). National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016.
Retrieved from:
<http://www.socialinclusion.ie/documents/NAPi nclusionReportPDF.pdf>
- Government of Ireland (2012). National Reform Programme for Ireland – 2012 Update.
Retrieved from:
https://www.drugsandalcohol.ie/15850/2/NR P_2012_Update.doc
- Government of Canada (2018). Opportunity For All – Canada's First Poverty Reduction Strategy. Retrieved from:
<https://www.canada.ca/content/dam/canada/employment-social-development/programs/poverty-reduction/reports/poverty-reduction-strategy-report-EN.pdf>
- 扶貧委員會(2012)。如何根據香港實際情況訂立「貧窮線」的建議（文件編號：CoP_Paper 5-2012）。檢自：
https://wwwcommissiononpoverty.gov.hk/pdf/CoP_Paper%205-2012.pdf
- 勞工及福利局(2018)。局長網誌：貧窮統計數字的知多少。檢自：
https://www.lwb.gov.hk/tc/blog/post_02122018.html
- 立法會(2022)。立法會改革扶貧政策和策略小組委員會的討論文件 - 政府扶貧工作概覽及「共創明『Teen』計劃」（文件編號：CB(2)717/2022(01)）。檢自：
https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120220926cb2-717-1-c.pdf
- 立法會(2023)。立法會改革扶貧政策和策略小組委員會的討論文件 – 精準扶貧策略（文件編號：CB(2)349/2023(01)）。檢自：
https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120230428cb2-349-1-c.pdf
- 立法會秘書處資料研究組(2022)。資料摘要：愛爾蘭和加拿大的減貧目標（文件編號：IN06/2022）檢自：
<https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/2022in06-poverty-reduction-targets-in-ireland-and-canada-20220930-c.pdf>

貧窮的定義及量度



香港城市大學社會及行為科學系助理教授
陳紹銘博士

何謂貧窮？香港政府於2013年設立了官方貧窮線，以家庭收入中位數的50%作為門檻，然而，單以收入量度，並未完全反映市民的貧窮情況，包括高昂的生活開支、住屋生活條件惡劣、社會排斥、主觀貧窮等。本文嘗試簡單介紹不同的貧窮定義，拉闊對貧窮的想像，有助我們了解基層生活的困難，亦希望能訂定更精準的扶貧政策。

金錢/經濟角度 Monetary/Economic Approach

在各種貧窮定義中，以金錢定義貧窮在學術研究和社會政策分析中最為常見，這種方法強調人類福祉主要取決於金錢財富，而金錢亦易於量化及作不同地區比較。Wagle(2002)提出了衡量經濟福祉的三個指標：收入、消費和福利，每個指標都可以有不同的貧窮門檻。以收入為例，一個典型的例子是世界銀行以每天1.9美元(以購買力平價計算)作為絕對貧窮(absolute poverty)的門檻，收入無法滿足這種支出的人被歸類為極端貧窮人口。而相對貧窮(relative poverty)更常用於經濟較發達的地區，當個人或家庭的收入低於整體人口平均收入的一定百分比時，就被歸類為貧窮，例如，歐盟將家庭收入中位數的60%作為貧窮線。香港的貧窮線亦以此角度定義貧窮¹。

房屋貧窮 Housing Poverty

由於住屋通常是個人或家庭消費及生活中最重要的部分之一，住屋亦幾乎影響日常各方面生活，因此有學者強調房屋貧窮，包括「住房引發的貧窮」(housing-induced poverty) (Kutty, 2005) 或「由房屋因素引起的貧窮」(poverty caused by housing factors) (Stephens & vanSteen, 2011)，還有意思相近的概念，如「住屋貧窮」(house poverty or shelter poverty) (Kutty, 2002 ; Stone, 1993)。由於貧窮是多維度的，對於「房屋貧窮」也有不同的含義，包括住房引發的經濟或收入貧窮 (Maestri, 2015)、住房引發的匱乏 (Wong & Chan, 2019) 和住房引發的社會排斥 (Somerville, 1998)等。最常研究的「房屋貧窮」的領域亦是與經濟、收入或開支相關，與住房可負擔性(housing affordability)有相似的含義 (Bramley, 2012 ; Linneman & Megbolugbe, 1992)，住房開支與家庭收入的比率(ratio-income approach)是衡量住房貧窮最常用的方法之一，即住房開支超過某比率則視為問題。澳洲有一個常用的門檻是30/40法則(30/40 rule)，主要集中計算社會中收入較低的40%的群體，而住屋開支超過30%則視為貧窮(Cai & Lu, 2015)。

¹ 以開支角度定義貧窮，有美國學者Orshansky (1969)認為用於基本生活必需品的支出可以作為貧窮門檻，例如當超過三成的家庭開支用於食物上，則可視為貧窮。

匱乏 Deprivation

英國學者Peter Townsend (1962)在早年已批評單以收入定義貧窮的取向，提出了匱乏(Deprivation，或有譯作剝奪)的概念，他認為匱乏是一種相對於當地社區或社會而言可觀察到的貧困狀態，具體而言，匱乏可理解為欠缺社會普遍認同屬必需的物品(a lack of socially perceived necessities)(Bradshaw & Finch, 2003)。除了物質匱乏(material deprivation)，Townsend也提出社會匱乏(social deprivation)的概念，將必需品的概念拉闊到其他社會普遍認同為重要的生活條件及服務。操作而言，Townsend(1987)早期在一個英國貧窮調查中，提出了77個匱乏項目，必需品及生活條件的例子包括食物、服裝、家庭設施、娛樂、家庭活動和教育等，計算匱乏的方法學隨後亦在全球其他地區廣泛應用。在香港，對匱乏的研究相對有限，儘管如此，有學者和香港社會服務聯會在2011年進行了一項社會匱乏分析，先透過文獻回顧及焦點小組訂立生活條件的清單，再以民意調查確立受社會認同(如超過半數同意)的項目，例如「有洗衣機」、「每日有新鮮蔬果」、「定期檢查牙齒」等(Saunders et al., 2014)，以調查全港的匱乏情況。

社會排斥 Social Exclusion

社會排斥的概念在歐洲國家和國際機構中被廣泛使用，歐盟有使用「貧窮或社會排斥的風險」(at risk of poverty or social exclusion)來衡量廣義的貧窮。社會排斥最初用於描述1960年代法國的失業和不平等狀況(Silver, 1994)，隨後，它被用來描述在發達工業化地區變得貧窮或邊緣化的過程(Kwadzo, 2015)，然而，儘管被廣泛使用，社會排斥沒有明確的定義(Atkinson, 1998；Silver, 1994)，不同的學者提出了各種類型的社會排斥，例如排斥於勞動市場、政治權利、公民身份、文化活動(Wagle, 2002)或排斥於社會服務、社會活動、和公民參與等(Levitas, 2006)。相對於單以收入量度貧窮，社會排斥更多關注社會關係、社會網絡和社會支持等要素(Chan, 2023)，亦由靜態轉向動態的分析(poverty dynamics)，更重視基層在社會上受到不同面向的排斥過程。在香港，過去有就特定群體社會排斥的調查，如長者(Chou, 2018)、尋求庇護者(Ng, 2020)等，也有關於公眾及弱勢社群對社會排斥看法的研究(Lau et al., 2015)，有關社會排斥的內容包括歧視、社會支援不足、就業困難、不被尊重等。

