

中華書局



黃洪 著

「無窮」的盼望

香港貧窮問題探析

黃洪 著

「無窮」的盼望

香港貧窮問題探析

中華書局

□ 責任編輯：黎耀強
□ 裝幀設計：甄玉瓊

「無窮」的盼望

——香港貧窮問題探析

□

著者
黃洪

□

出版

中華書局（香港）有限公司

香港北角英皇道 499 號北角工業大廈一樓 B
電話：(852) 2137 2338 傳真：(852) 2713 8202
電子郵件：info@chungwahbook.com.hk
網址：http://www.chungwahbook.com.hk

□

發行

香港聯合書刊物流有限公司

香港新界大埔汀蘭路 36 號
中華商務印刷大廈 3 字樓
電話：(852) 2150 2100 傳真：(852) 2107 3062
電子郵件：info@smlogistics.com.hk

□

印刷

美雅印刷製本有限公司

香港觀塘榮業街 6 號海濱工業大廈 4 樓 A 室

□

版次

2013 年 7 月初版

2014 年 1 月第 2 次印刷

© 2013 2014 中華書局（香港）有限公司

□

規格

特 16 開 (230 mm × 170 mm)

□

ISBN：978-988-8263-08-0

周永新 序

1977年至1983年，我在香港中文大學社會工作學系任教，期內曾受社會福利署委託進行研究，目的是檢討當時的公共援助（即今綜援）制度，看看是否有改善的必要，使生活困難的市民得到適切的援助。

政府對研究所用的字眼，雖無承諾將增加公共援助金，或要加大力度減少窮人的數目，但在我的理解裏，政府當時面對的貧窮問題，已不能坐視不理！但政府要改善公共援助制度，首先便要對貧窮現象有所認識。因此，我進行的研究，首要任務是如何量度貧窮，也就是一般稱的「貧窮線」的界定，然後才是識別哪些市民生活貧困、他們貧窮的成因，以及怎樣的援助金額才可以協助他們改善生活。

這項第一次在香港進行關於貧窮的研究，今天我再次提起來，是有原因的。第一、該項研究涉及訪問近千個住戶，當時協助我出任訪問員的，其中一位正是我現在寫序的作者黃洪博士。我不知道黃博士是否做了該項研究的訪問員後，所以繼續關心香港的貧窮現象，但從本書的內容來看，三十多年前的經驗，確實對黃博士日後的學術興趣起了啟發性的作用。第二、貧窮並不是固定不變的社會現象，隨着時代的變化，對貧窮的理解也有分別。我三十多年前所做的調查，只是一個開始，幸而有不少學者和關注組織延續這方面的研究，社會人士今天對貧窮才会有進一步的認識，也加深了他們對窮困者的關懷。在眾多延續的調查和研究中，我可以肯定，黃博士所做的是最有深度和貢獻。

古語有云：「青出於藍」。我相信對貧窮的研究，黃博士現在達到的成就，已超越了我的水平。這並非謙虛之辭，而是我看了去年黃博士與香港社會服務聯會合作完成關於香港低收入家庭生活方式的調查，我明白到，黃博士對窮困市民的認識，已不再限於數字上，而是深入到他們生活的每一個細節。

黃博士現在編寫的這本書，是他積累十多年來研究工作的成果，也是到今天為止，對香港貧窮現象最詳盡和符合科學要求的報告。其實，我早有意編寫相同題目的書，但礙於其他事務，始終未能如願。現在有了黃博士的書，我心頭好像完成了一

件事，又好像自己的擔子別人負上了。當黃博士邀請我為他寫序時，我不但高興接受，也慶幸研究社會福利的學者能為生活困難的市民發聲，喚起社會人士的關注，並催促政府早日採取措施以解民困。我相信黃博士出版這書，也與我有以上同一的期待。

周永新教授

香港大學社會工作及社會行政學系

余志穩 序

《「無窮」的盼望——香港貧窮問題探析》是黃洪博士總結過去十八年研究香港貧窮的一本浩瀚著作。本書填補了學術界對香港貧窮知識的空白，同時亦記錄了黃博士一直關懷弱勢社群、身體力行推動香港扶貧政策的歷史點滴。

