

香港的「無窮之路」 – 重探扶貧委員會重組初心

立法會議員

(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)

鄧家彪議員

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。這涉及弱勢社羣得到的服務和機會，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：

- 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

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>

遠從整體分配結構上作調整。

- 六、 動員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。也激勵年輕人墜下躺平或成為「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。