主觀貧窮 Subjective Poverty

貧窮不僅是客觀的量度，也涉及主觀感受，這種取向認為人類福祉是主觀的，貧窮水平取決於人們的主觀解釋(van Praag & Ferrer-i-carbonell, 2006)。研究上有多少種方法可以衡量主觀貧窮，其中自我生活水平評估是較常用的方法(Siposné Nándori, 2014)，例如，直接問一個人對自己的貧窮狀態的感受。也有其他測量方法，例如萊頓貧窮線(Leyden poverty line, LPL)和主觀貧窮線(subjective poverty line, SPL)。制訂LPL一般會提問收入評估問題(income evaluation questions, IEQ)，受訪者會根據「非常好」到「非常差」的尺度評估他們的生活狀況(Kapteyn, 1988)。SPL則通過問最低收入問題(minimum income question, MIQ)來設定，例如問受訪者認為每月能維持生計的最低金額，或者在一段時間內購買日常必需品的金額(Bradshaw & Finch, 2003)，從而訂立貧窮水平門檻。主觀取向近年亦越來越多應用於衡量市民的生活質量以及作為評估社會進步的指標。香港有關主觀貧窮的調查不多，過去的調查較多直接詢問當事人是否覺得自己貧窮(Chan, 2023; Peng et al, 2022)。

能力取向 Capabilities Approach

曾獲諾貝爾經濟學獎的Amartya Sen是提出能力取向的先驅和最有影響力的學者之一，他以兩個個案批評了主流的收入取向：一個人收入較低，另一個人收入較高但有嚴重腎病，誰更貧窮？由於患病的人可能面臨高昂的醫療費用，而且生活功能更差，所以他可能比收入較低的人更貧窮，因此，除了收入方法之外，還需要其他衡量方式(Sen, 1992)。Sen亦質疑收入和經濟資源背後的意義，提出一種強調人類能力對實現個人自由重要性的方法 (Laderchi, 2003)。Sen提出了「貧窮是能力的匱乏」(Poverty as Capability Deprivation)，他強調這種方法關注的是本質上重要的能力，而不是只有工具性意義的收入或金錢。能力是一種自由(freedom)，實現不同功能(functioning)的自由，一個人的功能反映了實際的成就，而能力則代表了實現的自由 (Sen, 1999)。至於甚麼是「能力」？Sen過往有意留白，認為能力概念的優勢正在於能包含多元的想像，不同的社經文化背景會有不同重要的能力。哲學家Martha Nussbaum(2000)曾提出十大重要能力，包括健康、情緒、理性、社交聯繫等。能力取向亦廣泛應用於學術及國際研究，貧窮指標包括健康、教育、住房、死亡率和營養等(Kwadzo, 2015)；聯合國的年度人類發展報告和人類發展指數(Human Development Index, HDI)也運用了相關理念，訂出指標如預期壽命、識字率、失業率等；近年聯合國開發計劃(United Nations Development Programme, UNDP)與牛津大學貧窮及人類發展倡議(Oxford Poverty and Human Development Initiative, OPHI.)提出的多維度貧窮指標(Multidimensional Poverty Index, MPI)，也是應用能力取向的例子之一。

小結

深入探討貧窮的定義不僅僅是學術或科學上的興趣，更重要的是讓我們從多個角度深入了解個人和家庭所面臨的困境。這有助於我們理解貧窮的性質和原因，並且激發更多元的減貧想像力 (Kakwani & Silber, 2008 ; Sen, 1999)。香港在過去對貧窮的討論和政策制定主要著重於收入層面，然而，基層市民也因住房、開支或能力不足而面臨生活困難。政府部門可以考慮多元的貧窮定義，研究和制定多方面的貧窮指標。上述有關多元貧窮定義的討論，筆者期望能夠重新思考香港貧窮問題的本質，並設計和制定更全面和更精確的扶貧政策。

參考資料

- Atkinson, A. B. (1998). Social exclusion, poverty and unemployment. In *Exclusion, Employment and Opportunity*
- Bradshaw, J., & Finch, N. (2003). Overlaps in dimensions of poverty. *Journal of Social Policy*, 32(4), 513–525.
<https://doi.org/10.1017/S004727940300713X>
- Bramley, G. (2012). Affordability, poverty and housing need: triangulating measures and standards. *Journal of Housing and the Built Environment*, 27(2), 133–151.
<https://doi.org/10.1007/s10901-011-9255-4>
- Cai, W., & Lu, X. (2015). Housing affordability: Beyond the income and price terms , using China as a case study. *Habitat International*, 47, 169–175.
<https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.01.021>
- Chan, S. M. (2023). Multidimensional poverty in Hong Kong: measurements and implications. In U. R. Wagle (Ed.), *Research Handbook on Poverty and Inequality* (pp. 172-185). Edward Elgar.
<https://doi.org/10.4337/9781800882300.00017>
- Chou, K. L. (2018). Social exclusion in old age: a validation study in Hong Kong. *Aging & mental health*, 22(8), 1078-1085.
<https://doi.org/10.1080/13607863.2017.1330870>
- Kakwani, N., & Silber, J. (2008). Introduction: Multidimensional Poverty Analysis: Conceptual Issues, Empirical Illustrations and Policy Implications. *World Development*, 36(6), 987–991.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.10.004>
- Kwadzo, M. (2015). Choosing Concepts and Measurements of Poverty: A Comparison of Three Major Poverty Approaches. *Journal of Poverty*, 19(4), 409–423.
<https://doi.org/10.1080/10875549.2015.1015067>
- Kutty, N. K. (2002). The house poor - are high housing costs keeping non-poor Americans at poverty standards of living?
- Laderchi, C. R., Saith, R., & Stewart, F. (2003). Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches. *Oxford Development Studies*, 31(3), 243–274.
<https://doi.org/10.1080/1360081032000111698>