一直而來，黃博士不單為學術界做貧窮研究，更不遺餘力協助社會上的弱勢群體爭取更完善、更到位的扶貧政策。雖然我擔任樂施會總裁僅有一年，但樂施會早於1995年已開始與黃博士合作研究出現貧窮群體的結構原因，並完成研究報告《去權與充權——關於香港低收入住戶的探索性研究》。樂施會其後成立香港項目部，專責撥款推動香港扶貧的倡議項目。此後，黃博士更積極參與樂施會的邊緣勞工研究及貧窮報告調查，他的研究對梳理在職貧窮的成因及推動最低工資立法，實在功不可沒。

早於我在社會福利署擔任署長時，我已認識黃博士，並不時與他交流扶貧的意見。他十分關懷弱勢群體的處境，願意走到群眾中與他們同行。他的建議建基於社會底層的利益，透過嚴謹的學術研究和分析，解構香港貧窮及社會保障制度的問題，並提出針對性的政策構思，對完善香港社會保障制度實在有一定的貢獻。

本書綜合了黃博士過去量性及質性貧窮研究的結果，搜羅大量最新的資料論證香港貧窮的成因源於本地經濟的轉型、社會的排斥及社會資本的弱化，並提出今後的扶貧策略的大方向：為弱勢群體提供就業機會、重建社區網絡、完善不同的勞工法例及社會保障制度。適逢扶貧委員會已成立，黃博士在書中更建議扶貧委員會未來應訂立減貧目標，加快推展扶貧工作，包括設立低收入家庭補貼、全民性的退休保障計劃等，令香港的扶貧政策走出短期、零散、補救的格局，可謂真知灼見。

此外，本書亦剖析不同貧窮群體出現的結構成因，當中包括在職人士、少數族裔、婦女、長者及青年，對樂施會處理香港五大貧窮問題——在職家庭、長者、婦女、少數族裔及跨代貧窮——有很大的幫助。本書提供最新的理論視點，剖析社會不公義的制度對各弱勢組群的影響，有助樂施會設計具針對性的政策建議及推動相關的

扶貧倡議項目。

最後，本書為修讀通識的中學生及研究貧窮議題的大學生提供了大量的數據、研究方向及解決貧窮問題的構思，這書可說是研究及解決香港貧窮問題必讀的著作。它帶給讀者一個信息：貧窮源於不公義，而這也是樂施會一向以來的信念。解決貧窮問題，需要社會各階層共同參與，攜手改變社會的不公義制度、協助貧窮人自主自決。

余志穩博士

現任樂施會總裁

前社會福利署署長及扶貧委員會秘書長

自序

本書由構思到刊印歷經接近十年的時間。早於2004年，我已計劃整理自己由1995年至2003年完成的各項香港貧窮研究，出版一本系統地分析及評論香港貧窮問題的中文書籍。可是，單單是整理初稿已經用了三年的時間。一方面，自己的能力及時間有限，另一方面，由2004年至2007年間我亦同時進行由香港社會服務聯會（社聯）、深水埗區議會及樂施會所委託的不同貧窮研究。當時，我希望將較新的研究結果加入本書。其後，資料不斷更新，書寫不斷延後。

直至2012年，筆者剛好完成兩份研究（匱乏及社會排斥研究以及設立最低工資對弱勢社群影響研究），因有較新的資料可以引用，所以便決心把握時機完成書稿。剛好中華書局與我接觸，希望出版一本有關香港貧窮的書籍，本書才終能免於胎死腹中，與讀者見面。

十年時間，時寫時停，既因事忙未能專心寫作，更因思前想後——對解決香港貧窮問題的思路，仍覺得想不清；對能否解決貧窮問題的前路，亦覺得看不通。自己想不清、看不通的東西，能對讀者有用嗎？今天，我鼓起勇氣將這本未盡如己意的作品出版，但我清楚知道對香港貧窮的成因以及對解決香港貧窮問題的方法，本書提出的只是初步的答案。我只期盼整理至此刻為止自己對香港貧窮的思考，一盡公民與學者的責任。

