

## 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 )<sup>1</sup>。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<sup>2</sup>和 2021 年<sup>3</sup>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% )<sup>4</sup> ( 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，

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 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](https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET_EN_BARROSO_007 - Europe 2020 - EN version.pdf)

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> 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。

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。

*「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」<sup>5</sup>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

---

<sup>5</sup> 本文將 Consistent Poverty 譯作「確定貧窮」。

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 )<sup>6</sup>。

### **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<sup>7</sup> ( 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 )。

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<sup>8</sup>。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

---

<sup>6</sup>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。

<sup>7</sup>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。

<sup>8</sup>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」。

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<sup>9</sup>，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。

---

<sup>9</sup> 有說收集資產有關的數據相對較難，但若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](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/sqreport2001.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 Development 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=1615364474217>
- 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](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)

- 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>
- Government of Ireland (1997). National Anti-Poverty Strategy. Retrieved from:  
<http://www.socialinclusion.ie/NationalAnti-PovertyStrategySharingInProgress1997.pdf.pdf>
- Government of Ireland (2002). Building an Inclusive Society. Retrieved from:  
[http://www.socialinclusion.ie/publications/building\\_an\\_inclusive\\_society.pdf](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](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://www.commissiononpoverty.gov.hk/pdf/CoP\\_Paper%205-2012.pdf](https://www.commissiononpoverty.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](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](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](https://www.legco.gov.hk/yr2022/chinese/hc/sub_com/hs51/papers/hs5120230428cb2-349-1-c.pdf)