- Lau, M., Gordon, D., Pantazis, C., Sutton, E., & Lai, L. (2015). Including the views of the public in a survey of poverty and social exclusion in Hong Kong: Findings from focus group research. *Social Indicators Research*, 124, 383-400.
<https://doi.org/10.1007/s11205-014-0802-8>
- Levitas, R. (2006). The concepts and measurement of social exclusion. In C. Pantazis, D. Gordon, & R. Levitas (Eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain* (pp. 123–160). Policy Press.
- Maestri, V. (2015). A Measure of Income Poverty Including Housing: Benefits and Limitations for Policy Making. *Social Indicators Research*, 121(3), 675–696.
<https://doi.org/10.1007/s11205-014-0657-z>
- Ng, I. (2020). Criminalizing the innocents: social exclusion of asylum-seekers and refugees in Hong Kong. *Journal of Asian Public Policy*, 13(3), 319-332.
<https://doi.org/10.1080/17516234.2019.1630790>
- Nussbaum, M. C. (2000). *Women and human development: the capabilities approach*. New York: Cambridge University Press.
- Orshansky, M. (1969). How poverty is measured. *Monthly Labor Review*, 92(2), 37–41.
- Peng, C., & Yip, P. (2023). Access to Neighbourhood Services and Subjective Poverty in Hong Kong. *Applied Research in Quality of Life*, 18(2), 1015-1035.
- Sen, A. (1992). Poverty and Affluence. In *Inequality reexamined* (pp. 102–116). Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). Development as freedom. Oxford: Oxford University Press.
- Silver, H. (1994). Social Exclusion and Social Solidarity: Three Paradigms. *International Labour Review*, 133(5–6), 531–578.
- Somerville, P. (1998). Explanations of social exclusion: Where does housing fit in? *Housing Studies*, 13(6), 761–780. <https://doi.org/10.1080/02673039883056>
- Stone, M. E. (1993). *Shelter poverty: new ideas on housing affordability*. Temple University Press.

- van Praag, B., & Ferrer-i-carbonell, A. (2006). *A Multidimensional Approach to Subjective Poverty*.
- Wagle, U. (2002). Rethinking poverty: definition and measurement. *International Social Science Journal*, 54(171), 155–165. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00366>
- Wong, H., & Chan, S. M. (2019). The impacts of housing factors on deprivation in a world city: The case of Hong Kong. *Social Policy and Administration*, 53(6), 1–17. <https://doi.org/10.1111/spol.12535>

香港的「無窮之路」－重探扶貧委員會重組初心



立法會議員

鄧家彪議員（立法會福利委員會委員）

（曾任第三屆及第四屆扶貧委員會非官方委員2018–2022）

猶記得早於2007年，時任扶貧委員會秘書長余志穩先生隨立法會議員王國興往逸東邨，希望就扶貧委員會計劃的「偏遠地區交通津貼」聆聽居民意見。當時，逸東邨是我深耕服務的偏遠基層社區，它處於全港家庭住戶每月收入中位數相對後列。不久，政府首次推出須經濟審查的「鼓勵就業交通津貼計劃」（簡稱「交津」），成為補貼低收入家庭「職津」的雛型。由此可見，政府早已意識到貧窮問題範疇廣泛並列入議事日程，不過政府對香港貧窮情況是否明白？解難的決心是否夠大？方法是否用對？這需要社會共同監察及評價。我認為香港扶貧問題的關鍵始終在於如何識別「貧窮」、制定相應的政策和服務及有效評估政策成效。

筆者出身基層，有幸與社會不同熱心人士共同參與香港的扶貧工作，為香港「無窮之路」而努力。回顧將近二十多年香港的扶貧工作，我們的起步雖然是慢了，但的確有所進展。此話怎講？我嘗試把政府的扶貧工作劃分為三個階段。第一階段，由2005年至2012年為「探索期」，也就是前扶貧委員會成立然後解散，又再重組，再成立一個跨政策局／部門扶貧專責小組的階段。第二階段，由2012年至2022年的「改革期」，也就是從時任特首梁振英重新成立的扶貧委員會開始。第三階段，即由2022年至今，稱為「調整期」。各個階段，特區政府扶貧政策執行主體的組成以至政策路徑有所不同，持續變革。

「探索期」的扶貧委員會由時任特首董建華為紓緩香港經濟轉型所引發的貧窮問題而成立，委員會由財務司司長擔任主席，成為了香港特區扶貧工作的「總指揮」，可惜一直未能對貧窮有明確和清晰的定義，故採用了一籃子共24項指標作為「貧窮指標」，這些指標旨在反映4個主要組別的貧窮狀況，包括兒童及青年、在職人士及成人、60歲以上長者及社區，並涵蓋5個範疇，其中18個指標以個人作為單位，6個以地區作為統計指標，以呼應以地區為本的扶貧工作。然而這些指標具有一定的局限性，更難以量化評估政府扶貧工作的成效。

值得注意的是，扶貧委員會在「探索期」期間，成就了工聯會及各界推動的「法定最低工資」。特區政府於2005年規定給予政府外判的非技術工人不低於市場平均水平的工資，翌年又與商界就清潔和保安員兩個行業推行「工資保障運動」；及後2011年最低工資終於生效，在一定程度上對解決「在職貧窮」寫下重要一頁，這些都離不開扶貧委員會的功勞，即使委員會在2007年解散，各委員初心不變。事實證明，最低工資在香港抗擊新冠疫情過程中，發揮了「保底線」的關鍵作用，致使香港總體未有爆發如「沙士」期間工資嚴重下滑的危機。

第二階段的「改革期」，是由2012年時任特首梁振英重新成立扶貧委員會開始，重組後的委員會改由政務司司長擔任主席，有兩項重要工作，一是訂立官方貧窮線，二是設立社會保障及退休保障小組。委員會在2013年公布了首條官方「貧窮線」，訂在住戶收入中位數的50%。此外，2011年成立的關愛基金亦納入扶貧委員會的工作範疇，讓關愛基金能夠透過推行「非恆常化的扶貧試驗項目」評估政策成效，為日後政策恆常化鋪路。

扶貧策略於「改革期」的最大改變就是強調「大福利」，包括設立長者生活津貼、在職家庭津貼兩大恆常現金項目，作為紓緩長者貧窮及在職貧窮的重大政策工具，改變了過去側重綜援安全網，亦防止綜援的標籤影響。政府更利用貧窮線評估政策成效。換言之，這段時間整個扶貧策略是以恆常補助項目及社會保障，包括綜援、公屋、長生津及職津等多層福利支撐起來。

以政策介入前後量度的貧窮線存在「盲點」，以「一刀切」的方式界定貧窮尤其未能處理「家庭經濟活躍狀況」、「開支」、「資產」與「收入」的種種關係，如何定義貧窮及評估政策成效亦成為社會爭議點。例如，現實已有不少收入高於貧窮線的劏房家庭或「太空艙」單身人士。面對即使透過統計數據也未能精準扶貧，而「現金補助」又未能達到扶貧效果，因此，2022年，現任特首李家超宣佈再次重組扶貧委員會，以「精準扶貧」為指導原則，希望以更準確的分析及政策工具，精準落實扶貧工作，扶貧委員會也進入現時的「調整期」。

精準扶貧強調識別有需要社群，「把資源投資在最需要幫助的人身上」，提供度身訂做的服務項目。根據最新的《施政報告》，羅列包括「共創明TEEN計劃」、「社區客廳試行計劃」、「在校課後託管服務計劃」、「照顧獨老、雙老住戶」。由此可見，特區政府由普遍統計數據分析轉化為聚焦社群辨識和服務，強調透過服務改善實際生活質素。