本書綜合我曾經參與的多項香港貧窮研究，以及其他機構和人士的研究結果，加上自己在參與民間倡議工作時多方面的思考，結合為有理論分析、有實據資料及能反映香港實際情況的論述，從而提出解決香港貧窮問題的看法和思路，期盼供讀者參考和引起更深入的討論。

本書其中一個目標讀者群是香港的中學生及大學生。我希望他／她們在分析香港貧窮問題以至撰寫報告及論文時，不單會參考本書論據，更能夠發揮獨立及批判思考的精神，就書中不同觀點、理論及政策的優缺點作出更深入的分析。最重要的是盼望他／她們認同貧窮這深層次矛盾源自不公義。我深信必須得到年青一代共同參與，一起去改變社會的不公義，貧窮方能真正消除。

本書能夠順利出版必須要感謝眾多人士、團體與機構的協助，但本書的錯誤及不足肯定是筆者的個人責任。

我首先要感謝的是在各項研究中曾經接受訪問及提供資料的人士，他／她們大多是香港的邊緣社群。幸得他／她們願意發聲和回應，才有本書眾多的個案及數據，令我們了解香港貧窮人士的生活和感受，得以明白貧窮不單是一堆冷冰冰的數字，而是一群有血有肉有思想的人士的真實經歷。我衷心感謝曾協助我聯絡這些被訪者及資料提供者的團體和機構，也藉此機會向這些致力改善窮人處境的團體和機構致敬。

其次，我要感謝的是與我一起進行各項貧窮研究的研究員，包括呂大樂、蔡海偉、李劍明、林靜雯、李昶偉、葉盛泉及Peter Saunders等。我在和他／她們共同工作及討論的過程中學到不同的知識、經驗和人生態度，豐富了我對貧窮問題的認知、分析和思考。

我亦要感謝曾經資助或委託我進行不同貧窮研究的機構，包括香港社會服務聯會、樂施會、深水埗區議會、研究資助局，以及中央政策組等。沒有這些機構的財政支持，各項研究便無法進行。社聯與樂施會一直是筆者就貧窮問題踐行倡議工作的伙伴。我要特別感謝社聯的蔡海偉、陳惠容及黃和平，書內提及社聯眾多的貧窮研究，很多的建議是經由我們一起討論，必須向他／她們致意。

在本書歷經十年的籌備及出版過程中，我的研究助理，包括黎婉媚、蕭德健、歐陽達初、歐詠芝、羅婉萍、林雅雪、祝寅及衛昕等在不同時期協助我搜集資料、整理內容及制訂圖表，我對他／她們的落力工作表示讚賞和感謝。

香港大學社會工作及社會行政學系周永新講座教授是我在香港中文大學唸社工本科時的啟蒙老師，我一直記着他致力改善香港貧窮人士福祉的言教和身教。我衷心感謝他能在百忙之中為本書作序。周永新教授接受扶貧委員會委託對香港退休保障作出綜合研究，我對此充滿盼望和信心。我亦要感謝余志穩博士為本書寫序。他當社會福利署署長時，我們是談判的對手；他退休後，卻變成我的好友，一起於融樂會當管理委員會成員。由前官員到現樂施會總裁，余志穩博士一直關心貧窮問題，由他為本書

寫序實別有意義。

中華書局高級經理黎耀強先生促成本書的出版，我感謝他對我的信任，我也為一再延後交稿而令他及同事要在假期趕工而致歉。香港社區組織協會同意本書使用其感人的照片以反映貧窮人士的生活面貌，鍾泰來先生提供出色的照片；香港婦女勞工協會的胡美蓮及社聯的蔡海偉分別為本書推介，以及協助本書出版的其他朋友及學生，都是我必須感謝的。

在我撰寫本書的前後近十年歲月，沒有我太太方旻煥的鼓勵和支持，我很可能經已氣餒並放棄。她的同行令我可以堅持為香港的基層市民多做一點事情，但我對自己只有很少時間陪伴她和女兒確實抱有歉意。在審稿期間，旻煥日以繼夜地修訂書稿，大女兒灝昕協助校訂，小女兒灝晴從旁打氣。家人無限量的支持，為我充電、加油，我實無言感激。