事實上，香港作為富裕地區，如以「絕對貧窮」（基本生產生活物資的缺乏，例如基本熱量攝取）¹或「維持基本生活的能力」去理解「貧窮」就太狹隘。「赤貧階層」在社會福利網內，勉強維持溫飽，他們抗風險能力低，如不施以優質教育及針對性社會服務等，難脫離「貧困陷阱」，香港「相對貧窮」問題嚴重，貧富不均除了反映在未見改善的堅尼系數上，更可以在近十年一般家庭的可支配收入，僱員的工資增長與通漲升幅反映。這些都涉及結構性問題，宏觀來說，政府應優化分配機制，持續監察內外市場、福利政策、勞工政策是否失靈？微觀來說則應關注幫扶因病致貧，取締劣質劏房等政策措施的推展進度。這涉及弱勢社群得到的服務和機會，也包括房屋、醫療、教育及就業等，現屆扶貧委員會正制訂「多維指標」回應上述情況。

扶貧委員會宗旨是決心幫助貧困市民擺脫困境，透過實踐實現幸福生活。在此暫且提出十點提議，期盼成為特區政府未來精準扶貧路向：

¹ Townsend (1979), <https://www.poverty.ac.uk/free-resources-books/poverty-united-kingdom/>
<https://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/papers/ws1109cb2-179-7-c.pdf>

- 一、 建立「主動識別、主動服務、主動幫扶」的部門協作文化；並透過社區關愛隊及建議多年的關愛站，更好向區內貧困人士綜合介紹政府福利和社會服務。
- 二、 設立扶貧專員辦公室，並授予權力，獲取及整合部門的資料，建立「貧困住戶資料庫」（內地做法：建檔立卡），並促使各個精準扶貧項目能精準到位及成效獲得客觀評估。政府近日宣佈採取策略取締劣質劏房及支援獨居/雙老戶，正正是一個契機，建立劏房家庭和獨居/雙老住戶資料庫。
- 三、 以鼓勵就業和發展兒童為本檢視所有社會福利政策和社會服務，確保工作脫貧、預防返貧和跨代上流的政策效果。
- 四、 就業是最大民生，建議政府以工代賑，落實「就業優先的經濟發展」策略，保障全民就業，持續改善勞工政策，追蹤工資增長、可支配收入等，「最低工資」一年一檢，減少外判，提升僱員技能提升培訓，實現「有效市場，有為政府」，避免「資強勞弱」。
- 五、 開放部門數據和統計數據，讓學者和民間機構運用數據，就香港貧窮狀況進行不同角度的分析，豐富對貧窮問題的掌握。政府並定期檢討界定貧窮方式，持續監察貧窮數據、貧富差距、財富集中度、貧窮人口特徵的變化，建立公開的數據庫，跨局合作，透過數據對比扶貧的目標及異化情況，靈活及精準幫扶貧困市民，長遠從整體分配結構上作調整。
- 六、 勸動社會和商業機構單位，並成立「社會夥伴平台」，按社群或地區進行幫扶對接，增強社會凝聚力和社會創新，並讓民間幫扶對接形成機制、案例和社會文化。
- 七、 掌握大灣區情況，為扶貧增添方案和資源。例如周永新教授建議在內地設立香港長者村，為劏房學童舉辦夏令交流營，便是當中精準扶貧項目的體現。
- 八、 建立精準扶貧成效指標和策略，以服務為本的扶貧是精準的體現，但需要有系統性的評估和更新，避免流於零散和隨意，並藉此形成一套高產值城市扶貧方法、策略和理論，讓香港的扶貧政策可供內地城市和國際社會參考和交流。
- 九、 檢視人口及教育政策，把減貧扶志作為教育其中一大目標，同時避免數碼鴻溝，防範人工智能時代貧窮惡化。也激勵年輕人避免墮下躺平或成為「尼特族」。
- 十、 在已沿用多時的相對貧窮定義，加上正制訂的「多維指標」，訂定減貧目標，動員政府和全社會共同參與減貧。

運用社區空間轉化劏房住戶延展生活可能



明愛莫張瑞勤社區中心高級督導主任
洗昭行先生

貧窮不只限制想像，貧窮還會危害健康。越來越多社會科學研究觀察到貧窮不單指家庭經濟資源的匱乏，更是房屋、教育、運用公共服務、人際關係、文化康樂生活等各項「影響健康的社會因素 (Social Determinants of Health)」的匱乏，從而引發貧窮人口的健康危機。

本地早前一項研究發現 (Chan & Wong, 2021)，在私人樓宇的租客 (包括劏房住戶社群) 當中，他們更視狹小居住面積(而非家庭收入)為危害健康的重要因素。這亦吻合筆者團隊在服務接觸劏房住戶時的觀察，劏房一般欠缺日照、通風惡劣、空間狹隘、廁渠污濁、煮食油煙、與沐浴蒸氣未能妥善排走，易造成「熱焗霉喻，蟲鼠蚊蟲」的居住環境。住戶遷進後，那怕身體本身健康無礙，日子長久下來，也會出現生理或心理的耗損，增加健康風險。

筆者與醫護行者友儕共同創設的「賽馬會【三房兩廳開檯食飯】社醫共生計劃」團隊最近進行了一次內部探索性研究，從參與這個延展生活空間服務的港島中西南區劏房家庭中抽樣100位住戶成員進行「社會健康需要評估 (Socio-health Need Assessment)」，結果發現無論男女在長期痛症、癡肥、肝膽異常等健康狀況均比香港整體人口同樣數字高25%至99%。統計上亦見到肌肉痛、專注力不足及失眠等身心徵狀與劏房樓面面積有明顯關聯。初步引證上述推斷——劏房危害健康。

香港這個資本主義文化環境，容易以人外顯的社會經濟條件如住屋類型、職業及薪金來判定人的價值，以劏房為居的家庭，未獲他人理解自己的人生歷程之前，容易就此給人看待成低人一等。他們自尊受挫，自然就不會相信自己還能在這個不友善的氛圍下能夠與鄰居平起平坐直接溝通，久而久之，就會習成退縮無力，難以信任社區鄰里，甚至社會整體。下一代耳濡目染下，也難以建立有效的社交生活技能。

近年政府投放資源，承諾在2030年前增加各項公營房屋供應¹，有望可遏止劏房問題惡化，甚至有效減少劏房住戶人口，可是在新公營房屋供應出現前，輪候公屋的劏房住戶——包括成人、青

¹ 近年政府投放在增加公營房屋供應上的資源包括在2024年或以前提供21,129過渡性房屋單位、2028年前預計興建30,000個簡約公屋單位，以及2029年前預計興建97,600個公屋租住單位。

少年及幼童——仍需在惡劣居住環境內生活經年²。劏房住戶中更有約佔整體兩成³，因著種種原因因而未能符合申請公屋資格或未有提出申請。這段等待離開劏房的時期越長，對健康自信與社交能力的危害也就越累積得深。

這狀況揭示「貧窮」與「劏房」這類結構性社會問題，要解決這些問題不僅需要找出主要原因並改變相應的政策，還需要洞察到主要政策以外的多元面向範疇。若以劏房住戶為例，就不只關注住屋，更需以同等重視去對待他們的健康與社會需要，社會服務界如配合社區發展及地方營造的概念，可在此擔當重要的角色。

以社群組織面向的社區發展（Community Development），與以空間創變為面向的地方營造（Placemaking）在本地與海外已有不少磨合經驗，甚至被視為相輔相成的社區策略。不少地方營造經驗引證，只要社區空間運用得宜，便可以促成不同社經地位社群連結、交流與共融，創造出一個有別於弱勢社群原來生活空間的友善社區。劏房住戶需要更大的生活空間來突破狹隘居所所帶來的健康威脅。團隊把這需要與上述社區發展及社區營造的經驗扣連，從而設想，若果每一間劏房回復至只作睡房的功用，將不同的社區空間轉化成劏房家庭溫習、煮食、洗晾衣服、沐浴如廁與優閑運動，那麼也許能減緩劏房家庭在等候上樓的時期所遇到的不少健康傷害。就是經此思考，團隊發展出劏房家庭「延展生活空間（Extended Living Space）」的服務模式。

以此進路出發，明愛青少年及社區服務轄下社區中心團隊在這幾年間陸續開設了「三房兩廳」、「荃灣廳堂」及位於觀塘的「聚首一塘」等延展生活空間，務求在不同特性的地區內再就服務模式作探索嘗試。當中筆者團隊獲得高富諾（Grosvenor）企業管理層的認同與贊助，在劏房集中的石塘咀開設【開檯食飯】鄰里廚房。此500呎的共享廚房及飯廳，旋即成為鄰近劏房家庭共煮共食，大人與孩子相識相交的地方。有劏房媽媽形容進店那道明明是手動的趟門是「自動門」，原來意指一走進來就能夠令他們自動放鬆的門。這是因為她感受到，在門後的都是經歷過劏房生活的同路人，都能接納到大家的背景，這份接納日積月累，便會油生出他們相互間的信任，重建他們的社區歸屬感。「延展生活空間」服務模式與社區中心的分別之處，正正在於設計上體察到劏房住戶這種社會需要，以劏房家庭專屬生活空間來作基石，製造正面相處經驗與互相接納的文化，令他們有機會重拾對鄰人的信任。

同時「延展生活空間」的設計，也注重劏房家庭的轉化歷程，令他們可以實踐運用自己、家庭以至社區的資源，去應對眼前的種種挑戰。正正是基於這個意念，使到【開檯食飯】這個慈善項目就算明知有四成劏房家庭因為租金高昂而導致營養不良，也沒有將食物開銷納入營運預算之中。營運團隊改為讓劏房家庭組成小組去區內街市及店舖募捐食物。在募捐過程中，小組成員會向店東講述區內劏房家庭處境現況，店東往往同心同德，捐出劏房住戶最缺乏的肉食、魚、水果、鮮

² 最新2023年第三季的平均輪候公屋時間為5.6年。

³ 香港社會服務聯會。（2021）。「低收入劏房住戶」住屋選擇和服務需要調查。

蔬等，令小組成員第一身經歷到人間有情，亦令他們相信，只要自己出一分力，社區便有所迴響。這種實踐歷程，也應用在【開檯食飯】空間設計及管理上，推動空間共用理念(Commoning)。【開檯食飯】的傢俱設施佈置與維護、清潔與執拾，都反映每一個家庭成員的用心，當他們視這個為「延展的家」，自然會出力去打理好地方，而不會只視自己為「服務使用者」，全面交由職員去管理空間。如是者，此服務模式延展的不只是劏房家庭的「生活空間」，更是「延展生活（可能）」的空間。

筆者期望政府、各慈善基金、志願機構及空間擁有者群策群力，繼續在各劏房集中地區設置社區客廳，亦期望社會提出更多有助貧者建立社群柔韌力（Community Resilience）的計劃，讓貧者可實踐生活更多可能性。

參考資料

- Chan S.M. & Wong, H. (2021). Housing and Subjective Well-Being in Hong Kong: A Structural Equation Model. *Applied Research in Quality of Life*.
<Https://doi.org/10.1007/s11482-021-10000-4>.
- Dweck, C. S. (2017). From needs to goals and representations: Foundations for a unified theory of motivation, personality, and development. *Psychological Review*, 124(6), 689–719.

附件一：歷屆扶貧委員會的職權範圍和工作

歷屆委員會	職權範圍	工作進展及成果
第一屆扶貧委員會 (2012–2014)	<ul style="list-style-type: none"> 檢視香港現時的貧窮情況和成因，以識別有利個人發展、自力更生和社會流動的條件 制訂適合香港情況的貧窮線，並就低收入在職家庭津貼計劃的構思提供寶貴意見 統籌和監察防貧和扶貧政策的落實情況，並評估關愛基金、社會創新及創業發展基金等措施 邀請有關持份者參與，並建議促進政府、商界和社區組織三方合作扶貧的方法，包括發展社會企業 推廣地區為本的扶貧措施，以更有效地回應區內居民確切的需要 	<ul style="list-style-type: none"> 貧窮人口減至97萬，貧窮率下降至14.5%，兩者都是有記錄的五年來最低 在計入公屋的非現金轉移後，貧窮率下降至9.8%，貧窮人口則減至66萬人 在計入長者生活津貼的恆常現金政策後，65歲或以上的長者貧窮率下降至30.5% 在貧窮線下約29萬名長者中，超過八成受惠於各社會保障計劃，包括：綜援、長生津、高齡津貼 綜援及長生津分別降低了2.8%及1.6%的貧窮率 在職貧窮住戶的數目微降了約20%
第二屆扶貧委員會 (2014–2018)	<ul style="list-style-type: none"> 按年更新「貧窮線」分析，以檢視香港的貧窮情況和扶貧政策成效 優化本地退休保障制度及推動社會創新 檢視現行政策和探討新措施，促進基層（尤其是年青一代）在社會階梯向上流動，以及為有特別需要的群組提供適切支援 	<ul style="list-style-type: none"> 取消強積金「對沖」安排 整體綜援個案連續65個月下降，當中失業個案下降至15,075宗，低收入個案下降至5,634宗 恆常現金項目令37萬人脫貧，貧窮率下降5.4% 低收入在職家庭津貼，受惠人數達到9萬人