在修訂的過程中，我們不禁記起了上一代的往事。旻煥想起了與患病失業的父親申請綜援被拒，在社會保障辦事處長長的走廊呆坐的一幕，也想起跟父親向親戚借錢無門的窘迫。我也記起九十年代中進行邊緣勞工研究時，外母是我訪問的對象，她由五十年代成為第一代工廠女工，一直努力工作到1990年，到七十多歲才願意退休。我的父母則一直讓我自由發展、自由選擇；中學階段，我常常透過學校的紅十字會青少年團的服務去訪貧問苦。這些經歷促使我對基層人士的苦況有所體會及認識，也影響了我的人生方向。

這本書是獻給我的父母、已故的外父外母，從他/她們身上我們承傳了堅毅的精神，亦延續他/她們對下一代及未來「無窮」的盼望。

黃 洪

2013年7月草於香港中文大學

目 錄

周永新 序 III

余志穩 序 V

自 序 VII

第一章 香港貧窮：從隱形到浮現

一、香港貧窮的「浮現」 2

二、本書的目標及結構 11

第二章 貧窮的定義及量度

一、貧窮的定義：學術與政治的爭論 16

二、絕對貧窮 (Absolute Poverty) 18

三、相對貧窮 (Relative Poverty) 26

四、綜合方法 (Integrated Approach) 38

五、結語 48

第三章 整體貧窮狀況與兩性不同的處境

一、香港的貧窮狀況 54

二、不一樣的窮人，不一樣的處境 65

三、男性與貧窮 68

四、女性與貧窮 80

第四章 香港貧窮的成因：微觀與宏觀分析

- 一、對香港貧窮成因的不同解釋 92
- 二、微觀視角：個人行為及文化 93
- 三、宏觀視角：社會及經濟結構的轉變 97
- 四、結語：微觀與宏觀以外 116

第五章 中層視角：社會資本與社會排斥

- 一、社會資本與社會排斥 122
- 二、貧窮與社會資本 123
- 三、香港社會資本的弱化 126
- 四、貧窮戶的社會資本 127
- 五、貧窮與社會排斥 136
- 六、少數族裔面對的社會排斥 140
- 七、新來港婦女面對的社會排斥 144
- 八、社會排斥的機制與動力 146
- 九、結語 158

第六章 不再安全的安全網

- 一、綜援個案的上升 164
- 二、綜援人士的生活水平 168
- 三、綜援制度的三次檢討 175
- 四、綜援真的養懶人？ 179
- 五、綜援未能滿足基本需要 184
- 六、結語 188

第七章 人力資本 跨代貧窮

- 一、兒童及青年貧窮率狀況 193
- 二、青年失業問題 197
- 三、居於偏遠地區青少年的貧窮情況 200
- 四、人力資本投資——香港的政策回應 203
- 五、宏觀介入：積極勞動力市場政策 213
- 六、中觀介入：增強橋樑社會資本 217
- 七、不同扶貧策略的應用 219

第八章 邊緣勞工 最低工資

- 一、向下流動的邊緣勞工 226
- 二、不受保護的苦勞工 228
- 三、在職貧窮的浮現 231
- 四、在職貧窮的定義 233
- 五、在職貧窮狀況（1996年—2005年） 241
- 六、爭取最低工資的行動 245
- 七、設立最低工資對弱勢社群的影響 247
- 八、政策討論及建議 252

第九章 長者貧窮與退休保障

- 一、香港長者貧窮狀況 261
- 二、長者面對的匱乏與社會排斥 266
- 三、長者貧窮的原因 271
- 四、香港養老及退休保障制度 277
- 五、結語：設立全民退休保障制度 291

第十章 貧窮社區與社區發展

- 一、貧窮的地域集中 296
- 二、香港貧窮社區的分佈 297
- 三、市區舊區中的貧窮 300
- 四、資產為本的社區發展 305
- 五、如何協助貧窮社區脫貧的建議 313
- 六、社區經濟發展 316
- 七、聖雅各福群會社區經濟互助計劃 318

第十一章 出路：從扶貧到減貧

- 一、貧窮問題的存在：從否認到承認 330
- 二、香港政府的扶貧政策 332
- 三、香港貧窮：不同層面的成因與介入 338
- 四、思考未來的出路 343
- 五、結語 351