	<ul style="list-style-type: none"> 鼓勵跨界別協作推動工作，並與其他政府諮詢委員會交流及聯繫 	<ul style="list-style-type: none"> 社會福利經常開支的預算高達662億元，增加了55% 推行「友·導向」師友計劃，超過70個政府部門及私人機構參與，逾2,000名學生受惠 推行「明日之星」計劃，超過350間參與或贊助機構，逾10,000名青年受惠 社會創新及創業發展基金批出38個創新項目，涉及逾1,200萬元資助金額，惠及逾25,000人 推展食物援助旗艦項目，為提供給弱勢社群的熱食及包裝食品增加至每日逾50,000份，受惠人數增加至逾20,000人 關愛基金推出36項新援助項目，逾141萬人次已受惠，當中11個援助項目已獲納入政府恆常資助
第三屆扶貧委員會 (2018–2019)	<ul style="list-style-type: none"> 按年更新「貧窮線」分析，以監察貧窮情況，檢視並按需要優化「貧窮線」分析框架 積極推出更多關愛基金項目，並把不少確有成效的扶貧助弱措施恆常化 關注社會房屋及青年議題就如何讓現行編製的貧窮數據更切實反映政府的投入提供意見 	<ul style="list-style-type: none"> 政府在社會福利經常開支預算達798億元，較2012/13年度大幅增加86%，當中教育、社會福利與衛生醫療的總開支達六成，超過2,300億元，惠及不同群組 繼續跟進現行項目，例如：伙伴倡自強社區協作計劃、社區投資共享基金、兒童發展基金及青年發展基金，及成立學生活動支援基金等，為社會上有需要的群組提供更適切的援助

<p>第四屆扶貧委員會 (2020–2022)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 按年更新「貧窮線」分析，以監察貧窮情況，檢視並按需要優化「貧窮線」分析框架 • 檢視現行政策和探討新措施，以達致防貧及扶貧的目的，促進社會向上流動，以及為有需要的群組提供適切的援助 • 就扶貧議題進行研究及專題分析，以協助制訂相關政策 • 監督關愛基金和社會創新及創業發展基金的運作，進行補漏拾遺和推動社會創新，以應對貧窮問題 • 鼓勵跨界別協作推動扶貧工作 	<ul style="list-style-type: none"> • 社會福利經常開支和社會保障經常開支預算增長了分別71%和59%，升幅為歷任政府之冠 • 面對新冠疫情的挑戰，政府在恆常現金政策的基礎上推出多項一次性逆周期措施，穩定了經濟及就業環境，並舒緩了基層市民的生活壓力 • 貧窮人口減至55萬，約110萬人脫貧，降低貧窮率15.7% • 公屋協助了超過26萬人脫貧，降低了貧窮率3.8% • 關愛基金推出23項新援助項目，承擔額增至約208億元，增幅達193%，共123萬人次受惠，累計增幅達80% • 社會創新及創業發展基金的資助項目增加319個，資助總額增加2.6億元，受惠人士增加26萬
<p>第五屆扶貧委員會 (2023–2024)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 就扶貧事宜向政府提供意見，以及推廣跨界別合作精準處理貧窮問題 • 監督關愛基金和社會創新及創業發展基金的運作，進行補漏拾遺和推動社會創新，以應對貧窮問題 	<ul style="list-style-type: none"> • 「共創明『Teen』計劃」是應用精準扶貧策略的首個項目 • 學員名額增加至2,800名，取錄全數合資格的學員較原定目標超出四成 • 已完成學員的人生規劃、提升能力及財務計劃訓練課程，以及已為友師和家長分別舉行認識青少年和掌握友師的角色和技巧及親子溝通技巧課程

參考資料

- 立法會(2022)。《本屆政府扶貧助弱工作成果回顧》。香港：立法會。
https://gia.info.gov.hk/general/202205/18/P2022051800748_393085_1_1652881006004.pdf
- 立法會扶貧小組委員會(2014)。《扶貧委員會工作的回顧與前瞻》。香港：立法會扶貧小組委員會。
https://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs511028cb2-117-1-c.pdf
- 立法會秘書處(2013)。《資料摘要 扶貧委員會》。香港：立法會秘書處。
<https://www.legco.gov.hk/yr12-13/chinese/sec/library/1213in05-c.pdf>
- 立法會改革扶貧政策和策略小組委員會(2022)。《立法會改革扶貧政策和策略小組委員會》。香港：立法會改革扶貧政策和策略小組委員會
https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120220926cb2-717-1-c.pdf
- 立法會福利事務委員會(2009)。《貧窮的定義》。香港：立法會福利事務委員會。
<https://www.legco.gov.hk/yr09-10/chinese/panels/ws/papers/ws1109cb2-179-7-c.pdf>
- 扶貧委員會(2016年)。〈扶貧委員會 工作匯報2016〉。取自
https://www.commissiononpoverty.gov.hk/pdf/2016poverty_report_c.pdf
- 政務司司長辦公室(2006)。《扶貧工作及退休保障 進展和願景》。香港：政務司司長辦公室。
https://www.povertyrelief.gov.hk/chi/pdf/721700013_Poverty%20Alleviation_C_rev.pdf
- 香港特別行政區政府(2002)。《行政長官主持第四屆扶貧委員會第六次會議》。香港：香港特別行政區政府。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202205/18/P2022051800748.htm>
- 香港特別行政區政府(2002)。《「共創明『Teen』計劃」》。香港：香港特別行政區政府。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/202305/17/P2023051700323.htm>
- 香港特別行政區政府(2014)。《扶貧委員會召開第十五次會議》。香港：香港特別行政區政府。
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201411/29/P201411290579.htm>
- 福利事務委員會(2021)。《量度貧窮及扶貧》。香港：福利事務委員會。
<https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/panels/ws/papers/ws20210621cb2-1178-4-c.pdf>

附件二：從數據看香港貧窮的面貌

貧窮線 (Poverty line) 也被稱為貧窮門檻 (Poverty threshold)，是用以估算某一地區貧窮人口數目的工具。在香港，貧窮線是根據「相對貧窮」的概念計算。具體而言，貧窮線是以全港每月住戶收入的中位數（政策介入之前，即扣除社會福利收入，及未計算稅收支出）的50%作為界線。如果一住戶收入低於貧窮線，則會被視為貧窮住戶，而該住戶的成員則為貧窮人口。

自2013年，政府每年都會分析香港的貧困情況，並在《香港貧窮情況報告》中詳細列出內容供公眾參閱，一方面希望監察和評估貧窮情況，另一方面希望制定相應的政策和措施解決問題(至2020年後，政府仍未更新此報告)。下文之貧窮數據¹ 將根據2016年至2020年的《香港貧窮情況報告》作分析藍圖。

1. 有關主要貧窮統計之數據

特區政府推出不同的扶貧政策，以幫助基層脫貧。這些政策的主軸包括恆常現金項目²、非恆常現金項目³以及須經濟審查的非現金福利項目⁴。

從2016至2020年的貧窮率數據可以看出(表一)，政策介入對於減少貧窮率有一定的影響。受經濟結構、人口高齡化、住戶小型化等影響，以及新冠疫情等特定事件的影響，香港政策介入前⁵的貧窮率由2016年的19.9%上升到2020年的23.6%，但當計及所有介入後，貧窮率則由2016年的9.7%下降至2020年的7.9%，即以2020年為例，整體政策介入使貧窮率下降了15.7%。

恆常現金項目介入對減低貧窮率的作用持續增加，政策介入前至恆常現金項目介入後的減幅由2016年5.2%增加至2020年的6.3%。非恆常現金項目介入對貧窮率的作用在過去5年中亦大致成增加趨勢，非恆常現金資項目在對貧窮率的減幅在2016年為1.0%，在2020年則為7.1%⁶。

須經濟審查的非現金項目對減低貧窮率的作用在過去五年則大致相同，於2016年至2019年期間每年的減幅為3.9%–4.1%之間⁷，2020年的減幅為2.3%，但這與該年非恆常現金項目在減低貧窮人口的效果上與非現金項目重疊有關。

¹ 以下貧窮率的計算將跟隨《2020年香港貧窮情況報告》的定義，然而香港社會服務聯會在過去貧窮問題的研究中，採用了不同定義計算貧窮率。當中最大的不同是使用恆常現金介入後的收入計算貧窮線，而計算貧窮人口時，則只考慮市民從恆常現金介入中得到的收入，而不會考慮非恆常現金項目的收入及非現金項目的隱性收入。

² 恒常現金項目主要包括綜合社會保障援助（綜援）、長者生活津貼、教育津貼、在職家庭津貼（職津）、高齡津貼、傷殘津貼等。

³ 非恒常現金項目主要包括選定防疫抗疫基金項目、10,000元現金發放計劃、其他一次性措施（如額外一個月的社會保障金額等）以及關愛基金其他項目。

⁴ 須經濟審查的非現金福利項目主要包括公屋。

⁵ 經理論假設。

⁶ 這指計及恆常現金項目的效果後，非恆常現金項目對貧窮率帶來的額外減幅。

⁷ 這指計及恆常現金項目及非恆常現金項目的效果後，有關政策對貧窮率帶來的額外減幅。

表一 2016–2020年政策介入前及政策介入後之貧窮人口和貧窮率

	貧窮人口 ('000) 【貧窮率】			
	政策介入前*	恆常現金項目 介入後	恆常現金項目及 非恆常現金項目 介入後	恆常現金項目、 非恆常現金項目以 及須經濟審查的 非現金項目介入後
2016	1 353 【19.9%】	996 【14.7%】	934 【13.7%】	657 【9.7%】
2017	1 377 【20.1%】	1 009 【14.7%】	952 【13.9%】	671 【9.8%】
2018	1 407 【20.4%】	1 024 【14.9%】	913 【13.3%】	638 【9.3%】
2019	1 491 【21.4%】	1 098 【15.8%】	910 【13.1%】	642 【9.2%】
2020	1 653 【23.6%】	1 211 【17.3%】	716 【10.2%】	554 【7.9%】

* 經理論假設。

表二比較2020年各項目的扶貧成效，10,000元現金發放是所有非恆常現金項目中最有效能減低貧窮率的措施，貧窮率減少3.8%(減少267萬貧窮人口)。其次是公屋，貧窮率減少3.8%(減少266萬貧窮人口)⁸。

表二 2020年政府介入項目的詳細內容及其成效

	項目內容	脫貧人口 ('000) 【減少貧窮率】
恆常現金項目	綜援	184 【2.6%】
	長者生活津貼	165 【2.4%】
	教育津貼	70 【1.0%】
	在職家庭津貼計劃	53 【0.8%】
	高齡津貼	23 【0.3%】
	傷殘津貼	29 【0.4%】
非恆常現金項目	防疫抗疫基金	75 【1.1%】
	10,000元現金發放	267 【3.8%】
	額外的社會保障金額	121 【1.7%】
須經濟審查的非現金項目	公屋	266 【3.8%】

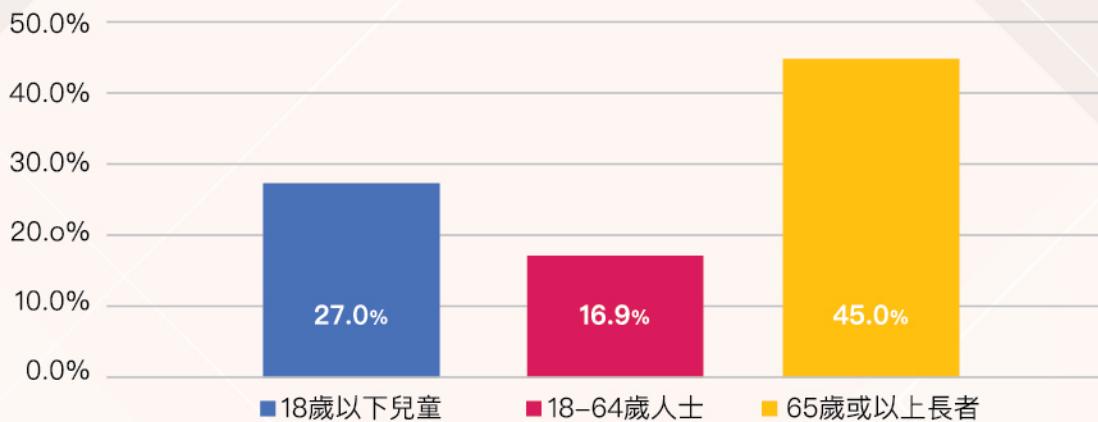
備註：脫貧人口及減少貧窮率是與2019年的數據作比較。

⁸ 此處的減貧人口，是指相對政策介入前，有關措施對減低貧窮人口的淨作用，因此數額會與表一的數值不同。

2. 有關貧窮人士的年齡劃分

若按年齡把貧窮人口劃分為三組：18歲以下兒童、18–64歲人士及65歲或以上長者，按照政府介入前的數據來看，2020年65歲或以上長者是在三大類中貧窮率最高的一群，其貧窮率為45.0%，其次為18歲以下兒童(27.0%) (圖一)。

圖一 2020年貧窮人士的年齡劃分與其貧窮率 (%)



3. 有關65歲或以上長者貧窮⁹之數據及扶貧政策

政策介入前，長者貧窮率於2016年至2020年期間大約維持在45%（表三）。隨著香港65歲及以上整體長者人口持續增加，長者貧窮人口由2016年的47.8萬上升至2020的58.4萬。政策介入後，長者貧窮人口及貧窮率均呈下降趨勢，分別由2016年的24.2萬人(22.7%)下降至2020年的18.8萬人(14.5%)。

表三 2016–2020年長者貧窮人口及貧窮率

	貧窮人口 ('000) 【貧窮率】	
	政策介入前*	政策介入後
2016	478 【44.8%】	242 【22.7%】
2017	495 【44.4%】	235 【21.1%】
2018	517 【44.4%】	229 【19.7%】
2019	549 【44.9%】	240 【19.7%】
2020	584 【45.0%】	188 【14.5%】

* 經理論假設。

備註：政策介入後的數據涵蓋「恆常現金、非恆常現金及須經濟審查的非現金福利項目」。

⁹ 由於退休長者普遍沒有任何就業收入，在只計及收入的貧窮線限制下，即使退休長者擁有相當數量的資產，也容易被定義為貧窮。人口高齡化的上升對香港的貧窮問題構成持續的推升壓力。