參考文獻 355



大角咀籠屋（陳木南攝），圖片來源：香港社區組織協會

第一章

香港貧窮：從隱形到浮現

貧困是一種痛苦。窮人要承受來自食物缺乏和長時間工作帶來的肉體上的痛苦；承受身為附屬品以及缺乏權力的屈辱而帶來的心理上的痛苦，以及承受被迫作出某種取捨而帶來的道義上的痛苦——例如，對於手頭上一筆有限的錢，是用來挽救一個生病的家人的生命，還是用來養育孩子？……窮人並不懶惰、愚蠢或生活腐化。

(Narayan et al., 2000, p.3)¹



貧窮是一種痛苦。但這帶來痛苦的幽靈一直在全球的大地上陰霾不散。它不單在第三世界的農村持續出現，亦存在於全球的大都會中。在非洲，眾多的難民要面對戰亂、饑荒和疾病的威脅；在紐約、倫敦等大都會，不少無家者仍要靠慈善團體的協助才能免於飢餓及凍死街頭。在香港，我們經常在街頭見到年老的長者推着沉重的手推車，倚靠拾荒來維持生計；不少貧窮人士亦要等待街市臨近收市時去買平價餸菜，才能應付高昂的物價。在九十年代全球化急速擴展，香港的勞動階層與全球各地的勞動者一樣，出現明顯的貧窮問題。香港可能被視為經濟已發展地區，但事實上貧窮從未脫離香港。

一、香港貧窮的「浮現」

在1961年香港的人均本地生產總值只有2,353港元，至2011年已經大幅增至273,779港元。²若單從人均本地生產總值的增長來看，自六十年代以來，香港的經濟一直有長足的發展，但現實上香港的貧窮問題並沒有隨着經濟發展而消除。

自從1997年亞洲金融風暴出現後，香港以金融及房地產所支撐的泡沫經濟爆破，經濟大幅下滑，香港的貧窮問題更嚴重惡化。

香港人均本地生產總值的增長率，由1997年的10.2%，大幅下降至1998年的-5.5%。在2001年及2003年又經歷了美國九一一事件及SARS事件的衝擊，香港經濟一直持續低迷。自1999年至2003年，除了在2000年經濟有3.1%的正增長外，其餘四年，均出現1.9%至2.9%倒退，香港經歷了自八十年代以來最長的一次經濟衰退，勞工失業及減薪的情況非常嚴重。在2003年，香港人均本地生產總值下降至186,704港元，低於1996年水平，失業人口高達275,200人，失業率高達7.9%，大量失業人口造成香港貧窮問題急速惡化。

在2004年至2007年香港經濟出現較強勁的復甦，失業問題得到解決。然而，這一期間在職貧窮問題開始浮現。在2004年至2007年，人均本地生產總值年增長由4.0%至8.9%不等。在2007年，香港人均本地生產總值上升至238,676港元，總勞動人口連續四年上升至363萬人，失業人口下降至145,300人，失業率跌至4.0%。據樂施會（2012）有關在職貧窮的研究，在2003年在職貧窮住戶人口數目為608,900人，在職貧窮率為10.8%；至2007年，在職貧窮住戶人口數目持續上升至650,100人，在職貧窮率為11.3%。

2008年至2009年經濟再次出現低谷，由於全球金融危機的影響，2008年香港人均生產總值年增長率只有2.8%，2009年更有3.0%的倒退，失業率回升至5.4%。2010年香港的經濟出現回升，香港的人均本地生產總值上升了6.3%，2011年年增長率亦達8.2%，為273,779港元的歷史新高。可是，至2012年第二季，香港的貧窮住戶數目仍然有451,000戶，貧窮人口數目高達1,176,500人，貧窮率達17.6%。³

香港經濟有快速的發展，只代表香港整體的經濟水平在總量上的進步。人均本地生產總值上升，並不代表所有香港市民的生活均獲得同樣的進步，並不代表所有市民均可以脫離貧窮的生活。事實上，香港的貧窮問題從未獲得真正的解決。在九七前，香港殖民地政府一方面認為貧窮問題並不嚴重，亦視「收入不平等」是資本主義社會必然存在的情況，反而成為市民追求社會階梯提升的「動