2020年總脫貧長者人口達到了39.6萬人，比去年增加了8.7萬人。2019至2020年，長者脫貧人口增加主要歸於政府非恆常現金津貼的介入（表四）。10,000元現金發放、防疫抗疫基金、關愛基金下的現金項目等幫助長者脫貧。

表四 2019–2020年選定項目對長者的扶貧成效

		2019年脫貧 長者人口 ('000)	2020年脫貧 長者人口 ('000)	脫貧長者 人口變化 ('000)
恆常現金項目	綜援	53	55	+2
	長者生活津貼	103	106	+3
	高齡津貼	12	16	+4
非恆常現金項目	現金發放	6	63	+57
須經濟審查的非現金項目	公屋	65	62	-3
連同其他選定項目總人口		309	396	+87

備註：2019年現金發放數字包括關愛共享計劃，2020年現金發放數字包括10,000元現金發放計劃及「低收入家庭的新來港定居成員一次過津貼」計劃。

4. 有關18歲以下兒童貧窮之數據及扶貧政策

政策介入前，兒童貧窮人口由2016年的22.9萬上升至2020年的27.5萬，兒童貧窮率由2016年的23.0%上升至2020年的27.0%（表五）。

政策介入後，兒童貧窮人口及貧窮率均呈下降趨勢，貧窮人口由2016年的10.1萬人下降至2020的8.6萬人，貧窮率則分別由2016年的10.1%下降至2020年的8.4%。

表五 2016–2020年兒童貧窮人口及貧窮率

	貧窮人口 ('000) 【貧窮率】	
	政策介入前*	政策介入後
2016	229【23.0%】	101【10.1%】
2017	234【23.1%】	113【11.2%】
2018	235【23.3%】	99【9.8%】
2019	253【24.9%】	95【9.3%】
2020	275【27.0%】	86【8.4%】

* 經理論假設。

備註：政策介入後的數據涵蓋「恆常現金、非恆常現金及須經濟審查的非現金福利項目」。

2020年脫貧兒童人口達到了18.9萬人，比去年增加了3萬人。2019至2020年，兒童脫貧人口增加主要歸於政府非恆常現金津貼的介入（表六）。此外，恆常現金項目（如教育津貼和綜援）和須經濟審查的非現金項目（公屋）對比去年的成效也有所進步。如果在各恆常現金福利措施之上再考慮其年內政府推出的額外一次性款項，其複合扶貧成效會進一步提升。

表六 2019–2020年選定項目對兒童的扶貧成效

		2019年脫貧 兒童人口 ('000)	2020年脫貧 兒童人口 ('000)	脫貧兒童 人口變化 ('000)
恆常現金項目	綜援	32	39	+7
	教育津貼	12	24	+12
	職業津貼	20	22	+2
非恆常現金項目	現金發放	10	43	+33
須經濟審查的非現金項目	公屋	49	51	+2
連同其他選定項目總人口		159	189	+30

備註：2019年現金發放數字包括關愛共享計劃，2020年現金發放數字包括10,000元現金發放計劃及「低收入家庭的新來港定居成員一次過津貼」計劃。

參考資料

- 香港特別行政區政府（2020）。2020年香港貧窮情況報告。政府統計處。瀏覽自 https://wwwcommissiononpoverty.gov.hk/chi/pdf/Hong_Kong_Poverty_Situation_Report_2020.pdf

問卷調查

我們希望聽取你對政策報的意見。請將本版列印後填寫，並傳真至2864 2999或電郵至 policybulletin@hkcsc.org.hk。意見調查資料經收集後會用作本會統計及參考之用。

對政策報的意見

1. 你對政策報有何意見？(請選擇1至5分，1為最低分，5為最高分。)

	最低				最高
所選政策的合適性	1	2	3	4	5
分析的可讀性	1	2	3	4	5
內容深淺的適中性	1	2	3	4	5
資料的實用性	1	2	3	4	5

2. 你認為政策報未來應包括什麼政策呢？

3. 你對政策報的其他意見：

背景資料

4. 你所屬的主要界別是：

- a. 政界 b. 商界 c. 學術界 d. 新聞界 e. 社福界

f. 其他專業界別：(請註明) _____

姓名(自由填寫)：_____

聯絡電話/電郵(自由填寫)：_____



網上意見回饋

讀者意見

你對今期政策報探討的議題有什麼想法？歡迎讀者來信，傳真至2864 2999或電郵至policybulletin@hkcss.org.hk與我們分享。

昔日政策報

瀏覽昔日政策報，可登入 <https://www.hkcss.org.hk/機構傳訊/出版刊物/社聯政策報/>

創刊號 – 香港2012 – 特首對香港應有什麼承諾？

第二期 – 香港醫護融資改革：可以兼顧公平、質素、選擇嗎？

第三期 – 香港的退休制度 – 紿你信心？令所有人憂心？

第四期 – 扶貧紓困由地區做起

第五期 – 香港需要一個公民社會政策嗎？

第六期 – 市區重建

第七期 – 從香港勞工面對的挑戰 看勞工政策的發展方向

第八期 – 逆按揭

第九期 – 醫保以外：醫療服務質素

第十期 – 市民福利的社會規劃

第十一期 – 住房的價值：房屋政策新探

第十二期 – 住房的條件：房屋政策新探（續）

第十三期 – 「回到社會政策ABC：社會發展的道德價值基礎」

第十四期 – 人口發展政策 目標的思索

第十五期 – 少數族裔在香港

第十六期 – 移民政策與社會發展

第十七期 – 社會企業：如何推動社會創新之路

第十八期 – 香港好青年

第十九期 – 從長期護理服務看安老：政策與實踐

第二十期 – 香港退休保障：何去何從？

第二十一期 – 何謂真·香港人？

第二十二期 – 從不同社群角度看 2012 – 2017年特區政府施政表現

第二十三期 – 香港基層醫療：反思與前瞻

第二十四期 – 支援照顧者

第二十五期 – 兒童權利

第二十六期 – 社會福利處所規劃及設置

第二十七期 – 総援檢討

第二十八期 – 過渡性房屋政策

第二十九期 – 剷房租務管制

第三十期 – 失業保障與實踐

第三十一期 – 基層醫療政策

第三十二期 – 移•惑：重構移民想像

第三十三期 – 考終命：善終的抉擇及支援

第三十四期 – 保護兒童



下載昔日政策報

促進公共政策質素 探究核心原則、價值

《社聯政策報》第三十五期

出版：香港社會服務聯會

地址：香港灣仔軒尼詩道15號溫莎公爵社會服務大廈13樓

電話：2864 2929

傳真：2864 2999

網頁：<https://www.hkcss.org.hk/機構傳訊/出版刊物/社聯政策報/>

電郵：policybulletin@hkcss.org.hk

版權屬香港社會服務聯會所有。歡迎轉載，惟轉載前須先取得本會同意。



本計劃由香港公益金資助

This project is supported by The Community Chest



網上意見回饋



下載昔日政策報